

有關立法禁止性傾向、性別認同及 雙性人身份歧視的可行性研究

研究概要

引言

平等機會委員會(平機會)已決定委託機構進行一項名為「有關立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的可行性研究」項目。這項研究將概述不同性傾向、性別認同(SOGI) 及擁有雙性人身份的人士所遇到的歧視,這些人士包括來自香港各個階層的女同性戀者、男同性戀者、雙性戀者、跨性別人士和雙性人(LGBTI)。此外,研究亦會就立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份受到歧視的可行性,徵詢不同持份者的意見。

背景

2. 平機會一直研究如何改善其工作及向公眾提供的服務。據了解,市民普遍期望平機會在倡議不屬其職權範圍的人權事務上,扮演更積極主動的角色,並且帶頭討論社會上富爭議性的問題。為性小眾提供法律保障,使他們不受性傾向、性別認同及雙性人身份的歧視,是平機會三年策略計劃的其中一項優先工作領域。

LGBTI 和性傾向及性別認同(SOGI)的定義

3. LGBTI 是女同性戀者(lesbian)、男同性戀者(gay)、雙性戀者(bisexual)、跨性別人士(transgender) (即其認同/表現出來的性別有別於與其天生性別相關的社會準則的人)及雙性人(intersex)(即染色體、性腺及/或生殖器等性徵變異,以致不能明確鑑定其為男性或女性的人)的英文縮寫。LGBTI 這個縮寫自 1990 年代開始使用,現已成為作為自稱用詞的主流,並且為全球大多數根據性傾向和性別認同劃分的群體所採用。雖然 LGBTI 一般不涵蓋所有不同性別認同的人,但此詞一般獲接納為涵蓋這個五字縮寫詞所識別的人士以外的人。

4. 其次,SOGI 這個縮寫詞代表性傾向和性別認同。性傾向是指一個人對另一性別(異性戀)、相同性別(同性戀)或者同時對兩種性別(雙性戀)人士在情感上、浪漫感及/或性慾上有持續吸引的樣式。性傾向亦指一個人基於這些吸引、相關行為,以及身為有相同吸引的人所組成的群體一份子所帶來的身份認同。數十年的研究顯示,性傾向是在一個連續體上,由只被異性吸引至只被同性吸引之間的各種不同狀況。

5. 根據日惹原則¹，「性別認同」是指每個人對性別的深切內心感覺和個人體驗，可能與出生時被認定的性別一致或不一致，當中包括對身體的個人感覺（如果能夠自由選擇的話，這可能包括用醫學、手術或其他方法改變身體外觀和功能）和其他性別表達，包括衣著、言語和獨特的行為舉止。

6. 性傾向和性別認同是兩個不同的概念，不應把它們混淆。這意味著，跨性別人士和社會上其他人士一樣可以是異性戀者、同性戀者或雙性戀者，例如：一個跨性別女士（出生時為男性但個人自認為女性）可以是喜歡男士的異性戀者；如果她喜歡女士的話，她就可以是同性戀者。以下段落提供詳細的闡釋，講述主要持份者如何處理性傾向問題。但我們應留意，性別認同亦是一個必須考慮的議題。

歷史回顧

7. 異性戀以外的性傾向在華人社會存在已久，但一直都是禁忌。1988年曾就規管同性戀行為的法律進行一項公眾諮詢。在1990年，立法局通過議案，取消對21歲或以上兩廂情願的成年人在私下進行的同性戀行為的刑事刑罰²。這項非刑事化建議透過於1991年7月制定《刑事罪行(修訂)條例》落實推行。

8. 自此，公眾對於同性戀的辯論沉寂下來，直至立法局議員胡紅玉女士於1994-95年度的立法局會期內，以私人議員條例草案方式引入《平等機會條例草案》，草案內包含禁止基於性傾向的歧視，但被立法局否決³。

9. 政府對該草案並不支持，認為性傾向仍然是甚具爭議性和非常敏感的，政府選擇採取循序漸進的方式，以免未能反映社會價值的法例到頭來會適得其反。《平等機會：有關性傾向歧視的研究諮詢文件》於1996年發佈⁴。政府的結論是，絕大部份人強烈反對有關性傾向的立法。政府因而決定以非立法方式提高市民對不同性傾向的了解和接納。

10. 與此同時，雖然政府決定暫緩立法方案，但在胡紅玉退出立法局後，劉千石議員於1995年提出《平等機會(家庭責任、性傾向及年齡)條

¹載於：http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_en.htm

² 2006年，兩廂情願的成年人年齡降至16歲。Leung 訴 律政司司長

載於 http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=54227&QS=%2B&TP=JU

³ 1995年7月28日，立法會進行二讀時，24名立法會議員投贊成票，31名議員投反對票。

⁴政務科(1996)。《平等機會：有關性傾向歧視的研究諮詢文件》

例草案》⁵。即使在香港主權移交前該草案以兩票之差被否決，但立法局議員在消除歧視方面的努力並沒有就此停止。

11. 立法會民政事務委員會成立了一個小組委員會，在捐血、電影審查、醫療服務、教育、立法禁止歧視等不同範疇跟進相關事宜。小組委員會在最後報告中指出，很多同性戀團體都願意公開發表意見，反映社會對不同性傾向的態度日益開明。小組委員會認為現在是政府就此事進行另一次全面諮詢的適當時機。

12. 政府委託機構進行了一項有關市民對同性戀者看法的電話意見調查⁶。這項調查於 2005 年進行，樣本規模為 2,068 名受訪者。雖然 1996 年有關性傾向的公眾諮詢發現，超過 80%受訪者反對立法禁止性傾向歧視，但 2006 年的意見調查發現，只有 35%受訪者不接納制定這類法例。不過，民政事務局再次表示，有關立法禁止性傾向歧視的建議將會具爭議性，因此，在決定未來方向前，他們需要作出進一步的諮詢。根據其評估，民政事務局認為仍未是適當時候立法禁止性傾向歧視。

13. 雖然政府維持不承認同性婚姻或民事結合的立場，但政府在 2007 年把家庭暴力方面的保障擴大至包括同性同居者在內⁷。不過，政府強調，擴大保障僅為針對「家庭暴力的個別和獨特情況」而作出。政府不承認同性關係的清晰政策維持不變，並且「除非社會上已就此事達致共識或獲得大多數意見支持，否則不應改變此政策立場」。

14. 2012 年 11 月 7 日，立法會辯論政府應否就立法禁止性傾向歧視進行公眾諮詢。平等機會委員會(平機會)發出聲明，支持⁸何秀蘭議員在立法會提出動議，促請「政府盡快就立法保障不同性傾向人士的平等機會及基本權利展開公眾諮詢」。最終，原動議及就動議所提出的所有其他相關修訂均被立法會否決。

15. 政府於 2013 年 6 月 10 日成立消除歧視性小眾諮詢小組⁹，以取代少數性傾向人士論壇，向政制及內地事務局局長提供意見，其成員包括擔任主席的張妙清教授，以及十三名包括學者、商界人士、性小眾群

⁵三項條例草案源自胡紅玉於 1994 年制定的《平等機會條例草案》。

⁶民政事務局(2006) 市民對同性戀者看法的意見調查

載於：<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/english/panels/ha/papers/ha0310cb2-public-homosexuals-e.pdf>

⁷《2007 年家庭暴力(修訂)條例草案》委員會報告。立法會 CB(2)2289/07-08 號文件。

⁸平等機會委員會(2012)。平機會支持「同志平權」的動議。載於：
<http://www.eoc.org.hk/EOC/GraphicsFolder/ShowContent.aspx?ItemID=10992>

⁹載於：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201306/10/P201306100466.htm>

體及立法會議員的成員，任期兩年。這個小組將會研究性小眾所面對的問題，並制定策略遏止歧視。

現時性傾向及性別認同人士免受歧視的保障

16. 香港特別行政區政府有國際法律義務去消除基於性傾向及性別認同的歧視，當中包括《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》，以及包括《基本法》和《香港人權法案條例》在內的本地法例。《香港人權法案條例》對政府、公共機構及代表政府或公共機構行事的人士有約束力，但對於私人團體或個人則沒有約束力。

17. 目前還沒有獨立的歧視條例去保障人們免受性傾向或性別認同的歧視。然而有關性別認同方面，平機會目前會根據《殘疾歧視條例》去處理有關性別認同歧視的投訴，這源自殘疾的定義包括精神狀態。跨性別人士通常患有性別焦慮症(一個人的性別認同與出生時的性別並非一致)。但是，正如多個國家已制定具體涉及性別認同的歧視立法，相信這會是一個合適的方法。

18. 聯合國人權事務委員會曾數度明確建議香港特別行政區政府採納關乎性傾向及性別認同的反歧視法例，最近期是在 2013 年 3 月發出的就香港如何落實《公民權利和政治權利國際公約》的第三次定期報告的結論中作出了建議。

有關公眾態度的意見調查

19. 公眾對於立法禁止性傾向歧視的意見可能仍然各有不同，但公眾現時對同性戀的接納程度高於 1990 年代，而且有越來越多人支持立法禁止歧視。

20. 在 1995 年的意見調查後進行的諮詢中，共收到 10,014 份意見書。據政府表示，當中有超過 80% 強烈反對有關性傾向的立法¹⁰。教育及宗教界別認為立法保障同性戀者的權利是對大部份選擇不接納非異性戀的大多數人的一種「逆向歧視」。亦有人憂慮若透過反歧視立法對非異性戀行為予以正式認可，會對年青人及對傳統的家庭和婚姻制度構成影響。很多人覺得，透過如公眾教育等非立法措施來處理性傾向歧視，將會更為合適。

¹⁰民政事務局(2005)。立法會 CB(2)595/04-05(04)號文件。

21. 在 1995 年進行意見調查之後 10 年，政府於 2005 年委託機構進行了一項有關公眾對同性戀態度的第二次意見調查¹¹。結果顯示，反對立法禁止性傾向歧視的人已經減少，雖然仍然有 35%受訪者相信政府不應立法禁止基於性傾向的歧視，但有 29%不認為這樣，有 34%表示中立。

22. 平機會於 2012 年進行了平等機會意識公眾意見調查¹²。訪問了 1,504 名市民，當中 43%相信香港的性傾向歧視非常/頗嚴重。當被問到平機會的未來工作範疇應是甚麼時，60%受訪者認為制定禁止性傾向歧視的法例是非常/頗重要。

有關性小眾所受歧視的意見調查

23. 政府於 2005 年委託機構進行的意見調查中，30%受訪者覺得本港同性戀者因為其性傾向而受到歧視的情況「非常嚴重/嚴重」，42%認為情況「一般」，25%覺得情況「有些少問題/無問題」。然而，經常接觸同性戀者的人對此問題有不同的看法：41%經常接觸同性戀者的受訪者認為香港的歧視情況「非常嚴重/嚴重」。

24. 即使在政府調查中少於三份一受訪者為在不同生活層面，歧視對同性戀者而言都是一個嚴重問題，但學者認為，受訪者的看法「對量度香港性傾向歧視的嚴重程度很可能是一個差勁的量度工具」，原因是有 77%受訪者報稱並無接觸過同性戀者。由於政府的調查沒有問及個別受訪者的性傾向，性小眾人士的回應沒有從多數受訪者中區分出來。有關這方面，學者認為「政府的調查結果可能會模糊香港的實際情況。」

25. 在一份於 2010 年 5 月公佈，名為「基於性傾向的僱傭歧視：一項香港研究」¹³中，學者進行了網上意見調查，以滾雪球抽樣方法，招募了 792 名自報性小眾人士。結果發現有 29%受訪僱員報稱在過去五年經歷過基於性傾向的僱傭歧視。這種歧視以幾種不同形式出現，包括求職被拒、被解僱或被要求離職、不獲升職，以及在分派職務上受到不良對待。

26. 社商賢匯有限公司亦委託機構在 2011 年 11 月至 2012 年 1 月進行一項網上意見調查¹⁴，發現 13% LGBT 僱員表示曾因為其性傾向及/或性

¹¹ 成功聯絡 2,068 名年齡 18 至 64 歲的受訪者進行電話訪問。

¹² 平等機會委員會(2013)。平等機會意識公眾意見調查報告。載於：
<http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/2013191436554640807.pdf>

¹³ Lau, Holning & Rebecca L. Stotzer (2011)。僱員責任與權利期刊，2011 年第 23 卷第 1 期第 17-35 頁。

¹⁴ 社商賢匯有限公司(2012)。香港同/雙性戀及跨性別狀況研究 2011-12：對男女同性戀/雙性戀及跨性別僱員的態度及男女同性戀/雙性戀及跨性別僱員的經驗。載於：[http:// www.communitybusiness.org](http://www.communitybusiness.org)。

別認同而親身經歷過負面對待，18%表示他們曾看過別人公然欺負、騷擾或歧視 LGBT 僱員。

27. 有關在學校的經歷方面，香港小童群益會於 2009 年進行了一項網上意見調查¹⁵，發現在 80%表示有部份同學知道其性傾向的受訪者當中，超過半數曾受到不同程度的欺負，例如羞辱、與他們保持距離等。在已出櫃的受訪者當中，33%感覺受到歧視，22%甚至聲稱他們曾想過自殺。不過，有 64%受訪者表示，在透露性傾向之後，得到正面的回應。

28. 儘管平機會沒有職權處理性傾向歧視投訴，但平機會在 2007 至 2012 年間收到 2,687 宗有關性傾向歧視的查詢。平機會亦已根據《殘疾歧視條例》去處理不少有關性別認同歧視的投訴。這情況進一步凸顯出，性傾向歧視是一個極需關注的範疇。

其他司法管轄區的做法

29. 很多發達國家，包括與香港相若的實施普通法的國家，均已採納了歧視法例，當中涵蓋性傾向方面的保障。在英國，《平等法 2010》訂明對不同性傾向或性別認同人士免受歧視及騷擾的全面保障¹⁶。受保障的範疇包括：僱傭、教育、貨品及服務的提供、房屋、會所及其他會員制協會、政府及其他公共機構履行職能方面。

30. 在澳洲，除了省級的承諾外，聯邦政府最近制定了關乎性傾向、性別認同和雙性人身份¹⁷的全面歧視法例，訂明在聯邦層面的主要公共生活範疇上免受歧視、騷擾及其他違法行為的保障。其他實施普通法的司法管轄區有明確涵蓋性傾向的反歧視法例，包括《加拿大人權法》、《南非僱傭公平 2000》及《紐西蘭人權法 1993》。

31. 在亞洲的已發展司法管轄區，不同國家採用不同的方式去取締性傾向歧視。台灣已採納《性別工作平等法》，以禁止僱主基於性別或性傾向而歧視求職者或僱員¹⁸。此外，《性別平等教育法》禁止學校基於性別認同或性傾向而歧視或欺負可能入讀的學生/現有學生。

32. 當台灣率先立法禁止具體範疇的性傾向歧視，亞洲其他國家顯然落在其後。明顯地，中國、日本、韓國和新加坡並沒有就性傾向/性別認同歧視方面的憲法保障。

¹⁵香港小童群益會(2009)。《同志學生在中學的處境》。載於：[http:// www.bgca.org.hk](http://www.bgca.org.hk)

¹⁶載於：<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>

¹⁷性別歧視修訂(性傾向、性別認同及雙性人身份)法 2013，此法於 2013 年 8 月初生效。

¹⁸載於：<http://www.ey.gov.tw/en/cp.aspx?n=EC1A79D64983E21F>

現有的論點及關注

33. 公眾(特別是反對就性傾向歧視立法的市民)曾就立法方案提出若干問題。這通常涉及對立法所產生的影響的誤解。例如，僱主能否解僱一名被發現是女同性戀者的家傭？學校能否拒絕聘請同性戀的教師？人們能否基於宗教及/或道德信念而對同性戀表示不認同？有部份憂慮可能只反映出他們對性傾向的偏見。但是，有些關注反映立法可能會導致對 LGBTI 人士的權利有不同取向者之間發生衝突。例如，對於保障性傾向或性別認同人士免受歧視的權利，跟個人認為言論自由和宗教自由等權利之間的衝突。當中，它也可能涉及對於言論自由和宗教自由等權利在本質和範圍上的誤解。有些人士(例如：家長團體、宗教團體)認為這些衝突是某種形式的「逆向歧視」，因為他們的言論和宗教自由的權利受到挑戰。

34. 在 *W 訴婚姻登記官* 一案中，終審法院裁定，《婚姻條例》不容許(已接受過「變性手術」，並已登記為已改變的性別)從男身變成女身的變性人結婚是違憲的，而且違反了《基本法》和《香港人權法案條例》。法庭並建議政府應立法訂明承認變性人/跨性別人士及其相關權利，包括婚姻權利的綱要。立法會在辯論跨性別人士婚姻時，公眾關注到，立法禁止性傾向及性別認同歧視會對同性婚姻開綠燈。事實上，引入性傾向及性別認同歧視立法將不會影響同性伴侶能否正式結婚或有婚姻關係，因為歧視立法通常不會涵蓋婚姻這方面。

35. 公眾亦對 LGBTI 可在日常生活行使其權利的程度作出激烈的辯論。例如，無論是跨性別人士或普羅大眾，對性別界線應在何處劃分而帶來的不安或困惑，令到公共設施的洗手間/浴室成為長期的敏感問題，因為只有這些地方是人們日常基於其性別而自我分隔地使用的。有些人可能會提議，把單隔洗手間/浴室劃為「男女通用」，是可能的解決方法。然而，是否以單一辦法就能夠解決所有問題？

36. 在其他國家，部份憂慮可透過制定豁免來處理的。在英國，若某個有組織的宗教團體聘用員工時，為符合該宗教的教義，或避免與該宗教的很多信徒所堅信的宗教信念相抵觸，而要求應徵者是某特定的性傾向或是非變性人士，並不算違法¹⁹。

¹⁹ 英國《平等法 2010》附表 9 第 2 段。

提交建議書邀請

37. 平機會鼓勵對研究性傾向、性別認同及雙性人身份歧視有深入理解和專門經驗，並且與相關持份者建立了聯絡網絡的研究小組提交建議書。

具體目標

38. 是項研究預期會是一項事實調查，其具體目標如下：

- (a) 對下列範疇關乎性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的本地及海外政策和措施進行文獻研究：僱傭、教育及培訓、社交、公眾通道、服務及設施、處所管理等。
- (b) 識別出 LGBTI 群體在(a)段所列出的範疇內所遇到的歧視、騷擾和中傷。
- (c) 就下列範疇徵詢公眾²⁰意見：對 LGBTI 群體的認識(包括對他們的聯繫和了解)、在不同生活層面對 LGBTI 群體的接納、對 LGBTI 群體所遇到的歧視的看法，以及對可能立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的意見。
- (d) 就立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的可行性、保障範圍、可行的豁免及理據，以及對推出法例的策略作出評估及建議。

39. 歡迎研究小組涵蓋其他有助調查事實的具體問題，此等建議及相關的研究構思應包括在研究建議書內，並會成為投標評估工作中的考慮項目。

研究建議

40. 研究小組如有興趣進行這項研究，須按下文第 41 段，向平機會提交建議書。建議書的內容應包括但不限於以下各項。

- 為達致調查目的而收集的資料；
- 詳細的取樣設計；

²⁰ 可向以下人士收集意見：(1)就認為有某種形式「逆向歧視」的具代表性家長團體/宗教團體，因為他們的言論和宗教自由的權利受到挑戰；及(2)個別團體人士接受治療改變其性傾向，即男同性戀/女同性戀者變為異性戀者。

- 用以核實測試工具及程序是否可行的先導研究；
- 數據收集過程，包括招募受訪者、問卷設計和討論指引等；
- 實地調查工作及室內編輯工作的品質控制措施；
- 數據處理及數據分析；
- 調查結果的準確性；
- 整個項目的時間表；
- 訪問員的數目和資歷；
- 研究小組和計劃主持人的資歷和經驗；及
- 報價及付款方法。

服務規格

41. 研究人員需要按以下條件，說明調查焦點、取樣構思、討論指引構思、實地調查工作及品質控制、數據處理及數據分析和最後報告。

- 調查焦點：考慮到調查的目的，研究小組應識別出相關的變數並為其定義，以及決定應收集何種數據。
- 取樣構思：可採用下列方法進行研究。如認為合適，歡迎提出其他取樣方法。
 - (a) 公眾教育及招募參加者：為公眾及性小眾人士舉辦最少兩場研討會。其主要目的是為焦點小組討論調查招募參加者，其次是喚醒社會留意性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的問題，以及性小眾在家庭、工作間及社會上的掙扎和憂慮。
 - (b) LGBTI 焦點小組：招募曾經歷過歧視的 LGBTI 群體參加焦點小組討論調查。除了獲取有關他們被歧視的經歷的詳情外，亦會徵詢參加者對立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的可行性、可行的豁免及理據，以及推出法例的策略等方面的意見，
 - (c) 公眾問卷調查：向全港具代表性的 15 歲或以上人士取樣進行調查。可考慮不同的取樣方法，包括但不限於：面對面的住戶調查、電話調查、網上調查等。每種方法各具優缺點，重點是該方法能否達到目的，以及對研究而言是否具有成本效益。
 - (d) 公眾焦點小組：從市民大眾招募參加者，以便就立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的可行性，反映具代表性的看法。此外，他們將獲邀就保障範疇、可行的豁免及理據，

以及推出法例的策略提出意見。分組可根據(a)行業(例如工人、主婦)；(b)教育程度；(c) 聯繫(例如家長小組、宗教小組)來劃分。歡迎提出其他相關的分類方法以供考慮。

研究小組需要與平機會的職員定期進行討論，以制定合適的取樣方法和設計穩妥的問卷/焦點小組討論指引，並需經由平機會批准。

- **實地調查工作及品質控制**

- (a) 所有訪問員/小組討論主持人均應對平等機會事宜具有基本的認識，並在展開工作前接受充分的培訓。
- (b) 所有訪問/焦點小組討論應以對平等機會事宜具有敏感度的方式進行，平機會將為中標者提供進一步的簡介。
- (c) 需定出一個詳盡的品質控制程序。

- **數據處理及數據分析：**

- (a) 所有調查數據均須以電腦處理。在有需要時，數據可集合成為綜合分數。
- (b) 應提供有關處理數據、量度變數及應用統計分析的資料。
- (c) 應就調查的列表及統計分析擬備詳細的計劃，供平機會考慮。

- **發表調查結果：**

- (a) 應就調查製作一份雙語[中英文]的完整報告，當中包括用詞及專業名詞釋義。報告的格式應經由平機會同意。完整報告應包括以下內容：研究宗旨、方法、研究結果、討論、以及建議和影響。
- (b) 應把經審定的完整數據檔案，按雙方同意的格式儲存於電腦磁碟上，提交予平機會。
- (c) 若平機會提出要求，應向平機會口頭講解研究結果，並出席傳媒簡報會。

- **時間表**：項目預期於 12 個月內完成。
- **版權**：調查報告、收集所得的數據及源自調查的資料，版權將全歸平機會所有。
- **開支預算**：所有支出項目均應按合適的類別作出分類，若購置用具，必須提供理據支持。
- **評估**：調查進度需受到平機會監察，研究小組必須提交進度報告及/或以口頭講解調查結果，作為過程評估。

提交建議書

42. 當值得注意的是此調查屬於中型的研究項目，有明確界定的範圍和足夠的參考資料。經費和計劃質素將被一併考慮。

43. 建議書的原本及副本(英文及中文本)應以專遞及速遞方式在 2014 年 2 月 24 日或之前送交平機會辦事處，信封面註明調查研究標題及「放入投標箱內」。已提交建議書的研究小組或需向平機會委員口頭講解其建議書。

香港太古城太古灣道 14 號
太古城中心三座 19 樓
平等機會委員會

平等機會委員會

二零一四年一月