地位作了纲要性论述。需要我们着重理解和把握的思想有以下几点 第一,报告突出强调‘ 鼓励和引导第三产业加快发展 ”。这实质上是把发展第三产业作为重大战略任务提到全党和全国人民面前。第二,报告明确要求‘ 发展新兴产业和高技术产业,推进国民经济信息化 ” ，从而为第三产业在我国的发展指明了方向，规定了目标,这个方向和目标,就是把国民经济的发展全面引向信息化的轨道。第三,报告对市场化的内涵及其实现方式作了简明的论述。这就是要‘ 加快国民经济市场化进程。继续发展各类市场,着重发展资本、劳动力、技术等生产要素市场,完善生产要素价格形成机制。改革流通体制,健全市场规则,加强市场管理，清除市场障碍,打破地区封锁、部门垄断,尽快建成统一开放、竞争有序的市场体系，进一步发挥市场对资源配置的基础性作用 ”。十五大关于发展第三产业的一系列重要指导方针和政策思想，对全国所有的地区和城市具有普遍的指导意义。

作为省会城市的济南市，在山东实施强省战略目标的历史进程中有着举足轻重的地位；在区域经济剧烈竞争的格局中占有优势地位。这种独特的地位,无可争辨地要求在较短的时间内把济南建成现代化省会城市和经济实力雄厚、辐射带动功能较强的国内一流的区域性大都市。为达到这一目标,历史地要求其顺应市场化与城市化的新形势,在既关系到自身发展、又与山东省强省战略的实施密切相关的重大战略问题上更新观念，特别是要从思想上转变对第三产业的传统保守认识，把第三产业放到未来城市发展的重要战略位置。而当前需要提到突出日程的一项工作，就是按照十五大精神，从第三产业发展的战略任务、战略目标和战略途径等方面的要求上统一认识,统一思想,以崭新的精神面貌和在更高的思想境界上，对济南市第三产业的发

需要全本请访问 www.ertongbook.com

展作出一个具有自身地域特色的整体规划，并将其作为一项刻不容缓的重大战略任务付诸实施。

为此，本课题拟在济南市产业结构现状分析以及与国内外同类城市比较研究的基础上,确立济南市产业结构优化目标。着重对济南市第三产业的历史演化和现实发展进行考察，并运用科学的经济分析方法,从产业理论研究与改革实践的结合上,确定济南市第三产业发展总体对策思路和第三产业各产业形式发展的具体对策思路，进而提出其政策保证措施和法规保障措施的意见,为济南市委、市政府提供决策依据,为省委、省政府有关省会城市建设的决策提供参考。

以下从济南市第三产业总体分析、济南市第三产业重点产业发展的战略对策和济南市第三产业发展的保证措施三个方面展开研究。

（作者：乔幼梅　王复三）

第一编
济南市第三产业发展战略综论

确立济南市第三产业发展的战略目标和战略对策，必须以对济南市第三产业进行总体分析为基础。而要对济南市第三产业进行总体分析，则涉及到在充分认识济南市第三产业发展的现实紧迫性的基础上，理解和把握以下几个带有根本性的问题。

——首先，要把济南城市产业发展放到强省战略和区域经济格局中来考虑。山东‘强省战略’的实施以及全国区域经济发展的新格局，都对济南城市发展的方向、地位和功能提出了更高的要求。我们必须依据这一要求确立济南市的发展战略，并据此确立济南市产业结构优化升级目标，济南市第三产业发展战略的研究就奠定在城市整体素质提高和发展的思想基点上。

——其次，要把济南市第三产业的战略位置奠定在产业体系整体发展和产业关联分析的基础上。

——再次，要把济南市第三产业发展的战略思路奠定在条件分析、结构分析与现实可能性的思想基点上。

——最后，要对济南市第三产业的内部有机构成和不同层次进行动态分析，明确不同时期第三产业发展的主攻方向和重点突破的目标。即将济南市第三产业发展的总体构想奠定在阶段性把握和动态进程分析的思想基点上。

本着对上述几个根本性问题的认识，本编从以下几方面展开总体分析。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

综论 1 济南市第三产业的战略位置

研究济南市第三产发展战略，必须首先确立第三产业在济南市经济与社会综合发展中的战略位置。而对其战略位置的确定,不能凭想当然和随意性,而要依据客观的必然性。这种客观必然性的要求表现在许多方面，其中最主要的表现在于：

一是在国内外第三产业发展的大趋势中，济南市第三产业的发展有着历史的紧迫性,既面临着大好机遇,又面临着严峻挑战。

二是在山东省实施强省战略决策的过程中，不仅对济南市城市未来定位提出了新的要求，而且同时对济南市第三产业的发展提出了更高的要求。

三是在济南市产业结构优化升级的过程中，第三产业日益表现出对第一、第二产业的促进和拉动作用。

为了从理论与实践的结合上认识和把握济南市第三产业的战略位置，本报告着重围绕以上几个方面作深入的具体分析。

一、济南市第三产业发展的现实紧迫性

这种现实紧迫性，主要是由以下几个方面的客观情势推动的。

其一，这种紧迫性是源于世界第三产业发展趋势的推动。

从世界范围看，各个国家产业的发展，既有其普遍的共性，也有各自的特点。自二战以来，发达国家先后完成了农业现代化和工业现代化的历史任务，进入第三产业长足发展的时期。所谓第三产业，也就是广义的服务业，它包括各种直接或间接为生产、生活和社会提供服务的行业和部门。由于教育、科技、金融、保险、信息、房地产、旅游等现代服务业在经济与社会发展中的作用越来越突出，因而相对于第一产业和第二产业，以往所说的服务业被称之为第三产业。

近几十年来，第三产业发展的速度之快，对国民经济的推动作用之大，在世界产业发展史上是绝无仅有的。人们普遍认为，第三产业发展的程度如何，已经成为衡量产业结构和经济与社会发达程度的重要标志之一。这一世界性产业发展趋势，在城市经济尤其是大城市经济中体现得更为明显。从 70 年代起，一些发达国家的大城市，都在经历着由以往的制造中心向信息、知识中心的方向转变。通过发展高素质的第三产业，提高城市的吸引力，并以高水平的生产和生活服务，形成强大的辐射力，由此向人们提示了未来大城市繁荣发展的一条必然途径。这条途径的必然性，仅从劳动力在城市产业间的分布就足以令人信服。如在 80 年代初，纽约市第三产业就业人口的比重已高达 83%伦敦为 77.2%。同期一些发展中国家的大城市，如新加坡、新德里，第三产业就业人口的比重，也分别高达 63.5%和 65.4%。随着

城市产业结构的日益知识化，这一比重还将不断提高。

由此可见,济南市作为我国的特大城市①之一,在规划经济与社会发展的工作上,务必要把握这一发展趋势,切实把准第三产业的发展脉搏。

其二,这一现实紧迫性,是由我国城市发展的新形势带来的严峻挑战推动的。

在我国，第三产业大发展的历史虽然较短，但目前在沿海、沿江和主要铁路干线上，已相继涌现出一批拥有较强经济竞争力和辐射力的城市带和城市群。此外还有一批新兴的城市正在崛起。从这一现实发展态势中可以预计，在未来 15～20 年的工业化阶段里，我国先前那种带有人为因素的大分工式的区域经济格局，很可能向以中心城市为主体的都市圈式的区域结构转变.这可以说是又一种发展趋势。而在这种发展趋势中，尤其要重视第三产业的战略位置。由于第三产业与城市经济的密切相关性,可以认为,没有第三产业的加速发展,就没有城市的现代化，中心城市的吸引力和辐射力也就无从谈起。

近年来,济南市城市经济虽然取得了很大的进步,但与一些先进城市和新兴城市相比,发展的步子确实是慢了一些。在全国 16 个副省级城市中，济南市的主要经济指标均居于中下游水平,综合经济实力甚至落后于省内一些地级城市,发展形势不容乐观。而造成目前这一状况的一个很重要的原因,就在于对第三产业的战略位置认识不够，在发展现代第三产业的观念上表现落后。济南市周围一些城市,已经在第三产业发展上对济南市形

①在我国，市区非农业人口超过 100 万的城市为特大城市,50～100 万的为大城市,20～50 万的为中等城市,20 万以下的为小城市。

成了挑战之势。如天津市第三产业的辐射力已达德州。青岛市也正在积极向西培植和拓展第三产业的辐射力。郑州市以商贸、流通和粮食期货等为中心的第三产业发展得有声有色。甚至连江苏的徐州市,在第三产业的发展规划中,也以 300 公里为半径制定出扩大城市辐射力的目标。这些城市的发展,事实上已对济南市构成‘四面夹攻’的态势。从某种意义上说,对第三产业认识上的差异,实质上就是造成南北差异和城市差异的关键。面对城市发展这一新形势所带来的严峻挑战，济南市不能没有危机感。

其三,山东省强省战略的实施,对济南市第三产业的发展提出了十分迫切的要求。

从全国区域经济发展的格局来看，山东省处于中国经济发展最快的三大经济圈之一——环渤海经济圈的南翼。在这种区域经济格局中，山东省要实现从经济大省向经济强省推进的目标,必须首先要在区域经济的竞争中占据主导地位,在环渤海经济圈中承接南北,并力争使其影响力和辐射力向东西渗透,成为辐射国内外较大区域的轴心。与此相适应,一流的经济强省必须要有一流的大都市作为整个区域发展的增长极。作为省会城市,济南市发展不起来,那么山东省也很难成为真正的经济强省。济南市应抓住环渤海经济区域发展和山东省向经济强省迈进的机遇,不囿于传统的省会观念,在制定 21 世纪城市发展战略时,要面向未来,树立建设区域性大都市的超前意识和远见,把视野放在如何扩展整个城市吸引力和辐射力上，在区域经济的大背景下来谋划战略,思考布局。济南市未来的发展,就是要在这一区域经济结构中发挥主导和中心作用，这是济南市能否以崭新的姿态进入 21 世纪的关键。

要实现这一目标，就要求济南市必须致力于提高城市的综

合素质和整体功能，建立起中心城市所应具备的发达的第三产业体系。正是基于这一战略考虑,山东省委、省政府要求用五年时间使济南的面貌有一个明显的改观，其中首先是要求济南市第三产业的面貌有较大的变化。换言之，只有加快发展第三产业，才能促进济南市的城市面貌发生较大的改观。

其四，这种现实紧迫性还基于怎样把握和抓住第三产业的发展机遇。

机不可失，时不我待。对任何处在方兴未艾中的事物来说，面临的机遇和挑战总是并存的。正视挑战,有助于常备不懈 把握机遇,则有助于确立信心。就济南市第三产业的发展来说,面临的机遇也是多方面的。这里不妨列举几个主要方面：

首先，这种机遇来自党和国家为发展第三产业所创造的政策环境。党的十四届五中全会关于‘ 两个转变 ’战略决策的提出，标志着我国产业经济和产业结构进入了一个新的发展和调整时期。党的十五大进而把‘ 鼓励和引导第三产业加快发展 ’和‘ 推进国民经济信息化 ’提到突出的战略地位。这都为济南市这样的中心城市提供了发展第三产业的大好机遇。

其次，这种机遇也来自世界产业经济不断变化的外部环境。有可靠信息表明，随着我国第二轮开放的深化，外资的地区投向,已开始从沿海向内地扩展。外资的产业投向,也正在由第二产业向第三产业转移。济南市拥有发展第三产业的诸多有利条件,尤其应牢牢抓住这一机遇,充分利用外资发展第三产业,进而使城市的综合优势得到充分发挥。

再次,这一机遇还来自山东省实施强省战略的整体构想。济南市作为正在崛起的经济大省的省会,是全省政治、经济、文化和交通中心。增强省会意识,树立省会形象,不仅是济南市每个

市民应该为之努力的事情，也是全省 8700 万人民的共同心愿。用五年时间使济南市的第三产业来个大变样，这是强省战略整体构想的题中之义。更切近一点说，济南市第三产业的发展，将会更多地得到省直各部门的关心和支持。这是因为，在济南市包括第三产业在内的全部产业设施中，有相当一部分是归属省直部门直接管辖的。这其中固然存在一些有待于整体协调的问题，但总体说来是为济南市第三产业的发展提供了良好的机遇。对于这些产业设施今后将如何发挥其作用，要从强省战略和省会城市建设的全局上作出统一规划和设计。

二、济南市未来城市发展的战略构想

(一)济南市城市发展的战略目标定位

确立济南市发展的战略位置和目标，是制定城市发展战略所面临的首要问题。从济南城市经济发展的现状来看，对济南城市发展的战略目标定位必须有一个清醒的认识。急功近利、好高骛远不行，自我封闭、妄自菲薄也不行。

综合考虑济南的城市性质、地位及其所拥有的优势条件和存在的制约因素，本报告认为，将未来 15 年济南市发展的战略目标定位为现代化省会城市，是实事求是的，但尚需进一步明确这种定位所包含的实际含义。诚然，济南作为山东省的政治、经济和文化中心，在山东省由经济大省向经济强省推进的过程中，必须从增强省会意识和树立省会形象的视角上，要求她在经济与社会综合发展和综合实力等方面率先实现现代化城市的各项指标，并且不论在省会城市中，还是与副省级城市相比，都应位居前列。应当说，这是已成为共识的一层含义。此外，还必须明确另一层含义。这就是，济南作为全国特大中心城市之一和未来

需要全本请访问 www.ertongbook.com

经济强省的省会城市,在国内区域竞赛格局中,应当具备更强的吸引力和辐射力。也就是说,济南不仅是山东的省会城市,也是全国的一个特大城市。济南市是全国的陆路交通枢纽，是京广线、京九线、陇海线、京津线和环渤海湾战略要冲围成的东部经济发达地区最大的城市,有条件成为北连京津、南接沪宁、西通秦川、东纳青烟的‘四方’聚合中心,具有优越的地理和区位潜能。因此,仅仅把济南市未来发展定位为‘现代化省会城市’是不够的，发展的策略也不应仅仅限于增强省会意识和树立省会形象,而应拓宽定位的视野,赋予济南市国内一流的区域性大都市的定位目标。在济南市的吸引力和辐射力所及的华北、黄淮的一定空间内,与周边的一些中心城市(如郑州、石家庄)相比,在金融、保险、科技、信息等现代第三产业的质量和水平上,应当有着更明显的优势。从这层含义说,济南市不但必须成为现代化省会城市,而且更应该成为国内一流的区域性大都市。只有这样理解和确定济南市的城市定位，才能适应山东省向经济强省目标推进和国内区域竞赛格局对济南这座中心城市的要求。

济南市要全面实现上述定位目标,任务是艰难而光荣的。从济南市目前的状况和我国城市现代化的趋势来看，对于济南市实现现代化省会城市和国内一流的区域性大都市目标的过程，可以作出两个阶段的设想 第一阶段,大体在‘九五’期间,首先应着重围绕名牌和规模优势这两个核心，以调整提高第二产业,促进整个经济综合实力的增长作为战略目标侧重点 同时应把握中国第二轮对外开放的有利时机，充分发挥济南作为沿海开放城市的优势,加速实现城市产业结构、空间布局以及城市开放度三个方面的转变，迈出向现代化城市目标推进的决定性一步，为下一步城市发展建构起一个基础性框架。第二阶段，大约在

“九五”后的未来 10 年内，济南市应着重于逐渐将战略目标转向提高城市吸引力和辐射力上来。为此，应致力于充分发挥经济大省省会城市的综合优势，提高金融、科技、信息、房地产、旅游等新兴第三产业的质量和水平，不断增强城市整体素质和综合功能，把济南建设成为综合经济实力相当雄厚、三次产业协调发展、第三产业发达、吸引力和辐射力遍及省内外甚至国内外的中心城市，在省会城市中位居前列，综合实力进入全国十大城市行列。

（二）济南市城市发展的战略构想

建设国内一流的区域性大都市，是一项复杂的社会系统工程。它要求济南市在现有基础上，不论是物质基础还是精神面貌，都要有全新的发展。也就是说，不仅要有完善的基础设施、发达的公用事业设施和良好的生态环境等“硬件”，而且还必须具备与之相适应，相配套的“软件”，即建设和利用“硬件”时所需要的决策方式、管理行为和人员素质等，包括教育和科技的开发、政府管理城市经济的规范化和法制化水平、社会治安与社会秩序、社会服务以及适应现代市场经济的思想观念和道德风尚等。同时，济南市和国内其他老工业城市一样，在城市发展过程中还要不断面对一系列的特殊问题。比如，调整和完善所有制结构、加快推进国有企业改革、新增就业人口压力、人口老龄化、老城区改造以及对城市功能所提出的新要求不断增加，等等。所有这些都要求城市经济发展的规划与管理必须提高到一个新的层次。

简言之，对于济南市来说，要实现城市发展的战略目标，关键环节就在于提高城市整体素质和综合功能，着力培植强大的市场竞争力，造成经济、社会、生态环境协调发展的内在机制，以

形成强大的吸引力、辐射力和带动力。

第一，调整和优化产业结构，在致力于调整和提高第二产业层次和水平的同时，把加快发展高素质第三产业放在突出的战略位置上，通过第三产业的拉动和促进，形成在区域内乃至全国竞争优势比较明显、特色比较突出的龙头产业和项目。这是现代化大都市赖以建立的最根本基础，也是城市辐射力和带动力产生的根本源泉。

突出强调加快发展第三产业，对于实现济南市城市未来发展战略构想具有重要意义：

首先，旨在确立发挥第三产业后发优势的指导思想。不可否认，第二产业是济南市目前主要的产业优势，第三产业的优势则尚未充分显示出来。但是，济南市的综合经济实力能否壮大，却不能仅仅局限于第二产业本身。一旦第三产业的后发优势得到充分的发挥，就会使济南市整体的产业优势壮大起来。这个道理，已为国内和省内一些先进城市和地区的实践经验所证明。在济南市国有工业企业迈出战略改组第一步的条件下，尤其要重视这一理论视角转换的意义。

其次，旨在确立一条加速集聚资本的发展思路。应该清醒地看到,随着‘ 两个转变 ’战略目标的不断推进,济南市第二产业今后长期发展所面临的形势和环境已发生了重大的变化。整个城市经济素质的提高要求城市工业也要上规模、上档次、优化升级，这实际上就是同时要求第三产业对第二产业的拉动和促进作用要更为显著。第二产业与第三产业相比，前者是一种带有硬性产业特点的产业，后者是一种带有软性产业特点的产业，而软性产业的突出功能，则在于它较之第二产业具有更加有效的集聚资本的功能。诚然，不可以将集聚资本作为发展第三产业的最

终目的,也不能把第三产业看作是集聚资本的唯一途径,而是认为,只有将第二产业和第三产业的硬性和软性结合起来,形成集聚资本的合力,才能提高产业结构的整体素质,加速乃至缩短产业发展的总进程。例如,要搞大公司,要实施大集团战略,要实现资本运营,要树立和发展名牌等等,这些都离不开金融、保险、信息、咨询和科教等高素质第三产业所提供的支持和促进。没有工业支撑的经济是脆弱的,同样,没有高素质第三产业支撑的工业也不可能是高水平的。假定说,按照产业演化的常规路子,需要 20 年至 30 年实现济南市工业现代化的目标,那么从现在起,如果充分发挥高素质第三产业集聚资本的功能，就可能通过总量积累,将实现工业现代化目标的时间缩短 10 年至 15 年。不言而喻,将第二产业单纯看作第三产业的服务载体,以为第三产业只能随着第二产业的发展而发展，这是一种消极积累的思维方式；而将第三产业视为对第二产业起拉动作用的产业，则是一种积极积累的思维方式。

可见,从产业发展趋势来看,只有坚持和实施以高素质第三产业为先导的决策方式，才能确保以第二产业为主导的目标顺利实现。也只有坚持这一决策方式,将济南建成现代化省会城市和国内一流的区域性大都市的目标，才能计日成功。

第二,科学地谋划济南市的城市布局,做到高起点,高定位。局限于母城小打小闹，孤立发展，是建立不起现代化大都市的。要充分考虑济南市在区域经济发展中的主体功能，以城区为中心，构筑起以一个一级市中心、若干个二级市中心和若干个县(市)级城镇中心组成的三级城市体系,有意识地推进产业扩散过程,使产业空间布局日趋合理,并逐步形成都市圈的规模和结构。

今后一个时期，济南市的城市规划与建设还应着力于提高城市的综合功能，力争到“九五”末，实现城市基础设施配套完善，泉城特色更加突出，初步形成区域性大都市的基本框架。

第三，济南市在今后的发展中要着重打破自我封闭的老框框，提高城市的开放度。济南市的发展不仅要面向省内，而且要面向省外乃至国外。通过扩大开放，利用省外、特别是利用国外的资金、资源、管理经验等加快城市建设，加速市场体系的培育和完善，使第三产业实现超常规发展，提高城市的服务功能和辐射带动作用。

第四,注重城市‘软环境’的塑造和提高。济南市要实现城市发展的战略目标,应把城市‘软环境’的塑造放到与‘硬件’建设同等重要的位置上。这方面大连市的经验值得济南市借鉴和学习。塑造城市优良的‘软环境”,有利于发挥济南市在科技、教育和文化方面的潜在优势，也有利于城市综合功能和整体素质的提高。济南市城市‘软环境’的塑造,应以提高市民素质和城市文化品位为目标，以全民参与为基点，全面提高济南市市民的道德风尚和城市文明程度，为建设区域性的现代化大城市奠定坚实的文化基础。

三、济南市产业结构优化升级目标与第三产业的发展

济南市今后城市发展的基础性工作，就是产业结构的优化与高度化。产业兴,城市兴。富有活力的新产业的形成以及整个城市产业结构向着更高层次的发展，必然引起城市各方面的进步和发展。改革开放以来,我国城市综合实力的排序发生了很大变化,一些不断增强自身产业创新能力,迅速实现产业结构优化

升级的新兴城市正在崛起,而一些固守传统产业、不重视调整优化产业结构的城市的位次则在不断后移。另一方面,从区域经济发展的新趋势来看，虽然中央的政策倾斜对各地区经济发展仍产生相当的作用,但随着经济市场化进程的加快,这种“优惠政策效应”已开始逐渐削弱，市场优势则成为区域经济优势的核心。而市场优势的来源则在于能否培育和发展具有竞争力的产业体系。因此,城市产业结构的优化升级,已成为决定城市兴衰的战略抉择。对于济南市来说,要实现城市发展的战略目标,最根本的一点就在于优化产业结构和造成结构转换的动力机制。

(一)济南市产业结构的历史演化及未来发展预测

产业结构自身的发展变化有其内在的规律，在优化产业结构的过程中必须认识和把握这一规律，才能制定出科学的产业政策和目标。

1.济南市产业结构的历史演化

自 1980 年以来，与经济发展同步，济南市产业结构发生了比较大的变化。通过对济南市 16 年来产业结构的历史演化作一总体性的实证分析，可以看出济南市产业结构发展变化的一般趋势、特点及存在的问题。

从各产业占国内生产总值（GDP)的比重变化来看(参见表 1),1980 年到 1985 年,第一产业上升为 21.05%，第二产业下降为 51.85%，第三产业则上升为 27.10%,第一、第二、第三产业分别上升了 0.35、－3.22、2.86 个百分点。这表明在改革开放的最初几年，济南市产业结构中的主要比例关系开始向着协调的方向发展。

1985～1990 年,第二产业占 GDP 的比重从总体上看是下降的趋势,第三产业呈上升的趋势。进入 90 年代以来,济南市的

需要全本请访问 www.ertongbook.com