

推动税务代理市场发展的 对策思考

○ 傅延悻 桂 军

税务代理是指在税收征收过程中,纳税人依法委托税务代理人代为办理涉税事宜的中介活动,是市场经济发展到一定阶段的必然产物。建立并完善税务代理市场,不断发展税务代理业务,是市场经济发展的客观要求。

税务代理作为市场中介服务行业,同其他服务行业一样,其发展速度受市场供给与需求两方面的影响。我国税务代理行业发展相对较为缓慢,其主要原因是市场需求缺乏,有效供给不足。影响税务代理市场供求的因素是多方面的,归纳起来主要有:

1. 依法治税环境。加强税收征管,强化依法治税是税务代理行业生存和发展的重要因素。一方面,推行纳税申报制度是税务代理产生的前提条件。只有全面推行纳税申报制度,一些纳税人才会出于自身专业知识、办税能力和纳税成本的考虑,寻找税务中介服务,税务代理才能产生和发展。另一方面,税收执法严格,处罚得力,是促进税务代理市场发展的外部条件。实行税务代理制的国家,一般都是税收征管方法科学严密、征管手段先进且违法处罚力度较大。很多纳税人因惧怕违法受罚而聘请税务代理人代为办理涉税事宜。从我国目前的情况看,尽

管早已实行了纳税申报制度,但有些地区的税务部门却违反规定擅自扩大征收范围,将本应查账征收的固定业户也采取了定税或包税的办法,甚至出现了企业所得税附征现象,即按销售收入和当地规定的附征率计算附征企业所得税。这种做法破坏了税法的统一性和严肃性,也在相当程度上使税务代理丧失了一部分市场。在税务违章处罚方面,虽然我国新颁布的《税收征管法》和《刑法》中均规定了对违反税法行为和涉税犯罪行为的处罚办法,但由于一些地方执法不严,处罚不力,使得某些纳税人感受不到强大的外在压力,也就缺乏寻找税务代理的内在动力。

2. 税务代理制度的健全程度。税务代理制度健全与否,是影响税务代理市场规范性的重要因素之一。实行税务代理制的国家,都有相当健全的税务代理法律、法规相配套。如日本有《税理士法》、韩国有《税务士法》、德国有《税务师法》,美国、澳大利亚等国也都具有相当完善和健全的税务代理法律法规。目前,我国涉及税务代理内容的主要仅限于国家税务总局颁布的一些暂行办法和条例,这些法规和规章虽为税务代理市场的制度化和规范化发挥了一定的作用,但是由于出

台相对较晚,而且法律级次不高,相应的约束力也就较弱,很难适应税务代理市场发展的客观要求。

3. 税务代理机构的运作状况。税务代理机构的运作状况,如监管力度、执业水准、收费情况和社会形象等方面,也是影响税务代理市场需求的重要因素。税务代理服务质量高,有效供给充足,将会拉动市场需求,从而促进税务代理的发展。由于多方面的原因,我国当前税务代理机构的运作依然存在不少问题:一是对税务代理机构的监管相对薄弱,各项管理制度和手段不够完善,税务代理的执业秩序较为混乱,影响了税务代理机构的社会形象。二是某些地区凭借税务机关的行政权力或以其他不正当的竞争手段招揽客户,垄断市场。这些行为严重损害了税务代理行业的独立、客观与公正性,在社会上造成了不良后果。三是从业人员素质和服务质量不高,同国内相关服务行业相比不具备竞争优势,导致税务代理工作仍停留在低水平和低层次上运转,影响了税务代理市场的有效拓展。

建立和完善税务代理市场,应从治理影响税务代理发展的市场环境入手,标本兼治,推动税务代理业健康发展。

1. 加快税收法制建设步伐。应逐步提高税法的立法级次,在条件成熟的时候,逐步取消以各种条例、补充规定形式出现的税收规章制度,代之以人大通过的规范的税收法律,提高税收法规的层次,增强税法的权威性。同时应广泛借鉴发达国家的成熟经验,并结合我国税务代理的工作实践,尽快制定一部《税务代理法》,以进一步明确税务代理的性质、宗旨、范围、权利、义务及法律责任等,规范税务代理行为。

2. 加大税收执法力度。税务部门作为一个经济执法部门,应严格按照法律和政策办事,加大税收执法力度。一方面要严格依法征收税款,另一方面要加强税务稽查的力度,严厉惩处税务违法行为,追究违法者的法律责任,为自愿委托税务代理营造良好的社会环境。

3. 明确税务代理机构的性质。税务代理是发生在税务代理机构与委托代理的纳税人之间的一种中介行为,应该具有客观性和公正性。税务代理机构必须具有独立的法人资格,成为真正以代理为服务内容和社会中介组织。税务代理机构必须与行政部门实行彻底的分离或脱钩,独立于各级税务机关之外,以保证税务代理行为的客观与公正。同时要把税务代理的业务活动严格限定在代理纳税人依法履行纳税义务的各项事务范围之内。

4. 建立规范的管理体制。由于我国税务代理业起步较晚,应实行政府和行业双重监督的管理机制。税务代理行为是一种具有民事法律责任的民事执业行为,而不是税务机关实施税收管理的行政执法行为,因而税务代理要按照民事行为的管理体制,建立具有独立地位的税务代理人协会,实行自我教育、自我管理、自我服务的自律机制。税务代理人协会可在各省、市、县成立

行业分会,承担组织、管理的任务。税务代理人协会可根据需要设立相应部门,负责制定协会宗旨、行业标准、操作程序以及进行业务技术评定、组织考核、业务培训和开展职业道德教育等工作。由于税务代理活动直接关系到代理双方的物质利益,税务机关在不干预税务代理机构独立行使职能和开展具体业务的前提下,应对税务代理活动提供必要的指导。主要是从法律上对税务代理资格认定、业务范围、权利与义务等进行管理和界定,可考虑在省级以上的税务机关设置税务代理人资格审查委员会,负责制定税务代理机构的发展规划,组织税务代理人的资格考试与资格认定。

5. 规范税务代理的收费标准。税务代理人提供的代理服务应坚持合理取酬的原则,通常收费标准应按代理人工作内容及其复杂程度来计算。由于我国各地区经济发展存在很大的不平衡性,因此税务代理的收费标准也不可能全国整齐划一,各地区可根据其实际情况在国家规定的统一标准上适当浮动。另外,对于经济效益不佳的一些企业,如果税务代理费用过高,则会加

重其经济负担。因此,可考虑借鉴司法部门实施法律援助的做法,实行税务援助,专门对经济困难的纳税人提供相对低廉或无偿的服务。

6. 提高税务代理的服务水准和质量。规范税务代理市场的最终目的是要依法代理,实现优质服务。优质服务不仅体现在为纳税人提供热忱服务,更重要的是体现在帮助纳税人及时、准确缴纳税款方面,同时保证纳税人的合法权益不受侵害。规范税务代理市场,就应逐步向综合服务型的代理模式过渡。目前,一些税务师事务所的税务代理业务局限于帮助纳税人和扣缴义务人代办某些事务性工作,使税务代理的吸引力受到了一定的影响。随着市场经济的发展和对外开放的深入,很多纳税人不仅要求代理服务项目广泛,而且要求服务档次高,服务方式一体化。因此,税务代理机构在为纳税人提供会计业务、资产评估等常规业务的基础上,还要在财务决策、经营咨询、投资论证尤其是税收筹划方面提供高层次的服务。

(作者单位:天津市财税科学研究所 湖北省孝感市地税局)

