

最高人民法院关于加强商品房预售监管 协同推进矛盾纠纷源头治理的 司法建议书

法建〔2023〕1 号

住房和城乡建设部、自然资源部：

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国住房和城乡建设工作坚持在稳支柱、防风险、惠民生上下功夫，新时代住房和城乡建设事业取得了历史性新成就，为全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标作出了积极贡献。特别是推动房地产业平稳健康发展，完善统一的不动产登记制度，精准发力查处违法分包转包行为，不断加强房地产经纪行业监管，我国住房供给、房地产市场管理及不动产登记等工作取得显著进展。近期各部门联合出台《关于规范商品房预售资金监管的意见》《关于规范人民法院保全执行措施确保商品房预售资金用于项目建设的通知》等，对保护人民群众住房权利，促进房地产市场健康发展发挥了积极作用。但是，从经济社会高质量发展的更高要求看，从各地法院办理相关案件反映的情况看，商品房预售管理、不动产预告登记等领域还存在制度空白和监管缝隙，房地产及建工领域仍然存在一些亟待解决的问题：一是因“一房多卖”“先卖后押”等多次

处分导致同一房屋不同财产权利发生冲突,引发大量的房屋买卖纠纷和执行异议之诉案件。民法典为预防不动产交易风险、减少纠纷规定的预告登记制度没有发挥应有作用,且与相关合同网签备案制度没有形成监管合力。如在近三年的执行异议之诉涉购房人案件中仅有约1%办理了房地产预告登记。二是多数追索建设工程款案件,特别是大多数保交楼项目中,预售商品房买卖合同中预售资金监管账户条款形同虚设,预售资金未进入监管账户或被挪用等问题是导致烂尾楼和工程款拖欠的重要原因。如有的省65%的保交楼项目存在预售资金监管不到位问题。三是大量房地产交易纠纷的起因是购房者无法准确了解所购房屋的真实信息而落入购房陷阱,严重影响购房者的住房权利。四是建工领域诉讼案件数量增长较快,近三年全国法院审结此类案件量年增长约15%,有的法院年增长甚至达到了31%。而建工行业前端风险预防、纠纷化解组织机制不尽健全,相关住建行业协会没有发挥应有的预防和化解行业纠纷作用。如西北五省区仅有个别法院与住建行业协会签署调解合作协议,各地还未成立建工领域的专业调解组织。

为深入贯彻落实习近平总书记“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病”的重要指示精神,贯彻落实中央经济工作会议关于“促进房地产市场平稳健康发展”的工作部署,把坚持以人民为中心落到实处,在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,有效防范化解风险,切实维护人民群众民生权益,现就加强商品房预售监督管理,协同推进房地产及建工领域矛盾纠纷源头治理工作,提出如下建议:

第一,健全合同备案与预告登记衔接机制。民法典规定的不动产预告登记制度,具有明晰不动产权利关系、预防多次处分交易风险,保障购房者最终取得房屋所有权的功能。实践中城市房地产管理法规定的合同备案制度,是行之有效的维护商品房预售秩序的行政监管制度之一。合同备案和预告登记两项制度的有效衔接,能够从行政监管和物权登记公示两方面防范交易风险,进而杜绝“一房二卖”等多次处分的违法行为,更好地保护购房人权利。浙江省高级人民法院曾向浙江省人民政府办公厅发出司法建议,在省政府重视协调推动下,实现了网签备案和预告登记机制全面衔接,取得良好效果,该省2022年执行异议之诉案件同比减少20%。建议在全国推广浙江有关经验,进一步健全房屋预售合同备案与预告登记衔接机制:一是积极宣传、引导和鼓励权利人及时申请办理预告登记,在合同示范文本中增加办理预告登记的条款,在合同备案平台或者窗口加大预告登记的宣传和引导。二是加快推进“一窗通办”“一网通办”,实现合同备案与预告登记同步申请办理,让群众办事少跑腿,数据多跑路。三是实现不动产预告登记信息与合同备案信息共通共享,方便行政机关和当事人办理业务时查询相关信息,避免权利冲突。

第二,完善商品房预售资金监管统一立法,加大监管力度。依照城市房地产管理法规定,商品房预售资金应专项用于工程建设,这是商品房能够建成,购房人取得房屋的根本保障,是商品房预售制度不可缺少的配套制度。完善商品房预售资金监管统一立法,提升监管的法律效力,加大监管力度既是当务之急,也是治本之策。建议在总结各地现有监管规则和实践经验的基础上,加快制

定效力层级更高的商品房预售资金监管法规,或者由各主管部门联合发布监管行政规章,进一步明确监管主体、监管要求、监管标准、监管措施、监管责任,完善恶意逃避监管的民事责任、行政责任、刑事责任三位一体的法律责任体系,保证预售资金监管全面到位且有力有效,解决好当前监管规则不统一、效力低、责任轻等影响监管成效的突出问题。

第三,推进商品房预售信息查询和购房风险提示工作。陕西西安等地管理部门推出预售楼盘信息查询和购房风险提示举措,让购房人能够便捷地查询在售楼盘的全面信息,避免落入购房陷阱,很好地保障了购房者合法权益,也有效减少了矛盾纠纷,建议在全国推广预售楼盘信息查询和风险提示做法,让人民群众买到“放心房”:一是逐步推行预售楼盘现场全面信息查询,并加大购房风险提示力度,为购房者查阅国有土地使用权证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建设工程施工许可证、商品房预售许可证办理情况,土地出让金缴纳、商品房合同备案、不动产登记、抵押以及预售资金监管账户等信息积极创造条件。二是建立各主管部门预售楼盘信息共享平台,为商品房消费者提供便捷的一站式信息查询服务。

第四,修订商品房买卖合同及建设工程合同示范文本有关条款。当前商品房买卖及建设工程合同示范文本对于保障各方当事人合法权益,维护行业健康发展和房地产行业秩序发挥了积极作用。为认真贯彻落实习近平总书记“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的重要指示精神,将诉源治理工作推向深入,建议对合同示范文本作四方面的完善(具体条文完善建议见附件):一是细化争

议评审机制相关条款,使之更具有可操作性。二是完善严重不诚信行为的防范和约束条款。三是制定非标项目建设工程施工合同示范文本。四是完善非诉纠纷解决机制条款,引导当事人选择诉前机制化解矛盾纠纷。同时加强对行业协会的业务指导,支持、引导组建房地产及建工行业调解组织,建设行业专家人才库,积极参与诉源治理工作,为矛盾纠纷化解提供专业支持。

以上建议,请予考虑。并请于两个月内将相关工作情况函告我院。

附件:关于完善商品房买卖合同、建设工程合同示范文本有关条款的具体建议

最高人民法院

2023年7月28日