

# 行政协议单方变更、解除权的法律规制

李 建

山东师范大学法学院, 山东 济南

收稿日期: 2024年3月6日; 录用日期: 2024年3月26日; 发布日期: 2024年4月29日

## 摘 要

在公私合作愈发普遍的背景下, 行政协议已然成为行政主体实现行政管理目标最重要的手段之一。其以柔性、灵活的特点将社会资本与政府强权紧密的结合在一起, 以达到更好的社会效果和双方利益。但是目前我国对于行政协议中单方变更、解除权的法律规制并不完善, 实践中存在着诸如公共利益设定范围过大、程序性法律规范层级较低、责任承担落实不到位等一系列问题。由此导致政府形象严重受损, 行政相对人的缔约积极性下降, 双方关系日益紧张, 给公共利益与私人利益都造成了不必要的损失。本文通过借鉴国内外优秀的立法经验, 尝试从引入专家评审制度、严格界定公共利益等方面入手, 为完善单方变更、解除权的法律规制提出一些可行性建议。让社会资本更加积极踊跃地加入到行政管理中来, 达到合作共赢的最终目标, 真正树立起一个诚实守信、服务为民的政府形象。

## 关键词

行政协议, 单方变更、解除权, 法律规制

# Legal Regulation on the Right of Unilateral Amendment and Termination of Administrative Agreements

Jian Li

Law School, Shandong Normal University, Jinan Shandong

Received: Mar. 6<sup>th</sup>, 2024; accepted: Mar. 26<sup>th</sup>, 2024; published: Apr. 29<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

In the context of increasingly common public-private cooperation, administrative agreements have become one of the most important means for administrative entities to achieve administra-

文章引用: 李建. 行政协议单方变更、解除权的法律规制[J]. 法学, 2024, 12(4): 2568-2576.

DOI: 10.12677/ojls.2024.124364

tive management goals. It combines social capital and government power closely with its flexible and flexible characteristics to achieve better social effects and mutual interests. However, at present, the legal regulation of unilateral amendment and termination rights in administrative agreements in China is not perfect. In practice, there are a series of problems such as unclear definition of public interests, confusion in determining exercise conditions, and superficial compensation after the fact. As a result, the government's image has been severely damaged, the contracting enthusiasm of the administrative counterpart has decreased, and the relationship between the two parties has become increasingly tense, causing unnecessary losses to both public and private interests. This article attempts to propose some feasible suggestions for improving the legal regulation of unilateral change and termination rights by drawing on excellent legislative experience both domestically and internationally, starting from the introduction of expert review system and strict definition of public interests. Encourage social capital to actively participate in administrative management, achieve the ultimate goal of cooperation and win-win, and truly establish an honest, trustworthy, and service-oriented government image.

## Keywords

Administrative Agreement, Unilateral Right to Change and Terminate, Legal Regulation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 行政协议中单方变更、解除权概述

### 1.1. 单方变更、解除权的界定及其缺陷

行政协议是新时代市场经济高速发展的必然产物,也是现代行政管理活动发生重大变革的重要体现,更是向服务型政府转变的必经之路。而伴随着行政协议的广泛适用,衍生出了一种行政机关为行政协议之履行保驾护航的权力,即单方变更、解除权。但由于我国行政协议正处在新兴阶段,理论与实践对于该项权力都存在着不小的争议。为了使行政协议彻底发挥出其应有之作用,对单方变更、解除权进行规制是应有之义。目前学界在某些层面已初步获得共识,但也存在些许有待完善之处。

首先,单方变更、解除权的赋予增加了公权力扩张的风险。不同于民事合同中缔约双方形成的平等法律关系,行政机关在履约过程中始终居于主导地位。这一法定权力的授予,更使其彻底掌握了变更、解除行政协议的主动权。因此为防止行政主体恣意为,须对此项权力的容许范围作出明确界定[1]。

其次,单方变更、解除权的行使条件仍未形成统一标准。权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败。一项如此庞大的权力如果不明确行使条件的话,将存在行政机关滥用权力、以权谋私的风险,进而导致社会资本对政府的不信任。最终使得行政管理目标无法实现,社会公共利益遭受不必要的损失。可惜的是,各国对单方变更、解除权的行使条件并未形成统一的认识,甚至都没有非常详细明确的规定。

美国相关法律规定:行政机关在与相对人签订行政协议后,如果发生在缔约时没有预想到的情形即所谓的情势变更时,或者在出现更好的缔约相对人使得行政协议可以更好的履行时,行政机关可以与相对人协商变更、解除行政协议。如若协商不成,则可以单方变更、解除行政协议,支付相应的经济补偿。而该权力的行使条件只有一个即“便利政府”,也就是只要政府认为是在为政府利益和社会公共利益做贡献,哪怕是在找到更廉价的服务、更优质的产品时,政府就有权单方面变更、终止行政协议。这就赋予了行政机关极大的自由裁量权,从而埋下权力滥用、懒用的现实隐患[2]。

而法国的规定相比而言则显得更加合理：行政协议的缔约双方在出现缔约时根本不可能预想到的情况即情势变更时，双方均可变更或者解除行政协议。该项规定类似于我国合同法中的法定解除权而非行政法意义上的单方变更、解除权，其同时规定只有在公共利益遭受重大损失或者存在产生重大损失的可能性时，行政机关得单方变更、解除协议[3]。遗憾的是该规定并没有对公共利益的界定方法做出详细指引，这也是我国现行法律对单方变更、解除权规制漏洞的关键所在。

综上所述，行政协议中的单方变更、解除权是站在公共利益的角度出发，参照价值位阶理论，将公共利益摆在了协议地位平等与社会资本方私人利益之前，仅凭单方面意思表示即可行使的一种行政权力。这与民法理论中的形成权有着异曲同工之处，只不过后者为私法所规制，而前者为公法所规制。

## 1.2. 单方变更、解除权的存在价值

尽管实践操作中，行政主体对单方变更、解除权的行使标准混乱，由此引发的问题层出不穷，却不能抹杀此项权力的存在价值。行政协议作为政府公权力与社会资本的合作形式，其订立的最终目的还是更好的实现行政管理目标。因此，作为维护公共利益的重要手段，行政主体依法行使单方变更、解除权确有必要的，立法与司法实践均为此提供了充分证明。

2019年新修订的《中华人民共和国土地管理法》第五十八条第一款规定在进行旧城区改造以及其他公共利益需要时，可以收回国有土地使用权，并解除行政协议。该项规定就为今后的旧城区改造及拆迁工作提供了制度上的保障，当再出现此类情况时，行政机关就可以依据该权力合规合法的将国有土地收回，不再出现强拆现象，减少与相对人之间的激烈冲突。进而重新塑造起政府的正面形象，恢复社会公众对行政机关的信任，真正实现互利共赢。

而在司法审判实践中，如山东国恒能源有限公司诉日照市国土资源局不履行行政职责一案[(2014)东行初字第 27 号]。日照市中级人民法院认为，双方签订的《招商、投资协议书》兼具民事合同与行政协议的性质，行政主体因此对于行政合同的履行享有行政优益权。合同订立后，如果由于出现法律政策的重大调整，导致继续履行将对公共利益造成无法挽回的损失，行政主体可以行使单方变更、解除权。该案的关键在于，作为协议订立基础的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》在履行过程中被修订，使得原协议若继续履行将付出极大代价。因此行政机关依法单方解除了该协议，法院最终也支持了日照市国土资源局。

由此可见，在社会经济与法律法规日新月异的今天，行政协议的履行过程中会遇到各种各样意想不到的变化。因此为了使协议履行起来更加高效，避免形成死板的履行僵局，并且更好的保护国家利益和社会公共利益，赋予行政机关一项能够实现高度机动性的权力就显得尤为重要。

## 1.3. 严格规制单方变更、解除权的意义

赋予权力与限制权力是一对亘古不变的话题，自古至今权力的赋予都伴随着权力滥用的潜在风险，因此每一项权力在赋予之前都必须先做好规制方案。规制做的越完善，日后权力滥用、权钱交易的可能性就越小，设置该项权力的初衷就越容易实现。“一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条万古不变的经验，有权力的人们疯狂的行使权力，直到遇有界限的地方才肯休止。”[4]遗憾的是，我国目前的立法现状，仅仅是赋予了行政机关单方变更、解除行政协议的权力，而并没有对其做出有效规制和预防措施。

单方变更、解除权作为最为重要的行政优益权，一旦遭到滥用或者不合理的使用，其带来的影响远不限于一次失败的政府与社会资本方之合作。“在行政协议法律关系中，我们要充分实现行政相对人的意志与利益，对行政优益权的行使加以严格的规制，才能有效促成行政协议所预期的特定行政目的的实现，也能充分尊重行政相对人的意思，保障其合法权益。”[5]一次不公正的裁判，其恶果甚至超过十次

犯罪。因为犯罪虽是无视法律，好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律，好比污染了水源。一次行政机关专属特权的滥用，则相当于一次不公正的裁判，因为它超出了权力行使的底线，狰狞出权力背后最丑陋的面孔，破坏了政府在相对人心中的诚信形象。

而受权力诱惑之人是很难考虑这些的，我们显然不能寄希望于每一个滥用权力之人在滥权之前能够为内心的所良知唤醒，因此通过实体法律规范来进行事前规制以减少权力滥用的可能便显得尤为重要。随着社会经济的飞速发展以及政府权力的日益壮大，不可否认，实践当中权钱交易、以权谋私的现象愈发普遍。政府的某些负面做法已经引起社会公众的极度不满，以为为人民服务奉为宗旨的政府形象在公众心中已经荡然无存。人们甚至开始抱着怀疑的目光，去审视当下政府的任何行政行为。

在这个信息化时代，借助于互联网的普及，政府任何细微的不正当行权都会被放大在社会公众的目光下。利益相关人在不服相关行政行为时，借助舆论的范围杀伤力，可以瞬间将政府推上风口浪尖。在涉及到旧城改造和拆迁补偿等一些敏感区域时，这种现象则尤为普遍。政府的整体形象就在个别机关一次次的不规范行权中轰然倒塌，社会群众开始变得不信任政府，使得行政机关实现行政管理目标的道路愈发艰难。

在信息传播速度如此之快的当下，公众敏锐的监督给行政机关提出了新的要求和挑战。我们必须通过规范单方变更、解除权的行使，让每一次行权都经得住舆论的监督 and 群众的考验，重新塑造起诚信型政府、服务型政府的形象。

政府公信力丧失的背后隐藏着更大的社会问题，即社会资本方不敢再与政府合作的恐惧。正如前文所述，如若不对单方变更、解除权做出合理合法的规制，很容易滋生权力的滥用和腐败，从而破坏政府诚实守信的形象。长此以往，政府将失去与社会资本强强联手的可能。相对人也很难再敢去接触行政管理事务，公与私两大主体将再无合作的可能，行政协议也就名存实亡。对于行政机关与行政相对人来说都将会是难以弥补的损失，而最终的恶果，必然会由国家利益和社会公共利益吞下。

因此通过对单方变更、解除权的规制，能够塑造起诚信政府、依法行政的正面形象，促进公私合作的开展。激发社会资本与行政机关缔约的积极性，将其所具有的天然优势融入到行政协议中去。更好的完成行政管理目标和公共利益的维护，实现公私主体的互利共赢。

## 2. 单方变更、解除权规制的现存问题

### 2.1. 公共利益设定范围过大

公共利益这一概念散见于大量的法律规范，而在行政协议单方变更、解除权的行使和认定过程中更是起着至关重要的作用。但是从当下的立法现状来看，我们仍然无法给出一个确定的衡量标准。其中不乏有立法技术的原因存在，但根本原因还是由公共利益本身的特殊属性所决定的。这是一个主观衡量因素极强的概念，不同的审判者会形成自己不同的心证，这就使得实践中可对比性较差。作者通过查询行政机关行使单方变更、解除权的相关案例，发现 90%以上的行权都是以保障公共利益为理由，并且解释为“公共利益”的社会事实可谓多种多样，很难找出共通之处。不由令人产生疑问，公共利益这一概念是否已经成为行政机关单方变更、解除协议的万金油？不可否认某些行政机关刚好利用这一漏洞模糊了公共利益的界限，致使公共利益无限制的扩大<sup>[6]</sup>。

社会情况复杂多变，而且随着经济的更新与发展，新型的行政协议层出不穷，没有任何一个国家可以对公共利益做出一劳永逸的规定。必须要通过结合实践中的具体情形才能做出判断，想要穷尽式的做出列举是没有必要且不可能做得到的。近些年来伴随着立法技术的成熟，这一方面已经渐渐改善。以《国有土地上房屋征收与补偿条例》为例，第二条与第八条中关于公共利益的界定，通过概括式列举加兜底

的规定模式，为公共利益判断标准提供了规范依据。明确了在哪些情形下确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定。这就给今后的立法工作提供了宝贵的经验，既限制了行政主体的自由裁量空间，又能保持高度的机动性，以应对日新月异的社会变化。

## 2.2. 忽视行政协议契约属性

审判机关在审查行政主体行使单方变更、解除权的合法性时，经常会陷入一个误区——只注重到了它的公法属性。先入为主的考虑适用行政法律法规来进行判断，无论是什么样的案情事实都尝试着往单方变更、解除权的方向去考虑。却经常会忽略，其实它还是一个具有契约精神的类民事合同，察觉不到其中存在适用《民法典》中法定解除权的可能。

在“济南瀚洋固废处置有限公司诉济南市人民政府、济南市环境保护局终止政府特许经营协议”一案[(2018)鲁01行初707号]中，法院认定瀚洋公司没有自行办理危废经营许可并办理环境影响评价手续的原因，是由于附近居民不配合环评工作而导致的不可抗力情形，并非任意一方违约而造成的。至此，依据《民法典》中规定的不可抗力事由即可解除该政府特许经营协议，但一审法院似乎犹未尽，进一步认为：附近居民不予配合的原因，是大量的危废无法得到合理处置，将极大的影响附近居民的生存环境和生命、财产安全。一审法院以此断定已经构成行政法意义上的危害社会公共利益甚至国家利益的情形，借此承认被告解除该协议的合法性。

但二审法院认为这不属于不可抗力，而属于瀚洋公司因为事先应当预见到公众的反对，却没有采取任何措施所造成的违约行为。遗憾的是，二审法院仍旧指出了此属于危及公共利益的情形，还是从这个角度支持了被告。

实际上，这种做法极其没有必要，大大的浪费了司法资源并且增加当事人诉累。明明能够通过更清晰的合同标准去行权，却偏偏要生拉硬套的使用单方变更、解除权。不仅难以使公众信服，也违背了该项权力设置的初衷，这或许是由于实践中民事审判庭与行政审判庭互相独立审判所造成的。行政协议纠纷多数是交由行政审判庭解决的，而行庭法官往往只通过行政法律法规，关注具体行政行为的合法性与合理性。对于民事法律规范以及协议的合同属性容易忽视，从而使得该项权力的审查与行使处于一种相对混乱状态。

## 2.3. 程序性法律规范层级较低

通过查阅相关的法律法规可以发现，尽管我国对行政机关的行政行为已经进行了大量的程序规制，但对于行政协议方面的程序问题还是没有做到完善，缺乏可适用的高位阶程序性法律规范。由此导致实践中行政机关滥用或者怠于行使单方变更、解除权的问题频发，当然这与我国行政协议仍处在发展阶段是有必然联系的。程序并非无关紧要之事，随着行政机关权力的迅速膨胀，只有做到程序正当，权力才能为公众所容忍[7]。

但其中更重要的一个隐形原因或许是立法计划背后阻力重重，以实权部门为首的行政机关对行政程序的抗拒和不接受造成了这一现状。毕竟，没有人愿意为自己套上厚重的枷锁[8]。

随着我国行政法学界2000年之后掀起的程序立法浪潮，全国各地相应出台了一系列行政程序规定。山东省颁布了《山东省行政程序规定》，西安、海口、邢台也出台了相应的行政程序规章。此外，据统计，全国已有九个地市级以下级别的城市颁布了行政程序规定，地方立法的脚步已经超过了省级单位和中央立法。但这些地区性规定终归不能起到一统全国之标准的作用，正如张步峰学者所言：“我国至今没有一套统一、完善的正当行政程序立法，现有的制度设计也远未体现出行政程序能够独立对抗行政权的内在价值属性，与程序法治的价值目标及程序正义的要求仍相距较远。”[9]

## 2.4. 责任承担落实不到位

在司法实践中，行政主体行使单方变更、解除权而引发的行政补偿，通常难以得到落实。例如，在“何胜洪等诉贵州省铜仁市碧江区人民政府行政补偿”一案[(2016)黔行终 842 号]中，法院认定被告出于公共管理需要，单方变更行政协议内容的做法并无不妥，但同时要求其依法对原告损失予以补偿。然而具体应当采取何种补偿措施，又应当采用何种补偿标准，判决中未给出明确方案，也缺少明确规范依据，从而使得行政主体补偿责任的承担强制性不足。

如果不将此问题加以解决，我国的补偿制度恐将流于形式。而得不到合理补偿的相对人也势必会引发新一轮的行政诉讼，长此以往，大大浪费了我国本就不富裕的司法资源。可见，如果对于事后补偿没有具体而详细的实体法依据，法院在对相对人进行弥补时就没有统一的参照标准，仅凭法官根据具体情形自由裁量，十分不利于保护相对人权益[10]。

## 3. 完善单方变更、解除权法律规制的可行性建议

### 3.1. 明确公共利益的内涵与外延

如何合法合理的行使单方变更、解除权即如何规制该项权力，关键是对公共利益如何进行判断[11]。我国现阶段对于公共利益界定不规范的根源主要还是复杂的社会现状导致公共利益种类繁多，想要通过成文法囊括所有“有名”的公共利益显然难度极大，因此才会形成由审判者根据实践经验自由心证的现状。但是“公共利益的判断应当通过适当的途径和程序来确认，不能仅凭主观臆断”[12]，因此审判者在审查时，一定要避免一刀切的适用经验判断，要通过当事人之间的法律关系切入，对其争议的冲突利益在不同的法律框架内予以调查。

其次要明确一点，就是单方主体的趋利避害性。行政机关在协议中扮演的不仅是国家公权力主体，更是协议一方的履行主体。其难免有为了自身的利益需求而将个体利益夸大为公共利益的嫌疑，要避免听信行政机关的一家之言。必须站在一个利益需求者的角度上，去审视行政主体对公共利益的界定是否过于宽泛。因此，审判者既要尊重行政主体的专业性，又不能忽视它的利己心理。

再次，公共利益的界定要根据最终的受益者及受益者受益的程度来判断，如果该决定使得特定群体中大多数人受益，那其就是为了公共利益[13]。而这种受益程度完全可以通过人数、金额等确定性标准来断定，因此审判者不必拘泥于死板的抽象利益判断，借助于这些具体而又准确的数据便可在内心形成合理合法的确信。

最终，立法上和司法实践中都要尝试着探索建立负面的公共利益清单，将一些行政机关常用的不符合公共利益的界定概念排除在公共利益之外。通过反向规定达不到公共利益层级的实践情形，切断行政主体任意解释公共利益的途径。

### 3.2. 建立专家评审制度

实践中由公共利益的界定而引发的问题如此之多，其中既有行政机关单方趋利性的因素存在，但最常见的原因还是对公共利益的概念把握不准，即专业程度不够。在我国现行的行政体制下，各个行政机关分工明确，独立行使各自的职权，在各自的领域都极具专业性和权威性。但由此带来的潜在问题就是对专业领域之外的事情涉猎不多，尤其是公共利益在社会生活中折现出来的形式多种多样，行政机关难以准确界定也情有可原。此时如果引入专家评审制度，对于行政主体来说无疑是雪中送炭。

我国在其他领域已经尝试过引入专家进行评价，并且取得的效果极佳，行政协议的签订及单方变更、解除权的行使完全可以借鉴此前的成功经验。通过从高校、专业的评估机构及科学研究院等组织选拔出各行各业的精英人才，在行政协议签订前的协商阶段，对协议的内容、合法性与可行性进行严格的把控。

对履行过程中可能出现的风险进行长远的预判,减少因事后履行导致公共利益受损而致使合同解除的可能,增强协议的稳定性。在界定公共利益是否存在受损风险时,引入专家进行专业的评定和判断,有效限制行政机关无限扩大的自由裁量权,确保行政主体依法行使单方变更、解除权,这样专业人员以一中立者的身份做出的判断也更能使相对人信服。

同时,我们不妨借助信息时代带来的福利。通过现代化网络技术,在微信公众号、微博等平台或者抖音等自媒体上发布相关信息,由专门的技术人员收集广大群众对公共利益的看法。及时关注事态动向和舆论发展,提高政府行权的透明化程度,综合判断是否有行使单方变更、解除权的必要。或许普通公众与行政机关的决策并无直接利害关系,但是出于内心良知和社会正义感,他们也渴望参与到决策过程中,发挥自己的独特作用[14]。

### 3.3. 完善行政程序立法

听证制度是整个程序法意义上的核心,是通过程序正义实现实体正义的主要手段,也是保障公众知情权、参与权、抗辩权的强有力帮手。根据前文所述,由行政协议而引发的诉讼纠纷,多半是因为行政机关在行使单方变更、解除权时没有保障行政相对人的陈述、申辩的权利,而背后的原因则是我国对于行政机关行使特权时没有建立能够使公众信服的听证制度。

行政协议首先是双方充分协商达成一致约定的缔约结果,其次才是行政机关一种实现行政管理目标的新手段。行政主体行使单方变更、解除权尽管是一种单方行为,也仍应当采取协商的方式以期获得公众的理解[15]。既然在缔约阶段就已经进行了充分的磋商,那即便是在行政机关要行使单方特权终止合作时,也应当保证相对人充分参与到会议讨论中去。通过协商,彼此之间就能够产生共同的合意,向对方的服从是本人自愿的,这样就能把潜在的特权转变为合作[16]。

首先,在出现行政机关所认为的已经或即将危害公共利益的突发状况时,行政主体要避免优先考虑行使行政特权的惯性思维,更不能独断专行的单方做出决定。要先通知协议相对人,让其知晓目前的现状,听取相对人的意见和看法,共同判断是否真的已经到了为保护公共利益而必须变更、解除协议的地步。对于牵扯主体较多、影响范围较大的情况,通过向社会公众发出公告,举行听证会来听取受到影响的群众的意见,并从中寻找打破僵局的方法。这样做或许显得繁琐,不如行政主体单方行使特权来得简单,看似可能增加了行权成本。但是这种集思广益的做法也许能够找出不必解除协议即可使公共利益免遭损失的方法,毕竟行政主体对于复杂的社会状况或许不如普罗大众更专业。

其次,即使最终还是将协议解除,也显得更加具有说服力,相对人随后诉之法院的可能性也大大降低,节约司法资源。相比之下,所耗费的成本基本可以持平。如果必须解除,也要尽量寻求协商一致的协议解除,毕竟我国的政府形象在近年来略显负面。像单方变更、解除权这种强势的单方行政特权,不到万不得已还是不用为好。通过听证制度,使结果变得更加科学、公正且有说服力,也能够建立起行政为民的法治政府形象。

单方变更、解除权是一项仅凭行政主体单方意志即可行使的单方特权,这就与民法理论上的形成权有着共通之处。不同的是,民法理论中的形成权有着严格的期限规定。如果在行权事由出现后的一定期限内权利人没有及时行使权利,那该权利则以消灭告终,民法称该期限为除斥期间。遗憾的是关于单方变更、解除权并无此项规定,那我们是否可以借鉴民法的理论规定呢?答案是肯定。

此项规定能够敦促行政主体及时行使权力。行政主体怠于行使权力的原因无非有二,一是与相对人串通勾结、权钱交易从而对即将遭到迫害的公共利益置若罔闻;二是由于行政机关行权就可能相对人的不满,进而诉之法院。而应诉就有败诉的风险存在,败诉就会影响政绩与形象,因此形成了部分机关懒政、不作为的现象。该项规定就能很好的解决这个问题,可以避免行政协议处于一个始终不稳定的

状态。同时也能够防止行政机关长时间搁置后再任意行使权力，扰乱相对人的预定计划，损害其预期利益造成更多不必要的额外损失。

### 3.4. 细化责任承担与救济规定

实践中相对人之所以对行政机关行使单方变更解除权产生诸多不满，一方面是因为对行权原因的不赞同，另一方面是虽然理解和支持行政主体行权，但是之后却没有得到合理的补偿和救济。行政机关也并没给出良好的补救方案，在暴力行权之后对补偿问题一笔带过，时间一长则不了了之。

现如今普法工作火热进行，公民的守法意识日益变强，对于行政主体合法合规的行使单方变更、解除权时，大多数相对人还是能够理解政府的难处和公共利益的需要。但这并不代表他们愿意为公共利益而无偿牺牲自身的合法权益，毕竟相对人没有义务为不可预见的剧变买单，他们能够接受变更、解除协议也是建立在自己能够得到合适的补偿之基础上的。

诚实信用原则要求行政主体与相对人要尊重善良风俗，不可做出背信弃义、失信于民的事情<sup>[17]</sup>。基于行政协议具有契约属性，其履行过程中也应当遵守民法理论中最重要的诚实信用原则。当由于情势变更或者政策变化、不可抗力等因素确需变更或解除协议时，行政机关务必将补偿工作落实到位。

结合比例原则，通过切实的调查，合理评估由于解除协议而给相对人带来的利益损失。不仅包括现实损失，也要包括合理的预期损失，保证协议双方的利益平衡，加强相对人对行政机关行权的支持和认同。毕竟单方变更、解除权是一项严厉特权，应对其加以压制，即便是必须行使，也要将损失控制在最小限度内，使缔约双方都满意<sup>[18]</sup>。

实践中，要尽量做到在送达变更、解除通知书的同时，将合情合理的补偿方案一并送到相对人的手中，通过现实可见的补偿方案来减少因协议变更或解除而给相对人造成的心理冲击。同理，在变更、解除时要听取相对人陈述、申辩，在制定补偿方案时，更要听取相对人的意见和要求，详细了解他们的难处，从而通过协商共同制定出满意的补偿方案。

通过全程贯彻诚实信用原则与比例原则，能够更好的打消相对人对行政主体的顾虑，更好的帮助行政机关实现行政管理目标。从而营造出公平公正、平等自由的社会氛围，打造诚实守信、服务为民的政府形象，将行政协议的黏合作用发挥到极致，实现真正的互利共赢。

## 参考文献

- [1] 冯莉. 论我国行政协议的容许性范围[J]. 行政法学研究, 2020(1): 42-54.
- [2] Daniel J. Mitterhoff, 杨伟东, 刘秀华. 建构政府合同制度——以美国模式为例[J]. 行政法学研究, 2000(4): 87-97+77.
- [3] 李颖轶. 论法国行政合同优益权的成因[J]. 复旦学报(社会科学版), 2015, 57(6): 157-164.
- [4] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 北京: 商务印书馆, 1961: 154-155.
- [5] 刘海靖. 浅析行政合同中的行政优益权及其规制[J]. 法制博览, 2013(11): 288.
- [6] 李吉映. 司法审查视角下的行政优益权限度初探[J]. 东北农业大学学报(社会科学版), 2019, 17(2): 41-46.
- [7] 胡敏. 试论行政合同单方解除权[J]. 学理论, 2017(2): 135-136.
- [8] 马怀德. 立法计划未能实现的原因总结[R]. 北京: “中国行政程序法”研讨会, 2015.
- [9] 张步峰. 正当行政程序研究[M]. 北京: 清华大学出版社, 2014: 213.
- [10] 兰桂林. 论行政协议单方变更权的司法审查[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2018.
- [11] 张千帆. 公共利益的构成一对行政法的目标以及平衡的意义之探讨[J]. 比较法研究, 2005(5): 5-18.
- [12] 张旺. 美国的民主政治与决策效率[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2001, 28(6): 59-62.
- [13] 杨礼宾, 成云雷. 简明廉政文化词典[M]. 济南: 山东省人民出版社, 2015: 56.



- [14] 王锡铤. 公共决策中的大众、专家与政府——以中国价格决策听证制度为个案的研究视角[J]. 中外法学, 2006, 18(4): 462-483.
- [15] 李昭. 德法行政合同制度之比较[J]. 河北法学, 2004, 22(3): 121-124.
- [16] 杰瑞·马肖. 行政国的正当程序[M]. 北京: 高等教育出版社, 2005.
- [17] 将敏感. 行政程序法典化研究[M]. 北京: 法律出版社, 2016: 304.
- [18] 陈新民. 中国行政法学原理[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002: 42.