

张连起：让提案沾满泥土 把调研写在大地上

本刊记者 武献杰

作为财税领域的专家，全国政协常委、瑞华会计师事务所管理合伙人张连起提交的提案大多聚焦党和国家中心工作，为注册会计师行业发声。身为提案委员会委员，张连起始终秉承专业报国的理念，坚持“不调研不提案”的精神，“让调研沾满泥土，把提案写在大地上”，他提交的每份提案的背后都有大量一手调研数据的支撑。今年全国两会，他又提交了《关于积极稳妥推进科创板注册制的提案》《关于优化注册会计师行业营商环境的提案》《关于运用数字技术、推动公共服务区域一体化的提案》等多份提案。

积极稳妥推进科创板注册制

完善资本市场基础性制度、把好市场入口关尤为重要。张连起表示，科创板是落实创新驱动和科技强国一个重大举措，是建设多层次资本市场的制度安排，也是释放经济新动能、对接科技创新需求的重要抓手。

要稳妥推进科创板并试点注册制改革，张连起建议：

一是夯实市场化、法制化的制度基础。“注册制”的内核是监管分立，各司其职、相互制约。发行审核的重点是在企业发行证券之前应披露信息的格式、内容、程度、真实性等；而上市审核指的是交易所审核发行人的资质、财务数据、发行规模、盈利前景等，以作出价值判断。

二是动态调整市场分层规则。科创企业的异质性是其显著特征。不同



行业、不同规模和前景的企业存在明显差异。现有发布的规则以市值规模、收入和净利润规模等指标将科创板划分不同层级，以体现不同规模上市公司的风险程度，总体上是适当的。但在发行上市的实践中动态调整。

三是确立新型监管理念，精准识别评估中介机构的责任。可以借鉴英国AIM市场的“终身保荐人”制度，通过保荐机构加强上市公司的监督与投资者之间的沟通，通过强化保荐机构的激励与处罚措施，实现保荐机构与上市公司的权责一体，提升市场信心。结合会计师事务所所在修订《证券法》后执行证券业务资格的变化，强化民事责任和刑事责任，淡化行政责任。在民事诉讼法中引入集团诉讼制度，简化集团诉讼条件和流程，提高案件判决的执行力，加大上市公司和有过失的中介机构在信息披露上的

违规成本。

另外，首批上市企业应有示范效应。作为承载中国未来科技领域核心资产的资本市场，第一批在科创板上市的企业，应至少在国内具有较高知名度，在各自行业内具有技术领先性和代表性，尽量以最高层级上市公司为主。同时，还应尽快修订《证券法》《公司法》等法律法规的相关条款，特别是与现有发布的规则相冲突的内容。比如相关法律中连续三年盈利的规定等。

优化注册会计师行业营商环境

党中央、国务院高度重视深化“放管服”改革、优化营商环境工作。注册会计师独立审计是市场经济监督体系重要的制度安排，注册会计师行业作为高端服务业中重要的专业服务业，良好的执业环境是注册会计师行业实现高质量发展、更好服务经济社会发展的前提条件。但是张连起在调研中发现，在采购审计专业服务中对会计师事务所（以下简称事务所）滥设设备选库、滥设禁入条件、越权实施监管等现象日益突出。

一些政府部门、金融机构或大型企业集团为规避廉政风险，借鉴货物采购方式统一购买审计专业服务，限制了注册会计师执业，影响了注册会计师行业公平竞争市场环境。

为改善注册会计师行业的营商环境，张连起建议：

一是全面排查设备选库。鉴于滥设

备选库问题突出,注册会计师审计的牵涉面广,要设立推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组,将清理备选库作为优化营商环境的重点案例,进行全国性排查,依法甄别,对违法违规设立的备选库,一律取消。

二是修订、完善与政府采购专业服务相关的法律法规。认真落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中“实践证明行之有效的,要及时上升为法律”的要求,修改《政府采购法》,将竞争性磋商采购方式纳入《政府采购法》规定的采购方式。

财政部创造性地提出了竞争性磋商采购方式,有效解决了政府购买服务,特别是专业服务面临的困难和障碍,为政府部门获得物有所值的专业服务创造了前提条件和使用空间。

实践表明,竞争性磋商方式是解决专业服务公开招标方式“价低者得”“忽视质量”等缺陷的最佳方案。与公开招标采购方式相比,竞争性磋商采购方式更加符合市场规律,同时也更加充分地考虑了服务本身的特性,其在流程设计和具体规则上提供了采购人和供应商的磋商机会,采用综合评审的方式确定供应商,而不采用最低价中标。

同时,完善配套制度和操作指南,加强有关专业服务采购的宣传,鼓励更多的政府部门采用竞争性磋商方式进行专业服务采购。

三是细化《政府采购法》实施标准。通过制定《政府采购法》实施细则等方式,进一步明确“参加政府采购活动前三年内,在经营活动中没有重大违法记录”的含义,不将“较大数额罚款”作为“一票否决”的条件,而是在评选过程中赋予一定权重,并要求招标单位严格执行。

四是改进招投标操作流程。摒弃低价中标的方式,在确保服务质量、事

务所诚信情况等前提下考虑最合理报价,降低价格分比重,避免单纯最低价中标的情形。国资委、证监会、各级政府采购中心等对评标的关键性指标进行协调和适度的统一;同时招标单位应指明出具各类证明文件的政府机构或第三方机构,为参与投标的会计师事务所提供统一、明确的标准及来源。进一步规范评标程序,使各招标单位评标评分规则尽量统一,公开评标环节和结果,选聘一定比例的注册会计师行业内人士担任评审专家。

运用数字技术 推动公共服务区域一体化

党的十八大以来,中央一直把区域协调发展作为促进经济高质量发展的主攻方向之一。习近平总书记在2018年11月首届中国国际进口博览会开幕式上指出,将支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。应该看到,城市规模过大将带来人口膨胀、交通拥挤、住房困难、环境恶化等大城市病,张连起认为,通过数字技术支撑的公共服务区域一体化使之可以得到缓解和改善,运用数字技术、推动公共服务区域一体化,打造高质量发展的新动能,是城市化发展到一定程度的必然结果。

我国目前形成了长三角、珠三角、京津冀三大城市群,这三个城市群在2015年以5.2%的国土面积集聚了23%的人口,创造39.4%的GDP,在规模上具备“世界级”城市级条件,但在一体化方面仍然存在诸多问题有待解决,导致公共交通、政务、医疗等与老百姓密切相关各项服务在区域内无法顺畅兼容。

张连起还在调研中发现不同地区、不同部门账户多数不兼容。省际之间的“信息孤岛”大量存在,导致办事难、办事慢、办事繁的问题不同程度存在。

区域间的事项办理大都需要跑好几次,时间以月计,民众付出成本巨大。公共交通服务上,公交卡、地铁卡无法跨省跨地使用,导致重复购买、出行不便。这些不兼容直接导致区域公共服务无法均等化。

为解决上述问题,张连起建议,加强顶层设计,做好政策衔接。2018年7月,国务院印发《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》(下称《意见》),提出要在2022年年底全面实现“一网通办”。在《意见》指导下,区域公共服务一体化要加强顶层设计,做好政策衔接。强化标准规范,推进服务事项、办事流程、数据交换等方面标准化建设。充分利用各地区各部门已建政务服务平台,整合各类政务服务资源,协同共建,整体联动。同时将区域公共服务一体化的工作绩效纳入考核范围,列入国务院重点督查事项。

分步稳健实施,推进以点及面。从便民领域开始推进,打破地区之间数据、信息的壁垒,完成社保、医保、公积金等账户一体化管理,逐渐将应用部门扩展到工商、税务、征信等相对复杂的涉企领域。推动公交、地铁、图书馆、体育馆等公共交通和公共服务的联网通用。通过区域公共服务的一体化,推动区域信息技术的一体化,最终实现区域经济、社会服务的一体化。

打造一体化示范区,探索数字化新路径。长三角地区已是发展水平较高的地区,打造长三角公共服务一体化示范区,必将创造新供给、谋求新动能。作为公共服务一体化先行先试地区,长三角应充分调动政府、企业的积极性,利用区块链、人工智能、安全、物联网、云计算等先进技术,发挥“技术+模式”对经济、政务的引领带动作用,为全国其他区域的公共服务一体化探索出一条数字化的发展路径。☐