

# 性交易應不應該處罰公民會議

## 結論報告

委託機構：行政院研究發展考核委員會

執行機構：國立台灣大學社會學系

2008年11月1-2日、15-16日、11月22日

# 「性交易應不應該被處罰公民會議」執行報告

台大社會學系副教授 林國明

## 一、緣起

性產業問題存在的時間很長，幾乎貫穿人類整個文明的時代，且是每個國家都必須面對的課題，性工作是否應該合法化，更是爭議不休。在「合法」與「非法」之間，存在著許多模糊地帶。有人指出，即使法令上全面禁娼，也無法根絕性產業存在的事實，反而因為性產業地下化，而可能產生公權力執法的風紀問題，和強化對性工作者剝削。反對合法化則認為這將助長犯罪行為和對女性的歧視。

我國目前法令，根據「社會秩序維護法第 80 條」，對性交易是採取「罰娼不罰嫖」的原則。罰娼條款屢遭婦權運動和性別人權團體的抗議，認為但目前法令，只罰娼不罰嫖，並不合理，「如果性交易違法，就應雙方都罰，但如果成年人雙方自主的性交易行為，又不傷害到他人，實屬基本人權，就應該娼嫖雙方都不罰」。原本內政部主張「娼嫖都罰」，不過，在 2004 年一月六日內政部曾開會討論達成共識：未來性產業將朝除罪化的方向修正，將修改社會秩序維護法第 80 條，「罰娼不罰嫖」的規定，將改為「娼嫖皆不罰」。但由於爭議過大，「性工作除罪化」的政策方向並沒有定案，內政部因考量「社會輿論壓力過大」、「治安管理問題仍多」，又出現政策轉向。行政院保障人權推動小組於 2007 年 11 月 27 日開會討論現行法令「罰娼不罰嫖」議題，部分民間委員主張性工作除罪化，否則違反人權、歧視弱勢女性。內政部長李逸洋則在會中表示，性工作除罪化目前「仍非社會多數共識」，且除罪化後，將性工作者納入管理，又會出現「公娼」、「私娼」爭議，以及人口販賣、治安等問題，因此，「不宜驟然除罪化」，未來內政部將朝「娼嫖都罰」的方向修正。由於，「缺乏社會共識」，行政院長張俊雄裁示由內政部繼續研議。

「罰娼條條」繼續存在，性工作未能除罪化，引起一些性別人權團體的不滿和抗議。維護性工作者權益的「日日春關懷協會」，結合近 50 個民間社團、100 餘位學者專家社團幹部及 3000 多人連署，在 2008 年三八婦女節發起「底邊優先—廢除罰娼條款大遊行」，要求廢除「罰娼條款」，主張在成年、自願的情況下，對從事性交易的性工作者不予處罰。「日日春關懷協會」並質問民進黨和國民黨總統候選人，是否願意承諾廢除「罰娼條款」？國民黨馬蕭競選總部回應，性工作除罪化這個議題「缺乏社會共識」，日後將召開「公民會議」，才會推動修法。

從以上的背景說明可以看出，性工作者合法化與否，由於牽涉到諸多複雜的層面，至今仍然很難取得共識，行政院研究發展考核委員會，有鑑於「性交易」這項人權議題，在我國具高度爭議性，各界對於這項議題有不同的見解，屢屢引起廣泛討論，且因牽涉基本價值的衝突，影響範圍廣泛，受到社會各界的關注。為能提供民眾公民參與的管道，希望藉由公民知情和理性的意見交換，對此議題形成共識，提出具體政策建議，以作為政府、學者、政策決者者等參考，爰規劃就這項議題進行公民會議。

## 二、工作團隊與執行委員會

「性交易應不應該被處罰公民會議」為「人權議題與公民參與—性工作除罪化與廢除死刑個案分析計畫」規劃進行公民會議的兩個議題之一，由行政院研究發展考核委員會委託台大社會學系辦理，執行期限為 2008 年 07 月 01 日至 02 月 28 日。本計畫由台大社會系副教授林國明擔任計畫主持人，協同主持人為台大社會系助理教授范雲、台大法律系助理教授陳昭如，以及成大法律系副教授李佳玟。

公民會議所要討論的議題，牽涉到不同觀點的衝突。在會議過程中，必須讓不同利益、價值與觀點，能夠充分呈現，相互溝通。為了使公民會議能夠提供多元、平衡，具有建設性的對話，會議的重大決策，乃由包含各種不同立

場的執行委員會來討論、決定。本計畫執行委員會的成員包括：北投社區大學校長楊志彬、勵馨社會福利事業基金會執行長紀惠容、台灣性別人權協會秘書長王蘋、世新大學行政管理學系助理教授彭滄雯，以及中央警察大學外事警察研究所教授葉毓蘭。以及本計畫主持人林國明副教授。

本計畫一共召開四次執行委員會，在每次的執行委員會中，執行團隊都會向執行委員報告計劃執行概況，並將重要事項交由執行委員討論與裁定，其中較為關鍵的事項包括：審閱可閱讀資料的內容、決定公民小組招募方式與抽選原則、確認預備會議和正式會議的議程與專家名單。

### 三、招募及抽選公民

本計畫透過多重管道來招募參加會議的公民：召開記者會，建構網站，並透過社區大學、村里長、農會和相關社會團體網絡進行宣傳，並且以隨機電話訪談，以期將會議訊息傳達給不同背景的民眾。經過一個月（2008年09月04日至09月30日）的招募，共有439位民眾主動報名，包括：283位男性，156位女性；379位大專教育程度以上，60位高中職教育程度以下；71位五十歲以上，188位三十歲至四十九歲，178位二十歲至二十九歲。與全國人口組成相較，主動報名者年齡偏低，教育程度偏高。

我們從439位報名者抽選20人組成「公民小組」來參加公民會議。執行委員會考量公民小組的組成應該要能反映全國人口結構的異質性，但也顧及報名者參與機會的公平性，因此，根據不同性別、年齡層和教育程度「佔全國人口比率」和「佔報名者人口比率」兩項因素，設定各個類別應抽選之人數。工作團隊根據執行委員會所確立的抽取原則與比例，以分層隨機抽樣的技術進行抽選，使公民小組在性別、年齡、教育程度和居住地的分佈，能夠具有多元性。最後組成的20位公民小組名單與背景如下：

姓名	性別	年齡	學歷	職業	居住地區
林純雅	女	23	大學	學生	中部
陶明潔	女	70	大學	音樂老師	北部
董柏均	男	25	碩士	學生	南部
朱達明	男	34	大學	基金會志工	北部
李文英	女	38	碩士	國小老師	北部
丁美玉	女	32	大學	服務業	北部
陳曉雯	女	28	碩士	研究員	北部
林順松	男	54	大學	保險經紀人	北部
李彥妮	女	34	專科	會計	北部
姜俊銘	男	43	大學	公務人員	北部
許宛茗	女	21	大學	學生	北部
郭晉安	男	22	大學	學生	北部
姜美枝	女	23	國中	服務業	北部
賴貽賓	男	42	國中	臨時工人	東部
莊承威	男	32	高職	自營商人	北部
呂梓	男	31	高職	待業	中部
張淑瓊	女	61	高職	家庭主婦	南部
李皇龍	男	35	高職	外籍婚姻仲介	南部
黃茂峰	男	64	高中	退休	南部
李宇境	女	42	高職	家庭主婦	南部

其中，莊承威與賴貽賓兩位公民，因有要事不克前往，最後參與會議的是十八位公民。

#### 四、閱讀資料與預備會議

為了讓參與者對討論議題的性質和爭議有所瞭解，公民會議準備了閱讀資料（或稱「議題手冊」），供公民小組成員閱讀。這些閱讀材料，除了介紹公民會議的性質之外，涵蓋了性交易相關議題的重要面向，並在爭議性的議題上呈現不同見解與觀點。閱讀資料的議題架構先經執行委員會討論通過之後，由工作團隊著手撰寫，內容力求淺白易懂，避免深奧的術語。初稿完成後，提交執行委員會仔細討論通過，以確保資料的客觀、平衡與中立。最後定稿的可閱讀資料共七十頁，內容包括：「什麼是公民會議？」、

「性交易政策的歷史與現狀」、「性可不可以被買賣」、「懲罰或禁止性交易的模式」、「性交易合法化的管理模式」。

在正式召開公民會議之前，有個預備會議的階段，安排專家授課，來幫助公民小組的成員瞭解性交易應不應該處罰的不同觀點和相關議題。預備會議在 11 月 1 日、2 日兩天舉行，課程的安排是搭配閱讀資料的內容，介紹性交易政策的歷史與現狀，以及性可不可以金錢交易/買賣、懲罰或禁止性交易的模式，以及合法性交易的管制模式等重要議題。預備會議每一堂課，由一位講師授課，週延、淺顯地介紹必要的知識、訊息和多元觀點。講師人選經過執行委員會同意。預備會議的課程和講師名單如下：

預備會議課程內容	講師
「什麼是公民共識會議？」	台灣大學社會學系林國明教授
「性交易政策的歷史與現狀」	東吳大學社會學系張家銘教授兼系主任
「性可不可以金錢交易/買賣」	東海大學社會學系陳美華助理教授
「懲罰或禁止性交易的模式」	台北大學司法學系徐慧怡教授
「合法性交易的管制模式」	中央研究院社會學研究所伊慶春教授

在預備會議的最後階段，公民小組利用一個下午的時間進行討論，自行提出與性交易應不應該處罰的相關重要議題，以作為正式會議的討論題目。公民小組總共提出十二道題目。執行委員會將這十二道題目歸併整理成「性交易應不應該被處罰？」、「性交易應該採取的管理模式為何？」、「性交易政策的相關配套措施」此三大主題，以安排正式會議的議程。執行委員會並針對每個主題，提出不同立場的專家名單，由工作團隊邀請他們到正式會議與公民小組對談。與談人提供多元的觀點，幫助公民小組就爭議性的議題進行明智的判斷。最後確定的正式會議議程、討論題目和與談人

名單如下。

正式會議討論議題	與談人
<p><b>主題一：</b> <b>性交易應不應該被處罰？</b></p> <p>一. 成年人之間自願的性交易是否違反性道德？法律應否處罰違反性道德的行為？</p> <p>二. 從事性交易是否為性自主的一部份？法律處罰性交易是否侵害了人民的性自主權？</p> <p>三. 性交易如果要處罰，應該罰誰？如何處罰？</p> <p>1. 娼妓是否要處罰？</p> <p>2. 嫖客是否要處罰？</p> <p>3. 第三人是否要處罰？</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 黃榮堅(台大法律系教授)</li><li>• 鍾君竺(日日春互助協會執行長)</li><li>• 彭禎祥(基督教改革宗長老會信望愛教會牧師)</li><li>• 施源卿(東山高中人事主任，前教務及輔導主任/台北市佛教青年會現任監事，前理事長)</li></ul>
<p><b>主題二：</b> <b>性交易如果不處罰，應該採取的管理模式為何？</b></p> <p>一. 政府是否應該介入管理？</p> <p>二. 是否對性交易經營者和從業者採取證照制度？性交易場所的設置地點是否應予以限制？</p> <p>三. 從業者的資格是否應予以限制(例如：性別?國籍?婚姻等?)</p> <p>四. 其他的相關管理措施為何？</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 紀惠容(勵馨基金會執行長)</li><li>• 王 蘋(台灣性別人權協會秘書長)</li><li>• 彭滄雯(世新大學行管系助理教授)</li></ul>
<p><b>主題三：</b> <b>性交易政策的相關配套措施</b></p> <p>一. 政府如何提供制度性的誘因，使性交易的經營者及從業者願意接受管理？</p> <p>二. 如何有效管理性交易相關招攬廣告及訊息散佈？</p> <p>三. 如何有效預防性交易雙方感染性病？</p> <p>四. 從事性工作者的權益如何保護，並減少社會大眾對性工作者的污名化？</p> <p>五. 其他法律是否配合調整？例如，通姦罪是否因應性交易合法化而重新考量？</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 陳宜民教授(陽明大學愛滋病防治中心主任)</li><li>• 曹立群警務正(警政署行政組)</li><li>• 「小麗(性工作者)」</li></ul>

## 五、正式會議與公布結論報告

性交易應不應該處罰公民共識會議的正式會議於 11 月 15 日、11 月 16 日與 11 月 22 日，總共 3 天舉行。在正式會議的第一日與第二日，公民小組分別針對各個討論主題與專家學者進行對談。專家先就公民小組提出的問題作說明，再由公民小針對相關議題進行深入詢問。在各個主題對談階段結束後，全體公民小組進行意見交換與共識凝聚。公民小組力求對爭議性議題得到一致的見解，對無法達成共識的部分，則詳述各方的理由。第二天會議結束之後，公民小組推派三位主筆人，根據討論形成的共識，以及差異觀點，撰寫成結論報告初稿。會議第三天，由公民小組全體成員對結論報告作確認，檢查結論報告的初稿是否確實反應公民集體審議的結果。

11 月 22 日下午，公民小組成員向外界公佈其結論報告。當天有不少學術界、社會團體、政府部門代表及媒體朋友前來聽取結論報告，並回應結論報告的內容。

「性交易應不應該處伐」結論報告，顯現在複雜、深奧，但對社會影響深遠的科技議題上，公民們能夠透過多元對話的溝通，運用公共理性，針對爭議的問題，形成集體判斷，提出合理主張。公民會議的結論，雖不具有法定的約束力，但卻能呈現社會的重大關切、核心價值和多元觀點，也顯示經過審慎思辨之後的民意對具有爭議性的政策所持的立場，因此極具參考價值。行政機關應該回應公民會議所產生的結論，說明它是否採納，或如何執行公民審議的政策建議或意見。不過，我們也要知道，公民會議的召開，並非討論的終點，它應該刺激更多的公共討論。我們希望，這份公民會議的結論報告，能夠引發社會更多有關性交易的相關討論，而進一步促進政府決策的民主化。

# 性交易應不應該被處罰公民會議 結論報告

## 公民小組同意書

作為公民小組的一員，對於「性交易應不應該被處罰公民會議」之結論報告表示認可，本報告的內容詳實無誤，確實的紀錄公民小組成員所表達成的共識及不同意見，同時並未受到任何外在人士的影響。我(們)也同意將本報告製作成冊，並在合法的前提下，做為未來制定相關政策，和推廣公民會議相關事務之用。

林純雅 林純雅

陶明潔 陶明潔

董柏均 董柏均

朱達明 朱達明

李文英 李文英

丁美玉 丁美玉

陳曉雯 陳曉雯

林順松 林順松

李彥妮 李彥妮

姜俊銘 姜俊銘

許宛茗 許宛茗

郭晉安 郭晉安

姜美枝 姜美枝

呂梓 呂梓

張淑瓊 張淑瓊

李皇龍 李皇龍

黃茂峰 黃茂峰

李宇境 李宇境

# 「性交易應不應該被處罰公民會議」結論報告

## 目錄

### 主題一：性交易應不應該被處罰？

- 一. 成年人之間自願的性交易是否違反性道德？法律應否處罰違反性道德的行為？從事性交易是否為性自主的一部份？法律處罰性交易是否侵害了人民的性自主權？
- 二. 性交易如果要處罰，應該罰誰？如何處罰？
  1. 娼妓是否要處罰？
  2. 嫖客是否要處罰？
  3. 第三人是否要處罰？

### 主題二：性交易如果不處罰，應該採取的管理模式為何？

- 一. 政府是否應該介入管理？
- 二. 是否對性交易經營者和從業者採取證照制度？性交易場所的設置地點是否應予以限制？
- 三. 從業者的資格是否應予以限制(例如:性別?國籍?婚姻等?)
- 四. 其他的相關管理措施為何？

### 主題三：性交易政策的相關配套措施

- 一. 政府如何提供制度性的誘因，使性交易的經營者及從業者願意接受管理？
- 二. 如何有效管理性交易相關招攬廣告及訊息散佈？
- 三. 如何有效預防性交易雙方感染性病？
- 四. 從事性工作者的權益如何保護，並減少社會大眾對性工作者的污名化？
- 五. 其他法律是否配合調整？例如，通姦罪是否因應性交易合法化而重新考量？

## 主題一：性交易該不該被處罰

一：成年人之間自願的性交易是否違反性道德？法律應否處罰違反性道德的行為？從事性交易是否為性自主的一部分？法律處罰性交易是否侵害了人民的性自主權？

本公民小組認為，成人必須為自己的行為負責，性道德應交由教育、宗教其他力量來約束，不應以法律強制規定，成年人之間自願的性交易，法律不應該加以處罰，在合法化之前提下，性交易仍應有相關的管理規定予以規範。

現行法制對非自願性交已有處罰規定。成年人之間自願的性交易，如果沒有傷害他人，沒有約制任何一方的自由，沒有使用脅迫詐欺等不正當方法，則應視為性自主的一部份。公民小組認為性交易可視為一般之工作，從事性工作是工作選擇權之一。基於人權保障的理由，法律不應限制或剝奪人民的性自主權和工作選擇權。

二：性交易如果要處罰，應該罰誰？應否處罰娼妓、嫖客和第三者？

本公民小組經過討論後，對性交易是否要處罰達成共識。我們一致認為：娼妓、嫖客和第三者都不應該處罰。性交易應該在合法化的基礎上，透過完善的法規和適當的政府介入來加以規範。

公民小組通盤考慮性交易是否應該處罰的各種理由。我們認為，在目前「罰娼不罰嫖」的政策下，為何要處罰自願的性交易，並沒有充分的理由依據。「罰娼不罰嫖」無法達到減少性交易的目的，僅是形成性工作從業者的污名化，並造成許多問題。幾近全面禁娼的執法狀況容易導致濫權，並侵害性工作者的人權，因為取締性交易蒐證不易，使得少數警察屢屢找假嫖客去「釣魚(誘捕)」，甚至嫖完再報警抓人，使性工作者的人權受到嚴重侵害。另外，不合法的性交易無法

保障雙方從事安全性行為，以致可能將性病傳染給他人，有害公共健康。性交易不合法，也可能使得沒有進入婚姻關係或沒有性伴侶者性慾需求無法疏解，而產生社會問題。最後，性交易行為人之間連動關係強，娼妓、嫖客和第三者，處罰任一方，只會迫使交易地下化，一旦交易地下化，將使得越有財力、越有後台的人士方可經營，相對的，越底層弱勢的性工作者，越難生存，也越容易受到剝削。地下化也容易助長仙人跳、詐欺等犯罪行為。另外，性交易當中所謂的「第三者」，牽連甚廣，包含業者、馬夫、房東、媒介…等，若不以污名的眼光看待，其實也各付出其勞務與功能。基於工作選擇權及性自主權之維護，應可套用一般工作的模式，訂定減少剝削，給予適度保障的管理辦法。

公民小組認為，性交易合法化，有以下幾個優點。首先，政府可以扮演監督和管理的角色，避免剝削及交易地下化所產生的問題。第二，可以透過學校教育傳達給學子正確的性觀念，用正常的心態看待性交易。第三，鼓勵性工作從業者及消費者定期做健檢，正向宣導性病知識，讓民眾願意主動參與了解，更能提昇公共衛生，比較不會有私下交易得病而不就醫的風險。第四，在交易過程中遇到糾紛，可如同其他職業一般申訴求償，避免交易中的暴力及剝削等侵害行為，並能更強化工作者的安全，消費者也能免於惡意索財。最後，政府可研擬課稅方法，並將稅收適度回饋於性交易相關政策領域，不但可以增加政府稅收，也可以強化與性交易有關的教育或公共衛生的推動。

綜合上述優缺點的考量，公民小組認為，性交易行為當中的娼妓、嫖客、第三者，皆不應予以處罰。我們認為，如果從兼顧從業者工作權與社會公共利益的角度來考量，法律要規範的不是性交易的「行為」本身，而是與行為相關的「周邊影響」，如性交易的經營模式、場所，廣告招攬活動，及性病防治等等，應可將這些「周邊影響」納入管理，依可遵循的法條加以規範，違者處罰，但性交易「行為」本身，則不需要處罰。

## 主題二：性交易應該採取的管理模式為何？

### 一：政府是否應該介入管理？

在性交易合法，性工作者、消費者、第三人都不能被處罰的共識下，十八位公民對於政府在性交易應採取的態度上，取得最大的共識：政府對於性交易應該要介入管理。

儘管公民小組們對於政府應該介入的立意不盡相同，有人是基於管理的角度，希望藉由公權力避免性交易地下化、減少人口販運、黑道暴力等問題介入；有人是基於保護性交易雙方及第三者權益的立場，避免交易過程的剝削等不當行為產生；有人從衛生、性病問題的控管出發，認為政府的衛教系統應該介入，才能有效防治相關疾病傳染；也有人站在縮減性產業的觀點，主張政府應適當介入以避免性產業過於活絡。無論基於何種觀點，公民小組一致認為，政府應該介入未來性交易合法化後的管理。

至於政府對於性交易應介入的程度和管理的方式，公民小組的看法則各有不同，多數公民支持政府採取消極管理或納入現有機制管理：

- 1. 政府採取消極管理：**支持此立場的公民認為政府的管理與介入越少越好，將性產業當成一般行業對待，只應於性交易三方〔工作者、消費者、第三人〕違反法令時再介入管理。讓性從業者與經營者成立自己的同業公會/工會，設定自律公約，自然形成管理機制，政府也不必介入經營。透過公會與政府的對話，由政府訂立大方向，業者訂立細則。不支持此立場的公民則認為，政府的態度過於消極，無法有效控管性交易市場。
- 2. 納入現有機制管理：**讓性產業自由開放，建議政府將性產業直接納入八大行業管理，同時為避免性工作者污名化、性產業經營權被有後台關係的人把持壟

斷，應避免警政單一單位作為管理單位，可考慮衛生、警消、建設、工務、警政等單位共同管理之。

少數公民提出以下幾個方案

1. **設立專門部會管理：**建議政府將性產業納入八大行業，並由政府部門之下專設「育樂會」部門，專管八大行業。該部門負責保障該行業基本權益，或不當侵害他人基本權利時之相關事務處理。
2. **全面回歸公營事業：**少數公民建議性交易的管理全面由政府經營，在控制與管理上可以全面掌握，避免其他外力的介入；強制性的健檢對性工作者有保障，設立轉業機制也可提供性工作者就業輔導。但反對性交易公營的公民則認為，只有在水、電等鼓勵全民節約的民生必需品才值得由政府經營，性交易應回歸民間自營。
3. **政府招標公辦私營：**由政府招標讓企業管理性交易市場的機制，除了較有效益外，政府依然可以控管。也有反對性交易朝向大企業經營的公民認為，招標有圍標風險，造成大者恆大，反而壓擠底層性工作者的生存空間。
4. **使用仲介模式協助個體工作者：**不同意個體戶經營模式的公民認為，個人易受指認，且容易運用個人人脈，不受管制也不易管理，可由政府立案的第三人仲介人力派遣，進入從業者公會體系和政府溝通，接受控管。

雖然，公民小組對於上述政府介入管理的模式看法不一，但對於政府應介入的立場是一致的。尤其，認為中央政府應提出政策執行與推動的時間表，作為未來通盤考量此一措施的具體參考。同時，因地方政府較了解地方事務，中央政府與地方政府、合作才能有效維持社會秩序，減少貪污，並且有效處理人口販運。故中央政府的管理準則應尊重各縣市地方政府的決策，尊重不同地方發展的特殊

性，充分授權地方政府與性工作者、經營者，共同決定擬訂出適合各縣市的性交易管理模式。在地點部分，邀請社區居民溝通討論。讓性交易的管理模式在中央政府大方向、大原則的準則下〔例如：工作環境要求、基本權益保障…等〕，各縣市政府可進一步發展出不同的管理模式，依照不同的市、區、鄉、鎮特性，發展出多元、適宜的性交易態樣。

**二：是否對性交易經營者和從業者採取證照制度？性交易場所的設置地點是否應予以限制？**

### 〔一〕證照制度

公民小組對於性交易經營者和從業者是否採取證照制度，一致認為：從業者不應採取證照制度，不必箝制入行自由，也避免留下個人汙點紀錄；經營者則應採取證照制度，即所謂的商業登記，由政府發給營利事業登記證，以利政府管理；營業者需繳稅，稅務細節由政府與同業公會／工會共同擬定之。至於經營者的證照，部分公民認為應與一般商業證照不同（以顏色或文字不同做區分），清楚區辨，同時經營者的條件也應有一定限制，例如不可有犯罪前科。

### 〔二〕設置地點

對於性交易場所的地點設置，公民小組達成一定的共識，認為政府可訂定基本的原則限制，例：離學校若干公尺以外，禁止設立在文教區、住宅區。在此大原則下，公民小組對於場地設置的寬鬆條件則有兩大不同的想法：

1. 讓性交易就地合法化，相信性交易的地點會自然形成聚落，因此不需有特定地點限制。
2. 只設置在商業區，同時離某些特定地點〔學校、廟宇〕有適當距離，以避免違反公序良俗。若政府採取開放標案管理措施，則由得標廠商來做分配規劃，

政府以區域人口比例做分配〔例如：當舖、樂透券〕。

同時，在中央和地方的權責劃分上，對於性交易地點的設置，中央政府只需訂立大方向原則考量，各縣市政府制定設置辦法，各縣市政府有權授理商業登記，不但考量縣市特殊性，同時可增加地方稅收。

### 三：從業者的資格是否應予以限制（例如：性別？國籍？婚姻等）

對於從業者的資格，公民小組一致認為年齡滿 20 歲以上、不分性別皆可從事性交易。但在「國籍」和「婚姻關係」的限制上，公民們做了不同的考量。

#### 〔一〕國籍

對於外籍人士是否具有從業者資格，公民有三種不同看法：

1. 基於工作自由選擇權，公民認為取得台灣工作資格者可進入此行業，同時應逐步開放為原則。
2. 保障本國公民之工作權益，持有中華民國身分證之外籍人士方可進入性產業。
3. 只要是外國籍，就算持有中華民國身分證，仍不能進入性產業擔任管理者或從業者，以避免國人增加太多消費慾望。

#### 〔二〕婚姻

公民對於有合法婚姻關係下，是否可以從事性交易有三大不同立場：

1. 無限制：年滿二十歲之成年人皆可為自己的行為負責，即使有婚姻關係者亦可從事性交易，唯有訂立寬鬆的法律規範，才能利於弱勢底層必需從事性工作者進入此行業。
2. 有條件限制：站在保護者婚姻的立場，有婚姻關係者不可從事性工作，

除非(1)夫妻雙方其中一方無性能力或無法工作(2)另一半同意配偶從事性工作。且在婚姻關係中從事性工作的人，必須由第三人確認有其需要，以防詐欺等其他外力介入。

3. 有婚姻關係者原則可以，但另一半不同意就不行。

#### 四：其他的相關管理措施為何？

一旦性交易合法化後，政府應同時制定相關配套措施，中央政府也應積極與地方協商，明訂出政府管理此產業所重視的順序、時間表，讓性交易合法化後快速步上軌道。

在合法化之前，政府應該廣辦討論會、多聽不同縣市、不同型態的性工作者對配套措施的意見，來訂定性交易管理規則。並於性交易合法後，政府應協助民間於一年之內，成立性產業工/公會，輔導性交易產業相關事宜。關於細部的管理事宜，則交由經營者自行訂立之，明訂性交易勞動服務行為，不可簽訂賣身契約。

在合法化之下應另訂繳稅制度，利用稅款負擔政府介入管理的成本，並同時回饋此產業和受產業影響者。

在衛教部份，建議性從業與產業納入勞保機制，實施定期健康檢查，在檢查前做衛教宣導，教導正確的性觀念。提供性交易工作者便利之醫療服務、疾病檢查，保障雙方在性交易過程之安全。

最後，性交易合法後，政府應設立專責機構，協助欲轉業者之工作轉換服務，並安置其過渡時期之生活。社會福利的提供與政府資源的挹注，是讓性工作者對於自主進入或離開性交易產業的決定，有更寬廣與人性化的選擇空間。

### 主題三：性交易政策相關配套措施

#### 一：政府如何提供制度性的誘因，使性交易的經營者及從業者願意接受管理？

公民小組均同意性交易開放合法化後，應有政府的介入管理，而為了避免因合法條件太過嚴苛，迫使性交易地下化，從業者與經營者進入管理的門檻相對的也應該降低。同時，降低門檻也能使底層性工作者相對有保障，減低對經營者的依賴。

此外政府應開放性工作營業登記，而在其它消防、衛生等規定上，可依規模大小或等級高低給予不同程度的限制。分級制一方面鼓勵立案，一方面又可控管營業場所的衛生品質，並且藉此讓不同需求的消費者獲得透明管道，去篩選符合其需求的營業場所，政府也應當定期對於性工作營業場所定期檢查，適當的管理其衛生相關條件，以保障經營者從業者及消費者三方的衛生安全。

在合法立案後，政府應協助經營及從業者組成工會/公會，(經營者應組成公會，從業組成工會)，以保障勞資雙方權利，公會/工會有提供福利、勞健保、退休金、健康檢查、教育訓練、轉業輔導、集體協商等功能，由於工會可代表性工作者，和政府及業者商討相關的工作福利，其中包含勞健保、稅收都是其中協商重點，如此方可以保護性工作者不被業者剝削，並可保障性工作者的勞動權。

部分公民認為個體戶可以藉著參與工會以保障在工作時的工作安全。除了勞健保之外，公民小組也認為對性工作者來說，若因工作感染性傳染疾病，應列入職業災害範圍，以保障性工作者工作權益。

另外，由於在現行制度下，八大行業的營業稅為 25%，相較於一般行業的 5% 高出五倍，即使現階段未能確認性交易是否會與八大行業課以同樣比例的營業稅，但在公民小組的討論下，我們認為若無法以低稅為誘因使業者進入管理，至

少應將其所課得的稅收用在性交易的相關政策或性工作者的社會福利上，以避免反對性交易造成社會成本浪費的聲浪。

而在從業者的部分，公民小組的共識是為避免污名，不應採登記或發放執照的方式，但為了在公共衛生追蹤方面得以落實，從業者應加入工/公會，一方面獲得福利及達到某種程度的自律規範，一方面政府可透過工會掌握從業者人數及落實追蹤制度。

## 二：如何有效管理性交易相關招攬廣告及訊息散佈？

由於考量社會觀感，大部分公民皆認為政府應在某種程度上規範性交易的廣告訊息，但並非完全禁止。因為既然要合法管理性交易，也應讓從業者/經營者有適度播送廣告的空間，少部分公民認為若是由政府經營性產業，應不需廣告文宣，應由政府介入，禁止公開招攬生意或廣告。

公民認為一方面可援用現行制度下對廣告的規範，比如不可露點、不可有過度煽情的描述，如遇有非法廣告，可透過目前的檢舉管道處理，但不宜列檢舉獎金，以免舉報過於浮濫。另一方面也有公民提出積極管理的方式，比方限定廣告應在特定區域時段內才可發佈；或由工會出版特定刊物，在特定地點才提供閱覽；也可在網路上，透過嚴謹的身份認證的方式設置成人娛樂專區，以減少對未成年人訊息散佈。

## 三：如何有效預防性交易雙方感染性病？

關於性傳染疾病，一直是小組成員在討論性交易時相當重視的議題，因此，公民小組的共識是在安全性行為的推廣與實行上，政府應當積極的介入。

衛生單位透過公部門的權力，可強制要求業者提供職前訓練及定期的衛生教育宣導，內容應包括教導有關性疾病的認識和正確使用保險套的方式，並根據業

者配合情形及營業場所衛生進行評鑑，頒給分級證明。

另可透過法令的制定，規範性交易中保險套的使用，若消費者不願使用保險套，工作者應當拒絕交易，而業者應給予工作者必要的支持。且政府應免費提供足夠數量的保險套，以期達到保險套百分之百使用，方可防止性傳染疾病散佈。

同時，為了保障性工作從業者及消費者的身體健康，政府應主動提供定期的性病檢查服務，並在篩檢前後提供友善的諮詢服務，才能更加落實衛生教育宣導。現行衛生政策雖在公立醫院已有許多費用低廉的性病檢查服務，但仍應更加強在服務推廣上，以利更多人取得資源。

一旦檢驗出感染性傳染疾病，應協助其就醫與治療，若性工作者感染無法治癒之性病，部分公民認為應積極協助輔導轉業，另一部分的成員則認為應重視工作者的意願及工作權，給予更完整的衛教知識，避免性病的傳染。

#### **四：從事性工作者的權益如何保護，並減少社會大眾對性工作者的污名化？**

有關性工作者應有的權益，公民小組的共識是應將性工作者的人權視為一般人權，因此，與工作相關權利的部分如前所述，應由公／工會發起力量爭取、協商、簽訂團協…等。

另有公民認為，性交易合法後，新修訂之法令應保護性工作者工作權，訂定法律上的規範與福利、避免強迫勞動、勞工被過度剝削…等。

而在減少社會大眾對性工作者的污名方面，公民小組的共識是應借助教育的力量，無論是在家庭教育或學校教育，都應教導孩子職業無貴賤的觀念，同時應讓孩子了解性工作者的弱勢與邊緣處境，不應因工作的不同而予以歧視。

#### **五：其他法律是否配合調整？例如，通姦罪是否因應性交易合法化而重新考量？**

有關性交易合法化而會遇到的相關法條之抵觸問題，在公民小組討論中出現過的包括兒少條例第 29 條有關散佈刊登及播送性交易訊息認定、刑法第 235 條有關猥褻物品的散佈、刑法第 239 條有關通姦行為的規範、民法第 1052 條訴請離婚的條件，其中有的法條經小組討論後，對於該不該重新考量有不同看法，以通姦罪來看，我們認為現今對通姦的告訴大部分並非針對性交易，且是告訴乃論，似乎未必與性交易合法在法律上真有抵觸。

但誠如前述我們認為性交易是不應被處罰，且廣告在某種程度上是可以開放的，所以執法者在兒少條例第 29 條認定及適用性交易訊息，應重新審視可行性及必要性。

公民小組一致認為，在性交易合法的同時，政府應召集相關專家部會機構，針對性交易合法化後的相關法令，進行通盤研擬修正。