**全面解读：最高人民法院关于商品房消费者权利保护问题的批复**

2023年2月14日最高人民法院审判委员会第1879次会议通过《最高人民法院关于商品房消费者权利保护问题的批复》（以下简称《商品房消费者权利批复》【法释〔2023〕1号】，并自2023年4月20日起施行。现对《商品房消费者权利批复》的出台背景、主要内容进行解读。

一、引言部分解读

**【条文】**河南省高级人民法院：

你院《关于明确房企风险化解中权利顺位问题的请示》（豫高法〔2023〕36号）收悉。就人民法院在审理房地产开发企业因商品房已售逾期难交付引发的相关纠纷案件中涉及的商品房消费者权利保护问题，经研究，批复如下：

**【解读】**在过去的三年内，中国房地产行业像过山车一样，起伏不定，呈现出了从全方位限制房价到行业市场销售大幅回落、多家企业债务违约的魔幻变化，政府不得不通过“保民生、保交房”的行政措施来处理烂尾楼。随着烂尾楼的增加，在穷尽其他治理手段后，司法拍卖（或是进行破产重整）是最终的无奈选择，此时，各方的利益冲突尤为明显，特别是建设施工方的建设工程价款、银行方的抵押债权（开方贷的抵押方）、购房者之间的消费者权益、税收债权等按何种顺序保护，已成为各方博弈的焦点之一，也是司法实践必须面对解决的问题。

在《民法典》出台之前，基于对居住权的保障，相关司法实践确立了购房人的超级优先权，已经在司法实践中广泛适用并产生了良好的社会效果。即《最高人民法院关于建设工程价款优先受偿权问题的批复》（以下简称《优先受偿权批复》）第2条规定，承包人的工程价款优先受偿权不得对抗已经交付全部或者大部分购房款的消费购房人；及《最高人民法院针对山东省高级人民法院就处置济南彩石山庄房屋买卖合同纠纷案请示的答复》（以下简称《优先受偿权答复》，但只属于个案答复，适用范围受限，为更好理解，**文后附有该答复的全‬文‬内容**）则进一步细化为“两个不得对抗”，即工程价款优先受偿权不得对抗购房人的房屋交付请求权，也不得对抗购房人在房屋未建成等情况下的购房款返还请求权。

但《优先受偿权批复》已经被《最高人民法院关于废止部分司法解释及相关规范性文件的决定》【法释〔2020〕16号】废止，自2021年1月1日起施行的《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（一）》（以下简称《施工合同解释一》）虽然在继承《优先受偿权批复》的基础上完善了建设工程价款优先受偿权的制度，但并未保留购房人的超级优先受偿权规则，《优先受偿权答复》也失去了存在的基础。

在“保民生、保交房”的大背景，购房人权益的受偿顺位规则需要在《民法典》体系下重新考量也‬就‬显得尤‬其‬重要，也是此次出台该批复的重要原因之一。

二、批复第一条解读

【原文】一、建设工程价款优先受偿权、抵押权以及其他债权之间的权利顺位关系，按照《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（一）》第三十六条的规定处理。

【解读】首先，从条文的规定来看。《施工合同解释（一）》第三十六条规定“承包人根据民法典第八百零七条规定享有的建设工程价款优先受偿权优于抵押权和其他债权。”《民法典》807条规定“发包人未按照约定支付价款的，承包人可以催告发包人在合理期限内支付价款。发包人逾期不支付的，除根据建设工程的性质不宜折价、拍卖外，承包人可以与发包人协议将该工程折价，也可以请求人民法院将该工程依法拍卖。建设工程的价款就该工程折价或者拍卖的价款优先受偿。”可见，《商品房消费者权利批复》第一条只是再次重申建设工程价款优于抵押权和其他债权，并未进行突破及创新。

其次，这里的其他债权应当包括**税收债权**。《税收征管法》第45条第1款规定：“税务机关征税款，税收优先于无担保债权，法律另有规定的除外;纳税人欠缴的税款发生在纳税人以其财产设定抵押、质押或者纳税人财产被留置之前的，税收应当先于抵押权、质权、留置权执行。”这说明抵押债权与税收债权的先后顺序是按税收债权的产生时间来区分，即是否在抵押设定之时已产生。但通理来说，特别是在破产的意境下，抵押权优先于税收债权，税收债权优先于普通债权。

第三、建设工程价款优先的范围。《施工合同解释一》第四十条规定“承包人建设工程价款优先受偿的范围依照国务院有关行政主管部门关于建设工程价款范围的规定确定。承包人就逾期支付建设工程价款的利息、违约金、损害赔偿金等主张优先受偿的，人民法院不予支持”。住建部、财政部印发的《建筑安装工程费用项目组成》第一条规定“建筑安装工程费用项目按费用构成要素组成划分为人工费、材料费、施工机具使用费、企业管理费、利润、规费和税金”。可见，建设工程价款优先范围包含**合理的利润，但不包括逾期支付的利息、违约金、损害赔偿金。**虽然利息、违约金、损害赔偿金等无法享受优先受偿，但是承包人对此仍可追偿，承包人可以同时主张利息、违约金、损害赔偿金和建设工程价款，二者并不矛盾，只是后者属于**普通债权**。

三、批复第二条解读

**【原文】**二、商品房消费者以居住为目的购买房屋并已支付全部价款，主张其房屋交付请求权优先于建设工程价款优先受偿权、抵押权以及其他债权的，人民法院应当予以支持。

只支付了部分价款的商品房消费者，在一审法庭辩论终结前已实际支付剩余价款的，可以适用前款规定。

**【解读】**但正如前面所述，《优先受偿权批复》在清理司法解释过程中已被废止，其中关于购房者的超级优先权没有保留下来，导致在司法实践中对商品房消费者的权益是否能再继续 适用上述所确立的规则，容易产生歧义。为此，《商品房消费者权利批复》再次重申该规则。因此，本条规这实质也没有进行创新，但在适用该条款时，应注意以下几个问题：

首先，这里强调的是**商品房消费者且以居住为目的的购房者**；商铺的购房人、投资客，或是以抵债方式所取得商品房的购房者，则不能适用该批复。《‬全国法院民商事审判工作会议纪要》【法〔2019〕254号】第125条对对商品房消费者的界限、适用范围有进一步详细说明，可以参照适用‬。【附第125条：……“买受人名下无其他用于居住的房屋”，可以理解为在案涉房屋同一设区的市或者县级市范围内商品房消费者名下没有用于居住的房屋。商品房消费者名下虽然已有1套房屋，但购买的房屋在面积上仍然属于满足基本居住需要的，可以理解为符合该规定的精神。”……】

其次，《商品房消费者权利批复》虽强调要支付全部价款，但对于在一审法庭辩论结束之前能支付部全部价款的，没有再限定首付款所需的比例，**也是该批复重要的亮点之一。**在《优先受偿权批复》里规定的是全部价款或大部分款项，到《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》(2020年修正，以下简称《执行异议和复议规定》)第二十九条规定时，就明确为“已支付的价款超过合同约定总价款的百分之五十”，而《商品房消费者权利批复》则没有再强调支付价款的比例。这意味着，对商品房消费者权益的保护又进了一步。正常情况下，烂尾楼一般是要求排除强制执行；此时，如果商品房购房消费者支付价款超过百分之五十，其执行异议就会受执行法院的支持；若没有超过百分之五十，其执行异议被驳回，但商品房消费者可以提出执行异议之诉，然后在一审之前补齐差额的购房款，按本批复，法院也应给予支持‬。

四、批复第三条解读

**【条文】**三、在房屋不能交付且无实际交付可能的情况下，商品房消费者主张价款返还请求权优先于建设工程价款优先受偿权、抵押权以及其他债权的，人民法院应当予以支持。

【解读】本条实际上是《优先受偿权答复》第二条所规定的原则进一步重申，正因为《优先受偿权批复》在清理司法解释过程中已被废止，故《优先受偿权答复》也就没有存在的基础。为此，《商品房消费者权利批复》第三条对此问题做出了规定，要正确理解该条文，需注意以下几个问题：

首先，将该原则从**针对个案的答复提升至司法解释的层面，**以利于司法实践的统一，**也是本批复的亮点之一**。在购房者选择解除购房合同的情况下，对于购房者的购房款返还请求权是否具有优先性，各地法院有不同的认识，也导致有不同的判决结果。即使是最高人民法院，其也有不同的认识，如在2021年最高法民申5141号一案中就做出与其2014年的答复不一致的裁定。这次，将答复所确立的规则上升至司法解释层面，将有利于司法实践的统一适用。

【附‬最高法民申5141号判决主要理由：原审查明，黄某某与金诚公司于2012年8月7日签订《商品房买卖合同》，并支付了房屋总价款30万元。因金诚公司未按期交付房屋，黄某某于2014年12月25日向金诚公司发函要求解除合同，并于2015年4月23日向法院起诉要求解除《商品房买卖合同》并退回已付购房款、利息等款项。安徽省黄山市屯溪区人民法院判决金诚公司返还黄某某购房款30万元并支付利息。2019年5月10日，安徽省黄山市中级人民法院裁定受理黄山徽建控股集团有限公司对金诚公司的破产清算申请。依据上述事实可知，黄某某已于金诚公司破产前以诉讼方式解除了案涉《商品房买卖合同》，黄某某在房屋买卖合同解除后的购房款返还请求权系一般债权，不具有优先受偿地位，黄某某主张消费购房人的优先受偿权，缺乏事实和法律依据。】

其次，商品房消费者主张价款返还的优先范围应当限定为**购房款**，不包括因合同解除所产生的违 约金、赔偿金等。因为法院保护的是居住权，应当限定在一定的合理范围内，否则会动摇最基本的交易基石——抵押制度，也正因如此，工程建设价款的优先权也限定在工程价款本身不含违约金、赔偿金。

第三，适用本条款的前提条件是在房屋**不能交付且无实际交付可能的情况下**。众所周知，在房价上行阶段，购房者要求交付房屋是必然的首选；但在房价下行时，特别是房价出现腰折的情况下，此时，要求购房款返还也就成为必然的首选。如此时不对楼盘是否能交付做出区分，就将选‬择权‬交给购房者，这对出了状况的房地产商来说，更是加重了资金压力，对重组方来说也意味着要投入更多，无益解决目前房‬地产业的‬困境。因此，非常有必要对这一前提进行规定。当然，如果开房商或是重组方同意给商品房消费者自由的选择权，那是更好的一种方式，但这种只能个案按实际情况，不宜在司法层面进行规定。

附件：《优先受偿权答复》

最高人民法院针对山东省高级人民法院就处置济南彩石山庄房屋买卖合同纠纷案请示的答复([2014]执他字第23、24号)

山东省高级人民法院：

你院在办理有关案件中，就“开发商未建成房产时购房者的购房款能否优先于建筑工程价款和土地使用权抵押债权受偿问题”形成两种意见。多数人认为交付全部或者大部分款项的购房者享有的购房款返还请求权优先于承包人的建设工程价款优先权和抵押权人的抵押权。少数人认为债权应当平等保护，购房者享有的购房款请求权不应优先于其他一般债权。因该问题涉及到《最高人民法院关于建设工程价款优先受偿权问题的批复》（法释[2002]16号，下称《批复》）的理解和适用，你院向我院提交（2014）鲁执三他字第9号、第10号两个报告进行请示。因两个报告请示的系同一法律问题，经研究，一并答复如下：

一、《批复》第一条规定：人民法院在审理房地产纠纷案件和办理执行案件中，应当依照《中华人民共和国合同法》第二百八十六条的规定，认定建筑工程的承包人的优先受偿权优于抵押权和其他债权。第二条规定：消费者交付购买商品房的全部或者大部分款项后，承包人就该商品房享有的工程价款优先受偿权不得对抗买受人。上述两个条文明确规定了房屋买受人的权利优先于建筑工程承包人的优先受偿权与抵押权人的抵押权，体现了优先保护处于相对弱势地位的房屋买受人的精神。

二、基于《批复》保护处于弱势地位的房屋买受人的精神，对于《批复》第二条“承包人的工程价款优先受偿权不得对抗买受人”的规定，应当理解为既不得对抗买受人在房屋建成情况下的房屋交付请求权，也不得对抗买受人在房屋未建成等情况下的购房款返还请求权。

三、综合考虑《批复》的立法目的、相关制度的衔接、各方主体的利益平衡等多种因素，我院认为你院审判委员会的多数人意见更符合《批复》的精神，处理结果更为妥当。我院原则同意你院审判委员会的多数人意见。

四、请你院依照《批复》的规定与精神，以你院审判委员会的多数人意见为基础，结合具体案情依法妥善处理相关案件。同时注意以下几个问题：

1.对于房屋买受人主张的违约金是否优先保护问题，你院应当在兼顾建筑工程承包人、抵押权人等各方当事人合法权益的基础上妥善处理，避免相关主体之间的利益失衡。

2.与执行程序相比，破产程序能更好地清理债权债务。在破产程序中，《批复》关于优先保护商品房买受人权利的规定也应予以适用，请你院考虑可否引导相关案件通过破产程序处理。

3.如相关案件债务人不能进入破产程序，在房屋买受人的购房款返还请求权未经生效法律文书确认的情况下，根据现行法律规定，应通过参与分配程序实现其优先受偿。在参与分配程序中，应注意确保对各方当事人依法进行程序性救济。

你院请示问题涉及到相关案件中大量房屋买受人的利益保护，关系到社会稳定的大局，山东省委、省政府一直予以密切关注。你院要紧紧依靠山东省委的领导，积极争取山东省政府的支持，坚持司法为民，严格把握法律规定与政策精神，针对可能出现的问题制定相应预案，依法妥善处理相关案件，切实防止出现社会性群体事件，依法保护各方当事人的合法权益。

二〇一四年七月十八日