

美国对反亚裔种族主义的联邦回应

执行摘要

在 2020 年和 2021 年，全国范围内报告了不断增加的反亚洲情绪和针对亚洲血统的仇恨犯罪事件。¹ 从 2020 年 3 月 19 日到 2021 年 6 月 30 日，Stop AAPI Hate 报告中心收集了 9,081 宗针对亚洲血统个人的仇恨事件。² 口头骚扰占据了其中的大多数（63.7%），根据全国趋势显示，48% 的报告仇恨事件中至少包括一项关于反华和/或反移民言论的仇恨言论。³ 具体而言，这些事件针对的是那些家庭要么来自中国或有中国血统的人，要么是来自其他东亚和东南亚国家的人，被错误地认为是中国人。由于亚洲刻板印象通常忽视了亚洲社区内存在的种族多样性，对亚裔暴力的施害者可能会将所有亚洲人视为「外国人」、「异类」或「威胁」，无论「这个人是否来自中国，有中国血统，还是仅仅看起来是亚洲人」，这反过来使所有亚洲人都容易成为仇恨犯罪的受害者。⁴ 鉴于反亚裔种族主义和歧视的增加，本报告审视了 2019 年至 2021 年间美国反亚裔仇恨犯罪的上升趋势，以及联邦在预防和执行联邦仇恨犯罪法律方面的角色。

从最简单的角度来看，仇恨犯罪是由偏见驱使的犯罪。⁵ FBI 将仇恨犯罪定义为「类似谋杀、纵火或破坏等传统犯罪，附加有偏见的要素。」⁶ 联邦仇恨犯罪，也被称为偏见犯罪，是指犯罪嫌疑人故意通过使用火、危险武器或爆炸装置来造成或企图造成他人身体伤害的行为，因为受害者的实际或被认知的种族、族裔、国籍、宗教、性别、性别认同、性取向或残疾状态。⁷ 联邦仇恨犯罪法也禁止以偏见为基础损害宗教财产或干扰宗教信仰自由

¹ Federal Bureau of Investigation, Supplemental Hate Crime Statistics, 2021, Mar. 2023,

<https://www.fbi.gov/news/press-releases/fbi-releases-supplemental-2021-hate-crime-statistics>.

² Stop AAPI Hate is a nonprofit organization that runs the Stop AAPI Hate Reporting Center that tracks incidents of hate and discrimination targeting Asian Americans and Pacific Islanders. See Stop AAPI Hate, “National Report (through June 2021),” <https://stopaapihate.org/stop-aapi-hate-national-report-2/>.

³ Ibid.

⁴ Hannah Tessler, Meera Choi, and Grace Kao, “The Anxiety of Being Asian American: Hate Crimes and Negative Bias During the COVID-19 Pandemic,” *Nature Public Health Emergency Collection*, 2020, vol. 45, no. 4, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7286555/>; California Dep’t of Justice, *Anti-Asian Hate Crime Events During the COVID-19 Pandemic*, <https://oag.ca.gov/system/files/media/anti-asian-hc-report.pdf>

⁵ U.S. Dep’t of Justice, “Learn About Hate Crimes,” <https://www.justice.gov/hatecrimes/learn-about-hate-crimes#:~:text=Hate%20Crime%3A%20At%20the%20federal,%20threats%2C%20or%20property%20damage>

⁶ See FBI, “Hate Crimes,” <https://www.fbi.gov/investigate/civil-rights/hate-crimes> (last accessed June 3, 2019).

⁷ 8 U.S.C. § 249(a); See also IACP Law Enforcement Policy Center, “Investigation of Hate Crimes,” IACP Law Enforcement Policy Center, Sept. 2016, p. 1, <https://www.theiacp.org/sites/default/files/2018-08/HateCrimesBinder2016v2.pdf>.

，以武力或威胁武力干扰受联邦保护的活動（例如教育和使用公共設施），或因偏見動機而干擾獲得住房的權利。⁸

大多數州已經通過了仇恨犯罪法，如果檢察官能夠合理懷疑以偏見為動機，那麼可以對犯罪進行額外處罰或加重刑罰。⁹ 這些法規在範圍和保護群體方面因州而異，以及這些法規是否要求地方執法機關編制仇恨犯罪統計數據也不同。¹⁰

國會認定仇恨犯罪具有回響效應，不僅对被針對的社區產生影響，也對整個國家產生影響。¹¹ 最高法院裁定仇恨犯罪的廣泛系統性影響足夠重要，可以正當地對被判有罪犯有仇恨犯罪行為的加重刑罰。¹² 此外，對仇恨犯罪的加重刑罰通常被視為具有象徵意義，因為這些法律在向社會傳遞一個「基於仇恨的犯罪行為將不被容忍」的信息時具有信號效應。¹³ 因此，為了填補一些州保護不足的空白，國會於 2009 年通過了馬修·謝潑德和詹姆斯·伯德小組仇恨犯罪預防法案，以保護因其實際或被認知的種族、膚色、宗教、國籍、性取向、民族、性別認同、殘疾或性別而成為目標的受害者。¹⁴

正如委員會 2019 年的報告《以仇恨之名：审视聯邦政府在應對仇恨犯罪中的角色》所指出的，了解仇恨犯罪的嚴重性和規模所面臨的最大挑戰之一是數據不足。全國範圍內許多城市和州並不一致地向 FBI 報告仇恨犯罪數據，因此，國家數據庫不完整，可能會低估美國全境仇恨犯罪的數量。最可靠的數據來源通常來自聯邦部門和社區組織收集的報告的結合。如果沒有更全面和準確的數據收集方法，以及更好的警察培訓來準確識別和報告仇恨犯罪，防止這些犯罪首次發生將變得更加具有挑戰性。¹⁵ 對於仇恨犯罪和事件報告的多重挑戰的更深入討論詳見本報告的第一章。

⁸ 18 U.S.C. § 247 (Damage to Religious Property and Obstruction of Persons in the Free Exercise of Religious Beliefs); 18 U.S.C. § 245(b)(2) (Federally Protected Activities); 42 U.S.C. § 3631 (Fair Housing Act’s criminal prohibition against interference with a housing right because of bias).

⁹ U.S. Department of Justice, Community Oriented Policing Services, *Hate Crimes: Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series*, 2013, No. 72, p. 8, <https://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p268-pub.pdf>

¹⁰ Ibid. See also, Carley Lanich, Ashley Hopko, and Justin Parham, “State Hate Crime Laws Vary, Often Leaving Out LGBTQ Protections,” Center for Public Integrity, Sept. 5, 2018, <https://publicintegrity.org/federal-politics/state-hate-crime-laws-vary-often-leaving-out-lbgtq-protections/>.

¹¹ 18 U.S.C. § 249.

¹² *Wisconsin v. Mitchell*, 508 U.S. 476, 487–88 (1993) (holding that “bias-motivated crimes are more likely to provoke retaliatory crimes . . . and incite community unrest.”).

¹³ Valerie Jenness and Ryken Grattet, *Making Hate a Crime: From Social Movement to Law Enforcement*, 2002, (Russell Sage Foundation: New York), 3.

¹⁴ 18 U.S.C. § 249.

¹⁵ Federal Bureau of Investigation, Interrogatory Responses to U.S. Commission on Civil Rights, Mar. 15, 2023 [on file]; see also, Detective Orlando Martinez, Hate Crime Coordinator, Los Angeles Police Department, *Federal Response to Anti-Asian Racism in the United States*, Mar. 24, 2023, transcript pp. 166-67 (hereinafter cited as Anti-Asian Briefing); Brian Levin, Director, Center for the Study of Hate & Extremism, Written Statement for *Anti-Asian Briefing*, Mar. 24, 2023, at 11 (hereinafter Levin Statement).

2021 年 5 月，委员会向拜登总统发表了一份声明，表达了联邦政府有必要应对反亚裔种族主义和仇外情绪的需要。¹⁶ 这份声明重申了联邦政府有必要以一种方式进行沟通和行动，以表明它将保护所有美国人，不论其种族、国籍或其他受保护特征。鉴于反映出反亚洲情绪上升的数据，联邦政府起到确保民权保护得以维护的作用至关重要。

仇恨犯罪旨在在受到这些卑劣行为针对的社区中制造恐惧。仇恨犯罪学者提出，社会、人口统计或政治变化等文化转变可能与更高水平的仇恨犯罪有关。¹⁷ 其他学者也解释说，仇恨犯罪是由被视为威胁的种族焦虑或社会变化推动的（例如，9/11 袭击，同性婚姻合法化，巴拉克·奥巴马总统的当选）。这些因素一直是偏见事件和仇恨犯罪的关键动因。¹⁸ 因此许多研究人员认为，对 COVID-19 大流行的恐惧与 2020 年反亚洲偏见事件和仇恨犯罪的增加存在相关性。

2020 年对全球社区和我们的国家来说是个悲剧的一年，因为一场改变了许多人生活的大流行病爆发了。COVID-19 病毒首次在 2019 年在中国被检测到，并在世界各地迅速传播。¹⁹ 截至 2020 年 3 月 11 日，世界卫生组织（WHO）正式宣布 COVID-19 为全球大流行。²⁰ COVID-19 病毒给许多美国人带来了恐惧和焦虑，因为整个国家经历了导致生活和日常中断的变化。大流行触及了生活的各个方面。这种病毒导致了数百万人死亡，数不尽的身体痛苦，以及全球范围内的经济和社会动荡，包括美国在内。在 2020 年及其后的 2022 年，社会和经济的 uncertainty 持续存在，以及与之伴随的暴力蔓延。中国未能最初遏制 COVID-19，随后病毒的传播被归咎于中国，进而归咎于中国人，包括那些被视为中国人的人。在 2020 年的前几个月，联邦调查局（FBI）局长克里斯托弗·雷警告称，在大流行中「基于一

¹⁶ U.S. Comm'n on Civil Rights, "U.S. Commission on Civil Rights Unanimously Issues Recommendations to Secure Nondiscrimination in the COVID-19 Pandemic Context, and Specifically to Address Anti-Asian Racism and Xenophobia," May 11, 2021, <https://www.usccr.gov/files/2021/05-11-Anti-Asian-Discrimination-2021-Statement.pdf>.

¹⁷ See e.g., Joshua D. Freilich and Steven M. Chermak, "Hate Crimes: Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series," U.S. Department of Justice, Community Oriented Policing Services, June 2013, No. 72, at 13, <https://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p268-pub.pdf>; Robert Sternberg (ed.), *The Psychology of Hate*, American Psychological Association, (2004); Jack McDevitt, Jack Levin, and Susan Bennett "Hate Crime Offenders: An Expanded Typology," *Journal of Social Issues*, 2002, 58(2).

¹⁸ See e.g., Jack McDevitt, Jack Levin, and Susan Bennett "Hate Crime Offenders: An Expanded Typology," *Journal of Social Issues*, 2002, 58(2); Terrence McCoy, "'Saviors of the white race': Perpetrators of hate crimes see themselves as heroes, researchers say," *Washington Post*, Oct. 31, 2018, https://www.washingtonpost.com/local/social-issues/saviors-of-the-white-race-perpetrators-of-hate-crimes-seethemselves-as-heroes-researchers-say/2018/10/31/277a2bdc-daeb-11e8-85df7a6b4d25cfbb_story.html?utm_term=.c215ad03671e.

¹⁹ Gianfranco Spiteri et al., "First cases of coronavirus 2019 (COVID-19) in the WHO European region, 24 January to 21 February 2020," *Eurosurveillance* vol. 25, no. 9, Mar. 5, 2020, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7068164/>.

²⁰ Centers for Disease Control and Prevention, "CDC's Global Resources Pivot to Address COVID-19," Feb. 8, 2021, <https://www.cdc.gov/globalhealth/resources/reports/annual/2021/global-resources-pivot.html#:~:text=On%20January%2030%2C%202020%2C%20following,COVID%2D19%20a%20global%20pandemic.>

个假设，即美国的一部分公众将 COVID-19 与中国和亚裔美国人联系起来」，可能会出现针对亚裔美国人的仇恨犯罪激增。²¹ 后来的数据表明，将病毒归咎于中国人导致了自 2019 年末至 2021 年期间针对亚洲社区的偏见动机事件和仇恨犯罪的增加。²²

在美国把亚洲社区当作替罪羊²³的行为并不是一种新现象。对亚裔美国人的种族主义刻板印象最早出现在 19 世纪亚洲移民涌入后，被称为「黄祸」。这些个体被认为是「肮脏、患病、邪恶、性堕落、侵略性的，永远是外来者」，这种看法是由新闻媒体、医学期刊和政府官员传播的。²⁴这些刻板印象也在现代时代导致了对亚洲社区的暴力事件。例如，在 20 世纪 80 年代，自称“Dotbusters”的仇恨团体对新泽西的印度居民进行了恐怖袭击。²⁵ 在纽约市发生了 9/11 袭击后，亚洲社区再次成为了种族化的暴力和仇恨犯罪的目标。在 9/11 之后，FBI 报告了自 1992 年开始报告仇恨犯罪以来的最高数量之一。²⁶

研究还显示，在 2003 年的严重急性呼吸综合症（SARS）爆发后，美国也出现了类似的反亚洲情绪上升。虽然 SARS 爆发没有像 COVID-19 那样广泛传播或致命，但当时的报道显示，公众对亚裔美国人的恐惧和不信任反应导致了许多负面影响，包括社会、政治和经济方面。²⁷

将一种疾病归咎于特定社区或人群被称为疾病的种族化。²⁸ 这种现象导致了成千上万的亚裔美国人（不论种族）报告受到身体攻击、被吐痰、被用种族歧视词汇言语攻击以及被禁

²¹ Josh Margolin, “FBI warns of potential surge in hate crimes against Asian Americans amid coronavirus,” *ABC News*, Mar. 27, 2020, <https://abcnews.go.com/US/fbi-warns-potential-surge-hate-crimes-asian-americans/story?id=69831920>.

²² Federal Bureau of Investigation, Supplemental Hate Crime Statistics, 2021, Mar. 2023, <https://www.fbi.gov/news/press-releases/fbi-releases-supplemental-2021-hate-crime-statistics>.

²³ Scapegoating refers to “blaming an individual or group for something based on that person or group’s identity when the person or group is not responsible. Bias, prejudicial thinking and discriminatory acts can lead to scapegoating.” See ADL, “The Coronavirus Surfaces Fear, Stereotypes, and Scapegoating,” May 3, 2022, <https://www.adl.org/resources/blog/coronavirus-surfaces-fear-stereotypes-and-scapegoating>.

²⁴ J. Gerard Power, Media Dependency, Bubonic Plague, and the Social Construction of the Chinese Other, *Sage Journals*, July 21, 2016, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/019685999501900106?journalCode=jcia>.

²⁵ Ricardo Kaulessar, “How Indians in Jersey City fought back against the terror of ‘Dotbusters’ in the 1980s,” *North Jersey*, Jan. 26, 2022, <https://www.northjersey.com/story/news/new-jersey/2022/01/26/indians-jersey-city-nj-attacks-1980-s/6397092001/>.

²⁶ FBI, UCR, Hate Crimes 2001, at 5, <https://ucr.fbi.gov/hate-crime/2001>.

²⁷ See e.g., Justin A. Chen, Emily Zhang, and Cindy H. Liu, “Potential Impact of COVID-19–Related Racial Discrimination on the Health of Asian Americans,” *American Journal of Public Health COVID-19*, vol. 110, no. 11, Nov. 2020, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7542280/pdf/AJPH.2020.305858.pdf>.

²⁸ Austin Mardon, Fatima Arshad Syed, Faried Nasir, Yvette Mae Morte and Catherine Mardon, *The Racialization of Coronavirus and Hate Crimes*, Chapter 4, in *Historical Cases of Racialized Disease*, 2020, Golden Meteorite Press.

止进入商业场所。²⁹此外，报告还发现，全国近一半（49%）的亚裔美国人和太平洋岛民曾经历过可能侵犯其公民权利的歧视或不公平对待。³⁰

在大流行病开始时，即 2020 年 3 月 Stop AAPI Hate 由亚裔美国人和太平洋岛民（AAPI）倡导组织和学者组成的全国联盟，创建了一个用于追踪仇恨事件的网站。在推出的第一个月内，该组织收到了来自全国各地的 1,497 份报告。³¹ 这些事件中，大多数是口头骚扰案件（占 69.8%），最常见的地点是商业场所（占 43%），女性受到骚扰的频率比男性高 2.3 倍。³²向 Stop AAPI Hate 报告的报告来自 45 个州和哥伦比亚特区；加利福尼亚和纽约报告的事件总数最高，占有所有报告的 58% 以上。³³从 2020 年 3 月 20 日到 2021 年 12 月 31 日，Stop AAPI Hate 收集了 10,905 宗报告；其中，2020 年发生了 4,632 宗（占 42.5%），2021 年发生了 6,273 宗（占 57.5%）。³⁴ 尽管大多数报告的事件没有符合法律上的仇恨犯罪定义，但这些事件在大流行期间引发了亚洲社区的广泛恐惧和焦虑。³⁵

研究表明，在 COVID-19 大流行期间反亚洲暴力上升与政治家和媒体在最初爆发期间使用的语言之间存在相关性。³⁶对病毒的言论导致了亚洲社区的污名化，并强化了中国——以及中国人民——对 COVID-19 传播负有责任的观念。例如，特朗普政府的一些成员将

²⁹ Aggie J. Yellow Horse, Russell Jeung, and Ronae Matriano, “Stop AAPI Hate National Report,” Mar. 1, 2022, <https://stopaapihate.org/wp-content/uploads/2022/03/22-SAH-NationalReport-3.1.22-v9.pdf>.

³⁰ Stop AAPI Hate, *Righting Wrongs: How Civil Rights Can Protect Asian Americans & Pacific Islanders Against Racism*, May 2023, p. 8, <https://stopaapihate.org/wp-content/uploads/2023/05/23-SAH-CivilRightsReport.pdf>.

³¹ Russell Jeung, Incidents of Coronavirus-related Discrimination, A Report for A3PCON and CAA, Apr. 23, 2020, https://www.asianpacificpolicyandplanningcouncil.org/wp-content/uploads/STOP_AAPI_HATE_MONTHLY_REPORT_4_23_20.pdf.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Aggie J. Yellow Horse, Russell Jeung, Ronae Matriano, “Stop AAPI Hate: National Report, 3/19/20-12/31/21”, Mar. 22, 2022, <https://stopaapihate.org/wp-content/uploads/2022/03/22-SAH-NationalReport-3.1.22-v9.pdf>.

³⁵ Hannah Tessler, Meera Choi, and Grace Kao, “The Anxiety of Being Asian American: Hate Crimes and Negative Biases During the COVID-19 Pandemic,” *American Journal of Criminal Justice*, vol. 45, no. 4, 2020,

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7286555/>; Angela Glover, Shannon Harper, and Lynn Langton, “Anti-Asian Hate Crime During the COVID-19 Pandemic: Exploring the Reproduction of Inequality,” *American Journal of Criminal Justice*, 2020, vol. 45, no. 4, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32837171/>; Dominique Marangoni-Simonsen, “A Forgotten History: How the Asian American Workforce Cultivated Monterey County’s Agricultural Industry, Despite National Anti-Asian Rhetoric,” *Hastings Environmental Law Journal*, 2021, vol. 27, no. 1,

https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1595&context=hastings_environmental_law_journal; Grace Kim and Tanvi Shah, “When Perceptions Are Fragile But Also Enduring: An Asian American Reflection on COVID-19,” *Journal of Humanistic Psychology*, Sept. 2020, vol. 60, no.

5, <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/0022167820937485>.

³⁶ Sean Darling-Hammond, Eli Michaels, Amani Allen, David Chae, Marilyn Thomas, Thu Nguyen, Mahasin Mujahid, and Rucker Johnson, “After ‘The China Virus’ Went Viral: Racially Charged Coronavirus Coverage and Trends in Bias Against Asian Americans,” *Health Education and Behavior*, Sept. 2020, vol. 47, no. 6, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1090198120957949>; Hyunyi Cho, Wenbo Li, Julie Cannon, Rachel Lopez, and Chi (Chuck) Song, “Testing three explanations for stigmatization of people of Asian descent during COVID-19: maladaptive coping, biased media use, or racial prejudice?” *Ethnicity & Health*, Oct. 2020, vol. 26, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13557858.2020.1830035>.

COVID-19 称为「武汉病毒」、「中国病毒」和「功夫流感」。³⁷许多方面，对亚洲社区的暴力和偏见动机攻击的增加与 19 世纪「黄祸」时期看到的反亚洲种族主义情绪增加相类似，部分原因是因为亚裔美国人被视为「永远的外来者」和「外国和疾病的具体体现」。

38

针对 2022 年 10 月反亚洲仇恨犯罪和偏见动机事件的增加报告，美国民权委员会（委员会）投票调查联邦政府在打击这些犯罪中的作用。这是该委员会在其 65 年历史中第二次审查反亚裔种族主义和歧视的上升。³⁹ 本报告研究了三个主要领域：1) 关于仇恨事件和仇恨犯罪在亚洲社区成员中增加的国家趋势和数据；2) 地方和州执法部门在防止和报告仇恨犯罪方面的做法；和 3) 鼓励更广泛参与报告仇恨犯罪事件以及预防仇恨犯罪的起诉和执法政策的联邦努力。

2023 年 3 月 24 日，委员会举行了一次听证会，收到了来自学术和政策专家、联邦和地方执法官员以及公众的书面和口头证词。委员会还向美国司法部（DOJ）和联邦调查局（FBI）的相关联邦机构正式请求信息，并在 COVID-19 大流行期间进行了广泛的定性和定量研究，了解了反亚裔美国人的仇恨犯罪和偏见动机事件对美国的影响。

除了在国家级别上研究仇恨犯罪之外，本报告还选择了三个州进行分析：加利福尼亚、纽约和德克萨斯。选择这些州是因为它们在美国大陆拥有最大的亚裔社区，⁴⁰而且在大流行期间，这些州都经历了仇恨事件的增加。在加利福尼亚州，2020 年至 2021 年间反亚洲偏见动机事件的比例增加了一倍以上（从 6.7% 增至 14.1%），而同一时期事件的实际数量也增加了近三倍（从 2020 年的 89 宗增至 2021 年的 248 宗）。⁴¹ Stop AAPI Hate 进行的一项大规模研究，研究了从 2020 年 3 月 19 日到 2021 年 12 月 31 日期间的全国范围内事件

³⁷ Yao Li and Harvey Nicholson, “When ‘model minorities’ become ‘yellow peril’ – Othering and the racialization of Asian Americans in the COVID-19 pandemic,” *Sociology Compass*, Feb. 2021, vol. 15, no. 2, <https://compass.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/soc4.12849>; Angela Glover, Shannon Harper, and Lynn Langton, “Anti-Asian Hate Crime During the COVID-19 Pandemic: Exploring the Reproduction of Inequality,” *American Journal of Criminal Justice*, 2020, vol. 45, no. 4, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32837171/>; Tyler Reny and Matt Baretto, “Xenophobia in the Time of Pandemic: Othering, anti-Asian Attitudes, and COVID-19,” *Politics, Groups, and Identities*, May 2020, vol. 10, no. 2, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21565503.2020.1769693?journalCode=rpgi20>.

³⁸ Hannah Tessler, Meera Choi, and Grace Kao, “The Anxiety of Being Asian American: Hate Crimes and Negative Biases During the COVID-19 Pandemic,” *American Journal of Criminal Justice*, vol. 45, no. 4, 2020, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7286555/>.

³⁹ See U.S. Commission on Civil Rights, *Civil Rights Issues Facing Asian Americans in the 1990s*, Feb. 1992, <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/135906NCJRS.pdf>.

⁴⁰ Office of Minority Health, “Profile: Asian Americans,” U.S. Dep’t of Health and Human Services, <https://minorityhealth.hhs.gov/omh/browse.aspx?lvl=3&lvlid=63>.

⁴¹ California OpenJustice Data Portal, <https://openjustice.doj.ca.gov/data> (accessed Dec. 14, 2022).

，发现最大比例（38%）的事件发生在加利福尼亚。⁴² Stop AAPI Hate 发布的一份加利福尼亚州专用报告发现，该州 63%的事件是由女性报告的。⁴³与州级事件一样，旧金山的反亚洲事件比例也显著增加，分别占 2020 年偏见动机事件的 16%和 2021 年偏见动机事件的 52%。⁴⁴

在纽约，从 2019 年到 2021 年，反亚洲仇恨犯罪事件明显增加。纽约在 2019 年发生了五宗反亚洲仇恨犯罪，然后在 2020 年发生了 31 宗，根据纽约州犯罪司法服务部的数据，这是自 2010 年可靠且完整的仇恨犯罪报告开始以来报告的最高数量。⁴⁵然而，2021 年反亚洲仇恨犯罪更大幅增加，达到了 140 宗。⁴⁶

纽约的反亚洲偏见动机事件比例从 2019 年的不到 1%增加到了 2020 年的超过 6%，再增加到 2021 年超过 18%。⁴⁷在纽约市，数据还显示，2020 年和 2021 年反亚洲仇恨犯罪的数量正在增加。例如，该市 2019 年的反亚洲仇恨犯罪数量为 1 宗，在 2020 年上升至 27 宗，并在 2021 年再次上升至 131 宗。到 2021 年 12 月，纽约市警察局（NYPD）报告称，针对亚洲居民的事件较去年增长了 361%。⁴⁸

然而，这明显的上升可能仍然低估了反亚洲仇恨犯罪的数量。一些纽约的亚裔居民由于缺乏信任，认为他们的关切不会得到妥善处理，因为在这些事件后没有出现仇恨犯罪指控、起诉和定罪。因此，他们没有向警方报告这些事件。⁴⁹ 纽约亚洲美国律师协会（AABANY）分析了 2021 年前三个季度纽约市的 233 宗反亚洲仇恨犯罪案件，发现只有七宗案件最

⁴² Stop AAPI Hate, *National Report (Through December 31, 2021)*, Mar. 4, 2022, <https://stopaapihate.org/wp-content/uploads/2022/03/22-SAH-NationalReport-3.1.22-v9.pdf>.

⁴³ Stop AAPI Hate, *California State Policy Recommendations to Address AAPI Hate: A Starting Point for Taking Action*, Oct. 13, 2021, <https://drive.google.com/file/d/1uPFwB0ZbOoQnVs0FXPrIfTkIK3LLM41Y/view>.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ New York State Division of Criminal Justice Services, “Hate Crime in New York State 2020 Annual Report,” Sept. 2021, <https://www.criminaljustice.ny.gov/crimnet/ojsa/FINAL2020-Domestic-Homicide-Report12-21.pdf>; Personal correspondence with New York Division of Criminal Justice Services, Mar. 21, 2023.

⁴⁶ New York State Division of Criminal Justice Services, “Hate Crime in New York State 2021 Annual Report,” <https://www.criminaljustice.ny.gov/crimnet/ojsa/hate-crime-in-nys-2021-annual-report.pdf>.

⁴⁷ Note: the NYPD uses the same definition for hate crimes and bias incidents: “A bias incident is any offense or unlawful act that is motivated in whole or substantial part by a person’s, a group’s or a place’s identification with a particular race, color, religion, ethnicity, gender, age, disability, ancestry, national origin, or sexual orientation (including gay, lesbian, bisexual, and transgender) as determined by the commanding officer of the Hate Crime Task Force.” New York State, “Hate Crimes by County and Bias Type: Beginning 2010,” <https://data.ny.gov/Public-Safety/Hate-Crimes-by-County-and-Bias-Type-Beginning-2010/6xda-q7ev> (accessed Feb. 15, 2023).

⁴⁸ Kimmy Yam, “NYPD reports 361 percent increase in anti-Asian hate crimes since last year,” *NBC News*, Dec. 10, 2021, <https://www.nbcnews.com/news/asian-america/nypd-reports-361-percent-increase-anti-asian-hate-crimes-last-year-rcna8427>.

⁴⁹ Nicole Hong and Jonah E. Bromwich, “Asian-Americans Are Being Attacked. Why Are Hate Crime Charges So Rare?” *The New York Times*, Mar. 18, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/03/18/nyregion/asian-hate-crimes.html>.

终导致了仇恨犯罪定罪。⁵⁰ 关于数据和起诉仇恨犯罪的挑战的进一步讨论包含在本报告的第二章中。

根据德克萨斯州公共安全部的数据，2019 年由反亚洲偏见引发的仇恨犯罪比例为 1%，在 2020 年上升至 2.3%，然后在 2021 年略微上升至 2.5%。由于整体报告的仇恨犯罪数量较低，休斯顿在检查的这几年内没有看到官方反亚洲仇恨犯罪的显著增加。2019 年报告的反亚洲事件为零，而在 2020 年，该市的这类犯罪比例增加，根据 FBI 数据为 4.7%，根据德克萨斯州公共安全部数据为 2.3%。⁵¹ 这两个来源之间的差异突显了联邦和州或地方数据库之间的一些报告问题，这使得了解仇恨犯罪的规模变得困难。然而，这两个来源都显示了仇恨犯罪的数量普遍较低，以及由反亚洲偏见引发的仇恨犯罪数量较低，学者认为这反映了这些犯罪被低估的性质，而不是对仇恨犯罪数量的准确描述。

在加利福尼亚，大流行期间的仇恨犯罪数字也因所考察的来源而异。例如，联邦调查局的犯罪数据探索器（CDE）网站报告 2021 年发生了 73 宗事件，而加利福尼亚州司法部报告了 1,763 宗事件。⁵² 这一巨大的差异是因为不同年份向联邦调查局报告的机构数量发生变化。例如，2020 年，加州的 740 家执法机构中有 732 家提供了数据，而在 2021 年，联邦调查局只收到了来自 15 家机构的数据。⁵³ 这可能是因为根据要求，自 2021 年 1 月开始，机构需要将其报告统计数据从联邦调查局的统一犯罪报告（UCR）系统转移到国家事件基础报告系统（NIBRS）中。⁵⁴

从 2021 年纽约收集的数据显示，联邦调查局报告的反偏见动机事件数量远低于该州自身的报告。这种差异很可能是由于机构未能通过其 NIBRS 数据库向联邦调查局报告仇恨犯罪所致。⁵⁵ 在 2020 年，加州的 595 家执法机构中有 559 家提供了数据。而在 2021 年，联

⁵⁰ Asian American Bar Association of New York, *Endless Tide: The Continuing Struggle to Overcome Anti-Asian Hate in New York*, May 2022, https://cdn.ymaws.com/www.aabany.org/resource/resmgr/aavtf/Endless_Tide_Report_2022_FIN.pdf.

⁵¹ Federal Bureau of Investigation, “Crime Data Explorer,” <https://crime-data-explorer.app.cloud.gov/pages/home> (as of Dec. 31, 2022); Texas Department of Public Safety, Summary of Hate Crime Detail for Each ORI – All Agencies, <https://txucr.nibrs.com/Report/HateCrime>.

⁵² Federal Bureau of Investigation, “Crime Data Explorer,” <https://cde.ucr.cjis.gov/LATEST/webapp/#/pages/explorer/crime/hate-crime>.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Federal Bureau of Investigation Interrogatory Responses to the U.S. Commission on Civil Rights, Mar. 15, 2023, pp. 3-4, [on file]; *see also infra* notes **Error! Bookmark not defined.-Error! Bookmark not defined.** (national data transition).

⁵⁵ *See infra* notes **Error! Bookmark not defined.-Error! Bookmark not defined.** (discussing national data transition); *see also*, Federal Bureau of Investigation Interrogatory Responses to the U.S. Commission on Civil Rights, Mar. 15, 2023, pp. 3-4 [on file].

邦调查局只收到了该州 124 家机构的数据。⁵⁶ 德克萨斯州在 2021 年没有看到向联邦调查局的报告减少，但报告的仇恨犯罪事件数量较纽约和加利福尼亚州较少。⁵⁷

尽管转向 NIBRS 报告数据库旨在提供更全面的全国犯罪图片，但对许多辖区来说，这一变化一直是具有挑战性的，仇恨犯罪数据仍然不完整。作为对委员会询问请求的回应，联邦调查局告知委员会，因为许多执法机构无法将其仇恨犯罪数据提交到 NIBRS，所以全国范围内的参与度在 2021 年下降了 22%。⁵⁸ 警察部门确定犯罪是否出于偏见动机以及随后向联邦当局报告这一信息的方式也存在潜在问题。在 2020 年，将近 25% 的大城市没有报告任何仇恨犯罪。⁵⁹ 这很可能反映了一个问题，因为在那一年内，这些城市没有发生一宗仇恨犯罪是「统计学上几乎不可能的」。⁶⁰ 此外，由于定义问题，地方和州的数字可能与联邦数字不同。⁶¹

联邦政府在强化宪法保护和保护个人免受仇恨犯罪侵害方面也发挥着重要作用。司法部（DOJ）表示，「在所有犯罪中，仇恨犯罪最有可能引发或加剧紧张局势，从而可能引发更大规模的社区范围内的种族冲突、公民骚乱，甚至骚乱事件。」⁶² 2020 年 5 月，16 名参议员联名致信司法部，要求民权部门告知国会该机构已采取的措施，以应对针对亚洲社区的歧视、骚扰和仇恨犯罪的上升趋势。⁶³ 在那封信之后，2021 年 3 月 23 日，马齐·K·希洛诺参议员提出了《COVID-19 仇恨犯罪法》，⁶⁴ 而理查德·布卢门瑟尔参议员则在 2021 年 4 月 13 日提出了《卡利德·贾巴拉和希瑟·海耶国家反对仇恨、袭击和威胁平等法案》（Jabara-Heyer NO HATE Act）。⁶⁵ 这两项法案均获得通过，并于 2021 年 5 月 21 日由总统拜登签署成为法律，作为一项联合法案的一部分。⁶⁶ 该立法要求司法部实施多项计划和倡议，以打击反亚洲仇恨犯罪。其中一些包括加速审查仇恨犯罪案件，根据独特特征（如种族

⁵⁶ Federal Bureau of Investigation, “Crime Data Explorer,”

<https://cde.ucr.cjis.gov/LATEST/webapp/#/pages/explorer/crime/hate-crime>.

⁵⁷ U.S. Commission on Civil Rights, *In the Name of Hate: Examining the Federal Government’s Role in Responding to Hate Crimes*, Nov. 2019, pp. 179, <https://www.usccr.gov/files/pubs/2019/11-13-In-the-Name-of-Hate.pdf>.

⁵⁸ Federal Bureau of Investigation, Interrogatory Responses to the U.S. Commission on Civil Rights, Mar. 15, 2023, pp. 3-4 [on file].

⁵⁹ Beatrice Jin, “Biden signed a new hate crimes law – but there’s a big flaw,” *Politico*, May 20, 2021, <https://www.politico.com/interactives/2021/state-hate-crime-laws/>.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *See infra* notes 845-849.

⁶² U.S. Dep’t of Justice, Community Relations Service, *Hate Crime: The Violence of Intolerance*, Dec. 2001, ¶4, https://www.justice.gov/archive/crs/pubs/crs_pub_hate_crime_bulletin_1201.htm.

⁶³ United State Senate, Letter to U.S. Department of Justice, May 20, 2020, <https://www.hirono.senate.gov/imo/media/doc/Letter%20to%20DOJ%20re%20anti-AAPI%20discrimination.pdf>

⁶⁴ 34 U.S.C. Chapter 305 or 34 U.S.C. §§ 30501-30507.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Id.*

和国籍)收集和细分数据,扩大教育和宣传计划,设立州级热线,设立州和地方政府拨款,开展执法活动和犯罪减少计划,以预防、处理和应对仇恨犯罪。⁶⁷

在 Jabara-Heyer NO HATE 法案颁布一周年之际,美国司法部宣布一系列行动,以遏制和应对偏见事件。⁶⁸这些行动包括与卫生与人类服务部(HHS)合作发布新的指导,以提高人们在 COVID-19 大流行期间对仇恨犯罪的认识,⁶⁹发布用于创建州政府运营的热线项目的拨款邀请,并设立了一名反仇恨犯罪资源协调员和一名语言协助协调员。⁷⁰该法案还要求美国司法部的各个部门提供有效的应对措施,寻找为受害者及其社区提供资源,并希望与社区组织建立合作,以打击仇恨犯罪。⁷¹在 COVID-19 仇恨犯罪法和 Jabara-Heyer NO HATE 法案颁布两周年之际,美国司法部发布了一份事实简报,概述了其增加资源以阻止和打击仇恨犯罪和事件的努力。⁷²

尽管有这些努力,但许多政治家和亚裔美国社区组织呼吁联邦政府采取更有效的措施。⁷³其中一些响应措施包括开发资源,为公众提供打击反亚洲暴力的方式。另一种策略鼓励更广泛地向地方执法机关报告仇恨事件和仇恨犯罪,并确保信息被传达给各种收集仇恨犯罪数据的组织。⁷⁴其他策略包括开展教育计划,向公众传达亚裔美国人歧视的历史,并鼓励当选官员在他们的州通过反仇恨立法。⁷⁵

⁶⁷*Id.*

⁶⁸ Department of Justice, Office of Public Affairs, Justice Department Announces New Initiatives to Address and Prevent Hate Crimes and Hate Incidents, Friday, May 29, 2022, <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-announces-new-initiatives-address-and-prevent-hate-crimes-and-hate>.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ U.S. Department of Justice: Combatting Hate Crimes, <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1428666/download>.

⁷² Dep't of Justice, "Fact Sheet: Justice Department Efforts to Combat Hate Crimes," May 20, 2023, <https://www.justice.gov/hatecrimes/spotlight/combating-hate-crimes>.

⁷³ See e.g., Rui Kaneya, "After a spike in anti-Asian hate crimes, the government response stalls," The Center for Public Integrity, Dec. 10, 2021, <https://publicintegrity.org/inside-publici/newsletters/watchdog-newsletter/spike-anti-asian-hate-crimes-response-stalls/>; Seashia Vang, "U.S. Government Should Better Combat Anti-Asian Racism," Human Rights Watch, Apr. 17, 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/04/17/us-government-should-better-combat-anti-asian-racism>.

⁷⁴ Tiffany Liu, "Texas ranks 4th in anti-Asian incidents; how to stop the hate," WFAA, Mar. 23, 2021, <https://www.wfaa.com/article/news/local/texas/texas-ranks-4th-in-anti-asian-racist-incidents-how-to-stop-the-aapi-hate/287-6f10e1f8-64c4-4434-8be3-71fca2eb8a3e>; Vignesh Ramachandran, "What you can do to fight violence and racism against Asian Americans," PBS, Mar. 18, 2021, <https://www.pbs.org/newshour/nation/what-you-can-do-to-fight-violence-and-racism-against-asian-americans>.

⁷⁵ Tiffany Liu, "Texas ranks 4th in anti-Asian incidents; how to stop the hate," WFAA, Mar. 23, 2021, <https://www.wfaa.com/article/news/local/texas/texas-ranks-4th-in-anti-asian-racist-incidents-how-to-stop-the-aapi-hate/287-6f10e1f8-64c4-4434-8be3-71fca2eb8a3e>; Vignesh Ramachandran, "What you can do to fight violence and racism against Asian Americans," PBS, Mar. 18, 2021, <https://www.pbs.org/newshour/nation/what-you-can-do-to-fight-violence-and-racism-against-asian-americans>.

社区利益相关者和专家呼吁增加语言访问，以减少报告仇恨犯罪、仇恨事件和可能的民权歧视所面临的障碍，⁷⁶ 正如《2021 年 COVID-19 仇恨犯罪法案》所授权的那样。⁷⁷ 此外，社区团体表示需要改进数据收集，并对仇恨事件有一个标准化和明确的理解，以进一步预防反亚洲仇恨犯罪。⁷⁸ 例如，亚裔美国人促进正义（AAJC）的总裁兼执行董事 John Yang 在证词中表示：

认识到全面的数据是理解、应对和预防仇恨犯罪的重要组成部分，促进正义已与其他民权倡导者合作，敦促司法部和联邦调查局加大努力，迅速有效地完成向 NIBRS 的过渡，我们相信这将在时间上产生更准确的数据。我们继续倡导改进报告和收集数据，包括探讨使执法部门向联邦调查局报告成为强制性的问题。⁷⁹

彻底预防和消除针对特定社区的仇恨暴力可能并不可能的。然而，制定有效的应对这些犯罪的策略，减少报告障碍，扩大数据收集，可以在执法机构和感到受到威胁的社区之间建立信任。此外，认识到仇恨犯罪的重要性以及它们给社区带来的痛苦对于提高对问题的认识以及制定有效的地方、州和联邦应对措施至关重要，可以帮助警察和检察官更好地理解此类事件发生的地点和方式。虽然本报告专注于 COVID-19 大流行期间针对亚裔美国人的仇恨犯罪，但仇恨犯罪并不仅限于亚裔美国人群体，它影响了许多少数族裔和边缘化的群体。制定有效的法律和执法官员的应对措施可以向所有受害社区传递一个信息，即不会容忍这些行为。第一位亚裔美国副总统卡马拉·哈里斯表示：

这种暴力——它并不是突然出现的，这一切也并不新鲜。在我的生活中，我亲身经历过仇恨如何渗透到我们的社区。我看到了仇恨如何妨碍我们的进步。我也看到了人们团结起来反对仇恨如何能够强化我们的国家。这是事实：种族主义存在于美国。仇外情绪存在于美国，反犹太主义、伊斯兰教恐惧症、同性恋恐惧症、跨性别恐惧症——所有这些都存在。因此，无论不公正现象存在在何处，解决它的工作仍然是前方的工作。⁸⁰

本报告分为三章。报告第一章讨论了相关的联邦仇恨犯罪法律，提供了亚洲歧视的简要历史背景，并呈现了从 2019 年至 2022 年的仇恨犯罪和针对亚裔的仇恨事件的全国统计数据。第二章描述了地方执法部门应对不断上升的仇恨犯罪所做的努力，评估了报告和预防实

⁷⁶ Stop AAPI Hate, *Righting Wrongs: How Civil Rights Can Protect Asian Americans and Pacific Islanders Against Racism*, May 2023, p. 19, <https://stopaapihate.org/wp-content/uploads/2023/05/23-SAH-CivilRightsReport.pdf>.

⁷⁷ S.937 – (COVID-19 Hate Crimes Act), <https://www.congress.gov/117/plaws/publ13/PLAW-117publ13.pdf>.

⁷⁸ Stop AAPI Hate, *Righting Wrongs: How Civil Rights Can Protect Asian Americans and Pacific Islanders Against Racism*, May 2023, p. 19, <https://stopaapihate.org/wp-content/uploads/2023/05/23-SAH-CivilRightsReport.pdf>.

⁷⁹ John Yang, President and Executive Director, Asian Americans Advancing Justice, Written Statement for *Anti-Asian Briefing*, Mar. 24, 2023, at 11 (hereinafter Yang Statement).

⁸⁰ Barbara Sprunt, “Here’s What The New Hate Crimes Law Aims To Do As Attacks On Asian Americans Rise,” *NPR*, May 20, 2021, <https://www.npr.org/2021/05/20/998599775/biden-to-sign-the-covid-19-hate-crimes-bill-as-anti-asian-american-attacks-rise>.

践，并总结了持续存在的报告和预防挑战。第三章评估了联邦政府在调查、报告和起诉仇恨犯罪方面的作用。报告最后总结了委员会基于研究得出的发现和建议。