

“互联网+”政治

大数据时代的国家治理

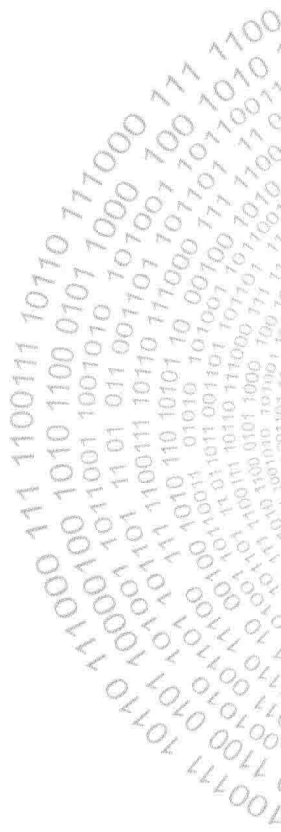
高奇琦 阙天舒 游腾飞◎著

上海人民出版社

“互联网+”政治

大数据时代的国家治理

高奇琦 阙天舒 游腾飞◎著



图书在版编目(CIP)数据

“互联网+”政治:大数据时代的国家治理/高奇琦,阙天舒,游腾飞著.—上海:上海人民出版社,2016

ISBN 978-7-208-14170-4

I. ①互… II. ①高… ②阙… ③游… III. ①互联网-应用-国家-行政管理-研究 IV. ①D035-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第261193号

责任编辑 史美林

封面设计 零创意文化

“互联网+”政治

——大数据时代的国家治理

高奇琦 阙天舒 游腾飞 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 19.5 插页 4 字数 260,000

2017年1月第1版 2017年1月第1次印刷

ISBN 978-7-208-14170-4/D·2952

定价 58.00元



目录

01

网络空间发展与大数据战略

- 第一章 网络空间发展与国家治理 //003
- 第二章 国家的大数据发展战略及未来 //037
- 第三章 云计算战略对公共领域的影响 //053
- 第四章 云计算战略对国际领域的影响 //071

02

网络空间发展与公共治理

- 第五章 网络空间发展中公共治理的转变 //091
- 第六章 网络空间发展中的公共舆论治理 //114
- 第七章 网络空间发展中的公共风险治理 //129
- 第八章 网络空间发展中公共服务的优化 //150

03

网络空间发展与参与性治理

第九章 网络空间发展中的民主政治参与 // 167

第十章 网络政治参与和党群治理 // 181

第十一章 网络政治参与和腐败治理 // 194

第十二章 网络空间发展与移动服务微治理 // 210

附 录 应用实例：国家治理指数 2015 年度报告 // 228

后 记 // 308



01

网络空间发展与大数据战略

第一章 网络空间发展与国家治理

在网络时代的今天,网络空间正逐渐成为充满生机与活力、兼具挑战与机遇的全新生存空间,它的出现催生了一个更加复杂的社会生态环境。可以说,网络空间中的国家治理已经成为体现党和政府执政能力的全新领域。

一、什么是国家治理

在政治学研究中,“国家治理”是一个相对新的概念。正因为如此,对其内涵和外延的学术共识远没有达成。所以,多数国家治理研究还只是在概念的内涵和外延上进行讨论。相比而言,“治理”却是一个在中国流行了近 20 年的概念。当然,关于“治理”概念的共识也未完全达成。目前关于治理概念内涵的讨论,主要集中在两层含义:第一,治理有强烈的非中心和社会导向的内涵;第二,治理就是问题的有效解决。

从字面上来看,“国家治理”是“国家”与“治理”的组合。然而,这种组合并没有标识清楚“国家”与“治理”之间的关系。因此,研究者在使用“国家治理”这一概念

时,可能会出现三种不同的含义:一是以国家为单元的治理,即“国家的治理”。从这个意义上来看,我们可以把“国家治理”作为一个层级嵌在“乡村治理”、“城市治理”、“地区治理”(超国家)和“全球治理”的序列治理结构之中;二是以国家为主体的治理,即“国家去治理”。这层含义强调国家作为主动性的角色去干预和调控经济与社会生活的方方面面;三是以国家为客体的治理,即“对国家的治理”。这层含义强调国家的利维坦性质,并认为如果不对国家形成有效的制约和限制,那么国家将会对个人的生活和社会的活力形成压迫性的影响。这三层含义相互牵制,并存在一些紧张关系。然而,多数研究者在使用时,把这三者关系合并在一起讨论。

以上对国家治理概念的讨论还主要基于字面和规范层面。我们尝试从比较政治发展的历史脉络来对国家治理的构成内容进行分析。从经验上来看,国家治理主要包括三部分内容:国家构建、国家发展与国家转型。国家构建是国家治理的最初阶段,它是一个从无国家到有国家的过程。国家构建有两大任务:财政自主和暴力垄断。财政自主就是国家形成一套自主地向社会汲取资源的系统。许多比较政治的研究成果表明,这种财政自主能力的形成往往与战争联系在一起。¹暴力垄断则是国家将暴力的使用权垄断,而其他行为体不能使用暴力或必须经过国家的授权才可有限度地使用暴力。²判断一个国家是否完成国家构建,就看这个国家是否形成了最低程度的财政自主和暴力垄断。需要说明的是,因为国家构建是国家治理的初始阶段,所以,国家在构建之初并不一定形成非常高程度的财政自主和暴力垄断。从这个意义上来看,国家构建也就是政治秩序的基本构建。没有完成国家构建的国家,我们一般称其为失效国家。³

在国家构建之后,就产生国家发展的问题。国家发展可以从两个层面来探讨。第一个层面涉及国家治理能力,即国家发展是从弱国家到强国家的发展过程。区分国家强弱的主要标准是看国家财政自主和暴力垄断的程度。强国家意味着国家的资源汲取能力非常强,即非常高比例的社会资源被国家提取,并用于再分配。强

国家还意味着,除了国家之外没有其他的暴力使用。即便存在其他的暴力形式,那么这些暴力使用也需要获得国家的允许和授权。当然,国家治理能力还存在内容完整和效率评价的问题。内容完整是指,国家治理能力不仅要包括资源汲取能力和秩序稳定能力,而且还应该包括公共服务提供能力和公共危机应对能力。效率评价是指,强国家能力不只是看其财政自主和暴力垄断的绝对程度,还要看其实现这些程度所使用的人力和物力资源。简言之,基于效率评价的国家能力是财政自主和暴力垄断的绝对程度与实现这些程度所使用的资源之间的比值。

第二个层面涉及国家治理体系,即国家发展是从秩序国家到赋权国家和创新国家的过程。如前所述,国家在构建之初最主要的功能是汲取资源和垄断暴力,然而这两大功能都会产生强烈的社会反抗和社会压制。所以,从国家整体发展的角度来看,国家治理是一个系统工程。具体而言,国家治理至少还需要包含其他两大类功能:第一,合法性功能。⁴暴力的过度使用可能会导致暴力垄断的丧失,而过度汲取资源同样会引起社会的反抗,所以汲取资源和垄断暴力需要更为复杂的多方参与的社会过程,这种社会过程可以承担将汲取资源和垄断暴力合法化的功能。在现代社会,国家治理的合法性功能主要通过选举民主和协商民主等形式来实现。

2012年6月30日,带有宗教原教旨色彩的穆斯林兄弟会上台执政,穆尔西(Mohammed Morsi)成为民选总统;2013年7月3日,也即兄弟会和穆尔西庆祝执政一周年盛典刚过,埃及发生军事政变,穆尔西政府被军方废黜。



图片来源:<http://www.tobaccochina.com/management>。

第二,激发经济和社会创新。过度汲取资源可能导致社会资源的枯竭,所以一个卓有成效的国家治理模式不会过度汲取社会资源,而是在一定程度上汲取社会资源的同时激发经济和社会的创新。经济和社会创新可以将社会资源的总盘子做大,从而保证国家可以在更大程度上汲取资源。从这两点来看,一个完整意义上的国家治理体系应该包括秩序系统、赋权系统和创新系统。

在国家发展的过程中,会逐步出现国家转型的问题。国家转型的路径与国家构建时的初始路径密切相关。如果在国家构建的初始阶段,社会部门很强大,那么就很容易形成赋权国家;如果经济部门很强大,那么就很容易形成创新国家。正因为社会部门和经济部门很强大,那么国家的汲取能力就会相对弱些,所以,国家就会相对比较弱,或者说,国家的自主性就比较差。在这样一个背景下,国家转型的内容就是要使得国家变得强大,而国家强大使得再分配变得更加可能。这类的国家转型可以总结为国家集权化的过程。美国和英国的国家转型就体现出这样的特点。在美国建国之初,社会部门的影响尤为突出。美国是一个在相对扁平化的社会基础上建立起的国家。法国思想家托克维尔对美国公民社会的赞叹在一定程度上反映了美国建国之初的强社会特征。⁵因此,从建国一开始,美国就体现出赋权国家和创新国家的特征。之后,美国的国家转型也就体现为国家集权化的过程,这一过程集中表现在罗斯福新政以及第二次世界大战后美国的福利国家建设之中。英国的情况也类似。在国家构建之初,英国社会力量的强大体现在其参与式地方政府的传统中。盎格鲁—撒克逊的国王及其诺曼后继者培育出一个以郡县和自治城镇为基础的参与式地方政府形式,其标志是陪审团制度,即不依靠中央权威来进行司法裁决。⁶同时,英国的强社会特征还体现为贵族的力量。⁷英国绝对主义王权的建立就是国王向贵族借钱,并以大宪章的形式约定双方权力边界的过程。在光荣革命之后建立的英国议会政体中,立法权力明显优于行政权力。前者在很大程度上是社会的代表,而后者则更多是国家的代表。19世纪末工人运动的兴起更加强

化了社会的力量。之后,英国的国家转型在很大程度上就体现为国家权力集聚的过程。这一转型过程在20世纪三四十年代启动,并在战后达到高峰。

如果在国家的初始构建时,社会部门和经济部门相对较弱,那么就会容易形成强国家。在这样一个背景下,国家转型就是强国家向赋权国家或创新国家的转型。法国和德国的国家治理就更多地体现出这一路径的特征。在法国和德国的国家建立之初,社会力量相对薄弱,所以从一开始这两个国家的国家构建和国家发展就体现为以魅力型领袖为中心的中央集权的形成。在法国,中央集权是由路易王、拿破仑和戴高乐完成的。而在德国,中央集权则是由俾斯麦和希特勒完成的。然而,在强国家形成之后,社会力量逐渐积聚和发展,并在不同时段产生出一些对国家的反抗。在法国,社会反抗的典型案例是巴黎公社和1968年运动。在德国,社会反抗主要是第二次世界大战后的反思以及20世纪六七十年代之后的社会运动。幸运的是,法国和德国基本上以比较和平与改良的方式最终完成了国家的转型。

无论是英美的集权化转型,还是法德的赋权化/社会化转型,国家转型的最终目标都是平衡国家。平衡国家主要体现为两点:第一,能力平衡。能力平衡又体现为两个方面,一是国家和社会之间的能力都比较强,相互之间形成一定程度的制约,二是能力的效应与能力的成本之间相对比较平衡。第二,体系平衡。体系平衡主要表现为秩序系统、赋权系统和创新系统之间的平衡。秩序系统过于强大,那么经济和社会创新就可能受到压制,同时赋权系统的活动空间则可能会被秩序系统以安全之名进行限制。过于强大的赋权系统会引致过度的社会动员,并可能最终导致政治失序,而政治失序的国家无法有效地激励经济和社会创新。创新系统过于强大可能会导致资本泛滥和技术统治,这些都会对政治秩序和公民赋权带来负面的影响。因此,三大系统之间的平衡对于国家治理是至关重要的。

需要说明的是,国家构建、国家发展和国家转型这三个部分的内容存在一定程度的交叉和重合。譬如,国家发展和国家转型的内容之间有重叠之处。就其内容

而言,国家能力的“从弱国家到强国家”与国家转型的“集权化路径”很接近。再如,国家体系中“赋权系统”和“创新系统”的形成与“赋权化/社会化路径”也很接近。从更精细的角度来讲,国家发展所描述的是一个国家构建后全面发展的目标(从国家能力和国家体系上),而国家转型则更加侧重对国家变迁模式的总结。因此,我们更愿意把这两部分看成是相似知识内涵在不同向度上的表述。并且,概念往往是学者对实践的一种抽象总结,然而实践的内容总是会比理论和概念更加丰富。在实践中,这三部分内容往往交织在一起。例如,很难明确地将国家构建和国家发展的实践作为两个阶段区分开来。这其中,最难操作化的一个问题是,什么是最小意义的秩序国家?如何进行界定?同样的问题也会出现在国家发展和国家转型的关系上。国家转型是指国家部分地调整传统的治理模式,并形成新的治理模式的过程。因此,这里的“部分”在操作时就会面临很大的困难。

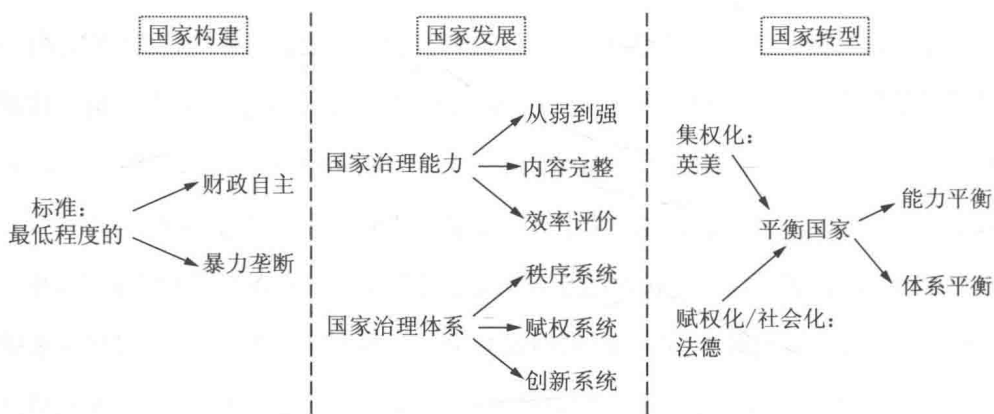


图 1.1 国家治理的三个阶段及其内容

二、比较政治学对国家治理研究的意义

国内关于国家治理的研究主要采用规范的分析方法⁸,即从政治哲学的角度讨论国家治理的价值、意义和基本逻辑。⁹规范分析对于国家治理研究非常重要。理

论和逻辑的推演对于厘清概念具有基础性的作用,而许多重要概念的前期研究是从政治哲学开始的。譬如,政治科学中最重要的概念——民主,其早期研究也主要是在政治思想史(即政治哲学)的层面展开的。国家治理是治理的一部分,而国外关于治理的研究也首先是从规范分析的角度展开的。¹⁰西方关于国家治理的经典成果有一些也是在政治哲学的层面展开的,譬如,帕特里克·邓利维(Patrick Dunleavy)和布伦登·奥利里(Brendan O'Leary)的《国家理论:自由民主的政治学》¹¹,克劳斯·奥菲的《福利国家的矛盾》¹²,以及弗朗西斯·福山的《国家构建》等。¹³然而,规范视角的国家治理研究也有其不足。这种方法高度依赖研究者的价值定位。持批判立场的研究者总会认为自己国家的治理模式有问题,而持自我中心立场的研究者则总会认为自己国家的治理模式是最优越的。缺乏公正立场的规范主义研究很容易出现自说自话的问题。

因此,国家治理研究不仅需要规范层面展开,而且更需要在实证层面展开。国内关于国家治理的实证研究相对较少。这些实证研究成果一方面集中于对中国国家治理经验的探讨¹⁴,另一方面集中于某国的国别治理模式或经验研究(案例多为俄罗斯和东亚国家等)。¹⁵本章在这里希望从方法论的角度更为完整地讨论国家治理的实证研究。根据美国政治学家阿伦·利普哈特(Arend Lijphart)的划分,社会科学的实证研究方法可以分为四种:实验方法、统计方法、比较方法和个案方法。利普哈特认为,科学研究的主要旨在于:在控制其他变量不变的前提下,在两个或多个变量之间建立一种经验关系。实验方法最接近自然科学的意义和理想状态¹⁶,但是由于存在操作的困难或者伦理上的考虑,这一方法很少被应用于社会科学研究中。统计方法是对实验方法的替代和近似,并且在社会科学研究中有非常广泛的应用。比较方法在科学逻辑上与实验方法和统计方法类似,只是这一方法主要处理“变量太多、案例太少”的问题。个案方法主要是针对单个案例的深入研究。¹⁷目前来看,这四种研究方法在国内的社会科学中都出现了各自较为适用的研究领

域。譬如,实验方法在心理学、管理学等领域出现了一些发展,统计方法近年来在经济学、管理学、社会学、政治学等学科的微观研究中都出现了快速发展的趋势,个案方法在社会学、人类学、民族学等学科的微观研究领域的运用越来越深入,而比较方法则在政治学、社会学、经济学等学科的宏观领域得到适用。

这四种方法都可以用来进行国家治理研究,然而它们都会有其优势和不足。实验方法更加接近科学的特征,但是对国家治理进行实验在现实中很难操作。实验方法在社会科学中的运用主要是对微观个体的研究(如心理学和管理学)。相比而言,这一方法对国家和社会的整体研究很难展开。研究者无法承担实验失败后的巨大成本,而且这样的实验从操作上看也不存在可行性。统计方法在国家治理研究中有一定的可行性,然而,统计方法的适用也只能限定在一些微观数据容易获得的领域,如选举、经济、社会福利、人口等。对于国家治理中更为常见和主要的非量化信息,统计方法显然无能为力。个案分析更多适用于社会学和民族学等研究中,主要基于田野调查来获得研究数据。对于国家治理研究而言,个案分析是必要的。譬如,对某国国家治理的模式、特征、内在机理等内容进行研究。同时,个案研究也是不充分的。与规范研究相似,个案研究也是很容易导致自说自话的缺点。

相比以上三种方法而言,比较方法最适合进行国家治理研究。其中理由如下:第一,比较方法可以突出多国比较。国家治理的特征和优势需要放在比较的环境下才能更好地加以总结。或者说,国家治理的科学性需要放在比较中进行验证和观察。第二,比较方法是少案例比较。这一点与国家治理的研究特征相契合。国家的比较很难获得太多的案例,如果案例太多,案例的细节特征就很难把握。前面也讨论过,如果案例数量足够多(如30个以上),而且量化的数据容易获得,就可以进行定量研究。但是,国家的比较如果强调政治制度、政治文化等较为质性的变量,并且,假如影响结果的质性变量又很多,那么较为适合的方法就是比较方法。简言之,比较方法最适合针对那些“案例少,变量多”的研究问题展开研究,而国家

治理就非常符合比较方法的研究特征。国家治理是相对宏观的研究问题,其涉及经济、政治、社会、文化等多个方面的影响变量,同时,要完整地把握这些变量,又很难获得较多的案例,所以,国家治理最适合的研究方法应该也是比较方法。应该说,比较方法有非常浓重的质性特征。当然这里的“质性”并不是“拍脑袋”意义上的质性研究,而是基于科学设计的质性研究。比较方法的基本逻辑仍然是控制,即通过比较来控制无关变量,并观察结果变量和原因变量之间的关系。

用比较方法研究国家治理可以有如下领域。第一,国家治理的类型学。类型学的研究是比较政治研究中最重要内容之一¹⁸,其主要在知识归纳的基础上展开。可操作化的类型学研究至少有两种,一种是标签类型学,即在基本特征的基础上进行类型总结。例如,乔万尼·萨托利根据1975年之前各国政党体制的基本情况,把政党体制分为一党制、霸权党制、优势党制、两党制、温和多党制、极化多党制。¹⁹该类型学分析的实质是归纳逻辑,把现实的案例通过合并同类项,归为几个可以贴以标签的类别。这种类型学分析的优点是接近现实,即分类的类型容易在现实中找到对应的例子。另一种则是矩阵类型学,即以两个变量或多个变量为基础进行矩阵的排列组合。例如,利普哈特分别用政治文化和精英行为作为对民主进行分类的两个变量,同时这两个变量分别有两种程度的类型区分:将政治文化区别为同质性的和碎片化的,将精英行为区别为联合式的和竞争性的。这样,两维交叉后就分为四种类型:同质性的政治文化和联合式的精英行为构成了去政治化的民主(depoliticized democracy);同质性的政治文化与竞争性的精英行为组成了向心式民主(centripetal democracy);碎片化的政治文化与联合式的精英行为组成了合作型民主(consociational democracy);碎片化的政治文化与竞争性的精英行为组成了离心式民主(centrifugal democracy)。²⁰标签类型学和矩阵类型学都可以帮助总结国家治理的模式特征。本书在第四部分就尝试将治理能力和治理体系作为两个维度进行矩阵类型学的分析。

第二,国家治理的质性比较分析。质性比较分析(qualitative comparative analysis)是比较政治研究近年来的新进展,其内容由布尔代数(Boolean algebra)和模糊集合(fuzzy sets)两种方法构成。该方法的主要逻辑是将多个案例在不同变量上的基本表现(这里的基本表现在布尔代数法里就是0或1的赋值,而在模糊集合法中则是0到1之间的刻度值),用一张真值表(truth table)表现出来,然后再用逻辑运算得出结果变量与解释变量之间的关系。该方法最接近传统比较政治研究的方法,同时也是传统比较政治研究的科学化。传统比较政治研究主要依赖于研究者在其头脑内部的真值表排列,这种方法对于案例较少(2—3个)和变量较少(3—4个)的情况是有效的。然而,当案例数量和变量数量都比较多时,研究者就无法通过头脑中的简单排列来完成,那么真值表的意义就凸显。质性比较分析最佳的案例数是15—35个(其中包括负面案例),最佳的解释变量数为(5—6个)。质性比较分析的优势是其可以得出导致结果的原因组合。换言之,运用质性比较分析,我们可以找到导致国家治理成功或失败的原因组合。目前关于国家治理的许多研究成果都可以用QCA方法来进一步提升其分析结果的质量。譬如,目前关于失效国家出现了大量的研究成果,那么我们可以在已有研究成果的基础上针对国家失效进行原因组合分析。

第三,国家治理的比较历史分析。比较历史分析(comparative historical analysis)也是目前比较政治研究的新进展,其主要集中在两个方向的分支发展上。第一类分支力图在过程性机制上有所突破,这类方法被冠以中介性机制(intervening mechanism)分析法、过程追踪分析(process-tracing)²¹,或样本内分析(within-case analysis)等名称。²²这种方法尝试对统计分析的结构性缺陷进行弥补。一般来说,统计分析只关注自变量X和因变量Y之间的相关性,对自变量X的变化如何导致因变量Y变化的过程和方式往往缺乏研究。而这种方法则尝试通过对中介性机制的发现,来找到X与Y之间的内在关联。换言之,统计分析在变量X和Y之间