



工作中的平等和无歧视（中国）

培训手册

第三单元

促进工作中的民族和宗教平等

国际劳工组织中国和蒙古局

国际劳工组织东亚、东南亚和太平洋地区体面劳动技术支持小组

版权©国际劳工组织 2010年
2010年第一版

国际劳工局的出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。但是只要注明出处，短篇摘录国际劳工组织出版物是不需要授权的。如需获得复制或翻译权，则要向国际劳工组织出版社（版权及许可部）申请，地址为 CH-1211 Geneva 22, Switzerland，也可按以下邮址发送电子邮件：pubdroit@ilo.org。国际劳工局欢迎提出申请。

在相关复制权机构注册的图书馆、组织和其他用户，可依据向其颁发的许可证进行影印。可登录网站 www.ifro.org 获得所在国复制权机构信息。

Thomas, Constance; Haspels, Nelien; Meyer, Tim de; Paavilainen, Marja; 张红漫

工作中的平等和无歧视（中国）：培训手册 / Constance Thomas, Nelien Haspels, Tim de Meyer, Marja Paavilainen, 张红漫；国际劳工组织中国和蒙古局；国际劳工组织东亚、东南亚和太平洋地区体面劳动技术支持小组 — 北京：国际劳工组织，2010年
80页 + 另外5本

ISBN: 9789221243861（英文印刷版）；9789221243878（英文网上PDF版）；9789225243867（中文印刷版）；9789225243874（中文网上PDF版）

国际劳工组织中国和蒙古局；国际劳工组织东亚、东南亚和太平洋地区体面劳动技术支持小组

平等权利/平等就业机会/歧视/国际劳工组织的作用/国际劳工标准/中国

04.02.2

国际劳工组织出版物中所使用的名称符合联合国惯例，其中内容的陈述并不代表国际劳工组织对任何国家、地区、领土或其政权的法律地位或对其领土范围发表任何意见。

对于署名文章、研究和其他作品所表达的观点，责任完全在其作者，出版这些观点并不代表国际劳工组织认同这些观点。

本文件提及的企业和商业的名称及生产程序并不意味着为国际劳工组织所认可，同样，未提及的企业和商业的名称及生产程序也不意味着国际劳工组织不认可。

国际劳工组织出版物可以通过主要的图书销售商或劳工组织的国家局获得，或直接从国际劳工组织的出版部获取，地址为 CH-1211 Geneva 22, Switzerland；也可从国际劳工组织亚洲和太平洋地区局获取，地址为 11th Floor, United Nations Building, Rajdamnern Nok Avenue, Bangkok 10200, Thailand，或发送电子邮件至 BANGKOK@ilo.org。可以按照上述地址致函，免费获取国际劳工组织最新出版图书的目录或清单，也可通过电子邮件：pubvente@ilo.org 索取。

欢迎访问我们的网站：www.ilo.org/publns

中国印刷

目 录

引言.....	1
---------	---

培训内容

第一节 工作中的民族和宗教平等：概念、标准和策略.....	3
一、什么是工作中的民族和宗教平等？.....	3
二、民族和宗教平等的国际标准.....	4
三、民族和宗教歧视：主要概念.....	6
四、民族或宗教信仰成为工作的内在要求.....	10
五、就业环节不同阶段的民族和宗教歧视.....	11
六、促进工作中民族和宗教平等的保护性和肯定措施.....	13
七、法律、政策和实际措施.....	15
第二节 中国工作中的民族和宗教平等.....	19
一、中国的少数民族.....	19
二、中国有关民族和宗教平等的法律框架.....	20
三、促进民族和宗教平等的政策措施.....	23
四、中国少数民族就业现状.....	25
五、产生民族宗教歧视的原因及未来行动措施.....	30

辅助材料

一、培训安排.....	35
二、分节教案.....	36
第一节 工作中的民族和宗教平等：概念、标准和策略.....	36
第二节 中国工作中的民族和宗教平等.....	39
三、练习.....	41
第一节 工作中的民族和宗教平等：概念、标准和策略.....	41
练习 1 民族和宗教的头脑风暴——成见还是事实？.....	41
练习 2 这是民族或宗教歧视吗？案例讨论.....	43
练习 3 工作中宗教标志的使用和展现：案例讨论.....	47
练习 4 日本阿伊努人——土著人的传统生计保护：案例讨论.....	50
练习 5 实践范例分析.....	53
第二节 中国的民族和宗教平等.....	56
练习 6 中国工作中的民族与宗教问题：案例讨论.....	56
练习 7 民族和宗教平等行动计划.....	59
四、实用工具：核查表.....	60
1 消除对少数民族歧视的政策措施.....	60

2 识别歧视性法律、政策和行为.....	61
3 保护土著人和部落民族协调系统行动的关键步骤.....	62
五、实践范例.....	63
1 工会促进工作中民族和宗教平等的行动.....	63
2 种族多样性方面的良好公司政策（比利时）.....	63
3 通过积极的就业政策促进种族和宗教平等（保加利亚）.....	64
4 选拔和测试行为准则（英国）.....	64
5 与土著民进行协商（挪威）.....	64
6 对工作场所种族骚扰的实际补偿（加拿大）.....	65
参考资料.....	67
附 录	
中国法律法规中关于工作中民族和宗教平等的规定.....	71

文本框索引

1 打击种族和民族歧视的国际标准.....	5
2 中国的批约状况——民族宗教歧视的主要国际标准.....	6
3 对少数民族语言群体的法律上的歧视（拉脱维亚）.....	7
4 歧视性的教育要求（美国）.....	8
5 对工作场所民族骚扰的救济（美国）.....	9
6 促进罗姆人的就业（西班牙）.....	12
7 实习机会上的歧视（丹麦）.....	12
8 工作中为宗教要求提供合理便利的实际措施（加拿大）.....	14
9 促进种族平等（中国香港特别行政区）.....	16
10 法院判决对罗姆工人的歧视案件（保加利亚）.....	17
11 南非商业联合会与“提高黑人经济实力”.....	18
12 社会伙伴反抗种族歧视的行动（荷兰）.....	18
13 民族平等的定义（中国）.....	20
14 为什么民族平等对中国很重要？.....	21
15 温家宝总理发表题为《尊重文明的多样性》的演讲（节选）.....	22
16 多样化在少数民族社区的生计方面的作用（中国）.....	22
17 促进少数民族机会平等的地方政策（中国）.....	25
18 地方出台政策协调在工作场所的特殊宗教要求（中国）.....	25
19 新疆学生接受双语教育.....	26
20 不同少数民族之间的差别和偏好（中国）.....	27
21 宁夏农村妇女从事非农业工作人数已超过十万.....	29

图表索引

表1 2000年人口平均受教育年限.....	26
表2 2000年分民族分性别劳动力职业构成.....	28
表3 2000年分民族分性别体力型与智力型职业构成对比表.....	28
表4 就业者所在单位的性质.....	29
表5 失业前和重新找到工作后的工作性质比较.....	29

教学光盘目录

(第三单元)

一、培训内容的课件

第一节 工作中的民族和宗教平等：概念、标准和策略

第二节 中国工作中的民族和宗教平等

二、练习的课件

1 民族和宗教的头脑风暴——成见还是事实？

2 这是民族或宗教歧视吗？案例讨论

3 工作中宗教标志的使用和展现：案例讨论

4 日本阿伊努人——土著人的传统生计保护：案例讨论

5 实践范例分析

6 中国工作中的民族与宗教问题：案例讨论

7 民族和宗教平等行动计划

引言

国际劳工组织 1958 年《消除（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）确立的工作和职业中机会和待遇平等原则要求人人待遇平等，不得因其民族或宗教信仰而被区别对待、排斥或给予优待，而应根据其长处、能力、技能和才智平等对待所有工人。为致力于这一目标的实现，中国政府在 2006 年批准了第 111 号公约，并将平等原则纳入劳动法。批准该公约对于消除劳动力市场内因种族、肤色、血统或宗教而引起的歧视迈出了重要的一步。此外，中国政府在 1981 年还加入了《消除一切形式种族歧视国际公约》，承诺在包括劳动力市场在内的全社会范围内消除基于种族的歧视。^①

本单元的总体目标是提高学员对就业中民族和宗教平等的概念的理解，使他们熟悉政府、企业和工作场所采取行动时应参考的原则、策略和实际措施，以消除歧视和促进所有工人的平等，无论其民族和宗教。

本单元介绍了民族和宗教歧视及平等的概念。除了介绍有关消除种族和宗教歧视的国际法律文书以及推进民族和宗教平等的国际经验以外，本单元还阐述了中国民族和宗教平等问题所面临的挑战，并介绍了推进工作中民族和宗教平等的知识和工具。通过参与式培训的方法，鼓励学员采取实际行动促进平等。

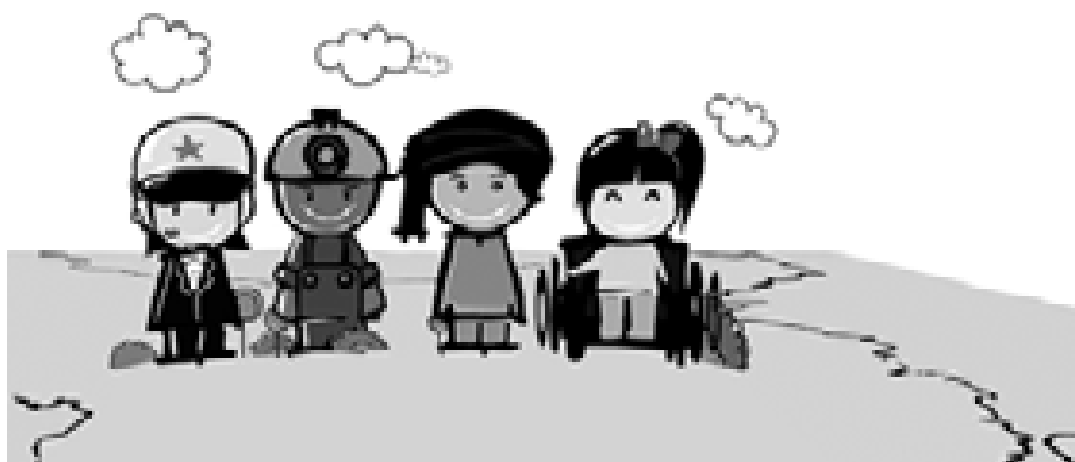
本单元包括两节：

第一节 工作中的民族和宗教平等：概念、标准和策略

第二节 中国工作中的民族和宗教平等

^①批准和加入具有同等的法律约束力，只是协议过程有所区别。在中国，通常情况下，全国人大常委会对条约作出批准决定或加入决定的区别如下：（一）如果中国政府已代表中国签署了某个条约或协定，或者某个条约或协定规定只有在缔约国完成批准程序后该条约或协定才生效，那么全国人大常委会需要对该条约或协定作出批准的决定。（二）如果某个条约或协定规定了有限的签署期，而中国政府在签署期内并没有签署该条约或协定，那么，要成为该条约或协定的缔约国，全国人大常委会就需要对该条约或协定作出加入的决定。

培训内容



第一节 ◇◇

工作中的民族和宗教平等：概念、标准和策略

中国有 56 个民族和许多宗教信仰。自新中国成立以来，推进民族和宗教关系和谐发展一直是中国政府的工作重点，而中国政府也正在探索以“团结起来争取共同繁荣与发展”为原则的平等、团结和互助的民族和宗教关系。

一、什么是工作中的民族和宗教平等？

工作中民族和宗教平等是指：工作面前人人机会和待遇平等，不得因其民族或宗教信仰或无信仰而被排除就业机会、区别对待或得到优待。也就是说，是否雇用一个人要根据其长处、技能、经验和对岗位的适合性来判断，而不是根据有歧视性的偏见或是对个人民族、宗教信仰的主观臆断。

《消除（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）确立了就业和职业中民族和宗教平等的原则。该公约旨在促进所有工人，无论其种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身，在就业中机会和待遇平等。中国政府于 2006 年批准这一公约，承诺将平等原则纳入国家劳动立法，并采取积极措施来促进中国劳动力市场中的民族和宗教平等。



第 111 号公约中的关键术语

种族：广泛意义上来讲，种族是指以宗教、文化或血统为身份特征的民族或语言群体。反种族歧视的保护对象包括少数民族，特别是土著和部落人群，以及其他由于种族背景原因，如少数民族移民而处于不利地位的少数人群体。

肤色：肤色是区分人类的一大民族特征。鉴于肤色是最明显的民族特征，公约中明确提及这个特征。

血统：血统是指基于个人的血缘、祖先和出生地与他人的区别。基于血统的反歧视保护对象也包括取得居住权的外来移民在内。

宗教：第 111 号公约保护宗教信仰、宗教言论以及宗教表现形式不受歧视。公约还保护无特殊宗教信仰。^①

种族、肤色、民族血统和宗教是常见的歧视理由，它们经常互相关联，并可能相互重叠。民族和宗教群体可能还同时面临着诸如性别或社会出身方面的歧视，这进一步使少数民族女性或少数民族移民工人在就业和职业方面处于更加不利的地位。

^①以上定义参见ILO: “Equality in employment and occupation, General survey” in *Report of the Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 4B), International Labour Conference, 75th Session, Geneva, 1988; ILO: *International labour standards: A global approach* (Geneva, 2002).



关键术语：少数民族和土著人

少数民族：少数民族是指有权与同一群体的其他成员共同享有自己的文化、信奉自己的宗教、使用自己的语言的群体。（《公民、政治和文化权利国际公约》第 27 条）

土著人：土著人是指最早生活在一个国家国土上或是曾经的占领区、殖民地或是新建的国家的国土上的人的后裔，不论其法律地位，仍保留着自己的社会、经济、文化和政治习俗的人。（1989 年第 169 号公约第 1 条）

土著人或部落人的自我认同是本公约条款所适用的判断土著的基本标准（第 169 号公约）。土著人有自治的权利，这个权利不是在一个独立国家或是脱离国家的权利的意义上而言，而是在自我发展所需的自治的意义上来说的（《公民、政治和文化权利公约》）。他们最低的权利包括，拥有土地和其它自然资源其中包括水资源的权利，以及自主自治的权利，其中包括建立自己的法律体系和习惯法的权利。

二、民族和宗教平等的国际标准

1. 关于工作中民族和宗教平等的国际劳工标准

1958 年《消除（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）是国际社会公认的关于就业平等的基本法律条文。第 111 号公约主张消除世界上一切形式的就业歧视，其中包括因种族、肤色、血统或宗教而引起的歧视。公约还给歧视下了一个广泛的定义——包括法律上和事实上的歧视以及直接和间接歧视，这一平等原则还涉及到在工作环境中不受骚扰的权利。该公约促进平等就业机会和待遇——从平等享有培训和获得特定职业的机会，到在工作中享有平等的待遇和同等退休年龄。第 111 号公约对性别歧视的禁止也适用于所有民族、国籍和宗教群体。

1989 年《土著和部落居民公约》（第 169 号）是国际劳工组织另一部关于促进民族和宗教少数群体就业和职业平等的国际劳工法律条文。该公约禁止歧视，并规定土著和部落民族有权参与协商与自身相关的政策计划的制定。此外，该公约还在保护土著和部落民族的风俗习惯、就业、职业培训、手工业、社会医疗保障、教育、土地权、土地上自然资源的利用、边界接触和交流等方面规定了土著和部落民族所享有的基本权利，确立了基本政策。

1957 年《废除强迫劳动公约》（第 105 号）中也涉及到种族、血统或宗教歧视，禁止把强迫劳动作为种族、血统或宗教的歧视手段。

从历史的角度看，国际劳工组织章程的补充文件《费城宣言》（1944 年）第一次提及所有人享有平等的权利。《费城宣言》规定，无论种族、信仰或性别，所有人都有权在自由自尊、经济安全、平等机会的条件下追求物质福利和精神发展。此后，又通过了国际劳工标准和国际人权标准，禁止种族和宗教歧视（见下文）。

1998 年，国际劳工组织《关于工作中基本原则和权利宣言》将就业和职业中机会和待遇平等列为一项基本权利。2008 年通过的国际劳工组织《关于争取公平全球化的社会正义宣言》也把消除歧视作为实现所有人的体面劳动，以及对于高效和可持续的经济和社会发展至关重要的“跨领域问题”加以强调。

2. 关于民族和宗教平等的国际人权标准

民族平等包括在有关反对种族歧视的国际文书中。关于民族和种族平等的主要国际人权标准是《消除一切形式种族歧视国际公约》。该公约于 1965 年通过，1969 年生效。中国于 1981 年批准这一公约，承担起谴责种族歧视，并采取一切适当的手段坚决消灭一切形式种族歧视的责任。

《消除一切形式种族歧视国际公约》中对种族歧视定义的内容与第 111 号公约相同，定义为：

“基于种族、肤色、世系、民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。”

根据公约第 5 条，缔约国承诺禁止并消除一切形式种族歧视，保证人人有不分种族、肤色或民族或人种在法律上一律平等的权利，尤其是享有工作权、自由择业、公平良好的工作条件、失业保护、同工同酬、获得公平优厚的薪酬等方面权利。缔约国应保证平等的组织与参加工会的权利、住房权、享受公共卫生、医疗保健、社会保障及社会服务的权利、受教育和培训的权利以及平等参加文化活动的权利。

种族和民族平等也体现在《经济、社会和文化权利国际公约》（1966 年）和《公民权利和政治权利国际公约》（1966 年）里。这些公约中规定的权利没有区别的适用于所有种族、肤色、宗教和民族的人。

联合国打击民族和种族歧视工作的一个重要里程碑是 2001 年在南非德班召开的世界反种族主义大会及 2009 年在瑞士日内瓦召开的德班 II 审查会议。《德班宣言和行动纲领》（2001 年）和《德班审查会议成果文件》（2009 年）概括了打击种族主义、民族和种族歧视和排外主义的国际行动。

2001 年德班世界反种族主义大会通过的《德班宣言和行动纲领》的重点集中在对非洲裔、土著人、移民、难民、亚裔人、罗姆人或称吉普赛人尤其是妇女和儿童的保护上。该行动纲领敦促各国政府尽快签署消除歧视的国际法律文书，并进行立法、采取相关政策、开展教育和提高意识的宣传活动、分享信息，以打击种族主义，促进种族平等。同时也鼓励国际和地区间合作，以及公民社会和私营企业的参与。

2009 年德班审查会议（德班 II）的目标是检查和评估德班会议后续措施和机制的有效性，促进《消除一切形式种族歧视国际公约》的全面签署和实施，分享打击种族主义、种族歧视和排外主义方面的做法。针对就业中的种族歧视，德班审查会议的成果文件中号召各国：

- 采取消除就业歧视的预防性措施，比如为那些因为属于少数群体而受排挤的人提供培训和咨询，帮助他们适应劳动力市场，为雇主开展消除歧视、提高文化意识方面的项目，引入辅导项目和招聘中的正面实例，进一步开展合同履行和匿名工作申请方面的试验。（第 21 段）

- 按照《德班宣言和行动纲领》中的要求，在国家和地区级通过立法，解决就业和培训、物品供应、设施和服务、教育、住房和公共职能方面的歧视和迫害。（第 26 段）

- 加强消除障碍和增加机会方面的措施，使非洲裔、亚洲裔、土著人和少数民族能够更广泛地参与政治、经济、社会和文化生活，对妇女的状况，尤其是她们融入劳动力市场、工资和就业机会方面的状况给予特别的关注。（第 70 段）

- 指导为非洲裔和土著人社区采取的特别措施，包括肯定或积极措施、策略或行动，以及在医疗、公共卫生、教育、就业、电力、饮水和环境管理方面的新投资。（第 72 段）^①

文本框 1

打击种族和民族歧视的国际标准

《德班宣言和行动纲领》敦促各国尽快加入以下公约：

- 《消除一切形式种族歧视国际公约》
- 《经济、社会和文化权利国际公约》

^①United Nations: *Durban Review Outcome Document* (Geneva, Switzerland, 2009), <http://www.un.org/durbanreview2009/> (2010 年 9 月 17 日访问)。

- 《公民权利和政治权利国际公约》

其他在《德班宣言和行动纲领》中确定的关于打击种族歧视的主要文件包括：

- (a) 《防止和惩治种族灭绝罪公约》（1948 年）；
- (b) 国际劳工组织《移民就业公约》（修订本，第 97 号，1949 年）；
- (c) 《禁止贩卖人口和指使他人从事卖淫活动从中牟利公约》（1949 年）；
- (d) 《难民地位公约》（1951 年）及《议定书》（1967 年）；
- (e) 国际劳工组织《消除（就业和职业）歧视公约》（第 111 号，1958 年）；
- (f) 《反对教育歧视公约》（1960 年 12 月 14 日联合国教科文组织大会通过）；
- (g) 《消除对妇女一切形式歧视公约》（1979 年）及其《任择议定书》（1999 年）；
- (h) 《儿童权利公约》（1989 年）及其《任择议定书》（2000 年）；国际劳工组织《最低年龄公约》（第 138 号，1973 年），《最恶劣形式童工公约》（第 182 号，1999 年）；
- (i) 国际劳工组织《移民工人公约》（补充规定），（第 143 号，1975 年）
- (j) 国际劳工组织《土著和部落民族公约》（第 169 号，1989 年），《生物多样性公约》（1992 年）
- (k) 《保护移民工人及其家属权利国际公约》（1990 年）；
- (l) 《国际刑事法院罗马公约》（1998 年）；
- (m) 联合国《打击跨国组织犯罪公约》、《打击海陆空偷运移民公约》和《议定书》，以及对公约进行补充的《防止、打击和惩罚贩卖人口尤其是妇女儿童的议定书》（2000 年）。

资料来源：联合国世界反种族主义大会，《德班宣言和行动纲领》，2001 年，第 75 和 77-78 段。

文本框 2

中国的批约状况——民族宗教歧视的主要国际标准

- 《消除（就业和职业）歧视公约》（第 111 号），2006 年批准；
- 《土著和部落民族公约》（第 169 号），尚未批准；
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》，1981 年加入；
- 《公民权利和政治权利国际公约》，1998 年签署，尚未批准；
- 《经济、社会和文化权利国际公约》，2001 年批准。

资料来源：国际劳工组织和联合国人权高专办公室的数据库。

📖 参见第一单元第一节中有关促进平等和消除歧视的国际政策文件。

三、民族和宗教歧视：主要概念

国际劳工组织第 111 号公约第一条对于歧视的定义很广泛，对就业和职业中法律上的和事实上的歧视以及直接和间接歧视都予以禁止。公约也涵盖了其它常见的种族或宗教歧视形式，如骚扰以及在工作场所制造威胁或者敌意环境的行为。

1. 法律上和事实上的歧视

歧视可能存在于法律法规之中，也可能存在于现实或实践之中。如果一项法律或法规将某些民族或宗教人群排除在机会之外，或对他们区别对待，这就构成法律上的歧视。任何不利于某些民族或宗教人群的做法，例如一些人力资源管理上的做法，可能会构成事实上的歧视。比如：

把某些民族或语言人群排除在公务员或某些职业以外的法律，构成“法律上的歧视”。

在少数民族地区只用官方语言提供商业指导和信贷信息，会妨碍少数民族企业家获得扩展业务的机会，从而可能构成对这些企业家“事实上的歧视”。

许多国家在废除和修改歧视性法律法规方面已经取得了显著进步。然而要识别和消除事实上的歧视性做法要比废除歧视性法律更具挑战。消除歧视性的做法需要持续的对劳动市场的关注，包括监督招聘广告和公司人力资源管理中是否存在歧视。鉴于此，国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会曾经强调消除民族群体成员在各个经济领域和职业中，在获得和保持就业方面所面临的实际困难和障碍的重要性。^①

📖 参见本单元四、实用工具核查表 2 识别歧视性法律、政策和行为中提供的实用指南。

文本框 3

对少数民族语言群体的法律上的歧视（拉脱维亚）

说俄语的少数民族占拉脱维亚人口的 45%。国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会曾再三表示，对 1999 年通过的《国家语言法案》可能会对说俄语的人口在就业和职业方面产生的不利影响感到担忧，认为可能会构成间接的民族血统歧视。

专家委员会曾特别要求拉脱维亚政府提供更多的信息，解释《国家语言法案》及其实施条例是如何在私营部门解释和应用的。为了评估对说俄语人口在劳动力市场造成的真实后果，拉脱维亚政府被要求提供详细的信息，说明该法案对于说俄语的少数民族在就业和职业方面的冲击，以及为评估这种冲击而采取的措施。专家委员会还要求拉脱维亚政府提供信息，说明为这些人群提供拉脱维亚语培训而做出的努力，以及对于违反《国家语言法案》的情况所做出的行政和司法裁决和制裁。

2003 年，消除一切形式种族歧视委员会也在它的结论性意见里向拉脱维亚政府提出了同样的问题。

资料来源：国际劳工组织：《对拉脱维亚实施第 111 号公约的个别观察》，《国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会报告》Report III (Part 1A)，第 98 届国际劳工大会，2009 年；第 93 届国际劳工大会，2004 年；第 90 届国际劳工大会，2001 年和第 88 届国际劳工大会，1999 年，日内瓦；联合国：《消除种族歧视委员会结论性观察：拉脱维亚》，2003 年，CERD/C/63/CO/7。

与打击法律上的直接歧视和事实上的歧视相比，更具挑战性的是解决民族和宗教少数群体在获得平等的就业机会和待遇方面经常面对的、常常是隐形和暗藏的障碍。因此有必要对直接歧视和间接歧视进行区别。

2. 直接民族或宗教歧视

直接的民族和宗教歧视是指一个人由于民族或宗教原因失去机会，或是与其他民族或宗教信仰的工人相比，受到较差的对待。直接歧视出自法律法规或惯例中因种族、民族、血统或宗教而明确区别对待的情况。例如：

^①ILO: “Individual observation on Convention No. 111 with respect to New Zealand” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 95th session, Geneva, 2006.

招聘广告中规定对某一民族或宗教信仰的应聘者不予考虑。

从少数民族和多数民族中雇用工人做种植园的临时工，但给少数民族工人支付较低的工资，或拒绝为其提供和多数民族工人一样的工资津贴。

3. 间接民族或宗教歧视

间接民族或宗教歧视存在于当规则和做法看上去似乎中立，但实际上却对某些种族、民族、血统或宗教信仰的人产生不利影响的情况下。间接歧视可能会涉及到某些要求（如禁止戴头巾）、条件（如绩效监测）或做法（如就常见的小差错进行指责），这些都会对民族或宗教群体成员产生极不相称的负面影响。例如：

穿企业制服不准戴头巾，所有女性雇员要穿及膝裙子。这些着装要求对所有雇员都一样，但这并不利于戴头巾穿长裙的穆斯林女雇员。

国家职业培训计划适用于所有人口，但该计划并没有考虑到少数民族的差异性（例如：语言不通，文化和宗教习俗不同）。因此少数民族学生的参与度要低于其他人口，最终导致他们的就业机会少于其他人口。

有关农村发展的法律法规和政策，不承认甚至会阻碍少数民族希望从事的传统生计活动。

文本框 4

歧视性的教育要求（美国）

美国的杜克电力公司有个惯例，在内部调岗和升职的能力测试时要求高中文凭和成绩。格里格斯先生是一名非洲裔员工，投诉了公司的这一做法，他认为这是对非裔美国人的一种间接歧视。在“格里格斯诉杜克电力公司案”（1971年）中，美国最高法院对这一做法是否构成对某个民族的间接歧视做出了评估。法院认为如果测试不均衡地影响到了某少数民族，而且公司不能证明这项测试与被要求测试的工作岗位“有合理的关系”，那么就构成间接民族歧视。

资料来源：美国高等法院，格里格斯诉杜克电力公司案，401 U.S. 424 (1971)。

4. 基于种族、民族根源和宗教的骚扰

基于种族、民族根源和宗教的骚扰是指针对种族、民族或宗教信仰的不受欢迎的言论或行为，这一言论或行为侵犯到他人的尊严以及/或者制造了一个有威胁性、敌意的、贬低他人的或有冒犯性的工作环境。^①这些构成民族骚扰的行为可以是民族贬损性的语言、种族主义的玩笑、威胁性的行为和动作等。

为了能够根除工作场所的种族歧视做法和行为，一些国家确立了雇主对工作场所员工歧视行为的法律责任。雇主有责任确保建立一个无歧视的工作环境，对未采取适当措施避免或阻止工人被其同事在工作场所进行民族骚扰的雇主主要追究其法律责任。例如，加拿大通过案例裁决确立了一项原则，即如果管理者知道或应当知道有歧视情况但并未阻止这一情况的发生，该管理者也会被认为构成歧视行为，会被追究法律责任。^②

^①参见Council of the European Union: *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin and Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.*

^②“Ontario Board of Inquiry, *Ghosh v. Domglas Inc.* (No.2), 1992, 17 C.H.R.R. D/216, para. 76” in A. Bronstein: *International and comparative labour law: Current challenges* (Geneva, 2009).

文本框 5

对工作场所民族骚扰的救济（美国）

洛克希德·马丁公司因种族骚扰诉讼将支付 250 万美元

（新闻稿，2008 年 1 月 2 日）

美国平等就业机会委员会今天宣布，世界上最大的军事承包商洛克希德·马丁公司因种族歧视和报复的诉讼结案，洛克希德·马丁公司将向一名非裔美籍电工支付 250 万美元和其它赔偿。这名电工在全国若干处工作场所均被置于种族敌视的工作环境，如遭遇私刑的威胁和被叫做“黑鬼”。

洛克希德公司前雇员查尔斯·丹尼尔斯所得到的货币补偿是美国平等就业机会委员会开出的最大一笔针对个人种族歧视诉讼案件的补偿，也是该机构所解决的所有个人法律诉讼案件中最大的一笔补偿。此外，平等就业机会委员会在夏威夷召开的新闻发布会上说，洛克希德公司承诺终止聘用骚扰者，并采取重要的政策改变，以避免今后出现任何歧视。

2005 年 8 月，平等就业机会委员会提请诉讼，指控丹尼尔斯在佛罗里达州的杰克逊维尔、华盛顿州的惠德贝岛、夏威夷的瓦胡岛的隶属现场服务团队的军用飞机上工作期间，受到严重的种族骚扰。委员会还指控丹尼尔斯遭到他的同事及一名主管长期的辱骂，其中包括叫他“黑鬼”，“要像希特勒对待犹太人一样对待黑人”，“当初如果南方胜利了，国家会好些”。在丹尼尔斯告发以后，他还遭受到各种身体上的威胁，如私刑甚至死亡威胁。尽管洛克希德公司对此负有法律责任，但其却并未对骚扰者进行处罚，相反对丹尼尔斯的歧视仍旧持续——尽管该公司完全知晓这是不合法的行为。

丹尼尔斯对这个结果表示：“作为一名曾经宣誓要保卫全世界美国人权益的老兵来说，我感到难过，美国政府为了保护我的权益，迫不得已起诉了她最大的国防承包商——洛克希德·马丁公司，而这个公司的口号却是‘我们永远不会忘记在为谁效力’”。

丹尼尔斯还说：“我很高兴，为了正义我们站了起来，因为正义能够帮助所有努力工作的美国人，无论他们的种族和性别，知道我们有这个国家法律所保障的权利和提供的保护。”

美国平等就业机会委员会的地区律师威廉·塔玛约说：“结果很好，因为洛克希德·马丁公司同意终止并永远禁止骚扰丹尼尔斯的人在公司工作。它传递了一个强大的讯号，那就是种族主义不能也绝不会被容忍。”

美国平等就业机会委员会的律师雷蒙德·张承担了诉讼工作，他说：“与丹尼尔斯先生所面对的骚扰和威胁做斗争正是美国平等就业机会委员会成立的原因。尽管担心报复，但丹尼尔斯还是鼓起勇气站了出来告诉公众到底发生了什么，努力让这些事情不会发生在其他人身上。对我来说，能够为这个案子工作真的是一个一生的荣耀。”

诉讼和同意判决书是美国平等就业机会委员会根据美国《民权法》第七章提出的。

资料来源：美国平等就业委员会：《美国夏威夷地区法院，美国平等就业机会委员会诉洛克希德·马丁公司，CV-05-00479，2008 年 1 月 2 日；洛克希德·马丁公司将因种族骚扰诉讼支付 250 万美元》，2008 年。

📖 参见第一单元第二节，了解第 111 号公约关于歧视的定义，不同形式的歧视以及骚扰的相关信息。

5. 多重歧视

如上所述，种族、肤色、民族血统和宗教信仰是经常紧密相连，并可能互相重叠的歧视理由。另外，来自民族和宗教群体的妇女或移民工人可能还面临性别或社会出身方面的歧视。面临多重歧视的人不得不对由此对就业和生活中带来的累积不利影响。

就业和职业中的歧视对于少数民族的男性和女性的影响是有差异的。在劳动力市场上，少数民族妇女要比少数民族男性和多数民族的妇女受到更多的歧视。另外，少数民族妇女在她们自己的民族群体内也常常会受到歧视。

对少数民族妇女常见的歧视做法包括女孩得到更少的教育机会，妇女不能平等地获得资源，如继承土地，以及参与决策过程。许多少数民族妇女：

- 在各种层次的教育和培训上得到的机会更少；
- 受失业和不充分就业的影响更大；
- 更经常从事无报酬的工作；
- 同工、同值工作但不同酬；
- 获得职业发展或得到就业机会所需的物质资料和正式承认的机会更少；
- 获得晋升到行政管理和领导职位的机会更少；
- 工作条件更差，如在工时、职业安全和职业健康方面；
- 特别容易遭到性虐待和性骚扰，并面临被贩卖的风险，尤其是当其离开自己的社区到外地工作时。^①

四、民族或宗教信仰成为工作的内在要求

在第一单元中已经解释过，平等并不表示在任何情形下对所有工人都要同等待遇。也有一些求职者、工人、企业主因为工作的内在要求使得他们的民族或宗教背景成为与他人区别对待的正当理由。

在这些例外的情况下，民族或宗教可以成为工作的合法内在要求，那么只招聘特定的民族或宗教群体的求职者的做法就是合理的。这些特殊情况是指只有具有这些特征的人才可以完成相关工作的情况。这种特殊的工作的内在要求可能会出现一些服务性岗位上，如餐饮服务、精神或个人服务，如卫生或社会福利以及教育服务。例如：

佛教、基督教或穆斯林学校要求带领学生祈祷的老师是佛教徒、基督教徒或伊斯兰教徒。

在清真厨房工作的员工一定要是穆斯林，并要根据当地宗教习惯持证上岗。

超市收银员在结账时可能会接触到猪肉或牛肉，如果一个伊斯兰教或印度教应聘者不愿意从事这个工作，拒绝录用便是合理的，这是因为接触猪肉或牛肉可以被认为是该工作的内在要求。

对完成一项工作所需要的特征要针对个案进行具体评估。例如，在穆斯林学校不允许只雇用穆斯林从事维修或办公室的工作，因为这些工作并不涉及宗教习惯或引导，因此宗教信仰并不能成为这些工作的内在要求。

如果某种语言能力是一项工作的内在要求，那么雇主需要说明这种语言能力为何是胜任该工作的必要条件。在招聘启事中需要认真地说明这一标准。例如：

“招聘藏族新闻工作者”的条件是歧视性的。

没有歧视性的招聘启事应当这样写：“藏语报纸现招聘一名文字编辑。须精通藏语。”这种写法并未把应聘者的民族当做招聘的标准，而仅仅列出了这一工作在语言能力上的客观要求。

📖 参见第一单元第二节第六中 1. 基于岗位内在要求的差别对待，了解对这一概念的更多解释。

^①ILO: *Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A guide to ILO Convention No. 111* (Geneva, 2007).

五、就业环节不同阶段的民族和宗教歧视

世界各国政府都在不断努力，确保在就业和职业中不同民族和宗教信仰的人都可以享有平等的机会和待遇。在许多国家，实现更具包容性的劳动力市场正在取得稳步的进展，不过仍旧存在很多困难。对民族或宗教信仰的歧视可能会在工作环节的不同阶段出现，例如下面的情况：

- 对接受教育和职业培训机会的限制；
- 工作隔离和集中在无保护的非正规就业；
- 缺乏对民族自营工人和企业家的支持；
- 同工不同酬，工作保障差。

不同的民族或宗教群体面临的歧视问题可能会因为以下原因而有所差别：（1）土著人或者其他种族、语言、宗教或文化群体；（2）有外国血统、祖先或出生地的民族群体。对这些群体在劳动力市场面临的平等挑战解释如下。

1. 土著人和民族群体在就业和职业中所面临的挑战^①

在很多国家，由于缺少对土著人和民族群体就业的具体统计数据，因此很难形成一个有关少数民族就业和职业歧视问题的全景。但根据现有数据可以得出一些有关这部分人在就业和职业中所面临的挑战的结论。

教育和培训

少数民族和土著人通常很少有机会接受正规教育和职业培训。有些时候为他们提供培训，但却不适合少数民族或者不能满足他们的需要。由于在少数民族裔和其他人口之间的教育差距，导致少数民族工人不能与他人公平竞争同一岗位。因此，少数民族在世界范围内的失业率和不完全就业率都很高。

获得就业和职业

很多少数民族的聚居区都较偏远，他们多从事一些传统职业，如放牧、轮耕、狩猎和捕鱼。这些职业经常被错认为是过时的或是非生产性的，甚至有时候是被法律禁止的。而少数民族的土地权和对其它自然和环境资源的权益也往往得不到承认，侵害了他们从事传统职业的权利。缺乏对传统职业的承认与支持（如贷款、培训或支持服务）影响了少数民族的就业。基于这些原因，少数民族通常属于社会最贫困的阶层。

通常在少数民族居住区内的工作机会比较少，所以很多少数民族工人为了找工作选择移民。作为没有技能未受过培训的劳动力，并且因为不熟悉城市的生活和工作，他们可能不仅要面临歧视，还可能成为童工、强迫劳动力、被贩卖人口以及其他人权侵害的受害者。

少数民族在国家和国际劳动力市场找工作时，面临很多障碍和劣势，而劳动力市场并不稳定，往往拒绝承认他们的基本的劳动权利。只有很少部分的少数民族工人在正规的经济体系中找到了收入不错的工作，大多数却是在不正规的经济体系下从事简单劳动，报酬低也缺乏社会保护或保险机制。在发展中国家，少数民族工人通常从事畜牧、农业、建筑行业或者是小规模街头商贩。

工作条件

少数民族工人的收入通常比本国的其他工人少。即使受教育年限相当，他们的收入通常也少于其他人口。随着教育程度的提高，这一差距愈加明显。对来自土著人群的工人的歧视现象也是富裕社会中的一个常见现象。在富裕社会中，很多土著人处于失业或者半失业状态，或依靠社会福利过活。与其他工

^①ILO: *Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A guide to ILO Convention No. 111* (Geneva, 2007).

人相比，少数民族工人的就业和社会保障也经常差很多。因其着装、外貌或特殊的饮食习惯而解雇少数民族工人的歧视性现象也很普遍。见下面文本框 6 中的实践范例。

文本框 6

促进罗姆人的就业（西班牙）

罗姆人的祖先来自南亚。他们在欧洲居住了几百年，主要集中在欧洲大陆的东部和南部。促进罗姆裔就业的一个公认的好的做法是西班牙的 ACCEDER 计划。这一计划在为失业者提供服务的同时，还特别关注失业率较高的罗姆人聚集区。这一计划于 1998 年在马德里开始实行，先后扩大到 13 个地区。

ACCEDER 计划旨在增加罗姆人聚集区融入劳动力市场的机会。从 2000 年到 2006 年，这一计划为 2500 名失业者取得了劳动合同，其中约有 70% 是罗姆人。这一计划为求职者量身定做：根据求职者自身的水平提供择业指导，进行企业调查和联系，提供就业能力培训。1999 年，有 304 名求职者在 ACCEDER 登记，其中 63% 的求职者找到了工作。

资料来源：D. Ringold, M. Oreistein 和 E. Wilkens：《扩展了的欧洲里的罗姆人：打破贫困周期》，2005 年；Fundación Secretariado Gitano (FSG)：《跨地区打击歧视行动项目 ACCEDER：西班牙面向罗姆人社区的行动》，2006 年，收录于国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，日内瓦，2007 年。

2. 外来裔少数民族在就业和职业中所面临的挑战

有活力的多种族社会通常有不同的外国裔少数民族和宗教群体。少数民族群体在美国总人口中占 34%，^①在英国占 8%。^②

正如在 2001 年《德班宣言和行动纲领》中指出的，移民工人和外国裔工人在全世界范围内都面临着就业和职业方面的挑战和种族歧视。《德班宣言和行动纲领》特别提到了非洲裔和亚裔工人，他们在居住和工作的国家受到了歧视。

文本框 7

实习机会上的歧视（丹麦）

在丹麦，在私营企业中的短期实习是技术学校教育的一部分。一名对实习感兴趣的学生注意到在一次学校会议上，一位雇主表示不想要巴基斯坦实习生。学校老师也表示，这位私营企业主要求学校不要把“perker”（对巴基斯坦人或土耳其人的贬损语）送过来做实习生。这名巴基斯坦裔学生随即向“丹麦民族平等待遇投诉委员会”控告学校歧视少数民族学生。他认为学校迎合一些雇主对实习生民族背景的要求，违反了民族平等待遇法案中关于禁止直接不平等待遇的规定。但学校方面却否认有迎合雇主特殊要求的通行政策，但是承认有一些对少数民族不公平对待的情况存在。

“民族平等待遇投诉委员会”认为学校确实存在为了迎合一些雇主的特殊要求，不把少数民族学生送去实习的情况，这种做法是歧视性的。但委员会并不能证实学校有只送丹麦裔学生去实习的通行政策。委员会指出，这一结果主要是由于委员会缺少对有关人员审讯的权力而缺乏证据。委员会建议原告为了能进一步调查可以向法院提

①CBS News: *Census: Minority population growth slows in the US* (2010 年 9 月 27 日访问)。

②“Population statistics, UK” (2001), <http://www.statistics.gov.uk> (2001) (2010 年 8 月访问)。

请诉讼。后来该案件在两个法院进行了审理：哥本哈根城市法院(BS 6D-1318/2005)和东部高等法院(B-4028-05)。

资料来源：丹麦民族平等待遇投诉委员会(Complaints Committee for Ethnic Equal Treatment, Denmark)，2004年9月1日的决定, j.nr. 730.4。

六、促进工作中民族和宗教平等的保护性和肯定措施

第 111 号公约要求各批准国都要宣告和执行促进就业机会和待遇平等的国家政策。该政策旨在消除就业和职业中任何关于种族、肤色、民族血统和宗教的歧视。通过这项政策，会员国政府承诺采取措施逐步实现劳动力市场上的民族和宗教平等。

为了消除种族和宗教歧视，需要在这项国家政策中把劳动力市场上阻碍少数民族平等机会和待遇的一系列问题都考虑进去的。这一政策应包括为提高少数民族教育水平而设计的具体教育和技能发展计划，以及为保护少数民族的传统职业而提供的具体保护和支持。为了提高少数民族就业和创业能力，积极的劳动力市场政策和就业促进项目应该包括为消除少数民族和宗教群体在各种行业和职业中获得和保持就业所面临的困难和障碍的实际措施。^①

第 111 号公约提出了两种为实现劳动力市场结果上的平等而需要采取的政策措施：

- 保护性措施；
- 肯定行动措施，也称为积极的措施，以消除（以往的）歧视所造成的影响（第 5 条）。

1. 保护性措施

第 111 号公约支持采取某些特别的保护措施，以满足某些特定群体的特殊保护需要。对于少数民族和宗教群体来讲，特别的保护措施可以包括保护他们的传统生计、文化和生活方式的政策。例如：

- 支持传统的民族生计；
- 通过培训、市场营销、补贴或其他形式，支持生产传统民族或宗教产品的少数民族企业家；
- 鼓励保护民族和宗教的物质和非物质文化遗产，包括传统建筑、宗教艺术、音乐、文学或口口相传的传统。

另外，对于少数民族妇女而言，最重要的特别保护措施之一是生育保障，旨在保护孕妇和孩子的健康和安全。和其他所有妇女一样，少数民族妇女在怀孕期间也有权利享有特殊的待遇和保护，在中国，她们也应该享受至少 90 天的带薪产假。

2. 肯定行动措施

由于缺乏受教育和就业机会，以及多数民族的歧视性态度而造成的不利，民族和宗教群体可能需要临时性支持措施。第 111 号公约鼓励采取这些旨在克服现有或过去的歧视以达到实质性平等的措施。促进民族和宗教群体就业的特殊支持措施可以在国家、地方或者企业一级开展实施。

支持少数民族和宗教群体的国家或地方级政策措施例子有：

- 为少数民族学生提供的特殊教育补助金；
- 企业或公务员招聘时为少数民族预留名额。

^①ILO: “Individual observation on Convention No. 111 with respect to New Zealand” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 95th session, Geneva, 2006.

企业一级的积极措施例子有：

- 在少数民族报刊上刊登招聘广告，鼓励少数民族应聘；
- 为民族或宗教弱势群体提供衔接课程，使其能够在更加公平的环境中参与竞争；
- 为现有员工提供培训，使其能胜任以往一直很少能够从事的工作，如技术和管理岗位。

临时性支持措施必须要基于一个正当的理由并且需要定期检查，以确保其依然有必要并且能够达到预定目标。一旦过去的歧视后果被平复，劳动力市场中的不同群体变得平等以后，就要废除这些措施。否则这些措施会成为对其他群体的歧视。^①

国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会指出，评估国家一级采取的措施的最重要的标准，是这些措施在每个国家的具体情况下，促进平等的有效性。^②

3.合理便利

在工作场所通融工人宗教要求的实际做法^③

除了政策措施以外，实际的工作场所通融措施对于促进不同宗教和民族群体的平等也非常重要。在越来越多的国家，雇主都被要求为有特殊宗教要求的工人提供合理便利。在这种情况下，合理便利措施是指对工作安排和环境进行实际改变和调整，使有特殊宗教要求的工人或雇员能够很好地履行必要的工作职能。只有当合理便利会给企业带来“不可承受的困难”即严重的开支压力或者对经营带来困难时，雇主才可以拒绝提供。宗教方面的合理便利措施例子有：

- 犹太节日带薪休假（加拿大）；
- 重新安排轮班，可以让基督复临安息日教会的医生因为宗教原因在周六休息（秘鲁）。

判断合理便利措施是否会给企业带来不可承受的困难，需要对一些因素，如企业规模、受影响的员工数量、便利措施的成本等，根据具体情况进行具体分析和权衡。平衡员工个人的宗教要求和雇主的组织机制需要这两者之间的关系可能是一件很困难的工作，因此经常需要争议处理机构介入来维持这种平衡就不足为奇了。

法院对雇主有利的判决案例有：

- 某穆斯林切肉工因拒绝切猪肉而被解雇，法院判雇主没有义务为其调换工作。法院认为只有当拒绝切猪肉的可能性在切肉工的工作合同中明确时，该员工拒绝切猪肉的做法才是合法的。

- 英国某教育机构不允许一名穆斯林老师在周五下午去清真寺，法院判决这并非歧视性做法，因为该教育机构已经在宗教需求和学校的效率时间表上达到了一个恰当的平衡。（欧洲人权法院）

总的来说，加拿大和美国的法庭更倾向于保护员工的个人宗教要求，而欧洲法庭则通常保护雇主的组织和体制需要。在两者之间取得平衡，需要主管法院依据国家法律实际惯例和原则来进行价值判断。

文本框 8

工作中为宗教要求提供合理便利的实际措施（加拿大）

工作服和防护装备：

工作场所、服务场所通常对着装都有规定。可能要求穿着专门的制服或佩戴防护装备，或是禁止遮盖头部。这

①改编自国际劳工组织，《关于移民工人权利的国际劳工标准——亚太决策和实践者指南》，曼谷，2008年。

②参见如：“Individual observation on Convention No. 111 with respect to Bulgaria” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 94th Session, 2005; ILO: “Fiftieth Anniversary of the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), Section B” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A) International Labour Conference, 98th Session (Geneva, 2009).

③A. Bronstein: *International and comparative labour law: Current challenges* (Geneva, 2009).

些规定可能会与宗教着装要求发生直接的冲突。例如，某些信条不允许男性教徒剪头发，但作为雇主从健康和安全的角度考虑会要求雇员把头发剪短。克服这一冲突的做法可以是让相关的工人用发网或其他头盖把头发遮挡住。

工作时间和休假：

一些宗教派别要求教徒在特定的时间祈祷。这一习俗可能会与雇主规定的日常工作时间或者日常工作发生冲突。其中一种克服可能存在的冲突的方法是调整间休政策灵活作息，和/或提供一个进行宗教活动的私人场所。一名员工可能要休假去做礼拜，由于其宗教信仰禁止在那些天工作。灵活的时间安排是一种解决方法，包括可以在一段时间不能工作的时候自行安排上下班时间，或者为了早下班可以利用午饭时间工作，或者交错工作时间。如果有些员工已经用完了带薪假期，雇主应当考虑允许其弥补时间损失或使用不固定请假时间。

资料来源：改编自国际公约组织：《工作中的平等：应对挑战》，日内瓦，2007 年；安大略省人权委员会：《教义和通融宗教仪式政策》，1996 年。

七、法律、政策和实际措施

批准第 111 号公约后，政府就有义务宣布和遵循一项促进就业和职业机会均等与待遇平等的国家政策，以消除劳动力市场内的任何歧视。应用国家政策的主要方法如下：

- 颁布和实施适当的法律；
- 废除歧视性的法律条款、行政措施或规定；
- 确保政府主管的公共就业、职业指导和职业培训以及就业服务中没有歧视；
- 开展宣传教育项目；
- 与工人和雇主组织以及其它相关机构（如国家平等或人权委员会及少数民族和宗教群体的代表组织）进行合作。

第 111 号公约在性质上是一个倡导性的公约。因此，实行积极措施促进平等、创建包容性的劳动力市场对履行第 111 号公约起到了关键作用。包括各政府部门、工会、雇主组织、宗教团体、民族团体和其他民间组织在内的所有利益相关方参与这一过程，共同努力促进平等是在劳动力市场实现民族和宗教实质性平等的重要途径。

尽管需要所有利益相关方的合作，政府应该作为主要的公共部门雇主带头树立榜样。政府不仅要直接监管就业政策的实施，更要确保在国家相关机构直接指导下开展的各项就业指导、职业培训和就业服务活动遵循相关的平等政策。

 参见本单元四、实用工具核查表 2 识别歧视性法律、政策和行为。

1. 立法和执法

立法

法律法规是接受和遵守国家平等政策的重要保障。应尽早实施保障民族和宗教平等的法律，任何与平等概念不符的法律条款、行政指令都应废止或修改。

根据国家的实际情况，也会需要通过法律法规制定特别的保护措施和临时保障措施（如：配额或补贴）。还可以通过法律建立框架，以便采取积极的劳动力市场措施，增加少数民族就业和从事特殊职业的机会，例如，特别职业指导或培训服务等。（见以上第六）

清晰的法律条款，获得法律赔偿的简易途径，明确的责任和制裁手段，这些要素不仅确保了“工作中的民族和宗教平等”原则的实现，而且使得歧视受害者能够寻求法律帮助。法律还应规定雇主承担避免歧视，对歧视行为进行赔偿的法律责任。

行政监督

在大多数国家，平等立法首先由劳动监察部门进行监督实施。劳动监察在确保执行国家法律中有关民族和宗教平等的条款方面起着重要作用。劳动监察员对各自区域内各类工作场所的情况了如指掌，并且与雇主和劳动者定期联系。由于这个原因，劳动监察员可以采用正式或非正式的方式处理工作场所出现的诸如歧视等问题。劳动监察员通常可以全天无限制进入工作场所，以及在白天无限制进入其它劳动法保护下的工作地点。他们可以查阅相关档案，无需等待受害者起诉就可以调查情况，这些都使他們有良好的条件去处理歧视案件，并且在需要的时候执法。在实践中，监察员经常帮助企业开发相关政策，以往通常是健康安全及劳动关系方面的，但现在越来越多地涉及平等问题，如艾滋病问题。参见第一单元四、实用工具：核查表 3 和 4 中给劳动监察员开展平等监察的指南。

专门机构支持

很多国家建立了专门的执法机构，这些机构均有权审查对歧视的投诉，并监督反歧视措施的实施。这些执法机构通常建立在改善人权和（或）提高妇女地位的国家机制之下，但也解决民族与宗教平等方面的问题。该执法机构可以协助个人提起投诉，获得解决，并且在很多司法体制下，可以自己展开行动支援受害个人。见文本框 9 中的实践范例。

文本框 9

促进种族平等（中国香港特别行政区）

香港平等机会委员会致力于预防和解决多种形式的歧视，包括种族和民族歧视。香港平等机会委员会编制了一本《种族歧视条例》（RDO）《雇用实务守则》。《种族歧视条例》是香港于 2008 年 7 月颁布的一项反歧视法，目的是保护不同种族的人不受歧视、骚扰和中伤。在《种族歧视条例》下，因某人的种族而对其进行歧视、骚扰和中伤是违法的。《种族歧视条例》自 2009 年 7 月 10 日起生效。

系统化方法是制定和维持良好雇用措施的最佳方法。鼓励雇主制定平等机会政策，并明确地包括种族平等。这代表雇主对种族平等的程度，也为推动和落实种族平等的行动提供框架。

就种族平等而言，雇主的有关政策应解释其目的是确保：

- 所有求职者或雇员都不会因其种族而受到较差的待遇；
- 任何种族群体的求职者或雇员都不会由于某些要求或条件对其族群比对其他族群有差异甚大的负面影响而蒙受不利，除非有关的要求或条件是为达致有合法目的而设，且与该目的有合理和相称的关连，属有理可据的；
- 所有合资格的人，不分种族，在机构内皆享有雇用、培训和事业发展的均等机会；
- 每个求职者和雇员的种族身分都受尊重，无人会受到任何方式的种族骚扰；
- 所有求职者和雇员都认识到雇主消除种族歧视和骚扰的决心，并知道种族歧视和骚扰是违法的；他们也对相关问题有适当的认识；
- 妥善执行申诉制度，让求职者和雇员不论其种族，皆可向内部提出任何关注或投诉；并会妥善处理有关事宜，作出适当补救；亦不会向提出关注或投诉的人作出报复；而所有求职者和雇员都知道，他们可应用该申诉制度，也懂得如何应用。

为达致成效，政策必须通过采用良好雇用程序及措施来推行。

资料来源：香港平等机会委员会官网：<http://www.eoc.org.hk>。

法律申诉

在民族和宗教歧视的案件中，如果纠纷不能通过其他方法解决，那么通过有效的法律救济是最后的手段。法院在听取和判决个案、维护公理正义方面起着重要作用。在歧视案件中，法院判决的民事制裁包括恢复被非法解雇的员工的职位，对受侵害员工的损失进行赔偿等。此外，法庭判决对勒令雇主改善

人力资源管理实践也起着积极的作用。例如，在加拿大，通过种族歧视方面的司法实践已经建立起了广泛的系统性救济体系，可以在民族骚扰案件中对雇主使用。 参见本单元五、实践范例 6 对工作场所种族骚扰的实际补偿（加拿大）。

除了通过个案恢复正义，通过个人行动进行法律申诉业已证明是改变法律条款及对其解释的重要手段。司法机制的运用在消除就业歧视、揭发更广泛的结构性歧视方面起到了积极的作用。在有成功案例的地区，转变非常明显。

但是通过法庭程序进行法律申诉有一些主要的缺点，会给歧视受害者使用法律途径造成阻碍。这些缺点包括程序死板、取证困难、举证责任等。通过简化程序、减少费用和增加法律援助等方式，可以使劳动者能更好地利用法律手段。

文本框 10

法院判决对罗姆工人的歧视案件（保加利亚）

2005 年 11 月 16 日，保加利亚索菲亚地方法院根据保加利亚有关保护不受歧视法案，判定一名罗姆人胜诉。原告曾在 2003 年向一家公司申请食品生产工人的职位，并通过电话得知申请该职位的唯一要求是，申请人必须是 30 岁以下的男性，但罗姆人无需申请。

在 2004 年，公司再次刊登了招聘广告，原告申请了这个职位，当他参加面试的时候没有提及自己是罗姆人。在面试时，公司管理人员告诉他不要抱太大希望。几周以后，他被告知没有被录用。但是公司无法提供证据证明原告是由于资历不足而落选。相反，法庭搜集到了充足的间接证据表明，公司拒绝录用原告阿塞诺夫先生与他的种族有关系。

资料来源：欧洲罗姆人权利中心：《保加利亚法院因拒绝罗姆人就业对雇主施以罚款》，2005 年 11 月 16 日；国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，日内瓦，2007 年。

2. 实际措施

教育和培训

对少数民族或宗教人口的歧视常常与这些人群文化水平较低有关。如果存在着教育或技能的差距，那么采取特殊措施提高少数民族和宗教人口的就业能力就是确保这些人群在劳动力市场的机会均等、待遇平等的有力保证。采取特殊支持措施保证少数民族或宗教人口有接受培训和教育的机会——从基础教育到职业教育或高等教育——对实现劳动力市场机会均等、待遇平等起着重要作用。

在公共就业、扶贫和就业服务中促进平等

政府应该带头树立公共部门“良好实践雇主”的榜样，不仅仅在少数民族地区，而是在全国范围设定录用和提拔少数民族的目标。鉴于许多国家少数民族中普遍的高贫困率，可能需要在总体的扶贫、就业促进和社会保护项目里专门为少数民族设定目标，并开展专门项目。就业服务中心也需要指导和规制，不带偏见地为少数民族提供职业培训和岗位匹配服务。

关于权利、无歧视和平等的教育和意识提高项目

为少数民族和宗教人群提供关于“机会均等、待遇平等，不因为民族或宗教信仰而不同”的培训，能够帮助他们行使自己的权力（去哪里，做什么），也可以减少其脆弱性。权利方面的培训需要和提高文盲和半文盲少数民族经济活动能力的金融教育结合开展。教育和意识提高项目可以由政府劳动部门、民族事务办公室、民族或宗教团体和组织或其他民间社团组织实施。

需要对政策制定者、就业、劳动和社会保障官员、雇主和工人及其组织，以及普通大众开展广泛的关于尊重各种文化和多样化，反对民族和宗教歧视的意识提高和能力建设活动。

3.与雇主和工人组织合作

很多与民族或宗教歧视相关的问题可以从企业的层面上，通过协商和采取实际措施得到解决。基于这个原因，工人代表和雇主代表在企业层面上和在组织内部采取行动，对创建无歧视的工作场所非常必要。为了承担这一责任，基层的工人代表和雇主代表需要得到地方和中央工人组织和雇主组织的支持。

雇主组织可以向成员单位提供有关在工作场所推动民族与宗教平等的实用方法的信息和建议，同时协调有特殊要求的劳动者的需求。雇主组织还可以对成员单位进行培训，帮助管理人员加强能力建设，以保证成员单位尊重民族平等，其人力资源部门和相关部门施行不带有歧视性的规章制度。见文本框 11 中的实践范例。

文本框 11

南非商业联合会与“提高黑人经济实力”

为了实现“提高黑人经济实力”的目标，南非商业联合会编制了一份步骤详细的指导文件，指导其会员制定部门转变章程（为确保在某个部门内实现“提高黑人经济实力”目标而自发达成的协议）。该指导文件说明了制定转变章程的程序：

- 评判企业在“提高黑人经济实力”方面的状况时使用的打分标准；
- 确定需要进行实质转变的事宜所需的步骤；
- 监测和评估章程实施效果的导则。

资料来源：南非商业联合会（BUSA）：《“提高黑人经济实力”部门转变章程制定指南》，2006 年；国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，日内瓦，2007 年。

工人组织的作用是，帮助工会会员认识到自己享有民族和宗教平等的权利，支持成员与雇主解决歧视问题。工会也可以开展宣传教育活动，提升工会会员和普通大众对于平等问题的认识。

工会和雇主组织可以在各个层面的集体谈判议程中纳入民族和宗教平等的内容。有关民族平等和合理便利的特殊条款能够有效地促进和保证在工作场所的平等。此外，应该充分利用国家三方机制促进工作中的民族平等。

文本框 12

社会伙伴反抗种族歧视的行动（荷兰）

在社会伙伴行动之初，荷兰的普通劳动协议中就纳入了反对种族歧视、性骚扰和其他所有形式歧视的行为准则。这些是非自愿的协议：所有组织都必须制定这样的准则，但是可以根据各自的需要进行调整。公司和非盈利组织都应用了这样的准则。2001 年，荷兰政府还发布了行为准则范本，所有公共部门的机构都被要求参照范本制定行为准则。

资料来源：国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，日内瓦，2007 年。

第二节 ◇◇

中国工作中的民族和宗教平等

中国于 1981 年批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》，做出国际承诺，要消除中国社会中一切形式的民族和种族歧视，促进各民族之间的理解。中国于 2006 年批准了国际劳工组织 1958 年《消除（就业和职业）歧视公约》（第 111 号），再次重申了对促进所有民族和宗教人口平等就业的承诺。中国已建立起一个全面的法律和政策框架，采取了切实的行动促进所有宗教团体和全国 56 个民族的机会均等和待遇平等。中国政府还采取了行动措施，以确保少数民族和宗教人口聚居的民族自治区域也能公平分享社会经济发展取得的成果。

尽管中国已在一些领域取得了实质性成果，比如提高少数民族教育水平，研究表明，少数民族和宗教人口在工作周期内的多个阶段仍然面临着相当巨大的挑战。为了实现民族和宗教人口机会与待遇的实质性平等，需要在中国建立一个包容性的多民族劳动力市场。政府、工会、雇主组织和其他利益相关方还应继续采取积极行动，以确保所有工人，不分种族或宗教，都能够在中国劳动力市场内公平竞争。

一、中国的少数民族^①

1. 谁是中国的少数民族，他们居住在什么地方？

中国有 56 个民族。汉族人口最多，其他 55 个民族人口相对较少。这 55 个民族统称为中国的少数民族。近 60 年来，少数民族的总人口一直在不断增加，占中国总人口的比例持续上升。2005 年少数民族的人口增长率为 9.44%，大约是汉族人口增长率的 7 倍，^②这主要是由于对少数民族执行宽松的计划生育政策。2000 年，少数民族人口总数达到 10643 万，即中国人口总数的 8.41%。

中国的民族非常多样化，他们居住的社区类型也是多种多样。一些少数民族居住在辽阔的地区，一些则聚居在很小的区域。许多少数民族混居在以汉族人口为主的地区，有些少数民族则居住在以本民族人口为主的地区。很多少数民族人口中的一部分居住在一个或一个以上的聚居区，其他则分散在全国各地。随着中国经济和社会的持续发展，越来越多的少数民族人口搬离他们的传统居住地。到目前为止，分散在全国各地的少数民族人口已超过 3000 万。

中国的西北和西南两个地区是少数民族最为集中的地区。中国西部共有 9 个省，3 个自治区和一个直辖市，拥有中国 70% 的少数民族人口。在这 9 个边界省和自治区内居住着中国 60% 的少数民族人口。

中国 71% 的少数民族人口生活在民族自治区域内。中国总共有 155 个民族自治区域，包括 5 个自治区，30 个自治州和 120 个自治县（旗）。在这些地区共有 44 个不同的少数民族在中央的领导下实行区域自治。中国还建立了 1100 个民族乡作为对民族区域自治制度的补充。

^①此部分改编自国务院：《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》，北京，2009 年。

^②国家统计局：《2005 年全国 1% 人口抽样调查资料》，北京，2008 年。

内蒙古自治区成立于 1947 年，是第一个省级少数民族自治区。新疆维吾尔自治区成立于 1955 年。广西壮族自治区和宁夏回族自治区成立于 1958 年。西藏自治区成立于 1965 年 9 月。

文本框 13

民族平等的定义（中国）

在中国，所有民族完全平等的定义包含三个方面：第一，无论民族人口多少、民族历史长短、定居区域大小、社会经济发展水平高低、书面和口头语言、宗教信仰、民俗习惯的不同，每个民族都享有平等的政治权利；第二，中国所有民族不仅在政治上和法律上平等，在经济、文化和社会地位上都平等；第三，所有民族的人民，在法律面前一律平等，享受同样的权利和义务。

资料来源：国务院：《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》，北京，2009 年。

2. 少数民族与贫困

中国西部省份的贫困人口大约占全国总贫困人口的一半，远远超过其在总人口中所占的 29% 的比例。然而，如果考虑到贫困的深度和严重程度，这些省份甚至更加贫困，在总贫困深度和严重程度中所占的份额分别达到 60% 和 66%。也就是说，如果按一个人有多贫穷来衡量贫困，那么中国大约 2/3 的贫困发生在西北和西南省份。

中国大约 19% 的人口，约 26% 的农村人口生活在山区，其中约 8% 为非汉族的少数民族。少数民族人口本身也集中在山区，占全国总人口约五分之一的少数民族中，大约三分之二生活在山区。总体而言，生活在这些地区的少数民族相对处于更加不利的地位。

据估计，在农村人口中，少数民族比汉族更加贫困。根据每天 1 美元的贫困标准，少数民族农村人口的消费贫困率是汉族的两倍，收入贫困率则是汉族的三倍。同样，山区少数民族的消费和收入贫困率也分别为汉族的两倍和三倍。此外，在少数民族人口中，生活在山区的贫困率高居不下，而在生活在山区的所有人口中，少数民族更贫困。因此具有少数民族和生活在山区双重不利的人口的贫困率是最高的，消费和收入贫困率分别达到 40% 和 28%。

总体而言，贫困的发生率和严重程度在西部省份的山区少数民族中最高，但并不限于他们。中国一半以上的贫困人口来自非山区和非民族地区，即中部和沿海省份。虽然西部省份需要在扶贫项目中给予重点关注，但如果仅把重点放在它们身上，那么就忽略了问题的另一半。^①

二、中国有关民族和宗教平等的法律框架

《中华人民共和国宪法》规定，所有民族和宗教人口一律平等。社会各领域都禁止歧视，包括劳动力市场。《宪法》规定：“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。……”（第四条）“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。任何国家机关、社会团体和个人……不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。……”（第三十六条）

^①World Bank: *From poor areas to poor people: China's evolving poverty reduction agenda - An assessment of poverty and inequality in China*, March 2009, http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1239096143906/China_PA_Report_March_2009_eng.pdf.

《中华人民共和国劳动法》落实了《宪法》中规定的平等和反歧视原则，同时强调了就业和职业中的机会和待遇平等。《劳动法》（1995年，第十二条）和《就业促进法》（2008年，第三条和第二十八条）规定，无论劳动者的民族、种族和宗教信仰如何，都不应受到就业歧视。《劳动合同法》覆盖了包括少数民族在内的所有工人。

《中华人民共和国就业促进法》规定：“劳动者就业，不因民族、种族……宗教信仰等不同而受歧视”（第三条）。至于民族平等，《就业促进法》进一步规定“各民族劳动者享有平等的劳动权利。用人单位招用人员，应当依法对少数民族劳动者给予适当照顾”（第二十八条）。宗教信仰自由的原则在国务院发布的《宗教事务条例》（2005年）中进行了阐述。参见第一单元五、实践范例3《宗教事务条例》（中国）节录。

专门的法律法规中也有条款对促进少数民族和宗教人口就业和报考民族自治地区公务员进行了规定。1984年通过的《公务员法》（第二十一条），《民族区域自治法》（第十八条）和2005年颁布的《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》（第二十八条）都规定在录用公务员时，民族自治地方机关应对实行区域自治的民族予以适当照顾。地方自治机关可以采取特殊的优待、激励措施，并在少数民族特别是妇女中培养各级干部和各种技术人才。《民族区域自治法》规定，当民族自治地方的企业、事业单位依照国家规定招收人员时，应优先招收少数民族人员（第二十三条）。^①

随着经济和社会的发展，中国的少数民族人口具有了更大的流动性，越来越多的少数民族妇女和男子生活在城市里或在分散的定居点内。国家实施了《城市民族工作条例》（1993年）和《民族乡行政工作条例》（1993年）以保证居住在民族自治区域以外的少数民族人口的合法权益。条例的目的在于加强城市 and 民族乡的服务和管理，帮助居住在城市和民族乡的少数民族发展生产，提高生活水平，满足文化需要。《城市民族工作条例》还规定“城市人民政府鼓励企业招收少数民族职工”（第八条）。

《中华人民共和国教育法》规定，所有公民，不论其民族，种族，宗教信仰等，享有平等的受教育机会。国家根据不同民族的文化特点和要求，支持少数民族地区教育事业的发展。国家特别注意在边远地区、贫困地区和少数民族地区发展义务教育。（第六、九、十和十二条。）

中国政府已采取积极措施，进一步加强有关少数民族权利的法律框架。中国的第一个《国家人权行动计划（2009-2010年）》指出，用于指导《民族区域自治法》实施的条例将于2010年底印发。《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》也将修改。

文本框 14

为什么民族平等对中国很重要？

中国作为一个多民族的国家，保持各民族的团结是最重要的。

第一，各民族团结是国家统一的重要保证。实现各民族团结是一个维护国家统一的先决条件，防止民族矛盾冲突，就不会造成国家分裂。

第二，各民族的团结，是社会稳定的重要前提。只有这种团结能保持社会的稳定和谐，减轻人民生活和工作负担，保证国家的长治久安和安全性。

第三，各民族的团结，是各项社会事业发展的重要保证。只有团结，才能集中所有力量的建设和发展国家，促进经济和社会进步，改善人民的生活水平。

资料来源：国务院：《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》，北京，2009年。

^①《中华人民共和国民族区域自治法》于1984年在第六届全国人民代表大会上通过并颁布。该法全面确立了自治机关的组织结构，确定他们在政治、经济、文化、教育等方面的权利。2005年，国务院颁布了《实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》。规定包括三个方面：第一，承诺支持民族自治地区加快经济发展；第二，促进民族自治地区建立教育、科技、文化、卫生、体育和社会保险制度的具体措施；第三，加强民族团结的具体办法。

如果没有对多样化的尊重，团结与和谐就不可能实现。在对人类经历的表达（语言和文化）、收集和传播知识（社会和文明）以及追求生计的方式（经济）方面的多样化不仅是人类遗产的一部分，而且是人类与自然和谐发展的基础。这个世界上大约有 7 千种语言，每一种都代表着不同环境下人们的集体智慧，也激发着其它语言上的创新。多样化不是理所当然就存在的，它需要培养。“在多样化中寻求和谐”正是中国哲学的精髓。

文本框 15**温家宝总理发表题为《尊重文明的多样性》的演讲（节选）**

文明存在差异，但没有优劣之分。各种文明都包含有人类发展进步所积淀的共同理念、共同追求。在中华文明中，早就有“和为贵”、“和而不同”、“己所不欲，勿施于人”等伟大思想。伊斯兰文明也蕴含着崇尚和平、倡导宽容的理念。《古兰经》就有一百多处讲到和平。在多样中求同一，在差异中求和谐，在交流中求发展，是人类社会应有的文明观。

谈到尊重文明的多样性，必须看到各个民族、各种宗教都是多样性文明的重要载体。中国是一个多民族、多宗教的国家。我们有 56 个民族，本土的道教与相继传入的佛教、伊斯兰教、天主教、基督教等长期和谐共处。中国政府的基本政策是，坚定不移地坚持和完善民族区域自治制度，切实保障各民族一律平等，加快少数民族和民族地区经济社会发展；坚定不移地坚持宗教信仰自由政策，发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用。

资料来源：《尊重文明的多样性》，温家宝在阿拉伯国家联盟总部的演讲，开罗，2009 年 11 月 26 日，http://news.xinhuanet.com/world/2009-11/08/content_12407835_1.htm。

关于培养多样化方面的挑战，近期在云南开展的一个项目进行了很好的总结，见以下文本框 16。

文本框 16**多样化在少数民族社区的生计方面的作用（中国）**

云南倡议是在 2000 年召开的文化和生物多样性大会上成立的，它呼吁关注当地和原著民在寻求利用、培养和维持他们赖以生存的生态体系时所面临的不确定性的。云南倡议确定了文化和生物多样化地区的文化和生态保护以及可持续经济发展原则和策略。2000 年文化和生物多样性大会的结论是，当地团体和政府、非政府组织以及商业机构之间的伙伴关系必须基于参与式的过程和跨文化的对话和机构发展，目的是使当地知识与科学知识相结合，以取得公正和可持续的利益。

“在中国西南云南省三个生态区支持少数民族传统知识和生物多样性保护项目”促进了当地的传统知识，目的是加强当地机构利用传统知识保护和可持续地利用生物多样性。这个中国和国际组织的合作项目成为了在试点地区形成战略伙伴的中介。项目也吸引了少数民族代表和林业及自然保护机构参与其中。项目强调了在云南省可持续生物多样性管理和减贫之间的联系，涉及热带雨林、亚热带宽叶林和高山生态体系等领域。

项目于 2006 年结束。项目实施期间遇到的挑战来源于商业化和市场经济。这些变化极大地影响了将生物资源用于医药、食品和居所，土地使用方式和自然资源管理等方面的传统知识。同时由于年轻一代人脱离了耕作搬到城市，当地社区的老一代和年轻一代人之间也产生分歧。这使得原著民快速而且常常被迫放弃对身边环境的依赖以及权利。

进一步的结论是，政府在设计 and 实施保护和发展计划时，没有对传统知识给予充分的考虑。对此经常被用到的解释是政府官员和资源管理者比传统知识更重视科学知识。但是，冲突可能更在于本地的和“外部的”目的。传统知识的作用在减退，因为本地人的目的被忽视。国家缺乏在地方一级进行规制的知识、技能、利益和耐心。

尽管本地的使用者对如何管理本地资源有很丰富的知识，政策和制度的制定却更偏向国家的目标和利益。国家的目标和利益被给予优先，而当地的目标，如当地人赖以生存的以资源为主要依托的商业受到限制，供传统知识发挥的空间也被边缘化。最终，当地人失去对资源的控制，因为这些资源对更高层次的精英和国家有价值。在地方发展中采取开明的方法可以为当地自行决定创造空间，人们可以代表自己做出决定。代表是一种机制，通过它可以把当地社区的需求、愿望和知识表达出来。另外，对当地人有重要意义的资源和决定，地方当局必须要有决定权。

资料来源：Terralingua: 《中国云南少数民族的传统知识、生物多样性保护和减贫》，2009 年 12 月 21 日，<http://www.terralingua.org/bcdconservation/?p=117>（2010 年 9 月 23 日访问）。

📖 更多关于中国法律法规对中工作中民族和宗教平等的规定，参见本单元附件。

三、促进民族和宗教平等的政策措施

自新中国成立以来，中国政府就一直将促进各民族和宗教群体之间的和谐关系作为工作重点，并在“联合起来为共同繁荣和发展而努力”的原则下，建立平等、团结和相互依存的关系。中央政府采取各种政策措施，促进少数民族地区的就业和再就业。这些措施包括增加预算拨款、提供再就业补贴、改善就业服务水平。省地两级政府也采取了一系列配套政策措施，解决各自区域的特殊需要。

1. 劳动力市场措施^①

从 2003~2006 年，中央为五个民族自治区发放了 36 亿元人民币的再就业补贴，占中央补贴地方财政预算总额的 9%。中央政府建立了标准化的管理和制度以支持民族地区就业服务和人力资源管理的发展。还对地方劳动局、就业服务中心进行能力建设。

政府还鼓励民族地区和经济较发达地区进行跨省招聘和劳动力转移。政府还组织了“全国民营企业招聘周”等特别活动，促进高校毕业生就业。政府还建立了失业登记制度，加强了就业指导服务。

2. 优惠政策（临时支持措施）^②

鉴于少数民族和汉族社会经济地位的差距，少数民族公民除了享有宪法和法律规定的公民权利外，还依照法律规定享受一些特殊的权利：

1951 年建立了少数民族教育发展补贴机制。

1955 年，中央财政设立“民族地区补助费”，作为解决民族地区一些特殊开支的专款。

1964 年，中央建立“民族自治地方机动金”，按上年民族自治地方支出的 5% 计算。

1964 年，中央又提高民族自治地方“预备费”比例，自治区预备费按支出总额的 5% 计算（一般省区 4%），自治州 4%，自治县 3%，一般县 1%。云南、青海比照自治区享受上述照顾。

1980 年，中央财政对 5 个自治区和云南、贵州、青海省 8 个民族省区实行“定额补助，每年递增 10%”的照顾政策，一直递增到 1998 不再递增。

①此部分内容根据国家民委 2010 年提供的信息撰写。

②此部分内容根据国家民委 2010 年提供的信息以及国务院 2009 年在北京发布的《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》撰写。

2005 年，国务院颁发了《扶持人口较少民族发展规划（2005-2010）》，规划中涉及 22 个人口较少民族发展项目 4000 多个，国家 5 年投资 20 亿元支持人口较少民族法制。

1992 年设立了少数民族发展基金。

1963 年出台了对少数民族企业利润留成、自有资金和价格补贴的优惠政策。

1997 年，对 1,760 个专门生产少数民族特殊用品的企业实施贴息和增值税减免政策。

2007 年国家成立了一个基金，用于确保少数民族需要的特殊商品的生产和推广。



为什么要采取保护性和肯定行动措施 在中国劳动力市场实现民族和宗教平等？

第 111 号公约认为，要使所有劳动者获得平等的就业机会，需要向弱势的群体提供特殊的保护和积极行动措施，以实现劳动力市场上“事实上的”平等。这些针对特殊的保护需求的措施不应被视为对劳动力市场上其他群体的歧视。☞ 参考本单元第一节中第六，和第一单元第二节第六中 3. 关于保护措施和肯定行动措施的内容。

在中国，少数民族的就业和贫困情况的统计数据表明，确实有必要采取特殊的保护和积极行动措施帮助少数民族实现平等就业。

- 中国各民族间贫困人口分布不成比例。少数民族占中国人口的 8.4%，但他们却占中国绝对贫困人口的 52.5%。

- 少数民族人口绝大多数集中于农业和低端工作岗位。少数民族在高收入、高学历工作岗位上的比例偏低。

- 少数民族人口的整体教育水平仍然比大多数人口低。受过高等教育的少数民族毕业生在劳动力市场找工作要比多数民族的毕业生困难。

中国的少数民族大部分分布在偏远的边境地区。那里自然资源匮乏，社会发展水平相对较低，经济发展比中国的其他地区要慢。基于这些原因，十分有必要提供专门针对这些地区的发展政策。

此外，中国对目前为提高少数民族在其特定的民族地理范围内就业机会的肯定行动措施的有效性应该进行检查。这些优惠措施在多数民族中产生了被歧视的感觉，但对少数民族带来的真正益处却是有限的。如果能将优惠措施和不断提升少数民族劳动者在民族区域外，即整个国家的劳动力市场都被认可和具有市场价值的知识和技能相结合，肯定行动措施可能会更加有效。☞ 参见第一单元第二节第六中第 3 点的内容。

资料来源：中华人民共和国国家民族事务委员会，未发表的资料，2010 年；U. Sun: 《2008 年少数民族贫困人口达 2100 万》，2009 年 8 月 28 日，<http://www.chinaethnic-groups.com>；R. Hasmath: 《巨大的回报？北京少数民族的教育和职业成就》，北京，2008 年。

3. 贫困少数民族地区的发展

2005 年，全面发展少数民族贫困村成为国家扶贫工作的重点。2007 年，国家制定了针对少数民族发展的第十一个五年计划，其中包含 11 个重点项目。2009 年，国家公布了扶贫工作的新标准，并扩大了覆盖面，将少数民族地区低收入农户纳入进来。政府的具体措施包括：提供工作岗位作为扶贫手段；

安排居住在恶劣环境下的居民搬迁；为游牧居民建设固定住所；为农村居民修复危房；在农村地区提供安全饮用水；为农村和城镇居民提供最低生活保障。^①

文本框 17**促进少数民族机会平等的地方政策（中国）**

新疆克拉玛依市劳动和社会保障局于 2007 年 4 月 20 日制定《克拉玛依市促进就业补贴政策》，规定用人单位招用少数民族失业人员超过当年新招用总数的 20%（少数民族人口自然比例），并签订 3 年以上劳动合同，依法缴纳各项社会保险的，每招用 1 人，给予用人单位 5000 元的补贴。*

青海省劳动和社会保障厅 2008 年发布了具体的政策措施，扩大少数民族的就业机会。这项政策措施包括：

- 增加公共开支，投资人民币六十万元进行职业和创业培训活动，促进民族民间文化，发展旅游和餐饮行业。提供职业培训，加强面点制作、烹饪、糕点制作、生产当地民族手工艺品和旅游纪念品等专业技能。
- 创建如“撒拉刺绣”和“萨拉家”等的地方文化特色的产品和品牌，推广到国内市场，以刺激文化产业，改善当地人民的生活。
- 总结和整理成果和最佳实践，促进少数民族就业和创业。
- 向循化县分发 36 万人民币，建立城乡一体化的劳动市场，促进当地工人的就业。**

资料来源：

* 克拉玛依市劳动和社会保障局：《克拉玛依市促进就业补贴政策》，2007 年 4 月 20 日

**《青海出台 6 项就业惠民措施拓宽少数民族群众就业渠道》，新华网青海频道，2008 年 11 月 14 日。

文本框 18**地方出台政策协调在工作场所的特殊宗教要求（中国）**

为满足穆斯林的特殊饮食要求，包括北京、甘肃和新疆在内的 16 个省（自治区和直辖市）出台了《清真食品管理规定》。国内一些主要城市，如广州，昆明，成都等，也实施了特殊规定。

国家法律法规规定：少数民族自治区域的人民政府可以根据相关少数民族的习俗制定各自的放假政策，确保了少数民族庆贺本民族传统节日的权利。这些政策规定，少数民族劳动者参加本民族节日及庆贺活动可以享受带薪休假。

资料来源：国务院：《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》，北京，2009 年。

四、中国少数民族就业现状

1. 受教育机会

从基础教育到职业教育再到高等教育，平等的受教育机会是在劳动力市场获得平等的先决条件。尽管政府已经实行了优惠政策，汉族和少数民族以及少数民族之间的文化水平还是存在着巨大的差异。中西部地区发展水平较低、城乡差距等是造成这些差异的主要原因。

^①国务院：《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》，北京，2009 年。

2000 年全国人口普查的数据表明,少数民族年龄 15 岁以上的人口中,文盲和半文盲的比例为 30.8%,比全国平均值高 8.6%。而在少数民族之间,差异也十分显著,有些少数民族的文盲比例甚至达到了 60%。普查结果显示,汉族女童和男童接受教育的平均年限分别为 7.06 年和 8.16 年,而少数民族女童和男童的平均受教育年限则分别为 6.03 年和 7.24 年。

在高等教育方面,中国有 51 个少数民族其人口接受大学专科或本科教育的比例低于全国平均值。但是朝鲜族、蒙古族、满族和回族人口接受高等教育的比例高于全国平均值。政府施行的优惠政策主要包括:为少数民族人口提供特殊培训机会,高等院校降低分数线录取少数民族学生等。

统计数据显示,西部五个自治区的教育总支出和人均教育支出低于其他地区。1998 年,西部地区小学生人均教育费用的平均值为 429.94 元,而在东部地区则为 784.28 元。

表 1 2000 年人口平均受教育年限

民族	性别	平均值(年)	人数(人)
汉族	男	8.16	511150
	女	7.06	492264
	总计	7.62	1003414
少数民族	男	7.24	47844
	女	6.03	45989
	总计	6.65	93833
总计	男	8.08	558994
	女	6.97	538253
	总计	7.54	1097247

数据来源:国家统计局:《2000 年全国人口普查中国民族人口资料》,北京。

文本框 19

新疆学生接受双语教育

本周三,地方教育官员在接受新华社采访时说,目前,新疆有 60 万少数民族学生正接受学前、中小学(含职业高中)“双语”教育,占到新疆同类少数民族学生的 25.4%。据新疆维吾尔自治区“双语”教学工作领导小组办公室副主任戴翔介绍,在南疆的一些农村,农民自发地出工出力自己建设“双语”幼儿园,送孩子入园接受本民族语言和普通话的“双语”教育。幼儿园还配备了电脑、电视、DVD 等设备。入园的学前儿童还享受每人每年 1000 元的伙食补贴。

2008 年至今,国家向新疆“双语”教育投入了 12 亿元。戴翔说:“到 2012 年,国家将完成 40 亿元的投资,发展新疆的‘双语’教育。”同时指出,“‘双语’教学有利于提高学生的综合素质,促进各民族相互交流和理解。”

资料来源:《新疆学生接受双语教育》,《中国日报》,2009 年 9 月 2 日。

2. 就业机会

2006 年在新疆开展的一项研究表明,有 30%的少数民族人口认为民族成份是就业的一大障碍。这一比例在不同民族中有所不同:哈萨克族 49%,维吾尔族 45%,回族 9%,蒙古族 7%。研究显示,相比那些与主流人口更相近的少数民族,具有较强民族特征的少数民族更容易受到歧视。持上述观点的城

市少数民族劳动者的比例要低于从农村进入城市打工的少数民族农民工的比例。少数民族农民工要同时承担作为少数民族和农民的压力：71%的哈萨克族农民和48%的维吾尔族农民认为他们的民族成份是找工作的障碍。^①

国家民族事务委员会和国际劳工组织2005年在新疆和内蒙古联合开展的一项关于少数民族减贫和就业权益保障的调查发现，19.12%的非汉族调查对象在找工作时被问及民族成份，而只有0.43%的汉族调查对象遇到过同样的问题。维吾尔族、哈萨克族和回族求职者比蒙古族求职者遇到民族成份问题的次数更多。^②

少数民族毕业生在找工作时比汉族毕业生遇到更多的困难。在新疆城镇少数民族家庭的调查中发现，近三年，有67.72%的大学生没有就业，其中少数民族大学毕业生占66.28%。^③2006年对青海省两所师范院校就业率的对比结果显示，青海师范大学汉族毕业生的就业率是71.5%，而青海省海南州民族师范学院毕业生的就业率仅为39.8%。^④在另一项研究中，有47%的受访少数民族学生认为民族歧视是劳动力市场中的一大问题。^⑤

文本框 20

不同少数民族之间的差别和偏好（中国）

一项对云南迪庆藏族自治州少数民族就业现状的调查显示，迪庆州多数雇主和求职者的看法是，和少数民族求职者相比，汉族求职者更适合或技术更好，或那些来自昆明、大理、丽江的白族、纳西族比当地少数民族（藏族、傈僳族、彝族）素质更高。因而，雇主们在招募员工中有意避免从当地职业学校中招聘人员，而是招聘来自上述城市的汉族或纳西族、白族等被人们认为是文明程度更高的少数民族。雇主们解释，这种招聘策略是基于从自治州外寻找合格人才的需要，但他们从未在当地做过这种努力。

这种优先招用州外求职者的趋势在旅游部门更加明显。一位受访经理强烈倾向于招聘“外地人”，而非本地人，因此，在宾馆开张前，宾馆招聘了280位员工，其中167（59.6%）从州外招聘，其余113人（占40.4%）是州内的本地人。宾馆20位部门经理，几乎全是来自昆明或其他省份的汉族。

资料来源：沙依拉，未出版的材料，2009年；文久富、陶斯文、刘琳：《城市化进程中少数民族流动人口就业现状、存在问题及其对策分析》，2008年。

3. 职业隔离

2000年，有78.8%的少数民族人口从事农业、畜牧业、林业和渔业生产以及水电建设，而相应部门的汉族人口比例为63.0%。^⑥少数民族女性和男性从事农业生产的比例分别为81.8%和76.1%，而汉族女性和男性从事农业生产的比例则分别为67.7%和59.3%（表2）。93.2%的少数民族女性和91%的少数民族男性从事体力劳动，而这项比例在汉族女性和男性中要分别低2.7%和2.9%（表3）。

从事非农业生产的少数民族人口主要集中在乡镇企业、乡镇私营企业和其他小型企业中，或者从事个体劳动，这些都被认为是非正规部门。汉族劳动者则主要集中在正规部门，如党政机关、社会机构、国有企业、国有控股企业、集体企业、合资企业以及外资企业中。国家民族事务委员会和国际劳工组织

① 綦群高，杜惠敏：《新疆少数民族大学生就业问题调查分析》，《新疆社科论坛》，2006年第6期。

② 国家民族事务委员会和国际劳工组织：《就业减贫与少数民族劳动权益保障调查报告》，北京，2005年，中文，未出版。

③ 王英姿：《就业关注：新疆少数民族大学生就业问题调查与分析》，《中国大学生就业》，2006年第16期。

④ 马生梅：《影响青藏高原少数民族大学生就业的文化因素分析》，《青海民族研究》，2006年第4期。

⑤ 綦群高、杜惠敏：《新疆少数民族大学生就业问题调查分析》，《新疆社科论坛》，2006年第6期。

⑥ 国家统计局，全国人口普查，北京，2000年。

共同开展的研究数据显示，在城市汉族劳动者和少数民族劳动者中这样的差异并不显著，而在汉族和少数民族进城务工人员之间则存在着鸿沟。数据表明，汉族进城务工人员有 24.1% 在正规部门工作，75.9% 在非正规部门工作，而只有 7% 的少数民族进城务工人员能在正规部门找到工作，93% 的少数民族进城务工人员都在非正规部门工作^①（表 4）。

表 2 2000 年分民族分性别劳动力职业构成 (%)

指标名称		汉族	少数民族
各类专业技术人员	合计	10.6	8.8
	男	5.1	4.5
	女	6.7	5.0
党政企事业单位负责人	合计	3.1	2.1
	男	2.6	1.7
	女	0.6	0.4
办事人员和有关人员	合计	5.8	3.9
	男	4.1	2.7
	女	2.1	1.3
商业服务业人员	合计	17.4	10.4
	男	8.7	4.8
	女	10.5	6.4
农林牧渔水利业生产人员	合计	63.0	78.8
	男	59.3	76.1
	女	67.7	81.8
生产运输工人及有关人员	合计	30.3	14.4
	男	20.1	10.0
	女	10.0	5.0

数据来源：国家统计局：《全国人口普查中国民族人口资料》，北京，2000 年。

表 3 2000 年分民族分性别体力型与智力型职业构成对比表

民族	智力型职业 (%)		体力型职业 (%)		二者比例 (体 / 智)	
	男	女	男	女	男	女
汉族	11.8	9.43	88.1	90.5	7.48:1	9.59:1
少数民族	8.91	6.72	91	93.2	10.22:1	13.87:1

数据来源：国家统计局，《全国人口普查中国民族人口资料》，北京，2000 年。

①国家民族事务委员会和国际劳工组织：《就业减贫与少数民族劳动权益保障调查报告》，北京，2005 年，中文，未出版。

表 4 就业者所在单位的性质 (%)

	汉族	少数民族
城镇居民		
正规部门或企业	37.0	28.0
非正规部门	63.0	71.8
农牧区进城打工者		
正规部门或企业	24.1	7.0
非正规部门	75.9	93.0

数据来源：国家民族事务委员会和国际劳工组织：《就业减贫与少数民族劳动权益保障调查报告》，北京，2005 年。

文本框 21

宁夏农村妇女从事非农业工作人数已超过十万

据宁夏回族自治区人力资源部门介绍，2009 年有超过十万的农村妇女脱离了农业生产，开始从事其他工作。从今年 1 月起，自治区各级政府部门开始为农村妇女提供包括园艺、花艺和编织技术在内的一系列培训课程。在接受培训后，数千名妇女在自家附近找到了非农业工作，每月的收入超过 1200 元。

资料来源：《超过 10 万宁夏农村妇女从事非农业工作》，《中国日报》，2009 年 10 月 29 日。

4. 就业条件和工作保障

国家民族事务委员会和国际劳工组织 2005 年的研究发现，汉族劳动者与少数民族劳动者的人均月收入存在着显著差异。少数民族劳动者的收入均远远低于汉族劳动者的收入，这种情况出现在所有的调查组内，包括正式员工、临时工、未就业人员、退休人员和农民工。

少数民族不仅遭受着各种直接的工资歧视，由于他们集中在非正规部门的各种临时工作岗位上，还要经常面对各种间接的工资歧视。在国家民族事务委员会和国际劳工组织访问过的 988 名少数民族劳动者中，20.35%的少数民族农民工和 10.74%的城市少数民族工人表示他们的工资低于其他在同样条件下承担同样工作的工人。在受访的 704 名汉族农民工和城市工人中，相应的数字分别为 7.0%和 3.88%。

至于工作保障，在劳动力市场转型中，少数民族劳动者比汉族劳动者遭受到更大的冲击。尽管在中国签订长期劳动合同、拥有稳定劳务关系的劳动者的比例下降，少数民族劳动者的比例（15.6%）比汉族劳动者（10.8%）下降的更快（表 5）。

表 5 失业前和重新找到工作后的工作性质比较 (%)

	汉族	少数民族 总数	维吾尔族	哈萨克族	蒙古族	回族	其他少数 民族
目前工作单位性质							
党政机关	1.2	0.6	0.5				5.0
事业单位	7.8	6.4	6.9	6.3	2.2	6.8	10.0
其他	28.8	25.0	18.2	6.3	30.4	47.5	30.0
企业	62.3	68.0	74.4	87.5	67.4	45.8	55.0
国有企业	23.1	9.5	9.3	21.4	6.5	11.5	

城市集体所有	18.1	3.9	2.7	14.3	6.5		9.1
城镇私营、个体	41.9	53.2	45.0	28.6	74.2	76.9	81.8
农村私营、个体	7.5	11.6	11.9	35.7	9.7		9.09
外资、合资企业	2.5	1.3	2.0				
其他	6.9	20.6	29.1		3.2	11.5	
企业样本数量	160	634	151	14	31	27	11
上一次就业单位性质							
党政机关	3.1	2.3	3.0	12.5			
事业单位	10.9	7.6	9.4	6.3	4.4	3.4	10.0
其他	35.0	22.4	26.1	12.5	10.9	22.0	20.0
企业	51.0	67.7	61.6	68.8	84.9	74.6	70.0
国有企业	33.1	19.5	9.8	9.1	25.6	40.9	28.6
城镇集体所有	15.4	7.8	7.3	9.1	5.1	11.4	7.1
城镇私营、个体	33.1	41.6	37.4	27.3	59.0	40.9	42.9
农村私营、个体	10.8	12.6	17.1	36.4	7.7		7.1
外资、合资企业	2.3	0.4		9.1			
其他	5.38	18.18	28.46	9.09	2.56	6.82	14.29
企业样本数量	131	233	125	11	39	44	14

数据来源：国家民族事务委员会和国际劳工组织：《就业减贫与少数民族劳动权益保障调查报告》，北京，2005年。

五、产生民族宗教歧视的原因及未来行动措施

民族和宗教歧视背后的原因多种多样，通常深深植根于一个国家的文化与社会经济背景中。在中国，由于文化水平较低、居住在偏远欠发达地区等原因，少数民族劳动者在劳动力市场中处于不利地位。但是，除了这些阻止他们平等参与劳动力市场的因素外，定型观念、对少数民族的偏见等都是产生歧视的原因。需要采取积极的行动解决这些问题，并且在法律中纳入适当的支持措施。

1. 与偏见和定型观念有关的原因

要在劳动力市场中实现实质性的民族和宗教平等，那么所有的聘用决定都必须以个人的能力、资质、优点、努力程度、是否适合申请的职位等因素为基础，而不是立足于对其民族或宗教团体整体特征的具有普遍性或有偏见的设想。消除偏见和设想是非常具有挑战性的工作，因为每个社会、每种文化，对特定的人群及其能力都有定型的观念。因此，需要采取积极的措施提高公众的认识，改变这些传统的观点。

在中国，少数民族往往被认为是“落后的”，而汉族则代表现代。这些对少数民族的固有认识往往不是以事实为依据，而是基于通过学校、大众媒体或其他渠道传播的定型观念。这些定型的种族观念将少数民族人群至于社会的不利位置，是带有歧视性的。在 2001 年联合国消除种族歧视委员会在对中国的结论性观察中指出，必须要有效遏制散发带有歧视和贬低少数民族内容的各类材料的行为，并对散发行为进行处罚。^①

^①United Nations: *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: China, 2001*, A/56/18, paras. 231-255.



中国比较普遍的偏见与定型观念

社会上常见的定型观念:

- 少数民族落后野蛮, 汉族则被认为是现代、发展和文明的代表。少数民族通常比较懒惰, 不能适应社会, 头脑中充满了传统的观念和信仰。

- 由于给少数民族打上了“弱势群体”的标识, 人们通常认为少数民族比较弱势, 需要保护。这一观念更加剧了少数民族在劳动力市场的弱势地位。

一项对少数民族流动人口(以成都市为例)就业状况的调查发现, 城市部分汉族居民对少数民族流动人口抱有强烈的偏见。当地雇主不愿雇用少数民族员工, 居民甚至不愿意将住房出租给外来少数民族人口。这种歧视源于一些普遍的偏见, 比如, 认为少数民族比较懒惰, 风俗习惯多, 而且卫生习惯不好等。一些受访者甚至认为少数民族犯罪倾向严重。更重要的是, 研究发现, 这些带有严重偏见的受访者中的一些人并未真正接触过少数民族。

雇主对少数民族或宗教人群常见的偏见:

- 特殊的行为方式和习惯会妨碍在公司内创造良好工作环境, 影响团队精神。特殊的饮食习惯会带来麻烦, 尤其是在商务旅行及宴请时。

- 雇主通常认为少数民族学生和毕业生的文化程度与语言能力要远低于汉族学生。他们根据偏见和定型观念推导出这样的结论, 完全不从求职者的优点、技能、能力、是否适合申请的职位等方面评价求职者。

资料来源: 沙依拉, 未出版的材料, 2009 年; 马生梅: 《影响青藏高原少数民族大学生就业的文化因素探析》, 2006 年; 扎西尼玛: 《云南藏区就业歧视现象透析》, 收录于李薇薇, Lisa Sterns 主编: 《禁止就业歧视: 国际标准和国内实践》, 法律出版社, 2006 年; 王永强、李铁莉: 《解析少数民族大学生就业中遇到的几个突出问题》, 2005 年; 文久富、陶斯文、刘琳: 《城市化进程中少数民族流动人口就业现状、存在问题及其对策分析》, 2008 年。

2. 与社会经济发展中的区域差异有关的原因

中国令世人瞩目的经济增长以及全面实现小康社会的政策在全国范围内推动了社会发展。中国已经实现了千年发展目标中的多个目标。但是虽然在全国范围内人民的生活水平普遍提高, 在中国西部偏远地区的居民, 还面临着严峻的发展挑战, 包括贫困、缺少高质量的教育和健康服务等。^①由于少数民族聚居在这些地区, 他们受到了贫困带来的严重影响。目前 52.2% 的农村贫困人口生活在少数民族区域。少数民族的总体贫困率是 17.6%, 比 4.2% 的全国平均水平高 13.4%。^②联合国消除种族歧视委员会指出, 这种东西部发展的不平衡是实现少数民族在社会和劳动力市场上实质性平等的阻碍。^③

①中华人民共和国外交部、联合国驻华系统: 《中国实施千年发展目标进展情况报告》, 北京, 2008 年; 联合国开发计划署: 《中国人类发展报告》(初稿), 北京, 2009 年; United Nations: *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: China, 2001*, A/56/18, paras. 231-255.

②改编自 U. Sun: *21 million ethnic minorities in poverty in 2008*, 2009 年。

③United Nations: *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: China, 2001*, A/56/18, paras. 231-255.

3. 与法律法规及政策措施有关的原因

在过去的几年中，全国人民代表大会开展了改进中国劳动法规的大型工程。2008年1月，《就业促进法》与《劳动合同法》开始施行。2009年5月，《劳动争议调解仲裁法》开始施行。这些法律，特别是《就业促进法》，构成了在中国劳动力市场推动民族和宗教平等的法律框架。尽管这些法律规定了在就业和职业方面民族和宗教平等的一般性原则，却并未提出任何为实现少数民族和宗教群体的实质性平等所需采取的具体扶持措施。中国仍然需要开展立法和监管工作，实施有效的临时扶持措施，纠正（过去）民族和宗教歧视造成的负面影响。

中国在向市场经济全面转型之前就已经实施了《民族区域自治法》、《城市民族工作条例》和《民族乡行政工作条例》。因此，这些法律法规中规定的特殊支持措施并不能适应目前劳动力市场的需求。如前所述，中国政府将力争在2010年前为实施《民族区域自治法》提供更多的指导，并发布城市民族工作和民族乡行政工作等条例的修订版。^①这些新的举措将提供有效的临时措施，保证少数民族和宗教人口能在中国劳动力市场上享有实质性的平等。

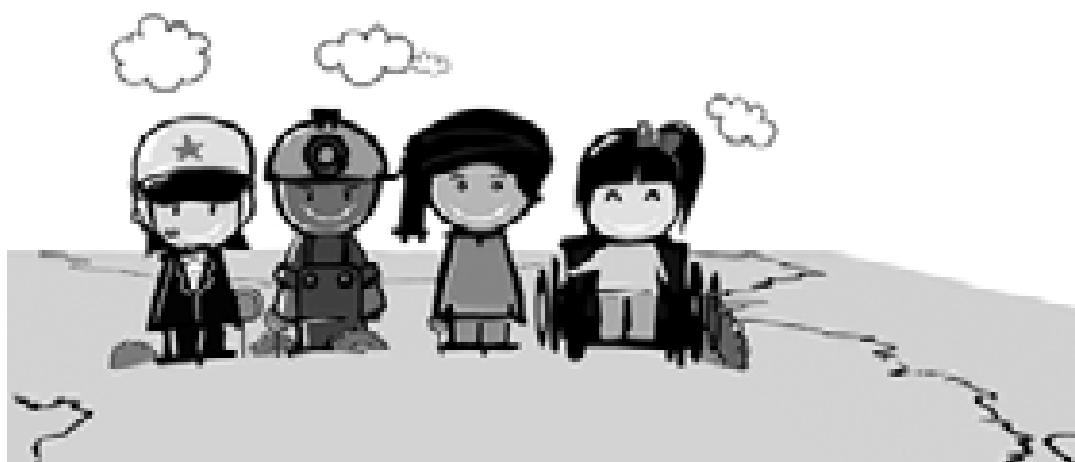
4. 在中国推动工作中民族和宗教平等的进一步行动

优先行动包括：

- （1）提高少数民族的文化水平，在劳动力市场形成平等竞争的格局。
 - （2）采取或修订特别扶持措施帮助少数民族在全国范围内平等地获得教育和就业途径。
- 制定明确可行的标准，并在立法中规定可操作的法律救济机制。在中央和地方两级明确职责。
 - 开展特别扶持项目，设立有具体指标的目标、时间表和监测机制。各级政府作为公共部门雇主应发挥主导作用，在全国的公共服务中设立录用少数民族或宗教人群的目标或配额。
 - 建立可操作的法律救济机制，使所有的少数民族和宗教人群的申请人和劳动者，包括公务员都能受益。
 - 设计并开展宣传教育活动，消除社会上的定型观念和偏见。
 - 审查教科书，监督大众媒体，以保证在全国范围内不印制和散发带有贬低或歧视少数民族和宗教信仰内容的材料。
 - 为少数民族提供当地语言和汉语双语教育，以及关于民族遗产、文化和宗教的教育内容。

^①国务院：《国家人权行动计划（2009-2010）》，2009年。

辅助材料



一、培训安排

第一节 工作中的民族和宗教平等：概念、标准和策略（2.5-3 小时）	
目标	描述有关就业和职业中民族和宗教平等的概念和国家标准； 明确推进民族和宗教平等的政策和实际措施以及各利益相关方在这一领域的作用。
辅助材料	练习 1 民族和宗教的头脑风暴——成见还是事实？ 练习 2 这是民族或宗教歧视吗？案例讨论 练习 3 工作中宗教标志的使用和展现：案例讨论 练习 4 日本阿伊努人——土著人的传统生计保护：案例讨论 练习 5 实践范例分析
第二节 中国工作中的民族和宗教平等（1.5-2 小时）	
目标	认识中国劳动力市场中民族和宗教歧视的常见形式； 描述中国有关就业中民族和宗教平等的法律政策框架，以及促进就业中民族和宗教平等的实际措施。
辅助材料	练习 6 中国工作中的民族与宗教问题：案例讨论 练习 7 民族和宗教平等行动计划
总计（4-5 小时）	

二、分节教案

第一节 工作中的民族和宗教平等：概念、标准和策略

概述

本节概述了工作中民族和宗教平等的相关基本概念，并介绍了确立工作中民族和宗教平等原则的国际文书，以及在全球都存在的阻碍工作中民族和宗教平等的主要问题。本节还介绍了为解决民族和宗教群体面临的特殊挑战，国家、地方和工作场所层面所应采取的政策和实际措施；同时还概括了各利益相关方在这方面的作用和责任。



学习目标

通过本节的学习，学员应能够：

- 描述有关就业和职业中民族和宗教平等的概念和国际标准；
- 明确推进民族和宗教平等的政策和实际措施以及各利益相关方在这一领域的作用。



教学步骤

第 1 步 介绍学习目标（1 分钟） 	
目的	明确本节学习目标。
第 2 步 练习 1 民族和宗教的头脑风暴——成见还是事实？（20 分钟）	
目的	让学员相互质疑自己关于少数民族和“适合的”他们的工作的定型观念。
辅助材料	练习 1 民族和宗教的头脑风暴——成见还是事实？
第 3 步 讲课和讨论 1: 工作中的民族和宗教平等：概念、标准和策略（20 分钟） 	
目的	理解工作中民族和宗教平等的主要概念、国际标准，以及促进工作中民族和宗教平等、消除歧视的政策方法。
辅助材料	第一节 一、什么是工作中的民族和宗教平等？ 二、民族和宗教平等的国际标准 三、民族和宗教歧视：主要概念 四、民族或宗教信仰成为工作的内在要求 六、促进工作中民族和宗教平等的保护性和肯定措施

提示	讲课要可能生动并增加互动。可以请学员根据自身经历举例，如直接或间接歧视和骚扰行为。讨论民族或宗教信仰可以成为工作的内在要求的具体情况，并简要介绍促进工作中民族和宗教平等的特殊政策和肯定行动措施。
第 4 步 练习 2 这是民族或宗教歧视吗？案例讨论（30 分钟）	
目的	明确就业周期各个阶段不同形式的直接和间接民族和宗教歧视，了解工作场所可以采取的合理便利措施，以满足雇员的特殊宗教需求。
辅助材料	练习 2 这是民族或宗教歧视吗？案例讨论
第 5 步 练习 3 工作中宗教标志的使用和展现：案例讨论（20-30 分钟）	
目的	了解有关宗教歧视的争论的复杂性，以及实现不同宗教群体在劳动力市场中的平等需要在社会不同的价值体系间进行调解的能力。
辅助材料	练习 3 工作中宗教标志的使用和展现：案例讨论
提示	此练习最适合之前对歧视问题有所了解的听众，主要面向政策制定者。 第 5 步和第 6 步可以同时进行，一半的小组讨论练习 3，一半讨论练习 4。在小组讨论后的全体会议上，所有的人都参加两个练习的讨论。如果教师觉得在做练习 3 和练习 4 之前，有必要先让学员对中国目前的民族和宗教平等情况和现行政策有更好的了解，也可以把这两个练习放在第二节结尾部分进行。
第 6 步 练习 4 日本阿伊努人——土著人的传统生计保护：案例讨论（20-30 分钟）	
目的	分析第 111 号公约如何适用于独立职业，包括土著人或少数民族的传统生计。同时强调协商，以及让土著和少数民族群体参与到影响其切身权益的决策过程的重要性。
辅助材料	练习 4 日本阿伊努人——土著人的传统生计保护：案例讨论
提示	此练习最适合之前对歧视问题有所了解的听众，主要面向政策制定者。参见第 5 步的提示。
第 7 步 课和讨论 2：工作中的民族和宗教平等：概念、标准和策略（20 分钟） 	
目的	分析一系列促进就业中民族和宗教平等的实际措施。
辅助材料	第一节 七、法律、政策和实际措施

提示	讲课要可能生动并增加互动。可以请学员根据自己的工作经验举例说明，各利益相关方（政府、雇主组织、工人组织、民族或宗教组织等）在促进民族和宗教平等方面的作用。强调政策措施的有效实施以及提供法律救济对打击歧视的重要性。讨论民族或宗教信仰可以成为工作的内在要求的具体情况。举几个促进方面的和落实法律政策方面的实践范例。
第 8 步 练习 5 实践范例分析（20-40 分钟）	
目的	分析实践范例，考虑各利益相关方为促进中国的民族和宗教平等可以采取的行动。
辅助材料	练习 5 实践范例分析 五、实践范例
提示	根据学员的兴趣，从第一节培训内容部分挑选一些实践范例。
第 9 步 总结（10 分钟）	
学习要点	• 工作中民族和宗教平等的关键在于要把每个人作为个体对待，根据其个人能力提供机会。不能根据对这个人所属的民族或宗教群体的一般偏见而对其能力进行猜想。 • 民族或宗教歧视通常不易被察觉，但它可能在就业周期的任何阶段发生。应该在人力资源管理过程中密切注意，确保所有过程没有歧视性偏见。同时为自我雇用的人提供的支持性服务也应该没有歧视。 • 某些工人群体的特殊宗教需求或其它需求方面的问题可以通过工作场所的实际措施得到最好的解决。工作场所的合作是找到对各方都可行的解决方法的最佳途径。 • 平衡社会中不同民族和宗教群体的需求和利益需要周全的考虑。要确保所有的群体都有可能参与到与其权益相关的决策过程。为达到此目的，需要建立充分有效的协商机制。 • 法律措施是促进无歧视和实现平等的必要手段。这个手段需要辅以实际措施以实现其目的。第 111 号公约因此号召各国开发和实施一项国家政策，以在工作场所促进和落实平等的原则。 • 中国批准了主要的国际标准，保护所有民族和宗教群体的权利，并正在逐步采取措施，促进劳动力市场上的平等。 • 解决就业和职业中的民族和宗教歧视需要许多利益相关方的行动。为促进平等共同努力是在劳动力市场上实现所有民族和宗教群体的实质性平等的关键。
总计（2.5-3 小时）	

第二节 中国工作中的民族和宗教平等

概述

本节概述了中国有关工作中民族和宗教平等的法律政策框架，以及目前中国劳动力市场在民族和宗教平等方面面临的挑战。本节分析了中国就业中民族和宗教歧视产生的根本原因，介绍了中国劳动力市场在促进民族和宗教平等方面一些好的经验做法。



学习目标

通过本节的学习，学员应能够：

- 认识中国劳动力市场中民族和宗教歧视的常见形式；
- 描述中国有关就业中民族和宗教平等的法律政策框架，以及促进就业中民族和宗教平等的实际措施。



教学步骤

第 1 步 介绍学习目标（1 分钟）		
目的	明确本节学习目标。	
第 2 步 讲课和讨论 1：中国工作中的民族和宗教平等（30 分钟）		
目的	了解中国有关工作中民族和宗教平等的法律政策框架。	
辅助材料	第二节 二、中国有关民族和宗教平等的法律框架 三、促进民族和宗教平等的政策措施 四、中国少数民族就业现状 附录：中国法律法规中关于工作中民族和宗教平等的规定	
提示	讲课要可能生动并增加互动。简短介绍中国有关民族和宗教平等的法律框架，突出一些地方好的经验和做法。请学员分享促进少数民族就业或为少数民族工人的特殊宗教或文化需求提供便利的好的经验做法。简要讨论不同民族群体在劳动力市场结果上表现出的不平等，突出在教育、就业机会、职业隔离和包括薪酬在内的就业条件等方面的不平等。	
第 3 步 练习 6 中国工作中的民族与宗教问题：案例讨论（20 分钟）		
目的	了解现实中的合理便利措施对于满足某些劳动者的宗教要求的作用，理解与民族相关的“岗位内在要求”的概念。	

辅助材料	练习 6 中国工作中的民族与宗教问题：案例讨论
第 4 步 讲课和讨论 2：中国工作中的民族和宗教平等（20 分钟） 	
目的	讨论中国民族和宗教歧视产生的原因以及可能的解决途径。
辅助材料	第二节 五、产生民族宗教歧视的原因及未来行动措施
提示	请学员对中国民族和宗教歧视产生的原因发表自己的看法，把它们列在一张大白纸上。讨论可以采取哪些行动来解决这些引发歧视的原因，以及各利益相关方的作用。对讨论内容进行总结，补充学员没有提到的要点和措施。
第 5 步 练习 7 民族和宗教平等行动计划（20-40 分钟）	
目的	帮助学员将所学知识付诸实践，制定具体的行动步骤。
辅助材料	练习 7 民族和宗教平等行动计划
第 6 步 总结（5 分钟）	
学习要点	- 各民族平等、宗教信仰自由是中国宪法中确立的重要原则，同时也是相关政策框架里的重要内容。虽然中国正在不断努力确保 56 个民族能够公平地分享国家发展的成果，但少数民族和宗教人群在获得平等的教育、就业、职业和收入方面仍面临很大的挑战。 - 中国正在为促进所有民族和宗教人群在劳动力市场上的机会和待遇平等而积极努力。需要采取特别的扶持措施来保证少数民族在劳动力市场实现实质性平等。 - 全面和可操作的法律对于在中国劳动力市场实现民族和宗教平等必不可少。此外，工作场所的平等可以通过雇主和工人之间通过协商达成的实际措施得到促进。 - 有必要在工作场所、机构和普通大众中开展广泛的民族和宗教平等方面的宣传教育，培养对文化和宗教多样性的珍视和尊重。
总计（1.5-2 小时）	

三、练习

第一节 工作中的民族和宗教平等：概念、标准和策略

练习 1 民族和宗教的头脑风暴——成见还是事实？

教师指南



目的：让学员互相质疑自己关于少数民族和“适合”他们的工作的定型观念。



时间：20 分钟



座位安排：各小组围桌就座，留出站立和在桌子间走动的空间。



培训材料与准备工作：

每组有一张大白纸和几支马克笔。在大白纸的中央写下以下陈述句（一张纸写一个）：

- 穆斯林男性的工作是……
- 少数民族妇女的工作应该……
- 民族自治区是……
- 城市中的少数民族工人应该……
- 民族平等意味着……
- 宗教自由意味着……

请确保纸张的数量要与小组数量一样多。



步骤：

1.练习开始时，解释本练习有一个主要规则：任何人在小组工作期间不可说话。组员可以通过任何除声音外的其他交流方式“讨论”大白纸上的陈述句，如：书写、画图、做姿势等。请各组对大白纸上写的话交流不同意见，如可能，最后达成一致意见。告诉学员他们会听到开始和停止练习的信号（铃声、音乐或哨声）。小组工作 5 分钟后，学员会听到信号，然后挪到下一张桌子上去，在上一组留下的大白纸上继续工作。

2.把学员分成每组最多 5 人的小组（一组一桌）。试着让每组的组员尽可能多样化。发给每组一张写着陈述句的大白纸。

3.发出练习开始的信号。监测小组工作，确保学员完全保持安静，只通过书写、画图或其它书面方式交流。鼓励他们对本组其他组员的意见或提出问题进行反应。

4.5 分钟后，发出信号，请各组移到下一张桌子。各组应该查看上一组都留下了哪些意见，然后对其进行评论或者添加。

5.再过 5 分钟后，发出信号结束练习。请学员把纸钉在墙上，然后回到自己原来的座位上。请一位自愿者把每张大白纸上留下的意见给全班大声读出来。对每个陈述句下写出的观点挑几点进行讨论，可以挑一些积极的和消极的观点。问学员这些观点是意见还是事实。

6.询问学员他们对无声的交流有什么感觉。例如，通过把观点写在大白纸上，会不会揭露出一些平常的交流中不会表露出来的对某些群体的偏见或先入为主的概念？组织讨论，鼓励学员指出大白纸上写下的观点里让他们感到吃惊或感兴趣的内容。

7.组织进一步讨论有关民族和宗教少数群体的定型观念。请学员分享在劳动力市场、媒体、文学作品或任何其它载体上表现出的这种定型观念的例子。

8.用以下几点总结练习：

- 对其他民族的人群特征，每个人都会有自己的看法和印象。通常这些看法和印象并不是以事实和证据为基础的。

- 这些并非基于事实的负面看法造成偏见并最终导致歧视。法律规定禁止歧视。就业和职业中平等是指：所有的雇佣决定都是根据求职者和员工个人的长处、能力和技能做出的，而非歧视性的偏见。

- 学会区分事实和成见，学习消除歧视促进就业和职业中平等的相关法规都很重要。

练习 2 这是民族或宗教歧视吗？案例讨论

（一）教师指南



目的：了解就业不同阶段的直接和间接民族和宗教歧视，以及工作场所可以采取的合理便利措施，以满足雇员的特殊宗教需求。



时间：30 分钟



座位安排：分小组圆桌就座，或其它能让学员分成 3—6 人的小组进行讨论的形式。



培训材料：每组一张大白纸和一支马克笔。



步骤：

1.和学员分享练习目的，然后把学员分成 3—6 人小组。向学员下发分发的材料，给每个组分配一个案例（A、B 或 C），请小组阅读并讨论案例。请每组选出一位代表向全体汇报小组讨论结果，时间不超过 5 分钟。

2.各组准备完毕后，召集全体学员。请讨论案例 A 的小组做简要汇报，请其他小组讨论评论或发表自己的意见，然后参照参考答案，给出主要知识点。强调各组发言没有提到的观点，并纠正任何误解。询问学员是否有进一步问题并进行解答。

3.对案例 B 和 C 重复以上过程。进一步就每个案例征询意见，鼓励学员提问并进行解答，也鼓励其他学员回答提问。

4.用以下几点总结练习：

- 属于某个民族或宗教群体通常与绝大多数工作不相关，也并非完成某项工作的客观条件。
- 民族或宗教歧视有不同的形式，在从招聘到解聘的整个就业过程的不同阶段都可能出现。是否发生民族或宗教歧视并不容易证实，但可以通过分析劳动力结构，收集公司的行政记录如以前的招聘结果资料，检查招聘广告和笔试内容，收集面试资料等手段去证明。
- 建立一个无歧视的工作场所要求在无歧视的方式下运用人力资源管理方法和程序，其中包括招聘程序和能力测试，和使用无歧视的标准。
- 通过工作场所的实际措施可以很好地满足工人的特殊宗教要求。这些措施通常既容易又不昂贵，雇主和工人应一起找到可行的解决方法。

（二）分发的材料

（练习 2 这是民族或宗教歧视吗？案例讨论）

A.招聘（纺织厂案例）

巴特尔先生最近第四次去应聘在包头离他家不远处的一家纺织厂的纺织工的职位。和以前一样，他没有得到任何答复。但是，他的女儿化名于晓梅也同时应聘了这一职位，却接到了试用的通知。巴特尔先生控告了纺织厂的这种歧视做法。为判断这是否一起歧视的案例，你需要去收集什么信息？有什么理由认为巴特尔先生可能受到歧视？

B.能力测试和解雇（邮局案例）

少数族裔的芮塔（Rita）女士是英国一名地区邮局的临时工，工作了很多年。一天，她被要求参加一个书面的能力测试，以考察她是否满足聘用合约的要求。她的成绩不合格，因此合同被终止了。但在离开邮局以前，芮塔女士发现在同一个岗位上工作的中国人并未参加考试就获得了临时或是永久的工作合同。她向负责经理投诉，但邮局没有对此进行调查。芮塔女士的案例涉及到歧视吗？需要收集什么信息来证明芮塔女士是否受到歧视？

C.有特殊宗教要求的工人（石油公司案例）

柯尔克木拜先生自 1999 年以来一直在中石化卡萨克斯坦石油天然气特许经营厂里当工头。卡萨克斯坦宪法规定该国是非宗教国家。柯尔克木拜先生在 2006 年皈依了伊斯兰教，留了胡子，这给他在工作场所带来了一些问题。他所工作的部门要求每个人在有突发事故的时候要带面罩。作为公司职业安全卫生的一项规定，在突发事故发生的时候，不带面罩将受到严厉的处罚（包括解雇）。但是，这个面罩有胡子的人没法儿带。中国经理拒绝为柯尔克木拜先生买一个特殊的有胡子的人可以带的面罩。柯尔克木拜先生于 2008 年 11 月份被解雇。他认为自己受到了歧视而提起诉讼。

请问柯尔克木拜先生认为他自己受到了什么原因歧视？是直接的还是间接的？雇主应该怎么做来避免歧视的发生？案例中让雇主作出调整来适应工人的需要，这是否合理？

（三）参考答案

A.招聘（纺织厂案例）

这个案例是根据英国法院的一个真实诉讼案改编的。在真实的案件中，法院宣判这一案件涉及民族歧视。在案件的审理过程中，就业法庭考虑了一个事实，那就是在四年中该工厂招收的 70 名工人中没有一个是少数民族裔，尽管该工厂附近区域拥有大量有着熟练纺织技能的少数民族人口。原告获得 7000 英镑的赔偿，其中包括 2500 英镑的精神损害赔偿。

这个案例很好地说明了法庭需要收集什么信息以判别是否存在歧视。在这个案例中，公司招工记录作为证据证明了该公司一直存在结构上和系统上的民族歧视。

这个案例也可以被认为是基于性别和年龄的歧视，但在真实案例中并未讨论这些问题。关于性别问题，需要注意的是，在中国，纺织工作被认为是女性的职业，而在南亚却被认为是男性的职业。这两种观点都是有关性别角色的陈旧定型观点，都主观臆断了不同性别的人的能力。促进性别平等要消除这些歧视性偏见，根据个人的实际能力、技能、优点和经验来评估应聘者是否适合一项工作。

资料来源：侯赛因诉阿尔弗雷德·布朗（毛纺）有限公司案，案件号 1805479/98，收录于英国种族平等委员会《就业中种族平等法定行为准则》，伦敦，2005 年。

B.能力测试和解雇（邮局案例）

这个案例也是根据英国法院的一个真实诉讼案改编的。这个案例很好地证明了能力测试有时是如何披着合理的外衣，实际却构成针对某些少数民族和语言群体的间接歧视的。在真实的案件中，法院断定能力测试本身以及进行的方式涉及歧视，而解雇芮塔女士的做法是种族歧视。案件的结果如下：

在案件的审理过程中，法庭发现没有通过测试的一帮工人获得了工作合同。邮局也无法解释为什么工人必须在特定时间和特定情况下参加测试。法庭认为这位亚洲妇女被解雇的唯一原因是因为她的种族。法庭还发现能力测试本身以及构成间接性歧视。邮局有平等机会政策，但法庭发现没有证据证明能够证明其在日常工作中真正落实了该项政策。法庭判原告得到约两万英镑的赔偿，其中包括 1 万英镑的精神损害赔偿。

尽管精心设计、妥善管理、经专业验证的能力测试可以很好地评论应聘者是否适合具体的工作或者评估工人的工作绩效，但能力测试仍可能存在问题。需要对测试进行设计，以便使其在不存在对任何民族、宗教或语言群体有偏见的情况下，能够有效评估出胜任工作所要求的真正能力。测试同样要在没有歧视的方式下进行。所有应聘者都要参加同一考试，要在同一标准下评测他们的成绩。

英国种族平等委员会提供了以下指导原则，用于招聘和绩效评估中的相关测试：

- 测试应当符合相关的工作要求，尽可能准确地测试相关工作规范中的技能水平。
- 特别需要注意的是，要保证母语为其它语言的应聘者能够听明白说明。
- 所有应聘者无一例外都要进行测试。
- 试卷、评估报告和分数记录至少要备案 12 个月。
- 雇主应当收集参加测试人员的民族信息，来看测试和评估所采用的方法是否可能会导致不同民族间的成功率存在差异。如果是，应当进一步研究然后采取措施消除障碍。

📖 更多信息参见本单元实践范例 4。

资料来源：马利迪诉邮局案，案件号 2403719/98 [2001] DCLD 47，收录于英国种族平等委员会《就业中种族平等法定行为准则》，伦敦，2005 年。

C.有特殊宗教要求的工人（石油公司案例）

这是发生在中国石化集团哈萨克斯坦子公司的一个真实案例。法院认为解雇柯尔克木拜先生是一种间接宗教歧视的做法。法院责令中石化当地部门恢复柯尔克木拜先生的工作（重返工作岗位），并向他支付自解聘以来的全部工资。他还得到了 665 美元的精神损失费。

尽管关于本案的公开报告中没有提供详尽的资料，据推测庭审中原告和被告的论点大致如下：

- 原告（雇员）认为他受到了间接宗教歧视。
- 被告（公司）认为公司没有有意要歧视员工，只是在严格执行公司的政策方针，避免在工作中发生事故、伤害和疾病。

尽管雇主的论点有其合法性——的确要针对职业安全卫生制定公司政策^①——但法院不得不权衡双方的两个争论点，看能否在一种无歧视的方式下实施安全规定，同时照顾到柯尔克木拜先生特殊的宗教要求。

在工作场所为宗教要求提供合理便利是指：对工作安排和环境进行实际改变和调整，使有特殊宗教要求的工人或雇员能够履行必要的工作职能。许多国家的司法都规定，雇主有义务为宗教要求提供合理便利。在这些国家，只有当提供合理便利会给企业带来严重的开支压力或者难处（不可负担的困难）时，雇主才可以拒绝。不提供合理便利被认为是一种歧视行为。

在柯尔克木拜先生的案例中，一种实际的合理便利措施就是为有胡须的男性员工购买特别的防毒面具。由于这种防毒面具价格并不贵，因此这项开销对雇主来说并不会造成不可负担的困难。雇主没有给柯尔克木拜先生提供合理便利构成歧视。

资料来源：A. Raimov: 《哈萨克工人捍卫留胡子的权力》，《中亚在线》，2009 年 3 月 11 日。

^①见国际劳工组织：《职业安全卫生公约》（第 155 号，1981 年）。

练习 3 工作中宗教标志的使用和展现：案例讨论

（一）教师指南



目标：了解关于宗教歧视的争论的复杂性，以及实现不同宗教群体在劳动力市场中的平等需要在社会不同的价值体系间进行调解的能力。



目标群体：之前对歧视问题有所了解的听众，主要面向政策制定者。



时间：20—30 分钟



座位安排：分小组圆桌就座，或其它能让学员分成 3—6 人的小组进行讨论的形式。



培训材料：每组一张大白纸和一支马克笔。



步骤：

1.和学员分享练习目的，然后把学员分成 3—6 人小组。把分发的材料中的案例发给各组，让学员进行讨论。请每个小组选出一位代表向全体汇报小组讨论结果，时间不超过 3 分钟。

2.各组准备完毕后，召集全体学员。请各小组做简要汇报，然后组织讨论。强调各组发言没有提到的观点，并纠正任何误解，必要的话可使用参考答案。

3.鼓励学员进一步讨论这些问题在中国是否被讨论。如果发生在中国，会如何解决？请几个学员发表看法并引导讨论。

4.用以下几点总结练习：

- 在宗教自由和其它利益，如平等获得培训和就业之间寻找一个恰当的平衡点并非易事，对此会有很多不同的观点。

- 在不同国家，工作时能否戴穆斯林头巾的问题引起了许多讨论，各国做法不一，有的禁止戴头巾有的允许戴头巾。

- 国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会认为，最重要的价值是要保障穆斯林妇女的平等就业权，无论她们戴还是不戴头巾。专家委员会在对法国、土耳其和伊朗伊斯兰共和国执行第 111 号公约的情况提出的观察意见中，明确地提出了这个观点。^①

^①见本练习参考答案部分的脚注。

（二）分发的材料

（练习3 工作中宗教标志的使用和展现：案例讨论）

案例

法国是一个非宗教国家，多数人口信奉罗马天主教（基督教）。法国宪法规定国家和政府在对待各宗教派别时要保持中立，还进一步规定宗教教义不得干涉国家事务和公共产品的供给，如公立学校。2004年通过的一项法律禁止在公立学校穿戴有明显宗教标志的服装（包括穆斯林头巾）。穿戴有明显宗教标志的服装会受到纪律惩罚，包括开除出校。

土耳其也同样是一个非宗教国家，多数人口是穆斯林。土耳其规定在大学校园里禁止戴头巾，这是因为戴头巾是落后主义和穆斯林原教旨主义崛起的象征。

伊朗是一个宗教国家，一个伊斯兰共和国，尽管伊朗宪法也同时承认犹太教、基督教和拜火教是合法的宗教信仰。伊朗要求女性公务员在工作时要佩戴头巾，违反则会受到纪律处罚。

1.你从中看到歧视的情况了吗？如果有，是基于什么的歧视？是直接还是间接歧视？从平等的角度来看，如何去支持或反驳在学校和工作中禁止带头巾的规定？

2.在中国，是否有对在工作场所或是学校里宗教标志的使用进行过讨论？法院或其他机构是什么立场？有任何限制或鼓励在公共场所使用宗教标志的法律或政策吗？

（三）参考答案

关于穆斯林头巾的讨论是一个很好的例子，说明了有关民族和宗教的歧视并不简单这样一个事实。对这个问题不同国家采取了不同的做法。从无歧视的角度来判断是应该允许、禁止还是提倡戴头巾的时候，主要的观点是要考虑这个问题会对劳动力市场的穆斯林妇女产生什么影响。应当确保穆斯林妇女在就业和职业中的平等机会和待遇不受侵害。

国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会在其对法国、土耳其和伊朗实施第 111 号公约情况的观察意见中提到了头巾问题，提出了以下主要观点：

（1）对法国，委员会担心 2004 年 3 月 17 日通过，2004 年 5 月 18 日开始实施的禁止在公立学校穿戴/佩戴任何宗教标志或服饰包括头巾的第 65 号法案，在实际中可能会影响一些孩子尤其是女孩，造成她们由于宗教信仰而不能到公立学校上学，从而降低了其就业能力，这与公约是相违背的。委员会提醒法国政府确保该法案的实施不会降低女孩子未来的就业能力，而违背消除宗教歧视的原则。委员会还在继续跟踪这个问题。^①

（2）在土耳其，对这个问题的首次讨论发生在 2001 年。委员会对该国禁止公务员和学生佩戴头巾表示担心，认为这可能对穆斯林妇女产生不利影响，特别是由于宗教习俗，她们可能会完全丧失获得平等教育和工作机会的权利。委员会认为，对戴头巾的限制可能会影响或损害按照宗教习俗必须或愿意佩戴头巾的女性接受大学教育的机会。委员会相信政府会在不断变化的形势下重新考虑该规定还是否适用，以确保由于宗教习俗必须或愿意佩戴头巾的女性有不受限制平等接受高等教育和培训的权利。然而委员会仍旧担心目前的限制可能会在实际中让妇女远离大学教育和培训。^②

（3）在伊朗伊斯兰共和国，委员会对硬性规定妇女穿着，包括必须戴头巾，并根据行政侵权法案对违反着装规定的妇女施以制裁表示担忧。委员会尤其担心“这可能会对非伊斯兰妇女在公共部门就业产生的消极影响”。委员会几年来一直针对大学和高等教育机构的纪律规定表示担忧，这些规定将不依照伊斯兰教规佩戴面纱定性为政治或道德犯罪，制裁包括被大学开除或永久被拒于所有大学之外。委员会注意到了该国政府的答复：“伊斯兰头巾是为了保护妇女在工作场所不受不检点行为侵害”，以及“伊斯兰头巾至今并没有导致任何开除事件，也没有导致对非穆斯林求职者的不利影响”。委员会要求该国政府提供更加详细的信息，解释上面提到的关于衣着规范的惩罚性措施在教育和就业中实际上是怎样操作的，包括已有多少妇女触犯了衣着规定，以及对她们采取了怎样的制裁。^③

①ILO: “Individual observation on Convention No. 111 with respect to France” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 93rd Session, Geneva, 2005; 95th Session, Geneva, 2006; and 97th Session, Geneva, 2008.

②ILO: “Individual observation on Convention No. 111 with respect to Turkey” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 89th Session, Geneva, 2001; 91st Session, Geneva, 2003; 95th Session, Geneva, 2006.

③ILO: “Individual observation on Convention No. 111 with respect to Islamic Republic of Iran” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 95th Session, Geneva, 2006 (Geneva).

练习 4 日本阿伊努人——土著人的传统生计保护：案例讨论

（一）教师指南



目的：分析第 111 号公约如何适用于独立职业，包括土著人或少数民族的传统生计。同时强调协商，以及让土著和少数民族群体参与到影响其切身权益的决策过程的重要性。



目标群体：之前对歧视问题有所了解的听众，主要面向政策制定者。



时间：20—30 分钟



座位安排：分小组圆桌就座，或其它能让学员分成 3—6 人的小组进行讨论的形式。



培训材料：每组一张大白纸和一支马克笔。



步骤：

1.和学员分享练习目的，然后把学员分成 3—6 人小组。把分发的材料中的案例发给各组，让学员进行讨论并回答问题。请每个小组选出一位代表向全体汇报小组讨论结果，时间不超过 3 分钟。

2.各组准备完毕后，召集全体学员。请各小组做简要汇报，然后组织讨论，鼓励学员发表自己的看法。

3.总结案例讨论，必要的话可使用参考答案。询问学员是否还有进一步看法或问题。

4.用以下几点总结练习：

- 第 111 号公约同样适用于独立职业，包括土著和少数民族的传统生计。
- 土著人和少数民族居民要能够参与会对其权益产生影响的决策过程。为此需要建立恰当有效的协商机制。

📖 可参考本单元实践范例 5 与土著民进行协商（挪威）的内容。

（二）分发的材料

（练习 4 日本阿伊努人——土著人的传统生计保护：案例讨论）

案例

1971 年，日本政府宣布了在沙鲁河建大型产业园和修建大坝的计划，用于水利发电。大坝将建在二风谷地区，也就是阿伊努人的圣地。尽管产业园的计划没有落实，阿伊努人的圣地已被政府征用，并在 1997 年兴建了大坝。政府在大坝修建之前和过程中没有与阿伊努人进行协商，也没有开展环境影响或文化评估。

草野茂先生和另一位阿伊努活动家就此事对他们的某些邻居和政府提出抗议，拒绝出售土地，并以政府侵犯他们的土著民权利为由向札幌区法院提起诉讼。1997 年，法院作出了一项具有划时代意义的判决：承认阿伊努人的土著民权利，并宣布政府的土地征用行为违背宪法。但是，在判决做出之时，大坝早已建成，水库也已注水，阿伊努人的圣地早已淹没。一座新的大坝正在筹划之中。

大坝的建立为阿伊努人招致了一系列的问题。首先，它导致阿伊努人内部，特别是土地出卖者和那两名反对出卖土地的人之间巨大的社会和政治冲突。因为阿伊努人多是农民，生活贫困，他们希望通过向政府出卖土地来换取收入。如今，鱼儿不再嬉戏于沙鲁河中，因为水温已经改变；“那些阿伊努人用来采集野生植物的地方也已消失；作为阿伊努仪式中心的圣地早也淹没在水中。”

然而，1997 年的“二风谷”案例仍然具有突破性意义，因为它使阿伊努人的民族身份得到认可，尽管两名阿伊努人原告没有能够停止水坝的修建。法院宣布根据联合国相关议定书里的定义，阿伊努人属于土著民。1997 年 3 月 29 日，即法庭宣判的第二天，日本首相桥本龙太郎第一次将阿伊努人称为土著人。日本政府早在十年前曾在联合国要求提交的一项报告中承认阿伊努人是少数民族，但一直没有官方承认他们是日本的原住民。2008 年 6 月 6 日，日本议会两院一致通过“要求将阿伊努人划为土著民”的决议。

- 政府征用阿伊努人土地的行为是否可视为对阿伊努人的歧视？
- 如果中国发生了类似威胁少数民族地区或其传统生计的情况，少数民族如何能保护自己的权利？
- 如果政府的开发项目要求征用土地，要采取哪些重要步骤才能使政府的征地过程公平透明？

资料来源：R. Rice: 《阿伊努人的浸没与出现：现代日本的人权论述和民族表达》，2006 年。

（三）参考答案

此案例讨论了保护少数民族传统职业和维持他们传统生计的需要。否认少数民族传统谋生办法的行为是典型的直接职业歧视。

第 111 号公约保护的对象既涵盖了依附于雇用关系的劳动者,也涵盖了那些从事个体或独立职业(包括农村职业)的劳动者。所有从事独立劳动的男性和女性都有平等获得信贷、市场设施和支持服务的权利。针对土著人传统生计的权利,国际劳工组织近期的一份出版物中称:

“平等获得特定职业的权利,是指不因歧视理由而剥夺任何人从事其所选择的某项职业的权利。就土著人从事其传统职业而言,是指土著人应像其他任何人一样,能够平等地获得信贷、市场设施、农业推广和技能培训。为此,国家需要制定有关政策,确保在平等的基础上提供技能、资源和物资。”^①

针对土著和部落民族所关心的问题,建立适当有效的协商机制,是国际劳工组织 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)的基石。协商是确保土著人参与决策的基础。^②公约第 6 条和第 7 条对协商进行了规定:

第 6 条

1.在执行本公约条款时,各国政府应该:

(a) 在每次采取可能直接涉及有关民族的法律或行政措施时,通过适宜的程序,特别经由他们的代表机构,征求他们的意见;

(d) 采用适当方法,使有关民族能至少与其他居民一样,平等地在各级选举机关、行政机构及其他负责有关政策和计划的机构中自由参与决策;

(c) 采用适当方法,使有关民族能充分发展本身的传统和发扬主动精神,必要时可为此向其提供资助。

第 7 条

1.在经济、社会和文化发展的优先选择对有关民族的生活、信仰、惯例、精神财富及占用的土地具有一定影响的情况下,有关民族应有权就发展进程决定其优先项目,并有权尽可能对其本身的经济、社会和文化的发展进行监督。此外,这些民族应参加可能与他们直接有关的全国性和地区性发展计划和发展纲要的制定、实施和评估。

^① ILO: *Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A guide to ILO Convention No. 111* (Geneva, 2007).

^② ILO: *Indigenous and Tribal People's Rights in Practice: A guide to ILO Convention No.169* (Geneva, 2009).

练习 5 实践范例分析

（一）教师指南



目的：分析实践范例，考虑各利益相关方为促进中国的民族和宗教平等可以采取的行动。



时间：20—40 分钟



座位安排：分小组圆桌就座，或其它能让学员分成 3—6 人的小组进行讨论的形式。



培训材料与准备工作：

根据学员的兴趣，从本单元第一节培训内容部分挑选一些良好实践范例：

文本框 6 促进罗姆人的就业（西班牙）

文本框 8 工作中为宗教要求提供合理便利的实际措施（加拿大）

文本框 9 促进种族平等（中国香港特别行政区）

文本框 11 南非商业联合会与“提高黑人经济实力”

实践范例 1 工会促进工作中民族和宗教平等的行动

实践范例 2 种族多样性方面的良好公司政策（比利时）

实践范例 3 通过积极的就业政策促进种族和宗教平等（保加利亚）

实践范例 4 选拔和测试行为准则（英国）

实践范例 5 与土著民进行协商（挪威）

实践范例 6 对工作场所种族骚扰的实际补偿（加拿大）

挑选能反映民族和宗教平等方面不同问题，例如合理便利、与民族群体协商、骚扰等，以及各利益相关方采取的行动的例子。复印这些例子以及分发的材料中的问题，然后发给学员。同时为每组准备一张大白纸和一支马克笔。



步骤：

1.和学员分享练习目的，然后把学员分成小组。把分发的材料和大白纸发给各组，给每组一个挑选出来的实践范例和要讨论的问题。

2.请小组对实践范例进行讨论，回答分发的材料中的问题。

3.小组讨论结束后，请各组简要陈述讨论结果。允许学员就其他小组的讨论结果发表意见，并引导大家深入讨论，分享实践范例中的经验。

4.从小组陈述中收集对各利益相关方的行动建议，把它们列在大白纸上。尝试为以下利益相关方提出行动建议：

- 企业层面：公司管理人员，企业工会；
- 雇主组织；
- 工人组织；
- 民族事务委员会；
- 劳动官员；

- 司法人员；
- 政策制定者和立法人员；
- 宗教协会或民族协会；
- 妇女联合会、青年联合会等。

5.请学员对其他人的建议进行评论，例如询问雇主代表，提给雇主的行动建议是否可行，或者询问宗教或民族协会的代表提给他们的建议是否可行。

6.用以下几点总结练习：

- 促进平等和打击歧视需要劳动力市场和社会上各利益相关方的实际行动。制定禁止歧视的法律非常重要，但是在实践中落实平等的原则同等重要。
- 促进平等的一个重要方法是分析优秀实践经验。除了国际上的优秀经验外，中国在促进民族和宗教平等方面也有若干优秀经验。雇主组织、工人组织、政府机构、群团组织以及其它利益相关方在收集和传播各自的实践范例方面可以发挥重要作用。

（二）分发的材料

（练习 5 实践范例分析）

讨论问题：

1. 这些实践范例的主要特点分别是什么？是谁采取的行动，措施的目的是什么，受益者是谁？
2. 中国是否采取了类似的或行动？你所在的组织是否有过实施类似实际措施的经验？如果有，优缺点分别是什么？如果没有，请看下一个问题。
3. 中国是否需要此类的平等措施？如果是，应该由谁采取行动？你所在的组织可以带头吗？如果可以，请看下一个问题；如果不可以，为什么？
4. 实践范例中那些措施对你所在的组织是适用的？其中哪些可以是优先行动，你会如何去落实？

第二节 中国工作的民族和宗教平等

练习 6 中国工作中的民族与宗教问题：案例讨论

（一）教师指南



目的：了解现实中的合理便利措施对于满足某些劳动者的宗教要求的作用，理解与民族相关的“岗位内在要求”的概念。



时间：20 分钟



座位安排：分小组圆桌就座，或其它能让学员分成 3—6 人的小组进行讨论的形式。



培训材料：每组一张大白纸和一支马克笔。



步骤：

1.将包括案例 A 和案例 B 的分发的材料发给学员，请学员阅读两个案例，然后分小组讨论案例中的问题。

2.各组准备完毕后，召集全体学员。请学员自愿发表对两个案例的看法。组织讨论，鼓励学员就前面的人发表的看法进行评论。

3.在一些学员发表看法后，补充学员发言中没有提到的观点，并纠正任何误解。可视需要使用参考答案。询问学员是否有进一步问题并进行解答。

4.用以下几点总结练习：

- 这两个案例反映了中国劳动力市场上可能会发生的两种情形。为了判断某种做法究竟是不是对少数民族或宗教人群的歧视，首先要对“歧视”和“岗位的内在要求”两个概念有深入的理解。

- 要记住，解决在工作场所出现问题的方法通常十分实际。促进民族和宗教平等的最佳方法一般是与雇主进行合作与协商。

- 工会、民族和宗教团体以及其他民间组织在帮助劳动者与雇主协商、寻找解决问题的方法方面可以发挥重要的作用。

（二）分发的材料

（练习 6 中国工作中的民族与宗教问题：案例讨论）

A.在工作场所的特殊饮食要求

2008 年，西南民族大学某维族学生参加成都某计算机公司举行的招聘会，笔试面试均合格。该公司工作地点在成都市高新技术孵化中心，附近很少餐馆，公司提供的免费盒饭中无法提供清真食品，拟以其饮食习惯公司无法保障为由予以拒绝。该维族学生找到伊斯兰教协会投诉，要求录用。

- 这是不是歧视？是基于什么理由的歧视？
- 求职者应该怎么做？对这个问题有没有实际的解决办法？
- 求职者应该向谁求助？谁可以协助解决这个问题？
- 如果这名求职者向劳动部门或法院投诉，会得到什么结果？适用劳动法的哪些条款？

B.民族成份是招聘的条件？

成都某大型家用电器商场组织招聘，限招聘维族商场导购员。商场称招收维族销售员的理由是为了吸引顾客。

- 这是不是歧视？是基于什么理由的歧视？
- 你是否可以列举理由说明，雇主有正当理由认为民族成份是该岗位的内在要求？

资料来源：周伟，未出版的培训材料，2009 年。

（三）参考答案

A.在工作场所的特殊饮食要求

这个案例是发生在成都的一个真实的事件。这名学生认为自己受到了宗教信仰歧视，于是向成都市伊斯兰教协会寻求帮助。成都市伊斯兰教协会帮助这名学生与雇主协商，双方达成了一个成本低廉的解决方案。公司购买了一台微波炉放在员工食堂，这样这名学生就可以自己带饭，在食堂里加热。这样一个简单的方法就解决了吃饭问题，公司也录用了这名学生。

这个案例很好地说明了如何通过提供合理便利解决劳动者在工作场所的特殊宗教需求。正如案例中的做法，满足宗教要求的最好方法通常都是非常实用的方法，而且最好能在企业这个层面上解决。宗教或少数民族协会、工会在帮助双方寻找可行的解决方案方面可以发挥重要作用。

适用的法律条款为《劳动法》第十二条：劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视；《就业促进法》第二十八条：各民族劳动者享有平等的劳动权利。用人单位招用人员，应当依法对少数民族劳动者给予适当照顾。

资料来源：周伟，未出版的材料，2009年（基于对一名维族学生和成都市伊斯兰教协会工作人员的采访）。

B.民族成份是招聘的条件？

这个案例强调了“岗位的内在要求”这一概念，同时指出，特别偏向录用来自特定群体的求职者必须要有正当的理由。一般情况下，对于电器产品销售人员来说，似乎没有任何理由把“民族成份”作为岗位的内在要求。因此，除非有特别正当的理由说明为何必须要雇用某个民族的求职者，否则这个招聘行为就是歧视性的。

在一些特定情况下，由于某些与岗位内在要求相关的特殊原因，优先考虑某个少数民族的求职者可以是正当的。在这个案例中，以下因素可以使业务需要成为正当的理由：

- 雇主有确凿可信的数据表明公司产品在维吾尔族人口中的销售量非常低。
- 雇主有确凿可信的数据表明维吾尔族销售人员比非维吾尔族销售人员能更有效地提升公司产品在维吾尔族人口中的销售量。
- 雇主能够证明公司员工中没有足够的维吾尔族销售人员，需要招聘维吾尔族员工提升公司产品在维吾尔族顾客中的销量。

如果满足了这些条件，那么优先招聘维族求职者是有正当理由的，不构成歧视。但是，雇主必须在招聘广告中说明提出民族成份要求的理由，否则会被认为是一种歧视。

资料来源：周伟，未出版的培训材料，2009年。

练习 7 民族和宗教平等行动计划

教师指南



目的：帮助学员将所学知识付诸实践，制定具体的行动步骤。



时间：20—40 分钟



座位安排：分小组圆桌就座，或其它能让学员分成 3—6 人的小组进行讨论的形式。



培训材料：每组一张大白纸和一支马克笔。



步骤：

1.将学员按省份（或单位）分组，要求每组为所在省份（或单位）制定一份“民族与宗教平等行动计划”。该行动计划应包含以下内容：

- 当地民族和宗教歧视状况综述；
- 明确改进需求（立法、建立伙伴关系等方面）和行动计划的目的；
- 谁做什么：各利益相关方的作用和对各利益相关方应采取行动的具体建议；
- 所需资源。

2.指导学员根据 SMART 原则制定目标和措施：

- S – Specific（具体）
- M – Measurable（可衡量）
- A – Achievable（可实现）
- R – Relevant（有相关性）
- T – Timely and time-bound（及时并有时间限制）

3.当每个小组都完成后，请各个小组将各自的行动计划介绍给其他小组。或者建一座“画廊”：让各组将他们的大白纸挂在墙上，每组安排一到两人站在旁边向其他人解释上面的内容。请其他学员走过去观看并讨论小组工作的成果。

4.总结练习，突出各组在行动计划中提出的好的行动建议。给每位学员复印一份自己制定的行动计划，同时留底一份以便后续使用。

四、实用工具：核查表

1 消除对少数民族歧视的政策措施

消除对少数民族的歧视政策，应核实以下措施实施情况，并在已经实施的措施后打勾。

1.禁止和防止就业和职业中对少数民族歧视的立法，以及该立法的有效实施。确保少数民族有机会进入司法和行政程序。	
2.在非正规经济中防止少数民族裔工人受到就业歧视、强制劳动和其他剥削性劳动的措施。	
3.确保少数民族能够从事不受不合理限制的传统职业，为此，在国家法律和政策中承认其存在、维护自己的文化、传统和机构的权利。	
4.开展有关少数民族平等获得体面劳动的社会对话（在雇主和工会之间）。	
5.提高社会上多数群体对少数民族的认识或尊重。	
6.至少在与其他国家成员平等的基础上，提供教育和培训机会。确保培训计划是根据有关群体的实际需要、社会和文化条件及经济环境制定的。	
7.提供双语和跨文化教育。	
8.与少数民族协商并参与发展和贯彻为促进少数民族就业和职业中机会和待遇平等的措施（包括任何特殊的措施）。	
9.使促进就业和职业中平等机会在相关国家政策如土地政策、扶贫战略、农村或地方发展计划、培训政策、就业政策（包括积极的劳动力市场措施）、环境政策和性别政策中主流化。	
11.政府负责发展、工业、劳动和就业、人权以及民族事务部门间的合作。	
12.将性别视角纳入提高少数民族机会和待遇平等的各项措施。	
13.依据适当的数据，监测少数民族在就业和职业方面的情况。	

改编自国际劳工组织：《消除就业和职业中对土著和部落居民的歧视：国际劳工组织第 111 号公约指南》，日内瓦，2007 年。

2 识别歧视性法律、政策和行为

歧视往往隐藏在通常我们习以为常的既定做法中。因此，确认是否有歧视并不容易。可以通过下面的步骤来分析某项法律、政策或行为是否对民族宗教群体构成歧视。

A.法律、政策和行为是否区别对待某人或组织，是否排除某人或组织或者予以其优待(“区别、排斥或优待”)。	1.确定受到差别待遇的个人或群体。 2.确定是哪些行为、不作为或进程(法律、行政条例、政策或做法等)造成了个人或群体受到差别待遇甚至遭到排斥。 3.确定该行为或不作为的责任人，如果责任人存在的话(例如：行政机构、部门或私人行为者如企业)。
B.确定这种差别待遇是否是基于法律禁止的理由。	4.受到差别待遇甚至遭到排斥的个人或群体是不是具有禁止歧视的特性(种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身)? 5.这种待遇是否和个人的民族有关? 6.在怀疑存在间接歧视的情况下，相比于主流人口，中立的措施是否明显影响了少数民族?
C.确定是否对就业和职业平等产生了负面影响。	7.“区别、排斥或优待”会通过什么方式产生负面影响? 8.确定在就业和职业在哪方面受到了影响(培训、从事特定职业、获得必要的资源、招聘、工作内容和条件、解雇条件等)。 9.检查少数民族男女劳动者如何受到不同影响。
D.确定是否有合理合法的理由?	10.这种差别待遇是否由某项工作的内在要求决定(例如非少数民族求职者具备少数民族求职者不具备的工作所需的资质)? 11.在可能存在间接歧视的情况下，应通过下列问题确定所采取的措施是否合理，是否为实现合法目标服务： • 此项措施的目标是否建立在尊重少数民族人民权利和尊严的基础上? • 在设计和实施有关措施时，有没有考虑到少数民族特殊情况(实际需要、经济状况、语言等)? • 是否与受影响的人群进行了协商? • 是否有更尊重少数民族人民生存权和其文化权利的替代措施?

答案:

歧视=A+B+C

A.区别、排斥或优待；B.基于禁止的理由；C.对所涉及的群体的就业和职业平等造成了负面影响，即构成歧视。

不构成歧视=A+B+C+D

在 A+B+C 的情况下，D 是合理的区别对待的理由，是不构成歧视的必要条件。

改编自国际劳工组织：《消除就业和职业中对土著和部落居民的歧视：国际劳工组织第 111 号公约指南》，日内瓦，2007 年。

3 保护土著人和部落民族协调系统行动的关键步骤

检查您的所在地保护土著人和部落民族协调系统行动的关键步骤，并在已经实施的措施后打勾。如果还没有实施，请考虑您的组织是否可以就这个问题采取行动。

1.对各部门现有法律、政策和计划进行详细分析和修订，与相关人员进行协商，确保修订符合第 169 号公约。	
2.必要时颁布新的法律法规，使第 169 号公约的规定得以实施。	
3.建立推进和实施土著人权利的特殊机构——尤其是在土著人口多的国家——或协调各级各部门实施的机构。	
4.在政府各级建立土著人决策参与的永久机制，包括： • 计划 • 实施 • 监测 • 评估 • 报告	
5.确定优先次序和实施时间框架，以进行协作并将冲突的风险最小化。	
6.提供必要的预算资金给： • 特殊行动 • 跨部门的主流化努力	
7.提高认识，培训和能力建设 • 土著代表和社区 • 决策者 • 政府官员 • 法官 • 媒体 • 普通大众	

改编自国际劳工组织：《实践中的土著和部落居民权利：国际劳工组织第 169 号公约指南》，日内瓦，2009 年。

五、实践范例

1 工会促进工作中民族和宗教平等的行动

国际工会联合会（ITUC）公布了一项旨在结束歧视行为的行动计划。行动计划的指导方针是不仅要反抗种族主义，还要提高和保护移民工人的权益，最重要的是尊重平等和多样性。

基本原则：

- 尊重人的尊严、人权、平等和多样性是我们的工会行动的本质；
- 以所有工人——无论性别、肤色、民族、文化身份或宗教特征——的平等待遇和权利为根本，为了实现更广泛的社会正义和经济民主而奋斗；
- 在最广泛的范围里团结所有工人，包括在国际层面上。

该行动计划的目标是消除种族主义和排外主义，促进对多样性的尊重，特别是在国家、地区和国际劳动力市场上、工作场所和工会内部对多样性的尊重。只有大规模动员和提高工人、工会领袖、当局和整个社会的认识，才能实现这一目标。

活动目的：

- 通过宣传和培训，提高认识，在世界范围内开展工会运动；
- 动员更多的少数民族工人或受歧视的主要人群参与工会活动；
- 确保更好地代表少数民族工人或受歧视的主要人群的利益；
- 在社会对话中纳入这一问题；
- 通过全球网络广泛开展行动。

资料来源：国际工会联合会官网：<http://www.ituc.org>。

2 种族多样性方面的良好公司政策（比利时）

比利时的 Colruyt 集团已将“实践中的多样性”方法作为其人事政策的有机组成部分，其中包括一项重要的、对种族主义和歧视的“零容忍”政策。在招聘和选拔中，不得因宗教、性别、肤色或年龄的原因，进行差别对待。公司还与土耳其和摩洛哥的联合会合作，对人力资源工作人员进行职业培训，提供语言课程。

资料来源：国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，日内瓦，2007 年。

3 通过积极的就业政策促进种族和宗教平等（保加利亚）

保加利亚罗姆工人的就业和创业培训

在欧盟的支持以及“2005-2015 年罗姆人融入社会十年”的背景下，保加利亚劳动和社会政策部正在实施促进罗姆工人就业项目。项目将为掌握具体的生产技能但文化水平较低的罗姆工人提供职业培训。政府预计将会有 1000 名罗姆工人接受业务培训和创业咨询，2000 名长期失业的少数族裔人口将从职业培训中受益，他们将学习农业和手工业技术，并凭此找到工作，或者从事个体经营。

资料来源：国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，日内瓦，2007 年。

4 选拔和测试行为准则（英国）

1.23 能力测试和个性问卷只应作为若干评估方法之一。

1.24 精心设计、妥善管理的专业能力测试可以作为预测一个求职者在特定工作岗位表现的有效方法。当然这主要取决于测试的设计，经验证明，测试结果可以作为业绩的可靠指标，与种族群体无关，由训练有素的专业人员进行公正评估，遵守机构的平等机会政策。

1.25 如果测试和评估中心只作为选择过程的一部分，建议雇主考虑以下各项准则：

测试应与招聘的职位相符合，并尽可能地测量出与职位要求人员标准水平接近的技能和能力。

- 特别应当注意，如果应试者的母语不是英语（或威尔士语），需要确保应试者理解所有的指示。
- 对于以英语（或威尔士语）为母语的人士来说公平的试卷，可能会给语言能力不足的应试者带来麻烦。1993 年的《威尔士语言法》规定，在威尔士的公共服务部门，威尔士语和英语地位同等，一些公共部门的岗位可能需要对应聘人员进行双语测试。所有的候选人无一例外，都应接受相同的测试。
- 测试文件，评估结果和决定记录应至少存档保留 12 个月。

1.26 作为招聘过程中机会平等审查的一部分，雇主应该利用他们掌握的申请人种族信息来衡量测试和评估的方法是否可能导致了不同种族之间成功率的重大差异。如果确实是这样，雇主应该进一步调查，并采取措施，消除任何可能的障碍。

资料来源：英国种族平等委员会：《就业中种族平等法定行为准则》，伦敦，2005 年。

5 与土著民进行协商（挪威）

挪威萨米人的协商和参与：协商程序

2005 年 5 月，挪威政府和萨米议会就协商程序达成一致，随后提请内阁批准。协商程序将被作为规范准则。挪威于 1990 年批准了国际劳工组织第 169 号公约。

该协议规定，作为土著民的萨米人，有权力参与协商对他们可能造成直接影响的事务。该协议的目标是多方面的：

促使国家履行国际法规定的与土著民协商的义务；

- (1) 当立法或行政措施可能直接影响萨米人的利益时，政府可与萨米议会协商达成一致；
- (2) 为了促进萨米文化和社会发展，政府将与萨米议会建立合作伙伴关系；
- (3) 达成对萨米社会的发展形势和发展需要的共同理解。

(4) 该协议规定，当政府及各部、司和其他下属国家机构开展可能直接影响萨米人的利益的活动，包括立法、规章、具体的或个别的行政决定、指导方针、措施和决定等，需要通过该程序进行协商。与萨米议会协商的领域包括：所有物质与非物质形式的萨米文化，包括音乐、戏剧、文学、艺术、媒体、语言、宗教、文化遗产、非物质产权和传统知识、地名、卫生和社会福利、儿童日托设施、教育、科研、土地所有权和土地使用权、土地管理和竞争使用事项、商业发展、驯鹿畜牧业、渔业、农业、矿产勘探和开采活动、风能、水电、可持续发展、文化遗产保护、生物多样性和自然保护。

原则上，协议不包含一般性质的且被认定会对社会产生整体影响的事项，这些事项不用进行协商。从地理上的讲，协商程序应在传统萨米地区进行。

政府对该协议的个别条款进行了评注，并通知了所有相关部门：

“应该在诚信基础上进行协商，目的是对协商的内容达成共识。这意味着与萨米议会协商的过程，比普通的公众程序更复杂，要邀请适当的机构参与并通过听证会考虑各方面的建议，而各方必须真诚和真正就协商的内容达成共识。这也意味着政府有义务与萨米议会进行协商，并尽一切可能达成协议，即便政府认为达成协议的可能性很小。不过，双方同意的协商程序并没有要求一定要就协商事项达成共识。不同的情况对协商程度的要求不同。最重要的是建立必要的协商过程和程序，以便萨米议会能对过程和最终结果施加真正的影响。一个简单的听证会通常不会履行国际劳工组织第 169 号公约要求国家机关履行的与原著人民协商义务。”

政府解释性的评注进一步阐明了协商的义务：

“完成协商的义务要求双方了解对方的立场和评估情况。政府一方应该保证与萨米议会进行了充分的交流，使萨米议会充分理解政府一方的利益及观点陈述，且政府一方也完全了解了萨米议会的立场。萨米议会也有同样的责任，需要与政府交流观点。如果双方不能达成一致，他们将考虑妥协，并对原有提议进行可能的修改以缩小双方立场的差距。必要时，应作出规定，双方将制定进一步协商的条款。”

资料来源：国际劳工组织：《实践中的土著民和部落民权利：国际劳工组织第 169 号公约指南》，日内瓦，2009 年；J. Henriksen:《实施国际劳工组织第 169 号公约的重要原则》，国际劳工组织，日内瓦，2008 年；Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, Norway, 2005.

6 对工作场所种族骚扰的实际补偿（加拿大）

加拿大法庭对种族歧视案件建立了广泛的系统性救济体系，包括要求雇主：

- 制定和实施全面的反对工作场所骚扰和歧视政策，其中对骚扰行为和内部申诉程序进行定义和规定；
- 审查内部对特定人群有负面影响、可能导致他们进行人权申诉的工作场所标准和限制；
- 实施“特别项目”或计划以补偿曾经发生的歧视行为，避免歧视行为再次发生；
- 改变录用和（或）招聘的方式，使机构内部不同群体的代表达到一定比例；
- 建立一个工作场所种族关系委员会（其中可包括外部成员），确立改变工作场所种族关系的目标和措施；
- 建立内部审查委员会，监督人权法令或计划的执行情况，包括向高级管理部门定期提交报告；

- 指定一人全权负责确保执行令得到落实；
- 要求管理人员参加培训项目，学习如何判别和处理骚扰和不当行为的事件；
- 培训管理层以指导跨文化、多样化的工作队伍；
- 要求管理部门将可用资源、申诉程序和对被骚扰对象的补偿措施等信息散发给所有员工；
- 在对管理人员的年度绩效评估中纳入对其实施人权措施的评价；
- 要求所有员工参加人权教育项目；
- 向所有员工宣布，并在所有招聘广告上注明企业是“平等机会雇主”；
- 对显而易见的少数群体实行个人职业规划和培训计划。

资料来源：A. Bronstein：《国际和比较劳动法：当前的挑战》，日内瓦，2009年。

参考资料

- [1] Bronstein, A. 2009. *International and comparative labour law: Current challenges* (Geneva, ILO and Palgrave MacMillan, 2009).
- [2] Business Unity South Africa (BUSA). 2006. *A guide on BEE sector transformation charter facilitation and formulation*. Available at: <http://www.busa.org.za> [27 Sep. 2010].
- [3] “Census: Minority population growth slows [in the US],” in CBS News, 14 May 2009. Available at: <http://www.cbsnews.com/stories/2009/05/14/national/main5013313.shtml> [27 Sep 2010].
- [4] Council of the European Union. *Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*.
- [5] *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*.
- [6] Czech Republic, Ministry of Labour. 2003. *Methodological instructions for the inspection of compliance with equal opportunities for women and men* (Prague).
- [7] Denmark, Complaints Committee for Ethnic Equal Treatment. *Decision of 1 September 2004, j.nr. 730.4*. Available at: <http://www.klagekomite.dk> [27 Sep 2010].
- [8] “ECHR Lucia Dahlanb v. Switzerland” (15 February 2001) and “Leyla Sahin v. Turkey” (29 June 2004) in A. Bronstein. 2009. *International and comparative labour law: Current challenges* (Geneva, ILO and Palgrave MacMillan).
- [9] “Hussain v Alfred Brown (Worsted Mills) Ltd, Case No. 1805479/98,” in Commission for Racial Equality. 2005. *Statutory code of practice on racial equality in employment* (London).
- [10] European Roma Rights Centre (ERRC). 16 November 2005. *Bulgarian court fines employer for denying access to employment to Roma*. Available at: <http://www.errc.org> [27 Sep. 2010].
- [11] Fundación Secretariado Gitano (FSG). 2006. “The multiregional operational program fight against discrimination ACCEDER: Actions aimed at the Romani community in Spain”, in *Roma Rights Quarterly*, No. 1. Available at: <http://www.errc.org> [27 Sep. 2010].
- [12] Hasmath, R. 2008. “The big payoff? Educational and occupational attainments of ethnic minorities in Beijing,” in *The European Journal of Development Research*, Vol. 20, No. 1.
- [13] Henriksen, J. 2008. *Key principles in implementing ILO Convention No. 169* (Geneva, ILO).
- [14] International Labour Office (ILO). 2009. “Fiftieth anniversary of the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), Section B” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A) International Labour Conference, 98th Session, Geneva, 2009 (Geneva).
- [15] International Labour Office (ILO). 2009. 2005. 2002. 2000. “Individual observation on Convention No. 111 with respect to Latvia” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III, International Labour Conference, 88th Session, Geneva, 2000; 90th Session, Geneva, 2002; 93rd Session, Geneva, 2005, and 98th Session, Geneva, 2009 (Geneva).
- [16] International Labour Office (ILO). 2009. *Indigenous and tribal people's rights in practice: A guide to ILO Convention No. 169* (Geneva).
- [17] International Labour Office (ILO). 2008. 2006. 2005. “Individual observation on Convention No. 111 with respect to France,” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 93rd Session, Geneva, 2005; 95th Session, Geneva, 2006; and 97th Session, Geneva, 2008 (Geneva).
- [18] International Labour Office (ILO). 2007. *Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A guide to ILO Convention No. 111* (Geneva).

- [19] International Labour Office (ILO). 2006. 2003. 2001. "Individual observation on Convention No. 111 with respect to Turkey" in Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 89th Session, Geneva, 2001; 91th Session, Geneva, 2003; 95th Session, Geneva, 2006 (Geneva).
- [20] International Labour Office (ILO). 2006. "Individual observation on Convention No. 111 with respect to Islamic Republic of Iran," in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 95th Session, Geneva, 2006 (Geneva).
- [21] International Labour Office (ILO). 2006. "Individual observation on Convention No. 111 with respect to New Zealand," in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 95th Session, Geneva, 2006 (Geneva).
- [22] International Labour Office (ILO). "Individual observation on Convention No 111 with respect to Bulgaria," in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 94th Session, Geneva, 2005 (Geneva).
- [23] International Labour Office (ILO). 2002. *International labour standards: A global approach* (Geneva).
- [24] International Labour Office (ILO). 1988. "Equality in employment and occupation, General survey" in *Report by the Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 4 B), International Labour Conference, 75th Session, Geneva, 1988 (Geneva).
- [25] International Trade Union Confederation (ITUC). *Plan of action against racial discrimination and xenophobia*. Available at: www.ituc.org [Aug. 2009].
- [26] Karamay City of Bureau of Labour and Social Security. 2007. *Employment promotion subsidy policy* (20 April 2007).
- [27] "Mallidi v The Post Office, Case No. 2403719/98 [2001] DCLD 47" in Commission for Racial Equality. 2005. Statutory code of practice on racial equality in employment (London).
- [28] Ontario Human Rights Commission. 1996. *Policy on creed and the accommodation of religious observances*. Available at: <http://www.ohrc.on.ca/en/resources/Policies/PolicyCreedAccommodEN/pdf> [27 Sep. 2010].
- [29] Population statistics, UK. 2001. Available at: <http://www.statistics.gov.uk> [Aug. 2010].
- [30] *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, Norway, 2005.
- [31] Raimov, A. 2009. "Kazakh worker defends his right to wear a beard," in *Central Asia Online*, 11 Mar. 2009. Available at: http://www.centralasiaonline.com/cocoon/caii/xhtml/en_GB/features/caii/features/2009/03/11/feature-03 [27 Sep. 2010].
- [32] Rice, R. 2006. *Ainu submergence and emergence: Human rights discourse and the expression of ethnicity in modern Japan*, University of Tennessee at Chattanooga. Available at: <http://www.uky.edu/Centers/Asia/SECAAS/Seras/2006/Rice.doc> [27 Sep. 2010].
- [33] Ringold, D.; Oreistein, M.; Wilkens, E. 2005. *Roma in an expanding Europe: Breaking the poverty cycle* (Washington, DC, The World Bank).
- [34] Sun, U. *21 million ethnic minorities in poverty in 2008*. Available at: www.chinaethnicgroups.com [28 Aug. 2010].
- [35] Terralingua. 2009. *Indigenous knowledge, biodiversity conservation, and poverty alleviation among ethnic minorities in Yunnan, China*. Available at: <http://www.terralingua.org/bcdconservation/?p=117> [23 Sep. 2010].
- [36] "The multiregional operational program fight against discrimination ACCEDER: Actions aimed at the Romani community in Spain," in *Roma Rights Quarterly*, No. 1, 2006. Available at: <http://www.errc.org> [27 Sep. 2010].
- [37] The Muslim Council of Britain. 2005. *Muslims in the workplace: A good practice guide for employers and employees* (London).
- [38] United Kingdom, Commission for Racial Equality. 2005. *Statutory code of practice on racial equality in employment* (London).
- [39] United Nations (UN). 2009. *Durban Review 2009* (Geneva, Switzerland). Available at: <http://www.un.org/durbanreview2009/> [17 Sep. 2010].

[40] United Nations (UN). 2001. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: China, 2001*, A/56/18, paras. 231-255.

[41] United Nations (UN). 2003. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Latvia, 2003*, CERD/C/63/CO/7.

[42] United Nations (UN). 2001. *Durban Declaration and Programme of Action* (Durban South Africa). Available at: <http://www.un.org/durbanreview2009/> [17 Sep. 2010].

[43] U.S. Equal Employment Opportunity Commission. 2008. *U.S. Court for the District of Hawaii, U.S. Equal Employment Opportunity Commission vs. Lockheed Martin, CV-05-00479* in *U.S. Equal Employment Opportunity Commission, 1 February 2008: Lockheed Martin to pay \$2.5 million to settle racial harassment lawsuit*. Available at: <http://www.eeoc.gov/press/1-2-08.html>.

[44] U.S. Supreme Court. 1971. *Griggs v. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424.

[45] World Bank. 2009. *From poor areas to poor people: China's evolving poverty reduction agenda - An assessment of poverty and inequality in China*. Available at: http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1239096143906/China_PA_Report_March_2009_eng.pdf [23 Sep. 2010].

[46] 国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，日内瓦，2007年。

[47] 国际劳工组织：《移民工人权利的国际劳工标准——亚太决策和实践者指南》，曼谷，2008年。

[48] 国际劳工组织：《游戏规则：国际劳工标准简介》，日内瓦，2005年。

[49] 国家统计局：《2000年人口普查中国民族人口资料》，北京。

[50] 国务院新闻办公室：《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》白皮书，2009年。

[51] 国务院新闻办公室：《国家人权行动计划（2009—2010年）》，2009年，http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-04/13/content_17594612.htm。

[52] 国家民委与国际劳工组织：“就业减贫与少数民族劳动权益保障”调查，2005年。

[53] 国家民委，未出版的培训材料，2009—2010年。

[54] 联合国开发计划署：《中国人类发展报告》（草稿），北京，2009年。

[55] 中华人民共和国外交部、联合国驻华系统：《中国实施千年发展目标进展情况报告》，北京，2008年。

[56] 马生梅：《影响青藏高原少数民族大学生就业的文化因素探析》，《青海民族研究》，2006年第4期。

[57] 綦群高、杜惠敏：《新疆少数民族大学毕业生就业问题调查分析》，《新疆社科论坛》，2006年第6期。

[58] 沙依拉，未出版的培训材料，2008—2009年。

[59] 王永强、李铁莉：《解析少数民族大学生就业中遇到的几个突出问题》，《中国大学生就业》，2005年第14期。

[60] 王英姿：《就业关注：新疆少数民族大学生就业问题调查与分析》，《中国大学生就业》，2006年第16期。

[61] 文久富、陶斯文、刘琳：《城市化进程中少数民族流动人口就业现状、存在问题及其对策分析》，《西南民族大学学报》（人文社科版），2007年第8期。

[62] 香港特别行政区平等机会委员会，<http://www.eoc.org.hk>。

[63] 扎西尼玛著，胡元琼译：《云南藏区就业歧视现象透析》，载李薇薇，Lisa Sterns 主编，《禁止就业歧视：国际标准和国内实践》，法律出版社，2006年。

[64] 周伟：未出版的培训材料，2009年。

[65] 《青海出台6项就业惠民措施拓宽少数民族群众就业渠道》，新华网青海频道，2008年11月14日。

[66] 《新疆学生接受双语教学》，《中国日报》，2009年9月2日，http://www.chinadaily.com.cn/ethnic/2009-09/02/content_8647251.htm。

[67]《超过 10 万宁夏农村妇女从事非农业工作》，《中国日报》，2009 年 10 月 29 日，http://www.chinadaily.com.cn/ethnic/2009-10/29/content_8868045.htm。

[68]《尊重文明的多样性》，温家宝在阿拉伯国家联盟总部的演讲，开罗，2009 年 11 月 26 日，http://news.xinhuanet.com/world/2009-11/08/content_12407835_1.htm。

附 录

中国法律法规中关于工作中民族和宗教平等的规定

《宪法》

（1982 年 12 月 4 日第五届全国人民代表大会第五次会议通过）

第四条 中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。……

第三十六条 中华人民共和国公民有宗教信仰自由。

任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。……

《劳动法》

（1994 年 7 月 5 日第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过）

第十二条 劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视。

第十四条 残疾人、少数民族人员、退出现役的军人的就业，法律、法规有特别规定的，从其规定。

《就业促进法》

（2007 年 8 月 30 日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过）

第三条 劳动者依法享有平等就业和自主择业的权利。劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视。

第二十八条 各民族劳动者享有平等的劳动权利。用人单位招用人员，应当依法对少数民族劳动者给予适当照顾。

《公务员法》

（2005 年 4 月 27 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过）

第二十一条 民族自治地方依照前款规定录用公务员时，依照法律和有关规定对少数民族报考者予以适当照顾。

《工会法》

（1992 年 4 月 3 日第七届全国人民代表大会第五次会议通过）

第三条 在中国境内的企业、事业单位、机关中以工资收入为主要生活来源的体力劳动者和脑力劳动者，不分民族、种族、性别、职业、宗教信仰、教育程度，都有依法参加和组织工会的权利。

《民族区域自治法》

(1984年5月31日第六届全国人民代表大会第二次会议通过)

第十八条 民族自治地方的自治机关所属工作部门的干部中,应当合理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。

第二十二条 民族自治地方的自治机关根据社会主义建设的需要,采取各种措施从当地民族中大量培养各级干部、各种科学技术、经营管理等专业技术人才和技术工人,充分发挥他们的作用,并且注意在少数民族妇女中培养各级干部和各种专业技术人才。民族自治地方的自治机关录用工作人员的时候,对实行区域自治的民族和其他少数民族的人员应当给予适当的照顾。民族自治地方的自治机关可以采取特殊措施,优待、鼓励各种专业人员参加自治地方各项建设工作。

第二十三条 民族自治地方的企业、事业单位依照国家规定招收人员时,优先招收少数民族人员,并且可以从农村和牧区少数民族人口中招收。

《劳动力市场管理规定》

(2000年12月8日中华人民共和国劳动和社会保障部令第10号发布)

第十一条 用人单位在招用职工时,除国家规定不适合从事的工种或者岗位外,不得以性别、民族、种族、宗教信仰为由拒绝录用或者提高录用标准。

《人才市场管理规定》

(2001年9月11日人事部、国家工商行政管理总局令第1号发布,2005年3月22日修正)

第二十六条 用人单位公开招聘人才,应当出具有关部门批准其设立的文件或营业执照(副本),并如实公布拟聘用人员的数量、岗位和条件。

用人单位在招聘人才时,不得以民族、宗教信仰为由拒绝聘用或者提高聘用标准;除国家规定的不适合妇女工作的岗位外,不得以性别为由拒绝招聘妇女或提高对妇女的招聘条件。

《就业服务与就业管理规定》

(2007年11月5日中华人民共和国劳动和社会保障部令第28号发布)

第四条 劳动者依法享有平等就业的权利。劳动者就业,不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视。

第十七条 用人单位招用人员,应当依法对少数民族劳动者给予适当照顾。

《城市民族工作条例》

(1993年9月15日国家民委令第2号发布)

第八条 城市人民政府应当重视少数民族干部的培养和选拔。城市人民政府有关部门应当重视少数民族专业技术人员的培养和使用。城市人民政府鼓励企业招收少数民族职工。