

習近平提出 2020 全面消除貧困之研析

蔡文軒

中研院政治所副研究員

一、前言

習近平執政後，進一步強化對社會的控制力，並試圖從反腐或扶貧等政策執行上，展現強大的國家能力。中共的許多政策，是為了維持社會穩定。其中，增強對農村扶貧的投入，是習近平高度重視的一個焦點。中國希望在 2020 年之前，全面消除農村的貧困問題。對此，中共提出了所謂的「精準扶貧」政策。

在 1986 年之後，中共開始進行有計畫、大規模的扶貧政策。歷經約三十年的努力，現今中國的貧困人口主要聚集在落後的山區或農村，共約七千多萬人。中共認為必須先「精準」認定哪些視頻困人口，再針對這些對象，「精準」地挹住相關資源給他們，協助他們在期限內，「精準」地脫貧。2015 年 10 月 16 日，習近平強調，中國成功推展扶貧工作，必須落實精準扶貧的方略。隨後，習近平批示，各級黨委和政府要把打贏脫貧攻堅戰作為重大政治任務，要強化黨政「一把手」對於扶貧工作的負責制，來取得實際的成效。2017 年的十九大，習近平在政治報告上提到，要「堅決打贏脫貧攻堅戰」。

二、限期脫貧的政治任務

習近平多次在公開場合表態：「全部脫貧，不能有人掉隊」，並承諾要在 2020 年，讓七千多萬人口脫貧，所有的貧窮縣也要「摘帽」。事實上，中共要走向「精準扶貧」，關鍵仍在於完善政權的基層建制能力。從學理上來說，這項工作的核心在於，政權能必須基層建立一個有效能被「課責」的政府。因此，完善基層民主與司法改革，是唯一路徑。政治學者福山（Francis Fukuyama）就指出，一個好的國家，發展必須滿足三項要素：國家能力、民主課責、和法治之間的平衡。從學理角度，多數的發展中國家經驗顯示，底層貧窮人口要能擺脫貧困，都是依據這個邏輯來進行。

而中國所採用的方式，是極端地透過國家力量來進行所謂的扶貧建設。例如，

各地幾乎都被上級要求成立類似像「脫貧攻堅指揮部」的單位，由黨委書記擔任總指揮，相關成員包括該地黨政機構的相關部門的領導，例如農業局，招商局、教育局、組織部、統戰部、紀委，甚至縣武警部等。由於控制幅度廣泛，因此它可以協調許多部門來進行扶貧工作。由於是黨委書記直接負責，因此對於推動扶貧工作不力的幹部，可逕行問責，有助於震懾幹部來遵行領導的指令。相對的，中國對於完善市場化監管機制以及官員的課責性，則較無具體的改進措施。這使得中共雖透過國家力量，發動大量幹部來進行這場近乎表演的工作。但事實上，其脫貧的數據非常值得懷疑，且脫貧之後，再度返貧的可能性極高。換言之，在無法促進地方的永續發展的窘境下，僅僅透過國家力量的扶持與資源挹注，很難擺脫脫貧又返貧，而達到全面邁向小康的目標。

2020 年被視為檢視脫貧攻堅戰的收官之年。2020 年 5 月 22 日全國人大第三次會議習近平表示，脫貧攻堅目標任務接近完成，指稱貧困人口從 2012 年底的 9,899 萬人，減到 2019 年底的 551 萬人，貧困發生率由 10.2% 降至 0.6%，區域性整體貧困基本得到解決。未料及的是，今年面臨新冠肺炎疫情大流行，中國各省縣封城外出工作受阻，產業扶貧碰壁，直接阻礙扶貧工作的開展，似乎為中共實現脫貧目標的路上更添困難。儘管如此，習近平在 3 月的座談會中仍強調，今年「必須如期實現」向全國人民宣示，全面脫貧的既定目標不可因任合理理由拖延，並要求各地政府繼續增加專項資金規模，加強扶貧資金監管，提高資金使用效率和效益等等。

脫貧政策被視為習近平執政以來，最重要政治目標之一，是否如期達成關乎於習近平與中共的聲望。中共一再宣稱在成立 100 年之際，要宣佈完成全面建成小康社會。從政治層面分析，脫貧政策被視為助於打造習近平個人形象的工具並得以穩固一尊的地位，如透過官媒報導習近平走訪貧困村莊，檢查食物、水源與關懷健康狀況的事蹟，形塑振興農村與貧困地區人民對國家主席的崇拜與感激。在政治目的大於實質功效的前提下，無怪外界多認為習的脫貧攻堅戰是一場政治表演，象徵意義大過實質意義。

三、全國性動員下的效果與侷限

中共的脫貧攻堅戰，動員全國資源與人員參與這場運動。但在執行扶貧政策過程中存在一些問題。地方幹部為達成脫貧目標，面對即將逼近的考核期限，出現了數字造假、缺乏規劃及徒為形式等問題。譬如近年來，中國各地紛紛交出脫貧成績單，如經濟發展較為落後的西藏，反而率先宣布完成縣區脫貧任務，成為首個達成脫貧目標的省級地區。此外，江蘇省宣稱達到百分之九九點九九以上的

脫貧率，只剩十七人未脫貧。上述資料過於「亮眼」，不禁令人懷疑其可信度。

2019年3月，中共扶貧辦主任劉永富指出，扶貧工作專項檢視後發現多有數字灌水問題，包括未能落實政治責任、未能貫徹政策、扶貧工作具形式主義及官僚主義問題等。2019年公告《2018年第四季度國家重大政策措施落實情況跟蹤審計結果》顯示，中國18個地方政府存在違規將扶貧資金用於非扶貧領域、重複發放補貼資金、套取扶貧資金、資金閒置等問題，涉及金額2.14億元；19個地區的190個扶貧項目效益不佳甚至形成損失浪費等問題，涉及金額1.59億元。2018年中紀委指出，地方官員虛報數字、不符合脫貧條件的貧困戶「被脫貧」等問題，例如利用補貼灌水居民收入，為該地區「摘帽」後，導致原本還可以依靠補貼勉強生存的居民，頓失獲得補貼的資格，生活反而變得更加窮困的現象。以及2015年8月，抽查廣西馬山縣的扶貧工作時發現，3119人不符合扶貧建檔立卡標準，出現大量「假貧困戶」。

由此可見，中共在種種脫貧考核存在數字灌水亂象，數字背後隱藏的是地方縣市層層加碼，致使政策成效瞞報、數據假報諸多問題。糟糕的是，部分地方官員為一時的脫貧績效，利用短期補貼增加居民收入，製造脫貧假象，應付上級檢查，導致一脫貧就立刻返貧，甚至加劇返貧的現象。據中共官方資料顯示，已脫貧人口中更有近200萬人在返貧風險，以及近300萬人在致貧風險中。地方政府對於脫貧的考核與判定，恐怕充滿了水分數據。很多報導指出，基層幹部為了達到定期脫貧的目標，甚至買通貧困戶在脫貧認證表上面簽字。也有報導指出，幹部甚至暫時過戶財產到貧困戶家裡，等通過脫貧考核後，再回歸財產。許多幹部與貧困戶之間，充滿互利與共謀的行為。中國是一個指令式的政治體制，上級的要求往往劃歸為更為細膩的指標，讓下級官員奉行。習近平在宣示在2020年解決貧困問題，可想而知，各地官員一定會達到這個指令，儘速協助當地貧困戶脫貧。但誠如本文前述，這些脫貧數據在實際上，反映了習近平的指令被下級官員奉行。但中國底層階級的貧困問題是否受到具體而有效的改進，則不無疑問。

舉例來說，被中國本地視為是「低端人口」的農民工，其處境與遭遇似乎被未受到真正的改善。據報導，2019年3月份，中共的中鐵十局第三建設有限公司就拖欠了23名農民工的工資達20多萬。今年由於中國因疫情導致經濟下滑，一些民營企業被波及沒法發工資，許多農民工被逼向走入冒死討債以及發動抗爭等不歸路。2016年，數千名雙鴨山的農民工為了討回自己的工資上街遊行，被中共定位為「非法討薪」進行抓捕，以「妨害公務罪」判刑。換言之，在所謂消滅貧困的大旗下，社會邊緣者、低端人口，以及弱勢族群，仍沒有安身立命之處。這背後反映了中國體制欠缺民主、司法獨立，與真正有效的官員課責機制。

四、結論

全面脫貧進入小康社會是習近平構築中國夢的重要指標之一。習近平上台後，將精準扶貧、精準脫貧等政策大力在基層推動。這一系列的作法，確實鼓動了眾多幹部積極參與政策的成果。但遺憾的是，在追求 2020 年全面消除貧困的目標過程中，中國急於求成、非贏不可的野心，反而讓地方政府將扶貧工作視為迎合上級的業績指標，反映了中國體制的動員式治理與指令制的本質。幹部為了升遷與考核，不得不鼓足幹勁來執行政策，但後遺症也是明顯的。許多地方脫貧數據與成效，啟人疑竇。在這場完美的表演背後，再度顯示中共體制追求效率與上級政策，所展現「集中能力辦大事」的邏輯。但是否真正消除問題本源，是否給予所有的民眾實質的福祉，特別是對於社會弱勢者的法律保障，則恐怕有待觀察。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)