

## 张连起：发挥专业优势 践行责任担当

本刊记者 ■

全国政协常委、资深经济专家、会计审计专家、中国税务学会副会长张连起积极履职尽责，运用自己的专业优势，坚守“为党分忧、为国履职、为民尽责”的责任信条，践行了“责任委员”的使命担当。今年两会，他围绕统筹发展和安全、维护资本市场健康发展、优化税制结构等方面提交了共10份提案。

### 统筹发展和安全 防范化解重大安全风险

围绕统筹发展和安全，张连起提交了关于加强数据安全治理、完善数字治理能力和保障半导体行业产业链供应链安全的提案。

在数据安全方面，他指出，虽然我国颁布了《中华人民共和国数据安全法》，但在数据要素保护、流通交易、数字货币跨境支付清结算、数字税等规则与标准制定方面仍处于起步阶段，距离营造适宜全球优质资源集聚流通的数字化治理水平，实现领航全球的数据安全治理目标仍存在较大差距。为此，他建议：

一是确保在中华人民共和国境内运营中收集和产生的个人信息和重要数据按照有关法律法规规定在境内存储。加强数据安全、网络安全、软件升级、功能安全和预期功能安全管理，及时跟进研究数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等相关法



律制度，抓紧补齐短板，以良法善治保障新业态新模式健康发展。

二是加强数字经济相关法律法规和标准体系建设。明确数据确权、隐私保护、交易流通、数据跨境等管理要求，构建政府主导、多方参与的数据治理体系，厘清政府、行业、组织等在数据要素市场中的权责边界。建立健全数字经济法律法规体系，做好数字经济领域立法顶层设计。以《数据法》出台为抓手，集中力量加快推进数字经济领域立法建设，加快出台一批大数据相关条例。强化大数据安全保障，加强数据安全保护产品和解决方案的研发，强化云计算、大数据基础软件系统漏洞挖掘与加固，充分保障数据安全。发挥交易所、央企、互联网龙头企业、金融机构、数据中介机构等多方主体作用，重点研究制

定大数据采集汇聚、数据共享、数据开放、创新应用等标准和行业规范，开展国家标准验证和应用验证试点，不断完善数字经济相关标准体系。

三是推动完善数字经济治理规则体系。统筹发展和安全，以数字经济领域重大行动和项目为抓手，引导科技向善，推动完善适应数字经济健康发展的规则体系。抓紧制定“行业数据分级分类、数据安全审查、关键信息基础设施认定”三大数据安全制度的实施细则，推动尽快落地见效。

四是加快建立跨境数据流动机制，形成数字合作规则。依托数字贸易港积极探索跨境数据流动路径，探索跨境数据流动分类监管模式，在软件实名认证、数据产地标签识别、数据产品进出口等方面开展先行先试。推动建立数据共享机制，加强不同领域、不同维度、不同尺度的数字资源汇总整合，推动出台数据生产、确权、使用、交易、分配等方面的规则。积极运用大数据、人工智能等新技术提高治理能力，完善多层次信用体系，对各主体行为进行高效约束，加快培育信用服务市场，积极发展第三方信用服务。

五是在数字贸易优势领域小切口探入，推动数据要素分级分类与跨境流动。通过软件服务、生物医药外包等我国有优势、全球有需求、性质更中性的数字贸易实践，充分利用自贸

区先行先试权利，围绕RCEP（区域全面经济伙伴关系协定）和CPTPP（全面与进步跨太平洋伙伴关系协定）框架下的跨境数据流动规则，做实做细跨境数据分级分类，探索数据资产权属界定、定价交易等关键环节突破，并通过不断更新迭代，积累数据跨境流通交易先行先试经验。

六是重点加强海外上市公司数据安全监管，引导中概股回流。加强对赴美上市互联网企业的监管，对直接涉及国家安全领域的企业应重点加以限制，对可能影响公众舆论、文化认同、金融秩序的企业应加强上市前审查和上市后监管，出台针对采用SPAC（特殊目的收购公司）方式上市企业的监管办法。探索建设优质企业回流政策体系，争取允许VIE（可变利益实体）架构公司在自贸区注册，在非自贸区开展生产经营活动。

在产业链供应链安全方面，他通过走访调研发现，除了“卡脖子”项目，产能短缺同样是产业链供应链安全和风险的重要关节点。半导体产业关系国家命运，我国通过鼓励地方政府补链强链、设立国家集成电路产业投资基金等方式，发力投资半导体行业，但仍存在不足。为此，他建议：

一是大力扶持一线代工厂积极扩产。将产能扩张作为董事会对国内一线代工厂管理层考核的重要指标，管理层可以不用担心一时亏损、短期股价因素影响，调动企业扩产的积极性，积极扩产，布局长远。

二是树立“新三线”思维，适当增加新实体。要扶持现有量产企业积极扩产，做好半导体“产业三线”准备（即适度增加主体，降低主流企业风险），多梯次布局半导体代工业。战术上为中国半导体产业的发展提供更多产能

支撑，战略上为持续增强中国半导体产业生态安全提供保障。

三是审核某些享受国民待遇却不尽国民责任的合资或境外企业继续获得扶持的申请。借中国利，用中国地，乘中国势，必须撑中国芯。要审核此类企业的国产设备、材料使用率，考核其本土客户的占有率，使其为缓解本土的产能问题尽到应有责任。

四是将政府补贴由前项补贴改为后项补贴，进一步加大税收减免力度。按照后项多于前项、降税多于补贴、量产多于设立、务实多于浮夸的原则，鼓励企业做出产品，做出效果，而不是做宣传、喊口号。要用好税收“指挥棒”，结合研发费用加计扣除等政策的实施情况，同步实施合理的产业与经济评估机制，由市场化的企业、产业专家、财经专家进行评估，推动从研发到量产、商用等发挥新型举国体制作用。

五是对半导体行业科技人员实施个人所得税减免。粤港澳大湾区、上海临港新片区都推出了通过个人所得税优惠和减免的方式吸引国际人才的政策。可针对整个半导体行业降低个人所得税，以筑巢引凤，服务中国。

六是收尾现有烂尾项目。建立一套从政策上松绑、流程上创新、法律上护航、人才上转移的机制，让现有一线代工厂该并购重组的重组，该提资产减值准备的提减值，该用破产重组方式的破产重组，不能任其搁置、荒废。

### 完善体制机制建设 促进资本市场健康发展

在促进资本市场平稳健康发展方面，张连起提交了关于完善证券虚假陈述案件审理中利用专家工作机

制和改革完善上市公司独立董事制度的提案。

精准打击财务造假，特别是对资本市场违法活动保持“零容忍”和高压态势，大幅提升违法成本，让违法者付出沉重代价，对维护资本市场健康发展和推动经济高质量发展具有重要的意义。张连起提出，科学监管、精准监管、有效监管的前提是明确责任，过罚相当。在会计责任和审计责任共同构成审计业务侵权民事责任的情形下，区分会计责任和审计责任是界定民事责任的起点和基础。

人民法院在审理证券市场虚假陈述侵权民事责任案件中，界定审计机构的过错和责任有赖于专业人士的判断。财政部门作为注册会计师行业的主管部门，在认定审计机构的执业行为和审计责任上积累了丰富的经验，同时拥有众多行业专家资源。为了在相关案件中准确认定审计机构的法律责任，应当探索在审理个案中，采取就审计机构的侵权行为认定征求财政部、各地区财政厅（局）、中国注册会计师协会、行业专家的模式，公平合理地认定审计机构的责任，使审计机构的过错程度与责任大小相匹配，体现过罚相当原则，以更好发挥注册会计师资本市场“看门人”的作用。

为此，他建议参照2022年1月21日发布的《最高人民法院中国证券监督管理委员会关于适用〈最高人民法院关于审理证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件的若干规定〉有关问题的通知》（法[2022]23号），最高人民法院联合财政部出台相关文件作如下规定：

一是人民法院受理证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件后，应将案件

基本情况同时向发行人、上市或者挂牌公司所在辖区的财政厅(局)通报。

二是案件审理过程中,人民法院可以就审计机构诉争虚假陈述行为是否符合执业准则要求、会计责任和审计责任的认定等专业问题征求财政部或发行人、上市公司或者挂牌公司所在辖区财政厅(局)、中国注册会计师协会等单位的意见。

三是人民法院要根据辖区内的实际情况,在法律规定的范围内积极开展专家咨询和专业人士担任人民陪审员的探索,各地财政厅(局)和有关部门要做好相关专家、专业人士担任人民陪审员的推荐等配合工作,完善证券案件审理体制机制,不断提升案件审理的专业化水平,让每一个案件都能体现公平正义,经得起法律和历史的检验。

上市公司设立独立董事是《公司法》规定的治理要求,也是完善公司治理结构的制度安排。为了使独立董事能充分发挥作用,证券监管部门设立了一系列具体规定,赋予独立董事特别职权。张连起认为,在实际执行中,一定程度上出现了独立董事难以“独立”并且不够“懂事”的情形。既有独立董事不愿为的失当问题,同时又有其不能为的系统性问题。当前在大股东、中小股东、经营管理层的三角关系中,法律并没有赋予独立董事足以抗衡大股东和经营管理层的权限,激励其履行职责,独立董事更多是上市公司和大股东的一项不完备的虚拟增信工具。

为此,他建议:

一是对独立董事定位进行正本清源。在责权利上压实独立董事权责对等原则的同时,还需要系统性地解决独立董事在独立性上不能为的问题,

为独立董事营造一个责权利对等的良好行权场景。独立董事不代表大股东、中小股东和经营管理层任何一方利益,要求其主要基于上市公司整体利益进行独立判断,以体现权责对等原则。若将独立董事定位为中小股东的利益代言人,那意味着中小股东本身也存在间接过失,即对代理人的监管失察问题,这使得要追究独立董事的责任就需要另案处理。

二是证券监管部门要与相关部门积极沟通、推动系统完善,进一步明确独立董事权责边界,加强履职保障、完善责任机制,支持和督促独立董事切实履行诚信勤勉义务,努力形成各方归位尽责、市场约束有效的制度环境和良好生态。

三是完善独立董事提名、产生程序和行权机制。在保持单独和联合1%以上股权的股东提名权基础上,进一步完善独立董事产生程序,即在股东大会上,在保持多数通过原则上,适当限制股东表决的自由裁量权,即对提名的独立董事,表决和评价的标准是独立董事的专业胜任能力,而非看是谁提名,提名者中能力优胜者胜出,股东不能随意用能力之外的指标行使否决权或支持权,从而将独立董事任命从基于利益导向向基于能力和独立性导向转型。同时,完善董事会议事机制,为独立董事表达独立意见提供自由的行权场景。

四是充分发挥声誉机制与报酬机制的作用,探索等价有偿的独立董事报酬体系。在较低的报酬水平和畸高的相关责任之间,首先要解决报酬与责任的匹配问题。建议成立独立董事协会,通过自律组织制定相应的行业规范和履职规范,形成“金牌独董”“负面名单”之类的声誉机制,制定独立

董事行为准则和指南,构建独立董事激励约束相容机制,为社会公众和中介机构客观评价提供条件,也给上市公司选聘独立董事提供参考依据。

五是鼓励和支持保险公司开发“独董险”。“独董险”一方面可以降低独立董事的从业风险,另一方面具有优化独立董事市场资源配置的作用,促进独立董事职业的标准化和规范化。同时,“独董险”的开发将更有利于完善独立董事职业操守,提高独立董事的对等博弈能力,激励独立董事更加勤勉尽责。

### 优化税制结构 降低最高边际税率

当前我国存在科技领军人才税收激励与自主创新战略目标不匹配的短板,存在税收激励政策碎片化的弱项,存在配套政策不足的问题。有效降低关键行业的个人所得税负,将大大激发科技人员的创新活力,吸引更多高精尖专家人才。为此,张连起建议:

一是修订《个人所得税法》。在综合与分类相结合的基础上,将最高个税边际税率从45%调至适当水平。

二是在《个人所得税法》修订前,在国家科技关键核心领域针对专家型创新型人才,将个税最高边际税率从45%调至适当水平。需制定具体认证办法,并根据行业发展动态调整。

三是鼓励有条件地区采用创新人才奖税收返还的模式。借鉴深圳、粤港澳大湾区、海南等地对境内外专家的政策优惠经验,通过奖励式政策优惠,减轻专家型人才和高科技企业的现实税负压力。要创造足够的信息条件,把握好高科技企业员工申请纳税返还的门槛,使政策在落地执行层面具备更大的合理性和可操作性。■