

对中国城市土地开发管治的思考

● 徐 伟^{1 2} 汤庆园^{1 2}

(1. 华东师范大学中国现代城市研究中心, 上海 200062;
2. 莱斯布里奇大学地理系, 加拿大阿尔伯塔省莱斯布里奇 T1K 3M4)

内容提要: 通过对中西方城市土地开发管治的回顾, 指出中国城市现有土地开发管治结构的特点, 并对中国现有的土地开发管治模式进行了评价, 得出了4个重要的观点: (1) 国与民争利明显; (2) 容易成为腐败滋生的温床; (3) 与联合国的评价标准差距较大; (4) 已成为造成群体事件频发最重要的因素。最后, 对中国城市土地开发管治提出了有关的建议。

关键词: 城市; 土地开发; 管治; 评价; 对策

中图分类号: F290 文献标识码: A 文章编号: 1003-4161(2014)02-0024-05

DOI: 10.13483/j.cnki.kfyj.2014.02.006

改革开放以来, 中国进行了许多重要的经济制度改革, 其中土地制度的改革是关系到市场经济转型成功的一项关键性突破。土地作为最基本的生产资料, 其市场的流动性是建立社会主义市场经济的根本保障。因此, 土地制度也由改革前的无偿、无限期、无流转, 转变为有偿、有限期、可流转。正是这一制度的伟大变革, 给中国经济插上了腾飞的翅膀^[1]。就在中国经济取得重大成就的同时, 随着时间的推移, 因土地开发所导致的问题也层出不穷。在土地公有制设计不变的情况下, 现行的中国土地开发管治模式是否还适合当前的社会经济发展, 这就迫切需要对中国现有的城市土地开发管治模式加以评判。以往对管治的研究主要集中在城市一区域管治、行政区管治、城市规划和管治等方面^[2-5], 对城市中地方政府所掌握的最重要资源土地的开发管治却很少有人研究。本文试图通过对中西方土地开发管治进行回顾, 从而指出中国城市土地开发管治结构的特点, 并对中国现有的土地开发管治模式进行评价和建议。

一、管治的起源

20世纪70年代以来, 随着福特主义大规模生产向后福特主义专业性灵活生产方式的转变, 西方社会经济开始产生一系列的变革。凯恩斯的国家干预理论逐渐被新自由主义思潮所替代, 政治决策的地方化和分散化、民众的广泛参与都是推动社会经济事务从政府行政命令式管理到多方管治转变的基础。区域与资源管治的产生也正是这种社会经济转变的直接结果^[6]。进入到90年代, 受全球化的冲击, 国家政府控制能力开始减弱, 各国都受到了前所未有的挑战, 尤其对广大发展中国家来说, 所面

对的外部压力迫使其不得不改变管治方式, 这种压力并不能由国家政治所控制^[7]。近年来, 随着公民社会的崛起, 公众广泛参与的舞台逐渐扩大, 各种各样的政治团体也开始风起云涌, 通过各种各样的组织来实现自己的政治理想, 这对管治产生了非常重要的作用^[8-9]。因此, 管治的产生不是经济、政治和社会单方面结果, 而是这3种因素互相交叉共同作用的结果^[10]。目前, 关于管治的概念众说纷纭, 没有一个公认的定义^[11-14]。全球管治委员会的定义为, 管治是各种公共的或私人的, 个人和机构管理共同事务的总和, 它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程^[15]。

二、西方城市土地开发管治

在城市土地开发管治上, 西方的土地所有制和中国有着本质的不同, 其土地所有制以私有制为基础, 同时, 也不存在中国城乡二元土地制度的差别。以美国为例, 美国的大多数土地和房产都实行私有制, 政府直接管理的城市公共土地十分有限。联邦与州政府拥有美国约34.7%的土地, 这些土地绝大部分是公园、森林、草地和沼泽, 并且主要集中在西部地区。地方政府拥有的公共土地主要为城市道路与基础设施用地。联邦政府通过宪法和法律对土地使用起着直接或间接的宏观调控作用, 州政府则具有在法律上具体管理土地的权力。在美国, 许多州政府把有关土地使用和管理的全部或部分权限下放给地方政府, 也有部分州政府制定州内统一的土地利用规划等方面的法律, 地方政府如要获得规划土地使用的权利, 必须通过州政府批准。与此同时, 许多州政府授予地方政府土地使用监察权力, 私人财

产所有者的土地使用权要受政府监察权力的限制。另外,美国《宪法》的第五条修正案明确指出,政府可以为了公共用地强制征用私人土地权,但同时规定必须给土地所有者公正的补偿。

在国家土地开发的决策过程中,土地开发方案由规划部门和规划委员会提出,选举出的地方政府议会官员则负责审议和决定各种规划、地方政府预算以及土地利用区划地方条例。政府是土地市场的重要购买者,土地利用规划中的公共用地往往在开发前许多年就要加以储备,政府储备的土地通过整理后卖给开发商进行开发,亦可以自行开发。为了防止未被开发土地所有者的损失,土地开发权转移便应运而生。政府通过购买开发权或者土地所有者将开发权转移到自己所有地产或者出售给其他开发商,被转移开发权的地产就可以被更大程度的开发,从而较好地协调政府、开发商和土地所有者之间在土地开发过程中的利益分配关系。

在西方,大部分居住用地都是开发商直接通过土地市场从土地所有者手中购买,土地开发项目大多数都由营利性机构提出申请并承建。参与土地开发决策过程的还有开发地区附近可能受影响的居民、关心开发项目的相关人士,这些居民和公众可以在规划委员会为土地开发项目召开的各种公开评审会上提出异议或上诉,一旦违反州政府或地方政府的立法,开发商不仅要支付法律费用,还要承担其他经济损失^[16]。

从以上不难发现,西方土地开发管治的特点首先在于其法理性,土地开发参与者的职责明确、法律条文齐全,土地开发行为规范,以理性土地市场为主,较少出现动用法律程序解决土地开发过程中的矛盾与纠纷的现象。广泛的公众参与是西方土地利用开发管治过程中的又一显著特点。由于法律的保障和多方参与,整个土地开发与决策过程都具有很高的透明度,因此所导致的社会冲突也较少。

三、中国城市土地开发管治

自1949—1986年的38年间,中国土地管理在经历了新中国成立后前几年短暂的集中管理之后,就开始以城乡分割、部门分管的多头分散管理体制为主,土地管理被分散到民政、建设、农业、交通、铁道和林业等相关部门。这一时期也谈不上土地开发,主要是以项目规划为主,但总体规划对城市土地开发所起的作用不大。当时的国家政策是先生产、后生活。正是基于这种指导思想,土地开发是以行政命令划拨方式进行,土地不是商品,住房开发则以单位为主,单位成为土地开发的主力军,也就形成了全国住房开发到处是单位大院的格局,旧区与公共用地开发管理则以街道为主,以条块分割为特色。

到1986年,随着国家土地资源管理局的成立,确立了城乡土地统一管理体制。随着土地转让制度的启动、财税分配制度的改革、住房商品化制度的建立、外资与私有经济的迅速崛起,开发区开始大量设立,外来人口也不断涌入,这对城市土地管治产生了前所未有的冲击,促使城市土地管治发生了根本性变化,所以,从那时起,劳动力、资本和空间开始趋向于城市的企业性

经营。在中国,这种企业主义的出现是对政府力量改革后被削弱的正面回应。在地方一级,政府与实业的界限开始模糊。政府通过政治权力扩张到实业,取得经济回报,所以许多企业性行为都是这种扩张欲望的具体表现。通过一个新的机构——土地开发公司对开发行为进行运作,还成立一些专门从事基础设施建设的企业,如城建、城开和城投公司等。同时,为了维护社会的稳定,政府需要新的控制手段来协调体制外出现的新的状况。多种利益相关者群体的参与、竞争、抗争迫使指令计划性管制开始松动、变化,真正意义上的管制才开始出现。

计划经济时期的那种政治经济高度集权转变为政治上集权而经济上分权,城市发展的主动权开始转移到地方。土地作为城市发展和地方政府所掌握的第一资源,当仁不让地被地方政府作为启动经济发展的阀门。通过市场化的运作改变了过去单一的划拨土地模式,促进了我国土地使用权出让市场和二级转让市场的发育,土地使用权进入市场流转,推进了城市土地的优化配置和建设。由此,国家机器通过地域化过程来加强其对社会的管治能力,市场机制的引入极大地改变了中国社会管治的基础^[17]。其中还有一个很突出的特征就是撤县并区、撤县建市开始从那时猛增。从表1可以看出,1980年还没有县级市这个概念,但到了1994年,随着分税制的实行,地方政府面临财权、事权不对等,同时又面临着上级政府的考核,土地开发成为解决上述问题最好的“救命稻草”,城市化的进程开始突然加速,地级市、市辖区和县级市数目不断增加,只有县的数目在不断减少,这种增速到2004年达到高潮,地级市、市辖区和县级市快速增加的背后,隐藏的是盲目的城市扩张所带来的众多城市通过行政级别的提高或名称的改变,大量集体用地快速转化为城市用地。自2004年开始,全国范围内逐步建立起土地督察制度加大了土地的稽查力度。到2011年,地级市、市辖区和县级市的增速几乎停滞,增加数量也只有个位数。

表1 全国地级市、市辖区、县级市和县的数目变化表 个

年份	地级市	市辖区	县级市	县
1980	118	511	0	1 998
1994	206	697	413	1 560
2004	283	852	374	1 464
2011	284	857	369	1 456

资料来源:根据民政部网站区划地名司资料整理。

四、中国城市土地开发管治的特点

自20世纪90年代以来,伴随着快速的工业化和城市化,中国城市的景观发生了巨大的变化。单位家属院逐渐被新兴小区所取代,许多国企和集体企业逐渐从中心城区搬迁到郊区,各种各样的开发区和新城越来越多地进入了人们的视野,计划经济留下的城市烙印已越来越少,旧的土地开发管治正在不断地被剥离,新的城市土地开发管治的架构正在不断地被确立。原有的中央政府统揽一切的格局正逐渐被打破,随着中央的放权 and

分税制的实行,经济发展的主动权已经开始转移到地方政府。20世纪90年代的地方政府普遍面临既缺乏资金又缺乏技术的窘境,土地资源无疑是进行土地制度改革后最好的招商引资工具。从图1可以看出,中央政府在分税制后与地方政府进行税收分成,根据现有的财税制度,土地出让金收入是预算外收入,土地开发无疑是地方政府增加收入的主要来源,通过与开发商的利益分成,政府在占有绝对优势下与旧城改造中的市民、农地转为非农地的村民、村集体和地方政府企业讨价还价,在专业规划咨询机构的指导下开发商进行土地开发,正是政府、开发商、土地使用者和专业机构这四者之间的相互作用形成了土地开发的过程与市场。中央政府即使在自己可掌控的央企也还要与地方政府进行利益分成,因此现行的土地开发管治造就了地方政府主导下的土地开发,并成为最大的获利者。

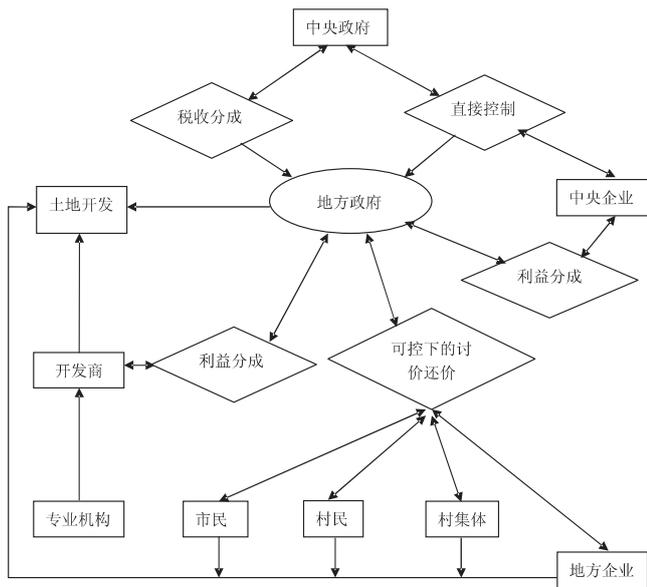


图1 20世纪90年代后的土地开发管治结构关系图

五、中国城市土地开发管治评价

改革开放以来,中国的土地开发管治已经取得了长足的进步,但不可讳言,中国的土地开发管治还存在很多问题,大多是与制度设计本身和体制问题有关,主要表现在以下几个方面。

(一) 现有的城市土地开发模式以国家、地方政府利益为主,国与民争利明显

根据《土地管理法》的规定,城市土地归国家所有,农村土地归农民集体所有。国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征用。农地要想转变为非农用地,必须通过国家征地,征地制度是农地转为非农用地的合法通道。由于对公共目的界定不明,事实上征地权被滥用于非农建设的任何领域,征地过程中对被征用农民集体的土地仅按产值补偿,而非土地的市场价值补偿,这也就意味着在现有快速城市化的同时,大量农地有被土地国有化的倾向,形成了政府垄断土地一级市场的局面。在这种制度下,农民不是土地的所有者,因而也就缺乏与政府补偿问题的谈判能力^[18]。同时,各类城市还迅速扩大版图,通过大

面积的村改居、镇改街、县改区工程和城市行政区划的调整,将大量集体用地转变为国有土地。据国土资源部调查,目前除交通水利设施用地外,全国实际建设用地约有25万 km^2 ,其中7万多 km^2 为国有土地,农民集体建设用地约18万 km^2 ,占全部建设用地的72%。2009年,全国土地出让收入1.5万亿,相当于同期地方财政总收入的46%左右。据2010年《人民日报》报道,全国土地出让金收入突破2万亿元。可见,土地财政已成不争的事实,现有的土地开发模式严重损害了农民集体的土地权益,国与民争利异常明显,地方政府演变成最大的开发商。

(二) 由于现有机制的不完善,导致土地开发易成为腐败滋生的温床

根据现有规定,国家垄断土地一级市场,土地资源完全靠政府行政配置。同时,政府手中垄断了大批项目的审批权,这些项目要想获得发展就需要土地,获得土地的唯一渠道就是通过政府。现有的中央对地方政府的政绩考核主要是基于GDP的考核,地方政府手中掌握的最大资源就是土地,由于对公共利益界定不明,地方政府打着公共利益的旗号,可以很轻易地从农民手中征得大量低廉的土地,尽管有些征地涉及违法,但司法部门通常对地方政府违法征地不予受理,这就为地方政府官员在土地违规上提供了法律上的庇护。在这种巨大利益的驱使下,更加剧了地方政府经营土地的冲动,以土地招商引资,从而建设各种开发区和大型基础设施。在这些经济活动中,地方政府官员掌握着项目的审批权、土地资源的决定权和定价权,即使是利用招拍挂等市场手段仍然逃脱不了暗箱操作和利益输送的可能。由于现有的科层式行政管理体制,地方政府官员权力过大,又缺乏相应的监督和制衡机制,因而极易导致腐败的发生。《法制晚报》记者根据新华社、中央电视台、中央人民广播电台等媒体的公开报道,统计整理了2009—2010年30起发生在土地、建设领域的腐败案件,涉案人员平均涉案金额超过870万元。他们的普遍特点是涉案金额较大、牵涉人员较多,可见土地开发领域正在逐渐成为腐败滋生的温床。

(三) 土地储备机制对城市规划实施有一定作用,但与城市管制相距甚远

城市土地储备制度是自土地出让制度改革后进行的又一项制度上的重要创新,它旨在针对自20世纪90年代以来,大量被低价出让的土地而进行的一项重要的制度改革。运用征用、收回、置换和转制等方式,从原来分散的土地使用者手中,通过土地储备中心把土地集中起来,经过一系列土地整理工作后,将土地储备起来,再根据城市规划和城市土地出让年度计划,将土地投入市场的制度。土地储备制度的建立,增强了政府对土地市场的宏观调控能力,提高了土地资源配置的市场化程度,这对城市规划来说可以更好地解决历史遗留下来而无力进行整体规划的问题,可以更好地从整体出发进行城市的有序开发建设,但是它与联合国所推崇的理想的城市管治模式相距甚远。联合国开发计划署专门有一个部门负责推广城市管治和理想管治。虽然

联合国开发计划署构思的理想管治有其本身的价值取向,但其追求的民主管治被认为是能推动普通民众参与决策过程的,从而充分行使法定权利,履行义务,减少分歧,改变生活。表2是联合国所推崇的理想标准和美国与中国现有土地管治的比较。从表2可以看出,现有的中国土地储备制度更强调政府在土地开发管治方面的作用,缺乏最基本的广泛参与和透明度,这与联合国所提倡的理想状态相距甚远,即使与美国相比,也差别很大。

表2 联合国理想标准下的中美土地管治比较

比较内容	联合国	美国	中国
参与性	利益相关者全部参与	绝大多数利益相关者参与	政府、开发商和土地使用者参与
法治	完全通过法治	法治社会	法治和人治并存,在某种程度上人治还大于法治
透明度	信息完全公开和共享	信息公开和共享	部分公开,存在暗箱操作
反应度	及时反馈	快	滞后
共识取向	完全达成共识	基本达成共识	官方认可
公平	完全公平	基本公平	不太公平
有效率	高效	一般	低效
问责制	完全负责	官员要对选民负责	几乎没有
战略远见	高瞻远瞩	有一定的远见	短视

资料来源:根据联合国开发计划署网站资料整理。

(四) 现有的土地开发管制模式是造成大量社会群体事件频发最重要的因素

根据现有的土地开发管治模式,我国依然实行的是城乡二元分割,政府垄断城市土地一级市场的制度,广大农民被排斥在工业化和城市化进程之外。不可否认,二元土地制度对于中国这样一个缺乏资金和技术的发展中国家来说显得尤为重要,它为20世纪90年代以来中国经济的高速增长提供了保障的同时,也成为中国现行经济发展模式中内生的、不可或缺的制度安排^[19]。但随着时间的推移,这种发展模式带来的问题也是显而易见的,表现为因快速城市化过程中大量农地被非法占用,造成了耕地资源的大量减少,与之相伴的是大量失地的农民失地失业又失权。据报道,2007年累计失地农民达到4000多万人,并且每年以300多万人的速度快速增长,成为新的贫困人群,加之征地过程中存在许多的违法行为,农民得不到应有的补偿。2004年,全国清理出拖欠、截留、挪用农民征地补偿费147.7亿元。与此同时,还存在土地开发过程中农民参与程度低,失地农民的合理诉求得不到及时的解决等问题。据调查,中国每年民众集体维权的“群体性事件”多达十余万起,其中强行征地与补偿不足引发的群体事件占到了6成左右。自20世纪90年代起,

中国农村的重大事件中65%为侵占土地问题(中国社科院报告)。国家征地的根本缺陷是忽视农民的土地权利,这是造成社会群体事件频发最重要的因素。

六、中国城市土地开发管治的建议

随着中国政治经济社会的快速发展,当前土地开发管治模式已越来越不适应时代的发展,且日益暴露出许多尖锐的问题,因此,有必要对中国土地开发管治模式进行改革和调整。

(一) 发展土地开发权转让制度

土地开发权转让制度是一种基于市场机制来有效分配和管理土地的制度,是将土地开发引导到更适合发展的地区来推动和保护具有生态价值和农业高产地区的一种制度。开发权转让的核心是将一个地区的开发权转让给另一个地区,它是基于市场机制和自愿的基础上。目前,在美国这项制度已经很成熟,且与我国主体功能区的划分思想基本相同,通过该制度的实施可以更好地配合主体功能区的实行,同时还可以减少中央的转移支付力度,该制度的设立可以更容易被推广和接受,有利于缩小地区差距。土地开发权转让最大的优点是基本上不再需要公共资金的投入,就可以让农民以土地的权利分享工业化的成果,而且可以很好地做到平衡地区间的土地保护、金融补偿和经济激励。这对于中国这样一个实行最严格土地保护制度,但却屡屡控制不住土地快速扩张的国家来说,是一项很好的借鉴。

(二) 健全土地开发的参与制度

在市场经济条件下,市场经济的固有缺陷使土地开发存在诸多问题,而这些问题的出现恰好是由于缺乏公民社会的监督和参与而导致的。好的城市土地开发管治不再仅仅依赖于地方政府自身的高效廉洁,而更多地取决于各利益相关者的积极参与和协商。根据政体理论,城市是由政府、市场和社会三者共同相互作用来管理的。其中政府掌控着权力,市场掌握着资源,而处于最弱势地位的就是社会和社区,公民缺乏表达自己利益诉求的渠道,社区只有把公民组织起来才够强大。中国目前的城市土地开发管治恰好就是这种情况,在土地开发的各个环节都缺乏公民的参与,使得个人和群体的主张得不到保护,因而总有强烈的不和谐声音。因此,拓宽市民和农民参与的渠道,扩大参与范围,健全土地开发的参与制度,有利于城市的基层民主,同时也会对政府在土地开发过程中起到制衡作用,使土地开发更符合大多数人的诉求,城市的发展也就更富有人性化。

(三) 增加土地开发的透明度

现代国家理论认为主权在民,公民具有知情权。政府信息公开制度是推动民主政治的基础,有利于其自身行政制度的改善,从而能将很多问题防患于未然。土地开发制度由于其信息的不公开,产生了诸多问题。如在征地环节中,政府早与用地单位签订供地协议,并不事先告知土地使用者关于所征面积、赔偿金额和安置的情况,尤其是缺乏公开的赔偿金标准,这也就给征地过程中的违规违纪现象创造了条件。由于一系列土地开发程序的不透明,征地的过程已经逐渐演变为政府根据用地需求,以

法律为依据,不按市场价值,而是按政府与土地使用者博弈的价值从土地使用者手里合法强制取得土地的行为,这也就是当前人地矛盾尖锐的主要原因。因此,构建土地开发公开的信息制度,扩大被拆迁或征地农民的知情权,对避免暗箱操作,防止土地腐败的发生和提高行政效率大有裨益。

基金项目:本文受到教育部人文社科重点研究基地重大项目(11JJDZH006)和北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心2012年论文奖学金项目(DS20120901)的联合资助。

参考文献:

- [1] Lin G C S. *Developing China: Land, Politics, and Social Conditions* [M]. London: Routledge, 2009.
- [2] 沈建法. 跨境城市区域中的城市管治: 以香港为例 [J]. *城市规划*, 2002(9): 45-50.
- [3] 刘君德. *中国行政区划的理论与实践* [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1996.
- [4] 张京祥, 吴缚龙, 崔功豪. 城市发展战略规划: 透视激烈竞争环境中的地方政府管治 [J]. *人文地理*, 2004(3): 1-5.
- [5] 张庭伟. 社会资本社区规划及公众参与 [J]. *城市规划*, 1999(10): 23-26.
- [6] Goodwin M., Painter J. Local governance, the crises of fordism and the changing geographies of regulation [J]. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1996, 21: 635-648.
- [7] Boyer R. The political in the era of globalization and finance: focus on some regulation school research [J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2000, 24(2): 274-322.
- [8] Putnam R. *Making Democracy Work* [M]. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- [9] Newman P. Changing patterns of regional governance in the EU [J]. *Urban Studies*, 2000, 37(5/6): 895-908.

- [10] 罗小龙. 长江三角洲地区的城市合作与管治 [M]. 北京: 商务印书馆, 2011.
- [11] Rhodes R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* [M]. Buckingham: Open University Studies, 1997.
- [12] Jessop B. The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development [J]. *International Social Science Journal*, 1998, 50(1): 29-45.
- [13] Stoker G. Governance as theory: five propositions [J]. *International Social Science Journal*, 1998, 50(1): 17-28.
- [14] 顾朝林, 沈建法, 姚鑫, 等. *城市管治: 概念、理论、方法、实证* [M]. 南京: 东南大学出版社, 2003.
- [15] Senarchlens P. D. Governance and the crisis in the International Mechanism of Regulation [J]. *International Social Science Journal*, 1998, 50(1): 91-104.
- [16] 丁成日. *城市增长与对策: 国际视角与中国发展* [M]. 北京: 高等教育出版社, 2009.
- [17] 吴缚龙. 市场经济转型中的中国城市管治 [J]. *城市规划*, 2002, 26(9): 33-35.
- [18] 周飞舟. 分税制十年: 制度及其影响 [J]. *中国社会科学*, 2006(6): 100-115.
- [19] 蒋省三, 刘守英, 李青. *中国土地政策改革: 政策演进与地方实施* [M]. 上海: 上海三联书店, 2010.

[作者简介] 徐伟(1959—), 男, 加拿大莱斯布里奇大学(University of Lethbridge)地理系主任, 华东师范大学“紫江学者”教授, 博士生导师, 主要研究方向为城市与区域发展; 汤庆园(1980—), 男, 宁夏银川人, 华东师范大学和莱斯布里奇大学联合培养博士研究生, 主要研究方向为土地开发和房地产政策。

[收稿日期] 2014-01-03

Reflections on China's Urban Land Development Governance

XU Wei^{1,2}, TANG Qing-yuan^{1,2}

- (1. The Center for Modern Chinese City Studies, East China Normal University, Shanghai 200062, China;
2. Department of Geography, University of Lethbridge, Lethbridge, Alberta, Canada, T1K 3M4)

Abstract: Based on the literature review of urban land development governance in developed and developing countries, this article describes the current land development characteristics under China's urban governance structure, and evaluates China's existing land development governance model. The paper draws four important conclusions: (1) People and the state fight for their own interests, respectively; (2) the current practice of land development is easy to become a hotbed for corruption; (3) Chinese land development governance has a large gap in comparison with the United Nation's Evaluation Criteria; (4) the current land development governance model contributes to frequent mass unrest incidents. The paper concludes with a discussion of policy implications of the findings for China's urban land development governance.

Key Words: urban; land development; governance; evaluation; counter measures

责编: 鲁雪峰; 校对: 木梓