

祝明. 国际自然灾害救助标准比较[J]. 灾害学, 2015, 30(2): 138–143. [Zhu Ming. Comparison of international natural disaster relief standards[J]. Journal of Catastrophology, 2015, 30(2): 138–143.]

# 国际自然灾害救助标准比较<sup>\*</sup>

祝 明

(民政部国家减灾中心, 北京 100124)

**摘 要:** 通过对比分析美国、日本、印度、俄罗斯的自然灾害救助项目和标准, 总结出这些国家自然灾害救助项目和标准的共同特性: 自然灾害救助项目比较完备, 救助标准比较细致, 救助形式灵活多样, 救助标准绝对值较高, 救助对象呈现多样化, 关注弱势群体。我国已经初步建立了全国统一的自然灾害救助项目和标准, 但还存在救助项目单一、标准偏低、缺乏动态调整机制等问题。因此需要借鉴国际经验, 充分发挥社会力量的作用, 探索建立动态调整机制, 进一步完善我国自然灾害救助项目和标准。

**关键词:** 自然灾害; 救助标准; 救助项目; 国际; 比较; 动态调整

**中图分类号:** D632.5; X43    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1000–811X(2015)02–0138–06

doi: 10.3969/j.issn.1000–811X.2015.02.027

自然灾害救助是国家或社会对因遭遇自然灾害而陷入生活困境的灾民进行抢救和援助的一项社会救助制度, 其目的是通过救助, 使灾民摆脱生存危机, 同时使灾区的生产、生活等尽快恢复正常秩序。为有效开展自然灾害救助, 需要设定规范统一的救助项目和救助标准。世界上许多国家政府根据本国的政治制度和经济发展水平, 建立了自然灾害救助制度并确立了救助项目和救助标准。中国在长期的自然灾害救助实践中, 逐步建立了自然灾害救助项目和救助标准, 但也面临一些问题, 需要借鉴国际上的成功经验, 不断加以完善。

## 1 美国、日本、印度、俄罗斯自然灾害救助项目和标准

### 1.1 美国

美国的自然灾害救助主要由联邦紧急事务管理局(FEMA)负责, 包括防灾减灾救助、重大灾害应急救助和突发事件救助三大类。其中防灾减灾救助主要包括防灾计划救助和灾害预警救助两部分。重大灾害应急救助主要包括一般性联邦救助、必须的基本救助、风险防御、联邦设施救助、修复和重建受损设施、对个人和家庭的联邦救助、失业救助、食品券的分配、食品紧急调度与供应、法律服务、危机咨询服务、社区灾难贷款、紧急通讯、紧急公共交通、消防救助和木材售买卖合同等共16项。突发事件救助主要是联邦政府对州与地方政府进行紧急援助, 协调联邦机构、私营组织、州与地方政府共同救灾, 向受灾的州与地方政府提供技术与咨询服务, 清除废墟, 提供临时

住房, 帮助州与地方政府分发药品、食品、可消费补给与紧急援助物资<sup>[1]</sup>。

美国形成了较为完善的灾害救助法律体系和应急计划体系, 不但有综合性的法律《斯塔福德法》, 也有应对单灾种的法律如《国家洪水保险法》等<sup>[2]</sup>。财政筹措资金以中央财政预算为主体, 联邦政府出资比例最低为50%, 最高可达75%。建立了多元化的资金筹集渠道, 以保险为核心, 贷款以低息贷款为主, 目前保险理赔、信贷支持等市场融资渠道所占救灾资金的份额日渐增多。政府对于灾民的补助以非货币化服务为主, 如法律咨询、心理咨询、保险服务、建筑执照申请服务、再就业服务等, 在政府部门提供这些救助的同时, 民间团体也扮演重要角色。

### 1.2 日本

日本相关法律对灾害救助的种类及救助额度有明确规定, 同时授权中央政府制定全国统一的自然灾害救助标准。日本各项灾害救助费用的筹集, 中央和地方按比例分担, 法律均有明文规定<sup>[3]</sup>。其中, 中央政府的救灾资金侧重于整个国土安全和灾害预防, 地方资金则主要用于灾害发生后的应急响应和灾民救助。救助的种类主要包括提供临时救助住所(包括应急的临时住宅); 提供伙食、其他食品和矿泉水; 提供衣服、寝具和其他生活必需品; 提供医疗及助产; 救出受灾者; 对因灾受损的住宅进行应急修理; 提供维持生计所需的资金、器具或资料; 提供学生用品; 埋葬; 前述各项之外的政令规定事项。2011年东日本大地震发生后, 日本内阁府在原有各项政策的基础上进一步完善了灾民和灾区援助各项政策, 规定了政府所制定的各项救助政策, 大的层面上主要

<sup>\*</sup> 收稿日期: 2014–09–10

修改日期: 2014–11–20

基金项目: 财政部国际自然灾害管理制度研究项目(201108041)

作者简介: 祝明(1975–), 男, 浙江江山人, 硕士, 研究方向为防灾减灾公共政策和公共管理. E-mail: zhuming@ndrec.gov.cn

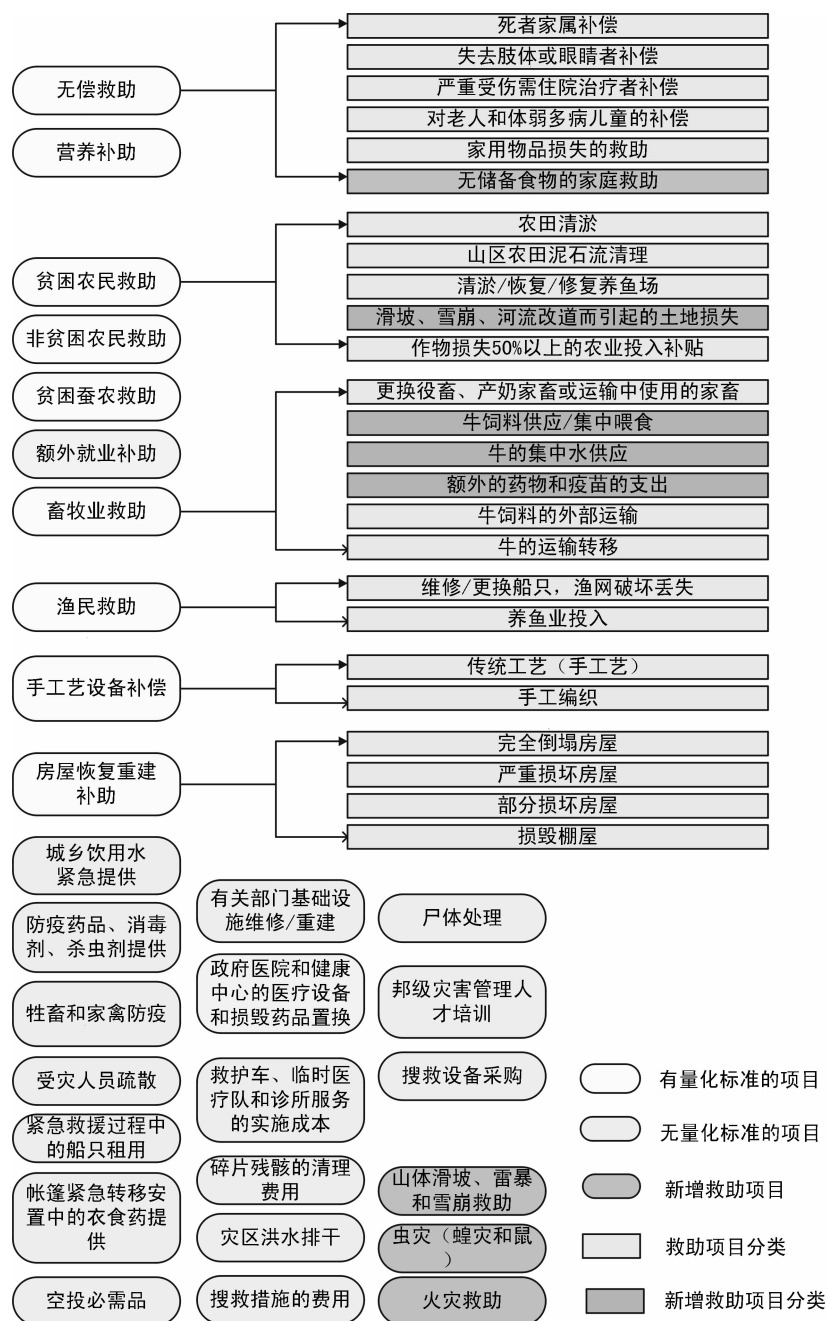


图1 2005-2010年印度灾害救济基金(CRF)和国家灾害应急基金(NCCF)的救助项目框架

包括经济生活援助、住房确保及恢复重建援助、对中小企业和个体户的救助以及安全灾区重建4个大项，每个大项下又包括数个小的项目，总计包含80个救助项目。

日本的灾后救助机制较为健全，在立法方面除了《灾害对策基本法》<sup>[4]</sup>，还有《灾害救助法》<sup>[5]</sup>等有关法律规范，对于灾害救助的实施，所应包括的项目、金额及费用负担等，都有明确的法律规定和全国统一的标准<sup>[6]</sup>。日本中央与地方政府对于灾害救助费用、灾害抚恤金及低息贷款等的财务分担责任非常明确。日本对灾害现金救助的规定极为严格，目前现金救助仅包括灾害抚恤金、过渡性生活救助金和生活重建救助金，灾害救助以低利息的贷款、减免租税和非现金补助为主。

### 1.3 印度

印度建立了全国统一的自然灾害救助项目和标准。印度政府对自然灾害的救助主要体现在灾害救济基金(CRF)和国家灾害应急基金(NCCF)中。两个基金的内容主要包括：因灾死亡救助、因灾受伤救助、生活用品救助、食物救助、农民救助、就业者救助、畜牧业救助、渔业救助、手工业救助、房屋修复救助、饮用水救助、基础设施修缮救助、医疗设施救助等29个救助项目，在每个救助项目中，详细规定了救助标准和金额，两个基金的救助项目框架较为完备<sup>[7]</sup>（见图1）。

印度自然灾害救助的法制基础是《灾害应急管理法》<sup>[8]</sup>。自然灾害救助机制比较健全，制定了详细的自然灾害救助政策。印度建立了自然灾害救

助标准的动态调整机制,自然灾害救助项目和标准不断更新完善。2009年,印度政府对2005-2010年的灾害救济基金(CRF)和国家灾害应急基金(NCCF)的救助项目和标准进行了修订。

#### 1.4 俄罗斯

根据俄罗斯有关财政的法律,俄罗斯联邦政府每年的紧急情况和自然灾害备灾救灾储备金约为30亿卢布(约合6.2亿元人民币)。该项资金为受灾地区提供支持,主要用于救援、保障受灾居民生活、补助倒房灾民等。例如2006年,俄罗斯联邦政府紧急情况和自然灾害备灾救灾储备金总共支出12.1亿卢布(约合2.5亿元人民币),主要用于救援工作(1.1亿卢布)、住房救援和重建(10.2亿卢布)、灾民物资救助(0.3亿卢布)、财产受损灾民救助(0.5亿卢布)。俄罗斯制定了全国统一的自然灾害救助项目和标准,对转移安置灾民救济补助、灾民一次性资金救助、灾民受损财物救助、因灾伤亡救助等进行了明确规定(表1)。

表1 俄罗斯自然灾害救助项目和标准列表

项目	细项	单位	标准(卢布/人民币)
转移安置一个月救助	住宿	人·d	550/114
	食物	人·d	100/21
一次性资金救助		人	5 000/1 033
		户	不高于25 000/5 165
受损财物救助	部分财物受损	户	50 000/10 328
	全部财物受损	户	100 000/20 655
因灾伤亡救助	因灾死亡	人	300 000/61 965
	因灾重伤	人	100 000/20 655
	因灾轻伤	人	50 000/10 328

俄罗斯制定了《紧急状态法》<sup>[9]</sup>等法律来规范自然灾害救助项目和标准<sup>[10]</sup>。俄罗斯救灾资金和物资的种类和数量由以下几个因素决定:特定地区的风险种类、灾害的规模和特点、历史灾情和灾情重复次数、救灾规模测算和灾损预评估、生活保障的持续时间。俄罗斯紧急情况救灾专项资金由中央救灾资金、地方救灾资金、每个城市的专项资金三部分组成。资金预算安排及分配遵循“首先使用地方专项资金,如果不足则申请州或共和国专项资金,如果再不足则申请联邦专项资金”的原则。俄罗斯自然灾害救助项目和标准比较细致,具有可操作的具体量化标准。

表2 美国、日本、印度、俄罗斯、中国部分灾害救助项目比较

国家	民房恢复重建救助			过渡性生活救助			遇难人员家属抚慰		
	本国货币	按汇率折算	按实际购买力折算	本国货币	按汇率折算	按实际购买力折算	本国货币	按汇率折算	按实际购买力折算
美国	0.5万 美元/户	3.2万 元/户	1.8万 元/户				2.5万 美元/人	16万元/ 人	9万元/ 人
日本	100万 日元/户	8.3万 元/户	3.9万 元/户	6-8万 日元/人	0.4-0.5 万元/人	0.2-0.3 万元/人	500万 日元/人	41.6万 元/人	19.5万 元/人
印度	2.5万 卢比/栋	0.26万 元/栋	0.25万 元/栋	20卢比/ (人·d)	2.1元/ (人·d)	2元/ (人·d)	10万卢 比/人	1.3万 元/人	1万元/ 人
俄罗斯	10万卢 布/户	2.1万 元/户	1.9万 元/户	650卢布/ (人·d)	135元/ (人·d)	121元/ (人·d)	30万卢 布/d	6.2万 元/人	5.6万 元/人
中国	1~1.4万元/户			(10元+1斤粮)/(人·d), 3个月			0.5万元/人		

注:按照巨无霸指数(Big Mac index)折算得出。巨无霸指数是国际上较为通用的反映不同国家货币真实购买力水平的经济指数。两国的巨无霸购买力平价汇率的计算法,是以一个国家麦当劳巨无霸的当地货币价格,除以另一个国家麦当劳巨无霸的当地货币价格。按照巨无霸指数计算出来的金额为实际购买力金额。

## 2 各国自然灾害救助项目和标准的发展趋势

### 2.1 自然灾害救助项目趋向完备

美国、日本和印度的自然灾害救助项目覆盖了灾民和灾区需求的多个方面,除了传统的关于灾害发生后的应急安置和恢复重建的基本生活救助项目外,还包括对各大产业、灾区基础设施和公益设施等灾区生产的救助,对失业和再就业的补助,以及入学等方面的救助。比如美国的重大灾害救助项目包括一般性联邦救助、必须的基本救助、风险防御、联邦设施救助、修复和重建受损设施等16项。日本在2011年“3·11”9.0级大地震后在原有政策的基础上进一步完善了各项救助政策,在经济生活援助、住房确保及恢复重建援助、对中小企业和个体户的救助和安全灾区重建4个领域,细分了80个小的救助项目。印度自然灾害救助项目主要体现在灾害救济基金和国家灾害应急基金中,具体项目包括因灾死亡救助、因灾受伤救助、老人与儿童救助、生活用品救助、食物救助等29项。

### 2.2 自然灾害救助标准日益细化

与自然灾害救助项目对应,各国的自然灾害救助标准规定更加细化。尤其是日本和印度,对救助资金和物资数量、救助期限、救助对象等都给出了操作性很强的标准,这对于提高救助效率具有重要意义。比如日本在2011年“3·11”9.0级大地震后发布的灾民和灾区援助政策规定,对于生活困难的受灾者,划分为标准3人家庭、高龄单身家庭、高龄夫妇家庭和母子家庭4类,给予从62 640日元到193 900日元不等的救助资金。印度在灾害救济基金和国家灾害应急基金的规定中,将29项自然灾害救助项目进一步细分,并对46项自然灾害救助标准进行了具体规定,各项标准细致而明确,操作性很强。比如印度专门针对贫穷农民的救助项目和标准包括:清淤农用土地补助6 000卢比/hm<sup>2</sup>,去除丘陵地区农用土地上的泥石流补助6 000卢比/hm<sup>2</sup>,修复养殖场补助6 000卢比/hm<sup>2</sup>,因滑坡、雪崩、河流改道导致土地大部分损失的补助15 000卢比/hm<sup>2</sup>,作物损失50%及以上的补助4 000卢比/hm<sup>2</sup>,对于农业作物、园艺作物和当年种植作物补助2 000卢比/hm<sup>2</sup>(干旱地

区)和4 000 卢比/hm<sup>2</sup>(灌溉充足地区),多年生作物补助6 000 卢比/hm<sup>2</sup>。

### 2.3 自然灾害救助形式更加灵活多样

各国普遍注重发挥市场机制的风险补偿作用。发达国家一般会购买更多的保险,为灾后重建提供资金<sup>[11]</sup>。现金补助、保险、贷款、融资等成为许多国家自然灾害救助的形式。其中最典型的是美国,在救助形式上,美国强调以保险为核心,贷款主要以低息贷款为主。据统计,1994 年洛杉矶地震保险补偿占地震损失的63%;2005 年卡特里娜飓风,保险赔款占直接经济损失的50%<sup>[12]</sup>。在全球有关灾害损失补偿的统计中,来自保险公司的赔款要占到整个灾害损失的36%以上,发达国家这一指标甚至高达80%<sup>[13]</sup>。美国灾害救助机制中提供非常多“非金钱性”的福利服务,包括法律咨询、心理康复、保险服务、建筑执照申请服务、再就业服务等,且不仅由政府部门提供,民间团体亦扮演重要角色。日本的灾害救助以低利息的贷款、减免租税和非现金补助为主,对于灾害现金救助的规定极为严格,目前现金救助仅包括灾害抚慰金、过渡性生活救助金和生活重建救助金。

### 2.4 自然灾害救助标准绝对值普遍较高

国外自然灾害救助标准的绝对值普遍较高。无论是按汇率折算还是按实际购买力折算,在民房恢复重建救助、过渡性生活救助和遇难人员家属抚慰三个方面,美国、日本、印度、俄罗斯的补助标准大多高于中国,只有印度在民房恢复重建救助上的补助标准比中国低。在民房恢复重建救助方面,日本的标准几乎是中国的4倍;在过渡性生活救助方面,俄罗斯的标准是中国的10倍;在遇难人员家属抚慰方面,日本的标准几乎是中国的40倍(见表2)。

### 2.5 自然灾害救助对象多样化,关注弱势群体

国外自然灾害救助在政策上对所有灾民并不是一视同仁的,而是区分不同人群,偏重于对弱者的救助和扶持。比如,日本的救助项目中就专门设有对母子、寡妇的福利基金,有很多专门针对教育的补助政策,还关注对因灾失业者的救助。美国的救助政策也更多地向低收入家庭和个人倾斜。此外,国外救助项目和标准中不仅涉及对灾民基本生活的救助,还更多地涉及对灾民和灾区开展生产方面的救助,比如日本就有针对中小企业和个体户的救助。这也是国外救助双重目标的体现,即不仅要保障灾民的基本生活,还要确保灾区生产的恢复。

## 3 我国自然灾害救助项目和标准及其存在问题

### 3.1 我国自然灾害救助项目和标准

目前,我国自然灾害救助主要包括救助准备、应急救助和灾后救助三个方面<sup>[14]</sup>。经过多年探索,我国初步建立了全国统一的自然灾害救助项目和标准,自然灾害生活救助资金由中央财政与地方财政共同负担,具体分担比例根据各地经济发展水平、财力状况和自然灾害特点等因素确定。我国中央层面的自然灾害救助项目主要包括民房恢

复重建救助、过渡性生活救助、紧急转移安置救助、旱灾临时生活困难救助、冬春临时生活困难救助、遇难人员家属抚慰等6项,分别对应不同的救助标准(见表3)<sup>[15]</sup>。在地方层面,各地根据自身情况也开展了灾害救助标准的制定,比如湖北省宜昌市夷陵区制定了《夷陵区自然灾害救助暂行办法》<sup>[16]</sup>,对灾害救助标准进行了进一步细化,把倒损住房恢复重建分为“三无”户、低保户、一般户,按照不同的标准给予补助<sup>[17]</sup>。

表3 中央自然灾害生活救助项目及标准

救助项目	救助标准
民房恢复重建救助	一般受灾地区:对因灾倒房户户均补助1万元,损房户户均补助1 000元;高寒寒冷地区:对因灾倒房户户均补助1.4万元,损房户户均补助1 400元
过渡性生活救助	国家启动三级或四级自然灾害救助应急响应,向“因灾房屋倒塌或严重损坏无房可住、无生活来源、无自救能力”的受灾群众,按照每人每天补助10元钱、救助期限3个月的标准实施过渡性生活救助;国家启动一级或二级自然灾害救助应急响应,向“因灾房屋倒塌或严重损坏无房可住、无生活来源、无自救能力”的受灾群众,按照每人每天补助10元钱和1斤粮、救助期限3个月的标准实施过渡性生活救助;对于“两孤一残”人员给予每月800元补助,补助期限3个月
紧急转移安置救助	台风灾害:按照人均90元的标准帮助紧急转移安置群众解决基本生活困难;其他灾害:按人均230元的标准帮助紧急转移安置群众解决基本生活困难
旱灾临时生活困难救助	对因旱灾造成生活困难的群众,按照人均60元标准给予一次性救助
冬春临时生活困难救助	对冬令、春荒期间存在口粮、衣被、取暖等困难的受灾群众,按照人均90元标准给予救助
遇难人员家属抚慰	对因灾遇难人员的家属,按照每位遇难人员5 000元的标准给予补助

### 3.2 我国自然灾害救助存在的主要问题

#### (1) 自然灾害救助项目比较单一

目前,我国自然灾害救助主要围绕受灾群众的“衣、食、住”等基本生活需要展开,灾民的教育、心理抚慰、生计恢复以及企业的生产恢复等还未纳入自然灾害救助项目。中国目前有明确政策规定的自然灾害救助项目只有6项,相比日本的80项、印度的29项都有不小的差距。我国目前的自然灾害救助项目还是粗线条的,相比较日本区分不同人群、不同地区给予不同的救助,显然还有很大的差距。虽然中央和地方各级政府在发放救灾资金的同时还采取各种措施来保障灾民的基本生活,但相比美国、日本、俄罗斯、印度等国家,中国自然灾害救助主要以政府的现金补助为主,灾害保险、贷款、融资等占比极低,救助形式比较单一<sup>[18]</sup>。长期以来,中央财政和地方财政是自然灾害救助的主要资金来源<sup>[19]</sup>。尽管法律法规为市场力量、社会力量参与救助提供了一定的空间,但是从现有的救助实践来看,市场力量、社会力量参与救助所起的作用仍然比较

薄弱<sup>[20]</sup>。

## (2) 自然灾害救助标准偏低

我国目前的自然灾害救助标准无法与社会经济发展和灾民的需求相适应,救助标准偏低。与国外相比,我国自然灾害救助标准偏低。从国际上通行的“贫困线”标准来看,世界银行将日最低基本生活费用 1.25 美元作为“绝对贫困线”,联合国千年发展目标确定日均消费低于 1 美元即属于“绝对贫困”,印度确定的贫困线标准为日均消费低于 1.2 美元。以灾害应急救助补助资金为例,我国现行的人均 150 元的补助资金,按世界银行的绝对贫困线标准,只能维持 18 d 的低水平生活。从遇难人员家属抚恤金标准来看,日本对遇难人员家属的补助为 500 万日元(约合 41.6 万元人民币),俄罗斯对遇难人员家属的补助为 30 万卢布(约合 6.2 万元人民币),印度对遇难人员家属的补助为 10 万卢比(约合 1.3 万元人民币),都远高于我国 5 000 元的标准。与灾民实际生活需求相比,我国自然灾害救助标准偏低。按照《人道主义宪章与赈灾救助标准》<sup>[21]</sup>,世界卫生组织要求灾民食品需求标准必须达到每人每天 2 100 kcal 能量,折合大米或面粉都为 0.6 kg。从我国旱灾临时生活困难救助补助资金来看,按人均 90 元的救助补助标准测算,假设 90 元全部用于口粮救助,救助时间为 3 个月,按照目前的大米价格(5.36 元/kg)和标准面粉价格(4.03 元/kg)计算,则每个受灾人员每天只能消费大米 0.19 kg 或面粉 0.25 kg。从我国冬春临时生活困难救助补助资金来看,按人均 150 元的救灾补助标准测算,假设 150 元全部用于口粮救助,救助时限为 6 个月,按照目前的大米价格和标准面粉价格计算,则每个受灾人员每天只能消费大米 0.15 kg 或面粉 0.21 kg,都远低于《人道主义宪章与赈灾救助标准》中规定的 0.6 kg/人·d 的最低标准。目前农村平均建房成本约为 600 元/m<sup>2</sup>,若按照 150 m<sup>2</sup>建房面积来计算,重建房屋至少需要 9 万元,而中央住房恢复重建补助仅为 1 万元,高寒寒冷地区为 1.4 万元,即使加上地方财政补贴,受灾家庭的住房重建压力仍是非常大的。与受灾人员对政府救灾应急救助的要求和期待相比,我国自然灾害救助标准偏低。我国每年仍有相当数量的人因灾致贫或因灾返贫。多年来的救灾工作实践表明,我国灾害多发、易发区域多数属于地理位置较为独特、自然环境相对恶劣的地带,当地政府财力困难,受灾人员又多为贫困人群或少数民族群众,经济条件差、自救能力弱,灾后应急救助工作难度大,救灾工作成本较高。

## (3) 自然灾害救助缺乏动态调整机制

我国现行的自然灾害救助标准没有与社会经济发展、物价上涨和灾民需求同步提高,自然灾害救助资金自然增长机制没有形成制度,加上地方配套救助资金不到位或未按标准补助到位,导致实际救助标准偏低,缺乏比较科学的灾害生活救助标准计算方法和动态调整机制,各地救助水平差异过大。例如,在过渡性生活救助方面,各地大都执行 1980 年代以来确定的标准(即每天 10 元钱 1 斤粮),但是这个标准是如何计算出来的却难以找到科学依据,中央和地方在执行时也没有依据收入水平和物价水平进行过相应调整。尽管国内许多地方根据《自然灾害救助条例》<sup>[22]</sup>对自然

灾害生活救助标准出台了具体实施办法,但对灾民吃、穿、住、医等方面救助标准的细化仍不够,过渡性生活救助时间及标准较为模糊,导致救助内容范围扩展、救助标准和时限不一,造成救助水平参差不齐。比如汶川 8.0 级地震和玉树 7.1 级地震基本生活救助标准相同,但“三孤”人员、因灾死亡人员抚恤标准有一定的差异。汶川灾区的理县,因灾死亡人员抚恤金为 5 000 元,玉树地震因灾死亡人员抚恤金为 8 000 元<sup>[23]</sup>。

# 4 结论和建议

## 4.1 进一步完善我国自然灾害救助项目和标准

根据我国自然灾害救助特点,从区域、灾种、灾害严重程度等角度来分析评估我国现有的自然灾害救助项目和标准,并从适用性、完备性、可操作性等几个方面进行分析评价。在中央政府层面制定统一的救助标准,在此基础上,进一步细化救助项目和标准,公开信息,提高管理水平。在对我国现行的自然灾害救助项目和标准分析评估的基础上,在中央层面上首先规范我国的自然灾害救助项目和标准,然后再逐步规范省、市、县级的自然灾害救助项目和标准。

## 4.2 充分发挥社会力量在自然灾害救助中的作用

自然灾害救助应从保障灾民“衣、食、住”为主的基本生活需要向满足包括教育、医疗、住房等需求转变,增加自然灾害救助项目,并对灾区的生产恢复等提供救助。2008 年,我国首次将铁路、公路滞留人员和城市被困人员纳入救灾工作范畴。下一步,应进一步扩大救助对象范围,将城市受灾群众和农垦企业职工等纳入救助范围。同时,增加非货币化的灾害救助措施,提供政策支持,充分发挥金融、信贷、社会捐赠等手段的作用,积极探索建立巨灾保险,形成“政府主导、社会力量积极参与”的自然灾害救助制度。

## 4.3 探索建立自然灾害救助标准动态调整机制

为了使自然灾害救助标准的设定更加科学、合理、规范,符合社会经济发展的实际情况,应系统考虑物价指数、群众需求、灾害强度等因素,科学测定救助标准基数,以制度确立规范的自然灾害救助给付标准。建立自然灾害救助标准动态调整机制,定期观察并测定相关影响因素的变化,及时调整救助标准以实现合理的保障水平,以期公平地维护灾后社会秩序,以动态平衡为目标提高灾后救助的效果,满足受灾群众最基本的生活需求,保障其顺利恢复生产生活。比如民房恢复重建费用与当期建材、人工等成本有密切的关系,可以根据农村农户竣工住宅房屋造价并结合灾后其他特殊情况,科学测定救助基数和调整幅度。

# 参考文献:

- [1] 熊贵彬. 美国灾害救助体制探析[J]. 湖北社会科学, 2010(1): 59-62.
- [2] 王宏伟. 美国应急管理的发展与演变[J]. 国外社会科学, 2007(2): 54-60.
- [3] 孙玉娟, 徐晶晶, 田甜. 灾害救助的国际经验及启示[J]. 中国经贸导刊, 2011(24): 91-92.
- [4] 莫纪宏, 林青, 译. 日本灾害对策基本法 [EB/OL]. [2014-10-26]. <http://www.iolaw.org.cn/showNews.asp?id=26075>.

- [5] 日本灾害救助法 [EB/OL]. [2014 - 10 - 26]. [http://wenku.baidu.com/link?url=I-FCVFpHbP2oyCt1Gjb1X5xHk4P475dVU3j8rWd4b4VSuD-Wd86LdbC7bdYskZdtJeM1cnibDdmm\\_snl6p\\_EImQs59Wkg\\_Q2pwFmiCfCx8m](http://wenku.baidu.com/link?url=I-FCVFpHbP2oyCt1Gjb1X5xHk4P475dVU3j8rWd4b4VSuD-Wd86LdbC7bdYskZdtJeM1cnibDdmm_snl6p_EImQs59Wkg_Q2pwFmiCfCx8m).
- [6] 伍国春. 灾害救助的社会学研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2014.
- [7] 马玉玲. 印度自然灾害救助项目和标准分析 [J]. 中国减灾, 2012(2): 50 - 51.
- [8] 黄云松, 黄敏. 印度自然灾害应急管理政策与法律 [J]. 南亚研究季刊, 2009(4): 100 - 105.
- [9] 俄罗斯联邦紧急状态法 [EB/OL]. (2011 - 04 - 14) [2014 - 10 - 26]. <http://china.findlaw.cn/info/guojiafa/xfll/271832.html>.
- [10] 游志斌. 当代国际救灾体系比较研究 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2011.
- [11] 张建伟. 自然灾害救助管理研究 [M]. 北京: 中国商业出版社, 2011.
- [12] 许飞琼. 新型保险制度研究 [M] // 罗平飞. 全国减灾救灾政策理论研讨优秀论文集, 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 145 - 197.
- [13] 杨兆敏. 自然灾害不可避免, 巨灾却教会我们如何应对 [N]. 工人日报, 2008 - 06 - 11(3).
- [14] 民政部救灾司, 民政部政策法规司. 自然灾害救助条例释义 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.
- [15] 国家减灾委办公室, 民政部国家减灾中心. 灾害信息员培训教材 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013.
- [16] 湖北省宜昌市夷陵区政府. 夷陵区自然灾害生活救助暂行办法 [Z]. 2012.
- [17] 周立刚, 李平, 童金玲. 探索建立自然灾害救助标准化的有益尝试 [J]. 中国减灾, 2013(4): 42.
- [18] 虞国柱, 赵乐, 朱俊生等. 政策性农业保险巨灾风险管理研究 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2010.
- [19] 冯俏彬. 应急财政: 基于自然灾害的资金保障体系研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2012.
- [20] 冯百侠, 张文, 侯秀丽. 我国农业灾害保险补偿机制研究 [J]. 价值工程, 2009(9): 14 - 16.
- [21] 人道主义救助管理委员会 (SCHR). 中国扶贫基金会译. 人道主义宪章与赈灾救助标准 [M]. 北京: 中国对外翻译出版公司, 2001.
- [22] 中华人民共和国国务院. 自然灾害救助条例 [Z]. 2010.
- [23] 高恩新. 自然灾害救助制度框架与实践 [J]. 中国应急管理, 2011(11): 25 - 30.

## Comparison of International Natural Disaster Relief Standards

Zhu Ming

(National Disaster Reduction Center of the Ministry of Civil Affairs of China, Beijing 100124, China)

**Abstract:** Through comparative analysis on natural disaster relief projects and standards in America, Japan, India and Russia, common characteristics of these are summarized: relatively complete natural disaster relief projects, detailed assistance standards, flexible and diverse forms of assistance, higher absolute value of assistance standard, diversification of rescue objects and attention to vulnerable groups. China has initially established a unified national natural disaster relief projects and standards, but also has the relief projects of singlet, low standards, lack of dynamic adjustment mechanism and so on.

**Key words:** natural disaster; relief standard; relief project; international; comparison; dynamic adjustment

(上接第 101 页)

### 参考文献:

- [1] 四个原因导致云南景谷地震伤亡少 [EB/OL]. [2014 - 10 - 10]. <http://society.people.com.cn/n/2014/1008/c1008-25787227.html>.
- [2] 景谷地震为何震级相对较高而死亡人数较少? [EB/OL]. [2014 - 10 - 10]. [http://news.xinhuanet.com/local/2014-10/08/c\\_1112735860.html](http://news.xinhuanet.com/local/2014-10/08/c_1112735860.html).
- [3] 云南省地震局解读景谷 6.6 级强震人员伤亡较少原因 [EB/OL]. [2014 - 10 - 10]. [http://news.xinhuanet.com/local/2014-10/08/c\\_127072102.html](http://news.xinhuanet.com/local/2014-10/08/c_127072102.html).
- [4] 云南鲁甸 6.5 级地震震害评估完成并发布 [EB/OL]. [2014 - 10 - 10]. <http://www.cea.gov.cn/publish/dizhenj/468/553/100821/100825/20140807201822727235846/index.html>.
- [5] 中国地震局发布云南景谷 6.6 级地震震害评估图 [EB/OL]. [2014 - 10 - 10]. <http://www.cea.gov.cn/publish/dizhenj/468/553/101360/101363/20141011091458652940205/index.html>.
- [6] 云南景谷 6.6 级地震强震动观测简报 [EB/OL]. [2014 - 10 - 10]. <http://www.iem.net.cn/zhxw/20141008b.html>.
- [7] 云南省地震局. 2014 年 8 月 3 日云南鲁甸 6.5 级地震灾害损失评估报告 [R]. 昆明: 云南省地震局, 2014.
- [8] 云南省地震局. 2014 年 10 月 4 日云南景谷 6.6 级地震灾害损失评估报告 [R]. 昆明: 云南省地震局, 2014.
- [9] 中国地震局. GBT 18208.4 - 2011 地震现场工作第 4 部分: 灾害直接损失评估 [S]. 北京: 中国标准出版社, 2011.

## Cause Analysis of M6.6 Jinggu Earthquake and M6.5 Ludian Earthquake in Yunnan in 2014

Hou Jiansheng<sup>1</sup>, Li Yang<sup>1</sup>, Song Lijun<sup>2</sup>, Lu Yongkun<sup>3</sup> and Yuan Zhixiang<sup>4</sup>

(1. China Earthquake Administration, Beijing 100036, China; 2. Earthquake Administration of Xinjiang Uygur Autonomous Region, Urumqi 830011, China; 3. Earthquake Administration of Yunnan Province, Kunming 650224, China; 4. Earthquake Administration of Shaanxi Province, Xi'an 710068, China)

**Abstract:** Disaster situations of M6.6 Jinggu Earthquake and M6.5 Ludian Earthquake in Yunnan in 2014 are introduced. Cause analysis concerning seismic intensity, building damage, population density, secondary disasters and the geographical environment are done, and disaster differences of the two earthquakes are initially summarized.

**Key words:** M6.6 Jinggu Earthquake; M6.5 Ludian Earthquake; cause; earthquake intensity; earthquake damage; secondary disaster; difference