

# 《北京市自然灾害生活救助工作规范 (试行)(征求意见稿)》起草说明

为进一步规范全市自然灾害生活救助工作，做好受灾人员基本生活保障，市应急管理局组织起草了《北京市自然灾害生活救助工作规范(试行)》(以下简称《工作规范》)。现将有关情况说明如下：

## 一、说明事项

《工作规范》属于自然灾害救助业务领域文件，内容简明、清晰，对标解决“23·7”、“25·7”灾害救助工作痛点和难点，操作性、实用性强，在当前全国各省市现行相关制度建设中走在前列，主要对各类救助对象认定条件和救助申请审批程序进行具体明确，公开属性拟定为主动公开。目前已征求各区应急管理部门、市相关委办局意见建议，下一步，拟按程序经市司法局合法性审查后，由市应急管理局印发实施。

## 二、制定背景

近年，国家应急管理体制机制改革深入推进，各领域创新不断，救助工作规范化建设迈出新步伐。2020年印发《中央自然灾害救灾资金管理暂行办法》，2023年印发《受灾人员冬春生活救助工作规程》和《因灾倒塌、损坏住房恢复重建救助工作规范》，而且，每年年初岁尾都会召开全国救灾工作会议，对救助工作做出部署总结，提出相关要求。

我市 2023 年、2024 年两次修订《北京市突发事件应急救援预案》(2015 年版),持续健全救助工作体系、机制;2021 年修订《北京市自然灾害生活救助指导标准(试行)》(下称《指导标准》),再次对救助制度框架进行优化,整体救助水平得到明显提升。同时,相继在 2018 年、2021 年、2023 年、2025 年共使用中央、市级救助资金 15.5 亿元开展自然灾害救助,实现了受灾人员应救助尽救助的工作目标。

然而,在开展“23·7”、“25·7”重大灾害救助工作中,本市现行救助政策也暴露出了一些不容忽视的问题,主要表现在:

一是各项救助对象的认定条件缺乏统一尺度。《指导标准》仅明确了六项救助工作事项及其标准,并没有给出各项救助对象的人员、家庭条件,实际工作中区和乡(街镇)政府只能凭工作经验和生活常识紧急划定对象范围,既增加了应急期基层干部的工作量,忙上加忙,又导致区、乡之间政策适用不统一,使地域相邻而属地不同的受灾人员享受救助出现差异。

二是各项救助对象的申请审批程序亟待完善。《指导标准》虽然明确了救助工作的程序和步骤:应当按照“民主评议、登记造册、张榜公布、公开发放”的工作程序开展工作,通过“户报、村(社区)评、乡(街镇)审、区定”四个步骤确定救助对象”,但是相关内容过于简单、原则,政策执行路径不明确,造成区、乡(街镇)、村(社区)很难把握,工作中存在不少具体困难,也不便于上级和监察部门依法依

规指导监督。

### 三、起草过程及主要考虑

市应急管理局从2023年底开始，成立起草小组，深入开展调查研究，广泛征求意见，开展专家座谈、专题论证，反复讨论修改。期间，书面调研江西、四川等全国多个省市各类救助工作政策，学习先进作法；系统梳理体制机制改革以来救助工作建章立制现状；反复回顾历次灾害救助工作情况，重点对“23·7”、“25·7”灾害救助进行复盘总结，找出亮点，查出不足。在此基础上，与应急管理部救灾司救灾处充分沟通，邀请人大、北师大等院校、单位的教授、专家进行咨询，为《工作规范》起草提供了重要参考。按照规范性文件起草要求，以书面形式分别向局内各处室单位、各区应急管理部门、市财政局、市规划自然资源委、市住房城乡建设委、市农业农村局、市民政局、市水务局、市退役军人事务管理局、市发展改革委征求意见建议，共收到意见建议45条，采纳23条，未采纳22条，对于未采纳的内容已与相关单位进行了沟通，均达成了一致意见。

在《工作规范》起草过程中，市应急管理局始终坚持问题导向和目标导向，重点把握以下原则：

**一是坚持时不我待与以人为本的思想。**充分认识到，当前全球气候变暖趋势明显，极端天气增多，我市发生类似23、25年重大灾害的风险不断增加，面临的救助任务将越来越重。

《工作规范》坚决贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾工作的指示精神和党中央、国务院的一系列决策部署，以人民为

中心，强化底线思维，织密兜牢民生保障网，不断为灾害救助工作赋能增效，努力把人民群众的利益实现好。

**二是坚持依法立法与固化经验相结合。**根据《自然灾害救助条例》和《国家自然灾害救助应急预案》有关精神，落实应急部《受灾人员冬春生活救助工作规程》《因灾倒塌、损坏住房恢复重建救助工作规范》有关要求，特别把应急部新版《自然灾害情况统计调查制度》和《北京市自然灾害生活救助指导标准（试行）》作为重要依据，并吸取房山、门头沟、密云、怀柔等区救助工作成功做法，使《工作规范》的相关内容既衔接上位法，又符合基层工作实际。

**三是坚持吸收借鉴与创新制度相结合。**研究学习四川、江西等全国多灾易灾省市开展自然灾害救助工作的经验及其政策文件，在征求七个市级委办局意见建议的基础上，着眼应急部推广使用国家自然灾害救助资金管理系统要求，紧盯精准救助空白点发力，对所开展的个人救助全过程、全项目进行系统规范。与此同时，为满足履行申请程序需要的受灾人员集中安置和发放救助物资，根据实际情况，设立集中救助的申请和审批流程、下拨资金和物资使用相关，使《工作规范》既有规范性，又有很强的实用性。

**四是坚持立法定位与市区协调相结合。**始终立足市级立法不动摇，直面各区提出的大量具体问题，反复研究，科学梳理，按照抓大放小、能统则统的原则，确保《工作规范》的指导性，同时采纳市发展改革委宏观政策取向一致性评估意见，不要求各区制定配套文件，仅将总则第五条“区自然

灾害救助责任部门会同相关部门制定救助方案”常规工作，明确为全市救助工作实施的市、区协调载体，从而确保了《工作规范》的适用性。

## **五、《工作规范》主要内容**

《工作规范》共六个章节二十九条和两个附表，其中：

**第一章 总则五条内容。**该部分阐明了《工作规范》制定的目的、主要依据、适用范围、工作原则和市、区责任，以及市、区救助责任部门相关责任。主要内容为第三条：“本市自然灾害生活救助工作坚持综合协调、属地管理、分级负责、运转高效的原则，由区政府履行灾害救助主体责任，市、区政府协同开展有关工作”。

**第二章 救助措施及人员范围六条内容。**该部分参照《自然灾害情况统计调查制度》等文件内容，根据《指导标准》分别对六项救助明确了不同情形的救助措施，以及相应救助对象的认定条件。比如，针对倒塌和损坏农房恢复重建补助对象认定，综合现行政策和实际情况，设定房屋条件为：1. 因自然灾害导致倒塌、严重损坏或一般损坏；2. 属于家庭基本住房；3. 房屋性质为农房；4. 房屋产权清晰；5. 经有关部门评估需要重建或修缮。

**第三章 个人救助申请与审批八条内容。**该部分首先明确了适用个人申请的救助情形，然后主要按照《指导标准》有关内容，对“民主评议、登记造册、张榜公布、公开发放”的工作程序和“户报、村（社区）评、乡（街镇）审、区定”的工作步骤，进行了实化和细化，并对标应急管理部启用国

家自然灾害救助资金管理系统和有关救助规程，结合本市既往实际工作，进一步明确了个人、村、乡、需要提交的有关材料，因灾遇难人员亲属抚慰申请的特殊程序，以及救助资金发放的渠道和时限等。

**第四章 集中救助申请与审批五条内容。**该部分首先明确了适用集中申请的救助情形，然后针对基层集中申请资金和物资情况，主要根据《指导标准》有关救助申请程序步骤，保留符合实际的“村（社区）评、乡（街镇）审、区定”等内容，为村（社区）细化设立登记造册、阳光公示、上报申请工作制度，并按照应急部有关要求，明确了“集中申请的救助资金、物资由区政府统一安排，统筹用于自然灾害生活救助工作。”

**第五章 法律责任两条内容。**该部分使用《自然灾害救助条例》第六章法律责任有关内容，明确了行政机关工作人员的失职渎职和犯罪行为情形，以及受灾人员骗取救助款物的法律后果。

**第六章 附则三条内容。**该部分主要明确了基本住房概念、对各区要求、解释主体和施行日期。

两个附表：一个是《自然灾害生活救助个人救助申请表（样表）》，一个是《自然灾害生活救助集中救助申请表（样表）》，供各区参考使用。