

中国人民大学

Renmin University  
of China



性社会学研究所

Institute for Research on  
Sexuality and Gender

<http://www.sexstudy.org>

[首页](#) | [学科建设](#) | [基础研究](#) | [应用研究](#) | [著作发布](#) | [图书检索](#) | [通俗文章](#) | [文献介绍](#) | [讨论地带](#) | [通讯文档](#)

您的位置: [首页](#) -> 应用研究

## 1981-2002年中国禁娼法律法规的检视(4)

作者: 潘绥铭 来源: 专著《呈现与标定——中国“小姐”深研究》 类别: 应用研究 日期: 2007.04.08 今日/总浏览: 2/766



### 中央法规与广东地方法规的历史对照

自从1981年开始,广东就一直被认为是中国性产业最发达而且发展最快的地方。在中央坚决禁娼而且决不改变的政策之下,广东的历届领导受到很大的压力。据民间传说,几乎每一任领导都曾经作出承诺,要在自己的任内把性产业坚决打下去,甚至有的领导夸下海口,要彻底根除性产业。

在这样一种背景下,我毫不奇怪,从最开始到现在,广东的禁娼法规一直比中央的风格更严,更超前,涉及的领域也更宽。但是在做法规检视之前,我确实没有想到,广东地方法规居然敢于自己制定出一些另外的罪名、另外的原则,而且直到现在也是全国独一无二的。看来,这些另外的规定确实有问题,因此中央还不能把它们应用到全国范围。

下面,我按照历史年代,把广东省的地方法规与中央的法规进行对照,就可以看出在禁娼方面,广东的超前与超狠。

一、1981年禁娼之初,广东省的地方法规比中央的法规更多更细致,也更加不肯有相对的宽容,而是趋向于不分青红皂白。

主题	81年公安部《通知》	81年广东省政府《规定》	评论
区别对待	对有卖淫活动的妇女,要区别不同情况,进行处理:	无	广东从
不要扩大化	不要把谈恋爱中发生两性关系的、有一般通奸行为的和其它道德品质不端正的人当作卖淫、嫖宿处理。	无	一开始就是强调

宽容 偶为者	对贪图小利、偶尔进行卖淫的，以及一时受骗失身的，要积极协同有关单位和家长，做好个别教育工作，使他们改邪归正，坚决割断与坏人的联系，以免越陷越深。	无	严厉  打击，  基本上
涉及 隐私	在审查有关人员时，严禁追问性行为的具体情节。	无	不考虑  任何
防止 警察 嫖娼	公安干警在执行任务时，要严格遵守纪律，严防受腐蚀，对嫖宿卖淫妇女以及与其勾搭进行违法活动的，要依法从重处理。	无	区别，  也不
不歧视	对有卖淫活动的妇女，既要严肃处理，又要教育挽救。对已经改正的，不得歧视，不要影响对他们工作、学习和生活的安排。	对从事卖淫活动的妇女，……对已经改正的，不要歧视。	反对  歧视  说的少
处罚 嫖客	对嫖宿卖淫妇女的人，要严肃处理，……分别给予行政拘留或者罚款；是内部职工的，还应通知其所在单位，建议给予行政、纪律处分。	对嫖宿者，处行政拘留，可以并处一百元至三千元的罚款，责令具结悔过，通知其所在单位或亲属领回进行教育处理	广东  更加  细致
揭发	无	对检举揭发嫖宿、卖淫活动有功者，应予以表扬、奖励。	首创  线人
包庇	无	对阻碍公安、司法人员查缉嫖宿、卖淫活动，或包庇嫖宿、卖淫违法犯罪分子者……	
性病	无	对患有梅毒等恶性传染病的嫖宿者，要从重处罚。	不谈  治疗

二、1986年—1987年，广东的禁娼处罚更多更广，开始涉及那些并不是经典式嫖娼卖淫的活动。广东的一些概念与处罚，至今仍未被全国所采纳。

主题	86年国务院《通知》	87年广东省政府《规定》	评论
聚众	无	聚众嫖娼、集体淫乱的，以及卖淫团伙的为首分子，依法从重处罚。	三概念  全国  至今无
处罚 嫖客	凡查获的卖淫妇女和嫖客，符合劳动教养条件的，经批准予以收容劳动教养；不够劳动教养的，按《治安管理处罚条例》给予治安处罚，责令具结，不得再犯，并通知其所在单位或家长和住地派出所严加管教，屡犯者从重处罚。	对嫖娼者，处十五日以下拘留、责令具结悔过。情节严重的，实行劳动教养。均可并处五千元以下罚款。 嫖娼者属国家工作人员或企业、事业单位职工的，除按前款规定处罚外，由所在单位给予行政处分。	罚款  上升为  五千元  全国  首创
处罚		对卖淫者，处十五日以下拘留、责令具结悔过，由其亲属或	收容

小姐		所在单位领回管教。情节严重的，予以六个月至一年的收容教养或者实行劳动教养。均可并处五千元以下罚款。	教养 也是 全国 首创
性病	对查获的卖淫妇女和嫖客，卫生部门要指定医院进行性病检查，患性病的要求强制治疗；送劳动教养的，由卫生部门指定医院帮助劳教场所的医务部门进行查治，并协助技术培训和指导。	对患有性病的卖淫、嫖娼者，予以收容教养，或者实行劳动教养，进行强制治疗。医疗费用由其本人或亲属支付。	广东 一律 关押
外国人	对查获的外国人和其他入境人员中的嫖客，视其情况给予治安拘留或罚款处罚，并要他们到指定医院进行性病检查，检查费用自理。检查中发现患有性病的，要登记建卡留存。处罚执行完毕后，限期离境，并不准其再入境或登陆。	患有性病的外国人及其他境外人员入境卖淫、嫖娼的，除按第四条第一款、第五条规定处罚外，责令其立即离境，限期不得复入。	广东 不加 区别
淫亵	无	以收受利益为目的，强迫、教唆、引诱、容留他人进行淫亵活动，或者参与淫亵活动，影响社会治安的，处十五日以下拘留、收容教养或者实行劳动教养，可并处五千元以下罚款。构成犯罪的，依法追究刑事责任。	全国 首创 至今 仍未被 全国 采纳
场所	公安机关要加强对宾馆、旅（饭）店的治安管理，在这些场所发现卖淫嫖宿活动，要逐人逐件追查清楚，依法严肃处理。这些场所的职工强迫、引诱、容留妇女卖淫或知情不举、隐瞒不报的，除追究直接责任人的刑事责任外，还要追究单位负责人的责任。对多次发生容留妇女卖淫的旅（饭）店必要时可责令停业整顿或查封。	宾馆、旅店、饭店、招待所和文化娱乐场所等单位有纵容、包庇卖淫、嫖娼的，可予以警告、处五千元以下罚款、责令停业整顿，直至吊销营业执照。对其直接责任人，处十五日以下拘留，或者实行劳动教养，可并处五千元以下罚款。对单位主管负责人应追究其领导责任，按情节轻重给予行政处分	广东 处罚 更重 更细致
没收 财物	无	凡参与卖淫、嫖娼和淫亵活动所得的非法财物，按《中华人民共和国治安管理处罚条例》第七条规定执行，予以没收。	全国 至今 无此
线人	无	对检举揭发卖淫、嫖娼活动有功的单位和个人，应予表扬、奖励。	全国 无
包庇	无	阻碍公安、司法人员查处卖淫、嫖娼活动的，或者对检举、揭发卖淫、嫖娼活动的人员打击报复的，可罚款、拘留，或者实行劳动教养。构成犯罪的，依法追究刑事责任。	广东 最早 最甚

三、1989年广东在全国率先实行“收容教育”，因此其中的规定比4年后的全国法规要宽松一些。

主题	1993年国务院《收容办法》	1989年广东政府《收容规定》	评论
	对卖淫、嫖娼人员，除依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》第三十条的规定处罚外，对尚不够实行劳动教养的，可以由公安机关决定收容教育。	对七种违法人员给予治安处罚尚不足以起到惩戒作用，但又不够实行劳动教养的，可实行收容教育。	基本 相同
	第九条 收容教育期限为六个月至二年。	收容教育的期限为三个月至一年，收容教育期满后，仍无悔改表现的，可延长教育期三至六个月。	广东 较轻
	收容教育所对入所的被收容教育人员，应当进行性病检查和治疗。	对其中卖淫、嫖娼者应组织医务人员对性病进行强制检查。对性病者实行强制治疗。	基本 相同
	检查和治疗性病的费用一般由本人或者家属负担。	被收容教育人员在教育期间的生活费、医疗费由本人或其亲属负担。	广东 稍严

四、在1989年秋天，全国的禁娼出现转折之后，广东不仅更加严厉，而且比全国早得多地提出了一些禁令；其中有一条规定，到现在全国的法规里也没有。

主题	1990年公安部《打六害通知》	1992年广东政府《打七害通知》	评论
处罚 程度	对卖淫、嫖娼以及介绍或者容留卖淫、嫖娼的，按照治安管理处罚条例第三十条规定予以处罚。……对其他不够劳动教养的卖淫嫖娼的性病人员，送卖淫嫖娼人员收容教育所，	对查获的卖淫嫖娼人员，全部实行收容教育半年至2年，	广东 更加 严厉 而且 不区分
禁止 三陪	(到1999年全国法规才有)	宾馆、酒店、路边店、卡拉OK厅、歌舞厅、音乐茶座、发廊、美容中心等活动场所，一律不准搞营业性的“陪酒女郎”、“陪舞女郎”、“陪喝女郎”和异性按摩以及提供玩弄女性的场所或设施。	比全国 早7年
针对 外商	(到2000年全国法规才有)	外商独资或合资开办的歌舞厅、卡拉OK厅、音乐茶座、美容中心等，必须遵守我国法律、法规，严格按政策办事，违者由公安机关从严查处。	比全国 早8年
窝赃罪	(至今全国法规仍然没有)	服务行业从业人员，凡充当卖淫嫖娼活动内应、为违法犯罪分子通风报信、隐瞒情况、提供保护的，按窝藏罪论处；	广东 首创 全国 仍无

五、到了2000年前后，在推行领导干部的禁娼“守土有责”方面，广东开始得比全国早2年，而且规定得更细致，惩罚也更加严厉。



主题	2000年国务院《意见》	1998年广东《追究领导》
惩罚 失职者	监察部门要……严肃查处地方保护主义和部门保护主义及干扰、阻挠扫除社会丑恶现象工作的领导干部，……并追究社会丑恶现象严重的地方领导和有关部门领导的失职、失察责任。对公安、文化、工商行政管理等部门有令不行、有禁不止，专项行动开展后继续为娱乐服务场所审核、审批、发放有关证照的，监察部门要追究有关部门领导和具体工作人员的责任。	(一) 贯彻上级扫除“黄、赌、毒”活动的措施不力，致使扫除“黄、赌、毒”工作的各项措施不落实，经上级批评仍无明显改变的；  (二) 对本辖区扫除“黄、赌、毒”工作重视不够，领导不力，致使有关职能部门机构不健全，力量不足，互相推诿扯皮，影响扫除“黄、赌、毒”工作有效开展的； (三) 发展经济的指导思想不正确，宏观管理不力，致使辖区内“黄、赌、毒”活动严重或发展蔓延的； (四) 对群众反映强烈或者上级责令查处的“黄、赌、毒”活动，不及时部署查处，造成恶劣影响的； (五) 对本辖区严重的“黄、赌、毒”案件隐瞒不报或作虚假报告的；
惩罚 参与者	严肃查处参与卖淫嫖娼……等违法犯罪活动的公职人员特别是党员领导干部，	(六) 利用职权或者工作便利，为被查处的“黄、赌、毒”行为人或者经营者说情，干扰、阻挠案件查处工作的； (七) 对单位开办或者出租的经营场所的“黄、赌、毒”活动放任不管，甚至包庇、纵容、提供方便、通风报信的； (八) 本人参与或者支持、庇护亲友经营“黄、赌、毒”活动场所的。
具体 处罚	(都是“追究责任”)	不适合原岗位工作的要进行调整，并不得易地任职。

1998年6月，在禁娼仍未有穷期之际，中央政治局委员、广东省委书记李长春做出了关于依法追究“包二奶”、养情妇者法律责任问题的批示，省委政法委召集有关方面进行协调，拿出了处理意见初稿。

1999年3月，省委政法委、省纪委经调研后，在初稿基础上草拟了《关于处理婚姻关系中违法犯罪行为若干问题的意见》（征求意见稿），经多次讨论修改，最后交给省高院、省检察院、省公安厅及省司法厅4家审查。

2000年5月，最后修改定稿形成文件。日前出台的《意见》，终于将“包二奶”问题推上法律审判台。

广东省高级人民法院新闻办一位人士说：这是一项法规性文件，是根据《刑法》、《刑事诉讼法》、《婚姻法》和《妇女权益保障法》等法律和有关司法解释的规定提出的，从法理上分析行得通，属于法院在审理、判决过程中的一种司法意见。虽然不属立法，却有法律效力。

广东省《关于处理婚姻关系中违法犯罪行为及财产等问题的意见》中的第二部分是“关于包养暗娼”。其全文是：

第八条、包养暗娼是指男方与暗娼约定以给付金钱、物质为条件，保持相对固定的性关系的行为。

第九条、对包养暗娼的应依照《治安管理处罚条例》中关于处罚嫖娼卖淫行为的规定处罚。

这是全中国第一次提出“包养暗娼”这个概念；广东再一次在全国首创禁娼的新“罪名”。

可是我死也不明白的是：既然制定了一个新罪名，为什么却没有新的惩罚措施呢？既然还是按照过去的规定处理，那又何必要创造这个新罪名呢？我斗胆估计，这个莫名其妙的规定，其实是想说出一句话：“包养暗娼”不属于“包二奶”，因此也就不适用本法规里的一切惩罚。

那么为什么不明说呢？因为严厉禁娼已经20多年了。政府早已经把性产业给彻底地污名化了，而且把中国大多数普通人也都给糊涂化了。人们会觉得，“包养暗娼”比“包二奶”丑恶得多、严重的多。如果这个法规里所规定的惩罚“包二奶”的种种措施，却不适用于“包养暗娼”，那要是不引发民愤才怪。也就是说，搬起石头砸自己的脚，政府自己反而不敢再给嫖娼卖淫“落实政策”了。

最后我要说的是：尽管从地方法规上来看，广东的禁娼从1981年以来一直是最早、最狠、涉及面最广，但是全中国的人都知道，直到现在，在经历了20年的严厉禁娼之后；实际上，广东的性产业不敢说全国最多，也是名列前茅。

这一事实雄辩地说明：迄今为止的各式各样的禁娼法规，在现实的中国，并没有发挥它们所期望的作用，也就是说，禁娼大业实际上一直是屡战屡败，而且仅仅依靠所谓“加大处罚力度”、“扩大打击范围”或者“转变主攻方向”，都不能使禁娼更加成功，甚至不能使它失败得更少。

总而言之，我从来也没有怀疑过中国政府禁娼的决心，现在更是为广东政府的“勇于创新”所震撼；但是我仍然要一如既往地说：对待性产业，“严打”必定是一条死胡同。

改弦易辙，正当其时。时不我待，顺之者昌。

关闭窗口

文章版权归原作者所有，未经允许请勿转载，如有任何问题请联系我们。