

# 有關立法禁止性傾向、性別認同及 雙性人身份歧視的研究

立法會政制事務委員會會議  
2016年2月15日

~~ 平等機會委員會提交的意見書 ~~

## 目的

本文件旨在介紹「有關立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的研究」的宗旨、主要研究結果和建議。

## 背景

2. 平等機會委員會(平機會)委託香港中文大學香港亞太研究所性別研究中心進行是項研究。
3. 本研究旨在搜集事實資料，其具體目標如下：
  - (a) 有系統地了解不同性傾向、性別認同和雙性人身份，包括香港社會各階層的女同性戀者、男同性戀者，跨性別人士和雙性人(LGBTI)遭受的歧視經驗，徵詢他們就透過立法或其他途徑消除這些歧視的意見；
  - (b) 就下列範疇徵詢公眾意見：公眾對 LGBTI 人士的認識（包括公眾對他們的聯繫和了解）、公眾在不同生活層面對 LGBTI 人士的接納程度、對 LGBTI 人士所遇到的歧視有何觀感，以及對可能透過立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的意見；
  - (c) 通過廣泛的文獻研究，評估不同司法管轄區有關性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的法例；
  - (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、合理可行的豁免及理據，以及對推行法例的策

略作出評估及建議。

4. 本研究在以下幾方面是香港同類研究中最全面的研究：
- (a) 從不同角度透徹了解 LGBTI 群體遇到的歧視，以及尋求 LGBTI 人士和公眾對立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的意見；
  - (b) 本研究兼用多種研究方法，包括採取量化的電話調查和質性的研究方法，如焦點小組、訪談、透過網上和郵遞方式收集意見。全面的調查不僅對立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視提供支持 and 反對數據，更重要是記錄支持和反對背後各種的原因和細節；
  - (c) 就全球多個有 LGBTI 反歧視立法經驗的司法管轄區進行分析的研究，包括與香港司法系統相若，又或與香港同受中華文化影響的司法管轄區。是項分析考量了有關立法的不同元素，立法過程和落實反歧視立法的經驗，為香港提供參考；
  - (d) 過往有關 LGBTI 人士歧視的研究大多忽略在香港社會上遭受更大的誤解和被邊緣化的跨性別人士與雙性人社群的經驗。是項研究除了接觸男同性戀者、女同性戀者及雙性戀者之外，特別著眼於收集跨性別人士及雙性人社群的意見，聆聽他們的聲音及他們對如何消除歧視的建議。

## 主要研究結果

### LGBTI 人士報稱的歧視經驗和 LGBTI 人士對立法的意見

5. 研究發現，LGBTI 人士報稱受歧視的經歷範疇甚廣，包括僱傭、教育、服務的提供、處所的管理和處置以及政府職能等範疇。歧視的嚴重性相當顯著：它的出現無分場合、無分受害人的人生階段、加害者亦無分身份背景。

6. LGBTI 人士指稱相關的補救措施形同虛設或根本不存在。LGBTI 人士稱在尋求專業人員（如教師、輔導員、社工及醫療保健人員）的支援時遭遇困難，原因包括被刁難，以及對同性戀及跨性別採取過時的處理手法。不少 LGBTI 人士指出，單靠公眾教育來消除歧視並不足夠，且成效不彰；許多 LGBTI 人士認為立法保障他們免受歧視及推廣他們的平等機會，是保障其基本人權重要和必須的第一步。

7. 報告指出，由於無法符合社會上的男/女二元的性別框架，雙性人面對不少困難，在一些嚴重的個案，有些雙性人更遭受到性騷擾。然而，最令他們飽受痛苦的地方，是年幼時未經他們同意而進行的醫學治療和決定。按照現行一般做法，醫生在徵得父母同意後，會為雙性嬰兒指派一個生理性別，而父母往往未能就其相關後果和其他可能選擇掌握足夠資訊。這些手術有時會造成雙性人的性器官或排泄系統無法正常運作，甚至導致不育。

8. 雙性人群體要求將醫學治療的決定權歸還給他們，同時為他們提供充足的社會支援。就相關立法而言，訂立法例時需要考慮雙性人的保障究竟應該要納入現行的《殘疾歧視條例》或《性別歧視條例》之中，還是應該納入作為保障 LGBTI 人士免受歧視的法例(若制定有關法例)。

#### 公眾人士對立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的意見

9. 本研究經由兩個途徑搜集公眾意見：涉及超過 1000 名受訪者的全港具代表性電話調查，以及經由公眾論壇、焦點小組、網上及郵遞意見書收集得來的質性研究結果。

10. 研究結果顯示公眾人士中有部份明確反對立法的進展。他們為此提出幾項考慮因素，包括：

- (a) 他們不同意 LGBTI 人士面對歧視的普遍性；
- (b) 他們特別關注反歧視立法有可能與他們的權利（如言論自由、思想自由、良心和宗教自由、以及私隱權），構成衝突。部份公眾人士用「逆向歧視」一詞表達該等關注；
- (c) 他們並不相信立法能有效解決 LGBTI 人士遭受歧視的情況；

(d) 他們相信立法可能會令社會進一步分化，又認為教育及指引會更為有效。

11. 另一方面，支持立法的人士相信立法非常重要。理由包括：

- (a) 已有廣泛證據顯示 LGBTI 人士受到普遍的歧視；
- (b) 立法對保障 LGBTI 人士的人權至為重要，並賦予他們獲取公義的機會；立法更有助於改善公眾對待 LGBTI 人士的態度，並清楚向社會大眾表達不應歧視 LGBTI 人士的訊息。

12. 以上的關注需要放置於整體社會脈絡中去理解，本研究的具代表性電話調查結果顯示，過往十年公眾對立法的支持率有顯著的增加。比率由十年前的 28.7% (MVAHK, 2006) 提升至本研究中整體而言的 55.7% (2015 年 3 月) 受訪者表示「同意或完全同意」應為不同性傾向、性別認同及雙性人身份人士免受歧視提供法律保障。在本研究中，只有 34.8% 公眾受訪者反對立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視。

13. 值得注意的是，年齡介乎 18 至 24 歲的受訪者特別支持香港立法保障不同性傾向、性別認同及雙性人身份人士免受歧視。年齡介乎 18 至 24 歲的受訪者之中，高達 91.8% 受訪者同意整體而言應該為不同性傾向、性別認同及雙性人身份的人士提供法律保障免受歧視。

14. 同樣值得注意的是，在擁有宗教信仰的受訪者之中，48.9% 同意整體而言，應該為不同性傾向、性別認同及雙性人身份的人士提供法律保障免受歧視。這表示在具有宗教信仰的人士之中，就應否立法保障不同性傾向、性別認同及雙性人身份人士免受歧視一事上亦存在不同觀點。

#### 立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的法律比較

15. 本研究就幾個司法管轄區就立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的經驗的法律體系作出詳細的比較、審視和分析。它們的經驗對於香港尤其適切，因為它們或行使與香港類似的普通法或歐盟的反歧視法例（澳洲、英國、加拿大及荷蘭），或同為受到中華文化影響的司法管轄區（台灣及澳門），按台灣及澳門的經驗顯示，中

華文化的影響與立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視兩者並非必然互不相容。

16. 本研究進一步分析其他司法管轄區就 LGBTI 反歧視法的訂立及執行的經驗，以供香港作為參考。尤其關鍵的是，本研究考慮了香港公眾受訪者提出的關注，包括不同權利之間的平衡，以及其他有關法律、政治和社會方面的顧慮。基於其他司法管轄區的做法、香港人權法案條例、現行反歧視法例的結構、LGBTI 反歧視法例的可能架構（例如附有實際可行的豁免）、以及有效推廣公眾認識立法的方法，上述分析指出之前的關注存在着相應的解決方案。

17. 至於立法的可行方法，根據其他司法管轄區的做法，有幾個重點應加以考慮，包括：保障特徵、立法模式、有關保障特徵的定義、違法行為、保障範疇及豁免。

- (a) 所涵蓋的保障特徵：本研究分析的大部份司法管轄區，現時均涵蓋性傾向及性別認同，少部分亦涵蓋雙性人身份。近年開始出現對雙性人身份的保障，反映國際及國家人權組織已開始關注雙性人所面對的歧視；
- (b) 法例模式：在反歧視法例結構方面有很多不同選項，有綜合性的、以保障特徵為主導的、或以範疇為主導的模式。每種模式都各有利弊；
- (c) 保障特徵的定義：性傾向、性別認同及雙性人身份的定義可參考研究報告第六章檢視不同司法管轄區的定義，以及國際人權公約如《日惹原則》。同時，需要重點考慮保障是否應如香港現行的殘疾和種族歧視條例的做法相似，即是否包含被視作 LGBTI 的人士或與 LGBTI 有聯繫的人士免受歧視。在有些司法管轄區，保障被視作 LGBTI 的人士或與 LGBTI 有聯繫人士免受歧視被視為同樣重要；
- (d) 違法行為：在其他司法管轄區的主要違法行為包括直接和間接歧視、騷擾、使人受害的歧視、以及在頗有限程度上的中傷。所有上述行為均在香港現時的反歧視條例中列為違法行為，因此均可考慮。然而，這裡有需要小心考慮的

是，例如：如何平衡言論自由的權利與可能訂立的中傷條文；

- (e) 保障範疇：在其他司法管轄區，基於性傾向、性別認同或雙性人身份歧視受到的保障與香港目前四條反歧視條例涵蓋的範疇相近；
- (f) 豁免：根據其他司法管轄區及香港現行反歧視條例的經驗，豁免範疇可以考慮包括僱傭、教育、商品及服務提供、處所的管理和處置、政府職能、特別措施以及其他範疇如體育活動（適用於性別認同）。正如其他司法管轄區及根據香港現行四條反歧視條例，豁免可按其合法目的及相稱比例予以考慮；
- (g) 平權機構的角色：於大部份審視的司法管轄區，平權或人權團體均在推動平等及消除基於性傾向、性別認同或雙性人身份的歧視中扮演著極為重要的角色。為履行這些職責，它們均在執行反歧視法例、製作指引以及公眾教育多個方面具有權力。值得考慮的是，平機會在目前四條反歧視條例下所具的職責及權力是應否延伸至有關性傾向、性別認同及雙性人身份的歧視。

## 建議

18. 根據本研究綜合調查結果，包括就香港 LGBTI 人士遭受歧視的經驗、公眾人士就反歧視立法的意見，以及其他司法管轄區如何為禁止歧視 LGBTI 人士提供法律保障的比較，就在香港消除性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的可行辦法提出建議：

- (a) 香港政府應考慮就有關性傾向、性別認同及雙性人身份歧視立法進行公眾諮詢。基於 LGBTI 人士廣受歧視的證據，公眾諮詢的重點應放在討論立法的範圍及內容，而非討論應否立法。諮詢範圍應涵蓋可能的反歧視立法的所有主要元素，即涵蓋甚麼保障特徵、立法模式、有關保障特徵的定義、違法行為、保障範疇、可能的豁免以及平權機構的角色。

- (b) 政府應考慮去了解可能基於宗教或信仰而受到歧視的講法。首先，香港有部份宗教團體表達擔憂，預期在引入 LGBTI 反歧視立法的處境中，他們可能會遭受歧視。第二，有異於其他司法管轄區，香港只在《基本法》第 32 條和《香港人權法案條例》第 15 條訂明保障香港市民在政府及公共機構的範圍內享有基本的良心自由和宗教信仰自由。至今，只有很少研究討論香港有關宗教或信仰歧視的情況。
- (c) 建議社會上不同的團體之間，就 LGBTI 平權的相關議題舉辦論壇、工作坊及培訓課程以增加對話和加深了解。尤其重要的例子是，LGBTI 團體及宗教團體可嘗試增加彼此的了解、互相尊重和平衡彼此權利和關注的路上推進。討論同時可以監察公眾對立法禁止 LGBTI 人士歧視的接受程度。
- (d) 其他的建議包括為前線政府官員及在公共機構的工作人員制定全面指引，並提供培訓；加強向公眾提供有關 LGBTI 人士及其相關議題的公眾教育，及提高意識的活動，以減少他們對 LGBTI 人士的誤解和成見；諮詢相關持份者制定新的教育課程，以提升在校內對 LGBTI 人士的了解；提供 LGBTI 友善的設施；透過持續收集數據了解 LGBTI 人士面對的問題；並為支援 LGBTI 人士的服務提供資金。

## 未來路向

19. 平機會認為，本研究為政府及相關人士提供了證據基礎和有用的參考資料，以促進 LGBTI 人士的平權和考慮這方面的立法。

20. 鑑於本研究的結果顯示，多數市民支持立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的法例，因此平機會建議政府應考慮就立法禁止性傾向、性別認同和雙性人身份歧視進行公眾諮詢，最重要的是，諮詢工作要盡可能提供最多實質詳情以供討論，以便把誤解和不必要的焦慮減至最低。進行公眾諮詢時，政府應清楚定義未來法例的涵蓋範圍，包括可能涵蓋的範疇，和可能考慮的豁免。政府應清楚解釋哪

些範圍，如同性婚姻或民事結合合法化，將排除在反歧視立法的範圍以外。

21. 平機會認為政府是時候決定如何推展平等機會，為不同的 LGBTI 人士創造一個友善的工作和生活環境，透過制定全面的禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視法例，香港可以把握這個契機，躍升為亞洲地區 LGBTI 平權立法的先鋒。

**平等機會委員會**  
**二零一六年二月**