

聯合國人權事務高級專員辦事處



專業培訓叢書 10

國家人權行動計畫手冊



聯合國
紐約和日內瓦
2002年8月29日

序言

《本手冊》所含內容及資料並不代表聯合國秘書處對任一國家、領土、城市或地區合法性的看法，亦不一定準確反映特定地區政府在聯合國的代表權。

*

*

*

《本手冊》所含資料皆可任意摘錄或轉載，但請註明出處並將摘錄或轉載內容的刊物乙份，惠贈聯合國人權事務高級專員辦事處為荷。地址為：High Commissioner for Human Rights, United Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland。

HR/P/PT/10

世界人權會議建議每個會員國考慮是否可以擬訂國家行動計畫，認明該國為促進和保護人權所應採取的步驟。

《維也納宣言和行動綱領》（Vienna Declaration and Programme of Action）第二部分第 71 條

目錄

一、	導言	1
1.	不斷改變的環境.....	1
2.	機構強化.....	1
3.	國家行動計畫的價值.....	2
4.	《本手冊》的宗旨為何？	4
5.	《本手冊》的對象為何？	4
6.	《本手冊》的架構	5
	第一部分：國家行動計畫的概念與早期經驗	7
二、	國家人權行動計畫的概念發展.....	7
1.	1993 年世界人權大會	7
2.	世界人權會議對國家行動計畫的看法	7
3.	提出國家行動計畫的原因	8
4.	國家計畫的宗旨與優點.....	9
5.	維也納大會以來的改變.....	11
6.	國家行動計畫的人權教育訓練.....	12
三、	有關國家人權行動計畫的詳細資訊：一般原則	13
1.	既是過程，也是成果.....	14
2.	對普世人權標準的承諾.....	15
3.	履行國際人權義務	16
4.	人權相互依存、不可分割的特性	19
5.	行動導向.....	21
6.	公共文件.....	22
7.	監測與評估	22
8.	持續不斷的過程.....	23
9.	全國性的任務	23
10.	國際層面.....	24
11.	可能遭遇的困難.....	24
四、	十一國的國家行動計畫.....	27

1.	澳洲 (1993)	28
2.	馬拉威 (1995)	29
3.	拉脫維亞 (1995)	31
4.	菲律賓 (1996)	33
5.	巴西 (1997)	35
6.	厄瓜多 (1998)	37
7.	印尼 (1998)	39
8.	墨西哥 (1998)	41
9.	南非 (1998)	42
10.	委內瑞拉 (1999)	44
11.	玻利維亞 (1999)	46
12.	上述行動計畫的共同要素	47
第二部分：制定國家行動計畫		50
五、	計畫的籌備階段	50
1.	五個主要階段	50
2.	由誰實施計畫？	51
3.	誰來參與計畫？	52
4.	政府與議會的作用	53
5.	籌備階段的管理方法	53
6.	國家協調委員會	55
六、	國家機構與公民社會的作用	61
1.	國家人權機構	61
2.	公民社會由誰組成？	62
3.	非政府的人權組織	63
4.	處理經濟、社會與文化權利的非政府組織與社區型組織	63
5.	學術與研究機構的教育工作者、人權專家	64
6.	私人企業代表	64
7.	慈善機構或私募基金組織的代表	64
8.	媒體	65
9.	一般大眾	65
七、	協商機制	65
1.	協商過程的重要性	65

2.	委員會	67
3.	公開說明會與公聽會	68
4.	評論發表或其他形式的參與	69
八、	計畫的制定階段	69
1.	國家行動計畫的概念成形	70
2.	編製國家人權現況報告：指標性研究	70
3.	確認優先順序	75
4.	弱勢族群	76
5.	需要特別關注的議題	76
6.	計畫草擬	76
7.	與其他國家計畫的連結	78
8.	時限	80
9.	合法性	82
九、	計畫內容與架構	83
1.	一般議題	83
2.	原則與目標	83
3.	計畫範圍	84
4.	格式	85
5.	目標與基準	86
6.	執行責任	89
7.	計畫內容建議	89
	第三部分：國家行動計畫的執行、監測與評估	96
十、	計畫執行	96
1.	執行機制	96
2.	執行夥伴	96
3.	實施計畫	97
4.	媒體與傳播策略	98
5.	使用本計畫進行人權教育	102
十一、	監測	103
1.	監測與報告的方法和機制	104
十二、	評估與後續計畫	107

1.	評估相關議題.....	107
2.	實施後續計畫.....	107
十三、	資源.....	108
1.	募資相關議題與策略.....	108
十四、	區域與國際合作.....	113
1.	經驗分享.....	113
2.	區域與國際研討會.....	113
3.	聯合國.....	114
4.	技術合作與人權高專辦.....	114

重要表格

表一、	國家行動計畫的優點.....	3
表二、	國家人權行動計畫流程.....	6
表三、	一般原則.....	14
表四、	籌備階段.....	51
表五、	國家協調委員會：可能的組成與職權.....	54
表六、	公民社會參與.....	58
表七、	協商機制.....	62
表八、	制定階段.....	65
表九、	指標性研究.....	69
表十、	國家計畫之間的關聯.....	76
表十一、	國家行動計畫的架構建議.....	82
表十二、	國家行動計畫媒體策略.....	95

一、導言

1. 不斷改變的環境

過去十年來，國際間維護人權的方法不斷改善。正當國際社群強烈譴責人權違反情事的同時，各國政府與公民社會也認知到人權的推動與保護不僅在於揭發違法犯紀者、期勉政府提升執政效能，另還包含其他工作事務。決策者與宣導者也開始體認到要提升人權，便必須取得充足資源、長期耕耘教育、建立相關機構並加以維護。

亟欲鞏固人權原則的信念充分反映出全球各地在民主環境（environment of democracy）、開放程度（openness）與問責制度（accountability）等方面的持續進步。各方普遍認為這些原則不僅能夠增進個人與社群的福祉，更是推動經濟與社會進步的重要因素。越來越多人相信，推廣人權相關原則將使社會更加安定團結、促進國家發展，並同時提升政府的合法性與問責效益。

實際上，人權的宣導與推廣工作多受《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights）與《國際人權公約》（International Covenants on Human Rights）等聯合國（United Nations）綱要文件與決議中的人權原則與標準影響。其次，資訊革命使得人權宣導者與媒體組織能夠透過有力的方法，讓全球大眾關注人權議題與相關違反情事，進一步加快人權運動的發展。此外，現代管、治理原則也將公開民主的政府系統、問責制度、積極的公民社會與健全機構視為達成長期經濟與其他目標的必要條件，與聯合國文獻及資訊革命共同影響著人權運動的發展。

2. 機構強化

以強化機構的方式加強人權的宣導與保護是項實際可行的作法。採用此作法的原因在於相信政府可透過一般計畫與資源分配流程，達成改善人權的公共政策目標。此作法將提升人權納入國家的一般目標（特別是發展目標）之中，國家的整體利益與國力最終也將因此提升。

採用此方法的另一個重要原因是，世上沒有完美的國家。在邁向《聯合國憲章》（Charter of the United Nations）所謂的「大自由中之社會進步及較善之民生」時，全球所有的國家都不免遭遇人權相關的挑戰。是故，政府必

須與人民一同改變態度並聯手加強人權教育計畫與相關法律制度。

針對人權相關議題，政府與社群亟欲推動的項目可能包含建立全國性人權機構、制定國家人權教育計畫，以及籌劃國家人權宣導與保護行動計畫（national plans of action for the promotion and protection of human rights）¹。

3. 國家行動計畫的價值

國家行動計畫需要完善的規畫與大量的心力才能得以施行。國家計畫的實際效益將隨不同的情況而有所改變。因此，應在實際評估國家需求與狀況後，再審慎決定是否實施此類計畫。如《國家人權行動計畫手冊》（以下簡稱《本手冊》）所述，就目前經驗而言，可能會影響計畫效果的因素包含：

- 是否取得充分的政府支持
- 是否採用公開、透明的參與式規畫（participatory planning）
- 是否全面進行以國家計畫為基礎的人權指標性研究（baseline study）
- 是否考量實際情況、優先順序與行動導向
- 是否具備明確的成功標準與高度參與的監控評估機制
- 是否獲得充足的資源保證（commitment of resources）

如《本手冊》第八章第7節所述，必須投注大量心力才能確保國家計畫與目前國家全面性的發展架構（如聯合國開發計劃署〔United Nations Development Programme〕、國際貨幣基金組織〔International Monetary Fund〕的《減貧策略計畫書》〔Poverty Reduction Strategy Papers〕與世界銀行〔World Bank〕），以及國家在健康、教育、司法等政策規畫流程相互關聯，藉此將人權議題納入整體計畫，而非獨立成項。

考量上述各項因素後，便可合理推論國家行動計畫將帶來的可能結果：

- 其他國際標準得以正式批准，並以更有效的方式編入各國的法律與實務之中，進而擴大對個人人權的保護

¹ 「國家行動計畫」（national plan of action）在各國的名稱不盡相同，本手冊則交替使用以下名稱：「國家人權宣導與保護行動計畫」（national plan of action for the promotion and protection of human rights）、「國家行動計畫」（national plan of action/national action plan）、「國家計畫」（national plan）或「行動計畫」（the plan）。另有國家因偏好之故，以「方案」一詞取代「計畫」，在此一律以「計畫」表示，避免混淆。

- 正義獲得伸張；法治得以強化；司法更加獨立；維安機構也能因此加強實務的推動
- 對經濟、社會與文化權利的意識提高並能加以落實，藉此改善大眾（尤弱勢族群）的生活品質
- 人權與國家發展的連結將更加緊密
- 建立並強化國家人權機構
- 成立更有力的公民社會機構
- 扶助弱勢群體的相關計畫將得以改善
- 大眾能更深入了解人權標準，以及此類標準對個人與社群產生的影響
- 降低社會緊張所致風險。

表一、國家行動計畫的優點

國家行動計畫能夠：

- 檢視國家的人權需求
- 提高政府、維安機構、社會公民組織與大眾對人權議題的意識
- 動員社會多方人士、促進合作氛圍
- 建議實際可行的活動
- 設立可達成的目標
- 強化與其他國家計畫的連結（特別是國家發展與教育方面的計畫）
- 加強付諸實踐的決心

國家行動計畫可能帶來的結果：

- 強化法律架構與對社會規範的凝聚力、更有效地將人權標準納入國家法律中、使司法獨立運作並鞏固法治精神
- 更完善地保護單一個體
- 闡揚尊重人權的文化
- 加強國家的人權宣導與保護機構
- 推出社會計畫，有效改善大眾（尤弱勢族群）的生活品質
- 增進國家和諧、降低內部衝突的風險

4. 《本手冊》的宗旨為何？

聯合國人權事務高級專員辦事處（以下簡稱「人權高專辦」）特別為考慮進行國家行動計畫的國家編纂《本手冊》²，藉此提供國家計畫的背景資訊，並說明想法成形的過程與他國的制定與執行計畫的實務範例。《本手冊》也將討論國家計畫的相關議題：

- 概念
- 機構層面
- 內容與架構
- 發展、執行與監測
- 國際活動與經驗

《本手冊》所囊括的概念與想法，主要參考多國國家計畫的實施情形與國際間對相關議題的討論。

《本手冊》旨在合理並充分地說明國家行動計畫的發展過程。任何國家在推動此一計畫時皆應考慮其法律與政治環境，不過《本手冊》也希望上述國家能夠借鏡他國經驗、綜覽國際間的多元觀點，並開發出一套有效、全面的計畫。如此一來，不但能跳脫既有的形式、以更有建設性的方式編製新的計畫，還有機會成為國際間的最佳實踐典範。

5. 《本手冊》的對象為何？

人權高專辦編纂《本手冊》的宗旨在於幫助個體與組織籌劃並制定國家人權行動計畫。這些個體與組織可能代表政府、公民社會、國家人權組織、司法機構、學術機構、其他部門以及整體社群的立場。

《本手冊》不僅有益於法務、外交部門的政府官員，對專責健康、教育、住宅或社會政策等議題的人員，甚或是與政府機構對等的公民社會也助益良多。此外，國家議員在制定人權法律或公共政策時，也應參考《本手冊》對相關議題的討論，使自身觀點更為全面。

《本手冊》特別有助於以下三大部門的政府官員與公民社會代表：

² 人權高專辦公室在此特別感謝本手冊的主筆，澳洲人權國際股份有限公司（Human Rights International Pty Ltd）的比爾·貝克（Bill Baker）先生。

- 第一為正在籌劃或制定國家人權行動計畫的個體與組織。《本手冊》將說明國家行動計畫的主要編製原則與過程，並提供他國的相關經驗。
- 第二則為已制定國家計畫的國家之中的政府官員與公民社會。《本手冊》提供有關國家行動計畫的額外概念與執行資訊，有助於國家行動計畫的執行與持續改善。
- 第三大目標族群則是想要為人權領域的技術支援組織提供資金的政府與私人機構。《本手冊》針對人權的宣導與保護提供完善的方法。援助政府或私人基金會的技術合作計畫即可參考《本手冊》的多項提案與活動，進一步支援特定國家的行動計畫。

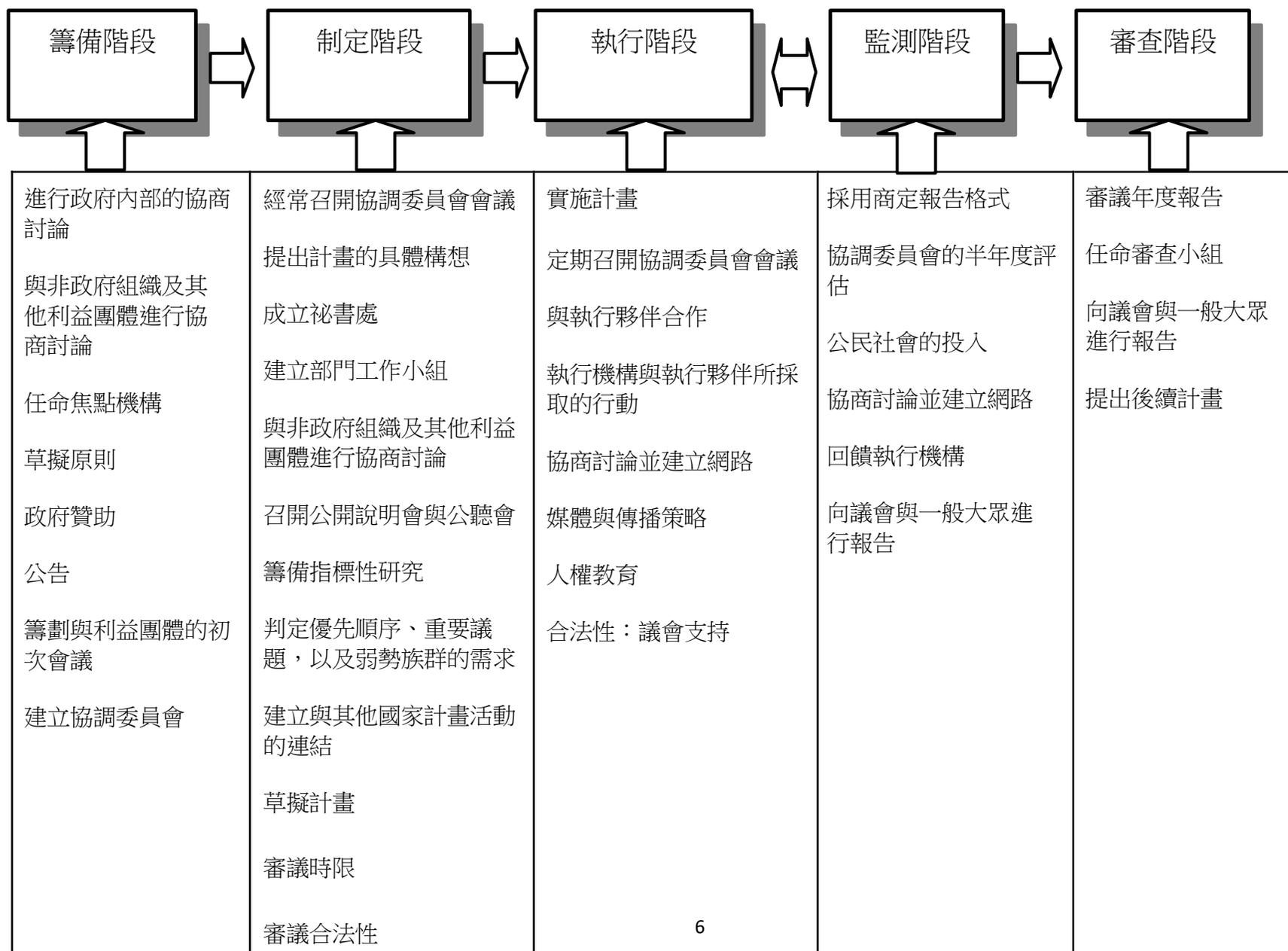
6. 《本手冊》的架構

《本手冊》首先說明國家行動計畫的發想靈感、宗旨與優點，以及行動計畫在多國與國際會議上的概念執行與評估過程，隨後則介紹國家計畫的一般原則、執行步驟、可能遭遇的困難，以及現已開發的幾項計畫。

導言之後，《本手冊》將詳細說明國家計畫的籌備階段，並指出參與計畫的不同機構、組織和其所扮演的角色，對公民社會也有加以著墨。後續部分則說明國家計畫的開發階段，其中包含構思後的詳細資訊，以及所有必須在此說明的重要議題。

《本手冊》繼而說明國家計畫的執行階段，由先而後討論計畫的執行、媒體的角色與傳播策略。最後結論的部分則說明資源與國際活動的監控、評估與後續計畫。

表二、國家人權行動計畫流程



第一部分：國家行動計畫的概念與早期經驗

二、 國家人權行動計畫的概念發展

1. 1993 年世界人權大會

國家人權行動計畫的概念成形於 1993 年在維也納舉行的世界人權會議（World Conference on Human Rights）。此會議為人權宣導與保護的重大事件，也是全球第二次召開的世界人權會議，第一次世界人權會議於 1968 年在德黑蘭召開，目前僅召開兩次世界人權會議。

1993 年 6 月在維也納舉行的世界人權會議對自 1948 年通過《世界人權宣言》以來的人權發展進行了一次範圍廣泛的審查。審查的目的在於找出妨礙人權進一步發展的障礙，以及克服這些障礙的方式。世界人權會議對宣導與保護人權的概念和機制，以及全新方針的多項提議進行了深入的審查。

世界人權會議所通過的《維也納宣言和行動綱領》（Vienna Declaration and Programme of Action，以下簡稱「維也納宣言」）³，由於涵蓋各個層面並在協商討論後一致通過，因此意義格外重要。這些文件向各國與國際社會的其他部分，提出了可用於宣導與保護人權的行動建議。這些建議雖然不具法律效力，但卻因為該會議的重要性與各國一致的支持而廣為所用。

2. 世界人權會議對國家行動計畫的看法

世界人權會議針對國家人權行動計畫曾提出了兩項建議，《維也納宣言》第二部分第 71 條：

³ A/CONF.157/23 第一部分第三章。可至聯合國人權高專辦網站（www.ohchr.org）按分類索引下載《維也納宣言和行動綱領》。

世界人權會議建議各會員國考慮擬訂國家行動計畫，認明該國為促進和保護人權所應採取的步驟。

本段取自《維也納宣言》「合作、發展和加強人權」一節。本節特別注重國家人權機構與基礎建設的強化，另也討論國際合作與支援等事項。下為第 69 條：

世界人權會議積極建議在聯合國內制訂一個綜合性方案，以幫助各國建立和加強能直接促進全面遵守人權、維護法治的適當國家機構。該方案應由人權事務中心進行協調，根據有關政府的請求，向國家項目提供技術和財政援助，以改革刑法和教養機構，對律師、法官和治安部隊進行人權教育和培訓，支助其他一切與法治良好運作有關的活動領域。該方案將向各國提供援助，執行促進和保護人權的行動計畫。

3. 提出國家行動計畫的原因

鑑於人權的持續進步有賴國民與政府採取實際行動並帶來正向改變，國家人權行動計畫因此應運而生。外部組織的遊說或施壓，雖然也會影響政府決策，但在加強人權原則的奉行上，貢獻仍舊有限。

若想藉由公共政策加強人權原則的奉行，便須考慮許多不同因素。社會規畫首重全面性的需求分析，另外還須仰賴多種漸進式的計畫提案、資源的分配與有效的評估。

若要確實提升人權，便須改變態度、加強教育與培訓、並提供穩定且獨立的法律與司法體制，以促進大眾對法制的遵守；另外還須具備足以推動政策與計畫的資源與政治決心，才能針對大眾（尤其是弱勢族群）提供健康、教育、住宅、社會福利方面的基本服務。

世界人權會議在提出國家行動計畫的概念時即表示若能在人權規畫上運用全面性的架構方法，便更有機會獲得正面的結果。

透過國家行動計畫這項概念可知，絕大多數國家皆能透過一般原則提升人權水準，惟運用此方法時，應針對國家的政治、文化、歷史與法律環境發展出一套適合的提案。這也正是為何世界人權會議僅說明國家行動計畫為何，將其他細項盡皆交由各國決定⁴。

國家行動計畫指出，「世上沒有一個國家擁有完美的人權記錄」、各國的人權問題也不盡相同；因此若想達成《聯合國憲章》所謂的「大自由中之社會進步及較善之民生」，國際社會的各個成員便得攜手合作並採取實際的行動。

國家行動計畫的各部分皆以提升各國對人權的尊重作為起點，並相信政府與各方能夠發揮解決經濟等問題時一樣的精神，以善意合作的方式解決這些全球共同面對的問題。

世界人權會議所持的基本觀念如下，一個國家如果自覺在改善人權的尊重上遭遇困難，無論現在處境為何，皆會以自身現況作為考量，發想出一套全面、務實的行動計畫，逐漸地改善局面。

行動計畫就許多方面而言，並非一蹴可幾，然而我們還是能夠從推動改變開始做起。世界人權會議的建議有助於推動這樣的改變；另外還有來自國際社會其他成員的廣大支持，例如國家行動計畫在其他國家的實施範例、聯合國與其他國際及區域組織的決議等。其他還包含人權高專辦與公民社會的建議與技術合作。

4. 國家計畫的宗旨與優點

國家行動計畫的宗旨是要增進國家對人權的宣導與保護。行動計畫將「改善人

⁴ 不論國家行動計畫是否為宣導與保護人權的工具，《維也納宣言》即已清楚聲明國家有責推動人權發展：固然，民族特性和地域特徵的意義……都必須要考慮，但是各個國家，不論其政治、經濟和文化體系如何，都有義務促進和保護一切人權和基本自由。

權」這項目標納入公共政策，讓政府與不同社群皆能設定具體目標、制定計畫，並確保這些目標均能得以實現、政府與社會的相關部門均可充分參與，並使資源獲得平均的分配。

相較於較為鬆散、片面的方法，國家行動計畫具有下列優點：

- 國家行動計畫能夠激厲相關國家進行更全面的需求評估，藉由清楚的條列方式使得政府與一般大眾皆能有效理解各項項目，並更願意投身於計畫的實踐
- 國家行動計畫有助於設立可達成的目標，以及規畫目標的達成方法，整體而言相當實用
- 國家行動計畫是相當穩健的公共行政與治理工具，有助於：
 - ✓ 強化法治，加強對國家、經濟效益與公民權利的管理。
 - ✓ 提升國家凝聚力，即便出現不同的想法，仍能維持寬容、和諧的環境，朝共同的目標努力。
 - ✓ 有效宣導教育、健康、住宅、營養、社會服務、司法等領域的計畫，藉此加強全體人民的生活品質。
 - ✓ 減少毀滅性暴動與衝突的風險，避免對國家及人民造成有害影響。
- 國家行動計畫在支持人權活動的過程中將動員廣大群眾與組織，因此也將提高政府與更多社群內部的人權意識。
- 全面性的架構方法更能有效因應有關婦女、兒童、少數族群、原住民族等特定或弱勢族群的人權問題。
- 透過聯合國與其他技術合作方案等方式募集國內外資源，幫助需要資源、培訓與專業知識的國家達成人權目標。
- 國家行動計畫考量人權議題時採取非抗爭性（non-confrontational）的方法，藉由消弭指摘降低人權工作難度，並讓相關行為者以更有建設性的方式進行合作。

更具體的目標宗旨如下：

- 為政府官員、非政府組織、職業團體、教育工作者、倡導者與公民社會的其他成員提供工作指引，藉此確保人權規範確實受到遵守、促進此類團體間的合作。
- 建立／改善國家或特定組織在處理人權議題時的做法。
- 提供全球適用的國際人權條約，協助各國履行國際人權義務，使國家法律更能符合國際標準。
- 提高警察、維安人員、監獄人員、政治家、政府官員與其他社會工作者等重要相關人士對人權標準與機制的意識。
- 提高並維持國內人權意識與對人權規範的遵從。
- 推動專門計畫，減輕社會弱勢族群的人權困境。
- 強調人權對國家發展的重要性。

5. 維也納大會以來的改變

奧地利是第一個推動國家人權行動計畫的國家。此項計畫於1994年初呈至第50屆人權委員會（Commission on Human Rights）至1998年共為期五年。此項計畫之後，玻利維亞、巴西、剛果共和國、厄瓜多、印尼、拉托維亞、馬拉威、墨西哥、挪威、菲律賓、南非、瑞典、泰國、委內瑞拉⁵也陸續提交了國家行動計畫的定案。其他諸如維德角、約旦、蒙古與尼泊爾等國也紛紛開始制定國家行動計畫。

這些計畫在範圍與方法上多有不同，隨後將於第四章詳述。

在上述各國推動計畫的同時，人權高專辦也開始制定聯合國人權計畫的綱領。國家人權計畫的首次研討會於1999年7月5日至7日在泰國曼谷舉行，其中重要的背景文件《國家行動計畫綱要》集結了人權高專辦所關注的多項計畫⁶。

⁵ 其中有些國家行動計畫受到人權高專辦的關注，有些則不然。

⁶ 可自人權高專辦網站取得：www.ohchr.org/html/menu6/apw.htm。

曼谷研討會（Bangkok Workshop）在此主題上所歸結的結論包含能夠促進國家之人權宣導與保護行動計畫的各項要素⁷。這些要素提供了國家行動計畫的整體方向、宗旨與建議制定步驟：

- 建立國家協調委員會
- 編纂相關國家人權狀態的指標性研究
- 選擇國家計畫的要素
- 制定優先順序與策略
- 草擬計畫
- 執行計畫
- 監測與修正

2000年3月1日至3日在北京舉行的第八屆亞太地區人權宣導與保護研討會（Eighth Workshop on Regional Cooperation for the Promotion and Protection of Human Rights in the Asia-Pacific Region）重申了制定國家人權計畫的原因，並對本書的發行予以支持。

6. 國家行動計畫的人權教育訓練

聯合國人權教育十年（1995-2004年）期間，聯合國大會（General Assembly，以下簡稱「大會」）和人權委員會呼籲各國制定全面有效並可持續進行的國家人權教育行動計畫（national plan of action for human rights education）。

為了協助完成此項任務，人權高專辦與聯合國教育、科學與文化組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，以下簡稱「聯合國教科文組織」）以及資源人士、相關從業人員聯手制定了《國家人權教育行動計畫準則》（Guidelines for National Plans of Action for Human Rights Education）⁸。此手冊出版於1997年，記錄了有效施行人權教育的原則與人權教育國家計畫的制定步驟與策略。

⁷ 可自人權高專辦網站取得：www.ohchr.org/html/menu6/bgkcncncls.htm#annex。

⁸ United Nations document A/52/469/Add.1 與 Add.1/Corr.1。本文可自人權高專辦網站（<http://www.ohchr.org>）的「人權議題」下載。

此手冊強調人權教育應結合網路、經驗與已推行的計畫。政府與非政府機構、組織也應在制定、執行國家策略時共同發揮創意。他們所能採取的行動包含：將人權教育整合至各級正規教育之中、專業人士與其他團體（尤其弱勢族群）的相關培訓、大眾意識推廣活動、資料翻譯、撰寫與修正，以及研究與司法改革。此手冊還強調了監測與評估機制在國家計畫中的重要性。

一般而言，國家人權行動計畫，以及其他與婦女、兒童、少數族群和原住民族相關的國家行動計畫，皆應包含明確的國家人權教育行動計畫。《國家人權教育行動計畫準則》中的許多原則和策略與國家人權行動計畫息息相關，在制定國家人權行動計畫也可加以參考。

三、有關國家人權行動計畫的詳細資訊：一般原則

國家行動計畫旨在鼓勵各國依據自身情況做出改變，亦即推動改變意願並制定適當機制。在此必須了解改變意願可能會以許多不同形式彰顯，重要行為者在多種狀況的行為也可能十分複雜。政府在因應這些複雜狀況時，若能採用與其他行政領域類似的機制，便能更輕易地推動正向改變。因此，達成國家人權行動計畫的同時，其他相關的國家目標諸如社會和諧、經濟發展也可能會跟著實現。

國家行動計畫的制定過程與內容應取決於各國國家的特定情況；然而，仍有適用於所有國家行動計畫的一般原則：

- 協商過程的重要性
- 對普世人權標準的承諾
- 國際人權義務
- 人權相互依存、不可分割的特性
- 行動導向
- 公共文件

- 監測與評估
- 持續不斷的過程
- 全國性的任務
- 國際層面

表三、一般原則

國家行動計畫：

- 對過程與結果一樣重視
- 應與公民社會和一般大眾進行廣泛且密集的協商討論
- 應為全國性的任務，涵蓋各項社會要素
- 應為公共文件
- 應包含對普世人權標準的承諾，並說明有效達成承諾的方法
- 應全面廣泛，以反映人權相互依存、不可分割的特性
- 應為行動導向
- 應進行有效的執行監測與審查
- 應持續不斷，上下接軌
- 應顧及國際觀點

《本手冊》將於後續章節詳細討論上述原則。

1. 既是過程，也是成果

國家行動計畫既是過程，也是成果；不論為何皆一樣重要。成果即為行動計畫的衍生活動。行動計畫為重要、全面的文件，能在多個公共行政領域中，帶動各項活動的開展。制定國家行動計畫的方法也會同時影響成功機率。關鍵要素包含計畫獲得高階支援的程度，以及協商過程的廣度與深度，詳情請見第七章第1節。

現代世界中，各國社會紛紛要求公共政策的制定過程更加公開、透明。公民社會應在國家行動計畫中發揮重要作用；此外，國家行動計畫應廣納非政府人權組織、各類社區組織與相關人士等全體社會參與。由於個體常為計畫的發展情

況與結果所動，人權領域的計畫更應鼓勵各方參與。制定計畫的過程中如果能進行有效協商，協商結果也將更容易受人了解、接受。換而言之，協商過程對計畫的落實扮演著舉足輕重的角色。

非政府人權組織與其他公民社會代表不僅探討原則，更致力於保護人權、查明人權問題。同時，他們還展現了強大的決心與能量，能夠做出有建設性的實質貢獻，是參與行動計畫制定過程的不二人選。

政府內部的溝通協調也十分重要。在制定與執行計畫的過程中，若有多個政府機構共同參與，便能強調人權並非政府單一機構（如司法部、外交部）的責任，更是政府整體所應處理的事務。政府官員對行動計畫必須持續投入，才能達成計畫中的重要人力與財政資源要求。

來自政府高層的實際支援更能有效推廣官方的行動、使計畫更受大眾關注，並藉此確保計畫可持續不斷。來自多個黨派的政治支援也十分重要。這項計畫是促進國家遵守普遍原則的長期過程，能經得起政府更迭的考驗，並且不受政治紛爭的影響。

2. 對普世人權標準的承諾

國家行動計畫應載有對普遍人權標準的承諾才能獲得大眾的信賴。國家行動計畫的各個部分皆須信守對《世界人權宣言》的承諾。《世界人權宣言》涵蓋公民、政治、經濟、社會與文化權利，奠立了國際人權系統的基礎。各國在處理人權的聯合國決議中也已數次重申對《世界人權宣言》的信念。

參與 1993 年世界人權會議的 171 國，皆對《維也納宣言》表示認可並且宣誓將會「信守《世界人權宣言》的宗旨與原則」。他們強調《世界人權宣言》為所有人民和所有國家努力實現的共同標準，並且重申：「所有國家皆鄭重承諾依照《聯合國憲章》、有關人權的其他國際文件和法條，履行其促進普遍尊重、遵守與保護所有人一切人權和基本自由的義務。」世界人權會議也重申「這些

權利和自由的普遍性質不容置疑。」⁹為了慶祝《世界人權宣言》五十週年，聯合國會員國全體於1998年大會和人權委員會的決議，以及其他活動中重申《世界人權宣言》¹⁰的重要意義。

這些決議也同時強調「若要完整實現所有人權與基本自由，便須各國更進一步的努力與國際間的合作。」

鑑於《世界人權宣言》的地位，任何國家人權行動計畫皆須根據計畫內容提升《世界人權宣言》的普遍性與重要性。雖然制定國家行動計畫時應更加實際，考慮到各國（尤因可用資源多寡不一）實現國際人權義務的速度不同，國家行動計畫的內容仍應謹守國際人權法規制定的標準，以免失去利害關係人與國際社群的信任。

3. 履行國際人權義務

《世界人權宣言》通過之後，聯合國便依據其中條文，草擬了對簽署國家具有法律效力的《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）與《經濟社會文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）。這兩項公約與《世界人權宣言》共同構成了《國際人權法典》（International Bill of Human Rights）。

後續的相關條約也依據《世界人權宣言》的條文，詳細說明了涉及婦女、兒童、遷徙勞工、酷刑與種族歧視的多種權利。全球各國皆已簽訂上述條約（大多簽訂多種）。接受上述公約、盟約等人權條約的國家，其政府有義務遵守國際法的條文規範。人權相關宣言雖然不若條約具有法律效力，不過各國仍應遵守其中原則，尤其原則涉及其所簽訂的人權條約時更是如此。

⁹ 《維也納宣言和行動綱領》第一部分第一、三、八條。

¹⁰ 1998年12月10日第53/168號聯合國決議與第1997/35號人權委員會決議（聯合國決議與人權委員會決議皆可自人權高專辦網站「出版物與資料文獻（Documents）」取得。）

簽訂國際標準（如上述兩項公約）僅為盡可能確保廣泛大眾皆能享有人權的方法之一。若要使這些國際人權條約真正發揮效力，便應（在需要時）展開法律行動，使上述條約能在國內法中生效。許多國家的憲法也已納入國際人權標準與規範。推動法律政策和採取行政措施也相當重要。為了確實達成國際人權義務，國家行動計畫應審查該國對人權做出的承諾，並同時提出具體步驟，確保全國上下皆能有效履行這些承諾。詳情將於第九章第 7.1 節與第 7.3 節加以說明。

除了實質性條款以外，國際人權條約要求締約國採取種種措施推行相關權利。全面且有效的國家行動計畫能夠幫助締約國達成這些義務。這對簽訂《經濟社會文化權利國際公約》的國家格外重要，因該公約即載明締約國有義務「以所有適當方法，尤其立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。」

國家行動計畫也應涵蓋宣言所載的條文，盡可能使全體國民遵守人權法規。

現行國際人權條約種類繁多，又多數國家皆簽訂多種條約。除了《國際人權法典》之外，其他人權條約與宣言¹¹尚有：

- 《防止及懲治危害種族罪公約》（Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide）
- 《消除一切形式種族歧視國際公約》（Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination）
- 《聯合國禁止酷刑公約》（Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment）
- 《消除對婦女一切形式歧視公約》（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women）
- 《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child）
- 《保障所有遷徙勞工及其家庭公約》（International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their

¹¹ 此處大多數文件皆可自人權高專辦網站（www.ohchr.org/html/intinst.htm）取得。

Families)

- 《發展權宣言》 (Declaration on the Right to Development)
- 《隸屬少數民族或宗教和少數語言族群的權利宣言》 (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and. Linguistic Minorities)
- 《消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧視宣言》 (Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief)
- 《消除對婦女的暴力行為宣言》 (Declaration on the Elimination of Violence against Women)
- 《人權護衛者宣言》 (Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms)
- 《國際刑事法院規約》 (Statute of the International Criminal Court)

國際勞工組織也制定了多項重要的條約：

- 第 29 號 (禁止) 強迫勞動公約 (Forced Labour Convention, 1930 (No. 29))
- 第 87 號結社自由及組織權保障公約 (Freedom of Association and Protection of Rights to Organize Convention, No. 87 (1948))
- 第 98 號組織權及團體協商原則之應用公約 (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, No. 98 (1949))
- 第 100 號男女勞工同工同酬公約 (Equal Remuneration Convention, No. 100 (1951))
- 第 105 號廢止強迫勞動公約 (Abolition of Forced Labour Convention, 1975 (No. 105))
- 第 111 號歧視就業與職業公約 (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, No. 111 (1958))
- 第 138 號最低年齡公約 (Minimum Age Convention, 1973 (No. 138))
- 第 155 號職業安全衛生公約 (Occupational Health and Safety Convention, 1981 (No. 155))

- 第 169 號原住民與部落居民公約 (Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries Convention, 1989 (No. 169))

下表為各條約的締約國數量¹²：

《公民與政治權利國際公約》	148
《經濟社會文化權利國際公約》	145
《消除一切形式種族歧視國際公約》	162
《兒童權利公約》	191
《消除對婦女一切形式歧視公約》	170
《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》	130
《保障所有遷徙勞工及其家庭公約》	19
《國際刑事法院規約》	78
第八十七號結社自由及組織權保障公約	141
第一一一號歧視就業與職業公約	156

由上表締約國家的數量即可得知人權的普遍情況與各國以司法保障人權的決心。

4. 人權相互依存、不可分割的特性

國家行動計畫應採取全面性的人權方法，並同時考量其他不同類型的權利，諸如經濟、社會、文化、發展、公民與政治權利等等。行動計畫綜合全面，適用於國家管轄範圍內的所有個體，並特別關切婦女、兒童與其他弱勢族群。行動計畫涵蓋範圍之所以如此廣泛，原因在於人權普遍與相互依存的特性，以及人人平等這樣的信念。

不可分割性並非紙上談兵，而是確切存在的特質。例如，無家可歸或居住品質低落的人，其住房權可能受到侵犯。缺少適足住房還可能導致健康狀況不佳、

¹² 2002 年 8 月 24 日的締約國數量，相關資料可自人權高專辦網站「成員國」項目下載：
<http://www.ohchr.org/pdf/report.pdf>。國際勞工組織各公約的締約情形，可自下列網站下載：
<http://ilolex.ilo.ch:1567/english/docs/convdisp.htm>。《國際刑事法院規約》的締約情形則可自下列網站下載：
<http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty10.asp>。

妨礙家庭生活與教育、降低就業機會、危害公民與政治權利，甚或導致歧視、社會排斥與司法體制方面的問題。

上述分析方法適用於多種權利。考量到個體福祉、社會凝聚力與國家發展等實際原因，應採用全面性的方法提升人權、刺激各方面的成長。

即便國家計畫應採取全面性的人權方法，方式卻相當多元。詳情將於第九章第7.2節加以說明。

5. 行動導向

國家行動計畫應為「行動導向」。簽訂國際條約後，應逐步推動其中原則，因此擬定計畫時也應考慮執行過程。國家行動計畫不應信口開河，而應：

- 明確說明現狀
- 提出需要解決的問題
- 具體說明要採取的行動（為衡量進展情況提出基準）
- 具體說明由誰負責採取行動
- 為行動設定時限
- 對已完成事項執行有效的監測與評估

國家行動計畫多由不須肩負主要責任的組織執行，因此必須確認參與組織皆具開創實績的決心，制定計畫時也應採取兼容並蓄的方法。

鑑於計畫「行動導向」的特性，制定計畫時應將目標區分為：可於時限內完成的目標，以及需要長時間才能完成或具啟發作用的目標。短期即可完成的目標必須符合上述五項條件，以便執行計畫或受其中措施影響的人士，能夠清楚了解目標為何、如何判定目標是否達成等等。

《本手冊》的核心目的即在幫助國家推行有實質意義的行動。第五章與第十二章將提供更詳細的說明。

6. 公共文件

傳播

國家行動計畫作為一份**公共文件**，應大量傳發，以便大眾取得。為了引起媒體關注與報導，此項計畫的實施與審查過程，皆須獲得高度的政治參與。除了計畫本身以外，還應推動媒體策略，以便大眾了解行動計畫的重要性並參與計畫的制定與執行過程。最後則應籌措可用資源，以利此部分計畫的實行。

教育

國家行動計畫的核心即是人權教育。行動計畫能夠教育民眾和政府官員，幫助了解國家當前的人權狀況。負責執行行動計畫各個部分的組織或個體，皆須了解計畫需求並接受相關培訓、取得必要資源，以達成特定目標。

翻譯與其他特殊需求

若有少數民族，便應盡量將計畫譯為其所使用的語言。另外也應顧及那些有特殊溝通需求的人，如行動不便或有識字困難的人士。

隨後將於第九章第 4 節詳細說明如何有效傳播公共文件，第九章第 5 節則將對人權教育進行更深入的介紹。

7. 監測與評估

任何重大的計畫流程皆應加以組織、規劃。正如先前所述，此流程應包含對現狀的評估、清楚的目標與績效指標，然而這只是其中的一部分。與制定技術計畫的過程相同，國家人權行動計畫也應包含**流程監測**、**完成事項評估**這兩個機制。人權問題的重要性不亞於公共行政的其他領域，因此應盡竭力貫徹，切勿虎頭蛇尾。

監測機制的種類繁多，不過無論如何，所選擇的監測機制應能獲得政府高度的政治與資金支持，以便政府機構針對相關建議與提案做出回應。理想上，政府

首長應負責帶領整個監測過程，監測程序也應涵蓋各級機構，才能藉此確保計畫妥善實行。亦應邀請能夠真切代表利害關係人的公民社會一同加入監測過程，以提升評估流程的公開性與客觀程度。

監測機制應包含計畫期間的定期會議。審查時應依據真實現況反應計畫的優缺點，並提供後續的補救方案，以便達成目標。計畫尾聲時則應進行獨立評估，藉此針對計畫所達成的事項進行衡量，並為後續計畫提供建議。

有關監測與評估，第十一、十二章有更詳細的說明。

8. 持續不斷的過程

國家行動計畫是一個持續不斷的過程。由於目前沒有任何國家能在短時間內解決所有的人權問題，因此應將國家行動計畫視為一個長期過程。國家行動計畫正如經濟計畫，當一項計畫結束時，應隨即制定下一項計畫。實施行動計畫的國家目前多採取這樣的策略。已完成首部行動計畫的國家目前多在籌劃後續計畫的制定。這樣的情形正是我們所樂見的。

透過監測與審查，便可得知計畫中哪些問題已獲解決，並將重心放在那些需要採取進一步行動的地方，以更有效的方式規劃下一個國家行動計畫。後續的各項計畫也可以納入全新的人權議題與國際標準。更新國家行動計畫還能加強對利害關係人的承諾、對人權的宣導，以及人權資訊的傳播。

9. 全國性的任務

應將國家行動計畫視為全國性任務，讓政府與社會全體共同參加。計畫若要發揮功效，便須全體人民共同投入，落實「當家做主」（to be owned）的精神。這也是衡量計畫宗旨、兼容程度、行動性與公開程度等數項重要項目的另一種方法。這還同時說明了國家計畫確實為達成國家目標的有效機制。政府應團結所有利害關係人，共同建立有意義的合作關係，進而實現這些目標。

然而，這並不表示政府應自計畫中完全收手，反而應該全程投入計畫的宣導並積極參與，藉此確保計畫維持廣大的號召力。國家行動計畫範圍廣泛，有助於提升大眾意識、增強各個機構的能力，並達成更好的結果。

10. 國際層面

已制定行動計畫的國家也應積極投入國際人權活動。國家在制定與執行行動計畫時，即已向自身國民與其他國家明確表達了其在人權議題上的立場。藉由制定明確的方案，國家更能體現國際間商定的準則與最佳實踐典範，也更容易取得技術與其他方面的援助，進而有效克服各種人權問題。是故，缺乏專業知識與資源的國家應制定明確方案。已制定國家人權行動計畫的國家也應在他國提出要求時，以研討會或技術支援的方式協助其制定國家行動計畫。除此之外，在國際網絡上流傳的公開資訊則可為正在（考慮）制定計畫的國家提供許多靈感、助益。透過這樣的國際活動，便可同心協力加強對人權的宣導與保護，確保普世原則皆受遵守。

有關國際議題，第十三章有更詳細的介紹。

11. 可能遭遇的困難

透過國家行動計畫這項方法提升人權雖有許多優點，不過過程中也有許多障礙與難關，甚至還可能會遭受批評。《本手冊》雖已針對多項問題提供因應之道，不過仍應區分各類問題，並加以關注。

這些潛在問題可能是概念上的問題、政治上的問題，也可能是實務上的問題。

其中有意見指出各國在文化、政治體系與經濟上皆有不同，因此制定一項普世皆準的準則並不可行。不過近年來，越來越多人認為人權是一項需要國際合作的議題；而制定出一套國際行動準則，也很符合多方面的實務需求。由此看

來，國家行動計畫即國家為實踐諾言、有效執行人權原則的自發機制，而國家計畫的制定與執行也可視為強化國力的方法。

在此將討論另一項概念問題。部分政府認為所屬國家已有良好的人權記錄，因此不須再耗費時間、心力制定國家行動計畫。這樣的看法忽略了各國皆有人權問題的事實。即使是記錄較為良好的國家，或多或少也存在歧視，以及經濟、社會與文化方面的人權問題。

潛在的政治問題則是，國家行動計畫可能會成為對目前政府與其他組織進行政治攻擊的手段。對此看法的回應則有以下兩種：

首先，國家行動計畫的目標，大多與政府任一重要目標相同，包含提升國民生活標準與品質、增加國家凝聚力。另外，行動計畫也希望能夠透過改善法律制度，提升公家機構的行政效率、培養政府與人民之間的互信精神，並使國家在國際間享有更好的聲譽。若能妥善推動行動計畫，不僅能強化國家制度，還可贏得廣大支持。

其次，國家行動計畫的制定過程應更加兼容並蓄。鑑於國家行動計畫的內容可能成為社會大眾討論的焦點，在制定計畫的過程中應團結社群、政府各方的努力。雖然困難在所難免，然而也應謹記《本手冊》的珍貴價值，一步步朝目標邁進。

以下是已編製國家人權行動計畫的國家所遭遇的具體問題：

- 內容可能與人權需求評估的指標性研究重疊。
- 未能明確設定各項目標的先後順序，缺乏可用資源時更是如此。
- 過於野心勃勃而設立了難以實現的目標。
- 籌備過程太過龐雜，所需的財政與人力資源太高。
- 未能考量到目前（尤其公民社會）的舉措。
- 未能建立負責監測執行過程的秘書處。

- 未能確立執行與監測作業的責任分工。
- 各方在執行計畫時缺乏有效協商的過程、未能清楚表達自身立場，且工作分配不均。
- 太過強調昂貴的提案而無法獲得重要募款。

在國家行動計畫的制定與執行過程中，可能還會遭遇到許多其他實務上的困難，《本手冊》將於後續章節加以討論，並提出籌措資源、尋找執行夥伴、提升公眾意識，以及監測與評估等方面的建議。如果國家能採取適切措施，這些問題也不致於造成計畫的阻礙。剛開始制定計畫的國家，如果在過程中遭遇實務問題，最好的解決方法便是參考前人的經驗。國際社會非常樂意提供專業知識與資源、幫助國家推動國家計畫。這些支援不但提供了一般原則與資源，也能幫助許多國家迴避並解決令人關切的實務問題。

四、十一國的國家行動計畫

下列 15 國¹³將於《本手冊》發行之前，完成該國國家行動計畫的制定¹⁴。

- 澳洲 (1993)
- 馬拉威 (1995)
- 拉脫維亞 (1995)
- 菲律賓 (1996)
- 巴西 (1997)
- 厄瓜多 (1998)
- 印尼 (1998)
- 墨西哥 (1998)
- 南韓 (1998)
- 委內瑞拉 (1999)
- 玻利維亞 (1999)
- 挪威 (1999)
- 剛果共和國 (2000)
- 泰國 (2001)
- 瑞典 (2002)

本章將說明上述 15 國之中 11 國的國家行動計畫與推動過程。雖然這些行動計畫的長短、格式與涵蓋範圍皆不相同，不過也有許多共同點。下段將針對這 11 項計畫的內容與共同的要素，進行簡短扼要的介紹：

¹³ 並非所有行動計畫皆為人權高專辦所關注。

¹⁴ 相關國家行動計畫全文可至聯合國人權高專辦網站 (www.ohchr.org/html/menu2/plan_action.htm) 下載。

1. 澳洲（1993）

澳洲的《國家行動計畫》（National Action Plan）全書共 127 頁，是全球首部《國家行動計畫》。行動計畫的編製過程反映澳洲在宣導世界人權宣言與相關概念上，扮演著舉足輕重的角色。雖然計畫中並未說明編製過程，但行動計畫確實是澳洲外交暨國際貿易局（Department of Foreign Affairs and Trade）與首席檢察官辦公室（Attorney-General's Department）帶領由多個官員所組成的跨部門委員會於 1993 年末共同編製而成的。編製過程中曾多次與非政府組織社群討論。行動計畫為公開資訊，惟發行時並無相關媒體活動。

為趕在 1994 年第 15 屆人權委員會上發表《國家行動計畫》，編製小組的草擬僅有短短數月，過程十分緊湊。行動計畫的序言由澳洲當時的副總理撰寫。他表示行動計畫「清楚展現了澳洲全國在人權保護與推動上的決心。」他還接著表示：「此文件點出了澳洲政府眼前的困難與可行的解決方法。」雖然行動計畫並未明確指出施行時間，澳洲政府的其他文件卻指出，此為 1994 年至 1998 年的五年計畫。

行動計畫開頭的導言為非澳洲籍的讀者清楚地介紹了澳洲的政府制度。行動計畫的範圍相當廣泛，並特別關注了弱勢族群在經濟、社會與文化上的權利。行動計畫同時探討澳洲如何加強對國際規範的遵守、將國際標準納入國內的法律之中、提升人權機構的品質、改善人權教育、並強化其在水權方面的國際關係。

本計畫主要說明行動計畫如何提升澳洲人權，並提供相關建議。為加強讀者對此方法的認識，在此提供行動計畫部分章節的標題：

(a) 舉列澳洲計畫簽訂的聯合國或區域性人權條約，並規劃出達成此目標所須採取的方法步驟。

……

(e) 制定澳洲在經濟、社會與文化權利上的目標，並且說明達成目標的方法步驟，例如：

.....

(ii) 健康權

.....

(vii) 享受一定生活水準的權利（尤住房權）

.....

(i) 為澳洲的學校課程、職場等地制定人權資訊與教育方案。

澳洲的《國家行動計畫》每章皆包含以下三個部分：

- **現行政策的特點**，包含在相關領域內採取的行動
- **當前的挑戰**，提供目前狀況的弱點分析與評估
- **國家行動提案**，點出澳洲在因應挑戰、提升人權上所能採取的行動

澳洲的《國家行動計畫》並未提供任何監測或審查流程。不過在此方面，澳洲政府曾向人權委員會呈交兩份報告，說明計畫目標的達成情況。澳洲的政府官員在執行首次計畫的期間，便已開始籌備後續計畫的制定作業，此即顯露屆時首部計畫將會受到審查。澳洲政府又於 1998 年 12 月 10 日，亦即國際人權日當天宣佈編製新計畫的消息。在草擬本手冊的同時，有關該計畫的工作也正同時進行。

2. 馬拉威（1995）

馬拉威的《1995—1996 國家人權行動計畫》（1995 - 1996 National Plan of Action in the Field of Human Rights），一共四頁，其中包含以決議書格式草擬的序言。計畫導言清楚說明馬拉威欲以法治建立保護人權與基本自由的民主國家，並也申明相關承諾，此與馬拉威在 1994 年首次民選選舉的精神不謀而合。計畫導言同時強調國際互助合作的重要性，還同時提及了《維也納宣言和行動綱領》對

國家行動計畫的建議。

行動計畫經人權與民主跨部門委員會（Inter-ministerial Committee for Human Rights and Democracy）草擬採用。該委員會由馬拉威總統與內閣官員主持，成員則包含各部門與人權常務秘書、議員、司法人員與警察等等。行動計畫經內閣採用後，透過國家媒體公開宣傳。

馬拉威的國家行動計畫由下列五個要素共同組成：

- A. 針對人權的宣導與保護建立有效的法律架構
- B. 改善執行機制
- C. 發布公共資訊與培訓活動
- D. 加強國家的監測能力
- E. 執行國家行動計畫

A 部分指出馬拉威已於國內法律與憲法中納入所簽訂的多項國際人權條約，並也著手加強公眾意識、考量未簽訂的國際人權條約。與此同時，馬拉威政府也審核了國內的法律與實務，以確認其符合國際標準。

B 部分則確認政策成形的過程皆充分反映適用人權條約的條例。亦即馬拉威政府將與相關非政府組織協商討論，針對應依約編製報告的相關部門建立人權焦點，並按步驟改善馬拉威的司法體制。

在「發布公共資訊與培訓活動」方面。馬拉威政府則將廣泛發布條約內容並為一般大眾開發特別教材，另外也將設立相關教學機構與短期課程。行動計畫已事先預想非政府組織加入上述過程的情形。

D 部分為「加強國家的監測能力」。馬拉威政府表明其將盡一切可能，針對各項人權條約進行有效的監測，並同時視需求決定是否設立申訴公署與人權委員會。此部分特別強調為改善馬拉威非政府組織所應建立的國際合作。

行動計畫的 E 部分則詳細說明執行辦法，亦即為建立跨部門人權與民主委員會之秘書處尋求國際援助，以便達成行動計畫的目標。此部分同時指出可能遭遇的障礙與困難，提前為後續的行動計畫建立基礎。馬拉威於 1996 年召開的國家研討會，由相關部門代表、政府全體、非政府組織、媒體與捐助團體共同參與，目的在於審查計畫達成的情況。正如其他小型計畫，馬拉威的國家行動計畫雖然未能如期在兩年內實現，但也終舊完成。本書撰寫的過程中，馬拉威政府便已開始考慮是否編製第二部行動計畫。

3. 拉脫維亞 (1995)

《拉脫維亞人權保護與宣導計畫》(National Programme for the Protection and Promotion of Human Rights in Latvia) 共 30 頁長。與馬拉威的國家計畫相同，此計畫多仰賴其他國家提供的技術諮詢，1994 年 7 月造訪拉脫維亞的多國特派團貢獻尤其良多。雖然計畫文件並未明確說明方案的制定過程，但特派團曾與數位政府代表、政治人物、公務人員、非政府組織等會面。拉脫維亞政府在實施計畫前也曾與非政府組織共同開會討論。

此計畫並不試圖針對拉脫維亞的人權狀況進行系統性的分析，但卻點出必須制定此一方案的原因，例如釐清近年來日漸模糊的「人權」觀念等等。

此計畫的另一特色在於點出必須針對人權保護工作建立獨立機構的原因，例如向一般大眾發布資訊、編製人權議題的報告、審查個人的意見等等。結論部分指出拉脫維亞人權委員會為推動此一計畫的核心機構，並就關聯性與權力而言詳細說明原因。此外，本部分亦大致規劃出全國性的人權教育方案，便指出其應為該委員會的首要優先事項。

此計畫文件共可分為五個主要部分：

(1) 教育、培訓與資訊

本部分點出將人權教育納入正式課程、師資培訓、司法人員培訓與一般大眾資

訊的必要性並說明原因，其中包含拉脫維亞應盡的國際人權義務。

(2) 弱勢族群的權力保護與相關議題

本部分說明針對兒童、宗教組織、非國民、囚犯、難民與身心障礙者，執行相關措施的必要性。此計畫指出非國民議題尤其備受爭議，因此應儘速立法，廣泛發布有關說明非國民身分與權利的資訊。

(3) 目前的國家架構

本部分調查該國的相關機構，並特別強調所應採取行動的層面。舉例而言，此計畫指出議員應能針對拉脫維亞的國際人權義務提出意見、一般大眾則應了解問題的補救機制，並為非政府組織開發出能夠有效運作的環境。

(4) 媒體

本部分簡短說明媒體獨立自由的重要性及相關的媒體培訓需求。

(5) 國際架構（拉脫維亞的條約義務）

本部分點出拉脫維亞因簽訂聯合國、歐洲安全與合作組織、歐盟等組織的條約而應盡的國際義務。

雖然此計畫並未提及監測與執行機制，拉脫維亞仍將許多目標納入考量，該國人民的人權意識較以往更深、非政府組織社群的活動也更活躍。此外還建立了獨立的國家機構、並在許多相關部門中推動計畫，不僅通過了重要的國內法規，還簽訂了許多國際條約。

此計畫並未事先訂定執行時限，不過目前文件還將經過審核、更新，藉此涵蓋新的目標與策略。

4. 菲律賓（1996）

《1996—2000 菲律賓人權計畫》（Philippines Human Rights Plan 1996 - 2000）一共分為多冊，其中摘要大綱共 20 頁。此行動計畫的特色在於菲律賓人權委員會（Philippines Commission on Human Rights）在執行過程中所扮演的重要地位。另一項特色則是計畫通過之前，政府與非政府組織之間的熱烈討論。

為了回應維也納世界會議的建議，菲律賓人權委員會於 1994 年主動提出了國家行動計畫的提案。菲律賓 1995 年初的總統備忘錄（Presidential Memorandum）便包含此項提案，其中指定政府與非政府組織代表組成的專案小組共同編製此項計畫。

工作小組所制定的指導原則主要建立在人權的普遍性原則、對弱勢族群的特別關懷與廣大的社群支持等基礎之上。專案小組在制定行動計畫時，尤其重視 13 個政府視為弱勢族群、需要特別關懷的團體（後增加至 16 個）並於隨後展開一連串系統性的協商與審查，範圍囊括各種提案與區域性行動計畫。過程中還在該國多處召開會議或進行協商，最後甚至發展成全國公聽會等大規模的討論。菲律賓國家行動計畫從一開始便特別留意預算問題，這也是該計畫的一大特色。制定計畫的專案小組甚至成立了特別委員會，以審查計畫中各類提案活動的成本需求與資金來源。

上述所有活動皆由編製計畫、業務廣泛多元的總統專案小組負責執行。擬定的計畫於 1995 年 9 月提交菲律賓總統，並在進一步修正後於 1996 年 6 月執行，行動計畫自 1996 年開始至 2000 年止，時限共為五年，然而行動計畫後來又延至 2002 年完成。

行動計畫所指的弱勢族群是指婦女、兒童、青少年、原住民文化社群、穆斯林教徒、年長者、身心障礙者、囚犯、拘留者、遷徙勞工、公務員、私人企業勞工、非正式聘僱勞工、低薪都市勞工與鄉村勞工。行動計畫對各類弱勢族群皆有一致的描述，雖然並未針對單一個案進行系統性的分析，卻概述了各類弱勢

族群所面對的主要問題。行動計畫簡單介紹了各類弱勢族群的權利，以及政府與非政府組織當前的方案。行動計畫接著提出立法與行政措施方面的建議，以及為解決各類弱勢族群人權問題所應採取的行動。

舉例而言，行動計畫對婦女議題所提出的問題如下：

- 歧視女性的法律
- 對婦女的暴力行為
- 是否未能承認健康與生殖等婦女權利，另也探討刻板印象、性別歧視，以及教育與就業資源有限等等問題

為因應上述問題，所提議的立法措施如下：

- 廢除帶有歧視的法律
- 修改未能有效回應受暴婦女需求的法律、重新定義人口走私、強暴與家庭暴力的定義
- 設立終止歧視的法律

所提議的行政措施如下：

- 宣導鼓勵女性參政的措施
- 成立支援團體與組織，並推動聲援受暴婦女的計畫
- 採取行動，以防止並對抗性騷擾
- 規劃保護遷徙勞工的措施
- 將性別課程納入各級教育與健康系統

行動計畫也列出了減緩其他影響所應採取的行動。

行動計畫的執行機制包含「跨部門的工作小組」，其應與菲律賓人權委員會共同監測相關活動。菲律賓國家行動計畫的另一項特色即在於菲律賓人權委員會

的監測與審查過程。該人權委員會對行動計畫的持續審查包含對進度與障礙的確實評估，對於計畫整體的效度影響頗深。

此計畫並未特別強調人權教育，然而當時菲律賓在人權教育上已有多種不同計畫，菲律賓人權委員會還因此獲贈聯合國教科文組織所頒布的獎項。此外，菲律賓總統還將 1998 年至 2007 年定為人權教育十年，菲律賓人權委員會在這十年中推行了不少目標廣大的跨部門教育計畫。

5. 巴西（1997）

由巴西總統所發起的《國家人權行動計畫》（National Action Plan for Human Rights），全長共 17 頁。行動計畫由巴西司法部與其他多個公民社會歷經兩年的研討會與辯論過程合力編纂而成，編製過程在在反映巴西在維也納世界會議所扮演的重要角色。

行動計畫的序言與導言聲明人權實為巴西的重要基礎，並且概述計畫的編纂過程。行動計畫採取全面性的人權方法，其中特別強調公民權利，並表明其將採取實際可行的措施達成各項目標。雖然行動計畫並未系統性地評估目前的人權問題，卻經常在提出多項行動時提及該國所面對的人權挑戰。

行動計畫以《政府行動綱領》（Proposals for Government Action）作為主軸，主要討論重大議題與弱勢族群，並依中、短期目標分作超過 130 個不同提案，其中許多提案處理青少年、婦女、有色人種、原住民族、外國人、國外巴西社群、年長者與身心障礙者等多種不同族群的問題，其他則討論人身安全、有罪不罰（impunity）、任意拘留、強迫勞動等公民權利議題，人權教育與國際行動也是計畫的一環。

下列為此行動計畫所設立的短期目標：

- 改善治療愛滋病患者的方法
- 提出剝削童工的罰則
- 增加受暴婦女的避難場所
- 簽訂國際勞工組織第 169 號公約（原住民與部落居民公約）
- 修正警察於非執勤時間動用槍支的法規並嚴格管制槍炮彈藥

此行動計畫並未提及任何監測與審查機制。

6. 厄瓜多 (1998)

厄瓜多的《國家人權計畫》(National Human Rights Programme) 為長達 50 頁的著書，並以五種語言出版，其中包含厄瓜多原住民使用的楚亞語 (Quichua)。此計畫的制定方案由該國外交部發起，並歷經一年的多方密集協商，參與討論的厄瓜多社會機構包含政府、公民組織、教會組織與軍隊。此過程的核心要素為各方共同參與的三日會議。此計畫廣受多國支持，內容亦納入國內的行政法規，計畫文件皆留有相關記錄。

此計畫並未提供人權問題的評估方法，亦不受制於特定時限。

此計畫以序言與使命宣言作為開頭，聲明人權在人們日常生活中的重要地位，並確認國際標準制定文件所囊括的各項權利。

此計畫主要環繞四個軸向策略：立法發展、公民與政治權利、經濟、社會與文化權利，以及集體權利 (Collective Rights)。集體權利特別關切弱勢族群，包含下列各個項目：

- 環境
- 通訊
- 原住民族
- 有色人種
- 兒童
- 青少年
- 婦女
- 年長者
- 性少數 (Sexual Minorities)
- 受拘留者
- 身心障礙者

此計畫在「立法發展」方面表明厄瓜多為了提升人權採取國內外行動的決心，例如，為了反映國際條約所述人權所應進行的憲法與一般法律改革，以及為了執行各項原則所採用的立法機制與保證。

此計畫的其他三項軸向策略亦訂有一般目標與策略方針。其中策略方針提出的行動提案範圍相當廣泛，例如「公民與政治權利」部分主要討論法律制度的公平與正當性。下列為此方案四大軸向策略的其中一項：

消除拘留、調查及監獄系統的酷刑和不人道的身心待遇等不合理的調查、懲罰機制

下為解決上述問題所提出的五大策略方針的其中一例：

應提出方法改變現行計畫、方案或法律制度，以改善目前的拘留、調查及監獄系統。

此計畫在「經濟、社會和文化權利」方面表明厄瓜多欲透過社會政策及完善的健康、教育與社會安全系統，落實社會平等和零歧視的承諾。此計畫另外提議成立委員會，以監測「經濟、社會和文化權利」等相關國際公約的執行狀況。

此計畫半數以上篇幅談論集體權利，並特別關注弱勢族群。此部分的策略方針包含針對各個不同團體提出的 12 項特定方案，旨在確認各團體的成員們在法律與實務上所應享有的權利；此計畫還為維護、提升少數族群的尊嚴與生活品質，另外發起了行政與社群行動。

此計畫的其他章節則討論機構制度、國際政策、公民參與、財政與運作計畫等等。這些章節說明厄瓜多為有效落實此計畫所應採取的做法，其中政府機構與公民社會討論後所制定的運作計畫便是一項關鍵要素。此運作計畫針對所提出的行動進行詳細說明、加以分析，並進一步指出執行人員、活動行程與資源需求等多項重點。其中最顯著的一項特色便是指出資金是落實計畫所不可或缺的

一環。此運作計畫還提議成立後續評估常務委員會（Standing Follow-up and Assessment Committee），以監測目標達成的進度、在必要時調整方針，並確保一切皆遵照此行動計畫運行。

7. 印尼（1998）

《1998—2003 印尼國家人權行動計畫》（Indonesian National Plan of Action on Human Rights 1998-2003）為長達 21 頁的手冊，是由跨部門人權常務委員會（Inter-Departmental Standing Committee on Human Rights）與印度國家人權委員會（Indonesian National Commission on Human Rights）所共同發起。

此行動計畫的想法多來自於 1994 年末舉辦的印尼第二屆全國人權研討會（Second National Workshop on Human Right），當時與會成員包含政府官員、各級軍官、學術專家、議員、國家委員會成員與公民社會代表等等共 300 餘人。此行動計畫雖已於 1996 年定案，但直至 1998 年的政治改革後才向大眾公開，期間還可能因印尼國家情勢的改變而略有調整。舉例而言，此行動計畫預計於 2003 年簽訂的公民與政治權利國際公約即提前至 2000 年簽訂。

行動計畫在 1998 年 6 月 25 日，亦即《維也納宣言和行動綱領》發布後五年由印尼總統啟用，其在啟用計畫時曾經聲明「計畫成功的關鍵在於人權文化的培育。」並且補充「設立行動計畫的重點在於實際執行」。

此行動計畫從 1998 年開始至 2003 年止共為期五年，內容簡短扼要。開頭導言便直接點出印尼當下的人權問題、人權普遍且不可分割的性質、個人與集體權利的平衡，以及權利與義務的拿捏。行動計畫針對四大主要應用說明一般方法，並以表格的形式列出活動方案。除此之外，行動計畫也列出了上述多項活動的負責人員，以及接受國際支援的時機。

下列為本計畫的四大應用：

(1) 簽訂國際人權條約前所應完成的籌備工作

印尼在啟用行動計畫之時已簽訂了六項主要國際人權條約的兩項。行動計畫清楚表明「簽訂人權條約將改善並加速國內人權法規的推動」。表格部分所載的計畫，目標則在五年內簽訂其餘四項主要國際人權條約、其他文件與國際勞工組織公約。此部分還提供目前法規的審查辦法、全新法規的草擬方針，以及司法人員的召募方法。此行動計畫另外點出為履行報告義務所應培養的能力。

(2) 資訊傳播與人權教育

行動計畫強調人權教育必須採用廣泛、一致的方法：

- 在聯合國人權教育十年的架構下執行人權教育
- 在大專院校、其他高等教育機構與司法人員的培訓中廣設人權課程
- 針對學校教育與師資培訓開發人權課程
- 在社區與家庭進行人權教育
- 透過大眾媒體進行人權教育

(3) 優先執行重要的人權事項

此部分強調的重點在於有關酷刑和任意拘留國際標準的發表、司法人員的人權培訓、人權法規資訊、為法官和檢察官特設的課程、對弱勢族群的保護，以及警察的人群管制培訓等等。

(4) 履行印尼已簽定的國際人權條約

此部分主要討論計畫啟用時，印尼已簽訂的兩項國際人權條約《兒童權利公約》與《消除對婦女一切形式歧視公約》。此部分詳列在國家機構、國際合作、社會動員、法律改革、司法、培訓與監測方面可進行的多項活動。

另外還按此行動計畫成立國家人權委員會作為計畫活動的執行機構。國家人權委員會將由政府官員與社群代表所共同組成。此行動計畫已事先安排定期評

估、陳列現行計畫未含括的人權議題，並將於首次執行後的評估中加以討論，以待計畫更新後一併解決。

8. 墨西哥 (1998)

墨西哥的《國家人權提升與改善計畫》(National Programme to Promote and Strengthen Human Rights) 全文共 23 頁，是由該國外交部與內政部部長共同發起，國家人權委員會所主持。此計畫亦邀請公民社會前往支援加入，並無特定的執行時限。

此計畫提及墨西哥的聯邦特性。此行動計畫是由政府的行政部門所制定、外交部主持，並在其他立法、司法與地方政府各司其職之下共同完成。

此計畫的序言大致介紹了人權在墨西哥歷史上的重要性，並點出墨西哥參與式民主政治文化的發展過程。此計畫亦提及國家人權委員會的成立與人權在《1995—2000 年國家發展計畫》的重要性。

此計畫還提出了一系列的廣大目標，例如提升人權文化、整合法規機制、終止無罪不罰的亂象、開發人權監測機制、改善公共資訊的活動、幫助達成國際承諾、促進與公民社會的合作等等。此計畫接著點出政府機構為達成上述目標可採取的特定行動。

此計畫針對「加強事項」(strengthening) 提出的方案包含公務員研討會與培訓課程，以及人權教育的提升。此計畫針對「促進事項」(promotion) 提出的方案包含幫助司法機制取締違反人權情事、履行國際義務、改善評估活動，以保護弱勢族群成員。

此計畫還列出了短期內應推行的多項活動，包含反對暴力、酷刑、無罪不罰的全國性宣傳活動、編製並傳播有關人權保護的影音媒體等等。此計畫隨後提出多個重要機構所應執行的特定任務，下列為其中幾點：

- 終止對前科犯的非法調查與惡意騷擾、設立法規禁止兒童色情影片的生產與販賣（內政部）
- 審查對國際條約的保留（外交部）
- 在師資培訓中加強對兒童權利的認識（公共教育部）
- 舉辦健康照護權的座談會（健康部）

墨西哥的人權計畫亦將後續的監測與評估工作納入考量，並因此建議成立後續工作委員會（Follow-Up Committee）。

9. 南非（1998）

南非的《國家人權宣導與保護行動計畫》（National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights）為 151 頁的袖珍口袋手冊。此行動計畫包含曼德拉總統（President Nelson Mandela）、正副司法部長與南非人權委員會主席所共同撰寫的導言。此行動計畫的時限共達三年，且將在國際合作的前提下完成。

此行動計畫相當全面，不僅包含對南非人權歷史與現況的概述，還另外說明了提升南非人權的方法。此行動計畫的主要特色在於對編製過程有詳盡的描述。1997 年 5 月南非人權委員會召開會議之後，各方便合力參與行動計畫的編製過程，並進行一連串的研討會與協商討論，另外還為行動計畫成立了國家指導委員會。曼德拉總統於 1997 年 12 月 10 日在聯合國人權理事會高級專員瑪麗羅賓森（Mary Robinson）的陪同下正式展開國家計畫。相關工作持續至 1998 年，其中包含內閣對計畫架構的認可、全國各省的諮商研討會等等。其中研討會的一大重要特色便是為省級地方官員所開設的基礎人權訓練。南非內閣於 1998 年 11 月商討此行動計畫並加以採行。此行動計畫呈獻議會後亦獲廣大支持，最後於 1998 年 12 月 10 日，亦即國際人權日啟用。

南非人權計畫的另一項特色在於為便民所付出的心力，例如，為說明手冊架構方式而特設的章節、有利於執行計畫的多項人權相關法規、袖珍口袋手冊的形式風格、媒體報導、研討會與文宣發放等加深大眾認知的推廣活動。

此計畫的內容與方法皆相當全面，並考量了下列三大主題的特定權利與議題：

公民與政治權利

- 平等權
- 生命權
- 自由與安全權
- 隱私權
- 工作權
- 參政權
- 訴諸法律的權利
- 接受公平行政的權利
- 公民權
- 外國人的權利
- 難民權
- 表達權
- 受逮捕、拘留、指控人士的權利

經濟、社會與文化權利

- 就業權
- 住房與避難權
- 健康權
- 食物權
- 用水權
- 土地權
- 社會安全權
- 受教權
- 文化、宗教和語言權利
- 兒童與青少年權利

發展、自決及享受安全和平環境的權利

- 發展權
- 享受安全環境的權利

此行動計畫另一項值得一提的特色便是對各種權利的具體描述。下列為行動計畫對上述各項權利主題所進行的討論：

- 憲法義務
- 國際義務
- 在政策、立法、行政上已實施的舉措
- 進一步的挑戰
- 挑戰因應
- 評估與監測
- 資源與預算

此行動計畫建議成立國家人權協商論壇（National Consultative Forum on Human Rights）負責執行並監測計畫。該論壇將由司法部長或副部長主持。負責監測、執行計畫的政府機構必須向論壇定期報告追蹤情形。這項為期三年的計畫將於中期審查進度，屆時將再進行修改調整。

10. 委內瑞拉（1999）

委內瑞拉總統拉斐爾卡爾德拉（President Rafael Caldera）宣布 1997 年為該國的「人權年」，並於當年推出該國的人權行動計畫（National Plan of Action on Human Rights）。該國的行動計畫為政府、非政府組織與公民社會代表長期努力的結果。卡爾德拉總統委任國家人權委員會蒐集非政府組織提出的多項意見與建議、設立可供討論的論壇，並與非政府組織社群和公民社會定期協商。過程中，曾在委內瑞拉召開多場研討會，另外還成立三大工作小組，專門討論公民與政治權利、經濟、社會與文化權利、環境與人類發展權利三大主題，並在

討論過程中納入性別觀點、目標群眾的年齡與弱勢族群作為考量。首部草案訂立之後便送交至約 500 個政府與非政府機構協商討論，妥善整合了各方的意見。

行動計畫於 1997 年下半經過核准，並在 1999 年 1 月由烏戈查維茲總統（President Hugo Chávez）透過總統府決議推行。

行動計畫妥善考慮了《維也納人權宣言和行動綱領》的多項概念，並設立下列各領域的策略目標與後續行動：

- 公民與政治權利
- 表達自由
- 教育權
- 健康權
- 工作權
- 社會安全權
- 財產權
- 創作權
- 環境與人類發展權

此行動計畫亦與聯合國人權委員會、美洲人權委員會（Inter-American Commission on Human Rights）與美洲人權協會（Inter-American Institute of Human Rights）等國際人權組織密切合作。

為能妥善執行此項計畫，委內瑞拉國家委員會曾提出多項準備措施，以加強政府實體（尤其是國家人權委員會）在立法、行政與財務方面的能力，藉此推廣人權並執行計畫。此行動計畫重要的特色在於由政府與公民社會代表共同組成的委員會。

11. 玻利維亞（1999）

玻利維亞的《國家人權宣導與保護中長期行動計畫》（National Plan of Action for the Promotion and Protection of Human Rights in the Medium and Long Term）全文共 19 頁。文中開頭便指出玻利維亞當時歷經的重大改變，以及為改善人權保護與宣導所設立的體制。此行動計畫同時指出多民族與多元文化價值已成為玻利維亞政治的重要元素。

此行動計畫雖未對當時的國家狀況進行系統性的分析，卻也點出許多重大問題，諸如家庭暴力、對女性的歧視、原住民族人權情況、毒品走私等等。行動計畫的人權方法相當全面、實際，並具前瞻思維，例如文中曾提議成立新型政府機構。此行動計畫並未詳述編製過程與公民社會的定位，亦無訂立執行時限。

行動計畫主要環繞下列五項主題：

- 對人權的尊重、保護與宣導
- 公民教育。
- 體制強化
- 立法改革
- 改善公民社會的方法

行動計畫提出下列三大執行方法：

(1) 強化體制

此行動的計畫意圖，在於由人權副秘書處（Office of the Under-Secretary for Human Rights）成立人權文獻中心（Human Rights Documentation Centre）與人權教育培訓中心（Human Rights Education and Training Centre）、鞏固憲政事務與人權部（Department of Constitutional Affairs and Human Rights）和公共國防部（National Public Defender Department）並加強跨局處合作，藉此強化司法部門

體制的效能。

(2) 立法改革

此行動計畫指出該國在立法改革上所做的突破，其中包含在憲法中表明國家多民族與多元文化的特性。此行動計畫的中期立法目標在使玻利維亞的法規制度能夠與國際人權規範接軌。此行動計畫還提供精簡的立法程序、適用於司法人員的法規等等，並強調採取實際措施（亦即在取得眾多民意的情形下有效推動改革）的必要性。

(3) 教育與培訓、資訊與文獻

教育與培訓在行動計畫中具有重大功效。換而言之，人權、文獻、出版刊物與資訊的流通皆將產生深遠的影響。人權副祕書處的人權教育培訓中心將針對一般大眾與特定行業與社會部門採取策略，以透過計畫讓大家「自然而然地」尊重人權。培訓的對象主要為司法人員，不過仍會延伸至公民社會的組織與成員，尤其是與婦女、兒童、原住民族相關的組織、人員。另外也將採取措施在各級正規教育中推廣人權教育。

此行動計畫並未述及監測或審查方法。

12. 上述行動計畫的共同要素

目前介紹的行動計畫各有不同，長度從 4 頁至 150 頁不等；時限亦有長有短（短至二到五年，長至沒有時限）；規範的內容也有所相異，不過仍有一些重要的相同之處：

(1) 重視國際標準並以其作為計畫基礎

上述行動計畫皆在文內不斷提及《世界人權宣言》與其他條約標準並加以執行，對於漸進簽訂國際條約的作法也有所著墨。

(2) 公民社會

所有計畫均強調廣大社會參與計畫過程的重要性。

(3) 涵蓋範圍全面

上述計畫大多提供全面性方法，涵蓋層面囊括公民、政治、經濟、社會與文化權利。少部分計畫述及所謂的第三代人權（third generation rights），例如享有健康環境的權利。上述計畫大多優先考量弱勢族群的需求與其他重大事項。

(4) 目標

所有計畫皆設有目標，有些目標較為特定，有些則與一般目標無異。上述計畫多將特定挑戰作為計畫應達成的特定事項。

(5) 籌備過程

部分計畫對編製過程有所著墨，少數提及國家協調委員會的成立流程。

(6) 高度的政治參與

上述計畫多指出編製或贊助過程中應有高度的政治參與。

(7) 國家人權機構

部分計畫指定負責監測執行過程的國家人權機構。尚無國家人權機構的國家則多要求成立特定機構完成此一任務。

(8) 當地情況

大部分的計畫在採用一般方法前，皆考量了當地的情況。

(9) 指標性研究

部分計畫使用較主觀的詞語描述該國的人權狀況，且未在最後結果中提供任何系統性審查或詳細說明。

(10) 監測與評估

多數計畫皆表示必須監測執行過程並評估達成的進度。為達成此一目標，部分計畫提出特定的機制，其他計畫則委託人權委員會等現有的人權機構進行此項

工作。

第二部分：制定國家行動計畫

五、計畫的籌備階段

1. 五個主要階段

國家人權行動計畫這項浩大的工程共可分為五個主要的執行階段：

籌備階段：主要機構與組織將於此階段為計畫建立組織結構，以展開初步協商（此章節後續將有進一步的討論）。

制定階段：主要機構與組織將於此階段闡述適用於所屬國家的行動計畫概念並加強計畫的協商與草擬過程（詳見第八、九章）。

實施階段：相關機構將於此階段實施計畫（詳見第十章）。

監測階段：與計畫的實施同時進行，相關機構將於此階段根據實際情況調整計畫的目標與活動（詳見第十一章）。

評估階段：對已達成的既定目標進行系統性的評估，以為後續計畫奠定基礎（詳見第十二章）。

上述階段皆須經過有效的協商，第六、七章將有更詳細的說明。

由於各國皆有不同的憲政體制、法律制度、政治文化、人權狀況等等，所面對的情況也各有所異，因此制定國家計畫時並不能套用單一的模型。本章所列出的一般要素多為其他國家在實施計畫時認為有用的經驗或廣泛的人權原則。本手冊的使用者可以參考這些要素來制定新的國家計畫或修訂現行的計畫。

2. 由誰實施計畫？

政府的重要作用

國家行動計畫應被視為重要的國家目標。制定人權宣導與保護計畫誠屬國家的義務。在大部分的情況下，國家行動計畫也是大規模改革或民主化過程的一環。若能有效執行國家計畫，便能達成廣義的國家目標，例如促進社會團結、改善人民福祉與建立更好的治理方式等等。

由於計畫能夠體現政府的承諾，因此政府在制定計畫的過程中扮演著相當重要的角色，實施行動計畫時，也應比照其他重要的政府活動。決策過程中，計畫的推動者可能是政府高層人士，也可能是基層工作人員；當然，公民社會也會影響政府的決策，尤其致力於人權議題的非政府組織，更有機會成為國家計畫的幕後推手。

儘管推動計畫的主要力量源自國家內部，但國際行動仍能提供計畫的籌備雛型與執行方向。《維也納宣言和行動綱領》是國際間重要的參照標準，各國自然會效法其中精神，使用國際公認的人權原則作為計畫的架構。相關的國際會議也是推動國家行動計畫的重要因素，例如人權高專辦在拉丁美洲、非洲及亞太地區舉行的區域研討會。

核心機構

不論由誰推動計畫的執行，前期都必須指定法務部、外交部、總統府或其他合適的部門等政府單位作為核心機構，另外也可任命國家人權機構。在上述任何情況，皆應由政府負擔執行計畫的職責。

核心機構可能由選舉產生。政府機構、公民社會組織與其他相關機構在協商過程中都能進行提名，最後由政府正式任命執行計畫的核心機構。不論政府指派的核心機構為何，政府都要向其提供充足的權力與資源，以便有效執行計畫。

對應的非政府組織協調委員會或「核心」非政府組織將有助於與公民社會的協商溝通（詳見第六章第3節）。

3. 誰來參與計畫？

制定與實施階段的參與成員如果不足，計畫便可能淪為空談，最終徒勞無功。各界的廣泛參與最能確保成員共享計畫目標，使整體過程更加公開、透明。藉由動員眾多參與者，才能持續有效地推動、實施計畫。

可用的資源與制定過程依預定計畫的規模與範圍，可能包含：

- 政府領袖與負責部長
- 議員（尤其議會的人權委員）
- 核心機構（可能為外交部、法務部或跨局處協調委員會）
- 其他相關政府機構（可能為警察與司法單位、內政部、勞動部、教育部、衛生部、婦女機構、社會福利機構、國防部、國軍人員、財政部、國家發展委員會等等）
- 安全機構（如軍隊與警察）
- 相關半官方機構（如法定組織）
- 國家人權機構（如獨立的人權委員會）
- 非政府的人權組織（如關注婦女與兒童人權的非政府組織及其他特定團體）
- 弱勢族群的代表成員
- 社區組織（特別是處理的議題偏重健康權、住房權、教育權、開發援助、少數族群、宗教、尋求庇護者、原住民族等且未被視為人權組織的非政府組織）
- 司法人員
- 工會與公會（包含教師、律師、記者等職業公會）
- 人權專家
- 學者與教育家

- 研究機構代表
- 媒體
- 商業代表（包含商業與產業協會）
- 私人基金會

除此之外，國際組織若能推派代表參與計畫，制定過程也將更加順利，對於仰賴國際技術合作制定與執行計畫的國家而言更是如此。

4. 政府與議會的作用

有效的計畫有賴政府與公民社會的相互合作。政府扮演的角色尤其重要。若要有效實施計畫，便須凝聚政治意願、推動多個政府機構間的合作、長時間共同努力、分配充足的資源，並進行客觀中立的審查。上述各項實際執行起來可能不甚容易，對於參與其中的政府機構可能為一大挑戰。

政黨與議會的作用亦不容忽視。政黨輪替實為民主制度中常見的過程。然而，即便政黨更迭，國家行動計畫仍須持續進行；因此，行動計畫必須獲得所有主要政黨的支持，才不會在政黨輪替時遭受阻礙。為了達成上述目標，協商過程也應納入在野黨共同參與，並竭力延攬任何對人權有興趣的各黨議員加入討論。議會委員會便是有助於達成此一目標的實用機制。

5. 籌備階段的管理方法

延攬第五章第 3 節提及的所有人員參加計畫過程可能不太實際，長期計畫在執行此一工作時更可能面臨重重阻礙；因此必須指派代表機構、規劃管理架構，並提供充足資源使其能夠有效運作。

下列為計畫籌備的相關步驟，實施方式、步驟與順序可能因各國情勢不同而有所改變：

- 在人權委員會或非政府組織論壇的建議下，展開政府內部、政府與公民社會間的初次協商。
- 確保政府做出關於實施計畫的初步決定。
- 指派政府機構作為行動計畫的核心機構。
- 與相關政府機構和半官方組織溝通協商，以便制定計畫。
- 與司法機構、非政府組織與學術教育機構等相關主流團體溝通協商。
- 核心機構應與公民社會等機構進行密切的討論，於制定初期規劃出暫時性的草擬原則。上述原則的對象為參與制定過程與初次會議的成員，目的在於推動計畫的制定。
- 政府領袖與／或相關部長應為計畫提供特定的資源與方向。
- 應公開宣告制定國家行動計畫的意圖，作為媒體策略的一環。
- 召開國家初步協商會議或其他會議，應蒐集多個相關團體的意見。上述會議或系列會議將討論國家行動計畫的理念，並詳細說明制定流程。本階段的重點在於國家協調委員會的架構與成員（見下文）。國家初步協商會議上討論的其他議題還包含計畫範圍、時限、資源、媒體、教育與國際合作。

表四、籌備階段

- 與政府進行協商
- 與非政府組織與其他相關團體進行協商
- 確保政府做出關於實施計畫的決定。
- 指派政府機構作為行動計畫的核心機構。
- 核心機構應向其他政府機構與公民社會表明制定計畫的意圖。
- 核心機構應與公民社會等機構進行密切的討論，於制定階段初期規劃出暫時性的草擬原則。
- 政府應正式贊助行動計畫。
- 公開宣告制定國家行動計畫的意圖。
- 召開初步協商會議或其他會議，與利害關係人進行討論。
- 成立國家協調委員會。

6. 國家協調委員會

籌備階段的重點為成立國家協調委員會，此類機構亦可稱為專案小組（task force）、指導委員會（steering committee）等其他名稱，然《本手冊》一律稱之為「國家協調委員會」、「協調委員會」或「國家委員會」。核心機構應於行動計畫的籌備階段針對協調委員會的規模、組成、工作方法、支援架構與資源提出建議。核心機構可於初步協商會議時，與公民社會代表和其他與會成員共同討論建議事項。最後定案雖然多由政府裁決，但仍應受到多數利害關係人的支持。

規模

國家協調委員會的規模應足以接納政府機構、利害關係人與其他利益團體等各方代表，同時還須便於管理、符合成本效益。按照上述條件，國家協調委員會應由 10 至 20 位成員組成，以便達成目標。

組成

為了達成有效執行與取得廣大支持這兩項目標，委員會的成員應包含重要政府機構與公民社會組織代表，更應考慮成員間在民族、宗教、地區或少數族群的比例是否平衡不倚。此外參與計畫執行的政府機構還應包含維安機構與社會政策局處。公民社會組織的成員則須包含工會代表、肩負社會責任的人員、弱勢族群代表，若能納入商業部門的代表則更佳。在部分情況中，還可透過電影、電視、音樂或運動明星加強委員會的公眾形象。如果計畫須仰賴大量國際合作，則應另外聘僱國際觀察家。

主席

委員會的主席必須能夠為國家行動計畫與普世人權發聲，在計畫的籌備階段扮演著舉足輕重的角色。無論是由選舉或任命產生，委員會的主席最好能由政治人物（例如部長）擔任，以確保政府在制定、啟用、執行國家行動計畫時能夠獲得大眾的注意。副主席則可由非政府組織社群的成員擔任。

部門工作小組或其他委員會

為了確保相關組織皆有代表與會、有效動用專業知識，應另行成立小型委員會或「部門工作小組」處理計畫中的特定事務。執行計畫的過程將由許多政府機構與非政府組織共同參與；考慮實際工作情況，單一團體不宜在委員會上身兼多職，為因應上述問題，可成立小型委員會確保各團體皆能積極參與計畫過程並平均分擔協調委員會的工作任務。「部門工作小組」的工作應包含評估需求、草擬計畫、監測特定部門在國家行動計畫中的工作任務，例如涉及健康權、教育權、住房權、青少年犯罪、監獄管理、難民等其他議題的事項。

部門工作小組應由國家協調委員會監管，並定期向其呈報。為編制此計畫而成立的委員會應經常受到檢驗，以確保體制結構合乎任務需求。有鑑於多變的環境，計畫期間可能會需要終止或是成立新的結構。這些機構皆應接受國家協調委員會的嚴密檢核，以確保資源與時間皆受妥善使用。

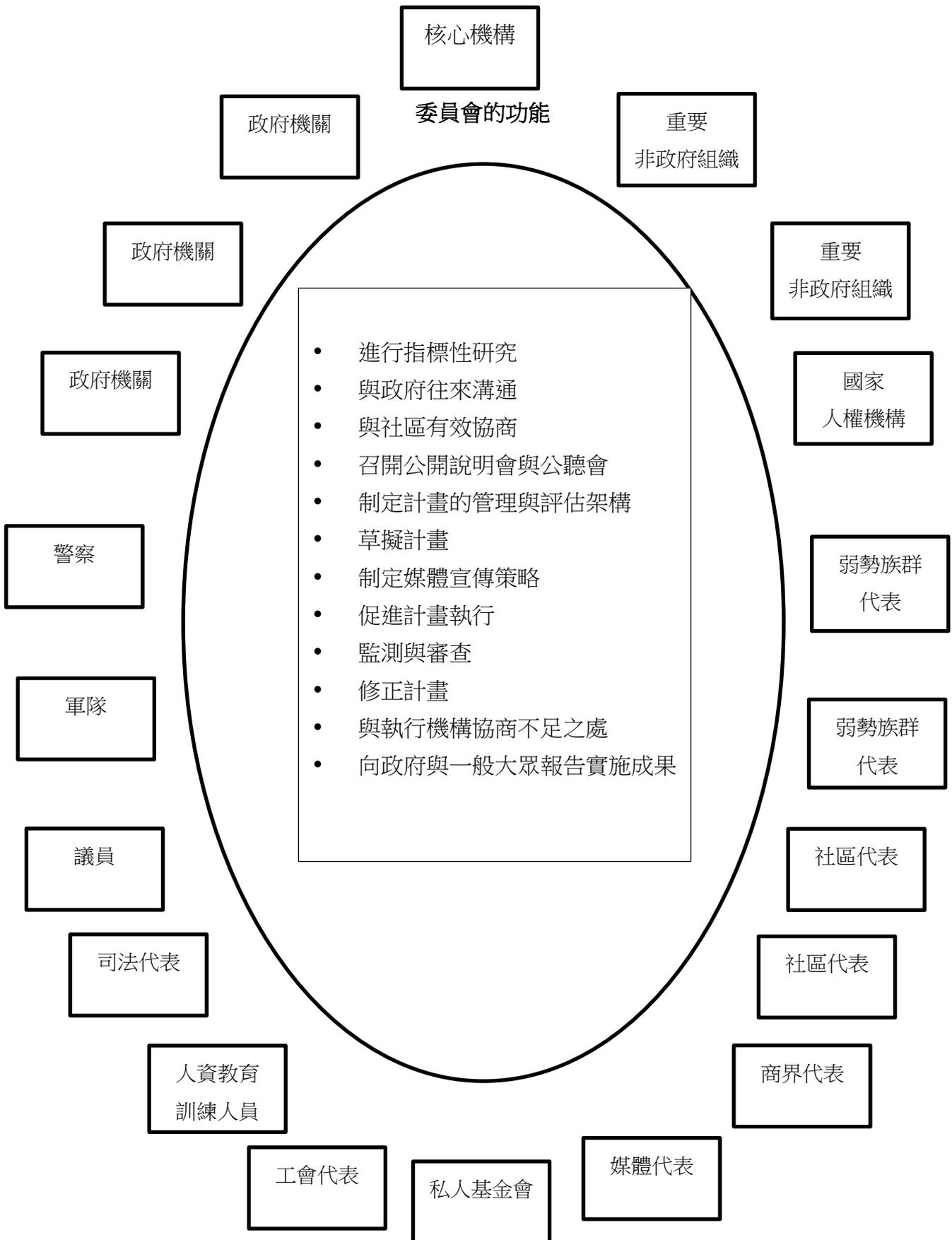
國家協調委員會應於計畫制定的初期擔綱引領的角色，進而加快計畫流程。國家協調委員會應確保公民社會與政府機構的投入能夠儘快發揮作用，並向直接參與計畫的人士和一般大眾傳遞正確的消息。

政府與非政府組織社群也應有個別的委員會，以處理自身領域的特定事務。政府事務包含針對部門首長與資源問題提出建議。非政府組織社群所應處理的事務則包含確立非政府組織在計畫中的定位、向草根社群散播資訊。在衡量國家情勢與計畫需求後，可再行決定是否應該設立區域／地方委員會。

推動行動計畫的初期，相關單位可能會認為無須設立委員會或其他架構機制，

然而初步協商過程與國家委員會的成立誠屬必要，計畫的架構也應更加靈活，以便未來增添新的要素或修改、調整。

表五、國家協調委員會：可能的組成與職權



功能

委員會的主要功能如下：

- 提出國家行動計畫的具體構想，使其融合國際標準、國內法律與當地情況。
- 進行指標性研究，以建立國家人權脈絡。
- 對照現有的人權相關資訊，例如政府機構的研究與報告，以及國家人權機構、國際組織與非政府組織的報告。
- 參照現行的行動計劃，包含發展計畫、有關婦女與兒童權利的計畫、教育規畫。
- 在時限內確認目標、策略、組成要素、優先事項、弱勢族群、計畫與活動、監督、評估與修正，藉此有效地草擬國家行動計畫。
- 安排協商論壇／公開說明會，以取得、評估回饋，以便修正計畫並定案。
- 向政府高層單位呈交計畫，以尋求認可。
- 向各相關行為者宣傳現行的國家行動計畫，幫助其實施整合自身的政策與行動計畫。
- 制定並實施媒體策略（包含資料的公共宣傳）以吸收投資者並建立大眾對計畫的認知。
- 監測並推動國家行動計畫的評估機制。
- 根據對象提出合適的報告（包含向大眾、政府或議會的報告）。

對某些國家而言，能夠建立制度，並處理國家行動計畫以外事務的協調委員會將能帶來許多助益。委員會應承擔責任並持續在政府機構內推廣人權議題。可能採取的方法為：宣導並主持人權教育的訓練、能力建構與相關活動並為其他人權活動籌措資源。

時限

協調委員會應定期開會，清楚訂立各項任務的完成時限，。

雖然計畫的事前準備相當重要，但要在籌備工作不應耗用過多時間，以免流程太慢導致成效不彰。如果協調委員會能穩定持續地進行作業，並在人權行動開始的 12 至 18 個月後實施計畫，情況將更為理想。

秘書處與資源

為支援協調委員會，成立秘書處實屬必要。秘書處的職責是在委員會會議期間安排國家計畫相關活動。其主要成員可能借調自核心機構，但要確保也有其他組織的與會成員，如此一來才能汲取更多人權專業知識，並宣導新的方法與概念。可考慮延攬國家人權機構、關注人權的非政府組織、法律機構、律師事務所、商業公司等其他組織成員加入秘書處。秘書處的高階成員將由協調委員會遴選，進行方式則遵照委員會制定的規則。

秘書處的規模不須太大。部分國家由於缺乏資源，因此需要尋求國際捐贈，此際，成立龐大的秘書處既不適當，還會浪費資源。秘書處的活動頻率應隨計畫執行的階段而有所不同。例如計畫的制定階段，秘書處應頻繁舉辦活動；然而進入實施階段後，焦點不應再聚焦於協調委員會與秘書處上，舉辦活動的頻率也因此將大幅降低。

政府應該籌備充足經費召開委員會會議與公開說明會，並負擔秘書處及媒體計畫的開銷。

六、國家機構與公民社會的作用

1. 國家人權機構

許多國家設有國家人權機構（national human rights institution），例如人權委員會與申訴公署（有些國家則稱為「申訴專員公署」或「申訴局」）。這些機構能提供豐富的人權知識與專業並履行職責，例如監測人權與人權侵害問題、向政府單位提供立法與其他方面的建議、實施人權教育計畫等等。各國人權機構雖然在架構與功能上不盡相同，但全為宣導、保護人權的要角，對國家計畫的籌備與執行有相當大的貢獻。人權機構應該參與國家人權協調委員會與更多的協商活動。而國家人權計畫的重要目標之一便是協助尚未成立國家人權機構的地方建立相關機構（詳見第八章第 5、6 節）。

目前已有許多國家成立國家人權機構並推動國家計畫；人權委員會本身也應經常參與規畫過程，在此方面可效法推動草擬計畫的南非人權委員會。另外，國家人權機構在菲律賓等國則負責協調計畫的執行。然而，政府應肩負起執行責任，實施合理行動並確保計畫各項目標的達成，這項職責不能轉移至非政府機構身上。

由於國家人權機構並非政府機構的一環，因此難以成為監督計畫執行的角色。國家人權機構的主要作用在於監測計畫的執行過程、提供專業知識與建議，以幫助政府採取適當行動。雖然如此，國家人權機構仍有機會成為一或多項計畫的主要執行機構，處理計畫中不同領域的事項（例如一般大眾的人權教育）。除此之外，部分國家計畫的目標可能較著重於改善國家人權機構的運作。

當國家人權機構承擔起主要職責之外的工作時，政府應向其提供充足的資源。

2. 公民社會由誰組成？

「公民社會」常被視為與政府無直接關係的組織或個體。過去二十年來，由於全球各地民主機構的影響力增強，公民社會在現代公共政策的制定上也扮演起日益重要的角色。資訊科技與傳輸的進步也大幅加強了公民社會的發展。現今，大眾不但可以接收更多資訊，還能以更合適的方法動員組織並充分表達意見。

表六、公民社會參與

- 關注人權的非政府組織，包含：
 - 工會
 - 相關專業協會
 - 法律學者
 - 婦女
 - 兒童與青少年
 - 弱勢族群代表成員
- 處理有關經濟、社會、文化權利的非政府組織與社區型組織
- 國家人權機構
- 教育工作者、學術研究機構代表、人權專家
- 私人企業代表
- 慈善機構與其他私人機構代表
- 媒體
- 一般大眾

公民社會涵蓋的範圍相當廣泛。非政府的人權組織是推動人權工作的領導者，也是規劃與執行國家行動計畫的核心成員。為了順利完成國家行動計畫中各種的活動，領導人應盡可能廣納協商對象，也就是組成「人權社群」的行為者，這樣的機制尤其適用於領土廣大及／或地理性質／種族複雜的國家。被納入協商的組織在規模、資源、關注焦點與地域分布上都不盡相同。為了涵蓋更廣泛的人權利益，以「非國家行為者」一詞取代「非政府組織」會更合適。儘管每個國家的情況不同，但下述公民社會皆應參與國家行動計畫的制訂與執行過程。

3. 非政府的人權組織

多數國家擁有一或多個非政府人權組織組成的「保護傘」機構，這類機構經常作為非政府組織的代表，負責居中協調與傳播訊息。在規劃與實施國家行動計畫時，政府應將這類機構視為重點合作對象，若能與協調機構協力合作，與公民社會之間的協商也將更加有效。就非政府組織的宏觀立場而言，與其在單一途徑上耗費心力，不如透過代表機構集中行動來得恰當。此外，非政府組織的協調機構若正式參與協商，自然有助消弭政府草率協商，或有心操縱的疑慮。

若要有效地推動計畫，便須有效地進行協商。政府應確保分配至非政府組織協調機構的資源不至匱乏。在此一協調過程必須花費的支出包含交通費用、通訊費用、籌備資金、文宣發放與場地的租借費用。

政府應與其他宣導、保護人權的非政府組織對談，藉此加強工會組織、專業機構、法律學者等主流非政府組織，以及為婦女、兒童、少數族群、原住民族、身心障礙人士，或居住在偏鄉地區的人們發聲的組織之間的協調能力與代表性。儘管各國情況相異，對弱勢族群的定義也稍有不同，協調委員會仍應抱持謹慎態度，與弱勢族群的代表達成有效協商。

4. 處理經濟、社會與文化權利的非政府組織與社區型組織

處理經濟、社會議題的非政府組織或社區型組織與相應的政府機構進行協商時，也應盡力確保國家協調委員會能有效地參與其中。不論要實施何種計畫，都應充分探討經濟、社會與文化權利的重要性與人權的不可分割性。除了一般大眾之外，在經濟、社會或文化權利（如健康、住房、教育、發展權等）相關領域的工作者若能提升人權意識，也將會是一項寶貴的成就，上述此類以個人或族群為主的權利導向策略（rights-based approach）與過去以政治、官僚體系與預算編列作為主要考量的服務導向策略（service-delivery approach）大不相同。在國家計畫的架構下探討這類議題，有助於發展出一套適用於其他多種情

境的準則，例如提交報告時引以為據的相關人權條約。

5. 學術與研究機構的教育工作者、人權專家

國家教育系統在人權的宣導與保護這項長遠的計畫中扮演了十分重要的角色。教育工作者與教育機構代表若能參與國家人權行動計畫，將能帶來下列好處：

- 加強人權計畫與教育系統之間的關係
- 為計畫提供更加完善的人權教育條款
- 在教育系統內執行計畫時將更為容易

和研究機構的相關人士進行協商，也能達到宣傳效果，影響力相當深遠。多數國家不具備人權專業人士，他們可能是非政府組織的代表、法律人士或是學者。即使這些人權專家與參與協商的機構並無關聯，仍能請他們就人權議題提供寶貴的知識或智慧。國家協調委員會應訂定相關規範，在情況允許的情況下，邀請人權專家參與協商，如籌備指標性研究時，也可請人權專家協助進行。

6. 私人企業代表

近年來，由於全球化與小政府原則的興起，越來越多人認同最終的社會成果（social outcomes）有部分取決於非政府行為者（non-governmental actors）的表現，其中也包含私人企業。對某些國家而言，跨國礦產公司與工業公司能夠帶來公共建設、教育或醫療設施等實質或是潛在的社會效益。多數的企業公司也慢慢地體認到，他們的使命不只是為股東帶來獲益，更應該展現其對環境的責任感，並同時（為股東）提升自身的社會價值。當然，對於有侵害人權之嫌，或有踐踏人權先例的公司或企業領袖，應盡可能避而遠之。

7. 慈善機構或私募基金組織的代表

受到相同原因的影響，除了私人企業外，私募基金組織於社會效益的重要性也

是與日俱增，特別是在人權方面所帶來的效益。少數私募基金組織可能與企業公司有所連結。此外，私募基金組織的領袖大多是社會上有頭有臉的人物，因此也能為國家行動計畫提供相當可觀的貢獻。國家行動計畫中的主角雖然不會是私募基金組織，但若能讓他們透過資訊供應的形式參與協商，也同樣有助於計畫進展。

8. 媒體

國家行動計畫的成功與否大多取決於一般大眾的人權意識與支持程度。因此，應鼓勵媒體參與規畫過程。媒體所扮演的重要角色有二，第一，向一般大眾提供人權與國家行動計畫相關的準確資訊。第二，作為能因此直接受惠（尤其在資訊自由方面）的部門參與規畫過程。

9. 一般大眾

除了向非政府組織與其他公民社會代表提供協商機會以外，應設立互動式網站、公開說明會或個人意見書等特殊機制與一般大眾進行討論。此外，也可以利用媒體（如談話式廣播節目）進行協商。有關相關協商機制，第七章與第十章有更深入的討論。

七、協商機制

1. 協商過程的重要性

一般認為，制定計畫的過程與計畫本身一樣重要。這是因為此過程決定了：

- 計畫所能獲得的政治支持
- 相關政府機構與非政府組織有效參與的程度
- 行為者之間能否頻繁互動，透過彼此多元的洞見、觀點確保計畫充實完備

- 一般大眾對計畫的認可與支持程度
- 計畫受到有效監測的程度

為了確保行動計畫能夠發揮最大潛能，不論是行動計畫的過程本身，或是行動計畫的內容與機制，均應妥善架構，以獲致豐碩成果。主要參與者（包含國家及非國家組織）自始便應參與行動計畫的相關協商與討論。政府與公民社會合作所達成的最終成果，與獨自籌辦相比將更加有效。不過，完成計畫的責任最終還是落在政府肩上，由此看來，如果計畫所涵蓋的措施超出政府能力所及，又或與其本意相違，便不甚實際。反之，如果政府與公民社會能夠透過真誠的對談相互理解，便能以此作為基礎建立廣受社群支持又合乎實際的計畫。

主要的協商管道包含政府與公民社會代表定期召開的會議協商，不過過程中，主要行為者也應不斷尋求全新的有效途徑，藉此拓展與計畫相關的協商和討論。而一貫的指導原則應為：國家行動計畫即為全國性的任務，協商的範圍愈廣，計畫的成果也將更加有效、持久。

主要成員間應經常維持非正式的私下來往與通訊聯絡，以進行廣泛的協商討論、增進團隊合作與和諧氛圍。這樣的聯絡還包含互動式網站、公開說明會、公聽會、書面意見與無線對講。如果主要行為者能夠前往偏鄉地區，確保過程更能保障受益者的權益，正面的效益也會隨之增加。

表七、協商機制

- 國家協調會議
- 部門工作小組
- 政府與公民社會代表之間的會議
- 公民社會內部與組織之間的協商
- 非正式的私下來往與電話通訊
- 公開說明會（包含偏鄉地區）
- 互動網站
- 公聽會
- 書面意見
- 無線對講

2. 委員會

組成國家協調委員會是執行國家人權行動計畫的首要步驟（詳見第五章第 6 節）。先前已討論過組成委員會的一般要素；應依委員會規模大小決定公民社會的成員人數。為了確保不同的公民利益皆能獲得充分的發聲管道，應在 20 人的委員會中，合理安排八至十名公民代表。另外還須竭盡一切努力，才能確保委員會的議事規則與工作方法皆有助於創造和諧環境及豐碩成果。

無論是否直接代表協商委員會，具備社會行動專業知識的非政府組織與其他非國家行為者皆應參與部門工作小組，處理計畫中的特定事項。

部門工作小組將在協商過程上扮演關鍵要角，並成為協調委員會在專家組織、國家各地及社會各界延伸「觸角」的必要媒介，此外，部門工作小組還能幫助協調委員會汲取更全面的專業意見並大幅提升計畫品質。

除了協調委員會與部門工作小組在現有架構下的協商過程，另應發展更多元的協商過程，包含：

- 公民社會組織之間的協商
- 政府與公民社會組織之間的協商
- 公民社會組織內部的協商
- 與市民大眾面對面的協商

舉例來說，在協調委員會中，非政府組織可能會安排會議，與其他非政府組織及社區型組織共同討論計畫。非政府組織也可能會採取特定步驟徵詢基層成員的看法。政府或協調委員會也可能與更多不同的民間社會組織進行協商。另外也應舉辦公聽會吸引感興趣的組織或個體，如此一來大眾才能透過更多管道表達意見。

3. 公開說明會與公聽會

與利害關係人之間的協商應遍及全國各地並廣納社會各階層的人民。同時，也應極力避免此類協商流於政府與公民社會菁英份子之間的對談。

公開說明會（public meeting）不僅是協商過程的一大助力，還能讓計畫在開發階段便獲得廣大支持。公開說明會若經妥善規劃，並取得充足資金與公民社會組織的協力合作，效果也將更加顯著。舉例來說，弱勢族群多半居住在距離首都較遠的地區；另外，還有一些弱勢者表示，若是能在自己的組織機構內參與公開說明會，在進行協商的過程中也將更有信心。除此之外，公開說明會若能開放一般民眾加入，大眾的信任度也會因而提升。然而，公開說明會的難處在於必須具備充足的資金，才能支付參與者的交通費用、廣告成本與場地的租借費用。

公聽會（public hearing）與公開說明會稍有不同，公聽會可以邀請或直接要求民眾、公民社會組織成員或政府官員出席，並就相關議題提供資訊。議會、議會委員會、國家人權機構或其他法定機構，也可以依法授權辦理公聽會。此類公聽會能夠對議題進行系統性的深入調查，提出證人或要求證人列席，分析會議中取得的資訊並提出建議。

以人權為主題召開的公聽會，若能貼近民眾在地方舉辦，成效或許會相當不凡。舉例而言，人權委員會、性別平等委員會（Commission for Gender Equality）和南非全國非政府組織聯盟（South African NGO Coalition）便曾協力合作，在 1998 年於南非各地廣辦公聽會，針對貧窮議題大聲疾呼。這幾場公聽會提供窮人一個難得的機會，讓他們能親口向決策者與一般大眾訴說他們令人動容的故事。

舉辦公開說明會及公聽會對於國家行動計畫的一大好處，就是能吸引媒體的正向報導。而這些免費的報導也是本計畫重要公共資訊政策的一環。在農村與偏

鄉地區，公聽會所形成的群眾意識將帶來更顯著的效益。

弱勢族群或人權受害者，可能不願在公開場合發表意見。此時，參與協商的相關人士應提供私下對談的場所，並在特定情況下保證談話的機密性，必要時也可以邀請當事人的辯護律師或法定代理人出席。

4. 評論發表或其他形式的參與

不論當面協商多麼有效，只有與此議題相關的少數民眾，才有機會直接進行對談。因此，應預先規劃如何宣傳計畫資訊，讓更多相關大眾都能得知，才能確實接收到來自社會大眾或個人的評論與意見書。此部分將在第十章第 4 節的「互動式媒體策略」中有更深入的討論。

八、計畫的制定階段

在籌備階段確立計畫的初始架構後，便須制定計畫的執行、監測與評估機制等實質內容與確切詳情，所應包含項目請參考下表：

表八、制定階段

- 經常召開協調委員會會議
- 提出國家行動計畫的具體構想
- 成立秘書處
- 與非政府組織及其他感興趣的團體協商討論
- 召開公聽會與公開說明會
- 籌備指標性研究
- 確認優先事項
- 關注弱勢族群
- 討論焦點議題
- 連結其他國家計畫活動
- 擬定計畫草案
- 訂立時限

- 確認合法性

1. 國家行動計畫的概念成形

協調委員會的其中一項重要任務便是要建立國家行動計畫的概念模型。此模型不僅必須符合相關計畫的工作標準，還須依各國狀況進行調整。

協調委員會中，可能有許多成員不熟悉國家人權行動計畫的概念，有些人甚至未曾在這樣廣大的人權系統下工作。然而，正因委員會匯聚了不同的社群、執行計畫的政府單位與人權專家等各路成員，才因此能夠確實融合各界的想法，並奠立有效計畫的實行基礎。

核心機構應籌備下列事物，以利計畫概念的討論：

- 提供適當的背景資料介紹國家行動計畫，包含本手冊、國際人權標準的資訊、國內常態及國家人權概況。
- 準備方案文件，以闡述多種情境，讓計畫實施時能夠因地制宜。
- 邀請具有相關工作經驗及/或國家行動計畫編製經驗的各國專家，與協調委員會/相關組織共同合作，聯手舉辦工作坊或研討會（可透過國際技術合作計畫獲得贊助）。

人權行動計畫的概念應顧及國際與當地局勢。協調委員會必須透過多次會議制定遠大但務實的計畫大綱，同時也要確保能在合理的時間內達成重大的人權承諾。這份大綱將成為政府決策前的參考依據，亦為與社群協商的立論基礎。

2. 編製國家人權現況報告：指標性研究

(1) 指標性研究的一般方法

全面、準確的指標性研究這項關鍵要素，有助於以系統性的方式制定國家行動計畫。要促進一國的人權，就必須了解國家所處的狀況。目前所公布的多個國家行動計畫皆是根據聯合國的全面人權需求評估而成的。部分計畫概述了需要

處理的人權問題、現今的政策，以及為解決困境付出的努力。

必須加以考量的是，詳盡的人權指標性研究可能會被視為政治上的敏感議題，而讓政府裹足不前。指標性研究本應點出計畫的缺失，但過程中也可能因為暗示政府組織在工作上的紕漏而造成負面的影響。不過，當權者如果有意願進行人權評估，便已展現了實施國家人權計畫的政治決心；另外，準確且直接地評估人權問題則是找出解決方法的必經過程。

詳盡的指標性研究本身就是一個浩大的工程。為了獲得詳實的調查結果、全面確實地維護人權，便須深入調查國家在醫療保健、教育系統、社會服務、司法行政與歧視態度等種種議題。從過去多國的研究經驗看來，要取得某一議題的報告結果，便須花費大量的時間與資源。也就是說，要完成更詳盡的指標性研究，極可能耗用多年的時間與大筆的經費。

曠日廢時、所費不貲的指標性研究可能會導致計畫成效不彰。但多數情況下，皆可運用常識性的方法解決所遭遇的困難、進行研究的籌備工作。各國也可依據自身情況決定研究方式與可用資源。

不論是政治領袖、公務人員、還是公民社會組織或市民大眾，多少都應該了解國家目前的不足之處，也應明白該如何改善問題。他們對現況的理解多來自於媒體報導、個人經驗、公共領域的資訊與現有的研究報告。所以，僅須核對、整理已知資料便可完成指標性研究。指標性研究應被視為國家行動計畫的一部分，而非一獨立存在的要素。重要的是，國家行動計畫不該取代其他特定的調查活動。

縱使會遭遇困難，多數國家仍希望能對國內人權狀況進行更詳細的評估。要實際改善人權，便得面對困難與挑戰。在某些情況下還必須深入調查嚴重侵害人權的案例。然而，這些調查應納入其他的特定研究，而非指標性研究之中。

指標性研究應直接明瞭，以免冗贅。這應是一份涵蓋經濟、社會、文化、發

展、公民與政治權利的全面性報告。另外，報告也應採用現有的相關研究，例如聯合國條約機構的國家報告、聯合國條約機構與特別報告員的結論、聯合國部門或非政府組織的報告。指標性研究的重點應在幫助行動計畫成形，而非政治宣傳、責任歸咎或調查特定議題的工具。

(2) 指標性研究內容

此研究目前並無單一參考模型，但一般而言應包含下列幾個要素。如應仔細審視法律架構、人權保護機構、人權教育及人權意識現況。研究報告中應特別指出，國內在履行人權相關義務時，曾遭受何種困難。

同時，報告中應特別關注弱勢族群的狀況與社會指標所呈現的社會局勢。若能在一些公認的重大人權議題上多加著墨，自然也會增加該研究的迫切性與重要性。

法律架構

此部分應囊括通行國際的法律架構，包括《世界人權宣言》、適用的人權條約的實施情形，以及人權條款締約國的履約情形。此外，應將國際規範編入國內法規之中，並對國內人權法規進行調查。一國憲法或相關法規的多種情境中，或多或少都會涵蓋人權議題。研究報告應闡明相關法律制度的效力，以及司法系統的獨立性與權能。

人權機構

此研究應針對國家的人權保護機構進行調查，並評估這些機構的效力。調查的機構除了國家人權委員會外，還應包含保護婦女、兒童或原住民權利的機構推動人權教育或其他人權議題的相關機構也應一併列入。此研究應向非政府組織提供基本資料，以便其順暢營運。

表九、指標性研究

受國家協調委員會監測，並與公民社會共同諮商討論

起草人：

- ⇒ 聯合國秘書處
- ⇒ 國家人權機構
- ⇒ 議會委員會
- ⇒ 人權學者
- ⇒ 其他協商顧問或組織
- ⇒ 與非政府組織的諮商討論

內容涵蓋：

- ⇒ 法律架構
- ⇒ 人權機構
- ⇒ 社會指標
- ⇒ 弱勢團體
- ⇒ 人權議題
- ⇒ 其他相關議題

時限

兩個月內擬定草案

兩個月內開放評論

社會指標

社會指標是反應人權落實狀況的重要指標，特別是人權與經濟、社會、文化權利之間的關係。報告中應將資料依據種族、性別和其他準則加以區分，才能提供具有明顯差異性的資料。若無法取得社會指標或相關資訊，可將此項需求列入行動計畫中，定期收集需要的資訊。

弱勢族群

報告中應詳列大眾普遍視為弱勢族群的團體，或是需要特別關注的對象，並評估這些弱勢族群的人權狀況。

人權議題

研究報告中可列出近期內，國家調查委員會、議會、非政府組織、聯合國人權條約機構、其他特殊程序與新聞媒體所指出的重要人權議題。

(3) 指標性研究的草擬與公開宣傳

指標性研究有幾個可行的草擬方式：

- 由協調委員會請求秘書處進行草擬
- 委員會可委託合適的個人、團體或組織，或由數個組織共同設立特別小組進行草擬。上述組織包含國家人權機構、議會、非政府組織、司法人員、國際人權組織代表，或是受人敬重的人權專家。
- 另一個替代方案是，政府與公民社會共同進行協商討論，藉此為指標性研究研擬草案。協調委員會可借助各部會的工作小組，將此一協商過程納入會議活動。若規劃得當、資金充足且準備完善，只需要進行數天的會議，收集書面意見書，並以非正式活動蒐集所需情資，就足以進行現況評估。佔地廣大或人口眾多的國家，可能不適用此方案，應選擇在多處舉辦協商會議。

無論選用哪一種方案，都必須在定案以前確保草案已經過充分諮商。即使是與公民社會合作起草，也應將草案公開，接受相關團體或社會大眾的公評。應將此草案率先分發至參與諮商的所有團體，同時發布在計畫網站上，開放社會大眾評論。

報告中應有明確的時間規畫，以避免延宕計畫的草擬與實行。由於此研究報告不涉及原創性研究，篇幅也不宜過長，建議用兩個月的時間研擬草案，之後兩個月則應開放社會公評。與此同時，協調委員會也應持續進行其他相關活動。

3. 確認優先順序

人權行動計畫涵蓋的活動非常多元，人權問題亦無法立即克服。由於資源與教育需求上的限制，因此必須確認任務的優先順序。確認優先順序是項非常重要的管理方法。在人權領域中，由於必須要用有限資源完成大量工作，更須事先排定優先順序。再者，部分人權問題則應優先處理，例如生命權、免受酷刑權、與人身安全的權利。最後，確認優先順序對促進實質平等（substantive equality）相當重要。提升形式平等（formal equality）與實質平等則有助於消除國際標準中所謂的種族、性別與其他歧視。

確認優先順序為國家協調委員會的主要任務，應建立在合作的基礎之上。下列幾項標準有助於衡量事務的優先順序：

- 思考問題對人權的影響。
- 在考量資源可用性的情形下，衡量人權問題「解決方案」的潛在成本。
- 思考解決問題後其他計畫目標將受到的影響。
- 評估大眾對於問題的關注程度。

在提升人權的過程中，確認優先順序也可能造成一些問題。在確認優先順序時，討論優先順序時，必須避免驟下結論，認為必須先改善某種權利後，才能增進其他權利。若要推行全面性的方法，便須認同「人人皆應享有一切人權」的理念並各領域中努力邁進。

那麼，哪些問題應該優先處理呢？各國當然都有所不同，不過，指標性研究結果將能提供較清楚的方向。另外，計畫也應在需求評估對最迫切的問題提供適當的說明。問題的迫切程度很容易判別，例如當生命權受到威脅、生活環境痛苦不安、經濟，社會及文化權利受到剝奪而困頓流離；又或是遭受歧視時，計畫便須以這些重要問題為優先來制定時限、分配財務資源，協調委員會也因此需要作出一些困難決定。當在解決這些緊迫問題時，無論是要達成短、中或長期目標，皆應特別注意時限，如此計畫才會更公開透明，並同時促進討論和行

動。

4. 弱勢族群

為了有效納入平等與消除歧視的基本規範，在考量行動計畫的優先順序時也應顧及弱勢族群的人權問題。整體而言，弱勢族群在人權上遭遇的問題通常也較為嚴重。由於弱勢族群處於劣勢，所以也較無法為自己發聲。因此在確認問題優先順序時，應特別注意弱勢族群的需求，並竭力幫助他們參與計畫過程。

人權工作者對下列幾個弱勢族群應該並不陌生，例如原住民族，種族弱勢、語言弱勢、宗教弱勢、身心障礙者與難民等等。雖然婦女與兒童是否應為「弱勢」族群尚待商榷，不過他們也是需要多加關注的群體。其他諸如愛滋病患、精神病患、年長者與性少數也是需要特別關注的族群。

另外也可從不同的角度來定義弱勢族群。弱勢族群並不一定是指根本性質相同的族群，也可能是在經濟或社會上需要特別關注的族群，例如菲律賓計畫提及的都市窮人與農村工作者。另外還有一些弱勢族群僅存在於特定國家。

5. 需要特別關注的議題

各國皆有權決定要關注的議題。但是，大部分的國家仍須加強人權保護與宣導的法律制度及人權教育計畫。因此，《本手冊》建議尚未成立人權委員會的國家在其行動計畫提出相關建議或方案。

6. 計畫草擬

各國在草擬計畫時都有不同的方法。不論是使用何種方法，皆須注意下列幾項因素。首先，如同第八章第 1 節所述，國家協調委員會應先決定計畫的結構。此步驟應先討論出一套適切的方法，讓計畫符合國際規範與當地情勢。

內容

協調委員大多希望提案中能涵蓋一些特別的內容，而許多提案也代表著協調委員所屬組織（如公民社會組織或政府機構）的想法。另外，委員會也可自行參酌第九章的指導原則與其他國家的經驗來草擬計畫。

除了委員之外，一般大眾也可透過由委員會所建立的各種正式與非正式協商機制，或是以投稿方式提供意見。委員會將負責決定意見的採納辦法。

由誰草擬計畫？

下列為能夠負責草擬計畫的人員：

- 秘書處
- 多個部門工作小組（最後由秘書處統籌所有小組的成果）
- 外部顧問
- 政府機構與公民社會組織（可根據職責草擬部分計畫）

不管選用何種方式，委員會秘書處皆必須肩負執行計畫的重責大任。計畫草案應定期由所有委員品評，讓專具備專業知識的委員皆能在初步的草擬階段給予意見。

計畫草擬的時間表

應編製詳細的時間表安排計畫的草擬工作。第五章第 6 節提到，協調委員會應於計畫後 12 至 18 個月草擬計畫。鑑於草擬計畫所需的前置時間（用於諮詢與思考最終草案），草擬人員與協調委員會初期的工作可能會相當緊湊。然而，為計畫制定特定目標，將有助於掌控草擬工作。

計畫傳播和諮詢

計畫草案應以電子與紙本的形式發布於世，並藉此取得回饋和意見。如此一來，便能獲得公民社會的廣泛意見，以利制定工作的進行。向大眾諮詢意見還能提升最終計畫的可靠性，條約內容也會因此較受支持。藉由媒體發表計畫草案也能幫助提升公眾意識。在某些情況下，會需要將計畫草案翻譯成國家所用的其他語言。如同先前所述，協調委員會應整合大眾的意見，並決定將何者納入計畫的最終草案，另外還應透過媒體傳播、其他宣傳方式或會議加強諮詢。

協調委員會與政府在草擬最終草案時，可能需要經常進行諮商。因為協調委員多由政府官員兼任，因此協商過程很可能事前便為政府所知。但是，政府只有在最終草案成形時，才會真正關切計畫中的議題。因此最終草案不僅要獲得政府的同意，更須獲得政府的熱烈支持。要達成計畫目標會需要足夠的資源，與高層人員的持續關注和指示。因此，將這項計畫上交予政府時，也應向政府說明行動計畫需要長期不斷的支持。

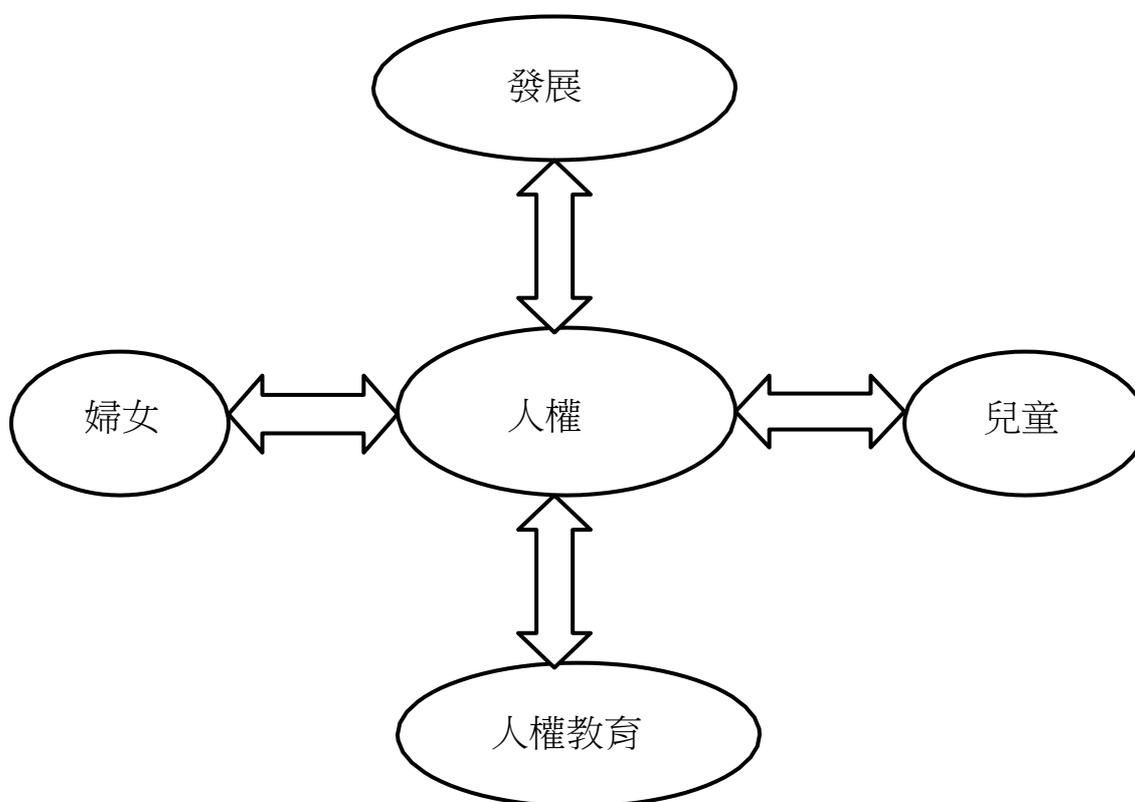
7. 與其他國家計畫的連結

國家人權行動計畫扮演相當重要的角色，這些計畫涵蓋政府活動的多個層面，不僅能為人民帶來幫助，也可滿足國家的整體利益。就理念而言，實現人權即為整合社會與法律領域中所有的政府活動。即便如此，在現實中，政府可能會認為這樣安排的目的是要在進行人權計畫，同時又推動其他可能的計畫。最後，協調委員會必須確保國家人權行動計畫和其他國家計畫一致；委員會也應確保其他計畫活動能夠同時反映本計畫的人權目標。

這項原則特別適用在發展方面。國際人權標準創立了一個以人為中心的發展框架。國家人權行動計畫則提供促進公眾參與的絕佳機會，並且人權為發展過程中的核心目標。

除了兒童發展與護或消除婦女歧視的計畫等廣泛的國家計畫之外，即便沒有對外公開，政府的社會政策通常都會具有特定的目標。例如，某國衛生機構對改善預防醫學或降低特定疾病發病率所制定的計畫，可能大部分只與政府內部機構相關。即使如此，這些的內容與執行推動卻是能否達成人權目標的重要影響因素。最後，協調委員會應確保人權行動計畫的目標確實反映國家的社會不變，不論任何變更或修改。

表十、國家計畫之間的關聯



8. 時限

國家行動計畫的過程有兩種不同的時限，一種是計畫整體的時限，另一種是計畫中各項工作的時限。

整體時限

現今的國家行動計畫的時限主要分作兩年、三年、五年、十年，甚或無限期。由於國家行動計畫的宗旨在於提供系統性方式，以利宣導、執行人權政策並刺激行動力，因此最好能夠提出特定的計畫時限，以達成目標。除外，計畫的整體時限還能讓政府與公民社會能參考其他各國情況，評估計畫的達成度與不足之處。

就時限而言，計畫應提供足夠的時間實施行政、資源、教育與基礎設施上的措施，以便達成目標。同樣地，為了維持計畫的整體性與連續性，計畫時限也不應太長。經濟計畫的時限通常多為五年，這樣的長度也相當適用於國家人權行動計畫。因此，在為人權行動計畫規劃時限時，參考經濟發展計畫或許會有所幫助。各國對於制訂時限可能有不同的看法，關鍵是要制訂出一個時限，讓參與者能在期限內組織活動並幫助他們監測計畫的執行並做出最終評估。

執行特定活動的時限

應盡可能為計畫中的特定活動制訂時限。為特定目標訂定時限有助於建立清楚的工作結構與基礎，藉此能夠監測計畫的達成度。這些時限應該要符合現實情況。特定時間長度的目標（統稱「目標」）或很明顯應為長期目標，針對此類目標，建議制定期中或有益目標並在特定時間內達成。

印尼的國家計畫即為一例，該計畫的期限為五年屆時便將審查並更新。行動計畫為了循序漸進達成簽訂國際人權條約的目標，在五年的時限內排定了的時間表。此時間表幫助政府機構負責的政府機構有個清楚的目標，也使得此領域的進度評估更加簡單。

時限實為計畫中相當重要的一環，因此應在計畫文案中清楚陳列出來，而不是再另外規劃。

9. 合法性

有些國家在制定國家計畫時，會考慮到這些計畫是否應具有合法性。行動計畫能否達成，與各國的法律傳統和政策息息相關。然而，這些計畫如果具有一定的法律地位，便將帶來下列幾項優點：

- 取得更廣泛的政治支持。
- 象徵國家對於宣傳與保護人權的承諾。
- 鼓勵公民社會並提升與政府的合作關係。
- 透過立法行動大幅提升負責官員對計畫的使命感。

如果立法為理想的方向，協調委員會便應掌管計畫過程，以此作為目標邁進。制定法律有一套正當的呈現，且經常是個困難且漫長的過程。另外，針對計畫內容制定條約並同時確保一切符合國家法律規範，或是件複雜的任務。政府對此類提案固然必須大力支持，但是同時也須和議會的政黨協商，以確保獲得多數的支持。

另一個比較簡單的方式是將計畫納入政府或總統命令裡。依照各國法律規定，政府或總統命令可能會有不同的法律效力。取得國家元首或政府的支持對計畫的發展與執行相當重要，上述命令不僅涵蓋了這樣的支持，還更加有力。

第三種方法亦不求專門立法，而是設法取得議會的支持。相較於政治領袖公開聲明所表示的支持，此方法還涉及了議會辯論與支持法案。與立法相比，此方法則更為容易。因此如果可行，協調委員會便應盡量使用此項方法，有效推動計畫的執行。

九、計畫內容與架構

1. 一般議題

決定計畫內容並加以傳達是國家行動計畫的重要一環。協商、執行等其他事務固然重要，不過計畫內容卻決定了政府將採取的行動，並表明了其實現承諾的決心。計畫內容提供了計畫執行的基礎；其中，政府所做的承諾則是評判成功程度的基準。

行動計畫應有清晰且具系統、邏輯的架構，以使一般大眾更能接受、理解計畫。另外，將計畫納入特定執行機構的計畫過程之中，則有助於監測與評估。

2. 原則與目標

整體而言，所有國家雖然都朝著「人人皆應享有一切人權」這項共同的目標邁進，但是各國在實現該目標上卻採取了不同的方法。也就是說，不同的國家行動計畫在原則和架構上可能具備共同的要素，但具體事項卻不盡相同。國家行動計畫應該符合各國的情況，因此，每個國家的計畫起點都將有所不同。但是不論起點為何，各國皆應制定具體措施，藉此確保計畫能夠一步步達成保護人權這項目標。

以原則作為「使命宣言」

思索計畫的概念起源與整體目標有助於制定國家行動計畫。許多計畫在序言中陳述整體目標與概念問題（或併稱為「使命宣言」），此類使命宣言不僅內容經過反覆思考，能為計畫的編製人員提供方向，還能作為一般大眾的導引。值得一提的是，此類宣言多將國際人權標準視為重要的靈感來源與特定行動指南。

整體目標

草擬國家行動計畫時，可參考《本手冊》第二章所歸結的三種目標：

- 確實促進人權
- 加強一般大眾與特定部門對人權的意識
- 提升人權活動在不同政府機構與非政府組織之間的協調性、一致性

提升所有工作人員對經濟、社會與文化的人權意識實屬必要。然而，確保成員間能夠相互協調固然重要，卻應將計畫的首要目標放在各方面的人權改善，以讓大眾感受到行動計畫所帶來的實質成果。

就此而言，參與制定與執行計畫的人員應極力避免計畫流於公關手法。例如，將相關領域正在進行的項目重新命名為人權方案列入計畫之中，或許能夠加強人權意識，或是作為權利取向方法，用於社會發展的方案設計，但將此方案作為相關計畫中唯一或主要的內容時，所獲得的成果將遠遠不如運用國家行動計畫機制所達成的結果。

因此，制定總體原則並加入具體可行的目標才是較為適切的方法，如此一來，不但能持續進步，還能確保為制定全國計畫所付出的努力沒有白費。

3. 計畫範圍

由於人權不可分割且息息相關，因行動計畫的範圍應盡量廣泛。與此同時，也得考慮行動計畫在不同領域的事務上應有多詳細的規範。這對各領域而言皆相當重要，尤其是經濟、社會與文化權利。計畫所提及的各項議題顯示政府現行方案在人權方面的決策方向。另外，在已進行實質活動的領域中，則應特別留意計畫的確切優點。協調委員會應明確指出行動計畫對現行工作有何幫助。僅僅修定現行的目標與方案，很有可能徒增行政與報告工作人員的負荷、降低官

方支援的意願。更好的做法是，提升相關方案執行人員的人權意識，而非在政府事務中強迫推行對應的人權活動。

除了法律制度中的公民權利與歧視等傳統問題外，行動計畫還應處理人權議程上的最新議題，例如婦女販運與網路兒童色情影片。行動計畫也應考慮資訊技術對人權的影響，例如加強人權資訊的傳播（優點）、成為剝削兒童的媒介（缺點）等等。

4. 格式

行動計畫的文件格式應經過審慎考量。本計畫的推廣目標為相關從業人員，如政治家、政府官員、公民社會組織與一般大眾。行動計畫文件應盡可能激發上述讀者的意願與想法，故應提供篇幅適中、版面簡潔的實踐指南。

已推動人權計畫的國家，常以一系列主題為基礎、針對不同的對象來擬定計畫。這種作法可以清楚說明目前現況，也方便日後提出變更建議書。此系列主題包含：

- 國際人權義務與國內法規
- 當務之急
- 人權現況（相關資訊取自於指標性研究）
- 短、中、長期的行動措施
- 相關機構對行動措施與資源辨識的責任
- 計畫的監測與評估

計畫中應清楚闡明政府達成計畫目標的決心與承諾，並具體列出國家首領或政府首長下達的指令。為了確保計畫文件確實可行，應於各章節內列出重要組織的聯絡資訊；如此一來，公民社會組織與一般大眾在實施計畫時，便更容易進入狀況，政府也能因此和公民社會建立良好的合作關係。另外，計畫文件內還應加入可供參考的國際人權規範及國內法規。

5. 目標與基準

為求實際，計畫應設立合理的時限與明確可行的目標。在思考、定義計畫目標與所涉及層面時應謹慎判斷。應於計畫內詳述司法制度、國家人權協調委員會的成立過程、國際人權標準的簽訂事宜與人權教育等特定目標內容。另外應針對經濟、社會及文化權利設立廣大的目標，如降低文盲率、死亡率、罹病率或遊民人數，抑或提高學生在學率、改善人民營養狀況等。然而，正如同前幾章節所述，切勿試圖針對計畫的各個領域，提供過於詳盡的社會政策與措施，例如過度延伸教育或健康方面的議題，較佳的作法是讓各個執行機構將國家計畫的目標列入他們各自的計畫文件中，並且列為優先執行事項，以確保雙方目標一致。負責執行的各個機構皆可自由決定如何實施計畫、調整常態性計畫，以實現人權目標。

表十一、國家行動計畫的架構建議

計畫目的	目標	行動措施	相關機構	目標預定完成日	績效指標
1. 提升人權意識	1. 讓一般大眾了解弱勢族群的人權需求	1. 製作並安排一系列以弱勢族群人權為主題的廣播與電視節目。 2. 委託出版以弱勢族群人權需求為主題的專家報告。 3. 邀請政治界的核心人物針對弱勢族群的人權需求發表公開聲明。	在此填入相關機構名稱	在此填入完成目標的日期	行動措施的完成進度 對一般大眾進行認知調查
	2. 改善一般大眾對於國際人權條約的認知	1. 向教育機構、非政府組織與政府機構發放國際條約相關資料袋 2. 為軍警人員與相關政府官員舉辦研討會 3. 發布條約機構受理的報告或發表的評論 4. 安排媒體活動，如國際人權日	在此填入相關機構名稱	在此填入完成目標的日期	行動措施的完成進度 對一般大眾進行認知調查
2. 擴大施行國際人權標準	1. 正式簽訂國際條約	1. 進行相關協商 2. 採取必要的行政或立法措施 3. 發布相關措施			交存簽訂的條約
	2. 撤銷保留條款	1. 進行相關協商 2. 採取必要的行政或立法措施 3. 發布相關措施			向聯合國提出撤銷保留聲明
	3. 頒布、施行法規	1. 進行相關協商 2. 採取必要的行政或立法措施 3. 發布相關措施			頒布法令

計畫目的

計畫的制定人員，都希望計畫能夠帶來廣大深遠的影響，因此措辭上也較為含糊。不過，如果能以系統性的架構調整這類廣義的規範，歧義便不致產生。例如，某些開發援助計畫的方法論認為，計畫最為廣義的目標即可作為計畫目的（goal）。例如「提升人權意識」或「強化國家人權機構的權能」等，其敘述方式不至於被過度解讀，同時又能清楚傳達出政府的意向。然而，計畫目的不宜過多，否則計畫可能會因這類曖昧不明的辭藻而失去了原有的焦點。

目標

訂立目的之後，便應詳列出具體目標（objectives）。計畫目標不應只是重申計畫目的，而應說明目的的達成要件。例如，為了提升大眾的人權意識，應將目標設定為「讓一般大眾了解弱勢族群的人權需求」。對計畫目標的具體描述將更有利於後續計畫的監測與評估。

行動措施與績效指標

設立目標之後，則應提出各種行動措施。行動措施為本計畫的主要內容，這些措施皆與政府密切相關，應由政府機構積極承辦。目標若為「讓一般大眾了解弱勢族群的人權需求」，則可提出「製作並安排一系列以弱勢族群人權為主題的廣播與電視節目」這樣的行動措施。完成了某項行動措施，目標進度便又向前一步。就邏輯而言，行動措施應結合特定的績效指標，才能有效地計畫的執行與監測。設立明確的績效指標也是十分重要的步驟，其能確保所有參與人士皆已充分了解計畫的廣大目的。因此，績效指標的內容應盡可能簡單明確，並應經過國家協調委員會與相關執行機構的審核，以便各方確認其是否已完成進度、達成目標。

若是沒有十足的意願和成功把握，便不該將目標列入行動計畫中。僅為崇高理想而將目標納入計畫中，可能會使計畫更加窒礙難行、失信於民，進而影響到其他較實際的計畫目的。

編製計畫時雖應避免流於形式，但若能在文字敘述以外加上表格，列出各項要素之間的關聯，整體流程也將更加簡單明瞭。可在表格中列出計畫目的、目標、行動措施、負責執行的相關機構、各項措施的時程規畫與詳細的績效指標，以確保相關措施已按計畫確實執行。這樣的表格不論是否內含於對外發行的文件，皆可作為計畫制定、執行與監測人員的內部參考。

6. 執行責任

計畫文件中應明確指出各機構應負責執行的措施，並將公民社會組織等合作夥伴囊括在內。此外，若有需要，也應詳列負責處理特定事務的省級或地方政府機構。《本手冊》第十章第1節與第2節對此議題有更詳細的說明。

7. 計畫內容建議

下列內容綱要並非行動計畫的必要內容，但《本手冊》讀者仍可酌情採納適用的部分。此章內容可能不甚完整，或遺漏了適用於單一國家的其他要點，若需更詳盡的說明，請參考《本手冊》第四章各國自行制定的國家行動計畫。

(1) 國內外的法律制度

國家行動計畫的建議內容：

承諾：

- 簽訂聯合國或其他國際人權條約，並說明國家為達成目標所採取的具體措施
- 願排除一切阻礙，恪守國家定期報告之義務，並建立相關時限
- 締約國應撤銷對於國際人權條約的任何保留條款
- 同意遵守人權條約的附加議定書與內含的申訴程序
- 將國際人權標準、合適研究與執行措施納入國內法與實務之中

過去五十年來，各界人士與世界各國不斷努力保障人權，國際人權法規也提供了不少指導概念與想法。計畫的基礎目標是要建立能夠有效運作、各國熱烈參與的國際人權體系。因此，讓世界各國簽訂國際人權條約，一直都是國際社會努力的目標，而其中又以《維也納宣言和行動綱領》¹⁵為主要推廣條約。幾乎所有國際條約皆要求簽約方履行定期向各委員會提交報告的義務，但多數國家都無法確實達成。締約國應盡可能改善此方面的績效，以強化國際條約的效力。

針對人權條約提出的保留聲明，其本質在於限制國際條約某方面的效力與適用範圍。因此，鼓勵締約國撤銷保留聲明，或限縮其保留內容，也是國際社會所努力的目標。¹⁶某些國際條約的附加任擇議定書（optional protocols）中包含申訴程序，以說明條約對於各國的適用範圍及其最終受益方。聯合國經常於大會中鼓勵各國接受這些任擇議定書。

¹⁵《維也納宣言和行動綱領》第一部份第26節與第二部分第4節。

¹⁶《維也納宣言和行動綱領》第二部分第5節。

(2) 經濟、社會及文化權利

國家行動計畫的內容建議：

- 承諾採取立法或行政措施，以確保經濟、社會及文化權利受到保障
- 承諾採取有效手段，解決經濟、社會及文化方面的侵害事件
- 闡述落實經濟、社會及文化權利的基準，與國家人權義務並行一致，並制定特定方案，以達成相關目標，例如：
 - 享受一定生活水準的權利（例如獲得充分營養的權利與住房權）
 - 健康權
 - 受教權
 - 社會安全權
 - 享受文化生活的權利
 - 工作權
 - 為維護其利益而組織、參加工會的權利
- 排除經濟、社會及文化上的一切歧視
- 建立監測機制，定期監督經濟、社會及文化權利的落實情形
- 提出相關計畫，向公務人員、勞工以及一般大眾推廣經濟、社會及文化權利意識
- 推行經濟、社會及文化權利的研究與辯論會
- 針對經濟、社會及文化權利的根本性問題舉行公開聽證會

正如《本手冊》所述，任何國家行動計畫皆應提出全面性的方法，並建立在人權的普遍與不可分割性的基礎之上。國家計畫可透過多種方式囊括不同主題的事務，人權原則範圍十分廣泛，適用於大部分的人類活動與政府方案。

然而，經濟、社會及文化權利的重要性，始終無法獲得一般大眾的關注。政府在經濟、社會或文化方面採行了許多政策，但執行者對於這些政策是否包含人權議題卻不甚瞭解。關鍵就在於，政策制定者與服務提供者若要確保經濟、社會及文化權利受到保障，便應跳脫傳統福利政策的思維。此外還應優先考量權利所有人應獲得的權利，而非以既定的預算與政策作為出發點；如此一來，便更能催生出許多強而有力的政策。

舉例而言，政府若想消弭種族間不平等的情形，例如嬰兒死亡率在不同族群間的差異，首先便應保障較弱勢的一方，使其能達成與社會中其他族群相同的成果。如此一來，降低該族群的嬰兒死亡率，自然就成了落實人權的基準之一。

在前面的章節中曾經討論國家行動計畫在倡導經濟、社會及文化權利時，是否應列出詳細的執行措施。在國家人權行動計畫中提供涵蓋經濟、社會與文化議題的全方面行動方針並不容易。《本手冊》認為此任務可能會碰到許多困難，原因在

於國家人權行動計畫無法提供涵蓋所有相關領域的社會規畫。參與國家計畫的人員多不具有專門知識，也未獲得相關授權，因此很可能導致政策反覆或效率低落。若是本計畫與既有的政府方案內容重複，不僅無法提供附加價值，計畫本身也會失去意義。

行動計畫應專注於如何推動國內立法、解決侵權事件、設立人權基準、監測機制，以及加深一般大眾對於經濟、社會及文化權利的意識與認知。同時，國家計畫應與經濟、社會與文化領域的權責機構推行的方案相輔相成，或直接邀請此類機構共同制定計畫，引導他們共同落實經濟、社會及文化權利方面的目標。

加強人權意識的政府方案，應以政府官員、議員、社區工作者、學者、媒體與一般大眾為對象，讓他們了解到這些經濟、社會與文化措施，同樣也是提升人權保障的一部分。這類方案應針對各領域擬定大眾教育措施。學術研究也是加強人權意識的方法。此外，聯合國的經濟、社會及文化權利委員長年來不斷努力，對於提升人權意識也有重大的貢獻

(3) 公民及政治權利

國家行動計畫的內容建議：

- 承諾推動立法保護公民及政治權利，例如建立婦女暴力與兒童虐待等相關法規
- 改革國內法規，以使刑事訴訟法與其他重要法規能夠符合相關人權條約
- 提出能夠加強司法獨立的措施
- 提供相關培訓、以加強司法、警察、矯正機構與維安人員對人權議題的了解
- 提供充足的資源，以確保司法體系與一般司法作業有效運行、無論是警察還是矯正機構皆能尊重公民與拘留者的權利
- 必要時成立有效的監測機制（如監獄管理機構）與質詢委員會，調查特定事項並提供建議
- 廢除或限制死刑
- 針對司法人員、警察、矯正機構與維安人員，建立工作方針與指南，以確保其行為符合國際公認的人權標準
- 加強選舉系統，並確實舉辦定期選舉，以符合國際人權標準與最佳實踐典範
- 成立有效的機制，以避免有罪不罰的情形，例如推出公共行政相關的申訴程序、實施有效措施解決侵害人權的事件
- 宣導資訊自由（特別是觀看、收聽國營傳播媒體的權利）
- 宣導宗教自由
- 提供或加強法律援助的服務

司法議題經常引發重大的人權問題（尤少數民族），因此國家行動計畫應多加重視。此方面的內容可包含宣導、保護警察、法庭與監獄對執行對象應盡的人權義務。另一方面，司法改革也與公民及政治權利息息相關，尤其當國內法規未能遵守政府的國際人權義務時更是如此。簽訂人權條款後，國內法規對字詞的定義可能要再加以調整（例如《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》第四條對「酷刑」的定義）、檢視特定法規對犯罪的定義（例如《消除一切形式種族歧視國際公約》第四條對「種族仇恨與暴力犯罪」的定義）、並及制定最低標準（例如《消除對婦女一切形式歧視公約》第 16 條所制定的最低結婚年齡）。

(4) 特殊團體／弱勢族群

國家行動計畫的內容建議：

- 提出能夠改善下列族群人權的立法或行政措施：
 - ✓ 婦女
 - ✓ 兒童
 - ✓ 原住民族
 - ✓ 種族、宗教、語言弱勢
 - ✓ 赤貧人士
 - ✓ 身心障礙者
 - ✓ 愛滋病患者
 - ✓ 年長者
 - ✓ 精神病患
 - ✓ 難民與尋求庇護者
 - ✓ 遷徙工人
- 提出能夠防止歧視的措施

國家人權行動計畫應能推動範圍廣大的全國性目標，例如國家整合、消除不平等、減少貧窮問題等等。目的在達成形式平等的一般法律及措施並不能有效改善弱勢或其他特定族群的狀況，因此若要達成實質平等，便須開發方案滿足他們的需求。目前大多數行動計畫皆制定了特別的措施，宣導、保護上述族群的權利。

(5) 集體權利

國家行動計畫的內容建議：

- 推廣集體權利（collective rights）的相關研究與討論
- 將集體權利列入人權教育計畫中
- 提升政府國家計畫人員與開發援助機構對發展權的意識

- 在專門處理經濟議題的國際論壇中，加強宣導發展權與其他人權議題
- 制定能夠兼顧人權與國家發展的政策
- 讓原住民族與少數族群得以維持、發展獨特身份，並為影響自身權益的事務進行決定
- 保護原住民族與少數族群免受毀壞其經濟文化的政策影響
- 幫助原住民族與少數族群成立自己的政治與社會機構

集體權利或團體權利（solidarity rights）所建立的架構經常也是其他權利發展的基礎。有關原住民族與少數族群自決的內容與討論，並未違反《聯合國憲章》¹⁷的基礎原則，更不會破壞國家團結

(6) 國家機構

國家行動計畫的內容建議：

- 承諾成立符合《巴黎原則》（Paris Principles）¹⁸的人權機構（如人權委員會或申訴公署）
- 承諾給予現行國家人權機構更多的權力
- 承諾增加人權機構的資源，尤其與國家行動計畫相關的人權機構

國家人權機構，尤其國家委員會，在國內的人權宣導與保護上扮演極為重要的角色。因此，完善的國家行動計畫應在內容中詳述國家人權機構的成立事宜，若該國已有相關人權機構，其應獲得更多職權與可用資源。若人權機構在執行相關計畫時發現所需資源超出平常，其應獲得額外資源，以便有效執行任務。

¹⁷ 《維也納宣言和行動綱領》根據《各國依聯合國憲章建立友好合作關係的國際法原則宣言》（Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations）表明此舉「不得被解釋為授權或鼓勵採取任何行動去全面或局部地解散或侵犯主權和獨立國家的領土完整或政治統一，只要這些主權和獨立國家是遵從平等權利和民族自決的原則行事，因而擁有一個代表無區別地屬於領土內的全體人民的政府。」

¹⁸ 「巴黎原則」（The Paris Principles）是指「關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則。此原則係聯合國人權委員會於1991年10月在巴黎舉行的研討會所作出的結論。嗣經1992年3月3日聯合國人權委員會第1992/54號，及1993年12月20日聯合國大會第48/134號決議核可（<http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs19.htm#annex>）。

(7) 人權教育

國家行動計畫的內容建議：

- 承諾按照《聯合國國家行動計畫之人權教育指南》（United Nations Guidelines for National Plans of Action for Human Rights Education）的準則，提供全面的人權教育計畫
- 針對警察、監獄人員、法官、行政官員、律師等專業人士進行人權訓練
- 針對各級教育（高中職及國中小學）開發人權課程
- 向大眾發布相關資訊並舉辦宣傳活動，提升人權意識

人權教育是發展人權文化的主要方法。透過人權文化，可以改變人們所使用的潛在方法、加強對人權規範的尊重，並建立鞏固人權的長期基礎。聯合國人權教育十年¹⁹自 1994 年開始至 2004 年結束。1996 年，人權高專辦亦針對此十年計畫制定行動計畫。該行動計畫的第 12 條明載：

政府應制定人權教育國家行動計畫，積極達成人權教育十年的目標。

人權高專辦與聯合國教科文組織共同制定的《國家行動計畫之人權教育指南》²⁰即包含了有效推動人權教育的原則，以及制定國家計畫的步驟，其大致如下：

- 人權教育計畫的目標
- 對於負責制定、執行與評估國家計畫的國家委員會在架構與功能上的建議
- 指標性研究
- 優先事項
- 計畫制定與執行的建議事項
- 計畫評估的建議事項

(8) 公民社會

國家行動計畫的內容建議：

- 提出能夠促進非政府組織活動的立法與行政措施
- 承諾奉行《人權捍衛者宣言》（UN Declaration on Human Rights Defenders）²¹
- 承諾計畫的執行與監測過程中皆有公民社會代表參與

¹⁹ 請參閱 A/CONF.157/23。

²⁰ 請參閱 A/52/469/Add.1 與 Add.1/Corr.1，或可查詢聯合國出版刊物《聯合國人權教育十年 1995 至 2004》、《1998 年日內瓦生命課程》。

²¹ 1998 年 12 月 9 日大會決議第 53/144 號之《人權護衛者宣言》。此宣言可至聯合國人權高專辦網站（www.ohchr.org）「條約（Treaties）」項目下的「人權護衛者（Human Rights Defenders）」下載。

實際上無論是政府還是非政府組織，人權領域的所有行為者均認為應讓公民社會投入人權宣導與保護的活動，因行動計畫應提出能夠促進公民社會參與人權活動的方法。

(9) 國際行動

國家行動計畫的內容建議：

- 提出能夠加強區域性與國際性人權組織之間合作的行動措施
- 提出與他國在人權事務方面的合作辦法，例如分享、比較執行國家行動計畫的經驗
- 向聯合國條約監測機構提交逾期報告
- 積極了解條約機構提供的結論與建議
- 向一般大眾公開發表提交至條約機構的報告
- 增進與聯合國人權委員會特別報告員的合作
- 在可行的情況下，積極了解特別報告員提供的結論與建議
- 在合理的情況下，使用國際資金與技術支援執行國家行動計畫中的要素
- 在合理的情況下，一經要求，向其他國家提供資金與技術支援，以宣導、保護人權

人權活動發展至今，已成為國際合作的重要一環。聯合國與其他國際及區域組織皆不斷致力於推動監測、標準設立、技術支援與研究等方面的方案。國際間對人權議題的重視則促進了各國對人權的宣導與保護。各國也從國際社群的努力成果汲取不少技術知識與方法。任何想要改善人權的國家皆應思考對國際人權工作貢獻己力的方法。此方面的努力將有助於提升人權，並使參與國家從這些經驗、技術支援與他方資源獲益。已推動開發支援方案的國家則應在其方案中納入人權宣導這項重要的元素。國家人權行動計畫能夠有效提供支援方案的開發與執行架構。資源有限的國家則可透過安排取得他國提供的技術支援，這樣的作法目前已有許多先例。部分計畫則推出特別活動與措施，以善用國際支援。其他計畫則較關注取得國際支援的方法。

(10) 監測與評估機制

計畫應提供監測與評估機制，以凸顯計畫本身的重要性。《本手冊》第 11、12 章將有更詳細的說明。在監測與評估的過程中，應為計畫整體與個別活動設立時限。計畫也應大致說明監測與評估過程進行的方法，由於無法在一開始時便預見執行監測與評估的最佳方法，因此不須太過鉅細靡遺。詳細的評估方法則可於計畫末期提出，本階段最重要的工作便是確保計畫有效執行監測與評估。

第三部分：國家行動計畫的執行、監測與評估

十、計畫執行

1. 執行機制

如果所制定的計畫具有實際目的、明確目標、廣大範圍與多方參與，便更能確保計畫可以有效執行。然而，執行工作必須延續計畫制定階段的良好成果並加以貫徹。為制定計畫設立的國家協調委員會不一定要在計畫實施後立即解散，而可作為執行階段的協商機構並予以保留。本章將討論上述狀況中，國家協調委員會所能發揮的多種功能。

政府機構的執行機制

各國執行計畫的過程皆不相同，負責各部門活動的政府機構如果在計畫制定階段便已訂立目標承諾，即可藉此開發出一套能夠有效運作的執行機制。此機制對計畫整體而言將會是莫大的幫助。與其讓政府機構自行設計出各自的執行機制，不如委託國家協調委員會設立協調架構，以兼顧各機構的行事作風並使計畫完整、一致。以上事項皆應在各機構與國家協調委員會的協商討論下完成。

執行機構報告

採用此協調方法的執行機構應提供活動進度報告。協調委員會則應定期開會審閱上述報告，並監測各執行機構的活動進度是否符合報告中的目標承諾。若有落差，協調委員會便應提醒負責機構，使其努力達成既定目標。委員會若能廣集各方成員或舉派能產生有力影響的主席，便可採取此一行動。監測與評估過程將於後續章節加以討論。

省級與地方政府的責任

執行計畫的責任可能下放至各級政府，在聯邦制國家尤為如此，省級與地方政府皆將在司法、治安、衛生、教育、住房等多個領域承擔重大責任。協調委員會應舉辦研討會、座談會或其他活動，與上述機構直接溝通，以確保基層組織皆全心投入國家行動計畫之中。

2. 執行夥伴

政府機構，亦即司法部、外交部、國防部、教育部、衛生部等國家機構肩負執行計畫的重責大任，因此須負責實施計畫中的多項活動。各機構之間的責任分工是制定計畫時所應討論的事項。計畫必須明確規定各機構的責任，以便國家機構、

利害關係人與一般大眾充分了解。

執行夥伴的概念不應限於負責各部門活動的政府機構。由於計畫涵蓋的範圍相當廣泛多元、亟需多方人士的參與和投入，因此執行方法應更加創新且兼容並蓄。基於上述原因，協調委員會應該聯合其秘書處、多個負責計畫的政府機構一同尋找對行動計畫有興趣的潛在夥伴，以朝目標邁進。

以人權教育為例，即可尋求教師、作家、教科書與教材出版商、網路服務提供者、媒體名人與組織等職業工會一同拓展合作關係。以司法為例，即可尋求法律學家、警察、維安人員、社工與社群組織等職業工會一同拓展合作關係。另外也可尋求聯合國機構等國際組織共同合作。不論是在哪個領域，皆應思考如何與相關非政府組織、工會、公司企業、慈善基金會等團體建立合作關係。

下列為執行夥伴可能參與的多種活動：

- 與警察、司法機構、監獄人員與法扶組織共同開發計畫，以保護受逮捕或拘留人士的人權。
- 透過企業與慈善基金會為計畫籌募資金，以改善弱勢族群的健康狀態與就業機會。
- 透過媒體與名人提升對愛滋病、童工、走私婦女等人權議題的了解。
- 透過工會與雇主提升對勞工權益的認識與了解。

政府在基本行政流程的支援活動如能廣邀各界組織、個體一同參與，執行計畫之後的影響也將更大。執行夥伴也將能更加貼近社會中的多種團體，例如地方社群、婦女、青年、勞工、專業人士與商界人士等等。以現行主流的方式進行溝通，可使計畫產生共鳴、更快發揮效用，十分有助於達成目標。

3. 實施計畫

《本手冊》先前已多次強調，政府高層對計畫的支援贊助相當重要。政府領袖經常透過發動計畫，確保自己提供的支援贊助為計畫不可或缺的一環。即便計畫是由政府行政部門所發起，政治領袖的參與和支援贊助對計畫最終是否有效，仍扮演著重要的角色。

取得充足的支援贊助後，計畫實施起來自然也將更加有效。計畫若能強力施行，便能獲得所有相關行為者對計畫與計畫要素的關注，相關行為者在執行計畫時，也將更能了解自身對特定部門領域的影響力。計畫若能盛大實施，還能吸引一般大眾的注意。

基於傳統與其他因素，各國在實施計畫時須留意的特定細節也都不同，不過他們皆須竭盡全力才能確保計畫產生最有力的影響。無論方法為何，實施計畫時應能吸引廣大媒體的關切並加以報導，另外也應邀請政府、地方首長、相關部長、其

他政黨代表與政府各級人員共同參與。在重要節日實施計畫也有助於吸引各方注意。許多計畫即是在世界人權日（12月10日）發起的。

為強調計畫以人為本的精神，實施計畫時應邀請兒童、婦女、身心障礙者、原住民族等多個弱勢族群的代表共同參與。此舉應能產生實質意義，而非僅為形式的作為。另外也可透過聯合國及國內外組織的代表強調國際機制與行動計畫的關聯。正如上述所言，執行夥伴的參與將能加強實施計畫後所帶來的影響，若能邀請名人共襄盛舉，也將產生更大的影響力。

為使計畫順利進行，政府應能妥善分配資源。

4. 媒體與傳播策略

計畫若要有效執行，便須獲得所有相關行為者及一般大眾的關注與支持。計畫應採取兩種方法以獲得更多的關注。首先，計畫的制定與執行的核心架構應能提供溝通與資訊傳播的有效機制。其次，核心架構之外，也應開發有效的媒體與公共傳播策略，向目標對象傳遞更有力的訊息，讓一般大眾更加了解行動計畫。

(1) 核心機構與組織之間的溝通

制定計畫的過程中，協調委員會應運用明確有效的方法傳播相關資訊，以建立政府機構、政治組織、非政府組織、維安機構、社區型組織與人權機構等各機構之間的緊密連結。此項方法應考慮兩個層面，首先應確保委員會在計畫過程中能夠與其他參與機構進行有效的溝通，另外則應確保參與組織具有內部溝通管道，能向所有相關員工傳布資訊。

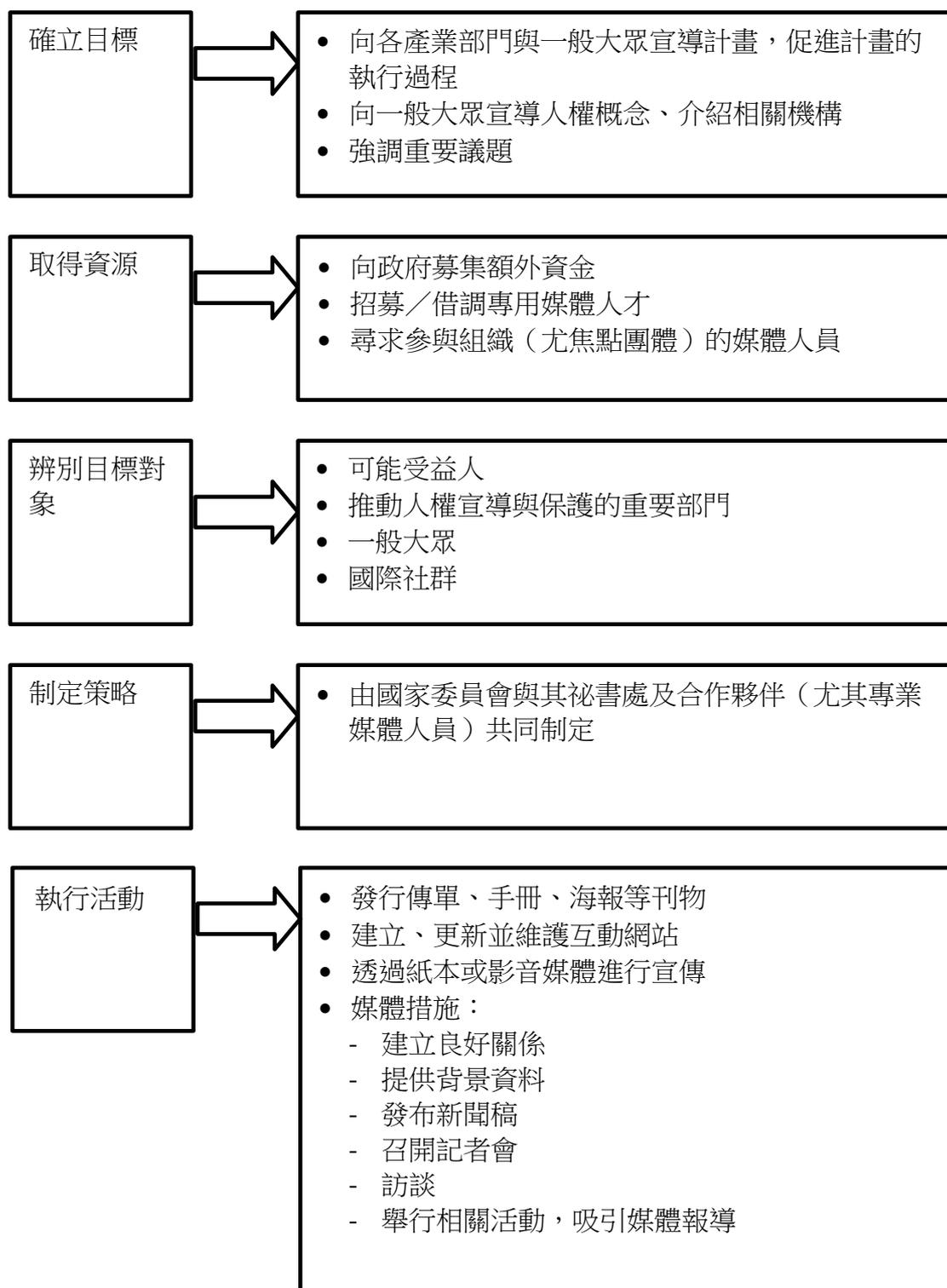
協調委員會應具備書信與備忘錄以外的資訊傳播方法。協調委員會應能製作傳單手冊、定期發布新聞函件、舉辦相關人員的研討會，以達成和參與計畫制定及執行的組織機構有效溝通的使命。委員會秘書處應有具備媒體長才的專業員工。另外，委員會也應具備提供培訓方案的能力，以便提升大眾對計畫的認知。

至於參與組織機構的內部溝通管道，則應確認其皆能以有效的方式，向所有相關員工傳布資訊。這對維安機構與隸屬健康、教育體系的部門等大型機構特別重要。委員會秘書處應能提供相關援助，例如為相關機構的重要人士舉辦培訓師研討會。雖然委員會秘書處必須回應各機構的要求提供援助，不過卻有一項前提，即人權訓練必須為該機構的核心要務。如此一來，該機構的常態活動即囊括培訓與資訊傳播，因此其須自行負擔相關成本，委員會也能藉此確保人權培訓未來能夠有效施行。

(2) 媒體策略

協調委員會應於計畫的制定與執行過程中，建立溝通管道與機制，確保核心組織機構皆能有效溝通。除此之外，委員會也應計畫一套媒體策略，藉此有效傳播計畫並匯聚大眾的支持。媒體策略應能強化（但非取代）最主要的溝通管道。有效的媒體方案有助於以符合成本效益的方式向更廣大眾傳播資訊。委員會秘書處若能延攬專業媒體人才推動媒體方案，不僅能提升內部資訊傳播方案的品質，還能確保紙張與其他資源皆獲得更符合成本效益的運用。當然相關建議隨著各國所處的媒體情勢，皆應再加以調整。

表十二、國家行動計畫媒體策略



協調委員會在制定計畫的初期便應找出最能有效運用媒體的方法。協調委員會可以考慮招聘相關人才，也能考慮善用現有的媒體宣傳人員（如負責管理計畫的焦點團體）。協調委員會也應制定特別的媒體策略，並按其他領域的相關方法加以執行、監測。

媒體策略能夠：

- 幫助各產業部門與一般大眾了解國家行動計畫，並鼓勵他們以合理的方式執行計畫，抑或影響政府或負責執行計畫的機構
- 幫助人們了解人權為何及提升人權的方法
- 幫助人們認識推動人權宣導與保護的國內機構
- 強調重要的國家人權議題

(3) 目標族群

國家行動計畫應能辨別其目標對象。國家行動計畫的目標族群大致可分為四類：

- 人權提升之後的可能受益人，雖然廣泛而言即社會整體，然而就媒體策略而言，其應為弱勢族群與其他權益遭受侵害的團體
- 在人權宣導與保護方面的重要人士，例如法律學家、維安人員、政治家、教師等等
- 一般大眾，即使他們的權益並未直接受到侵害，不過在得知國家推出行動計畫增進全體市民的安全福祉時，也會因此感到滿意
- 國際社群，其可提供技術合作與國際環境，有助於相關國家的互動

媒體活動

下列為可行的媒體策略：

- 與媒體建立良好的關係
- 提供紙本與其他媒體的背景資料
- 召開記者會
- 召開媒體座談會
- 召開訪談
- 舉辦相關活動，吸引媒體報導
- 專為媒體設計活動
- 編製並發布紙本資料
- 開發影音媒體，以宣傳相關資訊

創新靈活的方法能更有效推動媒體策略。人權議題若能提供全新靈感或特殊觀點，將更可能引起媒體與一般大眾的興趣。媒體方案應盡可能廣邀地方社群、婦女、青年、勞工、專業人士與商界人士等等共同參與，使媒體訊息更能產生共鳴、更快發揮效用。因此應盡量鼓勵媒體使用計畫相關資料編製紀錄影片與新聞片段。

(4) 傳播活動

第十章第 4 節第 (1) 點大致介紹了參與計畫制定與執行的機構組織，並討論了核心團體的溝通議題。希望這些資訊皆能反映社會不同族群的真實想法、幫助相關資訊在社會上廣為流傳。除此仰賴參與機構和媒體之外，委員會秘書處本身也須能夠有效向一般大眾傳播資訊。例如，可製造手冊、傳單、海報，交由政府機構或非政府組織發放至賓客、學校、社群、組織與需要的大眾手中。

除此之外，資訊傳播方案也應盡可能善用現代的資訊技術。各國應依其可用的資源、資訊技術環境與該國的規模、組成制定並調整媒體策略。

如果可以的話，推出互動式網站提供與紙本資料對應的電子資訊，將能產生莫大的助益；一般大眾也能藉此發表他們對計畫內容與執行過程的意見。另外也可在相關政府機構、人權機構／申訴公署、人權高專辦、地區人權組織與主要非政府人權組織等網站上提供互動式網站的超連結。

網站的用途與開發程度取決於可用資源的多寡。經營網站時不僅必須更新維護、設計互動式頁面，還得加以控管監測並回覆訪客留言。網站的瀏覽人才若高，便須設置專員處理網站的運作事宜。若無法建立互動式網站，協調委員會亦應在他人提出申請時，提供相關資料的電子文檔。

5. 使用本計畫進行人權教育

人權工作人員認為，教育是提升人權的重要途徑，雖然《聯合國國家行動計畫之人權教育指南》(United Nations Guidelines for National Plans of Action for Human Rights Education) 與本計畫並非系列叢書，但仍能多加參考²²、甚或整合。人權高專辦現收藏世界多國的人權教育資料於人權資料庫中並加以編目，上述資料皆可從人權高專辦網站首頁連結取得。

教育固然重要，卻也是人權宣導上的一大挑戰。國家教育體制經常受限於官僚機制並須長期計劃。大規模的資料籌備亦將耗費大量成本。針對國家教育體制進行改變或提出新的觀點並不容易，除非上述改變或觀點本屬大規模變革的其中一部分，否則幾乎不會發生。由於以上種種原因，國家教育體制有時會將人權教育的

²² 請見第二章與第九章第 7 節第 7 點。

重點擺在媒體與宣傳活動等較不重要的領域。

國家計畫本應為人權教育方案的一環。以普遍人權教育作為主軸的國家計畫，能夠針對相關國家的人權標準，點出成效更為立即的應用方法。國家計畫應為持續不斷、環環相扣的過程，因此可將人權教育視為貫徹國家計畫的主題，而非短期推廣的活動，並同時持續開發人權教育的課程。計畫中的媒體與傳播方案，能與核心人權資訊與價值相輔相成、提升相關教育方案的效用。除此之外，還應在學校中發放紙本資料，或以影音資料輔佐教學，使課程更加有趣。另外，現代的學生亦多具備網站技能。

在教育上的努力，不應限於正規學校教育或大學系統。國家計畫應在技職教育與培訓計畫中，盡可能納入適當的措施，以確保其內容切中要旨並且包含人權相關議題。發布紙本與其他形式的資訊時，不應只是制式上的行動，更應作為策略的一環，藉此在各類教育與公共意識計畫中，善加運用此類資料。也可與第十章第2節所說的執行夥伴合作推動本節所討論的「人權教育」。

十一、 監測

國家人權行動計畫應仿照其他政府計畫進行，因行動計畫必須包含目標、策略、執行方案、資源供應方法與機制，以供日後評估之用。國家計畫的主要目標在於跳脫空泛幻想與華麗辭藻，長久執行具實質意義的人權活動。不切實際的理想與言論不僅無法有效促進人權的推廣，還會招致負面的效果。另外也應將人權議題列入政府的一般作業流程之中，以便政府有效推廣、保護人權。若由泛泛之輩負責推行人權事務，人權將無法有效提升，正如玻利維亞國家計畫所述：

「人權目標必須……長存於國家政策之中。」

不論何種組織行動方案，皆應定期執行公正的評估。根據過去在多個領域的經驗，缺乏目標與評估機制的活動措施，最後不是效能低落就是流於僵化。陳述目標時若未一併提供活動的評估方法，最終也不過是花言巧語。現在大多數的組織，不論隸屬公私部門，皆意識到上述的潛在問題，因此制定了詳細的執行計畫與目標，並定期實施監測活動，進而確保計畫能夠產生豐碩的成果。必要時，應根據監測與評估的結果調整計畫或相關活動。

評估計畫時除了正在執行的項目之外，也應考慮到整體計畫。《本手冊》所謂「監測」是指衡量計畫效果的持續過程，而「評估」則是指對成果與計畫整體的預測。

可參考下文「負責監測執行過程的國家協調委員會」一段了解詳情。然而，過去的經驗指出委任人權委員會、部際委員會或專責人權事務的政府部門，不但較為

適當，還更能符合成本效益。

1. 監測與報告的方法和機制

自提出／制定國家行動計畫開始，各方便應接受設立監測與評估機制實屬必要。

國家協調委員會或其他指定機構應持續、穩定地進行有效監測。由於執行機構能夠透過委員會提出多種行動方案，編製過程中，計畫原型也將漸漸浮現。委員會應將這些流程正式納入計畫之中，並在執行階段中加以落實。

有效評估

報告流程必須以計畫的目的與目標，以及多個執行機構與組織間的責任分工作為基礎，並制定標準化的報告格式，以推動有效的評估；如此一來，便能確立目的、目標、預定日期、績效指標，並自相關機構、機構取得充分的資訊，藉此了解該機構如何執行這些活動，在特定期間內達成目標。評估某項活動是否已成功執行時，應先完全了解該活動的目的。這也意謂著草擬計畫的期間必須深思熟慮，以建立清楚、實際的績效指標；此時，第九章第 5 節的表格方法或許能派上用場。

監測與報告機制

監測流程旨在召開協調委員會，以確認計畫各活動領域的運行狀況。各國皆須針對自身的情況發展出一套特定的機制。半年進行一次評估活動，一年舉辦一次大型的評估會議不失為有效的做法。此時，負責執行計畫的各家機構、組織皆須向協調委員會呈交聲明報告，說明相關目標、績效指標、已完成事項，並確保所執行的活動皆有助於達成制定計畫時所設下的績效指標。如果並未達成相關績效指標（即特定目標），評估報告中應直接點明，並解釋未達成的原因與改善的方法。應先比對此類報告的結果後，再於協調委員會所召開的監測會議中加以說明。監測流程必須建立於系統性的架構之上，參與人員也須事先了解、接受。計畫期間應進行定期監測。

監測與評估方法應力求節約資源和時間，以免報告工作過於繁雜，最後不了了之。編製或評估報告時若須耗費大量心力，無論何方人員皆難以有效執行。因此報告的內容應加以控制，不可超過一定頁數。

評估結果也應經過系統化的歸納，因此協調委員會應針對各家機構的績效，向該機構簡短說明自身的看法，並說明該機構應在哪些特定領域上加強、需要提供什麼額外的資料等等。監測與評估的流程中，應充分討論並取得共識，以朝計畫的目標邁進。

如果未能達成計畫原先的目標，便須採取其他的行動。若成功達成了計畫目標（並還產生額外效益），協調委員會與相關機構便應在計畫中的媒體與傳播方案中加以強調，以彰顯計畫本身的價值、獲取更廣泛的支援。若未能達成目標，便須思考所用方法是否實際可行。過程中應採取適當步驟釐清失敗的原因，並避免互相責難。失敗的原因可能是不合理的時限、資源不足、缺乏政治支持或組織內部的問題，也可能是因為原有的目標太過模糊或難以達成。無論最後評估的原因為何，協調委員會與相關機構皆應提出解決的方法。

有些組織可能不願外部機構針對其人權績效加以評估。面對相關問題時應謹記，評估流程應在參與組織的同意下進行。然而，部分協調委員會可能會因此無法確保其在評估期間是否對待改善的地方投入充足的心力。上述問題即說明協調委員會主席為何應具備一些必要的個人特質，如此一來才能在面對困難議題時，與組織負責人和其他政治領袖進行有效的溝通討論。

非正式評估

監測流程中除了主要的正式方法之外，也應運用其他方法仔細檢驗計畫的效度，並在發現明顯缺失時立即行動。

協調會或焦點機構的主席或重要成員皆須在計畫的執行期間充分了解流程上的成敗得失。其所發表的洞見應也納入討論，以改善計畫的執行。

除了正式的評估流程之外，也可藉由許多其他的活動與事件了解計畫是否成功。各個機構皆會透過自身的評估與報告系統提供相關資訊。在開放的社會之中，非政府組織、社區組織、媒體、政治組織等等在發現計畫的缺失時便會立即點出。應以廣闊的胸襟接受這些意見，而非試圖防備或提高警戒。

完成計畫前的修改

執行計畫時，某些部分可能需要修改。如果未能達成計畫的目標，便須針對行動措施加以調整，例如增加資源、改變工作方法、調整時程、甚或修改原有的目的。協調委員會應確保計畫出現缺失之時，即採取行動補救，以免破壞大眾對國家行動計畫的信心。

當目的與行動措施因為評估過程或其他原因而須加以調整時，協調委員會應採取適當措施，確實記錄變更的部分。原始計畫不但吸引了官方人員與媒體的關注，還廣泛地宣傳至社會的各個角落，因此協調委員會應向相關領域的從業人員、組織甚或一般大眾通知後續進行的變更。這些變更也應納入協調委員會的媒體與傳播方案之中。

十二、 評估與後續計畫

1. 評估相關議題

《本手冊》建議為整體計畫設立特定時限。依據各國情況與體制，時限的確會有所不同，不過我們仍在此指出五年為計畫的合理時限。不論時間長短，皆應依據整體計畫進行更切中要旨、更為獨立的評估。進行此評估的目標在於判別計畫目標的進度、為計畫的資源分配做出合理的解釋，並依此向政府、人權社群及一般大眾呈報計畫成果。不論是正在執行行動計畫的國家，或是還在規劃是否進行的國家，皆能藉由這項評估而參考在國際間行之有年的行動計畫，藉此汲取靈感。

決定執行整體評估的人選也相當重要。協調委員會（或任何為此目的設立的監測機構）當然希望能夠對這項耗時多年的行動計畫加以評估。不少人建議採用外部的評估機制。行動計畫多由協調委員會負責編製、管理，因此其可能無法進行公正、可信的獨立評估。因此，雖應極力避免干擾協調委員會的工作進度，委任外部機構進行評估因為更能維持計畫與整體流程的可信度，所以也不失為一項有效的方法。如果選擇進行外部評估，則應設立小型委員會並聘僱獨立資深專家作為主席，此外還應包含兩名成員，分別代表政府機構與非政府組織。

另外，也應採用相同的基礎方法，針對行動計畫進行目的與目標進度等其他評估，並應同時兼顧計畫中範圍更為廣泛的任務與目的。針對人權保護與宣導工作所提出的建議也是整體評估的一項重點，對後續國家計畫的編製而言更為重要。

至於年度與半年度的評估，則應竭力確保流程完備。整體評估也是行動計畫的重要部分，因此應公開發行最終的評估文件，以便政府、相關機構與組織、一般大眾查閱。

時間安排方面，應在行動計畫的正式期限前完成最後的整體評估。例如，計畫的期限若在年尾，便應在年中進行整體評估，如須針對後續計畫提供額外調查結果與建議，便應更早開始進行評估。

最終報告的出版發布也應分配適當的人力與資源，以使監測流程能夠有效執行。

2. 實施後續計畫

《本手冊》於此國家行動計畫完成之後，應繼續進行數項後續計畫，如此一來便能以政府執行其他活動的相似方法，推動人權活動並更嚴謹地分配資源、提升可信度。正如經濟計畫一般，當一項國家行動計畫結束之後，應展開另一項計畫延續先前的人權工作。

後續計畫主要建構於對先前計畫的整體評估。為維持評估流程的獨立完整，應盡力於目前計畫的編製開發中納入先前計畫所做的結論並加以整合，亦即評估先前的計畫之後，將須採取行動加強的領域納入後續的計畫之中。

後續計畫的編製流程應與原計畫相仿。後續計畫若能依循既有的架構與程序，編製過程將更加簡易。即便如此，還是應盡力確保新計畫能與原計畫一樣獲得廣大關注、發揮影響。雖然目標在使人權工作成為政府主要的例行活動，然而後續計畫切勿一成不變、流於僵化呆板。若要避免這樣的結果，便應廣納非政府人權組織、社區組織、國家機構與其他非政府行為者參與計畫的編製和執行過程。後續計畫應獲與原計畫相等的政府支持、採用相近的媒體與傳播策略，並竭力付諸實行，藉此產生同等影響。

如此一來，國家行動計畫在更新過程中，便能獲得所有利害關係人對人權宣導的一致承諾，人權資訊的傳播方法也能因此受到改善。

十三、 資源

計畫的成功與否多取決於能否獲得支持各項活動的資源。應將這些資源視為對社會進步所做的投資。若能達成計畫的目標，收穫亦將十分豐碩。完善的行動計畫應能反映重要的社會價值，並在人身安全、司法行政、終止歧視、教育與健康服務等多個方面落實人權的宣導與保護，藉此發揮與經濟、國防計畫相同的功效，進一步造就國家與個人的福祉與利益。

另外可從政府所提供的資源判斷政府對行動計畫的投入，以及達成人權目標的決心。政府若無法提供充足資源，將可能引發質疑，甚或降低計畫的可信度。

各國政府由於國家預算吃緊，因此多希望能夠節省開支。依目前現況而言，取得充足資源實屬不易。協調委員會的方法應能兼顧嚴苛的經濟環境、可信度與大眾觀感、成本效益與創新等多個層面。另外也須謹慎分析人力、組織與財務等方面的資源需求。唯有顧及財務支援以外的資源需求，才能有效增加行動計畫的可用資源。

1. 募資相關議題與策略

國家行動計畫主要需要兩種不同的資金，一為編製、傳播與監測過程所需的資金，另一則為計畫執行所需的資金。两者的主要差異在於前者的花費多用於制定計畫，並與協調委員會、秘書處、諮商過程、資訊文件等等有關，因此又稱為「編製與監測費用」。

另一部分的花費則來自相關機構的計畫活動，因此也叫作「計畫執行費用」。相關機構應針對這些常態性的計畫活動，撥列預算與資金。資金不得來自政府提供的管理資金。部分計畫活動因具有特殊的目的，其所產生的花費可能不符以往的支出項目。然而這些活動既為相關機構的核心項目，該機構過去應曾針對上述活動編列預算，不過計畫之時忽略爾爾。分配資金時若須考量機構預算，過程中便應排定優先順序、溝通妥協，以便達成機構的整體目標。

下列為編製與監測計畫所需進行的多項活動、相關的資金與資源分配，以及有助於滿足資金要求的多種意見（有關募資活動的技術支援，《本手冊》第十三章第3節有更深入的討論）。

相關機構與組織的初步協商

- 相關機構與組織的初步協商應由焦點機構的職員進行。因此應將該職員的派任視為相關機構的核心項目，並將所產生的費用納入該機構的常態預算中。若職員因公聽會等各種緣故，必須前往不同地區為相關團體進行演講，交通費用、場地租借費用與其他費用便可能因此產生。這些預算對該機構而言可能為計畫之外的費用，然而仍應撥列常態預算，資助上述活動。
- 一般而言，非政府組織的諮商成本應由相關組織承擔，原因在於政府若針對非政府組織的主要宣導活動加以資助，非政府組織的獨立性便可能會隨之動搖。
- 此準則也有例外的狀況，比方說召開首次諮商會議、討論國家行動計畫的概念，抑或是在制定計畫、檢討細節的時候，便應尋求政府的財務資源，藉以資助受邀成員的與會成本。然而，針對上述會議所提出的與會方法與流程若欠缺架構，便不應收受上述財務支援。

設立國家協調委員會

- 應分配充足資源支付協調委員的交通費用、會議場所的租借與使用費用、祕書處的服務費用與酬賓謝禮等多項支出。費用的多寡取決於協調委員會的規模與開會頻率。協調委員會在制定計畫的階段應增加開會次數，在執行與評估期間則召開半年度會議即可。協調委員會所需的資金應獨立於先前所有預算。然而，多數國家皆有為特定目的成立自治委員會與籌募資金的經驗，在此就不再贅述。
- 協調委員會可能需要能夠全天候待命的主要幹部、辦公空間與其他相關措施，這些項目應記為祕書處的支出。

設立秘書處

- 應設立小型秘書處，協助協調委員會管理國家計畫的相關活動。達成此目的所需的資源包含辦公空間、辦公設備、通訊設備與交通工具等等。秘書處主要負責為計畫草擬指標性研究。秘書處若委外進行指標性研究與其他相關工作（如專業顧問），便須取得資金以支付相關費用。
- 正如第五章第 6 節所述，應向焦點機構借調職員專責處理秘書處事務，並自其他組織招募協助人員（為避免秘書處成本增加，我們建議自其他組織借調）。有時礙於資源有限而無法成功借調人員時，政府應考慮是否須向秘書處提供資金，用以徵聘適合的職員。
- 秘書處的職員人數雖然沒有明確的規範，然而無論各國情勢如何，皆不須設立大型秘書處。秘書處的規模多取決於其在媒體工作與資訊傳播活動上的投入程度。
- 正如第五章第 6 節所述，秘書處活動的密集程度與資源需求多取決於計畫的時間長度。

制定階段

- 協調委員與秘書處成員在與社群進行協商的期間，必須經常往返全國各地而須負擔額外的交通費用。協商論壇與公聽會可能需要額外資金支付場地租借、廣告與其他相關費用。應以合理的方式募集資金，以支付上述費用。
- 另外也須籌募草擬、編製與發布文件所需的資金。雖然秘書處應能完成大多數的工作，文件的格式與呈現方式和網站的設計與開發可能仍須仰賴專業人士。秘書處職員若不具某項工作的相關技術，便須委託外部人士代為處理。此外，文件的列印與發放也皆須耗用一定資源。
- 另外也須籌募研究資金進行大眾意見調查等重要研究、協助編製指標性資料並規劃監測流程，以衡量計畫成效。
- 在可行的情況下，應使用焦點機構提供的設施，大幅減少額外的費用。雖然使用內部資源時不免會產生額外費用，這樣的辦法卻能有效運用規模經濟，成功減緩秘書處在成立公共事務部門時的負擔。
- 同樣地，也可善用焦點機構的媒體關係。秘書處雖應具備擁有媒體能力的專才，但現存機構的專業知識與設備也能大幅提升秘書處的工作效率並提升財務能力。
- 雖然在執行、監測與評估階段時仍應持續編製、發布資訊文件並經營媒體關係，但其活動規模卻可大幅調減。

執行階段

- 由於執行計畫中的活動多為執行機構的主要業務，執行機構應自行負擔相關執行成本。協調委員會與秘書處在此階段的工作僅限於提升大眾對行動計畫的認知、監督執行過程與評估結果。計畫宣導人員能否將幫助相關機構了解人權目標與提供充足資金視為自身己任，將決定計畫是否能夠順利執行。

監測與評估階段

本階段的活動主要為協調委員會與秘書處成員的交通往返及會議參與。計畫接近尾聲時，由於必須進行計畫的整體評估，因此活動的密度與資源的需求皆將大幅提升。委外進行計畫的成效評估時，另須負擔外部評估人員的交通費用、諮商費用等等額外支出。

2. 機構間的合作

《本手冊》已多次強調政府應（透過焦點機構）與其他組織建立創新的合作關係。這樣的合作關係特別有助於籌措資源。社會大眾已逐漸了解在公共行政此一領域，政府並不具備因應各種社會政策的資源與專業能力。因此在許多狀況之下，政府應擬定範圍較為廣泛的政策、與其他行為者共同討論，並建立合作關係，藉此大幅增加取得資金和可用資源的機會。

籌募資金時主要有兩種合作關係：一為協調委員會與焦點機構間的合作，另一則為協調委員會與政府執行單位之間的合作。執行機構若要使計畫成功，便須在編製預算的過程中，納入多項計畫方案的所需資金。行動計畫的整體流程中，最重要的一項工作或許便是令大眾了解政府多數行政單位皆視達成人權目標為自身己任。

與其他機構的合作關係可能有助於籌募制定、傳播與評估計畫所需的資金：

- 公民社會組織可協助執行計畫部分領域的活動，例如教育與資訊傳播、向協調委員會與秘書處提供支援等等。
- 私人慈善機構與募資組織可針對特定計畫的資金募集提供協助。
- 私人企業也可提供資料印製與發送等等贊助服務。
- 在某些情況下，私人組織可向秘書處提供資金，以支付電腦硬體或辦公設備等部分費用。
- 媒體機構也可針對計畫錄製記錄影片或廣播節目，如此一來或許還能降低媒體策略上的花費。
- 其他各級的政法也能幫助達成計畫在資源上的需求。例如地方政府可以提供協商活動所需的場地與交通運輸。

3. 國際支援

已實施國家行動計畫的國家多曾為滿足制定計畫時的資源需求，尋求資金上的援助。打算制定行動計畫的國家可能也希望能夠取得外部的資金援助。上述現象皆反映現代社會的潮流，無論贊助者還是受益者皆視人權議題為國際合作所應進行的項目。贊助者的可能人選包含聯合國組織、政府與私人基金會等國際開發機構。

國家行動計畫的主要優點在於提供可將特定領域活動加以整合的系統架構。國家行動計畫訂立了重要目標、時限與預期成果，能夠幫助贊助者與受益者開發技術合作的特定計畫。印尼的國家計畫即為一例：

「（本計畫）歡迎任何能夠提升我國能力的雙邊、區域與國際合作，以就《聯合國憲章》國家平等互助的基本原則下，推動人權宣導與保護的方案。」

此行動計畫於註腳陳列的活動點出了需要技術合作的多個項目，其中又以訓練活動為要。

馬拉威的國家行動計畫也採取了相同的方法，其強調

「國際支援與合作的重要性在於能夠幫助馬拉威成功轉型為民主政體，並提升馬拉威在人權宣導與保護上的能力。」

馬拉威的國家行動計畫點出多項需要國際支援的項目。其他國家的行動計畫則指出編製與發布資訊文件所需的技術支援。

國家行動計畫也可作為贊助政府傳達決心的工具。例如澳洲的國家計畫即載明澳洲將會：

「持續幫助其他國家加強國家人權計畫的基礎建設及人權宣導與教育活動，藉此確保每個人皆能充分享有人權。」

以系統性的方式編製計畫，有助於判別資源可能不足之處或需要外部支援的地方。目前的經驗指出，特別需要支援的地方包含人員訓練、資訊文件及教材的編製與發布等等。在編製國家計畫的過程中，也可能需要一些技術性的意見。

國家行動計畫不應全由外部資金贊助，原因在於使人權事務成為政府常態活動本為行動計畫的一環，因此，即便政府所持資源有限，也應盡量為計畫分配資源，以達成相關目標。也就是說，資源有限不該是政府無法編製國家行動計畫的理

由。

十四、 區域與國際合作

國內外人權事務息息相關、不可分割。《聯合國憲章》聲明人權為各國共同關注的議題，國際人權規範則奠定了國家人權標準與立法的基礎。無論目標是要對抗種族歧視、提升原住民族人權、介紹發展權或是推廣人權教育，國際活動皆能帶來許多想法上的激盪。

國家行動計畫須符合下列敘述：既為「國家」計畫，便須關注發生於國內的活動；然而國家行動計畫卻是一項在國際會議間（請見第二章）發展出來的概念。因此在制定「國家」行動計畫時，相關人員也應自國際經驗汲取靈感，以作為他人編製計畫時的參考。接受各國提供的專業知識與可用支援時，也可以此作為依歸。

《本手冊》先前已多次討論國家行動計畫在國際層面的合作與影響，下列為所歸結出來的摘要：

1. 經驗分享

已制定國家行動計畫的各國皆有潛力為其他想要著手進行相同計畫的國家提供有用的指引。由於各國皆有不同的情況與文化，因此制定國家行動計畫時必須參考多種範例作為行動指南。另外，各項新的計畫也都將包括從所未見的人權事項，範例的數量也將因此增加，對其他遭遇相同問題的國家可說是助益良多。

經驗分享的過程之中，應跨越贊助者與受益者之間的藩籬。已制定國家行動計畫的國家多為開發中國家，此方面的專業知識也多由開發中國家掌握，因此在考慮技術合作方案的募資等事項時，應多向開發中國家徵求專業意見。開發中國家在此所扮演的角色將為各國帶來更加協調、有力且具建設性的論辯。

正如《本手冊》先前所述，國家行動計畫並非單一事件，而為持續不斷、環環相扣的過程。制定計畫的國家皆希望自己的方法能受到評估審查，以合乎國際最佳實踐典範的標準，是故經驗分享在此過程中格外重要。如此一來，制定後續行動計畫時，不僅能參考相關國家先前的經驗，還能夠從目前正在編製計畫的國家身上得到許多寶貴的意見。

2. 區域與國際研討會

在專門（或部分）討論國家行動計畫的研討會中，便可進行經驗分享。目前已在

印度新德里、泰國曼谷、塞內加爾的達卡與厄瓜多的基多召開過此類的研討會議，未來的幾場會議目前也正在計畫之中。這些研討會的與會成員不僅包含制定行動計畫的國家代表，更還囊括政府、人權高專辦、聯合國組織、國家人權機構與非政府組織的代表成員。這些研討會不論是在提升各國對行動計畫概念的了解、促進經驗共享，還是在建立最佳實踐典範上，皆扮演著重要的角色。這些研討會還能針對國家計畫的內容、架構與其他工作的進行方式提供有用的建議。已制定國家行動計畫的各國應多加準備並不吝與研討會的成員分享相關經驗。

3. 聯合國

國家行動計畫是由聯合國透過多項活動開發維護而成。聯合國將持續為更多國家提供此一計畫與世界組織及相關團體的指引支援，作為改善人權現況的工具。具有制定行動計畫相關經驗的國家可與聯合國分享此方面的專業知識、向人權高專辦呈交行動計畫文本與評估修訂資訊、參與這項主題的討論（如人權委員會的年度會議），並為處理國家人權計畫相關事務的人權委員會與人權組織提供決議上的協助。透過各方長久合作而成形的國家行動計畫概念，將能幫助更多國家、組織與個體。

4. 技術合作與人權高專辦

聯合國人權事務高級專員辦事處所提供的專業意見與其他支援，目前已成功幫助許多國家編製、採納了合適的國家行動計畫。支援的方式可能為大型、全面的國家技術合作計畫，也可能是單一活動措施。多數情形下則透過人權高專辦與聯合國開發計劃署聯合進行的「HURIST 人權提升方案」（Human Rights Strengthening）提供相關支援，詳情請見人權高專辦網站：<http://www.unhchr.ch/development/hurist.html>。另外也可在人權高專辦的網站上取得計畫編製與修訂作業的相關指導。

2001年8月，歷時兩年的「HURIST 人權提升方案」便曾接受獨立評估（可於人權高專辦網站下載：<http://www.ohchr.org/development/huristreview.doc>），其中便對旨在透過國家發展方針與計畫活動推廣人權的國家，提出適切性的相關討論，《本手冊》第一章第3節與第八章第7節亦有多加著墨，人權高專辦的提案在此方面並未出現相歧的意見。目前在制定與執行國家行動計畫上所累積的經驗，能夠清楚點出有效推動國家計畫的相關條件。除了《本手冊》上述提到的政治承諾、流程與內容因素外，國家計畫與協調委員會是否能有效於國家發展計畫架構與主流政策中整合人權事務，也將影響國家計畫的存在價值與實際效用。

《本手冊》將根據累積的相關經驗持續更新修訂，人權高專辦也會繼續針對國家行動計畫的編製流程，提供有用的資訊、意見與資源。