

從扶貧到脫貧：以文字探勘技術分析 習近平「脫貧攻堅」對中國大陸貧窮 治理制度之影響

張 弘 遠

(致理科技大學國際貿易系副教授)

林 雅 鈴*

(國防安全研究院國家安全所副研究員)

鄧 巧 琳

(國防安全研究院中共政軍所政策分析員)

摘要

2021年2月，習近平宣稱中國的脫貧攻堅戰取得「全面勝利」，完成消除絕對貧困的艱鉅任務。長期以來，中共當局持續運用行政體系動員與投入資源，嘗試改善貧窮民眾的生活條件與經濟處境，然而從原先的「減貧」、「扶貧」到習近平的「脫貧」，貧窮治理的政治意義逐漸增加，中共當局需要藉其強化執政之合法性，然而習近平對於貧窮治理的態度顯然與前任領導人不同。習近平認為當代中國貧窮問題的原因在於分配不均而非發展落後，其主張透過對貧窮者「主體增能」的作法將相關資源直接挹注給貧困戶，相信此舉能夠有效改善中國社會的絕對貧窮問題。本文認為，習近平對於中國貧窮問題的認知，改變中共對於「脫貧」治理的一貫政策立場，從局部性的減貧、扶貧，改變為全面性的脫貧。更因其對權力集中運作的堅持，讓中國貧窮治理的策略不再是依賴調整經濟結構改變居民所得的作法，改以行政主導與數據管理的方式進行「精準扶貧」。本研究嘗試釐清在習近平主政時期，其所提出之政治指導如何影響國家政策的走向，研究者將以中共「精準扶貧」工作為個案，說明習近平個人之政治

註* 通訊作者，topnetlin@hotmail.com

主張如何成爲影響公共管理的主要變數，而其所採取的權力集中模式又是如何成爲主要執行政策的方式。

關鍵詞：分配、精準扶貧、「習近平思想」、脫貧攻堅、絕對貧窮

* * *

壹、前言

2015 年 10 月 21 日，中共總書記習近平在英國演講時指出：「按照中國的標準，中國還有 7,000 萬人沒有脫貧。按照聯合國標準，中國還有 2 億左右人口生活在貧困線以下」（吳介聲，2020），中國的貧窮來自於過去發展路線的錯誤與經濟快速成長所造成的落差。鑑於自身的政治承諾，爲了強化民衆對執政的信心，中共需要爲社會提供更美好的未來願景，也需要化解「人民對美好生活需要和不平衡不充分發展之間的矛盾」，爲此必須正視貧窮所造成的負面影響並解決貧窮問題。

貧窮被視爲發展的對立面，是一種低度發展的常見情境，因此貧窮便被視爲是經濟發展過程中的社會現象，是經濟發展失敗或適應不良的結果（熊彥翔，2011）。若欲從政策層面來解決問題，貧窮問題涉及經濟、教育、衛生、社福等多個部門，因此國家多將貧窮治理轉換爲一種多系統整合參與的社會工程，主要目的是縮減因爲貧窮可能發生的治安問題或人道危機，另外再搭配經濟援助或教育投資來強化階級流動的可能。整體而言，貧窮治理是屬於需要長期政策介入後方能收效的工作（許台澄，2007）。然而，觀察中國的貧窮治理作爲卻可以發現，國家已然將貧窮治理視爲政治任務並要短期見效，那麼其需要提出何種政策設計與執行體制搭配才能完成任務？中國貧窮治理的「頂層設計」又是爲何？

自中共前政治局委員劉鶴將「頂層設計」此一概念引入政策論述系統後，2011 年 3 月公布的「十二五規劃」中提到要「更加重視頂層設計和總體規劃」，此爲「頂層設計」一詞首次出現在中共中央文件中（澎湃新聞網，2014）。隨後在十一屆全國人大會議四次會議，溫家寶的報告也引述「頂層設計」的概念，強調要「重視改革的頂層設計」（新華社，2011）。自此之後，「頂層設計」在中國有了專屬意義，其是欲與鄧小平改革之「摸著石頭過河」有所區別，強調改革開放需要在黨中央的主持與規劃之下進行（北京日報，2011）。

「頂層設計」概念來自於工程系統產業，主要內容意指：資訊架構的設計過

程是由頂層決定底層、高端決定低端，同時也強調相關要素與頂層目標需建立關聯以形成整體性。2014年12月2日，習近平主持中央全面深化改革領導小組會議時，強調要推動改革「頂層設計」和基層探索互動（新華網2014），此時的習近平經過一連串的黨內鬥爭，其也正式落實了「頂層設計師」的身分（中國新聞網，2014）。2017年中共十九大將「習近平新時代中國特色社會主義思想」正式寫入黨章後，「習近平思想」也成為中共施政的最高指導，那麼如何透過「對標頂層」來實踐由頂層到基層的政策過程？如何確保與黨中央的路線一致？這遂讓「習近平思想」研究成為重要工作（張執中，2018）。

因此，本文的研究目的是想探討習近平如何影響中共的決策機制，特別是在中共二十大之後，習近平確定繼續第三任任期，「習思想」已然成為中國重要政策設計的主要指導，如何把領導人對問題的認知與政策執行的具體過程加以聯繫？本文將以中國的貧窮治理做為研究對象，透過探討中國貧窮治理模式轉變之過程，說明習近平的政治指導對中國公共治理運作機制的影響。

貳、中國貧窮問題的治理模式、貧窮屬性的變化與影響

一、改革開放以前

「貧窮」主要是指人無法獲得維持基本生活所需要的物質條件，這種因為物質限制而威脅生存的處境被稱為「絕對貧窮」。中共建政之初，連年內戰致使發展基礎全無，貧窮成為普遍的社會現象，而「短缺」則是造成貧窮的主要原因（溫鐵軍、王茜、張俊娜，2021）。1955年毛澤東在《關於農業合作化問題》中提出「共同富裕」的思想，希望能在逐步實現社會主義改造與社會主義工業化的過程，同時推動農業合作化的運動，在農村消滅富農經濟制度和個體經濟制度，讓全體農民共同富裕起來（中共黨史教育網，2020）。毛澤東認為小農經濟無法規模生產是不可能擺脫貧困，唯有建立合作社才能讓群眾富裕（王振輝，2003），在毛澤東欽定路線之後，中共採取農業合作化運動、重工業化等方式來加速提高經濟生產。

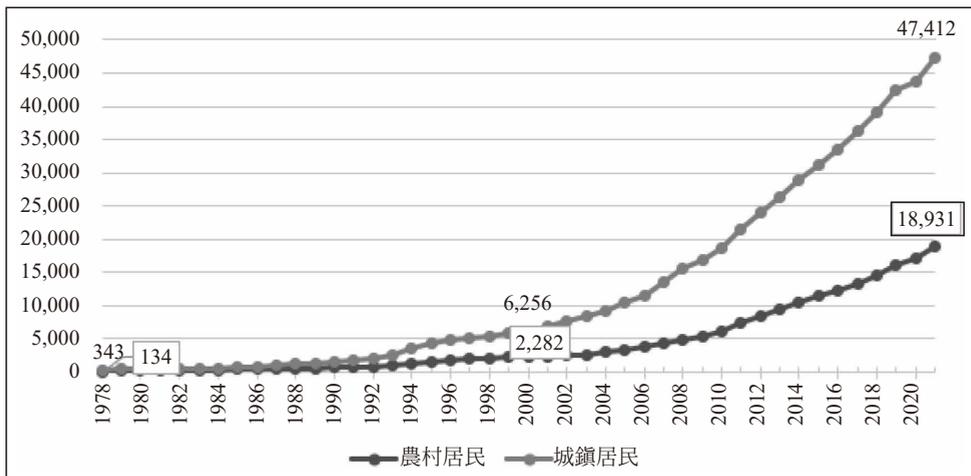
然而冷戰讓中國只能依附在蘇聯建立的「經濟互助委員會」，無法參與國際分工以推動經濟成長，再加上產業發展策略違反比較利益原理，「以農補工」的政策雖讓產出增加，但卻未能創造足夠數量的財富，更導致糧食供應發生問題（魏萬青，2012）。其後文革期間的全民亂鬥、「上山下鄉」等種種錯誤施政讓國家發展停滯，更使得貧窮問題惡化，1978年中國的貧困人口高達8.5億，約占當年人口總

數 87%（中央廣播電臺，2021）。鑑於經濟路線的錯誤及財政困境的現實，中共被迫反省施政方向，最終於 1978 年由鄧小平拍板決定堅持「一個中心、兩個基本點」來推動市場化改革。

二、改革開放初期

改革開放之後，市場化推動中國產業經濟的成長，城市工業部門對於勞動的需求增加，也帶動國民所得提升（圖 1），但「先讓部分地區富起來」的發展策略造成各地發展程度不一，內陸與沿海之間出現發展差異，內陸農村經濟發展滯後。不過，得益於製造業部門與城市化的快速發展，農民外出務工並匯回部分所得，緩解部分地區的貧窮問題。這種因為經濟成長或地區開放帶動所得、減少貧窮的作法，可稱之為「開發式扶貧」（羅伯特·沃克、楊力超，2021）。隨著農村勞動人口外移，糧食契約收購價格成長幅度趨緩，農村生產也遇到瓶頸（張曙光 1995）。逐漸拉大的城鄉差距與二元戶籍制度，讓農民工在城市務工時面臨到身分歧視（吳介民，2019），且中共經濟發展策略又特別重視城市與工業的發展，解決農村貧窮問題的力道不足。

圖 1 中國城鄉居民人均可支配收入（1978~2021）



說明：單位為人民幣（元）

資料來源：作者自製（取自「中國國家統計局」<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>，檢索日期 2022 年 6 月 20 日）。

中共當局十分清楚農村經濟的落後對政治與社會的副作用，從 1982 年到 1986 年連續五年以農業、農村與農民為主要對象發出「一號文件」，要求全國幹部重視農村經濟發展。此外，1982 年開始針對甘肅省定西、河西地區、寧夏西海固等地區設立「三西」扶貧計畫，每年專項撥款 2 億元人民幣以進行扶貧開發，其後又於 1986 年啓動大規模「開發式扶貧」，由國務院成立專責機構「貧困地區經濟開發領導小組」來負責組織、領導、協調、監督、檢查貧困地區的經濟開發工作，也確定了 331 個重點扶持的貧困縣（李小健，2014）。簡言之，這個時期中共的作法是以集中力量、保障重點縣的模式為扶貧主要思想。

其後，爲了加速扶貧工作，中共於 1993 年將「貧困地區經濟開發領導小組」更名爲「扶貧開發領導小組」，並於 1994 年 3 月推動《八七扶貧攻堅計畫》，開始安排專項資金投入扶貧工作，在這個階段確定了 592 個貧困縣爲重點扶貧對象，以增加國家資源投入解決貧困人口的溫飽問題。自 1996 年起，鄉鎮企業成長速度趨緩，產值開始下滑，這也意味依靠鄉鎮企業提高農民所得與拉動農村經濟的作法效力減弱，但中共當局認爲貧困人口溫飽問題已經基本得到解決。

三、加入世界貿易組織以來

2001 年中國加入世界貿易組織（WTO）後開始從海外進口糧食，對於自身糧食需求減少，遂讓「三農」問題更爲嚴重。2004 年，胡錦濤再次以「三農」爲題頒布「中央一號文件」。不過，此一時期經濟成長與扶貧工作的關聯性降低，原因是加入 WTO 之後，沿海地區城市的出口經濟部門快速發展，但農產品受到國外進口產品的競爭，農村產出未能與總體經濟同步成長，此時中國尚有約三千萬的農村貧困人口未能解決溫飽問題，嚴重的城鄉差距讓社會失衡，讓中共當局逐步增加對貧窮地區的專項社福投資，此舉具有「保護式扶貧」特色，但由於資源有限，因此無法根本解決貧窮問題，只能盡量緩解貧窮對社會所造成的副作用。

中共當局在「十五計畫」之後，一方面透過對貧窮地區的農業經濟進行扶持，例如在 2011 年 2 月制訂《中國農村扶貧開發綱要（2011~2020）》，另一方面仍加大保障貧戶溫飽，同時更重視保障教育、醫療與住房，並提高標準將農民人均收入 2,300 元人民幣作爲國家扶貧的標準。然而，由於貧困人口常分布於偏僻地區而形成「孤島效應」，再加上扶貧資源的持續投入導致邊際效用遞減，使得減貧、扶貧策略的效果不彰（Guo, Zhou, and Liu, 2022）。

2013 年習近平在湖南省花垣縣十八洞村考察時，提出「精準扶貧」的概念作

為調整治貧的工作辦法，並於 2015 年 11 月發布《打贏脫貧攻堅戰的決定》文件改變扶貧的「頂層設計」，將「脫貧」定性為「主要政治任務」，要求全黨同志咬定青山不放鬆地進行攻堅，「……到 2020 年，穩定實現農村貧困人口不愁吃、不愁穿，義務教育、基本醫療和住房安全有保障。實現貧困地區農民人均可支配收入增長幅度高於全國平均水平，基本公共服務主要領域指標接近全國平均水平」（國務院公報，2015）。

四、中國社會貧窮屬性的變化與影響

歷屆中共領導人皆知貧窮問題惡化必會衝擊統治穩定（王信賢，2008），所以扶貧減貧不單是簡單的公共治理或經濟問題，更是一個政治問題。然而國家若欲從減貧、扶貧轉變為脫貧，其難度必然會大幅增加；且將解決貧窮問題的重要性上升為「主要」政治任務，這也意味國家將要投入更多的行政資源而增加財政負擔，且脫貧的政治承諾萬一跳票，便會受到後座力衝擊而影響習近平的領導威信。但為何習近平仍欲改變貧窮治理模式？這個轉折與習近平對於貧窮認知的關聯又是為何？其與中共治理的內在聯繫又是什麼？

由於經濟快速發展，今天中國「絕對貧窮」的問題已經獲得改善，但「相對貧窮」則仍是嚴重的困擾（張子麟、歐陽新宜，2022）。此處所言之「相對貧窮」是指因為經濟條件差異而遭致身分歧視，進而無法獲得如常人所擁有的資源或機會（潘維琴，2007）。馬克思將無產階級貧困分為絕對貧困與相對貧困的兩種形式（黃承偉，2020），並在《1844 年經濟學哲學手稿》中提出：無產階級貧困源於資本主義制度的重要觀點。馬克思主義認為貧窮是因為農民與工人的生產資料被剝削，而土地之於農民、勞動之於工人都是其賴以為生的重要生產資料，但資產階級透過占有其關鍵生產資料來獲得剩餘，進而也讓農民與工人陷入貧窮，因此只能依靠共產主義的公有制改變生產資料所有制，通過剝奪「剝奪者」才能徹底解決無產階級貧困處境（孫詠梅，2020）。

面對現代化所導致的貧窮，馬克思主義將生產資料公有制視為解決貧困問題的主要提案（張婉、李包庚，2020），這與西方經濟學以經濟成長增加收入來解決貧困的思路有所區別，不過當代貧窮問題的主體並非是絕對貧窮的低所得者，而是貧富差距擴大的相對貧窮之弱勢者。以歐洲為例，其主要是透過社會保障制度來化解貧困的問題，並據此發展出福利國家的制度體系，讓國家擔負消除貧困的主要責任（民政部，2005）。洪朝輝（2002）透過對美國社會的貧窮問題觀察指出，當代中

國若欲解決貧窮問題（特別是城市貧窮問題）則應該設法向貧窮者賦權，若以此為參考，則從改善貧民生計到合理縮減貧富差距、從脫貧工程到所得的正義分配、從安排工作到改善勞動條件等等，解決貧窮問題實踐方式與重點都需要有所改變（社論，2015）。

中共以改革開放引入市場機制的作法來發展經濟，但是引入市場機制無疑是默許資本主義「復辟」，同時也破壞了原有共產社會的分配平均。馬克思在《哥達綱領批判》指出：勞動所得不為勞動者所有是貧窮問題的主因，這也正是中國經濟改革之後貧窮問題複雜化的主要原因。當民衆收入增加、生活改善之後，此時中國貧窮問題的本質出現變化，雖然絕對貧窮情況已經減少，但經濟差距所導致的福利不足與機會歧視卻持續增加，此為「相對貧窮」所導致的狀況。相對貧窮所引發的差別待遇容易造成「社會排除」（劉鶴群，2015），^①當農村經濟無法推動扶貧、減貧時，貧困人口就容易在農村聚集，而離開鄉村在城市處於弱勢的農民工與在鄉生活的農民，也容易因為「社會排除」而出現不滿現狀的情緒（蔡禾、李超梅、馮建華 2009）。特別是加入世貿之前的經濟調整造成了農業衝擊，社會不滿情緒讓各地群體抗爭事件頻傳（陳志柔，2003），貧窮屬性的轉變讓中共當局必須儘速提出有效對策。

過去，中國是以集體或單位來處理貧窮保障的問題，其後則是透過勞動法來要求企業落實保障農民工之責任。此外，國家也強化財政補貼來改善城市農民工的居住、醫療、子女教育等問題，然而「相對貧窮」也發生在落後農村地區，中國經濟改革雖創造條件，讓想要追求財富或提升所得的農民可以選擇外出務工，但戶籍制度與土地產權制度則讓民衆即便外出務工但戶口卻仍在原鄉（楊友仁，2014）。而鄉村地區則因為欠缺發展而相對落後，這讓農民面臨福利短缺、機會歧視所造成的「社會排除」（施世駿，2009），這個相對貧窮所引發的問題則成為政府治理上的難題。

區域落差、貧富差距使得「社會排除」的現象增加，快速的經濟發展更激化了社會分歧，貧富差異和階級剝削所導致的相對剝奪感被認為是民怨累積的主因（王信賢，2006）。為了確保政權穩定，「維穩」便成為江澤民、胡錦濤執政時期的重

註① 所謂的「社會排除」是指排除對個人經濟面、非經濟面匱乏及剝奪的動態累積過程，社會排除理論將社會成員在福利資源中不平等的分配視為部分社會成員被社會排除的現象，而相對貧窮的階級會因為個人或家庭所掌握的資源低於社會平均，容易遇到制度歧視進而感覺處於疏離狀態或遭遇社會排除，見劉鶴群（2015）。

要政治任務，例如於 2010 年中共維穩預算便已超過軍事費用（汪毓璋，2013），種種跡象顯示社會因貧窮所產生之對立激化，讓中共當局必須設法對此加以應對。

參、中共治理貧窮問題的策略類型

一、經濟開發的減貧策略

中國地理空間與人文社會的複雜性讓各地貧窮成因迥異，這使得中共一開始在處理貧窮問題時是以改善經濟結構為目標，希望設法透過改善基礎建設、發展在地經濟來增加創收。然而運用改良外部環境、強化經濟開發的這種作法，雖然有助於民衆收入的提高，但未必能有效解決貧窮問題。

1994 年中國提出「八七扶貧攻堅計畫」，希望能在 2000 年之前讓中國 8 千萬貧困人口多數能擺脫貧困處境，這個攻堅計畫主要是幫助貧困農戶改良土地、農田基本建設，增加經濟作物的種植、畜牧業生產與創造更多的非農就業機會；其次，改善鄉鎮道路、電力與飲水問題；最後則是改善教育與醫療衛生。

在「八七扶貧攻堅計畫」當中，中共當局選定 592 個國定貧困縣，並讓地方幹部負責扶貧工作，相關扶貧資金則是在 1997 年增加 50%。在 1994 年到 2000 年的攻堅計畫期間，中共當局投入三項扶貧基金（專項扶貧貸款、以工代賑和財政發展及新增財政扶貧基金等）的資金約為 149 億美元（汪三貴、李周、任燕順，2004）。而根據 1998 年到 2001 年的統計，相關資金的 46% 的扶貧資金分配給農業，20% 用在基礎設施建設，14% 投向工業，6% 用在交通部門，3% 用在教育和醫療衛生，但研究顯示，扶貧投資對於減少貧困人口數量的層面上並沒有出現積極的效果，貧困縣的經濟的確出現成長，人均收入也有所增加，但多數是該地區非貧困人口獲得了直接利益（汪三貴、李周、任燕順，2004）。

二、社福保護的扶貧策略

在「八七扶貧攻堅計畫」之後，2001 年至 2010 年，中國又再次推動「農村扶貧規劃（2001～2010 年）」，在 592 個重點貧困縣之外（若加上集中連片特困縣則有 832 個貧困縣），另外確認 14.8 萬個貧困村，採用參與式村級扶貧規劃與跨部門的綜合扶貧方法。除了持續強化勞動流動之外，中共當局也推動農村醫療保健，避免因病而貧的問題成為扶貧障礙。在胡錦濤執政期間，鑑於社會衝突不斷，

為此中共特別強調「和諧社會」發展觀，強調「以人為本」的扶貧理念，提出建設「社會主義新農村」的戰略，設法建構出社會主義和諧社會的體制保障。

具體作法是透過經濟補貼作為扶貧減貧的策略，以深化就業和社會保障制度等方式來降低社會矛盾（馬凱，2005）。這個作法便是讓「開發式減貧」與社會保障體系相結合，例如採取專項扶貧、行業扶貧、社會扶貧等相互結合的作法，構成了「社福保護的扶貧」作法（黃承偉、劉欣，2016）。

三、脫貧攻堅與精準扶貧

2010年中國國內生產總值（GDP）超過日本成為全球第二大經濟體，但根據聯合國統計，2021年中國民衆卻仍有1.5億人屬於貧困人口，貧困發生率為10.2%（今日頭條，2021）。中國基尼係數（Gini coefficient）自2000年超過0.4的警戒線後就快速上升，2010年的基尼係數更高達0.61（中國網，2012），群體性事件頻傳，導致中共高層不斷強調「和諧社會的重要性」。中國底層社會所面臨的貧窮問題正削弱中國共產黨統治的合法性基礎，也因此習近平在2012年就任後便提出「脫貧攻堅」的政策，並在2015年制訂計畫要求於2020年全中國農村貧困人口要全部脫貧（鄧聿文，2021）。

「小康不小康，關鍵看老鄉」，當政策目標從減貧扶貧轉變到脫貧攻堅，這需要搭配貧窮治理制度的創新。習近平認為過往灌水式的扶貧作法效果有限，必須改以精準扶貧。但若要強化扶貧的精準性，這則需要能具體掌握扶貧對象的數據，以此進行資源的分配。具體作法則有兩種：一種是運用市場作為槓桿來削減貧窮的困境，也就是設法找到在地資源來建構比較優勢，再透過商品化的方式來推動經濟成長並帶動所得的增加，例如在各地扶貧工作時常見的「扶貧工廠」模式；另一種則是將貧窮階層加以細分，透過黨務監督、行政考核等方式，結合地域與人文的方式，因地制宜來加以處理，例如在2015年10月所提出的「五個一批」^②作法便是具體的例子。

習近平認為脫貧攻堅應該要將資源直接導入給需要的主體，若從2016年的數據來看，當年中共中央、省級財政專項扶貧資金為1,154億元人民幣，較2015年成長了43.5%，由中央安排661億元人民幣（中國網，2016），省級安排493億元人民幣。而中央扶貧資金中有53%的資金直接用於建檔立卡的貧困戶，38%則是

註② 也就是「發展生產脫貧一批」、「易地搬遷脫貧一批」、「生態補償脫貧一批」、「發展教育脫貧一批」、「社會保障兜底一批」。

用於改善貧困村的農田水利、村級道路、飲水沼氣等基礎建設，9% 則是用於金融扶貧補償金、保險及信息化和建檔立卡管理支出（謝岳，2020），由上述資料可知，近一半以上的中央扶貧資金是直接交付給貧困戶。

從 2016 年到 2020 年，中共每年新增中央財政專項扶貧資金 200 億元人民幣，2020 年達到 1,461 億元人民幣，同時安排綜合性財力補助資金 300 億元人民幣，支持重點扶貧攻堅地區的弱項，用以解決「兩不愁三保障」的問題。從 2016 年到 2020 年第 3 季，全中國 832 個貧困縣統籌整合各級財政涉農資金規模超過 1.5 兆元人民幣，每個貧困縣可支配的扶貧資金由之前幾千萬元人民幣，提升到年平均 3.6 億元人民幣（光明日報，2020）。相關研究指出：精準扶貧政策的導入讓貧困地區財政投入效益提升，增加貧困地區農民收入的增加，縮減了城鄉居民所得的差距（Yang et al., 2022）。

透過行政介入、資源整合與主體增能等等作法，中共當局認為「脫貧攻堅」的任務已經完成，2021 年 2 月，中共正式掛牌「國家鄉村振興局」，取代之前的「國務院扶貧開發領導小組辦公室」，也意味 832 個貧困縣已經脫貧，12.8 萬個貧困村也解決困境（ETtoday, 2021）。綜觀習近平所推動的脫貧治理，其調整過去「發展式減貧」、「保護式扶貧」的貧窮治理模式，取而代之則是以國家資源經由行政體系投放貧戶主體的直接賦能模式。這一種自上而下由黨中央啟動的強制性改變，此一任務既需要精準掌握貧戶資訊，也需要政治動員來發揮行政效能才能奏效，脫貧攻堅成爲了一個新的政治運動。

除了要求行政體系調撥資源濟貧之外，更要求在地幹部承擔扶貧工作的具體執行，習近平以黨國體制直接介入貧窮治理，運用政治力量來推動公共管理，這也讓習近平的脫貧攻堅讓中國的貧窮治理制度從公共管理、市場機制的治理模式，轉向爲國家介入、行政主導的政治管制模式。貧窮問題不再是公共性議題、經濟發展問題，而是關係中共合法性存續、習近平執政效能的政治問題。

如此一來，習近平執政時期，其個人對於問題的認知與思考，將以「頂層設計」之名而作爲指導行政部門政策規劃與執行的主要因素，此舉將剝奪中國大陸公共管理的市場性與社會性，正如同原本的減貧扶貧轉換爲脫貧攻堅。習近平對於貧窮本質的認識構成了中共當局的「頂層設計」，使得本屬於經濟社會治理範疇的貧窮問題，屬性轉變爲與執政合法性、施政效能相關的重要指標，進而也賦予習近平使用黨國體制介入貧窮治理的正當性。

肆、習近平對於貧窮問題的認識與文字探勘的驗證

一、「習近平思想」與貧窮治理的「頂層設計」

習近平作為黨中央核心、全黨核心，其嘗試將中共由市場社會主義重新帶回正統馬克思主義（orthodox Marxism）的意識形態道路，習近平也曾指出：「我們的政治經濟學的根本只能是馬克思主義政治經濟學，而不能是別的什麼經濟理論」（習近平，2020）。習近平所提出的如：「精準扶貧」、「共同富裕」，「全面建設小康社會」、「中國式現代化」，各個政策背後都可以看到「習近平思想」與馬克思主義的關係。習近平強調運用財富再分配的機制來推動共同富裕的設想，也與馬克思主義政治經濟學的立論十分類似，例如在 2020 年 8 月 15 日的中央政治局第 28 次集體學習會，中共以學習馬克思主義政治經濟學原理和方法論為學習重點。會議中習近平提道：資本主義固有的生產社會化和生產資料私人占有之間的矛盾依然存在，但表現形式、存在特點有所不同，並點名肯定皮凱蒂（Thomas Piketty）《21 世紀資本論》從分配領域探討當前西方資本主義社會財富不平等的現象有其深刻的意義。不過，習近平認為皮氏的研究美中不足之處是沒有涉及所有制的問題。習近平認為當代中國共產黨對於馬克思主義政治經濟學的開拓，便是在所有制的問題上的突破性作為。

當中國進入「新常態」之後，過往運用經濟成長來減貧、國家社福財政投入來扶貧的作為都受到影響，此時，必須尋找治理貧窮的「新思維」。那麼習近平的想法為何？其想法的主要重點又是什麼？

首先，為了瞭解中國貧窮的原因，從 2012 年到 2020 年，習近平共計主持 7 次中央扶貧工作會議，進行 50 多次的調研扶貧工作，走過 14 個集中連片特困地區（鄧聿文 2021），深入基層考察現況。基本上，習近平對於貧窮的重點是放在：如何具體解決農村貧窮的實際問題（陳重成 2021；耿化敏、房穎，2020），換言之，習近平關注的是貧窮主體的生活溫飽與貧富差距的問題（張瑞敏，2020）。

其次，習近平在福建寧德地區擔任地委書記時，為了扶貧工作曾提出「經濟大合唱」、「弱鳥先飛」、「滴水穿石」等論述，據此也曾編輯《擺脫貧困》一書出版（劉永富，2018）。我們也能自《擺脫貧困》一書中看到相關的工作方式，如：強調精準扶貧、加強基層黨建來扶貧，透過金融扶貧和產業扶貧等來達成任務等等之相關論述，而這也構建出習近平治貧的工作辦法。

最後，當前中國貧窮的核心是剝削問題（歐陽新宜，2021），而剝削則是來自

於不公平的分配所導致，習近平主張以國家介入分配來處理這個問題，要以調整分配制度來減少貧富差距，而具體的作法便是調整國民收入分配格局，增加城鄉居民收入並縮小收入差距，農村地區則需要行政支持來解決溫飽與生存的問題，以利推動社會主義小康社會的建成。

二、相對貧窮與主體增能

2019 年諾貝爾經濟學獎得主 Abhijit V. Banerjee 與 Esther Duflo 在《貧窮的本質》一書中指出：窮人的生活容易陷入高風險的危機；窮人對於財務管理的方式欠缺交易成本的概念；窮人欠缺長期規劃的能力，同時忽視教育的重要性。因為上述原因使得窮人無法運用理性進行深入思考，採取避險作為並進行長期規劃。當前中國貧窮的問題也是如此，因為「相對貧窮」所導致的「社會排除」已經造成了負面影響（方行明、仵程寬、蘇夢穎，2021；朱冬亮，2020）。習近平認為當代中國貧窮主要與分配制度有關，唯有透過公平分配來幫助貧窮弱勢階層，讓其能擺脫絕對貧窮的處境，這也是習近平主張以「兩不愁、三保障」作為扶貧工作重點的原意（人民日報，2019）。

然而，若整體經濟發展減緩，當餅無法作大，唯有透過國家來主導分配模式才能維持公平，但問題在於過度強調平均主義則會破壞社會生產力的積極性。如此一來，習近平不能採取「大鍋飯」的分配方式，對此，其則是透過「主體增能」的作法來解決貧困問題，那麼中共當局又是如何找到「主體」？

三、精準扶貧與貧困主體識別：建檔立卡的數據運用

過往中共治貧多以地域空間為對象，例如選定貧困縣或地區來進行扶持，但此舉效果有限，想要脫貧還是必須鎖定個別家戶，既治本也治標，故需要掌握貧困主體的情況，不過這套作法必須結合人地關係（human-land relationship），因此精準扶貧也可以算是中共貧窮治理的制度創新（Yang and Liu, 2021）。現行中共精準扶貧策略的緣起是在 2013 年 11 月，當時習近平前往湖南花垣縣十八洞村進行考察扶貧所提出的指示：「實事求是、因地制宜、分類指導、精準扶貧」。此後，立足於「精準扶貧」的基礎，中共展開「五個一批」的扶貧工作。然而如何扶貧？由誰主持工作？習近平對這些事務的規劃與其早年在河北正定工作的經驗似乎有所關聯，當年習近平的作法便是以黨領政，選派幹部派往貧困村，此舉也成為其後精準扶貧的標準作法。

不過在扶貧的過程中，最大的問題是如何識別貧困戶？如何讓資源、資金避免誤用、濫用而能讓貧困戶直接受惠？這些問題一直影響扶貧工作的執行。為了解決問題，中共首先採取的是導入黨政組織的能力，例如採取「第一書記」政策，並建立起「五級書記抓扶貧」的領導責任制；其次則是採取信息系統全方位覆蓋，例如建構出六級業務網路的扶貧開發信息系統，^③精準扶貧這種結合過往的組織動員與運動式所構建出來的「有管理」的扶貧運動（Zeng, 2020），再搭配上資訊系統而形成了強大且更為精準的政策介入能力（王亞華、舒全鋒，2021）。這些改變多數出現在 2017 年的十九大之後，此時脫貧治理已經進入攻堅階段，而具體的例證之一便是「建檔立卡」制度。

「建檔立卡」制度是在 2013 年開始執行，當時藉助此一制度於 2014 年識別出 12.8 萬個貧困村、貧困戶 2,948 萬戶、貧困人口 8,962 萬人。學者的研究指出，當國家能夠「識別」貧戶的身分並加以登錄於數據庫之後，政府將更容易傳遞資源至家戶主體（Li, Gao, and Tang, 2022），但初期制度建立仍無法解決虛假貧困戶的問題，因而常導致資源錯誤分配或運用，這也影響到脫貧攻堅任務的執行（每日頭條，2018）。而在 2015 年的《國務院關於打贏脫貧攻堅戰的決定》文件中，「抓好精準識別、建檔立卡」這個關鍵環節已被視為攻堅戰的重要基礎，因而從 2017 年開始，中共把貧困識別和建檔立卡作為精準扶貧的一號工程，搭配全國扶貧開發信息系統將精準性帶入工作之中，中國的扶貧工作從以區域為工作對象，隨之調整為以個人為對象，此舉降低了扶貧成本與提升扶貧績效（新華社 2017）。總體而言，藉助訊息平臺蒐集數據並核實登記之後，中共當局開始嚴查虛假貧困戶來進行清退，此舉幫助中共對貧困戶主體進行政策挹注的精準度增加，也讓扶貧效果開始呈現（姜義雙，2020）。

四、從扶貧到脫貧：習近平講話用語變化的文字探勘

在中共統治之下，過往中國的社會問題主要是階級矛盾，但隨著強化中共領導的角色，讓國家成為階級中立的工具，以國家來消解階級矛盾，在這樣的情況下，階級鬥爭可以被「內化」而解消。此外，習近平將「人民」視為國家的主體，而中共則為「人民」的主理人，所有階級被黨的意志而聯繫，那麼當前中國社會的主要矛盾是什麼？習近平認為是：「人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發

註③ 六級：中央、省、市、縣、鄉鎮、行政村等六級。

展之間的矛盾」，而這個新時代矛盾則可以理解為：因為經濟約束、貧窮限制而導致發展歧視、社會排除的矛盾（新華網，2022），那麼要如何化解這樣的矛盾？

對此，習近平的想法出現了變化，其政策核心從扶貧轉變為脫貧，為了解決相對貧窮的問題，因此習近平開始採取改造貧窮對象的作法，其治理貧窮的過程中則依賴「黨的領導」，以黨領政來解決中國農村貧窮的問題，而此舉也能凸顯由其領導的「舉國體制」之制度優越性，讓民衆相信在其領導之下，連毛、鄧、江、胡都無法解決的中國貧窮問題，都能因為中共黨的領導與中國的舉國體制之功而獲得終極解決，那麼自然也有利於習近平進一步集中權力。

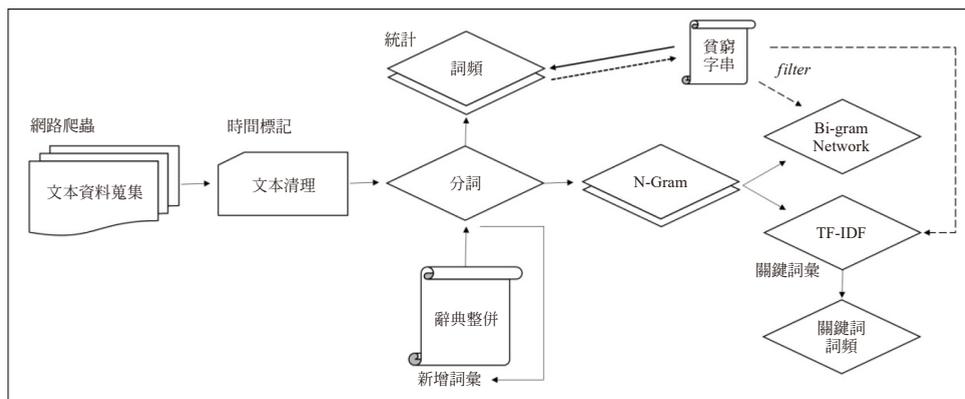
其次，習近平把「分類化」與「精準化」作為貧窮治理的辦法，將貧困成因做類型區分並透過資料建檔、數據核實以讓資源到位，期望能透過創新扶貧資源的方式，讓過往由中央或外部向貧困地區輸血的模式，轉變為協助地方自己擁有造血功能的模式（中國共產黨新聞網，2015）。

本文認為習近平對於治理貧窮想法的改變，是導致從江澤民、胡錦濤以來中國扶貧工作模式根本改變之主因，這個過程也顯示出「習近平思想」對於中共政策執行的具體影響。本研究將藉助文字探勘（Text Mining）來驗證此一命題，研究者將分析習近平十八大上臺以來的歷次重要講話文本，從中找出其貧窮政策相關用語的使用變化趨勢，藉此解讀習近平對於貧窮認識的變化脈絡，並說明中共從扶貧到脫貧的政策轉換脈絡。

實際操作上，本文透過網路爬蟲蒐集習近平上來以來的歷次講話文本，^④資料橫跨時間為 2012 年 11 月 15 日至 2022 年 6 月 5 日，共 1,072 篇。爬蟲資料經初步處理後（包含去除數字、符號與英文字母等），即採用 JiebaR 之混合模型（Mix Segment）進行分詞。該分詞引擎結合最大概率（Max Probability, MP）與隱馬可夫模型（Hidden Markov Model, HMM），能發現辭典缺乏的詞彙，更能有效精進分詞結果。其後，本文針對分詞結果，進行詞頻分析，透過計算 TF-IDF（Term Frequency-Inverse Document Frequency）找出整體習近平講話中的關鍵詞彙，並建置雙連詞彙網絡等，詳細文字探勘流程請參見圖 2（Silge and Robinson, 2017）。

註④ 為了避免資料來源不同所產生的影響，本文所分析的講話文本取自《共產黨員網》（2022）「重要講話」頁面，網址為：<https://www.12371.cn/special/xxzd/jh/>，爬蟲日期：2022 年 6 月 8 日。

圖 2 文字探勘流程圖



說明：相關資料處理分析與網路爬蟲皆使用統計軟體 R 完成。

資料來源：作者自製（共產黨員網，2022）。

（一）習近平講話文本中貧窮相關詞彙分析

本文首先呈現習近平講話中與貧窮相關的詞彙。從表 1 可以看出，習近平講話中次數最多者為「脫貧攻堅」，在 1,072 篇文本中提及 773 次，其他與習近平貧窮治理政策相關的詞彙，如「脫貧」、「減貧」、「扶貧開發」、「精準扶貧」、「建檔立卡」等，也常見於其講話文本中。

表 1 習近平講話文本中貧窮相關高頻詞彙

排序	詞彙	詞頻	排序	詞彙	詞頻
1	脫貧攻堅	773	11	精準扶貧	80
2	扶貧	500	12	脫貧致富	67
3	貧困	394	13	貧困村	61
4	脫貧	393	14	貧困戶	55
5	貧困地區	305	15	返貧	48
6	貧困人口	213	16	建檔立卡	36
7	共同富裕	202	17	致貧	33
8	扶貧開發	132	18	貧富	23
9	減貧	121	19	積貧積弱	21
10	貧困縣	91	20	貧富差距	12

資料來源：作者自製（共產黨員網，2022）。

其次，爲了進一步呈現習近平講話中的語言結構，而非僅透過單一詞彙的出現次數來解釋。本文運用 N-Gram 呈現二個連續單詞（bigram word）與三個連續單詞（trigram word）構成的序列，即雙連詞彙與三連詞彙（請參見表 2 與表 3），同時亦繪製出雙連詞網絡（請參見圖 3）。從中可發現當習近平在提到貧窮相關字眼時，主要使用的詞彙選擇，如以三連詞中的排序 1、2、5 的組合來看，就可知道「脫貧攻堅」與「打贏脫貧攻堅戰」是習近平經常使用的詞彙組合。

而從「脫貧」與「扶貧」延伸來看，可看到「脫貧」相關詞彙除了「脫貧攻堅」外，主要高頻詞彙有「精準脫貧」、「脫貧致富」、「貧困人口脫貧」、「貧困地區脫貧」等；而與「扶貧」共同連結使用的詞彙有「扶貧開發」、「精準扶貧」、「扶貧開發工作」、「扶貧工作」、「易地扶貧搬遷」、「扶貧協作」等。

表 2 習近平講話文本中貧窮相關高頻雙連詞（bigram）

排序	單詞一	單詞二	雙連詞詞類
1	脫	貧	1,331
2	貧	攻	813
3	扶	貧	760
4	貧困	地區	307
5	貧困	人口	213
6	深度	貧困	149
7	貧	開發	134
8	減	貧	121
9	貧困	群眾	102
10	貧困	縣	94

資料來源：作者自製（共產黨員網，2022）。

表 3 習近平講話文本中貧窮相關高頻三連詞（trigram）

排序	單詞一	單詞二	單詞三	三連詞詞類
1	貧	攻	堅	813
2	脫	貧	攻	794
3	扶	貧	開發	132
4	深度	貧困	地區	107
5	贏	脫	貧	103
6	精準	脫	貧	93

爲了要找出習近平講話文本中的關鍵詞彙，而不是出現次數較高的詞彙，本文使用 TF-IDF 作爲權重進行關鍵雙連詞彙的選擇，據此排除在各篇講話中常見詞彙（頻繁出現的詞），只選出出現在少數文本中高頻獨特詞彙以作爲關鍵詞彙；再者，選擇雙連詞而非單字詞的原因在於能夠提供更好理解的上下文訊息（Engel and Bailey, 2022; Silge and Robinson, 2017）。

爲達到上述目的，本研究從習近平各篇講話文本中選取 TF-IDF 值最大的十個雙連詞，再計算出該雙連詞被選擇的總文本數量。表 4 列出與貧窮相關的雙連詞被選擇的文本數，與表 1 中的高頻詞彙比較，可看出「脫貧」與「扶貧」是習近平講話中與貧窮相關最重要的雙連詞彙。也就是說，從習近平講話每篇文稿中分別挑選十個關鍵詞彙時，「脫貧」在其中 19 篇文本中都是關鍵詞彙，「扶貧」則是出現在其中的 18 篇，^⑤而「貧困地區」與「貧困人口」同樣是習近平所關注的重點。此外，本研究分析結果也發現「共同富裕」的排名略爲下降，可能的原因在於該詞獨特性較低，在多篇文本中出現的詞頻略低。

表 4 習近平講話文本中貧窮關鍵雙連詞

排序	雙連詞	次數
1	脫 貧	19
2	扶 貧	18
3	貧 攻	14
4	貧 困 地 區	8
5	貧 困 人 口	7
6	貧 開 發	6
7	共 同 富 裕	4
8	貧 困 群 眾	4
9	減 貧	3
10	貧 困 縣	3

說明：次數爲出現「貧窮」相關雙連詞被選爲各篇文章排名前十的 TF-IDF 值之次數。

資料來源：作者自製（共產黨員網，2022）。

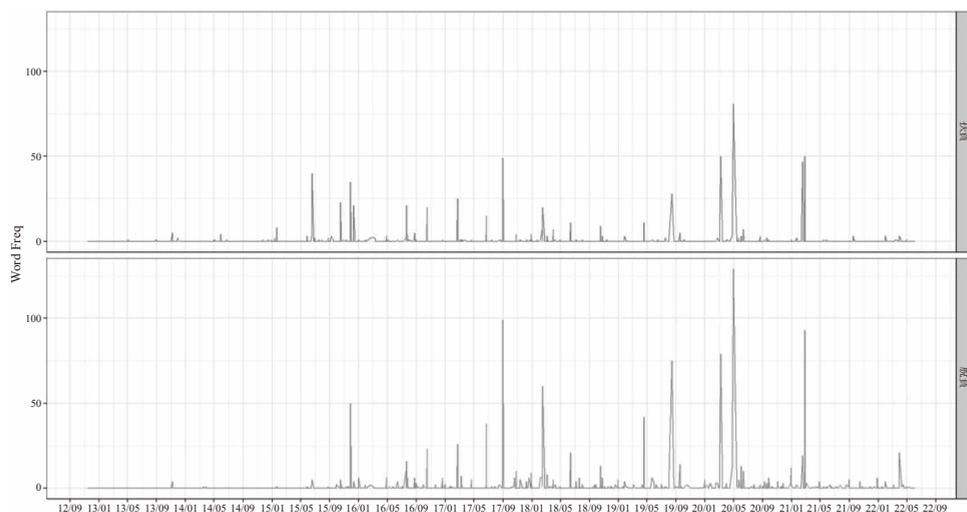
註⑤ 從前文可得知，排序第二的「貧攻」爲「脫貧攻堅」的組成分，因此在此並不將其視爲關鍵詞彙，而僅選擇有意義的「脫貧」與「扶貧」爲最重要的關鍵雙連詞

就此觀之，在習近平主政時期，「脫貧」作為其重要的工作目標，此亦反映在「脫貧」這一詞彙在講話文本中最常出現，「扶貧」作為另一個關鍵詞彙，推測其中原因在於，習近平提出要完成「脫貧攻堅」任務的政策手段中，精準扶貧、金融扶貧、產業扶貧都是常見的做法，故也會常出現在講話文稿中。但若進一步觀察習近平執政至今使用「脫貧」與「扶貧」這兩個詞彙的時序，可以發現仍存在差異。

（二）扶貧到脫貧：習近平講話詞彙時序變化

除了前述對於習近平講話文本中貧窮用語的整體分析外，本研究更進一步比對習近平講話中「脫貧」與「扶貧」詞彙的使用頻率之時序變化。首先，從詞頻觀察（請參見圖4），可看出習近平講話在早期主要使用詞彙以「扶貧」為主，在2015年11月後才開始大量使用「脫貧」相關詞彙，而在2021年2月「全國脫貧攻堅總結表彰大會」後，習近平即較少提到「扶貧」相關詞彙。^⑥

圖4 扶貧與脫貧相關詞彙歷年使用趨勢

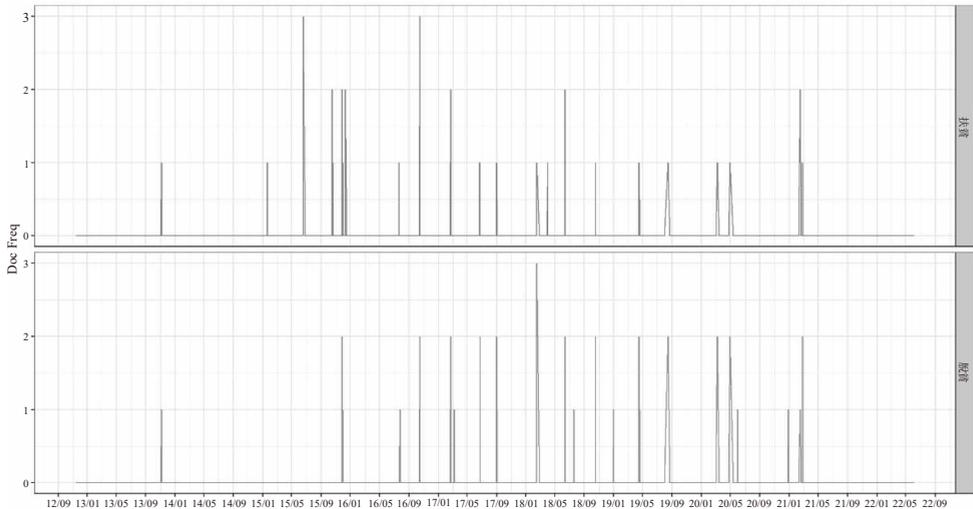


資料來源：作者自製（共產黨員網，2022）。

註⑥ 「扶貧」與「脫貧」相關詞彙來自於分詞結果，「扶貧」相關詞彙包含：扶貧、扶貧開發、精準扶貧、扶貧攻堅、扶貧濟困、開發式扶貧、扶貧幫困等；「脫貧」相關詞彙包含：脫貧攻堅、脫貧、精準脫貧、脫貧致富、脫貧摘帽等。從此些文字可發現：第一，習近平在「扶貧」相關政策的使用上的確繼承與揉合了江澤民的「開發式減貧」概念與胡錦濤的「社福保護式扶貧」策略，並納入了習個人的「精準扶貧」理念；第二，在習近平所使用的「脫貧」相關詞彙中則可觀察到，此些詞彙主要涉及解決徹底貧窮問題的「政治運動」相關詞彙。

而若以 TF-IDF 作為權重挑選出「脫貧」與「扶貧」為文本關鍵雙連詞彙的文本數量變化來觀察，在 119 篇提到「扶貧」相關詞彙的文本中，共有 32 篇文本的前十個關鍵詞彙中包含「扶貧」相關詞彙；而在 217 篇提到「脫貧」相關詞彙的文本中，共有 35 篇文本的前十個關鍵詞彙中包含「脫貧」相關詞彙。而從「扶貧」與「脫貧」做為關鍵詞彙的文本數量之時期變化來觀察（請參見圖 5），可發現習近平使用的關鍵詞彙的確有逐漸從「扶貧」走向「脫貧」的趨勢，而關鍵詞彙轉變的背後即反映出習近平的貧窮治理政策已從「扶貧」走向「脫貧」此項政治任務。

圖 5 扶貧與脫貧做為關鍵詞彙歷年文本數量趨勢



資料來源：作者自製（共產黨員網，2022）。

換言之，從前述「脫貧」與「扶貧」兩個詞彙的使用時期變化，可以發現，2015年10月底，中共十八屆五中全會審議通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》後，中共中央正式提出十三五時期脫貧攻堅戰的目標任務和要求，此後習近平對於貧窮相關講話的核心，即轉移到以脫貧為重點。

伍、結語

習近平對於貧窮治理模式的改變，讓中共的工作重點從減貧、扶貧轉換成脫貧，透過文字探勘，我們可以發現這個變化主要是發生在2015年，也就是在

十二五規劃的後期，中共對於貧窮治理出現路線轉移。此一政策的改變讓國家扮演更為直接的角色，各級行政體系在黨國意志的推動下將全面脫貧視為重要的政治任務，自此「減貧扶貧」工作讓位給「脫貧攻堅戰」，而減貧、扶貧從常態性的行政工作變成一種政治運動。此外，藉助文字探勘也可瞭解，習近平政府主要是以精準扶貧為工作基礎並結合金融扶貧、產業扶貧等作為實際的工作方法。

在脫貧攻堅戰的過程中，習近平調整了過去以社福保護式扶貧的「輸血」作法，轉為強調增加貧窮對象能力的「造血」模式。雖然仍繼續運用產業發展、社福扶持的方法，但更強調數字管理，以「建檔立卡」的方法來確認扶貧主體，再透過貧困主體的生活與經濟改善程度來考核各級政府的工作績效，並以五級書記制度來確保工作確實完成。如此一來，中國貧窮治理不再屬於社會福利領域的工作，而是以高強度的行政管理來介入並配合數據控管的政治性任務。

但為何習近平在 2015 年決定要推動由政府承擔貧窮治理的新措施？本研究認為，主要原因在於 2010 年中國開始出現經濟成長率減速，2012 年 GDP 成長率首次跌落 8%，故而在 2014 年提出「新常態」的判斷。為了加快經濟結構轉型與產業升級，2015 年習近平推動「供給側改革」，但這個經濟改革將直接造成工業部門的勞動需求減少，也會讓農民工的失業問題加重，為了避免產業調整與勞動失業影響農村經濟，故而需要強化對農村貧窮治理的力道。

如本文所述，習近平自 2010 年起便注意到運用社會福利手段治理貧窮的問題，因為當時頻頻出現社福資源被挪用的事件。習近平認為若政府無法具體掌握需要扶助對象與地區之情況，投入再多資源也無法產生治貧績效，故而決定調整過去模式改採「精準扶貧」，以強化國家清算具體貧戶資料的能力，並據此設定福利資源分配與社會保護網覆蓋。^①這種運用數據來協助管理的作法，顯示出當前中共後集權體制中的數位威權（digital authoritarian）特徵，此為習近平貧窮治理之「頂層設計」特色之一；其次，新的治貧工作是由上到下直接規定相關負責人的工作內容，建構出推動能力提升式的扶貧模式，而這種定人（數）、定援（助）、定編（制）的高強度、組織化作法，這種受管理的政治運動（managed political campaign）也就成為習近平貧窮治理「頂層設計」的特色之二。

中共統治的合法性基礎主要來自於農工階級的支持，近年來隨著市場化與城

註① 然而本文也需指出：習近平式的脫貧任務是欲改變陷入貧困處境民衆的生活處境，這些民衆或存在於後發展地區，或是成為城市中低收入之弱勢群體。習近平所欲改變的是一種社會現象，但具體政策作法則會因為不同地區的現實情況，使得行政部門執行過程出現了不同的側重對象。

市化的發展，新興中產階級快速崛起而成爲經濟社會的重要組成人口，但中國仍有六億人民的月收入低於一千元人民幣，如何爭取新興中產階級的政治認同與維持農工階級的政治支持？這是習近平想要續任的重要政治任務，若從權力繼承的角度來看，則 2015 年的脫貧攻堅就有其更重要的政治意涵。本文認爲，習近平之所以願意承擔更大的責任，對於貧窮對象採取主體增能的方式和精準扶貧的作法來設法解決絕對貧窮的問題，其背後的主要動機便是期望透過小康社會的全面建成來作爲交換農階級支持的政治成果，最終的目的則是能夠強化政治權力格局的穩定，並爲自己的權力繼承增加社會的支持。

本研究的主要目的在於勾勒出「習近平思想」對於當前中國政治發展的影響脈絡，運用貧窮治理作爲分析客體，探討依據習近平個人認知而後透過中共決策機制所建構的「頂層設計」是如何改變了從江澤民、胡錦濤以來對於貧窮治理的基本路線。然而必須指出，當前中國政治運作已然是由國家進行全方位的主導，中國政治的治理型態也出現了如：「行政下沉」和「全過程人民民主」等新型態的控制方式或理念。因此，在習近平的思考之中，貧困治理也可能是其更大國家戰略中的一個環節。^⑧

總體而言，本文的主要理論企圖則是欲揭露：「習近平思想」在國家主導的政策過程中扮演了更重要的角色，對於這種「改變」過程的描述，希望能有助於讀者理解當前中國政治運作中，領導人的「問題認知」和政策具體執行間之關係。而我們也據此推斷，中共透過改革開放帶動經濟成長來獲取執政合法性的時代已經結束。新的歷史任務則將是運用經濟發展成就驅動社會發展與階級融合，然後設法在習近平爲核心的中共領導之下，建構出一種全新的國家與各個階層的社會福利契約。藉由國家分配或承包脫貧的方式來解決資本化、工業化所產生的各種問題，而這也正是當前中共推行中國式現代化的基本雛形。

* * *

(收件：112 年 4 月 28 日，接受：113 年 10 月 1 日)

註⑧ 此一觀點感謝審查人的指教。

From Poverty Alleviation to Poverty Eradication: Analyzing the Impact of Xi Jinping’s “Poverty Eradication and Strike” on the Poverty Governance System in Mainland China through Text Mining Techniques

Hung-yuan Chang

Associate Professor, Department of International Trade, Chihlee University of
Technology

Ya-ling Lin^⑨

Associate Research Fellow, Division of National Security Research, Institute of
National Defense and Security Research

Ciao-lin Deng

Policy Analyst, Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts,
Institute of National Defense and Security Research

註⑨ Corresponding Author, topnetlin@hotmail.com

Abstract

In February 2021, Xi Jinping declared a “complete victory” in China’s battle against poverty, marking the achievement of the difficult task of eradicating absolute poverty. For a long time, the Chinese Communist Party (CCP) has consistently mobilized its administrative system and invested resources to improve the living conditions and economic circumstances of impoverished populations. However, as the approach shifted from “poverty reduction” and “poverty alleviation” to Xi Jinping’s “poverty eradication,” the political significance of poverty governance increased. The CCP needed to use it to reinforce the legitimacy of its rule. Xi Jinping’s stance on poverty governance differs from that of his predecessors. He believes that the root cause of contemporary poverty in China lies in unequal distribution rather than underdevelopment. His approach emphasizes “empowering” the poor by directly channeling resources to impoverished households, believing that this will effectively address the problem of absolute poverty in Chinese society.

This paper argues that Xi Jinping’s understanding of poverty in China has shifted the CCP’s stance on poverty governance from partial poverty reduction and alleviation to comprehensive poverty eradication. Due to his insistence on centralized power, poverty governance in China has moved away from relying on adjusting the economic structure to increase income, to instead on adopting an approach dominated by administrative intervention and data management in the form of “targeted poverty alleviation.” This study seeks to clarify how Xi Jinping’s political directives during his tenure have influenced national policy. Using the CCP’s “targeted poverty alleviation” campaign as a case study, the research explains how Xi Jinping’s personal political beliefs have become a key variable in public administration and how the centralized model of power he adopted has become the main mechanism for policy implementation.

Keywords: Distribution, Targeted Poverty Alleviation, “Xi Jinping Thought”, Poverty Eradication, Absolute Poverty

參考文獻

- ETtoday (2021)。〈陸「國家鄉村振興局」正式掛牌，「扶貧開發辦」完成任務摘牌〉，2月25日。<https://www.ettoday.net/news/20210225/1926404.htm> [ETtoday (2021). "National Rural Revitalization Bureau" Officially Launched, "Poverty Alleviation and Development Office" Completed Its Task and Removed Its License, February 25.]
- 人民日報（海外版）（2019）。〈習近平談「兩不愁三保障」〉，4月18日。<http://www.rmlt.com.cn/2019/0418/544788.shtml> [People's Daily Overseas Edition (2019). Xi Jinping Talks About "Two No Worries, Three Guarantees", April 18.]
- 中央廣播電臺（2021）。〈人民窮還是窮！任意界定貧困標準的中共脫貧宣傳，僅是國王新衣〉，8月19日。<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2108915> [Radio Taiwan International (2021). People Are Poor or Poor! The Chinese Communist Party's Propaganda to Get Rid of Poverty Is Only the King's New Clothes, August 19.]
- 中共黨史教育網（2020）。〈我國扶貧脫貧事業的歷史進程〉。http://www.1921china.com/vip_doc/17485212.html [Communist Party History Education Website (2020). The Historical Progress of China's Poverty Alleviation and Poverty Eradication Project.]
- 中國共產黨新聞網（2015）。〈《決定》32次強調「精準」，從「扶」貧到「脫」貧凸顯中央決心〉，12月8日。<http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n/2015/1208/c385474-27900460.html> [Chinese Communist Party News Network (2015). The Decision Emphasizes "Precision" 32 Times, from "Helping" to "Getting Rid Of" Poverty, Highlighting the Central Government's Determination, December 8.]
- 中國新聞網（2014）。〈港媒：習近平深化改革「頂層設計師」身分漸顯〉，6月20日。<https://www.chinanews.com.cn/hb/2014/06-20/6301555.shtml> [China News (2014). Hong Kong Media: Xi Jinping Deepening Reform "Top Designer" Identity Is Emerging, June 20.]
- 中國網（2012）。〈「基尼係數」永遠有傳聞無真相？〉，12月11日。http://opinion.china.com.cn/opinion_78_60978.html [China Internet Information Center (2012). The "Gini Coefficient" Is Always a Rumor but No Truth? December 11.]
- 中國網（2016）。〈2016年中央財政安排撥付財政扶貧資金660.95億元〉，7月19日。<http://finance.china.com.cn/news/20160719/3818293.shtml?from=ydzx> [China Internet Information Center (2016). In 2016, The Central Financial Arrangement Allocated Financial Poverty Alleviation Funds of 66.095 billion Yuan, July 19.]
- 今日頭條（2021）。〈厲害了，中國！根據聯合國統計，2010年中國貧困人口約1.5億

- 人〉，7月16日。<https://www.toutiao.com/w/1705430620035083/?wid=1655699118992>
[Toutiao (2021). *Bravo, China! According to the United Nations, in 2010, China's Poor Population Was About 150 million People*, July 16.]
- 方行明、仵程寬、蘇夢穎（2021）。〈「貧窮的本質：我們為什麼擺脫不了貧窮」與中國扶貧模式：兩種扶貧路徑的比較〉。《鄧小平研究》，6，116-128。[Fang, Xing-ming, Wu, Cheng-kuan, and Su, Meng-ying (2021). The Nature of Poverty: Why We Can't Get Rid of Poverty" and China's Poverty Alleviation Model: A Comparison of Two Poverty Alleviation Paths. *Deng Xiaoping Research*, 6, 116-128.]
- 王亞華、舒全鋒（2021）。〈中國精準扶貧的政策過程與實踐經驗〉。《中國智庫網》，3月18日。<https://www.chinathinktanks.org.cn/content/detail/id/ovmc6p86> [Wang, Ya-hua, and Shu, Quan-feng (2021). *The Policy Process and Practical Experience of China's Precise Poverty Alleviation*, March 18.]
- 王信賢（2006）。〈中國大陸國家權力與社會運動分析〉。《政治學報》，40，85-114。[Wang, Xin-xian (2006). Analysis of State Power and Social Movements in Mainland China. *Chinese Political Science Review*, 40, 85-114.]
- 王信賢（2008）。〈傾斜的三角：當代中國社會問題與政策困境〉。《中國大陸研究》，51（3），37-62。[Wang, Xin-xian (2008). The Tilted Triangle: Social Problems and Policy Dilemmas in Contemporary China. *Mainland China Studies*, 51 (3), 37-62.]
- 王振輝（2003）。〈民粹主義與毛澤東：重評毛澤東的大躍進與人民公社〉。《展望與探索》，1（7），63-77。[Wang, Zhen-hui (2003). Populism and Mao: Reassessing Mao's Great Leap Forward and the People's Commune. *Prospects and Exploration*, 1 (7), 63-77.]
- 北京日報（2011）。〈學者解讀十二五化建議：改革不能在「摸著石頭過河」〉，1月24日。<https://www.chinanews.com.cn/gn/2011/01-24/2806249.shtml> [Beijingribao (2011). *Scholars interpret the 12th Five-Year Plan: reform cannot be in the "feel the stones to cross the river"*, January 24.]
- 民政部（2005）。〈當代歐洲貧困問題及歐盟的反貧困政策研究〉。《中國政府門戶網站》，12月31日。http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ztl/2005-12/31/content_143773_2.htm [Minzhengbu (2005). *A Study of Contemporary Poverty in Europe and the EU's Anti-Poverty Policies*, December 31.]
- 光明日報（2020）。〈2020年中央財政專項扶貧資金達1,461億元〉，12月3日。http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/03/content_5566565.htm [Guangmingribao (2020). *The*

- central financial resources for poverty alleviation will reach 146.1 billion yuan in 2020, December 3.]*
- 共產黨員網 (2022)。〈重要講話〉，<https://www.12371.cn/special/xxzd/jh/> [Gong chan dang yuan wang (2022). *Important Remarks*]
- 朱冬亮 (2020)。〈貧窮的本質：基於精準扶貧實踐的思考〉。《人民論壇》，3月12日。<http://www.rmlt.com.cn/2020/03/12/572282.shtml> [Zhu, Dong-liang (2020). *The Nature of Poverty: Reflections on the Practice of Precise Poverty Alleviation*, March 12.]
- 吳介民 (2019)。《尋租中國：臺商、廣東模式與全球資本主義》。國立臺灣大學出版中心。[Wu, Jie-min (2019). *Rent-seeking China: Taiwanese Businesses, the Guangdong Model, and Global Capitalism*. National Taiwan University Press.]
- 吳介聲 (2020)。〈面脫貧或粉飾太平？「十三五」期限倒數，中共宣稱貧困縣「清零」〉，11月26日。<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/5044882> [Wu, Jie-sheng (2020). *Facing Poverty or Whitewashing? "The 13th Five-Year Plan" Deadline Is Counting Down, and the Communist Party Claims to Have "Zero" Poor Counties*, November 26.]
- 李小健 (2014)。〈35年扶貧路：從沒飯吃到不愁吃〉。http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zgrdzz/2014-02/11/content_1826068.htm [Li, Xiao-jian (2014). *35-year Road to Poverty Alleviation: From No Food to No Worries About Food.*]
- 每日頭條 (2018)。〈4月起，國家嚴查農村假貧困戶，8類人要清查，4類人納入增發計劃〉，4月27日。<https://kknews.cc/zh-tw/agriculture/e3n5abn.html> [Meiri toutiao (2018). *From April, the country rigorously investigates the rural fake poor households, 8 types of people to be inventoried, 4 types of people included in the increase in payment plan*, April 27.]
- 汪三貴、李周、任燕順 (2004)。〈中國的「八七扶貧攻堅計畫」：國家戰略及其影響〉，<http://ww2.usc.cuhk.edu.hk/PaperCollection/Details.aspx?id=4012> [Wang, Sangui, Li, Zhou, and Ren, Yan-shun (2004). *China's "87 Poverty Alleviation Plan": National Strategy and Its Impact.*]
- 汪毓璋 (2013)。〈中國大陸「維穩」經費高漲與強化社會穩定之努力〉。《展望與探索》，11 (4)，28-33。[Wang, Yu-wei (2013). *China's Rising "Stability Maintenance" Funding and Efforts to Strengthen Social Stability. *Prospects and Exploration*, 11 (4), 28-33.*]
- 社論 (2015)。〈當代貧窮現象之結構性解析與政策新思維〉。《社區發展季刊》，

- 151, 1-3. [Shelun (2015). Structural Analysis of Contemporary Poverty Phenomenon and New Policy Thinking. *Community Development Journal*, 151, 1-3.]
- 姜義雙 (2020)。〈鐵嶺運用大數據助力精準扶貧〉。人民網，7月12日。http://ln.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0712/c378317-34149983.html [Jiang, Yi-shuang (2020). *Tieling Uses Big Data to Help Precise Poverty Alleviation*. People.cn, July 12.]
- 施世駿 (2009)。〈社會保障的地域化：中國社會公民權的空間政治轉型〉。《臺灣社會學》，18，43-93。[Shi, Shi-jun (2009). Territorialization of Social Security: The Spatial Political Transformation of Social Citizenship in China. *Taiwanese Journal of Sociology*, 18, 43-93.]
- 洪朝輝 (2002)。〈論社會權利的「貧困」：中國城市貧困問題的根源與治理路徑〉。當代中國研究。https://www.modernchinastudies.org/us/issues/past-issues/79-mcs-2002-issue-4/1253-2012-01-06-08-38-50.html [Hong, Zhao-hui (2002). *On the "Poverty" of Social Rights-The Root Cause of Urban Poverty in China and the Path of Governance*. Modern China Studies.]
- 孫詠梅 (2020)。〈馬克思反貧困思想及其對中國減貧脫貧的啓示〉。《馬克思主義研究》，2020 (7)，87-95。[Sun, Yong-mei (2020). Marx's Anti-Poverty Thought and Its Implications for Poverty Reduction and Removal in China. *Journal of Marx Studies*, 2020 (7), 87-95.]
- 耿化敏、房穎 (2020)。〈論正定時期習近平意識形態觀的初展〉。《首都師範大學學報 (社會科學版)》，2020 (6)，57-64。[Geng, Hua-min, and Fang, Ying (2020). On the First Development of Xi Jinping's Ideology during the Zhengding Period. *Journal of Capital Normal University (Social Science Edition)*, 2020 (6), 57-64.]
- 馬凱 (2005)。〈發展改革委主任馬凱談構建和諧社會的體制保障〉，12月15日。http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/////zwhd/2005-12/15/content_127945.htm [Ma, Kai (2005). *Ma Kai, Director of the Development and Reform Commission, Discusses Institutional Safeguards for Building a Harmonious Society*, December 15.]
- 國務院公報 (2015)。〈中共中央國務院關於打贏脫貧攻堅戰的決定〉，11月29日。http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2978250.htm [Guowuyuan gongbao (2015). The Decision of the State Council of the Central Committee of the Communist Party of China on Winning the Battle Against Poverty, November 29.]
- 張子麟、歐陽新宜 (2022)。〈中國大陸脫貧的政策宣示與執行效果：以三農政策爲

- 例)。《遠景基金會季刊》，23（1），95-143。[Zhang, Zi-lin, and Ouyang, Xin-yi (2022). Policy Declarations and Implementation Effects of Poverty Alleviation in Mainland China: The Case of the Three Rural Policies. *Prospect Quarterly*, 23 (1), 95-143.]
- 張執中（2018）。〈黨國意識形態的權力與制度：習近平時期的觀察〉。《展望與探索》，16（4），71-88。[Zhang, Zhi-zhong (2018). Power and Institutions in Party-State Ideology: Observations from the Xi Jinping Era. *Prospects and Exploration*, 16 (4), 71-88.]
- 張婉、李包庚（2020）。〈馬克思貧困理論及時代價值〉。《觀察與思考》，9：36-44。[Zhang, Wan, and Li, Bao-geng (2020). Marx's Poverty Theory and the Value of the Times. *Observation and Ponderation*, 9, 36-44.]
- 張瑞敏（2020）。〈習近平總書記扶貧脫貧新論斷〉。中國共產黨新聞網，4月13日。<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0413/c40531-31670636.html> [Zhang, Rui-min (2020). *General Secretary Xi Jinping's New Judgment on Poverty Alleviation*. www.cpcnews.cn, April 13.]
- 張曙光（1995）。〈開放糧價、取消糧票：中國糧食購銷制度變遷研究〉。<http://ww2.usc.cuhk.edu.hk/PaperCollection/Details.aspx?id=545> [Zhang, Shu-guang (1995). *Opening Up Grain Prices and Abolishing Grain Stamps: A Study of the Changes in China's Grain Purchasing and Marketing System*.]
- 習近平（2020）。〈不斷開拓當代中國馬克思主義政治經濟學新境界〉。人民網，8月15日。<http://politics.people.com.cn/n1/2020/0815/c1024-31823523.html> [Xi, Jin-ping (2020). *Continuously Opening up A New Horizon of Contemporary Chinese Marxist Political Economy*. People.cn, August 15.]
- 許台灣（2007）。〈中國的扶貧政策：發展理論的觀點〉。《非政府組織學刊》，3：47-68。[Xu, Tai-ying (2007). China's Poverty Alleviation Policy: A Development Theory Perspective. *Journal of NGO*, 3, 47-68.]
- 陳志柔（2003）。〈中共十六大後的社會情勢分析〉。載於林佳龍（編），《未來中國：退化的極權主義》（頁75-103）。時報文化。[Chen, Chih-Jou Jay (2003). Zhonggong shiliuda hou de shehui qingshi fenxi. In C.-L. Lin (Ed.), *Weilai zhongguo: tuihua de jiquan zhuyi* (pp. 75-103). Reading-Times Publishing.]
- 陳重成（2021）。〈中國大陸高調慶祝「脫貧攻堅勝利」評析〉。《展望與探索》，19（4），8-16。[Chen, Zhong-cheng (2021). Mainland China Celebrates "Victory in Poverty Alleviation" in High Profile. *Prospects and Exploration*, 19 (4), 8-16.]

- 黃承偉（2020）。〈習近平扶貧論述對馬克斯主義反貧困理論的原創性貢獻及其歷史世界意義〉。《西安交通大學學報（社會科學版）》，2020（1），1-7。[Huang, Cheng-wei (2020). The Original Contribution of Xi Jinping's Discourse on Poverty Alleviation to Marxist Anti-Poverty Theory and Its Historical World Significance. *Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Science)*, 2020 (1), 1-7.]
- 黃承偉、劉欣（2016）。〈新中國扶貧思想的形成與發展〉。《國家行政學院學報》，2016（3），63-68。[Huang, Cheng-wei, and Liu, Xin (2016). The Formation and Development of Poverty Alleviation Ideology in New China. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 2016 (3), 63-68.]
- 新華社（2011）。〈溫家寶在十一屆人大四次會議上所做政府工作報告〉。http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2011lh/content_1825233.htm [Xinhuashe (2011). *Report on the Work of the Government delivered by Wen Jiabao at the Fourth Session of the Eleventh National People's Congress.*]
- 新華社（2017）。〈紮實開展建檔立卡工作提高扶貧精準度：國務院第三次大督察發現典型經驗作之四十一〉。http://www.gov.cn/hudong/2017-02/18/content_5169012.htm [Xinhuashe (2017). *Solidly Carry Out the Work of Building Files and Cards to Improve the Accuracy of Poverty Alleviation-The State Council's Third Major Inspector Found Typical Experience As the 41st*]
- 新華網（2014）。〈習近平：推動改革頂層設計和基層探索互動〉，12月2日。http://www.xinhuanet.com/politics/2014-12/02/c_1113492626.htm [Xinhuanet (2014). *Xi Jinping: Promoting the Interaction between Top-level Design and Grassroots Exploration of Reform*, December 2.]
- 新華網（2022）。〈「中國特色社會主義道路越走越寬廣」：「十個明確」彰顯馬克思主義中國化新飛躍述評之二〉，2月14日。http://www.news.cn/politics/leaders/2022-02/14/c_1128371416.htm [Xinhuanet (2022). *Socialism with Chinese Characteristics: "The Road of Socialism with Chinese Characteristics Gets Wider and Wider": The Second Commentary on the New Leap in the Nationalization of Marxism in China as Demonstrated by the "Ten Clear Points"*, February 14.]
- 楊友仁（2014）。〈社會疏離與勞動體制：深圳富士康新生代農民工的都市狀態初探〉。《臺灣社會研究季刊》，（95）：57-108。[Yang, You-ren (2014). *Social Alienation and Labor System-A Preliminary Study on the Urban Status of the New Generation of Farmworkers in Foxconn, Shenzhen. Taiwan: A Radical Quarterly in Social*

- Studies*, (95), 57-108.]
- 溫鐵軍、王茜、張俊娜（2021）。〈新舉國體制下的中國扶貧與生態轉型〉。《當代中國與世界》，1，37-46。[Wen, Tie-jun, Wang, Qian, and Zhang, Jun-na (2021). Poverty Alleviation and Ecological Transformation in China under the New System of Statehood. *Contemporary China and World*, 1, 37-46.]
- 熊彥翔（2011）。〈臺灣錢、淹腳目：分析目前臺灣的抗貧體系〉。《社區發展季刊》，136，456-467。[Xiong, Yan-xiang (2011). Taiwan's Money, Drowned Foot: An Analysis of the Current Anti-Poverty System in Taiwan. *Community Development Journal*, 136, 456-467.]
- 劉永富（2018）。〈習近平扶貧思想的形成過程、科學內涵及歷史貢獻〉，《行政管理改革》，2018（9）：4-7。[Liu, Yong-fu (2018). The Formation Process, Scientific Connotation and Historical Contribution of Xi Jinping's Thought on Poverty Alleviation. *Administration Reform*, 2018 (9), 4-7.]
- 劉鶴群（2015）。〈社會排除、貧窮與就業：現象描述與政策意涵〉，《社區發展季刊》，151，163-184。[Liu, He-qun (2015). Social Exclusion, Poverty, and Employment: Phenomenological Description and Policy Implications. *Community Development Journal*, 151, 163-184.]
- 歐陽新宜（2021）。〈共產黨怎樣解決貧窮問題？從中共中央農村工作會議角度觀察〉。《展望與探索》，19（2），1-8。[Ou-yang, Hsin-yi (2021). How Does CPC Solve Its Poverty Problem? An Observation Based on CPC Central Rural Work Conference. *Prospect & Exploration*, 19 (2), 1-8.]
- 潘維琴（2007）。〈從「貧窮線」的概念談福利國家之相關倫理議題〉。《應用倫理研究通訊》，42，56-62。[Pan, Wei-qin (2007). Ethical Issues Related to the Welfare State from the Concept of "Poverty Line". *Newsletter for Research of Applied Ethics*, 42, 56-62.]
- 澎湃新聞網（2014）。〈中財辦副主任從哪裡來〉。https://m.thepaper.cn/kuaibao_detail.jsp?contid=1282891&from=kuaibao [Pengpai xinwen wang (2014). *Where Did the Deputy Director of the CFO Come from?*]
- 蔡禾、李超梅、馮建華（2009）。〈利益受損農民的利益抗爭行為研究：基於珠三角企業的調查〉。《社會學研究》，1，139-161。[He, Cai, Li, Chaohai, and Feng, Jianhua (2009). On Migrant Workers' Conflict Behaviors against Benefit Damages: A survey of enterprises at Pearl River delta. *Sociological Studies*, 1, 139-161.]

- 鄧聿文 (2021)。〈爲什麼習近平特別在意中國全面脫貧〉。風傳媒，3月3日。https://www.storm.mg/article/3508990 [Deng, Yu-wen (2021). *Why Xi Jinping is Particularly Concerned about China's Comprehensive Poverty Eradication*. The Storm Media, March 3.]
- 謝岳 (2020)。〈中國貧困治理的政治邏輯：兼論對西方福利國家理論的超越〉。《中國社會科學》，10，4-25。[Xie, Yue (2020). The Political Logic of Poverty Governance in China: Beyond Western Welfare State Theory. *Social Sciences in China*, 10, 4-25.]
- 魏萬青 (2012)。〈戶籍制度改革對流動人口收入的影響研究〉。《社會學研究》，2020 (1)，153-173。[Wei, Wan-qing (2020). A Study on the Impact of Household Registration System Reform on the Income of Mobile Population. *Sociological Studies*, 2020 (1), 153-173.]
- 羅伯特·沃克、楊力超 (2021)。〈「中國扶貧」的政治經濟學〉。中國共產黨新聞網，11月15日。http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2021/1115/c40531-32282241.html [Walker, Robert, and Yang, Li-chao (2021). The Political Economy of "Poverty Alleviation in China". www.cpcnews.cn, November 15.]
- Engel, Claudia, and Bailey, Scott (2022). *Text Analysis with R*, November 01. https://cengel.github.io/R-text-analysis/
- Guo, Yuanzhi, Zhou, Yang, and Liu, Yansui (2022). Targeted poverty alleviation and its practices in rural China: A case study of Fuping county, Hebei Province. *Journal of Rural Studies*, (93), 430-440.
- Li, Xia, Gao, Qin, and Tang, Jie (2020). Who Are Identified as Poor in Rural China's Targeted Poverty Alleviation Strategy? Applying the Multidimensional Capability Approach. *Journal of Chinese Political Science*, (22), 221-246.
- Silge, Julia, and Robinson, David (2017). *Text Mining with R*. O'Reilly Media.
- Yang et al. (2022). Analysis on the Effect of the Targeted Poverty Alleviation Policy on Narrowing the Urban-Rural Income Gap: An Empirical Test Based on 124 Counties in Yunnan Province. *Sustainability*, 14 (19), 12560.
- Yang, Yuanyuan, and Liu, Yansui (2021). The code of targeted poverty alleviation in China: A geography perspective. *Geography and Sustainability*, 2 (4), 243-253.
- Zeng, Qingjie (2020). Managed Campaign and Bureaucratic Institutions in China: Evidence from the Targeted Poverty Alleviation Program. *Journal of Contemporary China*, 29 (123), 400-415.