

# 從臺北市廢娼案看婦女權益議題及社福部門的角色

蘇昭如

## 壹、前言

對七、八月份台北市的電子、平面媒體而言，未述及市府廢娼案者，可說是落伍了。曾幾何時，這一百二、三十位不曾得到社會大眾太多注意或重視的弱勢婦女們，受到大部分媒體、部分民意代表如此這般的寵愛，又是做了她們最不得已的曝光、陳情請願，其心情如何，大概只有她們本人才能真正知道。

站在一個公部門社會福利工作人員的立場，一來得接續地方最高首長的決策，提供這些女性朋友所需的協助，在這些弱勢婦女勇敢站出來爭取她們的權利時，難免面對對公部門決策的挑戰與批評，必要時要挺身抗辯。當然，亦面臨欺壓少數弱勢的質疑，是否失去了社會福利（社會工作）身為弱勢代言人的守則等。

筆者目睹市府（包括最高首長、警察局、社會局、衛生局、勞工局等）、議會、媒體、公娼、娼館老闆、嫖客等在市府廢娼過程中交疊複雜的互動關係，關心的問題不外乎：

一、女性權益及兩性平權的問題是否真正被喚起及重視？或只

是關心男性的需要少了被滿足的來源，以及女性是否有機會以其傳統的女人角色繼續為家庭、社會犧牲奉獻？

二、這一百二、三十位女性朋友的需要與問題是否真正被關心及協助？或只是被當作媒體填充版面的文字，民代累積其政治資源的舞台？

以下僅就台北市管理娼妓辦法廢止案前後經過，分就其業務範圍內所知之(1)發展經過、(2)公娼人口特質及需求、(3)市府的反應與相關部門扮演的角色、(4)輿論反應之社會價值觀念、(5)結論與建議等各要項分別闡述。

## 貳、發展經過

警政部門現行對娼妓係採登記管理、肅清暗娼雙管齊下，並附加救助輔導從良、收容教化、不得新設逐漸淘汰（已許可之妓女戶不准遷移地址，擴大營業，改變名稱、轉讓、出租、繼承，並不得變更負責人）等禁制輔導行為，並由省（市）訂頒管理辦法執行。根據內政部警政署統計，至八十六年八月底止，台灣地區

合法妓女戶五十六家，其中台灣省卅六家、台北市十八家、高雄市二家，從業妓女三六四人。（八十六年九月四日，中國時報七版）。

娼妓自日據時代即存在，直至民國六十二年市府才著手立法規範。台北市管理娼妓辦法於六十二年經市議會三讀通過，同年六月廿七日台北市政府府秘法字第二六八八〇號令公布施行。該辦法第七條明定，凡登記或申請執業之妓女限在大同區江山樓、萬華區寶斗里二處劃定區域內執業，並排除(1)未滿廿歲、(2)現有配偶、(3)身有殘疾或患有性病、其他傳染病或精神不正常、有精神病者、(4)妓女戶負責人之養女等不得申請為妓女。依台北市政府警察局的資料顯示，台北市合法領有營業執照公娼六十二年為二、三〇四人（一百四十八戶），至六十八年減為七十三戶五百餘人，八十六年九月一日計有大同區公娼館六戶（六十一人）、萬華區十二戶（六十七人），合計公娼一百二十八人。

台北市長陳水扁於八十六年一月廿一日在市議會接受包括秦慧珠、陳學聖等在內之國民黨議員八人小組質詢時，強烈抨擊其一面大力掃黃，一面發放妓女證的矛盾行徑。陳水扁當場宣佈立即停發妓女證，並指示警察局廢娼事宜（八十六年八月十二日，中國時報十四版）。二月四日，市政會議通過台北市管理娼妓辦法廢止案，並於二月十二日函報市議會。市議會於同年七月卅日第七屆第廿七次臨時大會第四次會議三讀通過該辦法廢止案。台北市政府依直轄市自治法規定，報中央主管機關轉行政院備查，

並於八月十二日函告市警察局長定於八十六年九月四日公告（自立晚報，八十六年九月一日四版），於九月六日正式生效。

近百位公娼於九月一日蒙面至市議會陳情保障其工作權，並在市議員楊鎮雄、李承龍陪同下至市府陳情，即使要廢娼也應有一、二年的緩衝期。八十六年九月二日，市府發言人羅文嘉於市政會議後記者會表示：市府廢止台北市管理娼妓辦法係回應議員的要求，案經市議會三讀無異議通過，市府必需依既定時程辦理廢娼（八十六年九月三日，中國時報十三版）。（詳如附錄：台北市管理娼妓辦法廢止案大事紀）

## 參、公娼人口特質及需求描述

為因應市府廢娼政策，研擬後續輔導方案，社會局協調警察局支援配合，於八十六年五月八、九日兩天由資深社會工作人員（經事前之研習及訪員訓練）親至萬華、大同區進行全面公娼訪談。當時登記有案之公娼一百卅七人，受訪人數一二二人，受訪率百分之八十九。依台北市政府公娼關懷訪問報告（八十六年五月十五日），該訪問目的包括：

- 一、表達政府對弱勢階級的關懷與誠意。
  - 二、了解廢娼後公娼面臨的問題與需求，評估現有資源所能發揮的成效與限制，作為後續輔導之依據。
  - 三、建立公娼輔導工作的專業關係基礎。
- 該訪問所得資料分析重點說明如下：

1. 年齡：最年輕者為廿歲，最年長者已六十五歲，公娼平均年齡卅六歲。

2. 戶籍分佈：一二二位受訪者中本市籍僅佔百分之十九，設籍台北市以外者達九十九人，佔百分之八十一。

3. 教育程度：教育程度明顯偏低，以國小肄業者居多，計六十四人；國小以下者合計七十八人，佔百分之六十四；國中肄業以下者合計一一人，佔百分之九十五。

4. 其他工作經驗：百分之八十三具其他工作經驗。

5. 專長或技能：僅百分之十五的人自認有專長或技能，此或為公娼對轉業不具信心、意願原因之一。

6. 從事公娼年資：從一年到卅二年不等，平均從事公娼時間為八年多。

7. 收入：月收入從九仟至六十五萬元不等，平均公娼月入十萬八仟元左右。

8. 家庭負擔：除本人外，平均尚需負擔三個家人之生活費用，負擔最重者尚需負擔十二位家人之生活。

9. 負擔家計之原因：主要原因是負擔房屋貸款(百分之廿五)、家人沒有收入(百分之廿四)，合計佔百分之四十九。

10. 對未來生活安排的信心：廢娼後對未來生活安排有信心或非常有信心者佔百分之卅三，沒有或非常沒有信心者佔百分之五十五。

11. 廢娼後之打算：百分之六十表示將在本市或外縣市從事私

娼工作，百分之七將轉移至其他縣市從事公娼工作，百分之九明確表示將轉業，百分之廿八表示不知道或在考慮中。此百分之卅七之公娼至少將是未來社會局可予輔導協助者。

## 肆、市府的反應與相關部門扮演的角色

### 一、市府整體之作為與反應

整體而言，從八十六年一月廿一日陳水扁在議會受議員抨擊其政策矛盾，當場宣佈廢娼，並指示警察局立即於二月四日市政會議提案通過台北市管理娼妓辦法廢止案，市府最高決策首長對於廢娼可說未曾猶豫，除了對議會之意見從善如流外，一方面其實也回應了女性團體一再反應的二個問題：1. 政府是否要合法允許女性以其最後本能的性謀生，而罔顧其個人尊嚴？2. 公娼館以合法掩飾非法容存雛妓受迫害的問題。

另一面，市府在八十五年十月卅日召開的管理娼妓辦法公聽會，除了是否廢娼之不同意見外，共同的結論是請警察局全面檢討台北市色情管理制度及色情防治政策。八十六年市府召開之研商廢娼後相關作業協調會結論包括：請警察局參考日本相關法令，於三個月內草擬訂定所謂賣春防治法。八十六年六月廿日婦權會議中陳水扁再次指示：市府成立制定委員會，研擬性交易防治法，同時規範買春及賣春行爲。

當九月一日公娼代表至市府陳情要求廢娼有緩衝期時，市府

內即有人認為，為貫徹陳水扁上任以來強力掃黃政策，及為九月的商業區掃黃做準備，陳水扁恐不可能讓步，事實證明的確如此。

## 二、市府相關局處的角色與反應

早期娼妓被當作是治安問題，包括台灣省、北、高兩市的娼妓管理辦法均以警察局為業務主管機關。二月四日市政會議的廢止案亦由警察局提案，社會局只是當日知道。可見，當時公部門的廢娼政策中，警察局是除了最高決策者陳水扁之外的最主要主角。然而，當二月四日市政會議陳水扁同時指示社會局針對合法公娼的職業輔導收容教化研擬完善辦法，自此，社會局成為市府各單位中媒體追問的對象，轉移了原先對警察局的注目焦點，媒體中有關是否廢娼、是否有緩衝期的問題以社會局為疑問對象居多，原業務主管機關警察局儼然成為隱形人。是警察局拒絕接受訪問？抑或媒體對社會局情有獨鍾？

### 社會局在此過程中扮演之角色為何？

早在八十五年婦權會委員即多次提出公娼館合法掩飾非法、公娼有否被強迫或虐待等問題，因婦權會係以社會局為幕僚作業單位，故當時社會局儼然婦女權益代言人角色，與婦女團體連成一氣，共同協調警察局對公娼管理及娼館可能以合法掩飾非法暗藏雛妓問題做更積極的作為。

及至陳水扁正式宣佈廢娼後，社會局對於何時動作、如何動作也有一些考慮。基於主從關係之考量（警察局為該辦法業務主

管機關，社會局是後續輔導單位），且實際個案輔導的社會工作人員甫自十四、十五號公園拆遷安置輔導工作中稍作喘息之際，並有十四、十五號公園之工作經驗（社會局非始作俑者，但最後成為眾矢之的）。社會局即使早就關心公娼未來何去何從的問題，對於市府局處間協調的問題，仍未敢太過主動積極，以免模糊焦點。事實證明，情勢果如預料，社會局再次成為媒體及公娼陳情的焦點。至此，社會局忙於解釋廢娼後可以提供那些福利，原先廢娼的根本理由，更鉅視面整體兩性平權及女性權益的倡導性角色反倒不突顯。

當然，社會局在局處協調問題及後續輔導、福利措施因應等方面的努力仍是有目共睹的。社會局深知未來輔導計畫應建基在對個案基本人口特質資料及需求的了解之上，非第三者強加其上的價值判斷或建議，了解及輔導的過程中並且應注意個案標籤及二度傷害的問題，故規畫了研習課程、訪員訓練，並由資深社會工作人員在隱密的地點進行訪問輔導。及爭取於市立性病防治所對兩區公娼進行之健康講座時，前往說明市府可提供協助事項，鼓勵其積極求助。社會局並自六月廿四日起，於每週二（萬華區）、週三（大同區）配合性病防治所每週固定辦理的公娼健康檢查，前往會談輔導。在實際的輔導措施方面，除原各項福利服務及補助外，社會局以行政命令簽辦放寬原婦女緊急生活補助的標準，得不受戶籍限制，配合職訓或就業輔導期限，最長補助一年（原標準係最長補助三個月），同時補助其未成年子女。相較於

獨自作業之福利服務，社會局之對局處協調雖認有必要，又怕喧賓奪主（警察局），遲至八月十五日才召開。或許，社會局仍未能認清警察局只管治安，不管整合或善後的事實之故。

衛生局的性病防治所以其長期與公娼為健康檢查及治療的關係基礎下，早擬定無限期給予操作為人醫療照護實施計畫，使原從業公娼於廢娼後得續至該院接受免費檢查及治療。勞工局、原住民委員會於召開協調會議時，則以其現有之服務措施歡迎公娼尋求協助，未因此特殊案主群另行規劃更積極主動的服務方案。

## 伍、輿論反應之社會價值觀念

一百多位社會底層女性在短期內吸引住全國人民的注意，並引發熱烈的討論，以長久以來做為女性權益倡導角色言，我們欣然看到從不同的角落發出對女性處境、女性權益甚或兩性平權議題的不同聲音，社會得以重新整理、沈澱我們對兩性問題的價值觀念。

媒體的報導多以訪問公娼個案，呈現公娼面臨困境、反對廢娼理由為多，對社會大眾對此事之意見則少。議員陳學聖進行的民調仍以是否贊成廢娼、設緩衝期等問題為主（八十六年九月一日，自立晚報四版），未深入探討民衆贊成或反對的原因。當然，仍有支持公娼續存的說法出現（包括公娼自己所持之理由），這些說法包括：食色性也，政府不該禁止。公娼是因社會的需求而存在的，對社會有貢獻。沒有公娼，那些沒老婆、白痴、外勞等

人的性需要怎麼辦？公娼犧牲自己，保護其他婦女的安全。廢娼後，強暴及犯罪案件會增加……。

這些說法背後其實呈現出人們對兩性角色的刻板印象甚或社會迷思。首先，性需要的確是不容否認的事實，然而，此需要是否一定得建立在對女性尊嚴的踐踏之上？所有的犯罪行為，應由犯罪當事人負起責任，非無端歸咎於婦女未能滿足男性自私的需要。更何況性需要絕非僅以金錢交易一途可以得到滿足。或者，我們的社會應鼓勵兩性以更尊重對方的方式建立兩性關係及解決性需要？

有人以為，廢娼違反憲法保障的基本工作權（彭滄雯，八十六年八月卅一日）。然而，亦有論者以為，憲法雖保障工作權，但不是任何工作都保障，如販毒、買賣人口；憲法第廿三條規定，如果是維持社會秩序、增進公共利益必要者，自由或權利仍應受限制（沈美真，八十六年九月四日）。而且，當女性被商品化、物化時，將更加深原本不平等的兩性關係，因兩性不平等關係所引發之婚姻暴力、女性歧視等問題將更為增加。我們期待社會中的兩性關係更加平等，抑或狹窄地保障公娼的工作權就感到滿足了？

面對這些女性朋友提出廢娼後其全家生活可能馬上陷入困境，子女的學費、房貸、無人奉養的老弱殘障家人等問題，我們一面心酸，一面感到慚愧。女性總是得擔負起家庭照顧的責任，何時照顧的角色可以從女性的身上放心地轉移到政府身上？我們更不

願見到社會支持公娼繼續存在，是爲了讓這些女性有機會繼續爲家庭犧牲。大眾的力量何不用到督促政府更快承擔照顧的責任？

## 陸、結論與建議

這是女性權益的問題，也是兩性的問題。我們高興看到女性的問題被重視與討論，我們也遺憾地發現，雖然談的是女性的問題，但過程中呈現的是大部分男性的需要與觀點。父權文化的陰影並未離去，藉由男性以及女性的口不斷地出現。我們擔心，社會藉由同情這一百多位弱勢婦女，再次強化社會對女性的種種剝削方式。當然，我們也擔心在促進兩性地位更趨平等的過程中，這一百多位婦女中的部分人無法得到應有的協助。

再看社福部門在此過程中扮演的角色。本來，社會局至少扮演兩種角色。其一，是女性弱勢權益代言人的倡導者角色，再者是提供廢娼後原公娼福利服務的殘補性角色。如前文所述，在市府尚未宣佈廢娼前，社會局結合婦權會的力量，以促使警察局對公娼管理及雛妓問題作更積極的作爲，扮演較多倡導性角色。及至宣佈廢娼後，社會局成爲市府說明廢娼緣由的提出善後方案的代表，忙於說明市府對公娼可提供之協助有那些，對廢娼背後促進兩性較爲平等地位的倡導性角色無力再多著力。甚且在面對民衆陳情說明時一再強調補助金額的多寡，或將給社會大眾少了些對弱勢婦女更深切人性關懷的印象。

再者，民衆對政府社會福利施政的態度深具意義。基本上，

民衆（尤其是此弱勢婦女們）對政府社會福利施政大多是不知所措、不放心、不敢接近。除了不知道政府有何福利項目外，公娼以其長期以來獨撐重擔的態度，大多拒絕政府所提之福利服務。加以對接受福利補助之烙印以及可能曝光（喪失隱私）的恐懼感，公娼進入政府福利系統之前恐將先克服一些心理關卡，此亦爲社會局待努力處。此外，健全的福利照顧制度可能才是女性免於一直居於家庭照顧者角色的根本解決之道。

《後記：本文於八十六年九月四日完稿，事件至此仍熱烈討論中，尤其截稿後婦女團體觀點呈現的多元化不及備載，非刻意忽略，特此說明。》

（本文作者爲臺北市政府社會局婦女股股長）

參考資料：

中國時報 八十六年八月十二日 十四版

中國時報 八十六年九月三日 十三版

中國時報 八十六年九月四日 七版

台北市政府社會局 台北市政府公娼關懷訪問報告 八十六年五月十五日

月十五日

自立晚報 八十六年九月一日 四版

沈美真 採取廢娼政策維護人性尊嚴 中國時報 八十六年九月

四日 十一版

彭滄雲 廢公娼違反憲法基本工作權 中國時報 八十六年八月

卅一日 十一版

附錄：

「台北市管理娼妓辦法」廢止案大事紀

86. 9. 3.

台北市社會局

85. 10. 30.

警察局邀集本府及民間相關單位、專家學者召開「本市娼妓管理辦法公聽會」，與會代表對是否廢娼意見不同，惟有共識：

1. 如果存在要嚴格管理，要廢除也要以溫和的手段使在其週邊的相關問題可以圓融解決。

2. 警察局全面檢討本市色情管理制度及色情防治政策。

85. 11. 21.

社會局與「台北市婦女權益促進委員會」委員會同警察局人員現場訪視萬華、大同區公娼館，目的在了解其設施、工作情形，並作為修正「台北市管理娼妓辦法」之參考。

85. 11. 22.

社會局召開「台北市訪查公娼工作協調會」。初步完成訪查問卷設計，預定訪視目的在了解娼妓在工作上是否有被限制或虐待之情事。

（是項訪問後因訪問地點未決，以及警察局忙於公安檢查而延後辦理）

86. 1. 21.

台北市長陳水扁於市議會接受國民黨八人小組議員質詢時受到強烈抨擊，其一面大力掃黃，一面發放妓女證的矛盾行徑。市長當場宣佈即日起不再發給妓女證，並指示警察局準備廢娼事宜。

86. 2. 4.

本府第八九五次市政會議通過廢止「台北市管理娼妓辦

法」，市長並指示各相關單位預作準備：

1. 請社會局針對合法公娼的職業輔導與收容教化研擬完善辦法。

2. 請警察局對江山樓及寶斗里兩地區管理問題研擬妥善因應措施。

3. 請衛生局配合辦理娼妓定期身體檢查。

86. 2. 12.

市政府「台北市管理娼妓辦法」廢止案函送市議會審議。

86. 2. 14.

社會局開會討論廢娼後本局因應措施。就先了解公娼之意願及需求乙節均有共識，並評估委託民間單位辦理或由該局社工員進行訪查之可行性，結論仍由本府社工員訪查較能掌握訪問品質。

（市府社工員當時忙於協助處理十四、十五號公園拆遷安置案，故延後辦理。）

86. 3. 7.

市府召開「研商廢娼後相關作業協調會」，由前單副秘書長主持，重要結論包括：

1. 廢娼後由警察局負責原風化區地點加強巡邏、取締、防範。

2. 社會局的社工人員需加以特殊訓練，預估輔導作業時間將長達兩年……。

3. 廢娼法令公佈後所需之緩衝期原則二年，必要時建請議會審慎考量決定時程。

4. 請警察局參考日本相關法令，主動積極草擬訂定所謂「

- 賣春防治法」，三個月內完成。
86. 4. 18. 社會局開會討論廢娼後本局因應措施，決議該局先組成專案小組，同步進行專家意見徵詢、社工員訓練、問卷設計及修正等事項。
86. 4. 28. 社會局專案小組討論公娼訪問進行之步驟、時程等。
86. 4. 30. 社會局依秦慧珠議員要求，由社工員持其所設計問卷配合同分局員警至娼館發放問卷訪問，接受訪問公娼一百卅三人。
86. 5. 1. 社會局陳局長及專案小組人員在萬華、大同分局員警陪同下現場訪視部分公娼館，了解娼館執業情形及從業人員對廢娼之反應。
86. 5. 6. 社會局進行訪員訓練及從娼婦女輔導研討。
86. 5. 8. 社會局社工員分別於萬華、大同兩區進行公娼輔導訪問，全面了解公娼基本資料、需求、轉業及接受輔導意願等，據以做為福利規劃之參考。接受訪問公娼一百廿二人。
86. 5. 27. 勞工局、社會局參加萬華、大同區公娼健康講座，說明廢娼後本府可提供之協助項目。
86. 6. 20. 「台北市婦女權益促進委員會」第一屆第六次大會，陳市長裁示由市府成立「性交易防制法制定委員會」，同時規範賣春及買春行爲，白副市長擔任召集人，一年內草擬完成。
86. 6. 24. 社會局開始每週二（萬華區）、週三（大同區）配合市
- 立性病防治所對公娼定期健康檢查，每週一次定期定點與公娼輔導訪談。
86. 7. 30. 市議會三讀通過「台北市管理娼妓辦法」廢止案。
86. 8. 12. 市府法規會函告原主管機關警察局，「台北市管理娼妓辦法」廢止案定於八十六年九月四日公告，九月六日正式生效。
86. 8. 15. 社會局邀請警察、勞工、衛生局、法規會、原住民事務委員會等共同研商廢娼後輔導因應措施，會後並整理提供及向公娼及社會大眾說明。
86. 9. 1. 近百位公娼由市議員楊鎮雄、李承龍陪同蒙面赴市議會、市府陳情保障其工作權，即使要廢也要有緩衝期。
86. 9. 2. 市府發言人羅文嘉於市政會議後記者會表示：市府廢止台北市管理娼妓辦法係回應議員的要求，案經議會三讀無異議通過，市府必需依既定時程辦理廢娼。