

評論十二年國民基本教育課綱中的人權教育

李仰桓

國家教育研究院教科書研究中心博士後研究員

摘要

本文的目的在於檢視十二年國教中所規劃的人權教育，並以《議題融入說明手冊》中所規劃的人權教育內容與實施方式作為評論的對象。十二年國教的人權教育彰顯人權的普世性，且教導學生尊重多元與差異，是值得肯定的方向。然而，從學習的內容來看，仍有一些基本的問題極待補強，包括對《世界人權宣言》與《兒童權利公約》的教學不足，不重視對人權侵害的認識，忽略國家在人權保障上應負擔的義務，在引領學生採取行動時缺乏具權利意識的指導等。在實施的方法上，以融入的方式進行人權教育，雖然在理論上沒有問題，但在實踐上卻必須先行建構人權教育的主體性，否則在融入各個學科領域的過程當中，就會因為破碎而終至無以培養人權教育所追求的價值。

關鍵字

台灣的人權教育、聯合國的人權教育思想、十二年國民基本教育課程綱要、議題融入說明手冊、社會領域課程綱要

前言

每個人都有權利知道自己擁有哪些基本人權。聯合國在《聯合國人權教育與培訓宣言》中強調，接受人權教育本身就是一項基本人權，¹ 因此，推動人權

1 《聯合國人權教育與培訓宣言》(United Nations Declaration on Human Rights Education and Training, A/RES/66/137, 19 December 2011) 第 1 條：「人人有權瞭解、尋求和得到所有人權和基本自由方面的資訊，並可獲得人權教育和培訓」。

教育是國家的義務，國家及政府相關部門對於人權教育與培訓的發展、實施負有主要的責任。² 基於這樣的認識，檢視政府所規劃與實施的人權教育，實屬必要。本文寫作之時，台灣的國民教育正處於由九年一貫時期轉換到十二年國民基本教育（以下簡稱「十二年國教」）的過渡階段，關心教育的人士無不投注心力於十二年國教的觀察與評論。值此轉型階段，我也試圖就十二年國教中的人權教育提出一些評論，以期對台灣的教育改革略盡棉薄之力。

教育部於 2014 年 11 月 28 日發布《十二年國民基本教育課程綱要總綱》，其中規定領域課程設計應適切融入包括「人權」在內的 19 項議題。³ 其後，負責研發十二年國教的國家教育研究院於 2017 年發表《議題融入說明手冊》（以下簡稱《議題手冊》），說明如何將包括人權教育在內的各項議題融入各領域的教學當中。欲評論十二年國教所規劃的人權教育，《議題手冊》應該是個適切的起點。

本文的評論集中在十二年國教《議題手冊》中所規劃的人權教育，想要處理的問題是：十二年國教所設想的人權教育是什麼？這樣的人權教育能否教導學生確立人權的價值、辨識對人權的侵害、並培養捍衛人權所需的知識與能力？

而在評論之前，本文將先介紹評論時所參照的聯合國人權教育思想。自從《世界人權宣言》揭示人權教育的重要性後，⁴ 經過多年經營，人權教育在國際間已逐漸成為一個研究的領域（Parish, 2015）；而在性質與內容上，也愈見分歧與多元。⁵ 然而囿於能力，本文在評論時並不援引各家學說的理論，而是以聯

2 《聯合國人權教育與培訓宣言》第 7 條：「國家以及適當情況下的政府相關主管部門負有促進和確保人權教育和培訓並本著參與、包容和負責的精神加以發展和實施的主要責任」。

3 這 19 項議題分別是：性別平等、人權、環境、海洋、品德、生命、法治、科技、資訊、能源、安全、防災、家庭教育、生涯規劃、多元文化、閱讀素養、戶外教育、國際教育、原住民族教育等（教育部，2014：31）。

4 《世界人權宣言》（10 December, 1948）前言：「……大會發佈這世界人權宣言，作為所有人民和所有國家努力實現的共同標準，以期每一個人和社會機構經常銘念本宣言，努力通過教誨和教育促進對權利和自由的尊重」。

5 人權教育學者 Monisha Bajaj（2011）認為，當前國際社會發展出來的人權教育，至少包括了三種模式：1. 以全球公民教育為目標的人權教育（human rights education for global citizenship）；2. 以和平共處為目標的人權教育（human rights education for coexistence）；3. 以帶動改造行動為目標的人權教育（human rights education for transformative action）。

合國這些年發展出來的人權教育思想作為依據。之所以選擇聯合國的思想，主要有幾點考量：

1. 十二年國教所規劃的人權教育雖未直接援引聯合國的相關文件，但在精神上與聯合國的人權教育思想有若干契合之處。以聯合國思想為基礎評論十二年國教，較有可能奠基在共同的理念基礎。
2. 如前所述，自從 1948 年公佈《世界人權宣言》以來，聯合國便致力於推動人權教育，迄今已發展出完整的架構，在理念的說明上也趨於成熟，可協助我們關照人權教育不同的面向。
3. 聯合國設定各國政府負有推動人權教育的義務，在規劃上也以政府為主要對象，符合本文評論的目的。

基於以上的想法，本文除前言外，包括以下幾個部份：一、聯合國人權教育思想簡介；二、十二年國教所規劃的人權教育；三、對十二年國教中人權教育的評論；四、本文的結論。要說明的是，本文寫作之時，十二年國教的新課綱尚未正式實施，《議題手冊》也還未定稿，因此這篇評論最主要的目的，是希望在十二年國教課綱上路之前提出一些建議，以作為修訂時參考。

壹、聯合國人權教育簡介

聯合國於 1948 年通過《世界人權宣言》之後，便積極推動人權教育，其理念在多份重要的文件中作了完整的闡釋，包括與 1994 年通過的「聯合國人權教育十年」（United Nations Decade for Human Rights Education 1994–2005）相關的諸多文件（United Nations, 1996）、2011 年的《聯合國人權教育與培訓宣言》，以及「人權教育十年」結束後，於 2005 年接續提出的三階段「世界人權教育方案」（World Programme for Human Rights Education）之相關文件（United Nations, 2005；2012b；2014）。在「世界人權教育方案」當中，聯合國指出

我們可以將人權教育界定為一種教育、培訓與資訊的傳達，其目的在於建立普世的人權文化。完整的人權教育不僅提供有關人權及其保障機制的相關知識，也需傳授在日常生活中推動、捍衛與適用人權所需

的技能 (United Nations, 2012b: 2)。

由此可知，人權教育的精神在於個人權利的保障。為了促進個人權利的保障，人權教育不以知識的傳授為滿足，還進一步要求將知識轉化成行動的能力。因此，聯合國十分強調人權教育是一種「以權利為取向」(rights-based approach)的教育 (United Nations, 2012b: 4)。所謂「以權利為取向」的教育包含兩個層面的教學與實踐：第一個層面是「以教育促進人權」(human rights through education)，確保教育中的所有內容與過程都有助於學習人權；第二個層面則是「教育中的人權」(human rights in education)，即確保教育社群中所有成員的人權都獲得尊重 (United Nations, 2012b: 20)。因此，人權教育的目標不僅指向個人的價值與觀念，也帶有濃厚的社會改革企圖：「在長期上避免人權侵害與暴力衝突，推動平等與永續發展，以及在民主體制內強化決策過程中的參與等方面，人權教育將作出貢獻 (United Nations, 2012b: 12)。」

在這樣的精神下，人權教育和培訓的具體內容，應包含以下三個方面：

1. 開展人權方面的教育，包括介紹和講解人權規範和原則、其所依據的基本價值以及其保護機制。
2. 借助人權開展教育，包括採用尊重施教者和學習者雙方權利的教學方法。
3. 為人權而開展教育，包括使人們具備享受和行使自身權利並尊重和維護他人權利的能力 (聯合國大會，2012：§2)。

從這三項內容可知，人權教育不僅是教育的一個部分，其本身更有助於教育的完善與發展：

人權教育促使教育系統得以實現其基本目標，包括促進人格的發展與提升人性的尊嚴，加強對人權的尊重，並為所有人帶來優質的教育。所以，在學校系統中，人權教育是受教權的一個重要部分。在此意義上，人權教育有助於改善教育系統整體的效能；而教育效能的提升，又可促進國家在經濟、社會與政治方面的發展 (United Nations, 2012a: 1)。

根據這樣的願景，人權教育不僅僅是一項教學的議題或領域，更提供新的視野，引領教育改革的開展。台灣政府對人權教育的想像，顯然過於狹隘了。

貳、十二年國教所規劃的人權教育

在進入評論之前，本文應先介紹並說明十二年國教中的人權教育包括了哪些內容，又以什麼樣的方式教導給學生。為了討論的方便起見，我想先介紹十二年國教實施人權教育的方法，然後再轉而說明實施架構中所涉及的內涵。

一、實施方法

十二年國教延續了九年一貫時期的觀點，將人權教育定位在「議題」，而不是「領域」。所謂的「領域」，比較接近以往「學科」的概念，但會容納好幾個學科。⁶ 每個領域都有自己的課綱，說明從小學一年級到高中三年級各個學習階段的教學進度與課程綱要。「議題」則沒有課綱，而是要「融入」到各個領域的課綱以及老師的教學之中。也就是說，我們會在學校的課表上看到「國語」或「數學」課，有針對這些學科編寫的教科書，也會有「國語老師」或「數學老師」，但是，我們不會有「人權課」、「人權課本」、或者是「人權老師」。人權教育的實施必需依賴國語老師（或是數學老師）在上課時討論人權議題，抑或國語課本（或是數學課本）在教科書的內容當中帶進人權議題。

《議題手冊》中提到，議題教育是「學生統合各領域教育內容，以及應用各領域所學的重要樞紐」（國家教育研究院，2017a：2），顯然肩負著統整領域教學的功能，在十二年國教中應具有關鍵地位。然而，令人憂慮的是，議題雖融入到課本與教學當中，但是否融入高中與大學的入學測驗中，尚未可知。可以想見，在升學主義仍主導一切的台灣教育中，「議題」先天上就處於弱勢地位，難以在教學現場受到重視。⁷

6 例如在國中及高中階段，社會領域就包括歷史、地理、公民與社會三個學科。提出「領域」的概念，原本是要解決各學科之間彼此不相聯繫，導致學習零碎化的現象，但因種種因素考量，十二年國教在「領域」之外，仍然維持了「學科」，請參見張茂桂等（2013：24、53-54）。

7 話雖如此，但我並不想主張在升學考試中加考「人權」。要鼓勵教學現場重視人權教育應該要用別的辦法。

十二年國教透過兩個途徑將人權教育融入各個領域的教學當中。第一個途徑是提出《議題手冊》。編輯《議題手冊》的目的，就在於說明 19 項議題的內涵與學習主題。這份手冊的「5.2 人權教育」一節，說明了人權教育的基本理念、學習目標、欲培養的核心素養、學習主題與實質內涵等；最後則提供三個教學示例，示範如何將學習主題與實質內涵轉化為具體的教案。

《議題手冊》中的學習主題必須融入到每個領域的課綱當中，具體的方法是在每份課綱列出一個表，指出《議題手冊》中人權教育的各項學習主題與實質內涵，可以融入課綱中的哪些學習條目。課綱並未特別為這個表命名，本文姑且稱之為「議題融入表」。例如，社會領域課綱的「議題融入表」便建議，《議題手冊》中「認識人權是與生俱有的、普遍的、不容剝奪的」這一條，應該融入第三學習階段（即國小五、六年級）「憲法規範人民的基本權利與義務」以及「為了確保人權、維護生態環境的永續發展，全球須共同關心許多議題」這兩個學習條目當中（國家教育研究院，2017b：65-68）。也就是說，當老師在上課時談到這兩個學習條目時，就可以引導學生「認識人權是與生俱有的、普遍的、不容剝奪的」。同樣的，國中地理老師在帶領學生進行「原住民族文化與生態保育政策」這個探究活動時，應該設計某些教學活動，使學生能夠「了解平等、正義的原則，並在生活中實踐」。⁸

第二個途徑，是在各個領域的課綱當中，直接安排與人權相關的教學內容。例如，在國民小學的社會領域中，就有一個學習項目為「權力、規則與人權」，在國中與高中的公民與社會課綱中，也分別有一個學習項目為「人性尊嚴與普世人權」，或者在國中歷史課綱的「當代台灣」主題之下，有一個條目為「二二八事件與白色恐怖」等。透過這樣的安排，即使老師不將《議題手冊》中的人權教育「融入」，也會教到相關的人權議題。

第一個途徑應該是議題融入的主要管道，但只有建議性質，沒有強制力，

8 事實上，依據課綱的說明，議題也可以融入課綱的「學習表現」當中（國家教育研究院，2017b：6-11）。例如，人權教育中「表達自己對一個美好世界的想法，並聆聽他人的想法」這個內涵，可融入社會領域的「省思個人的生活習慣與在群體的角色扮演，避免對他人產生偏見或歧視」這個學習表現的條目當中。不過，「學習表現」與「學習內容」的區隔為何，並不容易釐清，為了避免混淆，我在此暫時避開「學習表現」不談。

端視老師在教學時、或者教科書作者在寫作時是否有意願將人權議題融入，因此是課綱難以掌握的。第二個途徑將人權相關議題白紙黑字寫在課綱之中，反而能確保老師與教科書一定會談到這些內容。只是這些議題都是依各個領域課綱的設計而納入，必須搭配各個課綱本身設計的邏輯。除非課綱本身就是「人權取向」(human rights based)的課綱，否則就難以顧及人權教育的整體性和系統性，導致人權教學可能流於片段、零碎。

二、學習內容

根據《議題手冊》，十二年國教肯認人權教育為一種「價值教育」，其定義是「尊重與包容、自由與平等、公平與正義等觀念的教導，進而促進個人權利與責任、社會責任、全球責任的理解與實踐(34)」。在教學上，則希望透過「由心動而行動」的方式加以展開(35)。我們或許可將「由心動而行動」這個過程，視為人權教育的核心教學策略。但可惜的是，《議題手冊》並未針對這個策略作進一步的說明，我們只能揣測，「心動」指的是激發學習者保障人權的意識，而「行動」是鼓勵學習者在擁有人權意識後，進一步採取捍衛人權的行動。

十二年國教為人權教育規劃了六個學習主題(國家教育研究院，2017a：35-39)。前三個主題為「人權的基本概念」、「人權與責任」與「人權與民主法治」，是為了提供人權相關知識，以激起學生對基本人權的「心動」。後三個主題為「人權與生活實踐」、「人權違反與救濟」以及「人權重要主題」，是為了提供「行動」的方法與方向。從《議題手冊》中，我們大體上可以看出這六個主題是在什麼樣的考量下組合成一個架構：

讓學習者心動，第一須先對「人權的基本概念」有所認識，即人權係與生俱有的、普遍的且不容剝奪的人性尊嚴；第二「人權與責任」，即維護人權不僅是國家，更是每個人的責任；第三「人權與民主法治」，人權的保障必須建立民主與法治的體制。讓學習者心動，能導致進一步的行動，接續能第四「人權與生活實踐」，即人權須落實在生活中的人際互動；第五「人權違反與救濟」，即人權的違反，必須被導正與救濟。價值學習的心動與行動，更可以結合不同的重要主題

內容來促進，以加深與加廣有關人權的學習，因此，規劃第六「人權重要主題」，不同的教育階段，可以探討相關的人權主題（國家教育研究院，2017a：35）。

進一步而言，六個主題包含的具體內容簡述如下：

1. 人權的基本概念：闡明人權的普遍性與不可剝奪的性質，並說明這樣的性質得到憲法及國際人權法的承認。
2. 人權與責任：培養學生承擔人權保障的責任，不僅關心國內議題，也顧及國際議題，肩負起全球公民的永續發展責任。
3. 人權與民主法治：連結人權、民主與法治這三個價值，並強調以民主法治來建立公共生活的秩序。為此必須了解如何運用民主審議方式及正當的程序，同時認識我國重要人權立法，理解保障人權之憲政原理與原則。
4. 人權與生活實踐：強調於生活之中落實人權價值，特別著重於尊重、包容差異，消除偏見與歧視。至高中階段，尤其需了解族群的歧視經驗和政治經濟不平等、種族主義等互為因果，並鼓勵學生提出相關的公民行動方案。
5. 人權違反與救濟：認識人權侵害，並提示除了司法上的救濟之外，抵抗人權侵害往往需訴諸社會運動的手段（如公民不服從）。
6. 人權重要主題：依學習階段介紹重要的人權主題，引導學生認識更具體的基本權利及人權議題。《議題手冊》中提示的主題包括：在小學階段，如兒童對遊戲權利的需求、認識生存權、身分權的剝奪與個人尊嚴的關係、認識隱私權與日常生活的關係、了解兒童權利宣言的內涵及《兒童權利公約》對兒童基本需求的維護與支持。在國中階段，如人身自由、教育權、工作權、人權的起源與歷史、人權的組織與活動、貧窮與階級剝削、戰爭與世界和平、《世界人權宣言》等。在高中階段，如言論與新聞自由、平權行動的意涵、聯合國及其相關的人權組織、大屠殺、國際人權公約體制等等（國家教育研究院，2017a：

35-39)。

這六個主題在國小、國中及高中三個階段都會分別出現一次，只是隨著階段的提升，而深入或擴大，屬於一種螺旋式的設計。根據《議題手冊》，這個學習架構的目的在於為學生培養人權價值上的「核心素養」，亦即期待學生接受了人權教育後，所應培養出的基本價值及實踐能力。《議題手冊》列出了一個「人權教育核心素養」表，因篇幅所限，僅重點摘要如下：

1. 建立對人性尊嚴之尊重。
2. 能思考並分析人權侵害之結構性因素並提出解決方案。
3. 培養規劃與執行人權促進之計畫。
4. 能運用各種表達形式與他人溝通與分享人權價值之重要性。
5. 能有效利用資訊與媒體蒐集與宣傳人權相關訊息，並能覺察、思辨與批判媒體中的歧視與偏見。
6. 能欣賞與人權相關之藝文創作，或透過創作表達人性尊嚴之價值。
7. 主動關注人權議題並積極參與行動。
8. 覺察偏見並尊重差異，避免歧視的行為。
9. 理解世界上不同的國家、族群和文化，能關心全球人權議題，追求世界和平（國家教育研究院，2017a：34-35）。

從以上的介紹可看出，十二年國教的人權教育有幾個值得注意的特點。首先，承認人權的普世性，這點使台灣的人權教育與中國、新加坡等亞洲國家所宣傳的「亞洲價值論」區隔開來。第二，強調對多元與差異的尊重，這點不但抓到了人權教育的重要精神，也能夠呼應台灣社會當前發展的趨勢。第三，鼓勵學生關心國際事務，帶有世界公民教育（global citizenship education）的色彩，與謹守主權國家界限的狹義公民教育有所不同。第四，範圍擴及生活中的各個面向，因此也向各種領域的議題開放，不再局限於法學、政治學與哲學議題的討論。整體而言，十二年國教受到全球化的影響，在目標與方向上趨近於

聯合國的人權教育理念；但若論及精神與內涵，則與聯合國的理念仍有一段差距。

參、對十二年國教人權教育的評論

十二年國教願意承認人權的普世性，強調應包容多元與差異，且鼓勵學生關心國際議題，基本上是往一個好的方向邁進。然而，在內容的規劃與實施的方式上，還是有不少值得商榷之處。以下就我認為較為關鍵之處，提出幾點評論，希望可供改善台灣人權教育所參考。

一、「被馴化」的人權教育？：針對內容的評論

Meyer 等人（2010）曾蒐集 1970 年至 2008 年之間，於 69 個國家出版，共 465 本的中學社會科學教科書（social science textbooks），並且檢視這些教科書當中所提供的人權教育。他們觀察到一個重要現象，世界上多數教科書所呈現的是一種「被馴化的」（tamed）人權教育。其「馴化」的結果是，甚少有教科書藉由批判國家來說明人權原則，或是以突出社會問題的方式來解釋人權機制。而且在多數國家，人權原則被描述成一種自然而然就會演進出來，而且已真實存在的規範。人權運動的領袖不被視為革命家，而只是別國的歷史人物，侵害人權的機制也只存在於其他國家。即便提到本國的案例，教科書中的人權論述也傾向於定型化（stylized）及抽象化（abstract）。教科書極少透過具體的國內法、國際法，乃至於國際機制來說明人權的原則；人權似乎是自然發展而成的產物，而毋需有法律上的基礎（Meyer et al., 2010: 129–130）。

觀察十二年國教的人權教育，我們竟也看到類似「被馴化」的情形。以下四點，應是值得注意的關鍵問題。

（一）缺少國際人權標準的人權教育

在台灣社會，否定人權普世性的論點依然常見，這些論點認為接受人權價值便是屈服於西方在思想與文化方面的霸權。在這樣的社會脈絡下，《議題手冊》的第一個主題就教導人權普世性，值得肯定。然而，《議題手冊》在國際人權標準的教學上份量不足，只怕很難有效地帶領學生瞭解人權普世性的基礎。

國際人權標準的教學至少需仰賴兩個途徑，——是歷史的途徑，二是制度的途徑。從聯合國建立的經過以及《世界人權宣言》起草的歷程，可以說明國際人權標準普世性的基礎所在。經由反思兩次世界大戰帶給所有人類的浩劫，殖民地人民所受的剝削，以及婦女、勞工、有色人種等族群面對的迫害，終究促使國際社會集合了一股難以忽視的力量，強力要求美、英、蘇等強權將人權理念納入聯合國憲章之中，而這也是《世界人權宣言》得以面世的重要原因。⁹ 從這段歷史來看，弱小族群所受到的迫害，正是人權理念的普世性以及正當性得以確立的關鍵。

其次，在《世界人權宣言》生效之後，聯合國所建立的國際人權體系逐步成形，並透過宣言或公約的方式，獲得國際社會多數國家的承認與落實。《世界人權宣言》本身的起草便結合了不同區域、國家、宗教與文化的代表，經過二年的協商，提出 30 條各方都能接受的人權標準。聯合國教科文組織在制訂宣言時，也同步向各國重要的知識分子徵詢意見，最後肯定人權確實是能被普遍接受的概念。¹⁰ 而藉由各國政府加入國際人權機制的運作，也促成人權標準與世界各地的道德觀念、文化標準進行充分的對話，從而更強化了人權的普世性基礎。

根據美國知名的人權教育學者 Betty Reardon 的看法：「對於人權教育而言，最有效的進路之一應該是從國際的人權規準中來學習」。她認為：

這些規準指出了主要的世界性問題，這些問題不僅彰顯出許多對人權的侵害，更強調了在全球社會之中，世界秩序與各國存續的重要性。即使眼前沒有這些人權規準，國際間所發生的各種狀況，仍然會成為世界性的重大問題。然而，國際人權規準針對問題進行各種界定、推估與評斷，以決定問題的嚴重性程度，此方式可以為我們提供一些可供遵循的規範。此外，這個取向也可以讓我們反省和評估自身：究竟我們是朝著地球村與全球整合的趨勢前進，還是我們正在背道而行？

9 有關國際人權標準的建立，請參見 Lauren (2008)。

10 各國知識份子回覆教科文組織的文件，後集結成冊 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1948)。另外，有關《世界人權宣言》起草的經過，請參見 Lauren (2008: chap. 7)，以及 Glendon (2001)。

因此，從各代的人權規準演進中，不但可以看出全球的進步的程度，並且，其中的各個規範中還增強了所有社會系統共享全球價值的可能性，這些正是使我們朝向地球村邁進的基本要求（Reardon，2002：17）。

以十二年國教涉及的教育階段而言，要教導國際人權標準，《世界人權宣言》與《兒童權利公約》是最基礎的文件。¹¹ 然而，觀察六大主題的學習內容，十二年國教的人權教育似乎僅限於憲法與國內法的脈絡；雖也提到這兩份文件，但所占的份量太少，只是將之視為點綴性質的補充材料，與這兩份文件的核心精神與實質內涵沒有實質的關聯。

（二）也應該面對「人權侵害」

十二年國教的人權教育，似乎比較著重在「正面」的概念，例如「尊重」、「包容」、「平等」、「公平」等等，但關於造成人權侵犯的國家暴力、各種型態的歧視以及道德排除等「負面」的概念或現象，提供的空間卻不多。事實上，無論是《議題手冊》對人權教育的說明，或是觀察過去多年來在國中小當中實施的人權教育，都不免得到台灣的人權教育只教「尊重」與「包容」這兩個態度的印象。然而，「人權」（human rights）往往從「人害」（human wrongs）開始；不認識人權侵害，無由理解人權的重要性。Reardon 曾經指出，「必須在發生了『社會錯誤』的情況下，人權才會被定義出來，也就是說，這些社會錯誤違反了一般我們所能接受的人類關係，並已經超過了人性尊嚴的最低限度，因此，才會產生確切的人權定義」（Reardon，2002：17）。如果無法有效地培養學生對人權侵害的敏銳度與辨識能力，就難以說是完整的人權教育。

因此，「尊重」與「包容」固然是建構人權文化重要的態度，但只是重複地訴求「尊重」與「包容」這兩個概念，是否足以支撐起一整套的人權教育，實是不無疑問。仔細來看，我們之所以需要培養「尊重」的態度，就是因為社會上存在著弱勢或少數的族群。這些族群因其出身背景、生理特徵、所處的社

11 聯合國發行的人權教育手冊就明確指出，《世界人權宣言》與《兒童權利公約》應為人權教育的核心內容（United Nations, 2004: 19）。

會位置等種種因素，而處於脆弱的、難以捍衛自己的處境；他們是最易受到人權侵害的一群，而人權理念提供了保障他們尊嚴的思想武器。Reardon 提醒我們：「一如暴力為和平教育的重點，脆弱性（vulnerability）為人權教育與人權學習（human rights learning）的核心問題」（Reardon, 2015: 154），因此人權教育不能避開對少數族群與弱勢族群處境的分析。理解了他們的處境與脆弱，才有足夠的認知基礎來尊重他們的權利。而之所以需要「包容」，則因在民主化及全球化的趨勢之下，多數的社會（當然包括台灣社會）已不可避免的表現出多元分歧的價值觀與世界觀。我們必須堅持對基本人權的尊重，才能避免霸權的主宰，從而平等對待各種價值觀與世界觀。因此，在教導「尊重」與「包容」時，不可避免的必需分析可能侵犯人性尊嚴的國家暴力，以及主流社會或優勢的意識型態所遂行的道德排除。如果對人權侵害的來源、現象、結構等，沒有較完整、系統的分析，欲帶領學生「從心動而行動」地去「尊重」與「包容」，就會缺乏堅實的認知基礎。

（三）國家袖手旁觀？

《議題手冊》說，「維護人權，不僅是國家，更是每個人的責任（36）。」從語意上來看，這句話並不否定國家應負保障人權之責。然而，在整個架構中，卻只通篇鼓勵「個人」（其實就是學生）尊重他人、包容異己，似乎忘了提示人權行動中最關鍵的面向，應該在於監督政府，要求政府尊重人民的基本自由，並打造尊重多元、包容差異的社會。「個人」當然也應該尊重他人的權利，但「政府」才是重點。從人權概念的發展史來看，人權訴求一直是針對國家的權力而來。古典的人權思想（或謂第一代人權）旨在抗拒國家權力對人民自由的侵犯；而近代的人權思想（或謂第二代人權）則要求國家肩負起保障人民經濟、社會權利的義務。當代的國際人權法體系，亦課予締約國政府保障人權的義務。如果不談國家的角色，人權概念就成為失根的浮萍，飄飄然無所著力。

所以，在人權教育中討論「責任」時，重點當然在於國家的責任。很明顯的，如果人權教育不討論國家保障人權的義務，學生就不會認知到監督國家權力的必要性，政府便容易從人權義務之中卸責。然而，綜觀十二年國教的人權

教育，似乎看不到國家的影子。所有的「尊重」與「包容」都只是個人的任務（例如要求學生察覺自己的偏見，避免產生歧視行為，或者尊重與欣賞不同群體、文化的差異等），既未指出國家暴力是人權侵犯最重大的來源，也未適切說明基本人權事實上以國家為主要的訴求對象。這實在是一種讓國家袖手旁觀的人權教育，難以反映人權發展的真實歷程。

（四）混淆了行善與人權行動

與上述「去國家化」傾向有關的一個問題是，十二年國教的人權教育似乎將「行善」與「人權行動」混淆了。人權教育是「以權利為基礎」（right-based）的教育，強調啟發學生的人權意識，及培養學生捍衛基本人權的能力。易言之，人權教育的核心是權利，而非慈善。聯合國〈世界人權教育方案〉指出：「在長期上避免人權侵害與暴力衝突，推動平等與永續發展，以及在民主體制內強化決策過程中的參與等方面，人權教育將作出貢獻」（United Nations, 2012b: 12），可見人權教育不僅指向個人的價值與觀念，其激發的行動，會帶有社會改革的企圖；善行是人權行動中自然會浮出的面向，但推動人權教育與培養慈善家卻是不同的事情。然而，十二年國教的人權教育，卻有將人權行動與慈善行為混淆的傾向。事實上，在九年一貫時期所發展出來的諸多人權教案中，就存在這種情形，規劃十二年國教的學者專家，似乎於此未有覺察。

《議題手冊》所提供的一個教學示例，恰可用來說明這個問題。在「人權教育議題融入國語文教學示例」中有一個教案，名稱為「拄拐杖的小男孩」（國家教育研究院，2017a：108-119）。這個教案從簡嬪的著作《老師的十二樣見面禮：一個小男孩的美國遊學日誌》當中選出一篇文章，作為閱讀的文本。文章記述作者旅美期間，陪著在美國小學唸書的兒子等校車。她們發現，有一位拄著拐杖，名叫馬托的小男孩，也與大家一起排隊。馬托雖身有殘疾，卻開朗自信，在能力所及的範圍，都儘可能地自主行動，不依賴他人。而他的母親和其他一起等校車的孩子，則自然、愉悅地與馬托互動，同時默默地在必要時提供協助。後來，簡嬪母子更發現，校車司機與隨車老師為了協助馬托，而作了相應的安排；學校所有的教室、廁所，也都是無障礙設施。因此，馬托除了行走不方便無法跑跳，其餘作息都很方便。這些景況，讓簡嬪感慨：「這

些跟我所來自的那個社會同樣遭遇者的處境不同，天與地般的不同」。

這篇文章談到身障者的處境，是討論身障者權利的絕佳題材；而簡嬪的文字明快、溫暖，教案設計者以此為閱讀文本，確實是一個明智的選擇。然而，我們關心的是這份教案如何帶領學生討論身障者的權利。在教案的「引導提問」中，提出幾個問題，其中包括：「馬托在學校能過著正常方便的生活，受到哪些友善的協助？」、「為什麼馬托需要這些友善的環境，這對馬托有哪些影響或有什麼意義？」這幾個問題，強調的是馬托所受到的「友善」協助，以及他身處的「友善」環境，其背後的目的，顯然要鼓勵學生效法該所學校師生的善行。然而，這些提問似乎缺乏權利意識，以致無法引導學生思考其中的權利問題。我們當然應該透過教育，教導學生友善對待身心障礙者，但人權教育的中心旨趣並不在此，其重點應該聚焦於引導學生思考一系列指向權利保障的問題，例如，馬托可以主張哪些權利？誰有義務回應他的主張？人權教育要傳達的是，當他的權利主張得到尊重，也就能享受有尊嚴的生活。事實上，簡嬪感慨的是台灣的身障者難以享有這些友善的對待，所以應該將討論的焦點拉回台灣：對比馬托相對較佳的處境，台灣身障學生的哪些基本權利未能得到保障？政府或學校未盡到哪些義務，致使身障學生無法享有應得的權利？透過類似的問題，才能引領學生思考身障者應享有的基本權利。附帶一提，這份教案未藉此機會介紹聯合國的《身心障礙者權利公約》（*The Convention on the Rights of Persons with Disabilities*），是令人遺憾的一點，這個情形再次反映出十二年國教忽視國際人權標準的問題。

二、方法：融入或消失？

湯梅英（2002）於九年一貫課程綱要尚在暫行階段之時，就質疑人權教育採「融入」的方式，會不會到最終「消融」不見？不幸的是，十五、六年過去，到了十二年國教的階段，我們似乎仍不能免於同樣的疑慮。人權教育有濃厚的跨領域性質，所以在教學或課程設計上，確實很容易傾向於採取融入的方法。事實上，聯合國的人權手冊也是如此建議（United Nations, 2004: 18）。只是，融入必需有一個完整的教學架構加以統整，而非零碎的將某些片段塞到不同的學科當中。同時，課綱的執行者——至少包括在教學現場的老師以及編寫

教科書的作者—也要有清楚的人權意識，甚至對人權議題有一定的熟悉程度，才能將人權教育有意義地融入不同課程當中。當然，最理想的狀況，就是依聯合國的建議，推出「以人權為取向」的課綱（社會領域課綱最適合採用這個取向了），以確保人權教育的系統性與完整性。不過，「以人權為取向」的課綱應如何設計，需開啟新的研究加以探討，不在本文的討論範圍。

回到《議題手冊》中的架構。由於人權教育要融入到各個領域當中，因此這個架構遭遇到不同領域的課綱時，就會被打散了。以社會領域課綱（草案）為例，課綱的「附錄二」提供了「議題融入表」（請見前文介紹），說明人權相關議題應該在什麼時候融入課綱當中。以第二與第三學習階段為例，人權教育的第一個學習主題是「人權的權本概念」。這個主題的實質內涵是「認識人權是與生俱有的、普遍的、不容剝奪的」，介紹的是人權的普世性。課綱建議在引導學生表現出「理解不同文化的特色，欣賞並尊重文化的多樣性」（國小五六年級）這項學習表現時加以融入。同時，也在講授「憲法規範人民的基本權利與義務」以及「為了確保基本人權、維護生態環境的永續發展，全球須共同關心許多議題」（均為國小五六年級）兩個課程主題時加以融入。又如第二個學習主題：「人權與責任」，其實質內涵是「關心周遭不公平的事件，並提出改善的想法」，談的是保障人權的責任。建議在引導學生表現出「澄清及珍視自己的角色與權利，並具備責任感」（國小三四年級）及「反省自己或社會的價值觀、偏見與歧視，並探究其緣由」（國小五六年級）兩個學習表現時融入。同時，也在講授「權力不平等與資源分配不均，會造成個人或群體間的差別待遇」（國小五六年級）這個課程主題時融入。其他的主題也是類似方式規劃（國家教育研究院，2017b：65-68）。

初步看來，社會領域課綱似乎對六個人權學習主題，作了完整的規劃。然而，我們懷疑這樣的規劃可能難以符合教學上的實況，因為社會老師是依照社會領域課綱的主題和進度上課的，而不是依照《議題手冊》中人權議題的綱要，所以上述六個人權學習主題的內容在教學時勢必要被打散。依據第二學習階段（國小三、四年級）的課綱，老師會先教到「兒童在生活中擁有許多權利與責任」這個條目，依「議題融入表」的建議融入「人權重要主題」這個人

權議題；接著會教到「遇到違反人權的事件，可尋求適當的救助管道」，融入「人權違反與救濟」；最後教到「人們對事物的認識、感受與意見有相同之處，亦有差異性」時，融入「人權生活與實踐」。也就是說，國小三、四年級的學生在上社會課時，還沒學習第一個主題：「人權的基本概念」，就會先碰到最後一個主題：「人權重要主題」。然後，依序要學「人權違反與救濟」，以及「人權與生活實踐」；兩年中，在人權教育部分就學了這三個主題。其他學習階段也是類似的情形，例如國小五、六年級時學習的順序是：第一主題「人權的基本概念」，接著第三主題：「人權與民主法治」，再回到第一主題「人權的基本概念」，跳到第六主題：「人權重要主題」，最後回到第二主題：「人權與責任」。

人權教育是否依照六個主題的順序來教學，是另一個問題。但以上述的整理來看，國小社會領域中的人權教育顯得紊亂而缺乏教學上的邏輯，很難看出這樣的教學要如何培養小學生的人權價值。國小社會課綱的結構已經相對比較單純，尚且出現這種混亂的現象，至國中、高中階段，社會領域還分出歷史、地理、公民與社會三科，混亂的程度只怕更加嚴重。如果再進一步考慮到，人權議題被期待融入其他各個學習領域，整體的人權教育就顯得十分雜亂了。這樣的結果，顯然是為了將人權教育融入社會課綱，而必需依附於社會課綱的設計邏輯所造成的，人權教育在議題手冊中的結構，完全不復存在。

肆、結論

本文的目的在於檢視十二年國教中所規劃的人權教育，並以《議題手冊》中所規劃的人權教育內容與實施方式作為評論的對象。十二年國教的人權教育彰顯人權的普世性，且教導學生尊重多元與差異，是值得肯定的方向。然而，從學習的內容來看，仍有一些基本的問題極待補強，包括對《世界人權宣言》與《兒童權利公約》的教學不足，不重視對人權侵害的認識，忽略國家在人權保障上應負擔的義務，在引領學生採取行動時缺乏權利意識的指導等。我建議應該加強對人權發展史的介紹，並參照《世界人權宣言》和《兒童權利公約》作課程規劃，同時不能不討論國家在人權保障上的義務。我認為如此，當可逐漸確立學生的權利意識，進而採取以權利訴求為基礎的人權行動。

在實施的方法上，以融入的方式進行人權教育，雖然在理論上沒有問題，但在實踐上卻必須先行建構人權教育的主體性，否則在融入各個學科領域的過程當中，就會因為破碎而終至無以培養人權教育所追求的價值。

如果仍要維持融入的方式不變，則十二年國教要如何調整，才比較可能建立起有效的人權教育？我初步的想法是採取以「權利為基礎」的途徑，重新設計社會領域課綱，因為社會領域可以容納最多的面向，來探討人權相關議題。如此，我們至少可以透過社會領域，建構一套完整的人權教育，奠定學生的人權價值。在這樣的基礎上，其他領域就可以維持當前融入的方式不變。

不過，若要更明確地建立台灣的人權教育，恐怕不能不推出一套完整的人權教育政策。這套政策不僅要說明如何設計人權教育的課程，更重要的，是要能改造教育體制的運作、學校的治理、以及班級的經營，使整個教育環境能支持人權文化的發展，並保障教育過程中所有成員的基本人權。在當前，既無人權教育的相關立法，中央政府也未建立起專責的機構，人權教育只能依賴少數有心的學者及第一線的老師們打游擊般地奮鬥。十二年國教的規劃中，也談到整體教育環境的改造。但改造的策略為何？相關配套政策是什麼？卻仍舊模糊不清。若無更具體的規劃與實踐，終究難逃紙上談兵的批評。

參考書目

- Bajaj, Monisha. 2011. "Human Rights Education: Ideology, Location and Approaches." *Human Rights Quarterly* 33(2): 481–508.
- Glendon, Mary Ann. 2001. *A Word Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House.
- Meyer, John W., Patricia Bromley and Francisco O. Ramirez. 2010. "Human Rights in Social Science Textbooks: Cross-national Analysis, 1970–2008." *Sociology of Education* 83(2): 111–134.
- Parish, Karen. 2015. "Studying Global Human Rights Education: Theoretical and Empirical Approaches." *Opuscula Sociologica* 1: 23–35.
- Reardon, Betty. 2015. "Human Rights Learning: Pedagogies and Politics of Peace." In *Betty A. Reardon: A Pioneer in Education for Peace and Human Rights*, ed. Betty A. Reardon and Dale T. Snauwaert, 145–164. Springer International Publishing.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, ed. 1948. *Human Rights, Comments and Interpretations*. 25 July. UNESCO/PHS/3(rev.). <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001550/155042eb.pdf>
- United Nations. 2004. *Teaching Human Rights: Practical Activities for Primary and Secondary Schools*. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCChapter1en.pdf>
- United Nations, General Assembly. 1996. "Plan of Action for the United Nations Decade for Human Rights Education, 1995–2004: Human Rights Education—Lessons for Life." 12 December. A/51/506/Add.1. <http://undocs.org/A/51/506/Add.1>
- _____. 2005. "Revised Draft Plan of Action for the First Phase (2005–2007) of the World Programme for Human Rights Education." 2 March. A/59/525/Rev.1. <http://undocs.org/A/59/525/Rev.1>
- _____. 2014. "Plan of Action for the Third Phase (2015–2019) of the World Programme for Human Rights Education." 4 August. A/HRC/27/28. <http://undocs.org/A/HRC/27/28>
- United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner and UNESCO. 2012a. *Human Rights Education in Primary and Secondary School Systems: A Self-assessment Guide for Governments*. HR/PUB/12/8. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/SelfAssessmentGuideforGovernments.pdf>
- _____. 2012b. *World Programme for Human Rights Education: 2nd Phase: Plan of Action*. New York and Geneva: UN. HR/PUB/12/3. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/WPHRE_Phase_2_en.pdf
- Lauren, Paul Gordon. 2008. 《國際人權的進展》。徐子婷、楊雅婷、司馬學文譯。台北：韋伯。

- Reardon, Betty。2002。《人權教育：權利與責任的學習》。蔣興儀、簡瑞容譯。台北：高等教育。
- 國家教育研究院。2017a。《議題融入說明手冊（初稿）》。2月。https://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/img/67/444852436.pdf
- _____。2017b。《社會領域課綱（草案）》。6月22日。https://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/img/67/196020910.pdf
- 張茂桂等。2013。〈十二年國民基本教育社會領域和生活課程綱要內容之前導研究研究報告〉。台北：國家教育研究院（計畫編號：NAER-102-06-A-1-02-04-1-13），http://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/img/49/NAER-102-06-A-1-02-04-1-13.pdf
- 教育部。2014。《十二年國民基本教育課程綱要總綱》。http://12cur.naer.edu.tw/upload/files/十二年國民基本教育課程綱要總綱發布版%20(1).pdf
- 湯梅英。2002。〈融入或消失？談九年一貫課程中人權議題的課程與教學〉。《師友月刊》2002（6）：17-21。
- 聯合國大會。2012。〈聯合國人權教育與培訓宣言〉。2月16日。A/RES/66/137。http://undocs.org/zh/A/RES/66/137

On Human Rights Education in Taiwan's Curriculum Guidelines for 12-Year Basic Education

Yang-huan Li

Postdoctoral Research Fellow, Center for Textbook Research,
National Academy for Educational Research

Abstract

This paper, focusing on *The Handbook of Integrating Issues to the Curricula*, aims at reviewing the human rights education (HRE) proposed in the Curriculum Guidelines for 12-Year Basic Education in Taiwan. Since the Guidelines advocate the universality of human rights and instruct students to respect diversity and difference, they are on the right way. But some problems exist in the contents, including inefficient instruction for the *Universal Declaration of Human Rights* and the *UN Convention on the Rights of the Child*, taking little account of teaching students to acknowledge the violation of human rights, ignoring the state's obligation to protect human rights, and lacking rights-based approaches when leading students to undertake human rights actions. In addition to the problems mentioned above, the pedagogical strategy, that is integrating HRE into varied curricula, might fail to convey human rights values to students because of the failure to take HRE itself into account in the Guidelines.

Keywords

human rights education in Taiwan, UN's ideas of human rights education, the Curriculum Guidelines for 12-Year Basic Education, *The Handbook of Integrating the Issues to the Curricula*, the Curriculum Guidelines of Social Studies
