



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

丁石
通

中国工业化、城镇化进程中的 农村土地问题研究

RURAL LAND POLICY ISSUES UNDER RAPID INDUSTRIALIZATION
AND URBANIZATION IN CONTEMPORARY CHINA

曲福田

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 中国
课题

中国工业化、城镇化进程中的 农村土地问题研究

RURAL LAND POLICY ISSUES UNDER RAPID INDUSTRIALIZATION
AND URBANIZATION IN CONTEMPORARY CHINA



图书在版编目 (CIP) 数据

中国工业化、城镇化进程中的农村土地问题研究/
曲福田等著. —北京: 经济科学出版社, 2010. 12
(教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0214 - 7

I. ①中… II. ①曲… III. ①农村 - 土地制度 -
研究 - 中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 249710 号

责任编辑: 刘欣欣
责任校对: 徐领柱
版式设计: 代小卫
技术编辑: 邱 天

中国工业化、城镇化进程中的农村土地问题研究

曲福田 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 31.5 印张 600000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0001 - 2000 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0214 - 7 定价: 78.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

课题组主要成员

(按姓氏笔画为序)

刘守英
陈利根
姚 洋

刘向南
张安录
钱忠好

陈会广
吴 群

陈志刚
欧名豪

编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远	
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹	

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学与自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羡林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

序

处于快速工业化、城镇化的中国，正在经历着经济社会发展重要的战略机遇期，这对在 21 世纪中叶实现中等发达国家水平的战略目标具有重大的历史意义。然而，随之产生的农村土地问题也日趋突出，不仅涉及到土地利用效率和农民权益问题，更关系到国家粮食安全、生态的保护和社会的稳定，这些问题反过来又会对工业化和城镇化的方向和质量产生影响。在我看来，如何在推进工业化、城镇化过程中有效解决农村土地问题，是 21 世纪初中国经济社会发展公共政策研究的焦点和难点之一，也是中国实现城乡发展一体化急需研究的重大理论和政策问题。

由曲福田教授主持的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《中国工业化、城镇化进程中的农村土地问题研究》（项目批准号：04JZD0008），以中国快速工业化、城镇化进程为背景，从协调推进工业化、城镇化和农业现代化出发，综合运用经济学、管理学和法学等多学科的理论方法，在准确把握中国工业化、城镇化阶段特征和农村土地问题主要矛盾及其成因的基础上，以优化土地资源配置效率和保障农民合法土地权益为目标，分析了中国土地非农化的运行机制和生态影响，测算了不同阶段土地非农化的适度水平，探索了土地制度改革和土地管理机制创新的目标和路径，提出了农村土地法律体系的建设任务和立法建议。

作为这一重大课题研究的最终成果，本书将实现土地适度非农化、保护农民的土地权益和改进农地的配置效率作为农村土地问题的政策目标，明晰而又准确。研究内容也相当丰富，从阶段分析到运行机制，

从配置效率到生态影响，从制度机制创新到法律体系建设。本书的研究结论和政策建议很好地回答了现阶段中国工业化、城镇化进程中主要的农村土地问题。读了本书的清样，我觉得有以下几个特点：

首先，研究以问题为导向，形成了“目标—机制—调控—法律”的逻辑关系和研究主线。在准确把握工业化、城镇化阶段特征的基础上，围绕着有效解决耕地资源大量损失、土地利用效率低下、农民土地权益受损等农村土地问题，提出了协调推进工业化、城镇化和农业现代化的土地政策目标，这就是提高土地资源配置效率和保护农民土地权益。从这一目标出发，本书深入分析了土地非农化的运行机制以及经济、社会和生态影响，系统探讨了包括农地制度、土地征收制度和集体建设用地流转制度在内的土地制度改革路径，进而从矫正扭曲的土地价格和强化政府的农地规制两个方面，阐述了土地管理调控机制的创新路径。本书最后，将土地制度改革和土地管理机制创新的路径和措施反馈到法律层面，探讨了农村土地法律体系建设研究方向和重点，并提出了具体的农村土地立法建议。“目标—机制—调控—法律”的研究体系，反映了作者对复杂的农村土地问题的系统把握，也体现了作者较强的逻辑思维能力。

其次，系统探索了工业化、城镇化进程中土地资源配置规律，形成了新的理论体系和学术观点，提出了重要的政策建议。本书的重要理论创新之一是提出了转型期中国农村土地资源配置的两个重要理论命题：一是农地非农化过程中农地损失可区分为代价性损失和过度性损失，而根据市场失灵和政府失灵的特性，又将过度性损失相应划分为两种形态（Ⅰ和Ⅱ）。二是现阶段农地过度性损失主要成因是政府失灵（地方政府行政配置土地和扭曲土地价格），减少或消除过度性损失Ⅱ是现阶段农村土地政策的主要任务。“两种失灵、两类损失”的理论命题，揭示了中国现阶段农村土地资源配置的特征，发展了转型期资源配置效率理论分析框架，也为整个研究提供了理论基础和方法论。本书提出的重要观点，如耕地资源流失与经济发展之间呈明显的库兹涅茨曲线规律，农民非农就业引起的劳动力市场和土地市场的互动为农村土地制度变迁提供了动力，政府与市场的替代程度不同决定了不同地区集体建设用地流转模式的多样化特征，将土地的生态和社

会价值逐步纳入农地的价格核算之中，在充分发挥市场配置土地资源基础作用上实现市场机制与政府治理的有效耦合等，具有创新价值，丰富了经济发展与土地经济的理论研究，也为解决工业化、城镇化进程中的农村土地问题提出了很有价值的政策建议，有的政策建议已对国家土地政策和宏观调控政策的制定产生了直接影响。

最后，本研究运用经济学、管理学、法学等多学科理论方法来系统研究现阶段的中国农村土地问题，形成了多学科相容的理论体系和系统研究农村土地问题的方法论。经济学中的资源配置效率和制度变迁理论、管理学中的规制和调控理论以及法学中的资源与环境法理论等围绕着提高土地配置效率和改善土地利益公平这一目标得到贯通和融合。本书也使得经济计量模型在农村土地问题的研究中得到更广泛的应用，提高了土地经济与管理重大问题实证研究的水平，得出的研究结论更加准确、可信；典型调查、案例分析和比较研究等方法的恰当应用，使农村土地问题研究更加深入、全面和科学，对农村土地资源配置规律的把握更加深入和系统。

值得一提的是，本书的创新性与学术特色，与本课题研究队伍的合理构成和密切合作是分不开的。课题主要研究人员分别来自南京农业大学、北京大学、华中农业大学、扬州大学、国务院发展研究中心等，他们不仅是我国研究土地问题的知名学者，而且知识结构各有所长，从而形成了运用多学科知识联合攻关的基础。这样一个专业交叉的研究团队，充分发挥了规范研究与实证研究、理论研究与政策实践相结合的优势，在土地问题研究方面形成了鲜明的特色和较强的影响力。

当然，工业化、城镇化进程中的农村土地问题是一个十分复杂的理论和实践课题。因为土地不仅是重要的生产要素，而且它还在很多情况下发挥着经济、社会组织和制度载体的作用；随着土地的稀缺和人类社会日益多样化需求的发展，世界各国都对土地的利用通行超越所有权的用途管制。除了在现代社会中土地及其管理制度日益表现出的这些一般规律之外，我国的土地制度还具有一些不容忽视的特殊性，尤其是农村土地的农民集体所有制，以及农户在获得土地承包经营权或使用权过程中的农村集体经济组织成员权的特殊作用等，都使得研

究中国工业化、城镇化进程中的农村土地问题更具有其独特的复杂性。随着中国工业化和城镇化进程的加快，农村土地制度还会面临更多的新问题和新的变化趋势，这就需要我们的不懈努力，也希望作者在这一领域取得更多、更好的研究成果。

是为序。

陳錫文

工业化和城镇化是一个国家（或地区）实现现代化的必由之路，也是经济社会发展中的必然现象。工业化和城镇化进程实质上是劳动力和土地资源等生产要素的非农化过程，由此带来的经济、社会和文化等多方面的变迁和产生的一系列经济、社会问题，一直是国内外发展理论研究的重要内容和各国工业化、城镇化进程中公共政策选择的重要问题。从 20 世纪 90 年代开始，中国就进入了快速工业化和城镇化阶段，其主要特征是大量的农村劳动力转移到非农产业和大量的农地资源转变为非农利用。这一方面为中国经济社会的快速发展提供了要素支撑；另一方面也强烈地改变着中国农村已有的人地比例和土地关系，以快速的农地非农化和日益强烈的土地权益冲突为主要特征的农村土地问题，已经成为当今中国经济社会发展理论研究的热点和工业化、城镇化进程中政策选择的难点。

本书以快速工业化、城镇化为背景，运用经济学、管理学和法学等多学科的理论方法，在准确把握中国工业化、城镇化阶段特征、农村土地问题的主要矛盾及其原因的基础上，以优化土地资源配置效率和保障农民合法土地权益为目标，分析了中国土地非农化的运行机制、生态影响和适度水平，探索了土地制度体系改革和土地管理机制创新的目标和路径，提出了农村土地法律体系的建设任务和立法建议。

第一，本书在准确把握工业化、城镇化阶段特征和农村土地问题主要矛盾基础上，提出了农村土地问题研究的两大理论命题。研究认为，21 世纪初中国工业化、城镇化进入中期阶段，产业结构快速升级，城镇规模急剧扩张，农民人口大量迁移。相应地，农村土地利用

呈现出结构快速转变、区域非均衡加剧、可持续性压力加大等特征,产生了耕地资源大量损失、土地质量逐步退化、土地利用效率低下、农民土地权益受损等问题,不仅削弱了国家粮食安全的基础,也严重影响着国家经济、生态和社会安全。当前中国农村土地问题的主要特征是大量的农地非农化配置。基于资源配置效率理论基础,本研究提出了“两种损失”、“两种失灵”的命题,即依据市场功能是否发挥有效作用,将当前的农地非农化理论上划分为两种形态,即当市场能充分反映土地资源价值情况下的农地非农化配置为农地的代价性损失,当市场不能充分反映土地资源价值情况下所导致的农地非农化配置为农地的过度性损失。又根据市场不能充分反映价值的原因是市场失灵和政府失灵,相应地将过度性农地损失划分为过度性损失Ⅰ和过度性损失Ⅱ。研究发现,当前我国农地非农化存在着严重的过度性损失,其主要表现为由于政府对土地市场的干预和对土地价格的扭曲所产生的过度性损失Ⅱ,占到农地年总损失的21.7%。因而,工业化、城镇化进程中的农村土地政策,重点是要减少或消除由于政府失灵而产生的农地过度性损失Ⅱ。土地非农化两种理论形态的划分不仅为本研究提供了重要的理论基础,也进一步明确了农村土地问题的政策目标。

第二,在分析农地非农化机制基础上,从协调推进工业化、城镇化和农业现代化出发,回答了中国土地非农化的适度水平。研究发现,耕地资源流失与经济发展之间呈现明显的库兹涅茨曲线规律,当前和未来一段时间,土地的快速非农化还要持续,当工业化进入中后期和城市化达到60%左右时,农地非农化速度会逐渐降低;在不同级别、不同区域城市用地扩张上存在较明显的空间分异,我国的东中部、平原城市、城乡交错区是农地非农化的活跃地区。就农地非农化的适度水平及调控而言,我国农地非农化存在“最适配置”和“次适配置”。如果有效解决政府失灵和降低市场失灵的影响,不管近期和远期,中国18亿亩耕地的保护目标能够实现;如果不能有效解决政府失灵和市场失灵,即使实现了次适配置,18亿亩耕地的“红线”也将被突破。由此可见,实现理性的土地非农化,切实保护耕地资源,必须实现市场的有效运行、政府的有效治理以及两者的有效协同。为了揭示农地非农化的生态影响,在理论上构建了一个工业化、城镇化以及由此引

致的农地非农化对农地质量等环境影响机理的分析模型,并通过实证分析研究产业结构变化、就业结构变化和城镇规模扩张三大基本因素对土地质量的影响传导机制。研究表明,工业化进程对土壤酸化有着显著的影响,农民非农就业对农地质量变化有着明显的负面效应,农地非农化对农地质量退化具有一定威胁。这些结论为工业化、城镇化进程中土地利用与保护政策以及有关经济政策调整提供了依据。

第三,土地制度改革的路径研究。基于合理确定适度土地非农化水平、有效保护农民合法土地权益和提高农地资源配置效率等多重目标,土地制度改革的主要内容包括三个部分。一是通过对农村人口迁移、非农就业和农村土地制度变迁规律的研究,探索工业化、城镇化进程中改进农地资源配置效率的途径。研究发现,土地对劳动力转移的收入效应和替代效应引起了劳动力市场和土地市场的互动,从而为农村土地制度变迁提供了动力。但是,如果不改变家庭内部分工对农户的制度选择意愿的影响路径,农村土地制度会因此而陷入依赖土地调整才能实现变迁的锁入效应。另外,农民对剩余索取权与产权安全选择的需求成为维持中国农村土地制度变迁的动能,并将决定制度变迁的方向。因而,在政策上确保农民产权安全而不受到国家和集体的侵蚀,降低剩余索取的不确定性,减少对国家和集体的依赖性,为农民提供长期而稳定的预期,是农村土地家庭责任制改革以来制度创新能否成功的关键。在经济发达地区,农民土地股份合作社之所以成为农地制度有效的创新形式,是在于在合作社中农民退出权的存在,这是土地股份合作社治理成本低廉的机制所在。二是本研究通过产权公共域理论分析和农民意愿调查,深入分析了如何完善农地产权和改革征地制度,设计切实、有效地保障农民权益的政策行动框架,并诉诸公平以衡平市场化改革的效率取向以及可能引致的市场失灵。提出了尊重农民土地财产权利、建立农民社会保障权利的政策改革思路,特别强调在征地制度改革中应完善征地程序,保障农民的知情权和参与权。三是通过研究农村集体建设用地流转模式比较,提供了农村集体建设用地流转多样化制度创新的解释。即政府与市场的替代程度不同,决定了各地集体建设用地流转模式的多样化特征。通过土地非农流转市场、农村集体建设用地市场的个案分析,比较不同类型地区农

村建设用地的市场化、资本化的模式、效率及经验。研究认为,提高农村建设用地配置的市场化程度,实现对集体土地与国有土地平等的物权保护,充分保障集体建设用地流转中农民的土地财产权利,对于减少政府对土地市场的干预和对土地价格的扭曲,有效降低或消除土地过度性损失Ⅱ,提高农村土地资源的配置效率至关重要。

第四,基于纠正土地利用中政府失灵和市场失灵的机制创新,本书探讨了现阶段农村土地价格矫正思路和农地规制建设的路径。农地价格扭曲不仅导致农民权益的损失,也由于低估了土地价值,导致了严重的农地过度非农化(过度性损失Ⅰ)。政府失灵与市场失灵是农地价格扭曲的主要原因。研究发现,2004年由于政府失灵和市场失灵所导致的农地价格扭曲度为84.6%。我们认为,应建立新的农地价格核算理论方法,修正被严重扭曲的农地价格,为土地征用政策改革和纠正市场失灵提供科学的核算依据。本研究建议,进一步明晰农地产权,明确农地的完全产权与完全价格,逐步实现土地征用价格的市场化;将土地的生态和社会价值逐步纳入农地的价格核算之中,即运用社会成本定价方式确定农地价格。这对培育土地市场机制,完善真实反映资源稀缺和资源价值的土地要素价格形成机制具有重要的政策意义。要有效消除土地利用的市场失灵,另一个途径就是创新政府治理模式,尤其是加强和完善政府对农地利用的规制。当前中国农地规制制度主要是借助土地利用总体规划、土地用途管制、基本农田保护与农用地转用管理等制度进行农地保护,减少或避免由于土地利用存在着明显的正外部性导致农地资源的过度非农化。在系统分析中国现有农地管制制度效率和充分借鉴不同类型国家或地区农地规制经验基础上,提出了改善中国农地规制的途径。这就是:合理界定政府与市场的界限,强化土地利用的区域或空间规划;科学、理性地制定土地利用规划,对土地资源利用进行有效的初次配置,为市场运行提供基础;创新耕地总量动态平衡的实现路径,建立土地用途管制的激励机制和约束机制;加大农地保护规制制度的执行力度,尤其是提高制度的违约成本;探索建立耕地保护的经济补偿机制,增强在市场经济条件下提高农地规制制度的效率。本研究通过区域耕地赤字/盈余预测,探索建立了耕地保护的区域公平补偿机制。

第五,根据工业化、城镇化进程中土地制度改革和土地管理机制创新的本质要求,提出了农村土地法律体系建设的思路 and 具体立法建议。由于工业化、城镇化进程中的诸多农村土地问题相互交织在一起,工业化、城镇化进程中相关制度政策的改革必须与中国社会主义市场经济体系建设的总目标相一致。因此,本研究关于土地制度和管理机制的创新,必须反馈于法律关系调整,土地法律体系建设就成为农村土地问题解决的路径中关键的一环。本书最后通过归纳农村土地法律问题,借鉴典型国家或地区农村土地立法的成功经验,提出我国农村土地法律体系,为农村土地制度的重塑提供基础。我们认为,基于土地可持续利用、农民权益保护和土地资源优化配置的土地立法目标,应建立由宪法、土地法、专门法律和法规、全国性法规和规章以及地方法规和规章五个层次的农村土地法律体系,尤其亟须制定统一的《土地法》,加强农地使用制度、农地转用制度和农民土地权益保护制度的立法研究。本研究对农地承包权经营制度、集体建设用地流转制度、土地征收法律制度、农地管制法律制度建设等重点农村土地法律问题进行了研究,并提出了具体的立法建议。

本书在内容体系上,以“目标—机制—调控—法律”的逻辑关系为研究主线,以解决工业化、城镇化进程中农村土地主要问题为导向,以农地非农化的合理程度、土地资源配置效率的提高、农民土地权益的保护为政策目标,构建中国工业化、城镇化进程中农村土地问题研究的理论框架和政策体系。总结本书的研究,我们认为,在竞争市场条件下农地非农化的部门配置存在最优量的规定性和效率的差异性,但地方政府的过度竞争和形成的征地激励扭曲了土地要素市场形成机制,带来农民权益受损等社会外部性问题。而在人口迁移、非农就业和土地利用方式变化的互动中出现政策调控失灵,加快了工业化、城镇化进程中土地非农化配置速度,也放大了农地非农化配置和农地资源利用中负的外部性。由于政府(政策)失灵与市场失灵是中国工业化和城镇化进程中的农村土地问题产生的基本成因,要实现土地资源配置效率的提高和农民土地权益的保护,协调推进工业化、城镇化和农业现代化,关键在于在科学合理的土地规制制度基础上,充分发挥市场配置土地资源的基础作用,并实现市场机制与政府治理的有效耦合。