

委託研究報告（摘要）

中共推動脫貧觀察 （摘要）

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場



大陸委員會委託研究

中華民國 110 年 2 月

「中共推動脫貧觀察」摘要

壹、內容摘要

一、中共小康社會政策的歷史變遷

- (一) 「小康」概念於改革開放初期主要指人均收入提高。鄧小平 1979 年 12 月 6 日會見日相大平正芳，首次提出小康社會政策，目標是達成以市場經濟取代社會主義經濟制度轉型，解決基本溫飽問題；1987 年會見西班牙副總理提出「三步走」進程，第一步在 80 年代翻一番；第二步是到本世紀末再翻一番；第三步在下世紀用 30 至 50 年再翻兩番，大體達到人均 4000 美元，「三步走」進程亦納入「十三大」報告。
- (二) 江朱時期開始重視農村「扶貧」與建立考核指標。江澤民時代的小康社會政策具「制度疊加」特色，2002 年「十六大」以「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」為題，在立基於鄧小平「三步走」基礎上，分別提出 2010 年國民生產總值較 2000 年翻一番，建黨百年使國民經濟更加發展，各項制度更加完善，建國百年基本實現現代化，建成富強民主的社會主義國家；同時扶貧辦公室亦升格為副部級，直屬國務院。農村與貧困地區的「扶貧」受到重視，除農業生產的經濟問題外，還包括農村就業、醫療保險等制度改革，將農村開發與扶貧工作制度化。此外，奠定具體指標作為小康社會實現程度的考核依據。
- (三) 胡溫時期納入社會救助制度並推動社會安全政策制度化。胡溫時期「小康社會」的基調改稱為「和諧社會」，持續就「三農」問題進行改革，提出推進社會主義新農村建設，並加強在公共服務及社會保障逐步實現城鄉統一，在社會救助政策增加農村低保、特困救助、新五保等制度與資源，開始超越過去小康社會簡化的人均收入目標。2011 年公布「中國農村扶貧開發綱要（2011-2020 年）」，明確扶貧對象為具備勞動能力的農村人口

並「建檔立卡」，同時增列「連片特困」地區，另要求就近軍隊和武警投入扶貧工作，動員企業投入，鼓勵社會組織及扶貧志願者行動。然隨著中國大陸經濟放緩，扶貧政策成效又相當依賴地方財政能力，造成城鄉資源分配不均的現象持續惡化。

二、中共推動脫貧攻堅政策

- (一) 習近平提出扶貧政策執行關鍵在於「精準扶貧」。習近平上臺後，在經濟成長不斷下修、貧富差距持續擴大及內部權鬥危機下，需提出屬於自己的政策口號和歷史定位。2013年習到湖南考察，提出扶貧的16字原則「實事求是、因地制宜、分類指導、精準扶貧」，其中「精準扶貧」被認為是政策執行關鍵；2015年在中央扶貧工作會議，提出「十三五」期間要實現貧困人口的「兩不愁、三保障」（不愁吃，不愁穿；農村貧困人口義務教育、基本醫療、住房安全有保障），明確扶貧「五個一批」的具體作法（發展生產脫貧一批、異地搬遷脫貧一批、生態補償脫貧一批、發展教育脫貧一批、社會保障兜底一批），同年12月發布「關於打贏脫貧攻堅戰的決定」，進一步提出「六個精準」（扶貧對象精準、項目安排精準、資金使用精準、措施到戶精準、因村派人精準、脫貧成效精準）。
- (二) 習時期「小康社會」具加強基層控制及「鎮壓性補助」意涵，並以「脫貧攻堅」為宣傳主軸。習透過「扶貧」政策強化對基層社會組織控制，讓地方政府以「資格認定」來監控「貧困戶」，實現預防性維穩的「鎮壓性補助」，並可作為控制邊疆地區與少數民族的「制度挪用」。2015年脫貧攻堅關鍵文件發布後，官媒開始以脫貧攻堅及三區三州為關鍵字作為宣傳主軸。
- (三) 中共以政治動員達成「脫貧攻堅」，惟造假嚴重，標準亦放寬。習近平面對內外交迫的政經危機，可能衝擊「全面建成小康社會」目標達成，其企圖以群眾路線加大政治動員，塑造個人領導權威。惟在時限壓力下，基層官員強拆住房迫使農民上樓、竄改數字摘帽脫貧。另中共在美中貿易戰、經濟衰退等影響下，強調「全面建成小康社會」不是平均主義，將指標縮小為「精

準扶貧」，意即「貧困人口脫貧、貧困縣摘帽、兩不愁與三保障」。

(四) 習時代小康社會政策目標轉趨社會維穩，未根本解決社會制度問題。習近平時代的小康社會政策，在其面臨黨內鬥爭的權力傾軋、美中貿易戰及疫情的影響下，透過政治動員口號包裝小康社會政策，追求個人歷史定位及維持統治合法性過程，另一方面因一黨專政體制的權力鬥爭，使統治者須將小康社會的福利政策朝向社會控制的維穩目標，此制度性矛盾或使習近平任期結束後難以留下制度遺產，亦未從根本解決社會安全制度層面的諸多問題。

(五) 中共試圖引進臺灣民間團體助力脫貧政策，惟礙於兩岸情勢與疫情影響而有推動難度。中共國臺辦 2018 年 2 月 28 日發布「關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」(對臺 31 條)，提出「鼓勵臺灣同胞和相關社團參與大陸扶貧、支教、公益、社區建設等基層工作」(第 25 條)，目的是引進臺灣民間團體參與「精準扶貧」與脫貧攻堅戰，惟後續無相關具體執行細節，且在疫情影響下，中共亦無法推動促進兩岸民間團體交流，使對臺政策與建成小康社會日趨脫鉤。

貳、結論與政策建議

(一) 脫貧攻堅政策未實質促成農村發展、平衡區域差距。受美中貿易戰及疫情影響，中國大陸原依賴中央財政補貼的地方扶貧支出將受到影響，脫貧攻堅政策成果或淪為數據紙上作業，甚至成為地方政府以此強迫搬遷貧困人口、大量開發土地的藉口，並未實質達成重分配或促進農村發展、平衡區域差距成果，而是用於保護習近平個人與政權形象；預期 2021 年習近平續任前夕，脫貧攻堅將成為其最重要的意識形態工程。

(二) 「全面建成小康社會」政策對臺關聯性小。「全面建成小康社會」若窄化為農村脫貧與社會救助，其實沒有任何臺灣民眾獲

益，「對臺 31 條」鼓勵臺灣民間團體赴陸扶貧，但無具體進行項目。

- (三) 政府應有面對中共政治變局準備，逐漸擺脫對陸依賴。疫情與美中對抗的經濟衝擊造成嚴重失業問題，未來 3 至 5 年或為潛在社會衝突來源，影響中共政權穩定，政府應有面對中共政治變局準備，並提防中共利用兩岸關係惡化製造衝突轉移內部風險。另，政府應促成臺灣與國際合作，擺脫經貿及勞動力過度依賴中國大陸的問題。