

書 評

黑暗時代的治理：公共服務的實踐哲學

李宗勳*

書 名：Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service
《黑暗時代的治理：公共服務的實踐哲學》
作 者：Camilla Stivers (卡米拉·斯蒂福斯)
出 版 年：2008
出 版 社：Georgetown University Press (Washington D.C.)
頁 數：176 頁

Camilla Stivers (卡米拉·斯蒂福斯，簡稱斯氏，如圖 1) 在二〇〇八年出版的《黑暗時代的治理：公共服務的實踐哲學》(Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service) (如圖 2) 是「美國公共行政學會」(American Society for Public Administration) 於二〇一二年年會暨研討會中推薦之重要著作，筆者當年購置該書數本分贈公共行政學界先進師長並在中央警察大學行政管理研究所列為必讀專書。

* 李宗勳博士，中央警察大學行政管理系教授、匹茲堡大學訪問學者，主要研究領域為危機管理及風險治理、政府業務委外經營、領導與激勵與公共哲學。

Dr. Tzung-Shiun Li is professor at the Department of Administrative Management, National Central Police University. He is also a Visiting Scholar (2014.08-2015.01) of University of Pittsburgh. His research areas include crisis management and risk governance, contracting out government services, leadership and invigorate, and public philosophy.



圖 1：本書作者卡米拉·斯蒂福斯

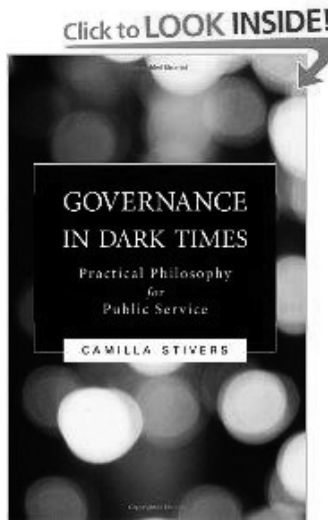


圖 2：本書實體樣板

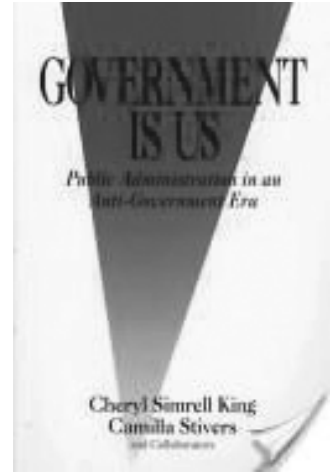


圖 3：本書作者的成名作

壹、彰顯公民治理的價值、呼籲帶著負責態度投入

斯氏是克里夫蘭州立大學的萊文公共行政學院（Public Administration at Levin College of Cleveland State University）的講座教授，她受到學術界重視的是一九九八年與 C. S. King 合著的《政府就是我們：在反政府時代的公共行政》（Government is Us: Public Administration in an Anti-government Era，如圖 3），在該書非常持平且不卑不亢地曉諭吾等在普遍對政府抱持不友善的時代，除了推動新政府運動與縮減政府等政府革新方案外，吾等更要抱持政府就是我們，我們就是政府的負責態度，一起投入公民治理帶動治理的公共性與公共利益。這種深切的以自我反省暨負責投入的認知與心態作為倡導「公民治理」的印記令人感佩與醒悟。

斯氏從一九六八—一九八五年積極擔任以社區為基礎的非營利組織之管理者，對實務有深切且充足的體認與省思。一九八七—一九九六年轉任 Evergreen State College in Olympia, Washington 擔任教職，並積極參與美國公共行政學會的活動，並於二〇一二年美國公共行政學會年會中獲頒傑出女性公共行政研究獎，目前也擔任《公共行政評論》（Public Administration Review）的副主編。其重要研究成就與貢獻聚焦於「公共行政的精神、公民意識、公共性、公共利益」之哲理論證與倡

導，而《黑暗時代的治理：公共服務的實踐哲學》更是她孕育多年而終於得以歷史的、性別的、族群的、哲學的、心理的、社會的和世界的公共關懷及價值之筆調與視野，撰寫她對存在於人類與自然環境間、不同國家間、同一國家不同族群間所衍生的世代對立與仇恨之關懷與憂心，她並引述漢娜·鄂蘭（Hannah Arendt）的思維提醒世人在九一一恐怖爆破後，風險與危險已非“排在那兒”（out there）而是“到處都是”（over there），進入黑暗時代的新生活典範。在點亮黑暗時代的公共治理時，仍須關注如何維護個人追求權益的自由。

以下僅就本書哲學觀照的根基—鄂蘭之生平與重點觀點作一簡述，進而引介本書的核心論述以及這些論述在這個時代的價值與意義，對吾等的啟示為何？吾等需要時時回顧與省思在民主社會當中，良好的公共治理應該實踐什麼樣的價值？創造什麼樣的公共生活？

貳、思想的孤獨與真理的自由

鄂蘭是原籍德國的政治理論家，以其關於極權主義的研究著稱西方思想界。她的著作集中關注「生長繁衍於大地之上的人類，而非個人」，因此應該被視為政治理論家。鄂蘭的哲學主要是美國目前頗熱門的行動哲學（philosophy of action），她提倡積極參與公共事務的熱情，以免因為人與人之間的冷漠導致黑暗時期的降臨。她認為，行動就最普遍的意義來看，意指著「主動參與」（take an initiative）和「開創」（to begin）。人乃「在世存有」（Being-in-the-world），透過行動者本身積極主動的投入，使世界從中顯明，所以，人在世界的出現並非是由事物作為起點，而是行動者本身在被創造之後，藉由行動以創造被創造的行動者自己，鄂蘭稱之為「再生」（a second birth），它不是一種強迫的活動（如 labor），也不是為配合實用目的的活動（如 work），而是行動（如 action）。鄂蘭主張在黑暗時代，重要的不是急著蓄積安全感，這是沒有用的，而是去省思更多全面與深沉的議題，找回導致黑暗時代的根源—「失去公共空間」。將恐怖行為當作是生活的一部分，理解為是一群完全順服、犧牲奉獻於信仰的愛國主義行為（蔡英文，2002；李宗勳，2013）。

鄂蘭廣受舉世矚目的是應邀前往耶路撒冷見證納粹劊子手艾希曼大審時，她震

驚地發現這名所謂「納粹惡魔」只是個依法行政的普通人，但他平凡的舉動卻能帶來無窮的邪惡之果。原來最極致的邪惡，不一定出自什麼惡魔般的人物，也可出自與眾人一樣的平凡人，因此鄂蘭提出「邪惡的平庸」（The Banality of Evil）這個觀點來說明此現象。這不僅惹惱猶太人，也讓非猶太人憤怒。鄂蘭堅持自己不是為艾希曼脫罪，因為一旦從「邪惡的平庸」來省察，眾人都落在這種平庸的邪惡之中，包括她的同胞和她自己，這不是為犯罪的人脫罪，而是指出邪惡比人想像的更無害也更可怕、更平凡也更深沉。因此她說：「了解事實（邪惡的本質），不等於原諒（艾希曼）。」（施奕如譯，2013）¹

鄂蘭的孤獨的殉道者精神似乎感染了斯蒂福斯，廣泛引述她的哲學思維詮釋造成黑暗時代的原因以及如何能夠重新點亮脫離黑暗時代的公共論述與實踐哲學。

參、該書內容概述

斯氏第一章開宗明義檢視九一一後對理性反思，恐怖襲擊重擊美國人長期的自滿，挑戰了美國人往往視為理所當然的命題，恐怖主義迫使美國人心中陷入黑暗深淵。她省思在每個光明中必有黑暗的痕跡，鼓勵打開心智，對於我們和他們、光明與黑暗、野蠻和文明之間的鴻溝產生質疑。第二章檢視美軍虐待伊拉克戰俘事件的本質與隱喻。第三章探究黑暗時代治理的思考－理據與真理，評述邪惡的平庸，激勵吾等要進入與自己及他人的對話及勇以探求事實的本質，揭穿假象－尤其是政治的謊言。第四章進一步指出在九一一恐怖攻擊之後的伊拉克和阿富汗的戰爭、虐囚案被揭露等都顯示這是一個黑暗時代，國土安全問題已經成為政府治理的核心。諷刺的是，在黑暗時代的美國安全管理是難以找到一處國土是安全的，至少內心普遍是不安的。第五章省思公共領域中的社會真實，指出社會真實需要經由公共對話與互動加以建構及修正，不是被給予的，更不是擺在哪兒的。第六章主張一種以實地為基礎的治理，以鄂蘭的一段話貫穿全文論述－「曾給過人民自由的革命，無法提

¹ 在《漢娜鄂蘭：真理無懼》電影中凸顯最大的邪惡就是無法思考！艾希曼依法行政之罪如此平庸，若是他願意思考，歷史悲劇或許可以改變；邪惡本身並非得如希特勒般狂暴，而是可以平凡無奇地展現在任何人身上，並且其發揮的作用絕對不亞於血腥屠夫。邪惡如此平庸，以致你我都不能位居上帝之位指責對方，只能警惕自己並彼此勸勉。

供可以實行自由的空間。唯有人民代表、而非人民本身，有機會參與『表達、討論，與決策』的活動，而這樣的活動，便是自由活動的正面意義。」。第七章探討公共服務的實用主義，省思杜威的實用主義是否符合民眾真正的期待與需求，主張經由與服務的對象接觸及對話，並反思慎求，比較能趨近實踐哲學與公益。第八章以黑暗時代的公共服務倫理作為終結，鼓勵公務人員要回顧鄂蘭與傅柯的道德關懷，對自我真實的、道德的關懷賦予我們有對世界人道關懷的能力，並化為對個人、對整體人類的自由的實際行動。

肆、「新」公共治理哲學

斯氏指出黑暗時代的公共治理（包含天然災難與人為戰爭等），亟待透過會晤對話、爭論我們彼此所關心的議題；她企圖以實踐哲學提供新的視野及包容化解當前流失的公共空間，是一種新的認識論及世界觀。這項公共治理的哲學觀深具啟迪（Stiver, 2008）。

一、黑暗時代的隱喻

「黑暗時代」（Dark Times）隱喻第二次世界大戰時期歐洲的不幸和苦難，也同步指涉當前美國與中東部分國家間相互仇視及憎恨的狀態，以及不同族群間失去了對話的意願與相互接納的可能之互動關係等。這種公共治理的新認識論與哲學觀有助吾等重新思考恐怖主義之黑暗面與公共生活的啟蒙思維之關係。

二、黑暗時代公共治理之實踐哲學

鄂蘭對於黑暗時代的公共治理的實踐哲學之論述要點，大略可歸納如下（鄧伯宸譯，2006）：

（一）透過會晤對話加強聯結—相互理解

透過會晤對話、爭論我們彼此所關心的，經由分享相互想法而連結至家庭及親朋好友。鄂蘭主張在黑暗時代，重要的不是急著蓄積安全感，這是沒有用的，而是去省思更多等待與深沉的議題，找回導致黑暗時代的根源—「失去公共空間」。將

恐怖行為當作是生活的一部分，理解（understanding）為是一群完全順服、犧牲奉獻於信仰的愛國主義行為。鄂蘭特別強調相互「理解」的重要性，理解不必是意味著寬恕。這兩個是完全不同的。寬恕是一個單一的行為，一抹即煙消雲散；理解則是永無止境的，它是一個終身的努力來調和自己的世界，需要存在於有意識的努力（Stiver, 2008）。

（二）公共服務的實踐哲學—勇以探求

霍布斯（Hobbes）主張以相互恫嚇威脅對一切具威脅者發動戰爭，並將當前居住安全之全面監視所散發之相互恐懼視同理所當然。然而鮮少思考在霍布斯巨靈思潮下影響公共生活的意義何在？公共行政允宜省思更合理的途徑與隱性知識為何？始足以促進人類福祉。斯氏指出具備可滲透性的公共治理的政府體制應該更貼近民眾生活，以更互助及對話創造公共世界，公共服務的核心價值，在於串連及改變行動力的公民與機構，讓彼此在連結互動過程破除「孤單感」，在多元討論中匯聚相對想法與公共視野。黑暗時代呼喚我們重新審視我們認為理所當然的合理性和在公共生活中的重要性，不是放棄理性，而是從中看到一種新的方式（Stiver, 2008）。

三、一種自我覺察與觀照的治理觀

斯氏從康德「啟蒙運動是種『一個人不用他人的指導，單純運用本身智力』的能力」與傅柯（Foucault）「對自己的批判本體論」的觀點歸納所謂「啟蒙」（enlightment）乃是一種自我覺察與觀照，進而探究政府內向的治理知識與權力運作的真實性。康德傳遞的信息是「勇以探求，有勇氣運用自己的智慧！」，傅柯也同樣歸結增長智慧唯一的方法只有盡可能行使自己的智能和理解，才能完全離開權威、一個人或一個規則或科學研究的控制，以確定正確的行動。有感於不只是認識世界，也包括對自己的認識。勇於知道意味看到「可能性的條件」：「從中分離出來，造就了今日的我們，不再是該怎樣做，或者以為我們是什麼，而是思考我們為何、做了什麼，思考些什麼」（Stivers, 2008）。

相對於霍布斯從上而下途徑以相互恐懼的公共治理思維，鄂蘭改由下而上途徑主張在實地服務中以相互承諾及公共對話進行反思性建構，作為公共治理的關鍵策略。此外在論述共同領域的治理議題時，不宜過度強調證據導向（evidence-

base），需要多從人性與公共事務主體思考，省思如何能夠從現代紛歧斷裂中，尋找對話的公共空間進行多元連結的可能性（Stivers, 2008）。

綜上論述，公務員未來應怎麼做？採取廣納的態度--勇於知道的理智既不會耗盡，也不限制個人自由의思想和行動。在 deepest 的意義內保持理性，並接受其限制。首先開啟我們自己的心智，質疑：我們和他們、光明與黑暗、文明和野蠻之間的鴻溝。敢於用自身智慧去探索，拒絕只是單純跟著執政單位的說法去思考，我們要活出最實際，一種可以想像的生活哲學。對一般讀者來說，這本書也更讓我們可以去思考，當一個國家機器假以「公」的名義進行非正義行為時，決策者、執行者、社會群體在公義、在道德、在責任上，該如何去面對。

伍、小結—公共治理需要不斷地對話與探求整建

每當選舉時，臺灣政治領域的是非善惡，可不是一刀兩半切，而是可怕的雙重標準。同陣營所為，不論何其卑劣，都予包容甚至鼓勵，使得選舉戲碼十分扭曲。最嚴重的是，彼此均沒有意願或尋求努力去了解對方所提政見的本意與可能對公眾的益處，一味汙衊醜化，益加凸顯鄂蘭以實踐哲學提供新的視野及包容化解當前流失的公共空間之認識論及世界觀的可貴。而斯氏從康德與傅柯觀點歸納所謂「啟蒙」乃是一種自己覺察與觀照，進而探究政府內向的治理知識與權力運作的真實性，接著開展鄂蘭探討介於我與自己間的沉默及對話，一種驅使我們勇以探求，此種勇以探求的精神是當前臺灣政治社會極度缺乏的素養與風氣。

老實說，民主制度的政黨就是選舉機器，必須支持自己的從政黨員。要期待發自兩大政黨的內省式改革，無異於癡人說夢，反而是採取本文書評作者斯氏與鄂蘭倡導的透過社會教育與審議式民主精神，強調「主動參與」和「開創」，社會大眾透過本身積極主動的投入，使世界從中開顯，藉由行動以創造被創造的行動者自己，一種具有信任及傾聽式對話的公共空間始有「再生」的可能，民眾的參與不是來自強迫或政黨迷惑，也不是為配合實用目的的活動或選票，而是具有自主意識與社群關係的行動。

擴大參與主體的多元化不論是公共服務取向或是科學研究取向課題，逐漸重視由下而上之公共治理動員與能量，試舉筆者長期投入關懷的災害治理課題為例，災害防救公共服務課題的重點，早期主要聚焦於災害的整備與應變作業，近來隨災害

的規模擴大與複雜性，重視減災與復原重建的規劃與策略。在科學研究取向課題部分，早期美、日的災害防救課題多數針對自然科學領域，近年，社會科學領域議題增加，如美國科研計畫中，在基礎設施管理與極端事件的課題中，對於減災規劃、極端事件的災害應變以及提升災害韌性的復原對策，其內容即包含社會科學領域課題（例如：社區災害韌性的能力建構，民眾的風險認知與社會脆弱度評估等）。日本第四期科學技術基本計畫中，提出為讓災區民眾過著安全生活，以及產業復興與居民生活回復等相關社會科學領域課題，也就是重視民眾、社區與各類私部門的參與（張歆儀、莊明仁、李香潔，2014；李宗勳，2014；李宗勳、王文君，2013）。這種讓社區居民在實地參與建構自身的災害治理的韌性或復原力，才是符合斯氏最後強調的「公共服務倫理」及公共服務的實踐哲學與公益，社區災前預防與災後重建，不是被給予的，應該是被促成的、被授能的，居民有機會參與「表達、討論，與決策」的活動，而這樣的活動，便是社區治理的扎根與落實。

參考文獻

- 李宗勳（2013）。災害治理的哲學觀與方法論：以復原重建階段為例。**復旦公共行政評論**，第 10 期，頁 101-123。
- 李宗勳（2014）。災後復原重建的分配正義及其困境—風險與分擔。**中央警察大學學報**，第 51 期，頁 1-23。
- 李宗勳、王文君（2013）。從「保護」到「促進」的災後重建中政府角色之研究。**中央警察大學警政論叢**，第 13 期，頁 63-96。
- 蔡英文（2002）。**政治實踐與公共空間：漢娜·鄂蘭的政治思想**。臺北：聯經。
- 施奕如譯（2013）。**平凡的邪惡：艾希曼耶路撒冷大審紀實**（H. Arendt）。臺北：玉山社。
- 張歆儀、莊明仁、李香潔（2014）。美、日天然災害防救課題規劃介紹。**災害防救電子報**，第 111 期，頁 1-14。
- 鄧伯宸譯（2006）。**黑暗時代群像**（H. Arendt），新北市：立緒。
- Stivers, C. (2008). *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*, Washington, D.C.: Georgetown University.