

# 房地产预售资金监管制度完善路径研究

## ——基于开拓预售险的构想

吴翔华, 於建清, 刘聪

(南京工业大学经济与管理学院, 江苏 南京 211816)

**摘要:** 商品房预售制度的保证机制不完善是导致购房者与开发商纠纷的根本原因。在梳理当前预售资金监管现状的基础上, 提出开拓预售险的构想, 并界定其性质, 设计具体制度, 从政府部门、保险公司和开发商层面提出优化市场环境、完善服务模式、加强预售险解读等促进预售资金保险业务开展的建议。

**关键词:** 房地产; 预售资金; 监管制度; 预售险; 开发商

中图分类号: F270.7 文献标识码: A 文章编号: 1002-851X(2016)03-0070-04

DOI: 10.14181/j.cnki.1002-851x.201603070

### Research on Perfecting Path of Pre-sale Funding Regulatory System of Real Estate: Based on the Ideal of Developing Pre-sale Insurance

WU Xianghua, YU Jianqing, LIU Cong

(Institute of Economics and Management, Nanjing University of Technology, Nanjing 211816, China)

**Abstract:** The primary cause of disputes between buyers and developers is that the guarantee of real estate system is still not perfect. Based on combing the current status of pre-sale funding regulatory, the paper proposes the ideal of developing pre-sale insurance, defines the nature of pre-sale insurance, and designs the concrete system. Finally gives some suggestions of optimizing market environment, improving the service mode and strengthening the interpretation of pre-sale insurance from the level of government departments, insurance companies and developers, so as to promote the business of pre-sale insurance.

**Keywords:** real estate; pre-sale funding; regulatory system; pre-sale insurance; developers

## 1 引言

1994年颁布的《中华人民共和国城市房地产管理法》, 正式确立了商品房预售制度, 给房地产企业提供了融资手段, 加快了资金的回笼速度, 促进了房地产市场的繁荣, 也带动了相关行业的衍生与发展。但是预售制度在为房地产企业提供便利的同时, 也引起了期房买卖纠纷、购房者与开发商之间的争议, 且呈增多态势, 给房地

产行业的健康发展带来了一定的负面影响, 商品房预售制度也因此遭到抨击。导致这一现象的根本原因在于现阶段的预售制度自身的保证机制仍不完善。预售制度推行以来, 各地政府通过出台一系列规章制度严格监管预售款, 然而并未从根本上解决纠纷问题, 开发商携款逃跑的事件时有发生。改善预售资金监管, 仍是全社会关注的焦点。

从实践来看, 仅以政府为主导的监管制度还不能完全实现其目的; 要维护购房者的合法权益, 保障预售市场的良好秩序, 还必须从市场的角度出发, 进行风险转移。规避并管理风险最有效、最常用的手段就是推行保险制度, 本文认为, 可以借鉴商业保险制度, 在商品房预售市场中推出预售险。这对于利用现代经济手段解决预

作者简介: 吴翔华, 男, 生于1972年, 江苏南京人, 副教授, 硕士生导师, 博士, 研究方向: 住房保障、房地产经济学;  
於建清, 男, 生于1992年, 江苏苏州人, 硕士研究生, 研究方向: 住房保障。

收稿日期: 2015-06-27

售资金的监管和使用问题,有着重大的现实意义。

为此,本文在梳理并分析当前预售资金监管现状的基础上,提出设立预售险的构想,并分析预售险的性质、具体设计以及各参与方职责分工,最后分别从政府部门、投保人(开发商)、保险机构出发,提出促进预售险业务开展的建议。

## 2 预售资金监管现状梳理

### 2.1 预售资金监管现状

当前国内各省市的预售资金监管模式不尽一致,根据监管主体的差异大致分为两种监管模式:第一种是单机构(或称单一)的监管模式,其中以政府为监管主体,主要有广东、天津等地区;以银行为监管主体,主要有南京、北京等地区;以房地产企业委托的中介机构(如监理单位、担保单位等)为监管主体,主要有重庆、济南等地区。第二种是多机构联合的监管模式,包括中介机构+银行和政府+中介机构+银行两种形式,主要以浙江省为主。

单一的监管主体模式有一定的优势,但存在着不可避免的缺点,导致监管力度不够。而建立双重或者多重监管主体模式,也有可能陷入“监管再监管”的无效循环中,最终浪费大量社会资源,增加相关部门的监管负担,同时也会提高监管成本,难以从根本上解决问题。

当监管主体自身疏忽造成监管失责时,开发商就有可能违约使用预售资金甚至是携款潜逃,这时购房者就会承担两项风险:一是无法根据期房合同约定如期取得甚至失去商品房的所有权,购房者最重要的购房目的不能实现;二是购房者可能会失去已经交付给开发商的购房资金,面临钱财损失。在这种情况下,购房者即便向法院起诉违约的开发商,要求裁定期房合同无效、返还购房资金,但开发商早已不见踪影,即便找到开发商,开发商通常也难以承担全部违约责任,通过相应的法律程序退还到购房者手中的也可能是部分款项。总之,无论何种情况,购房者的正当权益受到侵害。

### 2.2 预售资金难以被有效监管的原因分析

#### 2.2.1 相关法律体系与保障机制不完善

我国现有法律体系中,仅《中华人民共和国城市房地产管理法》提到了预售资金的有关问题:“商品房预售所得款项,必须用于有关的工程建设”。已有规定较为概括,缺乏配套措施保障。同时,对于预售资金的保管及使用权限的规定、监管主体的确定、监管责任的承担以及事后救济措施的制定等问题,依旧存在制度设计

上的空白。加之购房者在预售过程中拥有的只是对未来竣工商品房所有权的一种期待权,并不是法律意义上的所有权,所以实际上与开发商处于不对等地位。此外,购房者在期房买卖过程中,对房屋的期待权可能会与银行的抵押权、承包方的工程款优先受偿权产生冲突。而根据民法相关原理,物权优于债权,当购房者权利与上述各方权利冲突时,其权益很难得到保护,最终的风险和损失还是会由购房人完全承担。

#### 2.2.2 房地产企业对资金的需求大

目前,房地产市场营销下行,开发商们面临着转型的困难,更加需要资金的投入,特别是一些资金实力弱的小企业或项目公司。如果对预售资金进行更加严格的监管和控制,开发商不能及时回笼资金,则可能使预售许可制度失去应起的融资作用。这对于自有资金链运转紧张的小型房地产企业而言则是雪上加霜,可能导致其逐渐被整个房地产市场淘汰或者被大型房企吞并。长此以往,少数开发商将会拥有越来越多的土地和资金,在房地产市场的话语权也会越来越大,最终形成垄断。当房地产业出现垄断时,不利于行业竞争和技术进步,会阻碍整个市场的发展,也会对购房人权益和社会经济发展等产生不利影响。

## 3 开拓商品房预售险 完善预售资金监管

预售资金是否用于期房的建设对购房者实现购房目的影响很大,鉴于当前监管制度难以从根本上解决预售资金的监管和使用问题,本文认为,对于预售资金,开发商自己购买保险才是应对之道。

### 3.1 预售险的性质

鉴于预购方在签订预售合同至商品房竣工交付的期间内,享有的只是对未来商品房所有权的一种期待权,并不是真正意义上的所有权,所以预售险不能按照财产险设计。本文认为预售资金保险的性质应该是职业责任保险,即当发生因开发商工作过失造成他人的人身权、财产权或者其他权利损失时,开发商须承担赔偿责任。因此,应将预售险设计成以被保险人的民事损害赔偿作为保险标的的职业责任保险。

预售资金保险就是开发商对从签订预售合同到房屋交付整个周期内的预售资金保管和使用情况进行投保。由于预售资金的保管及使用问题基本上都是因为个别开发商未按照相关法律法规承担相应的责任造成的,因此预售资金保险的标的就是预售资金的合法使用。若开发商使用预售资金的程序和目的与期房合同的有

关规定相悖时, 就应承担相应的法律后果。

### 3.2 预售险的具体制度设计

为了保证实现足额、及时的预售资金损害赔偿, 应从投保范围、保险标的、保险期限、保险金额、免赔、保单持续性、保险费率等方面进行具体设计, 详见表1:

### 3.3 预售险各参与方的职责

预售资金保险体系中主要涉及到三方主体: 作为被保险人的购房者, 作为保险人的保险机构, 作为投保人的房地产开发商, 三者的职责不同。

#### 3.3.1 期房购买者

期房购买者根据政府的相关公示信息, 即开发商是否购买预售险, 以及对开发商信誉的信任程度, 决定是否购买期房。当购买开发商投保过的期房后, 如果出现开发商不能按期交房、携款潜逃等情况导致购房者自身利益受到损害时, 购房者就可以通过相关途径直接向保险机构申请保险金额的赔偿, 以此减少或弥补自己的购房损失。

#### 3.3.2 保险机构

由保险机构推出预售资金保险, 并对预售资金进行承保以保证购房者的利益, 保险机构在追求利益最大化的同时也要承担相应的赔偿风险。当开发商违法使用预售资金、购房者向保险机构提出赔付申请时, 经过相关部门鉴定认同后, 保险机构同意购房者的索赔申请, 并承担相应的理赔责任。根据现行的法律法规, 保险机构代替购房者行使追偿权, 对开发商的违约责任进行追究。

#### 3.3.3 开发商

预售资金保险并非强制险, 开发商可根据自身实际情况判断是否投保预售资金保险。如果开发商是信誉良好的知名公司, 凭借其良好信誉就能获得预购人的青睐, 就可以不必购买保险; 如果开发商是小型房地产企

业或者信誉不佳, 就必须购买保险, 否则购房者很难放心购买期房。开发商在购买预售资金保险时, 可以与保险机构约定: 预售资金保险的保单交由期房购买者保管, 若预售资金违法使用, 购房者可凭保单向保险机构提出赔偿申请。

### 3.4 预售险各参与方的相互关系

对于作为投保人的房地产开发商而言, 应根据自己的信誉和规模, 决定是否对预售房进行投保, 如果决定购买预售险, 就应该向保险机构交付相应的保险费, 则保险机构为开发商提供保险服务。作为被保险人的购房者, 应根据公示信息和对开发商的信任程度决定是否购买期房, 如果购买, 则与房地产开发商签订期房预售合同, 并进行合同备案。

对于作为保险人的保险机构而言, 如果商品房交付顺利, 则其不再介入, 整个购房过程结束, 这是三方权益单位共赢的最好结果; 如果预售资金出现问题导致购房者的权益受到损害, 保险机构就作为第三方介入, 解决购房者与开发商之间的纠纷。此时, 购房者可以直接向保险公司申请索赔, 保险机构经过相应的鉴定后向购房者进行保险金额的赔偿, 以此来保障购房者的利益。预售险各参与方的相互关系如图1所示。

保险机构的介入是解决购房者与房地产开发商之间纠纷的关键。预售险的最大特点就是在引入了保险机构作为独立的第三方, 在监管房地产企业使用预售资金情况的同时, 也引入了保证赔付的保障机制。该保险业务需要在国家监督的前提下按照诚信原则开展, 以寻求市场手段完善预售资金的监管制度, 规范预售市场。国家有关部门(如保监会)应设立诚信指标, 并根据各房地产企业以往的市场交易行为记录和预售资金使用情况, 确定其相应的诚信度, 把整个房地产市场纳入到诚信管理制度中, 使其在执行过程中发挥市场的调节作用。对

表1 预售险的具体制度设计

项目	具体设计	理由
投保范围	针对所有预售房屋	预售房屋需要一定的担保
保险期限	期限为签订预售合同到房屋交付结束	由预售制度的性质决定
保险标的	预售资金的合法使用	从维护购房者权益的角度出发
保险费用	增设动态的、不固定的保险费用条款	①满足保险机构未来的赔偿需求; ②各开发商的信用等级各有差异
免赔	不设免赔额和免赔率, 也不设共保条款	为达到通过保险实现足额赔付的目标
保单持续性	在保险期限内, 投保人和保险公司均不能以任何事由解除保险合同	为保证损害赔偿目标的实现
保险费率	不应由政府指定, 应由市场调节确定	①可以将开发商的资信呈现于市场, 资信好的企业可以用较低的价格购买保险或选择不投保; ②促使保险机构加强对开发商的监督制约

于购房者而言,他们更愿意购买管理水平高、市场评价指数高的公司的期房,如果开发商的口碑差,那么不买预售保险就得不到购房者的信任;对于保险机构而言,他们以盈利为目的,承担的风险也有限,因此更倾向于将预售保险卖给诚信系数高的、信誉好的房地产企业;而各开发商因势必须遵守合同约定、规范自己的行为,把诚信制度建设作为管理重点,以提高在购房者心目中的形象、提升在保险机构的评估指数。

#### 4 促进预售资金保险业务开展的建议

预售险作为一种新兴险种,在初期推广过程中必然会遇到一些困难,但它能减少购房者与房企的纠纷、促进房地产业健康发展,拥有广阔的市场前景。在操作层面上必须多方共同努力,注入正能量,从而对预售险起到推动作用。

##### 4.1 政府部门应优化预售险的市场环境

预售险的运作涉及众多社会主体,更离不开政府部门的牵头引导。政府部门应完善配套制度的建设,优化预售险的市场环境。政府部门可以要求保险公司提交对投保公司的阶段追踪报告和理赔案件数据,建立信用黑名单制度,及时向买房者公布企业的信用状况,促使开发商规范自身的行为,维护房地产保险市场的秩序。政府部门还应实时监测预售险的实施效果,建立预售险的评价和预警系统,防范和降低预售险的风险,促进预售险业务的健康发展。

##### 4.2 保险机构应完善预售险的服务模式

保险机构应该充分重视预售险,从多个角度推动预售险业务开展。保险公司对于房地产业的专业性不足,而房地产保险行业经过多年发展培养了一批具有客户资源和较长时间从业经验的专业人士,因此保险机构可调动、启用房地产专业人士,建立相应的绩效机制,并定时组织交流、进行专业培训,提升从业人员相应的素质。

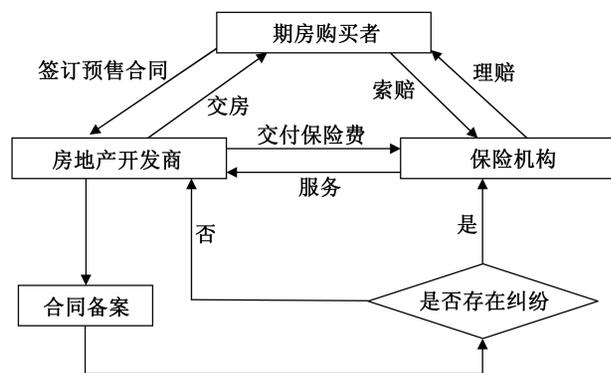


图1 预售保险各参与方的关系图

保险公司需要完善自身的经营管理,特别是理赔管理,应加强对理赔人员的培训与管理,并加强与政法部门合作,最大限度地保障购房者利益、减少企业损失。由于当前多见的“轰炸式”宣传模式很容易引起公众的逆反心理,不利于预售险的推广,保险机构还应当适当转变宣传模式,结合投保人的心理需求,增加与社会活动的联系,用简洁生动的形式帮助投保人全面理解预售险,增强对预售险的认同。

##### 4.3 开发商应加强对预售险的解读

不管房企的信誉如何,购房者潜意识中还是会倾向购买具有保障机制的期房,对于房企而言,购买预售险是大势所趋。因此开发商应该积极主动地了解预售险。可以设立相关部门,加强与保险机构的业务对接,充分解读预售险,熟悉预售险的险种设置、运作流程以及合同约定等具体情况,结合自身的实际情况,提炼出有效信息,规范企业使用预售资金的操作手续与流程,保障投保人的利益。

## 5 结语

预售资金保险本质上是寻求通过市场的手段来解决市场问题,避免购房者、开发商、保险公司之间的一系列纠纷。在这项制度下,三方权益单位的权责关系明确,有助于降低购房者的买卖风险,使预售资金的使用得到客观公正的监督。从长远看,这项保险业务的开展必将促进房地产消费市场的健康发展。预售险毕竟是一种新兴险种,未来需要多方共同努力共同推动发展。▲

## 参考文献

- [1] 郭振华,代建林.我国工程质量保险制度模式的最优选择[J].建筑经济,2011(3).
- [2] 张巍,韩欢欢.商品房预售资金监管主体选择标准研究[J].建筑经济,2015(10).
- [3] 曹嫫.国内商品房预售资金监管模式比较分析[J].现代物业:上旬刊,2014(5).
- [4] 施燕.商品房预售中预购人权益保护的若干法律思考[J].法制与社会,2012(29).
- [5] 左海云.商品房预售资金监管研究[D].南京:南京工业大学,2012.
- [6] 程庆.论商品房预售法律制度[D].西安:长安大学,2014.
- [7] 李媛.商品房预售中预购人权益保护之研究[D].天津:天津师范大学,2008.