

如何精進公務人員的人權培訓課程？



圖片來源：AdobeStock

【教科書研究中心助理研究員 李仰桓】

一、前言

我國於 1971 年退出聯合國之後，即喪失會員國身分，無法加入各項國際人權公約，因而脫離聯合國的人權體系。為了宣示對普世人權價值的認同，立法院於 2009 年以條約案方式通過《公民與政治權利國際公約》(*International Covenant on Civil and Political Rights*)及《經濟社會文化權利國際公約》(*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*)，同時制定《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》(簡稱《兩公約施行法》)，明訂「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」(第 2 條)其後，立法院藉由相同的模式，陸續引進聯合國各項重要人權公約，我國得以在聯合國不承認公約批准效力的困境下，將國際人權標準國內法化。

二、為什麼需要人權培訓？——政府的國家人權義務

在批准人權公約之後，我國人民即享有公約所保障的基本人權；相對而言，政府

即需承擔公約所課予的國家義務（obligation of state）。聯合國人權理事會於 2012 年通過「良善治理於促進和保障人權當中的角色」決議案，強調「國家負有主要責任，包括經由憲法規定和其他授權立法，並根據其國際義務，在國家層級確保其專業公共服務能維持最高標準之效率、能力及廉正，並以公正、法治、透明、問責和反貪腐等良善治理原則為其基礎；同時，亦強調必須為此開展人權培訓與教育。」而在同年提出之《世界人權教育方案第二階段行動計畫》中，聯合國再次指出，公務員、執法人員以及軍事人員「作為國家行動者，對於尊重(respect)、保護(protect)並實現(fulfill)處於其管轄之內者的人權負有明確責任」。我國的《兩公約施行法》也在第 5 條明確規定：「各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。」

為使公務人員能夠善盡國家的人權義務，對公務人員實施人權教育與培訓，當為實踐人權公約的重要關鍵。有鑑於此，《聯合國人權教育與培訓宣言》（*United Nations Declaration on Human Rights Education and Training*）第 7 條第 4 項指出：「國家以及適當情況下的政府相關主管部門應確保政府官員、公務員、法官、執法官員和軍事人員進行適當的人權培訓，……」；而上述《世界人權教育方案第二階段行動計畫》也就如何有效地將人權教育納入高等教育系統，以及公務員、執法人員和軍事人員的培訓計畫當中，提出政策指南。

三、精進我國公務人員的人權培訓課程

為因應兩公約之要求，我國於 2009 年起即有計畫的針對公務人員進行人權教育與培訓。不過，受邀來臺審查國家人權報告的國際審查委員，建議我國在人權培訓的工作上，仍應進一步做完善的規劃。研究團隊整理法務部「人權大步走」網站上公布的歷次兩公約國家人權報告審查意見，發現審查委員對我國公務人員的人權培訓，有以下三個主要的評論：

- （一）我國對公務人員人權教育的規劃與實施，呈現「重量不重質」的現象，不利於深化人權教育與訓練的品質。
- （二）教育訓練內容未能聚焦於人權的原則、價值與實踐。
- （三）未能針對學習者的業務內容規劃培訓課程。

本研究在研讀聯合國與學界的相關文獻後認為，要妥善回應審查委員的建議，在規劃人權培訓課程時，應該把握幾項原則：

- （一）以《世界人權宣言》及重要國際人權文書為基礎，並搭配重要人權議題，規劃完整的課程地圖。
- （二）課程應強化公務人員踐行國家人權政策之能力，內容應連結受訓於公務上執掌之業務。
- （三）採取多元之課程形式與教學方式，以促進尊重人權之態度以及實踐人權標準之能力。

國家人權委員會於 2022 年起委託本院規劃公務人員的人權培訓課程。為此，研究團隊在上述原則的指導下啟動研發計畫，希望為我國特定人員（如公務人員、各級學校的行政主管等）規劃有系統、且能對應國際人權公約相關內容的人權培訓課程。

四、何謂人權培訓？

根據聯合國人權事務高級專員辦公室（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR）在 2020 年發表的《從規劃到影響——人權培訓方法手冊》（*From planning to impact: A manual on human rights training methodology*，以下簡稱《人權培訓方法手冊》），所謂人權培訓（human rights training），指的是「以有組織的作為來傳遞人權知識，並發展人權的技能與態度，以鼓勵促進與保障人權的行為。」對於這個定義，手冊進一步解析如下：

- （一）有組織的作為（organized effort）：意味著人權培訓不應該是零星或臨時性的活動，而是從規劃到後續檢討等一連串環環相扣的規劃。
- （二）人權知識的內涵：不僅指涉人權標準或機制，也包括與特定人員相關的知識，例如，對警察的人權培訓中，就應該包含警察執行勤務時所應遵循的人權標準。
- （三）發展人權技能：單憑有關人權標準的知識，並不能使受訓者將這些規劃內化至行為當中。培訓課程應提供練習與實踐的機會以培養技能，這個過程甚至應延續至課程結束之後，或與後續的計畫相互整合。

（四）培養人權態度：培養人權態度，意味著改善原本負面的態度，或讓正面的態度更加鞏固，使受訓者能承擔促進與保障人權的責任，並採取行動。

（五）鼓勵促進與保障人權的行為：人權培訓的效果如何，需視培訓計畫或課程能否帶動受訓者起而行動，以及是否在環境中發生改變的效果而定。因此，對於培訓效果的評估，應觀察培訓內容是否帶來改變，引導對人權更多的尊重；也就是說，無論是受訓者個人、其組織或群體以及社群和社會的改變，若能合理地歸因於培訓課程，即為培訓的效果。

整體而言，人權培訓的目的在於為權利擁有者（rights holders）賦權（意即知道自己享有權利並且有能力主張權利），並提升責任者承擔者（duty bearers）保障人權的能力，使各種專業人員得以落實人權標準所課予的責任。

五、人權培訓課程內容簡介

本計畫規劃的人權培訓課程，包括「核心課程」、「podcast 節目」、「參訪課程」以及「網路課程」等四種類型。而為了因應不同研習活動的需求，課程設計以模組的方式呈現，意即各課程一方面有本身完整的內容架構，彼此獨立，另一方面亦可與其他課程相互搭配，以符合不同的研習目的或課程時數的需求。所有的課程均已在本院「E Talk 數位策展平臺」上公布，歡迎有興趣的讀者前往瀏覽（網址：<https://etalk.naer.edu.tw/exhibition/single/id/714>），以下簡要介紹各項課程的內容。

（一）核心課程

核心課程定位為入門性的基礎課程，為聯合國重要國際人權公約做重點的說明。全部課程分為「總論」、「特定群體的人權保障」以及「新興議題與人權保障」三大部分，共計 14 個課程。「總論」說明人權基本理念、聯合國人權體系之發展、國家人權義務，以及重要的人權價值與標準。「特定群體的人權保障」聚焦在原住民族、兒童、婦女、勞工與身心障礙者等群體之權利保障，同時搭配酷刑與其他殘忍或不人道對待之防制此一較整體性的議題。「新興議題與人權保障」則討論戰爭與永續發展此二項國際重要議題與人權保障之間的關係。

辦理人權培訓之單位，可以從核心課程當中挑選與研習主題相關者，作為研習活動的基礎課程，再視需要與 podcast 節目、參訪課程或網路課程搭配。

（二）podcast 節目

相較於核心課程以國際人權公約之重要標準與規範作為主要內容，podcast 節目聚焦於介紹具體的人權案例與人權實踐。在節目形式上，聘請專業主播擔任主持人，訪談學者專家或人權行動者，就各式人權問題進行介紹與分析，主要目的在於協助學習者理解如何將人權公約的重要原則與價值適用到具體案例。

Podcast 節目以「好好談人權」為名稱，共包括三個系列。系列一介紹臺灣重要人權議題；系列二則從影像、閱讀及戲劇來認識人權；系列三則特別針對人權教育進行規劃，呈現教師的人權教育實踐，以及學生的人權行動；除此之外，也希望探討重要的人權教育議題。

（三）參訪課程

有鑑於實際參訪人權議題的相關場址有助於學習者掌握議題的脈絡，同理當事人的處境，從而強化捍衛民主與人權的態度，因此本計畫進一步規劃參訪課程，製作臺灣重要人權場址的參訪指引，以供研習單位參考。參訪課程分為兩大部分，包括「國內人權博物館導覽課程」以及「人權場址導覽課程」。前者介紹重要人權博物館與參訪資訊，如國家人權博物館、二二八國家紀念館等；後者則挑選全臺 10 處重要的人權場址進行課程規劃；這些場址可能涉及重要人物的事跡（如湯德章、楊逵等），也可能涉及重要的人權議題（如「慰安婦」議題、居住正義議題、臺灣老兵人權議題）等。

（四）網路課程

為充分運用資訊科技帶來的便利，並使課程安排更加有彈性，本計畫進一步將核心課程的內容轉製成網路課程。辦理研習活動之單位可視需要彈性運用網路課程，例如於線上研習活動中使用、供學員於課前預習乃至向社會大眾推廣等等。

資料來源

李仰桓（2022）。人權教育課程模組研發計畫（一）：人權的基本知識、價值與實踐。

國家教育研究院研究計畫(成果報告)。計畫編號：NAER-2021-012-C-2-1-P1-04，

執行日期：2021-08-01 ~ 2022-07-31。連結網址：

<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=13999168>

李仰桓（2022）。**人權教育課程模組研發計畫（二）：國際人權公約**。國家教育研究院研究計畫(成果報告)。計畫編號：NAER-2021-012-C-2-1-P1-05，執行日期：2021-08-01 ~ 2022-07-31。連結網址：

<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=13999179>

國家教育研究院（2024）。**人權教育課程研發與教學資源平臺建置計畫專業服務採購案總成果報告**。國家人權委員會委託計畫。計畫編號：NAER-2022-021-C-2-3-CY-01，執行日期：2022-04-29~2024-03-31。