

促进就业小额担保贷款 支持就业再就业工作

2008年,为缓解国际金融危机对我国就业形势造成的严重冲击,根据国务院关于做好促进就业工作的有关文件,财政部会同有关部门进一步完善了小额担保贷款政策,通过扩大借款人范围、提高贷款额度和贴息比例、建立奖补机制等方式,加大了财政对就业再就业工作的支持力度,取得了显著成效。

一、实施小额担保贷款政策的背景

为优化国有经济布局 and 结构,改革国有资产管理体制,提高国有经济的整体素质和质量,增加国有经济的活力和竞争力,更好地发挥国有经济的主导作用,巩固和完善公有制为主体,多种所有制经济共同发展的基本经济制度,20世纪90年代中期我国开始实施国有企业改革工作。

国有企业改革工作启动后,按照党中央、国务院的部署和要求,各级党政部门坚决贯彻执行“鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效、实施再就业工程”和建立国有企业下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度、城市居民最低生活保障制度“三条保障线”等政策措施,确保了绝大多数国有企业下岗职工的基本生活,并使一大批下岗职工通过多种途径实现了再就业。但我国就业矛盾的焦点依然集中在下岗失业人员再就业上,并成为一个带有全局性影响的重大经济和社会问题。

为做好下岗失业人员再就业工作,确保社会稳定,2002年党中央、国务院决定实施下岗失业人员小额担保贷款政策,明确各省、自治区、直辖市和地级以上城市由同级财政出资建立下岗失业人员贷款担保基金,为下岗失业人员自谋职业和自主创业提供小额担保贷款。小额担保贷款按照个人自愿申请、社区推荐、劳动保障服务机构审查、担保机构承诺担保、商业银行核贷的程序进行,贷款额度在2万元左右,对从事微利项目的,由中央财政据实全额贴息。对下岗失业人员合伙经营和组织起来就业的,可根据人数和经营项目扩大贷款规模。

二、小额担保贷款机制逐步完善

随着国有企业改革的深入和经济社会形势的变化,就业再就业工作的重点由下岗失业人员再就业问题和重组改制关闭破产企业职工安置问题扩展至城镇登记失业人员、高校毕业生、就业困难人员等各类失业人员的就业再就业问题。小额担保贷款政策也随着社会主义市场经济和金融改革开放的深化发展而逐步完善,政策覆盖面稳步拓宽,基本形成了覆盖省、市、县(区)的小额担保贷款体系,建立了小额担保贷款业务运行机制,有力支持了各类社会人员创业再就业。

2002年党中央、国务院决定实施小额担保贷款政策后,相关部门迅速印发了《下岗失业人员小额担保贷款管理办

法》和《下岗失业人员从事微利项目小额担保贷款财政贴息资金管理暂行办法》,细化了小额担保贷款政策内容,规范了财政贴息资金使用管理。2004年,为进一步做好小额担保贷款工作,政策覆盖面扩展至劳动密集型小企业,最高贷款额度100万元,并建立了相应的手续费补助和呆坏账损失补贴机制。2005年,城镇复转军人和其他城镇登记失业人员被纳入借款人范围,并由财政给予贴息资金扶持,同时探索建立信用社区、创业培训与小额担保贷款联动机制。2006年,随着就业形势的变化,自愿到西部地区及县级以上基层创业的高校毕业生被纳入小额担保贷款扶持范围。

2008年,为全面贯彻落实党中央、国务院扩大就业的指示精神,积极推动创业促就业,经国务院同意,财政部会同有关部门发布了《关于积极发挥财政贴息资金支持作用切实做好促进就业工作的通知》、《关于进一步改进小额担保贷款管理积极推动创业促就业的通知》和《小额担保贷款财政贴息资金管理暂行办法》,对小额担保贷款政策重点从以下五方面进行了突破创新:

(一)扩大小额担保贷款借款人范围,将符合条件条件的城镇登记失业人员和就业困难人员纳入政策扶持范围。政策调整前,由中央财政提供贴息和担保资金支持的小额担保贷款借款人包括五类人群:一是持有《再就业优惠证》的下岗失业人员;二是享受城市居民最低生活保障且失业1年以上的城镇其他登记失业人员;三是城镇复转军人;四是自愿到西部地区及县级以下的基层创业的高校毕业生;五是持有劳动保障部门核发的失业登记有效证明的城镇其他登记失业人员。此外,凡符合各级地方政府的规定条件、由地方财政提供贷款贴息和担保资金支持的借款人,也可以向经办金融机构申请小额担保贷款。

政策调整后,包括上述由中央和地方各级财政提供贷款贴息和担保资金支持的借款人在内,凡符合各省、自治区、直辖市规定条件的城镇登记失业人员和就业困难人员,都可以按规定程序向经办金融机构申请小额担保贷款。其中,就业困难人员一般指大龄、身有残疾、享受最低生活保障、连续失业1年以上以及因失去土地等原因难以实现就业的人员。小额担保贷款借款人的具体条件,由各省(自治区、直辖市)制定。

(二)提高小额担保贷款额度,对个人和劳动密集型小企业的最高贷款额度分别提高至5万元和200万元。为满足小额担保贷款借款人日益增长的创业资金需求,充分发挥劳动密集型小企业对扩大就业的辐射拉动作用,国务院明确,各地可根据实际情况适当提高小额担保贷款额度。政策调整后,经办金融机构对个人新发放的小额担保贷款最高额度由2万元提高到5万元,对符合条件的劳动密集型小企业的小额担保贷款最高额度由100万元提高到200万元。对符合条件的人员合伙经营和组织起来就业的,经办金融机构可适当扩大贷款规模。

(三)允许小额担保贷款利率按规定上浮,其中微利项目上浮部分由中央财政据实全额贴息。政策调整前,经办金融机构对个人的小额担保贷款利率按照中国人民银行公布的贷款基准利率水平确定,不得向上浮动。由于同其他贷款业

务相比, 小额担保贷款业务不仅经营成本高, 而且贷款不良率也比较高, 对贷款利率的限制在一定程度上影响了经办机构发放贷款的积极性。

为增强金融机构做好小额担保贷款业务的内在激励, 促进小额担保贷款业务可持续发展, 调整后的政策明确, 自2008年1月1日起, 经办机构对个人新发放的小额担保贷款的利率可在中国人民银行公布的贷款基准利率的基础上上浮3个百分点。其中, 微利项目增加的利息由中央财政全额负担。

自小额担保贷款政策实施以来, 经办机构对个人发放的小额担保贷款全部都是用于微利项目的, 因此, 小额担保贷款利率按规定上浮3个百分点对借款人没有增加任何财务负担, 同时使经办机构能够在一定程度上用贷款利息覆盖贷款的成本和风险, 提高了金融机构做好小额担保贷款业务的积极性, 有利于小额担保贷款业务可持续发展。

(四) 改进财政贴息资金管理, 拓宽贴息资金使用渠道, 建立小额担保贷款奖补机制, 完善贴息资金管理办法。一是拓宽财政贴息资金使用渠道, 建立和完善小额担保基金的风险补偿机制和小额担保贷款发放的奖补机制。中央财政每年从小额担保贷款贴息资金中安排一定比例的资金, 用于对地方财政部门小额担保基金的奖补和小额担保贷款工作业绩突出的经办机构、担保机构、信用社区等单位的工作经费补助。二是加强对财政贴息资金的管理。各级财政部门管理的小额担保贷款贴息资金要按规定及时拨付到位和专款专用, 贷款贴息情况报告制度由按月报告改为按季报告, 省级财政贴息资金由按季申请调整为按需求随时申请。

(五) 加大对劳动密集型小企业支持力度。劳动密集型小企业是吸纳就业的重要力量, 调整后的小额担保贷款政策重点从三个方面进一步加大对劳动密集型小企业的支持力度。一是对现有在职工总数超过100人以上的劳动密集型小企业, 只要吸纳下岗失业人员的比例达到15% (原来为30%), 就可以按规定申请小额担保贷款。二是经办机构对符合条件的劳动密集型小企业发放小额担保贷款的最高额度, 由100万元提高到200万元。三是鼓励各省级和省级以下财政部门利用小额贷款担保基金为劳动密集型小企业提供贷款担保服务。

三、小额担保贷款政策促进就业成效显著

(一) 小额担保贷款规模大幅增加65.68%。截至2008年末, 全国累计发放小额担保贷款332.5亿元, 其中微利项目贷款216.22亿元。2008年全国发放小额担保贷款125.5亿元, 同比增长65.68% (其中微利项目贷款和劳动密集型小企业贷款118.2亿元, 同比增长66.71%), 年末贷款余额143.35亿元, 同比增长45.5%。其中: 东部7省市 (北京、上海、山东、江苏、浙江、福建、广东) 共发放下岗失业人员小额担保贷款2.13万笔, 金额11.84亿元, 同比增长25.16%; 全国其他地区共发放下岗失业人员小额担保贷款28.34万笔, 金额113.66亿元, 同比大幅增长71.46%。

(二) 中央财政贴息资金增幅高达65.64%。截至2008年末, 中央财政累计向全国 (除东部7省市) 拨付小额担保

贷款贴息资金20.26亿元。其中, 2003—2007年拨付贴息资金11.63亿元, 2008年拨付贴息资金8.63亿元, 同比增长65.64%。各省市已累计使用贴息资金18.14亿元, 其中2008年使用7.98亿元, 同比增长46.96%, 年末结余2.12亿元。东部7省市地方财政2008年拨付贴息资金3301.08万元, 同比大幅增长67.17%。

(三) 担保基金规模稳步增长。2008年末, 全国担保基金规模达到84.75亿元, 同比增长约21.23%, 其中: 东部7省市15.61亿元, 全国其他地区69.14亿元。全国平均担保基金放大倍数为1.69, 同比增长19.86%, 经济杠杆作用有所提高。

(四) 小额担保贷款奖补机制初步形成。2008年, 为充分发挥财政贴息资金对小额担保贷款发放的促进作用, 财政部建立了小额担保贷款奖补机制。根据2007年小额担保贷款发放情况, 2008年中央财政首次向全国拨付奖补资金1.05亿元, 其中贷款奖励资金3785万元、担保补贴资金6753万元。奖补机制的建立, 有效地调动了各部门的积极性, 提高了贷款发放效率, 有力地推动了各地小额担保贷款工作的开展。

(五) 小额担保贷款政策有效缓解就业压力。小额担保贷款政策对缓解就业压力、促进社会和谐起到了积极作用。截至2008年底, 江西、吉林、重庆3地, 累计直接扶持创业人数分别达到14.8万人、6.7万人和10万人, 累计带动就业人数分别达到43.9万人、23万人和16万人。特别是2008年政策调整后, 小额担保贷款缓解就业压力的成效日益显著, 直接扶持就业人数和带动就业人数, 普遍比2007年出现大幅增长。贷款发放规模位居前列的江西、河南和黑龙江3省, 直接扶持就业人数增长率分别达到27.47%、25.22%和26.27%, 带动就业人数增长率分别达到36.59%、46.98%和26.27%。

(财政部金融司供稿, 韩斌、申婷婷执笔)

强化区域合作 共同应对危机

2008年是国际社会积极加强合作共同应对危机的一年。财政部积极参与应对危机的国际合作, 在区域层面重点推动东盟加中日韩(10+3)财金合作和亚太经合组织(APEC)财长会议进程, 为加强本区域共同应对危机能力做出了积极努力。

一、推动10+3财金合作取得实质性进展

10+3财金合作源于1997—1998年亚洲金融危机。经过近10年的发展, 10+3财金合作已形成以推动清迈倡议多边化和发展亚洲债券市场两个倡议为主要内容的合作框架, 成为推动东亚区域合作重要力量。

(一) 清迈倡议多边化。2000年5月, 在泰国清迈举行的10+3财长会上通过了“清迈倡议”, 决定建立基于双边