

以人權為基礎的發展工作方法

(Human Rights-Based Approaches to Development, HRBA)

(本文譯自 ACFID Practice Note Series (2010), ACFID 希望提供會員關於 HRBA 的定義及工具與方法，使澳洲援助型與發展型 NGOs 在執行計畫時能將 HRBA 列入考量)

如同 2000 年人類發展報告所陳述「人權」是保證每個人皆有自由、幸福和尊嚴。而 ACFID(Australian Council For International Development)及其會員也意識到人權的發展對於人類永續發展及消弭貧窮是關鍵；在 ACFID 人權諮詢報告「人權透視(Right in Sight)」中，有 90%的 ACFID 會員表明人權與他們的其他發展活動(development activities)一樣重要，然而卻只有 25%參與者透過合適的政策或整合人權工具將 HRBA 納入計畫循環(program cycle)中。ACFID 諮詢 29 個機構之 69 位代表，以半結構式的訪談與討論，而完成此份報告。

「人權透視(Right in Sight)」也發現澳洲援助型及發展型的 NGOs 對於 HRBA 沒有清處的概念與認知，因此本報告希望能清楚定義 HRBA 及發掘一些共同的元素。

一、定義人權基礎的工作方法(Defining a human rights-based approach)

沒有一個確切的定義可以完整解釋以人權為基礎的發展工作方法。HRBA 最基本的定義是在國際人權合法框架內，發展活動需致力於尊重、保護及實現人權。例如性別平等在法律的框架內是人權的核心，也是被大眾認可的良好發展實務(good development practice)，此外還包括不受歧視的平等與自由、公平的審判、健康、教育、居住自由、免於迫害等。要達到真正的人權，需要許多利害關係人參與，發展型 NGOs 也應將其相關工作與真正的人權結合。

HRBA 與一般的傳統援助與發展方法不同(例如以需求或慈善為基礎)，HRBA 主要在強調因貧窮所導致的歧視、排斥及弱勢族群排擠等。

HRBA 的基礎是權利擁有者(right-holders)與責任承擔者(duty-bearers)關係的核心，使在發展過程中行使權力和法律。這關係必需是責任承擔者(duty-bearers)在決策時，權利擁有者(right-holders)能夠參與，以及責任承擔者(duty-bearers)需要在國際法及國家法規範善盡人權基本義務下，對權利擁有者(right-holders)當責。此關係可以使貧窮在權利與義務下清楚被看見，並提供明確的責任，包括個人、政府及發展機構。

雖以人權為核心的發展工作方法並無統一的定義，但在 NGOs 實踐以人權為本的發展時卻有共同的「要素」。此外發展型 NGOs 在操作這些「要素」於 HRBA 時，也有一些共同的「行動」。

因此，ACFID 鼓勵其會員一同釐清人權定義，並利用此份報告內的定義作為起點，探討如何成為更注重人權的組織。

二、以人權基礎為發展的要素(Elements of a human rights-based approach)

因為 HRBA 沒有單一的定義，因此也沒有單一的策略及執行方法，不同的組織也採用不同的方式執行 HRBA，ACFID 經過幾次會議後，產生幾個清楚的 HRBA 元素，以作為澳洲發展部門的參考。根據諮詢結果，發展型 NGOs 要求這些基本元素應包括尊重、保護及實現人權，元素如下：

1. 促進責任承擔者(包括非政府組織)的當責制(accountability)和透明化(transparency)。
2. 培訓權利擁有者能夠賦權(empowerment)及能力發展(capacity development)，以監督責任承擔者。
3. 責任承擔者、權利導向聯盟(rights-focused alliances)與權利擁有者間應建立平等夥伴關係(partnership)。
4. 確保權利擁有者的實質參與(participation)。

以下詳述四個元素及權利擁有者(right-holders)與責任承擔者(duty-bearers)彼此間的關係，此也是 HRBA 的基礎。



圖 1. 以人權為基礎的發展元素

要素一、當責&透明化(Accountability and transparency)

HRBA 必要條件是責任承擔者對權利擁有者必需當責，而國家為維護人權的首要當責者。NGOs 雖不是主要的責任承擔者，但在人權的部分有其運作能力及影響力，因此 NGOs 也必須對其利害關係人適當承擔責任。此表示 NGO 的任務、活動、決策過

程及諮詢過程均需透明化，以確保能提供一致的訊息給所有利害關係人。

要素二、賦權&能力發展(Empowerment and capacity development)

HRBA 中當責與透明化是第一要素，此主要針對責任承擔者應負的責任，而第二要素為賦權與能力發展，瞭解在 NGOs 發展活動中，權力擁有者其能力需求與人權維護。賦權與能力發展的相關活動將有助於促進實質人權的有利環境(Enabling Environment)。

基本上，HRBA 要求 NGO 著重在賦權及能力發展，主要是在發展過程中將權利擁有者視為一個利害關係人，而非 NGO 計畫的受益者。

有許多方法可以培訓 NGOs 的賦權及能力建構，通常藉由訓練以及在計畫執行中讓權利擁有者主動參與。然而，加強促進責任承擔者及權利擁有者彼此間的合作是中心主軸，因此不僅是訓練，還需藉由練習彼此合作以支持機構進而瞭解他們的權利。

要素三、夥伴關係(Partnership)

夥伴關係，與賦權及能力發展一樣，係在發展過程中將權利擁有者視為 NGO 的伙伴。此外，HRBA 也將人權視為相互依存和相互關聯，這也意味著所有人權目標必須被達成，但要付出的努力遠超過大部份發展型 NGOs 能力、技術及任務範圍。因此，NGOs 和權利擁有者必須形成策略聯盟及夥伴關係，才能使這些超乎 NGO 能力範疇的人權可以被專注推動及永續發展。

要素四、參與(Participation)

促進利害關係人的參與並非多數發展型 NGO 的新觀念，但確是 HRBA 的重要元素。在 HRBA 中，所有利益關係人的參與不僅僅是良好發展的實務，也被人權條約明確規範，並需要持續進行及投入資源。特別是，HRBA 需婦女、兒童、殘疾人士或其他被邊緣化之族群皆應擁有適當的參與方式。

三、人權輔助及支持良好的發展實務(Human rights complementing and supporting good development practice)

澳洲發展型的 NGOs 會彼此合作並分享學習良好的發展實務。基本的發展實務，例如執行或參與性別願景議題，對大部分澳洲的發展型 NGOs 並不陌生，進一步的合作與分享以深化這些實務是必須的。由於大部份的國家都是墨守成規的執行人權，因此良好的發展實務應輔以立法合法化。

需求及福利導向(needs-based and welfare-oriented)的發展模式與以人權為基本的發展方法不同。多數澳洲援助及發展型 NGOs 已漸遠離需求及福利導向模式，並採用 HRBA 於其工作且強化架構以符合上述基本要素，而不再只重視需求而已。因此 HRBA 可以更尊重社區成員及在地化機構。

許多參與者認為 HRBA 更有效益，因為著重在權力擁有者及責任承擔者間關係，這部份當然需要更多的證據來證明 HRBA 有較好的發展成果產出。此外也需要更多的投入以發展有意義的人權指標並更積極討論弱勢族群的人權架構。相關研究及工作都還在進行中。

1. 人權基礎發展與性別(Human rights-based development and gender)

性別意識及分析對於良好的發展實務是重要關鍵，HRBA 可以透過促進法律上平等及不歧視來支持性別議題現有的相關工作。瞭解並尋求矯正性別基本上不平等的發展工作是 HRBA 重要元素。許多發展型的機構也發現聯合國的“消除婦女歧視公約 (Convention on the Elimination of Discrimination Against Women)”在權利及原則方面的陳述對於強化性別平等及包容性有相當助益。

性別從根本上決定了每個人生活可能的產出成果，因此性別分析與性別平等是所有發展型機構的關鍵考量因素。人權框架是架構在沒有等級之分的權利原則基礎上，也就是說，實現婦女權利並不比實現殘障人士或兒童的權利更多或更少。發展型 NGOs 的實務中，或許會特別（或優先）專注於一個或多個權利群體，然而，性別與其工作關係仍是所有機構需要考量的。

2. 地方層級的人權基礎發展(Human rights-based development at local level)

雖然在人權框架中增加法律的合法性是人類發展的根基，但國際人權的語言與地方層級的相關性總不易顯見。例如對抗 HIV 還在進行中，因為人們知道他們有健康的權利或聽說了國際人權工作組織致力於聯結人權與 HIV 策略。事實上，幾乎所有的國家自 1989 年起就簽署了兒童權利公約(Convention on the Rights of the Child)，此意味著在此之前未透過文化和傳統方式保護兒童的權利。

在地的環境、文化與傳統的實務是各種闡述 HRBA 的方式。HRBA 應對文化及傳統型式的知識及保護方法具有相當的敏感度，這部份最近已受到聯合國總務委員會 (United Nations General Committee) 在文化生活權利方面的認可。

部分 ACFID 會員開始致力探索如何將人權發展做最佳的在地化。不過仍需更多的努力以瞭解社區的多元性及其相關的人權的活動。

四、HRBA 之實踐 (Human right-based approaches in practice)

不少 ACFID 成員指出，操作 HRBA 要素是困難的。在澳洲，雖然關於 HRBA 的必要行動跨部門間並無共識，但仍有許多 ACFID 成員及此領域的國際 NGOs 有共同或相似的活動、工具與流程。

ACFID 成員所發掘的活動，工具和流程，有部份與 HRBA 元素相關。以下列出最相關的元素內容，以便在操作 HRBA 時考量彼此的差距。ACFID 也正與其成員共同合作希望發展出一套工具箱，目的在增加活動、工具及流程的共識以盡量適用於不同的 NGOs。

表 1. HRBA 之活動、工具與推動流程的範例

國際人權框架	<ul style="list-style-type: none">• 支持人權培訓• 培育與支持在地人權的需求、對話與討論• 推動人權的分析工具
當責及透明化	<ul style="list-style-type: none">• 培育與支持在地能力以便參與國內、區域及國際人權機制

	<ul style="list-style-type: none"> • 發展人權政策 • 建立流程以應付不公平並發佈對外任務 • 溝通組織任務及並獲得資訊政策
賦權及能力發展	<ul style="list-style-type: none"> • 培育與支持在地能力以便參與預算編制、社會審計、人權成本和監督人權暴力等 • 發展情境或社會的分析工具(性別、殘障等議題)
參與	<ul style="list-style-type: none"> • 培育與支持在地公民社會組織參政府流程及資訊獲得 • 推動社區主導的行動計畫 • 建立參與的監測與評估(Monitoring & Evaluation, M&E)過程
夥伴關係	<ul style="list-style-type: none"> • 培育與支持政府立法改革以保護及促進人權 • 發展連結權利擁有者與其他組織的策略

五、組織機構層級的 HRBA(Human right-based approach at an organizational level)

不同的組織會以不同的方式來運用 HRBA，相關的活動、工具與流程也因組織是否及如何將人權整合入其工作架構而異。在人權透視(Rights in Sight)的研究發現，ACFID 成員正走向越來越具強烈以人權為基礎的組織。

下方圖示說明組織在不同階段可能經歷的活動、工具及流程：

Ways of working
工作方法

Tools for planning,
monitoring and evaluation
規劃、監督與評估之工具

