

基于中国式扶贫实践的 给付行政法治创新

解志勇*

内容提要：中国式扶贫实践推动形成了中国式给付行政的法治模式，即以发展型给付为基础逻辑，以共享型给付为长远目标的新型给付行政。发展型给付源于公民发展权保障国家义务，是在绝对贫困治理阶段，通过社会整体性发展累积给付资源，助推个体民生保障之给付行政。共享型给付源于公民共享权保障国家义务，是在相对贫困治理阶段，通过均等化公共供给与优化分配机制，追求实现共同富裕目标下的共享发展成果之给付行政。发展型给付与共享型给付，共同实现了对给付行政法治的创新再造：确立了“更多更公平的共享”给付原则，衍化出覆盖生存、发展和共享利益保障的给付模式，衍生出积极作为的最佳给付行政职能。特别是共享给付目标的确立，是在分配方式方面对“中国式现代化”最生动的诠释。发展型给付与共享型给付的法治理论凝成，将为全球贫困治理提供中国智慧和方案。

关键词：发展型给付 共享型给付 给付行政 新发展理念 中国式现代化

“贫困是人类社会的顽疾。反贫困始终是古今中外治国安邦的一件大事。一部中国史，就是一部中华民族同贫困作斗争的历史。”〔1〕改革开放以来，中国式扶贫实践快速高效推进，党和国家分阶段致力于贫困治理目标的实现。2020年底，我国脱贫攻坚取得了全面胜利，标志着我国历史性地解决了绝对贫困问题，全面建成了小康社会。〔2〕相应地，中国的贫困治理从绝对贫困治理阶段，转入相对贫困治理的新阶段。党的二十大报告阐述了“中国式现代化”，并将实现全体人民共同富裕作为其本质要求之一，这对新时代行政给付制度提出了更高要求。

贫困治理的政治要求为行政法治提出了重要命题。德国等西方国家形成了以“生存照顾”为核心的传统给付行政理论。我国传统行政法也接受了这种观念，并以“物质帮助”为基础和核心，构建起了中国的给付行政理论，形成了中国特色的行政给付制度体系。在全球消除贫

* 中国政法大学比较法学研究院教授。

〔1〕 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》（2021年2月25日），载《习近平谈治国理政》第4卷，外文出版社2022年版，第126页。

〔2〕 同上文，第125页。

困行动中，我国独树一帜的扶贫活动及其显著成效，受到世界各国瞩目，其所具有的“生存权保障”“以发展促人权”“共享发展成果”等多重面向，蕴含着契合并超越传统给付行政理论的国家保障义务。中国式扶贫实践是“发展”与“共享”理念在给付行政领域的反映，推动了中国特色给付行政理论突破传统生存照顾的范畴，进入发展利益保障和共享利益保障的高层次和新阶段，为给付行政理论的进化提供了绝佳样本。以中国式扶贫实践为研究对象，探究给付行政理论的中国模式与创新，不仅可以理性审视传统给付行政理论之局限性，亦有利于重塑契合中国实际的给付行政制度体系，并提升其法治化建设水平。

一、契合与超越给付行政理论的中国式扶贫实践

习近平总书记指出：“我们立足我国国情，把握减贫规律，出台一系列超常规政策举措，构建了一整套行之有效的政策体系、工作体系、制度体系，走出了一条中国特色减贫道路，形成了中国特色反贫困理论。”〔3〕中国扶贫活动中的“扶贫”，实质上是国家对公民履行受益权保障义务。不论绝对贫困治理，还是相对贫困治理，都始终致力于消除贫困、促进发展、增进福祉，且对贫困者的受益范围日渐广泛，从以生存利益保障为底线，逐步向发展利益和共享利益保障延伸。从政治学角度看，扶贫活动是一项政治举措，而从行政法视角看，其属于给付行政范畴。

（一）中国扶贫活动的实践面向

作为贫困治理举措的中国扶贫活动，涉及政治、经济、社会等诸多领域的国家顶层设计，扶贫不仅是政治目标，更是行政职责。相较于美国和欧洲分别依赖私人福利计划和公共福利计划推动贫困治理，〔4〕中国扶贫活动具有鲜明的特色，形成了以市场调节为基础、以政府主导为主体的贫困治理模式。〔5〕中国扶贫活动的独特之处在于，根据不同阶段的扶贫目标，给付行政内容的重心呈现为对相对人生存利益、发展利益和共享利益等不同性质利益的保障。

1. 生存权保障

中国扶贫活动的前端实践，致力于对全体人民的基本生存权予以保障，形成了“生存权保障”面向，这与传统给付行政理论保持了一致。在扶贫的具体实践中，区分对具有劳动力的贫困人口的扶助与对完全或部分丧失劳动力的贫困人口的扶助，力求精准扶贫，实现农村贫困人口“两不愁、三保障”。〔6〕对于具有劳动力的贫困人口，通过发展特色产业、转移就业、易地扶贫搬迁、生态保护扶贫、教育培训、医疗保险和医疗救助等举措，提高其生存和自我发展能力。与此同时，还摸索出针对部分特殊贫困群体的资产受益扶持制度，通过土地托管、经营权入股等多种方式，让贫困人口分享更多资产收益。对于完全或部分丧失劳动力的贫困人口，由社会保障政策兜底，保障其生存利益。传统生存权保障的行政物质帮助，局限于给付抚恤金、最低生活保障金或社会保险待遇等，而“精准扶贫”的范围更广、保障程度更深，

〔3〕 前引〔1〕，习近平文，第132页。

〔4〕 参见〔美〕莫妮卡·普拉萨德：《过剩之地：美式富足与贫困悖论》，余晖译，上海人民出版社2018年版，第208页以下。

〔5〕 参见杨强：《反贫困法治的中国道路》，《法律科学》2021年第3期，第120页。

〔6〕 即“不愁吃、不愁穿，住房安全、义务教育、基本医疗有保障”。参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（2016年3月16日第十二届全国人民代表大会第四次会议批准）第十三篇“全力实施脱贫攻坚”之第五十六章“推进精准扶贫精准脱贫”。

综合了公物供给、行政资助、社会保障等重要内容,并通过量身定做式的扶助举措,保障贫困人口衣食住行、教育医疗等方面的基本生存利益。

2. 以发展促人权

中国特色的人权法治,既强调生存权、发展权是首要的基本人权,主张生存是享有一切人权的基础,人民幸福生活是最大的人权,也强调把人权普遍性原则同中国实际结合起来,从国情和人民要求出发推动人权事业发展,确保人民依法享有广泛充分、真实具体、有效管用的人权。^{〔7〕}在这种理念的指导下,中国扶贫实践与社会发展密切关联,形成了“以发展促人权”的面向,进入扶贫活动的中端。“以发展促人权”是新时代中国特色社会主义人权发展道路的题中应有之义,其要求协调增进全体人民的经济、政治、社会、文化、环境权利,努力维护社会公平正义,促进人的全面发展。从人权理念到扶贫实践有几个推进环节。首先,宪法在保障公民生存权的同时,也规定国家具有发展生产和建设社会事业的义务。^{〔8〕}其次,历年国务院政府工作报告,都将社会事业建设和民生保障置于同等重要地位,并强调在发展基础上的公民权益保障;党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,则直接将保障和改善民生相关内容纳入“社会建设”范畴。最后,扶贫实践将扶贫救助与产业开发有机结合,将民生保障与社会建设相互联系,将扶助对象确定为扶贫标准以下的农村人口、连片特困地区和重点县、贫困村。^{〔9〕}于个体而言,扶助内容表现为资质授予、就业促进等利益;于区域而言,扶助内容表现为助推地区经济产业发展、基础设施建设、公共服务供给等区域发展利益。

3. 共享发展成果

习近平总书记要求:“作出更有效的制度安排,使全体人民在共建共享发展中有更多获得感,增强发展动力,增进人民团结,朝着共同富裕方向稳步前进。”^{〔10〕}中国的扶贫事业正是以实现共同富裕为目标,“共享发展成果”成为继“生存权保障”的前端面向、“以发展促人权”的中端面向之后的后端面向。中国脱贫攻坚的成功,助推了帮扶时代的相对贫困治理实践。如果说精准扶贫和区域发展分别致力于生存利益和发展利益保障,那么,在保障了基本生存利益和积累了更多发展成果之后,就需要让全体人民共享改革发展的成果,实现共同富裕。诸如公共服务体系建设、乡村振兴、慈善捐助等贫困治理举措,旨在缩小区域之间、不同人群之间的收入分配差距,其实质是相对贫困标准随着改革成果的累积而持续攀升,进而对给付行政实践提出新要求。相对贫困治理始终与改革开放、社会发展同步进行,势必需要不断调整。故而,我国共享发展成果下的给付行政实践,将以共享和均衡为目标,围绕经济、政治、文化、社会、生态等方面,动态调整共享分配机制,避免平均分配与两极分化。

(二) 中国扶贫活动与给付行政理论的契合

给付行政由“生存照顾”理念发展而来,其要求国家在个人无法凭借一己之力获得必要

〔7〕 参见习近平:《坚持中国人权发展道路,促进人权事业全面发展》(2022年2月25日),载前引〔1〕,习近平书,第268页以下。

〔8〕 我国宪法第14条第1款规定,“国家通过提高劳动者的积极性和技术水平,推广先进的科学技术,完善经济管理体制和企业经营管理制度,实行各种形式的社会主义责任制,改进劳动组织,以不断提高劳动生产率和经济效益,发展社会生产力”;第45条第1款规定,“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。

〔9〕 参见中共中央、国务院2011年5月印发的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》。

〔10〕 习近平:《全党必须完整、准确、全面贯彻新发展理念》,《求是》2022年第16期,第6页。

的生存资源时，以辅助性原则为依据，负担相应的保障义务。正是在国家负担保障义务的层面上，中国扶贫活动与给付行政理论高度契合。

1. 给付行政理论的逻辑框架

给付行政由德国学者福斯多夫在1938年提出，是指国家为了对公民给予生存照顾而与公民形成双方服务关系，并为受益性给付的行政类型。它是在侵益性行政行为备受重视、受益性行政行为被长期忽视的背景下，基于公共服务的必要性而提出的。如今，给付行政任务已扩张至国家单方救助行为的方方面面，^{〔11〕}“生存照顾”亦扩展为包括“发展利益”“享受利益”之保障。^{〔12〕}当然，受益需遵循国家辅助性原则，即在公民能自助时国家不需介入。^{〔13〕}受益之形式，在公私合作行政不断发展的时代背景下，兼具公法方式与私法方式。

生存照顾之所以被视为给付行政的核心任务，是因为在给付行政理论形成之时，受限于公共系统的发展状况，个人仅靠自己的力量无法在公共服务领域维持其生存利益。于是，在基本生存所需的公共服务供给领域，“政治负责”和“集体负责”具有必要性，也由此产生了相应的国家保障义务。在当时，之所以仅强调生存利益之照顾，是因为对国家受益必要性的认识，只达到了生存利益保障的程度。国家受益范围的大小，取决于对人权保障内涵的界定。当人权保障之内涵仅为生存权保障时，给付行政之受益范围即为生存利益；而当人权保障之内涵包括生存权保障和发展权保障时，给付行政之受益范围就相应扩展为生存利益和发展利益。给付行政的内涵或核心要素并不难确定，不过背景不同，给付行政的外延也会有所不同。^{〔14〕}但是，无论如何，给付行政之功能与目的都建立在一个稳定的逻辑基础之上，即国家在“个人负责”所不及之处，对公民负担以生存利益保障为底线的必要受益义务，行政机关则基于此负担给付职责。

2. 给付核心要素在扶贫活动中的呈现

中国扶贫活动的实质，正是在仅靠个人力量无法消除贫困时，国家基于集体责任和政治责任，对陷于贫困的公民予以扶助。当此种扶助由政府组织实施时，相应的行政类型即为给付行政。在中国扶贫实践中，作为给付核心要素的“生存照顾”表现特殊：一是围绕生存权保障所产生的国家义务，与给付行政理论中的生存照顾相契合；二是基于以发展促人权和共享发展成果所产生的国家保障义务，又大大超出了生存照顾范畴，迈向了对发展利益和共享利益的保障。这体现了以人民为中心的思想，彰显出新时代人权保障内涵的拓宽。中国扶贫活动的生存权保障、以发展促人权和共享发展成果三个面向，分别对应着国家对公民生存利益、发展利益和共享利益的保障义务，这既遵循着传统给付行政理论框架的精髓，又为现代给付行政理论注入了新的活力，生动诠释了实践对理论发展的推动。

（三）中国扶贫活动对给付行政理论的超越

欧陆国家的传统给付行政理论具有相对稳定的内核，即“对一般平等的强调，对社会弱者的救助，对社会阶层裂痕的衡平”。^{〔15〕}首先，给付目的是维护社会团结、防止社会失范。

〔11〕 参见陈新民：《公法学札记》，中国政法大学出版社2001年版，第89页。

〔12〕 参见李国兴：《超越“生存照顾”的给付行政——论给付行政的发展及对传统行政法理论的挑战》，《中外法学》2009年第6期，第826页以下。

〔13〕 参见〔德〕考夫曼：《法律哲学》，刘幸义等译，法律出版社2004年版，第318页。

〔14〕 参见胡敏洁：《给付行政范畴的中国生成》，《中国法学》2013年第2期，第35页。

〔15〕 Vgl. Scheuner, *Neuere Entwicklung des Rechtsstaats*, 1960, S. 506. 转引自张志铭、李若兰：《迈向社会法治国：德国学说及启示》，《国家检察官学院学报》2015年第1期，第42页。

随着社会分工日益细致、个人行动日益专业化,个人对社会的依赖程度加深,个人依靠自身力量获取生存发展所需之社会资源的难度增大,社会面临着失范的风险。在此背景下,给付行政之目的即为实现人与人、群体与群体之间的协调、一致。^[16]其次,给付以“更多平等”为原则。例如,德国基本法第3条规定了平等原则,相应地,政府具体给付职责之确立,无论依据法律规范还是社会政策,均遵循“不平等条件下的更多平等”原则,以尽量缩小和弥补不平等所造成的差距,加大更具普遍性的利益供给。^[17]再次,给付对象并非全覆盖,而是取决于社会共同体中资源提供者和受领者双方的参与程度和接纳程度。社会共同体中资源提供者和受领者双方的参与规则和接纳规则由给付行政之现状决定,但也会反过来影响给付行政范围的发展。最后,给付内容以“援助、安全保障和公共服务”为主,^[18]包括单方的资助和救济、双方互负对价的公共服务供给、社会风险应对下的基本安全保障等,并呈现扩张趋势。

中国扶贫活动对传统给付行政的超越,可归纳为三个递进的方面。其一,“生存照顾”内容扩张化。基于现代社会中个体的生存利益与发展利益不可截然分开的现实,中国扶贫活动中的生存照顾,在保障个体的生存利益之外,还附带一定的发展利益保障。中国深化了对个体利益的认识,突破了生存照顾的既有内涵,凸显了生存利益与发展利益相对独立又彼此促进的关系。与此同时,生存照顾的对象亦有所扩张,所有处于绝对贫困线以下的人口、地区均为给付对象。此外,多种扶贫举措的选择与配合,也丰富了给付方式,实现了生存照顾的精准化。

其二,“发展利益保障”内涵普适化。传统给付行政理论虽以生存照顾为主,但也有发展权保障的理论倾向。只不过,其忽视了国家对个体发展利益的积极给付,也缺乏对集体发展利益及其与个体发展利益之间协调关系的正确认识。^[19]中国扶贫活动中的发展利益保障,要求实现个体发展与集体发展的协调统合。在以人民为中心的思想基础之上,中国扶贫给付强调社会事业发展与公民权益保障的同步和互动,试图通过将社会发展与个体发展融合为一体,最终促进个体的全面发展。

其三,“共享利益保障”对象均衡化。对于建立在私有制基础上的西方国家而言,其传统给付行政理论中并不存在“共享”的理念,“分配发展成果”被视为对贫困公民的特别恩惠,且需要建立在“有成果可给付”的前提之上。这就意味着,对公民共享利益的保障受制于经济发展水平。故此,西方传统给付行政中的“共享”,对应的只是由平等原则间接推导出来的“衍生给付请求权”,仅具有不受歧视地获得给付的内涵,并非直接源于基本权的原始给付请求权。与西方相比,中国扶贫给付的共享利益保障理念更明确,范围也更广,对于“是否有发展成果”和“如何分配发展成果”两个问题的应对,几乎是同步的。^[20]改革开放以来,中国一边推动经济建设、社会发展,解放和发展生产力,一边致力于促进区域发展、消除贫富差距,将发展成果更多更公平地惠及全体人民,促进共同富裕。可以说,中国扶贫给付之“共享利益保障”,构建了一个以发展为动力,以共享为目标,发展理念与共享需求相互促进、共存共生的给付行政理论新架构。

[16] 参见宋林飞:《西方社会学理论》,南京大学出版社1997年版,第31页。

[17] 参见[德]汉斯·察赫:《福利社会的欧洲设计:察赫社会法文集》,刘冬梅等译,北京大学出版社2014年版,第285页。

[18] 参见前引[15],张志铭等文,第32页。

[19] 参见汪习根:《发展权主体的法哲学探析》,《现代法学》2002年第1期,第41页以下。

[20] 参见张彦、洪佳智:《论发展伦理在共享发展成果问题上的“出场”》,《哲学研究》2016年第4期,第101页以下。

二、发展型给付：中国扶贫活动的基础逻辑

习近平总书记强调，中国人权事业的发展，要“坚持以生存权、发展权为首要的基本人权”。^[21]中国扶贫的基础逻辑建立在“以发展促人权”的面向上，在给付行政的理论和实践上，都形成了超越生存照顾的发展型给付。^[22]发展型给付运作的关键在于“求发展、为给付”。

（一）超越生存照顾的发展型给付

国家辅助性原则的提出，正是源于对国家财力有限性的承认。^[23]但是，行政给付的实践有时也会出现偏差，即没有帮到应该帮助的人，或者帮了按规定不应该帮助的人。^[24]这就意味着，基于国家辅助性原则而设置的给付条件，并未发挥其预设作用，反而出现了应得者未得、不应得者得之的失败给付情形，导致贫富差距加大。此时，若严格遵循国家辅助性原则，以国家财政有限为借口一味节流，而不去开辟更加广阔、有效的财源，就会与人权保障的要求不一致。毋庸讳言，资源的有限性决定了给付限度，但国家仍有义务通过发展不断累积给付资源，并对给付资源予以合理化配置。中国正是通过改革开放，不遗余力地推动社会发展，并采用灵活的给付方式，将发展成果惠及人民。中国克服了国家辅助性原则的消极性，担负起了助推社会发展、积极主动促进民生保障的义务。并且，发展得越好，给付得越多；发展得越合理，给付得越有效。由此，在中国的扶贫中，“扶贫”与“开发”相互联系，“发展”与“给付”密不可分，为构建发展型给付奠定了现实基础。

发展型给付即通过发展的方式实施给付，给付的内容包括生存利益和发展利益。在法理上，发展型给付对公民利益的保障，是对人权保障内涵的具体诠释。西方给付行政中的福利供给，往往沦为党派斗争之工具、民主选举之手段，并非纯粹为了公民的发展利益。^[25]中国的给付行政建立在生存权与发展权彼此联系的基础之上，强调生存利益与发展利益、个体发展利益与集体发展利益之间的融洽与调谐；在保障公民生存利益、发展利益的同时，注重帮助公民获得自我发展能力，致力于实现人之全面发展的终极目标。^[26]在政策方面，国家一直强调社会建设与民生保障的同向性，且民生保障不局限于生存利益保障，还包括对就业机会、精神文化需求等发展利益的保障。无论《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，还是各地制定的“农村扶贫开发条例”，以及诸多有关扶贫开发的规范性文件，均是将“扶贫”与“开发”融为一体。不同于许多国家以社会保险制度等救助式扶贫为主要路径，^[27]中国转向发展式扶贫、协作式扶贫，这为发展型给付在给付标的、给付手段上的特殊性奠定了理论基础。

发展型给付作为一种行政类型，其实质是宪法层面上的国家义务的具体化。发展型给付行政源于发展型给付国家义务，这种国家义务具体包括建设社会主义现代化强国的客观法秩序维

[21] 前引〔7〕，习近平文，第270页。

[22] 本文所称“发展型给付”是一种行政类型，与“发展型给付行政”同义，并非作为具体行政行为的行政给付。

[23] 参见吕艳辉：《行政给付限度论》，《当代法学》2011年第2期，第22页。

[24] 参见〔英〕盖伊·斯坦丁：《基本收入》，陈仪译，上海文艺出版社2020年版，第126页。

[25] 参见谢岳：《中国贫困治理的政治逻辑——兼论对西方福利国家理论的超越》，《中国社会科学》2020年第10期，第8页。

[26] 参见前引〔7〕，习近平文，第268页。

[27] 参见张璟、许竹青：《扶贫与社会保障制度结合的减贫国际经验启示》，《世界农业》2019年第2期，第10页。

护义务和保障公民发展权的主观权利保障义务，相应的规范依据分别为我国宪法序言第7自然段所载国家根本任务之“贯彻新发展理念……把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”，第33条第3款所规定的“国家尊重和保障人权”。在新发展阶段，国家要将“以人民为中心”的思想融贯于经济社会发展的各个环节，担负起践行新发展理念、积极主动地促发展与保民生的国家义务。与此同时，我国宪法还形成了中国特色的人权法治理念，即以生存权与发展权为首要的基本人权，对生存权与发展权予以保障是国家的基本义务。

（二）发展型给付国家义务的构造

“发展”在规范意义上有两种内涵：（1）作为手段的发展，旨在通过国家发展某种事业实现对公民的授益。例如，我国宪法第45条第1款规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”这其中的发展，即作为手段的发展。（2）作为目的的发展，旨在实现人的发展。例如，我国宪法第46条第2款规定：“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”这其中的发展，即作为目的的发展。“发展”的两种规范内涵，分别对应着“发展”与“给付”的两种逻辑关系：其一是发展作为实现给付的手段，其二是发展作为给付所欲实现的目标。由此，作为发展型给付行政基础的国家义务就形成了两种构造：“国家—集体—公民”三方给付关系、“国家—公民”双方给付关系。这两种构造对应着不同的给付内容和对公民发展权的不同保障方式。

1. “国家—集体—公民”三方给付关系

国家义务在形式上可划分为作为客观法的国家义务与基于主观权利的国家义务，但从实质上讲，纯粹维护客观法秩序而无关公民权利的国家义务是难以成立的。客观法秩序根本无法与主观权利区分开，否则就会面临大多数人的利益侵蚀个体性权利的危险。^[28]在以维护客观法秩序为表现形式的情况下，发展型给付国家义务中，公民发展权与国家义务之间的关系结构，形成了“国家—集体—公民”三方之间的给付关系。在这种给付关系中，国家旨在推动经济社会整体性发展，经由对大多数人或集体利益的维护，间接保障公民的发展利益。这在扶贫活动中具体表现为，通过产业发展、区域协作等方式实现整体性发展，在整体性发展的基础上，拓宽给付之渠道与范围，促进整体性给付背景下的个体受益。整体性给付中的“整体性”，具体包括“手段的整体性”和“区域的整体性”。整体性给付在本质上是一种政策性给付，“包容了经济手段、法律手段、行政手段和技术手段，融合了各种政策和措施”。^[29]

2. “国家—公民”双方给付关系

“国家—公民”双方给付关系，以对公民发展权的直接保护为表现形式。在特定情形下，为保障公民个体能够获益，国家会直接向公民履行给付义务，其主要规范依据是宪法第45条中的物质帮助权条款。此外，宪法第33条中的人权保障条款，亦能成为物质帮助权条款为回应时代需求而扩大授益范围的解释依据。有学者认为，在基于主观权利的国家义务所形成的权利义务关系结构中，基于主观权利的国家义务对应着公民的请求权，意味着公民享有要求国家给予物质帮助等授益的请求权。^[30]事实上，这种理解需在国家设立了宪法法院的制度背景下

[28] See Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge: Harvard University Press, 1977, p. 199.

[29] 于立深：《民生行政法的主题变迁及实现途径》，《浙江学刊》2019年第4期，第75页。

[30] 参见张翔：《基本权利的受益权功能与国家的给付义务——从基本权利分析框架的革新开始》，《中国法学》2006年第1期，第27页。

才可成立。在宪法难以司法化的前提下，即使承认国家给付义务之下公民享有请求权，公民也无法寻求司法保障。因此，“国家—公民”双方给付关系与前述三方给付关系的区别，仍然在于国家义务的履行方式。两种给付义务构造的区别在于：三方构造以整体性发展为手段，以间接给付为主；双方构造以直接向公民个体授予实际利益为手段，以直接给付为主。不惟如此，中国扶贫发展出了可持续给付的创新形式，产生了作为给付标的的“新财产”，即不局限于有体物之新型财产形态，如就业机会、专营特许、公共资源使用权、政府创造的福利等，^[31] 均可视为对公民发展利益的直接性给付。

3. 两种给付关系构造的互促

发展型给付国家义务的两种构造之间存在复杂的互动关系。对公民的直接给付有时会导致公共资源无法投入产业发展之中，影响集体利益的增殖；而对产业发展的促进，也未必能够将产业增殖的福利落实到公民身上。虽然对公民所为之给付主要是发展利益之给付，对产业发展之促进主要是对集体发展利益之给付，但扶贫并非对集体、公民的给付比例进行平均配置，而是通过社会发展实现对公民给付，再通过公民生存发展利益的提升反过来助力产业发展，实现循环互促。对产业扶贫、行业扶贫、社会扶贫等各类扶贫方式的区分与选择，正是基于对社会集体发展与对公民扶贫给付互惠比例关系的把握，合理配置给付资源，充分履行发展型给付国家义务。因此，在发展型给付国家义务的基础之上，发展型给付行政致力于实现可持续性给付，其内容包括对区域发展利益的给付和对个体发展利益的给付。这两种给付最终会达成生存权保障与发展权保障之间的调和状态，以及社会发展与个体受益之间的良性循环和互促。^[32]

（三）发展型给付的理论构成

1. 以政府财政与社会资本为给付资源

西方给付行政在对给付之公共品的认定上时常发生争议，也会遇到“如何应付个人的自然倾向，以让福利待遇不要被过度提供，以及让人相信个人付出的必要性”等问题。^[33] 与西方不同，中国的扶贫是由各级政府自上而下地助推实现给付资源增量和优化配置。具体而言，扶贫给付是由中央统筹分配扶贫资金，逐年递增中央财政专项扶贫资金的投入，^[34] 且主要通过专项转移支付和项目制等形式设定预算，以限定相应资金的使用目的和范围，实现专款专用。同时，中央也注重加强对扶贫给付的监督控制，强化对地方使用扶贫资金的监督。地方政府在投入地方扶贫资金的同时，也鼓励社会力量参与，通过社会捐赠、发展投资等促进地方给付资源的积累，进一步优化扶贫给付资金的投入，实现地方扶贫给付资源的增量与配置的优化。

2. 以行政与社会多元主体参与为给付格局

中国扶贫由政府主导，同时鼓励和助推社会各方面力量参与，形成了行政与社会多元主体参与的给付格局。通过多元主体的参与，广开扶贫给付之源，能够培育社会反贫困的内生动力，最终形成政府、市场、社会协同推进的多元治理格局，实现贫困治理的可持续性。^[35] 发展型给付不是在优势群体与弱势群体间直接进行利益转移，而是通过政府与社会合作，融合公法治理工具与私法治理工具（尤其是契约工具），完善社会组织捐赠的渠道，吸引贫困群体加

[31] 参见马俊驹、梅夏英：《无形财产的理论和立法问题》，《中国法学》2001年第2期，第107页。

[32] 参见马原、常健：《生存权与发展权之间良性循环研究》，《人权》2021年第3期，第24页。

[33] 参见前引[17]，察赫书，第242页。

[34] 参见陈晨：《2020年中央财政专项扶贫资金达1461亿元》，《光明日报》2020年12月3日第10版。

[35] 参见杨华锋：《贫困治理行政主导与社会协同的合作之路》，《河南社会科学》2017年第9期，第119页。

人互助基金组织,为多元社会治理提供制度保障,实现合作共赢。当然,行政权在多元主体参与的给付格局中始终占据主导地位。在扶贫实践中,将哪些事项开放给社会力量介入,如何监督社会主体的给付行为,当社会主体不作为或不当给付时,如何担保扶贫给付目标的实现等,都是由行政权决定的。在仅依靠行政给付与完全放任社会给付之间,寻找一个恰当的、动态的平衡点,乃是中国扶贫给付自始至终追求的目标。

3. 以政府主导与分级负责为配责原则

中国的扶贫活动遵循着政府主导与分级负责的责任配置原则,各级政府对本行政区域内的扶贫开发工作负总责。^[36]为保证给付责任的承担具有现实可操作性,避免过大的裁量权造成权力滥用或懈怠,扶贫活动中行政履职的规范依据、协同机制和监督机制分别得以确立。中国的扶贫给付不是建立在福利权基础上的行动,而是从“以人民为中心”和“共同富裕”的政治基础出发,由行政推动实施的。^[37]故而,不履行或不当履行扶贫给付职责,将承担相应的法律责任和政治责任。

4. 以个体民生保障与整体性发展为给付内容

鉴于个体民生保障和整体性发展之间相对独立且互相影响,二者可以单独或共同地成为发展型给付的给付内容。个体民生保障对应着国家对个体之给付,重在凸显和保障在整个社会发展过程中人民的主体地位和参与权益。整体性发展对应着国家对区域之给付,重在提升相对贫困区域的一体化发展水平,从而有利于区域内群众普遍获益、持续发展,属于我国整体发展战略的重要组成部分。扶贫活动中,东西部地区相互协作、制定与履行区域发展协议,都是保障区域发展利益的体现。相应地,给付多表现为就区域发展制定扶持政策,提供良好环境、人力资源、信息沟通、物质(资金)互助等具体给付事项。正是通过区域发展等整体性发展与个体民生保障之间的良性互动,中国扶贫实现了以整体性发展利益与个体生存、发展利益,以及这二者的相互促进为内容的给付。

(四)“发展”与“给付”的良性循环诉求

中国的扶贫活动并未止于扶贫开发,也日益转向巩固脱贫成果、缩小贫富差距、促进共同富裕,这体现了对发展与给付良性循环的诉求。在此趋势之下,“乡村振兴”成为扶贫开发的升级版。^[38]尽管乡村振兴和扶贫开发的关注点有所不同,但二者相互衔接,更能凸显中国扶贫活动中发展与给付的良性循环。乡村振兴从产业发展、人才支撑、文化繁荣、生态保护、组织建设、城乡融合、扶持措施等多维度全面展开,旨在促进农民的全面发展,保障农民的发展权。^[39]从扶贫开发下的给付到乡村振兴下的给付,是对给付内涵的具体化和升华,其最终目的是实现对发展成果的良好分配,保障农民共享发展成果。一言以蔽之,作为中国扶贫活动的基础逻辑,发展型给付的本质,是在将“发展”蛋糕做大的基础上,设计良好的分配机制来实施“给付”。

[36] 参见《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》之“一、总体要求”。

[37] 参见胡敏洁:《晚近美国福利权的学理与实践——2006—2016年之评述》,《交大法学》2017年第2期,第122页以下。

[38] 参见《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(2018)、《中共中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》(2020)。

[39] 所谓农民的发展权,即“农民作为个体或集体拥有的公平参与经济、社会、文化和政治发展过程并公平分享发展成果的权利”。参见孙佑海、王操:《乡村振兴促进法的法理阐释》,《中州学刊》2021年第7期,第68页。

三、共享型给付：中国扶贫活动的长远目标

习近平总书记指出：“在全面建设社会主义现代化国家新征程中，我们必须把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置”，“让广大人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。^[40] 共享型给付的提出正是对这一论断的积极回应。共享型给付是对发展型给付的升华，^[41] 旨在实现更高远的共同富裕理想，是中国扶贫活动的长远目标。^[42] 中国目前尚处于发展型给付向共享型给付过渡的阶段，虽然绝对贫困已不存在，但因发展不平衡、不充分所导致的相对贫困并未完全消除，故扶贫进入了相对贫困治理阶段，指向对相对贫困者的“帮扶”。相应地，中国扶贫给付在发展型给付的基础上，面向共享发展成果，形成了以发展成果的均衡化供给为内容、以相对贫困个体和区域为对象、以协调的多元分配为给付方式的共享型给付。

（一）发展型给付升华为共享型给付的现实基础

发展型给付保障了个体生存与发展利益，但尚未实现“让发展成果更多更公平惠及全体人民”的目标，^[43] 也尚未解决“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。^[44] 在全面建设社会主义现代化国家的时代背景下，扶贫给付需要跨越发展鸿沟，设计有利于实现“共享”的制度体系，推动给付行政从“发展型”升华为“共享型”。

1. 时代背景

扶贫活动是全面建成小康社会，实现第一个百年奋斗目标的重中之重。2021年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上庄严宣告：“我们实现了第一个百年奋斗目标，在中华大地上全面建成了小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题，正在意气风发向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。”^[45] 扶贫活动尚未终结，“必须清醒认识到，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，我国仍然是世界最大的发展中国家”。^[46] 在已然全面建成小康社会、迈向全面建设社会主义现代化国家的新征程中，尚需“着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。^[47] 中国扶贫活动需要实现一次质的飞跃，从致力于保障与增进公民基本生存与发展利益的绝对贫困治理阶段，迈向解决区域、个体的发展不平衡不充分问题，以实现共享发展成果的相对贫困治理阶段。

[40] 前引 [1]，习近平文，第139页。

[41] 本文所称“共享型给付”是一种行政类型，与“共享型给付行政”同义，并非作为具体行政行为的行政给付。

[42] 从政策定位上看，进入相对贫困治理阶段之后，对贫困治理的表述从“扶贫”转变为“帮扶”。但是，为了保持理论的延续性与连贯性，本文将贫困治理的各阶段活动统称为“扶贫”，视语境需要使用“帮扶”一词。

[43] 参见《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）。

[44] 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》（2017年10月18日），载《习近平谈治国理政》第3卷，外文出版社2020年版，第9页。

[45] 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，《求是》2021年第14期，第5页。

[46] 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》（2021年11月11日中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议通过）。

[47] 前引 [45]，习近平文，第9页以下。

2. 宪法基础与政治动力

我国宪法第1条的“社会主义国家”条款，是“解析新中国成立以及立宪合法性的根基所在，是现行宪法的灵魂条款，也是解开现行宪法价值体系和规范内涵的命门”。^[48]社会主义原则是宪法基本原则，蕴含着维护社会正义、扶助社会弱者的社会平衡理念。2018年宪法修正案在宪法序言中写入“贯彻新发展理念”。新发展理念强调践行以人民为中心的发展思想，要求通过共享逐步实现共同富裕。^[49]这意味着，“以人民为中心”的共享发展思路，也将成为新时代社会主义宪法原则的内在要求。

历史地看，正是共同富裕的理想，为发展型给付升华为共享型给付提供了政治动力。20世纪90年代初期，邓小平提出“一部分地区有条件先发展起来，一部分地区发展慢点，先发展起来的地区带动后发展的地区，最终达到共同富裕”的构想。^[50]随着改革开放的持续推进，先发展的地区已然拥有较多的社会资源，而后发展的地区还相对缺乏财富获取与提升的机会和能力，在区域之间、行业之间、个体之间也形成了较为明显的贫富差距。^[51]随着全面建成小康社会政治目标的实现，为进一步彰显社会主义本质及其优越性，应当在解放和发展生产力的基础上，逐步实现“消除两极分化，最终达到共同富裕”的目标。^[52]扶贫活动的目的不再是单纯的谋发展，还要指向消除贫富差距、共享发展成果。

(二) 共享型给付国家义务的构造

共享型给付国家义务主要表现为客观法义务，只在少数情况下才直接与公民主观权利相对应（如对相对贫困学生的给付）。大多数情况下，共享型给付国家义务是对不平衡、不充分发展状态的调整，主要通过制度性保障措施，间接落实到公民个体的受益上。党的二十大报告中提到的“规范财富积累机制”，就是共享型给付国家义务的具体体现之一。从国家义务的“客观价值论”逐步转向“主观权利论”的主张看，共享型给付国家义务对于客观法秩序的维护，本质上也是对公民共享权这一主观权利的保障。

1. 基于公民共享权的国家义务

公民共享权的实质，是社会主义原则下的公民受益权。基于社会平衡和正义理念，共同体的成员理应享有国家发展的成果与资源。倘若由于发展不平衡、不充分导致共同体成员的受益不平等，国家就有义务矫正不平衡、不充分的发展状态。与防御权一样，受益权也仅是公民基本权利的一项属性和功能。^[53]并且，宏观层面上经济社会发展的不平衡、不充分，以及公民之间的受益状态不平等，具有相对性。故而，尽管公民享有具有受益权功能的共享权，但依然不具有请求国家向自己为直接给付的请求权。在共享发展成果时，公民的受益水平不是绝对的，受益的平等性只是相对于其他公民而言的。从这个意义上讲，所谓公民共享权，乃是社会主义国家中，公民基于平等权对国家发展成果所具有的一般受益权。

[48] 陈明辉：《什么样的共和国？——现行宪法中“社会主义国家”的性质与内涵》，载邵博文主编：《北大法律评论》第20卷第2辑（2019），北京大学出版社2020年版，第50页。

[49] 参见习近平：《深入理解新发展理念》，《求是》2019年第10期，第15页。

[50] 邓小平：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，载《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第374页。

[51] 参见叶秀娟、张建勤：《贫富差距对中国社会发展的影响与对策》，《当代世界与社会主义》2014年第3期，第184页。

[52] 参见前引[50]，邓小平文，第373页。

[53] 参见前引[30]，张翔文，第25页。

为了确保对公民间不平等受益状态的调整具有客观性，不干预基于公民主观上的懒惰、懈怠等因素导致的不平等受益情形，共享型给付国家义务一般不通过对公民实施直接给付来实现对不平等受益状态的调整，而是通过制度建构与完善，塑造国家与公民之间的间接给付关系。当然，也有例外情形，如高校对贫困生予以学费、生活费的支持，往往就以直接给付的方式进行。发展型给付是先确定权利主体范围，后决定采用直接或间接给付手段，共享型给付则是先发现发展不平衡、不充分的制度性问题，以及无法获得平等受益的公民个体和群体，再以制度性保障措施纠正社会不公平状态，实现公民在分享社会发展成果上的平等受益。

2. 共享型给付国家义务的来源

我国宪法虽未明文规定共享型给付国家义务，基于概括性人权条款也不能直接解释出公民共享权，但共享型给付国家义务依然成立。这是因为，社会主义原则是宪法基本原则，解决发展不平衡、不充分导致的公民受益不均衡等问题，是社会主义原则的题中之义。我国宪法序言也明确规定要贯彻新发展理念，而贯彻新发展理念的一项具体要求，就是践行“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的共享发展理念，这生动诠释了“共同富裕”的宪法精神。^[54] 共同富裕之“富裕”，意指经济、政治、文化、社会、生态等各方面利益的供给，^[55] 其势必通过国家给付来落实，需要依靠具体制度来保障实现人民对发展成果的分享。

3. 共享型给付国家义务的履行

共享型给付国家义务的履行有赖于发展，共享与发展是目的与手段的关系。共享也构成发展的标准。若发展仅能够为富者提供更多的获益机会，却无法消减贫富差距，那么这种发展的正当性与合理性就会受到质疑。2020年全国脱贫工作完成后，共享机制正逐步建立，其标志是“国务院扶贫开发领导小组办公室”被“国家乡村振兴局”所取代。在从脱贫攻坚向乡村振兴过渡的5年内，国家乡村振兴局的主要任务包括：健全防止返贫的长效机制，对处于贫困边缘的弱势群体和弱质地区，通过长效方式保障不返贫；设计长效稳固的提升机制，保证脱贫成效持续稳定发展，防止前期非贫困户在面对自然灾害、突发疾病等意外情况时落入贫困陷阱。

扶贫活动中的共享型给付，主要是通过制度性保障提升相对贫困者的受益程度，是一种国家义务的履行手段，仍然属于给付行政的范畴。共享型给付仅限于对相对贫困者实施给付，而不是针对全体人民的分配，因而不同于全体人民共享发展成果。同时，共享机制只是给付中的机制，也并不等同于针对全体人民的分配机制，后者是涉及多层次、多元化、多类别分配方式的“综合性共享机制体系”，是实现共同富裕道路上之初次分配、再分配与第三次分配协调联动的分配制度体系。^[56]

（三）共享型给付的理论构成

共享型给付以发展成果的均衡化供给为给付内容。共享型给付旨在共享的发展成果，并不限于物质发展成果，还包括经济、政治、社会、文化、生态等全方位的发展成果。从发展阶段看，共享型给付旨在实现“渐进共享”，即所共享的发展成果不是终局性的静态结果，而是囊括发展起点、机会、过程、结果等在内的多时段的动态结果。^[57] 共享型给付的给付内容，与扶贫活动不同阶段的治理目标密切相关。共享型给付致力于给付相对贫困群体和区域以持续、

[54] 参见张翔：《“共同富裕”作为宪法社会主义原则的规范内涵》，《法律科学》2021年第6期，第29页。

[55] 参见前引[44]，习近平文，第9页。

[56] 参见吴海江：《三种分配方式协调联动是实现共同富裕的关键》，《人民论坛》2021年第28期，第21页。

[57] 参见黄德金：《治理现代化视域下共享发展理念的四重内涵与价值彰显》，《领导科学》2021年第22期，第63页。

均衡的发展利益,通过实现基本公共服务均等化、优化分配机制等方式,缩小区域间发展差距和个体间贫富差距。相比于发展型给付,共享型给付强调发展成果的持续化、均衡化供给,这与社会主义初级阶段生产力发展不充分、不平衡的现实具有对应关系。

由于共享型给付是发展型给付的升华,同时又并非抽象意义上的“发展成果由全体人民共享”,因而其不以绝对贫困者为给付对象,也不以全体人民为给付对象,而是以相对贫困者为给付对象,通过合理构建分配格局,实现平等但有区别的给付。在向相对贫困者持续、均衡地供给发展成果时,共享型给付应该在“以按劳分配为主体、多种分配方式并存”的分配格局基础上,探索形成“协调的多元分配机制”作为给付方式。首先,以初次分配为基础,即要在市场机制下,遵循按劳分配原则,相对贫困者参与初次分配亦不例外。其次,在市场机制无法有效发挥作用时,政府应适当介入,维护市场公平竞争秩序和社会稳定,以二次分配为调整手段,对各种资源和发展成果予以均衡配置。基于二次分配的给付,在一定程度上是为了应对初次分配方式下的发展成果之给付所造成的两极分化和贫富差距,其既可通过税收手段,适当调节收入水平差距,亦可通过基本公共服务倾斜和优化配置,缩小贫富差距,增进相对贫困者的民生福祉。最后,以基于第三次分配的给付为补充,即在前两种给付无法实现共享型给付任务时,国家应该建构由政府协调、社会机制主导的第三次分配,主要通过慈善捐赠等行为,对资源、发展成果予以配置和给付。〔58〕

(四) 共享型给付的制度性保障

共享型给付的实现主要依靠制度建设与完善。共享型给付的内容,主要是解决基本公共服务不均等所造成的普惠性供给不足,以及收入分配机制不完善等特殊给付难题。

在现代社会,公共服务的供给是保障公民基本生存与发展需要的基础。然而,当前我国的城乡之间、东西部之间均存在着较大发展鸿沟,在教育、医疗、文化等方面的公共基础设施与服务供给方面存在较大差距,这直接造成对对不同区域内人民的生存与发展利益保障的差距。帮扶时代的乡村振兴,尤其强调对农村整体人居环境的改善及其长效治理机制的共建共享,以及城乡一体的基本公共服务体系建设;通过对乡村的生存生活环境的体系化建设,缩小城乡差距,实现公共服务在城乡之间的均等化供给。东西部区域协同发展与区域帮扶举措亦是如此。中央和地方提供的扶助资金和项目,以及富裕区域的帮扶政策,均有助于带动相对贫困区域的公共服务发展。分配机制是共享型给付得以实现的制度依托,其旨在平衡城乡间、东西部地区间、不同群体间的利益分配关系。实现这个目标的关键,是一系列良善制度的设计和供给。具体而言,分配机制改革优化应从两个方面予以推进:其一,调整税收制度,“健全直接税体系,完善综合与分类相结合的个人所得税制度,加强对高收入者的税收调节和监管”。〔59〕其二,完善第三次分配机制,即主要通过慈善捐赠等实现利益分配调整,缩小贫富差距。

四、发展型给付与共享型给付的理论创造

习近平总书记指出:“我们始终坚定人民立场,强调消除贫困、改善民生、实现共同富裕

〔58〕 参见江亚洲、郁建兴:《第三次分配推动共同富裕的作用与机制》,《浙江社会科学》2021年第9期,第76页。

〔59〕 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(2021年3月11日第十三届全国人民代表大会第四次会议批准)。

是社会主义的本质要求，是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现，是党和政府的重大责任。”〔60〕中国式扶贫作为人类文明史上的奇观，以过去、当下和未来的历史维度为经，以对人的全面发展和共同富裕理想的价值追寻为纬，编制凝结成为发展型给付与共享型给付理论，构筑起一个以普遍发展为根基，给付内容形式不断调整优化，最终走向共同富裕的全过程给付行政理论架构。发展型给付虽然肇始于绝对贫困治理阶段，但其以发展为给付动力、以保障相对人生存与发展利益为给付内容的模式，在相对贫困治理阶段仍然有着宽广的适用场域，可以为共享型给付提供助力。在相对贫困治理阶段，共享型给付要肩负起缩小贫富差距、维护社会公平正义的历史责任。相较于传统给付行政，中国的发展型与共享型给付，在给付原则、模式、对象和方式等方面，都实现了质的飞跃。

（一）给付原则的更新：从“更多平等”到“更多更公平的共享”

传统给付行政的重要任务是确保不同竞争者能平等地分享利益，尽力缩小不平等差距，以实现“更多平等”。〔61〕“由于国家给付预设着国家的收入，需考虑竞争性的请求权和公共财政状态的利益”，故这种平等须以国家财力为限，〔62〕给付资源完全依赖于市场经济的繁荣，国家更倾向于通过维护市场交往中的地位平等与机会正义，实现给付行政。然而，“平等”所要求的主要是同等对待，本身没有任何实质性的道德内容。平等之所以被广泛接纳，也是源于其理念内涵的含糊与空泛。〔63〕正因如此，追求“更多平等”的给付行政并未带来预想结果，反而引发了阶层固化、两极分化等问题。为避免重蹈西方贫富差距蔓延的覆辙，中国秉持以人民为中心的理念，创造性地将共享理念融入给付行政的内涵中，积极实施发展型给付和共享型给付，确立起“更多更公平的共享”原则。

1. “共同富裕”的规范内涵

维护社会正义、扶助社会弱者的社会平衡理念，是社会主义原则的宪法原旨和稳定内核，〔64〕其构成了给付行政的目标导向，蕴含着共同富裕的规范内涵。遵循社会主义宪法，中国经济社会不断变迁，不同历史阶段的国家任务随之调整。中华人民共和国成立后，从旨在改变“一穷二白”面貌的第一个五年计划，到改革开放之后围绕“社会主义的本质是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”展开历史追寻，〔65〕再到习近平总书记提出“共同富裕是社会主义的本质要求，是人民群众的共同期盼”的新时代表达，〔66〕无一不是围绕着共同富裕这个恒久发展目标。马克思主义认为，人类从两极分化走向共同富裕是必然趋势，但只有在生产资料公有制的基础之上，共同富裕才有实现的可能。〔67〕社会主义中国跳出了资本主义国家在消除贫富差距问题上遭遇的困境，为给付行政注入了“共享”内涵。这意味着，每个人在依靠天赋因素之外，还可以基于共同体成员的身份以及国家制度与

〔60〕 前引〔1〕，习近平文，第133页。

〔61〕 参见前引〔17〕，察赫书，第285页。

〔62〕 [德]施密特·阿斯曼：《秩序理念下的行政法体系建构》，林明锵译，北京大学出版社2012年版，第66页。

〔63〕 See Peter Westen, *The Empty Idea of Equality*, 95 *Harvard Law Review* 537 (1982).

〔64〕 参见前引〔54〕，张翔文，第25页。

〔65〕 前引〔50〕，邓小平文，第373页。

〔66〕 参见习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》（2020年10月26日）。

〔67〕 参见孟书广、朱可辛：《马克思恩格斯论证“人类共同富裕何以可能”的四个维度》，《毛泽东邓小平理论研究》2020年第4期，第32页以下。

目标,从社会中获得公有价值或共享资源。〔68〕

2. “分配正义”之正义观念

给付行政的核心在于公共资源的配置供给,分配问题应被充分考虑。〔69〕中国扶贫给付强调社会主义分配正义。国家与政府的作为义务,不仅包括向绝对贫困者供给生存利益和发展利益,也包括对相对贫困者予以扶助,以应对贫富差距和社会分配不公的难题。发展型给付与共享型给付不是建立在社会团结的基础上,而是建立在“为人民服务”的社会主义法治理念之上,追求的不是市场自由竞争之下的形式平等,而是“扶助弱者、抑制强者,对社会不平等作某种程度的调节,使每一公民能获得某一相当水准的经济和文化生活能力”,“以及为社会公众谋取最大物质的乃至精神的利益”的实质法治。〔70〕中国扶贫给付之下的分配正义,兼顾效率和公平,“既提升社会创造财富和克服贫困的能力,又造就公平正义的社会秩序”。〔71〕需要说明的是,“更多更公平的共享”所遵循的分配正义绝非平均主义,亦非劫富济贫,而是通过机会平等、按劳分配和共享发展成果的协调联动,〔72〕实现公共资源的最佳配置供给。

(二) 给付模式的递进:从生存照顾到发展与共享保障

给付行政的受益保障义务,由宪法通过对公民基本人权的保障予以规范,但具体的给付模式,尚需根据国家在特定历史时期的基本人权保障状况和能力,由法律作出具体安排。从全球来看,给付行政模式呈现出“生存照顾—发展利益保障—共享利益保障”的迭代升级趋势。中国给付行政已迈入给付模式的最高阶段。

1. 给付覆盖范围扩展至个体与集体人权的统合

中国扶贫给付的实践面向是人权保障,发展型给付与共享型给付之给付覆盖范围,将随着中国人权法治的建设与完善而日益扩张。在中国语境下,人权不仅指向个体人权,也包括集体人权,故人权保障也包括通过区域发展实现对集体利益的保障。对个体人权的保障和对集体人权的保障相辅相成,具有辩证统一性,二者既可相对独立,也能相互促进。某种意义上讲,给付行政的覆盖范围决定了个体人权与集体人权的保障程度,而个体人权与集体人权的统合程度,也会反过来对给付行政的实现效果产生影响。

2. 给付义务底线跃升至发展与共享利益保障

发展型给付与共享型给付已经超越了生存照顾,致力于保障发展利益与共享利益,且给付对象不限于贫困个人,还包括贫困村、连片贫困地区等区域集体。以物质帮助权为核心的生存权保障条款,不再是给付行政理论的唯一宪法基础,诸如社会保障权条款、概括性人权保障条款,也都是保障相对贫困者的生存和发展利益、共享发展成果、实现共同富裕的宪法基础。相应地,两种新型给付义务的内涵,趋近保障公民的美好生活。

3. 给付制度供给延伸至共同富裕配套制度

传统给付行政主要依靠社会保障制度对公民予以物质帮助,其缺陷在于忽视了发展利益保

〔68〕 参见张国清:《分配正义与社会应得》,《中国社会科学》2015年第5期,第21页。

〔69〕 参见杨建顺主编:《比较行政法——给付行政的法原理及实证性研究》,中国人民大学出版社2009年版,第9页。

〔70〕 林嘉:《论法治国家目标与社会保障法制化》,《中国人民大学学报》2002年第2期,第96页。

〔71〕 Hans-Hermann Hoppe, *A Theory of Socialism and Capitalism: Economics, Politics, and Ethics*, Kluwer Academic Publisher, 2010, p. 9.

〔72〕 参见左伟:《罗尔斯和诺奇克分配正义之争对社会主义共同富裕制度设计的启示》,《理论月刊》2016年第11期,第26页。

障，且受制于经济社会发展水平，难以消解两极分化和贫富差距问题。新时代的给付行政需要建构在共享发展理念之上，追求实现“人人享有、各得其所，不是少数人共享、一部分人共享”的大同局面。^[73]在后扶贫时代，所谓“扶贫”，实质上已经转变为对城乡相对贫困者的“帮扶”。就制度供给而言，发展型给付与共享型给付延伸了公民基本权利国家保障制度。国家保障义务不再局限于特定区域的经济社会发展水平，而是要在推动经济社会发展的同时，积累与分享改革发展成果，构建实现共同富裕的配套制度，尤其是区域协同发展制度与收入分配优化制度。

（三）给付职能的重塑：从“国家辅助性”到“共享发展下的最佳行政”

中国扶贫推动了给付行政理论的发展，革新了国家辅助性原则，重塑了授益行政中的政府职能。在共享发展理念之下，行政机关的给付既要满足依法行政的要求，又要合理配置公共资源，实现最佳给付。

国家辅助性原则最初是由福斯多夫在单方给付行为不断扩展、国家财政压力加大、公民惰性滋生的危机背景下提出的。^[74]理论上讲，资源是有限度的，应当尽可能地借助家庭、社区、组织等社会力量实施给付，优先采取公权力以外的给付手段，不宜将全部压力施加于国家财政。^[75]但是，如果贫困主要是结构性原因引起的，而非相对人的懒惰、懈怠所致，国家与政府就理应介入其中有所作为。发展型给付与共享型给付促进了政府给付职能的转变，即由在欠发达时期向相对人提供食物、保暖、教育、医疗等个体基本生存利益，转向小康之后的基础设施和公共服务供给，以及在适当情况下向相对人予以资助和奖励等引领发展利益的给付。在扶贫给付中，行政机关履职的积极性、主动性更强，其扮演的不再是被动性或辅助性的角色；除了要妥当配置既有公共资源，还需促进社会建设、经济发展，并以产业发展、区域协同等方式促进公共资源的积累，以让改革成果更全面地惠及相对贫困者。扶贫给付助推了国家辅助性原则积极面向的发展，要求行政机关在直接实施给付的同时，致力于实现社会建设发展与公民个人获益之间的良性互动与循环。

最佳行政原则所关心的是，如何配置公共资源，才能使行政行为最符合行政目的及行政经济之状态。^[76]在给付任务日益繁杂的背景下，给付行政的合理性问题愈加重要，构建依法行政与最佳行政二维互动的行政法结构是大势所趋。^[77]中国式扶贫实践强化了给付行政与社会政策的密切联系，使人们愈加关注行政行为 and 给付行政政策形成的过程。^[78]如能通过公众参与和专家论证等政策制定程序事项的完善，制定科学、合理的给付政策，并配以良善实施，既可以在一般给付行政中趋近最佳给付，亦有助于在法治轨道上践行最佳扶贫给付。

（四）给付对象的调整：从绝对贫困者到相对贫困者

西方传统给付行政理论中，给付对象的判断标准是静态的，给付对象限于生存线以下的个体；受众具有局部性，存在被忽视的少数群体。^[79]而发展型与共享型给付的给付对象是动

[73] 参见前引 [49]，习近平文，第16页。

[74] 参见前引 [11]，陈新民书，第85页以下。

[75] 参见前引 [23]，吕艳辉文，第22页。

[76] 参见田勇军：《行政法理论革新呼唤“最佳行政”》，《北方法学》2018年第1期，第116页。

[77] 参见朱新力、梁亮：《公共行政变迁与新行政法的兴起》，《国家检察官学院学报》2013年第1期，第119页。

[78] 参见马驰骋：《论慈善法治构建中的最佳行政》，《山东社会科学》2015年第3期，第73页。

[79] 参见 [美] 彼得·埃德尔曼：《贫富之感：美国如何才能消除贫困》，苏丽文译，生活·读书·新知三联书店2019年版，第43页以下。

态、变化的,受众范围不仅全面,包括所有贫困的个体和区域,还会随着扶贫阶段和效果的变化而不断调整。西方传统给付行政理论对于给付对象的判断,以“涓滴效应”理论为基础,导致给付陷入经济社会越繁荣、贫富差距越大的悖论之中。^[80]相反,发展型与共享型给付在实现绝对贫困治理目标之后,转向相对贫困治理,致力于实现不同区域之间的资源优化配置、不同个体之间的利益均衡。将相对贫困者作为现阶段给付对象的发展型与共享型给付,旨在确立科学、合理、灵活的给付对象认定标准,并在分类的基础上实现更加广泛的给付对象覆盖。

1. 贫困治理目标和进路

中国采取的是分阶段、渐进式的扶贫治理模式。在绝对贫困治理阶段,进一步细分步骤,渐次调整绝对贫困线,使绝对贫困线以下的个体与区域的基本生存保障得到全覆盖式的解决。此时,给付对象为绝对贫困线以下的个体和区域。在相对贫困治理阶段,治理目标确定为在2035年基本实现社会主义现代化,2050年基本实现共同富裕;扶贫给付开始探索建立相对贫困标准,按地域合理设置贫困线,在确定给付对象时遵循“更多更公平的共享”原则,由各地自行判断、灵活调整对相对贫困个体与区域的认定标准。相比之下,传统给付行政关注的是生存线以下的个体,相对忽视区域的发展利益、均衡利益,导致经济增长的果实大多落到了上层人士手中,富有阶层和贫困阶层之间、超级富豪和中产阶级之间的差距有所扩大。^[81]

2. 对相对贫困者的认定与帮扶

中国已经历史性地消除了绝对贫困问题,扶贫活动中的给付对象已调整为相对贫困的个体与区域。在认定相对贫困者时,除了适用传统的收入标准、公共设施或服务供给标准外,各个区域综合发展情况的对比结果,也将成为重要的评判标准。现实中,以下几个领域将成为相对扶贫的关注重点:(1)突发变故造成的相对贫困,如因灾返贫、因病返贫、因学返贫、因残返贫等,此种相对扶贫对象的确定较为容易。^[82](2)“弱势群体”,即社会结构中参与社会生产和分配的能力较弱、经济收入较少的社会阶层。弱势群体的存在会将社会经济利益、社会权力分配不公平,社会结构不协调、不合理等情况集中放大。^[83](3)处于发展不充分状态的区域,如中西部公共基础设施、公共服务、经济水平等相对滞后的区域。无论对相对贫困个体,还是对相对贫困区域,均需通过有差别地实施特殊给付,矫正不当分配,弥补区域发展差距和个体贫富差距,以维护社会公平正义。在相关领域和事项上,实现地区之间、个体之间的均衡给付,将是发展型与共享型给付的持久任务。

(五) 给付方式的革新:从“个体性、一次性给付”到“多元给付”

中国式扶贫给付创造出了更为灵活多元的给付方式,有效缓解了资源有限性与给付必要性之间的冲突。

1. 个体性给付与集体性给付的衔接

个体性给付一般是由国家直接向相对人给付生存物资、发展机会和提供服务。集体性给付通常需要国家担当保障者角色,通过对私人间公平良好交往环境的维护,实现对相对人的间接给付,通过集体性给付间接产生有利于具体相对人生存、发展与利益共享的效果。在传统的给

[80] 参见盖凯程、周永昇:《所有制、涓滴效应与共享发展:一个政治经济学分析》,《政治经济学评论》2020年第6期,第103页。

[81] 参见前引[79],埃德尔曼书,第40页以下。

[82] 参见李小云:《贫困的终结》,中信出版社2021年版,第59页。

[83] 参见王思斌:《社会转型中的弱势群体》,《中国党政干部论坛》2002年第3期,第19页。

付行政中，个体性给付与集体性给付之间缺乏直接相关性。中国扶贫给付通过结合各项举措，有效衔接了个体性给付与集体性给付，能够实现对同一对象的双重受益。例如，通过易地扶贫搬迁完成个体性给付后，继续采取产业发展、就业促进、生态保护等一系列的集体性给付，形成个体性给付与集体性给付在实施步骤上的衔接与功能作用上的配合。

2. 一次性给付与持续性给付的共存

根据行政给付对相对人是否持续受益，可以将给付方式划分为一次性给付和持续性给付。传统给付行政主要依靠社会福利制度应对贫困治理，该制度服务于个人自由权的实现，^{〔84〕}且给付需得在条件成就时作出，主要表现为一次性给付。中国扶贫活动兼顾了扶贫开发与社会保障制度的构建。前者重视社会建设层面的物质与机会供给，强调保障整体扶贫事业给付资源数量的增长，可以提供持续性发展利益。后者重视对具体对象基本生存利益的兜底保障与现实给付，并倾向于在特定条件下一性性地提供相应给付。一次性给付与持续性给付相对独立、相互成就。一次性给付能够有效防控资源的滥用，其要求相对人必须符合一定条件、经过特定程序才可获得给付。持续性给付强调合理配置公共资源以发挥资源的最大效用，有助于社会整体发展。持续性给付所实现的整体效益终将反射至个人，有助于扩大一次性给付的范围。

3. 行政性给付与社会性给付的互补

发展型给付与共享型给付的给付主体多种多样，不仅包括行政机关及其授权组织、行政机关委托的社会组织和个人，还包括作出社会捐赠和慈善给付的社会力量。^{〔85〕}行政主体、社会组织、个人等一切主体都可单独给付或合作给付。当行政机关自行给付或委托给付时，由行政机关就给付内容、给付程序等作出意思表示，此种给付属于行政性给付。私人主体自主给付或基于行政契约为给付时，一般不受行政机关的具体干涉，此种给付属于社会性给付。在中国扶贫活动的语境中，社会性给付尽管并非由行政机关直接实施，但始终在政府的主导和监督下开展，构成给付行政的重要组成部分。

西方传统给付行政的实践，尽管也是行政性给付与社会性给付并行，但行政性给付与社会性给付兼容性较差，二者缺乏协同与配合。与此同时，社会性给付遵行自由市场机制，容易忽略公共利益、加剧贫富差距。^{〔86〕}而中国扶贫坚守行政性给付为本的底线，同时也鼓励社会性给付，可以实现行政性给付与社会性给付的优势互补。在社会性给付中，行政机关即便不直接干预具体事务，在关键时刻仍然不会缺席。如果遇有需要维护公共利益，而社会机制无法应对之情形，行政机关会通过承担担保责任等方式，确保贫困者的受益切实到位。在中国实现现代化的征途中，社会性给付将在发展型给付与共享型给付中发挥更大作用、担当更重要的角色，这将助推中国给付行政实践焕发出更强的生机与活力。

结 语

习近平总书记在党的二十大报告中指出：“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。”这必然要求我们实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，着力解决好人民群众急难愁盼

〔84〕 参见前引〔17〕，察赫书，第25页。

〔85〕 参见孙春晨：《第三次分配的伦理阐释》，《中州学刊》2021年第10期，第87页。

〔86〕 参见〔加〕R.米什拉：《资本主义社会的福利国家》，郑秉文译，法律出版社2003年版，第113页以下。

问题, 扎实推进共同富裕。

中国式扶贫给付为世界范围内的给付行政提供了有益样本, 为宪法上的国家义务设定了时代内涵, 为人权保障诠释了时代意蕴, 为行政任务提出了时代要求。随着中国的快速健康发展, 发展型给付与共享型给付将成为未来给付行政实践的主要类型, 宪法和法律制度亟需从三个方面予以回应。其一, 现行宪法中的物质帮助权条款、社会保障制度条款、人权保障条款, 需要结合“生存利益保障”“发展利益保障”“共享利益保障”的时代需求予以解释更新。其二, 在编纂“行政基本法典”的过程中, 明确导入发展型给付与共享型给付行政理念并构建相应制度, 确立共享发展目标下的法定给付职责, 健全多元给付主体间、公私法给付方式间的协调与配合机制。其三, 调整行政给付单行法, 将行政给付标的从“生存利益”扩展至“生存利益”“发展利益”“共享利益”三重利益叠加。另外, 还应完善相应的行政复议、行政诉讼等救济制度, 使其适应给付行政的发展趋势。如此, 在中国式现代化发展道路上, 中国式扶贫实践所型塑的给付行政理论, 方能更好地指导给付实践, 助力实现共同富裕, 并为全球贫困治理和给付行政的发展贡献中国经验和中国理论。

Abstract: Practice of poverty alleviation of China has led to the formation of the Chinese-style mode of rule of law concerning supply administration with development-based supply as the basic logic and sharing-based supply as the long-term goal. The former, which originates from the state's obligation of protecting citizens' rights to development, refers to the supply administration in the phase of absolute poverty control, when supply resources are accumulated through the overall development of society to promote the livelihood of the individual. The latter, which originates from the state's obligation of protecting citizens' rights to sharing, refers to the supply administration in the phase of relative poverty control, when the sharing of development achievements is realized under the goal of common prosperity for all by equalizing public supply and optimizing the distribution mechanism. Development-based supply and sharing-based supply together realize the innovational creation of the supply administration theory, that is, the establishment of the supply principle of “more and fairer sharing”, the evolution of the supply mode that covers subsistence, development and sharing of benefit, and the derivation of the function of the best supply administration. In particular, the establishment of the goal of sharing-based supply is precisely the most vivid interpretation of the Chinese-style modernization. The theoretical integration of development-based supply and sharing-based supply will provide the Chinese wisdom and the Chinese approach for global poverty governance.

Key Words: development-based supply, sharing-based supply, supply administration, new development philosophy, Chinese-style modernization
