

徘徊在“人民”和“人口” 两个不同的概念中*

——最低生活保障的实地调查研究

■ 赵文英

[内容提要] 地方上贫困居民反对政府将贫困问题作为技术问题来处理的做法,但对政府做法的抵制却又使他们的处境雪上加霜。本文旨在通过调查探究个中原因。文章以哈尔滨附近某一工人村为例,通过街道办事处及社区工作人员与当地贫困居民之间的日常交流,揭示了“最低生活保障制度”的运作方式。低保作为党和政府解决城市贫困问题的一项基本政策,使得贫困问题变成了既可量化又可灵活界定的概念。下岗工人声言他们作为社会主义国家的“主人翁”,抵制政府这样的做法。本文发现,工人的这种抵制行为,造成了政府的基层干部在实施低保政策时首先考虑的是“劳动能力”这一传统的社会主义标准,而非政府明文规定的“收入”水平。具有讽刺意义的是,地方制定的新的低保标准使得本应成为低保主要对象的城市下岗工人的大多数不但没有从中受益,反而被排除在了低保之外。

[关键词] 低保 城市贫困 人民 动态管理 量化机制

一、引言

2006年8月,我第一次去哈东,那里曾经是中国东北部城市哈尔滨的一个工人村。社区(Community)主任红梅给我看了一份厚厚的关于最低生活保障(以下简称“低保”)文件的卷宗。其中一份是享受政府低保福利家庭的名单。名单上附有一些照片,全都是严重残障人士。红梅称这些人为“典型的低保户”。照片中那些手捧政府供应的大米或穿着政府发放的夹克的“典型低保户”,或是聋哑人,或是先天残障人士。我问红梅:“这些低保户里,应该有不少下岗工人吧?”我满以为会得到一个肯定的回答,因为我看到哈东的大街小巷里,到处都是从附近一家工厂下岗的工人。然而,红梅的回答却出乎我的意料。她说:“没有。

我们社区几乎没有还能工作的低保户。”

之后,我从统计数据中得知,自1997年低保政策在哈尔滨实施以来,哈东的低保人数曾在2001年急剧增加,而到了2003年之后则出现大幅的减少(见图1和图2)。

现在,哈东80%的低保户都是因残障或疾病无法工作的人。而大多数被拒的申请人都是还未到退休年龄的下岗工人。居民们常常抱怨说:“如果你不是残疾或得了癌症,去申请低保肯定没戏。”

这种情况令人匪夷所思,因为政府官员早就将城市下岗工人视作低保的主要对象。而且,考虑到政府长期以来强调对扶贫工作进行“动态管理”,因此,将下岗工人排除在低保体系之外也不合乎情理。政府强调监管部门应对领取低保福利

图 1:哈东人口总数(1997~2006 年)

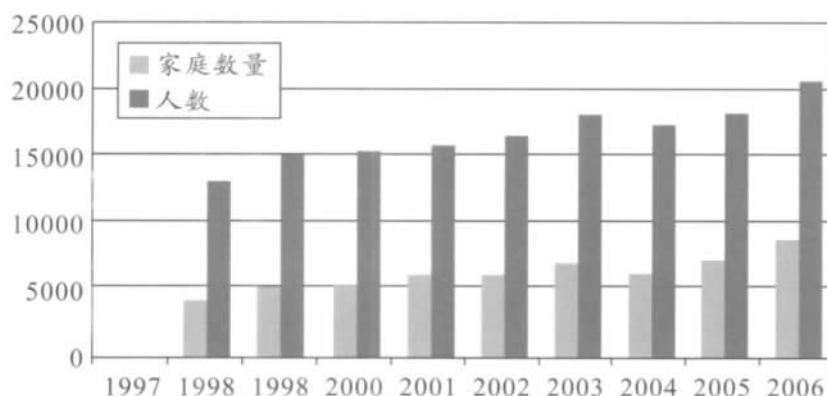
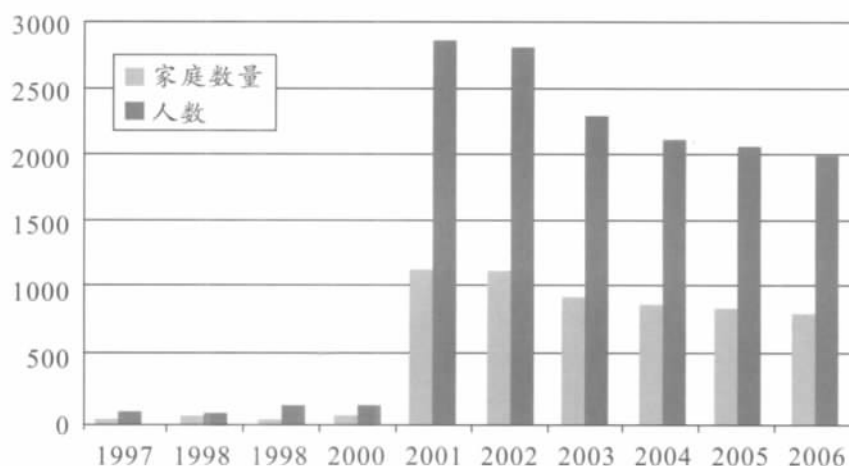


图 2:哈东低保人口总数(1997~2006 年)



的家庭进行追踪调查,因为他们的收入状况会不断变化。假如低保是一个“动态”体系,受助对象因其收入情况的变化而变化,那么就很难解释为何下岗工人这一特定人群中的绝大多数会被拒于低保门外。2003 年申请低保被拒的城市下岗工人在其后的几年里,很少有重新申请成功的。事实上,他们中的大多数因此放弃了重新申请低保的机会,用他们中一位的话来说,“除非(他们)得了癌症,否则当官的根本不会管(他们)”。我遇见的许多政府官员和学者将哈东低保人口减少——尤其是下岗工人接受低保福利的人数下降——视作发展过程中的一个阶段。通过这样的发展,国家的政策将逐步走向“规范化”,即逐步制定更为统一协

调的全国性低保分配标准和分配程序。然而,如果当地居民关于低保的所言(若非残障人士或癌症病患者则无法申请到低保)属实,那么靠强调“规范化”来解决低保问题是值得商榷的。

本文根据我在 2006 年至 2008 年间所做的实地调查研究,主要探讨了自 20 世纪 90 年代后期作为党和政府解决城市贫困问题的主要政策的“最低生活保障制度”,即人们通常所说的低保制度是如何实际运作的。我主要在哈东进行调查研究。哈东地处中国东北部城市哈尔滨的边缘地带,是原凤凰工厂几个破败的家属区中的一个。凤凰工厂在经历了长达 10 年的业绩下滑后,于 2005 年 12 月正式宣布破产。从此,哈东不再是一

个“工人村”而变成了一个“贫民窟”。在这里生活的两万多依靠微薄退休金、临时工作或政府救济勉强度日的人中,大多数是退休人员、下岗工人和他们的家人。本文旨在通过对哈东城市贫困救助管理的观察,探究造成上述困境的原因:为何低保制度的主要扶助对象——城市下岗工人——一步步地被排除在哈东的低保项目之外?在此基础上,本文将进一步讨论当地贫困居民反对政府试图将贫困问题弱化为技术问题来处理的做法,如何适得其反地恶化了他们的处境。

我们可以通过先前大量的关于低保和其他扶贫政策的研究,了解到一些中国在制定和实施这些政策过程中所出现的纰漏、弊端和矛盾。这些研究所揭示的问题包括:政策目标的界定含糊不清、救助活动的戏剧化和碎片化、中央统一政策和地方实施过程中所作调整之间的差距,等等。先前的研究和数据主要来自于官方文件或正式采访,而本文的调查则重在了解基层干部与当地居民之间究竟是何种关系。

更为重要的是,为了揭示低保发放的实际运作状况,本文的研究也触及到了中国城市贫困问题管理背后所存在的一些矛盾。就本文涉及的范围而言,矛盾的实质在于究竟该把城市贫困群体作为“人民”来对待,还是作为“统计人口”来对待。提倡应该从“人民”的角度考虑解决贫困人口问题的观点基于社会主义意识形态中“为人民服务”的思想。它既表明工人享有话语权和影响力的社会主义观念,同时也突出了国家与人民之间的紧密关系(常常为家长式的),显示国家在解决曾经是社会主义代表的工人所遭遇的贫困问题上所起的主导作用。与之相反,主张采用“人口”视角的论点则通过种种计算手段把这些工人“转换”成脱离了历史条件的各种“数据”。这样的做法既强调了贫困的普遍性,又由于将下岗工人与其他贫困人口相提并论,而抹杀了城市工人的历史性和

他们的政治立场。

低保实际上来回摇摆于两种不同的理论中,用米歇尔·福柯(Michel Foucault)关于“治理术”(governmentality)的术语来说,即徘徊在含有政治理念的“人民”和只具有数学意义的“人口”概念之间。但“人民”的理念并没有完全被“人口”的理念所取代,而是与之糅合在了一起。在下文我将通过分析低保政策的起源、各级政府官员之间的分歧以及地方居民的反对等问题来说明这一点。对于低保新方案,贫困居民表示反对,声言在社会主义制度下他们是“人民”,即国家的主人,并表示政府的做法可能会引发动乱,就像计划经济时代发生的那样。然而,他们的反对却最终加剧了自身处境的艰难。借鉴治理方面探讨主体形成内在分歧的研究,本文得以进一步研究在当代中国,在治理者和被治理者错综复杂关系的影响下,治理是如何得到实施的。本文认为,这种治理既不是仅仅通过把被管理者塑造成便于管理的群体,也不是仅仅透过他们对管理机制、手段的反对来实现的。只有了解实际的运作情况和管理过程,才可能了解中国的行政管理最终是如何“作用”的。^①

本文探讨哈东低保运作实况的同时,也常常会涉及中国的整体情况。文章的第一部分简要地分析了作为中国解决城市贫困问题而制定的新政策——低保,为何最初针对的是城市下岗工人,而非泛义上的贫民。第二部分分析了在低保政策中把下岗工人从工人阶级划归到贫困群体的原因。接下来的一部分详细讨论了困扰低保申请人和低保户的问题所在,并对下岗工人和制定实施低保的机构这两方面对社会问题看法上的差异作了深入的分析。最后一部分分析了不满低保实施方式的当地居民如何通过打出“人民”的口号来对此进行反对,以及这一做法如何导致了他们中的很多人被拒于哈东低保门外这样始料未及的后果。

二、贫困问题何时引起注意？

低保制度产生于上世纪 90 年代中国社会发生巨大变化的时期。那时，国家实行了许多强硬的改革措施，其中包括大量出售国有企业和国企裁员而造成大批工人下岗，并随之而来日益严重的城市居民间的贫富分化。这种情况在 1997 年十五大召开之后变得更为严重。低保制度早在 1993 年由上海率先实施，但直到 90 年代末才成为全国范围的城市扶贫重点计划。1997 年 2 月（时间应为 1997 年 9 月——译注），国务院正式颁布了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》（以下简称“《通知》”），随后于 1999 年 9 月颁布了《城市居民最低生活保障计划条例》（以下简称“《条例》”）。全国符合低保条件的人数从 1996 年的 85 万猛增至 1999 年的 266 万。到 2008 年，这一数字已达 2330 万。^⑫

值得注意的是，低保人数的猛增并不一定表示一般性的城市贫困人口突然激增，而是贫困人口当中的特定部分，即城市下岗工人数剧增。事实上，主流历史研究显示，在整个社会主义阶段，中国城市之中始终存在着大量的弱势群体。在计划经济时代，很多季节工、临时工和合同工都不能像国企正式职工那样充分享受劳动保护待遇。^⑬他们大多是农村户口，在城市无稳定生活，并且没有保障。此外，城市里还有很多无依无靠的孤寡残障人士。他们中一些靠政府发放有限的救济金生活，是所谓的城市“三无”人群。^⑭更为严重的是，从 20 世纪 70 年代末开始，至少有 1 亿民工涌入城市寻找工作机会。他们中一些人的生活条件还远远不如城市的贫困居民。虽然多种类别的城镇贫困问题长期存在，但直到 20 世纪 90 年代末出现了国企大量裁员的问题，低保计划才得以全面成型。

1997 年国务院发布的《通知》把低保对象确

定为“家庭人均收入低于最低生活保障线的非农村户口城（镇）居民”，并进一步规定了 3 个方面的获保条件：一是无生活来源，无劳动能力，无法定赡养人或抚养人的居民；二是领取失业救济金期间或失业救济期满仍未能重新就业，家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民；三是在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后，以及退休人员领取退休金后，其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。^⑮以上人群中的第一类是计划经济时代社会救助的主要对象，其他两类是政府救济方案中的新增人群。这反映了国家对于城市下岗工人以及其他在市场转型时期“掉队”人群的高度重视。

这一点充分体现在本世纪头几年政府低保预算的大幅增加方面。当时，因大量裁员而不断引发的劳资纠纷成为威胁社会稳定的最大隐患之一。^⑯政府低保预算总额从 2000 年的 22 亿人民币^⑰猛增至 2001 年的 42 亿人民币，2002 年又大幅度提高到 109 亿人民币^⑱。中国社会科学院的一位贫困问题研究员是这样分析背后的原因的：

政治因素毋庸置疑对 2001 年和 2002 年增加低保预算起到了重要的作用。当时，政府高级官员感到社会的压力——人们期待失业和下岗问题可以，并且应该在几个月内得到解决。他们对保持城市社会稳定高度重视。^⑲

值得注意的是，不同于其他类型的贫困人口，城市下岗工人不仅曾经是社会主义意识形态的代表，也是社会主义制度的受益者。自 1949 年建立社会主义体制，中华人民共和国就宣布人民是国家的主人，中国共产党是代表人民利益的政党。在计划经济时代，工人和农民都处于社会主义意识形态下代表“人民”的位置。然而事实上，由于政府过分重视城市重工业，因此只有工人享受到了社

会经济利益。从事中国劳工研究的学者指出,城市下岗工人正是通过引述党和政府当年颂扬工人阶级的语言反对地方政府和他们所在单位的做法。最明显的例子就是在当年计划经济的东北老工业区,工人们搬出了有关社会主义制度下“人民”^{②0}这一概念的论述及实践过程。在这种情况下,中国政府对处于贫困中的城市下岗工人给予了更多的关注,以便加强社会主义政权的合理性和稳定性。然而,低保政策的历史起源与它在设计上忽略历史造成了明显的不协调。低保的设计基于一种新的理念,那就是从一般的“人口”意义上来定义从前的这些工人,而不是按我的一些访谈对象所指出的,要考虑他们作为社会主义的工人所做出的贡献。

三、从“工人阶级”到“城市贫困居民”

低保制度的构想有赖于一种新的理念,下岗工人据此被重新定义为米歇尔·福柯所称的“人口”。^{②1}在福柯看来,“人口”是“生命权力”(bio-power)的一种形式,意即“一整套将具有基本生物特性的人类变为政治策略实施对象的机制”。用他的话说来,“人口”指的不是个人,而是类总体。这种有机体“充满了生命机理,并在生物进程中起着不可或缺的作用”。^{②2}因此,要将人民作为“人口”来管理,就意味着不能采用管理许许多多个体的方式,而要通过对大量尚未经区分的人群进行分类和量化处理的方式来管理。

在计划经济时代,把贫困人口作为特殊群体进行区别对待既不必要,也不妥当。因为在计划经济时代中国普遍经济困难的背景下,“贫困人口”对大家而言几乎是一个陌生的概念。大多数经历过计划经济时代的老哈东人都把“贫民”和“老百姓”这两个词作为可以互换的同义词。社会救助的对象都有特定的名称,比如,按照中央政府的说法

叫“救济户”,按照工作单位的说法叫“困难户”或者“特困户”。然而,居民们很少注意到这些名称,这不仅是因为受助人数量和受助金额极为有限,也是因为受助者和其他工人之间的生活水平鲜有差别。

市场经济时代的城市扶贫政策促生了一个新的管理体制,按照这一体制,贫困成为一种社会“问题”,而“城市贫困人口”不仅成为政策实施,而且也成为学术研究的对象。也就是说,贫困已成为一个“新问题化的对象”^{②3},意即贫困问题以具有可知性和可管理性的新形式呈现,便于政府进行程序管理。在这样的体系下,城市下岗工人成为落实低保政策的首要对象。这与从前的做法是一脉相承的,对于应受到爱护的“人民”给予特殊照顾。然而,按照这一套新的体系,作为“人民”的一员,其含义已不再相同。成为一名低保户就意味着成为了贫困人口的一部分——它不再代表政治身份,而代表了维护社会稳定需要管理的某一类别的人。与计划经济时代的社会救助不同,在改革之后的中国,低保是以“贫困人口”这样的概念来对待下岗工人的贫困问题的。而这种新的“贫困”概念包括以下4个层面。

第一,低保对贫困的定义从一种对历史的诠释变成具有普遍意义的界定,从一定意义上来说,将其涉及到的群体仅仅看作一系列的变量。其中,收入是决定低保分配的最重要的变量,即家庭人均收入是否低于当地最低生活标准(见《条例》第2条)。依据这一政策,先前未曾就职于任何单位的人与曾为社会主义事业做出过“无私奉献”的下岗工人之间没有任何差别。决定一个人是否享受低保和享受多少完全取决于家庭总收入、病残程度、子女人数和现有住房面积。^{②4}因此,低保体制实际上引入了贫困可以量化这一概念。

第二,低保制度不仅使下岗工人的贫困问题变为冷冰冰的数字,而且还促成了所谓“值得救助

的贫民”的提法,即指那些遵纪守法且生活节俭的人。根据哈尔滨政府出台的一项地方性条例,即使人均(月)收入低于城市低保标准的家庭,只要不符合其中规定的条件之一,仍无法享受低保待遇,如违反计划生育政策却未缴纳罚款的,家庭成员中有吸毒、赌博、酗酒且不悔改的,家庭成员自费择校的,两年内购置或装修过住房的,拥有汽车、摩托车、空调等非必需生活消费品或房子有高档装修的,有投资股票等行为的。^{②6}此项条例使官员有权审查受保对象的行为,并决定哪些要求是合理的,哪些是不合理的。对于贫困户来说,不但他们的消费能力,他们的消费要求也受到调查。虽然各地情况不尽相同,但是这种地方性限制在中国其他城市也非常普遍。如多萝西·索林格(Dorothy Solinger)指出,对低保户的这些限制使得他们难以改变“边缘化”的状态,因为束缚了那些可能有助于他们走出贫困和愿望的行为。^{②6}

第三,低保在执行上摒弃我称之为“戏剧化”的方式,即面对面的具体接触,而是强调在操作中实行规范化和标准化。与实行这些低保政策形成对照的是计划经济时代的家长式管理,那时地方政府官员或单位干部会经常探望贫困家庭,和他们促膝谈心。在中国,现有低保制度因从原先单一化且非专业的道义性救助形式转变为目的更加制度化、全面化以及科学化的形式而受到广大知识分子及专业阶层的欢迎。除了在健康、教育和住房方面对低保户进行救助^{②7},低保制度同时也对生物属性的生命,即福柯所说的“生命权力”^{②8}行使着管理权。鉴于有了细致的救助分类体系,给予者和接受者之间的感情联系变得不再那么重要。

最后,低保制度既萌生于又反过来促进了人们对如何消除危险型贫困、维护社会安定以及使之“适应市场经济”^{②9}的认识。近几年关于低保的研究深深地受到国际组织在这方面的经验和做法的影响。研究人员通过联合国、世界银行和亚洲开

发银行这样的机构学到全球普遍采纳的“科学”方法。^{③0}对就业危机和养老金危机的研究已被纳入“全球共同”探讨的大环境,在这样的情况下,甚至“社会主义”这样的词汇都不再出现。如今的讨论已不再引发为什么在中国“失业”一词对人们来说相当陌生,为什么当年社会主义制度下工资极其微薄的工人所得的养老金是一种公平的补偿这一类的争议。

至此,我对低保制度如何从概念上把贫困工人转化为“人口”进行了分析。然而,那些直接受影响的人是如何看待这一制度的?低保制度所采取的历史的、可量化的新方法对贫困的劳动者来说究竟意味着什么?虽然低保政策使用了“科学”和“客观”的语言,使社会主义的过去,特别是阶级斗争的历史隐入背景,但地方的官员和老百姓不但熟悉用以界定“人口”的种种数字指标,而且了解“人民”所生活的政治舞台。当基层干部直接面对贫困居民时,这种矛盾常常会激发双方产生冲突。接下来我将通过哈东说明为什么对低保的实施来说,将“人民”转化为通用的“人口”概念起着至关重要的作用。尽管管理方式改变了,但变成了“数字”的下岗工人仍然在街头巷尾发表观点,以此让人们听到他们的心声。

四、“量化机制”所面临的困境

在哈东,我发现低保户最难接受的是叫做“动态管理”的新型管理模式。如果说贫困是可以被量化的,那么它同样也是可变的。所有我遇到的政府官员都强调,因为受保对象的收入是会变动的,所以低保并非永久性福利。当被问及低保制度与先前的社会救助系统有何不同时,一位原黑龙江省民政厅的官员强调了低保制度在新的市场经济中的重要作用:

低保的目的在于帮助人们学会适应市场经济。在市场经济下,频繁的失业与再就业十分常见。今天你失业了,就成了低保户。而一旦你找到了新的工作,也就是你适应了市场经济,适应了这种变化之后,你甚至可能作公司的老板!^③

对贫困的动态管理是低保制度的一个关键因素,而动态管理的合理化是基于以下的理由:贫困是暂时性的,风雨过后是阳光。的确,每个人生活都可能会起起落落,然而,由于低保所预设的极大的灵活性与现实生活中贫困相对长时间持续之间存在着无法消弭的差距,不可避免会出现矛盾。哈东地区李梅一家的例子就说明了这一点。

2006年9月,我第一次见到李梅,当时她24岁。她家从2004年起接受低保救济。李梅的父亲由于所在的凤凰工厂不景气,没活儿干,所以“放了长假”一样被迫休息了快十年。李梅的母亲在不同季节从事不同的工作。从春天到秋天,她作为城郊农民在地里种菜。到了冬天,她每天会去离家不远的一个小型塑料厂打12个小时的工。李梅因为患有过敏性哮喘,10年前便已辍学在家。她有时会把母亲种的菜拿出去卖,有时会在附近的网吧做兼职收银员,但这些都因为她哮喘而干不长。李梅和父母的大部分收入都用在供弟弟读书上,他当时正在准备高考。2006年,李梅家每月能得到哈尔滨政府发放的160元低保金。其中包括:从800元的最低生活保障费(人均200元的低保费×4人)中扣除700元家庭总收入(此数据由政府计算所得)后所得的100元,以及用于教育、供暖和医疗方面的60元额外补助。

然而2007年1月,政府开展了新一轮“动态管理”落实行动,这使李梅一家突然失去了受保资格。一位社区干部告诉我:“李梅的父亲又回凤凰工厂工作了。他现在每月有500多元的收入。而李梅也已过了18岁(18岁为法定最低工作年龄)。

她的那份假定收入^④早就应该计算进去了,不过我知道她有病在身。”因为失去了低保福利,尽管李梅父亲的收入有所增加,但她家的贫困状况却并未改变。而且,由于工厂的效益时好时坏,李梅父亲也并不总能拿到超过500元的工资。按说李梅是应该参加工作,但因为哮喘反复发作,一直无法找到固定的工作。不仅如此,李梅的弟弟因为要参加高考补习班,需要花更多的钱交学费,这让原本困难的生活更是雪上加霜。由此可见,“灵活”变动的并非这个家庭的贫困状况,而是政府的管理手段。政府的贫困动态解决方案与当地居民所经历的相当长时期无法摆脱的贫困是相矛盾的。

然而,由于当地居民和低保运作各自的不同环境,缺乏共同语言,双方不能有效沟通,所以当地居民很难搞清楚到底是什么造成他们对低保越来越不满。如前文所述,低保制度引进了一个全新的概念,即贫困是可以被量化的。也就是说,低保制度像一个超精密“量化机制”^⑤,而低保户的家庭收入通过它所进行的大量精细、神秘莫测的计算,即便当地居民对其结果感到不公,也无法对这个操作过程进行干预。居民们通常无法理解官方的术语,而作为“量化机制”的低保制度却对贫困家庭关于自身状况的描述置若罔闻,比如昂贵的学费、破旧的住房、身体的疾患,甚至饥饿。

超精密量化机制甚至也给当地的政府官员,特别是社区干部,造成了困扰。^⑥哈东地区的社区干部大都是中年下岗女工。他们中除了正副主任是由地方选举产生的以外,其余的都是依照国家有关填补“公益性岗位”^⑦的政策聘用的。

在我参加的所有有关低保制度的会议上,每场都能听到街道办事处工作人员批评那些与当地居民一样面临着各种经济困难的社区干部,指责他们在描述住户的贫困状况时,没有使用官方用语。2007年1月,新上任的哈东地区街道办事处低保负责人于建华通知社区干部,日后必须严格

参照《非正规工作收入指南》来进行收入计算。之前,社区干部只知道有这份文件,几乎没有读过,更不用说具体应用在工作中。她说:“如果低保申请人拿不出工资证明,那你就应该参考这份指南^{③⑥}。你必须记住这份指南里的每一个细节!”社区干部戴洪华对于建华强烈的口气没有在意,开始讲述一位居民的情况:“我们管辖区有个住户,有两个患重病的孩子。丈夫过世以后,就一直靠捡破烂维生。”于建华颇为恼火地回应道:“你到底有没有在听我说啊?你知不知道收废品的收入有多高啊(依据指南所列标准)?人均800到2500元啊!没人能改变这个标准。这是国家规定的!”戴洪华不停地嘟哝着:“800到2500元!怎么可能!”从理发业(人均收入500至1500元)到路边小吃摊(人均收入500至2000元),该表格囊括了70类非正规工作的收入预测。这些预测的上限,甚至有时候下限,其实成为了政府减少开支的借口。常常有居民因为申请遭到拒绝或救济福利被降低而去找社区居委会、街道办事处,甚至区政府,要求他们帮助解决问题。政府官员总是搬出法律和政策,来证明他们计算所得的贫困程度的公正性,希望以此平息事态。如此,政府通过数字化使一个概念变得无可争议和拥有权威性,同时也使居民的不满和要求成为没有结果的诉求。一位名叫孙红的低保户告诉我:“为什么保费数目差别那么大?凤凰工厂破产之后,大家的生活都一样困难。为什么我的邻居能拿200元的低保费,而我却只有120元?”当年,她所在工厂的工人如果遇到困难,都会直接找厂里的干部沟通解决,因而照她看来,用低保这样的量化办法是莫名其妙的,因为“神秘莫测”的数字造成了普通居民与党和国家之间的距离。

如果量化机制妨碍了贫困居民表达他们的真实想法,那么他们是否还有别的途径可以用来表达心声?他们如何摆脱这一困境?贫困居民试图通过重申人所皆知的毛泽东思想中关于“人民”的论

述来帮助他们摆脱这一困境。

五、“人民”的威慑力

民间和官方话语之间不同的表述,削弱了政府官员与当地居民的沟通。交流上的障碍导致愤怒的居民开始抨击社区干部的道德作风。他们对低保制度的抱怨声变成了政府官员贪污腐败的传言,诸如“低保福利给了那些偷偷在外赚大钱的人”,“某某拿到低保是因为她(他)跟社区干部关系好”,“我没拿到低保是因为我朝中无人”的传言不绝于耳。不论这些传言是否属实,它们都给社区干部造成了极大的困扰。尽管低保制度强调严格执行法律法规,进行标准化、规范化管理,但社会救助应该接受群众监督的社会主义原则并没有完全被摒弃。一位名叫蒋俊的退休工人强调,在计划经济时代,群众的意见在评定他家成为厂里“特困户”的过程中发挥着重要的作用:

单位过去会张贴我家的生活情况,并且内容很详细,包括我有6个孩子,我父亲得了癌症。每个人都有权审核我的情况是否属实。我从不撒谎,因为撒谎会被扣工资,甚至可能会被永远开除。那个时候,即使你只养了1只鸡,都会被扣上有资本思想的帽子。群众的眼睛是雪亮的!

这种用于单位同事之间的监督系统,在低保制度下以“张榜公布”的形式被保留了下来。政府采用公示的办法表明在低保量化的实施中并没有完全脱离“人民”路线。《条例》第9条规定,对申请最低生活保障的居民,由政府机关以户为单位张榜公布,以接受群众监督。事实上,张榜公布不仅意味着人民群众被赋予了监督政府决策的权利,而且有权利反映低保分配中出现的任何问题。社区干部必须以户为单位,张榜公布所辖范围内

各小区低保申请家庭的详细资料,内容包括受保人姓名、受保金额以及受保原因,而且张榜日期不得少于7天。政府通过让群众介入审议各项福利决议,使他们就周围邻居是否符合低保条件做出判断。如有不符合法定条件者,一经群众举报,政府工作人员将重新予以核查。

张榜公布政策引起了地方干部的担忧,他们担心居民的举报会使他们受到上级领导的批评,甚至会因在政策执行过程中出现纰漏而受到纪律处分。2006年12月18日,街道办事处就是否张榜公布低保申请人情况召开会议。会议一开始,于建华就批评了一些没有张榜公布低保户资料的社区干部:“你们不知道张榜公布有多重要吗?必须把公告张贴出来。如果群众对某个决定有异议,这不关你们的事。但如果因为没有公示而出了麻烦,你们该怎么办?张榜公布本身并没有什么可怕的!”接着,年纪最大的社区干部徐英对制度提出意见:“你知道,我们社区有个住户,都不能动了,完全瘫痪,也没有任何生活来源。我是不是应该因为群众反对,取消他的申请资格?”于建华强烈反对这样做,她说:“我知道你说的是老廖。当然,我承认他日子过得很苦。但如果得不到别人同意,他又怎么能够成为低保户呢?低保的经费是共产党给的,不是你想给谁就给谁的。要记住,当你想去救助某个人的时候,还有其他4到5个有类似情况的人等着你去救助。他们可能会造反的!”^{③7}

“造反”一词是“文化大革命”时期的流行语。当时,和工人阶级一样,红卫兵之间也普遍存在着“左”“右”两派的斗争。通常来说,“左派”是由新中国成立后被剥夺原权益的阶层所组成,而“右派”则由维护政治现状的较特权阶层组成。^{③8}然而,这种对立并非只局限于意识形态领域,它有着更为广泛的现实基础。^{③9}“文革”时期的哈东,常常在同一学校、同一工厂甚至同一家庭里,人们会为了是不是该支持政府,谁会保卫凤凰工厂,或者谁才是

毛主席的真正拥护者分成两派。而“造反派”一词被广泛地用来指称任何挑战权威的人,并非与派系斗争直接有关。蒋俊在指责当前一些官员贪污腐败时这样对我说:“在计划经济时代,哪有干部敢挪用即便是100元公款的?谁敢在众目睽睽之下贪污腐败?人民会反你!‘我们人民群众’会贴你‘大字报’,对你进行批斗。”蒋俊所言,与其说是对“事实”的陈述,不如说是一种“历史的共识”^{④0}。

尽管“文革”时期的大字报和普遍的批斗早已不复存在,低保制度也有严格的规定,但“造反”一词仍然阴魂不散,时时困扰着基层官员和社区干部。如果在甄选受保对象的过程中出现问题,比如有人去区政府或市政府举报甄选过程存在不公平现象,那么这将间接导致地方官员被上级政府革职,因为上级政府非常关注社会稳定。在我实地调查的这段时间里,很少见到当地居民通过有组织的行动表达他们对低保的不满。尽管如此,不少居民会单独或相约几个人一起去找地方官员,令他们难堪,甚至感到不安。例如,曾经有个醉酒的下岗工人突然闯入街道办事处的会场,高声叫骂道:“你们是在为人民服务吗?根本不是,你们只是在为人民币服务!”一名申请低保被拒的中年男子对声称自己无权做主的社区主任威胁道:“如果你不负责,那到底谁负责?难道要我去找×××(领导人)不成吗?”这位男子难平怒气,又继续上街叫骂起来:“如果在毛泽东执政那会儿,不知道已经有多少当官的被拉去批斗了!”虽然他和许多像他这样的居民跟人们通常说的“反民”不沾边,然而与“造反”有关的集体记忆造成了地方官员和居民之间的一种紧张关系。低保制度也因此被视为酿成愤怒和恐惧的温床,而非“最后一道安全网”。这样,基于收入水平的量化管理方法也就问题重重。任何一个基层官员也许都会有这样的想法:我怎样做才能安抚民众对低保制度的不满,从而保住自己的饭碗?

在哈东,因为受到来自贫困人群以及媒体和学界的普遍指责,地方政府官员逐渐开始强调将“劳动”作为受保资格的重要标准。相比官方标准,以“劳动能力”为依据的评判标准更容易为地方官员和居民所接受。热爱劳动是计划经济时代无产阶级首要的道德准则。^⑪哈东大多数成年人至今还记得诸如《劳动最光荣》这样的老歌或“不劳动者不得食”这样的口号。毛泽东本人也从不掩饰他对贫困群众产生依赖心理的担忧:“不要提‘开仓济贫’这样的口号。不要让他们养成依赖政府救济的心理。”^⑫逐渐,“劳动能力”取代了“收入”成为实施低保的实际标准,得到原本熟悉社会主义重视“劳动者”这一原则的居民的认同。在执行假定收入标准方面,地方官员对尚在工作年龄范围内的群众(女性45岁为上限,男性55岁为上限)较为严格。此外,地方官员甚至经常劝阻他们申请低保,告诉他们“低保不是为尚处于工作年龄范围的人设的”。^⑬因此在地方上,身处工作年龄范围内的人很少获得低保待遇,除非是身有残疾或患重病。在哈东,低保家庭的数量从2001年的1100户减少到了2006年的796户,那些被排除在外的大都来自下岗工人中相对较年轻的群体。地方官员对此的解释是“动态管理的正常结果”。

六、结束语

本文旨在通过调查,探究为何当地贫困居民反对政府试图将贫困问题量化的做法,却适得其反地恶化了他们的处境。新的城市扶贫政策忽视了贫困问题的历史发展,仅仅将贫困问题作为随市场经济“起起落落”而变化的问题对待,成为了一种引入新式管理概念的量化机制。贫困居民试图与这一令人费解的机制进行沟通,却最终使他们的许多人失去了扶贫政策的保护。换言之,中国新的扶贫管理模式,实际上形成于贫困居民与

各级政府官员之间错综复杂的关系之中,而非把贫困居民视作“贫困人口”的机制之上。

在结束这篇文章之前,我想要提一个重要的问题:低保制度的初衷在于通过对城市下岗工人这一特定贫困居民的保护,缓解因其收入减少而给社会稳定造成的潜在威胁,但实际上这些人中的很大一部分却最终被排除在这一制度之外,那么政府将如何解决这一矛盾,并如何避免他们成为危害社会稳定的群体?在这种情况下,“舞台化”,即视特殊情况而定的、面对面的一种可见辅助手段被作为解决贫困问题的手法沿用至今。尽管这种手法被广泛地批评为一种既“不科学”又“不严谨”的毛泽东时代的产物^⑭,但在计划经济时代,通过党和政府与工人以家长式的方式进行面对面对交流,舞台化形式的应用使双方的考虑、意见都得到公开表达。与计划经济时代不同的是,目前采用舞台化形式解决问题时,是把下岗工人看作“弱势群体”——政府用来定义这一群体的新名词——来考虑问题的。这个词剥夺了这些工人作为“人民”曾拥有的政治权力,并因其“临时性”救助无保障可言而不受居民欢迎。综上所述,下述例子揭示了舞台化是如何作为政府低保制度不可或缺的重要补充而被继续沿用。

2006年秋,哈东一名年近五十的男子自杀身亡。自被凤凰工厂解雇之后,该男子终日饮酒,并与妻子离了婚。他16岁的女儿在他死后来到街道办事处,哭着对一名政府官员说:“我爸爸因为被政府取消了低保资格而上吊自杀了。”这位官员却强调说:“并不是所有的贫困居民都符合低保要求。低保制度有它自己的硬性规定。”尽管刚开始的时候,政府官员还为自己的“客观公正”行为进行辩护,然而,当这件事被传播出去,并最终引起了市政府的注意之后,事情便开始变得复杂了。事发1周以后,听闻此事的哈尔滨市负责低保工作的官员立即造访了当地政府机构。这位负责人极

为恼怒,下令将此事作为紧急情况处理。他的到访以及随后其他几个上级领导的来电,使得哈东地方机构的态度突然发生了 180 度的转变。要考虑的已不再是合法性的问题了。除了捐赠现金,哈东的地方官员还自掏腰包给死者的女儿买了衣服,甚至承担了死者的丧葬费用。街道办事处的一位官员在与社区干部的周例会上宣布该事件结束时是这样说的:

我们在此事件上做出的巨大努力,大家都有目共睹。上级领导也对我们的工作予以了肯定……她(死者的女儿)对我们的努力深表感谢。我告诉她的爷爷,我们对她的帮助,全是出于同情。因此就这次事件而言,政府不会再采取进一步措施了。尽管有了这次突发事件,但你们要记住,我们必须依照法律法规和相关政策来执行低保政策。

事实上,此类“紧急措施”已经变得十分常见,因为每当出现低保制度无法彻底解决的问题的时候,“舞台化”的措施便会被用作应急之法。

* 感谢哈东当地政府工作人员和居民一直以来对我的热情招待。感谢 James Ferguson, Li Zhang, Matthew Kohrman, Sylvia Yanagisako, Haijie Yin, Kevin O'Neill, Tania Ahmad 和 Ju Hyung Shim 敏锐的指导。本文源自 2006 年至 2008 年我对哈尔滨实地调查研究的学位论文。本研究得到了美国国家科学基金、温纳·格伦基金会以及斯坦福大学人类学系、东亚研究中心、人文研究中心和弗里曼·斯波利国际问题研究中心的支持。本文原载 *The China Quarterly*, Vol. 201 (2010), pp. 20-37。

(陈达微/译)

注释:

当代中国,社区(Community)一词既指城市地方政府的最低划分级别,也指行政当局管辖下的地理区域或居民区。文中大写的字母“C”表示社区一级的行政机关,以此与居民区的社区概念相区分。

文中出现的地名,除哈尔滨、哈东这样较大的区域,其余均用假名。

取自哈东街道办事处和派出所的内部材料。

虽然哈尔滨早在 1997 年就已启动低保制度,但其真正全面推行始于 2001 年。哈尔滨的低保人数在 2002 年达到了顶峰(307003 人),随后逐年减少,到 2006 年时,人数减至 202556 人。全国的低保人数统计却并未显示出类似人数急剧减少的情况。21 世纪初,全国性失业危机的到来使得全国的低保人数从 1997 年的 87.9 万人大幅增加到了 2001 年的 1170 万人。2002 年以来,低保人数维持在 2200 万人左右。然而,2002 年至 2005 年间,城市下岗职工的人数(失业和下岗人数的统计数字总和)减少了 8.6%,即从 913 万人减至 841 万人。但在同一时间,收益于低保政策的“三无”人员(无家庭、无工作、无生活来源。这些人在计划经济时代是社会救济的唯一目标人群)数量却上升了 4.2%,从 92 万人增至 95.8 万人。参见中国国家统计局数据(1998~2006), <http://www.stats.gov.cn>。本文无意于依据哈东地区的数据资料来推断全国层面上的减贫模式。文章集中通过地方关于贫困管理的实际运作,来揭示国家与城市下岗职工之间的关系。

出于对被调查对象的尊重,文章避免提及此工厂的产品。

其他一些非哈东自身的因素,也可能是导致许多潜在低保对象被拒的原因。一些政府官员曾告诉我主要原因在于财政预算的限制。在哈尔滨,市政府和区政府分别承担低保开支的 60%和 40%。这意味着当地政府的财政状况将会影响低保户的选择。然而,这一推测无法解释为何相对年轻的下岗工人成为了第一批被低保计划拒之门外的人。

关于这些研究,仅举如下几例:Antoine Kernén and

Jean-Louis Rocca, "Social Responses to Unemployment and the 'New Urban Poor': Case Study in Shenyang City and Liaoning Province," *China Perspectives*, Vol. 27 (2000), pp. 35-51; 唐钧等:《中国城市贫困与反贫困报告》,北京:华夏出版社2003年版;洪大用:《转型时期中国社会救助》,沈阳:辽宁教育出版社2004年版;Dorothy J. Solinger, "The Dibao Recipients: Mollified Anti-emblem of Urban Modernization," *China Perspectives*, No. 4 (2008), pp. 36-46; Dorothy J. Solinger, "A Question of Confidence: State Legitimacy and the New Urban Poor," in Peter H. Gries and Stanley Rosen (eds.), *State and Society in 21st Century China*, New York: Routledge, 2009; Dorothy J. Solinger, "The Phase-out of the Unfit: Keeping the Unworthy out of Work," in Lisa A. Keister(ed.), *Work and Occupations in China: Research in the Sociology of Work* (forthcoming)。

Paul Rabinow, "Beyond Ethnography: Anthropology as Nominalism," *Cultural Anthropology*, Vol. 3, No. 4 (1988), p. 360.

Michel Foucault, "Governmentality," in Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 87-104.

关于这些研究,仅举如下几例:Michel Foucault, *The History of Sexuality: An Introduction*, New York: Vintage Books, 1978; Judith Butler, *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, New York: Routledge, 1990。基于中国历史的奖学金例子引自 Li Zhang and Aihwa Ong (eds.), *Privatizing China: Socialism from Afar*, Ithaca: Cornell University Press, 2008。

⑪James Ferguson, *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994, p. 13.

⑫取自中国国家统计局发布的数据 <http://www.stats.gov.cn>。

⑬Martin King Whyte and William L. Parish, *Urban Life*

in Contemporary China, Chicago: University of Chicago Press, 1984; Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley: University of California Press, 1986; Xiaobo Lü and Elizabeth J. Perry (eds.), *Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*, New York: M. E. Sharpe, 1997.

⑭Linda J. Wong, *Marginalization and Social Welfare in China*, New York: Routledge, 1998, p. 113.

⑮唐钧等所著《中国城市贫困与反贫困报告》关于“《通知》”的英文版本,见 *Chinese Sociology and Anthropology*, Vol. 36, Nos. 2-3 (2003-2004), pp. 115-16.

⑯Elizabeth J. Perry and Mark Selden (eds.), *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*, Routledge: New York, 2nd ed. 2003.

⑰2009年1月,100元人民币约合14.60美元。

⑱中华人民共和国民政部(主编):《中国民政统计年鉴》,北京:中国统计出版社2007年版。

⑲采访日期为2008年2月19日。

⑳Ching Kwan Lee, "The 'Revenge of History': Collective Memories and Labor Protests in Northeastern China," *Ethnography*, Vol. 1, No. 2 (2000), pp. 217-237; William Hurst, "Understanding Contentious Collective Action by Chinese Laid-off Workers: the Importance of Regional Political Economy," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 39, No. 2 (2004), pp. 94-120; Ching Kwan Lee, *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*, Berkeley: University of California Press, 2007; William Hurst, *The Chinese Worker after Socialism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

㉑Michel Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège De France 1977-1978*, New York: Palgrave, 2007, p. 1.

㉒Michel Foucault, *The History of Sexuality*, p. 139.

㉓Arturo Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton:

Princeton University Press, 1995, p. 24.

②④取自《哈东低保户统计表》(街道办事处内部资料)。此表中,除了收入的标准是由国家制定的,其余项目均以哈尔滨地方官员修订的内容为基础。

②⑤哈尔滨市政府 2007 年 7 月 11 日第 161 号文件《关于城镇居民最低生活标准计划的方案》。

②⑥Dorothy J. Solinger, "The Dibao Recipients: Mollified Anti-emblem of Urban Modernization," *China Perspectives*, No. 4 (2008), p. 44.

②⑦有关哈尔滨的具体事例,参见哈尔滨市民政局官网, <http://www.hrbmzj.gov.cn>。

②⑧同注②①,第 140~145 页。

②⑨唐钧等《中国城市贫困与反贫困报告》,北京:华夏出版社 2003 年版,第 55 页。

③⑩关信平《中国城市贫困问题研究》,长沙:湖南人民出版社 1999 年版;Shi Li, "Urban Poverty Research in China: Poverty Lines and Methodology," *World Economy & China*, Vol. 4 (2000), pp. 50-58; Aiguo Lu and Manuel F. Montes, *Poverty, Income Distribution and Well-being in Asia during the Transition*, New York: Palgrave Macmillan, 2002; 唐钧等《中国城市贫困与反贫困报告》,北京:华夏出版社 2003 年版。

③⑪采访时间为 2007 年 7 月 18 日。

③⑫假定收入是基于假定尚在工作年龄内的人,在拥有一份全职工作时所能获得收入的标准。尽管假定收入遭到了学者们的批评,被认为是与中央政府用于实际收入计算要求相悖的计算方式,但大多数的地方政府却一直使用这种收入计算方式用以评定受保资格。洪大用所著的《转型时期中国社会救助》一书第 123 页中提到,2007 年 7 月哈尔滨市的假定收入为人民币 439 元。

③⑬Gilles Deleuze and Felix Guattari, *A Thousand Plateaus: Capitalism & Schizophrenia*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987.

③⑭社区以及它的前身居民委员会被政府部门归为自治基层实体。虽然在原文中,作者将社区干部归为了国家机关工作人员,社区事实上已成为了真正的最底层的国家机构。尽管政府官员和学者都越来越关注社区的自治

能力,但执行国家政策仍是社区的首要职责。

③⑮史卫民《社区建设的规范性文件》,载白钢(主编):《城市基层权力重组 社区建设探论》,北京:中国社会科学出版社 2006 年版,第 109 页。

③⑯2004 年 3 月 15 日哈尔滨市民政局第 29 号文件《个体工商户或流动工作者收入标准》。

③⑰此处对话表明了当地机关在管理居民贫困问题方面,经常徘徊于“人民”和“人口”的边缘。

③⑱Stanley Rosen, *Red Guard Factionalism and the Cultural Revolution in Guangzhou*, Boulder, CO: Westview Press, 1982; Jonathan Unger, *Education under Mao: Class and Competition in Canton Schools, 1960-1980*, New York: Columbia University Press, 1982.

③⑲Elizabeth J. Perry and Xun Li, *Proletarian Power: Shanghai in the Cultural Revolution*, Boulder, CO: Westview Press, 1997, p. 64.

④⑩Ching Kwan Lee, "The 'Revenge of History': Collective Memories and Labor Protests in Northeastern China," *Ethnography*, Vol. 1, No. 2 (2000), p. 228.

④⑪John E. Dixon, *The Chinese Welfare System, 1949-1979*, New York: Praeger, 1981, p. 12.

④⑫毛泽东:《再克洛阳后给洛阳前线指挥部的电报》(1948 年 4 月 8 日),载《毛泽东选集》第 4 卷, <http://www.marxists.org>。

④⑬索林格也在他的 *A Question of Confidence* 一书中提及过类似的内容,他指出个人是如何被假定在其工作年龄内拥有一份固定的工作。

④⑭洪大用《转型时期中国社会救助》,沈阳:辽宁教育出版社 2004 年版,第 64~78 页。

赵文英:美国加利福尼亚大学伯克利校区中国研究中心

责任编辑:郑英