

國家人權委員會與人權教育

黃默

東吳大學文理講座教授

國家人權委員會已經成立一年多了，推動人權教育是它的一個基本的工作。這一年來人權委員會試探與教育部合作，啟動人權教育深根計畫，同時又與考試院國家文官學院跨院合作，推動以案例作為人權教育教材，這些計畫都是非常好的開始。另外，國家人權委員會在酷刑防制與漁工人權領域也都辦了研討會。在國際交流方面，也先後與亞太地區國家人權機構論壇（APF）、英國平等及人權委員會（EHRC）以及紐西蘭監察使公署及國家人權委員會舉辦視訊會議。這些活動都具有教育的意涵。然而，我們缺少了一個完整的規劃，來統籌人權教育，看來這是國家人權委員會應該承擔的工作。在一個整體規劃的指引之下，再分門別類，於各個不同領域中去努力，才能事半功倍，逐步完成人權教育的承諾。

自從聯合國創立以來，有識之士都了解到人權教育是最基本的工作。人權的保障與促進，不能缺少人權教育作為基礎；唯有提升人權教育，人權的保障與促進才能可長可久。《巴黎原則》明確地賦予國家機構「盡可能廣泛的授權，對這種授權在憲法和立法案中應有明確規定，並具體規定其組成和權限範圍（第2條）」。同時，巴黎原則也認為國家人權機構負有責任「協助制訂人權問題教學方案和研究方案，並參加這些方案在學校、大學和專業團體中的執行（第3條第6項）」。再進一步來看，立法院通過的《監察院國家人權委員會組織法》也賦予人權委員會「監督政府機關推廣人權教育、普及人權理念與人權業務各項作為之成效（第2條第1項第6款）」。

從以上兩個文件來看，國家人權委員會在人權教育領域確實有權力來規劃一個完整的計劃。在陳水扁時期，教育部人權教育委員會在一個程度上發揮了類似的功能；2000年到2004年可說是人權教育最活躍的時期。以後，基於政局的改變，民間團體發起反貪污運動，政府的運作幾乎陷於癱瘓的狀態，對人

權教育的關懷每況愈下，不再發揮積極的功能。馬英九政府執政八年，對人權教育的關懷與投入的資源都非常少，人權教育的推動轉而成為公民社會，尤其是大學與非政府組織的關注所在。人權教育在台灣的經驗，我在發表過的論文中已經做了一些闡述，在這裡就不再多說。

I.

談到一個關於人權教育的完整規劃，我想應該處理下列的幾個問題：第一、我們為什麼需要人權教育？第二、我們需要怎麼樣的人權教育？

我們為什麼需要人權教育這一個議題，與我們的文化、歷史背景息息相關。這個問題在歐美，尤其在歐洲，人權理念的倡導為時甚早，迄今已有三、四百年的歷史。民主政治的指導原則與制度，在十九世紀也已經逐步完成。雖然二十世紀經過專制極權政府，或是最近幾年來民粹主義在美國以及歐洲帶來挑戰，而深受壓力與傷害。但自從拜登當選總統，為民主政治的重建帶來一線希望；前景雖然艱難，但並不是不可能的事。

反之，我們深受儒家思想的影響，尤其是兩千年來受到政府操控的儒家思想，人權教育的推動也就窒礙難行。我們有些學者，仍然持有人權與人權教育「我早有之」的看法。比如說，一位著名學者在 1991 年於哥倫比亞大學一次會議中的發言可為明證：「儒家傳統裡並不是完全沒有人權。中國傳統上是從義務，而不是從權利的角度來談人權。儒家君王的義務，父親的義務，兒子的義務，從一個角度來看，也就是談人民的權利，兒子的權利，父親的權利。儒家的傳統比較重視平等，西方的觀點比較重視個人自由。1949 年中國建立政權，是中國歷史上的一個轉折點。這個政府根據完全不同的意識形態，取消私有制，徹底摧毀公民社會的基礎。人權觀念在西方的宗教傳統跟中國的人文主義的傳統都可以找到根據，但要在中國建立人權，必須先重建一個公民社會。人權不是政府贈與的，而私有財產制是整個文明的根本。」這段話涉及的議題非常多，我在這裡不可能詳盡地討論，但是說中國傳統是從義務這個角度來談權利，似乎有些牽強。再說，君王與臣子的關係、父親與兒子的關係與當代普世人權的觀念似乎不可同日而語。最後，自由與平等可以做這樣的切割嗎？當代西方政治哲學家大部分都把自由與平等視為相輔相成而不可分割；從普世人

權觀念來看，每一個享有人的權利與自由也只能是平等享有的。

另外一個常見的說法是契合論。化約來講，這個理論說我們應該從本土的情境來了解人權與人權教育。楊國樞教授是這個說法的代表人物。他在有名的著作《華心理學的本土研究》中一而再、再而三地說明，為什麼他主張本土化的研究、主張契合論？用他自己的話來說：「所謂『本土契合性』，是指研究者的研究活動及研究成果與被研究者的心理與行為及其生態、經濟、社會、文化、歷史等方面的脈絡密切或高度符合、吻合及調和的狀態。（楊國樞，2002：3-4）」他又進一步說：「……特定社會或國家的特定社會、文化、歷史、哲學及其成員的遺傳因素，一方面影響或決定當地民眾（被研究者）的心理與行為，同時又影響或決定當地心理學者（研究者）的問題、理論與方法。也就是經由這樣的一套共同因素的機制，才可保證當地心理學者所研究的問題、所建構的理論、所採用的方法，能夠高度適合當地民眾之心理與行為。也只有這樣所建立的知識體系，才能高度符合當地民眾的需要。（楊國樞，2002：26-27）」

以上文字我們應該做什麼樣的解釋呢？我們能夠了解的是，楊國樞教授看到台灣的心理學研究大部分都是跟隨美國的研究，期期以為不可，希望能走自己的路；他一再說明，本土化的研究能帶給我們信心，我想這話大家都能同意。但他並沒有充分地說明，為什麼對不同的族群需要用不同的方法或是研究途徑？這麼說來，外國學者能研究華人社會嗎？楊教授也似乎了解到這樣的一個困境，所以他說一位外國學者如果能融入我們本土的文化，他也能研究我們的社會。這樣的說法，又是大家能了解與接受的嗎？楊教授所謂本土化，實在指的是中國文化，這與當前在台灣談本土化的情況，又是南轅北轍。楊教授所試圖的擺脫是西方文化，他倡導的是中國文化；當前台灣社會所談的本土化是台灣文化，所想擺脫的是中國文化，這樣的情況豈不是來的更為複雜？最後，楊教授主張，每個社會都應從事本土化的研究，再進而形塑一個全人類的心理學，那請問這一個人類心理學的建立又應該採取什麼樣的途徑？

王叢桂教授的實證研究深受契合論的影響。在《人權：社會心理學觀點》一書中，他對人權教育的推動，尤其怎麼樣改變父母親對兒童受教育的看法，

使父母親不再堅持教育作為提升經濟社會地位的工具，而是為了兒童人格的發展，持悲觀的態度。對於體罰，他也認為不可能在短時期有所改變。原因是，在他的實證研究中，大多數的家長都認為體罰是有效的教育工具。王叢桂教授這些看法，我也十分的同情；但我仍不禁要問，如果這般地遷就傳統的想法與做法，不願引起任何的衝突，那人權教育又如何可能？幸而，現實的情況並不是如此的悲觀，伴隨著社會快速地改變，我們也看到不少的家長一步一步了解到教育不只是子女提升經濟、社會地位的工具，也體認到培養子女獨立的人格與自主，才是教育的目的。這當然也是人權教育的關注所在。

II.

在澄清了為什麼我們需要人權教育以後，一個完整的規劃必須進一步說明：怎麼樣分門別類，在不同的領域中推動完整的人權教育？過去二十年來，政府與民間組織、學校與個人都已經做了不少的努力，也有初步的成績。但是我們也不能不承認，台灣人權教育的完成，還有一段很長的路要走。從這一年來國家人權委員會的活動來看，一個計劃的雛形也已經逐步浮現了。最關鍵的當然是學校裡的人權教育，這又可以分為大學與國中小的人權教育。上面提到國家人權委員會與教育部的合作計畫，試探結合「聯合國『世界人權教育方案』第一階段以及監察院有關教育領域的調查案例，納入校長、主任及老師的職前與在職培訓課程中，協助教職員能夠從本土實際案例，理解聯合國人權公約相關規範，讓教育人員能成為人權促進者，共同打造以人權為本的校園環境」。顯而易見，這一個計劃的完成有待政府各個部門的協力合作。國家人權委員會的功能在於監督與協調；而隨著國家人權委員會研究部門能力的提升，監督與協調的作用也才能有所擴張。

其次是公務人員的訓練。國家人權委員會也與考試院國家文官學院研商合作促進公務人員之人權教育，合作項目包括課程教材內容增補、人權課程師資推薦、人權課程教學說明會等。公務人員的人權教育也行之有年，大多數的公務員都參加過研習會、聽過學者專家的演講，但事實上成效似乎十分有限；幾個小時講課下來，公務人員學到多少，難以評估。2013、2017年兩次國際公約國家報告審查會議，專家們都一再強調我們應該多多注意人權理念的了解，

不能只限於幾次演講。另外，這幾年來歐盟對我們的司法官訓練十分關注，多次派歐盟學者專家來給我們的司法官上課，對我們的司法人員應該有些幫助。

最後，對一般公民的人權教育也不能忽視。這些年來，許多民間人權組織，如台權會、廢死聯盟等，一方面推動特定族群或是個人的人權保障，同時也跨入人權教育的行列，成果也一步一步呈現。台權會在各地舉辦「志工實習生培訓」、「小蜜蜂志工培訓」、「高校人權營」以及「人權種子教師培訓」，尤其是「高校人權營」、「人權種子教師培訓」與人權教育息息相關。比如說，2020年8月他們在高雄舉辦高校人權營，來自全台各地28位的學生參與營隊，認識社會運動、台灣近代社會運動史、探討暴力與非暴力的區別等；同年4月，他們也舉辦4場教師培訓，參與對象涵蓋國、高中生社會科教師，亦有國小數理科及藝能科教師，試圖透過這個課程，強化民間團體與教師社群之間的連結。

廢死聯盟做了大量的工作。其中最值得的注意的有下列三項：一是教學與出版，並與國小、國中與高中老師成立「廢死教育小組」，試圖將人權議題帶入教室；並透過工作坊、研習與試教，設計出適合不同年齡層的教案。二、定期舉辦「廢死星期四」，這是一個平台，提供關懷死刑議題的人來彼此交流、對話。三、透過「殺人影展」來促進台灣社會對於死刑存廢的對話。

人權公約施行監督聯盟的前身是兩公約施行監督聯盟，設立於2009年12月10日國際人權日，歷年來專注於人權公約施行的監督，但近年來也參與人權教育的工作，不遺餘力。比較值得重視的項目分別是：一、「人權星期三」是一個提供社會大眾參與公共事務與社會議題的機會，就各種的人權與社會議題進行交流。二、出版品，尤其注重國際人權機構相關資源的翻譯、影子報告與專書。根據資料，專書是一個新的項目，目前出了一本《CRPD 話重點——認識《身心障礙者權利公約》的關鍵15講》。三、透過記者會，對多項的人權議題提出倡議。

民間組織推動人權教育活動，看來是大勢所趨。今後討論的議題可能逐步擴大、深化，非常值得國家人權委員會的支持與重視。

整體來看，這二十年來的人權教育，深受聯合國人權教育的構想與計劃的

影響，堅持普世性的價值；今後，也沒有另外的選擇。雖是如此，並不表示在台灣推動人權保障與人權教育，必定一成不變，應該隨著時空環境變化與新議題的出現，如病毒、環保等，而做出適當的回應。從歷史文化背景來看，我們尤其應該認識到，一個程度的衝突看來是少不了的。如果不願意面對衝突，人權教育的推動必然難以邁進一步。這樣的衝突必然是在法治的範圍之下，不應該、也不可能給社會帶來嚴重的傷害。

III.

如上所述，國家人權委員會在人權教育方面，負有監督與協調的重任。人權委員會的能力，尤其是研究的能力勢必需要提升，才能完成任務。那麼，如何提升研究的能力呢？在我看來，如果能設計出一個有助於研究與思考的環境，對委員們以及研究人員必定十分有幫助。在這樣的一個構想當中，一個小型的圖書館與研究室，可能是成本最低而最有效的工具。進一步來看，這一個圖書館與研究室必然是實體與線上兼備，蒐集的資料可分為書籍、刊物、電影、紀錄片，與聯合國組織、區域性的國際組織（如歐盟）、各國政府與民間團體的專題報告。落實上可先優先蒐集中文與英文資料，如果資源充足，再進而蒐集其他語言的資料。

以書籍而言，首應集中於人權理論、人權哲學與國際人權法的專書，進而分門別類蒐集不同領域、不同族群的書籍。前者如公民與政治權利，經濟、社會與文化權利，以及一些新的領域，如環境權、和平權等的專書。自從 2019 年以來，COVID-19 病毒帶來的災難與人類的生命權、健康權密切相關，值得進一步的研究與省思，也應蒐集相關著作。再以特定的族群來講，一般的分類法如婦女、原住民、移工等等，也值得參考。尤其，以台灣的情況而論，原住民族的地位歷來受到壓迫，亟需改進；移工的問題是一個新的議題，台灣社會必須坦承地去面對，才能有所改進。

以上提到聯合國組織、區域性的國際組織（如歐盟）、各國政府與民間團體的專題報告，可能是國家人權委員會今後從事研究工作與撰寫專題報告時，所不能或缺的參考資料。一般而言，一個比較周延深入的報告，都需要一、兩年的功夫，納入學者、政府官員、民間人權團體以及利益相關者，經

過多次的討論、修正，才可能完成。信手拈來幾個人權報告，深具影響力，可以作為我們調查報告的範本：一、1942年英國 *William Beveridge Report* 可說是奠定了戰後福利國家基礎的一篇報告；二、1967年 *National Advisory Commission on Civil Disorders, Report*，也稱 *Kerner Report*，深入調查美國警察執法過當，尤其是對少數族群所帶來的傷害，影響深遠；三、1973年 *Amnesty International Report on Torture*，強調酷刑不只是為了取得訊息而造成身體的傷害，同時也是為了摧毀受刑人的自尊心，而達到完全宰制的目的，開拓了酷刑研究的新方向。近幾年來，氣候變遷十分受到矚目，言論自由的問題也再度受到重視，下列幾份報導值得重視：一、今年8月聯合國氣候變遷小組（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）報告；二、今年10月德國兩個研究機構的報告，分別是德國柏林的「墨卡托全球公域與氣候變遷研究所」（Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change）和「氣候分析組織」（Climate Analytics）；三、今年10月獲得諾貝爾和平獎的兩位媒體人來自菲律賓與俄國，他們多年致力保護言論自由，投入新聞工作超過30年。菲律賓得主瑪麗亞·瑞薩（Maria Ressa）共同創辦獨立的新聞網站 *Rappler*，深入追蹤菲律賓總統杜特蒂的鐵腕緝毒政策所帶來的濫殺；俄國得主穆拉托夫（Dmitry Muratov）創立獨立的報社《新報》，致力報導有關貪腐、警察暴力、選舉舞弊等政府惡行。他們歷年來的深度報導被視為典範，確實當之無愧。

另外，人權電影與紀錄片也不可少。透過這些影像，幫助我們瞭解身處其境的那些人的感情與內心的世界，不再只是理性、法律等冰冷的問題。近年華文世界出現兩個紀錄片平台值得推薦，一是 *CNEX*，二是 *Giloo*，國家人權委員會可思考合作的方案。

最後，我建議國家人權委員會每年從國內或國外邀一、兩位學者專家，作為訪問學人。一方面，從事有關台灣人權政策、人權運動的研究；另一方面，促進對委員們、研究助理的教育，提升國家人權委員會的研究能量。這樣的一個政策如能持之以恆，必定能提升國家人權委員會的影響。

