

· 社会救助 ·

# 中央财政自然灾害救助补助制度改革研究

杨立雄

**【摘要】** 中央财政自然灾害救助补助是在发生重大自然灾害时中央财政对地方财政的一种转移支付。自建立以来，该制度在保障受灾群众基本生活、支持灾区恢复重建和维护社会稳定方面发挥了重要作用。然而，随着经济社会发展和灾情变化，现行制度逐渐暴露出补助项目覆盖不全、标准粗放、动态调整机制缺乏等问题，导致自然灾害救助精准性不足、财政资金效益不高等问题。基于规范化、科学化、精细化、动态化的改革思路，提出优化项目设置、细化补助标准、改进基准测算方法、建立常态化动态调整机制等改革措施。实证测算结果显示，新补助标准下，补助支出并未突破现有财政预算约束，但显著提升救助制度的精准性与公平性，增强资金使用效能与制度公信力。因此，实施新标准具有可行性。

**【关键词】** 中央财政；灾害救助；自然灾害救助补助标准；精准救助

## 一、引言

中国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。据统计，70% 以上的城市、50% 以上的人口分布在高风险区，近 70% 的国土存在严重滑坡、泥石流、崩塌等地质灾害风险；<sup>①</sup>58% 的国土、82% 的省会、60% 的地级市、54% 的县城处于 7 度及以上地震高烈度区，每年自然灾害造成的直接经济损失超过 4000 亿元。<sup>②</sup> 政府为此投入大量资金、物资，保障受灾群众基本生活，维护社会稳定。在“分级负责、属地管理为主”的管理体制下，面对重大自然灾害，地方财政往往难以独立承担救助责任。为弥补地方财政缺口，20 世纪 80 年代国务院建立中央财政自然灾害救助补助制度（以下简称“自然灾害补助制度”），通过转移支付方式支持地方应对重大自然灾害。随着经济社会的快速发展和灾情的演变，该制度在运行中暴露出补助项目覆盖不足、标准粗放、缺乏动态调整机制等问题，导致救助精准性不足、财政资金效益下降。

自然灾害救助一直是国内学界关注的热点研究领域，产生了大量代表性成果。早期，学者

**【作者简介】** 杨立雄，中国人民大学劳动人事学院教授、博士生导师。主要研究方向：社会救助。

**【基金项目】** 应急管理部 2024 年度课题“救灾救助能力提升研究”。

① 国务院新闻办公室：《中国的减灾行动》，国务院新闻办公室官网：[http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2009n/202207/t20220704\\_130058.html](http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2009n/202207/t20220704_130058.html)，2009 年 5 月 11 日。

② 高孟潭：《提高我国重大自然灾害防治能力》，《中国应急管理报》，2022 年 2 月 28 日第 2 版。

偏重于对中国救灾的历史研究以及救灾对社会的影响。<sup>①</sup>近期,越来越多的学者开始关注当前救灾制度体系、存在的问题以及改革对策。<sup>②</sup>在自然灾害财政救助的研究上,国内学者的研究起步较晚,这些研究多集中在灾害救助财政管理体制、救助政策绩效、财政分担机制和财政制度改革等宏观层面,<sup>③</sup>而对中央财政自然灾害救助制度的研究成果较少,仅有极少数学者关注这一话题。如杨立雄、胡睿等人对自然灾害补助标准的分析表明,补助标准因缺乏动态调整机制而长期偏低;<sup>④</sup>周宝砚、胡绍雨对补助制度运行的研究表明,因受助对象认定不清以及灾情评估粗放,导致出现按人头发放现象,影响了救助精准性。<sup>⑤</sup>总体来看,现有研究存在三方面不足:一是多停留于政策描述层面,缺乏制度内部机制的系统性分析;二是缺少补助标准测算与动态调整的技术路径研究;三是尚未形成基于实证数据的改革方案评估框架。因此,探索自然灾害补助制度的科学测算与动态调整机制,具有重要的理论创新价值与现实指导意义。

本研究的理论价值在于将财政转移支付理论与精准救助理念相结合,提出“规范化、科学化、精细化、动态化”的灾害补助治理框架,拓展灾害财政治理研究的理论边界。现实意义在于通过科学测算与动态调整,提高自然灾害补助制度的精准性和公平性,优化资金配置,增强财政保障能力与国家治理韧性,为构建高效、公正、可持续的灾害救助制度提供政策依据。

## 二、自然灾害补助制度的变迁与发展

### (一) 自然灾害补助制度的起源与演变

20世纪80年代,在中央简政放权与“分灶吃饭”的体制背景下,国家开始构建起自然灾害救助责任分担体系。1989年,国务院确立了“地方为主、国家补助为辅”的原则,明确规定地方承担特大自然灾害救助的主要责任,中央对地方财力不足部分给予适当补助,这标志着自然灾害补助制度的正式建立。20世纪90年代中后期,随着市场化改革推进、灾害频发以及社会关注度提升,中央加强了对自然灾害补助的规范管理,将救灾救助资金划分为应急预拨资金、新灾救济资金、灾民生活救济资金以及救灾储备物资购置和管理资金四类,用于解决灾民衣、食、

① 参见邓拓:《中国救荒史》,北京出版社,1998年;李文海、夏明方:《中国荒政全书》,北京古籍出版社,2004年;李文海等:《中国荒政书集成》,天津古籍出版社,2010年;张涛等:《中国传统救灾思想研究》,社会科学文献出版社,2009年;夏明方:《民国时期自然灾害与乡村社会》,中华书局,2000年;吴松弟:《清代江南地区赈济与地方社会》,《中国社会科学》2001年第4期。

② 参见孙绍骋:《中国救灾制度研究》,商务印书馆,2004年;王振耀、田小红:《中国自然灾害应急救助管理的基本体系》,《经济社会体制比较》2006年第5期;黄帝荣:《论我国灾害救助制度的缺陷及其完善》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2010年第2期;郭剑平:《从汶川地震看我国自然灾害救助体系的健全》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2009年第1期。

③ 祁毓:《我国自然灾害救助财政投入现状、问题及对策》,《地方财政研究》2008年第1期;张琦等:《自然灾害救助资源的核算与披露问题研究》,《财政研究》2011年第1期;钟晓敏、岳瑛:《论财政纵向转移支付与横向转移支付制度的结合——由汶川地震救助引发的思考》,《地方财政研究》2009年第5期;祁毓:《财政支出视角下我国自然灾害救助体系构建的建议》,《经济研究参考》2008年第24期。

④ 杨立雄:《规范灾害生活救助标准迫在眉睫》,《群言》2016年第9期;胡睿等:《中央级自然灾害生活救助资金标准估算研究》,《灾害学》2018年第3期。

⑤ 周宝砚:《我国自然灾害救助体系存在的问题及对策》,《应急救援》2011年第4期;胡绍雨:《中国自然灾害救助财政投入体制研究》,《财税论坛》2019年第10期。

住、医等基本生活需求，<sup>①</sup>救灾资金使用向重灾区和重灾户倾斜，杜绝平均分配。<sup>②</sup>

进入 21 世纪后，自然灾害补助制度逐步从临时性救助向项目化救助转型。2002 年，国务院首次确立灾害应急救助标准。2007 年，国务院常务会议进一步扩大住房救助范围，将严重损坏住房纳入补助范围。2008 年，汶川地震后，中央加快了推动临时性政策制度化的进程，实施过渡期生活救助、遇难人员家属抚慰金等专项政策。

2011 年，民政部出台《自然灾害生活救助资金管理暂行办法》，标志着自然灾害补助制度步入成型期。该办法明确了应急救助、过渡期生活救助、旱灾临时生活困难救助、冬春临时生活救助、倒塌损坏住房恢复重建、遇难人员家属抚慰金等六类资金的使用方向；对不同灾种、不同救助环节设立了量化标准，并提出了救助标准的动态调整思路。该办法构建起覆盖“应急—过渡—恢复”的救助链条，<sup>③</sup>推动了救助工作由行政经验驱动转向制度规范驱动。

## （二）自然灾害补助标准的调整

制度建立初期，自然灾害补助标准主要基于历史经验和财政承受能力确定，补助水平较低。如倒房补助标准最初为洪涝灾害 65 元/间、地震灾害 200 元/间，后提高至 300 元/间。2002 年，国务院首次确立灾害应急补助标准，每人一次性发放 100 元；2006 年，将标准提升至 150 元，并对台风灾害单列 70 元/人的补助标准。2007 年，国务院常务会议扩大倒塌损坏住房救助范围，提升补助水平。

2008 年汶川地震后，自然灾害补助标准迎来重大调整。倒房补助由每户 3000—5000 元提升至 1 万元，同时建立过渡期生活补助和遇难人员家属抚慰金制度。2011 年，民政部发布《自然灾害生活救助资金管理暂行办法》，公布了新的补助标准：应急补助 230 元/人（台风灾害 90 元/人）；过渡期生活补助 10 元/人·日 + 口粮补助；一般地区倒房补助 1 万元/户、损房补助 1000 元/户，高寒地区倒房补助 1.4 万元/户、损房补助 1400 元/户；遇难人员家属抚慰金 5000 元/人。

2017 年，国务院常务会议对补助标准进行了系统性提升（见表 1）。灾害应急补助提高至 300 元/人；过渡期生活补助标准分响应等级确定，Ⅰ、Ⅱ级响应：20 元/人·天 + 1 斤口粮/人·天，救助期限 3 个月，口粮救助期限经批准后可适当延长；Ⅲ、Ⅳ级响应：20 元/人·天，救助期限 3 个月。旱灾临时生活困难补助标准为 20 元/人·天，视灾情确定救助周期；冬春临时生活困难补助标准按 150 元/人发放，最长 6 个月。倒房重建补助标准分两类地区：一般地区的倒房补助标准为 2 万元/户、损房补助标准为 2000 元/户；高寒地区的倒房补助标准为 2.8 万元/户、损房补助标准为 2800 元/户；遇难人员家属抚慰金提高至 1 万元。<sup>④</sup>2017 年后，补助标准一直未做调整。

① 孙绍骋：《中国救灾制度研究》，商务印书馆，2004 年，第 135 页。

② 民政部、财政部：《关于进一步加强救灾款使用管理工作的通知》，找法网：[https://china.findlaw.cn/fagui/p\\_1/65482.html](https://china.findlaw.cn/fagui/p_1/65482.html)，1999 年 2 月 23 日。

③ 袁艺、王曦：《我国中央级救灾补助政策特点分析及建议》，《中国减灾》2015 年第 19 期。

④ 《国务院常务会议决定提高中央财政自然灾害生活补助标准》，贵州省民政厅官网：[https://mzt.guizhou.gov.cn/xwzx/jrtt/201705/t20170504\\_20721499.html](https://mzt.guizhou.gov.cn/xwzx/jrtt/201705/t20170504_20721499.html)，2017 年 5 月 4 日。

表 1 2017 年中央财政自然灾害救助补助标准

补助项目	补助标准
灾害应急救助	300 元 / 人
过渡期生活救助	Ⅲ、Ⅳ级响应：20 元 / 人 · 天
	Ⅰ、Ⅱ级响应：20 元 / 人 · 天 +1 斤口粮 / 人 · 天
旱灾临时生活困难救助	20 元 / 人 · 天
冬春临时生活困难救助	150 元 / 人，最长 6 个月
遇难人员家属抚慰金	10000 元 / 人
倒塌损坏住房恢复重建补助	一般地区：倒房 2 万元 / 户、损房 2000 元 / 户；
	高寒地区：倒房 2.8 万元 / 户、损房 2800 元 / 户

资料来源：作者自行整理。

（三）财政支出分析

财政部《中央财政预算》数据显示，2016—2024 年间，中央财政对自然灾害补助的预算总额达到 1251.81 亿元，总体呈现稳定增长态势（见图 1）。从执行数看，2015—2023 年，自然灾害补助预算实际执行数为 940.96 亿元；2016—2023 年，自然灾害补助预算的整体执行率超过 80%。分年份看，2018 年执行率达到 97.71%，2020 年出现超预算执行的情况（109.37%），2023 年则下降至 60.88%。这种现象揭示了自然灾害补助制度运行过程中具有“或有性财政安排”特征，高度依赖灾情发生的随机性，难以通过常规预算进行准确预测。中央通过年度预算留有一定余地，以应对不可预测的灾害冲击。

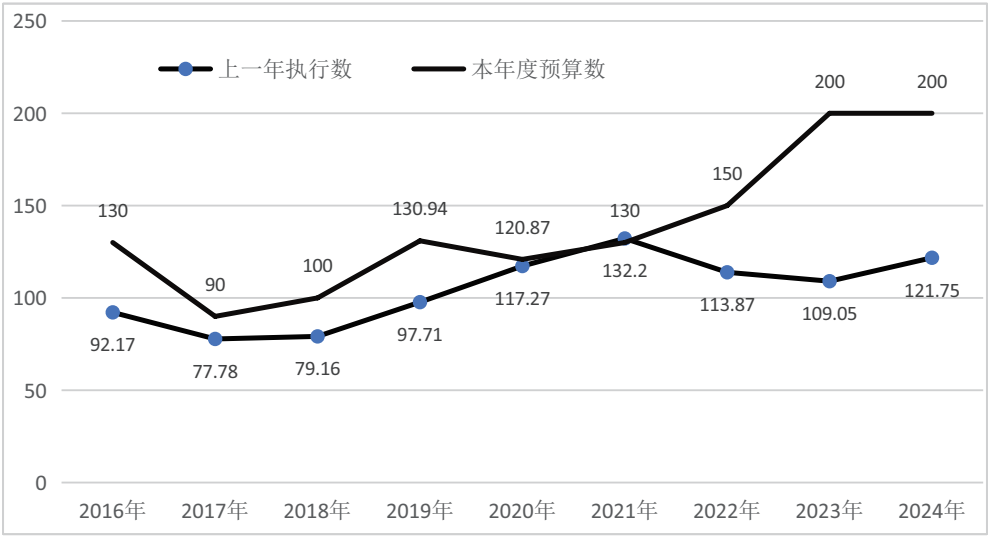


图 1 2016—2024 年中央财政自然灾害救助补助预算支出（单位：亿元）

资料来源：财政部历年《中央财政预算》。

注：2016—2018 年中央财政自然灾害救助补助资金列入中央对地方转移支付预算中的专项转移支付科目，2019 年以后将其列入一般性转移支付科目中。

2016—2018 年，自然灾害补助资金列入中央对地方转移支付预算中的专项转移支付科目，2019 年起并入一般性转移支付。这一转变反映出财政体制改革中“简政放权、强化地方责任”的逻辑，也意味着灾害救助逐渐被纳入常态化财政保障框架，而不再仅仅依赖专项拨款的制度形态。相较于中央财政一般性转移支付总额，自然灾害补助预算占比相对较低。2018 年以前，



中央财政对自然灾害救助补助的预算占中央对地方转移支付预算中的专项转移支付的份额在 0.42%—0.62% 之间；2019 年以后中央财政对自然灾害救助补助的预算占中央对地方的一般性转移支付预算的份额有所下降，总体稳定在 0.17%—0.23% 之间。<sup>①</sup>

### 三、自然灾害补助制度存在的结构性缺陷

自然灾害补助制度在保障灾民基本生活、稳定社会秩序方面发挥了重要作用，但是在实践中也积累了一些结构性矛盾。部分政策延续了历史惯性，难以契合当下灾害救助需求；补助项目存在交叉与空缺；补助标准缺乏科学测算方法和动态更新机制。这些缺陷的存在，使自然灾害救助制度在面对复杂多变的灾害场景时，难以发挥应有的精准兜底作用。

#### （一）生活救助项目的交叉与空缺

基于自然灾害发生特征及对群众造成的影响，自然灾害补助制度设立了灾害应急救助、过渡期生活救助和冬春临时生活困难救助，初步构建起“应急—过渡—冬春”相衔接的生活救助链条。同时，针对旱灾影响逐渐累积特性，单独设立旱灾临时生活困难救助。上述四项制度共同构成了自然灾害生活补助制度，在保障受灾群众基本生活、促进社会稳定中发挥了关键作用。

但是，随着我国社会救助制度的逐步完善和灾情的变化，生活补助制度暴露出两个方面的问题。其一，救灾救助与兜底保障存在交叉与重叠。冬春临时生活困难救助作为灾后延续性救助项目，其制度渊源可追溯至新中国成立初期。在当时农村经济基础薄弱、自然灾害频发的背景下，中央和地方政府每逢冬春时节常组织发放“救济粮”“救济款”，以帮助灾民度过荒月和青黄不接时期。随着我国社会救助体系的不断完善，冬春临时生活困难救助与兜底保障制度尤其是低保制度产生交叉与重叠，部分享受社会救助待遇的人员重复享受冬春临时生活困难救助。其二，自然灾害补助管“吃”不管“住”加重了地方政府负担。在自然灾害来临或发生后，大量受灾群众需要转移安置，吃、住、行等基本保障均需投入大量成本。然而，当前在应急救助和过渡期生活救助两个项目中，中央财政只管“吃”（即发放生活补助）不管“住”（未设住所安置补助）。为此，地方政府需要支付住房安置费用，客观上加重了地方财政负担。另外，还有部分转移安置群众在投亲靠友时，因未设立住房安置补助，家庭需要承担租房支出。

#### （二）补助标准测算与调整的模糊性

补助标准是中央财政自然灾害救助补助制度的基石，是保障受灾群众基本生活、维护社会稳定的“生命线”，也是制度可持续性运行的关键影响因素。科学设定补助标准是自然灾害补助稳定长久运行的前提条件。

考察自然灾害补助标准的历次变化，发现基准补助标准的测算并未与生活成本、物价指数或低保标准挂钩，而是依赖行政经验设定，导致标准难以精准匹配灾后实际需求，且缺乏清晰的调整系数。具体来说，基准补助标准的测算存在以下三个方面的问题。首先，基准补助标准的测算模糊不清。自然灾害生活救助的目标在于保障受灾群众的基本生活，但是当前标准既不与基本生活标准的测算方法挂钩，也不与物价、收入水平等关联，基准补助标准的制定呈现行政主导特征。其次，未建立生活补助基准标准调整系数。不同自然灾害造成的灾害损失呈现不

<sup>①</sup> 根据财政部 2015—2024 年《中央财政预算》的数据计算而得。

同特征,受灾群众的困难程度也有所不同,因而不同生活补助项目的标准应在基准标准的基础上进行调整,即设置不同的救助系数。但是当前生活救助采取统一标准(即20元/人·天)或采取一次发放(150元/人·月),造成救灾不公的现象。最后,未根据遭受自然灾害损失程度划分救助周期,造成遭受严重损失的家庭难以维持基本生活。另外,冬春临时生活困难救助和旱灾临时生活困难救助形成于20世纪50年代,当时救灾能力薄弱、灾害影响持续时间较长,周期设置较长具有现实合理性。随着当下救灾响应和恢复能力显著提升,灾害影响周期已明显缩短,但救助周期仍沿用原有设计,缺乏与时俱进的优化调整。

当前补助标准调整缺乏常态化的动态调整机制。自然灾害补助制度建立以来,国务院虽多次对补助标准进行调整,但是补助标准的修订多依赖于行政部门的临时决策,缺乏稳定的预期和公开的论证过程。这种“自上而下”的行政主导模式,使补助标准难以精准反映受灾地区的实际生活成本和恢复重建需求,影响资金的保障效能和政策公平性。自2017年调整以来,居民生活成本、建材价格和人工费用均大幅上涨,部分补助水平已明显低于实际需求,但补助标准却一直未做调整。动态调整机制的缺乏不仅削弱了补助政策的现实保障效能,也影响了制度的可持续性。

### (三) 补助标准过于粗放

我国自然灾害类型多样、损失差异大,且地区间生活成本与重建费用较为悬殊,现行粗放标准难以精准匹配受灾群众的实际需求,易导致救助不公、资金效益低下。

补助标准的“粗放”特征表现在救助项目类别过于笼统、标准制定多依赖行政经验、区域差异和群体差异考虑不足;不同灾害类型、损失程度、地区物价水平差异没有充分体现,同一标准套用全国,忽视区域实际成本。具体来说,生活救助标准忽视了不同项目的功能定位和项目特性,导致部分项目的标准过低,无法保障受灾群众的基本生活;过渡期生活救助和旱灾临时生活困难救助不分受灾群众所造成的损失,按同一标准发放,导致保障不足与保障过度并存的现象;生活救助期限大多为固定时长,缺乏根据灾害性质和持续程度进行动态调整的机制,难以有效应对慢性灾害或长期性灾害;倒塌损坏住房恢复重建标准未考虑建房成本因地理环境、交通条件、人工费用、建材价格差异而产生的巨大差距,造成高成本地区补助不足;以户为单位的固定补助忽视了家庭人口差异,多人口家庭往往救助不足;仅分“倒塌”和“损坏”两档,难以覆盖轻度、中度、重度损坏的实际差异,且补助差额过大。

补助标准粗放化导致以下问题的产生。“一刀切”的标准无法精准识别不同灾害损失程度和区域生活成本差异,导致重灾户、多人口家庭或高成本地区救助不足,而轻灾户可能获得相对过剩补偿,削弱了制度的公平性和兜底功能;资金分配往往与实际需求脱节,容易造成“撒胡椒面”式的平均分配,无法将有限资源集中用于最急需的区域和群体,降低了救灾资金的使用效率;标准模糊为地方操作留下随意空间,易诱发“报大灾、多要钱”的行为,同时基层在认定救助对象和发放资金时缺乏明确依据,易产生矛盾或寻租现象。另外,补助标准粗放也易引发受灾群众的不满情绪,损害政府形象,影响灾后社会秩序稳定。

### (四) 管理的规范性不足

现行制度中,各类救助对象的认定条件表述过于笼统,缺乏明确、可操作的标准。如:应急救助仅界定为“需紧急转移安置或急需生活救助的人员”;过渡期生活救助对象限定为“因灾住房倒塌或严重损坏、无房可住、无生活来源、无自救能力的人员”;冬春救助则涵盖因灾房屋倒塌、农作物绝收、伤病或其他原因导致生活困难的群体。由于界定范围宽泛,一些地方

在执行中出现平均分配资金的做法，特别是在冬春救助和旱灾救助环节，受助范围由“生活困难的受灾人员”扩大至“受灾人员”，使救助资金异化为普惠性福利。同时，补助标准缺乏灾害类型、受灾程度、区域差异等精细化分类，导致各地在灾情认定、对象审核和资金发放中操作不一，出现“同灾不同补”等问题。

目前，中央补助资金的拨付虽与灾害响应级别有一定关联，但尚未建立起一套与灾害损失等级（如严重损失、一般损失、轻度损失）严格对应、梯度分明的补助标准体系，难以实现精准救助目标，也影响了资金的使用效益。

此外，灾情评估缺乏科学标准，影响了补助标准的精准实施。多数地区依赖地方逐级上报和经验判断，缺乏统一指标与标准化流程，且不同灾种和地区统计口径差异较大，造成数据失真；遥感与大数据应用有限，多数地区依赖人工调查，评估主观性强、时效性差；<sup>①</sup>地方出于财政利益“报大报多”，部门间缺乏统一审核机制，导致资金分配与实际需求脱节；评估集中在灾后初期，缺乏对干旱、低温等慢性灾害的长期监测，难以及时反映灾情演变。同时，现行灾害分级标准无法全面、准确地衡量一次灾害，特别是像干旱、低温冷冻等缓发性灾害的复杂经济社会影响。评估能力的不足直接导致灾情认定与实际情况存在偏差，成为救助资源科学精准配置的瓶颈。

管理的规范性不足是导致救助不精准的关键制度瓶颈。对象认定模糊、灾情评估粗放、标准与损失等级脱钩等问题，共同导致救助资源无法与受灾群众的实际损失和需求精确匹配。这不仅造成资金分配偏离“损失越大、救助越强”的公平原则，也削弱了制度的兜底效能。

## 四、自然灾害补助制度改革措施

自然灾害救助补助的制度性积弊不仅削弱了救助政策的精准性和公平性，也降低了财政资金使用效益，推动自然灾害补助制度改革已成为必然选择。

### （一）自然灾害补助制度改革思路

遵循“规范化、科学化、精细化、动态化”的改革原则，通过系统优化项目设置、细化补助标准、科学设定基准和完善调整机制，构建更加公平高效、可持续的自然灾害补助制度，最终实现精准救助目标。

一是优化补助项目。优化补助项目设置是改革的首要环节，核心在于削减历史遗留的重复性项目，填补住房安置等长期缺失环节，形成覆盖“应急—过渡—兜底”的完整救助链条。采取的具体措施包括：优化冬春临时生活困难救助项目，将补助对象限定为遭受自然灾害严重损失以及倒塌房屋的家庭、遭受自然灾害的老弱病残等特殊群体；在应急救助和过渡期救助阶段增设“住所安置补助”，为因灾转移安置、紧急避险和灾后无房可住人员提供临时场所庇护；取消实物口粮发放，全面实行现金补助，降低管理成本，更好地满足受灾群众多元化需求。优化后的自然灾害补助项目划分为四类，即自然灾害生活救助补助（包括应急救助、过渡期生活救助、旱灾临时生活困难救助和冬春临时生活困难救助）、自然灾害住房安置补助、倒塌损坏住房恢复重建补助和遇难人员家庭抚慰金。在完成上述救助后，生活困难仍未能有效缓解的受

<sup>①</sup> 胡绍雨：《中国自然灾害救助财政投入体制研究》，《财税论坛》2019年第10期。



灾家庭则按需求纳入兜底保障范围。

二是科学测算基准补助标准,建立动态调整机制。必须建立一套统一、科学、透明的基准测算体系,将生活成本、建房费用、收入水平等因素纳入测算公式,为制定差异化的补助标准提供坚实的技术支撑。具体内容包括:生活救助标准立足保障受灾群众基本生存需求,涵盖口粮、饮水、衣物、取暖等必要开支,可参考低保标准制定方法,并根据“救急”特点予以适当调整;倒损住房恢复重建基准标准需综合考量区域建房成本、损毁程度和家庭人口规模,确保补助能够覆盖合理比例的实际支出;遇难人员家属抚恤金可与全国居民人均可支配收入挂钩,覆盖丧葬主要成本。确立基准补助标准后,需要通过建立基于物价指数、建材成本、灾情趋势的预警阈值和定期评估机制,确保补助标准动态调整。每三至五年由应急管理部牵头,联合财政、发改、统计、住建、民政等部门开展制度评估,系统分析灾情变化、资金执行与群众需求;当出现明显物价上涨、经济波动或重大灾情时,可提前启动标准调整;设立基于物价指数、建材成本等关键指标的预警阈值,达到阈值即自动启动标准修订。

三是细化补助标准。基于灾种、损失程度和地区成本的差异,通过分级分类设定标准,使财政资源能够真正向重灾区、重点群体和高成本地区倾斜,实现“精准兜底”。具体措施包括:将应急救助区分为突发性灾害、短期性灾害和渐发性灾害,<sup>①</sup>分别设定救助周期;过渡期生活救助和旱灾临时生活困难救助则应按受损程度划分为严重、一般和轻度三个等级,并制定相应的认定标准和操作规范。救助额度按“基准补助标准×救助周期”的方式确定,以确保与实际需求精准匹配。根据建房成本将全国划分为高、中、低三类区域,并设定差异化的基准补助单价;将房屋损毁情况细分为完全倒塌、严重损坏和一般损坏,分别设定补偿系数;同时按家庭人口规模设定补助面积上下限。补助额按公式“区域基准单价×损毁系数×补助面积”计算得出。

## (二)改进自然灾害生活补助标准

自然灾害生活补助可参考低保标准制定。2024年全国农村居民平均低保标准为593.9元/人·月,<sup>②</sup>即约20元/人·日。当然,灾害救助与低保存在重要区别,低保是一项长期性、制度化的兜底保障,而灾害生活救助是临时性、应急性的“救急”制度。故需要进行相应调整。

一是根据灾种确定应急补助系数和补助周期。应急救助阶段,受灾群众失去基本生活条件,需要保障衣食住等生存需求;过渡期生活救助阶段,受灾群众具备有限生存条件但仍未恢复正常生活,需同时维持基本生活并支持其恢复发展。基于上述差异,在低保标准基础上设定应急救助阶段的救助系数为1.5。考虑到不同灾种的破坏性及持续性时间存在一定差距,将救助周期分别设置为5天、10天和15天。

二是根据受灾程度确定过渡期生活补助系数和救助周期。过渡期生活救助是在紧急救援阶段之后、灾民恢复常态生活之前,为解决受灾群众基本生活困难而提供的阶段性救助,核心目标是保障灾民有饭吃、有水喝、有衣穿、有临时住所、有医疗服务,防止出现二次灾害。与应急救助相比,过渡期生存条件有所缓解,故将过渡期生活救助系数设为1.25。另外,基于灾害损失程度将救助周期设计为90天、60天和30天。

三是根据受灾程度确定旱灾临时生活困难补助系数。旱灾可能持续数月甚至数年(如连续

① 可以将地震列入渐发性灾害。因为地震之后会发生多次余震,为此救助周期有所延长。

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/gdnps/n2445/n2451/n2458/n2681/c1662004999980006189/attr/400985.pdf>,2025年9月2日。



干旱），其影响周期远长于突发灾害。因此，救助工作往往不是一次性的，需要根据旱情发展、农作物生长周期（如春旱、伏旱）和市场价格变化进行动态评估和分阶段实施。基于旱灾的上述特征，将遭受旱灾的程度划分严重损失、一般损失和轻度损失三个等级，基于基准生活救助标准设置为 1.5、1.25 和 1。细化后的自然灾害生活救助标准见表 2。

表 2 细化后的自然灾害生活救助标准

项目	灾害类型	基准补助标准（元 / 人 · 天）	救助系数	实际补助标准（元 / 人 · 天）	补助周期（天）	补助额度（元 / 人）
应急救助	突发性灾害	20	1.50	30	5	150
	短期性灾害	20	1.50	30	10	300
	渐发性灾害	20	1.50	30	15	450
过渡期生活救助	严重损失	20	1.25	25	90	2250
	一般损失	20	1.25	25	60	1500
	轻度损失	20	1.25	25	30	750
旱灾临时生活困难救助	严重损失	20	1.50	30	—	—
	一般损失	20	1.25	25	—	—
	轻度损失	20	1.00	20	—	—

注：1. 旱灾临时生活困难救助的补助周期的计算从启动响应至灾情结束。2. 补助额度 = 基准救助标准 × 救助周期。

### （三）建立住房安置补助标准

建立住房安置补助项目之后，在测算其补助标准时，需要确定两个关键因素，即租房标准和救助周期。租房标准因地段、房屋质量、装修、面积等存在较大差别。根据当前的市场普遍情况，一套 60 平方米农村自建房的月租金范围大致在 200 元至 1500 元之间，为此，住所安置补助按四口之家、60 平方米、月租 800 元测算，得到的基准标准为 25 元 / 户 · 天。依家庭人口数进行调整，每增加一人，增加 5 元房租。考虑到不同灾种的破坏性及持续时间存在一定差异，故将应急救助周期分别设置为 5 天、10 天和 15 天。

过渡期生活救助基于住房损失程度或受灾程度设置不同周期，首先将损失程度划分为严重损失、一般损失和轻度损失，救助周期分别设置为 90 天、60 天和 30 天。在住所安置方面，根据房屋损失程度设置救助周期，其中完全倒塌为 180 天、严重受损为 90 天、一般受损为 30 天。细化后的过渡期住房安置补助标准见表 3。

表 3 细化后的过渡期住所安置补助标准

项目	家庭人口		1—4 人	5 人	6 人	7 人及以上
	补助标准（元 / 户）		25	30	35	40
应急救助	突发性灾害	补助周期（天）	5	5	5	5
		补助额度（元 / 户）	125	150	175	200
	短期性灾害	补助周期（天）	10	10	10	10
		补助额度（元 / 户）	250	300	350	400
	渐发性灾害	补助周期（天）	15	15	15	15
		补助额度（元 / 户）	375	450	525	600

项目	家庭人口		1—4 人	5 人	6 人	7 人及以上
	补助标准（元 / 户）		25	30	35	40
过渡期救助	完全倒塌	补助周期（天）	180	180	180	180
		补助额度（元 / 户）	4500	5400	6300	7200
	严重受损	补助周期（天）	90	90	90	90
		补助额度（元 / 户）	2250	2700	3150	3600
	一般受损	补助周期（天）	30	30	30	90
		补助额度（元 / 户）	750	900	1050	3600

注：1. 不同家庭规模的基准补助标准基于四口之家计算而得，每增加 1 人，增加 5 元，40 元封顶。  
2. 补助额度 = 基准救助标准 × 救助周期。

（四）细化倒塌损坏住房恢复重建补助标准

倒塌损坏住房恢复重建补助标准改进思路如下。首先，按区域建房成本将全国划分为高、中、低三类地区。中国地域各不相同，建材、交通运输、人工等成本存在较大差异，因而需要划分更细的标准。当前，农村自建房（砖混主体、基础装修）按照成本可以划分为三类地区，第一类地区为低成本区域，参考造价为 800—1300 元 /m<sup>2</sup>；第二类地区为中成本区域，参考造价为 1300—1800 元 /m<sup>2</sup>；第三类地区为高成本区域，造价为 1800—2500 元 /m<sup>2</sup>。为方便计算，三类地区的基准单位分别为 800 元、1000 元和 1200 元，上述基准造价包含了主体结构（毛坯）和简单装修（墙面刷白、地面普通瓷砖、基本水电）。其次，按损失程度确定救助系数。当前房屋损失程度分为完全倒塌、严重损坏和一般损失，根据损坏程度确定补助标准系数，分别将其设置为 1、0.6、0.2。最后，按人口设定补助面积，一人户面积为 40m<sup>2</sup>，每增加一人增加 10m<sup>2</sup>，上限为 100m<sup>2</sup>。最终得到倒塌损坏住房恢复重建补助的详细标准（见表 4）。

表 4 细化后的倒塌损坏住房恢复重建补助标准

因素	细分项	基准标准 / 补助系数 / 补助面积
区域类型	低成本区	800 元 /m <sup>2</sup>
	中成本区	900 元 /m <sup>2</sup>
	高成本区	1000 元 /m <sup>2</sup>
损毁程度	完全倒塌	1
	严重损坏	0.6
	一般损坏	0.2
补助面积	1 人户	40m <sup>2</sup>
	2 人户	50m <sup>2</sup>
	3 人户	60m <sup>2</sup>
	4 人户	70m <sup>2</sup>
	5 人户	80m <sup>2</sup>
	6 人户	90m <sup>2</sup>
	7 人及以上户	100m <sup>2</sup>

注：补助额度 = 区域类型基准单价 × 损毁程度系数 × 补助面积。

新标准依据灾情等级、家庭人口和区域成本差异实施分级分类救助,将区域划分为高、中、低三类成本地区并设定差异化补助单价,将房屋损毁程度细化为完全倒塌、部分倒塌、严重损坏和一般损坏四个等级并设定相应补偿系数,同时结合家庭人口规模设定补助面积上下限。这种多维度的设计克服了原有“一刀切”模式的不足,重点加大对重灾户、多人口家庭及高成本地区的支持,显著提升救助瞄准度与制度公平性。

此外,遇难人员家属抚慰金建议按上一年度全国居民人均可支配收入的50%设定。根据2024年数据测算,2025年抚慰金标准约为2万元/人。

## 五、新标准下自然灾害补助财政支出测算

前文提出的改革思路,从优化项目设置到细化补助标准、从改进基准测算到建立动态调整机制,构建了一个较为完整的制度改革框架。然而,任何制度改革都必须面对财政约束这一“硬约束”。为此,在提出改革方案之后,有必要通过财政测算来验证其可行性。

### (一) 生活救助支出测算

基于国家防灾减灾救灾委员会办公室和应急管理部发布的《2025年上半年全国自然灾害情况》数据,对调整后的救助补助标准下的财政支出进行测算。<sup>①</sup>

应急救助周期根据灾害类型分别为5天、10天和15天,但是当前缺失不同灾害类型下应急救助人数,故取其平均数进行估算。因近些年来临时转移中紧急避险情况越来越普遍(有效减少了因灾死亡人数),其救助周期通常较短,故按7天救助期计算。应急补助标准按每人每天30元计算。2025年上半年需要紧急转移安置人数为62万人,由此测算的财政支出为1.3亿元( $30\text{元}/\text{人}\cdot\text{天}\times 62\text{万人}\times 7\text{天}$ )。

过渡期生活救助补助标准为每人每天25元,根据受灾程度设置救助周期。因官方未公布各类受灾程度的人数,故只能进行估算。2025年上半年,各种自然灾害共造成2503.7万人次不同程度受灾,基于历年经验,接受过渡期生活救助的人数比例约为15%,即375.6万人,假设其受灾程度按20%、30%和50%分布,则严重受损、一般受损和轻度受损人数分别为75.1万人、112.7万人和187.8万人,由此测算的严重损失家庭、一般损失家庭和轻度损失家庭的补助支出分别为16.9亿元、16.9亿元和14.1亿元。<sup>②</sup>三项合计为47.9亿元。

考虑到旱灾的持续性与不确定性,本次测算假定救助期为60天,补助标准为每人每天20元。2025年上半年,干旱灾害造成1083.6万人次不同程度受灾,因旱灾需要生活救助达到116万人次。由此测算的旱灾临时生活困难救助支出为13.92亿元( $20\text{元}/\text{人}\cdot\text{天}\times 60\text{天}\times 116\text{万人次}$ )。

2025年中央财政下拨52.72亿元用于冬春临时生活困难救助,累计救助了3092万受灾群众。将其对象限制在因灾严重受损家庭以及受灾特殊群体(以低保对象、特困供养、儿童、高龄老年人、残疾人为主)后,则受助对象降至现有受助对象的十分之一左右。由此,冬春临时生活困难救助支出总计10亿元左右。

<sup>①</sup> 由于部分数据缺失,在测算过程中采用平均数或推算值替代实际数据,以保证估算的合理性和可比性。

<sup>②</sup> 补助支出 = 救助标准 × 受助人数 × 救助周期。



上述四项自然灾害生活救助支出为 73 亿元左右。需要说明的是，上述四项生活救助支出的计算均按宽口径、粗标准进行估算，测算结果超过实际支出。考虑到制度衔接，将低保对象、特困供养对象等排除于外，则中央财政转移支付不超过 70 亿元。

（二）住房安置补助支出测算

住房安置标准按每户每天 25 元计算，平均救助期为 7 天，上半年需要紧急转移安置人数为 62 万人，折算为 20 万户（2020 年七普数据显示，农村户均人口数 3.1 人），由此测算的财政支出为 0.35 亿元（25 元 / 户 · 天 × 20 万户 × 7 天）。

过渡期住房安置补助标准为每户每天 25 元。2025 年上半年，倒塌房屋 4300 余户 2.96 万间，损坏房屋 10.6 万户 34.72 万间。现将损坏房屋划分为严重受损和一般受损两个等级，其分布比例为 40% 和 60%，即 4.24 万户和 6.36 万户，由此计算得到的完全倒塌家庭的住房安置补助支出为 0.19 亿元（25 元 / 户 · 天 × 0.43 万户 × 180 天）、严重受损家庭的住房安置补助支出为 1.27 亿元（25 元 / 户 · 天 × 4.24 万户 × 120 天）、一般受损家庭的住房安置补助支出为 1.43 亿元（25 元 / 户 · 天 × 6.36 万户 × 60 天）。三项合计 2.89 亿元。

综合上述两项支出，住房安置补助支出共计 3.24 亿元。

（三）倒塌住房重建补助支出测算

倒塌损坏住房恢复重建支出测算需考虑区域建房成本、房屋损毁程度以及家庭人口因素。因缺乏倒塌损坏住房的区域信息和家庭信息，也缺乏损坏住房的等级信息，故采取折中办法计算。按农村家庭平均人口 3.1 人（七普数据）折算，则平均受助面积为 60m<sup>2</sup>。2025 年上半年，倒塌房屋 4300 余户 2.96 万间，损坏房屋 10.6 万户 34.72 万间。按 40%、60% 的比例推算损坏房屋数，则分别为 4.24 万户和 6.36 万户。三种标准下的倒塌损坏住房恢复重建补助财政支出为 16 亿元—24 亿元（见表 5）。为方便计算，可以取其中间值 20 亿元。

表 5 2025 年上半年倒塌损坏住房恢复重建转移支付测算表

完全倒塌	补助价格	元 /m <sup>2</sup>	800	1000	1200
	户数	万户	0.43	0.43	0.43
	补助支出	亿元	2.06	2.58	3.1
严重损坏	补助价格	元 /m <sup>2</sup>	480	600	720
	户数	万户	3.18	3.18	3.18
	补助支出	亿元	9.16	11.45	13.74
一般损坏	补助价格	元 /m <sup>2</sup>	160	200	240
	户数	万户	5.30	5.30	5.30
	补助支出	亿元	5.09	6.36	7.63
总支出		（亿元）	16.31	20.39	24.47

资料来源：国家防减救灾减灾委员会办公室、应急管理部：《2025 年上半年全国自然灾害情况》，[https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202507/t20250716\\_550772.shtml](https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202507/t20250716_550772.shtml)。

注：补助支出 = 60m<sup>2</sup> × 补助价格 × 户数。

（四）自然灾害补助支出的可持续性

综合自然灾害生活补助支出、住房安置补助支出、倒塌损坏住房恢复重建支出和遇难

人员家属抚慰金支出（2025 年上半年，因灾死亡失踪 307 人。根据调整后的标准，抚慰金按 2 万元 / 人计算，总额为 614 万元），2025 年上半年，新方案下自然灾害补助支出共计 95 亿元左右。折算到年，则不超过 190 亿元。该数据虽高于近年中央财政对自然灾害补助的执行数，但低于 2023 年以来中央财政对自然灾害补助的预算数。需要指出的是，上述测算均采取了宽口径计算，未将已纳入低保、特困供养的群体剔除。若扣除重叠人群，则财政支出更低。

新补助标准对自然灾害补助制度的可持续性发展影响甚微。2000—2024 年自然灾害统计数据显示，我国自然灾害损失总体呈显著下降趋势。全国受灾人口从 2000 年的 4.57 亿人次降至 2024 年的 9413 万人次；因灾死亡人口从 2000 年的 3014 人降至 2024 年的 856 人（见图 2）；倒塌房屋数量由 2000 年的 147.3 万间降至 2024 年的 6.4 万间；紧急转移安置人口在 2005—2010 年间出现高峰（2005 年达 1570.3 万人）后逐步回落，近年维持在 200 万—600 万人（见图 3）。上述数据表明，随着我国防灾能力的提升，未来灾害损失规模处于下降通道，救灾救助需求的刚性压力也将逐步缓解。需要说明的是，因 2008 年汶川地震、2010 年玉树地震造成的人员和财产损失远超其他年份，故将这两个特殊值排除于外。

另外，优化冬春临时生活困难救助项目减轻了中央财政对自然灾害救助补助的资金压力。2020—2024 年，冬春临时生活困难救助占自然灾害补助支出的比重达到 45.5%。优化该项目后，不仅可节省大量财政资金，用于提升应急、过渡期救助和住房重建标准，实现资金配置的优化与再分配，而且也有利于推动救灾救助理念的转变，从“撒胡椒面”式的普惠救助转向精准救助，更好地体现“救急难、托底线”的制度定位。

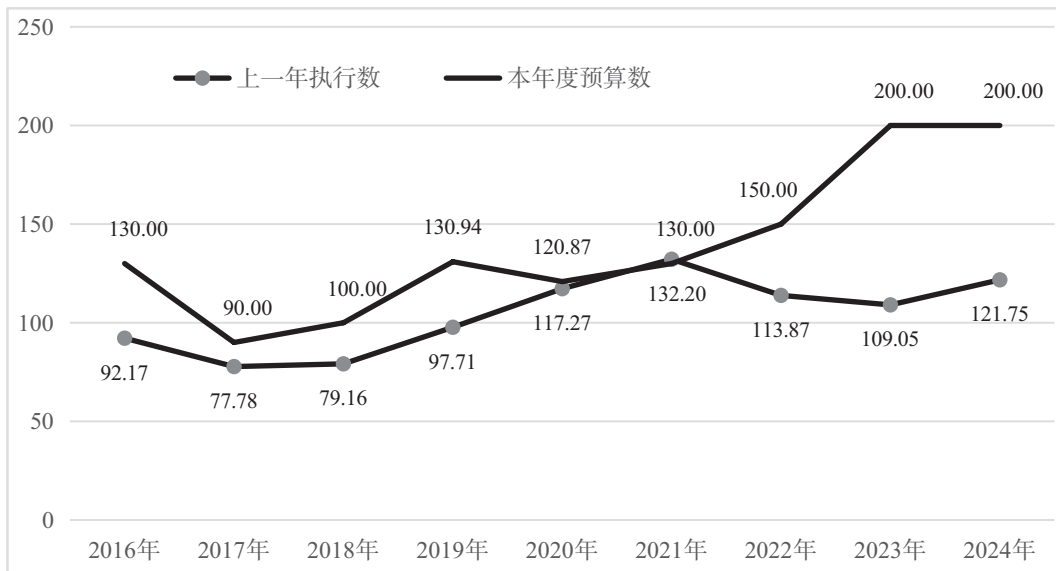


图 2 我国历年自然灾害受灾人数及死亡人数情况（2000—2024 年）

资料来源：2000—2021 年数据摘自《中国社会统计年鉴 2022》，2022—2024 年数据来自国家防灾减灾救灾委员会办公室、应急管理部发布的《全国自然灾害基本情况》（2022 年、2023 年、2024 年）。

注：图中数据排除了 2008 年汶川地震和 2010 年玉树地震的数据。

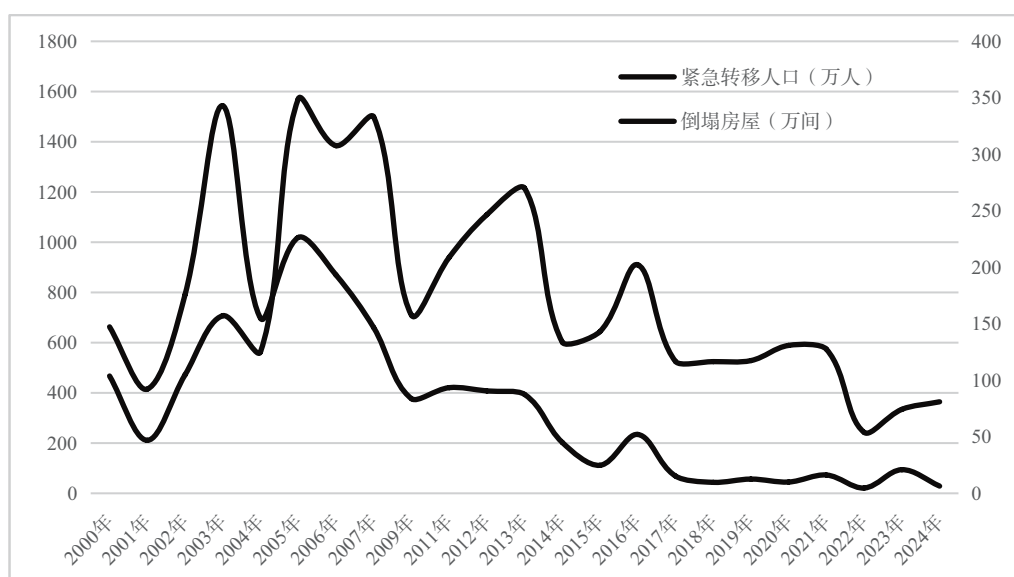


图3 我国自然灾害紧急转移人数及倒塌房屋数发展趋势（2000—2024年）

资料来源：2000—2021年数据摘自《中国社会统计年鉴2022》，2022—2024年数据来自国家防灾减灾救灾委员会办公室、应急管理部发布的《全国自然灾害基本情况》（2022年、2023年、2024年）。

注：因2008年汶川地震和2010年玉树地震造成的伤亡人数较为巨大，难以代表发展趋势。故图中数据排除了2008年和2010年的数据。

通过对生活救助、住房安置、住房重建及抚慰金的综合测算可以看出，新方案下的财政支出总体可控，未突破既有预算约束。

## 六、结论与政策建议

自然灾害救助补助制度在过去三十余年间完成了从临时性政策向制度化安排的转型，逐步形成了覆盖应急、过渡与恢复重建的救助链条。然而，在演进过程中，也积累了项目交叉、链条缺环、标准粗放等制度性问题，导致精准性不足、财政资金使用效益下降。为此，本文提出具体的改革措施，包括：增设应急住房安置补助，优化冬春临时生活救助，打通与兜底保障的制度障碍，形成覆盖“应急—过渡—兜底”的完整救助链条；细化补助标准，按照灾种、损失程度和地区成本差异分级分类设定，确保财政资源向重点群体和重灾地区倾斜；建立科学透明的基准测算体系，与生活成本、建材费用、居民收入水平等挂钩，提升制度的合理性与可操作性；健全动态调整机制，设立基于物价指数、建材成本等因素的预警阈值，形成常态化调整机制。测算结果显示，在优化制度框架、细化标准并引入动态调整机制后，所需资金规模并未突破既有预算约束，改革在财政可行性上具备充分条件。

为进一步提高救助精准性与资金使用效益，还需要提升自然灾害补助制度的治理能力。包括：明确各项目的补助条件，并向脆弱群体倾斜；整合相关政策和资金，统一标准、形成合力，消除重复救助，降低福利悬崖效应；构建全国统一的灾害救助管理信息平台，打破部门数据壁垒，实现灾情、资金与人口信息互联共享；制定国家层面的灾情统计与评估技术规范，明确关键指



标统计口径,规范基层灾情评估流程;加强基层评估能力建设,支持专业核灾队伍发展,探索引入第三方评估,提升结果科学性;强化评估结果运用,建立与资金分配、物资调配的联动机制,实现救助资源动态精准配置。上述改革措施不仅有利于增强自然灾害补助制度的公平性与精准性,也有助于提高财政资金使用效益,进一步提升国家治理体系和治理能力现代化水平。

## A Study on the Reform of the Central Fiscal Subsidy Scheme for Natural Disaster Relief

Yang Lixiong

(School of Labor and Human Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** The central fiscal subsidy for natural disaster relief is a form of transfer payment from the central to local governments when major natural disasters occur. Since its establishment, the scheme has played an important role in ensuring the basic livelihoods of affected populations, supporting post-disaster recovery and reconstruction, and maintaining social stability. However, as socio-economic conditions and disaster profiles evolve, the current scheme has revealed several shortcomings, including incomplete coverage of eligible items, undifferentiated standards, and a lack of an institutionalised dynamic adjustment mechanism. These issues have led to insufficient targeting of disaster relief and sub-optimal efficiency in the use of public funds. Guided by a reform approach emphasising standardisation, evidence-based design, refinement, and dynamic adjustment, this paper proposes measures including optimising the portfolio of subsidy items, refining (differentiating) subsidy standards, improving the benchmark costing methodology, and establishing a regularised mechanism for dynamic updates. Empirical estimates show that, under the new subsidy standards, total expenditure remains within existing budgetary constraints while significantly improving the scheme's precision and equity, enhancing allocative efficiency and institutional credibility. Accordingly, implementation of the new standards is feasible.

**Keywords:** central government finance; disaster relief; natural disaster relief subsidy standards; targeted relief

(责任编辑:高静华)