

“可见性”的建构:统计数据生产中的央地互动与政企关系变化*

胡卓炯 朱江华峰

提要:经济统计是国民经济管理的一个中心环节,但社会学界对此尚未深入研究。借助“联网直报”和“下算一级”两项制度改革,我国经济数据质量有了显著提高,但地方政府仍有可能参与统计数据的生产。本文以“可见性建构”为视角考察县域经济统计实践,研究发现,中央政府自上而下的统计制度改革试图排除地方政府的影响,建立直面企业的“可见性”;而地方政府则通过与企业的互动,运用“数目字技术”予以应对。中央政府、地方政府和企业共同建构了统计领域的“可见性”。这一过程提高了企业的谈判地位,进一步拓展了政企“利益同盟”中“协商共赢”的空间。

关键词:经济统计 可见性建构 数目字技术 政企关系

一、引言:统计制度改革与“数目字技术”

经济统计是国家治理的重要环节。通过对市场主体经营状况的有效统计,国家可以将国民经济的运行情况简化为若干经济指标,并以此为基础制定有效的宏观调控方案。因此,经济统计数据的质量对于国家治理的效能具有关键影响。近些年来,学界普遍认为中国经济统计的数据质量有了显著提高,^①这增强了国家信息能力(陈颖婷,2023;赵阳,2024;康义,2024;李金昌、李晶,2024;刘孟鑫等,2025;Zhang et al.,2025)。这种变化的主要原因在于国家统计局自上而下

* 本文的成稿离不开晋军、应星两位老师的悉心指导。在本文的写作和修改过程中,孙秀林、杜月、焦长权、艾云、邵占鹏等老师以及外审专家提供了宝贵的意见和建议,刘文斌、彭中尧、孔祥瑞、马峻等挚友提供了意见与鼓励,在此一并感谢。文责自负。

① 这主要表现为,以GDP为核心的各项主要经济指标的数据能够更加准确地反映国民经济运行的真实情况。如无特别说明,下文的“统计”均专指经济统计工作。

推动了一系列统计制度改革。这一系列改革自2008年启动,至2020年基本完成,在一定程度上改变了“统计失真”的状况(本书编写组编,2022)。其中的关键是以“联网直报”为核心的原始数据采集制度改革^①和以“下算一级”为核心的国民经济核算制度改革^②。两大制度改革相互配合取得如下效果:经由“联网直报”,中央政府规定了企业直接报数的义务,一线的经济数据不再通过地方统计机构逐级向上汇总,而是由企业通过联网系统直接报送到全国统一的数据中心;地方政府(通过同级的统计机构)在数据报送的过程中可以同步调阅、审核本地区所有企业的数据,但无权越过企业对原始数据进行修改,企业报数完成后所有的数据调整都会在线上平台留下记录。经由“下算一级”,以GDP为核心的主要经济数据不再由地方自行核算,而是由国家统计局根据其掌握的各项数据进行统一核算,以此实现各地区生产总值汇总数据与国内生产总值数据基本衔接。省一级再根据需要下算市一级的经济数据,如此依次递推。

不难看出,本轮统计制度改革的一大功能正在于阻断地方政府出于政绩考虑而对统计过程施加的影响(许宪春,2017)。但在政绩考核仍然发挥重要作用的情况下,部分地方官员因政绩需求而试图影响经济指标数据的努力似乎并未终止。根据笔者的调查,地方上涌现了一类本文称之为“数目字技术”的实践,即地方政府通过向企业出让其掌握的部分具有经济价值的资源(例如工业用地)来促进企业发展,最终使GDP等主要经济指标数据呈现符合政府预期的增长速率(下文统一称之为“数字效益”)。这种实践在统计制度改革前长期存在,在改革完成后不仅没有消失,反而有了愈加周密化的倾向。因此本文关心的核心问题是,应如何理解统计制度改革的结果?不断周密化的“数目字技术”实践具体有哪些表现?企业作为一个新的主体,通过“数目字技术”的实践进入政府统计的生产过程之中,这对政府与企业的关系是否会产生明显的影响?

为了回答上述问题,本文以“可见性”(visibility)为视角,以县域政府统计实践为切口,来展示各主体博弈下经济统计数据的生产过程。“可见性”通常用于描述政府如何通过一系列技术手段使特定的治理对象被辨识出来,进而将之纳入特定的治理目标之中(Scott,1998;Ruppert,2012;福柯,2018;Robinson et al.,2024)。借助这一视角,本文尝试分析经济统计“可见性”的多主体建构过程及其产生的结果,尤其是呈现以统计为中心的政企关系变化的特征。

① 这一改革自2008年启动,经过长期的部署、探索和试点,于2012年在全国范围内完成。

② 2013年党的十八届三中全会明确提出加快建立国家统一的经济核算制度的改革目标,经过长期的部署、探索和试点,这一改革于2020年在全国范围内完成。

二、文献综述:“可见性”视角下的经济统计

(一)“可见性”:解释政府行为的经典视角

“可见性”通常被归于“视觉政治”的范畴,其较为经典的定义是使治理对象清晰可见 (Scott, 1998)。与之相近的学术概念有“可辨识”(legible) (Scott, 1998)、“可追踪”(traceable) (Ruppert, 2012)、“可计算”(calculable) (Hannah, 2009)等。“可见性”的相关文献回答的一个核心问题是权力如何操纵“可见”,决定谁“可见”,以及“可见”的范围 (Brighenti, 2010)。

以国家治理中的“可见性”为核心主题进行梳理,可以发现相关研究主要有三个分析脉络。一是分析“可见性”的权力主体。“可见性”能够决定观看与被观看的关系,这种关系界定了权力主体 (Brighenti, 2010)。政府是典型的权力主体。照片、地图、图表、数据库等信息载体都能够转变为政府的权力工具,助力政府实现“远距离”的统治 (Scott, 1998; Hannah, 2009; Lambert, 2020)。借助这些权力工具,政府能够对具有“差异性”的个体进行精细化的分类,从而围绕“可见性”建立起一种基于行动者社会关系网络的识别方式,以分析新的人群特征 (Ruppert, 2011, 2012; Plájás et al., 2019; Robinson et al., 2024)。但“可见性”的权力主体并不局限于政府,例如当政府制造的“可见”或“不可见”导致一些群体利益受损时,这部分群体就会试图改变观看与被观看的关系,尝试获得“可见性”的主体地位 (Brighenti, 2010; Mirzoeff, 2011; Plájás et al., 2019)。

二是分析“可见性”的权力边界。“可见性”的边界表现为权力主体能够看到的范围,这个范围总是受限制的。例如政府通过技术控制室管理城市网络设施,进而观察城市居民的生活,但其视域范围受到设备的限制,并不能涵盖城市生活的各个层面 (Brighenti, 2010: 159)。不过,“可见性”的边界也具有不断变化的特征 (Brighenti, 2010; Thompson, 2021)。例如非法移民通常不在政府的“可见”范围内,但诸如媒体曝光等因素会将非法移民推入“超可见”视域,使政府能够看见原本处于被遮蔽状态的非法移民 (Brighenti, 2010: 46 - 47)。

三是分析“可见性”的权力效果。干预是“可见性”的一个重要特征,权力主体通过识别个人或社会生活的特定层面,可以选择个性化的介入方式 (Hannah, 1993; Brighenti, 2010; Rancière, 2013; Pensa, 2021)。例如,政府可以通过数据库识别出具有不同特征的人群,进而选择针对性的干预措施。数据库内的数据会随着人们表现的变化而变化,所以政府的干预措施也是动态变化的 (Ruppert,

2012)。干预是为了产生特定的治理效果。围绕着“可见性”,政府判断谁应被干预,怎样进行干预,以及干预行为是否达到了预想的治理效果(Flyverbom et al., 2017)。这样的治理方式被应用于人口(晋军、蒋睿,2022)、教育(Williamson, 2016)、土地管理(杜月,2017)等领域。

上述三个“可见性”的研究脉络对分析政府行为具有重要的启发意义。现代政府的经济统计在整体上可被视作国家面向国民经济建立“可见性”的努力。通过对经济运行数据的全面搜集,国家可以辨识市场中不同的经济主体,并按地域、产业、科技水平等标准对其进行分类,进而实现有效的宏观调控。中央政府主导的本轮统计制度改革则对应着进一步强化这一“可见性”的努力,目的是摆脱在统计过程中构成视觉障碍的地方政府,直面企业端建立起更精确的统计“可见性”。

但既有理论存在两个较为明显的缺憾:其一,整体上是从结果导向的视角理解“可见性”,缺少对于“可见性”依托的制度过程的分析;其二,通常将结果简化为单一的“可见”或“不可见”,忽视了多重行动者的差异化行为逻辑带来的复杂结果。因此,需要强调“可见性”分布的重要性,即“可见性”并非一种单一的、均质的结果,而是受主体、事件、地点等因素影响的具有内在差异性的“可见性模式”(visibility regimes)(Brighenti,2010)。本文也将“可见性”理解为多主体互动建构的结果,就此提出“可见性建构”这一概念,通过对实现“可见性”的制度过程的分析,来探讨政府统计过程中的“可见性”建构及其结果。

统计领域“可见性”的建构具体涉及两对基本关系:一是科层制内部的央地关系。自上而下的“可见性”目标必须通过层层传导的科层制才能落实,中央政府和地方政府之间围绕“可见性”的博弈过程将影响统计“可见性”的效果。二是政府与企业之间的关系。在中央政府和地方政府对于统计“可见性”的立场存在差异的条件下,企业的参与进一步建构了“可见性”并产生重要影响。这些影响最终落回到政企关系上,成为统计“可见性”建构的非预期后果。

(二)央地博弈:统计“可见性”建构的制度过程

政府统计既是一个技术过程,又是一种行政工作。就技术性的一面而言,政府统计是一种导向“可见性”的理性技术工作,对应的是国家全面掌握社会运行的各项信息并将之“可计算化”,进而作为自身决策依据的一种理性化的行政过程(闫树熙,2017)。但就行政性的一面而言,政府统计又是一种需要借助科层制来完成的政府行为,因此会面临科层制“决策一统性与执行灵活性”之间的矛盾(周雪光,2017)。科层制内部的制度过程深刻地影响着统计“可见性”的建构

与效果。

近代以前,尽管中国在户籍、土地、赋税等方面建立了颇为完备的统计体系(池田温,2007),但这些制度在实际执行的过程中却多有变形,统计得到的数字扭曲颇多(瞿同祖,2011;赵胜忠,2012;彭亚平,2018),各级政府也并不主要依靠数字进行管理(黄仁宇,1997:23-25),可以说并不存在一种有效的统计“可见性”。新中国成立以后,我国学习苏联建立了深入基层的政府统计系统,但受到特定时期政治环境的影响,统计工作与政治紧密结合,甚至一度出现统计政治性和技术性对立且政治性压倒技术性的情况(李惠村、莫曰达,1993;赵阳,2024),这制约了有效统计“可见性”的形成。

改革开放以来,我国统计系统逐渐开始强调科学化和去政治化,综合运用先进数理技术和多重调查方法,建立规章制度,尽可能保障统计结果准确反映社会经济的运行现实(赵胜忠,2011)。可以说,这一时期形成了基础的统计“可见性”。但随着治理需求的改变,我国政府逐渐采取了向下放权、层层发包的治理模式,即所谓“行政发包制”(周黎安,2014)。在这一治理模式中,上级政府除保留核心的人事权、干预权等权力外,将主要的治理事务都打包给了下级政府,而为了在发包过程中实现有效激励,上级政府又将各种可量化的政绩指标定为对下级官员的考核标准,由此形成同级竞争的晋升锦标赛模式(周黎安,2007)。而统计指标尤其是以GDP为核心的各项主要经济指标成为衡量政绩的重要标准,自然也较易受到部分官员的影响。虽然此后学界逐渐认为GDP等指标已经不能单独对官员升迁产生决定性影响(杨其静、郑楠,2013;刘伟,2016;陈科霖、谷志军,2022),但只要经济指标作为官员考核指挥棒的效力仍然存在,地方官员出于政绩考虑而影响统计“可见性”的现象就难以完全消除。

此前一轮的统计制度改革从技术层面大大强化了中央政府在统计过程中的主导权,从宏观数据结果来看,确实提高了主要经济指标的数据质量(Zhang et al.,2025)。但技术的进步是否能够实现理想的统计“可见性”呢?既有研究在这一问题上并没有达成一致意见。部分学者认为技术的进步并不能改变国家治理的制度逻辑,只是为上下级博弈提供新的筹码或空间(周雪光,2017:18);另一些学者则认为技术的进步尤其是数字技术的运用会挑战传统科层制理论关于“下级政府具有更多信息优势”的假定,从而使上级政府更有效的治理、监管成为可能(向静林、艾云,2023)。技术的进步能否改变央地博弈的传统逻辑?抑或有更复杂的互动模式会随着技术的进步而涌现?本文通过呈现统计制度改革后的实践过程来尝试回答这些问题。

(三) 政企关系:统计“可见性”建构的结果

经济统计领域的“可见性”归根到底是国民经济之于国家的“可见”,在市场经济的条件下主要表现为企业对于政府的“可见”。统计制度改革带来的影响是,企业不仅是被观测的对象,而且作为建构“可见性”的主体深度参与了政府统计的过程,因此“可见性”建构的结果最终也会反映到政企关系的变化上。

既有研究总结了政企关系可能呈现的不同形态,一类是政企互动带有人格化色彩的庇护主义形态(Oi,1991;Bai et al.,2020),另一类是政企互动存在制度保障的制度化形态(周黎安,2021;叶志鹏、李朔严,2023),此外还有更具中国特色的人格化与制度化的混搭形态(周黎安,2021)。但无论何种形态,企业与政府在政绩利益上的一致性都是良好的政企关系能够维持的基础条件。由此引出的问题是,企业是否能够利用这种利益上的一致性来提高自身在与政府谈判中的地位?统计制度改革强化了企业在统计过程中的主体地位,这会如何影响政企谈判的基本格局?

既有研究并未讨论统计制度改革对政企关系的影响,但普遍认为在一定条件下政企博弈中企业的谈判地位会呈现上升趋势。其核心逻辑是,虽然地方政府因掌握关键资源而在政企博弈中占据天然优势地位(聂辉华,2020),但企业也会积极利用个人关系、地方化特点来影响地方决策过程或官员竞争的方式与结果(黄冬娅,2013;周黎安,2021;黄冬娅、杜楠楠,2022)。关于企业谈判地位上升的条件,学界大概有以下讨论。第一,从“国家视角”来看,一方面,地方政府对企业的依赖来源于国家自身的政策目标,因此当企业满足官员的政绩需求时,就能在政企博弈中占据优势地位;另一方面,政府内部不同部门之间通常存在权力缝隙,当企业可以利用这一缝隙时,其也可以相应提高自身的谈判地位(周黎安,2008;黄冬娅,2013)。第二,从“企业视角”来看,一方面,具有较大规模的企业因其对政府经济绩效的影响力而能够获得较高的谈判地位(纪莺莺、范晓光,2017;Bai et al.,2020);另一方面,具有广泛社会关系和较高政治地位的企业家更易获得地方政府的青睐(黄冬娅、杜楠楠,2022)。第三,从“混合视角”来看,周黎安(2018)认为官场竞争与市场竞争的双向嵌入会影响企业地位的上升或下降,聂辉华(2020)则认为政府能力、产业规模、外部监督力量的动态变化会影响企业的谈判地位。

围绕旨在建立统计“可见性”的制度改革,本研究观察到了与前述发现一致的企业谈判地位上升的现象。这种上升的确部分源于企业对政府政绩目标的配合,对央地之间权力缝隙的利用,以及企业自身规模的影响。不过,本研究观察

到了一种新的“协商共赢”式的企业地位上升现象,即企业可以在一定程度上参与地方政府相关政策的决策过程,通过协商的方式与地方政府在经济、政绩层面实现共赢。正是通过这种政企协商的形式,企业在与地方政府的互动中获得了更大的主动权。这是政企之间权力关系的一大变化。

这种变化的原因也与既有研究所揭示的原因有所区别。尽管前述政企关系的变化仍然是源于地方政府对政绩的需求,但它其实是中央政府主导建构的统计“可见性”的一个非预期后果:中央政府试图建立直插企业的统计“可见性”,但地方政府仍然有对于政绩的需求,在这种情况下地方政府选择与企业特定事务上开展深入合作,从而合规地应对中央政府主导的统计“可见性”。在这个过程中,地方政府需要向所有可能关乎经济—政绩的企业让利,由此拓展了地方政企“利益同盟”中“协商共赢”的空间。

综上,本文认为,经济统计领域的“可见性”并不只是中央政府主导的单一的“可见性”,而是由中央政府、地方政府和企业在此彼此交织的互动中共同建构而成的。这种建构的过程使得最终形成的统计“可见性”一方面在整体上实现了统计制度改革的目标,另一方面也给地方政府留下了获得数字效益的空间。由此产生的一个非预期后果是,为了保留和扩大这个空间,地方政府越来越需要获得企业的密切配合,从而促成了政企关系的变化。

三、研究设计

本文以我国 A 省 B 县的统计实践作为典型案例展开分析。自 2020 年起,笔者在 B 县及周边地区进行了多次田野调查,其中包括以实习生身份对 B 县多个政府部门进行的为期 7 个月的参与观察。笔者在进入田野之初便交了自己的身份与研究目的,开展田野调查的过程中始终尊重受访者意愿,在受访者不愿意录音的场合,笔者通过手写或者事后回忆的方式来记录田野笔记。

选择该地作为田野点主要基于以下原因。第一,B 县统计数据质量在全国统计系统内部处于较高水平,统计工作也较为规范。这种高水平的、具有合规性的统计工作通常依附于长久生长的制度逻辑,具有理论讨论的必要。第二,在我国开展经济管理工作的多层级政府体系中,市级及以上的政府部门通常不会直接联系企业,而是通过对县级部门进行业务指导来开展具体工作;乡镇一级则受到县级的较大影响,工作的独立性相对偏弱。县级政府因其承上启下的特殊地

位,是一个较为合适的观察统计和经济管理工作的田野层级。

在田野调查过程中,笔者对B县范围内的相关政府部门、乡镇和企业均进行了参与观察。同时,笔者还翻阅了一部分会议材料和历史档案。此外,笔者共访谈了59人,其中包括县级职能部门的公务员,乡镇、街道的干部或办事员,企业中就数据问题与政府打交道的职员(如财务主管、会计、政府事务主管等)。文中涉及的所有观察与访谈信息均经过了匿名处理。

四、统计“可见性”的央地建构

(一)中央政府构造统计“可见性”:统计制度改革

自2008年起,国家统计局发起了一系列以完善统计制度为目标的改革。通过从企业端直接获得源头数据,这些改革试图建立一种“中央—企业”的“可见性”框架。在理想情况下,中央政府可以直接从企业端获得一线的经营数据,统计结果将如实反映经济的运行状况,各级地方政府则根据自上而下层层反馈的数据结果制定本地区的经济政策。从实践上看,改革带来的技术改变也确实大幅减少了可能对统计数据质量产生影响的因素。

一方面,通过将统计体系的尾端定位到企业层级,中央政府加强了对统计数据的监管。相较于层层加工汇总后的报表数据,直接上报的数据有利于对每一个企业进行数据核查。尤其是随着统计体系不断强化“数出有据”的规范,企业的报数越来越强调以客观凭据作为基础。尽管企业在实际的报数过程中并不总是被要求提供凭据,但一旦上级统计机关对企业数据提出异议,凭据就足以提供明确的核查方向。因为掌握更先进的技术手段和更全面的数据资料,上级统计机关有时甚至能比基层更早地发现企业端统计数据的问题。

另一方面,因为企业替代地方政府成了统计信息准确性的第一责任者,所以越是体量大的企业,就越会珍惜自身的信誉而不敢进行过度背离统计规范的操作,因而也就能保证经济数据的准确性。

一般来说,越是大规模的企业,财务方面就越严格。现在按规定,企业如果虚假填报会受到行政处罚,影响企业征信……对信贷都会有很大影响。

(B县统计局访谈资料,BT0602)

然而,统计制度改革本身并未根除过去困扰政府统计的结构性矛盾。即便在改革以后,中央在经济统计的指标数据层面仍然有双重目标。一方面,中央政府希望自己得到的数据能够尽可能准确地反映经济运行的状况;另一方面,在经济数据仍然被视作重要政绩的情况下,政府总是希望这些数据尤其是 GDP 等主要指标数据呈现稳定的增长态势。这种双重目标在实践中存在一定的张力,即地方政府在经济指标的考核压力下仍然存在对数字效益的结构性需求,而中央政府对市场经济的治理又终究要依靠地方政府的行政工作来落实。因此,在越来越严格的规范要求之下,地方政府会策略性地寻求获取合规数字效益的办法。

(二) 地方政府应对统计“可见性”:“数目字技术”

面对愈发严格的统计制度,部分地区的地方政府开发出一系列能够应对中央政府主导的统计“可见性”并影响数据结果的合规技术,本文将之统称为“数目字技术”(number techniques)。^①“数目字技术”的运用包含两重基本目的:首先,它要能获得一定量的数字效益;其次,它要能使这种效益在中央政府的视角下可以被认定为“合规”。只有同时达到这两种目的的“数目字技术”才是有效的。因为统计制度改革后中央政府以是否具有客观凭据作为统计数据合规的主要标准,所以“数目字技术”可以分为两类:一类围绕客观凭据而运作,另一类则围绕企业统计资料而运作。

1. 围绕客观凭据的“数目字技术”

随着统计制度改革的影响逐渐扩散,“数出有据”成为企业报数的基本原则。统计系统内基本默认,凭据的权属就等于数据的权属,业务—凭据—数据在逻辑上一一对应。在诸种凭据中,和税务系统挂钩的增值税票据可信度较高,因而被最为广泛地用于佐证统计数字的归属。一般而言,“数出有据”可以大幅减少企业虚报或重复报数的情况。但反过来说,只要地方政府可以控制住企业掌握的票据,在中央政府的视角下它就可以合规地持有对应数字的所有权。因此,通过对企业票据的“占有”,地方政府就能够应对中央主导的“可见性”制度而获得数字效益。由此就产生了围绕客观凭据而运作的“数目字技术”。

从技术原理上说,无论是票据还是数据最终都会归口到一个清晰、具体的法人单位,并不存在地方政府进行超额占有的空间。然而,市场经济的复杂性导致了票据归属的模糊性。典型的情形是,稍有规模的企业大多会跨地区经营,一家

^① “数目字技术”不同于以信息化技术为基础的数字技术(digital technique/digital technology)。

大型企业往往会有多家关联的子公司和分公司。^① 现行统计体系对此的一般处理是:哪个地区拥有某企业的注册法人,哪个地区就自动占有了该企业名下所有分公司(包括在外地的分公司)的经营数据。例如,甲公司在X、Y两县均有经营活动和分公司,但注册在X县,则该公司全部的经营数据都只能属于X县。在这种情况下,X县和Y县可能就会围绕法人的权属展开争夺。另一种情况是,即便不涉及法人层面的变更,如果甲公司在X县和Y县都有子公司,那么两家子公司之间的票据分配也会成为地方政府争夺的焦点。^②

因为票据大多对应着企业实际缴纳的税收,所以单个企业通常没有虚增票据的冲动,其所能“分配”的票据在总体上就是一类定额的稀缺资源。为争夺票据,地方政府就需要向企业让渡工业用地等同样稀缺的经济资源。这种成本使得此类“数目字技术”的运用受到企业对当地财政贡献^③的制约。

2. 围绕企业统计资料的“数目字技术”

尽管统计体系已经对数据填报的各种要素进行了严格的规定,但作为主要数据源头的大中型企业大多需要每个月填报数据,报表任务繁重,因此统计体系不能期待企业每一次数据填报都完全符合统计规范,在实践中对统计纰漏的认定其实存在一定的模糊性。一般而言,围绕客观凭据完成的统计工作相对容易规范化,统计体系也较易对纰漏进行甄别,但实践中总会出现因客观凭证不足而需要以可信度相对偏低的企业统计资料(如企业每日流水)来佐证报数的情况。地方政府可以就此寻求企业的配合而获得数字效益。

此类“数目字技术”同样相对合规,但因为能够操作的数字量较为有限,且普遍具有在未来“退还效益”的特征,所以通常只能作为地方政府在“急缺数字”状态下的权宜之计。长期稳定的数字效益仍然需要依靠围绕客观凭据的“数目字技术”来获取。

两种“数目字技术”的本质都是地方政府在不挑战“中央—企业”的“可见性”框架的情况下,通过与企业的合作获取相对合规的数字效益。由此,地方政

① 根据《中华人民共和国公司法》有关规定,分公司是不具有法人资格的分支机构,而具有独立法人资格的则成为子公司。分公司在统计上没有报数资格,数据全归总公司;子公司有独立报数资格,原则上其形成的统计数据应归于当地,不允许并入总公司报数。

② 从理论上来说,集团公司下辖的各个子公司独立进行财务核算,独立报数,可视为一个独立的法人主体,并不存在所谓的“分配问题”。但实际情况是,集团企业内部通常都有较大的财务运作空间,这就导致集团下辖的多个子公司最终呈报的统计数据可以不完全依照实际的经营情况,而需要额外考虑集团对于总数字的分配意愿。

③ B县现有政策的规定是,政府以“招商引资”等方式对企业进行的经济补贴总价值不能超过企业对于本地区的财政(税收)贡献。这一规定有效地限制了地方政府在“招商引资”过程中的恶性竞争。

府转换了中央政府对经济数据的双重目的:中央政府对数据质量的需求被地方政府转换为对“数目字技术”合规性的追求;而中央政府对数据稳定增长的需求则经由地方政府通过“数目字技术”所获取的数字效益得到了“满足”。但随着以票据为依托的“数目字技术”的广泛使用,中央政府、地方政府和企业都被带入新的复杂政治实践之中:面对中央政府越来越严格的统计标准,地方政府围绕数字与企业进行深层互动,“数目字技术”也被更加频繁地运用。由此带来的结果是,原本只是地方政府权宜性地应对统计“可见性”的“数目字技术”,逐渐嵌入一系列固定化的行政方式之中。那么,这具体是如何运作的?

五、统计“可见性”的政企建构

在自上而下的指标压力和同级之间数字权属竞争的背景下,地方政府对数字增长的需求最终会落脚到对企业手中“数字—票据”的争夺上。在这个过程中,地方政府一方面要使数字效益在中央政府的视角下成为一种合规所得,另一方面要考虑数字效益的稳定性,尽量避免因“数目字技术”的运用而引发区域整体性的数据波动。因此,地方政府会试图和企业建立稳固的合作关系,这使“数目字技术”嵌入相对稳定的行政方式之中。在B县的实践中,地方政府主要发展出以下三种在数字效益上具有不同特征的行政方式。

(一) 确保基本效益——普惠性产业政策的特殊门槛

“数目字技术”嵌入地方政府的普惠性政策中。普惠性政策是产业政策的一种,指政府通过出台文件,对达到特定标准的全部企业给予标准化的奖励,如税收减免、投资补贴等。这类政策的目的通常在于帮扶企业、提振市场信心。从普惠性政策的定义来看,地方政府本应对所有符合标准的企业给予同等的优惠或奖励,但实践中地方政府可以通过“数目字技术”的运用来调整普惠性政策的门槛,使其直接服务于地方的数字效益。B县政府关于“制造业奖励”申报的规定体现了为普惠性政策设置特殊门槛所能实现的效果。

奖励范围:截至第三季度,在B县规上工业统计库内的制造业企业。

奖励标准:该企业三季度工业总产值与上年同期相比,每增加X万元给予Y万元奖励。(文件资料,BFK01)

只允许在“规上工业统计库”内的企业申报意味着,在本地经营却不本地注册的企业和在本地注册却没有达到规上标准的企业都不能申请奖励。原因在于,前者的数字贡献在外地,后者的数字贡献无法直接体现在报表中。^① 只奖励“与上年同期相比”增加的部分意味着,不管企业经营的体量有多大,都只奖励增量部分,这家企业如果没有增长或负增长,则拿不到任何奖励。通过这两个门槛,B县政府只奖励了为本地区作出数字贡献的企业。

对地方政府来说,普惠性政策的功能只是在避免政治风险的基础上确保基本效益。为了进一步扩大数字效益,地方政府需要寻求更有效率的行政方式。

(二)拓展特定效益——定向产业政策的出台过程

“数目字技术”嵌入地方政府的定向产业政策中。相较于普惠性的产业政策,针对特定产业而制定的扶持政策更为灵活,也是实践中更普遍的行政方式。定向产业政策的目的一般是实现产业结构优化、助推特色产业发展,但这类政策也可以通过技术化的设计而成为拓展数字效益的有力工具。在B县的实践中,最典型的定向产业政策是给汽车产业发放定向消费券。

例如,B县政府曾以“刺激消费,响应中央号召,优化产业结构”等名义,定向发放了数千万元的汽车消费券,规定时间内在B县车企购买汽车的车主即可领取现金补贴。据商务局的测算,该政策的施行共计拉动县内汽车消费数十亿元,这一结果被视为该部门当年的一大政绩。

不过,B县政府发放消费券主要还是出于挖掘数字效益的考虑。就政策过程而言,B县政府先确定县内有“头部”车企的销售公司能够配合,而后才制定汽车消费券政策,如此确保政策的数字效益能够兑现。从政策影响来看,B县范围内其实并没有太多的汽车制造业,消费券主要是增加了B县汽车产业的销售收入,对产业结构升级的影响较小;且根据车企销售端的反馈,这一政策带来的销量增幅主要是吸收了其他地区的消费能力和透支了部分未来的消费能力,对于车企自身的助益也并没有数十亿元那么巨大。从数字效益来看,相比于普惠性政策而言,定向消费券呈现双重特征。一方面,普惠性政策奖励的是大量企业经营过程中本就会形成的增长量,而定向消费券则能够精准撬动更大体量的数字效益,这一效益更易被测算,从而能形成可言说的政绩。另一方面,消费券政策带来的数字效益主要来自B县对于周边区县的“消费虹吸”,这很快就引发周边

^① 根据现行统计规范,在非经济普查的年度,对规下企业的数据只进行抽样估算而不进行加总。因此,除了被抽中的样本企业外,绝大部分规下企业的数据对于全区域统计指标的结果是没有影响的。

区县出台竞争性的政策以诱导龙头企业“数据回流”,从而导致 B 县政府面临未来数据缩水的风险。

(三)深度绑定效益——战略合作协议的履约模式

从长远来看,以消费券为代表的定向产业政策仍是一种临时性的获取数字效益的手段,企业和地方政府的利益捆绑并不牢固,两者关系可能因为一轮消费券的迟发或者少发就濒临“破裂”。不过,B 县政府还有更可靠的利益捆绑策略,即对于地位更重要、关系更密切的合作伙伴,采用战略合作协议的方式来使数字效益更为稳固。

所谓战略合作协议,是指地方政府与辖区内的大型企业签订的一对一定向合作协议,协议规定企业应向地方作出经济贡献,地方政府则应对企业贡献给予相应的资源回馈。政企之间的此类合作并不新鲜,十余年前就有学者对其中的利益逻辑做出过具体分析(欧阳静,2011)。但 B 县政企合作的模式较学界此前讨论的模式更为精细,B 县政府追求的并不是一锤子买卖,而是长久稳定的“利益同盟”关系以及由此带来的可预期的数字效益。

例如,B 县政府曾与辖区内的 Q 集团签订了战略合作协议。这项协议为期五年,协议规定的企业义务除了协议签订当年应完成的各项经济指标外,还包括之后数年企业在相关指标上的增长量。由此,B 县政府能够尽可能地确保从企业端获得稳定增长的数字效益。为了强化协议的约束力,B 县政府还加入了“对赌条款”,即根据企业对于主要经济指标的完成情况分档给予奖励。如果企业不能完成指标的增长任务,那么协议所规定的政府奖励将不予兑现或仅部分兑现。通过战略合作协议,地方政府与企业建立起了在一定年限内的深度捆绑关系,企业与地方政府有了高度一致的数字需求。

对地方政府而言,签订战略合作协议所付出的成本要远高于发放定向消费券的成本,尤其是企业用地这一核心利益的出让多在战略合作协议这一类型的行政方式中发生。不过,地方政府也从中获得了最为稳定的数字效益。

(四)小结:三种行政方式的特征

上述三种行政方式在多个方面呈现递进的特征(见表 1):地方政府和企业的利益相关性不断提高;地方政府在统计指标上获得的效益更为可观和稳定;地方政府为单位数字效益所付出的物质成本和承担的相应风险均有提高;行政方式中的“数目字技术”更为多样和复杂,相应投入的行政力量也更多。这些递进

的特征背后是中央政府、地方政府和企业共同塑造统计“可见性”过程中所形成的复杂博弈:地方政府需要的数字效益规模越庞大,在面对中央政府主导的“可见性”制度时需要付出的合规化努力就越大,也就越需要企业的紧密配合和更加复杂的“数目字技术”。同样,面对这一“可见性”制度,企业贡献的数字效益越多,为此付出的代价就越大,因而越是会向地方政府要求更多的回报。考虑到财政预算和行政能力的约束,地方政府通常在不同场合交替运用这三种方式,以此满足自身对数字效益的长期需求。

表 1 三种行政方式的特征				
	政企利益相关性	地方政府效益	地方政府的成本	“数目字技术”的复杂程度
普惠性政策	一般	一定的数字效益,但无法精确测算	成本较低	单一
定向产业政策	较强	较大的数字效益,易测算形成政绩	成本较高,面临未来数据缩水的风险	相对复杂
战略合作协议	强	大量的数字效益,且稳定可控	更高的财政成本	复杂

围绕“数目字技术”嵌入的不同行政方式,在“中央—企业”的统计“可见性”之外出现了一个地方性的政企互动空间,地方政府与企业根据自身的禀赋在其中能动地选择合适的互动方式。一方面,这形塑了统计“可见性”的实际形态:中央政府仍然能够看到企业经营产生的数据结果,但这一结果受到地方政府和企业的共同影响。这种多主体参与建构而成的统计“可见性”大体上仍然能够保障经济数据的总体可靠,因为统计制度越来越严格,尤其是数据填报过程普遍追求以客观凭据为基础,政企之间的这类互动对全国总体的经济数据几乎不构成影响,仅仅能够为地方政府提供短期的数字效益。但另一方面,这在统计体系之外产生了非预期后果:企业作为新的主体参与了统计“可见性”的建构过程,经由“数目字技术”的行政方式,企业可以参与地方政府经济管理的实际过程,由此引发了政企关系的变化。

六、统计“可见性”建构的非预期后果

通过“数目字技术”嵌入的三种行政方式,地方政府能够应对中央政府对于

统计“可见性”的制度设计而获取数字效益,但地方政府使用这些行政方式均要以企业的配合为前提。在通常情况下,地方政府和企业之间尽管存在“要价”的博弈,但整体上能够形成立场一致的“利益同盟”。不过,市场经济天然的波动性使得这一同盟始终面临可能破裂的风险。为了应对这种风险,政企双方不断强化“利益同盟”,并拓展其中的协商空间。这是统计“可见性”建构的一个非预期后果。

(一)“利益同盟”的强化

“利益同盟”的风险在于,地方政府和企业“数目字技术”运作中的利益诉求存在根本性矛盾:地方政府对数字的要求是稳定增长;^①但企业的数字归根到底来源于其经营行为,很难避免波动。诚然,地方政府掌握着运用“数目字技术”的主动权,当企业因经济波动无法提供数字时,地方政府可以相应减少付出的资源量,但由此产生的数字缺口关乎地方政府的核心利益。因此,越是在“要数艰难”的情境下,地方政府就越需要使用复杂的“数目字技术”来维护数字效益的稳定。此时,政企之间的同盟关系已然发生改变。

一方面,从技术难度来看,当面临经济波动时,地方政府面对的往往是群体性的企业业务收缩,此时地方政府需要的数字体量较为庞大,只有复杂的“数目字技术”才可能在满足地方政府需求的同时符合政府统计的技术规范。但此类技术的运用几乎都需要对企业经营细节的严格把控,即从操作角度来看,需要企业配合向地方政府出让部分的经营管理权限。另一方面,从技术成本来看,在自身业务收缩的情况下,企业原本可以通过较低成本转移的票据额度基本耗尽。无论采取何种方式,进一步满足地方政府的数字需求都意味着企业需付出更高的成本。从企业经营角度出发,这种增加的成本需要更多的资源补足,即要让地方政府成为技术成本上升的承担者。因此,当出现整体性的经济波动时,企业需要更多的资源,地方政府需要更大程度地影响企业,两者在这种变动的利益关系中形成新的政企同盟,即地方政府通过出让更多的经济资源来实现对企业经营行为的影响。

① 现行考核体系重视的指标通常在于增长率而非绝对体量。在计算增长率时,每一年的数字会成为下一年的基数,例如某地第一年的GDP从1000万元增长到2000万元,第二年的GDP却变成1500万元,那么第一年虽然有较高的增长率,第二年也成了负增长,这十分影响政绩;而如果第一年的GDP是1000万元,第二年的1100万元,第三年的1200万元,那么这样稳定的数字增长在政绩上反而更受认可。基于此,地方政府对于企业数字的要求也是稳定增长先于增长幅度。

我们仍以前文讨论的 Q 集团为例。在战略合作协议签订满两年以后,由于市场环境的变化,Q 集团在工业增加值这一指标上实际已经无法达到协议的要求。B 县政府知晓情况后,判断 Q 集团的数字对于当年考核目标的达成至关重要,因此开发出一套委外加工的模式。^① 这一模式可以在不动生产线的情况下合规地获取 Q 集团在 B 县之外的部分数字,但要使全流程合规,则需要 Q 集团在 B 县再单独成立一家子公司来从事委托业务,该子公司和其委托的公司之间要有经得起检查的财务往来和相应的税务支出。B 县政府愿意为此对 Q 集团的每一笔业务提供现金补偿,以弥补这一模式增加的各项成本。Q 集团进行了配合,但很快发现委外加工所增加的管理成本远超预期,政府补贴的金额抵不上这一成本,为此不得不暂停该业务。然而,B 县政府和 Q 集团均不甘心。于是 Q 集团又配合 B 县政府开发了其他“数目字技术”,最终达到了战略合作协议的要求。

在这一案例中,出于合规地获得数字效益的需要,B 县政府已经在一定程度上影响了 Q 集团内部的经营过程。而这种对企业经营过程的影响即便程度并不深,也需要地方政府向企业让渡更多的资源。

(二)“协商共赢”的过程

“利益同盟”的另一重风险在于,地方政府对数字效益的需求较大,但所掌握的经济资源面临“硬预算约束”,因此地方政府在与企业互动的过程中几乎总是会面临资源短缺的问题。在通常情况下,这一问题主要依靠地方政府对于不同行政方式的优化选择来予以缓解。但在经济剧烈波动的时期,面对更高成本的行政方式,资源短缺会进一步加剧,成为政企互动中不得不面对的问题。在这种情况下,地方政府会出现一种新的行为倾向,即拓展同企业的协商空间,以此作为其无力支出的经济资源的替代品。

B 县后续的汽车消费券政策的出台过程体现了这种倾向。由于前一年度

^① 委外加工原本是市场经济下自然形成的一种商业模式,指 A 公司购进原材料后,委托 B 公司代为加工,并付给 B 公司加工费,加工完成后的成品再交还给 A 公司,由 A 公司进行销售。委外加工的委托方一般是大型公司,被委托方一般是小型企业甚至个体户。大公司采取委外加工的优势是确保原料的统一性与成品质量,小公司愿意从事委外加工的原因是缺少承担经营风险的能力。委外加工的经营有对应的统计规定。委托方(前例的 A 公司)可以将成品价值全额计入工业产值,被委托方(即 B 公司)只有加工费部分可以计入工业产值。因此,在计算工业增加值时,A 公司的增加值要大幅高于 B 公司,但 B 公司却要承担几乎全部的土地、设备和能耗支出。对地方政府来说,自然是希望本地区的企业尽可能成为委外加工的委托方,并且被委托方均为外地的企业。

政策的成功,周边区县纷纷出台了类似的政策。这种地区竞争的态势迅速抬高了B县政府通过该政策获得数字效益的成本。因此,继续维持之前的政策强度在财政上并不可行,但B县政府也并不甘愿就此放任数字外流而引发核心经济指标数据的下滑。为此,在继续增发汽车消费券之外,B县政府还召集了辖区内主要的汽车销售企业共同商讨新一轮消费券的发行细节。比如,在消费券发行的具体时点方面,B县政府就在一定程度上参考了几家大型车企的意见。

对于车企而言,这种参与政策协商的机会同样具有可观的经济价值,它们可以依托协商过程中获得的信息优势更好地制定营销战略。对于地方政府来说,这种方式进一步巩固了“协商共赢”的政企“利益同盟”,企业发展得更好,自然能够反哺地方政绩;这种基于协商关系的更紧密的同盟也能够在不过度增加财政开支的情况下有效限制其他地方政府争夺数字的行为。

(三)企业主动性的提升

在上述协商过程中,尽管地方政府总体上仍然应被视为“数目字技术”运用中掌握主动权的一方,但企业的主动性有了大幅提升。企业在协商中逐渐清晰地了解关于数字的知识,如政府对于数字需求程度的周期性变化,在缺数情况下政府为了获取数字效益可能给出的资源和政策等。依靠这些知识和统计制度规定的数字归属权,企业甚至可以在特殊场合下逆转政企协商空间中的相对地位,把握协商过程中的主动权。

(前几个月)H公司月底摸排的时候说有几亿元的产值,到第二个月初快要报数的时候不肯了,说我们之前承诺给他的工业用地还没批下来。他直说的,不解决没关系,但就不是一开始说好的数字了……最后是承诺在某个期限之前把地批下来,这事才算了了。(B县某街道区域发展办访谈资料,BK0701)

政府人员据此感慨,这是一个“政府求着企业”的时代。尽管该案例并非普遍情形,但嵌入行政方式的“数目字技术”确实带来了企业谈判地位的上升。这一谈判地位的上升与既有文献所关注的现象既有相似之处,也有不同之处。相似之处在于,企业谈判地位的上升是依托地方政府对政绩的追求而形成的;不同之处在于,这种地位的上升建立在政企之间围绕“数目字技术”细节进行

深入磋商的基础之上,企业不仅可以向地方政府要求特定的利益(黄冬娅,2013),而且可以对地方政府兑现利益的具体时间、方式、过程进行更主动的影响。这种相对权力关系的变化是地方社会政企“利益同盟”中“协商共赢”空间进一步拓展的表现。

七、结论与讨论

国家治理的过程可以从“可见性”不断生产的角度得到理解(Scott,1998; Hannah,2009; Ruppert,2012; 彭亚平,2020)。政府统计自诞生起就是国家获取“可见性”的重要工具。但国家内部颇为复杂,大量研究关注到国家内部的央地关系、条块关系如何形塑其多样的治理行为(周飞舟,2009; 周雪光,2017)。基于此,统计领域的“可见性”也是由中央政府、地方政府与企业等多重主体共同建构而成的。但既有文献未着重分析“可见性”的制度过程,即不同层级政府基于差异性目的如何建构“可见性”,又会带来何种结果。

本文正是通过“可见性”视角展现在统计制度改革的情况下,中央政府、地方政府以及企业对于统计“可见性”的建构过程,以及这个过程最终带来的政企关系变化。中央政府通过统计领域的改革试图建立一种直接面向企业、排除地方政府影响的统计“可见性”。为此,中央政府设计了一系列规章制度,确实对地方政府在统计领域的行为形成了有效制约。但这并未完全限制地方政府通过合规手段获取数字效益的行为:为了应对中央政府建立的统计“可见性”,地方政府发展出复杂的“数目字技术”,以此为基础与企业展开密集互动。通过优化选择“数目字技术”嵌入的不同行政方式,地方政府可以在政治风险和财政成本较低的情况下同时实现统计合规和获取数字效益这两大目标。由此,改革设想中单一的统计“可见性”被分割成制度内“可见”的“合规数字效益”与制度外相对“不可见”的政企互动。后者对于统计“可见性”试图维护的经济数据质量并无明显冲击,但带来一类非预期后果,即政企关系的变化。

“数目字技术”嵌入的行政方式维持了地方社会中政企利益的总体一致,但无法改变双方立场的根本性差异。面对同盟破裂的风险,政企双方选择拓展协商空间,地方政府通过对企业经营过程的影响获取更大规模的合规数字效益,企业则被赋予参与政策协商的权利。这个过程大幅改变了企业在谈判中的信息劣势地位,企业由此成功地把握住了地方政府对于数字效益的需求,并获得了统计

数字的相关知识,从而在政企博弈中占据上风。本文认为,正是在这种围绕着“数目字技术”的持续互动中,地方社会政企“利益同盟”中“协商共赢”的空间在进一步拓展。

本文对“可见性”理论以及国家治理研究均有一定的推进。就“可见性”理论而言,既有研究的一个核心论点是上级具有明显的“可见”优势,下级如果要打破这种局面,就可能会与上级发生矛盾(Brighenti, 2010)。这种论点预设了“可见性”背后的权力冲突,忽视了经验现实中各主体互动的多样性与复杂逻辑。本研究表明,地方政府通过与合作企业的合作,能够在一定程度上介入中央政府主导的统计“可见性”的建构过程,以非冲突性的方式整合中央政府预设的“可见性框架”,策略性地呈现经济数据。

就国家治理研究而言,传统的研究大多分布在中央—地方关系和国家—社会关系这两个领域中,较少出现整合这二者的视角,一定程度忽视了这二者的密切关联。本文从“可见性”视角出发,将中央政府、地方政府与企业整合到一个互动框架内,从而在理论上将央地关系和政企关系进行勾连,进一步凸显了行政管理方式与政企互动模式的相互影响。就政府统计相关的领域来说,既有研究大多以信息分布和激励效应为主线来探讨国家治理问题。传统的理解是,在一套行政发包制与晋升锦标赛叠加的激励框架下(周黎安, 2008),中央政府掌握人事权等核心权力,地方政府则掌握信息优势,两者在权力和信息分布上的差异导致了“权威体制和有效治理”的长期矛盾(周雪光, 2011)。但新近的研究认为,随着行政技术的进步尤其是数字技术的广泛运用,中央政府反而能够在新的渠道上获得比地方政府更多的信息优势,这可能强化中央政府的治理主导权,甚至可能在一定程度上改变“上下分治”的国家治理格局(向静林、艾云, 2023)。不过,借助“可见性”视角将央地关系与政企关系相结合,本文发现,即便有了数字治理的技术条件,地方政府仍然能够通过与企业互动来合法、灵活地影响中央政府构建的治理形态,使国家治理的格局维持多主体互动博弈的状态。但这种新的治理格局与既有研究所揭示的“国家治理的制度逻辑”也有所不同,即地方政府为了应对国家治理模式的变化,与企业有了更紧密的结合,企业的权利也有所扩展。如何统合数字时代建构“可见性”的不同主体,进一步增强治理效能,应是“可见性”与“国家治理”研究共同推进的重要方向。

当然,需要澄清的是,本文所展现的“可见性”仅是目前国家在统计领域建构的“可见性”的一个面向,即关于GDP等主要经济指标的数据总量的“可见性”。这种“总量的可见”并不是中央政府在统计领域“可见”或“试图可见”的

全部内容。^①但是“总量的可见”是总的“统计可见性”中的关键环节,对于理解其他“统计可见性”乃至其他领域国家治理的“可见性”都具有一定的启发意义。

同时,本文也具有一定的政策意义。本研究表明,经济数据统计质量受到统计体系、执法强度和外部制度(尤其是考核制度)的共同影响。就本案例中的B县而言,统计制度改革以后,其统计体系和执法强度均已达到全国领先水平,但在统计数据仍然与考核制度相关联的制度环境下,B县依然发展出“数目字技术”一类的应对策略。基于此,本文认为,在不断完善统计体系和加强统计执法之外,还需进一步对统计数据作为考核指标这一外部制度进行改革,如此才能从根本上营造良好的统计环境。在短期内,如需进一步完善统计体系,则可以优化对于跨地区经营的集团公司数据归属的相关规定。这一环节是目前“数目字技术”的主要运作空间,对此的改进有助于促进统计工作的进一步规范化和政企之间的良性互动,从而更加深入地推进国家治理体系和治理能力现代化。

参考文献:

本书编写组编,2022,《新中国统计简史》,北京:中国统计出版社。

陈科霖、谷志军,2022,《多元政绩竞赛:中国地方官员晋升的新解释》,《政治学研究》第1期。

陈颖婷,2023,《新时代更加有效发挥统计监督职能作用的理论与实践研究》,《统计研究》第4期。

池田温,2007,《中国古代籍帐研究》,龚泽铎译,北京:中华书局。

杜月,2017,《制图术:国家治理研究的一个新视角》,《社会学研究》第5期。

福柯,米歇尔,2018,《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,上海:上海人民出版社。

黄冬娅,2013,《企业家如何影响地方政策过程——基于国家中心的案例分析和类型建构》,《社会学研究》第5期。

黄冬娅、杜楠楠,2022,《平台企业政府事务部门专门化与政企关系发展——基于国家制度环境的分析》,《社会学研究》第6期。

黄仁宇,1997,《资本主义与二十一世纪》,北京:生活·读书·新知三联书店。

纪莺莺、范晓光,2017,《财大气粗?——私营企业规模与行政纠纷解决的策略选择》,《社会学研究》第3期。

晋军、蒋睿,2022,《“可见性”的生产:一个公安派出所的人口管理实践》,《社会发展研究》第2期。

康义,2024,《以统计现代化服务中国式现代化》,《统计研究》第7期。

① 例如,除了经济数据的总量之外,中央政府经由当下的统计体系也试图使经济数据的一些结构性特征“可见”。例如,中央政府会统计和考核那些对国民经济具有关键影响或者对体现技术水平具有重要指示性的结构性数据,如单独考察数字经济增加值的增速或规模以上高技术制造业增加值的增速,以及考察数字经济增加值占地区生产总值的比重、比较规模以上高技术制造业增加值和全部规模以上工业增加值的增速,等等。这些领域的“可见性”并不在本文的直接讨论范围中。但是,这些领域的“可见性”也是多主体建构的过程,其建构逻辑与本文所呈现的关于数据总量的建构逻辑是相似的。

李惠村,莫曰达,1993,《中国统计史》,北京:中国统计出版社。

李金昌,李晶,2024,《数据治理与政府统计现代化》,《统计研究》第8期。

刘孟鑫、马光荣、窦艺,2025,《统计机构垂直管理与统计数据质量提升》,《经济学(季刊)》第1期。

刘伟,2016,《经济增长与地方官员晋升激励的研究脉络》,《经济学动态》第1期。

聂辉华,2020,《从政企合谋到政企合作——一个初步的动态政企关系分析框架》,《学术月刊》第6期。

欧阳静,2011,《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》,《经济社会体制比较》第3期。

彭亚平,2018,《技术治理的悖论:一项民意调查的政治过程及其结果》,《社会》第3期。

——,2020,《照看社会:技术治理的思想素描》,《社会学研究》第6期。

瞿同祖,2011,《清代地方政府》,范忠信、何鹏、晏锋译,北京:法律出版社。

向静林、艾云,2023,《数字社会发展与中国政府治理新模式》,《中国社会科学》第11期。

许宪春,2017,《中国政府统计重点领域改革》,《世界经济》第2期。

闫树熙,2017,《统计思想发展及统计制度变迁研究》,北京:北京理工大学出版社。

杨其静、郑楠,2013,《地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛》,《世界经济》第12期。

叶志鹏、李朔严,2023,《制度化的政商关系何以形成?——基于M市的历史性分析》,《社会学研究》第5期。

赵胜忠,2011,《中国统计制度的转型与现代国家成长》,《江苏社会科学》第4期。

——,2012,《数字与权力——统计的现代转型与中国国家成长》,南京大学政府管理学院博士学位论文。

赵阳,2024,《国家信息能力构建与乡镇统计转型——对经济普查制度的历史社会学分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第5期。

周飞舟,2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。

周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。

——,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海人民出版社。

——,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。

——,2018,《“官场+市场”与中国增长故事》,《社会》第2期。

——,2021,《地区增长联盟与中国特色的政商关系》,《社会》第6期。

周雪光,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。

——,2017,《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店。

Bai, Chong-en, Chang-Tai Hsieh & Zheng Song 2020, “Special Deals with Chinese Characteristics.” *NBER Macroeconomics Annual* 34(1).

Brighenti, Andrea Mubi 2010, *Visibility in Social Theory and Social Research*. New York: Palgrave Macmillan.

Flyverbom, Mikkil, Anders Koed Madsen & Andreas Rasche 2017, “Big Data as Governmentality in International Development: Digital Traces, Algorithms, and Altered Visibilities.” *Information Society* 33 (1).

Hannah, Matthew G. 1993, “Space and Social Control in the Administration of the Oglala Lakota (“Sioux”), 1871–1879.” *Journal of Historical Geography* 19(4).

——, 2009, “Calculable Territory and the West German Census Boycott Movements of the 1980s.” *Political Geography* 28(1).

Lambert, Rita 2020, “The Politics of Cartographic Calculation and Coordination: State Mapping of Human

- Settlements in Lima.” *Planning Theory and Practice* 21(5).
- Mirzoeff, Nicholas 2011, *The Right to Look: A Counterhistory of Visuality*. Durham & London: Duke University Press.
- Oi, Jean C. 1991, *State and Peasant in Contemporary China*. Berkeley: University of California Press.
- Pensa, Laura 2021, “The Return of the Visual in the Study of Cartographic Documents: Analysis of a Plan for the Paraguay Governance Towards the Mid – 17th Century.” *Fronteras de la Historia* 26(1).
- Plájás, Ildikó Z, Amade M’charek & Huub van Baar 2019, “Knowing ‘the Roma’: Visual Technologies of Sorting Populations and the Policing of Mobility in Europe.” *Environment and Planning D: Society and Space* 37(4).
- Rancière, Jacques 2013, *The Politics of Aesthetics: The Distribution of the Sensible*. London: Bloomsbury Academic.
- Robinson, John N., Spencer Headworth & Shai Karp 2024, “Performing Social Control: Poverty Governance, Public Finance, and the Politics of Visibility.” *Sociological Theory* 42(1).
- Ruppert, Evelyn 2011, “Population Objects: Interpassive Subjects.” *Sociology* 45(2).
- 2012, “The Governmental Topologies of Database Devices.” *Theory, Culture & Society* 29(5).
- Scott, James C. 1998, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven & London: Yale University Press.
- Thompson, Hale M. 2021, “Stakeholder Experiences with Gender Identity Data Capture in Electronic Health Records: Implementation Effectiveness and a Visibility Paradox.” *Health Education and Behavior* 48(1).
- Williamson, Ben 2016, “Digital Education Governance: Data Visualization, Predictive Analytics, and ‘Real-Time’ Policy Instruments.” *Journal of Education Policy* 31(2).
- Zhang, Jingyu, Zhongyu Wang & Xiao Tang 2025, “How Can Governments Mitigate Statistical Data Manipulation? Evidence from China’s Enterprises’ Direct Report Reform.” *Economics Letters* 250.

作者单位:清华大学社会学系
责任编辑:向静林