

從仇恨到希望：COVID-19疫情中的仇恨調查報告

摘要

2023年3月

英文報告全文見：bchumanrights.ca/Inquiry-Into-Hate

在COVID-19疫情期間，我們集體地失去了純真。我們現在知道，我們不能把我們的社區、我們的工作、我們的日常生活或我們的政治制度視為理所當然。我們現在知道，像微生物這樣小的東西都可以於幾周內在世界各地造成嚴重破壞。我們現在知道，在如此龐大的健康危機出現時，我們會看到社會危機（例如仇恨和暴力）隨之崛起。在未來的危機中，我們絕不能對仇恨的上升事前無所警惕。我們必須正視我們在疫情期間所經歷的一切，並立即採取行動防止它再次發生。我們建議一個明確的行動方針。

雖然仇恨並不新鮮，但這場疫情標誌著我們集體經歷中的一個充滿恐懼、不信任、分裂和仇恨的時期。它對那些旨在保護我們安全、維護法治和民主的機構提出了挑戰。這個時期不僅充斥著基於種族或宗教的仇恨，而且還出現了針對無家可歸者、婦女、移民工人、衛生信息傳播者、政治家等等的仇恨。在這個時期，我們看到某些人成為網路仇恨目標，他們的聲音隨之變得越來越沉默了。

在此期間中，我們也看到相當程度的集體關懷。社會大眾對種族主義有了更深的認知，對種族主義如何影響被種族化的人的實際生活也有了更深的體會。各社區都已起來聲援受影響最嚴重的人，並大聲疾呼反對仇恨。

正是在這種背景下，卑詩省的人權專員發起了這項公開調查——對COVID-19疫情中仇恨事件的調查——以審查在疫情期間本省內仇恨事件舉報個案有所上升的情況，研究其根本原因並制定可以實行的建議。為對該項調查予以依據，專員制定了職權範圍和「仇恨事件」的定義。專員及其工作人員制定了可用的調查程式，促進廣泛參與，讓社區投入其中，而且調查程序也以創傷經歷為依據。

專員通過以下方式收集信息和證據：

- 46次虛擬口頭聽證會，聽取了100人的發言，其中包括52個組織
- 20份書面意見書
- 以一個足以代表卑詩省居民情況的樣本進行民意調查
- 聽取到2,500多人意見的公眾調查
- 向46個公共機構發出信息徵詢
- 向卑詩省所有市警局和卑詩省皇家騎警發出兩輪信息徵詢
- 向7家社交媒體公司發出命令和信息徵詢
- 5份與調查相關的外部研究報告
- 跨司法管轄區研究
- 面對面的長老聚會

通過這些證據，專員得出以下主要調查結果：

- **在疫情期間，仇恨事件急劇增加。**專員收到報告，指出卑詩省每個角落都經歷了基於種族、性別、性取向、宗教和原住民身份認同的仇恨，尤其針對有交叉身份的人士。反亞裔仇恨的增加尤其嚴重，基於性別的仇恨和暴力也是如此。

在疫情期間，許多人在日常生活中都曾在公共和私人場中經歷過仇恨事件。這些地方包括街上、公園、公共交通、餐館、商店、學校、醫療服務地點、甚至自己的家園。仇恨事件包括仇恨言論和誹謗、塗鴉、財產損毀、人身騷擾和侵略、暴力威脅、人們被吐口水或被扔垃圾、甚至暴力襲擊。
- **邊緣化社區不成比例地感受到仇恨**，尤其是那些具有交叉身份的人士。仇恨會導致即時和長期的身體和情感傷害，對自身安全感到恐懼、並侵蝕個人的歸屬感。它還對言語產生寒蟬效應。仇恨的影響是累積的。
- **在疫情期間，基於性別的暴力急劇增加**，而由於對受害者-倖存者的支援系統都處於關閉或減少運作的狀態，使受害者-倖存者面臨重大風險。鑒於以前的社會危機也導致了類似事件增加，這些情況本應是意料中事和應被緩解的。專員注意到，越來越多的證據表明基於性別的暴力、歧視女性和大規模殺戮事件之間存在聯繫。雖然基於性別的仇恨經常表現為基於性別的暴力，但這種暴力在法律上或社會整體上很少被視為仇恨。



- **在疫情期間，網路仇恨急劇增加。** 專員發現，在疫情期間，有幾個因素導致網路仇恨增加，包括在線時間增加，錯誤資訊、虛假資訊和陰謀論等被猖獗傳播，社交媒體平台設計以及企業仇恨言論政策執行不力。社交媒體公司用來產生利潤的許多演算法也驅使觀眾觀看仇恨內容，從而也起著產生仇恨的作用。許多社交媒體公司的政策和做法表明，他們對解決其平台上仇恨上升的現象缺乏承諾。許多公司對仇恨如何出現在其平台上或他們如何解決仇恨都持著不透明的態度，這樣可能掩蓋了問題的範圍，也甚至將問題擴大了。
- **仇恨並不是新的現象。仇恨在卑詩省有著悠久的歷史，植根於權力和控制以及長期存在的歧視和壓迫模式。** 很難將疫情的具體情況（包括孤立、恐懼和焦慮、在線時間增加和經濟壓力）與疫情前白人民族主義的崛起分開（在美國和世界各地的民粹主義領導人崛起的背景下，這兩方面尤為難以分割）。然而，結果是一樣的——仇恨事件在卑詩省越來越多地出現。

雖然仇恨往往通過個人的行動反映出來，但它起著加強現有壓迫制度的作用。然而，並非所有的歧視和不平等都會導致仇恨言論和暴力。就疫情中的仇恨而言，心理學研究支持這樣一種觀點：疾病威脅感可能與仇外心理和其他形式的歧視有獨特和密切的關係。¹在以前的疫情中，仇恨事件也有類似的增加。在COVID-19疫情期間，導致仇恨上升的其他相關因素包括：全球和地方各方相互指責的互動關係、對公共健康措施的反抗運動、社交隔離和孤立、酒精和心理健康方面的挑戰、社區感和歸屬感的缺失、仇恨的常規化、虛假信息、謠言和陰謀論的傳播、受極右思想和意識形態所煽動的激進主義等。

- **對在全省不同界別和環境中發生的仇恨事件，由於數據不足，致使行動受到阻礙。** 專員曾徵詢關於仇恨的大量數據作為調查的依據。專員發現，大多數公共機構都未有收集有關仇恨事件的數據。專員還發現，警方、檢察部門和法院的數據，都存在質量或局限性的問題（包括未有跟蹤仇恨在何時會被視為量刑加重的因素）。此外，在疫情期間，社交媒體公司無法或不願意向專員提供有關其卑詩省或加拿大平台上的仇恨數據。

¹ Mark Schaller, Damian R. Murray, and Marlise K. Hofer, "The Behavioural Immune System and Pandemic Psychology: The Evolved Psychology of Disease-Avoidance and its Implications for Attitudes, Behaviour, and Public Health during Epidemic Outbreaks," *European Review of Social Psychology*, November 2, 2021, 1-37.



- 在解決仇恨問題方面，法律回應（包括刑事、民事和行政法律回應）效果不佳，原因包括：舉報方面的問題（報警的安全性不高，社區舉報和問責制定之間缺乏協調，舉報的後續情況不透明）、警方和檢察官對推薦或追究罪名的保守態度（導致起訴人數非常少，而社區卻有大量仇恨報告）、民事司法系統不易使用、缺乏民事解決機制的知識、人權法庭延遲嚴重。
- 政府對仇恨的反應基本上是沒有效果的，這是由於公共機構缺乏相關政策，缺乏數據，社區組織資金不足（而這些社區組織原是有能力解決其社區中的仇恨問題的），以及未能在緊急事件管理中採用基於人權的辦法。
- 社區對仇恨是可以做出有效回應的，若然有足夠的經費和中央協調的機制。特別是，社區組織已證實在兩方面是有效的：一方面在支援那些遭受仇恨的人，另一方面在為從事仇恨的人提供退路選擇。

專員的建議

經審查本報告中提出的大量證據後，無法否認我們在面臨一個決定時刻。在我們這個兩極分化的社會中，我們必須果斷地發揮我們的同理心，並以創意對仇恨設定非暴力的回應。專員的建議是根據在本報告中匯報的廣泛證據所歸納出來的下列主題編排的：

- 認識仇恨並承認其危害
- 安全與歸屬感
- 問責和修補所造成的傷害

這些主題突出表明，解決方案在於瞭解社會應對危機時缺乏了什麼。例如，社會方面的無知必須以教育來解決，有罪不罰的情況必須通過更強的問責機制來解決，社交孤立必須通過旨在促進歸屬感和人際聯繫的項目來解決。

雖然專員承認聯邦政府不屬其立法授權範圍，但她希望其針對社交媒體公司的建議能夠為加拿大政府對這些在線行為者的監管工作提供依據。專員的建議如下。有關建議的全文，請參閱“[分析和變革建議](#)”。

為了給下面建議的政策變革注入活力，專員建議卑詩省政府建立以下制度性機制，以表明其承諾去解決危機時期及以後在我們社區中出現的仇恨問題：



- 1 卑詩省公共服務部門的負責人應該設立一個助理副部長級或更高等級的角色，以協調和領導預防和應對仇恨的工作。其職責應包括負責監督本報告中各項針對省政府和相關公共機構的建議的執行情況。至關重要的是，這一角色的任務應涵蓋仇恨的所有領域，包括基於性別（包括性別認同和表達）、種族、宗教、原住民身份、性取向、殘疾、社會狀況等的仇恨。
- 2 省長和內閣應承諾制定一項關於解決仇恨的全政府戰略和行動計劃，以本報告和專員的建議為依據，並定出明確的時程表、可交付成果和透明的匯報方法。戰略和行動計劃必須有充足的經費，並應包括以下內容：
 - a. 成立一個社區諮詢小組來支持制定計劃的工作，並讓曾親身經歷過仇恨事件的人在其中作為代表。
 - b. 承諾根據警方資料庫、社交媒體報告和中央化社區舉報機制，發佈有關仇恨事件的可靠數據。
 - c. 發佈年度公開報告說明該計劃的進展情況，使用關鍵的績效指標來衡量隨著時間推移的改變。
 - d. 提出對卑詩省《人權法》（第47.12條）的修正案，供省立法議會審議，以賦予人權專員合法授權，對這一戰略的實施進行獨立監督。

關於認識仇恨和承認其危害的建議：

- 3 作為組成我們社區和本省份的個人，我們人人都有義務去認識和正視我們社區中的仇恨。在仇恨的面前，我們並非無能為力。我們有義務教育自身，包括審查這份報告，著眼於那些遭受仇恨的人的經歷。我們必須認識到我們有責任以相互尊重、維護個人尊嚴的原則待人，在我們的社區和公共機構中創造歸屬感和接受感。為了支持這一重要目標，BCOHRC將繼續制定旨在解決仇恨問題的教育項目。
- 4 教育和兒童護理廳長應在整個K-12的教育系統中大力擴展反仇恨課程，以便所有學生都得以發展識別和打擊仇恨和極端主義所需的知識，技能和態度。教育和兒童護理廳應：
 - a. 將反仇恨教育直接納入課程內至少一個「重要概念」（Big Idea）中，並以具體課程能力、內容和支援教材來予以支援落實。
 - b. 將仇恨、錯誤資訊和虛假資訊納入教育和兒童護理廳的數碼素養框架（Digital Literacy Framework）中。



- c. 在課程中包括原住民、黑人和其他被種族化民族、婦女、LGBTQ2SAI+人群、殘疾人和其他邊緣化社區的歷史和貢獻。
- 5 公共安全及法務廳長應在律政廳長的支援下制定、充分資助和促進由平民或社區領導的全省仇恨事件中央化舉報系統，該系統應旨在：
- a. 為受害者-倖存者提供社會心理支援。為清楚起見，該報告系統必須包括提供經費，資助一個鞏固且易於使用的倡導者和顧問網路，以便立即把仇恨事件報案人轉介至其所需的援助，包括心理健康支援。
 - b. 支援受害者-倖存者使用法律體系，包括進行人權投訴、報警和恢復式司法程序等。
 - c. 收集可靠和可用的分類數據，分析數據的趨勢，並向該廳建議應採取的步驟來回應這些趨勢。
 - d. 考慮到年青人的需求以及他們在學校和其他青少年機構中的仇恨經歷。

這種舉報系統應該是多語言的、殘障人士易於使用的，並利用各種舉報平台，如在線、電話、短訊、電子郵件等。通過舉報系統獲得的支援必須在城市、農村和偏遠社區都可使用。公營和私營的前綫服務組織必須以所有員工和服務對象都能見到的方式，標貼有關如何使用舉報系統和得到受害者倖存者支援服務的資訊。

- 6 卑詩省的所有警務部門，包括市級警務部門和加拿大皇家騎警（根據其與省政府的協定運作），都應重新分配內部資金，為新警員增加額外的強制性培訓，並在應對、調查、建議起訴等各方面針對仇恨罪案的工作提供持續的專業進修。培訓應遵循公共安全及法務廳長將會制定的標準化基準，並應旨在增加這一領域的非專責警員培訓，培訓內容應包括如何識別仇恨事件、何時應將基於性別的暴力視為與仇恨有關的起訴去處理等。

建立安全和歸屬感的建議：

- 7 公共安全及法務廳長應在律政廳長的支持下，支援和資助社區制定恢復式司法和醫治項目來應對仇恨。應制定恢復式司法項目，以預防仇恨並在仇恨發生後解決仇恨問題，項目內容也必須包括鞏固的心理健康支援服務，由對解決仇恨工作具有專業知識的人員提供。

恢復式司法方法應以原住民和原住民法律傳統為依據。恢復式程序也可酌情涉及多信仰和多文化社區和領導人。服務必須是在城市、農村和偏遠社區都可獲得的。鑒於恢復式做法



的潛在風險（詳見報告），定期的項目評估和公開的有效性報告也必須包括在有關項目之內。項目應具備以下的目標：

- a. 引導仇恨肇事者和有可能犯下仇恨的人遠離仇恨意識形態和團體，並以建立歸屬感和社區意識為焦點。前仇恨肇事者應協助制定針對仇恨肇事者或潛在肇事者的恢復式司法項目，這些項目應提供給根據《刑事法》就仇恨有關的刑事犯罪而受到調查、起訴及/或判刑的人以及有犯罪風險的人。
 - b. 為仇恨事件的受害者-倖存者提供支援。恢復式司法程序必須以仇恨事件的受害者-倖存者的觀點、需求和同意為中心，還應著眼於社區聯繫和社區支援的重要性。
- 8** 公共安全及法務廳長應與緊急管理和氣候準備廳長合作，將以人權為本的方法納入現有的緊急程序中。具體而言：
- a. 重大危機的緊急規劃必須包括應對仇恨言論和仇恨助長暴力（包括基於性別的暴力）上升的計劃。應特別注意前綫工人的安全。
 - b. 應為危機時期制定溝通戰略，以確保能進行多語言和可用、準確、循證和透明的溝通。溝通必須促進包容和社會凝聚力，並迅速譴責一切形式的仇恨。
 - c. 維持一個由經費充足的社區組織構成的廣泛網路，致力於打擊仇恨，包括基於性別的暴力。應對參與受害者-倖存者和罪犯支援工作的社區組織進行意見調查，以評估政府緊急回應在疫情期間的影響，以便將這些經驗納入未來的緊急程序。
 - d. 反暴力緊急規劃必須包括為尋求安全避難所和支援的婦女、年青人和性別多樣化人士提供更多和有針對性的服務，例如增加庇護所和過渡房屋空間，留出社交距離的空間和公共溝通計劃，以確保受害者知道到何處求助。還應為施虐者提供心理健康和成癮支援。
 - e. 應廣泛提供低障礙心理健康支援，以幫助那些因緊急情況而感到潛在焦慮、恐懼、不確定和孤立的人。
- 9** 社交媒體平台，包括谷歌、Meta、Reddit、Rumble、Telegram、TikTok和Twitter，應該：
- a. 確保他們具備並執行嚴格的服務條款，以解決仇恨內容。
 - b. 改革演算法，減少分裂、歧視和誤導性內容，以驅使觀眾遠離潛在的仇恨資訊。



- c. 立即停止在仇恨內容旁邊放置廣告。
- d. 允許獨立審計，以評估平台設計造成仇恨放大的持續風險，並制定緩解持續風險的策略。
- e. 承諾及時、透明和準確地公開舉報卑詩省內的在線仇恨內容的頻密程度和性質，以及平台的回應，包括及時性、所採取的行動、上訴和撤銷等。透明度要求還應包括為獨立研究人員提供足夠的數據獲取途徑，以評估平台上仇恨內容的普遍程度和平台的反應，同時規定確保獲取數據時不會損害社交媒體用戶的隱私權。

問責和維修建議：

- 10** 律政廳長應對政府政策指令的施行進行改革，強調起訴仇恨犯罪以求維護高度的公眾利益，方法如下：
 - a. 鼓勵對仇恨相關事件進行更廣泛的起訴。酌情考慮恢復式司法措施為適當的做法。
 - b. 發佈指引，說明何時應將基於性別的暴力視為仇恨犯罪，包括說明在量刑中將基於性別的暴力視為與仇恨相關的加重因素。
 - c. 收集和發佈有關仇恨事件的數據，包括指控批准、起訴結果和量刑，以及涉及仇恨作為量刑加重因素的案件。這些數據應包括分類的人口統計數據。應分析數據，以確定是否需要進一步改革，以提高針對仇恨的刑事司法對策的有效性，並確保起訴不會進一步加劇不平等。

- 11** 公共安全及法務廳長應起草一份針對由警方報告的仇恨事件的警務標準，其中必須包括：
 - a. 強調何時應將基於性別的暴力視為仇恨犯罪，包括收集證據的指引，以支持在量刑中涉及基於性別的暴力視為仇恨相關加重因素的案件。
 - b. 提出仇恨犯罪指標，以協助調查和起訴建議。
 - c. 要求所有警務部門任命和培訓至少一個現有職位作為指定的仇恨犯罪專家，負責諮詢專門的檢察官和卑詩省仇恨犯罪處（BC Hate Crimes）。
 - d. 指示警方為受害者-倖存者提供轉介，以支援全省舉報系統。



e. 提供指示以確保統一數據收集和報告，包括對仇恨事件或仇恨犯罪的一致定義，並要求在明顯情況下記錄多種仇恨動機，以及有關受害者和罪犯者的分類人口統計數據。

f. 指示警方鼓勵人們舉報並調查更廣泛的仇恨事件。

專員預計，加拿大皇家騎警將根據《省警察服務協定》第6.5條，將其在卑詩省行使的警務標準與本省關於仇恨的警務標準相協調。

12 律政廳長應採取措施，使卑詩省人權法庭能夠更好地應對仇恨，包括：

a. 確保法庭有足夠的經費，可有效地處理申訴。

b. 提出立法建議供立法議會審議，修訂卑詩省《人權法》第7條，以澄清無論出版物是在線還是非在線，法律都適用。

c. 提出立法建議供立法議會審議，修訂法例的第7條，連同《刑事法》中含有禁止歧視理由的其他實質性章節，禁止仇恨出版物將社會狀況當作歧視的理據。

