

“保交楼”政策下房企破产重整的现实困境与纾解路径

文/谢 明

《湖北法院破产申请白皮书（2019-2022）》数据显示，房地产业申请破产的企业数量占有企业数量的15.6%，且呈现逐年上升趋势。自2022年起，“保交楼、保民生、保稳定”成为房地产行业风险化解的核心政策导向，其本质是通过行政与司法协同，破解房企债务危机引发的“烂尾楼”困境。从政策逻辑看，“保交楼”并非单纯的行业救助措施，而是承载着民生保障、社会稳定与市场修复的三重使命。在民生维度，烂尾楼续建交付是保障数十万家庭的基本居住权的必要措施；^①在社会稳定维度，“保交楼”的推行是化解集体信访、集体断供等基层社会治理重要风险点的关键抓手；在市场修复维度，商品房的实质性交付是重建市场信任、推动房地产行业回归良性循环的重要举措。在此背景下，房企破产重整制度的特殊价值日益凸显。与破产清算“一破了之”不同，破产重整通过司法介入实现“项目续建”“债务化解”的两大功能。一方面，具有强制约束力重整计划能够整合项目资产，引入新投资人完成烂尾项目续建；另一方面，破产重整制度中的债权分类清偿、债务减免等规则能够缓解房企债务压力，为项目续建创造财务空间，

这与企业破产法“挽救困境企业、维护社会公共利益”的立法目的高度契合。

通过对裁判文书网公开案件进行统计分析，可发现在2022年至2024年全国法院受理的房企破产案件中，重整申请占比从12.3%升至34.5%，重整已成为“保交楼”政策落地的关键法治载体。然而，若要通过破产重整程序实现“保交楼”政策全面落地，仍面临着三大困境。其一，企业破产法讲究“债权平等清偿”，而“保交楼”政策注重优先保障购房人居住权，两者存在衔接上的龃龉。其二，企业破产重整制度是司法机关主导的审判程序，而“保交楼”政策下政府是主要的责任主体，府院间联动欠缺制度化的协调工作机制。其三，企业破产程序注重审判效率，而“保交楼”政策所涉房产企业资产规模大、债权履行多、牵涉主体杂，存在效率困境。

近年来，学界围绕破产重整的研究虽形成了丰厚积累，但现有成果与“保交楼”政策的实践需求仍存在较大差距。过往的研究主要关注企业破产重整过程中的一些普遍性问题，如“预重整制度”“实质合并重整”等规则如何

^① 阙梓冰：“购房人优先权的价值理念与解释路径”，载《法律适用》2020年第11期。

适用与优化的问题、工程款优先受偿权与抵押权的顺序问题。^①“保交楼”实际工作中的痛点、难点尚未得到解决。为此,本文将在梳理近几年房企破产重整典型案例的基础上,解构“保交楼”政策下房企破产重整实践面临的棘手难题,分析问题出现的深层原因,并提出相应的解决建议。事实上,“保交楼”政策下房企破产重整的司法困境,本质是“政策目标的特殊性”与“破产法治的一般性”之间的适配问题,需构建“权利衡平—程序创新—制度协同”的三维纾解体系,在现行法律框架内实现民生目标与法治秩序的动态平衡。

一、重整困境的多维审视:基于实践案例的剖析

(一) 房地产企业破产债权清偿顺位认定失序

1. 商品房消费者享有的房屋交付请求权认定标准不一。在房企破产重整案件中,商品房购房人房屋交付请求权认定一直是房地产企业破产重整中权利冲突的争议焦点。从法理上看,基于购房人的生存权需求,在政策导向下赋予购房者房屋交付请求权较高的优先性,既是合同分配正义的体现,亦是维护社会公共利益之必要。^②当前法律及司法解释虽明确了商品房消费者享有的房屋交付请求权能对抗任何抵押权,但囿于“所购商品房系用于居住且买受人名下无其他用于居住的房屋”“已支付的价款超过合同约定总价款的50%”“非因买受人自身原因未办理过户登记”缺乏明确的认定标准,实践中操作并不统一。部分观点认为,案涉房产性质为非住宅,不具有优先保护的特殊利益;而部分观点则认为,只要所涉房屋是有居住功能,即应视为用于居住的房屋,仍可能享有优先受偿权。2023年出台的最高人民法院《关于商品房消费者权利保护问题的批复》(法释〔2023〕1号)虽明确了“商品房消费者以居住为目的购买房屋并已支付全部价款”或“一审法庭辩论终结前已实际支付剩余价款”,其房屋交付请求权、价款返还请求权优先于建设工程交款优先权、抵押权,但有关“以居住为目的”的认定在各地仍有差异。

2. 工程款优先权保障不力。工程款优先权是保障施工方权益的重要制度,但在房企破产重整的特殊场景中,工

程款优先权仍面临3个问题。首先,房企破产重整中,由于需要引进外部资金保证工程的进行,发包方往往会发生变动,新承接人是否需要此前施工人承担支付工程价款责任存在疑问。其次,在未引进外部资金前,多个工程价款优先受偿权重合的情况难免会出现。在各施工部分已无法实际区分或多个施工方对同一施工部分先后进行施工,各施工方优先受偿份额的确定就存在难题。最后,在管理人或债务人请求施工方继续施工的情况下,施工方的债权可依企业破产法第四十二条的规定被认定为共益债权并优先受到清偿,但在债务人已资不抵债的情形下,即便认定共益债务,施工方的利益实际上也难以得到保障。从保交楼的角度,如何平衡好市场主体各方的利益,健全工程价款优先权的保障机制,仍任重道远。

(二) 重整程序启动存在现实梗阻

1. 重整启动与审查的标准模糊。在“保交楼”政策驱动下,房企破产重整启动与审查标准存在冲突。从项目续建价值角度看,只要项目具备基本续建条件,能实现交付目标,就应推动重整程序启动。^③但从企业再生能力审查,房企的破产重整需综合评估企业财务状况、市场前景等多因素,权衡不同类债权人的诉求。^④在绝大多数房地产企业破产重整的案例中,尽管所涉商品房项目已陷入烂尾状态,且续建亦难以盘活公司经营,但鉴于商品房项目承载着众多消费者的居住与生存需求,从民生角度出发仍应积极推动重整进程。然而,从市场导向看,在房地产处下行周期的背景下,严重资不抵债的房地产企业再生机会实为渺茫。启动破产程序不但不会增强公司的偿债能力,反而会导致债权人的利益进一步缩水。两种导向的不同侧重容易导致法院裁定是否应当启动重整程序时摇摆不定,影响程序推进效率。

2. 重整计划的制定与执行受阻。实践中,资金筹集是重整计划制定与执行的首要障碍。由于深陷破产困境的房地产企业的资产往往大幅贬值且存在多重抵押,其无法通过正常渠道获得市场资金支持,管理人几乎无法制定出满足债权人利益诉求的重整计划。即便债权人勉强同意该计

①石佳友:“《民法典》建设工程合同修订的争议问题”,载《社会科学辑刊》2020年第6期。

②陆家豪:“商品房消费者权利优先保护的理论与规范适用”,载《法学家》2024年第6期;许德风:“合同自由与分配正义”,载《中外法学》2020年第4期。

③江苏省高级人民法院民六庭课题组:“房地产纠纷风险防范化解与审判疑难问题研究”,载《法律适用》2024年第11期。

④周楚舒:“破产清算重整中的利益冲突与平衡研究”,载《中国政法大学学报》2024年第1期。

划,也有可能因其缺乏可行性而被法院最终否决。其次,续建主体的确定是重整计划执行的另一重阻碍。在原房企管理团队无法承担续建责任的情况下,新投资人往往会因“保交楼”的附加义务,拒绝接受该地产项目的管理,房地产项目的续建主体面临无人委任的局面。最后,我国“执转破”衔接不畅进一步加大了重整计划执行的难度。由于房地产企业一般情况下会在不同地区同时开发多处房地产项目,多地法院在企业资不抵债时一般会轮候查封房地产企业资产,这就造成房地产企业的核心资产碎片化,影响重整计划的制定与执行。

3. 预重整制度缺乏法律规范的支撑。预重整是将庭外重组与庭内重整相衔接而创新的一种企业挽救辅助性模式。^①其在挽救资不抵债的房地产企业、盘活闲置烂尾楼盘等方面具有独特优势。但目前我国缺乏统一的全国性预重整规则,实践中各地做法差异较大。例如,在启动标准方面,企业在决定是否启动预重整时缺乏可参考的确定性标准。部分地区认为,预重整失败就无需进入重整程序,无形中增大了启动预重整制度的成本。可以说,法律规范的缺位严重限制了预重整制度的实践价值。

4. 针对房企破产重整的特殊规则缺失。房地产企业与传统企业在资产结构、债务关系上存在显著差异,针对一般企业破产重整的规则并不适配于房地产企业。对于房地产企业而言,由于地产开发项目分布多地,资产类目繁多,债权债务关系复杂,破产时既关联到建筑行业上下游企业,牵涉建设工程施工方、商品房消费者等多方主体,针对一般企业破产重整的规则、经验很难对其奏效。^②另外,由于房地产企业往往设立不同项目公司对不同房地产项目进行开发,简单套用一般企业重整规则,可能忽视了项目自身的独立性与潜在价值,导致优质项目价值未得到充分挖掘。

(三) 纾困资金保障不足

1. 续建融资性质认定不清。续建是“保交楼”政策推行的前提,保障续建资金到位是实现烂尾房地产项目续建的关键。《关于做好当前金融支持房地产市场平稳健康发展的通知》(银发〔2022〕254号,以下简称《通知》)

明确,要按照“后进先出”的原则,以项目剩余货值的销售回款优先偿还续建融资资金。但若项目的剩余货值销售回款不足以偿还续建融资资金,该笔融资资金是否属于共益债权、是否可以债务人的其他剩余财产优先受偿,仍存在疑虑。其次,由于《通知》系为鼓励金融机构市场主体为房企项目续建提供资金而制定的部门规章,对于非金融机构提供的续建融资,是否同样可以按照“后进先出”原则以项目剩余货值优先受偿亦有疑问。再次,破产费用一般优先于共益债务受偿,这意味着续建融资面临资金被挤占风险。除此之外,在商品房项目已基本售罄的情况下,债权人提供的续建资金可能面临无法收回的风险。提供续建资金的债权人是否有权要求商品房消费者承担还款责任?理论界尚无定论。^③可以说,在我国当前的法律规范体系中,续建资金的性质仍然不甚清晰。

2. 续建资金的保障措施缺位。我国预售资金监管范式在实践中的失效,也放大了续建资金筹集困难的问题。实践中,商品房预售款被房地产开发企业挪作他用是我国频现楼盘停工烂尾的最主要原因。^④为实现保交房的政策目标,政府相关部门理应承担起管控之责,但实践中,即便部分地区政府相关部门主导了商品房预售款的监管,预售资金仍出现严重的违规流出。可以说,续建资金既面临着法律层面上保障机制的缺失,也面临着监管范式失效的现实风险。

3. 政策工具的功能冲突。国有企业注资作为“保交楼”的重要政策工具,在实践中面临政策性纾困与资本安全的双重目标矛盾。例如,国有企业在房地产企业正式申请破产重整前,对困境房企提供资金,会因缺乏优先权保障而承担极高的坏账风险。假若采取股权注资的模式纾困房地产企业,则该国企在目标公司资不抵债的情况下将劣后于普通债权受偿,坏账风险更大。这既影响着国有企业自身经济效益,也削弱其后续参与“保交楼”行动的积极性。

(四) 府院协同异化

1. 行政干预过度。根据企业破产法规定,法院是企业破产重整程序的主导机关,对企业破产重整的相关事项具有决定性权力。但由于房地产企业既关系到建筑工人的工

①陆晓燕:“预重整的运行机理及规则构建”,载《中国应用法学》2023年第3期。

②丁海湖、李欣婷:“房地产企业破产重整若干司法实务问题探讨”,载《法律适用》2016年第3期。

③陆晓燕:“保障生存利益与维护交易安全的平衡——房地产开发企业破产中购房人权利之顺位研究”,载《法律适用》2016年第3期。

④冯建生:“商品房预售款监管难的民法回应”,载《法治现代化研究》2024年第3期。

资收入，亦承载着众多家庭半生积蓄，这使得房地产企业是否启动破产重整、如何破产重整，不仅是法律事件，更是社会公共问题。如何推动烂尾楼盘的续建、通过何种渠道引进纾困资金等问题，也皆需要依靠政府的行政能力来处理。最高人民法院《关于优化法治环境促进民营经济发展壮大的指导意见》也明确指出，要依托“府院联动”，依法拯救陷入财务困境但有挽救价值的民营企业。然而，在现行缺少法律约束的情况下，行政权可能过度介入企业破产程序，可能导致司法权力被架空。例如，当前部分地区的实践中，政府是否支持企业破产重整，已成为法院决定是否通过当事人破产重整申请的前提条件。^①

2. 行政支持缺位。与行政干预过度相反，部分地区的房企破产重整存在因行政支持缺位导致重整进程缓慢的现象。例如，在上海某医疗企业破产过程中，因缺少行政机关的支持，管理人多次向登记部门申请容缺登记，却均因不符合规定而未能办理，极大地影响了工程的价值评估。^②又如，在某复杂的房企破产案中，管理人因无法及时获取不动产登记信息，对企业资产状况掌握不全，在重整计划制定与资产处置时陷入被动，延长了重整周期，影响了“保交楼”的进程。

二、纾解路径：权利衡平与程序创新

（一）完善优先权适用规范

1. 精确定义购房人债权。保障消费者如约取得商品房是“保交楼、稳民生”政策的最终目标，基于保障生存权法理，赋予商品房消费者优先权也自无可厚非。然而，商品房购房者并非全为值得优先保障的刚需购房人，不加区分地赋予所有购买者优先权不符合法理，也破坏债权清偿的公平性。为此，完善商品房消费者优先权的具体标准，严格限定“超级优先权”范围，^③是房地产企业破产重整制度需要解决的首要问题。通过认定标准的精细化，管理人、法院在重整过程中既能更高效识别真正需要保障的商品房消费者，合理安排此类商品房消费者请求权的续建安排，亦能平等地保护其他债权人，增强续建资金债权人的信心。

2. 明确续建融资的优先权地位。续建融资是“保交楼”政策推行的前提条件，缺乏续建资金的支持，实现烂尾楼盘的完工无从谈起。但如前文所述，房企破产重整后可将续建资金认定为共益债权并优先于普通债权受到清偿，但对于破产重整前就已提供的续建资金并无适用的空间。为此，为更有效地保护续建资金债权人，提高续建资金债权人的信心，不妨在法律层面上明确续建融资资金的优先权地位，允许其优先于破产费用、其他共益债权受偿。^④对于资产已大部分抵押出去的房地产企业，亦可由行政机关牵头，通过债权人会议表决，由担保权人书面让渡部分优先权，增加续建资金债权人的投资兴趣。实践中，此种做法在部分地区已取得不错的效果。例如，在浙江余姚世模投资有限公司破产重整案中，为吸引续建融资，管理人组织债权人会议经多轮沟通，最终让担保权人同意让渡部分优先权给续建资金债权人，法院经审查后裁定确认续建融资超级优先权，成功吸引融资数亿元，企业重整得以顺利推进，债权整体清偿率大幅提高。

（二）构建标准化预重整制度与资金监管制度

1. 构建标准化预重整制度。预重整作为衔接庭外重组与庭内重组的重要机制，对减低重组集体行动成本、缩短重整期限具有得天独厚的优势。^⑤然而，由于缺乏国家层面的标准化预重整制度，地产企业选择启动预重整仍要面临不同地区预重整程序的不同要求。为此，建立全国统一的预重整制度，构建标准化预重整流程，实有必要。^⑥在预重整制度下，当事人进行的庭外重组虽然仍是当事人主导的协商谈判，但考虑到房地产行业的特殊性，行政机关、法院有必要在其中发挥出更大的指导作用。例如，政府相关部门基于对破产房企经营状况、行业地位及社会影响等综合因素进行考量后，可考虑推荐具有重整价值的房企启动预重整程序。法院在收到有地方行政机关推荐的预重整申请后，可与政府相关部门及时联系，尽快确定房企财务困境的真实性、重整计划的可行性。

2. 完善资金监管制度。续建资金犹如烂尾楼盘重获新

^①赵惠妙：“上市公司重整中政府角色的实证研究”，载《兰州学刊》2017年第12期。

^②邱书沁：“论‘问题楼盘’治理中府院联动机制的优化”，载《法律适用》2024年第12期。

^③王利明：“价金超级优先权探疑——以《民法典》第416条为中心”，载《环球法律评论》2021年第4期。

^④陈景善：“重整融资之超级优先权模式：功能与构造”，载《政治与法律》2021年第9期。

^⑤刘贵祥：“关于当前破产审判中的若干问题”，载《中国应用法学》2025年第2期。

^⑥陆晓燕：“预重整的运行机理及规则构建”，载《中国应用法学》，2023年第3期。

应用

生的“干细胞”，唯有确保续建资金精准投放，“保交楼”的政策目标方能顺利达成。事实上，正是得益于《通知》中明确要求银行机构提供的“保交楼”专项借款实行封闭运行、专款专用，才有效保障了“保交楼”目标的实现。然而，对于其他提供续建资金的债权人而言，并无法像银行那样对资金款项进行实时监管，因而，为全方位保障续建资金用到实处，实有必要搭建续建资金专款专用监管平台。此外，剩余货值的销售回款是房企破产重整后最主要的营业收入，是重整企业偿还续建资金的资金来源。保障剩余货值销售回款，就是保障续建资金债权人信心，故对剩余货值的销售回款，也应当建立起相对完善的监管配套。^①

（三）健全司法主导与行政配合的府院协同机制

1. 建立府院权责清单。府院协同是困境房企重整、烂尾楼盘续建的中坚力量，然而由于缺乏法律规范的指引，府院协同往往在实践中异化为行政机关主导房企重整的模式。这既不符合企业破产法的规定，也容易滋生行政腐败。解决行政过度介入，首先需要解决府院权责模糊的问题。针对此问题，笔者认为，应当在规范层面明确政府参与房地产企业破产重整的权责清单，明确法院对重整计划享有独立审查权的范畴，避免政府过度干预资产定价、违规指定收购人和投资方，以免法院在破产重整中的主导地位被实质性颠覆。

2. 建立常态化联动平台。不可否认，政府在推动房地产破产重整和实现烂尾楼盘续建方面具有不可替代的作用和优势，这些优势在税费减免、容缺审批、协调验收及助力协商等方面表现尤为突出。为此，推进府院协同，一方面需防范司法主导地位受到侵蚀，另一方面也需创造行政机关发挥的空间。建立“保交楼”破产重整协调小组，不失为一种有益的尝试。具体而言，“保交楼”破产重整协调小组可根据实际需要，由法院、住建、金融监管等部门联合组成，定期召开会议，共同商讨解决资金、审批等方面的难题，从而建立起高效的信息共享机制。另外，针对破产重整过程中的其他问题，协调小组还可通过联合会议协商解决。例如，针对项目续建资金短缺问题，可由金融监管部门协调金融机构提供必要的融资支持；针对规划调整、施工许可等审批问题，可由住建部门指导管理人完成事项审核。依笔者之见，此种府院常态化联动机制有利于破解项目推

进过程中的各类障碍，确保“保交楼”目标的顺利实现。

三、制度协同：配套完善与制度健全

（一）完善司法配套

1. 加强指导性案例发布。鉴于房地产破产重整涉及的法律关系错综复杂，最高人民法院通过发布典型指导性案例，能够明确房地产企业破产重整中诸多争议性问题的裁判规则，为全国各级法院处理类似案件提供重要参考。从司法适用的角度来看，涉房地产企业破产重整指导案例的发布能够统一裁判尺度，有效降低司法实践中同案不同判的发生概率。从“保交楼、稳民生”的角度来看，指导性案例的发布有利于增强债权人的司法确信，提升债权人配合拯救困境房企的默契度，降低房地产重整过程中的隐性成本。

2. 强化管理人履职保障。房地产企业的破产重整不同于其他行业的破产重整，其涉及的法律关系复杂，既需要考虑到商品房消费者、楼房建筑工人的生存保障，亦需要考虑到商品房的建筑质量、建筑进度等工程管理问题。破产重整管理人是否具备相应经验、是否拥有管理能力，很大程度上影响了续建项目的推行。可以说，管理人在房企破产重整中具有举足轻重的作用。为提升管理人在房地产企业破产重整中的履职能力，笔者认为，法律层面需要进一步明确管理人的法律地位，各地司法行政机关应当积极开展涵盖工程管理、资金监管等核心领域的管理人专项培训活动，切实提升管理人的综合素质。同时，为降低管理人履职风险，可推行管理人履职保险，解决管理人不敢作为的后顾之忧。

（二）制度完善建议

1. 制定房企破产重整“保交楼”工作指引。房地产企业的债权债务关系错综复杂，其资产多呈现项目化和碎片化的特点。简单套用企业破产法中的破产重整程序，不仅无法妥善应对各类债权人的差异化诉求，也难以针对不同房地产项目实施针对性的处置措施。为更好地在房地产企业破产重整中落实“保交楼”工作，司法机关可考虑制定房企破产重整“保交楼”工作指引，针对房地产企业破产重整的实际需求提供差异化的程序配套。例如，针对续建融资优先权受偿的诉求，司法机关可在工作指引中制定续建融资优先权表决会议程序，认可担保权人在债权人会议上作

^①冯建生：“商品房预售款监管难的民法回应”，载《法治现代化研究》2024年第3期。

出的让渡优先权承诺。又如,针对急需续建的房地产项目,工作指引中可设置特别程序,允许管理人就相关房地产项目提前召开债权人会议、制定重整计划,避免因程序拖累,错过了项目的最佳续建时间。

2. 增设“房地产企业重整特别规定”的司法解释。完善破产保护法律制度是推动我国经济高质量健康发展的保障,明确的法律规范一方面能提升破产重整过程中各方当事人的预期,另一方面也能提升破产重整的实际效率。然而,要求我国企业破产法专门针对房地产企业的破产重整设置特别规定并不现实。针对房地产破产重整过程中出现的争议问题,最高人民法院不妨在已有司法实践的基础上,总结相关裁判经验,制定“房地产企业重整特别规定”司法解释,为后续房地产企业的破产重整提供可资借鉴的司法指引。例如,在司法解释中,可明确消费者购房债权的优先范围及例外情形,明确如何区分投资性购房与以居住为基本生存需求的购房行为;可明确纾困资金的认定标准,减少债权人对纾困债权人的质疑。

结语

“保交楼”政策下的房企破产重整,既是保障购房者“住有所居”的民生工程,更是检验司法能否在政策导向与

法律框架间找到最优解的关键场域。司法能动并非突破法律边界的“特事特办”,而是在法定程序内主动回应现实需要。在债权清偿顺序中,通过对“购房消费者生存权”的优先考量,将已支付大部分房款的购房者债权置于普通债权之前,既契合“保交楼、保民生”的政策目标,又未违背破产法“公平清理债权债务”的立法宗旨。而“保交楼”政策下“市场化、法治化”底线的坚守,则是避免重整沦为“行政托底”的根本保障。一方面,重整投资人的引入需遵循市场规则,通过公开竞价、资产估值等市场化方式确定合作方,防止国有资产流失或少数主体利益输送;另一方面,重整计划的制定与表决必须严格履行法定程序,债权人会议对债务清偿方案、资产处置方式的异议权需得到充分尊重,杜绝“强推重整”“程序空转”等背离法治精神的操作。从实践来看,司法能动与法治底线的平衡,本质是“政策目标”与“法律逻辑”的有机融合。当房企重整既能通过司法手段化解债务危机、推动项目复工,又能坚守市场化定价、法定程序等底线时,才能真正实现“保交楼”与“护法治”的双赢,既为房地产行业风险化解提供制度支撑,也为司法应对特殊时期经济纠纷积累可复制的经验。

(作者单位:湖北省高级人民法院)