

人大国发院系列报告

专题研究报告

2015年7月 总期第48期

(中国改革系列报告 NPE201504)

通过认证的治理：

政府间基础信息互联互通的理论基石

欧树军

(中国人民大学国家发展与战略研究院、国际关系学院)



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

目 录

摘 要.....	4
一、 导论 国家治理对社会事实的渴求.....	7
二、通过身份认证、财产认证的国家治理.....	10
(一) 从生命登记到人口普查.....	10
(二) 人的特征化.....	14
三、国家治理对认证的依赖.....	15
(一) 以全国统一个人号码、全国数据库为基础的现代认证.....	16
(二) 认证对国家治理能力的提升.....	17
四、结论 政府间互联互通与信息化时代的国家治理.....	22
(一) 政府间互联互通在信息时代遭遇的挑战.....	22
(二) 基础信息亟需在政府间互联互通.....	24
(三) 建构有效的现代认证体系.....	26
参考文献.....	30

摘要

所谓“认证”就是在数据与人、物、事之间建立一一对应关系：某个数字、编码、代码代表一个人，从而将这个人的身份、财产都相对固定下来，整合起来，形成一个比其“物理人”更真实、更全面的“数字人”。

当今中国正在发生深刻的大转型，这种大变局催生了人员、财富、物质、技术、知识的大流动，进而正在改变社会结构、利益结构和权力结构。但是，大流动本身及其所带来的种种结构型困境，让大社会变得难以识别，进而难以治理。比如，一部分人在全国不同省份不断流动，身份不固定。另一部分人的财产不清晰，动产不明，甚至连不长腿的不动产都摸不清。房产税、累积财产税、遗产税、遗赠税等财产税严重滞后，也就不难想象为什么官员财产难以公开。这种缺乏社会事实而导致的模糊不清，扩大了少数人对抗国家权力扩张的可能性，同时也降低了公共服务的便利度、供给率和均等化，进而影响绝大多数人的生活质量，及其中一部分人的政治信任和体制认同。

这些问题很大程度上可以归结为“信息的不对称”及其所导致的“权利或权力的不对称”，不对称可能三个源头：公民之于政府，政府之于公民，政府部门之于政府部门。人们警惕政府掌握太多公民信息可能诸多问题，但关节在于如果政府不掌握这些信息，就无法准确判断公共利益、公共意志、公共福祉，也就无法向公民供给任何公共产品、公共

福利、公共服务。简言之，国家认证能力孱弱，不利于国家治理治理的现代化。

作为权力运作的一种基础机制，认证以保障领土安全、社会秩序、公民身份、公民权利、社会保障及官僚体制的理性化为目的，以大规模的信息收集、储存、整合、区分和识别为手段，针对统计意义上的总体人口，处理现代人的出生、教育、婚姻、身份、资格、职业、收入、财产、荣誉、劣迹、流动、疾病、死亡等等行为、事务、轨迹，与强制、汲取、濡化、再分配、统领和规管等国家基本制度发生关联。

一个不了解绝大多数人经济社会状况、基本需求和未来预期的政府，不可能是一个负责任、及时回应的民主政府。要让政府负责任、及时回应，首先要让它看得清，要让它看得清，就得有一个基于可靠事实和统一规范的有效认证制度，实现政府间基础信息的互联互通，建构一种“认证国家”。这不仅仅是先进、现代、发达国家已经走过的路，也是落后、前现代、后发展诸国将要走的路。尽管没有人知道现代国家在“现代”、“后现代”、“后后现代”之后将向哪个方面发展，但可以肯定，这条道路将是未来国家治理不可或缺的一部分。

我国的现代认证体系建设，尤其需要实现政府各部门之间的互联互通、信息共享，特别是在税收、福利和规管这些部门，而不仅仅是部门内部上下级的信息共享。服务于国家目标的重要部门之间的互联互通，是个重大的政治问题，关系着能否真正实现治理上的内在统一。面对史

无前例的人员、财富、物质、事务的大流动，我国亟需有全国统一、整合的认证知识和认证标准，覆盖全体国民。

关键词：认证、政府间互联互通、认证国家、国家治理

通过认证的治理： 政府间基础信息互联互通的理论基石

欧树军¹

一、导论 国家治理对社会事实的渴求

当今中国正在发生深刻的大转型，这种大变局催生了人员、财富、物质、技术、知识的大流动，进而正在改变社会结构、利益结构和权力结构。但是，大流动本身及其所带来的种种结构型困境，让大社会变得难以识别进而难以治理。比如，一部分人在全国不同省份不断流动，身份不固定。另一部分人的财产不清晰，动产不明，甚至连不长腿的不动产都摸不清。房产税、累积财产税、遗产税、遗赠税等财产税严重滞后，也就不难想象，为什么官员财产难以公开。这种社会事实的匮乏所导致的模糊不清，扩大了少数人对抗国家权力扩张的空间，同时也降低了公共服务的便利度、供给率和均等化，进而影响绝大多数人的生活质量，及其中一部分人的政治信任和体制认同。

这些问题很大程度上可以归结为“信息的不对称”及其所导致的“权利（权力）的不对称”，不对称可能来自三个方向：公民之于政府，政府之于公民，政府部门之于政府部门。人们警惕政府掌握太多公民信息可能带来的问题，但关键在于如果政府不掌握这些信息，就无法准确判

¹ 本研究为中国人民大学国家发展与战略研究院内部课题“政府间互联互通对我国信息化与网络安全的影响”的阶段成果。欧树军 email: oushujun@ruc.edu.cn.

断公共利益、公共意志、公共福祉，也就无法向公民供给任何公共产品、公共福利、公共服务。

这促使人们深入思考基本制度能力（*institutional capacity*）对于国家治理的意义所在，从而反思国家权力、国家能力、国家干预的必要性及其限度。20世纪80年代中期，美国政治学界重新回归“国家中心”，三位美国学者彼得·伊文思（Peter Evans）、迪特里希·鲁斯迈耶（Dietrich Rueschemeyer）和西达·史考朴（Theda Skocpol）主编了一本书《把国家带回来》（Skocpol, Evans and Rueschemeyer, 1985）。在这本“新国家主义”论集的最后一章，三位编者将国家与社会结构研究的未来议程概括为三个方面：国家能力（*state capacity*）与国家自主性（*state autonomy*）的影响因素、国家的形成与重构以及国家行动的知识基础。

根据这三位学者的看法，任何国家要想干预社会，都需要了解有关社会结构与社会过程的知识，并影响社会知识的形成与应用，“统计学”、“治安学”、“国家学”都是对国家的这种知识需求的回应。国家与社会生活越是相互渗透，这种需求就越大。遗憾的是，二十五年过去了，前两个议程得到的学术关注远远超过第三个议程，然而，这并不意味着这个议程不重要。这是因为，无论出于何种目的，追求何种目标，国家干预都必然需要社会事实。

国家治理离不开最基础的社会事实，这种需求可以说是最基本的，也可以说是最具公共性的，我把它称为“认证”（*identification*）。人们

熟知某些社会认证形式，如“质量认证”、“产品认证”、“安全认证”、“学历认证”、“资格认证”等，与此不同，本文讨论的是政治认证，它指向国家治理体系所必需的认证，具有非常基础的作用，包括社会事实的收集、识别、分类、鉴定、评估、检测等行动细节，涵盖对真实性的证明 (certification)，也涵盖对重要性、能力、身份的证明，还涉及对他人、文化共同体、社会制度、政治共同体和政治体制的认同。

简言之，所谓认证就是在数据与人、物、事之间建立一一对应关系（王绍光，2013）：某个数字、编码、代码代表一个人，从而将这个人的身份、财产都相对固定下来，整合起来，形成一个比其“物理人”更真实、更全面的“数字人”。我国的身份证号码、美国的社会安全号码、英国的国民健康号码、瑞典的个人信息码等，都是这种国家认证的典型形式。

政治认证与社会认证并不是截然二分的，社会认证常常以政治认证为前提，即如果政治认证不发达，社会认证就越繁复、越麻烦、越可能导致“反认证”（欧树军 2013）。同时，社会认证又常常为政治认证提供经验教训、创新技术和物质条件，比如 IBM 公司的计算技术和设备对于美国人口普查乃至其他政府行为的支撑，Google 公司的关键词搜索技术对于美国犯罪历史数据库、国土安全数据库和全球信息监控工程的支撑。

政治认证包括两个方面：事实与规范。事实是基础，社会问题越复

杂，国家行动越需要可靠的社会事实。规范是指引，不建立规范，事实再多，也是一团乱麻，“群众总是被蒙蔽的”，“真相总是难以发现的”，国家行动就将继续没有政治方向，无法建立基本制度。

认证以为一国居民提供生活便利、社会保障和基本公共服务为前提，使国家能够通过了解和掌握境内的人、财、物、行、事，注视身份流、财产流、行为流、生命流及事务流，同时也使国家能力的运作方式发生了根本变化。认证这种基本制度能力影响着国家治理能否真正以全体国民为基础，国家经济政策、社会政策和政治决策能否不分城乡、地域一体通行，安全、秩序、保障和便利等国家基本制度的收益能否实现人人平等，关系着最大多数人的机会、健康、尊严和意义，以及政治认同能否建立在最广泛的基础上。因此，在很大程度上，我们可以说，现代国家的治理化，首先是一种“通过认证的治理”。

二、通过身份认证、财产认证的国家治理

国家治理通过身份认证、财产认证两大途径实现，二者又分别以物的特征化、人的特征化为前提。作为最重要的身份认证制度，生命登记和定期人口普查意味着国家有能力收集个人的各种基本特征，个人在国家眼里越来越特征化。

（一）从生命登记到人口普查

与我国发达而漫长的身份认证相比，欧洲各君主国的定期人口普查到了 18 世纪工业革命前后才开始，此时距离古罗马帝国五年一次的定期普查已有 1200 多年，直到 19 世纪中后期才在欧洲大部分王国正式建立起来，比如 18 世纪的普鲁士（1719，腓特烈·威廉一世）、瑞典（1749，阿道夫·腓特烈）、奥地利（1754，哈布斯堡王朝，玛丽亚·特蕾西娅）、挪威（1769，克里斯蒂安七世）、丹麦（1769、1787，克里斯蒂安七世），19 世纪的英国（1801，乔治三世）、法国（1826，路易菲利普一世）、刚刚完成统一的意大利（1861，维克托·伊曼纽尔二世），以及俄罗斯（1897，尼古拉二世），原属英国的各殖民地如美国（1850）、加拿大（1871）、印度（1881）也相继开始定期人口普查，日本的人口普查始于 1920 年（陈达，1935）。二战后至今，定期人口普查已成为绝大多数国家的一项基本政治实践，国家开始掌握越来越多的个人身体特征、社会特征和经济特征。

认证形式通常与认证目的相适应，国家对各种个人特征的认证也不例外。古代国家建立认证的目的在于征兵、征税、征役和治安，18 世纪欧洲国家的定期人口普查最初也主要用于满足国家的军事与财政需求，认证的重点也不外乎纳税或兵役人口、财产、家畜与职业，认证分类相对简单。比如，美国 1790-1840 年的人口清查就很简单，1790 年只包括 16 岁以上和以下自由白人数，不区分年龄的自由白人女性数，其他自由人和奴隶（不分年龄、性别）；1800、1810 年才区分了五个年龄组，按

年龄区分白人女性，1810年同时举办了制造业调查；1820年按四个年龄组、性别统计奴隶和自由有色人种，计入农业、商业和制造业人数以及未归化外国人数；1830年首次采用统一普查清单，按五岁一组统计白人，按六岁一组统计奴隶和自由有色人，不区分种族的聋哑人、盲人、外国人也统计在内（Koren, 1918）。在农业国家，个人的身份与财产特征相对固定，易于确定，所以并不需要更为细致的区分。一旦从农业国家转变为工业国家，需要国家认证的个人特征会越来越多，这个时候就需要针对个人的特殊性，建立明确的认证分类和精细的认证规则。

分类越明确，规则越精细，个人也就越特征化，国家掌握的个人特征越多，越有可能将个人变成纳税人，越有可能确认犯罪嫌疑人与贪污受贿者的身份并及时追踪，越有可能确认和识别个人的福利与公共服务受益人以及消费者身份，个人在税收、强制、统领、福利、监管等领域的可治理性也就越强。

经济社会因素的变化，对国家认证能力提出了更高的要求。国家需要将更多个人特征纳入认证范围，将绝大多数人特征化，从而让个人的可治理性得到加强。19世纪中后期，各国人口大增，人口流动性也比古代更大，人口（李植泉，1967）、就业、教育、公共卫生、社会治安、城市规划、经济计划、社会福利等政治与社会经济事务开始规模化，动辄成为不得不解决的严峻社会问题，姓名、性别、年龄、种族、出生时间、出生地点、住所、婚姻、亲属、健康、教育、职业、行业、收入以

及国籍状况等各种需要国家认证的个人特征，开始成为解决这些问题的必要条件。从这个时期开始，现代认证与古代认证之间的差异越来越大，现代认证的对象越来越个体化，个人越来越特征化，社会事实更为广泛，区分更为明确，规则也更为精细。

大规模社会的治理，需要更可靠有效的认证制度。最能体现这种变化的是比利时 1846 年的人口普查，这次普查对全国房屋统计分类异常精细，区分城乡、是否有人居住、层数与已使用数量、是否附带娱乐场所、是否上火险（包括家具与用品）及保险数额。对人口的统计分类更加精细，区分家庭人口、性别、是否接受公共慈善捐助的贫困家庭及其成员数量、居住状态，还区分国民身份、籍贯、语言、宗教、年龄和职业，区分在初、中、高等公立学校或者在家接受教育的儿童（Koren, 1918）。认证分类已经相对明确，规则已经非常精细。美国人口清查的单位，也在这个时期开始从“家户”转变为“个人”，转变成为真正的人口普查。

到了 20 世纪初，经过一百年左右的发展，现代西方的定期人口普查，已经在认证的事实与规范两个维度上将古代认证远远抛在身后，在把握认证对象的个体化和个人的特征化上也远比古代有效。在结合了现代生命登记与定期抽样调查之后，更是如此。各国普遍将生命登记确立为身份认证的法定形式，走上了“驯服偶然性与不确定性”（哈金，1999）的高度现代化道路。在近代定期化的人口普查、现代家户普查补充下，

生命登记的内容从最初只包括出生、死亡和婚丧状况，发展到涵盖活产、死产、死亡、结婚、离婚、收养、认领、撤销、迁徙和疾病等个人的全部重要生命特征，人的整个生命过程都成为国家的关注对象，国家治理首次彻底建构在个体身上。

（二）人的特征化

工业革命以后，国家以军事职能为主向以民事职能为主转变。社会经济事务日益繁复，沟通技术越来越先进，人口问题越来越大，偷漏税现象越来越多，使国家有动力并有可能掌握更为全面细致的人的身体特征、社会特征，以及更为详尽的经济特征。认证单位才从家户转向个人、法人以及与之关联的社会经济事务，从总体意义上的人口转向个体意义上的个人。

因此，个人的姓名、出生、年龄、教育、婚姻、身份、资格、职业、收入、不动产、动产、荣誉、劣迹、疾病、流动等等个人特征，食品安全、药品安全、产品质量、工程质量、生产安全、公共卫生事件等等社会经济事务，都纳入了国家认证的注视范围。认证知识演变到今天，已经涵盖了人的各种身体特征、社会特征和经济特征。

关注人与物的各种物理特征、社会特征和经济特征，关注人与物的名称、位置、数量、流动方向、真假优劣和利弊得失，成为现代国家必须面对的大规模治理问题的一部分，认证成为国家的一项基本职能。认

证知识演变到今天，已经涵盖了人的各种物理特征、社会特征和经济特征。物理特征包括姓名、年龄、住所、地址、体质、体貌、照片、衣着、纹身、指纹、掌纹、DNA 以及其他生物特征。

社会特征包括性别、民族、种族、宗教、阶级、教育程度、性取向、语言、就业、闲暇活动，社会交往、社会身份、技术技能，出生、婚姻、死亡证明，学生证、身份证、护照、通行证、驾驶证、交通卡，以及纳税号码、社保号码、医保号码等。

经济特征包括工资、红利、利息、租金、版税、专利费、证券买卖、不动产买卖、奖金、赌博收入，实名制银行账户、存贷状况、信用卡、收入证明、房产证明、居住状况以及消费习惯等。

这些人的各种特征，就是国家认证需要关注的知识类型（Marx, 2001），也正是国家所要收集的基本社会事实。

三、国家治理对认证的依赖

社会事实收集权的国家化，对于面临越来越复杂的人口等经济社会因素的现代国家而言，似乎是个不可能完成的任务。信息时代沟通技术的革新改变了这种状况，赋予了国家在事实与规范两个层面提升认证能力的无限可能性。与国家有可能针对大多数人建立有效认证体系的能力相比，个人和群体大规模地逃避认证的可能性越来越小。一旦有了有效的全国认证体系，逃避认证就弱化为零星的犯罪行为，而且越来越容易

被发现进而被惩罚。

（一）以全国统一个人号码、全国数据库为基础的现代认证

数据库、互联网等现代沟通技术，使国家有能力为每个国民分配一个个人号码，比如纳税号码、福利号码等，进而在重要政策领域建立全国数据库认证机制，比如犯罪数据库、税收数据库、社会保障数据库和食品药品产品质量数据库等。1970—1980年，瑞典、芬兰、丹麦、比利时、英国、德国、澳大利亚、加拿大、美国、日本等绝大多数经济合作与发展组织（Organisation for Economic Co-operation and Development，简称 OECD）发达国家，已经建立了各种各样基于个人号码的全国数据库，政府成为电脑工业的最大客户，成为个人资料最大的拥有者。比如瑞典政府就掌握着囊括每个国民个人资料的全国最大数据库。英国 1973 年已有 21 个中央政府部门设立了专门的数据处理机构。OECD 甚至建议各国政府建立中央合作机制，推动国内所有政府机构共享通用信息，最终实现 OECD 各国之间共享(Ackroyd, 1977)。个人号码、全国数据库，已经使国家具备了建立有效认证体系的能力。

以个人号码、全国数据库为基础的现代认证体系，使每个人的资料都保存在至少一个以全国统一个人号码为核心的政府数据库中，个人行为在统计意义上变得可以预测，并有可能与信用记录、犯罪记录、官员财产记录、职务行为记录、健康记录和社会保障档案等各种资料关联起

来，推动“税收国家”、“健康国家”、“安全国家”、“统领国家”、“预算国家”、“福利国家”和“监管国家”的实现。

近现代国家与前现代国家的重要区别之一，在于濡化、统领、监管和再分配转变成为国家的基本职能、基础能力和基本制度。西方国家，尤其是现代西方国家，要想正常发挥濡化、统领、监管、再分配职能，同样离不开认证的基础作用。有了认证制度，现代西方国家的汲取、濡化、监管、再分配和统领能力得到不同程度的提升，现代西方国家对日常社会和经济生活的渗透大为深化，对权力滥用的约束和限制也因此大为增强。

（二）认证对国家治理能力的提升

现代国家的汲取能力，离不开以个人号码、全国数据库为基础的现代认证。瑞典在 1970、1975 年人口普查基础上，建立了沿用至今的最为全面可靠的个人数据库，向各部门索取大量行政资料，建立了 114 种政府登记数据库，包括涵盖全国所有 650 万纳税人（20 世纪 70 年代）的中央纳税人登记库(Flaherty, 1979)。英国中央税务局则通过年度个人收入调查，逐年累积个人纳税资料及其他个人信息，对个人财产的认证不仅用于增加国家税收，也用于改进各项社会保障计划。美国国内税务局也拥有规模在世界上首屈一指的个人身份、就业、收入和纳税申报资料。围绕纳税展开的现代财产认证，使现代国家有能力掌握每个人的全

部经济特征，这已经不是什么夸张的假想，而是每个现代人必须接受的现实。

现代国家的强制能力，也离不开以个人号码、全国数据库为基础的现代认证。英国内政部负责行政与监控界限模糊的刑事司法行政、罪犯处置及监狱运营资料，1934年开始建立瘾君子索引库，1963年开始建立罪犯索引库，1968年医生必须向内政部上报瘾君子情况，20世纪60年代开始建立监狱索引库，1971年开始建立吸毒违法犯罪者索引库(Flaherty, 1979)。美国联邦调查局所建立的全国犯罪信息中心，同时也是美国最大的就业信息中心、个人信息和身份中心，直接或间接服务于全美国57000个联邦法院、州法院、地方刑事司法机构，服务于全美国的警察、检察官、法官、缓刑官和矫正官(Laudon, 1986)。加拿大人口2600万时，中央政府运行2220个数据库，平均每个公民有25个文件，全国1/10人口出现在全国警察电脑中(Lyon, 1994)。现代国家还建立了指纹识别、DNA识别等全国数据库(Cole, 2001)，从而更加有效地追踪流动的犯罪嫌疑人、预防和控制犯罪行为，维护法律与秩序。

现代国家的再分配能力，同样离不开以个人号码和全国数据库为基础的现代认证(Flaherty, 1979)。以“福利国家”著称的国家治理制度，从一开始就离不开认证，离不开对人的名称、位置和数量等基本事实以及财产、行为及其各种特征的认证。这种国民身份认证形式的世俗化，是确保公共秩序与社会福利的关键(Caplan and Torpey, 2001)，但这个过程

比较漫长，直到 19 世纪末还未完成，欧洲国家难以把决策及于全体人民，尤其无法让农村人看到自己作为国民的意义。到了 20 世纪中叶，“福利国家”作为国家基本治理制度的一种理想型在欧美发达国家建立起来以后，国民体会到国家福利的好处，开始有被纳入认证体系的意愿，这也意味着国民向国家提供更多个人资料，让国家掌握更多个人特征。

英国全国健康服务中心负责国民医疗记录登记和索引，1939 年通过特别调查建立了原始数据库，囊括全国 5500 万拥有国家健康服务号码的个人资料，记录所有病人与医生的档案，方便病人转医，还登记堕胎、癌症、解除隔离、先天畸形（自愿登记）与传染病等病人以及海外移民中的癌症患者资料，1962 年成立全国癌症登记系统取代这部分功能 (Flaherty, 1979)。

英国人口健康与社会保障局自 1949 年开始通过精神健康调查收集精神病和心理障碍患者资料，拥有至少 12000 名雇员的社会保障司所建立的社会档案，包括姓名、住址、国民保险号码以及来自国家税务局雇主记录的其他个人资料，覆盖绝大多数英国人尤其是有经济活动的个体，为失业、患病、守寡和退休国民提供补助，为家庭提供生育补贴 (Flaherty, 1979)。

美国 1935 年制定社会保障法，个人退休金的发放与纳税多少直接挂钩，为此专门花了五六年时间进行全国纳税人的收入与财产调查，之后才正式启动退休保障计划，向退休者发放退休金。1950 年建立了全国

生命统计局，1960年改建为全国健康统计中心，专司全国健康调查，收集健康、教育和福利部所需的几乎全部健康资料，行政健康档案则由1977年成立的新健康保护资助局保存。而健康、教育和福利部社会保障局则是美国人口和经济资料最为集中、最为丰富的国家机构，拥有全国性退休保险、伤残补助、健康保障、儿童家庭补助所需的就业、收入、福利、受益者、福利支付等全部资料(Flaherty, 1979)。

从1957年开始，德国通过人口、住户普查与住宅、收支、家庭预算等抽样调查，建立了专门的社会保险登记制度，不仅涉及个体的经济活动，还涉及个人的身体和精神健康、疾病、事故、儿童看护、闲暇、社会分层、代际行为、女性角色和状况、家庭结构及其履行儿童教育职能的能力，可以对包括婚姻、公共卫生、教育和司法在内的广泛个体资料进行详尽分析(Flaherty, 1979)。可见，国家要想正常发挥再分配职能，维护社会正义，也必须全面收集人的各种事实、特征，建立统一的认证规范，建立有效的认证体系。

如果没有全国数据库，以个人号码为核心的身份证（世界上一百多个国家使用强制性或非强制性身份证）、驾照（在多数欧洲国家、澳大利亚、新西兰、加拿大、英国、美国、日本等国相当于身份证）、社会保障号码（美国、法国）、社会保障死亡索引码（美国）、社会保险号码（加拿大）、国民保险号码（英国）、税务登记号码（澳大利亚）、个人公共服务号码（爱尔兰）、国民税收认证号码（西班牙）、国民健

康保险卡（日本）等个人认证形式，就只是一个简单的数字，发挥不了任何应有的认证功能。

总体而言，以个人号码和全国数据库为基础的现代认证，使身份、财产、福利和社会经济认证在现代国家彻底取得支配地位，现代认证在广度和深度上正式超越了古代认证，宗教认证正式落幕，教会正式臣服于国家，曾经搅得欧洲国家天昏地暗的政教之争彻底成为历史记忆。现代西方国家的强制、汲取、濡化、再分配、统领、监管、吸纳、整合和学习-适应能力得到不同程度的提升，现代西方国家对日常社会和经济生活的渗透大为深化，对权力滥用的约束和限制也大为增强。

结合数据库、互联网等现代沟通技术，国家已经有能力通过逐步累积这些关于人的各种特征的认证知识，进而在事实上，按照人的各种特征，对国民进行明确的分类。并针对个体的特殊性，建立精细规则，最终在全国范围内设定并执行统一的认证标准。美国的社会保障号码就是通过身份认证的治理的典型，1930年代至今，它涉及纳税人、经济人、社会人、福利受益人、军人、外国人等多重身份，以及个人重大事项、社会生活和政治身份等，这是一种远比我国的身份证功能更加强大、高度整合的身份认证形式。

在漫长的历史演进中，认证能力的发展最初是为了征兵、加强国家强制能力，以及征税、加强汲取能力。后来是为了推行免费强制义务教育，加强濡化能力。再后来是为了加强再分配能力，福利国家的发展最

初与战争有关，为了再分配，必须建立“社会保险号码”等机制；由于能从国家福利中受益，人们也开始有被纳入认证体系的意愿。再往后，发展认证能力是为了产品认证、质量认证、安全认证，加强规管能力。今天，认证对其他几种国家基本制度能力的加强都具有基础性的作用。

四、结论 政府间互联互通与信息化时代的国家治理

（一）政府间互联互通在信息时代遭遇的挑战

显然，机遇与挑战也是相对的。我们必须承认，在这一非常基础性的基本制度上，我们曾经是世界各国的先行者，现在却大大落伍了，西方发达国家在它们不发达的时候就开始做的事，我们现在还没有开始做或者没有做好（比如全国不动产登记），这是不得不补的课。下面我们简要讨论几个比较直接的挑战。

其一，认真对待认证主体与对象之间的偏好冲突。我们可以根据认证主体与对象在偏好上的一致程度，与认证体系的强制程度之间的关系，区分四个认证模式：一是低一致、高强制模式，比如我国 1994 年至今在税收领域的认证体系；二是高一致、高强制模式，比如社会治安领域；三是低一致、低强制模式；四是高一致、低强制模式，比如再分配领域。在这四种模式中，高一致、低强制模式在理论上是最为可取的，但也是现实中最容易出问题的，设计一种理想的路径并不难，难的是如何防止在实践中出现偏差。以再分配领域为例，一般而言，国家与个人

在建立基本社保体系上的偏好是一致的，但实际中还是会有人向国家提供虚假或不实信息，进行福利欺诈。因此，要想建立有效的认证体系，仍然需要适用第一种模式，即低一致、高强制模式，在统计意义上将欺诈行为降到最低，降低到通过法律体系解决的程度。欺诈者与国家偏好相冲突，不强制针对这类群体建立严密的认证体系，只会削弱国家基本制度建设的根基，导致国家干预社会经济的能力下降。事实全面、规范统一的有效认证体系，将让国家有能力识别福利欺诈行为，从而有效地预防和惩罚。显然，在国家基本制度建设的其他领域，有效认证体系的这种基础作用也是非常必要的。

其二，认证能力当然存在强化监控能力，进而损害公民隐私、自由与权利的可能性。这也是美国暴露出来的“斯诺登事件”给我们的启示，美国人在犹他州建立了世界上规模最大的数据中心，用于监控包括美国在内的全球信息往来，这显然超越了其二战后的国内法与国际法原则，明显非法，却不可能真正得到约束，认证能力将监控能力强化到如此野心勃勃的程度，这种极端现代化的做法的确是非常值得警惕的。

但是，其三，对于发展中国家而言，对于国家治理还存在这样那样的基本制度漏洞的国家而言，适度的认证能力、有效的认证体系仍然是十分必要的。这就需要重新理解认证与反认证之间的冲突，也即国家建构有效认证体系的努力与个体对于国家认证的对抗。

对于发达国家的国民而言，认证更多被视为理所当然的东西，因为

认证已经融入他们的日常生活，融入他们作为纳税人、福利受益人、消费者对于自身权利与义务的认识之中，这些认识甚至在很大程度上都已经变成常识，变成生活便利的一部分，而不是一种负担。

（二）基础信息亟需在政府间互联互通

在 20 世纪 60 年代末以来的信息化技术条件下，认证对于国家基本制度的基础作用尤其值得强调，可以说国家治理须臾离不开认证。现代信息技术大大提升了认证制度能力的广度、深度与强度，有机遇也有挑战。先来看机遇，对于我国而言，四个现代化都离不开信息化。社会信息化是为了通过认证实现社会生活的清晰化、标准化，政务信息化是为了通过认证提升行政管理的效率，国家治理信息化是为了通过基础信息认证建构、完善各项国家基本制度。在较长的一段时期内，信息化建设重心在于社会的信息化，而不是政治治理的基础信息化。政务信息化与政治治理有关，但令人遗憾地是，实际上它的重心并没有更多地放在基础数据的信息化上，也就是说人口、法人单位、自然资源和空间地理、宏观经济等这些基础数据的信息化上，而是以便利行政管理为主要功能。

20 年来，我国从政务信息化入手，提升国家认证能力。从 1993 年开始建设的“三金工程”：金卡、金关和金桥工程，2002 年开始建设的“十二金工程”：金宏、金财、金农、金盾、金保、金税、金关、金水、金

质、金审、金卡和金旅工程，这些“金字工程”面临的共同任务在于建立自然人、法人的身份、财产、产品、行为、事务的真实性、唯一性、整合性，首先实现“条条集中”，将认证知识逐级向上集中，从省级统一过渡到全国统一；然后实现“条块共享”，从分散隔离、各自独立过渡到互联互通、整合运用，从提升官僚制的理性化过渡到公共服务的最大化。目前，我国的基础数据的信息化仍有待加强，比如最基础也最重要的三大数据库：金税、金盾、金保，就条条内部而言，金税最早成熟、金盾次之，金保相对落后，就条块之间而言，近六七年来，并没有实现原定计划中的彼此互联互通，反而停滞不前、各自封闭，导致了一些原本可以避免的问题。

我国的现代认证体系建设，尤其需要实现政府各部门之间的互联互通、信息共享，特别是在税收、福利和规管这些部门，而不仅仅是部门内部上下级的信息共享。服务于基本国家目标的重要部门之间的互联互通，是个重大的政治问题，关系着能否真正实现治理上的内在统一。面对史无前例的人员、财富、物质、事务的大流动，亟需有全国统一、整合的认证知识和认证标准，覆盖全体国民。

实际上，正是有效的认证体系，将原本沉重的负担、难进的衙门、难办的事务，变得不那么沉重，不那么难进，不那么难办。发达国家的普通人已经将国家认证习以为常，将国家认证视为国民身份的标识，而不是一种压迫。他们已经不需要在无政府、乌托邦与国家之间做出选择，

因为他们已经做出了选择，而且更多是热情地拥抱国家认证。对他们而言，国家认证是实实在在、利大于弊的。现代工业化国家的认证基础权力正在越来越深地融入国家职能的履行，融入到法治建设的进程当中，处于国家基本制度建设转型期的发展中国家的人们也必须正视这一现实。

最后，只要充分认识到政治认证的必要性、重要性，我们才能厘清社会的透明度和政治的问责程度之间到底是什么关系。初步而言，国家掌握的基本社会事实越全面，社会越透明，越可能改进政治制度的问责度，而不是相反。

（三）建构有效的现代认证体系

现代国家治理体系实质上就是一系列基本制度的建构和完善。首先是最低限度的基本制度，包括维护外部安全与内部秩序的强制制度、汲取与合理分配社会资源的财政与预算制度、塑造国家民族认同的濡化制度，以及确保官僚机构的廉洁和效率的统领制度。其次是增强型的基本制度，处理的是政治、经济与社会之间的关系，包括规管制度和再分配制度。还有更为现代的民主制度，强调政治回应性，包括平衡不同群体利益诉求及其表达渠道的吸纳制度，制定和执行以均衡持续发展、平等公平正义为目标的公共经济社会政策的整合制度。所有这些基本制度，都离不开一些基础制度，比如“认证制度”。认证比监控的更基础，也更

必要。

作为一种权力运作机制的认证，以保证领土安全、社会秩序、公民身份、公民权利、社会保障以及官僚体制的理性化为目的，以大规模的信息收集、储存、整合、区分和识别为手段，针对统计意义上的总体人口，处理现代人的出生、教育、婚姻、身份、资格、职业、收入、房产、汽车、荣誉、劣迹、流动、出入境、疾病、死亡等等行为、事务，与国家的强制、汲取、濡化、再分配、统领和规管等基础制度发生关联。

在有效的认证体系下，所有社会群体和统治群体，都被视为国家治理体系的当然对象。纳税人、福利受益人、消费者，首先是服从国家治理、承认国家强制权力的义务主体概念，然后才是权利主体概念。国家与各社会群体之间围绕逃避与反逃避展开的认证斗争，在统计意义上，以国家获得决定性胜利而告终。

在更为晚近的现代国家，弱者的逃避作为一种抗争形式得到肯定，人们质疑国家运用简单化、清晰化和标准化思维去发现人民的正当性，国家的视角被当作冒着饥饿绿光的狼眼，又似常为乱花所迷，各种旨在改善人类境况的公共工程似更倾向于酿成人祸悲剧而非造福人群，这种想法无疑不费吹灰之力即可占领道德制高点，却也很可能忽视了现实政治世界的复杂性和多样性。

而现实政治世界愈是复杂、愈是多样，就愈是需要有效的认证体系为国家行动提供必要的知识基础，认证在这个意义上堪称最为基础的国

家基本制度，而“认证国家”也堪称现代国家治理的另一个理想型。走向认证国家的目的，正在于把一个两眼一抹黑的盲目政府，转变成为一个有充分知识支撑自身行动的政府。如果政府行动没有可靠的事实支撑，没有统一的规范指引，它就无法准确界定绝大多数人的经济社会状况、基本需求和未来预期。

一个不了解绝大多数人经济社会状况、基本需求和未来预期的政府，不可能是一个负责任、及时回应的民主政府。要让政府负责任、及时回应，首先要让它看得清，要让它看得清，就得有一个基于可靠事实和统一规范的有效认证制度，建构一种“认证国家”。这不仅仅是先进、现代、发达国家已经走过的路，也是落后、前现代、后发展诸国将要走的路。尽管没有人知道现代国家在“现代”、“后现代”、“后后现代”之后将向哪个方面发展，但可以肯定，这条道路将是未来国家治理不可或缺的一部分。

有效的认证体系，适度的强认证能力，是认证国家的基本特征。通过收集和积累人、财、物、行、事的基本事实，认证国家可以分析、整合、挖掘人的各种特征和属性，为之建立明确的分类、精细的规则和统一的标准。这样一来，年龄、性别、民族、职业、住所等基本信息，就可以让国家既用于税收、再分配和监管，也用于治安、反腐、反恐，而不必事事从头做起，重复劳动，给普通人的生活增添不必要的麻烦。

认证是国家的一项历史悠久的政治实践，是国家基础能力的基础，

是最基础的国家基本制度，堪称“基础的基础”。以可靠统一的有效认证体系为基本特征的“认证国家”，是现代国家治理体系的基石。没有可靠、统一的有效认证体系，绝大多数公共服务、公共物品都无法有效地传递到那些真正有需要的国民身边、手中和心中。因此，作为努力走在现代化、工业化、城市化道路上的人口大国和文明古国，在提升国家能力、增进国民福祉的同时，我国基本认证制度建设的前途，将在很大的程度上影响国家政治生活的未来面貌。在这个意义上，我国政府 1993-1994 年开始全面启动的国家信息化建设的最成功之处不是对互联网产业和国民个体的监控，而是国家的认证能力建设，这是我国走向“认证国家”的重要步骤，是我国的国家治理越来越现代化、越来越成熟的重要标志。

参考文献

陈达：《人口问题》，原国立清华大学丛书，商务印书馆 1935 年版。

李植泉编著：《人口统计》，台湾正中书局 1967 年版。

欧树军：《国家基础能力的基础：认证与国家基本制度建设》，我国社会科学出版社 2013 版。

[加]伊恩·哈金：《驯服偶然》，刘刚译，中央编译出版社 1999 年版。

Carol Ackroyd [et al.], *The Technology of Political Control*, Harmondsworth, Eng.: Penguin, 1977.

David H. Flaherty, *Privacy and Government Data Banks*, Mansell, London, 1979.

David Lyon, *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*, University of Minnesota Press, 1994.

Gary T. Marx, “Identity and Anonymity: Some Conceptual Distinctions and Issues for Research” in Jane Caplan and John Torpey, editors. *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton: Princeton University Press, 2001.

Jane Caplan and John Torpey (Edited) , *Documenting Individual Identity*, Princeton University Press, 2001.

John Koren (Collected and Edited) , The History of Statistics: Their Development and Progress in Many Countries, in Memoirs to Commemorate the Seventy Fifth Anniversary of The American Statistical Association, American Statistical Association, 1918.

Kenneth Laudon, Dossier Society: Valule Choices in the Design of National Information Systems, NewYork Columbia University Press, 1986.

Simon A. Cole, Suspect Identities: A History of Fingerprinting and Criminal Identification. Cambridge, MA and London: Harvard University Press, 2001.

Theda Skocpol, Peter B. Evans and Dietrich Rueschemeyer, Bringing the State Back In, eds. Cambridge University Press, 1985.



人大国发院微信