

张连起： 做一粒建设性的石子 投出专业报国的“涟漪”

本刊记者 孙蕊 武献杰



瑞华会计师事务所(特殊普通合伙)管理合伙人张连起,跟踪改革步调、聚焦发展大局、秉承专业精神、把握务实宗旨,体现了一个中国知识分子的家国情怀。张连起在接受本刊记者专访时表示,“一粒小石子投入水中只能泛起些小涟漪,但我愿做一粒建设性的石子,在一些重要发展阶段的关节点上,投出不忘初心、专业报国的‘涟漪’。”“即使微小的声音,也要汇入深化改革的交响。”全国政协第十二届历次会议以来,他深入基层调研,提交了多项沾有“调研泥土”的提案,把履职尽责写在大地上。

适时加快推进 个人所得税改革

2016年10月,国务院印发《关于激活重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》,要求进一步减轻中低收入者税收负担,发挥收入调节功能,适当加大对高收入者的税收调节力度。

张连起认为,个人所得税改革应当成为继营改增之后的财税改革突破口。适时推进综合与分类相结合的改革,确立“综合扣除+专项扣除”税制框架。鉴于我国地区不平衡、社会配套措施和征管条件不健全等实际情况,个人所得税改革要在做好方案论证和顶层设计的基础上,成熟一点推出一,不错失

时机,不因噎废食,不止步观望。

为此,张连起提交了《关于适时加快推进个人所得税改革的提案》,提出建议:

一是将现行分类税制改为综合和分类相结合的税制。从我国目前实际情况来看,建议先将部分所得项目予以合并,实行综合征税,初步搭建综合和分类相结合的税制框架。按照这种混合所得税模式,需要对不同所得进行合理分类。从应税所得上看,属于投资性的、没有费用扣除的应税项目,如利息、股息、红利所得、股票等有价证券转让所得、偶然所得等,实行分类所得征税;属于劳动报酬所得和有费用扣除的应税项目,如工资薪金、劳务报酬、个体工商户的生产经营所得、对企事业单位的承包承租经营所得、稿酬所得、特许权使用费、财产租赁、财产转让等项目,可以考虑实行综合所得征税。

二是在合理确定基本减除费用标准的基础上,考虑居民家庭不同负担情况,适当增加有关家庭生计支出的附加扣除项目。在现有综合扣除的基础上,考虑增加专项扣除项目。比如,个人职业发展(再教育)费用的扣除、基本生活住宅的按揭贷款利息扣除、抚养二孩基本生活标准扣除等。修订《个人所得税法》,兼并税率级次,缩小初始税率比例,降低中等收入者税负,增加人民

群众的获得感。

三是构建新的税收征管制度,建立与综合征税相配套的税收征管体制。实施综合和分类相结合的个人所得税改革,需要构建新的税收征管制度。要加快修订税收征管法,建立个人收入和财产信息系统,推动现金交易的规范管理,推动社会综合配套条件的逐步完善,为个人所得税改革提供有力支撑。

四是加快个人所得税征管现代化、信息化的步伐。要针对重点行业、重点人群进行重点监控。为跨境投资、商贸等纳税人建立纳税档案、纳税台账,重点税源、重点管理。运用好大数据和云计算,升级“互联网+税务”,将税务管理、税款征收、税务检查等征管全过程都纳入信息系统,实现税务——银行——企业间网络互联互通,建立全国统一的数据库系统,全面提高征管质量和征管效率。

PPP 模式推广运用

在公共服务领域推进政府与社会资本合作(PPP)改革工作,是党中央、国务院的重大决策部署。总体来看,PPP的改革成效不断发挥,思想理念逐步树立,“法律规范+管理制度+操作指引”的制度体系逐步建立。

但当前PPP工作面临法律法规不健全、地区和行业发展不均衡、能力建

设不到位、项目实施不规范等挑战，为此，张连起在《关于PPP模式推广运用的提案》中建议：

一是扩大PPP模式运用领域。2016年5月国务院办公厅发布《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》，在能源、交通运输、水利、环境保护等16个公共服务领域引入PPP模式。张连起建议扩大PPP模式运用领域，将营利性与非营利性政府公共投资项目都涵盖在内，通过不同的制度设计予以实施。营利性项目通过自身现金流满足投资回报；非盈利性项目通过政府提供的专项补贴、安排税收返还等措施覆盖成本。

二是改革基础设施项目实施的组织模式。我国很多地方的基础设施项目建设，仍由地方政府派出工程建设指挥部，由政府官员统筹协调。存在的主要问题：(1)指挥部不是正规注册的法人实体，缺乏明确的经济责任制。指挥部拥有投资建设管理权，却不承担决策风险。(2)仅代表政府，过于强调行政管理与指挥职能，欠缺各投资主体间的平等协调、监督的职能。(3)指挥部是一个临时机构，随项目建设期结束而解散，工程质量无法追溯、管理成本无账可查，并造成项目建设期与运营期的脱节。工程建设指挥部的管理模式是造成很多项目“预算超概算、决算超预算”、管理水平不高、财政压力增大的主要原因之一。

张连起建议，今后在PPP项目中，不应再设立各类工程建设指挥部，而应正式注册成立一个非营利性特殊目的载体(SPV)，在PPP项目融资、建设、运营的全周期内，通过协调、监督机制，保障各投资主体、政府各相关部门协调合作，使项目建设预算控制在合理范围内。

三是推动PPP项目信息公开透明。我国采用PPP模式吸引社会资本时，并未严格按照公开招标的竞争性方式，导

致目前社会投资方多为国有企业，民营资本难以介入(当然也有PPP项目投资规模大、民营资本力所不及的原因)。张连起建议要强化基于互联网的政府公开招标，确保竞争机制发挥作用，通过“选择最合适的人做最合适的事”，保证政府、社会资本、大众利益的最大化。

四是加强PPP模式合同履约管理。为防止政府部门利用管理优势擅用行政权力进行干预与修改，张连起建议政府职能部门和司法部门共同组成联合监督机构，加强对PPP合同签订、执行的监督管理与违约责任追究，确保政府与社会资本处于契约同等地位，其行为受法律严格约束。如需要修改合约内容，必须经过协商、仲裁、诉讼等方式达成一致意见后方可进行，这样才能减少社会资本的后顾之忧。

五是提高选择PPP项目的专业水平。PPP项目的形式灵活多样，而且有一定的门槛。美国遵循“物有所值”原则，在选择项目时依赖一批高度市场化的专业机构进行评估分析。张连起建议我国在推进PPP模式时，重点选择收益稳定、投资规模较大、合同期限较长、技术较为成熟的项目进行试点，防止一哄而上。要充分发挥规划、财务、技术等市场化机构的作用，全面评估，慎重选择。

六是着力推进PPP在强制运用和识别、项目落地率和规范运作等方面取得新突破，形成PPP项目较快落地态势。强化项目规范实施，推动实现我国公共服务供给质量和效率的整体提升。

发展特色小镇 促进农民持续增收

“十三五”期间是我国城镇化从速度型向质量型转变的关键时期，小城镇作为城乡发展的纽带，对推进新型城镇化发展和促进城乡发展一体化具有重要作用。加快特色小镇建设，有利于

破解资源瓶颈、聚集高端要素、促进创新创业，有利于推进农村供给侧结构性改革，持续增加农民收入。住建部、财政部、发改委等多个部委联合发出《关于开展特色小镇培育工作的通知》，提出在全国范围内开展特色小镇培育工作，要求培育1000个左右各具特色、富有活力的特色小镇。

然而张连起发现在特色小镇的建设过程中出现了不少问题。我国的小镇从来不缺少特色，缺少的是从精神高度理解小镇文化，真正珍惜尊重本地居民的历史记忆和美好向往，真正用心整理、提炼本地特色并把“特色”加以保护、挖掘、传承、创新设计的眼光、心态、能力和习惯，缺少对本地文化和旅游文化关系的深入分析，以及对相应服务业的把握提升。一些地方在浮躁的开发、旅游、经济、商业的气氛中，强调GDP收入，导致人们“不去后悔，去了更后悔”；许多小镇的文化只是一个标签，实际只有粗糙简单的初级体验，让人“来了一次就再也不想去了”。

为此张连起在《关于发展特色小镇、促进农民持续增收的提案》中建议：一是深挖历史文化资源，打造文化特色，走文化传承创新之路。二是聚集特色文化产业，培育特色产品，强化产业支撑。三是多种产业齐头并进，差异化发展。坚持错位发展、个性化发展，走特色化产业发展道路。四是精准化、精细化的规划和运营是特色小镇发展的核心，也是新城镇化模式的重要特点。

此外，张连起还关注社会养老服务体系建设的提案》中建议：一是协调发展居家养老、社区养老和机构养老。二是对农村城镇养老发展不平衡采取差别化措施。三是在延迟退休年龄的条件下，充分发挥老年人力资源优势。四是全面放开养老市场，鼓励社会资本参与。