

胡睿, 叶涛, 张云霞. 中央级自然灾害生活救助资金标准估算研究[J]. 灾害学, 2018, 33(3): 165–174. [HU Rui, YE Tao and ZHANG Yunxia. Estimation of Central Government Life Relief Standards of Natural Disaster[J]. Journal of Catastrophology, 2018, 33(3): 165–174. doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2018.03.032.]

## 中央级自然灾害生活救助资金标准估算研究<sup>\*</sup>

胡睿<sup>1,2,3</sup>, 叶涛<sup>1,2</sup>, 张云霞<sup>3</sup>

(1. 北京师范大学 民政部教育部减灾与应急管理研究院, 北京 100875;  
2. 北京师范大学 地理科学学部, 北京 100875; 3. 民政部国家减灾中心, 北京 100124)

**摘要:** 中央级自然灾害生活救助资金是我国政府救灾资金的主体, 主要用于解决遭受自然灾害地区的农村居民无力克服的衣、食、住、医等临时困难, 紧急转移安置和抢救受灾群众, 抚慰因灾遇难人员家属, 恢复重建倒损住房, 以及采购、管理、储运救灾物资等项支出。通过对自然灾害生活救助资金的历史沿革进行回顾, 基于各类测算数据资料对遇难人员家属抚慰标准、灾害应急救助标准、过渡期生活救助标准、倒损住房恢复重建救助标准进行了分析与测算, 提出了符合我国国情和我国民政救灾方针的救助标准, 并在此基础上对救助标准的动态调整, 民政救灾与巨灾保险的协同机制进行了讨论。研究结果对我国进一步提升财政资金在自然灾害风险防范中的效率具有借鉴意义。

**关键词:** 自然灾害救助资金; 标准测算; 中央级

**中图分类号:** X43      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1000-811X(2018)03-0165-10

doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2018.03.032

自然灾害生活救助资金, 是指由中央和地方财政安排的、主要用于解决遭受自然灾害地区的农村居民无力克服的衣、食、住、医等临时困难, 紧急转移安置和抢救受灾群众, 抚慰因灾遇难人员家属, 恢复重建倒损住房, 以及采购、管理、储运救灾物资等项支出<sup>[1]</sup>。中央级自然灾害生活救助资金特指由中央政府提供的此类资金, 是当前我国政府救灾资金的主体, 对灾害发生后的抢险救援、保障受灾群众生活、开展灾后重建等工作至关重要。提高防灾减灾救灾工作法治化、规范化、现代化水平, 加强自然灾害生活救助领域的立法工作已明确列入国家发展规划<sup>[2]</sup>。中央级自然灾害生活救助资金投入的影响因素及测算研究是有效提高救灾工作规范化、现代化, 优化投入资金结构, 实现中央、地方分级负责属地管理的重要手段。

中央级自然灾害生活救助是针对受灾群众进行的抚慰性质的救助项目, 是为解决受灾群众的临时生活困难设立的。救助标准的划定要本着既不能给中央政府财政造成过重的负担, 又能安抚受灾群众、解决临时困难的原则。秉持着这一原

则, 我国中央级自然灾害生活救助资金发放政策及其标准随着经济社会发展不断变化。1980 年代改革开放伊始、中央级救助项目设立之初, 仅有口粮救助和倒房救助两项救助项目。2011 年, 我国现有的六项中央级生活救助项目初步确立, 包括灾害应急救助(台风灾害为 90 元/人、其他灾害 230 元/人)、遇难人员家属抚慰金(5 000 元/人)、过渡性生活救助(依据响应等级, Ⅲ、Ⅳ级响应 10 元/(人·d)共救助 3 个月; Ⅰ、Ⅱ级响应再加 0.5 kg 粮/(人·d))、倒损房屋恢复重建救助(一般受灾地区倒房 1 万元/户、损房 1 000 元/户, 高寒寒冷地区倒房 1.4 万元/户、损房 1 400 元/户)、旱灾临时生活困难救助(60 元/人)以及冬春临时生活困难救助(90 元/人)。2017 年 5 月 3 日, 国务院常务会进一步提高了救助标准, 其中: 灾害应急救助提高到 300 元/人; 遇难人员家属抚慰金提高到 10 000 元/人; 过渡性生活救助在维持原有政策不变的基础上资金标准提高到 20 元/(人·d); 倒损房屋恢复重建救助按一般受灾地区倒房 2 万元/户、损房 2 000 元/户, 高寒寒冷地区倒房 2.8 万元/户、损房 2 800 元/户执行。中央级自然灾害

<sup>\*</sup> 收稿日期: 2017-10-20      修回日期: 2018-01-10

基金项目: 国家重点研发计划资助“灾害现场信息空地一体化获取技术与集成应用示范”(2016YFC0803000)

第一作者简介: 胡睿(1986-), 女, 四川仁寿人, 助理会计师, 主要从事中央级自然灾害生活救助资金标准研究。

E-mail: hurui1203@163.com



生活救助资金标准的不断提高使其稳定在了与当时物价相协调的较为合理的水平。需要特别说明的是,我国现行的救助标准是指民政部和财政部会按此标准安排救助资金,与受灾群众实际到手的救助资金并非同一概念。

关于我国自然灾害生活救助资金标准的相关问题,一些学者进行了细致的研究和讨论。早在1996年,多吉才让等<sup>[3-5]</sup>率先对社会救济的标准进行了讨论。他们认为,衡量生活水平应以家庭为收入单位,人均支出为支出单位,最低生活水平应以消费为基础,包括购买最低标准的营养品和其它必需品的支出和日常参与社会生活的费用。李曼等<sup>[6]</sup>对2009年度救灾资金的需求做出估计,通过设置不同的救灾标准情景,模拟了不同情景下中国民政救灾资金年度总需求。贾宁<sup>[7]</sup>从人口脆弱性的角度对灾害救助资金及标准进行了研究,认为在灾害救助及补偿项目和标准设定时,应对区域或家庭户年龄、性别、认知、民族脆弱人口加以考量,设置个性化补偿标准。基于实际救灾工作,来红州<sup>[8-9]</sup>对建国以来中央级救灾救助政策的历史沿革和特点进行了梳理,提出了现阶段缺乏分灾种、分区域的实际问题。袁艺和王曦<sup>[10-12]</sup>对救助政策进行梳理的基础上,对国内外、其他领域对灾害救助政策的制定进行了研究,提出应尽快建立较为完善的救灾补助测算体系,包括测算指标、标准和方法,并形成稳定的动态调整机制。

综合来看,目前关于救灾标准的研究普遍认为,我国中央级自然灾害生活救助资金发放标准依然存在着救助标准低,救助覆盖范围小,区域、灾害类型差异化程度小,动态调整机制不健全等问题。只有解决了上述问题,才能完善中央级自然灾害生活救助制度,统筹全社会防灾减灾救灾资源以减轻中央财政的压力,使得受灾群众共享社会发展成果,提升全社会抵御自然灾害的综合能力。

针对上述问题,本文分别针对遇难人员家属抚恤、灾害应急救助、过渡期生活救助、倒损住房恢复重建等分项救灾支出资金,通过对救助标准的历史沿革进行回顾,分析当前标准中存在的争议或问题,再依据不同的标准和数据资料对救助标准进行了分析与测算,从而提出更加符合我国国情和我国民政救灾方针的救助测算标准。在此基础上,针对救助标准的时间维度提出动态调整方案,针对救助标准与巨灾保险赔付的协同机制进行讨论,以期推动我国中央级自然灾害生活救助资金的精细化管理。

## 1 遇难人员家属抚恤金的标准估算

遇难人员家属抚恤金是中央政府为因自然灾害死亡遇难人员家属发放的纯粹抚恤性质的救助资金。中央政府对遇难人员家属发放抚恤金主要为达到三个目的:①对遇难人员家属表达国家的关怀;②抚恤家属失去亲人的伤痛;③帮助遇难人员家属渡过灾后最困难的时期。该资金的定位是纯粹抚恤性质的救助资金,并非赔偿性质。

我国遇难人员家属抚恤金的发放始于2008年汶川地震,当时对因灾遇难人员家庭按每位遇难者5000元的标准发放抚恤金,免除遇难者遗体火化费用。2009年4月,民政部和财政部两部根据当时的物价水平和受灾群众生活实际情况,正式新增设立遇难人员家属抚恤金补助项目,并确定对因灾遇难人员的家属,按照每位因灾遇难人员5000元的标准给予补助,这笔资金由地方政府从中央拨付的救灾应急资金中支付。设立以后直到2017年5月一直维持该标准不变,两场特重大灾害除外,分别是2010年玉树地震和2010年舟曲特大山洪泥石流灾害,考虑到玉树灾区高寒和灾情特别严重等特殊情况下,将抚恤金标准提高到8000元。2017年5月3日国务院常务会议将遇难人员家属抚恤金由5000元/人提高到10000元/人。

当前,关于遇难人员家属抚恤金发放的讨论主要集中在三个方面。

(1)发放标准偏低。从文献研究结果来看,一些学者从统计生命价值测算的角度得到的结果,最低值为19万美元<sup>[13]</sup>、高值可接近700万美元<sup>[14]</sup>,如梅强等<sup>[15]</sup>对98家公司的795名员工进行问卷调查,测得员工平均生命价值为平均值为3854.48万元,折合成2000年美元为465.6万美元;杜乐佳<sup>[14]</sup>基于2012年中国综合社会调查数据,采用工资风险法,建立享乐主义工资模型,测得结果为5751.3万元,折合成2000年美元为694.8万美元等,这些结果远超10000元/人的标准。从与部分国家的横向对比来看,我国的此项标准也处在较低水平,如表1中所示。以日本为例,日本对死亡人员家属发放不超过250万日元的慰问金(约为日本2016年人均名义GDP的60%),当遇难人员是维持生计者时,发放不超过500万日元的慰问金(约为日本2016年人均名义GDP的1.18倍)。我国现行10000元/人的慰问金约为2016年人均名义GDP的18.5%,从表1中数据可知,我国慰问金标准远低于日本,略低于韩国,略高于印度。



表 1 各国自然灾害生活救助标准及换算占各国 GDP 比例的结果对比

	遇难者家属抚慰金	灾害应急救助与 过渡期临时生活困难救助	房屋倒塌重建救助
中国	19% (1 万元/人)	11.68% (0.63 万元/户)	37.11% (2 万元/户) (倒塌房屋) 3.71% (2 000 元/户) (损坏房屋)
日本	180% (500 万日元/人) (维持生计者)	4.10% (175170 日元/户) (东京都居民)	70.91% (300 万日元/户) (倒塌房屋)
	60% (250 万日元/人) (非维持生计者)	3.30% (138680 日元/户) (其他地区居民)	35.46% (150 万日元/户) (损坏房屋)
韩国	31% (1000 万韩元/人) (维持生计者)	16.80% (537.1 万韩元/户) (房屋完全损毁家庭)	43.82% (1400 万韩元/户) (倒塌房屋)
	16% (500 万韩元/人) (非维持生计者)	16.20% (516.1 万韩元/户) (房屋部分损毁家庭)	21.91% (700 万韩元/户) (损坏房屋)
美国	-	-	6.26% (200 万韩元/户) (浸水房屋)
	-	-	43.25% (2.5 万美元/户)
印度	8% (10 万卢比/人)	-	2.67% (3.5 万卢比/户) (倒塌房屋 - 砖瓦房)
	-	-	0.76% (1 万卢比/户) (倒塌房屋 - 泥坯房)
	-	-	0.15% (0.2 万卢比/户) (倒塌房屋 - 棚屋)
	-	-	0.38% (0.5 万卢比/户) (损坏房屋 - 砖瓦房)
	-	-	0.19% (0.25 万卢比/户) (损坏房屋 - 泥坯房)
	-	-	0.11% (0.15 万卢比/户) (一般损坏房屋 - 砖瓦、泥坯房)

注: (1)表中数据括弧内是按当国货币计算的标准,括弧外是根据各国 GDP 计算的所占比例; (2)本文所使用各国 GDP 数据为 2016 年各国人均 GDP; (3)根据国家统计局国民经济和社会发展统计公报我国 2016 年人均名义 GDP 为 5.39 万元; (4)根据日本内阁府 2017 年 2 月发布的 2016 年 GDP 初次速报值,日本 2016 年人均名义 GDP 为 423.10 万日元; (5)根据韩国中央银行 2017 年 3 月发布的 2016 年国民数据测算,韩国 2016 年人均名义 GDP 为 3 195.20 万韩元; (6)根据我国商务部经济分析局 2017 年发布的数据,美国 2016 年人均名义 GDP 为 5.78 万美金; (7)根据印度中央统计局 2017 年 2 月发布的 2016 年经济增长情况测算,印度 2016 年人均名义 GDP 为 130.97 万卢比。

(2)发放标准单一,即现行 10 000 元/人的标准未按照遇难人员生前的地区、收入、职业、年龄、性别等社会属性分类分档分区域地发放。如来红州<sup>[8-9]</sup>、袁艺和王曦<sup>[10-12]</sup>基于实际救灾工作经验提出现阶段缺乏分区域制定标准的实际问题。如日韩两国就对遇难人员分为维持生计者和其他人员分别进行救助,若为维持生计者则抚慰金加倍。

(3)发放范围小,即现行标准仅针对确定死亡的人员家属发放慰问金,对失踪和全残人员家属则不予发放。如韩国不仅对死亡人员家属发放抚慰金,还对失踪人员家属也发放相应慰问金。印度对因灾失去肢体或眼睛的人员,伤残程度 40%~75%的发放 3.5 万卢比,75% 以上的 5 万卢比。保险行业也对全残人员给予等同死亡人员的保额赔付。

针对上述问题,可从如下方面进行调整。

(1)针对发放标准低的问题,目前可供参考的调整方案有两类:①根据遇难人员生前收入水平上下浮动救助标准;②根据遇难人员所在的省市

地区的经济发展水平上下浮动救助标准。对于第①种动态调整方案,由于实施起来只能针对个人,并不适用于灾害发生时的遇难人员家属抚慰,如学者们基于统计学意义测算的我国人口的生命价值,其所测算出的数值远远高于目前我国死亡赔付标准,虽然不能直接成为死亡赔偿标准,但是能为衡量个体生命价值以及评估加强安全措施所带来的收益提供重要依据。对于第②种动态调整方案,目前医疗、交通等行业已采取根据遇难人员所在的省市地区的经济发展水平对人身损害进行赔偿的方式,当发生医疗事故、交通事故致人死亡的,丧葬费为受诉法院所在地上一年度职工月平均工资标准<sup>[16]</sup>,以六个月总额计算。根据国家统计局统计年鉴数据,2015 年全国城镇单位就业人员平均工资为 62 029 元<sup>[17]</sup>,则以此计算的丧葬费应为 31 014.5 元。各省则依据本地实际情况测算丧葬费。但由于中央级自然灾害生活救助资金为纯粹抚慰性质的资金,并非赔偿性质,应从解决遇难人员家属临时生活困难的角度进行抚慰,将抚慰金用于解决遇难人员家属六个月的生活用



度,因此应采用人均可支配收入代替平均工资作为浮动标准,2016 年全年全国城镇居民人均可支配收入 33 616 元<sup>[18]</sup>,由此计算出 2017 年的遇难人员家属抚慰金为 16 808 元,此标准约为 2016 年人均名义 GDP 的 31.18%,上浮后标准虽仍然远低于日本,但处于国际居中水平,与国情相适应。

(2)针对发放标准单一,未按照遇难者生前所在地区经济发展水平分类分档的问题,可采取中央和地方财政分别承担最低救助标准和补充救助标准的方式进行。在中央承担前文计算出的 16 808 元/人的全国统一最低救助标准的基础上,参考国家统计局对东部、中部、西部和东北经济地带的划分,由地方财政根据所在经济地带的经济情况对本地区的遇难者进行补充救助。建议采取所在经济地带的 6 个月平均工资总额作为补充救助标准,以使得遇难人员家属获得与其所在区域经济发展水平相适应的救助。根据统计年鉴数据,东、中、西、东北四个经济地带的 2015 年 6 个月的城镇单位就业人员平均工资分别为:36 135.8 元、25 833.4 元、30 383.8 元和 25 461.8 元<sup>[17]</sup>,扣除中央政府已保障的最低救助标准 16 808 元/人后,四个经济地带地方政府可参考的标准分别为 19 327.8 元、9 025.4 元、13 575.8 元和 8 653.8 元。

针对发放标准单一,未按照遇难者生前的社会属性分类分档的问题,可待经济社会发展更为成熟阶段再行讨论。原因一是因灾遇难人员不应因是妇女、儿童、老人等弱势的不承担家庭主要收入任务的人群就遭到政策上的歧视,二是虽然日韩等国采取了维持生计者救助额翻倍的做法,但我国施行难度较大,政策具体施行过程中,在缺乏银行和税务数据等复杂情况下,难以判断遇难人员是否为维持生计者,难以保证救助款发放的精准性和公平性,因此还需在大量真实有效数据的支撑下,开展深入的论证。

(3)针对发放范围小的问题,可参考保险行业对因灾遇难人员的救助方式,将全残人员的家属也纳入抚慰范围(保险行业对全残人员认定范围见附录)。而对于失踪人员一般需在意外事故发生两年才可认定为死亡,在发放抚慰金时还存在失踪人员找回后收回抚慰金的问题,因此暂不讨论。全残人员的认定标准可参考保险行业的标准。以友邦保险公司一款名为安行无忧 A 款两全保险的保险产品为例,赔付范围中包含了身故和全残两类,对全残的认定标准有八项,符合其中一项即可赔付。

综上,遇难人员家属抚慰金作为中央级自然灾害生活救助资金,在目前的政策和现实背景下,

宜对全国范围内各地区的遇难者采用中央、地方政府分别保障最低救助资金和补充救助资金的方法,分经济地带制定标准,引入动态调整机制,将全残纳入救助范围,提高救助覆盖率。建议采用上年全国城镇居民人均可支配收入总额的一般作为中央级自然灾害生活救助资金标准保障最低救助资金,在此基础上,采用上年全国城镇居民人均工资作为四个经济地带的补充救助标准,在扣除最低救助标准金额后由地方政府参考发放。同时,对确有生计困难的受灾家庭,建议地方政府根据实际情况开展相关救助。

## 2 灾害应急救助标准和过渡期生活救助标准的估算

灾害应急救助是中央政府为自然灾害应急期内被紧急转移安置和需紧急救助的受灾群众一次性发放的救助款,目的是帮助其解决应急期间的 basic 生活困难。应急期间一般定义为灾后 10~15 d,往往是受灾群众生活上最为困难的一段时期。

过渡期生活救助是中央政府向灾情稳定后的无房可住、无生活来源、无自救能力的受灾群众实施的过渡期生活救助,目的是帮助特别重大、重大灾害中的困难群众解决过渡期间的基本生活困难。过渡期间一般为灾后 3 个月,视灾情可延长至 6 个月,过渡期在应急期后、恢复重建期前,对于因灾无房可住、无生活来源、无自救能力的困难群众,虽然灾情已然稳定,恢复生计仍然需要时间,因此该救助无偿发放,帮助群众顺利过渡到恢复重建期。

灾害应急救助始于 1980 年代,是传统的中央级自然灾害生活救助项目,原型是中央财政按 0.38 元/(人·d)的标准给予受灾群众的口粮救助。2002 年,国务院首次单独设立灾害应急救助项目,中央财政按照 100 元/人的标准给予受灾群众紧急转移安置救助,2006 年标准提高到 150 元/人,并将台风灾害单列为 70 元/人,因台风灾害转移安置人口大部分属于临时避险转移,安置时间较短,故补助标准调低。2011 年 12 月标准提高到 230 元/人,台风灾害单列为 90 元/人。2017 年 5 月标准再次提高到 300 元/人,不再区分灾种。

过渡期生活救助起初是针对 2008 年汶川地震中“三孤”(孤儿、孤老、孤残)人员、生活困难的遇难(含失踪)者及重伤残者家庭人员、因灾住房倒塌或严重损坏且生活困难的受灾群众制定的,之后又针对 2010 年青海玉树地震、舟曲特大山洪



泥石流灾害中的生活困难受灾群众也都制定了相应的过渡期救助项目。舟曲特大山洪泥石流灾害中,在 15 d 应急救助结束后,按照每人每天 0.5 kg 粮、10 元钱发放临时生活救助,“三孤”人员过渡期每人每月按 800 元发放临时生活救助,时限为 3 个月<sup>[19]</sup>,过渡期救助全部为中央财政负担。2010 年 8 月经国务院正式批准设立过渡期临时生活困难救助项目,对于启动国家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”的受灾人员,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期生活救助,对于启动 I、II 级自然灾害救助应急响应的,在此基础上每天多加 0.5 kg 粮。2017 年 5 月标准从 10 元/(人·d)提升至 20 元/(人·d),其他政策不变。

目前,对现行灾害应急救助标准和过渡期生活救助标准的讨论主要集中在以下两点:

(1)发放标准是否合理:即现行 300 元/人和 20 元/(人·d)的标准是否能覆盖受灾群众在应急期间、过渡期间的基本生活需求。从文献研究结果来看,现行救助标准处于较低水平。学界一般采用估算贫困线的办法,计算出满足受灾群众在灾后应急和过渡期间每人每天所需最低生活需求的资金量:如刘敏<sup>[20]</sup>测算出 2009 年农村居民在应急期平均需要资金 101 元,城镇居民平均需要 215 元的结果(2009 年的灾害应急救助标准为 150 元/人,台风灾害单列为 70 元/人);杨立雄<sup>[21]</sup>利用马丁法和恩格尔系数法测算贫困线,为过渡期生活救助标准测算出 25 元/(人·d)的结果。需要说明的是,之所以选取贫困线作为救助标准,是因为虽然自然灾害生活救助只是一种临时性救助措施,但是从救助标准看,它与最低生活保障标准有相同之处,即救助水平通常是维持一种最低水平的生存。因此,在选择自然灾害过渡性生活救助标准时可以参考最低生活保障标准的计算方法和调整机制。从与国际上本分国家的横向对比来看,现行标准也处在较低水平,如表 1 中所示。以日本为例,日本对东京都和其他地方的标准 3 人家庭分别发放 175 170 和 138 680 日元的灾后生活救助款(约为日本 2016 年人均名义 GDP 的 4.1% 和 3.3%)。在我国,如果一个三口之家符合“三无人员”条件并需要紧急转移安置或紧急救助的,按照现行 300 元/人和 20 元/(人·d)的标准,可获得的最大救助额为 6 300 元/户(约为我国 2016 年人均名义 GDP 的 11.68%),因此我国灾后生活救助标准低于韩国,高于日本。

(2)发放标准单一:即现行 300 元/人和 20

元/(人·d)的全国统一标准,未分地区和响应等级发放。如日本发放灾后生活救助区分东京都和东京都以外地区的救助标准,地区间标准有 26.3% 的差距。再如杨立雄<sup>[21]</sup>认为可根据启动应急响应的等级确定应救助周期, I、II、III、IV 级响应对应的应急救助周期分别是:30 d、25 d、20 d 和 15 d。

针对发放标准是否合理的问题,除文献中提到的两种测算方法外,本文根据两种常用的贫困线估算方法测算现行标准是否过低,一是用比例法计算出位于我国收入最末尾 20% 的人民的贫困线,根据 2016 年全国居民五等分收入分组<sup>[18]</sup>,低收入组人均可支配收入 5 529 元,换算成天是 15.14 元,根据 2015 年城镇和农村居民五等分收入分组<sup>[17]</sup>,低收入组人均可支配收入 12 410 元和 3 139 元,换算成天是 34 元和 8.6 元;二是根据世界银行 2008 年修订的“一天 1.25 美元”的方法估算出贫困线,按人民币兑换美元 1:6.6 的汇率换算,则贫困线是 8.25 元/(人·d)。现行的灾害应急救助标准按 15 d 应急期计算为 20 元/(人·d),现行的过渡期临时生活困难救助标准也为 20 元/(人·d),既高于按比例法测算出的最后 20% 农村居民的贫困线,也高于世界银行一天 1 美元测算出的救助标准,但与马丁法测算出的 25 元/(人·d)的标准仍有差距。可以看到,现行的标准虽与理想值有一定差距,但已能覆盖大部分需求,可在保持该标准的前提下,按每年 CPI 涨幅引入动态调整机制,使得该标准随经济社会发展逐步提高,受灾群众得以共享发展成果。

针对发放标准单一的问题,目前可根据救助期间和响应等级制定不同的标准。历史经验表明,灾种不同、受灾程度不同,应急期和过渡期的期间也会相应增长或缩短。对应急期而言,一般情况下地震、泥石流、山体滑坡等地质灾害对灾民的影响更大,应急期往往会长达 15 d,其他灾种则一般在 10 d 左右。对过渡期而言,启动 I、II 级响应的恢复期往往会由 90 d 延长至 180 d,如汶川地震和玉树地震。同时,可采取中央和地方财政分别承担最低救助标准和补充救助标准的方式进行分区域救助,在中央保障最低救助资金的基础上,有财力的地方政府根据自身情况酌情实施补充救助,具体救助金额可以马丁法计算出 25 元/(人·d)为参考标准,扣除中央财力已保障的 20 元/(人·d)后为 5 元/(人·d)。

综上,灾害应急救助和过渡期生活救助作为中央级自然灾害生活救助资金,在目前的政策和现实背景下,宜在维持现行标准的基础上,以 CPI



涨幅作为浮动标准,分灾种、分响应等级、分地区发放救助款,对地震、泥石流、山体滑坡等地质灾害以 15 d 作为应急期救助期间,对其他灾害以 10 d 作为应急期救助期间,对启动 I、II、III、IV 级响应的灾害分别以 180 d、150 d、120 d、90 d 作为恢复期救助期间。以 2017 年为例,假设 2017 年 CPI 涨幅与 2016 年一致,为 2.1%,则 2018 年过渡期临时生活困难救助标准应为 20.42 元/(人·d),启动 I、II、III、IV 级响应的灾害过渡期临时生活困难救助标准为 3 675.6 元/人、3 063 元/人、2 450.4 元/人、1 837.8 元/人。2018 年的灾害应急救助标准则为地震、泥石流、山体滑坡等地质灾害 306.3 元/人,其他灾害 204.2 元/人。如果一个三口之家符合“三无人员”条件并需要紧急转移安置或紧急救助的,发生四级响应地震灾害可获得最高救助额为 6 432.3 元(约为我国 2016 年人均名义 GDP 的 11.93%)。同时,在中央保障最低救助资金的基础上,有财力的地方政府根据自身情况酌情实施补充救助。

#### 4 倒损住房恢复重建救助标准的估算

倒损住房恢复重建救助是在灾情稳定后,当受灾群众依靠自身力量恢复重建住房有困难时,中央级财政对因自然灾害造成农村住房倒塌、倒损致使房屋无法居住的困难农户进行的救助,包括重建或修缮因灾倒损居民住房,保障倒损住房尽快恢复正常的居住生活。救助所涉及的倒损居民住房是指因灾倒塌或损坏、以居住为目的农村居民的唯一住房,原则上不包括独立的厨房、牲畜棚等辅助用房、活动房、工棚、简易房和临时房屋。其中倒塌住房是指房屋整体结构塌落,或承重构件多数倾倒,或严重损坏经鉴定后不能居住,需进行重建的住房。损坏住房是指房屋部分承重构件出现损坏,或非承重构件出现裂缝,或附属构件破坏经鉴定虽受损但经过修缮仍可以居住的住房。

倒损房屋恢复重建救助自 1980 年代起分灾种发放,但仅针对倒塌房屋、不含损坏房屋,洪涝灾害 65 元/间,地震灾害 200 元/间。2002 年,标准提高到 300 元/间,地震灾害单列为 500 元/间,洪涝灾害不再单列。2006 年标准提高到 600 元/间,2007 年 8 月 15 日的国务院第 188 次常务会议将标准提高到 1 500 元/间,并将地震严重损坏房屋也纳入救助范围,按 200 元/间补助。2008 年年初低温雨雪冰冻灾害后,救助单位由间改为户,倒房标准改为户均 3 000 元,对倒房困难农户标准

为户均 5 000 元。2008 年汶川地震对倒房救助采用户均 1 万元的标准,之后 2008 年相继发生的云南盈江地震、攀枝花—会理地震、新疆乌恰地震和西藏当雄地震也延续了这一救灾标准,2009 年,民政部和财政部正式将地震倒房重建标准调整为户均 1 万元,其他灾害倒房重建为户均 7 000 元,地震严重损房标准由 200 元/间调整为 900 元/户。2010 年 8 月,经国务院批准,倒损住房恢复重建标准进一步提高,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。2017 年 5 月国务院常务会议决定,一般受灾地区,对因灾倒房户户均补助 2 万元,损房户户均补助 2 000 元;高寒寒冷地区,对因灾倒房户户均补助 2.8 万元,损房户户均补助 2 800 元。

关于倒损住房恢复重建救助现行标准的讨论主要集中在两个方面:

(1)发放标准低,即受灾群众无法完全依靠现行 20 000 元/户和 2 000 元/户的标准进行倒损住房恢复重建。从文献研究结果来看,现行标准无法较好覆盖重建需求:章惠明<sup>[22]</sup>对灾后重建房屋工程造价做出估算,得到灾后恢复重建工程造价比常规工程高约 45% 的结果。刘敏<sup>[20]</sup>根据 2000—2009 年经济适用房平均销售价格和全国农村农户竣工造价,计算出 10 年间购买一套经济适用房和修建一套农房平均所需资金分别是 9.47 万元和 3.06 万元。从与国际上一些国家横向对比来看,现行标准处在较低水平,如表 1 中所示。以日本为例,日本对房屋倒、损户分别可获得基础援助金和添加援助金共 300 万日元和 150 万日元(约为日本 2016 年人均名义 GDP 的 70.91% 和 35.46%)。我国现行倒、损户 2 万元/户和 2 000 元/户的标准约为 2016 年人均名义 GDP 的 37.11% 和 3.71%。通过横向比较,我国救助标准远低于日本,略低于韩、美,高于印度。

(2)发放标准单一,即现行倒、损户 2 万元/户和 2 000 元/户的标准未按照倒损房屋所在地区分区域地发放。如来红州<sup>[8-9]</sup>、袁艺和王曦<sup>[10-12]</sup>提出鉴于我国区域经济发展的不均衡性,应制定分区域资金补助政策。

(3)救助方式单一,即仅靠政府救助的方式无法填补恢复重建的资金缺口,因灾致贫返贫现象时有发生。覃志敏、陆汉文<sup>[23]</sup>对灾后倒损住房恢复重建对受灾群众生计影响作出了调查,得出倒损住房的恢复重建成本加重了农户的债务负担,使低收入农户进一步增收困难的结论。



针对发放标准低的问题,可参考冯俏彬<sup>[24]</sup>提出的测算方法提高标准,按一户四人乘以农村人均住房面积计算出核心居住面积,再乘以上一年的全国农户竣工房屋造价,计算出农村倒损房屋恢复重建需求,以中央财政解决启动资金需求。核心居住面积的测算方面,2016年统计局公布的全国农村人均住房面积为 $45.8\text{ m}^2$ ,一户四人则需 $183.2\text{ m}^2$ ,远超我国现阶段财力,因此建议以户均 $60\text{ m}^2$ 作为核心居住面积计算。房屋造价的测算方面,2015年全国农村农户竣工住宅建安造价指标为 $845.20\text{ 元/m}^2$ ,灾后恢复重建工程上浮45%造价为 $1\,225.54\text{ 元/m}^2$ 。由此计算出的农村倒损房屋恢复重建需求为 $73\,532.4\text{ 元}$ ,而现行 $20\,000\text{ 元/户}$ 的救助标准只能解决建造成本的27.2%。根据多吉才让<sup>[3-5]</sup>对于政府救灾的定位,政府应当负担救助资金筹措的主要责任,社会和个人起辅助作用,因此中央和地方政府应占到筹措资金的50%以上,则应对 $73\,532.4\text{ 元}$ 的倒房救助提供合计不低于 $36\,766.2\text{ 元}$ 的资金。再根据李保俊<sup>[25]</sup>提出的中央和地方政府按3:1的比例承担应急救灾资金的救灾工作分级管理体制,中央政府则应承担 $27\,573.65\text{ 元}$ 。重新测算的标准约为2016年人均名义GDP的51.15%,虽仍然低于日本,但处于国际居中水平,与国情相适应。

针对发放标准单一的问题,可考虑在中央财力保证全国统一最低救助标准的基础上,参考国家统计局对东部、中部、西部和东北经济地带的划分,由地方政府对四个经济地带的倒损房屋恢复重建实行分区域补充救助。由于中央财政已对倒房承担最低救助标准 $27\,573.65\text{ 元}$ 的救助,地方可根据自身财力,采取所在经济地带农户竣工房屋造价作为补充救助标准,以使得倒房农户获得与其所在区域经济发展水平相适应的救助。根据上文提到的中央地方分配比例,东、中、西、东北四个经济地带地方政府应负担的救助资金分别为: $12\,884.70\text{ 元}$ 、 $8\,802.59\text{ 元}$ 、 $9\,802.13\text{ 元}$ 和 $12\,229.66\text{ 元}$ ,地方政府可根据自身情况参照进行补充救助。

针对救助方式单一的问题,可参考美国<sup>[26]</sup>仅对购买了保险的家庭私有住房发放救助的方式,逐步将农房倒损保险引入倒损住房恢复重建风险共担机制。我国现行地震巨灾保险标准按城乡有别确定保险金额,城镇居民住宅基本保额每户5万元,农村居民住宅基本保额每户2万元<sup>[27]</sup>。因此可在试点区内引入倒逼机制,对购买了地震巨灾保险的受灾家庭,中央和中央财政进行全额或超额救助,对未购买家庭进行差额救助。除中央和

地方财政之外的救助方式,可参考一些学者提出的风险共担的方式解决:刘敏<sup>[20]</sup>提出政府给予的倒损住房救助资金只能作为恢复重建的启动资金,不能大包大揽,其他应通过公积金存款、银行贷款和自筹解决,对于银行贷款部分,应通过银行提供资金,政府提供长期住宅贷款利息补贴的方式解决。胡琳钰<sup>[28]</sup>提出小额信贷能对倒损住房恢复重建起到填补政府救助资金缺口的作用,应建立政府间接参与和主导的风险分担和补偿机制。

综上,倒损房屋恢复重建救助作为中央级自然灾害生活救助资金,在目前的政策和现实背景下,宜对全国范围内各地区的倒损房屋恢复重建采用中央、地方政府分别保障最低救助资金和补充救助资金的方法,分经济地带制定标准,引入动态调整机制。同时大力推广地震巨灾保险,对购买了保险的家庭全额或超额救助,对未购买保险的家庭差额救助。金额方面建议以上一年全国农村农户竣工住宅建安造价指标向上浮动45%作为灾后恢复重建造价标准,政府承担不低于50%的资金比例,中央地方财政分别承担3:1,剩余资金缺口由对口援建、公积金、住房贷款、银行推迟三年收回本金、推广农村小额信贷等方式多管齐下,予以解决。以2017年为例,2015年全国农村农户竣工住宅建安造价指标为 $845.20\text{ 元/m}^2$ ,灾后恢复重建工程上浮45%造价为 $1\,225.54\text{ 元/m}^2$ ,重建 $60\text{ m}^2$ 住宅需 $73\,532.4\text{ 元}$ ,中央财政承担 $27\,573.65\text{ 元}$ ,东部、中部、西部和东北经济地带地方政府分别按 $12\,884.70\text{ 元}$ 、 $8\,802.59\text{ 元}$ 、 $9\,802.13\text{ 元}$ 和 $12\,229.66\text{ 元}$ 作为参照标准进行补充救助。同时,对确有生计困难的受灾家庭,建议地方政府根据实际情况对住宅长期贷款进行利息补贴。

## 5 结论与讨论

### 5.1 结论

中央级自然灾害生活救助资金作为当前我国政府救灾资金的主体,对灾害发生后的抢险救援、保障受灾群众生活、开展灾后重建等工作至关重要。为适应我国经济社会发展2017年5月国务院常务会议将中央级自然灾害生活救助资金标准进一步提高,本文基于各类测算数据资料,定量分析了新标准是否已覆盖目前受灾群众的救助需求。分析显示,现行救助标准中,遇难人员家属抚慰标准存在发放标准偏低、需进一步细化和涵盖范围较小等问题,灾害应急救助标准和过渡期生活救助标准存在发放标准单一需进一步细化的问题,



倒损住房恢复重建救助标准存在发放标准偏低、需进一步细化和救助方式太过依赖财政资金等问题。同时,目前中央级自然灾害生活救助资金标准的调整是由国务院每隔几年以自上而下的形式进行的,往往需要重大自然灾害的“驱动”,这样的标准调整方式较为原始,缺乏动态调整机制。

针对这些问题,本文提出符合我国国情和我国民政救灾方针的救助标准,并在此基础上对救助标准进行动态调整。其中,①遇难人员家属抚慰标准采取中央负责最低救助标准、地方负责补充救助标准的方式,按上年全国城镇居民人均可支配收入总额的一半作为最低救助标准,按上年全国城镇居民人均工资六个月总额作为四个经济地带的补充救助标准,同时将全残纳入救助范围,按此计算出 2017 年的中央财力保障的最低救助标准为 16 808 元/人,在此基础上,东、中、西、东北四个经济地带的地方政府还可根据地方财力发放补充救助,补充救助标准分别为 19 327.8 元/人、9 025.4 元/人、13 575.8 元/人和 8 653.8 元/人。②灾害应急救助标准和过渡期生活救助标准采取中央负责最低救助标准、地方负责补充救助标准的方式,中央维持现行 20 元/(人·d)标准不变、以上一年 CPI 涨幅作为浮动标准、分灾种分响应等级发放救助款的方式,对地质灾害和其他灾害分别采取 15 d 和 10 d 作为应急救助期间,对启动 I、II、III、IV 级响应的灾害分别以 180 d、150 d、120 d、90 d 作为恢复期救助期间,按此计算出 2018 年过渡期临时生活困难救助标准应为 20.42 元/(人·d),地质灾害和其他灾害在 2018 年的灾害应急救助标准分别为 306.3 元/人和 204.2 元/人。在此基础上,地方政府根据自身情况酌情分区域进行补充救助,补充救助标准为 5 元/(人·d)。③倒损住房恢复重建救助标准采取中央负责最低救助标准、地方负责补充救助标准的方式,以上一年全国农村农户竣工住宅建安造价指标向上浮动 45% 作为灾后恢复重建造价标准估算重建需求,政府承担不低于 50% 的资金比例,中央地方财政分别承担 3:1,对购买了保险的家庭全额或超额救助,对未购买保险的家庭差额救助。按此计算出的 2017 年户均灾后恢复重建最低救助标准为 27 573.65 元/户,在此基础上,东、中、西、东北四个经济地带的地方政府还可根据地方财力发放补充救助,补充救助的标准分别为 12 884.70 元/户、8 802.59 元/户、9 802.13 元/户和 12 229.66 元/户。剩余资金缺口由对口援建、公积金、住房贷款、银行推迟三年收回本金、推广农村小额信贷等方式多管齐下予以解决。

## 5.2 讨论

关于救灾资金的研究,本文尚有一些重要问题未能详细分析。首先,本文的研究主要针对具体标准数值的测算,未对中央一级政府救灾的原则性问题进行讨论。政府在救灾工作中应扮演的角色是无微不至还是点到即止,政府与市场应如何在救灾资金的投入上形成协同机制并长期运作下去,这些问题决定了中央级自然灾害生活救助资金标准的制定方向。目前政府救助涵盖范围既包括灾后 10~15 d 应急期内的短期紧急救助,也包括 90~180 d 过渡期的中期临时困难救助,还包括 1~2 年倒损房屋恢复重建这样的中长期资金缺口救助,但多倾向于解决挣扎在生存线上受灾群众的生存问题,其他方面则仍以自救为主:如只对遇难人员家属进行抚慰,但对于全残和失踪人员则不覆盖,再如只对因灾紧急转移安置和需紧急救助的受灾群众进行应急期救助,但对未转移安置群众则不覆盖,对于中央级自然灾害生活救助资金未覆盖到的受灾群众,则只能通过地方财政和自筹解决,因灾致贫因灾返贫现象屡有发生,更妄论受灾群众灾后心理辅导等非物质层面的救助。可以说,目前政府对基本面进行了救助,确保扶危救难,但无法做到面面俱到。要降低受灾群众的脆弱性,提升全社会抵御灾害的能力,仅仅依靠政府救助是远远不够的,亟需社会力量和市场机制的参与。且在引入上述动态调整机制后,中央级财政压力攀升,由财政资金独撑大局的局面亟待改变,引入社会力量参与救灾成为大势所趋。

其次,如何在灾害恢复重建的资金中有机整合政府与市场的资源、形成协同效应,有待进一步的探讨。国家现阶段对防灾减灾救灾的规划方向是充分发挥社会力量和机制作用,坚持政府推动、市场运作原则,强化保险等市场机制在风险防范、损失补偿、恢复重建等方面的积极作用,不断扩大保险覆盖面,完善应对灾害的金融支持体系<sup>[29]</sup>。在发挥市场作用方面,民政部早在 1980 年代试点推行农村住宅保险,30 年间已积累了丰富的宝贵经验,如鼓励农户自愿参保、对特殊群体重点扶助、中央民财两部政策支持、地方政府立足本地等原则导向,并支持保险公司独立经营、根据本地实际开发保险产品、主动快速简便理赔、就地勘察定损理赔、提高信息统计准确性、控制虚假理赔风险、探索“以丰补歉”大灾风险分散机制等。冯俏彬也提出针对区域灾害特点建立以省为主、集成多灾种的综合巨灾保险,针对城乡住房分别建设保费补贴、税收减免的低费



率政策性保险,并指出中央政府应积极搭建风险分散框架、建立国内外分保再保渠道推进巨灾保险证券化进程、托底超赔责任等。

在当前国家大力推动巨灾保险的背景下,部分保险公司已经开展了针对政府公共财政危机的风险保障,能够用较小的财政预算撬动更高的风险保险。每年财政预算中以固定比例向保险公司拨付资金用作风险保障,从而降低巨灾年份财政透支的风险,中央财政可参考进而形成长效机制。根据财政部 2016 年全国财政决算,自然灾害生活救助资金决算额为 273.15 亿元,占中央一般公共预算支出 87 665 亿元的 3.12%,其中中央级自然灾害生活救助资金决算额为 86.39 亿元,占 2016 年度中央预备费 500 亿元的 17.278%。如果将每年占一般公共预算支出 5% 的中央预备费中预留出一部分支付保险公司用于公共财政危机风险保障,则将大幅降低中央级自然灾害生活救助资金的财政支出。当发生灾害启动 IV 级以上响应时,由保险资金进行救灾投入,则能分担风险,缓解一部分中央级财政的资金压力。同时,保险公司为了减少灾害发生时的赔付,也将督促民众提升防灾减灾意识,加大防灾减灾措施,将资金投入重点从灾中灾后救灾转移为灾前的防灾减灾。因此该笔中央级财政资金将不再是无偿投入有去无回,而是变成了诱导保险资本投入资金的源泉,将促进全社会防灾减灾救灾资源的统筹使用。

## 参考文献:

- [1] 财社[2011]6 号:自然灾害生活救助资金管理暂行办法[Z]. 北京:财政部,2011.
- [2] 国办发[2016]104 号:国家综合防灾减灾规划(2016—2020 年)[Z]. 北京:国务院办公厅,2016.
- [3] 多吉才让. 救灾救济[M]. 北京:中国社会科学出版社,1996: 279—284.
- [4] 多吉才让. 从实际出发建立农村社会保障制度[J]. 求是, 1997(13): 34—37.
- [5] 多吉才让. 努力构筑具有中国特色的社会救助体系(续)[J]. 中国民政,2001(9): 4—9.
- [6] 李曼,武宾霞,叶涛,等. 中国民政救灾资金年度需求分析[J]. 灾害学,2013,28(1): 153—159.
- [7] 贾宁. 政府灾害保障项目和标准设定的研究[D]. 杭州:浙江大学,2016.
- [8] 来红州. 国家灾害救助标准的历史沿革[J]. 中国减灾,2007(11): 12—13.
- [9] 来红州. 近年我国减灾救灾政策的调整 and 变化[J]. 中国减灾,2009(7): 13—14.
- [10] 袁艺,王曦. 我国中央级救灾补助政策特点分析及建议[J]. 中国减灾,2015(19): 50—53.
- [11] 王曦,袁艺. 救灾补助政策研究(二) 美日印救灾补助政策分析[J]. 中国减灾,2015(11): 52—55.
- [12] 王曦,袁艺. 救灾补助政策研究——对社保等民生政策内容与特点的分析[J]. 中国减灾,2015(7): 40—43.
- [13] 秦雪征,刘阳阳,李力行. 生命的价值及其地区差异:基于全国人口抽样调查的估计[J]. 中国工业经济,2010(10): 33—43.
- [14] 杜乐佳. 基于工资风险法对我国劳动力生命价值的估计[D]. 杭州:浙江财经大学,2017.
- [15] 梅强,杨宗康,刘素霞. 基于工资风险法生命价值评估[J]. 中国安全科学学报,2012,22(8): 15—21. DOI: 10.16265/j.cnki.issn1003—3033.2012.08.025
- [16] 法释[2003]20 号:《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第 27 条[Z]. 北京:最高人民法院,2013.
- [17] 国家统计局. 2015 年中国统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2016.
- [18] 中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报[Z]. 北京:国家统计局,2017.
- [19] 甘政发[2010]63 号:《关于甘南州舟曲县特大山洪泥石流地质灾害受灾群众生活安置有关问题的意见》[Z]. 甘肃省人民政府,2010.
- [20] 刘敏. 我国自然灾害财政救灾的项目与标准[D]. 成都:西南财经大学,2012.
- [21] 杨立雄. 灾害生活救助标准研究报告[R]. 北京:民政部国家减灾中心,2014.
- [22] 章惠明. 灾后重建项目造价管理与控制方法研究[D]. 成都:西南财经大学,2013.
- [23] 覃志敏,陆汉文. 后重建时期汶川地震灾区贫困村农户生计状况研究[J]. 农村经济,2014(3): 65—69.
- [24] 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.
- [25] 李保俊. 中国自然灾害备灾管理的理论与实践[D]. 北京:北京师范大学,2005.
- [26] 程晓陶. 美国洪水保险体制的沿革与启示[J]. 经济科学,1998(05): 80—85.
- [27] 保监发[2016]39 号 建立城乡居民住宅地震巨灾保险制度实施方案[Z]. 北京:保监会、财政部,2010.
- [28] 胡琳钰. 灾后重建小额信贷风险分担与补偿机制研究[D]. 成都:西南财经大学,2010.
- [29] 中共中央,国务院. 关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见[Z]. 北京:民政部国家减灾中心,2016.

## 附录

全残认定的八种情形:

- (1) 双目永久完全失明;
- (2) 两上肢腕关节以上或两下肢踝关节以上缺失;
- (3) 一上肢腕关节以上及一下肢踝关节以上缺失;
- (4) 一目永久完全失明及一上肢腕关节以上缺失;
- (5) 一目永久完全失明及一下肢踝关节以上缺失;
- (6) 四肢关节机能永久完全丧失;
- (7) 咀嚼、吞咽机能永久完全丧失;
- (8) 中枢神经系统机能或胸、腹部脏器机能极度障碍,终身不能从事任何工作,为维持生命必要的日常生活活动,全需他人扶助的。

失明:包括眼球缺失或摘除、或不能辨别明暗、或仅能辨别眼前手动者,最佳矫正视力低于国际标准视力表 0.02,或视野半



径小于5度,并由我们认可的医院的有资格的眼科医师出具医疗诊断证明。

关节机能的丧失:系指关节永久完全僵硬、或麻痹、或关节不能随意识活动。

咀嚼、吞咽机能的丧失:系指由于牙齿以外的原因引起器质障碍或机能障碍,以至不能作咀嚼、吞咽运动,除流质食物外不能摄取或吞咽的状态。

为维持生命必要之日常生活活动,全需他人扶助:系指食物

摄取、大小便始末、穿脱衣服、起居、步行、入浴等,皆不能自己为之,需要他人帮助。

所谓永久完全系指自意外伤害之日起或疾病确诊之日起经过180日的治疗,机能仍然完全丧失,但眼球摘除等明显无法复原的情况不在此限。

保险认可的医院作出全残鉴定结论的时间为被保险人全残发生时间。

## Estimation of Central Government Life Relief Standards of Natural Disaster

HU Rui<sup>1,2,3</sup>, YE Tao<sup>1,2</sup> and ZHANG Yunxia<sup>3</sup>

(1. *Academy of Disaster Reduction and Emergency Management, Ministry of Civil Affairs & Ministry of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875, China*; 2. *Faculty of Geographical Science, Beijing Normal University, Beijing 100875, China*; 3. *National Disaster Reduction Center of China, Beijing 100124, China*)

**Abstract:** The central level natural disaster relief fund is the main body of the government's relief funds. It is mainly used to solve the temporary difficulties such as clothing, food, housing and medical treatment that the rural residents are unable to overcome in the area of natural disasters. It is urgent to transfer and rescue the victims of the disaster, to comfort the families of the victims of the disaster, and to restore the rebuilt and rebuilt housing, and Procurement, management, storage and transportation of relief materials and other expenses. Through reviewing the historical evolution of natural disaster relief funds, based on all kinds of data and data, this paper analyses and calculates the comfort standards of the families of the victims, the standard of emergency rescue, the standard of life assistance in transition period, and the standard of housing restoration and reconstruction assistance, and puts forward the situation of our country and the civil affairs of our country. On the basis of this, we discussed the dynamic adjustment of rescue standards, the coordination mechanism of civil disaster relief and catastrophe insurance. The research results can be used as reference for China to further enhance the efficiency of financial funds in natural disaster risk prevention.

**Key words:** natural disaster relief fund; standard calculation; central level