

西部地区生态型 反贫困法律保障研究

刘晓霞 周凯 著



非外借

中国社会科学出版社

西部地区生态型 反贫困法律保障研究

刘晓霞 周凯 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

西部地区生态型反贫困法律保障研究 / 刘晓霞, 周凯著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 12

ISBN 978-7-5161-9456-0

I. ①西… II. ①刘…②周… III. ①生态型-扶贫-法律保护-研究-西南地区
②生态型-扶贫-法律保护-研究-西北地区 IV. ①D922. 182. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 303087 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 季 静
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 230 千字
定 价 54. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

教育部人文社会科学研究规划基金项目“西部地区生态型反贫困法律保障研究”（项目编号：13YJA820029）的阶段性研究成果。

目 录

导论	(1)
第一章 贫困治理体系与治理能力现代化的变革方向：“生态理念” 与“制度理念”	(5)
第一节 生态理念：国际贫困治理的启示	(6)
一 发展理念下发展中国家贫困治理的措施与启示	(6)
二 社保理念下发达国家贫困治理的措施与启示	(13)
三 生态理念下国际贫困治理的新进展	(18)
第二节 制度理念：国内贫困治理的变革	(24)
一 国内贫困治理的历史轮廓	(24)
二 国内贫困治理的变革方向	(30)
第二章 兼具“生态理念”与“制度理念”的生态型 反贫困概述	(33)
第一节 生态贫困的内涵界定	(33)
一 生态贫困的概念	(33)
二 生态贫困的特征	(36)
第二节 生态型反贫困的概念界定	(37)
一 生态型反贫困的概念	(37)
二 生态型反贫困提出的意义	(40)
第三节 生态型反贫困的理论基础	(41)

一	生态型反贫困的哲学基础	(42)
二	生态型反贫困的伦理学基础	(47)
三	生态型反贫困的经济学基础	(50)
四	生态型反贫困的法理学基础	(53)
第三章	西部地区生态型反贫困制度体系的基本构成	(61)
第一节	“社区赋权”与“个体补偿”：生态型反贫困制度体系的基本架构	(61)
一	生态型反贫困制度选择的逻辑起点	(61)
二	生态型反贫困制度选择的目标体系	(65)
三	生态型反贫困制度选择应遵循的基本理念	(67)
第二节	以“社区赋权”为中心的生态型反贫困基本制度	(68)
一	“社区赋权”的实践基础：自然资源物权制度	(69)
二	“社区赋权”的运行方式：生态资源社区共管制度	(77)
三	“社区赋权”的发展路径：生态产业制度	(83)
第三节	以“个体补偿”为中心的生态型反贫困基本制度	(91)
一	“个体补偿”的实现依据：生态补偿制度	(91)
二	“个体补偿”的直接途径：生态移民制度	(99)
三	“个体补偿”的有益补充：环境侵权损害赔偿社会化制度	(106)
第四章	法律参与生态型反贫困的必要性与可行性	(113)
第一节	法律参与生态型反贫困的必要性分析	(113)
一	《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》要求专门立法参与到反贫困实践中来	(113)
二	人类贫困的不平等本质需要用法律的公平正义价值进行衡平	(114)
三	重经济轻生态的反贫困旧有模式需要法律进行矫正和指引	(114)
四	反贫困实践中环保制度的执行需要有法律的监督和约束	(115)
第二节	法律参与生态型反贫困的可行性分析	(116)
一	扶贫政策为反贫困立法提供了重要的政策支持	(117)

二	相关法律为反贫困立法提供了重要的立法基础	(118)
三	扶贫条例为反贫困立法提供了重要的立法经验	(119)
四	扶贫模式为反贫困立法提供了重要的实践经验	(120)
第五章	西部地区生态型反贫困法律保障制度的现状与不足	(121)
第一节	西部地区实施生态型反贫困制度的总体概况	(121)
一	陕西省生态型反贫困制度实施概况	(121)
二	四川省生态型反贫困制度实施概况	(122)
三	云南省生态型反贫困制度实施概况	(122)
四	贵州省生态型反贫困制度实施概况	(123)
五	广西壮族自治区生态型反贫困制度实施概况	(124)
六	甘肃省生态型反贫困制度实施概况	(124)
七	青海省生态型反贫困制度实施概况	(126)
八	宁夏回族自治区生态型反贫困制度实施概况	(126)
九	西藏自治区生态型反贫困制度实施概况	(127)
十	新疆维吾尔自治区生态型反贫困制度实施概况	(127)
十一	内蒙古自治区生态型反贫困制度实施概况	(128)
十二	重庆市生态型反贫困制度实施概况	(128)
第二节	西部地区生态型反贫困法律保障制度的现状	(129)
一	法律、行政法规中关于生态型反贫困的规定	(129)
二	中央层面政策性文件及国务院部门规章中关于生态型反贫困的 规定	(130)
三	西部地区地方性法规中关于生态型反贫困的规定	(132)
四	西部地区地方规范性文件中关于生态型反贫困的规定	(135)
第三节	西部地区生态型反贫困法律保障制度的不足	(166)
一	缺乏专门的反贫困基本立法	(166)
二	生态型反贫困法律保障体系尚不健全	(167)
三	生态型反贫困的配套立法存在瑕疵	(172)
第六章	建立和完善西部地区生态型反贫困法律保障体系的思考	(175)
第一节	完善西部地区生态型反贫困法律保障体系的基本思路	(175)

一	理性选择西部地区生态型反贫困制度保障路径	(176)
二	合理设计西部地区生态型反贫困法律保障体系	(179)
三	持续推进生态型反贫困相关制度的衔接整合	(184)
第二节	构建西部地区生态型反贫困法律保障体系的路径	(185)
一	酝酿制定反贫困立法	(185)
二	梳理并完善现行的生态型反贫困相关立法	(194)
第三节	西部地区生态型反贫困法律保障体系建设中的关键问题	(205)
一	西部地区生态型反贫困法律保障体系建设中的权利主体识别 问题	(205)
二	西部地区生态型反贫困法律保障体系建设中的程序运行问题	(207)
三	西部地区生态型反贫困法律保障体系建设中的法律责任承担 问题	(208)
参考文献		(210)
后记		(218)

导 论

贫困是一种多因一果的发展性顽疾，这些“因”可以大体归纳为自然环境恶劣、地区经济发育迟缓、人口素质偏低以及公共产品供给不足等方面，但最基础、最先导的因素还是恶劣的自然环境。恶劣的自然环境导致贫困地区没有肥沃的土地、没有方便的交通、没有成熟的市场、没有良好的教育和医疗，大大加重了群众的生存成本，他们即使拼命挣扎也很难摆脱贫困的厄运。可以说，恶劣的自然环境是导致贫困的始作俑者和罪魁祸首。

中国之贫困，西部尤甚，这是由我国西部地区特殊地理环境所决定的。一般而言，西部地区是由西北五省区（陕西、甘肃、青海、新疆、宁夏），西南五省区（四川、重庆、云南、贵州、西藏）和内蒙古、广西，以及湖南的湘西、湖北的恩施土家族苗族自治州组成的。这些地区基本上都处于我国地形的第一、第二阶梯上，有终年积雪覆盖的青藏高原、黄沙肆虐的沙漠地区、干旱少雨的黄土高原地区以及山大沟深的石漠山区，同时还伴随着严重的自然灾害。生活在这里的人民几乎不可避免地沦为贫困的奴隶，生活苦不堪言。在近期国家划定的 14 个集中连片特困地区和扶贫攻坚主战场中仍然有 9 个片区处于该区域中，自然环境对贫困的影响可谓根深蒂固。

新中国成立以来特别是改革开放以来，在国家不遗余力的反贫困实践和西部大开发战略的双重作用下，西部贫困地区经济社会发展取得了长足的进步，但是仍应看到诸如生态环境脆弱、经济结构不合理、贫困面广量大等问题依然存在和凸显，尤其是生态脆弱与贫困以及反贫困与生态破坏的怪圈不仅没有打破反而更有加剧之势。为了快速脱贫，生态保护在扶贫

实践中一度被忽略或虚置，越穷越急功近利、越穷越贪婪地向自然索取，脆弱的生态与人类的贫困在扭曲和病态中踉跄爬行。最终导致贫困地区环境恶化，严重影响当地群众生活与发展，脱贫速度放缓，甚至出现了返贫现象。恩格斯曾说过，我们不要过分陶醉于人类对自然界的胜利，对于每一次这样的胜利，自然界都将进行报复。事实表明，以牺牲环境为代价换取一时温饱的思想是短视的、不明智的，必须予以纠正。为此，国家在西部地区划定了5个重点生态区：西北草原荒漠化防治区、黄土高原水土保持区、青藏高原江河水源涵养区、西南石漠化防治区、重要森林生态功能区，要求在这些区域内禁止或严格限制经济开发，务必保证生态功能的最大限度发挥，为社会长远发展留下生态资本。然而，这5个重点生态区与上述9大集中连片特困地区几乎重合，那么问题就来了：一边是必须要保护的生态环境；另一边又是必须要解决的群众温饱，究竟该如何权衡与协调呢？

自然界具有典型的双面性，人类若尊重她、善待她，她便会露出温情的一面，倾洒她的资源和甘露于人类。其实，扶贫开发与环境保护并不冲突，处理得好，二者完全可以达到双赢的局面。习近平总书记在多种场合就强调，我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山。他指出，要正确处理好经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念。长期的扶贫实践也一再证明，生态就是本钱，青山才是“靠山”，只有尊重自然、依靠自然，走可持续发展的新扶贫之路才是长久之计。2014年“生态文明与反贫困国际论坛”在贵阳召开，会议在总结反贫困正、反两面经验教训、分析当前环保与扶贫形势基础上形成了重要的“生态文明建设与反贫困贵阳共识”。该共识明确了反贫困工作必须同时兼顾经济、社会、生态文明三个目标，既要增加贫困群体的经济收入、改善其物质生活条件，同时也要有助于建立良好的生态、健康的水环境、和谐的人与自然关系、互助协作的人际关系，社会合作基础上的社区福利生产与供给。同时，该共识还提出了绿色减贫战略，这与本书的生态型反贫困理念不谋而合，其本质和核心就是要坚持以人为本，转变发展观念、创新发展模式、提高发展质量的减贫理念新变革。生态型反贫困的具体思路是：（1）加强生态资源产权化保护，探索生态资源交易市场新途径、新方法；（2）加强生态资源社区共管制度建设，让社区成员参

与到生态资源管理决策中；（3）因地制宜，分类开发，调整优化产业结构，大力发展生态产业；（4）完善生态补偿制度；（5）稳步推进生态移民制度；（6）探索建立环境侵权损害赔偿社会化制度。

山川秀美，生活富足是千百年来中华儿女的共同梦想，生态型反贫困正是朝着这个伟大梦想踏步而来，然而要在旧有的反贫困路径中推行这一新理念又谈何容易。长期以来，人们提起反贫困首先想到的就是发展经济，环保只是可有可无的附带品，经济发展与环境保护发生冲突时，经济的车轮往往从环境身上碾压而过，反贫困反而成了牺牲环境的挡箭牌。当人的行为表现为短视和自私、美好的理念不能教化于心的时候，无疑需要法律制度来补位。事实上，反贫困实践中法律制度的缺失、无力和虚置现象也更现实地要求法律的积极参与。目前，我国还没有一部专门的反贫困立法，有的仅是十余部效力低一些的地方性法规，如《甘肃省农村扶贫开发条例》《陕西省农村扶贫开发条例》《重庆市农村扶贫条例》《贵州省扶贫开发条例》《云南省农村扶贫开发条例》《内蒙古自治区农村牧区扶贫开发条例》《广西壮族自治区扶贫开发条例》《四川省农村扶贫开发条例》《青海省农村牧区扶贫开发条例》和《宁夏回族自治区农村扶贫开发条例》等。在这些条例中，涉及生态环境保护的很少，即使有也是一笔带过，大体内容是扶贫开发应与生态保护相互协调，扶贫项目要依法进行环境影响评价等，可操作性不高、约束力不强。另外，在涉及生态型反贫困若干重要制度上也存在很大的法律缺口，主要表现为以下几个方面：一是生态补偿政策法规建设滞后，保护和受益者的权责落实不到位，甚至无法可依。二是生态资源产权的主体、范围和内容还不够明晰，作为一项基础性的赋权确权制度，其本身存在的模糊性严重阻碍了其他制度的进一步推行。三是资源富集的贫困地区存在明显的税收制度不合理，导致这些地区深陷“资源诅咒”的泥潭。四是在扶贫项目的立项落地过程中，常常打着扶贫的口号而上马一些高污染高耗能的项目，环境影响评价制度形同虚设。五是没有认识到民族习惯法在生态型反贫困中的重要作用，忽视了群众的自治权利和参与权利。

长期以来，关于生态型反贫困的研究多集中于生态学、农业经济学、管理学和社会学等领域，基于法学视角对生态型反贫困的研究几乎无人问津，偶有这方面的提及也大都处于“边缘化”或“碎片化”的尴尬境地。如在《中国生态脆弱区的生态贫困与生态资本研究》（李虹，2011）、《构

建生态经济系统与反贫困目标的实现——以贵州省喀斯特贫困山区为例》(胡涛, 2009)等研究中,学者已经提到了在生态型反贫困中应完善制度保障的内容,但总体过于笼统,欠缺对生态型反贫困与法律制度关系的深入探究。另外,有些学者虽然是以法律制度为视角,但落脚点却过于单一,有的把重点放在生态补偿法律制度构建以及环境习惯法的研究方面,缺少对反贫困的触及和融入;有的则把重点投向反贫困却忽视了“生态型”的考量。

与国内研究情况类似,国外的研究也多集中于生态学和经济学领域。戴维·皮尔斯、李瑞丰·沃福德(1996)发现,居住在全世界自然恢复能力最低,环境破坏最严重的地区的那部分人口是全世界最贫困人口。1987年戴维·皮尔斯等在世界环境委员会对非洲撒哈拉地区的贫困现象进行了极具说服力的论述:“没有比任何一个地区承受着这种‘贫困—环境退化—进一步贫困’的恶性循环的痛苦更悲惨的了。”1992年美国经济学家迈克尔·P.托达罗在《经济发展与第三世界》中曾经提出用地域差异理论来解释贫穷国家经济发展缓慢的原因,指出贫困与生态环境退化的恶性循环是造成贫困落后地区经济社会非持续发展的重要原因。Kimberly Soffar提出了研究减缓贫困与环境评估的耦合关系,她阐述了环境与贫困的密切关系,同时指出如何从环境信息中获得财富来减少贫困。M.A.O. Aluk在 *Sustainable Development, Environmental Degradation and the Entrenchment of Poverty in the Niger Delta of Nigeria* 中提出,生态环境与人类发展是共生的关系,由于工业化,产业化引起了环境的污染,生态的退化,使得贫困问题油然而生。环境质量的下降,使得人们掉入了贫困的深渊。非洲飞速增长的人口,使得可更新资源和不可更新资源耗尽,加剧了贫困的现象。因此 M. A. O. Aluk 提出污染控制、环境修复是解决贫困问题的有力途径。

贫困治理体系与治理能力现代化的 变革方向：“生态理念”与 “制度理念”

“治理”（governance）一词源于古拉丁语，原意为“掌舵”，后主要指控制、引导和操纵等行为。1989年，世界银行首次使用“治理危机”（crisis in governance）一词来概括非洲国家在现代化进程中面临的主要问题。20世纪90年代中后期，“governance”一词被引入我国，首先被译为“治道”，主要指关于治理公共事务的道理、方法和逻辑，^①后被译为“治理”，主要指在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。^②对于治理概念的界定是一个见仁见智的问题，一般将其定义为一种以公共利益为目标、多部门共同参与的社会合作过程，^③它强调治理主体的多元性、治理手段的多样性、治理过程的互动性和治理目标的共赢性，强调多主体的广泛参与及协商合作，强调自下而上的基层参与。因此，贫困治理可以理解为各方力量广泛参与，调动社会资源，形成合作关系，共同协助贫困者，最终实现反贫困

① 智贤：《Governance：现代“治道”新概念》，载刘军宁主编《市场逻辑与国家观念》，生活·读书·新知三联书店1995年版，第56—57页。

② 俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第5页。

③ 何兴贵、刘宏煊：《西方治理理论述评》，《海军工程大学学报》2011年第1期。

目标的过程。而在贫困治理中，理念就是贯穿其整个具体环节的最高思想指引，可以说，贫困治理的理念问题是实现贫困治理体系与治理能力的现代化的逻辑起点。

第一节 生态理念：国际贫困治理的启示

贫困是人类社会发展过程中的一大顽疾，它不仅蚕食着贫困者生存与发展的权利，还阻碍着社会的和谐发展，纵观人类社会的发展历程，其实就是一个不断与贫困斗争的过程，因而即使在生产力发展水平较高的西方发达资本主义国家，贫困问题依旧相当突出，发展中国家亦是如此。因此，研究这些国家的贫困治理，对于制定我国的贫困治理具有十分重要的借鉴意义和启示价值。

一 发展理念下发展中国家贫困治理的措施与启示

发展中国家一般指人均国民生产总值较低，处于发展初期的工业化过程中，教育、卫生、文化建设欠发达，基础设施不完备的国家。发展中国家的人口约占世界人口的6/7，共有近200个国家和地区，主要分布在亚洲、非洲、拉丁美洲等地区，其中包括中国、印度、巴西、泰国、印度尼西亚、孟加拉国等国家。^① 贫困问题一直困扰着发展中国家，而迅速摆脱贫困、寻求发展、缩小差距成为第二次世界大战后全世界发展中国家普遍面临的严峻挑战。造成发展中国家贫困的原因是多方面的，既有自然的、历史的、社会的、政治的原因，又有传统文化等方面的负面影响，但究其根源，则是生产力低下，经济发展水平较低所造成的，因此，以发展来治理贫困的理念逐渐为发展中国家所接受，并运用到本国的实践中。

（一）印度贫困治理的措施与启示

印度是世界第二大人口大国，同时也是世界贫困人口最多的国家之一，目前印度仍有近3亿人口生活在贫困线以下，同时，由于受种姓制度的影响，印度的贫困差距非常大。1962年，印度政府率先提出在限定时期内使贫困者享有最低生活水平以满足其最低需要的政策。该政策的具体

^① 张燕：《世界经济概论》，山东人民出版社2013年版，第198页。

实施可分为两个阶段：第一阶段是 20 世纪 60 年代开展的著名“绿色革命”，即通过发展农业生产力，引进、培育和推广高产农作物品种，运用一系列综合性农业技术措施来提高产量，以解决粮食供应不足引起的农村贫困问题。“绿色革命”在解决印度粮食供给问题上的成效显著，到 1991 年，印度已经基本实现粮食的自给自足，根据印度计划委员会公布的文件，“绿色革命”在减少农村贫困率中所做出的贡献达到 55.38%。^① 尽管印度在解决粮食供给方面成绩斐然，但其结果与最初设想相差甚远。因为“绿色革命”主要在耕作、气候条件较好的地区进行，因此其推行结果使本已存在的地区间经济发展差异性进一步加大；此外“绿色革命”所采用新品种、新技术需要雄厚资金作为后盾，这在客观上造成富裕地区从中获益颇多，欠发达地区或广大贫困者难以获得实质性好处，贫富差距进一步扩大。针对第一阶段政策存在的不足，印度于 20 世纪 70 年代中期开始实施了第二阶段的政策，即“缓解农村贫困计划”。该计划提出稳定增长、消灭贫困、满足最低需要的策略，实施了多种计划来帮助、促进贫困地区的发展，如为解决农村劳动力就业而进行的“以工代赈”计划、以自主谋生为核心的“青年职业培训”计划、注重提高农村贫困家庭生活水平的“农村综合发展”计划等，这些针对性很强的反贫困发展计划为贫困者在物质与精神两方面逐步摆脱贫困创造了条件。

印度的贫困治理措施表明，一方面，对于发展中国家而言，存在众多的农村贫困者和大范围的贫困地区，是制约整个国家经济发展的极其重要因素，因而在推动经济发展的进程中必须制订、实施相应反贫困计划或战略，以求消除或减缓贫困；另一方面，贫困地区贫困原因是多方面的，因而反贫困对策或经济开发必须采取多渠道、多方式、综合性的政策措施，而且彼此相互促进，相互配合，特别是要有综合性、长期性的反贫困战略，从而为贫困地区的发展创造良好的条件。

（二）巴西贫困治理的措施与启示

巴西是中等收入大国，世界第四大农产品出口国，也是贫困问题突出的国家。20 世纪 60 年代以来，巴西政府的反贫困战略——“发展极”战略，是根据“发展极—增长点”理论提出的区域开发反贫困战略。所谓“极”就是指一个经济空间，包含一个能在此空间或地理区域内发生影响

^① 赵曦：《中国西部农村反贫困模式研究》，商务印书馆 2009 年版，第 41—43 页。

的原动力单位的群体。这一战略的核心内容是,通过大规模的物质资本投资在贫困地区形成新的发展极或增长点,通过发展极或增长点的极化和扩散效应带动周边不发达地区的经济发展,并以经济增长方式促进不发达地区的贫困人口自上而下地分享经济增长的成果,以缓解区域性的贫困状况。1967年,巴西政府在贫困落后的亚马孙地区的马瑙斯建立了一个占地一万平方公里的经济发展极,实行进出口自由贸易政策,并以优惠的税收政策吸引国内外企业投资建厂。马瑙斯自由贸易区分农牧业区和工商业区,由设在该地的直属联邦政府的自由贸易区管理委员会直接领导。联邦政府在这里实行特殊政策。其政策包括两方面内容:一是实行进出口自由贸易,规定凡是用于扩大再生产的进口商品免交进口税;二是实行财政刺激政策,凡是在自由贸易区投资建厂的企业可享受各种优惠,制订企业计划时可得到“亚马孙开发私人投资基金”的赞助,可用所得税的减免部分进行投资,享受减免所得税的比重可达100%,免除用于自由贸易区内部或销往国内其他地区商品的工业产品流通税,向交纳商品流通税的商品提供信贷资助,为工、农、牧等企业选址提供方便等。经过几十年的开发,马瑙斯地区的经济发展很快,由原来只有10余万人口的小城市发展成目前拥有150万人口的大城市,从业人员达10余万人,1989年年底,自由贸易区经济开发投资额估计为135亿美元,1985—1989年工业企业数量平均每年增加14%,加工工业的投资增长了1.5倍。1989年自由贸易区内共有577家工业企业,其产品销售额约为70亿美元,农牧业区已建立起170多个农场和畜牧场,成为巴西轻工业产品的重要产地,有力地推动了亚马孙地区的发展。^①此外,20世纪70年代,巴西政府还专门筹资实施了“东北部农业发展计划”和“全国一体化计划”。以“发展极”战略为契机,巴西在20世纪60—70年代实现了国家全面快速的经济增长,在长达20年的时间里,经济增长率一直保持在8%以上,国民生产总值跃居世界第十位,相应的贫困人口调查指数由50%下降到21%。

但是随着巴西对亚马孙地区开发的深入,由于盲目发展农业和畜牧业、修筑公路、过度采伐木材而导致亚马孙热带雨林遭到大规模的破坏,面积剧减。据巴西亚马孙热带雨林研究所(IBAM)的研究报告指出,

^① 苏振兴:《反贫困斗争与政府治理能力——巴西案例研究》,《拉丁美洲研究》2015年第1期。

“由于人为因素，与400年前相比，亚马孙热带雨林的面积整整减少了一半”。而仅在2001—2010年，巴西就失去了169074平方公里的亚马孙热带雨林，相当于一个州的面积。亚马孙热带雨林面积的减少被视为20世纪80年代世界最大的生态问题，被普遍认为是“不可逆转的世纪性过失”。^①巴西的贫困治理表明，违背自然规律，以破坏生态环境为代价发展经济的做法是不可取的，也让我们开始探索贫困治理与生态保护的协调统一问题。

（三）泰国贫困治理的措施与启示

泰国是位于东南亚的君主立宪制国家，以农业为主，是世界著名的大米生产国和出口国，泰国稻米的出口额约占世界市场交易额的1/3，是泰国外汇收入的主要来源之一。然而，农村的贫困问题仍然是困扰泰国国民经济发展的一个重要因素，像其他大多数发展中国家一样，泰国的贫困人口几乎全部集中在农村，尤其是泰国北部和东北部的贫困山区。在这些地区，原始的农耕技术依旧运用，农作物产量极低，且逐年递减，甚至无法维持农民基本生活的需要。由于农民采取过度垦殖的方式利用资源，使他们不得不于2—3年迁移一地，基本上处在自然生态圈的原始循环中，维持着贫困的基本生活条件，同时水土流失严重，珍稀动植物品种锐减，生态状况严重恶化。针对这一突出问题，泰国政府于1953年建立了“边境巡逻警察组织”，与山区的贫困农民取得联系，给他们食物、药品等救济，以后又开始提供实质性的援助，如对山民进行农业培训，给他们种子、种猪等技术的输入，建立学校，进行卫生、农业培训，以改善山区贫困农民的生活状况。从1959年开始，山区贫困农民的改造与发展工作由内务部负责，建立了一系列的机构来组织山区贫困农民的改造与扶贫工作，如“山区贫困农民自主组”“发展与福利中心”等。为了增加农村的就业机会，提高农民的收入，泰国政府成立专门委员会负责推行“农村基金计划”，刺激农村经济的增长，根据这一计划，全国近7.8万个村庄将平均每个获得2.3万美元的发展基金。在政府实施贫困治理的同时，泰国的普密蓬·阿杜德国王（Bhumibol Adulyadej）也亲自批准设立了“山地计划”，由专门办公室负责实施，其主要目标包括三个方面：一是帮助山

^① 徐芝生：《巴西亚马孙地区的毁林现状以及面临的挑战和机遇》，《世界林业动态》2009年第8期。