中国经济改革促进与能力加强项目（TCC6）

中国洪涝灾害风险防范与应急管理机制研究子项目

中国洪涝灾害风险防范与应急管理机制研究

工作任务大纲

经财政部批准，应急管理部防汛抗旱司正在执行世界银行贷款“中国经济改革促进与能力加强项目”中的“中国洪涝灾害风险防范与应急管理机制研究子项目”。该子项目的目标是提升中国洪涝灾害应急管理水平和防灾救灾能力。为此，应急管理部防汛抗旱司希望聘请咨询机构，结合中国应急管理实际需要和当前机构改革进展重点，就中国洪涝灾害风险防范与应急管理机制开展研究。

一、背景

中国是世界上洪涝灾害最为严重的国家之一，分布地域广，发生频率高，造成损失重，严重威胁人民生命财产安全。新中国成立以来，中国洪涝灾害防治能力不断提高，成功抵御了多次重大洪涝灾害的侵袭，积累了丰富的防洪减灾经验。然而，受全球气候变化影响，极端天气出现频率增加，加之中国社会经济快速发展带来的新形势、新常态，中国防洪减灾工作仍然面临严峻挑战。

目前，国家防汛抗旱总指挥部（以下简称“国家防总”）职责和水利部水旱灾害防治相关职责及人员已划转到应急管理部。应急管理部作为自然灾害应急管理综合部门，承担国家防总办事机构职责，负责统筹全国防汛抗旱工作和组织指导协调洪涝灾害应急救援，这一举措将整合优化各种应急力量和资源，进而形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动中国特色防汛抗旱应急管理体制，从根本上提高防灾减灾救灾能力，保障人民生命财产安全和社会稳定。与此同时，也面临改革初期的一些挑战，需要不断深化改革，突破不合时宜的理念、传统思维定势、条条框框限制，建立健全相应政策法规、规章制度、风险防范和应急管理机制、技术支撑体系等，构建以防为主、防抗救相结合、常态救灾和非常态救灾相统一的体制机制，积极应对可能出现的各类洪涝灾害，实现监测预警、风险防范、抢险救援和救助恢复的全过程应急管理。

二、工作目标和范围

1.目标

根据新形势下中国防汛工作的要求，借鉴国际先进经验，分析评估中国洪涝灾害政策法规与应急管理体制的适应性和协调性，总结历年防洪减灾工作经验和机构改革以来的初步实践，提出政策法规、应急机制、预案指南等修订完善建议。推进新形势下中国洪涝灾害风险防范和应急管理机制建设，实现防汛应急工作体制机制创新和全过程管理，有效提升中国洪涝灾害应急管理水平和防灾救灾能力，推进中国洪涝灾害治理体系和防治能力现代化，有效防范化解重大洪涝灾害风险。

2.范围

在比较分析国内外洪涝灾害防御和应急管理相关政策法规的基础上，开展中国洪涝灾害风险防范和应急管理机制研究，主要包括以下几个方面：

（1）国内外洪涝灾害应急管理政策法规和机制体系比较研究及案例分析

1）比较研究

收集整理国内外洪涝灾害应急管理政策法规和规章制度，根据中国新时期自然灾害防御新理念和应急管理机构职能定位，调研分析评估现行政策法规和规章制度的系统性、完备性和适应性，提出修订完善建议。借鉴国际洪涝灾害风险防范和应急管理成功经验，分析中国洪涝灾害应急管理现状，提出需完善的薄弱环节和短板，为修订防洪法和国家防汛抗旱应急预案等相关法律法规提供建议。

2）案例分析

调研分析近年来流域性江河洪水及重特大山洪灾害、水库险情、堤防决口、堰塞湖等国内外洪涝灾害事件，研究剖析应急准备、雨情汛情、洪水调度、抢险救援组织等方面，分类建立典型洪涝灾害事件和应急抢险案例库。

（2）中国洪涝灾害风险防范协同机制研究

1）中国洪涝灾害风险防范协同机制

总结分析防洪减灾相关部门、各层级政府部门、专业单位之间的现状工作流程，从综合规划、防洪相关专项规划、信息共享、风险排查、汛前准备、预案体系等各方面梳理分析协同作战过程中存在的薄弱环节，提出完善应急管理部统筹管理、相关部门协同配合的风险防范协同机制的建议，提出洪涝灾害应急管理关键环节的工作指南建议，制定流域、省、市、县级防汛应急预案模板。

2）社区防洪减灾行动计划

根据新时代社会管理现状和面临的新形势，分析基层社区防洪减灾存在的薄弱环节，提出提高社区公众防洪减灾意识和自救互救能力的行动计划，推动防灾型社区建设。面向社区居民编制科普读物，以政府网站、微信公众号、宣传插页等方式为载体进行推广宣传，提升社区公众防灾减灾意识和自救互救能力。

（3）中国洪涝灾害应急抢险救援机制研究

1）洪涝灾害应急抢险救援分级管理体系

按照工程管理、影响范围、险情危害程度等，研究防洪工程、重要基础设施等险情等级划分标准，提出重大险情分级抢险救援实施意见建议。根据新的灾害应急管理体制，研究提出涉及不同层级政府和专业部门的高效险情报告机制建议。

2）洪涝灾害应急抢险救援标准体系框架

根据新形势下洪涝灾害应急抢险救援工作要求，研究提出包括洪涝灾害、工程险情等应急处置规程、技术指南等应急抢险救援标准体系框架，编写面向应急管理部门的应急抢险救援培训教材。

3）洪涝灾害应急抢险救援指挥机制

以高效科学应对突发洪涝灾害事件为目标，研究优化新形势下洪涝灾害应急抢险救援组织指挥体系的建议，提出应对重特大险情应急抢险救援工作流程；建立适用不同险情类型的应急抢险救援专家库。

3.方法

本项目应采取的研究方法包括但不限于以下内容：

（1）资料收集。咨询机构应收集、翻译、整理国内外洪涝灾害应急管理政策法规和规章制度等资料。调研分析近年来1998年长江松花江大洪水、2003年淮河大洪水、2013年黑龙江大洪水、2016年长江中下游大洪水等江河洪水及重特大山洪灾害、水库险情、堤防决口、堰塞湖等国内外洪涝灾害事件，案例不少于10个。

（2）调查研究。为借鉴国际先进经验，咨询机构应通过其国际资源，研究了解美国、俄罗斯、日本、法国、德国、荷兰、意大利等发达国家洪涝灾害风险防范与应急管理机制。

（3）组织召开研讨会。咨询机构应至少组织召开3次研讨会，邀请应急管理部门、防洪减灾领域专家学者等相关专业人士听取本机构的研究进展情况，对项目研究提出意见和建议。

（4）组织讨论和评估。参与应急管理部组织召开的洪涝灾害风险防范与应急管理机制课题评审会，结合有关研究机构、专家学者和应急管理部门工作人员的讨论及评估建议进行修订完善。

三、专业资历

项目承担咨询机构应具备但不限于以下条件：

1.能够组成专门从事该项目研究的经验丰富、高效稳定的研究团队，在防洪减灾、抢险救援等领域具有宏观战略思维和较强技术研发能力，至少应包括正高级职称以上专家3人，研究团队应拥有防洪减灾、风险管理、应急抢险等方面的专业人才。

2.拥有与防洪减灾相关的国际资源或分支机构，具备丰富的防洪减灾政策研究经验和较强的课题研究组织能力，承担过世行、亚行等相关课题研究任务以及国家级防洪减灾项目，为课题研究提供必要的资源保障。

四、交付成果及时间计划

1.交付成果

本任务提供以下成果：

成果1：国内外重要的应急管理法规、指南汇编1份。

成果2：建立典型洪涝灾害事件和应急抢险案例数据库1个。

成果3：国内外洪涝灾害-应急管理机制调研报告1份。

成果4：流域、省、市、县级防汛应急预案模板、防洪工程及重要基础设施险情等级划分标准建议、重大洪涝灾害险情分级抢险救援实施意见、洪涝灾害险情报告制度、应急抢险救援标准体系框架、应急抢险救援组织指挥体系、应急抢险救援专家库和管理办法等文件建议稿7份。

成果5：洪涝灾害知识读本（科普读物）、防洪应急抢险救援培训教材书稿各1份。

成果6：中国洪涝灾害风险防范与应急管理机制研究总报告1份。

所有成果均应提供中文文本，各提供两份打印稿，同时提供电子版。数据和表格需以Excel文档提供。中国洪涝灾害风险防范与应急管理机制研究总报告（简本）应提供英文文本。

2.时间计划

本任务开始时间不迟于签署合同后一周内。

成果1：交付不迟于2020年9月30日。

成果2：交付不迟于2020年12月31日。

成果3：交付不迟于2021年3月31日。

成果4：交付不迟于2021年7月31日。

成果5：交付不迟于2021年7月31日。

成果6：交付不迟于2021年7月31日。

五、合同及付款计划

中标的咨询机构将获得一份总价合同。合同金额将在咨询机构交付质量满意的成果之后分期支付，具体付款安排如下：

签署合同文本之后支付本任务合同总价的10%；

交付成果1、2、3之后支付50%；

交付成果4、5、6之后支付40%。

六、监督管理

咨询机构向应急管理部防汛抗旱司项目负责人报告，并接受财政部项目管理办公室和世界银行项目管理组的监督。应急管理部防汛抗旱司将为开展本任务提供必要的条件。