

服务型政府在社会治理中的知识扩散

孔繁斌

〔摘要〕 社会治理实践的操作场域是共同体类型及由其决定的政府类型塑造的结果。在后工业社会的情境下，出现了公共服务意识形态化的趋势，社会治理实践的操作场域也体现出一种旨在获得合作秩序的知识扩散，并展现了取代工业社会以理性官僚秩序为中轴知识的社会治理规训之迹象。这将是一场脱离工业社会思维框架的运动，也是服务型政府建设的语境，其必然趋势是在服务型政府建设中实现知识积聚与知识扩散，进而创造社会治理的新局面。

〔关键词〕 社会治理；服务型政府；知识扩散

〔作者简介〕 孔繁斌：南京大学政府管理学院教授，博士生导师（江苏 南京 210043）

在全球化、后工业化运动中，人类的共同体形态及其治理方式都面临着全面转型的问题，描述、解释和预测这一历史性社会转型的趋势，已经成为公共行政学乃至社会科学的重要课题。本文尝试在知识学的视野中对后工业化诱发的“共同体—治理”的转型做出公共行政立场上的回应，涉及的主题是阐释政府知识化及其知识扩散对社会治理的影响，试图阐述两个理论命题：（1）现代性条件下政府类型的建构是知识叙事的结果；（2）知识扩散而不是权力支配成为政府影响社会治理的方式。

社会治理主题的拓展是与反思现代性的思想密切相关联的。冲击人们思维的不仅是社会治理实践所遇到的接踵而来的风险，也包括人们把握世界的方式遭遇了各种各样反思性批判。在反思现代性的思想涌动中，对支配近代社会科学的本体论、认识论和方法论的学术批判变得越来越尖锐，学术思考方式和表达形式都在发生重大转变。社会治理在全球化、后工业化进程中呈现出有别于传统理性官僚制的实践操作场域，虚拟社

会的底色日渐凸显，法国学者皮埃尔·卡蓝默甚至将此描述为一场“治理的革命”。的确，这是一场革命，其实质就是多元治理主体的合作关系对政治—行政关系的知识置换。也就是说，一场社会治理变革运动正在服务型政府建设的引领下展开，而服务型政府的知识积聚与知识扩散又将使社会治理模式实现整体性变革。人类社会从地域性共同体到全球共同体的演进都越来越把社会治理的重要性推展到新的高度，无论政府以什么样的形式出现，都是为了追求更好的治理。服务型政府要服务于后工业社会的治理要求，因而，服务型政府的知识建构本身就是对一种全新的社会治理模式的探求。

一、社会治理叙事的知识学转向

社会治理是一个历史范畴，又是一个理论范畴。在社会治理进入分析和研究视野之后，实质上围绕“共同体—治理”逐渐构成一个综合性学科领域。但这一研究领域的知识如何构建，则成

为决定其研究结果及其实践效应的至关重要的因素。一般来讲，“一门科学就是任何一种知识，它是人们有意努力加以完善的对象”^{[1](P21)}，“它发展了寻找事实和解释或者推理（分析）的专门技巧”^{[2](P22)}。从这一理解来看，有关后工业化语境下“共同体—治理”的知识叙事，其问题和方法都是对以前的问题和方法做出的尝试性反应。熊彼特在阐释经济学史时认为，经济学的发展“是与我们自己和我们前辈人头脑里创造的东西永无休止的搏斗”^{[3](P17)}，“它的前进不是受逻辑的支配，而是受新思想、新观察或新需要的冲击以及新一代人的偏好与气质的支配”^{[4](P18)}。熊彼特的这一理解，大致可以说明为什么社会治理叙事需要有知识学的转向。

在现代性反思的思想氛围下，凭依知识学视角改进社会治理的叙事，并非仅是公共行政学的某种旨趣，可以说大凡自觉意识到现代性反思思想影响的研究领域，都出现了叙事的知识学转向的行动。先看思想方法层面的例子。刘小枫在《现代性社会理论绪论》一书中，提出把握现代现象的形态结构成为现代学赖以成型的基本课题，但是面对这一题域存在不同的叙事，或是主义性的论述或是知识性的论述：主义性的叙事华美而不乏深度，但缺乏知识学的限制和确定性；知识性的叙事则注重实证性的说明、描述和分析。现代性理论作为关于现代性事件的知识学，它要求首先抑制现代主义式的主观感受性表达和现代性的情绪躁动。这一认识，实质上使我们对贯穿 20 世纪中国社会治理叙事的状态做出了取舍：社会治理的变革不是以排山倒海式的政治宣称和行动纲领促进的，缺乏关于社会治理变革的知识学的思想方法，缺乏一种对 20 世纪中国社会治理变革有观察距离的知识学论述体制，这是中国现代性转型中一种致命的缺失。上述阐释对社会科学研究回到知识学叙事轨道有积极的参照价值。

再看具体领域的状况，其中具有代表性的是政治学科中关于“政治知识化”问题的研究。“所谓政治知识化，不仅包括借知识‘识’的政治一面，更还有将政治本身建构成知识、转化为知识的一面。也就是说，政治知识化是把政治本体建构成‘见而知之’、‘闻而知之’的寻常现象和借助其他知识来把握这一现象的统一。成功的

政治知识化需要有漫长的积累，一般包括政治理念提炼（哲学化）、政治制度与方法验证（科学化）和政治知识与技能传播（社会化）三个基本环节。”^{[5](P254)}在政治学领域开辟政治知识化的题域，其学术关怀就是要改变政治学局限于“权力物理学”的状况，这样的见解多少带有后现代知识学的色彩。

此外，历史社会学研究中有极为典型的行动。自 20 世纪 60 年代以来，西方历史学界受到结构主义、符号学和后结构主义的影响，开始改变过去那种对经验实体的研究，转而考察语言和文化对建构社会意义的作用，如语言对阶级意识和社会群体的社会认同的作用、各种象征符号的能动作用等。由于这些历史学家强调语言和文化在社会变迁中的独立性和能动性，并使它们成为历史研究的重要内容，由此，促使历史学研究在理论和方法上发生了极大的变化，历史学界把这种变化称为历史研究中的“语言转向”或“文化转向”。^{[6](P297)}

从一定意义上看，社会科学研究最终都要归结于社会治理。上述几个例证透露和显示了社会治理叙事的知识学转向的重要事实，我们可以认为这些转向的出现，是与我们自己和我们前辈人头脑里创造的东西永无休止的搏斗，这一转向不是受某种先验的知识学逻辑支配，而是受现代性反思思想、全球治理革命事实和后工业化嵌入的新思想、新观察或新需要的冲击，受摆脱被工具理性殖民的解构主义一代学者的偏好与气质的鼓动和支配，并逐渐形成了学术研究趋势。

当然，上述分析仅是试图从“学案”之中直观地表明社会治理叙事的知识学转向，却经不起这样的质疑：古典时代难道就不存在叙事的知识学之维吗？亚里士多德的城邦治理叙事正是经典政治学的知识起源；笛卡尔、斯宾诺莎、康德，乃至舍勒、曼海姆的知识社会学构建，不也是知识学的学理源头吗？在一定意义上，这些“学案”中涉及社会治理叙事的知识学转向，还未触及吻合后工业化气质和秉性的后现代的一些知识学主张。撇开古典知识学不论，在现代性反思进程中的知识学陈述，存在着相互交织的两种元话语：第一种是知识社会学性质的，强调的是知识如何获取的问题，这实际上是知识的认识论，这一元话语早在费希特的著作中就提炼成型了。例

如，费希特把他的哲学称为“知识学”，认为知识学不研究关于个别知识的正误之类问题，这是科学的任务；知识学探讨的是知识的一般发生的问题，是要弄清楚知识是怎样发生的，知识成立需要什么先决条件，知识有哪些基本要素，它们是怎么来的，它们彼此之间有什么关联，等等。^{[7](P5)}实际上它们后来被舍勒、曼海姆发展成为知识社会学的对象。第二种则是现代性反思语境下的知识学，是建构主义式的视知识为一切社会现象的自体，对知识学所做的是本体论的设定。然而，知识社会学中的理性、人性及方法论这样带有普遍性的问题不可能一次就得到解决，具有建构主义本体论性质的知识学的阐述也存在理解共识和研究积累的局限。对于现代性反思视界的知识学的释义，我们还只能结合关键文献描述其纲领性要义。

从知识学的性质来看，建构主义知识学与知识社会学的立场有根本的差别，考查知识获取可能性的意图已经不再是学术注意力的对象，而已经面向“后现代形而上学”。哈贝马斯在《认识与兴趣》一书中表达了对知识学的重构式理解：“知识学替代认识论，表现为认识着的主体[人]不再是坐标系……知识学放弃认识着的主体[人]的问题，把注意力直接集中在科学上，即集中在作为命题和处理问题的方法体系。”^{[8](P67)}在批判建构主义的阐述中，我们可以看到这意味着作为现代性反思之后的知识学，已不再是主客体关系中认识论的附属，而是由认识理性的单一维度转化为整合了本体论、认识论和方法论的总体理性，世界社会的自体也从各种决定因素蜕变为知识状况本身。批判建构主义的知识学提供的不是求知方式，而是形而上学的思维工具。

在现代性反思的思想氛围中，知识学最直接接触学术界神经的文本应该非福柯著作莫属，主体就是被知识建构的结果的命题或结论，几乎成为人文学科的新教条。在福柯冠以“知识考古学”的口号式研究方式下，一种全新的对理性史的知识描述，使得人文学的话语获得了精致的结构，在权力—知识—规训的谱系工具运用下，历史首先是被转化、浓缩为控制和管理机构，进而被建构成话语单位，话语的展布结构方式等同于权力意志的效用。正如有的学者理解的那样，理

性时代主体的命运不仅体现为权力主体、伦理主体，也还存在知识主体，而福柯正是在这三个主体的交叠转换中完成了理性时代的批判人类学研究，也在研究成果中宣告了知识学的力量。知识考古学在理性时代研究中展现出的巨大的冲击力，使得社会科学叙事转向知识学成为无须加以证明的进路。

作为建构主义知识学基础性陈述的文献，利奥塔的《后现代状况——关于知识的报告》具有一定的代表性。利奥塔反思并重新诠释了知识的性状，认为如果知识“仅仅是指一套指称性的陈述，那就太褊狭了”，“大体而言，是不能被简化为‘科学’，更不能简化为学问”^{[9](P74)}。在权力支配的现代社会创制共同体发展过程中，我们要设法把知识等同于“如何操作的技术”、“如何生存”和“如何理解”的能力问题。^{[10](P74)}而伴随后现代转向，知识的主体及其正当性也不同于以往，“知识的主体不在于人民，而在于思辨的精神”，“知识的主体，要靠一套体系方可具体显现。语言游戏规则合法化，不是属于国家政治层次，而是属于哲学层次”^{[11](P111)}。面对网络化社会，利奥塔发表了重要的意见，以“求得自理自治”开拓知识的合法化^{[12](P115)}，而“悖谬逻辑的达成”将是“降低冲突而有效地获得知识”的过程^{[13](P189)}。在今后的社会治理实践中，主要差异存在于“有偿性知识”与“投资性知识”之间。利奥塔的意思很明白，后现代知识不是权威的一种工具，它帮助我们提炼对于差异性的敏感性，并且强化我们容忍那些无共同尺度标准而无法比较的事务的能力。

当然，后现代叙事涉及知识学本体论的文献并不止于上述范围，例如知识学思维模式进入社会科学叙事的后结构主义、符号学路径以及注意力、想象力范畴，等等，都丰富而驳杂，需要专门化厘清。尽管如此，有别于传统知识社会学的建构主义知识学还是呈现出其核心轮廓。社会治理叙事的知识学，是一种既有其根据又在隐约中展示其影响力的研究范式，这对研究后工业社会的“共同体—治理”问题提供了视界的启示。

二、服务型政府的知识化

按照知识本体论的叙事观，社会治理模式总

是可以还原为一定的知识本体，社会治理革命的言说应该是对特定知识类型解构的情绪表达或理性指称。把后现代阐述的知识学作为社会治理叙事的路径，我们可以获得这样的认识：工业化社会的“共同体—治理”呈现的是“创制秩序—理性官僚制”的知识叙事，管理型政府是它的外部结构。那么，后工业社会的知识叙事是什么呢？在相同逻辑支持下可以作出这样的表述：后工业社会的“共同体—治理”的图式，是关于“群体秩序—合作制”组织中轴的知识事件，服务型政府是其外部结构。从这样的理论图式来看，服务型政府的建构及其存在，是一组具有高度排他性的知识谱系，有关服务型政府的建构实质上转化为对这一知识谱系的陈述。假如这一理解以服务型政府知识化为表达，那么服务型政府知识化的逻辑起点和可能的、充分必要的知识图景是什么呢？

社会治理的知识叙事首先是对共同体秩序的把握。“共同体秩序何以可能”这一霍布斯式的命题，依然或隐或显地影响着社会治理的知识体系。以自然秩序、创制秩序和合作秩序为概念性陈述，作为对工业化社会及其前后共同体的表达，是在社会治理知识叙事中极为重要的见识。^{[14](P1)} 其事实和思维的合理性可以在丹尼尔·贝尔的一段论述中得到阐释：前工业社会生活的主要内容是对付自然（game against nature），劳动力起决定作用，人们对世界的看法受到自然力量的制约，生活的节奏是由偶然的事件例如气候、旱涝、土壤肥瘠造成的，应对自然偶发事件成为主要任务；同时依赖自然就是屈从于自然的反复无常，自然秩序成为主导。工业社会的主要任务是对付制作的世界（game against fabricated nature），这是个技术化、理性化的世界，生活的节奏由机器来调节，这也是个以等级和官僚体制为载体的组织的世界，人的待遇跟物件没有什么不同，而协调物件反倒比协调人更容易，技术秩序代替了自然秩序。后工业社会的中心是服务，因而它的首要目标是处理人际关系（game between persons），但这个社会是群体而非个人的社会，它的原则是合作和互惠，它的模式是科学知识、高等教育和团体组织合成的世界，但人与人之间的合作比管理事物更难。^{[15](P198)} 贝尔的判

断是，后工业社会对自然秩序、技术秩序已经不屑一顾，因为伴随后工业社会中轴性问题的转移，其共同体秩序的轴心也转移至“群体—合作”而不是协调和等级的关键词。

社会治理的知识叙事是关于“共同体—治理”整体理性的陈述，其中共同体的秩序与治理模式之间存在着相互建构的逻辑关系。正因为如此，作为后工业社会治理模式的服务型政府的知识化，就不能不以共同体秩序的知识为起点。但是，仅仅发现知识起点还不能达到和满足知识学叙事的要求，还应该深入探索服务型政府知识化的结构图景。就方法论立场理解，服务型政府是应该和能够化约为与后工业社会共同体秩序相适应的一套知识学陈述的，也只有伴随这套知识学陈述的清晰、完善，形成气质、秉性独特的排他性范式，服务型政府的理论构建才能成为社会治理的支撑。因此，我们从规则知识化、功能知识化、场域知识化和角色知识化四个维度，尝试诠释服务型政府知识化的可能图景。

第一，服务型政府规则的知识化：从主权逻辑到公共服务主义。

昂格尔在《知识与政治》一书中说：“对于政治思想来说，决定性的问题是，我们能够知道什么？这个信念是与这样一种学说相伴随的：我们解决知识理论（theory of knowledge）之难题的方式，又取决于我们回答政治思想问题的方式。”^{[16](P4-5)} 服务型政府的知识化，有政治思想的前提。在现代性进程中，人民主权是代议制政府的主导规则，政治共同体的知识化主要沉淀在主权的解释上。但在后现代转向中，主权知识已经从创制秩序的积极建构因素变为维护性的消极因素，以解放为启蒙的主旨也日渐丧失说服力。后工业社会共同体中政府构建规则，以公共服务主义超越了主权的逻辑并成为意识形态的主导性话语，成为政府规则知识化的底色，是存在事实和规范的根据的。狄骥曾说：“如今，公共服务的概念正在逐渐取代主权的概念而成为公法的基础”^{[17](P33)}，“公法的基础不再是命令，而是组织”^{[18](P46)}。狄骥的判断是想表明，国家不再是一项发布命令的主权权力，没有什么概念能比公共服务概念更加深入地植根于社会生活，公共服务的概念在今天是现代国家的基础。同时，政府

规则取向于公共服务的社会历史条件日渐获得。贝尔认为，后工业社会中，“理论知识占据中心地位，成为创新和政策分析的来源”，而且“社会由商品生产社会转变为服务性社会”^{[19](P252-253)}。吉登斯发现的生活政治对解放政治替代的命题，则可以说明公共服务意识形态化为什么能够成为认识政府组织和行动的一种视角。因此，伴随主权让位于公共服务而成为政府运转的中轴，服务型政府也就获得了知识化的合法性根据。

第二，服务型政府功能的知识化：从官僚制组织到合作制秩序。

理性官僚制是一套科层治理体系并蔓延为社会结构，是把握现代社会的认识框架。后现代批判理论表面上是反思解构现代社会，但在根本上却是针对理性官僚制秩序的弊端而提出来的。因为，政府的功能集中体现于理性官僚制及其对社会实施的规训，形成了一套自我控制、自我压制的科学管理知识。可以认为，理性官僚制体现了管理型政府功能的知识化。但在服务型政府建设中，合作秩序代替理性科层秩序是服务型政府功能的体现，服务型政府功能的知识化体现在群体—合作秩序中。管理型政府可以化约为一套理性的知识，习惯了理性科层秩序的传统思想，很难接受合作秩序对理性科层制替代的趋势。管理型政府功能的知识化实际上就是理性科层秩序的“殖民地”，按照这样一套知识进行的管理不过是一个把复杂丰富的公共事务陷入封闭的科层知识中的规范化操作场域。合作秩序是服务型政府功能的体现，我们也可以在社会科学发展中看到合作秩序知识的增长日益丰富，从理性官僚制、后官僚制到合作秩序的进化脉络，从知识学角度巩固了服务型政府构建的信念。

第三，服务型政府场域的知识化：从中心—边缘结构到去中心化。

政府对社会治理的影响总是在一定场域中发生和实现的，按照布尔迪厄的理论，场域是资源、权力、知识互动的系统，场域的自我再生产是其目的。我们这里所说的场域主要是指社会治理的结构，管理型政府的场域表现为中心—边缘的结构，官僚制秩序是这种治理结构的核心，管理型政府的行动都是维护这一结构和在这一结构场域中加以实施的，其典型符号就是国家，以

至于在近代形成的社会科学传统中，“国家构成了一个假想的无需证明的框架”^{[20](P87)}。然而，在后现代转向中，这一知识状况已经开始变化。服务型政府的核心根基在于合作制秩序，基于合作制治理的场域已经从中心—边缘结构走向去中心化的结构场域，这一嬗变决定了服务型政府场域知识化的方向，为这一场域重构提供知识学根据的是主体哲学认知的转变^{[21](P67)}，其中相互承认的理念、主体间性的认识论、承诺和包容的后形而上学哲学思想，促进了去中心化的合理性和趋势。总之，服务型政府的治理场域知识的转向为其知识化提供了重要的基础。

第四，服务型政府角色的知识化：从权力本位主体到他在的伦理主体。

自我与他人的关系是涉及政府角色塑造的一个重要的问题。服务型政府角色知识化的原则，就是重新理解自我与他人的关系，以自我与他人的无中心状态为定位，才能将每个自我都放置到合作共同体之中的状况，每一个人都将通过合作行动去成就他人和实现自我。“自我中心主义”和“他人中心主义”，都含有权力支配的性质，自我与他人的无中心状态则是一种他在性角色建构的伦理性质。按照权力支配逻辑形成的割裂性的自我中心主义或他人中心主义，都与服务型政府角色难以相容。因此，服务型政府角色的知识化取向是“他在性”，这既是理性知识的转换也是心智的调整，服务型政府角色的知识化是在与近代权力本位传统搏斗中指向伦理本体的过程。

在政府作为一套排他性知识学陈述的认识下，服务型政府的建构就是其知识化的过程。后工业化是人类又一次生存性整合，传统管理型政府的和工具理性类型的知识，“不再在构建社会的力量上，占有重要的战略位置”^{[22](P13)}。服务型政府的知识化是其建构自身的“体”，离开这一“体”的关注而停留于一般化的制度、机制、工具的“用”的层次，是难以获得成功的。

三、面向社会治理的知识扩散

服务型政府的知识化是社会治理叙事知识学转向的前提，假如在后工业社会的共同体秩序建构中，政府还不是可以舍弃的角色的话，那么这

种服务型政府履行责任的方式和管理型政府的控制、命令、规训等之间存在着什么样的差异呢？虚拟社会越来越成为存在方式，这说明后工业社会的程度在提升，“社会变成了唯一的现实，它不包括自然和物品，主要通过人们的相互意识，而不依赖某种外界现实被人感知。社会日益变成一张意识之网，一种有待实现为社会结构的想象形式。然而，用什么准则及道德观念来判定它们？比起以往，既没有自然，又没有技术，靠什么才能把人彼此联系起来呢？”^{[23](P200)}在后工业社会的知识密集型社会，尤其是群体秩序发挥决定性作用的时期，基于公共性规范的知识扩散主题获得了研究“共同体—治理”领域的优先地位。如果说有可能以群体之间的合作制秩序替代理性官僚制秩序的话，那么作为不同于以往的共同体治理方式的知识扩散，就应该是主体之间的知识流动和知识分享，知识扩散成为应对差异性、不确定性的核心机制，当劳动力、商品这些曾经在家园共同体和族域共同体中对人与人的联系发挥过作用的因素退却后，知识扩散开始在后物质主义生活中出场。

知识扩散可以看成是与合作秩序、服务型政府相辅相成的同一谱系中的概念，它是服务型政府影响社会治理的方式。在社会治理中知识扩散这一重要问题的提出，还源自两项关系的嬗变，并使得知识扩散提高了合作秩序获得的可能性：（1）拒斥政府和社会之间本体论的区分。受工具理性的深刻影响，近代以来的社会治理实质上是领域分割的专业化分工，完整的公共事务被认为划分为支离性的知识领域，并且彼此之间壁垒分明，突出的现象就是对政府和社会之间形成了本体论界面的分立。解决这一分立是重建社会科学的使命，正如华勒斯坦等在一份重建社会科学的报告书中所说：“如何消除 19 世纪出现的政治、经济和社会这三个假想的自律领域之间的人为分离。从社会科学家的研究现状来看，这个方向事实上经常都被忽略了。”^{[24](P82)}知识扩散呈现的是相互影响的气质，是治理思想和行动“脱域化”的结果。（2）统一性、多样性和主题的冲突。在对受科层秩序支配的社会治理的研究中人们发现，近代以来的创制共同体的文化气质是对统一性的追求，标准化、无差异成为科层理性支配下

的主流知识价值的衡量尺度。“政治场域，尤其是科层场域，具有哪些特殊的作用？行政管理的委派授权有着它独具一格的逻辑，正是通过这样的逻辑，科层场域在‘普遍性’社会问题的建构和神圣化过程中，发挥了决定性作用。”^{[25](P363)}但在文化思想的包容性发展诉求中，歧义性、复杂性和不确定性成为社会治理的前提而不是需要被消除的问题，治理的主题或者问题取向发生了逆转，正因为如此，知识扩散就不是谋求某一主义的胜利而是如何降低歧义性、复杂性和不确定性风险的共识，而这也许可以说明知识扩散的合法性。

服务型政府是以合作秩序为元话语形成的社会治理主体，其以知识扩散方式影响社会治理的领域确立，是需要加以着重研究的问题。在管理型政府的社会治理实践中，其管理的领域是通过法律加以规定的，形成的是无法则不为的状态，服务型政府的知识扩散需要有法律的框架，更主要的是面对丰富而复杂的公共服务需求，大凡涉及合作共识问题的需求则是知识扩散的核心领域。由于相关研究还未能得到充分积累，对知识扩散的领域做出归纳比较困难，但与这些领域相关的知识扩散具有的特征，还是在治理变革的实践中开始显露。

第一，势能管理—动能培育。

在理性官僚制支配的管理型政府社会治理中，不能说是与知识无涉的行动，事实上近代以来知识的运用乃至生产，都是政府干预的结果。但在直接管理、统一性社会的追求下，政府的知识运用是以提升势能为目标的，对文官或干部进行持续的新知识的培训，就是最好的说明。知识的势能管理形成路径依赖之后，管理型政府的行动场域反而在中心—边缘结构下被强化，政府知识的集中和社会知识的贫瘠不能不说是势能管理的产物。服务型政府在合作秩序支援下，不仅更加重视知识运用，而且也将势能管理改变为动能培育，知识扩散的目的是促进社会力量的协同治理，是为合作行动变得可能、可行而选择的治理工具。服务型政府社会治理的效应——对资源有限性、共同行动困境和正义普遍性的突破，在知识扩散中找到了不同以往的方式，知识共享成为知识扩散的一项追求。

第二，刻板化—流动性。

对知识的依赖在管理型政府和服务型政府之间是有着根本差别的，前者以法制、制度、层级等因素对社会治理所需要的知识进行分布。理性科层制的功能就是试图增强对组织责任的预见，因而责任的实现是借助一套刻板的程序予以保障的，知识在科层制的系统中并非没有交流，但总的来说是机械而刻板的。例如在食品安全监管中，食品安全品质的标准要么陈旧过时，要么必须等待来自上级命令的确认，而在这一过程中，食品安全得不到保证。相比较之下，服务型政府的知识扩散应具有建立在应对复杂、不确定社会特征基础上的流动性，社会治理在多中心性、合作性的运行中，就有可能打破科层制的刻板僵化，促使治理问题所需要的知识在国家、全球和地方之间无间隙流动。刻板化的背后是服从的逻辑，而流动性之中包含的是共识的选择。

第三，注意退化—注意锐化。

近年来，注意力因素开始在公共行政学中引起较多的关注，尤其是在责任类型上建构和定义了注意义务，主要是指因注意不足而导致的失职行为，相应的行动主体要承担其责任。在基础上，注意力被视为一种与责任有相关性的治理资源，其实知识扩散的效力与注意义务密切相关，理性科层制运行中普遍存在的问题就是注意力退化，对社会问题的反应丧失应有的灵敏性。我们常听到说某某问题严重到非抓不可的地步了，其实问题为什么会变得如此严重？这只能说明注意力退化是其根本原因之一。服务型政府如果不能将退化的注意力变成锐化的注意力，知识扩散就不可对共识达成、合作展开提供支撑作用。将注意力因素和知识扩散相互勾连，为我们衡量知识扩散提供了一种视角。

第四，封闭原始—公开编码。

知识类型问题是社会科学各学科都十分关注的知识学基础性问题，但在信息学被引入学术研究之后，知识类型自身的知识也获得了不同的解释。马克斯·H·布瓦索在《信息空间——认识

组织、制度和文化的一种框架》一书中，从是否编码和是否扩散两个维度，将知识类型归纳为专有知识（已编码、未扩散）、个人知识（未编码、未扩散）、常识知识（未编码、扩散）和公共知识（已编码、扩散）。^{[26](P204)}作者根据信息状况对知识的分类，以其作为解释制度形成的原因和分析古代采邑制、科层制的理论工具。这一理论为服务型政府知识扩散提供了技术理论的启发，高质量的知识扩散就是使得社会治理所需要的信息，能够从封闭变成公开、从原始初级信息抽象为编码信息。服务型政府是知识密集的后工业社会的结果，也因后工业社会知识密集而获得其可能性和有效性。

总之，政府如何有效进行社会治理是社会科学的难题，有别于管理型政府的治理方式，服务型政府影响社会治理知识扩散方式的定位和建构，充分显露了某种时代的气质和特征。

社会治理实践的操作场域是共同体类型及由其决定的政府类型塑造的结果。在后工业社会情境下，由于公共服务意识形态化的逐步形成，社会治理实践的操作场域体现为旨在获得群体—合作秩序的知识扩散，有可能以此取代工业化社会由理性官僚秩序为中轴知识对社会治理的规训。脱离工业化社会的思维框架，在诠释中建构服务型政府知识化的理论视野及其知识扩散的基本界面，这既可能是公共行政理论发展的趋势（因为公共行政学也是关涉认识论尤其是社会治理如何可能的学科），也可能是预测社会治理实践的一种理论根据，其原因在于传统理性科层制丧失支配地位后，社会治理需要理性和信念支撑其运行。我们这里所谈论的知识扩散并非是指传统意义上的知识传播，而是赋予知识扩散更丰富的内容，从而把它理解和解释为服务型政府影响社会治理的范式，这是不同于管理理性政府的权力影响范式的一种选择。知识扩散是以整体理性为基础、以公共性规范为规则、以合作秩序和治理中共识达成的促进为目的、以消除不确定性从而降低风险为功效价值的治理方式。

参考文献

[1] [2] [3] [4] 约瑟夫·熊彼特：《经济分析史》，北京，商务印书馆，1996。

[5] 曹沛霖：《制度纵横谈》，北京，人民出版社，2005。

- [6] 李宏图编著：《表现的叙述——新社会文化史》，上海，上海三联书店，2003。
- [7] 费希特：《全部知识学的基础》，北京，商务印书馆，1997。
- [8] 哈贝马斯：《认识与兴趣》，上海，学林出版社，1999。
- [9] [10] [11] [12] [13] [22] 让-弗朗索瓦·利奥塔：《后现代状况：关于知识的报告》，长沙，湖南美术出版社，1996。
- [14] 张康之、张乾友：《共同体的进化》，北京，中国社会科学出版社，2012。
- [15] [19] [23] 丹尼尔·贝尔：《资本主义文化矛盾》，北京，生活·读书·新知三联书店，1989。
- [16] 罗伯特·曼戈贝拉·昂格尔：《知识与政治》，北京，中国政法大学出版社，2009。
- [17] [18] 狄骥：《公法的变迁》，北京，中国法制出版社，2010。
- [20] [24] 华勒斯坦等：《开放社会科学》，北京，生活·读书·新知三联书店，1997。
- [21] 张康之、张乾友：《从自我到他人：政治哲学主题的转变》，载《马克思主义与现实》，2011（3）。
- [25] 皮埃尔·布迪厄、华康德：《实践与反思——反思社会学导引》，北京，中央编译出版社，1998。
- [26] 马克斯·H·布瓦索：《信息空间——认知组织、制度和文化的一种框架》，上海，上海译文出版社，2000。

Knowledge Diffusion of Service-Oriented Government in Social Governance

KONG Fan-bin

(School of Government Administration, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210046)

Abstract: The operation field of social governance practice is the fictile result shaped by the communities' category and the type of government which is determined by the former. Under the circumstances of post-industrial society, there has emerged an ideological trend of public service, and consequently, the operation field of social governance practice presents the knowledge diffusion that is aimed at obtaining cooperative order, while showing signs of replacing the industrial society's rational bureaucratic order based on discipline. This will be a movement that breaks through the thinking frame of industrial society, and forms the context of service-oriented government. The inevitable consequence will be the realization of knowledge accumulation and diffusion during the construction of service government, and the creation of a new situation of social governance on top of it.

Key words: social governance; service government; knowledge diffusion

(责任编辑 林 间)