

从乡土中国走向城乡中国的农村社会 救助历史趋变

——基于社会变迁和城乡格局嬗变的视角

江树革

[摘要] 农村社会救助是关乎广大乡村人口民生保障的重大制度安排。新中国成立以来，农村社会和城乡关系经历了巨大而深刻的社会变迁，呈现出从乡土中国走向城乡中国的历史趋变。本文基于社会变迁和城乡格局嬗变的视角，以低保和五保这两项社会救助重要构件为主要研究对象，分析了1949年以来农村社会救助的发展历程与实践特征。认为立足于区域与城乡发展双重非均衡性的特定国情，通过多年的渐进式改革和制度创新，中国逐步建成了农村社会救助制度。在非均衡的发展条件下，农村社会救助的变革发展彰显渐进性、回应性、创新性、适应性和法治性的演进特征。当前农村社会救助发展仍存在不平衡问题，城乡差距依旧存在，需要不断推动政策完善和实践创新，实现城乡融合发展。

[关键词] 城乡格局；农村社会救助；低保；社会变迁

中国是一个有着漫长封建社会历史的国家，广大农民赖以土地为生，民生多艰，缺少社会保护和救助制度的民生保障。在遭受严重自然灾害的情况下，农民生存陷入极大困境，成为封建剥削和压迫下农民革命爆发的导火索。特别是近代以来，在帝国主义、封建主义和官僚资本主义的深重压榨下，农民主计艰难困苦，表现出极大的脆弱性。

社会救助作为重要的社会安全网和社会保护制度，对于保障民生、纾解贫困以及实现社会和谐稳定与公平正义等意义重大。新中国的成立开启了建设现代国家的历史进程。其间，中国经济获得巨大发展，社会文明程度显著提升，城乡关系历经深刻变迁，社会生活发生巨变，经历了从社会主义计划经济向社会主义市场经济的转型，从传统农业社会和农业文明向工业社会和工业文明的变迁，从城乡分治的二元社会结构向城乡融合发展的城乡关系变革，展现了在社会变迁中从乡土中国向城乡中国的历史趋变，对于农村社会政策的建构产生了重大的影响。在这种深刻的历史变革中，伴随中国经济的发展，财政能力显著增强，中国农村社会救助制度逐

[作者简介] 江树革，北京市社会科学院综合治理研究所副所长、研究员。主要研究方向：社会建设、社会政策和社会救助。

[基金项目] 北京市社会科学院课题“中国式社会救助现代化的发展路径研究”（KY2025C0367）。

步发展，形成了与中国现实国情相适应的社会救助体系，这对于千百年来中国农村社会发展和长期以来以土地为生的广大农民而言，都是具有重大历史意义的社会政策实践。

一、中国农村社会救助变革发展的历史背景

作为一项重大的社会政策，社会救助与中国的经济发展、城乡人口结构和城乡关系变迁密切相关，是影响中国农村社会救助发展演变的基础性、关键性因素。

（一）城乡经济发展：农村社会救助的政策前提

长期以来，中国是一个农业大国，农村人口数量大、占比高。在农村建立社会救助制度，是人类社会救助史上一项巨大的社会工程，也是影响深远的社会救助国别案例。在社会救助制度的构建和运行中，经济发展是社会救助的基础，社会救助政策的施行与经济发展状况密切相关。

社会救助政策的实施有赖于经济发展和财政能力的提升。新中国成立以来，国家经济总量显著扩大，实现了历史性跨越，实施社会政策的财政能力极大增强。世界银行数据显示，从1960年到2024年，我国人均国内生产总值（GDP）从89.7美元增长到13303.1美元，^①约增长了147.31倍。特别是改革开放以来，中国持续深化城乡经济社会体制改革，全力推动经济发展，实现综合国力大幅跃升。1978年，我国国内生产总值为3684.8亿元，到2024年已达到1349083.5亿元，^②是1978年的366.12倍。在经济发展的同时，国家不断加强社会建设、民生保障和贫困治理，用于农村社会救助的资金数量也获得显著增长。2007年，“全年共发放农村最低生活保障资金109.1亿元”，^③2024年支出农村低保资金1542.4亿元，^④约为2007年的14.1倍。但也应当看到，在国家综合国力和社会救助能力总体显著提升的情况下，国内不同区域和城乡之间经济社会发展不平衡的问题依旧比较突出，东部、西部、中部和东北地区的经济社会发展水平不同，社会救助能力和财政负担迥异，成为影响中国农村社会救助均衡发展的重要因素。立足发展现实，在经济发展的过程中秉持和践行包容发展、共享发展和均衡发展的理念，改善和优化公共服务供给，推进实现共同富裕，为新时代的城乡社会救助赋予了实践意涵，奠定了发展底色。

（二）城乡人口变动：农村社会救助的政策基点

新中国成立后，长期存在的城乡分割分治的二元社会结构对于包括社会救助在内的社会建设产生了深刻影响。改革开放以来，社会流动加快，城市化进程加速，城镇化水平提高，农村社会发生了历史巨变。广大农民离土离乡，到北京、上海、广州等大城市异地就业，进而形成

^① World Bank, *GDP Per Capita (Current US\$)-China*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN>.

^② 国家统计局：《中国统计年鉴（2025）》，中国统计出版社，2025年，第52页。

^③ 民政部：《2007年民政事业发展统计报告》，中国社会保障学会官网：<https://caoss.org.cn/news/html?id=11887>，2015年8月17日。

^④ 民政部：《2024年民政事业发展统计公报》，民政部官网：<https://www.mca.gov.cn/gdnps/n2445/n2451/n2458/n2681/c1662004999980006189/attr/400985.pdf>。

了庞大的农民工群体，在从乡土中国向城乡中国的历史转变中呈现出与改革开放前二元社会结构下完全不同的社会图景。在人口结构上，经过多年的城市化进程，中国城乡人口结构呈现新的发展态势，城镇人口数量和占比不断增长；同时，农村人口数量和占比趋于下降。1949年，中国城镇人口和乡村人口占比分别为10.64%和89.36%。经过新中国成立以来的发展变迁，到2024年末，全国城镇人口和乡村人口数量分别为94350万人和46478万人，在全国人口中的占比分别为67%和33%。^①尽管在城乡关系变革中城乡人口构成发生了结构性逆转，但是在接受经常性社会救助的城乡低保对象中，农村人口依然构成了中国全部低保对象的主体。截至2024年底，全国共有农村低保对象3361.5万人，城市低保对象625.0万人，前者约为后者的5.38倍；同期，全国共有农村特困人员439.4万人，城市特困人员40.2万人，^②前者约为后者的10.93倍。这表明了当代中国农村社会救助在整个国家社会救助体系中的重要地位，凸显加强农村贫困人口社会救助的重要性。从这一点来看，筑牢广大农村居民的社会救助和民生兜底保障，将极大地提升城乡社会救助的质量，从整体上优化社会救助制度。

（三）城乡关系演变：农村社会救助的政策塑造

新中国成立以来，城乡关系历经从分割分治到融合均衡的历史嬗变，深刻影响着中国社会救助政策的变革走向。从历史进程看，在社会主义计划经济时代，城乡二元结构逐步形成和固化，城乡分割特征显著。国家实行严格的户籍制度，实施优先发展重工业的国民经济战略。受制于当时有限的综合国力和特定历史条件，国家难以开展大规模社会救助，社会建设投入相对短缺，农村社会救助始终处于较低水平。改革开放后，城乡经济体制改革不断推进，社会流动加快，社会个体化趋势增强，社会结构发生嬗变。特别是伴随经济社会发展，“三农”（农业、农村、农民）工作以及城乡关系协调发展的重要性凸显。在发展实践中，加强农村社会建设和治理、实施乡村振兴战略、建设社会主义新农村等的提出，体现了在城乡关系变革中农村发展的政策取向。2003年，党的十六届三中全会首次提出城乡统筹战略。2005年，《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发〔2006〕1号）提出，“进一步完善农村‘五保户’供养、特困户生活救助、灾民补助等社会救助体系”“有条件的地方，要积极探索建立农村最低生活保障制度。”^③其间，随着城乡关系的变化和城乡人口流动的加快，户籍制度改革不断深化，城乡关系由二元社会结构下的城乡分割分治趋向城乡协调发展。

中国特色社会主义进入新时代以来，在城乡关系变革发展的基础上，推动实现城乡一体化和融合发展的政策导向日益彰显。2013年，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“健全城乡发展一体化体制机制”“推进城乡最低生活保障制度统筹发展。”^④在经济转型升级和城镇化深入发展的背景下，2014年，中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出，“加快

① 国家统计局：《中国统计年鉴（2025）》，中国统计出版社，2025年，第27页。

② 民政部：《2024年民政事业发展统计公报》，民政部官网：<https://www.mca.gov.cn/gdmps/n2445/n2451/n2458/n2681/c1662004999980006189/attr/400985.pdf>。

③ 《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，《人民日报》，2006年2月22日第1版。

④ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《求是》2013年第22期。

公共服务向农村覆盖，推进公共就业服务网络向县以下延伸，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系，推进城乡社会保障制度衔接，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，推进城乡基本公共服务均等化”，^①为推动城乡一体化和国家新型城镇化进程中的城乡社会救助改革发展提出了政策方向和目标要求。2018年，中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》提出，“坚持城乡融合发展。”^②在当代中国，城乡关系已经成为推进中国式现代化的重要内容。2024年，中国共产党二十届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出，“完善城乡融合发展体制机制”“缩小城乡差别”“健全社会救助体系”。^③2025年，《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的建议》提出和强调，“加快农业农村现代化，扎实推进乡村全面振兴”“促进城乡融合发展”“健全社会救助体系”，^④为农村社会救助发展赋予了新的时代意涵，蕴含着社会救助的政策接续性和发展继承性，指明了新时代农村社会救助的发展变革方向。

从新中国成立以来城乡关系变革演进的历史进程看，推进城乡统筹、共同、均衡和融合发展，已成为城乡关系演进的必然趋势。在农村发展和治理中，保障农民权益、关怀农民民生是核心导向。通过关注和维护农民利益达致共享发展成果，在城乡发展中推动社会救助的公平公正与共治共享，彰显出社会救助在城乡共同发展中的人文性、公平性与共享性取向，这也构成了城乡关系变革中社会救助发展的实践逻辑与思想主线。“经过近百年的转型与变迁，尤其是改革开放40年的结构变革，中国已经从乡土中国转型为城乡中国”，^⑤这一深刻转型直接决定了城乡关系变革下农村社会救助变革发展的政策走向，构成了农村社会救助发展的历史和现实背景。

二、城乡格局变迁下中国农村社会救助变革发展的历史进程

新中国成立以来，中国农村社会救助的变革实现了从传统乡土互助救济到国家制度化法治化兜底保障的历史演进，经历了从社会主义计划经济条件下农村社会救助到社会主义市场经济条件下农村社会救助的深刻转型。这一历史进程以社会救助理念进步、政策构建与制度创新为显著特征，同时从社会救助政策流变的历史维度，折射了中国现代国家建设的发展轨迹。农村社会救助始终与新中国发展的历史方位相适应，在巨大的社会变迁尤其是在城乡关系的深刻变革中，彰显了中国式社会救助现代化的历史逻辑和实践逻辑。回溯社会变迁中社会救助的发展历程，结合城乡关系演变与农村社会救助重大政策实施脉络，可将新中国成立后农村社会救助

^① 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，《农村工作通讯》2014年第6期。

^② 《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，《人民日报》，2018年9月27日第1版。

^③ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，《人民日报》，2024年7月22日第1版。

^④ 本书编写组：《〈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的建议〉辅导读本》，人民出版社，2025年，第4、32页。

^⑤ 刘守英、王一鸽：《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》，《管理世界》2018年第10期。

的变革历程划分为以下特色鲜明的四个阶段。

（一）农村再造重构下以社会改造为特征的农村社会救助破旧奠基阶段

从1949年10月至1956年，中国经历了从新民主主义向社会主义过渡的时期，并以社会改造中的除旧布新为根本特征。新中国的成立开创了历史发展的新纪元，也开启了在重建国家中探索建立社会主义社会救助的新起点。新中国成立初期，所承袭的旧社会农村经济凋敝，社会破败、文化落后，农民普遍贫困且文盲率极高，这是当时最基本的农村国情社情。国家积贫积弱，面临着旧社会遗留下来的大量社会问题和黑暗丑恶现象。在社会上存在包括贫民、难民、乞丐和孤老残疾人等在内的大量需要社会救助的特定群体，乡村贫困问题十分突出。这一时期，中国共产党和人民政权对国家进行了深刻的社会改造，以废旧立新、开创新局的实践推进农村社会重建与再造，与旧社会以社会改良主义为目的的乡村建设有着根本区别。在此过程中，国家推行对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，开展土地革命，逐步构建起社会主义公有制经济制度，为具有社会主义政治本质与人民属性的农村社会救助奠定了发展根基。其间，国家积极抗击各类自然灾害、救助受灾群众，针对旧中国遗留的民生难题着力保障民生、帮扶困难群体。“国家鼓励垦荒。1950年至1952年，农民开垦大量荒地，使耕地面积增加1.5亿亩”。^①同时，“对不同的救助对象采取组织生产、介绍就业、遣送还乡、移民、收容和发放救济粮等不同的救济方法。”^②着眼于消灭延续千年的病患，毛泽东主席发出“一定要消灭血吸虫”的号召。在社会建设和治理方面，彻底消除剥削制度，铲除导致贫困发生的社会根源，形成了全新的社会形态。这一时期社会救助的发展不仅表现在为大量困难群众提供生活救助上，还突出体现在社会救助机构的发展和创建，从而奠定了中国社会救助的重要制度架构，在社会救助和贫困治理中展现了新生国家全新的社会面貌和社会风尚。不过，由于国家发展基础薄弱，财政能力十分有限，社会救助工作也面临着巨大挑战。

（二）城乡二元分治下以社会创建为特征的农村社会救助开创构建阶段

这一时期，城乡二元社会结构逐步形成和固化，农村社会救助的发展运行处于高度集中的社会主义计划经济体制与城乡分割的二元结构，其核心标志是农村五保制度的创立与推行。伴随农业合作化和农村发展，农村五保供养制度逐步确立，开创了中国农村社会主义社会救助制度的先河，并逐渐成为在中国农村贫困治理和民生保障中具有重大意义的制度安排。《1956年到1967年全国农业发展纲要》提出，“实行‘五保’，优待烈属和残废革命军人，供养和尊敬父母”“农业合作社对于社内缺乏劳动力、生活没有依靠的鳏寡孤独的社员，在生活上给以适当的照顾，做到保吃、保穿、保烧（燃料）、保教（儿童和少年）、保葬，使他们的生养死葬都有指靠。”^③由此，在全国范围内确立了这项关乎农村民生兜底保障的重大社会政策，使其成为极具中国特色的乡村社会救助制度，也塑造了当代中国特困人员供养制度的源头。

① 当代中国研究所著：《中华人民共和国简史（1949—2019）》，当代中国出版社，2019年，第18页。

② 参见北京市档案馆档案资料《北京市民政局1951年贫民救济办法》。

③ 《1956年到1967年全国农业发展纲要》，《中华人民共和国国务院公报》1960年第13期。

“农村五保供养制度的建立和发展是这一时期最突出的制度创新。”^①这一阶段，我国以计划经济体制为基础，以全民所有制为保障，以政府主导的救助为核心依托，逐步构建起以农村五保制度为核心标志的社会救助体系，对于保障农村困难群众的基本生活发挥了重要作用，成为改革开放后农村社会救助的重要实践基础。这一时期的农村社会救助蕴含着乡土中国的社会文化特征，同时，非制度化的互助救济与集体帮扶在贫困治理中发挥了不可或缺的补充作用。

（三）城乡二元结构解构下以社会改革为特征的农村社会救助创新拓展阶段

这一时期以党的十一届三中全会至党的十八大为关键历史节点，以经济改革深化、社会结构转型与城乡关系重构为时代背景，其重要标志是城乡二元结构逐步解构与城乡低保制度的统筹推进。改革开放以来，经济体制改革不断深化，农村联产承包责任制全面推行，城市国有企业改革加快推进，个体、私营等非公有制经济快速发展，加之户籍制度改革带来的社会流动加快，城乡关系发生深刻嬗变，传统计划经济条件下的社会救助已经无法适应社会转型发展的客观要求。

在城市化进程中，大量农民进城务工，流动人口大量增加。同时，在市场化改革加速推进和国有企业改革的过程中，出现了城市新贫困现象，形成了新的城市贫困群体。这一时期，国内社会主要矛盾发生变化，需要更加注重统筹公平与效率的关系，在不断做大“蛋糕”的同时努力分好“蛋糕”，在社会建设中实现公平正义。新的城市贫困问题要求社会救助必须做出适应性和针对性的调整，在新的社会条件下实现救助政策创新发展。1997年9月2日，《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》（国发〔1997〕29号）发布，作为改革传统社会救济制度的重大举措，城市低保制度建立，成为新型社会救助体系中基础性、核心性的制度安排。

在城市社会救助改革持续深化的同时，农村社会救助也获得了相应发展并进行了新的政策实践，其集中体现在农村低保制度的建立以及农村五保制度的创新发展等方面。改革开放以来，在中国农村经济快速发展的过程中，农村居民生活水平不断提高。但是，部分农村居民生活还比较困难，需要社会帮扶和支持。为了保障农村五保户的生活，健全农村社会保障制度，1994年1月《农村五保供养工作条例》（中华人民共和国国务院令第141号）发布实施，进一步规范了五保救助管理，推进了农村社会救助的发展。为解决农村五保户、农村贫困户家庭成员和贫困农民就医看病和救治大病等问题，2003年《民政部卫生部财政部关于实施农村医疗救助的意见》（民发〔2003〕158号）出台，对建立和实施农村医疗救助制度做出了政策规定，推动了农村医疗救助制度的发展，进一步补齐了农村社会救助的短板，发挥了重要的兜底保障作用。

在不断规范城市低保的同时，我国逐步探索和推进农村低保制度建设。“截至2004年底，全国有8个省份、1206个县（市）建立了农村最低生活保障制度，有488万村民、235.9万户家庭得到了农村最低生活保障。”^②2006年《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的

^① 刘喜堂：《建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2010年第4期。

^② 民政部：《2004年民政事业发展统计报告》，中国社会保障学会官网：<https://caoss.org.cn/news/html?id=11884>，2015年8月17日。

若干意见》(中发〔2006〕1号)提出,“有条件的地方,要积极探索建立农村最低生活保障制度”。2007年7月,《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发〔2007〕19号)发布实施,“通过在全国范围建立农村最低生活保障制度,将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围,稳定、持久、有效地解决全国农村贫困人口的温饱问题。”^①农村低保制度的建立打破了低保制度的城乡分割局面,推动着新型农村社会救助制度的建立,使得低保制度从城市扩展至农村,实现了城乡社会救助统筹和共同发展,使农民获得了与市民同等的社会救助权益,突破了城乡分割的二元结构下的社会救助管理体制,成为具有重要时代意义的根本性社会救助制度变革。这项举措开启了中国农村新型社会救助发展的新起点,改变了长期存在的农村贫困人口在公民救助中的社会排斥问题,成为保障农村困难群众基本生活的重要社会安全网,标志着全面的、制度化的反贫困社会政策进入城乡普惠化实施阶段。

(四) 城乡融合均衡发展下以社会法治为特征的农村社会救助改革完善阶段

中国特色社会主义进入新时代以来,在坚持推动城乡发展一体化理念和实践的基础上,城乡关系获得进一步发展。2017年,党的十九大报告提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。”^②坚持城乡融合发展成为新时代城乡格局变革发展的目标方向和实践要求,赋予了新时代城乡关系发展的政策要义,彰显了推动城乡融合发展、均衡发展和共享发展已成为重要的政策取向。这一时期,在城乡关系进一步发展变革和新型社会救助体系趋于定型化、制度化的演进中,中国农村社会救助坚持践行公平正义、促进社会和谐、保障和改善民生的发展指向,努力实现以规范化和法治化为重要特征的制度化发展,成为社会救助的发展底色和治理取向。其中,不断加强制度建构和法治建设成为社会救助改革发展的主要特征。

在社会救助的改革发展实践中,新型农村社会救助制度对于民生兜底保障发挥了重要作用。但是,需要看到的是,在社会救助管理和运行中还存在着一些问题,如法治建设有待加强、制度体系尚不健全、管理不够规范,等等。中国特色社会主义进入新时代后,伴随法治政府与法治社会建设的加强,社会救助的发展理念和现实环境发生了深刻变化,亟需进一步统筹效率与公平,推动社会救助制度化、法治化和规范化发展。2014年,中共中央、国务院印发了《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》,提出“健全城乡发展一体化体制机制”“推进城乡基本公共服务均等化”“加强农村最低生活保障的规范管理”。^③同年,《国务院关于进一步推进行政审批制度改革的意见》(国发〔2014〕25号)提出,“扩大基本公共服务覆盖面”“完善以低保制度为核心的社会救助体系,实现城乡社会救助统筹发展”。^④这两项政策标志着长期实行的“农业”和“非农业”二元户籍管理制度已成为历史,农村社会救助发展的制度环境

① 《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,《人民日报》,2007年8月14日第1版。

② 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《前线》2017年第11期。

③ 《中共中央 国务院关于全面深化农村改革 加快推进农业现代化的若干意见》,《人民日报》,2014年1月20日第1版。

④ 《国务院关于进一步推进行政审批制度改革的意见》,《人民日报》,2014年7月31日第8版。

发生了根本性变革。

在前期政策实践的基础上，为推进社会救助法治化进程、促进社会公平正义与和谐稳定，2014年5月《社会救助暂行办法》（国务院令第649号）开始实施。该办法确立了包括城乡低保、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助和社会力量参与等在内的社会救助格局，成为新中国社会救助史上具有里程碑意义的政策实践，

“消除了城乡分割的政策壁垒，城乡之间的救助待遇差距亦有所缩小”，^①极大推动了社会救助的制度化和规范化发展。对于农村社会救助而言，在社会救助的城乡统筹发展中，中国逐步以法治形式建立了包括农村低保、特困人员供养和危房改造等在内的社会救助体系。此后，中共中央、国务院印发了《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，提出“推进乡村法治建设”“推进低保制度城乡统筹发展，健全低保标准动态调整机制。全面实施特困人员救助供养制度，提升托底保障能力和服务质量。”^②在发展目标导向下，中央和地方各级政府出台了一系列政策法规，努力实现社会救助管理的法治化、制度化和规范化。此外，《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国妇女权益保障法》（2022年修订）等在这一时期开始实施，提出“国家发展社会保障事业，保障妇女享有社会保险、社会救助和社会福利等权益”“各级人民政府和有关部门应当采取必要措施，加强贫困妇女、老龄妇女、残疾妇女等困难妇女的权益保障，按照有关规定为其提供生活帮扶、就业创业支持等关爱服务”，体现了社会救助法治保障中的性别意识。这些构成了社会救助政策实施的法治依据，推动了中国社会救助的法治化发展。

三、中国农村社会救助变革发展的实践特征

土地既是中国农民的生活来源，也是其重要生活保障依托。新中国成立以来，我国经历了深刻的经济转型和社会变迁，在此过程中，农村民生保障呈现出从囿于土地的传统单一保障走向基于制度的现代复合保障的历史趋变，这一转型始终塑造着中国农村社会救助的变革演进方向。其中，城乡格局的动态演变对农村社会保障制度建设产生了深刻影响。在从社会主义计划经济向社会主义市场经济转型的进程中，农村生产和生活方式发生了显著变化，加之社会个体化趋势凸显、人口流动加快，原有社会主义计划经济条件下的农村社会救助已经无法适应新的民生兜底保障需要。因此，构建与社会主义市场经济发展要求相适应的新型社会救助制度，成为社会救助改革发展的政策取向和实践要求。与此同时，中国农村社会救助的发展始终立足于城乡与区域经济社会发展不均衡的现实国情，在特定城乡关系结构的演进中逐步推进，这构成了其发展的重要背景。与国际上社会救助制度发展演变的普遍规律一致，中国农村社会救助的发展也与国家综合国力提升以及实施大规模社会政策能力增强密切相关。改革开放以来，中国经济获得了快速发展，政府的财政能力显著增强，为构建覆盖城乡居民的社会救助制度提供了可能。同时，中国规模庞大的农村人口数量也决定了农村社会救助的特质。在这些现实的国情

^① 郑功成：《社会救助立法研究》，人民出版社，2020年，第9页。

^② 《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，《人民日报》，2018年9月27日第1版。

条件下，中国农村社会救助的发展变迁呈现出不均衡性、渐进性、适应性、创新性、保障性和法治性并存的鲜明发展特征，形成了独具中国特色的实践逻辑。

（一）不均衡性：基于特定的现实国情，不断推进社会救助改革发展

1. 地域发展的不均衡性

中国农村社会救助是在城乡和区域发展很不平衡的国情背景下实行的。改革开放以来，中国经济实现了巨大发展。但是，东部、中部、西部和东北地区的经济社会发展水平存在很大的差距，城乡发展不均衡的特征十分突出。中国社会救助的不均衡性突出表现在区域发展失衡下社会救助水平的差异。当前，我国区域间经济发展差距显著，各地实施社会救助的能力与条件存在落差，而在地方分权制的社会救助管理体制下，以低保标准为核心的救助水平呈现出明显的地区分化。例如，从 2025 年 7 月 1 日起，上海市低保标准由每人每月 1595 元调整为每人每月 1650 元。^① 同期，同为直辖市的重庆市城市低保标准则由每人每月 750 元提高到每人每月 770 元，农村低保标准由每人每月 610 元提高到每人每月 630 元，^② 地区间差距悬殊。这一现象表明中国农村社会救助具有高度地方化的制度特征。

2. 城乡发展的不均衡性

与城市社会救助相比，农村社会救助发展进程相对滞后。作为社会救助核心制度安排的低保首先在城镇实行，此后伴随着经济发展、政策创新和城乡关系的变化逐步拓展到广大农村地区。概言之，与城市相比，农村低保制度建成时间晚，待遇标准低。城乡低保标准的差异不仅体现在不同地区的农村之间，更突出表现为各地城乡之间的标准落差。总体来看，城市低保标准高于农村低保标准。截至 2025 年 1 季度，全国城市低保平均保障标准为 799.7 元 / 人 · 月，全国农村低保平均保障标准为 594.9 元 / 人 · 月。^③

3. 救助管理的不均衡性

社会救助管理是社会救助高质量发展的核心要素，直接关系到救助的保障性、公平性与绩效性，影响服务对象的满意度和幸福感，也关系到政府财政资金的使用效益。当前，社会救助管理的城乡不均衡是我国城乡社会建设与治理发展失衡的现实反映和必然结果。城乡社会救助条件的差异决定了发展水平的差距，这种不均衡性在救助对象的群体结构、资金技术等资源投入、政策体系建构以及服务经办能力等多个维度均有体现。例如，在社会救助标准制定和调整上，城乡分设分治与统一一体两种模式并存，部分地区已实现城乡低保标准统一。以北京市为例，2024 年全市城乡低保标准均为 1450 元 / 人 · 月。^④ 对此，在低保标准的城乡差距和时空演变上，需要统筹推进社会救助发展，“稳步提高农村低保标准和补助水平，缩小城乡低保差距。”^⑤

① 《上海市民政局 上海市财政局关于调整我市最低生活保障标准及相关社会救助标准的通知》，上海市民政局官网：<https://mzj.sh.gov.cn/cmsres/5b/5bf87e7aeff84392871d15c36d75bce3/330bba4fd9e58887f528bb24b823cb36.pdf>，2025 年 6 月 30 日。

② 《重庆提高城乡低保等社会救助标准》，《中国社会报》，2025 年 7 月 11 日第 1 版。

③ 民政部：《2025 年 1 季度民政统计数据》，民政部官网：<https://www.mca.gov.cn/mzsj/xzqh/2025/202501dyjdtsj.htm>。

④ 《北京市民政局 北京市财政局关于调整本市最低生活保障标准的通知》，北京市民政局官网：https://mzj.beijing.gov.cn/art/2024/8/21/art_10688_3222.html，2024 年 8 月 21 日。

⑤ 高拴平等：《中国城乡关系理论与实践百年流变与进路研究》，群言出版社，2023 年，第 243 页。

纵观新中国成立以来农村社会救助的发展历程，其始终在经济与社会、城市与农村、国内不同地区之间发展不均衡的特定国情下构建、运行并逐步完善，既体现了持续改革的政策导向，也彰显了坚持和践行统筹管理的重要性。

（二）渐进性：着眼社会救助的政策目标，逐步稳步推进制度构建

1. 政策构建过程的渐进性

中国是一个农村人口规模庞大、经济社会发展很不平衡的社会主义大国，构建社会救助制度是重大的社会政策议题和民生保障课题。新中国成立以来，在较长历史时期的社会变革进程中，我国持续探索构建社会主义制度下的农村社会救助体系。作为中国社会保障的重要组成部分，农村社会救助是伴随国家经济社会发展历程并在渐进式改革中逐步演进的。社会救助制度的建立和发展是一个量变与质变相结合的历史过程。农村社会救助贯穿了国家发展和治理的历史进程，是在渐进式改革中稳步逐渐达致的，绝非一蹴而就，体现了长期性、持续性、阶段性、迭代性的变革特征和发展意涵。

2. 政策实现路径的渐进性

中国农村社会救助始于新中国成立后的农村贫困救济，并且在之后多年的发展进程中不断得到完善。其中，包含着政策创建、政策完善、政策继承、政策调整和政策创新等渐进式改革的实践意涵，体现了守正创新、与时俱进和发展继承的实现进路，是社会主义社会救助制度的自我完善和发展，彰显了以渐进主义为制度特征的方法论要义和改革取向。

3. 政策实践理念的渐进性

党的十一届三中全会召开后，中国开启的经济改革以渐进性为行动原则和发展理念，这同样体现在社会救助政策领域。从改革开放前后农村社会救助的发展历程来看，二者体现了鲜明的发展与继承的关系。改革开放后，在已有社会救助制度的基础上，适应新的社会政策条件的变化，农村社会救助不断进行变革，逐步稳步推进地形成了当代中国农村社会救助制度。应当说，这种渐进性变革还在进行中。

（三）适应性：立足发展阶段性特征，坚持走与国情相适应的发展道路

1. 发展阶段的适应性

新中国成立以来，经过多年的建设和发展，我国的综合国力显著提升，实施社会救助的能力显著增强。但是，与国外发达国家相比，在中国式现代化进程中，我国的社会救助仍面临农村人口规模庞大、国内不同地区实施社会救助的能力存在很大差距等现实国情。在社会救助发展道路上，社会救助的政策构建必须与现实国情相适应，从而体现制度发展的适配性。新中国成立之初，我国是典型的农业国家，农村人口构成全国人口的绝大多数，构建面向这一庞大人口规模的社会救助制度，面临着巨大挑战。在社会主义计划经济时期，国家实行严格的户籍制度，社会流动受到很大的限制，社会成员的跨地域流动很少，社会救助在城乡分割分治的二元社会结构中运行。改革开放后，城乡关系发生深刻变化，城市化进程加快，所有制结构趋于多元化，逐渐出现了包括个体经济、私营经济和外资经济等在内的多种所有制经济成分，大量的农民进城务工，出现了“农民工”这样一个规模庞大的社会群体。此外，在农村，原有的基于计划经

济年代的社会救助经济基础式微，社会群体结构发生分化，出现了农村生活困难群体。这一时期的社會救助在以城乡统筹、城乡一体、城乡融合为演变趋势的城乡关系中发展运行。因此，农村社会救助的演变是基于城乡关系和城乡结构的变化而形成的具有适应性和回应性的社会保护制度。

2. 发展原则的适应性

适应性是包括社会救助等在内的社会保障的根本行动准则。在此，作为国家根本大法的宪法作出了明确的表述。《中华人民共和国宪法》（2004年修正）明确指出，“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”。在发展实践中，在户籍制度改革、二元社会结构解构、城乡社会流动加快、城市化进程不断推进的历史背景下，中国的社会救助制度顺应时代变迁做出适应性变革，在社会救助的城乡统筹发展中推进政策完善和制度创新。同时，在发展实践中，“必须坚持尽力而为、量力而行”，^①成为基于现实国情国力下健全保障和改善民生制度体系的行动原则，体现出当代中国社会救助鲜明的政策取向。

3. 发展水平的适应性

在社会救助水平上，社会救助标准必须与国家的财政能力相适应，坚持适度原则，从而实现制度的可持续性。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》重申强调，“坚持尽力而为、量力而行，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民群众急难愁盼问题，畅通社会流动渠道，提高人民生活品质。”^②在救助实践中，建立健全低保标准与经济社会发展状况、居民生活消费水平和基本生活必需品物价指数联动机制，“切实把民生保障建立在经济发展和财力可持续的基础之上”。^③不切实际的“慷慨”不是中国社会救助的追求目标，公平与可持续发展才是中国社会救助的行动原则。过高的社会救助标准将带来极大的财政负担，影响社会团结与社会和谐。

（四）创新性：着眼民生保障的发展目标，以政策创新推进制度优化

1. 农村社会救助项目的创新性

立足中国农村的特定国情和历史条件，在城乡关系格局的历史演变中，我国创造性地实施了五保和低保等救助政策，培养大批赤脚医生行医治病，推进农村医疗救助制度的建立，构建起独具中国特色的新型农村社会救助制度。这些创新实践展现了中国农村社会救助的发展道路，推动了社会救助从传统的人道救助和非制度化救助向城乡中国背景下法治化救助、制度化救助的深刻转型。这一过程既是国家治理创新在农村社会救助领域的重要实践，彰显了制度变迁中农村社会救助的演进逻辑，更蕴含着变革发展进程中制度、政策、管理与话语层面的全方位创新。

2. 城乡社会救助关系的创新性

中国农村社会救助的发展是在城乡关系嬗变和社会政策创新中实现的。在城乡社会救助发

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，《人民日报》，2024年7月22日第1版。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，民政部官网：<https://www.mca.gov.cn/n152/n162/c1662004999980007369/content.html>，2025年10月28日。

③ 陆治原：《深化民政改革 健全保障和改善民生制度体系》，《学习时报》，2024年9月13日第1版。

展中，着眼于实现社会救助的城乡统筹协调发展，回应农村民生建设需要，农村低保制度从无到有，在农村地区逐步得到建立，从而实现了低保从城市到农村的制度拓展以及社会救助权从城市居民“独有”到城乡居民“共享”的历史转变，逐步改变了社会救助城乡分割的局面，从制度上保障了农民的社会救助权益。中国特色社会主义进入新时代以来，着眼于实现社会救助事业高质量发展，在健全分层分类、城乡统筹的中国特色社会救助体系建设中，致力于“推进社会救助制度城乡统筹，加快实现城乡救助服务均等化”，^①为新时代城乡社会救助关系提出了新的目标和方向。

3. 农村社会救助管理的创新性

中国农村社会救助的创新性还体现在社会救助管理的创新上。在社会救助管理中，着眼于精细化治理和靶向化治理，不断创新相关政策，从而实现管理创新。作为基于家计核查的社会救助制度，其公平性体现在对申请人家庭真实生活状况的精准核对上。在此方面，从实现社会救助的公平性目标出发，个人诚信、公示制度和居民家庭经济状况核对机制创造性的引入融入，为社会救助制度的公平公正运行提供了管理保障。

（五）保障性：坚持社会政策的公平正义，实现社会救助的兜底保障

1. 农村社会救助政策话语的保障性

农村社会救助的保障性特征鲜明地体现在社会政策话语的嬗变上，彰显了强调保障性的政策取向。在计划经济时代，以农村五保为主要内容的社会救助强调保吃、保穿、保住、保医、保葬，涵盖了农村居民生活的主要方面。改革开放后，随着进入社会主义市场经济时代，社会救助政策强调可及性和可获得性，“应保尽保”成为社会救助的重要目标和政策话语。当前，社会救助坚持“应保尽保”“尽力而为”“量力而行”“兜底托底”“两不愁三保障”等政策理念和行动原则，以可持续发展为目标和指向，致力于筑牢民生保障，努力解决农村困难家庭的民生困境，由此形成了当代中国特色鲜明的社会救助政策话语表达。

2. 农村社会救助群体规模的保障性

在世界上其他一些国家中，社会救助制度处于补充性地位，但是，中国社会救助发挥着兜底保障的重要功能。保障性是中国社会救助制度的核心要义和根本特征，也是社会救助政策的目标追求。在社会救助政策实践中，我国坚持社会救助的本质属性，把保障困难家庭的基本生活作为社会救助的政策目标，发挥社会救助的民生托底兜底作用，以此努力实现社会公平正义。改革开放前，社会救助制度施行于城乡分治的二元社会结构之中，制度化的社会救助制度对于农村贫困居民来说是缺失的，其无法获得与城市居民同等同样的救助保障权益和待遇。随着城乡关系变革中社会救助的统筹一体化推进，农村社会救助受助人数有了明显增长，社会救助的保障性也显著增强。

在社会救助受助群体规模上，自农村低保制度建立后，农村低保人数快速增长，进而拉动了全国城乡低保人数的总量增长和受助群体规模的扩张。截至 2024 年，全国农村最低生活保障人

^① 新华社：《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〉》，《中国民政》2020年第16期。

数为 3361.5 万人,^① 城乡最低生活保障人数合计总量为 3986.5 万人, 前者占后者的 84.3%, 是绝对主体。2024 年, 全国乡村人口共有 46478 万人,^② 农村最低生活保障人数占全国乡村人口的 7.2%。图 1 反映了自农村低保制度在全国范围内陆续建立以来, 城乡低保覆盖率各自的变动态势, 呈现了城乡低保救助的保障差异和演进趋变。

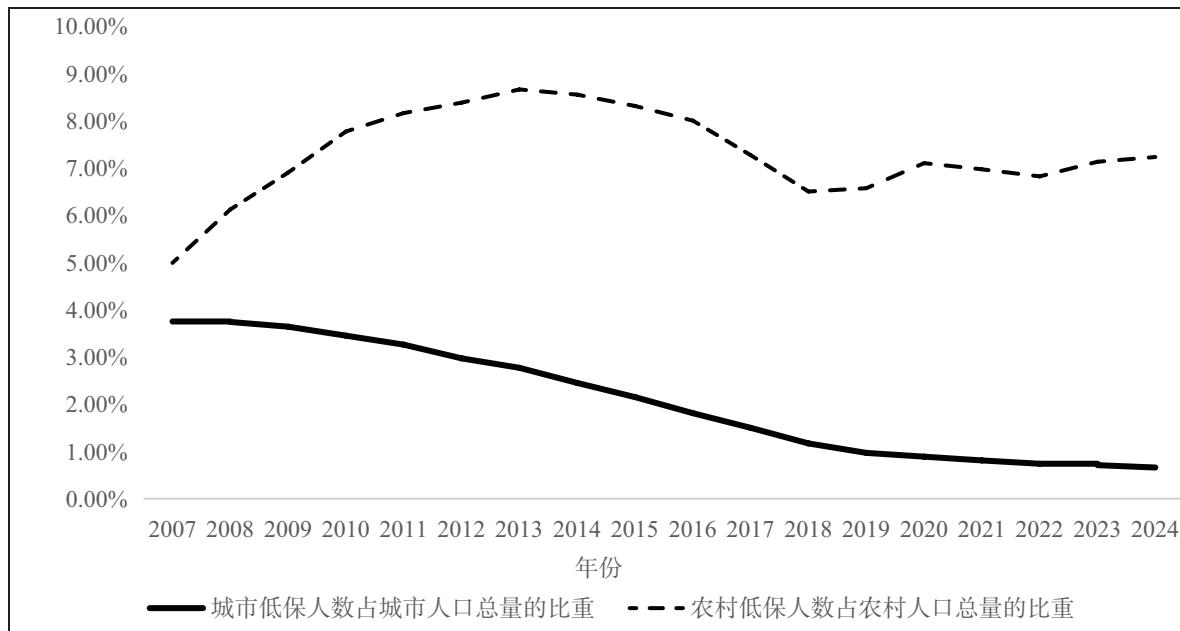


图 1 2007—2024 年中国城乡低保覆盖率的变化情况

资料来源：根据《中国统计年鉴（2025）》相关数据计算整理。

3. 农村社会救助标准的保障性

待遇标准是社会救助的核心要素, 直接关系社会救助的效益效果。中国新型社会救助制度建立以来, 城乡社会救助标准不断提高。其中, 以农村低保标准为例, 截至 2024 年第 4 季度, 全国农村低保平均标准为 593.9 元/人·月,^③ 即 7126.8 元/人·年, 保障了救助对象的基本生活。从低保替代率看, 2024 年全国农村居民人均可支配收入 23119 元,^④ 占比为 30.8%。在社会救助实践中, 一方面, 社会救助待遇标准需要适应经济发展水平逐步调整。特别是, “按照提高生活质量和推进共同富裕的目标来看, 目前我国社会救助的水平还有待提高。”^⑤ 另一方面, 从可持续性出发, 在社会救助的政策安排上, 需要秉持社会救助本身的制度属性, 也就是“社会救助政策的设计初衷和直接目的是维持贫困群体的基本生存, 解决其基本生活困难问题。”^⑥ 这些体现了努力践行社会救助标准最佳政策的实践目标, 及在复杂政策思辨和包容共享中推动发展实践的现实关切。

① 国家统计局:《中国统计年鉴(2025)》,中国统计出版社,2025年,第704页。

② 国家统计局:《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局官网:https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html,2025年2月28日。

③ 民政部:《2024年4季度民政统计数据》,民政部官网:<https://www.mca.gov.cn/mzsjs/tjsj/2024/2024dssjdtjsj.htm>。

④ 国家统计局:《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局官网:https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html,2025年2月28日。

⑤ 关信平:《社会救助高质量发展的路径探析》,《人民论坛》2024年第5期。

⑥ 王贤斌:《中国转型期农村社会救助问题研究》,中国社会科学出版社,2016年,第139页。

4. 城乡社会救助体系的保障性

在社会政策实践中，中国着力推进城乡社会救助体系建设，建立了以城乡低保和农村五保制度为基础，以教育救助、医疗救助、住房救助、就业救助、司法救助和供暖补助等专项救助为配套，以临时救助和应急救助为补充的社会救助体系，较好地保障了困难群众的基本生活，改善了农村居民抵御自然和社会风险的条件和能力。但是，农村的社会救助水平相比较低，保障功能相对薄弱，传统的基于家庭、家族、邻里的人道救助和私人救助在农村地区仍发挥着重要的作用。

（六）法治性：以社会救助的法治化为发展指向，努力践行依法救助

1. 在社会结构属性和现代社会救助实践原则下衍生的法治性

从社会结构变迁的视角看，新中国成立以来，中国经历着从农业国家向工业服务业国家以及从农业社会向工业社会的历史趋变，城乡人口结构和社会生活形态发生了深刻变迁。但是，在当代中国，生活在农村的农民数量依旧庞大，乡土文化绵延演进。社会学家费孝通先生在《乡土中国》一书中指出，“从基层上看去，中国社会是乡土性的。”^①“在乡土社会中法律是无从发生的。”^②中国农村社会救助处于与城市陌生人社会和西方国家契约社会完全不同的制度运行环境中，凸显了法治救助在中国的重要性。与城市相比，在农村社会救助中，法治化进程相对滞后，成为农村社会救助治理体系和治理能力现代化的短板和薄弱环节。对此，需要坚持依法治理和依法救助，推动社会救助法治化发展，不断提升农村社会救助的制度化和规范化水平，以法治思维和法治方式治理部分地区存在的“关系保”“人情保”等有悖于社会救助公正性的问题。这对于推进以“熟人社会”和“礼治秩序”为显著特色的乡村社会建设和治理，营造新时代的良好社会生态、社会气象和社会风尚，提升农村社会文明程度和建设现代国家，具有积极意义。

2. 在法治国家建设和社会救助制度完善中强化的法治性

法治性是在中国社会救助公平公正规范运行客观要求下的发展取向和治理原则。新中国成立以来，中国社会救助走过了一条不断趋于制度化、规范化和法治化的发展历程，社会救助的法治化水平显著提高，促进了社会救助制度的规范运行和日益完善。在社会救助的变革历程中，中国农村社会救助呈现了从人道救助到法治救助的发展路径。在从社会主义计划经济向社会主义市场经济的转型中，社会救助发展变革与法治实践相伴同行。自新型社会救助制度建立以来，国家出台了《农村五保供养工作条例》《社会救助暂行办法》《中华人民共和国公益事业捐赠法》《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国妇女权益保障法》等一系列政策法规，加之大量相关地方性法规的颁布实施，推动了社会救助的规范化和制度化运行，极大地促进了社会救助的法治化发展。

3. 在政治建设和社会救助失范行为治理中加强的法治性

中国社会救助是在中国共产党领导下由各级人民政府开展的重要民生工作，关系到人民群众的切身利益，也是面向处于生活困境之中城乡居民开展的重要群众工作。在中国农村社会救

^① 费孝通：《乡土中国》，北京联合出版公司，2021年，第1页。

^② 费孝通：《乡土中国》，北京联合出版公司，2021年，第6页。

助的体系建设、制度运行和政策实施中，作为社会救助事业的管理者、参与者和实践者，各级、各地区相关机构的党员领导干部在实现社会救助公平公正、维护社会救助制度良性运行以及构建良好的社会救助生态等方面发挥着至关重要的作用。在政策执行中，相关部门加强对经办和管理人员有悖公平的失范行为预防和惩戒，融入公平治理和防治腐败工作机制，在依法救助中体现公平救助。《中国共产党纪律处分条例》（2023年12月8日中共中央政治局会议第三次修订）第一百二十四条规定，“在社会保障、社会救助、政策扶持、救灾救济款物分配等事项中优亲厚友、明显有失公平的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。”^①

四、结语

农村社会救助是中国乡村社会保护制度的重要组成部分，其整体融入嵌入中国建设现代国家的历史进程，与新中国成立以来城乡关系的变革紧密相连，反映了在中国社会变迁中城乡关系的深刻变化，展现了农村社会救助变革发展的思想逻辑、历史逻辑和实践逻辑。

中国农村社会救助是在从乡土中国向城乡中国的历史嬗变过程中发生发展的，并且与从乡土中国向城乡中国演进的历史趋变相关联。其中，经济发展变迁、人口结构转型、城乡关系变革等构成农村社会救助的重要历史背景和条件。在政策实践上，实施大规模社会救助的财政能力的显著增强，以农村低保为核心的新型社会救助制度的引入，农村贫困治理中社会救助的政策创新，推动着中国社会救助从传统救济向现代救助的转型。

长期以来，农村社会救助更多是源于怜悯和同情的人道救助，而不是基于法律和制度的现代法治救助。在发展实践中，中国走出了一条立足自身国情社情、富有治理效能的民生兜底保障道路，逐步构建起了农村社会救助体系，不断完善管理体制和运行机制，覆盖了规模庞大的农村生活困难人口，彰显了在历史变迁中我国农村社会救助的演进特征和政策取向。其中，渐进性、保障性、创新性、适应性、法治性构成了农村社会救助变革前行的发展特征，成为农村社会救助转型发展的政策主线，也成为未来中国农村社会救助变革发展的实践经验。

从社会治理的维度来看，中国农村社会救助的变革发展体现了渐进性治理、创新性治理、回应性治理、法治性治理和协同性治理的鲜明特征，构成了中国农村贫困治理的实践逻辑，反映了中国农村社会救助改革发展的政策方略和实践原则。也就是说，立足于中国现实国情国力，在改革发展实践中逐步推进农村社会救助的改革发展，积极回应农村居民的民生诉求；在社会救助法治化中不断践行法治要求；在城乡关系变革中统筹协同推进社会救助体系建设，从而构建农村社会救助安全网。但是应当看到，目前中国农村社会救助体系尚不健全，社会救助水平相对较低，社会救助制度还需完善，法治建设仍有待加强。为此，需要在发展实践中不断健全农村社会救助体系，增强保障性、发展性和现代性，不断推进中国式社会救助现代化进程。

^① 《中国共产党纪律处分条例》，中国方正出版社，2023年，第60页。

From Rural to Urban–Rural China: Historical Transformation of Rural Social Assistance in the Context of Social Changes and the Evolving Urban–Rural Pattern

Gang Shuge

(Institute of Comprehensive Governance, Beijing Academy of Social Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract: Rural social assistance is a major institutional arrangement for safeguarding the livelihoods of the rural population. Since the founding of the People's Republic of China, rural society and urban–rural relations have undergone significant transitions, reflecting the historical evolution from "rural China" to "urban–rural China". From the perspective of social change and the transformation of the urban–rural pattern, and focusing on two core components of social assistance — the Minimum Living Standard Guarantee (dibao) and the Five Guarantees (wubao) scheme — this paper analyses the development trajectory and practical features of rural social assistance in China since 1949. It argues that, given China's specific national context characterised by dual imbalances across regions and between urban and rural development, decades of gradual reform and institutional innovation have cumulatively built a modern rural social assistance system. Under conditions of uneven development, the evolution of rural social assistance displays features of gradualism, responsiveness, innovation, adaptability and rule-of-law orientation. However, the current development of rural social assistance remains imbalanced; the urban–rural gap persists. Continuous policy refinement and innovations in practice are needed to advance integrated urban–rural development.

Keywords: urban–rural pattern; rural social assistance; dibao; social changes

(责任编辑：高静华)