

第三章：審研結果及建議

3.1 在制訂消除對性小眾歧視的策略和措施時，諮詢小組考慮了本報告第二章所介紹的工作蒐集所得的資料及意見，分別是就性小眾在香港遭受歧視進行的質性資料蒐集研究；就6個其他司法管轄區消除性傾向及性別認同歧視經驗進行的資料搜集；持份者團體表達的意見和關注的問題；以及政府的公眾教育及宣傳措施。

3.2 諮詢小組得悉資料蒐集研究所匯報的歧視情況，並支持制訂策略和措施，消除歧視問題。不過，就如何處理有關問題，特別是應否立法禁止性傾向及性別認同歧視，成員意見分歧。

3.3 支持立法的成員認為，由於資料蒐集研究揭示在不同範疇出現歧視情況，實有必要訂立法例以阻嚇歧視行為和教育公眾。他們注意到，就有關立法對宗教信仰自由和言論自由的影響，引起公眾的強烈關注，並認為這問題可透過在法例中訂立豁免條文得以解決。有成員認為根據《基本法》第三十九條以及《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》，政府有責任訂立性傾向歧視法例。

3.4 反對立法的成員認為，有關法例或會不合理地限制宗教信仰自由和家長確保子女接受符合其本人信仰的宗教及道德教育的自由。這些自由分別受到《基本法》第三十二條和《公民權利和政治權利國際公約》第十八條第四款所保障。他們關注到宗教豁免的確切範圍難以明確訂定，而倚賴豁免亦意味着獲豁免的行為雖然是法律容許的，但原則上是不正確的。有成員建議應先推行行政措施，如有關措施成效不彰，才考慮立法。

3.5 諮詢小組並察悉與不同持份者舉行會議時，他們對此事宜提出的意見南轅北轍(見上文第2.33和2.34段)。

3.6 鑑於所涉問題複雜和敏感，成員經商議後取得共識，同意應就其他司法管轄區推行立法和非立法措施的經驗進行進一步研究，掌握充分資料，以便日後就消除性傾向及性別認同歧視的措施進行諮詢；與此同時，政府應加強各項行政措施，藉以處理歧視問題。諮詢小組建議以下五方面的策略及措施：

- (a) 為特定範疇人員提供培訓及資源；

- (b) 推行不歧視性小眾約章；
- (c) 加強宣傳活動；
- (d) 檢討並加強支援服務以應對性小眾的特定需要；以及
- (e) 為提供資料予日後就消除性傾向及性別認同歧視的立法建議及行政措施進行諮詢，進一步研究其他司法管轄區推行立法和非立法措施的經驗。

3.7 以下各段闡釋建議的策略及措施。

- (a) 為特定範疇人員提供培訓及資源；以及
- (b) 推行不歧視性小眾約章

3.8 前文所述資料蒐集研究中，性小眾受歧視的個案按四個公共範疇記錄，分別是(i)僱傭；(ii)教育；(iii)貨品、設施及服務的提供；以及(iv)房產的處置和管理。歧視的形式主要有騷擾(主要是受到不受歡迎的言語對待，但也有個別參加者述說在身體上受到不受歡迎的對待)和直接歧視。一如第二章第 2.19 段所載，曾受歧視的參加者普遍認為歧視的主因之一是“歧視者”對有關性傾向及性別認同事宜的敏感度不足。

3.9 諮詢小組認為有需要提高不同服務提供者及專業人士對性小眾的敏感度。經收集各相關專業羣體的初步意見後，諮詢小組提出以下建議：

- 為資料蒐集研究識別為與性小眾有較多直接互動的專業羣體，即教師、醫生、醫院和診所的輔助專業人員及前線工作人員、社工及人力資源專業人員，提供培訓資源。培訓重點是提高他們對性小眾的敏感度(一如下文第 3.10 至 3.17 段所闡釋)；以及
- 制訂不歧視性小眾約章(下稱“約章”)，讓僱主；學校；貨品、設施及服務提供者；以及業主／負責處置和管理房產的代理自願採納，目的是提高各個範疇的有關人員對不同性傾向和跨性別人士的敏感度和友善程度(一如下文第 3.18 至 3.27 段所闡釋)。

為特定範疇人員提供培訓及資源

內容

3.10 諮詢小組建議為教師、醫生、醫院和診所的輔助專業人員及前線工作人員、社工及人力資源專業人員提供敏感度培訓⁷⁵，而內容應涵蓋以下各方面：

- (a) 適合上述所有人員的通用內容：
 - (i) 認識性傾向及性別認同的基本概念，不同類別的性傾向，以及性別認同障礙或性別不安症；
 - (ii) 性小眾在日常生活中面對的掙扎和所關注的事宜，例如“出櫃”或揭露其性傾向或性別認同、所需的醫護及支援服務、恐同欺凌的危機和影響，以及與同性戀行為和性別認同障礙有關的健康須知；以及
 - (iii) 促進不同性傾向及跨性別人士的平等機會，以及性小眾與其他人士(包括那些不贊成同性戀的人)互相尊重和包容的重要性(例如營造性小眾友善環境的需要和好處)。
- (b) 針對個別範疇的內容：
 - (i) 在個別範疇可能出現的歧視個案；
 - (ii) 在不同情境下應對性小眾服務使用者的技巧，例如在學校為性小眾學生提供輔導；在工作間包容正接受真實生活體驗的跨性別僱員；以及在醫院／診所為跨性別及雙性別患者提供服務；以及
 - (iii) 在處理複雜個案期間遇有需要時可尋求進一步資料及意見的途徑。

諮詢小組認為，上述內容應該客觀且屬資訊性，目的是增進有關人員對此課題的認識，以及協助他們處理涉及性小眾的個案。

⁷⁵ 諮詢小組透過秘書處向一些教師、醫護專業人員及社工蒐集意見後制訂這項建議。

制訂及推行

3.11 由於建議的內容涉及深入和跨專業的知識，諮詢小組建議培訓資源應委託在社會服務、性別及性傾向研究、心理學和教育範疇等方面具專門知識的機構制訂。成員認同所建立的資源在同性婚姻及立法禁止性傾向及性別認同歧視問題上不應帶有立場。

3.12 諮詢小組並注意到，培訓的模式(例如工作坊或自學單元)應按不同專業的需要而設計。在制訂培訓資源時，應諮詢有關專業的代表，以了解他們認為理想和適合的培訓模式⁷⁶，尤其是如何將培訓納入各專業的現行培訓制度。

3.13 諮詢小組認為，確保敏感度培訓資源的使用率及成效至關重要。在建立培訓資源後，應廣泛向目標使用者推廣，並將之納入有關專業的恆常培訓計劃內(例如取得專業資格前的課程或新聘人員的入職培訓及持續進修課程)。除為資料蒐集研究識別為與性小眾有較多直接互動的上述專業羣體提供敏感度培訓外，也應向政府僱員推廣有關培訓，讓他們參與。

3.14 敏感度培訓亦可藉政府的公眾教育計劃廣為宣傳，讓公眾對這方面的培訓有更多認識。

評估

3.15 敏感度培訓應予定期評估，以衡量其成效，即能否達到增進有關人員對此課題的認識，以及有助他們處理涉及性小眾人士的個案的培訓目的，同時查找可予改善的地方。培訓成效可藉受訓人員的意見調查結果來評估。

3.16 培訓資源的使用情況亦應予定期評估，最終目標是將培訓資源推廣至有關範疇的所有人員，同時應因應培訓的推行模式和相關專業的代表意見，就培訓的年度參與率訂立務實的中期指標。舉例來說，可以就培訓每年須推廣至某個比率的從業員或須舉辦的培訓節數訂立數量指標。

3.17 諮詢小組建議定期檢討並公布這些數量指標，以確保培訓資源得以有效使用。

⁷⁶ 有人建議為教師提供的培訓最好採用工作坊的形式，由教師自願參加，而醫護專業人員或較傾向採用書面指引或資料。

不歧視性小眾約章

3.18 諮詢小組建議，政府應制訂約章，讓僱主；學校；貨品、設施及服務提供者；以及業主／負責處置和管理房產的代理自願採納，目的是提高各個範疇的有關人員對不同性傾向和跨性別人士的敏感度和友善程度。

3.19 採納約章的機構會承諾推行不歧視政策(即不許歧視、騷擾和中傷具不同性傾向和性別認同的僱員、學生、顧客、房產的買家／租戶)。不歧視政策可適用於以下各方面：

- (a) 僱傭：招聘；僱用條款及條件、福利、設施及服務；考績、晉升、調職及培訓；以及解僱；
- (b) 教育：收生；表現評核；以及處分和開除學籍；
- (c) 貨品、設施及服務的提供：員工行為；產品及設施(包括洗手間／更衣室)的設計；以及市場營銷和其他傳訊的內容；以及
- (d) 房產的處置和管理：出售、出租或分租物業；以及有關的廣告宣傳。

3.20 約章所載的承諾可包括：

- 發出明確的政策聲明，訂明不容許基於性傾向及性別認同而作出歧視、騷擾及中傷行為，並指派一名高層管理人員負責落實有關政策；
- 監察政策的推行情況並定期檢討政策；
- 為負責有關工作的員工和人力資源人員(包括現任人員和新聘人員)提供不歧視政策方面的培訓；以及
- 設立內部申訴程序以處理投訴。

3.21 約章應界定性傾向、性別認同及歧視行為(包括歧視、騷擾及中傷)等主要概念的意思，並涵蓋有理由給予差別待遇的特殊情況⁷⁷。

⁷⁷ 舉例來說，現行守則載述兩種特殊情況，即“(a)在家居環境下工作，尤其是某些工作規定僱員須在僱主家中居住。政府雖然堅決維護平等機會的原則，但認為必須在平等機會權利與個人私生活權利之間取得平衡，使僱主得以決定

3.22 約章推出後，便可取代《守則》。已採納《守則》的機構會獲邀承諾採納約章。

制訂

3.23 約章可由政府經參考其他司法管轄區訂定的類似約章或實務守則⁷⁸後，針對本地的情況制訂。

3.24 在制訂約章時，應諮詢有關範疇的持份者和性小眾服務使用者，以了解約章應涵蓋哪些方面，以及僱主；學校；貨品、設施及服務提供者；業主／負責處置和管理房產的代理就約章的推行有何關注事項。

3.25 諮詢小組注意到，約章可能會被誤解為屬強制採納。諮詢小組並察悉在教育範疇推行約章相對於其他範疇而言，較為敏感，因為有宗教背景的學校可能會擔心約章的規定與其信奉宗教的教義有潛在衝突。諮詢小組察悉香港相當大部分的學生就讀於有宗教背景的學校⁷⁹。鑑於上文所述，諮詢小組建議應強調採納約章純屬自願，而約章的草擬，應參考政府就其他政策範疇公布並讓機構自願採納的現有約章⁸⁰。此外，就教育範疇而言，約章應只適用於收生、評核表現及處分和開除學籍的情況，而不適用於學校課程。

3.26 諮詢小組並察悉，根據對其他司法管轄區進行的資料搜集所得，鑑於難以界定在各種不同情境下，哪些跨性別人士應得到與其傾向的性別的人相同的待遇，同時要避免不合理地損害跨性別人士不受歧視的權利，將“性別認同”納入約章會是複雜的事宜⁸¹。因此，諮

誰人可進入他們的家居或在他們的家中居住；或(b)全部或大部分時間在香港境外工作，特別是須前往某些國家，因當地的法律或習俗關係，使求職者不能或不能有效執行有關職務。”

⁷⁸ 例如由英國平等及人權委員會制訂的《服務提供者履行〈2010年平等法〉所訂責任的指引》(“Guidance for service providers about their duties under the Equality Act”)

⁷⁹ 舉例來說，約33%的總中學生人數就讀基督教學校，而18%則就讀天主教學校。(資料來源：教育局發出的《2014/15學年學生人數統計》。)

⁸⁰ 例如勞工及福利局聯同康復諮詢委員會、香港復康聯會及香港社會服務聯會推行的《有能者·聘之約章》及共融機構嘉許計劃

⁸¹ “性別認同”一詞在不同司法管轄區的法例有不同的定義(見註40)，而有關定義似乎都存在一定程度的主觀性。

詢小組建議政府應根據海外經驗以及在 *W 訴 婚姻註冊官* 一案中就跨性別人士的定義所作的釋義，審慎研議約章應如何涵蓋跨性別人士。

推行

3.27 約章的推行應輔以其他公共關係活動，例如對參與機構的嘉許(請同時參閱下文第 3.31(c)段，並應予定期評估，以確定計劃的成效和參與率。

(c) 加強宣傳活動

3.28 政府一直推行宣傳工作和公眾教育，以促進不同性傾向及性別認同人士的平等機會，以及在社會上建立多元、包容及互相尊重的文化。政府的推廣工作包括製作和播放宣傳短片／聲帶，以及在不同的媒體推行宣傳計劃。政府亦有頒布《守則》，並呼籲公私營機構自願採納。

3.29 就這方面，諮詢小組較早前就政府的宣傳措施提出意見，包括由 2013 年年底起推出的電視宣傳短片／電台宣傳聲帶及海報應傳遞甚麼主要信息，以宣傳不歧視不同性傾向及跨性別人士，以及這些人士應享有平等機會。諮詢小組亦有就呼籲香港的僱主採納《守則》的計劃，以及公布已承諾採納《守則》的機構的名單這兩方面提供意見。

3.30 諮詢小組所審研其他出處的資料亦同樣指出有需要加強公眾教育方面的工作。參與資料蒐集研究的 20 名參加者表示，大眾傳播媒介對性小眾的定型描繪形成社會上對性小眾的負面態度。他們相信，媒體多加報道香港性小眾的真實情況有助普羅大眾更了解他們，減低對他們的偏見⁸²；諮詢小組曾會晤的一些持份者團體代表所提出的各方面建議，亦包括政府應增撥資源供進行公眾教育。

3.31 為推進這方面的推廣工作，諮詢小組建議政府加強宣傳計劃，在社會上宣揚不歧視性小眾和他們應享有平等機會的信息，建議採取的宣傳措施包括以下幾項：

此外，就資料搜集選定的司法管轄區的反歧視法例，“性別認同”是一個比較新的歧視理由。在立法過程中引起的爭議在上文第 2.27 段說明。

⁸² 附錄 C 的最後報告第 4.7.7 段

- (a) 製作一系列以普羅大眾為對象、以消除對性小眾的歧視為重點的新宣傳短片／聲帶或短片，以加強在電視、電台及其他平台宣傳有關信息；
- (b) 聯同電視台／電台製作電視及／或電台節目，例如實況劇，幫助公眾了解香港性小眾的真實情況並減低對他們的偏見，以及推動社會消除對性小眾人士的歧視。有關節目的製作應以性小眾的真實生活情境為藍本；
- (c) 推出公共關係計劃，表揚承諾採納上文第 3.18 至 3.27 段建議的約章的公私營機構所採取的良好行事方式，例如舉辦嘉許儀式並在廣泛流通的報章上刊登新聞稿及特輯，進一步增進公眾對不同性傾向及性別認同人士應享有平等機會的認識，從而呼籲更多機構效法以消除歧視；以及
- (d) 透過更多途徑宣傳性別認同及性傾向小組接受和處理有關性傾向及性別認同方面的查詢和投訴的熱線。宣傳資料應載述有關的投訴處理機制。

3.32 諮詢小組建議政府在推行上述措施前，應先行就現行的宣傳措施(包括宣傳短片／聲帶及性別認同及性傾向小組的推廣)進行評估，以查找可予改善的地方。評估可以觀眾調查的形式進行，而調查的對象則是普羅大眾和不同的持份者團體，目的是了解市民對性小眾的認識和態度，以及他們接觸現有宣傳／推廣渠道的情況。

3.33 政府應根據評估結果，針對不同的觀眾羣體，就日後的宣傳工作制訂長遠和短期策略。宣傳內容和渠道應互相協調以取得最大效益。

(d) 檢討並加強支援服務以應對性小眾的特定需要

3.34 有來自性小眾社羣的諮詢小組成員認為現行的性小眾支援服務有不足之處。他們指出有人認為一些服務，特別是有宗教背景的提供者的服務，對性小眾服務使用者不友善，且對他們的需要欠缺敏感度。這些諮詢小組成員認為，現有的支援服務未能有效因應性小眾的獨特處境，在庇護、輔導及一些其他服務方面配合他們的需要。

服務提供者的敏感度

3.35 針對有關服務提供者對性小眾是否友善的問題，諮詢小組建議為社工及其他專業人員提供敏感度培訓(見第 3.10 至 3.17 段)。政府更應鼓勵服務提供者承諾採納《守則》和建議的約章(見第 3.18 至 3.27 段)；有關約章將涵蓋貨品、設施及服務的提供這範疇。這些措施旨在確保由不同服務提供者營辦的支援服務為性小眾友善，並符合使用者的需要。

現有支援服務的效益

3.36 對於有意見指現有的支援服務未能有效因應性小眾的獨特處境配合他們的需要，諮詢小組獲悉社會福利署(下稱“社署”)及獲社署津助的非政府機構的現行政策和服務，包括(a)處理家庭暴力個案及性暴力個案的程序指引；(b)為面臨家庭暴力、面對危機或困擾的個人及家庭提供庇護服務；以及(c)為前線社工提供培訓，以增加他們對性小眾的了解，並提升他們的技巧和敏感度。諮詢小組並得悉一名成員提交意見書(載於附錄 H)，提出服務有所不足之處，以及建議透過專設庇護站及社區中心為性小眾提供一系列的支援服務。

3.37 諮詢小組就附錄 H 所載的議題未有立場。儘管如此，諮詢小組得悉來自性小眾社羣的諮詢小組成員的意見後，認為政府應諮詢有關服務提供者及性小眾，以進行深入探討，確定現有支援服務有何不足之處及提升服務成效。諮詢小組建議特別就現時提供予性小眾的庇護服務和其他支援服務，以及有關專設庇護站及社區中心的需要進行檢討，以找出配合性小眾需要的服務為何，及有哪些地方需要改善。以檢討結果為依據，便可進一步審研如何可以雙軌方式為性小眾提供支援服務，即除現時透過非政府機構和政策局／部門提供的支援服務外，亦為性小眾提供專設服務。

3.38 諮詢小組並建議應在性小眾社羣之間推廣現有的性小眾支援服務。政府可在諮詢服務提供者後，制訂詳列各項支援服務的名單，讓潛在使用者知悉有關服務的資料。

(e) 為提供資料予日後就消除性傾向及性別認同歧視的立法建議及行政措施進行諮詢，進一步研究其他司法管轄區推行立法和非立法措施的經驗

3.39 鑑於資料搜集(上文第 2.22 及 2.27 至 2.30 段)發現的問題和其方法的局限，以及成員就如何，即透過立法及/或非立法措施(上

文第 3.2 至 3.4 段)處理歧視問題上意見分歧，諮詢小組建議應就其他司法管轄區藉立法和非立法措施消除歧視的經驗作進一步研究。研究結果可為就消除性傾向及性別認同歧視的立法建議及行政措施進行的公眾諮詢工作提供依據。

3.40 研究應涵蓋以下幾方面：

- (a) 其他司法管轄區處理性小眾歧視問題的行政措施(包括以調解方式解決糾紛是否較可取的做法)，以及實施方面的經驗數據，包括有關服務及設施的使用情況，所涉及的行政架構和公共開支，以及公眾對有關問題的態度有何改變等。
- (b) 其他司法管轄區處理性小眾歧視問題的立法措施，包括：
 - (i) 實施方面的經驗數據，包括藉司法或其他程序解決的糾紛的數目及性質；
 - (ii) 有關法例就“性別認同”及“性傾向”所下的定義，以及就基於這些理由被歧視而提出申索的舉證門檻；
 - (iii) 案例的演變，以及法院在平衡性小眾不受歧視的權利與包括宗教團體在內的其他人的言論和宗教自由方面所採用的既定或新訂準則。反歧視法例所訂豁免的範圍和應用尤其須予詳加審研，以了解根據有關豁免條文獲准進行的活動；
 - (iv) 就制訂反歧視法律的不同方法作比較分析，有關方法包括制訂獨立法例，針對個別範疇分別制訂不同法例，在其他法例中訂定具體條文；以及將反性別歧視法例中“性別”的定義引伸至涵蓋性傾向的立法形式。此外，研究應包括採用不同方法的原因，以及持份者對法例保障是否足夠及提出申索的途徑是否暢通的意見；以及
 - (v) 在其他司法管轄區有關立法措施的爭議，包括立法對言論自由、信仰自由及宗教自由的影響；立法當局、執法當局及持份者團體等各方所關注的問題；以及公眾就“逆向歧視”的討論；
- (c) 就上述(a)及(b)項所載各方面的研究，對象應同時包括採取了立法措施和沒有採取立法措施的司法管轄區，以及不

同文化背景的司法管轄區，包括亞洲地區內的司法管轄區；
以及

- (d) 研究應提出建議，說明持不同意見的持份者可如何促進及參與香港有關消除性傾向及性別認同歧視的立法建議及行政措施的公眾討論。

平機會進行的有關立法禁止傾向、性別認同及雙性人身分歧視的可行性研究

3.41 諮詢小組得悉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一項有關立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身分歧視的可行性研究，目的是有系統地識別不同性傾向、性別認同及擁有雙性人身分的人士(包括女同性戀者、男同性戀者、雙性戀者、跨性別人士及雙性人)在香港遇到的歧視的形式和嚴重性。研究並因應性小眾和社會上其他持份者的意見，探討立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身分歧視的可行性。

3.42 諮詢小組得悉該項研究仍在進行中，並建議政府在推展有關制訂措施消除性傾向及性別認同歧視的工作時，應考慮該研究所得出的結果。