

中国土地政策蓝皮书

ZHONGGUO TUDI ZHENGCE LANPISHU

— (2012) —

中国土地政策研究报告

主 编 郑凌志

副主编 周建春 唐 健

中国社会科学出版社

中国土地政策蓝皮书

ZHONGGUO TUDI ZHENGCE LANPISHU

(2012)

中国土地政策研究报告

主 编 郑凌志

副主编 周建春 唐 健

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国土地政策蓝皮书. 2012 / 郑凌志主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1901 - 3

I. ①中… II. ①郑… III. ①土地政策—蓝皮书—中国—2012 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 293559 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 曲弘梅
责任校对 王洪强
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 28
插 页 2
字 数 548 千字
定 价 78.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

《中国土地政策蓝皮书(2012)》

编辑委员会

主 编 郑凌志

副 主 编 周建春 唐 健

编 委 (按姓氏笔画排序)

王冠珠	张晓玲	卢艳霞	黄盛玉	戴银萍	张 毅
苏 航	李 莉	李珍贵	张瑞霞	齐 睿	赵 松
柴志春	乌日娜	田彦军	朱珍珍	王庆日	张志宏
吴建瓴	蒋 青	郁 均	贺雪峰	谭 荣	肖晓俊
施玉麒	宋家宁	蔡玉梅	邓红蒂	姚 丽	霍雅勤
曹清华	陈志刚	王柏源	韩立达	于跃龙	戴韞卓
华元春	滕龙妹	郑财贵	牛德利	宇德良	陈晓军
张孝成	钱昱如	覃 琳	孙 芬		

PREFACE

前言



《中国土地政策蓝皮书》是由中国土地勘测规划院地政研究中心组织编撰的年度土地政策报告，今年已是连续第三年出版。2012年是“十二五”时期承上启下的重要一年，也是推进顶层设计、完善政策制度，加快构建国土资源保障和促进科学发展新机制的关键之年。《中国土地政策蓝皮书》（2012）系统地总结和评价了2012年中国土地政策的演化与执行情况，汇集了一年来土地政策研究领域的优秀研究成果和调研报告。与前两年相比，本书在内容体系、出版时间等方面作了部分调整，力求能及时、准确、全面地将2012年中国土地政策的主要脉络及土地管理领域的关键问题与相关建议展现给大家，供决策层和社会各界参阅。

全书包括政策评价篇、地方创新篇、理论研究篇和调研报告篇四大部分内容。政策评价篇对2012年土地政策的总体情况以及土地规划、耕地保护、节约集约用地、地价地权管理等专项政策进行了回顾和评价，并对未来政策走向作出预判；地方创新篇选取部分地方土地管理制度改革试点，对其土地政策创新情况进行了分析与评价；理论研究篇重点从理论层面对现行的土地管理政策进行分析和思考，提出了完善政策的建议；调研报告篇汇集了2012年部分优秀的土地政策调研报告，为完善土地管理领域的热点、难点问题提供了依据。

本书是集体智慧的结晶。本书编委由来自中国土地勘测规划院相关业务部门、地方规划院及科研院所等长期从事土地政策研究的学者组成，初步形成了相对稳定的政策研究与编写团队。具体编写情况，政策评价篇由唐健、王冠珠、张晓玲、卢艳霞、黄盛玉、戴银萍、张毅、苏航、李莉、李珍贵、张瑞霞、齐睿、赵松、柴志春、乌日娜、田彦军、朱珍珍等完成；地方创新篇由王庆日、唐健、张志宏、吴建瓴、蒋青、李珍贵、李莉、郁均等完成；理论研究篇由贺雪峰、唐健、张志宏、谭荣、赵松、肖晓俊、施玉麒、宋家宁、蔡玉梅、苏航、邓红蒂等完成；调研报告篇由姚丽、霍雅勤、曹清华、陈志刚、王柏源、韩立

达、于跃龙、戴韞卓、华元春、滕龙妹、郁均、郑财贵、牛德利、宇德良、陈晓军、张孝成、钱昱如、覃琳、孙芬等完成。全书由郑凌志、周建春设计和统稿定稿。

由于时间及作者水平所限，书中恐有瑕疵与疏漏，恳请读者批评指正。

编 者

2012 年 12 月

CONTENTS

目 录



第一部分 政策评价篇

- 2012 年土地政策总体回顾与评述 / 3
- 2012 年土地利用规划、计划政策评述 / 33
- 2012 年耕地保护政策评述 / 47
- 2012 年农村集体土地确权登记发证政策评估 / 62
- 2012 年节约集约用地政策评述 / 100
- 缩小征地范围改革评述 / 112
- 被征地农民安置制度实施后评估 / 118
- 工业用地招拍挂出让制度评估 / 152
- 新一轮房地产调控政策对城市地价的影响评析 / 168

第二部分 地方创新篇

- 广东“三旧”改造用地政策创新分析 / 185
- 合肥市城市低效用地再开发研究 / 197
- 重庆地票交易制度分析 / 204
- 合肥市非营利性用地有偿使用政策创新分析 / 215
- 成都市耕地保护基金的建立与完善过程 / 220
- 部分地方集体建设用地流转政策分析 / 229
- 从三个案例看缩小征地范围的障碍 / 234
- 上海市园区土地二次开发政策分析 / 238
- 上海市松江区产业结构调整中盘活存量工业用地的
政策思考 / 247

农村房屋流转可操作路径的实证分析

——基于都江堰市农村的研究 / 253

第三部分 理论研究篇

中国土地制度的宪法秩序 / 267

征地制度改革的回顾与思考 / 275

农用地转用征收环节税费研究 / 283

集体建设用地流转模式比较:土地价值“释放”的新思路 / 304

宏观框架下的地价影响因素分析与思考 / 313

土地储备模式及风险研究 / 324

土地整治模式思考与选择

——引入第三方主体的一体化经营思路 / 334

国际空间规划体系模式经验及对中国空间规划体系的启示 / 346

低丘缓坡土地综合开发利用专项规划编制的思考与建议 / 359

土地利用指标政策的比较评价:中、美、德、荷的经验 / 366

第四部分 调研报告篇

旅游产业用地政策调研报告 / 383

成都集体建设用地流转调研报告 / 393

台州市黄岩区中小企业用地情况调研报告 / 405

上海市部分行业企业生命周期及其弹性土地出让年期
调研报告 / 414

增强农民在农村土地整治中的主体地位调研报告 / 421

重庆市农村宅基地利用管理调研报告 / 432

重庆户籍制度改革中农村土地处置与利用问题调研报告 / 438

第一部分 政策评价篇

ZHENGCEPINGJIPIAN

2012 年土地政策总体回顾与评述

2012 年土地利用规划计划政策评述

2012 年耕地保护政策评述

2012 年农村集体土地确权登记发证政策评述

2012 年节约集约用地政策评述

缩小征地范围政策评述

被征地农民安置制度实施后评估

工业用地招拍挂出让制度评估

新一轮房地产调控政策对城市地价的影响评析



唐 健

随着我国工业化、城镇化、农业现代化进程的加快，土地在经济社会发展中的作用日益显现。在经济快速发展过程中，面对巨大的土地需求，国土资源管理部门实现“保发展、保红线”的难度与压力越来越大。2012 年，土地管理政策继续延续“十一五”期间的主线，在严格保护耕地、积极参与宏观调控、推进土地节约集约利用、促进城乡统筹发展方面出台了一系列文件，一些地方围绕服务经济发展大局，进行了许多创新和尝试，推动了土地政策的发展。

一 2012 年主要土地政策回顾

（一）严格保护耕地，建设高标准基本农田

2012 年，国土资源部在严格保护耕地方面出台了《全国土地整治规划（2011—2015 年）》、《关于加快编制和实施土地整治规划 大力推进高标准基本农田建设的通知》、《关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知》、《高标准基本农田建设标准》、《新增建设用地土地有偿使用费资金使用管理办法》等文件，对加强耕地保护、严格保护基本农田做出了严格、具体的规定，在实践中发挥了较好的作用。

1. 出台《全国土地整治规划（2011—2015 年）》，土地整治上升为国家战略

十多年来，我国的土地整治走过了不平凡的发展历程：在范围上，已由分散整理向集中连片的全域规划、全域设计、全域整治转变；在内涵上，已由增加耕地数量为主向增加耕地数量、提高耕地质量、改善生态环境并重转变；在目标上，已由单纯的补

充耕地向建设性保护耕地与推进新农村建设和城乡统筹发展相结合转变;在手段上,已由以项目为载体向以项目、工程为载体结合城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等政策的运用转变^①。开展农村土地整治已经上升为国家层面的战略部署,正式写入2009年中央1号文件和温家宝总理的政府工作报告。国土资源部2009年印发的《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》也已对“万村土地整治”工程作出了具体部署。2012年,《全国土地整治规划(2011—2015年)》经国务院批准正式实施。土地整治已经由自然性工程转变为综合性社会工程,成为保发展、守红线、促转变、惠民生的重要抓手和基础平台,土地整治已上升为国家层面的战略部署,对国家粮食安全战略和节约优先战略,以及社会主义新农村建设和城乡统筹发展战略起到重要的支撑作用。《全国土地整治规划(2011—2015年)》在以下几方面明确了要求。

(1) 再建4亿亩旱涝保收高标准基本农田,补充耕地2400万亩

“十二五”时期的土地整治规划的方向是:以保障国家粮食安全为首要目标,以推进新农村建设和统筹城乡发展为本要求,加快农村土地整治复垦,提高耕地质量建设,大规模建设旱涝保收高标准基本农田,积极开展城镇工矿建设用地整治,以资源可持续利用促进经济社会可持续发展。规划明确了未来五年土地整治的指导原则和目标任务,到2015年,新建4亿亩旱涝保收高标准基本农田,经整治后耕地质量平均提高1个等级,粮食亩产增加100公斤以上。整治农村建设用地450万亩,生产建设活动损毁土地全面复垦,自然灾害损毁土地及时复垦,历史遗留损毁土地复垦率达到35%以上;提出了规划实施的有效手段,制定了规划实施的保障措施。

过去十年,全国通过土地整治共建成高产稳产基本农田2亿多亩,其中“十一五”期间1.6亿亩。规划要求,未来五年新建4亿亩,是“十一五”时期的2.5倍。《规划》科学划定了华北平原区等10个农用地整治重点区域,冀东煤炭、钢铁基地等10个土地复垦重点区域,东部沿海滩涂区等9个土地开发重点区域;确定了粮食主产区基本农田整治工程等8个土地整治重大工程,在实施好已安排土地整治重大项目的基础上,适时启动新的重大项目;以示范建设构筑全域整治新机制,在继续实施116个基本农田保护示范区建设的基础上,着力打造500个高标准基本农田建设示范县,同时继续推进示范省建设。规划期内,新建5000处万亩连片的旱涝保收高标准基本农田保护示范区。4亿亩高标准基本农田建设任务将通过省、市、县级土地整治规划层层分解落实。此外,《规划》还要求加强

^① 吕苑鹏:《为了大地的丰收——就〈全国土地整治规划〉访国土资源部规划司负责人》,《中国国土资源报》2012年3月29日。

耕地质量建设,经整治的基本农田平均提高1个等级,粮食亩产增加100公斤以上,进一步增强粮食安全保障能力。

(2) 统筹推进土地整治

本轮规划的基本思路是“全域规划、综合整治”,统筹推进土地整治。全域土地整治的含义,一是目标多重化,即耕地面积增加,耕地质量提高,生态环境改善。二是整治范围扩大,即统筹安排农用地整治、农村建设用地整治、城镇工矿废弃地整治、土地复垦和未利用地开发等各类活动。三是统筹城乡发展,促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间有序合理流动。《规划》与全国主体功能区规划、全国新增千亿斤粮食生产能力规划、中国农村扶贫开发纲要、20多个区域发展规划充分衔接,落实区域发展战略,实施差别化土地整治。具体来说,就是从东中西部土地资源的禀赋差异出发,确定因地制宜的区域土地整治方向。如东部地区积极开展城乡建设用地整治,提高土地资源利用效率;中部地区加强田、水、路、林、村综合整治,稳步提高粮食综合生产能力;东北地区要大规模开展基本农田整治,建设稳固的国家粮食战略基地;西部地区推广生态型土地整治模式,促进国土生态安全屏障建设。

(3) 规范推进城乡建设用地增减挂钩试点

实践已经证明,增减挂钩是推动农村土地整治的重要激励手段,通过增减挂钩引导资金、聚合资源投向农村,开展田、水、路、林、村综合整治,不仅能有效促进耕地保护、推动节约集约用地,而且已成为新农村建设和统筹城乡发展的重要手段,为开展土地整治注入了新动力。因此,“十二五”期间,要进一步整合土地整治与增减挂钩,以切实维护农民权益为出发点和落脚点,规范城乡建设用地增减挂钩试点,促进城乡土地要素合理流动,显化土地资源、资产、资本综合效益^①。

(4) 完善统筹推进土地整治机制。

《规划》要求,一是要加强规划统筹,即与农业生产、城乡建设、区域发展、产业发展、生态建设等相关规划和发展要求相协调,合理安排土地整治的规模、布局、重点和时序,保障其各项活动科学有序进行;二是有效聚合相关资金,切实提高各项资金的使用效率,发挥资金的综合效益;三是构建共同责任机制,形成政府主导、国土搭台、部门联动、公众参与、共同推进的责任机制。

2. 建设高标准基本农田,加强耕地质量管理

(1) 发布了《关于加快编制和实施土地整治规划大力推进高标准基本农田建

^① 王世元:“国务院批复《全国土地整治规划(2011—2015年)》的现实意义”,国土资源部门户网站,2012年6月26日。

设的通知》

为落实全国土地整治规划,国土资源部联合财政部印发了《关于加快编制和实施土地整治规划大力推进高标准基本农田建设的通知》,提出高标准基本农田是指“旱涝保收高标准基本农田是通过土地整治建设形成的布局合理化、农田规模化、农业科技化、生产机械化、经营信息化、环境生态化的基本农田”。各省(区、市)要按照国土资源部和财政部《通知》的要求,制定高标准基本农田建设年度实施方案,分解落实国家下达的年度计划,明确通过各级各类土地整治项目及各种途径能够建成高标准基本农田的面积,落实具体建设任务。规定高标准基本农田建设,一是上一年度的计划执行情况将与分解下达下一年度的计划相挂钩。二是计划完成情况与有关资金的分配密切相关。三是将国土资源部正在实施的增减挂钩试点、低丘缓坡土地开发试点、工矿废弃地复垦调整利用试点等工作与高标准基本农田建设任务挂钩。

(2) 发布《关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知》

耕地质量建设与管理是落实最严格的耕地保护制度的重要内容,是提高农业综合生产能力、确保国家粮食安全的根本保障,是优化利用土地资源、构建国家生态安全屏障的有效途径。党中央、国务院对耕地质量建设与管护高度重视。2008年,党的十七届三中全会作出的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出“划定永久基本农田,建立保护补偿机制,确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高”。2012年3月27日,国务院正式批准实施了《全国土地整治规划(2011—2015年)》,提出“十二五”期间再建设4亿亩高标准基本农田的任务,明确要求“经整治后的基本农田质量平均提高一个等级,粮食亩产增加100公斤以上”。近年来,中央领导也多次对耕地质量建设与管理做出重要指示,温家宝总理在2011年视察国土资源部时明确要求我们“在做好数量管控的同时,加强质量管理和生态管护”。

为落实党中央、国务院关于耕地数量管控、质量管理和生态管护的有关要求,进一步丰富耕地保护内涵,提升耕地保护水平,全面加强耕地质量建设与管理,国土资源部制定并发布了《关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知》。《通知》包括六方面十六条具体措施:一是加快划定永久基本农田,严格管控优质耕地。重点是将优质耕地划入基本农田实行永久保护,严控建设用地占用优质耕地。二是大力推进农村土地整治,全面提升耕地质量等级。重点是加快建设高标准基本农田,重点抓好重大工程、示范省和示范县建设及高标准基本农田日常管护。国土资源部将充分运用农村土地整治监测监管系统,对高标准基本农田建设情况进行集中统一、全面全程监管,并定期考核。三是严格落实耕地占补平衡,把好补充耕地质量关。重点是严格执行耕地占补平衡政策规定,严格

补充耕地项目验收和地类变更,切实提高新补充耕地产能。积极探索“以补定占”机制,实现补充耕地与占用耕地数量和产能双平衡。四是积极推行“移土培肥”,统筹做好建设占用优质耕地耕作层剥离和再利用。重点是加快建立有效管理机制,统筹做好耕作层剥离和再利用,力争剥离与覆土紧密衔接、同步实施。五是持续加强监测评价,及时掌握耕地质量动态变化。一方面,健全耕地质量等级更新评价制度,在现有成果基础上,全面掌握和更新耕地质量等级状况;另一方面,建立耕地质量等级监测机制,力争“十二五”期间建立健全全国监测网络体系。六是加强组织领导,落实耕地质量建设与管理共同责任。重点是落实共同责任,约束与激励并重,完善各项制度,强化科技支撑。耕地质量建设与管理情况将作为耕地保护的重要内容,纳入对地方各级政府的耕地保护责任目标考核。

(3) 发布了《高标准基本农田建设标准》

建部十多年来,国土资源部按照党中央、国务院关于建设高标准基本农田的指示精神和部门职责,以优化土地利用结构、增加有效耕地数量、提高耕地质量、推进农田防护与生态环境保护工程建设、改善农村生产生活条件和生态环境、促进社会主义新农村建设为主要目标和任务,通过大力开展土地整治,建设高产稳产基本农田 2 亿多亩,补充耕地 4500 多万亩,实现了耕地占补平衡并略有增加;农田整理新增耕地率达 5%—8%,农田产出率提高 10%—20%,农业生产条件明显改善。土地整治已上升为国家战略,今后相当长一段时间内,建设高产稳产基本农田成为土地整治的重要任务。

为了规范高标准基本农田建设目标、条件、程序、内容及技术要求,指导各地规范有序开展高标准基本农田建设,我部组织制定了《高标准基本农田建设标准》并于今年 6 月份发布。《高标准基本农田建设标准》规定了高标准基本农田建设原则、目标、建设条件、建设内容与技术要求、建设程序、公众参与、土地权属调整、信息化建设与档案管理、绩效评价等内容。实际工作中,高标准基本农田建设工作需要研究建立标准体系,规范项目可行性研究、规划设计、工程建设、质量评定、后期管护、权属管理、绩效评价等环节,需要依据土地利用总体规划、土地整治规划,充分运用土地调查与年度变更调查最新数据、农用地分等定级成果、土地质量地球化学评估成果等国土资源基础数据,对高标准基本农田建设活动进行规范,以实现数量、质量、生态并重,确保基本农田数量稳定、质量提高,保障国家粮食安全。

建设高标准基本农田,要坚持“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策;坚持规划引导,以土地利用总体规划和土地整治规划为依据,与相关规划相协调,统筹安排;坚持因地制宜;坚持数量、质量、生态并重,确保基本农田数量稳定、质量提高;坚持以农村集体经济组织和农民为主体,充分尊重

农民意愿,维护土地权利人合法权益,切实保障农民的知情权、参与权和受益权;落实管护责任,健全管护机制,发挥项目建设长期效益。要加强日常监测,实时更新农用地分等定级成果、土地质量地球化学评估成果等国土资源基础数据;进一步规范土地整治项目管理,统一标识^①。

(4)《新增建设用地土地有偿使用费资金使用管理办法》

该《办法》进一步规范了新增费的支出范围^②。一是调整新增费支出类别。将原支出类别为基本农田建设支出、土地整理支出、耕地开发支出、基本农田保护支出以及与之相关的其他支出,改为土地整治支出及其他相关支出。土地整治支出具体包括基本农田建设支出、土地整理支出、耕地开发支出;其他相关支出包括基本农田保护支出、土地整治管理支出和其他支出。二是完善土地整理支出内涵。在原使用范围的基础上,增加为提高节约集约用地水平而进行的农村建设用地整理支出;项目区内为改善农村生产条件而进行的道路、电力、水源、输排水(含排洪、排碱)等基础设施、农田防护措施和为开展土地整治工作而进行的拆迁补偿等支出。三是完善基本农田保护支出的相关内容。明确新增费可用于基本农田利用现状、权属调查及成果维护支出;基本农田划定和调整、动态监管支出;基本农田保护标识、标志的设立支出等。四是增加土地整治管理支出的相关内容。包括耕地后备资源调查、土地整治规划编制、耕地质量等级评价与监测、信息化建设、前期选址、立项报批和审核论证支出;项目实施和资金使用的监督检查、绩效考评支出;项目竣工后的新增耕地核查、后续管护、提高耕地质量等级支出等。

(二) 加强土地市场建设,推进节约集约用地

1. 出台《闲置土地处置办法》,盘活存量建设用地

(1) 明确了闲置土地的含义

闲置土地指:“国有建设用地使用权人超过国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期满一年未动工开发的国有建设用地。”同时,已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足1/3,或者已投资额占总投资额不足25%,中止开发建设满一年的国有建设用地,也可以认定为闲置土地^③。

① 严之尧:“推进土地整治过程中,落实各项措施保护农民权益”,国土资源部门户网站,2012年6月26日。

② 赵凡:《规范使用,让新增费发挥更大效应——〈新增建设用地土地有偿使用费资金使用管理办法〉解读》,《中国国土资源报》2012年5月3日。

③ 国土部:《加强与证监会银监会联动遏制土地闲置》,中国经济新闻网,2012年7月4日。

(2) 明确要求供应土地须是“净地”^①

“净地”的含义是土地权利清晰，安置补偿落实到位，没有法律与经济纠纷，地块位置、使用性质、容积率等规划条件明确，具备动工开发所必需的基本条件。《办法》重在强化对闲置土地的预防和监管，规定市、县人民政府供应的土地必须是“净地”，禁止“毛地”出让，防止因政府、政府有关部门的行为造成土地闲置。

同时，《办法》明确了出让合同和划拨决定书应当约定开工、竣工时间和违约责任，强化违约责任对使用者和政府双方的约束，并在规划、计划、审批和供地等方面强化了上级国土资源主管部门对下级国土资源主管部门处置闲置土地的监管措施，控制地方新增加闲置土地，促进土地及时开发利用。

(3) 规定了闲置土地处罚办法

《办法》强化了对政府原因导致土地闲置的责任，规定政府不按期交地、修改规划、政策调整、处置信访事件、军事管制、文物保护等原因导致土地闲置，采取协商方式处置，并强调政府与土地使用权利人在民事合同关系中的平等地位，强化了对土地权利人的保护，增强了闲置土地处置的可行性。由企业自身原因造成的土地闲置，《办法》规定，未动工开发满一年的，地方国土部门将收缴相当于土地出让价款 20% 的土地闲置费；未动工开发满两年的，无偿收回土地使用权。

(4) 加强与证监会、银监会联动遏制土地闲置

国土资源部要求各地从土地市场动态监测与监管系统中提取房地产土地闲置超过一年的情况，并抄送给银监会、证监会等部门。国土部将继续加强与证监会、银监会的联动，从土地市场动态监测与监管系统中提取部分房地产土地闲置的情况，并抄送给银监会、证监会等部门。对于涉嫌土地闲置及炒地行为的房地产开发企业，银监会将在新开发项目贷款的发放上给予限制，证监会将在其上市、再融资和重大资产重组的审批上予以限制。

2. 推进节约集约用地

(1) 明确提出节约集约用地的政策含义，严格控制建设用地规模

《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）下发以来，各地积极贯彻落实，节约集约用地工作取得明显进展。但节约集约用地制度体系仍不健全，内容不完善，政策措施不配套，落实不到位，推进节约集约用地制度建设的任务还相当艰巨。为进一步贯彻落实十七届三中、五中全会《决定》和中央

^① 刘振国：《新版〈闲置土地处置办法〉发布 供应土地须是“净地”》，《中国国土资源报》2012年7月3日。