对我国实施以创业带动就业战略的探讨

吴江

(首都经济贸易大学劳动经济学院, 北京 100026)

摘要: 本文对我国促进以创业带动就业战略新思路的提出和实施进行阐述, 并通过实际调查数据说明, 尽管目前创业政策、服务和培训方面都较以往有了很大发展, 但整体的创业环境并不十分理想, 以创业带动就业战略的实施还有很多局限。文章对创业环境的状况和创业实施中存在的问题进行了分析, 从宏观政策到实施策略等方面提出了一些建议和对策。

关键词: 创业; 就业战略; 就业促进

中图分类号: F241.4 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2009)04-0048-05

A Discussion on China's Strategy of Promoting Employment by Encouraging Establishing Business

WU Jiang

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100026, China)

Abstract: Survey data shows that, despite great improvement in policy of services and training for establishing a business, the overall environment for establishing a business is not very ideal, there are still many limitations in implementing the strategy of promoting employment by encouraging establishing a business. Based on the analysis of environment for establishing a business and open questions remained in the process, some proposals and countermeasures are put forward from aspects of macro-policy and implementation.

Keywords: establish a business; employment strategy; promoting employment

一、以创业带动就业战略的提出

就业是民生之本, 促进就业是安国之策。胡锦涛总书记在党的“十七大”报告中对如何扩大就业进行了专门论述, 特别是提出了促进以创业带动就业的战略新思路, 并要求“完善支持自主创业、自谋职业政策, 加强就业观念教育, 使更多劳动者成为创业者。”这是我党第一次将“创业”正式列入我国的就业发展战略。可以说, 这是我国就业政策的重大转向,

既考虑了过去促进就业的经验, 又结合了新阶段的特点和要求, 对就业工作产生着深远的影响。

(一) 创业类型的划分及其含义

按照就业的实现形式, 就业可以划分为雇佣型就业和创业型就业。雇佣型就业是劳动者通过与雇主建立劳动关系而实现的就业。这种就业方式, 本质上是“他雇”行为。而创业型就业, 则是劳动者通过投资创办自己的企业而

实现就业，本质上是“自雇”行为。从创业型就业和雇用型就业的关系来看，尽管雇用型就业是一种十分广泛的就业方式，但是从根本上讲，创业型就业是雇用型就业的源泉，没有创业型就业就没有雇用型就业^[1]。

根据创业的功能、层次和水平，创业可以分为生存型创业和发展型创业。生存型创业是一种谋生或维持生计的手段，其主要形式是个体工商户，生存型创业还可分为个人创业和合作（集体）创业两种，其主要目的是解决就业和生存问题，合作创业的主要形式是私营企业和股份制企业。发展型创业是指劳动者通过投资创办自己的企业，实现自我价值和事业梦想的过程。发展型创业又可分为新开办企业和原有企业规模扩张两种，新开办企业的发展型创业主要依靠创新成果的支持，看准市场机会，谋求新的发展，而规模扩张则是在看准商机后扩大市场占有率，是在原有基础上的发展。

（二）实施以创业带动就业战略的现实要求

1. 创业是积极促进就业与构建和谐社会的有机载体

就业是广大人民赖以生存、融入社会和实现人生价值的重要手段，也是他们共享社会发展成果的基本条件。因此，就业是基本的人权，是第一位的民生之本。创业带动就业不仅关系到劳动力要素与其他生产要素的结合，是生产力发展的基本保证，也关系到亿万劳动者及其家庭的切身利益，是落实科学发展观和社会和谐发展的重要基础，是定国安邦之策。

我国就业的基本背景是拥有约 13 亿人口，是世界上人口和劳动力最多的国家，正处于经济发展的初级阶段，阶段性、地区性、群体性的高失业以及灵活就业现象将长期存在；加上巨大的劳动力供给，未来经济发展过程中劳动力总供给大于总需求的状况将长期存在。我国在新时期提出了构建社会主义和谐社会的新目标，构建和谐社会的一个重要内容就是要实现社会劳动力的充分就业。“十七大”报告中提出的以创业带动就业的方针也是促进就业工作中为了更好实现劳动者充分就业的目标。面对我国劳动力资源丰富、就业压力将长期存在这

样一个基本格局，实施创业扩大就业的发展战略则是积极促进就业与构建和谐社会的有机载体。

2. 创业是促进就业公平的合理渠道

就业公平是就业促进的内在要求，但长期以来就业的公平性并没有得到社会足够的重视。为此，“十七大”报告提出了“形成城乡劳动者平等就业的制度”的要求，《就业促进法》更是辟专章“公平就业”来保障就业的公平。

创业促进就业公平的有效渠道表现为：一是创业企业增加了劳动力需求的多样性，为各类型和各层次劳动力就业提供了可能性。从实际上看，我国大量农村劳动力能够转移出来，失业人员能够再就业，与创业企业的涌现是分不开的。二是创业企业规模较小，对劳动者进行歧视的能力较弱。同时，创业企业属于增量企业，既享受不到体制内企业的有关好处，也没有体制内企业的传统，它天生就是市场的产物，也是天生的平等派，能够较好地体现公平竞争的原则。三是创业为那些遭受过或正在承受不公平对待的劳动者提供了退出通道，而且这些有过不公平遭遇的劳动者在进行创业时，其用人行为一般会比较公平。

3. 创业是应对就业危机的有效方式

时下，随着全球金融危机向实体经济蔓延，全球就业前景迅速恶化，失业潮、裁员潮一浪高过一浪，就业危机正成为继次贷危机、金融危机、经济危机后的全球新一轮危机。对于中国而言，所遭遇的是经济周期和结构转型的双重冲击。就业危机的破解不仅决定着中国站在新的历史起点上，经济结构升级以及国家盈利模式的转型能否成功，也决定着中国可持续发展的新的竞争优势。因此，创业是应对就业危机的有效方式。

就一个社会而言，没有创业就没有资源的开发利用，也就没有就业。在整个就业创造的链条中，一系列的创业活动带动就业数量的增加和就业规模的不断扩大。以创业促就业，就是要建立从源头上创造就业的机制，通过创业对就业的带动作用 and 倍增效应来促进就业。这是落实积极的劳动力市场政策、依靠市场实现就业的主要措施，是促进充分就业工作中最活

跃、最根本、最有效的战略，也是今后一个时期就业规模扩大的新的增长点。

二、创业的就业带动效应及其表现

(一) 创业具有带动就业扩大的倍增效应

过去相当长一段时期内，我国侧重于依靠大企业来吸纳和扩大就业，实行的是一种大企业导向的发展战略，这有其阶段必然性。但在现阶段和未来一段时期，大企业扩大就业的空间会逐渐缩小，不仅吸纳增量就业的能力有限，还会不断释放出存量劳动力。近年来，由于经济结构和产业结构的升级、技术进步带来资本有机构成的提高，我国经济增长吸纳劳动力的作用有所减弱，再加上中国劳动力供给长期大于需求，经济增长对资本、技术的弹性更高，而对劳动力的弹性更小。以近几年为例，2003~2007年GDP年增长率均在10%左右，而就业人口年增长率均在0.8%左右，即GDP每增长一个百分点仅能带动80万个就业量^[2]。我国经济高速增长并没有对就业产生多大拉动力，反而在一定程度上对就业增长产生了挤出作用，体现了经济增长与就业增长的非一致性。

无论是发展型创业还是生存型创业，都能够带动就业并产生促进就业的倍增效应。一方面，通过创业活动，可以实现劳动者自主就业；另一方面，随着创业规模的扩大，能够吸收更多的劳动者就业，发挥创业带动就业的倍增效应。在我国，每新增1个个体工商户，可以带动2人就业；每新增1个私营企业，可以带动13人就业^[3]。因此，未来我国应该选择就业优先增长的经济增长模式，避免政策实施的逆就业倾向出现，应该更多指向吸纳就业或激励创业的经济领域，将“保增长、保就业”作为我国宏观调控的主线条，以实现促进经济发展与扩大就业的良性互动。

(二) 创业是激发中小企业就业增长活力的重要力量

未来就业规模的扩大将主要通过发展中小企业和非正规就业组织来实现。中小企业的发展意味着什么？在某种意义上，它们意味着创业的发展。发达国家的经验证明，中小企业是吸纳就业的主渠道。在发达国家，就业于中小

企业 and 非正规就业组织的劳动力比重，一般在60%~80%之间，比如1997年美国为60%，法国为66%，2002年日本为81%，韩国为87%。根据“2006年中国非正规就业发展报告：劳动力市场的再观察”，我国非正规就业人员规模达1.3亿，占城镇就业总人口的30%~40%^[4]。可见，中小企业的发展反映着在扩大就业的过程中，能否通过创业发挥企业的各自优势和最大限度地释放出就业潜能。通过创业促进中小企业发展，保持中小企业与大企业的并存，维护适度竞争的市场结构的合理性，是实现就业活力增长的重要力量。

(三) 创业具有优化产业结构的促进功能

产业结构的优化是就业促进的重要内容，在某种程度上，产业结构的合理性与否直接影响到就业规模的大小。

就业的产业结构优化，表现为三次产业以及各产业内部就业结构的合理性。中国的就业结构偏差大并且趋向均衡的速度慢，在一定程度上说明我国劳动就业的困难所在：从静态的角度看，劳动力在三个产业上的配置问题，主要表现为第一产业吸纳过多的劳动力，二、三产业却吸纳劳动力不足，而第三产业的就业弹性要明显大于第一、二产业；同时，在第三产业内部，传统服务业与现代服务业的就业比例也不合理，现代服务业的就业比例太低。从劳动力配置的动态调整看，中国存在着劳动力从第一产业向第二产业，再从第二产业向第三产业转移过慢的现象。根据有关统计数据，中国目前服务业发展相对滞后，就业也相对不足。比如2007年服务业增加值占GDP的比重仅仅在40%左右，不到60%的世界平均水平，不如印度的50%占比，更与发达国家如美国80%的占比差距甚远^①。

因此，优化产业结构主要是大力发展第三产业，现阶段创业活动也更多发生在第三产业。相对于第一、二产业，第三产业的范围更广，进入门槛更低，服务业的发展不足和市场空白点，更易于获得创业者的青睐和创业资金的投入。创业活动在产业间的均衡化分

^① 张茉楠，就业危机与中国经济发展方式变革，中思网：<http://www.sinoh.com>，2008-12-15。

布，必然会带来第三产业的繁荣发展，带动就业和劳动力资源在产业间的优化配置，从而促进就业的增加。

三、以创业带动就业战略实施中存在的问题
当前，我国的创业型就业严重不足，创业的成功率只有 10% 左右。为了对我国创业带动就业战略的实施状况有所了解和判断，2008 年 7 月至 8 月，我们以北京市某行政区为主要调研区域，同时以生存型创业的失业人员、灵活就业人员为主进行问卷调查。本次调研共发放调查问卷 300 份，回收筛选有效问卷 283 份。问卷从调查者的基本情况、就业意愿和创业需求三个方面进行调查，从就业意向、选择原因、创业政策、创业服务、创业培训几个维度进行问卷调查和访谈。

调研结果表明，尽管目前创业政策、服务和培训方面都较以往有了很大发展，但整体的创业环境并不十分理想，并不能真正推动人们创业，以创业带动就业战略很难真正得以实现。针对调研对象的具体情况和该区域实施创业促进就业的发展战略的做法，我们发现实践中存在着以下一些问题。

(一) 创业制约因素多，自我创业意识和动力不足

调查显示，在选择就业方式时，政府安排就业与自主性就业选项上分别是 29.75% 和 52.33%，显然很多人员有更多的意愿从事自己创业。在选择个人不想创业的原因时，在没有资金、没有项目和创业风险三个选项上分别为 32.22%、24.44% 和 18.89%，可以看出资金和项目的来源成为创业者的主要瓶颈，而创业的风险次之，说明目前失业人员的创业意愿和愿意承担风险方面并不是制约创业的主要因素。因此，创业制约因素较多，导致自我创业意识和动力不足，制约了创业促进就业战略实施的进程和效果。

(二) 创业可行性项目短缺，项目渠道来源单一

目前创业项目的征集相对不够丰富，项目来源于不同的渠道，造成了适合创业人员的、可行性大的项目不是很多。

(三) 享受优惠政策的限制因素较多，手续比较繁杂

创业人员享受优惠政策的同时也受到了很多的限制，使其真正得到的实惠非常有限。在我们实际调研过程中，通过对各社保所、信用社区的深度访谈了解到，创业人员要真正申请享受系列优惠政策待遇时，必须经过非常繁多的手续和审批才可以办理。如在申请小额担保贷款方面，申请首先要进行为期十天的创业培训，撰写专业性非常强的创业计划书，准备各项证明材料 20 多份，有 50 多页的申报材料，其中涉及了劳动局、银行、担保公司、派出所、居委会、社保所等众多部门和经办机构，其过程相当繁杂，同时对其经营项目、资质审查有相当严格的规定，因此使得真正能够享受优惠政策的人员受到很大限制，必然会对创业的推进造成很大的障碍。

(四) 协调机制不够畅通，服务不到位

首先，职能部门间横向协调不够。在小额担保贷款申请过程中，由于涉及不同的职能部门，在办理手续上造成诸多不便，使得办理变得十分困难。其次，相关办理部门内纵向协调不利。在创业人员办理小额贷款的同时，社保所信用社区负责对其进行跟踪，确保项目经营正常，以此才能够确保贷款到期的及时还贷。而上级审批结果往往不能及时的反馈到各社保所，造成在时滞阶段对贷款人的跟踪脱节，其间出现的问题很难处理。创业服务后续跟踪有脱节现象。

四、促进以创业带动就业战略的政策思路和措施

以创业带动就业战略的实施，是通过创业来带动更多人就业，并不断获得发展以更多地创造就业岗位，真正实现以创业扩大就业的效果。此次就业困局也将是化“危”为“机”的好时机。扩大就业重在开源，以创业促进就业，全方位启动创业型经济的发展，打造自主创业的造血机制才是破解就业瓶颈的根本之道。

(一) 加快建设多层次创业政策体系

用经济转型的产业角度衡量，创业是企业价值创造和产业发展的起点，更是产业内生式

增长的永恒动力。为此，要加快建设多层次创业政策体系，从产业政策、所有制政策、财政税收政策、金融政策等方面构建支持自主创业、自谋职业；各地区、各有关部门要紧密切合地方的优势产业、特色经济，确定鼓励创业的产业指导目录，鼓励创业者进入多种产业或行业；同时将创业纳入正规教育体系中，提高创业能力，促进社会整体就业观的转变。

（二）加大金融支持力度，拓宽融资渠道

首先要进一步完善小额担保贷款政策，简化程序、创新管理模式。适度提高额度、扩大范围。按照政府政策规定，进一步完善小额担保贷款政策，可根据实际情况提高小额担保贷款额度和扩大贷款范围，使更多创业人员得到更大额度的贷款。协调各经办职能部门，推动信用社区和经办银行加强合作，加大对劳动密集型小企业贷款贴息的支持力度。

其次应引入评估机制，跟踪服务，增加相应贷款额度。银行应当建立一定的审查制度、程序，通过对创业项目及新企业进行可行性认定，确定银行可以贷款的创业项目及新企业，这样既可以降低银行的风险，又可以很好地解决企业的融资困难问题。进一步深化创业项目和新办企业的跟踪服务，对有发展前景和发展势头良好的企业项目进行二次创业的扶持，提供更多优惠政策，促进其发展壮大，做大做强，推动就业。

此外，应积极拓宽非银行机构融资渠道，尝试发展风险投资业。大力发展非银行机构投资企业，鼓励个人、民间资本投资创业，参与创业投资，降低市场准入门槛，使投资者在经营中拥有更多的自主权，而且能更灵活地参与市场竞争。目前我国针对创业者的风险投资水平还不高，这也是创业发展的一个瓶颈。我们可以尝试去发展风险投资业，走出去吸引风险投资，我们应在各方面为国内外的创业投资公司创造条件，从而为我国的创业发展提供良好的金融保障。

（三）开发优势项目，提升项目潜力

恰当的项目是创业成功与否的关键因素。一是要加强信息服务、提供更多项目。信息的整合是一个十分重要的工作，而针对创业人员

来说个人掌握信息的渠道十分有限，信息的处理能力也非常薄弱，这就要求政府在创业服务方面做更多的工作。建设专门的信息平台，通过网络、信息中心及时收集整理有价值的项目信息、创业信息。二是开发“贴近生活、贴近需求、贴近市场”的实用项目，拓宽项目来源；做好项目论证评价，筛选优势项目。可以建立专家组对项目进行事先论证评估，对项目进行市场预测、可行性评价，对发展前景等，并形成可行性报告和项目信息一同进行发布，或是针对准创业者进行咨询服务，使得项目更有可行依据，也为创业融资和创业成功奠定了良好基础。

（四）深入创业培训，提升创业能力

重视创业教育和创业能力的培养，是实施创业带动就业战略的关键和基础。加强对劳动者创业意识的培养，逐渐消除劳动者在就业和择业上的依赖性，加强在自主创业方面的思想准备。一是对创业人员进行类别划分并提供有针对性的创业服务。特别是针对再就业人员，要从其力所能及的角度出发，确保以解决生存性问题为落脚点和出发点，对他们谋求未来更好的生存和发展进行有效的职业指导；对大学毕业生要从其自身专业特长和优势方面开发潜能，帮助他们通过创业获得个人事业的发展。二是提高创业培训的有效性。进行课程设计优化和分级，科学设置培训课程。三是引入创业素质测评。政府在创业培训方面的投入和资金毕竟有限，引入创业人员素质测评，依测评结果和创业人员个人具体情况来确定创业人员所要进行的培训项目和内容，确保整体培训效果和效率，提高创业成功率。

参考文献：

- [1] 宋丰景. 积极实施“以创业带动就业”的扩大就业战略[J]. 北京劳动保障, 2008 (2).
- [2] 游钧. 2006—2007年中国就业报告[M]. 北京: 中国劳动保障出版社, 2007.
- [3] 莫荣. 对促进创业带动就业的几点思考[A]. 莫荣. 中国促进创业带动就业高层论坛文集[C]. 北京: 中国劳动保障出版社, 2008.
- [4] 赖德胜. 促进以创业带动就业[J]. 劳动保障, 2008, (6).

[责任编辑 王树新]