

反歧視公益機構鄭州億人平與公民社會的互動發展

楊占青

鄭州億人平執行主任

壹、前言

一個民間的公益機構在公共領域裡能贏得公眾的參與，就有一定的話語權，就能更有效地開展公益活動，客觀上也促進了公民社會發展。

我所在的鄭州億人平圍繞著“倡導平等、消除歧視”的主題開展各項反歧視工作，其中一個重要工作就是就業領域的反歧視。勞動就業權是公民賴以生存的權利，也是保障公民權利和人格尊嚴的基本物質保障，所以平等就業權利和每個公民息息相關，是公眾議題中一個重要議題，有廣泛的社會支持和公民參與基礎。

我機構開展平等就業權相關的普法宣傳、權利意識啓蒙、典型案例援助及政策宣導的過程就是組織公民參與公共領域活動的過程，不僅為廣大求職者及在職人員提供了參與公共事務的機會和手段，而且也促進了公民社會的發展。隨著更多公民的權利意識覺醒和參與，我機構的反歧視工作也越來越有成效，機構與公民社會的發展壯大形成了良性互動關係。

貳、億人平反歧視工作背景說明與環境：

一、背景：

鄭州億人平是一個致力於消除就業歧視的非營利公益機構，我機構發起於 2006 年 5 月，在全國第一條乙肝公益科普熱線“愛肝連線”（0371-67956079）的基礎上發展起來，曾參與在國內十多個大城市主辦反歧視法律及 NGO 能力建設培訓，並曾協助了“中國相貌歧視第一案”、“中國抑鬱症歧視第一案”、“中國色盲歧視第一案”、“淮南殘疾就業歧視案”等廣受公眾關注的公益訴訟。現擔任“消除殘疾歧視工作組”秘書處，負責工作組日常事務。

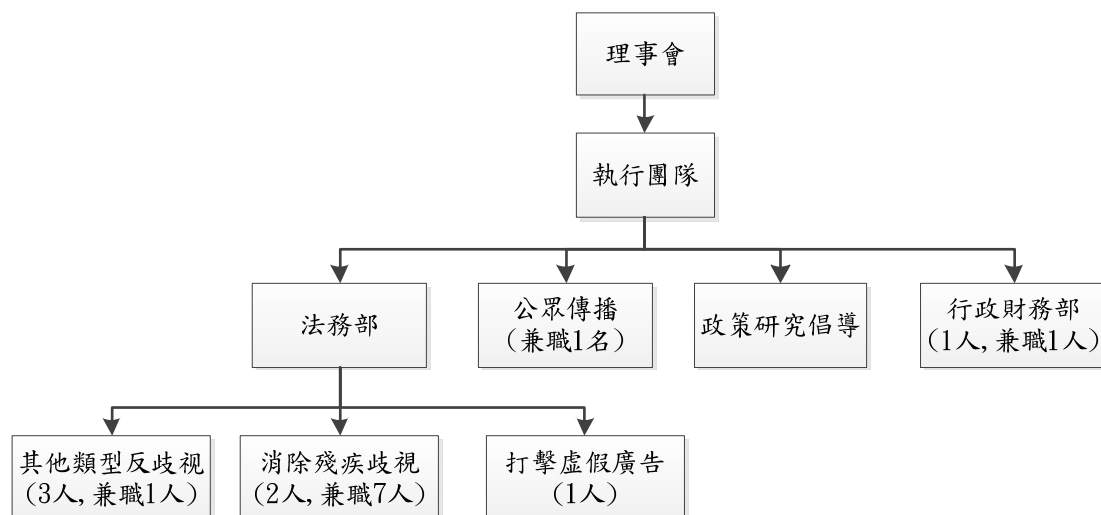
經過近四年的發展，在 2010 年 1 月獨立註冊為鄭州“億人平”機構。現有專職員工 7 人，兼職人員 10 人，目前的工作領域主要為：

消除就業歧視

消除殘障歧視

打擊乙肝虛假廣告

本機構組織圖如下：



二、政治、經濟、法律與社會等環境

在已批准的《經濟、社會、文化權利國際公約》第2條第2款及已簽署的《公民權利和政治權利國際公約》第2條第1款都明確規定了不歧視原則。在憲法、勞動法、殘障人保障法、就業促進法等國內法律中都明確的規定了勞動者就業，不因民族、種族、性別、宗教信仰、身體狀況等不同而受歧視，並提供了救濟途徑。但由於傳統的等級觀念、政府部門淡化歧視與人權的關係、立法滯後、普法宣傳不到位、公民權利意識淡薄等因素的存在，社會上對就業歧視存在“集體無意識”的狀態，大部分人對無孔不入的就業歧視現象習以為常、見怪不怪。所以諸多類似《殘疾人權利公約》、《男女工人同工同酬公約》國際公約和國內法規政策被空置。

“不歧視原則”是人權保護最基本的原則。而在中國，人權的概念和落實往往由官方主導，若民間組織或公民個人提出人權的訴求則相對敏感。部份有維權意識的公民在反歧視行動中常常遭遇司法或行政部門的“有法不依”堵死救濟管道、政府部門的“法律問題政治化”迴避公民權利，導致了歧視橫行能把人逼得自閉、自盡或報復社會，反歧視步履維艱，每一次反歧視維權都是一次吃螃蟹式的嘗試。

大陸的經濟處在市場化發展之中，強勢群體踐行者優勝劣汰，迴避社會責任，弱勢群體在為生存或者追求更好的經濟條件而各自奔波，在權利意識和民間社會組織沒有隨著市場化高度發展起來的時候，某個群體成為被歧視的對象時候，維權的往往是個人，往往勢單力薄，天然的需要這個群體為其助力，而這個群體需要權利意識啓蒙、需要動員、組織。

隨著權利意識的高漲和依法維權行動逐漸增多，大陸的公眾已開始由“臣民”逐漸向公民轉型，“公民社會”呼之欲出。

在大陸的政治、司法、經濟等社會環境下，若通過抗議形式的社會運動去實現“消除歧視、平等就業”的話，障礙就很大，目前只能作為輔助手段。主要手段還需依靠行政幹預（舉報投訴、行政訴訟）、司法救濟（仲裁、訴訟）、立法參

與（立法建議信、“兩會”提案）等方式。在這些手段中，且避免把法律問題政治化，把具體權利概括化。

叁、議題分析與探討：

一、問題原因：

目前，在大陸存在著較為嚴重的就業歧視現象，乙肝歧視、殘疾歧視尤為嚴重。而其他諸如戶籍、性別、身高、外貌、地域乃至屬相、血型、姓氏等也較為普遍。造成這樣的狀況可能有如下原因：

- (一) 市場經濟下企業利潤最大化的追求。由於勞動力市場供求關係矛盾激化和高等教育滯後等因素影響，勞動力市場供大於求的狀況，其中一些市場的消費者的傳統需求如對被服務物件的身體是否健全、相貌等要求也加劇了用人單位在招錄用人員中的歧視，如招錄中要求身體、體重、相貌、是否殘疾等與工作崗位或職責無直接關係的條件，而這些條件導致人人皆有被歧視的可能。在這種歧視情況下，被歧視者本人也往往認同用人單位的“歧視性規定”的苦衷，導致對這些侵權性行為見怪不怪，一定程度上又為歧視推波助瀾。
- (二) 由於政府淡化權利宣傳、社會宣傳不力及不良商家的恐嚇式虛假宣傳，導致普通民眾缺乏正確的醫學知識，在誤解的情況下對病毒攜帶者（乙肝、丙肝攜帶者；艾滋感染者）的恐慌、排斥，造成病毒攜帶者的平等就業機會被剝奪。在眾多廣告中對相貌、身高、肢體健全等特徵對社會活動的重要性刻意放大，導致與工作崗位職責要求無直接關係的身體特徵成了崗位要求標準之一。即便是政府行政部門不斷地下發政令及民間的呼籲，短期內也不足以改變用人單位的習慣性認知。
- (三) 國家反歧視法規政策滯後，規定過於原則和抽象，威懾力、執行力不足。我國的《憲法》、《勞動法》、《就業促進法》、《殘疾人保障法》及政府頒發的行政規章等都明確規定，勞動者就業，不因民族、種族、性別、宗教信仰、身體狀況等不同而受歧視，並提供了救濟途徑。但是這些規定原則性太強，沒有對在招工聘用中歧視行為作出明確的懲罰性規定，加上勞動監察不力，對用人單位沒有起到應有的約束作用。法規政策上即使提供了救濟途徑，對於當事人權利救濟來說如空中樓閣。比如被歧視人承擔舉證責任、被歧視人預付律師費、訴訟費，這樣情況下，被歧視人往往放棄維權。如規定國務院制定的《殘疾人就業條例》要求行政機關和其他用人單位都必須招錄 1.5% 的殘疾人。而據 2011 年 1 月媒體報導，“目前殘疾人公務員的比例普遍低於法定要求的 1.5%，最低的只有 0.39%”，昆明市人社局統計顯示，從 2004 年至今，政府機關通過公開招考共新錄用公務員 5917 人，有 1 人屬於殘疾人”。
- (四) 社會保障制度還不完善，公共服務體系不健全。比如女職工的生育保險、

乙肝病毒攜帶者的醫保藥品目錄、艾滋感染者的抗機會治療補助等往往依靠個人承擔，若這些人群一旦發病，給用人單位造成崗位空缺，用人單位要額外付出勞動成本來填補（僱傭其他人員完成工作）。無障礙設施不健全導致殘疾人上班成本高，也使用人單位刻意迴避招錄殘疾人的原因。

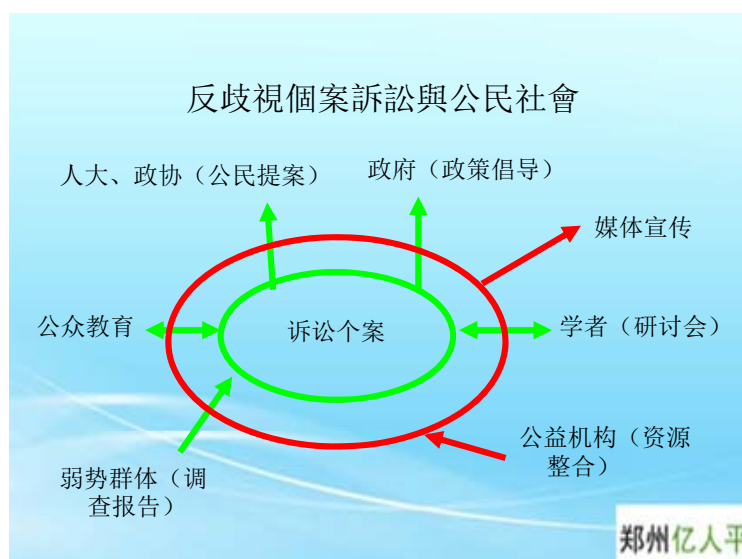
- (五) 由於上述因素及傳統的等級觀念、政府部門淡化歧視與人權的關係、公民權利意識淡薄等因素的存在，社會上對就業歧視存在“集體無意識”的狀態，被歧視後的當事人往往無維權意識或者對維權前景信心不足，導致反歧視步履維艱，同時也加劇了歧視現象發展。調查顯示，30.02%的受訪大學生認為就業歧視雖然可以避免，但卻沒人管；而遭到就業歧視後，67.03%的受訪者選擇無奈接受。

二、成效及對公民社會建構之影響

針對目前的歧視嚴重、反歧視無力的狀況，作為一個非政治、非盈利性的公益機構，主要通過社會啓蒙教育、法律援助及政策倡導的方式來開展反歧視工作，力求把“機會均等、消除歧視”的觀念深入人心，努力為一些遭受歧視的當事人提供幫助和支持，不懈的促進國家法規政策上逐步改善、進步。

我機構的主要工作方式有：

- (六) 普法教育工作
- (七) 法律援助與公益訴訟（熱線解答指導、訴訟案件代理）
- (八) 社會宣導活動（投訴、舉報、行為藝術）
- (九) 政策宣導（調查研究、聯名信、呼籲信、政府資訊公開申請、公民提案、立法建議）
- (十) 以典型個案為切入點，調動社會參與度，影響到政策法規層面



【實務論壇 C】反歧視公益機構鄭州億人平與公民社會的互動發展 - 楊占青

這些工作方式不僅是被歧視人所急需的，也是公眾所能理解和接受的，也是政府部門較為認可的，所以在一定程度上獲得了話語權。通過話語權更好的倡導平等消除歧視。

在 2010 年度，共為遭受歧視的當事人提供 32 件法律援助，已結案 14 起；共接聽“愛肝連線”反歧視諮詢熱線電話共計 229 次，有 30 起回訪當事人通過我們的指導維護了自己的合法權益；共舉辦 7 次反歧視法律培訓會；7 次公益律師座談會；開展 4 次科普及普法外展宣傳。

在 2010 年 8 月初開始和全國十二個區域的公益機構和志願者合作，在全國 108 個城市開展了“殘疾人優惠乘車權利狀況”調查，在 10 月 29 號完成了名為《殘疾人優惠乘車權》在各地政策層面落實情況的調查報告，督促政府相關部門切實保障殘障人士的通行權利，從而為殘障人士更好的融入社會，實現就業，更方便的參與社會活動打下基礎。

通過以上的工作開展，機構為弱勢群體生存和發展環境的改善作出了貢獻。

勞動者的平等就業權利缺乏嚴格的執法保障和救濟管道，大部份遭遇歧視者忍氣吞聲。一些維權意識增強的當事人會向類似我們這樣的公益機構申請法律援助，我們通過一系列的反歧視維權讓立法部門、行政部門及社會認識到歧視者違法成本過低，反歧視執法上的缺失，以及維權管道的不暢，進而促進其改善。

在普法宣傳、社會教育及政策倡導活動中，讓公平就業的理念成為社會共識。在我們機構對外提供服務的同時，這些長期遭受歧視待遇的群體也在慢慢成長，他們有著強烈的消除社會歧視的訴求，他們的權利意識逐步覺醒，他們的反歧視能力（法律知識、維權技能）也在提升，不少當事人也自發形成各種弱勢群體互助組織，如乙肝攜帶者組織、愛滋病感染者組織、殘障人組織等。另外，受到機構、媒體等反歧視觀念影響的大學生社團開始關注大學生就業的歧視問題，逐步參與反歧視工作中。這些民間組織成立和社團的關注、參與大大的促進了公民社會發展，彰顯了公民精神、志願精神和法治精神。反過來，這些公民社會力量的壯大又促進了反歧視的力度。

當然，我機構在工作開展中也有很多障礙和局限。比如由於不是在民政部門註冊，雖然開展的是非營利性工作，但是註冊的是營利性公司形式，導致一些援助及倡導工作名不正言不順。另外，在實踐工作中，反歧視法律培訓活動的一些行政幹預，一些案主的反歧視觀念認同程度，司法部門的立案難、審理難，行政部門的投訴反饋不給力等狀況是機構的工作開展需要克服的障礙。

肆、分析議題相關補充說明：

雖然平等就業權利是人權，但只注重人權的概念，不僅難以獲得現行政府的支持，在目前的意識形態下也難以獲得公眾的認可。政府擔心會被破壞，而公眾最關心自己的衣食住行，所以從公眾需求出發，把公眾關注的就業收入成為公眾議題，不僅對於政府來說是建設性的，也容易獲得公眾的支持、參與，進而培養更多有公民精神、志願精神、法治精神的合格公民，有利於公民社會發展。

【實務論壇 C】反歧視公益機構鄭州億人平與公民社會的互動發展 - 楊占青

公民社會的發展需要公眾的廣泛參與，而平等就業權涉及到女性、殘障人士、病毒攜帶者及身高、體重、戶籍等公民，所以能夠成為公眾所關注的問題，會得到公眾的支持。在開展反歧視工作中，不單是利用法律體制推動公民社會的發展，主要是通過一系列的社會啓蒙教育活動，鼓勵公眾關注自身權利，把反歧視成為一個公眾議題，通過這些議題，來影響官方的話語，推動法治化的公民社會發展。

權利的爭取不單是破壞性的，更需要建設性的，建設性的議題遭受打壓較小，且能捲入越來越多的人，進而培養更多公民、公民組織。

伍、結語

反歧視公益機構鄭州億人平所關注及開展的領域是公眾所關注並有機會參與的，億人平機構開展工作的方法對政府、社會都是建設性，開展工作不單是援助某個當事人，而是與某個人群的互動，是一種公民意識啓蒙，對公民社會形成有很強的示範效應，與公民社會的發展成為良性互動。雖然眼下也有很多障礙，但克服這些障礙也是公民社會形成、發展、壯大中必不可少的過程，克服這些障礙的同時，也是公民社會發展、壯大的進程。

機構的發展應放眼于公民社會的發展，注重社會啓蒙教育。公民精神、法治精神、志願精神的培養、形成過程，也是公民社會的發展、壯大之進程。