

壹、前言

今（2020）年不僅是中國脫貧攻堅的收官之年，也是全面建成小康社會的實踐之年，中國將實現貧困人口全部脫貧、貧困縣全部摘帽、解決區域性整體貧困以及全面建成小康社會的目標。脫貧標準是一綜合性標準，也就是所謂的「一二三」。一是指一個收入，脫貧標準為人均年收入 4,000 元；二是不愁吃、不愁穿；三則為義務教育、基本醫療及住房安全等三個保障。今年新冠肺炎疫情爆發後，中國各地紛紛停工與封城，且受到自身經濟表現疲弱以及美中貿易戰的影響，中國經濟面臨嚴重的萎縮，¹ 嚴重衝擊中國打贏脫貧攻堅戰。加上南方洪水、非洲豬瘟、秋行軍蟲、蝗災以及地方政府作假問題等，亦對中國打贏脫貧攻堅戰帶來嚴重影響與衝擊。本文將針對中國脫貧攻堅所面臨的威脅與挑戰進行說明。

貳、當前脫貧攻堅的執行情況

關於中國打贏脫貧攻堅戰以全面建成小康社會，最早可追溯至 1979 年鄧小平會見日本首相大平正芳時所提出的「建立小康社會」，藉此描述「中國式的現代化」。² 之後，中共「十二大」正式引用該概念，將其確立為中國經濟建設的戰略目標，也就是到了 20 世紀末要使人民的生活達到小康水準。1987 年，根據鄧小平的構想，中共「十三大」確立透過「三

* 洪銘德，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

1 吳奕軍，〈中國 GDP「蓋牌」掩飾十三五規劃收官失敗〉，《上報》，2020 年 6 月 3 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=88644。

2 陸委會企劃處，〈中共「全面建設小康社會」簡述〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2008 年 12 月，頁 1，<https://reurl.cc/5qWrZz>。

步走」策略來實現小康社會。³ 1997年，江澤民在「十五大」政治報告中提出「兩個一百年」奮鬥目標。⁴ 2002年，江澤民在中共「十六大」政治報告中則提出全面建設小康社會的新「三步走」發展目標，透過2010、2020以及2050三個階段來達成現代化目標。⁵ 至於胡錦濤，則是將「和諧社會」概念加入「小康社會」建設之中。⁶ 在2005年「省部級幹部構建社會主義和諧社會能力專題研討班」上，胡錦濤指出「構建社會主義和諧社會，是我們黨從全面建設小康社會、開創中國特色社會主義事業新局面的全局出發提出的一項重大任務……」。⁷ 2007年，胡錦濤在中共「十七大」政治報告中，提到「……科學發展、社會和諧是發展中國特色社會主義的基本要求，全面建設小康社會是黨和國家到2020年的奮鬥目標，是全國各族人民的根本利益所在」。⁸ 至於2012年中共「十八大」政治報告，胡錦濤則再次強調「要在十六大、十七大確立的全面建設小康社會目標的基礎上努力實現新的要求，主要目標是：經濟持續健康發展，轉變經濟發

3 關於「三步走」，第一步是從1981到1990年，國民生產總值翻一番，解決人民的溫飽問題；第二步為1991年到20世紀末，國民生產總值再增長一倍，人民生活達到小康水平；第三步則是到21世紀中葉，人均國民生產總值達到中等發達國家水平，人民生活比較富裕，基本實現現代化。請參閱張瑞，〈小康社會的基本特徵是什麼〉，《人民網》，2020年9月7日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0907/c40531-31851921.html>。

4 「兩個一百年」奮鬥目標是指「到下世紀，我們的目標是，第一個十年實現國民生產總值比2000年翻一番，使人民的小康生活更加寬裕，形成比較完善的社會主義市場經濟體制；再經過十年的努力，到建黨一百年時，使國民經濟更加發展，各項制度更加完善到世紀中葉建國一百年時，基本實現現代化，建成富強民主文明的社會主義國家」。請參閱〈江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告〉，《人民網》，1997年9月12日，<https://reurl.cc/n0do4D>。

5 關於新「三步走」，2010年前是第一步，2010年國民生產總值要比2000年翻一番，人口控制在14億人以內，形成比較完善的社會主義市場經濟體制；2010至2020年為第二步，目標是「國民經濟更加發展，各項制度更加完善」；至於2020至2050年則為第三步，透過30年的奮鬥，基本實現現代化。請參閱陸委會企劃處，〈中共「全面建設小康社會」簡述〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2008年12月，頁4，<https://reurl.cc/5qWrZz>。

6 陸委會企劃處，〈中共「全面建設小康社會」簡述〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2008年12月，頁4，<https://reurl.cc/5qWrZz>。

7 〈胡錦濤關於構建社會主義和諧社會講話全文〉，中華人民共和國中央人民政府，2005年6月27日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2005-06/27/content_9700.htm。

8 〈胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告（全文）〉，《人民網》2007年10月15日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/64168/106155/106156/6430009.html>。

展方式取得重大進展，實現國內生產總值和城鄉居民人均收入比 2010 年翻一番……」。⁹

2013 年 10 月，習近平於湖南考察時首次提出「精準扶貧」的概念後，2015 年 11 月中共中央政治局會議通過《關於打贏脫貧攻堅戰的決定》，明確提出「脫貧攻堅」這一目標，也就是「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。……確保我國現行標準下農村貧困人口實現脫貧，貧困縣全部摘帽，解決區域性整體貧困」。¹⁰ 2017 年，習近平在中國共產黨第十九次政治報告中，提出「要堅決打好防範化解重大風險、精準脫貧以及污染防治的攻堅戰」，並明確提出完成任務的時間與目標，也就是 2020 年要實現在現行標準下農村貧困人口脫貧，貧困縣全部摘帽，解決區域性整體貧困。¹¹

關於目前脫貧攻堅的執行情形，中共官方指出農村貧困人口大幅減少，貧困發生率顯著下降。截至 2019 年底，全中國貧困人口已從 2012 年底的 9,899 萬降至 551 萬人；且相較於 2018 年，減少 1,109 萬人，下降 66.8%。至於貧困發生率，則是從 2012 年的 10.2% 降至 0.6%，累積下降 9.6%，且比 2018 年下降 1.1%。¹² 全中國尚未摘帽的貧困縣仍有 52 個，貧困人口超過 1,000 人的貧困村有 88 個，貧困發生率超過 10% 的貧困村則有 1,025 個，總共 1,113 個村。其中，52 個貧困縣分別位於廣西壯族自治區（8 個縣）、四川省（7 個縣）、貴州省（9 個縣）、雲南省（9 個縣）、甘肅省（8 個縣）、寧夏自治區（1 個縣）以及新疆維吾爾自治區（10 個縣）。

針對上述 52 個未摘帽貧困縣和 1,113 個貧困村，2020 年 2 月 18 日中國國務院印發《關於開展掛牌督戰工作的指導意見》，明確要求各單位確

9 〈中國共產黨第十八次全國代表大會在京開幕胡錦濤代表第十七屆中央委員會向大會作報告〉，《人民網》，2012 年 11 月 9 日，<http://cpc.people.com.cn/18/BIG5/n/2012/1109/c350821-19529915.html>。

10 〈授權發布：中共中央國務院關於打贏脫貧攻堅戰的決定〉，《新華網》，2015 年 12 月 7 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/07/c_1117383987.htm。

11 〈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〉，中華人民共和國中央人民政府，2017 年 10 月 27 日，http://www.gov.cn/zhuanli/2017-10/27/content_5234876.htm。

12 〈2019 年全國農村貧困人口減少 1109 萬人〉，《新華網》，2020 年 1 月 24 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-01/24/c_1125498602.htm。

實做好抽查工作，確保貧困人口能如期脫貧、貧困縣能全部摘帽。對此，國務院扶貧開發領導小組辦公室（以下簡稱國務院扶貧辦）指出，目前針對貧困縣的掛牌督戰成效顯著，脫貧攻堅目標任務已接近完成。¹³ 截至 8 月底，除了受災情影響所新產生的問題外，52 個縣貧困人口的「三保障」與飲水安全問題已全部獲得解決，且已完成約 120 萬貧困人口易地扶貧搬遷任務。¹⁴

關於農民收入與糧食安全，10 月 27 日農業農村部副部長劉煥鑫在國務院新聞辦公室所舉行的記者會上，提到 2019 年農民人均可支配收入超過 1.6 萬人民幣，提前實現翻倍目標。至於糧食安全，則指出 14 億人的飯碗端得更牢，人均糧食在 470 公斤以上，也就是每人每天可擁有 1.28 公斤糧食，遠高於人均 400 公斤的國際糧食安全標準線。同時，水稻、小麥自給率保持在 100% 以上，玉米自給率則超過 95%，且肉蛋奶、果菜茶供應充裕，能有效滿足民眾的消費需求。¹⁵

至於「三保障」部分，中國透過改造薄弱學校 10.8 萬所，協助 20 多萬輟學生返校，且讓義務教育階段之貧困家庭適齡兒童少年全部入學，實現貧困人口義務教育有保障。至於基本醫療，中國透過落實《醫療保障扶貧三年行動實施方案（2018~2020 年）》，將貧困人口全部納入基本醫療保險、大病保險和醫療救助，累計救治貧困患者 1,600 多萬人。住房安全方面，針對貧困戶等重點對象所居住之 C 級和 D 級危房進行改造或採取有效改善措施，累計改造 743 萬貧困戶的危房。¹⁶

2020 年 11 月 23 日，貴州省宣布最後的 9 個貧困縣退出貧困縣序列，意味著 52 個掛牌督戰縣已經省級專項評估檢查，並由省級人民政府宣布退出。加上，2016 至 2019 年已摘帽之 780 個貧困縣，中國 832 個貧困縣

13 〈國務院扶貧辦：全國脫貧攻堅目標任務已接近完成〉，《新京報》，2020 年 10 月 17 日，<http://www.bjnews.com.cn/feature/2020/10/17/778524.html>。

14 〈國務院扶貧辦：脫貧攻堅工作在六個方面見成效〉，《央視網》，2020 年 9 月 4 日，<https://m.news.cctv.com/2020/09/04/ARTImgCGVY8VULnHoGMFwVp200904.shtml>。

15 〈國新辦舉行「十三五」時期農業農村發展成就新聞發布會〉，中國國務院新聞辦公室，2020 年 10 月 27 日，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/42311/44061/index.htm>。

16 〈國務院扶貧辦：全國脫貧攻堅目標任務已接近完成〉，《新京報》，2020 年 10 月 17 日，<https://reurl.cc/py0gA8>。C 級危房是指局部危房，部分承重結構不能滿足正常使用要求，局部出現危險；D 級危房也就是整棟危房，承重結構已不能滿足正常使用要求，房屋整體出現危險。

已全部「清零」，完成「脫貧摘帽」。惟必須經過國務院扶貧開發領導小組的抽查、普查和考核等程序後，才能由中共宣布打贏脫貧攻堅戰。¹⁷

參、限期完成的重大政治任務

根據上述，可以從上述官方說法看出中國脫貧攻堅戰已幾乎完成，只剩下最後的抽查、普查與考核等程序，充分顯示脫貧攻堅是一個限期完成的重大政治任務，明年中共建黨百年就會正式宣布達成此項目標。儘管脫貧攻堅任務受到新冠肺炎疫情等多重威脅的嚴重衝擊，但中國仍對今年如期完成脫貧攻堅任務充滿信心，例如國務院扶貧辦主任劉永富於 2020 年 3 月 12 日「決戰決勝脫貧攻堅」記者會上，即宣稱「積極應對好疫情對脫貧攻堅的影響，把疫情對脫貧攻堅的影響降到最低，絕不能因為疫情影響脫貧攻堅目標任務的實現」。¹⁸ 同時，從中央政治局起草《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》（以下簡稱「十四五規劃與 2035 建議」）時，亦可看出北京當局信心滿滿，因為指出「考慮到目前仍是全面建成小康社會進行時，建議稿表述為『決勝全面建成小康社會取得決定性成就』。明年上半年黨中央將對全面建成小康社會進行系統評估和總結，然後正式宣布我國全面建成小康社會」。¹⁹

是以，脫貧攻堅為習近平執政以來的最重要的政治目標之一，因為不僅有助於證明中國共產黨是中國步入小康社會這一「中國夢」的唯一選擇外，亦有助於鞏固「習近平思想」為馬克思主義繼承人的歷史地位。²⁰

17 〈貴州最後 9 縣脫貧大陸全部清零〉，《聯合新聞網》，2020 年 11 月 24 日，<https://udn.com/news/story/7333/5038672>；〈我國 832 個貧困縣全部脫貧摘帽〉，《人民網》，2020 年 11 月 25 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1125/c1001-31943978.html>。

18 〈國務院新聞辦就決戰決勝脫貧攻堅有關情況舉行新聞發布會〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 3 月 2 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020-03/12/content_5490339.htm。

19 〈（受權發布）習近平：關於《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》的說明〉，《新華網》2020 年 11 月 3 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/03/c_1126693341.htm。

20 王韻，〈疫情對中共完成「脫貧攻堅」目標影響評析〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2020 年 4 月，<https://reurl.cc/x0XdbL>；蔡文軒，〈習近平提出 2020 全面消除貧困之研析〉，臺北論壇，2020 年 9 月 2 日，http://www.taipeiforum.org.tw/view_pdf/630.pdf。

因此，中央政治局起草「十四五規劃與 2035 建議」時，即特別凸顯限期完成的政治任務以及共產黨所扮演的重要角色，強調「到建黨 100 周年時，全面建成惠及十幾億人口的更高水準的小康社會，是我們黨進入新世紀後，在基本建成小康社會基礎上提出的奮鬥目標，是對人民的莊嚴承諾」。²¹ 因此，從今年初開始，領導人相關談話及重要文件內容就可看出（請參閱表 10-1），北京當局一直在釋放出積極的訊號，那就是打贏脫貧攻堅戰不存在失敗的空間，例如李克強在 2020 年政府工作報告內容中即提及「脫貧攻堅」這四字 8 次，且出現與「脫貧」相關詞彙 32 次。²²

惟為能達成脫貧攻堅這一限期完成的重大政治任務，地方政府無不擇手段來達成此目標，因而紛紛傳出數據作假等問題，藉此營造成功脫貧的假象。2019 年 3 月國務院扶貧辦主任劉永富即指出，中央專項巡視主要發現了四大類問題：1. 政治責任落實不到位；2. 貫徹精準方略不到位；3. 形式主義、官僚主義問題；4. 深度貧困問題。²³ 關於地方政府所傳出之相關問題，例如 2019 年 12 月 1 日中央紀委國家監委網站即指出江西省萍鄉市蓮花縣委原書記劉鄉作假，他為了通過脫貧摘帽驗收檢查，採取操控抽檢比例、提前規劃抽檢路線、確保電訪百分之百滿意度以及配齊舊用品以避免「穿幫」等手段。²⁴ 2020 年 4 月 26 日中央紀委國家監委網站通報地方官員虛報數據問題，指出貴州省黔東南州岑鞏縣政府黨組成員、原副縣長、生態移民局局長陳躍，為達成易地搬遷之工作目標而進行數據造假。²⁵ 同時，為了營造達標的假象，據傳地方政府所採取之取消幫扶金、

21 〈（受權發布）習近平：關於《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》的說明〉，《新華網》，2020 年 11 月 3 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/03/c_1126693341.htm。

22 〈外媒解讀政府工作報告：脫貧攻堅展中國決心向世界釋放積極信號〉，《海外網》，2020 年 5 月 23 日，https://m.haiwainet.cn/middle/3541093/2020/0523/content_31797001_1.html。

23 〈劉永富：中央脫貧攻堅專項巡視主要發現了四大類問題〉，《新華網》，2019 年 3 月 7 日，<https://reurl.cc/9XAgvY>。

24 〈中央紀委國家監委公開曝光在「不忘初心、牢記使命」主題教育期間查處的 8 起典型案例〉，中共中央紀律檢查委員會，2019 年 12 月 1 日，<https://reurl.cc/gmyW4z>。

25 〈中央紀委國家監委通報八起形式主義官僚主義典型問題〉，中共中央紀律檢查委員會，2020 年 4 月 26 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0426/c1001-31688744.html>。

強拆民房及強行搬遷等作為，讓原本就屬低保戶的生活更雪上加霜，甚至被迫自殺。²⁶

對此，2020年11月20日李克強主持召開經濟情勢部分地方政府負責人視訊座談會，開場時即提出3個問題，並要求與會的地方政府負責人暢所欲言，發表各自的看法。同時，李克強並強調「你們講真話，我們才能出實策」。²⁷可見，為了達成脫貧目標，地方政府所出現的作假等相關問題，將大大增加「打贏脫貧攻堅戰」的難度。

表 10-1 強調勢必完成脫貧攻堅之談話與重要文件內容

時間	內容
2020年1月1日	習近平新年賀詞： 2020年是具有里程碑意義的一年。我們將全面建成小康社會，實現第一個百年奮鬥目標。2020年也是脫貧攻堅決戰決勝之年。衝鋒號已經吹響。……如期實現現行標準下農村貧困人口全部脫貧、貧困縣全部摘帽。
2020年3月6日	習近平在「決戰決勝脫貧攻堅座談會」的談話： 到2020年現行標準下的農村貧困人口全部脫貧，是黨中央向全國人民作出的鄭重承諾，必須如期實現，沒有任何退路和彈性。……各省區市都層層簽了軍令狀，承諾了就要兌現。
2020年5月22日	李克強在第十三屆全國人民代表大會第三次會議的政府工作報告： 今年要優先穩就業保民生，堅決打贏脫貧攻堅戰，努力實現全面建成小康社會目標任務。
2020年10月17日	習近平透過「全國脫貧攻堅獎表彰大會暨先進事蹟報告會」對脫貧攻堅工作表示： 2020年是決勝全面建成小康社會、決戰脫貧攻堅之年。面對新冠肺炎疫情和嚴重洪澇災害的考驗，黨中央堅定如期完成脫貧攻堅目標決心不動搖，……各級黨委和政府務必保持攻堅態勢，善始善終，善作善成，不獲全勝決不收兵。
2020年10月17日	李克強透過「全國脫貧攻堅獎表彰大會暨先進事蹟報告會」對脫貧攻堅工作表示： 確保高品質如期完成脫貧攻堅目標任務。要做好脫貧攻堅與實施鄉村振興戰略有機銜接，通過持續努力推進脫貧摘帽地區鄉村全面振興……。
2020年10月29日	「十四五規劃與2035建議」： 「十三五」規劃目標任務即將完成，全面建成小康社會勝利在望，……確保如期打贏脫貧攻堅戰，確保如期全面建成小康社會、實現第一個百年奮鬥目標。

資料來源：洪銘德整理自公開資料。

²⁶ 洪銘德，〈秋行軍蟲災害對中國糧食安全之影響之評析〉，《國防安全週報》，第90期（2020年3月20日），頁17。

²⁷ 〈李克強召開部分地方政府負責人座談會：你們講真話我們才能出實策〉，中華人民共和國中央人民政府，2020年11月23日，<https://reurl.cc/d5kG8y>。

肆、中國面臨的威脅與挑戰

儘管中國一再強調新冠肺炎疫情、非洲豬瘟疫情、南方洪水等威脅不會影響脫貧攻堅目標任務的實現，但中國脫貧攻堅工作已受到衝擊卻是不爭的事實。雖然北京當局信誓旦旦能夠有效因應，降低相關威脅所帶來影響與衝擊，但仍引起外界的質疑，打上大大的問號。以下針對中國面臨的相關威脅及挑戰進行說明。

一、新冠肺炎疫情

首先，新冠肺炎疫情嚴重衝擊中國的經濟、就業與民生，中國2、3、4月城鎮調查失業率分別為6.2%、5.9%與6%。其中，2月失業率更是創歷史新高，相當新增500萬人失業。然而，這些數據卻被認為無法呈現真實的失業情形，²⁸ 因為僅針對城鎮勞動人口進行統計，未將因封城而失去工作或無法回工作崗位的移民工納入調查當中。因此，外國銀行分析師甚至認為，中國第一季失業率可能高達12%，1.3億人失業。²⁹

至於2020年5至9月的失業率，則分別為5.9%、5.7%、5.7%、5.6%以及5.4%。儘管隨著疫情減緩以及相關政策的發揮效果，失業率雖已逐漸下降，但仍比去年同期高。例如5月的失業率為5.9%，去年同期為5%，與上（4）月相比略有下降的主因是經濟運行逐步改善、就業優先政策成效顯現以及員工復崗情況持續好轉。³⁰ 然而，受到疫情的影響，就業市場早已受到影響，特別是企業對高校（大專）生的招聘需求下降。因此，今年874萬大學應屆畢業生將面臨「史上最艱難的就業季」，除了人數較去（2019）年增加40萬人外，受到疫情影響，不僅企業大量裁員，

28 〈中國掩蓋疫情也造假失業率 真實失業率超過25%〉，《自由時報》，2020年4月5日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3123597>。

29 〈中國公布4月失業率6% 分析指實際可能12%〉，《經濟日報》，2020年5月15日，<https://money.udn.com/money/story/5604/4565766>。

30 〈中國5月失業率5.9% 大學畢業生就業壓力大〉，《中央社》，2020年6月15日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202006150169.aspx>。

且招聘人數持續縮減。³¹ 隨著高校畢業生進入職場後，大專生失業率可能持續上升，例如 20 至 24 歲及以上人員的 6 月失業率高達 19.3%，其中大部分是今年的社會新鮮人。儘管到了 9 月已有所下降，且比 8 月下降 2.4%，但與去年同期相比仍上升了 4%，顯示大學畢業生的就業壓力依舊很大。³²

同時，從李克強在 2020 年政府工作報告內容，亦可看出新冠肺炎疫情對中國經濟、就業與民生所帶來嚴重衝擊，因為中國首次未提出全年經濟成長目標，並強調「六穩」（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期）、「六保」（保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉），並以「保就業、保民生」為優先推動的目標。同時，在十三屆全國人大三次會議的會後記者會中，李克強再次提到只要能實現「六保」，特別是前「三保」，中國經濟就能有所增長。³³

另外，此次疫情亦為貧困地區帶來制約貧困戶外務工增收、加大農戶生產經營困難以及推遲扶貧項目開工時間等三項影響。³⁴ 對此，國務院扶貧辦強調「重點做好貧困勞動力的外出打工；開展消費扶貧行動，做好農產品特別是扶貧產品的銷售；做好扶貧項目的開工復工，力爭在上半年完工」，³⁵ 並採取相關措施以降低疫情所帶來的影響與衝擊，例如發布「關於做好新冠肺炎疫情防控期間脫貧攻堅工作的通知」以及與人力資源社會保障部共同發布「關於應對新冠肺炎疫情進一步做好就業扶貧工作的通知」。³⁶ 同時，從 1 月 25 日至 5 月 14 日期間所召開的 13 次中央政治

31 〈經濟重創中國逾 7 成大學生畢業即失業〉，《自由時報》，2020 年 6 月 22 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1381435>。

32 蔡敏姿，〈大陸 9 月失業率 5.4% 統計局官員：今年壓力仍大〉，《聯合新聞網》，2020 年 10 月 19 日，<https://udn.com/news/story/7333/4947194>。

33 〈李克強總理出席記者會並回答中外記者提問〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 5 月 28 日，http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5517496.htm。

34 〈國務院聯防聯控機制權威發布（2020 年 4 月 1 日 15 時）文字實錄〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 4 月 1 日，<http://www.gov.cn/xinwen/gwylflkjz77/index.htm>。

35 〈國務院新聞辦就決戰決勝脫貧攻堅有關情況舉行新聞發布會〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 3 月 12 日，<https://reurl.cc/gmpEnp>。

36 〈兩部門：進一步做好就業扶貧工作〉，《人民網》，2020 年 2 月 24 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0224/c1001-31602245.html>。

局常委會會議即圍繞在疫情防控、復工復產以及脫貧攻堅這三大議題。³⁷

此外，許多貧困區透過發展特色產業以利於脫貧，但初見雛型的特色產業亦受到疫情的影響與衝擊，已被質疑能否有助於脫貧。³⁸ 同時，受到疫情影響，甚至已有地方的特色產業被迫停止，例如被廣西政府列為「特色產業」的竹鼠養殖。2月3日習近平在中央政治局常委會會議研究應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作時，即關注野生動物所帶來的安全風險，因為他提到「我們早就認識到，食用野生動物風險很大，但『野味產業』依然規模龐大，對公共衛生安全構成了重大隱患。再也不能無動於衷了」。之後，2月24日中國通過《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安全的決定》，且竹鼠未被列入《國家畜禽遺傳資原始目錄》，³⁹ 因而成為禁止養殖、交易的「野生動物」。

然而，禁止養殖與交易竹鼠不僅帶來嚴重經濟損失，亦可能讓依賴竹鼠養殖的貧困戶返貧。⁴⁰ 6月16日廣西林業局和財政廳聯合印發《廣西人工繁育陸生野生動物處置指導意見》，藉此協助不具轉產轉型條件的貧困戶。官方雖宣稱相關政策已發揮成效，⁴¹ 但實際成效如何，仍有待時間觀察。

其次，新冠肺炎疫情發生後，越南、柬埔寨、緬甸、哈薩克、俄羅斯等糧食出口國限制糧食出口後，對中國糧食安全帶來一定的影響與衝擊，因為中國從這些國家進口稻米、小麥以及大豆。對此，農業農村部部長宣稱中國不會發生糧食危機，因為中國人均糧食為470公斤，遠遠高於人均

37 〈110天13次中央政治局常委會會議聚焦這三大議題〉，《人民網》，2020年5月15日，<https://reurl.cc/GrLlpA>。

38 〈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>。

39 〈農業農村部公布《國家畜禽遺傳資原始目錄》〉，中華人民共和國農業農村部，2020年5月29日，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202005/t20200529_6345528.htm。

40 〈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>。

41 〈廣西完成除蛇類以外人工繁育陸生野生動物處置〉，《人民網》，2020年8月17日，<http://gx.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0817/c179430-34231028.html>。

400 公斤的國際糧食安全標準線。⁴² 然而，限制出口所帶來的缺糧預期心理，恐會導致囤積糧食、糧食炒作以及各國擴大糧食儲備，並帶來糧食價格上漲、短缺以及隨之而來的分配不均等問題。⁴³

雖然中國排除疫情引發糧食危機的可能，但從相關官員談話及會議決議則可看出中國關注與擔憂疫情可能對糧食安全造成影響，例如 4 月 17 日中央政治局會議首次提出「六保」，其中一保即為「保糧食能源安全」。4 月 20 日農業農村部副部長于康震在農業展望視訊會議上，指出「大豆及食用油等其他仰賴進口的農產品仍可能受到全球疫情的衝擊」。5 月 8 日，胡春華在吉林調研督導春耕和生豬生產工作時，強調「糧食安全是國家安全的重要基礎，在『六保』任務中處於基礎性、前提性地位，必須堅決保障好」。⁴⁴ 8 月 11 日習近平對制止餐飲浪費行為作出指示，指出「餐飲浪費現象，觸目驚心、令人痛心！……。儘管我國糧食生產連年豐收，對糧食安全還是始終要有危機意識，今年全球新冠肺炎疫情所帶來的影響更是給我們敲響了警鐘」，⁴⁵ 引發各地推行「光盤運動」。9 月 12 日中國農業農村部部長韓長賦出席二十國集團農業和水利部長視訊會議，提出「共同加強全球農業投資貿易合作。取消糧食和重要農產品出口限制，暢通國際物流」此項建議。⁴⁶ 10 月 27 日，中國農業農村部副部長張桃林在第六屆 APEC 糧食安全部長級視訊會議上，提出「暢通農業貿易往來，攜手保障糧食供應鏈穩定」之倡議。⁴⁷

42 〈中國糧食中國飯碗〉，《人民網》，2020 年 4 月 22 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0422/c1001-31682546.html>。

43 梁書瑗，〈中國能否端緊「飯碗」？〉，《國防安全雙週報》，第 11 期（2020 年 9 月），頁 35。

44 〈堅決落實「六保」任務切實抓好農業生產〉，《人民網》，2020 年 5 月 11 日，<http://industry.people.com.cn/n1/2020/0511/c413883-31704079.html>。

45 〈習近平對制止餐飲浪費行為作出重要指示〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 8 月 11 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020-08/11/content_5534026.htm。

46 〈二十國集團農業和水利部長會議召開〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 9 月 14 日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/14/content_5543214.htm。

47 〈第六屆亞太經合組織糧食安全部長級會議召開〉，中華人民共和國農業農村部，2020 年 10 月 28 日，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202010/t20201027_6355225.htm。

二、秋行軍蟲

秋行軍蟲（中國稱為草地貪夜蛾）是聯合國糧農組織對全球預警的重要害蟲，原產於美洲熱帶與亞熱帶地區，蟲害一旦發生，將對糧食與農業帶來極大危害。⁴⁸ 2016年傳入非洲後，便於2018年迅速蔓延至印度、葉門、泰國、斯里蘭卡、孟加拉、緬甸等國。2020年則擴散至澳洲、東帝汶、茅利塔尼亞以及巴基斯坦等地區。根據農委會的資料，截至2020年8月19日，秋行軍蟲已蔓延至美洲（包含英屬、美屬及法屬等地之44國家、地區）、非洲（47國）、亞洲（19國）以及大洋洲（1國）。⁴⁹

2019年1月，秋行軍蟲由緬甸傳入雲南省，蔓延至26個省市，且在華南與西南建立穩定族群，主要以小麥、稻米、玉米、大麥、高粱等禾本科植物為生。⁵⁰ 2019年，見蟲面積約為1,600萬畝，主要分布在雲南（930萬畝、廣西（約200萬畝）、四川（110多萬畝）等西南省分，約占全中國80%，實際造成蟲害約為246萬畝。根據2020年2月20日農業農村部所發布之《2020年全國草地貪夜蛾防控預案》以及農業農村部種植業管理司司長潘文博在3月5日記者會談話，截至2020年2月10日，已在超過60萬畝田發現秋行軍蟲的蹤跡，是2019年同期的90倍；且因該蟲已在中國落地生根，成為「北遷南回、週年循環」的遷徙性害蟲，預計2020年會有1億畝地發生蟲害、2億畝地面臨潛在威脅。⁵¹ 因此，由於今年的蟲源基數大，且受到暖冬天氣影響，導致北遷時間提早，6至8月就有可

48 簡惠茹，〈中國秋行軍蟲蟲害恐衝擊台灣農業〉，《自由時報》，2019年5月14日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1288422>。

49 〈國際疫情〉，行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2020年8月19日，<https://faw.baphiq.gov.tw/ws.php?id=18969>。

50 洪銘德，〈秋行軍蟲災害對中國「脫貧攻堅」之影響〉，《國防安全週報》，第90期（2020年3月20日），頁13。

51 一公頃等於15畝，2020年發生蟲害面積1億畝（約為6,666,666.7公頃），就中國2018年農作物總面積（165,902,000公頃）而言，2020年可能發生蟲害面積約占中國農作物總面積4%，面臨潛在威脅面積為2億畝（約為13,333,333.3公頃），占中國農作物總面積8%。請參閱〈農業農村部關於印發《2020年全國草地貪夜蛾防控預案》的通知〉，中華人民共和國農業農村部，2020年2月21日，<https://reurl.cc/yZg42q>；〈國務院聯防聯控機制權威發布（2020年3月5日15時）文字實錄〉，中華人民共和國中央人民政府，2020年3月5日，<https://reurl.cc/lVd486>。

能進入黃淮海及東北地區，對玉米生產造成嚴重威脅。

對此，中國採取相關因應政策，以期降低農作物損失，避免糧食生產受到影響，例如早在 2019 年 6 月 5 日，國務院常務會議決議針對秋行軍蟲加強防治措施後，農業農村部、財政部緊急安排中央財政農業生產救災資金 5 億元，以利於打贏「蟲口奪糧」攻堅戰、保障糧食生產穩定。⁵² 2020 年 2 月 20 日則公布《2020 年全國草地貪夜蛾防控預案》，提前採取相關防疫措施，並將黃淮海及北方玉米主產區列為重點防範地區。⁵³

目前，黃淮海及東北地區已發現秋行軍蟲的蹤跡，例如 7 月 8 日已於山東省榮成市發現幼蟲；7 月 14 日已於位處安徽、江蘇、山東以及河南交界處之安徽宿州市發現幼蟲。8 月 31 日，遼寧省丹東東港市發現成蟲。儘管中國已事先採取相關防治措施並進行應急防控演練，但仍會對穩定的糧食生產造成一定影響。

三、非洲豬瘟

2018 年 8 月 3 日，自中國農業農村部通報遼寧省瀋陽市沈北新區確診第一例疫情後，⁵⁴ 非洲豬瘟迅速擴散至中國全境。同時，隨著中國疫情的大爆發，非洲豬瘟亦快速擴散至鄰近國家／地區，蒙古（1 月）、越南（2 月）、柬甫寨（4 月）、香港（5 月）、北韓（5 月）、寮國（6 月）、菲律賓（7 月）、緬甸（8 月）、東帝汶（9 月）、韓國（9 月）、印尼（12 月）等國紛紛於 2019 年間傳出疫情。自從 2018 年 8 月傳出首例後，截至 2020 年 10 月 27 日，中國已通報 189 起案例，並撲殺上億頭豬。

由於 2020 年中國首要任務之一是嚴防非洲豬瘟擴散，以期讓豬隻產

52 〈中央財政緊急安排農業生產救災資金 5 億元支援地方組織開展草地貪夜蛾防控〉，《中華人民共和國農業農村部》，<https://reurl.cc/gm1Qgp>。

53 〈農業農村部關於印發《2020 年全國草地貪夜蛾防控預案》的通知〉，中華人民共和國農業農村部，2020 年 2 月 21 日，<https://reurl.cc/yZg42q>

54 〈農業農村部發布非洲豬瘟 II 級疫情預警〉，中華人民共和國農業農村部，2018 年 8 月 3 日，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201808/t20180803_6155300.htm。

能在年底前恢復接近常年水準，故農業農村部分別於5月21、29日發布《非洲豬瘟防控強化措施指引》以及《非洲豬瘟疫情應急實施方案（2020年第二版）》，透過放寬疫情響應等級規定、採取「精準撲殺、定點清除」等相關措施，以期提高豬隻產能。⁵⁵

關於今年的疫情，儘管1、2月未傳出疫情，但3月起卻接連在雲南、甘肅、四川、江蘇、陝西、重慶、內蒙、河南、湖北等9個省（市）自治區傳出20例疫情（詳如附表10-1），顯示中國未能有效進行防治，疫情依舊嚴峻。⁵⁶加上，中國養豬場以小農經營占多數，除了未具備足夠防疫知識外，更可能為了降低損失而不遵守相關處置規範，例如違法出售問題生豬、違法調運染疫豬隻，中國恐再次爆發大規模疫情，嚴重影自身糧食安全。⁵⁷

四、洪水

由於受到今年5月下旬起梅雨季節的影響，持續性強降雨造成長江流域中下游地區、淮河流域、西南、華南以及東南沿海等地洪水氾濫成災。⁵⁸今年，6月中國進入主汛期後，全中國共有751條河流發生超過警戒水位以上的洪水，長江、黃河、淮河、珠江、太湖等共發生18次編號洪水。9月3日，應急管理部副部長兼水利部副部長周學文表示，今年洪水遍及28個省，造成7,047.1萬人次受災，比近5年同期均值上升17%，且造成直接經濟損失2,143.1億人民幣（約新台幣約9,215億元），較近5年同期均值上升27%。其中，貧困地區受災情況更是嚴重，例如安徽、江西、甘肅、四川、貴州等災情嚴重的12個省中，累計有250萬貧困人受災，1.91萬戶房屋倒塌或嚴重損毀，2.66萬戶房屋一般損壞。⁵⁹

⁵⁵ 請參閱洪銘德，〈中國發布《非洲豬瘟疫情應急實施方案（2020年第二版）》之評析〉，《國防安全雙週報》，第5期（2020年6月），頁13-17。

⁵⁶ 小山，〈中國非洲豬瘟疑反撲官方也指依然嚴峻〉，《法廣》，2020年4月20日，<https://reurl.cc/L318zK>。

⁵⁷ 洪銘德，〈中國發布《非洲豬瘟疫情應急實施方案（2020年第二版）》之評析〉，頁15-16。

⁵⁸ 吳宜昭、于宜強、吳佳純，〈2020年夏季西太平洋副熱帶高壓偏強與東亞極端氣候事件初步分析〉，《國家災害防救科技中心災害防救電子報》，第182期（2020年9月），頁3。

其中，針對長江流域所發生的洪水，7月12日習近平不僅指出「防汛形勢十分嚴峻」，並要求「要認真做好受災困難群眾幫扶救助，防止因災致貧返貧」。同時，亦於7月17日中央政治局常務委員會上再次強調「防汛救災關係人民生命財產安全，關係糧食安全、經濟安全、社會安全、國家安全。今年是決勝全面建成小康社會、決戰脫貧攻堅之年，也是『十三五』規劃收官之年，做好防汛救災工作十分重要」。⁶⁰顯見，原本疲弱的中國經濟恐再次因此次水患而雪上加霜，更加深中國實現全面建成小康社會目標以及打贏脫貧攻堅戰之難度。

另外，由於水位屢創新高，導致中國不得不啟動長江防洪體系中的「最後一道保險」，也就是啟動蓄滯洪區備案，例如：1. 安徽省啟用耕地面積6.5萬畝之東大圩蓄洪區進行蓄洪，甚至是採取「炸堤」方式，將洪水引至荒草二圩和荒草三圩蓄洪區；⁶¹ 2. 鄱陽湖區啟用185座「單退圩堤」以利於分蓄洪水。⁶² 上述方式雖有助於削弱洪水壓力，保障下游沿海城市，但同時也因此讓受影響的農田面積擴大，將對中國下半年的糧食生產造成嚴重影響與衝擊。⁶³

59 〈國務院政策例行吹風會〉，《中國政府網》，2020年9月3日，<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020zccfh/24/index.htm>。

60 〈習近平對進一步做好防汛救災工作作出重要指示〉，《中國共產黨新聞網》，2020年7月13日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0713/c64094-31780322.html>；〈中共中央政治局常務委員會召開會議研究部署防汛救災工作中中共中央總書記習近平主持會議〉，《新華網》，2020年7月17日，<https://reurl.cc/Wd6za7>。

61 〈滁河爆破泄洪！安徽啟用兩處蓄洪區〉，《新華網》，2020年7月19日，<https://reurl.cc/zzEA8p>。

62 〈鄱陽湖區啟用185座單退圩堤分蓄洪水〉，《新華網》，2020年7月13日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-07/13/c_1126232365.htm。

63 梁書瑗，〈中國能否端緊「飯碗」？〉，《國防安全雙週報》，第11期（2020年9月），頁35。

五、蝗災

2020年3月6日，農業農村部、海關總署、國家林草局聯合發布《沙漠蝗及國內蝗蟲監測防控預案》通知，加強對沙漠蝗蟲以及中國境內蝗蟲的監測防控，以期達成「兩個努力確保」（努力確保境外沙漠蝗不會入侵；努力確保國內蝗蟲不會爆發成災，有助於糧食豐收）。今年雖未傳出沙漠蝗蟲入侵中國，但今年中國境內已傳出多起蝗災疫情，例如廣西農業大縣全州縣；湖南寧遠縣；雲南省普洱、西雙版納、紅河、玉溪4個州（市）9個縣47個鄉鎮；吉林市蛟河市、樺甸市、永吉縣、龍潭區、昌邑區、船營區；黑龍江省哈爾濱市周邊5個區、縣（市）以及佳木斯市郊區與樺川縣。

首先，關於吉林市災情，蝗蟲種類為土螞蚱，處於蝗蝻階段，出現於上述五個地區之部分荒地、林地、崗地。截至6月4日，發生面積約13.4公頃，並未造成農田損毀。對此，吉林市農業農村局發布《關於迅速開展蝗蟲等病蟲害調查監測和防治工作的緊急通知》，要求各級農業農村系統迅速開展蝗蟲監測防治工作。關於黑龍江災情，蝗蟲種類為小車蝗、寬翅曲背蝗、毛足棒角蝗等早生型土蝗，處於蝗蝻階段，5月中旬以來，除了哈爾濱市周邊5個區、縣（市）共24,631畝發現蝗蟲外，佳木斯市郊區和樺川縣亦出現小面積災情。對此，黑龍江省林業和草原局發布《關於加強蝗蟲防治工作的緊急通知》，要求開展監測和防治工作。⁶⁴ 東北地區為中國的重要「糧倉」，東北三省糧食產量占中國糧食總產量的20.8%，黑龍江省、吉林省以及遼寧省的產量分別為7,503萬噸、3,878萬噸、2,430萬噸。⁶⁵ 儘管官方宣稱災情已獲得控制，但未來若疫情持續擴大且無法及時進行防治的話，恐將嚴重影響農業生產。

64 〈黑龍江省全面開展蝗蟲監測預防工作〉，中國國家林業與草原局，2020年6月1日，<http://www.forestry.gov.cn/main/394/20200601/154012725189120.html>。

65 〈國家統計局關於2019年糧食產量資料的公告〉，中華人民共和國中央人民政府，2019年12月7日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/07/content_5459250.htm。

伍、小結

根據上述分析，可以發現，由於今年為中國脫貧攻堅收官之年、全面建成小康社會的實踐之年，脫貧攻堅政策又被視為習近平上台以來的重要政治任務之一，事關習近平與中共的聲望，故不存在失敗的空間，中國勢必完成這一場脫貧攻堅戰。儘管新冠肺炎疫情、洪水、非洲豬瘟、秋行軍蟲以及蝗災等多重威脅，嚴重影響與衝擊中國的經濟、民生、就業以及糧食安全，加重中國打贏脫貧攻堅戰的難度，但中國依舊宣示一定會兌現承諾，不獲勝決不收兵。例如中央政治局起草「十四五規劃與 2035 建議」時，即強調建成小康社會是中共對人民的莊嚴承諾，待明（2021）年上半年進行評估後，將正式宣布中國全面建成小康社會。

實際上，中國打贏脫貧攻堅戰的背後存在著許多問題，例如為了滿足考核績效，地方政府進行數據灌水，甚至是為了營造出脫貧假象，而採取取消幫扶金、強拆民房、強行搬遷等作為。然而，不論過程如何，唯一可以確定的是，今年年底中國定會完成 52 個未摘帽貧困縣和 1,113 個貧困村的相關脫貧工作，並於明年上半年宣布全面建成小康社會，惟真正成效如何則有待時間證明。

同時，「十四五規劃與 2035 建議」指出「實現鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接」，強調「建立農村低收入人口和欠發達地區幫扶機制，保持財政投入力度總體穩定，接續推進脫貧地區發展。健全防止返貧監測和幫扶機制，做好易地扶貧搬遷後續幫扶工作，加強扶貧專案資金資產管理和監督，推動特色產業可持續發展。健全農村社會保障和救助制度」。雖然看似中國將透過鄉村振興戰略來鞏固脫貧攻堅的成果，持續推動脫貧地區發展與改善群眾生活，但極有可能是「換湯不換藥」，亦即中國並未真正完成脫貧攻堅，只是換個政策名稱，持續透過鄉村振興戰略以進行脫貧攻堅。

附表 10-1 2020 年中國非洲豬瘟疫情案例

時間	發生地區	豬隻來源
3 月 3 日	湖北省	湖北省神農架林區陽日鎮（野豬案例）
3 月 3 日	湖北省	湖北省神農架林區松柏鎮（野豬案例）
3 月 12 日	四川省樂山市	四川省樂山市五通橋區冠英鎮（豬隻運輸車輛）
3 月 13 日	四川省瀘州市	四川省瀘州市五敘永縣麻城鎮（豬隻運輸車輛）
3 月 13 日	河南省三門峽市	河南省三門峽市澠池縣洪陽鎮趙窯村（豬隻運輸車輛）
3 月 29 日	四川省廣元市	四川省廣元市 G5 京崑高速原七盤關收費站（豬隻運輸車輛）
3 月 30 日	內蒙古自治區	內蒙古自治區鄂爾多斯市鄂托克旗（豬隻運輸車輛）
4 月 1 日	四川省樂山市	四川省樂山市樂自高速大佛停車區（豬隻運輸車輛）
4 月 2 日	甘肅省隴南市	甘肅省隴南市合作社
4 月 2 日	甘肅省隴南市	甘肅省隴南市楊店公路檢查站（豬隻運輸車輛）
4 月 5 日	重慶市	重慶市雲陽縣江口鎮（豬隻運輸車輛）
4 月 12 日	甘肅省酒泉市	甘肅省酒泉市瓜州縣柳園公路動物防疫監督檢查站（豬隻運輸車輛）
4 月 12 日	陝西省榆林市	陝西省榆林市府谷縣老高川鎮飼養場
4 月 17 日	江蘇省宿遷市	江蘇省宿遷市沭陽縣（豬隻運輸車輛）
4 月 21 日	四川省巴中市	四川省巴中市南江縣下兩高速出入口（豬隻運輸車輛）
5 月 29 日	甘肅省蘭州市	甘肅省蘭州市永登縣飼養場
6 月 5 日	雲南省麗江市	雲南省麗江市永勝縣飼養場
7 月 24 日	重慶市	重慶市江津區珞璜高速公路服務區（豬隻運輸車輛）
10 月 9 日	重慶市	重慶市酉陽縣桃花源站下道口處（豬隻運輸車輛）
10 月 26 日	四川省	四川省寧南縣葫蘆口動物防疫監督檢查站（豬隻運輸車輛）

資料來源：〈中國大陸非洲疫情現況〉，中央災害應變中心，2020 年 10 月 27 日，<https://reurl.cc/n04mvd>。