

行政协议的单方解除

解除权的规范基础与补偿范围

赵跃

(安徽国运律师事务所, 安徽 合肥 230000)

摘要: 行政协议履行中, 行政机关单方解除协议的情形日益增多, 争议亦随之增加。实务中的分歧集中在三点: 一是解除权的规范基础, 行政机关究竟依行政优益权解除, 还是依民法典的解除规则解除, 抑或两者兼有; 二是解除事由的界限, 公共利益的需要、法律政策的调整、相对人的违约, 三者的构成要件与证明标准各不相同, 实务中常被混用; 三是补偿的范围, 相对人主张的可得利益、投资损失、融资成本, 哪些应当补偿, 按何标准计算, 各地裁判差异较大。本文主张: 行政机关的单方解除权, 在规范基础上是双重的, 既有基于公共利益的行政优益权, 也有基于合同关系的法定解除权, 两者并行不悖, 但适用条件不同; 解除事由应当类型化, 公共利益的需要须经比例原则的审查, 法律政策的调整须限于不可归责于双方的情形, 相对人违约的解除则须经催告程序; 解除的程序应当包括告知、听取意见、说明理由、书面送达四个环节, 欠缺程序的不构成撤销事由, 但可以作为确认违法的理由; 补偿的范围应当包括直接损失与合理的信赖利益, 不包括纯粹的可得利益, 计算以实际投入为基础, 兼顾协议的剩余期限与相对人的合理预期。

关键词: 行政协议; 单方解除; 行政优益权; 信赖利益; 补偿范围

中图分类号: D922.1 **文献标识码:** A **文稿编号:** WJLT(2022)03-0037-12

Unilateral Termination of Administrative Agreements

ZHAO Yue

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

Abstract: Disputes over the unilateral termination of administrative agreements by public authorities have increased. Three points divide the courts: the normative basis of the power to terminate, whether it derives from administrative prerogative, from the termination rules of the Civil Code, or from both; the boundary between grounds for termination, namely public interest, change of law and policy, and breach by the counterparty; and the scope of compensation, in particular whether lost profits, investment losses and financing costs are recoverable. This article argues that the power to terminate has a dual basis, administrative prerogative for public interest and statutory termination for contractual breach, which coexist but apply on different conditions; that grounds should be typologized, with public interest subject to proportionality review, change of law limited to circumstances not attributable to either party, and breach requiring prior notice; that procedure should comprise notification, hearing, reasoning and written service, the absence of which renders the act unlawful rather than void; and that compensation should cover direct losses and reasonable reliance interests, but not pure expectation interest.

Key words: administrative agreement; unilateral termination; administrative prerogative; reliance interest; 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复议。

一、问题的提出

某市政府与一家环保企业签订生活垃圾焚烧发电项目协议, 约定企业投资建设、运营二十五年, 政府按处理量支付服务费。协议履行至第八年, 国务院调整了可再生能源发电补贴政策, 电价补贴大幅下降。市政府随即发出解除通知, 理由是政策调整致使协议目的无法实现。企业起诉, 请求确认解除违法并赔偿投资损失两亿元。

一审法院认为, 政策调整属于不可归责于双方的情形, 政府有权解除, 但应当补偿企

业的实际投入。二审法院认为，政策调整不构成解除事由，因为协议约定的服务费并非完全依赖补贴，企业仍可通过调整运营方式维持收益；政府解除构成违约，应当赔偿包括可得利益在内的全部损失。两审的分歧，不在事实，而在规范。

行政协议可以提起行政诉讼的范围、违约与解除分别适用何种诉讼路径，实务中常须先行厘清，可参见行政协议违约，可以提起行政诉讼吗一文所作的归纳。该文对诉讼路径的梳理，是本文讨论解除之诉的前提。

类似的案件，近年来增长较快。基础设施特许经营、土地出让、招商引资、保障性住房配建、养老服务购买等领域，均出现行政机关单方解除协议的情形。解除的理由，有公共利益的需要，有法律政策的调整，有相对人的违约，也有行政机关换届、领导更替后的“新官不理旧账”。

争议的核心，可以归结为三个问题。第一，解除权的规范基础是什么。行政机关主张依行政优益权解除，相对人主张依民法典的解除规则处理，两者的条件、程序、后果均不相同。第二，解除事由的界限在哪里。公共利益、政策调整、相对人违约，三者的构成要件不同，证明标准不同，实务中常被混用。第三，补偿的范围如何确定。直接损失、间接损失、可得利益、信赖利益，哪些应当补偿，按何标准计算。

这三个问题，民事合同解除制度已有成熟的规则，行政协议却不能简单套用。原因在于，行政协议兼具行政性与合同性：行政性要求行政机关保有必要的特权，以维护公共利益；合同性要求行政机关受协议的拘束，不得随意反悔。两者的张力，集中体现在单方解除上。

最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定，对单方解除作了规定：行政机关行使行政优益权，单方变更或者解除协议，相对人起诉的，法院应当审查其合法性。这一规定确认了行政优益权的存在，但未明确其条件与界限，也未明确与合同法解除规则的关系。

本文主张，行政机关的单方解除权，在规范基础上是双重的：既有基于公共利益的行政优益权，也有基于合同关系的法定解除权。两者并行不悖，但适用条件不同、程序不同、后果不同。混淆两者，是实务分歧的根源。

本文的讨论分为七个部分。第二部分讨论解除权的规范基础；第三部分讨论与民事合同解除的区分；第四部分对解除事由作类型化处理；第五部分讨论解除的程序；第六部分讨论补偿的范围与计算；第七部分讨论司法审查的密度；第八部分提出制度完善的建议。

需要说明的是，本文所称行政协议，指行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议。本文所称单方解除，指行政机关未经相对人同意，以单方意思表示消灭协议效力的行为，不包括双方协商解除，也不包括因期限届满、目的实现而终止。

还需说明的是，本文的讨论以诉讼为视角，但不限于诉讼。行政协议的单方解除，多

数在诉讼前即已完成，诉讼只是事后的审查。因此，规范的完善，不仅在于裁判规则的统一，更在于解除程序的事前规范。

二、解除权的规范基础

行政机关单方解除协议的权力，来源何在？理论上存在三种解释：行政优益权说、合同解除权说、双重基础说。

行政优益权说认为，行政机关享有超越合同的权利，包括指挥权、监督权、单方变更权、单方解除权、制裁权。这些权利，源于行政机关的公共职能，不需要合同约定，也不受合同限制。相对人只能请求补偿，不能请求继续履行。

这一说的优点是解释了行政机关为何可以违背协议约定而解除，缺点是把行政优益权绝对化，容易导致行政机关的恣意。若行政机关可以随时以公共利益为名解除协议，则协议对行政机关毫无拘束力，相对人的信赖利益无从保障，行政协议制度的基础也就瓦解了。

合同解除权说认为，行政机关的解除权与民事合同的解除权并无本质区别，均须具备法定或者约定的解除事由，均须经催告程序，均产生恢复原状或者赔偿损失的效果。这一说的优点是保障了合同的拘束力，缺点是忽略了行政协议的特殊性：公共利益的需要，确实可能要求行政机关解除协议，而这一事由在民事合同中并无对应。

双重基础说认为，行政机关的解除权有两个来源：一是基于公共利益的行政优益权，二是基于合同关系的法定解除权。前者是行政协议特有的，后者是合同制度通用的。两者并行，行政机关可以选择适用，但选择之后，条件、程序、后果均随之确定。

本文采双重基础说。理由有三。其一，符合实定法的规定。行政协议司法解释既规定了行政优益权的行使，也规定了参照适用民事法律规范，两者并存。其二，符合行政协议的性质。行政协议既有行政性，也有合同性，解除权的基础自然也是双重的。其三，符合实践的需要。不同的解除事由，对应不同的规范基础，可以使裁判更为精细。

两种基础的区别，可以从四个方面展开。其一，事由不同。行政优益权的解除事由，限于公共利益的需要；法定解除权的事由，包括不可抗力、预期违约、根本违约、迟延履行经催告仍不履行等。其二，程序不同。行政优益权的行使，须经告知、听取意见、说明理由等行政程序；法定解除权的行使，须经催告或者通知。

其三，后果不同。行政优益权的解除，产生补偿责任，补偿的范围以信赖利益为限；法定解除权的行使，产生违约责任，赔偿的范围包括可得利益。其四，审查不同。行政优益权的行使，法院审查其合法性，包括事由是否成立、程序是否正当、补偿是否合理；法定解除权的行使，法院审查其是否符合合同约定或者法律规定。

实务中，行政机关往往不明确援引何种基础，只在通知中写“因公共利益需要”或者“因政策调整”。此时，法院应当依职权判断：若解除的事由是公共利益的需要，则按行

政优益权审查；若解除的事由是相对人违约，则按法定解除权审查；若两者兼有，则应当分别审查，并择一适用。

这一判断，不是文字游戏，而是实体权利的保障。因为两种基础的补偿范围不同，相对人获得的救济也不同。若把本应适用法定解除权的案件，按行政优益权处理，相对人将失去可得利益的赔偿；反之，若把本应适用行政优益权的案件，按法定解除权处理，行政机关将承担过重的责任。

还有一个问题：行政机关能否以协议约定，扩张或者限缩自己的解除权？本文认为，可以约定扩张，不能约定限缩。约定扩张，例如约定“因政策调整，政府有权解除”，属于双方对解除事由的合意，应当尊重；约定限缩，例如约定“政府在任何情况下不得解除”，则因违反公共利益的优先性而无效。

这一规则，与民事合同中的强制缔约、格式条款规制有相通之处：当事人的意思自治，不能排除公法上的义务。行政机关的公共职能，不是可以由合同处分的对象。

三、与民事合同解除的区分

行政协议司法解释规定，行政协议案件可以参照适用民事法律规范关于合同的规定。这一规定，为行政协议的法律适用提供了通道，但也带来了混淆：参照适用，究竟是全面适用，还是有限适用？

本文认为，参照适用是有限适用。所谓有限，有两层含义。其一，参照适用的对象，限于与行政协议性质不相冲突的规范。合同法中关于意思自治、等价有偿、诚实信用的规范，可以参照；关于任意解除权、违约金调整的规范，则须审慎。其二，参照适用的方式，是补充适用，而非优先适用。行政法有规定的，优先适用行政法；行政法无规定的，参照民法。

具体到解除，民事合同的解除规则有四类：协商解除、约定解除、法定解除、任意解除。四者在行政协议中的适用，各不相同。

协商解除，指双方协商一致解除协议。这一规则可以完全适用，因为它是意思自治的体现，不涉及公共利益的判断。但须注意，协商解除不得损害国家利益、社会公共利益或者第三人合法权益；损害了的，协议无效。

约定解除，指双方在协议中约定解除条件，条件成就时一方可以解除。这一规则可以适用，但须受两点限制：其一，约定的解除条件不得违反法律的强制性规定；其二，行政机关依约定解除的，仍须履行正当程序，不能以约定替代程序。

法定解除，指法律规定的情形出现时，当事人可以解除。合同法规定的法定解除事由有五项：不可抗力致使不能实现合同目的、预期违约、迟延履行主要债务经催告仍不履行、根本违约、法律规定的其他情形。这些事由，在行政协议中原则上可以参照适用，但须作调整。

调整之一：不可抗力。行政协议中的不可抗力，不仅包括自然灾害、战争，还包括政策的重大调整、法律的废改。后者在民事合同中通常被视为情势变更，在行政协议中则更接近于不可抗力，因为行政机关对政策法律的调整并无过错，相对人亦无过错。

调整之二：根本违约。行政协议中，相对人的根本违约，通常表现为未按约定投资、未达约定的服务标准、擅自改变协议用途。行政机关解除前，应当给予合理的宽限期；宽限期届满仍不改正的，方可解除。这一要求，比民事合同更为严格，因为行政协议的解除往往涉及公共服务的连续性。

调整之三：行政机关的违约。行政机关未按约定支付费用、未提供约定的条件、未履行协助义务，相对人可以催告；催告后合理期限内仍不履行的，相对人可以解除。但相对人的解除权，须受公共利益限制：解除将导致公共服务中断的，相对人不得解除，只能请求继续履行或者赔偿损失。

任意解除，指当事人可以随时解除合同，无须事由。合同法仅在承揽合同、委托合同等特定合同中规定了任意解除权。行政协议中是否存在任意解除权？本文认为，行政机关有，相对人没有。

行政机关的任意解除权，实质上是行政优益权的另一种表述。但这一权利并非毫无限制：行政机关须证明解除符合公共利益，须履行正当程序，须补偿相对人的损失。因此，所谓任意，只是无须合同约定的解除事由，而非无须任何理由。

相对人的任意解除权，则不应承认。因为行政协议的目的是实现公共服务，相对人随意解除将导致服务中断，损害公共利益。相对人欲退出，只能依约定或者法定事由解除，或者经行政机关同意转让协议地位。

除上述四类外，还有一个重要的区别：解除权的行使方式。民事合同中，解除权人以通知方式行使，通知到达对方时合同解除；对方有异议的，可以请求法院或者仲裁机构确认解除的效力。行政协议中，行政机关的解除以行政决定的形式作出，相对人不服的，可以申请行政复议或者提起行政诉讼。

这一区别，决定了救济途径的不同。民事合同的解除争议，通过民事诉讼解决；行政协议的解除争议，通过行政诉讼解决。救济途径的不同，又决定了审查标准的不同：民事诉讼审查合同的效力与履行，行政诉讼审查行政行为的合法性。

实务中，还有一处易被忽略的区别：解除后的恢复原状。民事合同解除后，双方互负返还义务；行政协议解除后，相对人已投入的资产如何处理，往往成为难题。例如，垃圾焚烧项目解除后，厂房、设备归谁所有？若归政府，如何作价？若归企业，如何拆除？这些问题，民事规则无法直接回答，须结合行政协议的特殊性处理。

本文主张，解除后的资产处理，应当依协议约定；协议未约定的，按下列规则处理：专用性资产，即只能用于该协议的资产，归政府所有，由政府按评估价补偿；通用性资产，归企业所有，企业自行处置；不宜拆除的，可以折价归政府。这一规则，兼顾了公共

服务的连续性与相对人的财产权益。

四、解除事由的类型化

解除事由的类型化，是裁判精细化的前提。本文把解除事由分为三类：公共利益的需要、法律政策的调整、相对人的违约。三者的构成要件、证明标准、法律后果均不相同。

第一类，公共利益的需要。这是行政优益权的核心事由。其构成要件有三：其一，存在真实的公共利益，而非行政机关的部门利益或者地方利益；其二，解除是实现该公共利益的必要手段，无其他损害更小的替代方案；其三，解除所带来的公共利益，显著大于相对人因此遭受的损失。三个要件，实质上就是比例原则的三项子原则：正当性、必要性、均衡性。

正当性要求，公共利益须是具体的、现实的，而非抽象的、假想的。例如，因城市规划调整需要收回土地，属于具体的公共利益；以“优化营商环境”为名解除协议，则属于抽象的政策宣示，不构成正当性。

必要性要求，解除须是最后手段。若可以通过变更协议、调整履行方式、给予补偿等方式实现公共利益，则不应解除。例如，因环保标准提高需要企业整改，可以要求企业限期改造，而非直接解除。

均衡性要求，公共利益的增量须大于相对人的损失。这一要求，须作定量比较：一方面评估解除带来的公共利益，另一方面评估相对人的损失，两者权衡。若损失显著大于收益，则解除不符合均衡性。

第二类，法律政策的调整。这是实践中最常见的事由，也是最难把握的事由。其构成要件有三：其一，调整须是上位法或者国家政策的重大变化，而非地方政府的自行其是；其二，调整须导致协议的基础丧失或者履行显失公平；其三，调整须不可归责于双方。

第一个要件，区分了政策调整与政策选择。上位法的修改、国家层面的政策转向，属于调整；地方政府自行出台的规定、部门内部的指导意见，则属于选择，不构成解除事由。这一区分，可以防止地方政府以政策调整为名，规避协议的拘束。

第二个要件，要求调整与履行障碍之间存在因果关系。若政策调整仅导致收益减少，而协议仍可履行，则不构成解除事由；若调整导致协议目的无法实现，或者履行对一方显失公平，则构成。判断的标准，是协议的目的能否实现，而非收益的高低。

第三个要件，排除了可归责的情形。若政策调整是因行政机关的违法行为引起，例如越权审批、违规承诺，则行政机关不得以调整为由解除，而应承担缔约过失或者违约责任。若调整是因相对人的违法行为引起，例如骗取优惠、违规建设，则相对人不得主张补偿。

第三类，相对人的违约。这是法定解除权的核心事由。其构成要件，依违约的形态而不同：根本违约的，可以直接解除；迟延履行，须经催告；预期违约的，须有明确的拒

绝表示。

根本违约的认定，须结合协议的目的。行政协议的目的，通常是提供公共服务，故判断根本违约的标准，是违约是否导致公共服务无法提供或者质量严重下降。例如，污水处理项目，企业停止运营，构成根本违约；企业未按约定配置管理人员，则不构成。

催告程序，是迟延履行解除的必经环节。催告应当以书面形式作出，载明履行的内容、期限、逾期不履行的后果。催告的期限，应当合理，一般不少于三十日；情况紧急的，可以缩短，但须说明理由。未经催告直接解除的，构成程序违法。

三类的区分，不仅是学理问题，更有实益。其一，举证责任不同。公共利益的解除，由行政机关举证；政策调整的解除，由主张方举证；相对人违约的解除，由行政机关举证违约事实。其二，补偿范围不同。公共利益与政策调整的解除，补偿以信赖利益为限；相对人违约的解除，不产生补偿，反而可能产生违约金或者赔偿。

其三，审查密度不同。公共利益的解除，法院审查比例原则的适用；政策调整的解除，法院审查调整的真实性与因果性；相对人违约的解除，法院审查违约事实与催告程序。审查密度的不同，反映了司法对行政判断的尊重程度不同：越是涉及专业判断的，审查越谦抑；越是涉及法律适用的，审查越严格。

实务中，还有一类混合事由：既存在公共利益的需要，又存在相对人的违约。此时，行政机关往往选择对其有利的事由。本文主张，法院应当审查行政机关实际依据的事由，而非其事后主张的事由；若解除通知载明的事由不成立，即使事后发现另有事由，也不能补正。这一规则，可以防止行政机关的事后追认，保障相对人的防御权。

五、解除的程序

程序是实体权利的保障。行政机关单方解除协议，对相对人的权益影响重大，故须履行严格的程序。本文主张，程序应当包括四个环节：告知、听取意见、说明理由、书面送达。

告知，是解除程序的起点。行政机关在作出解除决定前，应当告知相对人拟解除协议的事实、理由、依据，以及其享有的陈述、申辩权利。告知应当以书面形式作出，载明上述内容，并送达相对人。

告知的意义，在于保障相对人的知情权与防御权。相对人只有了解行政机关的理由，才能有针对性地提出异议，提供反证。若行政机关未告知即解除，相对人无从防御，程序的正当性便无从谈起。

听取意见，是程序的核心。相对人在收到告知后，有权在合理期限内提出陈述、申辩；行政机关应当充分听取，对相对人提出的事实、理由、证据，应当进行核实；成立的，应当采纳。听取意见，可以采书面形式，也可以采听证形式；涉及重大权益的，应当举行听证。

听证的适用，应当有标准。本文主张，下列情形应当举行听证：解除将导致相对人投资损失一千万元以上的；解除涉及公共服务中断的；相对人申请听证且有正当理由的。听证应当公开举行，除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私外，允许旁听。

说明理由，是程序的灵魂。行政机关作出解除决定，应当在决定书中说明理由，包括事实依据、法律依据、裁量理由。理由应当充分、具体，不能空泛。例如，不能只写“因公共利益需要”，而应写明具体的公共利益内容、为何必须解除、为何不能采取其他方式。

说明理由的意义，在于使行政决定可被审查。理由不充分的决定，法院无从判断其合法性，相对人也无从针对性地提起诉讼。因此，说明理由不仅是程序要求，也是司法审查的前提。

书面送达，是程序的终点。解除决定应当以书面形式作出，并送达相对人。送达的方式，参照民事诉讼法的规定，可以直接送达、留置送达、邮寄送达、公告送达。送达的日期，是解除生效的日期，也是起诉期限的起算日期。

四个环节，缺一不可。欠缺的后果如何？本文认为，应当区分情形：欠缺告知或者听取意见，构成程序违法，法院可以判决确认违法，但不必然撤销；欠缺说明理由，构成说理不充分，法院可以判决撤销并责令重作；欠缺书面送达，解除决定不生效，协议继续有效。

这一区分的理由，在于程序瑕疵对实体权利的影响程度不同。送达是生效要件，欠缺则决定未生效；说明理由是审查前提，欠缺则无法审查；告知与听取意见是防御权的保障，欠缺则侵害了程序权利，但若实体结果正确，撤销并无实益，故确认违法即可。

实务中，行政机关的程序意识普遍薄弱。多数解除决定只有一页纸，载明“经研究决定解除协议”，既无事实，也无理由，更无告知与听取意见的记录。这一状况，既损害了相对人的权益，也增加了诉讼的风险。

因此，应当通过案例指导与培训，提升行政机关的程序意识。同时，可以在规范性文件明确解除程序的模板，包括告知书、听证笔录、决定书的格式，供行政机关参照。程序的规范化，是减少争议的有效途径。

六、补偿的范围与计算

补偿范围，是单方解除案件中最易引发争议的部分。相对人主张的损失，通常包括实际投入、融资成本、经营损失、可得利益、商誉损失；行政机关主张的补偿，通常限于实际投入的残值。两者的差距，往往数倍。

本文主张，补偿的范围应当包括直接损失与合理的信赖利益，不包括纯粹的可得利益。这一主张，与民法典第五百六十六条关于合同解除后果的规定不同，但与行政协议的性质相符。

直接损失，指相对人因协议履行而实际支出的费用，包括建设投资、设备购置、人员薪酬、前期费用。这部分损失，有票据为凭，计算相对容易。补偿的标准，是实际支出减去已获收益，即净损失。

信赖利益，指相对人因信赖协议将继续履行而丧失的机会或者支出的费用。包括两类：一是缔约与履行的准备费用，例如可行性研究、环境评价、规划设计；二是因协议解除而无法收回的专用性投资，例如为特定项目定制的设备、厂房。

信赖利益的补偿，须有三个限制。其一，信赖须是合理的。相对人明知协议可能因政策调整而解除，仍作巨额投资的，其信赖不值得保护。其二，损失须是实际的。纯粹的机会损失，即“本可以获得的利润”，不属于信赖利益。其三，补偿须有限度。信赖利益的补偿，不得超过协议履行时相对人可获得的利益。

可得利益，指协议如约履行时相对人可获得的利润。这部分利益，在民事合同解除中可以赔偿，在行政协议的单方解除中则不应赔偿。理由有三。

其一，公共利益优先。行政机关解除协议，是为了公共利益，相对人作为社会成员，也从中受益。若要求全额赔偿可得利益，等于让公众为公共利益支付两次代价，一次是享受公共利益，一次是赔偿相对人的利润。

其二，风险分担合理。行政协议的相对人，在缔约时即应预见政策调整的风险。这一风险，属于经营的正常风险，应由相对人自行承担。若全部转嫁给行政机关，则相对人缺乏谨慎投资的动力。

其三，财政承受能力。行政协议的标的大，可得利益的数额往往巨大。若全部赔偿，地方财政难以承受，最终仍由纳税人负担。这一结果，与公共利益的初衷相悖。

当然，不赔偿可得利益，不等于不补偿。本文主张，在计算信赖利益时，可以适当考虑协议的剩余期限与相对人的合理预期，给予一定的加成。加成的比例，可以是剩余期限对应的可得利益的百分之十至百分之三十，具体由法院依案情裁量。

这一做法，实质上是“部分补偿可得利益”，但以信赖利益的名义。其正当性在于：相对人的投资，往往以协议的剩余期限为回收周期；协议提前解除，投资无法回收，其损失已超出实际支出。适当加成，可以弥补这一缺口。

融资成本，是否属于补偿范围？本文认为，属于。相对人为履行协议而融资，支出的利息，是实际损失的一部分。但须注意两点：其一，融资须是必要的，即与协议的履行直接相关；其二，利率须是合理的，即不超过同期贷款市场报价利率的四倍。超出部分，不予补偿。

经营损失，指协议解除后相对人因无法继续经营而减少的收入。这部分损失，与可得利益有重叠，本文主张不单独补偿，而在信赖利益的加成中一并考虑。否则，会形成重复补偿。

商誉损失，指协议解除对相对人商业信誉的影响。这部分损失，难以量化，且与解除

行为之间的因果关系难以证明。本文主张，原则上不予补偿；但在行政机关的解除行为违法、且对相对人的商誉造成明显损害的情形下，可以酌情给予精神损害性质的补偿。

补偿的计算时点，也是一个问题。本文主张，以解除决定生效之日为基准日，计算相对人的损失。此后的贬值、增值，不予考虑。这一规则，可以避免因市场波动导致的争议。

补偿的支付方式，应当明确。本文主张，一次性支付为原则，分期支付为例外。分期支付的，应当提供担保，并支付利息。分期支付的期限，一般不超过三年。

补偿协议的达成，应当通过协商。行政机关应当与相对人就补偿的范围、数额、方式进行协商；协商不成的，可以申请法院裁决。协商的过程，应当记录在案，作为后续裁判的参考。

七、司法审查的密度

司法审查的密度，指法院对行政行为的审查强度。审查过强，则司法替代行政，违背权力分立；审查过弱，则行政恣意，相对人的权益无从保障。单方解除案件的审查密度，须依审查对象的不同而分层。

对解除事由的审查，应当采“明显不当”标准。公共利益的需要，属于行政机关的判断余地，法院应当尊重；但判断明显不当的，例如以部门利益冒充公共利益、以抽象政策代替具体事由，法院应当否定。

对解除程序的审查，应当采“严格审查”标准。程序是法定要求，不涉及专业判断，法院应当全面审查：告知是否送达、听取意见是否充分、理由是否说明、决定是否书面。欠缺的，应当确认违法或者撤销。

对补偿数额的审查，应当采“合理性审查”标准。补偿数额的确定，涉及评估、计算等专业问题，法院不宜替代行政机关判断；但补偿明显过低、显失公平的，法院可以判决变更或者责令重新作出。

三层密度，对应三种判决。事由不成立的，判决撤销；程序违法的，判决确认违法或者撤销；补偿不当的，判决变更或者责令重新作出。判决的选择，应当考虑公共利益的需要：撤销将导致公共服务中断的，可以判决确认违法，并责令采取补救措施。

这一处理，体现了“公益维护与私益保护并重”的理念。确认违法而不撤销，既否定了行政行为的合法性，又维护了公共服务的连续性；同时，相对人可以通过赔偿程序获得救济。

实务中，法院对单方解除案件的审查，往往过宽或者过窄。过宽的表现是，只要行政机关援引公共利益，即予认可，不审查其真实性与必要性；过窄的表现是，以民事合同的规则审查行政协议，要求行政机关承担与民事主体相同的责任。两者均不可取。

本文主张，审查应当抓住三个关键点。其一，解除的事由是否真实。法院应当要求行

政机关提供证据，证明公共利益的具体内容、政策调整的实际情况；不能仅凭一纸通知。其二，解除是否必要。法院应当审查是否存在损害更小的替代方案，例如变更协议、调整履行方式。其三，补偿是否合理。法院应当审查补偿的计算依据、评估方法、支付安排。

三个关键点，实质上是比例原则在司法审查中的具体化。通过审查事由的真实性、手段的必要性、补偿的均衡性，法院可以在尊重行政判断的同时，保障相对人的权益。

还需注意一个程序问题：举证责任的分配。行政诉讼原则上由被告负举证责任，即行政机关应当证明其解除行为合法。但在补偿数额的争议中，相对人应当对其主张的损失提供证据。这一分配，符合“谁主张、谁举证”的一般原理，也符合证据距离的实际情况。

八、制度完善

基于上述分析，本文提出四项建议。第一，立法上明确单方解除的双重基础。可以在行政程序法中增加规定：行政机关因公共利益需要，可以单方解除行政协议；相对人违约的，行政机关可以依法律规定或者协议约定解除。两者适用不同的条件与程序。

第二，制定解除程序的规范。可以由国务院制定行政法规，明确告知、听取意见、说明理由、书面送达四个环节，规定听证的适用情形，统一决定书的格式。程序的规范化，是减少争议的根本。

第三，建立补偿的标准。可以由最高人民法院通过司法解释，明确补偿的范围包括直接损失与信赖利益，不包括可得利益；明确信赖利益的计算方法，包括实际支出、专用性投资的残值、合理的加成；明确融资成本的补偿条件与上限。

第四，完善协议的示范文本。可以由主管部门制定行政协议的示范文本，载明解除的条件、程序、补偿的计算方式、争议的解决途径。示范文本虽无强制力，但可以作为缔约的参考，减少事后的争议。

除上述四项外，还有两项配套措施。其一，建立行政协议的履约台账。行政机关应当对签订的协议建档，记录履行的进度、支付的情况、变更的事项。这一台账，既便于管理，也便于诉讼中的举证。

其二，建立政务诚信的考核机制。把行政协议的履约情况纳入政府绩效考核，对无故违约、随意解除的，予以通报、问责。这一机制，可以从源头上减少“新官不理旧账”的现象。

从审判的角度看，法院在处理此类案件时，应当注意三点。其一，区分解除的类型。应当依解除的事由，确定适用的规范基础，不能一概按行政优益权处理。其二，注重比例原则的运用。应当审查解除的必要性与均衡性，避免行政机关以公共利益为名，行违约之实。其三，合理确定补偿。应当在保护相对人权益与维护公共利益之间寻找平衡，避免补偿过高导致财政不堪重负，也避免补偿过低导致相对人不敢投资。

这三点，既是技术的要求，也是理念的体现。行政协议制度的价值，在于以合同的方

式实现行政管理目标，既提高效率，又保障信赖。若行政机关可以随意解除，则协议形同虚设，相对人不敢与政府合作，最终损害的是公共利益本身。

九、结语

行政协议是政府与市场合作的桥梁。政府通过协议，引入社会资本、专业技术、管理经验；企业通过协议，获得稳定的预期、合理的回报。这一合作的基础，是信赖。若政府可以随时解除协议而不承担相应责任，则信赖无从建立，合作无从展开。

因此，单方解除制度的完善，不是对行政机关的限制，而是对合作基础的维护。行政机关保留解除权，是为了应对公共利益的重大变化；但这一权利的行使，须有严格的条件、正当的程序、合理的补偿。三者兼备，才能既维护公共利益，又保护相对人的信赖。

本文主张的双重基础、类型化事由、四环节程序、两层补偿，正是这一思路的展开。其核心，是把行政优益权从“无条件的特权”，改造为“有条件的权力”；把相对人的地位从“被管理者”，提升为“合作的伙伴”。

法治政府建设，要求政府守信践诺。行政协议的单方解除，是检验政府诚信的试金石。让每一次解除都有依据、有程序、有补偿，让每一个相对人都能预期、能信赖、能救济，这既是制度的要求，也是法治的温度。

协议的价值，在于守信。政府的信用，是最重要的营商环境。

参考文献

- [1] [1] 姜明安：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社2021年版。
- [2] [2] 余凌云：《行政契约论》，中国人民大学出版社2020年版。
- [3] [3] 王锡锌：《行政协议的性质与司法审查》，载《中国法学》2020年第4期。
- [4] [4] 章剑生：《行政协议单方变更解除权的规范构造》，载《法学研究》2022年第3期。
- [5] [5] 何海波：《行政诉讼法》，法律出版社2022年版。
- [6] [6] 朱芒：《行政协议中的意思自治与国家规制》，载《中外法学》2021年第5期。
- [7] [7] 王利明：《合同编通则的解释论》，中国人民大学出版社2021年版。
- [8] [8] 最高人民法院：《关于审理行政协议案件若干问题的规定》，2019年。
- [9] [9] 最高人民法院行政审判庭：《行政协议司法解释理解与适用》，人民法院出版社2020年版。
- [10] [10] 杨解君：《行政契约的履行与救济》，载《法学评论》2020年第2期。