

行政协议单方变更权的行使与补偿

公共利益事由的审查与损失填补

赵跃

(安徽国运律师事务所, 安徽 合肥 230000)

摘要: 行政机关在行政协议履行中享有单方变更权, 是行政协议区别于民事合同的标志之一, 也是实务中争议最集中的制度。行政机关往往以公共利益需要为由变更协议内容, 相对人则主张变更缺乏依据、补偿不足。法院在处理此类案件时, 面临三重困难: 其一, 公共利益的事由如何审查, 若仅作形式审查, 则变更权形同虚设; 若作实质审查, 则法院是否有能力判断公共利益的优劣。其二, 变更的界限何在, 哪些条款可以变更、哪些不可以, 变更的幅度受何限制。其三, 补偿的范围如何确定, 是仅赔直接损失, 还是包括可得利益; 是填补实际支出, 还是保障合理回报。本文主张: 公共利益的事由须经双重审查, 即目的正当性与手段必要性的审查, 并以比例原则为衡量的工具; 变更的界限在于协议的核心给付与对待给付的均衡, 涉及相对人基本生存或者重大投资的条款不得单方变更; 补偿的范围应以信赖利益为基础, 涵盖实际支出、丧失的机会与合理的投资回报, 并以协议约定的收益分配机制为计算参照; 在程序上, 变更须经告知、协商、书面决定与说明理由四道关口, 未经程序的变更不生效力。

关键词: 行政协议; 单方变更; 公共利益; 比例原则; 信赖保护; 补偿范围

中图分类号: D922.1 **文献标识码:** A **文稿编号:** WJLT(2026)05-0001-12

Unilateral Modification of Administrative Agreements and Compensation

ZHAO Yue

(Anhui Guoyun Law Firm, Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: The power of administrative organs to modify administrative agreements unilaterally distinguishes such agreements from civil contracts, and is the most contested institution in practice. Administrative organs often invoke public interest to modify the content of agreements, while counterparties argue that the modification lacks basis and the compensation is insufficient. Courts face three difficulties: how to review the public interest ground, since formal review renders the power nominal while substantive review raises the question of judicial capacity; where the limit of modification lies, which terms may be changed and to what extent; and how to determine the scope of compensation, whether only direct losses or also expected profits. This article argues that the public interest ground requires dual review of legitimate purpose and necessity of means, measured by proportionality; that the limit of modification lies in the equilibrium of core performance and counter-performance, so that terms concerning the counterparty's basic subsistence or major investment may not be modified unilaterally; that compensation should be based on reliance interest, covering actual expenditure, lost opportunities and reasonable return on investment, measured by the profit-sharing mechanism stipulated; and that procedurally modification requires notice, consultation, a written decision and reasons, without which it has no effect.

Key words: administrative agreement; unilateral modification; public interest; proportionality; reliance protection; scope of compensation

说明: (本文为作者个人研究观点, 不代表所在单位意见)

作者简介: 赵跃, 安徽国运律师事务所执业律师, 主要研究行政诉讼与行政协议纠纷。

一、问题的提出

行政协议兼具行政性与合同性, 这一双重属性在单方变更权上表现得最为尖锐。行政机关一方面以协议相对人的身份与对方协商条款, 另一方面又以公权力主体的身份保留在特定条件下单方改变条款的权力。相对人接受这一安排, 往往并非出于自愿, 而是因为没

有谈判余地。于是，一旦变更发生，争议便不可避免。

实务中的争议，集中在三个层面。第一个层面是事由。行政机关多以公共利益需要、政策调整、上级要求、规划变更作为变更的理由，但何谓公共利益，法律未作界定；政策调整是否等同于公共利益，亦无定论。相对人则主张，所谓公共利益不过是行政机关的托词，真实原因是履约对其不利。

第二个层面是界限。即便事由成立，变更的幅度也须有限度。若行政机关可以将协议的核心给付一并改变，则协议名存实亡；若可以无限度地要求相对人让步，则风险全部由相对人承担，与合作的本质相悖。但界限何在，现行法未予明确，实务中的判断标准亦不统一。

第三个层面是补偿。行政诉讼法第七十八条规定，被告变更、解除协议的行政行为违法，人民法院判决撤销或者确认违法，并可以判决被告继续履行；给原告造成损失的，判决被告赔偿。但“损失”的范围如何界定，是直接损失还是包括可得利益，是实际支出还是包括合理回报，实务中的差距极大。有的案件仅补偿相对人的实际投入，有的案件还补偿了预期利润，判决理由往往只有一句“酌情确定”。

三个层面的困难，源于同一个理论问题：单方变更权究竟是协议的约定内容，还是行政机关的法定权力。若为约定内容，则其行使须依约定，未约定的不得行使；若为法定权力，则其行使不以约定为限，但须受法律保留与比例原则的约束。我国现行法的态度，倾向于后者，即承认其为法定权力，同时要求补偿。

本文的立场是，单方变更权是法定权力，但其行使须受三重约束：事由上受公共利益的双重审查，界限上受核心给付与对待给付均衡的限制，程序上受告知、协商、书面决定、说明理由的约束。补偿的范围以信赖利益为基础，涵盖实际支出、丧失的机会与合理的投资回报，并以协议约定的收益分配机制为参照。

讨论的方法，以现行规范的解释为主，辅以案例的类型化。近年来行政协议案件数量增长较快，最高人民法院发布的典型案例已积累一定素材，可以从中提炼出可操作的判断标准。

行政协议的受案范围、可诉类型与诉讼路径如何划分，实务中的操作口径可参见行政协议哪些能告？征收补偿、特许经营协议纠纷的诉讼路径一文所作的梳理。该文着眼于入口，本文则着眼于履行中的变更，两者可互为参照。

二、单方变更权的规范基础与性质

单方变更权的规范基础，主要有三处。其一是行政许可法第八条：行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可；由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。其二是土地管理法

第五十八条关于收回国有土地使用权的规定。其三是《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第十六条，该条明确行政机关行使行政优益权变更、解除协议，相对人起诉的，法院应当审查其合法性。

三处规范的共同点，是把变更权与公共利益绑定，把补偿作为行使的代价。这一构造，理论上称为行政优益权。优益权的正当性，在于行政机关负有维护公共利益的法定职责，当协议的存在或者履行与公共利益发生冲突时，行政机关不能以协议为由放弃职责。

但优益权的边界，历来有争议。一种观点认为，优益权是行政协议的固有内容，无须约定即当然存在；另一种观点认为，优益权须有法律依据，无依据不得行使。本文采折中说：优益权在涉及行政许可、公共服务、公共资源配置的协议中当然存在，因为这些协议的履行直接关系公共利益；在一般的政府采购、国有土地出让等协议中，须有法律规定或者协议约定，方可行使。

折中说的理由，在于协议的类型差异。特许经营协议、公用事业服务协议，其标的本身就是公共服务的提供，行政机关必须保留调整的权力，否则一旦情势变更，公共服务将无法维持。而一般的货物买卖、工程建设协议，其标的是特定的给付，公共利益的关联度较低，若允许行政机关随时变更，则协议的约束力荡然无存。

单方变更权与情势变更的关系，须予区分。情势变更属于合同法上的一般制度，其效果是当事人可以请求变更或者解除，须经协商或者诉讼；单方变更权属于行政法上的特别制度，其效果是行政机关可以径行变更，无须相对人同意。二者在适用上，行政协议优先适用单方变更的规定；单方变更的条件不具备时，可以适用情势变更，但须经诉讼。

单方变更权与不可抗力、情势变更的另一区别，在于风险分配。不可抗力与情势变更，风险由双方分担；单方变更，风险原则上由行政机关承担，因为变更是其为公共利益而主动作出的选择。这一区别，直接影响到补偿的范围：前者按公平原则分担，后者按信赖利益全额填补。

单方变更权的行使主体，须为协议一方当事人的行政机关，且须为其法定职权范围内的事项。上级机关的要求、其他部门的意见，不能直接成为变更的依据；行政机关据以变更的，须转化为本机关的职权行为，并说明理由。实践中常见的“根据上级指示变更”，若未经本机关的决定程序，应当认定为程序违法。

单方变更权的行使方式，须以书面决定为之，并送达相对人。口头通知、会议纪要、内部批复，均不构成有效的变更。这一点在实务中常被忽视，行政机关往往以会议纪要的方式变更协议内容，相对人事后主张变更无效，法院多予支持。

优益权的行使，还须受法律保留的约束。凡法律对变更的条件、程序、补偿有明确规定的，行政机关应当依规定行使，不得以优益权为由规避。例如行政许可法第八条对变更的条件与补偿作了规定，行政机关应当依该条行使，不得径行依协议约定变更。

与优益权相对的是相对人的程序参与权。相对人有权在变更决定作出前陈述意见、提

交证据、申请听证；有权在变更决定作出后申请复议、提起诉讼、请求补偿。这些权利不因协议的行政性而被剥夺。实务中，行政机关常以“内部管理需要”为由限制相对人的参与，此种做法应予纠正。

三、事由的审查：公共利益的双重检验

公共利益的认定，是单方变更案中第一个争点。法律未作界定，学理上有列举说、程序说、利益衡量说三种。列举说试图穷尽公共利益的情形，但难以适应社会变迁；程序说主张由立法机关或者行政机关经正当程序认定，法院只作程序审查；利益衡量说主张由法院在具体案件中权衡各种利益。

本文主张采双重检验：先检验目的的正当性，再检验手段的必要性。目的正当性的检验，包括三项：其一，变更所追求的利益是否为不特定多数人的利益，而非特定主体的利益；其二，该利益是否为重大利益，而非轻微利益；其三，该利益是否具有现实的紧迫性，而非仅仅是未来的可能。三项均具备，目的正当性成立。

手段必要性的检验，包括两项：其一，变更是否为达成目的所必需，即有无其他对相对人损害更小的替代方案；其二，变更所造成的损害与所追求的利益是否相当，即成本与收益是否失衡。前者是必要性的检验，后者是均衡性的检验，二者合称比例原则。

以常见的规划调整为例。行政机关因城市总体规划调整，需要变更已出让地块的用途。目的正当性的检验：规划调整涉及城市功能布局，属不特定多数人的利益；调整经法定程序批准，属重大利益；调整已生效并须执行，具现实紧迫性。三项具备，目的正当。手段必要性的检验：若可以通过调整建筑密度、容积率等方式实现规划目标，则直接变更用途非属必需；若变更用途导致相对人已投入的设计、报建费用全部损失，而所追求的利益仅为局部改善，则成本与收益失衡。此时，变更权的行使应当受到限制。

审查的强度，须区分协议类型。特许经营协议的变更，审查宜相对宽松，因为公共服务的连续性优先；一般采购协议的变更，审查宜相对严格，因为市场竞争秩序优先。这一区分，可以避免一刀切。

审查中的举证责任，宜由行政机关承担。行政机关主张变更事由成立的，应当提交规划文件、上级批复、专家论证意见、公众参与记录等证据；不能提交的，推定事由不成立。相对人主张事由虚假的，可以提供反证，但不承担主要举证责任。

一个易被忽略的问题是，变更事由的时点。行政机关须在变更决定作出时具备事由，事后方出现的事由不能补正。实践中，行政机关往往在诉讼中补充提交事后形成的文件，以证明变更的正当性。本文主张，此类事后证据不予采纳，但可以作为判断变更是否显失公正的参考。

政策调整能否等同于公共利益，值得单列讨论。政策调整是行政机关实现公共利益的手段，其本身不是公共利益。判断的标准，是调整所指向的利益是否具备前述三项要素。

若调整仅为提高行政效率、减少财政支出、便于统一管理，则属行政机关的自身利益，不构成公共利益，不得据以变更协议。

上级机关的要求，同样须经转化。上级机关的要求，对下级机关有约束力，但其约束的是行政行为，不是协议关系。下级机关依上级要求变更协议的，须自行审查该要求所指向的利益是否构成公共利益，并自行承担相应的补偿责任。以“上级要求”为由拒绝补偿的，不予支持。

还有一种情形，是相对人一方的原因导致协议难以履行，行政机关借公共利益之名变更。此时，变更的事由并不成立，因为困难的成因在相对人，不在公共利益。行政机关应当依协议的约定追究相对人的违约责任，而不是行使变更权。实务中，二者常被混淆，法院应当依成因判断。

事由审查中，还须注意“预防性变更”的问题。行政机关以未来可能发生的公共利益需要为由，提前变更协议。此种变更，因缺乏现实的紧迫性，事由不成立。但若未来确有事由发生，行政机关可以另行变更，此时补偿的计算应以新的时点为准。

事由成立而界限逾越的，其法律后果不是变更无效，而是变更的效力受限。相对人可以选择接受变更并请求补偿，也可以请求撤销变更、继续履行。选择权在相对人，不在行政机关。这一安排，可以避免行政机关以补偿换取无限的变更权。

四、变更的界限：核心给付与对待给付的均衡

即便事由成立，变更也须有限度。若行政机关可以将协议的全部内容重新安排，则协议不再是协议，而是行政机关的单方命令。界限的确定，须回到协议的本质：协议是双方交换给付的安排，任何一方都不能单方取消对方的核心利益。

本文主张，以核心给付与对待给付的均衡为界限。所谓核心给付，是指相对人订立协议时所追求的、构成其缔约动机的给付；所谓对待给付，是指相对人为取得核心给付而付出的代价。二者构成协议的对价关系，是协议存续的基础。变更若破坏了这一对价关系，即逾越界限。

具体而言，三类条款不得单方变更。其一，涉及相对人基本生存的条款。例如保障性住房租赁协议中的租金标准、安置补偿协议中的安置房面积，若单方降低，相对人的居住利益将无从保障。其二，涉及相对人重大投资的条款。例如特许经营协议中的经营期限、收费标准的调整机制，若单方缩短期限或者压低价格，相对人的投资将无法回收。其三，涉及协议目的的条款。例如协议约定的土地用途、项目的建设规模，若单方改变，协议目的即告落空。

可以单方变更的条款，主要是履行方式、履行期限、技术标准、监管要求等附随性内容。这类条款的变更，不影响对价关系，相对人的核心利益不受损害。但变更仍须遵循必要性原则，且须给予相应的补偿。

变更幅度的限制，可以参照比例原则作量化处理。以收费标准的调整为例，若因政策要求降低收费标准，调整的幅度不宜超过相对人的合理利润率；超过的，应当通过延长经营期限、给予财政补贴等方式予以平衡。以经营期限的调整为例，缩短的期限不宜超过原期限的三分之一；超过的，应当视为对核心给付的变更，须经相对人同意。

信赖保护原则，是界限的另一表述。相对人基于对协议的信任而投入资金、配置资源、安排经营，这一信任应当受到保护。变更若使相对人的信任落空，行政机关须填补其信赖损失。信赖保护的强度，取决于三个因素：信赖的合理性、信赖的持续性、变更的可预见性。信赖越合理、持续越久、变更越不可预见，保护越强。

与信赖保护相关的是过渡期安排。变更不宜即时生效，而应当给予相对人合理的过渡期，使其能够调整经营、处置资产、安置人员。过渡期的长短，依变更的内容而定：涉及经营方式变更的，不宜短于六个月；涉及人员安置的，不宜短于三个月；涉及资产处置的，应当给予完成处置所需的时间。

实务中的一个难题，是行政机关以“协商”为名，行“强制”之实。行政机关提出变更方案，相对人不同意，行政机关即以不配合为由中止履行、停止拨款、不予验收，迫使相对人接受。此种情形，表面上经相对人同意，实质上仍是单方变更。本文主张，法院应当审查同意的真实性：相对人是否在合理期限内作出意思表示、是否有替代方案、是否受到不利对待。存在上述情形的，应当认定为单方变更，适用相应的规则。

另一类可以变更的情形，是协议约定的变更机制。部分行政协议设有价格调整、期限调整、标准调整的条款，约定在特定条件下自动调整或者经申请调整。此类条款的适用，不属单方变更，而属依约履行，无须适用前述界限。但调整的条件是否成就、调整的幅度是否合理，仍须审查。

界限的判断，还须考虑协议的履行阶段。协议尚未开始履行的，变更的损害较小，界限可以放宽；协议已经履行大半的，变更将使相对人的投入无法回收，界限应当收紧；协议即将履行完毕的，变更的意义有限，原则上不应允许。这一阶段性判断，可以使界限的适用更具弹性。

实务中常见的一种变通，是行政机关以“补充协议”的方式变更原协议。补充协议经双方签署的，性质上是协议变更，不属单方变更，不受前述界限的限制。但若补充协议是在行政机关的压力下签署，内容明显不利于相对人，则应当审查其真实性，必要时认定为单方变更。

告知的内容，须具体明确。仅告知“因政策调整需要变更”，而未载明调整的文件、变更的条款、影响的范围，不构成有效的告知。相对人因此无法陈述意见的，变更决定的程序违法。

协商的记录，须由双方签字确认。行政机关单方制作的会议纪要，未经相对人签字的，不能作为已经协商的证据。相对人拒绝签字的，行政机关应当载明拒绝的事实与理

由，并留存送达凭证。

书面决定的送达，须依民事诉讼法的规定为之。直接送达不能的，可以留置送达、邮寄送达、公告送达。未依法送达的，变更决定对相对人不生效力。实务中，行政机关常以张贴公告的方式送达，此种方式仅在相对人下落不明时方可采用。

说明理由的深度，须与变更的影响程度相当。影响轻微的技术性变更，说明概要即可；影响重大的核心条款变更，须详细说明事实、依据、考量、计算。理由的深度不足，法院可以判决撤销或者责令补正。

五、程序要件：四道关口

单方变更权的行使，须经程序。程序的作用，一是保障相对人的知情与表达，二是为事后审查留下痕迹，三是过滤草率的决定。本文主张，变更须经告知、协商、书面决定、说明理由四道关口，缺一不可。

第一道关口是告知。行政机关应当在作出变更决定前，将拟变更的内容、理由、依据、对相对人的影响，书面告知相对人，并给予其陈述意见的机会。告知的期限，不宜短于十五日；情况紧急的，可以缩短，但须说明理由。未告知的，变更决定程序违法。

第二道关口是协商。行政机关应当与相对人就变更的方案、补偿的数额进行协商，协商的情况须记录在案。协商不成的，行政机关可以作出变更决定，但须在决定中说明协商的过程与未达成一致的原因。协商不是必经的合意程序，但它是必经的听取意见程序，二者的区别须予澄清。

第三道关口是书面决定。变更决定须以书面形式作出，载明变更的条款、变更后的内容、生效的时间、补偿的方案、救济的途径。决定须送达相对人，并载明送达日期。口头通知、会议纪要、内部批复，不构成有效的变更决定。

第四道关口是说明理由。决定须说明变更的事实依据、法律依据、公共利益的考量、比例原则的判断、补偿数额的计算方法。说明理由的要求，不是形式主义，而是使相对人能够有效行使救济权、使法院能够有效审查的前提。理由不充分的，法院可以判决撤销或者确认违法。

四道关口之外，还有两项附随义务。其一是听证。变更涉及重大利益、影响人数众多的，行政机关应当组织听证；相对人申请听证的，行政机关应当组织。其二是公开。变更的决定应当依法公开，涉及国家秘密、商业秘密的除外。

程序的瑕疵，其法律后果须区分。未告知、未协商的，属重大程序违法，变更决定应当撤销；未说明理由或者理由不充分的，属一般程序违法，可以判决确认违法并责令补正；未公开的，不影响决定的效力，但应当补正。这一区分的理由，在于程序瑕疵对相对人权利的实际影响程度不同。

信赖保护与情势变更的分担，须予区分。情势变更的风险，由双方按公平原则分担；

信赖保护的风险，由行政机关承担。区分的实益，在于补偿的数额：前者可以只补偿部分损失，后者须全额填补。实务中，行政机关多主张适用情势变更以减轻补偿，法院应当审查变更的成因，避免混淆。

补偿的范围，还须考虑相对人的过错。相对人对变更的发生有过错的，可以减轻行政机关的补偿责任；相对人故意扩大损失的，扩大部分不予补偿。过错的认定，须有证据；行政机关主张相对人有过错的，承担举证责任。

第三人利益的保护，也须纳入考量。协议的变更可能影响第三人的利益，例如分包商、供应商、劳动者的权益。此时，补偿的范围应当包括相对人对第三人的赔偿责任；相对人未实际赔付的，可以提存。这一处理，可以避免第三人因协议的变更而陷入困境。

六、补偿的范围：从直接损失到信赖利益

补偿的范围，是单方变更案中争议最大的问题。行政机关倾向于仅补偿直接损失，即相对人已经实际支出的费用；相对人则主张还应包括可得利益，即协议若正常履行本可获得的利润。二者的差距，往往数倍乃至数十倍。

本文主张，以信赖利益为基础确定补偿范围。所谓信赖利益，是指相对人因信赖协议有效而支出的费用、丧失的机会、承担的风险。其内容包括三项：实际支出、丧失的机会、合理的投资回报。

实际支出，包括相对人为履行协议而投入的全部费用，如设计费、报建费、设备购置费、人员培训费、融资成本。支出的认定，须有凭证；无凭证的，可以依行业惯例或者评估确定。支出的范围，限于与协议履行直接相关的部分；与协议无关的支出，不予补偿。

丧失的机会，是指相对人因订立该协议而放弃的其他交易机会。例如相对人放弃了另一地块的投标，因本协议的变更而无法取得替代收益。机会损失的认定，须具备三项条件：其一，存在真实的替代机会；其二，该机会因本协议而丧失；其三，损失可以合理估算。三项缺一，不予补偿。

合理的投资回报，是指相对人依协议本可获得的利润，但限于合理部分。合理性的判断，可以参照三项标准：行业平均利润率、协议约定的收益分配机制、相对人的实际投入与风险承担。三项标准不一致的，以协议约定优先；协议未约定的，以行业平均利润率为参照。

与可得利益的区别，须予澄清。可得利益是违约损害赔偿的概念，其前提是合同有效且一方违约；信赖利益是缔约过失或者信赖保护的概念，其前提是相对人因信赖而受损。单方变更的情形，协议本身有效，行政机关并未违约，而是依法行使变更权，故适用信赖利益而非可得利益。但信赖利益中的合理投资回报，在数额上可能接近可得利益，二者的界限并非绝对。

补偿的范围，还须扣除三项：其一，相对人因变更而节省的费用；其二，相对人因变

更而取得的替代收益；其三，相对人自身过错造成的扩大损失。扣除的理由，是避免相对人因变更而获利，违背填补损害的宗旨。

补偿与赔偿的区别，也须说明。合法变更的补偿，性质上是公法上的损失填补，不以违法为前提；违法变更的赔偿，性质上是国家赔偿，以违法为前提。二者的范围不同：补偿以信赖利益为限，赔偿则包括直接损失与部分可得利益。实务中，法院多将二者混用，导致数额的随意。本文主张，先审查变更的合法性，再决定适用补偿还是赔偿。

补偿的范围与数额之间，还有一个中间环节：损失的证明。相对人主张损失的，应当提交合同、发票、付款凭证、评估报告等证据；不能提交的，可以申请法院调取或者委托评估。行政机关主张损失不存在或者数额较低的，应当提交反证。举证不能的，依相对人的主张认定，但明显不合理的除外。

评估机构的选择，宜由双方协商；协商不成的，由法院指定。评估的事项，包括资产的价值、剩余期限的收益、行业的平均利润率。评估报告须经庭审质证，双方可以申请评估人员出庭说明。评估结论明显不当的，法院可以重新委托评估。

补偿金的支付方式，可以一次性支付，也可以分期支付。分期支付的，须经相对人同意，并约定利息与担保。未按约定支付的，相对人可以申请强制执行，并主张迟延利息。

七、补偿数额的计算方法

范围确定之后，须有计算方法。方法的确定性，是补偿能否落地的关键。本文主张采三种方法，依序适用：约定法、收益法、成本法。

约定法，是指协议对变更的补偿有约定的，依约定计算。行政协议中常有“政策调整时的补偿机制”条款，约定按投资额的一定比例、按剩余期限的收益、按评估价补偿。此类约定，是双方对风险的预先分配，应当尊重。约定显失公平的，可以调整，但须说明理由。

收益法，是指协议未约定或者约定不明的，以相对人依协议本可获得的收益为基准，扣除成本与风险，计算补偿数额。收益法的适用，须具备三项条件：其一，协议已经履行一定期限，收益可以测算；其二，剩余期限明确；其三，收益的波动可以合理预估。三项具备的，以已履行期间的平均收益乘以剩余期限，再扣除资金时间价值，即为补偿数额。

成本法，是指收益无法测算的，以相对人的实际投入为基准，加上合理的资金成本与管理费用，计算补偿数额。成本法适用于协议尚未开始履行、或者履行期限较短、收益难以预估的情形。成本法的局限，在于它不能反映相对人的机会损失，故在适用时应当酌情上浮，上浮的幅度以不超过投入的三成为宜。

三种方法的适用顺序，不是绝对的。实务中，法院可以根据案件情况选择其一，也可以并用。例如，以成本法计算实际投入，以收益法计算剩余期限的收益，二者相加，扣除已实现收益，即为补偿数额。并用的，须在判决中说明计算的过程，避免“酌情确定”的

空洞表述。

资金时间价值的处理，常被忽视。补偿往往在变更后数年才实现，期间的利息损失应当计入。利率的确定，可以参照同期贷款市场报价利率；期间的计算，自变更生效之日起至实际支付之日止。这一处理，可以使补偿的实际价值不因时间的推移而贬损。

计算中的一个技术问题，是资产评估的时点。评估的时点，宜采变更生效之日，而非诉讼之日或者判决之日。理由是：补偿的目的是填补变更造成的损失，损失的确定应以变更时的状态为准；若采诉讼之日，则相对人可能因拖延诉讼而获得额外利益。

另一技术问题，是共同投资的分配。相对人与第三人共同投资的项目，补偿应当在投资者之间按约定或者出资比例分配。行政机关向协议相对人支付补偿的，相对人应当向共同投资者转付；未转付的，共同投资者可以另行主张。

实务中的一类典型案件，是特许经营协议的提前收回。行政机关因规划调整提前收回特许经营权，相对人主张补偿。此类案件的审理，须依次解决四个问题：收回的事由是否成立；收回的程序是否合法；补偿的范围是否包括剩余期限的收益；收益的计算采何种方法。四个问题逐一解决，判决的理由始能完整。

另一类典型案件，是国有土地使用权出让合同的变更。行政机关因规划调整变更土地用途或者容积率，相对人主张补偿。此类案件的难点，在于土地增值收益的归属。本文主张，增值收益按变更前后的价值差额计算，扣除相对人已支付的土地出让金与开发投入，剩余部分由双方按约定或者按公平原则分配。

第三类典型案件，是政府采购合同的变更。行政机关因预算调整减少采购数量或者解除合同，供应商主张补偿。此类案件的重点，在于供应商的备货损失与预期利润。备货损失按实际支出计算；预期利润按合同约定的利润率计算，但不得超过合同总额的一成。

三类案件的共同点，是补偿的计算须有可验证的依据。法院在判决中，宜列明计算的过程，包括基准数、比例、扣减项、结果。计算过程透明的判决，既便于执行，也便于上级法院审查，更便于当事人接受。

八、救济路径与判决方式

单方变更的救济，须区分变更行为与补偿行为。变更行为是行政行为，相对人不服的，可以提起行政诉讼，请求撤销或者确认违法；补偿行为是行政给付，相对人不服的，可以请求履行补偿职责，或者请求给付补偿金。二者可以合并审理，也可以分别起诉。

诉讼的被告，是作出变更决定的行政机关。行政机关委托其他组织实施的，委托机关为被告。行政机关被撤销或者职权变更的，继续行使其职权的机关为被告；没有继续行使的，作出撤销决定的机关为被告。

起诉期限，依行政诉讼的一般规定，自知道或者应当知道变更决定之日起六个月。行政机关未告知诉权或者起诉期限的，期限从知道或者应当知道之日起计算，但最长不超过

一年。相对人先行申请行政复议的，期限依复议决定送达之日起十五日。

审理的对象，包括变更的合法性、补偿的合理性。合法性的审查，涵盖职权、事由、程序、内容四个方面；合理性的审查，涵盖补偿的范围、计算方法、数额。合法性审查采全面审查原则，合理性审查采明显不当标准，即只有在补偿明显不足或者明显过高时，法院才予调整。

判决方式的选择，须依违法的类型。变更决定违法，且协议仍可履行的，判决撤销，责令重新作出；变更决定违法，且协议已不能履行的，判决确认违法，并判决赔偿；变更决定合法，但补偿不足的，判决变更补偿数额或者责令重新作出补偿决定；变更决定合法，补偿亦合理的，判决驳回诉讼请求。

继续履行的判决，须具备三项条件：其一，协议仍有履行的可能；其二，相对人请求继续履行；其三，继续履行不损害公共利益。三项具备的，法院可以判决继续履行，并明确履行的内容、期限、方式。继续履行的判决，须具有可执行性，避免空洞。

调解的适用，须予注意。行政协议案件可以调解，但调解不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。实务中，法院多倾向于调解结案，以化解纠纷；但调解协议的内容须经审查，补偿数额明显偏低的，不予确认。

一个程序问题，是变更决定与补偿决定的分离。行政机关往往先作变更决定，补偿问题另行处理，甚至长期不予处理。相对人起诉变更决定的，法院可以一并审理补偿问题；相对人未起诉的，法院应当告知其可以另行主张。这一处理，可以避免相对人陷入“先变更、后无补偿”的困境。

九、结语

行政协议的单方变更权，是公共利益与私人信赖之间的制度平衡。平衡的支点，不在权力的有无，而在权力的行使条件与代价。本文主张，事由上须经目的正当性与手段必要性的双重检验，以比例原则为衡量工具；界限上须守住核心给付与对待给付的均衡，涉及基本生存、重大投资、协议目的的条款不得单方变更；程序上须经告知、协商、书面决定、说明理由四道关口，缺一不可；补偿上须以信赖利益为基础，涵盖实际支出、丧失的机会与合理的投资回报，并以约定法、收益法、成本法依序计算。

这一构造的意义，在于把单方变更权从一个“权力的例外”变成一个“可预期的制度”。对行政机关而言，它意味着变更不再是随意的裁量，而须有依据、有程序、有代价；对相对人而言，它意味着接受协议不再是一场赌博，而是一项有保障的投资；对法院而言，它意味着审查不再是笼统的合法性判断，而有可操作的标准与可计算的方法。

当然，制度的完善须以立法为依托。在立法未改之前，法院可以依现行规范作有限的推进：在事由审查中引入比例原则，在界限判断中承认核心给付的概念，在补偿计算中明确三种方法，在判决中强化说理。这些推进，可以为将来的立法积累经验。法治的进步，

往往不是从宏大的法典开始，而是从一个具体案件的裁判理由开始。

参考文献

- [1] 《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条第一款第十一项、第七十八条。
- [2] 《中华人民共和国民法典》第五百三十三条、第五百六十三条、第五百七十七条。
- [3] 《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第一条、第十一条、第十六条、第十九条、第二十七条。
- [4] 《中华人民共和国行政许可法》第八条。
- [5] 《中华人民共和国土地管理法》第五十八条。
- [6] 江必新：《行政协议单方变更权的司法审查》，《中国法学》2021年第2期。
- [7] 王锡铤：《行政协议中的信赖保护与补偿》，《法学研究》2022年第4期。
- [8] 章剑生：《行政协议变更的界限与程序》，《政法论坛》2023年第1期。
- [9] 余凌云：《行政契约论》，中国人民大学出版社2020年版。