

经济转型期促进就业政策工具的选择和变迁

——以小额贷款担保政策为例

文/李 薇(上海城市管理职业学院,上海 200335)

内容提要: 失业问题是我国从计划经济体制向市场经济体制转型中出现的新问题。促进就业政策诞生于上世纪90年代末的国有经济改革浪潮中,具有维护社会稳定、减少城市贫困的政策目标。政府为小额贷款业主提供担保是我国借鉴国外经验所选择的市場主导型的政策工具。该政策鼓励失业者通过创业实现再就业,而非直接向失业者提供物质援助或工作岗位。随着转型期下岗问题逐步向市场经济下的失业问题转化,小额贷款担保政策本身也发生着变迁。从政策学习、政策工具选择和政策变迁的多视角考察2000-2011年上海小额贷款担保政策的变迁过程和动力,再结合其他地区的政策实践,可以得出一个基于中国经验的政策变迁模型。

关键词: 政策变迁 政策学习 政策工具 小额贷款担保 促进就业

中图分类号: D63-31 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6323(2012)01-0012-05

一、文献

目前国内致力于解释政策选择和调整的研究主要集中于两个理论范畴,一为政策工具选择理论,一为政策变迁动力理论。

关于国外政策工具选择的理论介绍已有不少文献^[1-3],也有学者结合中国转型期的特征,运用政策工具理论,指出上世纪90年代改革开放进程加快后,个体经济、私营经济等非公有经济已经成为社会主义市场经济的重要组成部分,同时,社会团体数量和民办非企业数量也迅速增加,社会异质性增加,政府能力下降,政府采取的政策工具由强制性较高的工具变为强制性较低的自愿性和混合性工具^[4]。

关于政策变迁的理论和实证研究并不多。比如柏必成综合国外理论将影响政策变迁的因素分为外部和内部两大类,并提出了一个基于中国国情的变迁动力机制^[5]。

笔者同意政策工具理论和政策变迁理论为解释转型期政策选择和转变提供了有洞见的假设。但由于较少实证研究,很难概括性地推翻或验证这些假设。众多政策领域所面对的问题有不同的

历史背景和特质,难以想象单一的宏观理论框架可以适用于具体的政策领域。

本文选择经济转型期的促进就业政策、特别是上海的小额贷款政策,作为研究政策选择和政策变迁的实例,主要基于三点考虑,并涉及三大理论范畴:

第一,从计划经济到市场经济,就业政策从无到有,具有转型期政策的典型性,涉及政策工具选择的课题;

第二,小额贷款政策是一种间接政策,即政府提供担保和贴息,鼓励创业,是自愿性工具,这一政策工具在我国仅有11年历史,可以研究政府如何学习这一新型的政策工具;

第三,小额贷款政策11年来大致稳定,但也经历了调整,可以研究引发变迁的具体因素。

因此,政策工具选择、政策学习、政策变迁理论都将对本例的研究有导向作用。

二、政策工具选择、政策学习和政策变迁

影响政策工具选择的因素很多,Linder与Peters提出的框架比较综合,即首要的是政策工具

本身的特征;另外,在宏观层面,一个国家的政策风格和政治文化,社会分歧(social cleavage)的程度;中观层面,相关政府部门的组织文化;微观层面,政策所要解决的问题本身的背景因素,决策者的专业背景、制度环境和认知范畴,都会影响政策工具的选择^[6]。这一分析框架把政策工具选择看作一个过程,并特别强调政策制定者的主导作用以及制度性因素的制约。既然是一个过程,政策必然会由于各种因素发生变迁。中国改革开放后出现了很多计划经济体制下从没有过的新问题,于是,政府积极向西方市场经济发达的国家学习解决这些问题的方法,在国内形成了一股政府创新热潮,各地各部门纷纷借鉴引进西方国家的政策工具。这些政策工具虽然最初的模型来自其他国家,但植入了中国的制度环境后,却与原产地的模型不尽相同,政策工具本身也随着时间推移发生着变迁。

政策工具是一种内生性的学习对象,即内生于正式的主动选择^[7],同时,政策工具是由政策网络通过吸取经验的方式,来改变现有的项目^[8,9]。

吸取经验式的学习普遍存在。英国公共政策学者Rose认为,在同一政策领域之内,不同的国家或政府面对的问题有很多相似之处,各国之间的学习也是相互的,并非单向的。在他看来,政策工具就是用以实现政策目标的具体项目。政策制定者在吸取经验过程中是行动导向的(action-oriented),即他不是为了获得理论而学习,而是通过获得某一项目在异地环境中的实行情况,对该项目是否能在本地获得成效做一个判断,即判断该项目的可转移性^[9]。(transferability)

新问题的出现,会推动政策制定者搜寻新的解决方案;搜寻可以是国内的临近地区或跨国进行。

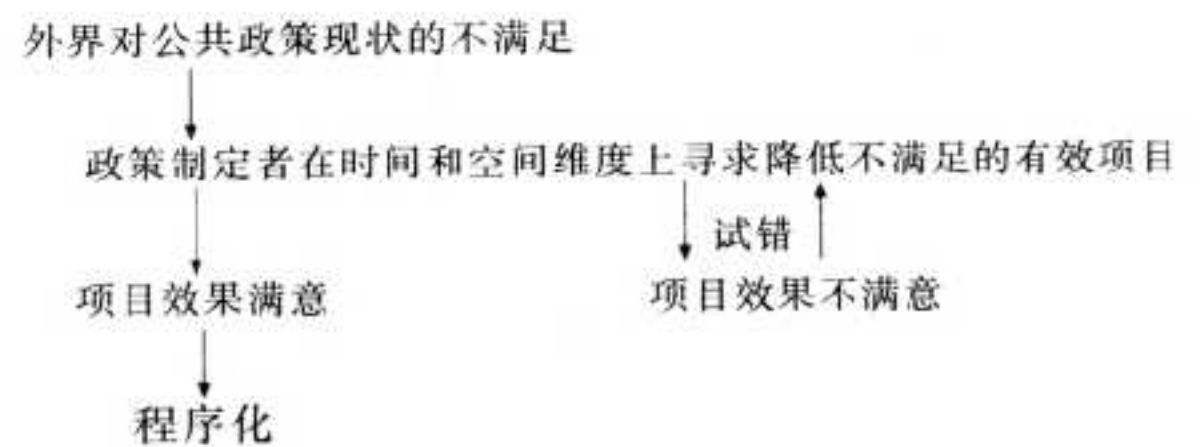
上海小额贷款促进就业政策是一个较为典型的通过吸取经验习得的政策工具。该政策在上海执行了超过10年,期间不断变化,适合作为案例进行政策学习和变迁的研究。Sabatier首次提出政策学习和政策变迁的模型,指出政策子系统内有着竞争性的策略,最终由政策中介进行第三方协调,政策产出是协调的结果,在政策执行过程中对问题产生影响。政府决策者对政策效果的主观认识,搜寻

	内生性学习	外生性学习
学习主体	规模小、技术专业性的政策网络	规模大、公众参与式的政策社区
学习内容	政策组合或政策工具	对问题的看法或政策目标

(Howett & Ramesh, 2003)

学习类型	谁学习	学什么	学习的效果
政府学习	政府官员	流程	组织变迁
吸取经验	政策网络	工具	项目变化
社会学习	政策社区	创意	图景转换

(Bennett & Howlett, 1992)



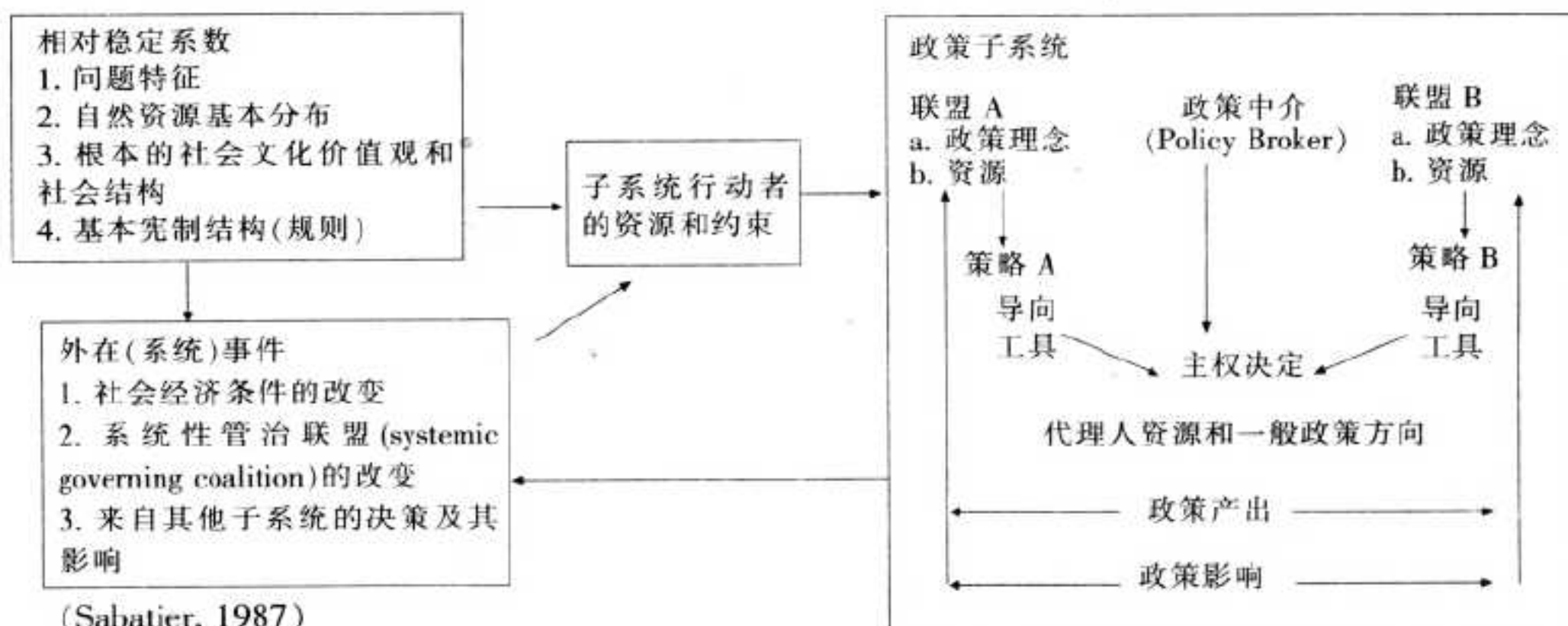
(整理自 Richard Rose, 1991)

过程中产生的新的信息,以及与外来事件的互动,使得子系统内的不同联盟改变自己的理念和策略,寻求改变制度层面上或操作层面上的策略、导向、工具,甚至通过子系统外的选举来改变占主导地位的联盟^[10]。

虽然我国决策体制与西方国家迥异,但这一框架对于分析我国政策变迁的过程和影响因素也有借鉴作用。上海的小额贷款政策通过地方到中央再到地方的层级结构被国内的其他地区借鉴。本文以上海为例,探索我国地方政府政策工具选择和政策变迁的过程,并尝试对Sabatier的框架做出一些调整。

三、小额贷款作为促进就业政策的缘起

20世纪90年代初期开始,我国计划经济下的“铁饭



(Sabatier, 1987)

碗”制度开始迅速瓦解,1999年第三产业产值超过第二产业,至今占GDP的比重还在不断扩大,上海从工业性城市向服务型城市转型,近百万国有部门的职工在短短几年里下岗分流。上海城镇地区根据正式登记统计出的失业率从1985年的0.2%上升到2003年的4.9%,随后几年稳定在4%左右,失业人口保持在27万左右。根据学者的估算,实际失业率可能是统计数字的2倍。

据《解放日报》报道,上海1992年-1997年的短短5年里有139万职工相继下岗。下岗职工的再就业成为全国也是上海的“关系改革、发展、稳定全局的头等大事”。国家层面最早在1990年就有国务院令,发展劳动就业服务企业,“促进城镇劳动就业”。2002年国务院再度发文,强调“为了确保社会稳定……进一步做好就业工作特别是下岗失业人员再就业工作。”所以,推动下岗失业人员再就业的一系列政策出台首要的是政治原因。

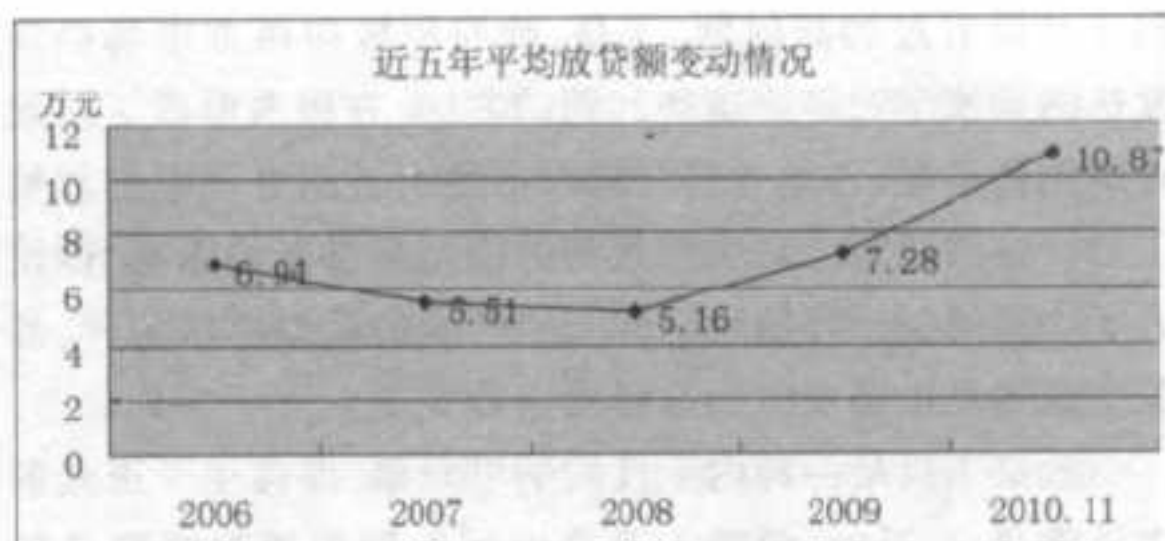
在这一背景下,上海作为改革前的工业中心,推出了一系列长期和短期的政策、项目,来促进下岗职工的再就业。1996年,上海市委再就业工程领导小组办公室出台政策鼓励下岗人员进行非正规就业(见表2)。非正规就业劳动组织指组织上海市失业人员、协保人员、农村富余劳动力,通过开发社区服务业、家庭工业和工艺作坊等小型制作业、为单位提供社会化服务等进行生产自救,以获得基本的收入和社会保障的一种社会劳动组织。这类组织经过上海劳动保障局认定后可以在3年里享受优惠政策和公共服务,比如非正规就业劳动组织从业人员的社会保险费和综合保险费享受政策补贴,组织负责人无须承担,各类贷款可按规定享受政府担保或免担保,提供租金优惠的场地等。2000年开始试行的开业贷款担保政策诞生初期便是通过鼓励非正规就业劳动组织、小企业和劳动密集型企业的政策来间接促进就业的政策工具。虽然促进就业的政策目标是全国性的,不过小额贷款的工具选择则缘于政府部门对美国中小企业局的借鉴。不久这一政策工具就由上海推广到了全国,11年来,由于各种因素,上海小额贷款担保政策内容也不断发生着变化。

四、小额贷款政策的变迁

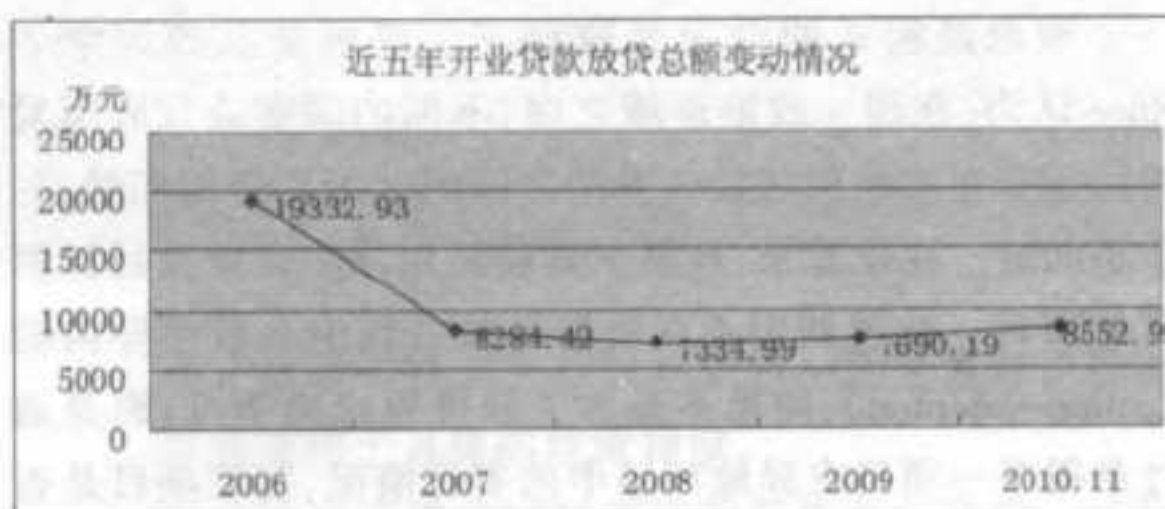
小额贷款政策内容在以下几个方面发生了重要变化:一是贷款对象从下岗失业人员扩展到农村富余劳动力、青年失业者和大学生,从非正规劳动组织扩展到小企业。二是政策目标从单一的增加就业和再就业,辐射到鼓励创业和创新。三是政策实际效果从帮助生存型创业变为鼓励机会型创业。

这些变化首先来自于对政策需求的变化。比如,2007年开始执行3000-30000元微量开业贷款政策,而2007,2008年连续两年平均放贷额度都小于2006年。但2009年开始,平均贷款额度大幅上升。政府内部分析认

为,一方面是由于上海经营成本的上升,另一方面是由于微量贷款笔数自2008年起大幅减少,年平均降幅为42%。从贷款者结构看,非正规劳动组织业主申请贷款的比例从过去占有个人贷款的近90%减少到2010年的50%不到,比例增加的贷款集中在小企业、农民专业合作社和民办非企业。相对应于需求的变化是政策的调整。2009年开始,个人免担保的最高额度从7万元调高到10万元;对小企业,最高贷款额度从50万元调升至100万元。



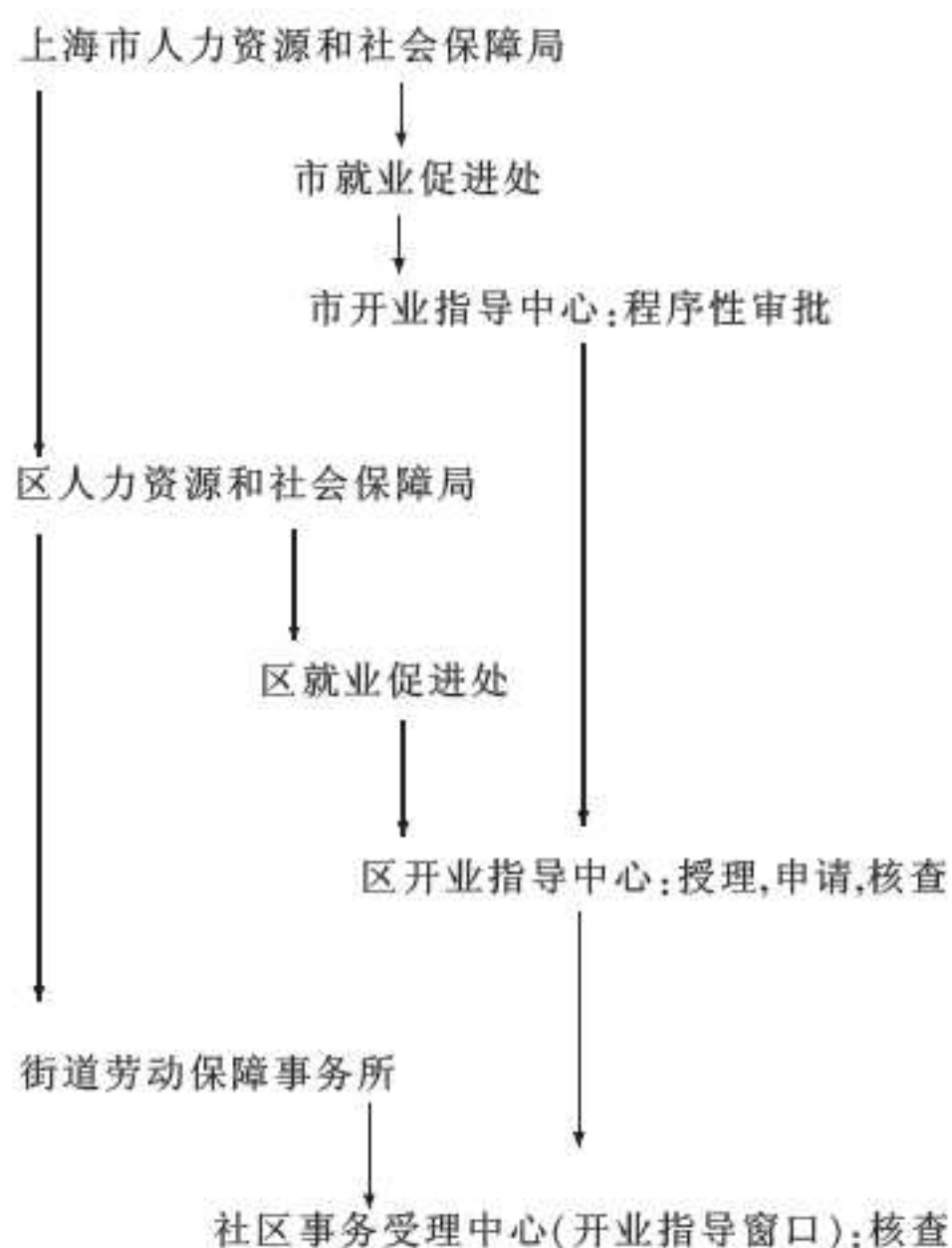
(资料来源:上海人力资源和社会保障局)



(资料来源:上海人力资源和社会保障局)

其次,还来自于政府对失业问题认识的改变。2001年之前,对失业人员主要用“下岗人员”来描述,对失业问题主要用“再就业”来描述,小额贷款政策是配合非正规就业劳动组织来解决下岗职工再就业问题的政策;随着上海再就业服务中心的关闭(2001年),上海出台的就业政策开始包含更广泛的人群,比如2003年的沪委2003(5号)《关于进一步做好本市就业促进工作的通知》就提到“青年失业”;2005年的《上海市促进就业若干规定》将政府的角色定位为“促进就业”,提高“学生就业能力”,将就业政策的服务对象广泛地称为“劳动者”,小额贷款成为鼓励创业的政策工具。

政府对失业问题认识的转变,推动了小额贷款政策工具的制度化,即资金来源的稳定(财政支出)、地方性法规的确认和行政管理部门的专业化。2000年政策刚刚出台时,并未明确担保和贴息的资金来源。2002年《关于促进就业专项资金担保开业贷款的实施意见》明确由促进就业专项资金提供担保和贴息。2005年的《上海市促进就业若干规定》以法律的形式明确,“建立小额贷款担保基金,对劳动者自主开办小企业或者非正规就业的劳动组织,给与开业贷款担保和贴息”。上海政府的小额贷款政策有三层机构,第一层是市人力资源和社会保障局的就业促进处,该处设有市开业指导服务中心,主要对开业贷款担保由港



(资料来源:上海人力资源和社会保障局)

的程序性审批;各个区人力资源和社会保障局内又设区开业指导中心,受理申请、进行材料核查,街道劳动保障事务所开设开业指导窗口,主要是核查材料,整个申请过程约为一个半月。

政府在执行政策过程中发现问题,也会调整政策,比如对非正规劳动组织的淡化。从前文表格中可以看出,非正规劳动组织作为解决下岗工人再就业的政策安排,不像其他政策,只有在上海执行多年,并没有在全国推广。主要原因在于,非正规劳动组织的业主和劳动者的关系一旦发生纠纷,现有的法律比如《社会保障法》、《劳动法》,不适用于这类组织;此外,非正规劳动组织从业范围也比较狭窄,不如国际劳工组织所定义的非正规劳动的范围那么广。2007年出台的《关于进一步鼓励扶持自谋职业和自主创业的若干意见》,在非正规劳动组织的政策框架下,政府对自主创业者的微量融资提供担保,并贴息;同时,对于自谋职业者,即以灵活自雇的方式实现就业的大龄劳动者,进行社会保险费缴纳的补贴。这一政策承认非正规劳动组织政策框架的延续性,同时又使用与中央政策一致的语汇,以强化地方政策的“合法性”(legitimacy)。

政府对政策结果的认识发生变化,也会导致政策的调整。政府提供贷款担保,始终难以避免逾期贷款的问题。2009年上海还款率不到80%。在笔者访问过程中,也感受到干部对还款率指标的敏感。2000年政策试行时,只是提到“被担保人恶意逃废贷款担保债务的,一经发现追究法律责任”。2002年政策正式实施时,该条政策得到延续,同时还要“记入个人征信系统”。但是2005年的政策思路出现了变化,借款人在一定条件下可以“借新还旧”一年;逾期贷款信息被征信系统记录的借款人,如果清偿

偿开业贷款的非正规就业劳动组织负责人,可通过社区会议制度,免于贷款追索。这一政策转变体现政府处理负面的政策结果时开始兼顾保障公款和照顾弱势群体的不同目标,2005年时,特别向无力还贷的“弱势群体”倾斜。而到了2009年逾期贷款会议制度不再执行。主要原因是,政府认识到自身的角色为公共财政的管理人,免去个人拖欠公共财政的债务,合法性不足。实际上,如何“善后”财政担保政策,在问责制度严厉的香港,也是个敏感话题。

五、基于上海小额贷款政策变迁的模型

根据上海小额贷款的实例,Sabatier的政策学习和变迁模型可以做出相应调整。

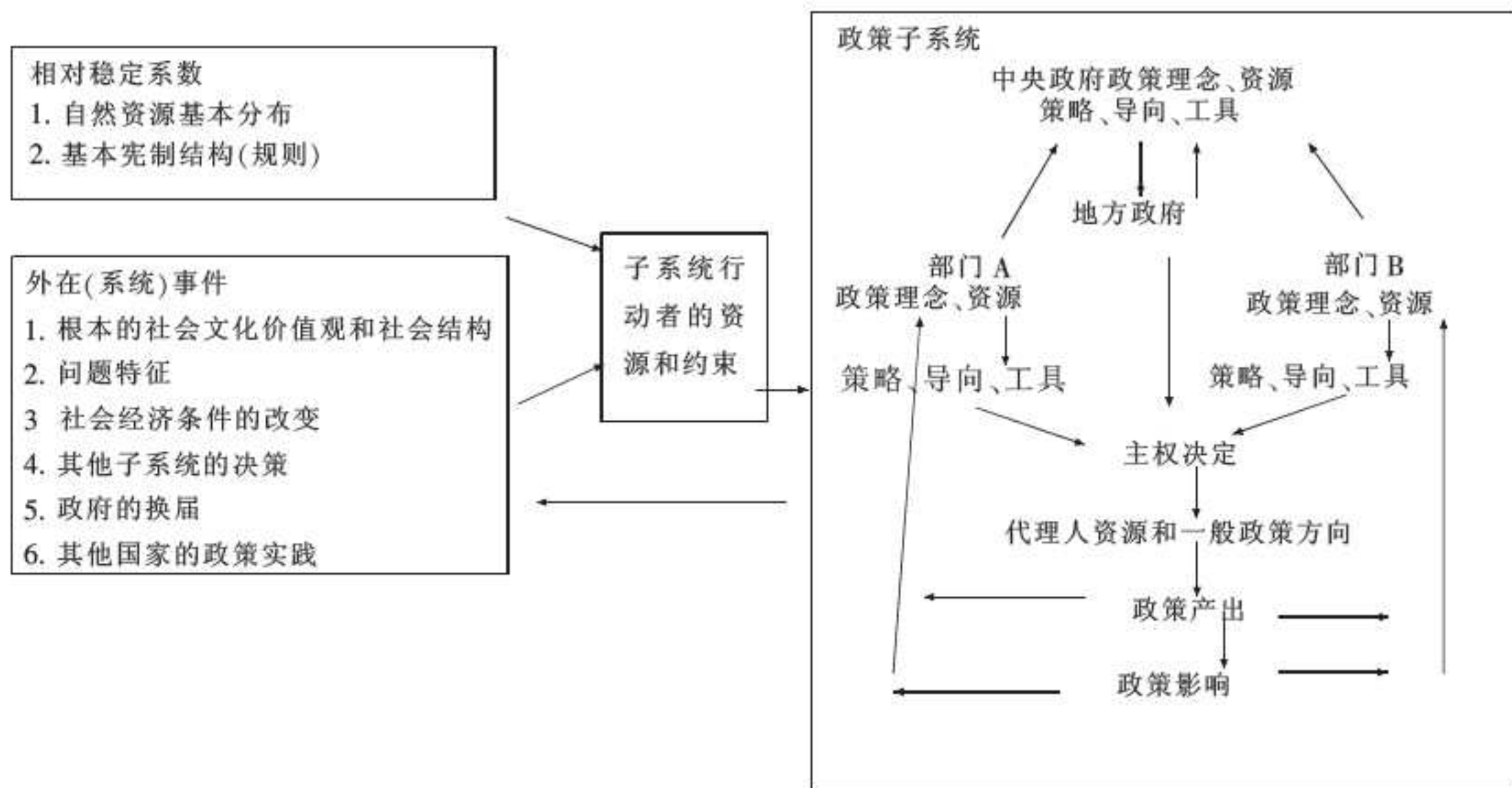
上海小额信贷的政策学习对象为成熟市场经济国家(美国、德国)。所以,政策想法的来源属于外在事件。这体现了中国由计划经济向市场经济转型的特殊性。不过,访问中发现,地方政府干部已经认识到照搬照抄国外的经验是行不通的。最明显的例子就是政府购买,市场可供政府采购的供应商并不充足。所以向外借鉴式的政策学习只对政策发展的初期产生大的影响,后续的政策变迁主要基于本土的经验。

问题特征属于外在事件,在过去的十多年里发生了变化。问题发生的人群从计划经济体制下的大龄、低学历下岗者逐渐转变为青年、高学历失业者以及农业失业者;根本的社会文化价值观和社会结构也同样发生变化,劳动力市场从无到有,政府分配工作、“铁饭碗”的观念渐渐为自由市场竞争所取代,非国有部门、非正规部门就业不断扩大。这些变化改变着政府对失业问题的认识,也改变着政府对自身角色的定位。这同样也体现中国转型经济体的特殊性

随着中国不断融入全球经济,国际经济条件的改变也对上海这样的贸易和金融中心产生即时的影响。2008年的金融危机,推动政府出台新的政策“促进创业带动就业”。

政府相关部门在执行中认识到户口政策对于小额贷款政策惠及非户籍创业人士有限制作用。2009年的新政策规定“本市高校就读的外地生源毕业生在沪创业的,在人才引进政策落实方面予以倾斜……本市高校就读的外地生源毕业生毕业后两年内从事科技、创意类创业的,可获得小额担保贷款和贴息的支持。”这两年的期限与上海高校保管非户籍毕业生户籍档案的政策相一致。

政府政策产出后反过来会对社会价值观、问题本身、社会经济条件、其他政策领域等外在事件发生影响。上海市就业促进中心从2005年开始委托调查机构进行的居民创业状况调查成为政策部门衡量政策对社会影响的参考指标。小额贷款政策在上海中被运用到其他政策领域,如



中国青年创业计划贷款、大学生科技创业基金等。

从内部政策过程来看,不同于 Sabatier 的模型,基于上海案例的政策变迁模型没有显现出内部不同联盟之间的协调过程,这不仅是由于中国体制与西方的不同,也是由于上海案例的特殊性。对于促进就业机构来说,小额信贷政策涉及到两个政策目标的平衡,即扩大创业扶持力度和范围的目标与确保担保基金的可持续性目标之间的平衡。但在政策执行方面,还牵涉到银行体系。对于商业银行来说,盈利是机构的主要目标,小额贷款发放的高成本和高风险与商业银行的目标并不一致。上海实行的是由银行审核、发放贷款、追讨逾期贷款,由政府担保基金进行逾期贷款的代位清偿,银行不承担逾期贷款的损失风险。这一模式使得两个政策机构(促进就业和银行)在扩大贷款这一政策目标上出现冲突的可能性减低,但却不利于担保基金的可持续性。在有的地区,银行和担保机构共同承担贷款损失,不进行代位清偿^[11]。而河南模式则将审核贷款、监督贷款和收回贷款的责任交给担保机构,由担保机构对逾期贷款进行代位清偿,银行不承担风险,这样设计也是考虑到平衡担保基金的可持续性和银行发放贷款的积极性^[12]。可见,银行和就业促进部门的权责不同,政策结果也不尽相同,这是不同政策部门协商的结果。所以,对上海模式的一个扩充就是各个政策部门之间根据自身的资源、政策理念进行协商,最终得到一个各方可以接受的政策产出。而政策的影响不仅反馈到地方政府各部门,也会通过各系统内部和地方政府反馈到中央,改变政策理念甚至政策策略、导向和工具。

注:本文系上海市教育发展基金会晨光计划项目“小额信贷项目扶贫效应的社会资本分析与化解城市贫困难题的政策建议研究”(项目编号 2008cgb09)的阶段性成果。

参考文献:

- [1] 吴法. 论影响政策工具有效选择的因素[J]. 行政论坛, 2004, (07).
- [2] 刘媛. 西方政策工具选择理论的多途径研究述评[J]. 国外社会科学, 2010, (05).
- [3] 崔先维. 渐进主义视阈中政策工具的选择[J]. 行政论坛, 2010, (05).
- [4] 曾军容. 政策工具选择与我国公共管理社会化[J]. 理论与改革, 2008, (03).
- [5] 柏必成. 政策变迁动力的理论分析[J]. 学习论坛, 2010, (09).
- [6] Stephen H. Linder, B Guy Peters. Instruments of Government: Perceptions and Contexts[J]. Journal of Public Policy, 1989, (01).
- [7] Michael Howlett, M. Ramesh. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems [M]. Oxford University Press, 2003.
- [8] Colin J. Bennett, Michael Howlett. The Lesson of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change [J]. Policy Science, 1992, (25).
- [9] Richard Rose, What is lesson drawing?[J]. Journal of Public Policy, 11, (01).
- [10] Paul A. Sabatier, Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change [J]. Knowledge, 8, (04).
- [11] 廖继胜. 小额担保贷款运作中的困难分析——以南昌市为例[J]. 江西金融职工大学学报, 2009, (04).
- [12] 徐彦坤, 郭杰. 河南省下岗失业人员小额担保贷款模式分[J]. 2010, (05).

责任编辑:李翔