

就业： 势态分析、根本出路与中长期方案

周天勇 张 弥

【摘 要】 从解决就业的主要路径来看,发展农业、国有和集体企业、大企业、社区就业、吸引外商投资等,有的会继续从中挤出劳动力来,有的即使能增加就业,但也从根本上改观不了失业率将会很高的局面。一个国家,99%以上的企业是中小企业,每千人企业数量在40~60个,65%~80%的劳动力在中小企业就业,这是一个世界性的规律。惟有大力发展几千万个中小企业才能从根本上解决中国的就业难题,而发展以千万计的中小企业的关键是有没有以千万计的创业者。就此,作者提出紧急制定和实施“21世纪创业者和中小企业发展计划”,并就这一重要计划进行了概要性的阐述。

【关键词】 就业 剩余劳动力转移 中小企业 创业者

【作 者】 周天勇 中央党校研究室副主任,教授;张 弥 中央党校,副教授。

城镇新增劳动力增长过快、农村剩余劳动力转移压力大、每年还会有数百万计的国有和集体企业职工下岗需要再就业,而经济发展能提供的就业岗位大大少于劳动力供给,是中国经济社会深层次的并长期存在的难题。经济学家们提出许多解决的途径。那么,有多少能行得通,能从根本上解决问题呢?本文拟就此谈谈我们的看法,并提出解决就业的根本出路和框架性的解决方案。

一、势态分析和根本性出路

城镇新增劳动力对就业的需要,农村剩余劳动力转移的压力,国有和集体企业下岗再就业的压力,势态到底有多严峻?根本性的出路到底在哪里?这是经济学家和政策决策者需要认真研究的重大问题。

(一)需要就业和剩余劳动力转移的势态

从未来10年劳动力的供给压力来看,中国未来城镇每年新增劳动力人口将达750万~1000万,农业剩余劳动力向城镇转移的每年将达1200万人,国有和集体企业中下岗需要再就业的可能每年还有500万人,总体的劳动力供给压力每年平均可能达2500万左右。但是,我们这几年最好的年份,城镇提供的就业岗位,将保姆、清洁工、社区小时工等(没有统计上的)全部算上,可能也就1000万个左右。如果这种格局得不到扭转,每年平均会形成1000万个有其力但没能就业的失业劳动力,10~20年的积累,加上现在失业转结的,可能形成1亿多~2亿多的城镇失业人口;加上他们的家庭人口,由于失业可能造成1.5亿~3亿规模的城镇贫困人口,再加上因病、因残、因学(孩子上学)等致贫的人口,若处理不当,2013~2020年时,可能会形成2亿多至4亿的城镇贫困人口。需要高度关注的是,在未来的10~15年,农村问题将向城市转移,即农村贫困将因剩余劳动力转移和城镇人口大规模失业,会转化为城镇贫困。

中国在世界经济史上遇到了前所未有的人口和就业难题。欧洲国家在工业化和城市化过程中,一是本来工业化前人口就相对较少,而早 200 多年的工业化和城市化由于提高了人口的生育成本,自然抑制了人口的过快增长;二是对外侵略,获得了资源,扩张了市场,缓解了内部人口和就业的压力。当一些国家迈向工业化的时候,中国明清两朝 525 年间,特别是清朝期间,闭关自守,不求进步,多生多育、自给自足的农业经济使人口增长很快,人口从元末的不到 1 亿增加到 4.1 亿;民国 38 年间,又增加了 1.3 亿;中华人民共和国成立后虽然受“左”的思想干扰,在工业化和城市化的进程上耽误了近 30 年的时间,由于没有控制人口,且城乡分割的户籍制度使人口增长失去了城市化和居民生活商业化过程的自动抑制,造成人口总量从新中国成立初的 5.4 亿增加到 2000 年的 12.6 亿,51 年增加了 7.2 亿,目前中国人口总规模近 13 亿,比俄罗斯、加拿大、美国、澳大利亚、巴西 5 个国土大国的总人口还多 7 亿。

(二) 就业: 错误思路和解决不了根本问题的一些想法

一些政府官员和经济学家提出了许多解决就业的思路。我们逐个地来看这些思路的可行性,以及能否从根本上解决难题。

中国的农业还能增加就业吗?完全没有可能,中国农业不仅不能增加就业而且会挤出大量的剩余劳动力。由于英、美等国从事农业的劳动力比例较小,一般在 1.5%~10% 以下,英、美、法、澳、加、俄等国一个农业劳动力平均可耕地分别为 245、827、290、1 470、1 866、423 亩,远远高于中国一个农业劳动力平均 2 亩左右的水平。在市场经济体制和对外开放条件下,这样小的规模,在农业内部怎样调整结构都用处不大,结果必定是太小规模的家庭农业的难以为继,必然要向非农业和城镇挤出大量的剩余劳动力来。按照一个农业劳动力能种 30 亩地的生产力水平估计,目前在农业中实际过剩的劳动力为 2.3 亿之多,未来 10 多年平均每年将挤出劳动力 2 300 万。若有一半多能向城市流动和转移,每年要求城镇提供工作岗位约 1 200 万个。

能指望中国的国有和集体企业来解决就业吗?一点可能也没有,未来 10 年内,国有和集体企业还会挤出 4 500 万的下岗职工来。虽然在过去的 20 多年中,国家对国有企业投入大量的财力和物力,银行贷款、债转股、技改贴息、呆坏账核销、土地政策等,无不偏向于国有经济,包括集体经济。但是,从统计上可以看出,城镇国有和集体企业在 1994 年最多时容纳了 12 499 万职工就业,而到了 2002 年底时,只有 5 831 万人在其中就业,8 年减少了 6 668 万个工作岗位。按照国有企业和集体单位真正需要的劳动力来看,再过 10 年,可能只需要 1 000 多万人就够了。此间至少还要减少 4 500 万人。我们为国有和集体经济付出了非常大的代价,但它们并没有为国家最难的事情——就业分忧,而是不断地从中挤出需要再就业的职工,增加国家的困难。

能通过办大企业和特大型企业来解决就业问题吗?也不可能。从经济规律来看,一个地区或一个国家的大企业,一般是工业企业,而许多工业企业资本有机构成上升的内在趋势,使资本越来越多,而随着技术进步和劳动力价格的上升,所用的劳动力越来越少。从目前中国工业企业的资本有机构成看,可能 50 万元/人~60 万元/人的资本有机构成才能使得企业盈利。这样,如果一年 2 500 万人的就业全部依靠大型企业和特大企业解决,则需要 12.5 万亿~15 万亿投资,这比目前全国一年创造的 GDP 还要多,根本不可能办得到。如果乐观估计,大型和特大型企业项目的年投资为 1 万亿元的话,最多也只能增加 200 万人的就业,仅为全部需要就业的 8%。

能通过发展大企业,再用大企业交的钱,将失业人口保障起来吗?这实在是一种幼稚的想法。如果大企业交税过多,将会失去在国内外市场上的竞争力。而且,从一般情况来看,由于社会保障费是劳动力就业提取的,劳动力就业越多,国家能提取的社会保障收入就越多;而失业的人越多,能提取的社会保障费用就越少。即使再富的国家,如果失业率超过 15%,其社会保障收支就会难以连续运转。总体上讲,中国劳动力丰富而资本相对缺乏,因此,大力发展所用资本相对较少,而能大量吸收劳动力的

中小企业,符合中国的国情。

发展社区就业能解决根本问题吗?还是不能。一些学者曾给中央提出发展社区就业,从而解决中国失业率高问题。其实,社区的一些保安、清洁、理发、超市、饮食等服务,需要各种中小型社区服务公司来承担;而保姆、小时工等自由就业者,也需要社区的居民大部分在企业就业,有稳定的工作收入,才能有这样的家庭服务需求。一个社会,企业就业是最基础的就业;没有企业就业,或者企业就业率不高,其他关联的就业就不会衍生。

有些同志认为,经济增长速度与就业之间有一定的关系,即速度与就业之间有正的弹性关系,只要经济增长速度不降低,就业问题自然而然就会得到解决,这是一种片面的看法。GDP在高速增长,如果其大部分来自于大企业的投资和发展,来自于技术进步,来自于国有企业和农业生产率的提高,这样的经济增长不仅不会增加就业,还会大量地挤出过剩的劳动力来,即速度和就业的弹性为负,结果使就业问题的解决变得更加困难。因此,GDP的增长也有一个结构问题,即它主要是由减少劳动力的因素推动的,还是主要由增加劳动力的因素推动的?我们需要的是增加劳动力就业的因素推动的经济增长,这样才能得到增长速度和充分就业两大目标的协调。

能通过不断扩大政府规模,大量办事业,来解决就业吗?不能。因为吃“皇粮”的多于纳“皇粮”的,国家最终要崩溃(实际上许多县乡的财政如果进行清算,可以说已经因此而“破产”了)。能向外大量输出人口吗?不能。我们要尽可能参与国外劳务市场竞争,尽可能多地输出劳务。但是,绝大部分能出去的可能是本国需要的素质较高的人口,而大量低素质人口很难出去。即使出去一些工程、农业和家务等劳务人员,对于解决中国总的就业压力,没有改观全局的作用。我们也不能指望完全由国外的投资来解决中国十几亿人口的就业问题,因为国外投资大都是在资本密集和规模经济的产业中。如果外商投资每年500亿美元,按照资本有机构成计算,直接增加的就业乐观估计也仅为80万人。路在何方?我们怎样才能在未来的10年创造出2亿多就业岗位?

(三) 惟有大力发展中小企业,才能解决就业和稳定社会

大部分劳动力在中小企业就业,是一个世界性的经济规律。过去我们总以为大企业能解决劳动力的就业。其实,从市场经济国家的普遍格局来看,中小企业在全部企业中的比例一般在99.5%以上;每千人企业数量为40~60个,如果劳动力参与率为50%的话,平均每个企业容纳的就业为8~13人,也就是说中小企业中的绝大多数是10人左右的小型企业;全国65%~80%的劳动力人口在中小企业中就业。资本主义为什么会有持久的生命力?是技术进步救了它吗,不是。因为技术进步是要减少劳动力就业的,要增加失业,资本主义灭亡得会更快;是大企业救了它吗,也不是。因为大企业资本有机构成提高,要不断地从企业减出劳动力来,大企业生产出来的东西因工人失业而没人买,生产过剩危机和失业将导致资本主义灭亡。资本主义没有灭亡的根本原因是它的大部分劳动力人口在中小企业和第三产业中得到了就业。

中国之所以就业这样难,是因为我们每千人企业数量(按照国家工商局登记的计算)只有5个多一点,如果将个体户中实际已经达到小企业规模的计算在内,最乐观计算,每千人企业数量估计只有10个。日本1.25亿人口有650万个企业,而中国13亿人口在工商局登记的企业只有700万个。如果我们总是强调技术进步,强调发展大企业,总是把精力放在增加不了就业的国有和集体经济上,总是在理念上、意识形态上、体制上、政策上忽视甚至歧视中小企业的发展,因为提取不了足够的社会保障费用,因为会形成大量的失业人口,老百姓不能安居乐业,因失业和生产过剩双重问题,可能会导致社会不稳定。因此,中国未来的社会稳定,只有一条路可走,就是大力发展中小企业。这里我们来框算发展中小企业对中国未来社会就业和稳定的重大作用。

这是一个较为保守地估计农村剩余劳动力向城市转移的框算。通过分析可以看出:(1)如果重视中小企业的发展,从2004年到2010年的7年中,可以新解决近1亿劳动力的就业,到2020年可以再

表 发展中小企业与增加就业和降低失业率关系

年份	总人口 (万人)	城乡劳动力 供给总量 (万人)	城镇劳动力 可能供给量 (万人)	每千人 中小企业数 (个)	中小企业 个数 (万个)	中小企业 就业人数 (万人)	占城镇 就业的比例 (%)	城镇失业 人数 (万人)	城镇实际 失业率 (%)
2003	130000	74620	27730	10	1300	14000	56	2770	10
2005	132000	76560	32030	12	1600	16500	60	2722	8.5
2010	135000	78300	38650	18	2400	23610	65	2319	6
2015	138000	80040	50000	27	3700	35625	70	2500	5
2020	140000	81200	60000	32	4600	43200	75	2400	4

注: (1)表中数据根据《中国统计年鉴(2002)》、《2002年国民经济和社会发展统计公报》、《2002年劳动和社会保障公报》计算、整理和预测。(2)据中国社会科学院人口与劳动经济研究所在福州、上海、沈阳、西安和武汉五城市进行的调查,1996年9月16~60岁劳动年龄人口的失业率一直在8%以上,从2002年2月开始,失业率甚至超过了14%。本表10%的城镇失业率是一个极保守的数据。由于下岗劳动力是在岗的劳动力转为不再岗的劳动力,因此,是城镇劳动力供给内部在岗与不在岗的增与减,在供给量一栏中看不出来,因而实际的城镇劳动力供给压力要大一些。人口增长以最低方案估计,2003年的劳动力供给为2002年底的城镇从业人员24780万人+2003年新增城镇劳动力750万人+2003年农村剩余劳动力转移1000万人+最保守估计的2002年结转城镇失业人员1200万人。如果今后每年只增加1000万个工作岗位,在2020年时,将形成2亿多失业人口。

新解决2.3亿人的就业,就业困难的局面将大大改善。(2)由于劳动力总量过大,即使失业率很低,失业人员的规模也很大,但由于95%的劳动力就业,从中提取失业保障金,在一个不太高的保障水平条件下,可以保证社会的安定。(3)除了中小企业外,到2020年框算分配给大企业、政府、事业、军警、自由职业等1.2亿人,这些行业能否容纳1.2亿人就业,还是一个值得疑问的设想,这也说明解决中国就业问题的根本出路在于发展中小企业。

(四)大力发展中小企业的关键是要有千万个创业者

有创业者才能有中小企业;而有了较多的中小企业,才能增加就业,从根本上缓解就业压力。如果没有人创业,没有人去注册登记开办企业,政府觉得中小企业如何重要,给予什么样的政策,都没有用。因为,市场上的企业因没有创业者而增加不了。从表中可以看出,在未来7年中,我们需要增加1600万个中小企业,如果按每个中小企业平均安排10人就业,可以在未来的7年中吸收1.6亿劳动力就业。我们不考虑一些中小企业倒闭后创业者不再办企业的因素,至少在未来的7年中需要1600万个创业者,每年平均需要228万个创业者。若没有这些创业者,要发展中小企业,便是一种空想。

清华大学中国创业研究中心的学者(2003)在《GEM全球创业观察2002中国报告》中指出,中国现在每100人中有12.3个创业者,总创业人数已经过亿。按照他们的这种看法,中国13亿人口已经有16000万个创业者了,假如全部办了企业,有16000万个企业,如果按照总人口50%劳动参与率,平均每4个劳动力就有一个企业;就算创业只有一半成功,也有8000万个企业,企业数量与总人口之比超过了发达国家的水平。这是无法令人相信的一项研究结果。如果真是这样,就业就不是中国经济社会的一个难题,不需要担忧和研究了。

美国著名经济学家熊彼特曾经认为,经济发展的主要力量来自于企业家队伍、企业精神、企业家的创业和创新。然而,一个社会,一个人,其创业理念、创业素质、企业家精神,并不是生来俱有的,而是需要后天的感受、教育、培训和实践。20世纪70年代末,甚至90年代初,许多创业者是农民、找不到工作的人,还有从监狱里放出来的人。当然,也有“下海”的知识分子和干部。然而,随着中国市场规则的健全和加入了世界贸易组织,以及国内外市场竞争的加剧,今后绝大部分创业者可能来自于大学以上文化程度的人。

从目前大学生个人、家庭和社会观念看,大部分大学毕业生都愿意到政府部门、银行、国家办的事业单位、外资单位或出国留学,能创业的很少。父母希望子女到政府部门当官,光宗耀祖,封妻荫子。而哪个大学毕业生到政府部门工作,当了什么官,则被他人刮目相看;而哪个大学毕业生要是干了个体户,则有辱祖宗,有违家教,对不起学校。

从中国的高等教育来看,过去是为国家培养干部的,至少为国家培养科研、教育、卫生等事业人才,最次也会分到国有企业中去。当每万名适龄青年上大学的比率在3%~5%时,将这些人分配到由纳税人供养的政府部门和事业单位中去,老百姓还养得起。但是,今天这一比率已经上升到15%,而且可能还要向更高的比率迈进,当适龄青年50%以上都能上大学,大学几乎普及时,我们还将他们由纳税人养起来,百姓和企业能养得起吗?目前高等教育培养出来的毕业生可以说是“一多三少”,即毕业后要让国家供养的人才太多,能适应普通工作的技能性人才太少,能创业办企业的人才太少,自由职业者人才太少。高等教育中创业方面专业少,教育创业的理念少,怎样创业没有成为每一个大学生必修的课程;甚至,如果有大学生在学习期间经商,将被看成是不务正业。只教知识,只教思想,而不教技能、不教创业的高等教育,结果只能坐而论道,都想当官,都想吃“皇粮”,甚至这也看不惯,那也看不惯,又不能创造财富,对于政府和社会来说,将是一种非常危险的高等教育。

从各级政府来看,也重视企业家。但是,他们脑海中的企业家是张瑞敏、刘永好等这样的大企业家,并没有太在意这些只能使10个人就业的创业者,甚至对太小的企业可能不屑一顾。而对每年的大学生毕业穷于应付,总是在政府包揽一切的思路中工作。试想,今后还要扩大招生,每年几百万的大学生毕业,10年几千万,政府能包得起吗?

二、解决中国就业问题的框架性思路和政策

世界经济史上许多国家曾经实行过特殊的发展计划,用以振兴经济、应付危机。比如,日本战后的经济倍增计划和德国艾哈德方案等,都使国家在一段时间获得了经济的高速成长和社会繁荣稳定。因此,非常有必要根据中国的国情,针对最为严峻的问题,提出关键性的、关系全局的解决方案,从而使国家在社会稳定中获得繁荣,并促使国民经济高速成长。我们认为,在2004~2010年7年的时间里,启动和实施“21世纪中国创业者和中小企业发展计划”,是一项特殊时期经济社会迫切需要的主导性发展计划。

(一) 创业者和中小企业发展战略、目标和计划

抓住就业这一中国未来经济社会发展最关键的大事,按照“培育千万个创业者→增加千万个中小企业→扩大几亿个就业机会”的战略解决思路,实施“21世纪中国创业者和中小企业发展计划”。战略目标是:计划实施期结束时,中小企业从目前的1300万个发展到2010年时的2400万个,使中小企业的就业人数占城镇就业总人数的65%,达2.36亿人,使7年中由中小企业新解决近1亿人的就业;远期目标是,2020年时,中小企业数量发展到4600万个,使中小企业解决的就业占城镇总就业的75%,达4.32亿人。

如果2020年时,能达到这个发展目标,国民经济增长速度就有足够的投资和消费支撑力,财政就有税可收,社会保障的费基就不成问题,社会保障资金缺乏的问题也将会在根本上得到缓解,社会财富将涌流,中产阶级将增多,居民因大都就业而安居乐业,而且出口型的中小企业在国际市场上将国内劳动力丰富和便宜转化为竞争优势。我们所面临的城乡差距、收入差距、地区发展差距、教育科技经费不足、军费不足等许多问题将因此而得到化解。特别重要的是,这将使我们民族和国家从根本上摆脱就业不足,并成为经济强国。

(二) 观念转变和创业者培养

我们将创业者看成是有一定企业家精神的人,通过其创业形成的小企业,至少能吸收10个左右

的劳动力就业。解决就业问题需要的是这样意义上的创业者。从创业者的构成看,除了国有企业和集体企业下岗职工、“下海”的党政事业单位职工、高中毕业在家待业的人,随着创业要求文化素质要逐步提高,大中专和研究生毕业生将成为创业的主力。因此,舆论导向和创业教育将是一个重要的环节。

1. 新闻舆论和网络。加大对创业的宣传。在中央电视台和中国教育电视台,开播专门的创业频道。播出有关的创业新闻、政策、知识和案例等。开展转变家长、学生、学校和社会的观念,形成创业风气的新闻宣传教育。由国家投资,建设创业者—中小企业网站,介绍创业信息、知识、政策等。

2. 高等教育。编写《中小企业创业教程》,在大学所有的专科和本科专业开设创业和中小企业经营管理知识课程,作为大学生的必修课;允许大学生在学习期间勤工俭学,甚至创办企业,学习可以实行学分制,以修满学分的时间灵活毕业;在一些院校中开设中小企业商务专业,培养专门的中小企业创业和经理人才;有计划地从现有的财经类大学中改建几所中小企业商务大学。

(三) 创业环境与中小企业发展政策配套

实施宏大的“造就千万个创业者→开办千万个中小企业→解决几亿人的就业”计划,仅仅国家制定计划,人们有创业的愿望,有具备创业知识的人才,还是不够的。还需要有一系列的政策进行配套,形成支持创业的体制环境。

1. 工商。虽然国家工商总局最近出台了放宽大学生从事个体经营的一些限制,但是,所列的一些措施对于创业远远不够。大学生创业不仅限于从事个体经营,是否可以创业办中小企业?自己从事个体经营有政策,而创业可以带更多的人就业没有政策,这是不合理的。我们建议:放宽中小企业的审批准入,降低注册资本的“门槛”;考虑降低创业者成本,允许在自己的住所注册公司(租费是办中小企业一项最大的成本,就这一项,将许多可能办公司的创业者挡在门外);由中立的研究机构提出清理注册登记前置审批,报国务院取消;尽可能简化工商登记,公开明示所需要的文件;颁布法律规定注册登记企业所需要的时间,最长应当为5个工作日,如果期间办不完,视为工商行政管理部门违法;再一次清理准入限制的行业,除了国家军事等特殊的行业外,一切民间资本都应当准入;同一些发达国家一样,允许一部分非登记经营户和小型企业存在,经济上负无限的自然人责任,但必须得由管区税务部门登记,纳个人所得税和营业税;取消企业年检,工商行政部门不得以注册登记、抽检企业等同时,搭车收费,禁止个别工商部门与中介组织结合谋取部门利益的现象发生。如果工商注册登记和管理理念和方式不进行重大的改革和转变,千万个创业者和中小企业发展计划必定会付之东流。

2. 财政。每年拿出50亿~100亿元用作中小企业创业基金;目前给予国有企业的技改贴息,拿出一半来用于银行对创业贷款的贴息;财政允许一些党政社团和国有事业单位的后勤社会化服务改革时,一部分资产作为对这些人转变身份的赎买,在后勤社会化过程中建立中小企业改制时放宽条件。

3. 税务和其他行政收费。对创业,并能解决就业的中小企业,实行最优惠的税收政策;税务机关不得搭车订报订刊,不应当强行办班收费,不应当以联网为由与供应商结合起来,强卖指定产品;清理一切行政性收费,就是过去法律规定的,也应当立即停止,中小企业在缴纳税收后,不再交纳其他费用。目前,为什么中国中小企业发展不起来,为什么就业这样困难,就是政府各部门的收费太多,几乎占企业上缴给国家税费总和的2/3,甚至更多。

4. 金融。银行是干什么的,是稳定货币的?这几年通缩,需要的是扩张,而用不着其花大力气稳定;是发展经济的?这几年款贷不出去,对发展经济推动作用不大^①;是解决就业的?但对能大量解决就业的中小企业的贷款实在是太少了。国有企业贷款每人余额为7万元,而私营企业每人贷款余额仅为2000多元。并且,对私营企业也是贷给了规模较大、资本有机构成较高的私营企业,对就业的作用并不显著。出于我们面临的就业危机,不论有什么样的理由,国有商业银行都应该给中小企业贷款,这

^① 银行贷款与存款的比率从1993年的113%下降到目前的74%,银行中有4万亿左右的存差款没有贷出去。

已经不是一个经济问题,而是一个因就业难涉及到社会稳定的问题。当然不是说银行像过去给国有企业那样放款,再形成大量的呆坏账,而是银行职员要像国外商业银行的职员一样,去跑项目,去与企业一道看什么样的项目赚钱。在金融体制上应采取以下措施:(1)中央对国有商业银行,既要求降低坏账率,考核经济效益,又要要求对中小企业的贷款量,对就业的贡献。这样双重的硬性的措施才能促使国有商业银行进行内部激励等体制真正向商业化进行改革。(2)放宽中小银行准入的限制,发展一定数量的为中小企业贷款的中小银行。并使他们与目前的国有商业银行进行竞争,从外部迫使国有银行向中小企业贷款。实际上,江浙一带许多民营企业在国有银行中贷不到款,私下的民间借贷起了非常重要的作用。若地方政府将这些民间借贷“赶尽杀绝”,其经济一定不会有今天这样发展。那么,我们为什么不能通过中小银行的形式让这些私下的民间贷款从“地下”转到“地上”,为经济建设服务呢?(3)将目前全部用于国有企业债务核销的呆坏账准备金分一半出来,用于中小企业贷款坏账的处理;银行向中小企业发放的贷款,税务部门应当在税收上给予一定的优惠。(4)发展民间信贷担保机构。政府总是想在财政下面搞中小企业的担保,实际上是一种不切实际的做法。应当大力发展民间担保,只有担保公司多了,才能分散银行的贷款风险,才能形成规模化的资金规避少数中小企业亏损和破产对信贷资金形成的风险。而政府要做的事是加强对这些担保公司的监管。(5)建立创业者和企业信用评级体系,由民间中介组织来评绩,与工商、银行等联网。但政府一定要对中介评绩组织进行严格的监管,如果假评,要严厉打击。只有采取上述措施,才能使中小企业发展有资金注入的支持,才能使中小企业的发展走上“快车道”。否则,金融“瓶颈”,将是严重制约中小企业发展的一个障碍。

5. 劳动人事。改革和逐步淡化目前的大学生和其他职工人事档案制度;出台中小企业劳动合同规定;减少劳动行政部门的各种培训和收费;一些不需要特别技术和专门资格的行业,不要实行专业资格制度,以减少青年就业的资格许可性障碍,不要增加他们的就业成本^①;劳动部门应当出台相应的鼓励大学生和下岗职工创业的政策规定;人事部门也应当就目前党政社团和事业单位职工“下海”经商出台一系列政策。

6. 人口和户籍管理。人口一定要流动,户籍一定要放松;不仅要取消城乡之间的户籍限制,也要取消不同属地之间的户籍限制。有的人有创业才能,但不是本地户口,于是有很多麻烦。需要中央政府注意的是,一些问题,如西部大学生的就业、西部一些省过剩的劳动力,一些矿业城市劳动力的就业,农民收入等等,只能靠人口流动到东部,流动到城市,流动到加工工业地区,才能彻底解决。英国的格拉斯格人口最多时有130万,后来重工业衰落,1999年只有60万人。一半人口通过迁移到了英国南方就业。如果政府不让人口向南部流动,用调整产业结构的办法将就业全部包下来,可能效果并不如人口自由流动好。

7. 土地、城建和市容。许多中小企业的发展受制于场地上,也有的创业者创业不能起步,受制于场地的租金成本太高。因此,土地、房产和市容管理部门应当在房屋使用用途、房地产流转、临街场地使用等方面放宽政策。特别是允许创业者在自己的住所中从事不影响他人的创业活动;允许邻里之间就房屋的使用达成协议;允许房屋转让,用作经营用房;特别是要处理好市容与就业的关系,不能因要整顿市容和交通等理由,而使小摊小铺小店停业关门,造成许多小商小贩无处经营。

8. 宪法、法律和法规。应当颁布“创业法”,与《中小企业促进法》相配套,并加快《中小企业促进法》实施细则的配套;修改宪法,保护私人财产,特别是保护私人投资性财产;清理一系列于创业和中小企业发展不利的法律和法规,特别是清理由法律、法规设定的审批和收费项目;清理各部门法律和法规在创业及发展中小企业上相互矛盾、管辖重复的审批和许可项目。

9. 科技及创业和中小企业发展服务体系。建立高科技中小企业创业基金;发展民间创业风险投

① 目前专业资格制度太多太滥,求职者交了许多钱,拿了各种各样的资格证书,钱没少花,但还是就不了业。

资;会同工商部门加大技术创业在注册资本中的无形资产比例。培育各种民间的商业自律组织,将一些由政府承担的职能转由民间组织进行自律,如制定行业技术、质量等标准,进行行业内检查和处罚等。发展各类中介组织,为创业者和中小企业提供政策、会计、法律、科技、市场信息、项目咨询、培训等服务。

10. 东北和中西部。考虑这些地区可能是中国就业困难较大的地区,因此,需要制定特殊的综合性的创业和中小企业发展计划,包括改革高等教育、促进人口流动和迁移等方面的内容。

(四) 需要推进的相关改革

培养千千万万个创业者和发展千千万万个中小企业,需要国有企业、事业单位和党政社团组织进行相应的改革,包括以下几个方面。

1. 国有企业。新的国有资产管理体制形成后,应当加快推进与创业和中小企业发展有关的国有企业改革和企业组织结构调整。一是将国有企业的后勤进行社会化和企业化改革,剥离学校、医院等应当由政府负担的事业,分离食堂、浴池等可以企业化的服务;二是将辅业和主业进行分离,如油田中将采油与维修、建筑等进行主辅分离,精干主业,搞活辅业;三是将一些大型加工工业的组装与零配件加工进行分离,组装和整装企业制定标准,向许多专门化的中小零件加工企业订货,形成零配件的批量化和专门化生产。

2. 事业单位。一些学校、医院、研究所等事业单位,也应进行三项改革:一是尽量自收自支,有条件的事业单位向企业化经营改制;二是单位本身的后勤社会化和企业化;三是单位的公共设施,比如体育馆、卫生所等实行商业经营,向外开放。

3. 党政军社团。党政机关、军队单位、社会团体等,也需要进行这样几项改革:一是后勤社会化和企业化,其改制后成为独立于党政机关的中小服务性企业;二是机关单位内部的公益设施向外开放,由服务性企业进行承包、租赁或者卖断经营;三是所属的公司应当进行改制,由非机关的投资者来投资经营;机关单位的会议、印刷、绿化、清洁、用车等,除了涉及到安全和机密的,一律向会议公司等招标承办。只有进行上述改革,才能将国有和官办的服务业及零配件加工业,转变成为由大量的社会上的中小企业从事的服务和劳动密集型加工工业。这样,既可以发展许多中小企业,又可降低财政的负担,还可提高产品生产和服务的质量与效率。

4. 中央与地方的财政税收改革。目前中国的财政体制,中央财政和省级财政从下面集中过多,而许多县乡财政极为困难。这样就形成越是下面的财政运转越是依赖于向中小企业和农民收费的局面,使得中小企业在一些县城,甚至一些地级市,很难生存。因此,需要改革中央和各级地方的财政税收关系,税收收入与负责的事务相统一,以避免市县乡各级政权收费将中小企业收死。

5. 政府理念转变、解决就业的方式和市场机制。中小企业的发展,是政府主导,还是放给社会和市场?我们认为,还是要放给社会和市场。政府不能将很多的失业人员包下来,政府也不能用政府提供就业岗位的办法解决就业,更不能政府搞中小企业担保等等,同样,政府用搞运动的方式来发展中小企业效果也不会太好。由于中国中小企业发展的基础和条件与国外市场经济国家相比差距太大,这种情况下,政府在发展之初给予一定的支持,非常必要。但是,在发展中小企业中政府最主要的工作是清理政府各部门本身对中小企业发展不利的审批、许可和收费,政府还要保护中小企业不受黑社会等组织的侵害,给中小企业创造一个平等的发展环境。浙江中小企业的发展,就是政府管得不多而兴旺起来的。因此,对于发展中小企业,政府要做的工作关键是清障和保护。

(五) 对从根本上解决就业并促进经济发展的展望

从根本上解决中国就业问题的两个非常重要的渠道是全国性的中小企业的发展和东南沿海劳动和资本双密集的制造业的发展;为大型制造业企业进行零部件配套的,也是数量很多的专门化和批量性的中小加工企业。如果我们实施7年的创业和中小企业发展计划,在到2010年的7年中使每千人

的中小企业数量从目前的10个发展到18个,中小企业的数量到2010年时,就需要发展到2400万个,需要新增加1000万个创业者,也需要新增1000万个中小企业,争取在中小企业中就业的城镇劳动力比例达到65%,新增1亿个就业岗位,使失业率降到6%左右。

在大量培养创业者和发展中小企业的基础上,形成全社会的创业意识。进入21世纪20年代,中小企业发展加快,到2015年,每千人企业数量达到27个,中小企业数量达3700万个,在中小企业中就业的城镇劳动力比例达到70%,比2010年再新增就业岗位1.2亿个;到2020年时,每千人企业数量达到32个,比2015年再增加就业岗位近9000万个,在中小企业中就业的劳动力占城镇劳动力的比例达到75%。就是这样,中国与市场经济国家每千人平均50个企业和许多国家80%的劳动力在中小企业就业,还相差很远。但无论如何,就业难题将被大大缓解。

考虑到中国未来大市场、劳动力便宜而形成世界性的制造业中心,东南沿海地区加工工业将会发展迅速,需要大量的劳动力资源。估计需要2亿~3亿劳动力。因此,只要中小企业快速发展,利用劳动力便宜的优势发展有竞争优势的资本和劳动双密集加工工业,中国未来10多年中就业问题并不难解决,而且可能还会出现像日本高速增长时期那样的劳动力短缺的情况。关键是政府解决就业的思路正确与否。

培养创业者,大力发展中小企业,除了就业问题能得到缓解外,许多其他难题也将得到化解:一是失业率降低,劳动力就业规模增加,提取社会保障资金的费基扩大,国家严格社会保障费的提取和管理,社会保障资金短缺的局面将得到改观;二是由于企业数量大规模增加,就业增加后个人所得税也会增收,并且相关产业的发展也会带来财政的增收,税源会增长,国家的财政实力会增强;三是创业增多和中小企业发展,使居民的储蓄能顺利地转化为投资,且投资发展的风险由社会和众多的投资者承担,风险变小,积累增加,对国民经济发展的投资推动力会增强;四是大力发展加工工业中小企业,可以利用中国劳动力资源丰富和便宜的优势,使过剩的劳动力资源转化为在世界市场上竞争的劳动力比较优势。因此,实施7年的“21世纪创业和中小企业发展计划”,无论是于民,还是于国,无论是对就业,还是对其他方面,都是非常值得的一举。

参考文献:

1. 蔡昉(2003):《论就业在社会经济发展政策中的优先地位》,《中国人口科学》,第3期。
2. 中国创业研究中心(2003):《GEM全球创业观察2002中国报告》,《领导决策信息》,第22期。
3. 周天勇、张弥(2002):《经济运行和增长中的中小企业作用机理》,《经济研究》,第4期。
4. 夏积智等(1991):《中国的就业与失业》,中国劳动出版社。
5. 胡鞍钢(1989):《人口与发展》,浙江人民出版社。
6. 葛剑雄(1999):《人口与中国的现代化》,学术出版社。

(责任编辑: 朱 犁)

告 读 者

《中国人口科学》杂志社从即日起联系电话改为(010)85195419;电子信箱改为zazhi@cass.org.cn。