

鄉鎮企業專題國土規劃

山東省國土規劃領導小組辦公室

山東省鄉鎮企業局

一九九一年三月

山东省计划委员会文件

(91)鲁计土字第169号



关于印发《山东省乡镇企业专题国土规划》的通知

各市人民政府、行署，省政府有关部门：

根据省计委统一部署，省国土规划领导小组办公室和省乡镇企业局组织编制了《山东省乡镇企业专题国土规划》，并通过了专家评审。现印发给你们，望结合本地区、本部门的实际，组织实施。

附：山东省乡镇企业专题国土规划

山东省计划委员会

一九九一年三月十二日

抄报：国家计委、农业部

《山东省乡镇企业专题国土规划》评审意见

《山东省乡镇企业专题国土规划》是在广泛搜集资料和深入调查研究的基础上形成的，它比较全面透彻地分析论证了全省乡镇企业发展的历史、现状和主要特点，总结了经验，提出了问题；在正确分析全省资源优势与开发现状的基础上，从实际出发，提出了合乎科学精神的地区布局原则和方法，分区合理，重点明确，符合山东实际；提出的今后乡镇企业发展的指导思想、方向、目标、重点和措施，符合国家政策要求，体现了山东省综合国土规划的布局构想，具有较强的科学性和实用性。《规划》编制思路清晰，内容丰富，结构合理，层次分明，重点突出，数据翔实，富有新意，说服力强，是一项具有较高水平的综合性科研项目成果；它可以为领导宏观决策提供科学依据，对于今后指导和促进乡镇企业发展、振兴山东经济具有重要参考价值。

《规划》也有不足之处，主要是：对改变乡镇企业分散、粗放经营的状况，对向集约化经营和提高规模经济效益强调的不够突出；依靠技术进步和向管理要效益还需进一步具体化；对小集镇建设、乡镇企业的积累与分配等问题也需要进一步探讨。

1990年12月

评 审 委 员 会 名 单

评审会职务	姓 名	工 作 单 位	职 务 职 称	签 字
主 任	郭振山	山东省乡镇企业局	局长 工程师	郭振山
副主任	庄德钧	山东大学经济学院	院长 教授	庄德钧
副主任	郭新璋	山东省经济研究中心	主任 研究员	郭新璋
委 员	赵发胜	山东经济学院研究所	所长 副教授	赵发胜
"	张昭睿	山东省计划委员会	副处长 工程师	张昭睿
"	王祥临	山东省计划委员会	工程师	王祥临
"	栾丕海	山东省计划委员会	处长 经济师	栾丕海
"	刘玉升 张成林	山东省农业委员会	主任 农艺师	刘玉升 张成林

前 言

山东省乡镇企业专题国土规划，是遵照省计委统一部署与要求进行编写的。在省乡镇企业局和省计委国土处的指导和关怀下，经过专题组全体同志的共同努力，于1990年5月完成规划初稿后，两次送省计委国土处审查并进行修改。省计委于(90)鲁计土便字第7号文委托我局组织专家评审。经过评审广泛吸收专家意见，又进行修改而完成的。这个规划对合理有效地开发国土资源，加强宏观指导，进行合理布局，因地制宜地发挥优势，促进我省乡镇企业持续、稳定、协调地发展必将起到重要作用。但由于该规划涉及面广、难度大，加之我们水平不高，经验不足，不当之处在所难免，希望各位领导和专家批评指正。

编 者

目 录

第一章 乡镇企业概况·····	1
一、现状和特点·····	1
二、发展过程·····	5
三、地位与作用·····	9
第二章 资源开发现状·····	12
一、农业资源·····	12
二、矿产资源·····	15
三、劳动力资源·····	18
四、人才资源·····	18
五、旅游资源·····	18
六、资金·····	19
七、交通·····	19
八、市场·····	20
九、城市辐射·····	20
第三章 发展总体规划·····	22
一、指导思想与方针·····	22
二、奋斗目标·····	23
三、发展重点·····	25
四、政策措施·····	29
第四章 乡镇企业合理布局·····	34

一、鲁东区·····	34
二、鲁西北区·····	40
三、鲁中区·····	45
四、鲁中西区·····	50
五、鲁南区·····	55
第五章 乡镇企业出口创汇·····	61
一、基本情况·····	61
二、初步规划设想·····	66
三、主要政策措施·····	68
第六章 环境治理与保护规划·····	72
一、环境保护现状·····	72
二、环境治理与保护规划·····	75

第一章 乡 镇 企 业 概 况

乡镇企业前身是社队企业，是广大农民兴办的农业、工业、建筑业、交通运输业及商业、饮食业，服务业等的总称，是农村中迅速兴起和发展的具有中国特色的一种独立的综合产业。它包括乡镇办、村办、合作办的集体企业和个体企业，而以乡（镇）办、村办的集体所有制企业为主体，属多种经济成份，多种经济形式并存的社会主义经济的组成部分。按照国家现行规定，乡镇企业是经营生产或流通业务，向社会提供产品或劳务的独立经济单位，具有固定组织、生产场所、生产设备和固定人员，实行单独核算，自负盈亏的管理核算制度，全年开工时间在三个月以上，并经过当地工商行政管理部门批准，依法登记，在银行开设帐户，具有法人地位。

一、现状和特点

党的十一届三中全会以后，随着农村体制改革和农业生产全面发展，我省乡镇企业异军突起，进入了一个新的发展时期。1978—87年的七年改革中，乡镇企业平均每年递增27.4%，到1987年全省已拥有122.63万处企业，形成178.5亿元固定资产，容纳农村剩余劳力849.07万人，企业总产值465.24亿元，比78年增长7.8倍，占全省农村社会总产值55.1%，第一次超过农业总产值，居全国第二位。作为乡镇企业主体的工业总产值310.83亿元，比78年增长6倍，占全省工业总产值34.8%，居全国第三位。基本上实现产值、利润、税收同步增长，提前两年完成“六五”计划。并在此基础上保持持续、稳定、健

康发展的势头。主要变化情况如下：

主 要 指 标 变 化 情 况

单位：亿元

项 目 \ 年 份	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
一、企业单位(万个)	18.7	18.4	21.84	22.0	68.82	76.69	111.08	122.63
二、企业人员(万人)	334.3	350.7	402.2	402.6	630.76	657.90	777.41	849.07
三、企业总收入(亿元)	58.87	65.6	81.43	99.95	173.54	241.95	334.92	454.22
四、企业纯利润	10.34	10.4	11.17	13.49	23.20	28.03	37.65	45.99
五、企业总产值	64.02	71.38	88.56	108.69	188.71	249.18	325.81	465.24
其中：工业	51.58	54.9	64.61	73.97	124.89	139.98	209.39	310.83
六、税 金	1.65	2.43	3.66	5.07	8.60	11.02	16.17	20.63
七、出口交货值	2.11	2.42	2.73	2.44	2.38	3.05	5.52	10.9
八、支农资金	2.25	1.72	1.77	1.85	0.84	0.98	0.76	1.11

全省乡镇企业以乡镇、村办的集体企业为主，1987年乡村企业产值356.7亿元，占全省乡镇企业总产值76.7%，比78年递增23.6%；而联户办和个体企业产值108.49亿元，占全省23.3%，后者主要是从84年以后迅速发展起来的。

由于地区资源和经济技术基础不同，起步有早有晚，全省乡镇企业发展很不平衡。东部沿海地区的烟台、青岛、威海、潍坊、淄博五个市1987年工业总产值174.94亿元，占全省56.3%。而聊城、德州、惠民、菏泽、东营等五个市地1987年工业总产值43.97亿元，占全省14.1%。从县市看，企业产值超过5亿元的29个，占全省总县市的三分之一。超过亿元的乡镇48个。超过二千万元产值的村26个。还有1.4万个村是空白。

乡镇企业的产业结构，按照国家产业政策和市场需求变化，因地制宜不断调整整顿，总的来说是合理的。到1987年全省乡镇企业第一产业的比重为4%；第二产业的比重为82.6%；第三产业的比重为13.4%。在乡村工业中轻重工业比例为46：54。在轻工业中，以农副产品为原料的加工业占30.2%。在重工业中，采掘工业占6.1%，原料工业占5.8%，加工业占41.8%。在16个工业行业中，五金，机械占24.7%，建材工业占25.6%，食品工业占12.9%，纺织工业占8.7%，化工工业占7.7%，皮革工业占1.3%，缝纫工业占2.1%，文教用品工业占1.2%，冶金、煤炭、石油、电力及其他工业占15.8%。主要产品产量占全省同类产品的比重是：中小农具占98%、水泥占32.9%、砖瓦占97.6%、黄金占35%、煤炭占19.5%、食用植物油占52.1%，服装占48.6%、机制纸及纸板占36.3%、针棉织品占36.3%、罐头占56.7%、乳制品占55%。获国优、部优、省优产品达560项，开发新产品7200项。

乡镇企业外向型经济发展很快，已成为我省出口创汇的一支生力军。1987年全省乡镇出口企业3014处，出口产品品种和规格二千多种，远销几十个国家和地区。出口交货值10.9亿元，占全省出口收购总额12.2%，比79年平均年递增37.7%。其中：食品出口交货值2.08亿元，占19.1%；工艺品2.04亿元，占18.8%；五金机械1.17亿元，占10.7%；化工0.95亿元，占8.8%；皮毛0.74亿元，占6.8%；矿产品0.6亿元，占5.6%。

1987年全省乡镇企业中，产值超过百万元的企业4676处，其中500万元以上的528处；1000万元以上的129处。在全省132个县（市区）中，产值超过亿元的县96个，其中10亿元以上的8个。产值

超过亿元的乡镇48个，产值超过2000万元的村26个。省级先进企业80处，市、地先进企业344处，还有省先进环保企业129处。

乡镇企业的特点：

1、具有工、农、商、运的综合性

乡镇企业是农村中特有的一种综合性企业群体。第一、二、三产业都有，农轻重俱全，实行农、工、商、运综合经营。农民是“离土不离乡”，“进厂不进城”，实行亦工亦农。它是从农业中分离出来，又服务于农业，属于农业经济范畴，但它的主体是从事工业品生产，本质上又属于工业领域。还从事商业、服务业活动，性质上又属于商业范畴。它具有多重的属性，向着农村工业化、专业化、商品化方向发展。

2、具有明显的地域性

乡镇企业是根据当地资源和社会经济条件，因地制宜地发展起来的。它除了联户办企业和个体企业外，乡镇、村办企业是地域性合作经济的重要组成部分，主要是发展商品生产和服务业，满足社会各种需要，特别是为农业生产和农村建设服务，有条件的为城市大工业配套和外贸出口服务。它具有小型、分散、劳动密集。点多面广、门类齐全等特点。它的利润中有的相当部分用于以工补农。以工建农和集体福利事业。在体制上不同程度的受乡村行政机构的制约。

3、具有较强的自主性和灵活性

乡镇企业是农民联合兴办的集体所有制企业，实行独立核算自负盈亏，“不吃大锅饭”、“不捧铁饭碗”，自筹资金，自选项目，经营灵活、决策迅速，船小掉头快，易于引进技术，调整产业结构，适应市场变化需要。同时，管理人员少，工作效率高，生产成本低，竞

竞争性较强，经济效益较好，有些产品国营企业生产亏损，乡镇企业生产却能盈利。

4、具有经济成份和经营形式的多样性

乡镇企业既有集体所有制企业，又有农民个体企业。既有乡(镇)办、村办企业，又有村以下户办企业，还有各种联合企业，以及中外合资企业等。在经营方式上，有的统一经营，有的承包经营，有的统一经营与分项承包相结合，有的租赁经营等，形式多种多样，适宜于发展劳动密集型产品，有利于节约投资、能源和容纳农村剩余劳力。

5、具有较强的市场适应性

目前，乡镇企业直接、间接纳入国家计划的约占20%，生产和销售主要靠市场调节，它具有利用原料门路广的特点，特别是利用分散的和城市工厂难以利用的资源。社会废旧物资和野生资源来生产各种产品。它适应商品生产，充满活力，因地制宜，发挥优势，调整结构，使企业的产品适销对路，有较强的市场竞争能力和应变能力，也有较大的风险性。

二、发展过程

乡镇企业是从依附于农业的副业地位逐步发展壮大起来的。历史上，农村是以种植业为主，特别是以粮、棉为主的自给或半自给的自然经济，遍及农村的“五匠”、“四坊”和一些传统的手工业，与农业长期并存，并多为农业的副业。

建国以后，土地改革的巨大威力，解放了农村生产力。1951年中共中央在《关于农业生产互助合作的决议》中指出：“发展农业和副业、手工业、加工工业、运输业、畜牧业、造林、培养果树、渔业及其他相结合的互助组，按照农业和副业的需要和个人的专长，实行合

理的分工分业。”因此，随着逐步实现农业合作化，在恢复和发展农业的同时，也恢复发展了手工业。1954年，全省集体所有制工业总产值1.05亿元，占全省工业总产值的3.4%（包括城镇手工业）。1955年中央在《农业生产合作社示范章程草案》中又指出：“农业生产合作社应该根据需要与可能，积极地经营副业生产，逐步地发展农业同手工业，运输业……等生产事业相结合的多种经济”。这又使农村手工业有了进一步发展。在1956年社会主义改造中，基本上实现了手工业合作化。到1957年，全省手工业合作社已达31.2万个，总产值7.1亿元、占全省工业产值的17.5%，比合作前增长49%。这就是社队工业的雏形。

1、开创时期

1958年，在“人民公社必须大办工业”的号召下，全国农村大搞公社办工业的群众运动，公社和大队集体兴办了一大批工业。同时，原来属于手工业联社管理的农村手工业企业和农业合作社的工业企业。也划归人民公社，变成为社办工业。到1958年底，全省社办工业企业达12.1万处，务工社员45万人，占公社劳动力的2.3%；总产值7.78亿元，比上年增长57%。烟台、青岛、潍坊等地社办工业发展更快。当时，社办工业主要是立足当地资源，直接为农业生产和社员生活服务的“小、土、群”企业，如铁木农具、农副产品粗加工。小化肥、小农药、小纺织、小缫丝、小陶瓷、小造纸、小矿产和传统手工艺品以及建筑材料等，这就为开创乡镇企业打下基础。

但由于这一时期社办工业受“左”的思想路线影响，超越客观条件，违背了经济规律，许多是急于求成，一哄而起，盲目发展，不少地方搞“一平二调”，加上缺乏管理经验，因而，时间不长，社办工业就被迫下马。1960年社办工业减到0.56万处，务工社员18.17万

人，总产值4.49亿元，1961年社办工业又减到0.22万处，务工社员1.83万人，总产值0.44亿元。到1965年全省社办工业只剩下1200处，务工社员3600人，总产值620万元，这是我省社办工业的最低潮。

2、成长时期

1966年，党中央重新提出“公社在有条件的时候，也要由集体办些小工厂”。1970年，全国北方地区农业会议又号召发展“五小”工业，这正处在“文革”动乱期间，虽然“四人帮”把发展社队工业视为“以钱为钢”、“弃农经商”、“走资本主义道路”，使社队工业处于逆境之中。但由于社队工业适应农村生产力的发展和广大农民的要求，加上当时城市工业处于瘫痪状态，大批知识青年上山下乡和干部工人还乡等机遇条件下，不仅社办工业有新发展，而且队办工业也开始兴起。到1977年全省社队工业达12万处，务工社员190.5万人，计有39个行业，几千种产品，产值40.39亿元，占全省工业总产值的14.9%，其中社办工业产值23.9亿元，占59.2%；队办工业产值16.49亿元，占40.8%，并出现了产值5000—10000万元的县13个；产值1000—2000万元的公社11处。从社办工业来看，为农业生产服务的占45.9%；为城市大工业服务的占28.2%；为城乡人民生活服务的占22.2%；为外贸出口服务的占3.8%。

3、起飞时期

党的十一届三中全会以后，在《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中明确指出：“社队工业要有一个大发展”，“凡是符合经济合理的原则，宜于农村加工的农副产品，要逐步由社队企业加工、城市工厂要把一部分宜于在农村加工的产品或零部件，有计划的扩散给社队企业经营，支援设备，指导技术，对社队企业的产供销渠

道要采取各种形式，同各级国民经济计划相衔接，以保障供销渠道畅通无阻。国家对社队企业、分别不同情况，实行低税或免税政策”。1979年7月，国务院又颁发了《关于社队企业若干问题的规定》（试行草案）、对发展社队企业的重大意义和一系列方针政策作了明确规定。1981年5月，国务院在《关于社队企业贯彻国民经济调整方针的若干规定》中，再一次肯定了社队企业的重要作用。1984年3月，中共中央国务院批转了农牧渔业部《关于开创社队企业新局面的报告》，又充分肯定了乡镇企业的地位和作用，并提出重大的政策措施，要求“开创社队企业的新局面，以促进农业现代化”。同年7月，山东省委、省府作出“关于大力发展乡镇企业的决定”。1985年9月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展计划的建议》中，又强调“发展乡镇企业是振兴我国农村经济的必由之路”，并明确提出了“指导乡镇企业发展的方针应该是：“积极扶持，合理规划、正确引导、加强管理”。这样就推动我省乡镇企业迅猛发展，进入了一个新的高速发展时期。1984年，全省乡（镇）办村办的企业发展到29.73万处，从业人员470万人，企业总收入140.6亿元，比上年增长40.7%，占农村总收入的34.3%，其中工业总产值98.2亿元，占全省工业总产值的22.6%。实现纯利润15.48亿元，比上年增长14%。向国家纳税7.19亿元，比上年增长41.2%。1985年在国家紧缩银根，遇到新的困难情况下，全省乡镇企业总收入仍达188.4亿元，比上年增长34%，占农村经济总收入41%，其中，工业总产值123.4亿元，比上年增长25.7%，占全省工业总产值22.8%，实现乡镇企业总收入，产值与利税同步增长，提前两年完成了“六五”计划。在此基础上，乡镇企业持续、稳定、健康地向前发展。

三、地位与作用

党的十一届三中全会以来，全省乡镇企业有了很大发展，已成为农村经济的重要支柱和国民经济的重要力量。对建设有中国特色的社会主义、富民兴鲁，提前翻番，达到小康水平发挥了很重要作用。

1、改变农村单一经济结构，促进商品经济发展

几年来，由于党中央关于改革，开放等一系列方针政策的贯彻和农村联产承包责任制的推行，有力地促进了农业从自给或半自给经济商品经济转化，从传统农业向现代农业转化，从生产单一向多种经济转化，从而为乡镇企业发展创造了良好的经济环境，形成了以商品生产为主的合理的农村多元化产业结构。1987年，全省农村社会总产值870.84亿元中，农业产值413.18亿元，占47.4%；工业产值323.29亿元，占37.1%；建筑业产值76.87亿元，占8.8%；交通运输业产值为22.14亿元，占2.5%；商业饮食，服务业产值为35.36亿元，占4.2%。乡镇企业发展较快的地方和大城市郊区，非农业总产值占70—80%。这种以农业为起点、乡镇工业为主导，实行农工商运建综合发展，改变了传统的农村经济结构，促进了农村经济商品化、专业化、现代化的发展，标志着我省农村经济进入了一个崭新的时期。

2、容纳大批农村剩余劳力

中央领导同志指出：“中国的就业问题……我们找到了一条路子，就是发展乡镇经济，如果说我们的农村改革取得成绩的话，就是因为这方面起了作用”。随着农村经济改革和农业现代化水平的提高，从种植业中不断分离出来的剩余劳力，通过发展乡镇企业就地向非农产业转移，是符合我国国情的。早在1982年党中央就指出“将大量劳动力缩集在10亿亩土地的种植业上，必将使劳动生产力下降和农

村经济萎缩”。到1987年，全省乡镇企业已容纳剩余劳力849.07万人，占农村总劳力的27%，在乡镇企业发展的地方，所占比重更高。显然这么一大批剩余劳力，靠进城务工经商是根本不可能的，这是我国农村发展的一个新的创举。

3、支持农业，加快农业现代化

农业是国民经济的基础，发展农业，特别实现农业现代化，靠国家增加投入是必要的，但主要靠自身积累。据测算，实现农业现代化每亩投资不少于800元，除原有农业机械外，全省计算约需投资5亿余元，国家无这种能力，农业本身也无这么大积累能力。因而，只能发展乡镇企业，尤其是乡镇工业，直接刺激农村各业的全面发展。通过以工补农，以工建农，为我省农业生产和农村建设积累资金。1978年至1987年，全省乡镇企业提供支农资金17亿元，平均每年1.7亿元，高于同期国家对农业的投资。同时，乡镇企业为农业生产建设提供了大量急需和短缺的产品，如中小农具，提水和运输机械、化肥、农药、塑料薄膜和煤炭、水泥、石灰、砖瓦材料等，改善农业生产条件，为增强农业后劲打下物质基础。

4、增加国家财政和农民收入

我省乡镇企业从1978年至1987年，累计向国家缴纳税金72.85亿元，平均每年7.28亿元，同时，乡镇企业还承担了大部分乡镇财政和公共福利事业支出，相应减少了国家财政支出，有力地支援了国家建设。

乡镇企业，特别是乡镇工业的有机构成一般都高于农业。它一般增值大，利润率高，资金积累快，对农民致富作用越来越大。全省“六五”期间，乡镇企业仅利润用于农民分配部分平均每年达2.1亿