

破冰

上海土地批租
试点亲历者说

中共上海市委党史研究室◎编





破冰

上海土地批租
试点亲历者说

中共上海市委党史研究室◎编

图书在版编目(CIP)数据

破冰:上海土地批租试点亲历者说/中共上海市委
党史研究室编.—上海:上海人民出版社,2018
ISBN 978-7-208-14929-8

I. ①破… II. ①中… III. ①土地使用权-土地改革
-研究-上海 IV. ①D651.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 302173 号

责任编辑 熊 捷 沈骁驰

封面设计 零创意文化

破冰:上海土地批租试点亲历者说

中共上海市委党史研究室 编

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海中华印刷有限公司
开 本 720×1000 1/16
印 张 36.5
插 页 2
字 数 456,000
版 次 2018 年 2 月第 1 版
印 次 2018 年 6 月第 2 次印刷
ISBN 978-7-208-14929-8/D·3144
定 价 168.00 元

本书由上海市哲学社会科学规划课题资助
(课题批准号: 2016WZX007)

顾 问：夏克强 蒋如高

常务顾问：王安德

主 编：徐建刚

副 主 编：尹伟中 严亚南

编 委：李钰君 颜南海

课题组成员：唐旻红 杨 晔

前 记

20 世纪 80 年代初，改革开放刚起步的上海，可谓百废待兴。经年累月的城市建设欠账造成的交通拥堵、住房困难、环境污染……让这座中国最大的经济城市不堪重负，举步维艰。1980 年 10 月 3 日，一篇题为《十个第一和五个倒数第一说明了什么？——关于上海发展方向的探讨》在《解放日报》头版刊出后，引起舆论广泛关注和市民大讨论。上海向何处去？建设与发展一个怎样的上海？成为当时 1100 多万上海人民的时代之问。

党的十二大召开后，随着改革开放进一步深化，改革重心由农村转向城市，以城市为重点的经济体制改革全面展开。1984 年 5 月，中央决定进一步开放包括上海在内的 14 个沿海港口城市，以加快利用外资、引进先进技术的步伐。为改变上海作为老工业基地的单一功能，恢复和发挥上海作为全国最大经济中心的多功能作用，7 月，“改造上海、振兴上海”作为全国经济发展战略的重要组成部分被国务院正式提上议事日程。

党中央、国务院领导明确要求：“上海必须充分发挥口岸和中心城市的作用，发挥其经济、科技、文化基地功能，作全国四化的开路先锋”；“上海不仅是我国一个重要的工业生产基地，而且应作为我国最大的经济中心，从贸易、金融、信息和科技等各个方面更好地为全国的经济建设服务。”此后，国

务院相继批准了《上海经济发展战略》和《上海城市总体规划方案》，原则同意了《上海文化发展战略》。“三张蓝图”的确立，为上海的发展确立了目标、指明了方向，极大地激发了上海人民建设太平洋西岸最大经济贸易中心之一的热情。

然而，彼时的上海担负着全国六分之一财政收入的重任，每年近 85% 的财政需上交国家。1983 年，上海财政收入 156 亿元，其中 131 亿元要上交国库，而南方省市经济的迅速发展，使上海的经济发展面临严峻挑战，财政收入连年滑坡，财政支出逐年上升，捉襟见肘的建设资金使蓝图的实现显得遥不可及。据曾经的测算，整个“七五”期间，可用于基础设施、技术改造等的上海地方财力仅为 120 亿元，而各项改造、建设所需资金累计达 450 亿元。钱从哪里来？面对困境，上海市委、市政府深知靠中央拨款行不通，节衣缩食、勒紧裤腰带也解决不了问题，唯有向改革要出路，切实解决制约经济发展的体制、机制的瓶颈问题，才能将中央的开放政策在上海贯彻实施好。

冲破思想藩篱 开展理论探索

随着城市经济体制改革的深化和对外开放的扩大，土地使用和管理等方面的问题和弊端从不同层面被提出、讨论并聚焦。当时我国《宪法》第十条第四款规定：“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”。由于我国土地长期实行“无偿、无限期、无流动”使用，土地使用的收益实际归属部门、集体、个人所有，国家对土地的所有权无法在经济上得到体现，土地的经济杠杆作用无法发挥，价值规律难以体现，导致宝贵的土地资源浪费严重，土地资产价值大量流失。同时，因土地管理职能缺位，土地利用难以整体规划，使工业、农业、生活用地比例失调，城市用地紧张，生产与生活矛盾日益尖锐。

特别在以“利改税”为突破口的城市经济体制改革过程中，由于占好地、多占地的企业多得了一部分非劳动收入，造成企业之间的竞争失去平等的起

点，土地级差收益掩盖了企业经营管理方面的缺陷，如何对位于不同区域的企业经营状况有统一评价尺度？在以增强企业活力为目标的国有企业改革过程中，土地作为最重要的生产资料，能否由企业自主使用？土地在生产过程中的价值如何核算？能否作为生产要素进入流通领域和分配环节？在对外开放的过程中，外资企业进入中国市场后，中方如何将土地作价入股？土地使用费的标准如何确定？外商能否租地建厂投资？……这一系列问题的提出，意味着传统计划经济体制下的土地行政划拨和无偿使用制度亟待变革和调整。

在土地公有制条件下，社会主义国家依靠什么来实现土地经济关系和土地利用管理？如何通过有效的资源配置手段实现土地的集约、高效利用？土地使用所涉及的已不仅仅是如何计价、收费的问题，更深层次地涉及对社会主义有计划商品经济的认知，涉及如何看待土地这个最重要的生产要素在经济运行过程中的地位和作用。这些基于实践提出的重大理论问题，急需改革者在思想、理论、法律和制度层面进行突破、创新并寻求解决方案。

自20世纪80年代初起，上海市委、市政府就开始有意识地引导社科研究团体、高校、政府各委办等社会方方面面关注土地问题，就改革传统的用地方式，探索土地有偿使用的可能性开展了多层次、跨部门研究，在经济理论、法学理论方面进行了深入讨论和探索，取得了重要的思想共识、重大的理论突破及令人瞩目的研究成果。

从1983年7月中旬到1984年底，上海市城市经济学会在市长汪道涵的授意下，组织政府离退休专业人士、高校教授、社科院专家以及政府有关委办的负责人，从马克思主义的地租理论、土地开发、土地经济、土地政策等方面进行了研究。同时联系上海的自然条件和实际情况，就城市土地管理问题、有偿使用土地的理论依据、收取土地使用费的标准、城市土地有偿使用计算等问题等召开了一系列学术讨论会，对土地管理工作的特点、存在问题及解决思路，从规划、计划、立法、政策、经济各方面作了综合研究，最终形成了要对城市土地加强行政管理、规划管理和经济管理的共识。这些共识

引起了市委、市政府领导的高度关注和重视，为上海探索土地行政管理体制改革、研究土地有偿使用的理论和法律依据、制订土地计价使用的标准作了重要的思想和舆论的铺垫。

在马克思地租理论与土地有偿使用的研究方面，以复旦大学张薰华教授为代表的学者分别从土地绝对地租、级差地租的研究入手，厘清了“土地所有权”不等于“土地私有权”，而是包括土地的公有权。在社会主义国家土地公有的情况下，应该通过绝对地租来体现国家对土地的所有权。同时，还指出，在社会主义社会，土地的所有权与经营权可以而且应该分离，土地经营权可以通过级差地租Ⅰ和级差地租Ⅱ计算出可以获得的超额利润；对土地经营权的让渡并不会改变土地的公有属性，反而可以给国家和政府带来巨大财源。复旦学者们科学理解马克思关于地租的论述，从理论源头厘清了概念，并率先在国内将“两权分离理论”引入土地经济学领域，为土地使用制度改革扫除了理论和思想的障碍。

在出租土地给外商从事经济活动的理论和法律依据研究方面，以华东政法大学曹建明为代表的上海法律界专业人士，分别从马克思、恩格斯、列宁的原著中寻求答案，获得了“城市国有土地应该由国家收取地租，这是社会主义纯收入的一种独立形式，是社会主义公有制的土地所有权在经济上借以实现的形式”的认识。针对出租土地的法律行为是否有违宪法、法律规定，提出：《宪法》第十条第四款中所指的“组织”这个法律主体并不包括国家，“农村社队、企事业单位”才是宪法所指的“组织”，因此，“国家可以在宪法和法律规定的范围内，按照出租土地的法律程序，将土地有限期出租给外商”。因此，出租土地给外商并无违宪之忧。同时，该研究还从政治、主权、管理等角度清晰地阐释了出租土地与旧中国租界的区别，并指出推进改革需要开展国土整治、城市规划、土地管理、商品房产管理等方面的法律协调。这些认识为日后推进土地使用制度改革决策与立法决策的有机衔接奠定了坚实的思想基础。

酝酿改革举措 深化对策研究

1984年10月20日，随着党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，上海市委、市政府认识到，对计划经济体制下的土地使用制度进行改革已势在必行、迫在眉睫，推行这项改革必定牵一发而动全身，需要进行周密计划与充分准备。自1985年起，市委、市政府未雨绸缪，开始从三方面为改革作准备：

首先，为改革培养和储备干部。

1985年6月，市委、市政府从本市工业、交通、基建、财贸、外贸、大专院校、经济研究等系统中选拔了43名平均年龄38岁的优秀中青年干部，赴香港参加“香港工商研讨班”。在为期两个月的培训期间，学员们重点考察了香港的制造业、商业、金融业、房地产业、交通运输业、旅游业、对外贸易等领域，对资本主义条件下的市场经济运行规则，特别是涉及香港土地政策、居屋政策、房地产业管理等方面的政策和法律有了深入了解，对香港房地产业给予的启示和借鉴进行了系统思考和总结。通过学习，学员们拓宽了眼界、开阔了思维，广交了朋友，为改革积累了资源和人脉。

其次，在全国率先对土地行政管理体制、机制进行探索性改革。

为改变原房地产管理局“只管房不管地”及土地多头管理的局面，市委、市政府决定将土地的行政管理职能从房地局中分离出来，单独设立土地管理局。1985年7月2日，在国家土地局尚未建立的情况下，上海市土地管理局成立。半年后，全市各区县都相继成立了土地管理局。上海市率先在全国建立了市、区两级土地管理机构，开始对全市城乡土地进行集中、统一管理。此后，市土地管理局又在全国率先完成了城乡土地普查、勘丈、确权、登记、发放土地证的工作，建立了较为完整的地籍档案和规范的地籍管理系统，为全国土地行政管理体制改革以及全国开展城镇地籍管理提供了重要的参考样本和有益经验，也为上海此后开展土地批租试点及大规模推行土地使用制度

改革奠定了工作基础。

再次，在深化理论研究的同时，组织开展对策性、操作性研究。

为进一步深化级差地租和上海土地使用问题研究，1985年3月，市委研究室组织高校、社科院等理论研究部门以及实际工作部门同志召开座谈会进行专题讨论，并在此基础上组织成立了《土地经济学》课题组，对土地与生产力、土地与生产关系以及上海土地经济问题进行了深入的理论研究和探索。同时，对战后日本的地价以及香港土地的使用与管理进行了延伸研究。

为推动城市房地产业改革，市计委计划经济研究所商同上海城市经济学会，于1985年上半年组织成立了上海城市土地使用费和住宅商品化课题组，并于年底完成了《关于上海市城市土地使用收费的形式、方法和标准问题的研究报告》和《关于上海推行住宅商品化和房租改革的方案设想》。其中，由上海市城市经济学会完成的土地使用收费形式、方法和标准问题研究，从绝对地租、级差地租的角度对地租的实现形式之一——土地使用费进行了定量研究，并提出可行性实施方案，为国有土地有偿使用提供了科学依据。

由于党中央和国务院领导希望上海在利用外资进行改造和建设方面能开创经验、走在全国前列，原市政府顾问汪道涵于1985年底组织了扩大利用外资、加快上海振兴的专题调查研究。该研究发动了全市五所大学、四个研究所、两个金融机构和政府主管部门、两个市委有关部门和市人大以及媒体共同研究分析国际金融市场、资本市场、外商直接投资趋势以及上海外商投资企业状况、涉外管理体制、经济立法、土地批租等情况。在此基础上，市委、市政府召开了“开放与发展”研讨会，动员社科界就利用外资过程中遇到的理论、经济、法律问题进行更为深入、系统的研究。

1986年5月，根据中共中央书记处要求上海学习香港、借鉴香港的指示，上海又组织成立了沪港经济比较研究课题组，对土地利用、自由港、外汇自由兑换、税收、利用香港等五个课题进行了对策性研究。通过对沪港地产业的全方位比较研究，市委、市政府认识到，香港这个自然资源匮乏的弹

丸之地，之所以能飞速发展，与实行土地批租制度有着密切关系。这是香港当局筹集财政资金的重要渠道，也是开发土地资源、加速市政建设和促进经济繁荣的重要手段。基于这样的认识，沪港地产业比较研究小组提出了上海土地使用制度改革的初步思路和框架，即：借鉴香港的土地批租制度，在所有权不变的情况下，出租一定限期的土地使用权，并将土地使用权完全认可为生产要素，可以按商品对待，允许流通、转让及其他符合法律的经营经营活动。同时，不失时机地建立具有中国特色、特别是上海特点的地产业。

为了近距离地考察香港土地批租制度的运作细节，以最后决策启动土地使用制度改革的试点工作，1986年8月，上海市委、市政府派出由11人组成的房地产、港口考察团赴香港，就“土地批租和房地产经营”、“港口建设和自由港政策”以及“进一步发挥上海实业公司的作用”等专题进行抵近考察。根据市委领导提出的“不仅要作一般考察和比较研究，而且要提出可供实施的咨询报告”的要求，考察团在广州、深圳、香港先后拜访了在港中资机构、民间友好人士以及港英当局各部门及半官方机构，通过33次座谈会和现场访问，重点了解了我国改革开放前沿城市在城市开发建设和土地有偿使用方面的做法、经验和下一步的考虑，港英当局的有关经济政策、调节手段、管理方法及有关法例等。由于此次考察是由市委领导曾庆红任顾问，市政府副秘书长夏克强任团长，团员中有不少市政府有关委、办、局的负责人，港英当局给予了高度重视，为考察团客观介绍了他们的做法，并提供了大量的法律文本和资料。

通过深入地抵近考察，考察团成员对香港在市场机制下的自由经济制度及其运作规律、特点，香港土地批租制度下的房地产经营管理等有了深入了解，搞清了许多概念性、法律性和技术性问题，思维得以开拓，观念得到启发。考察团回沪后，立即组织力量翻译、消化从香港带回的法律文本和资料，并讨论、研究、确定了向市委汇报的提纲，就香港土地批租的特点、发展房地产业的做法、上海现存的问题，试行土地批租需要具备的条件以及如何吸

引外商来沪租地经营提交了详细的思考和方案，对土地批租可能导致的弊端也有充分的考虑。

谨慎稳妥决策 主动请缨试点

经过前期系统、深入的研究与考察，上海市委、市政府认识到：土地是财富之母，在寸土寸金的上海，要改变“捧着金饭碗讨饭吃”的局面，就必须改变城市土地使用的“三无”状态，实行土地使用权有偿使用和出让、转让制度。这是深化城市经济体制改革的重要内容，也是增加财政收入、筹集建设资金、加速城市建设的重要手段；是实施外向型经济发展战略的重要措施，也是振兴、发展上海的必由之路。

根据党中央和国务院领导的要求以及上海经济发展战略所确定的战略方针，上海市委、市政府确立了加快对内、对外开放，面向国际、国内市场，吸引各方资金进行规模宏大的土地开发和经济建设的战略举措，并将土地使用制度改革和住房制度改革列为其中的关键环节和重要突破口。1986年11月23日，市土地批租领导小组负责同志就上海试行出租土地使用权办法向原国务院副总理田纪云作了汇报，并向国务院提出：请求中央批准上海作为出租土地使用权的试点地区，允许土地承租者自由转让、出租，逐步形成房地产市场。经党中央和国务院同意后，上海市委、市政府就开始紧锣密鼓地推进改革试点工作。

首先，确立了改革试点的目标、方向及原则。

上海试行土地批租是在计划经济向有计划商品经济转轨以及深化城市经济体制改革的背景下展开，不仅面临着转变思想观念，克服体制、机制障碍的困难，更面临着如何选择改革方向和目标，如何获得宏观政策支持与法律、法规、政策间相配套的难题。在理论界对在社会主义公有制前提下土地是否属于商品、能否建立地产市场还存有争议的情况下，究竟是满足于收取土地使用费（税）或者简单地卖出土地获取资金？还是从根本上对束缚生产力发

展的体制、机制进行变革，恢复土地作为最重要生产要素的本来面目，尊重和自觉运用价值规律，以建立地产市场来调节、平衡土地供求关系，进而促进城市发展和经济繁荣？这不仅事关改革的意图和方向，更考验改革者的勇气和魄力。

经过沪港经济全方位比较研究以及相关经济理论和法律关系研究，上海市委在党中央、国务院、国家土地局的支持下，经过深思熟虑确定了改革的战略目标，即：借鉴香港的土地批租制度，将土地使用权视作生产要素和商品，允许其进入流通领域，通过规划及金融政策的配套赋予其更长远的价值，以此改善城市基础设施，推动土地、资金等要素市场的建立，促进房地产、金融、商业、旅游等第三产业的发展，进而促进城市繁荣与经济振兴。为避免改革试点一开始就对国内原计划经济下的市场造成冲击和不利影响，在改革方向的选择上，确立了“以向国际出让为主要方向；以国际招标为试点起步方式；出让金收取外汇；尽可能参照国际惯例进行试点”等一系列原则。在改革的实施步骤上，确定了“先搞综合性行政规章，作为试点起步方式，以后再陆续颁布配套规定”、“由点开始，点、片、面结合的方式，有计划分批分期试行土地批租”的工作方针。在试点地块的选择上，明确了“从熟地入手”的原则，通过对遴选出的21个地块进行反复比选，选择了规划较为成熟、基础设施相对完善、前期垫付资金比较容易解决的虹桥经济技术开发区作为起步试点区。这些改革原则使上海的土地批租试点体现了“谋定而动、高点起步、一步到位”的特征。

其次，制定改革试点的基本法律遵循。

改革目标、方向及原则确定后，当务之急就是要制定出租土地使用权的法规及与之相关的配套政策。市委、市政府领导明确要求：为使重大改革于法有据，必须立法先行，宁可放缓改革节奏，不抢头功，也要将法规及相关政策完善了才能启动相关的改革措施。从1986年底起，市土地批租领导小组根据市委常委会要求，即开始着手制定综合性的地方行政规章。1987年12

月23日，由时任上海市市长江泽民签发，上海市人民政府正式向国内外公布了《上海市土地使用权有偿转让办法》(以下简称《办法》)，并宣布于1988年1月1日正式试行。这部花费了一年多时间、经八易其稿完成的《办法》，是在《宪法》尚未修改的情况下，由地方政府制定的我国第一个允许国有土地使用权进入商品流通的地方政府规章。

这部总共七章五十四条的行政规章试行四个多月后，1988年4月12日，第七届全国人大第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》(修正案)，规定“土地使用权可以依照法律的规定转让”。1988年12月29日，第七届全国人大常委会第五次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》，对《中华人民共和国土地管理法》也进行了相应的修改，明确规定“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”。这意味国家的根本大法承认了土地使用权的商品属性。我国国有土地在分配方式上开始从计划体制下通过行政权力分配转变为市场机制主导下的、能体现价值规律的、可控的竞争性分配，在法律表现上从以往仅认可土地为“债权”转变为认可其为“物权”，这是中国土地使用制度的根本性变革。上海市政府制定的《办法》为实现这一历史性突破发挥了改革先导的作用。

《办法》发布后，根据原先的计划、步骤和安排，针对海内外反映的主要问题，市土地批租领导小组经综合平衡各方意见后，提出了制定并细化与《办法》相配套的法律性文件的方案，在房地产抵押、出售、建筑管理和外资项目立项审批等方面作了改革。1988年6月7日和10月12日，上海市人民政府发布了与《上海市土地使用权有偿转让办法》相配套的《上海市抵押人民币贷款管理暂行规定》、《上海市抵押外汇贷款管理暂行规定》、《上海市土地使用权有偿转让房产经营管理实施细则》、《上海市土地使用权有偿转让房地产登记实施细则》、《上海市土地使用权有偿转让公证实施细则》和《上海市土地使用权有偿转让委托律师代理的若干规定》等六个配套实施细则，使上海市初步形成了房地产市场法律化的制度规范框架。这一个《办法》和六

个配套实施细则同时被翻译成英文，由上海市人民政府向海内外公开发布，不仅向世界表明了中国、上海扩大开放的决心，更表明了上海愿意接轨国际惯例和市场规则的诚意，引起了国际市场的高度关注和国际舆论的积极反响。

第三，同步编制改革试点“施工图”及操作“说明书”。

有了一个《办法》和六个配套细则作为改革试点的基本法律规范，上海市委、市政府还同步完成了地块选择及《试点工作方案》的编制，为改革试点绘制了详细的“施工图”。此后，为了使海外投资者能更好地理解政策、参与投标，市批租办还编制虹桥26号地块《招标文件》，为开展招投标工作编制了详细的操作“说明书”。

首先，编制完成了《上海市关于虹桥经济技术开发区第25、26号地块土地使用权有偿出让试点工作方案》（以下简称《试点工作方案》）。为使试点工作尽快起步，市批租办在地块确认的同时，七易其稿编制了《试点工作方案》，并于1988年1月13日，经市土地批租领导小组全体会议批准。《试点工作方案》是一份为实施改革试点而要求政府各主管部门协同配合的指导性文件。该方案按照简化手续、提高效率、方便建设以及依法办事、与国际惯例接轨的原则制订，要求各主管部门尽量减少工作环节、缩短审批时间，尽可能全面地做好试点地块前期准备及配套法规建设，可谓一份政策性、技术性都很强的改革“施工图”。这张“施工图”不仅能使国内外投资者对地块的情况以及招标工作的程序有清晰的认识和了解，还突破了现有行政管理的条条框框和许多与批租制度不相适应的政策、制度，对市政府有关部门原有的工作流程进行了重塑和再造，直接推动了政府有关部门行政职能的转变与改革。

其次，制定并向海内外公开发布中英文版虹桥26号地块《招标文件》。为了能用国际商业语言及房地产界通用的表述方式来规范招标者、投标者以及今后的所有者、使用者、管理者等各方之间长期的利益关系，明晰物权方面的权利义务内容，并使土地使用权流通过程与我国相应的法律、规定、管

理政策相衔接，市批租办五易其稿制定了包括《投标指引》、《招标通知书》、《土地使用权出让和使用条件》、《投标书》、《中标证明通知书》、《土地使用权有偿出让合同》以及《招标公告》等在内的整套招投标文件，经香港顾问审定并翻译成英文后于1988年3月22日首次向海内外公开发布。整套招投标文件充分考虑了文件各部分的衔接和配套，同时，在中国制度、国情与国际惯例之间创制了一些技术接口，以保证既符合国情，又能让外商理解和接受；既对外资有吸引力，又防止国家利益受损。不少海内外投标者都认为：“上海编制的文件结构、逻辑严密完整，很容易被房地产同行所了解和掌握，符合国际惯例。”此后的成功试点，充分证明这份表述严谨的“说明书”对推动国际投标起到了积极作用。

有条不紊推进 统筹协调落实

从1986年6月11日，上海市委常委会决定改变国有土地无偿和无限期使用的制度，建立土地按规划的有限年期的批租制度，到1988年7月8日，上海市政府经过严格的公证程序，宣布日本孙氏企业有限公司以2805万美元获得虹桥经济技术开发区26号地块1.29公顷土地50年使用权，先后经历两年时间，上海市政府成功开创了新中国历史上第一次以规章为保障的，通过国际招标成功转让土地使用权的先例，开启了我国土地使用制度根本性变革的序幕，并在海内外引起轰动。这项改革试点的主要做法是：

首先，与党中央、国务院领导及有关部门保持密切沟通、良性互动，牢牢把握改革方向。

上海的改革试点工作始终在党中央、国务院的关注和指导下进行。1986年5月，上海市委就根据中共中央书记处关于借鉴香港经验发展上海经济的指示，开始全面研究、学习香港；10月，在完成《关于上海试行出租土地使用权办法的初步设想》后，市委书记芮杏文即要求：“搞好机构、政策、办法及可试的点，并且作一些长远的设想，同时抓紧做好向中央、国务院领导的