

三、疫情對中共完成「脫貧攻堅」目標影響 評析

政治大學東亞研究所副教授王韻主稿

- 脫貧能否達標事關習近平「全面建成小康社會」與鞏固「習近平思想」歷史地位的重大政治目標，各地理應在 2020 陸續達標。
- 疫情已對中國經濟造成前所未有衝擊，各項經濟指標的穩定勢必將難以為繼，城市中的農民工處境更為艱難，對於地方貧困縣的打擊更難以估計。
- 為了刺激經濟復甦與保障就業，中央脫貧攻堅的目標不變。但在經濟前景未明之下撒幣脫貧會讓「上有政策、下有對策」的現象將更為明顯；隱性貧困、返貧、與相對貧困的問題仍難解。

（一）前言

脫貧是中共中央總書記習近平就任中共最高領導人以來，最重要的幾個政治目標之一，其重要性在於證明中國共產黨是中國要進入小康社會這個「中國夢」的唯一選擇、尤其是證明習能夠走出之前偏頗城市居民利益的自由主義經濟路線，對於鞏固「習近平思想」為真正馬克思主義繼承人的歷史地位，具有無與倫比的價值。脫貧能否達標事關習近平與全黨的聲望，各地理應將在 2020 陸續達標，準備在中國共產黨成立 100 年之際（2021 年 7 月 1 日）前宣佈完成全面建成小康社會，盛大慶祝中共進入第二個「百年」執政的開始

自 2013 年底習近平在湖南湘西貧困縣考察時提出「精準扶貧」之後，中共 2015 年明確提出「脫貧攻堅」的目標任務，訂下在 2020 年要實現貧困人口全部脫貧，貧困縣全部「摘帽」（移除貧困地區認定），解決區域性貧困，全面建成小康社會的強硬指標，習近平在今年年初的新年賀詞還肯定地表示「2020 年是脫貧攻堅決戰決勝之年」。¹

然而從農曆新年前開始全面擴散的 Covid-19 疫情，從武漢地區

¹ 「人民網評：決戰，衝鋒號已經吹響！」，人民網，2020 年 1 月 3 日，
<http://opinion.people.com.cn/n1/2020/0103/c1003-31534261.html>

開始全國各地紛紛停工與封城，整個中國經歷了改革開放以來前所未有的重大經濟困難，對在今年內要完成「脫貧攻堅」目標形成了巨大挑戰。習近平在 2017 年中共「十九大」報告中就承諾，第二個中國共產黨領導下的一百年將會從 2020 年開始，在 35 年內中國將成為「富強、民主、文明、和諧、美麗的社會主義現代化國家」。² 2020 年的脫貧表現將成為這個承諾的第一個試金石，失敗將是無法容忍的錯誤，而從中共歷年的言行跟這次在疫情中的表現可以清楚知道，中國共產黨是一個從不犯錯、也不能道歉的黨³，因此「脫貧攻堅」的目標勢必一定會完成，今年在各地陸續復工之後將會看到新一波的新「攻堅」潮，各項計畫將加倍加快執行，要「把耽誤的時間奪回來」，但成果將有待檢驗。

（二）官方評估

國務院扶貧開發領導小組辦公室(扶貧辦)綜合司副司長王春燕，在 4 月 1 日公開表示，疫情對貧困地區的影響主要有三方面：一是制約貧困戶外出務工增加收入，二是加大農戶生產經營的困難，三是延後扶貧項目開工的時間。⁴ 官媒「經濟日報」指出政府須「夯實脫貧攻堅產業基礎」，儘管現今大部分農民主要收入來源來自於非農業領域，但農業依然是不少地區脫貧攻堅的重要產業，而此次疫情對農民工外出就業造成影響，這時更需要農業扮演穩定社會的角色。「政府部門需要創新方式方法，完善農業的社會化服務體系，有針對性地加強對種植業和養殖業的服務。」評論亦指出，「湖北以外的地方，確實需要有把耽誤的時間『奪回來』的勁頭。」⁵

這個不允許延後完成的決定，來自最高層的意志。3 月 6 日「決

² 「習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」，中國政府網，2017 年 10 月 27 日，

http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm

³ 「遭諷『不能道歉的黨』 中駐日使館譴責「讀賣」：詆毀共產黨！」，新頭殼，2020 年 4 月 15 日，

<https://newtalk.tw/news/view/2020-04-15/391618>

⁴ 「除湖北外 我國貧困人口新冠肺炎病例已清零」，中國青年報，2020 年 4 月 2 日，

http://zqb.cyol.com/html/2020-04/02/nw.D110000zgqnb_20200402_2-03.htm

⁵ 「經濟日報刊評：夯實脫貧攻堅產業基礎」，新浪財經，2020 年 3 月 5 日，

<https://finance.sina.cn/china/cjpl/2020-03-05/detail-iimxyqvz7911858.d.html?cre=wappage&mod=r&loc=2&r=9&rfunc=85&tj=none>

戰決勝脫貧攻堅」座談會是中共「十八大」以來脫貧攻堅方面最大規模的會議。⁶ 在這個統戰一把手汪洋主持的會議上，習近平親自發表重要講話，強調一種人民戰爭的路線處理這個經濟問題：「各級黨委和政府要不忘初心、牢記使命，堅定信心、頑強奮鬥，以更大決心、更強力度推進脫貧攻堅，堅決克服新冠肺炎疫情影響，堅決奪取脫貧攻堅戰全面勝利，堅決完成這項對中華民族、對人類都具有重大意義的偉業」。

主要的策略在於要把復工與脫貧合起來，且要有針對性地開展大學畢業生、農民工等重點群體就業工作，幫助個體工商戶紓困。從這份講話中可以清楚看到農村的穩定是高層主要的關切點：「過渡期內，要嚴格落實摘帽不摘責任、摘帽不摘政策、摘帽不摘幫扶、摘帽不摘監管的要求，主要政策措施不能急剎車，駐村工作隊不能撤。」同時高層要求各地在復工過程中優先吸納「三區三州」（西藏、新疆、甘肅、雲南等自然條件落後的「深度貧困地區」）等地區勞工就業。⁷ 習近平同時要求中央財政要繼續增加專項扶貧資金規模，各級財政也要保證脫貧攻堅的資金需求。⁸

在面對疫情衝擊之下，中共中央發布數份與扶貧相關的重要文件，其中將扶貧視作「維穩」的味道濃厚。扶貧辦2月13日印發「關於做好新冠肺炎疫情防控期間脫貧攻堅工作的通知」，指示各地優先組織貧困勞動力返程返崗和外出務工；並利用東西部扶貧協作等工作機制，把內陸貧困地區的勞工與沿海發達地區的雇工需求做有效對接。⁹ 人力資源社會保障部和扶貧辦2月21日發布「應對疫情進一步做好

⁶ 「習近平：堅決克服新冠肺炎疫情影響 堅決奪取脫貧攻堅戰全面勝利」，國務院扶貧開發領導小組辦公室網站，2020年3月6日，http://www.cpad.gov.cn/art/2020/3/6/art_624_114001.html

⁷ 「全面小康遭逢疫情來亂 中國比達標更該思考的事」，中央社，2020年4月15日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004040048.aspx>

⁸ 「新冠肺炎也不能阻擋 習近平提出中國2020年全部脫貧必須如期實現」，法國國際廣播電臺，2020年3月7日，<http://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200307-%E6%96%B0%E5%86%A0%E8%82%BA%E7%82%8E%E4%B9%9F%E4%B8%8D%E8%83%BD%E9%98%BB%E6%93%8B-%E7%BF%92%E8%BF%91%E5%B9%B3%E6%8F%90%E5%87%BA%E4%B8%AD%E5%9C%8B2020%E5%B9%B4%E5%85%A8%E9%83%A8%E8%84%AB%E8%B2%A7%E5%BF%85%E9%A0%88%E5%A6%82%E6%9C%9F%E5%AF%A6%E7%8F%BE>

⁹ 「國務院扶貧開發領導小組關於做好新冠肺炎疫情防控期間脫貧攻堅工作的通知」，國務院扶貧開發領導小組辦公室網站，2020年2月13日，http://www.cpad.gov.cn/art/2020/2/13/art_50_111583.html

就業扶貧工作的通知」，要求各地要在確保疫情防控的前提下，確實做好就業扶貧工作，減輕疫情對貧困勞動力就業的影響。¹⁰ 扶貧辦3月20日印發「關於建立防止返貧監測和幫扶機制的指導意見」，把原先事後的幫扶變成事前的監測和事中的即時幫扶，將受疫情影響在內的已脫貧不穩定戶、邊緣戶、收入驟減或支出驟增戶納入到全國扶貧開發信息系統。¹¹

根據扶貧辦4月9日發布最新脫貧攻堅重點工作匯報，中國的「脫貧攻堅戰」仍是情勢一片大好。截至4月3日17時，按高、中、低三個疫情風險等級劃分，中國全境832個貧困縣已全部為低風險地區，包括52個「掛牌督戰縣」（扶貧辦直接監督的高度貧困地區）已外出勞工人數約為去年的9成，中西部22個省份已有一半的復工率逾95%，扶貧龍頭企業的復工率為96.81%。報告從東西部扶貧協作資金、幹部和專技人才到位情況、駐村幹部到崗、扶貧項目開工、建立完善防止返貧監測和幫扶機制等指標的評估，相較3月6日的狀況都有「明顯進展」。¹²

即便中國受到疫情衝擊，官方對於今年如期完成脫貧攻堅目標仍是信心滿滿。扶貧辦3月12日指出，將對「未摘帽」的52縣和1113個嚴重貧困村實施「掛牌督戰」，並防止脫貧人口返貧、接近貧困戶人口掉入貧困，絕不能因為疫情影響脫貧目標任務的實現。扶貧辦主任劉永富說，經過7年多的精準扶貧，現行標準下的農村貧困人口已經從2012年底的9899萬人減少至2019年底的551萬人，貧困縣從832個減少到今年52個，非常接近完成脫貧攻堅的目標任務。¹³

（三）綜合評估

¹⁰ 「人力資源社會保障部 國務院扶貧辦關於應對新冠肺炎疫情進一步做好就業扶貧工作的通知」，中國政府網，2020年2月21日，

http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/24/content_5482770.htm

¹¹ 「國務院扶貧開發領導小組關於建立防止返貧監測和幫扶機制的指導意見」，中國政府網，2020年3月20日，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/27/content_5496246.htm

¹² 「近期脫貧攻堅重點工作進展有關情況」，國務院扶貧開發領導小組辦公室網站，2020年4月9日，http://www.cpad.gov.cn/art/2020/4/9/art_624_118283.html

¹³ 「1113 貧困村 中國：疫情不影響脫貧任務實現」，中央社，2020年3月12日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202003120156.aspx>

但外界對中共的自信充滿懷疑，主要有以下三個理由。第一、中國的數據造假問題早已不是新聞。即使習近平曾在3月6日「決戰決勝脫貧攻堅」座談會上警示黨幹部在數據上不得造假，但早在年初疫情大爆發之前，江蘇省扶貧辦在關於脫貧攻堅工作進展情況的報告提及，其脫貧率達到99.99%以上，目前還剩6戶、17人未脫貧，該數據的真實性引發爭議。¹⁴ 在疫情從嚴峻到緩和之際，臺大地理與環境資源學系所教授簡旭伸表示，在數據造假之下，中國達成目標並非難事，問題是「小康社會」可以維持多久。¹⁵

筆者之前訪問貧困縣的調查也發現，地方脫貧常常依賴以政府之力直接安排住房與工作，直接提升受扶助者的家庭收入以達到減少貧困人數的指標要求，並且刻意把住房地點安排在家鄉之外的新建扶貧村，以便地方政府通報當地貧困戶已經減少並在上級前面宣揚政績。在這些扶貧村的居住與工作的安排常常不盡如人意的情况之下，貧困戶通常選擇領取政府補助的同時仍進城市打工，許多扶助計畫淪為美化數字的「樣板工程」，貧困並非消失而是被隱藏在政府的計劃之下。

第二、地方的脫貧事業非常仰賴貧困區發展本地特色產業以獲得穩定收入，但在疫情風波下多數產業停擺，觀光人潮銳減，剛見雛形的特色產業如何幫助貧戶脫貧仍是個問號。¹⁶ 例如廣西最成功的扶貧項目是近年新興發展的竹鼠養殖業，但因為疫情據稱為食用野生動物而來，人大因此在2月通過「關於全面禁止非法野生動物交易、革除濫食野生動物陋習、切實保障人民群眾生命健康的決定」，竹鼠也在禁止養殖和交易的名單內。據估計，中國僅在廣西就有18萬人以飼養竹鼠維生，其中1/5為低收入戶，¹⁷ 廣西每年將損失人民幣100

¹⁴ 「『17人未脫貧』數據惹爭議 江蘇省扶貧辦：脫貧率99.99%可以保證」，香港01，2020年1月8日，

<https://www.hk01.com/%E5%8D%B3%E6%99%82%E4%B8%AD%E5%9C%8B/419147/17%E4%BA%BA%E6%9C%AA%E8%84%B1%E8%B2%A7-%E6%95%B8%E6%93%9A%E6%83%B9%E7%88%AD%E8%AD%B0-%E6%B1%9F%E8%98%87%E7%9C%81%E6%89%B6%E8%B2%A7%E8%BE%A6-%E8%84%B1%E8%B2%A7%E7%8E%8799-99-%E5%8F%AF%E4%BB%A5%E4%BF%9D%E8%AD%89>

¹⁵ 同註7。

¹⁶ 「習近平的小康社會目標 正陷入武漢肺炎疫情泥淖」，中央社，2020年4月15日，

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004040045.aspx>

¹⁷ “Virus Pushes China’s Poor Rat Meat Farmers to Brink of Despair,” *Bloomberg News*, March 15, 2020,

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-14/virus-pushes-china-s-poor-rat-meat-farmers-to->

億以上的經濟效益，對依賴養殖竹鼠脫貧的貧困戶來說更是雪上加霜。

18

第三、這些扶貧村與脫貧事業都是一個個上面交辦、以長官意志為依歸的強制性計畫，並沒有市場供需層面上的可持續性，為達減少貧困人口的目的大搞易地搬遷、建設新村強迫入住，排除學者、本地與外國非政府組織的參與，尤其是這些高度貧困的區域多為少數民族聚居之地，這些官方辦理的宏大扶貧計畫常常以犧牲少數民族特色，消滅文化與歷史記憶與強迫居民搬離故土為代價。¹⁹

此外，即便完成脫貧目標，疫情衝擊整體經濟成長，失業率上升的趨勢下，隱性貧困、返貧與相對貧困的現象依然是必然發生的社會問題。據中國國家統計局佈告，2月份全國城鎮調查失業率為6.2%，31個大城市城鎮調查失業率為5.7%，²⁰比以往正常的失業率水準高出1個百分點，這還是官方數據，實際的情形對通常不在官方數據中標註的失業返鄉農民工與貧戶來說一定更為嚴峻。²¹北京與清華大學團隊的研究指出，未來將出現中小企業的「裁員潮」，有部分因就業而脫貧的人口，將會面臨「返貧」困境；²²城市居民還有機會能領取失業補助與各式的津貼度過難關，但對於沒有城市戶籍的農民工與農村貧戶來說，「相對貧困」更是一個真實的寫照。

(四) 小結

為了刺激經濟復甦與保障就業，中共中央應會容許地方繼續灑幣提供脫貧補助，各地脫貧計畫也將更為積極。根據官方的數字，中國

brink-of-despair

¹⁸ 「竹鼠禁養禁售 脫貧戶憂返貧」，文匯報，2020年3月18日，

<http://paper.wenweipo.com/2020/03/18/YO2003180019.htm>

¹⁹ 同註7。

²⁰ 「1-2月份國民經濟經受住了新冠肺炎疫情衝擊」，國家統計局，2020年3月16日，

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202003/t20200316_1732232.html

²¹ 「當前中國失業情況和對策」，財新網，2020年3月31日，

<http://opinion.caixin.com/2020-03-31/101536480.html>

²² 「疫情下的中共脫貧攻堅戰 困難和契機兼具」，多維新聞，2020年3月3日，

<https://www.dwnews.com/%E4%B8%AD%E5%9B%BD/60170880/%E7%96%AB%E6%83%85%E4%B8%8B%E7%9A%84%E4%B8%AD%E5%85%B1%E8%84%B1%E8%B4%AB%E6%94%BB%E5%9D%9A%E6%88%98%E5%9B%B0%E9%9A%BE%E5%92%8C%E5%A5%91%E6%9C%BA%E5%85%BC%E5%85%B7>

全境 832 個貧困縣已全部降為低風險地區，已外出勞工人數約為去年的 9 成，復工成效顯著，只要在年底前完成 52 個「掛牌督戰縣」的脫貧工作，習近平就可以宣稱中國共產黨的「脫貧攻堅戰」已經獲得全面的勝利。然而從過去各地的經驗來看，從事脫貧常見玩弄數字的現象，各地都有集中興建扶貧村、大搞特色脫貧事業等效益不彰的樣板工程，未來這種「上有政策、下有對策」的現象會因為習近平的親自督軍而改善嗎？還是會因為疫情而產生更大規模的隱性貧困、返貧與相對貧困的問題？唯一能確定的是，為了中共的「兩個百年」的大業與習近平的個人聲望，2020 年的脫貧攻堅「沒有失敗的空間」，而其真正的成效則有待時間去證明。