

余瑞玉：履职尽责 为新形势下经济发展建言献策

本刊记者 ■

今年全国两会，全国人大代表、天衡会计师事务所(特殊普通合伙)首席合伙人余瑞玉围绕推动全国统一大市场建设、完善科技金融创新监管模式等提出思考与建议，交出了自己的履职答卷。

加快突破跨区域公共产品供给困境 推动全国统一大市场建设

2021年12月17日，中央全面深化改革委员会第二十三次会议审议通过了《关于加快建设全国统一大市场的意见》。全国统一大市场是新发展格局形成的基本支撑条件和机制载体，需要在法律法规、竞争环境、监管制度等方面形成统一性，进而打破地方“各自为政、画地为牢、搞自己的小循环”的局面，使不同区域的发展维护和服务全国大局。余瑞玉认为，在此背景下，跨区域公共产品有效供给需求将进一步增强。

她指出，跨区域公共产品是跨越不同行政区域，涉及多级财政、多政府主体、多利益相关方的公共产品。高效的跨区域公共产品供给对提高区域内财政资金使用效益、促进区域分工及协同发展、提升区域发展战略成效、处理经济发展不平衡矛盾都具有显著的积极意义，但目前跨区域公共产品供给依然存在诸多不足。

一是相关法律政策缺乏全面性、系统性。目前，从政策制定看，尚未



有专门针对跨区域公共产品供给的顶层设计。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第十九条明确了“建立事权和支出责任相适应的制度”“部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；区域性公共服务作为地方事权”等内容，实际上已对跨区域的公共服务事务进行了考量，但后续尚未跟进专门、细化的配套政策，导致统一的跨区域公共产品供给制度尚未形成。从实践看，从中央至地方层面都在部分具体领域开展了相关探索。如2020年颁布的《长江保护法》明确了建立针对长江流域各部门、各地政府的统一协调机制，实际上也是对长江流域各政府在环保等公共产品的供给中，利益博弈及责任划分的规则制定。再如，2020年发布

的《〈长江三角洲区域一体化发展规划纲要〉江苏实施方案》中，提出建立“区域间成本共担利益共享机制”，完善“长三角跨流域生态补偿和污染赔偿标准”等支持政策，也是对跨区域投入共担、利益共享的有益探索。但目前，此类思路在实践中往往集中在部分重大项目、部分领域、部分区域，国家层面具有普适性、系统性、可操作性的跨区域公共产品供给相关法律政策、具体思路依然有待研究。

二是评估指标缺乏有效性、科学性。评估指标既要准确评估跨区域公共产品供给对经济社会发展整体的影响，又要科学研判地方政府在相关决策和执行中的能力水平。前者对后续调整整体跨区域公共产品供给具有参考意义，后者则为后续调整地方政府共同事权及利益冲突提供依据。但目前对地方政府的评估指标中，并没有有效内容评价跨区域公共产品供给能力和水平，造成地方缺乏整体利益思维、区域间资源统筹不当、公共产品供给不足或过剩。

三是理论研究缺乏普遍性、支撑性。跨区域公共产品供给涉及的财政制度、运行机制等内容需要政府部门及学界进行专门、长期、专业的研究，才能为后续的制度设计提供严谨有效的智力支持。但目前，我国政府部门及学界针对公共产品供给的研究仍停留在国际合作等相关层面，专门针对

国内跨区域公共产品的研究并不多。

对此，余瑞玉提出以下建议：

一是完善跨区域公共产品供给相关法律政策。在现有流域立法、区域探索等基础上，推进跨区域公共产品供给从部分领域逐步向教育、卫生、环保等领域全面推进，完善合作机制、利益补偿机制、跨区域公共产品横向转移支付机制等，尤其是要鼓励有条件的地区率先开展试点，根据地区经济社会发展实际探索补偿标准、地方事权划分等细则，为开展全国性的跨区域公共产品供给协调奠定良好基础。

二是建立评估体系以提高决策科学性。完善评估体系及政府考核指标建设，要将提高跨区域公共产品供给能力作为重要内容，加强评估模型建设；突出跨区域公共产品供给对区域协同发展的影响，增加相应指标在政府绩效考核中的占比，进一步去除“唯GDP”的考核导向。

三是加强跨区域公共产品问题的理论研究。构建统筹一体、党委负责、政府管理、社会参与的理论研究机制，建立专门工作小组，并由生态环境、教育等公共产品供给相关部门对地方开展跨区域公共产品供给工作的专项数据进行采集，充分发挥地方智库、院校的资源优势，完善数据加工，形成不同层级的地方数据库，为中央决策提供更多科学依据。

不断完善科技金融创新监管模式 维护金融稳定健康发展

随着计算机技术的普及以及各类技术应用于金融系统，金融服务效率极大提升，同时也产生了很多问题，包括违规加杠杆金融产品、非法窃取个人信息等。余瑞玉认为，金融服务应该处于合法的监管范围之内，过往

的监管在应对金融创新活动时还存在诸多问题，造成了一系列不良后果。

一是监管政策不够明确，各省落实尺度不一。目前的监管政策以宏观指导为主，实施细则和底线原则有待进一步完善，各省份在具体落实时，有较大的自主裁量权，产生权力寻租空间。有的金融企业将“灰色空间”业务、“擦边球”业务转移到监管政策较为宽松省份的分支机构，以获取“灰色”利益。这种情况也在企业内部、其他企业以及各省份监管机构之间形成影响，导致企业内部监管无力，各省份监管机构或打着学习兄弟单位和创新的旗号螺旋式降低监管标准。

二是监管手段实施较为单一，缺乏标准。在法律上监管机构可以采用窗口指导、行政监管函、行政处罚等多种手段进行监管。其中，窗口指导是指监管部门不需要通过颁布法规和规章等文件，通过约谈或电话的方式对被监管者进行监管。目前窗口指导是监管部门的主要监管手段，其对于一些苗头性问题比较有效，但如果运用过多，也会产生一些负面效应：如由于口头提醒的随意性导致不同地区、部门、人员的监管尺度各不相同；由于忽视中长期的监管布局使监管政策始终处于打“补丁”的状态等。大数据、云计算、人工智能等技术已经深度嵌入金融领域，金融市场的繁复程度远非以往，这种单一、缺乏标准的监管已不能应对日益复杂的金融形势。

三是监管干部到金融机构任职存在一定风险。监管干部到金融企业任职，一方面是出于加强对企业监管指导的需要，另一方面也有利于打破干部系统化、部门化局面，增加监管干部的金融工作经验，但也存在监管

干部异化为企业疏通关系的代理人的风险。

对此，余瑞玉提出以下建议：

一是细化地方配套措施，加强央地金融协调监管。建议加快建立中央地方监管协调机制，加强金融监管的纵向协调，在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，充分调动中央和地方两个积极性，中央的监管政策出台前，应该指导各个地方同步出台配套的可操作性强的监管实施细则，推动各地金融监管机制的规范化、统一化，并且通过政策补丁的方式堵上细则漏洞，减少设租寻租的空间。尤其是对于创新类活动应该按照穿透式监管方式进行强监管，最大限度压缩披着创新外衣的违法金融活动的空间。

二是明确监管手段的采用标准。在落实实施细则的同时，应当规范不同情况下监管模式的采用标准，明确不同的金融行为更适合采用的监管手段，进一步压缩监管机构自由操作的空间；同时，在监管过程中要做到责任明确，减少监管的随意性。另外，应时刻注意监管人才队伍的优化，从金融发展和风险防范的高度出发，对部分金融监管的岗位进行必要的体制创新，优化和充实现有的监管队伍，使金融监管政策更具可操作性。

三是完善相关人事制度。建议修改政策不允许监管机构在职人员进入金融企业任职，或者对于任职的人员应该进行监管隔离以及严格的财产申报与监督，严禁企业通过高薪、奖金、分红等方式腐化监管人员。另外，纪检监察部门应抓好对任职回避制度落实情况的监督，以强监督压实严监管，严格监督离职人员的任职情况以及与监管部门的交往状况，防范利益输送链条的形成。■