《楚雄州商品房预售资金监管办法

（征求意见稿）》起草说明

现将《楚雄州商品房预售资金监管办法（征求意见稿）》起草情况作如下说明：

一、立法背景

商品房预售资金监管是商品房预售制度的重要内容，是新建商品房交易管理的核心环节，是保障购房人消费安全的关键举措。截止目前，商品房预售资金监管在我州尚无专门立法，下辖各县（市、区）基本上依照住建厅及自行制定的政策文件开展监管工作。随着我州房地产行业的迅猛发展，新建商品房市场出现了一些问题，主要是相当数量楼盘长期延迟交房、逾期办证，甚至“烂尾”。严重损害了购房人合法权益，影响了社会和谐稳定。现行制度措施设计严重滞后，且效力层次低下，已无法有效发挥监管效能，不再满足监管工作需要。适应形势发展变化，开展商品房预售资金监管方面的地力立法，对于当前我州优化商品房预售资金监管，实现保交楼、稳民生目标意义重大。近期，州住建局作为起草责任单位，遵照规章制定程序，结合本地实际起草了《楚雄州商品房预售资金监督管理办法（征求意见稿)》(以下简称《办法（征求意见稿)》)。

二、制定的必要性

为了加强新建商品房预售资金的监督管理，有效维护购房人的合法权益，促进我州房地产业良性循环和健康发展，根据有关法律法规和省住建厅、中国人民银行昆明中心支行、云南银保监局《关于转发<住房和城乡建设部人民银行银保监会关于规范商品房预售资金监管的意见>的通知》（〔2022〕25号）文件精神要求，需要制定本办法。

1. 起草经过

2023年6月7日，省住建厅调研组对我州预售资金监管情况调研后，按照调研座谈会议相关要求，州住建局于7月初启动了楚雄州预售资金监管办法的起草工作，8月14日起草小组向住建厅反馈了第一次征求意见稿，9月15日完成了部门征求意见，9月28日省住建厅召开专题会议反馈了楚雄州预售资金管理办法存在相关问题。10月13日州政府刘坤副秘书长主持召开征求意见会，专题听取10县市和州级有关部门意见建议。10月19日我局召开《楚雄州商品房预售资金监管办法（征求意见稿）》征求意见座谈会，听取各县市住建部门意见建议。按照起草工作时间计划，力争11月底前完成《办法》的修订工作并予以公布。

1. 主要法律依据

1.本次立法起草对涉及商品房预售资金监管的现行有效法律、法规、规章及规范性文件进行了全面检索。《办法（征求意见稿）》主要依据以下法律文件：

2.《中华人民共和国城市房地产管理法》

3.《城市商品房预售管理办法》

4.住建部《关于进一步加强房地产市场监管完善商品住房预售制度有关问题的通知》（建房〔2010〕53号）住建部、人民银行、银保监会《关于规范商品房预售资金监管的意见》（建房〔2022〕 16号）以及省住建厅、中国人民银行昆明中心支行、云南银保监局《关于转发<住房和城乡建设部人民银行银保监会关于规范商品房预售资金监管的意见>的通知》（〔2022〕25号）省住建厅、省财政厅、中国人民银行昆明中心支行、云南银保监局《关于加强全省停建缓建房地产项目建设资金监管工作的通知》（〔2021〕56号）省住建厅、中国人民银行昆明中心支行、云南银保监局《关于进一步加强商品房预售资金监管工作的通知》（〔2021〕128号）最高人民法院、住建部、人民银行《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》（法〔2022〕12号）。

5.同时借鉴参考了一些外地城市的经验制定。

五、主要内容

《办法（征求意见稿）》共六章二十八条，包括总则、预售资金监管专用账户、监管额度及预售资金的收存、预售资金的提取和使用、预售资金的监管、附则。《办法(征求意见稿）》立足于实际需求和可操作性，遵循地方政府规章定位和设区的市立法权限，将国家、省关于商品房预售资金监管有关规定形成法律规范，并进行细化充实。有关主要内容说明如下:

（一）关于适用的地域范围。经前期调研了解，各县（市、区）均未制定商品房预售资金监管制度，监管模式和工作方式存在较大差异，不便于全州预售资金监管工作的指导、协调和监督。各县（市、区）住建部门均要求出台一部全州统一适用的监管制度。为统筹开展预售资金监管工作，集约利用立法资源，本次立法将适用地域范围界定为本州行政区域。

（二）关于部门监管职责。商品房预售资金监管职责主要涉及住建、人民银行、银保监、行政审批等部门，根据住建部、人民银行、银保监会（建房〔2022〕16号）文件和最高人民法院、住建部、人民银行（法〔2022〕12号）文件规定，《办法（征求意见稿）》对住建部门、人民银行、银保监部门的监管职责作了详细规定，同时对行政审批、住房公积金中心等部门或单位的职责也予以明确规定。其中对住建部门职责，《办法(征求意见稿)》在属地管理、职责分工、功能区受权监管等方面进一步作出了规定，并要求各地应明确具体的工作机构负责监管工作。

（三）关于监管期限。为加速购房资金流动，减轻房地产开发企业经济负担，我州商品房预售资金监管期限一直以来仅截至项目办理建设工程竣工验收备案。近年来，一些楼盘虽然办理了竣工验收备案，但迟迟不能办理产权登记，引发大量矛盾纠纷，而此时预售资金监管已经终止，社会各界反映强烈。为弥补这一监管漏洞，住建部、人民银行、银保监会（建房〔2022〕16号）文件规定，监管额度内的资金，在商品房项目完成房屋所有权首次登记前，商业银行不得擅自扣划。为此，《办法（征求意见稿）》将监管期限的结束时间调整为至该商品房项目完成房屋所有权首次登记之日止。

（四）关于监管银行的产生。监管银行是商品房预售资金监管不可或缺的重要一方，职能作用至关重要。近年来，一些监管银行怠于职守或滥用职权，未经住建部门同意擅自拨付、截留、挪用预售资金，严重影响了监管工作的正常开展，引起了各级政府的高度重视。住建部、人民银行、银保监会（建房〔2022〕16号）文规定，监管银行应当通过公开招标方式确定，并通过住建部门门户网站公示。依照上述规定，《办法（征求意见稿）》规定了监管银行名录制度，并要求实行动态管理。

（五）关于预售资金收存。预售资金能否足额收存决定监管工作成效。遵循应入尽入、“颗粒归仓”的宗旨，《办法(征求意见稿)》从交款、收款、贷款三个方面分别为购房人、房地产开发企业、贷款银行设定了义务性规范，其中对房地产开发企业和贷款银行还从反方面设定了禁止性规范。关于收存的监管措施，一直都是预售资金资金监管的难点，《办法(征求意见稿)》为此设定专条，明确规定一次性付款或首付款交入预售资金监管账户后，商品房网上备案系统方可提供预售合同网签备案服务。

（六）关于预售资金使用监管。《办法（征求意见稿)》从监管额度、使用节点及留存比例、资金用途、使用程序、资金计划、拨付规定、使用规定等方面各设单条作出明确规定。对预售资金监管额度，考虑到监管工作的地方差异性，《办法(征求意见稿)》仅作了原则性规定，未对确定标准作出具体规定，给予各地自主决定权。对使用节点及留存比例，《办法(征求意见稿)》设定了统一的节点和节点审查措施，但对留存比例同样规定由各地自主决定。为优化预售资金监管，提升资金使用效率，《办法（征求意见稿)》规定对超过监管额度的部分由房地产开发企业自主使用，同时还设定了根据信用评价结果实行分类监管制度。

（七）关于超前防范和应急处置。为充分彰显全程监管的预售资金监管原则，《办法（征求意见稿)》坚持以预防为主，预防和惩处相结合，在事前、事中、事后环节均设定了相应监管规范，特别是在监测预警方面作出了具体规定，要求监管银行按时推送资金入账、支取信息，及时履行相关告知义务，规定住建部门应当加强监督检查，在一定情形下时可以采取必要的监管措施。

（八）关于法律责任。《办法（征求意见稿)》依照上位法及住建部相关文件对包括房地产开发企业、施工单位、分包单位、监理单位、贷款银行和监管银行的违法责任规定了必要的处理措施。

（九）关于配套制度。商品房预售资金监管周期长、环节多，是一项非常细致的工作，且各地监管工作具有差异性，立法条文无法面面俱到、详列细陈。《办法（征求意见稿)》规定由各地根据本办法制定具体的实施细则组织开展辖区监管工作。同时对监管银行名录管理、监管协议文本发布等事项，亦需相关部门制定配套制度措施，以落实立法要求。