

人權教育在台灣的推動及其進取之道

但昭偉

台北市立大學教育系教授

摘要

2016年台灣的大選結果，素來對人權倡議有較多同情的民主進步黨取得政權。假如這曾提出以人權立國的政黨重新要來推動人權教育，並期許以人權政策和國際社會接軌，他們在人權教育的推動上究竟應該採取什麼樣的作為才會最有效？在這篇論文中，本文作者先交待從2000年到2015年當中兩個執政黨在人權教育上的作為，在交待過程中，作者從教育理論和實踐工作者的觀點來評述他們所採作為的有效程度，最後提出一些具體看法，以供新政府做為施政的參考。

關鍵字

人權教育、馬英九、陳水扁

一、我看台灣人權教育的推動

作為一個教育學者，我對人權教育在台灣的推動始終抱持著冷眼旁觀的態度。我雖然一度是教育部（陳水扁政府時代）人權教育委員會的成員，自1996年以來，也與推動人權教育最力的黃默和周碧瑟兩位教授有共事的經驗，但我始終像個局外人似的，從未主動構思人權教育的行動方案，只有在黃、周兩位教授的邀約和督促下，才參與人權教育的推動。我不像我的同事湯梅英教授，她總會主動地邀集在中小學的教育工作者，研發可以在中小學推行的人權教育教材。我更不像在台師大任教的林佳範教授，他活躍於台灣人權促進會，擔任過會長，遇到有爭議性的人權議題，還會和其他人權工作者走上街頭，在被起訴時，也泰然地一笑置之；林教授不僅活躍於NGO，對政府時有針砭，

他還接受教育部的委託，長年擔任中央層級的人權教育輔善團的指導教授，至今已有多年。我雖然不是很了解為什麼他可以一邊承擔教育部賦予的任務，另一邊卻又對政府不假辭色，但他對人權教育推動所展現的熱誠卻在在讓我羞赧。

但我幾近可鄙的態度也絕不是沒有來由。排除我私人的因素之外，¹我有一些不積極參與人權教育推動的理由。這些理由，仔細想也絕不是藉口。我在此列舉一些。

第一，教育其實是百年樹人的工作，要看到成效非得有些耐心。我小時（在小學和國民中學中）的老師教我們要常說「請、謝謝、對不起」，如今這種惠而不費的禮貌已然是我們日常生活的一部分，聽人說來也不覺得肉麻和做作。這種表現是現場教育工作者花了幾十年功夫之後的成果。作為教育學者，我當然相信教育有它的成效，這種成效深入人的肌髓，其影響力恆常持久。但我也同時相信，一個新觀念、一套新的思維模式和生活方式的倡導，其實不需短線操作，只要教育工作者能持續地釋放出訊息，並且身體力行，長時間下來，總是可以看得出來成效。在人權教育的基礎上，怕的只是有些教育工作者有人權觀念，但有的則沒有，所以他們傳遞出來的訊息混雜不一、零星且不普遍。²假如我們在人權教育的推廣上，還停留在「實務工作者對什麼是人權沒有清楚認識」的階段，我們應該著力的是讓實務工作者普遍地俱有人權觀念。只有這個條件具備了，人權教育的推廣工作才會上手。但很可惜的，到目前為止，我還沒有看到這個條件的出現。要讓這個條件能夠出現，我們勢必要花許多時間和精力來說服教育部，要求教育部一方面調訓全國的中小學教育工作者（讓他們普遍的具有基本的人權理念），另一方面也還要將人權教育列為師資培育課程中的必修科，如此才算是踏上正軌的第一步。但時至今日，我還沒有看到台灣政府打算這麼做，要說服他們這麼做也是件艱困的事，我不認為我有這個

1 在學術上，我花了許多時間在教育學及教育哲學的討論，對「純」哲學中的一些重要議題保持高度興趣，因此也花了許多光陰。我對理論及抽象議題的興趣高過實踐暨具體的議題，從事人權倡議、和實務工作者並肩致力於教材開發、觀念啓迪和政府遊說是我一直避免去做的事，這些事讓我心思總不得平靜。

2 這是我個人在大學服務的親身經驗。我所服務的大學，一方面大力宣導校園中的禁煙及健康權的維護，但卻曾有主其事的主管帶著他的學生（也是一群教育工作者）在其研究室大抽其煙。

精神及熱情去說服政府來做這件事，所以我保持淡定的立場。

第二，台灣的教育部（乃至其他部會，如文化部或法務部）之所以無法也無心來大規模且持續地推動人權教育，是因為人權觀念的推廣是一種價值觀的推廣。人權教育是一種價值教育，這種價值教育對華人（台灣人）而言還是一種新的價值教育。華人的主流價值——儒家文化——雖然不會排斥人權的觀念、甚至和人權的理念相契合，³ 但人權觀念及其所代表的價值觀和生活方式，對華人而言究竟是新的東西。在這套價值觀當中，個人受到了最大的尊重，每個人也可以憑藉他所享有的權利來要求（claim）別人的主動作為及服務，這對華人而言是一種新的社會運作方式，讓我們多多少少地覺得不習慣。⁴ 但即使人權觀念及其所體現的社會生活方式或運作方式不是一套新的價值觀，在教育上的推廣也絕不會是一件簡單的事。這是因為所有價值教育（如品格教育、民主教育、道德教育、或當下流行於台灣的生命教育）的推廣都會是困難的事。價值教育當中所要推廣的價值和理念往往不是這個現實世界的既有之物，它們是指引這世界應如何運作及應達成何種狀態的標竿。各種價值的理解、掌握、或實踐對任何人而言都不容易，都要教育工作者（乃至所有相關的人）付出最大的力量才能得到起碼的成果。人權教育的推廣自然也不會是例外。對我而言，如此的事實自然會讓我再三的思考要不要去花時間與精力去從事這勤苦難成的事。我的思考結果往往是對人權教育的推動工作退避三舍。

雖然我對人權教育的推動沒有太大的熱情、投入的時間與精力也不多，但人權教育終究是重要的教育作為，其結果及展望都頗令人期待。人權教育在華人世界的推動及其可能對華人世界（乃至整個世界）所造成的影響會是一件饒富意義的事情。在這樣的思維驅動下，我於是想：假如我要再一次地去從事人權教育的推廣工作，我應該從哪裡入手？或更精確的講，我應該建議當下的人權教育工作者從哪裡入手？人權教育當然也不是哪一個人的事。2016年台灣的大選結果，素來對人權倡議有較多同情的民主進步黨已然取得政權。假如這曾提出以人權立國的政黨重新要來推動人權教育，並期許以人權政策和國際社

3 參見但昭偉，蔡逸珮（2011）。

4 黃默教授在《聯合報》（民意論壇）的一篇報紙投書上提及，華人傳統與現代人權觀念有其內在的衝突（黃默，2000）。許多學者也有類似的觀察。

會接軌，他們在人權教育的推動上究竟應該採取什麼樣的作為才會最有效？不管是於私或於公，看來我們都要關心台灣人權教育應該以什麼方式來繼續下去？

在這篇論文中，我打算先交待從 2000 年到 2015 年當中兩個執政黨在人權教育上的作為，在交待過程中，我會從教育理論和實踐工作者的觀點來評述他們所採作為的有效程度，最後我會提出我個人的一些看法，以供參考及批評。

二、台灣政府的人權教育政策

人權的觀念在中國近代史及 1949 後的台灣絕不是什麼新鮮的觀念，⁵但在實踐層次上，要將這種新的觀念具體落實在法律、社會組織及其規章運作，乃至日常生活的實踐（social practices）就不是那麼地容易。在 1949-1987 年國民黨統治的年代，國民黨政府一方面限制國內人民的政治權利及公民權利，一方面還以「自由中國」（free China）之名向國際社會自我標榜，對這種自相矛盾渾然不覺有什麼不安。

但在 1987 年解嚴之後，台灣的政治及社會氛圍有了很大的變化，不僅政府在人權作為上有所改進，NGO 對人權的倡議更是用力。這種對人權的重視（也許僅限於高階的政治人物及熱情的人權倡議者）在 2000 年之際達到高峰。在 2000 年大選之前，不管是後來當選為總統的陳水扁、國民黨的總統候選人連戰、乃至親民黨的宋楚瑜，都公開主張人權的重要。在陳水扁當選之後的就職演說中（2000. 5. 20），對人權觀念的落實有非常具體的構想。他宣稱要設立「國家人權委員會」，要將重要的「國際人權法典」國內法化，使之成為正式的「台灣人權法典」，更要邀請兩個國際人權組織（國際法律人委員會及國際特赦組織）來台協助落實人權保障的措施。除此之外，他更誓言，他的政府將遵守《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》及《維也納世界人權會議的宣言和行動綱領》，預期這種作為可以「將中華民國重新納入國際人權體系」（中華民國總統府，2000）。陳水扁在就職演說中的宣示，是他身邊人

5 有關近百年中國思想家對人權的認識及引介，請參照杜鋼建（2004）。

權倡議者的傑作，不僅對所有人權倡議者起了極大的鼓舞，也對政府部門釋放出了極清楚的訊號。⁶ 即便身處反對黨陣營、時任臺北市長的馬英九，也響應陳水扁，認為「台灣人權法典」的訂定應該是早就該做的事。⁷ 民進黨長期以來對人權觀念的倡導，加上陳水扁毫不含糊的就職宣告，對人權教育工作者的士氣不啻是注入了強心針。

其實，人權教育的推廣工作早在陳水扁當選總統之前就已展開，前面提過的黃默與周碧瑟兩位教授，早在 1996 年就已開始利用他們個人的力量展開人權教育的推廣工作，1998 年就有第一次的國際人權教育研討會。但當時國民黨政府做了最重要的兩件事。第一是 1998 年公佈之「國民教育九年一貫課程綱要」將人權列為國小及國中課程中的重要議題，雖然不是正式課程，但卻要融入到各科的教學當中（如英文、國文、社會科、綜合活動等）；第二是 1999 年公佈了《教育基本法》，其中明文表示：教育目標之一在於「促進（人民）對基本人權之尊重」，「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害」；「受教育的機會不因性別、年齡、能力、地域等因素的差異而有所不同」。

在這兩件對人權教育至關重要的舉措之中，人權議題納入中小學的課程綱要尤其重要，這是因為各科教科書的編纂者會依課程綱要，將人權的觀念或歷史納入教科書當中。透過這種作為，中小學的老師和學生勢必會接觸到人權理念，即使這接觸可能會是零散或掛一漏萬的，但這種將人權理念融入其他學科的人權教育，可說是個起始點。雖然不是推廣人權教育的最佳模式。至於《教育基本法》中納入人權觀念的舉動，宣示的意義也許比較濃厚，但這起碼表示「代表進步的力量」佔了上風。假以時日，這個力量終究會普遍地滲入各級教育的具體作為當中。

在此我們應該注意一點，人權議題納入課綱及《教育基本法》所突顯的人權字句，充分顯示了「對人權價值的看重」及「想藉教育來傳播這進步的理念」絕不是民主進步黨的專利。在 2000 年之前，執政的國民黨領導階層在基本上

6 不及旋踵的，總統府、行政院乃至教育部都陸續地設置了臨時性的機構來處理人權事務。

7 參見〈520 總統就職特別報導〉，《聯合報》，2000/05/21：6 版。

並不排斥人權觀念，在人權倡議者或具人權理念的學者的建議、施壓、遊說、或參與實際政策和法律的制定之下，執政的國民黨也終究採取了具體的作為來推廣人權理念。

三、陳水扁政府推動的人權教育

但毫無疑問的，中華民國政府對人權教育的積極推動是在陳水扁執政之後。在陳水扁就職（2000.5）之後，教育部在同年12月就召開了「推動學校人權教育」記者會。在2001年4月，教育部正式成立「人權教育委員會」，並在6月公佈為期四年的《教育部人權教育實施方案》（2001/01/01—2005/12/31）。在「人權教育委員會」中，由教育部長親自擔任主任委員，聘請學術界、民間團體及實務界之代表人物參與，並將委員分配至四個小組，且在《人權教育實施方案》中，具體地訂定出推廣人權理念的實施策略。從今天的眼光來看，這些實施策略仍然可說是周全及詳盡，依然有參考的價值。我因此把這些策略臚列如下：

一、規劃人權教育之研究發展與評鑑：建立人權教育資料庫與網路；分北、中、南成立人權教育資源中心；鼓勵人權教育研究、舉辦學術研討會；建立學校人權指標；加強國際聯繫與交流。

二、培訓人權教師師資：辦理人權教育種子教師工作坊；鼓勵師資培育機構開設人權教育講座及相關課程；辦理教師研習活動。

三、發展人權教育課程及教材：編印並發送人權教育補充教材；補助人權教育教材教案之設計與研發；將人權理念融入中小學中之個學習領域；鼓勵高中職開設人權教育之講座並開設相關課程；鼓勵各大專院校將人權主題列入通識教育課程。

四、加強人權教育宣導：編印有關人權資料發送各級學校；為學生辦理人權教育營；辦理學校人權教育觀摩會；製播相關專題報導及宣傳短片；辦理與人權教育相關之親子活動；辦理社區人權教育相關活動。

五、改善學校人權措施：落實《教師輔導與管教學生辦法》；研議學生操行成績之改進方向；建立師生申訴制度；加強推動族群平等教育；強化校園安

全；持續推動無障礙校園環境。（教育部，2003）

我之所以不嫌麻煩地列出這些落實人權教育的策略，主要是想指出：自2005年起，歷屆政府在推動人權教育的實際作為上，都沒有用力去落實如此的策略。但在2001年之時，由於政策清楚，主其事者（如當時的教育部長曾志朗及政務次長范巽綠）的決心、教育部行政官員的自知之明（他們知道長官的決心，也知道自已對人權理念的陌生）等等因素下，人權教育推動的實權交給「人權教育委員會」，而教育部的各司處則擔負行政配合及聯絡的工作。（Huang, 2005）

前面提過，2001年教育部「人權教育委員會」所擬定的推動策略說得上是周全確實。在推動的實權也落在人權教育委員會手上的情勢下，在2011年6月之後，的確掀起了一股推動人權教育的旋風。這股旋風很清楚地表現在桃園縣（現已改為直轄的桃園市）政府轄下的一所小學。教育部在2001年的6月14日頒布《教育部人權教育人權實施方案》，桃園縣政府在6月29日即將此方案函送所轄各校，要求各校「及早規劃相關組織、計畫、掌握實施原則、策略及執行項目，加強宣導及配合辦理。」更明確的，桃園縣政府要求各校要去規劃有關人權的一些活動（如培訓師資、發展課程及教材、加強人權理念之宣導、建構尊重人權的校園環境），並將是否努力推廣人權教育列為學校視導及評鑑之重要指標。由這個小學所接到的公文來看，我們可以想像到，全中華民國的國民中小學都會收到地方政府的如此公文，要求各校要配合辦理人權教育的相關活動。⁸

地方政府轉送如此的公文，並不意味他們真正地預期各校就會起而舉辦有關人權教育的推廣活動，這種期望會太過高遠迂闊，因為連各縣市政府的教育局也可能沒有能力來推動有關人權理念的活動。但如此的公文終究也不是完全沒用，起碼還是有宣示及自我提醒的作用，公告周知人權教育風潮的到來。

教育部人權教育委員會裡的委員當然知道他們要扮演主導者的角色。他們既熟悉人權的理念（如黃默教授）、也有行動力（如周碧瑟教授）、對教育界的生態更不陌生（如湯梅英教授和林佳範教授），在《教育部人權教育實施方

8 在此須感謝桃園市芭里國小吳桂芳校長的資料提供。

案》的架構下，他們很努力地分頭並進。比如說，「研究發展與評鑑小組」發動了幾個重要的研究工作，促成東吳大學「張佛泉人權研究中心」的成立，並舉辦了國際性的人權教育研討會；「師資人力培訓與課程規劃小組」舉辦了「國中小種子教師工作坊」；「社會宣導小組」舉辦了「人權婚禮」活動，拍攝了十三部與人權有關的宣導片，並與各地社區大學合作，舉辦巡迴講座；「校園環境組」則對校園的硬體（如無障礙空間）及軟體（如教師管教及學生申訴）有甚深的著墨。⁹

同一時間，各地方政府其實也沒完全閒著，他們用自己的方法來推動人權教育。除了配合教育部的各種作為（轉發教育部的公文）之外，他們會指定轄區內的幾個學校當作種籽學校，然後由這幾個種籽學校來舉辦有關人權的研討會。地方教育局也會把與人權教育相關的議題（如法治教育、品德教育、學生事務問題）湊合在一起，交由種籽學校來辦理宣導工作，同時要求國中小老師或行政人員參與。

整個來看，陳水扁在 2000 年擔任總統之後，民進黨的政府的確在推廣人權理念及落實人權教育兩方面做了不少事，教育部在人權教育的推廣的確可說是盡了心力。雖然以「春秋責賢者」的心態來看，教育部可以採取更多更積極的作為，經費也可以再多一些，¹⁰ 但就當時情況而言，人權教育推動的方向大體正確，雖有瑕疵，但瑕不掩瑜。在教育部的領導下，地方縣市政府也約略會遵照教育部的指示辦理相關人權教育活動。甚至當時首善之區的台北市長馬英九，在 2002 年 10 月，也宣佈將推出地方政府第一部人權保障白皮書。（楊金嚴：2002）同年的 11 月，在與 NGO 的對話之下，馬英九也表示會責成台北市教育局進一步規劃人權教育的推廣（聯合報，2002）。我在此特別提到馬英九，是想提醒讀者，擁有法學訓練的馬英九對人權觀念並不陌生，也並不排斥人權教育的推動。

陳水扁總統在第一屆（2000-2004）任期內對人權教育的推動值得肯定。

9 參見黃默（2002）。

10 有關經費請參見林佳範，〈台灣人權教育政策的發展與問題—從校園「解嚴」說起〉，論文發表于台灣國際法學會主辦之「我國人權政策及執行機制研討會」，2009 年 11 月。

雖然民進黨內的政治領袖也有違反人權理念的作為，¹¹但民進黨對人權理念的看重及對人權教育的規劃有綱舉目張的作用。很可惜的，由於台灣兩黨政治的不成熟，加上陳水扁連任時的大選糾紛，民進黨的領導階層於是忙於政治上的鬥爭，對於人權理念及校園內人權教育的推廣於是慢了下來。¹²

民進黨再度執政（2004-2008）時，碰到極多棘手的問題。中央政府在人權教育上慢下來的癥兆，是教育部的「人權教育委員會」在 2005 年 9 月改名為「人權教育諮詢小組」，開會的次數改為每半年一次（原來為每三個月一次），且已無分組的編制（原來分四組）。本來人權教育推動的主導權在委員會的手上，現在則由教育部的行政司處來提計劃，諮詢委員則扮演意見提供的角色，大部份的計劃係延續之前的內容。¹³

但人權教育的推廣畢竟已有四年的基礎，這四年所累積的動能促使教育部及地方教育局處仍然維持之前的例行事務，似乎也沒有減少，有時反而更多。比如說，桃園縣的芭里國小，在 2000 年到 2004 年（民進黨執政的頭四年）收到與人權有關的公文僅有 9 件，但在民進黨執政的第二屆（2004.5.20-2008.5.19）卻收到了約 49 件與人權有關的公文。¹⁴這顯示在國民中小學裡的人權教育活動還保持著相當的能量。稍微詳細一點地說，在教育部層次，除了維持前四年的推廣工作之外（如人權教育網站的維持、人權教材的發展、國際研討會的舉辦、校園教師的培訓），在 2005 年教育部委任東吳大學設立第一所諮詢暨資源中心（按 2001 年的規劃，應在北、中、南各設立一所）。在此階段的人權教育推廣值得提的另外有兩件作為，這兩件作為在後來國民黨馬英九執政之後都獲得了保留，一直到今天。一是「友善校園計劃」，這計劃的目標在促使所有的中小學都能依人權理念來營造校園的軟硬體設施及作為，初期的具體作法在鼓勵一些學校成為「友善校園人權教育示範學校」，在 2005

11 比如說，在 2001 年的 12 月，當時台灣人權促進會的會長林峯正，就批評陳水扁的助選言論是人權的負面教材。參見袁世珮（2001）。

12 黃默教授就提到：「2004 年陳水扁再度當選總統，但他對人權理念似乎沒有 4 年前那般堅定」（黃默，2002）。林佳範在前引文中也有類似的觀察。

13 參見林佳範之前引文。

14 在此我須感謝吳桂芳校長提供了這筆統計數據。

至 2007 年間也共有上百所學校參與計劃的執行，成為示範學校。¹⁵ 教育當局的企圖想必是希望在全國各地有友善校園的示範學校之後，其他的學校也可以此為模範地來學習，久了之後，友善校園的理想就可被逼近。另一是教育部在 2008 年 2 月（也就是陳水扁即將卸任之時）成立「人權教育課程與教學輔導諮詢小組」，這小組的任務在於協助地方政府將人權理念落實於課程與教學上。在此同時，教育部也要求各縣市教育局成立地方級的「人權教育輔導團」，來協助各校推動人權教育。如此的作法是實質要求地方政府設立常設機構來推動人權教育。¹⁶ 但正式成立中央及地方政府層級的人權教育輔導團，則是馬政府執政時的事（分別為 2008 年 6 月及 2009 年 8 月）。

四、馬英九政府推動的人權教育

2008 年 5 月，馬英九就任中華民國總統。由於國民黨在台灣代表的是舊勢力，在 1987 年之前的人權紀錄也常被人詬病，故代表國民黨的馬英九當選，被人權倡議人士認為是一件不好的事。果然，馬英九在其就職演說中，就不像陳水扁般強調人權，顯然也無意於繼續高舉「人權立國」的口號。他只是輕描淡寫地提到「在憲政主義下，人權獲得保障」（中華民國總統府，2008），也沒有提出有關人權教育的政策。雖然，其副手蕭萬長曾經允諾將繼續推動人權教育，但人權教育的學者及熱心推動者之一的林佳範教授，對馬政府的決心並不看好。¹⁷

但我之前提過，作為有相當法律素養的馬英九總統對人權理念並不陌生，在其擔任台北市長任內也推動台北市的人權教育。我個人也曾受台北市教育局之邀，向教育局的公務員闡明「人權理念在學校中的實踐」。但馬英九的行事風格及其所承載的政黨文化和陳水扁終究不同。他所屬的國民黨並沒有濃厚的人權文化，身旁也沒有推動人權的 NGO 團體環繞，加上有一些公務員性格，所以沒有和陳水扁政府一樣用大張旗鼓的方式來強調人權理念或推動人權教育。但若說他輕忽人權理念和人權教育的傳播推動，也並不公允。他起碼在第

15 參見林佳範，前引文。

16 有關人權教育輔導團設立的問題，請參見林佳範之前引文；鍾美華（無日期資料）。

17 參見林佳範，前引文。

一步延續了陳水扁政府在人權教育方面的作為：前面提到有關人權教育的兩件事，一是「友善校園的推動」，另一是「人權教育輔導團」的成立，都是在陳水扁執政時提出，但馬英九繼任時也沒有停止推動。另外一個馬英九政府並未耽誤人權教育推動的證據，可藉由前述桃園縣的芭里國小看出。在馬英九執政（2008.5.20）迄至 2015 年 10 月，這所國小所收到有關人權或人權教育的公文就高達 118 筆；相較之下，在扁政府八年執政期間，這國小所收到的公文數為 58 筆。¹⁸

另外幾件有關人權及人權教育的大事也發生在馬政府時期。第一是兩人權公約的國內法化。陳水扁在 2000 年就職演說時，就希望將國際人權兩公約國內法化，但由於政治上的紛擾，他這個願望始終沒有落實。馬英九在上任還不滿一年的時間（2009.3.31），立法院就通過了《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》），並在 2009 年 12 月 10 日實施。根據人權律師魏千峯的說法，「此為我國人權保障邁向新的里程碑」（魏千峯，2012：98）。兩人權公約的國內法化帶來的影響既廣又深。《兩公約施行法》的執行是法務部的工作，法務部為此展開了「人權大步走計劃」。計劃內容主要包括了：培訓種籽人員；協調司法、考試、及所轄各部會，將兩公約列入訓練課程；督導各級政府應在兩公約施行之日起兩年內，將不符兩公約規定之法令及行政措施完成修正、廢止、或重新制定。除此之外，行政院也在 2010 年 5 月要求十個部會陸續成立人權工作小組，負責與該部會相關的人權事宜。很簡單地說，《兩公約施行法》對建構「尊重人權的社會環境」有很大的作用，從長遠的眼光看來更是如此；雖然在執行面上，法務部的「人權大步走計劃」很難說得上是成功。¹⁹

文化部的成立是馬政府任內推動人權理念及人權教育的另一件大事。文化部的前身是文化建設委員會，在 2012 年改制為文化部。值得一提的，文化部在改制之初就認知到文化權為基本人權，故將「文化權的落實」列為其政策上的主要目標之一。在文化資源的公平分配、弱勢的照顧、城鄉差距的平衡及對

18 在此我須感謝芭里國小吳桂芳校長提供了這筆統計數據。

19 請參見魏千峯（2012：100-105）。

草根階層的關心均為其施政核心理念。而在實踐層次上，文化部中與人權理念及人權教育相關最密的是「國家人權博物館籌備處」。由於籌備處掌理事項中包括了「人權理念的推廣及與人權組織的交流」，故也會舉辦相關的人權教育活動，如辦理人權種子教師的訓練營。²⁰

由於兩公約的國內法化，教育部不再是唯一承擔人權理念與人權教育推廣的部會。法務部及文化部也分別參與了相關的工作。但不可諱言的，單就人權教育而言，教育部仍是主要的推動者。

很簡略地說，除了一些例行性的事務之外（如人權教育網站的維持、教材教案的發展等），馬政府在人權教育上主要的作為有下列。一是建制中央的人權教育輔導團，這輔導團的主要工作是在協助各縣市成立國中小人權輔導團組織的建立、人權教育課程與教學輔導諮詢人才體系的建立、人權教育課程與教學區域聯盟的建構、了解人權教育實施過程中的困難及解決的策略、協助地方的輔導團、提昇輔導員在人權教育方面的專業知能、發展人權教育教材、協助人權的融入教學、建立人權資源平台。當下，不論中央或個地方均已有人權教育輔導團的建制。（鐘美華，無日期資料。）

馬政府在人權教育的第二項主要作為是友善校園的建構。友善校園的概念是扁政府時代的「人權教育委員會」所提出（約 2005 年）。前已述及，提出之後，教育部先鼓勵全國各校自願參與「友善校園人權教育示範學校計劃」。教育部並試圖建立「校園人權指標」，希望以此指標來評鑑各校的作為是否符合人權理念（或規準），並進一步作為各校自我改進的依據。時至今日，教育部發展出了一套頗複雜的「友善校園人權環境指標評估量表」。這個評估量表分別要求學生、教職員工、及家長來填寫。其評估內容包括了：安全的校園環境；友善的校園氛圍；平等與公正的對待；權利維護與權利申訴；尊重多元與個別差異；民主的參與和學習；學生學習權的維護；人權教育的條件；被愛、尊重與幸福的權利。在調查完畢之後，學校還需將調查結果回報給地方教育局處，並由地方政府抽驗覈實。為配合這項調查，在今天桃園市中小學中，第一

20 有關文化部的施政理念、組織系統及人權博物館籌備處之相關資料，請參見網路資料 <http://www.moc.gov.tw>。

週就是「友善校園週」，學校行政人員被要求向學生及家長宣導友善校園的觀念及標準。近年來教育部花了許多力氣來避免校園霸凌，也可說是致力於友善校園的作法。總之，友善校園的構想是對的，關鍵點是教育部的這些作法能否真正促使友善校園的建立。

在人權教育的推廣上，教育部的第三項主要作法是透過「議題課程」來促使學生能習得與人權有關的知識與觀念。這種作法早在「九年一貫課程」當中就是如此。也就是說，人權教育不是一個獨立的學科或領域，而被視為是一個「重大議題」，須在課程當中融入其他科目，或由各校在學習活動中安排相關的活動（如人權日）。在2014年11月公佈的《十二年國民基本教育課程綱要—總綱》當中，人權教育依然被視為諸多議題之一，只有在「必要時由學校於校訂課程中進行規劃」。雖然「人權理念的厚植」是十二年國教課程綱要中的目標之一，但從人權理念在整個學校課程當中所佔的比例來看，人權理念很難說得上是被重視。²¹

五、我的評論與建議

人權教育從1996年發動，至今也已有約20個年頭。扁政府前期是以敲鑼打鼓的方式來推動，馬政府則是以蕭規曹隨的方式來延續。假如我們要將兩個政府做個比較，從好的方面來講，應該是各有千秋；從壞的方面來講，則是各應打五十大板。扁政府初期確實有意推動人權教育，教育部的人權教育委員會對人權教育推廣的擘劃也可說周到，假如扁政府能有效地領導教育系統，八年下來，人權教育的推動績效應該可讓人刮目相看。可惜扁政府忙於處理政治上的紛擾，對於行政官僚的節制也不成功，導致人權理念在社會上的流傳及在學校中的推動常流於表面工夫。馬政府的表現則是不慍不火，將兩個國際人權公約國內法化，對台灣人權保障應該有促成的作用，就長期來看尤其會是如此。此一作為對建構人權文化及培養人權教育的整體氛圍也會有很大的助益，對學校中人權教育的推動應有間接的協助。但教育部中央人權教育輔導團及各縣市

21 根據學者張芬芬和張嘉育的說法，人權議題是「十二年國民基本教育課程總綱」中的四個重大議題之一，此因這議題：1. 與國家重大政策有關，且有重要法源依據；2. 為全球關注；3. 與培養現代國民與世界公民有關。參見張芬芬，張嘉育（2015）。

的人權教育輔導團的效用頗難評估，友善校園的推動及人權的融入課程均屬間接作為，其力道不夠，確實程度也頗可質疑。

我在這文章的一開始就提到，人權教育是一種價值教育，其推動本就勤苦難成，在短時間不容易看到成效；但若持之以恆，假以時日，也將會開花結果。但究竟要採取什麼具體的作為，才能有效地讓人權教育深入人心？我在這裡提幾個簡單的想法。

從扁政府時期就想成立的「國家人權委員會」當然會是推動人權教育最有效的機制²²，立一個《人權教育法》（仿效《性別平等教育法》）也是可行之道。但兩件事雖然可能是正本清源之計，然而都緩不濟急。在當下，我建議在教育部的層級下手，這是因為人權的理念終究和傳統的華人文化有些隔閡，期望由下而上地推動並不可行，由上而下地倡導可能是唯一途徑。既然如此，假如我們暫時放棄立法的手段，而由教育部透過行政手段來做這件事，可能會是較快的方法。教育部可以起碼做幾件事：

一、將「人權理念及校園人權」（或「人權教育」）列為師資培育的必修科目。且為教師檢定考試中的考試內容。

二、分批調訓全國的高中以下教師，讓他們參加有關人權理念及如何建構校園人權的工作坊，研習時間約兩日，可在寒暑假舉辦。

三、將世界人權宣言及兩個國際人權公約的全部條文列為十二年國教中的社會科領域的必讀教材。

這簡單的三件事是教育部有能力做到的事。我相信透過這三項作為，假以時日，人權理念應該會深入我們日常生活。這三件事可說是微變革 (micro-change)，但積累久了，就會成為大變革。

22 這是因為按照國際慣例「國家人權委員會」負有推動人權教育的責任。

參考文獻

- Huang, Mab. 2005. "Mapping Human Rights Education for Taiwan." Paper delivered in Human Rights Education Conference: Theoretical and Practical Considerations for the 21th Century, 17-19 June 2005。
- 中華民國總統府。2000。〈中華民國第十任總統陳水扁宣誓就職演說全文：台灣站起來——迎接向上提升的新時代〉，<http://office.fhjh.tn.edu.tw/teach/society/civic/sophia/civichtm/中華民國第十任總統陳水扁%20宣誓就職演說全文.htm>。
- 2008。〈中華民國第 12任總統馬英九先生就職演說〉，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=13752>。
- 但昭偉，蔡逸珮。2011。〈中國傳統思想、西方教育哲學台灣人權教育經驗〉。《台灣人權學刊》1(1)：109-121。
- 杜鋼建。2004。《中國近百年人權思想》。香港：中文大學出版社。
- 林佳範。2009。〈台灣人權教育政策的發展與問題—從校園「解嚴」說起〉，發表於「我國人權政策及執行機制研討會」，台灣國際法學會，2009年11月。
- 袁世珮。2001。〈台權會：扁助選干預司法言論 人權負面教材 會長林峰正公布國內年度十大人權新聞 指陳總統以未審先判手法打壓他黨候選人 無視憲法對人權的保障〉。《聯合報》，2001/12/07：10版。
- 張芬芬，張嘉育。2015。〈十二年國教「議題融入課程」規劃芻議〉。《台灣教育評論月刊》4(3)：26-33。
- 教育部。2003。《人權教育：推廣與深耕》。台北：教育部。
- 黃 默。2000。〈國家人權委員會如何才能找到獨立的立足點？〉。《聯合報》。2000/01/10：15版。
- 2002。〈台灣人權教育的倡導、現況與展望〉。《國家政策季刊》1(2)：69-84。
- 楊金嚴。2002。〈人權保障白皮书 市府將推出 地方政府第一部 希望確保台北人生活尊嚴〉。《聯合報》。2002/10/29：18版。
- 聯合報。2002。〈支持人權教育 馬英九簽同意書〉。《聯合報》，2002/11/06：19版。
- 鍾美華。無日期資料。〈與世界價值潮流接軌的台灣人權教育—人權教育議題課程與教學輔導群簡介〉。http://asci.naer.edu.tw/ep6/pdf/pdf_15.pdf。
- 魏千峯。2012。〈我們為什麼需要國家人權委員會？〉。《台灣人權學刊》1(3)：97-123。

An Examination of Human Rights Education Under Two Ruling Parties in Taiwan

Jau Wei Dan

Professor, Department of Education, University of Taipei

Abstract

In 2000, the Democratic Progressive Party (DPP) held the presidency of the Republic of China (Taiwan, ROC). Since the DPP stood for the democratic forces that were against authoritarianism, President Chen Shui-bian declared an emphasis on human rights during his inaugural address. He expressed his wish to “legislate international human rights law into domestic law,” establish the National Human Rights Commission and invite personnel from international organizations to help Taiwan implement human rights. There was no doubt that the DPP, under determined and strong-willed leaders, sought to found the nation based on human rights. Having been led by a minister and deputy minister with human rights consciousness, the Ministry of Education began to take action, such as establishing a Committee for Human Rights Promotion, and endorsing the four - year plan for human rights education. The DPP’s desire and action to promote human rights education was unique among Chinese nations, but in 2008, the more conservative Kuomintang (KMT or Nationalist’s Party) regained control over the country. Although President Ma Ying-jeou mentioned human rights in his election manifesto, he implemented no policies related to human rights education during his first few years in office. As a result, we can expect that human

rights education in Taiwan during the presidency of Ma Ying-jeou would not flourish as much as under a DPP regime. This paper demonstrates the strategy and policy by which the DPP promoted human rights and compare this to human rights education in Taiwan after 2008. In addition, this paper compares the efficacy of human rights education under both regimes from a practitioner's point of view.

Keywords

human rights education; Ma Ying-jeou; Chen Shui-bian
