

国有资本预算,并经全国人大批准,才能让国有资本预算的宏观调控产生法律效用。

其一,国有资本变现预算依法决定了何类国企及哪些国企可以实现国有资产变现退出。经济结构调整与国有企业布局调整,决定了一些国有企业必须出售。但是,一些应该实现国有资本退出的国有集团,从集团利益考虑,不仅不会主动实现国有资本退出,而且可能会采取各种方法,以国有资产划拨等形式继续做大。在国资机构与一些特大型或大型国有集团行政级别平级的条件下,国资委根本无法以部门行政力量推动特大型或大型国有集团改制。但是,通过国有资本变现预算这一宏观调控手段,国资委不再是依靠本部门的行政级别及行政力量来推动特大型或大型国有集团改制,而是依法推进与实施。2006年国企股份制改革的重点是中央特大型国有集团和地方大型国有集团,这些国有集团的股份制改革如果不纳入国有资本变现预算,根本无法推进。

其二,国有资本经营预算及国有收益分红也要着眼于推动国企改革。国有收益分红是国有资本经营预算的重要内容之一。在国有企业或国有控股公司已经习惯了不上交收益或不分红的条件下,国有收益征收单纯依靠国资委的行政力量难以完成。只有编制具体的国有资本经营预算,才能实现国有收益的全面征收。为了推动国企改革深化,应该实现国有资本退出的国有企业要优先被征收国有收益并按较高的比率征收,从而倒逼这类国企改革。当然,国有资本经营预算及国有收益征收的作用不仅仅表现在这一方面。●

(作者单位:财政部财政科学研究所)

鼓励和扶持创业是积极就业政策的战略选择

曾毅红 冯政●

就业是民生之本,但在当前和今后相当长的时期内,我国都会面临十分沉重的就业压力。严峻的就业形势集中体现在劳动力的供给和需求矛盾上,而这种矛盾既是总量性和结构性的,也是体制性的。

从总量上看,劳动力的新增供给主要集中在三个群体:一是城镇大批的下岗职工、失业人员,2004年末总量将近1000万;二是农村富余劳动力,目前已有1亿进城务工,但仍有1.5亿需要向非农产业转移,而且还在以每年400—600万的速度增加;三是城镇新增就业群体,包括各类学校毕业生、复转军人、“农转非”劳动力等,每年均在1000万以上。由于就业弹性系数持续处于较低水平,由经济增长带动的就业岗位的增加有限(目前GDP每增长1%,在城镇仅能新增约80万个就业岗位),所以就业岗位与供给之间仍存在着巨大的缺口。

从结构性上看,矛盾更为突出。从所有制结构看,1990—2002年,城镇国有单位从业人员净减3200万人,集体单位从业人员净减1600万人,两项合计减少4800万人。从产业结构看,1996—2000年,传统产业中制造业净

减1810万人,下降幅度为31.5%;建筑业净减243.5万人,下降幅度为22%;采掘业净减305.2万人,下降幅度为33.8%,三大行业合计减少2358.7万人。这些数据意味着过去作为解决城镇劳动力就业问题主力军的传统部门和传统产业正在日益萎缩,不仅自身吸纳新增劳动力的容量相当有限,而且还会向社会排放大量的富余人员,即下岗失业人员。与此同时,劳动力素质与岗位要求不匹配的结构矛盾也逐步显现。部分地区和行业,特别是长三角、珠三角等东部沿海地区的高技能人才出现供不应求现象,而在中西部和老工业基地,就业难和招工难同时存在。

从体制性上看,问题突出地体现在两个方面:一是城乡劳动力市场分割依然严重,大量农民进城务工仍处于自发和无序状态,就业成本高、效率低、各方面的权益缺乏有效保障。二是社会保障体系和制度的不健全阻碍了劳动力在不同就业组织和形式之间的合理流动以及统一市场的形成。

面对如此严峻的就业形势,2003年国家首次将“新增就业”列为宏观调控的主要目标,2005年召开的十六届

五中全会更是明确指出,要“把扩大就业摆在经济社会发展更加突出位置,坚持实施积极的就业政策,千方百计增加就业岗位”,体现了政府对就业问题前所未有的重视。扶持创业是各国政府的共同选择,成熟的市场经济国家常常实行积极的就业政策来解决就业问题,鼓励和扶持创业就是其中一项重要措施。因此,应把鼓励和扶持创业作为我国促进就业的发展战略重点,鼓励和扶持自主创业,完善创业服务政策及措施。

(一) 加强制度建设。把鼓励和扶持创业的内容纳入我国相关的就业立法当中,同时,在就业和再就业政策的制定和调整中更加突出自主创业。例如,可将政策对象范围扩大,对自谋职业的一般劳动者在小额贷款和创业服务上给予支持,以创业计划书作为申请小额贷款的前提条件;对失业人员除了在税费减免上给予优惠外,还可争取将原来的下岗职工基本生活保障经费转为对自主创业失业人员的创业生活补贴等。

(二) 鼓励和支持非公有制经济的发展,帮助小企业提高竞争力。个体私营经济、小型甚至微型企业是创业的主要形式或必经阶段,而且“小企业、大就业”,由于资本有机构成较低,同等规模的投资,小企业吸纳就业是大企业的5倍左右。据统计,目前我国中小企业占企业总户数的99%,在工业总产值中约占60%,新创造的就业机会占80%以上,2004年全国共有263万下岗失业人员由个体私营经济吸纳就业,占全年再就业人数的51.6%,表明非公有制经济正逐步成为下岗失业人员实现再就业的主渠道。从未来发展看,由于公有制经济特别是大型企业在体制改革、结构调整和资本有机构成提高的情况下吸纳劳动力相对减少,非公有制经济、中小企业将在就业和创业格局中占据主要地位。

(三) 推广SIYB(创办和改善你的企业)培训模式。SIYB(Start and Improve Your Business)是国际劳工组织为了扶持发展中国家微小企业的发展,达到以创业促进就业,实现就业倍增效应目的而组织专家开发的一个系列创业培训项目。该培训系统在内容上通俗易懂、简明实用,具有很强的操作性;在方法上采用高度创新的参与性培训方法,实现教师与学员之间的互动,使教学富有实效性;在管理和质量监控上,通过学员筛选——培训需求分析——实施培训——后续支持服务——监督评估及认证等环节严格把关,为取得良好培训效果提供了有力保障。我国劳动和社会保障部经与国际劳工组织以及英国国际发展署三方协商2004年正式启动了SIYB项目,已取得显著成效。据统计,2004年全国共组织40万人参加创业培训,其中SIYB培训为17万人,占43%,培训合格率为93%,培训后有23万人成功创办了企业或自谋职业,创业成功率达60%,新创造就业岗位58.8万个,相当于1人创业带动2.6人就业,对缓和我国就业矛盾起到了积极的作用。



所以,应当加快推广SIYB培训模式的步伐,把它打造成创业培训的一个强大品牌,其中要特别注意加强创业培训师资和管理人员能力建设,努力造就一支高素质、专业化的师资队伍和管理队伍,并逐步完善创业培训质量监控体系,构建集创业培训、项目开发、企业咨询、手续办理、小额贷款、跟踪服务为一体的创业服务体系。同时,针对我国目前青年就业问题较突出的现象,应当在大中专和职业院校普遍开展创业教育,激发学生的创业意识并使之积累一定的创业能力。

(四) 用好用活小额贷款。小额贷款常常是创业的重要条件。在不破坏市场经济规则的前提下,对创业计划书严格把关能够有效限制贷款风险,而政策性贷款及灵活利率有助于解决银行贷款的积极性问题。因此,建议加大小额贷款政策的应用力度,把贷款对象扩大到所有有创业意愿的劳动者,而在对其中失业人员实行贷款贴息优惠时,所针对的创业项目不要有过多限制,只要符合国家法律法规即可。同时,为了保证市场公平和制约贷款风险,要对创业计划书进行严格审核,并把小额贷款发放与信用社区建设工作结合起来,政府劳动保障部门更要在创业培训、项目推介、专家咨询等方面提供全方位的服务,为创业计划书的制定奠定良好基础;另外,为了鼓励银行参与小额贷款工作的积极性,可以采取招标方式,选择国有商业银行以及其他商业银行作为经办银行,并允许中标银行根据项目风险大小,在贷款利率上有一定浮动范围。对中标银行要有监控,建立进退机制以保证服务质量,成效显著者由中央政府采取多种方式进行奖励;工作不积极、申请贷款者反映强烈的,应该进行调整或退出。●

(作者单位:北京信息工程学院、劳动和社会保障部培训就业司)