

拓荒与播种之作

——评《国家能力基础的基础》

章永乐*

我相信，将欧树军《国家能力基础的基础》（以下简称《基础》）称为拓荒之作，表达的不过是任何一个严肃认真的读者在读到本书时的直觉。在这本书出版之前，认证的概念通常被视为其他国家行为的附属品，严格来讲，还不存在一个清晰的国家认证能力研究领域。但顺着《基础》指出的方向，我们可以已经可以看到一片阡陌交通、色彩分明的良田，而且其边界还在不断的扩展之中。

但“拓荒”从字面上既可能意味着开创性的发现，也可能只是不痛不痒的“填补学术空白”，写了一些别人不久之后总会想到的东西。欧著显然属于前者，正如何包钢教授在序言中指出的那样：“这将是政治与公共管理的必读书之一”（序二）。何包钢在此说的是“政治与公共管理”，而不是“政治学与公共管理学”，这意味着《基础》不仅会影响着两个学科的学术研究，更会对治国者有所裨益。笔者完全同意何宝钢教授的判断，并进一步认为，《基础》的影响力绝不会仅仅限于政治学与公共管理学，而且会进一步扩展到法学、经济学、社会学、人类学与历史学等学科。任何对“国家”和“信息”这两个关键词感兴趣的研究者都有必要读读这本书。它的意义绝不在于其分析框架与结论的新颖性，更在于它所开启的诸多学术可能性。

一、理论框架

欧树军不仅是将“认证”从作为其他国家行为的附属品的位置上解放出来，甚至确立了其作为“国家基础能力的基础”的地位。所谓国家基础能力，按照迈克尔·曼（Michael Mann）的界定，是国家通过基础结构协调、限制与规范社会

* 章永乐，北京大学法学院副教授，美国 UCLA 政治学博士。

生活的能力，是一种双轨权力，国家用它来渗透社会，社会也用它来控制国家；与之相对的是专制能力，即国家精英不需与社会群体作理性化的协商即可实施的权力。¹在欧树军写作此书之前，王绍光已提出了一个宏大的国家能力理论体系，包含了汲取、强制、濡化、统领、再分配、规管、吸纳、整合和学习-适应 9 种能力。而欧树军在这一理论体系中贡献了第 10 种能力，而且是最为基础性的一种。

本书共分为四编，第一编“认证政治学”致力于为国家认证能力建立一个基本的分析框架；第二编“认证的演化史”则追溯了认证从古到今的发展历史，以中国的历史经验为主，但也兼顾了欧美各国，从身份、财产、宗教、福利与社会经济五个方面的认证入手进行梳理。第三编“认证与国家基本制度建设”探讨了认证能力与汲取能力、再分配能力、监管能力之间的关系。第四编“国家的未来”则探讨“有效的认证体系”的特征，并展望中国建构“认证国家”的前景。

欧树军将国家认证界定为“国家在可靠事实上，建立和执行明确、精细和统一规范的能力”。认证能力受两个变量影响，一个是事实可靠度（进而分为真实度、唯一度、整合度三个指标），另一个是规范统一度（进而分为分类的明确度、规范的精细度、标准的统一度三个指标）。而国家也可因这两个变量的不同而形成“弱事实，强规范”、“强事实、强规范”、“弱事实，弱规范”、“弱规范，强事实”四种类型。这一类型学划分在很大程度上回应了 James Scott 以及西方监控研究学派和对国家扩张消灭社会的丰富性和多样性的担心。在欧树军看来，他们所反对的只不过是“弱事实、强规范”类型的国家，但在他们的视野之外，事实上存在着“强事实、强规范”的国家类型。

在界定认证本身之后，欧树军接下来考察认证受什么影响，又能影响什么。如果把认证作为因变量，可以看到，一个国家的国土面积、人口规范、地形地貌、生产方式、社会结构、沟通渠道和社会流动性等都会影响认证能力。而如果将认证能力作为自变量，则可以发现，它对其他 9 种国家基础能力都会产生重大影响。而这既为研究认证的演化历史打下了基础，同时也得以展开对认证能力“基础的基础”这一属性的分析。这在事实上为我们勾勒出了数十个经验与历史研究的课题，由于“国家认证能力”概念的新颖性，所有这些课题都是前沿的——在这种

¹ See Michael Mann, *The Sources of Social Power, Vol.II: The Rise of Classes and Nation-States*, New York: Cambridge UP, 1993, pp.59-63.

意义说，本书可以算得上一本前沿学术课题选题指南。

然而一本书的体量无法展开对所有这些课题的研究。就认证演化史而言，欧树军只能是勾勒出大致的历史脉络，提供基本的历史类型，而无法深入到各个历史时段的细节；而在与其他国家基础能力的关系方面，他也只选取了汲取能力、监管能力、再分配能力三种，作为认证能力的因变量来进行研究。这些研究具有示范意义，读者完全可以按照他的基本方法，来推进他未完成的研究。尤其对于政治学与公共管理学的学生来说，如果将本书作为一个选题指南，在欧树军奠定的基础之上，在许多方面加以推进，就可以取得有学术创新意义的成果。在此意义上说，本书又可以算得上一本播种之作。

二、国家认证能力研究之于法学

如前所述，欧著对于诸多学科的研究都具有启发意义，由于专业所限，笔者在此仅就其对法学学科的启发略谈浅见。

现代法治旨在规范国家权力的运作，减少恣意和专断，以保障社会生活的稳定性和可预测性。但限制和规范国家权力并不是取消国家权力。出于学科划分的方便，国家在法教义学和解释学中基本上不直接出现，而这恰恰让不少中国法学者产生错觉，认为法治就是要弱化国家。我们只要引用霍姆斯和孙斯坦的《权利的成本——为什么自由依赖于税》就足以驳斥这种谬误：各种自由与权利，哪怕是作为“消极自由”典型的言论自由，一旦受到侵犯，其保护还是要诉诸国家，而维持国家运作，就需要税收。²如果一个国家弱到收不上来税，公务员队伍人数不够，消极怠工，不仅社会秩序混乱，公民的自由也会得不到保障。到时也许国家已经弱到无法侵犯公民的言论自由，但黑社会可能来侵犯公民的言论自由，而对此，公民不可能有什么办法。因此，现代法治以国家为前提，当然也就需要国家能力作为自身的基础。而在各项国家能力中，认证能力作为“基础的基础”，地位殊为重要。

国家认证能力是立法正当性（legitimacy）的重要基础。立法（就功能而言，

² 史蒂芬·霍尔姆斯、凯斯·R·桑斯坦：《权利的成本——为什么自由依赖于税》，毕竞悦译，北京大学出版社，2004年。

亦可包含行政立法和最高法院的司法解释)既要解决一定的问题,又要不违多数民众的价值偏好,而这两方面都需要立法机关具有足够的信息,这既包括对问题具体形势的信息和解决手段的信息,也包括对民众政策偏好的信息。而这一切都需要有国家认证能力作为基础。

在行政机关的执法中,我们可以看到各项国家能力在发挥作用:维持执法队伍的良好运作需要汲取能力与统领能力,对市场的监管需要监管能力,福利体系的建设需要再分配能力,获取执法对象的自愿配合需要濡化能力、对付不配合的执法对象需要强制能力……而正如欧树军指出,这种种能力都需要认证能力作为其基础。国家认证能力提升往往对多个领域的执法产生重大影响。比如当下正在进行的不动产统一登记,一旦系统建成,则不仅有利于不动产交易的效率与安全,也有利于征税和反腐。国务院推动的电子政务平台建设,不仅有利于行政执法者与行政相对人之间的沟通,促进更好的执法,同时也有利于中央借助民众力量对地方政府进行监督。

在司法中,国家认证能力也起到极为重要的作用。刑事侦查和司法鉴定的水平高低直接影响到刑事审判中证据链的完整性;在民事审判中,虽然法官依职权调查的空间小得多,看似其主要工作只是权衡双方的诉求和证据,但如果拥有强大的国家认证能力作为后盾,法官可以在审判中形成更为健全与成熟的判断。而就行政诉讼而言,国家认证能力不仅仅体现在法官的依职权调查与对双方出示的证据的判断上,甚至可以说,强大的国家认证能力起到减少行政纠纷发生的作用——因为地方政府的滥权往往与国家统领能力不足有关,而强大的国家认证能力为增强统领能力提供了基础。最后,在最高人民法院对全国各级法院的统领工作中,认证也起到基础的作用。比如说,当下最高人民法院推动各级法院司法判决书公开,这可以被认为是加强国家认证能力的一项举措。判决书公开可迫使各级法院提高自身业务修养,加强对司法腐败的控制,从这个角度来看,是加强了最高法院的统领能力;判决书公开可引发学界的研究,而这些研究的成果,又可以被整合到最高人民法院的司法政策中去,使司法政策制定的事实基础更为牢固。

三、社会认证能力与国家认证能力

《基础》提出了社会认证能力与国家认证能力的区分，并将国家认证能力界定为以中央政府为代表的国家的认证能力，这就排除了地方政府对于国家的代表资格。但由于篇幅所限，本书并没有集中处理社会认证能力与国家认证能力之间的关系。笔者不揣冒昧，略呈浅见。

在国家体系运作正常之时，国家认证能力与社会认证能力之间，在多数情况之下存在着相互促进的关系。国家认证能力往往得益于社会认证能力的提升。一些重大的认证技术的突破或运用，一般首先发生在企业之中，因为企业出于对利润的追求，有最大的动力去提升自身的认证能力。在一些重大的社会变化发生时，企业和社会组织通常比中央政府感觉更为敏锐，更早地适应社会的最新变化。而一个具有正常学习-适应能力的政府，也能够吸收社会层面的认证能力提升成果，以为己用。举例来说，腾讯、阿里巴巴或新浪必然比中央政府更早更细致地对中国网民进行认证，更早掌握他们的年龄、地域、职业、收入、意识形态倾向、消费习惯等方面的信息。但只要中央政府具备正常的监管意识和学习-适应能力，腾讯、阿里巴巴或新浪的许多认证成果，就能够很快为中央政府所用。

反过来，国家认证能力的提高也有助于提高社会认证能力。这不仅是因为国家认证的许多成果可以作为公共信息产品，为企业、社会组织与个人所用，比如说国家统计局的经济统计数据，中国互联网络信息中心所发布的互联网统计梳理，有助于社会自身增强对经济大局的把握；更是因为，国家认证能力的提高，有助于在一个具有高度流动性的社会维系社会生活的稳定性和可预测性，而社会认证能力的提高需要这样一个环境。

这种互惠关系的最好例子就是美国互联网企业与美国政府之间的关系。互联网本身是美国军工项目的副产品，军用转化为民用之后，引发了一次信息革命，IBM 与 Google 这样的企业从中大大受益。而政府又随即成为他们产品的最大客户：IBM 公司是靠给美国政府提供家户普查（包括人口与财产普查）、经济普查技术和设备发家的；谷歌的关键词过滤技术，又很快为美国国家安全部门所用。这些技术和设备都大大增强了美国国家认证能力。甚至时下美国民权组织所抱怨的美国国家监控侵犯隐私权问题，有了 IBM、Google 和思科这样的大企业，情况只会更加严重。

但是，在中央政府缺乏对地方政府的统领能力的情况之下，国家认证和社会

认证之间未必就存在这样顺畅的互相促进关系。以民国时期为例，南京国民政府对许多地方没有建立起实质控制，山西和广西社会认证能力的提高只会惠及阎锡山控制的山西省政府和李宗仁、白崇禧控制的广西省政府，而很难惠及南京国民政府。而中共领导的陕甘宁边区可以说实现了社会与国家认证能力的双飞跃，但这与南京国民政府之间也没有太大的关系。反过来，由于割据局面的存在，地方的企业与社会组织受到地方政府的阻隔，也难以直接从中央政府的认证能力提高中获益。当然，即便不存在地方政府独立性过强的情况，国家监管能力与学习-适应能力的低下也可能会造成社会认证的成果无法促进国家认证能力的提高。在这种情况下，一些大企业形成了卡普兰所说的“高科技封建割据”（high-tech feudalism）。³ 许多跨国企业在第三世界国家都是这样的“独立王国”，用它们自身出色的认证能力大发其财，但对所在国家的国家认证能力并无贡献。

这一分析的实践意义就是，应当坚持“全国一盘棋”，打造统一的国内市场，打造适应于流动性社会的福利体系，加强国家统领能力和监管能力建设，打破各种有形无形的“封建割据”。在这种情况下，国家认证能力与社会认证能力可以相互促进。

五、走向更宏大的认证政治学

欧著在第 41 页提到了“如何解决认证与反认证之间的冲突”，不过，由于篇幅所限，本书并没有对这一冲突展开论述。在笔者看来，这一思路包含了将本书发展为更为宏大的“认证政治学”的可能性。

国家认证的努力在现实中总会遭遇到方方面面的困难。一些困难主要源于科技的瓶颈，科技无突破，认证不可能。比如说，欧洲中世纪的刑事审判一开始高度依赖于“神判”，后来由于罗马教廷要求教士退出“神判”，刑事审判转向高度依赖于口供，但无论是“神判”还是依赖于口供，其缘由都是刑事侦查很难搜集犯罪的直接证据。随着科技的逐渐发展，刑事侦查的证据搜集能力逐渐提高，口供在刑事审判中的证据效力也在逐渐降低。以强奸罪为例，在 DNA 识别技术出

³ 卡普兰发明“高科技封建割据”（high-tech feudalism）一词，本来是用来描绘西方社会的。但将这一词语用到在第三世界国家的跨国大企业似乎更为贴切，因为那里的国家对于这样的企业更加无能为力。See Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, Vintage, 2001.

来之前，定罪在绝大多数情况下依赖于受害人的指认；但在 DNA 识别技术出来之后，就可以更为精准地建立证据链，对诬告的识别率大大提高。而有了 DNA 识别技术作为依托，公安机关也可以建立相应的 DNA 数据库，其不仅在刑事侦查中发挥关键性作用，而且也成为控制重点高危人群的威慑利器。

一些困难则未必源于科技上的绝对不能，而是因为当时的社会条件下，对本认证者进行定位和调查成本太高。古代农业社会对乞丐、游方僧道、行商、季节性劳工、逃荒者等流动人口的普遍疑惧，就跟当时社会的认证能力低下有很大关系。调查流动人口的背景和信用状况并不是因为科技上绝对不能，而是因为其要付出的调查成本太高，只能在发生重大事件的时候偶尔为之，而难以建立一个普遍的认证体系。而在今天，人口流动已经成为常态，国家也有许多手段和渠道很便捷地对流动人口进行认证，对流动人口的疑惧也随之消退。

另外一些困难主要源于对象人群的抵抗。比如说，在收高额人头税的情况之下，要获得准确的人口数据，就会遇到很大的困难。这是因为认证对象为了避税，倾向于隐匿人口。这种情况在中国历史上一直是个大问题。在雍正皇帝“摊丁入亩”之后，不再征收人头税，于是中国人口数量在乾隆朝出现惊人的飞跃，这不太可能完全是由于人口的繁殖，同时也是由于原先隐匿的人口现在终于进入了国家统计。在 80 年代以来“一胎化”计划生育政策下，尽管有定期的人口普查，但民间总是会存在一定数量的“黑户”人口。而为了逃避税收而少报、虚报和转移资产的情况更是古今中外的普遍现象。在当今世界，巨富人群逃避各国税收有种种手段，也由此催生了庞大的离岸金融体系。如何将这个庞大的离岸金融体系重新纳入监管，成为一个关系到金融安全的棘手问题。

障碍甚至来自国家认证的执行队伍——官员本身。数字出政绩，统计数据关系到官员的官帽，因此在官僚政治的过程中，认证就成为一个微妙的因素，牵动着各方的心弦。“大跃进”就是一个“认证政治学”的经典范例，各级官员的政绩冲动导致大规模的粮食产量虚报，中央政府根据虚假的粮食产量数据制定征粮指标，在执行过程中又缺乏及时纠正，最终造成了大饥荒。在一些情况下，也会出现人为压低数据的情况，比如一些县政府为了享受“国家贫困县”待遇而压倒本县 GDP 与财政收入数字，比如地方政府为了保留机动用地的可能性而向国土资源部少报本辖区的农业用地数字。

以上种种情况，恐怕用“反认证”一词难以完全涵括，因此有必要探寻一套新的术语体系。对政府而言，可以认证、同意认证、认证确定性高的对象，可以被顺利地纳入到公共政策的轨道中来，剩下的就是一个操作问题。真正构成治理难题的是不可认证的、拒绝认证的或认证确定性不高的对象。在这里恰恰存在着真正的陌生性、异质性乃至敌对性，对其处理不好，可能会造成政治危机或社会危机。

我们由此可以提出新的问题：国家如何面对不可认证的、拒绝认证的或认证确定性不高的对象？从认识上，这就意味着要让国家运动起来，进入到真实的政治斗争场域中去，发掘出认证政治的政治性（the political）——它本身就与陌生性、异质性乃至敌对性这些关系属性密不可分。在治理体系中，国家是中心和顶点；但在政治关系中，国家可能只是诸多行动者之一，它必须整合各种资源、运用各种策略，驯化陌生的、异质的甚至敌对的对象。而这就为一种更为宏大的“认证政治学”提供了可能。这种政治学能够描述与解释政治斗争的过程，而不仅仅是探讨如何在“驯化”对象之后将之纳入公共政策轨道。

近年来，阿桑奇和斯诺登相继对美国的秘密监控系统发难，可以说为“认证政治学”提供了很好的范例。在这里，我们可以发现，美国联邦政府所实施的监控早已经超越了传统的国家安全领域，而已经扩展到为美国企业监控与打击竞争对手的地步。但这一扩展，需要面对的绝不仅仅是这些个体麻烦制造者（trouble maker），同时还有寻找新闻卖点的媒体，锲而不舍的民权运动组织、幸灾乐祸而又从中看到新机会的各国政府，心态复杂的受监控的外国企业等等。而这场斗争到底是会促使美国联邦政府在监控目的和范围上后撤呢，还是会导致各国政府以美国为先例，顺势扩大监控范围，目前尚未可知。如果对这场斗争进行深入分析，对于中国政府和企业来说，都具有重要的参考意义。

总之，这是一本具有开创意义，并为后继者提供了诸多启发灵感的著作。它所开启的诸多学术可能性呼唤着更多的研究者投身这一研究领域。即便是欧树军自己可能也只能实现这些可能性中的很小一部分，但我相信会是其中最具挑战性的部分。作为一位“75后”学人，作者的思想远征开始不久，必将征服更多的高山大河，值得读者投入更多的期待。