

君合专题研究报告



2015年5月21日

住改商、一址多照、一照多址等企业住所登记创新制度在部分省市有限度开展

目前《公司法》、《公司登记管理条例》及各地工商登记管理机关对企业住所登记的要求都比较高。具体而言：一个地址只能登记为一家企业的住所；在住所之外设立经营机构的，需办理分公司注册；通常禁止将住宅登记为企业住所。随着市场主体的日益增多，符合企业住所登记要求的经营场所资源变得日益稀缺和昂贵，过于苛刻的住所登记要求在一定程度上约束了社会资源的充分、合理利用，增加了企业的成本，延长了登记注册的流程，限制了各类市场主体（尤其是中小型企业）的创造活力和创业发展。

2013年3月14日，第十二届全国人民代表大会第一次会议审议通过了《国务院机构改革和职能转变方案》，提出要改革工商登记制度，将注册资本实缴登记制改为认缴登记制，并放宽工商登记其他条件。国务院随后于2014年2月7号发布了《国务院关于印发注册资本登记制度改革方案的通知》（国发[2014]7号）（下称“《通知》”），提出：“简化住所（经营场所）登记手续。申请人提交场所合法使用证明即可予以登记。对市场主体住所（经营场所）的条件，各省、自治区、直辖市人民政府根据法律法规的规定和本地区管理的实际需要，按照既方便市场主体准入，又有效保障经济社会秩序的原则，可以自行或者授权下级人民政府作出具体规定”。

此后，各级政府纷纷出台文件改革企业住所登记制度，简化登记手续。根据公开信息，截止2015年5月9日，已有29个省、自治区、直辖市人民

政府、人民政府办公厅或工商部门以“暂行办法”、“管理办法”或“实施意见”等形式就简化住所（经营场所）登记手续或作出具体规定，或作出原则性规定并授权下级政府根据各地管理实际需要作出进一步规定。

各地出台的企业住所登记制度改革方案不乏创新和亮点。企业如能有效加以利用，既能降低合规风险，又能降低管理成本。本文对目前为止各地住所登记制度改革中出现的重要创新措施予以归纳，并在附件一中就这些改革措施的地方立法情况进行了统计。

1. 居住用房登记企业住所（下称“住改商”）

一直以来，工商部门一般不允许将住宅作为企业住所进行登记。随着一些对住所要求不高、对周围环境影响不大的小微企业的兴起，为降低这些企业的创业门槛，合理释放各类场所资源，已有24个省、自治区、直辖市有限度放宽了以住宅作为住所（经营场所）登记的限制，允许企业在符合特定情形的前提下把住宅登记为企业住所（经营场所）。

各地设置的允许“住改商”的特定情形主要包括下面几个类型：（1）**取得前置审批**：如上海明确要求，以城镇居住用房作为企业住所的，应当按照《上海市住宅物业管理规定》的规定办理改变房屋使用性质的手续；（2）**利害关系人同意**：如浙江、辽宁、天津、黑龙江等地要求以住宅作住所登记的，应当遵守法律、法规、管理规约有关规定，并征得

利害关系人书面同意¹；(3) **设定企业类型“正面清单”**：如重庆、陕西等地允许从事电子商务、设计策划、软件开发、管理咨询等不影响居民正常生活经营活动的企业将住宅登记为住所²；湖北等地允许从事“安全、环保、不扰民”行业的企业将住宅登记为住所³；(4) **设定企业类型“负面清单”**：如重庆、广西、青海等省市规定，从事存在安全隐患和消防隐患、产生声光污染和油烟污染以及影响小区生活环境、治安管理的生产经营活动，影响居民正常生活的企业不得将住宅登记为住所；吉林省还特别列举了利用住宅从事娱乐场所经营、互联网上网服务、危险化学品及烟花爆竹生产、储存和经营的，工商行政管理部门不予办理营业执照。

根据我们对部分省市工商部门的咨询，我们注意到，虽然很多省市都出台规定放宽住改商，但实施推广程度却不尽相同。例如浙江工商部门就表示，虽然浙江省已经出台了放宽住改商的规定，但实践中获批的很少，且批准的重心还是放在大学生创业的情形，相关细则以工商部门出台的大学生创业优惠政策为准。而根据湖北省和天津市有关工商部门的答复，实践操作中获批的住改商情形比较普遍，两个地区均只要求居委会或业主委员会出具利害关系人同意住改商的证明材料即可，具体如何确定利害关系人的范围，以及如何获得业主同意，由居委会或业主委员会确定和实施。

2. “一址多照”

《通知》颁布以前，工商部门通常禁止将同一场所登记为两个以上市场主体的住所（经营场所），相同的地址只能在工商部门的登记系统中使用一次。随着各地改革制度的落地，已有 26 个省、自治区、直辖市规定在特定情况下允许同一地址登记

为两个以上企业的住所（经营场所），为“一址多照”开了一个口子。尽管如此，一般意义上的“一址多照”在目前阶段仍未放开。

各地允许“一址多照”的特定情况主要包括下面一些情形：

(1) **具备投资关联关系的企业**。例如，上海允许股权投资企业及承担对其管理责任的股权投资管理企业，以及有投资关系且使用相同住所办公的两家企业作共同登记；云南允许同一地址登记为母公司与子公司或是基金公司与其管理公司的共同住所；河南允许有直接或间接投资关联关系的企业登记在同一住所之上。至于如何判断和界定“投资关系”以及“关联关系”，以及相关文件要求，这些省市并未作出明确规定，该问题的认定仍较大程度上依赖于各地工商部门的自由裁量，例如上海黄浦区和闵行区工商部门就倾向于认为该投资关系可做广泛解释，可以是一方控制另一方的母子公司，也可以是共同为第三方控制的兄弟公司；而崇明县工商部门则认为应作严格解释，即必须为上下级直接投资关系才可登记。

(2) **特定类型企业**。为鼓励小微企业创业，部分省市允许特定类型企业将同一地址登记为多个企业住所，例如河北就明确规定放宽股权投资企业、电子商务、文化创意、软件设计、动漫游戏等现代服务产业住所（经营场所）登记条件，同一地址可以作为两个以上企业的住所（经营场所）。

(3) **特定区域集中登记**。部分省市允许企业集中登记，如海南就明确规定允许在集中办公区以同一地址作为多家企业法人住所（经营场所）登记，上海也规定区（县）人民政府或者其授权单位可以指定一处或多处非居住用房为集中登记地，供本区（县）内从事不扰民、不影响周边环境和公共安全经营项目的企业登记住所。

(4) **商务秘书企业**。浙江、陕西、天津、山东和广东等地区提出试行商务秘书企业登记，允许以商务秘书企业住所为电子商务、软件开发、文化创意、无实体办公场所的企业等小微企业作登记，提供托管服务。

¹ 对于如何确定利害关系人（业主）及其范围，以及如何出具相关证明文件，目前大部分省市没有细则，只有极个别省市做出了说明，如广西要求业主将住宅登记为企业住所或者经营场所的，应当征得本栋建筑物内其他业主同意，征求意见可以逐户书面征求或者在小区张贴公告公开征求，公开征求意见无人反对的视为同意，由业主委员会或者房屋所在单位后勤部门出具利害关系业主同意证明；无业主委员会和单位后勤部门的，由小区物业服务企业出具证明；无业主委员会、单位后勤部门和小区物业服务企业的，由住宅所在的居民委员会出具同意证明。

² 此类企业免于提交业主委员会或居民委员会等出具的同意将该场所用于经营活动的证明文件。

³ 需提交居（村）委会、业主委员会或利害关系人出具的同意使用的书面意见。

上述规定看上去颇具创新性，但目前并没有得到充分贯彻，基层工商部门仍在静待实施细则。例如海南工商部门表示，目前企业集中登记制度并未全面实施，还在等具体规定；而浙江省工商部门也表示目前商务秘书企业的模式在浙江还未开始推广，甚至连商务秘书企业本身都无法获批登记。近期这些政策能否执行到位，仍有待观察。

3. “一照多址”

一直以来，工商部门要求企业以住所之外自有或租借场地设点经营的，必须办理相关登记注册，否则可能被视为异地经营而受到行政处罚。随着住所登记制度改革的深入，已有包括四川、重庆等在内的 24 个省、自治区、直辖市规定对于企业在一定区域内增设不涉及前置许可的分支机构或经营场所的，可以免于登记，实行备案管理或在营业执照上加注分支机构经营场所即可。

对于增设分支机构或经营场所的区域范围，各地的规定各有不同：（1）黑龙江、吉林等地仅原则性表示在一定区域内增设无需前置许可的营业场所或分支机构的，可以“一照多址”，同时授权下级政府可作出具体规定；（2）辽宁、广西、福建等地规定只有在同一县级区域内增设不涉及前置许可的营业场所或分支机构的才可以申请“一照多址”；（3）安徽、海南等地规定新增的营业场所应当和企业住所在同一辖区⁴或同一行政区划内；（4）云南则以列举形式明确了可以申请“一照多址”的情形，包括市场主体在同一市场设立多个铺位，在同一楼宇内设立多个分支机构，以及从事种植业、

养殖业的市场主体，在其住所（经营场所）外设立种植、养殖基地。

目前“一照多址”在一些省市已开始推广实施，但由于没有实施细则，实际审批中仍需一事一议，具有较大不确定性。我们认为，考虑到各行政区划对于税源转移的担忧，“一照多址”在近期不太可能适用于跨行政区域增设分支机构或经营场所的情形。

简评

从以上一系列新的改革措施可以看出，工商部门对于企业住所（经营场所）登记的监管思路正在变化，贯彻简政放权，方便市场准入，强化事中事后监管。“住改商”、“一址多照”和“一照多址”等改革举措为企业选择住所和经营方式提供了新的选择，为目前市场上十分活跃的电子商务、软件开发、文化创意等企业带来便利，有利于促进社会的创业、创新热情，降低创业门槛和创业成本。

另一方面我们应当认识到，改革的“最后一公里”仍不顺畅。新政策在全国不同地区推广实施的程度依旧参差不齐，不少规定并未落地。由于缺乏有效的实施细则，政策的解释仍在一定程度上依赖工商部门的自由裁量和审核官员的个人判断。我们期待相关部门尽快出台相关细则，真正将好的政策落地，发挥其最大作用。

⁴ 安徽工商部门解释说该同一辖区是指同一区级区域。

周 烽 合伙人 电话：86 21 2208 6305 邮箱地址：zhouf@junhe.com
李新杰 律师 电话：86 21 2208 6181 邮箱地址：lixinjie@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。



附件一 各省市企业住所登记制度改革立法情况统计

下表统计了各个省、自治区、直辖市企业住所登记制度改革的立法情况。“√”表示该区域已出台了该相关规定，但可能附有其他条件或要求（具体条件内容见表格），“×”表示该省份未出台相关规定。

省份 \ 措施	住改商	一址多照	一照多址	其他规定/说明	法规名称
上海	√（城镇居住用房要求变更房屋使用性质，附条件允许以居民小区会所作住所登记）	√（要求企业间具有一定关系，如投资关系等）	×	集中登记，即有限允许政府指定非居住用房为多家企业集中登记	《上海市企业住所登记管理办法》（沪府办发[2015]15号）
天津	√（要求需征得利害关系业主同意）	√（允许以物理分割或集中办公区为两个以上企业登记）	√（在同一区域内增设不涉及前置批准经营场所的，可申请经营场所备案）	试行商务秘书企业登记，为小微企业提供住所托管等服务	《市工商局关于印发天津市改革工商登记制度方案的通知》（津工商办字[2014]6号）
重庆	√（允许住宅用于电子商务、软件开发等不影响居民正常生活的经营活动）	√（原则性允许一个地址登记为两个及以上市场主体的住所）	√（在同一区域内增设不涉及前置批准经营场所的，可申请经营场所备案，不登记分支机构）	-----	《重庆市人民政府关于印发重庆市工商登记制度改革实施方案的通知》（渝府发[2014]2号）
浙江	√（需符合法律规定，遵守公序良俗，并征得利害关系人同意）	√（登记的住所应符合多个主要办事机构共同日常办公的合理需求）	√（对无需前置审批的企业在同一区域内增设的分支机构免于登记，加注在营业执照即可）	允许电子商务、软件开发、文化创意等企业使用商务秘书企业的住所登记	《浙江省人民政府办公厅关于印发浙江省放宽企业住所（经营场所）登记条件规定的通知》（浙政办发[2014]83号）
江苏	√（原则性表示放宽将住宅登记为住所（经营场所）的限制）	×	×	原则性表示将简化住所登记，同时授权各市人民政府根据实际需要作具体规定	《江苏省人民政府关于推进注册资本登记制度改革的实施意见》（苏政发[2014]42号）

省份 \ 措施	住改商	一址多照	一照多址	其他规定/说明	法规名称
广东	√(原则性允许, 地级以上市人民政府可作出具体规定)	√(原则性允许, 地级以上市人民政府可作出具体规定)	√(原则性允许, 地级以上市人民政府可作出具体规定)	原则性表示将简化住所登记, 同时授权地级以上市人民政府作出具体规定	《广东省工商行政管理局关于工商登记制度改革的实施办法(暂行)》(粤工商企字[2014]111号)
山东	×	√(允许物理分割地址或集中办公区作为住所登记多家企业)	√(在同一区域内增设经营场所的, 可自主选择登记分支机构或经营场所备案)	允许商务秘书企业为电子商务企业提供住所托管服务及其他配套服务	《山东省人民政府关于贯彻国发[2014]7号文件推进工商注册制度便利化加强市场监管的实施意见》(鲁政发[2014]5号)
陕西	√(须征得利害关系人同意, 但创意、设计、网络商品交易等企业可直接登记)	√(国家法律、法规对特定行业市场主体住所或经营场所有限制性规定的除外)	√(在同一区域内增设经营场所或分支机构的, 可不登记, 但应申请备案)	无实体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	《陕西省工商行政管理局关于印发〈陕西省市场主体住所(经营场所)登记管理暂行办法〉的通知》(陕工商发[2015]8号)
黑龙江	√(须征得利害关系业主同意)	√	√(在同一区域内增设无前置许可的经营场所的, 可不再办理分支机构登记, 但应申请备案)	授权各市(地)、县(市)人民政府(行署)可结合当地实际制定具体的实施办法	《黑龙江省人民政府办公厅关于印发黑龙江省市场主体住所(经营场所)登记暂行办法的通知》(黑政办发[2014]9号)
吉林	√(要求征得利害关系业主同意、符合强制性技术标准要求等)	√	√(对一般项目的企业, 在同一区域内增设经营场所, 可申请备案, 营业执照加注, 免于登记分支机构)	各市(州)人民政府、长白山管委会、扩权强县试点市人民政府可结合地方实际制定实施细则	《吉林省人民政府关于印发吉林省市场主体住所(经营场所)登记管理暂行办法的通知》(吉政发[2014]46号)

省份 \ 措施	住改商	一址多照	一照多址	其他规定/说明	法规名称
辽宁	√ (须征得利害关系业主同意)	√	√ (在住所地县域内增设无前置许可的经营场所的, 不再办理分支机构登记, 但应申请备案)	-----	《辽宁省简化市场主体住所登记条件暂行规定》(辽宁省人民政府令第 290 号)
山西	√ (经利害关系业主同意, 家庭住宅可登记为企业住所 (经营场所))	√ (法律、行政法规和国务院另有规定的除外)	√ (在同一区域内增设无前置许可的经营场所的, 可免于办理分支机构登记)	授权设区的市)人民政府可根据本地实际情况制定具体规定	《山西省人民政府关于印发山西省市场主体住所 (经营场所) 登记管理办法的通知》(晋政发[2014]41 号)
新疆	√ (按《中华人民共和国物权法》的相关规定提交合法使用证明)	×	√	各地州市人民政府 (行政公署) 可结合实际, 制定本地的具体规定	《新疆维吾尔自治区市场主体住所 (经营场所) 登记暂行规定》(新政办发[2014]32 号)
海南	×	√ (允许在集中办公区以同一地址作为多家企业法人住所 (经营场所) 登记)	√ (在同一行政区划内增设无前置许可的经营场所的, 可申请经营场所备案)	经授权, 市、县、自治县人民政府可作出具体规定	《海南省人民政府办公厅关于印发海南省企业法人住所 (经营场所) 登记管理暂行办法的通知》(琼府办[2015]19 号)
广西	√ (应当征得本栋建筑物内其他业主同意, 可逐户书面征求或张贴公告公开征求)	√ (法律、法规对企业住所另有规定的除外)	√ (在同一县级区划内增设无前置许可经营场所的, 可选择在营业执照内登记经营场所)	无办公实体的企业可以使用所托管商务秘书企业的住所或者办公区域作为企业住所	《广西壮族自治区企业住所和经营场所登记管理办法》(广西壮族自治区人民政府令第 104 号)
福建	×	√	√ (在同一县级区划内增设无前置许可经营场所的, 免于	各设区市人民政府、平潭综合实验区管委会应根据各地	《福建省人民政府关于印发福建省市场主体住所 (经

省份 \ 措施	住改商	一址多照	一照多址	其他规定/说明	法规名称
			办理分支机构设立登记，在营业执照上注明经营场所地址即可)	实际需要作出具体规定	《经营场所）登记管理办法》的通知》（闽政[2014]25号）
云南	√（城镇住宅作登记的，应征得利害关系业主同意）	√（应符合特定条件，如母公司与子公司，基金公司与其管理公司等）	√（增设无前置许可经营场所的，可不办理分支机构登记，但应符合特定条件，如在同一市场内设立多个铺位等）	涉及前置许可的，工商部门应按有关许可证件记载的住所（经营场所）直接登记，免于提交使用证明	《云南省市场主体住所（经营场所）登记管理办法》（云政办发[2014]10号）
湖北	√（允许将住房用作“安全、环保、不扰民”行业的市场主体住所(经营场所)登记，且应征得利害关系人同意）	√（允许将能有效划分区间的同一地址登记为多家市场主体的住所或经营场所，允许有投资关系的市场主体登记使用同一住所）	√（在同一县级区划内增设无前置许可经营场所的，可办理经营场所备案）	市、县、州人民政府可结合本地实际情况，制定具体规定	《湖北省工商局关于印发〈湖北省市场主体住所（经营场所）登记管理暂行规定〉的通知》（鄂工商规[2014]38号）
湖南	√（要求应征得利害关系业主同意）	√（应符合特定条件，如应具有投资关联关系等）	√（增设无前置许可经营场所的，可不办理分支机构登记，但应备案）	市、州人民政府可结合本地实际情况，制定具体规定	《湖南省人民政府办公厅关于印发〈湖南省放宽市场主体住所（经营场所）登记条件的暂行规定〉的通知》（湘政办发[2013]83号）
内蒙古	√（要求需征得利害关系业主同意）	√	×	各盟行政公署、市人民政府可制定具体办法	《内蒙古自治区人民政府办公厅关于印发〈内蒙古自治区市场主体住所（经营场所）登记暂行规定〉的通知》（内政办发[2014]59号）
安徽	×	√	√（在同一辖区内增设无需前	安徽仅原则性发布简化住所	《安徽省人民政府关于贯彻

省份	措施	住改商	一址多照	一照多址	其他规定/说明	法规名称
				置许可的经营场所，可不登记分支机构，但应申请备案)	登记，同时授权各设区市人民政府制定具体规定	落实国务院注册资本登记制度方案的通知》(皖政秘[2014]42号)
河北		√(城镇居住房屋需征得利害关系业主同意)	√(适用于股权投资企业、电子商务、文化创意、软件设计、动漫游戏等现代服务业)	√(在同一区域内且不涉及前置审批的，可申请营业执照加载经营场所，免于登记分支机构)	石家庄、唐山、保定、邯郸等较大城市可据本地实际情况作出具体规定	《河北省人民政府办公厅关于印发河北省放宽市场主体住所(经营场所)登记条件规定的通知》(冀政办[2014]5号)
河南		√(要求需经利害关系业主同意等)	√(要求企业间具有直接或间接投资关联关系，或以集中办公区为多家市场主体登记)	√(在同一区域内增设经营场所的,可选择办理经营场所备案或分支机构登记)	-----	《河南省人民政府关于印发河南省简化住所(经营场所)登记手续的规定的通知》(豫政[2014]22号)
江西		×	√(是否允许及相关条件由各设区市政府制定)	√(不需前置审批的企业，在同一区域内增设经营场所，可申请备案，不登记分支机构)	授权各设区市政府对市场主体住所(经营场所)的条件作具体规定	《江西省工商行政管理局关于实行放宽市场主体住所(经营场所)登记条件的通知》(赣工商企字[2014]3号)
四川		√(授权市(州)人民政府或授权县(市)人民政府作出具体规定)	√	√(同一区域内在住所外设立经营场所，可申请经营场所备案，不登记分支机构)	设区市跨区经营的“一照多址”，授权市人民政府作出具体规定	《四川省人民政府关于印发四川省工商登记制度改革实施方案的通知》(川府发[2014]42号)
青海		√(要求符合法律法规及管理规约规定，且应征得利害关系业主同意等)	√	√(在同一区域内增设无需前置许可的经营场所，可申请经营场所备案，不登记分支	各市(州)、县(区)人民政府可结合当地实际制定具体的实施办法	《青海省人民政府办公厅转发省工商局关于青海省市场主体住所(经营场所)登记

省份 \ 措施	住改商	一址多照	一照多址	其他规定/说明	法规名称
			机构)		管理办法的通知》(青政办[2014]79号)
贵州	√(允许住宅作为高新技术产业、文化创意等清洁、无噪音及其他对环境污染小、人员流动小的企业的住所)	×	×	贵州仅原则性发布将简化住所登记,同时授权各市(州)人民政府、贵安新区管委会根据实际需要作具体规定	《省人民政府关于贯彻国务院注册资本登记制度改革方案的实施意见》(黔府发[2014]7号)
甘肃	√(从事电子商务、设计策划等不影响居民正常生活的经营活动,可免于提交相关证明)	√	×	各市州人民政府可根据当地实际需要作出具体规定	《甘肃省工商行政管理局关于市场主体住所(经营场所)登记管理的指导意见》(甘工商发[2014]47号)
宁夏	√(住宅应具备经营条件,且应征得利害关系业主同意等)	√(应符合特定条件,如应具有投资关联关系等)	√(市场主体在住所辖区(县、区、县级市)内增设经营场所的,向原工商行政管理机关申请备案登记)	-----	自治区人民政府办公厅关于印发《宁夏回族自治区放宽市场主体住所(经营场所)登记条件办法》的通知(宁政办发(2014)27)