



国家治理丛书
GUOJIAZHILICONGSHU

国家基础能力的基础

GUOJIA JICHUNENGLI DE JICHU



欧树军 著

中国社会科学出版社



国家治理丛书
GUOJIAZHILICONGSHU

国家基础能力的基础

GUOJIA JICHUNENGLI DE JICHU



欧树军 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家基础能力的基础: 认证与国家基本制度建设 / 欧树军著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2390 - 4

I. ①国… II. ①欧… III. ①国家制度—制度建设—研究
IV. ①D034

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 067374 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
责任校对 韩天炜
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 5 月第 1 版
印 次 2013 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.5
插 页 2
字 数 270 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

《国家治理丛书》编辑委员会

主 编 何包刚（澳大利亚迪肯大学国际关系学院）
 王海明（北京大学哲学系）
 王绍光（香港中文大学政治学系）

学术委员会（按姓氏笔划排序）

王绍光（香港中文大学政治学系教授）
王春光（中国社会科学院社会学所教授）
王海明（北京大学哲学系教授）
许章润（清华大学法学院教授）
杨 龙（南开大学周恩来学院教授）
李良栋（中央党校政法部主任）
何包钢（澳大利亚迪肯大学国际关系学院教授）
张千帆（北京大学法学院教授）
周文彰（国家行政学院教授）
房 宁（中国社会科学院政治学所教授）
赵汀阳（中国社会科学院哲学所研究员）
赵树凯（国务院发展研究中心研究员）
赵剑英（中国社会科学出版社社长兼总编辑）
姚 洋（北京大学中国经济研究中心教授）
高全喜（北航法学院教授）

国家治理丛书总序

当代中国国际治理与其他国家治理的根本区别在于，她是大国治理，涉及十三亿人口的安全、生存需要，及其社会秩序和公正。大国治理面临着一个有限的社会资源与大规模需求之间的矛盾，一个在工业化进程中充满着冲突日益尖锐的巨型社会，其头等要务是治理失业、贫困和腐败。在国际舞台上，中国面临着空前的挑战，世界上缺少对中国深度的、同情的了解，造成了很多不必要的误解和压力。中国的生存和竞争力取决于其政府治理能力的高低。

国家治理需要重新想象和重新建构，努力建构中国和世界的新型关系，协调政府、市场与社会之间的关系，改变“城乡分治、一国两策”的治理体制，消除造成城乡、农工不平等的体制性障碍，实现人人平等的权力。国家治理要形成一种以普遍平等和全面公正为价值导向、以权利限制权力和责任规范权利为基础的民主型治理模式，加速户籍、就业、医疗、社会保障、农村土地等相关制度的改革，避免一种治理质量较低的“权贵勾结型国家”治理模式，实现民主施政。

本丛书立足全球，着眼于民族的伟大复兴，以创建当代宪政文明为目标，重构以人本为基石、谋求大国治理之逻辑。它旨在：

1. 总结中外国家治理之经验、艺术和规律；
2. 发展和提升中国政治科学，特别是建立以治理为基础、富有中国特色的政治科学；
3. 在实证基础上验证和发展大国治理理论；
4. 让世界了解中国学者的声音，了解大国治理的丰富经验。

何包钢

2011年5月5日

澳大利亚迪肯大学国际和政治学院

序 一

王绍光

所谓“认证”就是在数据与人或物之间建立一一对应的关系。没有认证，人类社会便无法运作，但我们却往往对它熟视无睹。

我第一次意识到认证对治理现代国家的必要性和重要性是在三十年前。1982年，我到美国康奈尔大学留学。报到后，校方马上告诉我必须去城里社会安全办公室申请个人的社会安全号码。申请程序十分简单，我得到一张小小的卡片纸，上面什么都没有，只印着我的名字和属于我的、独一无二的九位数社会安全号码。刚开始，对这个号码有什么作用一无所知。但很快我就认识到，这个卡片丢掉了都没关系，但号码却是在美国生活、学习、工作都须臾不可或缺的。它虽然被叫作“社会安全号码”，其作用却远远超出“社会安全”的范围，签租房合同需要它，领取奖学金需要它，到银行开户需要它，申请信用卡需要它，买保险需要它，报税需要它，填写形形色色的表格需要它……每个人的社会安全号码会像影子一样随时随地紧跟其后，直至离开人世。他们可以忘记任何东西，但绝不能忘掉这个号码。正因为如此，虽然我已离开美国十多年，这个号码却还牢牢印在我脑海里。

那时的中国，流动性很低。所有人都属于特定的城镇单位或农村社队，绝大多数事情都是在本单位或本社队进行，万一超出这个范围，就要使用单位介绍信。在这种情形下，国家的触角只需延伸到单位或社队，足矣。

随着改革开放的深入，人、财、物的流动快了起来，社会、经济也越变越复杂。1984年，中国开始在一个个城市逐步试行居民身份证制度。

不过,那时的居民身份证更像一种便携的户口,身份证本身很重要,但上面的号码似乎可有可无。以至于无论是1984年4月颁布的《中华人民共和国居民身份证试行条例》,1985年9月颁布的《中华人民共和国居民身份证条例》,还是1986年11月国务院批准的《中华人民共和国居民身份证条例实施细则》,都完全没有提及身份证号码。这种情况一直到1999年才改变,那一年8月颁布了《国务院关于实行公民身份号码制度的决定》,规定自1999年10月1日起在全国建立和实行公民身份号码制度,“公民身份号码是国家为每个公民从出生之日起编定的唯一的、终身不变的身份代码,将在我国公民办理涉及政治、经济、社会生活等权益事务方面广泛使用”。

到20世纪90年代末中国开始推行公民身份号码时,全世界一百多个国家已经有了带编号的居民身份证;^①即使那些没有推行身份证制度的国家(主要是英语系国家,如美国、英国、澳大利亚、新西兰、爱尔兰、印度),大都也实行公民身份号码制度。^②

大约七八年前,在一次中印学者参加的学术研讨会上,我无意中向印度朋友们提到中国的公民身份号码制度,引起了印度朋友的极大兴趣。这些任职于印度高级智库的朋友们大多曾留学欧美,对欧美的身份号码制度很熟悉。令他们惊讶与羡慕的是,中国这么一个13亿人口的大国也能在全国范围实施公民身份号码制度。他们看到中国同行随身携带的二代身份证,兴奋不已。不知是不是由于他们的推动,2009年2月,印度开始实行AADHAAR制度,意图为每一位印度公民提供一个独一无二的12位身份号码。^③到2012年7月16日,大约有15%的印度人获得了这种号码。很显然,作为一种认证标识,身份号码已成为现代国家运作一种不可缺少的要件。

而我第一次意识到认证与国家基本制度建设的相关性大约是在二十年前。那时我已在耶鲁大学任教,有一天与政治系的同事詹姆斯·斯科特

① Privacy International, “Identity cards: Frequently Asked Questions,” <https://www.privacyinternational.org/blog/id-card-frequently-asked-questions>.

② Wikipedia, “National identification number,” http://en.wikipedia.org/wiki/National_identification_number.

③ 参见其官方网站 <http://uidai.gov.in/aadhaar.html>。

(James Scott) 一起午餐闲聊时，他提到人们之所以有名有姓是国家为了治理的便利，不仅人名如此，地名也是如此。斯科特是我一生中见过的少数几位绝顶聪明的学者，几乎每次与他聊天都能激发出思想的火花。他对姓名的解释让我顿时眼睛一亮：原来认证不仅存在于现代国家，而且从古至今它一直是国家运作的基本制度之一。

经过多年研究，斯科特于1998年出版了《国家的视角》一书，其中译本也于2004年问世。在这本书中，斯科特用了13页的篇幅讨论“姓的创造”。^①2002年，他又与合作者发表了一篇长达41页的论文，讨论永久性的家庭姓氏是如何出现的。^②斯科特用翔实的史料证明，近代国家的发展与它普遍推行家庭姓氏是分不开的。在这里，家庭姓氏就是一种认证标识。

也许，在人类社会形成之初，取名便成为必要。然而，在很长的时期里，取名是随意的、不规范的、不固定的、没有姓氏的。斯科特发现，至少到14世纪，欧洲只有极少数有权有势的贵族家庭才有姓氏（他们的姓氏往往与其发祥地有关），绝大多数欧洲国家的绝大多数人没有固定的父系姓氏。直到18世纪初，90%的英格兰男人大多使用八种与基督教有关的名字（约翰、爱德华、威廉、亨利、查理斯、杰姆斯、理查德、罗伯特）；只有10%的男人取了别的名字。换句话说，每个村庄，每个城镇都有一大批叫作约翰的人。当生活的社群规模很小且天高皇帝远时，这种取名方式对当地人不会带来任何困扰。但是，如果国家为了征兵、征税、征劳役或其他任何目的需要把触角延伸到每家每户、每个人（而不是封建领主）时，就有必要为所有相关的人加上一个规范的、永久的认证标识，由继承性的、源于父名（或祖先名）的、固定的“姓”与他命或自命的“名”组成的“姓名”就是这样一种标识。虽然现代人对这种取名方式习以为常，实际上，在世界上很多地方，它的普及化直到最近一两百年才完成，近代国家是其背后有力的推手。

① [美] 詹姆斯·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》，社会科学文献出版社2004年版，第81—93页。

② James C. Scott, John Tehranian and Jeremy Mathias, "The Production of Legal Identities Proper to States: The Case of the Permanent Family Surname," *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 44, No. 1 (Jan., 2002), pp. 4—44.

斯科特的观察是:国家建设得越早的国家,这种取名方式出现越早。如它在意大利、法国、英格兰出现较早;在瑞典、德国、挪威、土耳其出现较晚;在被殖民的国家出现更晚。在欧洲,直到19世纪中叶,这种取名方式才普及到所有人。在日本,直到明治维新之后的19世纪末,政府才两次颁布法令规定其国民必须使用姓氏,日本人才人人拥有了姓氏;印度、菲律宾等国普及姓氏也发生在19世纪;而土耳其直到1935年才以法律形式规定使用姓氏。^①借助这项发明及其推广,国家才得以越来越深入地了解并掌控其子民以及他们所拥有的资源。

斯科特知道,中国人在推行姓氏制度方面是早熟的。在《国家的视角》一书中,他认为,“早在汉代,中国就出现了正式的宗族姓氏制度”。^②在2002年那篇合著的文章中,他修改了自己的判断:“早在公元前四世纪(应为公元前三世纪),出于征税、征兵、征劳役的目的,秦朝就试图给它治下的人口强加姓氏”。^③实际上,中国姓氏出现的时间要早得多,在公元前21世纪的夏代初年,那时“已有了对建德立功的贵族赐姓的制度”。^④不过,夏、商、周三代,贵者有姓有氏,贱者无姓无氏。直到春秋战国之际,这种贵族有姓有氏,平民有名无姓的局面才被打破。此后的情形,如顾炎武在《日知录·锡士姓》中所说:“今日天下,人人无土,人人有姓。”^⑤

与姓氏制度匹配的是户口册籍制度。甲骨文中就有“登人”的字样,指的是“以征集兵丁、组建军队为目的的人口调查登记”。^⑥到了汉代,中国已出现一套比较完善的户籍制度——编户齐民制度。此时的户籍要求每户必须将户主、妻子、兄妹、姓名、年龄、籍贯、住址、职业、田宅、牛马、车辆、奴婢等登记在册。按吕思勉的说法,“户口之籍,皆其与国用有关者也”。^⑦早期,户口资料保存在当地,到了明代,户帖制度则规定

① 籍秀琴:《中国姓氏源流史》,天津出版社1998年版,第232—233页。

② [美]詹姆斯·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,社会科学文献出版社2004年版,第2页。

③ 同上书,第39—40页。

④ 籍秀琴:《中国姓氏源流史》,天津出版社1998年版,第195页。

⑤ 同上书,第206页。

⑥ 宋昌斌:《编户齐民:户籍与赋役》,长春出版社2004年版,第5页。

⑦ 吕思勉:《中国制度史》,上海世纪出版集团2002年版,第428页。

每户在自己的帖内“详细列明本户的乡贯、人丁数目、姓名、年岁、产业等等基本情况”，户帖登记完毕后，则需逐级汇总上报，直到中央户部。“全国每户所持有的户帖必须和户部保管的全国总户籍相符，可以用来互相检核，并可据以较准确计算出全国和各地区所有的户口数字及户口增减的数字。”^①中国历朝历代之所以如此重视姓氏制度和户籍制度，原因很简单，“有人此有土，有土此有财，有财此有用”（《大学》）。黄仁宇一直在自己的著作中批评古代中国不能实现“数目字管理”。^②其实，在很长的历史时期里，中国的“数目字管理”水平比西方国家高得多，因为在没有普及姓氏制度之前，西方国家即使想实现“数目字管理”，也无从下手。

作为一种认证标识，带姓氏的名字也有缺陷；这些缺陷在现代社会尤为突出。一方面，名字不具有唯一性。随着社会活动半径的不断扩大，重名现象十分普遍。在人口超过一千万的国家，不管多么生僻的名字都可能被很多人共用。另一方面，名字可以改动。在一些文化中，结婚、离婚、收养都可能造成名字的变化。这两方面的原因都使得名字不能作为一种独一无二的认证标识。

编号倒是一种独一无二的认证标识。将认证标识从姓名转换为编号最极端的例子发生在1935年的加拿大，也就是在那一年，美国引入了社会安全号码的想法，并于次年着手实施。不过，当年加拿大并没有为每个公民提供一个身份号码（一直到1964年加拿大才推出类似美国的“社会保险号码”），而只是给因纽特人（属于爱斯基摩人的一支）特设了这个制度，原因是因纽特人没有姓氏，政府也无法标准化因纽特人名字的拼写方式。编号的设想于1935年提出，于1941年正式付诸实施。加拿大政府为每个因纽特人制作了一个五分钱大小的皮革挂件，顶端有一个小孔，中心是女王像，沿圈印着“加拿大爱斯基摩认证”的字样，女王像下方是一个编号。以“E9-1956”为例，“E9”是指这个人来自“东部第九区”，“1956”是这个人在该区的排号。有了这个编号，政府机关就可以查到有

① 韦庆远：《明代黄册制度》，中华书局1961年版，第17页。

② 参见黄仁宇的《万历十五年》、《中国大历史》、《资本主义与二十一世纪》、《大历史不会萎缩》、《赫逊河畔谈中国历史》、《十六世纪明代中国之财政与税收》等著作。

关这个人的相应信息，包括名字、亲属、出生年月日、疫苗注射情况、犯罪记录、社会福利记录等等。^①在1970年以前，凡是需要与政府打交道时，因纽特人都必须使用这个编号。

挂件顶端那个小孔是为了让因纽特人把它挂在脖子上，但因纽特人却不喜欢这种要求，认为它带有侮辱的意味。在越来越高的批评声浪中，加拿大政府于1968年展开了一项“姓氏工程”（Project Surname），要求所有因纽特人挑选并注册姓氏，加在他们的名字里，并将他们全名的拼写标准化。这项工程历时十余年，一直到1978年才完成。其后这项制度才“寿终正寝”。现在，与其他加拿大人一样，因纽特人有了自己的名字和社会保险号码。^②如前所述，这正是当今世界上绝大多数国家的标准做法，可见认证对现代国家是必不可少的。

上面谈到自己如何从意识到认证对治理现代国家的必要性和重要性，发展至进一步意识到认证与国家基本制度建设的相关性。2000年，我与朋友们组成了一个松散的国家基本制度建设研究群体，包括胡鞍钢（清华大学）、周建明（上海社科院）、曹锦清（华东理工大学）、朱云汉（台湾大学）、史天健（美国杜克大学）、高柏（美国杜克大学）、王希（美国宾州印第安纳大学）、郑永年（新加坡国立大学东亚研究所）、王辉（美国兰德公司研究院公共政策博士）、康晓光（中国人民大学）等。这个群体前前后后运作了四五年，出版了一系列书籍、文章与报告。^③2000年末，这个群体第一次在北京翠宫饭店开碰头会时，与会者讨论并拟定了几项基础性的国家能力，其中就包括识别认证能力。然而，在其后的分头研究中，这方面的研究却没有深入下去，原因是认证涉及的面太宽，要收集的素材太多，而前人除了零星的讨论，并没有留下任何系统的著述。

2006年，欧树军来到香港中文大学政治与公共行政系攻读博士学位。在选择博士论文题目时，我向他提到了认证问题。没想到他很快就决定耕

① Zebedee Nungak, “E9-1956,” *Inuktitut Magazine*, No. 88 (2000), pp. 33-37.

② Sarah Bonesteel, *Canada's Relationship with Inuit: A History of Policy and Program Development*, June 2006, http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/inuit-book_1100100016901_eng.pdf, pp. 37-39.

③ 胡鞍钢、王绍光、周建明主编：《第二次转型：国家制度建设（增订版）》，清华大学出版社2009年版。

耘这片未开垦的处女地。更没想到的是，他花费三年写完的论文涵盖面如此之广、水平如此之高，用精细的理论思维和厚实的实证素材证明：认证是国家基础能力的基础。可以说，无论是在中文，还是在西文，这都是第一本系统、全面处理国家认证能力的书稿，无异于打开了一片全新的研究领域；^①它也是对国家基本制度研究的重要补充，使之更坚固、更完善。对一位年轻学者而言，这实在是项了不得的成就，可喜可贺！我完全赞成何包钢的判断：“这将是政治与公共管理的必读书之一。”

2012 年 7 月 28 日

香港吐露湾

^① 2004 年，两位所谓“自愿主义者”Carl Watner 和 Wendy McElroy 编辑出版了一本题为 *National Identification Systems: Essays in Opposition* (Mcfarland & Co Inc Pub, 2004) 的书；2006 年，美国放任自由主义智库卡托研究所出版了 Jim Harper 的 *Identity crisis: how identification is overused and misunderstood* (Cato Institute, 2006)。这两本书与欧树军这本书有两个不同之处：第一，两者只讨论了针对人的认证，而没有涉及对物的认证；第二，它们都对国家认证持总体的负面态度，而不是积极的态度。需要指出的是，对国家认证同样持负面态度的斯科特本人是无政府主义者。有意思的是，*National Identification Systems: Essays in Opposition* 一书转载了斯科特 2002 年那篇合著的论文。

序 二

何包钢

我至今还未见过欧树军博士。去年他曾寄来他的书稿，我提了一些建议。今年他把正式稿寄给我，并请我写个序，我欣然答应了。这主要是，我想利用写序的机会，逼自己把他的书稿认真读一遍。因此，我是抱着学习的态度，以写学习报告的方式，或西方书评的方式来写这篇“序”。

去年我曾建议欧博士回应一下自由主义对认证政治沦为国家监控手段的批评。欧树军做了很好的回应。他淡化了对认证政治的意识形态上的争论，凸显了对认证政治研究的科学性。他更做了很好的学术梳理，他强调认证是对社会事实的收集、储存和分类、处理。监控需要认证，但认证并不等同于监控。认证在学理上有自己自身的内在逻辑，知识类型，特征属性，制度形式及其政治内涵。将认证简单地归之于监控，无法真正揭示认证自身在税收、福利与监管等国家基本制度上的作用。欧树军跳出了简单的意识形态框架，把认证作为一门政治科学的对象。该书是追求和建构一个严谨的政治科学的典型：他深入人类历史，从比较政治的角度，分析各种不同认证政治的形成和发展，该书确实做到了休谟所说的“政治可以回归一门科学”。

理论和实践的有机结合是此书的一大优点。书中的导言，以山体滑坡灾害为例，说明了认证之于生命安全的重要性。全书提供了丰富的数据、历史事实、人类经验，使人非常容易理解抽象的理论。另一方面，欧博士又有高度的理论抽象能力，特别是分析哲学的技术手段。第一章，他分辨了认证不是什么，认证又是什么，他确认了认证知识的五个要素，即关于人、财、物、行、事的知识。然后他讨论了衡量事实可靠性和规范统一性

的具体指标;并根据事实和规范两个维度的强弱差异,发展出认证能力的四个基本类型。他指出,不论西方还是东方,不论前现代农业国家还是现代工业化国家,也不论古代认证还是现代认证,不论身份认证、财产认证还是福利认证、社会经济认证,最大限度地降低直至消除认证对象的不可认证性、不可识别性、不确定性和不可治理性,建立抑或增强认证对象的可认证性、可识别性、确定性和可治理性,都是国家认证努力的基本目的,也是认证的逻辑终点。

此书在国家基础能力研究上做出了新的贡献。Michael Mann 区分了两种国家基础权力:专制权力和基础权力。专制权力是政府无须与市民社会进行协商就可实施的权力,基础权力是指政府能深入市民社会,并能合理贯彻其政治决定的能力。王绍光把 Mann 的国家基础权力作了进一步的梳理和细分,指出有八种国家基础能力:认证能力、强制能力、汲取能力、濡化能力、监管能力、统领能力、再分配能力和学习—适应能力。欧树军的贡献在于,他强调国家认证能力是国家基础能力的基础,国家的强制、汲取、监管、再分配等功能都离不开认证。他用充分的历史事实和国家制度的逻辑发展来说明这一点。我同意他的这种分析和观点。

去年我翻读欧博士的书稿,第一直觉告诉我,这将是政治与公共管理的必读书之一。今年我更加深了这一判断。该书第三编从不同角度详细论述为什么税收、再分配和监管都需要认证。该书的最大优点在于从细节的数据和事实看治理,又从治理的视角强调认证的必要性。这是任何一个与公共管理相关的官员和学者都必须了解的事情。因此,此书确实是政治与公共管理的一本必读参考书。

最后,我想就进一步研究认证政治提几点建议。第一,该书的一个优点在于追溯了中国历史中的认证政治,并以“曾经先行,一度落后,并不意味着未来就一定黯淡无关”这句总结语结束全书。我同意他的判断,未来,中国大有可能在认证政治上做出巨大的贡献。但美中不足的是,如何从理论上认真对待中国历史上的认证政治,建构一个更加深入的理论分析框架,由此进一步指出当代西方主流学术中对认证政治研究的不足,指出中国历史中曾经先行的认证政治仍然有当代价值。我未看到本书对这个问题的回答,希望欧博士将来做出努力。

第二,该书对国际关系或全球治理视角下的认证政治讨论得不够多。

当然，这在情理之中，因为该书是研究国家能力的基础理论著作。但是，近十几年中美关于贸易数字和商品加工值计算方式的不同看法，都说明今天认证政治在国际关系中的重要性，也许欧树军未来的作品会对此做出新的贡献。

第三，此书花了相当篇幅强调认证的重要性，由此也多多少少涉及怎么样使认证尽可能靠近真实性和可靠性。书中不少地方都谈到认证政治中的要害问题：即相关利益方常常隐埋真实情况。古希腊的公餐礼、取洁礼，中世纪英国的末日审判调查和十户联保制，西方发端于罗马教会的生命登记直至近现代的各类家户、财产、社会、经济普查，以及从分封制向郡县制的转变，从领主制向中央集权制的转变，古今中外形形色色的变法改制、革故鼎新，无不牵涉这一认证政治的至大利害问题。如何在认证政治中尽可能获取真实的资料，以最小的成本，运用技术化手段来处理大量信息，完善国家治理体系，减少可能存在的漏洞，这是现代政治与公共管理中实在的基本治理问题。这需专论细述。

写于新加坡南洋理工大学

2012年2月11日

自序

国家治理是由一整套基本制度构成的体系化过程，每个具体领域都存在着方向不同的运动及其在特定时期所形成的历史趋势，极大地影响着深深嵌入在这个治理体系中的国家、经济、自然、社会与个体，无论人们希望以何者为视角、中心抑或焦点来观察、评判和预估，都不可避免地要处理不同方向的运动，国家基本制度在这里生长发育，国家的治道与治术也从这里走向成熟。在政治的历史与逻辑有效整合的国家治理体系面前，怀疑、逃避、恐惧、极端排斥与盲目乐观都是要不得的，无论这些心理反应来自自由主义、保守主义，还是别的什么政治意识形态。

为了便于讨论，我们姑且将每个国家基本制度领域所存在的不同方向的运动概括为两个方向：嵌入与脱嵌，由此可以界定两类社会群体：想进来的和想出去的，进而提炼出两种社会治理模式：包容模式与排斥模式，每个方向、每个群体、每个模式的规模、广度、深度与长度都存在差异，彼此之间也可能会互相影响。

要想准确把握这些复杂的运动和关系，做出恰当的决断，无疑需要将国家行动建基于丰富的社会知识，这意味着国家必须充分理解人口规模、社会行为和社会结构的变化趋势，而要做到这一点，就需要可靠的基本社会事实和统一的行动规则。国家行动的这种知识需求，也即“认证”需求，对于各项国家基本制度建设而言，都是前提性的、基础性的。

认证为国家行动提供必要的知识基础，可以说是最基本的国家行动。建构有效认证体系的目的，就是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。如果政府行动没有事实支撑，没有

规范指引,它就无法准确界定绝大多数人的经济社会状况、需求和期待。一个不了解绝大多数人状况的政府,不可能是一个负责任、及时回应的政府。要建立一个负责任、及时回应的政府,首先要让它看得清,而要让它看得清,就得有一个基于可靠事实和统一规范的有效认证体系。

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。没有身份认证,就不会出现“人民”概念。没有财产认证,就没有“纳税人”。没有福利认证,就没有稳定的社会。没有社会经济认证,就没有安全的农工商业产品。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。

伴随着认证成为国家基础能力的基础,成为国家基本制度的基础,成为最基础的国家能力,身份流、财产流、行为流、产品流、事务流,各种基本社会事实化身为数字流、信息流的滚滚洪流,不断涌向国家与地方的权力中心,川流不息,不舍昼夜。任何形式的国家都离不开对人民的想象、界定与分类,无论是发现人民是基于身份、财产还是行为、物品、事务。通过认证发现人民,成为“国家的第一理由”,既是为了“革命的发展”,也是为了“建设的需要”,更是“正当性的需要”。国家诸项基本制度的建构过程,同时也正是想象、区分与界定人民的过程。发达国家内部、发达国家与发展中国家之间、进步国家与退步国家之间、正常国家与失败国家之间的首要差异,正在于发现人民的能力,正在于基本认证制度的有效程度。

只有让绝大多数人“嵌入”认证体系,控制少数人“脱嵌”的可能性,建构包容性尽可能大而又可靠统一的有效认证体系,才能加快国家基本制度建设的进程,尽可能降低国家沟通国民的中间成本,提升政治决策、公共政策与法律制度的有效性,从而逐步转变成为有能力识别和确认绝大多数人的需要、要求,并为绝大多数人服务的“认证国家”。可以说,在很大程度上,发现人民的能力差异导致了社会治理水平的不同,进而导致不同国家的人民生活质量、基本福祉和体制认同的差异。