



安全套之困：

执法行为对中国男性、女性和跨性别性工作者
艾滋病预防工作影响的调查

安全套之困：

执法行为对中国男性、女性和跨性别性工作者
艾滋病预防工作影响的调查

亚洲促进会
2016年7月

亚洲促进会

1270 Broadway, Suite 1109 New York,
NY 10001

www.asiacatalyst.org

info@asiacatalyst.org



安全套之困

执法行为对中国男性、女性和跨性别性工作者 艾滋病预防工作影响的调查

摘要	2
第一章 介绍	9
1.1 中国面临的公共卫生挑战	9
1.2 法律环境对艾滋病防治工作的影响	10
1.3 关于本研究	11
第二章 研究方法	14
第三章 性工作的法律环境	17
3.1 有关性工作的法律规定	17
3.2 强力扫黄	18
3.3 卖淫嫖娼案件的认定	19
第四章 艾滋病、安全套与公共政策	21
4.1 面向性工作者人群的艾滋干预	21
4.2 防艾政策中的安全套	22
4.3 安全套困境	24
第五章 研究发现	27
5.1 执法行为及其对安全套使用的影响	27
5.2 针对安全套的执法行动	32
5.3 对艾滋病防治工作的影响	37
第六章 安全套的“证明价值”	43
6.1 纽约和三藩市	43
6.2 柬埔寨和缅甸	44
第七章 总结与建议	47
名词解释	50
致谢	51
附件一 最佳实践：与公安部门的有效合作	52
附件二 图1—图6的数据	55

摘要

国家让安全套进入酒店、宾馆和有高危性行为的场所，我觉得在这个方面国家是进步了，那为什么警察还是把这个（安全套）作为卖淫嫖娼的证据？我觉得这个是与国家政策背道而驰的，非常需要改变。

—— 李慧仙，女性性工作者

在中国，性工作违法，性工作者经常面临来自执法机关的盘查。执法机关搜查和没收安全套、将安全套作为卖淫嫖娼的证据，严重影响在性工作者人群中开展艾滋病预防工作。蓝蓝是一家性工作者组织的负责人，她所领导的机构为女性性工作者提供性病和艾滋病预防服务。在一次活动中，她向姐妹们推广女用安全套。在场的姐妹第一反应是：“这个女用安全套太大了，警察要来了我们吞不下去！”这个故事反映了中国性工作者在保护自己免于性病艾滋病感染，和避免受到法律处罚之间所面临的两难困境。

背景

性病与艾滋病是中国目前面临的较为严峻的公共卫生挑战之一。尽管中国的艾滋病疫情处于低流行态势，但疫情主要集中在包括男男性行为者和性工作者在内的重点人群中。这两个人群的艾滋病感染率也一直持续上升。性传播（包括异性性传播和男男同性传播）是中国艾滋病疫情的主要传播途径。2014年全国新增10400例艾滋病感染，92.2%是通过性传播感染的。此外，性传播疾病也快速上升。2015年，全国报告发病数居前五位传染病中性病就占了两种（淋病和梅毒）。

在艾滋病防治问题上，中国政府采取了理性和务实的态度：中国建立了较为完善的艾滋病预防和治疗系统，政府也承担了98%以上的防艾经费。和其他很多国家一样，中国的艾滋病防治工作主要集中在重点人群（包括性工作者、毒品使用者和男男性行为者）中开展。

安全套能够有效预防性病和艾滋病传播，因此在中国国家艾滋病防治战略中起着非常重要的作用。2004年，原卫生部、国家人口和计划生育委员会、国家工商行政管理总局等六部门联合发布《关于预防艾滋病推广使用安全套（避孕套）的实施意见》，明确了卫生部门、人口计生部门、工商部门和广电部门在推广安全套工作方面的职责。政府也出台了多项政策来推广安全套：很多省规定，娱乐场所必须公开摆放安全套；政府每年划拨专门预算为艾滋病预防项目购买安全套，通过各级疾病预防控制中心和社区组织向重点人群大量发放。

与此同时，公安部门也一直积极开展扫黄运动，对性行业进行打击。政府对性工作这种惩戒性的态度也在一些重要的防艾文件中得到重申。而在艾滋病领域，社区组织一直有报告称执法人员将安全套作为卖淫嫖娼的证据。

关于本研究

由于缺乏相关的信息和数据，在公共卫生领域鲜有关于执法行为对艾滋病防治影响的讨论。我们不知道针对性工作者的执法行为是如何开展的，在何种程度上执法人员使用安全套作为证据，对性工作者的安全和健康产生了什么影响，以及对国家的艾滋病防治战略有什么影响。为了回答这些问题，在联合国人口基金的支持下，亚洲促进会和四家社区组织于2014年12月到2015年8月在中国三个主要城市开展了本次调研。

本研究的目的是：（1）了解相关法律和执法行为对性工作者获得和使用安全套，以及获取艾滋病和生殖健康服务的影响；（2）以降低性工作者的健康风险、加强艾滋病防治工作为目标，针对如何修改法律政策、改变执法行为提供政策建议。

本研究以定量和定性相结合的方法开展，对男性、女性和跨性别性工作者进行了517份定量问卷调查，和74个深度访谈；另外还访谈18名重要知情人。本报告使用“问卷被访者”和“被访者”来分别指代参与问卷调查和深度访谈的人。

主要发现

1. 大部分性工作者经历过执法人员的盘查。

超过一半（51.3%，265/517）的问卷被访者自从事性工作以来经历过执法人员的盘查。42.9%（222/517）的问卷被访者在去年经历过盘查。

自从事性工作以来经历过执法人员盘查的问卷被访者中，70.9%曾被带到派出所进行询问，47.2%曾经被行政拘留，26.8%曾遭受过罚款。其中，女性（56.1%）比男性（9.1%）和跨性别（37.2%）更有可能被处以行政拘留，男性和跨性别则更可能被处以罚款。

2. 女性性工作者不使用和不携带安全套的两个主要原因是担心执法人员查和客人不愿意使用。

所有问卷被访者最近一次与客人发生性行为时报告使用安全套的比例为82.8%，其中女性为75.6%，男性为93.2%，跨性别为92.3%。在那些没有使用安全套的问卷被访者中（89人），37%称因为担心执法人员查安全套（报告此原因的均为女性），22.7%称因为客人不愿意使用安全套，17%称他们信任客人而不需要使用安全套。

关于在过去一个月携带安全套的情况，63.8%的问卷被访者称总是携带安全套。其中女性为46.5%，而男性和跨性别分别为89.5%和84.6%。不携带安全套的两个主要原因是：担心警察查和客人不愿意使用，分别为41.7%和37.4%。

与男性和跨性别性工作者相比，女性性工作者的安全套使用率和携带率都更低，并且更多地将警察执法和客人的偏好作为不使用或不携带安全套的原因。

3. 执法人员的盘查对安全套使用和携带产生负面影响。

在过去一年经历过盘查的问卷被访者中，有 21.2% 的问卷被访者称在经历盘查之后会更少使用安全套，36.5% 称在被盘查后会减少携带安全套的数量。

我们的研究发现，过去一年经历过盘查的问卷被访者，其过去一个月与客人发生性行为时每次都使用安全套的比例低于未经历过盘查者，分别为 47.7% 和 67.8%。在携带安全套方面也有类似的发现：经历过盘查者过去一个月总是携带安全套的比例为 47.7%，明显低于未经历过盘查者（75.9%）。这种差异在接受调查的女性性工作者中更为明显。

4. 针对性工作者的执法行为主要有两种方式：1) 抓现场；2) 搜查性工作场所。在这两种方式中，安全套都是执法行动的主要目标。执法人员是否搜到安全套，是决定性工作者会不会被带去派出所进行调查和处罚的重要因素。

有 35.4% (183/517) 的问卷被访者称经历过警察查安全套。在接受访谈的 74 名性工作者中，有 47 名被访者称在进行性交易或者准备进行性交易的过程中遭遇到执法人员的检查，或者被执法人员钓鱼（诱惑侦查）。有 29 名被访者称经历过警察在街道、公园、出租屋，或者娱乐场所等性工作场所进行的检查。

执法人员普遍存在这样一种看法，即携带安全套就是卖淫嫖娼的证据。是否搜到安全套是性工作者会不会被带去派出所进行进一步调查和处罚的重要因素。有 29 名被访者经历过警察在站街、住所或娱乐场所搜查安全套，尽管他们当时并没有拉客或者从事性交易，但 29 人中有 69% 被带到派出所并被处以行政处罚，13.8% 被带到派出所进行进一步调查，但没有进行处罚，17% 执法人员没有采取任何行动。

5. 所有性别的性工作者都面临着来自执法人员的言语侮辱、肢体暴力和贪污索贿。

自从事性工作以来经历过执法人员盘查的问卷被访者中，78% 经历过言语羞辱，64.5% 经历过钓鱼执法，50.9% 经历过肢体暴力。

其中，执法人员的暴力和不当行为包括：

- 言语侮辱：男性性工作者和跨性别性工作者称执法人员有对他们性取向和性别表达的言语歧视。
- 肢体暴力：肢体暴力常常发生在把当事人带到派出所的过程当中，以及在派出所审问的过程当中。性工作者称这些暴力是为了获得当事人的口供，迫使他们承认性交易，以及在口供上签字。
- 贪污索贿：被访者称执法人员向他们索取贿赂以撤销对他们的处罚。他们被处以罚款时往往被要求交现金，而不是根据法律规定到银行缴纳。一些被访者称缴纳了罚款之后，他们并没有获得任何收据或凭证。还有一些被访者称执法人员搜出安全套之后，直接把他们的财物拿走。

6. 执法人员搜查和没收安全套对性工作者使用和携带安全套产生了负面的影响。由于执法人员的检查，娱乐场所管理者不再愿意公开摆放安全套，降低了娱乐场所安全套的可及性。

访谈发现，为了避免被处罚，性工作者会在碰到执法人员的时候及时处理安全套，如扔出窗外或通过下水道冲走。而站街性工作者只要看见警察，就会把安全套扔掉。被抓的恐惧还使性工作者尽量缩短服务时间，也更可能同意客人不使用安全套的要求。此外，执法行动也会导致性工作者不愿意携带足够数量的安全套，使他们暴露于性病和艾滋病的感染风险中。

娱乐场所业主也不再愿意公开摆放安全套（尽管卫生部门有要求），因为担心执法人员把摆放安全套的场所认为是卖淫嫖娼场所。

7. 执法行动并没有达到禁娼的目的，反而极大地影响了政府的形象和公信力。

扫黄行动并没有导致性工作者离开性行业，相反，性工作者用自己方式继续从事性工作。在经历过执法检查之后，有 21.2% 的问卷被访者暂时停止工作，24.8% 更换到更隐蔽的场所，24.8% 频繁更换工作场所。

执法行动以及与之相伴的暴力和滥权，极大地影响了政府的形象和公信力。在问到对警察的印象时，只有 11.2% 的问卷被访者称对警察有较好的印象，49.5% 的问卷被访者称对警察印象不好。接近一半的问卷被访者称如果在工作中遇到危险情况不会报警。

8. 执法行动极大地削弱了卫生部门和社区组织有效开展艾滋病干预工作和向性工作者发放安全套的能力。卫生部门和公安部门之间的沟通和协调非常有限，成为艾滋病防治工作有效开展的瓶颈。

卫生部门和社区组织工作人员称，针对性工作者人群开展艾滋病干预工作，公安机关的执法行动是不得不考虑的因素。碰上扫黄和严打时期，艾滋病干预工作往往只能暂停。这使得卫生部门无法完成干预指标，因为扫黄之后，性工作者消失，娱乐场所关门，也没有人愿意接受卫生部门发放的安全套。

卫生部门和公安之间有限的沟通和协调成为限制艾滋病工作有效开展的瓶颈。卫生部门与公安系统就毒品使用者的艾滋病干预工作建立了协调机制，但针对性工作者则没有相应的机制。

政策建议

我们在中国三个主要城市的调研发现，在严酷的执法环境中，男性、女性和跨性别性工作者努力维护自己的安全和健康。作为能够保护性工作者免于性病和艾滋病威胁的健康工具，安全套却在执法行动中被认为是“作案工具”。执法人员搜查和没收安全套，并通过安全套施加压力而获得当事人的供认。受到这些政策和执法影响的性工作者们并不只是单纯地被动接受，他们相应地调整自己的行为以在恶劣的环境中生存。面对频繁的执法行动，性工作者更可能同意客人不使用安全套的要求，减少携带安全套的数量，或者干脆不携带安全套，并且通过各种方式把安全套藏在更为隐蔽的地方。娱乐场所也不再公开摆放安全套，尽管卫生部门要求他们这么做。

中国并不是唯一一个将安全套作为卖淫嫖娼证据的国家。在其他一些国家和地区，也有类似的做法。但是，一些国家和地区已经开始对这一政策进行了反思和改革。例如，柬埔寨和缅甸政府都发布了高级别的文件，要求不再将安全套作为抓捕性工作者的证据。在纽约和三藩市，决策者认为允许安全套作为证据，可能增加艾滋病传播的风险。而安全套对艾滋病防治的促进作用，远胜于其在卖淫案件作为证据的价值。2013和2014年，三藩市和纽约市决定不再将安全套作为卖淫案件的证据。

实践证明，推动公安和社区合作，促进执法人员改变执法行为，是在重点人群中成功开展艾滋病预防工作的关键因素，应当作为艾滋病项目的核心部分予以支持。我们希望，中国有关部门能够审视和解决安全套有关政策与执法行动之间的矛盾，保证艾滋病防治工作能够在性工作者当中有效开展。为了加强性工作者的艾滋病防治工作，本报告

建议公安部门：

要求执法人员不再将搜查和没收安全套作为卖淫嫖娼的证据。

- 修改国家和地方层面上关于办理卖淫嫖娼案件的指导意见，删除将安全套作为卖淫嫖娼案件实体证据的有关条款。
- 发布通知，要求所有执法人员不再搜查、没收安全套，以及将安全套作为拘留、询问或惩罚性工作者的证据。
- 与国家卫生和计划生育委员会合作，组织培训执法人员学习通知内容，并向执法人员强调安全套在艾滋病防治和生殖健康方面发挥的重要作用。

消除执法人员针对性工作者的暴力和不当执法行为；并对这些行为进行调查和追究。

- 建立反馈和问责机制，使性工作者和其他边缘人群能够投诉执法人员的不当行为，并对所有投诉进行调查和追究责任。
- 针对执法人员组织尊重和维护性工作者人权的培训，邀请性工作者代表参加培训，分享执法行为对其健康和安全的影響。

建议国家卫生和计划生育委员会：

加强卫生部门与其他部门（特别是公安部门）的协调与合作，共同解决在性工作者中推广安全套的法律和政策障碍。

- 从中央到地方各级设立“重点人群生殖健康与艾滋病防治小组”，专门关注性工作者的生殖健康和艾滋病问题。该工作组应由卫生、公安、妇联、工商等部门的代表组成。
- 联合国新闻出版广电总局对媒体和记者进行培训，要求在报道中尊重性工作者的人格与人权，并且要求不能在电视、电影、广播、报纸、杂志、书籍、互联网络等媒体中出现扫黄与安全套、安全套作为卖淫嫖娼证据的报道。

- 与国家工商行政管理总局一道，共同制定支持性的政策和规定，鼓励推广安全套使用的商业和公益广告。

提高性工作者获得性与生殖健康服务。

- 针对性工作者的艾滋病项目，应当征询性工作者人群意见，并在项目设计和评估中考虑执法行为的影响。性工作者应当有效地参与到这些项目的执行中，并有效地解决性工作者获得服务的障碍。
- 支持性工作者社区领导的性病和艾滋病干预项目，提供自愿的、以权利为基础的外展、同伴教育、咨询检测等服务。

建议全国人民代表大会：

改革惩罚性的法律、政策和执法行为，保护性工作者的权利。

- 改革惩罚性的法律框架：向性工作去罪化的方向迈进；撤销禁止成年人之间合意、自愿购买或提供性服务的法律法规；保障安全的性工作环境。
- 删除《刑法》中“故意传播性病罪”的有关条款，删除防艾文件中关于“打击卖淫嫖娼”的表述。

建议中国政府和国际资助方：

支持为性工作者提供法律服务和能力建设的项目，让他们了解自己的权利。

- 建立工作机制，促进地方政府、性工作者组织和其他公民社会组织为性工作者提供支持性的环境，如建立性工作者之间的网络及提供同伴支持，来防止和降低暴力的威胁。
- 建立法律工作者网络，向性工作者提供法律支持和权利培训，推动性工作者获得法律扫盲和法律援助服务。
- 支持性工作者领导的组织，针对人权侵害和歧视问题进行系统性的记录，并和其他重点人群网络、地方领袖和媒体建立更强的合作关系，保护性工作者的权利。



第一章 介绍

第一章 介绍

1.1 中国面临的公共卫生挑战

性病与艾滋病是中国目前面临的较为严峻的公共卫生挑战之一。截止2014年底，全国报告存活艾滋病病毒感染者和病人50.1万人，占全国总人口的0.037%。¹ 尽管中国的艾滋病疫情保持着低流行的态势，但疫情主要集中在包括性工作者*²在内的重点人群*当中，而且重点人群的感染率要比一般人群高得多。总体来看，多种因素导致性工作者面临较高的艾滋病和性病感染风险，包括性伴数量较多、危险的工作环境，以及在协商使用安全套方面面临各种障碍。

性传播是中国艾滋病疫情的主要传播途径。在每年新发现病例中，经性传播所占比例从2006年的33.1%上升到2014年的92.2%。³ 性传播中以异性性传播为主，占2014年新发现感染的66.4%。⁴ 2014年下半年，中国性病艾滋病预防控制中心对2014年1-6月新发现的18110例异性传播案例进行回顾性调查，发现59.3%的男性通过商业性行为感染。⁵

根据官方公布的数据，女性性工作者的艾滋病感染率近年来一直保持较低水平，2014年为0.22%。⁶ 但在一些地区，国家数据显示性工作者的感染率较高，如云南、新疆、广西、四川和贵州五省，女性性工作者艾滋病感染率均超过1%。⁷ 有专家认为中国女性性工作者的艾滋病疫情可能被低估。⁸ 一项研究估计中国女性性工作者的感染率为3.0%。⁹

总体来看，中国的女性性工作者面临更高的的艾滋病风险，是一般女性的50倍，而且女性感染者中48.6%是女性性工作者。¹⁰ 此外，女性性工作者的性与生殖健康状况堪忧。一项针对南昌361名站街女性性工作者的调查显示，其梅毒感染率高达43%。¹¹ 另一项针对昆明310名20岁以下的女性性工作者的调查显示，该群体缺乏生殖健康知识，性病和流产十分普遍：66%的人自述在过去一年有性病症状，44%的人有流产经历。¹² 而有证据表明，性病会增加艾滋病的感染风险。¹³

1. 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会，《2015年中国艾滋病防治进展报告》，2015年5月。

2. 关于本报告所使用的术语请参看《名词解释》。这些术语在本报告中以星号标出。

3. 同上。

4. 同上。

5. 《全国初步完成艾滋病异性传播危险因素快速评估工作》。http://www.chinaaids.cn/yqjc/hdjz/201412/t20141229_108527.htm。访问日期：2015年8月17日。

6. 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会，《2015年中国艾滋病防治进展报告》，2014年6月。

7. 中华人民共和国卫生部，《2012年艾滋病防治进展报告》。2012年3月31日。

8. Baral SD, Wirtz A, Poteat T, et al. "Was the HIV infection burden in female sex worker in China overestimated? Authors' Reply." The Lancet. Vol 13 (January 2013); 13-14.

9. Stefan Baral at al, Burden of HIV among female sex workers in low-income and middle-income countries: a systematic review and meta-analysis. The Lancet, Vol 12, July 2012.

10. Stefan David Baral at al, Was Was the HIV infection burden in female sex workers in China overestimated? - authors' reply. The Lancet, Vol 13, January 2013.

11. Xiao Hua Tao, Tao Jiang, High prevalence of syphilis among street-based female sex workers in Nanchang, China. Indian Dermatol Online Journal. 2014 Oct-Dec; 5(4): 449-455. http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4228639/

12. 鲍小东，《世界艾滋病大会中国获奖者调查发现昆明“低龄女”的威胁》。《南方周末记者》，2014年7月25日。http://www.infzm.com/content/102550。

13. Helen Ward and Minttu Rönn, "The contribution of STIs to the sexual transmission of HIV," Curr Opin HIV AIDS. 2010 Jul; 5(4): 305-310.

中国并没有单独报告男性性工作者的艾滋病感染率，而是综合报告男男性行为者的情况。在每年新发现的病例中，男性同性性传播上升快速，其占有所有新发感染的比例从2006年2.5%上升到2014年的25.8%。国家哨点监测数据显示，2014年男性同性性行为人群艾滋病病毒感染率为7.7%。¹⁴ 2009年一项针对2618名男男性行为者的研究发现，男性性工作者的艾滋病感染率比非性工作者稍低。其中，男性性工作者的艾滋病感染率为6.13%，而非性工作者为7.59%。¹⁵ 该研究还发现男男性行为者的梅毒感染率较高，为14.32%。其中男男性工作者为10.73%，非性工作者为14.72%。¹⁶

中国并没有单独监测跨性别人群的艾滋病疫情，而是将跨性别女性纳入男男性行为者类别，因此缺乏关于跨性别人群艾滋病感染率的数据。一些研究显示，跨性别性工作者艾滋病感染率较高。2014年一项针对沈阳220名跨性别女性性工作者的调查发现，25.9%的被访者自称或被检测确诊为艾滋病阳性。¹⁷ 从全球来看，跨性别女性受艾滋病影响非常严重。2013年的一项研究显示，跨性别女性的艾滋病感染率为19.1%，是一般人群的49倍。¹⁸ 在亚洲，印度和印尼的跨性别女性艾滋病感染率较高，分别为43.7%和26%。¹⁹

目前，各国已经达成共识，认为解决重点人群的艾滋病以及性和生殖健康需求，提高艾滋病防治的有效性，是控制性病和艾滋病流行的关键。

1.2 法律环境对艾滋病防治工作的影响

性工作者所处的法律环境对他们的健康脆弱性以及健康服务的获得有着深刻的影响。在性工作非法的国家，性工作者常常面临来自客人和警察的暴力威胁。2011年，联合国机构、政府、性工作者社区组织，以及学者联合针对亚洲地区的性工作、暴力和艾滋病问题开展了调研。该调研在印度尼西亚、缅甸、尼泊尔和斯里兰卡四国开展，并发布了报告《The Rights(s) Evidence|Sex Work, Violence and HIV in Asia: A Multi-Country Qualitative Study》（《权利证据|亚洲地区的性工作、暴力和艾滋病：基于多国的定性调查》）。这个研究的目的是为了更好地了解女性、男性和跨性别性工作者对暴力的经验，有哪些因素增加或降低他们面对暴力时的脆弱性，以及暴力如何与艾滋病传播风险相联系。主要的研究发现包括：

- 性工作者因为其工作的缘故会面临各种类型的暴力，如因为携带安全套而遭受警察的性剥削和骚扰。
- 在这四个国家的调研点和所有性别的被访者中，警察和客人是被报告对性工作者使用暴力最多的人。

14. 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会，《2015年中国艾滋病防治进展报告》，2014年6月。

15. Weiming Tang. Burden of HIV and Syphilis: A Comparative Evaluation between Male Sex Workers and Non-Sex-Worker Men Who Have Sex with Men in Urban China. PLOS. One. May 11, 2015.

16. 同上

17. Cai Y et al. "Prevalence and associated factors of condomless receptive anal intercourse with male clients among transgender women sex workers in Shenyang, China," Journal of the International AIDS Society. 2016, 19(Suppl 2): 20800.

18. Asia Pacific Transgender Network, Blueprint for Provision of Comprehensive Care for Trans People and Trans Communities in Asia and The Pacific, 2015, <http://www.weareaptn.org/asia-pacific-trans-health-blueprint-in-action/>

19. Asia Pacific Transgender Network, Blueprint for Provision of Comprehensive Care for Trans People and Trans Communities in Asia and The Pacific, 2015, <http://www.weareaptn.org/asia-pacific-trans-health-blueprint-in-action/>

- 针对性工作者的暴力极大地增加了他们感染艾滋病的风险。

导致性工作者更可能面临暴力的因素包括：

- 对性工作的各方面以及同性性行为的定罪；赋予警察更广泛的权利来拘留和逮捕性工作者；不对侵犯性工作者权利的行为追究责任等，导致性工作者转入地下，降低了性工作者协商安全工作环境的能力，增加了污名和歧视。
- 由于不追究责任，施暴者并没有因为自己的行为而受到处罚，削弱了性工作者获得正义的机会，也使得针对性工作者的暴力获得容忍并成为一种常态。
- 与性工作相关的污名和歧视，纵容了针对性工作者的暴力。
- 性别不平等，以及使用暴力来维护和强化有害的性别角色，维持现有的权力关系。

因此，仅提供艾滋病防治服务是远远不够的。支持性的法律和政策环境对于有效的艾滋病防治非常重要。世界卫生组织建议面向性工作者开展全面的安全套和润滑剂项目，因为持续和正确使用安全套能够有效减少艾滋病和性病通过性途径传播达 94%。²⁰ 同时，世界卫生组织认为，性工作者所面临的权力不平等，限制了他们与客人协商使用安全套的能力。因此，世界卫生组织建议为性工作者创造一个支持性的环境，包括解决性工作者所面临的法律障碍，如对性工作的去罪化，避免不公平地使用刑法以外的法律和法规来针对性工作者，以及不再将持有安全套作为性工作的证据。²¹

联合国开发计划署的报告《亚洲和太平洋地区的性工作者法律》对亚太 48 个国家的法律进行回顾，评估了影响性工作者人权和有效艾滋病应对的法律、政策框架和执法行为。该报告发现，在亚太地区，警察没收安全套，以安全套为借口进行骚扰，是一个广泛存在的问题。存在将安全套作为性工作证据问题的国家包括中国、斐济、印度、印尼、马来西亚、缅甸、尼泊尔、巴布新几内亚、菲律宾、斯里兰卡和越南。²²

1.3 关于本研究

自从 1985 年发现第一例艾滋病以来，中国的艾滋病防治工作取得了惊人的进展。安全套是举世公认的有效预防性病艾滋病的工具，政府在包括性工作者在内的重点人群中积极推广。在中国，由于性工作是非法的，性工作者经常面临来自警察的执法检查。有研究报告称警察将持有安全套作为性工作的证据，这对发放和推广安全套、开展性病和艾滋病防治工作，产生了负面影响。²³

20. World Health Organizations. Consolidated Guidelines on HIV Prevention, Diagnosis, Treatment and Care for Key Populations.

21. 同上。

22. United Nations Development Programme. Sex Work and the Law In Asia and the Pacific. October, 2012. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/hiv/aids/English/HIV-2012-SexWorkAndLaw.pdf>

23. Yingying Huang and Suiming Pan, Government crackdown of sex in China: Responses from female sex workers and implications for their health. Global Public Health, 2014. Vol.9, No. 9, 1067-1079; China Sex Worker Organization Network Forum, “Research on the Impact of 2010 Crackdown on Sex Work and HIV Interventions in China.” December 2011.

但是，由于缺乏有关信息和数据，公共卫生领域鲜有关于执法行为对艾滋病防治影响的公开讨论。我们不知道针对性工作者的执法行为是如何开展的，在何种程度上执法人员使用安全套作为证据，以及对性工作者的安全和健康有什么影响，以及对国家的艾滋病防治战略有什么影响。

2014年11月，联合国机构、政府代表、性工作者组织和学者及律师一起，召开了一个题为“商业性行为中的女性与艾滋病”的研讨会，集中讨论了中国女性性工作者所面临的艾滋病风险，特别是法律环境对性工作者获得艾滋病服务的影响。与会的性工作者代表提到了性工作者使用安全套所面临的一些挑战，特别是在警察的执法行动中，安全套常常会被作为抓捕和惩罚性工作者的证据。会议提出，要进一步开展研究以了解法律和执法行为如何影响性工作者获得和使用安全套，以及对艾滋病和生殖健康服务的影响。本研究试图收集关于法律和执法行为的信息，以回答这些问题，为降低性工作者的健康风险、加强艾滋病工作提出政策建议。

参与本次调研的这四家社区组织均多年从事艾滋病防治工作。他们主要面向女性、男性和跨性别女性性工作者提供一系列服务，包括性病和艾滋病宣传教育，咨询和检测。为了保护所服务的社群，这四家社区组织决定不公开机构名称和所处的城市。

本研究获得了联合国人口基金的支持，并邀请了三名艾滋病领域的专家，为本次调研提供建议和技术支持。



第二章 研究方法

第二章 研究方法

本调研于2014年底至2015年8月在中国西南部、东部和北部三个主要的省会城市开展，以定量和定性相结合的方法，对男性、女性和跨性别性工作者进行了518份定量问卷调查（获得有效问卷517份），以及74个深度访谈；另外还访谈18名重要知情人，包括社区组织、地方卫生工作人员、公安和娱乐场所业主等。在实地调研的基础上，我们还对中国的性工作、艾滋病和安全套有关法律和政策进行了文献研究。在本报告中，除了一名重要知情人使用自己的真实姓名外，其他所有被访者的姓名均进行了匿名处理。

所有的实地调查，包括问卷和访谈，均由这四家社区组织的工作人员和志愿者完成。他们还参与并主导了确定研究主题和研究计划，起草问卷和访谈提纲的过程。亚洲促进会为社区组织提供了为期6个月的关于研究方法、问卷调查和访谈的培训。联合国人口基金和三名专家在这个过程中也提供了技术支持。

问卷和访谈均以一对一的方式进行，主要的调研场所包括社区组织的办公室，性工作者的工作场所，如按摩房、公园、广场或街头等。所有参与调查的人，包括问卷被访者和访谈被访者都获得了一份小礼物以示感谢。调查也都获得被访者的知情同意，并签署了知情同意书。

在问卷调查方面，本次调研采用方便抽样(Convenience Sampling)的方法。社区组织在外展*时对性工作者进行随机调查。问卷的主要内容包括性工作者的人口学信息、从事性工作的情况、安全套使用情况、与警察的接触等。所有问卷均由社区调查员提问，然后根据性工作者的回答填写。

表 1. 调查对象的人口学信息

性别	人数	平均年龄 (岁)	婚姻状况		
			未婚	已婚	离异/丧偶
女性	303 (59%)	36.9	57	169	77
男性	162 (31%)	25	133	19	10
跨性别	52 (10%)	31.4	34	5	13
总数	517 (100%)	32.6	224	193	100

对于那些经历过警察搜查安全套的问卷被访者，调查员邀请其参与深度访谈，以了解具体的检查经过，以及执法行为对他们携带和使用安全套的影响。共有74名性工作者接受并参与了后续的深度访谈。

问卷完成之后，各小组按照统一的标准对调查问卷进行了编号与录入；再由专家对数据进行检查和审核，并使用 SPSS 13.0 以及 Microsoft Excel 进行分析。在访谈方面，各社区小组对访谈进行记录和整理，由亚洲促进会进行汇总和分析。

本报告由亚洲促进会起草，在多次征询社区组织意见的基础上完成。联合国人口基金邀请的专家，以及一些外部人员也对本报告提供了宝贵意见。具体名单请参看“致谢”部分。

接受调查的性工作者在不同的场所工作。其中男性以会所、酒店和洗浴中心（57.4%，93 人），以及出租屋（41.4%，67 人）为主；女性以足疗店、按摩房等小型场所（35%，107 人），和在街头、公园等户外站街（64%，194 人）为主；跨性别女性以站街（75%，39 人）为主。

在年龄方面，女性的平均年龄最大，为 36.9 岁；男性年纪较轻，平均为 25 岁；跨性别平均年龄为 31.4 岁。

在文化程度方面，问卷受访者的文化程度主要以小学、初中和高中为主。其中女性文化程度的相对较低，以小学（105 人），初中（90 人）为主，还有 58 人是文盲；男性和跨性别以初中（69 人）和高中（85 人）为主。

在婚姻状况方面，女性多为已婚，有一部分为离异或者丧偶；男性和跨性别以未婚为主，有小部分已婚。

接受深度访谈的 74 名性工作者中，其中有女性 35 人（47%，35/74），男性 17 人（23%，17/74），以及跨性别女性 22 人（30%，22/74）。此外还访谈了 18 名关键知情人，包括 2 名公安、4 名社区小组的工作人员，4 名娱乐场所业主、7 名基层卫生部门工作人员和 1 名律师。



第三章 性工作的法律环境

第三章 性工作的法律环境

3.1 有关性工作的法律规定

根据《中华人民共和国治安管理处罚法》，提供或购买性服务，将受到最高十五日拘留和五千元罚款的行政处罚。而引诱、容留、介绍他人从事性工作，也会被处以同样的处罚。²⁴这些行政处罚由公安机关直接进行处理，无需经过法庭审判。

根据《中华人民共和国刑法》，组织或强迫他人从事性工作，属于刑事犯罪，将判处五到十年有期徒刑，最高可判死刑和没收财产。²⁵此外，“明知自己患有梅毒、淋病等严重性病而又卖淫、嫖娼的行为”，构成“故意传播性病罪”，最高可判处五年以下有期徒刑。²⁶在目前被公开报道的案件中，以此罪名受审的均为女性性工作者。²⁷

除了以上提到的处罚，女性性工作者来还面临着收容教育制度。这是一项由公安机关执行的行政强制措施，针对女性性工作者和顾客进行为期六个月至两年的拘禁。收容教育的目的是教育和行为矫治，被收容者在收容所中需要接受法律和道德教育、强制劳动和性病检查和治疗。²⁸

收容教育制度存在诸多弊端。在该制度下，公安机关无需经过法庭审判即可长时间剥夺当事人的人身自由，违反了法律对公民人身自由权利的保障。²⁹此外，收容教育违背国际人权法中关于公平审判和正当程序的原则，构成了国际法中的任意拘禁。³⁰

收容教育制度于20世纪八十年代开始在上海和武汉等一些城市实施。³¹根据公安部的数据，2014年全国有116个收容所。³²1987年至2000年全国累计收容30多万人。³³近年来，收容教育制度正在逐渐萎缩，很多地方已经取消收容教育所。³⁴据悉，目前国家相关部门正在对收容教育的存废或修订等问题进行调研论证。³⁵

24. 《中华人民共和国治安管理处罚法》，2005年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过，2006年3月1日起施行。第66条和第67条。

25. 《中华人民共和国刑法》，1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过，2011年修订，第358条。

26. 《中华人民共和国刑法》，第三百六十条。

27. 安信，《中国“故意传播性病罪”的使用与艾滋病防治》。自由亚洲电台，2012年8月22日。<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/aw-08222012090849.html>。2016年1月4日访问；吴海婕，《艾滋女卖淫不用保险措施被判传播性病罪》，2012年12月28日，腾讯新闻。<http://news.qq.com/a/20121228/000567.htm>。2016年1月4日访问；《女子身患艾滋病在东莞卖淫涉传播性病罪受审》，2014年1月25日。http://www.guancha.cn/society/2014_01_15_199901.shtml。2016年1月4日访问。

28. 中华人民共和国国务院，《卖淫嫖娼人员收容教育办法》。1993年9月4日。

29. 同上。

30. 关于收容教育的更多信息，请参考亚洲促进会报告《收容教育：中国女性性工作者面临的任意拘禁》，2013年12月。

31. 邢静，《收容教育程序研究——以正当程序的视角》。郑州大学2010年法律硕士论文。

32. 王星，《公安部：全国现有116个收容教育所》。《南方都市报》，2014年8月1日。<http://news.sina.com.cn/c/2014-08-01/070230612580.shtml>。访问日期：2016年6月28日。

33. 同上。

34. 王殿学，吴笋林，麦一聪，王晶，《国家正在调研“收容教育”存废或修订》。2014年6月9日。<http://roll.sohu.com/20140609/n400577559.shtml>。访问日期：2015年9月12日。

35. 同上。

公安部门常常突击公园、酒吧、浴池等男男性行为者聚集的场所。³⁶男男性工作者也常常被处以拘留和罚款。除了以上提到的处罚，“聚众淫乱罪”也可能被用于男性性工作者。在该罪名下，无论是同性还是异性，三人以上的群交都是违法的。³⁷在实践中，男男性工作者提供服务而且参与者达三人以上，则很有可能被以“聚众淫乱”而不是“卖淫嫖娼”来处置。此外，这个罪名也会被用于男同性恋人群。2014年2月广州公安捣毁了一个男同性恋会所，会所组织者就因聚众淫乱罪予以刑事拘留。³⁸

跨性别性工作者也面临着警察的执法行动。³⁹调研发现，中国的跨性别女性性工作者是一个非常复杂的群体，包括男男性行为者、跨性别者和变性人。亚洲促进会一项针对北京和上海70名跨性别女性工作者的调研发现，64%的被访者曾经被警察抓捕。由于缺乏对性别身份有关知识的了解，警察并不知道该如何处理这些被抓捕的跨性别女性性工作者。有被访者报告称被与男性关押在一起。跨性别女性性工作者还面临着执法人员针对其跨性别身份的歧视和暴力。⁴⁰

3.2 强力扫黄

中国政府采一直采取强力的禁娼政策，从八十年代就开始对性产业进行定期的“严打”和“扫黄”。⁴¹尽管这些运动的力度和广度不一，但都旨在打击性工作者及有关场所，以达到禁娼的目的。20世纪80-90年代为扫黄禁娼力度最大的时期之一。据公安部门统计，1984-1991年累计查处卖淫嫖娼62万人次。1992和1993年增加到25万左右。1993-2004年，被查处的人次估计超过200万。⁴²进入21世纪，2010年4月和2014年2月两场分别从北京和东莞开始，而后遍及全国的严打行动，为这10余年来最为强力的扫黄运动，其动用的警力、覆盖的范围、关闭的娱乐场所和抓捕的人数都是前所未有的。⁴³

36. Tom Mountford, 《中国男女同性恋、双性恋和跨性别群体的法律地位和法律状态》。2010年3月。http://www.iglhr.org/files/396-1.pdf.

37. 《中华人民共和国刑法》，第三百零一条第一款。

38. 《广州查同性恋涉黄点 看碟调情淫乱共有会员 2800》。http://gz.bendibao.com/news/2014326/content155639.shtml。访问日期：2015年9月12日。

39. 李武岐，黄娜，《男子买春遇男“失足女”男扮女装有偿服务也是卖淫》，“浙江在线”，2013年9月5日。http://zjnews.zjol.com.cn/system/2013/09/05/019577419.shtml。访问日期：2015年9月20日。

40. 亚洲促进会，《暗不见光的日子：北京上海两地跨性别女性性工作者生存状况调查》。2015年1月。

41. Huang Yingying and Pan Suiming. Government crackdown of sex work in China: Response from female sex workers and implication for their health. *Global Public Health*, 2014. Vol.9. No.9, 1067-1079.

42. Scott Burris, Guo Meixia, The “Risk Environment” for commercial sex worker in China: Considering the role of law and law enforcement practice. *Gender Policy and HIV in China*. Dudley Poston and Joseph Tucker. Peking University Press, 2007.

43. Government crackdown of sex work in China: Response from female sex workers and implication for their health; 中国性工作者机构网络平台，《2010年严打扫黄对性工作者艾滋病预防干预的影响报告》，2011年12月，http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/2010%E4%B8%A5%E6%89%93%E6%8A%A5%E5%91%8A%E7%94%B5%E5%AD%90%E7%89%88_(%E5%B7%B2%E6%8E%92%E7%89%88)%5B1%5D.pdf; 伊人，《广东警方：扫黄三日抓捕近千入》。BBC中文网，2014年2月13日。http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/02/140213_guangdong_vice_crackdown。访问日期：2015年9月27日。

地方政府积极扫黄，背后有政治及经济因素的推动。改革开放之后，公安系统预算的缺乏使得“罚款创收”成为扫黄重要的内在驱动力。进入21世纪，公安的经费投入增加，并且实行“收支两条线”⁴⁴，经济刺激的弱化导致禁娼力度有所下降。为维持一定的禁娼力度，许多地方政府下达了专门的扫黄任务。⁴⁵例如，2015年湖南新化县县委办公室、县政府办公室联合下发文件，对黄赌毒等犯罪行为下达了具体抓捕任务数。其中，针对禁赌扫黄，全县“刑事拘留”和“治安拘留”任务数分别为66人和840人。⁴⁶在这样的压力下，警察常常到性工作出现的地方进行抓捕，而不需要额外的证据。⁴⁷警察也常常将持有安全套作为抓捕的理由。⁴⁸

3.3 卖淫嫖娼案件的认定

在中国，地方公安机关常常处理卖淫嫖娼案件。根据中国现有法律，构成卖淫嫖娼必须满足三个要素：1) 同意提供或达成合意；2) 发生“不正当”性关系，即婚姻及恋爱关系之外的性关系；3) 以换取金钱或财物交易。如果双方讲价谈妥、并已准备、着手发生性关系，但因客观原因而未能发生性关系，也认定为卖淫嫖娼，可以从轻或者减轻处罚。⁴⁹

由于性交易属于比较私密的行为，极少有第三方或者目击者，缺乏直接证据，因此这类案件的取证非常困难。一般来说，需要证明一方是为了获取金钱财物而与他方发生性行为的，另一方是想通过支付金钱财物来与性工作发生性行为。⁵⁰

根据公安部的指引，在卖淫嫖娼案件中，安全套被认为是“作案工具”，执法人员应当“收缴后拍照固定附卷，待结案后予以销毁”。⁵¹此外，在一些地方出台的处理卖淫嫖娼案件的指导意见中，安全套也被列为实体证据之一。⁵²例如，江苏省《关于办理卖淫嫖娼案件的指导意见》中写道：“公安机关在办理卖淫嫖娼案件时，应当注意收集、固定以下证据：

44. 收支两条线是指政府对行政事业性收费、罚没收入等财政非税收入的一种管理方式，即有关部门取得的非税收入与发生的支出脱钩，收入上缴国库或财政专户，支出由财政根据各单位履行职能的需要按标准核定的资金管理方式。

45. 李光，《扫黄困局》。http://www.sex-study.org/news.php?isweb=2&sort=74&id=471&classid。访问日期：2015年9月27日。

46. 郭元鹏，《扫黄打非下指标数字怎会精确到个位》。i时代报。2015年4月30日。http://newspaper.jfdaily.com/isdb/html/2015-04/30/content_1196502.htm。访问日期：2015年9月27日。

47. Government crackdown of sex work in China: Response from female sex workers and implication for their health.

48. Situational analysis of administrative detention for people who use drugs and sex workers in China.

49. 公安部法制司，《对“嫖客已付给暗娼财物但尚未发生性关系应如何处理的请示”的答复》(公法[1991]176号，1991年12月12日)。

50. 罗嗣音，《论卖淫嫖娼行为的构成与认定》。2011年4月16日。访问地址：http://www.flzx.com/lawyer/lslawyer/blog/274287.html。访问日期：2015年8月15日。

51. 2011年《公安部法制局对治安处罚法相关问题的网上解答二》：“143、对于卖淫嫖娼案件中，由卖淫女提供给嫖客发生两性关系用的安全套，我们认为应当以作案工具论，应当扣押，并以卖淫女的名义收缴后直接销毁。请问，我们的理解是否正确？答：理解正确。145、在办理卖淫嫖娼案件中，对于使用过的安全套，证据如何保存？答：拍照固定附卷，待结案后予以销毁。”http://www.hnssft.gov.cn/zwgk/zcfg/zcjd/201401/t20140101_1018330.html

52. 《关于办理卖淫嫖娼案件的指导意见》(江苏省)苏公厅〔2006〕239号。

访问地址：http://www.nanjing.gov.cn/njszf/qzf/pkq/njsgajpkfj/201012/t20101222_2018487.html。访问日期：2015年8月15日；《泉州市公安局关于查处卖淫嫖娼案件的规定》。访问地址：http://www.xzzf.fjqz.gov.cn/unitfiledocandswf/8F50B9C0BA49973347D51FD C401BD2C1.swf。访问日期：2015年8月15日。

(一) 实体证据

1、证明卖淫嫖娼行为存在的证据

- (1) 群众报案材料、接处警登记表、现场笔录、检查笔录等；
- (2) 现场提取的卖淫嫖娼人员使用的安全套、性药等物证；
- (3) 扣押的嫖资、卖淫所得其他财物或记载嫖资的帐单等”⁵³

一些执法人员认为，安全套不等于卖淫嫖娼。例如，据报道武汉一名治安大队的大队长称：“不应该将安全套与性交易划等号，安全套只是证据之一，而且应当满足在特定人群、特定场所和特定行为等诸多条件。”⁵⁴有公安人员认为，安全套通常仅作为旁证，执法人员最主要的取证方式为现场抓获，以及获得当事人的供述。⁵⁵

53.《关于办理卖淫嫖娼案件的指导意见》（江苏省）苏公厅〔2006〕239号。

访问地址：http://www.nanjing.gov.cn/njszf/qzf/pkq/njsgajpkfj/201012/t20101222_2018487.html。访问日期：2015年8月15日。

54. 张立，《娱乐场所的安全套运动》。《南方周末》，2002年11月21日第980期。<http://www.southcn.com/weekend/tempdir/200211280023.htm>。

55.《安全套不能再成为“祸根”》。2004年6月1日。访问地址：<http://beijing.qianlong.com/3825/2004/05/31/134@2082841.htm>。访问日期：2015年9月1日。

第四章 艾滋病、安全套 与公共政策



第四章 艾滋病、安全套与公共政策

4.1 面向性工作者人群的艾滋病干预

2004年，中国将注射吸毒者、性工作者和男男性行为者界定为受艾滋病影响的重点人群。⁵⁶ 针对这些人群，卫生部门制定了专门的工作方案来降低他们的健康风险，这些措施包括外展和同伴教育，提供艾滋病和性病教育和咨询，推广安全套的持续和正确使用等。⁵⁷ 各级疾病预防控制中心建立了“高危人群干预工作队”（高干队），针对娱乐场所提供咨询检测和避孕套发放等服务。但这些干预措施极少能覆盖到街边等低档场所的性工作者。低档性工作者流动性较大，教育水平较低、对艾滋病/性病知识了解较少，也很少就医。⁵⁸ 中国估计有100万到300万女性性工作者，其估计终身活跃梅毒流行率是4-8%；大约30%的女性性工作者是低档（站街）的，这些女性性工作者中活跃梅毒流行率是25-40%。⁵⁹

由于频繁扫黄，性工作者通常是隐藏、分散和流动的。因此，性工作者被认为是最难开展艾滋病防治工作的人群之一。一项对国内四个低档女性性工作者艾滋病干预项目的调查发现，扫黄运动导致项目点接受艾滋病检测和获取艾滋病有关服务的性工作者人数显著下降。例如，在某区，2012年接受艾滋病检测的女性性工作者有1528人，2013年下降到1247人，2014年749人，到2015年仅检测457人。⁶⁰

表 2：某项目点覆盖人数⁶¹

服务内容	年份			
	2012	2013	2014	2015
女性性工作者（FSW）获得艾滋病检测人数	1528	1247	749	457
FSW 接受免费安全套服务的人数	731	552	520	499
FSW 接受艾滋病预防咨询服务和宣传资料的人数	731	552	520	499

56. 《卫生部办公厅关于在各级疾病预防控制中心（卫生防疫站）建立高危人群干预工作队的通知》。卫办疾控发〔2004〕129号。2004年8月20日。<http://www.moh.gov.cn/mohbgt/pw10409/200804/27106.shtml>

57. 《高危行为干预工作指导方案（试行）》。卫办疾控发〔2005〕102号，2005年5月20日。

58. 全国艾滋病信息资源网络，《中国低收入女性性工作者艾滋病风险与公共卫生应对的快速评估》。2014年6月15日。

59. 同上。

60. “中国-联合国人口基金艾滋病预防项目（2011-2015）”《针对低收入性工作者艾滋病预防干预项目终线调查报告》。

61. 同上。

不仅干预工作难以开展，在检测出阳性之后，存在性工作者流失的问题，卫生部门很难跟进提供治疗和后续服务，因为再也找不到这个人。⁶²考虑到中国严厉的禁娼政策，以及刑法中的“故意传播性病罪”，就不难理解为什么检测出阳性之后，有些性工作者就消失了。⁶³

4.2 防艾政策中的安全套

持续和正确使用男用安全套能够减少艾滋病和其他性病传播达94%。⁶⁴因此，安全套在中国的艾滋病防治工作中占据着非常重要的地位。中国政府针对重点人群（特别是女性性工作者和男男性行为者）制定了多项政策和措施，以推广安全套。

这些政策和措施包含在政府出台的多份官方文件中，如卫生部门与其他部门联合发布的意见、国家层面的法规，以及关于艾滋病工作的指引等，具体信息请参看本节结尾处“安全套有关政策”。

2006年出台的《艾滋病防治条例》是就艾滋病防治问题专门制定的法规，其中要求必须在公共场所提供安全套。此外，还规定“县级以上人民政府卫生、人口和计划生育、工商、药品监督管理、质量监督检验检疫、广播电影电视等部门应当组织推广使用安全套，建立和完善安全套供应网络。”⁶⁵

此外，《中国遏制与防治艾滋病“十二五”行动计划》要求实现“95%的宾馆等公共场所摆放安全套或设置自动售套机；高危行为人群安全套使用率达到90%以上。”⁶⁶在国家大力推广安全套的政策导向下，各省纷纷出台规定，要求娱乐场所公开摆放安全套。⁶⁷比如，《云南省艾滋病防治条例》第十八条规定：“提供住宿、娱乐服务的营业性公共场所的经营者应当在营业场所摆放安全套或者设置安全套发售设施，宣传推广使用安全套。”⁶⁸安全套的摆放是云南省公共场所艾滋病防治卫生监督检查工作考核的重要部分。⁶⁹2015年就有场所因为“未按照规定在营业场所内摆放安全套或者设置安全套发售设施”而遭受行政处罚。⁷⁰

62. 采访郭伟，联合国人口基金驻华代表处，2015年7月7日。

63. 采访郭伟，联合国人口基金驻华代表处，2015年7月7日。

64. WHO, Consolidated Guidelines on HIV Prevention, Diagnosis, Treatment and Care for Key Populations. July 2014. <http://www.who.int/hiv/pub/guidelines/keypopulations/en/>

65. 中华人民共和国国务院，《艾滋病防治条例》，2006年1月18日通过，3月1日起实行。第二十八、二十九条。

66. 国务院办公厅，《中国遏制与防治艾滋病“十二五”行动计划》，2012年1月13日。http://www.gov.cn/zwgg/2012-02/29/content_2079097.htm。

67. 刘进，《郑州娱乐场所百分之百安全套摆放计划艰难进行》。《大河报》，2006年12月20日。<http://society.people.com.cn/GB/1062/5192800.html>。访问日期：2015年9月12日；陈雪梅，《四川为防治艾滋病规定娱乐场所要摆放安全套》，《成都商报》2004年07月07日。<http://news.qq.com/a/20040707/000138.htm>。访问日期：2015年9月12日；《甘肃娱乐场所将公开摆放安全套遏制艾滋》，2008年11月13日。中国新闻网。<http://news.qq.com/a/20081113/002619.htm>。访问日期：2015年9月12日；李燕，《云南采取务实态度防治艾滋病 宾馆、娱乐场所摆放安全套》。中国新闻网。2004年03月01日，<http://www.chinanews.com/n/2004-03-01/26/408109.html>。

68. 《云南省艾滋病防治条例》，2006年11月30日云南省第十届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过发布日期，2007年1月1日起实行。

69. 云南省卫生厅，《云南省卫生厅关于印发云南省公共场所艾滋病防治卫生监督检查工作方案（试行）的通知》。云卫防艾综合发[2014]6号。2014年6月20日。<http://www.yncdc.cn/UploadFile/12/20140707155888.pdf>。

70. 《昆明市卫生局卫生监督局发布2015年5月行政处罚公告》。中国质量新闻网。2015年6月3日。<http://www.cqn.com.cn/news/minsheng/jiankang/1043860.html>。

中国政府不仅对艾滋病感染者免费提供安全套，也通过疾病预防控制中心和社区组织向重点人群发放大量安全套。尽管政府每年划拨预算专门为艾滋病预防项目购买安全套，但并没有单独报告关于安全套方面的经费信息。某区的疾控中心工作人员小辉告诉我们，2015年，其所在辖区的干预目标是覆盖2万名重点人群，发放14万个安全套。⁷¹

安全套有关政策

《预防艾滋病性病宣传教育原则》（1998）：要求“推广使用避孕套预防艾滋病性病传播的宣传”，同时“避免将避孕套作为卖淫佐证的报道”。⁷²

《关于预防艾滋病推广使用安全套（避孕套）的实施意见》（2004）：该意见明确了卫生部门、人口计生部门、工商部门和广电部门在推广安全套工作方面的职责，要求多部门分工协作，共同配合。该意见提出要充分利用电视、电影、广播、报纸、杂志、书籍、互联网络等媒体，大力宣传并推广使用安全套；保证宾馆、饭店、招待所等服务场所的顾客，能采取适宜方式自主选用安全套，预防控制艾滋病经性途径传播。同时实行对艾滋病病毒感染者艾滋病病人免费供应安全套的政策。⁷³

《卫生部办公厅关于在各级疾病预防控制中心（卫生防疫站）建立高危人群干预工作队的通知》（2004）：要求全国各级疾病预防控制中心专门成立高危人群干预工作队，负责高危人群的干预工作。⁷⁴

《高危行为干预工作指导方案》（2005）：要求各地疾控中心根据当地目标人群分布及特点，分类实施相应的干预措施，促进安全套的使用和鼓励接受性病诊疗与生殖健康服务。⁷⁵

《娱乐场所服务小姐干预指南》（2004）：要求“以商业营销和社会营销相结合的方式提高优质安全套的可及性和可获得性；通过有效的健康教育、外展干预和咨询服务，促进服务小姐每次性行为都全程、正确使用安全套。”⁷⁶

71. 采访小辉，6月24日，2015年。

72. 卫生部、中宣部、国家教育委员会、公安部、司法部、文化部、广播影视部、国家计生委、新闻出版署，《关于印发预防艾滋病性病宣传教育原则的通知》，卫疾控发[1998]第1号，1998年1月8日。

73. 中华人民共和国卫生部、国家人口和计划生育委员会、国家食品药品监督管理局、国家工商行政管理总局、国家广播电影电视总局、国家质量监督检验检疫总局，《关于预防艾滋病推广使用安全套（避孕套）的实施意见》。卫疾控发[2004]248号，2004年7月7日。

74. 《卫生部办公厅关于在各级疾病预防控制中心（卫生防疫站）建立高危人群干预工作队的通知》，卫办疾控发[2004]129号，2004年8月20日。<http://www.moh.gov.cn/mohbgt/pw10409/200804/27106.shtml>。

75. 中华人民共和国，《卫生部办公厅关于印发〈高危行为干预工作指导方案（试行）〉的通知》。卫办疾控发[2005]102号，2005年5月20日。

76. 中国疾病预防控制中心，《娱乐场所服务小姐干预指南》。2004年6月。

《沐浴场所卫生规范》（2007）：要求“在沐浴场所内应放置安全套或者设置安全套发售设施，提供艾滋病防治宣传资料”。⁷⁷

《中国遏制与防治艾滋病行动计划（2006-2010年）》（2006-2010）：要在有关公共场所以及高危人群中积极推广使用安全套，在公共场所设置安全套发售装置，在流动人口集中场所增设安全套销售点，提高安全套的使用率。⁷⁸

4.3 安全套困境

中国对安全套在防艾当中的作用达成了高度共识。但是，防艾的努力却面临着各种力量和法律法规之间的掣肘，这削弱了中国政府在公共卫生方面的努力和投入。

媒体中的安全套

尽管国家出台了各项政策要求在媒体上推广安全套，但一直以来主流媒体上鲜见安全套的踪影。因为在长达25年的时间里，根据国家工商行政管理局1989年发布的一份文件⁷⁹，安全套的商业广告是被禁止的。直到2014年，该文件才被静悄悄地废止了。⁸⁰由于长时间存在这样的政策障碍，一些著名的安全套生产商，如杰士邦和杜蕾斯等，多次尝试在电视和地铁等媒体中播放安全套广告，却以失败告终。⁸¹

相反，安全套常常出现在打击卖淫嫖娼的新闻报道中，包括电视、网络和纸媒。这些报道往往会展示公安扫黄的场景、性工作者被抓捕的画面、以及发现大量安全套的描述。比如，“西安扫黄现场画面曝光 安全套散落床上”⁸²，“湖北警方清查非法租屋 千只避孕套散落一地”⁸³，

77. 中华人民共和国卫生部，商务部，《沐浴场所卫生规范》，2007年7月6日。

78. 国务院办公厅，《中国遏制与防治艾滋病行动计划（2006-2010年）》。2006年2月27日。http://www.gov.cn/zwgk/2006-03/10/content_224306.htm。

79. 中华人民共和国国家工商行政管理总局，《国家工商行政管理局关于严禁刊播有关性生活产品广告的规定》，工商广字〔1989〕第284号，1989年10月13日。

80. 中华人民共和国国家工商行政管理总局，《工商总局关于公布规范性文件清理结果的公告》，工商办字〔2014〕138号，2014年7月14日。

81. 《长沙安全套广告也惹麻烦 法律该不该给安全套名分》。《北京青年报》2001年9月7日。<http://www.china.com.cn/chinese/2001/Sep/57198.htm>。访问日期：2015年8月8日；朱文轶，《影响公共政策的安全套运动》。《三联生活周刊》，2002年第40期；吴洁瑾 姜丽钧，《上海地铁播出安全套广告被认定违法》，2008年03月25日。《东方早报》。访问地址：http://news.xinhuanet.com/legal/2008-03/25/content_7854105.htm。访问日期：2015年8月14日。

82. 《西安扫黄现场画面曝光 安全套散落床上》。西部网。2014年7月14日。

访问地址：<http://china.newssc.org/system/20140714/000462404.html>。访问日期：2015年8月22日。

83. 《湖北警方清查非法租屋 千只避孕套散落一地》。中国网络台。2011年8月5日。访问地址：<http://news.yynet.com/3.1/1108/05/6068073.html>。访问日期：2015年8月22日。

“保健城搜出万枚避孕套 关县端掉一淫窝”⁸⁴。这些报道将安全套与性行业联系起来，作为性行业的特征和证据。在一个认为性行业是肮脏、有伤风化、以及非法的环境里，安全套也同样被贴上了这些标签。直到现在，这样的报道还时常出现在各种媒体上，强化了对安全套的污名，抵消了卫生部门和社会组织推广安全套的成果。

其实早在1998年，卫生部门就已经意识到在扫黄报道中出现安全套会对防艾工作产生负面影响。那一年，卫生部联合其他八个部委，发布了《预防艾滋病性病宣传原则》，要求“推广使用避孕套预防艾滋病性病传播的宣传”，同时“避免将避孕套作为卖淫佐证的报道”。⁸⁵《中国预防与控制艾滋病中长期规划》（1998年—2010年）也强调中央及地方主要的报纸、电台、电视台要开展艾滋病宣传教育，营造有利于艾滋病防治的社会环境。⁸⁶

政策之间的矛盾

尽管中国政府积极推动在性工作者中开展艾滋病防治，但其打击性行业的立场并未改变，严打和扫黄也并没有停止，反而在一些重要的防艾文件中得到重申。例如，2004年《国务院关于切实加强艾滋病防治工作的通知》、2010年《国务院进一步加强艾滋病防治工作的通知》，以及《中国遏制与防治艾滋病“十二五”行动计划（2011-2015）》均在提出防艾工作目标的同时，要求“公安部门要继续依法打击卖淫嫖娼、聚众淫乱等违法犯罪行为”。⁸⁷这样的矛盾，使得推广安全套的政策在实施过程中困难重重。要推动中国艾滋病防治工作的有效开展，就要解决这些政策之间的矛盾。

2004年，中国成立国务院防治艾滋病工作委员会，以制定艾滋病防治的重大方针、政策和规划，并协调和动员有关部门参与艾滋病防治工作，其成员单位包括公安部和司法部。⁸⁸各地也相应成立防艾办、艾滋病防治工作委员会等机构来协调各部门开展艾滋病工作。疾控中心一份2005年的内部文件《艾滋病预防控制工作规范》提出“政府要出面协调公安部门支持，公安部门要为安全套在娱乐场所中的推广提供支持，解决政策障碍。”⁸⁹但具体如何支持，如何解决政策障碍，仍然需要制定具体的指导文件和方案。

84. 《保健城搜出万枚避孕套 关县端掉一淫窝》，2005年7月5日。访问地址：<http://opinion.people.com.cn/BIG5/35560/3519052.html>。访问日期：2015年8月22日。

85. 卫生部、中宣部、国家教育委员会、公安部、司法部、文化部、广播影视部、国家计生委、新闻出版署，《关于印发预防艾滋病性病宣传教育原则的通知》，卫疾控发[1998]第1号，1998年1月8日。

86. 卫生部，国家计委，科技部，财政部《中国预防与控制艾滋病中长期规划》（1998年—2010年），1998年10月26日。http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-09/29/content_579877.htm。

87. 国务院办公厅，《国务院关于切实加强艾滋病防治工作的通知》。国发〔2004〕7号，2004年3月16日；《中国遏制与防治艾滋病“十二五”行动计划》，2012年1月13日。

88. 国务院防治艾滋病工作委员会。<http://www.moh.gov.cn/mohyzs/pzzjs/200804/32003.shtml>。

89. 地（市）和县（区）级疾病预防控制机构规划化建设研究课题组，《艾滋病预防控制工作规范》。2005年6月22日。“疾病预防控制规范化管理研究”内部资料，项目编号01。

2001年开始开展的100%安全套项目，开创了卫生、公安与娱乐场所之间的沟通合作。在武汉黄陂区试点，公安副局长等人与娱乐场所的老板坐在一张桌子上进行讨论。⁹⁰随着该项目的推广，人们揣测这是否意味着对性行业开绿灯，或者至少是默认了性行业的合法性。⁹¹公安部门的態度是非常明确的：卖淫嫖娼仍然要打击。在江苏靖江和武汉黄陂，开展100%安全套项目之后，公安部门一如既往地打击性行业，强度并没有减弱，但绕开了项目开展的场所。⁹²

到2006年，100%安全套项目已经在10个省开展。⁹³由于项目的协调，有消息称警察不再使用安全套作为证据。2008年北京爱知行研究所万延海向公安部提交了“关于安全套不得作为卖淫嫖娼证据的法规、规章”的信息公开申请。得到的回复却是“公安部从未发布过安全套不得作为卖淫嫖娼证据的规范性文件”。⁹⁴

90. 张立，《娱乐场所的“安全套行动”》。《南方周末》，2002年11月21日。访问地址：<http://www.southcn.com/weekend/tempdir/200211280023.htm>。访问日期：2015年8月23日。

91. 张立，《娱乐场所的“安全套行动”》。

92. 朱文轶，《影响公共政策的安全套运动》。《三联生活周刊》，2002年10月16日。访问地址：<http://www.lifeweek.com.cn/2002/1016/1934.shtml>。访问日期：2015年8月23日；张立，《娱乐场所的“安全套行动”》。

93. Rojanapithayakorn W, “The 100% Condom Use Programme in Asia,” *Reproductive Health Matters*, 2006 Nov; 14(28):41-52.

94. 北京爱知行研究所，《公安部回电，从未发布过安全套不得作为卖淫嫖娼证据的规范性文件》。2008年12月23日。<http://www.aizhi.co/view.php?id=396>。访问日期：2015年8月10日。



第五章 研究发现

第五章 研究发现

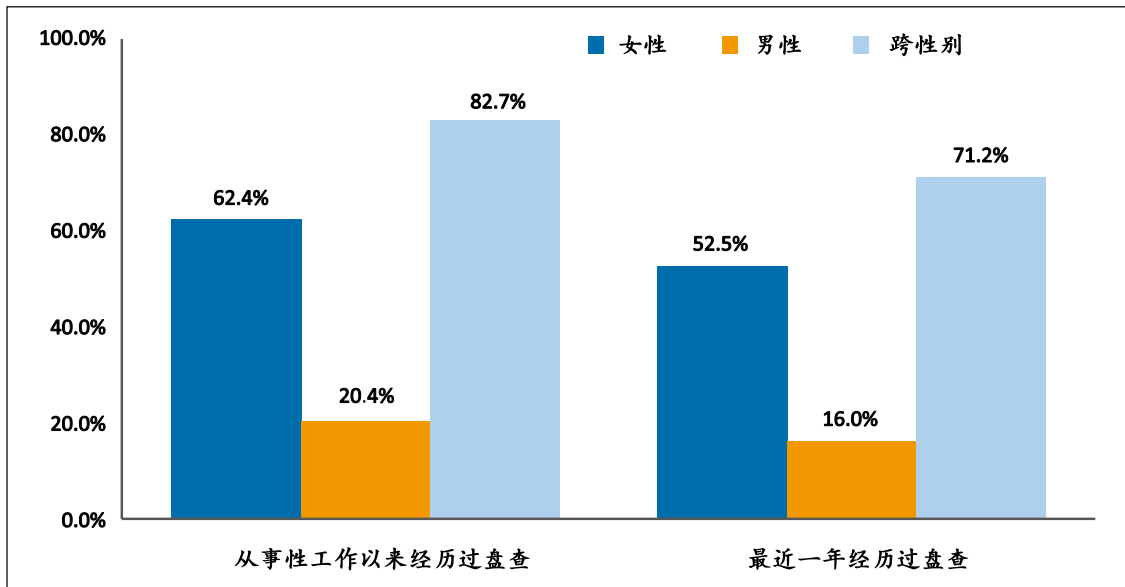
5.1 执法行为及其对安全套使用的影响

在这次调查中，我们通过问卷来了解性工作者与警察的接触、使用安全套的情况，以及执法行为对安全套使用的影响。所收集到的数据向我们展现了性工作者与执法人员打交道的情况，以及所产生的影响。

5.1.1 与执法人员的接触

来自执法人员的盘查⁹⁵是性工作者生活中不可避免的一部分。超过一半（51.3%，265/517）的问卷被访者自从事性工作以来经历过执法人员的盘查。42.9%（222/517）问卷被访者在过去一年中有过被盘查的经历。其中，在去年经历过盘查的问卷被访者中，64.9%（114/222）被盘查过一次，35.1%（78/222）被盘查过两次以上。在被盘查过两次以上的人当中，女性居多（78.2%，61/78）。

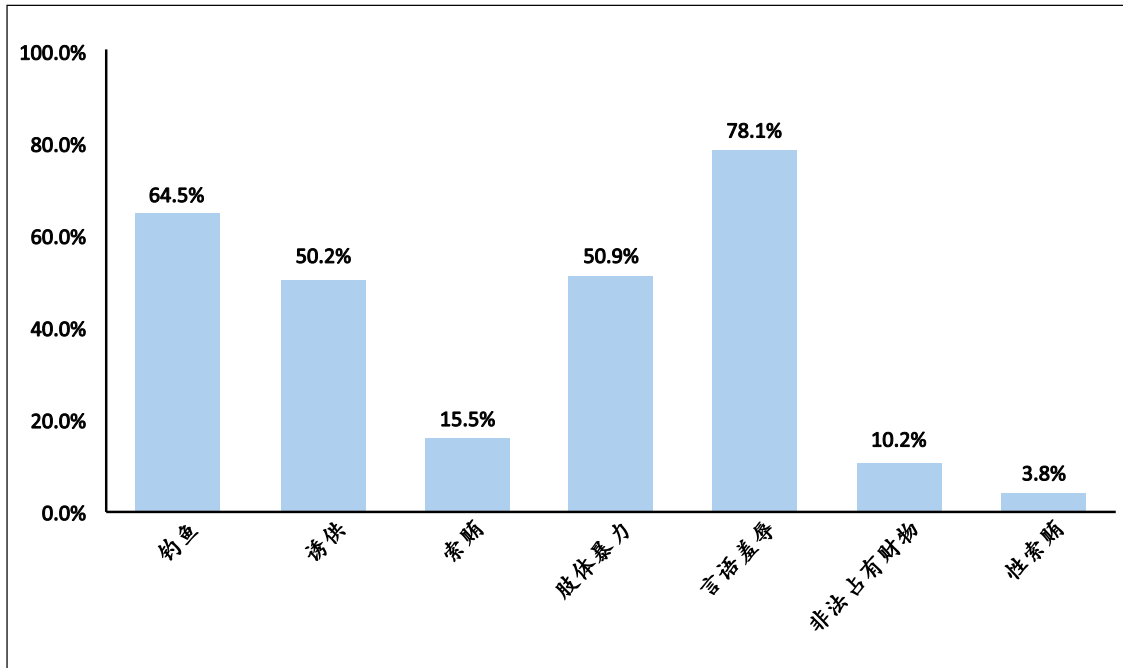
图 1: 从事性工作以来，以及过去一年经历过盘查的情况。



95. 在本报告中，盘查指执法人员针对性工作者的截停、盘问和检查。截停指要求当事人停止行动；盘问指对当事人询问有关问题或事项；检查包括检查身份和检视搜查相关区域。

自从事性工作以来经历过盘查的问卷被访者中，大部分人的经验是负面的。其中，78% (207/265) 经历过言语羞辱，64.5% 经历过钓鱼执法⁹⁶，50.9% (135/207) 经历过肢体暴力。

图 2: 在与执法人员打交道的过程中，你有过以下哪些经历？

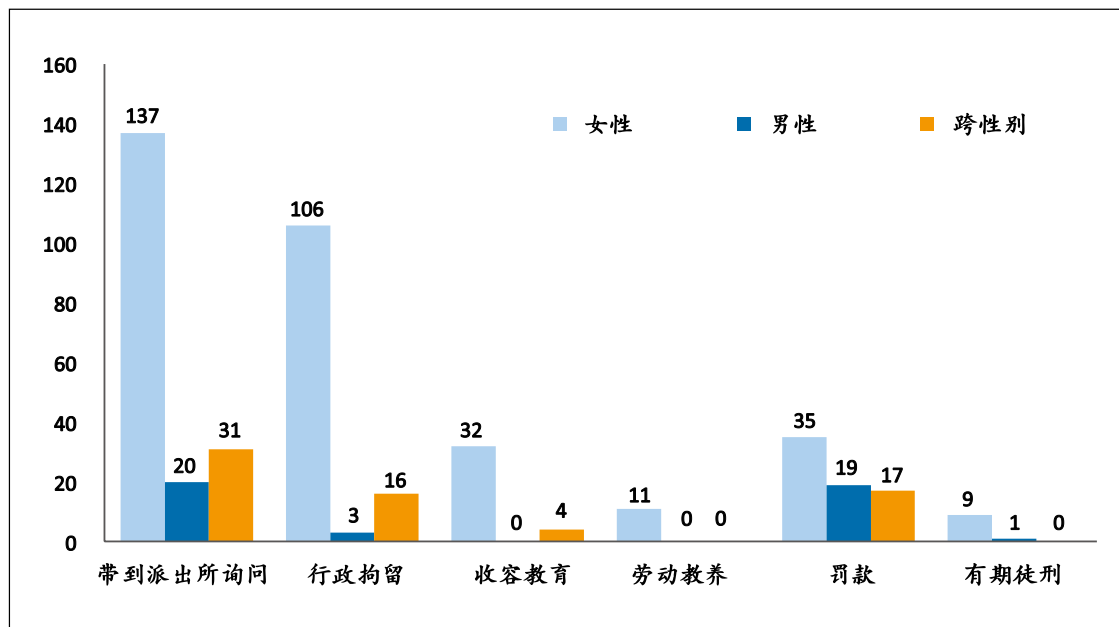


对于那些自从事性工作以来经历过盘查的问卷被访者，70.9% (188/265) 曾被带到派出所进行询问⁹⁷——这个比例在所有性别的问卷被访者中报告率都是最高的，其中女性 72.5% (137 / 189)，男性 60.6% (20/33)，跨性别 72.1% (31/43)。此外，47.2% (125/265) 自从事性工作以来经历过盘查的问卷被访者曾经被行政拘留，26.8% (71/256) 遭受过罚款。其中，女性 (56.1%，106 人) 比男性 (9.1%，3/33) 和跨性别 (37.2%，16/43) 更有可能遭受行政拘留。男性 (57.6%，19/33) 和跨性别 (39.5%，17/43) 则更可能遭受罚款。

96. 钓鱼执法 (即诱惑侦查) 指侦查机关对嫌疑人实施某种行为，诱惑、暗示、诱使其犯罪，待犯罪行为实施后，将其抓捕的执法方式。由于钓鱼执法具有诱导性，一直以来饱受争议。

97. 根据中国法律，公安机关可将违法嫌疑人传唤到指定地点进行询问，询问时间一般不超过 24 小时。将嫌疑人带到派出所询问，说明进入了正式的调查程序。尽管询问查证并不属于行政或刑事处罚，但为了了解有多少性工作者经历过这样的调查程序，我们在设置“你遭受过以下哪些处罚”的答案时，列入了“被带到派出所进行询问”。

图 3: 你遭受过以下哪些处罚?



5.1.2 安全套的获得和使用

在安全套的获取途径方面，66% (341/517) 的问卷被访者表示获得安全套的主要途径是“自己购买”，51.1% (264/517) 称通过社区组织免费发放获得，42.2% (218/517) 称从政府的社区卫生中心或者疾病预防控制中心获得安全套，17.8% (92/517) 称安全套由客人提供，6.1% (32/517) 称由场所提供安全套。由于本次调研通过社区组织开展，这些社区组织本身就已经在提供服务的过程中与被访者建立联系并发放安全套，因此报告通过社区组织获得安全套的比例可能比实际情况高。

尽管绝大多数的问卷被访者(96.2%, 497/517)认为在性工作中使用安全套“非常重要”或“重要”，但在对安全套重要性的认知与安全套使用的行为之间，存在分离。在安全套使用方面，最近一次与客人发生性行为时报告使用安全套的比例为 82.8% (428/517)，其中女性为 75.6% (229/303)，男性为 93.2% (151/162)，跨性别为 92.3% (48/52)。⁹⁸

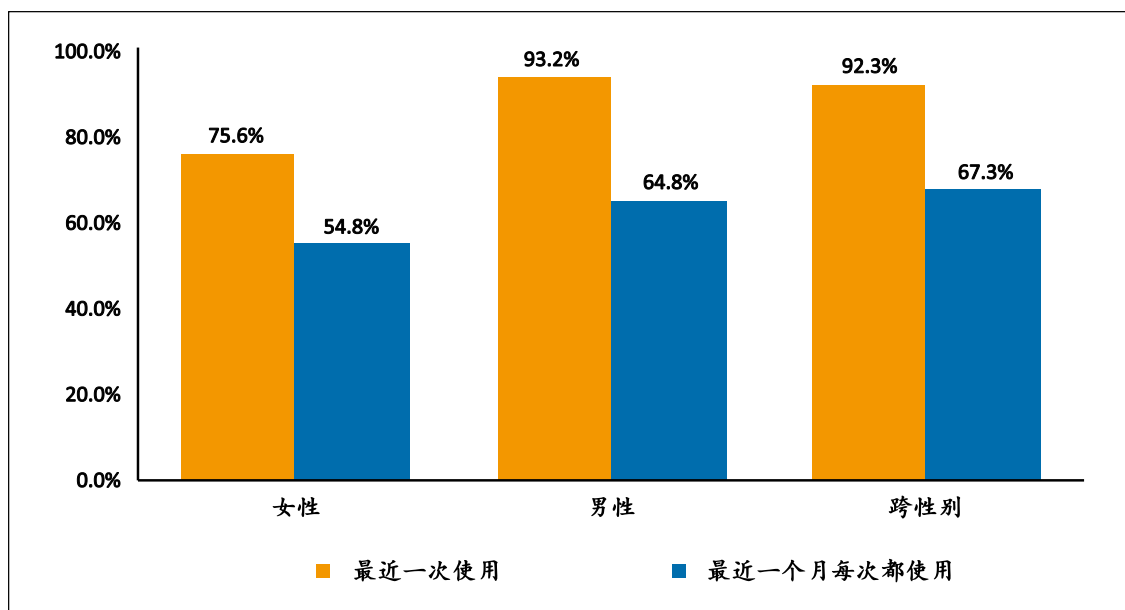
在最近一次与客人发生性行为时没有使用安全套的问卷被访者中 (89 人)，37.5% (33/89) 称原因是担心警察查安全套并将安全套作为卖淫的证据，22% (15/89) 称因为客人不愿意使用安全套，17% 称他们相信客人而不需要使用安全套。

98. 根据国家的哨点监测，2014 年女性性工作者最近一次与客人发生性行为时报告使用安全套的比例为 88.7%。国家并不报告男性性工作者的数据，最近一次与男性性伴肛交时报告使用安全套的男性百分比为 77.5%。

与男性和跨性别性工作者相比，执法行为对女性使用安全套的影响更大。有 74 名女性问卷受访者在最近一次与客人发生性行为时没有使用安全套，44.6% (33/74) 称因为害怕警察查安全套，但没有男性和跨性别报告此原因。

而对于最近一个月与客人发生性行为时使用安全套的频率，59.2% (306/517) 的问卷受访者称每次都会使用安全套，其中女性 54.8% (166/303)，男性 64.8% (105/162)，跨性别 67.3% (35/52)。

图 4: 最近一次与客人发生性行为时使用安全套的比例；以及最近一个月性交易中每次都使用安全套的比例



关于在过去一个月携带安全套的情况，63.8% (330/517) 的问卷受访者称总是携带安全套。其中女性携带安全套的比例较低，只有 46.5% (141/303)，而男性和跨性别总是携带安全套的比例分别为 89.5% (145/162) 和 84.6% (44/52)。

在回答为什么不总是携带安全套的原因时 (187 人)，问卷受访者选择的两个主要原因是担心警察查和客人不愿意使用，分别为 41.7% (78/187) 和 37.4 (70/187)。与男性和跨性别性工作者相比，执法行为对女性携带安全套的影响更大：在不总是携带安全套的女性受访者中，45.7% (74/162) 称不携带的原因是担心警察查安全套，40% (65/162) 称原因是客人不喜欢用安全套。17.6% (3/17) 的男性和 12.5% (1/8) 的跨性别选择担心警察查作为不携带安全套的原因。

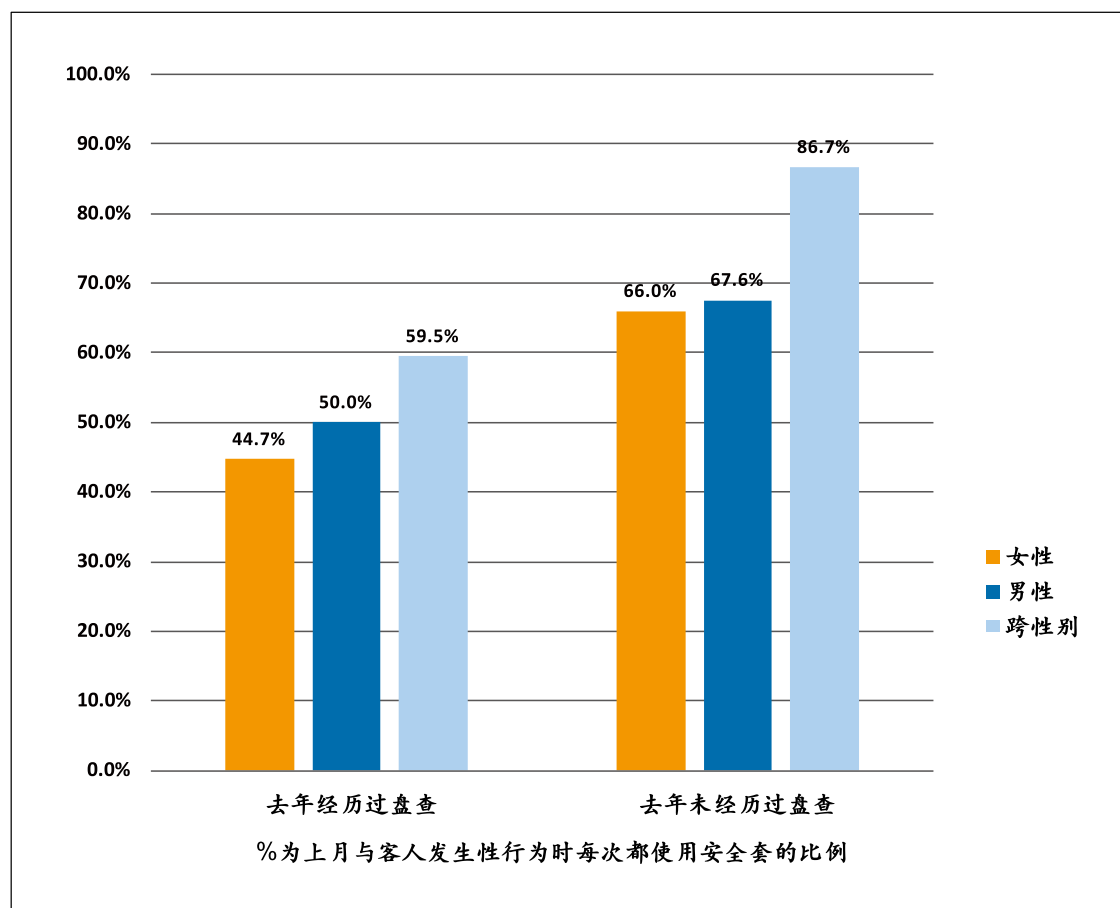
5.1.3 执法行为与安全套

35.4% (183/517) 的问卷被访者称经历过警察查安全套，其中女性 133 人，男性 23 人，跨性别 37 人。警察检查安全套的方式为没收尚未使用过的安全套 (66 人)、搜索使用过的安全套 (70 人)，以及询问安全套的有关情况 (132 人)。

在过去一年经历盘查的问卷被访者中，有 21.1% (47/222) 的问卷被访者称在经历盘查之后会更少使用安全套，36.5% (81/222) 称在被盘查后会减少携带安全套的数量。

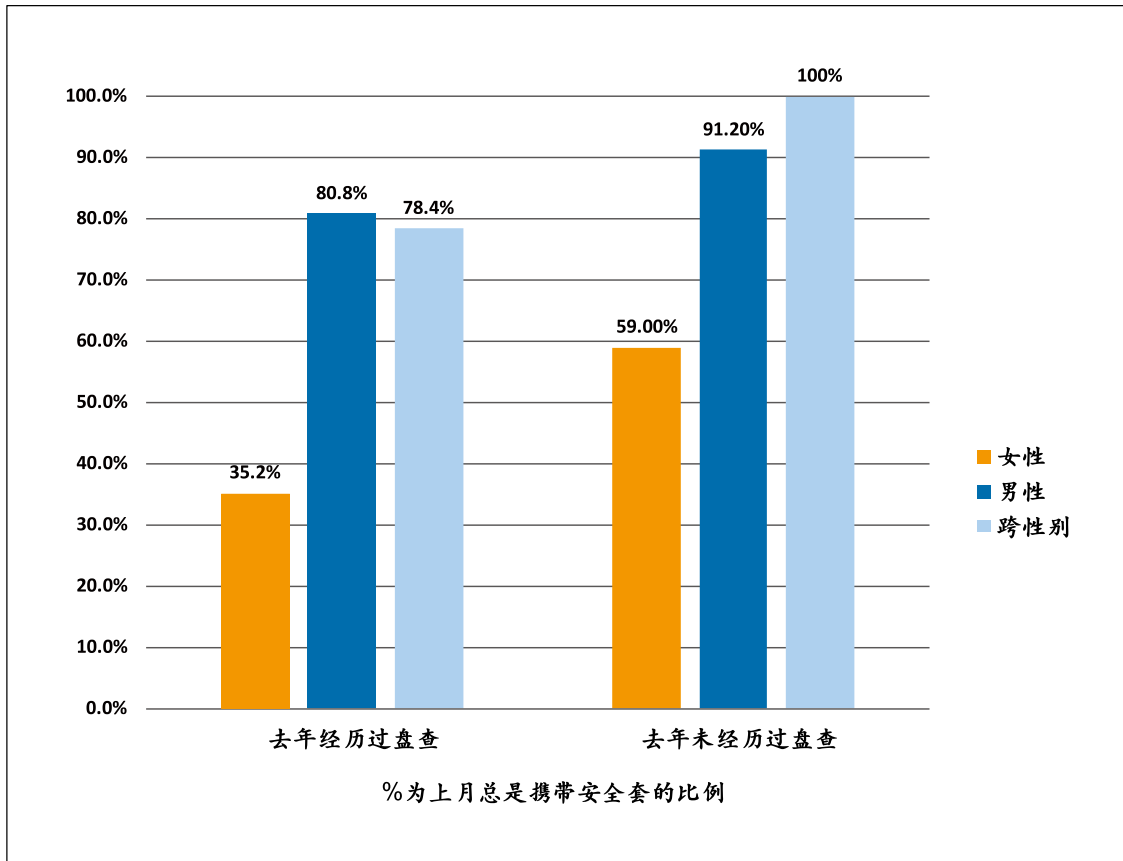
我们比较了过去一年经历过盘查，与未经历过盘查者的安全套使用情况 (最近一个月)，发现，经历过盘查者每次都使用安全套的比例明显低于未经历过盘查者，分别为 47.7% (106/222) 和 67.8% (200/295)。其中，女性的差异比较显著。最近一年经历过盘查的女性性工作者中只有 44.7% (71/259) 最近一个月每次都使用安全套，明显低于未被盘查过的女性性工作者 (66%，95/144)。

图 5：是否经历过盘查与坚持使用安全套的比例



我们对携带安全套的情况也做了类似的比较，发现过去一年经历过盘查者总是携带安全套（过去一个月）的比例为 47.7%（106/222），明显低于未经历过盘查者的携带率（75.9%，224/295）。这种差异同样在女性性工作者中更为显著。最近一年经历过盘查的女性性工作者总是携带安全套的比例是 35.2%（56/159），而未被盘查者的比例为 59%（85/144）。

图 6: 是否经历过盘查与总是携带安全套的比例



5.2 针对安全套的执法行动

我们对经历过警察查安全套的 74 名性工作者进行了访谈，以进一步了解这些盘查是如何开展的。被访者称警察查安全套主要在两种情况下进行：在性交易现场进行抓捕，以及对性工作场所（包括站街、住所和娱乐场所）的搜查。

5.2.1 抓现场

在性交易现场进行抓捕是执法人员处理性工作有关案件的主要手段。有47名被访者称在进行性交易或者准备进行性交易，拉客的过程当中遭到警察的检查，或者被执法人员钓鱼。这些现场绝大多数发生在室内，如宾馆房间、店里和出租屋等，也有一些在室外。性工作者所描述的执法过程都非常类似：执法人员冲进屋内制止当事人，然后收集性交易的有关证据。

其中，有23名被访者是在正在与客人进行交易，或者交易刚完成的时候，执法人员破门而入。被访者称执法人员侯在屋外，等时机合适再冲进去。而进屋之后，执法人员的目标非常明确：针对垃圾桶、床和被子等搜索使用过的安全套。被访者称使用和未使用过的安全套都被没收，因为使用过的安全套能证明性行为的发生，而未使用过的安全套能证明当事人意图进行性行为。

小梅是一名女性性工作者，她说：

“那次我和客人刚进房间，几个警察就蜂拥而进，分别控制了我们俩。然后开始翻床上，地下，卫生间，还把被子掀起来抖落。我知道他们是在找套呢。一个30多岁的警察一下子抓过我的包，手伸进去从里面掏出来好几个套，嘴里嘀咕着：‘带着不少啊！’随后就把我们俩带到了派出所。我的包里就套子和湿巾多。”⁹⁹

有6名被访者称由于当时他们没有使用安全套，或者在警察进屋之前就及时把安全套处理掉了，因此执法人员未能找到安全套。在一个个案中，警察冲进屋里的时候性工作者和客人已经把衣服穿好，警察为了找安全套甚至把客人的裤子脱下来。没有找到安全套，警察只好离开了。¹⁰⁰6名被访者中有3人否认从事性交易，他们没有进行处罚。有两名被访者的客人承认了，其中一名性工作者被处以半年的收容教育，另外一名被罚款1800元。而在另外一个个案中，由于性工作者和客人坚称他们是在做按摩，虽然警察没有任何证据证明他们从事性交易，但仍然从性工作者的包里拿走了500块钱，声称这是罚款。¹⁰¹这名女性性工作者说她很幸运，因为警察来的时候她没有和客人使用安全套：

“我和客人做完生意以后，突然就有一群便衣冲出来，就要抓我们。我就没承认，死都没承认，说我就是做按摩的。幸亏那个客人也不傻，知道说我们只做按摩。警察就不信嘛，搜我的包，没找到套子。幸好那天我们没用安全套，身上一个套子也没有，不然这事就没完了。他们又没有证据，也不能把我们带去派出所，就把我们放了。”¹⁰²

有4名被访者称他们是在和客人电话约好之后，在房间等客人的时候，执法人员进来查。警察事先通过监视或者电话监听获得这些性工作者与客人谈话的信息，然后直接到屋里来搜查。警察会收集多种证据，包括安全套，电话录音和其他与性服务有关的物品。被访者称警察通过安全套对性工作者和客人施加压力，让他们承认从事性交易。楠楠是一名女性性工作者，一天晚上，警察在她在家里等客人的时候敲门进去，警察在她屋里搜到了一大包安全套，然后警察就把她押到楼下，进了警车。在车上她看到了当天服务过的两个客人。她说：

99. 采访小梅，2015年3月28日。

100. 采访小艾，2015年3月23日。

101. 采访周姐，2015年5月28日。

102. 采访周姐，2015年5月28日。

“到了派出所里，他们就拿着我的手机给我放录音，内容就是下午和客人通的电话。随后把那两个客人带到我跟前指认我。警察把我的900块钱也没收了，说这是嫖资。还有一大包的安全套，说这是证据，这是人赃俱获，说你还不承认？我看确实没有办法抵赖了，是俩客人指认我啊，还有安全套。没办法，我就在笔录上签字了。”¹⁰³

小北是一名男性性工作者，他和客人约好之后到先到宾馆房间，结果来了几个警察，从他包里翻出了100多个安全套，警察坚持称小北是卖淫的。后来客人也到了，警察就开始询问这个客人：

“警察让客人进屋，然后就开始问他，你找谁。那客人也害怕了，说是来找我玩的。警察就说，你们是准备玩一个月吗？你没看他带了都100多个安全套，这是来准备玩多久的？你们这不是卖淫是什么？这警察说的时候就特别让人不舒服，客人当时就支支吾吾说不出话，就承认了。”¹⁰⁴

被访者称，携带安全套数量越多，就越容易引起执法人员的怀疑。例如，男性性工作者老五和客人在屋里的时候被警察抓了现场，警察在他包里发现了30多个安全套和润滑剂：

“我说我不是卖的（即卖淫），我们是朋友，出来玩的。警察说别废话，出来玩哪有带这么多套的，是要玩一个月吗？当时我听楞了，我带的多咋了，难道带的多我就是卖的？警察说你带着这么多安全套，分明就是出来卖的，出来玩一两个就够了。”¹⁰⁵

有11名被访者称他们遇到了执法人员钓鱼。执法人员假装是客人和他们谈价钱，一旦同意交易，执法人员就亮出身份，然后搜安全套。赵惠是一名女性性工作者，她说：

“有一次我在街边站着，看一个男的挺有那个意思的，就喊了他，谈了下价钱。他还说给我加钱，但突然就亮出一个牌子，说他是警察，在我身上搜出了安全套，然后就把我直接带走了。套子全被没收了，我当时还买了不错的套子呢，就白白没了。”¹⁰⁶

在执法过程中，警察还会对现场、安全套和当事人进行拍照以留证。有14名被访者称警察对使用过和未使用过的安全套拍照，有时还会让他们拿着这些套子拍照。小新疆是一名跨性别性工作者，她说：

“做完以后，我们都还没来得及穿衣服，警察就踹门进来了，都不让我们穿衣服就东拍西拍，在垃圾桶里面找用过的套子，然后又照相。”¹⁰⁷

103. 采访楠楠，2015年5月7日。

104. 采访小北，2015年4月19日。

105. 采访老五，2015年5月20日。

106. 采访赵惠，2015年7月10日。

107. 采访小新疆，2015年7月3日。

5.2.2 对性工作场所的检查

根据中国的法律，警察有权对违法犯罪嫌疑人进行检查。¹⁰⁸也就是说，只要警察认为某人可疑，就可以对其进行盘问、检查证件以及搜查。我们的访谈发现，执法人员常常到街道、公园、出租屋，或者娱乐场所等性工作者工作的场所进行检查。有29名被访者称经历过这样的检查。在这些个案中，性工作者并没有拉客或者进行性交易，但执法人员也搜查安全套。

站街：有12名性工作者称在公园或街上的时候，碰到警察的检查。一名女性性工作者称警察经常对当地的某一片区进行扫荡，或者开着车巡逻。¹⁰⁹一些性工作者称他们仅仅因为站在路边，就会被警察带到派出所询问，搜查发现安全套之后就会被进行处罚。¹¹⁰而另外一些性工作者称在站街的时候警察过来直接开包检查是否有安全套。¹¹¹

莎莎是一名跨性别性工作者，有一天晚上她去站街，还没有做生意就被警察带到了派出所。她说：

“到了派出所之后开始审问，你是不是卖淫的啊？我一直否认，事实上我那天也确实还没有卖。后来警察就没有耐心了，开始打我，一边打一边骂，让我承认。警察还翻我的包，找到里面有很多套套和一些润滑剂，就把我定为是提供卖淫服务，把我送进拘留所了呆15天。当时我很不服气，他们有没有证据，也没有抓到现行，也没看到我跟谁搭讪，凭什么就说我是卖淫啊。”¹¹²

住所：一些男性和跨性别性工作者以出租屋作为生活和工作场所，也有个别租住在宾馆的房间里。10名被访者称执法人员针对他们的居住地进行检查。小曼是一名跨性别性工作者，他说：

“因为这里都是出租屋，所以很多约炮的或者像我们一样卖的都住这附近。结果一到扫黄的日子这里就招来一大堆警察来查房，有时候甚至是上午一次下午一次，特别烦。”¹¹³

其他接受采访的性工作者称警察进屋就东翻西翻，直到翻出安全套。¹¹⁴苏卫是一名男性/变装性工作者，他说：

“我在屋里的时候，有人敲门说警察查房，然后就进来了。他们左右看了看，就开始翻找东西。我那些女装的东西都被翻出来了，然后他们继续翻，后来在阁楼上找到

108. 《中华人民共和国人民警察法》。1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过，1995年2月28日中华人民共和国主席令第四十号公布，1995年2月28日起施行。第九条：为维护社会治安秩序，公安机关的人民警察对有违法犯罪嫌疑的人员，经出示相应证件，可以当场盘问、检查；经盘问、检查，有下列情形之一的，可以将其带至公安机关，经该公安机关批准，对其继续盘问：（一）被指控有犯罪行为的；（二）有现场作案嫌疑的；（三）有作案嫌疑身份不明的；（四）携带的物品有可能是赃物的。

109. 采访藕粉，2015年7月25日。

110. 采访莎莎，2015年6月9日；采访林微，2015年4月1日。

111. 采访杨喜芳，2015年7月9日。

112. 采访莎莎，2015年6月9日。

113. 采访小曼，2015年5月21日。

114. 采访苏卫，2015年3月30日；采访小山，2015年5月24日；采访彩儿，2015年6月2日；采访薛朗，2015年5月30日；采访小曼，2015年5月21日；采访卡诺，2015年6月7日。

看安全套，大概有 200 来个。警察就说你备着这么多安全套，你是卖淫的吧？他们说话挺凶的，我也不敢多吱声。然后他们就拍照，拍安全套。”¹¹⁵

在这些检查中，尽管性工作者没有进行性交易，执法人员也将发现大量安全套作为卖淫的证据。卡诺是一名跨性别性工作者，她说：

“警察说，你如果只是一普通居民，你家里存这么多安全套干嘛，肯定是卖的啊，而且一看都是疾控发的，显然是鼓励使用才发的，那就更说明我们是卖的了。”¹¹⁶

娱乐场所：有 7 名被访者称在酒吧、按摩店等娱乐场所遇到执法人员进行检查。执法人员会叫停场所里的活动，然后搜查性工作者身上、包里，以及场所里放置的安全套。刘畅是一名男性性工作者，他说：

“我和客人正在酒吧里喝酒呢，突然冲进来一帮警察，一个一个查身份证。警察看到我，就说你是酒吧的少爷（指男性性工作者）吧？我说不是，警察不相信，把我随身带的包抢过去翻查，发现里面有很多安全套，就瞪我一眼说：“还不承认自己是卖淫的，要不然带着这么多安全套干什么？”就这样当晚我和好多人被带到了当地的公安局。”¹¹⁷

小月是一名在按摩店工作的女性性工作者。她说：

“那时候没什么生意，我们就坐在店里聊天补妆，然后就有警察穿着制服就进来了，说来查。我们店里有一个装套子的小盆，他们把那个小盆搜出来了，就说我们店里怎么会有这个，肯定是卖淫嫖娼的场所。很可气的就是，那个派出所不是离得比较近嘛，警察就让我们端着放安全套的那个盆子走到派出所，还说那个就是证据什么的。”¹¹⁸

性工作者也称警察会对搜出的安全套进行拍照。¹¹⁹ 执法人员也会没收安全套，并把是否搜到安全套作为将性工作者带去派出所进行进一步调查和处罚的决定性因素。29 名被访者经历过警察在站街、住所或娱乐场所搜查安全套，尽管他们当时并没有拉客或者从事性交易，但 29 人中有 69% 被带到派出所并被处以行政处罚，13.8% 被带到派出所进行进一步调查，但没有进行处罚，17% 执法人员没有采取任何行动。军芳是一名女性性工作者，在一些巷子里站街。她说：

“只要站在巷子里，就会被逮。如果没有套子，他（警察）就让你站着，审问你，只要你死不承认，说是路过，他就拿你没办法。但是如果有套子，他就会肯定你是做这个的。”¹²⁰

115. 采访苏卫，2015 年 3 月 30 日。

116. 采访卡诺，2015 年 6 月 7 日。

117. 采访刘畅，2015 年 6 月 28 日。

118. 采访小月，2015 年 5 月 9 日。

119. 采访苏卫，2015 年 3 月 30 日。

120. 采访军芳，2015 年 4 月 1 日。

5.2.3 卖淫嫖娼案件中的安全套，以及不当的执法行为

大多数性交易案件属于行政案件的范畴，不经过法庭审理。我们也无法获得被访者所获处罚的法律文书，因此我们无法确定到底在哪些案件中，执法人员使用安全套作为证据来认定卖淫嫖娼，从而做出处罚的决定。

但是，安全套本身并不能证明性交易的发生。因为性交易的私密性，很难有目击者的证词，而安全套则成为了最容易查找的实物。尽管安全套仅能作为证据链环中的一个辅助证据，但警察的执法行动的重点是搜查安全套。

此外，所有性别的性工作者均报告称执法人员有暴力、腐败和不当的执法行为。¹²¹ 这些行为包括：

言语侮辱：有7名被访者，包括女性、男性和跨性别性工作者，称遭到执法人员的言语侮辱，包括对他们从事性工作的侮辱，以及对男性和跨性别性工作者关于性取向和性别表达的言语歧视。

肢体暴力：12名被访者称遇到执法人员的暴力对待。这些肢体暴力发生在把当事人带到派出所的过程当中，以及在派出所审问的过程当中。性工作者称这些暴力是为了迫使他们承认性交易，以及在口供上签字。这些暴力包括打耳光、脚踢、拳打、头撞墙、用书殴打等。

贪污索贿：由于公安机关在决定是否对性工作者进行处罚和进行何种处罚时享有极大的决定权，执法人员往往借机进行索贿。有8名被访者称执法人员向他们索要贿赂，以撤销对他们的处罚。索贿的金额从3000元到30000元不等。在12名被处以罚款的被访者中，有6名被访者称他们没有收到任何票据；一名性工作者称交了罚款之后他只拿到了一张手写的收据，上面连个章都没有。这些被访者认为他们缴纳的罚款落入了执法人员的口袋。另外，被访者称他们用现金缴纳罚款，而不是根据法律到银行缴纳。¹²² 一名被访者称因为他身上没有足够的钱，警察甚至把他带到取款机取钱缴纳罚款。¹²³ 4名被访者称警察搜出安全套之后，直接把他们的财物拿走，包括现金和一只手表。这些被访者称他们并没有收到关于没收物品的任何凭证。

5.3 对艾滋病防治工作的影响

5.3.1 对安全套使用的影响

执法人员搜查、没收安全套对性工作者使用和携带安全套产生了负面的影响。有10名被访者称为了为避免处罚，他们会在碰到执法人员的时候及时处理安全套。比如，在警察敲门准备闯入现场时，把安全套扔出窗外，或者通过下水道冲走。¹²⁴ 李慧仙是一名女性性工作者，她说：

121. 我们并没有专门询问关于暴力和不当执法的问题，这些信息是在访谈的过程当中被访者主动提供的。我们认为，未经报告的暴力和其他问题还有很多。

122. 《公安机关办理行政案件程序规定》，2012年12月3日修订，2013年1月1日起施行。第188条。

123. 采访遥远，2015年6月25日。

124. 采访妞妞，2015年4月25日；采访军芳，2015年4月1日。

“警察经常以安全套进行威胁、恐吓，认定你是一个妓女，所以我会警察来之前把安全套丢掉或者是藏起来，但是我见到很多姐妹直接就不使用安全套了。”¹²⁵

为了不让警察发现，一名性工作者甚至把安全套塞进阴道里。¹²⁶此外，站街性工作者表示，只要他们远远看见警察，就会把安全套扔掉。小燕是一名女性性工作者，靠站街揽客为生。她说：

“站街都是提心掉胆的，一见到他们（指警察）就快点走开，如果来不及，就把钱和安全套都扔掉，省得他们找麻烦。我都不知道丢掉过多少套子了。”¹²⁷

被抓的恐惧使得性工作者尽量缩短服务时间，也更可能同意客人不使用安全套的要求。小雪是一名女性性工作者，曾经和客人一起被警察现场抓获。警察发现了使用过的安全套，将小雪处以15天拘留。她说：

“出来后担心了很长时间，再干活时都会问客人快不快，一般他要求不带套就不带了，我也希望他们快点完事，这样即使警察闯进来了，一看没有安全套，也就没有证据了。”¹²⁸

本调查所收集到的定量和定性数据均表明，执法行动导致性工作者减少了随身携带安全套的数量，性工作者也竭力把安全套藏在隐蔽的地方。接受采访的性工作者中有21人称，他们在被执法人员盘查的时候，往往带着几十甚至上百个安全套。但在经历过检查之后，他们仅会携带几个安全套，数量显著减少。由于警察经常翻查性工作者的包来找安全套，有些性工作者不再把安全套放在包里，而是藏在更隐蔽的地方，如内衣和头发里。¹²⁹有些站街性工作者甚至把安全套藏在公园的草丛中。¹³⁰也有性工作者表示，不再随身携带安全套，而是藏在房间里。

¹³¹ 女性性工作者美美向我们详细介绍了她是如何藏安全套的：

“我们把套放了好几个地方呢，比如多的就藏到外面，就是窗户下面的花盆里，放个塑料袋子，跟那些破烂放到一起，谁也不会注意的。少的话就放到屋子里，比如吃完药的药盒里啊，或者放到买菜的塑料袋里然后放到冰箱里，或者放到米袋子里，总之他们（警察）一般都不会翻到的。”¹³²

性工作带有不确定性，有时很难预计客人的数量以及服务的地点。减少携带安全套的数量或者不携带安全套，将直接把性工作者置于健康风险当中。美迪是一名跨性别性工作者，她说：

“接完快餐（指在很短时间内满足性需求的一次性性服务）有时候还就能接第二个第三个。所以（安全套）还真不能少带，也不知道一次到底会用几个呢。”¹³³

125. 采访李慧仙，2015年5月2日。

126. 采访月月，2015年5月9日。

127. 采访小燕，2015年7月6日。

128. 采访小雪，2015年5月5日。

129. 采访杨喜芳，2015年7月9日。

130. 采访红河妹，2015年7月8日。

131. 采访小丽，2015年4月30日；采访桃红，2015年7月15日。

132. 采访美美，2015年4月24日。

133. 采访美迪，2015年6月28日。

由于安全套的储存需要满足一定的条件，不恰当的放置可能会导致安全套破损。如若使用，就可能导​​致性病的传播或怀孕。此外，隐藏安全套也阻碍了性工作者获得安全套的便利性。如果性工作者和顾客不能在需要的时候及时获得安全套，那么就可能发生无保护性行为。由此可见，执法行动损害了性工作者自我保护的能力。

在一些个案中，警察搜查出来的安全套正是疾病预防控制中心或社区组织免费发放的安全套。¹³⁴ 有被访者表示，在经历过执法检查之后，不再敢接受外展人员送过来的安全套。¹³⁵

5.3.2 对安全套摆放的影响

接受访谈的性工作者和场所业主称，执法行动降低了性工作场所中安全套的可获得性，因为场所业主不再敢公开摆放安全套。

性工作者和场所业主表示，在经历过执法检查之后，他们不会像原来那样把安全套放在明显的地方，而是放置得更加隐蔽，比如不放在室内，而是放在室外。¹³⁶ 有3名性工作者表示，场所里不再放置安全套，他们需要使用的时候再向老板索取少量安全套。¹³⁷ 阿宏是一名男性性工作者，他说：

“老板不敢把套摆明面上了，都藏起来了，我们自己找都费劲，每次都是三五天给我们发几个几个的。”¹³⁸

赵柯是一名卫生工作人员，她说：

“我作为疾控中心的，对场所业主说根据《云南省艾滋病防治条例》，是必须摆放安全套的，他们就会放安全套。但是公安部门来了，就会说你这里怎么会有这种东西。我就见到过一次，公安让业主把安全套赶紧收起来，说你这里是不是存在什么违法行为。这样的话业主就不敢摆了，他们肯定更怕公安部门，不怕疾控中心的。”¹³⁹

因此，很多场所形成了“卫生来就摆安全套，公安去就把安全套收起来”的应对方式。¹⁴⁰

宋哥是一家同志酒吧的管理人员。在他的酒吧里，安全套并没有公开摆放。他说：

“我们这里安全套桌面上不能摆，都搁桌子底下。就怕警察突然检查，说不清楚。而且酒吧的单间里也不能出现安全套。只要在单间里有人，有套，警察那就直接把你带走了。”¹⁴¹

134. 采访卡诺，2015年6月7日；采访楠楠，2015年5月7日；采访阿宏，2015年5月18日。

135. 采访小梅，2015年7月9日。

136. 采访静静，2015年4月29日。

137. 采访啦啦，2015年6月25日。

138. 采访阿宏，2015年5月18日。

139. 采访墨鱼，2015年6月15日。

140. 采访赵柯，2015年6月12日。

141. 采访宋哥，2015年7月11日。

5.3.3 对性工作的影响

执法行动增加了性工作者的流动性，也使得性工作更加隐蔽。我们的问卷调查发现，在经历过执法检查之后，有 21.2% (47/222) 的问卷受访者暂时停止工作，24.8% (55/222) 更换到更隐蔽的场所，有 24.8% (55/222) 频繁更换工作场所。一些性工作者离开了原有的城市或者场所，也有性工作者表示警察的扫黄改变了性交易的模式，客人不再敢到场所来，而是通过网络或者电话联系，收入直接减少。¹⁴² 这种流动会破坏当地社区组织和性工作者已经建立的联系，也中断了已有的服务。¹⁴³ 有站街性工作者表示会选择更加隐蔽的地方进行交易，如公共厕所。¹⁴⁴ 这样的场所卫生条件较为恶劣，将使性工作者置于更高的健康风险当中。而在偏僻人少的地方进行性交易，也存在更高的安全隐患。

尽管性工作变得更为隐蔽，但和其他研究类似，我们发现执法行动的打击并没有让性工作者离开性行业。¹⁴⁵ 在遭遇执法之后，性工作者可能会在在一小段时间内停止工作，但他们很快就会重新开始，只是换个城市，换个场所或者换种方式。赵惠是一名女性性工作者，她说：

“我之前在那个地方做，但后来就换到这儿了。那儿查的太严了，而且脸都熟了，生怕下次警察直接奔着我就过来了，就赶紧换地方了。”¹⁴⁶

而男性性工作者俊哲则搬到了另外一个城市：

“从拘留所出来我就换地方了，在那个地方是够了，之后去了一个小城市，去了之后我每次做活最多带两个套。”¹⁴⁷

由于罚款和拘留所导致的经济损失，使性工作者需要更加努力工作来弥补。赵是一名女性性工作者，她说：

“要继续工作啊。钱都罚了，还不赶紧挣回来。”¹⁴⁸

经济的压力和被警察抓的担忧，导致性工作者更可能同意客人不使用安全套的要求。¹⁴⁹ 而且，性工作者就算遇到客人的暴力，也不敢报警。频繁的执法行动也导致性工作者更加依赖常客作为主要的收入来源，增加了不安全性行为的风险。研究发现，安全套使用率在稳定的性伴之间会更低。¹⁵⁰

142. 采访薛朗，2015年5月30日。

143. Huang Yingying and Pan Suiming. Government crackdown of sex work in China: Responses from female sex workers and implications for their health. *Global Public Health*, 2014. Vol. 9, No. 9, 1067—1079.

144. 采访妙妙，2015年6月20日。

145. Huang Yingying and Pan Suiming, “Government crackdown of sex work in China: Responses from female sex workers and implications for their health,” *Global Public Health*, 2014. Vol. 9, No. 9, pp. 1067-1079.

146. 采访赵惠，2015年7月10日。

147. 采访俊哲，2015年4月1日。

148. 采访赵，2015年7月7日。

149. Susanne Y.P. Choi, State Control, Female Prostitution and HIV Prevention in China. *The China Quarterly*. Vol 205, March 2011, pp 96-114.

150. Huang Yingying and Pan Suiming. Government crackdown of sex work in China: Responses from female sex workers and implications for their health.

执法行动，以及与之相伴的暴力和滥权，极大地影响了公安的形象和公信力。在问到对警察的印象时，只有 11.2% (58/517) 的问卷被访者称对警察有较好的印象，超过一半的被访者 (49.5%，256/517) 称对警察印象不好。接近一半的被访者 (48.7%，252/517) 称如果在工作中遇到危险的情况不会报警。男性性工作者张默曾经被警察查安全套，他说：

“我对这些所谓的政府机构的人没有任何好感和信任了，拿着国家的钱竟是干这么不要脸的事。我估计我当时是赶上他们有任务要交差了，才严刑逼供的。”¹⁵¹

性工作者人群对公权力的惧怕可能会影响他们接受和获得政府服务的意愿，公共卫生机构有效提供服务的能力也会遭到削弱。赵柯是一名疾控工作人员。她说，扫黄之前，娱乐场所业主是默认卫生部门进去场所开展干预的，但扫黄之后，就说这里没有需要干预的目标人群。¹⁵²

5.3.4 部门之间有限的协调与沟通

我们对卫生部门，场所业主、社区组织和执法人员的访谈发现，对性行业的打击极大地降低了卫生部门和社区组织有效开展艾滋病预防工作以及向性工作者发放安全套的能力。此外，卫生和公安部门之间的沟通和协调非常有限，成为艾滋病防治工作有效开展的瓶颈。

接受采访的卫生部门和社区组织工作人员称，针对性工作者人群开展干预工作，公安机关的执法行动是不得不考虑的因素。被访者称，执法人员会在一些重大节日或会议的时候对娱乐场所进行检查；或者根据群众举报，有针对性地上门搜查。¹⁵³ 小张是一名基层卫生工作人员，他称 2014 年全市开展大检查，对洗浴中心和发廊的性工作者进行严打，除了抓现场，还将搜出的安全套认定是卖淫嫖娼的重要证据。¹⁵⁴ 墨鱼是某区县的卫生工作人员，她告诉我们，2014 年当地公安大力扫黄，不允许娱乐场所摆放安全套。¹⁵⁵ 这些扫黄行动对性行业带来了严重的打击。斌斌妈是一个女性性工作者场所的业主，她说：

“生意从去年开始就不行了，现在一天从早上到晚上最多七八个（客人），以前光晚上就能有十多个。从上面要扫黄以来，好多人都回家了，生意差得不行。”¹⁵⁶

碰到这样的严打时期，艾滋病干预工作往往只能暂停。接受我们采访的卫生工作者称，在公安开展严打的时候，干预工作只能暂时先不做，也无法完成干预指标。¹⁵⁷ 小辉是一名基层疾控部门工作人员。他说：

151. 采访张默，2015 年 7 月 12 日。

152. 赵柯，2015 年 6 月 12 日。

153. 采访杨姐，2015 年 6 月 23 日；采访科长，2015 年 7 月 12 日。

154. 采访小张，2015 年 7 月 12 日。

155. 采访墨鱼，2015 年 6 月 15 日。

156. 采访斌斌妈，2015 年 6 月 18 日。

157. 采访小丁，2015 年 7 月 15 日；采访赵柯，2015 年 6 月 12 日；采访老阳，2015 年 7 月 15 日；采访小辉，2015 年 7 月 12 日；采访科长，2015 年 7 月 12 日。

“本辖区内目前有30几家娱乐场所，大约400多名性工作者，包括暗娼和MB（money boy，指男性性工作者）。每次严打扫黄之后，能联系到的还不到原先的一半。扫黄之前这些性工作者还能通过沟通配合我们的工作，但扫黄过后，普遍不愿配合，认为是我们招来了警察。”¹⁵⁸

扫黄不仅影响到了卫生部门开展工作，社区组织的干预工作也困难重重。而在很多地方，地方卫生部门主要依赖社区组织对性工作者人群开展干预。杨姐是一名社区小组负责人，她说：

“盘查之后，对工作影响还是大的。大家就不怎么出来玩了，就找不到人。业主那边因为小心，也不怎么和我们打交道，套子也不怎么留。严打之前，我们去发套子，有些地方用量特别大，基本我们留一大盒，一两天就没有了，但是严打之后，套子就发不出去。业主不敢摆，她们也不出来。”¹⁵⁹

被访者称卫生和公安之间的沟通渠道非常有限。¹⁶⁰小丁称其所在的卫生部门和公安有就毒品使用者的干预工作进行协调，但对性工作者这一块则没有。¹⁶¹老阳是一名从事了五年防艾工作的基层疾控人员，他说严打期间完成干预指标非常困难。他们和公安之间的协调就是在公安抓人之后，公安会通知卫生过去做检测，让他们能够完成指标。¹⁶²

被访者称在卫生与公安有限的沟通和协调中，卫生部门非常弱势。墨鱼称去年扫黄公安不让摆放安全套，当地的卫生和公安就该问题召开协调会：

“公安部门也是禁毒防艾成员单位，可是跟他协调的时候不能说为了小姐的健康，不能说有小姐，说肯定会被打击的。像云南有防艾办，让防艾办和公安局协调，说要摆放防艾用品，而不能直说安全套。说句实话，大领导表态会说没问题，但是到基层派出所执行的时候又是另外一回事。”¹⁶³

但在一些地方，艾滋病工作获得了公安的有力支持。接受采访的一名社区组织工作人员称曾在外展的时候碰到警察扫黄，外展活动被迫中止。这家机构通过疾控中心的领导和公安进行沟通，获得了公安的理解和支持，公安还表示会尽力配合他们的外展和检测工作。之后社区组织和警察关系融洽，该组织后来碰到黑社会敲诈，也是由当地警察出面处理。这名工作人员说：“我们日常工作的顺利开展，多亏了警察的保驾护航。”¹⁶⁴

小李是某个州的公安刑侦人员，他说：

“（是否摆放安全套）我觉得这是两家单位相互协调的问题，但怎么协调？如果给放（安全套），就等于公安默认这个地方进行卖淫嫖娼活动了；如果不给放，疾控就无

158. 采访小辉，2015年7月12日。

159. 采访杨姐，2015年6月23日。

160. 采访小张，2015年7月12日；采访小丁，2015年7月15日。

161. 采访小丁，2015年7月15日。

162. 采访老阳，2015年7月15日。

163. 采访墨鱼，2015年6月15日。

164. 采访王跃，2015年7月8日。

法降低性病艾滋病的传播。每个单位都会想到自己的问题，都有自己的难处，需要两边共同商讨。这个我们辖区民警做不了，得要上面作出一个好的决策。这是一个国家的法律问题，不是哪个公安、哪个疾控中心就可以解决的。”¹⁶⁵

接受采访的一名基层疾控部门的工作人员呼吁停止扫黄，因为扫黄严重影响了艾滋病防治和安全套发放工作的开展：

“好多小酒店、旅馆和娱乐场所不会在明显位置摆放安全套；即使是有暗娼的场所，经营者也不会存放安全套，而是交给暗娼，让她们自己随身携带，避免麻烦。每次扫黄或严打之后，我们这里的性工作者大批消失，对我们的预防宣传工作产生严重影响，找不到人了。去年东莞扫黄波及全国，本市也受到影响，安全套的发放量有明显的下降，娱乐场所的经营者都不敢接受安全套了。我们疾控部门从全民防艾角度出发，不希望出现严打和扫黄，这直接影响到安全套的发放工作。”¹⁶⁶

165. 采访小李，2015年8月2日。

166. 采访科长，2015年7月12日。



第六章 安全套的“证明价值”

第六章 安全套的“证明价值”

中国并不是唯一一个将安全套作为性工作证据的国家。在其他一些国家和地区，包括亚洲，也有类似的做法。但一些国家和地区逐渐开始对这一政策进行了反思和改革。有的地区认识到了安全套作为证据对艾滋病防治工作的影响，有的则是更加重视保护性工作者的权利。本章简单介绍他国经验，以资借鉴。

6.1 纽约和三藩市

在纽约和三藩市，一个人提供或者同意提供性服务换取财物，就会被认定为卖淫。因此，要判定一个人卖淫，检察官必须要证明三个要素（1）同意提供或者已经提供性服务；（2）与他人有性行为发生；（3）有金钱财物交换。¹⁶⁷

在纽约，警察无需获得逮捕令，只要有“合理的理由”怀疑嫌疑人意图犯罪，就可以进行逮捕。尽管持有安全套并不是犯罪，但是，纽约警察决定是否以卖淫或招嫖为由抓捕一个人的理由之一，就是是否持有安全套。纽约警察经常没收性工作者的安全套，即使不抓捕性工作者。¹⁶⁸在三藩市，警察经常将持有安全套作为“意图进一步行动”的证据。尽管警察不没收安全套，但会拍摄安全套的照片作为证据。¹⁶⁹

将安全套作为证据，是有考量的。安全套是一种间接证据，持有未使用过的安全套说明一个人意图进行性行为，而使用过的安全套则说明性行为已经发生。因此，在关于性交易三个要素中的前两个能够满足（即同意提供或达成合意，双方有性行为）的情况下，安全套可能作为关联性（不一定是决定性的）证据；但安全套并不能证明第三个要素（金钱财物交易）。在纽约和三藩市，警察抓捕当事人的时候发现有安全套，可以采纳安全套作为证据来帮助证明卖淫的前两个要素，但该证据多大程度上具有证明效力，则取决于事实调查人。¹⁷⁰

从2012年起，一些权益组织对美国一些大城市中安全套作为性交易证据的做法进行调研，发现由于担心被逮捕，很多性工作者表示不再携带安全套。¹⁷¹而流行病学研究显示，坚持使用安全套对于预防艾滋病非常有效。¹⁷²因此，一些美国的决策者认为，允许安全套作为证据，可能增加艾滋病传播的风险，影响公共卫生和福祉。¹⁷³决策者认为，是否决定使用某一类型的证

167.Cyrus R. Vance Center for International Justice. Policy Changes Regarding Use of Condom Possession as Evidence of Prostitution-Related Offenses in New York City and San Francisco. August 14, 2015.

168. 同上

169.Policy Changes Regarding Use of Condom Possession as Evidence of Prostitution-Related Offenses in New York City and San Francisco. Cyrus R. Vance Center for International Justice. August 14, 2015.

170.Cyrus R. Vance Center for International Justice. Additional Analysis in Connection with Policy Changes Regarding Use of Condom Possession as Evidence of Prostitution-Related Offenses in New York City and San Francisco. September 18, 2015.

171.Human Rights Watch, Sex worker at Risk—Condoms as Evidence of Prostitution in Four U.S. States. July 2012. <https://www.hrw.org/report/2012/07/19/sex-workers-risk/condoms-evidence-prostitution-four-us-cities>.

172.Condom Fact Sheet in Brief. <http://www.cdc.gov/condomeffectiveness/brief.html>

173.Cyrus R. Vance Center for International Justice. Additional Analysis in Connection with Policy Changes Regarding Use of Condom Possession as Evidence of Prostitution-Related Offenses in New York City and San Francisco. September 18, 2015.

据，必须衡量其可能带来的伤害和益处。在纽约和三藩市，政策制定者认为，安全套对艾滋病防治的促进作用，远胜于其在卖淫案件作为证据的价值。¹⁷⁴

实际上，安全套在卖淫案件中作为证据的效力比较有限。在关于卖淫的其他要素已经满足的情况下，安全套最多只能作为关联性证据。但是，安全套并不能证明一个人试图或者已经通过性行为来换取金钱财物。此外，卖淫也能够没有安全套的情况下发生，因此一个人不持有安全套并不能就推断他没有进行性行为或没有进行性行为的意图。而且，当警察怀疑某人参与卖淫有关的活动时，一般能够使用其他证据，包括目击的行为或者证词。因此，尽管安全套可能是一种额外的证据，但其本身的证明效力是不足够的，而且它最多只能重复证明其他证据能够证明的事实。¹⁷⁵

2013年三藩市警方发布新政策，决定不再将安全套作为卖淫案件的证据，并且要求警察不能没收安全套和对安全套进行拍照，以及记录当事人携带安全套。2014年5月，纽约警方决定，除了性拐卖有关案件之外，将极大地限制在卖淫案件中使用安全套作为证据。¹⁷⁶ 纽约市长 Bill de Blasio 在一个新闻发布会上说：“一个阻止人们发生安全性行为的政策是错误的，也是危险的。”¹⁷⁷

6.2 柬埔寨和缅甸

而在其他一些国家，包括非洲、亚洲和欧洲一些地方，警察也同样因为发现安全套而抓捕性工作工作者，使得性工作工作者不愿意携带和使用安全套。¹⁷⁸ 但是，考虑到这一做法所产生的公共卫生风险，缅甸和柬埔寨政府发布政策，要求警察不能将安全套作为抓捕性工作工作者的证据。¹⁷⁹

在柬埔寨，性工作本身并不违法，但性工作工作者会因为拉客而被拘捕和起诉。由于法律中对拉客的规定非常宽泛和模糊，因此携带安全套可能会导致性工作工作者被拘捕和起诉。2008年的《人口贩卖和性剥削法》是柬埔寨关于性工作的主要法律，柬埔寨司法部针对该法中的有关条款发布了一份释义。该释义明确地提到：“携带或持有安全套、润滑剂或其他安全性行为和预防艾滋病的物品”，不应当构成意图拉客的证据。此外，2011年，柬埔寨内务部发布了一封宣言书，称除了强奸案件之外，警察将不会使用安全套作为逮捕性工作工作者的证据。¹⁸⁰

174. Cyrus R. Vance Center for International Justice. Policy Changes Regarding Use of Condom Possession as Evidence of Prostitution-Related Offenses in New York City and San Francisco.

175. Cyrus R. Vance Center for International Justice. Additional Analysis in Connection with Policy Changes Regarding Use of Condom Possession as Evidence of Prostitution-Related Offenses in New York City and San Francisco. September 18, 2015.

176. Cyrus R. Vance Center for International Justice. Policy Changes Regarding Use of Condom Possession as Evidence of Prostitution-Related Offenses in New York City and San Francisco. August 14, 2015.

177. “NYPD ends policy of confiscating condoms in some prostitution cases,” CNN, May 12, 2014.

178. Open Society Foundations. “Criminalizing Condoms. How policing practices put sex workers and HIV services at Risk in Kenya, Namibia, Russia, South Africa, The United States, and Zimbabwe”, July 12, 2012, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/criminalizing-condoms-20120717.pdf>; Trustlaw, Survey of Condom Possession as Evidence of Prostitution in Cambodia, Myanmar, Nepal and Papua New Guinea, November 10, 2015.

179. United Nations Development Programme. “Sex Work and the Law in Asia and the Pacific”. Bangkok, 2012. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/hiv/aids/English/HIV-2012-SexWorkAndLaw.pdf>.

180. Trustlaw, Survey of Condom Possession as Evidence of Prostitution in Cambodia, Myanmar, Nepal and Papua New Guinea, November 10, 2015.

在缅甸，性工作者感染艾滋病的机率是一般人的 13.5 倍。¹⁸¹ 因为警察将安全套作为卖淫的证据，性工作者不敢在公开场合携带安全套。此外，由于担心招来警察，很多提供性服务的按摩房和 KTV 不允许摆放安全套。¹⁸² 这增加了性工作者面临的性病和艾滋病风险。

2000 年，缅甸民政部发布了行政令 1048 号，要求不要把安全套作为“逮捕性工作者的物证”。¹⁸³ 如果将携带安全套作为卖淫的证据，则是“非法”的。缅甸政府在 2001 年和 2003 年又重新发布了第 1048 号令（1/2000）。此外，缅甸国家艾滋病 2011-2015 年战略规划中明确规定“要执行安全套不能作为性工作证据的政策”。¹⁸⁴

柬埔寨和缅甸政府都认识到了警察以安全套为证据逮捕和起诉性工作者的问题，并发布有关政策试图取消这种做法。但是，这些政策并没有得到有效地实施：政府没有对这些政策进行广泛宣传，也没有对执法人员进行培训，性工作者仍然因为携带安全套而被抓捕。执法人员在推广安全套使用、促进性工作者获得健康服务方面能够发挥独特作用，但是现在柬埔寨和缅甸的性工作者还是必须要在携带和使用安全套来保护自己，或被警察抓捕之间做出选择。

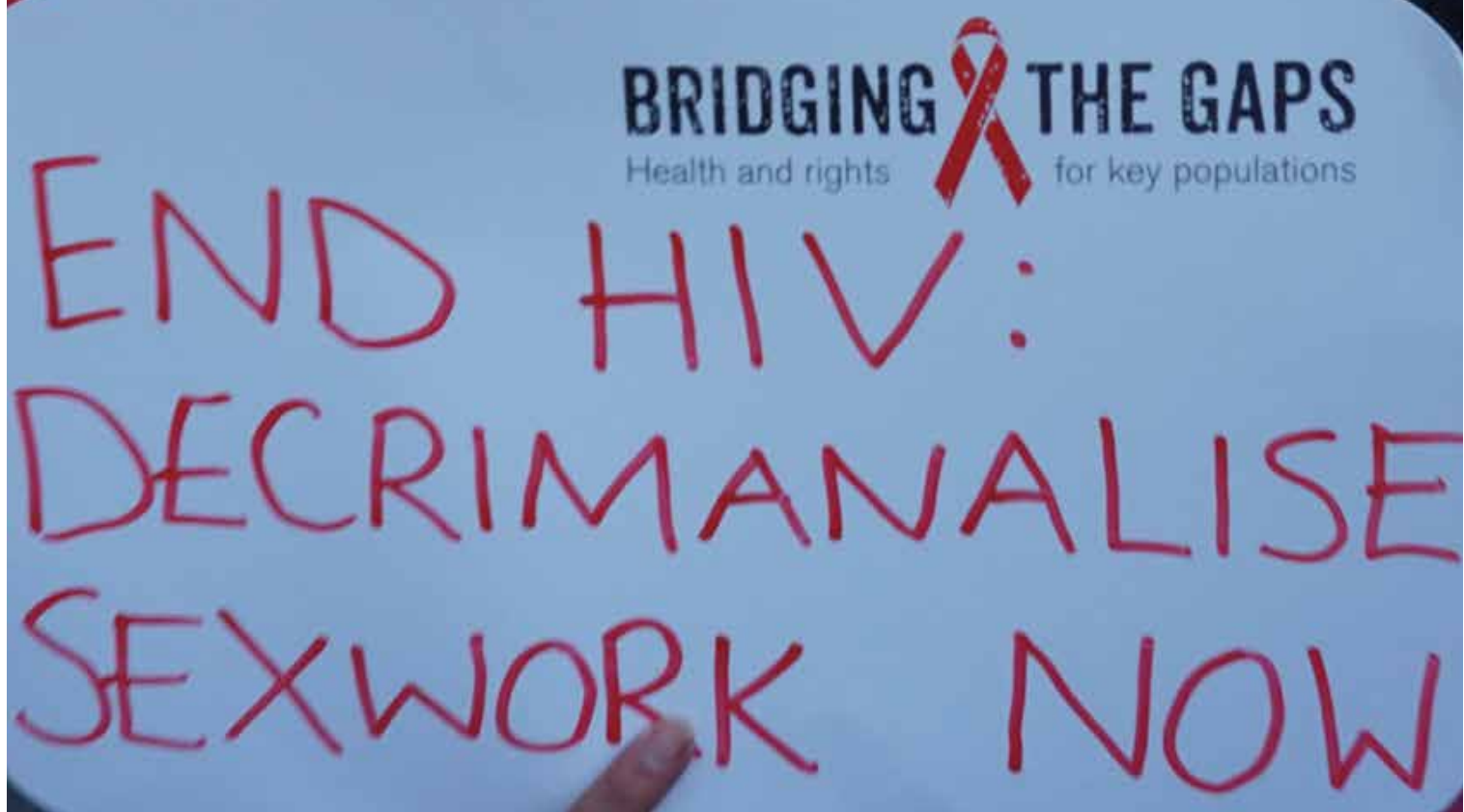
181. 同上。

182. IMPOWR.org, “Summary: Prostitution in Myanmar (Burma),” February 7, 2015. <http://www.impowr.org/content/summary-prostitution-myanmar-burma>.

183. 同上

184. 同上

第七章 总结与建议



第七章 总结与建议

我觉得只要是两个人自愿的交易，又不是强迫的，又不影响社会，又没影响到其他人，怎么就犯法了呢？她们也需要会自我保护啊，那你难道还让我不戴套做这些事吗？戴套最起码是没有传播疾病，没有危害社会。

——艾姐，女性性工作者

我们在中国三个主要城市的调研发现，在严酷的执法环境中，男性、女性和跨性别性工作者努力维护自己的安全和健康。作为能够保护性工作者免于性病和艾滋病威胁的健康工具，安全套却在执法行动中被认为是“作案工具”。执法人员搜查和没收安全套，并通过安全套施加压力而获得当事人的供认。受到这些政策和执法影响的性工作者们并不只是单纯地被动接受，他们相应地调整自己的行为以在恶劣的环境中生存。但是，面对频繁的执法行动，性工作者更可能同意客人不使用安全套的要求，减少携带安全套的数量，并通过各种方式把安全套藏在更为隐蔽的地方。娱乐场所也不再公开摆放安全套，尽管卫生部门要求他们这么做。

中国长期以来对性工作采取严厉打击的方式。但是，和其他研究类似，我们的调研发现，强力执法并未能达到禁娼的目的，性工作者人群只是换个地方，换种方式继续存在。

目前，中国的防艾努力和执法行动背道而驰：卫生部门积极在娱乐场所推广安全套，社区小组努力进行同伴教育，但艾滋病不仅仅是由卫生部门主导的医疗领域的事情，更是一个涉及警察执法、媒体宣传等多领域的社会问题；我们不能仅仅关注安全套的发放数量，而忽略安全套有关的公共政策。我们希望公安部门在防艾方面的参与，不能仅仅是在抓到卖淫嫖娼之后进行性病和艾滋病检查。国家层面的艾滋病防控策略必须关注警察执法对艾滋病流行的影响，卫生部门的单打独斗注定是独木难支。¹⁸⁵

2001年开始在中国试点的100%安全套项目，是唯一一个获得政府政治支持的、针对性工作者的项目。因此，该项目成功地动员了公安部门的支持，建立了包括娱乐场所、公安和地方卫生部门在内的协调机制。100%安全套项目获得了显著的成效：在执行该项目的地方，性工作者的性病感染率显著低于其他地方。¹⁸⁶

而到了今天，针对性工作者的艾滋病防治工作，在公安和卫生部门之间却缺乏有效的协调机制。随着近年来中国政府加强扫黄力度，公安部门对性工作者采取了更为强硬的态度，同时也挤压了公安部门参与艾滋病防治工作的空间。一项调研针对国内四个低收入女性性工作者艾滋病和生殖健康干预项目进行了评估，发现多部门参与针对性工作者的艾滋病防治工作正逐年减少：在该项目开始之初的2011年，有75.8%的卫生工作人员称“经常与其他部门开展合作”，

185. 郭晓飞，《安全套的两副面孔——艾滋病阴影下的公共政策倡导》。<http://acb.bingduba.cn/z/v/n.html>。

186. 张立，《娱乐场所的安全套运动》。《南方周末》，2002年11月21日第980期。<http://www.southcn.com/weekend/tempdir/200211280023.htm>。

而到项目结束的2015年，这个比例只有51.4%。¹⁸⁷ 这些减少主要来自公安部门，因为他们更专注于扫黄，而不是支持卫生部门的工作。这导致了从项目点获取艾滋病有关健康服务的性工作者数量急剧下降。¹⁸⁸

性工作去罪化是保护和推动性工作者人权的有效途径，也被证明是最有效的降低性工作者艾滋病感染的方法。¹⁸⁹ 没有迹象表明中国会在近期之内将性工作去罪化。¹⁹⁰ 但是，在修改法律之外，推动公安、社区组织和性工作者之间开展合作，也能够基层达成一些有益的改变。使用毒品在中国也是非法的，在这个领域已经开始看到这种积极的改变。注射吸毒人群曾经是中国艾滋病感染增长最快的人群，但近年来通过注射吸毒而感染艾滋病的比例在下降，部分原因是在28个省建立的767个美沙酮诊所。¹⁹¹ 尽管使用毒品是非法的，警察也经常抓捕毒品使用者，但政府制定政策确保公安在美沙酮维持治疗中的职责，这些诊所成为公安和不同部门之间协调的平台。

如果没有公安的支持，想要为性工作者建立一个安全的环境是很困难的。对于性工作者人群的艾滋病干预工作来说，也是如此。政府和社区应当一起合作，保障公共秩序和安全，帮助边缘人群获得健康服务，而不仅仅把他们作为执法行动的目标。为了加强性工作者的艾滋病防治工作，本报告

建议公安部门：

要求执法人员不再将搜查和没收安全套作为卖淫嫖娼的证据。

- 修改国家和地方层面上关于办理卖淫嫖娼案件的指导意见，删除将安全套作为卖淫嫖娼案件实体证据的有关条款。
- 发布通知，要求所有执法人员不再搜查、没收安全套，以及将安全套作为拘留、询问或惩罚性工作者的证据。
- 与国家卫生和计划生育委员会合作，组织培训执法人员学习通知内容，并向执法人员强调安全套在艾滋病防治和生殖健康方面发挥的重要作用。

187. “中国-联合国人口基金第七周期艾滋病防治与生殖健康服务合作项目（2011-2015年）”《低档暗娼干预项目终线调查报告》。2015年12月。

188. 同上。

189. Kate Shannon, Steffanie A Strathdee et al. “Global epidemiology of HIV among female sex workers: influence of structural determinants.”（《女性性工作者的全球艾滋病流行病学研究：结构性因素的影响》）The Lancet（《柳叶刀》）。Vol 385. January 3, 2015. 该研究回顾了204份研究报告，并检视了决定女性性工作者艾滋病疫情的结构因素。研究所检视的大部分研究报告来自亚洲，也有一些来自艾滋病疫情比较严重的地区，如撒哈拉以南非洲、俄罗斯和东欧。本研究通过建立模型，探索在艾滋病集中流行和广泛流行，同时女性性工作者艾滋病高流行的地区，结构性因素对艾滋病疫情流行的影响。研究发现，在所有的情况下，性工作的除罪化对性工作者的艾滋病疫情产生的影响最大。在未来十年，性工作的除罪化将会避免性工作者中33-46%的艾滋病感染。

190. Yingying Huang and Suiming Pan, Government crackdown of sex in China: Responses from female sex workers and implications for their health. Global Public Health, 2014. Vol.9, No. 9, 1067-1079.

191. 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会，《2015年中国艾滋病防治进展报告》，2014年6月。

消除执法人员针对性工作者的逾越职权和暴力行为，并对有关行为进行调查和追责。

- 建立反馈和问责机制，使性工作者和其他边缘人群能够投诉执法人员的不当行为，并对所有投诉进行调查和追究责任。
- 针对执法人员组织尊重和维护性工作者人权的培训，邀请性工作者代表参加培训，分享执法行为对其健康和安全的影響。

建议国家卫生和计划生育委员会：

加强卫生部门与其他部门（特别是公安部门）的协调与合作，共同解决在性工作者中推广安全套的法律和政策障碍。

- 从中央到地方各级设立“重点人群生殖健康与艾滋病防治小组”，专门关注性工作者的生殖健康和艾滋病问题。该工作组应由卫生、公安、妇联、工商等部门的代表组成。
- 联合国新闻出版广电总局，对媒体和记者进行培训，要求在报道中尊重边缘人群（包括性工作者）的人权与尊严，在电视、电影、广播、报纸、杂志、书籍、互联网络等媒体中不再出现扫黄与安全套相关问题的报道。
- 与国家工商行政管理总局一道共同制定支持性的政策和规定，鼓励推广安全套使用的商业和公益广告。

提高性工作者获得性与生殖健康服务。

- 针对性工作者的艾滋病项目，应当征询性工作者人群意见，并在项目设计和评估中考虑执法行为的影响。性工作者应当有效地参与到这些项目的执行中，并有效地解决性工作者获得服务的障碍。
- 支持性工作者社区领导的性病和艾滋病干预项目，提供自愿的、以权利为基础的外展、同伴教育、咨询检测等服务。

建议全国人民代表大会：

改革惩罚性的法律、政策和执法行为，保护性工作者的权利。

- 改革惩罚性的法律框架：向性工作去罪化的方向迈进；撤销禁止成年人之间合意、自愿购买或提供性服务的法律法规；保障安全的性工作环境。
- 删除《刑法》中“故意传播性病罪”的有关条款，删除防艾文件中关于“打击卖淫嫖娼”的表述。

建议中国政府和国际资助方：

支持为性工作者提供法律服务和能力建设的项目，让他们了解自己的权利。

- 建立工作机制，促进地方政府、性工作者组织和其他公民社会组织为性工作者提供支持性的环境，如建立性工作者之间的网络及提供同伴支持，来防止和降低暴力的威胁。
- 建立法律工作者网络，向性工作者提供法律支持和权利培训，推动性工作者获得法律扫盲和法律援助服务。
- 支持性工作者领导的组织，针对人权侵害和歧视问题进行系统性的记录，并和其他重点人群网络、地方领袖和媒体建立更强的合作关系，保护性工作者的权利。

名词解释

重点人群：（1）男同性恋和其他男男性行为者；（2）性工作者及其顾客；（3）跨性别者；（4）毒品使用者是四类主要的重点人群。这些人群由于常常面临惩罚性的法律或污名化的政策，是最受艾滋病影响的群体。重点人群的参与是成功应对艾滋病的关键。

“重点人群”这一词也被其他机构所使用，指代上述四个人群以外的人群。例如，囚犯和其他被监禁者也是艾滋病的脆弱人群；他们常常无法获得服务，一些机构也会把他们纳入重点人群。

外展服务：指健康教育宣传员或提供性病诊疗服务和咨询的人员，深入到娱乐服务场所或其它公共场所进行健康咨询、发放宣传材料和安全套等艾滋病/性病的健康宣传活动，或者提供相应的性病诊疗服务。

卖淫：指提供性服务。这个词语带有道德判断。因此，本报告仅在直接引用文本、或者总结法律或政策时使用该词。其他时候使用“性工作”一词。

同伴教育：指由具有一定影响力和工作能力的社区成员在他们自己的圈子当中向其同伴宣传健康知识、促进安全性行为的一种方式。¹⁹²

安全性行为：指可以做出一些选择，或者通过一些行为，减少艾滋病感染和传播风险，或者使这种风险最小化。安全性行为的策略包括推迟首次性行为，非插入性行为，正确和持续使用男性或女性安全套，以及减少性伴的数量。

性工作者：指经常或偶尔以性服务换取钱或其他好处的成年（18岁及以上）女性、男性和跨性别者。性工作是成年人之间的合意性行为，在不同的国家和社区中有不同的形式。性工作在组织形式上也有不同，有些可能比较“正式”，也有些很灵活。

跨性别：是一个集合词汇，指那些性别认同和表达与出生时性别不一致的人；包括变性人、跨性别或者性别不确定者。跨性别人士可能自我认同为跨性别者、女性、男性、跨性别女性或者跨性别男性、变性人，或者在一些文化中被称作海吉拉（hijra，印度）。他们可能通过不同的方式来表达其性别认同。

192. 证据显示，完善的由同伴开展的外展和教育对于行为改变是非常有效的。同伴教育能够增加艾滋病检测、性病诊断和治疗，以及艾滋病治疗、关怀和支持的需求和使用度。请参看世界卫生组织 Consolidated Guidelines on HIV Prevention, Diagnosis, Treatment and Care for Key Populations, 2014年7月。40-41页；The HIV and Sex Work Collection, Innovative responses in Asia and the Pacific. UNFPA, UNAIDS, Asia Pacific Network of Sex Workers, 2012, 第13页。

致谢

本调查是由亚洲促进会与四个性工作社区组织，以及联合国人口基金驻华代表处共同合作完成的。调研在广泛征询性工作意见的基础之上开展，性工作者们强烈表达了要针对影响他们健康权的政策和法律进行调研的呼声。

本报告由亚洲促进会撰写，Andrea Worden 对英文版进行了编辑。四家社区组织参与设定了研究主题，起草问卷和访谈提纲，还开展了田野调查，并对报告草稿提供了宝贵意见。亚洲促进会感谢这四家社区组织严谨的工作，并向那些对我们讲述亲身经历的性工作者们表达敬意。

亚洲促进会感谢下列人士对本报告提供的宝贵意见：哥伦比亚大学副教授 Joanne Csete；香港大学教授傅华伶；人权观察高级研究员 Megan McLemore；Anna-Louise Crago；全球性工作项目网络的全球协调员 Ruth Morgan Thomas；中国性病艾滋病预防控制中心顾问 Jonas Tillman；联合国人口基金亚太办公室区域艾滋病顾问 Julia Cabassi。

我们感谢玛丽-克洛德·让-巴蒂斯特和赛勒斯·万斯河国际司法中心（Marie-Claude Jean-Baptiste and the Cyrus R. Vance Center for International Justice）、汤森路透基金会（Thomson Reuters Foundation）的全球公益法律项目 TrustLaw，为本报告所做的有关国际法律研究。我们也感谢保罗，韦斯，金德，沃顿和加里森律所（Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison LLP）对报告英文版的编辑；普林斯顿 James Baum 帮助拍摄本报告所使用的照片；以及 Stacey Mosher 将本报告翻译成英文。

亚洲促进会也非常感谢联合国人口基金驻华代表处，以及法国驻华大使馆，为本研究提供资金支持。

附件一 最佳实践：与公安部门的有效合作

尽管修改法律和政策非常重要，但来自其他国家的经验表明，我们不能仅仅依赖和等待政策制定者做出改变。推动公安部门和社区组织的有效合作，也能使得改变更快地在基层发生。在肯尼亚、印度、加纳、缅甸和吉尔吉斯斯坦，从事性工作和吸毒都是非法的。但性工作者、毒品使用者和警察合作开展了创造性的项目，有效地降低了艾滋病感染和毒品的过量使用，也保护了社群的健康和权利，为其他国家提供了可供参考的经验。¹⁹³

动员警察参与

警察对性工作者和毒品使用者的骚扰常常是由于不正当的激励造成的（如要完成抓捕指标，或者工资太低导致警察索贿）。要想成功改变警察的行为，就需要给警察提供正当的激励，或者让他们相信这些改变能够帮助他们开展工作。吉尔吉斯斯坦和加纳都针对警察人员开展关于艾滋病预防的培训，但也有所不同。吉尔吉斯斯坦的培训着重强调警察应当支持洁净针具项目的开展，因为这样能够避免警察在执法过程中遭到受污染针具的伤害，提高职业安全。在肯尼亚，警察明白与性工作者搞好关系，就可能获得有效的信息来阻止较大犯罪的发生，性工作者也能够协助调查案件。在一些国家，参与艾滋病项目会获得升职（肯尼亚）或者表彰（吉尔吉斯斯坦），这能鼓励警察有更好的行为。

获得高层领导的支持

由于执法机构的层级特性，获得公安高层领导的支持非常重要，然后通过他们把这些信息传达给下级执法部门。一些警察厅发布正式的通知，让警察不能干扰性工作者或者毒品使用者获得有关服务。这些通知明确了警察的首要任务，并且将警察与社区组织的关系制度化。在吉尔吉斯斯坦，一些重要的政府部门发布了一个正式通知；而在缅甸，毒品滥用控制中央委员会则非正式地表达了对艾滋病工作的支持。在其他情况下，看到执法问题的高级警察官员积极推动改革。例如，在肯尼亚的基苏木省，警察厅长组织召开了第一个关于性工作的警察培训，明确地告诉警察，他们的首要任务不是惩罚性工作者，而是支持那些保护性工作者健康和人权的项目。

定期进行系统性的警察培训，并让性工作者和毒品使用者参与其中

警察对边缘人群的认识，常常受到大众对边缘人群的偏见和道德判断的影响。实践证明，让执法人员了解性工作者和毒品使用者的生存状况，明白让这些人群获得健康服务会产生哪些有益的影响，是非常重要的。因为警察的人员变动频繁，这些培训最好能够重复并且在不同层级进行，比如警官学院，或者是针对在职警官的培训。

193. 本部分的最佳实践摘自开放社会基金会出版物“To Protect and Serve: How police, sex workers, and people who use drugs are joining forces to improve health and human rights.” July, 2014. <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/protect-and-serve>. 关于泰国的个案摘自 UNFPA, UNAIDS, APNSW, The HIV and Sex Work Collection: Innovative response in Asia and the Pacific. 2012. http://www.unaids.org/sites/default/files/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2012/20121212_HIV_SW.pdf.

在设计和进行这些培训项目的过程当中，性工作者和毒品使用者的参与是非常重要的。吉尔吉斯斯坦的警官学院针对新学员制定了一个46个学时的关于减低伤害、性工作和艾滋病的必修课程，这个课程是和性工作者以及毒品使用者一起合作开发的。类似的，在加纳，500名新招募的学员接受了关于以权利为基础的执法和边缘人群权利的培训，这个课程被正式纳入全国所有警察培训机构的课程中。加纳警察对性工作者态度转变的一个重要因素，就是性工作者亲自在这些培训中讲述警察滥权和暴力对他们生活的影响。

建立针对执法行为的反馈和监督机制

对于那些曾经是执法目标的群体来说，能够建立一个对执法行为提供反馈和监督的机制，是树立信任和增进理解的重要手段。实践证明，建立警察和有关人群直接沟通的机制，效果非常好。例如，在印度，这种沟通机制使得警察和性工作者合作，查处和解决暴力问题。在肯尼亚，在几个性工作者报告称一个警察偷他们的东西，并且强迫性工作者和他们在不使用安全套的情况下发生性关系，之后该警察被开除。

警察与性工作者和毒品使用者在法律框架之外的交流

要建立机制或平台，让警察和边缘群体能够在法律框架之外的非正式场合交流，进一步建立信任和理解。例如，让性工作者和毒品使用者参与到警察培训中，或者让警察参加社区活动，使双方能够在实际接触中消除对对方的刻板印象。在肯尼亚，社区组织开展体育活动，提供艾滋病自愿咨询检测，以及社区大扫除，并让性工作者和警察参与到这些活动中来。印度的性工作者和警察在社区活动中共同登台，不仅使警察和性工作者相互之间的态度有所转变，也使整个社会对性工作者人群的认识开始转变。

让性工作者和毒品使用者组织起来

由于执法机关和边缘人群之间固有的权力不平衡的关系，因此，只有当性工作者和毒品使用者组织起来，并且能够明确而一致地表达对执法行为的意见时，真正的合作才更有可能发生。在肯尼亚和印度，所开展的项目帮助性工作者发展领导力和建立组织，从而出现了针对性工作者健康和权利议题的联合倡导。如果缺乏组织起来的社群，就会降低警察与社区合作的有效性，也使合作难以持续。

持续的资金支持

要开展合作促进改革，就需要持续的资金支持，无论这些资金是来源于外部资助或者地方政府。在印度，所开展的项目得益于政府和私人的资助。在加纳，来自国际组织的技术支持和资金（如联合国人口资金），让警察更容易接受需要做出的改变，也让警察的参与成为可能。在很多情况下，至少要有四年持续的资金支持，才能获得有意义的改变。

来自泰国的个案

SWING：与警方的创新性合作¹⁹⁴

在泰国，1996年的《预防和制止卖淫法案》对性工作的不同方面进行了定罪，包括禁止拉客，在妓院里的性工作和经营性工作场所。警察常常对性工作场所的进行扫荡。由于安全套被当作是卖淫的证据，性工作者常常因为携带安全套而被警察抓捕。

Service Workers in Group (SWING) 是一个社区组织，其核心愿景是要保护和促进性工作者的人权。2004年，SWING 记录了曼谷性工作者面临的警察暴力，并试图与警察部门沟通这个问题。但却没有任何改进。这种僵局持续到了2005年，直到SWING开始与国家警察学院建立新的合作关系——他们被邀请给新招募的警察学员提供关于艾滋病预防的培训。他们每一年接待9个警察学员，为他们提供为时三个星期的培训。这个项目持续了三年，在2008年结束。

在这个项目中，SWING认为，如果年轻的警员能够有机会与性工作者在一个自然的环境中接触，这会让这些未来的警员带有一种同情的态度，他们更可能更加人性化地对待性工作者，从而转变警察的行为。

警察学员在SWING实习的经验是非常鼓舞人心的。在实习期间，警察学员和外展人员一起在活动中心推广安全套，教授英语和泰语。这些实习生获得了关于外展和咨询技巧的培训。每个晚上，中心会举办一个分享环节，让大家分享所得、观察和评估自己的理解。为了使知识变成行动，SWING办公室在每周三会变成模拟的警察局。警察学员扮演警察，而性工作者则到警察局，来模拟不同的场景，寻找警察帮助和进行投诉。

在这个项目运行的4年当中，一共有36个警察学员完成了SWING的实习项目。SWING也因此曼谷的多个派出所也赢得了声誉。

194.UNFPA, UNAIDS, APNSW, The HIV and Sex Work Collection: Innovative response in Asia and the Pacific. 2012. http://www.unaids.org/sites/default/files/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2012/20121212_HIV_SW.pdf.

附件二 图 1 - 图 6 的数据

图 1: 从事性工作以来, 以及过去一年经历过盘查的情况。

	从事性工作以来被盘查		过去一年被盘查	
	是	否	是	否
女性	189 (62.4%)	114 (37.6%)	159 (52.5%)	144 (47.5%)
男性	33 (20.4%)	129 (79.6%)	26 (16.0%)	136 (84.0%)
跨性别	43 (82.7%)	9 (17.3%)	37 (71.2%)	15 (28.8%)
总	265 (51.3%)	252 (48.7%)	222 (42.9%)	295 (57.1%)

图 2: 在与执法人员打交道的过程中, 你有过以下哪些经历?

	女性	男性	跨性别女性	总计
钓鱼	116 (61.4%)	23 (69.7%)	32 (74.4%)	171 (64.5%)
诱供	97 (51.3%)	18 (54.5%)	18 (41.9%)	133 (50.2%)
索贿	12 (6.3%)	17 (51.5%)	12 (27.9%)	41 (15.5%)
肢体暴力	94 (49.7%)	14 (42.4%)	27 (62.8%)	135 (50.9%)
言语羞辱	150 (79.4%)	19 (57.6%)	38 (88.4%)	207 (78.1%)
非法占有财物	11 (5.8%)	4 (12.1%)	12 (27.9%)	27 (10.2%)
性索贿	7 (3.7%)	0 (0.0%)	3 (7.0%)	10 (3.8%)
以上都没有	19 (10.1%)	4 (12.1%)	0 (0.0%)	23 (8.7%)

图 3: 你遭受过以下哪些处罚?

	女性	男性	跨性别女性	总计
带到派出所	137 (72.5%)	20 (60.6%)	31 (72.1%)	188 (70.9%)
行政拘留	106 (56.1%)	3 (9.1%)	16 (37.2%)	125 (47.2%)
收容教育	32 (16.9%)	0 (0.0%)	4 (9.3%)	36 (13.6%)
劳动教养	11 (5.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	11 (4.2%)
罚款	35 (18.5%)	19 (57.6%)	17 (39.5%)	71 (26.8%)
有期徒刑	9 (4.8%)	1 (3.0%)	0 (0.0%)	10 (3.8%)
无以上情况	38 (20.1%)	4 (12.1%)	3 (7.0%)	45 (17.0%)

图 4: 最近一次与客人发生性行为时使用安全套的比例; 以及最近一个月性交易中每次都使用安全套的比例。

图 4.1 最近一次与客人发生性行为时是否使用安全套?

	女性	男性	跨性别女性	总计
是	229 (75.6%)	151 (93.2%)	48 (92.3%)	428 (82.8%)
否	74 (24.4%)	11 (6.8%)	4 (7.7%)	89 (17.2%)
总计	303	162	52	517

图 4.2 最近一个月性交易中使用安全套的频率如何?

	女性	男性	跨性别女性	总计
从未使用	3 (1.0%)	1 (0.6%)	1 (1.9%)	5 (1.0%)
有时使用	134 (44.2%)	56 (34.6%)	16 (30.8%)	206 (39.8%)
每次都带	166 (54.8%)	105 (64.8%)	35 (67.3%)	306 (59.2%)
总计	303	162	52	517 (100.0%)

图 5: 是否经历过盘查与坚持使用安全套的比例。

	最近一个月性交易中每次都使用安全套			
	女性	男性	跨性别女性	总计
过去一年被盘查过	71 (44.7%)	13 (50.0%)	22 (59.5%)	106 (47.7%)
过去一年未被盘查过	95 (66.0%)	92 (67.6%)	13 (86.7%)	200 (67.8%)

图 6: 是否经历过盘查与总是携带安全套的比例。

	最近一个月工作中总是携带安全套			
	女性	男性	跨性别女性	总计
过去一年被盘查过	56 (35.2%)	21 (80.8%)	29 (78.4%)	106 (47.7%)
过去一年未被盘查过	85 (59.0%)	124 (91.2%)	15 (100.0%)	224 (75.9%)

关于亚洲促进会

亚洲促进会致力于促进公民社会发展、维护亚洲地区边缘人群健康权益。我们为亚洲地区的社区组织领袖提供培训，帮助其达到高标准、有效和民主的机构治理，为机构未来的发展奠定稳固的基础；同时我们的培训也致力于帮助社区组织开展严谨的社区研究及倡导活动。

基于为期一年的社区调查，本报告主要关注法律和执法行为如何影响性工作者获得和使用安全套，以及对艾滋病和生殖健康服务的影响。

我们在中国三个主要城市的调研发现，来自执法人员的盘查是男性、女性和跨性别性工作者日常生活的一部分。作为能够保护性工作者免于性病和艾滋病威胁的健康工具，安全套却在执法行动中被认为是“作案工具”。执法人员搜查和没收安全套，并通过安全套施加压力而获得当事人的供认。执法人员是否搜到安全套，是决定性工作者会不会被带去派出所进行调查和处罚的重要因素。

这对性工作者的安全和健康，特别是安全套的使用和携带，产生了深刻的影响。性工作者更可能同意客人不使用安全套的要求，他们减少了携带安全套的数量，或者干脆不携带安全套，通过各种方式把安全套藏在更为隐蔽的地方。娱乐场所也不再公开摆放安全套，尽管卫生部门要求他们这么做。卫生部门和公安部门之间的沟通渠道非常有限，成为艾滋病防治工作有效开展的瓶颈。在严打扫黄期间，干预工作无法开展，只能暂停。

实践证明，推动公安和社区合作，促进执法人员改变执法行为，是成功在边缘群体中开展艾滋病工作的关键因素，应当作为艾滋病项目的核心部分予以支持。中国应当审视和改革安全套有关政策与执法行动之间的矛盾，保证艾滋病防治工作能够在性工作者当中有效开展。

www.asiacatalyst.org