# 推进军民融合发展 构建人防五大体系

深入实施军民融合发展战略，是党中央从国家安全和发展战略全局作出的重大决策，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。人民防空亦军亦民，既是国防的重要组成部分，又是经济社会发展的重要方面、现代城市建设的重要内容，在军民融合上具有独特优势。习近平总书记在第七次全国人民防空会议上深刻指出，要深化改革，推进军民融合，实现更高质量、更高效益、更可持续发展。笔者认为，贯彻习总书记战略思想，推进人防领域军民融合深度发展，关键是以军民融合引领和推动人民防空五大体系建设。

推进人防建设与城市建设融合发展，构建布局合理、功能完备的人员防护体系，提高城市综合防护能力。推进人防建设与城市建设融合发展,是国防建设的需要,也是现代化城市发展的需要,既利于城市平时发展经济、完善功能,又利于人防建设拓宽领域、提升活力,增强平时防灾抗灾、战时防空抗毁能力。一是人防建设规划纳入城市总体规划。城市总体规划是一定时期内城市建设的蓝图，是城市各项建设的综合部署，是城市建设与管理的“龙头”和依据，人防建设规划只有纳入城市总体规划，才能与城市其他建设协调统一。在此基础上，要会同规划、建设等部门研究制定人防建设规划的强制性措施，编制城市地下空间暨人防工程综合利用规划，把人防工程建设落实到城市控制性详细规划中，使人防工程数量、类别和相关政策目标等指标在城市建设单元落实，成为规划建设的必要条件，做到人防建设与城市建设有机结合。人防建设尚未纳入城市总体规划的要纳入，已经纳入的要与城市总体规划同步修订，要坚持规划一张图、审批一支笔，一张蓝图管到底、建到底，在城市建设中认真落实人防工程建设规划，确保人防工程建设顺利进行。二是构建城市人防工程综合防护体系。“结建”是人防工程的主体，要坚持“以建为主、应建尽建”的原则，强化“结建”管理，落实“结建”责任，为广大人民群众提供数量充足、质量过硬的人防工程。同时，要结合人防工程易地建设，在城市中心区、人口密集区、商业繁华区、交通设施集中地段，有计划组织修建平战两用的地下商业、停车、旅游、服务等地下工程；在新城区建设和旧城区开发改造中，要将周围的人防工程及其地下空间连接贯通，以点连线、以线扩面、连片成网；在城市黄金地段积极招商引资建设大型平战结合的商业街和地下综合体等，采取因地制宜，多措并举，解决人防工程孤岛问题，通过地下建筑的互联互通，实现城市人防工程连成网络，形成集战备、商业、交通、人行过街通道、停车场等服务设施于一体的综合防护体系。三是推进城市基础设施建设落实人防建设要求。修建城市地下交通干线（地铁）、商业设施、综合管廊、通道等地下设施，要兼顾人民防空要求，事关国计民生的城市供电、供水、供气、电讯等市政工程的核心设备设施、关键节点要尽量转入地下，并采取防护措施，形成城市重点区域综合防护体系。

推进人防建设与经济建设融合发展，构建软硬兼顾、防消结合的重要经济目标防护体系，保障城市“生命线”工程安全。现代战争，重要经济目标是敌方攻击的首选目标。必须坚持总体国家安全观，贯彻城市防护与重要经济目标防护并重战略指导，下大功夫抓好重要经济目标防护落实。一要建立权威的重要经济目标防护管理体制。按照政府主导、部门监督、属地管理、单位落实和分级分类管理的原则，建立权威的重要经济目标防护管理运行机制，形成政府和军事机关统一领导、发展改革部门牵头协调、人防部门监督指导、各有关部门积极配合、重要经济目标单位具体落实的管理体制，并明确各有关部门的职责和任务。推行目标管理法人负责制，建立防护管理组织，明确责任主体，健全考评机制，严格责任追究，做到规范有序、责任明确、落实到位，提升重要经济目标战时灾时防护能力。二要科学确定重要经济目标分级分类。目前，重要经济目标的确定比较混乱，分类不准确、等级不规范，普通存在目标防护等级过高、数量过多，远远超过防护能力。重要经济目标要科学界定，分级分类标准应综合考虑目标平时的重要性、战时防护的必要性，城市和目标单位防护的承受力，既要考虑防护要求，又要考虑现实可能，因地制宜，分类施策。新建目标要科学规划布局，从项目建设伊始就依法全过程全要素贯彻重要经济目标防护要求。已建目标要综合考量，按照先核心、后重点、再外围的原则，有计划有步骤实施防护改造，实行点目标重点防护，线目标防护重点,增强抵御攻击和抗击灾害的能力。三要严格落实重要经济目标防护要求。建立重要经济目标防护目录管理制度，重要经济目标的规划审批、建设项目核准，人防部门应出具书面审查意见；项目竣工验收时，应向人防部门和重要经济目标主管部门报送战时防护和平时应急抢修方案。重要经济目标适合地下环境的关键部位应建在地下或建有地下备份，不宜建在地下的应采取综合防护措施提高抗毁能力。城市重要信息处理中心、应急中心、容灾备份等设施，应依托地下防护工程建设。人防部门要认真履职，指导好方案的制定和训练演练，充分发挥好指导和监管作用。

推进人防建设与应急管理融合发展，构建通专结合、精干多能的专业力量体系，提升防空防灾应急救援能力。应急支援是中央赋予人民防空“战时防空、平时服务、应急支援”的三大使命任务之一。利用防空战备资源，参与抢险救灾支援保障，将战时防空与平时防灾有机结合，这也是世界各国的普遍做法。在新一轮党和国家机构改革中，新组建的应急管理部整合了9个单位应急救援工作的相关职责，整合优化应急力量和资源，强化了应急管理工作。但在国家顶层改革的方案中没有涉及人民防空。笔者认为，无论省及省以下的人民防空机构怎么改，人民防空参与应急工作的职能不会变，特别是县级人防有一半是与应急部门合署办公，部分市人防与地震部门有机整合，做好应急工作更是责无旁贷。一是统筹利用指挥信息战备资源。目前，安徽省、市两级基本建成地下基本指挥所、地面应急指挥所、机动指挥所，搭建了有卫星、有线无线、短波、超短波等指挥通信手段的信息平台，县级基本建成地面指挥信息平台，可以为政府应急管理提供指挥信息平台、备份平台或技术支持，与政府应急救援指挥部门互联互通，实现资源共享。二是推进人防警报系统与国家预警信息发布系统融合建设。建立防空防灾一体化警报机制，将防空警报资源推广运用到防震、火灾等灾情预警领域，提升各种灾害报知能力。开展多媒体多功能防空防灾预警报知系统建设，建立突发事件预警机制，提高警报发布的覆盖面、时效性和准确性。三是将人防建设纳入应急管理体系建设。各级政府把人防部门纳入应急管理工作成员单位，参与承担政府赋予的防灾救灾任务，利用人防设施和人防专业队伍为应急防灾救灾服务。根据应急工作需要，制定人防部门参与应急行动的综合预案、专项预案、现场预案和应急救援方案。四是将人防专业队伍纳入国防后备力量和应急救援队伍建设。按照一专多能、专兼结合，一队多用、平战结合的原则，用融合的思想抓好队伍建设，实行统一编组、联合训练、对口使用，做到人尽其才、物有所用，以“应战”带动“应急”建设，以“应急”提升“应战”能力，实现“应战”与“应急”的双赢。

推进人防与军队指挥信息资源融合发展，构建军地一体、稳定顺畅的组织指挥体系，确保人防指挥通信畅通。我国人民防空实行党绝对领导下的军政共同领导体制，省及省以下人民政府负主要领导责任，同级军事机关负领导责任。人防部门要充分发挥军政共同领导优势，积极利用军队和地方资源，尤其是信息资源的共享发展。一是构建军地联合指挥体系。国家和省级人防重点城市要按照“一中心三部门”工作机制，编实建强由政府和同级军事机关领导参加的人防指挥部。各级人防指挥部建成集空情接收、信息处理、警报发放、指挥控制等功能为一体的指挥控制系统。二是建立军地指挥通信互联互通平台。推进人防与军队在卫星通信资源上共享，实现人防卫星通信系统通过军用卫星信道进行保密传输，并与军队机动指挥系统相衔接。联通军队网络系统与人防指挥系统，联通人防指挥平台与政府应急指挥平台，实现人防与军队指挥系统、政府应急指挥系统互联互通。三是实现军民融合资源共享。人防部门与军事机关、政府有关部门共同编制资源共享目录，建立人防军民融合信息的搜集、报送机制，及时发布军民融合相关信息。建立省人防军民融合信息服务平台，提供军民融合政策、资源、需求、项目、技术、成果、产品、活动等信息发布和咨询服务。依托军地科研资源，推进多模式、多手段的相互融合，实现优势互补，良性互动，不断提升人防综合保障能力。四是建立联合训练演练机制。健全人防指挥部集中训练机制，落实政府、军事机关领导组训参训制度，组织各级人防指挥部室内训练性、研究性演习，人防指挥部网上演习和带人防专业队伍、城镇居民综合性演习，参加军事机关组织的要地防空、城市防卫联合训练演练，邀请军事机关指导人民防空训练演练，着力提升区域联合防空袭指挥协同能力，检验信息化条件下人防应战应急行动的针对性和可行性。五是借助军事资源提升人防能力。借助军事部门教导队和训练场地等培训资源，开展人防专业队伍训练，解决人防训练缺教员、无场地的难题。借助军事部门信息、防化、通信、伪装等专业人才资源，开展专业防护训练，增强人防训练的针对性，提升专业队伍的实战能力。借助军事部门信息网络资源，拓展城市防空的指挥途径，在不泄密的前提下，探索人防指挥体系与军队指挥系统的互联互通，提升人防网络防护能力。

推进人防建设与民生建设融合发展，构建创新驱动、先进适用的服务保障体系，提升人防系统服务社会能力。人民防空为人民。服务民生是人民防空工作的根本出发点和落脚点，只有把人防建设成果变成民生的现实需求，人防事业才能跟上时代和社会前进的步伐，并在服务民生中不断发展壮大。一是拓展人防公共服务功能。人防工程建设和各类地下空间开发项目核准应明确战时和平时功能，鼓励利用人防工程经营商贸仓储、休闲纳凉、医疗康复、应急避难、宣传教育和数据容灾备份，为城市经济发展、方便群众生活、防灾救灾服务，为群众提供“双创”平台，有效改善、服务民生。积极开发利用人防工程资源，服务城市交通、提升满足人民群众美好生活需要的保障能力。充分挖掘单建式人防工程和早期人防工程的潜力，引导“闲置”人防资源进行功能转型，进一步增强服务社会、改善民生的保障能力。二是构建防空防灾教育体系。将人防教育纳入国民教育、国防教育和社会公共安全教育体系，将人防法制教育纳入全民法制宣传教育。大力推进人防宣传教育进机关、进学校、进企业、进社区、进网络“五进”工作机制。依托科普场馆、国防教育场馆、人防疏散地域（基地）、学生教育培训场馆等，设立人防主题教育阵地。加强人防部门与宣传媒体合作，落实新闻媒体履行国防宣传的社会责任，借助多元化宣传阵地，定期开展人防公益性宣传，实现人防宣传教育规范化、常态化。三是推动人防建设投融资多元化。运用市场手段，采取鼓励政策，按照“谁投资、谁建设、谁使用、谁受益”的原则,引导社会资金投资人防建设,拓宽投融资渠道。结合城市基础设施建设，在黄金地段优先规划建设人防工程。利用城乡一体化建设、文明共建、扶贫开发、旅游休闲等项目进行布局，用活用足政策，建成集人口疏散、旅游休闲、民防宣传、拓展训练等功能为一体的综合基地。发挥易地建设项目和资金的调控、引导和杠杆作用，开创人防工程市场化、资本化开发利用新模式，实现互利共赢。

安徽省人防办2019-4-13