

《关于加强云浮市商品住房用地交易资金及建设资金监管的意见》起草说明

云浮住建局拟定了规范性文件《关于加强云浮市商品住房用地交易资金及建设资金监管的意见》(送审稿)。根据《广东省行政规范性文件管理规定》《云浮市行政规范性文件管理办法》等有关要求,就文件制定有关事宜作说明如下:

一、文件的制定背景说明

(一) 制定文件的目的、意义和必要性

为加强土地管理和房地产开发管理,防范房地产风险、金融风险,经市政府同意,住房城乡建设会同市发展改革、自然资源、金融工作、人民银行、原银保监会等部门于2020年11月5日联合印发了《关于加强云浮市商品住房用地交易资金及建设资金监管的意见》(云建房〔2020〕8号),以下简称《意见》,文件已于2023年11月30日到期。为进一步加强土地使用权出让、转让以及房地产项目开发建设的全过程监管,从根源上防范房地产风险、金融风险,确保企业合法自有资金流入房地产市场,促进房地产市场平稳健康发展,现根据我市规范性文件工作要求,结合文件施行以来工作实际,对《意见》进行重新制订。

《意见》主要规范开发项目预售前的行为:一是要求开发项目在用地交易开始规范企业必须利用合规自有资金进行购地;二是要求设立项目资本金账户,保障项目的前期投入资金足额到位;

三是对属于房地产开发项目预售前的开发贷、在建工程抵押贷款、土地抵押贷款等，要求参照商品房预售资金监管模式，设立融资监管专户，由当地商业银行、开发企业、施工单位签订三方协议，按建设进度投放贷款和拨付资金，直接支付至对应的施工单位账户。确保开发项目的合理融资专款专用于项目建设，严禁将项目资金挪作他用或为其他项目作担保。修订出台后，将与《云浮市商品房预售款监管办法》结合起来，构建起开发项目从土地交易、立项、建设过程、预售至项目完成首次确权登记的全流程监管，从源头上改变房地产业发展“高杠杆、高负债、高周转”模式，防范房地产风险。

（二）评估论证过程及结果

我局对《意见》的必要性、可行性和合理性进行了认真评估论证，并对其各条款的预期效果和可能产生的影响进行了评估。在《办法》制定过程中，我局作为起草部门向相关部门及社会广泛征求意见，汇总吸纳了各方面意见和建议。《意见》的制定既是对规范土地交易市场及房地产开发项目融资法律欠缺的填补，也是防范市场风险的积极举措；规定了用地交易资金审查、立项开发融资管理、开发建设过程、预售管理四个环节的资金监管进行了操作规定、明确了二级土地市场参照执行、各相关部门如何互动履职、利用信息化手段提高监管效率。《意见》的发布实施，将进一步规范全市商品住房用地交易及项目融资的使用和管理，明确各单位工作职责，减少问题楼盘的产生，进一步保障买受人的权益。经评估论证，我认为《意见》符合法律法规和国家政策要求，与相关政策法律法规不冲突，符合社会主义核心价值观，

符合公平竞争审查要求，该《意见》的实施不会产生较大的风险。从评估情况来看，出《意见》十分必要，建议该文件抓紧出台。

二、文件的制定程序说明

《意见》列入年度立法计划后，我局起草了《意见》征求意见稿，其后向有关部门及社会广泛征求了意见和建议。2023年9月27日、10月28日，先后两次征求各地各有关单位意见。2023年9月27日至2023年10月26日，向社会公开征求意见。我局认真梳理分析意见建议，逐条逐款审核，经过充分论证、反复修改后形成了送审稿。2023年11月1日，我局法制科对《意见》进行了合法性审查和公平竞争审查。2023年12月15日，云浮市住建局行政办公会上经集体讨论后，同意《意见》报批工作，争取《意见》早日印发实施。

三、主要内容说明

《关于加强云浮市商品住房用地交易资金及建设资金监管的意见》分五部分。

第一部分，明确加强商品住房用地交易资金来源监管。各地住房城乡建设部门牵头，联合自然资源部门和金融工作部门、金融监管部门及有关银行机构等部门单位，建立商品住房用地交易资金来源联合监管机制，开展商品住房用地交易资金监管工作。

第二部分，明确竞买人竞得土地使用权后，办理房地产项目立项后，以该房地产项目用地作贷款担保设定他项权的，其贷款用途应当用于本项目开发建设。

第三部分，项目立项时，项目开发方应当同步设立项目资本金监管专用账户，确保开发项目的合理融资专款专用于项目建设，严禁将项目资金挪作他用或为其他项目作担保。

第四部分，明确项目预售许可管理有关规定。项目设定了土地使用权、在建工程抵押的，应当在申请预售前解除抵押。

项目通过向其他金融机构贷款偿还原贷款的，不得以本项目及项目资产作担保。已预售的商品房及其土地使用权，不得列入预售人抵押担保财产范围。

第五部分，明确二级土地市场，交易标的面积在 10000 平方米以上（含本数）、规划用途为居住、商业用地的，参照本《意见》第一点的有关规定执行。

第六部分，明确部门配合及事中事后监管，完善资金监管信息化管理，利用信息化手段提高监管效率。

四、法律法规政策依据

- 1.《固定资产贷款管理暂行办法》
- 2.《不动产登记暂行条例实施细则》
- 3.《广东省商品房预售管理条例》
- 4.国务院《关于固定资产投资项目试行资本金制度》的通知（国发〔1996〕35号）
- 5.国务院《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号）
- 6.中国人民银行 中国银行业监督管理委员会《关于加强商业性房地产信贷管理的通知》（银发〔2007〕359号）

7.住房和城乡建设部 国土资源部《关于加强近期住房及用地供应管理和调控有关工作的通知》(建房〔2017〕80号)

五、行政系统内征求意见的采纳情况说明

2023年9月27日、10月28日两次通过电子公文平台征求相关单位意见，共征求联合发文单位及相关银行机构等36个单位意见，收到回复意见29份，其中5个单位对《意见》(征求意见稿)有意见，22个回复无意见。

六、公开征求意见的采纳情况说明

2023年9月27日，我局在官网对《意见》(征求意见稿)公开挂网征求意见，共30天，截至挂网征求时间截止，未收到任何单位及个人的反馈意见。

七、座谈会征求意见情况说明

《意见》于2023年11月21日第一次报送至市政府，在转市司法局审查过程中，组织我局与市自然资源局共同就条款内容逐项进行研究并根据有关法律法规规定进行修改，考虑到《意见》施行对土地交易及房地产市场发展的影响，我局于2024年1月9日组织各联合发文单位、市城区各商业银行、房地产开发企业代表召开了征求意见座谈会，就《意见》施行的合法性、操作性进行讨论研究，充分听取各方意见建议，其中市自然资源局、国家金融监督管理总局云浮监管分局提出意见，我局已采纳并修改。

八、部门法制工作机构审核意见

在启动修订程序的征求意见结束后，我局结合公开挂网结果及各单位回复意见形成《意见》(送审稿)，向联合发文单位市自然资源局、市金融工作局、人民银行云浮市分行、国家金融监督

管理总局云浮监管分局征求对《意见》合法性审查情况，各部门均提供了《意见》与现行有效的其他规范性文件不存在冲突合法性审查结果。主办单位市住建局法制机构对文件的定性、合法性、合理性、程序方面出具了合法性审查文件。认为该《意见》对不特定行政管理相对人的权利义务产生影响，具有普遍约束力和反复适用性，属于规范性文件。在合法性方面，认为该《意见》在我市地方立法权限范围之内，与现行法律、法规相协调，未发现与上位法相抵触之处，没有违法设定行政处罚、行政许可、行政强制等情形，不存在违法限制公民、法人和其他组织的权利或者违法增设其义务。并按规范性文件的程序、规定进行办理，未发现违反公平竞争的情况。

九、其他需要说明的情况

（一）《意见》与 2020 年第一版对比增加内容及有关情况说明

在 2020 年第一版的基础上，一是增加了“加强房地产开发企业融资监管，对属于房地产开发项目预售前的开发贷、在建工程抵押贷款、土地抵押贷款等，参照商品房预售资金监管模式，设立融资监管专户，由当地商业银行、开发企业、施工单位签订三方协议，按建设进度投放贷款和拨付资金，直接支付至对应的施工单位账户。确保开发项目的合理融资专款专用于项目建设，严禁将项目资金挪作他用或为其他项目作担保。”，以此规范房地产项目的开发贷、在建工程抵押贷款、土地抵押贷款等贷款专款专用于项目建设。二是在第四点“加强预售许可管理”第（三）款增加了“商品房已预售的，商品房所占用的土地使用权应当连同

房屋一并转让，预售人与预购人在订立商品房买卖合同后，在预告登记约定中明确将土地使用权预告登记为业主共有。预售人与预购人在办理预售商品房买卖预告登记时，按预告登记约定申请预售项目土地使用权的预告登记，不动产登记部门在项目土地使用权上办理预告登记手续。”进一步保障购房人的权益。三是采纳国家金融监督管理总局云浮监管分局的意见，对第二点“竞买人竞得土地使用权后，办理房地产项目立项后，以该房地产项目用地作贷款担保设定他项权的，其贷款用途应当用于本项目开发建设”的表述进行修订。四是采纳发展改革部门的意见，在相关联合监管部门中删除了发展改革部门。

（二）用地交易资金审查机制是基于党和国家关于房地产市场调控政策要求制定的措施，是落实城市党委和政府当地房地产市场平稳工作主体责任的重要内容。本《意见》经市政府审定后拟参照以往做法，由市住房城乡建设、自然资源、金融工作局，人民银行云浮市分行、国家金融监督管理总局云浮监管分局五部门联合印发。