

歐洲理事會的人權與民主教育*

Reinhild Otte

歐洲理事會民主公民意識與人權教育特別顧問小組前任主席

李仰桓譯

摘要

本文首先簡要說明歐洲理事會的工作，以及她作為「人權守門員」或「人權、民主與法治的監護人」所扮演的角色。接著，作者介紹歐洲理事會在人權與民主教育上兩項重要的成果。其一是《歐洲理事會民主公民意識教育與人權教育憲章》。這份憲章是歐理會通過的法律文件，目的在於為人權教育提供共同的參考架構；無論在歐洲或世界各地，這份憲章已為人權教育的推動奠定良好的基礎。另外一個成果是《民主文化能力參考架構》。公民需要具備基本的核心能力，才能在文化分歧的民主社會中有效參與及和平共處；這個架構的目的就在於提出一個新的途徑，來定義並評量這些民主能力。

關鍵字

歐洲理事會、歐洲理事會民主公民意識教育與人權教育憲章、民主文化能力參考架構、人權教育

各位早安，歡迎大家參加第一場全體會議。

首先，我要對所有主辦單位表達我的感激，特別是對這次會議的主席 Myrna Villegas 教授，以及這一系列會議的「精神導師」Sev Ozdowski 教授，感謝他們邀請我代表歐洲理事會（Council of Europe）來參與這場盛會。我很

* 編者按：本文為 Reinhild Otte 教授於第七屆國際人權教育研討會中的演說稿。本刊獲得 Otte 教授授權，得以將這篇演說稿譯成中文刊出，特此致謝。

榮幸能代表理事會秘書長 Thjorborn Jagland 向大會致上誠摯的祝福，預祝大會成功，也期待會議的結論。

其次，我也要感謝這次會議完美的籌備工作、精彩的議程以及昨天成功的開幕儀式。在前幾次會議，歐洲理事會都有幸獲邀參與。我深信在這些會議的卓越基礎上，此次於聖地牙哥舉辦的第七屆年會將成為國際間共同推動人權教育的新里程。

因此，我今天能有機會與各位分享歐洲在人權與民主教育方面的經驗，實是倍感榮幸。

在今天的演講中，我將聚焦於歐洲理事會在這項工作上的兩個重要成就，意即《歐洲理事會民主公民意識教育與人權教育憲章》（the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education），以及《民主文化能力參考架構》（the Reference Framework of Competences for Democratic Culture）。

然而，在進入這兩個面向的討論前，請容許我先簡單介紹歐洲理事會，因為在座諸位或許仍有人對這個組織感到陌生。

歐洲理事會創立於 1949 年，可謂歐洲最老牌的政府間組織（intergovernmental organization），也是世上最具代表性的人權組織之一。目前有 47 個多元民主國家為其會員國，涵括了八億以上的人口，遍及整個歐洲地區。總部設於法國的史特拉斯堡。人們有時會把歐洲理事會與擁有 28 個會員國的歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）搞混；事實上，這是兩個不同的組織，只是所有的歐盟會員國都先是歐洲理事會的成員。

歐洲理事會的工作奠基在三個優先目標之上，意即對民主、人權以及法治的保障與推動。

歐洲理事會常被稱作「人權守門員」或是「人權、民主與法治的監護人（guardian）」（或者，我們也可以玩個文字遊戲，將之稱為栽培這些脆弱秧苗的「園丁」（gardener））。

歐洲理事會最為知名，也是最重要的成就，厥為 1950 年通過、1953 年生

效的《歐洲人權公約》（European Convention on Human Rights），以及該公約的國際執行機制，即 1959 年設立的「歐洲人權法庭」（the European Court of Human Rights）。

歐洲理事會成立以來，便致力於教育的推動（包括語言教育、成人教育、師資培訓等），並獲得重要成果，而人權與民主教育也是其中的重點。不過從 1992 年開始，理事會才特別關注人權與民主教育的議題，也因此推出了「民主公民意識教育與人權教育計畫」。這項計畫常被視為歐洲理事會的「旗艦型計畫」。這裡無法詳盡介紹這個計畫，但我要指出的是，歐洲理事會透過這項計畫，在民主與人權教育領域製作了許多品質極佳的教材（各位可以在會場的中央大廳看到其中一些教材的展示），也通過參考文件，擬訂政治性架構，並支援合作網絡與伙伴關係的發展。

在法制方面，最重要的是通過了《歐洲理事會民主公民意識教育與人權教育憲章》建議案（譯注：以下簡稱《憲章》）。《憲章》於 2010 年 5 月通過，其基礎實為過去十三年來的經驗，以及多年協商的成果。在推動民主及人權教育時，《憲章》不但是重要的參考文獻，也激勵會員國採取行動。

《憲章》的內容分為四節：「總則」（包括範圍與定義）、「宗旨與原則」、「政策」以及「評估與合作」。

「總則」釐清《憲章》涉及的範圍，以及使用了哪些總體性的概念（不只是描述而已）。「宗旨與原則」為會員國提供擬定政策、立法以及實踐上的指引。《憲章》以八個政策詳細說明其「宗旨與原則」，內容涵蓋一般及職業教育、高等教育、民主治理、培訓、非政府組織的角色、評量標準、研究以及促進社會和諧的技能等。最後一節則將《憲章》的內涵拓展至對後續活動及國際組織的評量與合作。

簡而言之，《憲章》的目的在於將最佳的實踐方式加以條文化，並在全歐洲乃至歐洲以外的地區加以推廣。

〈解釋性備忘錄〉（Explanatory Memorandum）則說明了《憲章》制訂的背景、起源以及協商的過程。

我在此舉出一個與本次會議主題相關的例子——亦即非政府組織的角色——來加以說明。《憲章》中規定（第三節，第 10 條）：

會員國應扶助非政府組織以及青年組織在民主公民意識教育和人權教育方面扮演其角色，尤其是在非正式教育的部分。會員國應將這些組織及其活動視為教育體系中深具價值的一環，並在可能的範圍內針對其需求提供支援，促進他們在所有形式的教育中都能發揮專業能力。

《憲章》已經譯成 25 種語言，同時備有精簡版以及兒童版（即《所有人的憲章》，*Charter for All*），以推廣至更多的學習者。

為了評估會員國落實《憲章》的成效，歐洲理事會於 2012 年的第一次審查期間，向各國政府及非政府組織分別發出一份問卷，並於史特拉斯堡的會議中，提出評估報告。

當前（2016 年 12 月）正在進行第二次的審查，其目的在於清楚描繪出 2012 年之後所得到的成果，並為接下來的行動擬定策略綱領。相關會議預計於 2017 年 6 月舉行。

《憲章》的成就不能只被單獨看待。我們可以驕傲地說，歐洲理事會這份《憲章》為全球共識鋪上了一條坦途；而聯合國於 2011 年 12 月所通過的《世界人權教育與培訓宣言》在相當多方面都受到《憲章》的影響與支持。同樣的，在 2012 年 11 月通過的《聯合國有關民主教育決議案》當中，《憲章》也有所貢獻。

接著，我要介紹第二個推動人權與民主教育的機制，即《民主文化能力參考架構》。

這項活動只能在民主公民意識教育與人權教育，以及《憲章》的脈絡下來檢視，是民主公民意識教育與人權教育的延續，同時與多年累積的成果緊密相連。

在《憲章》中，我們將民主公民意識教育與人權教育定義為「藉由為年青人與成人提供知識、技能與理解，來協助他們積極參與民主社會；也藉由培養其態度與行為，來增進他們踐行及捍衛民主權利與責任的能力，以建立普世的

人權與民主文化」。

雖然，在民主公民教育、人權教育與跨文化教育（Intercultural Education）方面，歐洲理事會已經推出相當多的教材；然而，公民在文化多元的民主社會中要能有效地參與，尚需要普遍整合的能力——即價值、態度、知識以及批判性的理解，而這些能力在目前仍付諸闕如。同時，我們也還缺少測量、評估以及評價這些能力的方式，而這是非常重要的一環。換句話說：我們要知道，不同階段、接受不同形式教育的學生需要知道什麼、理解什麼以及能做到什麼；還有，若他們要在民主生活中扮演積極的角色，需培養什麼樣的態度與行為。基於這些理由，歐洲理事會發起了這項計畫，其目的就在於提出一份《民主文化能力參考架構》。

大家或許聽說過「歐洲語言共同參考架構」（Common European Framework of Reference for Languages, CEFR）；這份架構針四項核心的語言能力（即聽、說、讀、寫）建立了六個層級。

各位可以想像，與 CEFR 相較，要提出「民主文化能力參考架構」是一件更富野心、更具挑戰性的工作；這確實是一項艱鉅的工程。

計畫名稱為「民主文化的能力」（Competences for Democratic Culture, CDC），要為歐洲各國的教育部提出建議及指導方針，以協助他們在各個階段的正式教育中規劃課程、發展教學方法並進行評估。而在非正式教育體系中，也可以引進這樣的計畫。其最核心的目的，在於為國家的教育體系提出建言，協助他們將學生培養成具民主能力的公民。

我要請大家注意「民主文化」這個用法。之所以採用這個詞，是因為我們認為民主政治若要有效運作，就必須仰賴民主文化。當然，若沒有民主制度以及法律，民主不會存在；然而，如果沒有民主文化——用其他的話來說，就是民主的價值、態度與實踐——作為基礎，民主在實務上也無法運行。

計畫的過程相當複雜，我沒辦法在此詳述。我只能很簡要地說明。以下的說明有很大一部分來自專家顧問小組主席，即我們的朋友 Martyn Barrett 教授所提出的報告。這項計畫共分四個階段（從 2014 年至 2017 年）

第一階段（2014 – 2015：擬訂概念化模式）

在這個階段，主要的工作是為參與式民主文化所必需的能力，提出概念化模式。在分析現有一百個以上的架構後，我們的模式指出，如果要成為能有效發揮力量的民主公民，需具備 20 項核心能力。這 20 項核心能力可分為四個類別：價值、態度、技能、知識與批判性的理解。（例如，包含責任、寬容、解決衝突、聆聽、批判性思考、同情心以及開放的心靈）

第二階段（2015 – 2016 初：為各項能力提出說明指標）

這個階段的工作，在於為各項能力擬訂「說明指標」（descriptors），並確保其有效性（這裡的說明指標，是指去說明或描述如果一個人擁有特定能力時，他可以做到的事）。很重要的一點是：這裡的說明指標應採用與學習成果相關的語彙提出。所以，在這些指標都確認完成後，應該可以直接應用在制訂課程、擬定評量辦法等工作。

第二階段的確認工作共動用了 53 個國家中超過 1,200 名的老師。他們檢視了 990 條說明指標草案，為這些草案在教學環境中的清晰度、具體程度，及可觀察的程度加以評分。測試的目的是要從老師的觀點出發，找出哪些說明指標最具有相關性、最容易理解及最接近現實。另外，也要確定每個指標應該應用在學生的哪一個教育階段（小學、中學、高中等）。最後，在所有 20 項能力中，挑出共約 560 個說明指標。

第三階段：（2016 年初 – 2017：為說明指標進行測量）

進一步針對上述 560 個說明指標進行確認的工作。老師們利用各指標中的子題來觀察課堂中的學生。蒐集到的資料也會用來確認這些指標是否能適用到不同發展階段的學生（如基礎、中階、進階）。

第四階段：（2016 末 – 2017：撰寫說明手冊）

撰寫說明手冊的目的，是要解釋在設計課程、教學方法以及制訂合試的評量標準時，如何運用這個能力模型以及說明指標。

上述的工作，將在 2017 年結束前完成。

這項參考架構係以建議案（無強制性）的形式提供給會員國使用。會員國

得依各個國家與區域不同的優先性與需求，使用及調整這個架構。另一點要注意的是：此計畫在所有階段的訊息都會送給各個會員國的教育部；他們也都表達高度支持的態度。

要補充說明的是，在最初，這只是一個純粹的教育計畫。但在巴黎遭受到恐怖攻擊之後（2015年1月的查理週刊事件），這個計畫忽然間在政治上得到前所未有的高度注意，並成為《歐洲理事會對抗導向恐怖主義的極端主義與激進化傾向行動綱領》（The CoE Action Plan for Combating Extremism and Radicalization Leading to Terrorism）最核心的一部份。

我們期待學校能採用這份架構，以充實年青人在認知與處理網路上的政治宣傳、仇恨言論，以及尊重人性尊嚴、基本人權和民主化進程時，所需的各種能力。最重要的是，我們希望可以看到在學校以及社會裡，各種歧視、霸凌、暴力與極端化的行為都能逐步消失。

我的結論是，這套架構當然不僅在歐洲使用，也能推廣到歐洲以外的地區——就如語言架構一般。就如我們的秘書長前不久才提到的：「我們知道，聯合國正熱切地期待這項政策的發展。」

我誠摯地邀請大家參與這個發展的過程。謝謝各位的聆聽。

Two Instruments for the Promotion of Education for Human Rights and Democracy

Reinhild Otte

Council of Europe, Former Chair of the Ad Hoc Advisory Group on EDC/HRE

Abstract

After a short introduction into the CoE in general and its work as a “human rights watchdog” and a “guardian for democracy and the rule of law,” the presentation will be structured around two important outcomes of its work in education for human rights and democracy. The Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education is a legal instrument, which provides a common reference and framework for action. It has proved to be a good basis and instrument to work with in the field of education for democracy and human rights in Europe and worldwide. And the Reference Framework of Competences for Democratic Culture is a new approach to define and assess competences required to participate effectively and live peacefully together in culturally diverse democratic societies.

Keywords

Council of Europe, the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education, the Reference Framework of Competences for Democratic Culture, human rights education
