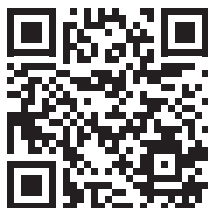




推进加州农业用地公平

加州农业用地公平工作组建议

报告摘要



英文版的完整报告及多种语言版本的报告摘要可于线上查阅：
bit.ly/ALETF-about

实地拜访接待人及工作组成员 Thea Rittenhouse
在圣地亚哥蒂华纳河谷孵化农地



工作组主席 Nelson Hawkins 与
TAC 农场的农场主在阿伦斯沃思



Hukama 农场主与工作组成员 Ruth Dahlquist 和
Irene de Barraicua 在拉莫纳的 Hukama 农场



工作组成员与实地拜访接待人在蓝湖的
蓝湖 Rancheria Daluviwi' 社区花园



农场主、工作组成员 Qi Zhou 和 Nathaniel Brown, 以及
支援人员在吉尔罗伊的一处温室内





概述

加州正面临着一个必须迅速解决的农业用地公平危机。

数十年来，由于种族、族裔、性别、阶级和移民身份等多种因素，加州许多生产者和部落土地管理者在拥有土地和保留土地方面被系统性排除在外。如今，由于日益增多的土地集中化与金融化，气候变化和繁重的监管，农业用地所有权和获得稳定土地使用权的不平等变得更加严重。这些情况共同对农业社区以及全州的生态和经济韧性造成了负面影响。

加州农业用地公平工作组作为一个独立机构，在《2022年加州预算法案》(AB 179) 中设立，旨在向州长和州议会提交政策建议，以应对农业用地公平危机。自2023年10月至2025年12月，工作组通过协作式的公众参与，其中包括召开12场公众会议，以及在加州各地开展广泛的社区参与活动，来制定建议。超过400名生产者、加州的美洲原住民部落首领和成员，以及其他人士参与了用多语言进行的活动，其中包括参与交流会议、实地考察、问卷调查以及嘉宾演讲。

工作组于2025年12月提交的最终报告，讨论了加州在历史上和当代在土地获取方面存在的平等现象，并提出了应对本州农业用地公平危机的政策建议。这些建议概述了具体措施，以确保优先生产者和部落土地管理者能够获得稳定、可负担且适宜耕作的土地，用于管理和种植粮食、纤维作物、药用植物以及具有文化价值的资源，同时避免制度性障碍、不平等或剥削。

建议分成六个主题领域：



优先支持部落管理和土地归还。



为优先生产者和部落土地管理者提供土地收购的资金支持和激励措施。



停止、缓解并扭转农业用地的集中化。



在优先推动公平土地获取和土地管理的同时，保护加州农业用地。




优先处理和保护稳定的土地使用权。



支持城市农业。

落实这些建议可通过促进更具韧性和更加公平的粮食体系、加强本地且多元的食品经济，并维护健康且天然的生产性土地，从而造福所有加州人。



圣地亚哥的 Applai
部落农场与花园

关键词

农业用地公平

农业用地公平是指优先生产者和部落土地管理者能够在没有系统性障碍、不平等或被剥削的情况下, 获得稳定且可负担的可耕土地, 用于管理与种植粮食、纤维作物、药用植物及文化资源。

优先生产者和部落土地管理者

在历史上和制度上被排除在土地所有权和农业及传统部落用途土地使用权保障之外的人群。该群体包括被认定为在社会上处于弱勢的农民和牧场主([AB 1348](#)), 以及得不到充分服务的生产者([H.R. 2](#))。同时也包括农场工人以及有志于开始自主农业经营的人士。



1. 优先支持部落管理和土地归还

在加州获得联邦承认及未获得联邦承认的美洲原住民部落，与加州政府之间具有特定的历史背景和关系。因此，在推进农业用地公平时，我们面临独特的挑战与机遇。加州是建立在将原住民从其土地和流域中暴力驱逐、胁迫、恐吓和种族灭绝的历史之上。未获批准的条约、民兵行动以及歧视性法律使部落失去土地并被剥夺法律权利。¹ 如今，部落仅持有其历史上所管理土地的一小部分。这限制了部落主权、文化实践以及生态管理。

加州的美洲原住民部落在土地获取和土地所有权方面持续面临障碍，需要州政府作出有凝聚力的长期承诺与回应。祖传土地的归还可恢复对文化资源的获取，如药材、植物和动物，并使部落能够修复原生生态系统和仪式场所，改善土壤健康和提升生物多样性。

为尊重部落主权，祖传土地的归还应在没有限制或产权负担的情况下进行，并应与加州的美洲原住民部落开展有意义的磋商与沟通。

建议

1.1 设立祖传土地归还基金。

1.2 在州政策与项目中纳入向加州原住民部落归还祖传土地的内容。

1.3 将公共持有的土地归还给加州原住民部落。

1.4 推动并促进传统生态知识与文化实践的实施。



2. 为优先生产者和部落土地管理者提供土地收购的资金支持和激励措施

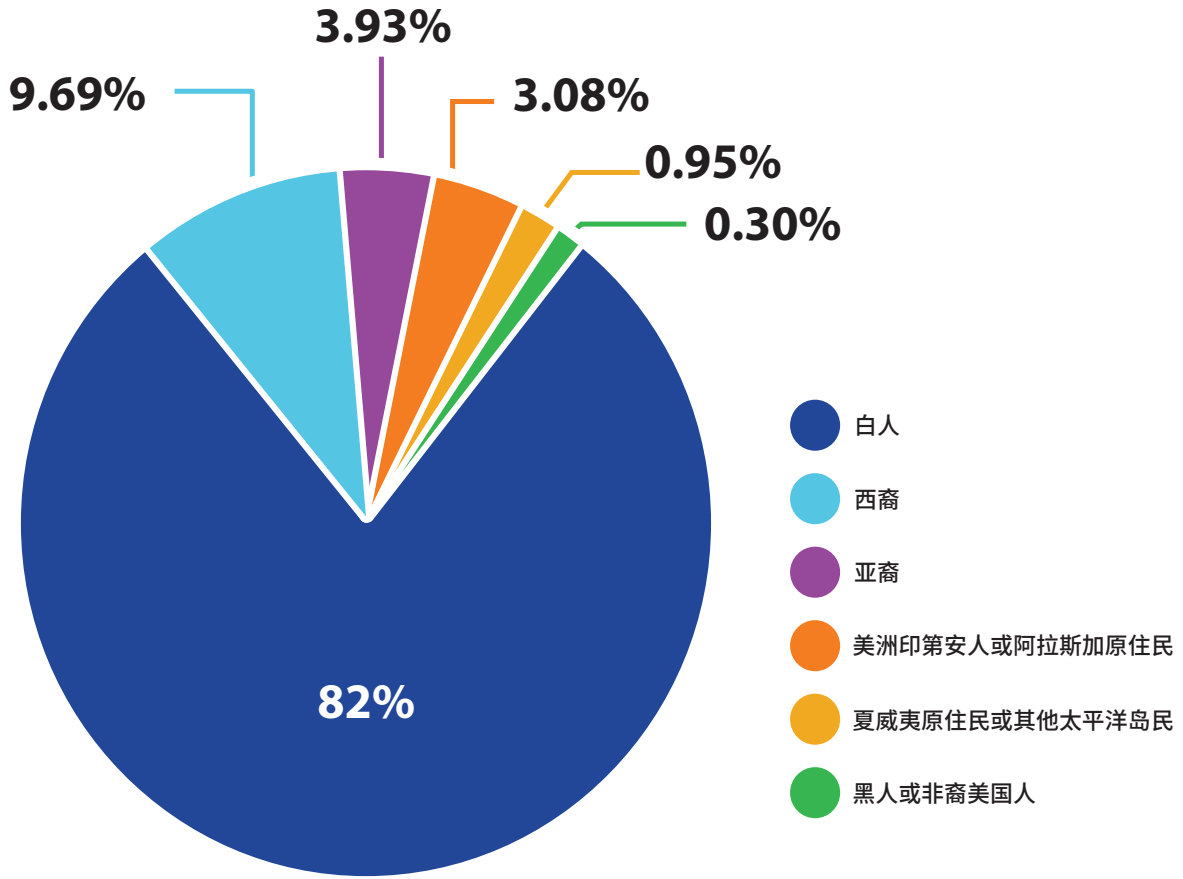
预计到2035年，40%的私人持有农业用地将随着土地所有者退休而发生转手。² 如果缺乏清晰的愿景和规划，这一转变可能会加剧当前在土地获取方面的明显差异。在加州，百分之八十二的农田由白人生产者拥有，而其他所有种族和族裔群体合计仅拥有剩余的18%。³

历史性的不公平待遇——包括但不限于对部落的暴力驱逐和强迫劳动、针对非裔美国人的，带有种族动机的土地掠夺、对日裔美国人的强制拘禁以及剥削性的劳动条件——至今仍影响着优先生产者和部落土地管理者。他们更有可能在融资、技术援助和土地获取方面面临障碍。自2018年以来，农田价格上涨了28.3%，这成为优先生产者和部落土地管理者实现土地所有权的最大障碍之一。⁴ 解决这些障碍需要有针对性的支持，不仅要承认过去和持续存在的明显差异，还应开始落实解决方案。

建议

- 2.1 设立修复性土地基金。
- 2.2 制定并实施公众教育宣传活动，记录过去及持续存在的伤害。
- 2.3 提供资金，用于购买农业用地并出租或转让给优先生产者和部落土地管理者。
- 2.4 设立贷款与债务减免项目。
- 2.5 采纳新的税收计划与优惠措施，以服务优先生产者和部落土地管理者。
- 2.6 持续评估并改进资金与激励项目。
- 2.7 扩展针对土地获取与收购的定制化技术支持。

加州农场自有土地总英亩面积占比 (2022)⁵



备注:种族类别为“单独或与其他种族组合”统计。

在圣玛丽亚采摘草莓





3. 停止、缓解并扭转 农业用地的集中化

农业用地及关键自然资源的集中化和金融化，是造成农业用地获取不公平的重要因素。虽然加州大多数（2017年为63.5%）生产者经营的农场面积在50英亩或以下，但接近一半的耕地总面积是由4.6%的土地所有者合计拥有。⁶

近几十年来，农业用地集中所有权出现了上升的现象。2017年至2022年间，小型农场数量减少了13%，而大型农场数量却有所增加。⁷ 当中小型农场被更少且规模更大的经营主体所取代时，社区往往会遭受负面的经济、环境和健康影响。

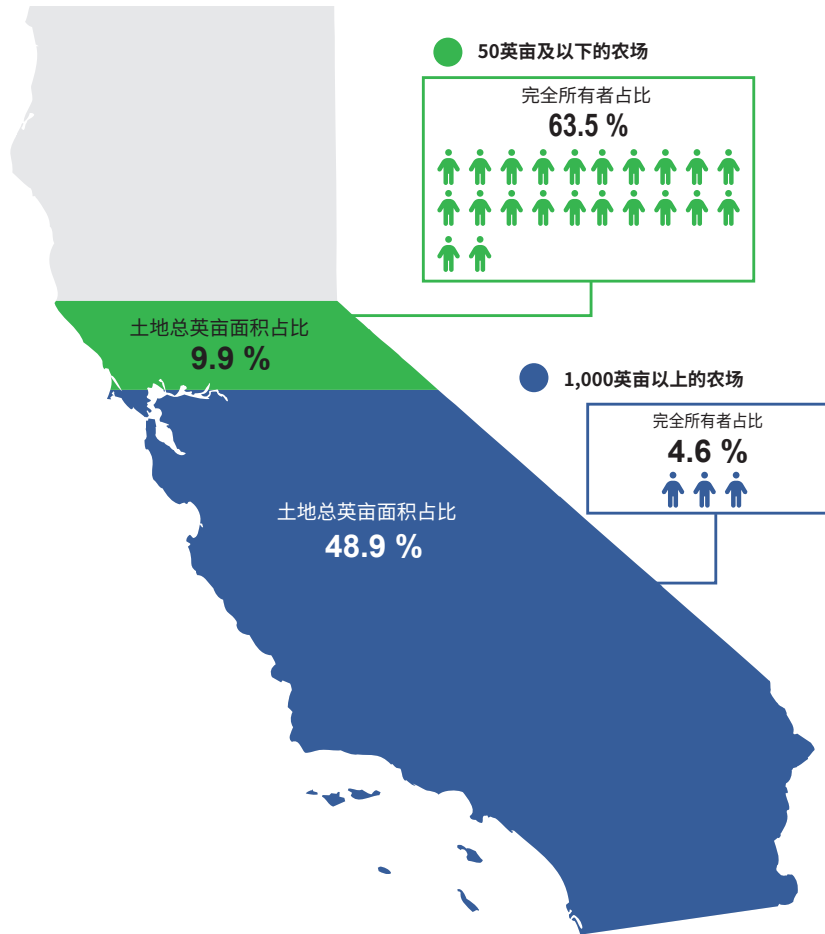
除了土地集中化，金融化也使农业用地转变为机构投资者和私募股权公司的投资工具。这些投资者更看重农业用地产生利润的能力，而非粮食生产、文化资源或社区利益。

这些趋势加剧了扎根于数百年歧视性政策的不平等，这些政策使优先生产者和部落土地管理者失去了土地和世代相传的财富。

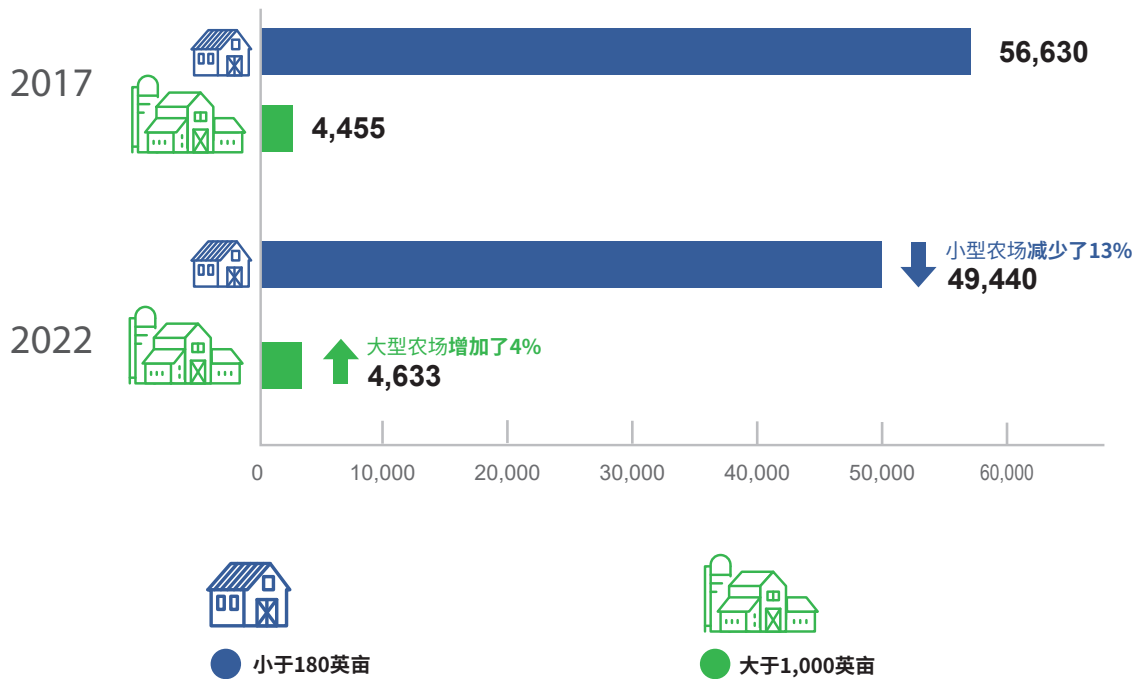
建议

- 3.1 限制投资公司对农业用地的所有权。
- 3.2 为优先生产者和部落土地管理者制定“本地优先购买”条例。
- 3.3 设立加州生产者退休基金。
- 3.4 建立并资助土地市场监管项目。

加州不同农场规模与完全所有者占比及耕地总英亩面积占比的关系 (2017)⁸



加州2017年与2022年⁹不同规模的农场数量





4. 在优先推动公平土地获取和土地管理的同时, 保护加州农业用地

加州的农业用地基础正受到城市和工业开发的威胁, 以及数百年来掠夺性农业带来的负面影响。1984年至2018年间, 加州失去了超过160万英亩的农田和牧场用地, 其中75%的流失由城市开发造成。¹⁰ 本州最高质量的农业土壤面积减少最为显著。为应对数百年来掠夺性农业产生的影响, 实现本州地下水可持续发展目标, 预计需要将50万至100万英亩农业用地退出生产。¹¹

在这一背景下, 加州已设定目标, 计划从2030年起, 每年保育1.2万英亩耕地和3.3万英亩草地, 并在此时间范围之外设定额外目标。¹² 这些计划及其他气候与保育的相关工作, 应由一项综合性的全州战略加以指导, 该战略既要关注公共持有土地, 也要关注私人持有土地, 并应以优先生产者和部落土地管理者的土地获取机会为核心。

建议

- 4.1 制定全州农业土地保护与管理计划。
- 4.2 改善保护项目与工具, 以促进公平的土地获取与土地管理。
- 4.3 推动地方层面的农业用地保护策略。
- 4.4 提升州与地方政府公平、有效出租公有土地的能力。



5. 优先处理和保护稳定的土地使用权

实现农业用地公平需要与土地建立稳定且有保障的关系、支持性的监管体系以及长期的经济可行性。许多优先生产者和部落土地管理者以短期或非正式租赁方式经营，这可能使承租人失去获得公共资金项目支持的资格，并阻碍再生性农业实践和基础设施改进。繁琐的监管规定、限制性的土地分区法规以及住房障碍，也对维持稳定的土地使用权和农业经营带来重大挑战。

克服这些障碍需要公平的租赁结构、合理设计的监管措施、灵活的土地分区和住房政策，以及为确保长期可行性与管理权而提供的技术支持。

建议

5.1 解决土地所有者与承租者关系中的权力不平衡问题。

5.2 扩展加州食品与农业部 (CDFA) 农民公平办公室的能力。

5.3 设立并资助区域农业申诉专员职位。

5.4 在尊重法律初衷的前提下，解决不公平的政策影响。

5.5 激励并支持地方政府采用有助于稳定土地使用权与土地管理的分区与土地利用规划的做法。



弗雷斯诺的 Yo' Ville 社区花园与农场



6. 支持城市农业

加州的城市和郊区在推进农业用地公平时既面临独特的挑战，也享受独特的机遇。城市农业可带来多方面的好处，例如增大获得营养食品的机会、促进社区参与、推动劳动力发展以及扩大绿色空间。城市生产者和部落土地管理者通过与客户和其所服务的社区紧密合作，继而从这些机遇中受益。

尽管如此，城市农业仍面临诸多障碍，包括被排除在资金项目之外、水费成本高昂以及严格的土地分区限制。近期的一些举措，如加州食品与农业部（CDFA）的城市农业资助项目以及2024年气候债券（第4号提案），提供了亟需的资金支持。除财政支持外，还需要进行制度性改革，将城市农业纳入规划体系、减少监管障碍，并确保城市种植者能够公平获得土地并拥有稳定的土地使用权。

建议

6.1 确保城市生产者和部落土地管理者能够参与现有项目并提供定制化的资金支持。

6.2 为城市农业提供可用土地，并解决获取稳定土地使用权过程中遇到的障碍。

13位工作组成员中的十一位及战略增长委员会的工作人员在沙加缅度



下一步：实施与评估

加州农业用地公平工作组报告中所提供的背景、案例和建议，为未来行动奠定了基础。在许多情况下，落实这些建议最快且最有效的方式便是通过立法。立法机构应明确指出，支持优先生产者和部落土地管理者对农业用地的管理是一项核心的立法意图。为确保充分考虑所有适用的法律，提供法律指导也将是十分必要的。

有效制定并实施这些建议，需要以优先生产者和部落土地管理者为中心，并优先注重文化谦逊、能力建设以及灵活的工作流程。还应建立健全的评估框架，设定目标、指标和时间表，以跟踪进展并确保长期影响。

尽管州长和州议会是本报告的主要受众，但落实这些政策建议将需要所有致力于解决加州农业用地公平危机的人士开展协调一致的倡导、付出与投资。

如需了解更多背景信息，以及在推进农业用地公平时面临的挑战和拟议的解决方案的详细内容，请查阅完整报告。

尾注

- 1 Johnston-Dodds, Kimberly. (2002). "Early California laws and policies related to California Indians." California Research Bureau. Last accessed Feb. 3, 2026 from <https://courts.ca.gov/publication/california-research-bureau-early-california-laws-and-policies-related-california>
- 2 Hunter, M., A. Sorensen, T. Nogeire-McRae, S. Beck, S. Shutts, R. Murphy. (2022). "Farms under threat 2040: Choosing an abundant future." American Farmland Trust. Last accessed Mar. 16, 2026 from <https://farmlandinfo.org/publications/farms-under-threat-2040/>
- 3 Last accessed Oct. 2, 2025 from <https://www.nass.usda.gov/> with: Last accessed Mar. 13, 2026 from https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2022/Online_Resources/County_Profiles/California/
- 4 "Land values 2022 summary." (2022). U.S. Department of Agriculture. National Agricultural Statistics Service. Last accessed Oct. 2, 2025 from https://www.nass.usda.gov/Publications/Todays_Reports/reports/land0822.pdf
- 5 U.S. Department of Agriculture. (2024). "2022 Census of Agriculture: California state and county data." National Agricultural Statistics Service. Last accessed Mar. 16, 2026 from https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2022/Full_Report/Census_by_State/California/
- 6 Macaulay, Luke and Van Butsic. (2017). "Ownership characteristics and crop selection in California cropland." California Agriculture 71(4), pp. 221-230. <https://doi.org/10.3733/ca.2017a0041>
- 7 O'Connor, Teresa. (2024). "What the 2022 Census of Agriculture confirms about California." American Farmland Trust. Last accessed Oct. 2, 2025 from <https://farmland.org/2022-census-of-agriculture-california/>
- 8 Macaulay, Luke and Van Butsic. (2017). "Ownership characteristics and crop selection in California cropland." California Agriculture 71(4), pp. 221-230. <https://doi.org/10.3733/ca.2017a0041>
- 9 O'Connor, Teresa. (2024). "What the 2022 Census of Agriculture confirms about California." American Farmland Trust. Last accessed Oct. 2, 2025 from <https://farmland.org/2022-census-of-agriculture-california/>
- 10 "Fast facts." (n.d.). California Department of Conservation. Last accessed Oct. 2, 2025 from <https://www.conservation.ca.gov/dlrp/fmmp/Pages/Fast-Facts.aspx>
- 11 Sunding, David and Roland-Holst. (2020). "Water blueprint for the San Joaquin Valley economic impact analysis: Phase one results." The University of California, Berkeley. Last accessed Mar. 16, 2026 from <https://cawaterlibrary.net/document/water-blueprint-for-the-san-joaquin-valley-economic-impact-analysis-phase-one-results/>
- 12 "California's nature-based solutions climate targets." (2024). Nature-Based Climate Solutions. Last accessed Mar. 16, 2026 from <https://resources.ca.gov/initiatives/expanding-nature-based-solutions>



欲了解更多关于工作组的资讯及成员简介, 请造访:
sgc.ca.gov/initiatives/alei

本工作组由加州战略增长委员会 (SGC) 负责行政管理, 但在运作上保持独立, 并对其报告内容拥有最终决策权。本报告中所表达的观点与建议仅代表工作组的立场, 并不一定代表加州战略增长委员会或州长土地利用与气候创新办公室的立场。