

台灣落實兩大人權公約的初步檢視： 以「種子講師培訓計畫」為焦點

陳俊宏

東吳大學政治系副教授

摘要

2009年3月31日我國立法院審議通過《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》，以及《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》。馬英九總統隨即於2009年4月22日公佈《兩公約施行法》，並於2009年12月10日正式施行。《兩公約施行法》第二條明定，兩公約「具有國內法律之效力」。自此，兩公約的內容正式成為我國國內法的一部分。然而兩公約的簽署能否確實使我國政府朝向「人權治國」的理念邁進，讓執法公務員的作為能符合人權的基本要求，使人權理念與價值得以在日常生活中具體實踐，仍需要從多面向加以檢視與評估。本文針對自2009年法務部所負責統籌的「人權大步走計畫」中，有關公務人員人權教育「種子講師培訓」的推動及成效，檢視與評估目前落實的情形，並提出幾點建議，以作為未來我國進行公務人員人權教育與培訓的參考。

關鍵字

世界人權教育方案，兩公約施行法，人權大步走計畫，種子講師培訓

.....

2009年3月31日我國立法院審議通過《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》，以及《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》（以下簡稱《兩公約施行法》）。馬英九總統隨即於2009年4月22日公佈《兩公約施行法》，並於2009年12月10日正式施行。《兩公約施行法》第2條明定，兩公約「具有國內法律之效力」。自此，兩公約的

內容成為我國國內法的一部分。這不僅對我國提升人權意識，深化民主具有指標意義，也為我國重返國際人權體系，履行國際人權義務，跨出重要的一步。（馬英九，2009）然而簽署兩公約是一回事，能否落實又是一回事，兩公約的簽署能否確實使我國政府朝向「人權治國」的理念邁進，讓執法公務員的作為能符合人權的基本要求，使人權理念與價值得以在日常生活中具體實踐，仍需要從多面向加以檢視與評估。自《兩公約施行法》通過之來，關於兩公約的簽署對於我國的影響，國內學術界與民間組織已有許多重要的研究著作，¹ 主要集中於對於國際人權公約內國法後的法律效力、以及如何因應兩公約之後的種種機構配套設施的分析，然對公務人員的人權教育與培訓的研究則較少提及，本文試圖彌補此一面向的不足。本文針對 2009 年法務部所負責統籌的「人權大步走計畫」中，有關公務人員人權教育「種子講師培訓」的推動及成效，進行檢視與評估。² 本文認為，人權培訓應該有明確的目標與方法，才能達致具體成效。藉由檢視 2011 年 3 月聯合國所通過的《聯合國人權教育和培訓宣言》以及正在積極推動的《世界人權教育方案》第二期的規劃方針中，針對公務人員培訓所提出的目標與方法，以及透過分析行政機關中十一個已經成立人權工作小組的部會所獲得的訪談資料，本文發現，「人權大步走」的種子講師培訓計畫，不論在培訓的策略，抑或培訓的方式與內容上，仍有很大改進的空間，政府相關部門應盡速調整作法，參考聯合國相關準則與教案，盡速解決成效不佳的問題。本文最後提出幾點建議，以作為未來我國進行公務人員人權教育與培訓的參考。

一、國際人權公約與國內政治變遷

2009 年 3 月 31 日我國立法院審議通過《公民與政治權利國際公約》與

1 例如黃昭元（2010）、廖福特（2009、2010）、朱楠（2010）、孫友聯（2010）、林佳範（2010）、王自維（2010）、彭坤業（2010）。而民間組織的研究包括由台灣人權促進會所出版的 2010 年三月號《TAHR 報》，其中收錄了許多精采文章。民間兩公約施行監督聯盟也於 2010 年出版了《一年又七個月來政府落實兩公約及其施行法之檢討》的報告書，對政府的政策與作為提出檢視與批評。

2 本文部分內容取自於作者主持由研考會委託之「落實兩公約施行法之政策研究」。感謝協同主持人黃默教授與黃秀端教授，以及施逸翔、陳博文、王瑩芬、魏培軒、葉亭君、邱博詩同學的協助，特此致謝。感謝兩位審查人的審查意見，文責由作者自負。

《經濟社會文化權利國際公約》，以及《兩公約施行法》。³ 馬英九總統隨即於 2009 年 4 月 22 日公佈《兩公約施行法》，5 月 14 日正式簽署《兩公約》中英文版批准書，並於 2009 年 12 月 10 日正式施行。《兩公約施行法》第二條明定，兩公約「具有國內法律之效力」。自此，兩公約的內容正式成為我國國內法的一部分。回顧自 2000 年民進黨執政時期陳水扁總統以「人權立國」為號召，承諾與國際人權標準接軌，並進而在總統府及行政院建立人權相關的機構，以推動一系列人權政策；至 2008 年馬英九總統在競選期間發表「2008 年新世紀人權宣言」，主張上任後將批准兩公約，以期國內人權保障制度與國際接軌，並進而在其當選後批准具有國際人權規範綱領性的兩公約，以及通過《兩公約施行法》，強調以「人權治國」作為施政方針，皆充分展現過去十年來在兩個不同政黨執政時期，我國政府表達對於國際人權規範的認同與承諾。事實上，此一加入國際人權公約與國際接軌的方式，與當前世界趨勢的發展相符合。從國際人權體制數十年的發展脈絡而言，關於國際人權發展的階段性趨勢從（一）國內人權事務的國際化；進而邁向（二）人權理念的法制化（legalization）；最後則朝（三）國際人權規範的內國法化（domesticization）的方向演進（法務部，2009）。國際公約一旦發生實質作用，它將具有可以改變政府的作為以及公共政策的潛力。換言之，對國際公約進行形式上的承諾，可以具有積極的作用：一方面它提供了種種約束政府對待人民的方式，另一方面簽署公約也展現了一種公開的宣示，要求該國政府對其國內人權狀況，必須

3 《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》，共計九條，分述如下：第 1 條、為實施聯合國 1966 年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。第 2 條、兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。第 3 條、適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。第 4 條、各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。第 5 條、各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。第 6 條、政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。第 7 條、各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。第 8 條、各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。第 9 條、本法施行日期，由行政院定之。

對內向其人民，以及對外向國際社會負責。然而關於國際人權公約的效力、國際公約如何影響一國國內的政治變遷等議題，近年來不論在國際關係領域或是國際人權法的研究中，是一個重要且持續爭論不休的議題（Koh, 1997, 1999; Krasner, 1993; Keck and Sikkink, 1998; Moravcsik, 1995, 2000; Risse and Sikkink, 1999; Hathaway, 2002; Hafner-Burton and Tsutsui, 2005; Neumayer, 2005; Poe et al., 2001; Simmons, 2009, 2010; Goodman & Jinks, 2003, 2005, 2008, 2009）。⁴ 具體而言，簽署公約不代表簽約國必然遵守公約，畢竟簽署人權公約展現承諾（commitment）是一回事，真正服從（compliance）並落實公約的內容，則是另一回事。國際人權公約是否能夠成為一個重要的法律架構，提供個別國家內所有被壓迫者或人權捍衛者，合法地要求政府改變作為的框架，是一個值得深入探究的議題。本文進一步認為，不論從理論的探究或跨國比較分析的角度，我國人權實踐的經驗都是非常值得探究的個案。首先，由於兩公約均規定必須是聯合國會員國或是符合公約所定要件的國家才能批准或加入，但是基於我國特殊的外交處境，至今未能符合兩公約締約國的要件。另一方面由於中華人民共和國的阻撓，導致我國在進行兩公約存放程序時，已被聯合國退回。然而基於何種理由，作為非「聯合國」會員國的台灣，在不同政黨執政時期，會在沒有聯合國組織直接認可及支援的條件下，皆主張將自願遵守兩公約所訂定的國際人權標準？除了藉由加入或批准的過程本身及其聲明，具有對外確認或宣示我國獨立國家人格的效果，（黃昭元，1998）或以「人權外交」向國際爭取主權支持，以加強與確認我國國際地位、或是在面對中國軍事威脅之際，藉由彰顯人權與民主的價值，以爭取國際社會的支持之外，是否存在哪些政經結構因素的影響？此外，在我國現有特殊的外交處境之下，在沒有聯合國組織直接認

4 此一議題可以從兩個面向加以理解：（一）首先，從國際政治的場域而言，在一個西發利亞主權體系（Westphalia system）之下，哪些因素促使國際人權體制的發展，進而導致個別政府會選擇加入國際人權體制，願意接受國際人權公約的約束，並向國際社會交代其國內的人權狀況？（二）就個別國家而言，為什麼個別政府願意選擇遵守國際公約的約束，來限制自己的施政作為？關於第一個問題的討論，涉及到關於國際法律規範的發展，作為過去六十多年來國際政治發展的「集體計畫」，不同的國際關係理論對於國際法律規範的起源與發展，特別是針對有關全球民主化浪潮、跨國社會運動以及國際組織的力量，如何促使國際人權體制的茁壯與發展，有著非常不同甚至歧異的解釋。第二個問題則依各國的經社、歷史條件的不同，需要比較精緻探究個別國家的狀況來進行分析，才能知道哪些條件可以使得公約的承諾能夠在人權保障的議題上，獲得具體的實踐。參見 Simmons（2009: 3-17）。

可及支援的條件下，我國「自願」簽署國際公約的舉動，是否確實能夠改變政府的行政作為，還是終究只是空洞的外交表演秀？簽署公約是否可以提供動力與資源，強化政府尊重與保障人權的義務，抑或反而成為政府施政的阻力？從長期的法律「繼受」角度來看，國際人權公約內國法化之後，受傳統倫理觀念所影響的一般民眾，是否接受、轉化亦或抵制人權的規範價值？此外，《兩公約施行法》第5條第2項特別強調，「政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現」。因此《兩公約施行法》的通過，對於國內的人權非政府組織而言，也是一個非常重大的轉變。然而在同一樣面對法律「繼受」過程中，非政府組織藉由國際人權語彙的運用，是否更有助於貼近民眾對社會正義的理解？非政府組織的運動策略是否將面臨「國際化」與「在地化」的衝突？國際人權的議題網絡，究竟能夠成為非政府組織抵抗壓迫的有利武器，抑或反將非政府組織的運動策略框架在法律體系的架構內，進而削弱了非政府組織抵抗不公義現象的解放能量？倘若能夠對這些議題進行有系統的診斷與分析，不僅在理論的層次上，特別是針對當前對於國際人權公約與國內政治變遷的重要辯論，提供一個重要的經驗研究個案，同時在缺乏聯合國直接認可及支援的國際孤立條件下，我國人權實踐的經驗，更將提供國際社會一個非常重要的參考經驗。

儘管這些議題仍待更多學術研究，才能提出一個比較完整的解釋與分析架構，然本文認為，兩公約以及《兩公約施行法》的通過與施行，對於未來我國國民人權意識能否提升，以及人權保障制度能否建立，具有開創性的指標意義。台灣過去二十多年的發展經驗證明，民主化並不必然帶來人權價值與規範的深化與拓展。主要原因即在於經歷了長期威權的統治及國際孤立的結構性困境，台灣社會缺乏人權進展的基本條件。而這些基礎建設的缺乏，造成人權價值的促進與落實，出現了相當的阻力，也造就當前選舉式民主（electoral democracy）的弊端與困境。（Chen, 2001）因此，透過兩公約的批准，一方面藉由批准程序以及適當的配套立法，讓兩公約的國際規範在我國國內具有法律效力，另一方面藉由兩公約的規範，進一步對於當前我國法令中與兩公約內容不一致、或未能加以規定者，進行必要的修訂與規定。此外，藉由兩公約的

落實，有計畫地推廣、進而普及人權理念，讓執法公務員的作為能符合人權的基本要求，並提升公民的人權意識，將使人權理念與價值能否在日常生活中具體實踐，提供一個絕佳的契機。

另一方面由於我國特殊的外交處境，自 1971 年退出聯合國時，也同時退出了以聯合國為主軸的國際人權體系，這一個國際孤立的結構性因素使台灣缺少人權進展所不可缺的國際參與、交流、刺激與壓力。（行政院研究發展考核委員會，2002：16）如今批准具有國際人權規範綱領性的兩公約，以及通過《兩公約施行法》，正是具體展現我國對於國際人權規範的認同與承諾。儘管我國因為當前險峻孤立的外交處境無法完成存放的程序，然而批准兩公約並完成施行法的具體作為，仍有重要的國際宣示意義。（馬英九，2009）因此批准兩公約之後，所帶來的對於法規、制度、政策的全面性檢視與改進，倘若切實貫徹執行，不僅有助於基本人權的保障，落實「人權治國」的理念，更可透過對於公約的承諾與落實，進一步與國際人權建制接軌，將中華民國重新納入國際人權體系。

二、人權保障的基礎建設：人權教育與培訓

人權的促進與保障有賴兩個主要因素的互動：人權意識的生根和人權保障機制的建立。具體而言，透過人權價值的宣揚，和有關人權知識的傳播，以及培養由價值與知識所構成的人權意識，同時輔以保障與促進人權機制的設計與運作，才能有效促進人權價值的具體落實。在這個意義之下，人權的教育與研究，乃是人權基本建設的關鍵成分。（行政院研究發展考核委員會。2002：51）因此聯合國人權理事會⁵於 2011 年 3 月 23 日第 16/1 號決議通過的《聯合國人權教育和培訓宣言》中，明確指出人權教育和培訓，⁶是促進人人享有的

5 值得一提的是，當聯合國大會第60/251號決議決定成立人權理事會時，便一再重申人權教育和培訓的重要性。在第5(a)段主張人權理事會的任務之一，為「促進人權教育和學習以及諮詢服務、技術援助和能力建設」。

6 從聯合國所通過的文件中一直呈現出對人權教育的重視。一般而言，聯合國文件所提到的人權教育含有廣狹二義。廣義的人權教育泛指「尊重人權的教育活動」（如，國民受教權的落實），狹義的人權教育則是指「以人權為活動重點的教育」。例如在《世界人權宣言》第26條第1款即表明「人人都有受教育的權利」，並在第2款規定「教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重」；《經濟、社會、文化權利國際公約》也規定，所有國家均須保證教育的目的

所有人權和基本自由，得到普遍尊重和遵守的關鍵。⁷所謂人權教育，⁸儘管在聯合國的文件或民間組織的實務操作上，存在許多不同的定義，⁹但在《宣言》中將其定義為「旨在建立普遍的人權文化的任何學習、教育、培訓和資訊交流的努力」，具體的面向包括：(a) 了解人權（about human rights），包括對人權規範和原則的知識和了解、這些規範和原則所依據的基本價值觀，以及保護人權的相關機制；(b) 藉由教學過程實踐人權（through human rights），包括採用尊重施教者和學生雙方權利的教學方法；(c) 實現人權（for human rights），包括使人們能夠享有和行使他們的權利，尊重和維護他人的權利。¹⁰《宣言》第2條指出，藉由人權教育與培訓提供知識與技能，幫助人們理解並形成正確的態度與行為，不僅有助於防止侵犯和踐踏人權的行為，同時也能為營造與增進人權文化的建立有所貢獻。因此《宣言》第7條特別強調，國家、民間社會與企業負有增進人權教育與培訓的責任，而國家更應該確保對政府官員、公務

在於加強對人權和基本自由的尊重。此處的「教育」可擴大解釋為廣義的人權教育。1968年德黑蘭第一屆世界人權大會進一步通過議案，敦促所有國家使用「所有的教育方法」來提供年輕人一個在尊重個人尊嚴與平等權利的環境中成長的機會。而在1993年世界人權會議通過的《維也納宣言和行動綱領》更針對人權教育作出符合狹義的定義，呼籲「所有國家和機構將人權、人道主義法、民主和法治……納入所有……教學機構的課程」，同時指出，「人權教育應包括各項國際和區域人權文件所載的和平、民主、發展和社會正義，以便達成共識和瞭解，從而增強對人權的普遍承諾。」而在《2005年世界首腦會議成果文件》中，各國元首也強調「促進各級人權教育和學習，包括酌情實施《世界人權教育方案》。」感謝審查人對此分類的提醒與建議。

7 A/HRC/RES/16/1 第1條第2款。

8 許多國際文件和檔案都對人權教育做了規定，包括1948年《世界人權宣言》（第26條）、1965年《消除一切形式種族歧視國際公約》（第7條）、1966年《經濟、社會、文化權利國際公約》（第13條）、1984年《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》（第10條）、1979年《消除對婦女一切形式歧視公約》（第10條）、1989年《兒童權利公約》（第29條）、1990年《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》（第33條）、2006年《殘疾人權利公約》（第4條和第8條）、《維也納宣言和行動綱領》（第一部分，第33-34段和第二部分，第78-82）、2001年反對種族主義、種族歧視、仇外心理和有關不容忍行為世界會議的《宣言和行動綱領》（《宣言》第95-97段和《行動綱領》第129-139段）、2009年《德班審查會議成果文件》（第22段和第107段）和2005年《世界首腦會議成果》。

9 然而對於人權教育的性質與內容，在國際社會已逐漸形成一個共識：一、人權教育必須同時包括「內容」與「過程」，同時特別強調參與式的教學方法有助於人權教學，二、人權教育的目標應該包括三個面向：認知、情意，以及行動取向的元素。參見 Bajaj (2011)、Tibbitts (2008)。

10 在《世界人權教育方案》第一階段行動計畫中，則將人權教育的面向分為：(a) 知識和技能—瞭解人權和各種機制，並掌握在日常生活中實際運用的技能；(b) 價值、態度和行為—發揚擁護人權的價值觀並強化這種態度和行為；以及 (c) 行動—採取行動保護和促進人權。參見 <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147853e.pdf>，第16頁。

員、法官、執法人員與軍事人員進行適當的人權培訓。¹¹《宣言》第8條更主張，各國應當基於國家具體需求與優先事項，制定開展人權教育與培訓的戰略與政策，必要時制定行動計畫與方案，以及執行與評估和後續跟進（follow-up）的具體進程。¹²《宣言》第9條則再次重申遵照「巴黎原則」所建立的國家人權機構，在積極開展人權教育與培訓方面所能發揮的重要作用。¹³《宣言》第13條更鼓勵各國應將他們在人權教育和培訓的具體作為，收入他們提交相關人權機制的人權報告中，以成為未來人權理事會進行普遍定期審議（Universal Periodic Review）的重要內容。

除了藉由通過《宣言》展現聯合國重申人權教育與培訓，乃作為人權基礎建設的重要性之外，事實上，為了有效落實人權教育，早在1994年12月23日，聯合國於第49屆大會第94次全體會議中通過的第49/184號決議，即宣佈自1995年1月1日至2004年12月31日為「聯合國人權教育十年」（United Nations Decade for Human Rights Education），具體展現聯合國推動人權教育的決心。¹⁴兩年以後，聯合國第51屆大會通過《1995-2004年「聯合國人權教育十年」行動計畫》，¹⁵鼓勵各國擬定和實施在全國進行人權教育的全面、有效和永續戰略的聯合國人權教育十年及其行動計畫。而為了有效落實人權教育十年所擬定的預期目標，聯合國大會於2004年12月10日第59/113 A號決議宣佈分階段進行的《世界人權教育方案》，則是試圖在各會員國推動實施人

11 換言之，國家不僅有義務尊重公民接受人權教育和培訓的權利，而且有義務以一切適當手段，例如通過種種立法措施，逐步落實這項權利，另一方面國家有義務積極推行政策，確保公部門的執法人員受到適當的人權培訓。

12 A/HRC/RES/16/1第8條。

13 巴黎原則特別指出，國家人權委員會可以「協助制定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」；以及「宣傳人權和反對各種形式的歧視，特別是種族歧視的工作，並透過宣傳和教育來提高公眾認識。」參見 A/RES/48/134有關國家機構的地位與原則的說明：<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/24/PDF/N9411624.pdf?OpenElement>。

14 見 United Nations Decade for Human Rights Education, U.N. Doc. A/RES/49/184 (1994)。 <http://www.un.org/ga/49/r184.pdf>。

15 除了鼓勵詳細擬定和實施在全國進行人權教育的全面、有效和永續戰略的聯合國人權教育十年（1995-2004）及其行動計畫之外，聯合國其他與人權教育相關的行動尚包括：著重撰寫和傳播人權宣傳資料的世界人權宣傳運動（1988年至今）、世界兒童和平非暴力文化國際十年（2001-2010）、聯合國教育促進永續發展十年（2005-2014）、國際人權學習年（2008-2009）及國際文化和睦年（2010）等。

權教育方案的一項全球舉動。¹⁶ 《世界人權教育方案》第一階段期間為 2005-2009 年，¹⁷ 主要重點目標是將人權教育納入小學和中學教育制度。聯合國大會並於 2005 年 7 月 14 日第 59/113 B 號決議，通過了《世界人權教育方案》第一階段的行動計劃，以作為締約國執行人權教育時可供參考的具體策略。而《世界人權教育方案》第二階段（2010-2014）行動計畫，在人權理事會第 12/4 號決議中已經通過，並開始啟動，¹⁸ 除了持續進行中小學人權教育的推動之外，重點將針對高等教育¹⁹ 中的人權教育和對教師、教育工作者、公務員、²⁰ 執法人員²¹ 和軍人，進行一系列的人權培訓行動計畫。此一行動計畫的具體目標，除了提供各國在促進高等教育以及對公務人員、執法人員與軍人的培訓方案應納入人權教育之外，並就高等教育及對公務員、執法人員和軍人的人權教育培訓方案中的關鍵要素，提供指導原則，並針對培訓應有的策略方針、培訓內容以及教學的方式，提出綱領性的建議。基於篇幅，以下即針對行動計畫以及聯合國相關文件中，與本文有關之公務人員與執法人員培訓部分，進行簡要分析。

（一）策略方針

針對公務員、執法人員和軍人的人權教育培訓，行動計畫指出，若要使培訓計畫對受訓者的行為和職業表現產生預期效果，培訓必須與學員所在組織或機構目前執行的相關政策規定產生具體聯繫。因此在培訓政策的制定上應該採取下列策略：(a) 審查職前和在職訓練政策，確定其包括人權培訓，並將針對受訓者的人權課程作為職前培訓的必修課程；(b) 鼓勵實行有關職前和在職培

16 參見 A/RES/59/113B，<http://www.worldlii.org/int/other/UNGARsn/2005/44.pdf>。

17 第一階段行動計畫原定為 2005 至 2007 年，後來執行延長至 2009 年。

18 參見 A/HRC/RES/12/4 決議：<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/174/42/PDF/G0917442.pdf?OpenElement>。

19 「高等教育」是指「由大學或由國家主管當局批准為高等教育機構的其它教育機構提供的各類學習、培訓，或為高中後研究進行的培訓」。高等教育部門可以包括各級教師、社會工作者及醫療和法律專業人員的培訓和認證機構。

20 公務員指的是「根據國家法律和政府結構，可能包括政府部門的官員和決策者、外交官、地方政府和市政府及財政和經濟機構的雇員、公共衛生專業人員和社會工作者」。

21 執法人員指的是包括「員警、監獄工作人員和邊防員警，以及被賦予治安權力的安全部隊和軍隊等人員」。

訓的綜合人權培訓政策，將此類培訓作為執業資格和晉升的強制性標準；(c) 招聘與培訓適合與弱勢群體打交道的官員；(d) 不應該僅為個別官員開設一次性的培訓課程，而應鼓勵設立一個健全的國家培訓結構，將人權培訓制度化，使有關部門及其應當服務的社會各部門都參與其中；同時應該根據各國的制度，建立對制度化人權培訓的評估機制，²² 針對培訓的效果進行分析與評價。

(二) 教學方式

而在培訓程序與工具方面，該行動計畫特別引用了聯合國「高級專員辦公室」所出版之《人權培訓－人權培訓方法手冊》(*Human Rights Training: A Manual on Human Rights Training Methodology*)²³ 的幾項策略：

1. 聽眾針對性 (audience specificity)

必須直接針對具體聽眾的情況，並按照他們的需求來安排培訓，無論他們是員警、衛生工作者、外交人員、軍人還是研究發展問題的專家。同時必須訂立具體的學習目標（培訓後學員在知識、態度、行為和技能方面的預期變化）；並應設計評估策略，特別是如何衡量學習目標的實現程度。

2. 相關並實用的內容 (relevant and practical content)

培訓材料應圍繞與學員日常生活直接相關的人權標準和實踐。學員不僅需要瞭解人權是什麼，而且需要知道如何在現實生活中加以運用。因此，教學過程中必須避免照本宣科地講述人權文件，而是應該讓學員們更深刻地瞭解，促進與保障人權對他們的工作能帶來哪些好處，並實際傳授對學員從事實際工作切實有用的技巧。²⁴ 畢竟僅僅知道人權標準，並無法使學員將這些規則轉變為適當的職業行為。因此，人權意識的培養，應該被看作是一個透過實踐和應用

22 因此理想的執行步驟應為（1）分析受訓學員人權培訓的現狀；步驟（2）確定優先事項，並擬定國家執行策略，確定目標和優先事項，並計畫執行活動；步驟（3）執行和監測；步驟（4）評價。見《世界人權教育方案》第二階段行動計畫：<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/151/48/PDF/G1015148.pdf?OpenElement>，第24-26頁。

23 例如，對於執法人員、移民官員、檢察官的培養訓練方案，應著重在如何使他們更敏感地注意到種族主義、種族歧視、仇外心理和相關的不容忍現象；而處理移徙問題工作或接觸移徙工人及其家庭成員的官員，則更需要了解《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》的內容。

24 《人權培訓－人權培訓方法手冊》，第7頁。

而不斷完善的過程，²⁵ 培訓內容的設計應該圍繞學員的工作職能，以及如何在實際工作業務中運用人權，尤其重點應放在具體可能遭遇的人權問題之上。²⁶

3. 參與式和敏感察覺的培養訓練技巧（participatory and sensitizing training techniques）

為保證學員的積極參與，培訓方案應採用各種創造性的參與式培訓技巧，包括自由討論會、角色扮演、小組學習、案例研究、專題小組討論和實地訪問等。採取參與式培訓的方法，是因為人權如何落實，是每個人生活經驗的一部份，因此必須從真實生活中，關注人權的存在、被侵犯以及如何被保障，同時從真實的生活經驗中分享不同觀點以及發展分析技術，去理解、運用以及提倡人權。²⁷ 倘若藉由設計良好的實作，可以使學員認識到，自己有可能導致侵犯人權的行為（例如，加強學員對自身態度或行為中的性別或種族偏見的認識），也能有效促進並捍衛人權。而聯合國人權事務高級專員辦公室所出版的《人權培訓—人權培訓方法手冊》更明確指出：「僅僅講述空洞的一般性原則對特定學員的實際行為不會產生多大影響。要使培訓和教學富有成效，讓人確實感到不枉費時間，必須直接針對具體學員的情況，按照他們的需求安排培訓，無論他們是員警、保健工作者、律師、學生、還是研究發展問題的專家」。²⁸

4. 同儕學習（peer learning）

透過同儕學習，例如，令員警和軍人接受同行的培訓，而不採用師生培訓的模式，可以取得更大的效果。例如由業務性質相近的學員，例如警察與執法人員之間彼此討論與交流，比起單調的講授方式能夠達致更好的成效。因此培訓講師最好不完全是由教授和人權理論家擔任，還應該包括具有實際經驗的人

25 聯合國高級專員辦公室所出版的《人權培訓—人權培訓方法手冊》第19點指出，培訓本身要求使用參與性的互動式培訓方法。如果摒棄填鴨式教學，學員可能較容易吸收人權課程的內容。簡言之，要取得好的效果，學員必須充分參與整個過程。參見《人權培訓—人權培訓方法手冊》，第10頁。

26 例如消除對婦女歧視委員會在其關於對婦女的暴力行為的第19號（1992）一般性建議第24(b)段中便指出，向司法和執法人員及其他公務官員提供對性別問題敏感的培養訓練，對於有效執行《消除對婦女歧視公約》是根本必要的。

27 有關參與式培訓的方法論，請參見 Donahue（2001）、Tibbitts（2005）。

28 參見《人權培訓—人權培訓方法手冊》，第8頁。

權工作者。這種模式確保培訓講師接觸並體認到不同類別的受訓者所處的獨特職業文化或氛圍。

5. 自尊的作用 (the role of self-esteem)

在重視學員學習過程的自尊維護方面，應鼓勵受訓學員將他們的專業知識和實際經驗帶到培訓課程，這將對培訓活動有所助益。培訓講師應該設法創造一種氛圍，便利於彼此交流知識和經驗，並承認學員的專業知識。由於學員都是實務工作者，因此任何有意義、有成效的培訓活動都應該鼓勵他們把豐富的經驗帶到培訓班，並在學習過程中積極汲取這些經驗，讓學員體認他們既可以學到東西，也可以作出貢獻。²⁹

(三) 培訓內容

在有關培訓內容方面，行動方案中明確指出，基於「聽眾針對性」的要求，應針對公務員、執法人員和軍人的職業屬性，開發不同的教材內容。例如，當國家為公共利益而採取的行動可能威脅到弱勢群體的人權時（如兒童、女性、老年人、殘疾人士、囚犯、難民和移徙者），社會工作者需要保障對其人權的保護。因此對社會工作者的人權培訓應該著重於對弱勢群體的認識與保護。而對員警的人權培訓，應包括涉及各種員警職能的人權標準，例如：警察調查方法、搜查和扣押、逮捕和審前拘留、武器的使用、在內亂、緊急狀態時維持治安、合法的人群控制措施等。對員警的人權培訓也應著重於需要特殊保護的群體，如青少年、婦女、移徙者、難民和殘疾人等。而對監獄官員的人權培訓應該使學員熟悉監獄工作中的國際人權標準，促進監獄官員在工作中執行較具人道的檢查手段，並使學員能夠將此內容納入日常工作³⁰。至於軍人的人權培訓，則需要接受相關國際人權準則和標準的培訓，涉及到與衝突有關的任務，以及現代職業軍人作戰之外的職責。這些職責越來越多地包括民事治安責任、

29 《人權培訓—人權培訓方法手冊》，第9頁。

30 它可以包括下列各方面的人權標準：為囚犯和被拘留者提供的設施；囚犯的身心健康，包括愛滋病毒/愛滋病問題；青少年、婦女、身心障礙者和還押犯人在內的特殊囚犯和被拘留者的待遇；監獄記錄；監獄的行政、紀律和申訴程序；使用武力；處罰和申訴程序；正當法律程序和申訴；與外界的接觸，包括家人、律師和醫務人員；信仰和崇拜自由；監獄勞動（如工作條件、薪酬）；教育和娛樂等。

在緊急狀態下維持秩序和公共安全、參與國際維和行動等。因此軍人需要瞭解並意識到各項人權標準，以及培養如何將其運用在軍隊日常工作中的技能。³¹

藉由上述對於《人權教育與培訓宣言》以及《人權教育方案》第二階段行動計畫的分析，大致呈現了聯合國當前對於人權教育與培訓的思考方針與執行步驟。以下即基於這些策略方針與內容，針對我國當前為促進《兩公約施行法》的落實，對於公務人員所進行人權教育與培訓，進行初步的檢視。

三、人權大步走計畫

為因應兩公約的具體落實，2009年4月24日在馬英九總統聽取「《兩公約》暨《兩公約施行法草案》推動進度報告簡報」後作出以下六點裁示：

- (一) 兩公約之內容因涉及各機關，所以法務部宜按部就班推動，辦理種子講師培訓營之講義教材，編纂為總論部分，各論部分可由各機關自行依權責編纂。
- (二) 法務部辦理種子講師培訓營之講義編纂，應包括兩公約與我國現行法規之比較及各機關檢討因應之建議，因牽涉各部會之權責，宜將兩公約之內容，相對應各條分別函請各機關權責，由法務部作一對照表（清單），某一條文涉及國內哪一有關機關的法律，該相關機關，提供該機關符合兩公約相對應權責內容之內涵與其主管之相關法規及檢討因應之作法。
- (三) 法務部於彙整各相關機關意見後，應擬具講義教材初稿及題綱，並組成教材委員會審查，再邀請專家，召開座談會研議教材的編寫，綜整各界意見。
- (四) 法務部應考慮架設網站，做為推動人權基石，才能永續推動。將推動兩公約、《兩公約施行法》及相關人權之經過及訊息在網站上公布。
- (五) 有關國際公約在我國法律體系上之定位、效力及國內法化之方式，法務部可委託學者、專家針對哪些國際公約可以國內法化（如：

31 A/HRC/15/28,頁 23。

制定施行法方式或對已簽約之公約得否包裹立法方式)之方式, 及哪些公約對我國司法實務有可能適用等進行研究。

(六) 另請法務部於法官及檢察官之職前訓練, 加強對於國際公法之相關訓練, 未來國家考試應加考國際法。³²

在聽取馬英九總統的裁示後, 法務部隨即研擬完成「人權大步走計畫—落實執行《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》」(簡稱人權大步走計畫), 並由行政院於 2009 年 5 月 7 日核定。法務部「人權大步走」計畫主要著重於三大面向: 1、檢討本國法規是否違反兩個國際公約; 2、對公務人員進行人權的教育訓練; 3、研究國際公約取得內國法效力之方式, 以及我國當前參加國際公約之困境及效力。³³ (彭坤業, 2010) 法務部一方面著手推動教育培訓的活動以及進行因應內國法之後相關的法案研究, 同時也負責彙整各部會進行法規檢視的執行成效。因此法務部不僅為「人權大步走計畫」的「宣導統籌」機關, 也是落實各部會執行成果之「彙整」機關。目前的執行成效可分為下列幾個面向:

(1) 講義的編纂: 依循馬總統所裁示之 1-3 點, 法務部負責編撰兩公約種子培訓的「總論」講義。總論的核心部分³⁴ 主要著重在對兩公約的每一條文進行背景說明以及逐條釋義。而自 2010 年 10 月 27 日起, 法務部著手推動中

32 參見人權大步走計畫總說明: <http://163.30.117.129/peowalk.htm>。

33 具體而言, 此計畫的工作項目, 基本上可區分為四大項: (一) 宣導: 1. 總論講義之編撰、審查與印製: 法務部負責編撰兩公約培訓「總論」講義以及「各論」講義, 並協助國家文官培訓所撰寫人權課程大綱及講義。2. 培訓種子人員。3. 製作宣導品及託播。4. 洽請各機關、學校、部隊辦理宣導、講習會。(二) 敦促各級機關檢討修正與兩公約不合之法規及行政措施; 同時函請各級政府機關依《兩公約施行法》第八條預為因應, 檢討所主管之法令及行政措施, 有無符合《兩公約》規定。此外, 要求各級政府機關依「兩公約施行法」第八條檢討所主管之法令及行政措施, 有無不符《兩公約》規定, 應邀請學者、專家及相關人權團體召開會議審議, 並綜合整理各界意見。(三) 在法務部全球資訊網設置「人權大步走」專區: 架設「人權大步走資訊網」專區。(四) 委託學者研究「國際公約國內法化的實踐」: 研究內容包括公約取得內國法效力之方式、重要民主先進國家內國法化情形及作法、我國當前參加國際公約之困境及效力面臨之疑義暨解決方式、我國當前公約內國法化可採取之作法及其優缺點研析等。見彭坤業(2010)。

34 總論共分為六大部分, 分別為 (一) 序言, (二) 總統裁示, (三) 《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》總說明及逐條說明, (四) 序文及逐條釋義: 針對兩公約的條文進行背景說明以及逐條的釋義, (五) 問題例示: 針對各部會所彙整的相關法令政策可能不符兩公約的條文, 以例示的方式呈現, 以及 (六) 附錄: 兩個公約原條文。

階種子培訓營，同時編撰中階培訓講義，而與總論講義的性質相同，中階培訓講義內容仍是由專家、學者針對兩公約各條所表彰的人權理念與背景進行逐條釋義。

- (2) 種子講師培訓：種子講師培訓營的目的在於訓練種子講師，藉以受訓完畢之後可以訓練其他人員，並協助法令與行政措施的檢討。種子講師培訓的目的，在於培育每一個部會中除了專業職能之外，兼具人權知識與技能的講師。倘若每個參與培訓的學員，都能在種子培訓營中獲得基本的知識與技能，日後回到各部會進行人權的宣導與講習時，他們將是最能理解與探究該部會業務中涉及相關人權議題的專家。種子講師培訓自 2009 年 9 月及 10 月共分 6 個梯次進行，主要對象為各級政府機關人員。受訓的人員共有近 2400 人。培訓講師主要是以法務部所建構之「人權專家名單」為主，³⁵ 主要教材為法務部所編撰之「總論」，課程規劃共四堂課 12 小時。
- (3) 中階種子培訓：在進行六個梯次的初階種子培訓營之後，法務部進一步研擬「兩公約學習地圖」計畫，規劃自民國 2010 年至 2013 年舉辦「兩公約中階種子培訓營」。自 2010 年 10 月 27 日起，已舉辦七場中階培訓營，培訓內容依場次性質分別為《公民及政治權利國際公約》第 1 條至第 5 條逐條釋義、《公民與政治權利國際公約》第 6 條至第 15 條逐條釋義，與《經濟社會文化權利國際公約》第 1 條至第 5 條以及《經濟社會文化權利國際公約》第 6 條至第 8 條逐條釋義；講義內容主要是由專家、學者針對兩公約各條所表彰的人權理念所撰寫，並由專家擔任講座，以逐條宣導的方式進行。兩公約其他各條文之培訓將分三年舉辦，預計至民國 2013 年完成所有條文的講授與宣導。目前已舉辦之七場培訓營共有 2,565 位公務員參與。³⁶
- (4) 講習：自 2009 年 10 月開始，法務部即開始督導各機關辦理公務人員的

35 「人權專家名單」究竟以何種方式加以認定與建構並不清楚，但成員既包括具學術背景的學者，也包括專業的人權工作者，有些則屬於人權團體的理監事，然而名單中的專家具備何種人權專業，從該名單中無法得知，導致許多受訪部會在面臨尋找符合該部會議題的講師的過程中，出現許多困難。不過從目前法務部所進行的種子培訓講師的專業背景看來，大部分是委由法律學者及律師擔任。

36 參見人權大步走網站：<http://163.30.117.129/peowalk.htm>。

講習，教材仍為「總論」講義，並輔以各機關依權責編撰的各論講義。³⁷講習會以演講的方式進行。而自 2009 年 10 月至 2010 年 12 月，總共有六十六個部會機關已辦理過 4256 場講習會。

- (5) 宣導：法務部藉由出版兩公約學習光碟、宣傳海報、插播卡以及報紙廣告等方式，向社會大眾進行宣導的工作，並將這些資料與「兩公約學習地圖」計畫中「兩公約中階種子培訓營」講義資料，放置於法務部全球資訊網「人權大步走專區」，供各界作為辦理《兩公約》宣導之教材。

表一、兩公約之公務員培訓及宣導講習會人數與場次統計表

項目	兩公約種子培訓營	法務部所屬機關各論講習會	兩公約宣導 ³⁸ 與講習會	兩公約中階培訓營
時間	2009/09/10	2009/12	2009/10-2010/12	2010/10-2011/05
人數 / 場次	2,400 人	297 人	4,256 場	2,565 人

四、人權教育與培訓：初步檢視

從上述種種培訓與講習的場次與參與人數，可以看出過去二年來，法務部統籌之「人權大步走計畫」推動的方向與規模，以及試圖藉由培訓與宣導，加速公部門落實兩公約的決心。然而人權培訓應該有明確的目標與方法，才能達致具體成效。從法務部的觀點而言，培訓的成效是可以預期的，儘管如何呈現成效的具體數據有其困難性。³⁹ 然而，若從其他接受培訓的各部會成員而言，

37 依據馬英九總統在「兩公約暨《兩公約施行法草案》推動進度報告簡報」後作出的六點裁示中，特別要求各機關自進行種子講師培訓過程中必須依各機關權責編撰各論講義。然而各機關在此部分的成效非常有限，除了法務部與國防部之外，並未依職權編撰各論講義，若干部會僅有邀請的專家學者進行講授時的講綱或投影片，但未做有系統的編撰。其中法務部的部分已於2010年 11 月針對所屬機關舉辦各論的講習會共 297 人參與。

38 至於各部會進行宣導的方式，較不拘形式，可能是以書面或是其它的方式來宣傳兩公約的相關資訊。

39 關於培訓的成效，受訪的法務部同仁 A 的回應是：

「……我覺得是有成效，就是說大家的觀念在轉變，而且現在學生的素質都很高，所以我是覺得有，一直講、一直講……這邊也被講，那邊也被宣導，他們沒有地方遁逃。但如果要具體數據，我要很實在的講，這種抽象的東西要拿出數據，其實很難，我常常在其他部會講，法規有兩種面向，有些法規是促進產業的升級，那個東西當然就可以看出數據，可是有些是禁止它發生的，就不容易看出數據，譬如說，交通道路處罰條例，刑法處罰條例，頒佈了以後到底有減多少，這個

參與種子培訓的成效卻與法務部的觀察有所落差，同時不論從各部會訪談資料，或是人權教育方案的策略與行動綱領而言，各部會有關公務人員的人權教育培訓仍有很大改善的空間：

（一）缺少公約正式上路之前的準備期，導致培訓品質大打折扣

如上節所述，在人權教育方案的執行步驟中，建議各國應針對人權教育與培訓的現狀進行評估，找出既有的方案及其缺點與障礙，以及可能影響人權教育和培訓的歷史和文化背景，才能在既有的環境下確定目標以及優先事項。而國際非政府組織「國際特赦組織」（Amnesty International）所出版的《對政府官員進行人權培訓和教育的良好執業規範的 12 點指南》（*A 12-Point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials*）中也明確指出，進行培訓之前評估人權現況的重要性。⁴⁰ 關於此一事前評估步驟對於執行成效的影響，可以英國落實《人權法》經驗為例。英國《人權法》在正式生效前，英國政府設定一個兩年準備期（1998 年 11 月至 2000 年 10 月）。在這兩年的準備期，一方面對公務人員進行教育訓練，另一方面則透過對行政、立法、司法三權的積極把關，檢視新法案（Bill）與舊有法律（Act）是否有任何違反人權法之公約權利。其中就教育訓練而言，對象極為廣泛，包括中央及地方政府機關、法人與公民社會團體，從法官到公務員、法人機關成員，皆在其內。在 1998 年英國和威爾斯有超過三萬名業餘的治安法院裁判官（lay magistrates），⁴¹ 每一位都需要訓練，可見其訓練的規模。除

必須要好幾年來比較，否則看不出數據。有些如果是在防弊的，你就看不出來。現階段我們的人權推動有部份是要求國家不要去侵害的，那你說沒有侵害的有多少？這個統計不出來！但是我覺得整體的感覺，包括我們到各個地方出席會議，他們就已經不會有那種比較不合理的文字出現。」然而，人權落實的程度仍可以透過具體的指標來加以衡量人權政策與機制執行的成效，換言之，藉由人權指標可以將抽象的人權價值，透過運作化的尺規加以表達，以用來客觀評價人權受尊重、保護與實現程度的一種工具。例如，人權事務高級專員辦公室（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights）於 2008 年提出具體的人權指標架構。其中將指標分為結構（structural indicators）、過程（process indicators）以及結果（outcome indicators）三個面向，以分別反映國家在「尊重」（respect）、「保護」（protect）與「實現」（fulfill）人權三個層次的動態及靜態的關係。

40 《十二點指南》第一點指出：在開始人權培訓計劃前，不可或缺的步驟，是根據特定國家的人權狀況確定培訓計劃是否可行。還應進行需求評估，以確定優先目標，並確定計劃的範圍和實施方法。

41 在英國的刑事程序中有一個特色，即在刑事法院最底層者，即審理輕罪案件之治安法院

此之外，所有支持法院運作的公務人員也都必須接受訓練，所以即使是提供給政府各別部會的訓練，規模都相當浩大。（Metcafe, 2010:64）而每一個政府部門皆依照機關職權的性質，設計各部會的人權訓練計畫。然而 2000 年訓練期限屆滿之前，英國政府認為，由於法院尚未在審判實務上正式運用人權法案，無法預測法庭如何妥適地在個別案例中使用人權法，有必要將實際案例也列入訓練內容，因此立即啟動第二階段的訓練計畫，直至 2003 年才進入總結經驗的收尾階段。（Ibid: 65、兩公約施行監督聯盟，2010：9）反觀台灣在兩公約施行法正式生效前，並未進行充分的培訓準備，培訓的規模也僅止於少部分的公務人員，而每梯次種子講師僅上 12 小時四堂課，即完成講師訓練，在質與量的要求上，明顯不足，因此種子教師在受訓完畢後，能否切實訓練其他同仁，並協助法令與行政措施的檢討，不無疑義。⁴² 如上所述，倘若每個參與培訓的學員，都能在種子培訓營中獲得基本的知識與技能，日後回到各部會進行人權的宣導與講習時，他們將是最能理解與探究該部會業務與相關人權議題的專家。然而由於種子培訓的成效不佳，這些種子講師無法擔任知識傳播的角色，導致種子培訓的目標無法具體實現。

（二）教材不易理解

從教材而言，根據「人權大步走計畫」，教材分為「總論講義」，以及各機關「依權責編纂之各論講義」。以總論的內容而言，除了序文以及緒論之外，主要的內容是針對兩公約的條文進行逐條釋義。儘管這樣的教材內容可以提供受訓者對於兩公約內容一個初步的輪廓，但與上述聯合國人權教育方案所建議，抑或國際上進行人權訓練時所常用之「教案」的訓練教材，有明顯的差異，導致許多受訪部會認為，教材內容過於形式與抽象，不易理解。⁴³ 其中主要的原因在於法務部的培訓教材的撰寫，主要是從兩公約的概念與一般性介紹，進而對各條文進行逐條釋義，然而在理解條文之後，究竟如何在實務上進

（magistrates courts），所屬法官是由非法律人之業餘裁判官（lay magistrates）所組成，約有3萬人左右。

42 亦有部會出現受訓的人員，與真正負責人權相關業務辦理的人員不同，抑或受訓人員被調離部會的情況，導致這些受訓人員是否能發揮傳授及宣導之功效，許多部會皆有所質疑。

43 在十一個受訪的部會中，有八個部會工作小組成員有此一反應。

行操作，出現轉譯過程的困難，導致培訓的內容與各部會的專責業務的關聯，產生嚴重的斷層。⁴⁴

（三）從種子培訓而言，培訓內容仍採取專家演講的方式進行，缺乏對具體案例與實務的探討，同時缺乏活用的、針對不同實務需求、不同對象的培訓教材，導致所學內容無法應用於實務操作。

除了培訓的教材呈現抽象艱澀的問題之外，以專家演講的方式進行培訓，也是導致成效不佳的主因之一。一方面由於在未有準備期的前提之下匆促上路，大部分部會皆缺乏人權培訓所需的經費與能力，另一方面也缺乏同時熟悉各部會職責範圍及人權專業之培訓講師，使得「人權大步走」種子培訓的內容，仍借重大學教授與律師講述抽象的法條概念、歷史發展與理論部分，缺乏個案或教案的模式，引導學員在操作面上與其工作業務產生實質關連，並進而思索如何才能達致消極地不侵害人權或是積極地保障人權，導致原本就對人權議題及兩公約不熟悉的官員，在自認自己並未具備法律專業背景的情形下，不僅對兩公約內容的理解產生怯步，更無法輕易的將理論運用於實務層次。⁴⁵ 依照法務部原初的規畫，希望各部會在進行種子培訓之後，可以進一步針對各部會的業務性質，撰寫各論並執行進階的專業培訓。然而除法務部與國防部已編有各論之外，⁴⁶ 其它的部會並未依其機關權責編撰各論講義，導致在提升各部會人權意識的努力大打折扣。⁴⁷ 另一方面，由於在種子培訓中對於總論的內容，在大部分學員已經出現無法瞭解與轉化的情形下，期待種子講師在自己的業務單位上進行進階的人權培訓，難度著實很高。

44 正如一位受訪者B所言：「……如果說舉的例子都是跟我們業務相關的東西，我覺得大家會比較進入那個情境，如果單純只是講法條的話，我會覺得那個東西比較枯燥，相對的在業務擴展這方面就會有一點限制。」

45 對部分學員來說，對公約進行逐條釋義之外的講授內容，反而引發更高的學習動機。一位受訪者C認為：「……有的老師真的不錯，他不一定會照那個東西講，可是反而他講得讓你能夠吸收，……，不舉一些生活上的實例，我覺得其實蠻抽象的，如果說逐條照文字在闡釋，我是覺得既枯燥也很難理解」。

46 國防部的各論教材內容是由軍法司提供素材和方向，並請北部地方軍事法院邀集軍法官，針對目前國軍裡的主要案例，用判例的方式呈現，以活潑簡約的方式進行編撰。

47 有六個部會工作小組強調內部培訓的教材，主要依據法務部的總論講義，並輔以外部邀請的專家自行編寫講綱的方式呈現。

關於教育培訓的努力，英國的經驗仍值得參考。為了設計一套讓公務人員更加瞭解《人權法》與其實務工作，英國法務部於 2006 年 7 月提出的《落實人權法的評估報告》（*Review of the Implementation of the Human Rights Act*）中指出，即使在 1998 年施行人權法之前與之後，英國已經進行不同程度的人權培訓，但英國政府檢討培訓的成果後發現，公務人員對人權法的熟習還是明顯不足。因此法務部於 2006 年 10 月設計了包括 *Human Rights, Human Lives* 手冊（以下稱為《2006 英國法務部手冊》）等培訓教材，專門提供給公務人員參考，⁴⁸ 並且也與獨立的人權教育組織 **British Institute for Human Rights**（以下簡稱為 **BIHR**）合作，繼續提供公務人員關於人權法的訓練。該手冊開宗明義即強調，手冊盡可能就常民素樸的語彙來陳述與分析，以便讓最大多數的公務人員的作為找到遵循的入門基礎。這些資料與訓練有幾個特點：

（1）顧慮到第一線實務人員，使其能加以應用

這些資料與訓練，是要讓第一線的實務工作人員可以應用，改善他們日常服務的品質，使其更符合人權公約的規範。而 **BIHR** 所提供的訓練，也非常明確是針對各式公務人員的業務性質所需而打造，包括對警察、對移民業務承辦人員、對地方政府的社福業務人員等。而 **BIHR** 所提供的公務人員培訓，典型的課程設計是依循「觀念（the ideas）→ 法律現狀（the law）→ 實務處理（the practices）」⁴⁹ 三個層次來進行。在介紹完人權與人權法的概念之後，就會安排案例探討、並進行團體討論，確認如何在個別工作中落實人權規範。

（2）對人權法及人權概念作提綱挈領的說明，而非講課式的解釋條文

《2006 英國法務部手冊》的前言，開宗明義說：「你不會在這本手冊裡看到一堆法律專業術語（jargons）」。但是並不表示這本手冊只提供簡單的人權 ABC。該手冊簡要但完整說明了《人權法》、《歐洲人權公約》裡所涵蓋的 15 種權利類型，同時包括人權案例與申請救濟的流程圖；且說明「絕對的權利」、「可被限制的權利」、「可被保留的權利」等類型及其判斷標準；也談到權利的「比例原則」，以建立對人權的正確認知，避免「人權就是把一切

48 參見：<http://www.justice.gov.uk/guidance/docs/human-rights-handbook-for-public-authorities.pdf>。

49 請見：<http://www.bihhr.org.uk/training-and-consultancy/public-service-providers-training>。

權利擴大解釋」的迷思，以及避免公眾因為對人權法的錯誤認知，而試圖以人權法來進行個案救濟的種種誤解。而這些內容，該手冊強調，都是以庶民可以理解、簡單扼要、切入實務需求的方式來呈現。

（3）提供案例、討論實務需求

在手冊中，對於《歐洲人權公約》每一條文及其規範權利的說明之後，都有附上「案例探討（case study）」，提供 1 則至 2 則實際在法庭上、或在行政申訴機制裡發生的案例，並分析該案例是否適用《人權法》。除了「案例探討」，手冊還有提供「執行範例（best practice example）」，明示怎樣的處理方式最妥當。

然而對照當前法務部所研擬之「兩公約學習地圖」計畫，實與上述的教學方式有很大的差距。如上所言，在目前所規劃並已完成的七場「兩公約中階種子培訓營」，參與受訓人員已達 2,565 人，培訓內容依場次性質分別為《公民及政治權利國際公約》第 1 條至第 5 條、《公民與政治權利國際公約》第 6 條至第 15 條，與《經濟社會文化權利國際公約》第 1 條至第 5 條以及《經濟社會文化權利國際公約》第 6 條至第 8 條；講義內容主要是由專家、學者針對兩公約各條所表彰的人權理念所撰寫，仍採取初階訓練時的論文形式，而非「教案」式的訓練教材，並由專家擔任講座進行逐條宣導，預計 2013 年才會完成所有條文的講解，具體成效如何，仍待後續的評估，但以當前初階種子培訓的成效來看，若不切實調整，前景恐不樂觀。

除了上述英國的具體經驗之外，聯合國人權事務高級專員辦公室（OHCHR），也針對特定對象，包括社工人員、法官、警察、獄政人員的人權訓練，出版許多教案。除了本文一再提及的《人權培訓—人權培訓方法手冊》之外，尚包括：社工人員的部分有《人權與社會工作：社會工作專科學校和社會工作專業手冊》，警察的部分有《人權與執法：員警人權培訓手冊》；《人權與執法：員警人權培訓教員指南》；和《員警人權標準與實踐：員警使用的人權袖珍手冊增訂本》。監獄官員培訓教材則包括：《人權和監獄：監獄官員人權培訓手冊》；《人權和監獄：有關司法的國際人權文件彙編》；《人權和監獄：監獄官員人權培訓員指南》；和《人權和監獄：監獄官員國際人權標準

手冊》。然在目前的培訓過程中，仍未見採用，實屬可惜。

五、幾點建議

從各部會訪談的資料可以得知，不論是「人權大步走」的初階培訓，或是目前正在進行的中階培訓課程，在培訓的內容方法與目標上，都出現許多問題。本文建議政府相關部門應盡速調整作法，參考聯合國相關準則與教案，以解決成效不佳的問題。同時各相關機關之訓練中心，應採納上述作法進行各論的編撰，並將兩公約納入訓練課程，以盡速達成各機關自行依權責編撰各論的要求。除此之外，本文建議可以採取以下幾點作法，以作為未來政府部門落實公務人員人權教育與培訓的參考。

（一）立即擬定「國家促進及保障人權行動計畫」

有鑑於目前《兩公約施行法》落實的狀況，亟需一個整體性的規劃，才能全面性地解決包括機制、政策與教育培訓等問題，本文建議應由總統府人權諮詢委員會立即研擬一個「國家促進及保障人權行動計畫」。所謂「國家促進及保障人權行動計畫」（National Plan of Action for the Protection and Promotion of Human Rights，以下簡稱「國家人權行動計畫」）乃是 1993 年維也納世界人權會議的產物。根據《維也納宣言和行動綱領》（Vienna Declaration and Program of Action, VDPA）第二部分第 71 條規定：「世界人權會議建議每個會員國考慮是否可以擬定國家行動計畫，認明該國促進和保護人權所應採取的步驟。」

因此，國家人權行動計畫是國際上促進與保障人權的重要機制，其目的在於透過國家的策動與社會的參與，為一國的人權落實，制定短、中、長期的全面計畫，以及持續評估、修正之機制。而在聯合國 2002 年出版之《國家人權行動計畫手冊》更闡明，若要成功促成對於人權的尊重，並以人權考量作為公共政策的一項要素，必須考慮許多的因素，包括在社會規劃方面要進行全面性的需求分析、提出廣泛的和漸進式的方案建議、資源配置以及有效的評估。另外，還需要態度上的改變、教育和培訓、健全和獨立的法律 and 司法體系、以及

尊重法治等。⁵⁰ 同時也需要資源和政治意願來讓這套政策和計畫可以落實。因此透過國家人權行動計畫的啟動，將有助於對於未來人權落實狀況，進行全面性檢視，持續的評估、修正現有機制並找出具體的行動策略。經過《維也納宣言和行動綱領》之呼籲，截至目前為止已有 29 個國家推動 37 個「國家人權行動計畫」，以落實對人權的保護與促進的任務。⁵¹

因此，本文建議，總統府人權諮詢委員會可以根據《維也納宣言和行動綱領》與《國家人權行動計畫手冊》擬定「國家人權行動計畫」，針對當前我國必須處理的人權保障與促進事項，包括：如何強化國家促進及保障人權之能力、設立或強化人權專責機構的可行性、對於其他國際人權公約批准的問題、建構可以確保改善弱勢群體處境之有效救濟程序、加強及促進政府各部門、地方政府與非政府組織及其他民間代表間之合作計畫，推動各部會進行撰寫報告所需的基礎培力訓練計畫等。其中在人權教育與培訓部分，藉由行動計畫的啟動，提出落實人權教育的具體方案，訂定明確的優先順序與重點，同時列出執行步驟與時程，以及必須完成的短、中、長期「目標」、「策略方案」和確定「經費」來源，以達至有效落實兩公約及《兩公約施行法》的相關要求。

（二）儘速加強新進與在職法官對於兩公約所保障之人權的教育培訓

以防止法官由於對國際人權法不甚了解，下意識的避免引用兩公約之規定作為裁判之依據。因此除了馬總統所要求對法官及檢察官之職前訓練，加強對於國際公法之相關訓練之外，本文建議不論是司法官訓練所亦或司法人員研習所，在培訓課程的規劃上，應持續進行人權教育的培訓，特別是有關國際人權法的訓練，同時針對不同對象應有不同層級的培訓課程。司法院同時應就兩公約之位階適用及不同類型訴訟等問題進行內部研究及培訓，並就個案運用所發現之問題於各級法院法律座談會中，提出討論與決議。

50 參見聯合國《國家人權行動計畫手冊》：<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>。

51 見http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/。中國政府於2009年4月制定了《國家人權行動計畫2009-2110年》，中國官方宣稱，該人權行動計畫的內容係參照聯合國大會1993年通過的維也納宣言和行動綱領，以及聯合國人權事務高級專員辦公室2002年頒布的《人權行動計畫綱領指南》。

（三）補助法律扶助基金會或律師公會進行律師的人權培訓

司法審判實務促成的法治發展，有時才是實質引領國際人權公約內國法化的主要動力，然而如何落實此一發展，不單是法官的責任，更是檢辯雙方等當事人在法庭中必須扮演的重要角色。由於法院只能被動受理訴訟後作成裁判，因此律師不僅是單純辯護或諮詢角色，而是必須嘗試引用兩公約提起人權訴訟，或是在既有個案中發揮兩公約的保護力量。（翁國彥，2010：61）因此除了各級法院在人權的司法審查上扮演前所未有的重要功能之外，律師界對於兩公約的認識與引用，也將是未來兩公約是否落實的重要關鍵。藉由補助法律扶助基金會與律師公會，舉辦律師的人權教育和在職的訓練，將有助於兩公約的具體落實。

（四）研擬將人權培訓，作為公務員職業資格和晉升之強制性標準的可行性

「人權大步走計畫」中建議，考試院、行政院人事行政局應將兩公約納入公務人員訓練課程、並規劃未來國家考試加考國際法的可行性。日前考試院已經在院內根據「考試院及所屬部會人權保障工作小組設置要點」，成立人權保障工作小組，接續人權保障業務，值得高度肯定。然為了更有效培養並檢視公務人員的人權意識，本文建議考試院可以將人權工作小組提升為人權委員會層級，負責研擬公務人員的人權培訓計畫，包括職前和在職培訓的綜合人權培訓政策，並研擬將此類培訓作為職業資格和晉升之強制性標準的可行性。

（五）增進與非政府組織在人權教育活動與培訓的合作

不論從聯合國的建議綱領，或是其他國家的經驗，非政府組織在培訓計劃的規劃與進行，均發揮相當重要作用。而根據《兩公約施行法》第五條第二項規定：「政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。」為增進民間社會對於政府推動兩公約具體作為的理解，或可考慮藉由專案補助人權團體的方式，到台灣各地以工作坊的模式，協助進行種子教師的培訓，或是一般大眾人權教育與培訓的工作，以利於兩公約所保障各項人權之具體實現。

（六）設立國家人權資源和培訓中心

從長遠的規劃而言，應審慎考慮設立一個健全的國家培訓機構的可行性，將人權培訓制度化，並建立制度化人權培訓的評估機制，針對培訓的效果進行分析與評價。儘管台灣有相對豐富的法律、人文與社會科學的人才，然而知識界對人權研究的忽略，卻是一個明顯的事實。此一「知識赤字」的問題，已經成為人權進一步發展的瓶頸。因此未來可以考慮在國家教育研究院之下設立一個人權資源中心，或是仿效國家衛生研究院的模式以財團法人的形式成立。這些中心負責以下幾項任務：(a) 人權研究；(b) 人權教材的編撰、翻譯與收集；(c) 國際人權文件的收集與彙編；(d) 人權培訓；(e) 協助執行國際上舉辦的人權教育合作項目；(f) 人權教育的推廣服務等，以補強目前我國在國際人權領域中，因為知識、經驗與人才三者嚴重短缺所造成的問題。

六、結論

《聯合國人權教育和培訓宣言》明確指出，人權教育和培訓，是促進人人享有的所有人權和基本自由，得到普遍尊重和遵守的關鍵。而公務人員的人權意識的培養，更是國家能否落實人權義務的重要依據。我們說公務人員在執法或執勤時，都有一定的心證裁量空間，則人權的價值和規範，不論是否法規化，都應在其中有一席之地。然而人權培訓應該有明確的目標與方法，才能達致具體成效。倘若政府部門重新思考如何針對第一線的執法人員，司法官、警察、監獄人員以及其他公務人員的人權培訓，重視種子講師的培訓以及人權教材的編纂，讓執法公務員的作為能切實符合人權的基本要求，並提升公民的人權意識，將使人權理念與價值的實踐，不再只是空中樓閣。

參考文獻

（一）專書、論文、文獻

- Bajaj, Monisha. 2011. "Human Rights Education: Ideology, Location, and Approaches," *Human Rights Quarterly* 33: 481-508.
- Chun-Hung, Chen. 2001. "Human Rights in the Process of Transition and Consolidation of Democracy in Taiwan." Presented at the 2nd International Conference of The May 18 Institute. Kwangju, South Korea.

- Donahue, Dave. 2001. "Why a Participatory Method for Human Rights Education?" *Training for Human Rights Trainers, Book 1: Facilitator's Manual*. Montreal: Human Rights Foundation (Equitas).
- Hafner-Burton, E. M. and Tsutsui, K. 2005. "Human Rights Practices in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises." *American Journal of Sociology* 110(5): 1373-1411.
- _____. 2007. "Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law to Matter Where Needed Most." *Journal of Peace Research* 44(4): 407-425.
- Harold Hongju, Koh. 1997. "Why Do Nations Obey International Law?" *Yale Law Journal* 106: 2599-2659.
- _____. 1999. "How Is International Human Rights Law Enforced?" *Indiana Law Journal* 74: 1397-1417.
- Hathaway, O. 2002. "Do Treaties Make a Difference? Human Rights Treaties and the Problem of Compliance." *Yale Law Journal* 111: 1932-2042.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Kranser, Stephen, 1993. "Sovereignty, Regimes, and Human Rights." In *Regime Theory and International Relations*, edited by V. Rittberger, 139-67. Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, Andrew. 1995. "Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe." *European Journal of International Relations* 1: 157-189.
- _____. 2000. "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe." *International Organization* 54: 217-252.
- Neumayer, E. 2005. "Do international Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?" *Journal of Conflict Resolution* 49(6): 925-953.
- Poe, Steven C. et al. 2001. "How Are These Pictures Different? A Quantitative Comparison of the US State Department and Amnesty International Human Rights Reports, 1976-1995." *Human Rights Quarterly* 23(3): 650-677.
- Risse, T and K Sikkink. 1999. "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction." In *The Power of Human Rights*, edited by Risse et al, 1-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ryan, Goodman and Derek Jinks. 2003. "Measuring the Effects of Human Rights Treaties." *European Journal of International Law* 14: 171-183.
- _____. 2004. "How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law." *Duke Law Journal* 54: 621-703.
- _____. 2005. "International Law and State Socialization: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges." *Duke Law Journal* 54: 983-998.
- Simmons, Beth. 2009. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*.

- Cambridge: Cambridge University Press.
- _____.2010. “Treaty Compliance and Violation.” *Annual Review of Political Science* 13: 273-296.
- Tibbitts, Felisa. 2005. “Transformative Learning and Human Rights Education: Taking a Closer Look,” *Intercultural Education*: 107-113.
- _____. 2008. “Human Rights Education.” In *Encyclopedia of Peace Education*, edited by M. Bajaj. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Metcafe, Eric。2010。〈英國之人權法及位其施行所作的人權訓練〉，《TAHR報》春季號：64。
- 王自維。2010。〈人權兩公約之國內法化暨其施行法之實施—從國際法的內化與人權在我國憲政體制下之法律地位論起〉。《台灣法學雜誌》164：113-122。
- 朱楠。2010。〈推動「廢除死刑」之新契機—立法院通過兩國際人權公約施行法之實務分析〉。《法學新論》19：57-69。
- 兩公約施行監督聯盟。2010。《一年又七個月來政府落實兩公約及其施行法之檢討》。台北：兩公約施行監督聯盟。
- 林佳範。2010。〈論兩公約對憲法人權保障的補充—一個初步架構的探討〉。《全國律師》14(3)：23-41。
- 法務部。2009。《人權大步走總論》。台北：行政院法務部。
- 孫友聯。2010。〈兩公約對國內勞動法制的影響〉。《全國律師》14(3)：58-63。
- 翁國彥。2010。〈兩公約在我國法庭適用的潛能—兼論李明聰教授被控違反集會遊行法事件〉。《TAHR報》三月號：58-61。
- 馬英九。2009。〈「人權大步走種子培訓營」開幕式致詞〉。《馬英九總統98年言論選集》。台北：政院新聞局。
- 彭坤業。2010。〈人權大步走，政府推動兩公約之實踐〉。發表於百年人權之省思與展望國際研討會。
- 黃昭元，2010，〈憲法〉，《臺大法學論叢》39（2）：6-30。
- 黃昭元。1998。〈臺灣與國際人權條約〉。《新世紀智庫論壇》4：42-50。
- 廖福特。2009。〈批准聯合國兩個人權公約及制訂施行法之評論〉。《月旦法學》174：223-229。
- _____. 2010。〈法院應否及如何適用公民與政治權利國際公約〉。《台灣法學雜誌》163：45-65。
- 行政院研究發展考核委員會。2002。《人權立國與人權保障的基礎建設—2002年國家人權政策白皮書》。台北：行政院研究發展考核委員會。

（二）聯合國文件

聯合國人權教育與培訓宣言：<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/124/78/PDF/G1112478.pdf?OpenElement>。

聯合國《世界人權教育方案》第一階段行動計畫：<http://www2.ohchr.org/english/issues/education/docs/A.59.525.Rev.1.pdf>。

聯合國《世界人權教育方案》第二階段行動計：<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/151/48/PDF/G1015148.pdf?OpenElement>。

A Preliminary Report on Taiwan's Implementation of the Covenants: An Analysis of the Training of Trainers Program

Chun-hung Chen

Associate Professor, Department of Political Science,
Soochow University, Taipei

Abstract

In March 2009, Taiwan ratified the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In December, President Ma Ying-Jeou announced an implementation act which gives these covenants the force of domestic law in the Republic of China (ROC). It means that domestic laws will now have to come into compliance with the two covenants. The ROC government will amend all laws, regulations, directions and administrative measures to ensure they are aligned to the Covenants within two years. This is a milestone in the development of human rights in Taiwan, and brings the nation more into line with the international community. However, do international human rights treaties make a difference in state's behavior? By studying the training of trainers program initiated by the Ministry of Justice, which was given the responsibility for leading and coordinating the implementation of the covenants, this paper is an attempt to make an overview of what we have achieved so far, and to suggest to which directions we need to move ahead in the near future.

Keywords

two Covenants, Implementation Act, the training of trainers program.