



# 中华人民共和国 国务院公报

ZHONGHUA RENMIN <sup>1en</sup> NGHEGUO GUOWUYUAN GONGBAO

3月18日

1991<sup>and</sup>

第1号

(总号:640)

## 目 录

- 江泽民总书记在政协新年茶话会上的致词 ..... (5)
- 杨尚昆主席对中国国际广播电台海外听众作的新年讲话 ..... (6)
- 大力调整经济结构 努力提高企业效益  
——1990年12月1日在全国计划会议结束时的讲话 ..... 李 鹏 (8)
- 中华人民共和国国务院令 (第73号) ..... (23)

中华人民共和国土地管理法实施条例 .....	(23)
李鹏总理给临汾铁路分局的贺信 .....	(29)
外交部发言人就有关海湾战争问题发表谈话 .....	(30)
外交部发言人就有关巴解组织领导人被刺身亡问题答记者问 .....	(31)
致读者的信 .....	(31)

# GAZETTE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

March 18, 1991

Issue No. 1(1991)

Serial No. 640

---

## CONTENTS

Address by General Secretary Jiang Zemin at a New Year' s Tea Party of the Chinese People' s Political Consultative Conference .....	( 5 )
New Year' s Speech by President Yang Shangkun to the Overseas Audience of Radio Beijing .....	( 6 )
Readjust the Economic Structure and Improve the Economic Results of Enterprises — Concluding Speech at the National Planning Conference on December 1, 1990 .....	Li Peng( 8 )
Decree No. 73 of the State Council of the People' s Republic of China .....	( 23 )
Regulations Governing the Implementation of Land Administration Law of the People' s Republic of China .....	( 23 )
Letter of Congratulations from Premier Li Peng to the Linfen Railway Subadministration .....	( 29 )
Statement of Spokesman of the Foreign Ministry concerning the Gulf War .....	( 30 )
Statement of Spokesman of the Foreign Ministry at a Press Conference on the Assasination of Leaders of the Palestine Liberation Organization(PLO) .....	( 31 )
Letter to Readers .....	( 31 )

(The table of Contents is prepared in both Chinese and English, with the Chinese version being official. )

Translators: Lu Zhishi, Zhou Jin.

Copy Editor: Zhang Chongli

---

Edited and Published by the General Office of the State Council of the People's  
Republic of China.

Printed by the Printing House of the Secretarial Bureau of the General Office of the  
State Council.

Distributed internally by the Beijing Post Office

Subscription: Post Offices Nationwide or Editorial Office of the Gazette of the State  
Council.

Domestic Unified Journal No. ; CN11-1611. Domestic Subscription No. ; 2-2

External Subscription No. ; N311.

Post Code: 100017.

---

# 江泽民总书记 在政协新年茶话会上的致词

(1991年1月1日)

同志们、朋友们：

新的一年开始了。我代表中共中央、国务院、中央军委，向在座各位，向全国各族工人、农民、知识分子和人民解放军、武警部队指战员，向各民主党派和无党派爱国人士，向港澳同胞、台湾同胞和海外侨胞，致以亲切的问候！向一切关心、支持我国现代化建设事业的国际友人致以节日的祝贺！

过去的一年，是我国人民团结奋斗，克服困难，开拓前进的一年。在这一年中，我国安定团结的政治局面进一步巩固，治理整顿、深化改革取得明显成效，国民经济正在向好的方向发展。我们坚持独立自主的和平外交政策，扩大了与世界各国的友好往来。我们的国家渡过了一个比较艰难的时期，继续朝着既定的目标前进。

刚刚闭幕的中共十三届七中全会，通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》，确定了我国实现第二步战略目标的行动纲领，标志着我国社会主义现代化建设将进入一个新的发展阶段。到本世纪末，我们实现国民生产总值再翻一番，人民生活达到小康水平，综合国力大大增强，这具有极为深远的意义。实现这个战略目标，关系到国家的长治久安，关系到人民的富裕幸福，关系到社会主义制度的巩固和发展。我们坚信，全国各族人民一定会以高度的历史责任感和时代紧迫感，积极地投身到建设和改革的伟大实践中去，创造更加美好的未来。

中共十一届三中全会以来，我国人民在中国共产党的领导下，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，开创了建设有中国特色的社会主义道路，社会主义现代化建设取得了巨大的成就。今后十年，我们面临光荣而艰巨的任务。我们要坚持党的基本路线，振奋精神，团结一致，努力奋斗，沿着有中国特色的社会主义道路继续前进。我们的目标一定能够实现。

在社会主义现代化建设和改革开放中，我们党同各民主党派、无党派爱国人士，亲

密合作，风雨同舟。大家在各自的岗位上，做出了重要的贡献。坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，巩固和发展共产党和各民主党派长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的关系，是实现中共中央《建议》所确定的各项任务，把建设有中国特色社会主义的伟大事业不断推向前进的必不可少的重要条件。希望大家一如既往，齐心协力，为建设和改革做出更大的贡献。

新年伊始，我们尤为关心祖国的统一大业。我们将坚定不移地坚持“一国两制”的原则，努力推进祖国的和平统一。我们寄希望于台湾当局，更寄希望于台湾人民。我们热切希望一切热爱祖国的人们，包括香港、澳门、台湾同胞和海外侨胞，共同为统一祖国，振兴中华而努力奋斗。

当今世界正处于新旧格局交替之际，旧的格局正在打破，新的格局尚未形成，各国人民都在关注人类社会本世纪最后十年和二十一世纪的和平和发展。中国人民是爱好和平的人民。我们要继续奉行独立自主的和平外交政策，反对霸权主义和强权政治，在和平共处五项原则的基础上，发展同世界各国的友好关系，同各国人民一道，为建立国际政治和经济新秩序，维护世界和平，促进人类进步事业，做出应有的贡献。

祝大家在在新的一年里身体健康，合家欢乐，工作顺利！

## 杨尚昆主席对中国国际广播电台 海外听众作的新年讲话

(1990年12月31日)

各位朋友，女士们，先生们！

九十年代的第一年过去了，新的一年到来了，值此送旧迎新之际，我很高兴通过中国国际广播电台从北京向你们问好，祝你们在新的一年里事业成功，家庭幸福。

对中国人民来说，1991年是十分重要的。它既是中国第八个五年计划的第一年，也是中国经济和社会发展十年规划的第一年。中国计划在本世纪的最后十年使国民生产总值再翻一番。中国人民把包括这一目标在内的建设具有中国特色的社会主义比喻为“新

长征”。我作为一名当年参加过长征的老战士对于中国夺取这场新长征的胜利充满信心。

这首先因为，以江泽民总书记为核心的领导集体是坚强有力的，这个集体带领全国人民坚决执行邓小平同志提出的改革开放政策，扎扎实实地作出了成绩，赢得了并将继续赢得人民的信赖和支持。

其次，过去十年建设为我们今后的发展打下了很好的基础。中国从1978年实行改革开放政策以来，国民生产总值翻了一番，人民生活有了显著改善。当然，在我们前进的道路上也遇到了一些困难和问题。这两年多来，我们通过治理整顿，深化改革，使经济继续朝着好的方向发展。这十年建设中的成就和经验对中国今后的发展都是极宝贵的。

我之所以对未来充满信心，最根本的一条在于我对我国人民充满信心。正是勤劳勇敢的中国人民用自己的双手和聪明才智在短短的十年里取得了举世瞩目的新成就。我们的人民在建设社会主义现代化事业中所焕发出来的进取精神和创造力是十分感人的。我作为他们中的一员，由衷地感到自豪。

朋友们，中国有句古诗说，“每逢佳节倍思亲”，在欢渡新年的时候，我要向台湾同胞、港澳同胞和海外侨胞表示衷心的问候。我已是八十多岁的老人了，我们这一代人当年以命相许，执著追求，就是希望中国有朝一日能够富强、统一，自立于世界民族之林。如今，香港、澳门已经回归有期，唯台湾问题仍日悬于心。不久前我发表了一席谈话，主张海峡两岸尽快统一，实行一国两制，为此，国共两党应该平等地坐下来商谈。我们希望台湾当局能顺应民心，尽快取消对两岸“三通”的限制。我衷心希望在新的一年里两岸人民能进行更多的交往。祖国统一是大势所趋，人心所向，是任何力量都阻挡不住的。

各位朋友，当前国际形势正经历着第二次世界大战以来最深刻的变化。世界格局正处于新旧交替时期，我们生活的星球依然动荡不已，海湾危机就是一个例证。另一方面，由于不合理的国际经济秩序，世界面临的经济发展问题至今还没有解决，南北差距还在扩大。和平是谋求发展的必不可少的前提。世界要发展，就需要持久的和平。中国将坚定不移地执行独立自主的和平外交政策，为推动世界的和平与发展，为建立人们所期待的国际政治、经济新秩序而作出自己的贡献。

在新的一年里，我们将继续奉行在和平共处五项原则基础上同世界各国发展友好关系的方针。这两年多来，我作为中华人民共和国国家主席，在国内、国外接触了许多国

家的政治家和普通民众，他们对中国人民的深情厚谊使我深受感动。中国国际广播电台的工作人员今天还告诉我，1990年他们收到来自150多个国家和地区的20多万封听众来信。许多听众在来信中对中国人民表示了良好的祝愿。各国朋友这种发自内心的友好情谊，是对中国人民的莫大鼓舞和支持。我在这里表示衷心的感谢。在新的一年里，我们希望继续得到你们的关怀和支持。

中国的大门是向全世界敞开的。我们热情地欢迎各国朋友到中国来走一走，看一看。不管你们走到哪里，热情好客的中国人民都会用微笑迎接你们。最后，让我再一次代表中国人民向各国朋友们表示新年最美好的祝愿。

谢谢大家，再见！

## 大力调整经济结构 努力提高企业效益

——1990年12月1日在全国计划会议结束时的讲话

李 鹏

全国计划会议今天就要结束了。现在，我就1991年的计划安排和经济工作讲一些意见，一共讲十个问题。

### 一、如何看待当前的经济形势

正确分析当前的经济形势，首先要充分肯定十多年来改革开放取得的巨大成就。党的十一届三中全会以来的80年代，我国全面开创了建设有中国特色的社会主义的新局面。社会生产大幅度增长，综合国力显著增强，科技、教育、文化等各项事业迅速发展，人民生活明显改善。这是十年来我国社会经济发展的主流。在前进过程中，也出现了一些问题，主要是一度发生经济过热，投资和消费增长超过国力的可能，导致严重的通货膨胀，影响了经济的稳定发展。这是今后工作中要认真记取的经验教训。

两年多来，治理整顿已经取得了明显成效，整个经济形势正在向着好的方向发展。主要表现在：通货膨胀得到控制，物价上涨指数大幅度回落，农业生产连续两年丰收，工



业生产逐步回升（今年 11 月份工业增长速度与去年同期相比已达到 15%，其中一度下降较多的全民所有制工业也增长 9.5%），出口持续增长，国家现汇结存增加，经济秩序混乱的状况初步得到整顿。事实证明，中央确定的治理整顿和深化改革的方针是完全正确的；今年以来国务院采取的坚持控制总量、调整紧缩力度和调整结构等一系列政策措施，是及时的，也是成功的。从世界范围看，治理通货膨胀，收紧银根，压缩需求，导致生产发展迟缓乃至某些萎缩，这是任何国家都难以完全避免的。我国这次治理通货膨胀，工业生产增长速度过低的时间不算太长，从去年第四季度到今年第一季度，大体只有半年时间。在两年时间里，既有效地控制了急速加剧的通货膨胀，又保持了经济有所增长，这是很不容易的，是各地区、各部门和全国各族人民共同努力的结果。

同时，我们也应当看到，治理整顿工作并没有完成，任务还相当繁重。党的十三届五中全会确定了治理整顿要达到的六项目标，这就是：逐步降低通货膨胀率；扭转货币超经济发行的状况；努力实现财政收支平衡；在提高经济效益的基础上保持经济适度增长；改善产业结构不合理的状况；逐步建立宏观调控体系。全会要求用三年或者更长一些时间基本完成治理整顿的任务。从现在的情况看，这六项目标，有些方面已经取得了显著进展，有些方面进展还不大，有些方面则刚开了个头。因此，治理整顿不能松懈，必须再接再厉，继续抓紧抓好。

当前经济生活中存在的主要问题是：（一）市场销售和工业生产的回升不平衡。就全国来说，有些地区回升较快，有的仍是低速增长，有的甚至尚未走出谷底。行业之间也不平衡。造成这种状况的原因是多方面的。从客观上说，这与各地区的工业结构、经济基础和经济实力有关系。但是不能不看到，这同干部的精神状态和工作方法也有关系。在困难面前，是怨天尤人，无所作为，还是振作精神，带领群众积极克服困难；是坐等外部条件改善，还是眼睛向内，开拓进取，两种精神状态、两种工作方法，结果就会大不一样。

（二）结构调整取得了一定成绩，但进展比较迟缓。就产业结构来说，这两年由于加强农业和基础工业，控制一般加工工业，使前几年农业与工业之间、基础工业与加工工业之间比例严重失调的状况有所改善。但是调整产业结构的任务还是很艰巨的，需要做长期的努力。产品结构调整比较容易见效，也需要继续下功夫。现在有不少产品不适销

对路，积压严重，但企业还照样生产。这种状况必须改变。在企业组织结构方面，一些消耗高、质量差、产品无销路的企业，应该通过关停并转加以改组。地区经济结构趋同化，重复生产、重复建设的现象，也还没有发生根本性的改变。

(三) 企业经济效益普遍下降，亏损增加，财政困难。今年 1—10 月份，预算内国营工业企业可比产品成本上升 6%，实现利税下降 20%，亏损额增加，亏损面上升。在这种情况下，财政比计划短收，而支出又增加较多，财政困难加剧。对企业效益下降的原因，需要做具体的深入的分析。有一些是由于压缩基建规模，产品销售困难，如机电、建材行业；有一些是结构不合理，产品不适销对路，质次价高，因而销售不畅，造成积压；有的是由于消化了上游产品的涨价因素，以及受企业调整工资等增支减收因素的影响。当前，企业特别是大中型企业确实面临许多困难。但是我们也应当看到，在同样的困难面前，由于企业本身工作抓得不一样，情况有很大的不同。有相当多的企业，把经济调整当成机遇，积极进行技术改造，加强企业经营管理，开发新产品，降低能源、原材料消耗，因而它们的产品物美价廉，在市场上畅销，并且为以后的发展增加了后劲。可见，事在人为，在困难面前知难而进，变压力为动力，情况就大不一样。

总的看来，前一阶段治理整顿的主要任务是压缩过大的社会需求，消除经济过热，抑制通货膨胀。在这个方面，基本上达到了预期的要求，当然成效还有待于进一步巩固。下一阶段，要在继续坚持和改进总量控制的前提下，把工作的重点放在调整结构和提高经济效益方面，特别是放在提高企业经济效益上，努力促进国民经济逐步走上持续、稳定、协调发展的轨道。

## 二、1991 年经济工作的主要方针

今年以来，党中央和国务院用很大力量组织研究和制定十年规划和“八五”计划。十年规划和“八五”计划的基本思路还要提交即将召开的中央全会讨论。这里，着重讲一下同 1991 年的计划安排和经济工作有着密切关系的三个方面的要求。

第一，今后十年要实现社会主义现代化建设第二步的战略目标。总的要求是，在提高经济素质和经济效益、依靠科技进步的前提下，使国民生产总值平均每年的增长速度保持在 6% 左右。当然，有的年份可以高一些，有的年份可以低一些；有的地区可以高一

些，有的地区可以低一些。必须保持国民经济持续、稳定、协调地发展，避免经济再次发生大起大落。

第二，继续执行改革开放的方针政策，而且使之更加完善，更有成效。主要方向是，按照发展社会主义有计划商品经济的要求，把计划经济与市场调节有效地结合起来，充分发挥二者的优点和长处。实行计划经济，可以使资源配置比较合理，避免重复建设，防止发生严重的社会分配不公。发挥市场调节的作用，便于开展竞争，调动各个方面的积极性，促进技术进步。现在的问题，不是要不要结合，而是要研究和探索采取什么方式，如何把它们结合好的问题。要按照平等互利的原则，进一步扩大对外经济技术交流与合作，积极利用国外资金，引进先进技术和管理经验，以促进国内经济的发展。

第三，坚持把科技和教育放在突出位置，把加强农业，加强能源、交通通信和重要原材料等基础工业和基础设施的建设放在重要地位，使国民经济的发展建立在更加扎实的基础上，保持今后十年乃至进入下个世纪经济发展的后劲。

以上三点，也是安排明年经济计划的重要原则。1991年的经济工作，要处理好治理整顿与执行“八五”计划的关系。在工作安排上，以治理整顿为主，并开始执行“八五”的发展计划。可以说，1991年是在治理整顿中求发展。将来治理整顿基本完成，将转入以发展为主，同时继续完成治理整顿留下来的某些需要较长时间努力才能完成的任务。可以说，到那时是在发展中继续治理整顿。明年的经济发展有不少有利条件，今年农业丰收和工业生产回升，特别是能源、原材料生产稳定增长，提供了较好的物质基础；今年出台的调整紧缩力度和结构的政策措施，将逐步到位，继续发挥积极作用。当然，也有一些不利的制约因素，主要是市场销售在某些方面仍然疲软，经济循环仍然不够畅通；农业在很大程度上还是靠天吃饭，已经连续两年丰收，明年只能按平年打算。综合考虑各种有利条件和不利因素，明年计划安排国民生产总值比今年增长4.5%，农业增长3.5%，工业增长6%。这样安排是积极稳妥的，留有余地的。各个地区要根据自己的实际情况，加以适当安排，有的可以高于这个指标，有的可以低于这个指标。

根据当前经济中存在的问题和继续推进治理整顿的要求，明年既要保持经济的适度增长，更要把主要精力放在调整经济结构和提高经济效益上。这两年各地在结构调整中创造了不少好的经验。除了调整产业结构、产品结构和企业组织结构外，还有技术结构

和地区结构的调整。明年要争取在调整结构方面取得扎扎实实的进展，尤其要在提高企业经济效益上下大功夫、硬功夫。无论是从克服当前经济困难还是从今后长期发展看，我们都必须抓住这个关键环节。国务院决定，明年在全国范围内开展一个“质量、品种、效益年”的活动。各地区、各部门都要提出明确的目标和要求，制定出切实可行的措施，把这项工作既轰轰烈烈、又扎扎实实地开展起来，务求取得比较明显的成效。

### 三、关于固定资产投资规模和加强重点建设

1991年计划安排全社会固定资产投资规模有一定幅度的增长。对这个安排，在会议讨论中，多数是同意的，也有些不同意见，有的认为规模大了，有的认为还不够。从明年既要进一步启动和开拓市场，又要控制经济总量来看，这个安排大体是适当的。

现在安排的投资规模，比今年增长10%以上。从增长幅度看不算小，超过国民生产总值的增长速度。但是，这个总规模扣除物价上涨因素所能形成的实际工作量，还没有达到1988年的水平。同时，对这个总规模的构成要加以具体分析，其中全民所有制单位基本建设投资比今年的增长小于10%，集体所有制、个体经济和其他方面的投资增加大于10%，但这部分最终能够实现的投资规模要取决于有多少自有资金，不能靠银行多发票子来支持这部分建设。目前，普通钢材、水泥、平板玻璃等建筑材料库存较多，建筑能力也没有充分发挥，多增加一点投资，有利于更好地启动生产资料市场。同时，我们可以通过强化国家产业政策导向，严格控制新开工项目等措施，防止建设规模失控和重复建设的发生。当然，经济生活是复杂的，如果执行中发现投资规模确实大了，国家要及时采取措施进行微调，以控制总量的基本平衡。现在看来，微调的震动比较小，也是有效的。

必须指出，明年计划安排的投资规模增长的幅度已经不小，不能再加了。我们务必要防止再出现基本建设过热，把建设规模搞大了，超过国力的可能。现在各方面要求上的项目太多，不可能都满足。这次给各地区、各部门的投资规模，如果没有资金就少干一些，不能突破国家信贷投资指标，不能强迫银行增加贷款，也不允许用变相办法超计划搞各种集资或者挪用其他资金搞基本建设。

1991年在控制投资总规模的前提下，要继续合理调整投资结构，切实加强重点建设

和重点技术改造，投资要向农业、能源、交通通信等方面的建设项目适度倾斜。农业方面，国家的投资主要用于长江、黄河、淮河等重点堤防加固工程和重点蓄洪区建设，以及国家商品粮棉基地的建设。煤炭，要利用暂时供大于求的时机，统配矿争取多打开拓进尺，改变部分矿井采掘比例失调的现象；中小煤矿也要利用这个机会，加强技术改造，提高机械化和安全生产的水平。电力，要保证计划安排的新增发电装机能力的完成。原油，要千方百计稳定东部原油产量，增加后备储量，提高采收率；开发西部油田是发展的方向，目前主要是加强勘探，多拿储量。铁路，加强山西、内蒙古煤炭基地煤炭外运铁路的建设，以及运输繁忙干线的续建项目和收尾工程，加强铁路限制口的技术改造，提高通过能力。通信，在发展微波通信的同时，加强开发光缆通信和卫星通信。石油化工，以开发乙烯为主体，搞好原油的深度加工和综合利用。从国民经济发展的需要看，乙烯是要加快发展的，但现在出现的问题是各地都想搞一套，形成了一股乙烯热。如果任其盲目发展，后果是严重的。国家应当根据原油和资金的可能进行综合规划，统一布点，实行全国一盘棋，以求达到较好的经济效果和较为合理的资源配置。钢铁和有色金属，明年主要抓好品种和质量，安排好续建项目和矿山建设。明年的重点建设，要首先安排对国民经济有重大影响、经济效益好、近期能投产的在建项目及其配套工程，严格控制新开工项目。所有建设项目，都要把价格、利率、汇率等变动因素考虑进去，还要考虑投产后需要的流动资金，打足投资，不留缺口。宁可少干一些，也要按合理工期安排建设进度，讲求投资效益。这是一条很重要的指导思想。过去，安排项目时，投资就留下缺口，“先上马、后加鞭”，搞“钓鱼工程”，结果“胡子工程”、半拉子工程很多，建设周期长，是投资效益下降的重要原因。今后要下决心彻底扭转这种状况。明年基建规模要扩大一些，不少单位要求将已经停缓建的楼堂馆所恢复建设。这里再强调一下，明年还要继续控制楼堂馆所的建设，这方面不能松动。但在有条件的地方，可以结合城市住房改革，实行国家、企业和个人共同负担一点的办法，增加一些住宅和配套设施的建设。

#### 四、继续加强和发展农业

今年农村的经济形势很好。粮食喜获丰收，棉花、油料等其它主要农副产品都有较大增产。这对于促进农村稳定和全国形势的稳定起到了重大作用。这两年农业丰收，首

先是由于从中央到地方都采取措施加强农业，进一步调动了农民的积极性。同时在很大程度上也是因为气候比较好，风调雨顺。应当看到，我国农业基础还是相当脆弱的，抗灾能力比较低，农业综合生产能力提高不快，如果发生比较严重的自然灾害，产量就会掉下来。因此，我们必须继续加强对农业的领导，吸取以前丰收以后就放松农业的教训，始终坚持把发展农业放在经济工作的首位。

要进一步调动农民的生产积极性，特别是保护粮食调出地区和粮农的种粮积极性。今年粮食大丰收，不少地方出现了卖粮难的问题。国务院已做出决定，建立国家和省、自治区、直辖市两级粮食专项储备制度，按保护价格收购农民的余粮。这项工作意义很重要，一是可以保护农民的利益；二是国家增加了物资储备；三是可以增加农民收入，活跃市场；四是可以适当减少粮食进口，把外汇用到更急需的方面。有些地区反映，由于粮价下跌，农民增产不增收。据有关方面调查，大多数地区的农民是既增产又增收的，主要是因为单位面积产量提高了，因而单位成本是下降的，加上经济作物增产以及乡镇企业的收入，从全国来看今年农民收入还是增加的。当然，各地区情况不同，有的地方可能增加得多一点，有的增加比较少，有的地方可能是减收的。有的同志提出，要进一步改革粮食的购销体制和价格体系，特别要抓紧解决粮食主产区增产越多、调出越多越吃亏的问题。这个意见是对的，但这是个关系到全局的大问题，需要仔细研究，慎重决策，稳步进行。

发展农业，总的来说还是一靠政策，二靠科技，三靠投入。农村家庭联产承包责任制，适合现阶段绝大多数地区农村生产力发展的水平，受到广大农民的拥护，应当长期保持稳定。对这一点，大家认识是一致的。今后深化农村改革的重点是，积极发展社会化服务体系，健全和完善双层经营体制。要注意增强集体经济的实力，这不仅具有重要的经济意义，而且对农村政权的巩固有重大的作用。但是，发展集体经济不能搞“一平二调”，不能“归大堆”。国家和银行都要给予支持和帮助。

从中央到地方都要继续增加对农业的投入，进一步改善农业生产条件。明年国家在财政相当困难的情况下，将增加对农业的投资，银行将增加对农业的贷款，地方各级政府也要尽量增加对农业的投入。当然，农业投入的主体还是农民，要鼓励和引导农民增加对农业的投入和劳动积累。水利是农业的命脉，要加强对大江大河的治理和农田水利

建设。我国是一个自然灾害频繁的国家，每年都有不同程度的自然灾害。在水旱风雹灾中，危害最大的是旱灾。兴修水利，主要是增加水浇地和半水浇地，建设梯田和进行小流域治理，这是提高单产的主要途径。在缺乏水源的地方，要发展节水型农业，推广高产旱作经验。

要继续抓好科技兴农。我国人均耕地面积比较少，发展农业必须主要依靠提高单位面积产量。要努力提高复种指数，积极推广优良品种，推广先进的耕作方法和栽培技术。要注意科学施肥，使氮、磷、钾肥保持合理比例，并提倡多施农家肥。

发展农业和帮助贫困地区脱贫致富有密切关系。我国贫困地区集中在老少边穷的农村，十年来扶贫工作取得了很大成绩，许多贫困地区已经解决了温饱。但是，解决温饱不等于脱贫，更不等于致富，必须坚持不懈地把扶贫工作抓下去。一条重要的经验是，要把救济型扶贫转变为开发型扶贫。根据各地资源的条件，选好脱贫致富的主导型产业，使之有较大的发展，这是一条重要的经验。要提倡经济发达地区从财力物力和技术力量上支持贫困地区的经济发展，现在是提出这个问题的时候了。

## 五、关于深化企业改革和提高企业经济效益

企业，是国民经济的细胞。抓好企业改革，增强企业活力，健全企业自我发展、自我改造、自我约束机制，关系到整个改革的深化，也关系到经济全局的稳定和发展。特别是国营大中型企业，是社会主义现代化建设的重要支柱，是国家财政收入的主要来源，而目前它们负担比较重，困难比较多，如何增强它们的活力，是深化经济体制改革的一项中心任务。从明年一开始，我们就要集中主要力量，认真调查研究，从改善外部环境和加强内部管理两个方面采取坚决有力的措施，力争在进一步搞活大中型企业方面尽快取得实质性的进展。

1991年企业改革，主要是坚持和完善经营承包责任制。就目前情况看，承包制是符合绝大多数企业情况的，因此要保持政策的稳定性，并适当加以完善。重要的是，要处理好国家、集体、个人三者利益的关系，处理好积累和消费的关系，要把更多的企业自有资金用于技术改造，用于推进企业的发展。实行“利税分流、税后还贷、税后承包”，目的在于规范国家与企业的关系，创造平等的竞争条件，有利于统一市场的形成，这是

深化改革的需要，而不是倒退。搞统收统支才是倒退，利税分流不但不是倒退，而且是前进。鉴于当前正在进行治理整顿，企业困难比较多，利税分流的改革不能急于求成，要选择一些城市、行业和企业继续进行试点。“八五”期间，大多数企业还要采取现行的承包办法，但要进行一些必要的改进和完善。在有条件的地方和企业，要继续推行优化劳动组合的试点，并建立相应的社会保障制度，这是深化改革的正确方向。

目前，一些地方在产品购销和原材料供应等方面，搞地区封锁，对企业正常的生产经营活动进行不必要的行政干预，必须加以纠正。要认真贯彻党中央、国务院关于整顿乱摊派、乱收费、乱罚款的决定，切实减轻企业负担，并改变检查过多、评比过滥的状况。要正确认识和处理厂长和书记的关系，既要发挥企业党组织思想政治工作的核心作用，又要有利于厂长统一指挥企业的生产经营活动，真正做到“两心”变“一心”。特别是在当前外有压力、内有困难的情况下，尤其要强调企业党政领导讲党性、讲大局、讲风格，相互支持，团结合作。最近，我到一些地方考察，接触到许多企业，同一些企业领导人座谈，发现凡是办得比较好的企业，党委书记和厂长的关系都是好的，是通力合作的。

组建和发展企业集团，有利于推动生产要素合理流动，形成规模效益和开展专业化协作，有利于促进企业组织结构和产品结构调整，有利于适当集中财力、物力和人力，进行重点技术开发，提高企业对市场的应变能力和技术创新能力，还有利于企业参与国际交往，提高在国际市场上的竞争能力。要支持和提倡发展企业集团，但是这项工作要在各级政府和有关部门统一领导下有计划地进行。企业集团，可以是紧密型的，也可以是松散型的。要在发展各种形式企业集团的同时，提倡组建紧密型企业集团，对人财物、产供销有调控权，这样才能充分发挥企业集团应有的作用。参加集团的企业要有明确的分工，并照顾到参加各方的经济利益。怎样才能比较合理地协调各方的经济利益呢，搞公有制基础上的股份制可能是协调各方利益的一个好办法，可以进行试点。在改革开放中，对国有企业的产权处理是一个重大的政策问题。如何吸引外资，搞好国营大中型企业的技术改造，国务院已责成有关部门正在制定具体规定。

为了搞活企业特别是国营大中型企业，国家应当给予必要的支持和帮助，努力为它们改善外部环境，但同时也要强调，搞活企业应当围绕提高企业经济效益这个目的，不



能只要求国家放权让利，而必须眼睛向内。所有企业，都必须集中力量抓产品的质量、品种和效益。提高效益的关键是要一手抓管理，一手抓技术革新。1991年，各行各业要用很大精力，强化各项基础工作，严格管理，努力提高企业的管理水平；要切实抓好扭亏增盈工作。现在有些企业搞虚盈实亏，多发奖金，多搞福利，这种现象必须自觉地加以纠正。所有企业都要着眼于长远发展，克服短期行为，大力推进企业技术进步。这次会议上，许多同志反映，企业技术改造资金不足，要求免交发展能源基金，提高折旧率。由于国家目前财政困难，这两点明年都难以做到，但可以增加一些贷款，支持急需的重点技术改造项目。这样做，针对性强，效果可能更好一些。企业的技术改造资金必须真正用于提高产品质量，增加品种规格，节约物资消耗和促进产品更新换代方面。要积极推广成熟的科技成果。大型企业都要有自己的技术后方，加强科技设计力量，努力研制开发新产品。小企业也要依托大企业、科研单位和大专院校的技术力量，提高自己的生产技术水平。所有企业，都要有产品开发规划，根据市场变化，开发新产品。

1990年清理“三角债”的工作取得了很大成绩，但确有前清后欠的情况，企业相互拖欠货款的现象仍然是严重的。现在有一种“拖欠有理”论，随意拖欠货款，必须采取经济的、行政的和法律的手段，制止这种不合理行为。

## 六、关于物价水平和价格改革问题

1991年零售物价总指数的上升幅度，计划安排是比较低的。对这个指标，会议讨论中大多数同志是赞成的，但也有些同志认为可以再高一些，理由是今年物价上涨幅度很低，现在市场供求关系缓和，是价格改革的好时机，明年的步子应当迈得再大一点。还有些同志要求安排再低一点，他们认为同今年的物价实际上涨率相比还是比较高的，企业和居民可能在承受上还有一定的困难。

总结这几年的经验，在价格改革上要坚持三条原则：一是对物价总水平的控制要从严，不能放松，既要考虑到把价格改革向前推进一步，又要考虑到国家、企业和群众的承受能力。二是调价项目的出台，在时间上应拉开距离，不要过于集中。三是在出台前还要根据经济形势的变化，审时度势，灵活掌握。用于地方调价的指标，有的同志反映少了一些。这只能在明年计划执行中视情况作些调整。地方调价项目往往与人民生活直

接相关，必须从严掌握。

从长远说，价格改革的方向是，少数重点商品和劳务价格由国家管理，其他大量商品和劳务价格由市场调节。今后要进一步适当减少国家定价的比重，逐步扩大市场调节的比重。国家定价的部分，也应当符合价值规律的要求，并考虑供求关系的变化。从原则上讲，价格的确定要以平均利润率为基础，为企业在同等条件下展开竞争创造条件，不致因为价格不合理，造成企业亏损或盈利，或者使国家为此而付出补贴。有些商品的价格，还应逐步向国际市场价格靠拢，如石油、钢材等。有了这个目标以后，在实际工作上必须稳步进行。否则，欲速则不达。如果每年都能前进一点，积五年、十年的努力，价格改革的成果会是相当可观的。价格改革是整个经济体制改革的重要组成部分，改革的目的是推动生产发展。每项改革的措施、步骤是否成功，要以能否促进社会稳定和经济发展来衡量，而不是以达到某一种脱离实际的经济模式为检验标准。

## 七、关于财政问题

财政收支平衡不下来，是1991年计划安排中的突出矛盾。据财政部测算，明年财政收支有较多的赤字。中央财政有赤字，地方财政也有赤字，中央的赤字大于地方的赤字，解决这个矛盾，只能靠开源节流。首先是千方百计发展经济，提高效益，增产增收，这是根本的出路。原来提出过改变地方财政包干体制，实行分税制，以适当提高财政收入占国民收入的比重和中央财政占整个财政收入的比重的建议。但考虑到现在地方和企业都比较困难，明年和“八五”期间仍维持现行的包干体制，分税制继续进行试点。但中央财政有些项目的支出非增加不可，如农业、国防、教育等，因此，财政收入较高的地区要对国家多做些贡献。

1991年财政收支差额要力争压缩到较低的数额之内。为此，必须采取若干增收节支的重大措施。例如，提高商业零售环节的营业税税率，这项措施今年人代会已经通过，但由于市场疲软等原因没有出台，明年要在适当的时候出台。要进一步加强对个人收入调节税的征管工作，以调节收入分配，缓解分配不公的矛盾。个体经济、私营经济是公有制经济必要的补充，对搞活流通，增加就业，方便人民生活 and 增加国家税收，都有积极作用。对个体经济和私营经济的政策，要保持稳定不变，但要加强管理，对目前比较普

遍存在的偷税漏税的现象，要采取有力措施加以制止。财政困难的一个重要原因是，行政管理费用增加，人头费比重越来越大。要缩小财政赤字，必须下决心精简机构，裁减冗员，进一步控制集团消费。这个问题不解决，中央财政和地方财政的困难就难以得到缓解。明年财政仍然是困难的。解决财政困难，仍然是整个经济工作的重要环节，各个方面都要继续坚持过紧日子。

## 八、关于金融问题

当前金融形势总的看是好的。1990年货币发行量增加不多，可以控制在计划的指标范围之内。贷款规模则比去年有较大增加，原因主要有两个，一是支持工业生产，增加流动资金贷款。由于市场疲软，工业产成品大量积压，资金周转延缓，多占用了银行的资金；二是国家储备增加较多，也多占用了银行资金。今年国家增加了粮食、棉花、油料的库存，同时还增加了钢材、铝材、铜材等战略物资储备的库存，这些都多占用了资金。这些是为保持经济的发展和稳定所必需的，是值得的。当然也有一部分贷款的增加是不正常的。今年，城乡居民储蓄大幅度增加，所以虽然贷款增加较多，货币发行并不多。总起来看，金融形势是稳定的，这是物价基本稳定的重要保证。人民银行和各专业银行做了大量工作，应当加以肯定。现在各地对银行有些意见，主要是说银行对贷款，特别是固定资产投资贷款卡得太死，发放资金不够及时。在治理整顿中，银行执行中央紧缩信贷的方针，对资金管得紧一点是必要的。今年以来，已经调整了紧缩力度，追加了贷款规模，银行已经尽了很大努力。对银行工作的困难，大家应当理解。银行也应当继续改进工作，坚持为生产和建设服务的方针，提高工作质量和服务水平。

金融是国家宏观调控的重要手段，只能加强，不能削弱，但是应当运用得更灵活，更符合经济规律。要支持银行搞现代化，实行电子计算机控制，使资金灵活调度，加快资金流转，减少在途资金。专业银行也是政策性银行，必须执行国家的产业政策和信贷政策，同时按企业的原则进行管理。银行实行集中统一的体制，各级政府对银行工作可以进行监督，加强对他们思想政治工作的领导，但不能干预银行的具体业务。我国是统一的国家，应当建立统一的经济、统一的市场。搞地区封锁是保护落后，不仅阻碍正常的商品流通，就是对搞封锁的地区的发展也是不利的。现在有些省份主动拆除自己设

置的关卡，这是有眼光的，是做得对的。商品流通应当是全国统一的，资金流通也应当是全国统一的。我们不能再回到封闭的状态，把资金也分割开来，那样做才是真正的倒退。世界上发达国家资金流通不仅打破了国内的地区界限，而且打破了国界。这次会议上，有些地方提出，能否把贷款规模切块给省人民银行分行，由省统一调度。考虑再三，觉得这样做会妨碍专业银行在全国范围内调度资金，不利于宏观调控，从总体上看不能采纳这种意见，但可以考虑给省级人民银行一点调控权。今年已经这样做了，这对于调剂余缺，加速资金周转，起到了一定的作用，准备在总结经验的基础上再加以完善。有的同志提出新增贷款规模安排小了，应当增加一些。考虑到明年市场销售回升，经济循环逐步恢复正常，储备物资不可能再大量增加，三角债会松动等因素，资金周转会加快，新增贷款比今年少一些是可以的，也是应该的。明年货币发行量原则上保持今年的水平，同经济发展规模相适应，是可行的。保持城乡储蓄的增长势头，这对于支援国家建设、稳定金融都有重要作用，我们要继续大力提倡和鼓励储蓄。

现在有些地方想通过发股票、债券多筹集一些建设资金，把群众手中的闲散资金集中起来用于搞建设，把短期资金用于长期建设。这样做，必须在一定的条件下和限制在一定的规模内。否则，搞存款搬家，从银行挖一块资金，那就会影响资金的总量平衡，甚至导致通货膨胀的再度发生。所以各种形式的集资，必须由国家统一安排。

## 九、关于扩大对外开放和外贸体制改革

我们必须继续执行对外开放的基本国策，积极利用国际上一切可以利用的有利条件，为发展我国经济服务。首先要千方百计保证出口稳定增长，努力完成明年出口任务。应当把工作重点放在改善出口商品结构和提高出口商品质量上，争取做到主要依靠提高商品质量来增加外汇收入，努力降低出口商品成本，提高合同履约率，改善外贸经营管理，提高效益。同时，要保持适度的进口，并调整进口结构。现在进口原材料用汇的比重还偏大，随着原材料生产的发展，要逐步把原材料进口的比重降下来，把更多的外汇用在引进先进技术上。继续积极稳妥地利用国外资金，对于国外金融机构和双边政府贷款，特别是条件比较优惠的贷款，要继续争取利用。要继续多形式、多层次地吸收外商直接投资，并把外商投资引导到符合我国产业政策的方向上来。要注意把吸引外商投资与加快

企业技术改造结合起来。既可以在一个工厂搞合资经营或合作生产，也可以在一个车间或一个项目上采取合资、合作生产方式，以便于更好地引进先进技术和管理经验，促进技术进步。

要继续贯彻沿海地区经济发展战略，努力发展外向型经济。实践证明，我国开辟经济特区和经济技术开发区，开放一些沿海城市和地带，这个方针政策是正确的，已经取得了显著成效。这些地区在我国发展对外贸易，引进国外资金和技术，扩大对外合作与交流中，发挥了重要的窗口和基地作用。当然，这些地区的开放和发展也是与全国各地的支持分不开的。要继续执行和完善行之有效的政策和灵活措施，把经济特区办得更好，巩固和发展已经开辟的技术开发区、开放城市和开放地带，使它们更好地发挥在对外开放中的重要作用。经济特区今后的任务是努力提高技术水平，引进和开发更多的先进技术乃至高新技术，进一步发展技术密集型产业，扩大外向型经济。经济特区也实行社会主义经济制度，实行计划经济与市场调节相结合的原则，但是它们市场调节的比重可以大一些，合资企业的比重可以大一些，外向型经济的比重可以大一些，以利于充分发挥它们“技术的窗口、管理的窗口、知识的窗口和对外开放政策的窗口”的作用。今年，党中央、国务院从我国经济发展的长期战略着眼，又做出了开发与开放上海浦东新区的决策。这对于充分发挥上海和长江沿岸腹地的经济资源优势 and 科学技术优势，推进和带动这些地区的经济发展，具有重大意义。近几年，我们应集中力量办好上海浦东开发区；同时，浦东开发也是比较长期的事情，要纳入中长期发展计划。

1988年实行的以补贴包干为主要内容的外贸体制改革，对促进对外贸易的发展起了一定作用。但是也有一些经验教训，主要是外贸企业一下子增加了许多，助长了对外贸易经营秩序的混乱，抬价抢购，削价竞销，出口成本不断增加，对外履约率也有所降低。深化外贸体制改革势在必行。最近外贸部召开了会议，提出按照有利于调动中央、地方、企业三个积极性，更有成效地扩大对外开放的原则，把外贸企业的补贴机制转为自负盈亏的机制。在汇价进一步下调的基础上取消补贴，促使各类外贸企业实行自负盈亏的管理体制。这次改革，是对现行外贸体制的重大突破，涉及到的面相当广，希望各地区、各部门加强领导，精心组织，共同做好工作。

## 十、进一步加强科技和教育

在社会主义现代化建设中，要以教育为本，依靠科技振兴经济，这是我们坚定不移的方针。

教育中的根本问题是培养什么人的问题。要进一步端正办学的指导思想，把德育放在首位，对学生进行爱国主义、集体主义和社会主义的教育，培养德、智、体全面发展的、为社会主义建设服务的人才。要进一步加强基础教育，大力发展职业技术教育，提高职工素质和全民族的素质。高等教育发展的重点是调整结构和提高教学质量。要继续通过各种途径、各种形式发展成人教育，使更多的在职职工接受中等和高等教育。这是一条成功的经验。

科学技术是第一生产力。为了使科学技术迅速转化为生产力，要重视科技成果的推广应用。科技工作必须面向经济建设，这是科学技术发展的主战场。要抓好国民经济和社会发展中重大科技课题的攻关。同时，要继续加强基础研究，这不仅是培养人才的需要，也是增强科技发展后劲，推动应用科技发展的需要。兴办高技术开发区和科技开发区，有利于科研与生产的结合，要继续从政策上给予支持，引导他们发扬成绩，克服弊端，开发自己的科研产品。明年在计划和财政上都要适当增加对教育和科技的投入。

1991年是继续推进治理整顿、深化改革的重要一年，也是“八五”计划的第一年。尽管我们面前还有许多困难，但是可以越来越清楚地看到，中国经济发展的前景是光明的。以江泽民同志为核心的党中央新的领导集体建立以来，坚持贯彻以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的基本路线，在国际风云变幻的环境中，在内有困难、外有压力的情况下，领导全国各族人民经受了考验，保持了国家的政治稳定、社会稳定和经济稳定。在外交战线上也取得了重要成果。西方国家对我国的制裁正在逐步松动；我们和一些国家恢复和建立了外交关系，和许多国家加强了友谊与合作。我们的朋友越来越多，为国内经济建设创造了良好的环境和条件。现在，世界格局正在发生深刻的变化，旧的格局已经打破，新的格局尚未形成。我们要做好应付出现最坏情况的准备。只要我们继续坚持党的基本路线，坚持独立自主的外交政策，坚持治理整顿、深化改革的方针，提高克服困难的信心，看到光明的前景，增强凝聚力，努力开拓进取，兢兢业业地工作，

我们就一定能够使国民经济走上持续、稳定、协调发展的轨道，在新的一年里取得更好的成绩。

# 中华人民共和国国务院令

第 73 号

现发布《中华人民共和国土地管理法实施条例》，自一九九一年二月一日起施行。

总 理 李 鹏

一九九一年一月四日

## 中华人民共和国土地管理法 实 施 条 例

### 第一章 总 则

**第一条** 根据《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）第五十六条的规定，制定本条例。

**第二条** 国家土地管理局主管全国土地的统一管理工作。

### 第二章 土地的所有权和使用权

**第三条** 下列土地属于全民所有即国家所有：

（一）城市市区的土地；

（二）农村和城市郊区中依法没收、征用、征收、征购、收归国有的土地（依法划定或者确定为集体所有的除外）；

（三）国家未确定为集体所有的林地、草地、山岭、荒地、滩涂、河滩地以及其他土

地。

**第四条** 集体土地所有者、国有土地使用者，必须向县级以上地方人民政府土地管理部门提出土地登记申请。

集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发《集体土地所有证》，确认所有权。

单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上地方人民政府登记造册，核发《国有土地使用证》，确认使用权。

土地证书式样由国家土地管理局统一制定。

确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂的养殖使用权，分别依照《森林法》、《草原法》和《渔业法》的有关规定办理。

**第五条** 未开发、使用的国有土地，由县级以上地方人民政府登记造册，负责保护管理。

**第六条** 依法改变土地的所有权、使用权，或者因依法买卖、转让地上建筑物、附着物等而使土地使用权转移的，必须向县级以上地方人民政府土地管理部门申请土地所有权、使用权变更登记，由县级以上地方人民政府更换土地证书。

依法买卖、转让地上建筑物和附着物的，依照国家有关规定办理过户登记手续。

**第七条** 依照《土地管理法》第十九条规定收回用地单位的土地使用权，应当由土地管理部门报县级以上人民政府批准注销国有土地使用证，并由土地管理部门办理注销土地登记手续。

**第八条** 全民所有制单位之间、集体所有制单位之间、全民所有制单位和集体所有制单位之间的土地所有权和使用权争议，由土地所在的县级以上人民政府处理。

个人之间、个人与全民所有制单位和集体所有制单位之间的土地使用权争议，由土地所在的乡级人民政府或者县级人民政府处理。

土地所有权和使用权发生争议需要重新确认所有权和使用权的，由县级以上人民政府确认所有权和使用权，核发土地证书。

### 第三章 土地的利用和保护

**第九条** 国家建立土地调查制度。土地调查内容包括土地权属调查、土地利用现状



调查和土地条件调查。

全国土地调查计划由国家土地管理局会同有关部门制定，报国务院批准后实施。

地方土地调查计划，由县级以上地方人民政府土地管理部门会同有关部门制定，报同级人民政府批准，并报上一级人民政府土地管理部门备案后实施。

土地调查由县级以上人民政府土地管理部门组织有关部门进行。土地所有者和使用者应当配合调查，提供必要的资料。

**第十条** 县级以上人民政府土地管理部门应当会同有关部门根据土地调查成果评定土地等级。

**第十一条** 国家建立土地统计制度。县级以上人民政府土地管理部门会同统计部门依法进行土地统计。统计人员依法行使土地统计职权。土地所有者和使用者应当提供统计资料，不得虚报、瞒报、拒报、迟报，不得伪造、篡改。

**第十二条** 全国土地利用总体规划由国家土地管理局会同有关部门拟订，经国家计划委员会综合平衡后，报国务院批准执行。

县级以上地方人民政府的土地利用总体规划，由县级以上地方人民政府土地管理部门会同有关部门拟订，经同级计划主管部门综合平衡后，由同级人民政府审查同意，报上一级人民政府批准执行。

乡级人民政府的土地利用总体规划，由乡级人民政府编制，报县级人民政府批准执行。

经批准的土地利用总体规划的修改，须经原批准机关批准。

**第十三条** 开发国有荒山、荒地、滩涂，必须向当地土地管理部门提出申请，由县级以上地方人民政府按照省、自治区、直辖市规定的批准权限批准，法律、法规另有规定的，依照有关法律、法规办理。一次性开发一万亩以上二万亩以下土地的，须经国家土地管理局批准；一次性开发二万亩以上土地的，须经国务院批准。

**第十四条** 单位和个人将耕地改为非耕地的，须经县级以上人民政府批准。

**第十五条** 单位和个人承包经营的土地和依法确定给个人使用的自留地、自留山，应当按照规定用途使用，不得擅自建房、建窑、建坟、采矿、采石、挖砂、取土。

在前款所指的土地上从事采矿、采石、挖砂、取土等经营活动的单位和个人，必须

向县级以上地方人民政府土地管理部门提出用地申请，经县级以上人民政府批准，法律、法规另有规定的，依照有关法律、法规办理。

**第十六条** 采矿、挖砂、取土后能够复垦的土地，用地单位和个人必须依照国务院发布的《土地复垦规定》负责复垦，由县级以上人民政府土地管理部门会同有关部门对复垦的土地进行检查验收。

#### 第四章 国家建设用地

**第十七条** 国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业，应当节约用地、合理用地。建设项目设计任务书报批时，必须附具土地管理部门的意见。

**第十八条** 国家建设用地的审批程序：

(一)建设单位持经批准的设计任务书或者初步设计、年度基本建设计划等有关文件，向被征用土地所在的县级以上地方人民政府土地管理部门申请建设用地。

(二)县级以上地方人民政府土地管理部门对建设用地申请进行审核，划定用地范围，并组织建设单位与被征地单位以及有关单位依法商定征用土地的补偿、安置方案，报县级以上人民政府批准。

(三)建设用地的申请，依照法定批准权限经县级以上人民政府批准后，由被征用土地所在的县级以上人民政府发给建设用地批准书，土地管理部门根据建设进度一次或者分期划拨建设用地。

(四)建设项目竣工后，建设项目主管部门组织有关部门验收时，由县级以上人民政府土地管理部门核查实际用地（城市规划区内的建设项目竣工后，由城市规划行政主管部门会同土地管理部门核查实际用地），经认可后依照本条例第二章的有关规定，办理土地登记手续，核发国有土地使用证。

在城市规划区内申请建设用地，建设单位或者个人在取得建设用地规划许可证后，依照前款规定的程序办理。

**第十九条** 铁路、公路和输油、输水管线等建设项目用地，应当根据建设项目总体设计，一次申请批准，可以分段办理征用、划拨土地手续；分期建设的建设项目，可以根据其设计任务书确定的工期，分段申请批准和办理征用、划拨土地手续。

**第二十条** 抢险救灾急需用地的，可以先行使用，但事后必须按照规定补办临时用地或者征用、划拨土地手续。

**第二十一条** 《土地管理法》第二十五条第一款所称征用其他土地二千亩以上，包括一个建设项目同时征用耕地一千亩以下和其他土地一千亩以上合计为二千亩以上。

《土地管理法》第二十五条第二款所称征用其他土地十亩以下，包括一个建设项目同时征用耕地三亩以下和其他土地十亩以下合计为三亩以上十亩以下。

**第二十二条** 依照《土地管理法》第十九条规定收回使用权的国有土地，县级以上人民政府可以确定给农业集体经济组织耕种。农业集体经济组织在耕种期间，不得在该土地上兴建永久性建筑物或者种植多年生作物，并在国家建设需要使用时按时交还。交还时土地上有青苗的，建设单位应当付给青苗补偿费。

**第二十三条** 建设单位因施工需要，在征用的土地范围外需要增加临时用地的，应当向当地县级人民政府土地管理部门提出临时用地申请，报同级人民政府批准。在城市规划区内需要增加临时用地的，应当先向城市规划行政主管部门提出定点申请，经审查同意后，向土地管理部门提出临时用地申请。

临时使用集体所有的土地的，依照《土地管理法》第三十三条第一款的规定给予补偿。

## 第五章 乡（镇）村建设用地

**第二十四条** 乡（镇）村各项建设应当严格控制占用农业生产用地，不得突破县级以上地方人民政府下达的乡（镇）村建设用地控制指标。

**第二十五条** 农村村民建住宅需要使用土地的，应当先向村农业集体经济组织或者村民委员会提出用地申请，经村民代表会或者村民大会讨论通过后，报人民政府批准。其中需要使用耕地的，由乡级人民政府审核，经县级人民政府土地管理部门审查同意后，报县级人民政府批准；需要使用原有宅基地、村内空闲地和其他土地的，报乡级人民政府批准。

**第二十六条** 城镇非农业户口居民建住宅需要使用集体所有的土地的，应当经其所在单位或者居民委员会同意后，向土地所在的村农业集体经济组织或者村民委员会或者乡（镇）农民集体经济组织提出用地申请。使用的土地属于村农民集体所有的，由村民

代表会或者村民大会讨论通过，经乡（镇）人民政府审查同意后，报县级人民政府批准；使用的土地属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农民集体经济组织讨论通过，经乡（镇）人民政府审查同意后，报县级人民政府批准。

**第二十七条** 回原籍乡村落户的职工、退伍军人和离、退休干部，以及回家乡定居的华侨、港澳台同胞，需要使用集体所有的土地建住宅的，依照《土地管理法》第三十八条和本条例第二十五条的规定办理。

**第二十八条** 依照乡（镇）村建设规划兴建农村集贸市场，需要使用土地的，依照《土地管理法》第四十条的规定办理。

**第二十九条** 农村承包经营户、个体工商户从事非农业生产经营活动，应当利用原有宅基地；确需另外使用集体所有的土地的，必须持有关部门批准文件，向土地所在的村农民集体经济组织或者村民委员会或者乡（镇）农民集体经济组织提出用地申请，由村民代表会或者乡（镇）农民集体经济组织讨论通过，经乡（镇）人民政府审查同意后，由县级以上地方人民政府按照省、自治区、直辖市规定的批准权限批准。

## 第六章 法律责任

**第三十条** 依照《土地管理法》第四十三条、第四十四条的规定，除责令违法者退还非法占用的土地，限期拆除或者没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施外，处以罚款的，按非法占用土地每平方米十五元以下的标准执行。

**第三十一条** 依照《土地管理法》第四十七条的规定，对违法者除没收其非法所得，限期拆除或者没收在买卖或者以其他形式非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施外，处以罚款的，按非法所得 50% 以下的标准执行。

**第三十二条** 依照《土地管理法》第四十九条的规定，除责令违法者退赔外，处以罚款的，按非法占用款数额 30% 以下的标准执行。

**第三十三条** 依照《土地管理法》第五十条的规定，除责令违法者交还土地外，处以罚款的，按非法使用土地每平方米五元以下的标准执行。

**第三十四条** 依照《土地管理法》第五十一条的规定，对严重毁坏种植条件的，除责令违法者限期治理外，处以罚款的，依照耕地保护法规规定的标准执行；对因开发土

地造成土地沙化、盐渍化的，除责令违法者限期治理外，处以罚款的，依照各省、自治区、直辖市人民政府制定的标准执行；对因开发土地造成水土流失的，除责令违法者限期治理外，处以罚款的，依照水土保持法规规定的标准执行。

**第三十五条** 罚款必须在规定的期限内缴纳；逾期不缴纳的，每日加收相当于罚款数额 3‰ 的滞纳金。

罚款和滞纳金按照国家有关规定上缴国库。

**第三十六条** 未经批准或者采取荒废耕地等手段骗取批准，非法占用土地建住宅或者从事其他建设的，限期拆除或者没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，责令退还非法占用的土地。

依法受到限期拆除新建的建筑物和其他设施的处罚的单位和个人，继续施工的，作出处罚决定的机关有权对继续施工的设备、建筑材料予以查封。

**第三十七条** 虚报、瞒报、拒报、屡次迟报或者伪造、篡改土地统计资料的，依照《中华人民共和国统计法》第二十五条和《中华人民共和国统计法实施细则》第三十一条的规定处罚。

**第三十八条** 侵犯土地所有权或者使用权的，县级以上地方人民政府土地管理部门依照《土地管理法》第五十三条规定作出处理决定后，侵权人在法定期限内不起诉又不履行的，被侵权人可以申请人民法院强制执行。

## 第七章 附 则

**第三十九条** 本条例由国家土地管理局负责解释。

**第四十条** 本条例自一九九一年二月一日起施行。

# 李鹏总理给临汾铁路分局的贺信

临汾铁路分局：

欣悉你们于 1990 年 12 月 30 日实现了安全生产十周年，特向分局全体干部职工和家

属表示热烈祝贺和亲切慰问。

铁路是国民经济的大动脉，运输任务十分繁重，你们取得安全生产十周年的好成绩，确实难能可贵。事实证明，只要坚持“安全第一、预防为主”的方针，始终把安全生产放在首位，严格纪律，加强科学管理，落实安全生产责任制，就可以保持安全生产的长期稳定。你们的作法为铁路乃至其它行业的安全生产，积累了可贵的经验。

今年是实施“八五”计划的第一年，我国国民经济将继续向好的方向发展，铁路肩负着更加繁重的任务。希望你们认真贯彻党的十三届七中全会精神，深入开展“质量、品种、效益年”活动，进一步搞好安全生产，为国民经济的持续、稳定、协调发展作出更大的贡献。

李 鹏

1991年1月9日

## 外交部发言人 就有关海湾战争问题发表谈话

(1991年1月17日)

一月十七日凌晨，美国出动空军袭击伊拉克、科威特的一些地区。国际社会曾努力加以制止、世界人民所不愿看到的战争终于在海湾地区爆发。中国政府对此深表焦虑和不安。

自海湾危机爆发以来，中国政府明确宣布反对伊拉克以武力侵占科威特，要求伊拉克立即无条件地从科威特撤军，恢复和尊重科威特的独立、主权、领土完整和合法政府。同时，我们主张力争通过政治和外交途径和平解决海湾危机，并为此同国际社会一道尽了最大努力。

在此严峻时刻，中国政府强烈呼吁：交战双方采取最大限度的克制，防止战火蔓延和扩大，以便国际社会采取紧急行动，继续寻求和平解决冲突的途径和办法。

# 外交部发言人就有关巴解组织领导人 被刺身亡问题答记者问

(1991年1月17日)

我们对巴解组织领导人阿布·伊亚德和阿布·胡勒不幸遇害感到震惊。我们坚信，巴勒斯坦人民一定会化悲痛为力量，加强团结，坚持斗争，赢得巴勒斯坦正义事业的最后胜利。中国政府和人民将一如既往支持巴勒斯坦和阿拉伯人民的正义事业，为公正合理地解决中东问题作出应有的贡献。

## 致读者的信

敬爱的读者：

《中华人民共和国国务院公报》刊载国家法律和国务院及国务院各部门，各省、自治区、直辖市人民政府的重要文件，以及我国政府的外交文件。为收全当年文件，《国务院公报》的出版需在次年延长一段时间，特此说明。根据读者及领导同志的要求，我们拟积极采取措施，进一步提高《国务院公报》的时效。

《国务院公报》编辑室

---

编辑·出版：中华人民共和国国务院办公厅 订 阅 处：全 国 各 地 邮 电 局  
印 刷：国务院办公厅秘书局印刷厂 或《国务院公报》编辑室  
国内总发行：北京市邮政局 邮 政 编 码：100017

---

国内统一刊号：CN11-1611 国内代号：2-2 国外代号：N311