

巴西聖保羅市的人權教育計畫： 以參與式途徑建構人權教育規範性 典範的經驗

Eduardo C. B. Bittar*

巴西聖保羅大學法學院哲學與法理學系副教授

摘要

本文的主旨，在於為巴西聖保羅市政府建構人權教育計畫的程序提出報告。全文描述及反思聖保羅市採取的參與式協調程序，此一程序為該市的公共服務政策建立規範性的人權教育典範。這套規範由市政府 2016 年第 57.503 號條例所確立。此外，本文也討論聖保羅市史上首次成立的「市府人權與公民事務秘書處」。

關鍵字

聖保羅市人權教育計畫、人權教育、公共政策

壹、巴西人權教育

本文闡述巴西聖保羅市政府以參與式公共政策建構人權教育計畫的經驗。¹ 聖保羅市是巴西的商業、文化、政治與社會中心，不僅開發程度高，且高度工業化，是巴西非常重要的都市；但該市仍存有貧窮、不平等、暴力、社

* 作者於 2013—2016 年擔任聖保羅市立人權與公民事務秘書處人權教育專員、2008—2010 年國家人權教育諮詢委員會—人權秘書處 (Secretaria Especial de Direitos Humanos) 成員。亦是國家人權協會會長 (ANDHEP, 2007—2010 年)、巴西國家科學技術發展委員會 (CNPq) 的 N-2 研究員 (2017—2020 年)。

1 有關其理論性方法，請參閱 Bittar (2016: 81–102)。該計畫更完整的協調歷程敘述，請參閱 Bittar (2017)。

會不公義等問題，這便是本文的研究背景與切入點。本文主旨並非在於形成相關理論，而在於闡述聖保羅市政府制訂人權教育公共政策的經驗。首先需要說明的是，該政策的制定是以 2006 年頒布的「國家人權教育計畫」中所揭櫫的整體目標——在建構正義、公平的民主社會過程中強調人權的重要性——為指導原則（Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, 2006: objetivos gerais, b）。而且，非常重要的是，「聖保羅市人權教育計畫」（以下簡稱「市人權計畫」）的建構目標是讓人權教育走向制度化，並採取參與式作法定該公共政策，例如動員市府公部門與公民社會團體中重要人物參與其中。²

依據 1948 年《世界人權宣言》、1993 年《維也納公約》及 2005 年聯合國「世界人權教育方案」（World Programme for Human Rights Education），巴西於 2003 年設立國家人權委員會，這對「市人權計畫」影響最鉅（Viola, 2010: 26）；而接下來 2006 年的「國家人權教育計畫」、2009 年「第三項國家人權計畫」（7.037/2009 號法令），以及「國家人權教育準則」（01/2012/CNE-MEC 號決議），則進一步讓人權教育更為制度化與規範化，其發展也獲得聯邦政府、州政府與市政府的大力支持。

這些人權發展成果的背後，是巴西軍事獨裁政府垮台後三十年來的荊棘路，因此人權教育對於當前巴西社會的意義格外重大。此外，巴西是拉丁美洲的指標性國家，而人權教育又是鞏固人權文化的核心。2011 年通過的《聯合國人權教育與培訓宣言》第 1 條第 2 項：「根據人權的普世性、不可分割和相互依存的原則，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」，肯定人人都有權接受人權教育，藉此提升全世界對於人權的尊重，這一點激勵聖保羅市政府推展更多具有明確目標與方向的計畫，肯定智利、阿根廷、巴拉圭、巴西等拉丁美洲國家推翻專制政權的成就（Magendzo, 2007）。

貳、聖保羅市的人權教育

巴西哲學家兼教育學家弗雷勒（Paulo Freire, 2002a; 2002b; 2002c）認為，

2 2016 年 12 月 6 日，市政府第 57.503 號條例。

教育是自由的實踐與意識的解放。這個理念幫助聖保羅市政府走過人權教育政策制定之初的摸索期。但在實務層面則是仰賴一個政府內部成立的特別工作小組——聖保羅市府人權與公民事務秘書處下設置的人權協調辦公室——才得以克服種種困難，³ 打破以往處理人權教育議題時常見的「各行其政文化」，營造新的「公開政策文化」（Bucci, 2002: 249）。這種新文化深植於聖保羅市各地人權教育計畫草擬的參與者心中，此理念在計畫中持續獲得確立且系統化的論述。

聖保羅市的人權發展，特別能展現「市府人權與公民事務秘書處」以及「市府教育事務秘書處」共同合作的成果。前述兩個單位經過熱烈的政治辯論後，於 2015 年 9 月 17 日頒布聖保羅市市政府第 16.271 號條例，該條例確立未來 10 年的長程教育計畫（2015–2025），其中第 2 條第 7 目與第 10 目規定的內容分別為推動人權教育，以及推廣人人平等與尊嚴原則，並抵抗一切形式暴力的原則。

此外，值得肯定的是，法規制定也大力推動了人權的進展。聖保羅市議員 Jamil Murad 提出第 261/11 號法案，並於 2016 年 6 月 18 日通過市政府第 16.493 號條例，規定將人權教育納入聖保羅市立國民小學總體課程規劃。該條例第 1 條規定：「聖保羅市立國民小學歷史／地理課程應納入人權特定議題，鼓勵學生進行討論，促進學生對基本人權的認識。」

「市人權計畫」的制定，歷經地方上各方面的質疑，然而透過許多草擬計畫的參與人積極合作參與，並在巴西「國家人權教育計畫」頒布後，2015 年「市人權計畫」的草案便已經完成。第一版草案出爐後，政府便推出一系列措施，促進政府機關與公民之間的社會參與合作，共同建構符合聖保羅市社會脈絡需求的人權教育計畫。

這個過程中，需針對聖保羅市調整 2006 年「國家人權教育計畫」內容，調整其準則、主軸、方針，以符合聖保羅市的特性與公共服務性質。「市人權計畫」的草擬過程嚴格遵循準則，且透過參與式民主方式進行，讓計畫涵蓋的

3 依據 2013 年 5 月 27 日通過的市政府第 15.764 號條例第 242 條第 2 目規定，成立「人權協調辦公室」。

所有社區族群都能參與其中，提升公民意識；從聖保羅市民關心的議題出發，由各個草案參與人的在地觀點集思廣益，讓人權教育計畫融合各方差異、價值、論述與意涵。

經過漫長的修訂過程，市政府第 57.503 號條例的制訂終於 2016 年 12 月 6 日完成。「市人權計畫」拍板定案，象徵眾人團結的力量，堪稱市府人權教育政策的規範性里程碑。其實聖保羅市人權教育政策自 2013 年以來便持續階段性發展，推行 6 大組織主軸：基礎教育、高等教育、非正規教育、政府部門人權教育、司法體系與都市安全的專業教育，以及教育與媒體，分別聚焦於不同領域，清楚規劃出市政府部門未來實施方向。

人權教育計畫逐步邁向成功，讓人權教育在聖保羅市走向制度化，挑戰過去傳統思維，真正落實《世界人權宣言》第 26 條第 2 項：「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。」

參、聖保羅市的人權教育政策

相較於前述「市人權計畫」的制定，2013 年—2016 年聖保羅市人權教育政策的研擬過程更加曠日費時，涵蓋範圍也更廣泛深入。政策制定初期因為人權教育被視為市府施政的首要之務，因而獲得支持；而且為向人民負責，聖保羅市在「2013 年市政目標計畫書」中更列出相關目標，包含將人權教育納入市政府教育體系（目標 63），以及安排 6,000 名市政府警衛隊人員（武裝警察）接受人權培訓、2,000 名人員接受衝突調解培訓（目標 39）。

聖保羅市人權教育政策由數個工作小組實行，從一開始，核心任務便聚焦於基礎教育，首要目標為正規學校體系的國民人權教育、將人權教育納入學校課程，以及為專業教育人員提供相關培訓。⁴ 依據其特性與目標，工作小組推行的各項措施可歸類為 4 項主軸：

教育：落實將人權教育納入正規教育的公共政策，由「市府人權與公民事務秘書處」以及「市府教育事務秘書處」共同負責。⁵

4 市政府採用相同程序推動高等教育階段的人權教育，請參閱 Bittar (2014: 375–396)。

5 以下列出教育主軸的多項成果：透過各種管道培育 6,265 位人權教育的教育人才，包含商請聯邦聖保羅大學 (UNIFESP)/巴西 ABC 聯邦大學 (UFABC) (GDE; EDH – MEC-SECADi) 提供專業

文化：在文化議題中，增進民眾對於人權公共教育政策的關注，由「市府人權與公民事務秘書處」以及「市府文化事務秘書處」共同負責。⁶

公共安全：在都市安全的專業人員培訓課程中推廣人權教育公共政策，由「市府人權與公民事務秘書處」以及「都市安全事務秘書處」共同負責，並與市政府警衛隊訓練中心合作。⁷

協助；辦理 2 次市政府研討會（2014 年，集中辦理研討會，共計 182 位與會者；2015 年，分散辦理研討會，共計 1,394 位與會者）、規劃課堂教學與遠距課程、辦理「絕對要尊重！」訓練課程、辦理發表會、座談會等等活動；連續四年在聖保羅市學校體系舉辦市政府人權教育獎（2013 年、2014 年、2015 年、2016 年），鼓勵各方人士積極參與，累積獲獎計畫方案達 40 餘種，來自於 13 個聖保羅的區級教育部門，獎項分為以下類別：學校組、教師組、學生組，而第四個類別是用以表揚人權教育與人權相關的各領域教育機構所推動的措施，計畫主題多元，旨皆在於促進人權（如反暴力、永續、記憶與真相、國民營養、兒童種族歧視、童年、民主行政、城市交通、種族歧視、平等、藝術與文化、多元化等）；政府承諾在「聖保羅市教育計畫」（PME，市政府第 16.271 號條例，2015 年 9 月 17 日）中納入（SME; SMDHC）市府教育秘書處的行動準則，以及 2 條針對人權的市府教育準則，該條例確立聖保羅市未來 10 年的長程教育計畫，其中有兩項準則與人權有關：第 7 日「推動人權教育」、第 10 日「推廣人人平等與尊嚴原則以及抵抗一切形式暴力原則」；推動 4 個人權教育中心的制度化（SMDHC; SME/ SDH-PR），推廣人權教育，包含北區的加丁姆保利斯塔市中心（CEU Jardim Paulistano – João Eloi do Nascimento Collection），南區的卡薩布蘭卡市中心（Casa Branca）、東區的聖拉菲爾市（CEU São Rafael – Brayan Yamarico Collection）、西區的佩拉瑪羅市中心（CEU Pera Marmelo – Seu Souza Collection），透過以下人權教育主軸推行：民主行政、地區性匯集、講述教學 / 教學法的教材之設計、訓練教育專業人才，以及在各人權教育中心建立人權教育相關書籍資料的館藏（包含超過 5,400 種書籍與其他人權相關資料）；由阿育王愛創家組織（AshokaChangemakers）贊助並舉辦「人權在拉丁美洲：推動改變！」比賽，共有來自 16 個國家的 346 件計畫作品參賽。

- 6 以下列出文化主軸的多項成果：所有相關部門（SMDHC; SME; SMC; SPCINE）共同舉辦四次人權短片主題影展（2013 年：「改造」；2014 年：「文化公民」；2015 年：「城市教育」；2016：「難民」），在許多人權培訓課程中播放，計有 2,062 名學員曾觀賞影片，再加上所有的展覽場次，觀賞人數估計有 32,000 人，這些展覽在聖保羅市內各個文化與教育中心展出，展出地點集中在市郊（2013 年 45 場；2015 年 57 場；2016 年，20 場），政府頒發 22 個獎項給予影片導演與文化製片。經由 55.759/2014 法令與市府條例 037/SMDHC/2015，創立「保羅·埃瓦里斯托·阿恩斯主教人權獎」，聖保羅政府藉此向顯然曾奮力捍衛或發揚人權的人民與機構團體致上萬分敬意，這些影片也在國際人權日（12 月 10 日）的相關活動中定期播放，並邀請三位曾在聖保羅市的人權奮鬥史上擔任重要角色的人物到場：Carlos Alberto Libânio Christo OP (Frei Betto)、Luiza Erundina、Fr Jaime Crowe。
- 7 以下列出本主軸的多項成果：共計 6,420 名市府警員接受人權訓練，4,547 位執法人員接受衝突調解培訓，且持續在市政府警衛隊訓練中心（SMSU; SMDHC）參與循環式訓練（13 種人權主題課程），市政府警衛隊訓練中心辦理人權相關活動，透過各種策略在該機構文化中建立人權理念，包含：與國立調解學院 ENAM/MJ、SMSU、人權與公民事務秘書處 SMDHC 簽訂夥伴關係、規劃衝突調解訓練、都市安全訓練中心的課程重新設計（EQP 課程時數從 4 小時增加到 8 小時）、研議重新規劃都市安全訓練中心成人教育課程的學習科目、修改 2,000 名新進執法人員的雇用合約、都市安全訓練中心的學術委員會推動措施、發放主題學習包、講解教學法內容、加強都市安全訓練中心與規畫主題訓練場地。

公務人員：公部門的人權教育公共政策推行，由「市府公共政策管理秘書處」執行。⁸

聖保羅市人權教育政策的建置並非從無到有，事實上，聖保羅「市府人權委員會」(Comissão Municipal de Direitos Humanos, CMDH) 早已紮下人權教育的根基，該市也具備在教育體系中推廣人權的經驗，對於聖保羅市內許多重要的人權倡導者、各種公民機構與非政府組織的努力，市政府也深表肯定。然而，推動人權教育政策遇到的種種困難、阻力與障礙還是不容忽視，而且政策實施方式必須配合現實需求，而非讓現實情況遷就政策，幸好，在 2013 年的第一場協調會後，聖保羅市人權教育政策的推行逐漸展現成效，尤其自 2014 年以來更是漸入佳境，2015 年加強推行力道，2016 年進入鞏固階段。

最後，為了凸顯這次人權教育公共政策的焦點，聖保羅市政府選擇在 2016 年 12 月 3—10 日的人權週頒布「市人權計畫」，時值聖保羅市第 4 屆人權節。⁹ 這個計畫為人權工作提供一個完善架構，確保各項正在推展、執行與實施中的人權工作能夠永續運作，讓聖保羅市持續在教育、文化、社會安全、公部門等領域打造領先群倫的人權經驗，更象徵性驗證市政府過去 4 年來推動規範性措施，苦心經營的成果。

肆、聖保羅市政府以參與式程序建構人權教育計畫

「市人權計畫」的參與式建構過程，與 Nancy Flowers 所主張「社區參與顯然是打造『體驗』的核心」之理念相符 (Flowers and Shiman, 2007)。聖保羅市政府人權與公民事務秘書處的人權教育協調辦公室在 2015 年至 2016 年間

-
- 8 以下列出本主軸的多項成果：因應人權與公民事務秘書處的行政人員訓練需求，設計出針對市府公務人員的訓練課程，與聖保羅市政學院 (EMASP) 及市政府行政秘書處 (SMG) 合作，以創新教學方式 (簡報、主題論壇、實際體驗、電影辯論、演講、研討會、公務員訪談等方式) 進行，共有來自 18 個市府秘書處的 190 位公務人員參與課程，建立具備明確架構的課程、教學方式，培育出永續公部門人權主題課程 (聖保羅市政學院自 2016 年起推行「基本人權與公民素養訓練課程」，學習時數共 24 小時，「人權 EAD 課程」，學習時數共 90 小時) 的講師。
 - 9 成果羅列如下：參與式運作成效卓著 (一年的諮詢期間當中各階段皆有不同參與人)；依據「國家人權教育計畫」中的條文，調整「聖保羅市人權教育計畫」，讓最終版本內容更為系統化；市政府第 57.503 號條例的頒布 (2016 年 12 月 6 日頒布)，是市政規範的里程碑，透過六項結構性主軸六項主軸 (基礎教育、高等教育、非正規教育、政府部門人權教育、司法體系與都市安全的專業教育、教育與媒體) 讓聖保羅市的人權教育政策更為一致、更鞏固。

精心策畫，花了整整一年設計出參與式建構程序，劃分為多重階段，並讓各界人士參與其中。為了發展出「市人權教育計畫」，市府人權與公民事務秘書處透過人權教育協調辦公室建立一個公部門與公民社會間的聯繫網絡，也成立數個公私立機構，旨在為聖保羅市打造人權與人權教育的文化。

從《聯合國人權教育和培訓宣言》第 7 條第 1 項：「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」可知，推動人權必須講求民主，並採取參與式的實施方式。要達到這一點，必須慎重考慮是否落實以下各階段：

1. 人權教育的制度化
2. 建立聯繫網絡
3. 具體研議各項措施、參與人、運作情況、參與族群等資訊
4. 實施公共政策
5. 評估成效
6. 持續不斷與各方參與人維持密切聯繫，了解運作情況
7. 參與式過程中進行對話
8. 公共政策推行成效的可信賴性

因此，市政府針對不同的社會參與方式構思出許多策略，確保在程序中的每一方都能確實參與其中。程序步驟如下：

1. 提交計畫初稿至秘書處進行審核
2. 2016 年 3 月 10 日至 3 月 31 日間，在「聖保羅市公開資訊網」(São Paulo Aberta) 上徵詢公眾意見
3. 鼓勵辦理研討會，廣徵提案與建議
4. 向市府各相關秘書處諮詢意見
5. 針對曾參與推行人權的各機關團體徵詢意見
6. 將計畫內容呈予秘書處人權教育跨部會小組的成員
7. 提交計畫以進行審核與各地討論。包含聖保羅市教育體系中的 4 個人

權教育中心，以及由人權教育跨部會小組、民間促進人權教育的機構（Nuclei for Education in Human Rights）所辦理的內部研討會，在過程中持續鼓勵針對計畫內容進行討論，積極取得技術性進展。

市府收到來自各方眾多的建議與修改建言後，人權計畫方告彙總完成，最終版的內容經由明確的司法程序成為市政府條例。

以上每個階段都是確保最終計畫內容品質的關鍵。民主不只是政府的事，應該透過共同經驗加以改造，針對普遍存在的社會與教育難題，思考如何與社會大眾建立互信。聖保羅市政府的作法特別重視人與人之間的關係以及社會大眾的互動，在這次政策制定過程中，此層面是直接汲取自具體經驗。

在此次人權教育政策的制定進入辯論與實施程序前，相關的倫理社群也許尚未成形，但是在過程中持續進行訓練、導入各種資源、不斷擴張茁壯，因此在政策制定的最後階段，倫理社群已經連結足夠資源，可以派代表人員在各公開會議中參與討論、表達意見，也促成人權教育計畫的最終定案。我們無時無刻都在與他者共建共存，如何動員他者的力量便是成功的關鍵，俾使眾人齊力打造出人權教育計畫。在建構計畫的過程中，多虧各方發揮調解作用，讓每一天的任務都能順利進行，而注重建立關係、群體交流互動、各種角色的相輔相成，則有助凝聚整個社群，共同發展出以公共利益與社會正義（Sobottka, 2009: 158）為優先的共識。

民主程序與人權的真意，兩者不可分割。由社群主義觀點中的民主概念來看，人權教育的目標應著重於「公民社群」（civic community）的概念（Benevides, 2009: 323）。在推動公民積極參與公共事務上，這是非常重要的理念，能引導公民如何衡量個人利益與公共利益（Putnam, 2006: 101）。可以確定的是，政府基於需求而提倡公民積極參與，在各個領域（正規教育、非正規教育、第三部門、市政府公務人員）大力推動公民積極參與社會事務，這個作法對於提高人權教育計畫定案內容的品質而言，確實發揮關鍵力量。不僅如此，鼓勵公民積極參與社會事務的措施更整合至後續程序，締造更豐碩的成果，嘉惠所有聖保羅市民（Putnam, 2006: 103）。當然，原先聖保羅市內各公民機關團體、積極參與社會運動的公務員、熱心回應號召的市民等，也提供極

大的支持，為政策的制定做出貢獻。

在人權教育發展的各個前哨站，市民彼此間的關係更加鞏固，所有合作夥伴也因而能更深入參與，在計畫建構的各個階段與特定共同任務中都能扮演積極參與者的角色，因此，十分強調民主方法的運用，而激發了在這個參與過程當中的學習動機。哈伯瑪斯提出所謂的參與式民主，不僅是出現在「結果」，或是各項措施、計畫或公共政策的「最終產出成果」。

因此，為了讓整個計畫逐漸走向客觀化，並為聖保羅市建立規範性的模式，便必須在人權教育議題中發展互惠互利的關係，且不受干擾或時間限制。而這種互惠互利的關係讓社會資本成為提升市府公共政策品質的決定性因素，這一切都建立在彼此互信合作的基礎上（Putnam, 2006: 160），各方共同承擔面對為聖保羅市開創規範的責任，這也讓參與其中的公民與公務人員成為政治哲學家佛斯特（Rainer Forst）所指稱的「創建法制的公民」（legal citizens），即藉由他們行使權利，基於此，公民成為權利與正義的主人（Forst, 2010: 313）。以上的具體經驗明白顯示，參與式民主能有效打擊暴力、喚起大眾意識，也是確保人權與人權教育能順利發展的關鍵因素。

伍、聖保羅市人權教育計畫的發展主軸

「聖保羅市人權教育計畫」包含 6 項主軸，由聖保羅市政府人權與公民事務秘書處的「人權教育協調辦公室」與「市政府人權教育委員會」主責監督與實施的工作（市政府第 57.503 號條例第 2 條）。條例的附錄中詳細列出「市計畫」的介紹、實施方法、整體目標與行動方案，以及 6 項主軸（基礎教育、高等教育、非正規教育、政府部門人權教育、司法體系與都市安全的專業教育，以及教育與媒體）。

人權教育計畫更廣泛的目標包含以下 11 項任務：

1. 在建構自由正義、多元民主、團結一心的社會中鞏固人權
2. 著重組織的策略性角色、強調人權教育的規劃，並強化建構一個社會民主的法治國家
3. 依據各地域的差異與特殊需求，協助實現中央與地方的承諾，將人權

教育融入家庭生活、人際互動、工作職場、教育與研究機構、社會運動、公民組織、文化表現等各個面向的形成性過程當中

4. 在人權教育政策的實行中鼓勵國內外進行合作
5. 加強教育與人權公共政策的橫向連結，推動各領域的制度內與跨制度的發展（包含教育、健康、通訊、文化、安全與都市交通、運動休閒等領域）
6. 市政府的教育政策以建立尊重人權的文化為目標
7. 設立人權教育各相關計畫與方案的施行目標、準則、行動方案
8. 鼓勵針對人權教育進行反思與研究，優先考量議題包含：公民權利、政治權利、經濟權利、社會與文化權利，以及尊老愛幼、跨世代關係、消費意識、記憶與真相、移民、遊民、性別、種族、宗教、傳統民族、性取向、身心障礙和資賦優異等主題
9. 鼓勵建立從人權教育觀點出發的市政公共論壇、討論中心與平台、機構與政策
10. 明確設計出各項計畫、方案與行動的評估與監督策略機制
11. 支持聖保羅市教育體系中的 4 個人權教育中心，包括南區的卡薩布蘭卡市中心、北區的加丁姆保利斯塔市中心、東區的聖拉菲爾市與西區的佩拉瑪羅市中心，這些是人權教育計畫中 6 項主軸在各地的指標性中心。為了具體實現這些目標，人權教育計畫中提出七項行動方案：（1）規範性與制度性的發展、（2）產出資訊與知識、（3）辦理活動集會、（4）撰寫並發布各種文件教材、（5）針對專業人員進行增能訓練、（6）各種計畫與專案的行政經營、（7）執行計畫運作機制與設備的監督、評估與更新工作

由以上各項任務來看，如果說人權計畫的參與式建構程序已經困難重重，實際執行的過程將面臨更艱鉅的挑戰。

就架構與層次而言，人權教育計畫的 6 項主軸內容皆完備各項指導原則與組織嚴密的行動方案，如果有需要則可一次呈現一種主軸。

（一）基礎教育

本主軸包含 26 項綱領措施，旨在持續進行培訓工作，其中包含設計人權教材，以及發展制度化的參與式機制，促使人權納入正規教育課程。預計培訓約 8 萬名現職的專業教育人員，共計約 1,451 間聖保羅市教育體系內的學校參與，本主軸著重於課程發展、政略化教學計畫、培訓專業人才與師資、建立制度性對話機制、落實師生自治、並鼓勵發展各種相關措施、計畫與程序。

（二）高等教育

本主軸包含 10 項綱領措施，涵蓋聖保羅市內許多州立、聯邦、私立大學，期許高等教育體系能發揮潛力，透過教學、研究與延伸計畫推動人權教育。然而，聖保羅市並不需要為巴西州立或聯邦大學的制度化發展擔負法律責任，因此這些綱領措施旨在促進各項計畫的整合、建立交流網絡、規劃實行措施、鼓勵舉辦研討會以及培訓課程。

（三）非正規教育

本主軸包含 15 項綱領措施，著重在強化市民自主意識，採取非官方措施在正規教育中宣導人權，並規劃聯繫網絡、建立人權倡導者的對話機制。

（四）政府部門人權教育

本主軸包含 4 項綱領措施，主要由聖保羅市府學校行政處負責，該處共有 167,331 名市府公務人員（分屬健康、住房、運動休閒、環境、交通、教育、文化、都市安全、衛生、建築、行政部門），這些措施旨在確保市府公務人員能依據人權原則獲得完善的人權訓練。

（五）司法體系與都市安全的專業教育

本主軸針對司法體系的專業人員（即市政府檢察官）設計 2 項綱領措施，主要透過市政府司法執行準則課程加以訓練並推廣。另有 25 項針對都市安全專業人員所擬定的綱領措施，因市府警衛隊在保護市民權利事務中扮演重要角色，因此市政府警衛隊訓練中心為 6 千名市政府警衛隊成員持續提供訓練課程，確保每位成員都能遵照都市安全原則行事，持續讓專業人員接受循環訓練，並針對都市安全實務開發新課程。

（六）教育與媒體

本主軸包含 19 項綱領措施與目標，旨在鼓勵擴增溝通管道，在主流媒體推廣人權的方式，針對人權文化發起宣傳造勢、辦理各式活動、設計方案與機制。

陸、聖保羅市公共政策與公民意識之解放

建構人權教育的市府政策實是一大艱鉅任務，堪稱困難重重，過程中遇到許多現實情況的挑戰，以及與巴西政府部門相關的難題，幸好在執行過程中能逐漸落實最初所預期的目標，形成完善的政策，整體進展在 2014 年與 2015 年漸露曙光。各項計畫方案透過民主對話、專業承諾、群體合作的方式讓社會大眾接受，大眾也認同公共議題的必要性，但建構過程還受到其他複雜因素影響，受制於政府部門機構間迥異的運作與工作模式。然而，所有參與者受到人權教育公共政策制定過程中民主交流互動方式的激勵，仍是充滿動力，而人權教育本身在聖保羅市就是一項革新，這也表示人權計畫未來的實施階段將充滿關卡，執政者要準備迎接下個 10 年的挑戰。

除此之外，所有的方案計畫都是與各地社群、參與者與公民共同構思的成果，討論會議的地點涵蓋範圍很廣，因為聖保羅市的地區十分多元，地區差異性甚大，甚或互有敵視，居民往往需面臨各式棘手難題，需要奮力爭取自身權利。而在這次建構市政府政策的過程中，各地遇到的特定問題不僅都獲得尊重，在政策制定中、在人權教育實踐重新定義身分的認同中也發揮參考作用。¹⁰ 唯一的結論就是，為了讓人權教育計畫達到效果，聖保羅市內所有地區都要為計畫貢獻心力，讓政府聽到人民真正的心聲，最終讓這份計畫內容成為聖保羅市重要的法律參考依據。在文件內容形成的過程中，這樣的社會資本能持續扮演十分積極的角色，也對計畫內容具有影響力。

柒、結論

10 因此，這種民主式、參與式的設計著重發展互相學習的關係，讓計畫更為強化統合，而彼此關係更為深化，讓此階段提出的數個提案都有助達成市政目標，包含目標 63（完成率目標 100%，達成率 100%）以及目標 39（完成率目標 100%，達成率 167.2%）。資料來源：聖保羅市政府網站，2017 年 7 月 26 日。）

聖保羅市的人權教育政策從發想到鞏固的過程歷時 4 年，自 2013 年開始一直到 2016 年，其中的具體實務經驗非常值得與其他城市、國家分享，肯定讓他國獲益匪淺。此外，這項人權教育政策也堪稱聖保羅市政的歷史里程碑，不僅因為這是一項創舉，也因為該政策能提升既有計畫與措施的價值、強化各項措施、行動方案的落實。

相較而言，2016 年的「市人權計畫」是以 2006 年的「國家人權教育計畫」為起點，但是前者更為現代化、完整性、複雜性、明確性更高，更符合聖保羅市各地區的人權教育需求。

今日，「市人權計畫」與更崇高的價值相連結，這些價值能引導計畫的執行，而這份文件也成為全世界的人權教育參考基準。

「市人權計畫」的 6 項主軸為教育人員、公務人員提供重要的規範性準則，此 6 項主軸的架構可持續明確地在聖保羅市打造完善的人權教育。

教育學家弗雷勒的教育觀與哈伯馬斯的民主觀，在建構人權教育公共政策的過程中已被證實為兼具現代性與實用性的工具，這些理念彼此緊密相繫。此外，可以肯定的是，從公共政策的建構過程中所汲取的具體經驗，能更強化其他計畫撰寫參與者所分享的理念，讓基於人權的法律、民主、道德與和平能更密切連結。¹¹ 一方面來說，少了人權教育法規，讓人有藉口違反人權，另一方面，其實許多分析與研究結果顯示，制定出法規並不表示其目標已經達成，如何執法落實才是真正的挑戰 (Dubois, 2007: 466-467)。

以巴西聯邦層級當前所出現的危機來看 (2013 年—2017 年)，若說今日的巴西正遭逢許多民主難題，這份人權教育法規其實有助引導大眾以正確觀點看待種種挑戰，因為這份「市人權計畫」關切的是往往被排除於公共辯論以外的議題，聚焦於人權的系統化、定位、參考、安全性、制度化、合法性，不僅是歷史性里程碑，也是象徵性指標，這份計畫讓聖保羅市所有與人權相關的論述、實踐、舉措、計畫具備民主正當性與合法性。

從種種具體經驗的成果中可以了解，人權教育法律的實施雖仍有所不足，

11 「越來越多證據顯示，對於社會與法律層面認可人權，能為社會帶來和平繁榮。」(Bix, 2017: 43)

但在推行新保守主義來說已是跨出重要的一步。本文探討的是，從民主與人權的關係出發，透過對話、內容與情境深究、地區性問題探討而推行全世界的重要具體經驗。因此，雖然聖保羅「市人權計畫」的架構可以被複製，具體實踐方式應該根據不同文化、族群、城市的地區性需求與問題而有所不同，而聖保羅市則可視為一個全球參考基準，因這裡具備針對建構與規劃人權教育的架構式提案。

「市人權計畫」具有其重要性，然而我們應該了解，由於聖保羅市的規模與人口數龐大，且存在暴力、貧窮、不平等種種問題，設置「市府人權與公民事務秘書處」也是一種正向發展，但是其運作將需要各方通力合作、強力支持與未來資金的承諾，中期或長期目標的實踐需要詳盡規劃，不能只靠聽天由命。聖保羅市具有幅員遼闊的地理特性且各地族群存在多元歧異性，因此民主的實踐確有不易之處。

聖保羅「市人權計畫」的實施將是未來的一大挑戰。該計畫旨在確保人權教育的公共政策可被理解為國家政策，而非僅是地方政府政策，尤其，我們將行動者之間的衝突與公共行動所隱含的共和主義色彩都考量在內。這份計畫與人民建立起真正的實質連結，讓人民有信心，未來聖保羅市的人權教育將愈趨深化穩固。根據《聯合國人權教育與培訓宣言》第3條第1項：「人權教育和培訓是終生的，涉及所有年齡階段」，聖保羅市的人權教育計畫將望向深遠的未來，我們知道將來會面臨種種新的挑戰，然而人權教育之路永無止盡。

翻譯縮寫對照表

市府人權與公民事務秘書處 SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
(Municipal Secretariat of Human Rights and Citizenship)

市府教育秘書處 SME – Secretaria Municipal de Educação
(Municipal Secretariat of Education)

國家人權教育計畫 PNEDH – Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
(National Human Rights Education Plan)

國家人權教育諮詢委員會 CNEDH – Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos
(National Committee for Human Rights Education)

聖保羅市人權教育計畫 PMEDH – Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos
(Municipal Human Rights Education Plan of São Paulo)

聖保羅市教育計畫 PME – Plano Municipal de Educação de São Paulo
(Municipal Plan of Education)

總統府人權秘書處 SDH-PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
(Secretariat for Human Rights of the Presidency of the Republic)

參考書目

- Benevides, Maria Victoria de Mesquita. 2009. *Fé na Luta*. São Paulo, SP: Editora Lettera Doc.
- Bittar, Eduardo C. B. 2014. “A Experiência da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Direitos Humanos – ANDHEP: Gestão, Execução e Representação.” In *A Formação em Direitos Humanos Na Educação Superior No Brasil: Trajetórias, Desafios e Perspectivas*, eds. Giuseppe Tosi et al. 375–396. João Pessoa: CCTA.
- . 2016. *Democracy, Justice and Human Rights: Studies of Critical Theory and Social Philosophy of Law*. LAP LAMBERT Academic Publishing.
- . 2017. “Educación en Derechos Humanos Como Política Pública: La Experiencia de la Coordinación de Educación en Derechos Humanos de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Ciudad de São Paulo.” *Anuario de Derechos Humanos* 13: 97–109.
- Bix, Brian. 2017. “Human Rights, Peace and the Relationship of Moral and Legal Rights.” Paper presented at the XXVIII World Congress on Philosophy of Law and Social Philosophy, Lisbon. July 17.
- Bucci, Maria Paula Dallari. 2002. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. Brazil: Saraiva Editora.
- Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. 2006. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Ministério da Educação.
- Dubois, Marc. 2007. “Educação em Direitos Humanos para a Polícia.” In *Educação em Direitos Humanos para o século XXI*, eds., Richard P. Claude and George Andreopoulos. 455–484. São Paulo: EDUSP.
- Flowers, Nancy and David A. Shiman. 2007. “Educação de Professores e a Visão de Direitos Humanos.” In *Educação em Direitos Humanos para o século XXI*, eds. Richard P. Claude and George Andreopoulos, trans. Ana Luiza Pinheiro. 253–273. São Paulo: EDUSP.
- Forst, Rainer. 2010. *Contextos da Justiça*. Boitempo.
- Freire, Paulo. 2002a. *Educação como prática da liberdade*, 26th.
- . 2002b. *Pedagogia da autonomia*, 25th ed.
- . 2002c. *Pedagogia da esperança*, 9th ed.
- Magendzo, Abraham K. 2007. “Os problemas de planejamento na educação em direitos humanos

- nas democracias latino-americanas em processo de restauração,” In *Educação em Direitos Humanos para o Século XXI*, eds. Richard P. Claude and George Andreopoulos. 667–686. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência.
- Sobottka, Emil A. 2009. “Participação e Democracia.” In *Justiça Global e Democracia: Homenagem a John Rawls*, eds. Nythamar de Oliveira and Draiton Gonzaga de Souza. EdIPUCRS.
- Putnam, Robert. 2006. *Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Contemporânea*. FGV.
- Viola, S. E. 2010. “Políticas de Educação em Direitos Humanos,” In *Políticas e Fundamentos da Educação em Direitos Humanos*, eds. Aida Maria Monteiro Silva and Celma Tavares. Cortez Editora.

The Municipal Human Rights Education Plan of São Paulo: the Experience of Participative Formulation of a Normative Paradigm for Human Rights Education for São Paulo

Eduardo C. B. Bittar

Associate Professor, Department of Philosophy
and General Theory of Law, Faculty of Law,
University of São Paulo, Brazil

Translated from Portuguese into English by Norman Michael Rodi

Revised by Edmund Ryden SJ

Translated from English into Chinese by Louise Shih

Abstract

This article contains a report of the process of drawing up the municipal decree on human rights education of the city of São Paulo. It describes, and reflects on, the participative coordination process for the construction of a normative paradigm for human rights education in the municipal public services of the city of São Paulo. This norm was established by Municipal Decree No. 57.503 (2016). The paper also discusses the public policy management of the first Municipal Secretariat of Human Rights and Citizenship in the history of São Paulo.

Keywords

Municipal Human Rights Education Plan of the City of São Paulo, human rights education, public policies
