

# 广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府行复〔2024〕79号

**申请人：**汤 XX。

**被申请人：**广州市南沙区住房和城乡建设局。

**地址：**广州市南沙区凤凰大道1号E栋3楼。

**负责人：**陈荣毅。

申请人不服被申请人于2024年2月8日作出的《关于汤 XX 公民〈关于行政查处补充说明〉的答复》（下称涉案《答复》），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，本案适用普通程序审理，现已审查终结。

**申请人请求：**

1. 撤销被申请人作出的涉案《答复》，责令重新对监管银行收存和划拨预售款问题以及被申请人网签备案问题作出答复；

2. 确认被申请人作出的涉案《答复》违法。

**申请人称：**

一、被申请人作出的涉案《答复》违法，请对此进行查处、公开通告并责令被申请人撤销涉案《答复》、重新答复。关于涉案《答复》第二条预售款专用账户的问题。被申请人认为 XX 银行广州分行不存在拒绝收存和划拨预售款行为。申请人认为：1. XX 银行广州分行监管银行存在未按规定收存预售资金；2. 因业主首付款未被全部收存进监管账户，监管银行无法依法正确地划拨预售款；3. 监管银行配合开发企业在该行同时办理一般账户和监管账户，允许开发商用一般账户收存预售款，有违《住房和城乡建设部 人民银行 银保监会 关于规范商品房预售资金监管的意见》（建房〔2022〕16号）第六条“商业银行依约履行账户管理责任，商业银行要严格按照预售资金三方监管协议做好监管账户监控，定期与地方住房和城乡建设部门进行对账，发现房地产开发企业存在违规挪用监管额度内资金问题的，应当停止拨付，并立即告知市、县住房和城乡建设部门”、《广州市房屋交易监督管理办法》（2014）第四十四条规定。因此，被申请人作出的涉案《答复》错误。

二、对被申请人在申请人商品房预售款未存入资金监管专用账户的情况下，为申请人商品房（预售）买卖合同进行了网签备案的违法行为进行查处立案并公开通告，责令被申请人重新答复并对违规网签备案作出说明。被申请人作出的涉案《答复》第二条认为“商品房预购销合同登记备案事项办理权限不在我局，建议您向区不动产登记部门咨询”。根据《广东省商品房预售管理条例》第三十三条、《住房和城乡建设部 人民银

行银保监会《关于规范商品房预售资金监管的意见》（建房〔2022〕16号）第七条“实行资金全过程监管”的规定，结合广东政务服务网公布的广州市住房和城乡建设局权责清单，明确广州市的商品房买卖合同备案实施主体为广州市住房和城乡建设局，根据属地原则，涉案项目买卖合同备案实施主体为广州市南沙区住房和城乡建设局。商品房买卖合同登记备案就是指商品房预购销合同登记网签备案。不动产登记中心负责不动产预告登记和抵押权预告登记，并非预售商品房买卖合同备案登记，南沙区司法局和广州市规划和自然资源局南沙区分局对此作出了说明。被申请人在申请人商品房预售款未存入资金监管专用账户的情况下，为申请人办理了网签备案的行为违法。被申请人作出的涉案《答复》，将网签备案登记与不动产预告登记混为一谈。

**被申请人答复称：**

一、涉案《答复》事实清楚，适用法律正确。

（一）项目商品房预售款专用账户开设银行XX银行广州分行作为预售款专用账户开户银行，并不存在拒绝收存和划拨预售款行为。XX银行广州分行作为项目预售款专用账户开户银行，收款是购房业主将款项转入，划出款项是根据项目开发商的要求进行，收存和划拨预售款是被动行为，目前被申请人暂未收到该行存在拒绝收存和划扣项目预售款的投诉，被申请人也暂无法通过现有材料证明该行存在拒绝收存和划拨预售款的主观故意。

（二）商品房预购销合同登记备案事项办理权限不在被申请人，申请人应向区不动产登记部门咨询。

被申请人于2023年12月20日收到申请人提交的《关于行政查处补充说明（2）》（下称《补充说明（2）》）。《补充说明（2）》反映，根据《广东省商品房预售管理条例》第三十三条，预售人申请商品房预购销合同登记时，应当同时附送银行出具给预购人的首期商品房预售款存入专用账户的凭证。该条例第三十三条中提及的“商品房预购销合同登记”实际上指的是预购商品房预告登记（国家标准名：预告登记），该事项实施主体为广州市规划和自然资源局南沙区分局的不动产登记部门。该条例第三十三条中提及的“商品房预购销合同登记”并非“商品房买卖合同备案”（国家标准名：房屋交易合同网签备案），两者有本质区别。

根据广东政务服务网公布的相关政务事项内容及向广州市住房和城乡建设局咨询，商品房买卖合同备案（国家标准名：房屋交易合同网签备案）办理形式为网上办理，实施主体为广州市住房和城乡建设局，该事项办理流程第9点明确“系统即时自动完成网签备案”。因此，商品房买卖合同备案事项办理权限不在被申请人，且不需要提供商品房预售款存入专用账户凭证。

二、涉案《答复》符合法定程序。

被申请人于2023年12月18日收到申请人的《关于行政查处补充说明》，于2023年12月20日收到申请人的《关于行政

查处补充说明(2)》，于2023年12月27日收到申请人的《关于行政查处补充说明(3)》，于2024年2月8日作出涉案《答复》，于2024年2月9日通过邮寄方式向申请人寄出涉案《答复》。申请人于2024年2月22日签收了涉案《答复》。

综上所述，被申请人于2024年2月8日作出的涉案《答复》事实清楚，适用法律法规正确，符合法定程序。恳请依法维持。

#### **本府查明：**

2023年12月14日，被申请人向申请人作出《关于汤XX公民〈行政查处申请书〉的答复》，载明：“汤XX：您的《行政查处申请书》收悉。关于您反映的XX花园(以下简称“该项目”)资金监管事项，经与您多次沟通和核查，现将相关情况答复如下：一、关于资金监管和行政查处问题。……此前，我局工作中发现XX集团南沙区域项目建设进度缓慢，并有大量群众信访投诉，随即对项目进行检查梳理，发现该项目存在未使用预售款监管账户收取房款的问题，已于2021年10月27日向开发企业发出《责令限期整改通知书》。由于整改不到位，我局已于2022年1月11日向负责行使相关行政处罚权的部门移交线索作进一步查处，您提出行政查处的相关申请，请以相关部门的答复意见为准。另经核查，暂未发现该项目商品房预售款专用账号开设银行XX银行广州分行存在未按法律法规和协议约定拒绝收存和划拨预售款行为。……”

2023年12月18日、20日、27日，被申请人先后收到申请人提交的《关于行政查处补充说明》《关于行政查处补充说明



(2)》《关于行政查处补充说明(3)》。上述三份补充说明主要内容为：申请人于2023年9月19日向被申请人提交对XX花园项目开发企业广州市XX房地产开发有限公司(下称开发企业)及XX银行广州分行的两份查处申请书，2023年12月16日收到被申请人对上述申请书作出的答复。针对该答复，申请人提出几点疑问并补充如下说明：1.请被申请人将其于2021年10月27日向开发企业发出的《责令限期整改通知书》发送申请人；2.请被申请人告知其于2022年1月11日向行使行政处罚权的部门移交线索作进一步查处的法律依据、接受线索移交的部门和移交日期，并将移交受理函件发送申请人，依据：《广州市房屋交易监督管理办法》(2014)第四十四条第一款、第二款、第四十五条的规定明确被申请人是对房地产开发企业、资金监管银行进行监督和处罚的部门；3.请被申请人确定XX银行广州分行是否按法律法规和协议约定收存和划拨预售款；4.请被申请人回复其是否要求XX银行广州分行出具首期商品房预售款存入专用账户的凭证，法律依据：《广东省商品房预售管理条例》第三十三条；5.请被申请人对申请人提交的《关于行政查处补充说明》《关于行政查处补充说明(2)》《关于行政查处补充说明(3)》予以答复。

被申请人经核查，广东政务服务网公布的政务服务事项“商品房买卖合同备案”页面显示，商品房买卖合同备案的国家标准名为房屋交易合同网签备案。该政务服务事项页面基础信息一栏载明：实施主体为广州市住房和城乡建设局，办理形式为

网上办理，委托部门为“无”；审批信息一栏载明：行使层级为“市级”。

2024年2月8日，被申请人向申请人作出涉案《答复》，主要内容为：“汤XX：您的《关于行政查处补充说明》（1）（2）（3）收悉。关于您反映的XX花园（以下简称‘该项目’）资金监管事项，现将相关情况答复如下：一、关于资金监管及行政查处问题。我局一直严格按照《广东省商品房预售管理条例》《广州市房屋交易监督管理办法》等法规政策文件，对预售款资金入账、使用情况进行监管。此前，我局工作中发现XX集团南沙区域项目建设进度缓慢，并有大量群众信访投诉，随即对项目进行检查梳理，发现该项目存在未使用预售款监管账户收取房款的问题，已于2021年10月27日向开发企业发出《责令限期整改通知书》，由于整改不到位，根据《广东省人民政府关于在广州市南沙区等地开展综合行政执法工作的公告》（粤府函〔2019〕113号）的相关规定，我局已于2022年1月11日向负责行使相关行政处罚权的部门移交线索作进一步查处。如您对《责令限期整改通知书》及线索移交有查询需求，建议通过信息公开渠道进行申请。二、关于预售款专用账户问题。现有资料显示，该项目商品房预售款专用账户开设银行XX银行广州分行作为预售款专用账户开户银行，并不存在拒绝收存和划拨预售款行为。商品房预购销合同登记备案事项办理权限不在我局，建议您向区不动产登记部门咨询。三、关于移交《行政查处申请书》问题。您在《行政查处申请书》中所提及的内容，

已在我局向负责行使相关行政处罚权的部门移交线索中，且此前您向南沙区政府递交的《行政查处申请书》已依程序转派至该部门，因此我局不再重复移交。”次日，被申请人将涉案《答复》邮寄给申请人，申请人于2024年2月22日签收。

另查明，2024年2月23日，广州市规划和自然资源局南沙区分局向申请人作出《关于行政查处申请书的回复》，载明：

“汤XX先生：您于2023年12月27日提出的《行政查处申请书》，已由广州市规划和自然资源局转我局办理，现将有关事项告知如下：一、……根据《不动产登记暂行条例实施细则》第八十六条第一项规定，预购商品房的预售人和预购人申请办理预告登记和抵押权预告登记时，无需提交商品房预售款存入专用账户凭证。二、商品房预售合同备案与预告登记是两种不同的行为，根据职能分工，商品房预售合同备案职能由市住建局承担，商品房预告登记职能由我局承担。……”

2024年3月12日，申请人不服被申请人作出的涉案《答复》，向本府申请行政复议。

上述事实有下列证据予以证实：申请人提供的《关于行政查处补充说明》《关于行政查处补充说明（2）》《关于行政查处补充说明（3）》，被申请人提供的广东政务服务网商品房买卖合同备案页面、《关于汤XX公民〈关于行政查处补充说明〉的答复》《关于汤XX公民〈行政查处申请书〉的答复》，广州市规划和自然资源局南沙区分局《关于行政查处申请书的回复》等。



### 本府认为：

《中华人民共和国行政复议法》第二条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益，向行政复议机关提出行政复议申请，行政复议机关办理行政复议案件，适用本法。前款所称行政行为，包括法律、法规、规章授权的组织的行政行为。”第十一条规定：“有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议：（一）对行政机关作出的行政处罚决定不服；（二）对行政机关作出的行政强制措施、行政强制执行决定不服；（三）申请行政许可，行政机关拒绝或者在法定期限内不予答复，或者对行政机关作出的有关行政许可的其他决定不服；（四）对行政机关作出的确认自然资源的所有权或者使用权的决定不服；（五）对行政机关作出的征收征用决定及其补偿决定不服；（六）对行政机关作出的赔偿决定或者不予赔偿决定不服；（七）对行政机关作出的不予受理工伤认定申请的决定或者工伤认定结论不服；（八）认为行政机关侵犯其经营自主权或者农村土地承包经营权、农村土地经营权；（九）认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争；（十）认为行政机关违法集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务；（十一）申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利等合法权益的法定职责，行政机关拒绝履行、未依法履行或者不予答复；（十二）申请行政机关依法给付抚恤金、社会保险待遇或者最低生活保障等社会保障，行政机关没有依法给付；（十三）认为行政机关不依

法订立、不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等行政协议；（十四）认为行政机关在政府信息公开工作中侵犯其合法权益；（十五）认为行政机关的其他行政行为侵犯其合法权益。”第三十条第一款规定：“……对符合下列规定的，行政复议机关应当予以受理：……（二）申请人与被申请行政复议的行政行为有利害关系；……（五）属于本法规定的行政复议范围；……”

本案中，申请人收到被申请人于2023年12月14日作出的《关于汤XX公民〈行政查处申请书〉的答复》后，向被申请人提交《关于行政查处补充说明》《关于行政查处补充说明（2）》《关于行政查处补充说明（3）》，明确对被申请人于2023年12月14日作出的《关于汤XX公民〈行政查处申请书〉的答复》提出4个疑问，并要求被申请人对其所提4个疑问予以答复。在被申请人据此作出涉案《答复》后，申请人不服该涉案《答复》，并提起本案复议。经审查涉案《答复》，本府认为，涉案《答复》系针对申请人所提疑问而作出的解释和说明，该解释和说明内容与《关于汤XX公民〈行政查处申请书〉的答复》内容并不相悖，涉案《答复》未对申请人创设新的权利义务，亦未侵犯申请人合法权益，故对本案申请人的申请应予驳回。理由如下：

（一）关于申请人要求被申请人向其发送《责令限期整改通知书》和移交受理函件、向其告知接受线索移交的部门和移交日期。针对申请人前述要求，被申请人在涉案《答复》中指

引告知申请人获取上述材料的途径和方式，该指引未损害申请人合法权益，并无不当。

（二）关于申请人要求被申请人确定 XX 银行广州分行是否按法律法规和协议约定收存和划拨预售款的问题。对申请人提出的该疑问，被申请人在涉案《答复》中的回复，与在《关于汤 XX 公民〈行政查处申请书〉的答复》内容一致，并未对申请人的权利义务产生新的影响。

（三）关于申请人要求被申请人回复其是否要求 XX 银行广州分行出具首期商品房预售款存入专用账户的凭证的问题。在广州市规划和自然资源局南沙区分局作出《关于行政查处申请书的回复》中，已明确告知申请人，商品房预告登记职能由广州市规划和自然资源局南沙区分局承担，在办理预告登记和抵押权预告登记时，无需提交商品房预售款存入专用账户凭证。故被申请人在作出的涉案《答复》中，告知申请人该事项不属于其职权，并建议申请人向区不动产登记部门咨询，该答复亦未对申请人的权利义务产生实质影响。另，根据广东省政务服务网公布的政务服务事项可知，“商品房买卖合同备案”的实施主体为广州市住房和城乡建设局，该事项亦未委托给相关单位办理，申请人认为被申请人具有“商品房买卖合同备案”的实施主体资格，并据此要求其回复是否要求 XX 银行广州分行出具首期商品房预售款存入专用账户的凭证，缺乏依据。

（四）被申请人在涉案《答复》中对移交《行政查处申请书》问题作出答复，该答复虽与申请人提出的4个疑问无关，但答复内容亦未对申请人的权利义务产生实质影响。

综上，被申请人作出的涉案《答复》，内容未对申请人创设新的权利义务，未侵犯申请人的合法权益，申请人与涉案《答复》之间不具有行政复议法上的利害关系。现申请人不服该涉案《答复》，并提起本案行政复议申请，不符合法定受理条件，本府予以驳回。

**本府决定：**

根据《中华人民共和国行政复议法》第三十三条的规定，驳回申请人的行政复议申请。

申请人如对本决定不服，可以自收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向广州铁路运输中级法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二四年五月十九日