

商品房建设工程烂尾问题的法律应对

张如光

扬州大学法学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2024年3月13日; 录用日期: 2024年3月26日; 发布日期: 2024年4月30日

摘要

商品房建设工程烂尾问题中存在多重法律关系, 以土地交易、项目开发、推广销售三个市场环节为切入点进行梳理, 得出当前烂尾问题的原因主要在于商品房偏离居住属性、风险承担不合理、商品房预售制度配套机制不完善。针对这一问题, 应该从理顺清偿顺序、复工续建后交付两个方面入手进行事后治理。此外, 通过优化土地供应调控、完善商品房预售制度配套机制、有条件地推进商品房现房销售, 可以在事前预防方面发挥重要作用。

关键词

商品房, 烂尾问题, 治理, 预防

Legal Response to the Problem of Rotten Commercial Housing Construction Projects

Ruguang Zhang

School of Law, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: Mar. 13th, 2024; accepted: Mar. 26th, 2024; published: Apr. 30th, 2024

Abstract

There are multiple legal relationships in the problem of rotten commercial housing construction projects. Taking the three market segments of land transaction, project development and promotion and sale as the entry point for sorting out, it is concluded that the causes of the current rotten problem mainly lie in the deviation of commercial housing from the property of residence, the unreasonable assumption of risk, and the imperfection of the supporting mechanism of the system of pre-sale of commercial housing. To address this problem, we should start from the rationalisation of the order of liquidation, resumption of construction after the renewal of delivery of the two aspects of the governance of the aftermath. In addition, the optimisation of land supply regulation,

文章引用: 张如光. 商品房建设工程烂尾问题的法律应对[J]. 法学, 2024, 12(4): 2659-2664.

DOI: 10.12677/ojls.2024.124376

the improvement of the supporting mechanism of the commercial property pre-sale system, and the conditional promotion of the sale of commercial properties can play an important role in ex ante prevention.

Keywords

Commercial Property, Rotten Problems, Governance, Prevention

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



1. 引言

党的二十大报告提出“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位”，为促进房地产市场平稳健康发展，落实“保交楼、保民生、保稳定”的政策目标指明了方向。商品房建设工程烂尾问题影响恶劣、损害范围广泛、拯救耗资巨大，是当前城市普遍存在的恶疾与隐痛。本文通过梳理烂尾问题中各方主体之间的法律关系、厘清其权利义务并系统分析烂尾原因，探求对已经发生和尚未发生的烂尾问题分别给出解决方案和预防措施，以期对后续烂尾问题提供思路。

2. 烂尾全过程法律关系梳理

商品房建设工程烂尾问题存在多方利益主体，其间法律关系复杂多元、利益冲突严重，因此有必要以土地交易、项目开发、推广销售三个市场环节为切入点梳理出全过程法律关系，分析认定各方权利义务。

土地交易阶段。地方政府土地管理部门作为土地出让人与开发商签订土地使用权出让合同，形成土地出让合同法律关系。开发商负有支付全部土地使用权出让金的义务，地方政府负有将国有土地使用权出让给土地使用者的义务。取得土地使用权后，开发商向地方人民政府城乡规划主管部门申请建设用地规划许可证及建设工程规划许可证，二者形成行政许可法律关系。

项目开发阶段。开发商作为发包人与承包人签订建设工程合同，形成建设工程合同法律关系。承包人负有进行工程建设的义务，开发商负有支付价款的义务。开发商向县级以上人民政府房产管理部门申请办理预售登记，取得商品房预售许可证明，形成行政许可法律关系。

推广销售阶段。签订商品房预售合同的消费者与开发商之间形成了商品房买卖民事法律关系。消费者负有支付商品房合同总价款的义务，开发商负有按期完工后交付房屋的义务。消费者向贷款银行寻求信贷支持，消费者与贷款银行形成借款关系、债权债务关系，开发商与贷款银行形成保证关系。消费者负有抵押房屋所有权和按期还贷的义务，贷款银行负有支付按揭贷款至开发商贷款资金专用账户的义务，开发商负有连带保证责任。

3. 烂尾问题的原因探析

烂尾问题中存在的多重法律关系决定了其成因也是多方面的，主要包括商品房偏离居住属性、风险承担不合理、商品房预售制度配套机制不完善等。这些因素相互作用，共同导致了商品房烂尾问题的发生。

3.1. 商品房偏离居住属性

商品房兼具居住属性和金融属性，居住属性应当作为基本属性予以保障。过去很长一段时间，商品房表现为强金融属性，居住属性有所弱化。从政府行政行为上讲，为减轻债务负担而吸引投资的各种优惠政策中土地出让是最切实可行的办法。有些地方将房地产的“先导性”“经济增长发动机”片面理解为“超前超量”[1]，盲目铺摊子，上项目，鼓励房地产开发。而在土地供应超量的背后隐藏着巨大的烂尾风险，现实中并没有相应的商品房居住需求消化供给。更有甚者，“限量供应，推高地价”[2]，导致投资者基于从众心理的羊群效应对资产买卖疯狂“追涨杀跌”。

3.2. 风险承担不合理

开发商与消费者互负债务，有先后履行顺序，消费者作为先履行义务的一方享有不安抗辩权。但是消费者已经履行义务但是开发商不履行义务或履行义务不符合规定时，由于开发商权利已然实现且其未向消费者提供担保，风险最终由消费者一方承担。风险承担的不合理导致开发商有恃无恐，导致虚报工程进度、资金挪用、过度承诺等机会主义行为，最终开发商资金断裂、产生烂尾问题。

为了获取更多的预售资金或逃避监管，一些开发商可能会虚报工程进度，夸大项目进展情况。这种行为会误导监管部门和购房者，导致对项目真实情况的误判。部分开发商利用预售资金的灵活性，将预售款项挪用于其他项目或个人用途，而不是用于按时完成正在进行的房屋建设。为了吸引购房者和获得更多的预售款项，一些开发商可能会在推销阶段过度承诺，夸大项目规模和配套设施，甚至提供虚假的宣传材料。一旦项目无法按照承诺的标准建设，购房者可能提出退款要求。

3.3. 商品房预售制度配套机制不完善

在烂尾问题的冲击之下，商品房预售制度是应该废除还是应该保留，成为理论和实务界关注的焦点[3]。但是我们也应当认识到烂尾问题发生于商品房预售制度下，但是商品房预售制度并不一定导致烂尾。究其根本，是制度运行中资金监管的配套机制不完善。

我国已经初步形成了关于预售资金监管的规范架构。但是，实际运行与制度规范存在偏差，主要表现在监管机制宽松过度、原则性不足等方面。房地产开发商违规挪用预售资金的现象时有发生[4]。第一，地方政府作为地价、房价上涨的直接受益者，其缺少对开发商资金监管的内在激励与约束。其对开发商违规挪用资金监管不利、调控政策执行不到位，导致现有的监管政策形同虚设。这不仅难以弥补市场运行缺陷，甚至还会影响银行、消费者等主体对开发商履约能力的预期。第二，贷款银行作为预售制度中的强势一方，其通过买受人与开发商的担保来确保自己债权的实现，其在享受制度红利的同时并未主动承担金融监管责任，导致在资金收存和支付进度方面存在监管疏漏。资金收存方面的监管疏漏表现贷款银行绕过监管账户，将全部或部分预售款项直接划转至开发商指定账户。支付进度方面的监管疏漏表现在贷款银行在一些开发商未达到工程进度约定条件时就发放预售款项。

4. 烂尾问题的法治化治理方案

在现有法律框架内寻求兼顾安全与效率的治理方案是烂尾问题发生后的必然要求。在明确各方责任，清理债权债务的基础上采取复工续建的方式以复活烂尾工程，使购房人的利益能够得到保障。

4.1. 定纷止争：理顺清偿顺序

划清烂尾问题中各方主体的法律责任不仅能够避免纠纷延续、定纷止争，而且还能剥离商品房上的法律障碍和权属争议。通过前文对烂尾问题所涉法律关系的梳理，各方法律责任已经基本明确。但开发商在破产清算资不抵债的情况下清理债权债务时，债权人往往就清偿顺序发生争议。

在我国破产法中并不能找到清偿顺序的法律依据,我国《民法典》及相关司法解释有涉及该问题。《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释(一)》规定,承包人享有的建设工程价款优先受偿权优于抵押权和其他债权。也就是说,各方债权人的清偿顺序依次为建设工程款优先受偿权人、抵押权人、普通债权人[5]。然而,在房地产企业破产时,消费者的权益是否能够获得优先保护,在司法实践中仍然缺乏法律上的明确依据。但是早在2002年发布的《最高人民法院关于建设工程价款优先受偿权问题的批复》已规定,购房者在房地产企业破产时享有更高的清偿优先权,工程价款不得优先于已支付大部分或全价款的购房者。该规定能够最大程度地保障消费者在房地产企业破产时的合法权益。目前,有关购房者优先权的司法解释已被废止,这导致在破产案件审理中无法确定购房者债权和工程价款债权的清偿顺位。私以为,应当认可消费者债权优先权。消费者优先权赋予破产困境下处于弱势地位的购房者优先清偿地位,体现了实质公平。购房行为满足基本居住需求,房屋代表生存利益;而承包人的工程价款属于经营性权益,理应让步于生存利益。

4.2. 复工续建:保交楼稳民生

对开发商而言,破产或许是退出市场的一种途径,但对于烂尾的商品房建设工程却不是合适的选择。从各方债权人,尤其是消费者的角度看,续建并交付烂尾楼是最佳选择。

2022年7月底,“保交楼”首次被写入中央政治局会议内容,会议明确提出“保交楼、稳民生”的政策基调。运用“保交楼”这一政策利好进行复工续建,需要地方政府、开发商、债权人的共同努力。首先,应当确定地方政府、开发商、监管部门等各方在复工续建过程中的具体责任和角色,并建立健全工作协调机制。其次,通过全面评估项目现状确定复工续建的可行性。由于原施工单位对烂尾工程的基本情况和真实现状更为了解,开发商应当与原施工单位协商,争取其作为续建施工单位。随后,委托第三方与原施工单位共同测算续建项目所需资金,制定具体的续建计划,并分析续建可能获得的收益与成本。同时,加大宣传力度,通过对项目复工情况的宣传和报道,提高社会各界对复工项目的关注度和支持度。通过这些综合措施,有效利用“保交楼”政策,推动商品房烂尾项目的复工续建。

5. 烂尾问题的风险预防举措

烂尾问题一旦发生,其损害覆盖面之广、社会影响之恶劣难以估量,且该问题呈现多发趋势。单纯依赖事后治理是远远不够的,最好是将烂尾问题化解在萌芽阶段,提前采取法治化风险预防举措。

5.1. 优化土地供应调控

地方政府应当适应商品房市场供求关系变化,优化土地供应调控,强化商品房的居住属性。当前土地供应主要表现为供大于求,所以应当加强土地供应控制,依靠国家法律、法规严格控制土地一级市场,管住二、三级市场,规范土地开发、交易行为,从而达到调整商品房供应、减少烂尾的目的[1]。为此须做到以下两点。首先,城市土地的出让需紧密贴合社会发展需求,经过法定程序审批,并强化土地一级市场的监管和管理。将土地一级市场放在阳光下,增加拍卖和招标的比例。其次,要加强对土地出让和划拨使用权的管理,坚决查处违规使用土地或改变土地用途的行为,并必要时收回土地。对于因各种原因停止使用的划拨土地,应及时收回,不应在未完成出让手续的情况下进行合作开发。

5.2. 完善商品房预售制度配套机制

完善商品房预售制度配套的监管机制,可以从提高开发商预售资金使用透明度,压实政府部门的属地责任,强化对商业银行的执行监管三个方面入手。

第一，开发商主动提高预售资金使用透明度。开发商应当在商品房销售现场公示预售资金监管协议和监管账户名称，购房人可查询本人入账信息。通过全面、及时公开信息，让所有在售项目真实情况曝光于众[6]，保障消费者的不安抗辩权。

第二，压实政府部门的属地责任。收紧房屋预售许可条件，建立严格的预售商品房市场准入制度，加强信用在房地产市场风险控制中的作用，优化市场结构和布局。商品房预售过程对信用有极高要求，为确保开发商按期履约，避免其将违约风险转嫁给消费者，预售商品房应设立更高的准入门槛。

第三，贷款银行强化资金监管措施。贷款银行是预售资金监管方面的主导者，应当对其进行外部监督并深化其义务承担，以此确保贷款银行资金监管的有效性。贷款银行严格按照资金拨付条件和标准提供资金不仅有赖于贷款银行的诚实信用，还需借助银保监会的行业监督。此外还可以通过约定将内部管理责任或行政责任转化为合同义务，若银行未履行监管义务，消费者可主张抗辩或违约赔偿金。

5.3. 有条件地推进商品房现房销售

预售与现售作为商品房交易的主流模式，多样的交易模式使得市场供给和选择更加多元。二者的关系为相互补充而非替代，它们在不同阶段为商品房市场的健康发展均做出了贡献。

首先，明确现售模式的法律依据。尽管商品房现售已在国内部分地区试点推行，但效果不佳。其中一个重要原因是立法尚未对现售模式提供明确支持，仅简单鼓励和提倡不足以发展现售模式。在制定法层面，应将现售模式与预售模式作为并列的交易方式，以此提升市场信心，减少地方政府执行方面的疑虑。坚持发展现售和预售在商品房销售市场的协同关系，避免现售新规与预售规则之间的冲突，确保现存法律资源的协调统一，使二者共同推动商品房市场的健康稳定发展。肯定现售模式的作用并非全盘否定预售模式，而是在完善预售制度的前提下通过多种途径最大程度维护商品房市场的交易秩序[7]。

其次，规范房地产企业的融资方式，拓宽其融资渠道。现售模式要求开发商具备更高水平的融资和开发实力，因此应鼓励房地产企业优化经营模式，探索租售并行、提供物业服务等专业化、市场化路径，以增强持续经营能力。进一步规范房地产企业的融资方式并非意味着限制优质房企获取外部融资，而是强调在融资过程中避免过度依赖非自有资金，以免将房地产风险扩散至其他领域，引发流动性危机。

6. 结语

本文对商品房建设工程烂尾问题进行了深入的分析和探讨。通过梳理烂尾问题的法律关系、厘清各方责任，并系统分析了烂尾问题的成因，我们可以认识到这一问题的复杂性和深层次影响。针对已经发生和尚未发生的烂尾问题，提出了相应的解决方案和预防措施，以期为解决当前问题和避免未来问题提供了理论支持和实践指导。

然而，我们也要认识到，商品房建设工程烂尾问题的解决不仅仅是一项技术性的工作，更是一个系统性的治理过程，需要政府、企业、社会各界的共同参与和努力。只有通过加强监管、优化政策、完善制度、加强合作，才能有效化解和预防烂尾问题，推动房地产市场的健康发展，实现人民群众的安居梦想。

参考文献

- [1] 董金社. 商品房空置与土地供应[J]. 中国土地, 1996(12): 29-30.
- [2] 任保平, 苗新宇. 中国供给侧结构性改革的绩效评价研究[J]. 中国软科学, 2022(8): 19-30.
- [3] 董鹏斌. 保交楼背景下我国商品房预售制度的现实挑战与续造路径[J]. 西南金融, 2023(11): 19-31.
- [4] 董彪. 从商品房预售制到现房销售制的转变——实践转型、比较分析与对策研究[J]. 南方金融, 2023(5): 3-14.

- [5] 杨云帆, 马华炎. 涉房地产企业不动产执行的法律优化[J]. 人民司法, 2020(25): 103-109.
- [6] 青晖, 冯波. 在建工程烂尾风险控制问题探讨——以商品房预售为视角[J]. 中国房地产, 2017(10): 40-43.
- [7] 林慰曾. 商品房交易模式: 预售制与现售制的比较和改进[J]. 南方金融, 2023(5): 15-23.