

投稿類別：法政類

篇名：

我國「性交易專區」設置之可行性

作者：

康尹一。臺北市立成淵高中。高三 1 班

李育瑋。臺北市立成淵高中。高三 1 班

指導老師：

林佳音老師

壹、前言

一、研究動機

於今（2021）年 5 月 13 日新冠肺炎因國際獅子會前會長至萬華茶藝館與茶室女有「人與人的連結」，當日確認新增之本土病例中有 9 例與蘆洲獅子會有關，有 4 例與萬華茶藝館有關，之後新增之本土個案有些與這兩處有關聯。這個案例不僅引發後續提升為第三級防疫警戒，經新聞媒體大幅報導後，萬華不僅是當時的疫情重災區，其情色行業也成為熱度很高的討論話題。

由上述個案，不禁讓我們深思，於十四年前大法官為了罰娼不罰嫖而做出了釋字 666 號解釋，並且在兩年後立法院亦增修了《社會秩序維護法》授權地方政府制定自治條例得設置「性交易專區」，然而，十多年過去了，「性交易專區」卻「只聞樓梯響，不見人下來」，到底原因為何呢？

二、研究目的

藉由研讀相關法律之更迭及大法官解釋，輔以所學過的經濟學政府管制及外部性，加上專訪相關專家以探討我國「性交易專區」設置之可行性。

貳、文獻探討

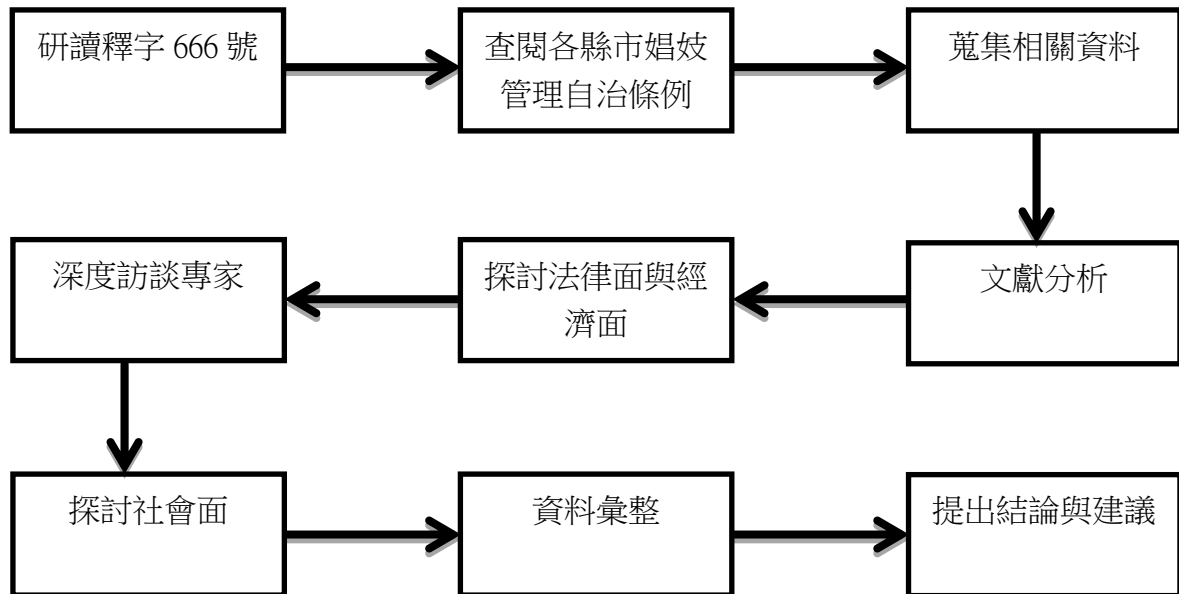
本文以釋字第 666 號之解釋文、理由書以及協同意見書為出發，查閱全國法規資料庫的相關法規條文，輔以金秋華碩士論文以及周家宥、羅承宗兩位法學教授之期刊論文發現，關於「性交易專區」的研究十分複雜。因此我們想延伸整理關於性交易之法規以及為什麼法律制定後沒有專區之設置，是否在經濟上不符合效益或是還有其他原因導致至今尚無專區之設置。

參、研究方法

一、研究方法

本文採文獻分析法以及深度訪談法，透過蒐集與閱讀整理學術論文、期刊、雜誌與報章新聞，歸納整理解釋文獻，以及深度專訪現任衛福部社會及家庭署張美美副署長，希望能了解「性交易專區」的現況以及未來的可能發展。

二、研究流程



圖一、研究流程圖

(資料來源：本研究自繪)

肆、研究分析與結果

一、名詞解釋

(一) 性交易：有對價之性交或猥褻行為

與「性交易」相關之法律有《刑法》、《兒童及少年性剝削防制條例》(舊法為《兒童及少年性交易防制條例》)、《社會秩序維護法》(以下簡稱社維法)。依據舊《兒童及少年性交易防制條例》第 2 條規定,「性交易」指「有對價之性交或猥褻行為」,其中包括兩項要件:

- 1、有對價：金錢、或以其他東西作為交換。
- 2、性交或猥褻行為：性交定義規定於《刑法》第 10 條第 5 項，猥褻則規定於《刑法》第 224 條。

(二) 性交易專區：

依現行《社會秩序維護法》第 91 條之 1 第 2 項規定，縣市政府因地制宜、制定自治條例，規劃得從事性交易之區域，即一般所謂之「性交易專區」。其區域於《社會秩序維護法》中有其限制：

- 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)等建築物保持適之距離。
- 4、補充說明：性交易專區設置仍須符合《刑法》、《兒童及少年性剝削防制條例》之規定，例如不能與 18 歲以下之兒少為性交易。

二、以法律面探討「性交易專區」設置

依據《社會秩序維護法》之前身《違警罰法》，其第 64 條第 1 項第 4、5 款中規定「意圖營利，與人姦宿」、「姦宿暗娼」處以罰鍰或罰役；另外，當時國防部頒布之《特約茶室設置與管理辦法》（軍妓）及各地方縣市政府地方自治法規依循的《台灣省各縣市管理娼妓辦法》（公娼），皆屬於政府劃定職業區域（一般俗稱紅燈區；軍中則稱軍中樂園）、領有許可證、年繳許可費、受政府管理之合法性交易專區。修正後的社維法第 91 條之 1 第 3 項規定依直轄市、縣(市)政府制定之自治條例管理之性交易場所，「得於原地址依原自治條例之規定繼續經營。」可見社維法修正施行前即有「性交易專區」。

（一）現存「性交易專區」（公娼館）續存之法律問題

於民國 98 年 11 月 6 日大法官作出釋字第 666 號解釋宣告《社會秩序維護法》第 80 條罰娼不罰嫖條文違憲後，立法院於民國 100 年 11 月 4 日增修該法將「性交易專區」制度放在法律位階，並授權地方政府可以以自治法規允許合法性交易。

然而，當時現存合法公娼館所依據之地方自治法規（娼妓管理辦法等），並未因大法官解釋及增修社維法後有所修正使其續存。因此，依據舊的管理娼妓辦法規定，皆禁止新設性交易場所，且原公娼館「不准遷移新址、擴大經營、改變名稱、轉讓、出租、繼承，並不得變更負責人，違者吊銷其許可證」。（參見《桃園縣性交易管理自治條例》第 28 條，桃園升格為直轄市後條例修改為《桃園市性交易服務者及場所管理自治條例》，其第 10 條規定「本自治條例……至已許可之性交易場所結束營業後失效」）。

因此，釋字 666 號解釋之後我國尚有桃園、台中、台南、宜蘭與澎湖等縣市有合法公娼館，在 2019 年 10 月 20 日澎湖最後一間公娼館一沁樂園的百歲高齡負責人逝世後，全台僅剩桃園市民權路上的「天天樂」公娼館。若依上述桃園的管理自治條例規定，舊法規中規定公娼館若負責人過世，則將與澎湖情形相同，公娼館即走入歷史。除非桃園市議會增修現行性交易管理條

例，否則現存最後一間公娼館無法續存。

（二）社維法修正後新設「性交易專區」之可能性

在 2009 年 6 月 13 日蘋果日報做一全國縣市長普查，其中 25 縣市中僅有 3 個縣市長（雲林、屏東、宜蘭）表示願意設置「性交易專區」。再根據行政院內政部於 2010 年 11 月 28、29 日之「成人間合意性交易議題」之民意調查結果，有 62.32% 的民眾認同性交易是自古以來之現象，全面禁止並不可行；有 76.57% 的民眾認同有條件開放性交易；更高達有 95.64% 的民眾支持政府立法管理（性工作者許可登記、健康檢查等）；而調查問到是否支持設立「專區」時，則贊成之比例下降至 70%。若是在所住的縣市設立「專區」時，支持的則降到 47%。

即使現行的社維法規定在合法的性交易專區內娼嫖皆不罰，但是依上述民調以及對縣市長的調查顯示，多數民意贊成有條件開放並且交由政府管理，但是涉及到在自己的縣市設置專區，則民眾贊成的比例即下降，地方首長的意願亦不高，甚至有些縣市長以地方民風純樸、有違善良風俗、沒有地方民眾願意設置等為理由。因此筆者推斷要交由地方政府通過新的地方自治法規、設置「性交易專區」之機率應該不高。

三、以經濟面探討「性交易專區」設置

在自由主義的經濟思維之下，成年雙方合意之性交易是符合市場機制的供需理論。但是性交易為特殊產業，它會因公共秩序、社會安寧、善良風俗等公共利益因素而受到政府管制。因此本文想以「性交易專區」市場類型、外部性及可能產生之經濟效益等方面探討經濟面向。

（一）「性交易專區」的市場類型為「獨佔」

「獨佔」在經濟學中分為兩種，一為自然獨佔，另一為人為獨佔。政府對「性交易專區」產業經營執照的取得採核准制，且政府介入管制其價格與核准之數量，即為「人為獨佔」。依據全台唯一現存公娼館的桃園市性交易自治條例規定，性交易為短時（每時段以十五分鐘）收費台幣一千元，留宿（每日零時至八時止）收費新台幣兩千元。而根據釋字 666 號理由書所述，多數以娼妓為業者多為經濟困難者，因此筆者推斷此限制應為價格下限，而經濟學上政府對價格、數量上之限制時會造成經濟福祉之無謂損失。

（二）「性交易專區」具有「鄰避效應」之特色

鄰避效應（英語：Not In My Back Yard，NIMBY）是指因外部性的公共設

施帶來的風險和成本卻由設施附近居民承受，因此遭到居民否決的現象。例如 2013 年基隆市府率先向內政部申請性交易專區，但因為社會觀感以及市民反彈，基隆市議會最後決議提案終止設置性交易專區。

根據釋字 666 許宗力大法官的協同意見書所言，未管制的性產業所造成的外部效果包含：不特定多數人的頻繁性接觸，可能增加傳染疾病散布的機會，危害國民健康；因不良分子介入性產業，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、因色情產業之發展有礙兒童及青少年的身心健康等；對一般人民而言還有附近房價下跌、他人對此區的眼光改變等等。

(三)「性交易專區」設置後可能帶來的經濟效益

「性交易專區」設置並非全然弊端叢生，由國外借鏡可得或許可以提升區域及周邊的觀光旅遊、小吃攤販之經濟效益；此外，政府公權力介入管制可對性工作者有工作權之保障、減少暴力及白嫖之危險；合法並設置可以計入及增加國內生產毛額（GDP）；定期稽查與健康檢查可以保障交易雙方衛生健康。以此次新冠肺炎疫情為例，若納入政府管制之專區，則應可控制疫情之擴散，經濟上或許可以減少因疫情所帶來上億元之損失。

四、以社會面探討「性交易專區」設置

關於「性交易專區」存廢之爭議，在 1997 年，時任台北市長陳水扁的「掃黃」及「廢公娼」政策後，引發一連串性工作者（公娼）的示威抗議社會運動。在當時社會上有兩派截然不同意見的觀點分別是：以救援雛妓、反對性剝削的勵馨基金會，為支持廢娼的「反性派」；另一則以日日春協會為主支持娼妓為合法性工作者的「擁性派」。為釐清社會面向之爭點，我們另外專訪衛福部社會及家庭署張美美副署長（前台北市社會局副局長），對於時任台北市社會局副局長時對於當時市府廢娼政策之看法。茲整理社會面向之觀點如下：

（一）反性派之立論重點

1、物化女性

性交易中之性工作者多為女性，且多是經濟及社會地位弱勢的女性。我們透過公視紀錄觀點「公娼啟示錄」以及訪談張副署長時可得，早期賣身賣淫之公娼甚至未成年的雛妓們，多遭遇家中經濟困難而不得不以此為業。反性派之女權團體認為，以出賣女性身體之交易是將女性身體工具化、性別階層化之不尊重女性的行為。

2、公娼館附近社區的安危

透過專訪得知，在公娼館之下會另有地下通道，而在地下通道行走的人都不是該社區的居民，意即會有「外人」進出社區，因此造成社區居民的恐慌與擔心家中的女性成員在通勤的路上可能被侵犯；且娼妓業也因利勢導而伴隨著人口販賣、毒品等犯罪，會影響到居住的治安問題。

3、轉業十分困難

透過專訪我們了解到公娼們從事性工作之後，他們會對於其他較正直的工作沒有興趣，因為公娼一個月可以有近十萬元收入，但是若從事一些需要勞力的工作，例如洗碗清潔工等，一個月只會有基本工資二萬多元而已，並且工時較長、環境也不一定比較好。此外，早期的公娼們的教育水準不高，因此一旦踏入性工作行業會因為收入而難以轉業。

4、性交易專區附近的房價可能下跌或不易售出

在性交易專區(如公娼館)附近的住宅有房價下跌的可能，因「鄰避效應」之故，因此大家多不願性交易專區在自己住家旁設立。以台北市萬華區為例，其低收入戶數為台北市之冠，房價亦相對其他區域低。

(二) 擁性派的立論重點

1、公共利益

透過立法管制性產業，可以讓性工作者定期進行健康檢查，避免傳染性病及流行疾病，可維護國民健康，若性產業為非法且轉為地下化之情形下，易為傳染病溫床，如同此次新冠肺炎之部分傳染源即可能來自地下化之性交易。此外，成立性交易專區使性工作合法化，亦可化暗為明，改善人口販運，也能遏止黑道等勢力介入性產業。

2、大法官釋字認同其職業自由及性自主權

在大法官解釋 666 號意見書中，大部分大法官於理由書中，支持性工作是憲法保障的職業自由及性自主之廣義自由權，而且性工作者和偷竊殺人這種行為無法相提並論，因其並無侵害重大法益，雖然可能與社會善良風俗的觀念相悖，可是若經立法，其仍應視為合法的職業。

3、經濟效益

歐洲紅燈區（如荷蘭）可為當地帶來如觀光收入等之經濟效益，只要有適當的規範，性產業應可為台灣帶來可觀的收入，同時增加國內生

產毛額，整體經濟利益考量來說是利大於弊。

五、研究結果

- (一) 就法律面而言，經由大法官解釋，加上已增修社會秩序維護法，性交易專區在法律授權下之設置符合依法行政原則。
- (二) 就經濟面而言，政府管制設立專區為人為獨佔之市場型態，會造成經濟福祉上之無謂損失，且相伴著不易解決的「鄰避效應」；但若是設置專區，則會帶來保障交易雙方國民健康及增加國內生產毛額等之經濟效益。
- (三) 就社會面而言，支持「性交易專區」設置的擁性派與反對設置的反性派各有立論，雙方幾無交集，而且社會上民眾的態度多是支持政府管制，但不贊成設在我家旁邊。

伍、研究結論與建議

(一) 研究結論

就生物演化的角度而言，「性」是為了確保人類物種之繁衍與存續，但演變的過程中，人類對於「性」已跳脫單純的生物面向，而有滿足心理需求面向以及更複雜的社會面向，例如權力或金錢交易等。

綜合研究成果，本論文研究過程發現，性交易專區設置之困難有二：

- 1、最主要之癥結點在於「鄰避效應」。因為台灣地狹人稠，人與人間緊密相處，社會民眾支持政府立法立專區，但卻又不要設在我家旁邊；在制定地方自治法規時必需民意支持，而民意又受到道德情感及價值觀之影響下，因此不容易找到可以設置性交易專區之處。
- 2、其次的困難點在於擁性派及反性派之主張南轅北轍，若能找到較大公約數，性交易專區設置之可能性方會提高。

(二) 研究建議

1、透過更多對「性」議題的價值思辨與論辯

「性」議題在過去世代裡是羞恥隱晦不談，但在二十一世紀時代快速改變的今天是可以成為公共議題來思辨。我們認為，「性交易專區」不能狹隘的只限於「性行為」之交易專區，廣義而言，如身障者之性需

求可由「手天使」服務等亦應可以為「性交易專區」之項目之一。再者，更深入地思考「性」議題的價值思辨時，應該包括人的價值是工具性價值抑或是目的性價值的哲學探討。

對於「性交易專區」之複雜面向，我們建議開啟審議式民主之「公民會議」，以溝通討論並釐清「鄰避效應」中涉及之私人利益、公共利益及外部成本，墨守成規的舊道德思維或許可以透過對話與思辨而有所改變。

2、延伸研究之建議：性工作者實務現況探訪

我們在此論文中僅就現有的相關書面資料進行研究，我們為更深入了解而佐以訪談社會及家庭署副署長，原欲探訪支持和反對專區設置的不同社會團體，但是因為疫情而作罷，加上實務上並不多對於性工作者之問卷或訪調，故終究是在學理上打轉。性交易專區之設立涉及性工作者之身體自主權與工作權等人權議題，但我們實不知真實的性工作者是否被剝削歧視，還是他們是本於身體自主而從事性工作。實地探訪性工作者現況為本論文延伸研究之建議。

陸、參考文獻

一、書籍類

伍忠賢（2017）。圖解個體經濟學。台北：五南。

史帝芬·李維特等（2010）。超爆蘋果橘子經濟學。台北。時報。

甯應斌（2009）。賣淫的倫理學探究。台北：唐山。

二、期刊論文類

金秋華（2012）。性交易專區政策影響評估之研究-以新北市警察執法觀點分析。中華大學：碩士論文。

周家宥（2012）。性交易專區設置與行政裁量—從釋字 666 號解釋談起。華岡法粹第 53 期，頁 161-186。

羅承宗（2013）。色即是空？--社維法性交易專區立法周年之考察。玄奘法律學報第 19 期，頁 1-19。

三、電子網路資料

張茗喧（2021）。獅子會染疫案源曾到萬華茶藝館跟確診個案有「人與人連結」。中央通訊社，5月13日。2021年10月10日，取自

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202105130058.aspx>

方炳超（2021）。盼阿公店再生洗淨情色污名，北市推管理 SOP：萬華茶室最快 9 月復業。風傳媒，8月15日。2021年10月10日，取自 <https://www.storm.mg/article/3860828>

高睿甫（2018）。性交易面面觀：設置專區真的是修法重點嗎？法律白話文運動，4月22日。2021年10月10日，取自 <https://plainlaw.me/2018/04/22/sex-transaction/>

劉禹慶（2019）。澎湖最後一間公娼館熄燈，明年初正式廢娼。自由時報電子報，11月6日。2021年10月10日，取自

<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2968973>

蘋果日報（2009年6月13日）。雲屏宜三縣贊成設紅燈區。2021年10月10日，取自 <https://tw.appledaily.com/headline/20090613/KJEIPF6GNJO3BMLSFEWRDUBZYA/>

內政部（2010）。內政部施政措施民意調查「成人間合意性交易議題」摘要表。2021年10月10日，取自

https://www.moi.gov.tw/files/news_file/%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E7%B5%90%E6%9E%9C%E6%91%98%E8%A6%81%E8%A1%A8.doc

風傳媒（2018年3月20日）。基隆市設性專區，林右昌：我任內不可能。2021年10月14日，取自 <https://www.storm.mg/article/413728>

公共電視。蔡崇隆。公視紀錄觀點【公娼啟示錄】。2021年10月14日，取自 <https://www.youtube.com/watch?v=qwfmFuD5JKM>

志祺七七 X 圖文不符。【志祺七七】台灣也有合法性交易！？一起來回顧公娼的辛酸血淚史！《台味七七》EP007。2021年10月14日，取自

<https://www.youtube.com/watch?v=jHqyg9s5fng>

大法官解釋第 666 號（民國 98 年 11 月 6 日）

台灣省各縣市管理娼妓辦法（民國 91 年 10 月 1 日廢止）

桃園縣性交易管理自治條例（民國 105 年 3 月 4 日廢止）

桃園市性交易服務者及場所管理自治條例（民國 105 年 3 月 4 日施行）

社會秩序維護法（民國 110 年 5 月 26 日）

中華民國刑法（民國 110 年 6 月 16 日）

兒童及少年性剝削防制條例（民國 107 年 1 月 3 日）

柒、附錄

2021 年 10 月 15 日 18:00-19:00 專訪衛福部社會及家庭署副署長張美美之訪綱如下：

- 1、自 1972 年《台北市娼妓管理辦法》頒布至 1997 年 9 月 6 日《廢娼令》正式生效前，台北市及全國各縣市的公娼館為「合法性交易專區」，頒布娼妓管理辦法承認其性交易為合法之工作，廢止娼妓管理辦法則因為當時市政府實施「掃黃」政策，請問這是因為國家社會道德觀念之轉變嗎？
- 2、《廢娼令》後公娼阿姨們有領到每個月 7,750 元的生活補貼以及 15,000 元的輔導轉業金，這樣的金額是否真正落實其「輔導轉業」呢？公娼阿姨們多輔導至那些產業呢？台北市政府是哪一個單位會協助他們轉業呢？他們之前的娼妓工作，是否會成為轉職轉業的障礙呢？
- 3、根據日日春協會粗估在台灣至少有 10 萬名地下性工作者，年產值有數百億元。若性產業為人類社會之必要存在，那麼從早期合法性交易之公娼館，到廢娼後之性交易不合法，再到大法官解釋第 666 號予以立法或法律授權之「性交易專區」，想請問張副署長，您是否支持縣市政府成立「性交易專區」？為什麼？又，於 2009 年蘋果日報向全台縣市首長普查設立性工作專區意願，僅有三縣縣長(雲林、屏東、宜蘭)有意願成立，絕大部分的縣市首長皆不願意，您認為主要的原因可能為何？
- 4、以您廢娼當年為社會局副局長時，有否印象深刻之公娼個案可以分享？另外，對於妓運、妓權議題，就政府端、業者端、社會大眾端三方面，可否請張副署長您能提供我們應該有的正確思考。