

创业带动就业的效应分析及政策选择*

赖德胜 李长安

内容提要:实施以创业带动就业的发展战略是全球金融危机背景下解决就业问题的必然选择。改革开放30年来我国经历的三次创业高潮都是在经济从低谷向繁荣的起始阶段和失业率高企时期出现的。创业型就业的最大特点,就是突破了传统的“一人一岗”的就业模式,形成“一人带动一群岗位”的就业模式。促进创业带动就业的政策选择包括组织协调机制的建立、完善的市场竞争环境、差异性的政策扶持政策体系和有针对性的创业教育培训机制。

关键词:创业 就业 发展战略

一、金融危机加剧就业压力

中国作为世界上第一人口大国,就业压力大是一个长期存在的基本国情。据测算,我国目前在城镇要求就业的,包括当年新增城镇劳动力和上一年结转下来未能就业的有2400万人,而每年提供城镇就业岗位只有1200多万个,再加上每年农村富余劳动力向城镇转移大约800万人,劳动就业的供需缺口依然十分庞大。

在美国次贷危机演变成全球性的金融危机之前,我国的就业形势从总的方面来看,基本保持着稳定甚至在某些方面略有改善的状态。根据国家统计局的统计,2008年1~8月份,全国城镇新增就业人员848万人,下岗失业人员实现再就业370万人,就业困难人员实现就业104万人。2008年前9个月,全国累计实现城镇新增就业人员936万人。9月底,全国城镇登记失业人员830万人,比上年同期减少5万人,登记失业率为4%,这两项均与上年底持平。

然而,在这种貌似平稳的背后,却隐藏着诸多的问题和矛盾。在全球性的金融危机冲击下,中国也难以独善其身。中国作为“世界加工厂”,加工制造业对外依存度非常高。而随着金融危机的加深,国外需求开始大幅度下降,由此带来的出口产品数量剧减。再加上人民币升值因素以及劳动力成本上升的影响,使得国内许多出口加工企业陷入困境,关门

破产的屡见不鲜。

受冲击最大的首先是农民工。目前,农民工已成为我国产业工人的主力军。统计显示,目前在第二产业中农民工占全部从业人员的58%,其中在加工制造业中占68%,在建筑业中接近80%;在第三产业中的批发、零售、餐饮业中,农民工占到52%以上。在这次金融风暴中,许多农民工被迫提前返乡,大约有780万农民工的就业受到影响。^①农民工的大量失业,不但使得他们的工资性收入大幅度减少,而且对我国的城市化进程也有很大的负面影响。

受金融危机影响的不仅仅是农民工,数以百万计的大学毕业生就业问题也随之而更加严峻。由于扩招政策的实行,我国高校毕业人数逐年增加。2005年普通高校毕业生总人数为280万,2006年为338万,2007年为495万,2008年达到559万,而2009年的总数将超过610万人,但这些年来大学生平均就业率仅为70%。估计到2008年年底,毕业大学生未能如期就业的人数会达到150万左右。

就业形势的日益严峻,必然会对调整我国的就业战略提出要求。促进以创业带动就业,是对国内外历史经验的总结,也是符合我国现实国情的最优战略选择。

二、改革开放后三次创业高潮及其特征

在我国改革开放30年的经济发展过程中,一共

* 本文是国家社会科学基金重大项目“实施扩大就业的发展战略研究”(07&ZD044)的阶段性成果,并得到中国博士后研究基金“农民工职业分割与就业歧视”(20080430499)的资助。

出现过三次创业高潮。

第一次发端于改革开放之初。由于数以千万计的城镇知识青年返城,加上城镇新增劳动力,我国城镇失业率一度超过5%。在这种情况下,党中央提出了在国家统筹规划和指导下,劳动部门介绍就业,志愿组织起来就业和自谋职业相结合的“三结合”就业方针,打开了就业的“三扇门”。在该项政策的鼓励下,创业型就业如雨后春笋般涌现。统计数字显示,从1979年到1984年,全国共安置4500多万人就业,城镇失业率从1979年的5.9%迅速下降到1984年的1.9%,在短短的几年内缓解了城镇的沉重失业压力。这其中,鼓励以创业带动就业的就业政策可谓功不可没。

第二次是在上世纪90年代初,并一直持续到中期。1992年,国民经济经历三年治理整顿的短暂低速徘徊后,由于社会主义市场经济体制改革目标的确立而再次出现爆发性的增长。与此同时,由“全民下海”为特征的创业活动达到了一个新的高潮。统计表明,1992年,私营企业的数量比上年增长了28.8%,就业人数首次突破了200万人;到1994年,全民创业活动达到整个90年代顶峰,私营企业户数比上年猛增81.7%,从业人数增长74.0%。直到1996年,私营企业户数的增长率仍高达25.2%,就业人员增长22.5%,并首次突破了1000万人。

1997年,亚洲金融危机爆发。一年后,“三年国企脱困”攻坚开始。从1998~2000年,约2100万国企职工被分流下岗。不过,该时期的就业政策侧重企业内部化解和强调社会保障制度的建设,属于典型的防御型就业政策。因此,除了在1998年创业活动略显活跃外,依靠职工自己自主创业来解决就业问题的做法并没有形成一股浪潮。

第三次是2002~2004年。这三年私营企业的户数增长率再次跃上20%的阶梯。2001年年底,我国正式加入WTO,这意味着我国的经济与就业环境发生了根本性的变化。2002年,我国政府开始把就业问题作为宏观经济的重要指标,实施了“积极的就业政策”。一方面,该政策非常明确地把就业问题作为各级政府的重要考核指标,要求地方各级政府抓好就业工作;另一方面制定了各项配套政策,比如对下岗失业人员自主创业提供的小额担保贷款、创业培训、税费减免以及对安置吸纳下岗失业人员的服务型企业实施优惠的政策等等。积极就业政策的实施是激发劳动者创业热情的有益措施和有效的制度保障。

概括来看,我国创业活动具有以下几个特征:

1. 每次创业活动高潮均出现在宏观经济政策发生重大改变的时期。比如第一次出现在改革开放开始时期,第二次出现在社会主义市场经济体制目标的确立时期,第三次出现在我国加入WTO和积极就业政策的实施。这说明合理有效的政策对创业活动会产生明显的正面效应。

2. 创业活动的高潮均出现在国民经济增长从一个低谷向一个高点转变的周期之初,创业周期与经济增长周期具有较高的拟合度。第一次创业高潮的宏观经济背景是:经历了“文化大革命”的破坏,国民经济已经陷入了崩溃的边缘。而随着1978年开始实施改革开放后,国民经济出现了较为强劲的复苏,并在1984年实现了15.3%的30年来最高的经济增长率。第二次创业高潮是在我国国民经济经历了三年治理整顿,经济增长率降到4%左右(1989年和1990年)之后,随着邓小平南巡讲话和社会主义市场经济体制改革目标确立,经济增长再次驶上了快车道。从1992年到1994年,我国的经济增长速度连续三年跃上了两位数。第三次高潮出现在我国新一轮经济扩张周期的起始阶段。由于前几年扩大内需政策的累积效应开始释放,以及加入WTO后中国制造业的蓬勃发展,经济增长再次步入“快车道”,并一直持续到2008年。

3. 创业活动与失业状况有密切关系。创业活动在失业问题严重的时候往往趋于活跃,又成为削减失业高峰的有效途径。三次创业高潮的出现,基本上都是在经济走出低谷、开始复苏并走向高涨的阶段,这个时期由于经济政策失当或者紧缩政策导致的失业情况比较严重,大量失业现象的存在一方面逼迫劳动者走向自谋职业、自主创业的道路,政府也会因为就业压力巨大而及时推出鼓励创业的优惠政策。两方面的合力,容易促成一波创业的高潮。

由此可见,越是经济困难、就业形势严峻的时期,实施促进以创业带动就业的发展战略就显得格外迫切。

三、创业带动就业的效应分析

从各国的经验来看,鼓励劳动者自主创业缓解就业问题是一种行之有效的方法。比如20世纪70年代中期以来,欧盟各国长期遭受高失业困扰。为了解决日益严重的失业问题,欧盟各国在上世纪90年代末期开始,从片面地强调劳动者就业保护的“就业抑制”战略开始转向鼓励创业精神、激活劳动力市

场和维护就业平等的“就业激励”战略,并取得了显著的成效。在1997~2001年短短的五年期间,欧盟的就业岗位总量增长超过1000万,失业人数减少超过400万,劳动力参与人数增长近500万。^②此次金融危机爆发后,在美国新任总统奥巴马的经济振兴计划中,将解决就业问题当作头等大事,该计划将产生400多万就业岗位,而新增岗位中有90%将产生在民营企业,只有10%产生在公共领域。

表1 不同规模企业净就业创造占本规模总就业人口的年平均百分比

国别	时间	总和	企业规模(人)			
			1-19	20-99	100-499	>500
加拿大	1983-1991	2.6	2.2	0.6	0.1	-0.3
法国	1987-1992	0.9	0.4	0.4	0.3	-0.2
意大利	1984-1992	1.3	1.5	-0.2	-0.2	-0.5
瑞典	1985-1991	1.3	2.6	-0.2	-0.5	-0.6
英国	1987-1991	2.7	1.6	0.4	0.3	0.4

数据来源:OECD(1994),转引自杨韵新(2002)。

创业型就业的最大特点,就是突破了传统的“一人一岗”的就业模式,形成“一人带动一群岗位”的就业模式。根据全球创业观察(Global Entrepreneurship Monitor)报告称,每增加一个机会型创业者,当年带动的就业数量平均为2.77人,未来5年带动的就业数量为5.99人。创业行为之所以能够在带动就业方面起到巨大作用,主要原因是创业企业大多数设立门槛低、创设成本小,而且具有普适性,即适合各类群体的劳动者。从规模来看,中小企业往往是创业型企业的起点。而相对来说,小规模的企业就业吸纳能力要比大规模的企业强得多。

从表1我们可以看出,各国企业规模在19人以下的企业就业创造的能力最强,而规模大于500人以上的大企业则除英国外几乎都是负数,这反映出大企业越来越走向资本密集和技术密集的趋势。

从我国的情况来看,目前我国中小企业吸纳了75%以上的城镇就业人口,在不少中小企业集中的地区,吸纳的就业人口超过了80%。劳动保障部门近年来组织创业培训的实践证明,在目前我国的经济结构下,1个职工创业一般可以带动5个职工实现就业。根据中华工商联合总会等多部门组成的《中国私营企业研究》课题组在2006年上半年实施了第七次全国私营企业抽样调查,2005年私营企业全年雇佣人数中位数为45人,全年雇佣下岗工人的中位数为7人,农民工的中位数为15人。而据有关

调查,我国个体工商户的平均雇用人数大约为2人左右。简单来说,创立一个成功的私营企业,可以容纳45个劳动者就业,而注册成为一名个体工商户,则可以提供两个人的就业岗位。

从地区经济发展来看,凡是创业活动比较活跃的地方,其失业问题也相对较轻。比如在私营企业和个体工商户比重较高的北京、江苏、浙江、广东等地,其失业率相对较低,而在大多数私营企业和个体工商户不太发达的地区,失业问题则显得较为突出。这其中的原因,一方面除了私营个体经济自身能够为劳动者提供更多就业岗位之外,还在于他们能够活跃经济、刺激经济更快增长,从而提高经济增长吸纳就业的能力。

四、我国创业活动的现状及其影响因素

目前,中国的创业活动^③虽然不少,但是还没有出现真正意义上的创业型经济。主要表现在:我国的创业环境总体仍处于非良好状态,生存型创业仍然是主导类型,其比率不仅远远高于发达国家水平,也高于许多发展中国家的平均水平。企业数量也是衡量一个国家创业活跃程度的重要指标。相对于庞大的人口来说,中国企业的数量大大少于国际一般水平。中国每千人拥有企业仅为2.6个,^④远少于发达国家每千人50个左右的平均水平和发展中国家每千人20~30个的平均水平。

从具体人群来看,我国大学生创业本来应该是创业型就业的主力军。但事实上却并不如此。虽然近年来教育部门采取多种措施扶持大学生创业,但真正敢于创业的大学生却寥寥无几,而且成功率非常低。农民工创业虽然这几年也有很大进展,据统计,近年来已有近500万农民工回到农村发展现代农业、开办工商企业,他们兴办的企业总数约占全国乡镇企业总数的五分之一。根据有关测算,一个农民工创业成功,将有效解决5至6位农村剩余劳动力的就业问题。但总体而言,农民工创业依然十分薄弱,这不仅由于他们自身的素质所限,创业环境的不完善也是其中的一个重要原因。

计量结果表明,自上世纪90年代末期以来,我国的创业带动就业的效应出现了一定程度的下降。

从图1可以看出,我国私营个体经济的就业弹性^⑤总的趋势是下降的。在1996年间由0.41上升到1998年的最高点1.50,此后出现下降,在2000年和2001年分别出现了一0.94和一0.15。经过短暂回升后,2002年以后又开始下降,2006年的就业

弹性已经下降到 0.11。换句话说,私营个体企业每亿元固定资产投资,在 1998 年最高时可以带动 1.5 万人就业,但到了 2006 年,就只能带动 0.11 万人就业了。

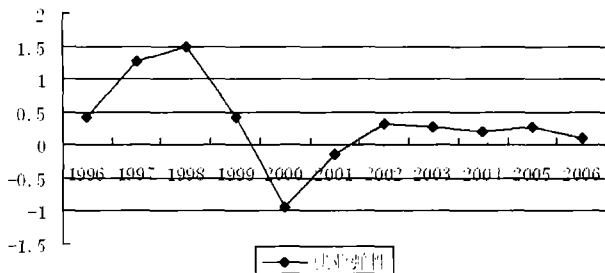


图 1 1996—2006 年私营个体企业就业弹性
资料来源:根据历年中国统计年鉴计算。

影响创业企业就业吸纳能力的因素很多。根据公开数据的可得性,我们可以将其划分为两类:一类是宏观因素,另一类是微观因素。宏观因素包括私营个体企业固定资产投资占全国投资的比例、私营个体企业贷款占全部贷款比例、实际贷款利率(名义贷款利率—通货膨胀率)和城镇单位就业人员平均劳动报酬增长率等;微观因素包括私营个体雇主的年龄和学历状况等。

我们先来看宏观因素。从表 2 中我们可以看出,私营个体企业固定资产投资占全国投资比例是逐年上升的。从 1991 年的 12.79% 上升到 2006 年的 22.21%,十余年间上升了差不多 10 个百分点。在贷款比例方面,私营个体企业贷款占全部贷款的比例也在逐年上升,1995~2006 年间增加了 3 倍。不过,即使如此,其贷款比例仍处于极低的水平,2006 年仅为 1.18%。这说明创业企业的融资难问题依然十分严重。实际贷款利率反映企业的融资成本,从上世纪 90 年代末到 20 世纪初期,我国的实际贷款利率处在相对较高的水平,此后出现不规则的下降。实际贷款利率与创业企业的就业弹性有相对较高的正相关性,相关系数为 0.49,这说明融资成本越高,创业企业越倾向于用劳动替代资本。在劳动力成本方面,总体而言,城镇单位就业人员的平均劳动报酬增长率一直保持了较高的增长速度,绝大多数年份都在两位数,不过,它与创业企业的相关系数仅为-0.21,说明工资的增长对就业弹性影响并不大,而且负号还表明,在某种程度上工资增长还略微有助于提高就业弹性。这从一个侧面驳斥了劳动力成本的平稳提高会抑制企业生产积极性和雇佣工人

动力的片面看法。

表 2 影响创业企业就业吸纳能力的宏观因素

年份	私营个体企业固定资产投资占全国投资比例 (%)	私营个体企业贷款占全部贷款比例 (%)	实际贷款利率 (%)	城镇单位就业人员平均劳动报酬增长率 (%)
1995	12.79	0.39	-6.12	18.87
1996	14.01	0.46	2.68	11.82
1997	13.75	0.52	7.28	7.76
1998	13.18	0.55	9.44	15.55
1999	14.05	0.62	7.79	11.72
2000	14.31	0.66	5.45	12.19
2001	14.59	0.82	5.15	16.08
2002	14.99	0.81	6.65	14.21
2003	13.89	0.92	4.11	12.90
2004	14.02	1.17	1.41	13.97
2005	15.65	1.12	3.78	14.32
2006	22.21	1.18	4.08	14.59

资料来源:根据历年中国统计年鉴和中国劳动统计年鉴计算。

表 3 影响创业企业就业吸纳能力的微观因素

年份	私营个体雇主个人特征										
	教育程度					年 龄					合计
	未上过学	小学	初中	高中	大学及以上	16-29	30-39	40-49	50以上		
2002	0.021	0.163	0.554	0.22	0.038	1.00	0.231	0.416	0.236	0.117	1.00
2003	0.017	0.155	0.554	0.23	0.043	1.00	0.202	0.417	0.269	0.112	1.00
2004	0.012	0.118	0.54	0.27	0.061	1.00	0.188	0.415	0.284	0.113	1.00
2005	0.013	0.139	0.511	0.25	0.083	1.00	0.168	0.409	0.296	0.127	1.00
2006	0.009	0.131	0.511	0.27	0.084	1.00	0.16	0.379	0.321	0.14	1.00

资料来源:根据历年中国统计年鉴和中国劳动统计年鉴计算。

表 3 说明,从私营个体雇主的教育程度来看,其受教育程度上升的趋势是比较明显的。从 2002 年到 2006 年,受过大学及以上教育的私营个体雇主从 3.8% 上升到 8.4%,翻了一番多。这反映出私营个体雇主越来越主动地去接受高等教育和培训,也反映出越来越多的受过高等教育的人员加入到创业队伍当中去的现实。

从私营个体雇主的年龄结构变化来看,让人吃惊的是,16~29 岁和 30~39 岁这个年龄段的年轻人员比例明显下降。换句话说,本来应该是最有创业冲动的青年人数在整个创业队伍中却越来越少。相比之下,40~49 岁的青壮年创业最有热情,其占比上升幅度也最大。甚至 50 岁以上的中年人创业的比例也有小幅度的提高。这个严峻的现实不能不引起我们高度重视。

五、促进以创业带动就业的政策选择

在当前就业形势日益严峻的时期,对政府而言,大力鼓励劳动者自主创业,既是一项成本较低的就业措施,又能够起到“事半功倍”的效果。事实上,促进以创业带动就业,本身也是积极就业政策的主要内容之一。具体来说,促进以创业带动就业的政策选择包括以下主要内容:

(1)在鼓励创业的协调机制上,可以仿效国外的成熟做法,成立专门的“创业指导中心”或“中小企业局”,或鼓励各地成立创业服务协会等组织机构,统一实现对创业活动的指导服务以及为创业企业的运营提供政策、资金、法律等方面的帮助。

(2)打破垄断,为创业企业营造完善的市场竞争环境。完善创业环境是做好促进创业带动就业活动的前提。在我国市场经济体制仍不健全的情况下,市场垄断行为几乎随处可见。这其中既有国有垄断企业,也有某些领域里的外资垄断。应该按照反垄断法的要求,坚决打击各种形式的垄断现象。同时,进一步扩大民营资本进入垄断行业的领域,保障民营资本的合法权益,为创业企业的发展腾出更大的空间。

(3)尽快形成创业带动就业的政策支持体系。鼓励创业政策支持体系包括财政扶持、税收优惠、金融支持以及创业培训、创业服务等方方面面。近些年来,我国出台了不少创业扶持的政策,2008年10月还专门出台了《关于促进以创业带动就业工作的指导意见》,但这些政策措施还没有形成配套,而且关键还在于如何通过有效的机制将这些措施落到实处。比如在融资难问题上,虽然私营个体经济在固定资产投资和获得贷款的比例上都有所上升,但从总量上来看依然处于弱势。解决融资难的问题,不但要发挥大型商业银行的积极作用,还需要发展适应创业企业特点的小额贷款公司、村镇银行、创业投融资公司等新型金融机构。特别应该发挥民间资本的作用,拓宽并规范创业企业的融资渠道。

(4)针对不同创业群体,出台有差异性的扶持政策,解决不同群体的创业需求。当前我国的就业形势复杂,面临着转轨就业、青年就业和农村转移就业同时出现、相互交织的“三碰头”局面。实际上,创业活动适用于所有类别的劳动群体。但这几类群体的特征不同,面临的就业市场定位和期望也有差异,创

业企业的类型也相差较大。因此鼓励创业的政策制定不能搞“一刀切”,而须实行分类扶持指导,努力做到有的放矢。目前,应将青年人创业和农民工创业作为重点来抓,以应对由于金融危机造成的迫在眉睫的大学生就业难和农民工返乡潮问题。

(5)加强创业教育和培训,特别注重实用性和针对性。创业环境固然重要,但创业教育和培训、造就一批创业型人才则更为关键。从我国的情况来看,许多创业者在创业之前和之初,根本没有接受过正规和有效的创业教育和创业培训,这就大大影响了我国多数企业生存和发展能力的提高。创业教育和培训最重要的是提高劳动者创业能力,要把能力提高作为评判创业教育培训的核心指标。创业教育的实施和创业型人才的培养需要一个庞大的教育教学组织系统,各级各类学校要把培养创业型人才放到教育工作的首要位置,努力构建科学合理、运转协调有效的组织管理体系,为创业型人才培养提供组织保障与环境条件。

注:

- ①人保部2008年12月初完成的一份《金融危机对就业影响最新数据调查报告》显示,截至11月底,十省份(四川、重庆、河北、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广西、甘肃等劳动力输出大省)农民工返乡数据总计有485万名,占2008年9月底外出务工人员的5.4%;而国家统计局对四川、河南、安徽、湖北、湖南五个劳动力大省进行了快速调查,得出的数据是提前回流的农民工占整个外出农民工总量的5%~7%;农业部根据固定观察点对10个省市的数据调查,得出农民工提前回流量占农民工总量的6.5%。因此,如以6%的回流量估计,全国1.3亿外出农民工中已有780万人提前返乡。
- ②赖德胜 李长安:《以创业促进就业:化解中国经济发展的大悖论》,《上海证券报》,2007年12月17日。
- ③ 本文的创业活动被定义为劳动者到工商行政管理部门新登记注册的私营企业和个体工商户。
- ④ 该数值是根据国家统计局公布的数据计算出来的,但根据国家工商总局的数据,则中国每千人拥有的企业数量大约为7个,依然大大低于发达国家和发展中国家的平均数。
- ⑤ 私营个体经济就业弹性=私营个体经济就业人数变动率(万人)/私营个体经济固定资产投资总额变动率(亿元)。

(作者单位:北京师范大学经济与工商管理学院
中国社会科学院经济研究所)

(责任编辑:千里)