

大力发展城市就业贷款业务

To Devote Major Efforts to Business of Employment Loan in Cities

胡乃武¹ 董 藩² 周 宇²

(中国人民大学经济学院¹ 北京 100872; 大连民族学院中国经济发展战略与政策研究中心² 大连 116600)

一、严峻的形势要求政府必须 拓展和丰富就业工作思路

改革开放以来,特别是国有企业实施改革以来,城市再就业问题逐渐成为令人关注的社会问题,并成为各级政府的重要工作。就业问题从根本上说是一个经济问题。但是,由于我国特殊的社会制度背景、长期以牺牲效率为代价的就业指导思想、庞大的人口基数、城市居民的就业意识等众多因素的影响,该问题与社会稳定、国家安全等问题密切联系在一起,给各级政府带来了较大的工作压力。而且从发展趋势上看,由于经济增长方式正在由粗放型向集约型转变,城市化过程在加剧,产业结构调整在继续推进,企业改革在继续深化,人口总量在继续增加,“入

世”带来的冲击也逐渐显现出来。所有这些因素综合作用,将使人口增长型劳动力供给和隐性富余劳动力的还原供给结合在一起,并导致今后很长一段时间内城市就业问题更显突出。

同的水价。要大力推广常规农业节水技术和行之有效的高新节水技术,提高水资源的利用率。要逐步转产高耗水、高污染工业,积极推动废水的资源化利用。

民勤对外流域调水有强烈愿望,特别希望黑山峡水利枢纽工程建成后,能向民勤大规模输水。但2001年已经运行的民勤调水工程,仅完成调水设计规模的一半,原因是单方水的成本价达到0.3元以上,农民无力承担水费,有水用不起。从目前的情势看,外流域调水对稳定民勤绿洲的生态系统具有巨大意义。但调水量少了作用不大;大量调水不仅水源没有保证,而且成本过高,经济上难以承受,并且远距离输水的损耗也很大。这是必须加以研究解决的重要问题。

4. 引导和组织民勤湖区的人口迁移

目前民勤湖区、永昌山区的人口外迁,是不得已的办法,是“一方水土养活不了一方人”情势下的必然现象,具有一定的合理性。政府部门应予引导和组织,无论移居省外还是省内,应给以帮助和关心,而不是要求他们“守土有责”、限制外移。

笔者认为,与其远距离输水,造成水的大量消

耗,不如在水源就近地区(如在黑山峡水利枢纽工程建成后,景泰、靖远县黄河沿岸的荒地上)开发新的灌区,安置移民。这样不仅成本较低,而且人口移出地区减少了生产、生活用水量,可增加生态用水,以恢复生态环境。

以辽宁省为例,据报道,截止到2001年底,全省国有企业共有在岗职工350万,下(离)岗职工220万(另有267万离退休人员)。其中,2001年当年就有51.5万人彻底离开企业。随着各项改革措施的推进,尤其是国有企业转制工作的推进,还会有数量庞大的原已就业的劳动力被排斥出来,转化成新的劳动力供给。2002年约有50万国有企业离岗人员与企业解除劳动关系,这相当于我国一个中等城市的人口规模。抚顺、阜新、本溪这些昔日的煤都、煤城,如今资源枯竭,大批工人下岗。与此同时,全省每年还有新成长起来的20多万劳动力等待走上就

5. 加快产业结构调整,积极推进城镇化进程

在石羊河流域,要改善生态环境又要发展经济,就必须加快产业结构调整。近些年民勤湖区增加了棉花、茴香、苜蓿等耗水少的作物面积,减少了耗水多的作物。如1亩苜蓿草可产干草1000多公斤,养羊、养牛或是出售干草,收益都比种粮食好,每亩耗水仅是种小麦的一半。今年,民勤县已把草田间作、种草养畜作为结构调整的重要举措来推广。这很有必要,也是值得其它地区借鉴的。

同时,要加快推进工业化、城镇化水平,通过土地经营权的合理流转,扩大农业经营规模,进行精细化、集约化的生产,大力发展农产品加工;要引导工业向城镇集中,南部山区和北部荒漠地区的人口向中部绿洲集中,农村人口向城镇集中,从而减轻因过多的人口从事耗水较多的农业而对生态环境的压力。

(责任编辑 王宏章)

业岗位。虽然国家把完善城镇社会保障体系的试点工作选在辽宁进行,出政策、出资金,但辽宁省各级政府压力仍然十分巨大,同失业“作战”已经演化为新时代的“辽沈战役”。其它老工业基地的下岗、失业问题也十分突出。如吉林省从1998年到2001年末,国有企业下岗职工累计达117.84万人,约占同期国有企业在职工总数的20%左右。

在全国其他省份,虽然下岗职工的比例不像东北这样高,但整体就业形势也比较紧张。从1999年起至2001年,全国净增劳动力人口加上国企下岗职工的总数每年都在1500万人以上。另外,城市化带来的职业角色转换和大量农村劳动力进城务工,对本已紧张的城镇就业市场又形成了巨大压力。而随着形势的发展,再就业的难度又在加大。据统计,1998年全国下岗职工再就业率保持在50%,1999年降到42%,2000年降至35%,2001年又有一定程度的下降。从某种角度说,解决就业问题已经演化成许多地方政府的头等大事。有的城市甚至还出现了政府花钱购买工作岗位安排下岗职工等违背市场经济内在要求的做法。据预测,从现在至2020年,由于自然增长和存量释放而增加的劳动力总供给将在2亿人以上。如果不拓展工作思路,采取更有力的对策,就无法面对严峻的现实和未来。

二、发展城市就业贷款业务 有助于从根本上解决就业问题

所谓城市就业贷款业务,是针对城市下岗职工和新增劳动力而开办的一种专门帮助其从事小型工商业活动,从而实现就业的新的信贷业务种类。它实质上是小额信贷的一种创新形式。由于小额信贷是指区别于现行的商业信贷和政府扶贫贴息贷款,专由贫困户(主要是贫困农民中的妇女)承贷的小额度资金整借零还的扶贫形式,因此,城市就业贷款自然也就具有了扶贫性质,且进一步演化成为城市社会保障的重要内容。从目前城市就业的形势和今后的发展趋势、政府面临的就业工作压力、银行业的经营状况等各方面情况来看,发展城市就业贷款业务有以下重要意义。

1. 替代政府参与就业工作的不当方式,使其管理行为适合市场经济的内在要求。目前,迫于社会稳定工作的压力,政府不得不插手就业工作,特别是下岗职工的再就业工作。但是,由于体制的转轨、企业改革的深化和政府经济职能的收缩,政府已经基本没有力量也不应该再直接安置劳动力就业了,否则就违背了市场经济体制的内在要求。一些地方政府不得已采取了限制企业裁员、设置外来劳动力特别是农村进城劳动力就业门槛等措施。这严重妨碍了劳动力市场的运行规则,也阻碍了改革的深

化,导致许多企业反感。政府花钱购买工作岗位安排下岗职工的做法除了有悖于劳动力市场的优化配置要求外,还助长了下岗职工对政府的依赖意识,增加了政府的经济负担。如果发展城市就业贷款业务,政府就可以利用扩大信贷额度、贴息等经济手段,大力扶植、引导该业务的发展,促进就业局面的改善。

2. 借助市场的力量完善社会保障制度,并大大降低政府的开支。社会保障制度是在政府的管理下,通过国民收入的再分配,为保障人民生活而提供物质帮助和服务的制度。社会保障制度建设的主体力量是政府,但由于社会保障制度涉及每一个公民,同时涉及养老、医疗、失业、工伤、基础教育等众多内容,需要持续的巨额的投入,仅靠政府的力量是难以承受和为继的,政府必须善于利用市场的力量。必须纠正一种认识,这就是失业保障制度的基本内容为筹集、发放最低生活保障金与补偿金。事实上,失业保障制度的核心内容应该是建立一种帮助机制,使失业者能够尽快借助帮助机制重新就业。如果发展城市就业贷款业务,政府就可以广泛调动金融机构的力量,通过帮助失业者自主创业实现就业。而且与发放生活保障金、补偿金、失业保险金相比,少量的贴息不但大大减轻了政府的经济压力,而且易于较彻底地解决问题。

3. 促进信贷业务的创新,改善金融机构的经营状况。众所周知,我国现有金融机构的信贷质量不高,坏账呆账现象严重,特别是对大中型企业的贷款业务问题十分突出,已经严重影响到金融机构的经营状况,不但对金融体系的安全构成了威胁,也严重影响到银行的贷款积极性。据统计,2001年7月末,全国金融机构存贷差达到2.7万亿元,2001年末上升到3.6万亿元。这不仅意味着银行等金融机构中存有大量闲置资金,而且意味着巨额利息收入的损失。为了改变这种状况,除加强管理外,必须大胆创新信贷业务种类,努力拓展信贷范围,目前的主要思路是积极发展对中小企业和自然人的贷款。在大力开展个人消费贷款的同时,再积极开展生产经营贷款性质的个人创业贷款业务,这对银行等金融机构来说意义重大。

4. 满足部分下岗职工或新增劳动力的创业愿望,为其提供起步资金。目前,在失业保障问题上,无论是辽宁的与原企业解除关系、领取补偿金、完善失业保险制度的做法,还是其它省市进入再就业中心、领取最低生活保障金的做法,关注的都是“钱从哪里来”的问题,没有解决“人往哪里去”的问题。而“人往哪里去”的问题恰恰是完善失业保障制度的关键。据了解,许多下岗职工和新增劳动力有吃苦精神和不依赖政府、希望自己从事小工商业和服务业活动的愿望,有的还有一技之长,这是政府

解决就业问题的基础和有利条件。但是,大多数下岗职工长期工作在困难企业,收入很低又被长期拖欠,而且正处于上有老下有小的家庭开支高峰,几乎没有积蓄甚至欠债,新增劳动力也没有收入积累,因此往往缺乏起码的创业启动资金;如果给予他们一些小额贷款,不但解决了自身的创业需要和就业问题,还有可能创造出一系列就业机会。

此外,发展城市就业贷款业务在促进第三产业发展、扩大需求、拉动经济增长、改变就业观念、维护社会稳定等许多方面都将显示出巨大的、积极的意义。

三、发展城市就业贷款业务 需要解决的问题及操作思路

目前,吉林省财政拨付280万元启动了“巾帼社区就业小额贷款项目”,采用无息贷款方式扶持下岗失业妇女就业;联合国开发计划署、澳大利亚国际发展署和天津市政府在天津实施了小额贷款项目“扶助下岗女工再就业与创业项目”;大连市总工会也曾从“温暖工程基金”中调出一部分周转金,以“小额借款”的形式支持下岗失业人员创业。从这些初步尝试的经验来看,今后大力发展城市就业贷款业务,还需要解决以下一些基本问题,并理顺操作思路。

1. 明确操作主体,确立银行的主体地位 从国内几个试点项目来看,城市就业贷款业务的操作主体分别是妇联、工会等单位,没有金融机构介入。妇联、工会作为实施城市就业贷款业务的主体有其优势,如对下岗职工比较了解、较熟悉扶贫和就业政策、责任心较高等,但总体上是不合适的,其理由如下。其一,这是一项金融业务,按国家金融法规应该由金融机构组织实施,而且也便于国家对整体金融业务的监管。其二,信贷业务是专业知识非常强的金融业务,城市就业贷款业务归口银行实施是保证其健康、持续发展的必然选择。其三,不适应大面积开展城市就业贷款业务的需要。不论是工会、妇联的扶贫基金还是个别国际机构提供的资金,与巨大的创业投资需求相比,数量极其有限。如果能利用银行巨额的闲置资金开展业务,问题就会迎刃而解。其四,银行系统网络发达、分布均匀、专业人才充足,非常有利于城市就业贷款业务的开展,也便于对信贷资金的使用进行监管。

2. 银行要突破“工商业贷款只针对企业不针对个人”的固有认识模式 现在,除了在农村开展的带有扶贫色彩的小额信贷业务外,城市工商业贷款只针对企业,没有针对个人的(目前银行所推行的以购房和购车为内容的消费信贷不属于工商业贷款)。这表明现有的金融管理模式和运行机制无法

迅速、直接和高效地把贷款贷给急需创业资金的下岗职工和新增劳动力。造成这种现象的原因有两方面。一是在传统体制下居民家庭没有生产经营活动,无需银行给予支持,虽然现在不少居民家庭已经开始从事生产经营活动,但银行尚未能适应这种变化。二是银行还未能建立起针对城镇居民的信用调查和评价体系,他们认为在不了解居民信用状况的情况下,对居民贷款是很危险的。形势表明,这种认识已不适应国内银行业的发展需要,各银行应尽快加以校正,否则随着外资银行对国内市场的进一步介入和人民币信贷业务的对外开放,国内银行很可能失去巨大的客户群,导致经营上的被动局面。

3. 理顺大规模开办城市就业贷款业务的操作思路 一是借款人必须支付利息,利率的确定应以市场利率为准,以鼓励银行积极开办此项业务。吉林省和大连市不收取利息的做法不利于该业务的持续、大规模发展,也远离了信贷关系的实质。二是政府可以给予一定的贴息,以减轻创业者的压力。建议政府今后将部分扶贫基金转作此类用途,这样可以大大扩大扶贫基金的作用,可以将几十倍的信贷资金用于就业扶助工作中。三是扶持对象的选定要科学,以防止寻租行为的发生。四是每笔信贷资金额度的确定以3000元至1万元为准,具体视从事项目而定。五是还款期限应以1年为限,但不宜像农村小额信贷那样从第一个月开始就还款,可给予一定的宽限期,建议从后半年度开始偿还,但执行要严格,以培养借款人的信用意识。六是为确保信贷资金的回收,建议采用亲友担保或财产(房屋或动产)抵押方式放款,个别确有把握的项目可采用信用放款方式。七是鼓励借款者从事投资少、见效快、风险小、有收益的社区服务项目。

4. 政府要加大对城市就业贷款业务的扶持力度 一是应出台政策,对银行开办该项贷款业务获得的利息收入应缴纳的所得税、营业税、城市建设维护税、教育费附加给予减免,以进一步调动银行开办该项业务的积极性。二是对利用贷款进行创业活动的下岗职工和新增劳动力也要减免一定年度的工商行政管理费用,特殊情况下还可以对营业税、个人所得税、城镇土地使用税、房产税、城市建设维护税等税种进行减免。三是政府应利用相对充足的信息和资源分配权力帮助贷款创业者,如在新建市场的场位租赁过程中优先出租给这些需求者。四是政府应组织力量对贷款创业者进行一定的知识培训和技术指导,免费传授相关的财税知识、市场营销知识、服务心理学知识甚至管理学知识和计算机操作技术等。五是妇联、工会等承担扶贫责任的部门要协助银行开办该项业务,但主要是从事扶植对象筛选和信用调查与评价工作。

(略去全部中文参考资料) (责任编辑 肖庆山)