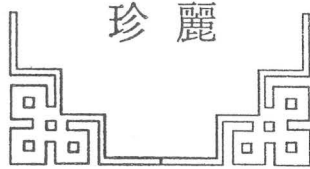




社會工作專業「案主自決」之實踐

——以台北市公娼事件為例

方雅麗
鄭麗珍



台北市「公娼事件」在民國八十六年到

八十八年間，毫無預警的激發了熱烈的思辯，

並從「完全廢止」到「緩衝兩年」的政策決

定，歷經戲劇性的轉變。有關該事件的社會

思辯，緣起於公娼業者在「完全廢止」的政

策決定開始四處陳情，加上媒體的推波助瀾，

引發市府與議會間冗長的爭戰，直到新市長

入主市府才得以暫告塵埃落定。而有關該事

件的討論，各方的意見也相當豐富，部分從

法律觀點探討公娼的基本人權、工作權、行

政程序的正義，甚至引發中央與地方政府權

限劃分之爭；其他如社會學觀點辯證有關性

別（女性身體商品化、男嫖客與女公娼之權

力象徵、女性擔任家庭照顧者）、階級（資

本主義、貧富差距）、道德批判（出賣身體、

道德淪落）等方面的議題。然而，在如此多

元紛擾的事件發展過程中，向與弱勢族群站

在一起的社會工作人員，是如何看待此事件的？

特別是同時身為台北市政府社會局所屬公務

員的身分，是如何因應貫徹政府政策與實踐

案主自決原則間的兩難？此事件所引發的專

業倫理原則的挑戰與衝突，對社會工作專業

自主性的意義又何在？

本文擬從台北市「公娼事件」的發展始

末、市府社會工作人員的介入過程、公娼的

案主自決權實踐、政策貫徹與專業自主的兩

難困境，探討社會工作專業「濟弱扶貧」的

使命任務之挑戰。

壹、台北市的「公娼事件」

依據民國六十二年公布實施的「台北市

管理娼妓辦法」，台北市的公娼在該法的約

束下得以合法執業。民國八十六年市議會首

先提出檢討公娼存廢的要求，引發「公娼事

件」爭議的導火線。台北市政府更於八十六

年二月的市政會議中，明快的通過「廢止公

娼」提案，並經市議會通過後，即於該年九

月四日發佈廢止令，正式宣佈原來發放的公

娼證無效。公娼業者也不示弱，乃四處陳情，

引發媒體注意以及各專業間、社會大眾的參

與討論，市議會因而改變立場，並由議員自

行提出「台北市公娼管理辦法」的市議會版。

該辦法的內容雖然大體不出民國六十二年的

原辦法，但比照民國六十八年北投廢娼先例，

給予「緩衝兩年」之原則，並於八十六年十

月二十九日三讀通過。然而，台北市政府以行政單位立場，提議該辦法窒礙難行，將法案移請市議會覆議。結果，市議會在同年十二月十八日通過維持原議決案，台北市政府於當日即公開表示不執行此一決議，不擬依該辦法重發公娼證，並且不發布該法規。聲援公娼或支持性產業自由的社運團體，加上部分抗爭的公娼組成公娼自救會，竭盡心力不斷的四處陳情、抗議、演出行動劇等，希望能透過結合有志人士向市議會遊說施壓，爭取公娼工作權的社會正義。

台北市「公娼事件」的發展，適逢民國八十七年底台北市市長大選，不但成為媒體的追逐焦點，更促成政黨間、不同政治理念之專業人士、宗教界人士、婦女福利團體等之對立與衝突，而「完全廢止」或「緩衝兩年」的提議，也成為市長競選政見的攻防議題。民國八十八年一月台北市的新市府團隊上任，立即面對「公娼事件」的新挑戰。最後，台北市政府終於一月二十五日公布台北市公娼廢止有兩年緩衝空間，使得該事件在社會上逐漸降溫。

兩年以來，直接參與「公娼事件」的台北市政府所屬社會工作人員，究竟如何看待此一事件？面臨何種政策執行的包袱和壓力？引發那些專業倫理價值的衝突？

貳、台北市「公娼事件」中社會工作的介入

台北市政府社會局的政府社會工作人員參與整個「公娼事件」，大致可分為三個階段：政策的先遣部隊（八十五年十一月至八十六年九月），廢娼後輔導轉業期（八十六年九月至八十八年一月），廢娼緩衝輔導轉業期（八十八年一月至九十年一月），詳見表一。而在各個介入的階段中，台北市政府社會工作人員不但擔任幕僚作業人員，並主導進行各個介入階段的相關的輔導服務（台北市管理娼妓辦法廢止案大事紀，一九九七，一二一）。

社會局及所屬的社會工作人員，在第一階段的「廢娼辦法之修正」及「研商廢娼後相關作業協調會」方面，均發揮了專業幕僚的功能（夏林清，一九九八）。「協調會」中

明確的指出：「廢娼法令公布後，所需緩衝期原則兩年，必要時建請議會審慎考量決定時程；並提出針對長達兩年的輔導作業時間，社會局之社會工作人員須加以特殊訓練」。此時，社會局的政策的決定仍傾向於緩衝廢娼的方向，並不悖離社會工作人員的輔導目標。而初次訪問調查的目的鎖定在：「表達政府對弱勢階級的關懷與誠意」、「針對廢娼後公娼面臨的問題與需求，評估現有資源以為後續輔導工作依據」、「建立社會工作人員與公娼雙向溝通管道，將公娼救助輔導工作正式納入社會福利業務」。由此訪視調查的目的來看，台北市政府社會局的社會工作人員擔任市府公娼政策的先遣部隊，代表市府與公娼進行第一類接觸。

民國八十六年五月到九月間，台北市政府社會局指示所屬社會工作人員進行「台北市公娼關懷訪問調查」。根據這份「關懷訪問報告」的資料，指出：「公娼無疑是社會裡底層人口，在整體色情工業中又位屬下階，同時也因為公娼問題常停留在複雜的道德與意識型態上的爭論，公私部門很少以實際關

表一、台北市政府社會工作人員參與公娼相關服務的發展階段

階段區隔	社會工作介入
<p>第一階段 政策的先遣部隊 (八十五年十一月至八十六年九月)</p>	<p>八十五年十一月社會局參與「廢娼」決策前訪視作為相關政策參考。 八十六年三月「研商廢娼後相關作業協調會」中決議針對兩年輔導作業期，社會局社工人員需加以特殊訓練。 八十六年五月八日至九日進行「台北市公娼關懷訪問調查」。 八十六年六月性病防治所之定期定點輔導訪談。</p>
<p>第二階段 廢娼後輔導轉業期 (八十六年九月至八十八年一月)</p>	<p>提供廢娼階段輔導轉業方案及相關社會救助方案，共計四十二名公娼接受輔導轉業方案</p>
<p>第三階段 廢娼緩衝輔導轉業期 (八十八年一月至八十八年三月)</p>	<p>廢娼兩年的配套措施「虹彩專案」，短期內由市府相關局處設置窗口，長期則將專案委託民間社團持續輔導公娼轉業。其中將以社工員制，每月二次定期追蹤輔導，進行心理輔導，生活調適和家庭支持服務。</p>

懷輔導的立場介入與瞭解，希望藉由具體訪問行動重視這個長期以來被忽略的特定人口群」。訪視報告也顯示，有關「廢娼後工作打算與接受政府轉業協助意願」問項，在一百二十二位受訪者中，有七十九位公娼明確表示仍將繼續從事原業（想轉移從事其他縣市之公娼或從事私娼），僅十一位表達有轉業意願，而僅有七位表示願意接受政府的就業訓練與輔導。進一步分析公娼不願意轉業的原因，發現除了教育程度偏低，無其他專業或技能以及年齡大學不來等因素外（平均年齡約為三十六歲），立即而現實的經濟壓力與負擔才是她們重操舊業的主要原因（每人負擔親人生活平均約為三點零三人）。受訪者也了解很難找到有對等收入足夠開銷的替代性工作，但有一百一十一位受訪者明確表示不需要政府的提供任何就業訓練與輔導服務。因此，根據「台北市政府公娼關懷訪問報告」的結論，社

會局除了真實地反應了公娼不願意轉業的心聲外，並提出未來的輔導策略，建議上級決策單位給予公娼「緩衝一年為宜」，及提供「持續關懷輔導與相關福利服務」。

然而，在「台北市政府公娼關懷訪問報告」提出後不滿三個月，市議會三讀通過廢止案（八十六年七月），市政府並於九月初正式公告廢止「台北市管理娼妓辦法」。市政府的這項廢止公娼行動，完全與「台北市政府公娼關懷訪問報告」的結論與建議背道而馳，首度挑戰社會工作專業的責任價值。而這項廢止公娼行動，也與公娼本身的緩廢意願相距甚遠，進一步衝擊社會工作人員實踐公娼自立轉業的「案主自決」倫理原則。但影響至鉅的，莫過於身為政府體制內的公務員身分，嚴重挑戰社會工作人員執行上級指派任務的績效，直接威脅其職業生計，誠如一位社會工作人員的說法：「窒礙難行的部分要不然你接受，要不然你就是辭職」。於此時，政府社會工作人員開始陷入專業自主與政策執行的矛盾與衝突中，究竟應該選擇專業為弱勢案主爭取權益，抑或必須遵守公務人員規

定執行上級政策？而對大多數的政府社會工作員而言，選擇留在原來崗位上的決定是可以理解的。同一時間，社會工作員必須很快的進入廢娼後輔導轉業階段，盡力的提供四十二名願意接受輔導轉業的公娼各項轉業與社會救助相關服務。

雖然，民國八十七年九月廢止公娼案正式生效，「公娼事件」並不因此「廢止」，反而有繼續加溫的現象。部分公娼組成「公娼自救會」表示抗爭到底的立場，許多社運團體也於此時加入公娼抗爭行動中，增強抗爭陣營的力量。此時，台北市政府社會福利部門擬以鬆動和放寬原先制定的輔導轉業與補助方案標準，來回應「公娼自救會」的抗爭，以「婦女緊急生活補助」方案為例，原先方案中限制設籍台北市的婦女領取資格，對公娼則額外放寬設籍限制、並將原本三個月的最長補助期限延長為一年，此外數度以延長申請日期之限制方式鼓勵公娼向市府申請。在這段輔導公娼轉業的階段裡，公部門的社會工作人員與社運團體（包括女工團結生產線、粉領聯盟、工人團結生產線等團體）

因著立場與觀點的不同各峙一方，形成拉鋸。令人扼腕的是，社會工作人員與社運團體的出發點原都是希望能為弱勢團體服務，兩者原可以相互合作以凝聚更大力量為案主謀求福利，卻在不同位置的立足點而形成相互質疑和否定。而公娼也在這場混戰中，面對曖昧不明的未來命運，成了最悲慘的受害者。在「公娼事件」中，政府社會工作人員最為外界批評的，就是社會工作人員在初期參與階段所扮演的專業決策幕僚角色，「有被使用但沒有發揮效果」，因此無法逃脫需為「問題形成而負責」之責難了（夏林清，一九九八：三）。而這些社會工作人員是否也採取了各種努力以挽回公娼案主所受的傷害呢？抑或真如外在批評所指應為問題形成而負責？

雖然，台北市市府易主促成了公娼抗爭成功的轉機，「遲來的正義」（註一）終於在七百多個抗爭日子後獲得。然而，在廢娼緩衝輔導轉業階段，四十二位接受政府「輔導轉業」方案（從良？）的公娼還是被犧牲了！這四十二位曾經向市府申請輔導轉業的公娼在此緩廢娼的階段，卻被排除在復娼的

行列之外，接受區隔的對待。對於社會工作員而言，又是一次專業倫理的衝擊：為什麼同樣是台北市的公娼，最後受到的福利保障與權利竟是完全不一樣？如此一來，是否抵觸了社會工作倫理中，有關尊重個人意願、公平正義（equity and justice）、與平等對待（equality）等原則？雖然，市府社會工作人員嘗試面質當局以為所服務之案主爭取應有的權利，然而結局仍是無能為力。

參、公娼事件中案主自決

(Self-determination)之實踐空間

案主自決（self-determination）是社會工作實施中，一項核心的倫理價值。案主自決原則與西方社會中尊崇個人主義的價值有關係，其精神核心在於提醒專業人員能尊重案主、避免過度影響案主、保障案主應有權益（李增祿，一九九二：一一五）。然而，隨著歐美社會工作模式的移植，也有人質疑案主自決原則在台灣社會的實踐空間及可能性（謝秀芬，一九七七：一八三—一九八）。基本上，社會工作的助人原則不是為個人解

決問題 (work for)，而是強調與案主一起工作 (work with)，以尋求各種可能解決問題的方法，即已隱含社會工作的方法必須透過案主自己決定和採取積極行動，才能解決問題 (黃維憲等，一九九三：五)。在社會工作人員介入弱勢案主服務時，案主自決的實踐更具充權 (empowerment) 的意義 (Breton, 1993)。然而，在機構政策與案主權益的雙重焦點下，社會工作人員常面對倡導及中介機制的角色衝突之挑戰，案主自決原則不免落入「自主—干涉主義的兩難」(autonomy-paternalism dilemma) 之中 (Freedberg, 1989)。

在台北市的「公娼事件」中，政府社會工作人員對這群從貧窮底線嘗試自立更生的公娼婦女們，聽到她們站在抗爭第一線的呼喊：「我們不要救濟，請給我們緩衝，我們要自己規劃轉業……」，也在公娼關懷訪問報告中表達這些案主的聲音。然而，政府的決策並沒有選擇尊重他們的聲音，甚至在廢娼的決策中，也沒有考量四十二位接受政府「輔導轉業」的公娼之權益。一項民間調

查顯示，市府輔導轉業方案事實上並未能解決公娼生計問題，四十位領錢的公娼中（統計日期至八十七年九月四日為止），有二十%在家未工作，二十%轉業及就業，但是六十%迫於生計仍以私娼為業（台北市民家庭作業，一九九八：六）。甚至在廢娼緩衝兩年後，負責公娼相關業務的社工室代表，在媒體上亦坦承有四至五成接受轉業公娼仍有從事兼差性質的私娼行為。在四十二名中由於學歷低年齡偏高，多半從事中低階層勞力型工作，最多的是從事清潔工，有八人，其次是攤販、雜工、餐飲業、美髮店、保姆等工作（聯合報五版，一九九九年一月二十六日）。市府輔導轉業方案實施的效果，證明了弱勢婦女的福利政策仍不脫殘補式社會福利 (residential welfare) 的本質，在頻繁推出制度化社會福利 (institutional welfare，如育兒津貼、老人津貼) 的台北市，仍有一群人被選擇成爲「救濟式」的案主，是否隱含對公娼族群的道德批判與歧視對待？相對於台灣經濟轉型過程中「結構性受害者」的關廠失業工人，有人將公娼喻爲「

新國家機器打造、政權換手轉變的結構性受害者」(夏林清，一九九八：二)。這群多數因爲三至四零年代貧窮家庭環境與不良婚姻遭遇而進入娼妓行業的婦女，在人力資本累積不足的狀況下，選擇了以最原始的本能賺取生活所需以及因應不同家庭需要。這一百二十八位社會底層的弱勢婦女，在強勢的政治壓力下成爲另一種「失業勞工」，也成爲殘補式社會福利中的非志願性案主。

在「公娼事件」中，除了政府決策悖離公娼自立轉業的自決原則外，部分第一線接觸公娼的社會工作人員，是否也面臨違反案主自決原則的質疑？案主自決的前提是案主在社會工作人員的協助下，對所有可能的選擇以及不同選擇間風險和利益有清楚的了解後，所做的行動選擇。以此詮釋來檢視案主自決原則，社會工作人員是否在協助公娼過程中試圖讓公娼清楚瞭解其實踐案主自決原則的空間與能力？例如，在政策先遣部隊的階段，社會工作人員是否曾預警市府「廢娼政策」的傾向？有否邀請公娼共同參與廢娼政策決定會議？當政策匆促決議後，部分公娼選擇市

會？當政策匆促決議後，部分公娼選擇市

府的輔導轉業方案，社會工作人員是否提供足夠的廢娼相關訊息（包括選擇輔導轉業方案後必須承擔不能復娼的風險）及意見表達空間？相對的，對於部分公娼進入抗爭運動場上，陪同的社會工作人員或其他助人工作者，在案主自決的原則下，是否讓她們充分了解自身的權利及爭取自己生存空間（包括採取抗爭行動或退出抗爭場）的條件？這些答案存在當時參與輔導方案以及抗爭行動中的社會工作人員心中，有待澄清。

「公娼自救會」及廢娼後陸續成軍的「公娼後援會」在一項爭取專業助人員連署的文件上，標榜尊重案主自決「緩衝兩年、自立轉業」，讓公娼有尊嚴活下去的相關訴求，得到部分社會工作人員的簽署贊同，並認為公娼抗爭行動是案主自決實踐的一種表現。然而，也有部分社工員表示懷疑公娼選擇抗爭路線，是否就是案主自決？她們懷疑與擔心出來抗爭的公娼婦女，有可能是娼館老闆冒充或者是被收買的公娼婦女所組成。其次，她們也質疑社運團體過於熱衷的抗爭行動，是否就可以代表公娼本身的聲音？究竟在

公娼抗爭過程中，誰是倡導者？誰是主體？而公娼的主體性是否在抗爭過程中充分被尊重？這些都將留下繼續討論的空間。

當公娼抗爭告一段落，緩衝兩年訴求得以實現，將回到她們的就職場，是否可視為案主自決的成果？那麼，先前四十二位接受政府輔導轉業方案的公娼婦女，又因「從良」被排除在復娼的行列內，不准復娼，他們的案主自決權又似乎早在決定廢娼時就被剝奪！

肆、台灣社會工作專業自主之危機

社會工作一直以來承受了重大的社會責任，如同公娼在「公娼事件」中遭受傳統道德價值鄙夷的批判，而市府之「公娼輔導轉業方案」的背後，也強烈暗示「從娼婦女從良」的意涵，完全符合道德及社會價值之標準成果。然而，隨著社會變遷，傳統價值體系呈現多元化局面，社會工作的實施越來越難以獲得一致的認同(LeCroy & Rank, 1987)。早在十九世紀末，社會工作在尋求公共利益

時即因僧多粥少、成效不彰，而導致服務案主群的不滿，使其在追求專業的地位方面，面臨「次等公民」(second-class citizens)和「不受歡迎的專業」(unloved profession)的批評(Richan & Medelson, 1973)，並非沒有脈絡可循。

夏林清(一九九八)在其「政治工具化的困境：自立自救與社工救援協助的矛盾」一文中，表示：「以公娼抗爭事件的社會建構歷程為場景，公娼從社會底層一路坎坷走來的沈重腳步聲，抗議時被粗率對待的呼喊聲，尖銳刺耳地穿透了被區隔公娼在社會角落的道德長牆內，迫使社會大眾無法否認他們的存在和掙扎。然而，訓練有素的政府社會工作人員，似乎完全受制於行政決策的從屬位置，落入了政策白手套的命運……」。其實，廢娼輔導轉業的立場可能只代表市府決策者的聲音，並無法代表市府基層實務社工的意見。在抗爭的對峙場上與政治的無限空間中，基層社工與不同立場婦運團體內部工作者的聲音是無法被忠實而全面的呈現的……。然而，在公娼事件當中，市府內社會工作專

業聲音不受尊重，確是再次印證了社會工作專業長期所面臨的窘境。

台灣的社會工作專業依循著相當奇特的軌跡而發展，一方面移植自歐美社會工作的知識體系和工作方法，另一方面又受到台灣特殊的政治背景影響，成為統治階層進行社會控制的工具（蔡淑芳，一九八四；葉琇珊，一九九二）。歐美的社會工作專業發展主要肇始於民間志願組織的倡導和參與，例如英、美在十九世紀末成立的慈善組織會社（Charity Organization Society, COS），以「友善訪問員」對貧窮孤寡提供個別化救助服務，成為社會工作專業化與現代化發展的開端（徐震、林萬億，一九九二）。而台灣社會工作人員制度的發展，則是一種配合政府推動社會福利而逐步發展出來由上而下（top-down）的模式。而社會工作專業所處環境的科層化（bureaucratization）、集中化（centralization），更易造成社會工作人員產生疏離、服務分裂（fragmentation）、除技術化（de-skilling）的不良影響（Arches, 1991）。這些因專業無法自主而

衍生的問題，與長期以來台灣社會工作人員流動率偏高，職業倦怠問題層出不窮有著密不可分的關連。

在「公娼事件」中，社會工作儼然成為政府政策執行的工具時，我們不禁要開始反思，政府社會工作人員是否體會到專業的自主性會因為體制的規制而受到實踐上的限制？或者說，當體制內的專業人員依據他們的專業判斷，然而卻無法做出對案主最適切的服務時，能否意識到自己的專業自主與體制間發生衝突？在事件過程中，可以清楚的看到社會工作人員並沒有被賦予足夠的權力與資源，來解決案主可能面臨的問題。同時，身為體制內的一份子，社會工作人員甚至對於公娼的詢問或可能面臨的危機，無法提供正確的資訊，協助案主做出合適的決定。即便社會工作人員發覺自己沒有被賦予權力或者資源以服務案主時，本身是否有足夠的分析能力去瞭解問題本質及產生促成問題改變的行動？在台北市「公娼事件」中，在在驗證社會工作人員在龐大的官僚體制內被賦予的半專業或「非」專業地位，更不用說是進入權力核心以

影響甚至挑戰體制的可能了（王增勇，一九九五：一〇六）。如此一來，社會工作專業對於弱勢族群的原始關懷和責任表現要如何完成呢？

本文藉著台北市「公娼事件」的發展，以案主自決的倫理原則之實踐，檢視政府體制與社會工作專業的互動，並探討政府社會工作人員在貫徹政策執行與專業自主的兩難，說明台灣社會工作專業發展的困境。時值社會工作師法的通過，社會工作專業逐漸取得社區認可的情況下，期許此一事件的討論能成為檢視本土化專業倫理原則的起步。

（本文作者：鄭麗珍現任台大社研所助理教授；方雅麗為台大社研所研究生）

註釋：

註一：引自「遲來的正義，含淚的微笑」公娼自救會「感恩晚會」文宣，一九九九年一月二十六日。

參考書目：

王增勇 社工員在社會運動中的角色定位——兼論台灣社工員在體制內改革的限制與倫理困境 社會工作倫理研討會實錄

- 內政部社會司 一九九五
 一九八四
 謝秀芬 案主自我決定原則的再探討 東海
 學報 第十八卷 一九七七年六月 頁
 一八三一—一九八
- 台北市社會局 「台北市管理娼妓辦法」廢
 止案大事紀 一九九七年十二月十五日
 台北市公娼自救會 台北市民家庭作業 台
 北市公娼自救會 女工團結生產線 粉
 領聯盟 一九九八
 聯合報 八十八年一月二十六日 五版
- 李增祿主編 社會工作概論(增訂版) 台
 北 巨流
 Arches, Joan(1991), *Social Structure,
 Burnout, and Job Satisfaction. Social
 Work, 36(3), May, p202-206.*
- 徐震、林萬億 當代社會工作 台北 五南
 一九九二
 Breton, Margot (1993), *On the Meaning of
 Empowerment and Empowerment-Oriented
 Social Work Practice, Social Work
 with Groups, 1994, 17(3), 23-37.*
- 夏林清 政治工具化的困境 自立自救與社
 工救援協助的矛盾 發表於「第三屆
 婦女經驗論壇——來自底層的呼聲」中
 華民國團體動力協會、粉領聯盟舉辦清
 華大學月涵堂 一九九八
 Freedberg, Sharon (1989), *Self-
 Determination: Historical Perspe-
 ctives and Effects on Current
 Practice, Social Work, Jan., 33-38.*
- 黃維憲、曾華源、王慧君 社會個案工作
 台北 五南 一九九三
 LeCroy, Craig Winston & Rank, Mark R.
 (1987), *Factors Associated with
 Burnout in the Social Services: An
 Exploratory Study. In David F.
 Gillespie ed. (1987) "Burnout Among
 Social Workers", Haworth press, New
 York, p23-39.*
- 葉琇珊 社會工作的倡導觀點——理念與實務
 之探討 台灣大學社會學研究所碩士論
 文 一九九二
 Richan, W. C. & Mendelson, A. P. (1973)
*Social Work: The unloved profession.
 New York: New Viewpoints.*
- 蔡淑芳 社會工作者職業適應之研究 台北
 台灣大學社會學研究所碩士論文