#  “三点一线”构筑吴江人防防护体系

当前，随着社会经济的快速发展和城市化进程的不断加快，人防工程建设进入了跨越式发展阶段，工程的数量和面积飞速增长，在新形势下，如何做到科学发展，统筹兼顾，使人防工程的建设和管理并驾齐驱、齐头并进，是人防事业前进道路上的新挑战。吴江区民防局作为县级基层组织，突出问题导向，将依法行政工作作为一条主线贯穿于人防工程建设的设防审批、质量监督和维护保养三个关键节点，坚持建设与管理并重、服务与监管并行，构筑了吴江人防的防护体系。

一、以科学规范为导向，改革审批关

（一）规范文书格式，优化案卷归档。随着依法行政向纵深发展，在开展行政审批的过程中，吴江区民防局发现原有工作已明显滞后，要破解发展难题，开展行政审批改革势在必行。针对原先自行制定的文书不规范的问题，新的审批方案中许可文书一律采用由省民防局制定的文书格式，与上级条线一致。特别是取消了原先的责任书形式，正式以决定书作为行政许可决定文书。同时在决定书中，将计算过程、审批理由、法律依据、收费标准全部予以明确，法律依据具体到条、款、项、目。为确保行政审批资料能够得到有效保存，案卷在作出决定后一周内按照档案管理规定进行立卷归档。为提高工作人员业务能力，专程邀请区档案局专家开展档案管理业务培训，提升业务水平，解决案卷归档不规范等问题。

（二）简化受理流程，增强行政指导。在规范行政审批行为的同时，吴江区民防局以服务群众为宗旨，提升效率为目标，从事前、事中、事后三个环节，加强对服务对象的服务指导。事前简化受理流程。制作办事指南，在服务窗口对办事流程进行了全方位公开。同时在门户网站设置了办事指南、资料下载栏目，服务对象通过登录网站就可以完成申报资料的下载、填写工作，避免来回奔波。事中强化行政指导。以往服务对象在规划方案通过批准后，往往不作咨询直接进行人防图纸设计，在审批阶段才发现应建面积、战时功能等内容与建设标准不符，此时再修改设计，费时费力，容易引起抵触情绪，产生矛盾。为解决上述问题，吴江区民防局在审批流程中加入了人防方案审查环节，并与规划方案审查紧密衔接。在规划方案通过批准后，即可办理人防方案审查，初步核定应建人防工程面积、战时功能，使服务对象对人防设计要求心中有底，有效避免了设计与审批脱节引起的矛盾。事后做好信息公开。通过门户网站将行政许可信息规范、完整、清晰、准确地向社会公开，方便社会公众特别是行政相对人查询，提供更优质的服务，同时主动公开行政许可内容，以信息公示推动政务公开，也便于更好的接受社会监督。

（三）落实民防义务，严控易地标准。新建民用建筑结合配建战时可用于防空的防空地下室，是法律赋予投资主体应履行的基本义务。早在2013年，吴江区民防局就已制定了《苏州市吴江区人民防空工程实施办法》，并通过区政府发文实施，对新建民用建筑（含工业项目中的非生产性建筑）需结合修建防空地下室做出了具体规定，以长远眼光站在制度高点考虑问题。省民防局于2016年10月印发的《江苏省修建防空地下室实施细则（试行）》对修建防空地下室的范围作出了更为具体的规定，更为明确地提出了非生产性建筑的概念。然而部分房地产开发企业缺少战略眼光，以各种理由提出易地建设防空地下室，为此，吴江区民防局制定了易地建设的条件，不符合易地建设条件的一律要求结建防空地下室。除此之外，对应建未建、少建的项目征收人防工程易地建设费，2015年，某开发商未按照规定修建防空地下室，吴江区民防局对其作出行政处罚后，多次催告其缴纳易地建设费，但开发商一直拖延拒不缴纳。为维护人防执法权威，有效履行法定职责，吴江区民防局向法院申请强制执行，通过强制执行，成功追缴了易地建设费770余万元及滞纳金50余万元。

二、以刚柔并济为手段，严把质监关

（一） 创新培训方式，突出服务理念。人防工程建设是一项专业性和技术性都非常强的工作，需要参建人员具有一定的技术水平和业务素质，但建筑类企业往往存在人才流动性强、现场人员水平良莠不齐的通病。针对这一问题，吴江区民防局摒弃以往照本宣科的培训模式，突破性地开展了“质监随我行”活动，让培训更具实效性和针对性。“质监随我行”活动与日常工程质监相结合，常态化开展，质监人员根据区内各工程的建设情况，挑选相关项目，针对人防工程各个施工节点举办“质监随我行”活动，各工程的参建人员根据自己薄弱处有选择地参加，与质监人员一起前往工程现场，共同发现问题，解决问题，真正做到因需而学、因材施教，快速有效传播、普及人防专业知识。

（二） 推行诚信考核，建立信用档案。紧抓监理工作，可以更加灵活、合理地配置质监资源，是政府监督工程建设、提高工程质量的最佳落脚点和着力点。但是，纵观市场上的监理企业，尚还存在着质量管理意识淡薄，人浮于事，不能尽心尽力地履行监理职责，完成监理任务的问题。想要解决这个难题，提高监理企业的责任感和积极性，关键是需要一个有效的抓手。吴江区民防局经过多方调研和探索，制定了《苏州市吴江区人防工程监理企业信用评价实施细则》。《实施细则》将具体的考核打分与日常质监相结合，大胆地将行为表现引入到企业综合评价制度中，遵循量化指标与行为指标相结合的指导思想，通过对标准量化企业各项市场行为和动态评价企业现场行为相结合，进行综合评分。人防工程监理企业评价等级正式确定后，结果通过报纸、电视、网络等媒体向社会发布，并上报江苏省民防局、苏州市民防局、吴江区行政服务局中介监管科，纳入吴江区中介信用评价监管网络。信用评价的推行，真正形成了行政监管和社会监督相结合的诚信激励和失信惩戒机制，倒逼了监理企业诚实守信、慎独自律。

（三） 惩治未报先建，树立执法权威。随着人防法律法规的完善、宣传力度的加大，法制观念、法律意识已逐渐深入人心。然而仍有少数建设单位存在“先上车，后买票”的侥幸想法，以办理相关行政许可不及时或工期时限紧张为由，未在工程项目开工前办理人防工程质量监督手续，盲目施工。“未报先建”不仅严重违反了人防工程建设的相关规定，同时，也造成工程质监脱节，对人防工程的质量造成了一定程度的损害。吴江区民防局对此类行为严格依法行政，责令违规单位限期改正，并处罚款，同时要求相关单位对未报监擅自施工的人防工程做好专项检测，取得检测报告，确保工程合格。通过惩治，遏制未报先建，树立了人防执法的权威。

三、以战备效益为核心，垒砌维保关

（一）明确主体责任，提高维保意识。随着房地产市场的快速发展，人防工程的投资建设主体已由国家单一主体发展成为多元主体。人防工程投资主体的多元化和投资来源的多渠道，形成了人防工程产权结构的多样性、权属主体的可变性和维修管理的复杂性。对于人防工程特别是结建人防工程，维护主体究竟是房地产开发企业、还是物业公司、或是小区业主，法律法规没有明确界定，而现实往往都是相互推诿、扯皮，维护管理责任难以得到落实。2014年，吴江区民防局在充分领会上级文件精神的基础上，下发了《关于切实加强人防工程平时使用与维护管理工作的通知》，《通知》规定人防工程防护（化）设备设施的日常维护由使用单位负责，保修期满后的专项维护，已交存的由使用单位负责，专项维护费用可从专项维修资金报支；未交存专项维修资金且已办理人防工程合法使用手续的工程防护（化）设备中、大修和专业维护保养由区民防局实施，使用单位负责配合。维护管理主体责任的落实，使人防工程的权、责、利相统一，建、用、管相协调。

（二）筹集维保资金，开展维修保养。俗话说：“镜不拭不明，剑不磨不利。”人防工程在使用周期中，会产生各种磨损或损耗，想要延长使用寿命、保持战备功能、发挥战备效益，维修保养至关重要。但“巧妇难为无米之炊”，资金缺乏一直以来都是制约人防工程维保全面落实的瓶颈。2013年，吴江区民防局借苏州市政府发布《苏州市商品住宅专项维修资金管理暂行办法》的东风，联合区住建局共同印发了《贯彻实施<苏州市商品住宅专项维修资金管理暂行办法>的补充规定》，3年多来，在全区范围内筹集了人防工程专项维修资金1500余万，为工程维保提供了强而有力的保障。另外，吴江区民防局从2014年开始对未交存专项维修资金且已办理人防工程合法使用手续的工程开展专项维修保养，至今为止已完成第一轮维保，使吴江的人防工程面貌焕然一新，战备功能、战备效益得到有效保障。

（三）深化维护检查，治理使用乱象。使用是工程生命周期的最后一个阶段也是历时最长的阶段，所谓“七分养三分建”，规范合理的使用可以保持工程战备功能、延长工程使用寿命。但目前仍存在不少使用单位人防意识淡薄、专业知识缺乏，导致工程使用乱象丛生，擅自穿墙打孔破坏人防工程、乱拉电线影响用电安全等现象不时发生。近年来，吴江区民防局深化人防工程维护检查，制定人防工程维护检查作业指导书，通过检查发现问题、责令整改问题、复查整改情况等一系列工作，形成闭合管理，做细做实检查工作。今年年初，区民防局对两起擅自改变人民防空工程主体结构、进行穿墙打孔案件实施了行政处罚，开出了吴江人防维保方面的第一和第二张罚单，对区内工程的使用乱象起到了极大的威慑作用。

新时期加强人防工程建设，是一项重要的战略任务，责任重大，使命光荣。我们只有不断解放思想，开拓创新，真抓实干，才能推动人防事业又快又好发展，铸就坚不可摧的护民之盾。

吴江区民防局2019-5-5