R国际视点

加强土地资源管理 实现可持续发展

本报记者 张朋辉 张光政 马 菲 曹师韵

联合国粮食及农业组织（粮农组织）日前发布土地及水资源状况报告指出，在多种因素影响下，全球土地资源等面临前所未有的压力，国际社会需要高度重视这一容易被忽略的公共政策领域。专家强调，对土地资源的可持续利用事关全人类福祉。完善土地资源治理，对于保障食品安全、减少贫困人口、实现经济社会高质量发展具有重要意义。

土地生产能力退化

粮农组织的报告显示，目前全球用于作物和畜牧生产的农业用地约47.5亿公顷，其中耕地面积超过15亿公顷。耕地仅占全球各类土地的13%，但已退化的耕地却占到所有退化土地的29%。2000年至2017年间，农业用地面积总体变化幅度较小，随着人口的增长，人均农地面积减少了20%，2017年约为0.19公顷/人。

报告还指出，人类在农业领域对土地及水资源的利用尚未达到峰值，但证据表明，农业生产率增速正在放慢，生产能力正在快速耗竭，对环境的破坏也在加快。当前，全球仅38%的灌溉土地处于稳定状态，北非、南亚、中东及西亚超过60%的灌溉土地已经退化。另外，全球盐渍土壤面积逾8.33亿公顷，土壤盐碱化致使每年有高达150万公顷作物耕地无法用于生产，有2000万至4600万公顷土地生产率下滑。

农作方法不可持续、过度开发自然资源、气候变化影响等，让土壤承受的压力越来越大。粮农组织总干事屈冬玉强调，未来的粮食安全在很大程度上取决于对土地、土壤及水资源的保护，要努力将创新性技术及制度性解决方案因地制宜地相互结合，打造更好的土地及水资源治理体系。采用更环保、更具气候智能性的生产方式，有助于扭转土地及水资源恶化的趋势，推动包容性增长。这符合联合国粮农组织战略框架确立的目标，即“更好生产、更好营养、更好环境、更好生活”。

综合施策保护土地

面对土地退化、土壤污染等问题，不少经济体正出台相关政策举措进行综合治理，努力实现对土地资源的可持续利用。

欧盟去年底通过新的共同农业政策，其中包括鼓励各国实施可持续的土壤治理，积极发展有机农场和林业，增加相关投资，实现土地健康和土壤生物多样性保护。欧盟还公布了《2030年土壤战略》，提出力争在2023年推动自然土壤恢复立法，从法律层面加强对土壤的保护、恢复及可持续利用。

比利时是欧洲较早针对土壤污染和治理进行专门立法的国家。在比利时法兰德斯大区，政府于1995年和2006年分别制定了《土壤治理法》和《土壤修复与保护法》。法兰德斯将全区土地划分为风险土地、无风险土地、公寓土地等类型，并颁发相应的“土地证书”。如果土地地块划定为“风险土地”，政府将进行土壤检测、修复，并调查认定污染主体责任。

韩国政府推出了全国土壤监测网络，环境部每年发布土壤污染调查报告，每10年制定一次土壤保全整体计划，确定土壤污染及修复情况，并调整未来土壤修复方向。政府还设立土壤污染投诉热线，发现土壤污染情况可随时上报，有关方面将及时跟进调查。

俄罗斯除了颁布实施相关土地治理政策外，还非常重视对土壤问题的学术研究，通过基金会、国家科研项目补贴等方式加大对相关课题的资助力度。多库恰耶夫土壤研究所重点研发了农业土地数字化管理平台，推动土地资源向高质量方向发展。莫斯科大学土壤学系重点关注土壤的可持续利用，侧重研究土壤功能及其治理。

中国严格实施保护耕地的基本国策，通过制定完善环境保护法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法等，加强土地资源管理和合理规划利用，着力提升土壤质量和活力。据统计，中国受污染耕地安全利用率和污染地块安全利用率均超过90%，累计实施休耕轮作超过1亿亩次，推广保护性耕作超过7000万亩，耕地质量5年提升0.35个等级。去年印发的《国家黑土地保护工程实施方案（2021—2025年）》明确提出，“十四五”期间将完成1亿亩黑土地保护利用任务。科学的顶层设计与高效的行动方案相结合，中国在保护土壤方面迈出坚实步伐。

持续推动各方合作

土地退化是全球性问题，各方切实参与、合力应对这一挑战至关重要。

粮农组织的报告指出，要形成可持续的土地管理模式，需要在4个重点领域同时发力，主要包括：采纳更具包容性和灵活性的土地治理模式，保证所有部门施行协调一致的法律、政策和制度安排，尤其应避免制度层面的条块分割，以及土地治理权力不明及分散问题；全面实施综合性解决方案，通过数据和规划等了解土地资源现状并制定一揽子可行方案；全面支持并积极应用创新的技术和管理手段，移动技术、遥感服务、云计算等先进技术将有助于提升治理效率和质量；加大对健康且具有环境可持续性的土地及土壤资源的投资等。

在去年4月召开的全球土壤生物多样性研讨会上，欧盟环境、海洋和渔业委员辛克维丘斯认为，保护土壤并使其恢复健康是一件复杂的事情，需要在经济发展过程中进行深刻变革，采用新的技术方法和治理结构，发动经济和社会主体广泛参与，并持续加强国际合作。

“投资土地修护，就是投资强劲、有韧性并能抵御气候变化和干旱的经济。”《联合国防治荒漠化公约》秘书处执行秘书易卜拉欣·蒂奥指出，加强土地恢复和保护，努力用有益的经验不断完善土地管理，可以恢复土壤质量、改善土壤持水能力、提高农作物产量，从而减少温室气体排放和生物多样性损失，并从整体上增加农民收入。

外交部发言人就汤加火山爆发答记者问

中方愿应汤方要求提供力所能及的支持和援助

新华社北京1月16日电 外交部发言人汪文斌16日就汤加火山爆发答记者问时表示，中方十分关注汤加火山爆发并引发海啸、火山灰等灾害，愿应汤方要求提供力所能及的支持和援助。

有记者问：1月15日，汤加海域火山持续爆发并引发海啸，对汤造成灾害性影响。请问中方对此有何评论？有无中国人伤亡？

汪文斌说，中方十分关注汤加火山爆发并引发海啸、火山灰等灾害。中国驻汤加使馆第一时间启动应急预案，多方了解中国公民受灾情况，目前未接到中国公民伤亡的报告。

“中国和汤加是全面战略伙伴。中方向汤加政府和人民表示深切的同情和诚挚的慰问，愿应汤方要求提供力所能及的支持和援助。”汪文斌说。

新华社联合国1月15日电 （记者**王建刚**）联合国秘书长古特雷斯15日通过发言人发表声明，对南太平洋岛国汤加一座海底火山强烈喷发并引发海啸深表关切。他表示，联合国愿意随时提供支持。

声明说，联合国驻太平洋各办事处正在“密切监测”这一灾情，随时待命为灾区提供必要支持。

据联合国网站15日报道，古特雷斯还对澳大利亚、新西兰、日本和美国等环太平洋国家发出的海啸警报表示关注。

据汤加地质局消息，位于汤加首都努库阿洛法以北约65公里处的洪阿哈阿帕伊岛14日开始火山喷发，大量火山灰、气体与水蒸气形成巨大云团。另据当地媒体报道，洪阿哈阿帕伊岛海底火山15日发生第二次剧烈喷发，火山灰柱直径约5千米、高20千米，笼罩在火山上空。截至15日夜间，火山灰还在不停落下，当地通信网络受到干扰。

联合国说，由于汤加通信网络受到严重干扰，目前还没收到关于人员伤亡或损害范围的报告。

巴西——

鼓励自行车环保出行

本报记者 毕梦瀛

席尔瓦来自巴西米纳斯吉拉斯州的一个小城，过去经常骑自行车上下班。几年前，他搬到了首都巴西利亚，当时巴西利亚街上自行车道较少，且车流密集，席尔瓦没法继续骑车上班。

为了给居民提供更加安全环保的交通环境，近年来，巴西利亚政府积极扩建自行车道，增加骑行饮水点及公共卫生间等基础设施建设，并不断完善相关法律法规。截至2021年8月，巴西利亚的自行车道超过580公里。“骑行对健康有益，对环境友好，希望更多人选择这种可持续的交通方式。”如今，席尔瓦又能每天骑行上班了。

2018年起，巴西开始实施“巴西自行车计划”，并以南部城市库里蒂巴为样本，扩建城市自行车道路网，并纳入城市公交系统建设。此外，巴西政府还发起一项“巴西自行车印章”倡议，为积极推动骑行的企业和机构颁发印章，以示表彰。据介绍，希望获得印章的机构需向政府提交评估申请，评估内容包括是否举办过鼓励员工骑行的团建活动，是否在办公场所设置了自行车存放点，是否为骑车上班的员工提供淋浴间等。政府网站会公示获得印章的机构名单和成功案例，这些机构可以在其产品和广告上用此印章进行宣传，进一步起到鼓励自行车出行的作用。

巴西地区发展部官员奥兰达表示，鼓励骑车等非机动车出行方式，已成为政府发展可持续交通的重点工作之一。“目前，政府提出了400余个针对非机动车出行的项目，投资和融资规模总计超过58亿雷亚尔（1美元约合5.53雷亚尔）。”

如今，自行车出行正逐渐成为巴西民众的“新时尚”，一些专门为自行车爱好者提供的个性化服务也大受欢迎。在巴西城市街头，经常能看到“自行车咖啡馆”。这类咖啡馆主要面向骑行群体，店外设有自行车存放处，并提供打气、补胎等服务，店内还专门设立柜台销售自行车相关用品等。 （本报里约热内卢电）

泰国——

构建立体网络 加大禁毒力度

本报记者 孙广勇

菲律宾卫生部1月14日报告新增新冠肺炎确诊病例37207例，创下该国疫情暴发以来最高值。图为当天在首都马尼拉，一名男子在车内接种新冠疫苗。 新华社发

在距泰缅边境40多公里的清道县格班丹检查站，缉毒人员正在细致地检查过往车辆。泰国北部与缅甸有500多公里的边境线，是“金三角”毒品进入泰国的主要通道。泰国禁毒委员会秘书长威猜对本报记者介绍，进入泰国的毒品90%来自“金三角”地区，从这里流入全国各地后，再分销到其他国家。

近年来，泰国毒品犯罪形势愈发严峻，当地不仅成为大量毒品的过境通道，许多毒品还流入基层社区和村庄。泰国开展了“全国合力打击毒品”行动，由军队、司法部、内政部、卫生部、教育部等8个机构共同协调，在边境地区主要由军队负责，其他地区主要由警方和禁毒委员会负责，全面加大对毒品犯罪的打击力度。

除边境地区众多的检查站外，缉毒部门在通往内地的主要道路上增设了检查站。参与部门包括军队、警察、地方政府和情报机构，形成了立体化、多层次的堵截网络。泰国禁毒委员会第五区主任盖叻说：“从边境到内地的道路上安装的监控设备越来越多，通过现代科技手段提高禁毒能力。军警还在北部、东北部设立了几百个固定和流动性检查站，全力堵截毒品进入泰国。”

威猜介绍，为了进一步从源头上解决问题，泰国禁毒委员会制定了新的政策，不仅要收缴毒品，还要打击贩卖网络，尤其是幕后黑手。他向记者展示的一份禁毒政策文件显示，毒品贩卖涉及“人员、毒品、资金”3个方面，都有不同的运作链条，禁毒也要从这3个方面着手，斩断根源，强化预防、清剿、法律、经济发展、国际合作等各个环节，全方位应对毒品问题。

经过各方努力，2021财政年度，泰国警方破获贩毒案件33万多起，抓获重要毒贩4200人，没收资产73亿泰铢（1美元约合33.5泰铢），是此前10年平均数字的5倍。

据介绍，从去年12月开始，泰国施行新的禁毒相关法律。新法律根据查实的贩毒数量和对国家造成的危害，评估毒贩必须承担的法律责任，不仅没收涉案资产，还将追究经济赔偿。“绝不让一个毒贩逍遥法外！”威猜说：“在目前还无法彻底消除毒品的现实情况下，不让毒品进入泰国、不让毒品流入社区，是切合实际的做法。要通过政府、社会的共同努力，让民众远离毒品、不受侵害。”

（本报清迈电）

“甩锅”救不了“美国梦”

范勇鹏

近年来，美国面临越来越广泛深刻的挑战和危机。在一些美国政客口中，中国似乎是美国所有问题的“罪魁祸首”。实际上，美国所有的问题，根本上都源于其社会性质、制度设计和霸权体系的深层矛盾，怪不得别人。但是，美国政客为何如此习惯于“甩锅”？其实这在美国的制度、政治文化和心理机制中有着深刻的渊源。

一、有限责任之必然

美国政治制度设计的基本精神，可以用“有限责任”来概括。美国建国前，英国在北美的13个殖民地在性质上可分为三类：封建领地性质的业主殖民地、殖民公司性质的公司殖民地、合股契约性质的自治殖民地，它们的共同特征均为私权“法人”实体。因而，在制度精神上也类似于公司，即主要功能在于股东投资的增值回报。美国建立联邦后，相当程度上继承了这样一种精神，其制度精神就是为了实现资本统治集团的利益，并且回避政治责任。在其制度设计和演进过程中，处处体现着有限权力和有限责任原则。

首先，美国采取联邦制，意味着中央权力是由州授予的，是被明确“列举”出来的有限权力。虽然200多年来，联邦政府致力于权力扩张，但是迄今中央权力依然有限。新冠肺炎疫情暴发之初，美国总统声称要封州时，州长则声称这是在对州权“宣战”。其次，立法、行政、司法形成的所谓“三权分立”将各级政府权力分成不同的分支，初衷是确保权力的有限，而立法权内部同样还要再分为参众两院。三权之中，司法权突破美国宪法中的模糊地位，获取了宪政审查的权威，对立法权和行政权形成不可忽视的制约。此外还有各种相互嵌套的“否决”机制，使得政府权力有限、行为低效、内部掣肘。正如立宪者之一、美国第四任总统麦迪逊所说，宪法就是要设计得无比复杂，让后人难以改变，让人民无法染指。

除了宪法制度外，其他方面的制度发展也遵循同样逻辑。首先，两党政治逐渐成形，相互掣肘，遂成今日党争之患。其次，行政官僚系统被限定在非政治性的“工具人”地位，无法染指核心政治权力。最后，私人银行集团兴起，垄断了美国的货币权力，通过美联储来行使“金融资本限制国家权力”的功能。

这些制度设计，使得政府处于一种有限责任状态。联邦制及其主权分层结构极大地免除了联邦政府的治理责任。例如全美没有统一的警察、消防和学区系统，因而在各种社会问题上，联邦政府有合理的借口不予行动。美国崇尚的法治原则，如法国著名思想家托克维尔所说，让一切政治问题转化为法律问题，免除了政府本应承担的政治责任，而且让有钱雇佣律师的人占据天然优势。代议制就是财产权的代言人，让经济权力直接转化为政治权力，对于没有财产的人，政府自然不承担责任。三权分立最大的效用也是让责任无处可寻。英国哲学家密尔曾说，当任何人都不知道谁应负责的时候，就等于谁都不负责。

美国不存在单一的政府，也没有任何一个政府分支机构会积极承担责任。美国前总统伍德罗·威尔逊就曾经严厉批评这种有限责任状态，他认为宪法对政府的每一项功能都委以一小部分职责，使其容易推脱责任，“目前实行的权力分散且责任不清的做法，是（美国）联邦制度的根本缺陷”。

在这样一套有限责任制度原则之下，美国政府显然没有解决国家发展和人民利益问题的真正动力，一切都是为了资本统治集团的利益。遇到问题，开启“甩锅”模式自然是政客们的第一选择。

二、选举政治之怪圈

美国的政治文化来源于欧洲小规模国家的传统。英国学者芬纳提出过一个“广场型政治”的概念，在小规模国家中，往往会采取广场议政的制度。但是广场式政体在国家变大后就无法持续，因为国家规模的扩张必然带来对某种代表制的要求。美国建国之际就遇到了这个问题，于是建立了现代代议制政体。代议制之下，产生了现代选举政治这样一种授权政治。

在广场型政治的传统下，擅长“巧言令色”者才能获得选票而上台。当然仅靠“巧言令色”往往还不够，还要辅之以对对手的攻击。在美国政治词汇中，专有“甩泥巴”一词来形容此现象。胜利者一旦上台即失去了所谓民主的约束，无能甚至渎职的后果无非是下次败选而已，但可能不久后随着人们的记忆淡去还可再次上台。即便是严重犯罪，也无非是遭到弹劾。早在19世纪初，托克维尔就注意到美国奇特的弹劾制度，其实就是有限责任制度之下，对民选官员责任的豁免。

选举这种形式也决定了政党在其中争论的不是是非优劣，而是输赢。选举中的失败者为了打击对手而无所不用其极，在立法和政策问题上党派划线、为反而反、大搞“否决政治”，全然不顾人民与社会之公益。选举还会进一步加剧党争，两党候选人为迎合选票而随意承诺、提出不负责任的极端政策倡议，会故意放大分裂性议题或者身份差别，等等。这不仅会激化社会中已经存在的矛盾，还会在原本没有冲突的地方刻意制造冲突。

选举政治还引入了一个重要的政治变量——媒体。自20世纪60年代起，美国选举越来越依赖大众传媒，使选举活动更加类似于娱乐圈中的“选秀”，鼓励政客发表极端言论、提出极端政策。随着网络媒体和自媒体的兴起，信息的“茧房效应”更加突出，选民倾向于单一新闻来源，算法又会基于大数据分析而定向分发同质信息。这个过程会不断加剧选民极化和政党极化，使政客们热衷逞口舌之利而不是实事求是地解决问题。

三、巨婴文化之本能

历史地看，在美国崛起过程中，这个年轻的国家也曾经生机勃勃。为何变成今天这样多疑、爱抱怨、爱“甩锅”？这与美国文化的巨婴化有关系。

巨婴文化有两大来源。其一，缺乏历史的锤炼和积淀。一个民族必要经历诸多挑战和磨难才能积淀下成熟醇厚的精神。由于没有经历过真正严峻的考验，美国的精神和文化长期停留于童年期。美国拥有丰富的自然资源和安全的地缘条件，未曾经历过生死存亡之苦。这样一个国家一路“逆袭”，就像一个持有致命武器的“婴儿”，具有破坏的力量却缺乏自制的能力。从未接受过“挫折教育”的美国巨婴，一旦遭遇霸权衰落的危机，便极易产生怨天尤人的“甩锅”心理。

其二，美国精神的分裂。二战后，在美苏冷战和国内人民抗争的压力下，美国在20世纪60年代进入了一个平等意识上升的进步时期，种族、性别和其他方面弱势群体的权利有所提升。但是在统治阶级的操控下，这场运动很快便不再关注真正的剥削压迫，转而将注意力集中于多元文化和身份政治，炒作种族、性别、环境、堕胎、性取向及各种少数群体权利来制造“政治正确”，引发社会分裂。这场运动引起了右翼保守派的反击，他们祭起宗教保守主义、要求回归白人价值，形成了一场从上世纪80年代延绵至今的“文化战争”。这场文化战争使美国进一步社会撕裂、文化解体和政治极化。左右两派的精神都被狂热教条所裹挟，不愿意正视自身问题。此时，最简单、最廉价的方法就是寻找外部敌人，“甩锅”也就成了无论民主党还是共和党的方便法门。

今天，美国的制度、政治文化和社会心理都是积弊已深，矛盾正在全面爆发，需要一场巨大的改革。对于美国是否有能力、有勇气改弦更张，国际社会都抱着高度的疑虑。但我们还是要真诚地建议美国各界精英：今天美国人要做的是认清自身的问题根源，放弃霸权主义的春秋大梦，丢掉转嫁矛盾的幻想，与世界和解，与中国合作，共同建设更美好的未来。

（作者为复旦大学中国研究院副院长）