

# 公務人員人權教育與培訓： 加拿大的經驗與啟示

梅達·J·賽蒂嘉

加拿大 South House Exchange 人權教育顧問公司合伙創辦人

艾德華·T·傑克森

加拿大卡勒登大學公共政策與行政暨國際事務副教授

施奕如 譯

## 摘要

加拿大的人權發展向來廣受推崇，然而其執行面的創新與成果卻較少受矚目。為因應法規與需求的改變，加拿大的人權教育專家設計各式訓練課程，協助人權政策及立法相關人員培養所需技能與知識，且政府各層級、大學院校及公民社會團體皆積極落實人權教育。本文旨在探討加拿大的經驗與啟示，並透過個案研究使這些心得能生動地呈現。

## 關鍵字

公務人員的人權培訓、人權教育、加拿大經驗

.....

## 引言

台灣正式與國際人權標準接軌，實施聯合國《公民與政治權利國際公約》以及《經濟社會文化權利國際公約》，實為可喜可賀。落實國際公約的首要之務，便是讓主責公約遵循的公務人員接受完善的人權教育培訓，此訓練之重要，絕不容忽視。

公務人員需具備執行人權法律及政策之必要技能、知識、動機，不僅在台灣是如此，其他國家亦然。加拿大除簽署上述兩公約，亦是許多其他國際人權文件的締約國。加拿大從自身經驗中發現，人權培訓必須納入國家政務的常態

運作，而且課程內容與教學方法也必須持續評估更新。此外，加拿大的經驗也包括一些具體的觀察，或可供台灣借鑒。

加拿大的人權發展向來廣受推崇，然而其執行面的創新與成果卻較少受矚目。為因應法規與需求的改變，加拿大的人權教育專家設計各式訓練課程，協助人權政策及立法相關人員培養所需技能與知識，且政府各層級、大學院校及公民社會團體皆積極落實人權教育。本文旨在探討加拿大的經驗與啟示，並透過個案研究使這些心得能生動地呈現。

## 人權教育需要遠見

人權教育應屬長久基業，不僅限於單一世代，且應凝聚政府、學界及公民社會的力量共同推動，此當屬加拿大經驗中最重要的啟示。若以二十五年為一世代，四個世代便為百年，加拿大經驗顯示，要深入瞭解並改革人權教育，最短應以一百年為時間單位。

全球的人權法規與政策變動的速度極快，幅度也相當巨大。世界銀行（World Bank）曾於 2011 年預測，至 2025 年，全球 60% 的經濟成長會來自六大新興經濟體：中國、印度、巴西、俄羅斯、南韓、印尼，而各界預期屆時中國便會超越美國，成為全球第一大經濟體。面對這樣的局勢，在當前及未來對人權保障有所承諾的國家，其公務員都必須培養執行人權政策法令所需的知識技能，其付出的努力亦應獲得充分回報，推動的作法與過程需可靠、透明，這些目標並不易達成，但皆是能否成功推行人權計畫的關鍵。

## 加拿大經驗的十個啟示

一九四〇年代晚期，加拿大人約翰·漢弗雷（John Humphrey）領導來自世界各地的有志之士（見 Humphrey, 1984），共同起草《世界人權宣言》，是時以還，加拿大便陸續加入許多聯合國的公約與協定，並於加拿大憲法的《權利及自由憲章》以及其他法規政策中落實前述公約協定的承諾（Black, 2010; Rae, 2010）。由此可知，加拿大跟台灣同樣將人權視為國家訴求的首位。

加拿大的公務員人權教育培訓經驗帶來十大啟示：

### （一）人權教育必須與公務員日常職務結合，透過實務參與增進學習效果，絕非一成不變，亦不可侷限於教學理論層面

推動及發展人權教育的方式多不勝數，但是加拿大與許多其他國家給我們最重要的啟示在於，人權教育必須結合公務員的日常工作內容。純知識層面的教材當然是所有人權教育的基礎，基本的人權知識絕不可少。但是，公務員也需瞭解這些人權原則與標準對其職務有何影響，他們在各部會中該如何各盡其職，協助推動人權保護。這對主責人權維護與推廣的公務員尤其重要，也適用所有參與公民、政治、社會、經濟、文化政策制定與執行的官員。因此，實用教材是人權計畫中非常重要的元素，雖然哲人蘇格拉底的演說一直是重要的傳統人權教材，但加拿大經驗發現，對於實際執行人員而言，課堂討論、個案研究、實務文件分析、小組問答、視聽教材等教學方式，效率遠高於傳統教材教法。這種參與導向教學法的啟發主要來自於知名教育家弗雷勒（Paulo Freire, 2006）以及女權專家邦曲（Charlotte Bunch, 1992）的論點。

### （二）國內外的相關團體必須建立網絡、共同合作：應鼓勵人權倡議者、政策制定者、民間人士、與學者持續密切合作（即使並不容易），才能長期推動人權計畫，而學術機構亦能在其中扮演積極創新的角色

加拿大推行人權教育的經驗中，發現由公民社會的專家、政府官員、法律專家與學者共同合作，才能提供最有效且廣受歡迎的教育課程，若可延攬教學與科技專家參與，更能提昇課程價值。此外，政府內部與外部皆需設有專家小組，以正式及非正式的方式研討各項議題，以確保關懷人權的聯繫網絡能持續運作，不致在快速的政治變革中淹沒。人權議題往往在發展初期頗受關注，相關的計畫也廣受各界響應，然而計畫順利推行之後，如何延續這份對人權議題的關懷，便是一大難題。因此，人權的訓練課程一定要納入公務人員專業發展與進修的必修課程，舉例來說，加拿大外交部已將人權基礎課程列為外交人員的必修學程。

### （三）各部會的人權訓練課程應能互相補足，避免課程內容不必要的重覆

「你需要瞭解哪些事務？」加拿大經驗顯示，這是設計公務員人權教育課程時的核心問題。人權課程教材與內容、工作坊、線上問答、小組討論、實務指導等研習活動，都必須針對學員的實際業務設計，並依據其職責與國內外相關法規標準遵循作業之間的關聯安排課程。這表示訓練課程應包含兩部份，首先是基礎核心課程，所有參與人權事務的公務人員皆應參與，其次，便是針對各部會職務所需而提供的特定人權知識與技能課程，這種設計方式有助避免課程內容不必要地重複，能確保各部會人員具備基礎人權概念，也能保障課程品質。後續便能針對各部會職責提供額外的訓練教材及課程，比如，警政公安部門人員應接受人權原則與標準的基礎課程，並瞭解政府對各項原則的承諾，再針對接受特定課程與訓練，以便在執行勤務或與社會互動時，實踐前述原則標準。

#### （四）公民社會團體的人權教育是學習典範

加拿大經驗顯示，非政府組織、公民社會組織等能提供許多精闢分析及觀點，尤其是制定一般政策，或在訓練過程中針對特定議題、個案或解決方法進行討論時，他們都能提出寶貴意見。這些公民社會團體一旦參與其中，推行成敗與否便與其相互攸關。更重要的是，他們的貢獻極為寶貴，往往能協助找出真正關鍵的議題，這項經驗能讓所有參與者了解到與公民社會團體合作不僅可行，還十分有益。非政府組織的訓練課程通常十分完善，且以系統的方式整理許多人權教育的相關知識，以便對社會大眾宣導（範例請見 1998 年《國際特赦組織年報》）。

#### （五）使用電子資源提昇學習效率

加拿大的公務員人權教育課程中，訓練方法日益多元，以便將觸角延伸至更多學員。舉例來說，加拿大目前已預備推出線上課程，解釋國際人權概況以及政府參與的情形，而授課教室裡不僅運用各式視聽教材，也提供網路讓學員存取各式文件資源。我們瞭解每個人偏好的學習方式皆不同，便致力提供多元化的教學型態，包含：a) 閱讀 b) 閱讀結合筆記或摘要 c) 專家講師演講 d) 講者會談 e) 小組互動學習 f) 小組辯論學習 g) 影片、錄音帶等視聽材料或是新式

媒體工具，如線上影片、共享檔案、即時通訊等 h) 可配合學員時間與程度的線上課程 i) 實例個案探討 j) 實作學習。我們目前正在開發電話會議的教學方式（如 Skype 線上會議），讓無法到班上課的人也能進修學習，且成本經濟實惠。新媒體對於教育與專業發展可說助益良多，而人權教育講師也必須要與時俱進，適時運用這些新的教學策略。

### （六）將社交媒體視為人權倡議的有力工具

隨著智慧型手機、電子郵件、Twitter、Facebook、YouTube、衛星傳輸、即時影像技術等新科技與媒體的盛行，人權運動的推行方式也大為轉變。近來全球各地引爆的「阿拉伯之春」革命浪潮，幕後推手便是各種即時通訊工具、評論、揭密照片，長期的人權困境可以在短時間內迅速傳達至世界各地，引起全球矚目，帶動巨大的政治與社會變革。現在阿拉伯世界的動盪還方興未艾，但可以確定的是，在這場民眾自主發起的改革風潮中，社交媒體的力量絕不可小覷，曾報導「阿拉伯之春」的記者（Palmer, 2012）指出，現在連獨裁強人都架設個人臉書專頁！社交媒體影響之廣大，可見一斑。近來加拿大亦體認到其重要性並開始加以運用，這類社交媒體已永遠徹底改變人權運動的推行與策略。

### （七）人權培訓課程絕非一成不變，必須因應人權議題與優先順序調整修正

這幾年來，加拿大公務員的人權培訓課程設計與實施方式歷經大幅改變。與人權事務相關的政策規劃較為複雜，採用當面討論或共同分析的方式往往較有助益。一旦新議題成為政策關注焦點時，人權教育體系便必須迅速掌握這些議題。比方說，與貪腐等國際議題有關的課程該如何規劃？貪腐對平民百姓的生活又有何影響？少數人的賄金利益衝突，就可能讓百姓面臨基本物資短缺、被迫奴役、當成人肉盾牌、流離失所、褫奪公權等窘境。必須在課堂中尋求這些議題的創新解決方式，才能有效將創新擴展至相關政策的規劃作業，培訓課程不但應隨時掌握最新脈動，將各式議題與案例納入課程中，讓主責該議題政策的公務人員，能以實際、有效、低成本的方式執行規劃解決方式。

### （八）善用內外部評估持續修正改善課程內容

每項訓練或學習課程皆需搭配相關評量措施，以便持續改進課程內容、促進學習效果。進行內部評量，可讓學員覺得自己的意見受到重視，也顯示講師確實關心學員是否達到對課程的期望。我們的作法是，針對整體及個別課程訂立明確的目標，讓學生評量時能有所依循，每次課程結束前，會在課堂上進行不記名評量，讓學員就各項問題提供建議與看法，如：各課程優缺點為何？講師的教學方法是否有效？是否提供能促進學習的環境？教材運用是否適合學員的學習方式？是否與學員需求密切結合？此外，課程期中或各階段結束時，會另外舉行獨立的外部評量，此類評量著重於期中成效，涉及的課程設計面向較廣，更能反應學習歷程與未來課程設計的基準，顯現課程內容不足之處，有助找出改善之道，可說是評估學習效果的絕佳方式。

### （九）運用講師培訓課程有效增加學員人數

多年來，非政府組織與公民社會團體一直致力於人權教育的講師培訓，以確保有充足師資，能設計、教授相關課程。政府機關也可採用相同策略，培養一群具備專業知能的講師，即使並非人人皆參與課程設計，但重要的是能確實傳達課程內容。講師培訓課程可挹注教學新血，能讓更多從事人權工作的人接受妥善訓練，針對特定部門提供的特殊課程，也可善用這種策略，以快速提昇部門員工參與人數。

### （十）遠見卓識、有效領導、充足資源三者皆備，再輔以機構合作，才能持續發揮人權教育的最大效益

政府最高層級對人權教育課程的支持，不僅須具體實踐，更要公開展現。高層官員的親身參與，足以顯現該課程對部門的重要性，以及高層的重視，而中階官員亦應出席，某些課程甚至必須列為基層官員的必修課。為維持課程持續運作不中輟，應安排充足的預算及人力，此外，無論是初階或進階課程，踴躍參與的學員也應予以獎勵，各部門應讓學員有時間準備、修習課程，並分享學習心得，課程結束後，可頒發結業證書或其他專業認證，以表彰學員的學習精神與成果。在加拿大，有些參與課程的機構，學員會成立非正式的線上社群，

如討論群、論壇、實作小組等，以便延續課程學習、分享資源、彼此討論實際工作中遇到的議題，這類網絡也需要充分資源，並以機構為基礎進行運作，才能讓參與其中的公務員時刻保持對人權培訓的熱忱及動力。

## 個案探討：學以致用的可能性

當然，對政府官員來說，瞭解人權課程的重要與在日常工作中實際推行人權，仍有一段距離。公務人員是否能運用課堂所學，在政府體系中推廣人權？是否能扮演好忠誠人民公僕的角色，同時又對人權計畫保持高度熱忱？而在一些加拿大公務員的經驗中，已經發現如何在每日繁忙公務之餘，兼顧部會中人權推廣的方式。下文以一位公務員為代表分享經驗談，但其中涵蓋多名公務員的實際經驗。此個案是外交部服務的中階官員，在本文中稱為李先生，他在人權部門中的職務較為複雜，主要關心議題為婦女與少數族群的人權，目前剛上任的長官希望能推展民主、法治、人權，所以他得面臨來自政治與政策相關部門各長官的指示，這種情況下，多方協調顯得特別重要。

李先生的主責範圍如下：

1. 婦女懷孕致死議題—在法律或實務上屬歧視議題，加拿大就此與聯合國人權理事會的專家小組（類似聯合國特別報告員，但共有四名成員）建立合作關係。
2. 同性戀、雙性戀與跨性別議題—負責與加拿大許多政府部門人員密切合作，包含：法務部、衛生部、公共衛生局、公共安全、人權委員會等，共同處理此議題。
3. 愛滋病人權相關議題。

李先生針對這些議題分析國際行動的影響，與國內遵循相關法規的情形，並發起討論、準備談判事宜，多年來已累積豐富的實務經驗，他認為每次活動都是學習和「教育」他人的機會，他表示，難免會碰到時程延遲或進程緩慢的惱人問題，以及其他難題考驗，但只要看到計畫有一絲進展，他便會深受鼓舞。

此外，李先生在公務之餘還在三個領域持續耕耘，以補其公務觸角的不足：

1. 經驗傳承方面，他在研究所擔任客座講師，教授人權課程，於鼓勵公開辯

論的大學殿堂上探討各式議題，而年輕學子能從講師豐富經驗中獲益良多。

2. 私人贊助方面，他長期資助一個加拿大境外的非政府人權組織，該組織對流離失所的各國難民直接提供救援協助，李先生不僅踴躍捐款，並提供即時、長期策略供該組織參酌。
3. 自我學習方面，他訂立個人學習計劃，透過大量閱讀、課程修習與講授、線上訓練課程與研討會，促進自我發展，這也是他所屬部門所訂立並支持之目標。

此個案重點在於，李先生找到在政府部門內外推行人權，同時又可兼顧專業成長與部門職務的方式

## 個案問與答：

### （一）擔任政府公職，有可能同時在國內或國際間推行人權保護嗎？

當然有可能，如在政策制定單位，往往需要作大量研究，可經由深入探討各類政策文件、備忘錄、多方觀點、舉行相關討論與研討會、借鑒他國經驗的方式推行。而在執行計畫的單位，便可透過實行前導計畫、支持相關組織團體的方式進行，過程不僅需建立信任，有時亦須承擔風險。

### （二）不是律師，也能當稱職的人權事務員嗎？

只要接受相關訓練，非法律背景的人更能提出切要的多元觀點、不同背景資訊、以及超越法規層面的分析。

### （三）政府官員如何在部會中發揮影響力？

有許多方式可影響政策或計畫方向，如可建議部會以國際守則為遵循依歸；或開啟特殊協商、採取行動、支持其他推行人權的計畫；或透過外交或決策管道達成目標；或尋求法規機制的支持或甚至發起創立相關法規機制；或透過同部門內或跨部門的委員會發揮影響力；或積極傾聽非政府組織的建言，並與其建立合作關係；或透過個人宣導；或鼓勵人權弱勢族群參與計畫，甚至用他們推行措施，更能促進提昇人權計畫的效益。

#### （四）政府如何開創風氣，鼓勵公務人員積極推行人權計畫？

為了促進人權，加拿大從經驗中發現，政府部門高層必須鼓勵部屬**勇於諫言**，並明示即使是逆耳之言也願意仔細聆聽，和顏納諫，換言之，要培養勇於對強權說真話的風氣。必須讓部屬能**安心**發表其精闢建言，自由提出各式建議選項和意見，而無須擔心言論會遭到審查或招致批評。也**必須**讓公務員接受完善的人權訓練或具備相關背景，才能對此議題深入理解，以專業與自信推動相關計畫。另外，政府應鼓勵各部門進行合作、推動非正式交流或分享以及策略協調等等，避免無謂的資訊保密或競爭。

#### （五）公務人員推行人權的最大挑戰為何？

一般而言，政府部門處理的人權議題，若非問題存在已久，便是內容極為複雜，或牽涉層面極廣，然而同時又需要儘速解決的問題，但是在官僚體系的大型部門中，決策和執行的過程往往曠日費時，很少能迅速到位，要推動一個新政策或新作法，甚至需要花上好幾年，即使是有心人，也難免意興闌珊。但是要改善現況、建立可長可久的機制還是可行，可與其他推行類似議題的團體合作或建立網絡，或同時擬定長短期計畫，或是培養自身與他人的領導與合作能力，讓推行作業更加順利。

### 對台灣的啟示

這些經驗對台灣的人權推行能有何啟示？加拿大是與世界強權美國為鄰的小國，又採開放經濟的制度，推行各種措施作法都必須加倍付出努力，人權的推行也不例外。同樣的，台灣自身的人權發展，應由領導階層、高級官員、學者與公民社會團體共同決定，努力發展創新的教學策略，徹底落實相關措施。其實，只要有機會參與學習、協助釐清施行方式、持續支持人權政策與實踐，公務人員都非常願意協助實現政府的人權承諾，不只是在加拿大或台灣如此，放眼全世界皆然。另外，政府應鼓勵公務人員獨立發展專業知能，並與上級進行開誠布公的討論。

### 結論

全世界的民主法治國家中，公務人員皆須接受充分完善的人權訓練，才具

備有效執行人權法規與政策的能力，台灣正逐步施行國際公約，這些加拿大經驗或許可供借鑒。且從互惠角度而言，台灣日漸積累豐富的人權教育經驗，未來亦能為加拿大與世界各國提供寶貴的啟示。

## 參考文獻

- Amnesty International. 1998. "A 12-Point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials." <https://www.amnesty.org/en/library/info/ACT30/001/1998/en>.
- Black, William W. 2010. "Canada's Human Rights System and the International Covenants." Paper presented at International Conference on Propagation and Implementation of the Idea of Human Rights, Taipei: Taipei Municipal University of Education, December 3-6.
- Bunch, Charlotte. 1992. "Feminist Visions of Human Rights in the 21st Century." In *Human Rights in the 21st Century: A Global Challenge*, edited by Kathleen Mahoney and Paul Mahoney. Toronto: Carswell.
- Freire, Paulo. 2006. *Pedagogy of the Oppressed*. (30<sup>th</sup> Anniversary Edition) New York: Continuum.
- Humphrey, John Peters. 1984. *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure*. New York: Transnational Publishers.
- Palmer, Elizabeth. 2012. *2012 Kesterton Lecture: School of Journalism and Communication*. Ottawa: Carleton University.
- Rae, Bob. 2010. *Exporting Democracy: The Risks and Rewards of Pursuing a Good Idea*. Toronto: McClelland & Stewart.
- World Bank. 2011. *Multipolarity: The New Global Economy*. Washington, D. C.: The World Bank.

# Human Rights Training for Government Officials: Lessons from the Canadian Experience

Megda J. Seydegart

Partner, South House Exchange, Canada

Edward T. Jackson

Associate Professor, Public Policy and Administration and International Affairs,  
Carleton University, Canada.

## Abstract

Canada's history of human rights implementation is well respected, but its rich innovation and accomplishments are not as widely described or particularly well-known. As the country's laws and needs have evolved, human rights educators have developed training programs to build the skills and knowledge capacities necessary to implement human rights legislation and policy. This work has occurred inside the government apparatus at various levels, in universities, and in civil society organizations. This paper will examine some of the lessons learned in the Canadian experience, and will offer a case study to bring some of these lessons to life.

## **Keywords**

human rights training for governmental officials, human rights education, Canadian experience