

# 改革開放後大陸之扶貧政策

方 山

(國立政治大學國際關係研究中心  
第二研究所研究員)

## 摘 要

本文就八〇年代扶貧戰略轉變為經濟開發以來四項主要扶貧政策：財政撥款、扶貧貸款、以工代賑及科教扶貧加以論述。對於其內容予以概略性介紹，再從市場化、經濟效益的推展與追求層面分析政策與扶貧目標間的矛盾，以及幹群之間產生的問題，而貧困線的界定不明所導致的政策瞄準及公平性也在本文探討範圍內。貧富的差距，扶貧官員的貪瀆和敷衍塞責，是大陸擺脫「貧窮國家」均貧狀態後，面臨解決「貧窮人口」問題的癥結所在。

關鍵詞：扶貧、以工代賑、開發扶貧、貧困線

\* \* \*

## 一、前 言

消除貧困是世界性問題，自五〇年代開始，聯合國等國際組織即已聯合許多發展中國家的政府，制訂種種經濟發展戰略，投入大量資金和物資，試圖解決貧困問題。中國大陸自七〇年代末展開對外開放經濟體制改革，打破了過往在公有制和計畫經濟制度下的均貧狀況，允許一部分地區、一部分人先富裕起來，貧困問題日益突顯。中共乃於八〇年代中的一九八六年在國務院下，成立了扶貧開發領導小組及辦公室，開始在全大陸範圍內進行有組織有計畫的扶貧工作。進入九〇年代於一九九四年制訂了「國家八七扶貧攻堅計畫」，提出了扶貧目標：於本世紀末協助八千萬人脫離貧困。一九九七年又作出「中共中央國務院關於儘快解決貧困農村人口溫飽問題的決定」，扶貧工作更加積極進行。

中國大陸近二十年來在扶貧工作上的努力，誠如江澤民今年（一九九九）中在「中央扶貧開發工作會議」上的講話中所指出的，其成就是世界上獨一無二的，農村貧困人口從一九七八年的 2.5 億減少到一九九八年的 4200 萬人<sup>①</sup>。然而在農村貧困問題尚未全盤解決，新的城市貧困問題已開始出現，中共必須面對新問題提出對策的此時，對過往的扶貧政策實有再加以檢視的必要。

註① 江澤民，「全黨全社會進一步動員起來奪取八七扶貧攻堅決戰階段的勝利」，人民日報（北京），一九九九年七月二十一日，第一版。



中共解決貧困問題所採取的措施多種多樣涉及層面甚廣，限於篇幅與一致性，本文僅就其中選擇八〇年代扶貧戰略轉變為經濟開發以來四項主要扶貧政策：財政撥款、扶貧貸款、以工代賑及科教扶貧加以論述<sup>②</sup>。先概略性整理介紹扶貧政策的主要內容，再分析政策與其目標間的問題與矛盾，以檢視是否能達成其目標。本文主要的資料來源囿於實地調查研究的困難，多取材於大陸的相關文獻和統計資料，以及大陸各相關單位所做的實地調查並參酌其他相關研究報導。

## 二、政策內容

中共一九七八年十一屆三中全會中決定改革開放政策的同時，也首次承認貧困問題的重要性<sup>③</sup>，自此扶貧政策也由改革前以福利性生活救濟為主的策略，轉移為以區域性開發為主的策略。第一個新型態的扶貧計畫是一九八二年確定的「三西」地區開發建設和綜合治理計畫，所謂「三西」系指以甘肅定西為代表的中部乾旱地區、河西地區以及寧夏西海固地區。一九八四年九月於「關於幫助貧困地區儘快改變面貌的通知」中，在全大陸確定了十八片貧困地帶（見表一），提出對這些地區的優惠政策、減免稅項等措施。

表一 貧困地帶分佈

地帶	貧困區數	貧困地區名稱	涉及省(區)	貧困縣數
東部	2	沂蒙山區	魯	9
		閩溪南，閩東北山區	閩、浙、粵	32
中部	7	努魯爾虎山區	遼、蒙、冀	18
		太行山區	晉、冀	25
		呂梁山區	晉	21
		秦嶺大八山區	川、湘、鄂、豫	68
		武陵山區	川、湘、鄂、豫	40
		大別山區	鄂、豫、皖	27
		井崗山和贛南山區	贛、湘	34
西北部	4	定西乾旱地區	甘	27
		西海固地區	寧	8
		陝北高原	陝、甘	27
		西藏高原	藏	77
西南部	5	滇東南山區	滇	19
		橫斷山區	滇	13
		九萬大山	桂、黔	17
		烏蒙山區	川、滇、黔	32
		桂西北地區	桂	29
總計	18			514

資料來源：中國農業年鑑編輯委員會編，中國農業年鑑：一九八五年（北京：中國農業出版社，一九八五年），頁四五六～四五八。

註<sup>②</sup> 由於扶貧政策涵蓋的相關措施甚廣，不能一一探究，本文沒有討論到的扶貧措施尚有：國際組織在貧困地區的扶貧項目、民政部門的扶貧救濟、東西互助項目和對口扶貧政策等。

註<sup>③</sup> 「中共中央關於加快農業發展的若干問題的決議」十一屆三中全會中央委員全體會議的決議。

大片面積的開發涉及的層面廣泛，不再是過去單純的救濟型扶貧工作，僅由民政部及農村集體即可承擔，一九八六年大陸全國人大六屆四次會議乃決定在國務院下成立貧困地區經濟開發領導小組，由政府各部門共同承擔解決貧困問題，並決定連片貧困區由省、自治區、直轄市負責，貧困鄉、村、戶由所在縣為扶貧工作的扶助單位<sup>④</sup>，除政府單位外中共也鼓勵人民群眾團體參與扶貧工作。其後由於扶貧目標達成期限將屆，而任務仍頗艱鉅，中共共青團乃於一九九八年開始，組織實施扶貧接力計畫，從發達地區和大中城市招募一定素質的青年，以自願和定期輪替的方式到貧困地區開展教育、推廣農技和醫療衛生方面的服務<sup>⑤</sup>。

自八〇年代扶貧戰略轉變為經濟開發以來，中共推出了許許多多的扶貧政策與計畫，但都不脫「脫貧」與「致富」兩個範疇。脫貧亦即欲達到解決人民溫飽問題，以增加糧食產量發展多種經營為主要的方式；而透過農業商品化將農產品推向市場賺取利潤則可進一步致富，基本目標則以「脫貧」為主。主要採取的措施概括歸納起來有以下幾個方面：

### (一) 財政撥款

一九八〇年中共財政部成立了支援不發達地區發展基金，每年撥款八億元，直接支援包括革命根據地、民族自治縣在內的貧困地區的發展；通過「三西」地區開發建設和綜合治理計畫後，又於一九八三年成立「三西」農業建設專項基金，每年兩億元以加強該地區的農業和水利建設。

除了對貧困地區經濟發展的專項財政補貼撥款外，還有維持貧困地區地方政府正常運作的「生存補貼」，一九九四年大陸 592 個貧困縣獲得的生存補貼相當於當地地方財政一半的收入。

扶貧財政撥款金額迄至九〇年代沒有明顯的增加，且在各項扶貧資金投入中所占比例逐漸縮小，有改扶貧財政撥款為扶貧貸款的趨勢<sup>⑥</sup>。

### (二) 扶貧貸款

扶貧貸款的方式大體上分為兩種，一種是中央政府的貼息貸款，一種是普通利率或稍低於普通利率的貸款。針對不同群體由不同的部門組織審批施行與管理，主要的扶貧貸款項目見表二。最初貸款的對象以農戶為主，資助農戶發展種植業、養殖業以及農產品加工，解決農戶生產資金不足和無法獲得正規信貸的問題。其後為增加貸款的還款率，在提高生產率的合理化下，於一九八九年後以貧困戶為主的貸款方式基本上停止，將貸款對象轉向企業和經濟實體，至九〇年代中期 70~90% 的扶貧貸款分配給了經濟實體；直至一九九六年九月中央扶貧開發工作會議又決定將貸款重心重新放

註④ 中國農業年鑑編輯委員會編，中國農業年鑑：一九八七年（北京：中國農業出版社，一九八七年），頁四二一～四二二。

註⑤ 人民日報（北京），一九九九年六月十五日，第三版。

註⑥ 據中共歷年農業經濟年鑑、中國農村年鑑及各相關文獻資料數據歸納研判。



在農戶，並推出了小額信貸的試點。

表二 大陸中央政府主要信貸扶貧專案

項 目	資金 (億元)	起始年	管理銀行	利率 %	目標群體
革命根據地、少數民族地區和偏遠地區貸款	10	1984	人民銀行	3.9	革命根據地、少數民族地區和偏遠地區
一般扶貧貸款	3	1984	農業銀行	標準利率	革命根據地、少數民族地區和偏遠地區
貼息貸款	10	1986	農業銀行	2.4	273 個國定貧困縣
牧區貸款	0.5	1988	農業銀行	2.4	27 個牧區貧困縣
縣辦企業貸款	4	1988	人民銀行	3.9	328 個國定貧困縣
	3		工商銀行	20% 優惠	

小額信貸主要是幫助貧困農戶特別是絕對貧困的農戶發展一些短期見效的種植養殖業等專案，貸款額度一般在二千元以下。目前在大陸貴州、河北、河南、陝西、四川、雲南、甘肅等貧困相對集中地區大規模的推廣，一些地區將扶貧貸款中 80% 的金額作為小額信貸直接貸予農戶<sup>⑦</sup>。

### (三) 以工代賑

以工代賑是以農產品或庫存的工業品為代價，組織貧困地區民衆從事當地的基礎建設設施。此項政策的構想依據是以工作代替接受賑濟既可改善農民生活，又可解決庫存，同時也改善了貧困地區落後的基礎建設。初期專案重點是道路飲水工程，後期擴及農田改造、小水利工程以及包括醫療設施等在內的基礎設施。資金也不由財政管道發放管理，糧食、衣物、日用品的兌換券由有關專案機構（如水利局、交通局）兌換，實物則通過國營商業部門調撥。自「八七扶貧攻堅計畫」推出後，以工代賑資金有了大幅的增加，「計畫」中規定至二〇〇〇年每年再增加十億元以工代賑資金投入，實施專案規模也較前期為大<sup>⑧</sup>。一九九七年作出的「中共中央國務院關於儘快解決貧困農村人口溫飽問題的決定」，又進一步將以工代賑資金提高到 15 億元。

### (四) 科教扶貧

一個地區經濟的發展能力，主要由其經濟主體的人力資本狀況和其各經濟主體間進行經濟活動的協作方式和程度等因素決定，因此人口素質偏低被認為是導致貧困的

註⑦ 文匯報（香港），一九九九年七月二十五日。趙越，「小額信貸在扶貧工作中的作用」，經濟問題探索（雲南），一九九七年第九期（一九九七年九月），頁三一～三二。

註⑧ 中國農業年鑑編輯委員會編，中國農業年鑑：一九九五年（北京：中國農業出版社，一九九五年），頁五二一～五二五。中國（海南）改革發展研究院編，中國的承諾——本世紀消滅貧困（北京：中國經濟出版社，一九九八年十月），頁一四六～一四七。

一項重要因素。大陸實際的情況也印證這項理論，例如甘肅人口素質水準較全大陸平均水準低，其農村貧困縣比重和人均收入水準即較全大陸平均水準低（見表三）。因此中共在扶貧工作中強調經濟開發應與人力資源開發同步。

表三 甘肅省與全大陸農村人力素質和貧困狀況比較

項目	文盲率	人口受教育年限	人均收入	貧困面
甘肅	39.8	4.38	365.9	34.4
全大陸	22.3	5.52	601.5	11.4
差距	17.5	1.14	235.6	12.81

資料來源：據一九九〇～一九九五年中國統計年鑑及一九九〇～一九九五年甘肅統計年鑑相關數據整理編製。

科技扶貧約略可分為兩個主要的方向。一從應用農業技術成果推廣的方向著手，一從提高貧困地區人力和管理幹部的素質著手。在成果推廣方面，特別注重新糧食品種的推廣，如雜交水稻等，以及如蟲害防治、地膜覆蓋等農業技術，開展大規模的技術培訓，務使每一個貧困戶能掌握一至二門實用技術，從而能促使貧困地區的農業生產多元化，進而面向市場從事商品化生產。具體措施有溫飽工程（以農業項目為主）和星火計畫（以農技項目為主）等。

至於提高素質方面，則推動各種形式程度的成人職業教育以及多層次的幹部培訓。規定國家級幹部分期、分批對地、縣領導幹部和專案管理人員進行培訓，省、地兩級的職責是做好鄉村幹部的培訓，縣級則依扶貧開發專案做好對農民的實用技術的培訓<sup>⑨</sup>。

一九九八年又將科技扶貧的方向擴及義務教育，推出「國家貧困地區義務教育工程」，計畫在今後的三年內，對西藏、新疆、內蒙古、寧夏、廣西五個自治區和青海、甘肅、雲南、貴州等九省、區中的國家級貧困縣，以及 180 個省、區級貧困縣投入教育專款 60 億元（其中中央撥款 24 億元）<sup>⑩</sup>，是大陸自其建政以來中央政府專項資金投入最多、規模也是最大的全國性教育扶貧工程。

### 三、政策探討

#### （一）扶貧目標與經濟效益

在改革朝向市場化的大環境下，經濟效益是其中突出強調的重點，扶貧工作也不例外。然而在市場化突出經濟效益的前提下，貧困地區主管官員偏好提出的專案多是發展縣級或鄉鎮企業，認為發展工業或經濟作物的經濟效益大於糧食生產，較易獲致經濟成效，以致解決基本溫飽問題的提高糧食作物的農業專案得不到應有的重視。

註⑨ 中國農業年鑑編輯委員會編，中國農業年鑑：一九九七年（北京：中國農業出版社，一九九七年），頁五五〇。

註⑩ 大公報（香港），一九九八年六月八日，第二版。





貸款銀行也在這種強調效益的前提下，以利潤和還款能力為放款考量背離了基本解決溫飽的扶貧目的。扶貧貸款的重點原本是支援農戶發展種植業、養殖業和農產品加工以改善農民糧食自給自足的能力，但是貧困地區貧脊惡劣的農業環境使銀行對專案還款能力信心不足，而不願對農業投資專案放款，反之工商業專案由於獲利機率高，而較易獲得銀行的青睞。一些銀行基於扶貧專案無利可圖風險又大，甚至挪用扶貧資金為正規貸款以賺取利息。

另一方面地方官員為增加還款機會獲取成績以有助於地方官建立政績，每每將資金轉移給企業或條件較好的地區，而條件差真正貧困的地區反因建設成效慢不易顯現扶貧成績，而受到漠視得不到扶貧專案，加以這些地區大多無力負擔一定比例的投資專案資金配合款，因而更不易獲得扶貧專案。一些財政窘困赤字嚴重的地區，甚至挪用擠佔扶貧資金，用來發放工資、收購糧食。

在上述情況下，扶貧資金乃不能投注在需要的地區與專案上，而所核准的又往往不是地方需要或適合在該地發展的專案，最後落入大陸過往以「運動」推行政策的一貫模式：扶貧專案被當作政治任務攤派，民衆在行政命令下被迫參與，承擔還款壓力和專案成敗風險，而地方政府幹部則或因申辦扶貧專案推動扶貧政策有功而已調升，否則也可以若干藉口來卸責，實際的失敗責任最後總是由基層民衆來承擔。

以大陸學者張俊剛、黃躍武在四川省美姑縣的實地調查為例，該縣政府推動種草溫飽工程，由於和種糧生產周期衝突，乃以行政任務強行攤派，結果在農民消極抵制下，在付出高昂的生產費用後該專案失敗<sup>⑩</sup>。陝西千陽縣地方政府也以行政命令要求農戶參加啤酒原料蒙克爾種的大麥種植扶貧計畫，由於可行性研究的缺乏，最終導致大面積欠收<sup>⑪</sup>。

貸款扶貧專案不但不能提高貧困地區人民的收入改善他們的生活，反而使他們背負更多的債務負擔，以及引起人民與地方幹部間的矛盾衝突。

## (二) 以工代賑與幹群關係

以工代賑與貸款扶貧專案提出申請的情況類似，在由上而下的傳統模式下，農民往往也不能得到他們所需要的。同時由於以工代賑專案也需要地方提供配合款，地方在財政困窘的情況下也常扣下應發給農民的工資做為配合款，農民成為義務工，一項對四川、寧夏和山東貧困地區的調查，40%的農戶在以工代賑專案中沒有得到報酬，多數勞動力（78%）由於參與工程而減少了閒暇時間<sup>⑫</sup>，另一方面即便有報酬，大多時候也是庫存物資，而非現金，這些布料、工業品等物資對農民並沒有什麼用，農民也

註⑩ 張俊剛、黃躍武，「美姑縣扶貧貼息款使用情況調查」，*山區開發*（四川），一九九一年第三卷第四期，一九九一年四月，頁二八七～二八九。

註⑪ 項東方、雷濤、葛洪、曹惠聰，「脫貧必須先鬆綁——對貧困山區千陽縣的調查」，*經濟改革*（西安），一九八六年第二期，一九八六年二月，頁二二九。

註⑫ 中國的承諾——本世紀消滅貧困，前引書，頁一四八～一四九。



無管道將之出售以換取現金來購買自己所需的物品。此外，以工代賑是否能達成增加貧困地區的基礎建設，改善貧困地區的生產環境也不無疑問，因為財政困難的貧困地區有可能將以工代賑的基礎建設專案取代原本應另投注資金建設的基礎建設專案，以致在數量上貧困地區並未能因以工代賑而增加該地的基礎建設的數量。

基礎建設項目數量上既增加有限，地方或農民都沒有受益，農民參與以工代賑多非自願又常是無償勞動，與貸款扶貧專案一般，只會激發幹部與農民間的矛盾衝突，「八七扶貧攻堅計畫」中決定增加以工代賑計畫，如此不但將加大地方配合款的缺口，使農民從事更多的無償勞動，也不利於改善農民的生活與幹群關係。

### (三) 科教扶貧與市場經濟

農技扶貧在改革市場化的趨勢下也有矛盾產生。市場化必然導致農業生產資料價格的波動，在講求經濟效益下乃不能顧及農民的負擔能力，譬如塑膠地膜雖可促使玉米增產，但地膜價格在市場不斷上漲，加以倒買倒賣更加重農民的生產成本<sup>⑭</sup>。另一方面貧困地區的地方政府原本就財政困窘收購糧食已有「打白條」（發予欠款證明）的現象，若糧食增產也再無力收購，貧困農民在生產成本高賣糧又難，無法獲得增產收入情況下，只好放棄所習來的農業技術。

一九九八年在貧困地區推行的義務教育工程，除了由於教育的經濟效應是一長期過程緩不濟急以外，義務教育資金也是需要地方的配合款，地方財政在無力負擔下，又將轉嫁到貧困的農民身上。同時，在市場經濟下家庭在做出是否供給子女上學的決定時，除直接成本的考量外，尚會將因上學而放棄的收入考慮在內，因此在教育支出不堪負荷以及比較利益的雙重影響下，中輟生已是目前大陸的一項人口新問題<sup>⑮</sup>，貧困地區的情況當更嚴重，義務教育工程的成效不樂觀。

### (四) 貧困線的界定與政策瞄準

「扶貧」政策最根本的問題是對欲扶的「貧」界定不明，因而衍生許多弊病。以中共於一九七八年在十一屆三中全會中首次承認大陸尚有一億多人口無法解決溫飽，其依據是近四分之一的生產隊隊員年均收入在 40 元以下。一九八一年中共農業部首次確定貧困線，是以農村人均集體分配收入四十元和五十元來作為劃分一九七七～一九七九年的窮困縣和窮困隊的標準<sup>⑯</sup>，由於農民收入還包括有副業、私營活動等部分，則四、五十元的集體部分收入應相當於 90～110 元左右的農民純收入。一九八六年決定以縣為區域扶貧的單位時，即以人均純收入 150 元為國定貧困縣的標準。

然而實際上八六年確定扶助對象範圍並不是以 150 元為一體適用的標準，對於中

註⑭ 陽志遠、洪紹華，「溫飽工程芻議」，諮詢與決策（武漢），一九八九年第九期，一九八九年九月，頁三五～三六。

註⑮ 明報（香港），一九九六年九月十九日，第 A12 版。

註⑯ 農業部人民公社管理局，「1977～1979 年全國窮縣情況」，農業經濟叢刊，一九八一年第一期，頁四八～五二。



共的一些老革命根據地和少數民族自治縣則以200元為標準，內蒙、新疆、青海等邊界部分縣的貧困標準更擴大到300元<sup>⑭</sup>。同時貧困縣又區分為三類：國家級貧困縣、省級貧困縣和一般貧困縣。

對於為何以此標準作為貧困線，中共沒有提出任何解釋。以中共扶貧的基本目標是解決溫飽問題檢視，根據大陸學者汪三貴的研究七〇年代人均四、五十元的集體收入按統銷價計算，約合150公斤小麥或200公斤水稻的價值<sup>⑮</sup>，所能提供的熱量約為1260~1500千卡卡路里，遠低於國際度量赤貧水平的最低熱量攝取量2150千卡卡路里，一九八六年的150元折合小麥或水稻提供的熱量雖可滿足基本熱量的需求，但150元是農民年均純收入而非部分的集體收入，農民尚須靠這些收入去支付衣服、房屋、教育、醫療等等開支，因此150元左右的溫飽水平是偏低的。

一九九四年的「八七扶貧攻堅計畫」對貧困的界定仍不明確，僅指出大陸尚有八千萬人沒有解決溫飽問題，而扶貧的目標是使絕大多數貧困戶人均收入達到五百元以上<sup>⑯</sup>。一九九六年召開的扶貧開發工作會議也迴避明確界定「貧困」的標準，沒有提出任何有關貧困線的數字及說明，只指出大陸貧困人口有六千五百萬人。

貧困線的模糊籠統，缺乏一個客觀的標準，方便中共在選擇扶貧對象——貧困縣時可以便宜行事，不必拘於固定的標準。一九八六年扶貧領導小組確定的258個國家級貧困縣中，其中83個縣的農民人均純收入低於150元，82個縣在150~200元之間，93個縣在200~300元之間，只有三分之一的縣符合前述的最低貧困縣標準，貧困縣絕大多數位於和鄰國交接處的邊界上或省區之間的邊界地位，90%以上的少數民族分布在貧困地區，顯示貧困縣的選擇政治考量也佔了一定的份量，江澤民在「中央扶貧開發工作會議」上也聲稱：如果這些貧困地區特別是少數民族地區和邊疆地區貧困問題長期得不到解決，勢必影響民族的團結、邊疆的鞏固，也會影響整個社會的穩定<sup>⑰</sup>。

一九九四年提出「八七扶貧攻堅計畫」後，考慮到一九八六年確定扶貧對象的貧困縣以來，農村貧困人口的變化，從一九八五年的一億二千多萬人，下降到一九九四年的八千萬人，重新調整扶助對象實有必要，然而調整後的國定貧困縣數字不降反升成為592個縣，問題在於各個縣都想獲得扶貧資金的支援，將貧困縣自名單上除名在政治上十分困難，以致很少縣被剔除，反而增加了很多新的貧困縣。

貧困縣選擇上的偏差，當造成貧富地區差距的擴大，而以縣為扶助對象，則可能出現貧困縣中的非貧困人口享受到扶貧資源，而非貧困縣中的貧困人口得不到扶貧資源的情況，也是扶貧政策在政策對象的瞄準性方面的缺失。

註⑭ 王思敏等主編，中國社會福利（香港：中華書局，一九九八年），頁二一七。

註⑮ 汪三貴，「中國農村的貧困問題」，經濟與社會（北京），一九九一年第六期，一九九一年六月，頁一~二六。

註⑯ 中國農業年鑑編輯委員會編，中國農業年鑑：一九九五年（北京：中國農業出版社，一九九五年），頁五二一~五二四。

註⑰ 「全黨權社會動員起來為實現八七扶貧攻堅計劃而奮鬥」，人民日報（北京），一九九七年一月六日，第一版。





## 四、結 論

關於大陸扶貧政策執行成效的資料迄今仍十分有限，一般多引用中共國家統計局官方估計的數字。從推出改革開放政策以來，自一九七八～一九八五年間大陸農村沒有解決溫飽問題的貧困人口由 2.5 億降為 1.25 億，平均每年減少 1786 萬人，一九八六年扶貧工作全面有組織的開展到「八七扶貧攻堅計畫」提出前的一九九三年平均每年減少 640 萬貧困人口，其中的一九九一及一九九二年下降速度趨緩，平均每年僅 250 萬人脫貧，一九九三年貧困人口數為八千萬人，其後一九九四～一九九七年的數字分別為 7000 萬、6500 萬、5800 萬和 5000 萬<sup>①</sup>。

雖然中共官方數字貧困人口大幅下降，但是由於一般經濟的增長也會提昇人民的收入水平，對貧困人口的減少亦有顯著的影響，因此我們很難區別認定貧困人口的減少是由於扶貧政策的效應，亦或是受經濟改革的影響，從一九七八～一九八五年貧困人口減少幅度遠高於其後扶貧政策大力推進的時期或可得到一些佐證<sup>②</sup>。

另一方面如前所述由於貧困線界定的模糊，使在檢視大陸貧困狀況趨勢時，缺乏一個客觀的標準，難於正確評價中共在扶貧政策上的成就。同時也提供扶貧行政部門極大的空間去操縱貧困人口發生率，從而建立有關各領導人、各部委在扶貧工作上的政績的可能性。

觀察江澤民一九九六年九月在「中央扶貧開發工作會議」上的講話宣稱向「貧窮宣戰」，做出如「軍令狀」般的要求，要求扶貧攻堅要落實黨政一把手的工作責任制，實行扶貧資金、權力、責任、任務四個到位，年初檢查扶貧資金是否到位，年底檢查扶貧計畫是否如期實現，並號召動員全社會的力量參與扶貧<sup>③</sup>。其後中共的各級機構也以戰鬥化的語言響應江澤民的號召，顯示扶貧工作似又落入歷次「運動」的巢臼。譬如上海新民晚報以「向最後的貧困發起總攻」為題報導：黨和政府吹響了扶貧攻堅總決戰的進軍號角，也就是說，從今年起到二〇〇〇年，必須以每年解決一千萬以上貧困人口溫飽問題的速度推進扶貧攻堅進程——全黨動員，全國動員，下更大的決心，花更大的氣力，採取更有力的措施排除萬難，奮力攻堅<sup>④</sup>。過往每年不過令幾百萬人脫貧，如今卻一下子要解決一千多萬人的貧困狀況，語調內容仿似大躍進時的「浮誇風」文革時的「假大空」，不免令人質疑中共宣稱的扶貧效果。

扶貧工作被當作一項「運動」來推行，由上而下的行政動員可能將激化上級政府

註① 中國農業年鑑一九九七年頁五四九、一九九六年頁一二五及一九九八年頁九一。大陸在宣稱扶貧成果時多指出貧困人口由一九七八年的 2.5 億降至一九八五年的 1.25 億，然則一九七八年十一屆三中全會中，卻稱大陸無法解決溫飽的人口尚有一億，印證大陸對貧困人口界定不明確。

註② 後期減少速度趨緩，亦有難度較高的因素在內。

註③ 「全黨全社會動員起來為實現八七扶貧攻堅計劃而奮鬥」，人民日報（北京），一九九七年一月六日，第一版。

註④ 前哨（香港），一九九七年第四期，一九九七年四月，頁二六～二七。



與貧困地區幹部和民衆的關係，引發對扶貧措施的抵制。扶貧政策本應實行資源的再分配幫助最貧困的民衆，然而從一九九四年的「八七扶貧攻堅計畫」，到一九九七年的「中共中央國務院關於儘快解決農村貧困人口溫飽問題的決定」，中共都只一再重申消滅貧困的迫切性，爭取到二〇〇〇年解決貧困人口溫飽問題，對政策本身只是小修小補，沒有做出任何重大的修改，扶貧政策既沒有改變原來地域資源分布不均的狀況，也沒有調節經濟改革所帶來的種種矛盾問題，如果政策繼續受市場化經濟效益主導，則貧困農民將受到制度上的歧視。

據中共的數字一九九八年大陸上尚有 4200 萬人沒有脫貧，這些貧困人口多集中在交通閉塞、生態環境惡化、經濟發展緩慢的偏遠地區，與前期相較，解決他們的溫飽問題難度更爲艱鉅，即使依中共要求以每年一千餘萬人脫貧的速度，到二〇〇〇年仍不能達成其扶貧的目標。「一桌飯吃掉相當一個貧困戶一年的口糧」貧富的差距，扶貧官員的貪瀆和敷衍塞責，是大陸擺脫「貧窮國家」均貧狀態後，面臨解決「貧窮人口」問題的癥結所在，「不患寡患不均」不平不滿矛盾衝突，或將真如江澤民所言：將會影響整個社會的穩定。在貧困問題由農村蔓延到城市的現在，當更加重問題的嚴重性與複雜性。

\*

\*

\*

# The PRC's Aid-the-Poor Policy Under Reform and Opening-Up

*Shan Fang*

## Abstract

Since making economic development the backbone of its aid-the-poor strategy, the PRC has adopted four major measures: financial allocation, aid-the-poor loans, jobs in exchange for relief, and aiding the poor by popularizing science and education. This paper first provides a brief introduction to these measures, then discusses both from the perspectives of marketization and the pursuit of economic results their contradictions with aid-the-poor objectives and the conflicts between the cadres and the masses caused by their implementation. Also analyzed are questions related to scope and fairness that result from an indistinct definition of the poverty line. The gap between rich and poor and cadres' corruption and irresponsibility are the core problems that the PRC must deal with in order to solve the "poor population" issue after it has overcome "common poverty."

**Keywords :** aid-the-poor; jobs in exchange for relief; aiding the poor by means of development; the poverty line

