

# 构建人民防空工程全生命周期管理体系

## ——《浙江省人民防空工程管理办法》解读

人民防空是国防事业的重要组成部分，也是现代化城市建设的重要内容，对国家和经济社会发展具有重要意义。新颁布的《浙江省人民防空工程管理办法》（下称《办法》）共5章42条，首次将包括防空地下室在内的全部人防工程纳入调整范围，并将人防工程规划、建设、维护、使用及监督管理活动全部纳入适用范围，构建了我国人民防空工程全生命周期管理体系。



防空应急演练

（一）关于适用范围。按照《中华人民共和国人民防空法》以及《浙江省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》等上位法的规定，将人防工程分为两类：第一类是为保障战时人员与物资掩蔽、人防指挥、医疗救护等单独修建的地下防护建筑；第二类是结合地面建筑修建的战时可用于防空的地下室，一般称为防空地下室。此次立法将包括防空地下室在内的全部人防工程纳入调整范围，有助于构建系统完整的人防工程管理体系。《办法》实施后，《浙江省防空地下室管理办法》将同步废止。（第二条、第四十二条）

（二）关于人民防空专项规划。《办法》坚持规划统筹引领，着力构建布局合理、功能完备、发展均衡的人防工程体系，重点规定：一是强化规划编制法定化，要求县级以上人民政府编制人防专项规划，并对规划的编制主体和法定程序作了规定。二是强化规划衔接，要求人防专项规划符合国土空间规划，与地下空间开发利用等专项规划相衔接。三是强化规划落地，要求出让、划拨国有土地时，明确应当修建的人防工程的战时功能、类型、

防护等级、建筑指标等内容，将人防工程建设要求落实到具体地块的详细规划中。四是强化互联互通和集中联建，要求有关地下工程之间实现连通，推动人防工程集中、融合建设，提升城镇综合防护能力。（第八条至第九条、第十条第一款、第十七条）

（三）关于人防工程产权制度改革。《办法》为保障人防工程产权制度改革重点作了如下规定：一是规定具备条件的设区的市、县（市、区），在设置出让、划拨、租赁国有土地以及以国有土地作价出资的条件时，可以明确修建的防空地下室在建成后，移交设区的市或者县（市、区）人民政府确定的单位。二是明确移交设区的市或者县（市、区）人民政府确定的单位，要求在竣工验收备案后15个工作日内办理移交手续；同时，对有关防空地下室的不动产登记作了规定。三是在制度上预留相应的空间，形成制度闭环，如在维护管理责任单位的确定、维护管理信息报送等条款中明确相关内容。（第十条第二款、第二十五条、第二十六条第一款第三项、第二十七条第二款）

（四）关于人防工程建设。人

防工程建设管理关系到工程质量和后期利用，是确保发挥人防工程战备效益、经济效益的关键。《办法》对人防工程建设的责任主体、质量监督、竣工验收等环节作了如下规定：一是明确人防指挥工程、人防专用工程和防空地下室的建设责任主体及有关经费来源。二是对防空地下室的掩蔽面积等作了明确要求；同时采取措施鼓励建设单位修建人防专用工程。三是强化人防工程质量标准，各有关单位依法对工程质量负责。四是规定人防工程应当使用符合质量标准的人防专用设备，人防专用设备生产企业依法对产品质量负责。五是要求建设单位依法设置人防工程标识标牌，任何单位和个人不得擅自拆除、损毁、涂改。六是按照建设工程审批制度改革要求，对人防工程竣工验收、测绘以及验收文件报备等作了规定。（第十一条至第十二条、第十八条、第二十条、第二十一条至第二十四条）

（五）关于防空地下室易地建设。防空地下室易地建设是人防工程的重要内容，《办法》重点从如下方面扎紧制度的笼子：

一是细化上位法有关不能修建防空地下室的客观情形，为社会提供可操作指引。二是细化不建或者少建防空地下室的批准程序，要求人防主管部门在5个工作日内办理完毕。三是按照机构改革要求，明确易地建设费用由税务机关负责征收。四是明确易地建设收费标准由省人防主管部门会同有关部门制定，报省政府批准后执行。五是禁止任何单位和个人降低收费标准，没有法律、法规依据，不得减收、免收、缓收。（第十三条至第十五条）

（六）关于兼顾人防需要工程。《人民防空法》以及我省实施办法对兼顾人防工程有一些原则性规定，为了更好地执行上位法的相关规定，《办法》重点作了如下细化补充规定：一是对兼顾人防需要工程的范围作了界定，要求此类工程符合防空防护要求。二是明确要求人防主管部门参与此类工程的设计审查、质量监督等工作。三是要求兼顾人防需要工程应当依法进行竣工验收和测绘，竣工验收报告应当报人防主管部门备案。四是明确此类工程有关防护部分的维护管理责任主体、质量要求及其监督管理，参照适用有关人防工程的规定，为其管理提供法律依据。（第十六条、第二十三条第一款、第二十四条、第四十一条）

（七）关于人防工程平战转换。由于长期处于平时时期，人防工程平战转换工作不到位等问题较为突出。为此，《办法》作了如下规定：一是要求有关人防工程在设计时，遵循平战转换工作最小原则，有关设计文件应当设置平战转换设计专篇。二是明确新建人防工程应当安装或者就近预留人防专用设备，已建成的应当落实平战转换要求。三是平时利用人防工程不得违反平战转换规定。四是要求各级人防主管部门开展平战转换演练，平战转换责任单位做好平战转换准备。五是对违反平战转换的违法行为设定罚款等法律责任。（第十九条、第三十三条第二款、第三十五条、第三十九条）

（八）关于人防工程维护管理。做好人防工程的平时维护管理是确保在战时保持良好使用状态的关键。《办法》重点规定：一是根据实际情况，确定不同类型人防工程的维护管理责任单位；



南部商务区集中联建防空地下室（资料图片）



安装人防警报器

同时，对无法确定责任单位的人防工程，明确由设区的市人民政府确定的单位负责。二是要求维护管理责任单位报送维护管理信息，对信息报送的时间、内容等作了规定。三是明确维护管理责任单位合并、分立、注销时，确定责任主体的原则和要求。四是细化人防工程维护管理责任制度的有关要求。五是规定人防工程维护管理质量要求，明确应当保持人防工程及其设施、设备完好，处于良好使用状态；维护管理不符合规定的，依法予以处罚。六是规定人防工程拆除、改造、报废的有关程序要求。（第二十六条至第三十二条、第三十八条）

（九）关于人防工程平时使用。人防工程为经济社会服务的公益属性。《办法》为此规定：一是明确在战时或者应对突发事件时，县级以上人民政府可以统一安排使用辖区内的人防工程。二是平时利用所产生的收益优先用于维护管理和平战转换。三是强化防空地下室的平时使用管理，出租防空地下室给他人使用的，应当符合法律、法规规定，优先满足本小区业主需要，并明确告知承租人有关情况；同时，要求人防主管部门推动签订租赁合同，明确双方权利义务。（第三十三条至第三十四条）

（具体内容详见：[http://rfb.zj.gov.cn/art/2022/1/28/art\\_1545823\\_58921787.html](http://rfb.zj.gov.cn/art/2022/1/28/art_1545823_58921787.html)）

（十）关于便民服务和事中事后监管。按照“放管服”改革要求，着力推动人防工程管理便民化、数字化。《办法》重点规定：一是规定可以通过数据共享获取的信息，不得要求服务对象重复报送。二是强化培训指导，要求人防主管部门定期组织开展业务培训，并不得收取任何费用。三是推动人防工程管理数字化转型，要求建设全省统一的数字化管理平台，提升管理数字化水平。四是强化事中事后监管，要求住建部门和人防主管部门按照各自职责做好人防工程质量监管工作；赋予人防等主管部门有关监管职权，建立健全信用监管机制。（第六条、第二十一条、第二十四条第二款、第二十七条第四款、第二十九条第二款、第三十六条）

（十一）关于法律责任。《办法》严格按照《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国行政处罚法》有关规章设定行政处罚权限的规定，遵循科学立法、民主立法、依法立法的原则，向社会公众、基层立法联系点以及有关单位反复征求意见，还专门征求了上级立法部门和相关专业学者的意见，对未按照规定履行维护管理责任和平时转换责任等两类违法行为设定了法律责任，为规范人防工程管理提供有效手段。（第三十八条、第三十九条）

杨绪忠 郑勇 刘卫东 文/图



人防实战化演习