

上海市普陀区人民政府文件

普府〔2017〕80号

上海市普陀区人民政府印发《关于推进普陀区人民防空改革发展的实施方案》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处、镇政府：

现将《关于推进普陀区人民防空改革发展的实施方案》印发给你们，请按照执行。

上海市普陀区人民政府

2017年10月25日

关于推进普陀区人民防空改革发展的实施方案

为深入贯彻第七次全国人防工作会议精神和《中共中央、国务院、中央军委关于深入推进人民防空改革发展若干问题的决定》（中发〔2014〕15号），全面落实《中共上海市委、上海市人民政府、上海警备区关于深入推进本市人民防空改革发展的实施意见》（沪委发〔2016〕3号），围绕本区经济社会转型发展大局，现就推进本区人民防空改革发展工作提出如下实施方案。

一、指导思想、基本原则和发展目标

（一）指导思想

全面贯彻党的十八大以来历届全会和第七次全国人防工作会议精神，把落实习总书记重要讲话精神和中央全面深化人防改革决定作为一条主线贯穿于“十三五”人防建设发展全过程，围绕“战时防空、平时服务、应急支援”使命任务和普陀区“一轴两翼”发展布局，服从国家安全战略，服务“科创驱动转型实践区、宜居宜创宜业生态区”建设大局，推进信息化条件下防空袭斗争准备，实现人防领域军民深度融合发展。

（二）基本原则

将信息化、法治化、实战化建设作为“十三五”期间人民防空工作重心，推进人民防空融入军事斗争全局、融入经济社会发展、融入基础设施建设、融入应急管理体系。深化防空防灾一体

化建设，坚持规划引领，军民融合，科学创新，促进人民防空指挥体系、工程运维、民众宣传、应急支援、信息系统等全方位发展。

（三）发展目标

聚焦抓落实、补短板、保平安、重管理、带队伍的要求，构建现代人民防空体系，实现四个转变。由注重战时防空向以战时防空为主、兼顾平时服务、应急支援转变；由自成体系的“小人防”向深度融合、开放共享的“大人防”转变；由以单纯的工程防护向工程防护、信息防护、心理防护相结合转变；由以政府依法行政为主向政府、市场、社会组织共同治理转变。

二、加强人民防空体系统筹规划

（四）建立健全人民防空规划体系

1、统筹落实人民防空建设发展规划。做好与上海市人民防空建设发展规划、区国民经济和社会发展规划、土地利用规划和其它专项规划的统筹衔接，发挥规划的龙头引领作用，形成布局合理、功能配套的全区人民防空体系。

2、编制完善人民防空袭方案体系。贯彻落实国家国防动员和军民融合深度发展要求，围绕城市防卫作战任务部署，按照“一中心三部门”编成要求，完成区、街镇、居委、重要经济目标等防空袭方案的编制修订工作，完善预案防护体系，推动人民防空建设，深化人防军事斗争准备。

3、编制完善地下空间开发利用规划。结合城市基础设施、

城市地下管道综合走廊等建设，落实人民防空和兼顾设防要求，把民防工程作为地下空间开发利用的重要载体，形成平战结合的城市地下空间网络体系。

4、编制完善民防工程建设发展规划。坚持总量控制与重点建设相结合，推进民防骨干工程建设，落实桃浦智创城民防工程建设专项规划，形成以民防骨干工程为主、地铁隧道工程为干线、人员掩蔽工程为主体的民防工程防护体系，发挥民防工程的战备效益，服务全区经济和社会发展。

5、编制落实应急避难场所建设规划。适应本区防空防灾需要，按照市应急避难场所规划和就地就近疏散要求，编制落实本区应急避难场所建设规划，构建本区应急避难场所保障体系，提高防空防灾综合防护能力。

三、强化人民防空防护能力建设

（五）提高人民防空组织指挥能力

1、加强区、街镇、居委会三级人民防空组织指挥架构。设立区人民防空指挥部，指挥部办事机构设在区民防办，实行24小时战备值班备勤制度，区人民防空指挥部按照市人民防空指挥部编组模式组建。街镇、居委会、重要经济目标单位分别根据要求设立人民防空指挥机构。

2、加强人民防空指挥场所体系建设。建立健全区、街镇两级人民防空指挥场所，加强人民防空指挥室、战备值班室、战备器材库建设，推进完善人民防空基本指挥所、预备指挥所、机动指

挥所、街镇指挥所的布局体系。

3、加强重要经济目标防护指导落实。加强对重要经济目标防护工作的指导和监督检查。重要经济目标单位要明确防护工作责任部门，承担制定防护计划方案、完善防护指挥体系、落实防护手段措施、发展专业队伍力量、开展防护救援训练演练等工作。

（六）落实人民防空工程建设

1、推进人民防空工程建设。坚持人民防空工程以建为主的方针，严格落实结合民用建筑修建战时可用于防空地下室的法律规定，做到应建必建。对因地质地形等条件确定无法修建人民防空工程的，按照国家规定，以应建人民防空工程的造价足额收缴人民防空工程易地建设费。除国家和市政府规定的减免项目外，任何部门和个人不得批准减免人民防空工程易地建设费。

2、推进地下空间公共设施互联互通。在土地出让和项目规划许可阶段落实联通方案，确保人口密集地区、商业繁华地区、重要目标毗连地区、新开发地区人民防空疏散掩蔽设施与城市公用的市政管网、道路隧道、地下轨道交通、过街通道及地面大中型服务场所等公共设施连片成网。

3、推进民防骨干工程建设。进一步增加高等级民防工程比重，加强桃浦智创城成片开发建设，开展桃浦、长寿、长风、石泉、万里等街镇指挥所建设，推进医疗救护、民防专业队工程、固定电站、人员掩蔽体、民防物资库工程等较大体量民防工程的建设。

4、推进民防工程 BIM 等新技术应用。基于传统的民防工程信息数据，采用 BIM 技术建立三维立体的数字模型，形成贯穿于民防工程设计、施工、运营服务、维护管理等全生命周期的信息数据库，实现信息资源共享。鼓励采用新材料、新技术，提升民防工程的安全使用水平。

（七）提高人民防空宣传教育水平

1、强化防空防灾宣传教育培训指导。坚持条块结合，以块为主，把防空防灾宣传教育培训与文明社区、文明单位创建工作结合起来，组织经常性防空防灾知识技能宣传教育培训，加强训练演练；利用防空警报试鸣、防灾减灾日等重大活动时机，开展集中性宣传教育培训活动，增强市民的国防观念、人防意识，提高战时防空、平时防灾能力，为防空袭斗争和城市公共安全奠定基础。

2、强化民防宣传教育向纵深发展。以“六进”为抓手，将人民防空防灾宣传教育纳入党校和机关干部教育培训的必要内容，加强重要时间节点的宣传演练活动；将防空防灾知识技能纳入中小学国防教育；进一步将人民防空宣传教育纳入文明单位考核指标体系，促进社区和企业自觉落实宣传教育内容；充分利用媒体的宣传优势，在新媒体、广播电视、报刊和公共设施等载体开展人民防空防灾公益宣传教育，增强教育效果。

（八）提高人民防空应急支援能力

1、加强人民防空训练。人防专业队伍组建单位、人防工作相

关部门要依照《人民防空训练与考核大纲》、《人防军事斗争准备检验评估标准》等开展人民防空训练，制定训练计划，落实训练方案，做好训练保障，提高人防军事技能。

2、加强人民防空演练。以各级人民防空袭方案为指引，按照实案化、实名化、实战化要求，组织开展多种类型、多种形式的人民防空演练，检验完善相关行动方案和保障计划，提高方案的科学性和操作性。

3、加强应急避难场所建设管理。落实市、区两级应急避难场所建设规划，推进应急避难场所建设。建立健全应急避难场所管理巡查制度，做好设备设施维护管理，制定应急启用预案，开展应急启用演练，提高场所保障能力。

4、加强防空防灾应急物资储备。以普陀区应急物资储备体系建设为基础，制定防空防灾应急储备物资启用、调用程序和更新管理办法，加强防空防灾应急物资储备。

（九）提高人民防空信息防护能力

1、深化人民防空指挥通信网络建设。建立健全区、街镇、居委会三级人民防空指挥通信网络，配齐配强指挥通信要素，推进居委会与上级人防指挥机构通信保障能力建设，实现指挥机构互联互通，保障战时人民防空指挥通畅。

2、深化防空警报系统和防空监视系统建设。加强防空警报系统建设，完善警报控制方式，提高警报信号传递、发放能力。加强人防通信警报设施维护管理，健全人防警报设施设备日常维护

管理队伍，加强警报设施专管员队伍建设，确保本区防空警报器始终处于完好状态。建立重要经济目标和人民防空重点区域防空监视系统。

3、深化人民防空信息化集成建设。落实国家人防信息化“一网四系统”顶层设计要求，以数据应用为重点，以综合集成为途径，从实战、实际、实效出发，深化使用需求研究，做好系统功能设计，统筹开展人防指挥信息系统建设，提升人防信息化、法规化、标准化、程序化水平。

4、深化人民防空信息防护建设。贯彻城市防护与重要经济目标防护并重战略指导，推动建立多部门协同、信息互联互通和资源共享工作机制，推进指控中心、数据中心、信息中心等信息保障运行枢纽地下化建设，推进电磁防护应用，提升人民防空防护水平。

四、深化人民防空军民融合发展

（十）推动人民防空与经济社会融合式发展

1、推动人民防空建设任务、建设需求融合式发展。将人民防空建设纳入区委区政府军民融合式发展总体规划，积极落实应急避难场所和民防骨干工程建设，在制定政策、筹划重大项目、安排建设投资等重要方面切实加以落实。

2、推动群众防空组织建设融合式发展。参照基于民兵管理办法，加强人民防空专业队建设，配齐配强专业装备器材，加强日常合成编制训练，提高战时消除突袭后果能力，适应形势发展，

积极探索信息防护、心理防护等新型人防专业队伍建设。

3、推动人民防空工程设施等战备资源融合式发展。在不影响战时防护功能和确保安全的前提下，支持和鼓励人民防空工程平时用于服务和保障民生。推进民防工程管理网格化、标准化，推行公用民防工程安全风险评价指标体系。探索市场化安全使用管理办法，择优选择人民防空工程使用人，使人民防空战备资源平时充分服务于停车、仓储、科创、文化休闲、体育健身、民众宣传、国防教育等涉及民生事项。

4、推动人民防空科技研究融合式发展。积极支持科研单位参与人民防空科技研究。积极推进智慧人防建设，逐步推进数据灾备中心等安全屋建设。支持智能管理、防灾减灾、宣传教育等“互联网+人防”项目的研发、推广、应用。

五、加快人民防空管理方式创新

（十一）落实人民防空组织管理,提高“自治”能力

1、坚持党对人民防空工作的绝对领导。继续将人民防空工作纳入党委议军内容、纳入区委区政府年度经济社会发展报告、纳入区军事机关军事斗争准备计划，明确人民防空军事斗争准备和人民防空建设目标任务。

2、坚持人民防空军政共同领导管理体制。落实人民防空主管部门领导干部任免征求上级人民防空主管部门意见，以及区人武部一名军事领导干部兼任同级人民防空主管部门副职领导等制度规定。加强人民防空主管部门领导班子建设，按照“战时防空、

平时服务、应急支援”的需要，选优配强人民防空主管部门领导班子，保持一批年富力强的领导干部和机关人员。加大干部交流和挂职锻炼力度，优化专业知识结构，提高遂行战时人民防空任务的能力。

3、坚持落实人民防空组织机构建设。区民防办作为区政府负责本区人民防空工作的主管部门，实行独立运行和财务独立核算。街镇依托人武部设立人民防空办公室，由人武部部长兼任办公室主任，工作人员由人武部干部兼任，负责履行人民防空工作职能，配合做好人民防空知识宣传普及、人民防空工程巡查、防空警报设施日常维护管理等工作。重要经济目标单位明确责任部门承担人民防空职能，配备专兼职工作人员和必要的工作条件。

（十二）加强人民防空职责管理,深化“法治”建设

1、加强行政审批改革制度落实。借鉴浦东新区人防改革试点的经验，落实我区民防行政审批制度改革，规范行政审批行为，严格民防工程项目审批，完善审批资料档案管理，推行窗口服务制度化、标准化、规范化、公开化，提高办事效率。

2、加强民防工程建设事中事后监管。全面实施行政审批标准化管理，提高行政审批业务手册实施质量，促进行政审批办事指南便利化，推行民防事项网上审批，配合市民防办增强网上申报、受理、预审、办理、监督等系统功能的应用。

3、加强人民防空工作安全保密管理。落实国家和军队安全保密政策法规，制定完善各项安全保密规章制度，特别要加强各

级人民防空指挥所安全保密管理，加强技术手段建设，落实经常性安全保密教育和审查监督，严防各类失泄密事件的发生。

4、加强法制建设，服务保障民生。强化法制宣传教育，在普法、宣法、守法的环节上创新工作机制和方式，了解群众学法、知法需求，利用民防场所、部门资源，结合重要时点重大活动，宣传普及《人民防空法》、《上海市民防条例》等民防法律法规，与“同心家园”建设相结合，推进社区民防法制建设，提高民防法制建设整体水平。

（十三）推进社会参与共同管理,建立“共治”机制

1、落实非公用人民防空工程维护管理责任。加大非公用民防工程防护设施维护管理监督检查力度，人民防空工程产权人要依法履行维护管理责任，非公用人民防空工程维修经费在房屋维修基金中列支，日常管理费在物业管理费中列支，确保人民防空工程处于良好战备状态。

2、落实人民防空工程建设管理领域的信用体系建设。贯彻《上海市行政许可和行政处罚等信用信息公示工作总体方案》（沪府办发[2016]15号文件）精神，明确公共信用信息数据清单、行为清单和应用清单，推行“双随机一公开”，将人民防空建设管理领域的信用体系建设纳入市和区社会信用体系、事中事后监管平台建设，建立信用信息联动共享机制。

3、落实人民防空工程安全管理机制。加强民防工程安全检查和隐患排查，建立隐患抄告机制，落实属地化管理责任，纳入

绩效考核目标，形成监管合力，确保人民防空工程的防护功能和使用安全。加强对退出序列民防工程和早期保留报废工程的安全巡查和结构检测评估，根据工程不同状况，采取填埋或封堵等方式，确保工程安全。

4、落实民防设施监督管理责任。充分发挥执法监督职能，落实《上海市民防工程质量监督管理办法》《上海市防空警报管理办法》，规范执法队伍建设，提高执法人员能力水平。加强民防设施执法检查，切实加强对民防设施的质量、安全监督和执法办案工作。

