关于《大竹县商品房预售资金监管实施细则（征求意见稿）》解读材料

**一、政策背景**

预售资金监管事关购房者切身利益，事关房地产金融风险防范，事关房地产市场稳定。随着我县房地产形势的不断发展，既有的相关规定难以适应当前工作的实际需要，近年来遗留问题大量涌现，尤其2019年出现了东湖星座、荣耀城项目因预售资金中途断链而导致停工的高危风险现象。经过对全县商品房预售项目资金监管情况进行专项清理检查，发现一些主要的共性问题。

为加强资金监管，防范房地产市场风险，根据相关法律法规及住建部的要求，结合我县商品房预售资金监管工作的实际情况，县住建局会同人行大竹支行、县金融办、达州市公积金管理中心大竹中心、县不动产登记中心等部门编制起草了《大竹县商品房预售资金监管实施细则》以下简称《细则》。此次《细则》主要是在《大竹县商品房预售资金监管实施细则（试行）》的基础上，立足于维护购房者权益，降低房地产企业过高的金融杠杆，切实防范房地产市场金融风险的整体考虑，针对我县商品房预售资金监管工作存在的主要问题，借鉴成都市、达州市先进管理经验，以完善制度、协同管理、强化责任、明确责任后果为切入点，促使住建部门、金融监管部门、房地产开发企业、监管银行、按揭贷款银行、工程承包单位、监理单位等共同履行商品房预售资金监管义务，使预售资金“进得来”“管得住”“用得好”，为商品房后续建设资金提供保障，保护购房者合法权益，维护市场健康稳定。

**二、政策指向的主要问题**

**（一）部分房地产开发企业以土地等做抵押申请的项目开发贷款及在建工程贷款未用于工程建设。**

企业以土地抵押或在建工程贷款后，将贷款用于其他项目的土拍等用途，金融杠杆不断放大，一旦资金链出现问题，主要的后果之一就是导致商品房项目建设完成后，土地抵押权不能及时注销，首次登记证无法办理，购房者因此不能取得所购房屋产权，引发群体性信访投诉，影响社会稳定。

**（二）部分房地产开发企业任意调整工程造价，调低或增高工程造价规避混淆监管资金额度。开发企业与建设单位、监理单位共同弄虚作假骗取预售资金，申报金额与实拨金额不符。**

企业调低工程造价，目的是降低以工程造价为基准的预售监管资金额度，将本来应该用于项目后续工程建设的资金挪作他用，而本项目后续工程建设资金无法保证，易导致“烂尾楼"的出现。企业增高工程造价则是为了达到与建设单位其他不可知的目的，打乱监管计划，混淆监管目标，影响监管效果。

**（三）部分按揭银行未按规定将按揭购房款划入监管账户，导致后期资金归集不可控，监管部门处于被动。**

部分按揭银行审查不严、操作不规范，钻政策法律空隙，将购房接揭贷款划入企业其他账户而非监管账户，致使监管账户资金不足，无法保障后续工程建设资金的充足，影响后续工程建设的进度及按时完工。原监管制度归集资金手段有限，只对30%首付资金归集可控，而对剩余贷款资金归集不可控，无法防范后续建设资金风险。

**（四）部分监管银行预售监管资金支出不严谨，履行监管职责不尽职、不到位；金融监管部门、房屋登记部门等各方责权不清、监管流于形式。**

对预售资金的支出缺乏有效的规则，加上企业与建设单位违规操作，监管资金的支出任意性较大；由于重点资金余额属动态管理，对留存余额没有明确规定，开发企业为了减轻账户内沉淀资金成本，穷尽理由支取账户内资金，导致账户余额过低，不能抵御突发风险；监管银行监管权责没有清晰明确的划分，各部门对于监管职责的行使缺乏统一的认识，导致一旦出现监管异常，不能形成及时有效的监管具体措施，监管工作流于形式。

**（五）部分开发企业抵触政府全监管模式，认为一定程度制约了企业自主经营发挥市场主体的主观能动性，千方百计逃避监管，执行困难。**

大部分开发企业对现金流渴求甚笃，对采取政府全额监管模式限制企业预售资金自主支配十分抵触，不配合，执行困难。主管部门人力精力有限，客观上对全县近30个项目每年数十亿资金逐笔进行监管工作量巨大，也存在监管人员不具备专业财务知识管理效率不高的短板。

上述问题如不能及时得以纠正，将导致市场风险加大，引起群体性矛盾纠纷，损害购房者权益。

**三、政策主要内容**

《细则》以主要问题为导向，具体包括以下内容:

**（一）针对因土地抵押无法办理首次登记，导致购房人不能取得房屋所有权证书，可能出现“权属烂尾楼”问题**

《细则》 规定重点监管资金除工程建设资金总额的1.1之外，该项目土地抵押担保贷款和在建工程抵押贷款的本息也纳入重点监管资金额度，以保障该项目能够顺利完成权属交付。

**（二）针对部分房地产开发企业任意调整工程造价，调低或增高工程造价规避混淆监管资金额度**

1.主管部门负责按不得低于住建部门公布的工程造价标准核定监管资金额度的工程造价。

2.以建设工程中标合同价为依据，各项工程款总和为监管资金总额度，企业如实填报监管项目工程款明细表报请主管部门审核通过后执行。

**（三）建设单位、监理单位等弄虚作假配合开发企业骗取资金，导致申报和实际不符问题**

1.主管部门在发放商品房预售许可证前，应当对监管项目工程款明细表、监管协议等资料进行核查，并征得房地产开发企业、建筑总承包单位、建设监理单位等书面同意签章确认后留档备查。

2.监管银行将负责按照统一标准建立预售资金的收入、支出台账，并进行日常管理；配合预售人做好预售资金收入、使用情况的月报表工作。主管部门业务股室将根据月报表内容向相关企业核实后同意报送。

3.在监管过程中督促企业严格按照用款计划进行拨付，否则按规定暂定核拨资金，并暂停网签手续。

**（四）针对预售资金存入，支出管理不到位，不严谨问题**

1.首付款存入。房地产开发企业必须将首付款，一次性付款即时存入监管账户，凭监管银行确认的对账清单进行合同备案。

2.按揭贷款划转。明确规定按揭贷款银行有义务将按揭贷款划转至监管账户。签订《三方监管协议》时，开发企业、监管银行、贷款银行应同时签署《预售款监管诚信承诺书》。

3.监管银行对预售资金存入进行监督检查。监管银行应当对企业收取购房款的行为进行不定期巡查，并对后续分期付款、按揭贷款划入监管账户进行跟踪监督。人民银行、县金融办负责对商业银行的相关行为进行监管及查处。

4.设置剩余工程所需建设资金以及房屋交付的保护措施。要求重点监管资金按照预售资金监管协议和《细则》规定的支出程序支出资金，但剩余监管资金额度不得低于剩余工程造价的1.1倍和土地抵押担保贷款及在建工程抵押贷款余额本息的总和。余额实行动态监管，以保交楼为主要目标，综合考量企业实际情况，未售房源可折价算值，账户余额可参照市县同期相关文件规定留存。

5.明确资金支出程序。要求工程款的支付对象原则上应当是工程总承包单位。在监管程序上，监管银行支付工程款项，应当凭主管部门审核通过并签章的经过房地产开发企业、总承包单位、监理单位三方共同签字确认的申请表，方可将核定的金额划入总承包单位账户。

6.监管异常报备。监管银行对于预售资金入账、支出异常情况有义务向监管部门、主管部门及时报备。

**（五）针对违反预售资金监管义务的各方责任问题**

1.监管银行责任。监管银行未依规定履行监管职责的，由金融监管部门责令整改，视问题性质、违规情节按照相关规定采取行政处罚，暂停部分业务等监管措施，造成损失的，承担相应法律责任。

2.接揭贷款银行责任。按揭贷款银行未按规定将预售资金划入监管账户的，由金融监管部门责令整改，视问题性质、违规情节按照相关规定采取行政处罚、暂停部分业务等监管措施，造成损失的，承担相应法律责任。

3.房地产开发企业责任。房地产开发企业有未按规定将预售资金存入监管账户，违规套取，骗取预售资金等行为的，由建设主管部门约谈企业，暂停网签，责令限期整改；拒不整改的，记入房地产开发企业不良信用记录；造成损失的， 承担相应法律责任。

4.建设单位、监理公司责任。总承包单位、分包单位、监理单位隐瞒、虚构事实或者出具虚假证明材料，套取或者协助房地产开发企业套取预售监管资金的，由建设主管部门依照规定处理并记入建筑业不良信用记录；造成损失的，承担相应法律责任。

**（六）针对预售资金监管中各方权责边界不清，相互推诿扯皮问题**

1.建设主管部门在商品房项目预售许可证发放之前召集相关部门、房地产开发企业、总承包单位、监理单位、监管银行、有合作意向的按揭贷款银行，对商品房项目预售资金监管事项及相关责任进行交底。

2.书面明确各方责任，形成记录或诚信承诺书。

**（七）针对企业抵触政府全额监管模式问题**

1.《细则》规定全部资金进入监管账户，看似是全额监管，但操作过程中是按重点资金与一般资金相结合的方式，重点监管工程造价的1.1倍及土地和在建工程抵押贷款余额本息，这部分资金仅为总销售金额的50%左右。在重点资金足额保障的前提下，可以自主提取一般资金。

2.而政府监管的弊端则由商业银行进行弥补，《细则》规定，由监管银行配备专业人员对监管项目的收入、支取做专门账目管理；明确监管银行督促归集、按规支取的责任。这也将缓解主管部门的日常工作压力，令其在统筹协调上发挥更大作用，进一步提升预售项目资金监管效果。

3.《细则》采用重点监管资金额度与开发企业信用等级挂钩制度,避免“一刀切”简单程式化管理。开发企业申请商品房预售许可时，在本县住房和城乡建设领域信用信息平台公示的信用等级越优，重点监管资金额度下浮越多；等级及格的，重点监管资金额度按正常值核定；信用等级较差的，重点监管资金额度上浮相应比例；鼓励优秀诚信企业行为，严管投机失信赖皮企业。推进科学人性化监管方式，倡导行业评先争优良性竞争风气，促进我县房地产业健康、平稳、良性发展。

大竹县住房和城乡规划建设局

2022年8月9日