

法律资讯汇编

(2025 第 2 期)

上海王岩律师事务所
2025 年 2 月

目 录

行业新闻—— 国家金融监督管理总局有关司局负责人就《保险公司 监管评级办法》答记者问	3
新法速递—— 国家金融监督管理总局发布《保险公司监管评级办法》	7
案例解析—— 周峰：房屋租赁合同部分法律问题解析 衡石·观点	17
业务研究—— 实际施工人的权利保障 至正开放麦·泰州中院	32
—— 行政诉讼起诉条件类改发案件裁判要点	37

国家金融监督管理总局有关司局负责人就 《保险公司监管评级办法》答记者问

来源：国家金融监督管理总局官网

日期：2025 年 1 月 17 日

近日，金融监管总局发布《保险公司监管评级办法》（以下简称《评级办法》），有关司局负责人就相关问题回答了记者提问。

一、《评级办法》制定的背景和过程是什么？

答：中央金融工作会议强调，要“全面强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管”。《国务院关于加强监管防范风险推动保险业高质量发展的若干意见》（国发〔2024〕21 号）要求，要“强化分级分类监管。健全保险机构监管评级制度，强化评级结果运用”。

金融监管总局立足当前保险业发展新形势，系统总结了现行监管实践经验，研究起草了《评级办法》。2024 年 6 月—8 月，通过书面发函、座谈会等多种形式，在广泛征求和采纳监管系统、保险公司等各方意见基础上，形成了《评级办法》。

二、《评级办法》适用于哪几类保险机构？

答：《评级办法》明确，监管部门对在我国境内设立的、开业满一个完整会计年度以上的保险公司开展监管评级，包括保险集团（控

股）公司、财产保险公司、人身保险公司和再保险公司以及外国再保险公司分公司。对于当年新设立的保险公司，监管部门可以依据办法开展试评级；对于正处于重组、被接管、实施市场退出等情况的保险公司，直接评为 S 级，不再参与当年监管评级流程。此外，《评级办法》印发后，《人身保险公司监管评级办法》中有关监管评级的规定与本办法不一致的，以本办法为准。

三、监管部门对保险公司开展监管评级，主要包括哪些程序？每年的时间安排如何？

答：《评级办法》明确了保险公司监管评级程序，具体包括：年度评级方案制定、信息收集、初评、复评、审核、结果反馈与分析、动态调整、评价跟踪与改进等。《评级办法》规定，原则上当年的监管评级工作应于下一年 3 月底前完成。考虑到监管部门需要建立健全相关配套制度、开发信息系统，保险公司需要做好准备工作，在监管评级运行初期将适当延后完成时间，稳妥推进保险公司监管评级工作。

四、保险公司监管评级包括哪些评级要素？如何得到公司综合得分？

答：《评级办法》规定，保险公司监管评级要素包括公司治理、偿付能力、负债质量、资产质量（含资产负债匹配）、信息科技、风险管理、经营状况、消费者权益保护及其他，在对各评级要素综合评价基础上，得到其整体风险大小确定评级结果，以真实反映其风险水平。同时，考虑到不同类型公司在经营管理和风险特征上存在不同，允许设置差异化的评级要素。对于公司得分，按照百分制和权重法方式得到其综合得分。在监管评级过程中，监管部门根据评分标准，对

各评级要素的评级指标进行评价，得到单项要素的评分，再按照不同评级要素所占权重，加权后得到公司的综合得分。

五、《评级办法》的监管评级结果分为几类？综合得分和评级结果的对应关系是什么？

答：《评级办法》规定不同类型公司的监管评级结果均为 1—5 级和 S 级，数字越大风险越大。监管评级综合得分在 90 分（含）至 100 分为 1 级，75 分（含）至 90 分为 2 级，60 分（含）至 75 分为 3 级，45 分（含）至 60 分为 4 级，45 分以下为 5 级。其中，对于 2 级公司，根据得分进一步细分为 A、B、C 三档；3 级和 4 级公司细分为 A、B 两档。对于正处于重组、被接管、实施市场退出等情况的公司，直接列为 S 级。结合评级实践和监管实际，《评级办法》设置“一票否决”机制，即公司单项风险过大将下调评级结果。比如，若保险公司存在公司治理严重缺陷、偿付能力不足、流动性风险较大等问题，评级结果应为 4 级及以下。

六、监管部门如何强化评级结果的运用？

答：按照高风险高强度原则，监管部门根据评级结果对公司实施分类监管，扶优限劣，将评级结果作为采取监管措施、日常监管中市场准入和现场检查的重要依据。比如，评级结果为 1 级和 2 级的，可降低现场检查频率，并在机构和人员准入、产品开发、业务试点等方面给予支持。评级结果为 3 级的，区别情形采取提高非现场监管分析频率、要求公司提交风险管理改进计划等措施。评级结果为 4 级的，可以采取限制向股东分红、限制增设分支机构、限制业务范围等措施。评级结果为 5 级的，应制定实施风险处置方案，视情况依法安排重组、

实行接管或实施市场退出。评级结果为 S 级的，应当依法加快推进重组、市场退出等工作。

国家金融监督管理总局发布《保险公司监管评级办法》

来源：国家金融监督管理总局官网

日期：2025 年 1 月 17 日

近日，金融监管总局发布《保险公司监管评级办法》（以下简称《评级办法》），自 2025 年 3 月 1 日起施行。《评级办法》是金融监管总局按照《国务院关于加强监管防范风险推动保险业高质量发展的若干意见》（国发〔2024〕21 号）有关部署和要求研究制定的保险公司统一监管评级制度。监管部门将依据《评级办法》对保险公司开展监管评级并实施分类监管，对于合理配置监管资源、提升监管有效性、加强保险业风险防控具有重要意义。

《评级办法》坚持以下起草原则：一是坚持风险为本。监管评级是衡量保险公司风险程度的主要依据。《评级办法》要求全面考虑公司治理、偿付能力、负债质量、资产质量（含资产负债匹配）、金融科技、风险管理、经营状况、消费者权益保护等公司经营管理各方面的风险，并根据整体风险大小确定评级结果，充分真实反映其实际风险水平。二是立足我国实际。《评级办法》围绕全面强化“五大监管”，充分考虑我国保险业发展实际和监管面临的新形势，全面总结现行相关制度运行经验，有效提升了监管评级制度的科学性。三是统一评级框架。对于保险集团（控股）公司、财产保险公司、人身保险公司和再保险公司，《评级办法》建立了统一的监管评级框架，采用一致的评级方法、评级程序和等级分类，有效提升评级工作的统一性和规范性。四是加强结果运用。监管部门将根据保险公司监管评级结果，科

学制定监管规划，合理配置监管资源，扶优限劣，将评级结果作为采取监管措施以及日常监管中市场准入、现场检查的重要依据。

下一步，金融监管总局将做好《评级办法》实施工作，根据不同类型保险公司的经营特征和风险特点，制定具体的评价标准，健全监管评级信息系统，强化评级刚性约束和结果运用，促进保险业高质量发展。

附：国家金融监督管理总局关于印发保险公司监管评级办法的通知

国家金融监督管理总局

金规〔2025〕1号

国家金融监督管理总局关于 印发保险公司监管评级办法的通知

各金融监管局，各保险集团（控股）公司、保险公司：

现将《保险公司监管评级办法》印发给你们，请遵照执行。

国家金融监督管理总局

2025 年 1 月 7 日

保险公司监管评级办法

第一章 总则

第一条 为加强保险公司分级分类监管，落实高风险高强度低风险低强度原则，合理分配监管资源，促进保险业高质量发展，根据《中华人民共和国保险法》《保险公司管理规定》等法律法规，制定本办法。

第二条 本办法适用于开业满一个完整会计年度以上的保险公司，监管机构可依据本办法对当年新设立的保险公司进行试评级。

本办法所称保险公司，是指依法在中国境内设立的保险集团（控股）公司、财产保险公司、人身保险公司、再保险公司的法人机构和外国保险公司分公司。本办法所称监管机构，是指国家金融监督管理总局（以下简称金融监管总局）及其派出机构。

第三条 保险公司监管评级是指监管机构根据非现场监管、现场检查掌握的情况，按照本办法对保险公司的整体风险状况进行全面评价，确定监管评级结果，并实施分级分类监管。

第四条 金融监管总局统筹组织保险公司监管评级工作，规范评价标准，统一操作流程，加强结果运用。金融监管总局及其派出机构按照本办法开展保险公司监管评级工作。

第二章 评级要素与评级方法

第五条 保险公司监管评级要素包括公司治理、偿付能力、负债质量、资产质量（含资产负债匹配）、信息科技、风险管理、经营状况、消费者权益保护及其他。

保险集团（控股）公司可适当调整负债质量、资产质量（含资产负债匹配）、消费者权益保护评级要素等级；再保险公司可不设置消费者权益保护评级要素。

各项评级要素均由定量指标和定性指标组成，评级要素的权重之和为 100%。其中，公司治理、偿付能力权重不低于 15%，负债质量、资产质量（含资产负债匹配）、信息科技、风险管理权重不低于 10%，经营状况、消费者权益保护权重不低于 5%。

金融监管总局根据不同类型保险公司的业务和风险特征，可以设置差异化评级要素，权重不高于 15%。

第六条 保险公司监管评级采用以下方法：

（一）评级要素得分。监管人员按照评分标准评估后，结合专业判断确定评级指标得分。评级要素得分为各评级指标得分加总。

（二）评级综合得分。各项评级要素按照权重加权汇总，得到评级综合得分。

（三）监管评级结果。根据评级综合得分，确定监管评级初步级别，并结合监管评级调整因素、复评及审核情况，确定监管评级结果。

第七条 保险公司监管评级结果分为 1—5 和 S 级。其中，2 级细分为 A、B、C 三个档次，3 级和 4 级细分为 A、B 两个档次。评级结

果 1—5 级数值越大，风险越大，监管强度越强。正处于重组、被接管、实施市场退出等情况的保险公司，经监管机构认定后直接列为 S 级，不再参加当年监管评级流程。

监管评级综合得分在 90 分（含）至 100 分为 1 级；75 分（含）至 90 分为 2 级，其中 85 分（含）至 90 分为 2A，80 分（含）至 85 分为 2B，75 分（含）至 80 分为 2C；60 分（含）至 75 分为 3 级，其中 70 分（含）至 75 分为 3A，60 分（含）至 70 分为 3B；45 分（含）至 60 分为 4 级，其中 50 分（含）至 60 分为 4A，45 分（含）至 50 分为 4B；45 分以下为 5 级。

第八条 对于存在以下情形的保险公司，监管机构应在评级综合得分基础上，对评级结果进行相应调整：

（一）出现下列风险因素之一的，监管评级结果应为 4 级及以下：公司治理存在严重缺陷；偿付能力不足；存在严重数据造假、掩盖风险的行为；存在重大违规关联交易；存在较大流动性风险；任意单项评级要素得分在 45 分以下的。

（二）风险化解明显不力、重要监管政策和要求落实不到位的，评级结果不高于最近一次监管评级结果。

（三）监管机构认定的其他应下调监管评级的情形，视风险程度采取下调措施。

第三章 评级程序

第九条 保险公司监管评级的周期为一年，评价期间为每年 1 月 1 日至 12 月 31 日，原则上应于下一年 3 月底前完成评级工作。

第十条 保险公司监管评级程序包括年度评级方案制定、信息收集、初评、复评、审核、结果反馈与分析、动态调整、评价跟踪与改进等环节。

第十一条 金融监管总局每年根据宏观经济金融形势、保险公司经营与风险、监管规则和关注重点等因素的变化情况，制定年度监管评级方案，明确当年评级重点以及评级指标、评分标准和具体时间安排。

第十二条 金融监管总局及其派出机构持续、全面、深入收集与保险公司监管评级相关的内外部信息，充分反映其公司治理、资本管理、风险管理、业务经营、资金运用与资产负债管理等风险状况。相关信息包括但不限于：非现场监管信息、现场检查报告和数据、现场调查信息，公司治理、偿付能力风险管理能力、资产负债管理能力、信息科技、消费者权益保护、案件管理等监管信息，保险公司有关经营管理文件、审计报告、委托保险资金运用相关信息、信访和违法举报信息以及其他重要内外部信息。

保险公司应当对所提供数据信息的真实性、准确性承担主体责任。监管机构发现数据和信息存在问题时，应当及时与被评级保险公司确认修正，并采用修正后的数据和信息进行监管评级。监管机构可视评级需要，通过现场走访、监管会谈等方式进一步了解情况。

第十三条 金融监管总局及其派出机构依据本办法规定的评级方法和标准，综合分析保险公司相关信息，开展监管评级初评，形成初评结果。

第十四条 金融监管总局及其派出机构在初评基础上，对保险公司风险状况进行再评价，形成复评结果。与初评结果不一致的，应书面记录并阐明理由。

第十五条 金融监管总局按照公平公正、尺度统一、同类公司可比的原则，在与派出机构充分沟通基础上，对复评结果进行审核调整，确定保险公司监管评级的最终结果。与复评结果不一致的，应书面记录并阐明理由。

第十六条 金融监管总局及其派出机构应通过会谈、监管意见书、监管通报等方式，向保险公司通报监管评级最终结果以及存在的主要风险和问题，并提出监管意见和整改要求。

第十七条 保险公司收到监管机构的反馈后，应及时向董事会和高级管理层报告，包括但不限于：评级结果、主要风险和问题、整改要求等，并及时进行整改。

第十八条 年度监管评级工作结束后，保险公司风险状况发生重大变化的，金融监管总局及其派出机构可对监管评级结果进行动态调整。

第十九条 金融监管总局应及时跟踪评价监管评级工作开展情况，持续改进保险公司监管评级工作。

第二十条 金融监管总局对保险公司监管评级工作进行集中统一的流程跟踪和管理，推动评级工作全流程线上化，增强评级工作的规范性和准确性。

第四章 评级结果运用

第二十一条 监管评级结果是衡量保险公司风险程度的主要依据。

评级结果为 1 级，表示保险公司总体风险小，风险抵御能力强，发现的问题和风险较轻且能够在日常经营管理中予以解决。

评级结果为 2 级，表示保险公司总体风险可控，风险抵御能力良好，但存在一些可以在正常经营中纠正的薄弱环节和风险隐患，需要监管予以关注。

评级结果为 3 级，表示保险公司存在明显的风险隐患，风险抵御能力一般，勉强能够抵御经营环境的大幅变化，但存在的风险和问题若不及时解决，可能会进一步恶化，需要监管持续关注。

评级结果为 4 级，表示保险公司存在较多问题和较为严重的风险，风险抵御能力差，需要立即采取纠正措施，防止风险进一步劣变。

评级结果为 5 级，表示保险公司为高风险公司，可能危害金融稳定或影响保险消费者的合法权益，需要立即采取措施进行风险处置，以化解其风险。

第二十二条 金融监管总局及其派出机构应当根据保险公司监管评级结果和风险程度，科学制定监管规划，合理配置监管资源，及早进行干预，将评级结果作为采取监管措施以及日常监管中市场准入、现场检查的重要依据。

对于评级结果为 1 级的公司，不需要根据评级结果采取特别的措施和行动。

对于评级结果为 2 级的公司，一般不需要根据评级结果采取特别的措施和行动。针对公司存在的薄弱环节和风险隐患，可视情况开展监管谈话和风险提示，督促公司改进。

对于评级结果为 3 级的公司，除上述措施外，应区别情形采取以下措施和行动：提高非现场监管分析频率，开展现场检查，要求公司提交风险管理改进计划，控制增设分支机构，责令公司控制高风险投资和业务规模，督促公司持续压降风险敞口。

对于评级结果为 4 级的公司，除上述措施外，应区别情形采取以下措施和行动：限制董事、监事和高级管理人员的薪酬水平，限制向股东分红，责令增加资本金，责令停止接受部分或全部新业务，责令调整业务结构，限制增设分支机构，限制商业性广告，限制业务范围，责令调整资产结构，限制投资形式或比例，依法责令调整公司负责人及有关管理人员等。

对于评级结果为 5 级的公司，应当制定实施风险处置方案，可视情况依法安排重组、实行接管或实施市场退出。

对于评级结果为 S 级的公司，应当依法加快推进重组、市场退出等工作。

根据保险公司风险的具体情况和严重程度，监管机构还可依法依规采取其他监管措施。

第二十三条 对于评级结果为 1 级、2 级的公司，金融监管总局及其派出机构可降低现场检查频率，并在机构和人员准入、产品开发、业务试点等方面给予支持。

第五章 附则

第二十四条 保险公司监管评级结果原则上仅供监管机构内部使用。必要时，监管机构可采取适当方式与有关政府部门共享监管评级结果、按照对等原则向境外监管当局提供保险公司监管评级结果，并要求其不得向第三方提供或公开。

保险公司不得将监管评级结果向无关人员提供，不得出于广告、宣传、营销等商业目的或其他考虑对外披露。

第二十五条 如遇重大突发事件影响正常监管评级工作，监管机构可以根据突发事件的等级及影响情况，决定开展保险公司监管评级的时限要求及具体方式。

第二十六条 本办法由金融监管总局负责解释和修订。

第二十七条 本办法自 2025 年 3 月 1 日起施行。《人身保险公司监管评级办法》（金规〔2024〕4 号）有关监管评级的规定与本办法不一致的，以本办法为准。

周峰：房屋租赁合同部分法律问题解析 | 衡石·观点

来源：上海一中法院公众号

作者：周峰

日期：2025 年 1 月 3 日

目录

01 案例选编

- ▶ 案例一：如何正确厘定出租人的止损义务
- ▶ 案例二：承租人违约时，对其所进行的改扩建或装饰装修工程

如何处理

- ▶ 案例三：租赁标的物被征收时，如何分配停产停业损失补偿款

02 衡石观点

▶ 运用减损规则需综合考量违约方的责任承担、守约方替代履行所需的期限等因素

▶ 承租人违约的前提下，基于公平原则，对于出租人有利用价值的装饰装修工程应作合理补偿

▶ 征收补偿中的停产停业损失补偿款分配，应兼顾产权人与实际生产者的利益

03 结语

PART 1 案例选编

01 如何正确厘定出租人的止损义务

张某与杨某签订租赁合同一份，约定杨某承租张某厂房，租期自 2017 年 2 月 6 日起至 2022 年 2 月 5 日止，年租金 30 万元。2019 年 6 月，杨某生产经营出现困难，经协商无果后向张某发函表示即日将搬离厂房，不再继续履行合同。2019 年 7 月 1 日，杨某正式搬离厂房并再次发函告知张某，表示因合同无法继续履行，合同目的无法实现，要求解除合同。张某表示不同意解除合同，要求杨某继续支付租金。

经查明，杨某自 2019 年 5 月起不再向张某支付租金，自 2019 年 6 月起停止生产；张某自 2019 年 6 月起至 2021 年 2 月共向杨某发函 4 次要求杨某支付欠付租金。2021 年 3 月张某向法院提起诉讼，请求确认解除涉案合同并判决杨某向其支付自 2019 年 5 月至 2021 年 2 月欠付的全部租金及滞纳金。

一审法院认为

杨某已明确表示不继续履行合同，张某应及时行使合同解除权以防止损失扩大，涉案合同实际于 2019 年 7 月终止履行，张某无权请求 2019 年 7 月后的租金及滞纳金，故判决杨某支付自 2019 年 5 月至 7 月两个月的租金及滞纳金，驳回张某其他诉讼请求。

二审法院经审理认为

张某对杨某停止生产并搬离租赁物的事实明确知晓，但在长达一年半的时间里仅通过数次发函催缴租金，直至 2021 年才提起诉讼，

未主动采取任何减损措施防止损失扩大，其行为有悖减损规则和诚实信用原则。考虑到出于信赖等待对方履约以及寻求其他缔约合同机会所需的时间，二审法院改判支持张某八个月的租金以及滞纳金的主张。

02 承租人违约时，对其所进行的改扩建或装饰装修工程如何处理

A 公司与 B 公司签订租赁合同，约定 A 公司将涉案房屋出租给 B 公司开办饭店，租期 10 年，租金每月 12 万元，每半年支付一次，B 公司可根据使用房屋需求对房屋进行适当改造，装修免租期一个月。合同签订后，B 公司在经过 A 公司许可后对涉案房屋进行了施工改造，共支出 30 万元。

一年后，因经营状况不佳，B 公司向 A 公司提出减免租金请求，A 公司拒绝，后 B 公司未继续支付租金，A 公司多次催讨无果后发函解除合同并向 B 公司提起诉讼，要求其支付欠付租金及违约金。B 公司提起反诉，要求 A 公司赔偿其装饰装修折价款项 24 万元。

一审法院审理后认为

B 公司欠付租金构成违约并已符合合同解除条件，故判决支持了 A 公司的本诉请求；同时，本案涉案租赁合同的解除源于 B 公司的违约行为，对涉案房屋的装饰装修损失应由违约方自行承担，故驳回 B 公司请求 A 公司赔偿其装修损失的反诉请求。

二审法院在审理中查明

在 A 公司发出解约函件后不久，B 公司即已搬离了涉案房屋，A 公司在接收房屋后不久即与第三人某餐饮公司另行签订租赁合同，租

期 10 年，租金每月 14 万元。二审法院认为，虽然涉案租赁合同的解除系由 B 公司违约而造成，但 B 公司经 A 公司许可而进行的装饰装修工程，客观上提升了涉案房屋的功能和品质，对于 A 公司有再利用价值，事实上 A 公司通过提高租金标准将涉案房屋出租给他人而获益，从公平原则出发，A 公司应酌情予以补偿，遂改判 A 公司向 B 公司补偿装饰装修款 15 万元。

03 租赁标的物被征收时如何分配停产停业损失补偿款

王某与李某签订《房屋租赁合同》，约定李某承租王某名下厂房用于经营，租期自 2019 年 11 月 1 日至 2025 年 10 月 31 日，租金 60 万一年，每半年支付一次。租赁合同约定：租赁期间涉案房屋如遇政府动迁、征收的，承租人应及时搬离并归还厂房，双方互不负违约责任。2021 年，涉案房屋所在地区遇政府征收，李某搬离涉案房屋，王某与土地征收部门签订征收补偿合同，其中一项停产停业损失补偿款为 130 万元。李某遂向法院提起诉讼，认为由于涉案房屋遭受土地征收，致使其停产搬离，遭受了损失，故涉案房屋的征收补偿款中的停产停业损失应归其享有，请求判令王某支付 130 万元停产停业损失补偿款。

一审法院认为

由于涉案房屋被国家征收，致使李某不能继续承租涉案厂房开展经营活动，其停产停业损失客观存在，而涉案房屋的征收补偿款中明确包含了停产停业损失，该部分补偿款应是对实际经营者的补偿，现涉案房屋在征收行为发生时仅有李某利用涉案厂房进行经营活动，故

该停产停业费损失补偿款理应归李某所有，故判决王某向李某支付 130 万元停产停业损失补偿款。

二审法院审理后认为

首先，房屋征收补偿合同是对房屋的征收补偿，所谓停产停业损失仅是补偿款的组成部分，补偿标准的确定并不以经营者实际的停产停业损失为依据，而是根据被征收房屋的评估价值的一定比例予以确定。实践中，无论涉案厂房是闲置或有人实际经营，不影响房屋征收部门在补偿款总额中按照房屋评估价值的一定比例确定停产停业损失。其次，出租人出租厂房的行为也是一种经营行为，涉案房屋被征收导致产权人无法继续出租厂房获利在客观上也是一种停业损失。第三，承租人实际租赁厂房开展经营活动，涉案厂房被征收客观上造成其停业损失，这一事实也应予以尊重；同时，对于实际使用人的停产停业损失还要兼顾其对于涉案房屋将被征收是否有预判、租赁合同的剩余履行期限等因素综合考量。

综上，二审法院改判王某应支付李某停产停业损失补偿款 30 万元。

PART 2 衡石观点

01 运用减损规则需综合考量违约方的责任承担、守约方替代履行所需的期限等因素

《民法典》第五百九十一条规定了在一方违约的情况下守约方负有减损义务。具体到房屋租赁合同纠纷案件中，主要体现为当承租人

明确表示不继续履行合同，搬离租赁物并将租赁物控制权移转至出租人后，出租人应当及时收回房屋并解除合同，避免扩大损失。

司法实践中，对守约方减损义务的认定不一，主要的争议点在于减损义务合理期限的认定以及守约方采取减损措施是否合理的判断标准问题。部分判决存在扩大出租人减损义务的情形，导致在承租人一方违约的情况下，给守约方课以严格的减损义务，从而加重守约方责任，间接降低违约成本，这与诚实信用原则也是相悖的。

我们认为，对于租赁合同纠纷中减损规则的运用，应该在坚持合同全面履行、尊重当事人意思自治及诚实信用原则的前提下进行。

首先

已成立且合法有效的合同，应得到双方的严格遵守及全面履行。虽然房屋租赁合同系非金钱债务合同因无法强制履行而陷入合同僵局，为防止资源浪费，《民法典》第五百八十条对于违约方合同解除权的行使亦作出了规定，但对于承租人一方擅自解约并搬离租赁标的物的行为，尤其是在承租人没有证明存在法律上或事实上履行不能的情况下，我们仍应予以否定性评价，不能因为出租人负有减损义务而事实上破坏契约精神、否定合同全面履行原则。案例一中一审法院的处理结果在客观上支持了承租人的擅自解约行为，降低了承租人的违约成本，等同于否定了合同全面履行原则，不符合法治精神，二审法院据此予以纠正。

其次

虽然因出现合同僵局而致使合同不得不解除，但我们对于租赁合

同中所约定的违约责任内容应予以尊重。运用减损规则来认定出租人的减损期限时，应根据租赁合同中的违约责任条款规定，并结合租赁合同的履行情况、承租人的过错程度（承租方是否存在陷入经济困境导致无法继续履行等因素）等予以综合考虑，体现违约责任中惩罚性与补偿性并重的精神。

第三

防止损失扩大是守约方负有的法定义务，及时收回房屋、另行寻求替代履行等措施可以有效的避免合同陷入僵局，促进资源流动，优化市场资源配置。因此，在明知承租人已搬离租赁标的物后，出租人长期不进行有效处置以期获得高额空置费损失赔偿，同样违反了诚实信用原则，不应得到支持。但是对于守约方履行减损义务不能过于严苛，应给予其履行减损义务的合理期限。对于合理期限的确定，应作以下考虑：一是应给予出租人与承租人就合同解除事宜进行磋商的合理时间；二是出租人自由处置租赁物（自行使用、另行出租、出售等）已不存在法律或事实上的处分障碍；三是综合市场因素等合理认定守约方收回租赁物以及寻求替代履行的难易程度，由此确定相应的履行减损义务期限。

案例一中

承租人已通过沟通和行为明确表示其无法继续履行合同，且已实际搬离，然出租人在长达一年半的时间里仅通过发函催缴租金，未采取任何措施收回房屋避免损失进一步扩大，因此扩大的损失应由其自行承担。同时，考虑到出租人收回房屋、另行寻找第三人出租需要一

定时间，一审判决过度放大了出租人的减损义务而减少了承租人的违约成本，二审判决对此予以了纠正。从判决的效果看，二审判决在承租人实际欠租 2 个月的情况下，结合承租人应承担的违约责任、出租人收回房屋及另行出租所需的时间等因素给予了出租人 6 个月的减损期限，较好的体现了惩罚违约与衡平利益的精神。

02 承租人违约的前提下，基于公平原则对于出租人有利用价值的装饰装修工程应作合理补偿

房屋租赁合同签订后，承租人为使用房屋，在经过出租人同意后对房屋进行了装饰装修或改扩建。如因出租人违约而导致合同解除，出租人应当赔偿装修费用。而在承租人违约导致合同解除的情形下，根据《最高人民法院关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》第九条，因承租人违约导致合同解除，承租人请求出租人赔偿剩余租赁期内装饰装修残值损失的，不予支持，但出租人同意利用的，应在利用价值范围内予以适当补偿。

目前司法实践中，对于该条解释的理解和适用存在一定的分歧。我们认为，在承租人违约而导致合同解除的情形下，完全否定其对租赁标的物进行装饰装修带来的品质提升和经济增益可能会导致利益失衡。因此，正确理解把握这一司法解释精神可以从如下几方面考虑：

首先

应确立一个基本观点——在承租人违约而致合同解除的情形下，对于装饰装修工程的损失是承租人违约而应承担的法律后果，其无权主张出租人予以赔偿。

其次

如案件所涉的装饰装修工程增强了租赁标的物的使用功能或提升了房屋品质等，客观上提高了租赁物的使用价值，有益于出租人今后继续使用或另行出租，由出租人给予承租人适当经济补偿也符合公平原则的要求。

第三

此种适当补偿并不是等价交换，不能将装饰装修工程的评估折旧款直接认定为出租人的补偿款，应在补偿金额认定上体现出对于承租人违约的惩罚性。把握该条司法解释的核心要点在于确定该装饰装修工程是否对于出租人今后使用该房屋具有可利用价值并以此带来经济增益。

基于上述理解，我们在审理此类案件时，如果通过对装饰装修工程的相关证据进行审查并结合现场勘查等，能够认定承租人耗资不菲的装饰装修工程在客观上确实提升了租赁标的物的品质、增加使用功能等，虽然租赁合同系由承租人违约而解除，出租人也应予适当补偿，以达到处理结果的利益平衡。一概以承租人违约或承租人擅自装修为由而不予补偿，有违公平原则，也难以实现“三个效果”统一的裁判要求。

案例二中

租赁合同明确约定承租人系出于开设饭店之目的租赁房屋，则其为实现经营餐饮服务之目的必然投入大量资金对租赁物进行适租改造。涉案合同解除后，出租人与第三人另行签订租赁合同，租赁目的

同样为经营餐饮，双方约定租金较前一份合同上涨近 20%，在市场环境未发生明显变化的前提下，该租金上涨幅度足以体现承租人对房屋的装饰装修提升了较大的房屋租赁价值。因此，二审法院改判由出租人给予承租人适当补偿相较一审判决更符合公平原则。

对于出租人具体补偿金额的确定，实践中不同的法院和法官所掌握的口径有所差异，有的以评估折旧价确定、有的以出租人自认金额确定、还有的由法官自由裁量予以确定，一定程度上造成了混乱。我们认为，对于具体补偿金额的确定，应根据装饰装修工程的实际年限、装饰装修内容对于租赁标的物的有益程度、违约方的过错程度、出租人因装饰装修而获得的利益等因素综合考量。

具体操作中，首先

需根据合同约定的租赁期限与实际履行期限对装饰装修工程残值或现值进行合理评估。对于工程量较大的，可建议委托专业机构进行司法评估；对于工程量较小的，从提高诉讼经济及效率的角度出发，可由双方当事人确认或通过咨询专业机构的方式予以酌定。

其次

应根据房屋的性质（住宅、经营性用房或厂房等）正确认定装饰装修工程中对于租赁物使用价值提升的部分及该部分工程的折旧价，如电量增容、水电管道铺设及新风工程等，剔除承租人为自己承租目的而进行的特定化或个性化装修。

第三

结合出租人因案涉装饰装修工程的获益及承租人违约的过错程

度、市场环境因素等综合酌定数额。

案例二中

涉案租赁合同约定租期长达十年而在装饰装修完成后两年内即被解除，承租人未能对装饰装修部分进行充分利用，其剩余使用价值较高，为后续出租人继续对外出租提供了时间和经济上的双重增益。事实上，出租人与第三人另行签订的租赁合同中，同样经营餐饮而租金标准上涨近 20%，足以体现承租人对房屋的装饰装修使房屋租赁价值得到较大提升。二审法院据此酌情改判出租人按承租人工程造价的 50% 对承租人予以补偿，在对承租人违约行为进行惩治的基础上较好的平衡了双方的利益。

03 征收补偿中的停产停业损失补偿款分配应兼顾产权人与实际生产者的利益

租赁房屋在租期内被行政征收或者协议动迁，属于发生不可抗力无法实现合同目的而解除合同的情形，在该情形下因不可抗力无法归责一方，双方就合同解除互不負責任。涉案房屋被动迁、征收后，有关部门会根据相应征收补偿方案给予房屋产权人一定的停产停业损失补偿。根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十七条、第二十三条规定，作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括因征收房屋造成的停产停业损失的补偿，具体的补偿金额根据房屋被征收前的效益、停产停业期限等因素确定。

实践中，由于出租人与承租人未能就补偿方案协商一致而导致征收无法顺利进行的情况常有发生。诉讼阶段，承租人与出租人对停产

停业损失补偿款的分配问题争议较大，司法实践中对此问题的理解与掌握也不一致。

有观点认为，顾名思义，停产停业损失应该是针对实际开展生产经营者的损失补偿，因此应归于实际进行生产经营的承租人所有；也有观点认为，停产停业损失是计算房屋征收补偿款的方式之一，针对的是被征收房屋本身，应归房屋产权人即出租人所有。不同的观念与认识导致实践中各种判例纷出，令人无所适从，未能达到适法统一的效果。因此，对停产停业损失补偿的分配规则予以统一亦是目前司法实践的需要。

我们认为，对于停产停业损失补偿款的分配问题，应从停产停业损失补偿款的组成与性质入手，厘清观念上的混乱。

首先

从相关法条与各地颁布的政策来看，停产停业损失补偿金额的确定不与承租人的实际生产经营损失直接挂钩。国务院授权各省、自治区、直辖市制定实施细则落实具体办法，《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》第 35 条规定：“因征收非居住房屋造成被征收人、公有房屋承租人停产停业损失的补偿标准，按照被征收房屋市场评估价的 10% 确定”；“若被征收人认为其停产停业损失超过被征收房屋市场评估价 10% 的，应提供房屋被征收前三年的平均效益、停产停业期限等材料，由房屋评估机构对停产停业损失进行评估”。从上述规定可以看出，停产停业损失补偿款通常不与实际发生的生产经营损失挂钩，亦不通过对企业经营损失进行财务审计的方式得出。因此，

从该项规定我们无法得出停产停业损失补偿款就是对承租人生产经营损失的补偿这一结论。

其次

从房屋征收的实践来看，停产停业损失补偿款针对的主要是被征收房屋。如前所述，根据相关行政法律法规的规定，停产停业损失补偿款是根据被征收房屋市场评估价的 10% 确定，只有在被征收人认为该补偿款不足以弥补其损失时，方可结合前三年的房屋平均效益与停产停业期限确定。从实践来看，房屋征收部门主要是根据被征收房屋市场评估价的 10% 直接确定该项款额，鲜有根据实际生产经营的损失另行评估确定的事例。

第三

被征收房屋的产权人出租厂房收取租金的行为本身也是一种经营行为。租金收益是被征收房屋带来的效益，房屋因被征收不能继续出租，其本质上亦属于停产停业的一种情况，因此不能单纯认为只有承租人在被征收房屋内存在生产经营活动。

结合上面的理解与分析，我们认为，租赁房屋被征收而产生的停产停业损失补偿款，其主要针对的是被征收人即租赁房屋的产权人而非承租人。同时，也应注意到，承租人在被征收房屋内开展生产经营活动，承租房屋被征收的事实客观上造成其生产经营中断、另行寻找其他生产经营场所等而产生人工、材料等损失。从公平原则出发，出租人应在所获取的停产停业补偿款中给予承租人一定比例的补偿。具体的比例应结合承租人为开展生产经营而投入的规模、剩余租赁期限、

承租人承租房屋时是否已对该地区将被纳入征收范围有预判等因素进行综合考量后，根据个案情况不同酌情确定。但承租人所得份额，一般而言，不应超过房屋产权人所得。

案例三中

承租人已实际承租房屋 3 年多，剩余租期不足 2 年，同时，其在承租房屋时，已有消息流传该地区将被纳入征收范围，故双方在租赁合同中对于可能发生的动迁征收事宜作了约定。一审判决单纯将房屋征收补偿款中的停产停业损失认定为承租人在房屋内生产经营损失而全部判归承租人所有，这一处理显然与房屋征收的相关法律规定不符。二审根据案件实际情况作了改判，双方当事人也均予接受，息诉服判，实现了较好的社会效果。

PART 03 结语

房屋租赁合同的目的多样，有为居住，有为经营。作为继续性合同，尤其是在承租方使用房屋用作生产经营的情形下，此类合同约定的履行期限往往较长。在长期履行过程中，影响合同履行的多种客观因素也会发生不可控的变化，给合同的顺利履行带来巨大考验。

审理此类房屋租赁合同纠纷案件时，一方面，应基于合同全面履行原则以及诚实信用原则，根据案情以及合同约定对承租人的违约行为及违约责任作出认定；另一方面，为了体现违约责任中惩罚性与补偿性并重的精神，出于利益平衡的考量，可合理运用比例原则，根据当事人所得利益以及所受损失，结合客观违约事实以及主观过错进行

综合判断，从双方利益损害最小化的目的出发对合同解除后果进行一揽子解决。如，因不可抗力导致租赁合同解除，应基于公平原则对双方进行补偿。同时，也应将市场环境一并考虑在内，在秉持诚信原则的基础上不应一味苛责受市场经济影响而履约困难的违约方，避免出现合同履行僵局，从鼓励生产交易、维护市场秩序的角度发挥民事裁判的规范引导功能，为市场经济发展保驾护航。

实际施工人的权利保障 | 至正开放麦·泰州中院

来源：上海二中院公众号

文/季江敏

日期：2024 年 12 月 26 日

工程建设的施工安全和工程质量关乎社会公共利益，因此，建设工程施工合同除适用民事法律关于合同的规定外，同时还受到建设行政主管部门的严格监管。今天和大家一起交流探讨建设工程实际施工人的权利保障问题。

01 实际施工人的界定

实际施工人主要指无效合同中实际完成了工程建设的施工企业、施工企业分支机构、工头等法人、非法人团体、公民个人等，包括：（1）转包合同的承包人；（2）违法分包合同的承包人；（3）缺乏相应资质而借用有资质的建筑施工企业名义与他人签订建设工程施工合同的承包人。

在层层转包、违法分包中，实际施工人是最终实际完成施工的主体。施工班组、劳务分包人、建筑工人一般不认定为实际施工人。司法实践中，实际施工人对案涉工程由其施工负有举证责任，人民法院从施工组织、资金投入、设备租赁、材料采购等方面进行认定。

界定实际施工人的意义在于，能否突破合同相对性向发包人主张权利。

02 实际施工人如何主张权利

近年来，国家相关部门虽建立健全了农民工工资支付监管制度，但建筑业市场中工程转包、违法分包的行为频频出现，由农民工组成的实际施工人基于合同相对性原则只能向其前手主张权利，农民工工资拖欠问题仍未得到彻底根治。

人民法院突破合同相对性原则，对实际施工人主张权利的方式作出了具体规定

2021 年 1 月 1 日施行的《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）》第四十三条规定，实际施工人起诉索要工程款的，首先应当向其发包人主张权利，也即以转包人、违法分包人为被告起诉。实际施工人以发包人为被告主张权利的，人民法院应当追加转包人或者违法分包人为本案第三人，在查明发包人欠付转包人或者违法分包人建设工程价款的数额后，判决发包人在欠付建设工程价款范围内对实际施工人承担责任。此处的发包人特指建设单位，也即总承包合同中的发包人，不包含总承包人、转包人、违法分包人。

实际施工人突破合同相对性主张工程款应符合下列条件：

1. 实际施工人完成的建设工程经竣工验收合格；

2. 实际施工人对转包人或者违法分包人享有的债权数额不超出发包人欠付转包人或者违法分包人建设工程价款；

3. 向发包人主张的款项依照国务院行政主管部门关于建设工程价款范围的规定限定为工程价款，不包括利息、违约金、损失、赔偿等。

多层转包、违法分包情况下实际施工人如何主张权利

多层转包、违法分包的实际施工人不属于可突破合同相对性的实际施工人范围，不能向既不是发包人又与其无合同关系的转包人、违法分包人主张权利。例如，A 将工程发包给 B，B 将工程转包或违法分包给 C，C 又将工程转包给 D，D 作为实际施工人，不能向 A 或 B 主张权利，只能向与其有直接合同关系的转包人、违法分包人 C 主张权利。

如果 C 怠于行使权利，影响实际施工人 D 到期债权实现，D 可以依据民法典第五百三十五条的规定，向转包人、违法分包人 C 的前手 B 提起代位权诉讼。

借用资质情况下实际施工人如何主张权利

借用资质分两种情形，一种情形是发包人指定实际施工人借用资质订立合同，或发包人明知实际施工人借用资质订立合同，或者发包人不知道实际施工人借用资质订立施工合同，但在合同履行过程中知道后未提出异议，且向实际施工人实际履行的，发包人与实际施工人形成事实上的建设工程施工合同关系。该合同因违反法律的强制性规定而无效，在建设工程经竣工验收合格的情况下，实际施工人可根据

民法典第一百四十六条、第七百九十三条第一款的规定直接向发包人主张工程价款。建设工程施工合同无效，且建设工程经验收不合格的，依据民法典第七百九十三条第二款的规定处理，即：修复后的建设工程经验收合格的，发包人可以请求承包人承担修复费用；修复后的建设工程经验收不合格的，承包人无权请求参照合同关于工程价款的约定折价补偿。

借用资质的另一种情形，发包人不知道实际施工人借用资质订立合同的，按转包或违法分包的规则处理。

实际施工人是否享有工程价款优先受偿权

转包、违法分包、借用资质的实际施工人不享有工程价款优先受偿权。只有与发包人订立建设工程施工合同的承包人才享有建设工程价款优先受偿权。工程价款优先受偿的范围仅限定为工程价款，不包含逾期支付工程价款的利息、违约金、损害赔偿金等。

实际施工人是否应按照合同约定支付相应管理费

如果当事人对管理费的计取有明确约定，承包人或者出借资质方能够证明其已履行管理职责的，可以根据合同履行情况并结合工程管理费计取行业惯例予以适当支持。承包人或者出借资质方不能证明已履行具体管理职责，要求实际施工人按合同约定支付管理费的，人民法院不予支持。

03 实际施工人需要承担哪些责任和义务

实际施工人除了应遵守建筑法、合同法、劳动法等法律法规，按照合同约定进行施工外，交付质量合格的建设工程是施工人最主要的合同义务，也是获得工程价款的必要前提。根据建筑法第六十六条、司法解释（一）第七条规定，出借资质方和借用资质方对工程质量不合格承担连带赔偿责任；司法解释（一）第十五条规定，因建设工程质量发生争议的，发包人可以以总承包人、分包人和实际施工人为共同被告提起诉讼。

04 管辖问题

实际施工人索要工程款的案件，案由为建设工程施工合同纠纷的，适用专属管辖的规定，由不动产（工程）所在地人民法院管辖。实际施工人对发包人提起的代位权诉讼，涉及建设工程价款债权的，由工程所在地人民法院管辖，不涉及建设工程价款债权的，由发包人住所地人民法院管辖。

行政诉讼起诉条件类改发案件裁判要点

来源：上海二中院公众号

作者：行政审判庭

日期：2025 年 1 月 6 日

上海二中院“改发案件类案裁判要点”是对特定类型改发案件中常见问题及裁判规则的归纳提炼。裁判要点以上海二中院审委会通报的形式呈现，并下发辖区法院，以促进类案同判和适法统一。本期刊发的“行政诉讼起诉条件类改发案件裁判要点”，由行政审判庭经济管理纠纷审判团队收集整理而成，对行政机关向一定区域内发布的告知行为是否属于行政诉讼受案范围、原告所请求履行的法定职责明显不属于行政机关权限范围的判断标准、行政机关要求申请人对政府信息公开申请予以补正的行为是否可诉等情形进行梳理和回应。

问题之一：行政机关因危房整改发布告知，禁止特定片区的房屋出租并要求限期搬离，是否属于行政诉讼受案范围？

裁判观点

行政机关向一定区域内发布的告知行为是否属于行政诉讼受案范围，应结合告知内容是否对公民、法人或其他组织的权利义务产生实际影响进行判断，不宜简单以告知对象不特定为由，认为不符合起

诉条件。行政机关针对涉案片区内的特定房屋作出相关告知书，内容为要求即日起不得出租房屋，已租住及暂住人员限期搬离。该告知已经对特定村民的权利义务产生实际影响，在后续无其他终局性行政决定吸收该告知书内容的情形下，该告知书属于行政诉讼受案范围，涉案片区内村民的起诉符合起诉条件。

问题之二：当事人起诉要求行政机关履行法定职责，对明显不属于行政机关权限范围的情形应如何判断？

裁判观点

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第九十三条第二款规定：“人民法院经审理认为原告所请求履行的法定职责或者给付义务明显不属于行政机关权限范围的，可以裁定驳回起诉。”对明显不属于行政机关权限范围的情形应依据法律规范的具体规定进行判断。如果法律规范对行政机关的管理职责有具体明确的规定，当事人起诉要求行政机关依法履行该项职责，在其具备原告主体资格等其他起诉条件的情况下，应予以受理后进行实体审理，不宜以行政机关不具备履行职责的前提条件为由，将其归于“明显不属于行政机关的法定职责”情形予以裁定驳回。

问题之三：行政机关认为政府信息公开申请不符合要求，告知申请人在指定期限内补正并重新提交，该告知行为是否可诉？

裁判观点

行政机关要求申请人按照“一事一申请”的原则对政府信息公开

申请方式予以补正并在指定期限内重新提交申请，否则即视为放弃申请。但申请人认为其申请已明确故未重新提交申请，行政机关也未书面认定其放弃申请或按原申请作出答复。在此情况下，行政机关实际系拒绝对申请人的申请作出处理，该补正告知行为已经对申请人获取政府信息的权利产生实际影响，故申请人可以就该告知行为提起行政诉讼。若行政机关在补正告知后又另行作出政府信息公开答复，则补正告知为过程性而非终局性行政行为，故不可诉。

问题之四：私有房屋征收补偿案件中，未被行政机关列为被征收人的当事人对补偿事宜提起行政诉讼，是否具有原告主体资格？

裁判观点

根据法律规定，私有房屋征收补偿以房地产权证、国有土地使用权证上记载的权利人为被征收人，因此被征收人以外的人原则上不具有原告主体资格。但在部分案件中，被征收房屋因种种原因未取得不动产权利凭证，房屋征收部门根据其查明的事实认定了被征收人。如被认定的被征收人以外的当事人能提供初步证据证明其可能系房屋产权人，与争议房屋的征收补偿利益存在利害关系，其对争议房屋安置补偿事宜提起行政诉讼具有原告主体资格。至于其是否系被征收房屋的真正产权人，应经过实体审理后予以认定。

问题之五：行政行为相对人之外的当事人因行政行为影响其权益而提起行政诉讼，请求确认行政行为违法并要求行政赔偿，是否具有原告主体资格？

裁判观点

因行政行为导致其合法权益受损的当事人，具有向行政机关请求行政赔偿的权利。当事人虽然并非行政行为相对人，但其起诉时提供的初步证据能够证明被诉行政行为与其遭受损害的事实可能具有直接因果关系，一般应认定其具有原告主体资格。例如行政机关实施拆房行为导致相邻房屋坍塌，当事人当时处于该房屋内并因此受伤，即使当事人并非被诉拆房行为的行政相对人，也不是坍塌房屋的产权人，但拆房行为所致房屋坍塌与其受伤之间存在直接因果关系，其未向房屋所有权人主张民事权利，而是就房屋拆除行为提起行政诉讼，系对救济途径的选择，具有原告主体资格。

问题之六：当事人先起诉行政协议无效，生效判决确认行政协议有效，之后当事人再次起诉要求解除行政协议，是否属于重复起诉？

裁判观点

依据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百零六条的规定，当事人就已经提起诉讼的事项在诉讼过程中或者生效裁判后再次起诉，同时具有下列情形的，构成重复起诉：后诉与前诉的当事人相同；后诉与前诉的诉讼标的相同；后诉与前诉的诉讼请求相同，或者后诉的诉讼请求被前诉裁判所包含。确认协议效力系确认之诉，解除协议系形成之诉，两者系不同诉讼类型，不属于同一诉讼标的，要求确认协议无效和要求解除协议亦属于不同的诉讼请求。因此，当事人先起诉要求确认协议无效，经生效判决确认协

议有效后再起诉要求解除协议，不属于重复起诉，同时也不属于诉讼标的已受生效裁判羁束的情形，法院应予立案受理。