

现代国家成长研究丛书

Shuzi yu Quanli

数字与权力

中国统计的转型与现代国家成长



赵胜忠 著

 江苏人民出版社

数字中国研究中心学术丛书

China in Cyberspace

数字与权力

中国数字网络空间治理的理论与实践



张继成 著

清华大学出版社

现代国家成长研究丛

Shuzi yu Quanli

数字与权力

中国统计的转型与现代国家成长



赵胜忠 著

江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

数字与权力:中国统计的转型与现代国家成长/赵胜忠著. —南京:江苏人民出版社,2014.12

(现代国家成长研究丛书)

ISBN 978-7-214-14868-1

I. ①数… II. ①赵… III. ①社会统计—研究—中国
IV. ①C91-03

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 295365 号

书 名 数字与权力:中国统计的转型与现代国家成长

作 者	赵胜忠
责 任 编 辑	戴亦梁
责 任 校 对	陈 颖
装 帧 设 计	许文菲
出 版 发 行	凤凰出版传媒股份有限公司 江苏人民出版社
出版社地址	南京市湖南路 1 号 A 楼,邮编:210009
出版社网址	http://www.jspph.com http://jspph.taobao.com
经 销	凤凰出版传媒股份有限公司
照 排	江苏凤凰制版有限公司
印 刷	江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本	960 毫米×1 304 毫米 1/32
印 张	10.875 插页 1
字 数	285 千字
版 次	2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978-7-214-14868-1
定 价	29.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

序

“国家”，是一个熟悉而又陌生、抽象而又具体的概念；国家还是一个生命的有机体，它不断发展变化，呈现出各种类型。“国家是一种古老的人类制度，起源于一万年前在美索不达米亚建立的第一个农业社会。在中国，等级森严的官僚机构组成为国家已有几千年的历史。在欧洲，拥有大规模军队、征税能力和一套有能力对辽阔的领土行使主权的中央集权官僚机构的现代国家，其历史要近得多，至今只能追溯到四五百年前的法兰西、西班牙和瑞典三个君主国的建立。”^①

自现代民族国家最早在西欧出现后，各种传统类型的国家都不可避免地殊途同归，步入现代民族国家构建的轨道，各国转轨的时机与样式不同、国家治理体系的差异等，导致自现代民族国家出现以来，有的国家不断发展强大，有的国家则沦为了失败国家。

西方的民族国家构建及治理样式，大体表现为社会中心主义与国家中心主义两种类型，前者不妨称之为消极国家主义，以英、美为代表；后者则是积极国家主义，以德国为代表。到了“二战”以后，西方大有社会

^① [美]弗朗西斯·福山：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强、许铭原译，中国社会科学出版社2007年版，第1页。

中心主义式微,而国家中心主义盛行之势。“当代的社会科学家采纳国家中心主义的解释,而且不只是将它应用于极权主义国家和后发展国家,还应用于英国和美国自身。”^①福山提出,目前对制度构建与国家构建的认识有许多重大的缺陷,有些必须修正,特别是明确区分国家的职能范围和国家政权强度这两个概念至关重要。可见,现代国家的构建并非一项一劳永逸的制度安排。

中国在传统帝国谱系中是个先行者,但又是现代民族国家谱系中的后来者。作为先行者,积淀了丰富的传统帝国统治的政治传统;作为后来者,那些现代民族国家的要素、运作方式、治国理念又相对缺失。由传统型国家向现代民族国家大转型的过程,并非是一种简单否定或替代模式,对有着数千年帝国历史的中国来说尤其如此。学界对现代中国的国家构建或国家成长的研究,多集中于宏观的、现实的、应然的研究,而对某个面向的长时段的研究相对匮乏。基于此,赵胜忠博士承接硕士阶段的研究领域,探讨的是不太受学界关注的统计形态,即从数字与权力关系的角度,揭示中国统计形态的转型与现代国家成长的内在关联。

国家不只是权力的行使者,也是权力的规划主体。过往人们对权力的理解多关注显性的官僚体系的运作,而对那些隐性的权力,如话语、规训等,关注甚少。福柯的开创性研究,极大地拓展与丰富了学界对权力的理解。权力不只是物质上的或军事上的威力,它们只是权力构成的重要元素。在福柯看来,权力不是一种固定不变的、可以掌握的位置,而是一种贯穿整个社会的“能量流”。受之启发,赵胜忠博士想到了干巴巴的统计数字,其实隐藏着一个秘密,即国家权力的行使,现代国家固然如此,传统的帝国也不例外,只是统计的形态、技术手段等有差异。

王朝时期,大一统的帝国素有“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”的想象,事实上任何一个王朝国家只能对其腹地的县城以上的城

^① [美]彼得·埃文斯等:《找回国家》,方力维等译,生活·读书·新知三联书店2009年版,第7页。

市进行有效的统治,而乡村特别是帝国的边陲只能听之任之,或因俗而治。对“天下”进行有效的数目字管理并非传统国家不想为,而是其能力与技术难以企及。现代国家越来越需要精细化的组织与管理,以有效提取或控制资源,强化与提升国家能力,这不仅促进了对各种统计数字的收集,也触发了政治对统计技术的规训。因此,融政治性与技术性于一体的统计,便成了观察现代国家成长的一个重要窗口。

从历史的视角看,帝制时期的中国长期处于“超稳定状态”,简陋的官僚体系既不需要过多的统计信息,也无力承担繁琐的统计调查。与此相适应,编户齐民、查田运动等所体现出来的统计目标也仅限于征税、征兵和政治控制。随着中国从王朝国家开始向现代国家转型,权力对信息包括统计数据的需求和依赖程度不断提高,因而也在不断地利用和改造传统的统计体系与统计技术,通过统计制度的重构不断重塑着权力与统计的互动关系。总体而言,统计应用范围的扩大增强了现代化进程中的国家的汲取能力、渗透能力和合法化能力,促进了现代国家的成长,培育了现代公民意识,进而推动了社会的发展。正是从这个意义上,吉登斯才断定:传统国家并不进行现代意义上的“统治”,而借助信息等反思性监控能力的现代国家才成为真正的权力集装器。作为一项具有多重功能的技术工具,统计的政治性与技术性如何保持合理的边界,不仅影响了统计技术的效能,还对政治发展与国家治理形态产生影响。

赵胜忠在博士学位论文基础上修改而成的这部专著,从统计的现代转型入手,归纳出中国统计的四种不同范式,即混溶范式、技术范式、意识形态范式和治理范式,一方面论述在现代化进程中政治如何规训统计,另一方面又说明在现代国家成长过程中统计如何反作用于政治,从而对中国情境下数字与权力的关系作了很有价值的讨论,展现了一幅统计制度与国家成长的鲜活场景。

赵胜忠的这篇论文花了八年时间才完成。一路走来,很是辛苦。好在他比较执著,也比较勤奋。入学后,他一直致力于这一主题的研究,努力掌握相关政治学、统计学的理论,辛勤爬梳政治现代化进程中各个阶

段的史料,广泛涉猎既有的研究成果,谦虚地向系里的老师们和同门们请教。俗话说,慢功出巧活。这本著作虽不能说完美精深,但至少为关注国家构建与成长的学人提供了一个新的观察视角。是为序。

阎小波

2014年10月14日于南京仙林

目 录

导 论 1

一、选题的缘由与意义 1

二、研究述评 6

（一）统计制度变迁与现代国家转型 6

（二）统计技术与国家能力的提高 7

（三）统计信息与权力结构 9

（四）统计的质量及运行规则 10

三、研究主旨与论述框架 12

（一）统计范式 12

（二）核心观点 18

（三）写作框架 19

四、研究的视角和方法 21

（一）制度主义 21

（二）长时段的历史比较方法 23

第一章 统计现代转型的动力与内涵 26

第一节 统计信息及其与权力的结盟 26

一、统计信息的特征 26

二、统计与权力的结盟：一项政治技术的形成及成长 30

第二节 供需关系的变化：统计现代转型的动力分析 33

一、供需不足与前现代时期统计制度的锁定状态 34

二、现代国家建设与统计供需关系的变化 37

第三节 统计现代转型的路径与内涵 59

一、保护带的调整：统计制度的边际性调整 59

二、范式转型：统计制度的整体性变迁 62

第二章 混溶范式：前现代中国的统计 66

第一节 统计职能：为简约治理统计 67

一、对统计的混沌性认识 67

二、为简约治理而统计 70

第二节 组织机构：尚未分化的混溶状态 77

一、未分化的统计组织 77

二、非专业化的统计人员 82

第三节 活动范围：以土地和人口为主的有限统计 84

一、有限的统计对象 84

二、从“民数”到“地数”：统计范围变迁的规律 87

第四节 运行规则 89

一、正式制度：以皇权为后盾的制度规定 89

二、非正式制度：寻租自利的行为逻辑 97

本章小结 102

第三章 技术范式：从晚清到民国时期的统计 105

第一节 统计职能：以西方为参照系的功能设定 106

一、科学与理性：西方数理统计的引入 106

二、统计职能：理想化的设计 109

第二节 组织机构:倒金字塔形的结构	114
一、统计组织:制度化的上层与简拙的基层的落差	114
二、统计人员:上层精英化与下层非专业化的反差	123
第三节 活动范围:现代统计体系的形成	130
一、统计范围的急速拓展	130
二、统计范围变化的逻辑	140
第四节 运行规则	142
一、正式制度:超前的理想设计	142
二、非正式制度:低控制水平下的自主空间	156
本章小结	161
第四章 意识形态范式:1949—1978 年间的统计	163
第一节 统计职能:灵活的政治工具	164
一、统计性质的界定:具有阶级性和党性的社会科学	164
二、职能界定:革命逻辑设立的新功能	167
第二节 组织机构:动员式的统计体制	173
一、组织机构:以动员为目的的设计	173
二、统计人员:又红又专的标准	185
第三节 活动范围	194
一、全能主义国家的统计范围	195
二、统计范围变化的规律	202
第四节 运行规则	206
一、正式规则:政治主导的制度规定	206
二、非正式制度:政治控制下的机会主义选择	222
本章小结	226
第五章 治理范式:1978 年以来的统计	228
第一节 统计职能:公共产品型的信息服务	228
一、统计的重新定位:自然科学与社会科学的统一	229
二、统计职能的界定:为国家和社会共同服务	231

第二节 组织机构:科层化与专业化 234

一、统计组织:国家主导下的多元统计 234

二、统计人员:德才兼备、以才为重 243

第三节 活动范围:统计对象的转向 250

一、统计对象:国家职能调整带来的变化 250

二、统计范围变化的逻辑 257

第四节 运行规则:国家与社会的双重塑造 260

一、正式制度:法制进程中的依法治统 260

二、非正式制度:压力型体制下的策略主义逻辑 271

本章小结 274

第六章 代结语:数字与权力 277

第一节 统计与国家治理 278

一、统计与国家治理水平的提高 278

二、统计对国家治理的负面影响 291

第二节 统计与合法性 299

一、统计合法性建构 299

二、信息操纵对合法性的负面影响 304

第三节 技术与政治 309

一、统计的效用及其社会蔓延 309

二、统计的政治化使用及后果 312

三、政治技术的衡平:政治技术的合理边界 316

主要参考文献 320

后记 335

附识 338

导 论

自福柯的开创性研究以降,越来越多的学者开始关注“生命权力”与“国家治理”之关系,融政治性与技术性于一体的“统计”,也作为一种重要的“权力技术”进入了学者们的视野。本著从统计技术的现代转型这一特定视角,一方面解读了政治发展进程中政治对统计的规训,另一方面又阐述了统计对政治的反作用,剖析了中国现代国家成长情境下“数字与权力”的互动关系,进而探讨中国独特的现代国家成长之路。

一、选题的缘由与意义

统计的现代转型与现代国家的建设和成长密切相关。马克斯·韦伯认为,从前现代国家向现代国家转型,就是国家的“理性化”,而他为理想的现代国家所开列的衡量标准之一就是“国家具有了‘计算能力’,把‘成本—收益’作为了行为的首要原则”^①。吉登斯更是直截了当地将系统收集“官方统计数据”的出现作为现代国家产生的标志,他强调,如果没有以统计信息为基础的反思监控能力的提高,那么现代行政国家的建

^① [美]莱因哈特·本迪克斯:《马克斯·韦伯思想肖像》,刘北成等译,上海人民出版社 2002 年版,第 409 页。

立就是不可能的。^①除了上述经典的理论总结,学者们还发现了统计与现代国家构建之间的经验性事实。在《驯服偶然》中,哈金以德国民族国家的构建为个案,得出了现代国家的建设始于现代统计的结论。^②而美国则是“一个在建立其政府的当天就创建统计工作的国家,这个国家以及它们的公民权利和政治权利,甚至这个国家的命运都由对居民进行普查这样一个手段所制约”^③。这些研究充分展示了权力与数字的双向建构的复杂关系。一方面,统计在增强国家能力、提高国家治理绩效方面发挥了显著的作用,展示了数目字管理在政治—行政领域的有效性;另一方面,为追求数目字管理的最大化效用,国家根据其政治的需要而加大了对统计的规训力度,不断地调整着权力与数字的关系。

现代国家转型与统计技术的双向互动关系提出了政治科学中一个具有核心意义的研究课题:权力与数字的理性关系应该是什么样的?这一问题可以从两个方向进行思考:在国家成长的不同时期、不同阶段,权力是如何按照其需要对统计进行塑造和规训的,而数字又是如何反作用于权力的?

中国悠久的统计历史及其阶段鲜明的现代国家成长之路,为观察数字与权力关系模式的演化提供了绝佳的个案。事实上,中国是一个有着悠久的统计传统的国家。中华帝国比较注意开展人口清查和土地清丈的工作,并以此来提高对人口和土地两大资源的汲取效率。而且,中华帝国的兴衰也展现出与统计的相关性。学者们发现了户籍统计与政治强制力的正相关性,“一般说来,哪个朝代政治稳定,吏治较好,户口统计

① 参见[英]安东尼·吉登斯《民族—国家与暴力》,胡宗泽等译,生活·读书·新知三联书店1998年版,第22页。

② 有普鲁士官方统计学的哲学教父之称的莱布尼茨主张,衡量一个国家的真正力量在于人口的多寡,所以国家应该有一个中央统计机构以便了解其国力。因此,一个新的普鲁士国的创立应始于统计局。参见[加]伊恩·哈金《驯服偶然》,刘钢译,中央编译出版社2004年版,第31页。

③ 汪叔夜:《美国联邦政府统计工作与方法漫谈(之一):一个以统计作为立国基石的国家》,载《中国统计》1989年第1期。

就真实些。反之亦然。”^①而日本学者迟田温则敏锐地把握了由汉以来历代王朝时期,中央集权的行政能力随着统计能力下降而下降的事实。^②因此,当伊懋可(Mark Elvin)还在感叹“为什么中华帝国能够在如此之长的时期里,保持地域、人口和政治统一的稳定性”^③的例外时,已经有学者从帝制中国通过数字来加强资源汲取和社会控制的“倔强努力”中为这一“例外”找到了理由^④。然而,这一结论主要是立基于与同一时期其他国家的横向比较。倘若与现代国家相比,则可以明显看到国家对统计技术的需求更为强烈,现代的统计技术更为发达、更为科学。也正是在这样的对比下,黄仁宇关于前现代中国不懂得“数目字管理技术”^⑤的结论才更有意义。黄仁宇的感叹反映了学者的敏锐,而国家的感受则是来自实际的需要。

中国现代国家的构建改变了前现代时期权力与统计之间的松散型的联系,促进了统计的现代转型。为了实现政治过程的可预测性,提高国家治理的理性化水平,现代国家积极推行现代统计,学习和引入国外先进的统计制度,设立正式的统计机构,应用抽样调查、概率论、统计指数等现代统计方法,并不断扩展统计的应用范围。另一方面,统计也以其清晰化、可计算等技术特长反作用于现代国家建设。比如,南京政府开展的地籍整理运动就有效地提高了国家对土地盈余的控制,中国共产党开展的土地改革运动中也以对土地的清丈与测量为前提。统计工作的这些努力,不仅增强了现代国家的汲取能力,还增加了对地方的控制,使国家权力下沉到地方。这只是中国统计的现代转型的一个面相,是数字与权力的“双强”共进。然而,两者关系还存在另外一个不同的面相,那就是对数字的使用不当不仅会造成对统计的扭曲,还会给现代国家建设带来负面的影响。而造成这一意外后果的直接原因,就是统计的过度

① 蔡光柏、刘英杰:《历史人口的统计范围和资料处理》,载《西北人口》1983年第3期。

② 参见[日]池田温《中国古代籍账研究》,龚泽铎译,中华书局1984年版,第13—16页。

③ 转引自汪晖《现代中国思想的兴起》,生活·读书·新知三联书店2008年版,第21页。

④ 参见[日]池田温《中国古代籍账研究》,龚泽铎译,中华书局1984年版,第1页。

⑤ 参见黄仁宇《资本主义与二十一世纪》,生活·读书·新知三联书店2006年版,第25页。

政治化,而这恰恰是国家重视统计、不断拓展统计的应用边界、不断加强对其规训所造成的。从统计展现出有效性到统计应用的扩大,再到统计的过度政治化与统计的负面效用,这不能不说是数字与权力关系的一个悖论与怪圈。而这正是中国统计成长的独特之路,这条独特的统计成长之路也恰好为考察中国现代国家的成长历程提供了一个不同的技术视角。

中国现代统计的成长之路,极大地刺激了学者们对中国统计的研究热情。历史学、统计学、社会学、经济学和政治学等不同领域的学者,从统计制度的演变、历史数据的梳理、统计的运行规则、统计对国家治理的影响等不同的角度进行了深入的研究,其文献的丰富程度完全可以用汗牛充栋来形容。然而,或者囿于学科的界限,或者缺乏长时段的宏观视角,中国统计的研究尚未形成有说服力的解释框架。而造成这一现象的关键因素是单纯的技术主义研究路径遮蔽了研究的深度,阻碍了从政治技术的视角对统计研究进行学术整合。

虽然威廉·配第的“政治算术”和福柯的“治理术”两种说法都已经为统计技术贴上了政治标签,开辟了从政治技术视角研究统计的新方向,可中国统计的研究却仍然有意无意地忽视了统计的政治性因素。虽然也有学者从“作为政治学方法论”的角度来考察统计学在政治现象和政治问题上的解释力^①,但这一说法与统计学发展早期的“国势学派”和“政治算术派”的主张相似,只是强调将统计学的分析方法应用于政治生活领域。总体而言,以往的研究主要有两种不同的切入视角:一是以制度路径的视角来研究统计组织机构的变迁。但由于忽视了国家职能、官僚体系内部上下层级间的利益博弈等外部环境的影响,统计制度的研究更像是统计机构发展史的静态描述,未曾发现统计制度变迁的动力,也未能揭示权力对技术的影响,因此没有提炼出统计制度变迁的路径和

^① 参见肖红叶、吴敬《作为政治学方法论的统计学——统计在政治中应用的研究》,载《统计研究》2004年第4期。

模式。而事实上,权力的影响不仅影响到统计的职能规定、统计的活动范围,甚至影响到纯技术领域的计算方法。二是行为路径的分析视角。这一研究视角承认“接近信息就是接近权力”的观点,重视统计信息对利益的影响。但是,当研究的重点转向统计失真以及统计失真背后的利益博弈后,统计数字就变成了不同利益主体进行利益博弈的场域,而忽视了行动主体是处于不同制度结构中的这一事实,同样未能提炼出建设性的研究范式。对于这一缺乏有效整合的研究现状,有学者作了这样的概括:“长期以来各种统计学的研究多停留在‘怎样操作’这个技术层面……‘方法学’侧重于数学推理;‘应用学’则致力于与对象结合;‘史学’集中于‘过程’;‘法学’强调统计行为。”^①如果以伊斯顿的“系统分析”的理论来对照,则可以认为,这些研究多是“单项概括”和“局部理论”,远未达到“一般理论”的层面。^②

本著的研究,区别于上述研究,它既是一种历史的研究,又是一种理论的研究;既是为了剖析统计技术的本质,又是为了研究权力与技术的关系。这里以权力技术为研究视角来研究统计这一“治理术”从传统向现代的转型,主要目的有三:一是发现统计技术演变的动力机制,以回答现代统计技术是如何形成的,进而回答政治是如何规训和塑造现代政治技术的。二是研究统计技术在政治系统中发挥了什么作用。以往的研究不乏官方话语体系的诠释,更像是统计部门的“自言自语”,没有挖掘出统计在现代国家建设和成长中的功能。三是剖析统计技术的运行规则。作为一种兼具技术性和政治性的政治技术,统计技术遵循了什么样的运行逻辑,或者说,在技术与政治的双重导向下,统计是如何开展工作的?对上述问题的研究,不仅能够学术上增进对政治技术和现代国家建设的研究,而且对于正确理解当下的统计工作和建构统计的发展之路都有重要的现实意义。

① 王振龙:《统计哲学思考》,载《统计与信息论坛》2001年第6期(总第16卷总第60期)。

② 参见[美]戴维·伊斯顿《政治生活的系统分析》,王浦劬译,华夏出版社1998年版,第3—19页。