# 人防正道是“国安”

分析一下情况：

▲2013年11月12日，中国共产党十八届三中全会公报提出：设立国家安全委员会。

▲2014年1月24日，中央政治局会议决定：习近平为国家安全委员会主席，李克强、张德江为副主席。下设常委和委员若干名。

▲2014年4月15日，习近平主持国家安全委员会成立暨第一次会议。

▲2014年，第三期《中国人民防空》头版刊登了军内两位专家的文章：《解读国家安全委员会》。

——以上罗列的简要信息，能给人防以启迪吗？作为担负着战备防护、“保证国家和人民生命财产安全”（《人防法》）职能的行政机构，人防系统会生发出归属的感想和融入的冲动？

　　当然，人防“大有大的难处”。最起码有三点制约：第一，体制问题。人防军地双重的领导体制，根深蒂固。人防平战结合的工作机制，绝无仅有。就象是一个游走于边界地带的人，你可以说他是两边都能归属，你也可以说他两边都不着落。英雄不问出处，但安身立命总讲究名正言顺。第二，意识问题。都说“不在其位，不谋其政”。各地人防工作者没有大安全观和整体防范意识。在很大程度上，人防的目光多滞留在他那“一亩三分地”，而且多数仅囿于地下空间，上升不到见阳光的地面。这种局限，能孕育出多少“胸怀祖国、放眼世界”思维？第三，能力问题。各级人防机构可以说是当地政府内人数最少、工作边缘化的单位。按既定职责构建传统的防空体系，能力有余。若要涉足非传统安全防护领域，实力不足。“十几个人，七八条枪”，能打多大天下？

　　其实，传统型的国家安全体制也类似于人防。遇到危及国家安全的重大事件时，在很大程度上，中央（或某一级政府）还是依靠分散于各个职能部门、分布于各个专业机构（单位）的力量，临时实行统一召集、统一行动。每个机构、所有部门都无力承担全局性、整体化的安全防范和救援工作。这也正是中央下决心成立国家安全委员会的主旨。

　　习近平在对成立国家安全委员会解释时，强调：国家安全委员会职责是“制定和实施国家安全战略，推进国家安全法制建设，制定国家安全方针政策，研究解决国家安全工作中的重大问题。协调全国安全行动。”

　　这是必然：在国际和国内安全形势严峻复杂的时局下，国家需要一个具有高度权威、能够统领全国安全力量、及时有效处置安全工作的最高机构。

　　这是必须：在传统与非传统安全威胁的交织中，各级政府机构、各种安全部门、各类安全组织要会集于一杆大纛下，听候统一指令，相互配合，共同行动。

　　对成立国家安全委员会的正确解读是：这既是一次大统一、大协调，也更是一次大推动、大促进。推动国家整体安全战略在新时期的体制重构、机制再造、资源整合、信息共享；促进国家安全治理能力在新形势下的合理配置、有效分布、及时完善、迅速提升。

　　人防办“大有大的必要”积极努力，主动出击，争取融入国安委工作体制机制中，在更高层次、更新更广领域，发挥人防更大作用。

　　说明一下问题：

　　党的十八届三中全会最重要的议题是全面深化改革。成立国家安全委员会是全面深化改革的一项重要举措。

　　国家安全体制需要全面深化改革。

　　人防也需要全面深化改革。而且是非改不行！

　　客观地说，各地人防这些年或多或少都进行了改革。这些改革有主动的，更多的是被动的。这类由基层主导的改革，纯属 “摸着石头过河”。只可惜，摸了这么多年的“石头”，愣是没能“过河”。现在人防有点“土豪”的架式：数量上大有积增，质量上少有突变。这一点，国家人防办十分清楚，所以近期反复强调“提升防空新质战斗力”。同样，人防单打独斗的局面未能逆转，国家人防办也心知肚明，所以一再要求人防工作“一体化”、“融合式”发展。

客观地说，国家人防办这些年着实出台了许多改革指导意见。仅在今年的《中国人民防空》杂志上，就连续发表八篇有关人防改革的“本刊评论员”文章。只是这类属于人防顶层设计式的改革，给人的感觉总是滞后一拍、慢人一步，总是在一个无形的圈子里打转转，总是匮乏创新力和可操作性。还有一个根本性的问题：国家人防办提出的任何改革方略，都沾染着“军事”色彩，都充斥着“战争”的意味。而各地各级人防机构是地方组织。军队对地方没有指挥权，人防充其量只能算作“随军家属”。地方政府对人防这个“军用物品”常常表现为“事不关己，高高挂起”。人防改革之难，“难于上青天”！

　　人防的发展之路，就是全面深化改革。

　　人防的改革之路，就是融入国家安全委员会体系。

　　这也许是人防唯一的生存之道。

　　这也许是人防最后的发展机遇！

　　理清一下思路：

　　从已透露的信息看，国家安全委员会主要工作是“制订并实施国家安全战略和方针政策；研究解决国家安全重大问题；统筹协调国家安全行动部署。”第一次国家安全委员会会议上，习近平提出了“总体国家安全观”的顶层设计概念。

　　人防法定职责是保护安全，没有任何理由游离于国家安全委员会之外。只要把握正当理由，寻找合适途径，充分做好准备，人防是有归属可能和融入渠道的。

我们需要做两方面的工作：

　　一是选准定位。其实，各地人防机构的定位是明确而清晰的。只是管理体制不太顺畅，没有归属感。如果纳入国安委体系，人防应该重新定位。这种定位包括两个层次：首先是瞄向国安委的人防职能定位。其次是融入国安委的人防角色扮演。前者难度较大。因为全面深化改革领导小组，各地各级现在都成立了。然而，国安委仅仅设在国家层面，地方上没有。作为军事斗争准备的一成员，人防跟随部队一并纳入（我戏称“随军家属”），也属情理之中。只是如此这般，人防身份仅是个跟班或随从。还可能仍在原有的“双重领导”体制内。肯定是“老方一帖”。我们现在需要的是，作为一个特殊而专职的安全机构，独立而自主地进入国安委体系。这也许是一厢情愿。所以，这层面上的定位很难。还有的困难就是：人防的归属如若仅仅在条条上，而在块块上就无从着落，肇致的后果是，在地方上“没爹没娘”了。后者难度略小。传统的人防职能完全可以在国安委的体系中，找到对应的位置。新增的民防职能，如能正常发挥，更能在国安委中占据一席。这里有两点需要转变：一则人民防空重点应该由民众防空转变为指挥机关和重要经济目标防护；二则民众防护重点必须由事中事后的救援处置，转变为事先的防范预警。

　　当一下事后诸葛亮： 2004年国家全力构建安全应急体制时，人防就是没能抓住机遇，融入进去。没能选准定位，发挥作用。以至于各地应急办应运而生之后，在此之前做了大量协调配合工作的人防办（民防局）却被束之高阁。这是一个教训！

　　由此，也想提一个超前性的建议：人防办能否更名“紧急情况局”？1986年，上海市人防办率先增挂“上海市民防办”的牌子。2006年北京市人防办更名，单一称“北京市民防局”。然而，不论是上海北京，还是全国各地的效仿者，在民防之路的行走都步履维艰。现如今，看国际新闻常常可以听到“紧急情况（紧急事务）部”的称谓。这是他们那里的创新机构。民防已偃旗息鼓。将人防办改名为各地政府的“紧急情况局”，似乎既能与国际最新的安全机构在形式上接轨，也能更好地在国家安全委员会中谋得立足之地。

　　二是做好准备。从专家的解读看：国家安全委员会“不是一个实体部门，而是一个统筹规划、协调行动的议事机构。”形式无关宏旨，功能事关大局。人防不论名义上，还是实质上归属国安委；不论是独立地，还是随从地融入国安委，都具有自身的特点和优势。因为所有关乎国家安全的工作，在全局中、在战略上都不能有人民防空的或缺。

　　人防要有这份自信！

　　关键是人防要有这种准备。一份非你莫属的准备。

　　“机会是给有准备人的”。这是一句名言。

　　一个组织或一个人要立足于社会，都必须要有一个本事，或一项专长。人防目前处境困惑，有不打仗的因素，也有自身取向、自我定位的问题。前一段时期，各地人防办以改革之名，四处出击，闹出不少动静，翻出许多花样。国家人防办倒是清醒的，及时告诫：别丢了你的主业。做大做强主业才是人防安身立命之本。当然，以目前人防主业来看，也有庞杂之嫌：搞工程、装警报、建网络、抓重点目标、训专业队伍，甚至与应急办合署，揽防灾减灾；与建设部门联姻，拓地下空间。莫衷一是。哪个是你的“降龙十八掌”，哪项是你的“九阴真经术”？人防“单恋”上国安委，国安委能看上你，情投意合，你就必须要有“舍我其谁”的真本领、好功夫。俚　　语说：没有三分三，别去上梁山。

　　我以为，人防要纳入国安委体系，凭自身的本事有这么几件事可干：

　　首先做大做强主业。这个主业必须突出重点。防护工程应该是重中之重，这包括指挥工程、交通工程、专业队工程、物资储备工程、人员疏散隐蔽工程等。形成综合防护新质战斗力。在国安委体制内，人防应该，也是必须要走整体安全防护之路。

　　其次建成方案体系。过去称预案，现在叫行动方案。方案的重要性自不待言，“事无预不立”。国家安全不论是总体行动，还是局部应急，都需要有方案。人防可以发挥编制战时行动方案的优势和专长，承担编制某一区域、某一领域的安全行动方案。编不了行动方案，编保障方案也行。2004年筹建浙江省应急办时，筹备组负责人曾设想把应急资源普查工作交给各地人防办。普查的内容是：一个城市有多少治安力量、多少抢险力量、多少救护力量、多少保障力量，等等。这是一项繁杂却极其有用的基础性工作。可惜，最终未能遂愿。如若结合进人防综合防护力量统计，编制成一个大数据，经过云计算，就是一部安全行动的完整保障方案。国安委绝对需要。

　　最后争取垂直领导。这是一个梦幻式的愿景。当然，也不是不可能。国安委是一个决策议事协调机构。各地多数人防办属当地政府的议事协调机构（有些人防办出来不久，又回去了）。这与国安委在字面上，以及部分实际内容上有吻合之处。国安委是一个综合性跨界机构，肯定跨军地两大界。军和地，在中国绝对是两张皮，只有中央才具备将其融合进而统领的权威。各地人防部门属于军地双重领导，业务具有跨界性质。传统上和理念上，有着两界沟通的属性。这在原有体制内，存在着许多的龃龉。在新型国安委体制内，也许就会有天然的契合。国安委尽可以利用业已覆盖全国各地的人防机构，利用人防机构现有的为数不多的行政（或事业）编制，利用人防已初具规模的业务网络和人脉资源，实施诸如新华社驻各地记者站、证监会银监会设在各地的监督局、公安局向各街道派出机构等形式，将各地人防收编为其驻各地的事务承办机构，承担诸如了解情况、收集情报、反馈信息、研判形势，协调当地政府军队行动等事宜。果真能如此，人防则真正步入国家安全委员会之正道！

天若有情天亦老，人防正道是“国安”！

杭州市人民防空办公室 2021-10-19