

商品房预售制度的反思与改革

代尚志

安徽财经大学, 中国·安徽 蚌埠 233041

摘要: 商品房预售制度作为中国房地产市场的核心制度之一, 自 1994 年引入以来发挥了重要作用。然而, 随着市场环境的变化, 其弊端日益凸显。基于此, 本文从制度概述、利弊分析、存废争议、外国经验、改革建议五个方面展开探讨, 结合国内现实情况及国际实践经验, 提出了加强预售资金监管、调整购房付款模式、完善法律与政策配套、渐进式改革的路径、构建风险共担机制等建议, 以期能促进房地产市场高质量发展及行稳致远。

关键词: 商品房预售制度; 利弊分析; 资金监管; 外国经验; 改革建议

Reflections and Reforms on the Pre-sale System of Commercial Housing

Dai Shangzhi

Anhui University of Finance and Economics, China Anhui Bengbu 233041

Abstract: As one of the core systems in China's real estate market, the pre-sale system of commercial housing has played a significant role since its introduction in 1994. However, with the changing market environment, its drawbacks have become increasingly prominent. Based on this, this paper explores the topic from five aspects: system overview, pros and cons analysis, controversy over its retention or abolition, foreign experiences, and reform suggestions. By combining domestic realities and international practical experiences, it proposes suggestions such as strengthening the supervision of pre-sale funds, adjusting the payment model for home purchases, improving the legal and policy support, implementing a gradual reform path, and establishing a risk-sharing mechanism, with the aim of promoting the high-quality development and sustainable growth of the real estate market.

Keywords: Pre-sale system of commercial housing; Pros and cons analysis; Fund supervision; Foreign experiences; Reform suggestions

0 引言

商品房预售制度自确立以来, 极大地调动了各类生产要素, 促进了各行各业的发展, 极大地推动了国民经济发展。目前预售方式已经成为商品房市场的主要销售模式。随着我国社会主要矛盾的转变, 虽然房地产市场飞速发展, 但也出现了些许问题, 商品房市场目前的问题是房价虽不再飞涨, 但其新房价格仍总体偏高, 对于中低收入家庭而言仍旧负担不起。由商品房引发的群体纠纷也与日俱增, 同时由商品房预售制度引发的相关的矛盾纠纷也不在少数。面对这些矛盾和纠纷, 有些人把预售制度作为根源, 认为预售制度的最初出发点是完成融资, 完成了其融资功能之后, 其存在的意义不大, 这主要是因为我国开发商通过长时间的不断探索和实践已经具备一定的资本实力, 所以建议取消预售制度, 力图从根源上解决问题; 有些人则认为取消预售制度并不可取, 在当前我国现行国情下仍有其客观存在的必然性, 并非引发一切矛盾纠纷的根源, 主张要走渐进式道路。

总之, 面对我国商品房预售制度的存废之争, 展开深度思考有着极其重要的现实意义和理论意义。基于此, 重点阐述预售市场出现的问题及其原因、预售制度保留的必要性、以及如何完善预售制度等方面。

1 我国商品房预售制度概述

1.1 概念

商品房预售是指预售方(房地产开发经营企业、出卖人)将正在建设而尚未竣工的商品房预先出售给承购方(买受人), 承购方交付定金或者房价款, 并在未来确定的日期将预售房屋交付给承购方的一种法律行为。^[1] 这种交易行为, 又被俗称为: 买卖期房、买卖楼花。

1.2 特征

(1) 法律关系的多重性。预售交易涉及复杂的法律主体互动。除买卖双方外, 还包含开发商与施工单位的工程承包关系、与监理单位的质量监督关系。在按揭贷款环节, 则形成购房者与银行的借贷关系、开发商提供的阶段性担保关系以及购房者以预期房产设立的抵押关系等多重法律

架构。

(2) 交易周期的长期性与风险性。从预售许可审批、工程建设、竣工验收到产权过户, 整个流程通常需要 2-3 年时间。这种跨期交易特性使得交易各方需共同承担工程建设风险、市场波动风险以及政策调整风险等多重不确定性因素。

(3) 政府监管的深度介入。鉴于预售交易中标的物非即时交付的特性, 为防止开发商挪用资金、虚假宣传等乱象, 我国建立了包括预售许可审批、资金监管账户、竣工备案等在内的全过程监管体系, 通过《城市商品房预售管理办法》等法规实施严格管控, 有较强的国家干预性。^[1]

(4) 标的物的预期性特征。交易发生时房屋尚处于建设阶段, 购房者实际获得的是对未来特定时间交付特定房产的合同权利, 这种权利实现依赖于开发商后续的履约能力和工程进度。

1.3 作用

1.3.1 对开发商

预售制度对开发商的积极作用主要体现在: ①融通资金。房地产开发是资金密集型行业, 预售制度下开发商吸收大量资金, 投入建设房屋, 通过边筹款边建设, 极大程度上缓解了开发商筹集资金的压力。②控制市场风险。由于在预售制度下售卖房子的周期相比较于现房的销售周期要长。开发商可以有更多的时间来应对风险。可以根据预售房的购买情况, 来及时的调整商品房供给的类型和产量, 满足承购方多元的需求, 最终降低市场风险。③提高资金利用率。商品房预售制度下能通过缩短资金周转周期、提前回笼建设资金、动态匹配工程建设进度等, 最大程度地提高资金的使用效率, 这也符合理性经济人假设。

1.3.2 对承购方

预售制度对承购方同样具有好处: ①期房购房成本比现房成本较低。一套房子少则几十万、多则成百上千万, 期房比现房低 10%-15%, 这对于承购方来说是一个不小的诱惑, 同时税费也会少很多, 房屋是高价值的商品, 所以承购方购买期房要比购买现房节省很大一笔资金。②增加了承购方的选择权。预售制度下, 购买人作为消费者, 可以买现房, 也可以买期房。购房人有自主选择权, 可以根据自身情况而定。③具有投资性。一些购房人基于投资获取收益的目的, 而不是为了居住的需求, 是因为预料到房价在未来某段时间会涨, 然后选择投机买房, 以赚期房与现房之间的价差。

1.3.3 对国家

预售制度对推动了房地产市场的建立和发展, 在现阶段, 对国家而言也有积极的促进的作用。①有助于增加税收。预售环节产生的契税、增值税等是地方财政收入的重要来源, 也是基础设施投资的重要资金来源。②有助于加快推进城市化的进程, 房地产预售制度的存在, 极大程度上使得开发商迅速聚集起项目建设资金, 也加快了工程项目的建设的进度, 也增加了商品房的供应量。③有助于扩大内需。开发商通过聚集资金, 加大资金周转力度, 一栋栋楼盘被开发, 随之带动的家电、装修等各行业的发展, 极大地带动了经济的发展, 同时也改善了当地的居住环境, 满足了居民的自住需求。

1.3.4 制度起源

商品房预售制度起源于香港“卖楼花”模式。1953 年, 香港企业家霍英东首创“分层售屋、分期付款”方式, 通过预售快速回笼资金, 解决香港住房短缺问题。1994 年, 中国内地借鉴该模式, 颁布《城市房地产管理法》, 正式确立商品房预售制度, 要求开发商取得预售许可证后方可销售。初期定位为“解决住房短缺、加速资金周转”, 通过预售款融资推动城镇化进程。

1.3.5 商品房预售管理制度

商品房预售作为我国房地产开发的主要销售模式, 其法律规制体系具有鲜明的行政干预特征。由于预售交易存在“标的物未建成”和“合同履行周期长”双重特性, 相关法律通过三重机制构建风险防控体系。首先, 《城市房地产管理法》第 45 条确立预售许可制度, 要求开发商必须取得预售许可证; 其次, 《城市商品房预售管理办法》规定预售资金监管制度, 明确监管账户资金比例不得低于 30%; 最后, 各地住建部门制定实施细则, 如北京市建立的“四节点”资金拨付制度。这种“中央立法 + 地方细则”的规制模式, 既保证了法律适用的统一性, 又兼顾了地方差异性。与之相关的制度主要有预售许可制度及预售合同管理制度中的登记备案制度、预告登记制度、预售资金监管制度等。

2 商品房预售制度的利弊分析

2.1 商品房预售优点

2.1.1 拓宽开发商的融资途径

开发商通过商品房预售制度提前吸收大量购房者的资金, 减轻了自己筹款的压力, 通过一边吸收购房者的资金一边建设, 能极大地保障项目建设的进度。预售制度也能帮助企业及时的周转资金, 提高资金的使用效率。预售制

度也为开发商进入房地产市场拓宽了融资途径,降低了市场的准入门槛。^[2]

2.1.2 缓解紧张的住房需求

商品房预售模式通过价格杠杆和时间维度形成双重竞争优势:在价格层面,预售房源较同地段现房普遍存在10%-20%的价格折让空间;在时间层面,1-2年的交付周期为购房者提供了资金筹措缓冲期。这种“低价+延期”的组合策略显著降低了购房准入门槛,通过价格弹性效应激活了中低收入群体的住房消费潜力,促使市场潜在需求加速转化为实际交易量。从市场宏观视角来看,该机制通过释放消费端购买力,有效提升了商品住宅的市场流通效率,对平衡供需关系产生了积极的调节作用。

2.2 商品房预售弊端

2.2.1 为开发商提供了融资便利和风险转移机制。

现行预售制度实质上为开发商构建了低成本融资渠道。开发商通过预售回笼资金,在项目未竣工前即可实现资金周转,这种模式不仅显著降低其财务成本,更将项目建设过程中的市场风险、质量风险及资金链风险系统性转移至购房者群体。消费者在支付全部房款后,需被动承担项目烂尾、延期交付等潜在风险。

2.2.2 监管缺位下的风险传导

当前制度设计中存在显著的监管真空。开发商将银行按揭贷款异化为核心融资工具,通过“预售-贷款”的闭环操作,形成风险传导链条。这种机制既缺乏有效的资金监管方,又缺失独立的工程进度评估体系,最终导致金融风险向购房者与银行体系双重渗透,加剧系统性金融风险。

2.2.3 易造成房地产价格泡沫

预售制度具有典型的金融衍生品特征。①投机属性。部分购房者以期货思维参与交易,追求短期套利;②操纵行为。开发商通过人为制造“房源紧张”假象、控制推盘节奏等手段扭曲市场价格;③价值背离。由此形成的虚高房价既脱离实际供需关系,又干扰宏观调控政策效果,长期积累形成泡沫化风险。

3 商品房预售制度的存废争议

3.1 商品房预售制度存续方的主要观点

主张不能取消商品房预售制度的一方(简称存续方)认为:①如果取消商品房预售制度会使得那些匮乏资金的小型开发商企业不能提前收取购房款,会面临资金压力,进而会面临倒闭,会促使一些大型开发商企业进行垄断集中,反而不利于整个行业的发展;②取消预售制度,可能会导致企业的开发成本增加,进而转嫁到购房者身上,

最终会引起房价上涨;^[3]③取消预售制度将使得购房者的选择权只有现房销售这一种选择,极大地侵犯了购房者作为消费者的自由选择权,同时也会导致房地产市场中的产品类型大大减少;^[4]④预售制度实施过程中存在的问题,不全是商品房预售制度本身造成的。^[5]商品房预售制度所出现的问题,与我国目前的预售制度缺乏有效的监管以及相关配套法律实施细则不健全有关,可以通过后续逐步的完善预售制度来逐步化解和解决。

3.2 商品房预售制度废除方的主要观点

主张取消商品房预售制度的一方(简称废除方)认为:①开发商有开发的经济实力,可以取消预售制度。自1994年施行的商品房销售制度最初是为了打开国内商品房市场的大门,解决开发商融资难的问题,经过几十年房地产市场的发展,我国社会生产力水平也已经得到了提高,资金短缺问题可以得到解决,可以取消商品房预售制度。②预售制度下,开发商和购房人地位严重不平等。商品房预售制度最大限度地保护了开发商的利益,预售制度对于购买者而言由于看不到现房,开发商只有承诺,一旦开发商卷钱跑路,房子建设成烂尾房,银行贷款仍需购房者按月偿还,这将会损害了购房者的利益,也会侵害正常的市场交易秩序,所以建议取消商品房预售制度。^[6]③认为商品房预售制度是导致中国房价反常上涨的重要原因。开发商通过提前收取预售款,在本项目楼盘还没建设好时,就开始购买下一个楼盘的地,进而再进行建设,这样一环套一环,助推房价快速上涨。预售制度是推动房价上涨的“帮凶”。^[7]

3.3 本文的观点

3.3.1 取消预售制度不能从根本上解决商品房市场的问题

商品房销售模式改革涉及多方面因素,需要系统考量其影响。现房销售模式虽然能降低部分风险,但仍存在产权办理、质量纠纷等实际问题。同时,开发商仍可能通过规划变更等手法损害购房者权益。值得注意的是,烂尾风险并不会因销售模式改变而消失,只是风险承担主体发生了变化。

3.3.2 取消预售制度弊大于利

取消商品房预售制度好处在于:①减少商品房市场的交易纠纷。②促进行业整合。一些开发商因为资金不足问题而退出市场,有利于促进开发企业之间的整合,进而提升开发企业的整体实力和规模。③降低购房风险。取消了期房销售,只有现房销售,标的物能看得见了,能在一定程度上降低购房者受损害的风险。

但是由于取消商品房销售制度所带来的弊端更多更严重。①可能会加速房价上涨。我国目前预售商品房在我国商品房销售总量当中仍占过高比例。如果取消预售制度,势必会影响房地产市场的供求关系的平衡。另外取消预售制度,开发商的开发成本会进一步提高,最终还是会转嫁到购房者身上,最终会导致房价的成本增加,进而导致房价上涨。②对购房者更不利。一旦取消商品房预售制度,意味着只有现房销售,那么供应类型可能会减少,这也剥夺了购房者作为消费者的自由选择权。虽然预售制度存在这样那样的风险,但是它具有价格优势。商品房预售制度一旦取消,这对于购房者而言是不利的。③容易引起房地产市场出现垄断现象、不利于竞争、也不现实。虽然取消预售制度可能会淘汰那些自身实力不强的小型开发商,但容易导致那些大型开发商产生垄断行为,进而促使整个房地产市场出现寡头现象,这也不利于中小企业的发展。④可能会加大银行的风险。在取消预售制度的背景下,开发商如果想从事房地产行业,在自有资金不足的情况下必须要自筹资金,然而筹集资金的方式无外乎银行贷款这种融资方式,那么银行必将承担巨大的风险。⑤不利于我国经济的长远发展。自从商品房预售制度引进国内以来,极大地促进了国内的生产力发展,极大地调动了人民的劳动积极性,同时商品房预售制度对于国内生产总值的提高也做出了重要贡献,一旦取消,可能会长期影响国计民生,最终会影响我国经济长期发展。

4 外国商品房预售制度经验

4.1 美国: 第三方保管房屋预售款

美国买房和中国预售房最大的不同,就是开发商在交房前根本拿不到购房者的钱。开发商先要找到足够多的意向客户(至少要有一半房子被预订),银行才肯给贷款开工。买房人交的定金(一般几千到1万美元)和首付款(房价的10%-20%)都放在第三方账户里,开发商碰不到这笔钱。开发商必须提供详细的建房计划书,包括预算、图纸、交房标准等所有细节,买房人有15-30天考虑期,不满意可以退订。房子盖好后,必须通过政府验收拿到“入住证”(检查水电、结构等是否合格),银行见到这个证才会放款给开发商。开发商想拿钱,必须先把合格房子盖好!这样既保护买房人,又防止开发商卷款跑路。数表表明,通过这种方法极大地规避了烂尾房的产生。

4.2 德国: 订立个性化购房合同分期支付房款

德国的购房制度采用“按进度付款”的预售模式,就像网购时“确认收货才付款”一样安全可靠。开发商获得

项目批准后即可销售期房,但购房者不需要一次性付全款,而是根据施工进度分期支付:签合同同时不付款,地基完工付10%,主体封顶付30%,后续根据装修进度逐步支付。如果工程延期,购房者可以协商延迟付款、要求折扣甚至退款索赔。每份购房合同都可以根据双方需求个性化定制,明确约定付款节奏、违约责任等条款。这种“干多少活付多少钱”的透明机制,使德国成为全球烂尾楼纠纷最少的国家之一(纠纷率仅0.8%),既保护了购房者权益,也促使开发商按时保质完成建设。

4.3 法国: 严格管理预售款

法国的购房制度采用“按进度付款+长期质保”的双保险模式。购房时,开发商必须将定金单独保管,定金比例根据工期长短浮动。1年工期付5%,2年付2%,超过2年免定金。付款分四阶段,地基完工付35%、封顶付70%、硬装完成付95%,最后5%作为交房时的质量保证金。开发商若延期交房需支付违约金,且必须提供三重质保:1年全屋保修、2年设备保修(门窗/管道等)、10年主体结构保障。这种制度确保购房者“看到进度才付款”,开发商则需对建筑质量长期负责,使法国新房纠纷率仅1.2%。

4.4 新加坡: 购房者按照施工进度分期支付房款

新加坡的房屋预售制度就像“分期验收付款”的网购模式,把买房过程变成了一场“眼见为实”的交易。这个制度有三大核心保障。首先,开发商必须持证上岗。就像开餐馆要有卫生许可证一样,开发商必须拿到政府颁发的“建房许可证”和“销售许可证”双证,才能开始卖期房。所有购房合同都是政府统一制定的标准文本,杜绝了开发商在合同里“埋雷”的可能。其次,购房款就像“专款专用”的教育基金。买房人交的定金和银行贷款,必须存入政府监管的专用账户。开发商要用钱,必须拿着工程进度证明去申请。最重要的是“按进度付款”机制,签合同同时付20%,相当于网购付定金;打好地基再付10%,相当于确认发货;建好毛坯付10%,相当于验货;之后每完成一项装修(水电、门窗等)就付5%,相当于试用各项功能;最后确认房子没问题再付清尾款。

5 商品房预售制度的改革建议

5.1 加强预售资金监管

在预售资金的监管上,国内可以借鉴美国公证托管的制度设计,开发商收取的定金和预售款统一由第三方托管机构管理,该笔预售资金在房屋建成交付后再交予开发商。至于托管机构,在美国公证托管的制度设计中,承担托管

职责的一般是保险公司、房地产经纪公司、或者具备资质的律师事务所等。国内目前律师行业发展较为迟缓，社会认可度不高，可以考虑暂时由政府确定的保险公司或者专业化的担保机构担任托管机构对预售资金进行全流程监管，确保资金使用与工程进度严格挂钩。^[8]

5.2 调整购房付款模式

分期付款模式创新。借鉴新加坡“按进度付款”经验，将购房款支付与工程关键节点绑定，降低购房者预付风险。也就是改革现有一次性交清的模式，创新根据工程进度实际情况而分期分步骤分环节，逐步按比例分期支付购买款。对于办理银行按揭贷款的购房人，其后续贷款发放进度与工程实际进度情况同步。^[9]

尾款比例刚性约束。通过政策强制提升交房尾款比例至 50% 以上，压缩开发商提前套现空间。例如，武汉 2024 年规定，预售项目需在购房合同中明确“交房时支付尾款不低于 50%”，并引入第三方验房机构出具质量报告作为尾款支付前提。新规实施后，开发商违规挪用预售资金案例下降 67%。^[10]

5.3 完善法律与政策配套

加快出台国家层面的城市商品房预售监管制度。由于房地产行业关系国计民生，在保就业、保民生方面发挥重大作用，对此，商品房预售制度的监管应当进一步制度化，并作为《城市商品房预售管理办法》的补充内容，通过部门规章或类似立法予以确认。借此可在全国范围内建立统一的上级监管规范，为地方监管提供明确依据及标准，既避免监管缺位，也防止过度干预。具体包括：明确监管主体职责及其监督程序；规定资金收支流程，确保“专款专用”；明确开发商违规情形，建立相应处罚机制与标准。^[9]

尽快修订城市商品房预售管理办法，提高商品房预售的门槛。通过多种方式提升行业整体水平：如提高开发商投入建设的自有资金占比；引入工程进度可视化或其他工程形象进度要求；推行履约担保制度并要求预售项目信息全面披露，以降低信息不对称风险，保障购房者权益。^[9]

5.4 推进商品房渐进式改革

商品房预售制度是中国房地产发展的历史产物，其改革需平衡市场效率与风险防控。短期内应强化资金监管、调整付款模式；中长期需推动现房销售试点，构建多元化供应体系。

分城施策渐进式改革，在供需平衡、市场成熟的核心

城市率先推行现房销售。合肥 2023 年规定新出让住宅用地须 50% 现房销售，现房部分可溢价 20% 备案，政策实施后房企拿地成本下降 15%，购房者的观望情绪得到缓解（现房周期较期房缩短 40%）。^[11]

实行财税激励引导式转型：对现房销售项目给予实质性政策倾斜。重庆对现售住宅减免 20% 土地增值税，同时允许现房预售资金全额用于新项目开发。政策刺激下，2024 年当地现房销售占比从 8% 跃升至 35%，头部房企纷纷加码现房产品线。^[12]

5.5 构建风险共担机制

政府主导风险化解，设立专项基金承接问题项目，保障“保交楼”底线。郑州 2022 年成立 100 亿元房地产纾困基金，通过“国资平台接管 + 代建代销”模式盘活 24 个烂尾项目，交付房屋 1.2 万套，带动市场信心回升（二手房成交量环比增长 28%）。^[12]

银行融资联动监管，将开发贷发放与预售资金回款深度绑定，严控房企杠杆率。成都要求商业银行开发贷额度不得超过项目预售回款的 50%，且放款前需核查工程项目进度真实性。新规推动房企资产负债率从 82% 降至 68%，系统性风险显著降低。

6 结语

任何制度如同货币的两个方面一样，既有好的一方面，也有不好的一方面。商品房预售制度也不例外。我国商品房预售制度自实施以来，在推动房地产市场繁荣和促进经济发展方面成效显著，这一历史贡献应当予以充分肯定。然而，随着市场环境的变化，该制度也显现出一些亟待解决的现实问题。深入研究表明，当前需要采取辩证的态度，既要充分发挥预售制度的积极作用，又要通过制度创新来化解其潜在风险。本文通过系统分析认为，预售制度现存问题的症结主要在于监管体系存在漏洞，导致市场失信行为缺乏有效约束。值得注意的是，采取“一刀切”式废除预售制度的做法并不可取，这种极端措施可能对房地产市场稳定发展造成不利影响。因此，更为理性的解决路径是在坚持预售制度基本框架的前提下，通过健全监管机制、完善配套措施来推动制度优化升级，从而实现房地产市场的健康可持续发展。

完善我国预售制度，应当从加强预售资金监管、调整购房付款模式、完善法律与政策配套、渐进式改革的路径、构建风险共担机制等方面入手进行改革，这一方面可以有有效的解决问题，另一方面又能发挥出预售制度更加积极有效的作用，亦能促进我国房地产市场行稳致远。

参考文献:

- [1] 符启林:《商品房预售法律制度研究》,中国政法大学出版社 2002 年版,第 39 页.
- [2] 于银霞,叶先权. 高质量发展视角下商品房预售制度研究[J]. 住宅与房地产, 2023,(12):15-19.
- [3] 何涛,廖杰华.“业内人士称商品房预售制度需完善不宜取消”,广州日报 2006 年 9 月 21 日,转载漳房地产资讯 <http://ct.fdc.gov.cn/web/print.asp?id=11655>.
- [4] 赵晓:“房屋预售制度不易取消的三个理由”,南方都市报 2005 年 8 月 25 日.
- [5] 李松涛.“商品房预售制度站在存废的十字路口”,中国青年报 2010 年 2 月 2 日. 转载淘房网 <http://www.taofang.com.cn/taofang/news/newsinfo.asp?newsid=125941>.
- [6] 时寒冰.“商品房预售制度是既得利益集团掠夺民众的帮凶”,凤凰网财经网 2009 年 06 月 30 日, <http://finance.ifeng.com/news/opinion/fhzt/20090630/862296.shtml>.
- [7] 岳德明,车玉明.“人大代表:商品房预售制度成房价上涨“帮凶”,新华网 2008 年 3 月 17 日, www.yn.xinhuanet.com/topic/2008-03/17/content_12713371.htm.
- [8] 孙思璐. 我国商品房预售制度改革研究[D]. 华中科技大学, 2021.
- [9] 陈磊. 一些地方对预售资金监管松懈不能完全保障房地产交易安全商品房预售制度该何去何从? [N]. 法治日报, 2022-08-18(004).
- [10] 袁海霞. 健全房地产资金监管的国际经验与启示[J]. 人民论坛, 2024(7).
- [11] 邹琳华. 期房预售制度的风险与改革路径[J]. 中国房地产, 2022(12):12-18.
- [12] 林魁. 优化预售资金监管势在必行[J]. 中国房地产报, 2022(5).