

大陸反歧視 NGO 取得的成功和面對的挑戰

陸軍

北京益仁平中心創辦人/常務理事

壹、前言

歧視問題，本質上是公民的平等權問題，反歧視就是維護公民的平等權，因而，反歧視 NGO 是維權組織。維權組織的生存是非常艱難的，面臨著諸多的挑戰，包括：與政府的關係複雜、獲取資源的方式單一、註冊困難、外部合作多有障礙、宣導方式受限、職業社會認同度低。然而，大陸的反歧視組織歷經了許多磨難，卻能夠堅持下來，採取了多種工作方式開展工作，如：法律諮詢、培訓、訴訟、政策宣導、行為藝術，並且取得了令人矚目的成果，使得歧視性法律逐步被修改，保護性的法律和政令不斷出臺，目標群體也空前活躍。成為大陸民間維權運動的典範。

在大陸的反歧視 NGO 中，“北京益仁平中心”最活躍、工作範圍最廣、最專業。益仁平中心在反歧視工作中面臨的挑戰和取得的成功，體現出了 NGO 艱難的生存環境，也體現出了公民社會在面對困難時的創新精神。

貳、背景說明與環境

一、背景：

北京益仁平中心成立於 2006 年 12 月，工作一直在圍繞兩條主線展開：圍繞公益法律問題開展工作、圍繞人的健康（生理）問題開展工作。當前重點議題為：反對健康（生理）歧視和精神病人權益，其他的工作內容還包括：藥品安全、反壟斷、目標群體社區能力建設，以及其他公益法律問題。當前工作的重點目標人群為：疾患人群和殘障人群。工作地域涉及到二十餘個省、市、自治區。

北京益仁平中心是一個政策宣導機構，益仁平積極參與到立法機關和行政部門的立法、修法工作中，尤其對乙肝攜帶者權益保護方面的政策完善做出了大量調查、研究、立法建議工作，對多部法律的制定和修訂做出了貢獻。

北京益仁平中心是一個法律援助機構，自成立以來，共協助了公益訴訟近二百起，其中很大一部分案件成為社會廣泛關注的影響性訴訟。例如：

廣東乙肝歧視第一案

中國乙肝隱私侵權第一案

中國艾滋就業歧視第一案

中國色盲歧視第一案

中國抑鬱症歧視第一案

中國基因歧視第一案

中國丙肝歧視第一案

中國相貌歧視第一案

中國高考移民第一案

中國反壟斷第一案

中國首例殘疾人訴無障礙設施案

以及：精神病人權益訴訟案、高考政審歧視案、公務員考試生育歧視案。並為三鹿奶粉受害者家庭提供法律諮詢及幫助。

北京益仁平中心是一個社區支持機構。參與發起了中國愛滋病 NGO（工作網路）聯席會議、中國乙肝公益工作網路、消除殘疾歧視工作組，並為大量乙肝、愛滋病、血友病、殘障人社區組織和社區活躍人士提供了技術支援和項目合作。

益仁平的理事會由 9 人組成，包括五名 NGO 工作者、四名律師。

北京益仁平中心現有三個辦公室，專職員工 22 人，兼職員工 6 人，核心志願者約 40 人。

二、環境：

當今大陸存在著較為嚴重的歧視現象。

以乙肝（B 肝）歧視為例，大陸有乙肝病毒攜帶者近一億人，根據 2005 年 1 月中華醫學會發佈的《中國乙肝患者生存和治療現狀調查報告》顯示，超過五成的乙肝患者因為乙肝失去了理想的工作和學習機會，47% 的患者擔心單位如果發現他們患有乙肝後會失去工作。

愛滋病歧視在大陸也非常嚴重。中央政府制定的公務員招錄體檢標準明確把愛滋病病毒感染者判定為“不合格”，起到了極其惡劣的負面示範效果。在教師招聘領域，考生因為愛滋病病毒檢測呈陽性而而悲劇的現象也頻頻發生。

就連極其常見的糖尿病，也受到了赤裸裸的歧視，中央政府制定的公務員招錄體檢標準明確把糖尿病患者者判定為“不合格”。

殘障人受到的歧視也無處不在。法律規定，“用人單位安排殘疾人就業的比例不得低於本單位在職職工總數的 1.5%”。然而據 2011 年 1 月 29 日《法制日報》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%。

叁、議題分析與探討：

一、大陸地區的歧視問題現狀及產生根源

很多人認為，歧視是由人們的觀念所導致的，也有人認為是由於中華文化傳統中缺乏平等理念所導致的。

而我們認為，歧視形成的原因有二：一，平權法律的缺失；二，立法的失誤、

政府行為的失誤。

在中國大陸地區，儘管立法機關和行政部門長期聲稱重視公民的平等權利，但迄今沒有專門的平權法律、反歧視法律，已有的反歧視法律條文都散見於不同的法律中，非常分散，不成體系，這樣，對於一些新出現的歧視問題，往往難以從現有的法律體系中找到反歧視的法律依據。

另外，即便是已有的反歧視法律規定，也存在著嚴重問題：可操作性差、違法後果輕微。例如，法律規定工作場所禁止對勞動者進行乙肝檢測，但違規者所受的處罰僅為一千元以下。這樣低的罰款金額，對執法部門來說沒有執法的欲望，對違規者來說沒有任何威懾力，客觀上是在縱容、鼓勵用人單位去違規。

最為嚴重的，還不僅僅是反歧視法律的缺位，而是一些法律本身就是歧視性的，就在造成歧視。僅以乙肝歧視為例，2007 年的統計表明，歧視乙肝病毒攜帶者的法律超過了二十部。根據這些法律，乙肝病毒攜帶者不能當老師，不能在食品廠、餐館工作，不能在藥廠工作，不能在超市、旅館工作，不能當公共汽車司機，甚至不能在寫字樓當清潔工。

這些立法的失誤，使得國家和政府成為了很多種歧視現象的始作俑者。

二、反歧視 NGO 豐富多彩的宣導方式

歧視現象如此普遍、如此嚴重，而且有著深刻的法律制度根源，在這種背景下，大陸的反歧視工作卻仍然取得了突飛猛進的成就，尤其是在反歧視工作的突破口——乙肝歧視方面。自 2003 年 NGO 開展反歧視工作以來，截至目前，包含乙肝歧視內容的二十多部法律（法規、規章）已經幾乎全部被修改，多部保護性的法律頒佈了出來，以往無處不在的乙肝病毒檢測已經在就業和就學領域完全被禁止。

這種顯著的成效，是如何達成的呢？反歧視 NGO 通過哪些工作方式來達到自己的目的呢？

（一）諮詢

電話諮詢是比較常規的諮詢方式。益仁平中心的各個辦公室都擁有自己的諮詢熱線，其中，鄭州辦公室擁有的“愛肝連線”是大陸最早的乙肝公益諮詢熱線。熱線不僅僅起到諮詢作用，也起到法律援助的作用，熱線接聽員向求助者講解維權的方法，並且介紹公益律師幫助求助者進行訴訟。

作用更為突出的是網路諮詢。有一句話叫做：“互聯網是上天賜給中國人的最好禮物”。中國的 NGO 沒有辜負上天的美意，充分利用了互聯網開展維權工作。在這裡不能不提到一個網站——肝膽相照論壇。這是大陸最大的乙肝攜帶者公益網站，這個網站有專門的權益討論版和法律諮詢版，乙肝攜帶者在這裡討論反歧視維權的話題、相互啟蒙維權的意識、諮詢反歧視維權的方法、尋求專業法律人士的法律援助、並策劃自發的維權活動。包括 2003 年的“中國乙肝歧視第一案”在內，絕大多數的乙肝反歧視維權訴訟是從這個網站發起的。

(二) 培訓

實地的培訓活動，也起到了巨大的作用，不僅僅傳遞了反歧視權益理念和法律知識，而且通過交流互動、頭腦風暴的環節，激發了參加者的維權熱情、激蕩了參加者的創造性、相互鼓舞了維權的信心。過去幾年中，針對受害者群體、NGO 工作者、律師、媒體的培訓，都產生了明顯的巨大效果。以今年 4 月在東莞舉行的殘障人士法律培訓為例，培訓後的半個月時間裡，參會的殘障人士就策劃了多個宣導活動，包括了聯名信、行為藝術、訴訟，在法定的“助殘日”前夕實施，獲得了十多家媒體的報導，近百家媒體轉載。

(三) 普法

針對公眾的普法工作（法律教育、法律宣傳），不僅僅是改變公眾認知、提高公眾對“歧視”概念的知曉度，也是使更多的志願者加入到公民社會反歧視運動的方式之一。

在開展普法工作時，我們清楚地認識到，作為民間組織，既不掌握輿論、也沒有足夠的資源、而且缺乏足夠的人手，所以不能採取官方那種大規模的“群眾運動”，而只能採取不消耗資源卻能產生吸引力的方式，“事半功倍”地開展普法工作。例如，組織志願者穿上卡通人物的服裝在鬧市散發手冊、表演街頭情景劇、組織志願者通過自行車騎行來吸引公眾注意……這些普法方式，受公眾歡迎的程度是傳統的傳單派發方式所不能比的，真正讓人“喜聞樂見”。

(四) 訴訟

反歧視訴訟，從 2002 年出現，各類反歧視訴訟此起彼伏，延續至今，涵蓋的歧視種類越來越多、參與者越來越廣。使得“歧視”這個話題始終不斷地成為輿論的關注話題之一。

NGO 在策劃反歧視訴訟時，有著明確的策略。首先，反歧視訴訟不僅僅是為當事人維護權益，同時也是製造新聞事件、為輿論提供新聞素材、起到反歧視政策宣導的作用。每一個典型案件發生時，我們都會撰寫詳盡、生動的新聞線索稿，提供給媒體，說明媒體進行報導。

訴訟的另一個策略，是“功夫在法庭外”。由於當前反歧視的法律仍然相當薄弱，空白很多，在反歧視訴訟中，整個法律環境有利於歧視者、不利於被歧視者。所以，如果訴訟時僅僅在法律層面與被告方較量，我方肯定難以取得理想的效果。因此，我方如想取得理想的訴訟效果，就必須組織多種多樣的公民行動、學術行動來配合訴訟。例如：組織受害者人群旁聽聲援、組織受害者人群的聯名信、主辦案件相關法律的研討會、給被告方的海外總部和海外生意夥伴寫投訴信、組織抗議示威活動……通過這些活動，使得我們的案件產生了更多的新聞性，也給對方施加了更大的壓力。

(五) 調查研究

歧視問題，不僅僅是個案問題，更不是個別現象，而是普遍現象、多發現象，

是嚴重的社會問題。這一點，就需要通過調查工作來體現。例如，2007 年 NGO 發佈的《外資企業乙肝歧視調查報告》就顯示出，近八成外企明確宣稱拒絕乙肝病毒攜帶者，96% 的外企入職招聘要進行乙肝檢測。這一令人震驚的狀況發佈之後，被國內外媒體廣泛報導，大大提高了國內、國際社會對中國乙肝歧視狀況的重視程度。

(六) 立法參與

宣導活動的核心目標，就是推動國家立法的改變、政府政策的改變。除了前述的製造社會輿論、改變社會認知的工作之外，反歧視 NGO 還直接參與到立法、修法的過程中，表達民意、施加影響。

聯名信，是比較常用的方式之一，這種方式，可以使得受害者人群的群體訴求得到表達，容易受到重視。而且，這種方式，也使得受害者社群的參與度得到提升，有助於受害者社群的權益意識啟蒙。

另外一種立法參與的方式是對立法代表的遊說。每年全國立法機關的年度會議前夕，反歧視 NGO 都會撰寫反歧視的立法提案，遊說立法代表（人大代表和政協委員）提交給立法機關。

(七) 行為藝術

近年來，反歧視 NGO 越來越多地採用行為藝術的方式來進行維權和宣導。通過行為藝術的活動，或表達抗議、或表達諷刺、或表達憤怒、或表達期待。由於這種方式本身的藝術性就容易吸引公共輿論的高度關注，而且行為藝術在大陸仍屬非常少見，公眾普遍覺得新穎、好奇，因而傳播效果非常好。所達到的效果和起到的作用往往超出預期。

肆、與分析議題相關補充說明：

儘管反歧視 NGO 在過去短短幾年中展現出了公民社會活躍的公共參與和強大的創新能力，然而不容回避的是，作為維權和宣導型 NGO，所面臨的困難和挑戰無時無刻不存在著，而且，在可預見的未來，還將繼續存在著。

一、與政府的關係

在我和外界朋友交流時，“大陸 NGO 和政府的關係”是一個經常被問起的話題。在大陸，“政府”這個詞其實不是一個含義單一的概念。“政府”有不同的層級、有不同的部門，不同層級的政府的利益是不一致的，不同的政府部門利益也是不一致的。反歧視 NGO 所作的工作，是改善民生的工作，完全利國利民，理應得到政府的支援，然而，反歧視 NGO 在工作中往往會批評政府一些部門制定的政策，也會批評一些地方政府錯誤的行政行為，因而必然與一些政府部門、一些層級的政府關係緊張。

二、獲取資源的方式

在和外界朋友交流時，另一個經常被問起的问题是：NGO 的資源從哪裡來？

對於反歧視 NGO 來說，由於其從事的維權工作、政策宣導工作仍相當敏感，國內基金會、企業、學術機構、官方機構都不敢、或不願與之合作，而更願意與 GONGO（官辦 NGO）合作，因而反歧視 NGO 很難從國內獲得資金支持。這就使得資源獲取的方式非常單一。

由於資源獲取的方式單一，NGO 的財政狀況極容易受到政府的金融管控政策的影響。例如，2010 年年初，外匯管理總局出臺了一個檔，對於類似北京益仁平中心這樣工商註冊的民間機構，接收國際合作專案時必須要滿足苛刻的條件，否則就要大幅提高稅務負擔。這一新政策使得許多宣導型 NGO 的財政狀況受到了極大的影響。

三、註冊

在大陸，法律規定民間公益組織在註冊為一個非營利組織時，必須要找到一個“主管部門”，對於維權和宣導型的 NGO 來說，很難找到有哪個部門願意為其做“主管部門”。因而，反歧視 NGO 註冊為一個非營利組織幾乎是不可能的，事實上也從來沒有發生過。

四、職業社會認同度低

在大陸，當今社會的價值導向越來越向拜金主義發展，願意從事非營利工作的年輕人非常缺乏。尤其是，NGO 工作仍然非常邊緣化，很多年輕人對 NGO 工作完全無意識、完全不認同。這就導致了 NGO 要招聘到合適的人才非常困難。

伍、結語

上述案例表明，反歧視 NGO 作為維權和宣導型 NGO，在大陸有一定生存空間，憑藉自己的熱情和創新精神完全可以有所作為；同時，這類 NGO 面臨的困難和挑戰也無法回避，隨時都需要準備好面臨突如其來的困難和挑戰。