



增加制度供给、促进新型就业： 用改革方法解决问题



今年中国经济压力持续增加，突出表现为新增就业大幅减少，非公部门的投资显著下降。国家统计局 5 月 16 日公布的数据显示，4 月全国城镇调查失业率上升 0.3 个百分点至 6.1%，创 2020 年 3 月以来新高。其中，16 岁—24 岁人口调查失业率录得 18.2%，创有历史数据以来最高，并远超欧美。

国家统计局数据显示，一季度民间投资增速与国家投资的增速差距进一步拉大。民间投资进一步萎缩。2022 年一季度，民间固定资产投资增速 8.4%，再度落后于全国增速（9.3%），民间投资热情在今年一季度明显减弱。

近期李克强总理多次强调，要坚持用改革的办法解决前进中的困难，要着力通过稳市场主体来稳增长保就业保基本民生。概括而言，就是要以促进就业为首要目标，要以改革的办法解决当前问题。

当前的纾困政策呈现多点、频繁、力弱的特点，各个部门、各地方频繁推出纾困政策，但多数政策随时间推移而效用衰减。如何以纾困推动改革进程，以制度化的方式增加就业、降低税负、促进投资，才是根本之策。

以制度供给推动新增就业，是供给侧改革的应有之意。笔者仅就工作、研究所及的财税、法律、教育领域，提出三个方向的改革建议。

（一）开放个体律师执业许可

执业律师比例的多寡，一定程度上体现了一个国家的法治化水平。据

一份行业资料显示，截至 2019 年全国执业律师有 34 万人，每万人拥有律师数 4.08 人，这个水平相当于美国的十分之一，德国的五分之一，略低于韩国，略高于日本。

中国司法行政部门对律师行业的管制较为严格，律师服务的市场化程度较低，导致各地的大型律师事务所形成一定垄断，法律服务缺少市场竞争，各类法律服务价格偏高，市场上缺少普惠的、低收费的、深耕社区的律师群体。高收费与普遍平庸化，是当前法律服务市场的基本特征。

要建设高质量的法治社会，实现依法治国，一个高素质、数量充足的律师群体以及充分竞争的市场机制必不可少。因此，如何吸引更多的法科生投身律师行业，为法律服务市场注入活力？开放律师个人执业是一条捷径。

目前的《律师法》对个体律师执业尚存在苛刻限制。比如第十四条规定，设立律师事务所应当具备的四个条件中要求“有符合国务院司法行政部门规定数额的资产”。毫无疑问，法律服务质量与律师的资产状况并无相关性。再比如第十六条规定，设立个人律师事务所，除应当符合本法第十四条规定的条件外，设立人还应当是具有五年以上执业经历的律师。普通律师只需要一年的实习经验，即可加入律所正式执业，对于个人律所的五年期限显然过高。

市场竞争下的法律服务，靠的是甲乙双方的自由交易，律师的水平高低与收费价格直接相关，最终还是由委托人决定的。执业年限并不是衡量

律师水平和收费标准的充分必要条件。律师的水平高低、服务优劣，最终表现为市场竞争力，只要市场充分开放，服务对象有充分的选择权，最终市场会实现优胜劣汰，法律服务资源的优化配置的。

建议放宽个人律师事务所的注册条件，促进律师个人执业的发展，让法律服务市场活跃起来，培育依法治国的社会基础。更活跃的律师市场，为年轻法律工作者创造就业空间，增加就业机会，给怀揣法治梦想的法律人提供扎根基层、维护正义、报效国家的机会。

（二）普及心理健康教育

有报道称，2020年疫情后中国青少年心理问题发生率显著上升，部分城市已达45%，表现为以学习障碍、情绪障碍、行为障碍等为主的不良心理状况，严重影响着青少年的身心健康发展。

2020年4月，教育部等八部门发文，明确要求把心理健康教育课程纳入整体教学计划，心理健康教育专业教师配备按师生比不低于1:4000。这么低的配比指标，难以应对当前如此严重的学生心理健康问题。况且在实际中，这只是个“软指标”，并没有严格考核。更可悲的是，该文件只关注高校学生的心理健康，而处于青春期、更敏感更脆弱的初、高中生被严重忽视。

要应对当前的困局，应该在初中、高中和高校做到三件事：（一）心理健康课程进教室，成为必修课。（二）每年开展一次心理健康测评，建立学

生心理健康档案，完善心理危机预防干预机制。（三）专职心理健康教师最低按 1：400 配置，约等于每 10 个班配一个专职老师。

心理健康决定了人的一生的幸福和生活质量，正如教育部文件中所述，政府应该把全面加强和改进学生心理健康教育工作，作为培育担当民族复兴大任的时代新人的重要内容。为了孩子们的心理健康和人生幸福，增加教师配比，加大教学和服务投入是值得的。以当前初中以上在校学生有 1.11 亿人计算，可新增 25 万个心理健康教师的就业。当然，专业教师也不是短时间内就可以培养出来的，如果今年开始加大专业师范生招生，4 年后师资需求就可以逐步得到改善。而测评、心理档案建立、心理健康普及课等工作是可以通过短训得以升任的。

以改革提速，带动新型服务业和新增高端就业的空间还很大。笔者前一周专文阐述了加速个税综合申报制改革，并积极推动个体税务代理人制度落实，可以为社会提供超过 150 万个新增就业机会。其复合效应是，国家加速推进了税务制度的改革进程，培育了税务管理的社会基础，维护了纳税人权利，并进一步促进社会公平。

充分的市场开放，大力缩减市场准入负面清单，减少行业管制，可以激发民间的投资热情，从而改善预期，有利于经济的长远向好。

（一）大力开放民营银行牌照发放，进一步放松对银行的业务、人力资源管制

开放民营银行许可已经多年，但发放牌照的进程过于缓慢，目前仅有18家获批开业。中国现有近5000家商业银行机构，民营银行占比太低。为了激发民间投资，为民企、中小企业提供金融服务，政府应该降低银行准入门槛，加快发放民营银行牌照的步伐。

其次是，国家对银行的业务范围、管理规范、产品设计和价格，以及分支机构都有严格限定，还主导人事任免。这导致每家商业银行都像是主管部门的附属机构，经营自由丧失，银行服务业的市场机制失效。更重要的是，要放松对银行金融服务的利率管制，放松业务限制。在银行、金融机构的人事任免方面应采取市场化改革，对民营银行应该放弃管制，采取公示、备案制度，为企业经营松绑，增添活力。

民营银行不仅以服务民营企业、中小企业为主旨，更可为中国金融服务注入活力。民间资本对银行的投资，可以放大其投资效应，对中小企业纾困也十分有利。

(二) 开放民间资本投资各类教育行业，为教育业注入活力

卫生领域涉及人体健康，具有广阔的市场，包括教育、医疗两个领域

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_42290

