

乡村振兴背景下农村社会救助法律体系构建研究

——以河南省农村为研究对象

李 栋¹, 郑会勤^{2*}

¹北京金诚同达(郑州)律师事务所, 河南 郑州

²河南财政金融学院环境经济学院, 河南 郑州

收稿日期: 2026年9月14日; 录用日期: 2026年10月19日; 发布日期: 2026年10月30日

摘 要

乡村振兴战略的全面推进对农村社会救助制度提出了从“根本保障”向“赋能发展”转型的新要求。当前的农村社会救助法律体系建设虽已取得显著成效,但仍面临诸如立法层级偏低、制度衔接不畅、精准识别困难、乡村振兴战略融合不足等问题。本文以河南省农村为例,在梳理农村社会救助法律制度相关文献的基础上,结合河南省近年来的政策实践与典型案例,分析了河南省农村社会救助法律体系建设的现状与困境,提出“提升立法层级、推进城乡统筹、强化精准执行、促进政策衔接、健全配套机制”等系统性对策,以期为乡村振兴背景下农村社会救助法律体系的优化和完善提供理论参考。

关键词

乡村振兴, 农村社会救助, 法律体系, 制度构建

Research on Building the Legal System for Rural Social Assistance in the Context of Rural Revitalization

—Taking Rural Areas of Henan Province as the Research Subject

Dong Li¹, Huiqin Zheng^{2*}

¹Beijing Jincheng Tongda & Neal (Zhengzhou) Law Firm, Zhengzhou Henan

²School of Environmental Economics, Henan Finance University, Zhengzhou Henan

Received: September 14, 2026; accepted: October 19, 2026; published: October 30, 2026

*通讯作者。

文章引用: 李栋, 郑会勤. 乡村振兴背景下农村社会救助法律体系构建研究[J]. 社会科学前沿, 2026, 15(10): 665-671.
DOI: 10.12677/ass.2026.1510885

Abstract

The comprehensive push of the rural revitalization strategy has brought new demands to the rural social assistance system, shifting it from just a “basic guarantee” to more of a “development engine”. However, there has been significant progress in building the legal framework for rural social assistance, there are still challenges such as low legislative levels, poor system coordination, difficulties in precise identification, and insufficient integration with the rural revitalization strategy. In the present work, taking rural areas in Henan Province as an example, reviews relevant literature on rural social assistance laws, looks at recent policies and typical cases in Henan, and analyzes the current state and challenges of the rural social assistance legal system there. Then, some proposals for systematic measures, such as “raising the legislative level, promoting urban-rural coordination, strengthening precise implementation, improving policy coordination, and developing supporting mechanisms” and so on, were presented, aiming to provide a theoretical reference for optimizing and improving the rural social assistance legal system under the context of rural revitalization.

Keywords

Rural Revitalization, Rural Social Assistance, Legal System, Institutional Construction

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

2025 年, 中共中央、国务院印发了《乡村全面振兴规划(2024—2027 年)》, 并发出通知, 要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实[1]。众所周知, 农民是乡村振兴的主体, 而农村困难群众则是乡村振兴中需要重点兜底、帮扶和救助的群体。《中华人民共和国乡村振兴促进法》明确规定“国家推进城乡最低生活保障制度统筹发展, 提高农村特困人员供养等社会救助水平, 加强对农村留守儿童、妇女和老年人以及残疾人、困境儿童关爱服务”[2]。因此, 农村社会救助不仅是保障基本民生的基石, 更是巩固拓展脱贫攻坚成果、防止规模性返贫的屏障, 是乡村振兴的基础性制度支撑。河南省是我国重要的农业大省和人口大省, 也是全国巩固拓展脱贫攻坚成果任务较重的省份之一。近年来, 河南省严格落实脱贫攻坚政策要求, 牢牢守住了不发生规模性返贫致贫的底线[3]。2025 年前三季度, 38 个原国定贫困县农村居民人均可支配收入 13,779 元, 同比增长 6%, 全省脱贫人口(含监测对象)累计实现务工就业 243.06 万人[4]。然而, 在全面推进乡村振兴的新阶段, 农村社会救助法律体系在系统性、规范性和协同性方面仍有较大提升空间。

当前, 国内学者对社会救助法律制度的研究主要集中在社会救助法律制度的整体性研究、农村社会救助制度的困境与优化研究和农村社会救助的具体问题研究等三个方面。关于社会救助法律制度的整体性研究, 多位学者做出了大量的研究工作。李雪等人研究了乡村振兴背景下社会救助法律建设的困境及策略, 认为积极的社会救助法律制度的建设不仅有助于保障农村困难群众的基本生活, 还能激发其脱困能力, 为脱贫攻坚成果的巩固和乡村振兴战略的衔接提供有力支持[5]。关于农村社会救助制度的困境与优化研究, 以下学者提供了有意义的研究成果, 如李兴策研究了乡村振兴视域下农村社会救助制度的优化路径, 提出乡村振兴是农村社会救助制度的政策保障, 当前农村社会救助制度存在诸多困境, 在

制度理念上忽视对受助人尊严的保障,在制度设计上存在价值取向偏差、政策目标偏离和财政支出责任不清等问题,上述问题制约了农村社会救助制度助推乡村振兴功能的有效发挥[6];范丛讨论了农村社会救助政策执行面临的四点突出问题,即对象识别难、资金统筹乱、救助方式寡及城乡差距大[7];丁秋阳、赵昊骧指出社会的发展使人民对社会救助提出更高要求,乡村振兴战略为我国社会救助注入新鲜力量,将社会救助纳入乡村振兴战略对实现第二个百年奋斗目标意义重大[8]。关于农村社会救助的具体问题研究,文献中也有较多报道。早在2013年,袁利芬等人就研究了新形势下农村贫困地区的教育救助问题,并以河南省为研究对象探讨了教育公平问题[9];2022年,徐强、张开云就救助水平指出,目前农村社会救助体系基本建立,制度日趋完善,工作日趋规范,但仍然存在救助水平整体偏低等问题,如在农村医疗救助方面,河南省分别从2005年和2006年开始全面建立农村和城市医疗救助制度[10];2025年,丁秋阳从救助对象识别方面进行研究,指出农村低保制度在实施过程中错保、漏保、骗保等问题屡禁不止,造成了巨大的资源浪费[8]。

上述研究从不同角度对农村社会救助起到了指导作用。然而,现有研究对农村社会救助法律体系的全局性考察尚显不足,尤其是将乡村振兴战略目标作为制度构建导向的研究尚且薄弱,且地域性实证研究也有待进一步深化。本文以河南省这一农业大省为例,主要采用文献研究法和案例分析法,在文献调研的基础上,结合近五年来河南省的社会救助数据,探讨乡村振兴背景下农村社会救助法律体系的构建策略,以期为农村社会救助法律体系的优化和完善提供理论参考。

2. 理论基础与政策法律依据

2.1. 核心理论基础

乡村振兴视野下农村社会救助法律体系的构建,需要多重理论支撑。社会正义理论为政府承担救助责任提供道德与法理正当性,公民在无法维持基本生活时,有权向国家请求物质帮助,这是现代法治国家的基本共识。当前,农村社会救助政策目标正从“生存型”走向“发展型”,这与乡村振兴“激发内生动力”的要求高度契合,如甘肃省张掖市民政局在《加强“两项政策”衔接并轨完善社会救助体系研究》一文中指出,绝对贫困消除后,农业农村现代化发展的顶层设计便开始了从脱贫攻坚到乡村振兴战略切换[11]。在乡村振兴背景下,农村社会救助应进行功能升级,从巩固保障生存基础、维护底线公平的基本目标向更高层次迈进。而“协同治理”理论为多元主体(即政府、社会、市场和村集体)的共同参与救助供给提供解释框架,也为推进农村分级社会救助制度的完善,保障农村困难群众的基本生活和提升其脱困能力,同时为巩固拓展脱贫攻坚兜底保障成果,衔接乡村振兴战略提供支持。

2.2. 国家层面的政策与法律和制度依据

国家层面已形成较为完善的法律和制度体系。如《中华人民共和国乡村振兴促进法》设专章要求“健全农村社会救助制度”[2];2026年7月1日起施行的《中华人民共和国社会救助法》,则标志着社会救助从行政法规上升为法律,是我国社会保障事业发展史上的里程碑[12];《社会救助暂行办法》确立了“8+1”救助体系框架[13];中共中央办公厅、国务院办公厅《关于改革完善社会救助制度的意见》则提出构建分层分类的社会救助体系目标[14]。以上法规和制度,为社会救助提供了明确的法律和制度依据。

2.3. 河南省层面的制度规范

河南省也相继出台《河南省社会救助实施办法》[15]、《关于改革完善社会救助制度的实施意见》[16]、

《河南省最低生活保障审核确认办法》¹《河南省特困人员认定办法》²和《河南省社会救助家庭经济状况信息核对实施细则》³等专项制度,初步形成涵盖基本生活救助、专项救助和急难救助的制度体系。2022年,河南省人民政府办公厅印发《关于加强低收入人口动态监测和救助帮扶工作巩固脱贫攻坚兜底保障成果的实施意见》[17],提出全面开展低收入人口认定,做好分层分类社会救助工作,专项救助范围扩大到低保边缘人口和支出型困难人口。

3. 河南省农村社会救助法律体系的现状与问题

3.1. 实践运行现状

截至 2025 年,河南省农村社会救助已实现制度全覆盖,救助标准也逐年提升,根据《河南省国民经济和社会发展统计公报(2021-2025)》[18],具体社会救助数据如表 1 所示。

Table 1. Social assistance indicators in Henan province over the past five years (2021~2025)
表 1. 近五年河南省社会救助指标(2021~2025)

指标	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
城市低保对象(万人)	35.78	32.15	30.58	28.69	26.94
农村低保对象(万人)	289.13	274.18	275.75	275.19	276.78
城市低保金(亿元)	14.58	13.92	13.12	12.71	12.32
农村低保金(亿元)	70.96	75.33	75.70	77.98	83.53
城市低保标准(元/月)	590.00	630.00	630.00	650.00	715.00
农村低保标准(元/月)	377.00	420.00	440.00	462.00	531.00

如表 1 可知,河南省农村低保人数由 2021 年的 289.13 万人降低到 2025 年的 276.78 万人,相应的农村低保标准由人均 377.00 元/月增加到 531.00 元/月,两组数据说明了河南省社会救助制度大幅度提升了农村低保人口的救助力度。如周口市连续 6 年“提标扩面”,2025 年农村低保月人均 523 元、特困基本生活标准 680 元,累计发放救助资金超 89 亿元,实施临时救助 11.99 万人次[19];在制度创新上,河南省建设低收入人口动态监测平台,并于 2025 年 4 月部署巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴衔接重点任务,全面推广“河南救助通”数字化平台,实现流程简化、信息提速、主动发现,并提供代办服务,融入衔接工作大局[20];在“两项政策”衔接并轨方面,卢氏县(全国试点)成立县级监测帮扶中心,建立“一口受理、分类处置、闭环管理”机制,将防返贫监测对象 100%纳入低收入人口管理体系,累计交叉核验 6 万余条信息、识别潜在低收入人口 3.8 万人,实施救助 3.9 万人次、拨付资金 9951.25 万元,其做法获评省级优秀案例[21],上述改革均取得了显著成效。

3.2. 存在的主要问题

尽管当前的农村社会救助体系取得了较为明显的进展,部分地区也有了具体的落地对策,但仍存在着如立法层级与体系化不足、精准识别与动态管理存在制度短板、救助标准动态调整机制不健全与乡村振兴战略衔接不充分、基层救助治理能力薄弱等问题。

3.2.1. 立法层级与体系不足

尽管《中华人民共和国社会救助法》已施行,但许多配套制度及实施办法尚未及时修订或颁行。河

¹<https://zy.jiceng.zhengzhou.gov.cn/005001001/7803757.jhtml>

²<https://www.henan.gov.cn/2021/11-29/2356646.html>

³<https://mzt.henan.gov.cn/2026/05-18/3355160.html>

南省层面的社会救助规定多为政府规章或规范性文件, 缺乏地方法规层面的制度保障, 农村社会救助法律供给不足、法律规范位阶低的问题较为突出[22]; 同时, 各项救助制度(低保、特困、医疗、教育、住房、就业等)之间缺乏统一的法律协调机制, 制度衔接存在缝隙, 存在发展不平衡、救助资源整合不足等问题[23]。

3.2.2. 精准识别与动态管理制度存在短板

家庭经济状况核对主要依赖政务信息共享, 但部门间信息壁垒仍然存在。周铁涛研究了农村最低生活保障对象瞄准机制存在的“骗保”和“应保未保”等现象[24], 发现收入核算办法对农村经营性收入、劳务收入难以精确计量, 且未充分考虑到因病、因学等刚性支出扣减, 使得部分边缘困难群体难以纳入救助范围。

3.2.3. 救助标准动态调整机制不够健全

虽然各地低保标准逐年提升, 但调整频率和幅度与经济社会发展水平、物价变动的联动机制尚不完善。同时, 不同专项救助之间的标准缺乏统筹协调, 农村社会救助仍存在救助水平整体偏低的问题。

3.2.4. 与乡村振兴战略衔接不够充分

当前, 农村社会救助工作的对象从过去的“绝对贫困”群体转为“相对贫困”群体, 因而农村社会救助政策执行面临着一系列新的问题, 救助制度更侧重于生存型保障, 而开发式帮扶、发展型救助的制度供给明显不足, 存在忽视对受助人尊严的保障等问题, 防止返贫监测帮扶政策与低收入人口常态化帮扶政策在对象认定、帮扶措施、退出机制等方面仍有待进一步融合。

3.2.5. 基层救助治理能力较为薄弱

当前, 基层救助治理还存在能力薄弱的问题, 如乡镇(街道)社会救助经办人员配备不足, 且多为兼职, 专业素质参差不齐; 村级协理员待遇偏低, 队伍不稳定; 救助资金主要依靠中央和省级财政, 市县级配套压力大, 个别地区存在拨付不及时、管理不规范等问题。

上述问题的存在主要归因于以下三点原因, 一是制度设计的历史惯性, 农村社会救助长期从属于扶贫政策体系, 形成重政策轻法律的惯性思维; 二是经济发展水平的约束, 河南省人均财力有限, 难以在短期内大幅提升救助标准; 三是治理能力的区域差异, 基层政府社会救助治理现代化水平有待提高; 四是法律意识薄弱, 部分干部群众对救助权利的法律属性认识不足, 维权渠道不畅。

4. 乡村振兴视野下河南省农村社会救助法律体系的构建对策

基于上述分析, 笔者结合十余年法律一线实践经验, 提出如下对策。

4.1. 提升立法层级

针对立法层级不足的问题, 通过提升立法层级, 构建衔接有序的规范体系。首先, 推动省级人大制定《河南省社会救助治理条例》, 将分散在各类规范性文件中的制度统一纳入地方性法规, 增强法律约束力, 解决农村社会救助法律规范位阶低的问题; 其次, 针对《中华人民共和国社会救助法》的授权条款, 及时修订完善河南省最低生活保障、特困人员供养、临时救助等配套办法, 确保上位法落地; 再次, 建立社会救助法律规范的定期清理和协调审查机制, 消除制度冲突, 推动社会救助从政策主导走向法治主导。

4.2. 推进城乡统筹与分级救助制度建设

针对救助对象精准识别与动态管理存在的制度短板问题, 在制度设计上, 应明确城乡统筹的时间表

和路线图,逐步统一城乡低保标准、特困供养标准的制定办法和调整机制,缩小城乡差距;不断完善分层分类救助体系,在低保对象和特困人员之外,明确低保边缘家庭、支出型困难家庭的认定标准和救助措施,形成“梯度救助”格局;健全医疗救助与基本医疗保险、大病保险的“一站式”结算衔接机制。

4.3. 强化精准识别与规范化执行

针对救助机制与乡村振兴战略衔接不充分的问题,强化补助对象的精准识别与规范化执行。完善家庭经济状况信息核对制度,推动省级层面建立跨部门(民政、公安、人社、住建、金融、市场监管等)信息共享的法定联席机制,明确数据共享的范围、程序和安全保障。前述卢氏县的实践表明,综合运用“线上智能预警+线下入户核查”智慧识别模式,每月比对各部门数据,能够有效提升识别精准度。优化收入核算办法,探索建立农村家庭刚性支出扣减制度,将因病、因学、因残等刚性支出纳入抵扣范围。推进“河南救助通”平台的智能化升级,运用大数据分析辅助精准认定,建立科学的瞄准机制。

4.4. 促进社会救助与乡村振兴有效衔接

对于衔接不畅的问题,一是将防止返贫监测帮扶政策与低收入人口常态化帮扶政策全面并轨,建立统一的低收入人口认定标准和帮扶政策清单,如临颍县、卢氏县等试点地区的经验表明,建立“一口受理、分类处置、闭环管理”的工作机制能够有效实现“两项政策”的衔接;二是构建“监测+预警+救助+转介”的闭环机制;对监测对象实施分类分级处置,如对有劳动能力的贫困人员,侧重产业帮扶、就业服务、技能培训等,通过上述帮扶形式使其获得工作机会,进而解决贫困问题;对无劳动能力的人员,强化兜底保障,使其能满足基本生活;三是在法律规范中明确“救助渐退”和“就业激励”机制,鼓励困难群众主动就业脱贫,避免产生救助心理依赖群体;四是鼓励社会组织、慈善力量、村集体经济组织参与农村社会救助,通过政府购买服务、志愿服务等形式,构建多元共治的救助格局,使社会救助与乡村振兴有效衔接。

4.5. 健全配套保障与监督机制

针对基层救助治理能力薄弱的问题,需建立社会救助财政投入的自然增长机制。首先应明确省、市、县三级财政分担比例,确保救助资金足额及时拨付,加强基层救助经办能力建设,按规定比例配齐乡镇(街道)救助经办人员,提高村级协理员待遇并纳入财政预算;其次是完善社会救助工作的绩效考核和责任追究制度,将救助政策落实情况纳入乡村振兴实绩考核;第三应不断加强农村社会救助法治宣传教育,畅通救助权益的行政复议和司法救济渠道,让困难群众知法、用法、维权。

5. 结语

乡村振兴背景下,农村社会救助法律体系的完善,既是保障农村困难群众基本生存权的必然要求,也是巩固拓展脱贫攻坚成果、防止规模性返贫的制度保障,更是推动乡村全面振兴的重要法律保障。本文选取河南省农业大省这一典型代表,探究其农村社会救助法律体系建设,并结合当前社会救助中存在的短板问题,提出了针对河南省农村社会救助法律体系的构建,即河南省应抓住《中华人民共和国社会救助法》施行和乡村振兴战略全面推进的双重契机,“提升立法层级、推进城乡统筹、强化精准执行、促进政策衔接、健全配套机制”,最终构建起一个体系完整、衔接顺畅、运行高效、保障有力的农村社会救助法律体系,为全国有类似问题的地区和省份提供可复制、可推广的经验。

参考文献

- [1] 中共中央 国务院印发《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》[EB/OL].

- https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11846/202502/content_7002798.html, 2025-01-22.
- [2] 中华人民共和国乡村振兴促进法[EB/OL].
http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202104/t20210429_311287.html, 2021-04-29.
- [3] 监测系统预警 精准帮扶直达[EB/OL].
https://szb.farmer.com.cn/nmrh/html/2025/20251103/20251103_5/nmrh_20251103_13146_5_1985100357118824504.html, 2025-11-03.
- [4] 岳成美. 共同富裕背景下农村社会保障制度研究[J]. 中国农村卫生事业管理, 2025, 45(9): 653-656, 679.
- [5] 李雪, 唐文玲. 乡村振兴背景下社会救助法律制度建设的困境及策略探析[J]. 邯郸学院学报, 2024, 34(2): 59-66.
- [6] 李兴策. 乡村振兴视域下农村社会救助制度的优化路径研究[J]. 农业经济, 2024(3): 88-90.
- [7] 范丛. 乡村振兴战略下农村社会救助的目标定位与政策调适[J]. 河北农业大学学报(社会科学版), 2023, 25(1): 74-82.
- [8] 丁秋阳, 赵昊骥. 乡村振兴视域下农村社会救助政策职能嬗变、现实困境与出路[J]. 郑州航空工业管理学院学报(社会科学版), 2025(S1): 9-11.
- [9] 袁利芬, 陈杰, 刘颜妍. 新形势下农村贫困地区的教育救助问题探究——以河南省为研究对象[J]. 劳动保障世界(理论版), 2013(8): 14-16.
- [10] 徐强, 张开云. 农村社会保障[M]. 北京: 科学出版社, 2022: 1-20.
- [11] 张掖市民政局. 加强“两项政策”衔接并轨完善社会救助体系研究——以甘肃省张掖市为例[J]. 中国民政, 2025(18): 19-20.
- [12] 中华人民共和国社会救助法[EB/OL].
http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202604/t20260430_454303.html, 2026-04-30.
- [13] 社会救助暂行办法[EB/OL].
https://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2629930.htm, 2014-02-21.
- [14] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》[EB/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/2020-08/25/content_5537371.htm, 2020-08-05.
- [15] 河南省社会救助实施办法[EB/OL]. <https://www.henan.gov.cn/2014/12-29/239097.html>, 2026-10-27.
- [16] 关于改革完善社会救助制度的实施意见[EB/OL].
https://yuchengxian.gov.cn/bmxgk/mzj/jczwgk54/shjzly/zdshbz26/zcwj160/content_89284, 2026-10-27.
- [17] 关于加强低收入人口动态监测和救助帮扶工作巩固脱贫攻坚兜底保障成果的实施意见[EB/OL].
<https://www.zhenping.gov.cn/2022/11-10/586910.html>, 2026-10-27.
- [18] 2025 年河南省国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].
<https://tjj.henan.gov.cn/2026/04-09/3341308.html>, 2026-04-16.
- [19] 河南民政工作高质量发展巡礼（周口篇）：织密保障网 托起幸福梦[EB/OL].
<http://henan.people.com.cn/n2/2025/1216/c413810-41444587.html>, 2025-12-16.
- [20] “河南救助通”全省上线运行数字赋能社会救助提质增效[EB/OL].
<https://mzt.henan.gov.cn/2025/10-14/3234942.html>, 2025-10-14.
- [21] 卢氏县社会救助创新实践获评省级优秀案例[EB/OL].
<https://www.smx.gov.cn/4039/2025/11/2173381.html>, 2025-11-27.
- [22] 赵凯. 农村社会救助法律制度研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京财经大学, 2022.
- [23] 张浩淼. 乡村振兴背景下农村分层分类社会救助制度的问题与对策研究——基于社群主义的视角[J]. 贵州社会科学, 2022(11): 144-151.
- [24] 周铁涛. 农村社会救助的现状与问题[J]. 世纪桥, 2017(6): 85-86.