

陈云：完善小额担保贷款政策 促进创业带动就业

来源：中国劳动保障报，2012年10月10日 作者：陈云 时间：2012/10/11

字体：【大】 【中】 【小】

导言：作为积极就业政策的一项重要举措，小额担保贷款扶持创业促进就业政策在实践中加快推进，在推动“以创业带动就业”的实施、实现“稳定就业、促进就业”中发挥了积极的作用。目前，该政策已进入一个新的阶段，但也出现了新的特征、新的矛盾和问题。尤其在当前国内外经济环境不稳定，我国中小企业面临诸多经营困难，就业压力增大情况下，进一步完善相关政策，大力推进该项工作，并形成可持续的内在机制，具有十分重要的现实意义。

小额担保贷款扶持创业促进就业政策（以下简称小贷政策），促进就业的效应主要体现在三个方面：一是增加就业总量。小贷政策的扶持对象分为个体创业者和企业。调查表明，小贷政策扶持项目拉动就业的效应一直较为稳定，每一个创业项目在贷款创业当年能提供3-4个就业机会，而且随着经营年份的延长，其贷款后几年安置的就业人数也逐步增加，在考虑CPI的情况下，每万元贷款实现就业人数都保持在1人左右。这说明贷款规模增加仍然具有正向的边际效应。二是优化就业结构。小贷政策通过政策设计，规范创业项目扶持范围，引导地方经济结构调整，同时引导创业者实现就业结构的转换。三是提高就业质量，调查表明，贷款创业者本人收入大幅增加，创业项目聘用员工收入也明显提高。

小贷政策的实践经验

小贷政策实现跨越式发展，并发挥出显著的政策效应，各地在政策实践中探索出了有效的经验，突出表现在几个方面：

一是将小贷政策定位为政府的一项公共就业政策，确立了稳定和促进就业、改善民生的政策目标。一些地方把小贷政策工作纳入当地的“民生工程”任务，作为政府工作考核的一项重要指标。

二是建立以就业部门主导、多部门协作的运作机制。一些地方形成了以人力资源和社会保障部门主导，财政、金融、审计和工青妇组织等部门协调的组织工作体系和运作机制。这为政策目标的实现提供了必要的组织体系、人员队伍和工作机制保障。

三是适应实践需求不断创新政策内容、扩大政策效应。在国家有关小贷政策的总体要求下，一些地方根据实际不断创新政策内容，提高政策的适用性，为深入推动小贷政策扶持创业、带动就业工作提供了可靠保障。

四是健全规章制度，强化质量控制，确保工作可持续发展。各地在政策实施过程中，通过建立健全各项规章制度，规范政策操作流程，健全内部管理机制；改进工作办法，提高管理和服务效率；统一建立数据统计制度和适时网络管理系统，实现小贷政策业务信息化管理；加强贷前、贷中、贷后的管理和服务等系列措施，规范资金往来、银行存款和担保贷款的详细记录凭证，加强对资金使用和业务资料的监管；加强业务培训，强化专业队伍建设，提高服务能力和水平，确保了小贷政策放得出、用得好、收得回。

小贷政策面临的挑战与问题

（一）就业机制与人力资源结构变化提出新的政策需求

随着经济社会发展和社会价值观念的变化，我国人力资源市场的内部结构形势、劳动者就业方式与观念以及就业的市场机制发生了变化。与我国劳动力市场结构转换，以及创业实践的发展密切相关，小贷政策扶持创业主体呈现出两个明显的变化：一是政策扶持的对象主体呈现多元化发展。政策实施以来，个人贷款创业者的身份结构有明显的变化，其中下岗职工的比例大幅下降，返乡创业农民工的比例大幅提高，进城务工农村劳动者、未就业大学毕业生和城镇其他失业人员的比例都有所上升；二是政策扶持的创业类型对象，已经由生存型为主转变到发展型为主。在江西的一项调查表明，60.6%的人申请小额贷款进行的创业属于初次创业，39.4%的人则具有创业经历。如果从动机区分创业类型来看，只有不到30%的人是属于生存型的创业者，多数人为实现自我的发展型创业者。

随着创业活动的推进，创业环境的改善，可以预见未来一段时间，我国社会创业将有较快和较大规模的发展，创业主体会更为复杂，各类社会群体成员都可能成为创业者，创业活动的范围、内容和方式也将更加多样化，其对创业资源和相关政策制度的需求也会增加。如何激励各类群体创业，满足其多样化政策需求，并建立起完备配套的制度体系，是有关部门面临的现实课题。

（二）政策性质定位仍待明确，体制机制亟须转换

我国小贷政策的特点突出体现在政策性质和功能定位上。自2002年以来，我国的小贷政策是由政府提供担保基金、财政提供贴息支持、金融经办机构提供小额贷款，用于支持和扶助失业人员自主创业的一项就业政策，已经从一项带有救助性的、补缺型政策逐步转向具有公共性的、普惠型政策。

我国小贷政策实施初期，总体状况并不理想，其中重要的一个原因，就是对小贷政策的性质和目标不明确，一些地方政府财政不愿意提供担保基金，而部分金融机构从自身成本和经济利益考虑，也不愿意开办这一“业务”。即便在当前实践中，一些地方对于小贷政策的性质和功能目标仍然认识不到位，工作难以推动起来。国内外经验表明：如果性质不明、功能不清、体制不顺，就会导致机制运行不畅以及系统性风险。

（三）政策障碍有待突破、政策内容尚待完善

一是政策对象有待进一步拓宽。目前的政策对象是根据“身份”确定的，政策扶持对象和范围的规定过于狭窄，在很大程度上限制了政策效应的发挥。虽然一些地方提出了“全民创业”的目标，对个体创业者逐步消除了身份限制，但对扶持企业对象则都具有相对严格的资格条件，包括企业性质、经济规模和人员规模等。资格条件限制了大量中小企业和微型企业进入政策扶持范围。

二是扶持力度亟待加强。调查表明，目前无论个人创业者还是扶持企业，其资金来源主要仍然是以自身积累为主，商业融资十分困难。因此，获得政策性金融资金的支持成为他们的强烈诉求。同时，针对目前政策扶持2年期限的规定，六成以上被调查的创业者认为不能够满足实际需求，认为在创业初步成功后仍然需要第二次扶持贷款。

三是进入门槛偏高。目前小贷政策的抵押担保方式主要有几种：财产抵押（如有价证券、存单、房产等），由公务员或机关事业单位正式职工提供反担保，由几个创业者或创业企业之间进行互联互保，通过信用社区形式进行担保和反担保。担保和反担保措施固然可以有效降低担保机构的风险暴露，但由于创业者中很多人本身就是生活相对困难的社会成员，其资金有限、社会资源匮乏，没有条件以财产抵押或第三者担保等形式提供抵押担保，现有的担保与反担保规定成为其获得政策对象资格的一道“坎”。

完善小贷政策的几点建议

作为创业带动就业的核心政策内容，目前小贷政策工作正进入一个从重规模到重效益、从粗放管理到规范管理、从努力开拓局面到实现可持续发展的新阶段。但从整体和长远看，还存在一些根本性的体制机制问题和具体政策约束，在很大程度上妨碍了政策的贯彻实施和政策效应的发挥，需要进一步调整和完善。

（一）进一步明确政策性质和政府责任，理顺体制机制

政策性质及其功能定位，与部门职能责任、组织目标和运行机制关系密切。要进一步明确小贷政策作为基本公共就业服务政策的定位，将其纳入基本公共服务体系建设规划。要严格区分作为就业公共服务的小贷政策与一般商业性小额贷款的政策性质，厘清政策界限。在此基础上，进一步明确和加强政府责任，理顺体制机制。

首先，要明确资金投入机制，扩大和确保担保基金来源，包括加大地方政府财政投入力度、扩大就业专项资金用于小额担保基金比例、使用一定比例的失业保险基金。同时要建立基金风险补偿制度，对一定比例的代偿基金进行补偿。并加大中央财政对中小企业和微型企业申请小贷政策的财政贴息额度，形成金融经办机构扶持中小企业的有效激励。

其次，要完善组织结构与运行机制，建立以就业部门主导、多部门协调和风险共担的工作机制，建立专业的工作人员队伍。各级人力资源和社会保障部门要建立健全小贷政策工作机构，包括行政管理部门和经办机构，以加强小贷政策的政策制定、组织协调、监管和服务，明确公共部门设立的小贷政策机构作为就业公共服务机构的组织性质和定位，区别于一般商业性金融机构。

最后，要处理好政府与市场的关系。小贷政策扶持创业政策实施过程中，既要坚持政府部门主导，同时又要建立起政府部门和市场部门以及非营利性社会部门之间的合作机制。

（二）创新政策内容，完善政策设计

根据千方百计扩大就业创业规模，促进各类群体创业带动就业的就业规划要求，适应经济社会发展和创业实践的实际需要，及时创新政策内容，提高政策的可及性、针对性和有效性。就目前来看，可以着重完善以下方面的政策内容：

一是进一步扩大政策对象范围。将政策对象的社会个体创业者，从特定群体转向各类社会成员，根据创业项目确定贷款对象，而不是根据身份确定政策对象。扩大企业扶持对象，将符合一定条件的中小微型企业和微型企业纳入扶持范围。同时，政策扶持项目范围要根据发展方式转变和经济结构调整需要，从规定允许贷款项目范围改为规定禁止性贷款项目范围，以适应市场机制基本要求。

二是实施分级、分类的差别化政策，设定弹性贷款规模和期限。根据经济社会发展阶段特征，适当提高贷款额度，提高贷款规模和期限的政策弹性，按照创业类型、项目内容等实施分级、分类的差别化政策。

三是适当延长贷款期限或建立对初步创业成功对象进行再次扶持政策。将政策扶持期从现在的2年延长到3年，或者允许对2年扶持期满后、初步创业成功且符合一定条件的提供再次小贷政策扶持，贷款规模也可相应放宽。

四是进一步创新信贷模式，降低政策门槛。针对目前创业者反映贷款反担保条件过严、手续繁杂、门槛过高等问题，在确保防范贷款风险的前提下，进一步创新信贷模式，完善反担保措施，降低政策门槛。

（三）以质量管理工作为中心，完善工作机制