



知识政治学：国家治理中的知识生产与调用

王心怡¹ 孟天广²

【内容摘要】 知识被视作现代社会构建及其运行的核心要素，相对于知识社会学、知识经济学而言，知识政治学的发展相对缓慢：一方面缺少具有学科自觉的纲领性议程，理论脉络零散而缺乏基本共识；另一方面讨论层次偏重于实践性方案，未能对丰富的知识现象形成政治逻辑层面的总结。国家治理既要针对不同主体的知识类型进行整体性考虑，又要根据不同知识类型的异质性特征设计针对性调用方式。根据调用目的与情境的不同，国家治理的知识调用逻辑可以分为合法性逻辑、适应性逻辑、确定性逻辑与回应性逻辑，这四种逻辑在优化治理过程与方式、提升治理目标与效果的治理需求中有差异性体现。知识政治学需要明确知识在治理研究中的核心地位，尤其需要把握数字时代知识政治丰富的研究机遇，为解释国家治理现代化的实践提供新的理论视角。

【关键词】 国家治理 知识 知识生产 知识调用 知识政治学

【作者】 1 王心怡，清华大学社会科学学院博士研究生；

2 孟天广（通讯作者），清华大学社会科学学院院长聘教授、清华大学计算社会科学与国家治理实验室副主任。（北京 100084）

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“基于大数据的智能化社会治理监测、评估与应对策略研究”（18ZDA110）；清华大学自主科研计划“计算政治学视角下的数字政府理论与实证研究”（2022THZWJC09）

引言：知识政治学的源起与演进

正如丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)所言：“如果资本与劳动是工业社会的主要结构特征，那么信息和知识则是后工业社会的主要结构特征。”^①自20世纪60年代的第三次科技革命发生以



来,知识日益成为一种独立而重要的资源,引发了国际学界对“知识社会”(the Knowledgeable Society)^②的关注和研究。与之相应,知识社会学、知识经济学相继成为完备的新兴分支学科,但知识政治学的发展却相对缓慢。

事实上,知识一直是政治学研究的核心概念之一。文艺复兴以来,摆脱神学束缚的西方政治思潮对知识与政治关系的思考构成了知识政治学理论成长的根基。^③其中的杰出代表如培根(Francis Bacon)、孔德(Auguste Comte)、韦伯(Max Weber)、哈贝马斯(Jürgen Habermas)等,先后提出了知识从属于政治^④、知识独立于政治^⑤、知识超越于政治^⑥的有关理论。一脉相传的是,知识政治学在近现代的发展也聚焦于“知识政治化”问题,其立足点是知识相对于政治的关系,与关注科学独立性与政府监管之平衡的科学知识社会学(Sociology of Scientific Knowledge, SSK)相纠缠,^⑦这可能是造成知识政治学学科边界模糊的一个重要原因。

与“知识政治化”相对应,“政治知识化”却游走在知识政治学研究的边缘。正如20世纪最重要的政治哲学家之一欧克肖特(Michael Oakeshott)所言,“政治要求知识”,“每当 we 从事政治活动时,我们不可避免地要求那种知识”。^⑧政治活动究竟要求哪种知识?近年来学术界围绕这个问题,对“政治知识化”展开了大量研究,衍生了一系列关于“专家治国”“技治主义”“决策科学化”等命题的论述。不过,亦有学者认为“政治知识化”是政治科学的学科建设,^⑨即政治学是“有关政治事务的知识”,旨在教育政治家、立法者,同时关注与公民参与有关的“政治知识”(political knowledge)和政治教育,^⑩限于篇幅,此类广义的“政治知识化”不在本文讨论范围。在“政治知识化”与“知识政治化”之外,还有一部分研究集中讨论知识主体(agent)与政治主体之间的互动关系,但这部分研究往往不将“知识”作为核心概念,散见于反智主义、精英政治、选贤体制等议题的相关论述中。图1总结了知识与政治之关系研究的三种进路。

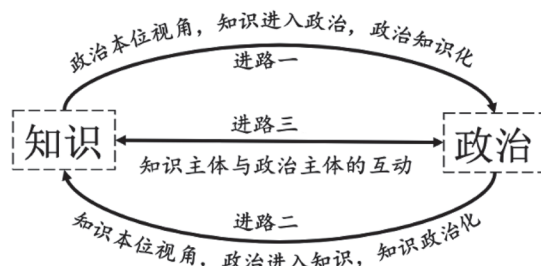


图1 知识与政治相关关系研究的三种主要进路

伴随着现代化进程,现代国家治理越来越成为一个追求精细与准确的超大规模复杂工程,各种各样迅速发展的技术手段为国家治理提供了新方法、新能力,随之而来的是数字时代知识政治现象的兴起与凸显。以郑州“7·20”特大暴雨的应对为例,面对动态的灾害情景,尤其需要即时信息的大量汇聚以修正和完善应急管理方案,^⑪这就要求地方政府一方面有能力汲取这些信息以转化为治理所需的知识,另一方面还要拥有关于如何准确理解这些信息的知识,信息汲取能力与信息理解能力是知识政治的两个面向。而当地领导“主观上认为北方的雨不会太大”,对风险的具体点位、表现形式、发展趋势都缺乏必要的知识,是此次暴雨从自然风险转化为社会风险的一个重要因素。^⑫



概言之,数字时代的国家治理比任何时代都需要知识政治学的理论视角。不少学者将“知识”视为如今国家治理的必要资源之一,并发展出“知识治理”(knowledge governance)^⑬、“知识民主”(knowledge democracy)^⑭等概念。可以说,在治理的视角下,政策制定就是一个从“知识”到“共识”的过程,^⑮有赖于不同主体的知识贡献、基于信任的知识互动与国家调节的知识配置结构。然而,知识在国家治理过程中究竟如何被意识、被生产、被调用,不同的政治理论又如何理解知识的治理意涵,仍然是当下政治学研究的薄弱领域。尤其随着数字时代的知识政治现象不断更新并复杂化,知识在政治过程中的角色与作用都相应扩大。在此背景下,本文探究的核心目标在于揭示国家治理过程中知识是如何被生产和调用的,并且基于知识政治实践的既有发展,前瞻性地探讨数字时代的知识生产与调用。因此,本文将首先从政治学视角厘清治理视野中知识的概念、研究进展与不足;然后从生产主体与生产过程出发,探讨不同的知识类型及其特征差异;从调用目的与调用情境出发,总结知识调用的几种逻辑;最后为数字时代日益丰富的知识现象提供一个知识政治学的研究视角。

政治学视野中的“知识”: 范畴界定与研究现状评述

(一) 范畴界定

“知识”在不同的学术传统中均有丰富讨论,^⑯现有的政治学文献对知识的界定主要受到经济学与社会学的影响。经济学家哈耶克(Friedrich Hayek)认为几乎所有人都具备知识,而市场可以使分散的知识得到最优配置,许多学者从这一角度论证为什么民主社会必然胜过等级制政府,“分散的知识”成为许多学者倡导在治理过程中收集“民意”的理论基础。^⑰知识社会学的代表人物福柯(Michel Foucault)所提出的“知识—权力”连带关系也深刻影响着政治学,他认为“不相应地建构一种知识领域就不可能有权力关系”,^⑱并从边沁(Jeremy Bentham)的全景敞视监狱出发,视可见性(visible)为权力的来源,由此兴起了大量基于监控国家的知识学说。

福柯意义上的国家知识是知识政治学与信息政治学的交叉领域,例如欧树军基于福柯的相关著述,提出国家认证能力包括汲取有关社会经济事务等五个方面的信息,从而形成认证知识。^⑲总体来说,辨析知识与信息仍是目前国内外学界一项未竟的工作。^⑳一项邀请来自16个国家的45位信息科学专家给出D-I-K(数据、信息、知识)定义的研究显示,尽管人们对于具体概念莫衷一是,但大部分人认为数据和信息是客观的,而知识是主观的;^㉑黄璜认为“信息比数据和知识更为基本”,“知识来源于信息,且是信息的子集”;^㉒孟天广区分了现代国家的两种信息能力,一是破解信息稀缺、信息不对称、信息碎片化难题的信息汲取能力,二是破解信息过载、信息加总、信息提纯难题的信息处理能力。^㉓在这个意义上,本文认为并非所有的信息都是知识,但对信息的提炼可以产生知识,信息处理能力是知识生产的基础。

在辨析知识与信息的理论基础上,本文认为治理中的知识是那些与公共治理过程紧密衔接,作为不被怀疑的预设成为治理过程中进一步思考与行动基础的系统性的认识或对信息的提炼。也正是因此,自然科学中许多旨在拓展人类认知边界的前沿技术知识可能都不是本文所论及的治理中的知识,它还同时应当具备公共治理的价值指向性。

(二) 研究现状: 进展与不足

显而易见的是,在国家治理越来越紧密地与知识相联系的背景下,政治学研究也越来越多地

关注“知识”（见图2）。那么，在知识重要性越来越凸显的知识社会，政治学究竟关注的是何种“知识”？有哪些主要研究议题？我们借助知识图谱分析来对这一研究现状进行初探。本文通过WOS软件对收录在Web of Science与中国学术期刊网络出版总库(CNKI)上的相关文章进行统计分析，初步探索了与“知识”相关的中外文研究的热点议题，分析结果如图3、图4所示。

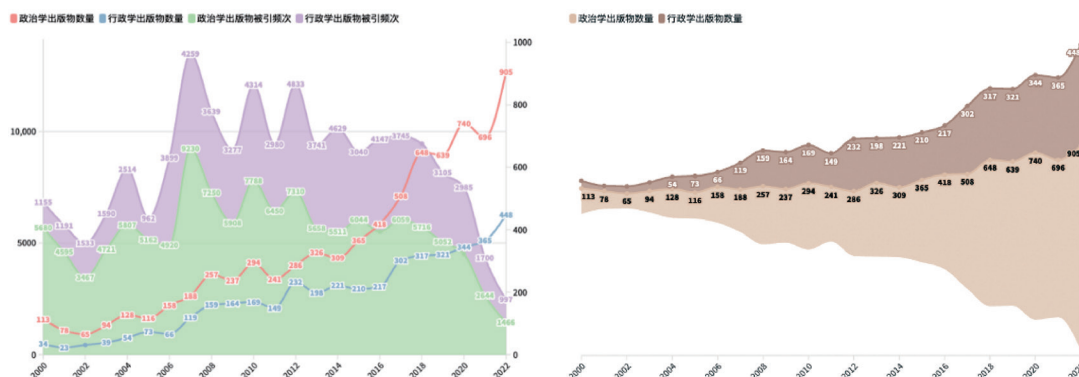


图2 与知识相关的政治学外文出版物数量与引用频次分布

数据来源：Web of Science 核心合集。主题=The Knowledge，研究方向=Political Science，出版年=2000—2022，共检索出7809条文献，总被引频次126471；研究方向=Public Administration，出版年=2000—2022，共检索出4245条文献，总被引频次67973。

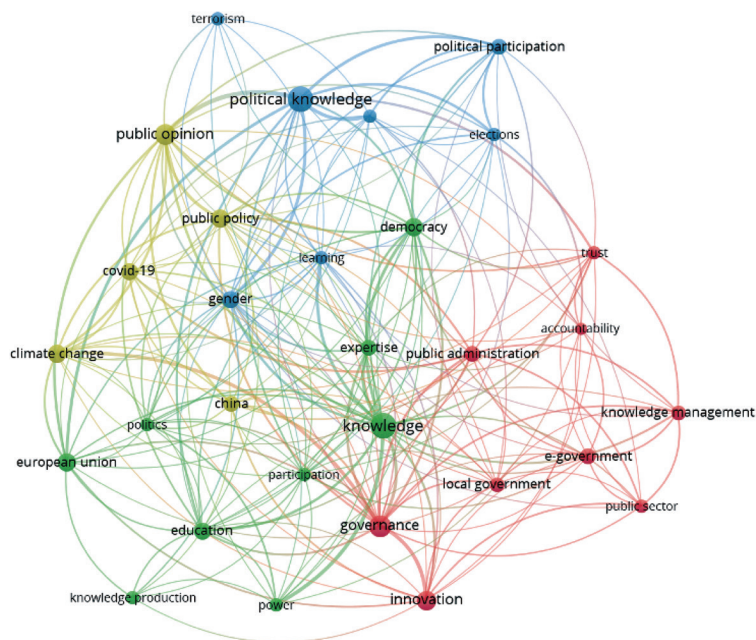


图3 与知识相关的政治学外文出版物的关键词聚类分析

数据来源：Web of Science 核心合集。主题=The Knowledge，研究方向=Political Science/Public Administration，出版日期截至2023年6月2日，共检索出12054条文献，关键词最低频次=49，得到满足条件的关键词30个。

文献计量分析显示，外文研究集中关注政治知识与政党偏好、意识形态、社会观点极化等问题的关系，但此处所谈论的政治知识主要是人们所拥有的关于政治事务的知识，不属于本文关注的知识范畴。此外，大量文献探讨了由专家网络构成的认知共同体(epistemic community)在气候治理、疫病防治、司法决策等全球治理议题上的作用，以及专家政治对民主的影响等议题。

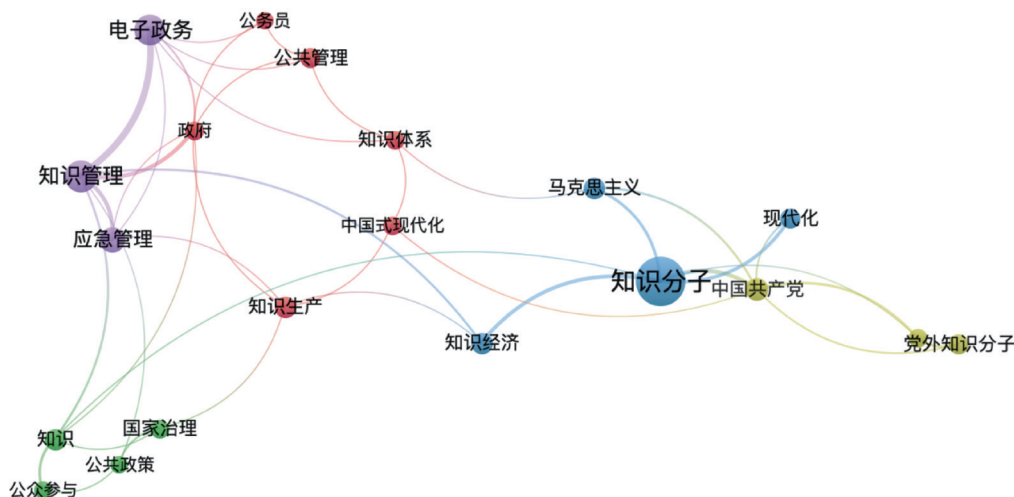


图4 与知识相关的政治学中文出版物的关键词聚类分析

数据来源: 中国学术期刊网络出版总库(CNKI), 文献来源类别同时为CSSCI来源期刊和北大核心期刊。主题为知识, 学科类别为中国政治与国际政治或行政学及国家行政管理, 出版日期截至2024年2月14日, 共检索出5012条文献, 选取出现频次最高的20个关键词进行分析。

中文发表中与“知识”相关的讨论有相当大的比重集中于知识分子研究, 属于前文所总结的第三种研究进路, 即对于“知识主体”与“政治主体”关系的讨论。除此之外, 亦有学者关注基于数字技术的政府知识管理。其他两个发展状态较为活跃的议题是知识在应急管理中的应用与地方性知识在公共治理中的应用。

以上文献计量分析仅展示了那些明确以“知识”作为关键词的研究分布情况, 事实上仍有许多应当纳入知识政治学议题范畴的研究进展未在图2、图3和图4中呈现。罗素(Bertrand Russell)对于知识的定义问题有深刻见解, 他认为知识研究的困难恰恰在于我们往往使用“信念”“真理”“知觉”等日常用语来指代“知识”, 而这些日常用语自身即是意义含混的, 且难以用准确的表述替代。^④因此, 有关治理中知识生产与调用的大量讨论散落在不同表述的文献之中, 本文在此以知识政治学范畴内各议题的发展过程为脉络进行述评。

总结而言, 不同主体所生产的知识进入政治学讨论的阶段有较为清晰的差别。最早受到关注的应当是科学体系所生产的知识。毫无疑问, 科学家是最早作为真理的代言人出现在治理想象中的。第一份科学政策报告出现在培根的虚构作品《新大西岛》中, 船员惊讶于当地政府的“聪明”, 并发现这里有一个由研究者组成的“所罗门宫”, 其公道又正派的成员负责探寻“原因以及事物内部的隐秘运动的知识”。^⑤培根关于良序科学的精英主义看法极大地鼓舞了包括英国在内的发达国家建立开展这种科学活动的组织机构。^⑥对科学知识的大量应用与现代国家试图实现长期性的治理目标相关, 政府通过制度化地吸纳科学研究者来面对复杂、动态且分散的治理需求。可以说,

政策制定必须建立在被科学证明的知识基础上已经成为人们长期以来的共识。^⑦

然而,随着疯牛病等事件的冲击,人们开始反思公共决策中的知识来源,专家介入治理时的责任性(accountability)受到质疑,^⑧社会大众开始用自己的知识反抗科学知识对决策过程的垄断。基于对社会知识的重视,知识民主论(knowledge democracy)在20世纪90年代应运而生,强调专家与公众平等参与政策过程,^⑨启发我们确定性不再是知识生产的唯一目标,知识是否能平等地服务所有人也极为重要。^⑩大众不再被预设为愚昧的行为者,人们有权力也有能力为与自己息息相关的决策贡献知识。

而对国家知识的讨论虽早已有之,但其在大数据时代获得的关注毫无疑问是前所未有的。斯考切波(Theda Skocpol)等人提出“国家行动的知识”,在她们看来,国家干预社会的基础是有关社会结构和过程的知识,因此“统计学”“治安学”都是应对治理需求而产生的学科。^⑪如今,随着信息社会的快速发展,国家有能力生产更多关于治理对象的知识,从而实现精准治理。数字政府等各种平台建设也为国家管理自身的实践性知识提供了技术基础,许多地方政府将建设自身的知识库列为发展目标。^⑫

从政治学对知识讨论的进展来看,不同知识先后受到关注的浪潮为我们揭示了实现基于知识的治理的价值基础与物质基础。即一方面要避免用单一标准评价知识,在治理的过程中要尽可能多地“唤醒”不同主体参与决策,这本身也是治理理念的价值所在;另一方面,在治理中调用知识的途径和方式深受外在技术条件的影响,这是因为知识是一个与个体思维高度相关的存在,究竟如何将知识迁移、传递至决策权密集的地方,实现知识与权力的匹配,既是一个由来已久的问题,又仍未得到恰如其分的回答。

基于文献计量分析的呈现与对各议题发展脉络的梳理,本文认为目前政治学对“知识”相关讨论的不足主要体现在两个方面。第一是未能呈现具有学科自觉的议题统合,对不同知识投以关注的时序性导致各子议题分别形成了具有一定边界的学科进路,如决策科学化的文献偏重对科学知识的讨论、乡村治理等文献偏重对地方性知识的讨论,而知识政治学缺乏对不同的知识议题加以整体性考虑的学科自觉,对治理中的知识从何而来这一重要议题缺乏回应能力,对治理中存在的主要知识类型及其异质性缺乏基本的学科共识。第二是对于国家治理中知识调用的有关理论发展偏重于实践方案而非政治逻辑,如各种关于智库体系建设、专家咨询制度、社会协商模式的讨论,而对于国家为什么要调用知识这一本源性问题缺乏探讨,这使得在诸多技术性操作方案背后,往往指向的是通过引入知识来降低不确定性这一种逻辑,掩盖了实际存在的多种逻辑类型。因此,本文将从知识的生产与调用两个方面进行理论探讨,以期对知识政治学的发展形成具有启发性的补充。

治理中的知识生产：基于生产主体与过程的分析

由于知识高度依赖个体思维的这一特性,对于知识超越性与个体性的讨论是以知识作为核心概念的研究进路无法回避的议题。既有的知识政治学研究更注重对超越性知识(以科学体系生产的知识为代表)与政治之间关系的讨论,对于个体性的知识缺少关照,这源于知识政治学的发展深受理性主义的影响,即认为存在一种有极大通约性的知识能够应用于所有国家或地方的治理场景。

波兰尼(Michael Polanyi)反驳了传统的以主客观相分离为基础的知识观,他认为知识具有默会的成分,在一定程度上不可言传,因此知识有其个人性的方面。在此基础上,波兰尼将知识分为明述知识(explicit knowledge)与默会知识(tacit knowledge),明述知识是那些能够通过符号、公式、文字表达的知识,而默会知识是那些在行动中拥有的、无法明确用语言表述的知识。^③赖尔(Gilbert Ryle)、欧克肖特也有与波兰尼相似的讨论,^④表1对这三种知识分类与界定进行了总结。

表1 波兰尼、赖尔与欧克肖特的知识分类与界定

学者	超越性维度	个体性维度
波兰尼	明述知识(explicit knowledge): 能够被人类以一定符码系统(最典型的是语言,也包括数学公式、图表、盲文、手势语、旗语等诸种符号形式)加以完整表述的知识	默会知识(tacit knowledge): 我们在做某事的行动中所拥有的知识,知道但难以言述
赖尔	命题性知识(knowing that): 某种具体的被发现的事实真理;对规则的理论思考	能力之知(knowing how): 知道如何作出发现的能力,知道如何来运用这种知识;在实践中对规则的聪明应用
欧克肖特	技术知识(technical knowledge): 可以用规则、原则、指令、准则来表述,总体来说,用命题来表述	实践知识(practical knowledge): 通常表达为一种习惯性的或传统的行事方式,或简单地说,表达为实践

地方性知识(local knowledge)是“知识个体化”的另一极端,甚至认为所有知识都是“地方性”的,根本不存在超越性的通用知识。格尔茨(Clifford Geertz)在文化人类学视角下提出地方性知识,将其作为西方知识、现代性知识的参照,也因此格尔茨的地方性知识与“当地人”紧密结合。^⑤斯科特(James Scott)被视作格尔茨地方性知识概念的一个重要发展者,他将这个概念作为极端现代主义理性的对立面,用于分析那些精致的国家规划是如何受到地方性知识的侵蚀沦为失败的历史景观。^⑥

图5展示了个体知识、地方性知识等理论要素在超越性与个体性这一坐标轴上的相对分布。在这些既有理论的基础上,本文认为在主要受到关注的科学体系之外,治理中的知识生产主体还包括国家与社会。

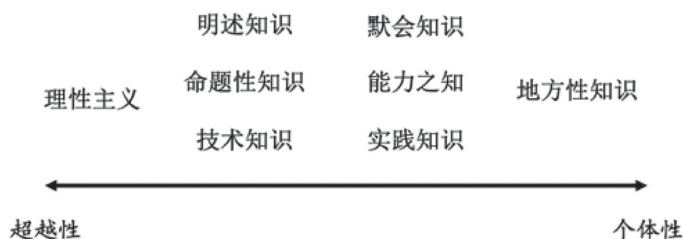


图5 知识分类的超越性和个体性维度

(一)科学体系的知识生产

科学体系生产的知识在现有文献的表述中主要有两种相关概念,分别是自然科学知识与社会(科学)知识,尽管社会科学家与自然科学家一样都是政策制定所需要的知识生产者,但政治学与

行政学中关于决策科学化的文献仍然主要关注自然科学知识,与社会科学知识相关的政策制定主要在社会政策研究中进行讨论,其中的一个重要著述是鲁施迈耶(Dietrich Rueschemeyer)和斯考切波在1995年编纂的论文集《国家、社会知识和现代社会政策的起源》,对社会(科学)知识(social knowledge)进行了较为系统的讨论和界定。

狭义的科学一般指自然科学,而广义的科学则包含一切由科学体系生产的系统化的知识。^⑦这些知识有两个重要的特征,即命题性与规范性。科学知识的命题性体现在其生产过程往往追求高度的逻辑闭环与确定性,概念与命题是其构成的基本单元。与此同时,这种知识还具有高度的规范性,可以被精确制定,从而能够“被精心学习”,以此与那种不依靠反思所生成的实践知识相区分。^⑧这也是尽管现代社会高度依赖科学知识进行发展,科学家仍然不能完全取代公共管理者而走向技治主义的一个原因,现实的治理过程总是充满着诸善之争与权宜之计。

(二)社会的知识生产

社会生产的知识总体来说可以归纳为两种类型,分别是与哈耶克的“分散知识”^⑨概念类似的“大众常识”或“民意”,还有社会学与人类学研究所关注的“文化”或“地方性知识”。第一类“大众常识”“民意”主要与国家相对照,在公共意见、政策过程等文献中大量出现,比如利奇(Melissa Leach)等认为,一直以来,科学知识社会学更加关注科学知识,对民众所拥有的“常民知识”(lay knowledge)缺少重视。^⑩许多研究者将“民意”视作治理中所必需的知识,^⑪王礼鑫等认为在知识视角下,议程设定就是一个把公众注意力转化为政府注意力的过程。^⑫第二类“地方性知识”“文化”与现代主义相对照,主要在乡村治理或边缘地区治理相关文献中出现。文化被认为是一种区别于自有知识的共有知识(shared knowledge),是指在一个特定环境中,互相联结的个体所共享的一套理解或期望,^⑬与布迪厄(Pierre Bourdieu)的“惯习”概念、吉登斯(Anthony Giddens)的“实践意识知识”、福柯的“思想系统”意义相似。^⑭在这个意义上,社会生产的知识往往被表述为“文化”。

社会所生产的知识与科学知识形成鲜明对比,其主要特征是互动性、索引性。“文化”作为一种由意义模式(patterns of meaning)构成的概念系统,其形成有赖于人们不断的互动,在这一过程中他们发展了有关生活的知识。^⑮这种基于互动的生产方式使得社会所生产的知识往往拥有丰富的“索引”。“索引”这一概念来自常人方法学,这一理论认为我们的日常生活是一艘“无底的船”,^⑯即便是最日常的对话背后也有丰富的索引,而不了解这些索引的人则无法领会。由于社会所生产的知识具备这样的特征,因而在治理实践中调用社会知识的尝试总是与“本地人”紧密结合,如有研究发现中国林改政策在基层执行中十分依赖村民运用地方性知识发展的“一村一策”。^⑰

(三)国家的知识生产

国家生产的知识总体上可以分为两种研究进路,分别是边沁、福柯和吉登斯意义上基于监控意图生产的国家“知识”,还有韦伯意义上现代官僚体系在其日积月累的运转中所生产的基于实践的知识。边沁、福柯和吉登斯意义上的国家“知识”都与监控紧密相连。边沁认为知识源于对象性的“看”,自然科学就是因为不断进步的“看”而掌握了事物的规律。^⑱福柯提出可见性(visible)构成了权力,通过“维持他们的彻底可见状态,在他们周围形成一种观察和记录机器,建立一套关于他们的知识并不断积累和集中这种知识时,监狱已经在法律机构之外形成了”。^⑲吉登斯进一步认为监控分为两种,一种是积累“业经整理的信息”,用于管理个人的活动,也即



“人口活动的文档化”；另一种是“居于权威位置的个人对另一些个人的活动实施直接的监管”，也即“强化的警察治安”，而福柯所描述的“训诫权力”主要依赖于第一种。^⑨

福柯早年的“纪律社会”（disciplinary society）是对监控进行批判的集大成之理论，^⑩同时期的“监控社会”（surveillance society）和奥威尔的有关著作都对“监控”秉持警惕的立场，^⑪但晚年的福柯却进行了自我批判，他认为监控是现代国家实现以人口为对象的治理所必不可少的“治理术”（governmentality）的一环。^⑫例如，福利国家的基础就是对穷人的监控。^⑬由此，各种学科如临床医学、精神病学、儿童心理学都得到了合理化，“discipline”兼有“纪律”与“学科”的双重含义，^⑭国家对疫病的治理开始以“常态”（normality）为目标（而不是无人染病），追求统计上的均值，统计学（statistics）即是国家（state）的学问。尤其在“9·11”事件之后，反恐战争使得美国政府有机会大规模扩张如国家安全局等机构的权力，并大规模铺设 CCTV 监控系统。在此之后，被学术界称为“监控国家”（surveillance state）的国家治理新形态便形成了。^⑮在“监控国家”中，政府利用监控对数据进行收集、整理和分析，以确定和解决治理问题。^⑯

除了“监控型知识”这一进路外，还有许多研究关注在实践中日积月累形成的经验知识。英国著名韦伯研究专家戴维·毕瑟姆（David Beetham）认为，公共部门的知识主要包括专业知识和公务知识。前者由专业训练可以获得，即“技术”知识；后者是与官员从事工作密切相关的具体信息。^⑰熊跃根认为韦伯的社会政策思想包含明显的实践动机，但“掌握一个国家的社会状况的客观知识，是获得正确的实践知识的前提”，此处客观知识与福柯意义上的国家知识相对应。^⑱聚焦中国政治，改革试点、政策实验、创新示范这一类实践探索都是中国公共部门的知识生产途径，^⑲许多对中国的研究都强调中国共产党依赖“经验”进行国家治理。^⑳

国家的知识生产与政治过程紧密结合，正如欧克肖特所言，“政治是一种对话，而不是一个论证”，^㉑这就与科学体系所生产的依赖论证的命题性知识相区分，也是在政治过程之外的社会大众所难以形成的。政治首先关系到对某种政治形势作出回应，是一种实践活动，^㉒因此其生产的知识也具有实践性。除此之外，默会性也是国家生产的知识的一个重要特征。行动者在日常活动中所储存的那些模糊的、不连贯的习惯性知识被以舒茨为代表的学者称作“库存知识”（the stock of knowledge），^㉓是默会知识研究的一个重要流派。这种特征使得对国家知识的储存、整合与调用往往难以脱离与具体流程紧密结合的“人”，国家的知识很难像科学体系的知识那样被清晰地记述和传递，其知识系统有一定的封闭性。以我国对口支援的省份合作为例，常有欠发达地区派出干部去发达地区挂职学习的实践，^㉔这是因为公务活动中充满了那些默会性的知识，有赖于亲身的实践。表 2 对以上讨论进行了总结。

表 2 治理中的知识生产：基于主体的对比

生产主体	知识类型	生产方式	知识特征	受到政治学关注的不同阶段
科学体系	自然科学知识； 社会科学知识	通过高度的逻辑闭环 进行证明和推论	命题性 规范性	最早出于良序科学的愿望受到关注， 但在系列危机后重新受到检视
社会	地方性知识；大众常识； 民意；文化	通过共同体在日积月累 的互动中沉淀	互动性 索引性	在对现代性和西方文化的反思与民主价值观的 推动过程中日益受到关注
国家	基于监控的知识； 基于实践的知识	通过在实践中对某种 形势的回应生成	实践性 默会性	较早受到关注但未有充分讨论， 在数字时代引发新一轮关注

治理中的知识调用逻辑：一个类型学探究

知识是现代国家治理中一个不可或缺的要素，但知识并不总是畅通无阻地进入治理过程，施治者是否接受知识、接受谁的知识、以什么方式接受知识都非必然。以 COVID-19 的治理为例，最初各国卫生专家针对口罩是否能有效防御病毒意见不一，直到 2020 年 4 月，许多西方国家对佩戴口罩的态度才发生变化，^⑥这正是一个知识在治理中受到其所处文化再建构的典型案例。从这个意义来说，阐明在国家治理中进行知识调用的逻辑是厘清知识政治学分析视角不可或缺的一步。

柏拉图坚信一部分人因为其拥有的知识而优于另一部分人，^⑦大众往往被认为在参与决策时缺少理性。然而，以韦恩 (Brain Wynne) 为代表的学者基于公众常识开展积极公民身份研究，他认为与专家知识相比，尽管公众所生产的知识总是不连贯、不清晰的，但应当被视作与专家判断同样重要且富有理性。^⑧尤其在那些涉及公民切身处境的决策上，大众往往比国家更知道应该提供何种服务。^⑨以公民在知识政治中角色的演变为例，可以看到对于知识的调用主要有两种考虑：一种是出于正当性的调用，即基于人人在理性上有别但在德性上相同的假设，^⑩赋予公民程序上的参与权，将“民意”这种知识类型纳入治理过程；另一种则是出于理性逻辑的调用，即在核心的知识问题上赋予公民同等的地位，使公民从“民主的代表”跨越为“认知的代表” (cognitive representation)。^⑪

治理情境或场域差异同样塑造着调用逻辑的区别。综合性与专门性这一对概念在立法研究中应用丰富。综合性立法一般是一个领域的基本法，其作用是统摄该领域的各种体制机制；专门性立法则是根据特定子领域的特点，规范各种具体事项。^⑫与之相似，本文所述及的综合性情境主要是那些旨在统筹安排该领域的各项工作的治理情境，其决策能够为专门性情境的治理实践提供基础性衔接与纲领性指引，改善的主要是治理过程与方式；而专门性情境是指就特定范围或层次的治理需求展开知识调用，重在加强对特定方面的促进，改善的主要是治理目标和效果。综合性与专门性当然是相对而言的，但综合性情境的治理任务相较专门性情境往往较为宏观。基于调用目的与调用情境的划分，我们可以将治理中进行知识调用的逻辑概括为合法性逻辑、回应性逻辑、适应性逻辑与确定性逻辑这四种，如表 3 所示。

表 3 知识调用逻辑的类型学

	面向综合性情境的调用	面向专门性情境的调用
出于正当性目的调用	合法性逻辑	回应性逻辑
出于理性目的调用	适应性逻辑	确定性逻辑

(一) 合法性逻辑

合法性逻辑是在综合性情境下出于正当性目的进行知识调用的治理模式。该模式是指为了确保治理过程与方式符合社会期待、获得社会认可而进行知识调用的一种逻辑，在这种逻辑下被调用的代表性知识类型是自然科学知识与民意。随着科学决策逐渐成为一种价值取向，专家论证已经成为增强特定政策合法性的一种符号性机制。基于合法性逻辑调用科学知识的治理案例屡见不鲜。在现代政府的治理转型中，出于对扩大化的责任性 (accountability) 的回应，科学知识甚至在许多需要合法性的环节取代政治标准，例如 1995 年法国在太平洋恢复核试验时以“专家一致



同意”作为决策的权威来源，而疯牛病事件中“专家尚未得出结论”也成为欧盟推迟决定的最终理由。^③

当然，自然科学知识的这种合法性功用还制造了国家间、群体间知识不对称。南北方国家之间的知识不对称还使得欧美国家往往无视南方国家的地方性知识，以自身霸权塑造南方国家公众对问题的理解，^④形成了在多项全球治理事务中的“议程霸权”。比如20世纪以来美国对艾滋病的重视影响了安理会决策，但直到今天非洲还在探索“艾滋病与国家安全之间究竟有什么关系”。^⑤对于“民意”这种知识调用的讨论集中出现在基层治理中，强调治理要摒弃精英主义的行动者立场，^⑥“找回居民”。^⑦对知识的依赖形式被视作管理型政府和服务型政府的根本差别，前者是知识的服从，后者是共识的选择，^⑧包容性治理的核心就是正视公众的知识生产主体地位。^⑨由于民意的这种功用，协商民主往往成为提升政策合法性的重要途径。例如，2005—2009年，温岭市泽国镇通过召开会议来决定基础设施建设项目优先次序的做法受到广泛关注，“泽国实验”被认为是具有代表性的以引入民意来提升政策合法性的典型案例。^⑩

（二）回应性逻辑

回应性逻辑是在专门性情境下出于正当性目的进行知识调用的治理模式。该模式是指为了促使治理目标与效果匹配社会偏好、换取社会支持而进行知识调用的一种逻辑，在这种逻辑下被调用的代表性知识类型是基于监控的国家知识与民意。这两种知识对于维持国家统治均有重要作用，比如秩序维持依赖于有关社会情绪与叛乱者分布的知识，^⑪反腐败依赖于有关官员履职行为与民意反馈的知识，^⑫干部任用依赖于有关他们真实政绩的知识。^⑬由于民众的知识“汇集了社会成员的价值倾向和政治愿望”，因此信访、民意调查、政策听证都是民众知识进入政策过程的渠道。^⑭近年来政务热线12345的治理实践即是出于回应性逻辑的一个鲜明体现，以北京市为例，通过对每日数以万计的热线数据进行可视化分析，大量无规律的来电诉求被转化为风险热力图、诉求折线图等咨政报告，将以往由长官意志推动的施政方向转变为朝向焦点问题的回应性施治，实现了对夏季洪涝、冬季供暖、大气污染等潜在诉求的预防性治理，重塑了议程设置的流程。^⑮过往的数字政府倾向于用传感器、摄像头捕捉客观信息，感知的信息更多来自物体；而政务热线等诉求表达机制可以帮助政府以数字技术为载体获得海量社会数据，有助于更及时、更精准地感知城市运行，实现从“物感城市”到“人感城市”的转变。^⑯

对于复杂问题(wicked problems)的回应尤其依赖调用民意进行治理，如“外嫁女”“拆迁”等复杂问题在历史传统、社会观念与政策法规之中的成因盘根错节，很难用一刀切的政策解决。^⑰复杂问题这一概念指的是那些具有看不到公认的解决方案、没有停止规则(stopping rule)、没有容错空间等特征的治理难题。^⑱基层治理实践围绕复杂问题发明了一系列“办法”，^⑲而这些办法的核心特征是回应性，即为了暂时性“平息”社会诉求，而不是完全解决这一问题。这与后文将要述及的旨在接近一个潜在的解决方案、提供确定性的那种知识调用逻辑相区别，这种模糊性治理在我国县域政府的社会冲突治理中是一种实际存在的重要形态。^⑳

（三）适应性逻辑

适应性逻辑是在综合性情境下出于理性目的进行知识调用的治理模式。该模式是指为了使治理过程与方式符合社会特性、实现动态治理而进行知识调用的一种逻辑，在这种逻辑下被调用的代表性知识类型是地方性知识、文化与基于实践的国家知识。从地方性知识来看，“做工作”是国家意志在权力末梢得以贯彻的一个重要环节，^㉑是具体的能动者基于地方性知识对宏观政策进行

适应性的“政策转译”。譬如许多学者都关注到了村干部行政化过程中出现双重角色的现象,^⑨这本质上是因为往往“只有具有地方性知识的村组干部才有能力有效地化解矛盾、解决问题”,^⑩知识在其中具有核心意义,以此区别于传统的围绕关系、利益、权威等展开的“能人”视角的解读。^⑪在精准扶贫实践中,对真正的贫困户的识别难以依靠简单的技术治理完成,村干部的地方性知识在这一过程中有重要作用。^⑫与之相近,许多对于“土政策”的讨论尽管没有明确将“知识”作为一个分析视角,但无疑这是一种重要的在地化知识生产,能够结合当地实际对上级政策进行适应性补充。

从文化来看,“民间法”是一个典型的对历史上产生、现实中存在的那些习惯、道德、乡规民约赋予国家承认的知识调用过程。^⑬在由中国“无讼”文化所延伸的独特的“调解制度”中,乡村法官往往偏好不一定公正的“调解”,是因为他们的法律思维中还包含他们关于乡村社会秩序这种文化的知识,^⑭因此调解过程是一种“知识的对抗”。^⑮尤其在少数民族地区,对文化的调用极强地赋予了司法下乡过程以适应性。我国《立法法》规定,少数民族的立法机关可以适应民族习惯与文化,变通国家制定法,如西藏地区的刑罚变迁需要对藏族自身的“赔命价”“赔血价”等习惯法进行适应,以匹配当地群众对于公平正义的理解和想象。^⑯

从基于实践的知识来看,个体维度的实践性知识是中国干部被视作“战略群体”的一个重要原因,他们能够基于具体的情境创造性地进行治理,其知识来源是自身大量积累的实践经验。^⑰过往的政府知识管理过度关注那些可被编码的知识,而对公共管理者的实践知识缺少关注,^⑱恰恰后者才是复杂治理场域中更为重要的知识。网络治理理论认为应对公共问题依赖多元参与者的知识输送与整合,^⑲这些知识既包括数据和信息,还包括经验、判断和各种见解。^⑳“郡县治而天下安”,县乡官员作为具体的执行者与解释者,是国家上层意志与社会实际情况进行调适性匹配的重要轴承。此外,实践性知识在对于危机情境的动态适应中尤为重要。知识与权力相分离是现代社会的—个基本特征,因此要在应对风险社会与复杂治理中赋予那些拥有隐性知识的官僚以决策权,尽可能提高响应危机的速度与质量。政府如何从危机中学习是一个新兴的研究方向,^㉑从危机中学习仍然是危机管理研究中最欠发展的方面之一。^㉒

(四)确定性逻辑

确定性逻辑是在专门性情境下出于理性目的进行知识调用的治理模式。该模式是指为了让治理目标与效果符合政策预期、化解潜在风险而进行知识调用的一种逻辑。理论上,所有知识类型的引入都有助于为治理增加确定性,但较有代表性的是科学体系生产的知识与国家生产的知识。

从自然科学知识的调用来说,围绕“决策科学化”这一命题已经形成了丰富的实践和研究,包括对决策者是否寻求专家知识的研究,对决策科学化制度体系建立与智库建设的研究,还有对专家咨询案例的分析。从社会科学知识的调用来说,早在19世纪,社会科学就深刻影响了长期性的政策制定,例如查尔斯·布什(Charles Bush)对伦敦工薪阶层的调查决定性地影响了英国的贫困救济政策。^㉓20世纪末,各国政府日益依赖社会科学知识治理风险社会,纷纷加大对社会科学研究投入。^㉔正如沃勒斯坦(Immanuel Wallerstein)所言,一些现代社会科学门类的出现与国家治理的知识需求紧密相关,^㉕拉斯韦尔(H. D. Lasswell)面对经济学、政治学、社会学等学科的大学教授频繁参与政府决策的现象提出“政策科学”(policy sciences)的构想。^㉖国内学者尤其关注以“规划”为议题研究社会科学知识的调用过程,旨在揭示社会运行各方面规律的社会科学知识对于增强政策长期维度的确定性有不可替代的预见性功能。

从基于监控的知识来说，这一逻辑尤其在关于税收的决策上有所体现，因为对社会生产情况的知识调用影响了税制，进一步影响国家汲取能力。^⑩黄仁宇认为明朝的灭亡在于无法进行“数目字管理”，因而“税收不能合理化”；^⑪欧树军基于对财产认证能力的对比，分析了为何偷漏税现象困扰发展中国家。^⑫现代国家通过广泛建立监控体系，形成大规模的数据库，储存有关经济与社会运行的信息，感知社会运行与政治的风险并施加干预，如近年来“用云量”成为反映数字经济热度和规模的新兴经济指标。江小涓认为数字技术的发展能够为政府进行经济调节提供多维多层的数据支撑，如用电量、货运量等数据以及“阿里巴巴网购价格指数”（aSPI）这类从海量数据中挖掘产生的指标都能够真实、实时地反映经济状况，^⑬从而降低制定调控政策所面临的不确定性。

而基于实践的知识在提高治理的确定性上尤为重要，譬如中国“逢改必试”，重视对地方政府“经验”的吸取，^⑭最典型的政策扩散形式就是从政策试验到政策推广的“吸纳—辐射”过程。^⑮此外，中国还设计了“府际考察”“荣誉评选”和干部异地任命等制度，能够促进政府间“经验”的交流，甚至上级政府可以有意识地通过干部交流推广某些区域性成功经验。许多学者主张从知识生产的视角考察“政策试验”。^⑯通过大量的治理实践，政策制定能够走出混沌、无序、错杂的状态，随着认知的深化厘清要素间的关系，增强确定性，使得一项具体的治理任务模块化、技术化。^⑰以我国电力市场化改革为例，核定输配成本一直是电改的难点所在，因此国家发改委首先选择深圳进行试点，要求深圳尽快提交测算报告，并及时总结试点经验。深圳也在试点过程中编制知识问答手册，推动了各部门认知的调整，成为受到国家发改委认可的“破冰”行动。^⑱

表4总结了四种知识调用逻辑的代表性知识类型、核心特征与典型场景举例。总体而言，目前在国内外政治学界有关调用科学体系知识的讨论最丰富，体量庞大、主题众多，且基本直接以“知识”为主题或关键词，在文献检索结果中显示度最高。而调用社会所生产的知识则在法社会学、人类学等学科受到较多关注。与之相比，对于调用国家所生产的知识则讨论相对有限，且由于大数据时代信息政治学的发展，现有文章集中于基于监控的国家知识生产，而对基于实践的知识生产缺少关注。接下来，本文将以对知识生产类型、知识调用逻辑的总结为基础，对数字时代知识政治学的研究视角与议程进行初步探讨。

表4 不同知识调用逻辑的总结

调用逻辑	代表性知识类型	特征	举例
合法性	自然科学知识、民意	为确保治理过程与方式符合社会期待、获得社会认可而进行知识调用	气候治理、科学决策理念、专业权威性国际组织
回应性	民意、基于监控的知识	为促进治理目标与效果匹配社会诉求、换取社会支持而进行知识调用	复杂问题的治理、反腐、维稳、干部选任
适应性	地方性知识、文化、基于实践的知识	为使治理过程与方式符合社会特性、实现动态治理而进行知识调用	民间法、土政策、做工作、精准扶贫中的贫困识别
确定性	自然科学知识、社会科学知识、基于监控的知识、基于实践的知识	为使治理目标与效果符合政策预期、化解潜在风险而进行知识调用	五年规划、政策试点、决策科学化

数字时代知识政治学的视角拓展与议程更新

正如欧克肖特所言：“没有什么地方，技术知识能与实践知识分开，特别是在政治活动中。也没有什么地方能认为它们彼此同一，能互相代替。”^⑩在政治实践中总是充满着各种各样知识的需求，但现有的理论一方面未能呈现具有学科自觉的议题统合，缺少对于知识政治学的纲领性议程，致使大量有关治理中知识生产与调用的文献散落在不同学科的子命题之中；另一方面视角陈旧，局限在对知识调用实践维度的探讨，未能从政治逻辑的角度出发理解“知识”在治理中的核心地位。本文首先基于文献计量等方法述评了政治学界有关“知识”的研究现状，然后综合吸收知识社会学、人类学等学科的理论观点，厘清了知识政治学所关注的知识范畴，从知识生产主体与过程的视角出发对治理中的知识类型及特征进行探讨，然后根据目的与情境对知识调用的不同逻辑进行类型学探究，以期知识政治学在当下的重启廓清一个可能的基础。

进入数字时代，知识政治现象更加丰富，知识政治学无疑迎来了新的发展机遇，其重要性更为凸显，对许多治理失灵发生的原因解释力更强，因此，知识政治学在当下重启的意义和必要性是与数字时代无法切割的。例如，仅就民主与科学之争这一源远流长的议题而言，以往政府往往可以依靠“无知之幕”来避免民众在了解具体决策情形后进行抵制，但在数字时代，收集公众诉求则成了难以绕过的一环。如今，知识的生产、调用乃至配置的方式均发生了巨大变化，知识政治学如何在这一浪潮中形成自身的新概念、新理论？

（一）生产之维：数据驱动的生产模式与人工智能作为新兴主体

从知识的生产角度而言，如何充分利用数字时代的新生治理资源——数据、算力和算法——以日常化、精准化、预测式地生产稀缺的治理知识成为重要研究议题。海量数据无疑是数字时代治理知识生产的重要土壤。秉持“用数据说话，用数据决策，用数据管理，用数据创新”这一指导性理念，^⑪在经济社会数字化转型驱动下，规模巨大、内涵丰富的社会运行数据成为国家“读懂”复杂社会的重要基础，譬如政务热线数据就为城市政府提供了理解超大城市市民诉求和社会运行的新机制，切实提升了国家信息能力。^⑫另一方面，伴随着数字政府快速发展，政府所收集及管理的海量政务数据也成为治理知识生产的重要来源。政府数据开放必将促进治理知识的共同生产，成为一个令人憧憬的“全民生产知识、知识驱动治理”时代来临的标志，知识政治学理应为这一治理范式的突破提供理论依据。

算法的迭代和算力的提升也对知识生产带来了深远影响。以 ChatGPT 为代表的人工智能技术打破了原有的以人为中心的知识生产秩序，普通民众的知识可得性大大增加，^⑬政府与专家在治理中垄断知识权威的可能进一步下降。人工智能将有助于将官僚队伍从简单事务中解放，以知识赋能基层公务人员、以算法赋能决策研判过程，实现精简治理^⑭、敏捷治理^⑮、智能治理^⑯。但与此同时，人工智能的快速迭代加剧了传统政府在知识地位上的弱势处境，不仅在产业政策实践中创造了新的监管难题，^⑰而且其技术与社会深度耦合的特性加剧了谣言治理的挑战。^⑱因此，数字时代数据驱动的知识生产模式将如何颠覆传统治理体系？知识生产的算法应用正在改写知识生产主体的界定，如何理解知识生产过程中社会智能与机器智能的关系？这都是知识政治学亟待解答的重要议题。

（二）调用之维：技术赋能调用与治理流程重塑

从知识的调用角度而言，数字技术使得复杂治理情境中的知识调用有了突破性进展。诸多研



究发现,中国政府有意识地通过网络空间日常性地采集和分析社情民意,精准识别公共需求和社会偏好,服务于其社会与经济政策制定。^⑮在这个意义上,将多元异构数据转化为治理知识的信息处理能力正在超越信息汲取能力,成为数字时代国家能力的新生维度。此外,基于精准高效的数字技术,政府正在提升其主动治理、敏捷治理能力,形成高效精准的知识调用机制。以城市治理为例,大数据驱动的城市治理是从传统静态二维地理信息转向四维动态时空分析的治理。^⑯传统经验导向的城市治理体系是从已发生的事件中提取知识,往往出于简单的归纳分析或单一主体的趋势研判,而数据导向的治理则是基于复杂因果分析的全流程处置。^⑰与此同时,经济社会领域多元数据的实时汇聚和处理,切实提升了政府监测经济社会运行风险的能力,^⑱进而实现了从被动治理转向主动治理。数字时代知识生产和知识调用深度整合,知识生产既是知识调用的前提条件,又成为知识调用的动态结果。因此,数字时代的知识政治学研究既要考察新技术条件下知识调用的新技术、新机制,也有必要考察知识生产与知识调用的互动关系。

(三)配置之维:面向动态治理需求的多元主体协同

从知识的配置角度而言,面对科技革新带来的不确定性,传统的以专家组为代表的知识配置模式已经落后于动态且分散的治理需求,基于多元主体参与和知识库支撑的智能决策辅助系统成为提升政府知识调用能力的标配,^⑲由此也启动了培养新时代“知识-公务人”的新趋向。譬如南京市应急管理局探索基于信息化平台的知识调用,上线“金陵应急宝”为知识的供需双方提供撮合竞价交易机制,吸引入驻专家1700余人,^⑳这一案例充分说明数字技术的进步为知识政治的实践提供了新机遇。从这个意义上讲,数字时代的知识配置技术、机制和模式正在发生颠覆式变革,治理相关的知识配置将不仅仅是政府自身的知识管理能力,也不只涉及政府与外部“专家”的知识合作,还涉及政府与科技社群、科技企业、社会组织、社会公众等多元主体的协同与合作。^㉑因此,知识政治学有必要考察数字时代治理知识配置的多主体协同系统,探究不同主体的角色和功能,梳理多主体协同的机制和方式,进而阐明知识配置的模式。

总之,本文在既有文献的基础上探讨了知识政治学的研究对象、核心议题,并尝试提出了在前所未有依赖知识的数字时代知识政治学的研究议程。进入数字时代,新的知识生产方式和调用情境可以为寻找新的知识配置模式提供更大的想象空间,使得知识政治的实践从边缘走向核心、从应急走向常态、从机制转向模式。总而言之,如何应对现代国家超大规模、复杂系统所产生的知识需求?国家、社会、科学体系各自在知识政治实践中扮演何种角色?这或许是面向未来的治理的一个根本性议程。

注释:

- ① 丹尼尔·贝尔:《后工业社会的来临》,高铨等译,北京:商务印书馆,1997年,第9页。
- ② “知识社会”最早由美国社会学家罗伯特·莱恩(Robert E. Lane)在1966年发表的《知识社会中政治和意识形态的衰落》一文中提出,描述了科学知识的日益发展对社会产生的重大意义。
- ③ 郭剑鸣、陈晓凤:《从培根到哈贝马斯:西方近现代政治与知识关系观的演变——对西方近现代知识政治学学术资源的探寻》,《中共浙江省委党校学报》2009年第4期。
- ④ 洪谦主编:《西方现代资产阶级哲学论著选辑》,北京:

商务印书馆,1964年,第26、30页。

- ⑤ 马克斯·韦伯:《学术与政治》,钱永祥译,广西桂林:广西师范大学出版社,2004年,第94—95页。
- ⑥ 尤尔根·哈贝马斯:《哈贝马斯访谈录——现代性的地平线》,李安东、段怀清译,上海:上海人民出版社,1997年。
- ⑦ 戴维·雷斯尼克:《政治与科学的博弈:科学独立性与政府监督之间的平衡》,陈光等译,上海:上海交通大学出版社,2015年。
- ⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑ 迈克尔·欧克肖特:《政治中的理性主义》,张汝伦译,上海:上海译文出版社,2004年,第38页,第8页,第49页,第61页,第9页。

- ⑨ 何历宇：《政治知识化与现代政治的成长：现代西方民主政治研究》，天津：天津人民出版社，2008年，第29页。
- ⑩ 郭剑鸣：《古希腊罗马时期的政治与知识关系观及其启示——对西方古代知识政治学学术资源的一项稽考》，《学习论坛》2010年第6期。
- ⑪ 黄纪心、郭雪松：《基于应急任务驱动的灾害应对组织网络适应性机制——以河南郑州“7·20”特大暴雨应对为例》，《公共管理学报》2022年第4期。
- ⑫ 王永明、郑姗姗：《地方政府应急管理效能提升的多重困境与优化路径——基于“河南郑州‘7·20’特大暴雨灾害”的案例分析》，《管理世界》2023年第3期。
- ⑬ Arwin van Buuren and Jasper Eshuis, “Knowledge Governance: Complementing Hierarchies, Networks and Markets?” in Roeland J. in ‘t Veld, ed., *Knowledge Democracy: Consequences for Science, Politics, and Media*, Heidelberg: Springer, 2010, pp.283-297.
- ⑭ ②⑨ John Gaventa, “Toward a Knowledge Democracy: Viewpoints on Participatory Research in North America,” *Convergence*, vol. 21, no. 2, 1988, p. 19, p. 19.
- ⑮ 李瑞昌：《共识生产：公共治理中的知识民主》，《学术月刊》2010年第5期。
- ⑯ 如认知心理学秉持“还原论视角”，将知识定义为“主体通过与其环境相互作用而获得的信息”；知识经济学秉持“要素论视角”，认为“知识”是一种经济增长的内生要素；知识社会学秉持“过程论视角”，关注“知识”形成的过程，即曼海姆(Karl Mannheim)所言知识社会学首先要关注知识的社会根源，包含诠释主义、符号互动论的多个知识生产进路。
- ⑰ 约西亚·奥伯：《民主与知识》，许晓光等译，北京：华夏出版社，2019年，第15页。
- ⑱④⑤① 米歇尔·福柯：《规训与惩罚》，刘北成、杨远婴译，北京：生活·读书·新知三联书店，2007年，第29页，第249页，第29页。
- ⑲ 欧树军：《国家基础能力的基础：认证与国家基本制度建设》，北京：中国社会科学出版社，2013年。
- ⑳ 诸多学者认为信息与知识确有重叠之处。如卡斯特尔(Manuel Castells)认为信息是知识的一种；韦恩·阿普翰(W. Applehans)等人认为知识是将信息与资料化为行动的能力；陈洪澜认为二者都是对客观事物的属性及其关系的反映，只是信息更具客观性，知识更具主观性，而在主客观条件的限制之下，只有主体完全接受了客体发出的信息，并且能够理解其意义时才能把信息转化为知识，因此知识的外延远比信息要小。
- ㉑ Chaim Zins, “Conceptual Approaches for Defining Data, Information, and Knowledge,” *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, vol. 58, no. 4, 2007, pp.479-493.
- ㉒ 黄璜：《数字政府的概念结构：信息能力、数据流动与知识应用——兼论 DIKW 模型与 IDK 原则》，《学海》2018年第4期。
- ㉓ 孟天广：《信息政治学：理解数字时代国家治理的新视角》，《中国社会科学报》2021年12月24日，第4版。
- ㉔ 罗素：《人类的知识——其范围与限度》，张金言译，北京：商务印书馆，1983年，第117—120页。
- ㉕ Francis Bacon, *New Atlantics*, Oxford: Oxford University Press, 1966, p.288.
- ㉖ 菲利普·基切尔：《科学、真理与民主》，胡志强、高懿等译，上海：上海交通大学出版社，2015年，第137—138页。
- ㉗ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York: Free Press, 1976.
- ㉘ 陈光、温珂、牟治平：《专家在科技咨询中的角色演变》，《科学学研究》2008年第2期。
- ㉙ 田甲乐：《论知识民主的功能及其限度》，《科学学研究》2019年第9期。
- ㉚ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp.347-366.
- ㉛ 《舟山市人民政府办公室关于印发新区12345平台知识库建设制度的通知》，《舟山市人民政府公报》2017年第8期；《西宁市人民政府办公厅关于做好市政府公开电话知识库信息采集工作的通知》，《西宁市人民政府公报》2015年第5期。
- ㉜ 迈克尔·波兰尼：《个人知识——迈向后批判哲学》，许泽民译，贵阳：贵州人民出版社，2000年，第5—6页。
- ㉝ 郁振华：《道德、政治和知识：欧克肖特的盲点与洞见》，《哲学研究》2009年第4期。
- ㉞ 克利福德·格尔茨：《地方知识——阐释人类学论文集》，杨德睿译，北京：商务印书馆，2016年。
- ㉟ 詹姆斯·C. 斯科特：《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，王晓毅译，北京：社会科学文献出版社，2019年。
- ㊱ 陈洪澜：《知识分类与知识资源认识论》，北京：人民出版社，2008年，第65页。
- ㊲ Friedrich Hayek, “The Use of Knowledge in Society,” *The American Economic Review*, vol. 35, no. 4, 1945, pp.519-530.
- ㊳ Melissa Leach, Ian Scoones and Brian Wynne, *Science and*



Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement, London: Zed Books, 2005.

④ 韩志明：《从官僚知识到个人知识——国家治理转向的知识逻辑》，《中国行政管理》2018年第6期；朱旭峰、田君：《知识与中国公共政策的议程设置：一个实证研究》，《中国行政管理》2008年第6期。

④ 王礼鑫、莫勇波：《基于知识视角的政策制定基本问题探析》，《中国行政管理》2017年第6期。

④ 王贞威：《家人：两岸关系新文化结构探析》，《台湾研究集刊》2014年第3期。

④ Mark Haugaard, "Rethinking the Four Dimensions of Power: Domination and Empowerment," *Journal of Political Power*, vol.5, no.1, 2012, pp. 33-54.

④ Richard A. Shweder, *Culture Theory: Essays on Mind, Self and Emotion*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

④ 李猛：《常人方法学40年：1954—1994》，李培林等：《社会学：理论与经验（第二辑）》，北京：社会科学文献出版社，2005年，第98—162页。

④ 贺东航、孔繁斌：《公共政策执行的中国经验》，《中国社会科学》2011年第5期。

④ 菲利普·斯科菲尔德：《邪恶利益与民主：边沁的功用主义政治宪法思想》，瞿小波译，北京：法律出版社，2010年，第149页。

④ 安东尼·吉登斯：《民族—国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛、王铭铭译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998年，第14—15、225、354页。

④ Gary T. Marx, "The Surveillance Society: The Threat of 1984-style Techniques," *Society*, vol.22, no.6, 1985, pp.25-31.

④ Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

④ John Gilliom, *Overseers of the Poor: Surveillance, Resistance, and the Limits of Privacy*, Chicago: University of Chicago Press, 2001.

④ 莫伟民：《管治“从身体到人口——福柯管治思想探究”，《学术月刊》2011年第7期。

④ Jack M. Balkin and Sanford Levinson, "The Processes of Constitutional Change: From Partisan Entrenchment to the National Surveillance State," *Fordham Law Review*, vol.75, 2006, p.489.

④ Jack M. Balkin, "The Constitution in the National Surveillance State," *Minnesota Law Review*, vol.93, 2008, p.1.

④ 戴维·毕瑟姆：《马克斯·韦伯与现代政治理论》，徐鸿宾、徐京辉、康立伟译，长春：吉林人民出版社，2015年。

④ 熊跃根：《马克斯·韦伯的政治理念与变革时代的社会政策：对理解当代中国的启示》，《社会学评论》2020年第1期。

④ 刘伟：《民意表达、政府回应与公共部门知识管理：一个探索性分析框架》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2022年第5期；杨宏山、赵远跃：《政策试验中的多方互动与知识生产——以北京市“接诉即办”改革为例》，《北京社会科学》2023年第4期。

④ 王绍光：《学习机制与适应能力：中国农村合作医疗体制变迁的启示》，《中国社会科学》2008年第6期；韩博天：《通过试验制定政策：中国独具特色的经验》，《当代中国史研究》2010年第3期；沈大伟：《中国共产党：收缩与调适》，吕增奎、王新颖译，北京：中央编译出版社，2011年。

④ 阿尔弗雷德·舒茨：《社会世界的意义构成》，游淙祺译，北京：商务印书馆，1990年，第90—91页。

④ 《第六批陕西赴江苏挂职干部召开第一次工作会议》，https://mp.weixin.qq.com/s/9Ea9Op3HK_n6a3d9-CuO0A, 2023年1月13日。

④ Face Masks: Have We been Asking the Wrong Question All Along? <https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/face-masks-asking-coronavirus/>, 2020年4月1日。

④ 《泰阿泰德》中写道：“遭遇巨大的危险和困顿的时候：无论是在战场上，还是在患病时，或是在海上，如果有谁能控制局势，那么人们就会把他当作神，请求他的拯救，实际上他比其他人优秀的地方只在于他的知识。”

④ Brian Wynne, "Frameworks of Rationality in Risk Management: Towards the Testing of Naive Sociology," in Brown Jennifer, ed., *Environmental Threats: Perception, Analysis and Management*, London: Belhaven Press, 1989, pp. 33-47.

④ 楚德江：《风险社会的治理困境与政府选择》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2010年第4期。

④ 在《普罗泰戈拉篇》中，智者普罗泰戈拉认为虽然宙斯分给每个公民的技艺是不同的，但人们的政治德性相同。近代兴起的代议制可以视为一个对大众与政治精英的调和，即在理念上承认公民是具备“政治德性”的主权者，但将规则的具体制定权力交由选举出来的少数政治精英。

④ Melissa Leach, Ian Scoones and Brian Wynne, *Science and Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement*, London: Zed Books, 2005.

④ 周叶中、庞远福：《论国家安全法：模式、体系与原则》，《四川师范大学学报》（社会科学版）2016年第3期。

④ 俞可平主编：《治理与善治》，北京：社会科学文献

出版社, 2000年, 第135页。

⑦④ 陈雪飞:《通过医学的治理:知识权威与健康政治》,《开放时代》2021年第3期。

⑦⑤ Simon Rushton and Jeremy Youde, *Routledge Handbook of Global Health Security*, London: Routledge, 2015, p.114.

⑦⑥ 郑中玉:《都市运动与社区营造:社区生产的两种方案及其缺憾》,《社会科学》2019年第5期。

⑦⑦ 唐亚林、钱坤:《“找回居民”:专家介入与城市基层治理模式创新的内生动力再造》,《学术月刊》2020年第1期。

⑦⑧ 孔繁斌:《服务型政府在社会治理中的知识扩散》,《中国人民大学学报》2014年第2期。

⑦⑨ 刘耀东:《知识生产视阈下邻避现象的包容性治理》,《中国人民大学学报》2022年第2期。

⑧⑩ 《把协商民主作为国家战略——〈习近平时代〉选载》, <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0630/c40531-28510674.html>, 2016年6月30日。

⑧⑪ Minkyu Sung, “Surveillance and Anti-Communist Authoritarianism in South Korea,” *Surveillance & Society*, vol.15, no.3/4, 2017, pp. 486-490.

⑧⑫ Rui Pedro Lourenço, “An Analysis of Open Government Portals: A Perspective of Transparency for Accountability,” *Government Information Quarterly*, vol.32, no.3, 2015, pp. 323-332; Jennifer Pan and Kaiping Chen, “Concealing Corruption: How Chinese Officials Distort Upward Reporting of Online Grievances,” *American Political Science Review*, vol.112, no.3, 2018, pp. 602-620.

⑧⑬ Dalia Ghanem and Junjie Zhang, “Effortless Perfection: Do Chinese Cities Manipulate Air Pollution Data?” *Journal of Environmental Economics and Management*, vol.68, no.2, 2014, pp. 203-225; Jeremy L. Wallace, “Juking the Stats? Authoritarian Information Problems in China,” *British Journal of Political Science*, vol.46, no.1, 2016, pp.11-29.

⑧⑭ 朱旭峰、田君:《知识与中国公共政策的议程设置:一个实证研究》,《中国行政管理》2008年第6期。

⑧⑮⑯ 孟天广、黄种滨、张小劲:《政务热线驱动的超大城市社会治理创新——以北京市“接诉即办”改革为例》,《公共管理学报》2021年第2期。

⑧⑰ 孟天广、严宇:《人感城市:智慧城市治理的中国模式》,《江苏社会科学》2023年第3期。

⑧⑱ 何包钢:《协商民主和协商治理:建构一个理性且成熟的公民社会》,《开放时代》2012年第4期。

⑧⑲ C. West Churchman, “Guest Editorial: Wicked Problems,” *Management Science*, vol. 14, no. 4, 1967, pp. 141-142; Horst W. J. Rittel and Melvin M. Webber,

“Dilemmas in a General Theory of Planning,” *Policy Sciences*, vol.4, no.2, 1973, pp.155-169.

⑧⑳ 郭巍青、张文杰、陈晓运:《“复杂问题”与基层干部的“办法”:以N区“外嫁女”问题为例》,《公共行政评论》2019年第3期。

⑨① 樊红敏、刘晓凤:《模糊性治理:县域政府社会冲突治理运作逻辑》,《中国行政管理》2019年第10期。

⑨② 李棉管、覃玉可可:《“做工作”:基层挤压型情境下的社会情理治理——D镇的案例研究》,《公共行政评论》2022年第3期。

⑨③ 徐勇:《村干部的双重角色:代理人与当家人》,《二十一世纪》(香港)1997年第8期;吴毅:《双重边缘化:村干部角色与行为的类型学分析》,《管理世界》2002年第11期。

⑨④ 贺雪峰:《规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法》,《社会科学》2019年第4期。

⑨⑤ 罗家德、孙瑜、谢朝霞、和珊珊等:《自组织运作过程中的能人现象》,《中国社会科学》2013年第10期。

⑨⑥ 朱政:《技术治理嵌入“干部国家”:基层社会治理的二元结构》,《学习与探索》2020年第9期;蔡长昆、李悦箫:《权力重塑、政策调适与复杂政策执行:来自县域精准扶贫政策执行的经验》,《公共管理与政策评论》2021年第4期。

⑨⑦ 谢晖:《论我国地方立法基于民间法的创制》,《法学杂志》2019年第11期。

⑨⑧ 强世功:《乡村社会的司法实践:知识、技术与权力——一起乡村民事调解案》,《战略与管理》1997年第4期。

⑨⑨ 强世功:《文化、功能与治理——中国调解制度研究的三个范式》,《清华法学》2003年第2期。

⑩① 张明新:《法治、善治理念、法律方法与民间规则——第二届全国民间法·民族习惯法学术研讨会综述》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2007年第2期。

⑩② 托马斯·海贝勒、舒耕德、杨雪冬编:《“主动的”地方政治:作为战略群体的县乡干部》,刘承礼等译,北京:中央编译出版社,2013年。

⑩③ 刘晶:《实践知识:复杂治理场域中公共行政知识的新隐喻》,《江苏行政学院学报》2015年第1期。

⑩④ Edward P. Weber and Anne M. Khademian, “Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings,” *Public Administration Review*, vol.68, no.2, 2008, pp.334-349.

⑩⑤ Robert Agranoff, *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007.

⑩⑥ Paul 't Hart, “After Fukushima: Reflections on Risk and



Institutional Learning in an Era of Mega-crises,” *Public Administration*, vol.91, no.1, 2013, pp.101-113.

⑩ Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern and Bengt Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge:Cambridge University Press, 2016.

⑪ 纳迪亚·奥里阿特:《社会政策与社会研究:重启》,中国社会科学杂志社编:《社会科学公共政策》,北京:社会科学文献出版社,2000年,第271—272页。

⑫ 张云昊:《政策社会科学:何以可能与何以所为》,《国外社会科学》2013年第4期。

⑬ 华勒斯坦等:《开放社会科学:重建社会科学报告书》,刘锋译,北京:生活·读书·新知三联书店,1997年,第1—22页。

⑭ Harold D. Lasswell and Daniel Lerner, “The Policy Orientation,” in Sandra Braman ed., *Communication Researchers and Policy-making*, Cambridge: The MIT Press, 1951, pp.85-104.

⑮ Richard C. Sansing, “Information Acquisition in a Tax Compliance Game,” *Accounting Review*, vol. 68, no. 4, 1993, pp. 874-884.

⑯ 黄仁宇:《万历十五年》,北京:生活·读书·新知三联书店,2021年。

⑰ 欧树军:《财产认证与国家税收》,《经济社会体制比较》2010年第3期。

⑱ 江小涓:《大数据时代的政府管理与服务:提升能力及应对挑战》,《中国行政管理》2018年第9期。

⑲ Sebastian Heilmann, “From Local Experiments to National Policy: the Origins of China's Distinctive Policy Process,” *The China Journal*, no.59, 2008, pp.1-30; Gabriella R Montinola, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, vol.48, no.1, 1995, pp.50-81; Chenggang Xu, “The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development,” *Journal of Economic Literature*, vol.49, no.4, 2011, pp.1076-1151.

⑳ 周望:《政策扩散理论与中国“政策试验”研究:启示与调适》,《四川行政学院学报》2012年第4期。

㉑ 郑耀东、武俊伟:《政策试点研究的进展、盲区及若干探讨》,《中国行政管理》2023年第3期;李婷、邹伟:《权威调控与知识生产:中国政策试验的双重逻辑——基于能源领域四项试点的案例比较》,《中国行政管理》2022年第5期。

㉒ 杨宏山、周昕宇:《政策试验的议题属性与知识生产——

基于城市土地使用权改革的案例分析》,《管理世界》2022年第4期。

㉓ 《深圳市电网输配电价改革试点新电价机制正式实施》, https://www.nea.gov.cn/2016-03/01/c_135144750.htm, 2016年3月1日。

㉔ 《国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知》(国发〔2015〕50号), http://www.gov.cn/jzhengce/content/2015-09/05/content_10137.html, 2015年9月5日。

㉕ 高奇琦:《GPT技术与国家治理现代化——基于秩序、赋权与创新的框架》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2023年第5期。

㉖ 张夏恒:《类ChatGPT人工智能技术嵌入数字政府治理:价值、风险及其防控》,《电子政务》2023年第4期。

㉗ 于文轩:《ChatGPT与敏捷治理》,《学海》2023年第2期。

㉘ 孟天广:《智能治理:通用人工智能时代的治理命题》,《学海》2023年第2期。

㉙ 马亮:《良术善用:政府如何监管新一代人工智能技术?》,《学海》2023年第2期。

㉚ 汤景泰:《ChatGPT给谣言治理带来严峻挑战》,《探索与争鸣》2023年第3期。

㉛ Distelhorst Greg and Hou Yue, “Constituency Service Under Nondemocratic Rule: Evidence from China,” *The Journal of Politics*, vol.79, no.3, 2017, pp.1024-1040; 孟天广、李锋:《网络空间的政治互动:公民诉求与政府回应性——基于全国性网络问政平台的大数据分析》,《清华大学学报》(哲学社会科学版)2015年第3期。

㉜ 周利敏:《迈向大数据时代的城市风险治理——基于多案例的研究》,《西南民族大学学报》(人文社科版)2016年第9期。

㉝ 赵发珍、王超、曲宗希:《大数据驱动的城市公共安全治理模式研究——一个整合性分析框架》,《情报杂志》2020年第6期。

㉞ 董小君、石涛、于晓文:《基于大数据的地方金融风险协同治理机制研究》,《中国行政管理》2023年第5期。

㉟ 牛力、赵迪、陈慧迪:《面向政府决策的档案知识库基本定位对比探析》,《档案学研究》2019年第2期。

㊱ 《南京市:聚力打造全国性安全生产服务交易平台》, 2022年6月29日, http://yjglt.jiangsu.gov.cn/art/2021/6/29/art_80309_9858412.html。

㊲ 孟天广:《数字治理生态:数字政府的理论迭代与模型演化》,《政治学研究》2022年第5期。

编辑 杜运泉