



为城市供应食物

土地所有权 与粮食生产



粮农组织/G. Bizzarri

挑战 城市增大。食品需求量在增加而适合农业的面积在减少。城市新建城区的人们不断在寻找获得可耕地，非农业用地需求不断增加而使土地不断升值。环境甚是竞争激烈，城市及城郊地区的粮食生产者对此不可能有太大的发言权，在获得农业用地方面为各广泛利益展开竞争的同时，他们对土地的开垦往往因为没有可靠的土地所有权协议而很少受到保护。土地所有权

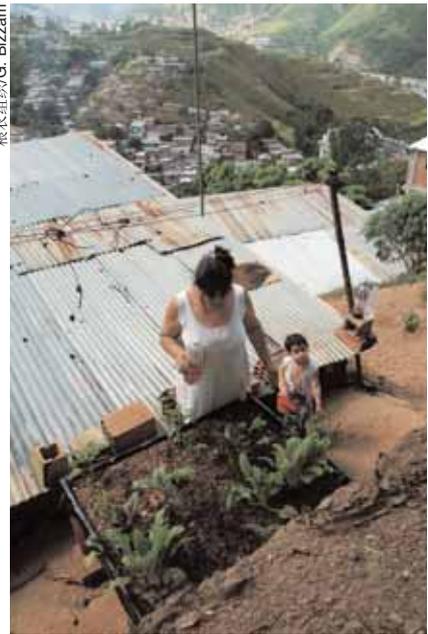
挑战

的诸多问题是城市及城郊粮食生产的一个难于一下克服的主要制约因素。在不断出现的突发事件及各种冲突中，城市人口依然日趋快速地增加，粮食安全问题的日趋严峻，满足暂时的、灵活的、能满足农业用途土地使用权的需要只能是解决问题的一个方面。早已引起质疑的土地所有权结构、非常典型的引发冲突的情况是由于土地需求量大、缺乏所有权及获得对土地使用权的明确、没有真正意义上的土地所有者等，这使得情况更加复杂化。土地使用的监管变得非常之难，无论各方出于何种意图，某些情形已经变得不可避免地会导致各种权益之争。在突发事件发生的情况下，通常需要采取土地所有权的临时性安排，这样才能保证对空旷土地的暂时性开发利用以供粮食生产及生计的维持，也只有这样才勉强算是为当地困难人口做了临时性安置。

的诸多问题是城市及城郊粮食生产的一个难于一下克服的主要制约因素。在不断出现的突发事件及各种冲突中，城市人口依然日趋快速地增加，粮食安全问题的日趋严峻，满足暂时的、灵活的、能满足农业用途土地使用权的需要只能是解决问题的一个方面。早已引起质疑的土地所有权结构、非常典型的引发冲突的情况是由于土地需求量大、缺乏所有权及获得对土地使用权的明确、没有真正意义上的土地所有者等，这使得情况更加复杂化。土地使用的监管变得非常之难，无论各方出于何种意图，某些情形已经变得不可避免地会导致各种权益之争。在突发事件发生的情况下，通常需要采取土地所有权的临时性安排，这样才能保证对空旷土地的暂时性开发利用以供粮食生产及生计的维持，也只有这样才勉强算是为当地困难人口做了临时性安置。

的诸多问题是城市及城郊粮食生产的一个难于一下克服的主要制约因素。在不断出现的突发事件及各种冲突中，城市人口依然日趋快速地增加，粮食安全问题的日趋严峻，满足暂时的、灵活的、能满足农业用途土地使用权的需要只能是解决问题的一个方面。早已引起质疑的土地所有权结构、非常典型的引发冲突的情况是由于土地需求量大、缺乏所有权及获得对土地使用权的明确、没有真正意义上的土地所有者等，这使得情况更加复杂化。土地使用的监管变得非常之难，无论各方出于何种意图，某些情形已经变得不可避免地会导致各种权益之争。在突发事件发生的情况下，通常需要采取土地所有权的临时性安排，这样才能保证对空旷土地的暂时性开发利用以供粮食生产及生计的维持，也只有这样才勉强算是为当地困难人口做了临时性安置。

粮农组织/G. Bizzarri



粮农组织/4829/A. Proto

粮农组织的回应

作为长远改进的起点，为城市粮食生产所作的土地所有权安排可在认可的为城市农业提供的土地政策中加以明确规定。尽管那永远只是个平衡，通过区划和管理，多产的土地需求才能得到保护。非政府组织在这一过程中可以发挥积极的谈判协调作用。临时协议需要详细做出规定，并且如有可能，详细写明各种许可，这些均应尊重之前的土地使用与所有权，这需要对现有的土地所有

权及使用、土地登记及自然地地貌受到保护和保留。比如说对土地归还或土地补偿的最终行政管理办法 这也许是十分必要的。在某些情况下，这对诉诸于土地所有权在重新进行的结构调整时所依据的可追溯性手段（如地面图）也是十分有必要。

粮农组织在土地所有权分析、政策制定及为改善获得土地和其他自然资源与为有利于环境和可持续发展的土地保障等的战略设计拥有特定力量的全球经验。

土地所有权的安排

城市农业的开展通常是在以传统的或是非正式的土地所有权的安排基础之下进行的，这些典型的情况不过是短期协议的互惠而已，然而正如通常的权宜之计一样仅仅是直接在临时闲置土地上获得土地使用权而并无任何形式的官方规定来给予保障。这种多样化的土地所有权安排其复杂性和灵活性是发展中国家特有的情况，在这些发展中国家里所有制保障权常常可以通过打通各种社会关系网或是借以法定机制来获得，这就引发显而易见的对土地所有权的激烈争夺，土地使用的限制对穷人的担忧还是其次，这类传统的或者说非正式的土地所有权的安排实在是太典型也太有灵活性了，这也使土地使用者只好对不断变化着的情况随机应变，这在官方法规里通常得不到承认，因此，当建设区扩张时这种情况往往也不被重视。



M. Tschoner

在城区土地的开发中，土地权的官方认可不足导致了土地所有权的保障不力，由此降低了粮食安全、获得生计的可靠性及社会稳定。通过法律承认和对非正式的及多种形式的土地所有权制度的登记来改变这一情况确实是个挑战，因为真正要澄清这类权益常常会违背其自然法则。另外，条例制定、程序执行和登记费用对那些较易受害的人口群体来说也许是代价高了点。

土地所有权的保障措施是可以提供的，然而，是要通过承认和管理每个可耕季节临时性的权益和/或通过获得可耕作的闲置土地的一种平衡办法，除非土地拥有者初始权益不会受到损害。假如土地拥有者对一个耕种季节运用土地收回与休耕权的话，这样的办法可能要包含补偿耕种人的某些投入这样一个机制。



粮农组织/G. Bizzarri

地块划分和界定

在一个结构比较严紧的环境里，可以通过规划手段和法律的强制性程序来取得进展。城市边缘地带的农用地可以进行地块的划分，或作为城市土地使用的一种可以接受的法律方式来规定城市农业的具体形式，还可以进一步利用技术的创造发明，如屋顶楼台的园艺可以合法化并进行管理。许多机制可以用来鼓励更多发明创造的以充分利用城市土地来进行农业生产，这可以包括土地商业化、富有想象力的办法、通过税收与相关的扶助创造鼓励性措施，以及建立通过划出园林地块/田块兼以种粮。一些公共地块也可以用作“有利于景观的”粮食生产。



粮农组织/G. Bizzarri



为城市供应食物 - 多学科领域
联合国粮食及农业组织

www.fao.org/fcit/index.asp

欲了解进一步情况，请联系：

粮农组织土地占有制处

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

landtenure@fao.org

www.fao.org/sd/index_en.htm