

# 让“沉睡条款”活起来 谨防购房款打水漂

## 法院以司法建议推动预告登记制度落地

向改革创新要动力

□ 本报记者 张晨

花大价钱买的房子，过户登记前却因一房二卖、抵押、查封，被强制执行？

司法实践中，多地激活预告登记制度，规避房产买卖合同中的风险，保障当事人权益。7月1日起，浙江房屋买卖合同示范文本中明确增加预告登记有关内容。这是浙江省高级人民法院针对重网签备案、轻预告登记发出司法建议，助力房产交易风险防控关口前移的新进展。

### 警惕预售暗藏人财两空风险

房屋买卖预告登记，对购房者到底有什么用？“我们在办案中发现，房屋等不动产在办理过户登记前通常登记在房产公司名下，后因房产公司资金链断裂或者其他原因负债，其名下不动产经常被人民法院查封直至拍卖。在买卖合同未办理预告登记的情况下，购房者即使支付了全部购房款，也难以确保排除价值不菲的房产被执行。”浙江高院审判监督第一庭自2010年以来一直负责执行异议之诉案件的审理等工作。浙江高院审判监督第一庭庭长侯黎明告诉《法治日报》记者，房屋买卖预告登记这一排除执行的法律规定构成要件，是购房人在执行异议之诉中较少主张的“沉睡条款”。

民法典第二百二十一条规定，当事人签订买卖房屋的协议或者签订其他不动产权属的协议，为保障将来实现物权，按照约定可以向登记机构申请预告登记。预告登记后，未经预告登记的权利人同意，处分该不动

□ 本报记者 张冲 □ 本报通讯员 戴小民

# 整合资源下好社会治理一盘棋

## 大庆深入开展“网格化+数字化”创新实践

上面千条线，下面一根针，这是基层社会治理的真实写照。如何巧用这根“针”串起千条“线”？如何打造共建共治共享的社会治理新格局，让群众更有获得感幸福安全感，让城市社区成为有温度的理想家园？黑龙江省大庆市给出的答案是：“网格化+数字化”的创新实践。

作为大庆市现代化社会治理的“智慧大脑”，大庆市综治中心具备网络互通、信息共享、业务协同、安全运维的功能，成为全市整合社会治理资源、创新社会治理方式、促进平安稳定的实战化主平台。今年6月，大庆市综治中心“一网统管”平台项目入选2023年全国政法智能化建设创新案例。

### “一网统管”指头变成拳头

大庆市综治中心位于市群众工作中心的二楼，26平方米的大屏幕上，10个指挥调度席位，矛盾化解、网格管理、综合保障、指挥调度、研判会商、视频会议6个功能区一应俱全。

这里主要承担了“统筹协调、指挥调度、风险研判、监督考核”4大职能。大庆市综治中心最大的亮点是拥有矛盾纠纷化解、综治考核等智能化应用系统，它们是“智慧大脑”抓取数据的触手和神经。

自2020年大庆成为全国首批市域社会治理现代化试点城市以来，该市就以“网格化+数字化”模式为支撑，在数字大庆建设的总体框架下，大力推进“一网统管”平台的建设和应用，将各方资源整合，变指头为拳头。“一网统管”平台于2022年3月启动建设，同年8月交付，10月全面运行，是“市级统建、全市通用”的全流程、闭环式、数字化社会治理信息平台。

### “网格化+数字化”落地生根

“一网统管”平台共有“城运一体化”“一门式巡查”“预警督办”等12个模块和“两网三云图”。大庆市综治中心主任孙雪冰告诉《法治日报》记者，两网分别是“网格电子地图”和“一网统管”指挥调度网。

目前，全市划分综合网格4880个，其中，城市网格2607个，乡村网格2273个。“网格电子地图”实行动态管理，数据实时更新。截至目前，网格上报“小微”事件7.5万件，办结7万件，整体办结率93%，服务社会治理的效益逐渐显现。同时，大庆把网格员队伍、房屋、网格驿站、调解中心等全部纳入“一网统管”指挥调度网当中。

三张“网格云图”分别是人房管理云图、事件统计云图和运行管理云图。人房管理云图就是将全市房屋信息、组织机构、重点管理场所等情况，随着网格员入户排查进行实时更新与调整，实现了网格管理的精细化。在事件统计云图中“一网统管”人格事项共有15大类、332小项，其中15类包括民生问题、环保、交通安全、矛盾纠纷等，涉及处办部门87个。从运行管理云图的“网格队伍”板块中可以看到，大庆网格员队伍实行“1+N”结构。“1”就是专职网格员，这是网格的主体力量，共配备5226人。“N”是网格共治力量，包括基层民警、医务工作者等专业力量和市县(区)下沉干部、楼栋(单元)长、志愿者等辅助力量以及水、电、气、热等民生部门人员等。

2022年4月，大庆市综治中心独立开发了“大庆市网格员信息管理系统”，全市各级综治中心工作人员、专职网格员、下沉干部纳入系统落到网格，初步实现了对网格员队伍数量变化、信息变更、结构分析的一网统揽、动态管理，也为“一网统管”平台提供了重要的数据支撑。

### 一张“网”让社会治理更高效

“你看，这个倾斜的路灯杆存在安全隐患，按网格员职责要求必须及时上报。”于涵欣是大庆市高新区新城社区农大居委的专职网格员，她拿出手机，打开网格员专用App。对倾斜的路灯杆拍照后，立即将信息上传至街道办事处综治中心网络平台。办事处平台根据信息，把任务分派给负责管养的城管中队，问题路灯杆得到修缮后，于涵欣会再次返回实地拍照，用App上传维修后的照片，形成案件闭环。

“人在网中走，事在格中办。”网格员将日常发现的问题通过手机发送到街道(乡镇)综治中心，综治中心将任务分派至职能部门加以解决。

平台一头联通网格员，另一头对接各个职能部门，市民提出需求、网格员上传需求、职能部门解决需求，形成了一个高效的工作链条。这样的“闭环式”管理流程，再加上近年来大庆市强力推行“强街(镇)扩权”改革，执法力量下沉基层，警务室、司法所与街道社区“同址办公”，使“街乡吹哨，部门报到”得到实质性落实，也为政府部门高效处置每一件民生问题提供了根本保证。

截至目前，大庆市9个区(县)全部完成综治中心建设，110个乡镇(街道)均已成立了有专门机构、编制的综治中心，真正实现了社会治理一张网，在覆盖全市145万人的网络互联集群中，全市社会治安满意度连续3年95%以上。

产的，不发生物权效力。

武汉大学法学院教授孟勤国指出，商品房预售是我国商品房开发的主要环节，在建商品房项目投资符合法定条件时，政府主管部门颁发预售许可证，开发商即可销售在建商品房。商品房预售存在购房人款、房两空的风险，如项目烂尾、开发商破产、开发商一房多卖等。

“购房者就尚未建成的预售商品房申请预告登记，可以制约开发商把已出售的住房再次出售或者进行抵押，以此保障今后顺利拿到房屋不动产权证书；对于二手房交易来说，预告登记制度则可以有效规避‘一房二卖’等交易风险。”侯黎明说。

统计数据显示，浙江省2019年、2020年一手房转移预告登记件数占同期一手房网签数量的比例分别为42.3%、42.7%(不含只办理抵押权预告登记的情形)。二手房转移预告登记件数占同期二手房网签数量的比例分别为0.22%、0.17%；且一手房转移预告登记中，绝大部分还是出于办理按揭贷款需要而“被动”办理。

### 维护各方当事人合法权益

2023年1号司法解释(最高人民法院关于商品房消费者权利保护问题的批复)将购房者权利放到了超级优先的位置。在此指引下，各地法院在司法实践中进一步强化对消费者权益的保护。

近日，湖南省衡阳市蒸湘区人民法院法官通过司法拍卖适用预告登记手段推动了一起执行案件高效执结。

在执行某工程有限公司与衡南县某房地产开发有限公司追偿权纠纷一案中，蒸湘区人民法院依法查封并拍卖了被执行人衡南县某房地产开发有限公司合法开发的部分商品房，因无人竞买流拍后，申请执行人某工程

有限公司向蒸湘区法院申请以物抵债。

执行法官依法向衡南县不动产登记中心发出以物抵债的执行裁定书及协助执行通知书后，得知上述房产因未办理商品房总证，无法为申请执行人办理不动产登记手续，而法院查封具有时效性，若该房屋长期不能办理不动产登记而申请执行人因故未申请查封，将导致案涉房屋存在被他人违法再次销售或被其他法院再次查封等风险。

为解决上述问题，蒸湘区法院积极与衡南县不动产登记部门沟通，最终商定由衡南县不动产登记部门根据民法典关于预告登记制度的规定，通过协助执行的方式为申请执行人办理案涉房产预告登记，申请执行人依据预告登记证书解决争议房产权属的对外公示难题，有效避免因开发商没有办理不动产总证而暂时无法为申请执行人办理不动产过户登记的问题。协助执行文书同时明确：待被执行房产具备办理正式权属证书的条件时，再为申请执行人办理不动产过户登记。

孟勤国认为，商品房是我国人民群众最普遍、最重要的个人和家庭财产，交房交楼是重大民生问题，具有社会稳定意义。从长远看，备案登记和商品房预售预告登记应合二为一。

在3月30日自然资源部、中国银保监会(现为国家金融监督管理总局)召开的新闻通气会上，两部门在买卖双方涉及不同贷款方的业务上，鼓励各地积极引入预告登记，防止“一房二卖”，防范抵押权悬空等风险，维护各方当事人合法权益，保障金融安全。

### 鼓励交易环节办理预告登记

“推行预告登记制度是防患于未然，推进诉源治理的有效手段。”侯黎明认为，如果在交易环节买受人办

理了预告登记，绝大部分情况下可排除普通金钱债权的执行，购房人等买受人的权益能够得到最大程度保护，还有利于从源头上减少相关纠纷和信访事件，促进社会安全稳定。

由此，浙江高院向浙江省人民政府办公厅发出司法建议：一是协调住建厅、自然资源厅等相关部门研究建立预告登记信息共享、工作衔接机制，细化预告登记工作流程，实现房产网签备案与预告登记一次申请、同时完成。二是修订完善《浙江省商品房买卖合同(预售)示范文本》，明确约定双方同意办理预告登记的预告登记，且提示预购人可单方申请预告登记，同时对预告登记的办理时间予以明确；修订完善《浙江省商品房买卖合同(现房)示范文本》，明确约定双方同意办理商品房买卖的预告登记，以及共同申请办理的时间，进一步明确预告登记制度的宣传力度，强化对房地产企业、中介机构的业务培训，提升群众知晓度，引导交易双方主动申请办理预告登记。

上述司法建议的主要内容已经被省住房和城乡建设厅和省自然资源厅全面采纳并落地。2022年浙江法院因执行异议之诉案件引发群体性信访明显下降。2021年后浙江法院执行异议之诉案件呈下降趋势，从2021年的1945件下降为1561件。

近日，浙江省住房和城乡建设厅、浙江省市场监督管理局联合印发2023版浙江省房屋买卖合同示范文本。其中，为引导权利人在办理商品房买卖合同网签备案时主动申请预告登记，更好地保护买受人将来物权的实现，新版商品房买卖合同(预售)示范文本，存量房买卖合同示范文本中明确增加了预告登记有关内容，并于7月1日起正式启用。

# 市场主体破产退出通道进一步畅通

## 《海南法院破产审判工作白皮书(二〇二二年度)》发布

本报讯 记者邢东伟 翟小功 通讯员崔善红 近日，海南省高级人民法院发布《海南法院破产审判工作白皮书(2022年度)》，向社会公布2022年海南法院破产审判相关情况，强化破产保护理念，为海南自由贸易港法治营商环境建设提供司法服务和保障。

《白皮书》从案件类型、地域分布、结案方式等方面全面分析了破产案件受理基本情况，重点分析海南法院破产审判相关情况，总结海南法院破产审判主要工作举措等。

《白皮书》显示，2022年，海南法院共受理强制清算案件、破产案件318件，其中海口破产法庭共受理240件。全省法院新收公司强制清算案件91件，同比增长112%，市场主体破产退出通道进一步畅通。

全省法院破产审判呈现以下特点：收结案数量持续增长；案件地域分布比较集中，海口受理案件量占比75.47%；强制清算案件增幅明显，申请强制清算类案件占比首次高于破产类案件；破产、强制清算主体以中小型企业居多；破产、强制清算主体性质以民营企业为主；债务人行行业分布较为集中，主要分布在批发零售业、商务服务业、房地产业、交通运输业等行业。

《白皮书》总结海南法院破产审判主要成效：破产审判“营商环境”更加优化，破产处置府院联动机制更加规范化，破产审判工作机制进一步创新。

海南高院积极推进破产审判机构专业化建设，不断优化审判资源配置。去年，海南省第一中级人民法院、海南省第二中级人民法院、三亚市中级人民法院均设立破产审判专业合议庭，负责公司强制清算案件、企业破产案件的立案审查、审理等各项审判工作。

目前，海南已形成1个破产法庭、3个中级法院、5个基层法院破产审判合议庭的良好局面，为破产审判发展打下良好的组织基础。

2022年，海南高院发布《海南法院破产案件管理人名单(2021年)》，首次在全国范围内公开遴选60家中介机构入册，建立全省统一管理人名单制度，规范行业准入门槛，管理人队伍建设逐步完善。同时，出台《海南省高级人民法院破产管理人分级管理和选任暂行办法》，创新性规定债务人与债权人经协商一致可联合推荐管理人的选任方式。

海南高院与中国人民银行海口中心支行、中国银行保险监督管理委员会海南监管局联合会签《关于进一步合作优化办理破产案件中涉金融业务的若干意见》，对管理人接管债务人银行账户、办理查询债务人账户信息、债务人账户资金划转、债务人非正常户激活或注销等银行结算账户业务办理事宜作出详细具体的规定，保障管理人便利履职。

下一步，海南法院将继续对标世界银行“营商环境”评估指标体系，进一步开拓创新，加强典型案例类案指引，创新破产处置府院联动工作机制，落实保障管理人依法履职的各项措施，普及强化破产保护理念，不断提升破产审判工作质效，探索困难企业救治和衍生诉讼案件调解机制新经验新做法，助力海南自由贸易港法治营商环境建设。

### 修复为本

去年5月7日，七星区首个漓江生态保护、公益诉讼补植复绿示范基地在蒋家渡村揭牌。一起非法破坏漓江景区植被案件的当事人购买乌桕树苗对破坏现场补植复绿，当天种树近百棵。

今年4月27日，桂林市人民检察院联合相关行政部门开展增殖放流活动。在如诗如画的漓江边，2万多尾鱼苗被放入江中，自由自在地游动。

桂林政法系统深入开展“治乱、治水、治景”，通过能动履职筑牢生态安全屏障，确保生态环境保护修复和生态修复效果。近两年，通过检察办案，全市追偿修复生态、治理环境费用达1739余万元，挽回被损毁国有林地279多亩，督促治理恢复被污染水源地37处、清理被污染和非法占用河道68000多米。

全州县人民法院成立生态环境保护巡回法庭，并设立4个“生态环境保护法律工作站”，加大对环境污染案件的司法介入力度，组织审判、检察、信息等部门协作机制，共同推进漓江流域生态文明建设。

汗水育硕果，耕耘换收获。漓江流域生态环境保护治理经验作为江河治理典型得到国务院通报表扬，漓江生态保护改革创新经验被中央改革办宣传推广，“加强漓江生态环境保护执法打造世界级旅游城市”被列为第二批全国法治政府建设示范项目。



近年来，辽宁丹东边境管理支队马市边境派出所深入推进“枫桥式公安派出所”创建工作，全力打造“全天候守护边境平安，多维度化解矛盾纠纷，精细化服务边民群众”的特色警务，有效提高了边境地区治安防控水平和整体警务效能。图为7月13日，马市边境派出所社区民警与街坊邻里唠家常，了解百姓需求并征求相关意见。

本报通讯员 郝洪伟 摄

### 桂林发挥法治“利器”作用护航生态文明建设

## 用心用情守护一方秀美山水

□ 本报记者 马艳 □ 本报通讯员 曹长青 段彦伊

青山绿水，悠悠漓江，这里是享有“山水甲天下”美誉的广西桂林。山水桂林是大美中国的亮丽名片，用心用情守护这方秀美的山水，是每一个桂林人的职责使命。以法之名，守护山水，则是桂林政法机关践行“国之大者”的郑重承诺。

近年来，桂林市各级政法机关忠诚履职，探索“专职队伍+专项打击+专门网格”生态保护新模式，发挥法治“利器”和“利器”作用，最大限度保持山水生态的原真性和完整性，法治护航迈出生态建设新步伐。

### 普法为先

今年“五一”，漓江风景名胜区人民法院女子先锋队活跃在象鼻山等景区，发放保护漓江宣传资料，及时制止不文明行为，成为大美桂林的流动风景线。

这支队伍成立于2020年，9名女队员常年活跃在漓江城市段开展环保宣传和执法巡查，荣获2022年自治区“巾帼文明岗”称号。

桂林市各级政法机关牢固树立“一盘棋”思想，着眼让生态保护走上法治化道路，先后推动修订《广西壮族自治区漓江流域生态环境保护条例》，出台《桂林市漓江风景名胜区管理条例》《桂林市喀斯特景观资源可持续利用条例》等，并把加强

生态保护地方立法纳入《法治桂林建设实施方案(2021-2025年)》《桂林市法治政府建设实施方案(2021-2025年)》。同时，加大普法力度，晓之以理，明之以法，让市民和游客深知“保护山水、人人有责”，明白破坏生态的严重危害与违法成本。

庭审普法，直观震撼。桂林市法院系统适时公开审理破坏生态的违法刑事案件，让群众在旁听庭审中学到法律知识，知晓利害关系，达到“审理一个案，警示一群人”的效果。

今年4月26日，杨堤码头，七星区人民法院漓江生态保护巡回法庭公开审理一起危害国家重点保护植物刑事附带民事公益诉讼案。被告人郭某某当庭认罪悔罪，愿意承担法律责任。“这次庭审全程直播，上百万网友在线观看，是很好的普法课堂。”七星区法院法官介绍。

### 打击为要

法治力量是保护生态的“利器”和“利器”。桂林市创立漓江生态环境司法保障服务联动中心，漓江司法保护大数据联动执法中心，制定破坏生态环境违法犯罪案件取证和执法指引，对破坏生态者决不姑息。

桂林市公安局成立生态环境保护分局，该分局与漓江风景名胜区分局形成互补，构建起公安“市、县、乡、村”四级生态环境保护监管执法工作机制，联动重拳打击违法犯罪。去年，全市公安机关破获涉生态类刑事案件1522起。

桂林市检察机关通过“专业化法律监督+恢复性司法实践+社会化综合治理”生态检察新模式，创新生态环境保护法律监督。今年4月，组织开展“保护山水 呵护漓江”专项法律监督服务活动，启动桂林检察智慧办案平台、数字山水(漓江)司法保护平台建设。今年以来，全市检察机关立案生态环境和资源保护领域公益诉讼案件244件。