

从仇恨到希望：针对在COVID-19疫情期间的仇恨的调查报告

执行摘要

2023年3月

本报告的英文版全文可在以下网址找到：bchumanrights.ca/Inquiry-Into-Hate

在COVID-19疫情期间，我们失去了我们集体的单纯。我们现在知道，我们不能把我们的社区、我们的工作、我们的日常生活或我们的政治制度视为理所当然。我们现在知道，像微生物这么小的东西可以在几周之内在全世界造成毁灭性的破坏。我们现在知道，伴随着这种规模的健康危机，我们将看到各种社会危机，例如仇恨和暴力的增多。我们不能对未来危机状态下仇恨的增加只感到惊讶，我们必须正视我们在疫情病期间所经历的一切，并且现在就采取行动以防止它再次发生。我们的建议绘制了行动的路径。

虽然仇恨并不新鲜，但疫情标志着我们集体经历中的一个时期，一个充满着恐惧、不信任、分裂和仇恨的时期。它挑战了旨在保护我们安全和维护法治与民主的体制。这段时期不仅存在基于种族或宗教的仇恨，而且还存在针对无家可归者、妇女、外来务工人员、卫生传达者、政客等的仇恨。在这个时期里，我们看到那些成为网络仇恨目标的人们的声音越来越被压制。

这也是一个我们看到了显著程度的集体关怀的时期。公众对种族主义及其对种族化人群生活的实际影响的认识显著提高。一些社区站出来向受影响最严重的人们表示声援，并大声疾呼反对仇恨。

正是在这种背景下，BC省人权专员（B.C.'s Human Rights Commissioner）发起了此项公共调查——针对在COVID-19疫情期间的仇恨的调查——以审查疫情期间报告的在BC省与仇恨相关事件增多的情况，并审查其根本原因以及制定可行的建议。为报告该调查，专员制定了职权范围（Terms of Reference）和“仇恨事件”的定义。专员和她的工作人员制定了无障碍的、能够广泛参与、有社区互动以及创伤知情的调查流程。

专员通过以下方式收集了信息和证据：

- 46场虚拟口头听证会，其间我们听取了100人的意见，包括52个机构组织
- 20份书面意见
- 对居住在BC省有代表性的人群进行抽样民意调查
- 通过一项公开调查问卷，我们听取了2500多人的意见
- 向46个公共机构提出信息请求
- 向BC省所有市政警察局和BC省皇家骑警提出两组信息请求。
- 向七家社交媒体公司发出指令和信息请求
- 五份与调查相关主题的外部研究报告
- 跨辖区研究
- 一个面对面的长老聚会

通过这些证据，专员得出以下主要结论：

- **在疫情期间，仇恨事件已急剧增加。**专员了解到，在BC省的每个角落都经历过的基于种族、性别、性取向、宗教和原住民的仇恨，尤其是具有交叉身份的人经历过仇恨。针对亚裔的仇恨增加尤其严重，基于性别的仇恨和暴力行为也是如此。

在疫情期间，许多人在日常生活中的公共和私人场所都经历过仇恨。这些地方包括街道、公园、公交车、餐馆、商店、学校、医疗机构和他们自己的家。仇恨事件的范围从仇恨评论和诽谤、涂鸦、财产损坏、身体骚扰和攻击、暴力威胁、被人吐口水或向他们扔垃圾、乃至暴力袭击。

- **被边缘化的社区不成比例地经历了仇恨，**尤其是那些具有交叉身份的人。仇恨导致了直接和长期的身体和情感伤害、对安全的恐惧以及对个人归属感的侵蚀。在言语方面也产生了寒蝉效应。仇恨的影响是累积的。
- **在疫情期间，基于性别的暴力行为急剧增加，**而这期间受害幸存者支持系统关闭或运行能力下降，使受害幸存者面临重大风险。鉴于之前的社会危机导致了类似的增长，这些增长本应该是可意料到的并且是可以减轻的。专员注意到，越来越多的证据表明



基于性别的暴力、女性贬抑和大规模杀戮之间存在关联。虽然基于性别的仇恨经常体现在基于性别的暴力中，但在法律上或在更普遍的社会中，这种暴力很少被视为仇恨。

- **在疫情期间，网络仇恨急剧增加。** 专员发现，有几个因素导致了疫情期间网络仇恨的增加，包括在线时间增加、错误信息、虚假信息 and 阴谋论的猖獗传播、社交媒体平台设计以及企业仇恨言论政策执行不力。社交媒体公司用来产生利润的许多算法也会通过驱使观众观看仇恨内容而产生仇恨。许多社交媒体公司的政策和做法表明，在应对其平台上仇恨问题的上升方面，他们缺乏承诺。对于仇恨如何出现在自己的平台上或如何应对仇恨，许多公司并不透明，这可能会掩盖问题的范围，甚至将其放大。
- **仇恨并不新鲜。仇恨在BC省由来已久，植根于权力和控制以及长期存在的歧视和压迫模式中。** 很难将疫情的具体情况（包括孤立、恐惧和焦虑、上网时间增加和经济压力）与疫情前就重卷土重来的白人民族主义的抬头区分开来，尤其是在美国和世界各地民粹主义领导人出现的背景下。然而，结果是一样的——BC省各地的仇恨事件越来越多。

虽然仇恨通常是通过个人的行为反映出来的，但它却有助于加强现有的压迫制度。然而，并非所有歧视和不平等都会导致仇恨言论和暴力。具体到疫情中的仇恨，心理学研究支持这样一种观点，即对疾病威胁的感知可能与仇外心理和其他形式的歧视有着独特而强大的关联¹。以前的疫情中也出现过类似的仇恨事件增加。导致在COVID-19疫情中仇恨上升的其他相关因素包括全球性和地方性的不断相互指责动态、动员起来反对公共卫生措施、社会疏离和孤立、酗酒和心理健康方面的挑战、社区和归属感的缺失、仇恨的正常化和错误信息、虚假信息和阴谋论的传播，以及极右翼和出于意识形态动机的暴力极端主义。

- **缺乏关于在全省不同领域和环境中发生的仇恨事件的数据阻碍了行动。** 专员要求提供有关仇恨的广泛数据，以便为调查提供信息。专员发现大多数公共机构不收集仇恨事件的数据。专员还发现，警方、检察机关和法院的数据存在数据质量问题或局限性（包括没有跟踪仇恨何时被视为加重量刑的因素）。此外，社交媒体公司无法或不愿向专员提供有关在疫情期间，他们在BC省或加拿大的平台上有关仇恨的数据。

¹ Mark Schaller、Damian R. Murray 和 Marlise K. Hofer 著，“行为免疫系统和流行病学心理学：疾病规避心理的演变及其对流行病爆发期间态度、行为和公共卫生的影响”，《欧洲社会心理学评论》（European Review of Social Psychology），2021年11月2日，1-37。



- **对仇恨的司法回应很大程度上一直都是无效的**，表现在应对问题方面（包括刑事、民事和行政法方面的回应），其原因是报告方面的问题（警方的应对缺乏安全性、社区报告之间缺乏协调、以及对报告的情况缺乏问责）、警方和公诉方在建议或追究指控方面采取保守的方法（导致与来自社区的仇恨报告相比，起诉的数量非常少）、民事司法系统的不可获得性、对民事解决机制缺乏了解以及人权仲裁处的严重拖延。
- **政府对仇恨的回应很大程度上是无效的**，表现在应对问题方面，其原因是公共机构缺乏相关政策、缺乏数据、对能够很好地应对社区仇恨问题的社区组织资助不足、以及未能将基于人权的方法应用于应急管理。
- **社区对仇恨的回应可以是有效的**，前提是要有足够的资金和集中协调。具体来说，社区组织被证明可以有效地支持那些经历过仇恨的人，以及为那些施行仇恨的人提供退路。

专员的建议

在审查了本报告中提供的大量证据之后，无法否认我们正在进行清算。在我们两极分化的社会中，我们必须果断地表现出同情心，并创造性地设计出对仇恨的非暴力回应。专员的建议是按照以下主题组织的，而这些主题是从本报告中审查的广泛证据中得出的：

- 了解仇恨并认识其危害
- 安全和归属感
- 问责及修复所造成的伤害

这些主题强调，解决方案存在于下面问题的理解中：我们对危机的社会反应缺乏什么。例如，必须通过教育解决社会的无知问题，必须通过更强有力的问责机制解决有罪不罚的问题，必须通过旨在促进归属感和联系的计划来解决社会孤立问题。

虽然专员承认联邦政府不属于她的立法授权范围，但她希望她针对社交媒体公司的建议能够为加拿大政府对这些在线行为者的监管提供信息。专员的建议如下。有关建议的全文，请参阅“[Analysis and recommendations for change](#)”。



为使下文建议的政策变化充满活力，专员建议BC省政府通过建立以下体制机制，表明其致力于在危机时期及以后解决我们社区中的仇恨问题：

- 1 BC省公共服务（BC Public Service）负责人应在助理副厅长级别或更高级别设立一个职位，以协调和领导仇恨预防和应对工作。该职位应包括就本报告中针对省政府和相关公共机构的建议监督实施情况。该职位的职责必须涵盖仇恨的所有领域，包括基于性别（包括性别认同和表达）、种族、宗教、原住民、性取向、残疾、社会状况等的仇恨。
- 2 总理及联邦内阁应根据本报告和专员的建议，致力于制定针对仇恨问题的整体政府战略和行动计划，并制定明确的时间表、可交付的方案和透明的报告。战略和行动计划必须获得足够的资助，包括：
 - a. 创建一个社区咨询小组以支持计划的制定，并由遭受过仇恨经历的人的代表。
 - b. 致力于根据警方数据库、社交媒体报告和集中的社区报告机制，发布有关仇恨事件的可靠数据。
 - c. 发布在该计划下取得的进展的年度公开报告，使用关键绩效指标来衡量随着时间的推移发生的变化。
 - d. 建议省议会考虑对《BC省人权法典》（*Human Rights Code*）第 47.12条进行修正来赋予人权专员立法授权，以对该战略的实施进行独立监督。

关于了解仇恨和认识其危害的建议：

- 3 我们所有人，作为组成我们社区和省份的个人，都有义务了解和对抗我们社区中的仇恨。面对仇恨，我们并非无能为力。我们有义务进行自我教育，包括审阅这份报告，重点关注那些遭受仇恨的人的经历。我们必须意识到，我们有责任以尊重和有尊严的方式对待彼此，并在我们的社区和公共机构中营造一种归属感和接纳感。为支持这一重要目标，BC省人权专员办公室（BCOHRC）将继续制定旨在解决仇恨问题的教育计划。
- 4 省教育和儿童保育厅（Minister of Education and Child Care）厅长应在整个K-12教育系统中大力扩展反仇恨课程，以便所有学生都能培养识别和打击仇恨和极端主义所需的知识、技能和态度。该厅应该：
 - a. 将反仇恨教育直接纳入至少一个“大思路”（big idea）课程中，并通过具体的课程能力、内容和辅助材料来支持它。



- b. 将仇恨、错误信息和虚假信息加入该厅的数字素养框架 (Digital Literacy Framework) 中。
 - c. 在课程中包括原住民、黑人和其他种族化人群、妇女、LGBTQ2SAI+人群、残疾人和其他边缘化社群的历史和贡献。
- 5 省公共安全及法务厅 (Minister of Public Safety and Solicitor General) 厅长应在律政厅长 (Attorney General) 的支持下，开发、大力资助和促进由平民或社区主导的全省仇恨事件集中报告系统，该系统应旨在：
- a. 为受害幸存者提供社会心理支持。为明确起见，该报告系统必须包括为由倡权者和辅导人员组成的强有力且可无障碍访问的支持网络提供资金，以便可为报告仇恨事件的人立即提供他们需要的帮助，包括心理健康支持。
 - b. 支持受害幸存者了解法律体系，包括人权投诉、警方报告和公义恢复程序。
 - c. 收集可靠和可无障碍访问的分类数据，分析趋势数据，并向该厅建议应对这些趋势应采取的步骤。
 - d. 要考虑到年轻人的需求，以及他们在学校和其他面向青年的机构中的仇恨经历。
- 6 这个报告系统应该是多种语言的，对残障人士是无障碍的，并利用各种不同的报告平台，例如网上举报以及通过电话、短信和电子邮件举报。城市、乡村和偏远社区必须能够通过报告系统获得支持。公共和私营部门的一线服务组织，必须以所有员工和他们所服务的人都可以看到的方式，发布有关如何访问报告系统和支持受害幸存者的信息。

BC省的所有警察部门，包括市政警察局和加拿大皇家骑警 (根据与省的合同运作) ，应重新分配内部资金，以便在仇恨犯罪的应对、调查和建议指控等方面，增加对新警员的额外和强制性培训以及持续专业发展。培训应遵循公共安全和法务厅长制定的标准化基准，并应旨在增加这一领域的非专业官员培训，其中包括有关如何识别仇恨事件，以及在何种情况下应将基于性别的暴力作为与仇恨相关的指控进行追究。

建立安全感和归属感的建议：

- 7 在律政厅长的支持下，公共安全及法务厅长应支持和资助社区发展恢复和治愈计划以应对仇恨问题。应制定公义恢复计划来防止仇恨，以及在仇恨已发生后解决仇恨问题，并且必须包括由具有解决仇恨专业知识的人员提供的强有力的心理健康支持。



公义恢复方法应充分听取原住民的意见并借鉴原住民的法律传统。恢复过程还可以适当地让多种信仰和多元文化社区及领袖参与其中。在城市、农村和偏远社区都必须能获得服务。鉴于恢复方法的潜在风险（如报告中详述），必须包括定期的计划评估和公开报告成效。计划应面向以下两个方面：

- a. 带领仇恨的肇事者和有仇恨风险的人远离仇恨的意识形态和团体，重点放在建立归属感和社区感。前仇恨肇事者应协助制定针对仇恨肇事者或潜在肇事者的公义恢复计划，而这些计划应提供给根据《刑法》（*Criminal Code*），因与仇恨相关的刑事犯罪而被调查、起诉和/或判刑的人，以及那些有犯罪风险的人。
- b. 为仇恨事件的受害幸存者提供支持。公义恢复计划必须以仇恨事件受害幸存者的观点、需求和同意为中心，还应注重社区联系和基于社区的支持的重要性。

8 公共安全及法务厅长应与应急管理和气候准备厅长（Minister of Emergency Management and Climate Readiness）合作，将基于人权的方法纳入现有的应急响应程序中。尤其在以下方面：

- a. 重大危机的应急计划必须包括计划应对仇恨言论和仇恨助长的暴力行为的增加，包括基于性别的暴力行为。尤其要注意一线工作人员的安全。
- b. 应为危机时期制定沟通策略，以确保多种语言且无障碍、准确、基于证据和透明的沟通。沟通必须促进包容和凝聚力，以及迅速谴责一切形式的仇恨。
- c. 维护一个广泛的资金充足的社区组织网络，同心协力反对仇恨，包括基于性别的暴力。应对参与受害幸存者和罪犯支持的社区组织进行调查，以评估疫情期间政府应急响应的影响，以便将这些经验教训纳入未来的应急响应程序。
- d. 反对暴力应急计划必须包括为寻求安全避难所和支持的妇女、年轻人和性别多样化的人增加的有针对性的服务，例如增加的庇护所和过渡住房空间，其中要为保持社交距离留出空间，以及公共沟通计划，以确保受害者知道在哪里寻求帮助。还应为施虐者提供心理健康和成瘾方面的支持。
- e. 应广泛提供阻碍较少的心理健康支持，以帮助那些有与紧急情况相关的潜在焦虑、恐惧、不确定性和孤立感的人。



9 社交媒体平台，包括Google、Meta、Reddit、Rumble、Telegram、TikTok和Twitter，应该：

- a. 确保他们拥有并执行严格的服务条款来处理仇恨内容。
- b. 改革算法以支持较少分裂、歧视和误导的内容，使观众远离潜在的仇恨信息。
- c. 立即停止投放带有仇恨内容的广告。
- d. 允许独立审计，以评估平台设计造成的仇恨放大的持续风险，并制定持续风险的风险缓释策略。
- e. 致力于及时、透明和准确地公开报告BC省在线仇恨内容的频率和性质，以及平台的应对，包括及时性、采取的行动以及申诉和撤销。透明度要求还应包括为独立研究人员提供足够的访问权限，以评估平台上仇恨内容的流行程度和平台的应对，以及确保这种访问不会损害社交媒体用户隐私权的规定。

问责制和修复建议:

10 律政厅长应通过以下方式对公诉政策指令进行改革，以强调公众对起诉仇恨犯罪的强烈兴趣：

- a. 鼓励更大范围地起诉仇恨相关事件。应酌情考虑公义恢复措施。
- b. 发布关于何种情况下应将基于性别的暴力视为仇恨犯罪的指引，包括基于性别的暴力在何种情况下可被视为与仇恨相关的加重量刑因素。
- c. 收集和发布有关仇恨事件的数据，包括指控批准、起诉结果和量刑以及将仇恨作为加重量刑因素的案件。该数据应包括分类的人口统计数据。应对数据进行分析，以确定是否有必要进一步改革，以提高刑事司法应对仇恨的有效性，并确保起诉不会进一步嵌入不平等现象。

11 公共安全及法务厅长应起草一份应对警方报告的仇恨事件的警务标准，其中必须包括：

- a. 强调在何种情况下应将基于性别的暴力视为仇恨犯罪，包括关于收集证据以支持基于性别的暴力可能被视为与仇恨相关的加重量刑因素的案件的指引。
- b. 仇恨犯罪指标，以协助进行调查和提出指控建议。



- c. 要求所有警察局任命和培训至少一个现有职位作为指定的仇恨犯罪专责人员，负责咨询专门的公诉律师和BC仇恨罪案（BC Hate Crimes）。
- d. 指示警方向受害幸存者提供转介，以支持全省报告系统。
- e. 指示确保统一的数据收集和报告，包括一致的仇恨事件/犯罪定义，并要求在显见的情况下记录多种仇恨动机，以及关于受害者和罪犯的分类人口统计数据。
- f. 指示警方鼓励人们举报，并针对仇恨事件进行范围更广的调查。

专员预计，根据省警察服务协议（Provincial Police Service Agreement）第6.5条，RCMP将使他们在BC省的警务标准与这个省级关于仇恨的警务标准协调一致。

12 律政厅长应采取措施以使BC省人权仲裁处（BC Human Rights Tribunal）能够更有效地应对仇恨，包括：

- a. 确保仲裁处有足够的资金来有效处理投诉。
- b. 建议省议会考虑引入立法，对《BC省人权法典》第7条进行修订，以便阐明无论出版物是在线的还是线下的，它都适用。
- c. 建议省议会考虑引入立法，修订第7条连同该法典中包含禁止歧视理由的其他实质部分，对于带有仇恨的出版物，要将社会状况列为禁止歧视的理由。

