

# 提升服务能力 推进创业担保贷款政策落地

卓锴化 | 施冀

近年来，创业担保贷款资金有效发挥引导作用促进创新创业，创造了大量就业岗位，有力促进了就业局势的稳定。然而，一些地方在落实创业担保贷款政策中存在一些堵点，影响了政策实施效果，亟待进一步加强部门协作，优化工作流程，落实风险分担机制，增加创业担保贷款。

## 创业担保贷款政策不断完善

2002年，我国出台下岗失业人员小额担保贷款政策，随着支持对象不断扩大，2005年升级为小额担保贷款

结构的优化升级对所需劳动者技能的要求，与过去相比，也必然有极大变化，各级财政部门及时支持高效的和针对性强的职业技能培训就显得尤为重要。在加大适应本地产业结构调整的职业培训力度的同时，更要创新培训投入方式，以更高的效率促进劳动者的知识升级和素质提升，增强岗位匹配能力和转换岗位能力，使其尽快适应经济转型升级的要求。人实现了就业是人力资源，再进一步提升专业技能就变成了人才资源，从而反推产业结构优化升级，助推就业结构

政策。为支持创新创业，2015年又调整为创业担保贷款政策。近年来，创业担保贷款政策不断优化。

一是支持对象不断扩大。从最初的下岗失业人员扩大到如今的城镇登记失业人员、就业困难人员、复员转业退役军人、刑满释放人员、高校毕业生、化解过剩产能企业职工和失业人员、返乡创业农民工、网络商户、建档立卡贫困人口、农村自主创业农民等10类支持对象，以及为这10类支持对象提供的就业岗位达到职工总量一定比例的小微企业。2020年，还阶

和产业结构调整螺旋上升。

(三)统筹兼顾“稳就业”与“保居民就业”政策目标。财政支持就业优先政策是长久之计，要坚持贯彻始终，在制定具体的政策措施过程中要统筹兼顾“稳就业”与“保居民就业”。“稳就业”和“保居民就业”都是稳中求进工作总基调的具体体现，是在不同形势下作出的科学安排，着力点有所差异。同时，“稳就业”和“保居民就业”二者内在联系紧密，“稳就业”是大局，“保居民就业”是前提，当前形势下只有全面落实好“保居民就业”，才能实

现“稳就业”。保居民就业最重要的着力点是加速企业复工达产，财政在支持保就业规模以实现更充分就业的同时，还要注意如何兼顾完善财政支持稳就业的政策体系，包括保障灵活就业和创业人员合法权益、推进城乡就业一体化、支持提升劳动者职业能力等，这些与改善就业结构和提高就业质量息息相关。统筹兼顾“保居民就业”与“稳就业”的政策目标，实现更充分更高质量就业。□

二是贷款额度、贷款利率更加市场化。贷款额度不断提高，从最初的2万元左右提高到如今的个人20万元、小微企业300万元，满足创业实际需要。贷款利率确定逐步引入市场机制，从严格执行人民银行公布的贷款利率到在LPR上浮一定幅度内由银行根据借款人经营状况、信用情况等和借款人协商确定。

三是财政贴息办法不断优化。财政部门安排贴息资金，对创业者及创

现“稳就业”。保居民就业最重要的着力点是加速企业复工达产，财政在支持保就业规模以实现更充分就业的同时，还要注意如何兼顾完善财政支持稳就业的政策体系，包括保障灵活就业和创业人员合法权益、推进城乡就业一体化、支持提升劳动者职业能力等，这些与改善就业结构和提高就业质量息息相关。统筹兼顾“保居民就业”与“稳就业”的政策目标，实现更充分更高质量就业。□

(作者单位：中国财政科学研究院)

责任编辑 张小莉 陆安平

业企业给予贴息补助，并不断优化贴息办法。从最初的中央财政全额贴息，发展到中央、省、市县共同承担贴息资金。下一步，个人、企业也需要分担部分利息，让同样的资金引导带动更多个人创业。

四是创业担保贷款担保基金实现全覆盖。早在2002年出台下岗失业人员小额担保贷款政策之时，中央就同步要求各省及地级以上市设立小额担保贷款基金，专项用于支持下岗失业人员小额担保贷款。经过十多年的发展，小额担保贷款基金名称相应调整为创业担保贷款担保基金，单独列账，单独核算，保证专款专用和封闭运行。

### 创业担保贷款政策落地堵点

(一)机制不顺影响服务合力。政策上，对各部门的职责有明确的规定。人民银行负责建立跨部门协调机制、加强监测分析和信息共享，人社部门负责创业担保借款人资质审核，银行负责贷款发放，财政部门负责做好担保基金、财政贴息和奖补资金的管理工作。实际执行中，部门协作机制还不够完善。人社部门履行资质审核职责，在创业担保政策落实链条的前端，没有着力点推动银行应贷尽贷。财政部门履行资金保障职责，在创业担保政策落实链条的后端，难以提前介入推动银行应贷尽贷。人民银行没有具体办理创业担保贷款业务，导致许多地方的创业担保贷款协调机制徒具形式，没能发挥应有功能。

(二)流程不畅阻碍贷款申请。政策上规定，创业担保贷款按照“借款人依规定申请、人社部门按规定审核

借款人资格、担保基金运营管理机构按职责尽职调查、经办金融机构审核放贷、财政部门按规定贴息”的流程办理，并要求推行电子化审批，逐步实行全程线上办理。实际执行中，许多地方尚未实现电子化审批。借款申请人线下申请，通过人社部门资格审核后，还要向担保机构、银行提出申请，手续繁杂，有时甚至重复提交材料，拒贷率高，融资难、融资贵的现象依然比较严重。

(三)风险难控影响贷款落地。政策上规定，担保基金为银行发放的创业担保贷款提供担保，分担银行风险。实际执行中，创业担保贷款金额小、风险高、收益低、申请担保基金代偿难，许多银行不愿意开展相关业务。一些地方创业担保基金只有资金，没有专业机构经营，无法进行风险识别、评估，难以正常开展业务。一些地方创业担保基金呆坏账核销难、风险分担机制不健全、资本金补充不及时、尽职免责制度不完善，影响了业务的开展。

### 提升创业担保贷款服务水平的建议

(一)理顺机制形成服务合力。一是人民银行要健全完善创业担保贷款统计制度，加强监测分析和信息共享，加强对银行政策执行情况进行监督检查，发挥协商机制作用解决政策落实中的问题。二是人社部门要在跟踪服务创业情况时，主动了解其申请创业担保贷款情况，发现问题及时提交协调机制共同研究解决。三是财政部门通过优化资金补助方式、加强绩效评价等，支持引导银行、创业担保基金

切实落实政策。

(二)优化流程畅通申请渠道。一是在线下拓宽申请渠道，推行“一站式”服务，缩短办事时效，试行“多审合一”。二是充分运用现代科技手段优化流程，依托现有资源推动创业担保贷款申请、审核、拨付全程线上办理，让办理创业担保贷款像网购一样方便。三是支持经办银行按照创业担保贷款条件，开发具有本银行特色的产品，同等享受创业担保、财政贴息等扶持政策。

(三)分担风险推动贷款政策落地。一是明确创业担保贷款借款人还款责任，申请时由其承诺符合贷款条件、按时还款承担还贷，对于未能按时还款的，允许其分期还款。二是完善银行和创业担保基金风险分担机制，健全省、市、县各级财政分担代偿损失和呆坏账核销办法，优化创业担保基金资本补充办法，完善尽职免责规定。三是加强创业担保基金风险防控技术，探索运用“总对总”批量业务模式，依托银行服务网络、风险防控和技术能力，由银行按照规定的业务条件对创业担保贷款项目进行风险识别、评估和审批，创业担保基金进行合规性审核确认，不再做重复性尽职调查，提高担保效率。四是探索由政府性融资担保机构运营创业担保基金，纳入政府性融资担保体系管理，同等享受保费补助、代偿补偿、风险分担等扶持政策，增强创业担保实力。■

(作者单位：福建省财政厅 中央军委审计署福州审计中心)

责任编辑 李艳芝