

给付行政中行政法基本原则适用的新内涵

——以资助行政为视角

陈 怡

苏州大学王健法学院, 江苏 苏州

收稿日期: 2026年1月16日; 录用日期: 2026年2月21日; 发布日期: 2026年3月3日

摘 要

从“生存”到“发展”是给付行政演进的必然趋势, 随着这一趋势的日益兴盛, 合法性原则、合理性原则、信赖保护原则在给付行政中的适用必定会产生新的变化。合法性原则可以分为预算保留原则、法律保留原则。在资助行政的视角下, 合法性原则更加强调预算保留和法律保留共同发挥作用, 并且在法律保留的范围上做到约束与自由并存, 既要强化法律体系的建设, 又要尊重行政立法。给付行政还需要合理性原则来保证其适当、有效, 包括比例原则、平等原则以及国家辅助原则, 三者共同起到兼顾效率与公平、资金运用效益最大化的作用。基于法安定性原理的信赖保护原则, 要求政府对自己作出的行为或承诺守信用, 另外还要特别关注合法预期利益的保护。

关键词

给付行政, 资助行政, 基本原则

The New Connotations of Basic Principles of Administrative Law in Welfare Administration

—From the Perspective of Funding Administration

Yi Chen

Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou Jiangsu

Received: January 16, 2026; accepted: February 21, 2026; published: March 3, 2026

Abstract

Changing from “survival” to “development” is an inevitable trend in the evolution of welfare

administration. As this trend grows stronger, the application of the principles of legality, reasonableness, reliance protection in welfare administration is bound to produce new changes. The principle of legality can be divided into the principle of budgetary reservation and the principle of legal reservation. From the perspective of funding administration, the principle of legality places more emphasis on budgetary and legal reservations working together. As for the scope of legal reservations, it is necessary to achieve the coexistence of constraints and freedoms, and to strengthen the construction of the legal system while respecting administrative legislation. Welfare administration also requires the principle of reasonableness to ensure its appropriateness and effectiveness, which includes the principle of proportion, the principle of equality, and the principle of subsidiary. All three of them together play a role in striking a balance between efficiency and fairness, and maximising the effectiveness of the funding uses. The principle of reliance protection, which is based on the theory of legal security, requires that the government keep its word on the acts or promises it has made. In addition, special attention should be paid to the protection of legitimate expectations.

Keywords

Welfare Administration, Funding Administration, Basic Principle

Copyright © 2026 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. 引言：从“生存”到“发展”的给付行政

自德国公法学者福斯多夫提出“生存照顾之给付理论”以来，给付行政作为一个行政法学上的概念开始逐步发展。作为一项庞大的工程，给付行政具体包含哪些内容似乎并不能完全明确，但可以肯定的是，它的范畴已经完全超越了最初的“生存照顾”。从给付主体的角度来说，在行政不断探索的过程中，已然出现了经济调节与补贴、社会管理与奖励等行政行为，这些给付行政很难说是与“生存照顾”密切相关，没有这些给付人们也不会产生根本性的生存危机，因而更确切地说应属于“发展照顾”[1]。从给付对象的角度来说，公民获得给付的权利基础有社会权说、受益权说、共享权说、生存权与发展权说等等[2]。无论依据哪种学说，公民都有权获得最基本的生存型给付以及更为长远的发展型给付。总的来说，作为一个随着社会发展而不断扩充的概念，给付行政是行政主体为实现其固有的行政目标而进行的各种行政活动的总称，它的外延几乎囊括了现代福利国家行政作用的大部分领域，而不止步于“生存照顾”。

基于核心要素的不同，可以对给付行政进行事实意义上的分类。在现有的分类中，日本行政法的分类最具代表性。日本行政法中，给付行政可分为供给行政、社会保障行政和资助行政三种[3]。而我国暂时没有此种基于功能要素的分类，已有的研究主要从面向角度的不同来划分给付行政的种类[4]。并且，中国行政法学界对给付行政的研究往往都是从狭义上展开的，限于行政物质帮助行为，这基本上可以与上述分类中的社会保障行政相对应，诸如最低生活保障体系、廉租房的建设等问题受到了很大的关注。给付行政种类的多样性，决定了对于它的研究也应当是多角度的。近年来，以“补贴”“资助”等形式展现的给付行为愈发重要，例如生育补贴、新能源汽车购车补贴、特定行业的企业补贴、国家科研项目资助等等，它们都对社会产生了较大的影响。这些行为实际上可以对应上述分类中的资助行政，尤其是狭义的资助行政，即“资金资助行政”。相对于社会保障行政、供给行政来说，资助行政具有更强的“发展照顾”属性，在现代社会中的重要性愈发凸显。因而在受到持续关注的社会保障行政之外，资助行政也应当得到更加深刻的重视。

从资助行政在给付行政中所具有的“发展性”地位来说，既然给付行政已经不止于“生存照顾”，那么对给付行政的研究，尤其是行政法基本原则在给付行政中适用的研究也应当进一步，关注如何完善各原则的内涵。已有的研究已然从给付行政整体的视角出发强调了许多基本原则的适用，目前被学界认可的适用于给付行政的原则主要可以分为四类，一是强调国家积极作为义务的社会国家原则；二是强调法律控制的合法性原则；三是强调程度控制，包括比例原则、平等原则等子原则在内的合理性原则；四是强调行政行为稳定性的信赖保护原则[5]。资助行政不同于社会保障行政、供给行政，在促进社会福祉、保障公共利益以外，还有较强的行政目的性。因此在强调资助行政的重要地位时，以往一些原则的内涵就应当发生相应的变化，关注的重点也要有所不同，例如社会国家原则，它更侧重于国家为公民提供基础的生活保障，在资助行政中就不必过分强调。以下讨论将主要围绕合法性原则、合理性原则、信赖保护原则的内涵变化展开。

2. 合法性原则：约束与自由并存

2.1. 预算保留与法律保留原则

给付行政对公共财政的依赖性极强，往往以公共财政再分配的形式展现，因而对于公共财政的预算保留是合法性控制必不可少的重要手段。相较于资助行政，传统的社会保障行政因其基础属性较强，受到及时救助等因素的影响，面临相对较少的合法性质疑。而在资助行政的视角下，鉴于其发展属性，增加资助将不可避免地加重人民群众的税收承担责任、引发公共财政支出的攀升，预算保留需要受到更多的关注。所谓预算保留，是指以通过的预算案为保留依据，没有预算案依据的不能自主决定公共财政的支出。根据预算管理的相关规定，预算案由人民政府编制、人大审议通过，具备一定的民主正当性。预算编制、审查和批准的过程，就包含了对财政资金获取、使用和管理过程中权力规范性的检验[6]。因而依照预算案进行开支，在某种程度上具备合法性控制的作用，给付行政受到预算保留的合法性控制是毋庸置疑的。

但预算保留不能起到替代法律保留的作用。相较于干预行政明显的侵益性，给付行政是否适用法律保留原则一度受到质疑。由于给付行政同样存在侵益的可能性、需要确保法院有权进行审查、保护公民请求给付的权利等原因[7]，在给付行政领域同样需要适用法律保留原则已经得到了一致的认可。并且，鉴于法律已经覆盖了大多数给付行政领域，此类争议在很大程度上已经失去了意义。我国《立法法》虽然没有规定对给付行政进行法律保留，但已经有诸多给付事项在法律层级上做出了规定。在否定法律保留适用于给付行政的观点中，很大一部分是认为预算保留可以或者至少能在一定程度上替代法律保留，因为预算案和法律一样要“经过国会的立法程序”，当然具备某种程度的民主正当性，能够作为对给付行政进行合法性审查的依据[8]。事实上，这种看法完全忽视了预算保留制度作用的有限性。首先，仅强调预算保留不符合法治主义的根本要求。由具体、明确的法律来规定国家与公民之间的关系，是法治主义根本原则的基本要求，这样国家行为才是可预测、可衡量的，而资金与预算的限制毕竟太空泛一般，不能满足依法治国的根本要求[9]。其次，预算案不能作为对给付行政充分授权的依据，因为从本质上来讲，预算与法律的性质并不相同，它无法对全体国民产生类似法律的直接约束力；诸如补贴目的、申请条件、给付程序等具体问题在预算案中都无法确定，其只能作为概括性确定补贴的依据[10]。如果法律缺位，由行政法规来规定这些问题，就会造成行政权力过大、无法进行有效司法审查的局面，增加了事实上滥用财政资金的可能性。

另外，在法治主义原理约束下产生的“预算法定主义”，说明了预算本身也需要由法律来控制与保障。预算资金的分配、授权都应当由预算法来规定，预算法的授权构成了行政活动的权限与目的依据，

行政机关应严格依照预算法的授权规划使用预算资金，因而可以说预算法是合法性原则的一种特殊的表现形式，这也是预算法应被议会予以全面保留的原因[11]。在我国，为了加强对预算的管理和监督、强化预算约束、规范政府收支行为，《预算法》对预算的编制、审查、批准、执行、调整等全过程做出了详细规定，在法律层面授权行政机关按照预算案展开行政活动。从法律保留原则的角度来看，相较于普通的行为法保留，“预算法定主义”所要求资金使用的法律保留，在资助行政中应当成为法律保留原则的最低要求。

综上所述，资助行政视角下对于预算保留的强调，并不意味着预算保留可以替代法律保留，反而要求将预算控制在法律保留的底线范围内，让二者共同发挥作用。

2.2. 法律保留范围之辩

对于给付行政是否适用法律保留原则已经可以明确，但法律保留在多大范围上适用仍然存在争议。尤其是在资助行政的视角下，行政机关的给付职能日益增多、资金发放等给付行为日益频繁，是否存在某些情形可以不经法律保留而决定给付？这些问题还有待考究。

可以肯定的是，出于行政效率、公民请求便利性等因素的考量，对全部给付事项都进行法律保留不现实。但法律保留在给付行政中究竟享有多大的豁免空间，学者之间的观点分歧较大。一些讨论在整体意义上论述了给付行政因其特殊的性质不应受到法律的过强控制。例如认为行政行为受法律控制的程度应该与其强制性的成比例[12]；或是认为在给付行政中应通过各种制度严格控制行政过程，防止对公益的恣意处分[13]。具体意义上的讨论则从不同性质的给付行为出发，建立了各种分类化的法律保留模型[14]。这些讨论都足以说明给付行政的法律保留程度是一个复杂的范畴。只是抽象的强制大小说、程序控制说难以付诸实际；建立分类化的法律保留模型或许是一个解决出路，但每种分类方法似乎都还缺乏普遍的论证。

或许是因为在严格控制与能动给付之间抉择过于困难，实践中的立法采取了一种折中的模式，法律确实在许多领域中已经制定，但其中更多的是“软性”的模糊表述。以《就业促进法》为例，文本中“鼓励”“扶持”等词语频繁出现，却少有明确的要件与后果规定。类似的情况在给付性法律中十分常见，这使得给付行政的法律保留理论与现实立法之间存在着巨大的差异。总结来说，我国给付行政贯彻法律保留的现状并不理想，首先是存在大量的空白授权、立法缺位情形；其次是主要的依据形式为行政法规、规章及以下的规范，甚至可能是有关国家政策。此种状态所隐含的问题是，当法律缺位时，法院只能依据行政立法、地方性法规等低层级规范来审查给付行为的合法性。如果依据为规范性文件，法院尚且可以在相对人提出附带性审查要求的情形下进行审查，但其余的规范，尤其是国家政策，会使其失去相应的合法性审查依据。

不过，这也意味着给付行政拥有一种“特殊自由空间”，即低层级的规范对法律拥有极大的解释余地，只要其能动地进行合理的解释，就可以作为执法的主要依据。因而给付行政不完全依照“预想中”的法律保留展开。例如，《科学技术进步法》第89条规定“国家设立基金，资助中小企业开展技术创新，推动科技成果转化与应用”，就只是概括性地提及了国家资助设立中小企业技术创新基金，并没有详细阐明如何资助等细节问题。而《科学技术部、财政部关于科技型中小企业技术创新基金的暂行规定》《科技型中小企业技术创新基金项目管理暂行办法》以及科技部各年度颁发的项目指南与申报说明等规章、规范性文件则具体规定了资助基金的运作程序，包括项目的申请条件、重点支持的领域、审查程序、管理监督方案等内容，是资助基金运行的重要依据。除此之外，一些国家发布的政策性文件也在整体上、大局上掌控着资金运作的动向，例如《国家创新驱动发展战略纲要》《“十四五”促进中小企业发展规划》等。因而在资助行政领域还普遍存在着“政策裁量”的现象，关于是否资助、如何资助等问题的判断

往往还受到时下的政策性文件影响。这些政策性文件虽然发挥了重要作用，但也存在诸多问题。所以应当肯定的是，加大给付行政在法律层面的立法密度、实现国家政策的法治化、确保行政立法的正当性、建立健全的审查与备案制度等措施是必不可少的。然而，法律很难对快速变化的社会给付活动进行全面的控制，故而以法律原则和正当程序作为底线上的控制也是十分必要的。进一步来说，在强调完善应然层面的法律制度时，也不能否定已经遵循法律原则、正当程序的资助行为在实然上产生的良好社会效果。毕竟资助行政行为是行政主体积极实施的、极具专业性与持续性的国家活动，如果某些做法符合法律原则、正当程序的要求，又产生了较好的社会效果，也就不能一概否定它们的合法性。

3. 合理性原则：兼顾效率与公平

3.1. 比例原则

传统干预行政中的比例原则，被认为是控制行政合理性的必要工具。在同样具有权力色彩、需要保护相对人利益的给付行政中，比例原则依然能够发挥重要的作用。只是从干预行政转变到给付行政，比例原则的内涵需要进行相应的调整，构建“两害相权取其轻，两利相较取其大”[15]的比例原则体系。

资助行政通过对特定行业、领域的资助来扶持产业发展、实现政策目标，因而在资助行政的视角下，实现行政目标、最优化的资金分配是关注的核心，比例原则的内涵也要进一步细化解释。首先，适当性原则的“目的”必须是公益目的，否则资助就会变成滥用财政的手段。其次，必要性原则要保证达到行政目标的同时实现最佳的经济效益。虽然资助的最终目的在于实现社会公益目标，但这种积极介入公民生活的手段并不意味着不考虑任何经济效益，在经济上仍需做到合理分配、实现最佳效益。并且，资助所能增进的公益目标与其对财政、竞争所产生的负面影响还应当被限制在一定的比例范围内[16]。最后，均衡性原则要求选择的资助手段对被资助主体的利益增进不能超过现阶段国家财政的承受能力，两者要相互适应。税收是财政收入的一大部分来源，为了增进某一主体的利益而过分地投入资助，将加重所有纳税主体的负担，因而必须合理地考虑资助限度与国家财政之间的平衡点。在实际资助案例中，不符合比例原则的决策往往将导致资金的大量浪费。行政机关在决定资助事项时，必须秉持审慎态度，严格评估方案是否遵循比例原则，以确保公共资源得到高效、合理的配置，从而有效遏制资金的非必要损耗。当然，不仅仅限于对行政行为的控制，在立法、司法的环节也要贯彻比例原则，做到全方位、全过程的合比例控制。

3.2. 平等原则

平等原则是控制行政行为合理性的一项兜底性原则。在给付行政中贯彻平等原则，就是要求政府保障公民受给付地位的平等，在形式上做到对所有公民进行一致的给付；在实质上分辨不同主体的不同情况，相同情况相同对待、不同情况不同对待，并且差别对待要有合理的理由，进而朝着真正意义上的实质平等前进。

平等原则的意义在于防止行政恣意。如上所述，给付行政不完全依照法律保留展开，不一定要严格在有法律规定的前提下实施，因而给付行政实施的过程中行政机关拥有极大的裁量权，这就需要特别注意滥用职权等情况的发生。由此，在给付行政中，平等原则就能够发挥更为关键和积极的作用，作为一种底线原则来要求行政机关在给付事项上平等对待每一位公民。不过，由于给付行政涉及的领域较为广泛，实践中出现的案例多种多样，在贯彻平等原则时要视具体情况展开，不能生硬地“一刀切”。在资助行政的视角下，鉴于财政资金有限，资助金额、项目往往是限定的，此时政府选择资助一方主体，无疑会减少甚至不能对另一方资助。况且在某些情形下，给付伴随着某些附加义务，同一措施对给付相对人

而言,可能既是“给付”又是“侵害”。因此,平等原则的作为给付合理性保障的最后一道防线,要视情况灵活运用,努力达到实质意义上的平等。

3.3. 国家辅助原则

国家辅助原则是给付行政中的特有原则,意在强调国家在给付中只应起到辅助与补充的作用。在中国式语境下,其主要表现为以“有效市场”强调市场资源配置的自主性,以“有为政府”作为调节支撑,让政府、市场、社会各司其职,实现协同治理。在实施给付行政的过程中,国家应充分尊重个人自我形成、自我发展的自由。

在传统的社会保障行政领域,国家辅助原则强调的就是公民“自力更生”的能力,行政不能取代个人的自主、自律。贯彻国家辅助原则,可以通过设定附条件附义务的给付方式。在资助行政领域同样如此,应当设置资金的申请和审查制度,并将给付对象限定在特定的范围内,公民必须符合相应的条件才能取得资金、按照相对固定的方式使用资金,如科研资助资金必须用于科研项目研究开发,法律援助资金必须用于对特定主体的法律援助。并且,行政机关对于违反条件的受资助主体有权停止或撤回资金,避免资源的浪费。

实际上,国家辅助原则在资助行政领域还更明显地体现在政府通过资助其他类型的社会与市场主体,来促进它们承担更多的服务任务。事实证明,社会组织和企事业单位的自律,基层村民、基层居民组织的自治,也是完成社会管理需要的重要手段。国家应该通过税收减免、金融政策性优惠或行政指导措施支持或促进各社会力量承担责任[17]。在这一点上,许多地方也已经有了较好的实践。例如,为积极应对人口老龄化,浙江省制定了《浙江省推进存量资源改建养老服务设施操作办法(试行)》,多渠道开发利用存量资源建设养老设施,通过补贴与优惠的资助形式激励社会力量在养老服务方面发挥更大的作用。

4. 信赖保护原则: 关注合法预期利益

信赖保护原则源于法的安定性原理,要求政府言而有信,不得反复无常、随意变更自己做出的行为或承诺。在资助行政视角下,政府与企业之间的合作日益频繁,“诚信政府”“优化民营经济环境”的建设至关重要,信赖保护原则也需得到更多的重视。行政机关为民营企业提供低利贷款或补助金等给付时,相对人基于合理信赖已经做出一定的经营安排,一旦行政行为变动,可能带来很大的利益风险,甚至影响市场经济的持续健康发展。因此,对于“国家利益”“社会公共利益”等因素的判断必须慎重。从制定法层面来说,法律应当更加明确地界定“国家利益”“社会公共利益”等因素的合理范围,明晰行政决定取得效力以及予以改变的程序、条件,以保护当事人的信赖利益。

值得进一步考虑的是对于合法预期的保护。合法预期保护通常是指相对人因行政机关的先前行为,如做出的指导或承诺、发布的通知、制定的政策等,合理地产生了对行政机关将来活动的某种预期,如行政机关将会给予实质性利益或履行某种程序,虽然相对人在此时没有实际获得某种权利或者可保护利益,但依然可以要求行政机关将来满足其上述预期[18]。虽然我国在主流上坚持“信赖保护”的话语体系,但合法预期在判例中仍然有迹可循[19]。而从理论上,相较于信赖保护,无论在拓展适用范围,还是提升程序性保护上,合法预期都还存在着有待挖掘、汲取的独特价值,并且此种价值能够帮助进一步完善诚信政府的理论构造。就二者的关系而言,信赖保护是合法预期的基础,合法预期是在信赖保护基础上的进一步发展[20]。尤其是在资助行政的视角下,企业因行政机关违约而受损的利益,在目前可以认定的信赖利益之外,还有很大一部分是基于合法预期产生的。若无法获得补偿,不仅不利于企业的继续生存,也无疑与“优化营商环境”“诚信政府”的建设目标背道而驰。因此,虽然我国并没有真正地建立起外国法意义上的合法预期,但可以在多个方面上改良信赖保护原则,以致朝着合法预期的要求接近。

5. 结语

给付行政从“生存”变化到“发展”，已然展露出明显的发展趋势。在资助行政视角下，通过补贴、资助等方式增进公共利益的行为逐渐增多，相较于传统社会保障行政而言，它更加偏向于满足公民的高层次的需求，涉及的领域更多元化，政企合作等形式也更为常见。因此，过往以社会保障行政为中心建立的基本原则适用体系也要进行相应的扩充。作为一个不断发展的概念，给付行政以及其中基本原则的适用在未来仍需适应时代要求，进一步更新其内涵。

参考文献

- [1] 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[J]. 中外法学, 2009, 21(6): 830-831.
- [2] 杨东升. 论“社会权”的给付行政保障[J]. 海峡法学, 2012, 14(4): 101-106.
- [3] 杨建顺. 日本行政法通论[M]. 北京: 中国法制出版社, 1998: 324-331.
- [4] 章剑生. 现代行政法目的的新阐释——基于以人为本的行政理念[J]. 求是学刊, 2009, 36(6): 74-76.
- [5] 郭润生, 张小平. 论给付行政法[J]. 行政法学研究, 1994(3): 16-23.
- [6] 刘剑文. 财政监督法治化的理论伸张与制度转型——基于财政民主原则的思考[J]. 中国政法大学学报, 2019(6): 172.
- [7] 周佑勇, 伍劲松. 论行政法上之法律保留原则[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2004, 10(6): 710-715.
- [8] 杨东升, 黄学贤. 论给付行政的基本原则[J]. 天府新论, 2015(3): 107.
- [9] 金承东. 论行政法律保留原则[J]. 浙江社会科学, 2002(1): 95-96.
- [10] 喻少如. 论给付行政中法律保留原则的适用[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2011, 64(2): 17.
- [11] 汉斯·沃尔夫, 奥托·巴霍夫, 罗尔夫·施托贝尔. 行政法(第一卷) [M]. 高佳伟, 译. 北京: 商务印书馆, 2002: 142.
- [12] 程竹松. 论授益行政行为的内涵和外延[J]. 行政论坛, 2004(2): 56-57.
- [13] 戴建华. 论给付行政中法律保留原则的适用[J]. 学术论坛, 2009, 32(6): 85-92.
- [14] 杨登峰. 行政法定原则及其法定范围[J]. 中国法学, 2014(3): 99-102.
- [15] 黄学贤. 行政法中的比例原则研究[J]. 法律科学, 2001(1): 77.
- [16] 姚海放. 论政府补贴法治: 产业政策法、财政法和竞争法的协同治理[J]. 政治与法律, 2017(12): 17.
- [17] 喻少如. 论行政给付中的国家辅助性原则[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2010, 32(6): 60.
- [18] 余凌云. 行政法上合法预期之保护[J]. 中国社会科学, 2003(3): 130.
- [19] 胡若溟. 合法预期在中国法中的命途与反思——以最高人民法院公布的典型案例为例的检讨[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2021, 29(2): 57-67.
- [20] 黄学贤. 行政法中合法预期保护的理论与实践发展[J]. 政治与法律, 2016(9): 83-97.