

「社會秩序維護法第 80 條與『消除對
婦女一切形式歧視公約』精神關聯性與
修法之研究」委託研究
期末報告

受委託者：中央警察大學

研究主持人：洪文玲教授

協同主持人：章光明教授

張維容副教授

張淵菘助理教授

研究員：鄭宇森碩士

內政部警政署委託研究

中華民國 110 年 10 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

「社會秩序維護法第 80 條與『消除對婦女一切形式歧視公約』精神關聯性與修法之研究」

受委託機關：中央警察大學

研究主持人：洪文玲教授

協同主持人：章光明教授

張維容副教授

張淵菘助理教授

研 究 員：鄭宇森碩士

研究期程：中華民國 109 年 9 月至 110 年 9 月

研究經費：新臺幣 89 萬 6 仟元

內政部警政署委託研究

中華民國 110 年 9 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

目 錄

第一章 研究緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機.....	4
第三節 研究架構與目的.....	7
第四節 研究範圍與限制.....	8
第五節 名詞定義.....	9
第二章 文獻回顧.....	15
第一節 性交易、人權與法治原則.....	15
第二節 性交易與制度論.....	24
第三節 性交易管理模式.....	27
第四節 我國性交易管理制度沿革.....	49
第五節 社會秩序維護法第 80 條執行問題分析.....	61
第三章 研究設計與實施.....	71
第一節 研究流程.....	71
第二節 研究方法.....	72
第三節 研究對象.....	77
第四節 研究工具.....	80
第四章 實證分析.....	85
第一節 社會秩序維護法第 80 條執行評估分析.....	85
第二節 性交易除罰化可行性之焦點論壇分析.....	104
第三節 性交易管理政策意向先導調查分析.....	108
第四節 性交易政策認知意向調查分析.....	111
第五節 性交易管理政策互動管理會議分析.....	124
第五章 結論與建議.....	141
第一節 結論.....	141
第二節 建議.....	149
參考文獻.....	154
一、中文參考書目.....	154
二、英文參考書目.....	156

附錄 1 焦點座談題綱.....	158
附錄 2 性交易合法化之認知意向先導調查問卷.....	160
附錄 3 調查問卷.....	161
附錄 4 互動管理白皮書.....	163
附錄 5 地方政府性交易服務者及場所管理自治條例.....	171
桃園市性交易服務者及場所管理自治條例.....	171
(廢止)臺中市性交易服務者及場所管理自治條例.....	173
(廢止)臺南市性交易服務者及性交易場所管理自治條例.....	178
(廢止)宜蘭縣性交易服務者及場所管理自治條例.....	180
(廢止)澎湖縣性交易服務者及場所管理自治條例.....	189
(廢止)廢臺東縣管理娼妓自治條例.....	191
附錄 6 司法判決肯認釣魚偵查性交易案件之判決.....	196
一、臺灣臺北地方法院 102 年度訴字第 440 號判決內容摘要.....	196
二、臺灣桃園地方法院 102 年度桃秩聲字第 5 號裁定摘要.....	196
附錄 7 電子遊戲場業管理條例及臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例.....	198
電子遊戲場業管理條例.....	198
臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例.....	204
附錄 8 本研究執行相關會議紀錄.....	208

圖次

圖 1- 1 本研究架構圖.....	7
圖 3- 1 本研究流程圖.....	71
圖 4- 1 社維法第 80 條第 1 款近 15 年取締件數統計圖.....	85
圖 4- 2 社維法第 80 條第 1 款案件發生縣市統計圖.....	86
圖 4- 3 社維法第 80 條第 1 款案件對象年齡統計圖.....	87
圖 4- 4 社維法第 80 條第 1 款案件性別統計圖.....	88
圖 4- 5 社維法第 80 條 1 款案件國籍統計圖.....	88
圖 4- 6 社維法第 80 條第 1 款罰鍰統計圖.....	89
圖 4- 7 社維法第 80 條第 2 款近 15 年取締件數統計圖.....	90
圖 4- 8 社維法第 80 條第 2 款案件發生縣市統計圖.....	91
圖 4- 9 社維法第 80 條第 2 款案件對象年齡統計圖.....	92
圖 4- 10 社維法第 80 條第 2 款案件性別統計圖.....	92
圖 4- 11 社維法第 80 條 2 款案件國籍統計圖.....	93
圖 4- 12 社維法第 80 條第 2 款罰鍰統計圖.....	94
圖 4- 13 刑法第 231 條近 15 年案件統計圖.....	95
圖 4- 14 刑法第 231 條近 15 年違法性別統計圖.....	95
圖 4- 15 性交易合法化先導意向調查統計圖.....	108
圖 4- 16 性交易合法化範圍前導意向調查統計圖.....	109
圖 4- 17 性交易處罰對象先導意向調查統計圖.....	110
圖 4- 18 「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」增強結構圖.....	134

表次

表 2- 1 性交易管理模式表.....	28
表 2- 2 日本 2016 年修正之賣春防止法條文摘譯表.....	37
表 2- 3 日本風俗營業及性風俗關連營業與深夜提供客人酒類之飲食店營業之管理方法一覽表.....	42
表 2- 4 我國性交易管制法規範一覽表.....	59
表 3- 1 社維法第 80 條與 CEDAW 精神關係性與修法之焦點座談出席人員一覽表.....	78
表 3- 2 性交易除罰化可行性評估焦點團體論壇出席人員一覽表.....	78
表 3- 3 如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式互動管理會議出席一覽表.....	79
表 3- 4 社維法第 80 條與 CEDAW 精神關係性與修法之焦點團體座談題綱.....	80
表 3- 5 臺灣性交易合法化之認知意向先導調查工具.....	82
表 3- 6 臺灣性交易相關問題及合法化之認知意向調查工具.....	82
表 4-1 社維法第 80 條修法後，執行是否公平之意見彙整表.....	105
表 4- 2 性交易除罰化之政策取向意見彙整表.....	106
表 4- 3 問卷調查有效樣本基本資料分析表.....	112
表 4- 4 性交易現象面之調查統計表.....	115
表 4- 5 性交易之社會觀感調查統計表.....	117
表 4- 6 性交易之工作權(職業自由)調查統計表.....	118
表 4- 7 性交易之公共衛生調查統計表.....	119
表 4- 8 單純性交易之處罰對象調查統計表.....	120
表 4- 9 單純性交易之合法範圍調查統計表.....	121
表 4- 10 單純性交易專區設置方式之調查統計表.....	122
表 4- 11 「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」互動會議策略彙整初表.....	124
表 4- 12 澄題整併後「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」一覽表.....	127
表 4- 13 「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」前 12 項最重要策略一覽表.....	131

表 4- 14 兩兩比較表決之策略結果..... 133

摘要

2009年11月6日司法院公布釋字第666號解釋文，針對原社會秩序維護法(下簡稱社維法)第80條第1項第1款之規定：「意圖得利與人姦、宿者，處三日以下拘留或新臺幣三萬元以下罰鍰」，認定與憲法第7條之平等原則有違，宣告該條文應自本解釋公布之日起至遲於2年屆滿時，失其效力。

為因應司法院釋字第666號解釋之意旨，2011年11月4日總統令修正公布社維法相關條文，並增訂第91條之1，為性交易合法化設定框架，並授權由各地方政府制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及管理；同時將第80條由原來處罰「意圖得利與人姦、宿者」、「罰娼不罰嫖」之管理模式，改為「專區內合法娼嫖不罰，專區外娼嫖皆罰」之管理模式。惟修正後之社維法施行將近10年，我國並無任何地方自治團體設置性交易專區及核發性交易場所執照，致性交易工作者自難獲得合法棲身之工作場所合法從事性交易。

我國為實施聯合國1979年消除對婦女一切形式歧視公約(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women，以下簡稱CEDAW)，以消除對婦女一切形式歧視，健全婦女發展，落實保障性別人權及促進性別平等，於2012年1月1日通過「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，要求各級政府機關行使職權，應符合公約有關性別人權保障之規定，消除性別歧視，並積極促進性別平等之實現。在CEDAW第3次國家報告結論性意見第30及31點指出：「一、……根據社維法第80條遭懲罰之人數顯示，性交易女性人數相當可觀。二、目前無依被定罪者及性交易程度分類之性別統計，亦無減少性交易需求之措施或為希望脫離性交易之女性設計脫離方案」。

本研究為探究目前社會秩序維護法第80條執行現況是否符合CEDAW之精神，除透過官方統計資料及焦點團體座談法進行政策評估外，並採取問卷調查法、焦點團體論壇及互動管理座談會的方式，彙整多元意見，以研提我國未來性交易管理模式之政策選項參考。有關本研究之發現，以下分為2011年修法以來的執行評估及未來政策規劃之預評估2部分說明：

首先，在社維法第80條修正後迄今之政策執行與結果評估方面，研究發現如下：一、未落實執行社維法第91條之1，致性工作者之權益未受保障；二、性交易的取締確實存在性別差異的現象；三、警察取締刑法第231條與社維法第80條案件均較修法後增加，社維法第80條第1款案件附隨刑法第231條案件增加；四、刑法第231條為警

察主要取締目標；五、街頭性交易取締案件於修法後降低；六、營業場所性交易者年齡較阻街者年輕；七、性交易主要的取締對象為本國籍；八、單純性交易者多數為初犯，並無針對特定對象重複執法之情形；九、民眾檢舉與警察機關預防風紀案件對警察取締行為產生壓力。

其次，針對我國未來性交易政策的預評估方面，研究發現包括：一、落實性交易服務者之工作權的保障；二、性交易宜除罰化，改採行業管理之治理作為；三、加強性交易媒介之處罰及落實性交易相關場所管理與查察。

最後，歸納分析相關文獻及本研究發現，提出本研究之建議如下：

一、近程目標：

(一)強化執法蒐證能力，避免產生性別差異

我國未全面建立完整的性交易管理制度之前，警察機關取締重點仍應以刑法第231條媒介色情為主，另就社維法第80條之案件，應發展多元偵查手法，精進蒐證能力，適時觀察性產業型態的轉變，調整偵查手法以為因應。

(二)依法設置性交易專區

各地方政府應依社維法第91條之1設置性交易專區，其設置區域除應符合該條第2項所規定之限制外，並應優先考慮過去已有合法執照場所之區域。

二、中程目標：制定行業管理專法，部會跨域協力治理

中央應參考電子遊戲場業管理條例及臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例之立法例，制定行業管理專法，並納入社維法第91條之1之內容，依立法目的之不同，以經濟部或衛福部為主管機關，跨域整合各相關機關的專業及權責，以共同治理性交易各面向的問題。具體內容至少應包括行業管理、衛生管理、勞動管理及治安管理等4大面向；其他配套措施，尚包括都市計畫管理、教育、移民(跨境移動之外國人來臺買春或賣春)及稅務等機關之權責事項。

三、遠程目標：性交易除罰化，加強民眾性教育

階段性地將性交易除罰化，刪除社維法有關性交易及刑法第231條媒介性交猥褻罪之處罰，管制重點應在於剝削性工作者之性交易第三人。於性交易朝向除罰化方向規劃時，必須考量我國的文化、歷史、政治及法制因素之特色外，亦應顧及民意所向

，同時加強民眾性教育，建立正確的性觀念，導正社會對性工作者之歧視看法與態度。
此外，於行業管理專法制定後，配合刪除社維法第91條之1之規定。

第一章 研究緒論

第一節 研究背景

2009年11月6日司法院公布釋字第666號解釋文，針對原社會秩序維護法(下簡稱社維法)第80條第1項第1款之規定：「意圖得利與人姦、宿者，處三日以下拘留或新臺幣三萬元以下罰鍰」，認定與憲法第7條之平等原則有違，宣告該條文應自本解釋公布之日起至遲於2年屆滿時，失其效力¹。

為因應該號解釋文之意旨，2011年11月4日總統令修正公布社維法相關條文，增訂第91條之1，為性交易合法化設定框架，並授權由各地方政府制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理；同時將第80條由原來處罰「意圖得利與人姦、宿者」，只「罰娼不罰嫖」之管理模式，改為「專區內合法娼嫖不罰，專區外娼嫖皆罰」之管理模式²。亦即，僅有在地方自治團體依其地方自治法規設置「性專區」內(參照社維法第91條之1)進行之「性交易」，不予處罰。惟自2011年修法迄今，雖有桃園市、臺中市、臺南市、宜蘭縣、澎湖縣等通過自治條例(參見附錄5)，然查其內容，皆為修法前既存之合法妓女戶原址繼續經營，而不准新設性交易場所或申請新證。易言之，修正之社維法施行將近10年，我國並無任何地方自治團體設置性交易專區，核發性交易場所執照，性交易工作者自難獲得合法棲身之工作場所合法從事性交易。大多數地方政府更是消極不作為，蓋因一般社會道德評價上，從事性交易並非光彩的職業，性交易場所可能對居家生活安寧舒適產生干擾，而影響附近房地價值，非受住民歡迎之鄰近設施，而政治菁英為了選舉考量，顧慮地方居民反彈，基本上也不太支持設置

¹ 司法院大法官釋字第666號解釋，源起於臺灣宜蘭地方法院兩位法官審理警察分局移送之社會秩序維護法第80條案件時所提出的釋憲申請，其中，林俊廷法官在審理3件中高年齡婦女(分別為41歲、51歲及59歲)之案件中，認為當時社會秩序維護法第80條第1項第1款規定：意圖得利與人姦、宿者，處3日以下拘留或新臺幣3萬元以下罰鍰，逾越憲法第23條所規範之「比例原則」及第7條之「平等原則」，致生違憲疑義(2009年5月8日)。另一位提出釋憲申請的是楊坤樵法官，他進一步指出，該等案件應適用之社會秩序維護法第80條第1項第1款規定，限制人民之性行為自由、工作權及平等權，有違反比例原則、平等原則之疑義，更將涉及之憲法條文擴大至憲法第7條、第15條、第22條、第23條(2009年10月7日)。

² 社會秩序維護法第80條第1款：「有下列各款行為之一者，處新臺幣3萬元以下罰鍰：一、從事性交易。但符合第91條之1第1項至第3項之自治條例規定者，不適用之」。

性交易專區並立法加以管理，造成上開第91條之1條性交易專區合法化之立意完全落空，形成第80條但書例外專區娼嫖不罰之規定，迄今形同具文。警察查獲性交易，仍須全面開罰。

此外，司法院釋字第666號解釋文認為，性交易行為如何管制及應否處罰，雖屬立法裁量範圍，但並不認為禁止、處罰性交易為貫徹維護國民健康與善良風俗之立法目的的唯一手段，而謂為達此立法目的，「行政機關可依法對意圖得利而為性交易之人實施各種健康檢查或宣導安全性行為等管理或輔導措施；亦可採取職業訓練、輔導就業或其他教育方式，以提升其工作能力及經濟狀況，使無須再以性交易為謀生手段；或採行其他有效管理措施」。由此可知，大法官於該號解釋文中，對於娼妓、嫖客是否該罰，或者兩者都不罰，似無特定立場，為達立法目的，在禁止、處罰性交易之外，尚有其他較緩和的手段可資選擇，例如性交易合法，娼嫖均不罰³，此即性交易管理模式之比例原則考量。由於上開解釋僅以平等原則作為違憲審查標準，而未以比例原則作為違憲審查標準的結果，致其解釋文產生侷限性⁴。此外，釋憲後，由於各地方政府都不願意劃設「專區」、訂定專法對性交易行業及人員進行合法化管理，表面上釋憲結果的法律修正，好像成功排除罰娼不罰嫖的不公平，然而，地方政府執行的結果卻是反其道而行，造成形式上好像沒有歧視，但實質上仍然使弱勢的性工作者遭到查緝及處分⁵。更造成警察執行取締時，喬裝嫖客釣魚蒐證的正當性與適法性爭議。

此外，亦有論者認為該號解釋採用「平等原則」作為審查基準，但未觸及「性交易」是否為「工作權」或「職業自由」的問題。司法院釋字第666號聲請案的核心不是平等原則的問題，而是性行為本身本質上是否為一種自由，可否作為經濟交易標的之

³ 社會秩序維護法第 91 條之 1 已改稱為「性交易服務者」。

⁴ 林俊廷，釋字第 666 號解釋與性交易合法化問題之研析，警大法學論集，20 期，2011 年 4 月，頁 4。

⁵ 林俊廷，司法救濟的終極播臺——大法官會議解釋實務解析(一)，月旦司律評雜誌，創刊號，2018 年 2 月，頁 20-22。

問題，與當事人的經濟地位無關⁶。另有論者認為，司法院釋字666號解釋僅以平等權檢視舊社維法第80條罰娼不罰嫖之規定，而策略性地迴避涉及其他憲法權利之爭議問題，包括第8條的人身自由、第15條的職業自由及第22條概括基本權中的「性自主」、甚至「人性尊嚴」；而且，是否能以「善良風俗」作為管制性交易的正當理由，早已受到質疑⁷。因此，性交易作為社會重要的公共政策議題，實質上與憲法上之人身自由(如被強迫賣淫)、平等權、性自主及工作權之保障有關。

我國為實施聯合國1979年消除對婦女一切形式歧視公約 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 以下簡稱CEDAW)，以消除對婦女一切形式歧視，健全婦女發展，落實保障性別人權及促進性別平等，於2012年1月1日通過「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，要求各級政府機關行使職權，應符合公約有關性別人權保障之規定，消除性別歧視，並積極促進性別平等之實現⁸。在CEDAW第3次國家報告結論性意見第30及31點指出：「一、……根據社維法第80條遭懲罰之人數顯示，性交易女性人數相當可觀。二、目前無依被定罪者及性交易程度分類之性別統計，亦無減少性交易需求之措施或為希望脫離性交易之女性設計脫離方案」⁹。

過去相關研究亦指出，警察執法結果仍有性別化、階級化、國族化及年齡歧視的情形。現行社維法第80條雖已因應司法院釋字666號解釋之意旨，改採娼嫖併罰(專區內不罰，專區外皆罰)之管理模式，惟修法後之執行結果是否反其道而行?造成形式上沒有歧視，但實質上仍然使弱勢的性工作者遭到查緝，而有違

⁶ 李惠宗，從法本質論談性交易行為作為一種職業自由—評釋字第 666 號解釋，月旦法學雜誌，176 期，2010 年 1 月，頁 135-146。

⁷ 許恒達，善良風俗、國民健康與促成性交易的刑事責任—以釋字第 666 號解釋為反思契機，月旦法學雜誌，第 186 期，2010 年，頁 25。

⁸ 消除對婦女一切形式歧視公約 (CEDAW) 第 3 條：締約各國應承擔在所有領域，特別是在政治、社會、經濟、文化領域，採取一切適當措施，包括制定法律，保證婦女得到充分發展和進步，以確保婦女在與男子平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由。

⁹ 消除對婦女一切形式歧視公約 (CEDAW) 第 3 次國家報告結論性意見簡報，行政院性平會官網，網址：<https://gec.ev.gov.tw/Page/FF8BC2337B19CE41>，最後瀏覽日：2020/10/09。

平等原則，與CEDAW消除性別歧視、促進性別平權之精神相抵觸，該部分有待分析警察實務機關統計資料及相關專家學者之意見後，始能進一步釐清。

再者，有關我國性交易管理模式，是否僅有現行途徑可走？即「專區內不罰，專區外皆罰」之模式，其他國家之管理模式於我國是否可行？亦值得深入比較評估。此外，於進行政策評估時，應納入比例原則之考量，就相關人權部分，除平等權外，亦應顧及從事性交易者之性自主權、工作權與職業自由等權利。

司法院大法官於2020年5月作出釋字第791號解釋文，宣告刑法第239條：「有配偶而與人通姦者，處1年以下有期徒刑。其相姦者亦同」之規定違反憲法第22條所保障之性自主權，且與憲法第23條比例原則不符。大法官於解釋理由書中指出：禁止有配偶者與第三人間發生性行為，係對個人得自主決定是否及與何人發生性行為之性行為自由，亦即性自主權，所為之限制。按性自主權與個人之人格有不可分離之關係，為個人自主決定權之一環，與人性尊嚴密切相關，屬憲法第22條所保障之基本權。由於時空環境的變遷，大法官現今已承認婚約內之性自主權，就婚約外的性自主權（即性交易），舉重以明輕，是否也應重新思考，予以保障呢？

第二節 研究動機

我國對於性交易之兩造行為人於1991年制定之社維法第80條中規定，「意圖得利與人姦、宿者」，處拘留或罰鍰，但不處罰尋芳客，即所謂「罰娼不罰嫖」時代。隨著國內女性主義與人權意識之提升，娼妓問題成為21世紀初期臺灣婦權運動關心的議題之一。2009年11月6日司法院釋字第666號宣告社維法第80條「罰娼不罰嫖」之規定違反憲法平等原則，應於2年內失效，故行政部門積極研議推動修法。

內政部為了解社會大眾對於性交易管理模式的意向，於2010年11月28、29日委託民間調查顧問公司，針對「成人間合意性交易議題」進行的隨機抽樣民意調查結果顯示，對於性交易開放方式，有76%的民眾認為政府應「有條件開放」，僅不到1成的民眾認為「應該全面開放」，至於「全面禁止」的意向約僅1成5；另有83%的民眾同意「由政府設置專區集中管理」，並有60%受訪民眾認為應由地

方舉辦公投決定；然而，有52%的民眾認為「成年人間的性交易，只要雙方願意就不構成犯罪，也不必處罰」，相對於此，有近48%的民眾反對性工作除罰化¹⁰。爰於2011年11月4日修正公布之社維法第91條之1條，立法院將性交易之管理，授權地方政府本於自治原則制定自治條例，在都市計畫商業區或非都市土地之遊憩用地範圍內，可以規劃得從事性交易之特定區域，惟在特定區域外從事性交易行為者，依據該修正社維法第80條規定處罰鍰，將「罰娼不罰嫖」調整為「專區內不罰，區外娼嫖併罰」的政策模式。

臺灣政府於2007年簽署CEDAW，2011年制定「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，並自2012年起施行，依公約規定定期提出國家報告，惟CEDAW第3次國家報告結論性意見第30及31點指出：依據社維法第80條遭懲罰之人數顯示，性交易女性人數相當可觀¹¹。

社維法第80條修正施行迄今，雖已因應司法院釋字666號解釋之意旨，改採「專區內不罰，專區外娼嫖併罰」之管理模式，惟修法之執行結果是否反其道而行？造成形式上好像沒有歧視，但實質上仍然使弱勢的性工作者遭到查緝，仍然有違平等原則，與CEDAW消除性別歧視、促進性別平權之精神相牴觸，對於CEDAW公約之內容是否充分落實，有待探討。此外，除了舊法「罰娼不罰嫖」、現行「專區內不罰，專區外娼嫖併罰」之模式，有無其他政策工具選項，例如僅罰嫖不罰娼、或是除罪化(除罰化)，亦有待評估。

綜觀我國社維法第80條有關性交易管理政策的發展脈絡，從司法院釋字第666號解釋後之「專區內不罰，專區外娼嫖併罰」管理模式後，迄CEDAW第3次國家報告對於該模式之執行有違平等原則、性別歧視之質疑，似未針對性交易管制政策之執行做一全面性的評估。就實而論，為了解臺灣性別平等推動現況與

¹⁰ 民調7成支持有條件開放性交易，2011年11月24日，台灣英文新聞網站，網址：<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/1741364>，最後瀏覽日：2020/10/13。

¹¹ 消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW)第3次國家報告結論性意見簡報，行政院性別平等會網站，網址：<https://gec.ev.gov.tw/Page/FF8BC2337B19CE41>，最後瀏覽日：2020/10/09。

性交易管制政策之關聯性的民眾意向，實宜透過定性與定量的綜合研究評估與社會分析，反映社會整體狀況，研擬未來符合國際性別平等精神與本土需求之政策，促進社會的改進與發展。

第三節 研究架構與目的

性交易之管制涉及人民自由權利之限制，惟依據我國憲法第23條之意旨：如為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，得以法律限制之。亦即公益之追求與個人自由權利之保障，於該國的時空背景下，有不同的取向及價值選擇，若以法律規制性交易行為，則必須遵守法治國原則，有比例原則之考量。於此原則下，進而對各種性交易管理模式進行政策評估。綜上，繪製本研究架構圖如下：

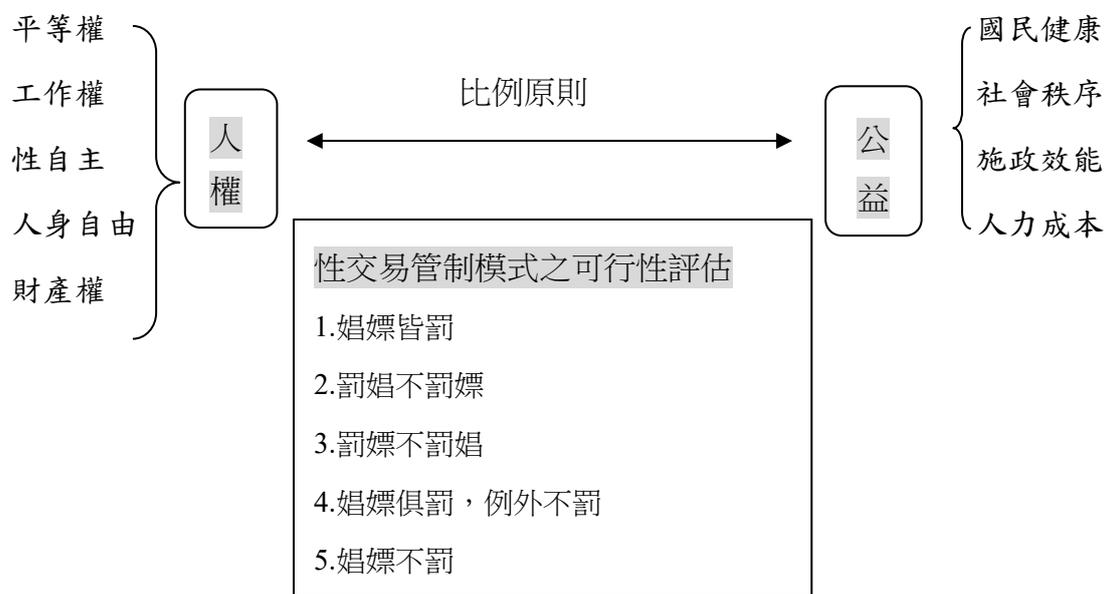


圖 1- 1 本研究架構圖

藉由本委託研究計畫，研析社維法第80條之執行是否與CEDAW兩性平權之精神相符，以及是否維持現行社維法第80條專區外娼嫖俱罰之規定，或娼嫖皆不罰，或參照歐美國家罰嫖不罰娼等之可行性進行評估。具體研究目的如下：

- 一、檢視各種性交易管理模式，是否符合「消除對婦女一切形式歧視公約」之精神，進而要求權責機關必須採取立法或行政措施消除性別歧視，促進性別實質平等，積極落實人權保障。
- 二、藉由本研究之結果，作為未來在性別平權政策推動上，規劃我國性交易管理政策評估之參考，並將作為後續修法之參考依據。

第四節 研究範圍與限制

第一項 研究範圍

本研究議題係我國性交易政策管理模式之政策評估，評估主軸及範圍可區分為以下兩部分：

一、社會秩序維護法第 80 條修正後迄今之政策執行與結果評估

在政策執行與結果評估部分，擬蒐集近15年(2006至2020年)社維法第80條修正前、後，警察機關以該條文處分之案件資料、相關統計及文獻報告等，輔以焦點團體座談法，蒐集政府官方、非政府組織、相關利益團體及地方意見領袖等之意見，評估社會秩序維護法第80條修正施行後之執行成效，是否符合CEDAW兩性平權之精神及政策執行過程中的礙難之處。

此外，為比較分析統計數據之消長，並將蒐集近15年(2006年至2020年)社維法第80條修正前、後之警察機關以該條文取締後移送法院之案件資料，以及警察機關以刑法第231條移送檢察官之案件統計資料。

二、我國性交易政策管理模式之政策預評估

在政策預評估部分，基於前階段研究發現及相關問題確認後，再依據本研究蒐羅之各類型性交易管理模式，透過第2階段焦點團體互動管理及問卷調查法，進行可行性評估，以蒐取最適模式供有司參採。

第二項 研究限制

性交易的議題涉及層面很廣，包括性、權力、道德、政治、經濟、社會、法律、國民健康與衛生等，可從不同角度加以研究，本文係以法政策--即法律及政策之視角切入，觀察一個社會政策如何透過法律加以推行，以法律形式呈現的政策，其在制定、執行及評估面向，是否符合法律原則的要求。因此，就其他不同觀察角度，例如政治、社會、經濟、文化及女性主義等，所看到的問題點，難免有所出入，而且所獲悉之結論、著重之面向，亦將有所不同。

第五節 名詞定義

一、 性交易

「性交易」係一種將「性」當作商品，與他人為金錢交換之行為。至於從事性交易行為之人，俗稱「娼妓」¹²。在中國古代，「妓」是具有歌舞才藝之女性，具有表演的職務，娼則多指僅以性行為之提供為交易¹³。教育部國語辭典則將「娼妓」二字解釋為：以性交易為業的女子¹⁴，娼或妓兩者於當代，似已無區別。

本文以下之所指之性交易，係從法律角度切入。2012年修正之社會秩序維護法第80條，就性交易之定義，係採舊兒童及少年性交易防制條例第2條之定義。因考量舊兒童及少年性交易防制條例第2條對於性交易已有定義，為維法律用語解釋一致性，本法不再另行定義¹⁵。至於「性交易」之定義，依據我國舊兒童及少年性交易防制條例第2條之規定，性交易指有對價之性交或猥褻行為¹⁶。該處所指之「對價」，不以金錢為限，亦包含提供其他東西作交換，但必須當事人之間認為是性交的

¹² 蕭國亮編，中國娼妓史，1996年，臺北：文津，頁4以下。

¹³ 李惠宗，從法本質論談性交易行為作為一種職業自由—評釋字第666號解釋，月旦法學雜誌，176期，2010年1月，頁143-144。

¹⁴ 教育部國語辭典網站，http://dict.revised.moe.edu.tw/cgi-bin/cbdict/gsweb.cgi?ccd=uSk_Qx&o=e0&sec1=1&op=sid=%22Z00000123508%22.&v=-2，最後瀏覽日：2021年2月2日。

¹⁵ 立法院公報，100期，70卷。

¹⁶ 2015年2月4日修正公布名為「兒童及少年性剝削防制條例」及全文55條，並經行政院定自2017年1月1日施行。該次大幅修正整部法規，包括法規名稱將原有暗示雙方是在平等關係上自主從事交換的「性交易」一詞，修正為「性剝削」，並參考大法官解釋字第623號理由書「兒童及少年之心智發展未臻成熟，與其為性交易行為，係對兒童及少年之性剝削」的說法，更體現聯合國「兒童權利公約」第34條、「兒童權利公約關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題的任擇議定書」之精神。

新法將兒童或少年性剝削，分為以下4種類型：一、使兒童或少年為有對價之性交或猥褻行為。

二、利用兒童或少年為性交、猥褻之行為，以供人觀覽。三、拍攝、製造兒童或少年為性交或猥褻行為之圖畫、照片、影片、影帶、光碟、電子訊號或其他物品。四、利用兒童或少年從事坐檯陪酒或涉及色情之伴遊、伴唱、伴舞等侍應工作。

對價。此外，性交易必須雙方合意，如果性交或是猥褻行為發生前，當事人沒有達成發生關係的共識，則不成立性交易，並且可能轉變為性騷擾、性侵害等妨害性自主之行為。

至於「性交」之意涵，參照中華民國刑法第10條之定義如下：「稱性交者，謂非基於正當目的所為之下列性侵入行為：一、以性器進入他人之性器、肛門或口腔，或使之接合之行為。二、以性器以外之其他身體部位或器物進入他人之性器、肛門，或使之接合之行為」。至於「猥褻」，參照司法院釋字第617號之解釋，係指：「客觀上足以刺激或滿足性慾，其內容可與性器官、性行為及性文化之描繪與論述連結，且須以引起普通一般人羞恥或厭惡感而侵害性的道德感情，有礙於社會風化者為限」。

比較社維法2011年修正前、後之條文，可以發現就性交易的範圍，新、舊條文之間有所變動，舊法僅罰姦宿，新法採用兒童及少年性交易防制條例的定義，處罰性交及猥褻行為，範圍較前擴大¹⁷。修法前，「相姦」之定義限縮在異性戀的陰道性交，法庭實務對於眾多在理容、護膚、按摩等色情場所提供的「半套」性服務——各種非插入式性交的同性或異性性服務，而未提供陰道性交的女性是否為可罰對象，始終存在爭論。修法後，這類性服務均為新法處罰之對象，性交易一詞廣泛地包括各種以性服務換取金錢的行為¹⁸。

二、性交易服務者

俗稱娼妓，亦有稱妓女、性工作者，係指從事性交易為對價之性交行為者，為提供身體之使用以換取金錢對價之作為¹⁹。簡言之，即有償地提供肉體與不特定人或特定人之多數人為性交之人²⁰，若結合現行法之定義，猥褻行為亦包括在

¹⁷ 張國讚、翁旭樞，司法院大法官釋字第666號暨社會秩序維護法第80條之法制與實務研析，臺灣警察專科學校警專學報，5卷4期，2012年，頁47-69。

¹⁸ 陳美華，性交易的罪與罰——釋字第666號解釋性交易案件的法律效果，臺灣民主季刊，16卷1期，2019年3月，頁61、62。

¹⁹ 蔡宗珍，性交易關係中意圖得利者之基本權地位的探討，律師雜誌，228期，1989年，頁66。

²⁰ 沈美真，台灣娼妓營業的被害婦女與形式立法諸問題研究，國立臺灣大學法律研究所碩士論

內。2011年修法時，社維法增訂第91條之1條，正式採用「性交易服務者」取代舊社維法第80條之「意圖營利與人姦、宿者」，並且對性交易服務者予以管理，包括應辦理登記及申請證照，定期接受健康檢查；性交易服務者犯刑法第285條或人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例第21條之罪者，撤銷或廢止其證照；經健康檢查發現有前款所定之疾病者，吊扣其證照，依法通知其接受治療，並於治療痊癒後發還證照。以下本文為利說明，部分內容使用「娼」或「嫖」之用語，惟其概念已不限於女性，男、女均可為「性交易服務者」或是「性交易消費者」。而且性交易之概念亦擴大，包括性交及猥褻行為。

三、性交易消費者(性交易服務者相對人)

俗稱嫖客，係指意圖獲得性交或猥褻服務，而提供金錢或利益為對價之人，亦即購買或消費性工作者所提供之性交或猥褻之服務。

四、其他人員

性交易為了牽涉到性交易所必須的服務者及消費者外，當有賴其他性交易第三人，或稱之為助娼行為輔助者，3種角色形成共同關係，除個人工作室外，性交易服務者倚靠第三人媒介客源及提供保護，而性交易消費者亦需要性交易第三人媒介性交易，因此論者認為，法律若規範性交易第三人的行為，將導致性交易服務者找不到客源的困境。此時，處罰性交易第三人的行為，無異是對性交易服務者之處罰²¹。

這些性交易第三人包括場所經營者、媒介者(俗稱老鴇、皮條客、三七仔²²)

文，1989年，頁5。

²¹ 盧映潔、沈淑瑩，娼妓問題之除罪化探討：兼評大法官會議釋字第666號，台灣法學雜誌：公法特刊，2010年8月，頁71。

²² 修正前社維法第80條第2款所定「在公共場所或公眾得出入之場所，意圖賣淫或媒合賣淫而拉客者」之規定，以往同時用來處罰拉客的娼妓本人或「三七仔」，得出入之場所，意圖媒合性交易而拉客」。換言之，「三七仔」之媒合或媒合前所著手或預備之拉客行為，均加重處罰，不僅「專處拘留」且「併處罰鍰至少一萬元」。也因為這樣的法律效果，所以「三七仔」仍由法院為第一次的裁罰，不經警察機關。錢建榮，保障人民性自主與性工作權，法官責無旁貸，台灣人權促進會主編，2012春季號-CEDAW專輯，臺北：台灣人權促進會，頁21-25。

、引誘容留者、運送之馬伕、提供保護之保鑣²³。最後是從事人口販運者，我國人口販運防制法第2條就人口販運「性剝削」類型之定義，包括剝削目的、不法手段及人流處置，若被害人為未滿18歲之人，行為人具剝削目的及對象之人流處置，即構成人口販運²⁴。

以執法角度來看，不同規模之場所，分工角色之人數亦各異。除個人工作室，僅有性交易服務者及性交易服務者相對人2個角色之外，於其他場所之從業人員，其分工角色區分如下²⁵：

(一)應召站，除性交易服務者及性交易服務者相對人外，其分工角色至少包括以下4種：主導者（幕後主嫌）、仲介者（拉客、接送馬伕等）、監護、會計。

(二)私娼館，至少包括仲介者（屋主或拉客者）、性交易服務者及性交易服務者相對人等。

(三)旅（賓）館：至少包括業者（負責人、現場管理人）、仲介者（櫃檯、會計等從業人員）、性交易服務者及性交易服務者相對人等分工角色3種以上。

(四)KTV、三溫暖、理髮廳、美容院、咖啡廳、茶藝館、養生館、指壓按摩休閒中心、酒家、酒吧、酒廊：至少包括業者（負責人、現場管理人）、仲

²³ 何家瑜，論我國性交易管制之方向—以加拿大性交易管制經驗為借鑑，臺北大學法律研究所碩士論文，2013，頁4。

²⁴ 人口販運防制法第2條：一、人口販運：

(一)指意圖使人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取他人器官，而以強暴、脅迫、恐嚇、拘禁、監控、藥劑、催眠術、詐術、故意隱瞞重要資訊、不當債務約束、扣留重要文件、利用他人不能、不知或難以求助之處境，或其他違反本人意願之方法，從事招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留國內外人口，或以前述方法使之從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。

(二)指意圖使未滿十八歲之人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官，而招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留未滿十八歲之人，或使未滿十八歲之人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。

²⁵ 內政部警政署 2018 年 8 月 24 日警署行字第 10701323222 號函。

介者（櫃檯、會計、拉客、服務生等從業人員）、性交易服務者及性交易服務者相對人等分工角色3種以上。

(五)其他媒介違法性交易案件：至少包括仲介者（居間第三人）、性交易服務者及性交易服務者相對人等分工角色。

五、性產業

既存文獻指稱性產業之內涵相當多，包括公娼館、舞廳、舞場、酒場、酒吧(酒廊)、特種咖啡茶室、理髮廳、視廳歌唱(KTV)及浴室(三溫暖)等八大行業(又名特定營業、特種娛樂室，俗稱特種行業，其類別因不同時期法規之變更而有異)²⁶。惟到這些性產業消費，不一定就會有性交易，性交易往往要「買外場」或在「帶出場」之後才協商²⁷。除特種行業外，賓館、旅社、飯店、泡沫紅茶辣妹店、按摩院、指壓、護膚中心、伴遊、色情電話、檳榔攤西施、牛郎店等，也有衍生出性交易的情形。亦即，性產業不僅提供性交易服務，亦提供其他服務(如賣酒、賣餐點飲料、伴唱、按摩、陪伴等)。

依據內政部警政署2018年函頒之「取締涉嫌妨害風化場所及廣告執行計畫(正俗計畫)」²⁸，加強取締涉嫌妨害風化之場所如下：

- (一) 應召站、私娼館及涉嫌妨害風化(俗)行為之旅店、賓館、汽車旅館等場所，其有下列情形之一者：1. 存在久遠，屢經取締，仍未根絕。2. 豔名遠播，眾人皆知。3. 由黑道、幫派、角頭圍事經營。
- (二) 藏匿高樓大廈出租公寓、套房之經營個人工作室、養生館、護膚坊、指(油)壓按摩等涉嫌妨害風化(俗)行為場所。
- (三) 暢飲酒店、酒廊、地下酒家(小吃部、俗稱之越南店)、KTV、理髮廳、美容院

²⁶ 鄭善印主持，台北市涉及色情行業(八大行業)管理法制之研究，臺北市研究發展考核委員會委託研究案，2000年。

²⁷ 林千岑，少女「非被迫」從娼之動機及其影響—以「公關」、「公主」為例，私立東吳大學社會工作研究所碩士論文，臺北市，1998。

²⁸ 內政部警政署2018年8月24日警署行字第10701323222號函。

等有脫衣（豔舞）陪酒串場情事或有從事場外性交易行為之營業場所。

（四）泡沫紅茶店、PUB（僱請人員或工讀生表演鋼管豔舞，涉有猥褻行為者）。

（五）三溫暖、茶室、茶藝館、摸摸茶、特種咖啡茶室（涉有闖室從事性交易或猥褻行為者）。

（六）其他如伴遊、交友、婚友介紹中心及傳播公司等涉有媒介違法性交易行為之場所。

六、除罪化與除罰化

合法化涉及除罪化（decriminalization）或除罰化的概念。臺灣學者在討論性交易議題時，並未釐清這些概念。日本學者之研究認為，放棄刑罰不再視為犯罪稱除罪化，若連行政罰亦免除則為除罰化²⁹。惟除罪不代表自由放任，卻有助於政府做出更有效的管制³⁰。近年來，某些國家在性交易合法化的同時，非法娼妓持續增加，可見除罪化必須加強管理上的配套³¹。

以臺灣現行政策為例，刑法未禁止性交易，即應視為除罪化，非理論上的禁娼國家，但社維法仍有裁罰規定，即並未除罰化，有些學者以為這是無法確認之模糊地帶³²。

²⁹ 許福生，犯罪與刑事政策學，臺北：元照，2012。

³⁰ 夏鑄九主持、顏厥安、王增勇、王卓脩共同主持，我國性產業與性交易政策之研究期末報告書，行政院內政部婦女權益促進發展基金會，2002。

³¹ 徐新淵、黃椿雄、黃啟賓，論色情與性產業之管理與取締，警學叢刊，40卷2期，2009年。

³² 徐慧怡，性交易主要立法例之比較研究，臺北市府，2001。

第二章 文獻回顧

第一節 性交易、人權與法治原則

相關研究於探討性交易議題時，主要聚焦於比例原則之適用，以及相關人權，包括性自主權(人性尊嚴)、工作權(職業自由)、平等權、人身自由與財產權之討論。以下詳述之：

第一項 比例原則

我國憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。另行政程序法第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」。

就性交易之管制，司法院釋字666號解釋文指出：國家應先尋求其他前置措施或替代措施（即以其他最小侵害性之手段先行為之）的建議，在理由書中提到：為貫徹維護國民健康與善良風俗之立法目的，行政機關可依法對意圖得利而為性交易之人採取下列作為（手段），包括：1. 實施各種健康檢查或宣導安全性行為等管理或輔導措施；2. 採取職業訓練、輔導就業或其他教育方式，以提昇其工作能力及經濟狀況，使無須再以性交易為謀生手段；3. 採行其他有效管理措施。此外，國家除對社會經濟弱勢之人民，盡可能予以保護扶助外，為防止性交易活動影響第三人之權益，或避免性交易活動侵害其他重要公益，而有限制性交易行為之必要時，得以法律或授權訂定法規命令，為合理明確之管制或處罰規定。

許宗力大法官於釋字666號解釋之協同意見書中指出，國家並非不能管制性交易，正如其他行業一般，性產業可能伴隨諸多不良的外部效應，需要國家管制的介入防免，例如：不特定多數人頻繁的性接觸，可能增加性病傳播的機會，危害國民健康；因不良份子介入性產業，可能隨之滋生暴力、幫派、毒品等犯罪；因利之所趨可能提高人口販賣之危險，尤其導致跨國人口販賣之猖獗；或因色情

產業之發展而有礙兒童及青少年之身心健康等等。如果立法者能將抽象的性道德感情或善良風俗，轉化為對具體利益的保護，便得以之為合憲的立法目的，並據以審查社維法第80條規定對人民權利之限制，之於上開目的之達成，是否屬於合憲的手段。

某些大法官卻認為，維護國民健康，及保護兒童青少年身心、避免滋生其他犯罪，避免人口販運等，固不失為特別重要之公益，但為達成保護該等利益之目的，較諸全面處罰性工作者，至少有一種相同有效（甚至更有效），但對之侵害更小的管制措施存在：例如劃定合法的營業區域、發給執照、強制定期健康篩檢等均是，是以，社維法第80條不符憲法第23條比例原則必要性之要求。

綜整大法官們對於本案之比例原則的不同意見顯示：善良風俗不宜作為目的（公益）；國民健康及其他具體利益，其目的正當性則可以肯認；但全面禁止性交易，未符必要，且將使性交易活動轉為地下化或隱密為之，而無法達成目的（許玉秀、陳新民、許宗立、葉百修、黃茂榮、林錫堯、陳敏及陳春生等大法官）³³。

第二項 性自主(人性尊嚴)

性自主屬於個人自由的一部分，亦即個人應有性自主決定權及身體控制權。我國刑法第16章章名原為「妨害風化罪」，於1999年修法前將姦淫或猥褻行為視為違背社會道德並破壞善良風俗，之後修改本章章名為「妨害性自主罪」，並將「妨害風化罪」推移為第16章之1。從刑法第221條至229條妨害性自主罪之條文看來，性自主保障著重於被害人對於性體的意願，只要參與活動的任一方出於自願，該自願又未受任何實質干擾，即不在上開刑法條文處罰之列³⁴。

從而，司法院釋字666號釋憲聲請人楊坤樵援引司法院釋字第554號解釋文：「性行為自由與個人之人格有不可分離之關係，固得自主決定是否及與何人發生

³³ 章光明，警察政策，3版，桃園：尚曄，2018年3月，頁333-336。

³⁴ 許恒達，妨害未成人性自主刑責之比較法研究，刑事政策與犯罪研究論文集，19期，2016年，頁229。

性行為，惟依憲法第22條規定，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，始受保障」。據以主張，性行為自由為我國憲法第22條所保障之基本權利。此外，在臺灣，單就現行刑事法規範，對於性行為之處罰僅限於侵害他人性自主決定或出於保護未成年人身心發展、優生學等目的，並不處罰單純以金錢為對價而與他人發生性關係之行為，因此，性交易本質上與上開惡劣行為不同，不宜自始即將性交易排除於憲法保障範圍之外。」人民擁有性自主權的意義不容忽視，但司法院釋字第666號解釋中卻未有隻字片語提到成年國民的性自主權，且未能明確表明其行為是否可罰³⁵。

惟部分大法官(林錫堯、陳敏、陳春生及陳新民)認同釋憲申請者之意見，也就是引用釋字第554號解釋，明白承認性行為自由係屬憲法所保障之權利，並援引憲法第22條為其立論基礎。要言之，性自主權雖非憲法明文列舉保障之權利，惟為維護個人主體性及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於國家公權力及他人之侵擾，性自主權亦受憲法第22條規定所保障。憲法第22條所隱含的隱私權、人格權與人性尊嚴應適用於性交易問題的討論上，且此乃屬於人格最私密之範圍，僅能在特別之公共利益存在時始得被限制之。未公開於眾之賣淫行為，乃歐洲人權公約第8條所規定「任何人均享有『私生活 (privatleben)』，法律對此禁止之規定係違憲，在民主社會中為道德保護而禁止賣淫是不必要的」³⁶。

國家對於此類行為固然不予以鼓勵或特別保障，亦不必特別敵視。非基於性自主所為之性行為，國家即有義務介入處理；相反的，國家如果要介入基於性自主決定的性行為，必須有更堅強的法理依據。因此國家對於自主性交易的禁止，切入角度即在於該行為是否會對他人造成傷害。亦即性交易的禁止不是性行為的禁止，而是為了更高位階的公共利益，故以維護國民健康為目的，作為限制性交易自由之行使，應屬有據。但因為性交易對象如果過於頻繁而不特定，容易造成

³⁵ 許宗立大法官主張，性自主權是自主權的一種，在憲法體系上歸屬於第22條所保障的人格權，與職業自由間具有普通法與特別法之關係，依特別法優先於普通法適用之原則，本件自應以職業自由作為審查準據。

³⁶ 章光明，警察政策，3版，桃園：尚曄，2018年3月，頁337-338。

傳染病的流行，從而有害於國民健康，故此一行業有特別管理之必要，於是在符合法律保留原則與比例原則的要求下，國家機關根據此一職業行為之內容予以限制和管理，也是法理上當然，例如是否設定專區、限制交易對象、性服務提供者應定期作公共衛生檢查等。亦即，因該職業行為不同階段的特殊性，國家可以作不同程度的介入。此時從德國聯邦憲法法院所發展出來，而為我國司法院大法官所接受的「三階理論」即有參考的價值³⁷。

雖然在釋字666號中，大法官未以性主權宣告舊社維法第80條違憲，惟2020年5月司法院釋字第791號解釋文，宣告刑法第239條：「有配偶而與人通姦者，處1年以下有期徒刑。其相姦者亦同」之規定違反憲法第22條所保障性自主權，且與憲法第23條比例原則不符。大法官於解釋理由書指出：禁止有配偶者與第三人間發生性行為，係對個人得自主決定是否及與何人發生性行為之性行為自由，亦即性自主權，所為之限制。按性自主權與個人之人格有不可分離之關係，為個人自主決定權之一環，與人性尊嚴密切相關，屬憲法第22條所保障之基本權。

第三項 工作權(職業自由)

比例原則的討論涉及自由權利的限制。其中，從事性交易是否為憲法所保障之工作權，是必須釐清的。這也是釋憲聲請人楊坤樵所指出的另一個重點：憲法第15條規定之工作權，保障人民從事工作並有選擇職業之自由，司法院有釋字第404號、第510號、第584號、第612號、第634號、第637號、第649號等多號解釋在案，而職業自由所欲保障者為人民於營利活動領域中，就工作種類、性質、場所等自由選擇之權利，國家原則上不得強制人民接受特定之工作，也不容國家限定「職業」之定義與種類，只要是營利性且具有持續性之活動，即可主張此等營利活動為「職業」，無須有客觀上之經濟性價值或所謂足以促進人格發展之價值，依此，不宜逕予否定性交易作為職業類別之一種。雖有論者認為性交易是出賣、物化身體之行為，有違人性尊嚴，不宜肯定，然一項人類活動能否被視為工作

³⁷ 李惠宗，從法本質論談性交易行為作為一種職業自由—評釋字第666號解釋，月旦法學雜誌，176期，2010年1月，頁143。

或商品，取決於社會的制度、權力關係與組織方式。也就是說，道德訴求與法律規範之間是有差別的³⁸。

在司法院釋字666號解釋中，某些大法官也認為性交易應視為憲法所保障的工作權，憲法第15條所稱之職業，原則上只要是人民用以謀生的經濟活動即足當之，毋庸沾染太多道德或價值判斷的色彩。工作及職業無貴賤，性交易作為一項工作及職業，性工作者並非僅因其選擇性交易作為其工作及職業，其人性尊嚴即受到貶抑。德國管制性販售行為的法治經驗提醒我們：除非有具體的證據證明性販售行為會危害到非常重大的公共利益，否則性販售與其他職業一樣，受到該國憲法第12條第1項對職業自由的保障。臺灣多年來一直存在特許的娼妓業，部分縣市迄今仍存在領有執照的公娼，公娼既然是現行法制向來承認的職業，則更無認為性交易有本質上不能算是職業的理由（參照許玉秀、許宗立、葉百修大法官協同意見）。復以，在臺灣，刑法並未制裁性交易行為本身，只有秩序法制裁，更表明立法者也認為『性工作』作為一種職業，並不具有實質違法性（參照大法官林錫堯、陳敏、陳春生協同意見書）。

2011年修正之社維法第80條但書，雖然就專區內之性交易有例外不罰之規定，惟增訂之同法第91條之1第2項，針對地方政府性交易專區之規劃，尚設有諸多積極或消極限制，例如：「限於都市計畫地區之商業區範圍內」、「非都市土地，限於以供遊憩為主之遊憩用地範圍內，但不包括兒童或青少年遊憩場」、「應與學校、幼稚園、寺廟、教會(堂)等建築物保持適當之距離」、「場所應辦理登記及申請執照，未領有執照，不得經營性交易」、「不得有意圖性交易或媒合性交易，於公共場所或公眾得出入之場所廣告之行為」，以及犯特定犯罪者，不得擔任性交易場所之負責人，及撤銷、廢止性交易場所執照等多達10款之限制。論者認為，就此等對於性工作者所為工作場所等客觀限制，及負責人的主觀條件限制，正是職業自由的客觀、主觀條件限制，更足證明立法者至少也是承認性工作權應屬職業自由保障的，否則就沒有針對性工作者(廣義的性工作者當然包含媒合者)另立容

³⁸ 章光明，警察政策，3版，桃園：尚曄，2018年3月，頁336-337。

許的自治條例之理³⁹。

第四項 平等權

CEDAW公約第4條規定：「1. 締約各國為加速實現男女事實上的平等而採取的暫行特別措施，不得視為本公約所指的歧視，亦不得因此導致維持不平等的標準或另立標準；這些措施應在男女機會和待遇平等的目的達到之後，停止採用。2. 締約各國為保護母性而採取的特別措施，包括本公約所列各項措施，不得視為歧視」。為達保護之目的，公約肯定採取特別措施(Special Measures)之必要，而且該特別措施不但不被認為違反公約構成歧視，反而有助於透過在經濟與社會福利領域中，實施特別措施以落實平等⁴⁰。此即積極平權措施(Affirmative action)，或稱優惠性差別待遇。

我國憲法第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。該條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事務性質之差異而為合理之差別待遇(參照司法院釋字第205、211、228、341、412、438、485、526、547、565、605、614、618及626號解釋文)。惟事務性質是否「差異」？以及何謂「合理之差別待遇」，並無放諸四海皆準的標準，受到一國政治體制、社會文化及經濟發展等各種因素的影響。而該處所稱之合理差別待遇，即是上開公約中所稱之特別措施。

司法院釋字第666號解釋文指出，性交易行為如何管制及應否處罰，固屬立法裁量之範圍，社會秩序維護法係以處行政罰之方式為管制手段，而上開規定明文禁止性交易行為，則其對於從事性交易之行為人，僅處罰意圖得利之一方，而不處罰支付對價之相對人，並以主觀上有無意圖得利作為是否處罰之標準，法律上已形成差別待

³⁹ 錢建榮，保障人民性自主與性工作權，法官責無旁貸，台灣人權促進會主編，2012 春季號-CEDAW 專輯，臺北：台灣人權促進會，頁 21-25。

⁴⁰ 吳秦雯，「優惠性差別待遇」概念之接受、適用與轉化—以我國與法國之「性別」作為優惠標準之比較為中心，憲法解釋之理論與實務，2017 年，臺北：中央研究院法律學研究所，頁 316-317。

遇，上開規定之立法目的既在維護國民健康與善良風俗，且性交易乃由意圖得利之一方與支付對價之相對人共同完成，雖意圖得利而為性交易之一方可能連續為之，致其性行為對象與範圍廣泛且不確定，固與支付對價之相對人有別，然此等事實及經驗上之差異並不影響其共同完成性交易行為之本質，自不足以作為是否處罰之差別待遇之正當理由，其雙方在法律上之評價應屬一致。再者，系爭規定既不認性交易中支付對價之一方有可非難，卻處罰性交易圖利之一方，鑑諸性交易圖利之一方多為女性之現況，此無異僅針對參與性交易之女性而為管制處罰，尤以部分迫於社會經濟弱勢而從事性交易之女性，往往因系爭規定受處罰，致其業已窘困之處境更為不利。舊社維法第80條之規定，以主觀上有無意圖得利，作為是否處罰之差別待遇標準，與上述立法目的間顯然欠缺實質關聯，自與憲法第7條之平等原則有違。

歸納大法官過去相關解釋文中(包括釋字365、410、425及457號解釋文)，大法官認為法律或命令允許以「性別」作為差別待遇標準，應秉持「從嚴解釋」之原則，亦即，允許以性別作為差別待遇之特殊例外情形，必須是基於男女生理差異或因此生理差異所生之社會生活功能、角色之不同，始為合理正當，足見大法官對於以性別作為差別待遇之平等審查，其合理性與合目的性之要求標準特別高。

第五項 人身自由及財產權

論者認為，舊社維法對於賣淫與拉客行為之處罰，其立法目的在於維護國民健康與善良風俗，該處罰之性質雖為行政罰而非刑罰，但仍涉及對娼妓人身自由與財產的侵害。然而修法後，處以拘留的人身自由罰被刪除，因性交易或拉客被處罰的性工作者，只剩下財產罰(罰鍰)的選項。減少對基本權侵害程度較高的人身自由剝奪，另一方面代之以金錢繳納，看似是人權的進步，豈知對於經濟狀況本就弱勢的流鶯族群而言，卻是雪上加霜⁴¹。

相關實證研究指出，罰鍰原是為了救濟短期自由刑之流弊產生，然而對於接1個客人可能只賺500或1,000元的流鶯來說，要在性交易所得被當作不法所得沒

⁴¹ 王皇玉，臺灣對性交易行為的管制與處罰，台灣法學雜誌，公法特刊，2010年8月，頁9。

入之餘⁴²，還需另籌措1筆1,500、6,000、12,000元不等的罰鍰⁴³，加重其經濟負擔。而且在裁罰後10日內無法完納罰鍰者，仍須易以拘留，藉以作為執行處罰之轉換(舊社維法第20條)，因此，違反新法之效果僅有處罰鍰一途，無法以短期自由罰替代之，對於性工作者來說，反而像是「一頭牛被剝兩層皮」(罰鍰+沒入違序所得)。在性工作者經濟窘迫的情形下，便出現男客為性工作者繳納罰鍰，甚至派出所「代墊」罰鍰的景象⁴⁴。

2019年12月6日社維法再度修法，刪除第20條第3項、第4項有關罰鍰易以拘留之規定，原規定內容如下：「罰鍰應於裁處確定之翌日起10日內完納。被處罰人依其經濟狀況不能即時完納者，得准許其於3個月內分期完納。但遲誤一期不繳納者，以遲誤當期之到期日為餘額之完納期限。罰鍰逾期不完納者，警察機關得聲請易以拘留。在罰鍰應完納期內，被處罰人得請求易以拘留。」(舊社維法第20條)。亦即，性工作者本人或是警察機關依現行法之規定，均不得因經濟狀況不佳因素，向法院請求或聲請易以拘留。

⁴² 社會秩序維護法

第 22 條 左列之物沒入之：

- 一、因違反本法行為所生或所得之物。
- 二、查禁物。

前項第一款沒入之物，以屬於行為人所有者為限；第二款之物，不問屬於行為人與否，沒入之。

供違反本法行為所用之物，以行為人所有者為限，得沒入之。但沒入，應符合比例原則。

第 23 條

沒入，與其他處罰併宣告之。但有左列各款情形之一者，得單獨宣告沒入：

- 一、免除其他處罰者。
- 二、行為人逃逸者。
- 三、查禁物。

⁴³ 參照內政部警政署於 2015 年 9 月 16 日訂定「警察機關處理社會秩序維護法第 80 條、第 81 條及第 91 條之 1 案件應行注意事項」：違反社維法第 80 條案件之一般性裁罰基準如下：「第 1 次違反者，裁處 1,500 元以上，未逾 6,000 元；第 2 次違反者，裁處 6,000 元以上，未逾 12,000 元；第 3 次以上違反者，裁處 12,000 元以上至 30,000 元」。

⁴⁴ 蘇芳儀，我國性交易管制：從女性主義與實證研究評析社會秩序維護法，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，2014 年 2 月，頁 58-66。

第二節 性交易與制度論

制度，是一系列被制定出來的規則、服從程式和道德倫理的行為規範。其構成要素包括：正式的法律、非正式的文化習俗及前二者(正式制約與非正式制約)的實施，其實施即是實務。根據新制度經濟學健將North的主張，制度的目的在降低交易成本，繁榮社會⁴⁶。如今，制度論已成為社會科學及政策科學所廣泛運用的分析途徑⁴⁷。

North的理論起於對新古典經濟理論的修正與補充，制度論與靜態新古典理論的不同處在於，制度論加入了不完全訊息、主觀認知(導引人的觀念及行為)與報酬遞增等概念。制度，加上技術運用，做為自變項，決定了交易成本與轉換成本，並決定經濟活動的表現，即經濟學者關心的依變項⁴⁸。性交易作為一種經濟活動，可從制度論解釋其運作如何受到正式法律與非正式文化(包括社會文化與警察文化)的影響，本文嘗試將性交易作為一種制度，加以觀察、分析。

執行強制性政治秩序的司法組織，能促進制度的穩定，是制度中的重要條件。制度所提供的基本架構，使人類從古至今得以創造秩序，並設法降低交換中的不確定性。因此，制度演變的主角之一是政府，政府政策對資本市場的演變有著關鍵性的影響，政府是否發展出不會因人而異的規則與執行，乃制度轉型的關鍵。法律制度與執法(司法的執行)可以建立秩序，降低資訊不對稱所帶來的不確定，進一步降低交易成本⁴⁹。

此外，歷史制度論中有路徑依賴(path dependence)的概念。制度環境變化不快，因為它有歷史的基礎，使制度產生路徑依賴，類似物理學中的慣性，過去會對現在

⁴⁶ 劉瑞華譯，制度、制度變遷與經濟成就，臺北：聯經，頁108。North, D. C. 原著：Institutions, Institutional Change & Economic Performance.

⁴⁷ 章光明，制度、科技與警政：跨社會與歷史的比較，中央警察大學，警學叢刊，255期，2021年4月，頁4。

⁴⁸ 劉瑞華譯，制度、制度變遷與經濟成就，臺北：聯經，頁61、62、124。North, D. C. 原著：Institutions, Institutional Change & Economic Performance.

⁴⁹ 劉瑞華譯，制度、制度變遷與經濟成就，臺北：聯經，頁95、99、207。North, D. C. 原著：Institutions, Institutional Change & Economic Performance.

和未來產生強大影響，我們今天的各種決定、各種選擇實際上受到歷史因素的影響，不易改變。

警察，是管理與取締性交易的組織，警察自有一套法規，也發展出源自傳統的非正式限制，並執行包括正式及非正式限制。包括警察管理與取締在內所形成的性交易制度，受其上位國家制度的社會文化與政治環境影響。

我國性交易之管理，現在僅由社維法第80條所規制，由警察機關主管。然而，性交易政策作為一個制度，同時受到正式法規、非正式的文化(社會文化及警察組織文化)、及受前二者影響之下的執行所建構。章光明氏從不同角度觀察性交易的議題，有如下之發現⁵⁰：

從政治世界看性交易(娼妓)問題，選票考量、權力運用與道德訴求，無可避免地成為思考的重心，卻也模糊了性交易(娼妓)問題的本質。即使我們有理由相信，政治人物是道德的，而道德的思維與策略，並無法提供我們解決性交易(娼妓)問題的良方，結果可能徒然製造社會上更多的邊緣人。

以經濟理論剖析，臺灣在國民所得增加、對性的刺激管道增加、消費者人數亦增加的情況下，性交易市場的需求擴大，乃必然之勢。對照理論及他國經驗，全面禁娼可以達到減少娼妓的目的，但在此同時，傳染病的流行與各類社會成本的增加(犯罪與刑事司法人員的腐化)恐是難以避免的。根據經濟學理論，宜透過有效的管理，開放(或壓縮)色情與性交易，至最符合社會利益的程度。

此外，性交易(娼妓)問題的處理視社會文化的接受程度而定，各國情況不盡相同，臺灣現所存在的娼妓特區亦皆有其特殊的歷史文化背景。我國歷朝對性交易(娼妓)多持寬容態度，甚至由政府經營官妓，只有在清朝曾經禁娼，但效果有限。而因為娼妓行為在犯罪本質上的爭議，使警察在處理上，更增添了許多困擾。

「專區內不罰，專區外娼嫖併罰」是社維法修法後的政策，根據新法，專區設置之責在於地方，但鄰避情結(NIMBY, Not In My Back Yard)使地方政府設置

⁵⁰ 章光明，《警察政策》，3版，桃園：尚曄，2018年3月。

性交易專區的可能性幾近於零。色情行業與娼妓政策息息相關，但緣於色情行業管理的多頭馬車現象，警察成了所有因此而衍生之問題的代罪羔羊。警察對於相關政策低度認同的結果，表現在執行取締的消極態度上，弱勢階級的賣淫者成為政策的象徵性取締對象，執行結果造成了實質的不平等。

我國性交易政策的制度發展，從日治時期劃定特定區與集中管理模式，經歷戰後國民政府時期中央政府未主動聲明表態反對娼妓，僅於少數事件採取被動手段抑制與性產業相關之活動，同時於臺灣外島保有官妓制度；進一步於1949年因參與聯合國簽署「禁止販賣婦女兒童及賣淫公約」進入公娼政策時期，後續更隨著臺灣社會運動的發展，變遷為廢娼政策及目前「專區內不罰，專區外娼嫖併罰」的制度。這樣的性交易制度發展，就歷史制度的發展而言，當制度建構後，便產生鑲嵌(lock in)的效果，依此路徑依賴(path-independence)發展，隨著臺灣社會發展與演進過程發展即便出現重大契機 (critical juncture)進而調整性交易的政策制度，始終難解此一具有高度爭議敏感的議題。因此，僅從正式的法規範雖然能夠一窺制度的發展沿革，若欲深入探討性交易的議題，單就法律角度觀察，恐有所不足，必須進一步了解警察執行性交易之業、勤務時，非正式文化影響因素有哪些?以及在執行上，綜合正式法律及非正式文化交錯影響下，產生的結果又是如何?才能洞析並掌握性交易議題的全貌。

第三節 性交易管理模式

由社會現狀及其歷史演變來看，娼妓似乎不可能從任何時空消失。若將之視為犯罪行為，根據法國社會學和犯罪學家Durkheim，犯罪確是社會發展的自然現象，從犯罪的原因分析，約有8成的犯罪是基於社會因素⁵¹。問題是，性交易是否為犯罪，係由社會本身所決定。這是社會主觀的認識，而非客觀的自然律。每一個社會對性交易問題的處理態度與標準，不盡相同，正反映了各個社會文化的自主性，可見性交易若是犯罪也只是「可變的人為法律」，而非「不變的自然定律」⁵²。因此性交易在法的之界定上具有明顯的時空性，乃因其反社會性並不明顯。從侵害結果來看，娼妓本身並未侵害生命或財產（雖然它可能違反社會道德與秩序）。所以，犯罪學家將之定位為法定犯罪（Lawful crime），而非自然犯罪（Natural crime）⁵³。

惟性交易議題真正的難題，不是其本身是否應定位為基本權利的問題，而是性交易開放形成一種職業後，就會產生性產業，性產業形成之後，除了可能衍生出國民健康及公共衛生等社會問題外，亦經常帶來販賣人口、毒品、賭博、暴力、強迫性交易、童妓、性剝削、妨害風化、組織犯罪、走私槍枝、毒品及洗錢等治安問題。從另一個角度觀之，不開放性產業，不代表這些問題就不存在或消失，亦無任何證據顯示不開放性產業就會使這些問題更少，但性產業不只是產業管理或是經濟議題，其背後還有很多牽扯問題⁵⁴。因此，為有效管理性交易及性產業，故各國政府無不制定相關政策或是立法加以管制。

⁵¹ Durkheim 認為，社會由於急遽的變遷與分化，使社會結構不斷解組，而文化目標與規範卻不能有效的昇華人性，因而產生社會迷亂（Anomie）現象，犯罪於是升高（參照許春金，犯罪學，臺北：三民，1986年）。因此，若視性交易為犯罪，而要加以改善的根本之道，乃是設法提昇社會的整體文化。章光明，警察政策，3版，桃園：尚曄，2018年3月，頁330-331。

⁵² 章光明，警察政策，3版，桃園：尚曄，2018年3月，頁330-331。

⁵³ 張甘妹，受害者學，作者自印，1991年，頁9；張平吾，受害者學，臺北：三民，1996年，頁202-203。

⁵⁴ 李惠宗，從法本質論談性交易行為作為一種職業自由—評釋字第666號解釋，月旦法學雜誌，176期，2010年1月，頁138-140。

就邏輯而言，從娼者或是嫖客的法律究責，可區分為以下幾種情形⁵⁵，以下分別說明之：

表 2- 1 性交易管理模式表

主體及法律責任		娼	
		罰	不罰
嫖	罰	A模式-均罰	B模式-罰嫖
	不罰	C模式-罰娼	D模式-均不罰

資料來源：修整自羅承宗，色即是空？——社維法性交易專區立法週年之考察，
玄奘法律學報，19期，2013年6月，頁6。

第一項 禁制主義(A 模式)

即娼嫖俱罰，完全禁止性交易。性交易在美國(除內華達州外)，除性交易行為本身外，教唆、居間媒介或以性交易為目的之遊蕩行為均被明文禁止，此種全面禁止性交易有關行為之規定，即所謂的性交易「犯罪化」⁵⁶。基本上美國性交易為犯罪之行為，大都以「不道德」為處罰之主要依據；其次，則認為性交易隱藏剝削，而無法有所「選擇」，更因女權運動之興起，反對性交易除罪，而以適當管理方式加以立法，導致除以礦產起家之內華達州外，美國各州對於性交易之規範，均採最嚴格之禁止規定。

美國有關性交易之規範，各州均有不同之規定。詳言之，對性交易行為本身，除內華達州將其授權給地方政府以決定是否合法化外，其餘各州均為明文禁止，即對賣淫者為刑事之處罰，而對於嫖客則有不同之處罰規定；對於性交易本身以外之助長或依賴行為，除內華達州對經註冊之妓女戶允許合法存在外，各州對

⁵⁵ 羅承宗，色即是空？——社維法性交易專區立法週年之考察，玄奘法律學報，19期，2013年6月，頁6。

⁵⁶ Robert T. Francoeur, Taking Sides: Classing Views on Issues in Human Sexuality 264(Robert T. Francoeur ed., 1987).

性交易之助長行為均加以禁止，惟各州禁止之行為態樣則均有不同⁵⁷。

從美國性交易發展的歷史來看，其性交易的歷史遠比其建國還久，而法律上對性交易之態度，則反反覆覆，道德上既希望禁止，然又有環境上之需要；事實上既禁絕不了，衛生疾病又有控制之必要；聯邦雖欲加以控制，然其控制又僅在跨州之運送行為而已，證明美國性交易之政策亦達到瓶頸之階段⁵⁸。

美國性交易問題中，可歸納以下結論：1、各州立法不盡相同，除內華達州外，其餘各州均對性交易採取否定之態度；2、法律之執行或法官之判決始終無法做到男女平等，賣淫者之懲罰遠高於嫖客；3、在本世紀後著重於管理措施之加強，而非以嚴刑峻法嚇阻娼妓問題之發生；4、女性角色在傳統觀念漸漸破除及淡化後，以往社會差別待遇之問題需要立法保障，尤其是娼妓問題最為嚴重；5、美國現今以較為開放之態度面對此一問題，但是對於合法或非法、犯罪化或除罪化、如何管理、社會成本效益等難題仍是爭論不休⁵⁹。

我國部分，已於1991年6月29日廢止之違警罰法，其中第3章(妨害風俗)第64條第1項第3款及第4款即是針對性交易及相關行為之處罰：「有左列各款行為之一者，處七日以下拘留或五十圓以下罰鍰或罰役：……三、意圖得利，與人姦宿，或代為媒合，或容留止宿者。四、姦宿暗娼者……。」前揭第3款即是處罰性工作者、皮條客和妓院，第4款則是處罰嫖客。

1991年內政部警政署於擬定社維法草案時，其中對娼、嫖雙方原本有俱罰規定，其係參考違警罰法第64條第1項第3款前段規定，禁止以取得報酬為目的而與人姦宿（處罰暗娼之立法理由），因此於第87條第1項第1款規定：「意圖得利與人姦、宿者，處7日以下拘留或1萬元以下罰鍰。」（處罰暗娼）。另因姦、宿暗娼，易傳染性病，故參考違警罰法第64條第1項第4款之規定（處罰嫖客之立法理由），於社維法草案第90條第3款規定：「姦、宿暗娼者，處3日以下拘留或2,000元

⁵⁷ 徐慧怡、陳純一，性交易主要立法例之比較研究，臺北市政府，2001年1月，頁36。

⁵⁸ 徐慧怡、陳純一，性交易主要立法例之比較研究，臺北市政府，2001年1月，頁41。

⁵⁹ 徐慧怡、陳純一，性交易主要立法例之比較研究，臺北市政府，2001年1月，頁64-65。

以下罰鍰。」該草案即採娼嫖俱罰之模式⁶⁰。

歷經多次立法院會會議討論，內政部警政署原先所提該法草案已被刪除部分條文後，原先草案第87條及第90條等規定，則合併為第87條條文，並於1991年6月28日第42次院會紀錄中，由朱鳳芝委員等40人提修正動議，意圖恢復被刪除之處罰嫖客規定，但經在場出席委員表決後，並未通過。

第二項 規制主義(B、C模式)

一、罰娼不罰嫖(C模式)

舊社維法第80條第1項第1款規定，意圖得利與人姦、宿者，處3日以下拘留或新臺幣3萬元以下罰鍰，究其原來之立法目的，旨在維護國民健康與善良風俗（參照立法院公報第80卷第22期第107頁）。依上開之規定，對於從事性交易之行為人，僅以意圖得利之一方為處罰對象，而不處罰支付對價之相對人。亦即，當時我國法律對性交易係採取以下的立場：1. 性交易係屬法律所處罰的違法行為；2. 罰娼不罰嫖。上開條文所處罰的對象係意圖得利而與人姦、宿的一方（即娼妓），而非性交易之他方當事人（即嫖客）。如前所述，該處罰規定經司法院釋字666號解釋文宣告與憲法第7條之平等原則有違，故應定期失效。

論者認為，有關舊社維法第80條之規制目的，是因為「有償」的性交易，不是性交行為本身。當性交易公開化，具有金錢交易可能性時，交易對象將變得複雜且多樣化，性濫交就容易發生，而易造成性病的流行。故該立法乃是希望透過禁止具有金錢交易的性行為，處罰性濫交，以達到防止性病蔓延的目的，是以，處罰性交易僅是手段，而非目的所在，而真正的目應是「為貫徹維護國民健康」⁶¹。

上開處罰寓有維護國民健康之目的外，參酌司法院釋字666號解釋理由書提

⁶⁰ 徐新淵、黃椿雄、黃啟賓，論色情與性產業之管理與取締，警學叢刊，42卷2期，2009年9月，頁141-143。

⁶¹ 李惠宗，從法本質論談性交易行為作為一種職業自由—評釋字第666號解釋，月旦法學雜誌，176期，2010年1月，頁138-139。

及：「社會秩序維護法第80條第1項第1款規定……旨在維護國民健康與善良風俗」。其意涵似乎可理解如下：性交易為一種不良風俗，從而不禁止便是「有背善良風俗」？論者認為風俗是一種約定俗成，並非經由制度性強制力所形成的一種行為模式，多數人在特定時空通常會習以為常地從事該特定行為，風俗通常會因時、因地而有不同。例如華人地區，清明時節進行掃墓、中秋節吃月餅，但法律並未規定清明節應掃墓，中秋節必須吃月餅。性行為的需求，「食色，性也。」此等行為古今中外並無不同，稱不上「風俗」，只是此種行為在一般評價上，不會有正面的評價；既非風俗，就沒有良窳的問題。從而性交易應稱不上「不良風俗」，故以維護善良風俗作為禁止性交易的行為，其論證上難臻周延⁶²，但因該行為可能造成公共衛生上的問題，的確必須予以正視⁶³。

二、罰嫖不罰娼(B模式)

我國已廢止之違警罰法第64條有處罰暗娼之規定：姦宿暗娼者，處7日以下拘留或50圓以下罰鍰或罰役⁶⁴。瑞典在1998年約有2,500名女性從事性交易服務，1999年懲罰嫖客之規定通過後，估計2003年實際經常從事性交易者降為1,500人⁶⁵。瑞典於1999年通過罰嫖不罰娼⁶⁶、嚴懲剝削的第三者的法律後，不但減少性

⁶² 如果社會秩序維護法第八十條第一項第一款之所以處罰性服務提供者，乃因違反「善良風俗」，則各縣市所訂的娼妓自治條例就沒有理由存在。因為國家不應容許明顯違反善良風俗的行為，從而基於違反善良風俗的行為，更不應該獲得國家公權力的維護，參照大法官釋字第666號許玉秀大法官協同意見書所列。

⁶³ 李惠宗，從法本質論談性交易行為作為一種職業自由—評釋字第666號解釋，月旦法學雜誌，176期，2010年1月，頁139。

⁶⁴ 違警罰法已於1991年6月29日經總統令廢止。

⁶⁵ 黃淑英等28名立法委員社會秩序維護法第80條修正草案，立法院第7屆第3會期第15次會議議案關係文書，院總第1409號，委員提案第9062號，2009年5月24日，頁0167-0171。

⁶⁶ 關於單獨罰嫖之立論基礎，主要在於：「從娼的都是社會的弱勢，所以不應該處罰要處罰的是那些想要以金錢來滿足自己性慾的嫖客」，參見高玉泉於台灣法學雜誌主辦：「釋字第666-秩序維護法第80條違憲理由檢視學術研討會」之與談紀錄，刊載於台灣法學雜誌公法特刊，2010年8月，第95頁。然而，瑞典的社會結構是否與臺灣相符，而能移植北歐經驗，恐有疑義，就像從娼者都是社會弱勢是個錯誤的前提，嫖客都是想要以金錢滿足自己性慾也是個錯誤的假設，本文以為嫖客也有部分是社會底層的人士，基於解決性需求而有嫖妓之行為，難以全部皆以花錢買娛樂之角度視之，林俊延，釋字第666號解釋與性交易合法化問題之研析，警大法學

交易市場規模，更減少人口販運犯罪，數據顯示有相當成效。瑞典另有社會配套方案幫助婦女脫離賣春，其每年有約400到600的人口販運女性受害者，人數僅為鄰近國家的1成。

國外部分，以瑞典為代表，該國原則上是不處罰性交易的性工作者，僅於性工作者於公共場所有干擾公共安寧之情形或違反社會道德風俗行為時，才會被警方逮捕。瑞典性交易管制方式之所以採取「罰嫖不罰娼」，主要是因為1980年代初期開始，該國女性主義主張嫖客應被視為罪犯，這些有權用錢購買性服務者，是賣淫及人口販運問題的根源，而身在淫窟的婦女及少女是男性暴力下的受害者。在部分婦女團體的努力下，於「婦女防暴法」（亦有譯為「禁止購買性服務法」⁶⁷）制定前後所舉辦的幾次投票顯示，約有8成的瑞典人民支持該項法令，於是該國1999年通過施行「婦女防暴法」，規定從事性交易的嫖客及助娼行為者，得處罰金或6個月以下有期徒刑，他人出錢提供性交易，亦受此法之規範。2005年修正「婦女防暴法」，將對嫖客及助娼行為之處罰條文，分別調整至瑞典刑法第6章中第11條及第12條⁶⁸。

瑞典官方宣稱經統計1999年法案通過時，尚有2,500位性工作者，至2002年時，則減少為1,500位，就此，反對瑞典該管理模式者提出以下質疑：由於警方依法抓嫖客，導致嫖客減少或轉向找尋更隱密的性工作者，同時性工作者為了不讓客源流失，亦不敢像以往一樣公開活動，所以更加倚賴性交易第三人。因為性工作者地下化的緣故，政府機構更難接觸需要幫助的性工作者，導致官方數據有明顯的落差⁶⁹。並有研究指出，瑞典1999年通過施行之婦女防暴法，雖不罰娼

論集，20期，2011年4月，頁160。

⁶⁷ 顧燕翎，性交易的禁制與除罪：台灣婦女運動的性政治，2011年11月3日，取自：<http://feminist-original.blogspot.com/2011/03/blog-post.html#more>，最後瀏覽日：2021年2月8日

⁶⁸ Gunilla Ekgerg 著，方曄婷等摘譯，禁止賣春之瑞典模式：最能防止賣淫和人口販運的著施，收錄於「妓女聯合國」，台北市日日春關懷互助協會，2007年，頁148-152。

⁶⁹ 顧燕翎，性交易的禁制與除罪：台灣婦女運動的性政治，2011年11月3日，取自：<http://feminist-original.blogspot.com/2011/03/blog-post.html#more>，最後瀏覽日：2021年2月8日。

，但實際上藉由處罰她們的客人限制了她們公開活動⁷⁰。

1999年婦女防暴法通過施行後，罰嫖不罰娼之規定，本欲保護性工作者，處罰剝削者，惟實際結果卻間接處罰性交易服務者，使得性工作者沒有時間挑選顧客或對顧客提出要求(例如戴保險套)，或者在受到暴力對待或剝削時不敢找警察保護。Levy和 Jakobsson的研究指出，在該管理模式，瑞典的性交易轉向地下化，賣淫者處境不僅更弱勢，衛生健康問題亦嚴重，政府對於性工作者仍存在歧視現象，導致性工作者難以獲得協助(處境更脆弱、缺乏資源、面對更大的競爭、價格更低、缺乏與交易者溝通的時間、容易遇到暴怒的客人也不敢聲張、客源愈來愈少等)⁷¹。

此外，瑞典警察查獲嫖客主要是以性工作者為源頭。嫖客害怕被抓，交易減少或轉向找室內的性工作者，街頭的性工作者只好削價競爭，實際上反而對性工作者不利，形式上看來娼妓似乎變少，但是在網路和地下化的數量比想像中的多。性交易下的結果，使得性工作者遭受較多的暴力，尤其是被皮條客控制的外國婦女⁷²。再者，嫖客因為害怕被逮捕，於發現性工作者受到暴力脅迫或有危險時，亦不敢舉報⁷³。

總而言之，被譽為對性交工作懲罰性較低及性別意識較高的瑞典法政策模式，將嫖客視為罪犯，以保護從事性工作的婦女，將其視為被害人，惟專法自1999年通過施行後，實際結果卻與立意良善之立法目的背道而馳。法律之施行不僅沒

⁷⁰ 顧燕翎，性交易的禁制與除罪：台灣婦女運動的性政治，2011年11月3日，取自：<http://feminist-original.blogspot.com/2011/03/blog-post.html#more>，最後瀏覽日：2021年2月8日。

⁷¹ Jay Levy & Pye Jakobsson(2014), Sweden's abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden's sex workers, *Criminology & Criminal Justice*, Vol. 14(5) 593 - 607.

⁷² Global Commission on HIV and the Law, HIV and the Law: Risks, Rights & Health, 40(2012), <https://hivlawcommission.org/wp-content/uploads/2017/06/FinalReport-RisksRightsHealth-EN.pdf>, last visited Feb. 8, 2021.

⁷³ Pye Jakobsson 口述，張榮哲等摘譯，罰嫖不罰娼的瑞典模式：執行困難、禁娼無效，收錄於「妓女聯合國」，台北市日日春關懷互助協會，2007年，頁140-143。

有改善性工作者之生活，實際上反而有惡化的情形。性交易地下化的結果，導致性工作者遭受更多暴力；再加上證據取得不易，性工作者自認非受害者而不願指證嫖客，導致極少數的嫖客受到起訴及定罪。

三、專區內不罰、專區外娼嫖俱罰(修正A模式)

以臺灣現行社維法第80條第1款為例，其規定如下：從事性交易處新臺幣3萬元以下罰鍰，但若符合第91條之1第1項至第3項之自治條例規定者，不適用之⁷⁴。第91條之1第1項則規定「直轄市、縣(市)政府得因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理。」專區內之性交易合法，娼嫖皆不罰，學者將該制稱為「有限制性的性交易容許說」⁷⁵。易言之，現行法律對性交易的是否合法與娼嫖的處罰，即採原則娼嫖俱罰、例外不罰之模式。運用框架式規範之模式授權由地方立法，由直轄市、縣(市)政府決定是否依其自治條例設性交易專區，於專區外之性交易違法，娼嫖皆罰。

依上開規定內容分析，新制特點如下⁷⁶：

⁷⁴ 社會秩序維護法第80條之修正理由如：

一、為符合司法院釋字第666號解釋所示平等原則之意旨，第1項第1款規定修正為從事性交易者，交易雙方均處罰。另拘留涉及人身自由之限制，對從事性交易或在公共場所或公眾得出入之場所，意圖性交易而拉客者處以拘留，並非最小侵害之手段，有違反比例原則之虞；至原第2項送交教養機構習藝之規定，屬處罰性質，實務已不再執行，且依司法院釋字第666號解釋意旨，對意圖得利而為性交易之人，應積極施以職業訓練、輔導就業，使其不再需要以性交易作為謀生工具，爰刪除序文處3日以下拘留之規定，並刪除第2項。

二、本於「適度開放，有效管理」之原則，修正條文第91條之1授權地方政府得本自治原則，規劃得從事性交易之區域及其管理。惟於上開特定區域及目前依各地方政府娼妓管理自治條例管理之妓女戶之外，仍不得從事性交易，違反者，性交易雙方皆罰，爰增訂第一款但書。

三、為維護公共秩序與社會安寧，原第1項第2款於公共場所或公眾得出入之場所意圖進行性交易而拉客者，仍予處罰；至於在公共場所或公眾得出入之場所意圖媒合性交易而拉客之行為，則移列至修正條文第81條第2款規定處罰，爰修正第2款文字。

四、因兒童及少年性交易防制條例第二條對於性交易已有定義，為維法律用語解釋一致性，本法不再另行定義。

⁷⁵ 蔡茂寅，性交易專區設置的行政法課題，月旦法學教室，113期，2012年3月，頁78；羅承宗，色即是空？——社維法性交易專區立法週年之考察，玄奘法律學報，19期，2013年6月，頁5。

⁷⁶ 洪文玲，社會秩序維護法與案例研究，收錄於許福生編：警察法學與案例研究，2020年，臺

- (一)在特定區域內且取得性交易服務者證照者，得合法從事性交易及媒合行為。
- (二)性交易服務者即使在特定區域內，若未取得證照，仍不合法，應受罰鍰處罰，惟不處自由罰。廢除收容習藝制度，改由直轄市、縣（市）政府依性交易服務者之申請，提供其輔導轉業或推介參加職業訓練，非屬強制處分之性質。而對在非特定區域內媒合性交易者違法，提高處罰程度，併處自由罰與金錢罰。
- (三)禁止拉客及廣告行為。無論是否在專區內，拉客一律依社維法處罰。廣告之處罰依據則在自治條例。
- (四)性交易服務者拉客，只處罰鍰；而媒合者拉客，法定罰鍰額度為1萬元以上5萬元以下，上限提高至5萬元，超過總則第19條規定之3萬元上限。且併處自由罰與金錢罰，有別於舊法選處之體例。惟若有法定加重事由，解釋上仍應適用總則第19條規定以6萬元為限，而非第30條加重至1/2。
- (五)事務管轄方面，違法性交易之取締與處罰由警察管轄。但對媒合者，則須移送法院處罰。

在裁罰基準方面，2011年11月4日新法施行後，違法從事性交易行為之裁罰機關，已由地方法院簡易庭改為警察機關，爰內政部警政署訂定「警察機關處理社會秩序維護法第80條、第81條及第91條之1案件應行注意事項」⁷⁷，函知各警察機關據以執行，內含違反社維法第80條案件之一般性裁罰基準如下：「第1次違反者，裁處1,500元以上，未逾6,000元；第2次違反者，裁處6,000元以上，未逾12,000元；第3次以上違反者，裁處12,000元以上至30,000元」。除上開裁罰基準，警察機關應另參酌社維法第26條「再犯之加重處罰」、第28條「量罰時應審酌之一般情狀」及第29條「情節可憫恕者之減免處罰」等相關規定妥適裁處。

其次，是就我國現行模式的評論。論者認為，現行社維法採取折衷說之作法

北：五南，頁 304-305。

⁷⁷ 內政部警政署 2013 年 8 月 22 日警署行字第 1020134019 號函，有關查處涉嫌刑法妨害風化罪及違反社維法妨害風俗行為案件應加強辦理。

，即「專區內兩不罰」、「專區外兩罰」之政策，並未就全國範圍事先妥為規劃可能適合設置專區之地點（應考慮包括設置專區對地方可能之不利影響、減少影響之對策以及衡平公、私利益上之對立衝突等），亦未實際徵詢地方自治團體之意願，而貿然將設置專區之權責劃由地方政府管轄，導至地方聞言皆退避三舍，不願設置專區。是故，就結果論而言，既然在全國範圍內並未有性交易專區之設置，則行政院所行者乃是一種「娼、嫖併罰」的「性交易禁止說」⁷⁸。

隨著計畫行政的重要性日益增長，行政機關在向立法機關提出法案前，除通常之立法影響評估外，為求行政目標能透過立法方式確實達成，必須先有通盤計畫，確實評估如何立法方能達成行政目標，以避免制定「無效」（此處指無助於達成行政目標）之法律。亦唯有確實能達成行政目標之立法，方屬「有效」之立法，而如果於提出法案前甚至未有此等通盤計畫，導至行政（及立法）目標無由藉此達成，則行政即不能免於無所作為的怠惰之責。唯有行政機關妥為規劃，才能確保社會在安定的軌道上運行。行政一旦怠惰，則社會秩序與安定性必遭衝擊⁷⁹。

此外，就社維法第91條之1規定可知，地方自治團體就性交易區域之規劃及管理固享有（自治條例）立法權及執行權，但此是否即為上述之由地方負「政策規劃及行政執行責任」事項？似仍有疑義。此觀諸上揭社維法之授權規定甚為瑣細（可能已超出框架性立法之域），大幅限縮地方之立法權；又使用「得因地制宜」之用語，顯然其授權性遠高於義務賦課性甚明。易言之，依上揭社維法之規定，地方自治團體固有管理性交易之權，但似不負其責。有權設置，此時當然有權管理；但若不設置，則亦無義務違反之虞。若果如此，則仍與上揭地制法關於自治事項之定義規定並不完全相符，因此若強言其屬自治事項，充其量亦僅為地方有權無責之「不完全自治事項」⁸⁰。

⁷⁸ 蔡茂寅，性交易專區設置的行政法課題，月旦法學教室，113期，2012年3月，頁76。

⁷⁹ 蔡茂寅，性交易專區設置的行政法課題，月旦法學教室，113期，2012年3月，頁76-77。

⁸⁰ 按依地方制度法第18條第1至12款、第19條第1至12款之規定，直轄市及縣（市）之

第三項 廢止主義(合法化，娼嫖不罰-D 模式)

一、日本

日本原則上採縱娼政策，對於妓女的賣春行為，除「以妨害風俗之方法」為之者，將處刑罰及輔導處分者外，妓女的賣春行為本身並不直接受罰，至於其他有關賣春之拉客、媒介或提供場所等行為，則以同法第6至16條之刑罰規定予以處罰。但表面上非屬賣淫之風俗營業，則准許其在一定條件下合法經營。從而，日本賣春產業的核心行為與周邊行為係分開處理。核心行為由賣春防止法（按：日文為売春防止法。以下皆稱為賣春防止法）規範，周邊行為則由風俗營業法（按：日文為風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律。以下皆稱為風俗營業法）規範。

(一) 賣春防止法

日本之賣春防止法訂定於1956年，戰前有關賣春處罰之規定在本法之後，皆予廢除。1995年修正之賣春防止法，除賣春行為不設罰則外，有關賣春之周邊行為，僅設了第6至第10條的處罰條文。但2016年的新法，則將周邊行為的處罰增加到第16條⁸¹。

日本2016年最新修正之「賣春防止法」，其章節如下：第一章總則（第1~4條）、第二章刑事處分（第5~16條）、第三章輔導處分（第17~33條）、第四章更生保護（第34~40條）及附則（施行日期及施行細則）。茲將第1條至第16條依序翻譯於下：

表 2- 2 日本 2016 年修正之賣春防止法條文摘譯表

條次	內容
第一條 (目的)	本法目的乃鑑於賣春有害人性尊嚴、違反性道德，並將紊亂社會善良風俗，故除處罰助長賣春之行為外，並參照個人品

列舉自治事項中，並未有明顯涵蓋性交易管理之事項，因而判斷該等事務是否屬自治事項？其判準應該求諸第 18 條第 13 款及第 19 條第 13 款之剩餘事項概括規定，即「其他依法律賦予之事項」。而此概括條款因其規定抽象，並未明示實體內容，因此又須以同法第二條第二款「自治事項」之定義規定為判準。換言之，「法律規定應由該（自治）團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項」，即為自治事項。蔡茂寅，性交易專區設置的行政法課題，月旦法學教室，113 期，2012 年 3 月，頁 79-80。

⁸¹ 有關日本性交易管理制度部分，係本研究團隊諮詢開南大學法律學系教授鄭善印整理所得。

	性與環境後，對有賣春之虞之婦女，採取輔導處分及更生保護等措施，以防止其賣春。
第二條 (定義)	本法所謂賣春，指以接受對價，或事先約定對價，而與不特定對象性交之謂。
第三條 (禁止賣春)	任何人不得賣春或買春。(但本條卻未定罰則)。
第四條 (適用本法之 注意事項)	適用本法時，應注意勿不當侵害國民之權利。
第五條 (勸誘等) ⁸²	以賣春為目的，而有以下各款行為之一者，處6月以下有期徒刑或1萬元以下罰金： 一、以公眾可見之方法，勸誘他人買春者。 二、為勸誘他人買春而在道路或其他公共場所，堵塞他人行進方向或為糾纏行為者。 三、以公眾可見之方法候客，或以廣告或其他相類之方法引誘他人買春者。
第六條 (周旋等) ⁸³	周旋賣春者，處2年以下有期徒刑或5萬元以下罰金。 以周旋賣春為目的而有下列各款行為之一者，其處罰與前項同。 一、勸誘他人買春者。 二、為勸誘他人買春而在道路或其他公共場所，堵塞他人行進方向或為糾纏行為者。 三、以廣告或其他類似方法，引誘他人買春者。
第七條 (以強制使人 賣春)	以欺罔或強制方法使人賣春，或利用親屬關係等影響力使人賣春者，處3年以下有期徒刑或0萬元以下罰金。 以強暴、脅迫方法使人賣春者，處3年以下有期徒刑或併科10萬元以下罰金。 前二項之未遂犯罰之。
第八條 (收受對價等)	犯前條第一項或第二項之罪，已收受賣春對價之全部或一部，或已為對價之要求或期約者，處5年以下有期徒刑併20十萬元以下罰金。 對賣春者，利用親屬關係之影響力，要求提供對價之全部或一部者，處3年以下有期徒刑或10萬元以下罰金。
第九條	為使人賣春而貸予前金或以其他方法給予金錢或其他財產

⁸² 日本國語辭書，【勸誘】係指勸誘他人使為某事，例如「保險之勸誘」、「被勸誘進入劇團」。日本司法實務上，勸誘賣春對方，亦即買春者，或隨機詢問或以廣告揭示等行為，得依本條處罰。為使不分男女皆得處罰，即使在床上對不特定多數人勸誘購買自身的女性，亦得處罰。若以臺灣法制理解，勸誘就是社違法的拉客。

⁸³ 周旋指居間、斡旋、仲介等行為，具體而言，實際上乃指居於賣春者與買春者兩者之間互為協調之意。此處亦不分男女皆得處罰。若以臺灣法制理解，周旋應該就是媒介。

(貸予前金)	上之利益者，處3年以下有期徒刑或10萬元以下罰金。
第十條 (訂立使人賣春契約)	訂立以使人賣春為內容之契約者，處3年以下有期徒刑或10萬元以下罰金。 前項之未遂犯罰之。
第十一條 (提供場所)	知情而提供賣春之場所者，處3年以下有期徒刑或10萬元以下罰金。 以提供賣春之場所為業者，處7年以下有期徒刑併科30萬元以下罰金。
第十二條 (以使人賣春為業者)	以自己占有或管理或自己指定之場所，供賣春者居住並使其賣春者，處10年以下有期徒刑併科30萬元以下罰金。
第十三條 (提供資金等)	知情而提供第十一條第二項營業所需資金，或提供土地或建物者，處5年以下有期徒刑併科20萬元以下罰金。知情而提供前條營業所需資金、土地或建物者，處7年以下有期徒刑併科30萬元以下罰金。
第十四條 (兩罰規定)	法人之代表人或法人或自然人之代理人、使用人或其他從業人員，犯與法人或自然人業務有關之第九條至前條之罪者，除除罰其行為人外，對於法人或自然人亦處以各本條之罰金。
第十五條 (併科規定)	犯第六條、第七條第一項、第八條第二項、第九條、第十條、或第十一條第一項之罪者，得併科有期徒刑及罰金。犯與第七條第一項有關之同條第三項之罪者，亦同。
第十六條 (緩刑之特例)	犯第五條之罪者，於宣告其罪應處有期徒刑時，不適用刑法第二十五條第二項但書(按指：保護管束中更犯罪者仍得緩刑)之規定。犯本法第五條之罪，因適用刑法第五十四條第一項(按指：從一重處斷)後，被處有期徒刑時，亦同。

(二)風俗營業法

以下分別就管理對象、管理方法分別說明之：

1、管理對象

(1)1985年日本風俗營業法之管理對象

根據1985年日本風俗營業法管理的對象有4種：第一種是「風俗營業」(規定在該法第二條第一項)，第二種是「風俗關連營業」(規定在該法第二條第四項)，第三種是「深夜飲食店營業」(規定在該法第三十二、三十三條)，第四種是「表演場營業」(規定在該法第三十五條)。

第1種的「風俗營業」，指的是：(一)酒家及其他以設備供客人跳舞，並接待客人讓客人飲食之營業；(二)有女陪侍酒店、料理店、咖啡屋及其他以設備

接待客人並促其遊興或讓其飲食之營業（前（一）以外之營業）；（三）夜間俱樂部及其他以設備供客人跳舞並讓客人飲食之營業（前（一）以外之營業）；（四）舞廳及其他以設備供客人跳舞之營業（前（一）及（三）以外之營業）；（五）喫茶店、酒吧及其他以設備讓客人飲食，而其客席之照明度在國家公安委員會規則所定標準10燭光以下之營業（前（一）至（三）以外之營業）；（六）喫茶店、酒吧及其他以設備讓客人飲食，而從外部不易透視內部，且客席面積不足5平方公尺之營業；（七）麻將屋、柏柏青哥屋及其他以設備供客人遊藝，而有誘發其射倖心之虞之營業；（八）擺設吃角子老虎、電視遊樂機及其他可超越原本用途而有誘發射倖心之虞的遊藝設備（以國家公安委員會規則所定者為限）之店舖，及其他與此相類，在區隔設施內（供旅館業及其他營業使用，或此等營業之伴隨設施而為政令所定者，不在此限），擺設該等遊藝設備供客人遊藝之營業（前（七）以外之營業）。

第2種「性風俗關連營業」，指的是：（一）經營設有個室之浴場設施，且在個室內提供與異性客人身體接觸勞務之營業（*即俗稱之土耳其浴）；（二）經營專為誘發性好奇而裸體之表演場，及其他顯著影響善良風俗或少年健全發育之表演場而為政令所定之營業（*即俗稱之脫衣舞場）；（三）經營專供異性伴侶住宿（包含休息）之用，並設有政令所定設施之營業（*即俗稱之愛情旅館或汽車旅館）；（四）經營在店舖內販賣或出租，專為誘發性好奇心之相片及其他政令所定之物之營業（*即俗稱之成人商店）；（五）經營除前述各款以外，顯著影響善良風俗、清靜的風俗環境或少年健全發育，而為政令所定之營業（限於與性風俗有關者）。

第3種「深夜飲食店營業」，指的是：（一）深夜以設備讓客人飲食，而為風俗營業或風俗關連營業以外之營業；（二）酒吧、酒場及其他深夜提供客人酒類之營業。

第4種「表演場營業」，指的是：電影、戲劇、音樂會、運動會、及經營其他表演才藝或供人參觀之營業。

(2)2021年日本風俗營業法之管理對象

日本在2018年修正風俗營業法，雖管理的對象仍維持4種，但內容卻擴大許多，尤其是與賣春直接相關的「風俗關連營業」，多了許多種類。新法規範的對象有以下4種：

第1種為「風俗營業」，內容與1985年的舊法約略相同。(其所規範的麻將屋、柏青哥屋等也約略相同)。

第2種為「性風俗關連營業」，又分成五類。第1類為店鋪型性風俗營業，例如土耳其浴、時尚健康館、偷窺屋、脫衣舞場、愛情旅館、成人商店、約會喫茶；第2類為無店鋪型性風俗營業，例如派遣型時尚健康業、成人電影販賣業；第3類為店鋪型異性電話介紹業；第4類為無店鋪型異性電話介紹業；第5類為網路成人電影業。

第3種為「深夜飲食店營業」，內容與1985年的舊法約略相同。

第4種為「派遣接客業」，內容為於風俗營業等店因時間因素結束營業時，利用該場所派遣自有人員前往持續接客之營業。

2、管理方法

依該法第3條第1項規定「經營風俗營業者，應依風俗營業的種別，就各該營業所，申請管轄該營業所所在地都道府縣公安委員會之許可」；又，該法第27條第1項規定「經營店鋪型性風俗關連營業者，應依性風俗關連營業的種別，就各營業所，向公安委員會提出記載下列事項之申報書」；再者，該法第31條之1規定「經營無店鋪型性風俗關連營業者，應依性風俗關連營業的種別，就各事務所，向公安委員會提出記載下列事項之申報書」(網路成人電影業亦同)；第33條第1項亦規定「經營酒吧、酒場及其他深夜提供客人酒類之飲食店營業者，應就各營業所，向公安委員會提出記載下列事項之申報書」。此外，對於「派遣接客業」，則無任何應得許可或應提申報之規定。

由此可知，日本的風俗營業法對於(一)風俗營業的管理方法，是採「許可制」，而對(二)則採「申報制」。茲將該二制下的申請(或申報)對象、審查標準、申請手續、附隨義務，分別以下表分項敘述之：

表 2- 3 日本風俗營業及性風俗關連營業與深夜提供客人酒類之飲食店營業之管理方法一覽表

管理對象	風俗營業	性風俗關連營業及深夜提供客人酒類之飲食店營業
管理方法	許可制	申報制
申請（或申報）對象	業者應向各營業所所在地之都道府縣公安委員會，提出申請書請求許可。此申請書又需經由管轄各營業所之警察分局長轉送。亦即，雖然申請對象在名義上為地方公安委員會，但實際上發生作用的卻是各地警察分局（風俗營業法第3條及同法施行規則第1條之規定）	依風俗營業法規定，性風俗關連營業者，無論有無店鋪皆應就各營（事）業所，向（管轄之各地）公安委員會提出申報書，而此申報書依本法施行規則第一條第二項，亦需經由所轄之各地警察分局長。（另外，酒吧、酒場及其他深夜提供客人酒類之飲食店營業，亦採申報制）。
審查標準	<p>人</p> <p>下列各款之申請人，不應給予許可（風俗營業法第4條第1項規定）：</p> <p>(1) 禁治產人、準禁治產人或破產尚未復權者。</p> <p>(2) 受1年以上徒刑之宣告，或犯未經許可經營風俗營業等罪、公然猥褻罪、公然陳列猥褻物品罪、引誘良家婦女與人姦淫罪、賭博或常業賭博罪、勸誘賣春等罪、使人從事有害公眾衛生之業務罪、派遣勞工從事有害公眾衛生之業務罪、使未滿18歲人從事危險業務罪、使未滿15歲兒童從事酒席招待或姦淫等罪，而受1年未滿之徒刑或罰金之宣告，自其執行終了或不執行之日起，未滿5年者。</p> <p>(3) 有相當理由足認為，有國家公安委員會規則所定，集團性或常習性為暴力不法行為或其他犯罪行為之虞者。</p> <p>(4) 精神病患或麻藥、大麻、鴉片、安非他命中毒者。</p> <p>(5) 因違法致被撤銷營業許</p>	<p>性風俗關連營業（如土耳其浴）的概念，原本在1985年以前的舊風俗營業取締法時代並不存在，迨本法大修時，對該種營業本有：1. 全面禁止2. 採許可制3. 採申報制等三個議案，但因風俗關連營業並非絕對會有違法行為，且憲法上營業自由之保障仍須兼顧，故不能全面禁止；此外，若採許可制，則易於被人誤認，政府承認此種以性為商品之營業，且政府從來即無法掌握此種營業之實態，即使採許可制，亦無法明確規定其內部應有如何之結構及設備。故只能採申報制，在該等營業有違反刑法情事時，即直接以刑法對付之。</p> <p>但因申報制並不能作實質審查，故亦無所謂審查標準可言。</p>

	<p>可，自撤銷之日起未滿5年者。</p> <p>(6)應繳還許可證之人，自繳還之日起未滿5年者。</p> <p>(7)為前款所定期間內因合併而消滅之法人的從業人員，或為撤銷營業許可之公聽會公告日前60日內營業之從業人員，而自該法人消滅或營業繳還許可證之日起，未滿5年者。</p> <p>(8)關於營業，無成年人能力之未成年人。但該未成年人為風俗營業者之繼承人，且其法定代理人無前條各款之一者，不在此限。</p> <p>(9)從業人員中有人符合第1款至第7款之一之法人。</p>	
	<p>物</p> <p>申請之營業所有下列各款之一者，不應給予許可(風俗營業法第4條第2項)：</p> <p>(1)營業所的結構或設備(柏青哥店之遊藝機除外)，依風俗營業之種別，不符國家公安委員會規則所定技術上之標準時。</p> <p>(2)都道府縣條例，為保全良好風俗環境，認有特別限制之必要，而依政令所定標準指定限制地區，該營業所位於該地區內時。</p> <p>(3)對營業場所聘任之管理人，有相當理由不予認可時。</p> <p>另風俗營業法第4條第3項又規定，「經營柏青哥、迴轉式遊藝機、排列球遊藝機、麻將球遊藝機等營業，其營業所設置之遊藝機，有顯著誘發客人射倖心之虞，而符合國家公安委員會所定標準時，公安委員會對該營業</p>	

	亦得不予許可」。	
申請手續	<p>1. 風俗營業法第5條第1項規定，經營風俗營業者，應向公安委員會，提出記載下列各款之申請許可書，並添加記載營業方法之書類及其他內閣府令所定之書類：</p> <p>(1)姓名、名稱及住所，為法人時其代表人之姓名。</p> <p>(2)營業所之名稱及所在地。</p> <p>(3)風俗營業之種別。</p> <p>(4)營業所結構及設備之概要。</p> <p>(5)管理人之姓名及住所。</p> <p>(6)為法人時，其從業人員之姓名及住所。</p> <p>此外，內閣府令所定書類之應記載事項，種類繁多，其中以「營業所平面圖及營業所周圍簡圖」最為重要。</p> <p>2. 同法同條第2至第4項規定，公安委員會對於許可的申請，准許時，應交付許可證；不許時，應告知申請人。許可證亡失時，受許可人應速報知公安委員會，並申請再交付。</p>	<p>風俗關連營業者，依風俗營業法第27條第1項及本法施行規則第35條第2項之規定，應於開業10日前，提出記載下列事項之申報書：</p> <p>1. 姓名、名稱及住所，為法人時其代表人之姓名</p> <p>2. 營業所之名稱及所在地</p> <p>3. (店鋪型)性風俗關連營業之種別</p> <p>4. 營業所之結構及設備概況</p> <p>5. 統合管理營業所業務者之姓名及住所</p>
附隨義務	<p>1. 誠實申報義務。若以不正手段獲得許可(或下3.所述之承認)，將被撤銷許可證，並被處2年以下有期徒刑或科或併科200萬元以下罰金(未得許可即行營業者，亦同)(同法第49條第1項)。</p> <p>2. 許可證揭示義務。</p> <p>3. 風俗營業者死亡時，若繼承人願意繼承，應於60日內申請公安委員會承認，並申請換證；公安委員會不予承認時，繼承人應繳還許可證。若繼承人不提申請即為營業，則為無照營業，將被處2年以下徒刑或科或並科200萬元以下罰金(同法第49條第1項)。</p> <p>4. 營業所之結構及設備變更時，應先得公安委員會之承認；許可申請書上之若干記載事項有變更或營業所之結</p>	<p>申報制之附隨義務不若許可制之嚴格，其重要者約有以下幾項：</p> <p>1. 誠實申報義務。</p> <p>2. 營業有廢止或申報事項有變更時(營業種別變更時，不在此限)，應向公安委員會申報。</p> <p>3. 不得在本法或條例禁止區域內營業。</p>

	<p>構及設備有輕微變更時，應向公安委員會提出申報書。若未得承認即行變更，將被處罰。</p> <p>5. 繳還許可證義務。</p> <p>6. 不可將許可證出借他人。若風俗營業者違反此義務，則將被處2年以下有期徒刑或科或並科200萬元以下罰金(同法第四49條第1項)。</p>	
<p>應遵守事項</p>	<p>在許可制之下，「風俗營業」之業者應遵守的事項繁多，大別之約有(風俗營業法第3章第12條至第20條)：</p> <p>(一)結構及設備的維持(二)營業時間的限制(三)照明度的管制(四)噪音及振動的管制(五)廣告及宣傳的管制(六)費用的揭示(七)禁止少年進入的揭示。</p> <p>違反這些事項，並非立刻受到刑事處分，只是將受公安委員會的「指示」(風俗營業法第25條。此指示之法律性質有認為係行政處分者，但因其並不直接發生法律效果，故認其為觀念通知較妥)而已，再違反指示，將受六個月內的停業處分。但違反應遵守事項「明顯」有害善良風俗或清靜的風俗環境時，亦可直接為6個月內的停業處分(風俗營業法第26條)若再違反停業處分，才有2年以下有期徒刑或科或併科200萬元以下罰金之刑事處罰。</p> <p>此外，風俗營業法第21條另授權給都道府縣，在風俗營業者之行為有害於「善良風俗或清靜的風俗環境，或為防止有害少年健全發育之行為」時，得以條例(地方法規)為必要之限制。</p>	<p>申報制依風俗營業法第27條至第31條規定，業者應遵守之事項為：</p> <p>(一)禁止廣告與宣傳(二)不得設於禁止營業之區域(三)內閣府令及地方自治條例得限制其在深夜營業(四)禁止以看板、貼紙、傳單或其他方法製作廣告或為宣傳(五)禁止18歲以下之人進入(六)禁止拉客。</p> <p>若違反這些規定將受到公安委員會的「指示」，再有違反，或營業行為「顯著」違反善良風俗或有害青少年時，得定8個月以下時間令其停業，再有違反停業規定時，則將被處2年以下有期徒刑或科或併科200萬元以下罰金。並且，公安委員會將於停業期間在其營業處所出入口張貼公告。</p>

二、荷蘭

荷蘭不是性開放的國家，卻是一個務實的國家，從歷史來看，真正禁娼的時間很短，大部分時間採取容忍的態度。兩百多年來荷蘭的性產業政策經過多次改變：從消極容忍轉變為積極容忍，再經過合法化，又在合法化之下避免失控而走

向限縮產業規模。同時在管理手段上也不斷因應當下的執行狀況和社會反應而做出調整，努力改善性工作者的工作條件，提升其自主性⁸⁴。以下回顧其歷史過程：

(一)1810年娼妓合法化

荷蘭自1810年即將娼妓合法化，但禁止經營娼館以及媒介色情的營利行為。1911年修正公共道德法(Public Morality Act)，立法禁止經營娼館及媒介色情的營利行為，俗稱「妓院禁令」(brothel ban)，惟不禁止性工作。不過，由於執法未落實，對業者採取消極容忍的態度，地方政府與警察除查緝類似毒品、組織犯罪或人口販運等案件，會附隨關閉幾間妓院，其餘時間則聽任娼館在不破壞公共秩序的前提下，於特殊的地點以小規模、隱秘的方式營業，致查緝上亦有一定難度⁸⁵。

(二)1988年刪除刑法第250條

1988年荷蘭刪除刑法第250條之規定，使性工作正式成為合法職業，但娼館仍不合法。法律明訂不得全盤禁止的前提下，授權各個地方政府透過發放執照的方式對此行業加以規範管理，在某些城市造成以都市規劃來達到實質禁娼、限縮性產業的效果，或者禁止某種形式的娼妓工作，例如櫥窗妓女。

(三)2000年娼館合法化

1993年國會先通過了以暴力、欺騙或濫用權威使人為娼者，判刑6年的法律，1999年再通過刑法第250a條修正案，不再著重處罰妓院經營者或是媒介者，正式將娼館也合法化，並於2000年10月1日起實施，明文規定地方政府不得全面禁娼，由各地方政府以發放執照的方式進行管理。

⁸⁴ 顧燕翎，荷蘭性交易管理之過去與現在，2018年11月9日，取自：<http://feminist-original.blogspot.com/2018/11/management-of-sex-trade-in-netherlands.html#more>，最後瀏覽日：2021年2月8日。

⁸⁵ 荷蘭人稱此種現象為Gedogen，一般譯為「實用主義的寬容」(pragmatic tolerance)，認為地方政府基於城市的需要，才寬容妓院的存在，但亦有學者認為應譯為「管理的寬容」(regulated tolerance)，乃基於政府並非完全沒有法的放任，只是考量現實才採取讓妓院自我管理的態度。Chrisje Brants, The Fine Art of Regulated Tolerance: Prostitution in Amsterdam, *Journal of Law and Society*, 25(4), pp.621, 624(1998).

(四)2000修正刑法第250a條

2000年荷蘭通過刑法第250a條修正案之目的主要有以下6項：1、管制對娼妓之剝削控制並管理自願從事性工作者的發展，並且透過市政府發照之手段以達該目的；2、懲處強迫賣淫：對抗強迫他人從事性交易並剝削性工作者之人；3、保護未成年人，避免使其進入性產業；4、保護娼妓：保護性工作者的地位；5、減少與賣淫有關的犯罪行為：使性產業與其連帶的犯罪現象切割；6、減少非法外勞從娼：降低非法外國移民從事性產業的數量。

(五)2003年通過公共行政廉潔篩選法案

2003年荷蘭通過公共行政廉潔篩選法案(Public Administration Probity Screening Act, 荷蘭文縮寫為BIBOB)，藉此法案地方政府可以將有疑慮的執照或契約送交依該法案成立的BIBOB當局，以適時縮減性產業的規模。

(六)2005年修正的刑法第273a取代第250a條

2005年1月新修正的刑法第273a條(2006年9月1日調整為刑法第273f)取代了刑法第250a條後，該條懲罰範圍新增人口販運，除性產業的剝削要受到處罰外，其他勞工或服務業受到剝削，亦會受到處罰，此外器官摘取亦列入處罰行為之一。

(七)2009年下議院提出修法草案

由於各地方政府之性交易政策有落差，2009年荷蘭下議院提出修法草案，內容包括：年滿21歲始能從事性交易、每位性工作者應註冊及領取有個人照片及註冊號碼的手冊(惟不會有名字及個人資料)、嫖客應檢查該手冊等，另除地方政府既有之規定外，亦透過中央統一之立法以強化性交易之管制。惟該法案迄今尚未通過。

不論是日本或是荷蘭就性交易的管理模式，其實，亦曾出現在我國政策選項中。2008年馬英九政府上任後，於性交易政策採取的一些行動，包括行政院研考會委託臺大社會系辦理「性交易應不應該處罰公民會議」，並進行全國性民調。其中，公民共識會議的結論不僅主張性交易除罪化，娼嫖都不該處罰，也認為組織、仲介性交易的第三人也不該處罰。2009年6月，時任行政院長劉兆玄在人權

保障推動小組裁示，政府將朝「不罰娼」的方向來研究；2010年行政院江宜樺再次強調，將朝性工作除罪化的方向研議。但是在江宜樺召開過專家會議後，原本宣布將朝開放3至5人的小型工作室方向規劃，隨即引發臺灣將「春城無處不飛花」的道德恐慌，除罪化的討論也嘎然而止⁸⁶。

相關研究認為，從2009年前行政院長劉兆玄宣示「朝向除罪化除罰化修法」，但2011年修法的結果卻是「娼嫖皆罰，專區例外不罰」，在決策過程中，那些重大轉折影響了修法結果，主要有3個關鍵，以下詳為分析⁸⁷：1. 前內政部長江宜樺於2010年10月提出「開放個體戶及小型合作社，不設專區（負面表列）」，此政策相對務實，但引發同黨立委吳育昇、丁守中及民進黨黃淑英立委反彈，且官方在研擬過程中未引導民眾認識不同政策取向的利害評估，因此未能得到更多民意做後盾，而且時值五都選舉，隔年又有總統大選，官方採取保守策略；2. 更核心的是，對中央政府而言，多數地方政府根本不願扛起與民眾溝通性交易合法地點如何規劃的責任，中央對除罪方向亦未力推，而是視政治風向調整，因此即使8成民眾支持「有條件開放、應設（集中式）專區」，但政策最後退縮成「娼嫖皆罰，得設特區」；不僅執政的國民黨如此，在野的民進黨亦以「罰嫖」為其政策方向，迴避地方政府「應」規劃合法性交易地點的責任，朝野共構了「選舉當前，合法免談」。

⁸⁶ 陳美華，性交易的罪與罰—釋字第666號解釋性交易案件的法律效果，臺灣民主季刊，16卷1期，2019年3月，頁54-55。

⁸⁷ 鍾君竺，2009-2011 台灣性交易修法歷程—「除罪化」何以轉為「娼嫖皆罰，特區除外」？國立中央大學亞際文化研究國際碩士學位學程，2018年。

第四節 我國性交易管理制度沿革

第一項 我國公娼制度之演進

「性交易」係一種將「性」當作商品，與他人為金錢交換之行為。至於從事性交易行為之人，俗稱「娼妓」。「娼」與「妓」不同，妓最初的發展，在西方是基於宗教理由。相傳在巴比倫時代，祭祀神明除了必須準備酒食之外，還要向神獻身。因為當時的人們認為，女信徒跟神性交時，可以使神得到快感，從而可以博得神的歡心，而有利於黎民。而所謂獻身，是獻給當時來神廟的「朝拜者」。此一習俗一直流傳到希臘時期，西元開始的年代，希臘地區有些婦女尚保持去神廟獻身一次的風氣，但亦有收費而獻給神廟者。故在古代西方，與陌生人性交是一個神聖的工作或職務⁸⁸。而隨著時代的演進，歷史上以女性為娼妓之職業者，實出於「私有財產制」，男子憑藉其財富可以供養婦女，以追求藝術享受及性的快樂。

在中國古代，妓與娼亦與西方國家有略為相似的發展。「妓」是具有歌舞才藝之女性，具有表演的職務。娼則多指僅以性行為的提供為交易，其發源早期都因罪犯或戰爭的俘虜被發配軍營，但經過一定期間釋放出來之後，生活無以為繼，乃入娼。「娼妓」在古時地位雖然低下，卻並未為官府禁止，更遑論涉及道德，歷來並無任何一個政權對於娼妓此種行業另外施以處罰者。但對於支付對價的嫖客，明清律則禁止官員為之，大清的律令只禁止官員及僧道、官僧人、道士之性消費，並未禁止一般市井百姓的「消費」。換言之，大清律例是限定對象之「罰嫖不罰娼」⁸⁹。

臺灣公娼制度的產生，並非1956年3月「台灣省管理妓女辦法」制定之後方才產生，應往前溯源至日治時代。以下就各個時期之政策分別說明之：

一、日治時期之管理政策(~1945 年)

⁸⁸ 蕭國亮編，中國娼妓史，1996年，臺北：文津，頁4以下。

⁸⁹ 李惠宗，從法本質論談性交易行為作為一種職業自由—評釋字第666號解釋，月旦法學雜誌，176期，2010年1月，頁143-144。

光緒21年(1895年)日人治臺後，日政府於1896年7月間施行公娼制度，對台灣的性交易採取承認且管理的政策。次年7月，又制定花柳病預防標準，規定日籍和臺籍妓女定期接受檢驗，並嚴格取締私娼。職業妓女需領有牌照及納稅，集中於特定地區工作⁹⁰。依法接受衛生機關的檢驗。日本殖民政府對於性產業的管制，主要是透過許多不同的方式來加以執行，劃定特定區域與集中管理的就是明顯的做法之一。

二、戰後國民政府時期(1945~1956年)

1945年臺灣回歸民國政府後，官方對於娼妓的態度和政策尚搖擺不定，儘管有部分意見認為基於衛生安全應立即廢娼，但中央政府並未主動聲明表態反對娼妓，政府僅於少數事件中採取被動手段抑制與性產業相關的活動。於國民黨執政時期，透過戒嚴手段，國民黨將愛國主義和傳統道德掛勾，禁娼主義因而成為孔儒思想的產物。禁娼政策包含四項主要目標，減少招待妹、禁娼、禁舞廳和打破迷信。然而，戒嚴仍和獨裁有所不同，儘管娼妓被標籤為不道德的行業，國防部仍於臺灣外島保有官妓以提供性服務給部分單身軍士官。

三、公娼政策時期(1956~1991年)

我國成年性交易政策在1949年因係聯合國會員國而參與簽署「禁止販賣婦女兒童及賣淫公約」，成為禁娼國家。1956年國民黨政府便制定「台灣省娼妓管理辦法」，該辦法規定娼妓須經合法登記，在限定區域內從事性交易服務，亦具備有輔導娼妓從良措施，政府從警務及衛生兩方面對娼妓進行積極管理。該辦法設下兩年的過渡期間，以幫助現有的性工作者能有充裕的時間轉業，並希望較為年長的性工作者亦能不再繼續執業。此時，在軍隊及社會中均有官娼與公娼的存在。論者認為該辦法確立公娼制，夾雜著國族主義與性別政治色彩的娼妓治理圖式大致抵定⁹¹。

⁹⁰ 林弘勳，日據時期台灣煙花史話，思與言，33卷3期，1995年，頁77-128。

⁹¹ 陳美華，性工作治理及其排除政治，陳瑤華主編，台灣婦女處境白皮書，臺北：女書文化。2014，頁343-379。

惟至1960年代時，性產業仍然持續發展，國民黨政府發現上開辦法的成效不彰⁹²，故將之修正為「台灣省管理妓女辦法」，開啓了臺灣的公娼政策時代。此辦法採用牌照制度，包含業者的「大牌」和娼妓的「小牌」，大牌係用來管理業者的執業地點並禁止租賃、延期和繼承。亦即，一旦原大牌所有者死亡並轉予繼承人，該牌照便立即失效，而該娼館便須立即關閉。小牌則規定娼妓並須年滿20歲，若滿18歲但未滿20歲，尚須監護人的同意，而養女則必須得到親生父母的同意。此外，公娼不得為已婚、身障或有染性病和感染性疾病。公娼須先經合法業者之面試始能於公娼館執業。若公娼館位於臺北或高雄，則公娼必須登記在公娼館名下，若在其他縣市，則公娼可登記在自己名下執業，並須附上衛生署核准的健檢報告⁹³。

直到1967年，臺北市北投地區的溫泉娼妓業者林立，政商人士無不趨之若鶩，當時坊間更流傳「酒桌上好喬事、溫柔鄉中好成事」之俚語，聲名遠播程度推至國際，為此國內衛道人士便以維護國家尊嚴形象之名，開始極力推動廢娼，遭到廢照的性交易服務者及經營者，轉而流竄到臺北市中山區、大安區，形成了另類的「條通色情文化」。後來臺灣地區逐漸從農業社會結構轉變為工商社會結構，性交易服務轉趨附隱身於酒店(家)、酒吧(廊)、舞廳、舞場、特種咖啡茶室、理髮(容)廳、三溫暖、視聽歌唱業(KTV)等行業中，導致政府在管理上出現了灰色地帶，衍生許多社會問題。

1970年代，人民逐漸注意到公娼的矛盾和缺失，其所帶來的爭議和敗壞的名聲亦增加民眾的不滿。

當時金門更因發生了軍人強姦少婦致死和騷擾女高中生的事件而使得群眾

⁹² Jeffrey Martin, A Reasonable Balance of Law and Sentiment: Social Order in Democratic Taiwan from the Policeman's Point of View, 41 Law & Soc'y Rev. 665, p684-690.

⁹³ 林志潔、蘇芳儀，我國性交易產業之立法與管制—從女性主義探討娼妓除罪化問題，行政院國家科學委員會研究計畫，2012年，頁11-12。

憤慨不平⁹⁴。在1974年，國民黨政府決定不再發放合法公娼館營業牌照。1980年代，一場拯救原住民女性免於強迫從娼的活動促成了反娼運動，並成功地遊說台灣施行禁娼的政策。民眾們開始思考國民黨政府為何採用公娼政策之道德爭議問題。

日本殖民時代、孔孟思想和國民黨的戒嚴時期分別影響了台灣的娼妓管制歷史。起初，從日治時期的合法經營，到國民黨政府的公娼政策，再到1990年代的廢娼運動興起，性工作的合法性逐漸受到臺灣人民的重視。

四、廢娼時期(1991~2011年)

1991年所制定的社維法第80條罰娼不罰嫖之規定，使得性工作者在臺灣成為非法工作，而且受處罰的對象多為從事性工作的女性，其規定如下：「左列各款行為之一者，處3日以下拘留或新臺幣3萬元以下罰鍰：一、意圖得利與人姦、宿者。二、在公共場所或公眾得出入之場所，意圖賣淫或媒合賣淫而拉客者。前項之人，1年內曾違反1次以上經裁處確定者，處以拘留，得併宣告於處罰執行完畢後，送交教養機構予以收容、習藝，期間為6個月以上1年以下。」

為改善社會風俗及杜絕性交易，管理娼妓辦法開始逐漸被廢止與縮小適用，如取得許可證的妓女戶也不得遷移地址、擴大經營、改變名稱、轉讓、出租、繼承或變更負責人。而公娼制度在1997年間由臺北市政府帶頭開始廢娼後，我國公娼行業即正式開始進入萎縮時期，採行「寓禁於管」，依「肅清暗娼」、「登記管理」、「救助輔導、收容教化」及「不得新設、逐漸淘汰」循序漸進方式，走向自然淘汰⁹⁵。

1999年7月1日精省前，內政部請各地方政府循法制作業程序，依地方制度法、行政程序法訂定娼妓管理自治條例，採自然淘汰逐步廢娼政策，並擇由警察機關為業務主管機關，並自2000年1月1日起施行，讓原本既存公娼得繼續營業，

⁹⁴ Wei-long Wang, Sex, Human Rights, and Work Comparative Discussion on the Adult Sex Trade Regulations, Graduate Institute of National Development College of Social Science, National Taiwan University Master Thesis, 2008, 6.

⁹⁵ 呂育騰，成人性交易專區沿革初探，警察行政管理學報，9期，2013年5月，頁277。

政策取向上是管理公娼、取締暗娼，一方面對公娼及公娼館採登記與集中管理，另一方面則透過警察取締暗娼達到肅清暗娼之目的⁹⁶。

在廢娼政策的同時，亦有另一股反對聲浪。隨著國內女性主義及婦女意識的提升，許多新興婦女團體紛紛成立，為臺灣婦運撐起一片天空。此時，雛妓及山地少女賣春問題成了女權運動者關注的對象，在政治勢力與婦女運動互動下，直接訴求改善的焦點來到了公娼身上。而在對公娼文化不甚瞭解的狀態下，1997年臺北市市長陳水扁與議會之間因意識型態倉促廢除公娼，而引發一連串的迴響與「反娼」、「廢娼」兩極化的社會運動。

論者認為，公娼抗爭打出了性交易工作的主體身形，這些過去被援的受害者，轉而成為自立自強、要求工作權的能動者，開展了臺灣性工作權運動，其中積極的參與者更和其他聲援者，於1999年成立日日春協會。2000年開始，該協會持續展開性交易除罪及性工作去污名的運動。至2006年公娼官姐不堪債務纏身自殺的事件後，才戲劇性地打開公部門討論性交易政策的空間。然而，一直要到2009年大法官做出釋字第666號解釋之後，性交易才進入官方的政治議程⁹⁷。

五、專區內皆不罰(2011年迄今)

2009年司法院釋字第666號宣告社維法第80條違憲，並應於該解釋文宣告後2年內失效。該號解釋文基於憲法第7條平等權出發，認為上開規定，對於從事性交易之行為人，僅處罰意圖得利之一方，而不處罰支付對價之相對人，並以主觀上有無意圖得利作為是否處罰之標準，法律上已形成差別待遇；系爭規定以主觀上有無意圖得利，作為是否處罰之差別待遇標準，與上述立法目的間顯然欠缺實質關聯，自與憲法第7條之平等原則有違。

2011年11月4日因應司法院釋字第666號解釋修正社維法第80條後，改變原來自然淘汰的政策，增訂第91條之1授權地方政府訂定自治條例，規劃專區開放性交

⁹⁶ 呂金上，臺北市萬華區私娼防制策略之研究，中央警察大學行政警察學系碩士論文，2005，頁15-16。

⁹⁷ 王芳萍，日日春行動者的反思-性交易修法歷程的社會探究，社會分析，10期，2015年2月，頁142、143。

易，未來只要在領有職業登記的性交易場所與登記許可性服務者從事性交易，均不處罰⁹⁸。亦即，2011年11月4日社維法修正條文生效前，業已合法存在之性交易場所(原妓女戶)及性交易服務者，得於原地址繼續營業。經查2013年時，現存合法之性交易場所及服務者有6家21人(桃園市1家8人、臺中市3家2人、宜蘭縣1家7人、澎湖縣1家4人)。迄2020年底，僅桃園市還有5位公娼，其餘各縣市的公娼館均已走入歷史⁹⁹。

惟社維法第91條之1授權地方政府設置專區之框架式立法，並未被落實執行。修法迄今已逾10年，各地方政府因考量道德風俗、選票考量及鄰避效應等因素，並未有任何縣市設置性交易專區，導致性交易雙方無論於何處所從事性交易，即違反社維法第80條第1項之規定，警察依法即應加強取締及處罰。

第二項 我國性交易管制法規範

賣淫行為是任何國家或任何社會均難以根絕的行業。儘管如此，臺灣的刑事政策上始終不變的論調是，管制性交易與賣淫行為，有助於淨化社會風氣與端正善良風俗。因此對於性交易行為的管制與禁絕，一直是每位政客用以表達維護社會治安的重要政見，而掃蕩色情行業與查緝性交易行為，也是臺灣警察長久以來的重要任務之一。臺灣對於性交易行為的刑法規範來源有二，其一為刑法，另一則為兒童及少年性交易防制條例(已更名為兒童及少年性剝削防制條例)¹⁰⁰。至於行政法規範，主要是社維法第80條及第81條。

⁹⁸ 章光明，警察政策，3版，桃園：尚曄，2018年3月，頁346。

⁹⁹ 宜蘭縣最後一家公娼館「松月屋」因張柳姓負責人過世，警方依法撤銷執業許可，並於2019年8月27日警方報請縣府廢止《宜蘭縣性交易服務者及場所管理自治條例》，宜蘭公娼走入歷史。The News Lens 關鍵評論網站，網址：<https://www.thenewslens.com/article/123990>；臺中市僅存的公娼館「白蘭花」、「夜城」於2018年7月31日因負責人老邁、生意蕭條，故熄燈關門，數名年齡半百的公娼亦打包返鄉或另覓他處營生，自由時報網站，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2505357>；澎湖僅存的公娼館「沁樂園」，由於102歲的許姓負責人日前辭世，在營業超過半世紀後，將熄燈號，也宣告澎湖的公娼業於2019年10月24日正式結束營業，中央通訊社網站，網址：<https://www.cna.com.tw/news/alloc/201910240073.aspx>，最後瀏覽日：2020/10/12。

¹⁰⁰ 王皇玉，臺灣對性交易行為的管制與處罰，台灣法學雜誌，公法特刊，2010年8月，頁7-8。

現行與性交易相關之法律，規範客體包含娼妓、嫖客、仲介第三人等，規範行為態樣包括性交易、與未成人性交、廣告、媒介、引誘、容留、強制他人為性交易等¹⁰¹。以下分述之：

一、刑法以處罰容留或媒介性交易行為為主

刑法第231條第1項規定「意圖使男女與他人為性交或猥褻之行為，而引誘、容留或媒介以營利者，處5年以下有期徒刑，得併科10萬元以下罰金。」從此條文可知，刑法對於性交易行為的處罰，主要是針對開設應召站行為，或是從事「皮條客」、「車伕」等引誘、媒介或協助性交易的行為為主。但如果是引誘、容留或媒介未滿18歲之人為性交易，則根據兒童及少年性剝削防制條例第32條第1項另有加重處罰之規定，亦即得處1年以上7年以下有期徒刑，得併科新臺幣300萬元以下罰金¹⁰²。

至於「性交易」之定義，依據我國舊兒童及少年性交易防制條例第2條之規定，性交易指有對價之姦淫或猥褻行為¹⁰³。另我國刑法第10條就性交之定義如：「稱性交者，謂非基於正當目的所為之下列性侵入行為：一、以性器進入他人之性器、肛門或口腔，或使之接合之行為。二、以性器以外之其他身體部位或器物進入他人之性器、肛門，或使之接合之行為」。至於猥褻，參照司法院釋字第617號之解釋，係指客觀上足

¹⁰¹ 蘇芳儀，我國性交易管制：從女性主義與實證研究評析社會秩序維護法，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，2014年2月，頁38。

¹⁰² 兒童及少年性剝削條例第32條第1項：「引誘、容留、招募、媒介、協助或以他法，使兒童或少年為有對價之性交或猥褻行為者，處1年以上7年以下有期徒刑，得併科新臺幣300萬元以下罰金。以詐術犯之者，亦同」。

¹⁰³ 2015年2月4日修正公布名為「兒童及少年性剝削防制條例」及全文55條，並經行政院定自2017年1月1日施行。該次大幅修正整部法規，包括法規名稱將原有暗示雙方是在平等關係上自主從事交換的「性交易」一詞，修正為「性剝削」，並參考大法官解釋字第623號理由書「兒童及少年之心智發展未臻成熟，與其為性交易行為，係對兒童及少年之性剝削」的說法，更體現聯合國「兒童權利公約」第34條、「兒童權利公約關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題的任擇議定書」之精神。

新法將兒童或少年性剝削，分為以下4種類型：一、使兒童或少年為有對價之性交或猥褻行為。

二、利用兒童或少年為性交、猥褻之行為，以供人觀覽。三、拍攝、製造兒童或少年為性交或猥褻行為之圖畫、照片、影片、影帶、光碟、電子訊號或其他物品。四、利用兒童或少年從事坐檯陪酒或涉及色情之伴遊、伴唱、伴舞等侍應工作。

以刺激或滿足性慾，其內容可與性器官、性行為及性文化之描繪與論述連結，且須以引起普通一般人羞恥或厭惡感而侵害性的道德感情，有礙於社會風化者為限。

二、對性消費者之處罰

臺灣刑法對於尋求性服務之消費者，亦即嫖客，於司法院釋字666號解釋文公布前，若與已滿18歲之人從事性交易，則無法律責任，惟若是與未滿18歲之人進行性交易，則性消費者會依據兒童及少年性剝削防制條例(以下簡稱兒少性剝削條例)第31條與刑法第227條之規定受到刑事制裁¹⁰⁴。

兒少性剝削條例第31條所保護之少年為18歲以下之人，因此與未滿18歲之人為性交易者，會受到刑罰之制裁。然而嫖客實際上所受的刑罰內容為何，則視與之進行性交易者之年齡而有不同。可區分以下3種情形：

- (一)若提供性服務者為未滿14歲之人，即使賣淫者自願與嫖客進行性交易，嫖客依據刑法第227條第1項規定，得處3年以上10年以下有期徒刑。
- (二)若提供性服務者為14歲以上未滿16歲之人，嫖客依據刑法第227條第3項規定處7年以下有期徒刑。
- (三)如果提供性服務者為16歲以上未滿18歲之人，嫖客則會依據兒童及少年性剝削防制條例第31條第2項規定，處3年以下有期徒刑、拘役或新臺幣10萬元以下罰金。

前揭第1種與第2種情形，亦即與未滿16歲之人為性交易行為，另依據刑法第91條之1，除處以刑罰外，得另科以保安處分。亦即，於刑罰執行期滿前，若經評估鑑定有再犯危險或是有戀童癖好者，得令其繼續接受強制治療至再犯危險顯

¹⁰⁴ 兒童及少年性交易防制條例第31條第1項：「與未滿16歲之人為有對價之性交或猥褻行為者，依刑法之規定處罰之。18歲以上之人與16歲以上未滿18歲之人為有對價之性交或猥褻行為者，處3年以下有期徒刑、拘役或新臺幣10萬元以下罰金」。

刑法第227條第1項至第4項：「對於未滿14歲之男女為性交者，處3年以上10年以下有期徒刑。對於未滿14歲之男女為猥褻之行為者，處6月以上5年以下有期徒刑。對於14歲以上未滿16歲之男女為性交者，處7年以下有期徒刑。對於14歲以上未滿16歲之男女為猥褻之行為者，處3年以下有期徒刑」。

著降低為止¹⁰⁵。

2009年11月6日司法院釋字第666號解釋文宣告原社秩維法第80條第1項第1款意圖得利與人姦、宿者之規定，僅罰從娼者、不罰嫖客，與憲法第7條之平等原則有違，該條文定期失效。2011年11月4日社維法第80條修正並公布施行，與滿18歲之人從事性交易，已改為「娼、嫖俱罰，專區內例外不罰」，至於與未滿18歲之人從事性交易，仍依前述兒少性剝削條例相關規範予以刑事制裁。

三、對性交易服務者之處罰

一、舊社維法第80條

刑法對於提供性服務之人（俗稱娼妓）並無處罰規定。惟由於我國舊社維法第80條之規定，娼妓仍然必須時時躲避警察的查緝；舊社維法第80條規定2種應加以取締，並且處以行政罰的賣淫型態：

- （一）意圖得利與人姦宿（俗稱賣淫）：即從事性交易。
- （二）在公共場所或公眾得出入之場所，意圖賣淫而拉客者（俗稱站壁）：即為了從事性交易而發出賣淫訊息以招攬客人。

上開兩種行為一經警察查獲，依舊法得處3日以下拘留或新臺幣3萬元以下罰鍰。如1年內曾違反3次以上經裁處確定者，除處以拘留外，得一併宣告於處罰執行完畢後，送交教養機構予以收容、習藝，期間為6個月以上1年以下¹⁰⁶。由於原社維法第80條第2項送交教養機構習藝之規定，屬處罰性質，實務已不再執行，且依司法院釋字第666號解釋意旨，對意圖得利而為性交易之人，應積極施以職業訓練、輔導就業，使其不再需要以性交易作為謀生工具，爰刪除原條文處3日

¹⁰⁵ 王皇玉，臺灣對性交易行為的管制與處罰，台灣法學雜誌，公法特刊，2010年8月，頁8。

¹⁰⁶ 舊社會秩序維護法第80條

「有左列各款行為之一者，處3日以下拘留或新臺幣3萬元以下罰鍰：一、意圖得利與人姦、宿者。二、在公共場所或公眾得出入之場所，意圖賣淫或媒合賣淫而拉客者。

前項之人，1年內曾違反3次以上經裁處確定者，處以拘留，得併宣告於處罰執行完畢後，送交教養機構予以收容、習藝，期間為6個月以上1年以下」。

以下拘留之規定，並刪除第2項送教養機構收容、習藝之規定。

2011年11月4日修正施行之社維法第80條第1款規定：「從事性交易處新臺幣3萬元以下罰鍰，但若符合第91條之1第1項至第3項之自治條例規定者，不適用之」¹⁰⁷。同法第91條之1第1項則規定「直轄市、縣(市)政府得因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理」¹⁰⁸。易言之，現行法律對性交易的是

¹⁰⁷ 社會秩序維護法第80條之修正理由如：

一、為符合司法院釋字第666號解釋所示平等原則之意旨，第1項第1款規定修正為從事性交易者，交易雙方均處罰。另拘留涉及人身自由之限制，對從事性交易或在公共場所或公眾得出入之場所，意圖性交易而拉客者處以拘留，並非最小侵害之手段，有違反比例原則之虞；至原第2項送交教養機構習藝之規定，屬處罰性質，實務已不再執行，且依司法院釋字第666號解釋意旨，對意圖得利而為性交易之人，應積極施以職業訓練、輔導就業，使其不再需要以性交易作為謀生工具，爰刪除序文處3日以下拘留之規定，並刪除第2項。

二、本於「適度開放，有效管理」之原則，修正條文第91條之1授權地方政府得本自治原則，規劃得從事性交易之區域及其管理。惟於上開特定區域及目前依各地方政府娼妓管理自治條例管理之妓女戶之外，仍不得從事性交易，違反者，性交易雙方皆罰，爰增訂第一款但書。

三、為維護公共秩序與社會安寧，原第1項第2款於公共場所或公眾得出入之場所意圖進行性交易而拉客者，仍予處罰；至於在公共場所或公眾得出入之場所意圖媒合性交易而拉客之行為，則移列至修正條文第81條第2款規定處罰，爰修正第2款文字。

四、因兒童及少年性交易防制條例第二條對於性交易已有定義，為維法律用語解釋一致性，本法不再另行定義。

¹⁰⁸ 社會秩序維護法第91條之1

直轄市、縣(市)政府得因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理。

前項自治條例，應包含下列各款規定：

一、該區域於都市計畫地區，限於商業區範圍內。

二、該區域於非都市土地，限於以供遊憩為主之遊憩用地範圍內。但不包括兒童或青少年遊憩場。

三、前二款之區域，應與學校、幼兒園、寺廟、教會(堂)等建築物保持適當之距離。

四、性交易場所應辦理登記及申請執照，未領有執照，不得經營性交易。

五、曾犯刑法第二百三十一條、第二百三十一條之一、第二百三十三條、第二百四十條、第二百四十一條、第二百九十六條之一、兒童及少年性交易防制條例第二十三條至第二十七條、兒童及少年性剝削防制條例第三十二條至第三十七條或人口販運防制法之罪，經判決有罪者，不得擔任性交易場所之負責人。

六、性交易場所之負責人犯前款所定之罪，經判決有罪者，撤銷或廢止性交易場所執照。

否合法與娼嫖的處罰，即採原則上娼嫖俱罰、例外不罰之模式。運用框架式規範之模式授權由地方立法，由直轄市、縣(市)政府決定是否依其自治條例設性交易專區，於專區外之性交易違法，娼嫖皆罰；專區內之性交易合法，娼嫖皆不予處罰。

除上開法令外，其他與性交易管理相關之法令，尚有人口販運防制法、人類免疫缺乏病毒傳染防制及感染者權益保障條例等規定¹⁰⁹，茲參考相關文獻，依規範對向不同，將我國現行規範性交易法規範整理如下表：

表 2- 4 我國性交易管制法規範一覽表

我國性交易管制法規範一覽表		
對象	行為態樣	法依據
嫖客	於性交易專區外進行性交易	社維法第80條、第91-1 條
	與未滿14歲之人為性交	刑法第227條第1項
	與14歲以上未滿16歲之人為性交	刑法第227條第3項
	與16歲以上未滿18歲之人為性交易	兒少性剝削條例第31條第2項規定
	利用宣傳品等引誘或暗示使人為性交易	兒少性剝削條例第40條
仲介	在性交易專區外媒合性交易或拉客、廣告	社維法第80、81、91-1 條

七、性交易服務者，應辦理登記及申請證照，並定期接受健康檢查。性交易場所負責人，亦應負責督促其場所內之性交易服務者定期接受健康檢查。

八、性交易服務者犯刑法第二百八十五條或人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例第二十一條之罪者，撤銷或廢止其證照。

九、性交易服務者經健康檢查發現有前款所定之疾病者，吊扣其證照，依法通知其接受治療，並於治療痊癒後發還證照。

十、不得有意圖性交易或媒合性交易，於公共場所或公眾得出入之場所廣告之行為。

本法中華民國一百年十一月四日修正之條文施行前，已依直轄市、縣(市)政府制定之自治條例管理之性交易場所，於修正施行後，得於原地址依原自治條例之規定繼續經營。

依前二項規定經營性交易場所者，不適用刑法第二百三十一條之規定。

直轄市、縣(市)政府應依第八十條、本條第一項及第二項性交易服務者之申請，提供輔導轉業或推介參加職業訓練。

¹⁰⁹ 蘇芳儀，我國性交易管制：從女性主義與實證研究評析社會秩序維護法，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，2014年2月，頁38。

	圖利媒介、強制使人為性交、猥褻	刑法第231、231-1條
	強制、媒介、引誘、容留、買賣、質押、廣告未成人為性交、猥褻	刑法第233條、兒少性剝削條例第32、33、34、40 條
	使人為奴隸罪	刑法第296條
	買賣質押人口罪	刑法第296-1條
	圖利剝削使人從事性交易	人口販運法第31 條
性工作者	於性交易專區外進行性交易	社維法第80、第91-1條
	未於合法登記之營業場所進行性交易	
	未辦理登記申請證照	
	於公共場所意圖進行性交易而拉客或廣告	兒少性剝削條例第40條
	利用宣傳品等引誘或暗示使人為性交易	社維法第91-1條、刑法第285 條、人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例第21條
有證照者未依規定進行健檢或染病		
場所負責人	未申請執照或未設置於性交易專區	社維法第91-1條

資料來源：修整自蘇芳儀，我國性交易管制：從女性主義與實證研究評析社會秩序維護法，交通大學科技法律研究所碩士論文，2014年2月，頁38。

第五節 社會秩序維護法第 80 條執行問題分析

第一項 從社會政策到警察業務的窘境

性交易和同婚這類涉及高度道德爭議的政策，對政黨而言都是避之猶恐不及的燙手山芋，同時政治光譜上的左、右翼之分，在這類道德政治中，也常失去準據¹¹⁰。

性交易(娼妓)政策的形成過程，是觀察權力運作的好素材。包括學者與大法官在內的許多人都認為政府應該從就業輔導、衛生保健、社會治安等多元宏觀的角度定義娼妓問題，政府也曾經有過如此思維。譬如，在2007年01月12日的行政院人權保障推動小組第12次委員會中，王如玄委員臨時動議提案建議「社會秩序維護法第80條第1項第1款應予廢除」；另外，在2009年06月24日，行政院人權保障推動小組第15次委員會，院長亦曾裁示：朝性工作除罪化除罰化的鬆綁方向研議、衛生署提供性工作者免費傳染病篩檢、勞委會強化性工作者職業訓練輔導及轉業照顧、警察取締不計入績效分數；但是到了2011年4月6日的第18次會議，政策卻定調為：原則同意先就社維法進行局部修正。至此，性交易(娼妓)政策等同性交易(娼妓)管理業務，警察成了執行機關，無從與聞政策形成，期間政府部門之間的權力運作痕跡，斑斑可見¹¹¹。

性交易議題本應是一國政府重要的社會政策，不僅要有適當的主管機關，並應結合不同機關的專業，始能有效管理。性產業涉及行業管理、社政、衛政、勞政、治安、公安等層面，各機關應各司其職，並通力配合。若僅欲以警察機關主管之社維法加以管理性交易，導致原應受重要及妥為規劃、執行的社會政策，矮化成為警察眾多繁重業務的其中一小項，警察機關承擔整個政府性交易政策的成敗，再度成為背黑鍋的角色，如此「成也警察，敗也警察」之壓力，使警察為不

¹¹⁰ Christopher Z. Mooney, The Politics of Morality Policy: Symposium Editor's Introduction, *Political Studies Journal*, vol 27, No. 4:765-80. 轉引自陳美華，性交易的罪與罰—釋字第 666 號解釋性交易案件的法律效果，*臺灣民主季刊*，16 卷 1 期，2019 年 3 月，頁 55。

¹¹¹ 章光明，*警察政策*，3 版，桃園：尚曄，2018 年 3 月。

論強力執法或是消極取締，都無法令社會滿意。例如當警察強力取締時，媒體就譏笑：取締績效高的縣市是男人溫泉鄉、色情之都，冠上「春色無邊、色情氾濫」的污名；取締少時，又被諷刺：民眾都知道，只有警察不知道，弄得警察機關在取締性交易時變得裡外不是人。

第二項 修正後之社維法第 80 條，適用範圍及對象擴大，壓縮性工

作者的生存空間

社維法第80條將「意圖得利與人姦、宿」要件修正為「從事性交易」，不僅適用範圍擴大，規制對象除原來的性交易服務者外，並包括相對人。論者指出，以往簡易庭的法院實務，依據最高法院解釋強姦罪的判例，認為所謂「姦」必須以「性器官的接合」為要件，否則即屬未遂或猥褻行為。因而如無證據證明已有性器官的接合，或甚至僅有口交、撫摸等僅從事所謂「半套」的猥褻行為者，均不構成本條處罰的行為。然而現行法的「性交易」要件，參考刑法及舊兒少性交易防制法的定義，包括性交、猥褻，且不論既、未遂均處罰之。換言之，甚至有對價的脫衣陪酒都可能是處罰範圍。此種形同擴大處罰行為態樣的修法，可謂對於性自主權更廣泛的侵害，也就更加壓縮性工作者的生存空間¹¹²。

此外，修正後的社維法第80條，其法律效果刪除拘留處罰，僅處以罰鍰，看似文明，實則更加不利性工作者。因為依據舊法除非1年內查獲3次以上，否則法官幾乎不可能處以拘留處分。然而，現行法既修正為「專處罰鍰」之案件，依據社維法第43條第1項第1款、第45條第1項之管轄區分規定，此類案件逕由警察機關作成處分書裁罰，不再移送法院簡易庭裁罰。僅有所謂娼嫖不服處分，向法院聲明異議，始由法院審理之。所謂聲明異議，就是以警察機關為被告向法院聲明不服。論者認為，為了爭取性工作的權益，娼妓或特種行業不願意得罪警察，因此以警察機關為被告、續向法院提出救濟之可能性很低，此亦說明了，為何修法

¹¹² 錢建榮，保障人民性自主與性工作權，法官責無旁貸，台灣人權促進會主編，2012 春季號-CEDAW 專輯，臺北：台灣人權促進會，頁 21-25。

後地方法院幾乎不再出現審理娼嫖是否處罰案例的最大原因¹¹³。

相關研究指出，社維法修正後4年間，警察機關以社維法第80條取締之件數，竟達修法前10年取締總數的87%¹¹⁴。本文認為，由於法律構成要件的適用範圍擴大、處罰對象除從娼者外，亦包括嫖客，再加上法律效果刪除拘留罰、後續受處分人未聲明異議的情況下，法院僅能被動介入，凡此足以說明雖然自2009年起警察機關不再以社維法性交易案件為取締重點，但是社維法第80條於2011年11月修正施行後，警察機關以該條取締之案件數不減反增。惟須留意者，於關注社維法第80條修正前、後之裁處(修正前由法院裁定、修正後由警察機關處分)件數時，另應觀察同時期警察機關以刑法第231條移送之案件數，移送人數及性別比例，其乃因我國法規範就媒介者之處罰係規定於刑法，而就成年性交易兩造則採取行政罰，唯有同時分析比較兩者之統計資料，始能獲悉警察機關因應法規變更及社會團體期待下，其執法方向之轉折為何。

第三項 社維法第 91 條之 1 形同虛設，性工作者之權益未能受保障

為回應司法院釋字第 666 號解釋，2010 年社維法修正時增訂社維法第 91 條之 1，採框架式立法之方式授權地方政府設置性交易專區，並就場所及相關人員加以管理，以保障性工作者的權益，並維護國民健康與公共衛生。社維法第 91 條之 1 第 1 項規定，直轄市、縣（市）政府「得」因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理；同條第 2 項就專區之設置，規定限於商業區及以供遊憩為主之遊憩用地範圍內，而且應距離特定文教場所一定距離，此外，並規定性交易場所應辦理登記及申請執照，以及負責人與性工作者之條件資格等，由此可知，立法者應肯認性工作權應屬職業自由保障之範疇，否則即毋須大費周章地增訂社維法第 91 條之 1，詳加規範相關管理細節。

¹¹³ 錢建榮，保障人民性自主與性工作權，法官責無旁貸，台灣人權促進會主編，2012 春季號-CEDAW 專輯，臺北：台灣人權促進會，頁 21-25。

¹¹⁴ 陳美華，性交易的罪與罰—釋字第 666 號解釋性交易案件的法律效果，臺灣民主季刊，16 卷 1 期，2019 年 3 月，頁 63、64。

惟中央將設立性專區的責任轉嫁給地方政府，各地方政府因為直接面對社區與輿論的壓力，難以採取實質的行動，設立性專區之構想，終至淪為空中樓閣¹¹⁵。進一步言之，由於政治上的道德考量，我國沒有任何縣市長願意率先成立性交易專區；而且，就民意來看，亦存在「鄰避現象」(NIMBY, Not In My Back Yard)¹¹⁶。因此，在無性交易專區之現實情況下，導致社維法第 80 條但書對於專區內性交易不罰之規定，迄今無適用之餘地。本應依社維法第 91 條之 1 由地方政府設置性交易專區、建立管理機制的壓力，因為該條文實踐之落空，層轉來到警察機關身上，警察人員查獲性交易案件，即必須依社維法第 80 條予以處分。

再者，社維法第 91 之 1 第 1 第 3 項雖規定，本法中華民國 100 年 11 月 4 日修正之條文施行前，已依直轄市、縣(市)政府制定之自治條例管理之性交易場所，於修正施行後，得於原地址依原自治條例之規定繼續經營，即所謂「地方政府性交易區域及管理自治條例」所定之「性交易專區或場所」，不適用同法第 80 條性交易處罰之規定。但進一步審視地方政府娼妓管理自治條例中，包括高雄市、桃園市、臺南市、宜蘭縣、南投縣、臺東縣及宜蘭縣等地方政府，均規定禁止妓女執業新登記，並逐漸淘汰；妓女除原許可者，不得新設禁止新設妓女戶(性交易場所)。這些規範實際上與司法院釋字 666 號「適當開放，有效管理」之精神相違反，亦與社維法第 91 條之 1 第 1 項、第 2 項之行業管理理念背道而馳。

第四項 性交易專區之規定形同虛設，性產業地下化嚴重

論者認為，2011 年社維法第 80 條修正的結果，最終以「性別平等」之名，通過一個以禁娼為原則、專區為例外的倒退性立法。在司法實務之運作上，修正後之社維法第 80 條因法律效果已刪除拘留罰，依事務管轄之分工，這類案件由警察

¹¹⁵ 陳美華，性交易的罪與罰—釋字第 666 號解釋性交易案件的法律效果，臺灣民主季刊，16 卷 1 期，2019 年 3 月，頁 55。

¹¹⁶ 鄰避現象 (NIMBY, Not In My Back Yard) 本為環境用語，亦即我需要垃圾焚化爐，但卻不希望蓋在自己家宅附近。一般人認為性交易產業即「心理污染」之一，若有需要設置專區，也不希望在自己家宅周邊。

機關調查後予以處分，僅有提聲明異議之案件會至法院簡易庭審理。相關研究發現，新法通過後，少數出現在法院的救濟案件中，有法官在判決中以直接或間接方式指出社維法第91之1條已要求地方政府設置性專區，在無專區下非難從事性交易之人，有違司法院釋666號解釋強調「適當開放，有效管理」的原則；在未設專區的情況下，使得性交易販售方持續受罰的現象，亦已違背上開解釋強調保護弱勢女性的意旨¹¹⁷。從人權角度觀之，論者認為新法在地方政府沒有所謂合法性交易專區或場所的前提下，全面處罰娼嫖或媒合者，已經侵害性工作者的職業自由，也等於限制其等性自主權之人格發展¹¹⁸。

臺灣過去的娼妓政策導致色情地下化，造成衛生、安全、治安、警紀等社會問題，使政府衛教資源無法介入，轉業輔導功能受限，地下化也傷害從業人員的人權¹¹⁹。性產業市場的這些負面外部性，可透過政府管制加以控制¹²⁰。國家的適度管制，才可有效防止性工作者免於剝削及壓迫¹²¹。

目前社維法雖有專區制度，然而，各地方政府均未規劃，致性交易產業地下化現象更加嚴重¹²²。主要原因還在社維法第91條之1將專區之規劃管理交給地方，緣於鄰避效應，沒有縣市願意設置專區。地方遲遲沒有作為，使全國皆無專區免責之保護，則性交易行為是否應罰，成為立法缺漏，政策如何因應，社維法應

¹¹⁷ 陳美華，性交易的罪與罰—釋字第666號解釋性交易案件的法律效果，臺灣民主季刊，16卷1期，2019年3月，頁79。

¹¹⁸ 錢建榮，保障人民性自主與性工作權，法官責無旁貸，台灣人權促進會主編，2012春季號—CEDAW專輯，臺北：台灣人權促進會，頁21-25。

¹¹⁹ 賈聖行我國色情行業管理政策之研究—以台中市設置色情專區之可行性為例，2005，逢甲大學碩士論文；藍科正、周玟琪、黃瑞明，超越二元對立的框架：論臺灣性交易管理制度及其規制政治，2002，財團法人婦女權益促進發展基金會。

¹²⁰ 陳宜中，性交易該除罪化嗎？對性別平等論證的幾點省思，政治與社會哲學評論，27期，2008，頁1-50。

¹²¹ 林志潔、莊宇真，在釋字第666號後—從女性主義理論看臺灣性產業之立法與規範，月旦法學雜誌，2010年，186期，頁5-18。

¹²² 邱俊盛，我國性交易產業管理法制之研究，中山大學政治學研究所碩士論文，2012年。

如何修訂，又成為新的問題，更有學者再主張廢除設置專區政策¹²³。看起來，除了政策上的禁娼或除罪之外，實務上的規劃與運作才是更大的問題所在¹²⁴。

第五項 執法結果不平等之評論

為回應學者與民間團體的批評，自2009年起警察機關執法重點轉變，針對違反社維法從事性交易而無第三人居間媒介牟利案件，不列入績效評核¹²⁵。2018年8月24日內政部警政署函頒之「取締涉嫌妨害風化場所及廣告執行計畫」¹²⁶（俗稱正俗計畫）中，要求各直轄市、縣(市)政府警察局偵辦案件應將涉有組織性、集團性之色情業者列為查察重點對象，即以刑法第231條案件為取締重點，其中又以在應召站、KTV查獲者，團體績效核分最高。此外，針對個案獎勵部分，其原則如下：1、一般妨害風俗案件依社會秩序維護法裁處者，每案嘉獎1次；2、一般妨害風化案件（含個人工作室）經移送地檢署偵辦者，每案嘉獎2次。3、取締營業場所（含色情應召站）涉嫌妨害風化案件對社會危害甚鉅，獎懲額度依據查獲負責人及共犯人數，區分為一般、重大及特殊重大等3種，獎勵最高額度首功人員得以記功2次。

由上開內容可知，警察機關在績效要求上，係以營業場所涉嫌妨害風化之案件為工作重點，而且以有組織、集團性的色情業者為主要取締對象。惟在實務運作上，強力取締這些業者的情形，卻不可避免地查獲更多性交易服務者。亦即，同一案件中，如查獲營業場所涉嫌妨害風化(俗)行為，負責人、管理人或其他相關涉案人依據刑法第231條移送地檢署，至於現場性交易服務者則依社維法第80條處分。

¹²³ 何家瑜，論我國性交易管制之方向—以加拿大性交易管制經驗為借鑑，臺北大學法律研究所碩士論文，2013。

¹²⁴ 張國讚、翁旭樞，司法院大法官釋字第666號暨社會秩序維護法第80條之法制與實務研析，臺灣警察專科學校警專學報，5卷4期，2012年，頁47-69。

¹²⁵ 內政部警政署2013年8月22日警政署行字第102013019號函中說明二、三。

¹²⁶ 內政部警政署2018年8月24日警署行字第10701323222號函。

相關研究指出，2011年社維法第80條修正後，改採娼嫖皆罰，以示「性別平等」，惟從官方數據顯示，依該條處分的男、女比例，並非呈現1:1之關係，而是女多於男的情形。就此，內政部警政署2012年警政工作年報說明如下：性交易服務者通常多過性交易服務相對人，且性交易服務者通常自行拉客¹²⁷，致查獲之女性多於男性¹²⁸。基層員警進一步說明，由於取締場所現場通常會有數名受僱之女性，有時只有1人正從事性交易，惟其他女性經詢問後，亦坦承她們於數日或數週前有從事性交易，故警方就該等性交易服務者即依社維法第80條處分。由於這些在色情營業工作的性交易服務者，相較於性消費者易於辨識，所以更容易曝露在警方取締之風險中¹²⁹。

除了上開性別化的問題外，研究者另指出警察取締實務亦有階級化、國族化的問題。階級化部分係指警察實際取締場所仍明顯集中在比較公開的低階性交易市場¹³⁰。相關研究指出，員警取締性交易之方式主要有以下3種：1、先查訪獲得充分訊息後，申請搜索票後突擊；2、守株待兔：針對流動性應召，於汽車旅館外埋伏守候；3、釣魚：找朋友擔任嫖客，透過分類小廣告或網路援交資訊，將小姐約到旅館完成性交易後，再由事先埋伏或者「剛好執行臨檢」的員警當場人贓俱獲。基層員警表示，採取第1及第3種取締手法，在取締目標對象選擇上，需要考慮經費負擔，通常「都抓三千塊可以搞定那種」，因為同樣是抓「妨害風化」，普通理容院、護膚按摩等中低消費的業者，絕對比高檔的酒店業者容易取締

¹²⁷ 性交易服務者自行拉客部分，係適用社維法第80條第1項第2款：「有下列各款行為之一者，處新臺幣三萬元以下罰鍰：二、在公共場所或公眾得出入之場所，意圖與人性交易而拉客」。

¹²⁸ 統計2011年11月6日至2013年6月止，警察機關查獲違法從事性交易（第80條第1項第1款）3,820人次，其中男性1,458人次、女性2,362人次；查獲在公共場所或公眾得出入之場所，意圖與人性交易而拉客（第80條第1項第2款）410人次，其中男性124人次、女性286人次，合計4,230人次。內政部警政署102年警政工作年報，臺北：內政部警政署，2014年，頁241、241。

¹²⁹ 陳美華，性交易的罪與罰—釋字第666號解釋性交易案件的法律效果，臺灣民主季刊，16卷1期，2019年3月，頁67-68。

¹³⁰ 陳美華，性交易的罪與罰—釋字第666號解釋性交易案件的法律效果，臺灣民主季刊，16卷1期，2019年3月，頁68。

到案，而且高檔酒店動則消費一、兩萬元，加上業者戒備森嚴、門禁管制嚴格，很難當場抓到證據。亦即，成本效益考量導致在取締目標有所選擇。若採守株待兔模式，員警也多以平價的汽車旅館或小旅館為對象，而非住有外國觀光客的飯店¹³¹。此乃由於警察臨檢星級以上旅館必須知會旅館櫃檯，櫃檯得事先通報住宿旅客，這對警察查緝性交易的作業造成「困擾」，因此警察實際上很少在星級以上旅館進行取締，而多對小旅館臨檢，是以，受檢及遭取締的對象，自然以低階的性工作者為主¹³²。

在國族化方面，研究者分析2個警察分局的統計資料，認為該2分局的取締圖像不僅是性別化，也是高度國族化的，持外籍護照入境的性工作者占被取締對象的6至7成¹³³。另一份研究亦認為，從年齡及身份的統計數字，反映的是因為賣淫被捕的女性，多以邊緣的移民或高齡女性為主¹³⁴。除了國族化的問題，警察取締性交易的年齡歧視問題，似乎也夾雜其中。

第六項 警察取締及偵查困境

過去有研究曾經透過對於基層員警執法經驗的批判性詮釋分析，指出不被警察接受的政策，成了基層員警辯護其「消極執法」正當性的理據。這樣的消極執行則有著「衝突緩衝」的作用，它使得這個議題原本內含的框架衝突，不再發展成為另一波推動修法的政治對抗，性交易政策及其衍生的問題因此不動如山。然而衝突的緩衝有其代價：弱勢階級的賣淫者，在消極執法的過程中，成為禁娼政策「象徵性取締」的主要對象。更有甚者，警察取締到的都是人頭業者，或弱勢

¹³¹ 彭滄雯，基層員警取締性交易的執行研究：批判性詮釋途徑之應用，公共行政學報，28期，2008年9月，頁138-141。

¹³² 夏鑄九主持、顏厥安、王增勇、王卓脩共同主持我國性產業與性交易政策之研究期末報告書》，2002年，行政院內政部婦女權益促進發展基金會。

¹³³ 陳美華，性交易的罪與罰—釋字第666號解釋性交易案件的法律效果，臺灣民主季刊，16卷1期，2019年3月，頁67-78。

¹³⁴ 彭滄雯，基層員警取締性交易的執行研究：批判性詮釋途徑之應用，公共行政學報，28期，2008年9月，頁141。

工作者，也使得警察取締性交易的意願不高¹³⁵。

此外，為回應學者與民間團體的批評，警察機關自2009年執法重點已轉變，針對違反社維法從事性交易而無第三人居間媒介牟利案件，不列入績效，惟在人權與治安的衡平下，偵查涉嫌刑法第231條之色情媒介案件時，必須要事先查訪，蒐集相當證據後，始能申請到搜索票。此外，高檔性交易具隱密性，例如在私人俱樂部、五星級飯店、豪宅等，而成為警察機關取締盲點，甚至隨著全球化的國界開展與科技發展的普遍化，運用認證式社群媒體之(旅遊)樓鳳經營性交易服務之特殊性交易模式，皆成為警察設下取締的困難屏障；再者，色情業者與民代、媒體有連結，而形成保護傘等。凡此，均是警察機關在承擔整個國家性交易政策之” 代言人” 所面臨的困境與挑戰。

¹³⁵ 彭滄雯，基層員警取締性交易的執行研究：批判性詮釋途徑之應用，公共行政學報，28期，2008年9月，頁130-133。

第三章 研究設計與實施

第一節 研究流程

性交易之管理涉及人民自由權利之限制，惟依據我國憲法第 23 條之意旨：如為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，得以法律限制之。亦即公益之追求與個人自由權利之保障，於該國的時空背景下，有不同的取向及價值選擇時，若以法律規制性交易行為，則必須遵守法治國家一般法律原則之限制，有比例原則之考量。

本研究對於性交易管理政策之評估基於上揭原則，分別針對現行管理模式進行政策執行評估，以及未來管理模式之可行性進行預評估，期能研商未來可行之政策。本研究流程如下圖：

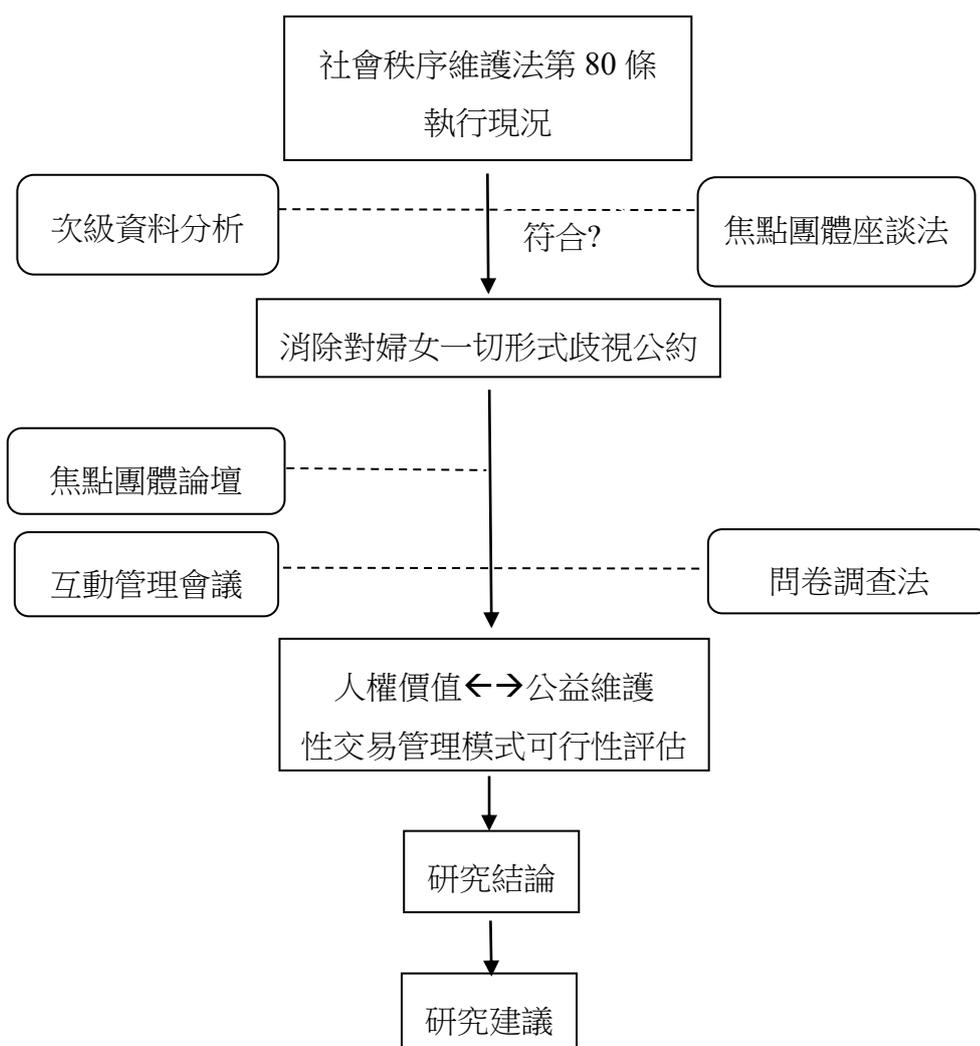


圖 3- 1 本研究流程圖

第二節 研究方法

本研究為探究目前社會秩序維護法第 80 條執行現況是否符合「消除對婦女一切形式歧視公約」之精神，除透過官方統計資料及焦點團體座談法進行政策評估；另採取問卷調查法、焦點團體論壇及互動管理座談會的方式，彙整多元意見，以研提我國未來性交易管理模式之政策走向。

第一項 次級資料分析

次級資料分析 (Secondary Data Analysis) 是運用既存的政府統計資料或大型學術資料庫來對研究主題進行實證探究的社會研究方法。使用次級資料的主要特點在於：一、研究者不需花費大量金錢與時間，就能針對大型樣本所提供的既有資料進行蒐集並做的分析。二、資料庫的蒐集通常是奠基於隨機抽樣原則，因此具有將研究成果推論至整體社會的功能。三、不論橫斷性或縱貫性，資料庫通常包含多期調查，因此能對研究主題的跨時變化進行探討與檢驗。隨著統計軟體的進步與網路界面的發達，對於公開次級資料庫的運用更是日益方便。次級資料分析便成為當前最常見的社會學研究方法之一(王維邦，2009)。

本研究為驗證警察人員在取締性交易過程中，是否存在性別、階級、年齡及國族化的歧視現象，透過內政部警政署行政組正俗科近 15 年(2006 至 2020 年)取締社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 1 款案件統計資料的分析，以評估社會秩序維護法第 80 條修訂後之性交易政策執法現況。

第二項 焦點團體座談法

Krueger(1986: 5)把焦點團體座談(focus group interviews)稱為「將探討焦點環繞在單一論題，進行有組織的團體式討論」。焦點團體訪談的目的，在於塑造一種坦誠的、常態的會談，以更深入探討研究的主題。吳淑瓊(1992: 44-45)則提及，焦點團體是一種蒐集民眾對某些研究主題的認知、態度與行為的研究方法。

焦點團體訪談是藉由團體互動的方式討論，針對某些特定主題進行深入訪談，以擷取參與者對某些主題的看法、態度、與經驗這類內隱性的知識，如：資訊知

識(周雅容, 1997:53)。吳淑瓊(1992:44-45)指出焦點團體訪談最大的功能是能蒐集探索性的資料, 在研究的每一個階段, 均可發揮功能。周雅容(1997: 53)則指出焦點團體法的特色, 在於明確的善用團體中成員互動過程, 來促使成員們表達他們個人豐富的經驗及想法。換言之, 是藉由團體互動過程來刺激思考及想法, 使成員能在不同意見交流激盪下, 多層面表達各種與研究議題相關的經驗、情感、態度及看法。

在受訪者的特性上, 以參與者、人口變項、以及社會文化特徵有關的因素, 來選擇同質的研究對象(Stewart and Shamdasani, 2007:51; 周雅容, 1997: 63-64)。一個焦點團體內的成員最好能具有相同職業、社會階層、教育水準、年齡或家庭特性等, 因相同特質與生活型態的人才會有話講, 才能無拘無束的發言、互相討論(吳淑瓊, 1992: 44-45)。

本研究為瞭解我國社會秩序維護法第 80 條執行現況之相關爭點的實際現況, 除了透過官方統計資料分析執法結果外, 為探析造成統計數據結果的原因為何? 特邀請專家學者、警察實務及非營利性組織等代表, 針對現行性交易管理政策執行的結果, 透過不同觀點之對話與論辯, 以釐清警察執法過程中所產生的實際結果。此外, 本研究在實施互動管理座談前, 為了更精確研究議題的核心, 特針對性交易除罰化可行性評估增辦一場次之焦點團體論壇, 以做為互動管理座談會的先導性實務探索, 期能周延互動管理座談會之白皮書撰寫¹³⁶。

第三項 問卷調查法

問卷是研究者用來蒐集資料的一種技術, 是對個人行為和態度的一種測量技術。樣本調查研究是抽樣後實地調查, 以蒐集研究所需資料的一種方法。此種調查研究具有三個基本特質: 調查研究是抽查, 而非普查; 研究所需資料, 直接由樣本取得; 以及調查研究在於探討諸變項間的關係(楊國樞等, 1998: 229-230)。

問卷調查(Questionnaire Survey)係指研究者將問題製作成文字形式的問

¹³⁶ 互動管理白皮書係互動管理座談會進行前, 研究團隊針對研究議題所撰寫之互動管理白皮書, 內容包括研究議題相關資訊及執行互動管理會議過程中各項參與會議應遵循之相關訊息。

題卷，發給受調查者填寫，其實施方式可分為「面對面訪談」(Face-to-face Interview)與「電話訪談」(Telephone Interview)兩種。「面對面訪談」指訪問者與受訪者採對談的方式，訪問者逐題問受訪者，受訪者依其問題作答，再由訪問者記錄答案。「電話訪談」指訪問者與受訪者雖仍採對談方式，而卻互不見面，僅在電話中交談；訪問者依既定之問題發問，受訪者依所問回答，再由訪問者記錄整理(王玉民，1997：121-123)。

本研究之問卷調查分兩階段執行，第一階段透過內政部警政署 2021 年全國治安滿意度之問卷調查方式，編製「性交易」合法化意向調查表，在問卷的編製過程中，由研究團隊針對研究議題及相關文獻的探析後，建構問卷題目初稿，經與委託單位討論修訂第二次問卷內容，最後再與執行問卷調查之機構，研商問卷內容及實施調查的方式後，修訂第三次問卷內容，據為執行調查的依據，以初步了解全國民眾對於性交易合法化之政策意向；第二階段係根據文獻分析、焦點座談及互動管理會議所得資料，編製調查問卷針對全臺民眾實施 1,820 份的抽樣調查，並透過相關統計分析，以探尋民眾對於性交易之相關態度意向與管理政策之意向。

第四項 互動管理

互動管理(Interactive Management, IM)同時具備使多方利害關係人釐清複雜情境、參與者間產生高度學習效果、形成共識及產出有形之具體成果等豐富多元之功能。互動管理兼具直接互動、參與者充分表達意見、有效集體決策程序等優點(張寧、汪明生、郭瑞坤，2007：137)，使其具備釐清複雜議題與凝聚多方關係人共識之策略工具的優勢。

性交易牽涉到眾多利害關係人的利益，而各利害關係人對於性交易問題的解決方案，各有想法，不會完全相同；即缺乏共識。由於性交易的議題屬於敏感性議題，在公共事務的領域中具有複雜性(complexity)，非線性演變。從「複雜性科學」(complexity science)的角度說明性交易的議題，具有繁多、多樣性、多元性、多變化性、非線性，錯綜複雜，相互糾葛牽連的現象，甚至不佳的政策決定可能會產生意想不到的「蝴蝶效應」(butterfly effect)。在民主社會中，如

何進行民主的集體決策?其前提即為確認利害關係人之間的共識，其中牽涉到多元社會價值觀、察覺、與認知的衝突(汪明生，2011：54)。

互動管理具有處理「複雜性問題」、認定「心智」是問題的癥結、確認處理需從利害關係人的互動進行及運用電腦軟體精緻有效的結構性腦力激盪方法之內涵(陳夢琨，2020：3)，因此，對於具有高度複雜性且敏感的交易管理政策，具有方法運用的適切性。

互動管理強調「結構基礎」(Structure-based)，包括「結構思考」(Structural thinking)與「應用結構」(Warfield and Cárdenas, 1994:53-84)。結構思考有別於團體盲思(groupthink)、部族思考(clanthink)及散漫思考(spreadthink)，Warfield 和 Staley 認為只有透過嚴謹精緻結構設計的討論，才能產生共識與信任(陳夢琨，2020：4)；而應用結構至少包括澄題結構 (problematique)、增強結構 (enhancement structure)、意向結構 (intent structure)、課程結構 (curriculum structure)、優先結構 (priority structure)、解題結構 (resolution structure) 等等，也就是對於問題的澄清、方案的提出、問題解決的方向、學習充實知識、問題解決方案步驟次序以及方案執行等等。在互動管理會議的腦力激盪過程中，都有相當的結構設計(Warfield & Cárdenas, 1994: 53-84)；將「複雜性問題」(complexity problem)以「澄題結構」(problematique)取代，將「複雜性系統」(complex system)以「澄題情勢」(problematic situation)取代，將「解決方案」(solutions)以「選擇方案」(options)取代，而易於形成共識與信任(Warfield, 2006:136-138)。

互動管理是一種連續經由一個或多個回合來達成的三階段式活動，包括規劃階段(planning phase)、互動階段(workshop phase)及追蹤階段(follow-up phase)。

(一) 規劃階段：規劃階段是其後二階段的基礎，並預作準備。在此階段，最重要的概念就是「情境」(situation)。情境通常包含至少一個組織、此情境會將所謂的「議題」包含在內，一般人可能稱之為「問題」或「麻煩」。

(二) 互動階段：在此階段，所有的參與者均須開始形成團隊，參與者的工作

將由技術純熟的互動管理促進者(facilitator)根據互動計畫監督。其中包含3個主要概念，即背景、內容與過程。其中背景係於規劃階段中確認的範疇界定，內容由事先參考過白皮書的參與者提供，過程則由互動管理主持人完成。互動管理主持人須對於所有參與者解釋互動參與者、互動管理促進者及互動管理引介人各自負責的角色與責任。

(三) 追蹤階段：在此階段互動的結果會被執行或繼續進行下一回合，追蹤可能包括反覆討論、實施或兩者同時進行。

互動管理(IM)採用七種操作技術(Warfield & Cardenas, 1994; 引自汪明生, 2011: 283-285)，其中名義群體技術(Nominal Group Technique, NGT)是典型之程序，而名義群體技術結合詮釋結構模式法(Interpretive Structural Modeling, ISM)，即為增強 NGT(enhance NGT)程序。NGT 係針對非結構問題或策略，利用群體作業程序以引發多種意見或策略，再經綜合判斷，以增進其合理性及創意性之方法。而 ISM 是提供在電腦的輔助下有效地將多種意見或策略（亦即問題或策略元素）間之複雜關係建構關係指引圖(digraph, directed graph)，有助於確認相關元素或使元素間之階層與優先次序關係得以明確化，並形成說明圖供最後文件標準化與溝通之媒介（張寧，2005：8-9）。

本研究考量參與者之時間有限性及研究的執行效率，同時兼顧事前醞釀參與者與互動管理(IM)執行小組形成團隊氛圍，將參考增強 NGT 程序並依需要調整執行步驟，根據文獻回顧及焦點座談之專家意見與策略，因應我國性交易管理政策模式，事前提供互動管理白皮書供參與者閱讀，以建立參與者對於研究議題之了解，讓參與者事先充分了解研究議題及互動管理(IM)的執行程序。

在互動管理會議表決與建構階段時，強調優先次序而非相關。以本研究建構增強結構為例：較恰當的作法是在問完「策略 A 會強化策略 B 嗎？」後，立即問「策略 B 會強化策略 A 嗎？」，可讓參與者易於比較「策略 A」與「策略 B」之先後關係，避免做出過多雙向互為增強之決策。而在此階段，互動管理(IM)的主持人更須謹記「參與者才是當事人」，因此需極力避免主持人個人意見之涉入，以提升並確保互動管理(IM)產出之客觀性。

現場操作步驟如下：

- (一) 第一階段之政策白皮書：本研究為了讓參與互動管理(IM)之專家學者深悉本研究議題的核心，在互動管理會議執行前兩週，事先將互動管理白皮書寄送與會人員研讀，並於互動管理會議前5天，由與會人員研提5項可行之策略，提供研究團隊彙整。
- (二) 問題及方法說明：由主持人邀請參與者簡要自我介紹，並向與會者說明會議目的與重要程序。本研究除事先將簡報檔寄送與會人員，供邀請參與者及觀察者事先閱讀外，互動會議現場再以正式簡報說明，確保與會者充分掌握互動會議之程序。
- (三) 調整後的進行增強NGT方式：
- 1、觸發問題。於會議前由研究團隊提供白皮書供參與者思考。
 - 2、由參與者於會議前提出修正內容給研究者。
 - 3、由研究者於互動會議現場前執行性交易管理策略再分類。
 - 4、於互動會議現場以單槍投影性交易管理策略再分類。
 - 5、按領域依序說明及討論以澄清意見，並確認修改、增刪或合併準則。
 - 6、參與者依各項策略之相對重要性選出前5項策略（依重要程度分別給予5至1分）。
 - 7、依管理策略分別按得分排序。
 - 8、依管理策略選出得分最高的前10項管理策略。
 - 9、依管理策略將選出的10項管理策略，以「策略A會強化策略B嗎」，緊接著問「策略B會強化策略A嗎」，以ISM建構增強結構圖。
 - 10、解釋增強結構圖。
 - 11、修改與確認所產生之增強結構圖。

第三節 研究對象

第一項 焦點團體座談對象

本研究之實證研究方法除了運用實務機關取締社會秩序維護法第 80 條之案件資料外，另針對焦點團體座談及互動管理會議之實施過程中，選取精熟本研究議題之專家學者、利害相關人及實務工作者等，參與「社會秩序維護法第 80 條

與『消除對婦女一切形式歧視公約』精神關係性與修法之研究」(第一次)及「性交易除罰化可行性評估」(第二次)焦點團體論壇,相關研究對象如表 3-1 及表 3-2 所示。

表 3- 1 社維法第 80 條與 CEDAW 精神關係性與修法之焦點座談出席人員一覽表

屬性	姓名	單位	職稱(編碼)
女性主義法學者	林○○	交通大學	教授(焦 A)
司法實務工作者	錢○○	臺灣高等法院	法官(焦 B)
關注性工作權之女性主義團體	蕭○○	日日春關懷互助協會	主任(焦 C)
警察行政學者	黃○○	中央警察大學	助理教授(焦 D)
警察實務工作者	尤○○	臺北市政府警察局	警務正(焦 E)
	李○○	新北市政府警察局	警務員(焦 F)
	李○○	宜蘭縣政府警察局	巡官(焦 G)

表 3- 2 性交易除罰化可行性評估焦點團體論壇出席人員一覽表

屬性	姓名	單位	職稱(編碼)
女性主義社會學者	陳○○	中山大學	教授(論 A)
婦權援救團體代表	杜○○	婦女救援基金會	執行長(論 B)
女性主義學者	林○○	中央警察大學	教授(論 C)
行政法學者	蔡○○	玄奘大學	教授(論 D)
警察法學者	蔡○○	中央警察大學	副教授(論 E)
刑事法學者	鄭○○	開南大學	教授(論 F)
警察行政學者	張○○	中央警察大學	助理教授(論 G)
警察法學者	張○○	中央警察大學	助理教授(論 H)

第二項 問卷調查法對象

本研究第一階段問卷調查係透過內政部警政署 2021 年第 1 季全國治安滿意度調查,以蒐集民眾對於「性交易」合法化之政策意向,調查方式係採電話訪問方式,調查對象為年滿 18 歲以上之民眾,本次調查時間為 2021 年 1 月 12 日至

1 月 19 日，22 個縣市共計完成 9,802 份有效樣本。

第二階段問卷調查將根據文獻分析、焦點座談及互動管理會議所得資料，編製調查問卷，亦將透過電話訪問方式，針對全臺民眾調查 1,820 份之有效樣本，並透過相關統計分析，以探尋民眾對於性交易之相關態度意向與管理政策之意向。

第三項 互動管理會議對象

由於性交易屬於高度複雜敏感性的議題，為周延未來性交易管理政策取向，本研究特運用具有處理複雜問題本質之互動管理會議，透過結構設計之腦力激盪過程，以思維未來性交易管理模式之可行之策。在研究對象的選取上，由於本研究屬於性別平權議題，在出席人員的邀請上，除了廣蒐精熟研究議題之學者、行政實務工作者、警察實務工作者、婦女權益團體及司法實務界等代表外，亦同時兼顧出席人員之性別比例，經逐一接洽聯繫後，過程中雖然受到新冠疫情影響並多次調整互動管理會議時間，幸獲出席人員支持，終能在 8 月 6 日舉辦為期 1 天的互動管理會議，相關出席人員詳如下表。

表 3-3 如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式互動管理會議出席一覽表

角色代表	姓名(性別)(編碼)	單位	職稱
學術界	汪○○(男)(IM-A1)	中山大學	教授
	洪○○(女)(IM-A2)	中央警察大學	教授
地方行政界	黃○○(男)(IM-B)	桃園市政府	參議
警察實務界	林○○(男)(IM-C1)	宜蘭縣政府警察局	主任
	張○○(男)(IM-C2)	新北市政府警察局	警員
婦女權益團體	工○○(女)(IM-D1)	勵馨基金會	執行長
	韋○○(女)(IM-D2)	臺灣警察專科學校	副教授
	洪○○(女)(IM-D3)	銘傳大學	助理教授
	孫○○(女)(IM-D4)	婦女新知(曾任)	董事
司法實務界	錢○○(男)(IM-E1)	臺灣高等法院	法官
	李○○(男)(IM-E2)	桃園地方法院	檢察官

第四節 研究工具

第一項 焦點團體座談工具

本研究共計舉辦兩場次焦點團體座談會，第一場係針對社會秩序維護法第 80 條與『消除對婦女一切形式歧視公約』精神關係性與修法之座談，焦點團體座談題綱如表 3-4。第二場係針對性交易除罰化之可行性評估召開焦點團體論壇，透過論辯模式，初步商議未來可欲之策。

表 3- 4 社維法第 80 條與 CEDAW 精神關係性與修法之焦點團體座談題綱

一、工作權及性自主權
<ol style="list-style-type: none">1. 憲法保障人人有選擇職業的自由，是否包括性服務?為什麼(刑法 231 條是否該除罪化、社維法是否應除罰化)?2. 司法院釋字第 666 號解釋強調性交易採「適當開放，有效管理」的原則，而且社會秩序維護法第 91 條 1 條強調各地方政府得設專區。經查目前全臺雖然有宜蘭縣(109 年廢止)、桃園市、臺中市、澎湖縣(109 年廢止)、臺南市(105 年廢止)等五個地方政府訂有自治條例，但是實際上卻沒有專區的設置，是否有違本條法規的精神?或可謂行政機關的怠惰，進而侵害人民基本工作權?為什麼?3. 司法院釋字 791 號有關刑法通姦除罪化之解釋理由書指出，性自主權與個人之人格有不可分離之關係，為個人自主決定權之一環，與人性尊嚴密切相關，屬憲法第 22 條所保障之基本權。我國對於性交易的管理模式，是否侵及人民之性自主權?
二、平等權
<ol style="list-style-type: none">1. 警政署於 2009 年正式宣布不再取締只有性交易方的社維案件，並將取締績分重點轉移到違反《刑法》第 231 條的案件，另於 2012 年發函要求各警察機關不得再依循過往「喬裝嫖客」的方式來偵辦性交易案件，但是本研究團隊經統計警察機關取締性交易案件在社會秩序維護法第 80 條修訂後卻出現大量取締的結果，而且「喬裝嫖客」取締的案件數量明顯出現於修法之後，為何地方警察機關取締的結果與中央警政署的變革有出入?為什麼?2. 本研究團隊統計警察機關取締性交易案件，發現部分縣市取締的案件數

明顯高於其他縣市(例如：高雄市、臺北市)，為什麼會出現區域性的差異?

3. 本研究團隊統計警察機關取締性交易案件，發現女性違法者明顯高於男性，警察取締過程中是否存在性別歧視?為什麼?
4. 本研究團隊統計警察機關取締性交易案件，發現違法者大多數為本國籍居多，警察取締過程中是否真的不存在國籍歧視的問題?為什麼?
5. 本研究團隊統計警察機關取締性交易裁罰金額，發現絕大多數屬於初犯案件，警察取締過程中是否真的不存在針對弱勢對象及重復再犯取締的歧視狀況?為什麼?
6. 社會秩序維護法第 80 條規定性交易採取「娼嫖併罰，專區內例外不罰」的政策模式，是否符合平等原則?為什麼?

三、公共利益與政策選擇

1. 社會秩序維護法第 80 條規定性交易採取「娼嫖併罰，專區內例外不罰」的政策模式，是否能夠縮減性產業的效果?為什麼?
2. 您認為臺灣適合採取下列何種性交易管制政策的模式?為什麼?
 - (1) 娼嫖皆罰(完全違法)
 - (2) 原則合法，指定的區域內違法
 - (3) 原則違法，在指定區域(色情專區)內合法
 - (4) 娼嫖皆不罰(荷蘭模式，完全除罰化)
 - (5) 罰嫖不罰娼(北歐模式)

第二項 問卷調查工具

本研究之問卷調查採兩階段方式實施，第一階段透過內政部警政署全國民意調查方式，在整體民調題目中設計 3 題與本研究主題有關之題目，針對一般民眾實施性交易合法化之認知意向的先導調查，調查內容主要包括：性交易合法化、性交易合法化之範圍及違法從事性交易被查獲之處罰對象等 3 個題目；第二階段透過民間問卷調查公司，實施 1,820 份有效問卷電話調查，調查內容包括性交易的現象面、社會觀感、工作權(職業自由)、公共衛生、政策意向等五大面向。本研究問卷調查工具內容詳如表 3-5 及表 3-6。

表 3- 5 臺灣性交易合法化之認知意向先導調查工具

題項	題目
1	<p>◎請問您認為應不應該修法讓性交易合法化?</p> <p>1. 不應該(跳問 3)</p> <p>2. 應該(續問 2)</p> <p>3. 沒意見/很難說/不知道/拒答</p>
2	<p>◎請問您認為應該要讓性交易合法化的範圍為何?</p> <p>1. 全面合法化</p> <p>2. 原則上合法，但不得設置學校、政府機關周邊等特定區域</p> <p>3. 僅設置性交易專區合法</p> <p>4. 沒意見/很難說/不知道/拒答</p>
3	<p>◎如果違法從事性交易被查獲，請問您認為應該處罰「性工作者」、「嫖客」，還是「兩者都應該處罰」?</p> <p>1. 性工作者</p> <p>2. 嫖客</p> <p>3. 兩者都應處罰</p> <p>4. 沒意見/很難說/不知道/拒答</p>

表 3- 6 臺灣性交易相關問題及合法化之認知意向調查工具

面向	工具內容
現象面	<p>1. 請問您是否同意性交易是社會嚴重的問題</p> <p>2. 請問您是否同意性交易因為顧客的需求而一直都存在</p> <p>3. 請問您是否同意無論社會政策如何，性交易永遠都存在</p> <p>4. 請問您是否同意性交易網路地下化的情形很普遍</p> <p>5. 請問您是否同意警察取締性交易很困難</p>
社會觀感	<p>6. 請問您是否同意性交易(賣淫)違反道德</p> <p>7. 請問您是否同意從事性交易工作的女性道德標準低</p> <p>8. 請問您是否同意從事性交易工作的女性是社會的弱勢團體</p> <p>9. 請問您是否同意性交易對於鄰里或社區有負面的影響</p> <p>10. 請問您是否同意性交易工作者會造成社會的衰敗</p>

	<p>11. 請問您是否同意性交易應該禁止在住宅區</p> <p>12. 請問您是否同意性交易會減低週邊資產價值</p> <p>13. 請問您是否同意性交易工作可以滿足弱勢或特定人群的性需求</p> <p>14. 請問您是否同意性交易工作可以預防性侵害或性強暴行為的發生</p> <p>15. 請問您是否同意性交易工作有助於年輕人性行為的啟蒙</p>
<p>工作權 (職業自由)</p>	<p>16. 請問您是否同意性交易工作只是另一種工作的選擇</p> <p>17. 請問您是否同意任何人都有權利以性交易為謀生工具</p> <p>18. 請問您是否同意，政府應該保障從事性交易工作者的工作權</p>
<p>公共衛生</p>	<p>19. 請問您是否同意大部分的性工作者都缺乏正確的性衛生知識</p> <p>20. 請問您是否同意大部分的性工作者有性傳染病</p> <p>21. 請問您是否同意衛生機關應該給予性工作者協助與關懷</p> <p>22. 請問您是否同意衛生機關應該對性工作者進行安全衛生的管理</p>
<p>政策意向 (處罰對象)</p>	<p>23. 請問您是否同意應該處罰性工作者</p> <p>24. 請問您是否同意應該處罰嫖客(性消費者)</p> <p>25. 請問您是否同意兩者都應該處罰</p> <p>26. 請問您是否同意兩者都不應該處罰</p>
<p>政策意向 (性交易合法域區)</p>	<p>27. 請問您是否同意性交易限定在性專區才合法</p> <p>28. 請問您是否同意性交易除了住宅和文教區外的其他地區都應該合法</p> <p>29. 請問您是否認為性交易在任何地方都應該合法</p>
<p>政策意向 (專區設置方式)</p>	<p>30. 請問您是否同意統一由政府尋求適當地區設置</p> <p>31. 請問您是否同意將現有的私娼寮規劃為性交易專區</p> <p>32. 請問您是否同意無需特別設置</p> <p>33. 請問您是否同意將性交易納入行業管理</p> <p>34. 請問您是否同意性交易採取網路經營化模式</p> <p>35. 您認為性交易的行業管理應該由下列哪一個機關負責</p>

第三項 互動管理會議工具

性交易基本上是一個高度敏感且多元複雜的議題，如何建構符合性別平權政策的性交易管理模式，在方法的選擇上本非易事，為符合研究議題的需求，本研究特別運用具有處理複雜問題本質之互動管理會議，透過結構設計之腦力激盪過程，藉由參與人員依循互動管理會議的程序，思維未來性交易管理模式的可行之策。本研究根據研究議題之文獻探討及互動管理(IM)操作流程所需工具，設計「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」互動會議研討會白皮書(如附錄4)，供出席人員研提策略，據為互動管理會議實施研討的參據。

為使參與者在互動會議前對IM具備基本概念，研究團隊分別透過行動電話、電子郵件、簡訊、line 群組等聯絡方式，主動聯繫及掌握相關行政事項，並分別與參與人員說明IM有關之資料及相關說明與注意事項，並就互動階段建立團隊氛圍預做準備，並給予參與人員對議題的澄清予以適時的協助，過程中經多次聯絡溝通後，所有出席人員終能如期研提主觀想定之策略表，供作互動階段之研討參據。

第四章 實證分析

第一節 社會秩序維護法第 80 條執行評估分析

第一項 次級資料分析

本研究為了解社會秩序維護法第 80 條於 2011 年 11 月 6 日修訂前後之執行狀況，根據內政部警政署行政組正俗科有關性交易之社會秩序維護法第 80 條第 1 款、第 2 款及刑法第 231 條之執法統計資料，分析警察執法結果。

一、社會秩序維護法第 80 條第 1 款之執法統計分析

(一) 修法後之取締件數明顯高於修法前

本研究統計過去 15 年(2006 年-2020 年)警察取締社會秩序維護法第 80 條第 1 款案件量的總數，根據圖 4-1 所示，在 2011 年該條文修訂後，警察取締的案量比例明顯高於修法之前的案量，尤其在修法通過後 4 年的案件，更是明顯成長，顯示司法院釋字第 666 號解釋文，在社會上引起大眾關注性交易議題時，對於警察執法確實產生影響，但是隨著議題熱度逐漸消退，及警察機關於 2014 年底函頒修訂「警察機關取締營業場所涉嫌妨害風化行為作業規定」之績分著重於取締刑法第 231 條違法行為後，警察取締社會秩序維護法第 80 條第 1 款的案件數量亦隨之逐漸緩降。

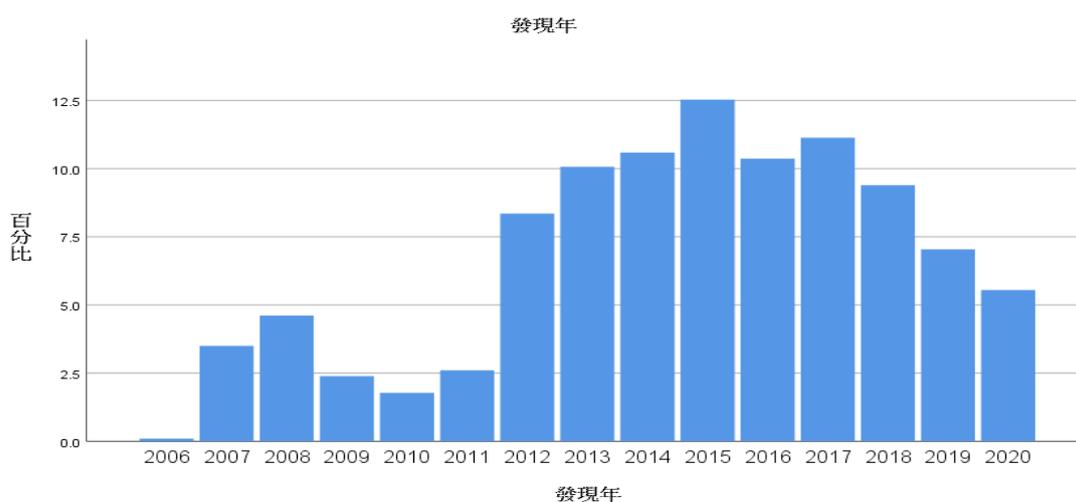


圖 4-1 社維法第 80 條第 1 款近 15 年取締件數統計圖

(二)大都會區為主要案件取締區

根據圖 4-2 所示，警察機關所取締之案件發生縣市，仍以大都會區為主要案件發生地，北部地區以首善之都臺北市所占比例最多，中部地區則以中部六縣市工商匯集之臺中市所占比例最多，南部地區則以港都高雄市所占比例最多，而高雄市亦為各縣市取締案件之首。從整體統計的資料顯示，六都仍為主要的取締案件來源，除此之外，非六都外之治安要點縣市-彰化縣，亦為主要取締縣市。顯示性交易案件量與人口分布數量呈正向的關係。

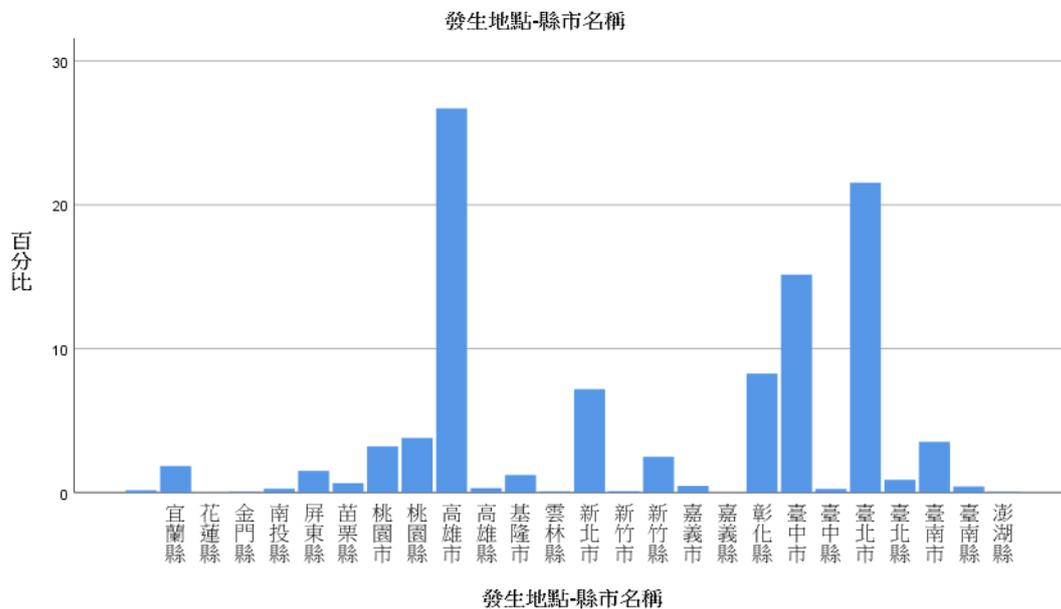


圖 4-2 社維法第 80 條第 1 款案件發生縣市統計圖

(三)主要取締對象的平均年齡為 38 歲

根據圖 4-3 的統計結果所示，歷年來警察機關取締社會秩序維護法第 80 條第 1 款之對象的平均年齡為 38 歲，眾數為 34 歲，而且整體年齡偏向較年輕之左峰。

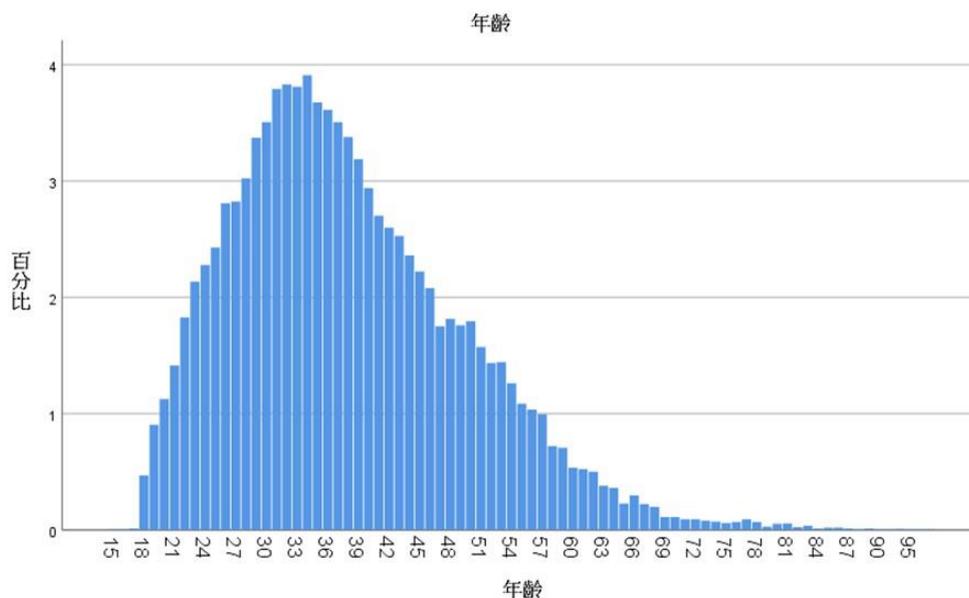


圖 4-3 社維法第 80 條第 1 款案件對象年齡統計圖

(四)女性為主要取締對象

根據圖 4-4 的統計結果所示，歷年來警察機關取締社會秩序維護法第 80 條第 1 款之違法案件的性別比例中，男性(1)占 35.5%，女性(2)占 64.5%。若以 2011 年底新修訂社會秩序維護法第 80 條第 1 款的規定，「性交易專區」內之性交易，娼嫖皆不罰；性交易專區從事性交易，娼嫖皆罰，亦即性交易行為若供給方與消費方屬於不同性別者，理應性別比例差異不大，但是本研究從統計案件的內容細查發現，有部分案件僅有 1 位女性違法者，恐存在喬裝辦案的現象。另亦有一些案件的女性人數明顯高於男性人數，且案件內容僅以當事人自白及現場未使用之保險套據為證據(未取得現場性交易行為證據)，即以違反社會秩序維護法第 80 條第 1 款處罰，警察的取締行為容有商榷之處。

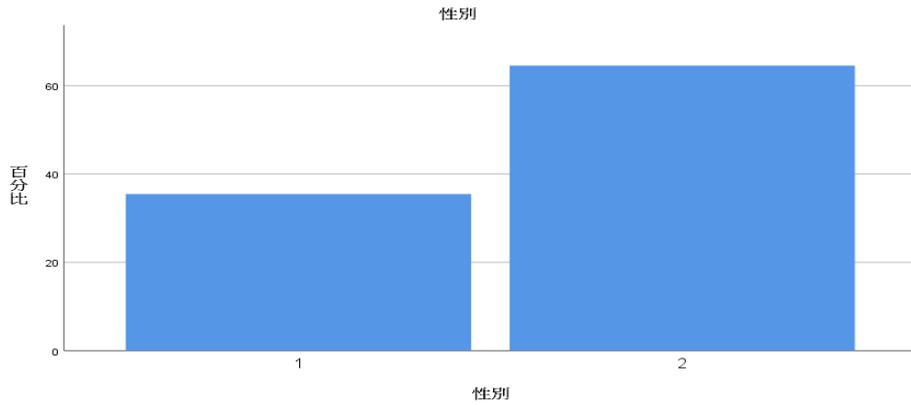


圖 4-4 社維法第 80 條第 1 款案件性別統計圖

(五)本國籍為主要取締對象

若以取締對象之國籍來分析，參照圖 4-5 所示，近 15 年(2005 年-2020 年)之案件中，以本國籍所占比例最多(約 84%)，其次為大陸籍(約 6.7%)，至於鄰近我國之東南亞國家中，以泰國之 4.1%最多，其次為越南的 3.3%，再則為印尼占 1.4%，其他國籍者皆屬零星之個案。整體而言，社會秩序維護法第 80 條第 1 款之取締對象國籍皆以本國籍為主，大陸籍次之，然東南亞國家(泰國、越南及印尼等國)亦近有 10%比例，值得注意。

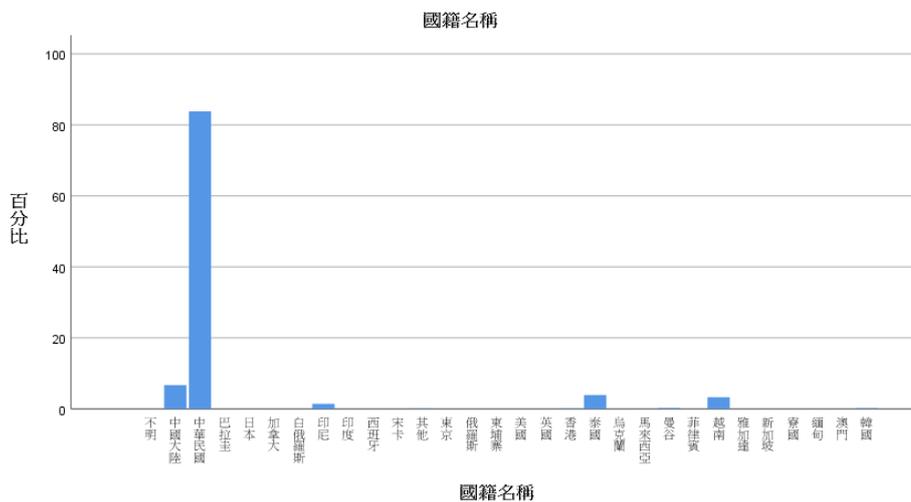


圖 4-5 社維法第 80 條 1 款案件國籍統計圖

(六)違法者多屬初犯

根據圖 4-6 所示，違反社會秩序維護法第 80 條第 1 款而遭受取締者，其罰鍰的金額以 1,500 元所占比例最高(50.4%)，其次為 3000 元(20.7%)。按內政部警政署於 2015 年 9 月 16 日所訂定之「警察機關處理社會秩序維護法第 80 條、第 81 條及第 91 條之 1 案件應行注意事項」中，違反社會秩序法第 80 條案件之一般性裁罰基準：第 1 次違反者，裁處 1,500 元以上，未逾 6,000 元；第 2 次違反者，裁處 6,000 元以上，未逾 12,000 元；第 3 次以上違反者，裁處 12,000 元以上至 30,000 元。可以推測在警方執行社會秩序維護法 80 條的案件時，多數為初犯，應無明顯針對特定對象重複執法的问题。

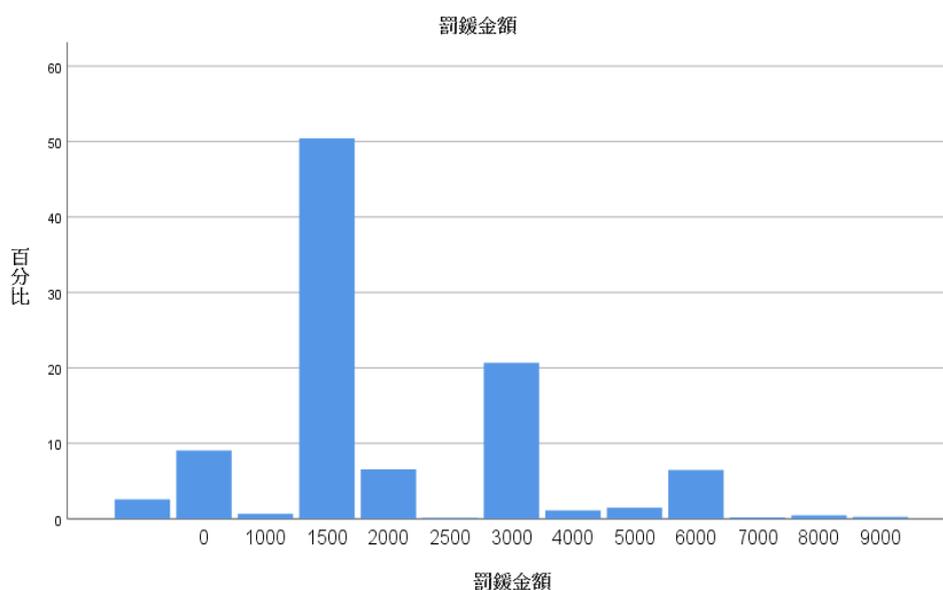


圖 4-6 社維法第 80 條第 1 款罰鍰統計圖

二、社會秩序維護法第 80 條第 2 款之執法統計分析

(一)修法後之取締件數明顯低於修法前

社會秩序維護法第 80 條第 2 款主要係以「在公共場所或公眾得出入之場所，意圖與人性交易而拉客」者為罰處對象，根據圖 4-7 的統計結果顯示，該條文之取締件數在 2011 年底社會秩序維護法第 80 條修定後，取締件數即明顯低於修法前之件數，即警察取締阻街或街頭性交易的案件明顯降低，從取締資料之案件地點多屬特定場營業場所觀之，有可能從事性交易者基於逃避警察取締或避免交易風險而轉至美容護膚坊、指油壓店或推拿館等較隱密安全之場所，亦可能為警察取締行為依據內政部警政署所頒訂之「警察機關取締營業場所涉嫌妨害風化行為為業規定」，逐漸著重場所為取締目標有關。也可能係績效因素而多以刑法偵辦（對照圖 4-13）。

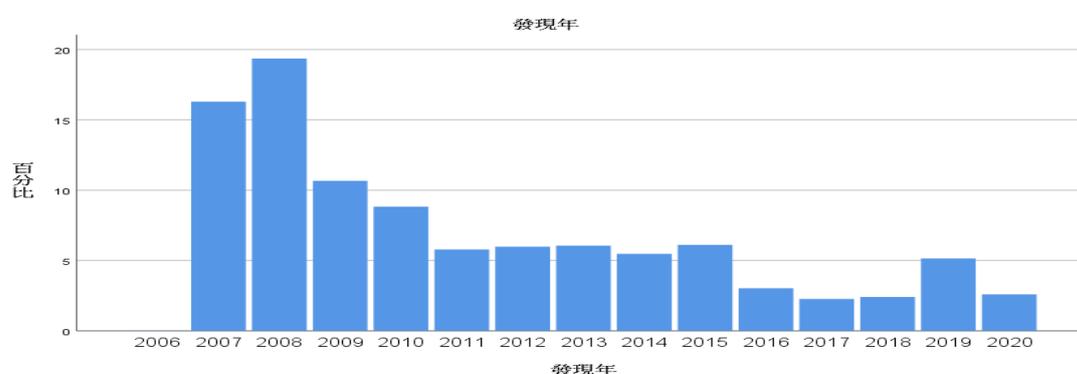


圖 4-7 社維法第 80 條第 2 款近 15 年取締件數統計圖

(二) 臺北市取締件數最高

根據圖 4-8 的統計資料顯示，各縣市近 15 年(2006 年-2020 年)取締社會秩序維護法第 80 條第 2 款之案件數量以臺北市的 50.4%所佔比例最高，其次為桃園市(縣)的 13.2%及苗栗縣的 9.2%，本研究進一步從取締案件內容分析，發現臺北市案件多屬萬華及中山區某些特定街區，而這些地區皆屬傳統特種營業場所之密集區

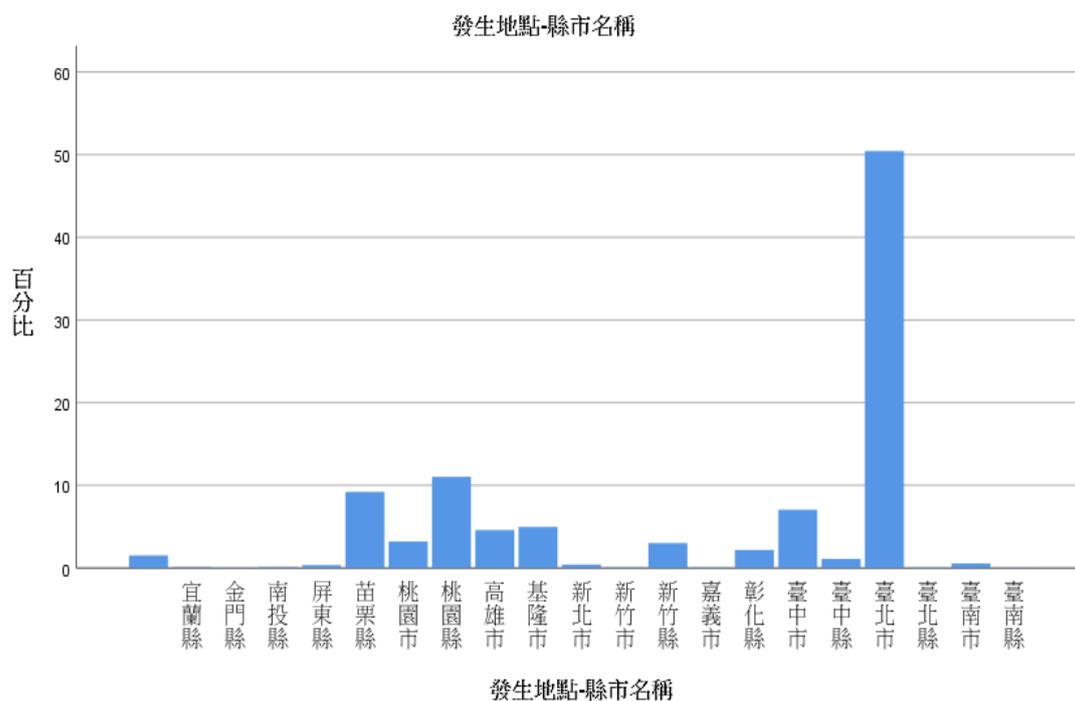


圖 4- 8 社維法第 80 條第 2 款案件發生縣市統計圖

(三)主要取締對象的平均年齡為 44 歲

根據圖 4-9 的統計結果所示，歷年來警察機關取締社會秩序維護法第 80 條第 2 款之對象的平均年齡為 44 歲，眾數為 45 歲，而且整體年齡呈常態分布微偏向較年長之右峰，顯示在街頭攬客之性交易工作者的年齡，相較於在按摩店，指油壓店及三溫暖等營業場所之性交易工作者的年齡稍長，由此可見，年輕性工作者在營業場所的性交易工作相對具有優勢，也讓較年長之性工作者在競爭劣勢下，轉至街頭為主，突顯性交易市場存在年齡差別之現象。

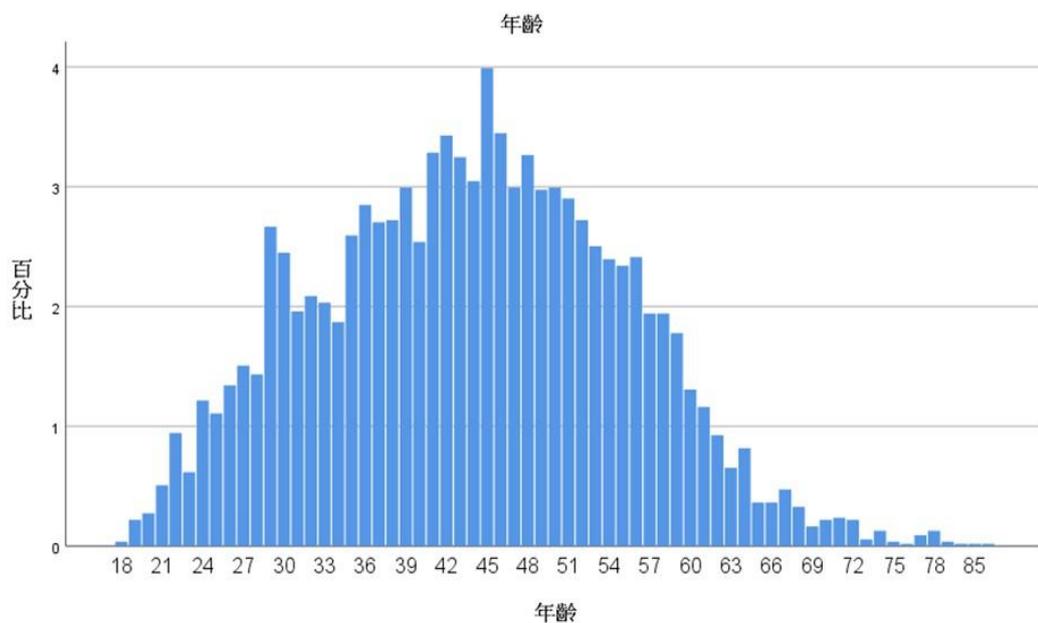


圖 4- 9 社維法第 80 條第 2 款案件對象年齡統計圖

(三)女生為主要取締對象

根據圖 4-10 的統計資料顯示，社會秩序維護法第 80 條第 2 款之受取締對象仍以女性的 94.4% 比例最高，而且男性的比例竟低至僅 5.6%，就男女性交易應有不同性別交易的本質觀之，幾乎所有遭受取締對象皆屬女性，就客觀的統計結果，反映了警察取締過程中可能存在諸多喬裝嫖客辦案之現象。

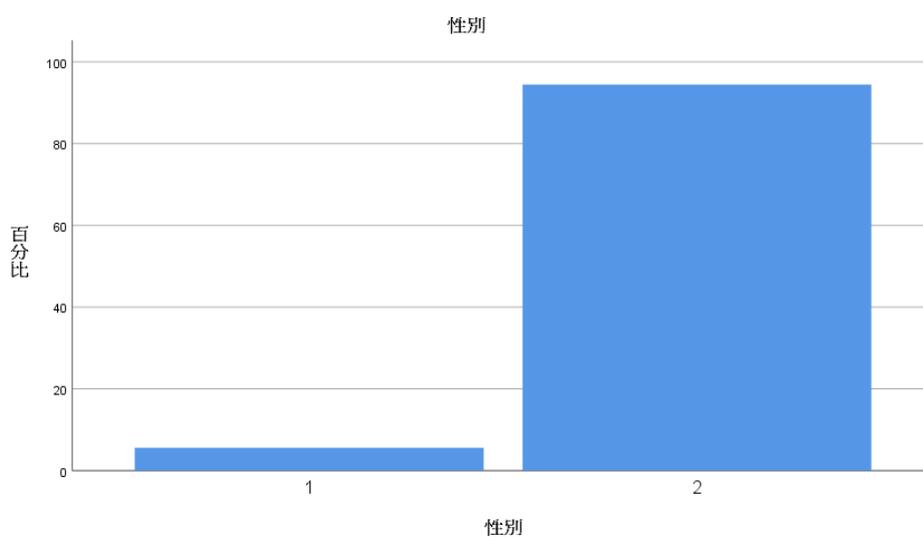


圖 4- 10 社維法第 80 條第 2 款案件性別統計圖

(四)本國籍為主要取締對象

根據圖 4-11 的統計資料顯示，違反社會秩序維護法第 80 條第 2 款遭取締者之國籍，大多數幾乎都是本國籍者(92.1%)，但是仍有少數零星大陸地區(3.9%)或泰國(1.6%)及越南(1.4%)的性販賣者，在公共場所或公眾得出入之場所，意圖與人性交易而拉客的現象。

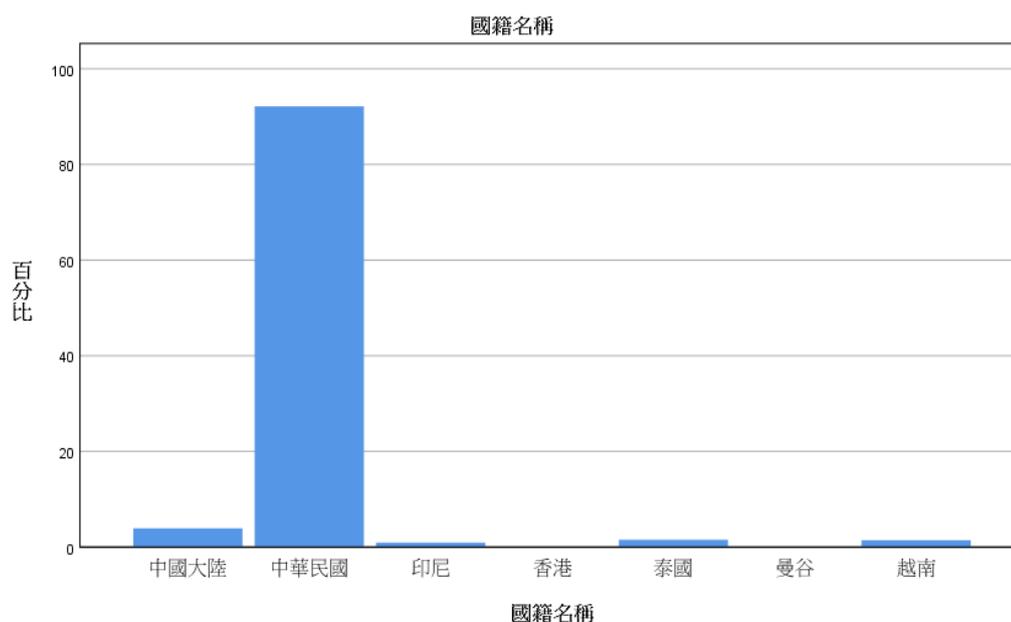


圖 4- 11 社維法第 80 條 2 款案件國籍統計圖

(五)違法者以初犯罪最大宗

根據圖 4-12 所示，違反社會秩序維護法第 80 條第 2 款而遭受取締者之整體罰鍰金額，均較違反社會秩序維護法第 80 條第 1 款者為低，因此，可以推測警察在取締本款之案件時，多數為初犯，應無明顯重複執法/累犯的問題。

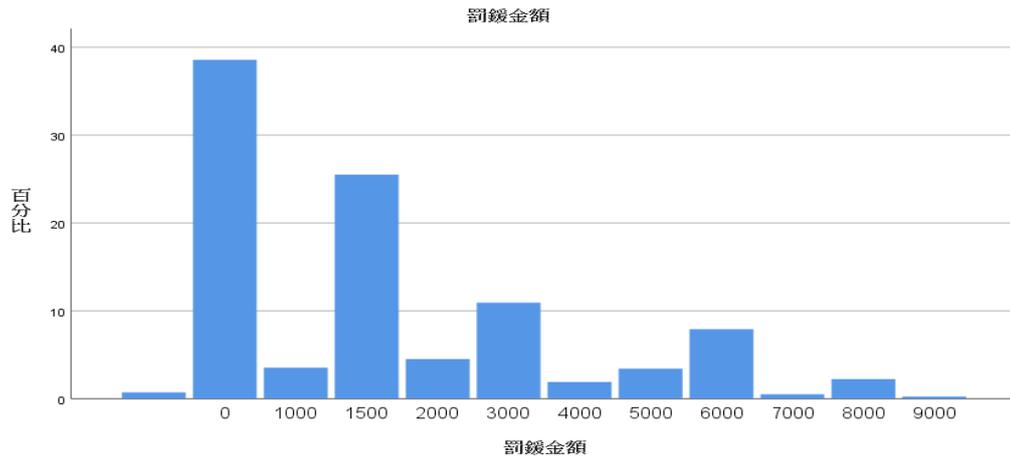


圖 4-12 社維法第 80 條第 2 款罰鍰統計圖

三、刑法第 231 條之執法統計分析

(一) 修法後之取締案件平均高於修法前

刑法第 231 條之目的在處罰意圖使男女與他人為性交易或猥褻之行為，而引誘、容留或媒介以營利者。即處罰對象非性交易之雙方，而係引誘、容留或媒介性交易而營利者。本研究依據司法院法學資料檢索系統，在裁判案由欄以「妨害風化」為檢索關鍵字，並於全文內容欄以「刑法第 231 條」為檢索關鍵字，蒐尋近 15 年(2005 年至 2020 年)各地方法院裁判書，經彙整統計如圖 4-13 所示，就整體案件數觀之，警察於社會秩序維護法第 80 條修訂前兩年(司法院釋字 666 號解釋文公告年)，其取締刑法第 231 條妨害風化案件的每年平均數量明顯增加，顯示刑法第 231 條妨害風化案件於社會秩序維護法修訂後，成為警察取締的重點。與圖 4-1 相較，刑法第 231 條妨害風化案件與社會秩序維護法第 80 條第 1 款案件趨勢具有一致性。

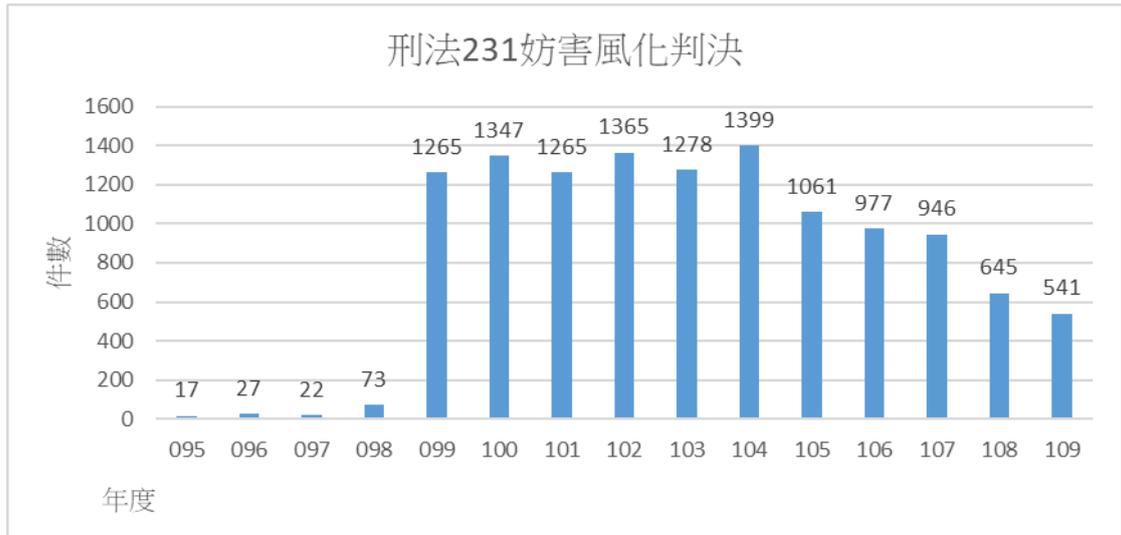


圖 4- 13 刑法第 231 條近 15 年案件統計圖

(二)歷年男性比例均高於女性

本研究進一步針對違反刑法第 231 條案件之人數進行性別統計詳如圖 4-14 所示，歷年來違反該類型案件之男性人數均高於女性人數，顯示意圖使男女與他人為性交易或猥褻之行為，而引誘、容留或媒介以營利者，大多數為男性所主導的營利集團。

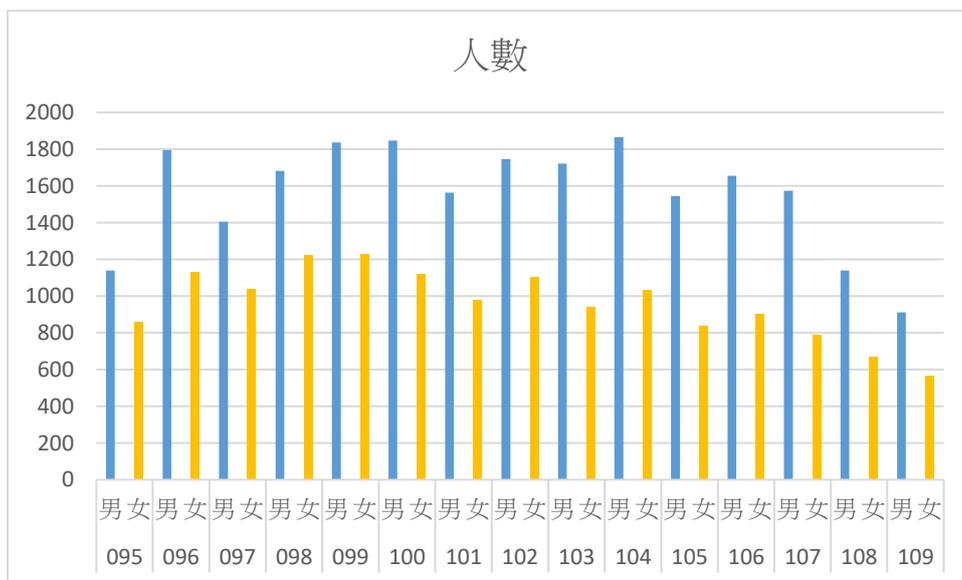


圖 4- 14 刑法第 231 條近 15 年違法性別統計圖

第二項 焦點座談分析

一、性交易專區可採中央立法地方執行之行業管理模式

性交易問題一直是一個複雜多元的議題，成立性交易專區立意甚佳，然相關應辦事項可謂不少，根據現行社會秩序維護法第 91 之 1 條的規定，直轄市、縣(市)政府得因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理。其自治條例，應包含下列各款之規定：

1. 該區域於都市計畫地區，限於商業區範圍內。
2. 該區域於非都市土地，限於以供遊憩為主之遊憩用地範圍內。但不包括兒童或青少年遊憩場。
3. 前二款之區域，應與學校、幼兒園、寺廟、教會(堂)等建築物保持適當之距離。
4. 性交易場所應辦理登記及申請執照，未領有執照，不得經營性交易。
5. 曾犯刑法第二百三十一條、第二百三十一條之一、第二百三十三條、第二百四十條、第二百四十一條、第二百九十六條之一、兒童及少年性交易防制條例第二十三條至第二十七條、兒童及少年性剝削防制條例第三十二條至第三十七條或人口販運防制法之罪，經判決有罪者，不得擔任性交易場所之負責人。
6. 性交易場所之負責人犯前款所定之罪，經判決有罪者，撤銷或廢止性交易場所執照。
7. 性交易服務者，應辦理登記及申請證照，並定期接受健康檢查。性交易場所負責人，亦應負責督促其場所內之性交易服務者定期接受健康檢查。
8. 性交易服務者犯刑法第二百八十五條或人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例第二十一條之罪者，撤銷或廢止其證照。
9. 性交易服務者經健康檢查發現有前款所定之疾病者，吊扣其證照，依法通知其接受治療，並於治療痊癒後發還證照。
10. 不得有意圖性交易或媒合性交易，於公共場所或公眾得出入之場所廣告之行為。

此外，該地方政府應依性交易服務者之申請，提供輔導轉業或推薦參加職業訓練。

由此可知，性交易專區之設置，所涉事務可謂繁雜，而且各縣市政府囿於政

治與社會意識，全國皆無專區之設置，以提供性工作者合法的從業場所，造成單純從事性交易者即屬違反社會秩序維護法第 80 條之規定，無論性工作者或消費者皆須處以罰鍰。就現行法而言，設置專區乃政府之責，然而性交易的問題非僅只單純設置專區即能解決所有問題，因其所涉及的層面甚廣。如何適度開放並有效管理乃司法院釋字第 666 號解釋文的意旨，未來可朝重新定義性交易專區採指定特定區域周圍不得設置之換位思考的方式，由中央統一立法，地方負責執行，並透過行業管理模式，以達適度開放，有效積極管理的目標。

……設置專區……參考以前的公娼制度……讓性工作合法化，因為它可以是一種特殊的列管行業，只要採積極管理的方式進行，就可以將可能的風險控管到最低(A)從公共衛生的角度考量下，積極管理是比不積極管理好的…而性專區…，不能只是畫一個區域說這裡可以從事性交易，因為實際上沒人敢設，我們應該請內政部從特區的定義去改變，在不修法的前提下，採反向操作的方式，例如指定某特定區域、學校 500 公尺裡面周圍不得有專區，繞路而行才是比較實際的做法…如何把規範設立出來，才是我們要討論的問題(A)

在性專區內，娼妓不是受僱制，而是採女性自己當老闆的概念，就像律師有聯合辦公場所，娼妓們可以合作、合租場地及請司機等，這樣一來他們就不用擔心被剝削，…政府應該要承認…性工作就是出賣勞力的方式，保障其勞動權(A)

關於行業管理的部分，會牽涉到的不是只有地方，…會涉及…稅級的問題，…同時也會涉及經濟部，只有經濟部可以涉及業別、土地管理及建管。如果要將性交易設到一個營業的行業，是需要中央和地方同時努力的。但是這個部份很難，因為有關設立性交易專區的選票太少了(C)

但現在重點是，沒有機關要當主管機關(C、E)

…中央下放地方決策，但地方承受選票壓力，所以 10 年間都沒有太大的變動改革。若依德國例子，由中央立法，交由各邦執行。若採該模式，即為現今的問題。我國如果是由中央立法，由各縣市做執行的話，我相信大概就沒有這個問題。例如電子遊戲管理條例之作法，設置專法管理，在限制級部分有發照條件，地方政府可以設定為可申請，但是不發照。但這些的前提是，還是要給性工作者一個業別才有後續的討論空間(D)。

…未設專區，有違釋字 666 號適度開放及有效管理的立意，事實上專區立意很好

(D)。

性交易…採行業管理，但相對來說不是那麼簡單，…這個業別會涉及到很多的層面，比方說稅級的問題，中央要不要課稅、地方要不要課稅，還有列管的部分，…相關的配套措施就會很廣泛，所以說行業管理需要市府的力量，像八大行業在台北市是商業機關在處理的，商業機關就得要負責所有的登記、管理的相關措施(E)。

有關行業管理的問題，需要中央與地方共同努力，只要有明確的主管機關，就可以明確化各種工作的限制，…。另一方面，只要有明確的主管機關，就可以限制特定區域不能設置性交易專區，進而減少爭議(E)。

性專區屬行業管理，複雜度高，但其中涉稅籍、列管及其他相關配套，故後來沒辦法執行(F)

二、專區未設置前，宜暫緩單純性交易之處罰

依據現行社會秩序維護法第 80 條之規定，性工作者從事性交易行為，若非屬社會秩序維護法第 91 之 1 條第 1 項至第 3 項之自治條例規定者，其行為處新臺幣 3 萬元以下罰鍰，即性工作者從事性交易行為必須在直轄市、縣(市)政府所規劃得從事性交易之區域內，方無違法之虞。然而自從社會秩序維護法第 80 條及 91 之 1 條於 2011 年 11 月底增訂施行迄今，我國各直轄市、縣(市)政府皆無設置任何性交易專區，造成現今任何單純從事性交易之行為者即屬違法，對於弱勢而從事性交易者的權益可謂影響甚鉅。因此，在專區未設置前，宜暫緩處罰單純從事性交易行為者。

如何把規範設立出來才是我們要討論的問題，而當我們有性交易專區，警察才有名義抓性交易者，…(A)。

我們要求性專區設置前不應開罰，且應通令各警察機關。社維法第 91-1 的法令規定得設立，…不敢設置，…這些弱勢性交易者的權益只會一直被犧牲…(C)。

三、民眾檢舉和警察機關預防風紀案件為取締件數較多的主因

現行社會秩序維護法第 80 條對於從事性交易行為者的處罰規定係採「專區內兩不罰」、「專區外兩罰」的模式，在沒有專區的前提下，任何從事性交易之行

為者皆屬於處罰對象，對此，人權或婦權團體認為弱勢性工作者因制度的不完善卻成為警察取締性交易的犧牲者。然而從焦點座談的意見顯示，警察取締性交易行為實存在民眾檢舉、媒體報導、輿論指責與警察風紀等諸多壓力下，警察不得不採取取締行為以符合社會的期待，這樣的現象，在人口密集及社群媒體發達之直轄市與大都會區更是明顯，因此，六都及大都會區的取締案件顯著多於一般縣市地區。

臺北市的案件量較多，主要因檢舉而來，另外也因為長官重視風紀案件，所以案件數多(E)

我們當然不想取締，但民眾一直會檢舉(E)

…陳情案件(例如警政署交辦)有時限管制，若屢查回覆無，會引起政風室懷疑，不可能每件都沒有，檢舉一定有真的，當然有些是惡意檢舉…，這是很實際面的問題(E)，

各種檢舉管道，…都會造成壓力(G)，

…關於檢舉的部分也是另一種空轉，…，警方只是因為檢舉不得不處理，而警方在某一區做執法，…也會因為網路上有爆料，…(C)。

其實在警方的立場，取締主要是防弊、取締地區主要是萬華、中山區，在這些地區加強取締以自清，維持一定取締強度，以回應一些媒體的報導(E)。

因為六都受關注度高，執法力度也會比較強，且各縣市人口數量亦不同，人口數量多，性交易需求自然會比較高(E)。

四、刑法第231條妨害風化為取締重心

關於妨害風化及性交易之取締工作，內政部警政署(以下簡稱警政署)在社會秩序維護法於2011年底修正後之2015年函告各警察機關，有關性交易之取締工作係以營業場所涉嫌妨害風化行為為取締核心，然而刑法第231條意使男女與他人為性交或猥褻之行為，而引誘、容留或媒介以營利之妨害風化行為者，仍包括性交易之兩造，因此，警察在取締妨害風化行為之對象雖然鎖定後端媒介的相關人等，仍無法迴避性交易行為者，畢竟這是刑法第231條引誘、容留或媒介以營利者之基本前提。

…，主要是處罰媒介營利人比較重要(A)。

…，查察最主要的目的是查獲媒介性交易的對象，但要有性交易的服務者，才會擴展出後面媒介的人，等於一定要有一個要件(性工作者)，要件具備後才可以查緝到後端媒介的人。我們的查緝重點是以刑法 231 為主而非社會秩序維護法 80 條(E)。我們的部分是取締經營色情或是有違法的情事，…只要違法經營色情我們都會去做取締，主要以查獲媒介者(馬伕)為主，所以必須先查到性交易行為，再查後端的馬伕及老闆。…另外有人負責招攬客人(E)。

社維法§80 對警察來說，其實是附屬產品，警察的主要目的是要查刑法§231，破獲應召站一個案就可以得 50 分，如果是其他性交易的話就 5 分，查獲仲介的話是 20 分，單純性交易不給分(F)。

警政署評比方式是刑法§231(警政署專案計畫)為主，社維法不是我們主力的重點，單純取締娼嫖不核分，說穿了他們不會鎖定交易的兩個人，他們會鎖定馬伕，因為有馬伕就代表後面有集團，如果抓得到老闆就可以成立刑法 231，…從事交易的人在另外用社維法去罰(F)。

五、性交易取締困難，喬裝成為實務工作必要之惡

性交易行為具有高度的隱密性，警察在處理這類案件時原本就是個不討好的角色，無論性交易管理政策如何發展，只要含有管制的政策意涵，警察基於代表國家執法の本質，便無法迴避取締性交易的課題。然而性交易的本質屬於無被害的犯罪行為，而且具有高度的隱密性，警察執行取締工作具有一定的難度，基於民眾的檢舉與社會輿論的壓力，警察仍需採取一定的作為以回應地方民意檢舉，因此，喬裝探詢調查之手段成為取締性交易行為之實務工作的必要之惡。

…，警察在處理性交易工作者時，是很不討好的角色，因為法規不夠明確，警察很難執法(A)。

而雖然 2012 年警政署發函勿再喬裝，惟統計數據仍顯示，喬裝方式還是不少，因為這是最有效的查緝方法，若法官還是接受這樣的證據，員警即會再以此方式查緝。只能靠法官說沒有證據能力才有可能不再喬裝(B)。

惟實務上很難抓到老闆，老闆會在查到他們之前做出斷點，讓警方認為馬伕只是

載送小姐，且錢不會經手馬伕，另外有人負責招攬客人(E)。

警察主要是取締違法經營色情，而在蒐證階段時，會請員警喬裝至養生館，對方有邀約、詢問價碼，再用探訪紀錄申請搜索票，之後等客人來有從事性交易後再逮捕(E)。

於網路巡邏中，發現馬伕散布性交易訊息，為了引出馬伕，喬裝成尋芳者，在小小姐坐馬伕的車子來接客時表明身份執法(E)。

萬華區對於市容要求的問題，飲酒店林立，女子(多半有外籍人士進駐消費，非屬特定某家飲酒店)於街上接客，員警喬裝探訪，會被邀約唱歌、進來坐等(E)。

釣魚因陳情案件(例如警政署交辦)有時限管制，…，因求時效，所以員警才會去喬裝、去探路。這個東西很兩難，因為民眾要馬兒好又要馬兒不吃草，這是不可能的事情，這是很實際面的問題(F)，

…，他們叫客是另外在叫的，馬伕不會知道應召站是誰，所以會需要更多的時間去查…(F)。

有關員警喬裝的部分，是運用在蒐證的階段，…鎖定養生館有媒介性交易的證明、場所，再等到時機成熟，申請搜索票執行(G)。

六、性交易工作者以本國籍為主

從警察機關取締性交易工作者的國籍資料及焦點座談實務工作者的意見回饋顯示，目前我國性交易工作者仍以本國籍所占比例最多，然而隨著新南向政策或觀光簽證的開放，近年亦不乏有外籍人士利用觀光旅遊名義來臺從事非法性交易者。整體而言，性交易工作者仍以本國籍者為主，惟市場上真實狀況是否也是如此，在缺乏具說服力的實證資料佐證下，實難驟下定論。

從我們實務上取締的資料來看，大部分還是本國籍居多，偶爾會有外國籍，利用觀光簽證的方式(E)

賣淫…國籍…問題，…第一個時期是從外送外賣開始，大概是從 95-99 年，第二個時期是 100-103 年，是走入養生館時期，104 年以後，就進入個人工作室時期，…前兩個時期會取得我們國籍的人比較多，但是在個人工作室時期，…外籍性工作者有增的趨勢，一般都比較會出現在老舊公寓，大概 3-40 年左右的老公寓，一間一層，一層兩戶，其中一戶裡面隔了 7、8 間，可能裡面某幾間就是在從事這樣的行

業，這也與政府的南向政策有關，外國人可以免簽來台，像是泰國人來的話，政府一天給她們 500 元，就像是變相鼓勵，而且是免簽，會以觀光旅遊的名義來台從事非法行業(F)。

七、警察績效評比以刑法第231條為核心

根據警政署「警察機關取締營業場所涉嫌妨害風化行為作業規定」之警察績效評比的標準係以取締妨害風化場所之應召站、私娼館、旅(賓)館、KTV、三溫暖、美容院、養生館、指壓按摩休閒中心等經營涉嫌妨害風化行為之場為主，單純取締性交易行為非屬上揭所列舉之營業場所，並無績分。因此，警察績效評比例係以刑法第 231 條為核心，然實務上仍需要有性交易行為的存在為前提，因此，警察人員在查獲上揭營業場所涉嫌妨害風化行為時，性交易行為的供給者與消費者仍會以社會秩序維護法第 80 條處以罰鍰。

社維法§80 對警察來說，其實是附屬產品，警察的主要目的是要查刑法§231，破獲應召站一個案就可以得 50 分，如果是其他性交易的話就 5 分，查獲仲介的話是 20 分(F)。

警政署評比方式是刑法§231(警政署專案計畫)為主，社維法不是我們主力的重點，單純取締娼嫖不核分(F)

八、性交易宜除罰化以維護性工作者的工作權

我國現行並無專區之設置，因此，只要是單純的性交易行為即違反社會秩序維護法第 80 條之規定，然而就司法院釋字第 666 號解釋文之部分大法官認為性交易應視為憲法所保障的工作權，原則上只要人民用以謀生的經濟活動即足當之，符合憲法第 15 條所稱之職業，毋庸沾染太多道德或價值判斷的色彩。社會秩序維護法第 91 之 1 條規定政府得因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理，讓性工作者得以從事該項工作，惟目前並無任何地方政府設置專區，就實而言，性工作者的並無實質的性工作權，因此，焦點團體出席人員皆認為性交易宜朝向除罰化的政策方向規劃，以維護性工作者的工作權。

理想上，性交易應該通通合法，因為性交易本身沒有可罰性，整個產業應該朝向合法化(A)。

…政府應該要承認這種事情，性工作就是出賣勞力的方式，保障其勞動權，以避免被社會大眾汙名化…(A)。

…，社會秩序維護法…規定「娼嫖俱罰」，看似平等處罰，實質上不公，未設立性專區前，娼、嫖、媒合者都不應處罰，法規既已同意設專區，顯見立法者承認性工作權應屬職業自由保障，如今沒有專區就開罰，侵害了嫖客權利，等同全面排除人民選擇從事性工作的可能性。…等同剝奪性工作者、三七仔、嫖客的權利，也因立法的怠惰而造成違憲危機(B)。

…在現行法規下，無法給性產業合法的生存空間，或許未來可以比照釋字 791 號的通姦罪違憲，只要從性自主權的角度切入，就可以進而讓性工作者受保障(B)。

要解決這個問題，最根本的方式就是…把性工作去汙名化與合法化(B)。

考量臺灣風氣，性交易應循序漸進合法化；性交易應無可罰性(C)。

我國現行同婚有專法、通姦亦除罰化，性交易的管理亦應朝向該作法。…無被害人的犯罪，普遍存在但無法根絕的犯罪，例如吸毒、性交易，VICE(沒有被害人的犯罪)，只要透過社政、積極管理的觀念思考，減少供給、需求、傷害並懲毒品運輸的毒販，可讓吸食人口下降，舉例來說，加拿大將毒品除罪化，透過政府的方式販售大麻，葡萄牙把毒品吸食者完全除罪化，都是很好的例子(D)。

九、性交易的取締確實存在性別差異的現象

傳統刻板印象性工作者皆以女性為主，但是隨著社會的逐步開化，男性從事性工作者亦不乏多聞，但是相對於整體性交易市場而言，男性工作者仍屬少數，而且採取俱樂部會員制的隱藏模式，警察甚難查緝。就警察取締刑法第 231 條為主的執法目標而言，遭受取締之營業場所，性工作的供給者係被動在營業場所等待性交易消費者的上門，就性交易的性別比例而言，若營業場所全數交易中，男女性的比例最多也是相同，除此之外，性交易的女性供給者必然多於現場性交易的消費者。就此而言，性交易的違法行為理應以實質具有交易行為之證據者為限，但是實務上卻以當事人的自白，或所謂的芳名冊、保險套等證物做為違法之移送的事證。因此，造成男女性別比例上女性多於男性的差異。

在男女案件數比例上來看，單一案件可能會有 1 個嫖客和 4 個妓女，故…數據會是女性較高(B)。

…警方要取締的話，會比較容易被抓到的是性工作者，破獲一個應召站，性工作者一定比較多(芳名冊)，嫖客相對少數。而服務者多於消費者，不是以現行犯，而是在 2 個月內追究前案，男性工作者比消費者容易辨識(D)

有關喬裝這件事情，能不能一個女警扮貴婦去查，如果因為男生去喬裝成本比較低，就不用女生喬裝，就是一種歧視，而且男性服務男性的黑數會找不出來(B)。

刻板印象女生是性工作者，但性工作者一定有男性，牛郎店不一定就是比較少，只是我們比較少查，而且如果我們去查男性的話，我們很容易被識破是不是 GAY，因為 GAY 天生的氣息比較相近，反而不好查緝，所以我們查到的是女性比較多(E)。

實際上男性服務者比例真的是很少，因為女性消費者是隱藏性的，他們消費比較保守，採會員制度，地點都選在五星級飯店，警察不能隨便臨檢，也因為知道這點，所以他們會選擇花多點錢去更安全的地方(E)。

在新北市中，男生當服務者，多年來僅有 1 件檢舉男&男性交易，女性消費者是隱藏客群，另外如同前面所提及的，有錢人可能採會員制，因為財力較高，地點選在五星級飯店，而五星飯店不能隨意臨檢(F)。

第二節 性交易除罰化可行性之焦點論壇分析

有關性交易除罰化是否可行，本研究邀請相關領域之專家學者，透過焦點論壇之意見交流，以商未來可行之策。論壇聚焦於社會秩序維護法第 80 條修法後，警察在執行該法之取締工作是否存在公平性的問題，根據表 4-1 出席論壇學者之意見可知，性交易問題基本上是整體國家社會所應該共同面對的問題，但是由於政府在政策制定與制度建構的曖昧不清，及政府相關單位應共同承擔責任卻吝於正視此棘手問題，遂而藉由社會秩序維護法第 80 條以框架成警察的責任，惟衡酌性交易行為理應為不罰的本質，卻無專區設置之相關管理措施，最終僅能透過警察取締性交易以彰顯政府對於社會民意的回應，形成警察執行進退失據的窘境。

再論性交易除罰化之政策取向，由表 4-2 可知，大多數專家學者的政策意向認為性交易應該「除罰化」、「專區化」並採「行業化管理」的政策取向，而且政府應該建構一套整合性的完善計畫。亦有專家學者認為應該罰嫖不罰娼或除了部

分特別地區，如：純住家區、學校等特殊區域外，應該全面開放。更有甚者認為，在性交易產業概念下，另訂一套專法，務實規範性交易行為與行業之基礎法律，由政府落實管理。綜觀之，除罰化、專區化並制定專法採行業化管理模式為出席論壇之專家學者的共見之識。

表 4-1 社維法第 80 條修法後，執行是否公平之意見彙整表

編碼	意見摘述
論 A	基層員警基於績效壓力，被迫定期進行取締，成為現行制度下無奈的執行者。
論 B	政府應該積極整合各部會從預防、已從事、轉業/脫離等面向全面提供協助，而非現行丟給警察去取締。
論 C	若無涉及仲介、詐欺、脅迫、暴力、兒童性虐待、壓榨童工、強暴及種族歧視等問題，警察無須取締。
論 D	應該讓娼妓職業產業化，由縣市政府管轄，警察只負責查察是否有違反其他相關規定即可，無須介入。
論 E	性交易本質上是不罰的行為，只有不配合在專區內之管理時，才有公共與治安秩序問題，此時始應依法由警察取締之；但是在主管機權責不明，欠缺統一管理法規及多頭馬車的管理制度下，警察取締係越俎代庖，卻成了代罪羔羊的無奈。
論 F	警察只有在民眾檢舉且採取登記後出勤取締模式，嚴禁「辦私案」的方式，也許可以達到除罰化的效果。
論 G	警察執法面臨性交易行為隱密、取締不易、須有對價、取證困難等困境，形成「捉小放大」的窘境。
論 H	警察取締性交易所存在的現象，是否公平甚難定論，其困境實源自於國家政策制度的模糊現狀，讓第一線執法的警察在國家社會對於性交易問題的社會建構不完整下，形成執行進退失據的窘境。
論 I	警察取締性交易所存在之性別、喬裝、釣魚及查刑法第 231 條附帶產生社會秩序維護法第 80 條的處罰等問題，實際上與國家性交易管理制度與法制設計的不良有關，警察只是制度下的執行者。

表 4- 2 性交易除罰化之政策取向意見彙整表

編碼	意見摘述	政策取向
論 A	大部分民眾認為應該要專區化，甚至認為政府都不介入反而造成民眾生活上的困擾。	除罰化、專區化、政府介入管理
論 B	應該採北歐模式，罰嫖不罰娼，設置專區化，由政府積極建構完善的整合計畫。	罰嫖不罰娼、專區化、政府建構整合性的完善計畫。
論 C	娼嫖不必罰，在純住家、學校等需要安靜、與學童教育有關的地方需限定外，應該全面開放。	採限制區域外全面開放方式。
論 D	娼妓這部分應該合法，贊成娼妓合法性，採性交易產業由縣市政府管轄。	合法化並採行業管理模式。
論 E	通姦已除罪化係為了保障性自主權，同屬性自主、自由決定之性交易行為，亦無強迫及受害者，應無道德非難性，僅有衛生與風俗管理問題，現行法規定性交易本就是合法化了，因專區內不罰即可知，要罰的是不配合管理的面向，因此性交易本質上不罰。	除罰化、專區化、政府介入管理
論 F	若干都市地區已存在之色情場所，若能劃定這些區域，不准警察任意前往取締，若有民眾檢舉時，才立案取締，若無檢舉應不主動取締可達成除罰化的效果。	除罰化、專區化
論 G	至於在態度上曖昧不明，法制實踐上窒礙難行以自治條例規範性交易專區，應予揚棄。若吾人認為性交易違反公序良俗，合法化不符國民道德標準乃至社會觀感，則在法制面應廢除社維法如海市蜃樓般的性交易專區條款，並在執行面確保娼嫖皆罰條款的全面執法。反之，若認為性交易產業之性質如同博弈產業，可屬正常成人之商業娛樂活動，則應將性交易處罰條款與性交易專區規定一併廢除，另訂一套「性工作者扶助與保護法」或「成人性交易工作管理法」專	在性交易產業概念下，另訂一套專法，務實規範性交易行為與行業之基礎法律，由政府落實管理。

	法，俾作為中央與地方政府務實規範性交易行為與行業之基礎法律方屬妥適。	
論 II	除罰化似乎是未來必走的路，不僅朝北歐模式外(罰嫖不罰娼)，更進一步應該朝紐西蘭模式前進(兩者皆不罰，職業化的行業管理)，只是一般社會大眾的觀念是否有跟上，也就是一般人對於「性工作者」及「性交易」的態度認知意向如何?這會影響社會大眾對於性交易制度的管理模式的想法，當然按紐西蘭模式，專業仍具有引導的效果。	除罰化、政府介入採行業管理。
論 I	釋 666 未以性自主權之保障出發，僅以平等權為之，惟釋 791 宣告通姦除罪，肯認性自主權，若婚姻制度下的性自主權已被承認，何況婚姻外、未有婚約的性交易，是否應予除罰化?而改採行業管理方式為之?	除罰化、行業管理

第三節 性交易管理政策意向先導調查分析

第一項 性交易合法化先導意向調查分析

根據圖 4-15 所示，在所有受調查之 9,082 個有效樣本中，有 54.16% 的受訪者認為，應該修法讓性交易合法化，顯示有超過一半以上的民眾認為應該透過修法將性交易行為予以合法化，此結果相較於內政部 10 年前(2010 年 11 月 28-29 日)委託民間調查顧問公司之調查結果，有 52% 的受訪者認為「成年人間的性交易，只要雙方願意就不構成犯罪，也不必處罰」的結果，僅增加 2.16%；至於認為不應該讓性交易合法化的受訪者有 41.3%，此結果相較於內政部 10 年前調查有 48% 的受訪者反對性交易除罰化的結果，減少了 6.7%。整體而言，這 10 年來一般民眾對於性交易的態度雖不至於全然支持合法化，但已有高達近五成五的民眾支持性交易合法化；而且反對者的比例也從近四成八降低至四成一，顯示民眾的意向緩進的朝合法化方向變化。

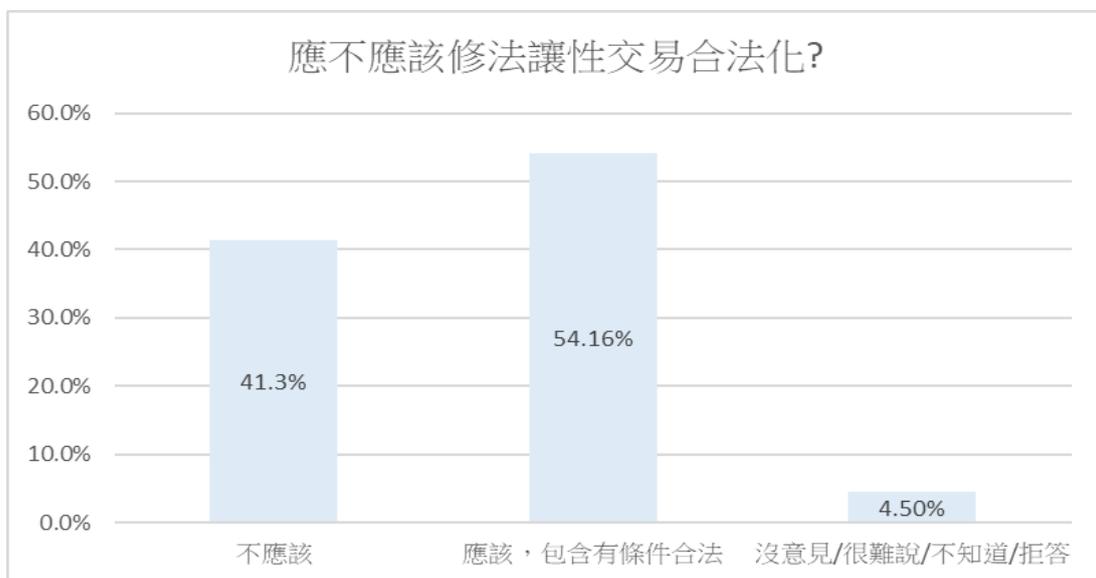


圖 4- 15 性交易合法化先導意向調查統計圖

第二項 性交易合法化範圍先導意向調查分析

依據上揭受訪者的意向顯示，共計有 54.16%(4,919 人)的受訪者認為應該修法讓性交易合法化，本研究針對該等人員進一步詢問性交易合作法的範圍應該採取何種方式較合適?根據圖 4-16 的調查結果顯示，有 70.42% 的受訪者認為

「僅在性交易專區內合法」，另有 24.24% 的受訪者認為「原則上合法，但不得在學校、政府機關周遭等特定區域」，僅有 3.62% 的受訪者認為「應該全面合法化」。由調查的結果顯示，即使是認為應該修法讓性交易合法化的受訪者，對於性交易合法化的範圍，大多數的受訪者認為應該採「專區內合法」的方式，即現行的管理政策模式；至於德國模式之「原則上合法，但不得在學校、政府機關週遭等特定區域」者，有近二成五的受訪者認為應該採取此模式。整體而言，受訪民眾對於性交易合法化的範圍傾向於「專區內合法」的模式。

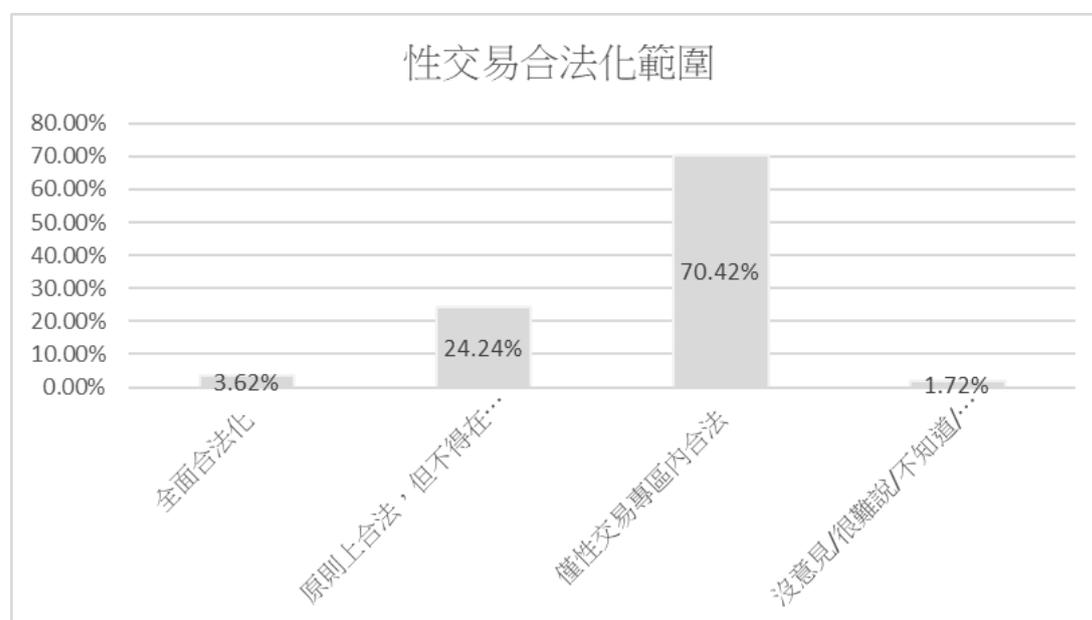


圖 4- 16 性交易合法化範圍前導意向調查統計圖

第三項 性交易處罰對象先導意向調查分析

本研究進一步依據前揭「性交易合法化先導意向調查」中回答不應該修法讓性交易合法化的 3,754 份受訪者，以及「性交易合法化範圍先導意向調查」中回答有條件合法的 4,656 份受訪者及填答沒意見/很難說/不知道/拒答者之 85 份受訪，共計 8,495 份受訪者，詢問如果違法從事性交易被查獲時，應該接受處罰對象的看法，根據圖 4-17 的統計結果顯示，有 85.16% 的受訪者認為應該同時處罰娼妓和嫖客，與現行社會秩序維護法第 80 條第 1 款的管理政策模式相同。

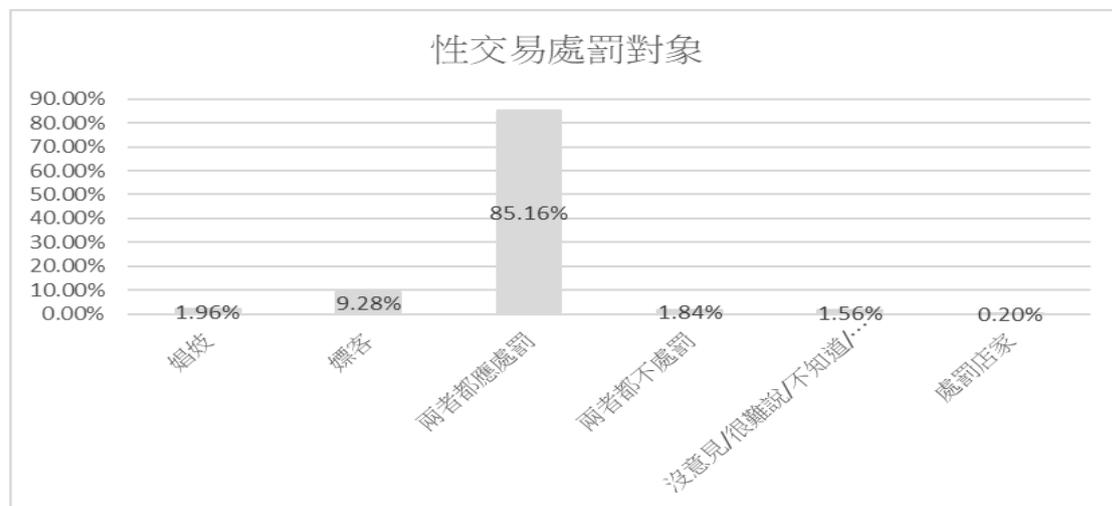


圖 4-17 性交易處罰對象先導意向調查統計圖

第四節 性交易政策認知意向調查分析

第一項 樣本特性分析

本研究抽樣樣本的民眾個人背景基本資料，包括性別、年齡、教育程度、婚姻狀況、工作機構、月收入、宗教信仰及居住地等 8 個項目，詳如表 4-3 所示。

一、性別

本研究調查之有效樣本數計 1,820 份，男性計 804 人，佔 44.2%；女性計 1,016 人，佔 55.8%。調查期間適逢新冠肺炎(COVID-19)第 3 級防疫警戒期間，全國實施居家防疫措施，高中以下學生改採居家視訊教學模式，學生家長(多數為女性)必須居家照顧，因此，電話調查對象之性別比例，女性略微高於男性比例。

二、年齡

在有效樣本中，所有接受電話調查對象均屬成年人(年滿 20 歲以上)，其中 61 歲以上的受訪對象計有 647 人，佔 35.5%，所佔比例最高，其次為 51-60 歲者，計有 323 人，佔 17.7%，再次為 21-30 歲者，計有 268 人，佔 14.7%，最後為 31-40 歲者，計 236 人，佔 13.0%；整體電話調查之年齡分布，除了 61 歲以上者所佔比例較高外，其餘各年齡層的分配比例尚稱均衡。

三、教育程度

在有效樣本中，國中以下學歷者計 255 人，佔 14.0%，高中畢業者，計 530 人，佔 29.1%，專科畢業者計 277 人，佔 29.1%，大學畢業者計 630 人，佔 34.6%，研究所以上學歷者計 128 人，佔 7.0%。整體電話調查對象之學歷以大學學歷者所佔比例最高，其次為專科和高中(職)畢業者，學歷結構與內政部 110 年 4 月份統計通報之 15 歲以上人口教育程度比率值大致相似(大專以上學歷 47.3%、高中(職)學者 29.73%、國中以下學者 21.74%)。

四、婚姻狀況

在有效樣本的婚姻狀況中，已婚者計 1,204 人，佔 66.2%，其次為單身者計 606 人，佔 33.3%，其他婚姻狀況者僅 0.5%。在整體電話調查的對象中，已婚者

相對於單身者的比例高出許多，就電話使用習慣而言，單身者可能大都使用行動電話為主，較少使用家用電話，而已婚有家庭者，因家庭需求，通常家庭皆會設置有家用電話，因此，電話調查對象之已婚者明顯高於單身者。

五、工作機構

在有效研究樣本中，受訪者所屬的工作機構屬性中，以「其他」類別計 963 人，佔 52.9%最高，其次為「私人公司」計 739 人，佔 40.6%。整體而言，此為疫情期間諸多民眾因配合政府要求居家防疫措施，暫停部分商業活動行為，甚至部分民眾呈現停工、停業中，因此，受訪對象之工作機構屬性以「其他」及「私人公司」者所的比例最高。

六、月收入

在有效調查樣本中，以每月收入在 2.4 萬元以下者計 817 人，佔 44.9%最高，其次為每月收入在 2.5 萬至 5 萬元者計 663 人，佔 36.4%次之，兩者合計達 81.3%，為本次電話調查中最主要的樣本主體。

七、宗教信仰

在有效調查樣本之宗教信仰中，以「無」任何宗教信仰者計 737 人，佔 40.5%最高，其次為「佛教」信仰者計 569 人，佔 31.3%及「道教」信仰者計 278 人，佔 15.3%，整體而言，電話調查對象中，約有 60%的受訪者有宗教信仰，另有 40%左右的受訪者無宗教信仰。

八、居住地

有關本研究有效調查樣本之居住地分布狀況，以全國人口數居冠之新北市調查人數比例最高，其次為新北市以外之其他六都(台北市、桃園市、台中市、台南市及高雄市)縣市次之，最後為六都以外之縣市，整體電話調查對象之居住地分佈比例，係按照內政部戶政司全國人口統計分布狀況為依據，進行各縣市電話調查人數比例之分配。

表 4- 3 問卷調查有效樣本基本資料分析表

背景變項	變項類別	人數	百分比(%)
------	------	----	--------

性別	男	804	44.2%
	女	1016	55.8%
年齡	21-30 歲	268	14.7%
	31-40 歲	236	13.0%
	41-50 歲	323	17.7%
	51-60 歲	346	19.0%
	61 歲以上	647	35.5%
教育程度	國中以下	255	14.0%
	高中(職)畢業	530	29.1%
	專科畢業	277	15.2%
	大學畢業	630	34.6%
	研究所以上	128	7.0%
婚姻狀況	單身	606	33.3%
	已婚	1204	66.2%
	其他	10	0.5%
工作機構	公家機關	84	4.6%
	私人公司	739	40.6%
	非營利組織	34	1.9%
	其他	963	52.9%
月收入	2.4 萬元以下	817	44.9%
	2.5 萬至 5 萬元	663	36.4%
	5 萬元至 10 萬元	281	15.4%
	10 萬元至 15 萬元	34	1.9%
	15 萬元至 20 萬元	6	0.3%
	20 萬元以上	19	1.0%
宗教信仰	無	737	40.5%
	道教	278	15.3%
	佛教	569	31.3%
	基督教	119	6.5%

	天主教	15	0.8%
	回教	1	0.1%
	民間宗教	80	4.4%
	其他	21	1.2%
居住地	台北市	198	10.9%
	新北市	313	17.2%
	桃園市	170	9.3%
	台中市	211	11.6%
	台南市	146	8.0%
	高雄市	215	11.8%
	基隆市	36	2.0%
	新竹市	34	1.9%
	嘉義市	20	1.1%
	宜蘭縣	36	2.0%
	新竹縣	42	2.3%
	苗栗縣	43	2.4%
	彰化縣	97	5.3%
	南投縣	38	2.1%
	雲林縣	53	2.9%
	嘉義縣	42	2.3%
	屏東縣	64	3.5%
	台東縣	17	0.9%
	花蓮縣	25	1.4%
	澎湖縣	8	0.4%
	金門縣	11	0.6%
	連江縣	1	0.1%

第二項 性交易現象面調查分析

有關性交易現象面的調查，主要係了解民眾對於此議題嚴重程度、市場需求、市場狀況、網路化及警察取締難度等看法。根據表 4-4 的調查結果顯示，有五成

四的民眾認為性交易是社會嚴重的問題，僅有二成五左右的民眾不認為性交易是社會嚴重的問題，兩者相差兩倍以上的差距，顯示多數的民眾認為性交易是社會的嚴重問題，政府應該正視這樣的問題。

至於性交易的顧客需求部分，從調查的結果顯示，有六成七左右的民眾認為市場上對於性交易的顧客需求一直都存在，僅有一成八的民眾不認同，兩者竟相差高達 3.7 倍之高。即便在性交易市場的顧客雖然以男性為主，而本研究調查對象的性別雖然女性(五成五)略高於男性(四成五)，但是整體調查結果並未因為女性受訪對象較多而有所差別，而且有七成四左右的受訪者認為，無論國家社會政策如何調整，性交易是永遠存在的，由此可知，性交易的市場，無論國家政策如何發展，它確實會因為顧客的需求而真實永遠的一直都存在於我們的社會之中。

隨著科技網路時代的發達，任何人皆可隨手使用行動通訊網路裝置於日常生活之中，性交易網路地下化的情形，從調查的結果顯示，有五成八的受訪者認為普遍存在於我們的社會之中，卻僅有二成三左右的受訪者不認同，兩者相差 2.5 倍之多，雖然本研究受訪對象以中高齡比例居多，相較於年輕人，該等族群屬於電子通訊產品的初階使用者，對此題項應該較為生疏，但是調查結果卻顯示性交易網路地下化的情形很普遍，這樣的結果符合了大臺北地區旅遊樓鳳新興性產業的發展趨勢¹³⁷。

就警察執法而言，在受訪者中有五成四左右的受訪者認為警察取締性交易很困難，僅有二成五左右的受訪者認為警察取締性交易並非困難，兩者相差 1 倍以上，顯示警察在取締性交易確實存在困難度，這突顯了性交易具有高度隱匿性的特質，不容易取締，但是仍有二成五左右的受訪者卻持不同看法。此亦凸顯性交易取締存在兩極化的現場，警察所取締的對象中多數屬於一般街頭、美容院、護膚院、按摩院及養生館等容易透過臨檢而查緝的對象，至於高檔消費、透過網路、具備高度隱匿場所等特質之性交易者，卻是警察取締困難之境。

表 4- 4 性交易現象面之調查統計表

¹³⁷ 張榮哲，大臺北地區旅遊樓鳳新興性產業分析，國立臺北大學犯罪學研究所碩士論文，2019 年 7 月。

題目	非常 同意	同意	普通	不同意	非常 不同意
1. 請問您是否同意性交易是社會嚴重的問題	198 (10.9%)	784 (43.1%)	372 (20.4%)	387 (21.3%)	79 (4.3%)
2. 請問您是否同意性交易因為顧客的需求而一直都存在	181 (9.9%)	1032 (56.7%)	280 (15.4%)	294 (16.2%)	33 (1.8%)
3. 請問您是否同意無論社會政策如何，性交易永遠都存在	194 (10.7%)	1158 (63.6%)	213 (11.7%)	227 (12.5%)	28 (1.5%)
4. 請問您是否同意性交易網路地下化的情形很普遍	138 (7.6%)	898 (49.3%)	353 (19.4%)	389 (21.4%)	42 (2.3%)
5. 請問您是否同意警察取締性交易很困難	94 (5.2%)	958 (52.6%)	309 (17.0%)	382 (21.0%)	77 (4.2%)

第三項 性交易之社會觀感調查分析

有關性交易之社會觀感，主要係了解民眾對於性交易的正負面觀感。根據表 4-5 的調查結果顯示，有四成五左右的受訪者認為性交易本身是違反道德的行為，但是有三成四左右的受訪者並不認為該行為具有道德違反性，兩者相差約一成左右的比例，顯示社會上相對較高比例的民眾認為性交易行為本身涉及違反道德的問題，但是人數也未超過一半。若進一步調查從事性交易工作的女性從業人員是否道德標準較低，有五成一左右的受訪者並不認同，僅有二成七左右的受訪者認為女性從事性交易工作的道德標準較低，兩者相差 1.8 倍以上，顯示受訪者有一定比例的人認為性交易本身雖然具有道德違反性，但是就從事這項工作者而言，其道德非難性相對就沒那麼高，超過半數以上的受訪者並不認為從事性交易工作的女性其道德標準是低下的。

就一般婦權團體關心從事性交易女生是社會弱勢者來看，有四成五左右的受訪者認為從事性交易工作的女性是社會的弱勢團體，但是亦有三成八的受訪者不認為從事性交易工作的女性皆是社會的弱勢團體，兩者僅相差 7%，顯示社會上從事性交易工作的女性確實有不低的比例屬於社會的弱勢團體，然而調查結果亦顯示，有相當比例從事性交易工作的女性非屬於社會的弱勢團體，其從事此項工

作並非單純因經濟窘困所迫。

另就性交易工作對於社區鄰里住宅的影響觀之，有七成九左右的受訪者認為性交易對於鄰里或社區會有負面的影響，僅有一成二左右的受訪者認為不影響，兩者相差 6.5 倍之多，顯示一般受訪者相對擔心自己鄰里社區附近有性交易的相關行為，對社區會造成負面的觀感。但是，就性交易是否會造成整體的社會衰敗，雖然有三成八左右的受訪者認同，卻有四成四左右的受訪者認為並不會造成社會的衰敗，從調查結果顯示受訪民眾對於性交易存在鄰避效應(Not-In-My-Back-Yard, NIMBY)的社會觀感，尤其涉及房產相關之住宅和資產價值的部分，有八成的受訪者認為性交易應該禁止在住宅區，有六成七左右的受訪者認為性交易會減低週邊資產價值。

最後，就性交易社會功能面而言，有六成三的受訪者認為性交易工作可以滿足社會弱勢或特定人群的性需求，僅二成一左右的受訪者不認同，兩者相差 3 倍之多，顯示受訪者認為性交易工作可以滿足社會上弱勢或因特定族群之性需求，甚至有超過五成受訪者認為性交易工作可以預防性侵害或性強暴行為事件的發生，相對於此，卻有近三成五的受訪者並不認同，顯示大多數受訪者認為性交易工作仍具有預防性侵害或性強暴行為事件發生的功能；至於性交易工作對於年青人性行為的啟蒙功能僅近一成九的受訪者認同，但是卻有高達近六成六的受訪者表示否定的態度，兩者相差近 3.5 倍，顯示性交易在此項社會功能上已不被受訪者所接受。

表 4- 5 性交易之社會觀感調查統計表

題目	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
1. 請問您是否同意性交易(賣淫)違反道德	86 (4.7%)	743 (40.8%)	364 (20.0%)	605 (33.2%)	22 (1.2%)
2. 請問您是否同意從事性交易工作的女性道德標準低	26 (1.4%)	476 (26.2%)	380 (20.9%)	895 (49.2%)	43 (2.4%)
3. 請問您是否同意從事性交易工作的女性是社會的弱勢團體	44 (2.4%)	773 (42.5%)	312 (17.1%)	660 (36.3%)	31 (1.7%)

4. 請問您是否同意性交易對於鄰里或社區有負面的影響	128 (7.0%)	1257 (69.1%)	208 (11.4%)	206 (11.3%)	21 (1.2%)
5. 請問您是否同意性交易工作者會造成社會的衰敗	46 (2.5%)	650 (35.7%)	324 (17.8%)	756 (41.5%)	44 (2.4%)
6. 請問您是否同意性交易應該禁止在住宅區	169 (9.3%)	1286 (70.7%)	179 (9.8%)	175 (9.6%)	11 (0.6%)
7. 請問您是否同意性交易會減低週邊資產價值	113 (6.2%)	1112 (61.1%)	254 (14.0%)	318 (17.5%)	23 (1.3%)
8. 請問您是否同意性交易工作可以滿足弱勢或特定人群的性需求	128 (7.0%)	1020 (56.0%)	286 (15.7%)	366 (20.1%)	20 (1.1%)
9. 請問您是否同意性交易工作可以預防性侵害或性強暴行為的發生	110 (6.0%)	815 (44.8%)	260 (14.3%)	599 (32.9%)	36 (2.0%)
10. 請問您是否同意性交易工作有助於年青人性行為的啟蒙	23 (1.3%)	284 (15.6%)	315 (17.3%)	1064 (58.5%)	134 (7.4%)

第四項 性交易之工作權(職業自由)調查分析

有關性交易之工作權(職業自由)，主要係了解民眾對於選擇以性交易為職業及政府所應扮演角色的看法。根據表 4-6 的調查結果顯示，有五成二左右的受訪者同意性交易工作只是一種工作的選擇，另有三成左右受訪者並不認同，顯示有超過半數的受訪者認為民眾以性交易為工作只是另一種工作的選擇罷了，但是本研究進一步詢問是否同意任何人都有權利以性交易為謀生工具，同意的受訪者卻降至三成四左右，不同意者提升至四成七，顯示受訪者對於性工作者的職業選擇雖然持正面的看法，但是對於從事這項工作的選擇並非同意任何人都可自由不受管理我行我素，而是有條件的同意。在性工作權的保障方面，有六成以上的受訪者認為政府應該保障從事性交易工作者的工作權，僅二成左右的受訪者持否定的態度，兩者相差超過 2.7 倍，顯示大多數的受訪者對於性工作者之工作權的意向持有條件的認同態度，而且政府應該積極採取政策作為以保障性工作者的工作權。

表 4- 6 性交易之工作權(職業自由)調查統計表

題目	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
----	------	----	----	-----	-------

1. 請問您是否同意性交易工作只是另一種工作的選擇	36 (2.0%)	934 (51.3%)	289 (15.9%)	522 (28.7%)	39 (2.1%)
2. 請問您是否同意任何人都有權利以性交易為謀生工具	32 (1.8%)	598 (32.9%)	334 (18.4%)	790 (43.4%)	66 (3.6%)
3. 請問您是否同意，政府應該保障從事性交易工作者的工作權	50 (2.7%)	1070 (58.8%)	324 (17.8%)	356 (19.6%)	20 (1.1%)

第五項 性交易之公共衛生調查分析

有關性交易之公共衛生調查，主要係了解民眾對於性交易工作者之性衛生相關知識及衛生機關應扮演角色的看法。根據表 4-7 的調查結果顯示，有四成六左右的受訪者認為大部分的性工作者都缺乏正確的性衛生知識，而且有四成五左右的受訪者也認為大部分的性工作者有性傳染病的風險，但是也並非大部分的受訪者同意這樣的看法，仍有三成至三成二左右的受訪者並不表贊同，從警察取締性交易者時強調保險套的證物現況顯示，性交易的工作者中仍有一定的比例重視性交易的安全與衛生。

另就衛生主管機關對於性交易工作者的性交易安全與衛生管理工作來看，有八成六以上的受訪者認為衛生機關應該給予性工作者協助與關懷，更有高達八成九的受訪者認為衛生機關應該對性工作者進行安全衛生的管理，顯示受訪者認為性交易的安全與衛生管理工作甚為重要，而且職司這項工作之衛生機關在這項工作上，責無旁貸。

表 4- 7 性交易之公共衛生調查統計表

題目	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
1. 請問您是否同意大部分的性工作者都缺乏正確的性衛生知識	63 (3.5%)	782 (43.0%)	417 (22.9%)	548 (30.1%)	10 (0.5%)
2. 請問您是否同意大部分的性工作者有性傳染病	46 (2.5%)	775 (42.6%)	405 (22.3%)	571 (31.4%)	23 (1.3%)

3. 請問您是否同意衛生機關應該給予性工作者協助與關懷	209 (11.5%)	1361 (74.8%)	193 (10.6%)	55 (3.0%)	2 (0.1%)
4. 請問您是否同意衛生機關應該對性工作者進行安全衛生的管理	265 (14.6%)	1361 (74.8%)	158 (8.7%)	33 (1.8%)	3 (0.2%)

第六項 性交易之政策意向調查分析

在民主發達的時代，民意的取向對於政府的施政與政策的發展具有一定程度的影響，受訪民眾對於性交易的政策意向如何？悠關政府如何根據本土在地化的需求，以調整符合我國的性交易管理政策。在性交易的政策意向調查中，主要係了解民眾對於單純性交易處罰對象、合法範圍及專區設置方式的看法。就單純性交易之處罰對象而言，從過去罰娼不罰嫖到娼嫖皆罰的制度，甚至罰嫖不罰娼的主張，其立論的基礎非常強調性別平權，若單純觀察處罰性交易對象的調查得知（表 4-8），有五成七左右的受訪者認為不應該處罰性工作者，不到二成的受訪者認為應該處罰，兩者相差超過 2.85 倍。至於單純處罰性消費者（嫖客）的部分，有四成三左右的受訪者持肯定的態度，但是仍有三成五左右的受訪者持反對的態度。另外，若同時考量兩者皆處罰或不處罰的話，有近三成三的受訪者認為兩者都應該處罰，但是有近四成三的受訪者不認為兩者都應該處罰；同樣的有三成三左右的受訪者認為兩者都不應該處罰，卻有四成左右的受訪者認為兩者都不應該處罰。從上揭整體調查的結果顯示，受訪民眾對於兩者皆處罰或皆不處罰的看法並無明顯的意向，但是對於處罰性工作者的態度卻是持否定的態度，至於處罰性消費者（嫖客）的部分，意向略顯同意但並不明確。

表 4-8 單純性交易之處罰對象調查統計表

題目	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
1. 請問您是否同意應該處罰性工作者	23 (1.3%)	336 (18.5%)	422 (23.2%)	994 (54.6%)	45 (2.5%)
2. 請問您是否同意應該處罰嫖客(性消費者)	75	709	392	618	26

	(4.1%)	(39.0%)	(21.5%)	(34.0%)	(1.4%)
3. 請問您是否同意兩者都應該處罰	39 (2.1%)	561 (30.8%)	448 (24.6%)	741 (40.7%)	31 (1.7%)
4. 請問您是否同意兩者都不應該處罰	23 (1.3%)	582 (32.0%)	477 (26.2%)	709 (39.0%)	29 (1.6%)

有關單純性交易之合法範圍的調查，主要係了解民眾對於性交易專區設置的看法。根據表 4-9 的調查結果顯示，有高達近七成九的受訪者認為性交易應該限定在性專區才合法，而且僅有不到一成的受訪者持否定態度，兩者相差 8.4 倍以上，與前揭性交易工作權的調查結果相符，即受訪民眾認為任何人皆可有的條件的從事性交易工作，而且必須在專區內才合法。至於性交易專區的合法範圍，四成五的受訪者不同意採取除了住宅區和文教區外的其他地區都應該合法的方式，甚至有七成三左右的受訪者不同意採取在任何地區都應該合法的方式，整體而言，受訪者對於性交易專區的看法仍偏向於專區限定的模式。

表 4-9 單純性交易之合法範圍調查統計表

題目	非常 同意	同意	普通	不同意	非常 不同意
1. 請問您是否同意性交易限定在性專區才合法	111 (6.1%)	1313 (72.1%)	226 (12.4%)	159 (8.7%)	11 (0.6%)
2. 請問您是否同意性交易除了住宅和文教區外的其他地區都應該合法	23 (1.3%)	621 (34.1%)	356 (19.6%)	783 (43.0%)	37 (2.0%)
3. 請問您是否認為性交易在任何地方都應該合法	16 (0.9%)	228 (12.5%)	241 (13.2%)	1238 (68.0%)	97 (5.3%)

至於性交易專區採用何種方式設置較符合我國民眾的看法，由表 4-10 的調查資料顯示，有近七成七的民眾認為統一由政府尋求適當地區設置較為適宜，而且本研究為確認受訪民眾對於此問項的回答信度，特別設計了無需特別設置的問項，以交叉驗證受訪民眾的看法，結果有近六成六的民眾不同意無需特別設置專

區，這樣的調查意向和目前我國性交易政策的法律規範相同，雖然目前社會秩序維護法第 91 條之 1 條規定「直轄市、縣(市)政府得因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理」，但是實務上我國並無任何地方政府依此設置專區，因此，實際上專區並不存在，而本研究的調查結果顯示大部分的民眾認為政府應該統一尋求適當的地區設置專區，以解決目前實務上存在的各種窘境。

雖然目前我國實務上並無專區的設置，但從警察取締的資料及學者的研究發現台灣各縣市皆存在所謂私娼寮的情形，而且這樣的情形已存在甚久，民眾是否接受這樣的模式值得探尋，因此本研究在題目中特別設計了這樣的題目，調查結果顯示，有近六成的受訪者同意將現有的私娼寮規劃為性交易專區，僅有二成一左右的受訪者不同意，兩者相差 2.85 倍，顯示這是政府值得思考的政策選項。整體而言，受訪民眾大多數認為性交易專區應採取由政府統一尋找適當地區設置的模式，若執行上有困難之處，退而求其次可將現有的私娼寮規劃為性交易專區以為替代。

大多數的受訪者認為政府應該保障性工作者的工作權，而且基於性工作可能衍生外部負效應的問題，因此從調查結果顯示，有近七成八的受訪者認為政府應該將性交易納入行業管理，同時兼顧性工作的工作權之餘，亦能避免其所產生的外部負效應的問題。至於網路經營模式的調查結果顯示，有近五成八的受訪者認為不宜採取網路經營化的模式，畢竟網路虛擬世界仍存在諸多問題，仍宜回歸實體行業管理較符合實務需求。循此，行業管理的機關選擇上，有近四成三的受訪者認為應該由衛生機關主政，其次為警察機關(21.5%)、社政機關(20.4%)及勞工機關(12.7%)。

表 4- 10 單純性交易專區設置方式之調查統計表

題目	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
1. 請問您是否同意統一由政府尋求適當地區設置	122 (6.7%)	1266 (69.9%)	245 (13.5%)	172 (9.5%)	15 (0.8%)

2. 請問您是否同意將現有的私娼寮規劃為性交易專區	74 (4.1%)	1006 (55.3%)	365 (20.1%)	361 (19.8%)	14 (0.8%)
3. 請問您是否同意無需特別設置	20 (1.1%)	262 (14.4%)	338 (18.6%)	1140 (62.6%)	60 (3.3%)
4. 請問您是否同意將性交易納入行業管理	104 (5.7%)	1312 (72.1%)	241 (13.2%)	148 (8.1%)	15 (0.8%)
5. 請問您是否同意性交易採取網路經營化模式	21 (1.2%)	381 (20.9%)	366 (20.1%)	965 (53.0%)	87 (4.8%)
6. 您認為性交易的行業管理應該由哪一個機關負責？	經濟	勞工	社政	衛生	警察
	45 (2.5%)	232 (12.7%)	372 (20.4%)	779 (42.8%)	392 (21.5%)

第五節 性交易管理政策互動管理會議分析

第一項 互動管理「規劃階段」研究結果

本研究原排訂於 2021 年 6 月下旬至 7 月上旬舉辦之互動管理會議，因受到全國防疫警戒提升至第三級的影響(5 月 11 至 7 月 27 日)，延遲至 2021 年 8 月 6 日舉辦。在規劃階段，研究團隊於 2021 年 7 月 15 日將「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」互動會議白皮書，透過電子郵件及 Line 群組寄送專家代表。白皮書內容包括本研究背景介紹、會議目的、觸發問題、互動管理會議方法簡介等相關訊息，並請每一位互動管理研討會的參與者，依據白皮書上的說明，於 2021 年 7 月 31 日前提出 5 項策略；本研究在白皮書中亦特別提醒參與者有關策略之提出，以遵守「具體、簡短、清晰及避免一個策略包含多個策略」之原則，將有助澄題、兩兩表決時之判斷及建構增強結構圖。

本研究所邀之對象雖然來自各領域精熟性交易議題之專家與實務工作者，但礙於參與者缺乏參與互動管理會議之經驗，因此，為協助參與者研提策略，過程中皆由研究團隊成員親自與出席人員溝通說明如何填寫策略，以符合互動管理會議的意涵，案經數次來回聯繫後，本研究在規劃階段經出席者所提出之策略共獲得 49 項策略。為使現場互動操作階段提高澄題整併的效率，研究團隊依出席者所提之策略，預先分類排序，如表 4-11。

表 4-11 「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」互動會議策略彙整初表

序號	提案專家編號	策略內容(編號/內容)
		S-1-1 逐步朝向廢止主義，然需考量人權，職業健康安全，與未成年性工作者之防制等
1	IM-A1	S-1-2 現況則以規制主義-罰嫖不罰娼為主，除非干擾公共安寧或違反社會道德風俗
		S-1-3 特殊情況則採規制主義-娼嫖俱罰例外不罰
		S-1-4 地方議會就既存色情區域劃定特區
2	IM-D4	S-1-5 由地方政府向議會提案劃定特區
		S-1-6 由地方警察自行框定既存特區

		S-1-7	警察對特定區域色情不予取締
		S-1-8	組成協會自定特區，促進性產業觀光
		S-1-9	中央立專法，劃專區，性交易合法
		S-1-10	中央立專法，地方發照，專區交易合法
3	IM-A2	S-1-11	地方立法、發照，專區交易合法
		S-1-12	地方立法發照，娼嫖不罰，第三人要罰
		S-1-13	全面禁止性交易
		S-1-14	建立專法開放管理、衛福部為主管機關
		S-1-15	推動宣導制度、透過管理公開透明
4	IM-B	S-1-16	設立實名登錄制度、一定時間銷毀
		S-1-17	促進健康機制、伴隨治安鑲嵌
		S-1-18	建置專區、專法管理，營利、證照登記管理
		S-1-19	修正社會秩序維護法第 80 條第 1 款為「一、從事性交易而未向縣市政府合法登記者。」以符合 CEDAW 的建議
		S-1-20	修正社會秩序維護法第 91-1 條第 1 項為「直轄市、縣（市）政府應制定自治條例，且得自行規劃或結合鄰近縣市政府規劃得從事性交易之區域及其管理。」
5	IM-C1	S-1-21	警政署的取締色情評比，應以違反社維法第 80 條第 2 款及第 81 條第 2 款為主。
		S-1-22	應降低刑法第 231 條第 1 項「處五年以下有期徒刑」之罰則
		S-1-23	應廢止社維法第 91-1 條第 2 項第 10 款，並增訂第 81 條第 3 款「在公共場所或公共場所或網路媒體傳送或刊登性交易廣告者。」
6	IM-C2	S-1-24	仿照電商模式，設計一個性交易平台，只要資格符合都可以銷售與購物
		S-1-25	推動成立公平性交易平台網絡
		S-1-26	重罰第三人，罰嫖不罰娼
7	IM-D1	S-1-27	重罰第三人，罰嫖不罰娼；專區內不罰
		S-1-28	罰嫖不罰娼
		S-1-29	罰嫖不罰娼；性專區內不罰
8	IM-D2	S-1-30	性交易與毒品、幫派組織、人口販運高相關，警察宜聚焦在

		此等交織性犯罪問題的處理
	S-1-31	落實性交易關連性場所（例如酒吧）之管理與查察，確保不利處境的女性不會被迫從事性交易
	S-1-32	購買性者（嫖）刑罰化，性工作者（娼）非刑罰化（原則不罰，影響公共秩序者行政罰）
	S-1-33	性交易合法化可去除污名化、保障基本人權，但仍無法消除性別歧視
	S-1-34	性交易合法化後仍可能存在合法掩護非法的問題，應重視建立性工作者的配套與保護措施
	S-1-35	加強宣導及提倡 CEDAW 之原則
	S-1-36	落實職場性別友善發展
9	IM-D3	S-1-37 加強性教育及性工作權之保障
		S-1-38 禁止人口販賣及兒少性剝削
		S-1-39 檢視各縣市成立性專區之措施
		S-1-40 對成年人開放自由市場全不加管理
		S-1-41 對成年人開放自由市場但禁止媒介
10	IM-E1	S-1-42 中央指定性交易專區以外處罰
		S-1-43 性交易專區內應有執照且定期核照
		S-1-44 不設專區但應有登記及參與工會
		S-1-45 推動性交易條例規範之完整性
		S-1-46 推動社政單位為性交易條例主管機關
11	IM-E2	S-1-47 取消性交易服務者之行政裁罰
		S-1-48 推動設立性交易專區
		S-1-49 降載警方查緝性交易密度

第二項 互動管理「執行階段」研究結果

現場互動會議操作之程序請參閱白皮書(附錄 4)，在執行階段中，有關名義群體技術(NGT)結合詮釋結構模式(ISM)，操作 ISM 程序而建構成的增強結構圖及其詮釋結果如下：

在整併意涵相同之策略後，總計獲得 19 項策略(如表 4-12)，再經應用所得之 19 項策略，由 11 位參與者依據獨立思考與判斷，各自選出 5 項最重要策略，依重要次序分別給予 5 至 1 分的排序，填入「管理模式策略投票單」(相關說明如附錄 4)，並由研究團隊以 excel 計分，再由總分最高至最低分別選取前 12 項策略，結果如表 4-13。

表 4- 12 澄題整併後「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」一覽表

整併前的策略 (表 4-3 編號)	整併後的策略 (新編號)
<p>逐步朝向廢止主義，然需考量人權，職業健康安全，與未成年性工作者之防制等(S-1-1)、現況則以規制主義-罰嫖不罰娼為主，除非干擾公共安寧或違反社會道德風俗(S-1-2)、特殊情況則採規制主義-娼嫖俱罰例外不罰(S-1-3)、性交易合法化可去除污名化、保障基本人權，但仍無法消除性別歧視(S-1-33)、性交易合法化後仍可能存在合法掩護非法的問題，應重視建立性工作者的配套與保護措施(S-1-34)</p>	<p>原則上主張合法化(S-2-1)</p>
<p>逐步朝向廢止主義，然需考量人權，職業健康安全，與未成年性工作者之防制等(S-1-1)、性交易合法化可去除污名化、保障基本人權，但仍無法消除性別歧視(S-1-33)、性交易合法化後仍可能存在合法掩護非法的問題，應重視建立性工作者的配套與保護措施(S-1-34)、對成年人開放自由市場全不加管理(S-1-40)</p>	<p>對成年人開放自由市場不加管理(S-2-2)</p>
<p>地方立法發照，娼嫖不罰，第三人要罰(S-1-12)、對成年人開放自由市場但禁止媒介(S-1-41)</p>	<p>對成年人開放自由市場但管理媒介(S-2-3)</p>
<p>現況則以規制主義-罰嫖不罰娼為主，除非干擾公共安寧或違反社會道德風俗(S-1-2)、重</p>	<p>罰嫖不罰娼(S-2-4)</p>

罰第三人，罰嫖不罰娼(S-1-26)、重罰第三人，罰嫖不罰娼；專區內不罰(S-1-27)、罰嫖不罰娼(S-1-28)、罰嫖不罰娼；性專區內不罰(S-1-29)、購買性者(嫖)刑罰化，性工作者(娼)非刑罰化(原則不罰，影響公共秩序者行政罰)(S-1-32)

地方立法發照，娼嫖不罰，第三人要罰(S-1-12)、重罰第三人，罰嫖不罰娼(S-1-26)、重罰第三人，罰嫖不罰娼；專區內不罰(S-1-27)

購買性者(嫖)刑罰化，性工作者(娼)非刑罰化(原則不罰，影響公共秩序者行政罰)(S-1-32)

購買性者(嫖)刑罰化，性工作者(娼)非刑罰化(原則不罰，影響公共秩序者行政罰)(S-1-32)

購買性者(嫖)刑罰化，性工作者(娼)非刑罰化(原則不罰，影響公共秩序者行政罰)(S-1-32)

降載警方查緝性交易密度(S-1-49) 處罰方式交給基層員警裁量(S-2-9)

地方議會就既存色情區域劃定特區(S-1-4)、由地方政府向議會提案劃定特區(S-1-5)、由地方警察自行框定既存特區(S-1-6)、警察對特定區域色情不予取締(S-1-7)、組成協會自定特區，促進性產業觀光(S-1-8)、中央立專法，劃專區，性交易合法(S-1-9)、中央立專法，地方發照，專區交易合法(S-1-10)、地方立法、發照，專區交易合法(S-1-11)、建立專法開放管理、衛福部為主管機關(S-1-14)、推動宣導制度、透過管理公開透明(S-1-15)、設立實名登錄制度、一定時間銷毀(S-1-16)、促進健康機制、伴隨治安鑲嵌(S-1-17)、建置專

區、專法管理，營利、證照登記管理(S-1-18)
、重罰第三人，罰嫖不罰娼；專區內不罰(S-
1-27)、罰嫖不罰娼；性專區內不罰(S-1-29)
、性交易合法化後仍可能存在合法掩護非法
的問題，應重視建立性工作者的配套與保護措
施(S-1-34)、檢視各縣市成立性專區之措施
(S-1-39)、中央指定性交易專區專區以外處罰
(S-1-42)、性交易專區內應有執照且定期核照
(S-1-43)

地方議會就既存色情區域劃定特區(S-1-4)、中央立專法，統籌設專區，以衛福部為主管
警察對特定區域色情不予取締(S-1-7)、地方 機關(S-2-11)
立法、發照，專區交易合法(S-1-11)、建立專
法開放管理、衛福部為主管機關(S-1-14)、設
立實名登錄制度、一定時間銷毀(S-1-16)、促
進健康機制、伴隨治安鑲嵌(S-1-17)、建置專
區、專法管理，營利、證照登記管理(S-1-18)
、重罰第三人，罰嫖不罰娼；專區內不罰(S-
1-27)、罰嫖不罰娼；性專區內不罰(S-1-29)
、性交易合法化後仍可能存在合法掩護非法
的問題，應重視建立性工作者的配套與保護措
施(S-1-34)、檢視各縣市成立性專區之措施
(S-1-39)、中央指定性交易專區專區以外處罰
(S-1-42)

修正社會秩序維護法第 80 條第 1 款為「一、 社維法刪除性交易相關規定(S-2-12)
從事性交易而未向縣市政府合法登記者。」以
符合 CEDAW 的建議(S-1-19)、修正社會秩序維
護法第 91-1 條第 1 項為「直轄市、縣(市)
政府應制定自治條例，且得自行規劃或結合鄰
近縣市政府規劃得從事性交易之區域及其管
理。」(S-1-20)、警政署的取締色情評比，應
以違反社維法第 80 條第 2 款及第 81 條第 2 款

為主。(S-1-21)、應廢止社維法第 91-1 條第 2 項第 10 款，並增訂第 81 條第 3 款「在公共場所或公共場所或網路媒體傳送或刊登性交易廣告者。」(S-1-23)

應降低違反刑法第 231 條第 1 項「處五年以下有期徒刑」之罰則(S-1-22) 刪除刑法 231 條規定(S-2-13)

仿照電商模式，設計一個性交易平台，只要資格符合都可以銷售與購物(S-1-24)、推動成立公平性交易平台網絡(S-1-25) 性交易網路平台合法化(S-2-14)

性交易合法化可去除污名化、保障基本人權，但仍無法消除性別歧視(S-1-33)、加強宣導及提倡 CEDAW 之原則(S-1-35)、落實職場性別友善發展(S-1-36)、加強性教育及性工作權之保障(S-1-37)、禁止人口販賣及兒少性剝削(S-1-38) 加強性教育，保障性工作者權利不被剝削與歧視(S-2-15)

設立實名登錄制度、一定時間銷毀(S-1-16)、促進健康機制、伴隨治安鑲嵌(S-1-17)、性交易與毒品、幫派組織、人口販運高相關，警察宜聚焦在此交織性犯罪問題的處理(S-1-30)、落實性交易關連性場所(例如酒吧)之管理與查察，確保不利處境的女性不會被迫從事性交易(S-1-31)、性交易合法化後仍可能存在合法掩護非法的問題，應重視建立性工作者的配套與保護措施(S-1-34) 落實性交易相關場所之管理與查察，避免成為其他犯罪溫床(S-2-16)

組成協會自定特區，促進性產業觀光(S-1-8) 促進性產業與觀光經濟發展，以經濟部為目的事業主管機關(S-2-17)

現況則以規制主義-罰嫖不罰娼為主，除非干擾公共安寧或違反社會道德風俗(S-1-2)、地方立法發照，娼嫖不罰，第三人要罰(S-1-12)、重罰第三人，罰嫖不罰娼(S-1-26)、重罰第三人，罰嫖不罰娼；專區內不罰(S-1-27)、落

實性交易關連性場所(例如酒吧)之管理與查
察,確保不利處境的女性不會被迫從事性交易
(S-1-31)、禁止人口販賣及兒少性剝削(S-1-
38)

組成協會自定特區,促進性產業觀光(S-1-8) 性工作者工會化(S-2-19)
、不設專區但應有登記及參與工會(S-1-44)

表 4- 13 「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」前 12 項最重要策略一覽表

序號	策略(新編號)	得分 ¹³⁸	備註
1	中央立專法,以衛福部為主管機關,強制地方 個別或合併設專區,發照管理(S-3-1)	35	原表 4-4 編號 S-2-10
2	社維法刪除性交易相關規定(S-3-2)	16	原表 4-4 編號 S-2-12
3	對成年人開放自由市場但管理媒介(S-3-3)	15	原表 4-4 編號 S-2-3
4	對成年人開放自由市場不加管理(S-3-4)	13	原表 4-4 編號 S-2-2
5	加強性教育,保障性工作者權利不被剝削與歧 視(S-3-5)	13	原表 4-4 編號 S-2-15
6	落實性交易相關場所之管理與查察,避免成為 其他犯罪溫床(S-3-6)	13	原表 4-4 編號 S-2-16
7	促進性產業與觀光經濟發展,以經濟部為目的 事業主管機關(S-3-7)	10	原表 4-4 編號 S-2-17
8	罰嫖不罰娼(S-3-8)	8	原表 4-4 編號 S-2-4
9	嚴懲人口販賣及兒少性剝削(S-3-9)	9	原表 4-4 編號 S-2-18
10	加重處罰性交易媒介(S-3-10)	6	原表 4-4 編號 S-2-5
11	性工作者原則不罰,影響公共秩序者行政罰化 (S-3-11)	6	原表 4-4 編號 S-2-7
12	性工作者工會化(S-3-12)	6	原表 4-4 編號 S-2-19
13	原則上主張合法化(S-3-13)	-	原表 4-4 編號 S-2-1
14	刪除刑法 231 條規定(S-3-14)	-	原表 4-4 編號 S-2-13

¹³⁸ 本文僅顯示前 12 項最重要風險因素之得分。第 13 至 19 項則按原編碼順位重新編碼。

15	性交易網路平台合法化(S-3-15)	-	原表 4-4 編號 S-2-14
16	造成外部性的問題者才要處罰(S-3-16)	-	原表 4-4 編號 S-2-8
17	處罰方式交給基層員警裁量(S-3-17)	-	原表 4-4 編號 S-2-9
18	中央立專法，統籌設專區，以衛福部為主管機關(S-3-18)	-	原表 4-4 編號 S-2-11
19	性購買者刑罰化(S-3-19)	-	原表 4-4 編號 S-2-6

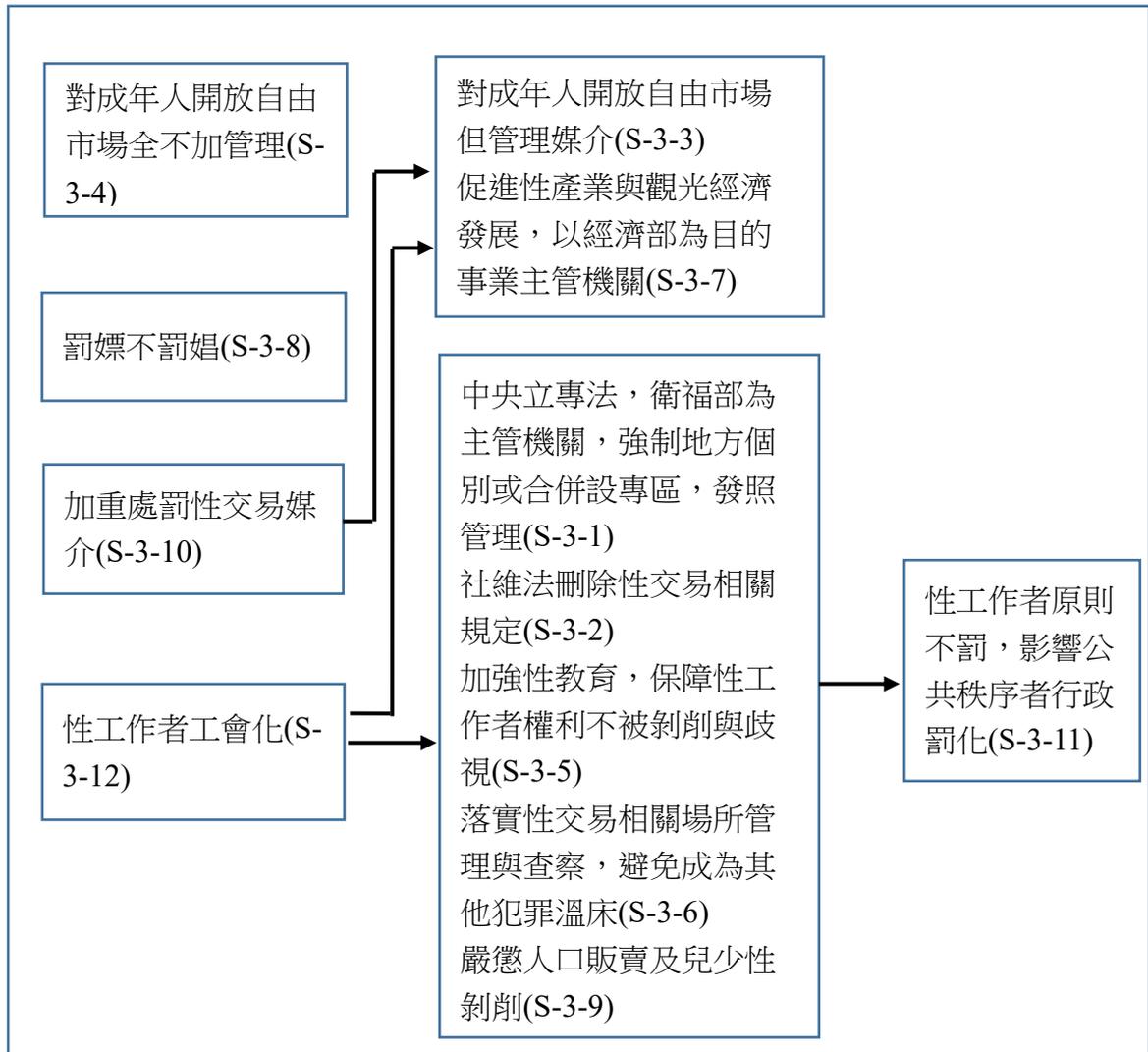
在互動管理的「互動階段」第三輪中，會議主持人在電腦程式的輔助下，依據名義群體技術(NGT)操作程序，取得前揭相對最高分之前揭 12 項策略(表 4-13)，是為初步成果，並據以做為後續操作詮釋結構模式(ISM)兩兩比較建構優先順序增加結構圖之基礎。參與者依據兩兩表決所建立之規則與提示，在互動管理會議主持人與研究團隊的協助下，針對每一項策略，依據電腦的提示，請參與者舉牌表決「會」或「不會」¹³⁹，藉此確認策略間的結構關係，經過 44 次的兩兩比較發現，有 15 項比較表決結果顯示超過 2/3 的與會者(8 位/11 位)同意「『某一策略』對『另一策略』有使增強之效果」(表 4-14 黃底部分)。舉例而言，在「『性工作者工會化(編號 S-3-12)』的策略會不會讓『對成年人開放自由市場但管理媒介』(編號 S-3-3)的策略變的更好？」問題中，參與者表決結果為「10/11」，意謂 11 位參與者中有 10 位同意「性工作者工會化」會使「對成年人開放自由市場但管理媒介」的策略效果更好，亦代表超過 2/3 的參與者同意「性工作者工會化」應比「對成年人開放自由市場但管理媒介」更優先採取的策略。

¹³⁹ 主持人於每次比較時，皆連續詢問參與者 2 個策略，請渠等舉牌表決。例如「『中央立專法，以衛福部為主管機關，強制地方個別或合併設專區，發照管理』的策略會不會讓『社維法刪除性交易相關規定』的效果變的更好？」、「『社維法刪除性交易相關規定』的策略會不會讓『對成年人開放自由市場但管理媒介』的效果變的更好？」。

表 4- 14 兩兩比較表決之策略結果

因果	S-3-1	S-3-2	S-3-3	S-3-4	S-3-5	S-3-6	S-3-7	S-3-8	S-3-9	S-3-10	S-3-11	S-3-12
S-3-1		10/11	4/11	2/11	9/11	10/11	7/11	4/11	9/11	6/11	7/11	
S-3-2	10/11											
S-3-3	4/11			2/11			9/11	1/11		9/11		10/11
S-3-4	0/11		2/11					1/11		0/11		1/11
S-3-5	10/11											
S-3-6	10/11											
S-3-7	6/11		10/11	7/11								
S-3-8	5/11		1/11	0/11						2/11		5/11
S-3-9	11/11											
S-3-10	2/11		4/11									6/11
S-3-11	10/11		5/11	0/11				4/11		3/11		10/11
S-3-12	7/11											9/11

本研究經過互動管理會議的實施，共萃取出 12 項建構符合性別平權政策之性交易管理模式的主要策略，並透過詮釋結構模式(ISM)兩兩比較決策演算結果，將原本 12 項平行策略轉化為一組具有優先次序三層級之增強結構圖(圖 4-18)。第一層級包括「對成年人開放自由市場全不加管理(編號 S-3-4)」、「罰嫖不罰娼(編別 S-3-8)」、「加重處罰性交易媒介(編號 S-3-10)」、「性工作者工會化(編號 S-3-12)」；第二層級包括「對成年人開放自由市場但管理媒介(編號 S-3-3)」、「促進性產業與觀光經濟發展，以經濟部為目的事業主管機關(編號 S-3-7)」、「中央立專法，衛福部為主管機關，強制地方個別或合併設專區，發照管理(編號 S-3-1)」、「社維法刪除性交易相關規定(編號 S-3-2)」、「加強性教育，保障性工作者權利不被剝削與歧視(編號 S-3-5)」、「落實性交易相關場所管理與查察，避免成為其他犯罪溫床(編號 S-3-6)」、「嚴懲人口販賣及兒少性剝削(編號 S-3-9)」；第三層級「性工作者原則不罰，影響公共秩序者行政罰化(編號 S-3-11)」。



第一層級

第二層級

第三層級

備註：「→」表「使明顯增加」。

圖 4-18 「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」增強結構圖

有關圖 4-18「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」增強結構圖之詮釋，將以間接描述(紐文英，2016：651)並整合 11 位現場參與者對其所提策略之說明綜合分析如下：

一、第一層級：隱喻保障性工作者權益的本質

(一)對成年人開放自由市場全不加管理

性交易對我國社會現況而言，一直是個複雜難解的議題，它原屬於無被害人的行為，卻因國家社會將它認定為可能會造成社會秩序的敗壞或違反良善道德風俗等因素，進而將它建構成社會問題，然而這樣的想定與社會實況卻產生莫大的

落差，究竟我國社會對於性交易開放成年人自由市場的接受度如何？未來仍待進一步驗證，但是就本研究互動管理會議所獲得之「對成年人開放自由市場全不加管理」的策略而言，其背後確隱喻了保障性工作者權益的本質。

(二)罰嫖不罰娼

我國原舊社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 1 款對於從事性交易之雙方的處罰採取「罰娼不罰嫖」的模式，後因司法院釋字第 666 號解釋文認為有違性別平等宣告違憲，主管機關遂修法改採現行採取「專區內不罰、專區外娼嫖皆罰」之模式，由警察負責執行取締社會秩序維護法相關違法行為，但是由於政策設計不良，造成警察在此框架下所執行的取締作為，陷入兩難情境，始終被 CEDAW 人權報告認定有違性別平等的情形。此外，隨著北歐相關國家(瑞典、挪威、冰島、法國等)採取罰嫖不罰娼的模式獲得國際所青睞，罰嫖不罰娼似乎是出席互動管理會議所呈現出來的重要策略之一，其本質亦隱喻了性工作者權益保障的需求。

(三)加重處罰性交易媒介

性工作者的權益容易遭受不同對象的不當侵害，除了執法人員差異性執法外，源自於性交易市場所衍生之媒介、仲介、剝削、性虐待及性侵害等行為皆可能發生，然而出席人員認為，透過性交易工作者以獲取暴利之媒介，對於性工作者的權益侵害甚鉅，甚至可能發生性販運的事件，因此，對於加重處罰性交易媒介，除具刑法的可責性外，亦符合我國及國際上打擊人口販運的政策趨向。

(四)性工作者工會化

保障性工作者的工作權一直是性工作者的重要訴求，自從新冠肺炎(COVID-19)疫情肆虐後，性工作相關產業的從業人員，隨著政府加強防疫措施，宣布暫時停止營業的命令下，瞬間頓失收入來源，更加劇該項產業從業人員原已卑弱的勞動權益，甚至連申請紓困補助、貸款等，皆未能符合資格，更凸顯該領域從業人員的窘境。基於保障性工作者權益的本質，站在捍衛性產業工作者的勞動權益立場，性工作者工會化為出席互動管理會議者的核心共識之一。

二、第二層級：突顯行業管理的治理作為

在第一層級之性工作者權益保障的本質下，第二層級突顯行業管理之治理作為重要性，此部分區分為兩個區塊；第一個區塊屬於主動積極開放促進性產業觀光發展之自由市場相關作為，包括「對成年人開放自由市場但管理媒介」及「促進性產業與觀光經濟發展，以經濟部為目的事業主管機關」；第二區塊屬於政策管制之管理作為，包括「中央立專法，衛福部為主管機關，強制地方個別或合併設專區，發照管理」、「社維法刪除性交易相關規定」、「加強性教育、保障性工作者權利不被剝削與歧視」、「落實性交易相關場所管理與查察，避免成為其他犯罪溫床」、「嚴懲人口販賣及兒少性剝削」等管理作為，無論是積極性發展性產業觀光或政策管制的各項管理作為，各項策略之間皆無法單獨克盡其功，必須同時兼顧，凸顯性交易是一項多元而複雜的議題，完全符合後現社會的現況，必須兼容多元的觀點，採取跨域協力的模式，以共解社會存在的問題。此外，從圖 4-18 的增強結構圖來看，第一層次的「性工作者工會化策略」，會強化第二層級之各項策略的管理作為，而「加重處罰性交易媒介」，將有助於增加第二層級之積極開放促進性產業觀光發展之自由市場相關作為。

(一)對成年人開放自由市場但管理媒介

互動管理所呈現之增強結構圖於第一層級雖強調性工作者權益保障的本質，進而發展出「對成年人開放自由市場全不加管理」的策略，但是在第二層級中強調如何操作管理作為時，除了開放成年人自由市場外，對於媒介的管理更回應了第一層級中「加重處罰性交易媒介」的策略，這也是性交易議題中最嚴重的外部負效應，是任何一個國家政府所難以允許的行為，亦為目前國際社會非常正視的人口販運問題。

(二)促進性產業與觀光經濟發展，以經濟部為目的事業主管機關

基於保障性工作者權益的本質，第一層級發展出「對成年人開放自由市場全不加管理」的策略，基於這項策略的發展下，第二層級在積極面更進一步發展出「促進性產業與觀光經濟發展，以經濟部為目的事業主管機關」的作為，這樣的策略作為受到第一層級「加重處罰性交易媒介」及「性工作者工會化」之策略的強化效果。

(三)中央立專法，衛福部為主管機關，強化地方個別或合併設專區，發照管理

第一層級雖然強調對成年人開放自由市場，但是在第二層級政策管制的管理作為上，性交易專區的設置為該層級的重要管理作為，亦即強調性交易應該在專區內執業，同時在第一層級「性工作者工會化」的策略下，有助於強化發照管理作為的施行。

(四)社維法刪除性交易相關規定

按現行社會秩序維護法的規定，從事性交易行為，在專區內不罰，但是在專區外處罰，由於實務現況並無任何地方政府設有專區，因此，根本無法保障性工作者的基本工作權，而且單純性交易屬於無被害者的行為，其處罰的非難性容有討論空間，因此，「刪除社會秩序維護法的相關規定」與「中央立專法，衛福部為主管機關，強化地方個別或合併設專區，發照管理」、「加強性教育，保障性工作者權利不被剝削與歧視」、「落實性交易相關場所管理與查察，避免成為其他犯罪溫床」、「嚴懲人口販賣及兒少性剝削」等各管理作為應併行施行，而且第一層級之「性工作者工作會」策略，對第二層級之這兩大類的各項管理作為具有強化效果。

(五)加強性教育，保障性工作者權利不被剝削與歧視

第一層級中的「罰嫖不罰娼」、「加重處罰性交易媒介」及「性工作者工會化」策略，皆為保障性工作者權利免受剝削與歧視的核心本質，因此，在第二層級「加強性教育，保障性工作者權利不被剝削與歧視」的管理作為，實回應了第一層級的這些策略需求，這樣的管理作為與「中央立專法，衛福部為主管機關，強化地方個別或合併設專區，發照管理」、「刪除社會秩序維護法的相關規定」、「加強性教育，保障性工作者權利不被剝削與歧視」、「落實性交易相關場所管理與查察，避免成為其他犯罪溫床」、「嚴懲人口販賣及兒少性剝削」等各項管理作為應併行施行，同時第一層級之「性工作者工會化」策略，對於「加強性教育，保障性工作者權利不被剝削與歧視」的管理作為，具有強化的效果。

(六)落實性交易相關場所管理與查察，避免成為其他犯罪溫床

第一層級強調「對成年人開放自由市場全不加管理」的策略，雖然回應了性

工作者權益保障的本質，但是環視各國性交易的管理政策，無論如何開放自由市場，皆必須防止性交易行為成為其他犯罪溫床，因此「落實性交易相關場所的管理與查察，避免成為其他犯罪溫床」便成為第二層級之重要管理作為，這樣的管理作為與「中央立專法，衛福部為主管機關，強化地方個別或合併設專區，發照管理」、「刪除社會秩序維護法的相關規定」、「加強性教育，保障性工作者權利不被剝削與歧視」及「嚴懲人口販賣及兒少性剝削」等各項管理作為亦應併行施行，以避免性交易行為對社會造成外部負效應，而該項管理作為亦會因為第一層級之「性工作者工會化」的策略而產生強化效果。

(七)嚴懲人口販賣及兒少性剝削

「嚴懲人口販賣及兒少性剝削」的管理作為，回應了第一層級「加重處罰性交易媒介」的策略，這項管理作為基本上也回應了我國與國際社會打擊人口販運與保障兒童權益的政策趨向，該管理作為必須與「中央立專法，衛福部為主管機關，強化地方個別或合併設專區，發照管理」、「刪除社會秩序維護法的相關規定」、「加強性教育，保障性工作者權利不被剝削與歧視」及「落實性交易相關場所管理與查察，避免成為其他犯罪溫床」等各管理作為併行施行。該項管理作為亦會受到第一層級之「性工作者工會化」策略的強化效果。

三、第三層級：應對外部負面效益的作為-「性工作者原則不罰，影響公共秩序者行政罰化」

第三層級之「性工作者原則不罰，影響公共秩序者行政罰化」，屬於警察機關基於性交易行為所造成之外部負效應時，所應秉持處理的原則，即回應第一層級之「罰嫖不罰娼」策略，以保障性交易工作者的權益。而然基於第二層級之政策管制之各項消極管理作為的必要性，當性交易行為衍生對公共秩序產生負面影響時，警察機關仍須扮演有效回應的角度，而這樣的回應作為，實際上會受到第二層級中各項政策管制之管理作為的強化效果，也就是第二層級的這些政策管制之管理作為發展的愈紮實，第三層級之回應作為愈具說服力。

四、小結

綜合上開研究發現，本研究進一步說明如下：

第一層級中，與會人員認為基於人性、市場供需及工作權保障等因素，均認同性交易本應「全面開放」，但由於全面開放不加管理之情況下，恐怕造成衛生健康、道德風俗及治安等社會問題，所以政府必須予以管制。

在管制對象上，主要有3種：性工作者、性消費者及性交易相關第三人，即「媒介」。其中，又以媒介行為可能衍生的強迫賣淫、人口販運等犯罪最為嚴重，所以惡性最大；至於性工作者是最弱勢的，多為求生存而從事性交易，所以惡性最低；此外，「罰嫖不罰娼」之管理模式，有積極平權措施(affirmative action)¹⁴⁰之主張的空間，嫖之惡性高於娼，三者惡性順序由高至低：媒介〉嫖客〉娼妓，因此，在相應的法律管制密度上，對於媒介之管制密度要最高。

此外，「工會」的存在是為了保障性工作者之權益，除追求工作權保障外，也可防止媒介孳生之各種犯罪問題。

第二層級主要是公共政策之討論，其產生係從第一層級有關性交易本質的討論之後而來。這些公共政策的主張，無論是積極性發展性產業觀光或政策管制，都是為了解決性交易各面向的問題，必須多管齊下，始能克竟其功。具體政策如下：

- 1、積極管理，由中央制定專法
- 2、要有目的事業主管機關：依立法目的之不同，由經濟與衛福機關主管
- 3、媒介管理，是政策管制重心
- 4、性交易專區之設置(可合併縣市設制)
- 5、性工作者採證照制度
- 6、刪除社維法第80條性交易之處罰
- 7、立法加重處罰人口販運(性剝削)
- 8、加強性教育

¹⁴⁰ 肯定性行動(英語：Affirmative action)，又稱為優惠性差別待遇、積極平權措施、平權法案、矯正歧視措施等，是指防止對膚色、種族、宗教、性別、國族出身等少數群體或弱勢群體歧視的一種手段，將這些群體給予優待來消除歧視，從而達到各族群享有平等的權利。

平權行動主要集中於就業、教育、工程承包和醫療方案，如入學的種族配額及選舉的性別配額等，藉此減少歧視及避免少數族群在就業和教育上受到不公平對待。但這種措施也時常引起逆向歧視等爭議。

9、保障性工作者權利措施

10、落實性交易處所查察

最後，第三層級原則不處罰性工作者性交易之行為，除非性工作者之交易行為造成之外部負效應時，始處以行政罰。而第三層級之發現，是銜接第二層級的發現，其中政策管制的各項作為愈完善，對於第三層級之落實性交易場所查察具有強化作為的效果。

第五章 結論與建議

第一節 結論

第一項 社會秩序維護法第 80 條修正後迄今之政策執行與結果評估

本研究為驗證警察人員在取締性交易過程中，是否存在性別、階級、年齡及國族化的歧視現象，透過內政部警政署行政組正俗科近 15 年(2006 至 2020 年)取締社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 1 款案件統計資料的分析，以評估社會秩序維護法第 80 條修訂後之性交易政策執法現況。此外，為瞭解我國社會秩序維護法第 80 條執行現況之相關爭點的實際現況，除了透過官方統計資料分析執法結果外，為探析造成統計數據結果的原因為何?特邀請專家學者、警察實務及非營利性組織等代表，針對現行性交易管理政策執行的結果，透過不同觀點之對話與論辯，以釐清警察執法過程中所產生的實際結果。以下就研究發現及相關問題，分別探討之：

一、未落實執行社維法第91條之1，致性工作者之權益未受保障

為回應司法院釋字第 666 號解釋，2010 年社維法修正時，增訂社維法第 91 之 1，採框架式立法之方式，授權地方政府設置性交易專區，並應予以管理，以維護性工作者的權益。而社維法第 91 條之 1 之規定，包括對於性工作者所為工作場所等客觀限制，以及負責人的主觀條件限制等，由此足資證明在立法政策上，性工作權應屬職業自由保障之範疇。

惟基於各種因素，地方政府均未設置性交易專區，在此情況下，導致社維法第 80 條但書對於專區內性交易不罰之規定，迄今無適用之餘地。本應依社維法第 91 條之 1 由地方政府設置性交易專區、建立管理機制的壓力，因為該條文實踐之落空，層轉來到警察機關身上，警察人員查獲性交易案件，即必須依社維法第 80 條予以處分。

再者，社維法第 91 之 1 第 1 第 3 項雖規定，本法中華民國 100 年 11 月 4 日修正之條文施行前，已依直轄市、縣(市)政府制定之自治條例管理之性交易場所，於修正施行後，得於原地址依原自治條例之規定繼續經營，即所謂「地方政府性

交易區域及管理自治條例」所定之「性交易專區或場所」，不適用同法第 80 條性交易處罰之規定。但進一步審視地方政府娼妓或性交易管理自治條例中，包括高雄市、桃園市、臺南市、宜蘭縣、南投縣、臺東縣及宜蘭縣等地方政府，均規定禁止妓女執業新登記，並逐漸淘汰；妓女除原許可者，不得新設禁止新設妓女戶（性交易場所）。這些規範實際上與司法院釋字 666 號「適當開放，有效管理」之精神相違反，亦與社維法第 91 條之 1 第 1 項、第 2 項之行業管理理念背道而馳。

二、性交易的取締確實存在性別差異的現象

警察取締性交易行為呈現女性明顯多於男性的現象，迭遭婦權團體所詬病，本研究為了解警察實際取締的性別分布現象，特針對社會秩序維護法第 80 條第 1 款及第 2 款，以及刑法第 231 條之案件，分別進行性別統計分析，發現在社會秩序維護法的案件確實存在性別差異的現象，而刑法第 231 條違法之媒介團體皆以男性為主，除此之外，警察在偵辦案件過程中，礙於性交易案件的隱密性、特殊性、執法困難度及社會輿論的壓力等，確實存在性別差異的現象，然而此現象應謂之性交易管理制度不健全下的必然結果。因此，警察喬裝、釣魚手法在偵辦刑法第 231 條的案件過程中，部分案件亦獲司法機關的肯認，喬裝成為警察機關取締性交易行為必要之偵查手段(附錄 6)。

三、警察取締刑法第 231 條與社維法第 80 條案件均較修法後增加，社維法第 80 條第 1 款案件附隨刑法第 231 條案件增加

本研究根據內政部警政署行政組正俗科所提供之近 15 年來警察機關取締社會秩序維護法第 80 條案件，以及司法院法學資料檢索系統有關刑法第 231 條的司法判決，均呈現 2011 年底社會秩序維護法第 80 條修訂後，警察取締兩類案件的數量皆高於未修法前的數量。

單從警察取締性交易案件的數量評估警察的執法目標，似乎呈現警察在社會秩序維護法第 80 條修正後，大力掃蕩取締性交易行為的現象，然而經實證資料的回饋，係因警察取締刑法第 231 條涉嫌營業從事性交易之以引誘、容留或媒介性交易而營利之業者為主，而該等案件皆以性交易行為之存在為前提，因此，隨著查緝取締刑法第 231 條案件的增加，便產生社會秩序維護法第 80 條第 1 款案

件亦隨之增加的現象。

四、刑法第231條為警察主要取締目標

隨著我國婦權主義的興起及相關人口販運防制政策與婦幼相關保護的政策立法，警察取締因性交易而引誘、容留或媒介而營利的業者已成為警察主要取締目標，此從警政署 2009 年以來的專案計畫內容足以獲悉。另司法院的司法判決的統計資料亦呈現同樣的結果，顯示刑法第 231 條為警察機關取締性交易行為的主要目標。

此外，進一步分析刑法第 231 條取締對象的性別，媒介性交易營利者以男性為主。刑法第 231 條主要係以引誘、容留及媒介性交易而營利者為處罰對象，經由內政部警政署統計數據及司法院司法判決的統計結果顯示，近 15 年來違反該條文行為者的性別，無論在社會秩序維護法第 80 條修法前或修法後，都呈現男性人數多於女性的人數，顯示媒介性交易營利者多以男性為主。

五、街頭性交易取締案件於修法後降低

在我國性交易管理政策的發展過程中，街頭性工作者屢遭警察取締，影響其工作權一直是婦權團體所強調的爭點，然本研究透過內政部警政署行政組正俗科所提供之社會秩序維護法第 80 條第 2 款「在公共場所或公眾得出入之場所，意圖與人性交易而拉客」之統計資料顯示，警察近 15 年來取締街頭性交易的案件量，在社會秩序維護法第 80 條修法後呈現明顯遞減的現象，而此現象即回應了警察績效制度已調整為涉嫌引誘、容留及媒介性交易的營業者為主。

六、營業場所性交易者年齡較阻街者年輕

從警察機關取締性交易供給者的年齡分布現況顯示，從業人員 18 歲到 85 歲皆有，然主要的供給年齡以 30 歲至 60 歲為主，從社會秩序維護法第 80 條第 1 款遭取締的地點來看，大都是按摩院、三溫暖及指油壓中心等營業場所兼營性交易行為，這類地區的性交易供給者年齡分布呈現偏向較年輕的左峰分布現象，相對年輕於街頭性交易者的年齡，就性工作的市場分佈而言，存在年齡與工作場域之差異性。

七、性交易主要的取締對象為本國籍

從警察取締的案件數分析性交易者的國籍分布狀況顯示，無論是社會秩序維護法第 80 條第 1 款或第 2 款的案件，皆以本國籍所占比例最高，其中在營業場所從事性交易者所佔比例約八成五，而街頭性交易行為者，近九成七為本國籍，營業場所高於街頭比例應屬正常，至於警察取締行為是否存在國籍化的歧視現象，因無法獲得真實市場的數據，甚難定論，惟營業場所涉嫌性交易行為之現象中，有一成五為外籍人士，而且從焦點座談的實證回饋，觀光簽證的漸趨寬鬆及新南向政策的入境友善化現象，近年外籍人士透過這些便利性而從事性交易行為者，有逐漸增加的趨勢。

八、單純性交易者多數為初犯，並無針對特定對象重複執法之情形

警察重複取締弱勢性工作者及累犯的現象，過去迭遭婦權團體詬病，認為警察人員為了個人績效在取締的對象有便宜行事的狀況，本研究統計警政署行政組正俗科所提供之社會秩序維護法第 80 條第 1 款及第 2 款的案件罰鍰數據發現，多數罰鍰金額皆以第 1 次違反，裁處 3,000 元以下者所占比例最高，因此，單純性交易者都多數為初犯，但細觀統計資料顯示，仍存在為數甚少之累犯情形。

九、民眾檢舉與警察機關預防風紀案件對警察取締行為產生壓力

就性交易無被害的本質而言，警察取締性交易行為本來就屬於不討好的工作，即使警察機關取締案件以刑法第 231 條為主軸，但是由於我國對於性交易制度設計的不完善，雖採專區內不罰，專區外處罰的模式，但實際上並無任何縣市設置專區，因此任何單純性交易行為即違反社會秩序維護法第 80 條的規定，在一般民眾檢舉、媒體、記者的輿情報導及警察機關內部防止風紀案件等多元壓力下，無形中造成警察取締性交易行為的壓力。

十、小結

就前揭研究發現，本文進一步分析如下：

2011 年 11 月 4 日社維法第 80 條有關性交易處罰之規定，因應司法院釋字 666 號解釋，已由原來「罰娼不罰嫖」之管理模式，改為「專區內不罰、專區外處罰」之管理模式，並增訂第 91 條之 1 授權各地方政府設置性交易專區，就場所及從業人員進行管理，以維護性交易者工作權及國民健康與公共衛生。惟法令修正施行迄今，各地方政府礙於各種考量，均未設置，導致專區內性交易合法之

規定，無法落實。在無任何無專區之情形下，任何性交易均屬專區外進行，僅能適用第 80 條之規定予以處罰，致性交易工作者之權益無法受到保障。本文認為，性交易這項本應統合各機關專業、嚴正以對的國家政策，在各機關本位主義下，被推諉、矮化為警察業務，致生僅能適用社維法第 80 條規定之現象。

CEDAW 公約第 6 條規定，締約各國應採取一切適當措施，包括制定法律，以禁止一切形式販賣婦女及意圖營利使婦女賣淫的行為。本文認為，其意旨應非全面禁止婦女出於自願從事性交易，主要是針對中間不當媒介之強制及剝削行為，侵害婦女之權益，故應列入法律規制對象，亦即，性交易第三人以強迫脅迫、利用婦女弱勢處境，違反其意願下之營利賣淫行為，應以法律制裁，唯就自願從事性交易者，為保障其職業自由及工作權，國家應立法予以保障。

在執行面上，CEDAW 第 3 次國家報告結論性意見第 30 及 31 點指出：「一、……根據社維法第 80 條遭懲罰之人數顯示，性交易女性人數相當可觀……」。修正後之社維法第 80 條，看似平等之規定，對於性交易雙方均加以處罰，惟執行迄今逾 10 年，執行面向所產生的性別不平等現象，本研究認為可從制度論之角度加以解釋。制度的構成要素包括：正式的法律、非正式的文化習俗及前二者的實施（實踐或執行）；性交易政策亦是個制度，受到正式法規範、非正式的文化（社會文化及警察組織文化、實務等）、及受前二者影響之下的執行所致。

我國性交易政策的制度發展過程中，每次的制度變動皆因重大契機（critical juncture）的出現而產生制度的調整，近年更因積極平權措施（affirmative）的倡議，在性交易管理政策的制度設計上，透過正式法規範的建構逐步符合國際潮流趨勢際，惟因正式法規範制度之執行的落差，造成本應「專區皆不罰」的制度形同虛設。在社會文化、民代壓力、民眾檢舉等因素下，輔以性交易行為具有高度隱匿性的本質下，警察遵循制度而採取締性交易之執法結果，便成為此一具有高度爭議敏感難解之議題的非難對象。

詳究警察執行性交取締面向，得知警察機關已自 2009 年起執法重點已轉變，針對違反社維法從事性交易而無第三人居間媒介牟利案件，不列入績效評核，至於社維法第 80 條在修正後的取締件數增加，係因警察機關取締刑法第 231 條案

件時而附隨產生的。此外，警察機關取締性交易之對象確實仍以女性居多，惟此乃因偵查手段之必要，警察以喬裝、釣魚手法偵辦刑法第 231 條之案件(多為男警)、色情業者與民代、媒體有連結，而形成保護傘，高檔性交易隱秘性高，偵查不易且偵查成本高。在上面各種非正式文化及執行因素的激盪下，產生執行結果上有性別差異或階級化之情形。

本研究認為，性交易問題涉及行業管理、社政、衛政、勞政、治安及公安等層面，原則上應該是整體國家社會所應共同面對的問題，必須要有適當的主管機關，並應結合不同機關的專業，始能有效管理。但是，由於政府在政策制定與制度建構的曖昧不清，導致本應由政府相關單位共同承擔責任的性交易問題，藉由社會秩序維護法第 80 條而框架成警察機關的責任，矮化成為警察機關眾多繁重業務的其中一小項，警察機關承擔整個政府性交易政策的成敗，再度成為背黑鍋的角色。再者，衡酌性交易行為理應為不罰的本質，各地方政府卻無專區設置之相關管理措施，最終僅能透過警察取締性交易以彰顯政府對於社會民意的回應，形成警察執行進退失據的窘境。

第二項 我國性交易政策管理模式之政策預評估

在政策預評估部分，基於前階段研究發現及相關問題確認後，再依據本研究蒐羅之各類型性交易管理模式，透過第 2 階段焦點團體互動管理及問卷調查法，進行可行性評估，例如是否維持現行社維法第 80 條娼嫖俱罰之規定，或娼嫖皆不罰，或參照歐美國家罰嫖不罰娼等之可行性進行評估，以蒐取最適模式供有司參採。相關研究發現綜合分析如下：

一、落實性交易服務者之工作權的保障

本研究互動管理會議所獲得之「對成年人開放自由市場全不加管理」的策略而言，其背後確隱喻了保障性工作者權益的本質。現行我國性交易管理模式雖然採專區內不罰，專區外處罰的管理模式，但是由於未設置專區，所有單純的性交易行為即違反社維法第 80 條的規定，本研究先導民意調查及專家學者焦點座談與論壇的結果，皆認為性交易宜透過專區模式除罰化，同時在尚未設置專區前，應暫緩警察取締單純性交易行為，以維護性工作者的工作權。

另在本研究民眾認知調查方面，超過半數的受訪者認為民眾以性交易為工作只是另一種工作的選擇，但是對於從事這項工作的選擇，並非同意任何人都可自由不受管理我行我素，而是有條件的同意。在性工作權的保障方面，大多數的受訪者持有條件的認同態度，而且認為為政府應該積極採取政策作為，以保障性工作者的工作權。

本研究認為，在司法院釋字 666 號解釋中，某些大法官（參照大法官林錫堯、陳敏、陳春生協同意見書）也認為性交易應視為憲法所保障的工作權，憲法第 15 條所稱之職業，原則上只要是人民用以謀生的經濟活動即足當之。臺灣公娼既然是現行法制承認的職業，故性交易本質上應可視為職業（參照許玉秀、許宗立、葉百修大法官協同意見）。此外，2011 年修正之社維法第 80 條但書，雖然就專區內之性交易有例外不罰之規定，惟增訂之同法第 91 條之 1 第 2 項，針對地方政府性交易專區之規劃，尚設有諸多積極或消極限制。就此等對於性工作者所為工作場所等客觀限制，以及負責人的主觀條件限制，正是職業自由的客觀、主觀條件限制，更足以證明立法者至少也是承認性工作權應屬職業自由保障的，否則即無針對性工作者另立容許的自治條例之理。

二、性交易宜除罰化，改採行業管理之治理作為

為保障性工作者之工作權，本研究焦點團體出席人員認為，由於我國目前並無任何地方政府設置專區，就實而言，性工作者並無實質的性工作權，因此性交易宜朝向除罰化的政策方向規劃，以維護其工作權。

惟所謂性交易宜採除罰化的政策，並非採全面合法化即不予管理，而是應該由中央統一針對性交易立法採專區化的行業管理模式，由政府建構完整的管理機制，並由地方負責執行，以解決現行中央將棘手的性交易專區設置問題，丟給地方政府處理，但地方政府卻礙於政治選票考量無法設置專區，形成制度未臻完成，損害性工作者權益，同時也徒增警察執法窘境。至於專區的設置上，本研究民眾認知意向調查顯示，民眾對於性交易存在鄰避效應的社會觀感，尤其涉及房產相關之住宅和資產價值的部分，故專區之界定與選擇，會是性交易政策規劃上極大的挑戰之一。

依據本研究民眾認知意向調查之結果，多數的民眾認為性交易是社會的嚴重問題，性交易的市場會因為顧客的需求而存在於社會之中，因此，政府應該正視該問題。另本研究互動管理會議中，與會者認為應直接刪除社維法中性交易處罰相關規定，並另採行業管理的治理作為：包括主動積極開放促進性產業觀光發展之自由市場及政策管制之管理作為，採取各相關部門跨域協力的模式，以共解社會存在的問題，確實保障性交易工作者的權利。

三、加強性交易媒介之處罰及落實性交易相關場所管理與查察

我國現行立法偏重處罰，惟因蒐證困難，只處罰到最外層的性工作者，相對於性產業中其他第三人，性工作者相對弱勢，無法保護自身權益，惟性產業中真正具惡性及可非難的是操控與剝削性工作者的第三人，依現行體制，能以法律制裁者，恐寥寥無幾，因而造成性別歧視的執法結果。

由社會現狀及其歷史演變來看，娼妓似乎不可能從任何時空消失。但是性交易議題真正的難題，主要在於性交易開放形成一種職業後，就會產生性產業，性產業形成之後，除了可能衍生出國民健康及公共衛生等社會問題外，亦經常帶來販賣人口、毒品、賭博、暴力、強迫性交易、童妓、性剝削、妨害風化、組織犯罪、走私槍枝及洗錢等治安問題。

為避免性工作者於性產業中遭受這些不當對待，在法制上，除應加重圖利媒介、強制或利用弱勢處境使人從事性交易之處罰，嚴懲人口販賣及兒少性剝削之行為，在執行面上，應避免差異性執法，及落實性交易相關場所的管理與查察，以保護性交易工作者的權益。

第二節 建議

第一項 近程目標

一、強化執法蒐證能力，避免產生性別差異

我國未全面建立完整的性交易管理制度之前，警察機關取締重點仍應以刑法第 231 條媒介色情為主，另就社維法第 80 條之案件，應發展多元偵查手法，精進蒐證能力，以避免執法結果有性別差異之情形，產生違反 CEDAW 性別平等之疑慮。隨著國人思想觀念的開放，男性從事性工作，應有其市場需求，或是同性之間的性交易，亦確實存在，因此，傳統以男性為主的警察機關，亦應體察性產業型態的轉變，調整偵查手法以為因應。

此外，由於各縣市目前未有性交易專區之設置，無法保障性工作者之權益，故警察機關於調查違反社維法第 80 條之案件時，應依相關證據，審酌行為人違反本法行為之情節，是否有可憫恕之處，若有，即應依法裁量減輕或免除其處罰（參照社維法第 29 條）。

二、依法設置性交易專區

各地方政府應在社維法第 91 條之 1 的法定框架下，設置性交易專區，以保障性交易者之工作權益。性交易專區設置之要件，參照社維法第 91 條之 1 第 1 項及第 2 項之規定，直轄市、縣(市)政府得因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理，該自治條例就專區之限制如下：1. 該區域於都市計畫地區，限於商業區範圍內。2. 該區域於非都市土地，限於以供遊憩為主之遊憩用地範圍內。但不包括兒童或青少年遊憩場。3. 前二者之區域，應與學校、幼兒園、寺廟、教會（堂）等建築物保持適當之距離。

此外，社維法第 91 條之 1 第 3 項規定，本法中華民國 100 年 11 月 4 日修正之條文施行前，已依直轄市、縣(市)政府制定之自治條例管理之性交易場所，於修正施行後，得於原地址依原自治條例之規定繼續經營。因此，專區之設置除應符合前述之限制外，並應優先考慮過去已有合法執照場所之區域。

第二項 中程目標：制定行業管理專法，部會跨域協力治理

從相關文獻及本研究發現可知，性交易是一項多元且複雜的社會議題，政府欲有效管理，必須兼顧經濟發展、勞動人權、反性別歧視、治安等多元價值，採取跨域協力之行業管理政策配套，始能共同解決，達成性工作者權益之維護、性交易雙方健康維護及促進產業經濟效益之目的。

現行社維法第 91 條之 1 所規定之行業管理法定框架，雖係司法院釋字第 666 號解釋之政治折衝結果，惟其內容迄今未被落實。本研究認為，從保障營業自由權的角度，國家對其限制的程度，依符合憲法第 23 條要求，不得逾越必要程度；再者，就具有社會經濟價值者之特定行業，例如風俗特定營業或是電子遊戲場業等易衍生犯罪問題的行業，政府應加強管理，而非絕對禁絕。從而，性交易活動亦是經濟活動的一種，同時也有解決生、心理需求的社會功能，過去多年政府的全面禁絕只是讓這些活動轉入地下化，並無解決根本的問題。

因此，在中程目標上，中央可參考電子遊戲場業管理條例及臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例之立法例(附錄 7)，制定性交易行業管理專法，並將現有社維法第 91 條之 1 之內容納入，跨域整合各相關機關之專業及權責，以共同治理性交易各面向的問題。

現行就風俗特定營業的管理，我國法制有 2 種模式，其中電子遊戲場業是採中央立法模式，至於網咖特種咖啡茶室酒店則是採地方立法之模式，兩者均為經濟主管業務。進一步說明之，上開參考之立法例中，中央立法模式之電子遊戲場業管理條例，其中第 11 條對於電子遊戲場業採事前許可制之經濟監督方式，其規定如下：「電子遊戲場業經依法辦妥公司或商業登記後，應填具申請書，並檢附其營業場所合於第八條第一款及第二款規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管機關申請核發電子遊戲場業營業級別證及辦理下列事項之登記，始得營業」。查其立法理由係考量作為現代個人主要休閒娛樂方式的遊戲場，其營業所可能牽涉到的產業結構、經濟利益及財政稅收等問題，影響規模之大實在不容加以忽視。但同時，遊戲場之營業亦與大眾自身之權益攸戚相關。因此，透過遊戲場營業健全化之促進，以利公共安全之維護，特制定該條例。從而藉營業許可之審核、遊

戲機具之評鑑分類、合理兌獎方式之建立及罰則之明確化等規制方式，落實上揭目的。

地方政府部分，以臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例為例。臺北市政府為管理舞廳、舞場、酒家、酒吧及特種咖啡茶室，以維營業秩序，前依地方制度法第 28 項第 2 款規定，將臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理規則修正為臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例，於 2006 年 7 月 24 日公布施行。其立法理由係考量舞廳、舞場、酒家、酒吧、特種咖啡茶室業、視聽歌唱及三溫暖等 7 種行業易衍生妨害風化(俗)或持有、吸食、販賣毒品行為，透過對其負責人消極資格限制與營業環境及從業人員之加強管理並訂定相關罰則及斷絕水電規定，以提升業者自律性。

至於主管機關部分，雖然從民意調查顯示，有近四成三的受訪者認為應該由衛生機關主政行業管理，惟從我國現行各機關之權責分工，以及本研究互動管理會議結論所示，主管機關應視立法目的之不同而有別，若係為了促進產業發展，則以經濟部為主管機關；若係側重性工作者之權益保障，則由衛福部為主管機關。

本研究認為，無論由何機關主政，在管理專法中，具體內容至少應包括以下面向：

一、行業管理

性交易工作者可分為無雇主者，例如個體戶、小型工作室；或有雇主者或自為雇主，則經濟部應增設公司行號及有限合夥營業項目代碼¹⁴¹，使其得依其經營規模辦理商業登記或公司登記。核心的行業管理部分由經濟部負責，包括(一)負責人及場所：包括負責人及實際管理人之條件(包括積極條件及消極條件)、場所設置區域(限於商業區，集中或散在管理，且應距離教育或宗教等敏感性建築物

¹⁴¹ 政策上，欲貫徹性交易產業合法化，配套措施之一為辦理行業登記，目前相關政府行業分類均無性交易或性休閒產業之類別。參閱經濟部商工行政入口網【公司行號及有限合夥營業項目代碼表】<http://gcis.nat.gov.tw/cod/codeAction.do?method=download>；依據行政院主計總處 110 年 1 月第 11 次修正之行業統計分類，性質較接近者為 R 大類：藝術、娛樂及休閒服務業，<https://mobile.stat.gov.tw/StandardIndustrialClassification.aspx>。參閱主計總處「中華民國行業標準分類」<https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/6112134080ZTEZU0G.docx>

一定距離)、行業登記、申請執照及定期換照、營運標準要求(安全措施及清潔衛生等)對性工作者之保護安全義務,例如督促健康檢查、納入社會保險體系、不法行為之防制等。(二)性工作者:其年齡及健康狀況須合法、需有證照(授權各個地方政府透過發放執照的方式,對此行業加以規範管理)及定期健康檢查等。

二、衛生管理

為防治性病及其他嚴重之傳染病,衛政機關應要求性工作者實施各種定期健康檢查或宣導性行為安全措施,以維護國民健康與公共衛生,此亦為本研究民眾政策意向中大部分受訪者之主張相符,即衛生機關應該給予性工作者協助與關懷,及性工作者進行安全衛生的管理,而此項工作責無旁貸任應由衛生機關負責。另考量性工作者之隱私權,個人資料宜以匿名或代號為之,避免予其特殊化。

三、勞動管理

工作者若是勞工,可分為無雇主者,例如個體戶、小型工作室;有雇主者或自為雇主,則依商業登記法採獨資或合夥模式,或依公司法開設公司。合法的性工作者應納稅及加入社會保險體系,享有一般勞工應有之權益及保障,其所得並應依規定繳稅,此外亦加入工會,並納入課稅。另外,勞工主管機關亦可研議減少性交易需求之措施或為希望脫離性交易之女性設計脫離方案,為其提供創造收入的其他機會。性工作者如欲轉業,勞動機關應提供職業訓練或輔導就業。

四、治安管理

警察機關負責取締強制、脅迫賣淫等剝削媒介行為,以及性工作賣春行為若造成外溢效應時,影響社會秩序時,警察應予以處理,例如於公共場所拉客。

除前揭 4 大主要面向外,尚包括都市計畫管理機關、教育機關、移民機關(跨境移動之外國人來臺買春或賣春)及稅務機關等。

由此可知,性交易管理是一項複雜且專業的議題,若僅以警察機關取締性交易行為,從某從角度來看,似將性交易視為「治安毒瘤」,責由單一機關取締管理,不無歧視之感;再者,國家整體應面對的性交易問題,亦非一項小小的警察業務即可取代並解決之。凡生為人,即有性需求,有性需求即有性交易之存在,既然這是一項不容否認的事實,而且已衍生出許多社會及治安問題,傳統的「管

制」思維似已不管用，改以行業管理的「保障」思維，才是可行之道。

第三項 遠程目標：性交易除罰化，加強民眾性教育

依據本研究民眾認知意向調查分析得知，社會上有相對較高比例的民眾認為性交易行為本身涉及違反道德的問題，本研究認為性交易於朝向除罰化的政策規劃時，除須考量我國的文化、歷史、政治及法制因素之特色外，亦必須顧及民意所向，如此才是具有公民社會本質的政府。因此，在政策轉變的過程中，應加強民眾性教育，建立正確的性觀念，導正對性工作者之歧視看法與態度，就性產業採取漸近開放、高度管理的方式為之，以消除社會大眾抗拒的疑慮。

在遠程目標上，本研究建議應刪除社維法性交易處罰規定，以及刑法第 231 條媒介性交猥褻罪之處罰。由於我國性交易管理制度之不健全，造成執法上產生性別差異之結果，僅處罰到性產業最外層、相對弱勢的性工作者，對於真正具惡性的不肖媒介，卻因蒐證困難，不易對其法律制裁。再者，從國內外經驗得知，處罰性工作者之性交易行為，會造成性交易或性產業地下化，不僅使政府在查處與管理上更不易，而且易使地下化的性工作者遭受剝削或不當對待，權益嚴重受到損害。故本研究認為，政府應訂定具體時程，階段性地將性交易除罰化，刪除社維法有關性交易及刑法第 231 條媒介性交猥褻罪之處罰，管制重點應在於性交易第三人，亦即法律僅處罰剝削性工作者之人，非剝削者應除罪化。

此外，於中程目標達成後，亦即我國已制定性交易行業管理專法後，社維法第 91 條之 1 相關規定，亦應配合刪除之。

參考文獻

一、中文參考書目

(一)專書

Carl V. Patton & David S. Sawicki 著；孫蘭芝、胡啟生等譯，寧騷校訂，《政策分析規劃的初步方法》，譯自：Basic Methods of Policy Analysis and Planning，北京：華夏，2001年。

王玉民，1997，《社會科學研究方法原理》，臺北：洪葉文化事業有限公司。

余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩合著，《公共政策》，臺北：智勝，2008年。

吳定，《公共政策》，臺北：五南，2009。

汪明生，《公共事務研究方法》，2版，臺北：五南，2010年。

汪明生，2011，《互動管理與公民治理》，臺北：智勝文化。

林水波、張世賢，《公共政策》，3版，臺北：五南，1991年。

紐文英，《質性研究方法與論文寫作》，台北：雙葉，2016。

張平吾，《受害者學》，臺北：三民，1996年。

張甘妹，《受害者學》，作者自印，1991年。

章光明，《警察政策》，3版，桃園：尚曄，2018年3月。

許春金，《犯罪學》，臺北：三民，1986年。

楊國樞，文崇一、吳聰賢，李亦園編，《社會及行為科學研究法》，臺北：東華，1997年。

楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園等編，1998，《社會及行為科學研究法》，第13版，臺北：臺灣東華書局股份有限公司。

劉瑞華譯，《制度、制度變遷與經濟成就》，臺北：聯經，2017。North, D.

C. 原著：Institutions, Institutional Change & Economic Performance.

蕭國亮編，《中國娼妓史》，臺北：文津出版社，1996年。

謝文全等，《教育行政學：理論與案例》，臺北：五南，2015。

(二)期刊論文

于立生，公共政策評估理論研究及其困境分析，發展研究，5期，2011年，頁96-100。

王邦維，2009，次級資料的分析與應用(Secondary Data: Analysis and Application)。取自：網址 <http://soc.thu.edu.tw/courses/u97-2.files/1811.pdf>。

王芳萍，日日春行動者的反思-性交易修法歷程的社會探究，社會分析，10期，

- 2015年2月，頁126-140。
- 王皇玉，臺灣對性交易行為的管制與處罰，台灣法學雜誌，公法特刊，2010年8月，頁7-10。
- 立法院，第7屆第3會期第10次會議議案關係文書，2009年。
- 立法院，第7屆第3會期第15次會議議案關係文書，2009年。
- 吳秦雯，「優惠性差別待遇」概念之接受、適用與轉化—以我國與法國之「性別」作為優惠標準之比較為中心，收錄於《憲法解釋之理論與實務》，2017年，臺北：中央研究院法律學研究所，頁313-383。
- 吳淑瓊，1992，焦點團體研究法，研考雙月刊，第16卷第1期，頁：44-45，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 呂育騰，成人性交易專區沿革初探，警察行政管理學報，9期，2013年5月，頁275-292。
- 李惠宗，從法本質論談性交易行為作為一種職業自由—評釋字第666號解釋，月旦法學雜誌，176期，2010年1月，頁135-146。
- 周雅容，焦點團體法在調查研究上的應用，調查研究-方法與應用，3期，1997年，頁51-73，臺北：中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心。
- 林千岑，1998，少女「非被迫」從娼之動機及其影響—以「公關」、「公主」為例，私立東吳大學社會工作研究所碩士論文，臺北市。
- 林俊廷，司法救濟的終極擂臺——大法官會議解釋實務解析(一)，月旦司律評雜誌，創刊號，2018年2月，頁15-24。
- 林俊廷，釋字第666號解釋與性交易合法化問題之研析，警大法學論集，20期，2011年4月，頁153-177。
- 洪文玲，社會秩序維護法與案例研究，收錄於許福生編：警察法學與案例研究，2020年2月，臺北：五南，頁300-346。
- 徐新淵、黃椿雄、黃啟賓，論色情與性產業之管理與取締，警學叢刊，42卷2期，2009年9月，頁127-154。
- 張寧，2005，互動管理之方法與應用，公共事務評論，第6卷第2期，頁1-24。
- 張寧，互動管理之方法與應用，公共事務評論，6卷2期，2005，頁1-24。
- 張寧、汪明生、郭瑞坤，2007，社會判斷理論對互動管理成果之評估，管理學報，第24卷第2期，頁135-154。
- 張寧、汪明生、郭瑞坤，社會判斷理論對互動管理成果之評估，管理學報，24卷2期，頁135-154。
- 張榮哲，大臺北地區旅遊樓鳳新興性產業分析，國立臺北大學犯罪學研究所碩士論文，2019年7月

- 章光明，制度、科技與警政：跨社會與歷史的比較，中央警察大學，警學叢刊，255期，2021年4月，頁1-32。
- 許恒達，妨害未成人性自主刑責之比較法研究，刑事政策與犯罪研究論文集，19期，2016年，頁227-250。
- 陳美華，性交易的罪與罰—釋字第666號解釋性交易案件的法律效果，臺灣民主季刊，16卷1期，2019年3月，頁45-88。
- 陳夢琨，2020，〈互動管理：複雜性科學的觀點〉，《科際整合月刊》，第5卷第5期，頁1-12。
- 蔡茂寅，性交易專區設置的行政法課題，月旦法學教室，113期，2012年3月，頁76-82。
- 羅承宗，色即是空？——社維法性交易專區立法週年之考察，玄奘法律學報，19期，2013年6月，頁1-19。
- 蘇芳儀，我國性交易管制：從女性主義與實證研究評析社會秩序維護法，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，2014年2月。

二、英文參考書目

- Alkin, M. C. 1972. "Evaluation Theory Development," in C. H. Weiss: *Evaluation Action Programs: Reading in Social Action and Education Evaluation Action Programs*, Boston: Allyn & Bacon Inc.
- Anderson, J. E. 1979. *Public Policy-Making*, 2nd ed., N. Y.: Holt, Rinehart and Winston.
- Chrisje Brants, The Fine Art of Regulated Tolerance: Prostitution in Amsterdam, *Journal of Law and Society*, 25(4), pp. 621-635(1998).
- Krueger, R. A. and M. A. Casey. (2000). *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. (3rd ed.). London: Sage.
- Litchfield, E. 1975. *Evaluation in the planning Process*, Oxford: Pergaman Press.
- Management*. (2nd ed.). Ames, IA: Iowa State University Press.
- Pates, Rebecca (2012), Liberal Laws Juxtaposed with Rigid Control: An Analysis of the Logics of Governing Sex Work in Germany, *Sexuality Research and Social Policy*, Vol. 9, No 3: 233-243.
- Stewart, D. W. and P. N. Shamdasani. (2007). *Focus Group: Theory and*

- Practice*. (2nd ed.). London: Sage.
- Warfield, John N. and A. Roxana Cárdenas. (1994). *A Handbook of Interactive*
- Warfield, John. N. (2006). *An Introduction to Systems Sciences*.
Singapore: World Scientific.

附錄 1 焦點座談題綱

「社會秩序維護法第 80 條與『消除對婦女一切形式歧視公約』精神關係性與修法之研究」焦點座談題綱

一、工作權及性自主權

- (一) 憲法保障人人有選擇職業的自由，是否包括性服務？為什麼（刑法 231 條是否該除罪化、社維法是否應除罰化）？
- (二) 司法院釋字第 666 號解釋強調性交易採「適當開放，有效管理」的原則，而且社會秩序維護法第 91 條之 1 強調各地方政府得設專區。經查目前全臺雖然有宜蘭縣(109 年廢止)、桃園市、臺中市、澎湖縣(109 年廢止)、臺南市(105 年廢止)等五個地方政府訂有自治條例，但是實際上卻沒有專區的設置，是否有違本條法規的精神？或可謂行政機關的怠惰，進而侵害人民基本工作權？為什麼？
- (三) 司法院釋字 791 號有關刑法通姦除罪化之解釋理由書指出，性自主權與個人之人格有不可分離之關係，為個人自主決定權之一環，與人性尊嚴密切相關，屬憲法第 22 條所保障之基本權。我國對於性交易的管制模式，是否侵及人民之性自主權？

二、平等權

- (一) 警政署於 2009 年正式宣布不再取締只有性交易方的社維案件，並將取締績分重點轉移到違反《刑法》第 231 條的案件，另於 2012 年發函要求各警察機關不得再依循過往「喬裝嫖客」的方式來偵辦性交易案件，但是本研究團隊經統計警察機關取締性交易案件在社會秩序維護法第 80 條修訂後卻出現大量取締的結果，而且「喬裝嫖客」取締的案件數量明顯出現於修法之後，為何地方警察機關取締的結果與中央警政署的變革有出入？為什麼？(附圖 1)
- (二) 本研究團隊統計警察機關取締性交易案件，發現部分縣市取締的案件數明顯高於其他縣市(例如：高雄市、臺北市)，為什麼會出現區域性的差異？(附圖 2)
- (三) 本研究團隊統計警察機關取締性交易案件，發現女性違法者明

顯高於男性，警察取締過程中是否存在性別歧視?為什麼?(附圖 3)

(四)本研究團隊統計警察機關取締性交易案件，發現違法者大多數為本國籍居多，警察取締過程中是否真的不存在國籍歧視的問題?為什麼?(附圖 4)

(五)本研究團隊統計警察機關取締性交易裁罰金額，發現絕大多數屬於初犯案件，警察取締過程中是否真的不存在針對弱勢對象及重複再犯取締的歧視狀況?為什麼?(附圖 5)

(六)社會秩序維護法第 80 條規定性交易採取「娼嫖併罰，專區內例外不罰」的政策模式，是否符合平等原則?為什麼?

三、 公共利益與政策選擇

(一)社會秩序維護法第 80 條規定性交易採取「娼嫖併罰，專區內例外不罰」的政策模式，是否能夠縮減性產業的效果?為什麼?

(二)您認為臺灣適合採取下列何種性交易管制政策的模式?為什麼?

1. 娼嫖皆罰(完全違法)
2. 原則合法，指定的區域內違法
3. 原則違法，在指定區域(色情專區)內合法
4. 娼嫖皆不罰(荷蘭模式，完全除罰化)
5. 罰嫖不罰娼(北歐模式)

附錄 2 性交易合法化之認知意向先導調查問卷

臺灣性交易合法化之認知意向先導調查工具

題項	題目
1	<p>◎請問您認為應不應該修法讓性交易合法化?</p> <p>1. 不應該(跳問 3)</p> <p>2. 應該(續問 2)</p> <p>3. 沒意見/很難說/不知道/拒答</p>
2	<p>◎請問您認為應該要讓性交易合法化的範圍為何?</p> <p>1. 全面合法化</p> <p>2. 原則上合法，但不得設置學校、政府機關周邊等特定區域</p> <p>3. 僅設置性交易專區合法</p> <p>4. 沒意見/很難說/不知道/拒答</p>
3	<p>◎如果違法從事性交易被查獲，請問您認為應該處罰「性工作者」、「嫖客」，還是「兩者都應該處罰」?</p> <p>1. 性工作者</p> <p>2. 嫖客</p> <p>3. 兩者都應處罰</p> <p>4. 沒意見/很難說/不知道/拒答</p>

附錄 3 調查問卷

臺灣性交易相關問題及合法化之認知意向調查問卷

親愛的小姐、先生您好：

首先非常感謝您在百忙之中抽空填寫這份問卷。我們是中央警察大學的研究團隊，目前正在進行一項有關性交易相關問題的調查研究，以作為未來興革之參考，我們非常需要您的寶貴意見。本問卷採無記名方式作答，懇請您撥冗填寫問卷，答案無所謂對與錯，請依據您個人的實際經驗或想法作答，有了您寶貴的意見，將使這項研究更具有意義，再次感謝您的熱心協助！

中央警察大學行政警察學系
研究主持人 教授洪文玲 敬啟

第一部分：個人基本資料

- 性別：1. 男性 2. 女性
- 年齡：1. 21-30 歲 2. 31 至 40 歲 3. 41 至 50 歲 4. 51 至 60 歲 5. 60 歲以上
- 教育程度：1. 國中以下 2. 高中 3. 專科 4. 大學 5. 研究所以上
- 婚姻狀況：1. 單身 2. 已婚 3. 其他：_____
- 工作機構：1. 公家機關 2. 私人公司 3. 非營利組織 4. 其他
- 月收入：1. 2.4 萬元以下 2. 2.5 萬元至 5 萬元 3. 5 萬元至 10 萬元
4. 10 萬元至 15 萬元 5. 15 萬元至 20 萬元 6. 20 萬元以上
- 宗教信仰：
1. 無 2. 道教 3. 佛教 4. 基督教 5. 天主教 6. 回教 7. 民間宗教 8. 其他
- 居住地：
1. 台北市 2. 新北市 3. 桃園市 4. 台中市 5. 台南市 6. 高雄市
7. 基隆市 8. 新竹市 9. 嘉義市 10. 宜蘭縣 11. 新竹縣 12. 苗栗縣
13. 彰化縣 14. 南投縣 15. 雲林縣 16. 嘉義縣 17. 屏東縣 18. 台東縣
19. 花蓮縣 20. 澎湖金門連江縣

第二部分問卷：請針對下列問題，依您自己的看法，圈選一個答案。

	非常同意	同意	不同意	非常不同意
一、現象面				
1. 請問您是否同意性交易是社會嚴重的問題	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 請問您是否同意性交易因為顧客的需求而一直都存在	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 請問您是否同意無論社會政策如何，性交易永遠都存在	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 請問您是否同意性交易網路地下化的情形很普遍	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 請問您是否同意警察取締性交易很困難	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
二、社會觀感				
6. 請問您是否同意性交易(賣淫)違反道德	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 請問您是否同意從事性交易工作的女性道德標準低	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 請問您是否同意從事性交易工作的女性是社會的弱勢團體	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. 請問您是否同意性交易對於鄰里或社區有負面的影響	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 請問您是否同意性交易工作者會造成社會的衰敗	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 請問您是否同意性交易應該禁止在住宅區	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 請問您是否同意性交易會減低週邊資產價值	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 請問您是否同意性交易工作可以滿足弱勢或特定人群的性需求	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. 請問您是否同意性交易工作可以預防性侵害或性強暴行為的發生	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. 請問您是否同意性交易工作有助於年青人性行為的啟蒙	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

三、工作權(職業自由)

16. 請問您是否同意性交易工作只是另一種工作的選擇	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. 請問您是否同意任何人都有權利以性交易為謀生工具	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. 請問您是否同意，政府應該保障從事性交易工作者的工作權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

四、公共衛生

19. 請問您是否同意大部分的性工作者都缺乏正確的性衛生知識	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. 請問您是否同意大部分的性工作者有性傳染病	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. 請問您是否同意衛生機關應該給予性工作者協助與關懷	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. 請問您是否同意衛生機關應該對性工作者進行安全衛生的管理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

五、政策意向

以下有關單純性交易行為應該處罰誰的問題，請教您的看法？

23. 請問您是否同意應該處罰性工作者	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. 請問您是否同意應該處罰嫖客(性消費者)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25. 請問您是否同意兩者都應該處罰	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26. 請問您是否同意兩者都不應該處罰	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

以下有關單純性交易的合法範圍，請教您的看法？

27. 請問您是否同意性交易限定在性專區才合法	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
28. 請問您是否同意性交易除了住宅和文教區外的其他地區都應該合法	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
29. 請問您是否認為性交易在任何地方都應該合法	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

以下有關性交易專區設置的方式，請教您的看法？

30. 請問您是否同意統一由政府尋求適當地區設置	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
31. 請問您是否同意將現有的私娼寮規劃為性交易專區	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
32. 請問您是否同意無需特別設置	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
33. 請問您是否同意將性交易納入行業管理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
34. 請問您是否同意性交易採取網路經營化模式	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

35. 您認為性交易的行業管理應該由下列哪一個機關負責？

經濟發展機關 勞工機關 社政機關 衛生機關 警察機關

附錄 4 互動管理白皮書

「如何建構符合性別平權政策之性交易管理模式」 互動會議研討會

白皮書

主辦單位：中央警察大學行政警察學系

會議日期：2021 年 8 月 6 日（週五）10:00-16:00

地點：桃園市龜山區大崗里樹人路 56 號(研究大樓 322B 教室)

會議程序表

時間	議程內容	說明	時長	負責人
09:50-10:00	報到	領取資料	10m	執行團隊
10:00-10:10	第一階段問卷填寫	會議前測(含同意書)	10m	主持人/參與者
10:10-10:13	主辦單位代表致詞	章光明教授	3m	主持人
10:13-10:23	介紹與會者	介紹參與者/執行團隊	10m	主持人
10:23-10:30	議題與進行方式說明	簡報	7m	主持人/團隊
10:30-11:20	釐清與確認策略-1	參與者釐清/修改/增修/合併策略	50m	主持人/團隊
11:20-11:30	休息	休息	10m	全體
11:30-12:20	釐清與確認策略-2	參與者釐清/修改/增修/合併策略	50m	主持人/團隊
12:20-13:00	休息用餐	休息用餐	40m	全體
13:00-13:50	釐清與確認策略-3	參與者釐清/修改/增修/合併策略	50m	主持人/團隊
13:50-14:00	休息	休息(幕僚作業)	10m	主持人/團隊
14:00-14:05	票選策略	參與者各自選出 5 個最重要策略(1-5 分)	5m	主持人/團隊
14:05-14:15	休息	休息(加總得分後選出前 10-12 個策略)	10m	全體 (幕僚作業)
14:15-14:45	兩兩比較策略	以 ISM 建構增強模式	30m	主持人/團隊
14:45-15:10	確認增強結構圖	參與者討論/修改/確認增強結構圖	25m	主持人/團隊
15:10-15:40	綜合座談/第二階段問卷	用餐/後測/一句話總結本次會議	30m	主持人/團隊

一、背景介紹

我國對於性交易之兩造行為人於 1991 年制定之《社會秩序維護法》第 80 條規定，「意圖得利與人姦、宿者」，處拘留或罰鍰，但不處罰尋芳客，即所謂「罰娼不罰嫖」時代。隨著國內女性主義與婦女意識之提升，娼妓問題成為 21 世紀初期臺灣婦權運動關心的議題之一。2009 年 11 月 6 日司法院釋字第 666 號宣告《社會秩序維護法》第 80 條「罰娼不罰嫖」違反憲法平等原則，應於 2 年內失效，故行政部門積極研議推動修法。

爰立法院於 2011 年 11 月 4 日修正通過《社會秩序維護法》第 80 條，將性交易之管理，授權地方政府本於自治原則制定自治條例，在都市計畫商業區或非都市土地之遊憩用地範圍內，可以規劃得從事性交易之特定區域，惟在特定區域外從事性交易行為者，依據該修正《社會秩序維護法》第 80 條規定處罰鍰，將「罰娼不罰嫖」調整為「娼嫖併罰，專區內例外不罰」的政策模式。

臺灣政府於 2007 年簽署 CEDAW，2011 年制定「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，並自 2012 年起施行，依公約規定定期提出國家報告，惟 CEDAW 第 3 次國家報告結論性意見第 30 及 31 點指出：根據《社會秩序維護法》第 80 條遭懲罰之人數顯示，性交易女性人數相當可觀，該報告的結論性建議：修正《社會秩序維護法》第 80 條，確保性交易女性不因性交易而遭罰鍰。

從事性交易女性是否應該遭到罰鍰之處罰，涉及性交易管理模式與法制建構，性交易議題是政府重要的社會政策，不僅要有適當的主管機關，並應結合不同機關的專業，始能有效管理。該產業涉及行業管理、社政、衛政、勞政、治安及公安等各層面，各機關應該各司其職並協力治理，若僅欲以警察機關主管之《社會秩序維護法》管理性交易，其結果卻導致原應受重視及妥為規劃與執行的社會政策，轉嫁透過警察執法取締，造成警察機關承攬國家社會政策失調的壓力，形成第一線執法警察「象徵性取締」之無奈現狀，終致 CEDAW 第 3 次國家報告之結論性建議要求，修正《社會秩序維護法》第 80 條，針對女性從事性交易者應予除罰化。

若以從娼者或消費者(嫖客)的法律究責來看，性交易管理模式可區分以下幾種情形(如表下)

表 1 性交管理模式一覽表

主體及法律責任		娼	
		罰	不罰
消費者(嫖)	罰	A 模式-娼嫖均罰	B 模式-罰嫖
	不罰	C 模式-罰娼不罰嫖	D 模式-均不罰

(一)禁止主義-娼嫖皆罰(A 模式)

娼嫖皆罰即完全禁止性交易，目前的美國除了內華達州外，各州皆明文規定禁止交易。我國於 1991 年 6 月 29 日廢止之違警罰法第 3 章(妨害風俗)第 64 條中的相關規定即屬於性交易雙方皆處罰的規定。

(二)規制主義-罰嫖不罰娼(B 模式)

罰嫖不罰娼是近年來以瑞典為代表北歐國家(挪威、冰島、法國等)所採取的模式，該國原則是不處罰性交易的性工作者，僅於性工作者在公共場所有干擾公共安寧之情形或違反社會道德風俗行為時，才有處罰的問題。

(三)規制主義-罰娼不罰嫖(C 模式)

我國舊社會秩序維護法第 80 條第 1 項即採罰娼不罰嫖模式，但該處罰規定經司法院釋字 666 號解釋文宣告與憲法第 7 條之平等原則有違後，該法目前已採娼嫖俱罰，例外不罰的模式(修正 A 模式)。

(四)規制主義-娼嫖俱罰，例外不罰(修正 A 模式)

我國現行社會秩序維護法第 80 條第 1 款規定，從事性交易者處罰緩，但若符合該法第 91 條之 1 第 1 項至第 3 項之自治條例規定者，在地方政府劃定之性交易區域內從事性交易者，娼嫖皆不罰。亦即，現行法律對性交易的管理模式係採原則娼嫖俱罰、例外不罰的模式。

(五)廢止主義-娼嫖皆不罰(D 模式)

荷蘭將娼妓合法化，但禁止經營娼館及媒介色情的營利行為。紐西蘭亦採娼嫖皆不罰的模式，主張娼妓工作權，強調性別平等，該國針對性交易的議題，經過 5 年的審議論辯後，秉除道德的束縛與政治立場的枷鎖，回歸以人權、職業健康安全及未成年性工作的防制為中心，在國會以一票之差通過採行廢止主義的娼嫖皆不罰模式，並將性交易納入行業管理，以實質面對社會上性交易的問題，改善大部分性工作者的工作和生活。

綜上而論，如何站在性別平權的基礎上，建構一個有效治理之性交易管理模

式，以符合「消除對婦女一切形式歧視公約」之精神，進而要求權責機關採取立法或行政措施消除性別歧視，促進性別實質平等，積極落實人權保障，誠為本次互動管理會議之核心。

二、會議目的

本互動管理會議之目的，在於如何建構一個有效治理之性交易管理模式，以達到性別實質平等，積極落實人權保障，提供有司未來立法政策之參據。

三、觸發問題

針對本次互動主題「如何建構得以落實性別平權之性交易管理模式」，請研擬具體可行策略，並填寫於附檔「策略表」，每一策略以不超過 15 字為限。請您於 2021 年 7 月 30 日(週五)前，回寄會議聯絡人信箱，或私 line 會議聯絡人。

四、會議方法簡介：互動管理

互動管理 (Interactive Management, IM) 是一種針對複雜事務所開創的管理系統，其執行區分有計畫、互動 (workshop)、及追蹤等三階段，操作程序如圖一。

(一)計畫階段：係發展議題、擬定計畫之籌畫、及準備階段，亦為以下兩階段的基礎並預做準備。(二)互動階段：此階段由參與者以名義群體技術 (NGT) 方式互動研討，藉由群體互動對複雜議題引發各種意見，再經過意見澄清和綜合判斷之認知學習，獲致共識意見。(三)追蹤階段：此階段乃對前一互動階段的結果付諸實施，或對該結果被引用做另一新的互動規劃之後續工作(汪明生, 2011: 64)。¹⁴²

基於本次會議期間面臨台灣的 COVID-19 疫情與參與者時間之限制，彈性調整互動管理三階段之操作如表 1。

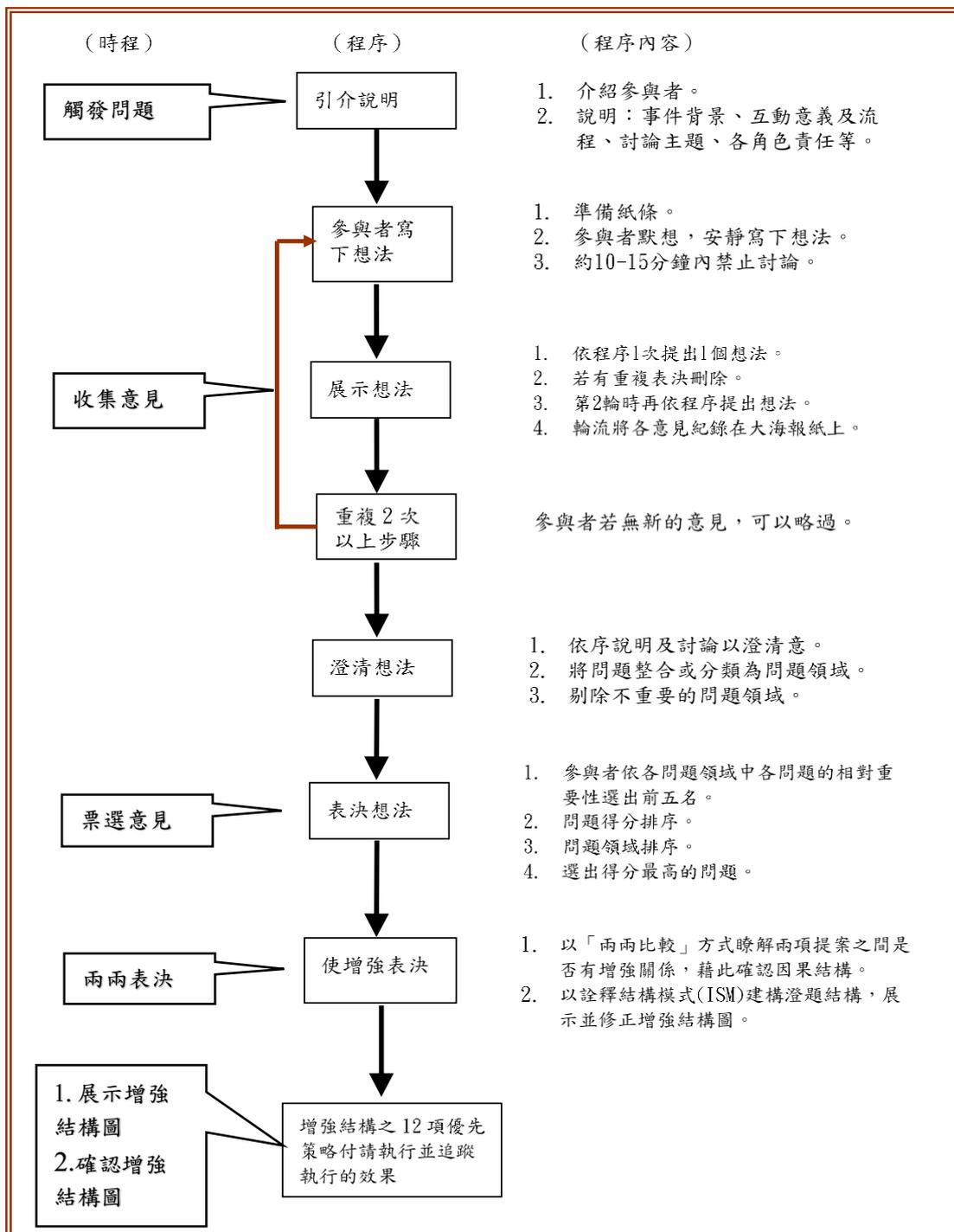
¹⁴² 汪明生 (2011)。《互動管理與公民治理》。臺北：智勝。

表 1 調整後之互動會議三階段

規劃階段	互動階段	追蹤階段
寄發白皮書 →觸發問題 →簡要撰寫策略 (15 字內) →歸類與整併建議	→逐一釐清、修改、增修、合併策略 →參與各自選出 5 個最重要策略(1-5 分) →加總得分後選出前 12 個策略 →以 ISM 建構增強結構 →幕僚作業繪出結構圖 →參與者討論與修改形成共識	蒐集因故無法出席者之 策略，並訪談其對於與會 共識結構圖之意見 →撰寫報告 →結果建議納入研究報 告，送委託單位

「互動管理」係一能將後現代「治理」概念操作化之研究方法。操作程序在讓參與者充分表達意見下受到尊重，並產生高度的學習效果，以有效凝聚共識。依操作的結果及參與者瞭解的程度可將 IM 區分為五個成功等級，亦可視為 IM 的五個功能，亦是多元社會中公共政策問題所需要的解答與程序：第一級：對問題開始著手時，能進一步了解其中所涉及之因素。第二級：能對問題本身進一步了解。第三級：能明確界定問題。第四級：找出能化解問題之適切替代方案。第五級：獲得能化解問題之有效行動方案（汪明生，2011：106-7）。期許本研究在會議後，集參與者之智慧，能達到第五級功能，亦即獲得能化解問題的有效行動方案。

圖 1：名義群體技術（NGT）互動階段操作步驟流程圖



五、參與者(9人)

角色代表	姓名	單位	職稱
學術界	汪○○	中山大學	教授
	洪○○	中央警察大學	教授
地方行政界	黃○○	桃園市政府	參議
警察實務界	林○○	宜蘭縣政府警察局	主任
	張○○	新北市政府警察局	警員
婦女權益團體	工○○	勵馨基金會	執行長
	韋○○	臺灣警察專科學校	副教授
	洪○○	銘傳大學	助理教授
	孫○○	婦女新知(曾任)	董事
司法實務界	錢○○	臺灣高等法院	法官
	李○○	桃園地方法院	檢察官

六、觀察者(5人)

蕭○○、陳○○、李○○、王○○、榮○○

七、行政與支援團隊(8人)

姓名	單位	職稱
章光明	銘傳大學	教授
張淵菘	中央警察大學	助理教授
張維容	中央警察大學	助理教授
鄭宇森	中央警察大學	研究助理
蔡惠萍	中華公共事務管理學會	副秘書長

八、會議聯絡人

聯絡人及聯絡方式：

中央警察大學外事警察學系助理教授 張淵菘

聯絡方式：0936-229801；una189@mail.cpu.edu.tw

中央警察大學研究助理 鄭宇森

聯絡方式：0988-524634；leo@mail.cpu.edu.tw

附錄 5 地方政府性交易服務者及場所管理自治條例

桃園市性交易服務者及場所管理自治條例

公發布日： 民國 105 年 03 月 04 日

發文字號： 府法濟字第 1050050964 號 令

法規體系： 桃園市法規/警察類

第 1 條 桃園市為保障經許可從事性交易服務者之權益，並維護市民健康、公共秩序及善良風俗，特制定本自治條例。

第 2 條 本自治條例之主管機關為桃園市政府（以下簡稱本府）警察局。

第 3 條 本自治條例適用之對象及範圍，為中華民國一百零三年十二月二十五日桃園市改制前已許可從事性交易服務者及場所。

第 4 條 本自治條例適用之性交易服務者，應遵守下列規定：

- 一、於性交易場所執業。
- 二、執業對象應滿十八歲。
- 三、定期接受本府衛生局指定之健康檢查。
- 四、攜帶許可證及健康檢查紀錄表，供執業對象索閱。

第 5 條 本自治條例適用之性交易場所負責人，應遵守下列規定：

- 一、許可證懸掛於場所明顯處。
- 二、場所設備應保持清潔，並接受本府衛生局檢查。
- 三、不得容留未持有性交易許可證者執業或住宿。
- 四、不得容留未滿十八歲者為性交易。
- 五、不得有廣告宣傳或推銷行為。
- 六、不得僱用未滿二十歲之工作人員。
- 七、僱用之工作人員應列冊登記，並送主管機關備查；工作人員異動時亦同。
- 八、提供保險套供性交易時使用。

第 6 條 性交易服務者接受健康檢查發現有性病或其他經本府衛生局認定之傳染病時，應即停止執業，接受治療，經複檢合格後始得復業。

第 7 條 性交易服務者結婚，應繳回許可證。性交易場所自行停止營業一個月以上或歇業者，亦同。

前項情形未繳回者，主管機關應註銷其許可證。

第 8 條 違反第四條各款規定之一者，得處停止執業六個月以下或吊銷其許可證。

第 9 條 違反第五條各款規定之一者，處負責人新臺幣一千元以上五萬元以下罰鍰，並得處停止營業六個月以下或吊銷其性交易場所許可證。

第 10 條 本自治條例自公布日施行，至已許可之性交易場所結束營業後失效。

(廢止)臺中市性交易服務者及場所管理自治條例

公發布日： 民國 101 年 12 月 06 日

廢止日期： 民國 110 年 05 月 19 日

發文字號： 府授法規字第 1100123552 號令

法規體系： 臺中市法規/警察類

圖表附件：

府授法規字第 1100123552 號令.pdf

臺中市性交易服務者及場所管理自治條例(廢止)-總說明.odt

臺中市性交易服務者及場所管理自治條例(廢止)-法規整理表.odt

臺中市性交易服務者及場所管理自治條例(廢止)-全條文.odt

第一條 臺中市為確保公共安寧秩序，維護善良風俗，特制定本自治條例。

第二條 本自治條例之主管機關為臺中市政府警察局(以下簡稱警察局)。

第三條 本自治條例所稱性交易服務者，指經登記許可而為性交易之服務者；所稱性交易場所，指經登記許可提供性交易服務者執業之場所。

第四條 性交易服務者之管理，包括下列措施：

- 一、登記管理。
- 二、職業訓練及輔導就業。
- 三、收容救助。

第五條 申請為性交易服務者，應填具申請書，並檢附下列文件，經性交易場所負責人向轄區警察分局提出：

- 一、符合臺中市政府衛生局(以下簡稱衛生局)規定之健康檢查表。
- 二、本人最近三個月內二吋半身照片三張。
- 三、國民身分證正本。

前項申請經警察分局層轉警察局核發許可證後，始得執業。

前項許可證不得轉讓、繼受或以其他任何形式提供他人使用。

第六條 有下列情形之一者，不得申請為性交易服務者：

- 一、未滿二十歲。
- 二、罹患有礙消費者健康之傳染性疾病或其他經衛生局認定不宜從事性交易服務者之疾病。
- 三、現有配偶。

第七條 性交易服務者結婚或轉業者，其許可證應予廢止。

第八條 性交易場所除原經登記許可者外，不得新設。
前項性交易場所，不得遷移地址、擴大營業場所、將許可證轉讓、繼受或以其他任何形式提供他人使用。

第九條 性交易場所之性交易服務者人數，以每一執業臥室二人計算，其臥室面積不得小於六點六平方公尺。

性交易場所應具有下列設備：

- 一、沖水式廁所：性交易服務者每滿十人時，應增一間。
- 二、浴室：面積不得小於三點三平方公尺，並有熱水設備。
- 三、專供性交易服務者用餐之餐廳。
- 四、消防安全設備。

第十條 性交易場所或性交易服務者許可證，每半年由轄區警察分局查驗一次，查驗時間由警察分局定之，並將查驗情形報警察局備查。

第十一條 性交易場所及其負責人應遵守下列規定：

- 一、門前懸掛綠色燈標誌。
- 二、許可證應懸掛於所內明顯處。
- 三、性交易服務之定價表，應懸掛於所內明顯處。
- 四、所內應備保險套及洗滌設備。
- 五、供消費者所用之被、褥、枕、毯，應於使用後換洗。
- 六、供消費者使用之毛巾，應於使用後煮沸。
- 七、廁所應打掃、消毒，保持清潔。
- 八、設備用具應經常保持清潔。
- 九、應接受定期清潔檢查。
- 十、不得扣索消費者贈與性交易服務者之物品。
- 十一、不得超過分配比例規定，剝削性交易服務者之收入。
- 十二、不得扣留性交易服務者之許可證、社會福利證明或其

他身分證明文件。

十三、不得做任何廣告宣傳。

十四、不得容留未持有性交易服務許可證者在性交易場所住宿。

十五、應責令性交易服務者按照規定接受健康檢查。

十六、不得僱用未滿二十歲者為工作人員，僱用之工作人員應列冊登記，並向轄區警察分駐(派出)所申請備案，其異動時亦同。

十七、不得容留非登記於該場所之性交易服務者執業。

十八、不得僱用人員從事招攬或保護工作。

十九、自行停業六個月以上或歇業時，應向警察局辦理登記。

第十二條 性交易服務者應遵守下列規定：

一、經登記或申請執業之性交易服務者，限於登記之性交易場所內執業。

二、不得至場所外招攬。

三、不得接待未滿十八歲之消費者。

四、懷孕或分娩後二個月內者，不得執業。

五、發現罹患有礙消費者健康之傳染性疾病時，應即停止執業；經治療並複檢合格後始得執業。

六、經健康檢查合格後始得執業，許可證及健康檢查紀錄表，應隨身攜帶供消費者索閱。

七、不得向消費者索取定價以外之費用。

第十三條 性交易服務者轉換場所執業，應向轄區警察分局提出，並轉報警察局登記。

第十四條 性交易服務者執業收費標準，由各性交易場所與性交易服務者議定。

第十五條 性交易場所供給性交易服務者膳宿者，其執業所得按性交易服務者百分之七十、性交易場所百分之三十比率分配之；無供給膳宿者從其約定，但性交易服務者所得不得少於百分之八十。

- 第十六條 消費者所付費用應由性交易服務者收取，性交易場所不得代收。
- 第十七條 性交易服務者執業期間應定期至轄區衛生所接受健康檢查，必要時由轄區警察局協助之。
前項健康檢查項目包括：
一、每星期接受淋病及其他性傳染病檢查一次。
二、每月接受人類免疫缺乏病毒、梅毒及其他需驗血性傳染病篩檢。
- 第十八條 前條健康檢查，如發現有性傳染病或其他法定傳染病者，不得執業並應立即治療，衛生局並應轉知警察局予以停止執業、吊扣許可證；經接受治療痊癒後發還證照。
- 第十九條 性交易服務者有拒絕執業之自由，任何人不得加以強迫。
- 第二十條 性交易服務者應接受衛生及其他必要常識之講習。
- 第二十一條 性交易場所負責人對於性交易服務者，不得干涉其婚姻、索取聘金及限制自由。
性交易場所負責人違反前項規定者，由警察局依法處理。
對於受害之性交易服務者，得由臺中市政府社會局指派社工人員協助。
- 第二十二條 性交易服務者不願繼續執業，如符合收容或救助資格者，應依其申請送請臺中市政府社會局協助，並由就業輔導機構輔導其就業。
- 第二十三條 性交易場所或其負責人有違反第八條規定者，吊扣其性交易場所許可證二個月；經限期令其改善，屆期未改善者，處負責人新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰，並得按次處罰之。
性交易場所或其負責人有違反第九條、第十一條、第十五條、第二十一條第一項規定者，經限期令其改善，屆期未改善者，處新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰。
- 第二十四條 性交易服務者有下列情形之一，警察局得令其改善並吊扣許可證一個月或處新臺幣二萬元以下罰鍰：
一、違反第五條第三項規定。

二、違反第十二條各款規定之一。

三、當月無故未健康檢查二次以上。

第二十五條 本自治條例施行前，依臺灣省各縣市管理娼妓辦法或臺中縣、臺中市娼妓管理法規已取得登記許可證之性交易服務者或性交易場所，免再依本自治條例規定提出申請。

第二十六條 本自治條例自公布日施行。

(廢止)臺南市性交易服務者及性交易場所管理自治條例

公發布日： 民國 102 年 06 月 21 日

廢止日期： 民國 105 年 04 月 08 日

發文字號： 府警行字第 1050370143 號公告 令

法規體系： 臺南市法規資料庫/警察類

第 一 條 臺南市為保障經許可從事性交易服務者之權益，並維護市民健康、公共秩序及善良風俗，特制定本自治條例。

第 二 條 本自治條例之主管機關為臺南市政府（以下簡稱本府）警察局。

第 三 條 本自治條例適用之對象及範圍，為中華民國九十九年十二月二十五日縣（市）合併改制前已許可從事性交易服務者及場所。

第 四 條 本自治條例適用之性交易服務者，應遵守下列規定：

- 一、於性交易場所執業。
- 二、執業對象應滿十八歲。
- 三、定期接受本府衛生局指定之健康檢查。
- 四、攜帶許可證及健康檢查紀錄表，供執業對象索閱。

第 五 條 本自治條例適用之性交易場所負責人，應遵守下列規定：

- 一、許可證懸掛於場所明顯處。
- 二、場所設備應保持清潔，並接受本府衛生局檢查。
- 三、不得容留未持有性交易許可證者執業或住宿。
- 四、不得容留未滿十八歲者為性交易。
- 五、不得有廣告宣傳或推銷行為。
- 六、不得僱用未滿二十歲之工作人員。
- 七、僱用之工作人員應列冊登記，並送主管機關備查；工作人員異動時亦同。
- 八、提供保險套供性交易時使用。

第 六 條 性交易服務者接受健康檢查發現有性病或其他經本府衛生局認定之傳染病時，應即停止執業，接受治療，經複檢合格後始得復業。

第 七 條 性交易服務者結婚、性交易場所自行停止營業一個月以上或歇業者，應繳回許可證；未繳回者，主管機關應註銷其許可證。

第 八 條 違反第五條各款規定之一者，處負責人新臺幣一千元以上五萬元以下罰鍰，並得處停止營業六個月以下或吊銷其性交易場所許可證。

第 九 條 違反第四條各款規定之一者，得處停止執業六個月以下或

吊銷其許可證。

第十條 本自治條例自中華民國一百零一年十二月二十五日施行，
至已許可之性交易場所結束營業後失效。

(廢止)宜蘭縣性交易服務者及場所管理自治條例

公發布日： 民國 90 年 01 月 09 日

廢止日期： 民國 109 年 07 月 10 日

發文字號： 府秘法字第 1090112797B 號令

法規體系： 警政

立法理由：

廢止宜蘭縣性交易服務者及場所管理自治條例總說明.odt

圖表附件：

宜蘭縣性交易服務者及場所管理自治條例條文.odt

第一條 宜蘭縣政府（以下簡稱本府）為確保公共安寧秩序，維護善良風俗，特制定本自治條例。

第二條 本自治條例之主管機關為本府警察局。

第三條 本自治條例所用名詞定義如下：

- 一、性交易服務者：指經登記許可從事性交易者。
- 二、非法性交易服務者：指未經登記許可而從事性交易者。
- 三、性交易場所：指經登記許可提供性交易服務者從事性交易之場所。

第四條 性交易服務者及場所管理輔導如下：

- 一、登記管理。
- 二、職業訓練與輔導就業。
- 三、收容救助。
- 四、不得新增性交易服務者及性交易場所。

第五條 有下列各款行為之一者，應即移送司法機關偵辦：

- 一、意圖得利與人從事性交易。
- 二、在公共場所或公眾得出入之場所，意圖從事性交易或媒合從事性交易而拉客。
- 三、媒合非法性交易服務者從事性交易。
- 四、私設性交易場所。
- 五、引誘或強逼為性交易服務。
- 六、為性交易場所助勢者。

第六條 查獲非法性交易服務者，於移送司法機關前應通知當地衛生機關派員實

施體檢；如感染人類免疫缺乏病毒、性病或其他傳染病者，應予強制治療。

第七條 已經登記或申請執業有案之性交易服務者，以在原登記區域內執業為限。

第八條 性交易場所應遵守下列各款之規定：

一、性交易服務者六寸半身相片附花名及定價表，應併懸掛於場所內顯明之處。

二、場所內應備衛生袋及男女洗滌消毒設備。

三、被、褥、枕、毯每隔一日應換洗一次。

四、供性交易消費者所用之毛巾，每次應煮沸使用。

五、廁所應打掃、消毒、保持清潔。

六、設備用具應經常保持清潔。

七、應接受定期之清潔檢查。

八、應責令性交易服務者按照規定接受健康檢查。

九、不得誘迫、質賣男女為性交易服務者。

十、不得扣索性交易消費者贈予性交易服務者之物品。

十一、不得由停止執業及強制治療之性交易服務者從事性交易。

十二、不得扣留性交易服務者之國民身分證及許可證。

十三、不得容留性交易消費者住宿，並應報告警察機關處理。

十四、不得強迫性交易服務者從事性交易或容留無許可證之非法性交易服務者從事性交易。

十五、不得有妨害風化、妨害家庭之行為。

十六、不得容留未成年人性交易，必要時得索閱性交易消費者身分證。

十七、不得作任何廣告宣傳。

十八、不得售賣酒菜或藉用性交易場所宴客，亦不得允許性交易消費者攜帶酒菜入內飲用。

十九、不得容留男女在場所內住宿。

二十、不得僱用未滿二十歲或有犯罪者為從業員或傭人，僱用之從業人員或傭人應列冊登記，並即日向該管警察分駐（派出）所申請備案。其異動時，亦同。

性交易場所，不得遷移、擴大。

第九條 性交易服務者應遵守下列各款之規定：

- 一、不得在性交易場所外從事性交易。
 - 二、不得接待未成年性交易消費者。
 - 三、性交易服務者懷孕或分娩二個月內者，不得從事性交易。
 - 四、患有性病及其他傳染病者，不得從事性交易，並應迅速治療。
 - 五、許可證及健康檢查紀錄表，應隨身攜帶，備性交易消費者索閱，未經定期健康檢查，不得從事性交易。
 - 六、不得向性交易消費者索取定價以外之費用。
 - 七、定期停業於復業前，應經健康檢查，始准復行從事性交易。
- 第十條 性交易服務者轉換場所執業者，應先向該管警察分局登記，並報本府警察局查。轉入場所屬他分局管理者，應向原轄分局申請遷出，其有關資料由原轄分局檢送新轄分局辦理。
- 第十一條 性交易場所供給性交易服務者膳宿者，其從事性交易服務所得，得按性交易服務者七成，性交易場所三成之比例分配之；未供膳宿者，從事性交易服務所得之分配從其約定。但性交易場所不得超過十分之二。
- 第十二條 性交易消費者付費，應逕交性交易服務者，不得由性交易場所代收。
- 第十三條 性交易服務者應每週健康檢查一次，按月接受人類免疫缺乏病毒、梅毒及其他需驗血性病檢查一次，由本府衛生機關負責辦理及列管，並在健康情形紀錄表註記。
- 前項檢查由本府警察機關協助辦理。
- 第十四條 性交易服務者健康檢查時，如發現患性病或其他傳染病者，應扣留許可證，非經本府性病防治主管機關證明恢復健康，發還許可證者，不得從事性交易。
- 第十五條 性交易服務者有拒絕從事性交易之自由，任何人不得強迫，性交易服務者與性交易消費者性交易時有權要求性交易消費者戴保險套，性交易消費者不戴保險套者，性交易服務者有權拒絕性交易。
- 第十六條 性交易服務者一個月內無故不為健康檢查達二次以上或未依規定接受人類免疫缺乏病毒、梅毒及其他需驗血性病預防檢查者，吊扣其許可證三個月。
- 第十七條 性交易場所負責人對性交易服務者干涉婚姻，索取聘金剝奪婚姻自由者，該管警察機關應依法查辦並尋求當地婦女團體協助，依其意願成婚。
- 第十八條 性交易服務者之法定代理人或其配偶等，以性交易服務者為質押借貸

者，移送司法機關偵辦，並由本府社會處協助其必要之輔導或救助。

第十九條 性交易服務者不願繼續執業，主管機關應依其申請，協請本府社會處依相關規定收容之。

第二十條 對於已從良、被收容或救助之性交易服務者，主管機關應依申請，協請本府勞工處，依其志願，提供職業訓練或就業服務。

第二十一條 性交易場所或性交易服務者違反本自治條例之規定，情節重大者，吊扣其許可證六個月。但違反第八條第九款、第十一款、第十四款及第十五款者，一律吊扣營（執）業許可證三個月。

前項行為，如涉及刑事責任者，除移送檢察機關處理外，並先行吊扣其許可證六個月。

第二十二條 本自治條例公布前已領有許可證之性交易服務者或性交易場所得依舊證直接列入管理。

第二十三條 本自治條例自公布日施行，至本縣現有性交易場所全部結束營業後廢止。

(廢止)南投縣娼妓管理自治條例

公發布日： 民國 90 年 07 月 17 日
廢止日期： 民國 103 年 01 月 08 日
發文字號： 府行法字第 1030007552 號 令
法規體系： 警察

第一章 總則

第 1 條

南投縣政府（以下簡稱本府）為維護善良風俗，確保公共安寧秩序，特制定本自治條例。

第 2 條

本自治條例之主管機關為本府警察局。

第 3 條

本自治條例用詞定義如下：

- 一、妓女：指經登記許可而操娼妓行為者。
- 二、暗娼：指未經登記許可而操娼妓行為者。
- 三、妓女戶：指經登記許可提供妓女接客之場所。

第 4 條

管理娼妓應依下列步驟策劃推進並得相輔推行：

- 一、肅清暗娼。
- 二、登記管理。
- 三、職業輔導與收容教化。
- 四、禁止新設妓女戶並逐漸淘汰。

第二章 肅清暗娼

第 5 條

凡有下列各款情形之一者，應依有關法律規定處理：

- 一、意圖得利與人姦、宿者。
- 二、在公共場所或公眾得出入之場所，意圖賣淫或媒合賣淫而拉客者。
- 三、媒合暗娼賣淫者。
- 四、私設娼館者。
- 五、引誘或強逼良家婦女為娼者。
- 六、為娼館保鏢者。

第 6 條

暗娼經查獲時，應通知當地衛生機關或指定之醫院、診所予以檢查，如感染人類免疫缺乏病毒、性病或其他傳染病者，應予強制治療。

第三章 登記管理

第 7 條

凡經許可執業之妓女，限在許可證記載之營業場所內執業。

第 8 條

申請為妓女者，應填具申請書，連同衛生主管機關發給之健康檢查表及本人二寸半身照片三張，由妓女戶向該管警察分局申請，並繳驗身分證，層轉本府警察局核發許可證後，方得接客。

前項許可證不得轉讓或頂替，如有損壞或遺失，應報請換發或補發，停止接客一個月以上或已結婚者，應撤銷其許可證。但停止接客未滿一個月，而經本府警察局備案者，免予撤銷。

第 9 條

有下列情形之一者，不得申請為妓女：

- 一、未滿二十歲者。
- 二、身有殘疾、患有性病或其他傳染病、精神不正常或有精神病者。
- 三、現有配偶者。

第 10 條

妓女戶不得遷移地址、擴大執業場所、改變名稱、轉讓、出租、繼承及變更負責人，違者撤銷其許可證。妓女戶之妓女人數，依核定面積之臥室數定之，並應具備衛生設備，於本自治條例公布後，由本府警察局通知限期辦理，違者撤銷其許可證。

前項妓女人數及衛生設備標準如下：

- 一、妓女人數：每一執業臥室，以二人計算，其面積不得小於六·六平方公尺。
- 二、衛生設備：
 - (一) 廁所：應為抽水馬桶，妓女人數在十人以上者應添置一所。
 - (二) 浴室：應為磁磚並有熱水設備，其面積不得小於三·三平方公尺。
 - (三) 保健室：應具備規定之消毒設備。

妓女戶應將許可證懸掛在明顯處，許可證如有損壞或遺失者，應報請本府警察局換發或補發，停業在一個月以上、無妓女執業或自動歇業者，應撤銷其許可證。

第 11 條

妓女戶及妓女許可證，每年由本府警察局查驗一次，查驗時間由本府警察局定之，逾期未送請查驗者，撤銷其許可證。

第 12 條

妓女戶負責人或其配偶，犯有妨害性自主罪、妨害風化罪或和誘略誘罪受徒刑宣告或受保安處分者，撤銷其許可證。

第 13 條

妓女戶應遵守下列規定：

- 一、門前懸掛綠色燈以為標誌。

- 二、妓女六寸半身像片附花名及定價表，應懸掛於戶內明顯處。
- 三、戶內應備衛生袋及男女洗滌消毒設備。
- 四、被、褥、枕、毯隔日應換洗一次。
- 五、供遊客所用之毛巾，每次應煮沸使用。
- 六、廁所應打掃、消毒、保持清潔。
- 七、設備用具應經常保持清潔。
- 八、應接受定期清潔檢查。
- 九、應設置住宿遊客登記表，對留宿及晚間零時以後遊客，應予登記，登記表除自行留存一份外，一份送該管警察分駐（派出）所備查。
- 一〇、不得誘迫、質賣婦女為妓女。
- 一一、不得扣索遊客贈與妓女之物品。
- 一二、不得超過分成規定，剝削妓女之收入。
- 一三、不得扣留妓女之許可證。
- 一四、不得容留來歷不明之遊客住宿，並應報告警察機關處理。
- 一五、不得強迫妓女接客或容留無許可證之暗娼接客。
- 一六、不得有妨害性自主、妨害風化及妨害家庭之行為。
- 一七、不得容許接待學生與未成年遊客。
- 一八、不得作任何廣告宣傳。
- 一九、不得售賣酒菜或在妓女戶宴客。
- 二〇、不得容留良家婦女及有病妓女在戶內住宿。
- 二一、對遊客不得辱罵毆打等粗暴行為。
- 二二、應責令妓女按照規定接受健康檢查。
- 二三、不得僱用未滿二十歲之女子或有犯罪、違法行為習慣者為從業人員。
- 二四、僱用之從業人員應列冊登記，並即日向該管警察分駐（派出）所申請備案，其異動時亦同。

第 14 條

妓女應遵守下列規定：

- 一、不得至戶外拉客。
- 二、不得接待學生或未成年遊客。
- 三、妓女懷孕或分娩二個月內者，不得接客。
- 四、患有性病或其他傳染病者，不得接客，並應速即治療。
- 五、許可證及健康檢查紀錄表，應隨身攜帶備遊客索閱，未經定期健康檢查，不得執業。
- 六、不得向遊客索取定價以外之費用。
- 七、定期停業於復業前應經健康檢查，始准復業。

第 15 條

妓女轉戶執業者，應先向該管警察分局登記，報本府警察局核備，轉入他

分局者，應向原轄分局申請遷出，其有關資料由原轄分局檢送新轄分局辦理。

第 16 條

妓女戶妓女接客收費標準如下：

一、短時（每時段以十五分鐘計算）：每時段新台幣六百元。

二、留宿（以每日零時起至八時止）：新台幣一千五百元。

前項收費標準由本府警察局視實際需要調整之。

第 17 條

妓女戶供給妓女膳宿者，其接客費按妓女七成，妓女戶三成比例分配之，無供膳宿者，從其約定，但妓女所得不得少於八成。

第 18 條

遊客所付費用應由妓女收取，妓女戶不得代收。

第 19 條

妓女應每週健康檢查一次，並每月接受人類免疫缺乏病毒、梅毒及其他須驗血性病篩檢，由本縣衛生主管機關負責辦理與列管，並在健康情形紀錄表上註記。

前項健康檢查，必要時由警察機關協助辦理。

第 20 條

健康檢查時，如發現有性病或其他傳染病者，應由警察機關囑託扣留許可證停止執業，並強制治療，非經本縣衛生主管機關證明恢復健康發還許可證者，不得復業。

第 21 條

妓女有拒絕接客之自由，任何人不得加以強迫。

第 22 條

妓女每月有二次以上無故不為健康檢查者，撤銷其許可證。

第四章 職業輔導與收容教化

第 23 條

妓女戶負責人對於妓女不得干涉其婚姻、索取聘金及限制自由。

妓女戶違反前項規定者，除由本縣警察局依法處理外，對於受害之妓女得由警察機關及本縣婦女團體協助，依其志願成婚。

第 24 條

法定代理人將女子或夫將妻向妓女戶為質押借貸者，應移送司法機關法辦。

第 25 條

逼迫女子賣淫或為娼者，應由本府警察局查明依法處理外，被害人由本縣婦女教養機構收容或救助。

第 26 條

妓女不願繼續執業者，得依其申請送請本縣婦女教養救助機構收容之。

第 27 條

對於已從良、被收容或救助之妓女，本府社會服務機構、婦女會及就業輔導機構予以協助其技藝訓練或介紹婚配。

第 五 章 不得新設妓女戶並逐漸淘汰

第 28 條

妓女戶除原許可者，不得新設。

第 29 條

本自治條例公布前依臺灣省各縣市管理娼妓辦法已取得登記許可證之妓女或妓女戶得依舊證直接列入管理。

第 六 章 附則

第 30 條

凡違反本自治條例規定者，得視情節輕重分別予以糾正、限期改善、停止營業或撤銷許可證。

第 31 條

本自治條例自公布日施行。

(廢止)澎湖縣性交易服務者及場所管理自治條例

公發布日： 民國 89 年 10 月 31 日

廢止日期： 民國 109 年 10 月 22 日

發文字號： 府行法字第 10913042881 號 令

法規體系： 警政

立法理由：

1091022 廢止總說明.pdf

圖表附件：

澎湖縣性交易服務者及場所管理自治條例全文.docx

第 1 條 澎湖縣政府（以下簡稱本府）為維護善良風俗，確保公共安寧秩序，特制定本自治條例。

第 2 條 本自治條例之主管機關為本府警察局。

第 3 條 本自治條例所稱性交易服務者，指經主管機關許可從事性交易者；稱性交易場所，指經主管機關許可提供性交易服務者從事性交易之場所。

第 4 條 性交易服務者之管理輔導方式如下：

一、登記管理。

二、職業輔導。

第 5 條 性交易服務者，限在原場所內從事性交易。

第 6 條 申請為性交易服務者，應填具申請書(如附件)，由性交易場所負責人向該管警察分局申請，經主管機關核發許可證後，方得從事性交易。

前項許可證，不得轉讓或頂替，如有損壞或遺失，應報請換發或補發；停止從事性交易一個月以上或已結婚者，應廢止許可證。但有特殊情況，得延長之。

第 7 條 有下列情形之一者，不得申請為性交易服務者：

一、未滿二十歲。

二、犯刑法第二百八十五條或人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例第二十一條之罪。

三、現有配偶。

第 8 條 本縣性交易場所不得遷移新址、擴大經營、改變名稱、轉讓、出租、繼承；並不得變更負責人，違者吊銷許可證。

- 第 9 條 性交易服務者及性交易場所許可證，每年由主管機關定期查驗一次，逾期未查驗者，廢止許可證。
- 第 10 條 性交易之收費標準，由性交易場所負責人報請主管機關核定，並張貼於營業場所明顯處。
- 第 11 條 性交易之費用應由性交易服務者收取，性交易場所負責人不得代收；其費用分配比例依其約定，性交易服務者不得低於七成。
- 第 12 條 性交易服務者應每週健康檢查一次，如發現有性傳染病者，應停止從事性交易，並強制治療，非經本府衛生機關證明恢復健康發還許可證者，不得從事性交易。每月有二次以上無故未健康檢查者，吊扣其許可證。
- 第 13 條 性交易服務者有拒絕從事性交易之自由，任何人不得加以強迫。
- 第 14 條 本自治條例自公布日施行。

(廢止)廢臺東縣管理娼妓自治條例

公發布日： 民國 90 年 02 月 20 日

廢止日期： 民國 103 年 05 月 02 日

發文字號： 府行法字第 1030085501B 號 令

法規體系： 警政類

第一章 總則

第 1 條 (制定目的)

臺東縣為維護善良風俗，確保公共安寧秩序，特制定本自治條例。

第 2 條 (主管機關)

本縣娼妓管理以本縣警察局為主管機關。

第 3 條 (妓女、暗娼及妓女戶之定義)

本自治條例所稱妓女，係指登記許可而操娼妓行為者。所稱暗娼，係指未經登記許可而操娼妓行為者。所稱妓女戶，係指經登記許可提供妓女接客之場所。

第 4 條 (管理步驟)

管理娼妓應依下列步驟策劃推進並得相輔推行：

- 一、肅清暗娼。
- 二、登記管理。
- 三、職業輔導與收容教化。
- 四、禁止新設妓女戶並逐漸淘汰。

第二章 肅清暗娼

第 5 條 (暗娼之取締)

凡有下列各款情形之一者，應依有關法律規定處理：

- 一、意圖得利與人姦、宿者。
- 二、在公共場所或公眾得出入之場所，意圖賣淫或媒合賣淫而拉客者。
- 三、媒合暗娼賣淫者。
- 四、私設娼館者。
- 五、引誘或強逼良家婦女為娼者。
- 六、為娼館保鏢。

第 6 條 (暗娼處罰後之處理)

暗娼於處罰執行後，應通知當地衛生機關予以檢查，如感染人類免疫缺乏病毒、性病或其他傳染病者，應予強制治療。

第三章 登記管理

第 7 條（妓女執行區域）

凡經登記或申請執業之妓女，限在妓女戶所在地範圍內執業。

第 8 條（妓女許可證之申請、發照、換發及繳銷）

申請為妓女者，應填具申請書，連同衛生主管機關發給之健康檢查表及本人二寸半身照片三張，由妓女戶向該管警察分局申請，並繳驗身分證，層轉警察局核發許可後，方得接客。

前項許可證，不得轉讓或頂替，如有損壞或遺失，應報請換發或補發，停止接客一個月以上或已結婚者，應將許可證繳銷。但停止接客未滿一個月者，應向警察局備案。

第 9 條（妓女之消極資格）

有下列情形之一者，不得申請為妓女：

- 一、未滿十八歲者。
- 二、身有殘疾或患有性病或其他傳染病、精神不正常或有精神病者。
- 三、現有配偶者。
- 四、年滿十八歲未滿二十歲之女子未得其監護人之同意者，及養女未得其生父母之同意者。

第 10 條（妓女戶及妓女許可證之查驗）

妓女戶或妓女許可證，每年由警察局查驗一次，查驗時間由警察局定之，逾期未送請查驗者，其許可證作廢。

第 11 條（負責人或配偶犯妨害風化等罪吊銷許可證）

妓女戶負責人或其配偶，犯有妨害風化或和誘略誘罪，受徒刑宣告或受保安處分者，其許可證應予吊銷，不繳銷者，逕予註銷。

第 12 條（妓女戶應遵守事項）

妓女戶應遵守下列規定：

- 一、門前懸掛綠色燈以為標誌。
- 二、妓女六寸半身像片附花名及定價表，應懸掛於戶內明顯之處。
- 三、戶內應備保險套及男女洗滌消毒設備。

- 四、被、褥、枕、毯隔日應換洗一次。
- 五、供遊客所用之毛巾，每次應煮沸使用。
- 六、廁所應打掃、消毒、保持清潔。
- 七、設備用具應經常保持清潔。
- 八、應接受定期清潔檢查。
- 九、應設置住宿遊客登記簿。
- 一〇、不得誘迫、質賣婦女為妓女。
- 一一、不得扣索遊客贈與妓女之物品。
- 一二、不得超過分成規定，剝削妓女之收入。
- 一三、不得扣留妓女之許可證。
- 一四、不得容留來歷不明之遊客住宿，並應報告警察機關處理。
- 一五、不得強迫妓女接客或容留無許可證之暗娼接客。
- 一六、不得有妨害風化、妨害家庭之行為。
- 一七、不得容許接待學生與未成年遊客。
- 一八、不得作任何廣告宣傳。
- 一九、不得售賣酒菜或在妓女戶宴客。
- 二〇、不得容留良家婦女及有病妓女在戶內住宿。
- 二一、對遊客不得辱罵毆打等粗暴行為。
- 二二、不得以公然或秘密方式僱用不良份子擔任妓女戶或妓女之保護工作。
- 二三、應責令妓女按照規定接受健康檢查。
- 二四、不得僱用未滿二十歲之女子或有犯罪或違序行為習慣者，為從業人員。
- 二五、僱用之從業人員應列冊登記，並即日向該管警察分駐（派出）所申請備案，其異動時亦同。

第 13 條（妓女應遵守事項）

妓女應遵守下列規定：

- 一、不得至戶外拉客。
- 二、不得接待學生或未成年遊客。
- 三、妓女懷孕或分娩二個月內者，不得接客。
- 四、患有性病或其他傳染病者，不得接客，並應速治療。
- 五、許可證及健康檢查紀錄表，應隨身攜帶，備遊客索閱，未經定期健康檢查，不得執業。

六、不得向遊客索取定價以外之費用。

七、暫時停業，於復業前應經健康檢查，始准復業。

第 14 條（接客費之標準）

妓女戶收費標準如下：

每次以十五分鐘計算為一節，每一節收費新臺幣七百元。不足一節者以一節計，其逾時者亦同。

前項收費標準由警察局視實際需要調整之。

第 15 條（接客費之分配比例）

妓女戶供給妓女膳宿者，其接客費按妓女七成，妓女戶三成比例分配之，無供給膳宿者，從其約定，但妓女所得不得少於八成。

第 16 條（遊客之付費）

接客費用應由妓女收取，妓女戶不得代收。

第 17 條（妓女之健康檢查、患性病停止執業並強制治療）

妓女應每週健康檢查一次，並每月接受人類免疫缺乏病毒、梅毒及其他需驗血性病篩檢，由衛生機關負責辦理與列管，並在健康情形紀錄表註記。

前項健康檢查時，如發現患性病或其他傳染者，應通知警察機關扣留許可證，停止執業，並強制治療，非經本縣衛生機關證明恢復健康發還許可證者，不得執業。

第 18 條（妓女未依規定健康檢查，吊銷許可證）

妓女每月有二次以上無故不到健康檢查者，吊銷其許可證。

第 19 條（強迫妓女接客之禁止）

妓女有拒絕接客之自由，任何人不得加以強迫。

第四章 職業輔導與收容教化

第 20 條（妓女成婚之協助）

妓女戶負責人對於妓女不得干涉其婚姻，索取聘金及限制自由。

妓女戶違反前項規定者，除由警察局依法處理外，對於受害之妓女得由該管警察機關及本縣婦女團體協助，依其志願成婚。

第 21 條（被迫為娼之查處、收容及救助）

凡逼迫女子賣淫或為娼者，除由警察局查明依法處理外，被害人得依本縣現有相關福利措施予以收容或救助之。

第 22 條（妓女不願執業得依其申請救助）

妓女不願繼續執業者，得就其申請並依本縣現有相關福利措施救助之。

第 23 條（不願繼續執業、被收容或救助之妓女協助就業）

對於不願繼續執業、被收容或救助之妓女，由臺東縣政府商請社會服務機構、婦女會及就業輔導機構予以協助其技術訓練。

第 五 章 不得新設妓女戶並逐漸淘汰

第 24 條（妓女戶新設之禁止）

妓女戶除原許可者外，不得新設。

第 25 條（妓女戶之禁止事項）

已許可開設之妓女戶不准遷移新址、擴大營業、改變名稱、轉讓、出租、繼承，並不得變更負責人。

第 六 章 附則

第 26 條（妓女或妓女戶違反本自治條例之處罰）

凡違反本自治條例之規定者，得視情節輕重分別予以處罰，其情節重大者並得同時吊銷其許可證，但違反本自治條例第十二條第九款、第十四款、第十五款、第十六款及第二十一款者，一律吊銷其許可證。

前項行為，如涉及刑事責任者，除移請司法機關處理外，並先行吊銷其許可證。

第 27 條（條例公布前核可妓女或妓女戶許可證之列管）

本自治條例公布前依臺灣省各縣市管理娼妓辦法已取得登記許可證之妓女或妓女戶，得依舊證執業並直接列入管理。

第 28 條（施行日期）

本自治條例自公布日施行。

附錄 6 司法判決肯認釣魚偵查性交易案件之判決

一、臺灣臺北地方法院 102 年度訴字第 440 號判決內容摘要

「四、(一)查司法警察機關為偵辦案件需要，常使用誘捕方式辦案，此等辦案方式在不違反人身自由之不可受侵犯之憲法基本人權之保障下，非不得為之，所蒐集而來之證據資料，亦非不得顯現於公判庭，採為法院論罪科刑之依據。惟此種誘捕方式之辦案可區分為兩種，一為創造犯意型誘捕，一為提供機會型誘捕。前者，又稱為「陷害教唆」，係指行為人原無犯罪意思，因受他人（如便衣警察）之引誘，始生犯意，進而著手實行犯罪構成要件行為而言，此種情形所取得之證據，因違反正當法定程序，且逾越偵查犯罪之必要程度，其因此所取得之證據資料，應無證據能力。後者，又稱為「機會教唆」（俗稱「釣魚」），係指行為人原本即有犯罪之意思，其從事犯罪構成要件行為之犯意，並非他人所創造，司法警察僅係利用機會加以誘捕，此種情形之犯罪行為人本具有犯罪之故意，初非警察人員所造意，司法警察僅係運用設計引誘之技巧，使其暴露犯罪事證而加以逮捕偵辦，並未違反憲法對於基本人權之保障，且於公共利益之維護有其必要性，故依此所得之證據，則有證據能力，自得採為法院論罪科刑之依據（最高法院 96 年度臺上字第 1770 號、95 年度臺上字第 5439 號、第 4538 號、103 年度臺上字第 780 號等判決意旨參照）」。

二、臺灣桃園地方法院 102 年度桃秩聲字第 5 號裁定摘要

法院認為，社會秩序維護法第 80 條第 1 款規定，從事性交易之人均應處以罰鍰，而非以意圖賣姦之行為人確實已與嫖客發生姦淫之性交行為為其成立要件。經查，異議人於 102 年 1 月 3 日 20 時 30 分許於桃園縣桃園市○○路 0 號 2 樓之 4 美雅生活館內，意圖性交易而向便衣員警言明從事半套性交易，並言明服務費用為 1,600 元，為原處分機關值勤員警當場查獲，並依社會秩序維護法之規定而對異議人處以罰鍰 3,000 元在案，此有桃園縣政府警察局桃園分局違反社會秩序維護法 102 年桃警分刑秩字第 0000000000 號處分書在卷可稽。雖異議人矢口

否認上情，並以前詞置辯，惟證人即值勤員警胡旭成證稱：按摩大約 30 分鐘，請喬裝員警翻身後即要求褪下喬裝員警所穿之紙內褲，欲對員警從事半套性交易行為等語，此有職務報告、臨檢報告等件在卷可稽，本院衡以證人即值勤員警胡旭成與異議人素不相識，並無嫌隙，且員警於是時係依法執行取締色情勤務，尚無設詞誣陷之理，其證詞應為可採。又異議人原已犯罪或具有犯罪之意思，為司法警察獲悉後為取得證據，僅提供機會，以引誘之方式佯與之為對合行為，使其暴露犯罪事證，待其著手於犯罪行為實行時，予以逮捕、偵辦者而言，實務上稱此為「釣魚偵查」（即「提供機會型之誘捕偵查」），依調查筆錄、員警職務報告及臨檢報告可知本件警方既無主動詢問有無半套性交易服務，並無使異議人產生「是否要從事性交易」之造意，是異議人於 102 年 1 月 3 日 20 時 30 分之從事性交易行為顯非警方所造意，自非陷害教唆，而係誘捕偵查，員警職務報告及臨檢筆錄應屬可採，而不生違法取證之問題。是以，本件事證自屬明確，異議人違反社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 1 款之行為，堪予認定。

附錄 7 電子遊戲場業管理條例及臺北市舞廳舞場 酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例

電子遊戲場業管理條例

中華民國 89 年 2 月 3 日總統（89）華總一義字第 8900030390 號令制定公布全文 39 條；本條例自公布日起施行

中華民國 105 年 12 月 28 日總統華總一義字第 10500161521 號令修正公布第 12 條條文

第一章 總則

第 1 條

為管理電子遊戲場業，並維護社會安寧、善良風俗、公共安全及國民身心健康，特制定本條例。

第 2 條

本條例所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第 3 條

本條例所稱電子遊戲場業，指設置電子遊戲機供不特定人益智娛樂之營利事業。

第 4 條

本條例所稱電子遊戲機，指利用電、電子、電腦、機械或其他類似方式操縱，以產生或顯示聲光影像、圖案、動作之遊樂機具，或利用上述方式操縱鋼珠或鋼片發射之遊樂機具。但未具影像、圖案，僅供兒童騎乘者，不包括在內。

前項電子遊戲機不得有賭博或妨害風化之設計及裝置，其分類如下：

- 一、益智類。
- 二、鋼珠類。
- 三、娛樂類。

前項分類標準，由中央主管機關定之。

第 5 條

電子遊戲場業之營業分級如下：

- 一、普通級：指僅設置益智類電子遊戲機，供兒童、少年及一般大眾遊藝者。
- 二、限制級：指設置鋼珠類、娛樂類或附設益智類電子遊戲機，僅供十八歲以上之人遊藝者。

電子遊戲場業在同一營業場所不得混合營業級別經營。

前項所稱同一營業場所之認定基準，由中央主管機關定之。

第二章 登記及評鑑

第 6 條

電子遊戲機之製造業、進口人或軟體設計廠商，應於製造或進口前，就其軟體，向中央主管機關申請核發評鑑分類文件；並於出廠或進口時，向中央主管機關申請查驗，合格者，發給機具類別標示證。但專供出口電子遊戲機之製造，不在此限。

前項查驗，中央主管機關得委託相關團體協助之。

中央主管機關為執行第一項之評鑑分類，應成立評鑑委員會，其組織及評鑑作業程序，由中央主管機關定之。

中央主管機關應自收受評鑑申請書之日起三十日內，完成評鑑分類之決定，並公告評鑑分類之結果。

第一項製造業或進口人，應就其機具結構，依商品檢驗法申請檢驗。

第 7 條

電子遊戲場業者不得陳列、使用未經中央主管機關評鑑分類及公告之電子遊戲機及擅自修改已評鑑分類之電子遊戲機。

電子遊戲機之機具結構或軟體經修改者，視為新型機種，應即依規定申請檢驗及評鑑分類。

第 8 條

電子遊戲場申請設立時，其營業場所應符合下列規定：

一、營業場所位於實施都市計畫地區者，應符合都市計畫法及都市土地使用分區管制之規定；於非都市計畫地區者，應符合區域計畫法及非都市土地使用管制之規定。

二、營業場所建築物之構造、設備，應符合建築法令之規定。

三、營業場所之消防安全設備，應符合消防法令之規定。

第 9 條

電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上。

前項距離以二建築基地境界線最近二點作直線測量。

第 10 條

經營電子遊戲場業，應辦理公司或商業登記；其公司或商號之名稱及營業項目，應列明為電子遊戲場業。

前項名稱規定，於公司或商號申請增加電子遊戲場業之營業項目變更登記時，亦適用之。

第 11 條

電子遊戲場業經依法辦妥公司或商業登記後，應填具申請書，並檢附其營業場所合於第八條第一款及第二款規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管機關申請核發電子遊戲場業營業級別證及辦理下列事項之登記，始得營業：

一、電子遊戲場業之名稱。

二、營業級別。

三、機具類別。

四、電子遊戲場業為公司組織者，其代表人；為商業組織者，其負責人。

五、營業場所管理人。

六、營業場所之地址及面積。

同一門牌，以設立一電子遊戲場業為限。

第一項各款登記事項如有變更時，應於事前辦理變更登記。

依法撤銷或廢止電子遊戲場業公司或商業登記事項時，主管機關應一併撤銷或廢止其電子遊戲場業營業級別證。

第 12 條

電子遊戲場業之負責人或營業場所管理人有下列情形之一者，不得充任之；其已充任者，當然解任：

一、無行為能力人、限制行為能力人或受輔助宣告之人。

二、曾犯組織犯罪防制條例或槍砲彈藥刀械管制條例規定之罪，經有罪判決確定。

三、曾犯刑法第十六章妨害性自主罪、第十六章之一妨害風化罪、第十七章第二百四十條至第二百四十三條、第二十一章第二百六十八條或第二十六章第二百九十八條第二項之罪、兒童及少年性交易防制條例或兒童及少年性剝削防制條例之罪，經判決確定執行完畢或赦免後未滿五年，或受緩刑宣告尚未期滿。

四、曾犯肅清煙毒條例或麻醉藥品管理條例之罪，經判決確定執行完畢或赦免後未滿五年，或受緩刑宣告尚未期滿。

五、曾犯毒品危害防制條例之罪，經觀察、勒戒、強制戒治、判決確定執行完畢或赦免後未滿五年，或受緩刑宣告尚未期滿。

六、曾經判處有期徒刑五年以上之刑確定，經執行完畢或赦免後未滿五年。

七、曾經營電子遊戲場業，被撤銷或廢止營利事業登記、營業級別證，或電子遊戲場業營業級別證未滿三年。

有前項各款情形之一者，電子遊戲場業應自事實發生之次日起十五日內改正；屆期未改正者，由直轄市、縣（市）主管機關命其限期改善；屆期未改善者，廢止其電子遊戲場業營業級別證及公司或商業登記。

第 三 章 管 理

第 13 條

電子遊戲場業領有電子遊戲場業營業級別證者，於營業前，應就營業場所投保公共意外責任保險，營業期間內，應續予投保；其應投保之範圍及金額，由中央主管機關定之。

第 14 條

電子遊戲場業得提供獎品，供人兌換或直接操作取得；限制級電子遊戲場每次兌換或取得獎品之價值不得超過新臺幣二千元；普通級電子遊戲場每次兌換或取得獎品之價值不得超過新臺幣一千元。

電子遊戲場業之兌換，不得有下列各款之行為：

一、提供現金、有價證券或其他通貨為獎品。

二、買回提供給客人之獎品。

獎品之價值以業者原始進貨發票作為兌換獎品價值之依據。

獎品價值之上限，主管機關得依物價波動，逐年調整。

經中央主管機關許可之非營利性公益性團體，得經營公益收購站，收購限制級電子遊戲場所兌換之獎品。

第 15 條

未依本條例規定領有電子遊戲場業營業級別證者，不得經營電子遊戲場業。

第 16 條

非電子遊戲場業之其他營利事業，不得就其營業場所，供他人設置電子遊戲機營業。

第 17 條

經營電子遊戲場業者，應遵守下列事項：

一、普通級電子遊戲場，禁止未滿十五歲者於上課時間及夜間十時以後進入及滯留。

二、限制級電子遊戲場，禁止未滿十八歲者進入。

三、於營業場所明顯處，懸掛電子遊戲場業營業級別證。

四、於營業場所入口明顯處，標示營業級別及入場年齡限制。

五、不得於電子遊戲機使用真幣、信用卡、金融卡、現金卡、儲值卡或其他作為簽帳、提款、轉帳或支付之電磁紀錄物或晶片；其娛樂用代幣之大小、式樣或重量，不得與真幣相同或近似。

六、不得有涉及賭博、妨害風化或其他犯罪行為。

電子遊戲場業從業人員執行前項第一款及第二款之規定，得請消費者出示年齡證明。

第 18 條

電子遊戲場業或其營業場所自行停止營業達一個月以上者，應於停業前向直轄市、縣（市）主管機關申報；其復業時，亦同。

第 19 條

電子遊戲場業有解散或終止營業者，應自事實發生之次日起十五日內向直轄市、縣（市）主管機關申報，並繳銷電子遊戲場業營業級別證。

第 20 條

直轄市、縣（市）主管機關得定期或不定期派員檢查電子遊戲場之營業，電子遊戲場業負責人、營業場所管理人或從業人員不得規避、妨礙或拒絕。

直轄市、縣（市）主管機關進行前項檢查時，得會同都市計畫、建築管理、消防、環境保護、衛生等相關機關配合檢查，並得視需要請警察機關協助。

實施第一項檢查之人員，應主動出示身分證明文件。

第 21 條

電子遊戲場業不得設置本條例施行前已公告查禁之電子遊戲機供人娛樂。

第四章 罰則

第 22 條

違反第十五條規定者，處行為人一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰金。

第 23 條

電子遊戲機之製造業、進口人或軟體設計廠商違反第六條第一項規定者，處負責人或行為人新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。

違反第六條第五項規定者，依商品檢驗法規定處罰。

違反第七條第一項規定者，處負責人或行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。

第 24 條

違反第十一條第二項或第三項規定申請變更登記者，處負責人新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰，並命其限期改善；屆期未改善者，得按日連續處罰。

第 25 條

擅自變更電子遊戲場營業級別、機具類別或混合營業級別經營者，處負責人新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並命其限期改善；屆期未改善，仍繼續營業者，廢止其電子遊戲場營業級別證、公司或商業登記或部分登記事項。

第 26 條

違反第十三條規定，未投保公共意外責任保險，或保險期間屆滿未予續保，或投保後無故退保，或投保範圍或金額未符合中央主管機關規定者，處負責人新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並命其限期改善；屆期未改善者，廢止其電子遊戲場營業級別證、公司或商業登記或部分登記事項。

第 27 條

違反第十四條規定者，處負責人新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；其涉有賭博嫌疑者，移送司法機關依法辦理。

第 28 條

違反第十六條規定者，處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並限期令其改善；屆期仍未改善者，按次連續處罰至其改善為止。

第 29 條

違反第十七條第一項第一款或第二款規定者，處負責人新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；違反第十七條第一項第三款或第四款規定者，處負責人新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰，並應限期令其改善；屆期仍未改善者，按次連續處罰至其改善為止。

第 30 條

違反第十七條第一項第五款規定者，處負責人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並限期令其改善；屆期仍未改善者，按次連續處罰至其改善為止。

第 31 條

違反第十七條第一項第六款規定者，直轄市、縣（市）主管機關應命其停業，並於判決確定前，停止受理其公司或商號名稱及代表人或負責人變更登記之申

請。經法院判決有罪確定者，廢止其電子遊戲場業營業級別證、公司或商業登記或部分登記事項。

第 32 條

違反第十八條規定者，處負責人新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰。

第 33 條

違反第十九條規定者，處負責人新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰，並命其限期繳銷電子遊戲場業營業級別證；屆期仍未繳銷者，公告註銷之。

第 34 條

違反第二十條第一項規定，規避、妨礙或拒絕檢查者，處負責人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。

第 35 條

違反第二十一條規定者，處負責人或行為人新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰鍰，並廢止其電子遊戲場業營業級別證、公司或商業登記或部分登記事項，併將其機具沒入銷毀；其涉有賭博或妨害風化嫌疑者，移送司法機關依法辦理。

第 36 條

本條例所定之罰鍰及沒入，除第二十三條第二項規定外，由直轄市、縣（市）主管機關處罰之。

第 37 條

（刪除）

第 五 章 附 則

第 38 條

本條例中華民國九十八年一月六日修正之條文施行前，已領有營利事業登記證之電子遊戲場業，應自本條例修正施行之日起六個月內，依第十一條規定，申請電子遊戲場業營業級別證；屆期未申請者，廢止其電子遊戲場業之登記。

第 39 條

本條例自公布日施行。

本條例中華民國九十八年一月六日修正之條文，其施行日期由行政院定之。

臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例

中華民國 97 年 1 月 15 日臺北市政府(97)府法三字第 09730024600 號令修正公布第二條條文

第一條

臺北市為管理舞廳、舞場、酒家、酒吧及特種咖啡茶室，以維護營業秩序，特制定本自治條例。

第二條

本自治條例所稱主管機關為臺北市政府產業發展局。
主管機關得將權限之一部委任臺北市商業處執行。

第三條

本自治條例所稱舞廳、舞場、酒家、酒吧及特種咖啡茶室，係指下列營業場所：

- 一 舞廳業：指提供場所，備有舞伴供不特定人跳舞之營利事業。
- 二 舞場業：指提供場所，不備舞伴供不特定人跳舞之營利事業。
- 三 酒家業：指提供場所，供應酒、菜、或其他飲食物，並備有陪侍服務之營利事業。
- 四 酒吧業：指提供場所，備有服務生陪侍，供應酒類、飲料之營利事業。
- 五 特種咖啡茶室業：指提供場所，備有服務生陪侍，供應飲料之營利事業。

第四條

本自治條例所定之營業，其營業場所應符合下列規定，並經主管機關許可後，始得辦理公司及商業登記。

- 一 營業場所所在地應符合都市計畫法、都市計畫法臺北市施行細則及臺北市土地使用分區管制規則之規定，並應距離國家紀念性建築物、孔廟、忠烈祠、學校、公共圖書館、醫院週邊一百公尺以外。但舞場以五十公尺為限。
- 二 營業場所之建築物及設施應符合建築、消防法令之規定。
- 三 營業場所應投保公共意外責任險。

前項第一款距離之測量，以建築物之地界為準，自二建築物基地之最近二點以直線量之。

第一項規定，於公司行號經營本自治條例所定之營業，或本自治條例所定之營業及其分支機構辦理遷址時，亦適用之。

未依第一項、第三項辦妥登記、遷址或營業項目變更登記者，不得經營本自治條例所定之營業，或於新址營業。

第 五 條

本自治條例所定之營業，其申請許可及復業登記時，應檢附營業場所平面圖及標示特定專屬之營業區域。

主管機關受理前項申請後，應會辦都市計畫、建築管理、消防、稅捐及衛生主管單位。

第一項所稱營業場所，以一門牌最多一營業主體為限。

第 六 條

本自治條例所定之營業場所，主管機關應會同有關機關每年至少檢查二次。經檢查不符合原設立規定者，通知限於三個月內改善，逾期不改善者，依其不符合規定項目，依法處理。營業場所經停止使用處分時，主管機關應停止其營業。

第 七 條

下列營業場所不得申請登記為本自治條例所定之營業：

- 一 最近二年內曾經營同類業務受勒令歇業處分之營業場所。
- 二 受臺北市政府相關機關執行斷水斷電，未核准復水復電者。

下列人員不得申請登記為舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室之負責人或公
代表人：

- 一 未滿二十歲者。
 - 二 在校學生。
 - 三 最近三年內曾因經營同類營業受勒令歇業之處分者。
 - 四 曾犯妨害性自主、妨害風化、和誘或略誘等罪，經判決確定，服刑期滿未逾三年者。違反第一項各款規定，事後經發現者，由主管機關撤銷其營業場所使用許可及營利事業有關營業場所登記。
- 違反第二項各款規定，事後經發現者，由主管機關撤銷其負責人或公司代表人登記。

第 八 條

本自治條例所定之營業，不得有下列行為：

- 一 擅自擴大營業場所。
- 二 僱用未滿十八歲或十八歲以上未滿二十歲而未得其監護人或法定代理人允許同意之伴舞、服務生。
- 三 未經登記擅自營業。
- 四 經營登記範圍以外之業務。
- 五 僱用未經核准之外國藝人。
- 六 聚賭。

- 七 僱人從事保鏢行為。
- 八 暗操淫業或為人媒介或容留他人為妨害風化或猥褻之行為。
- 九 於營業場所表演妨害風化或猥褻之行為。
- 十 於營業場所播映妨害風化影帶（片）。
- 十一 陳列或販賣違禁書刊、物品。
- 十二 營業場所實施門禁管制或裝設規避檢查或其他妨礙進出之設備。

第九條

本自治條例所定之營業負責人，應將從業人員資料列冊，存置於營業場所，以備有關機關查對；變更時，亦同。

第十條

本自治條例所定之營業，其負責人或從業人員發現有下列情事之一者，應即通報警察機關處理：

- 一 攜帶違禁物品者。
- 二 鬥毆或酗酒滋事者。
- 三 涉有吸食毒品，行為怪異者。
- 四 其他影響公共秩序者。

第十一條

本自治條例所定之營業，應於營業場所備置登記及許可文件，並於出入口明顯處標示未滿十八歲之人不得進入，並嚴加勸阻；對顧客之年齡身分難以識別者，請其出示身分證明，無身分證明或不出示身分證明者，應拒絕其進入。

第十二條

違反第四條第一項、第三項或第四項規定者，除處罰業者外，並得處負責人或行為人新臺幣三萬元以上十萬元以下罰鍰，並命令其停業。

違反第九條、第十條之規定者，處負責人新臺幣五萬元以下罰鍰，並限期令其改善；逾期不改善者，得按次連續處罰，至改善為止。

第十三條

違反第十一條之規定者，除處罰業者外，並得處負責人或行為人新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰。

第十四條

違反第八條第一款之規定者，除處罰業者外，並得處負責人或行為人新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰並限期令其改善；逾期不改善者，得按次連續處罰，至改善為止。

違反第八條第二款僱用十八歲以上未滿二十歲而未得其監護人或法定代理人允許從事伴舞、陪侍服務；或違反第八條第三款至第十二款之規定者，處負責人新臺幣三萬元以上十萬元以下罰鍰；其涉及刑事責任者，經司法機關有罪判決確定，廢止其營利事業登記證。

第十五條

依本自治條例所處罰鍰，經通知限期繳納，逾期仍不繳納者，依法移送強制執行。

第十六條

本自治條例所定之營業之負責人或行為人，在未繳清其違規營業所處罰鍰前，主管機關不受理其新設立或申請變更擔任本自治條例所定之營業負責人或公司代表人之申請案件。

第十七條

本自治條例第五條至第十條、第十二條及第十四條至第十六條之規定，於視聽歌唱業、理容業及三溫暖業，準用之。

前項所稱視聽歌唱業、理容業、三溫暖業，其定義如下：

- 一 視聽歌唱業：指設置包廂或提供投幣、刷卡等伴唱視聽設備，供人歌唱之營利事業。
- 二 理容業：指將營業場所加以區隔或包廂式經營為人理容之觀光理髮或視聽理容之營利事業。
- 三 三溫暖業：指提供冷、熱水池、蒸烤設備，供人沐浴之營利事業。

第十八條 本自治條例自公布日施行。

附錄 8 本研究執行相關會議紀錄

「社會秩序維護法第 80 條與『消除對婦女一切形式歧視公約』精神關聯性與修法之研究」委託研究案 研究團隊會議紀錄（一）

【會議時間】：109 年 12 月 30 日（星期三）上午 12 時 10 分~14 時

【會議地點】：中央警察大學研究大樓 326 教室

【會議主席】：主持人洪文玲教授

【出席人員】：協同主持人章光明教授、協同主持人張淵菘助理教授、協同主持人張維容助理教授、研究助理鄭宇森

紀錄：研究助理鄭宇森

【會議決議內容】：

有關本研究目的、方法、重要工作及進行方式，重點如下：

一、研究目的：

（一）討論在修法後，社維法 80 條的執行是否造成實質不公，是否有損工作損、人格自主的問題。

（二）討論未來有何更好替代方案，此方案不僅是消除不公，而應帶出公平以外的價值，但同時必須確認界線及研究範圍。

二、研究方法：

（一）資料採礦：請宇森量化警政署資料後，將統計資料賦予意義（如 2011 修法前後案件數、高雄及台北數量特別多的原因、女生多於男性的原因、從國籍數據顯示，不存在歧視問題，案件罰鍰為 1500 元-3000 元為大宗，代表大多案件為初犯）

(二) 焦點團體：焦點團體與互動管理必須全部或部分同一批人。

(三) 互動管理

(四) 警政署問卷

(五) 民調問卷

三、研究團隊可參考 Stone 的書了解平等權概念，平等本身就是一個不確定的概念，公益不是僅有平等權，仍有其他權益要兼顧。

四、研究團隊應了解專案扮演的角色，如有什麼專案、如何執行、如何影響政策。

五、在焦點團體討論的過程中，可著重預評估的模式。

六、請注意大多有自治條例的縣市都沒有特區，這些自治條例是否符合法律精神，其影響及存廢理由。

七、罰娼嫖目前已除罪化，但是否要更一步除罰化，以維人格自主，且目前仍有刑法妨害風化罪可規範，行政罰是否已不必要。

八、有關娼嫖處理的立法過程探討：

(一) 禁止之前：娼嫖皆罰（早期作為）；

(二) 規範之後：德國模式（原則合法、部分如教堂、學校旁例外）、台灣模式（專區、有條件合法）；

(三) 廢止之後：荷蘭模式（娼嫖皆不罰）、北歐模式（罰嫖不罰娼）

「社會秩序維護法第 80 條與『消除對婦女一切形式歧視公約』精神關聯性與修法之研究」委託研究案 研究團隊會議紀錄（二）

【會議時間】：110 年 3 月 15 日（星期一）下午 12 時 10 分~14 時

【會議地點】：中央警察大學研究大樓 326 教室

【會議主席】：主持人洪文玲教授

【出席人員】：協同主持人章光明教授、協同主持人張淵菘助理教授、協同主持人張維容副教授、研究助理鄭宇森

紀錄：研究助理鄭宇森

【會議決議內容】：

- 一、請維容老師在第 1 章部分提及社維法現行趨勢，並將評估回到釋字 666 號的論述基礎，其中包括平等權的實踐。若大法官未宣告性工作的「工作權」和人格權（性自主），卻對新政策期待的目標和價值有所論述，即應評估大法官表示的目標是否能夠達成。
- 二、請淵菘老師確定互動討論的議題，並設計題目後傳送小組成員討論。
- 三、請宇森針對警政署提供的資料做年齡分析，並將平均數、中位數跟眾數的數據也一併跑出。
- 四、撰寫時，應建議儘速確定主管機關，並由該主管機關制定草案，將性交易除罰化及專區化，並納入行業管理，使警察回歸秩序維持角色。
- 五、請宇森依期程會簽開立第二期經費收據，並將收據及登錄成功頁面發函送至警政署，俾利第二期款撥付。

「社會秩序維護法第 80 條與『消除對婦女一切形式歧視公約』精神關聯性與修法之研究」委託研究案 研究團隊會議紀錄（三）

【會議時間】：110 年 07 月 12 日（星期二）下午 12 時 10 分~14 時

【會議地點】：線上會議（Google Meet）

【會議主席】：主持人洪文玲教授

【出席人員】：協同主持人章光明教授、協同主持人張淵菘助理教授、協同主持人張維容副教授、研究助理鄭宇森

紀錄：研究助理鄭宇森

【會議決議內容】：

一、本研究案至九月中繳交期末報告前之期程如下：

（一）委外問卷期程：委託廠商 110 年 7 月 9 日（五）得標後即開始

執行問卷調查，將於 1 個月內完成問卷調查並將結果交予本研究團隊進行後續分析。

（二）互動管理期程：研究團隊已完成「建構符合性別平權政策之性

交易管理模式互動管理」白皮書，今日會議將確定開會日期及邀請名單。

（三）資料分析期程：問卷調查完成後，研究團隊將於互動管理會議

前將問卷資料做初步分析供與會者參酌討論。

（四）撰寫報告期程：互動管理會議後，研究團隊將依互動管理結果

及問卷調查資料分析結果，於 1 個月內完成期末報告撰寫。

- 二、有關本研究案問卷招標作業，經兩次開標後，於 7 月 9 日（五）由「異視行銷市場調查股份有限公司」以新臺幣(以下同)14,1400 元整得標，請宇森與問卷得標單位保持密切聯繫，確保問卷調查進度能如期完成。
- 三、因問卷調查得標金額低於原規劃經費，經精算後，本案研究經費推估將有 9 萬元餘額可使用，餘額將用於期末報告、兩場互動管理座談出席費、茶水費、交通費、文具費及資料蒐集費，請宇森向主計室詢問上述經費使用限制，並於研究案結束前將經費核銷完畢，另請將研究案所需文具清單告知宇森俾利採購。
- 四、有關互動管理座談會，預計舉辦日期為 8 月 6 日（五），並分上下午 2 場舉行，今日已討論出 15 位建議邀請名單（平均分布於學術界、實務界、婦女團體），請研究小組成員分別連絡建議邀請人員，確認其出席與否。

「社會秩序維護法第 80 條與『消除對婦女一切形式歧視公約』精神關聯性與修法之研究」委託研究案
研究團隊會議紀錄（四）

【會議時間】：110 年 8 月 11 日（星期三）下午 12 時 10 分~14 時

【會議地點】：研究大樓 312 教室

【會議主席】：主持人洪文玲教授

【出席人員】：協同主持人章光明教授、協同主持人張淵菘助理教授、協同主持人張維容副教授、研究助理鄭宇森

紀錄：研究助理鄭宇森

【會議決議內容】：

- 一、時間接近開學，因大家準備課務，時間將越緊迫。請小組成員務必於 9 月初將期末報告完成，順利將期末報告送出結案。
- 二、請淵菘老師主筆第 3-4 章實證研究報告，由章老師指導，並於 8 月 20 日（週五）完成初稿。
- 三、請維容老師主筆第 5-6 章研究發現與結論建議，由洪老師指導，並於 8 月 25 日（週三）完成初稿。
- 四、請宇森彙整各章初稿，排版後於 9 月 1 日（週三）召開期末報告討論，確認是否有遺漏或增刪建議，再行分工。

「社會秩序維護法第 80 條與『消除對婦女一切形式歧視公約』精神關聯性與修法之研究」委託研究案 研究團隊會議紀錄（五）

【會議時間】：110 年 9 月 1 日（星期三）下午 12 時 10 分~14 時

【會議地點】：研究大樓 312 教室

【會議主席】：主持人洪文玲教授

【出席人員】：協同主持人章光明教授、協同主持人張淵菘助理教授、協同主持人張維容助理教授、研究助理鄭宇森

紀錄：研究助理鄭宇森

【會議決議內容】：

- 一、淵菘老師整理的第四章實證研究報告整理的很好，但第四章僅為研究發現，若維容老師能在第五章將文獻與發現結合，並於討論後提出結論與建議，文章價值會更高。
- 二、淵菘老師分析的圖 4-13 縣市取締件數，警察以刑法 231 條取締性交易工作者的部分，在民國 99 年社維法修法前二年便開始遽增，此結果應有其他政策因素，大家可以幫忙問實務單位，應能找到答案。
- 三、研究中可分析，若行業管理的主管機關是警察機關或衛福部，會不會有結果差異？例如取締男女從事性交易的比例上是否有落差。
- 四、排版部分，請注意參考文獻格式需一致、法規的名稱有些有簡稱、有些是全名，宜一致。
- 五、請宇森先跑流程函報警政署公文，掌握時效，另確認本案預算是否能於結案前核銷完畢。