

聯合國人權事務高級專員辦公室



專業訓練系列 NO. 10

國家人權行動計畫手冊



聯合國

紐約與日內瓦

八月 29 日 2002

註記

本手冊中使用的名稱和內容表述並不意味著聯合國秘書處就任何國家、領土、城市或地區或其當局的法律地位表達任何意見，亦不代表聯合國對其國界或邊界之劃界。

*

*

*

本手冊中的內容可以自由引用或轉載，但須註明出處，並將相關出版物的副本發送給瑞士日內瓦之聯合國人權事務高級專員辦事處。

HR/P/PT/10

世界人權會議建議每個國家皆應考慮制定一項明確指出該國改善促進和保護人權的步驟之計畫可行性。

維也納宣言和行動綱領， 第二部分， 第 71 段

CONTENTS

1. 介紹

1.1	不斷變化的環境	1
1.2	體制強化	1
1.3	國家行動計畫的價值	2
1.4	本手冊的目的為何？	3
1.5	本手冊為誰而做？	4
1.6	本手冊之結構	5

第一部分: 國家行動計畫和早期經驗

2. 國家人權行動計畫發展概念

2.1	1993 年世界人權會議	7
2.2	會議對國家行動計畫的評價為何？	7
2.3	為什麼提出國家行動計畫？	8
2.4	國家計畫的目的和益處	9
2.5	自維也納（條約）以來做了什麼？	11
2.6	國家人權教育行動	12

3. 更多關於國家人權行動計畫 - 一般原則

3.1	既是過程也是結果	13
3.2	對普及人權標準的承諾	14
3.3	履行國際人權義務	15
3.4	人權的相互依賴和不可分割性	18
3.5	行動方向	18
3.6	公共文件	19
3.7	監測與評估	19
3.8	一個持續過程	20
3.9	國家承諾	20
3.10	國際層面	21
3.11	潛在困難	21

4.	十一個國家行動計畫	
4.1	澳洲(1993)	24
4.2	馬拉維(1995)	26
4.3	拉脫維亞(1995)	27
4.4	菲律賓(1996)	28
4.5	巴西(1997)	30
4.6	厄瓜多爾(1998).	31
4.7	印度尼西亞(1998)	32
4.8	墨西哥(1998)	34
4.9	南非(1998)	35
4.10	委內瑞拉(1999)	37
4.11	玻利維亞(1997)	38
4.12	各最終計畫之共同要素	39

第二部分: 制定國家行動計畫

5.	計畫籌備階段	
5.1	五個主要階段	41
5.2	誰應該發起?	41
5.3	誰應該參與?	42
5.4	政府和議會的作用	43
5.5	準備階段應該如何處理?	44
5.6	國家協調委員會	45
6.	國家機構與民間社會的作用	
6.1	國家人權機構	51
6.2	誰建立民間社會	51
6.3	人權非政府組織 NGOs	52
6.4	處理經濟、社會及文化權利之非政府及社會組織	53
6.5	教育家、學術及研究單位代表以及人權專家	53
6.6	私人企業部門代表	54
6.7	慈善組織及其他私人基金會代表	54
6.8	媒體	54
6.9	一般公眾	55
7.	協商機制	
7.1	過程的重要性	56
7.2	委員會	57
7.3	公開會議與公開聽證會	58

7.4	透過評論或其他方式參與	59
8.	計畫的發展階段	
8.1	國家行動計畫概念化	60
8.2	編寫國家人權狀況報告-基線報告	61
8.3	優先辨別	65
8.4	弱勢團體	66
8.5	特別關注之問題	66
8.6	草稿計畫	66
8.7	其他國家規劃活動之連結	68
8.8	時間框架	69
8.9	法律地位	70
9.	計畫內容與結構	
9.1	一般問題	72
9.2	規劃與目標	72
9.3	計畫範圍	73
9.4	格式	74
9.5	目標和基準	74
9.6	責任履行	77
9.7	對於計畫內容之建議	77
第三部分: 國家政策實施、監測與評估		
10.	實施計畫	
10.1	實施機制	86
10.2	實施合作夥伴	87
10.3	啟動計畫	88
10.4	媒體與傳播戰略	88
10.5	於人權教育中使用該計畫.	93
11.	監測	
11.1	監測、報告技術與機制	94
12.	評估與後續計畫	
12.1	評估問題	98
12.2	開始後續計畫	99

13.	資源	
13.1	基金問題和策略	100
13.2	機構合作夥伴	103
13.3	國際援助	104
14.	區域和國際合作關係	
14.1	經驗分享	106
14.2	區域與國際研討會	107
14.3	聯合國	107
14.4	技術合作與人權代表	107

附圖列表

1.	國家行動計畫好處	3
2.	國家人權行動計畫過程	6
3.	一般原則	13
4.	準備階段	45
5.	國家協調委員會- 可能之組成與任務	48
6.	民間社會參與	52
7.	協商機制	57
8.	發展過程	58
9.	基線研究	63
10.	國家計畫間之連結	69
11.	給予國家行動計畫之建議	75
12.	國家行動計畫媒體策略	90

1. 介紹

1.1 不斷變化的環境

過去十年來，國際人權工作的方法有了很顯著的成長。縱然國際社會繼續在譴責侵犯人權行為方面發表強烈言論，但各國政府和民間社會都意識到在促進和保護人權當中不僅只是查明被指控的不法行為者或勸告政府改善其表現。政策制定者和倡導者逐漸意識到，真正的改善是需要再教育、體制補強和體制建設等領域挹注資源和長期努力。

這股渴求加強鞏固人權原則的聲浪反映了堅強的民主、開放及問責環境已經在世界各地越來越普遍。這些原則也被認為不僅是對個人和社區的福祉相當重要，同時他們也是經濟和社會進步的當中相當重要元素。人們越來越相信，人權原則的實施將加強社會和諧與凝聚力並協助推動發展進程以及促進政府對人權問責和合法性。

支撐這些發展的運動受到聯合國框架內製定的文書和決議所載人權原則和標準的啟發，特別是「世界人權宣言」和「國際人權盟約」。信息技術革命也為此提供了便利，確保人權倡導者和媒體組織能夠有效地吸引全世界公眾注意侵犯人權和問題。這些主題與現代管理和治理原則相結合，並認為長期經濟和其他目標的實現取決於開放性、政府的民主制度、問責、積極的公民社會和法治。

1.2 體制強化

體制強化的辦法對於提升與保護人權是切合實際及務實的。它認可了改善人權是一項公共政策目標且可透過政府的正常規劃和資源分配程序實踐。它將人權目標納入國家的整體目標，特別是發展面向，最終整個國家受益並得到加強。

重要的是，這個方法意識到沒有一個國家是完美的，所有國家在實現「聯合國憲章」規定裡的「在更大的自由中更好的生活標準」的目標上都面臨著人權挑戰。為了能成功地應對這些挑戰，各國政府和人民必須共同努力改變態度，加強人權教育實施方案及強化人權機構。

政府和社區在這一領域正在考慮的最突出的活動可能包括建立國家人權機構、制定國家人權教育實施方案以及製定促進和保護人權的國家行動計畫¹。

1.3 國家行動計畫的價值

國家行動計畫需要大量的規劃和努力。國家計畫的實際價值不一定在所有情況下皆相同。各國應依照需求和情況進行實際的評估，每一個情況下都需以認真和批判性的方式決定是否制定一項規劃。正如本手冊其他部分所述，迄今為止的經驗建議中提及可能影響特定計畫有效性的因素包括：

- 政策支援的程度;
- 透明及參與式的規劃;
- 計畫所依據的基線人權研究的全面性;
- 現實的優先順序及行動導向的規劃;
- 明確的成功標準及強有力的監測和評估參與機制; 和
- 充足的資源投入。

如第 8.7 節所示，需要非常謹慎地確保與現有的整體國家發展框架之間建立聯繫（例如聯合國開發計畫署（開發計畫署）的國家發展計畫和國際貨幣基金組織（貨幣基金組織）或世界銀行的減貧戰略文件）以及確保人權議題不會在衛生、教育、執法等領域的政策規劃過程中無意識地被分開。

在考慮到這些因素的情況下，合理的期望國家行動計畫得出以下的結果：

- 批准其他國際標準，並將這些標準更有效地納入國內法和實踐，從而擴大對個人的人權保護範圍;
- 加強司法，改善法治，加強司法獨立以及改善安全當局的做法;
- 提高對經濟，社會和文化權利的認識和落實從而提高生活質量，特別是對弱勢群體而言;
- 改善人權與發展之間的聯繫;
- 建立或加強國家人權機構;

¹ 用於國家行動計畫的術語因國家而異。在本手冊中，我們使用「國家促進和保護人權行動計畫」、「國家行動計畫」、「國家計畫」和「國家行動計畫」等術語。有些國家更喜歡「方案」一詞來替代「計畫」。

- 更有效的民間社會機構;
- 加強針對弱勢群體的方案;
- 更好地理解人權標準及其對個人和社區的價值;
- 減少社會緊張風險。

圖一、國家行動計畫的好處

國家行動計畫將會

- 審查一個國家的人權需求
- 提高政府官員、安全機構、民間社會組織和公眾對人權議題的認識
- 在合作的氛圍中動員廣泛的社會
- 提出切合實際的活動
- 定可實現的目標
- 促進與其他國家計畫的聯繫，特別是在發展和教育領域
- 產生行動承諾

國家行動計畫的成果將包括

- 更強有力的法律框架、更加堅定地遵守國際規範、更有效地將人權標準納入國內法，以及提高司法獨立性和更有效的法治
- 更好地保護個人
- 更強大的人權文化
- 加強國家機構促進和保護人權
- 更有效的社會計畫以提升所有人的生活質量，特別是弱勢群體。
- 改善民族和諧，減少內部衝突的風險

1.4 本手冊的目的為何？

聯合國人權事務高級專員辦事處（人權高專辦）編寫了本手冊²，作為考慮或制定促進和保護人權國家行動計畫的指南。它提供了關於國家計畫概念的背景信息、概念的形以及制定此類計畫國家的一些經驗。它也探討了與制定國家計畫有關的問題：

- 概念;
- 組織面向
- 內容和結構
- 發展、實施與監督；以及
- 國際活動和經驗

2 人權事務高級專員辦事處承認並感謝「手冊」的主要作者，澳大利亞人權國際有限公司的比爾·巴克先生。

這些想法的基礎是一些國家制定具體國家計畫和國際討論該問題的工作。

該手冊旨在成為國家制定行動計畫過程的介紹。任何國家都將在自己的法律和政策環境中執行工作。希望手冊中所提供的其他國家行動計畫的資訊有助於他們從經驗中獲益，借鑒國際上對該問題的看法，並制定一項全面有效的計畫。藉由這種方式可以制定新的計畫作為現今國際的最佳做法而非臨時基礎的計畫。

1.5 這本手冊為誰而做呢？

人權高專辦編寫了這本手冊以協助從事或對國家人權行動計畫感興趣的人員和機構。它們包括代表政府、民間社會、國家人權機構、司法機構、學術界和許多其他部門以及一般社區和組織。

發現這本手冊有用的政府官員不僅包括在司法部或外交部工作的人員，還包括更廣泛地從事健康、教育、房屋或社會政策等問題的官員。這也適用於政府機構的民間社會對應方。此外，這本手冊應引起議員的興趣，作為與人權領域立法和公共政策進程相關問題的全面概述。

該手冊將對在三個廣泛領域工作的官員和民間社會代表有著其用途：

- 那些致力於制定新的國家行動計畫將會是主要群眾。該手冊將告知他們所涉及的原則和過程以及其他國家的經驗。
- 手冊對於已制定國家計畫的國家的政府和民間社會有著其重要用途。透過提供有關國家行動計畫的概念和實施的更多信息，手冊可進一步地引導實施和持續改進。
- 第三個目標群體是希望為人權領域的技術援助計畫提供資金的政府和私營機構。手冊提供了促進和保護人權的綜合方法。由於手冊指南而制定的國家行動計畫將包含許多可由捐助國政府或私人基金會的技術合作計畫支持的活動提案。

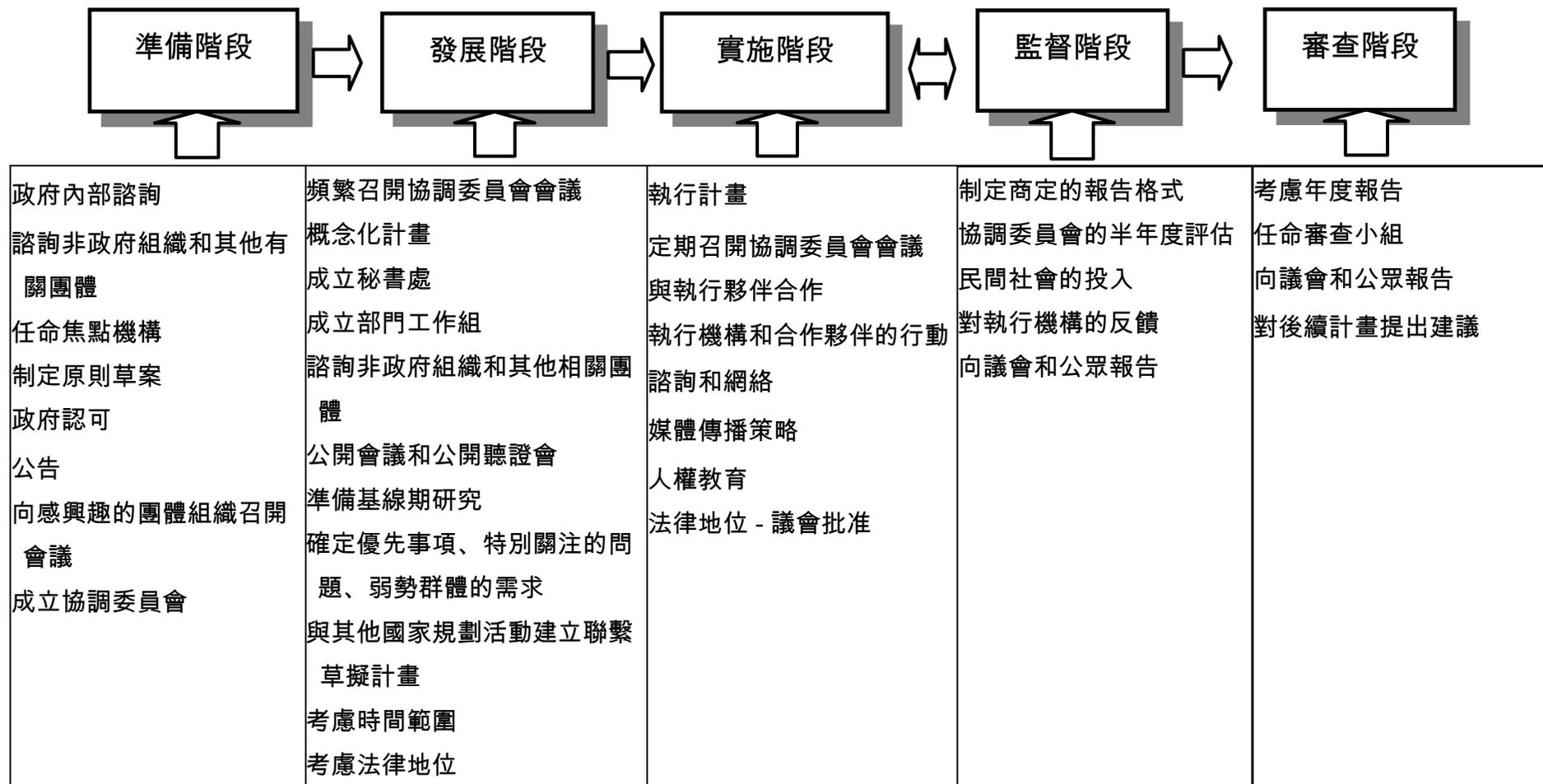
1.6 手冊的結構

該手冊首先描述了國家行動計畫概念的起源及其目的和益處，並審查了在各國和國際會議上實施該概念的進展情況。除外，手冊還強調了國家計畫的一般性原則，概述了實施這些計畫的步驟，並且提出了一些執行過程中所面臨的困境。手冊也概述了迄今為止已制定的一些國家計畫。

從這些介紹部分開始，手冊概述了國家規劃的籌備階段，特別強調的是將涉及的不同機構和組織的作用，同時也特別關注了民間社會的作用。除外，該手冊也描述了該計畫的制定階段，其中有著詳細制定和草擬的細節，描述了關鍵階段所必須解決的問題範疇。

手冊接著將進入介紹實施階段，從公開發布開始並特別關注媒體傳播的策略。最後則是有關於監督與評估的章節，這涵蓋了後續的計畫、資源和國際活動的可取性。

圖二 國家人權行動計畫進程



第一部分：國家行動計畫的概念和早期經驗

2. 制定國家人權行動計畫的概念

2.1 1993 年世界人權會議

國家人權行動計畫的概念是 1993 年在維也納舉行的世界人權會議的一部分。這個會議是第二次世界人權會議，該會議是促進和保護人權的國際活動歷史上的一件重大事件，而第一次會議則是於 1968 年在德黑蘭舉行。

自 1948 年通過「世界人權宣言」以來，維也納會議對人權領域的進展進行了廣泛的審查。此次會議試圖找出進一步取得進展的障礙以及克服這些困境的方法。因此，會議及其籌備過程中仔細審查了現有的哲學、概念和機制，以及關於促進和保護人權的新方法的許多建議。

會議通過的文件，即《維也納宣言和行動綱領》(VDPA)，由於其全面性以及所有參與政府的同意而特別重要。它向各國政府和國際社會其他行動者提出了許多建議，涉及為促進和保護人權可採取的行動。這些建議沒有約束力，但由於這一場合的重要性以及得到一致支持的事實，這些建議具有強烈的說服力。

2.2 會議對國家行動計畫的評價為何？

會議就國家人權行動計畫提出了兩項建議。第二部分第 71 段內容如下：

世界人權會議建議每個國家考慮制定一項國家行動計畫的可取性，該計畫確定該國將改善促進和保護人權的步驟。

該段是宣言中關於「合作、發展和加強人權」的一部分。該部分側重於加強國家人權機構和基礎設施，包括通過國際合作和援助。第 69 段建議：

在聯合國內部建立一個全面性的方案，以幫助各國建立和加強對全面遵守人權和維護法治有直接影響的適當國家結構……該方案應向各國提供援助，以促進和保護人權的行動計畫。

3 聯合國文件 A / CONF.157 / 23。《維也納宣言和行動綱領》可自人權高專辦網站 (www.ohchr.org) 之主頁透過「索引」取得。

2.3 為什麼提出國家行動計畫？

國家人權行動計畫的概念是基於這樣的觀點，即人權的持久改善最終取決於某個國家的政府和人民決定採取具體行動以實現積極變革。外部勸說和壓力對於影響政府採取行動方面佔有一席之地，但改善人權遵守不能單純地從外部強加。

為了促進人權遵守作為公共政策要素的成功變化，需要考慮許多因素。社會規劃從全面的需求分析開始，包括廣泛和漸進的計畫提案、資源分配和有效的評估。

除了其他方面，人權遵守方面的真正改進還需要態度上的改變、教育和培訓，健全和獨立的法律、司法制度以及對法治的承諾。它們還需要資源和政治意願，制定政策和方案，在衛生、教育、房屋和社會福利等領域提供基本服務，特別是向弱勢群體提供服務。

在提出國家行動計畫的概念時，世界會議認為對人權規劃採取全面的結構性方法將有助於實現積極成果。

國家行動計畫概念意味著某些一般性原則適用於許多（如果不是全部）國家。但它始終是國家行動計畫方法的核心，每個國家都從自己的政治、文化、歷史和法律環境開始。沒有一種方法可以適用於所有國家。每個人都必須制定適合自己情況的方案。這體現於世界會議的建議裡，該會議說明了國家行動計畫是什麼但由各國自行決定該做些什麼⁴。

國家行動計畫概念也承認任何國家都沒有完美的人權記錄。人權缺陷的性質將不可避免地有所不同，倘若希望聯合國憲章承諾裡所提及的「促進大自由中的社會進步和更好的生活標準」能被實現，那麼國際社會的每一個成員都必須採取實質行動。國家行動計畫概念的支持者始於所有人都參與挑戰的前提，以改善人權遵守情況。在此基礎上，他們認為，政府和其他方面應該有可能以善意和合作的精神在某種程度上解決所有問題，就像經濟發展等其他領域一樣，就如在經濟發展等其他領域一樣。

4 無論國家行動計畫是否被用作促進和保護人權的工具，《維也納宣言》明確指出，各國有責任促進人權：同時具有國家和區域特點的重要性……必須牢記，各國無論其政治、經濟和文化制度如何，都有責任促進和保護所有人權和基本自由（VDPA，第一部分，第5段）。

因此，世界會議贊同的基本想法是，一個國家將意識到在改善人權遵守方面所面臨的挑戰。這可以是從目前的情況開始，抑或無論可能是什麼，並制定一項旨在逐步實現改進的全面務實的方案。

這種計畫的許多要素不能在一夜之間實施。然而，制定有用的流程的第一步是鼓勵改變的意願。世界會議的建議是提供這種鼓勵的一個因素。同樣重要的是更廣泛地支持國際社會其他成員的做法，這可以是來自己經開始實施國家行動計畫的國家以及聯合國和其他國際和區域組織通過決議的例子。除外，這也可以是來自民間社會的宣傳和透過聯合國人權事務高級專員辦事處和雙邊提供技術合作。

2.4 國家計畫的目的和益處

國家人權行動計畫的根本性目的是改善特定國家對人權的促進和保護。它藉由投票將人權改進置於公共政策的背景下來實現這一目標，以便政府和社區能夠認可人權改善作為實際目標，制定計畫以確保實現目標，讓政府和社會的所有相關部門參與並分配足夠的資源。

與不太全面或系統的方法相比，這種方法的好處包括：

- 國家行動計畫應促進對有關國家的需求進行更全面的評估，並透過向政府本身和公眾明確制定計畫，可以產生對本來不存在的成就的承諾；
- 國家行動計畫在實踐中具有實際意義：它們設定了可實現的目標，並提出旨在實現這些目標的現實活動；
- 國家行動計畫可以成為健全的公共行政和治理工具，從而導致：
 - ✓ 加強法治，加強對國家的管理和經濟表現以及公民的權利；
 - ✓ 通過鼓勵包容、和諧和共同目標的環境促進民族凝聚力，即使在多樣性的情況下也是如此；
 - ✓ 有效促進教育、健康，房屋、營養、社會服務和司法等領域的方案，從而提高所有人的生活質量；
 - ✓ 減少可能對國家及其人民造成長期不利影響的災難性動亂和衝突的風險；

- 國家行動計畫必然動員廣泛的人員和組織人權支持的活動，因而提高政府內部和更廣泛社區的意識和積極的興趣；
- 全面和有條理的方法更有可能確保更有效地解決諸如婦女、兒童、少數群體和原住民等特定或弱勢群體的關切；
- 國家行動計畫可以促進為需要資源、培訓和專業知識以實現其人權目標的國家，包括透過聯合國和其他技術合作方案或是調動國內和國際資源；
- 國家行動計畫採取基本上非對抗性的方式來審議人權問題。透過避免有時使人權工作更加困難的相互指責，有可能使所有相關行動者參與任務並更具建設性地進行合作。

更具體的目的是：

- 為政府官員、非政府組織 (NGO)、專業團體、教育工作者、倡導者和民間社會其他成員提供指導，幫助他們完成確保人權得到有效遵守的任務，並促進這些人員之間的合作組；
- 建立或加強處理人權問題的國家或處理特定人權議題的機構；
- 促進普遍批准國際人權條約，促進各國政府有效遵守其義務，並促進國家立法符合國際標準；
- 促進更廣泛地了解人權標準和機制，包括行動特別嚴重的人員標準和機制，如警察、安全部隊、監獄工作人員和政治人員以及政府官員和社會領域的其他工作人員；
- 促進並保持對該國人權狀況的高度認識；
- 制定專門針對減輕社會弱勢群體人權狀況的方案；
- 強調人權在國家發展中的作用

2.5 自維也納條約以來做了什麼？

澳大利亞是第一個制定國家人權行動計畫的國家。該計畫涵蓋了從 1994 至 1998 的五年期間，於 1994 年初提交人權委員會第五十屆會議。此後，玻利維亞、巴西、剛果民主共和國政府也最後確定了計畫，厄瓜多爾、印度尼西亞、拉脫維亞、馬拉維、墨西哥、挪威、菲律賓、南非、瑞典、泰國和委內瑞拉⁵其他國家已著手制定國家行動計畫。它們包括佛得角、約旦、蒙古和尼泊爾。

迄今為止制定的計畫在範圍和方法上有很大差異。第 4 章中的描述如下。

在國家一級開展的工作的同時，人權事務高級專員辦事處和各國政府也在聯合國人權方案的框架內採取了行動。1999 年 7 月 5 日至 7 日在泰國曼谷召開了第一次關於人權國家計畫的區域工作坊。該工作坊背景基礎文件的一個重要部分為《國家行動計畫綱要》，其複製了計畫案文事項引起了人權高專辦（OHCHR）的注意⁶。曼谷研討會通過了一系列關於這一主題的重要結論，包括一系列可能的內容，以促進制定促進和保護人權的國家行動計畫⁷。「可能的要素」列出了國家行動計畫的整體方向和目的以及制定計畫的擬議步驟：

- 成立國家協調委員會；
- 編寫有關國家人權狀況的基線性研究報告；
- 選擇國家計畫的組成部分；
- 制定優先事項和策略；
- 草擬計畫；
- 計畫實施；
- 監督與修訂。

2000 年 3 月 1 日至 3 日在北京舉行的第八屆亞太區域促進和保護人權區域合作講習班的結論重申了制定國家人權行動計畫的可取性，並贊同傳播這本手冊。

⁵ 這些是引起人權高專辦注意的國家行動計畫。可能還有其他人尚未引起其注意。

⁶ 可從人權高專辦網站訪問：www.ohchr.org/html/menu6/apw.htm。

⁷ 可從人權高專辦網站訪問：www.ohchr.org/html/menu6/bgkcncis.htm#annex

2.6 國家人權教育行動計畫

在聯合國人權教育十年（1995-2004）的框架內，大會和人權委員會都呼籲各國制定全面、有效和可持續性的人權教育國家行動計畫。

為協助這項工作，人權高專辦與聯合國教育、科學及文化組織（教科文組織），若干顧問和從業人員合作，協助制定了《國家人權教育行動計畫指南》⁸。該準則於1997年出版，其中包括一套有效的人權教育原則和逐步制定該領域國家計畫的戰略。

這指南強調了國家人權教育計畫應納入已有的網絡、經驗和方案，且應通過政府和非政府機構和組織的創造性組合來制定和實施國家策略，可以包括若干行動方案，例如將人權教育納入各級正規教育，專業人員或其他團體（特別是弱勢群體）的相關培訓，公眾意識活動，材料的翻譯、製作和修訂，研究和立法改革。這份指南還強調了將監督和評估機制納入國家計畫的重要性。

國家人權教育行動計畫應該明確地成為一般國家人權行動計畫的組成部分，與婦女、兒童、少數民族和原住民有關的其他相關國家行動計畫也應如此。

《國家人權教育行動計畫指南》中闡述的許多原則和實施措施同樣適用於制定一般國家人權行動計畫。

3. 更多關於國家人權行動計畫 - 一般原則

國家行動計畫的構想主要是在鼓勵各國依自身情況來進行改變。所以國家行動計畫主要涉及如何激發改變和發展適當機制的意願。但也必須銘記改變的意願可以各種方式體現出來，而實際執行計畫的人員往往在極為複雜的情況下運作。為了應對這種複雜性，並且容易實施正面的改變，政府可使用與其他管理領域相似的機制。因此，實現國家人權行動計畫的目標將與實現社會和諧、經濟發展等相關國家目標吻合。

⁸ 聯合國文件 A / 52/469 / Add.1 和 Add.1 / Corr.1。可自人權高專辦網站（<http://www.ohchr.org>）的主頁中「人權教育和培訓」取得該文件。

制定國家行動計畫及其內容的過程取決於各國的具體情況。但也有適用於所有國家行動計畫的一般原則，其中包括：

- 過程的重要性;
- 對普及人權標準的承諾;
- 履行國際義務;
- 人權的相互依賴和不可分割性;
- 行動方向;
- 公眾參與;
- 監測和評估;
- 持續性的過程;
- 全國性的任務;
- 國際層面。

圖 3 – 基礎原則

- 過程和結果一樣重要
- 應與民間社會組織和公眾進行廣泛而密集的磋商
- 這為全國性的計畫，涉及到全社會
- 該計畫應該是公開的文件
- 該計畫應包含對普及人權標準的承諾，以及列出如何有效地落實此承諾
- 該計畫的範圍應該是全面性的，反映了人權的相互依存和不可分割性
- 該計畫主要為實際行動
- 有效的監測和評估計畫實施至關重要
- 國家行動計畫的過程應該是連續的，一個計畫的結束必須導致另一個計畫的開始
- 國家計畫須包含國際層面的考量

以下章節概述了這些原則，這些原則將在本手冊後面詳細討論。

3.1 既是個過程也是個結果

國家行動計畫既是一個結果，也是一個過程，兩個都同樣重要。結果是計畫本身以及從中發展的活動。該計畫應製定為一份實質和全面性的文件，並應引發廣泛公共行政領域的活動。同時，制定國家行動計畫的方式將影響其成功性。而成功的關鍵在於計畫在多少程度上獲得高層支持以及磋商過程的廣度和深度。第 7.1 節詳細闡述了這一點。

全世界的現代社會逐漸的要求制定公共政策的透明性和參與性。國家行動計畫在社會上必須扮演重大的角色，也應該包括來自社會各界的參與者 - 人權非政府組織和各類社區組織以及相關個人。這在人權領域更為重要，人將因為發展和成果的影響而感動。在制定計畫期間進行有效的磋商將有助於充分地理解和接受該計畫。磋商過程對於可信度以及最終計畫的有效性極為重要。

除了對人權原則的關注之外，非政府組織和民間社會的其他代表在將在基層實際參與保護人權的活動和辨識人權問題。它們也會是強而有力的後盾，提共對人權的承諾和激勵。因此，它們通常最適合為國家計畫制定過程作出實質性和建設性的貢獻。

政府內部的磋商和協調也是個關鍵。當各個政府機構參與制定和實施該計畫將強調，人權不僅僅是司法或外交事務部的事，而是整個政府的責任。公職人員對該計畫的承諾對於確保落實計畫所需的人力和財務資源至關重要。

來自政府高層的可見支持將更有效地動員官僚行動，為計畫提供更好的公眾形象，並確保過程的持久性。各黨派在政治上的支持也非常重要。國家人權行動計畫應以社會各界共有的長久普及標準為基礎。這是加強長期國家遵守普及標準的一部分，這些標準應該在政府輪替中繼續存在並超越政治爭端。

3.2 對普及人權標準的承諾

一項可靠的國家行動計畫必須建立在對普及人權標準的承諾之上。任何國家行動計畫的重點內容應是對“世界人權宣言”的承諾。它擁有公民，政治，經濟，社會和文化權利，是國際人權體系的基礎。在聯合國有關人權的決議中，世界各國一再一致地重申「世界宣言」。

參加 1993 年世界人權會議的 171 個國家在“維也納宣言和行動綱領”中重申了“它們對聯合國憲章和世界宣言所載宗旨和原則的承諾”。他們強調“世界人權宣言”將為“所有人民和所有國家的共同目標”。他們重申“所有國家莊嚴承諾履行其義務，促進普遍尊重，遵守和保護所有人的所有人權和基本自由”。會議進一步指出，“這些權利和自由的普及性質是不容置疑的⁹。為紀念 1998 年“世界人權宣言”五十週年，各會員國在聯合國大會以及許多其他紀念活動重申了“宣言”的中心地位。大會和人權委員會¹⁰。以及許多其他紀念活動。

這些決議還表示“必須進一步加強國內進度，加強國際合作，以期充分實現所有人權和基本自由”（重點強調）。

「世界人權宣言」的地位使得任何國家人權行動計畫都應該先認同“宣言”的普及性和相關性，作為該計畫內容的基礎。由於國家行動計畫是成為一項實際工具，各國履行其國際人權義務的速度將有所不同，特別是在可用資源方面。但該計畫的內容必須至少符合國際人權文書規定的標準。否則，它將喪失對利益方和在國際社會上的信譽。

3.3 履行國際人權義務

在通過「世界人權宣言」之後，聯合國起草了兩項條約，詳細闡述了“世界人權宣言”的條款，使對同意這些條約的國家具有法律約束力。這兩項條約是“公民權利和政治權利國際公約”（ICCPR）和「經濟，社會，文化權利國際公約」（ICESCR）。它們與“世界宣言”一起構成了「國際人權法案」。

隨後連串的文書還詳細闡述了“世界人權宣言”中對權利的基本表達，具體說明了這些權利如何適用於婦女，兒童和移民工人等特定群體，或酷刑和種族歧視等某些問題。所有國家都已成為至少一個條約的締約國，大多數國家已經批准或加入了許多條約。對於已經接受這些條約的國家，諸如契約和公約等人權條約規定政府有義務遵守國際法規定的條款。人權宣言雖然不像條約那樣具有約束力，但卻規定了各國應遵守的原則，特別是對相關人權條約的締約國。

當然，批准兩項公約等國際標準只是盡可能確保可廣泛地享有人權的一個因素。然而，要真正具其效力，批准一項國際人權文書可能需要伴隨或遵循立法行動，以使其生效。

9 “維也納宣言和行動綱領”，序言部分第 3 和第 8 段以及第 1 (1) 段。

10 大會 1998 年 12 月 10 日第 53/168 號決議和人權委員會第 1997/35 號決議（大會和委員會所有決議案文可在人權高專辦網站上透過主頁上的「文件」查閱）。

在許多情況下，國際人權標準已納入國家憲法。需要採取政策和行政措施來落實立法。在實際履行國際義務的過程中，國家行動計畫必須審查該國的人權承諾範圍，並提出確保在國內有效遵守這些承諾的步驟。這在第 9.7.1 和 9.7.3 節中討論。

除實質性條款外，國際人權文書還要求締約國採取措施落實相關權利。全面有效的國家行動計畫可以協助各國履行這些義務。這對“經濟，社會，文化權利國際公約”締約國尤其重要，它們有義務透過一切適當手段逐步實現“公約”承認的權利。

宣言的規定也應納入國家行動計畫，作為促進盡可能廣泛地遵守人權的方法。

國際人權文書的範圍很廣。值得注意的是，多數國家已經批准了大多數文書。除“國際人權法案”外，其他主要人權條約和聲明¹¹也包括在內：

- 防止及懲治滅絕種族罪公約；
- 消除種族歧視國際公約；
- 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；
- 消除對婦女一切形式歧視公約；
- 兒童權利公約；
- 保護所有移民工人及其家庭成員權利公約；
- 發展權宣言；
- 關於在民族或族裔，宗教和語言上屬於少數群體的人的權利宣言；
- 消除基於宗教或信仰的一切形式的不容忍和歧視宣言；
- 消除對婦女的暴力行為宣言；
- 關於個人，群體和社會機構在促進和保護普遍公認的人權和基本自由方面的權利和責任的宣言；
- 國際刑事法院規約。

¹¹ 可以在人權高專辦網站 (www.ohchr.org/html/intinst.htm) 上找到這些和許多其他聯合國人權文書的案文。

許多國際勞工組織的公約也具有相關性，特別是以下內容：

- 1930 年強迫勞動公約 (第 29 號) ；
- 1948 年結社自由和保護組織權利公約 (第 87 號) ；
- 1949 年組織和集體談判權利公約 (第 98 號) ；
- 1951 年“同酬公約” (第 100 號) ；
- 1975 年廢除強迫勞動公約 (第 105 號) ；
- 1958 年 (就業和職業) 歧視公約 (第 111 號) ；
- 1973 年最低年齡公約 (第 138 號) ；
- 1981 年職業健康和安全公約 (第 155 號) ；
- 1989 年“獨立國家原住民和部落民族公約” (第 169 號)

以下表格顯示了一系列文書的批准數量¹²：

公民權利和政治權利國際公約	148
經濟、社會和文化權利國際公約	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
禁止酷刑和其他不人道或有辱人格的待遇或處罰公約	130
保護所有移民工人及其家庭成員權利公約”	19
國際刑事法院規約	78
勞工組織第 87 號結社自由和保護組織權利公約	141
勞工組織第 111 號歧視 (就業和職業) 公約	156

大量批准進一步證明了人權的普及性以及各國是否願意採取具體行動以保證在其管轄範圍內遵守人權。

¹² 截至 2002 年 8 月 24 日的批准情況。可從人權高專辦網站的主頁透過“批准情況”查閱該參考資料：<http://www.ohchr.org/pdf/report.pdf>。國際勞工組織公約的“批准狀況”可自 <http://ilolex.ilo.ch:1567/english/docs/convdisp.htm> 搜尋。

“國際刑事法院規約”的批准情況見：[http :](http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty10.as)

[//untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty10.as](http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty10.as)

3.4 人權的相互依賴和不可分割性

國家行動計畫應採取全面的人權方針，同等重視各類權利。這些權利包括經濟，社會和文化權利以及發展權以及公民權利和政治權利。該計畫的全面性應通過適用於國家管轄範圍內的所有人來證明，特別注意婦女，兒童和其他弱勢群體的權利。全面性的範圍源於人權的普遍性和不可分割性以及所有人的平等。

不可分割性是一個實際問題，而不是理論問題。例如，無家可歸或居住環境不好的人遭受了侵犯住房權的行為。而缺乏適足住房也可能導致衰退健康狀況，干擾家庭生活和教育，妨礙就業機會和破壞公民權利和政治權利。這可能導致歧視和社會排斥，以及司法系統的問題。

以此方式的分析可以適用於大多數權益領域。顯然在現實面，個人福祉，大眾和社會凝聚力以及國家發展具有重要性。須採取綜合辦法改善人權，在所有領域尋求進步。

雖然國家行動計畫應以全面的人權方法為基礎，但這種方法可以通過多種方式反映在計畫中。第 9.7.2 節將更詳細地討論此問題。

3.5 行動方向

國家行動計畫必須以行動為主。正如遵循和實施批准的國際條約的概念一樣，此起草的國家行動計畫也必須促進其實施。與其提出索賠和模糊的承諾，國家行動計畫應該：

- 明確說明當下情況；
- 確定需要克服的問題；
- 指定將採取的行動（以評估進展為基準）；
- 指定採取行動的人員；
- 建立明確的時間框架，以便採取行動；
- 提供有效的監測來評估已完成的工作。

絕大多數實施計畫的人員可能來自主要負責組織以外的團體。重要的是要確保所有實施計畫的人員完全接受具體成果的需要。這強調制定計畫參與性的必要。

考慮到這種以行動為主的方法，必須區分在有限時間範圍內可實現的目標與有勵志價值的長期目標。在根據上述五個考慮因素來描述短期目標，以便負責實施計畫的人員和受特定措施影響的人員了解目的以及如何衡量成果。

制定有意義的行動，是本手冊的核心目的。第 5 章至第 12 章提供了詳細的指導。

3.6 公共文件

傳播

國家行動計畫是一份公共文件，必須廣泛傳播並易於獲取。該計畫應在高層政治參與的情況下啟動和審查，以確保媒體的報導。除了計畫本身，還應制定媒體策略，盡可能確保公眾參與計畫的製定和實施，並了解其重要性。為了成功實施該計畫的傳播，應為此部分提供適當的資源。

教育

國家行動計畫概念隱含著人權教育的中心地位。國家行動計畫可以教育公民和公職人員了解他們自己國家的人權狀況。負責計畫各個方面的組織或個人應了解計畫的要求，並提供必要的培訓或資源，使其能夠達到規定的結果。

翻譯以及特殊需求

如有許多少數民族語言群體，則應進行翻譯。同樣，應注意考慮到有特殊溝通需求的公民，例如身心障礙者或識字能力差的人。

第 10.4 節擴展如何有效傳播文件，而第 10.5 節涉及人權教育。

3.7 監測和評估

必須以系統方式組織任何的規劃過程。我們已經表明，該過程應包括對當前情況的評估以及制定明確的目標和績效指標。然而，這只是所需要的一部分。正如技術規劃過程，國家人權行動計畫也應納入監測進展和評估計畫成就的機制。人權問題最終與其他公共行政領域同樣重要。因此，應該盡一切避免人權目標大張旗鼓地發起但由於缺乏後續行動而陷入枯萎的局面

自此會泛化出各種監測機制，但無論採用何種機制，都應該在政府內部提供高層支持和重視，以便政府機構對其建議和提案作出回應。理想情況下，政府部長應該領導監督過程。監測應涉及所有相關政府層面，以採取適當的責任而確保計畫的實施。應歡迎民間社會 - 利益方的真正代表 - 進入監測過程，以鼓勵在評價中提高透明度和客觀性。

監測機制應在計畫有效期內以合理的間隔進行。審查應誠實地識別缺點和障礙，並提出對應措施。在計畫即將結束時，需要進行獨立評估。然後評估該計畫的成果，並為後續計畫提出建議。

第 11 章和第 12 章詳細討論了監測和評估。

3.8 一個持續的過程

促進和保護人權是一個持續的過程。沒有一個國家能夠期望在短期內解決所有人權問題。這意味著應將國家人權行動計畫視為長期進程的一部分。隨著一項計畫的結束，應該制定另一項計畫來取代，就像經濟計畫一樣。令人振奮的是，在制定國家計畫中的國家已有此做法。目前制定國家計畫的一些國家也同時在制定後續計畫。

監測和審查過程可以透過辨識還需克服問題並將注意力集中在需要採取進一步行動的領域，為下一個國家行動計畫的規劃提供依據。隨後的計畫還將考慮新出現的人權問題和新的國際標準。更新國家行動計畫的過程本身將重振所有利益方對促進人權和加強傳播人權信息的承諾。

3.9 國家承諾

國家行動計畫應被視為涉及社會所有成員的國家目標。要做出真正的改變，需要由全體人民承擔起責任。這是另一種看待目標，包容性，行動方向和宣傳的嚴肅性要素的方式。它將強調，國家人權行動計畫是有效實現國家目標的機制。

政府在尋求實現其目標時，必須和利益方建立有意義的合作關係。

這並不表示政府應該退出這過程。實際上，政府需要採取積極的姿態，在所有階段推廣國家行動計畫，並確保它仍然是一份活文件。透過這種基礎廣泛的努力，可以在提高公眾意識和加強機構的方面取得更好的成果。

3.10 國際層面

對於已制定國家行動計畫的國家來說，國際參與也很重要。透過制定和實施國家行動計畫，一個國家不僅向其本國人民對人權改善做出明確的聲明，也能向外界宣傳其人權議程。透過制定明確反映國際準則的方案，各國能更有效的在克服人權領域上尋求技術和其他援助，特別是在國內專門知識或資源有限的領域。已經制定國家行動計畫的國家也可以根據要求向正在制定計畫的其他國家提供指導。這可以透過研討會和技術援助來完成。此外，透過國際外交關係公開提供的信息將鼓勵那些考慮或致力於制定計畫的人。透過這些國際活動，促進和保護人權將和遵守普遍原則將成為共同努力的目標。

第 13 章進一步闡述了國際問題。

3.11 潛在困難

採取國家行動計畫方法來改善人權遵守情況具有許多優點。但是，絕不能認為這過程並沒有障礙，困難或潛在的批評。該手冊將陸續地解決這些問題，但還是需要將它們視為值得關注的具體問題。

有些潛在的困難是概念性的，有些是政治性的，而有些是實際性的。

其中潛在的問題是各國之間在文化，政治制度和經濟方面存在的巨大差異，因此制定適用於所有國家的準則是不恰當的。但是，人權逐漸被接受為一個需要國際合作的問題，制定國際行動準則與許多其他領域的做法是一致的。國家行動計畫可被視為一個自願機制，用於更有效地實施一個國家已承諾的原則。從這個方面上說，制定和實施國家行動計畫可被視為加強國家個人能力的方式。

另一個概念性問題是當政府認為他們已擁有良好的人權紀錄，因此他們沒有必要花時間和精力制定國家行動計畫。這忽視了所有國家都面臨某種在人權上有缺陷的事實。即使是那些紀錄相對較好的國家，在歧視和經濟，社會和文化權利方面也經常遇到困難。

而可能存在的政治障礙是國家行動計畫可成為在野黨用來攻擊或批評執政黨的方法。對此有兩點可以做出回應。

- 第一，國家行動計畫的目標與任何政府的許多核心目標一致。這些措施包括提高一個國家公民的生活水平和生活質量，以及促進民族凝聚力。它們還包括加強法律制度，以使一個國家的行政和機構更有效地運作，促進政府與公民之間的更大信任，並提高國家的國際聲譽。如果制定得當，該計畫應該加強國家機構並得到廣泛支持
- 另一點是國家行動計畫應以包容的方式進行。雖然計畫的內容很可能成為熱烈討論的議題，但其目的應該是讓社會各界和所有政治力量參與其發展，以使其被視為一個共同努力，團結的目標。當然，實際上也會有實施的困難。目標應該是務實地考慮到整體計畫目標的價值。

以下是已經通過國家計畫的國家遇到的一些實際問題：

- 對現有人權需求評估的基線研究可能重複；
- 缺乏明確的目標優先次序，特別是鑑於資源有限的情況；
- 過於野心，最終不切實際的目標；
- 籌備過程過於複雜，需要過多的財務和人力資源；
- 未考慮現有舉措，特別是民間社會組織；
- 在履行和監督責任方面缺乏一致同意；
- 建立負責監督實施的後續秘書處未預料到的期望；
- 相關實施人員之間的協調和所有權不足，以及他們之間不好的勞動分工；
- 在未能成功吸引主要捐助資金的情況下，強調相對成本昂貴的提案。

制定和實施國家行動計畫還面臨許多其他實際挑戰。在後面的章節中，本手冊討論並提供有關調動資源，確定執行夥伴，提高公眾意識，監測等方面的建議。如果一個國家側重於採取適當的實際措施，這些問題就不會妨礙制定計畫。對於開始程序並考慮如何克服一些實際問題的國家來說，重要的資源是其他國家的經驗。國際社會將願意提供專業知識和資源，幫助那些致力於國家計畫的人。除了提供一般指導和資源外，這種援助還有助於各國避免或解決他們可能關注的一些實際問題。

4. 十一項國家行動計畫

於本手冊截稿前，以下共十五個¹³會員國已制定國家行動計畫：¹⁴

- 澳大利亞 (1993 年)
- 馬拉維 (1995 年)
- 拉脫維亞 (1995 年)
- 菲律賓 (1996 年)
- 巴西 (1997 年)
- 厄瓜多爾 (1998 年)
- 印度尼西亞 (1998 年)
- 墨西哥 (1998 年)
- 南非 (1998 年)
- 委內瑞拉 (1999 年)
- 玻利維亞 (1999 年)
- 挪威 (1999 年)
- 剛果民主共和國 (2000 年)
- 泰國 (2001 年)
- 瑞典 (2002 年)

本章詳細討論了上列 15 個計畫之中的 11 個計畫及其採用之流程。這些計畫的長度、格式和範圍上雖然有很大差異，但它們仍然共享許多共同特徵。以下概述總結了這 11 個計畫並討論其共同要素。

4.1 澳洲 (1993)

澳洲的「國家行動計畫」是被收錄在一本 127 頁的書中。這是史上第一個相關的國家行動計畫，其準備工作反映了澳大利亞在維也納世界人權會議上促進這一概念的領導角色。雖然該計畫本身並沒有說明其準備過程，但它是由政府官員部門間委員會於 1993 年底制定的。他的籌備是由外交貿易部及司法部共同負責，同時也與非政府組織社區進行了一些磋商。雖然該計畫沒有相關的媒體宣傳活動但該計畫已公開發布。

澳洲所發布的計畫為了能在 1994 年第五十屆會議上提交給人權委員會，僅用了急迫且緊湊的幾個月的時間來規劃及架構。該文件載有澳洲代理總理的序言，他將該計畫描述為“明確的聲明了澳洲致力於以國家規格保護和落實人權”。他說：“該文件確立了未來將面臨的挑戰以及澳洲政府未來可能採取的行動”。雖然計畫文件沒有明確提及其時限，但澳洲政府的其他聲明表明了該目的為涵蓋 1994 年至 1998 年這五年的期間。

¹³ 可能仍有一些其他計畫尚未引起人權高專辦的注意。

¹⁴ 這些計畫的全文多數可在人權高專辦的網站 www.ohchr.org/html/menu2/plan_action.htm 上找到。

這個計畫以序言開頭，作為非澳洲讀者對澳洲政府體系的指南。其範圍是相當全面的，並特別關注經濟，社會和文化權利以及弱勢群體的權利。同時，這個計畫也涉及澳洲如何加強遵守其國際準則，並能更完善地將國際標準納入國內法，加強其人權機構並促進人權教育和加強其在人類領域的國際關係權利。

這個計畫主要的結構是圍繞著如何促進改善澳洲人權的遵守情況而制定如以下部分節錄標題所示：

(a) 表明澳大利亞 打算批准的聯合國或區域人權文書，並概述實現這一目標的具體實現步驟

...

(e) 為澳洲制定經濟，社會和文化權利領域的目標，並指出在實現這些目標方面取得的進展，例如：

...

(ii) 健康的權利

...

(vii) 享有適足生活水準的權利，尤指住房方面

...

(i) 為澳洲制定人權資訊和教育之方案，包括在學校課程和工作場所

每個部分皆包含三個子部分：

- 現行政策的特點：其中包含對於迄今為止相關領域內的行動之描述；
- 未來的挑戰：對目前情況的不足進行了一些評估並
- 擬議國家行動提案：確立澳洲因應相關挑戰而將採取或可能採取之行動，從而改善人權的實踐。

澳洲的計畫內沒有規定監督或審查程序。但是，澳大利亞政府向人權委員會提交了兩份報告，其內容涉及實現該計畫目標的進展情況。在第一個計畫期間，澳洲官員預示著對於進一步計畫的準備工作。這意味著原計畫將會被進行審查。澳洲政府隨後於 1998 年 12 月 10 日世界人權日宣布將制定一項新計畫。然在本手冊出稿前，其準備工作仍在繼續。

4.2 馬拉維 (西元 1995 年)

馬拉維的「1995 - 1996 年國家人權領域行動計畫」載於一份四頁的文件中，並以決議的形式起草。首先是序言，主張馬拉維“致力於建立一個以法治保護的民主、人權和以自由為基礎的國家”，這反映了馬拉維在 1994 年舉行了第一次民主的多黨選舉。序言還強調了國際援助與合作的重要性，並提到了“維也納宣言和行動綱領”中關於國家行動計畫的建議。

該計畫由部際人權與民主委員會起草和通過。委員會由總統和內閣辦公室的一名高級官員擔任主席，並由最直接涉及人權的所有部委的常務秘書及議會、司法和警察的代表組成。該計畫隨後由內閣通過，並在國家媒體上公布。

馬拉維計畫圍繞五個部分組成：

- A. 建立促進和保護人權的有效法律框架；
- B. 加強執行機制；
- C. 公共訊息和培訓活動；
- D. 加強國家監測能力；
- E. 執行國家行動計畫。

該計畫在 A 節中指出，馬拉維為已通過將國際人權條約納入國內“憲法”的締約國。在該計畫中，政府承諾促進人民對這些規定的廣泛認識，並考慮批准馬拉維目前還尚未締約的文書。政府還承諾將審查國內法律和慣例，以確保其符合國際標準。

在 B 節中，包含了承諾確保適用的人權條約的規定將反映在政策制定中。政府承諾在有關部門和機構設立人權協調中心，除其他外，這些協調中心負責編寫條約所要求的報告。這將與相關的非政府組織協商一同完成。改革和加強馬拉維的司法行政的步驟將被採取。

在第 C 節，『公共訊息和活動培訓』一節中，政府承諾廣泛傳播條約文本並為公眾開發特殊內容。這當中還表示將採取措施開發相關的學校和高等教育課程。該計畫設想將由非政府組織參與這一進程。

在第 D 節，「加強國家監測能力」裡，政府承諾確立有效和獨立地監測人權條約，並表示它將尋求協助建立一個監察員和人權委員會。本節還強烈鼓勵旨在加強馬拉維非政府組織的國際援助與合作。

執行方面的討論則來到了 E 節，這當中提及到了該計畫預想能夠尋求國際援助，以便為人權和民主問題部際委員會設立一個秘書處，以促進實現該計畫的目標。執行過程中還將辨認出障礙和困難，這些障礙和困難將構成後續行動計畫的基石。在 1996 年曾召開一次國家工作坊。有關部委和政府各部門以及非政府組織，媒體和捐助界的代表皆出席此次工作坊，審查該計畫所取得的進展。正如可能對具有有限數量的優先目標的相對較短的計畫所預期的那樣，儘管不是在兩年的時間範圍內，許多目標仍已經實現。在本文編輯時，該國政府正在考慮通過第二項計畫行動。

4.3 拉脫維亞(1995)

『拉脫維亞保護與促進人權國家方案』載於一份 30 頁的文件中。與馬拉維國家行動計畫的情況一樣，拉脫維亞計畫的編製很大程度上歸功於國際技術諮詢，特別是 1994 年 7 月的一個國際團隊至拉脫維亞的訪問。該方案文件本身沒有具體說明該方案是如何制定的，但國際代表團會見了廣泛的政府代表，政治人物，公務員，非政府組織...等等。在該計畫獲得通過之前，政府曾與非政府組織舉行過兩次論壇。

該方案並未試圖對拉脫維亞境內的人權狀況進行系統分析，但它確實概述了使這一計畫如此必要的因素，例如人們對「人權」一詞的認知在數年來已經變了調。

該方案的另一個特點是重要的是其建立了一個保護人權的獨立機構，向公眾提供信息，編寫人權問題報告和審查個人投訴。在結論的部分也描述了該機構--拉脫維亞人權理事會 - 作為該計畫的核心內容進行了描述，並詳細列出了為何此這個計畫如此必要以及其職權範圍和權力。結論還概述了一項國家人權教育方案，該方案應成為安理會的首要優先事項之一。

此方案文件有五個實質性區塊：

1. 教育、培訓與資訊

這個區塊概述了將人權因素納入正規課程，教師培訓，法律系統人員培訓和一般公眾信息的必要性，包括拉脫維亞國際人權義務的資訊。

2. *保護弱勢群體權利相關的議題*

這個部分介紹與兒童、宗教組織、非公民、囚犯、難民以及肢體，智力或精神障礙人士相關的需求和措施。該方案指出，非公民問題具有爭議性，必須盡快制定立法，並就非公民的地位和權利開展廣泛的宣傳活動。

3. *該國現存的組織架構*

本部分陳述了該國的相關機構，並使需要採取措施的領域受到注意。例如，該計畫指出，重要的是確保議員能夠提出有關拉脫維亞國際人權義務的建議，公眾成員能夠明白問題處理的機制以及建構一個非政府組織可以運作的環境。

4. *媒體*

本節簡要介紹了自由和獨立媒體的重要性以及相關的培訓需求。

5. *國際架構 (拉脫維亞的國際條約義務)*

本節指出，拉脫維亞對於聯合國、歐安組織和歐洲委員會的指示具有國際義務。

雖然該計畫沒有提到監測或實施機制，但拉脫維亞認為其大部分目標已經實現。現在，大眾對人權之認識因活躍之非政府組織而有所提升。一個獨立的國家機構已經成立並為相關部門制定了人權培訓方案、通過了國內立法，亦簽署了國際條約。

該計畫沒有為其實施確定時程框架，但普遍認為目前現有文件應予以修訂或更新以涵蓋新的目標和戰略。

4.4 菲律賓 (1996)

『菲律賓 1996 - 2000 年人權計畫』載於若干文件中，其摘要共 20 頁。該計畫的一個特點是菲律賓人權委員會 (PCHR) 具有協調其實施的核心作用。另一個特點是政府與非政府組織在通過之前進行了廣泛的磋商。

根據維也納世界會議的建議，PCHR 於 1994 年開始自行開展行動並提出國家計畫。這是納入 1995 年初發布的總統備忘錄中，該備忘錄設立了一個由政府和非政府組織代表組成的工作團隊以編製該計畫。

該工作團隊制定了一套指導原則，這些原則主張人權的普遍性，關注弱勢群體的必要性以及廣泛的社區支持的重要性。在制定計畫時，它集中在 13 個（後來擴展到 16 個）政府官方承認容易受傷害且需要特別考慮的群體。當中也經歷了結構化的磋商和審查過程，涉及編製一系列提案和區域行動計畫。該進程包括該國許多地區的會議和磋商，這是有助於實現公共會議和磋商的國家進程。菲律賓計畫的另一個特點是從一開始就注意到預算問題。該工作隊設立了一個特別的委員會，負責審查該計畫下擬議活動的籌資需求，並確立其資金得來源。

所有這些活動都交給了制定該計畫的基礎廣泛的總統特遣部隊。該計畫草案於 1995 年 9 月提交給總統，經過進一步修訂後於 1996 年 6 月通過。它為 1996 - 2000 年期間制定了一個五年時程框，並在後來被延展到了 2002 年。

計畫中確立的弱勢群體是婦女、兒童、青年、原住民文化社區、穆斯林、老年人、身心障礙者、精神障礙者、囚犯和被拘留者、移民工人、公共部門勞工、私營部門勞工、非正規勞工、城市貧困人口和農村勞動力。每個部門都採用統一的介紹。該計畫的摘要沒有對每個部門的情況進行系統化的分析，但總結了其所面臨的主要問題。該計畫簡要討論了每個部門的權利以及政府和非政府組織現行方案的摘要。然後，該計畫提出立法，行政和其他行動的措施，以解決影響每個部門的人權相關問題。

將婦女問題作為該計畫實施方法的其中一個例子，確立的問題包括：

- 具歧視性的法律;
- 針對婦女的暴力; 和
- 未被承認的婦女權利，例如與健康，生殖權利，刻板印象觀念，性別歧視以及有限的教育和就業機會相關的權利。

建議的立法措施包括：

- 廢除歧視性法律;
- 修訂不符合暴力侵害婦女行為受害者需求，重新界定販運人口概念，強暴和家庭暴力的立法;
- 立法消除歧視

行政措施包括：

- 鼓勵促進婦女參與政治和公務之相關措施;

- 組織支持團體和項目，以協助受暴力侵害行為的婦女受害者；
- 對於性騷擾的措施；
- 保護外籍移工之相關協議；
- 將性別觀點納入各級教育和健康系統。

該計畫還針對其他領域規定了有助於緩解相關問題的措施。

該計畫的實施機制包括建立機構間“部門工作團隊”，該工作團隊將與 PCHR 共同監督相關活動。菲律賓計畫的另一個重要特徵是在 PCHR 監督下其對監測和審查過程的重視。這個計畫的持續審查對進展和障礙進行直接評估，並為整個計畫實行做出了貢獻。

該計畫並沒有單獨關注人權教育。然而，菲律賓已經在這一領域開展了廣泛的計畫，該計畫已經使 PCHR 獲得了聯合國教科文組織的人權教育獎。此外，菲律賓總統宣布 1998 - 2007 年為人權教育十年。在這一框架內，PCHR 實施了一項雄心勃勃的教育和機構間的合作計畫。

4.5 巴西 (1997)

巴西的「國家人權行動計畫」載於一份 17 頁的文件中。該計畫是在總統的倡議下起草的。它的發展反映了巴西在維也納世界會議上的突出作用。它由司法部和幾個民間社會組織在兩年時間內編寫。準備工作包括數場研討會和辯論。

此計畫以序言和引言作為開頭。開頭概述了人權在國家生活中的根本重要性，並概述了制定計畫的過程。這個計畫採取全面的人權方法，但重點則放在公民權利。同時，表明了在其目標中切合實際的意圖。雖然沒有嘗試對當前的人權問題進行系統的評估，但這些作為各種擬議行動的理由。

該計畫的大部分內容包括政府行動提案，這些提案圍繞較主要的問題和弱勢群體進行，並分為可在短期內解決的提案和與中期有關的提案。當中有 130 多個單獨的提案。其中許多解決了年輕人、婦女、黑人、原住民、外國人、旅外巴西人、年長者和身心障礙的需求。其他部份則闡述人民權利相關的議題，如：人身安全，有罪不罰，任意拘留和強迫勞動。同時，還有關於人權教育和國際行動的章節。

摘錄代表該方法的一些短期提案如下：

- 提高愛滋病毒/愛滋病患者的治療品質；
- 提出禁止剝削童工的刑事立法；
- 促進成立為暴力受害婦女所建立的庇護所；
- 批准勞工組織第 169 號公約（關於原住民和部落民族）；
- 提出一項關於警察在休假期間使用槍枝以及嚴格控制獲取武器和彈藥的法律草案。

該計畫未提及任何監督或審查機制。

4.6 厄瓜多爾(1998)

厄瓜多爾的「國家人權方案」是以書的形式列出。該方案本身長達 50 頁，並以五種語言出版，其中包括厄瓜多爾原住民之一的語言 Quichua。該方案是在外交部的倡議下，在與該國社會各界與管理階層，包括政府、民間社會、教會和軍方進行一年多的激烈談判和磋商所制定的。一個為期三天並由各方所組成的會議是整個發展的核心。該方案相當受益於國際支持。其內容已從行政法令轉換為立法法律，該法令已被包含在計畫文件中。

該方案不試圖評估當前的人權問題，也不限於任何特定的時間範圍。

該方案以介紹和*使命宣言*作為開頭，該*宣言*聲明人權在人民日常生活中的重要性，並承認國際準則制定文書所載的權利。

該計畫的內容圍繞四個“策略軸心” –分別為*立法進度*、*公民和政治權利*、*經濟、社會和文化權利*以及*群體權利*。其群體權利將進一步細分為以下領域，並特別關注於弱勢群體：

- 環境
- 通訊
- 原住民族
- 黑人
- 孩童
- 青少年
- 婦女
- 年長者
- 性少數群體
- 被拘留者
- 身心障礙者

在立法進度領域，該方案承諾厄瓜多爾將採取國內和國際行動，以改善對人權的遵守。例如，它規定對“憲法”和國家立法進行調整，以反映國際協定中規定的所有人權，並通過法律機制和保障確保這些原則的執行。

在其他三個策略軸線下，該計畫確定了 *總體目標* 和 *策略準則*，後者提出了廣泛的行動建議。例如，“公民權利和政治權利”一節側重於法律制度中的公平和正當程序。以下為該計畫列為四個目標的其中之一：

在拘留、調查和監獄系統的調查和懲罰機制中消除酷刑和身心虐待。

本標題下的五項戰略指導方針之一是：

透過計畫、方案和法律變革改革目前的拘留、調查和監獄系統。

在「經濟、社會和文化權利」領域，該方案使厄瓜多爾國家在社會政策中能夠實現公平且消弭歧視並調整在保健、教育和社會保障制度中。同時，還預想設立一個委員會來監測「經濟、社會、文化權利國際公約」的執行情況。

該計畫的一半以上用於「群體權利」一節，特別是與弱勢群體有關的部分。策略指南在這些部分中針對每個組別分別提出至多 12 個具體的提案。這些建議旨在促進法律和實際情形中承認群體成員的權利，並啟動行政和社區行動，以提高他們的尊嚴和改善他們的生活質量。

該計畫另包含有關機構、國際政策、公民參與、金融和運作計畫的其他章節。他們描述了厄瓜多爾將如何促進該計畫能夠有效的實施。實施的關鍵因素是政府機構能夠與民間社會組成協商並制定運營計畫。它將對法律提案提供具體的診斷和詳細的建議，並將確立相關負責實施的人員、活動時程表、資源需求等。一個相當值得注意的特徵對於財政資源的認識是相當必須的。運作計畫中還規定了一個常務和評估委員會，以監督進展情況，在必要時修改指南並確保遵守該計畫。

4.7 印度尼西亞 (1998)

「印度尼西亞 1998 - 2003 年國家人權行動計畫」載於一本 21 頁的小冊子。該計畫的制定歸功於由一個部際人權常設委員會與印度尼西亞國家人權委員會的合作。該計畫的大部分內容來自於 1994 年底舉行的第二次全國人權工作坊，約 300 名與會者出席了會議，其中包括政府官員、軍官、學者、議

員、國家委員會成員和地方仕紳。關於該計畫的工作成功地於 1996 年結束，但卻一直到 1998 年的政治改革之後才公布。有跡象表明，該計畫可能會根據印度尼西亞情況的變化進行調整。例如，該國承諾批准定於 2003 年通過的「公民權利和政治權利國際公約」，後來提早到 2000 年上路。

該計畫是印度尼西亞總統於 1998 年 6 月 25 日「維也納宣言和行動綱領」通過五週年紀念日所發布。印度尼西亞總統在啟動該計畫時的發言中說：「成功的關鍵在於培養和加強人權文化」。他補充說：「行動計畫的真正含義在於其實施。」

該計畫涵蓋時程 1998 - 2003 年期間，且是一份非常專門並精準的文件。它首先介紹了印度尼西亞環境的人權問題。該序言中宣稱了人權的普遍性和不可分割性以及個人權利和集體權利之間的平衡還有權利和責任之間的平衡。該計畫包含了一個敘述部分，當中對四個主要領域的應用中的方法逐一概述並以表格形式列出的其活動計畫。同時也包括將負責相關眾多活動的機構資訊，並且說明國際可以提出援助的地方。

該計畫的四個主要應用領域是：

1. 簽署國際人權條約之預備

在該計畫啟動時，印度尼西亞已經簽署了六項主要國際人權條約當中的兩項。該計畫指出：「簽署國際人權條約將加強並加快制定國家人權法律相關條例。」表格部分則列出了一個五年的時程當中需要簽署完其餘的四個主要國際人權條例以及其他一些相關條例並和勞工組織公約方案。本節包括審查現有法律並依據需求擬定新法草稿，同時為相關執法人員制訂守則規定。當中也提及發展履行義務能力的需求。

2. 傳播有關人權的資訊和教育

該計畫強調需要對人權教育採取廣泛和一致的方法。它規定：

- 在聯合國人權教育十年的保護下開展工作；
- 在大學和其他高等教育機構設立人權課程，包括為執法官員提供培訓；
- 制定學校教育課程，包括教師培訓；
- 非正式的社區和家庭教育；
- 透過大眾傳播媒體提供教育。

3. 實施人權的優先問題

本節強調對於執法人員灌輸國際對於酷刑和任意拘留的標準，還有對執法人員的人權培訓、對法官和檢察官設立特別方案提供人道法資訊、並教育警察對於保護弱勢群體和群眾控制培訓等的重要性。

4. 印度尼西亞已經簽署的國際人權條約的執行情況

本節主要介紹印度尼西亞在該計畫啟動時簽署的兩項主要國際人權條約，即『兒童權利公約』和『婦女歧視消除公約』。該計畫透過國家機構、國際合作、社會動員、法律改革、法律執行、培訓以及監測來達到執行。國家人權委員會針對該計畫底下相關專案及活動已經制定專門條例。它將由政府官員和社區代表組成。該計畫設想將定期評估，並定期指出現行方案並未包含的人權問題並針對相關問題實施初步評估後對其進行升級進而解決相關問題。

4.8 墨西哥 (1998)

墨西哥的『促進和加強人權國家計畫』載於一份 23 頁的文件中。外交部和內政部長共同發布了該方案。而該方案當初則是由墨西哥國家人權委員會居中協調而成。該方案邀請民間社會支持和加入其活動。其實施時程並無具體的設限。

該計畫承襲了墨西哥國家的聯邦性質。該計畫起初是為政府行政部門的一項倡議制定的，並由外交部居中協調而成。同時，也要求政府的其他部門--立法機關、司法機關和州政府須在其自己的責任範圍內採取配合行動。

該計畫首先介紹了墨西哥歷史上人權的地位，並指出了參與式民主政治文化的發展進程。它提到在 1995 - 2000 年國家發展計畫中設立了國家人權委員會和針對人權的定位。

該方案規定了一系列廣泛的目標，包括加強人權文化、鞏固機構機制、消彌有罪不罰現象、發展人權監測機制、加強新聞活動、協助履行國際承諾和促進與民間社會的合作。隨後亦介紹了政府機構為實現這些目標而開展的一系列更具體的活動。

該方案在「加強」的大標題底下，為公務員提供研討會和培訓課程，並加強人權教育方案。而在「促進」的標題下，提供宣傳運動和建立人權促進和傳播機制。並在「保護」標題下，提及了加強執法機制避免人權受到侵犯

的情況並將協助履行國際義務和加強評估活動，以保護弱勢群體成員的權利。

該方案列出了短期內將要開展的一些廣泛活動，包括全國反對暴力、酷刑和有罪不罰的運動，以及製作和傳播關於保護人權的視聽內容。

隨後也列出了一系列主要機構需要承辦的具體活動。以下節錄這些活動的一小部分：

- 消彌非法程序和騷擾有犯罪紀錄的人;立法將兒童色情製品的生產和銷售定為刑事犯罪 (內政秘書處)；
- 審查對國際條例的緘默 (外交事務秘書處)；
- 加強對教師培訓中兒童權利的了解 (公共教育秘書處) ，
- 舉辦關於保健權利的研討會 (衛生秘書處)。

墨西哥方案指出監測和評估以及未來建立後續行動之技術委員會的議題。

4.9 南非 (1998)

南非「促進和保護人權國家行動計畫」載於一本 151 頁的小冊子中。該計畫包含當時曼德拉總統，司法部長和副部長以及南非人權委員會主席的序言。該計畫的時間期限為三年，並表明該計畫是在國際合作的基礎上所建構。

該計畫是一份非常全面的文件。它簡要概述了南非的人權歷史和現狀，並指出了國家行動計畫如何有助於促進南非的人權。該文件的一個顯著特徵是其發展的詳細描述。從南非人權委員會於 1997 年 5 月召開的全國人權會議開始，這一系列的過程是有意識地操作的。隨後研討會和磋商會分別舉辦，並成立國家計畫指導委員會。曼德拉總統於 1997 年 12 月 10 日在人權日發布了國家計畫進程，聯合國人權事務高級專員瑪麗魯賓遜出席了該會議。工作事項一直持續到 1998 年，包括內閣批准該計畫綱要以及在該國所有省份舉辦的一系列協商工作坊。工作坊的一個重要特點是，它們提供了省級地方官員基本人權培訓的機會。1998 年 11 月，其內閣討論並通過了該計畫草案。隨後即提交給議會，並得到議會的認可。該計畫於 1998 年 12 月 10 日國際人權日啟動。

南非計畫的另一個特點是它對於使用者友善的努力。當中的一個部分，解釋了計畫文件的結構，並透過表明各個負責人權的國家機構，使其更加注

重行動。此外，該計畫以便利的手冊形式出版。計畫過程涵蓋一項全國公眾意識計畫，其中包括媒體報導，研討會和小冊子分發。

該計畫內容和方法相當全面。當中根據以下三大標題審議特定權利和問題：

1、公民權利和政治權利

- 平等
- 生活
- 人身自由與安全
- 隱私權
- 勞工權利
- 政治權利
- 司法訴諸權
- 行政正義法
- 公民
- 外國人
- 難民
- 言論表達
- 遭捕、遭拘留及被告人的權利

2、經濟、社會和文化權利

- 僱用
- 房屋和住所
- 健康
- 食物
- 水
- 土地
- 社會安全
- 教育
- 文化、宗教和語言的自由
- 兒童和青少年的權利

3、發展權、自決權、和平權和受保護環境

- 發展
- 受保護的環境

另一個值得注意的特徵是適用於所涉及的每個領域的權利的具體描述。根據上述每個小標題，該計畫對其討論如下：

- 憲法義務；
- 國際義務；
- 在政策、立法和行政措施方面所做的事項；
- 進一步挑戰；
- 應對挑戰；
- 評估和監測；
- 資源和預算。

該計畫預想建立一個全國人權協商論壇，該論壇將負責執行和監測該計畫。部長或司法部副部長將召集論壇。負責監測和實施該計畫的政府機構必須定期向論壇報告進展情況。該計畫規定對其三年壽命中途的進展進行全面審查，然後對其進行修訂和重新採用。

4.10 委內瑞拉 (1999)

委內瑞拉的國家人權行動計畫於 1997 年制定，前總統拉斐爾卡爾德拉宣布為「人權年」。該計畫是由政府、非政府組織和民間社會代表之間長期磋商的結果。非政府組織當初提出了若干倡議和建議。該主席要求國家人權委員會彙編所有倡議、提供討論論壇，並與非政府組織社區和民間社會保持定期溝通。在這方面，委內瑞拉在各地舉辦了多次研討會和工作坊並成立了三個工作團隊，分別討論公民和政治權利、經濟社會和文化權利以及環境和人類發展問題。三個團隊的討論考慮了性別觀點、目標人群和弱勢群體的年齡。最後確定了初稿並提交給大約 500 個政府和非政府機構進行磋商。進一步的意見和建議進而能被適當的討論。

『國家行動計畫』於 1997 年下半年批准，查韋斯總統政府透過 1999 年 1 月份總統府發布的決議予以通過。

該國家計畫適當考慮了“維也納宣言和行動綱領”中提出的許多概念。它預見了以下領域的策略目標和後續行動：

- 公民和政治權利；
- 言論自由；

- 教育;
- 健康;
- 勞工權利;
- 社會安全;
- 資產權利;
- 娛樂休憩;
- 環境與人類發展。

該計畫亦規定須加強與國際人權組織和機制的合作，如人權委員會，美洲人權委員會和美洲人權研究所。

為了執行該計畫，國家委員會預想了若干前期的措施。它們旨在加強政府實體，特別是國家人權委員會的法律，行政和財務能力，以便將人權納入主流並實施該計畫。特別重要的是設立一個由政府 and 民間社會代表組成的委員會，以監測該計畫的執行情況。

4.11 玻利維亞 (1999)

玻利維亞『中長期促進和保護人權國家行動計畫』載於一份長達 19 頁的文件中。該計畫首先指出玻利維亞正在經歷其歷史上的一個特殊時期，其中一點便是他正在加強其所轄機構，特別是與國防，保護和促進人權有關的機構。計畫指出，承認多民族和多元文化價值已成為國內政治的一個關鍵因素。

雖然該計畫沒有試圖對目前的情況進行系統化的分析，但它強調了諸如家庭暴力、對婦女的歧視、原住民權利嚴峻的情況和毒品販運等問題。它在人權、實質性和前瞻性的方法方面是全面的，例如設想建立新的政府機構。該文件沒有描述制定計畫的過程，也沒有評論民間社會的作用。該計畫亦沒有確立任何執行時限。

該計畫的目標分為五個主題：

- 尊重、捍衛和促進人類權利;
- 公民教育;
- 增強機構能力;
- 立法改革; 以及
- 增強公民社會。

該計畫規定在三個大主題下規劃活動：

1. 增強機構能力

該計畫表明打算透過在人權事務副秘書長辦公室、人權文獻中心和人權教育和培訓中心設立兩個新部門等辦法加強司法部。同時也打算增強憲法事務和人權部和國家公設辯護處的能力，以及增進機構間的協調能力。

2. 立法改革

該計畫提到近期立法改革的里程碑，包括該國多民族和多文化性質的憲法規定。其預想在中期目標完成立法，以使玻利維亞機構與國際人權準則相互協調。同時該計畫亦制定了簡化且可實行的法律程序給予司法系統工作人員作為行為守則。本節強調需要採取切合實際的方法，將有效的改革與盡可能與廣泛的共識維持相結合。

3. 教育，培訓，資訊及文件

該計畫非常重視教育和培訓。人權、文獻、出版物和資訊中心預計將發揮重要作用。司法部副部長辦公室的人權教育和培訓中心將制定一項同時針對一般社會大眾以及特定專業的社會部門的策略。其目的是實現尊重人權的“常規化”。這些方案將側重於參與司法行政的人員。培訓還將擴展到民間社會人員和組織，其中將特別強調婦女，兒童和原住民相關議題。同時，還將採取特定步驟以促進各級常規教育的人權教育。

該計畫未涉及監測或審查的問題。

4.12 各最終計畫之間共同要素

現存計畫之間彼此差異相當大。它們的長度從 4 到 150 頁不等，時間範圍則從 2-5 年到無限期，且各自規定的特異性亦不盡相同。但是，仍然有部分相當重要的共同特徵：

1. 以國際標準作為計畫基礎的重要性

各國計畫皆將“世界人權宣言”和其他公約作為他們尋求實施的標準。且多數計畫還指出將逐步簽署更多的國際條約。

2. 公民社會

所有的計畫都強調廣泛的大眾參與計畫以及計畫相關的過程的重要性。

3. 全面性的範圍

大多數計畫都提供了包含公民，政治、經濟、社會和文化權利的綜合方法。有些人提供所謂的“第三代”權利，例如：健康環境權。大多數計畫都優先考慮弱勢群體的需求以及優先考慮大眾關注的主題。

4. 目標

所有計畫都為自身設下了某些特定的目標。並依情形而定，部分情況下相當具體，部分則較為籠統。大多數計畫都將特定挑戰概述為計畫要解決的具體任務。

5. 準備過程

有些計畫反映出了他們被制定的過程。在某些情況下，這些計畫涉及國家協調委員會的建立。

6. 高層次政治參與

大多數計畫都涉及高層次的政治參與，無論是在制定計畫的過程還是在其批准的過程中。

7. 國家人權機構

有些計畫專門提供國家人權機構主導監督其實施的權利。如果沒有國家人權機構，國家計畫可能會特別要求建立這些機構。

8. 當地的環境背景

大多數計畫都試圖改編其採用的方法以迎合其當地環境背景。

9. 基礎研究

部分計畫以抽象的方式提及有關國家目前的人權狀況，但沒有任何一個計畫在最終結論中進行系統性的審查或明確反映。

10. 監測和評量

許多計畫皆提到在時程結束時監測實施情況和評估成果的必要性。部分亦描述了為此目的所建立的具體機制。其餘則將這些功能分配給現有的人權機構，如人權委員會。

第二部分: 制定國家行動計畫

5. 計畫籌備階段

5.1 五個主要階段

制定國家人權行動計畫是一項重大任務。完成這項任務的主要步驟包括：

- **準備階段**：在此期間，主要機構和組織針對的制度結構進行規劃並參與初步磋商（本章節將會做進一步探討）；
- **發展階段**：在此期間，主要機構和組織制定適用於有關國家的國家行動計畫的概念，加強協商進程並起草計畫（第 8、9 章）；
- **實施階段**：在此期間，相關機構實施計畫（第 10 章）；
- **監視階段**：這階段與實施階段同時進行，需為達成計畫目標及依據活動的具體情況，對計畫進行調整（第 11 章）；
- **評估階段**：其中的既定目標成的成就，會系統性的評估，替後續計畫奠定基礎（第 12 章）。

在該過程的所有階段都需要進行有效的協商。這在第 6 章和第 7 章中特別提到。

各國的情況各不相同，取決於憲法和法律制度，政治文化，人權狀況和其他因素。因此，制定國家計畫沒有單一的詳細模型。本章旨在確定在已經具有國家計畫的國家，或是在廣泛的人權原則方面，有哪些可取的、有用的普遍性要素。本手冊的用戶可以在制定新的國家計畫或修訂現有計畫時利用這些要素。

5.2 誰應該發起？

政府的核心作用

必須將國家行動計畫作為一項重要的國家努力。發展國家行動計畫的根本刺激因素是要促進和保護人權。在一些情況下，國家行動計畫將成為更廣泛的改革或民主化進程的一部分。更普遍地，認識到有效實施該計畫將有助於實現廣泛的國家目標，例如促進社會凝聚力，改善個人福祉和更好治理。

由於該計畫將體現國家政府的承諾，政府必將在計畫發展中發揮核心作用。計畫應該是以類似於其他主要政府活動的方式發展。刺激措施可能來自最高級別政府。或者，它可能起源於工作層面，作為決策過程的一部分。政府行動當

然受到民間社會，特別是從事人權領域工作的非政府組織的行動的影響。在某些情況下，可能是非政府組織的行動，說服政府制定國家計畫。

雖然主要刺激措施將來自國內，但國際活動可為該進程提供形式和方向。“維也納宣言和行動綱領”是一個重要的參考點，它自然地導致使用國際商定的人權準則作為計畫的框架。關於這一主題的國際會議也可以提供推動力，例如聯合國人權事務高級專員辦事處在拉丁美洲、非洲和亞太地區組織的關於國家行動計畫的區域工作坊。

焦點機構

無論原始行動刺激的確切位置如何，重要的是在該過程的早期確定一個特定的政府機構作為行動的焦點機構。該機關可以是司法部，外交部，總統辦公室或其他一些適當的部門。在某些情況下，它可能是一個國家人權機構，但應該理解，實施的責任必須始終由政府承擔政府。

焦點機構可能或多或少地自我選擇。其提名可能來自政府機構，有時候還有民間社會組織和其他相關機構參與的協商過程。該過程的終點應該包括政府正式任命所選機構執行任務。無論政府任何機構被任命為協調機構，都應該給予足夠的權力和資源來有效履行其職責。建立一個對應的非政府組織協調委員會或可能是一個“焦點”的非政府組織來促進與民間社會的溝通也很有用（見第 6.3 節）。

5.3 誰應該參與？

如果沒有在發展和實施階段廣泛參與，那麼該計畫最終可能只是一種修辭手段，並且在實施階段它將陷入困境。廣泛參與將確保廣泛分享計畫的目標，並確保流程透明。透過動員大量人口，廣泛參與也將有助於保持有效實施的動力。

根據計畫預計的規模和範圍並考慮到可用資源，規劃過程可包括以下幾種參與：

- 政府領導人和負責任的部長；
- 議員，特別是在人權委員會的議員；
- 該焦點機構可能是外交部，司法部或機構間的協調組織；
- 其他相關政府機構，可能包括負責警察和司法系統、內政、勞工、教育、衛生、婦女、社會福利、國防和武裝部隊、財政、規劃和發展；
- 安全機構，如武裝部隊和警察；

- 相關的半政府機構，如法定機關;
- 國家人權機構，如獨立的人權委員會;
- 人權非政府組織，尤其是關注人權的非政府組織，如關懷婦女及兒童權利的非政府組織;
- 弱勢群體的代表成員;
- 社區組織，特別是那些通常不被視為人權組織的非政府組織，通常它們關注社會問題，如健康、住房、教育、發展援助、少數民族、宗教問題、尋求庇護者、原住民等等;
- 司法機構成員和法律學者;
- 工會和專業團體，包括教師協會，律師，記者等;
- 人權專家;
- 學者和教育工作者;
- 代表性研究機構;
- 媒體;
- 企業代表，包括工、商業協會;
- 私人基金會。

此外，在某些情況下，讓國際組織參與這一進程的參與者可能是有益的，特別是在該計畫的規劃和實施極大地促進國際技術合作的情況之下。

5.4 政府和議會的作用

有效的計畫需要政府與民間社會之間的富有成效的合作。然而，政府的作用至關重要。有效執行該計畫將需要動員政治意願，在各種政府機構之間進行有效協調，在相當長的一段時間內持續努力，分配足夠的資源和公平的監測程序。這些元素中的每一個都難以付諸實踐。對於那些主要參與的相關政府機構來說，確保這些所有項目的實施將是一項挑戰。

政黨和議會的作用也應強調。作為民主進程的一部分，政府不時變化。然而，國家行動計畫必須繼續不間斷地運作。因此，重要的是要確保該計畫得到所有主要政黨的支持，以便在政府改變時不會對其實施產生不利影響。為此，反對黨可能會被納入協商過程。應該特別努力於讓不同政黨但是關注此議題的議員參與人權議題。處理此類議題的議員會是實現這一目標的有效機制。

5.5 準備階段應該如何管理

讓第 5.3 節中列出的所有參與者參與，甚至是持續參與，可能是不切實際的。因此，需要一個代表機構和一個管理結構，以及足夠的資源使這些機構能夠運作有效。

以下步驟通常與計畫的準備階段有關。當然，這些要素付諸實踐的方式，與每種依情況而定的步驟以及採取行動的順序皆因國家而異：

- 政府內部以及政府與民間社會之間的初步磋商，可能是來自於人權委員會或非政府組織的建議；
- 政府決定開始進行計畫；
- 決定和任命作為行動重點機構的政府機構；
- 與政府相關機構以及半政府組織溝通計畫的目標；
- 與主要利益集團的溝通，如司法機構，非政府組織，學術單位和教育機構；
- 由協調機構制定與計畫初始階段有關的原則草案，並與民間社會和其他機構密切協商。這些原則將是暫時且靈活的，且特別針對誰應該參與該過程，以及在初始會議的設置流程的必要性；
- 如果尚未成為流程的一部分，則由政府首腦和/或相關首長進行具體背書或指揮；
- 公開宣布制定國家行動計畫的意圖，作為初步媒體戰略的一部分；
- 組織初次全國協商會議或一系列會議，以獲得各有關團體的意見。一個或多個會議將討論國家行動計畫的概念，並討論出發展過程的細節。此階段的一個重要議題是國家協調委員會的結構和成員資格（見下文）。在初次全國協商會議上討論的其他問題可能包括計畫的範圍、時限、資源、媒體和教育以及國際合作。

圖 4 – 籌備階段

- 政府內部的磋商
- 與非政府組織和其他有關團體的磋商
- 政府決定繼續執行該計畫
- 政府任命焦點機構
- 焦點機構通知其他政府機構和民間社會團有意制定計畫
- 重點機構與民間社會協商，制定計畫初期階段的原則草案
- 政府正式通過這一進程
- 公開宣布制定國家行動計畫的意圖
- 組織初次全國協商會議或與利益攸關方舉行會議
- 成立國家協調委員會

5.6 國家協調委員會

該計畫工作籌備階段的關鍵發展將是建立國家協調委員會。或許可以將該機構稱為特別工作組、指導委員會等，但為了本手冊的目的，我們將其稱為“國家協調委員會”、“協調委員會”或“國家委員會”。作為籌備階段工作的一部分，協調機構可就協調委員會的規模、組成和工作方法及其必要的支持結構和資源編寫一份建議。民間社會代表和上述初次全國協商會議的其他與會者可以審議這項建議。政府通常會就與委員會有關的事項作出最終決定，但這些決定必須得到其他利益關係人的支持。

規模

該委員會的規模應涵蓋政府機構，利益關係人和利益集團的代表，同時在決策方面具有有效性，成本方面具有可控性。成員大約 10 到 20 可能是實現這些目標的最佳規模。

組成

為了實現有效實施和廣泛民眾支持這兩個目標，成員應包括重要政府機構和民間社會組織的代表。性別和種族平等，宗教、區域或其他少數群體的公平代表性也應是重要的考慮因素。政府機構應包括對執行計畫負有特定責任的機構，例如安全部門和負責社會政策的部門。民間社會組織應包括工會代表和負責經濟和社會問題的代表以及弱勢群體的代表成員。商業部門的一些代表是可取的。在某些情況下，如果委員會的公眾形象包括電影，電視，音樂或體育名人，則可以加強公眾形象。在某些情況下，例如在制定計畫並進行大量國際技術合作的情況下，可能應該包括國際組織的觀察者。

主席

委員會主席通常應該是國家行動計畫和促進人權的有效發言人。在計畫準備的所有階段，主席將發揮重要作用。無論主席是由其他成員選舉還是由其任命，主席都希望是政治人物，如部長，以確保政府內部的計畫制定、發布和實施。從非政府組織社區中選出一名副主席也是可取的。

部門工作小組;其他委員會

為了確保有關組織的代表性並有效調動現有的專門知識，可能有必要設立小組委員會或「部門工作小組」來處理計畫中的具體主題。許多政府機構和非政府組織參與該計畫的執行，讓協調委員會單獨負責如此廣泛的合作是不切實際的。關心特定議題的小組委員會將確保他們大量參與相關議程，並將他們的意見直接提供給協調委員會。因此，最好設立這樣的部門工作小組，負責需求評估、起草計畫和監測國家行動計畫進程中涉及的具體部門問題。這些問題可能包括保健、教育、住房、少年司法、囚犯管理、難民和許多其他問題。

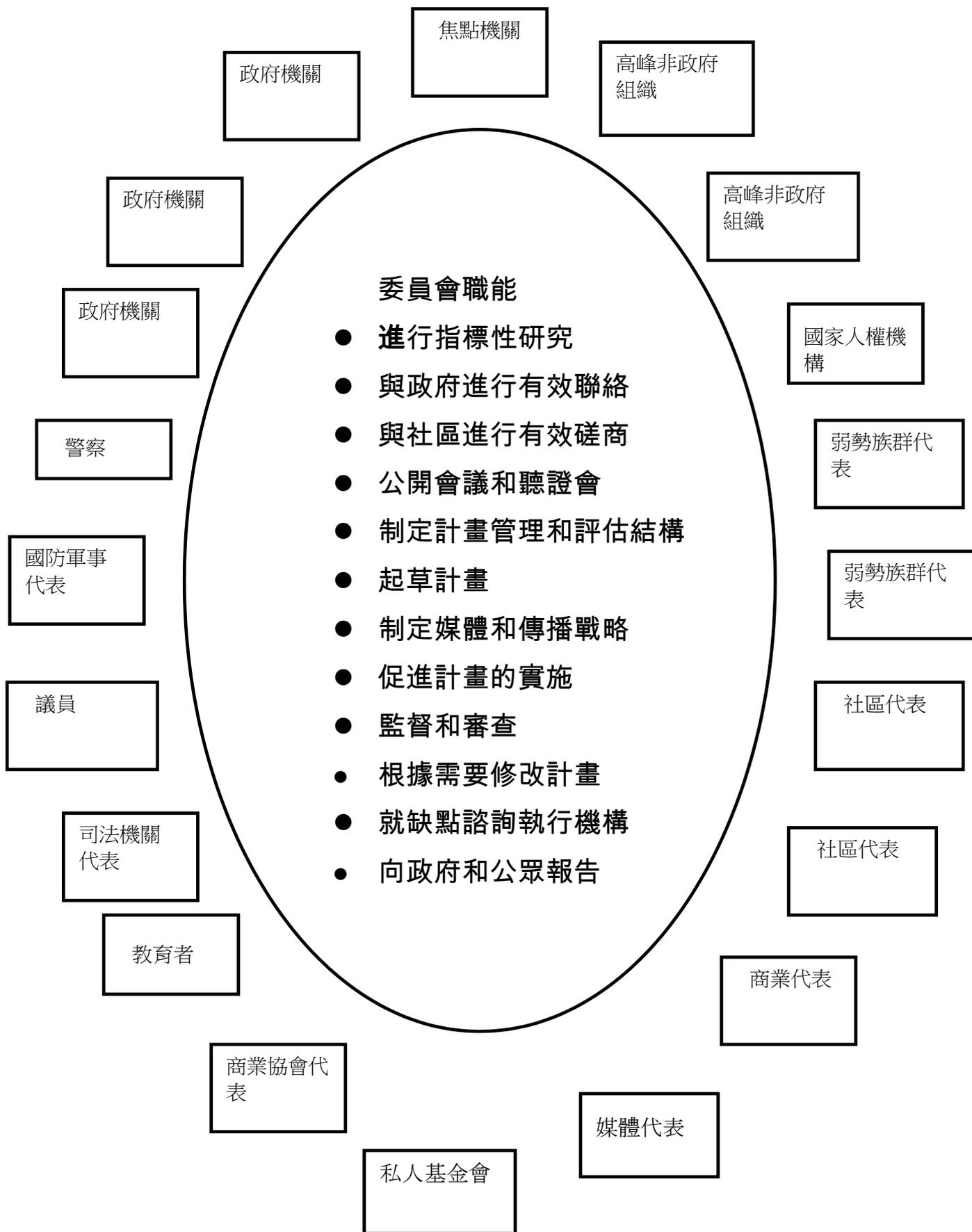
部門工作小組將由協調委員會監督並向協調委員會報告。部門工作小組應該不斷審視為指導計畫發展而成立之委員會，以便讓制度結構能夠符合任務的需要。可能需要建立新結構或停止現有結構以應對不斷變化的情況。協調委員會應認真監督這些機構，以確保資源和時間的經濟性。

在制定計畫的初始階段，協調委員會應發揮強有力的指導作用，以便該過程能夠迅速發展。協調委員會應確保民間社會和政府機構提供豐富的投入，並向直接參與的人和公眾傳播準確的信息。

政府和非政府組織社區也可能需要單獨的其他委員會來處理他們自己的活動領域的具體問題。從政府方面的角度來看，這些事項可能包括的發展對部長和資源問題的建議。在非政府組織方面，它可能包括發展協調的非政府組織職位或向基層傳播信息。根據國情和計畫的需要，建立區域或地方委員會可能很有價值。

在該進程開始時，對委員會和其他結構機制的的需求可能並不是那麼的明顯。這個過程應該從協商和建立國家委員會開始，但它應該足夠靈活，以納入新的要素，並允許改變其組織結構。

圖 5 – 國家協調委員會 - 可能的組成和任務



功能

委員會的主要職能是：

- 將國家行動計畫概念化為國際標準、國內法和地方法情況的綜合；
- 進行指標性研究以確定國家人權脈絡；
- 整理相關的現有人權訊息，如政府機構研究和報告，以及國家人權機構、國際組織和非政府組織的報告；
- 考慮現有的行動計畫，包括婦女權利、兒童權利和教育方面的發展計畫和計畫；
- 透過在明確的時間內確定目標、戰略、組成要素、優先事項、弱勢群體、計畫和活動、監測、評估和修訂來制定國家行動計畫草案；
- 組織協商論壇/公開會議以評估答覆，並考慮收到的反饋做修改和最終確定國家行動計畫；
- 向最高層級的政府機關提交計畫並取得批准；
- 向所有利益相關人傳播已獲得批准的國家行動計畫，以便實施並與各自的政策和計畫做結合；
- 制定和實施媒體戰略，包括公開傳播相關材料，以便讓所有利益相關人參與進程並促進一般社會大眾對此計畫的認識；
- 監督和促進對國家行動計畫的評估；
- 適當地報告，報告對象可能包括人民，政府、議會報告。

在一些國家，將協調委員會制度化，使其具有超出國家行動計畫的職能，可能會有所幫助。委員會可以繼續努力負責將人權問題帶入政府機構並使其成為主流思想。具體活動包括促進和協調人權培訓、能力建設和活動、以及為人權有關的活動籌集資源。

時間範圍

應為協調委員會的運作和完成各項任務確定明確的時間框架。委員會本身應該定期開會。

雖然必須妥善準備該計畫，但協調委員會的工作不應過分延長。如果執行時產生的概念導致執行過程開始偏移，那將破壞努力制定有效計畫應有的成效。因此，協調委員會應該穩定地工作，並希望在該進程開始後 12 至 18 個月啟動該計畫。

秘書處和資源

應設立一個秘書處，以支持協調委員會，並在委員會會議之間管理與國家計畫有關的活動。秘書處的核心工作人員可由調查機構借調。重要的是確保秘書處的一些工作人員是由其他組織提供。這將增強秘書處的人權專業知識，並促進新的想法和方法。國家人權機構、人權非政府組織、法律機構或律師事務所和商業公司等機構都是可以考慮向其借調成員成為秘書處的一員。秘書處的高級辦事員應由協調委員會根據其自身制定的標準選出。

不太可能需要一個大型秘書處。如果當地資源稀缺並尋求國際捐助者的支持，大型秘書處可能被認為是不恰當，甚至是浪費的。秘書處的工作強度將隨計畫的生命週期而變化。在發展階段，將有較高的工作負荷，而在實施階段，活動的重點將從協調委員會和秘書處轉移，工作負荷將低得多。

政府應撥出足夠的財政資源，以便舉行委員會會議和公開會議、支付秘書處的費用，以及支付媒體的費用。

6 國家機構與民間社會的作用

6.1 國家人權機構

國家人權機構 (NHRIs)，如人權委員會和監察員 (在一些國家也稱為公設辯護人或公共保護者)，在許多國家已被政府創立。它們是人權議題知識和專業知識的儲存庫，其功能為監測人權侵犯等相關問題，提供政府關於立法和其他事項的諮詢，以及執行人權教育方案。雖然它們的結構和功能因國家而異，但它們在促進和保護人權方面發揮著極其重要的作用。它們也可以為國家行動計畫的制定和實施做出重大貢獻，並參與國家協調委員會以及更廣泛的協商活動。在沒有國家人權機構的國家，其建立通常是該計畫的一個關鍵目標 (見第 8.5.6 節)。

迄今為止，在擁有國家人權機構的國家制定了國家計畫，後者通常密切參與規劃進程。人權委員會起草計畫的發源國 - 南非 - 就是一個很好的例子。在某些情況下，例如菲律賓，國家人權機構可能要求在協調計畫的實施方面中扮演主導作用。如果發生這種情況，仍然應明確認知計畫中的承諾會對政府將於採取適當行動的責任，並且認知確保實現計畫目標的責任不能轉移給非政府機構。

鑑於其獨立地位，國家人權機構通常很難一肩扛起監督計畫實施之責任。國家人權機構的作用應該主要是監測執行情況，提供專業知識，並就適當的行動向政府提出建議。儘管如此，在這方面，國家人權機構本身可能會成為該計畫的一個或多個領域的執行機構，例如為公眾人權教育。此外，有些國家計畫目標可能主要在改善國家人權機構的運作。

如果該計畫下的國家人權機構的活動超出其正常職能，政府應確保提供足夠的資源。

6.2 誰建立民間社會？

“民間社會”通常可被視為與政府沒有直接聯繫的所有組織和個體。在過去二十年中，因為民間社會反映加強全世界民主體制，它在當代公共政策制定中扮演越來越重要的作用。信息技術和運輸方面的改進促進了這角色的發展。因為如此，現在，大眾更加見聞廣闊，並且更有組織及表達觀點的能力

圖 6 –民間社會參與

- 人權非政府組織, 包含
 - 貿易工會
 - 相關專業協會
 - 法律專家
 - 女性
 - 小孩與青年
 - 弱勢團體代表成員
- 處理經濟,社會及文化權利的非政府組織以及社區組織
- 國家人權機構
- 教育家, 學術及研究單位代表, 人權專家
- 私人企業部門代表
- 慈善及其它私人基金會代表
- 媒體
- 一般大眾

實際上，民間社會的範圍非常廣泛。在人權工作中，人權非政府組織適當發揮主導作用，並預期集中參與國家行動計畫的規劃和實施。但是，由於國家行動計畫在於促進如此廣泛的活動，所以指導這一過程的人應盡一切努力將協商進程擴展到傳統上被視為組成“人權社區”的行動者之外。尤其對於大型和/或地理或民族複雜的國家，這更加適合。因此，諮詢網絡內的組織在規模，資源，重點和地域分布方面各不相同。在許多情況下，談論「非國家行為者」會比談論「非政府組織」更為恰當，以便涵蓋涉及國家行動計畫的各種利益。由於各國之間存在一些差異，下列民間社會部門應參與國家行動計畫的制定和實施。

6.3 人權非政府組織

許多國家都有一個或多個人權非政府組織「傘形」機構，負責代表組成非政府組織，協調行動和傳播信息。政府應將這些非政府組織機構視為規劃和實施國家行動計畫的關鍵夥伴。藉由與這些協調機構合作，政府會發現與民間社會協商的過程可以更有效地處理。從更廣泛的非政府組織的角度來看，透過代表性行動，他們能將其活動集中在計畫之下，而不是讓他們的努力通過各種的特設機制消散。此外，非政府組織協調機構的正式作用將有助於消除對於政府沒有認真對待磋商或操縱這一過程的任何看法。

由於有效協商是有效計畫支出中的必要部分，各國政府應確保為非政府組織協調機構的這一部分能分配到足夠的資源。這花費包含旅行、通訊、材料的準備和傳播以及場地的租用。

最好透過參與促進和保護人權的許多其他組織的協商過程中來補充主要非政府組織的協調和代表作用。這些組織可包括工會，專業協會，法學家以及代表婦女，兒童，少數民族，原住民，身心障礙人士，農村居民等組織。協調委員會應特別確保與弱勢群體的代表成員有進行有效協商，這點可能在國與國之間會有所不同的定義。

6.4 處理經濟、社會及文化權利的非政府組織及社區組織

協調委員會應特別確保處理經濟和社會問題以及其對應的政府機構的磋商過程的非政府組織和社區組織(CBO)在磋商過程中的有效參與。經濟，社會和文化權利的重要性以及人權的不可分割性是須經任何計畫充分處理的重要主題。一個有價值的成果應該是提高在相關領域和公眾中工作的人們對經濟，社會和文化權利，如健康權，住房和教育權以及發展權的意識。這將促進以這種問題為基礎的基於權利的方法，以個人和群體的權利為中心，而不是主要強調政治，官僚和預算考慮的更常見的服務提供方法。在國家計畫框架內就這些議題開展工作將有助於制定可在其他背景下使用的基準，例如根據相關人權條約提交報告。

6.5 教育家、學術及研究單位代表、人權專家

促進和保護人權是長期活動，一個國家的教育體系在此中扮演即為重要的角色。教育工作者和教育機構代表在國家行動計畫進程中將：

- 鼓勵與教育系統建立更有效的關係;
- 在計畫中促進更好的人權教育規定; 和
- 促進在教育系統內更好地實施計畫的規定。

來自於研究機構相關的人員的諮詢也將有助於確保計畫能在更廣泛和更長期的基礎上的影響。在許多國家，無論是作為非政府組織的代表，還是作為法律專業的代表，還是作為學術專家，都會有人在人權問題上具有特殊的專業知識。儘管他們的角色在任何協商過程的組織並無實質效益，但他們在人權

事務的專業與知識極為重要。 協調委員會應盡可能將這些人納入磋商過程，例如協助他們準備基線研究。

6.6 私人企業部門代表

隨著全球化和政府規模縮小化的趨勢，人們越來越認識到社會成果部分取決於社會中的非政府行為者，包括企業。 在一些國家，多國採礦和工業企業應能構成傳遞社會福利，如國家建設，教育，和衛生設施，的重要實際或潛力渠道。 商業公司也慢慢意識到，他們的使命不僅是為股東帶來利益，而且還表現出對環境責任和促進社會價值的承諾，特別是對利益相關者而言。 當然，必須注意不要與被認定有可疑或濫用人權行為的公司或商業領袖有聯繫。

6.7 慈善組織及其它私人基金會代表

由於與公司部門平行增長重要性的原因，私人資助組織在提供社會福利方面發揮著越來越重要的作用，這通常可以用人權術語表達。其中一些可能與公司有關。此外，這些組織通常由在社區中具有顯著地位的人領導，因此有能力為國家行動計畫進程作出有益貢獻。雖然這些組織通常不會在國家行動計畫進程中發揮主導作用，但讓它們參與磋商可能是有益的，特別是透過信息提供。

6.8 媒體

國家行動計畫的成功在很大程度上取決於公眾的意識和支持。 因此，應鼓勵媒體以兩個廣泛的角色參與規劃過程。 一是向公眾提供有關人權和國家行動計畫的準確信息。 另一個是為規劃過程提供見解，作為一個對人權的直接關注，特別是信息自由。

6.9 一般公眾

除了與非政府組織和其他民間社會代表就計畫進行協商的機會之外，與公眾協商的具體機制還是要有。這些可能包括互動網站，公共會議，邀請公眾成員提交個人意見，以及使用媒體，例如透過對講電台。這些機制將在第 7 章和第 10 章中詳細討。

7 協商機制

7.1 過程的重要性

人們常說，制定計畫的過程與文件本身一樣重要。這是因為該過程將決定：

- 對計畫的政治支持程度；
- 相關政府機構和非政府組織有效參與的程度；
- 各方之間是否有足夠的互動，以確保該計畫從其不同的見解和觀點中獲益；
- 公眾對計畫的認可和支持有多廣泛；
- 監測計畫的效率如何。

為確保計畫實現其最佳潛力，流程本身以及計畫的內容和機制應以產生結果的方式構建。主要行為者，無論是國家還是非國家，都應該從一開始就這一進程進行磋商。如果政府和民間社會之間建立夥伴關係而不是政府推動的工作，最終結果將會更加有效。誠然，最後，履行計畫的義務主要落在政府身上，從這個角度來看，制定一項計畫來規定政府不能或不希望執行的措施是不切實際的。然而，真正的對話進程應該在政府和民間社會之間產生一種理解，這理解會為實現廣泛社區支持的現實計畫奠定基礎。

機制,如政府和民間社會代表定期會議等,將成為磋商的主要工具，但該進程的主要行動者應不斷尋求新的有效手段，以擴大對該計畫的磋商。指導原則應始終是國家行動計畫是一項國家承諾，協商範圍越廣，計畫的結果就越有效和持久。

這種更廣泛的磋商應包括主要參與者之間的定期非正式的個人和電信聯繫，以促進更好的合作和和諧的合作氛圍。它們還可以包括互動網站，公開會議，公開聽證會，書面提交和對講電台的使用。前往省級地區的主要參與者也可帶來好處，因為他們可以確保該過程更貼近受益者

圖 7 – 協商機制

- 國家協調委員會
- 部門工作組
- 政府與民間社會代表的會議
- 民間社會組織之間與之內的協商
- 非正式私人及通訊聯絡
- 公開會議，包含在省級地區
- 互動性網站
- 公開聽證會

7.2 委員會

該進程的第一個重要步驟是建立國家協調委員會（見 5.6 節）。委員會的一般組成已經討論過，但民間社會參與者的數量將取決於其規模。為了確保在一個成功的計畫中充分代表社會的各種利益，可能需要在一個二十個委員會中有八到十個這樣的成員。確保委員會的程序和工作方法規則有利於和諧的環境和富有成效的結果。

非政府組織和其他具有特定社會行動領域專門知識的非國家行為者將參加處理該計畫具體主題的部門工作組，無論有關組織是否直接代表協調委員會。

部門工作組本身將在磋商過程中發揮關鍵作用。它們將是將協調委員會的“範圍”擴展到專業組織以及進入該國所有地區和社會各部門的不可或缺的工具。它們將使協調委員會能夠利用更廣泛的專業知識，並將大大提高計畫的質量。

除協調委員會和部門工作組框架內的協商外，還應有更廣泛的協商進程。這些進程包括：

- 民間社會組織之間的磋商；
- 政府與民間社會組織之間的磋商；
- 民間社會組織內的磋商；
- 與公眾進行面對面的磋商。

例如，在協調委員會中有代表非政府組織可以安排與其他姐妹非政府組織和社區組織進行會議，以討論該計畫。非政府組織可能會採取具體步驟來徵求其基層成員的意見。政府或協調委員會與更廣泛的民間社會組織之間也可能進行磋商。

商。重要的是，應該為廣泛的有關組織和個人提供公開聽證會的設施，以便公眾有各種各樣的機會提出他們的意見。

7.3 公開會議與公開聽證會

與利益攸關方的磋商應旨在接觸社會各階層和該國各地區的人民。當計畫狹隘地集中在政府和民間社會精英上時，這情況應極力避免。

公開會議可以對磋商過程和制定得到廣泛支持的計畫作出重大貢獻。如果與民間社會組織合作建立，並且適當地組織和充分資助，它們將更加有效。在許多情況下，公開會議可公開給人民。例如，屬於弱勢群體的許多人可能居住在遠離首都的地區。如果在其組織的框架內舉行公開會議，弱勢群體的其他成員可能會對此過程更有信心。此外，如果被視為努力直接與普通人接觸，公眾將對該過程給予更大的信譽。與公開會議有關的一個問題是，它們需要足夠的資金來支付參與者的旅行費用，廣告和場地租用。

公開會議的一個不同版本是公開聽證會。在聽證會裡，可以邀請或要求公眾，民間社會組織和政府官員提供有關問題的信息。公開聽證會可為議會，議會委員會，國家人權機構或其他法定機構的法定任務的一部分。此類聽證會可以系統地調查問題，要求提交或證人出庭，分析所提供的信息並提出建議。

關於人權主題的公開聽證會在向當地人民提出時非常有效。例如，人權委員會，兩性平等委員會和南非非政府組織聯盟 (SANGOCO) 於 1998 年在南非各地組織了關於貧困問題的公開“說出”聽證會。聽證會給了窮人一個獨特的機會直接向決策者和公眾講述他們引人入勝的故事。

公開會議和聽證會的一個重要好處是，它們可以成為媒體對國家行動計畫進程的積極報導的重點。這類報導將構成該計畫公共信息戰略中潛在的重要且無成本的要素。在農村和省級地區，公眾意識的好處可能尤其明顯。

弱勢群體成員或遭受侵犯人權的人並非都對在公共場合表達自己的觀點感到合適。如果是這種情況，那些參與公眾諮詢的人應該提供更多私人交流的設施，甚至可能希望在某些情況下確保機密性。邀請受影響人群的倡導者或法律代表也是有必要的

7.4 透過評論或投稿來參與

無論面對面的諮詢過程多有效，只有少數可能感興趣的公眾成員才能有直接交流。因此，規定向廣泛的有關公眾傳播有關該計畫的信息，並確保有能力接收和納入公眾，包括個人的評論和意見，有重要性。這應該是 10.4 節中更詳細討論的交互式媒體策略的一部分

8 計畫的發展階段

在籌備階段建立初步結構後，下一步是實質性地制定計畫本身，其內容以及實施，監測和評估機制。

圖 8 – 發展階段

- 頻繁召開協調委員會會議
- 國家行動計畫的概念化
- 建立秘書處
- 與非政府組織和其他有關團體進行磋商
- 公開會議與公開聽證會
- 基線研究準備
- 優先順序認知
- 關注弱勢團體
- 特別關注問題
- 與其他國家規劃活動的聯繫
- 草稿計畫
- 時間框架
- 法律地位

8.1 國家行動計畫概念化

協調委員會的首要任務之一是制定一個國家行動計畫概念模型，該模型既利用有關此類計畫的國際工作，且應用於有關國家。

參與協調委員會的許多人可能不熟悉國家人權行動計畫的概念。其中一些人可能也沒有在在廣泛的人權系統內工作的經驗。儘管如此，由廣大社區的代表，負責實施計畫的政府組織和人權專家組成的基礎廣泛的委員會的價值在於，它有助於制定實際的綜合思想，作為有效計畫的基礎。

協調機構應以以下方式為委員會的概念性討論做好準備：

- 提供關於國家行動計畫的適當背景材料，包括本手冊，以及有關國際人權標準，國內規範和國家人權狀況的信息；
- 編寫一份備選文件，詳細說明實施可能適合當地情況的計畫的若干方案；
- 邀請具有此類概念工作經驗和/或在其他國家制定國家計畫的國際專家與協調委員會和其他相關機構和組織舉辦研討會或研討會（可通過國際技術合作計畫提供資金）。

該計畫的概念應包括當地情況的國際規範和特徵。在一系列會議中，協調委員會應設法制定一項雄心勃勃但實際的計畫綱要，並體現在實際時限內要實現的人權承諾。然後，該大綱可以作為政府考慮和與社區協商的基礎。

8.2 編寫國家人權狀況報告 – 基線研究

8.2.1 基線研究的一般途徑

全面而準確的基線研究是制定國家行動計畫的任何系統方法的關鍵要素。為了使一個國家能夠更好地遵守人權，此國家要知道它目前的立場。迄今為止公布的許多國家行動計畫都是以聯合國在某些情況下進行全面人權需求評估為基礎。因此，一些人提供了需要解決的人權問題的粗略敘述，當前政策的陳述以及對應對這些挑戰已經或正在採取的行動的概述。

必須知道，這種詳細的人權基線研究可能被視為政府不願意進展的政治敏感問題。基線研究本質上會偵測缺點，這可能意味著組織對缺陷的責任，且可能反過來產生負面影響。但是，當局進行人權評估的意願本身就表明了有效的國家行動計畫進程所需的政治意願。此外，對緊迫的人權問題進行準確和坦率的評估對於確定解決方案至關重要。

此外，徹底的基線研究本身也是一項重要的練習。旨在就所有人權領域的遵守情況得出詳細結論的基線研究需要調查醫療保健，教育系統和許多其他服務提供領域以及司法行政和歧視態度的存在。各國經常對關注事項進行研究，經驗表明，對一個問題進行全面研究可能需要相當長的時間並涉及大量資源。有人可能會建議，在極端情況下，詳細的基線研究可能需要數年時間才能完成。

如果基線研究過於昂貴或耗時太長，可能會破壞整個國家計畫進程。在大多數情況下，解決方案是找到一種常識性的方法來準備研究。各個國家應根據自身情況（包括現有資源）決定如何進行。

政治領導人，公職人員，民間社會組織成員和公眾成員都將或多或少地了解目前缺點的性質和需要做的事情。這種理解將基於媒體報導，個人經驗，公共領域的信息和現有研究。基線研究應該只是試圖確認和系統化已知的內容。它應該被視為國家行動計畫進程的一部分，而不是一個過程本身。特別是，它不應取代對有關事項的具體調查。

有些國家可能希望對其人權狀況進行更詳細的評估，即使它們存在一些困難。實際上，如果不面對具有挑戰性的問題，就不可能實際地改善人權。在某些情況下，嚴重侵犯人權的情況需要進行深入調查。但是，有人建議，這些應該是具體調查的主題，而不是基線研究的一部分。

雖然報告應該清楚，但不需要冗長。它應該是全面的，涵蓋經濟，社會和文化權利以及發展權以及公民權利和政治權利。該報告應根據狀況利用現有研究，例如向聯合國人權條約機構提交的國家報告，聯合國條約機構和特別報告員的結論，現有的部門報告或非政府組織的報告。它應側重於為行動計畫做出貢獻的方式，而不是政治宣傳，回顧性責任歸屬或對具體問題的調查。

8.2.2 基線研究的內容

這種研究沒有單一的模式，但一些元素通常是合適的。它應審查法律框架，保護人權的機構以及人權教育和意識狀況。特別是，報告應辨認在履行國家人權義務方面遇到問題的主要領域。

它還應側重於弱勢群體的情況和社會指標所呈現的情況。突顯在公共領域已經被辨認出的主要人權問題將提高研究的即時性和相關性。

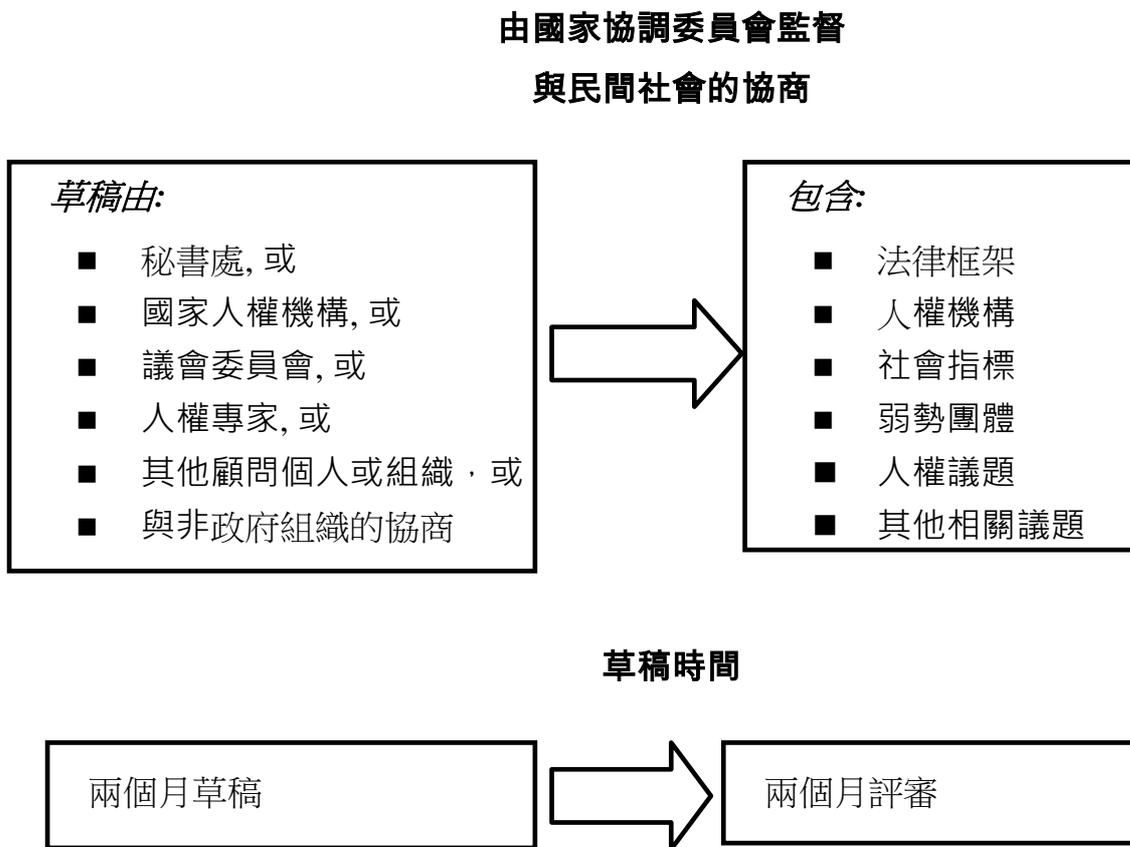
法律框架

這應包括國際框架，涵蓋遵守“世界人權宣言”和適用的人權條約規定以及國家批准所有主要國際人權條約的情況。還應包括將國際規範納入國內法，並應對人權領域的國內法進行一般性調查。人權問題可能會在某個國家的憲法中以某種方式涵蓋，並可能出現在國內立法的各種背景下。研究必須對法律框架的有效性以及司法系統的獨立性和能力提供一些印象。

人權機構

該研究應調查國家機構保護人權並評估其有效性。它不僅應包括國家人權委員會，還應包括為保護婦女、兒童或原住民的權利或促進人權教育或與其他人有關的其他相關機構。該研究還應著重於非政府組織有效運作的基本條件。

圖 9 – 基線研究



社會指標

這些將成為人權遵守的重要標誌，特別是在經濟，社會和文化權利方面。重要的是提供分類數據，包括種族，性別和其他標準，以便歧視的發生率明顯易見。如果沒有這些指標和信息，國家行動計畫最終可能包括定期收集必要數據的計畫。

弱勢團體

該研究應列出被視為易受傷害或需要某種形式特別關注的社會群體。它應該評估他們的人權狀況。

人權議題

列出國家調查，議會，非政府組織，聯合國條約機構和特別程序以及媒體最近確定的主要人權問題可能是有用的。

8.2.3 基線研究的草稿與傳播

起草基線研究有幾種可能的方法：

- 協調委員會可要求秘書處起草;
- 委員會可委託合適的個人，團體或組織承擔任務，或組成若干組織的工作來這樣做。這些機構可能包括國家人權機構，議會，非政府組織，司法官員，國際人權組織的代表或受人尊敬的人權專家。
- 另一種模式是基線研究為政府與民間社會之間合作管理的協商過程的結果。這項工作可以作為協調委員會的一項活動進行管理，可能需要部門工作組的投入。如果組織，資助和準備得當，幾天的單次會議，連同書面提交和一些非正式的信息收集活動，都可以產生預期的評估。如果這不符合當地條件，例如在大國或人口眾多的國家，協商過程可能包括在不同地點的幾次會議。

無論採用何種方法，在研究最終確定之前確保充分的諮詢非常重要。即使是與民間社會聯合編製的，也有必要制定一份草案，供有關團體和公眾發表評論。該草案應在磋商過程中分發給所有小組。它也應該張貼在網站上，並應提供給公眾以徵求意見。

應該有明確的時間框架，以確保研究的準備不會拖延計畫的起草和啟動。鑑於該研究不應涉及原創性研究且不應冗長，建議為研究草案的準備工作提供兩個月的時間，並再進行兩個月的評論。當然，協調委員會應該在研究期間繼續開展其他活動。

8.3 優先辨別

人權行動計畫涉及非常廣泛的活動領域。要立即克服所有人權問題是不可能的。資源和教育需求是重要的制約因素。因此，必須對優先事項作出判斷。確定優先次序是一種必要的管理工具，在人權領域尤為重要，因為相對於需要進行開展之工作而言，可用資源有限。此外，應優先考慮一些人權問題，例如關於生命權，酷刑和人身安全的問題。最後，優先次序與實質性平等的概念密切相關。促進實質性而非正式平等有助於消除基於種族，性別和國際標準中確定的其他標準的歧視。

確定優先次序應在合作的基礎上進行，這應該是國家協調委員會的主要任務之一。以下是優先級任務的一些標準：

- 根據人權影響確定的問題的嚴重性;
- 考慮到資源的可用性，可能的人權“解決方案”的成本影響;
- 完成任務對其他計畫目標的影響; 和
- 公眾對該問題的關注程度。

對於那些關注人權改善的人來說，確定優先次序的必要性存在一些危險。他們必須小心避免從優先事項的討論轉向需要實現其他類別的權利，才能實現之前實現一類權利的結論。認識到需要提供“人人享有人權”，在所有領域取得進展，這對任何綜合方法都至關重要。

什麼應該是優先事項？顯然，它們因國家而異，但由於基線研究過程，它們應該變得更加清晰。該計畫當然不能恰當地表達需求評估中發現的最緊迫問題。通常這些問題會引起人們的注意。如果有人的生命權處於危險之中，他們生活在痛苦，恐懼和不安全的環境中，因為經濟，社會和文化權利被剝奪或遭受歧視而生活在苦難中，至少有一些優先事項將變得清晰。顯然，國家計畫的時間框架和財政資源應該優先考慮消除這些嚴重問題。這將給協調委員會帶來一些困難的選擇。在處理優先事項時，應明確注意實現優先目標的時間框架 - 無論是短期，中期還是長期。這將提高計畫的透明度，促進討論和有目的的行動。

8.4 弱勢團體

考慮到優先事項的一個重要問題是弱勢群體的人權狀況，因為需要在計畫中有效地納入平等和不歧視的基本準則。在一個國家的整體人權狀況中，這些群體面臨的人權問題往往很重要。然而，由於弱勢群體處於不利地位，他們可能不成比例地被忽略。在確定優先事項時，應特別注意這些群體的需求，並應使他們以參與者進入此一過程。

一些弱勢群體對於那些在人權領域經常工作的人來說是顯而易見的。原住民、種族、語言或宗教少數群體，身心障礙人士和難民是迄今為止已制定大多數計畫中的例子。婦女和兒童也經常被提及為需要特別關注的群體，但他們是否應被歸類為“弱勢群體”是一個需要辯論的問題。其他可能不常浮現在腦海中的群體也需要關注。他們包括愛滋病毒/愛滋病患者(HIV/AIDS)，精神病患者，老年人和性取向的少數群體。

弱勢群體也可以從不同的細微角度來看待，也就是說不是作為有機或有凝聚力的群體，而是作為值得特別關注的經濟或社會群體。例如，菲律賓的計畫是指城市貧民和農村工人。另一個考慮因素是，某些類別的弱勢群體與某些國家有關。

8.5 特別關注的問題

每個國家都有權認定它希望關注的問題。但是，大多數國家都有必要加強保護和促進人權和人權教育方案的法律和體制框架。因此，國家行動計畫經常建議在沒有人權委員會的國家中設立人權委員會。

8.6 草稿計畫

每個國家都有自己的做法來起草這樣的計畫。無論採用何種方法，都有一些因素可以促成這項工作的成功。首先，如第 8.1 節所述，國家協調委員會應確定該計畫的結構。這應該從最合適的方式的最初討論來納入當地的國際規範和特徵。

內容

委員會成員希望就內容提出具體建議。其中許多提案將代表委員會成員所代表的組織的觀點，無論是民間社會組織還是政府機構。如果願意，委員會也可以

根據第 9 章的指導和制定計畫的其他國家的經驗提出。

除了直接來自委員會成員的提案外，公眾還可以通過委員會建立的各種正式和非正式磋商機制或透過書面提交的方式提出建議。委員會有責任決定如何將這些公共提案納入計畫。

誰應草稿？

關於如何進行計畫的實際起草，有幾種選擇。起草可以通過以下方式完成：

- 秘書處，
- 各部門工作組，其單獨的貢獻可由秘書處統一；
- 外部顧問；或
- 政府機構和民間社會組織，他們可以根據自己的職責為計畫的各個部分做出貢獻。

無論選擇哪種方法，委員會秘書處都將對其實施負主要責任。正在進行的工作草案應定期提交給委員會的所有成員，特別是讓具有專業知識的委員會成員有機會在早期階段為案文提供意見。

起草時間表

起草過程應該有明確的時間表。如第 5.6 節所述，協調委員會的目標應該是在該過程開始後約 12 至 18 個月啟動該計畫。鑑於需要籌備起草的時間，進行磋商和考慮最終草案的時間，這將對起草人和協調委員會施加時間壓力。如果確定了具體的臨時期限和起草目標，則該任務將是可行的。

傳播與磋商

最好草擬計畫能夠以電子方式和書本形式公開，以供評論和建議。透過這種方式，可以從更廣泛的民間社會的觀點中獲得更大的利益，以制定計畫。以這種方式與人們接觸將提高最終版本的可信度。其條款可能會得到更有效的支持。以草稿形式發布計畫也將有助於透過媒體提高公眾意識。在某些情況下，可能有必要將草案翻譯成有關國家使用的其他語言。與原始提交的內容一樣，委員會將必須決定如何將公眾意見納入計畫的最終版本。這可以透過媒體傳播或其他宣傳或一次或多次會議來促進磋商。

委員會和政府之間可能還需要就計畫的最終版本進行協商。由於協調委員會中將有大量政府代表，因此預計其審議工作將隨著政府的充分認識和同意而進行。然而，有時候，只有在最終草案可供參考時才能將政府的全部注意力應用於這樣的問題。至關重要的是，該計畫的最終版本不僅享有政府的批准，而且還得到其熱情的支持。實現該計畫的目標需要充足的資源，持續的關注和最高層的持續指導。因此，重要的是將計畫的文本放在政府面前，並建議它應該是政府持續支持的主題。

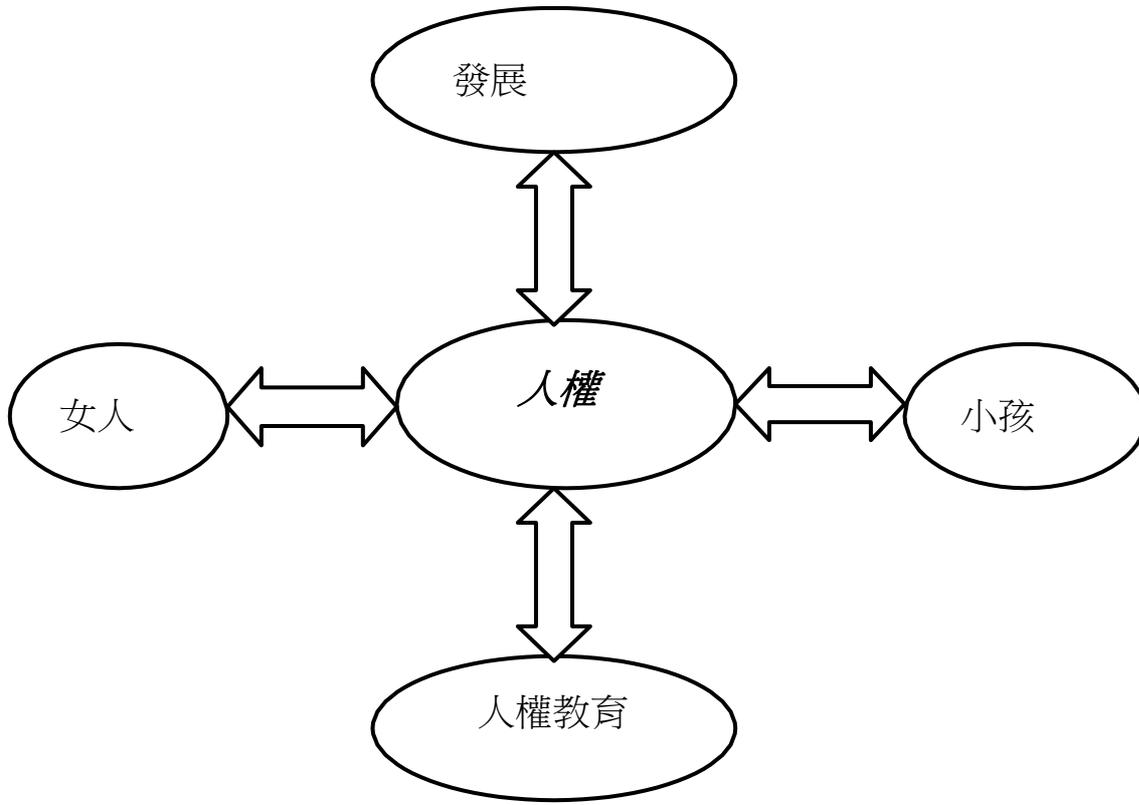
8.7與其他國家規劃活動的連結

由於它們涉及政府活動的大多數領域，不僅可能對個人有益，而且可能也符合整個國家的利益，因此國家人權行動計畫具有至關重要的意義。從概念上看，人權的實現可能幾乎包含了社會和法律領域的所有政府活動。雖然應該牢記這一概念，但也應該接受政府將把聯繫視為協調人權規劃與可能正在進行的許多其他規劃活動的問題。協調委員會必須確保國家人權行動計畫與其他國家計畫保持一致。相反，委員會應設法確保計畫的人權目標反映在其他計畫活動中。

這特別適用於發展階段。國際人權標準為有效追求以人為中心的發展進程提供了框架。國家人權行動計畫將為促進公眾參與和確保所有人權在發展進程中的中心地位提供理想的機會。

除了廣泛的國家計畫，例如與發展，保護兒童或消除對婦女歧視有關的計畫外，政府的社會政策通常也會在某種計畫的目標範圍內提出，即使它沒有公開的形象。例如，某個國家的衛生當局可能計畫改善預防性保健的可用性或減少特定疾病的發病率。但是，這些計畫可能主要是有關政府機構的內部計畫。然而，正是在這些其他計畫的內容和實施方面，實現人權目標的實際進展最終將取決於此。協調委員會必須確保國家人權行動計畫目標反映在國家的社會規劃目標中，而不論表達這些目標的格式如何

圖 10 – 國家計畫的聯繫



8.8 時間框架

時間框架以兩種方式進入國家行動計畫進程。一個是整個計畫的時間範圍；另一個是每個組成部分的時間安排。

整體時間框架

到目前為止，國家行動計畫的時間範圍從兩年，三年，五年或十年到無限期。由於國家行動計畫的目標是促進對人權政策採取更系統的方法並為行動提供刺激，因此最好在計畫中提出實現其目標的具體時限。整個計畫也應該有一個時間框架，以便政府和民間社會有一個全球參考框架來評估該計畫的成就和缺點。

在整體時間框架內，該計畫應該留出足夠的時間來實施必要的行政，資源，教育和基礎設施措施，以實現一些目標。因此，時間框架不應太短。同樣，時間框架不應太長，以至於難以保持連續性或整體觀點。通常選擇五年的經濟計

畫，這對於國家人權行動計畫來說似乎也是合理的。將人權行動計畫的時間框架明確地與經濟發展計畫的時間框架聯繫起來可能有用的。各國對此可能有不同看法。但各國都應有時間框架，以便有關人員有最後期限來組織其活動，並促進監測和最終評估。

實施具體活動的時間框架

在可能的情況下，計畫中提議的具體活動也應具有具體的時限。只有在存在此類目標的情況下，負責執行計畫的人才可能有明確的工作結構，並且有監測計畫成果的基礎。這些時間框架應該是實際的。如果目標以一般術語表示（在其他地方稱為“目標”）或明顯是長期目標，則可能需要以更具體的時間提出臨時或貢獻目標。

使用具體時限的一個例子是印度尼西亞的國家計畫。整個計畫有五年的时间框架，之後將對其進行審查和更新。對於與批准國際人權文書有關的具體目標，該計畫制定了計畫五年期限內逐步批准的時間表。這為負責這些步驟的政府機構提供了明確的目標。它至少在這方面對進展做出非常明瞭的評估。

時間框架應該是計畫的一個組成部分，換句話說，應在計畫文件中列出，而不是列為單獨行動。

8.9 法律地位

一些國家考慮國家計畫的一個問題是該計畫是否應享有法律地位。在這方面有什麼或不可能在很大程度上取決於有關國家的法律傳統和政策。但是，從這個方向發展可以獲得許多好處，包括：

- 提供某種形式的法律地位動往往會促進對該計畫的更廣泛的政治支持;
- 這將是國家對促進和保護人權的承諾的重要象徵;
- 它將鼓勵民間社會並促進與政府的更加合作關係;
- 立法機構的行動將具有加強官員對該任務的承諾的實質性好處。

如果立法是理想的途徑，協調委員會應該管理旨在實施這一決定的程序。制定法律往往是一個艱難而漫長的過程，適當的步驟可能必須以一定的積極性來執行。草擬傳達計畫內容的一項或多項文書可能是一項複雜的任務，但同時與其他國家立法保持適當的關係也是相當複雜。顯然政府將不得不大力支持這一提議，但也希望與議會其他政黨進行磋商，以確保盡可能廣泛的支持。

更簡單的方法可能是將計畫納入政府或總統令。根據有關國家的不同，這可能會因立法而具有不同的法律效力。它將超出國家元首或政府首腦的認可，無論如何這對於制定和實施該計畫的過程至關重要。

該領域的第三種方法是尋求議會認可該計畫而非具體立法。這再次超出了相關政治領導人在公開聲明中的認可，因為它涉及具體的議會辯論和批准該計畫的行為。從法律角度講，這一步驟比制定立法以實施該計畫更容易。如果可能的話，協調委員會最好提出這樣一個計畫，因為它將為有效實施該計畫提供實質性的刺激

9 計畫內容與結構

9.1 一般問題

確定和表達計畫的內容可能是國家行動計畫過程中最重要的部分。諮詢和實施等其他要素當然也很重要，但其內容需體現政府採取行動的承諾，並為在實行時提供基礎。此外，所述的細項將成為衡量計畫是否成功的程度基準。該計畫應具備一個清晰、具有系統及邏輯的結構，並且納入規劃及執行機構，監測和評估整個過程，將有助於公眾接受度並取得大眾的理解。

9.2 規則與目標

所有國家都有一個共同的最終目標。廣泛地說就是：『所有人權之落實』。但實際上，實現這一目標的道路將因每個國家而異。因此，不同的國家行動計畫將在廣泛的原則和結構下包含了某些共同的要素，但每個行動計畫的具體細節都不同。必須根據各國家的具體情況制定國家行動計畫，因此每個國家都有不同的起點。但無論出發點是什麼，每個國家都應該制定具體措施，使其能夠以人權方式向前發展。

原則的表達為使命的陳述。

制定國家行動計畫的過程將受益於對其之起源概念及以服務作為目的考量的宗旨。許多現有計畫在其介紹部分中包括廣泛的目的和概念問題的陳述。有時這些被描述為『使命陳述』。這些經過深思熟慮的陳述將為從事該計畫的人員以及向公眾指導提供一個有用的方向。其中許多陳述裡強調了作為靈感來源和行動的具體指導對於國際人權標準承諾的重要性。

廣泛的目標

在考量起草國家行動計畫時，第 2 章概述的目標可細分為三個不同的領域：

- 遵守並實現人類真實且有實質性的修正權利
- 促進且提高公眾和特定部門的人權意識
- 促進各種政府機構和非政府組織之間的人權活動的協調組織。

提高各相關領域的工作人員對所有人權的認識也相當重要，其中包括經濟、社會和文化等權利，而協調也同等重要。但該計畫的首要目標是在遵守各類人權時取得確實的進展。

從這個角度來看，參與制定和實施計畫的人員必須防止將其限定於公共關係的活動中。例如，將相關領域裡正在進行的計畫納入其中並將其重新標記為人權計畫。雖然可能帶來一些好處，像是人權意識的抬頭和以權利為主軸並針對社會發展去編製相關的細項。但假如它是相關地區計畫的唯一或主要內容，在使用國家行動計畫的機制下，它將遠遠無法實現其預期中可取得的成果。因此，最理想的方法是制定廣泛的原則，且包括特定和可實現的目標。屆時即可證明其進展並確保進入至國家規劃的過程及努力是值得的。

9.3 範圍與計畫

為了與人權的不可分割性保持一致，該計畫的範圍應是廣泛的。同時，該計畫的考量也需包含其在某些領域的詳細程度。這將與經濟、社會和文化權利有著不可劃分的關係。儘管在其他領域也是一個考量因素，但該計畫涵蓋的許多問題將代表人權方向，而其相關活動也將代表政府部分正執行的計畫。在已實行的活動領域中，則需注意且關注該計畫的實質益處。協調委員會也應澄清該計畫對已經開始進行的工作所帶來的影響。如果只是重新制定已經存在的目標和計畫，它就有可能增加行政和報告的工作量，並破壞官方政府的支持。因此在許多領域中，最好能強調提高負責實施相關計畫的人員對於特定問題的人權方面的認識，而不是試圖提供一個針對大部分政府活動所提出的人權計畫版本。

除了法律制度內的民權和歧視等傳統問題外，該計畫還應解決近期出現在人權議程上的問題。例如：在網路上販賣婦女和兒童色情用品。該計畫也需考量到可能影響人權的信息技術問題，既要積極地加強人權信息的傳播，也需提供媒介並且善用之，例如：兒童相關問題。

9.4 格式

計畫的文件格式也需思慮周全，從業者到政治家，甚至到公職人員和民間社會組織 -以及公眾都有可能是其使用對象。因此，它應該是一份能激勵和鼓勵用戶的文件，也應提供實用的指導方針，但不可過長，且具備清楚、淺顯易懂的版面編排。

有些已經通過計畫的國家認為，針對各領域所寫的一系列標題能清楚地表達目前的現狀以及針對修正所做的建議。而這些標題可能包括：

- 國際間的義務和各國家的立法

- 目前為止做了哪些
- 現狀（根據指標性研究）
- 提出在不同時間範圍內的行為建議 -（短期、中期和長期）
- 擬議行為和鑑定資源的責任與制度
- 監測和評比。

政府對於實現計畫目標與對其之承諾必須是清楚明瞭的，應明確包含國家元首或政府最高領導人，以確保可作為正式文件，且包括各部門裡重要組織的相關聯繫方式是有幫助的。這將使民間社會組織和公眾更容易參與、執行該計畫，還能促進政府與民間社會之間有更好的合作關係。而該文件也應包含針對國際人權準則和國家立法提供適當的參考資料。

9.5 目標和基準

為了切合實際，應在合理的時間範圍內設定精確且能實現的目標，這將需要正確的判斷來決定領域及界定最終目標。在某些領域中，例如：司法，建立人權協調委員會、批准國際標準和人權教育。如能在計畫本身中列入詳細的目標是最好的。而就經濟、社會和文化權利而言，該計畫可包括廣泛的目標，例如：降低文盲率、死亡率、發病率或減少遊民人數，提高學校保留率和改善營養方面的問題。

然而，根據上一節中所表達的觀點中，我們可能不會希望制定了一項計畫，去規定社會政策所有領域的詳細活動。例如：擴展到教育和衛生等領域。而一個較好著手的計畫，通常是針對各個執行機構，將國家計畫中更多的普遍人權目標納入自己的單獨規劃文件中，作為更高層次的目標，確保與其自身目標保持一致性。這些將由各特別機構決定如何追求或調整其計畫，以實施這些人權目標。

圖 11 - 關於國家行動計畫結構的建議

目標	目的	活動	相關機構	完成目標日期	績效指標
1. 促進公眾對人權的廣泛認識	1. 提高對社會弱勢群體人權需求的認識	<ol style="list-style-type: none"> 1. 製作並安排傳播關於弱勢群體人權的一系列的廣播和電視節目。 2. 委託並發布關於弱勢群體人權需求所做的專家報告。 3. 由重要的政治人物提出關於弱勢群體人權需求的公開聲明 	插入相關機構的名稱	插入完成目標日期	完成擬議的活動調查，提高公眾意識
	2. 提高公眾對國際人權文書的認識	<ol style="list-style-type: none"> 1. 向教育機構、非政府組織、政府部門分發關於此文件的資料袋。 2. 為相關政府官員舉辦研討會，包括警察和軍隊。 3. 宣傳相關報告和評論其條約內容大綱。 4. 籌劃媒體活動，例如：國際人權日 	插入相關機構的名稱	插入完成目標日期	完成針對提高公眾意識擬議的活動調查
2. 擴大國際標準的實施	1. 批准國際文書	<ol style="list-style-type: none"> 1. 參與相關協商 2. 採取必要的行政和法律 步驟 3. 宣傳 行動 			交存批准書
	2. 撤消異議	<ol style="list-style-type: none"> 1. 參與相關協商 2. 採取必要的行政和法律 步驟 3. 宣傳 行動 			向聯合國提出撤消異議的建議
	3. 制定實行法律條例	<ol style="list-style-type: none"> 1. 參與相關協商 2. 採取必要的行政和法律 步驟 3. 宣傳行動 			立法的制定

目的

參與制定計畫的人，通常希望能表達更多大致或理想中的目標，也可能因此更加無法精確實行，但其實只要將這些通用的準則放入有系統的架構中，制定準則將不再是問題。例如：使用一些發展援助計畫中所遵循的方法。計畫中最廣泛目標可被描述為目標。它們可以用『促進公眾對人權廣泛的認識』或『加強國家人權機構的能力』等方式表達，且以這種方式表達，他們並不會進行詳細的分析，但其目的是明確表明政府的意圖。這樣的總體目標應該簡短地條列出來，冗長的條列目標可能使計畫存在著含糊不清或者太相近的修辭中。

目標

在下一個層級中，該計畫可能會將更具體想要實現的細向列為目標。這些不應僅僅是目標的改寫，而應該提供條件，證明其目標可被達成。例如：在達到公眾意識的主題中，目標可能是『傳播對社會中弱勢群體的人權需求的認識』，這種具體性將有助於促進更有效的監測與評估。

活動和成果指標

在此層級中，包含了作為計畫的實質內容提出的各種活動的列表。這些是有關政府做出的承諾所採取的具體行動。與上述例子相對應的活動可能是『製作和安排傳播關於社會弱勢群體人權的一系列廣播和電視節目』。完成各項活動將代表實現該計畫中更高層級的目標，且考量到計畫的邏輯與特徵，這些行動可以納入作為具體的績效指標，而這將有助於更有效的實施和監測。對於所有需要與之合作的人來說，明確並充分理解績效指標極為重要，如果它們簡單且精確會更好。與之同等重要的是，協調委員會和相關的執行機構同意將績效指標用於評估與商定的目標是否已經達到的標準。除非真正願意朝著完成度、向著某些合理的成功前景邁進，否則最好不要在計畫中包含任何一個目標。而如因修辭原因而把目標包含其中，可能只會破壞整個規劃過程，且削弱了計畫的可信度，使得其他較切實的目標更難以實現。

雖然計畫的編製並非旨在成為一種機械式的練習，但如果除了敘述文本之外，該計畫是以表格形式編製，其中列出了其各種要素之間的相互關係，那麼這一過程可能會變得更加清楚明瞭。表格可能包括目的、目標、活動、機構或負責每項活動機構，以及為各活動所制定時間表和可用於確定是否按照計畫活動已經進行了各項性能指標的說明。無論發表的文件是否以表格形式出現，這樣的表格可以作為『內部』文件，用於負責制定，實施和監測計畫。

9.6 責任履行

該計畫應規定哪些機構負責實施文件中所規定的各種活動。其範圍應擴展至民間社會組織等執行夥伴，且應酌情擴展到在某些領域中背負最終責任的省級或地方政府機構。第 10.1 和 10.2 節將更詳細地討論此問題。

9.7 對於計畫的建議內容

以下概述並不是規定性的，每個國家的情況會有所不同，但『手冊』的使用者應考量在最大程度上利用每個可擬議區域，以符合其國家的情況。此外，綱要中的提議並非詳盡無遺，可能還有其他適合個別國家的因素，應提議在計畫內採取行動。關於國家行動計畫可能有針對內容的更詳細指導，本手冊的使用者可參考各國已制定的計畫（見章節四）

9.7.1 國際和國家法律架構

國家行動計畫內容建議：

承諾：

- 批准聯合國或其他國際人權文書，包括國家為實現這一目標將採取的具體步驟的內容概要；
- 克服任何妨礙、延誤國家履行報告義務，其包括時間範圍的設立；
- 撤回國家對國際人權的任何異議、手段；
- 加入人權條約的議定書，其包括申訴程序；
- 將國際人權標準納入並實踐於國內法律，其包括做適當的研究和實施步驟。

五十多年來，國際人權法律體系為所有人民和國家努力改善人權的遵守情況，並提供了靈感和引導。國際體系能有效運作和盡可能的多方參與是其基本目標。因此，國際社會已將國際人權文書的目標抵定，其中以廣為人知的『維也納宣言』和『行動綱領』¹⁵ 中為重要設立目標。所有主要條約的共同義務是向各委員會提交報告，而實際上，大多數國家都難以在時間內履行並實行這義務，因此為了提高條約的有效性，各國必須設法改善其在這方面的表現。

單就其性質而言，對人權條約的協定反而限制了其適用範圍及有效性。因此，促進各限制或取消這類條約是國際社會¹⁶的另一個目標。若干的國際公約具有其議定書，其中也包括用於界定條約適用於個人及其最終受益者的投訴程序。聯合國大會也經常鼓勵各國考量並接受這些條約及議定書。

9.7.2 經濟、社會和文化權利

建議的國家行動計畫內容：

- 承諾採取立法和行政措施，鞏固對經濟、社會和文化的認可和權利；
- 承諾對侵犯經濟、社會和文化的行為，採取有效補救措施的權利；
- 根據國家的人權義務制定實現經濟、社會和文化權利的基準，並制定具體方案，以實現這些領域的相關目標。如：
 - 合乎需求、生活水準的權利，包括營養和住處；
 - 健康權；
 - 教育權；
 - 社會安全的權利；
 - 參加文化的生活權利；
 - 工作權；
 - 享有公正和有利的工作條件以及組建和加入工會的權利；
- 消除在遵守經濟、社會和文化權利方面時遭遇的歧視；
- 建立定期監測經濟、社會和文化方面是否遵守其法規機制的權利；
- 對經濟、社會和文化領域的系統性問題進行公眾調查的權利；
- 可針對有關官員和人員以及公眾經濟、社會和文化權利意識提案；
- 促進關於經濟、社會和文化的研究和辯論的權利。

本手冊旨在強調於任何國家行動計畫中採用綜合方法的必要性。特別是，該計畫應以人權的普遍性和不可分割性為基礎，也有各種可能的方式來反映其廣大的計畫範圍。人權原則的廣泛性其中很重要的一點是，它們適用於人類活動的大多數領域，因此也適用於政府方案。

¹⁵“維也納宣言和行動綱領”，第一部分，第 26 行；和第二部分，第 4 行。

¹⁶“維也納宣言和行動綱領”，第二部分，第 5 行。

而事實證明了提高對經濟、社會和文化權利重要性的關注是十分困難的。許多政府活動側重於經濟、社會和文化部門，但許多相關人員並未充分了解各領域的活動中具有的人權發展。其關鍵點在於承認經濟、社會和文化領域的權利，要求政策制定者和服務提供者擺脫傳統的福利政策。他們的工作框架不應再基於政府在現有的預算和政策環境中，所提供的內容應基於權利持有者的權利，並加強行動，提供適當的刺激。

如果政府試圖消除種族群體之間人口的不平等，例如：嬰兒死亡率，那麼首先需認可弱勢群體其自身的權利並不亞於整個族群，因此將嬰兒死亡率降低到一定水平，可能成為在這方面遵守人權的基準之一。

本手冊先前討論了一個十分重要的實際面問題，即國家行動計畫規定在促進經濟、社會和文化權利的行動方面應該實行多遠。其一是制定國家人權行動計畫，以便在整個經濟、社會和文化問題範圍內提供詳細的活動，而廣泛實行的方法可能會帶來困難，因該計畫不可能在所有相關領域承擔社會規劃的全部工作，而參與該計畫過程的大多數人可能既沒有專門知識，也無法承擔這項任務，這將不可避免地導致重複性的產生和可能的低效率。但如果該計畫只包括對現有計畫的更動，那麼它將使國家行動計畫過程貶值，因其無法提供任何在各專項計畫中發揮已存在的各種價值及其連帶的額外價值。

建議該計畫應著重於促進立法、補救、基準、監測以及提高對經濟，社會和文化權利的認識和理解，也應著重於與負責經濟、社會和文化領域的機構方案協同的維繫。該計畫應使這些機構參與規劃過程，以便其促進遵守經濟，社會和文化權利。

意識抬頭相關方案應旨在提醒官員、議員、社區工作者、學者、媒體和引起公眾注意這些領域的行動，是改善人權遵守情況的一部分。這些方案既應具體針對這一領域，也應成為一般人權教育活動的一部分，其中內容還應包括研究。在聯合國的架構下展開的工作，包括對於經濟、社會和文化權利委員會的貢獻，使得促進且達到理解將是非常寶貴的成果。

9.7.3 公民和政治權利

建議的國家行動計畫內容：

- 承諾頒布、立法保護公民權利和政治權利，其中包括解決暴力侵害婦女和剝削兒童等問題的法律條例；
- 進行法律改革，以使刑事訴訟法和其他主要立法符合相關人權條約；
- 旨在加強司法獨立性；
- 研擬對司法人員、警察、教化服務工作人員和安全人員培訓；
- 提供足夠的資源，確保法治系統和一般司法行政能有效地運作，警察在行動時能夠充分照顧到公民的權利，教化機構對於被拘留者也能夠遵守公民的權利。；
- 建立常設監測機制（如監獄檢查機構）和調查委員會，以便調查和對於問題而制定、提出更具體的建議；
- 廢除或限制死刑
- 為司法人員、警察、教化服務工作人員和安全當局制定實務的政策和準則，確保一切行為符合國際公認的人權標準；
- 加強選舉制度，以確保其按照國際人權標準和實踐國際間的公約，提供真實而無偽造的定期選舉；
- 建立旨在消除有罪不罰現象的機制，包括與公共行政有關的申訴程序和對侵犯人權行為的有效補救措施；
- 促進信息自由的步驟，特別是獲得國有廣播媒體的機會；
- 促進宗教信仰自由
- 設立或加強法律援助

國家行動計畫應著重於司法問題，這往往是嚴重人權問題的根源，特別是對少數群體而言。這涉及加強保護和加強與警察、法院和監獄接觸的人的人權。而法律改革則是往往另一個與公民權利和政治權利相關的領域，因為許多立法行為可能永遠不會符合政府適用的國際人權義務。因此有時可能需要接受人權條約法律中的新定義（例如：『酷刑』，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 4 條所界定的）；。跟根據『消除一切形式種族歧視』國際公約第 4 條的規定將某些行為定為刑事犯罪（例如煽動種族仇恨或暴力行為）；或根據“消除對婦女一切形式歧視公約”第 16 條的要求制定最低標準（例如最低結婚年齡女性）。

9.7.4 特殊群體/弱勢群體

建議的國家行動計畫內容：

- 指示旨在改善群體人權遵守情況的立法或行政行動，例如：
 - ✓ 婦女
 - ✓ 小孩
 - ✓ 原住民
 - ✓ 種族，民族，宗教，語言等少數民族
 - ✓ 低收入戶
 - ✓ 身心障礙者
 - ✓ 與有愛滋病患者生活在一起的人
 - ✓ 年長者
 - ✓ 精神病患者
 - ✓ 難民和尋求庇護者
 - ✓ 移民相關工作人員
- 詳細列出防止歧視或不平等待遇狀況發生的步驟

國家人權行動計畫應促進國家一體化，消除不平等和減輕貧困等廣泛的國家目標。如果要實現實質性平等，就必須制定針對特定群體，包括弱勢群體需求的方案，這些群體可能無法從提供形式平等的法律和其他措施中受益。迄今為止制定的大多數計畫都強調了旨在促進和保護這些群體權利的特別措施。

9.7.5 群體權利

建議的國家行動計畫內容：

- 促進關於集體的研究和辯論權利；
- 人權教育中群體權利的涵蓋範圍；
- 促進政府國家計畫或發展協助機構之間對權力之意識；
- 在處理經濟問題的國際論壇上，促進對發展權和人權問題的審議問題；
- 制定將人權納入發展的政策；
- 加強原住民和少數民族維持和發展其獨特身分的能力，並就影響事項作出決議
- 保護原住民和少數民族免受破壞其經濟和文化的政策；
- 促進原住民和少數民族建立自己的政治和社會機構。

群體權利或集體權利往往提供一個框架，在這個框架裡，其他權利可以蓬勃發展。提及旨在加強原住民和少數群體自治的措施並不表示與聯合國憲章 17 原則，特別是在國家統一方面有不一致。

9.7.6 國家機構

建議的國家行動計畫內容：

- 承諾按照“巴黎原則”建立國家人權機構（國家人權機構 - 如人權委員會或監察員）；¹⁸
- 承諾擴大或加強現有國家機構的任務；
- 承諾增加國家人權機構可用的資源，特別是在國家行動計畫執行有著額外職能的情況下。

國家人權機構，特別是人權委員會，可以在促進和保護一個國家的人權方面發揮極其重要的作用。因此，強而有力的國家人權行動計畫應該規定去建立一個國家人權機構，或者在已建立這樣一個機構的情況下，透過擴大其任務和增加其可用資源來加強該機構。假如國家人權機構在執行超出其正常功能的計畫中發揮作用，則應提供額外資源，使其能夠有效地執行這項任務。

9.7.7 人權教育

建議的國家行動計畫內容：

- 使用“聯合國國家人權行動計畫導引”所提供的指導，致力於實施全面的人權教育；
- 對警察、監獄官員、法官、地方法官和律師進行人權培訓；
- 在所有教育層面（小學，中學和初級階段）制定人權課程）；
- 公開信息和宣傳活動。

¹⁷ “關於各國根據『聯合國憲章』之間的友好關係與合作以及『國際法原則宣言』之後所制定的『維也納宣言』和『行動綱領』，提及到自治『不應被解釋為授權或鼓勵任何完全或部分地肢解或損害主權和獨立國家的領土完整或政治統一的行動，這些國家需遵守各國人民的平等權利和自治原則，從而擁有代表全體人民的政府保有沒有被外力所劃分的領土。』

¹⁸ 『巴黎原則』是 1991 年 10 月在巴黎舉行的國際研討會的成果，這是由『國家機構中的地位原則』所命名的。隨後，大會第 48 號決議核可了這些原則。1993 年 12 月 20 日第 134 號（<http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm#annex>）。

人權教育是可以發展人權文化的基本工具，而它將可以改變潛在的態度，加強對人權準則的尊重，並形成長期遵守人權的基礎。聯合國人權教育十年計畫於 1994 年宣布，一直持續到 2004 年。聯合國人權事務高級專員辦事處於 1996 年制定了十年行動計畫¹⁹。根據『行動計畫』第 11 段中提到：

各國政府應通過制定國家人權教育行動計畫，在實施十年方案中積極發揮其作用。

聯合國人權事務高級專員辦事處與聯合國教育、科學及文化組織合作，制定了國家人權教育行動計畫指南²⁰，其中包括一套有效的人權教育原則和逐步制定該領域國家計畫的戰略。準則中規定：

- 人權教育計畫的目標；
- 關於制定、實施和評估國家而設立的國家委員會的結構和功能的計畫給予建議；
- 指標性研究的規定：
- 優先權的設置；
- 針對制定和實施計畫的建議：
- 關於如何評估計畫的建議。

9.7.8 人權社會

建議的國家行動計畫內容：

- 旨在促進非政府組織活動的相關法規和行政措施；
- 承諾執行『人權維護者宣言』的規定²¹；
- 承諾讓民間社會代表參與執行和監測計畫。

事實上，人權領域的所有人、政府和非政府機構都認為，民間社會對於積極參與促進和保護人權的措施至關重要。因此，該計畫應提出各式促進參與的方式。

¹⁹ 聯合國文件 A / 51/506 / Add.1。

²⁰ 聯合國文件 A / 52/469 / Add.1 和 Add.1 / Corr.1。這些可在聯合國人權事務高級專員辦事處的出版物『聯合國人權教育十年計畫 1995-2004』中找到：
生命教訓，1998 年，日內瓦。

²¹ 關於個人、群體和社會機構促進與保護所公認的人權和基本自由的權利與責任宣言，大會 1998 年 12 月 9 日第 53/144 號決議。該文件可在聯合國人權事務高級專員辦事處的網站上查閱 (www. ohchr.org) 在的『條約』裡搜尋『人權捍衛者』。

9.7.9 國際行動

建議的國家行動計畫內容：

- *建議加強採取措施與區域和國際人權組織的合作；*
- *與其他國家在人權事務上合作的研擬措施，需包含比較各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；*
- *積極落實、更新條約與機構所得之結論與建議；*
- *衡量向機構提交的報告是否能讓公眾所知；*
- *和聯合國的國家人權委員會的特派調查員增加合作；*
- *酌情採取步驟，對特派調查員的結論和建議更新並採取後續行動；*
- *酌情利用國際資金和技術援助執行國家行動計畫；*
- *在適當和要求的狀況下，為促進和保護其他國家的人權提供資金和技術援助。*

人權活動已成為國際合作的一個重要領域。聯合國和其他國際和區域機構執行監測，標準制定、技術援助和研究領域的方案。國際上對人權問題的關注促進了各個國家的人權的促進和保護，這些國家從國際社會的工作中獲得了靈感並得到了技術上的指導。任何國家尋求改善其人權狀況應該考量應如何能促進國際人權工作，而其將有助於促進其他地區的人權，使相關國家從經驗、技術援助和其他資源中受益。而有發展援助計畫的國家應將促進人權作為計畫中最重要內容。國家人權行動計畫可以為提供援助方案的制定和實施架構提供非常有用的目標。而資源有限的國家也可希望達成安排，以便從其他國家獲得技術援助。迄今，已制定國家行動計畫的某些國家已經做到了這一點。針對某些情況下，他們制定了具體的計畫活動，適合在國際援助的情形下實施，而其他的國家僅表達了對於接受援助的興趣。

9.7.10 建議的監測和評估機制

該計畫應提供自己的監測和評估機制，以強調其中重要性。（在第 11 章和第 12 章中有更多細節。）監測和評估過程是整個計畫和個人活動建立時間架構的一個重要部分。該計畫還應概述如何進行監測和評估過程，但毋需詳細說明，因其可

能無法預知剛開始執行及在後期監測過程中達到效果，不過監測的細節與體制可在計畫進行後期完成，在此階段中，需明確地制定出監測和評估相關要求。

第三部分: 國家行動計畫之實施、監測與評估

10 實施計畫

10.1 實施機制

若該計畫是在現實目標、明確目標、廣泛範圍和包容性參與的基礎上制定的，那麼確保有效實施將更加容易。然而，實施不應該完全由單人負責。在發展階段已實行之傑出工作必須系統地貫徹到實施階段。在計畫啟動時，不一定要解散為管理計畫制定而設立的協調委員會。反之，其可以維持並負責監督實施。本章描述了協調委員會在此種情況下可以執行的所有可能功能。

機構實施機制

實施的進展情況因國家而異。如果在負責不同部門活動的各個政府機構制定計畫期間確保了承諾，那麼這些機構中的每一部分都可能建立自己的實施機制，以期有效運作。這對整個過程非常有幫助。然而，不是完全由個別機構來設計自己的實施機制，而是機構的各個方法以及參與計畫的所有人的一致性需求。當然，這應該與有關機構協商完成。

機構報告

作為這種協調方法的一部分，每個執行機構都希望提供關於其活動的漸進報告。協調委員會應定期舉行會議，審查這些報告，並監測各執行機構的活動如何與計畫中規定的承諾相比較。如果存在差距，協調委員會應提請負責機構注意，以便能夠做出額外努力以實現計畫的最初目標。如果委員會具有廣泛基礎並且其主席能夠發揮有效影響力，那麼採取這種行動將更容易。下一章將更詳細地討論監測和評估過程。

審核地方政府的責任

實施該計畫的責任可能會分散在多個級別政府中，特別是如果一個國家有聯邦憲法安排。在某些情況下，省或地方政府將承擔重大責任，例如在司法、警務、衛生、教育、住房等領域。必須特別注意確保這些下級政府是協調進程的一部分。負責計畫特定領域的中央政府機構應負責向省或地方政府機構進行簡

報和諮詢。協調委員會應考慮安排研討會，與這些機構舉行簡報會或其他形式的直接溝通，以確保有基層責任的人充分參與國家行動計畫處理。

10.2 實施合作夥伴

政府機構對執行該計畫負有主要責任，因此將執行各種活動的責任分配給司法部，司法部、外交部、國防部、教育部、衛生部等。討論哪些機構負責應該成為制定計畫過程的一部分。該計畫必須明確提及各種機構責任，以便機構本身以及利益相關者和公眾明白。

執行夥伴的概念應超出政府機構的範圍，負責實施計畫的各個部分。計畫要涵蓋的問題範圍如此廣泛，廣泛參與和參與的需求如此之大，以至於實施方法必須是一種創新和包容性的方法。因此，協調委員會及其秘書處以及負責該計畫的各政府機構應確定可能有興趣並有能力實現其目標的其他潛在合作夥伴。

例如，在人權教育領域，可以與教師、教科書和其他材料的作者和出版者，互聯網搜索引擎和服務提供者以及媒體人士和組織的專業協會建立夥伴關係。在司法領域，可以與法學家、警察和安全人員、社會工作者和社區組織的專業協會建立夥伴關係。也可能有與聯合國機構等國際機構建立夥伴關係的餘地。在所有領域，該計畫應考慮與相關的非政府組織、工會、商業公司和慈善基金會建立富有成效的伙伴關係。

實施合作夥伴可能參與各種活動，例如：

- 與警方、司法機構、監獄官員和法律援助組織合作開展項目，旨在保護被逮捕或被拘留者的權利；
- 為旨在改善商業公司或慈善基金會弱勢群體的健康狀況或就業機會的項目提供資金；
- 通過媒體和知名人士提高對愛滋病毒/愛滋病，童工或販賣婦女等問題的人權方面的結識；
- 透過工會與僱主促進勞工權益。

如果透過涉及廣泛組織和個人的支持性活動來加強政府管理的基本過程，該計畫的實施可能會產生更大的影響。這些執行夥伴可能更接近社會中的各種選區，如當地社區，婦女、青年、勞工、專業和商業。利用當代的溝通方式可能會使

該計畫具有更大的直接性和相關性，從而促進對其目標的更強有力的支持並促進其有效性。

10.3 啟動計畫

本手冊強調了高層政治認可該計畫的重要性。政府領導人經常提出計畫，以確保他們之認同成為這一過程的內在組成部分。即使計畫起源於政府管理的工作層面，政府領導人的參與和認可對其最終的有效性至關重要。

如果這一級別的認可是該過程的一部分，那麼該計畫的啟動自然會更有效。強有力的啟動將使所有相關行動者了解該計畫及其主要內容，特別是對負責實施的具體部門的影響。如果有一個引人注目公開對外發表，公眾也會更加了解該計畫。

雖然計畫啟動的具體特點將取決於有關國家的傳統和習俗，但應盡一切努力使其產生最大的影響。無論採用何種方法，發布都應該是一個引人注目的媒體事件。其最好讓國家元首或政府首腦及相關部長以及其他政黨和其他政府層級的代表參與進來。將其發布於特定重要日期也可能是有利的。例如，有幾項計畫與 12 月 10 日國際人權日有關。

為了強調其以人為本的方向，一旦發生應涉及各種弱勢群體或目標群體的代表，如兒童、青年人、身心障礙者、原住民等。應該注意確保這種參與是在有意義的基礎上進行管理，而不是僅僅被視為象徵主義。此外，可以通過聯合國或其他國際或區域組織的代表的參與來強調國際機制的相關性。如上所述，執行夥伴的參與也可以增強發布的影響，特別是如果涉及媒體人士。為有效管理發表，政府必須分配合理的資源。

10.4 媒體和傳播戰略

如果要使計畫有效，所有相關行為者和公眾都應了解並給予支持，這一點至關重要。為了提高這種意識，該計畫應基於雙管齊下的方法。首先，應該有效在制定和實施計畫的核心結構內進行溝通和信息傳播的機制。第二，應該有有效的媒體和公共傳播戰略超越核心結構，以加強計畫的信息、目標受眾和傳播意識。

10.4.1 核心機構與企業之間的溝通組織

在政府機構、政治組織、非政府組織、安全機構、社區組織、國家人權機構和其他機構之間建立聯繫，作為計畫發展階段的一部分，協調委員會需要確保有明確有效的溝通方式。相關信息。這也需要雙重方法。一個方面是確保委員會與參與計畫過程的人員進行溝通的有效手段。另一個是確保參與組織有內部溝通渠道，以便向所有相關工作人員傳播信息。

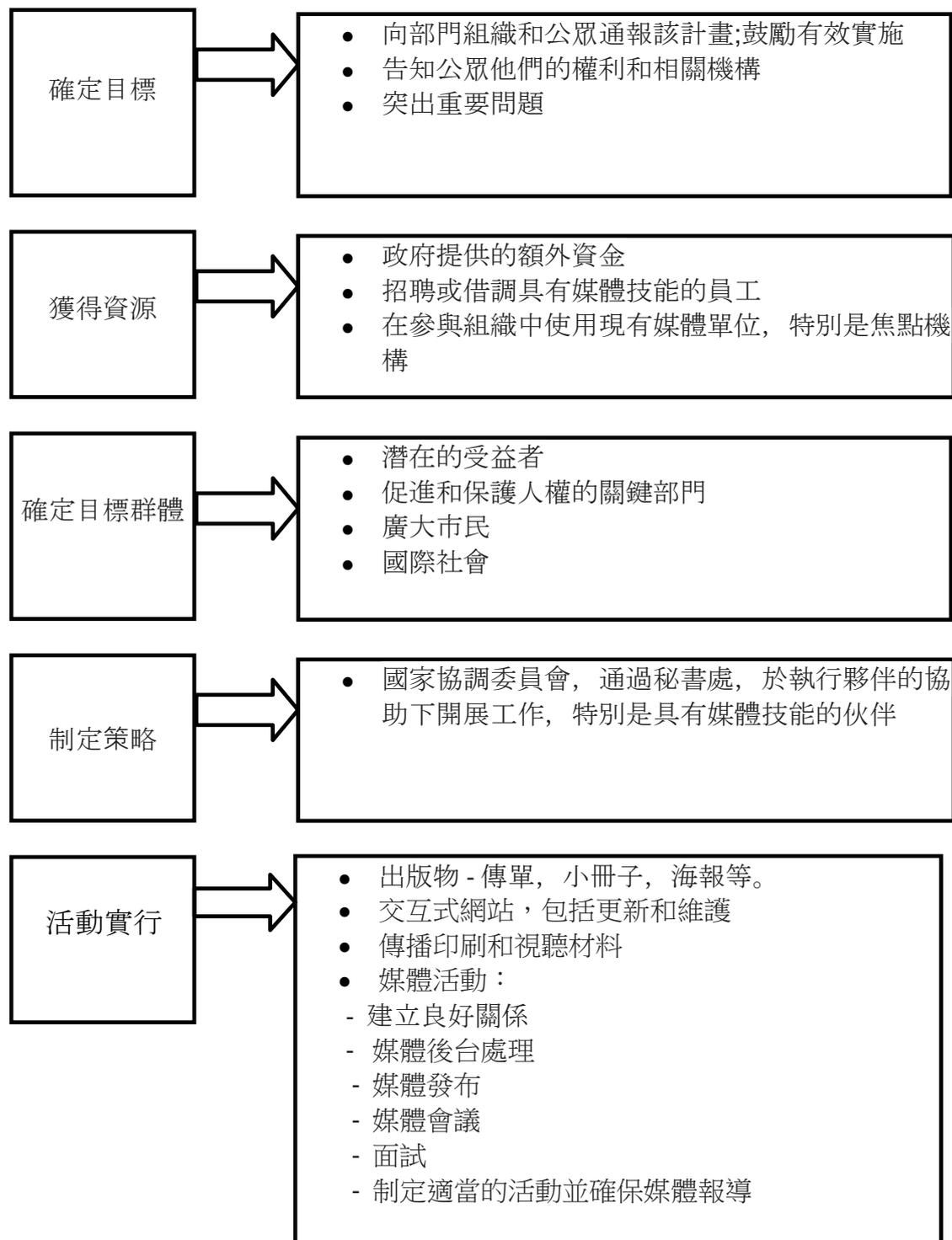
協調委員會應該具有信息傳播能力，而不僅僅是信件和備忘錄。委員會承擔與參與計畫制定和實施的機構和組織溝通的主要責任，應該能夠製作傳單、小冊子和定期通訊，並為相關人員提供研討會和講習班。該委員會的秘書處最好應包括擁有媒體技能之工作人員。此外，委員會應有能力提供培訓計畫，以傳播對計畫的認識。

關於參與機構和組織的內部溝通渠道，應該協調努力，確保每個機構和組織能夠有效地向其工作人員傳播信息。對於安全機構等大型組織以及參與衛生和教育系統的大型組織而言，這一點尤其重要。秘書處應有能力提供一些援助，例如為相關機構的關鍵人員舉辦培訓師培訓班。雖然秘書處應該能夠回應援助請求，但應該在人權培訓是有關機構核心業務的一部分的基礎上這樣做。透過這種方式，培訓和信息傳播的費用將由這些機構承擔，作為其正常計畫的一部分，從而確保人權培訓得到有效推進未來。

10.4.2 媒體戰略

協調委員會將建立溝通渠道和溝通機制，作為影響核心機構和組織的計畫制定和實施過程的一部分。除此之外，委員會應制定媒體戰略，以協助有效傳播國家行動計畫和協調支持。媒體戰略應該加強而不是取代基本的溝通渠道。有效的媒體計畫可以透過廣泛和經濟有效的方式傳播信息，極大地擴大提高對計畫的認識的可能性。讓秘書處的專業媒體人員實施該計畫的媒體計畫將提高“內部”信息傳播計畫的質量，並確保更具成本效益地使用印刷品和其他材料。當然，媒體情況因國家而異，這裡的建議可能需要根據當地情況進行調整。

表 12 – 國家行動計畫媒體戰略



協調委員會最好從制定計畫的早期階段開始關注如何最有效地利用媒體。它可以考慮招聘相關人員或充分利用現有的媒體宣傳單位，例如主責管理計畫的協調機構。委員會應制定具體的媒體戰略，並以與計畫其他領域相同的方式實施和監督。

媒體策略將進行之服務：

- 向部門團體和公眾通報國家行動計畫，並酌情鼓勵他們實施或影響政府和負責實施的人員；
- 告知大眾其人權是什麼，政府正在採取什麼措施來促進和保護他們的人權，以及他們如何採取行動來促進人權的遵守；
- 向大眾介紹在國內促進和保護人權的機構；
- 強調重要的國家人權的問題。

10.4.3 目標群體

媒體策略應確定其目標受眾。與國家行動計畫有關的可能有四個目標群體：

- 人權遵守進展的潛在受益者。從廣義上論之，這將包括整個社會，從媒體戰略的角度來看，主要目標包括弱勢群體和權利實際上或可能受到威脅的群體；
- 保護和促進人權方面發揮關鍵作用者 - 司法和安全官員、政治家、教師和教師與其他；
- 一般公眾即使他們的權利沒有立即受到威脅，也會因為認識到制定了一項旨在加強所有同胞安全和福祉的國家計畫而使人們感到安心滿意；
- 國際社會，既是技術合作的潛在來源，也是與有關國家相互作用的國際環境的一部分。

10.4.4 媒體活動

媒體策略可能包括：

- 與媒體建立良好關係；
- 媒體背景，通過印刷和其他媒體；
- 媒體發布；
- 媒體會議；

- 採訪;
- 媒體報導與此相關的事件計畫;
- 制定專門針對 媒體的活動;
- 印刷 材料的準備和傳播;
- 視聽的發展 材料。

創新和靈活之方法將促進更有效地實施媒體戰略。對於媒體和公眾來說，新穎或呈現「人類利益」觀點的事件可能更有趣。媒體計畫應盡可能讓社區、非政府組織、專業、勞工和企業的合作夥伴參與進來，以提高媒體信息的即時性和相關性。應努力鼓勵媒體使用與計畫有關的材料來準備紀錄片和新聞節目。

10.4.5 傳播活動

第 10.4.1 節概述了與參與制定和實施計畫的核心機構和組織的成員之間的溝通有關的問題。希望這些將代表社會的廣泛領域，從而有助於廣泛傳播信息。然而，除此之外以及媒體的使用，秘書處應該有能力向公眾更廣泛地傳播信息。小冊子、傳單和海報可以通過政府機構和非政府組織製作和分發給他們的客戶，也可以根據要求直接發送給學校、社區組織和公眾。

除此之外，傳播計畫應力求盡可能地利用現代信息技術。可以做的事情因國家而異，取決於可用資源、信息技術環境以及信息技術與國家規模和複雜程度。

如果可行的話，有一個互動的網站，可以獲得很多資訊，該網站以電子形式提供所有可用的印刷信息材料，並使公眾有機會就計畫及其實施發表意見。該網站可能與其他網站相關聯，例如相關政府機構、國家人權機構或監察員辦公室、人權高專辦、區域人權組織和主要人權非政府組織。

網站的使用程度取決於可用資源。其也許有必要開發和更新站點，設計交互式頁面以及監視和響應用戶的聯繫人，若是使用量很大，可能需要專門負責網站運營的員工。如果無法建立互動網站，協調委員會至少應確保計畫的基本文件以電子方式提供給提出要求的人。

10.5 在人權教育中使用該計畫

人權從業者意識到，教育是長期改善人權遵守的關鍵。「聯合國人權教育國家行動計畫準則」提及²²。這些是與目前關於總體行動計畫的工作分開制定的，但顯然應該與總體計畫相關聯，如果沒有納入總體計畫。人權高專辦編製了世界各地區編寫的許多人權教育材料，並列入人權教育數據庫，可從人權高專辦網頁上直接查閱。

儘管其重要性，但教育對促進人權提出了一些重大挑戰。國家教育系統通常涉及非常大的官僚機構和長期規劃。大規模製備材料可能是一個昂貴的過程。因此，可能難以適應變化或新想法，除非它們是較大變化的一部分，這些變化通常很少發生。由於這些併發症，人權教育有時側重於不太重要的教育領域，如媒體和宣傳活動。與將人權納入核心課程並減少教育工作的長期影響相比，這不可避免地降低了成本效益。在執行國家人權教育行動計畫以及在一般國家實施具體的人權教育活動時應牢記這些考慮因素。

國家計畫本身應成為人權教育方案的一個組成部分。在一般人權教育的基礎上，國家計畫的材料將使有關國家適用人權標準的方法更加直接。由於國家計畫進程是一個持續的計畫，一個計畫進入另一個計畫，國家計畫可以成為人權教育的一貫主題，而不是單一事件，並有助於教育課程的不斷發展。為了補充核心信息和價值觀，作為計畫媒體和傳播計畫的一部分而製作的材料將增加教育計畫的有效性。印刷材料應當在學校之間傳播。視聽材料可用於活躍人權學習，當代學生將擁有利用網際網路所需的電腦技能。

當然，教育工作應該超越正規的學校和大學系統。該計畫應包括相關措施，以確保有關的內容和有關人權的信息都包括在可能和適當的，在職業教育和培訓計畫。印刷和其他信息的傳播不應僅僅涉及材料的物理移動，而應成為在各種教育和公眾意識方案中有效使用此類材料的戰略的一部分。與第 10.2 節中提到的潛在執行夥伴合作在這方面尤其重要。

²² 見第 2 章和第 9.7.7 節。

11. 監測

一個國家人權行動計畫應該以政府任何其他的規劃大致相同的方式處理。因此，它應包含目標，戰略，執行方案，資源規範和評估機制。國家計畫的主要關注之一是將人權活動從理想主義和修辭領域轉移到實踐和日常領域。這並不是說理想主義和鼓舞人心的言論在促進人權方面沒有地位：恰好相反。但只要人權被視為通過正常政府程序以外的方法產生結果的領域，這些程序就不會被有效地用於促進和保護人權。人權往往遺留在那些無法直接改善人權的人手中，正如玻利維亞計畫所述，

" { 人權目標 } 必須成為...國家政策永久的組成部分。"

任何組織行動計畫的一個重要組成部分是定期和冷靜的評估過程。許多領域的經驗表明，沒有目標和評估的活動往往既無效且一成不變。如果沒有評估旨在實施這些目標的活動的過程，說明目標只不過是誇誇其談。公共和私營部門的大多數現代組織都意識到這些潛在的問題。許多組織透過制定詳細的實施計畫，包括目標，並提供定期監測，力求確保其計畫的生產力。必要時，根據監測和評估程序修訂計畫或活動。

正在進行的計畫流程和整個計畫是需要評估的。在本手冊中，“監測”是指評估計畫有效性的持續過程，而“評估”是指其總體評估和取得的成果。

以下提到國家協調委員會作為負責監督實施的機構。然而，經驗表明，將這一職能委託給其他現有的機構，如人權委員會，跨部委員會或負責人權事務的部門，可能更為合適以及具有成本效益。

11.1 監測、報告技術與機制

從提出和制定國家行動計畫的角度來看，所有參與者對於監測和評估機制必須作為計畫中的必要組成部分都應該接受。

國家協調委員會或其他指定的後續機構應是維持有效監測進程的主要機制。這一過程的原型將在計畫的發展階段出現，因為執行機構通過委員會建立聯繫以提出各種行動建議。委員會應該正式確立這些流程，並在整個計畫實施階段對其進行維護。

有效的評估

報告過程將以構成計畫的目標和指標為基礎，並為各機構和組織分配責任以實現這些目標和指標。為促進有效評估，有必要制定標準化報告格式，這將列出目標，目的，目標日期及績效指標，並從相關機構或組織那裡獲取有關如何在相關時期內實施旨在實現這些目標的活動的簡明訊息。為了評估特定活動是否已成功實施，全面了解其目標是必須的。這強調了在起草計畫時花時間建立明確和實際績效指標的重要性。第 9.5 節中建議的表格方法在這方面可能特別有用。

監測與報告機制

監測的核心過程將來自協調委員會的會議，在該會議上，它審查每個計畫活動領域的情況。每個國家都將制定適合自身情況的機制，但每年舉行一次重要評估會議可能會有所幫助，每六個月進行一次簡化評估。此時，負責實施計畫各部分的每個機構和組織將以聲明的形式向委員會提交一份報告，其中列出了相關目標，績效指標，執行機構為實現目標所做的工作。以及他們如何滿足流程開始時商定的績效指標。如果績效指標，特別是特定目標沒有得到滿足，報告中應該坦白地說明，並包括對未達到和應該做什麼的評估。報告應整理並在專門監督的委員會會議上提交。整個過程應該是系統性的，所有參與者都應該事前充分理解和接受，監測過程應在計畫的整個生命週期內持續進行。

整個方法的目標應該是在資源和時間方面保持經濟實惠，以便報告不會變得過於龐大或是難以理解。如果在準備或評估報告方面過於繁瑣，那麼所有方面都將讓報告難以有效進行。因此，報告應保持少許幾頁即可。

評估結果也應系統化，委員會應迅速向各機構通報對其表現的看法，例如，要求特別注意特定方面並斟酌情提供補充資料。該進程應力求在對話和商定行動的基礎上推進計畫目標的實現。

如果某些活動的結果與目標不一致，則需要採取額外行動。如果評估過程表明已達到或超過目標，協調委員會和相關機構應在計畫媒體和信息傳播計畫中強調這一點。透過這種方式，計畫的價值將得到更廣泛的接受，也會有更多的支持。如果沒有達到目標，那麼方法就需符合實際，避免相互指責，並採取措施確定缺失的原因。原因可能包括不切實際的時間框架，資源不足，

政治支持不足或組織不足。事後可以認為原始目標過於模糊或固有無法實現。無論對缺點原因的評估如何，協調委員會和有關機構都應制定相應處理的建議。

有些組織可能對其人權表現的外部評估感到不安。在關於該主題的任何交流中，應該記住評估僅涉及組織本身自願同意在計畫中鎖定的目標。然而，一些協調委員會也許在確保評估過程中對缺陷被發現的關注不足遇到困難。這凸顯了讓具備必要人格品質及地位的協調委員會主席與組織負責人和政治領導人討論困難議題的價值。

非正式的評估

除了這種構成中央監測工具的更正式方法之外，所有相關人員都應該仔細審查計畫的有效性，並且應當於出現明顯缺陷時毫不猶豫地採取行動。

諸如主席和協調委員會或協調機構成員等關鍵人物將通過參與計畫的實施，充分了解該過程的成功和不足。他們的見解應成為旨在改進計畫實施的對話的一部分。

除了正式的評估過程之外，活動和事件的多樣性將有助於理解計畫的成功。各個機構將透過自身的持續評估和報告系統提供訊息。在開放的社會中，非政府組織、社區組織、媒體、政治組織和其他單位會毫不猶豫地對計畫實施中的任何缺陷引起注意。應該以開放的精神接受這種非正式評估，而不是訴諸戰鬥的防禦姿態。

在完成之前修改計畫

隨著計畫的進行，至少在某些方面可能需要進行修改。如果尚未實現目標，則需要對擬定的活動進行一些調整，例如應用更多資源，改變工作方法，修訂時程表或修改目標。如上所述，這將由協調委員會所負責。委員會應該注意不要在實施不符合計畫目標的情況時，不採取補救行動，這自然會削弱公眾對國家行動計畫進程的信心。

如果必須根據評估過程或由於其他原因修改目標和擬定活動，協調委員會應採取措施確保修改可得到適當的紀錄。由於最初的計畫將引起官方和媒體的關注並將得到廣泛傳播，任何後續的變化都應透過協調委員會傳播，至少應

向相關領域的從業者和組織發布，它們也應納入協調委員會的媒體和傳播計畫。

12. 評估與後續計畫

12.1 評估問題

本手冊建議應為整個計畫設定一個特定的時間範圍。雖然它會根據有關國家的情況和機構而有所不同，但我們已建議合適的區間可為五年。無論什麼時期，都希望對整個計畫進行更實質和獨立的評估。評估的目的是根據目標衡量的成就來確定計畫的成功程度，它將有助於證明分配給該計畫的各項資源支出。除了這種更具規劃性的理由之外，評估代著表向政府，人權界和公眾提交關於計畫成果的重要報告，對其他國家也有幫助，它們可以從已經制定計畫一段時間之國家的經驗中獲益，這適用於已經啟動國家計畫的國家和正在考慮這樣做的國家。

決定的重點之一是誰應該進行整體評估。協調委員會（或為此目的指定的任何其他監督機構）自然希望評估其多年來負責的計畫。然而，對於外部評估，也存在強烈的爭論。由於該計畫將主要由協調委員會制定和管理，因此委員會可能難以保持嚴格和可信的獨立方法。因此，雖然應該注意不要損害到委員會的工作，但是委託進行外部評估或為值得的，因為它可能會大大增加計畫本身和更廣泛行動計畫的可信度。如果進行外部評估，一個由高級獨立專家主持的小型委員會或許是最好不過了，但包括其他兩名成員，一名代表政府機構，另一位代表非政府組織。

對於總體評估，應採用與其他評估相同的基本方法，即根據既定目標和指標評估成果。但是，在此程度上，還極需要提出該計畫更廣泛的使命和目標。全面審查的一個重要方面是為了進一步開展人權保護和促進工作提出的任何建議，特別是後續的國家行動計畫。

與年度和半年度審查一樣，應盡一切努力使流程簡潔明了。同時，整體審查應被視為該計畫的一個重要層面。最終審查應作為政府、有關機構與組織以及公眾的公開文件發布。

關於時間安排，最終的總體評估應在計畫期間正式結束之前開始。因此，如果該計畫將在一個日曆年結束時到期，那麼可能會發現在該年年中開始審查是有助益的。若研究結果和建議是後續計畫的一部分，甚至可能需要提前開始執行。

有效的監測過程將需要為人員做些資源分配以及出版和發布最終報告。

12.2 開始後續計畫

本手冊建議初步的國家行動計畫應連同一系列後續計畫一併制定。透過這種方式，人權工作將以類似於政府活動其他領域的方式開展，對資源分配和問責制採取比較嚴肅的方法。隨著一項國家人權行動計畫即將結束，另一項將取而代之，就像經濟計畫一樣。

後續計畫將在很大程度上基於對先前計畫的總體評估，在不損害評估過程獨立性的情況下，應盡可能整合一個計畫的結論和下一個計畫的詳細說明。評估將以確定需要採取進一步行動的領域，為下一個計畫的製定提供支持。

制定後續計畫的過程應與原計畫的過程類似。隨著結構和程序的到位，後續計畫將更容易發展。但是，需要作出特別努力，以確保新計畫產生類似的影響並吸引類似的關注。雖然目標應該是將人權工作納入政府活動的主流，但如過往一樣，包括所有人權非政府組織、社區組織、國家機構和其他非政府行為者，制定和實施該計畫的過程，應避免任何過度熟悉和過時陳舊的建議。後繼計畫應該涉及政府與原始計畫相同的程度，它應該在類似的媒體和傳播計畫的支持下，以類似的影響進行發起，並以同等的能量實施。

透過這種方式，更新國家行動計畫的過程本身應會重振所有利益攸關方對促進人權和加強傳播有關人權訊息的承諾。

13. 資源

該計畫的成功在一定程度上將取決於是否有資源來支持其活動。而提供這些資源則應被視為對社會進步的投資。該計畫目標的實現則會產生有真正價值的回報。一個好的計畫裡，其目標將反映重要的社會價值觀。人權的保護和促進，無論是在人身安全、司法、防止歧視、教育的提供亦或保健服務方面，都將旨在以促進國家及其人民利益的相同方式助於經濟增長或軍事安全。

因此，當提供合理的資源則被視為政府對該計畫及其人權承諾的一個好徵兆。若未能提供合理的資源則可能引發對政府慎重性和計畫可信度的質疑。

當然，世界各地的政府都在講求如何節流時，卻將國家預算拉得很高。在這樣的趨勢下獲得足夠資源絕非易事。因此，協調委員會的方法應在縝密的經濟、完全擔當責任、成本效益和創新結合下仔細分析資源需求。它們應被視為構成人力和機構資源以及財政資源。透過給予其他提供經濟支援的關注，可以是個更有效的方法做為計畫中可用資源的補充。

13.1 資金問題和策略

在計畫運作有兩個主要領域需要資金。一個與計畫開發和宣傳和成本的監測實施有關。另一個涉及實施本身。兩者之間的區別在於；前者由於決定計畫而產生的新支出，包含協調委員會、秘書處、協商、資訊設備等的費用。這些可稱為**開發和監控成本**。

第二個支出領域包括相關機構的活動計畫。這些可稱為**方案實施成本**。由於它們是相關機構的標準方案，各機構的固定預算應提供必要的資金。資金不應來自政府計畫管理的撥款。可能涉及一些活動方案新的支出，因為過去沒有針對於這些特定目的做資金分配。然而，較適當作法的則為過去各機構應須資助的這些活動，對相關機構來說具有核心重要性，但它們只是被忽視或忽視。如果必須從機構的預算中找到資金，則需要確定資源的優先次序、折衷和重新分配，以確保符合機構的總體目標。

以下是可能需要資金或資源分配的計畫開發和監測領域內的一系列活動，以及關於如何解決各種資金需求的意見。（透過技術援助方案提供資金援助的問題將在下文第 13.3 節討論

相關機構和組織的初步協商

- 這些應該由主要機構的工作人員進行。因此，最好將其工作人員視為相關機構的核心代表，並將該機構的正常預算所涉及的費用包括在內。當工作人員訪問該國的不同地區與相關團體交談時，例如在公開會議上，以及場地租賃費用和與舉行公開會議相關的其他費用。這些費用將在沒有規劃的情況下編入該機構預算的費用，宜在其正常預算範圍內為這些活動提供經費。
- 非政府組織協商參與可能會產生一些費用。建議它們一般應由相關組織來承擔，部分原因是政府對於非政府組織核心宣傳職能的資助可能會破壞非政府組織的獨立性。
- 在初次全國協商會議的情況下，可能會有於一般規則的例外情況，即擬定國家行動計畫的概念並撰寫計畫制定過程的細節。政府為受邀出席者的費用提供經費較適宜。但是，若採用不太有條理的出席方式，則不符合經濟效益。

成立國家協調委員會

- 將需要資源來支付委員會成員的旅行費用以及會議場地的費用，秘書處會議的服務以及可能的酬金。費用將取決於委員會的規模和會議的頻率。在發展階段，則需要更頻繁地召開會議，而在實施和監測階段，可能只會每六個月召開一次。委員會所需的資金將是既有預算的額外開銷。但是，大多數國家皆有為特定目的建立自治委員會的經驗，也可能有資金先例的存在。
- 委員會的辦公室主要負責人可能會發現自己或多或少都是全職工作。辦公空間和相關設施可能派上用場。這些所需可歸類為秘書處的費用。

秘書處的設立

- 將需要一個小型秘書處來支持協調委員會，並在委員會會議之間管理與國家計畫 相關活動。辦公場所、辦公設備、通訊，旅行等用途將需要資源。秘書處的主要任務可能包括草擬基礎研究的責任，也可能包括計畫本身。如果秘書處將基礎研究或其他活動分包給其他人，例如顧問，則需要資金來支付額外費用。
- 如第 5.6 節所述，秘書處的核心工作人員可由協調機構借調，而輔助工作人員則可由其他組織提供。我們建議，為避免增加秘書處的費用，額外的工作人員應同為其原組織借調。但是，在某些情況下，由於資源的缺乏，這些也許是較難實現的。因此，政府可能會考慮為少數適宜的工作人員為秘書處提供資助的可取性。
- 沒有建議秘書處工作人員的具體數字。然而，無論國家情況如何，通常都不太需要大型秘書處。媒體參與工作和信息傳播程度只是影響其規模的一個因素。
- 如第 5.6 節所述，秘書處活動的密集程度 - 以及資源需求 - 將隨計畫的有效期而變化。

發展階段

- 與社區協商的時間可能需要委員會成員和秘書處在國內的旅行、相關所需的費用。協商論壇和公開會議的場地租用可能需要額外的經費、廣告和其他相關則必須提供適當費用。
- 訊息設備的草擬、製作和宣傳也需要一些額外的資金。秘書處可以承擔大部分的工作，但可能需要專業人員參與材料的展示和格式以及網站的設計和開發。若秘書處內部沒有相關技能人員，則需要將工作外包給顧問。在印刷和宣傳設備上也需要資源。
- 可能還需要資助研究，包括民意調查，以協助制定基本數據，以便隨後監測計畫的有效性。

- 如果可能，則使用協調機構的設施來降低額外費用。雖然在使用內部資源方面仍然有無法避免的實際成本，但這種方法可以促進規模經濟，並使秘書處免於建立自主公共事務單位的任務。
- 同樣，也有可能利用協調機構的傳媒關係能力。秘書處仍然需要具備傳媒技能的人員，若獲得既定單位專業知識和設備的機會將大幅度促進秘書處的工作效率和經濟。
- 在實施和監測/評估階段，生產和傳播訊息設備和媒體關係工作將持續縮小規模。

實施階段

- 執行計畫中各種活動的費用應主要由執行機構承擔，理由是該計畫的活動構成與機構核心業務的一部分有關。現階段國家委員會和秘書處的作用應限於此以提高對計畫的認識，監察計畫的實施並評估其結果。該計畫成功的關鍵在於參與其促進活動的人員是否能夠說服相關機構進而實現人權目標，這是其使命中組成的一部分，並提供充足的資金。

監測及評估階段

- 現階段的活動側重於協調委員會成員和秘書處人員的會議和旅行。只有在計畫期間結束時，對計畫進行全面審查，活動密集度才會增加，且需要更高層面的資源。如果要進行對計畫有效性的外部評估，則需要額外支付評估人員的差旅費、諮詢費和其他費用。

13.2 機構合作關係

本手冊多次引起政府（通過其主要機構）關注與其他組織創立新夥伴關係的可行性。在如何調動資源時的考慮為重要觀點。愈來愈多公共行政部門逐漸接受政府沒有資源和專業知識來處理各層面的社會政策。在許多情況下，政府最好與其他執行者協商並制定廣泛的政策，再建立其合作關係，利用現有的專業、知識和經費做最大限度地利用。

就經費而言，主要的合作關係將是協調委員會和協調機構，以及負責實施該計畫的各政府機構之間的合作。如果想讓計畫成功進行，執行機構須在預算編製過程中納入各計畫之預算。以人權為宗旨的認知是大多數政府主要管理領域的項目，也是整個計畫過程中的核心問題。

- 合作關係將是民間社會組織的其一的關鍵，它們既有能力實施某些領域的計畫活動，例如：教育和訊息傳播，也有助於協調委員會和秘書處的工作；
- 私人慈善組織或供資機構可為特定項目協助提供資金；
- 企業贊助是值得開發的，例如：製作和訊息傳播設備；
- 在某些情況下，私營機構可能會提供資金作為秘書處的經費，例如：購置電腦硬體或辦公設備；
- 媒體機構可能決定有關計畫紀錄片或廣播節目的製定，從而降低媒介策略成本；
- 其他政府基層也可以對資源需求做出貢獻。例如，地方政府可以在諮詢過程中提供場地和當地交通疏導。

13.3 國際援助

在某些已制定國內行動計畫的國家則已使用發展援助資金以符合資源需求。其他考慮制定國內計畫的國家可能考慮外部資金援助。的確符合最近的趨勢，因為越來越多捐助方和受援方政府地將人權視為適當的國際合作領域。潛在的捐助方包括國際發展機構，如聯合國，捐助國政府和私人基金會。

主要一個國內計畫行動進展的優點是，它為將具體活動領域納入一個連貫的整體提供了一個完整系統。透過該計畫確定目標、時限和預計結果後。它可以協助捐助方和受援方制定具體項目的技術合作。其中的一個例子是來自印尼的計畫：

「歡迎雙邊、區域和國際合作，加強其國家執行促進和保護人權方案的能力，本著“聯合國憲章”所載國際合作的精神，並在各國相互尊重和平等的原則基礎上。」

計畫中規定的各種活動上清單的附註表示可能需要技術合作，尤其包括培訓。馬拉維計畫採用相似的方法並強調，

「旨在支持馬拉維民主過渡期和加強國家促進和保護人權能力的國際援助與合作的重要性。」

馬拉維計畫簡述了各個尋求國際援助的領域。其他國家計畫則用技術支援訊息設備的製作及傳播。

國家行動計畫也可以是捐助國政府用來承諾的工具。澳大利亞計畫表示澳大利亞將：

「繼續協助其他國家加強其國家人權基本建設，並旨在確保每個人享有人權的倡導和教育發展上。」

如果該計畫是以制式系統的方式呈現，那麼哪些地區可能出現資源短缺、哪些地區可能會有外部援助則會顯得明顯。迄今的經驗顯示，可提供此類援助的領域、特別合適的培訓以及訊息和教育設備的製作和宣導。在擬定國家計畫時可能還需要技術諮詢。

整個國家行動計畫的外部資金是不可取的。考慮因素的關鍵是將人權活動納入政府正常行動範圍。因此，即使政府只擁有有限的資源，也可分配一些資源來實現計畫中的目標。其中必然結果是，有限的資源對於政府制定國家行動計畫並不是太大的阻礙。

14.區域和國際合作關係

國家的人權活動與國際的人權活動層面息息相關。“聯合國憲章”指出，人權是國際關注的議題，而國際人權準則是國家一級標準和立法的基本。目標是制止種族歧視、促進原住民的權利、制定發展或促進人權教育的權利，來自國際行為上的刺激。

國家行動計畫合乎這類情況。作為國家計畫，必須關注國家的活動層面。但是，國際行動計畫的概念起源於國際層面（見第2章），並舉行了國際會議以製定這類概念。對從事國家級行動計畫的人來說，有意義的國際化定位是可以讓他們從國際經驗中獲益，也可以讓其他人向他們學習。另外，可以通過這種方式獲得國際級的專業知識和資源。

本手冊中的若干要點已經討論了國際層面。國家行動計畫的一些國際方面概述如下。

14.1 經驗分享

每個已制定國家行動計畫的國家極有可能為追隨其後的其他國家鋪路。大部分國家、狀況和文化如此龐大深遠，以至於正在制定國家行動計畫的國家需要各式各樣的例子作為指導其工作的來源。因此，每個新計畫都須擴大可用範例之範圍。新計畫可能包含其他地方尚未解決的特徵，對於面臨到類似問題的國家可能有幫助。

作為分享過程的這部分，有可能跨越捐助者和技術受援方的傳統界限。由於迄今大多數制定國家行動計畫都是發展中國家，現有的許多專業知識都位於發展中國家。因此，在考慮依據技術合作計畫提供資金和提供專家意見諮詢的情況下，專業知識將主要來自發展中國家。這種作用可能有助於促進發展中國家在國際辯論中更具平衡、有力和建設性。

正如本手冊所建議，國家行動計畫不是單一突發事件，應該是一個持續的過程。經驗分享變得更加重要，因為每個有計畫的國家都希望其方法能被稱為最佳國際慣例的方式審查。如此，後續計畫不僅將受益於其國家第一個實施計畫的相關經驗，且能於其餘有國家計畫的積累經驗中獲益。

14.2 區域和國際研討會

在用於全部或部分專門審定國家行動計畫的區域和國際研討會上將進行一些經驗分享。此類會議已在新德里，曼谷，達喀爾和基多舉行，並計畫舉行進一步的會議。參加這些會議的人不僅包括已制定國家計畫的國家的代表，還包括政府、人權具代表性和其他聯合國的機構、國家人權機構和非政府組織的代表。這些研討會在國際上宣傳國家行動計畫概念，發揮分享經驗和最佳做法方面的重要作用。反觀，就國家計畫的可能結構和內容以及如何管理這類想法，研討會對於進一步動作提出了有益的建議。已制定國家計畫的國家應隨時做出為此類研討會貢獻之準備。

14.3 聯合國

源於聯合國的國家計畫的工作得到了聯合國的支持。隨著越來越多的國家將國家計畫視為改善人權的工具，並希望世界組織及其附屬機構提供指導和協助，這種情況將繼續發生。具有國家計畫經驗的國家可以通過不同方式這一問題上的專業知識為聯合國在作出貢獻。他們可以向人權代表提供有關其自己計畫的訊息，包括計畫的文本及相關評估和修訂的訊息，並參加相關問題的辯論，例如，在人權委員會年會上，提供為委員會和處理國家人權計畫的其他人權組織投入有關的決議。因此，國家計畫的機制推動得以一致和合作的方式進行，以便更多的國家、組織和個人從這概念中獲得利益。

14.4 技術合作和人權代表

聯合國人權事務代表專員辦事處提供了為制定迄今通過的若干國家人權行動計畫諮詢和其他協助。或是在更深廣的全面性國家技術合作下提供的援助，亦或是一項主要重點活動。在某些情況下，通過“強化人權”(人權計畫)聯合人權代表/

開發計畫署提供方案的協助（網址如下

<http://www.unhchr.ch/development/hurist.html>）。從這些計畫中吸取的經驗教訓將在人權代表的網站上公佈，並適時納入本手冊的修訂版。

對 HURIST 計畫運作的頭兩年進行獨立審查 - 發表於 2001 年 8 月（<http://www.ohchr.org/development/huristreview.doc>） - 提出了關於國家人權行動計畫與兼容性的問題將人權“納入主流”作為關切國家級發展政策和規劃活動跨領域中的主軸。問題反映在本手冊的導言部分（第 1.3 節）中並在中進行了詳細闡述第 8.7 節。然而，人權代表的政策立場是：行動計畫與“主流化”必要性之間沒有所謂的不同。迄今制定和實施國家行動計畫的經驗有助於更清楚地了解有效使國家行動計畫的條件。除了政治兌現和上述討論過的各種“過程”和“內容”因素外，其協調委員會計畫及整合的有效媒介可以將人權行動計畫的價值和實際影響到最大化。人權納入國家級的發展規劃和“主流”政策部門。

本手冊將依據進一步經驗累積進行修訂。人權代表將應要求持續提供國家人權行動發展的相關訊息、諮詢與協助。