

# 房地产调控背景下房地产纠纷风险防控及司法对策

江苏省高级人民法院课题组

【作者简介】课题组负责人：江苏省高级人民法院副院长李玉生；课题组成员：俞灌南、潘军锋、朱加赛、何斐；执笔人：潘军锋。

【原文出处】《人民司法》(京),2018.4.48~56

房地产业是我国的支柱产业,据不完全统计,房地产业与70多个上下游产业密切相关,商业贷款约90%流入房地产和基础设施领域。房地产市场的健康有序发展对于全面建成高水平小康社会具有举足轻重的作用。自20世纪90年代住房商品房改革以来,房地产业经历了辉煌腾飞的时代,也蕴藏了一些内在的矛盾。从房地产的生命周期看,包括房地产开发、建设、销售、租赁、物业等环节,当前各个环节都在经历着巨大的变革,具体表现为:房地产开发领域探索政府与社会资本合作(PPP),建设工程领域推行营改增、工程总承包、装配式建筑等建筑产业现代化改革,房屋销售领域去库存与抑过热政策并举,房屋租赁领域部队全面停止有偿服务收回出租房屋,产权式商铺、众创空间、商铺租赁权抵押等新型租赁模式不断兴起,物业服务领域推行联动化解机制。房地产市场的变革导致房地产纠纷数量上升,新情况、新问题频发,既有的法律规则面临新的挑战。本课题回应房地产调控背景下房地产纠纷的新情况,研究房地产调控背景下房地产纠纷的突出问题,提前研判房地产领域可能爆发的法律风险,及时提出规范房地产市场的司法对策和建议,为规范房地产市场秩序、提升经济发展水平、促进社会稳定提供司法保障。

## 一、当前房地产纠纷的基本情况及其主要特点

当前,江苏全省法院受理的房地产纠纷案件主要包括房屋买卖合同纠纷、商品房预售合同纠纷、商品房委托代理销售合同、国有土地使用权出让和转让合同纠纷、建设工程合同纠纷、房屋居间合同纠纷、物业服务合同等。2017年,全省法院新收各类房地产纠纷案件115582件,同比上升4.83%。其中新收房屋买卖合同纠纷、房屋居间合同纠纷、建设工程合同纠纷案件分别上升45%、43.7%和6.11%,上升幅度明显。与房地产纠纷相关的借款合同纠纷亦上升明显,2017年新收借款合同213349件,同比上升9.66%。总体而言,目前诉讼至法院的与房地产宏观调控政策相关的涉房地产纠纷数量上升,群体性、关联性、新类型案件增多,审理难度加大。主要呈现以下特点:

一是案件数量逐年上升,区域性差异较大。2012年至2017年,江苏各级法院受理的房地产案件数量逐年上升。2016年,全省法院新收一审房地产纠纷110260件,同比上升12%,比2012年上升了96%;2017年新收一审房地产纠纷115582件,其中新收商品房买卖合同、房屋租赁合同、国有土地使用权合同分别为18816件、15678件、140件,同比分别上升19.7%、34.42%和6.87%。受房地产市场影响,

2017年全省法院新收借款合同213349件,同比上升9.66%,比2012年上升59.92%。从地区收案看,江苏地区房地产纠纷案件数随着各地房地产市场的冷热不均以及供需关系不平衡而显示出较为明显的地区差异。房地产纠纷数量最多的地区是苏州、南京两地,2017年分别新收房屋买卖合同案件7449件和6536件,占全省新收房屋买卖合同案件的35.72%;分别新收房屋租赁合同案件4177件和3356件,占全省新收房屋租赁合同案件的48%。原本房价不高的扬州、常州、盐城、镇江、泰州等地区,受调控政策影响不大,纠纷也不明显。

二是案件标的额越来越大,审理难度高。随着房地产市场价格的日益上升,房地产纠纷案件的标的额越来越大。2016年,全省法院审结的商品房预售合同案件、建设工程合同纠纷案件标的额分别为34.32亿元和201.18亿,同比分别上升5.82%和12.52%。由于房地产案件标的额较大,动辄百万、千万甚至上亿元,直接影响当事人基本的生活状况和根本利益,当事人往往互不相让,特别是房地产企业因资金链断裂,导致烂尾楼的情况,矛盾纠纷化解难度较大。此外,房地产企业因民间借贷、担保、破产引发的纠纷标的额亦较大,利益主体众多,审理周期长。

三是群体性纠纷增多,社会敏感度高。房地产领域是群体性纠纷的高发地带,在商品房买卖、商业地产租赁、物业服务、建设工程农民工讨薪、房地产企业破产等阶段都存在引发群体性纠纷的隐患。在商品房销售中,开发商面对众多的购房者,购房者在利益上相对一致,单个纠纷极易引发连锁反应,形成涉及面广、影响力大的群体性纠纷。2016年,全省法院新收的商品房买卖合同纠纷中5人以上群体性纠纷8663件,同比上升40%,占商品房买卖合同案件总数的40%。2017年,新收群体性商品房买卖合同纠纷11608件,同比上升33.75%,占商品房买卖合同案件总数的30%。在商业地产租赁中,有的商铺落实的配套设施与前期宣传不符,无法满足客流量,不能形成商业气氛,引发业主集体诉讼;有的商业综合体租赁,开发商不遵守承诺,违反竞业禁止义务出租商

铺,或者广告投放不恰当无法满足高端品牌入驻率,或者私自搭建违法建筑,引发承租人大规模退铺纠纷;有的开发商采用售后返租的形式,约定固定收益回报,当开发商承诺的投资回报无法实现时,引发群体性业主主张解除合同,返还产权纠纷。2016年,全省法院新收产权式商铺合同纠纷3553件,同比上升16.95%,占租赁合同总数的21.97%;2017年新收此类纠纷1795件。此外,受经济形势和房地产调控政策影响,部分房地产开发企业裁员、破产还引发了群体性劳动争议纠纷。2016年,全省法院共受理此类纠纷836件,同比上升27.63%;2017年受理此类案件532件。

四是房地产开发企业两极分化,中小型房企涉案较多。经过激烈的市场竞争和房地产多轮宏观调控,房地产开发企业出现两极分化:一方面,大型房企资金雄厚,业务领域跨度较大,由一二线城市向三四线城市扩张,挤占本地市场。外地房地产企业进驻本地也带来管理上的难题,如开发账户不受本地监管,房地产企业信用体系没有全国联网导致对转包、违法分包和挂靠监管较为困难,外地房企跑路引发的后续纠纷较难处理。另一方面,中小型房企资金链紧张,在调控政策加码的背景下面临严峻生存考验,市场份额逐渐萎缩,一些本地的中小房企被迫转型甚至破产。从调研情况看,近期纠纷主要集中于中小型房地产开发企业,大型房地产开发企业因融资能力强,资金回笼快,目前还未见明显影响。2016年,全省法院新收房地产企业破产案件28件,同比上升27.27%;2017年新收房地产企业破产案件24件。房地产企业破产带来对银行抵押权、购房消费者的权利、建设工程价款优先受偿权顺位的争夺,对于放弃优先受偿权是否有效、如何判断购房消费者都存在争议。

五是新情况、新问题增多。除了传统的处于商品房预售、销售等典型交易环节的逾期付款、逾期交房、逾期办证、质量瑕疵等纠纷外,2017年以来,商品房买卖合同纠纷的争议焦点更多集中于合同是否应当解除及解除后的违约责任承担等,在案件类型上则扩展到居间合同、国有土地使用权出让转让、建设

工程施工合同、民间借贷、劳动争议等与房地产市场及政策调控密切相关的领域。伴随着两权抵押、PPP等一系列改革措施引发的房地产纠纷新问题亦逐渐显现,同时为多获得拆迁利益、规避限购政策而假离婚情况亦时有发生。2016年,南京市浦口区人民法院审理了706件离婚案件,涉嫌为获取拆迁利益而假离婚。

## 二、当前房地产纠纷的突出问题

### (一)因限购、限贷政策引发的纠纷呈多发态势

房地产市场一直存在市场论与调控论的相互博弈。自1998年住房体制改革以来,国家对房地产市场已经进行了多轮政策调控。上一轮房地产调控政策自2010年开始,到2014年下半年放开。本轮调控政策自2016年10月开始,全国20多个房价上涨较快的城市陆续出台调控政策,主要表现为提高二套房首付比例、提高二套以上住房贷款利率、限制购买三套房、限制非本地居民购房资格及购房套数等。在政策一松一紧之间引发了大量的房地产纠纷。2017年,全省法院共受理因限购引发的纠纷60起,因限贷引发的纠纷34起。具体表现为:

1. 因限购政策出台买受人解除合同纠纷增多。对于在新政出台前已经签订的尚未履行的房屋买卖合同,由于限购导致购房者无法办理产权转移登记,致使房屋买卖合同无法履行,购房者要求解除合同、返还定金或购房款,出卖人要求继续履行并追究购房者违约责任的纠纷增多。

2. 因限贷政策出台引发退房纠纷增多。对于在新政出台前已经签订的尚未履行的房屋买卖合同,由于首付款比例上升或限贷导致购房者无力承担首付款或者无法办理贷款,购房人要求解除合同,出卖人要求继续履行,引发争议。有的二手房房屋交易未通过房管部门资金监管,将首付款交付出卖人解除其银行抵押,因限贷导致无力履行合同,出卖人亦无能力退还房款,矛盾纠纷较大。

3. 规避限购、限贷、限价政策的情形增多。一是签订阴阳合同情形增多。实践中,卖房人往往约定房价净得,而将营业税、个人所得税等税收都约定由

买房人承担。买房人为了减少缴纳的税款,在真实的房屋买卖合同之外,签订另一份用于网签的合同,通过做低交易价格达到避税目的;或者通过虚报装修价格,增加应当扣除的费用以规避税收,之后合同履行中引发双方对合同真实性以及房屋真实价格的纠纷。二是炒卖房号情形增多。部分开发商捂盘惜售,囤积房源,制造房源紧张的虚假现象,哄抬房价炒卖房号。三是规避限价情形增多。部分开发商以毛坯房改精装房出售规避政府的限价令,买方默许开发商将抬高的房价计算入装修价格中,交付后却以精装修标准达不到合同约定标准而提起诉讼。部分开发商以认购、预订、排号等名义向购房者收取定金或预订款,随意加价,签订阴阳合同,使备案合同符合限价令。部分开发商为规避限价令,直接将房屋以限价出卖给中介,再由中介向市场出售二手房,形成二手房价格倒挂。

4. 房屋中介机构主张中介费的纠纷增多。房地产调控政策出台后,购房者以交易无法完成为由拒绝支付中介费,而中介机构以已经促成购房者与出卖人签订房屋买卖合同,居间行为已经完成为由,要求支付中介费或拒绝退还已收中介费,从而产生纠纷。此外,一些当事人因房地产调控政策解除了房屋买卖合同,导致无人支付中介费用,中介机构扣留当事人交付的定金和房屋产权证书等资料也引发了一些纠纷。为确保能够收回中介费,一些中介机构让购房者先以债权凭证、借条的形式将中介费固定下来,当产生争议时,中介机构凭债权凭证或借条以借款纠纷为由向法院起诉,增加了审理认定难度。

### (二)政策性房屋买卖合同纠纷不断涌现

1. 因小产权房买卖引发的纠纷较多。小产权房系实践中约定俗成的叫法,指在农村集体土地上建设的房屋,未缴纳土地出让金等费用,其产权证由乡镇政府颁发。中央对小产权房一直持否定态度,对建设、销售、购买小产权房的均不予保护。但实践中,小产权房买卖大量存在,政府部门也很少拆除小产权房,对该买卖行为如何处理争论较大。2016年,全省法院新收小产权房买卖纠纷484件,同比上升85.44%。

2. 因经济适用房买卖引发的纠纷较多。经济适用房在我国法律上没有明确规定,一般指政府提供政策优惠,限定套型面积和销售价格,按照合理标准建设,面向城市低收入住房困难家庭供应,具有保障性质的政策性住房。国务院《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007]24号)和住建部等七部委联合发布的《经济适用住房管理办法》第三十条规定,购买经济适用住房不满5年,不得直接上市交易。购买经济适用住房满5年,购房人上市转让经济适用住房的,应按照届时同地段普通商品住房与经济适用住房差价的一定比例向政府交纳土地收益等相关价款。实践中,存在当事人获取经济适用房后即行转让,或者约定5年后办理过户手续,5年期满后出卖人反悔引发纠纷;还存在大量以经济适用房名义进行拆迁安置,对该安置房买卖是否比照经济适用房处理亦不统一。2017年,全省法院新收经济适用房买卖纠纷案件226件,是2016年的2.24倍。

3. 两权抵押试点引发的纠纷增多。2015年8月,国务院下发《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》,开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工作,江苏13个地区为改革试点地区。江苏积极开展了两权抵押试点工作,实践中的问题主要表现在以下几个方面:一是抵押物市场化处置难度较大。在承包农地的经营权方面,农业生产具有季节性,一旦农地抵押物不能及时处置,错过耕种季节,将会出现搁置荒废。在农民住房财产权方面,根据土地管理法和《房屋登记办法》,宅基地使用权和农民住房所有权只能在农村集体经济组织内部转移,农村一户村民也只能拥有一处宅基地,一旦农房抵押贷款发生风险,抵押物的处置范围较为有限。二是宅基地使用权没有期限,导致银行在评估年限方面难度较大,影响宅基地使用权的抵押。三是用于抵押的农村土地存在地块不实、四至不清、面积不准等问题,土地承包经营权抵押推行受困。此外,两权抵押贷款业务所涉及的法律细则以及配套会计、税收等

法规还未及时修订,甚至出现规章与法律打架的情况,试点工作存在诸多顾虑。自试点改革以来,江苏法院共受理农村宅基地抵押纠纷12件。

### (三)商业地产租赁合同纠纷新情况不断增多

随着“互联网+”计划的推行,电子产品、食品、服装等实体商铺受电商的冲击较大,商业销售不景气,利润空间下降,承租人以各种理由要求解除合同引发纠纷。

1. 产权式商铺引发纠纷增多。产权式商铺作为一种特殊的房地产经营模式日益增多,为规避禁止售后包租的规定,大型商铺的开发商多采用由第三人经营公司委托经营管理的形式,约定固定收益回报。当经营公司承诺的投资回报无法实现时,业主多主张要求解除合同,返还产权,并要求在返铺时由相应的测绘公司明确相应的四至,交付有物理存在的商铺。但现实中商铺在进行整体委托经营、规划的过程中对整体场所会进行改造,现实的返还还存在一定的难度,不返还则使得业主难以收回商铺;有的经营管理公司系空壳公司,并无太多资产,业主要求开发商承担连带责任又面临合同相对性和公司人格独立的障碍;有的开发商承诺在一定期限内予以回购,后由于资金链紧张,无力回购引发纠纷;有的开发商因业态调整改变产权式商铺格局,业主要求恢复原状。

2. 因部队全面停止有偿服务引发的纠纷增多。2015年底,中央军委印发《关于军队和武警部队全面停止有偿服务活动的通知》,引发了不少军队空余房地产租赁合同纠纷。矛盾集中体现为:军事单位需要单方解除与地方企业或个人签订的房地产租赁合同以收回军队房地产,而合同相对人因合同尚未到期而拒绝退还房屋;承租方因投入了巨额装饰费、修建商铺费,在停止服务后要求军队予以补偿并赔偿可得利益损失;转租、分租后停止租赁合同如何保护真正承租人的利益等等。至2017年底,全省各级人民法院共受理相关案件929件,其中南京、连云港、盐城受理案件数量较多,分别为448件、196件和107件。

#### (四)房地产开发纠纷不断增多

1. 因招商引资引发的纠纷增多。在招商引资中,地方政府往往会作出一些优惠奖励承诺,事后政府未履行该承诺,对于因招商引资协议引发的争议属于民事争议还是行政争议,实践中莫衷一是。

2. 因政府与私人资本合作(PPP)引发纠纷增多。2014年国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》,推广使用PPP模式,开启规范运用PPP模式的新时代。其后,财政部、发改委、国土资源部等部门陆续出台PPP的文件规定,由此我国进入PPP蓬勃发展的时代。当前,从中央到地方政府大力推行PPP项目,但目前立法对此尚属空白,主导机关职责尚不完全清晰,社会各界对PPP的定位尚不清楚,PPP纠纷逐渐显现。主要表现为:PPP的边界尚不清晰、PPP的性质存在争议、PPP的风险承担界限不明、PPP合同权利义务配置不明确、PPP争议解决机制不确定、PPP配套机制不健全等。

3. 名为股权转让实为土地使用权转让情形较为常见。名为股权转让实为土地使用权转让系当事人签订股权转让协议,其实质目的在于转移土地使用权。以股权转让的方式获得土地使用权,既绕过了有关监管部门的监管,也逃避了土地增值税、营业税、契税的征收,已成为当前获取土地的一项重要策略。我国没有相关法律对名为股权转让实为土地使用权转让的行为进行规制,处于立法的空白地带,由此导致实践中乱象丛生,对此行为性质及效力判断也存在分歧。

4. 房地产企业违规开发引发纠纷增多。国有土地出让中越权出让、净挂毛出的现象时有发生,国有土地转让中未符合投资开发比例转让土地、签订阴阳合同等现象较为常见,合资合作开发房地产中对于合作事项约定不明导致纠纷较为普遍。部分有实力的大型房企高价拿地,囤地却不开发,大大加剧了土地市场的价格泡沫。据国土部门介绍,实践中很少有因土地闲置而无偿收回的情况。

#### (五)房地产融资纠纷不断增多

房地产市场对资金的需求量较大,在商品房交

易量和交易价格趋于稳定的情况下,房地产企业回笼资金的压力加大,因资金链紧张引发的纠纷越来越多。

1. 名为商品房买卖实为借贷的情形增多。表现为开发商对外借款,同时签订商品房买卖合同作为担保,或者授权委托贷款人在借款未还时有权转让商品房。此类纠纷究竟认定为各自独立有效的合同,还是以违反禁止流质契约规定认定商品房买卖合同无效,审判实践中莫衷一是。

2. 虚假按揭套取银行贷款情形增多。部分房地产公司与内部职工或职工亲属签订虚假的商品房买卖合同,由内部职工或亲属向银行办理按揭贷款,房贷办完后由房地产公司负责归还贷款,后名义买受人依据商品房买卖合同主张权利,开发商主张合同无效并要求名义买房人注销合同备案登记。此外,在商品房预售时,购房人为达到增加贷款比例的目的,与房地产公司串通抬高房价,另行签订一份高房价购房合同,以此作为办理房贷的依据,事后就阴阳合同以哪份为准引发纠纷。

3. 以商品房抵债情形增多。因开发商资金链紧张,而房屋销售有一定的周期,故其为偿还欠款或工程款往往约定以商品房抵债,包括债务履行期届满前约定以房抵债和债务履行期届满后约定以房抵债,后开发商主张商品房未办理过户合同无效引发纠纷。

4. 与房地产有关的民间借贷纠纷案件隐患较大。随着房贷政策不断收紧、按揭贷款审批程序不断严格、房地产开发企业保证金提高等举措,数量众多的中小型房地产企业向银行融资困难,资金捉襟见肘,不得不将目标转向民间资本。部分房地产企业对民间借贷依赖度相当高,有的借款高达数亿元,由于商品房销售不畅,资金难以及时回笼,导致到期债务难以履行。2016年,全省法院新收民间借贷纠纷146606件,同比上升6.78%,诉讼标的额665.86亿元。2017年,全省法院受理民间借贷案件162434件,同比上升10.8%,其中有相当部分与房屋土地有关。涉房地产民间借贷利率明显高于一般借贷合

同,月息从3%到10%不等,个别房地产开发企业为了短期周转资金,所借过桥资金月息高达50%以上。江苏高院审理了昆山红枫房地产公司因高额借贷导致资不抵债引发的52件群体性纠纷,其中年利率约定高达50%。有的房地产企业为争取资金,与其他企业联合担保,一旦有一方资金出现问题,就面临着财产被保全、账号被查封的风险。个别房地产企业甚至铤而走险,非法吸收公众存款甚至集资诈骗,影响社会稳定。

### 三、房地产纠纷的趋势分析

1. 房地产纠纷存在持续大量发生的可能。从本轮房地产政策调控的先例看,当调控力度达到一个高峰,房地产市场出现了明显的拐点,房价保持平稳并有所下跌,成交量逐步萎靡,此时一旦宏观调控政策转向,房地产市场再度出现房价大幅上涨的态势,在这一紧一松之间将引发大量的涉房地产纠纷。市场对房地产调控政策的反应存在滞后性,本轮调控的反应直至今年第二季度才表现得稍微明显。同样,诉讼与市场反应之间也存在一定的滞后性。随着房地产调控效果的全面显现,房地产纠纷极可能在今后两年中不断出现。而且随着房地产调控政策的持续和深化,诸如房价下跌引发退房潮、中小房地产开发企业退出市场,对房地产相关产业链的影响所引发的纠纷将在今后的诉讼中更多地显现出来。

2. 中小房地产企业兼并破产纠纷将持续增多。随着宏观调控导致销售量的下滑,房地产企业财务成本增大,大型房企挤占市场份额,未来将有更多的中小房地产企业因资不抵债而破产。商品房销售是房地产企业的重要资金来源,因调控政策而持续徘徊于低位的销售量使得房地产企业的资金压力巨大。2016年底的调控政策对于土地出让竞价方式进行了调整,规定网上竞价达到最高限价90%时,该地块所建商品住房必须现房销售。这意味着开发商此时没法再以预售的方式回笼资金,资金压力进一步加大。目前的行业现状,银行的房贷资金都在收缩,除了资金规模较大、实力雄厚、资质良好的房地产开发企业才有可能在银行融资,而中小企业根本无法

从银行贷款,导致这些企业只能向投资公司、小贷公司、典当行以及其他公司或个人借款,为此需要支付巨额的利息、手续费、中介费等费用,资金链断裂的风险极大,不少中小房地产开发企业迫于资金压力转让股权、债权,抛售房产、在建项目等实物资产,断腕求生。与此同时,一些大型房地产开发企业推出各种优惠,进一步挤压中小房地产开发企业的生存和利润空间,创造利于兼并的条件,利用这一机遇在市场上开展兼并收购。日趋活跃的兼并转让引起房地产业的新一轮洗牌,进而可能引发连锁反应,房地产开发企业破产的情形可能增多。

3. 借名购房等规避房地产调控政策的行为可能酿成纠纷。房地产调控政策实施后,部分不符合购房条件的人为购房采取各种方法规避限购、限贷规定。有的购房者借用他人名义签订房屋买卖合同并办理产权过户,甚至直接伪造无房证明、缴纳社保证明或与相关部门串通开具内容不真实的证明,以符合购房条件;有的夫妻以假离婚等方式购房;有的投资者利用无房的亲戚朋友身份购房;有的采用将合同签订日期提前到政策出台之前的倒签方式规避房地产调控政策,再通过诉讼程序强制过户;有的则以借款合同约定以房抵债的形式,规避调控政策。在房价持续下跌态势日益明显的情况下,这些当事人可能会以合同虚假为由请求确认合同无效,从而避免房价下跌造成的损失。

4. 购房者断供情形可能增多。调控政策从紧,首付款比例及利率提高,购房成本明显上升,如果房价下跌,将导致一些购房者宁愿放弃定金也不愿继续履约,或者不再继续偿还银行贷款从而引发纠纷。在按揭贷款合同中,按照按揭贷款的通常操作模式,房地产开发企业往往是按揭贷款合同的保证人,只有购房者办理了产权证并办理抵押登记后,房地产开发企业的保证责任才能解除。在购房者既不偿还贷款又不办理产权证、他项权证的情况下,房地产开发企业往往会被银行追究保证责任。而在房地产开发企业向购房者追偿时,由于购房者已经入住或者又转卖他人等因素,导致房地产开发企业无法

收回房屋,加剧了房地产开发企业的经营风险和资金压力,又联动造成更大范围的金融债权风险。

5. 商业用房、保障房纠纷可能增多。由于商铺、车库等经营性用房不受新政调控影响,投资此类房产的情形会增多,诸如商铺使用权出售纠纷、产权式商铺纠纷、包租销售纠纷等可能增多。对于产权式商铺,受经济形势影响,无法达到合同约定的收益率,可能引发群体性业主要求按照合同约定支付投资回报、回购房屋或主张自主经营等纠纷。此外,有的刚性需求者可能将目光转向保障房,一些不符合保障房申购资格的人通过购买申购资格获取保障房,后对合同效力产生争议。一些购房人购买保障房后,约定等符合上市条件后再行过户,随着房价的涨跌,到房屋过户时可能引发纠纷。

#### 四、当前房地产案件的审理原则和裁判思路

房地产市场行情变化与法院的受案数量、案件类型、裁判尺度、司法政策等有着直接关系,要根据房地产市场变化的不同,及时调整审理思路。

##### (一)认真把握好案件审理的基本原则

1. 坚持保障民生利益和促进经济发展相并重。在案件审理中要始终坚持平等保护的原则,既要充分关注维护人民群众的合法权益,也要切实维护房地产企业的合法权益,努力寻找双方利益的共同点和平衡点,维护经济平稳较快发展的大局。要正确区分正常的商业风险与客观情势发生难以预料变化的不同法律后果,对于一方当事人确因客观情势变化导致其继续履行合同可能产生严重损害其利益后果而要求调整利益分配的,可予以适当调整。

2. 坚持促进市场交易与规范市场行为相兼顾。要严格依据合同法的规定确认合同的效力,坚持不轻易否定合同效力的原则。要依法把握无效合同和合同解除的认定标准,正确区分违反房地产法律、行政法规中的效力性规范与管理性规范的不同法律后果。同时,强化司法裁判的规范职能,通过依法打击妨碍房地产市场平稳发展的各种违法行为,抑制妨碍房地产新政调控效能的消极因素。

3. 坚持执行法律与贯彻政策相统一。在审理涉

房地产案件中,人民法院不仅要严格执行法律、行政法规和司法解释,也要充分掌握中央及地方房地产政策的出台背景和具体规定,将政策精神与法律要求融会贯通,将政策精神切实贯彻落实到房地产审判工作中。

4. 坚持诚实信用原则。要强化当事人的诚信守约意识,在法律规定与合同约定的范围内看待与分配市场风险。合同各方当事人要按照合同约定履行各自的合同义务。对于因房地产开发企业调整住房销售价格产生的纠纷,要引导当事人依据合同的约定解决,对房地产开发企业因市场变化的正常经营行为要予以理解尊重。通过稳定的合同关系提高市场行为的可预见性和合同利益的确定性、可信赖性,规制一房多卖、重复抵押、虚假按揭等违背诚实信用的行为,避免让司法裁判成为当事人违反诚信避险趋利的途径和手段,防止对整个房地产市场造成更大的冲击。

##### (二)妥善处理好限贷、限购政策引发的纠纷

1. 妥善处理好限购纠纷。对于因限购政策导致无法办理房屋所有权移转登记,当事人要求解除合同的,属于不可归责于双方的事由,除非当事人明确约定予以排除,一般可予以支持。出卖人应当将收取的购房款或者定金返还买受人,出卖人要求买受人继续履行合同、承担违约责任或者适用定金罚则的,不予支持。但出卖人请求买受人承担其为订立合同而实际发生的费用等合理损失的,可酌情予以支持。

2. 妥善处理好限贷纠纷。对于买卖合同中约定以按揭贷款方式支付合同价款,因限贷政策实施导致买受人无法获得按揭贷款,买受人请求解除合同,并要求出卖人返还购房款或定金的,经审查属实,可以予以支持。但仅因贷款首付比例提高、贷款利率上调等因素而请求解除,合同对此没有特别约定的,一般不予支持。

3. 妥善处理好房屋居间合同纠纷。对于房屋买卖双方因居间人的居间行为订立合同,但因房地产新政的实施而无法履行,居间人请求居间费用的,不

予支持,但居间人要求委托支付合理费用的,应予支持。居间人规避房地产新政政策,违规操作,恶意促成买卖双方订立合同,其主张委托人支付报酬的,不予支持。房屋买卖合同当事人请求房地产中介机构退还当事人委托其保管的购房款、定金和房屋产权证书等资料的,应予以支持。

### (三)妥善处理好规避调控政策引发的纠纷

1.关于假离婚。人民法院要加强案件甄别,对于发现假离婚等规避政策的行为,准确认定真实的交易关系,依法裁判。对于通过假离婚签订协议,约定房屋归配偶一方所有的,另一方事后因弄假成真难以复婚而主张协议无效的,除能举证证明胁迫或欺诈事由外,不予支持。

2.关于借名购房。对于为规避限购、限贷政策借名购房的,购房出资人是否登记产权人的权利,需要证明双方之间对房屋产权归属已有约定,登记产权人仅被借名的事实。而且借名协议仅具有债权效力,借名人主张其为实际买受人请求确认物权的,不予支持。

3.关于以房抵债。买卖双方通过签订虚假的民间借贷合同,合同中约定以房抵债,实际上是房屋买卖,通过法院诉讼或者签订和解协议申请法院确认的方式,达到规避限购和税收的目的。当事人以债务纠纷诉至法院,在诉讼中达成以房抵债协议,经审查,当事人未履行物的交付行为的,法院不应出具调解书予以确认,仍应按原债的关系进行审查和处理,以防范虚假诉讼的发生。

4.关于签订阴阳合同。为避税签订的网签合同属于双方通谋虚伪的意思表示,应认定为无效,以实际履行的房屋买卖合同为准,但由于规避国家税收规定,可建议相关机关予以处罚。

5.关于伪造资料规避政策的行为。房地产调控措施实施期间,因合同一方当事人伪造相关资料签订商品房买卖合同,信贷机构不予贷款或者相关部门不予办理产权过户手续的,合同相对人可以请求撤销或者解除合同,并要求对方支付违约金或赔偿损失。

### (四)妥善处理好商业地产租赁合同纠纷

1.妥善处理产权式商铺纠纷。从个人利益与整体利益的平衡角度看,整体出租商铺符合整体利益。产权式商铺作为一种新型的产权形式,法律、行政法规虽无明文规定,但应符合物权法的一般规律。产权式商铺的特点决定了整个市场只有统一规划、统一布局、统一经营、统一管理,业主才能更好地获得利益,单个商铺的利益必须服从广大业主的共同利益,接受整个市场规划布局的限制和约束,才能获得稳定的投资回报。当个人利益与整体利益发生冲突时,更多地需要从商场整体性上考虑,个人利益应当服从整体利益。根据物权法第七十一条和第八十四条的规定,所有权的行使具有谦抑性,产权式商铺因其特殊性,谦抑性更加明显。对于商铺的经营管理人在期满后要求续约,或者因经营困难要求调整租金支付标准的,参照物权法第七十六条第二款的规定,经商铺面积占建筑物总面积2/3以上且占总人数2/3以上的业主同意,其续约约定或者调整租金的方案有效。未经同意的业主主张终止合同或者不适用新租金标准的,不予支持。对于开发商或商铺的经营管理人与业主约定一定期限予以回购,期限届满时,业主主张回购的,开发商或经营管理人应当予以回购。

2.妥善处理部队停止有偿服务引发的租赁纠纷。统一格式的军队房地产租赁合同约定了合同解除情形之一是“因不可抗力原因以及国家和军队政策法规重大调整等造成合同无法履行的,甲乙双方均不承担责任”。中央军事委员会决定全面停止军队和武警部队有偿服务属于军队政策重大调整,从而符合合同约定的解除情形。对于部分在2005年之前签订租赁合同后又未变更的,军队单位根据中央军事委员会的要求请求终止合同,应适用不可抗力的规定终止合同。

### (五)妥善处理好政策性房屋买卖合同纠纷

1.妥善处理小产权房买卖纠纷。小产权房买卖必然涉及权属认定,而该认定属于行政机关职责范畴,法院对小产权房引发的买卖、迁让纠纷不

予受理。

2. 妥善处理经济适用房买卖纠纷。对于经济适用房的买卖应区分两种情形:一是购买5年内转让的合同效力。虽然国务院《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》和住建部等七部位发布的《经济适用住房管理办法》不属于法律、行政法规,但体现了国家对低收入群体的权益保护,体现了社会公共利益。购买经济适用房不满5年,经济适用房申购人与他人签订经济适用房买卖合同,交付房屋的,或者约定5年后再行过户的,由于不符合经济适用房解决城市低收入家庭住房困难政策的目的,扰乱了社会秩序,损害了其他低收入群体的利益,应认定为违反社会公共利益,该买卖合同无效。当事人通过不正当手段办理经济适用房过户手续的,该行为应予以撤销。二是经济适用房购买5年后转让的合同效力。申购经济适用房5年后,申购人再行转让房屋的,此时经济适用房已可以流通,因此,经济适用房房屋买卖合同有效。当事人要求办理经济适用房过户手续的,应当按照政府相关规定补交土地收益。三是妥善处理好两权抵押引发的纠纷。要尊重试点地区的改革探索,对于符合改革方向的两权抵押合同,依法认可其效力,不受物权法和担保法对两权抵押的限制。

#### (六)妥善处理好房地产融资纠纷

1. 要保障国家货币调控政策的有效落实。对于违反政策向不符合信贷政策规定的房地产开发企业或开发项目发放房地产开发贷款的,应当认定为无效。

2. 依法审查按揭贷款合同的真实性。依法制裁开发商以虚假按揭贷款合同套取银行资金等行为,防止金融风险的进一步扩大。

3. 合理认定名为商品房买卖实为民间借贷的效力。根据2015年最高人民法院《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》第24条的规定,双方签订房屋买卖合同的真实目的系将房屋作为借款的担保,因此房屋买卖合同的履行只是具体实现担保债权的方式,该合同虽已成立,但属于借款人与职业

放贷人在债务履行期届满前,变相约定将担保财产归出借人所有,符合流质契约的要件,应属无效合同。

4. 合理认定预抵押的效力。建设部《房屋登记办法》第六十七条第(二)项规定,以预购商品房设定抵押的,当事人可以申请预告登记。物权法第二十条第二款规定:预告登记后,债权消灭或者自能够进行不动产登记之日起三个月内未申请登记的,预告登记失效。《房屋登记办法》第六十八条第二款作了相同的规定。从该规定看,预抵押登记权利人享有的仅是请求办理抵押权正式登记的权利,并不享有现实的抵押权。当然,这样处理会导致预抵押登记的效果形同虚设,与市场实践相背离,不利于善意抵押权人的利益保护。从合理平衡各方当事人利益角度而言,在开发商和购房人协同办理预抵押登记的情况下,可以考虑由银行单方垫付费用进行抵押登记,实现预抵押登记与正式抵押登记的衔接。

#### 五、进一步预防房地产纠纷的司法建议

面对当前房地产纠纷的发展趋势,我们认为,无论是人民法院还是相关部门,都应该牢牢把握中央房地产调控政策不放松的总基调,突出保障民生,全力维护房地产市场的平稳健康发展,维护社会的和谐稳定。

##### (一)修改完善房地产相关法律法规

虽然目前关于房地产的法律、法规、司法解释数量较多,但出台时间较早,很多规定已不能适应当前房地产市场发展的需要,建议立法机关和最高人民法院及时出台相关规定,统一裁判标准,强化房地产市场主体的预期。建议加强对两权抵押改革试点的专门立法,破除农房只能在本村集体内转让的限制,探索将流转范围扩大至试点地区全部居民或经济主体,提高抵押物的流动性,破解抵押物处置难题。建议加强对商品房销售领域的立法,增加层高误差的规定,明确商品房交付的标准,明确精装修房屋的交付标准。建议加强对物业服务领域的立法,增加产权式商铺的规则,明确小区内会所、幼儿园的权利归属,构建物业服务标准第三方评估机制。

## (二)构建房地产纠纷多元化解机制

房地产案件有的虽然表现为个案,但背后有一大批群体性案件在观望,群体式、跟风式、信访式诉讼频发。要建立房地产纠纷联动化解机制。针对房地产纠纷涉及人数众多、影响面广的特点,住建、国土、人行、法院、司法等部门要加强沟通,建立联席会议机制,共同排查房地产矛盾纠纷,打造多层次、全方位的房地产纠纷联动化解机制,落实稳控措施,积极有效地做好各项工作,全力维护社会大局稳定。对于因全面停止军队和武警部队有偿服务引发的纠纷,要紧紧依靠党委政府的力量,采取产权置换、垫付补偿等方式妥善化解纠纷。要建立房地产信息共享机制。当前,住建、国土、人行、法院均开发了自己的信息系统,但每个系统都是一个信息孤岛,没有实现信息互联互通。比如,住建部门对于转包、违法分包、挂靠的查处证据较难掌握,国土部门对于借名登记、名为股权转让实为土地使用权转让等情形较难发现,人民银行对于套贷等事实较难察觉,但法院诉讼中这些信息全部展现。要充分利用大数据平台,建立各部门之间房地产纠纷信息共享机制,共同规范房地产市场秩序。

## (三)加强房地产市场执法和监管力度

加强房地产市场监测分析。要针对不同的地区建立风险评估及预防机制,密切关注房地产开发企业的资金链情况,及时排查房地产矛盾纠纷,对潜在的纠纷予以规范引导,做好房地产相关政策的调整。要加强对炒房行为的甄别,打击投机炒房行为。要加强对开发商恶意囤地行为的监测,及时收回闲置土地。要加强对土地用途的管制,对于未经批准擅自改变土地用途的,依法予以处罚。要加强对假离婚的甄别,发现涉嫌虚假诉讼离婚的,判决不准离婚,并向当事人释明虚假诉讼的法律后果。要加强对政策性房屋买卖的督查。加强对经济适用房买卖的监督检查,对于经济适用房买卖不符合规定的,应当予以收回。对小产权房进行摸底排查,对于能够补办手续的,依法完善相应用地的审批手续。

要构建房地产诚信体系。建立房地产企业和从业人员的信用档案,明确奖惩措施,严厉打击违反房地产市场秩序的行为。工商部门要加强对房地产销售领域虚假宣传的整顿,打击房地产欺诈行为,保护购房人的合法权益。加大对房产中介机构的监管。对于中介机构帮助购房户伪造社会保险、签订阴阳合同等规避房地产调控政策的行为,住建、工商等部门要加强监管,加大处罚力度,严重的吊销中介服务资质。严格管理房屋中介机构及从业人员炒卖房号、恶意促成交易等违背房屋中介服务规范的行为,整治各种形式的房地产市场场外配资、放大杠杆、助推房价的行为,强化中介机构责任,将中介机构纳入诚信评价系统,促进中介服务规范化。加强对房企并购破产的引导规范。随着房地产政策收紧,部分中小房地产企业资金链紧张,房地产市场将面临新一轮的重新洗牌,在房企合并中可能引发中小企业破产、企业主弃企逃债、劳动者下岗失业等问题。对房地产中小企业要实行差异化处置,“能活的”依法帮扶,“当死的”有序退出,倒逼房地产经济转型升级、消除泡沫,实现房地产市场的健康良性发展。

## (四)加强房地产金融监管

要拓宽中小型房企的融资渠道。高度重视中小型房地产开发企业融资难问题,加大对中小型房地产开发企业的支持力度。金融机构在贷款上应当向中小型房地产开发企业倾斜。加大房地产企业风险防控。房地产企业以开发土地及地上在建工程进行抵押贷款时,应当严格按照程序进行评估,同时对发放贷款的使用情况进行跟踪监管。对房地产开发商特别是中小型房产开发企业的流动资金及资金来源进行监控,有效防止烂尾楼和开发商跑路现象。加强对开发商贷款账户的监管,确保专款专用,防止工程烂尾。建立两权抵押托底收购机制。有条件的地区可以探索将农户零散的土地转入村集体,对农户承包土地进行收储和集中管理,按时收取租金并支付给农户。银行在对农地经营权抵押贷款时,应与村集体签订回购协议,进行风险兜底。