

“一址多照”模式下税务监管改革试点

——简化企业注册程序 激发市场主体活力

“一址多照”是指对无须前置审批并符合条件的企业，可以申请在企业营业执照上加载经营场所地址，免于分支机构登记。即同一地址作为两个及以上企业的住所登记注册，形成一个地址核发多个营业执照，即所谓的“一址多照”。

根据《陕西省市场主体住所（经营场所）登记管理暂行办法》规定，为了简化企业注册程序，激发市场主体活力，同一个地址可以登记两个以上的市场主体。同时规定，对于无实地办公场所的市场主体，可以将住所登记为受托管商务秘书企业的住所。

一、税务监管改革试点背景

身处“一带一路”核心，陕西自由贸易试验区自挂牌之日起，就站在了深化改革、扩大开放的最前沿。作为陕西自贸试验区重要板块的西咸新区秦汉新城功能区，在过去两年多时间内取得了亮眼的成绩：新增注册市场主体779家，多项特色案例获商务部、陕西省认可，承接试点任务完成出色。2018年7月20日，新组建的国家税务总局西咸新区秦汉新城税务分局举行挂牌仪式，标志着原西咸新区国家税务局秦汉新城税务分局、原西咸新区地方税务局秦汉新城分局正式合并。按照党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》以及十三届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革方案》，为降低征纳成本，理顺职责关系，提高征管效率，为纳税人提供更加优质、高效、便利的服务，将省级和省级以下国税地税机构合并，具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责。

国家税务总局西咸新区秦汉新城税务分局组建后，原国税、地税机构职

责和工作由继续行使其职权的新税务机构承继。纳税人在综合性办税服务厅、网上办税系统可统一办理所有税收业务，享受“一厅通办”“一网通办”等优质服务，12366 纳税服务热线同步实现涉税业务“一键咨询”。



国家税务总局西咸新区秦汉新城税务分局组建成立

二、税务监管改革试点主要做法及成效

“一址多照”模式的快速发展适应了市场的要求，但在税务监管方面产生虚开发票、偷税漏税等问题，这些问题在“一址多照”模式注册较多的上海自贸区和前海自贸区已经大量存在，自贸区秦汉功能区依照“一址多照”模式注册了大量企业，目前也出现了这种情况。针对此种情况，秦汉自贸办与工商分局、国税局、地税局协商讨论，计划通过商务秘书企业来控制“一址多照”模式下企业的虚开发票、偷税漏税问题，制定了相关规定，进行此方面的改革试点。

（一）主要做法

自贸办联系工商分局、国地税分局制定《“一址多照”模式下税务监管办法》，具体做法如下：

1. 组建税收监管领导小组

秦汉新城自贸办、工商分局、国地税分局等部门共同组建企业集群注册税收监管领导小组（以下简称“企业服务领导小组”），根据商务秘书企业提供的企业注册量、注册的外资企业数量、开展进出口企业数量、企业注册资金总量等信息联合进行评审，根据评审结果建立秦汉新城商务秘书企业库。

2. 秦汉新城商务秘书企业库日常管理维护

(1) 评定。秦汉新城自贸办牵头，企业服务领导小组在每年3月份对商务秘书企业开展评定工作，评定工作结束后及时更新数据库信息。

(2) 考核。企业服务领导小组对商务秘书企业严格考核，对在企业服务工作中业绩突出、贡献较大的企业进行表彰奖励，并在自贸区服务大厅设置业务窗口；对提供服务较少、服务质效不高、注册资金总量较小、不能满足最低要求的企业服务公司，将取消其入库资格。

(3) 日常监管。秦汉新城国地税分局负责对接商务秘书企业，审核被服务企业的相关涉税信息，被服务企业如出现虚开发票行为，商务秘书企业有义务予以制止，并将相关信息报送至主管国税务部门，积极配合国地税开展日常管理工作，对隐瞒不报、不积极配合职能部门开展工作的，经企业服务领导小组协商讨论后，取消其入库资格。

(4) 服务合同签订。为了方便职能部门管理，监督商务秘书企业向被服务对象提供高效优质的财务服务，商务秘书企业所签订的服务合同原则上不能超过一个评定期，并实行申报期首期免费服务。

3. 政务大厅企业服务窗口管理

(1) 窗口设置。为了方便商务秘书企业开展业务，秦汉新城自贸区服务大厅设置两个企业服务窗口。通过联合评定产生的业绩突出、贡献较大的前两名第三方企业服务公司，入驻秦汉新城自贸区服务大厅的企业服务窗口。

(2) 窗口管理。秦汉新城自贸区服务大厅企业服务窗口的工作人员，在窗口处列明为企业提供的各项服务内容、注意事项。窗口由自贸区服务大厅管理机构统一管理。

4. 涉税业务管理

秦汉新城商务秘书企业在参与被服务企业财务工作过程中，按照财务管理办法，有严格审核企业经营活动的合法性、真实性的义务。

被服务企业进行实名信息采集时，公司的财务负责人必须采集为商务秘书企业的法人或股东。企业涉税人员信息发生变化时，商务秘书企业有义务协助企业及时进行信息变更。

对于在秦汉新城辖区内无固定经营场所或不具备保管发票条件的被服务对象所领购的发票，统一由商务秘书企业进行保管，并协助企业开具发票。

(二) 主要成效

1. 自贸区秦汉新城功能区为企业提供免费注册地址服务，全方位服务企业的工商注册、税务登记、报税等业务，且为符合新城产业发展方向的企业提供

办公场所，企业的聚集效应将逐渐扩大。

2. 国税、地税局通过商务秘书企业来进一步核查新注册企业的税务申报工作，加强商务秘书企业和新注册企业之间的纽带联系，解决当前税务部门监管人员不足的问题，建立针对商务秘书企业的奖惩机制，将有效地控制新注册企业虚开发票和偷税漏税问题。

3. 当前很多区域均出现了“一址多照”模式下企业税务监管问题，目前有效控制企业虚开发票和偷税漏税的制度还较少，此项改革试点是“一址多照”模式下企业在税务监管方面的有益探索。

三、税务监管改革试点政策启示

(一) 针对自贸试验区“一址多照”“虚拟注册”的情况，秦汉新城功能区采用商务秘书企业的管理方式，将入区企业交由商务秘书企业进行统一管理，以便更好地解决企业管理难的问题；

(二) “一址多照”模式下税务监管改革试点，联合工商、税务等相关部门，对入驻企业及商务秘书企业制定了相应的管理办法，能有效地对企业进行监管，减少企业虚开发票、偷税漏税等情况的出现。

四、税务监管改革试点下一步工作思路

(一) 完善并发布《“一址多照”模式下税务监管办法》

当前的《“一址多照”模式下税务监管办法》是新城自贸办与工商局、国税局、地税局协商撰写的一个初稿，下一步还要集合各部门业务人员进行讨论、修改，进一步明确相关部门的职责，并联系对接部分商务秘书企业，尽快发布监管办法。

(二) 大力形成各部门联动的监管机制

《“一址多照”模式下税务监管办法》计划由秦汉新城税务部门牵头，秦汉新城自贸办、工商局配合。在税务监管小组组建、商务秘书企业库入库评审、商务秘书企业年底考核、商务秘书企业窗口管理等方面需要相关部门联动，下一步对于各部门如何配合及各自的职责分工需要进一步明确，确保建立科学可行的监管机制。

(三) 根据执行反馈信息对《“一址多照”模式下税务监管办法》进行调整，并在有限范围内复制推广经验

《“一址多照”模式下税务监管办法》发布后将立即执行，通过建立商务秘书企业库，监管注册企业的税务申报工作，秦汉集群注册税收监管领导小

组将根据执行情况适时调整监管办法。如半年内运行无较大问题，并能有效控制新注册企业的虚开发票和偷税漏税问题，新城相关机构将上报西咸管委会，争取在有限范围内复制推广经验。

站在新的起点，秦汉新城功能区将带着更高的目标——全力打造具有丝路历史文化特色的国际旅游集散地、国际医疗和养老产业服务新高地以及国际文化交流基地——扬帆起航，继续出发。

【实践者说】

国家税务总局西咸新区秦汉新城税务分局联合党委书记、局长马清理表示：“在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，国家税务总局西咸新区秦汉新城税务分局将按照党中央、国务院决策部署，决心在国家税务总局西咸新区税务局联合党委和秦汉新城党委、管委会的正确领导下，坚决扛起时代赋予的重任，全力以赴推进改革，坚决做到机构合、人心顺、队伍稳、业绩优，努力向西咸新区税务局联合党委和秦汉新城党委、管委会，向广大纳税人、缴费人交上一份满意的答卷！”

西咸新区秦汉新城管委会副主任贾少龙表示：“秦汉新城税务新机构一要坚决服从国税、地税征管体制改革大局、坚决执行改革纪律、坚决落实改革任务。二要紧紧围绕组织收入中心，坚持把税收事业发展放在新城发展大局中去谋划、去推进。三要持续深化‘放管服’改革，以汇聚之力把优化税收营商环境工作推进到底。四要坚持把党的领导贯彻落实到税收工作的各个环节，确保干部队伍始终保持忠诚、干净、担当。”

某商务秘书企业负责人表示：“面对就业压力加大趋势，大众创业、万众创新，‘一址多照’用制度激发民间投资活力，为在一个地址办公的多个企业进行工商登记注册扫清了政策障碍，企业将不用再提供土地证、房屋所有权证明或租赁合同等材料，大大降低了创业企业的申请门槛；降低企业创业成本，使企业将资金用于公司发展方面，同时在‘一址多照’的孵化园可以认识更多创业伙伴，获得更多资源，利于公司发展。”

【案例点评】

“一址多照”模式的快速发展适应了市场的要求，但是也在税务监管方面产生虚开发票、偷税漏税等一些问题，针对此种情况，秦汉自贸办联合多部门通过商务秘书企业来控制“一址多照”模式下企业的虚开发票、偷税漏税问题，制定了相关规定，解决了当前税务部门监管人员不足的问题。可以说，此项改革试点是“一址多照”模式下企业税务监管方面的有益探索。