

经济适用住房的执行难成因和对策探索

■周显农 娄璁

摘要:经济适用住房作为社会保障住房的组成部分,其本身具有独特性特点。人民法院在执行经济适用住房时,既要突出强制性,尽快实现当事人的胜诉权益,又要考虑到经济适用住房的特殊性,确保当事人的住房权益不受侵犯。本文从现有的法律、政策出发,从执行异议审查的角度,分析在经济适用住房的强制执行中遇到的问题,试图寻求符合法律、政策,又能破解此类执行案件难点、堵点问题的路径。

一、引言

近年来,随着人民群众法治意识的提升,以及受经济的下行影响,人民法院受理的执行案件数量呈不断攀升趋势。以遵义市中级人民法院为例,过去三年,案件数量急剧飙升的同时,执行完毕率和执行到位率却一直处在低位徘徊,究其原因主要在于执行干警穷尽手段后仍难以查找到被执行人可供执行的财产,以至于备受争议的经济适用住房(以下简称经适房)作为执行标的物进行执行。由此带来的执行异议案件数量相应地增加。

最高人民法院在《关于进一步完善执行机制制约机制,加强执行监督的意见》中,明确“审执分离”的原则,深化执行裁判权与执行实施权分离,切实保护当事人和案外人的合法权益,特别是最高人民法院《关于办理执行异议案件若干问题的意见》生效后,执行监督更加常态化,因此,为避免执行实施权的不当行使引发执行回转甚至国家赔偿问题,应当加大对执行行为的监督力度,充分发挥执行裁决权对执行实施权的制衡和约束作用。本文以执行裁判的视角,对涉及执行经适房发现难的窘境以及执行异议审查过程中诸多难点问题进行深入剖析,并提出符合现行法律和政策建议。

二、经适房的特点以及执行难成因

经适房与廉租住房、限价房和政策性租赁住房构成了我国住房保障体系。住建部等七部门制定的《经济适用住房管理办法》(以下简称《经适房管理办法》)第二条界定了经适房的定义,即指政府提供优惠政策,限定面积和房屋售价,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。经适房具有社会保障功能,与商品房不同,经适房是国家为解决低收入人群住房问题所作出的政策性安排,主要目的在于保障城市低收入群体“居者有其屋”,以实现低收入主体安居乐业和住房为目的。因此,经适房在销售价格、销售对象、销售程序、产权登记均与普通商品房截然不同。

(一)经适房执行的现状

购买在一定年限内,买受人并不享有完全的产权,导致经适房的处置十分困难。本节分析存在处置难的经适房,主要是指在购买未滿五年的经适房。

理论上讲,被执行人名下所有的财产均是被执行人对外偿还债务的责任财产,但购买未滿五年的经适房存在自有的特殊性,导致能否作为执行标的,以及在执行过程中经适房与唯一住房、生活所必需居住房屋、经适房再转手等问题交织。实践中,经适房并非执行干警强制执行的首选财产,只有在穷尽所有调查措施仍未发现被执行人其他财产后,执行干警才愿意将经适房纳入执行的范畴。但即便如此,法院在执行时,仍采取“变通”方式,比如促成当事人达成和解,先对经适房进行查封,待五年后再执行,或者对经适房的完全不执行,使执行工作陷入极为不利的局面。

(二)经适房的特点和执行难成因

1.销售价格低廉

经适房其销售价格相对较低,但是在对经适房处置后,必须按照《经适房管理办法》第三十条的规定,需要按照同地段普通商品房与经适房差价的一定比例向政府交回土地出让金等相关价款,才能取得完全产权。对于买受人而言,其心理预期购买房屋的价格远低于房屋本身,若在购后还需缴纳其余费用,会产生额外购买成本,一定程度上影响其购买欲望。

2.买受人特定性

鉴于经适房的社会保障性,经适房的买受人仅限于符合条件的城市低收入家庭。《经适房管理办法》对此作了严格的

限定。即具有当地城镇户籍、家庭收入符合当地政府划定的低收入家庭收入标准以及无房或住房面积低于当地政府规定的住房困难标准。或市城区的《遵义市经济适用住房管理办法》对购买对象增加了“在本市工作和实际居住三年以上的家庭”,同时规定了不得申请经适房六种情形,包括购买过经适房或者其他政策性住房的、拥有商铺、车库、车位、仓储、办公用房等非住宅用房的、在本市辖区范围内转让商品住房未滿3年的等。
人民法院处置经济适用房是否受到《经适房管理办法》销售对象的限制?最高人民法院《关于人民法院司法拍卖房产竞买人资格若干问题的规定》(以下简称《竞买人资格规定》)生效后,明确不予准许申请执行人所在地限购政策约束的竞买人申请参与参与司法拍卖,此种限制同样适用参与变卖的买受人以及请求以物抵债的申请执行人,即申请执行人不具有竞买资格的,法院同样不允许将经适房以物抵债。因此,从《竞买人资格规定》来看,经适房可以通过司法拍卖、变卖的方式处置,只是对竞买人的法律作出了限制,导致人民法院在处置经适房时,只能向符合条件的竞买者开放,竞买对象范围小且经济能力低,一次性付款能力弱,加之申请执行人通常具有一定的经济基础,极少数申请执行人申请经适房的购房资格,很难在流拍后通过申请执行人申请以物抵债的方式处置,人民法院不得对经适房解除查封并返还给被执行人,由此产生了实际上有财产而无法执行的困境。

3.处置程序复杂

经适房的购买采取严格的准入制度。《经适房管理办法》第二十六条规定,经适房的销售须经申请、审核、公示和轮换流程,并全程接受社会监督。需要购买经济适用房的家庭,提出申请后,经向当地街道办事处、区县各级政府逐级审核并公示的方式认定。审核通过后,由政府经适房主管部门发核准于购买经适房的核准通知,经过购房者签字后方可购买。

在处置购买未滿五年的房屋时,由于受到竞买对象的限制,根据《竞买人资格规定》规定,法院在拍卖公告上应载明买受人必须具备购房资格及其相应法律责任等内容,在拍卖成交后,向买受人出具成交证明文书,法院还应当审核买受人提交的具备购房资格的证明材料,此种要求无疑增加了经适房的处置时间、成本,影响到法院处置经适房的积极性。

4.产权的有限性

根据《经适房管理办法》第三十条,国家对经适房采取产权的限制,购买经适房未滿5年的不得直接上市交易;超过5年需要上市交易,还需向政府交回土地出让金等相关价款,政府可优先回购。否则,购房者不能取得完全产权。正是基于有有限产权的特征,法院在对经适房的执行时,不能和普通商品房一样采取正常的执行措施和处置流程。此外,因产权的有限性,也导致在实际执行中,极易引发案外人或者当事人提出执行异议甚至执行异议之诉,导致涉及经适房的执行周期长、进展慢。而涉及经适房执行异议审查的认识不统一,比如二手经适房买卖合同的效力、借名买房能否排除执行存在巨大的分歧,导致法院直接对经适房不执行。

三、经适房执行异议审查的标准

涉及经适房作为执行标的被执行人一般有二类,一是被执行人系经适房的开发商,二是经适房的“一手买受人和二手买受人”。经适房的开发商一般在买卖房屋层系经济适用房的合同,是一种附条件的《交纳土地出让金》和附期限(五年后可以上市交易)的合同,因此,认定可以排除执行。

笔者认为,《经适房管理办法》属于部门联合行政的规章,确实不属于行政法规,以违反该办法导致合同无效的理由无效。对于持合同有效的理由,均认为不具有竞买资格或者未滿五年内再次转让经适房的行为,虽违反《经适房管理办法》,但该办法并非行政法规,不能适用《民法典》第一百五十三条导致房屋买卖合同无效。另外,有的认为,购买未滿五年经适房的合同,是一种附条件的《交纳土地出让金》和附期限(五年后可以上市交易)的合同,因此,认定可以排除执行。

笔者认为,《经适房管理办法》属于部门联合行政的规章,确实不属于行政法规,以违反该办法导致合同无效的理由值得商榷。但经适房主要目的在于确保城市低收入群体生存权益,是重大民生、民心工程,要确保经适房销售给低收入群体并由该群体实际占有、使用。因此,《经适房管理办法》对购买经济适用房设置了严格的条件和程序。无论是不具备购买资格购买经适房或者具备购买资格后五年内转让的行为,还是借用购买资格购买经适房的行为,均将导致其真正需要经适房的城市低收入群体无房可买,且买受人明知其购买的行为违反了行政规章,其对于因违反行政规章而签订的合同的期待利益,也不应当予以保护,故此类行为违反了公共利益,应当否定认定此类合同属于无效合同,买受人以此为由请求排除执行的,不予支持。同样,即使认定此类合同属于附条件

和附期限,亦不满足在法院查封之前签订了合法有效的买卖合同,因此,认定可以排除执行。

笔者认为,《经适房管理办法》属于部门联合行政的规章,确实不属于行政法规,以违反该办法导致合同无效的理由值得商榷。但经适房主要目的在于确保城市低收入群体生存权益,是重大民生、民心工程,要确保经适房销售给低收入群体并由该群体实际占有、使用。因此,《经适房管理办法》对购买经济适用房设置了严格的条件和程序。无论是不具备购买资格购买经适房或者具备购买资格后五年内转让的行为,还是借用购买资格购买经适房的行为,均将导致其真正需要经适房的城市低收入群体无房可买,且买受人明知其购买的行为违反了行政规章,其对于因违反行政规章而签订的合同的期待利益,也不应当予以保护,故此类行为违反了公共利益,应当否定认定此类合同属于无效合同,买受人以此为由请求排除执行的,不予支持。同样,即使认定此类合同属于附条件和附期限,亦不满足在法院查封之前签订了合法有效的买卖合同,因此,认定可以排除执行。

笔者认为,《经适房管理办法》属于部门联合行政的规章,确实不属于行政法规,以违反该办法导致合同无效的理由值得商榷。但经适房主要目的在于确保城市低收入群体生存权益,是重大民生、民心工程,要确保经适房销售给低收入群体并由该群体实际占有、使用。因此,《经适房管理办法》对购买经济适用房设置了严格的条件和程序。无论是不具备购买资格购买经适房或者具备购买资格后五年内转让的行为,还是借用购买资格购买经适房的行为,均将导致其真正需要经适房的城市低收入群体无房可买,且买受人明知其购买的行为违反了行政规章,其对于因违反行政规章而签订的合同的期待利益,也不应当予以保护,故此类行为违反了公共利益,应当否定认定此类合同属于无效合同,买受人以此为由请求排除执行的,不予支持。同样,即使认定此类合同属于附条件和附期限,亦不满足在法院查封之前签订了合法有效的买卖合同,因此,认定可以排除执行。

笔者认为,《经适房管理办法》属于部门联合行政的规章,确实不属于行政法规,以违反该办法导致合同无效的理由值得商榷。但经适房主要目的在于确保城市低收入群体生存权益,是重大民生、民心工程,要确保经适房销售给低收入群体并由该群体实际占有、使用。因此,《经适房管理办法》对购买经济适用房设置了严格的条件和程序。无论是不具备购买资格购买经适房或者具备购买资格后五年内转让的行为,还是借用购买资格购买经适房的行为,均将导致其真正需要经适房的城市低收入群体无房可买,且买受人明知其购买的行为违反了行政规章,其对于因违反行政规章而签订的合同的期待利益,也不应当予以保护,故此类行为违反了公共利益,应当否定认定此类合同属于无效合同,买受人以此为由请求排除执行的,不予支持。同样,即使认定此类合同属于附条件和附期限,亦不满足在法院查封之前签订了合法有效的买卖合同,因此,认定可以排除执行。

笔者认为,《经适房管理办法》属于部门联合行政的规章,确实不属于行政法规,以违反该办法导致合同无效的理由值得商榷。但经适房主要目的在于确保城市低收入群体生存权益,是重大民生、民心工程,要确保经适房销售给低收入群体并由该群体实际占有、使用。因此,《经适房管理办法》对购买经济适用房设置了严格的条件和程序。无论是不具备购买资格购买经适房或者具备购买资格后五年内转让的行为,还是借用购买资格购买经适房的行为,均将导致其真正需要经适房的城市低收入群体无房可买,且买受人明知其购买的行为违反了行政规章,其对于因违反行政规章而签订的合同的期待利益,也不应当予以保护,故此类行为违反了公共利益,应当否定认定此类合同属于无效合同,买受人以此为由请求排除执行的,不予支持。同样,即使认定此类合同属于附条件和附期限,亦不满足在法院查封之前签订了合法有效的买卖合同,因此,认定可以排除执行。

“唯一住房”案件执行思路及路径研究

■丁杰

摘要:我国的“唯一住房”制度经历了从无到有,从完全豁免到有限豁免再到附条件的不限制过程,在这个过程中,法律及司法解释的制定和修改都充分考虑到了社会经济的现实情况。从全国执行“唯一住房”案件的执行形势来看,住宅拍卖数量的增加并没有带来交易数量的提高,同时还导致了拍卖价格的下降。在此形势下,我国的司法执行工作将面临更多的挑战。具体的困难包括,对“唯一住房”规定的适用范围、对被执行人的救助问题和执行房屋的腾退问题。解决这个问题,法院既要保证申请人合法权益得以实现,又要尽可能地维护被执行人的利益,在当事人利益的博弈中达到平衡,让每一个人民群众在司法中感受到公平正义。

一、问题的界定和“唯一住房”法律规定沿革

(一)问题界定

在民事强制执行中,“唯一住房”主要指被执行人及其所抚养家属维持基本生活必需的唯一住宅。对被执行人房屋采取执行措施的原因有很多,如因确认之诉或变更之诉,确定房屋所有权归属后,法院对居住在房屋内的被执行人进行的迁出,再有是基于房屋交付的给付之诉采取的强制执行措施等,虽然可能涉及被执行人只有一套住房的问题,但是因为房屋的所有权已明确或明确了房屋发生变更所有权,在采取强制执行措施时,法律规定上是明确且具体的,“唯一住房”问题在执行中可能引发的矛盾,主要体现在因申请执行金钱债务无法履行,其中请法院强制执行被执行人房屋所有权者请求法院强制执行,在执行中可能陷入流离失所境地时,法院是否执行、如何执行、怎么保障等问题。

(二)“唯一住房”法律规定沿革

“唯一住房”这一问题伴随着我国社会经济的发展和法律研究的深入而产生的,该概念经历了从无到有,由浅入深、逐渐丰富的过程,而相关法律规定也随着社会经济的发展不断地进行调整。

1982年《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》(简称“民诉法”)第一百七十一条规定:“人民法院决定扣留、提取劳动收入时,应当保留被执行人及其所抚养家属的生活必需费用。”仅限于当时土地公有制和房屋的取得以分配为主要形式的制度背景下,房屋作为商品的属性还未得到市场的认可,房屋交易大多还是私下进行。

在国发〔1992〕61号《国务院关于印发发展房地产业若干问题的通知》等一系列政策公布后,我国的房地产业迎来了爆发式增长,房屋的商品属性逐渐得到社会的认可。在此变化下,房屋成了可供执行的财产,执行唯一房屋导致的社会矛盾逐渐爆发。2005年发布的《最高人民法院关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产的规定》(简称“查封冻结规定”)第六条规定:“……生活必需的居住房屋,……可以查封,但不得拍卖、变卖或者抵债。”,对于此条规定,最高人民法院(简称“最高法院”)在解释中指出:“被执行人及其抚养家属属于居住的唯一房屋不能执行,但对于该房屋是否属于1991年《民诉法》中规定的“生活必需品”难以查明,为了防止其处分,损害申请人利益,同时保障其居住,人民法院可以查封,但不能执行。同

时,在该规定第七条明确,对超出“生活必需品”范围的房屋可以执行。

该规定公布后,许多债务人的抵押房产被禁止处置,这引起了银行、信托等金融机构集体抵制,并收紧了抵押房贷业务,进而加大了个人融资的成本。2005年,最高法院发布了《最高人民法院关于人民法院执行设定抵押房屋的规定》第一条规定:对已设定抵押的房屋,可以依法拍卖、变卖或者抵债。该规定防止了抵押人以“唯一住房”为借口逃避执行,但对于“唯一住房”制保护的是什么权利却没有明确的认识。

随着执行法律法規理论研究深入,对于“唯一住房”问题,法律界逐渐将居住权与房屋所有权区分开来,居住权保障的是被执行人及其所抚养家属居住有所居的权利,同时,对居住权的保障也应在合理期限内,不能纵容被执行人以居住权为由无限期地逃避债务履行责任。基于此认识,最高法院于2015年公布了《最高人民法院关于人民法院民事执行异议和复议案件若干问题的规定》(简称“执行异议规定”),2020年修正),司法解释第二十条对“唯一房屋”的执行规定了三种情形,同时区分了判决交付房屋的执行和因金钱债务履行不能而处置房屋的执行,前者不能适用“唯一住房”的相关规定。

二、“唯一住房”案件的宏观概况

据笔者所知,在法院现行的执行案件相关统计数据中,并没有“唯一住房”的案件数量一项,这使得该数据的准确性很难确定。根据中指研究院《中指1222年全国房地产市场总结》(简称“法拍房地产市场总结”),住宅在法院执行不动产物业中,挂牌量、成交量都超过其他物业。从报告来看,受经济下行影响,相比于2021年,我国的司法拍卖住宅挂牌量增长并未带动成交量的增长,同时成交价格也较2021年低。中国裁判文书网2021、2022年的裁判文书数量也印证了这一数据。也就是说,涉及住宅的执行,相比2021年,债务人的还款成本增加,而债权人实现债权的比例又降低了。

三、“唯一住房”案件的执行困境

“唯一住房”在执行过程中,主要存在三个问题,第一,“唯一住房”规定适用的问题;第二,“唯一住房”被执行人的救济问题;第三,“唯一住房”的腾退问题。在执行工作中,对于大多数执行干警而言,腾退“唯一住房”是执行工作中最难解决的问题。

(一)“唯一住房”规定的适用

对拍卖的房屋是否是被执行人的“唯一住房”,主要存在以下几个问题。第一,申请执行人居住在城市,有一套商品房,在农村宅基地有一套自建房屋,商品房能否认定为“唯一住房”?河北省临漳县人民法院在2017年一个执行异议案件曾涉及该问题。案件中被执行人在同一个县有商品房和宅基地自建房屋各一套,但是根据我国的法律规定,宅基地只能在村集体中流通。因此被执行人提出执行异议,希望认定商品房为“唯一住房”。该份裁定书未对被执行人主张的“唯一住房”请求。

排除执行的效力。

经适房虽然以居住为目的,但其明显不属于《异议复议规定》第二十九规定的“商品房”,因此,从法条的字面意思理解来看,经适房作为不动产,案外人申请排除执行的,应当适用《异议复议规定》第二十八条。从裁判文书网查询来看,基本上也是适用的《异议复议规定》第二十八条。

但因《异议复议规定》第二十八条设置的排除执行条件相对较苛刻,特别是要求购房者支付全部购房款和在查封之前合法占有房屋,不仅在经适房的执行异议审查中案外人主张的理由难以满足,连商品房的执行异议审查都难以满足此两条条件。因此,考虑到经济适用房的社会保障功能 and 诸多民生问题,在审查案外人提出的经适房执行异议审查中,若案外人提出理由确实不符合《异议复议规定》第二十八条之规定,可以参照《异议复议规定》第二十九条进行审查。

首先,从目的解释来看,如前所述,《异议复议规定》第二十九条被称为“弱者保护”,出发点是基于对消费者居住权更高价值的保护,这与经适房的社会保障功能一致。商品住房的购买者能够获得法律的特殊保护,举轻以明重,连经适房的购买者的居住利益更应该受到法律的保护。

其次,从实践来看,经适房的房地产开发企业往往在建设过程中或者交付前即涉诉或执行,案外人提出执行异议时,房屋不具备交付条件,无法满足《异议复议规定》第二十八条“查封之前已合法占有该不动产”,加之因购房者往往在经济能力低下,购买时基本上通过分期付款或者按揭贷款支付,无力支付全部购房款,无法满足“已支付全部价款,或者已按照合同约定支付部分价款且将剩余价款按照人民法院的要求交付执行”的条件。若因无法满足《异议复议规定》第二十八条四个条件而无法排除执行,会损害实质正义,使经适房保障“居者有其屋”的目的落空,损害买受人的生存权益。

基于此,在案外人提出经适房的排除执行的异议审查中,标准应当适当地放宽,即按照《异议复议规定》第二十九条审查是否同时满足唯一住房,在查封之前签订合法有效的买卖合同,以及购房款达到50%条件即可。

(二)合同效力

执行异议审查虽然属于形式审查,但对案外人排除执行异议的申请审查,需要审查在人民法院查封前是否签订了“合法有效的书面买卖合同”,执行异议审查必然触及房屋买卖合同效力,即使在执行异议之诉中,也不可避免对合同效力作出认定。

房地产开发企业与符合购买条件的买受人签订经适房买卖合同效力属于有效合同并无争议,争议的是一是房地产开发企业与不符合购买资格的买受人签订房屋买卖合同以及买受人购买未滿五年后再次转让的效力如何确定。经查询裁判文书网,部分法院认定为有效,部分法院认定为无效,部分法院采取不评判合同效力但实际按照有效认定的态度。

法院一般以与不具备购买资格签订经适房买卖合同或者未滿五年再次转让行为违反了《经适房管理办法》的禁止性规定或者违反了社会公共利益为由,认定无效的买卖合同无效。对于持合同有效的理由,均认为不具有竞买资格或者未滿五年内再次转让经适房的行为,虽违反《经适房管理办法》,但该办法并非行政法规,不能适用《民法典》第一百五十三条导致房屋买卖合同无效。另外,有的认为,购买未滿五年经适房的合同,是一种附条件的《交纳土地出让金》和附期限(五年后可以上市交易)的合同,因此,认定可以排除执行。

笔者认为,《经适房管理办法》属于部门联合行政的规章,确实不属于行政法规,以违反该办法导致合同无效的理由值得商榷。但经适房主要目的在于确保城市低收入群体生存权益,是重大民生、民心工程,要确保经适房销售给低收入群体并由该群体实际占有、使用。因此,《经适房管理办法》对购买经济适用房设置了严格的条件和程序。无论是不具备购买资格购买经适房或者具备购买资格后五年内转让的行为,还是借用购买资格购买经适房的行为,均将导致其真正需要经适房的城市低收入群体无房可买,且买受人明知其购买的行为违反了行政规章,其对于因违反行政规章而签订的合同的期待利益,也不应当予以保护,故此类行为违反了公共利益,应当否定认定此类合同属于无效合同,买受人以此为由请求排除执行的,不予支持。同样,即使认定此类合同属于附条件和附期限,亦不满足在法院查封之前签订了合法有效的买卖合同,因此,认定可以排除执行。

笔者认为,《经适房管理办法》属于部门联合行政的规章,确实不属于行政法规,以违反该办法导致合同无效的理由值得商榷。但经适房主要目的在于确保城市低收入群体生存权益,是重大民生、民心工程,要确保经适房销售给低收入群体并由该群体实际占有、使用。因此,《经适房管理办法》对购买经济适用房设置了严格的条件和程序。无论是不具备购买资格购买经适房或者具备购买资格后五年内转让的行为,还是借用购买资格购买经适房的行为,均将导致其真正需要经适房的城市低收入群体无房可买,且买受人明知其购买的行为违反了行政规章,其对于因违反行政规章而签订的合同的期待利益,也不应当予以保护,故此类行为违反了公共利益,应当否定认定此类合同属于无效合同,买受人以此为由请求排除执行的,不予支持。同样,即使认定此类合同属于附条件和附期限,亦不满足在法院查封之前签订了合法有效的买卖合同,因此,认定可以排除执行。

笔者认为,《经适房管理办法》属于部门联合行政的规章,确实不属于行政法规,以违反该办法导致合同无效的理由值得商榷。但经适房主要目的在于确保城市低收入群体生存权益,是重大民生、民心工程,要确保经适房销售给低收入群体并由该群体实际占有、使用。因此,《经适房管理办法》对购买经济适用房设置了严格的条件和程序。无论是不具备购买资格购买经适房或者具备购买资格后五年内转让的行为,还是借用购买资格购买经适房的行为,均将导致其真正需要经适房的城市低收入群体无房可买,且买受人明知其购买的行为违反了行政规章,其对于因违反行政规章而签订的合同的期待利益,也不应当予以保护,故此类行为违反了公共利益,应当否定认定此类合同属于无效合同,买受人以此为由请求排除执行的,不予支持。同样,即使认定此类合同属于附条件和附期限,亦不满足在法院查封之前签订了合法有效的买卖合同,因此,认定可以排除执行。

笔者认为,《经适房管理办法》属于部门联合行政的规章,确实不属于行政法规,以违反该办法导致合同无效的理由值得商榷。但经适房主要目的在于确保城市低收入群体生存权益,是重大民生、民心工程,要确保经适房销售给低收入群体并由该群体实际占有、使用。因此,《经适房管理办法》对购买经济适用房设置了严格的条件和程序。无论是不具备购买资格购买经适房或者具备购买资格后五年内转让的行为,还是借用购买资格购买经适房的行为,均将导致其真正需要经适房的城市低收入群体无房可买,且买受人明知其购买的行为违反了行政规章,其对于因违反行政规章而签订的合同的期待利益,也不应当予以保护,故此类行为违反了公共利益,应当否定认定此类合同属于无效合同,买受人以此为由请求排除执行的,不予支持。同样,即使认定此类合同属于附条件和附期限,亦不满足在法院查封之前签订了合法有效的买卖合同,因此,认定可以排除执行。

笔者认为,《经适房管理办法》属于部门联合行政的规章,确实不属于行政法规,以违反该办法导致合同无效的理由值得商榷。但经适房主要目的在于确保城市低收入群体生存权益,是重大民生、民心工程,要确保经适房销售给低收入群体并由该群体实际占有、使用。因此,《经适房管理办法》对购买经济适用房设置了严格的条件和程序。无论是不具备购买资格购买经适房或者具备购买资格后五年内转让的行为,还是借用购买资格购买经适房的行为,均将导致其真正需要经适房的城市低收入群体无房可买,且买受人明知其购买的行为违反了行政规章,其对于因违反行政规章而签订的合同的期待利益,也不应当予以保护,故此类行为违反了公共利益,应当否定认定此类合同属于无效合同,买受人以此为由请求排除执行的,不予支持。同样,即使认定此类合同属于附条件和附期限,亦不满足在法院查封之前签订了合法有效的买卖合同,因此,认定可以排除执行。

合同这一要件,同样不能排除执行。

对于具备购买资格的人将其购买的经适房在未滿五年内转让其经适房的,而二手的买受人亦具有购买资格,二手买受人能否排除执行。此问题在实务中亦产生较大的争议。一种观点认为,二手买受人具有相应的购买资格,其购买经适房用于居住,与经适房的功能目的一致,应当予以支持;但另外一种观点认为,二手买受人明知经适房五年内不得转让,仍然购买,对于无法办理过户手续,虽然有过错,不应当赋予其排除执行的效力。笔者认为,虽然二手买受人具备购买资格,通常情况下,一手买受人特殊原因需转让的,也应当由政府优先回购,政府回购后,再按照顺位顺序出售给下一个人。若符合购买资格的人私下直接买卖,则会破坏购买经适房的轮候制度,加之二手买受人亦知晚购劣于五年内不得转让,故经适房的二手买受人不能对登记在一手买受人名下的房屋排除执行。若一手买受人已经解决了居住问题或者符合执行条件的,应当继续执行。

(三)购买超过5年住房的转让审查标准

《经适房管理办法》规定,购买经适房滿5年,买受人交纳土地出让金等相关价款后,可以转让。案外人主张对登记在买受人名下的经适房排除执行的,应根据《执行异议规定》第二十八条进行审查,即需要同时满足满足四个条件:关于合同效力。此类转让合同的无效事由已经消失,故只需要审查是否在法院查封之前合法占有,款项支付情况以及没有办理产权过户的原因。不过应当注意,对于查封之前签订合法有效的书面买卖合同,考虑到合同存在倒签的可能,需要结合款项支付时间来判断。

1.合法占有的审查标准

占有属于一种事实状态,审查占有房屋的标准,一般审查合同约定的交房日期、交房收据、生活缴费(水电燃气、物业费)缴费以及装修情况。当然对于交付后并未实际使用的房屋,不宜提出更多苛刻审查条件,可以结合房屋内是否有买受人生活用品、生活设施等综合确定。

2.支付购房款的审查标准

购房款支付完毕(包括剩余款项支付至执行法院)是排除人民法院执行的条件之一。由于购房款一般金额较大,为了防止虚拟行为,除了审查收据(据)之外,还应当审查购房款支付的银行明细,以确定实际支付了购房款。对于主张现金支付购房款的,还应当严格审查买受人的现金来源和支付能力。

3.买受人无过错的审查标准

此标准审查实践中也要审查放宽。根据《全国法院民商事审判工作会议纪要》第126条的精神,买受人只要有向房屋登记机关递交过户登记材料,或向出卖人提出了办理过户登记的请求等积极行为的,可以认为符合该条件。买受人无上述积极行为,其未办理过户登记有合理的客观理由的,亦可认定符合该条件,比如,要涉房屋一直被查封,或者房地产开发展企业的原因导致无法办证、验资等原因导致无法办理产权过户。

(四)以房抵债的风险

以房抵债一般分为两种情形:一是当事人自行达成和解协议,将被执行人名下的房产用于抵偿债务;二是人民法院在处置经济适用房的原因,流拍后,根据申请执行人的申请,将房屋抵偿给申请执行人,并由法院出具裁定书。

针对当事人自行达成的和解协议进行以物抵债,根据最高人民法院《关于执行和解若干问题的规定》第六条之规定,人民法院不得仅据当事人达成的以物抵债的协议出具以物抵债裁定书,当事人可以自行履行,存在履行不能的,可以恢复强制执行和申请执行。当然,上述规定不仅适用于经适房,也适用于所有不动产。若执行实施部门出具此类裁定书并进行过户,则面临以物抵债裁定书被撤销的风险。

针对人民法院经当事人申请进行以物抵债的情形。应当注意,以物抵债只能抵偿给申请执行人,不能抵偿给案外人。同样,在以物抵债裁定书出具之前,执行实施部门应当向申请执行人了解是否具有购买经适房的资格。

鉴于以房抵债产生物权变动效力,出具后,当事人即取得物权,取得物权后,有的进行了装修入住甚至再次进行转卖。因此,执行实施部门对经适房的以房抵债问题要引起高度重视,严格按照程序处理。倘若若当事人提起执行异议,则面临以房抵债的裁定被撤销的风险,进而引发执行回转,甚至面临司法赔偿的问题。

四、经适房执行的对策建议

经适房存在执行难、变现难和异议多、执行周期长的特点。在涉及经适房的执行,人民法院要发挥主观能动性,采取灵活的执行措施,借助政府职能部门和银行金融部门的力量,既能符合法律规定和政策要求,又能实现标的物快速、高效执行。

(一)与政府职能部门建立协助执行机制

司法拍卖活动受政府对买受人身份限制。政府职能部门负有买受人身份审核、价格审批的责任。法院在处置经济适用房时,应当与政府职能部门建立协助执行机制。具体而言,主要涉及信息共享和回购机制。

1.信息共享

法院司法拍卖经适房时,只能向符合申购经适房的买受人开放,人民法院的拍卖公告虽然公开发布,但并未向符合条件的购房者精准投放,难以扩大有效买受者的知晓度。而政府职能部门则有符合购买经适房买受人数据库,因此,人民法院在处置经适房时,将处置信息回传至政府职能部门,向政府职能部门提供符合条件的申购者精准推送,可提高处置的效率。

2.回购机制

对于购买未滿五年或者尚未出售的经适房的拍卖处置,人民法院经拍卖流拍后无法变卖和以房抵债的,可以与政府职能部门建立回购机制,由政府职能部门对此类房屋进行回购,回购后符合条件的申购者进行购买。或者在各对方当事人均同意的情况下,不经过司法拍卖的程序,由政府职能部门按照公开销售价格进行回购,以提高经适房变现能力。

政府回购的模式对于法院执行,政府履职而言均是多方利好的行为。对于政府而言,人民法院查封经适房后导致此类房屋不得处分,致使城市房屋空置率浪费,符合条件的买受人无法购买房屋,政府回购后,可以将此类房屋出售给符合条件的买受人,解决城市低收入群体住房困难问题。于法院执行而言,可以有效化解执行案件,实现当事人的胜诉权益,也让被执行人从资产无法变现的困境中解脱,履行生效法律文书的义务。

(二)与银行建立贷款机制

《经适房管理办法》规定,《经适房》通常经济能力较差,而司法拍卖一般要求竞买者支付全款,过高的条件导致经适房的拍卖、变卖无人竞买。因此,尝试引入经适房拍卖贷款及配套制度,让竞买者在取得拍卖成交裁定书后,支付一定比例的的首付款,凭竞拍成交裁定书到合作银行办理剩余尾款贷款业务,以解决部分竞买者经济能力不足的问题。

(三)探索执行异议审查前置

执行异议案件数量的增加,导致执行异议审查案件数量相应增加,执行异议审查增多,当事人可以寻求执行复议或者执行异议之诉救济,导致执行周期过长,经适房的执行亦如此。因此,建议执行实施部门对部分异议审查案件进行初步审查,审查后,部分当事人认可,不再引发的保护执行异议案件,特别是针对案外人提出的中止执行的案件,执行实施部门可以审查后直接解除查封,若申请执行人不服,可以提出执行异议和复议,而不需启动执行异议之诉案件,减少案件数量的同时,缩小了执行周期。

(三)探索执行异议审查前置

比如,被执行人为经适房的房地产开发企业,人民法院查封其开发的已出售、未办理过户的经适房时,购买其经适房的案外人提出异议,若执行实施部门审查后,认为符合解除查封的条件,可以直接解除查封。申请执行人可以解除查封的裁定提出执行异议,再由执行裁判部门进行审查,不服执行裁判部门作出的裁定,申请执行人和被执行人均可提起复议,避免因案外人提出的执行异议审查而触发漫长的执行异议之诉,进而提高了处置效率。

结语:经适房的执行,特别是购买未滿五年的经适房的执行,一直是执行实务中的难点。种种限制导致人民法院选择避开执行或者满五年后再执行,影响人民法院执行效率和执行效果,只有不断从实务中总结经验,在相关部门的协助下形成合力,完善相应的机制,出台相应的指导案例,为快速执行此类案件扫清障碍,朝着切实解决执行问题的方向迈进。

(作者单位:遵义市中级人民法院)

住需求后,还有较多的剩余偿付给申请执行人;如若不能,则没有充分的必要。当然,如果房屋已超出当地居民生活的基本标准,则可以考虑通过“唯一住房”的补偿手段予以执行。

通过涉案涉房屋采取“以大换小”“以近换远”等措施予以执行。对于根据涉房屋的实际情况是否全国统一的问题,笔者认为应当参考各地的实际情况进行认定,这样才能更好适应各地的经济发展情况。另外,对于不同地区法院跨区域执行的问题,如若者来本省执行不动产,应当适用哪个省份的相关规定?