

前 言

2020年9月29日,安徽省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议表决通过修订的《安徽省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》(以下简称《办法》),自2021年1月1日起施行。

习近平总书记指出:“人民防空是国之大事,是国家战略,是长期战略”。进入新时代,我国经济社会快速发展,国家安全环境更趋复杂多变,人民防空必须与时俱进,适应新形势、新任务和新要求。《办法》自2018年启动修订,经过评估、调研、论证、起草和审议,至2020年颁布,历时2年有余。修订《办法》立足我省实际,聚焦人民防空主责主业,坚持问题导向,广泛听取各方面意见建议,充分体现了科学立法、开门立法的要求。《办法》的颁布实施,为全面履行“战时防空、平时服务、应急支援”使命任务提供了法治保障,对于构建人民防空新发展格局,保护战时人民群众生命财产安全,推动我省人民防空与经济社会融合发展和高质量发展,具有重要意义。

为配合学习、宣传和实施《办法》,帮助读者准确理解《办法》的立法背景、精神实质、具体内容,我们组织参与

《办法》修订的立法工作人员和从事实务工作的同志编写了本释义。

全书分为三大部分。第一部分为《办法》条文；第二部分为《办法》释义；第三部分为附录。

在本书编写过程中，我们力求准确把握立法原意。不妥之处，敬请读者批评指正。

编 者

2021年12月2日

编 委 会

主 编：吴 斌 聂爱国

副 主 编：曹林生 张卫国 刘 兰

撰写人员：卢成府 杨开斌 刘 辉 余雪松 李 超

李善权 朱治国 潘弋平 郭东海 江晓明

罗 平 汪国平 陈友贵 王增根 周义昆

王为忠 张 晶 郑姗姗

目 录

《安徽省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》	(1)
《安徽省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》释义	(17)
第一章 总 则	(17)
第二章 防护重点	(30)
第三章 人民防空工程	(37)
第四章 通信、警报和疏散	(64)
第五章 群众防空组织和人民防空教育	(73)
第六章 法律责任	(83)
第七章 附 则	(90)
附 录	
《安徽省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》 立法背景、修订过程和主要内容	(92)
《中华人民共和国人民防空法》	(96)
《中华人民共和国城乡规划法》	(107)

安徽省实施《中华人民共和国 人民防空法》办法

(1998年8月15日安徽省第九届人民代表大会常务委员会第五次会议通过 根据1999年10月15日安徽省第九届人民代表大会常务委员会第十二次会议关于修改《安徽省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》的决定第一次修正 根据2006年10月21日安徽省第十届人民代表大会常务委员会第二十六次会议关于修改《安徽省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》的决定第二次修正 2020年9月29日安徽省第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议修订)

第一章 总 则

第一条 根据《中华人民共和国人民防空法》和有关法律、行政法规,结合本省实际,制定本办法。

第二条 本办法适用于本省行政区域内人民防空活动。

第三条 人民防空是国防的组成部分,是全民性的防护工作和利国利民的公益事业。

人民防空应当贯彻总体国家安全观和军民融合发展战略,实行长期准备、重点建设、平战结合的方针;坚持与经济社会协调发展、与城市建设及提高城市整体功能相结合的原则,履行战时防空、平时服务、应急支援的使命任务。

第四条 县级以上人民政府和同级军事机关领导本行政区域内的人民防空工作。

县级以上人民政府应当将人民防空建设纳入国民经济和社会发展规划。

乡(镇)人民政府、街道办事处依法履行人民防空工作职责。

第五条 县级以上人民政府人民防空主管部门管理本行政区域人民防空工作。

县级以上人民政府发展改革、财政、公安、教育、自然资源、住房城乡建设、应急管理、交通运输、卫生健康、通信管理等部门,在各自的职责范围内,做好人民防空工作。

第六条 人民防空经费由国家和社会共同负担。

县级以上人民政府负担的人民防空经费,由人民防空主管部门根据人民防空工程、信息系统建设和组织指挥、宣传教育、训练演练、战备值班执勤工作及设施设备维护管理等需要编制年度计划,列入本级财政预算。

有关单位应当按照国家规定负担人民防空费用。

第七条 人民防空国有资产,按照权属关系,由各级财政部门或者国有资产管理部门进行综合管理和监督,由人民防空主管部门实施专业管理。

第二章 防护重点

第八条 城市和重要经济目标是人民防空的重点。

第九条 城市人民政府和同级军事机关应当根据国家确定的城市防护类别、防护标准制定防空袭方案及实施计划,必要时可以组织演习。

供水、供电、供气、供热、石油化工、交通运输、水利工程、信息通信、科研制造等对国计民生、战争潜力有重大影响的人民防空重要经济目标,按照国家规定实行目录管理和分级分类防护。

第十条 县级以上人民政府发展改革部门与人民防空主管部门共同负责协调有关部门编制重要经济目标防护建设总体规划。

新建重要经济目标的规划和建设,应当贯彻合理布局、分散配置、有效防护的原则,符合人民防空防护要求。

第十一条 重要经济目标适合地下工作环境的關鍵部

位和核心设施,应当建在地下或者有地下备份系统。

为战时储备粮食、医药、油料和其他必需物资的工程,应当建在地下或者其他隐蔽地点。

第十二条 县级以上人民政府发展改革部门、人民防空主管部门和行业管理部门应当依法履行重要经济目标防护建设管理职能,监督指导重要经济目标所在单位开展防护建设等工作。

第十三条 重要经济目标所在单位应当制定防护救援方案,完善防护指挥体系,落实防护措施,组建专业力量,开展防护救援训练。

第三章 人民防空工程

第十四条 人民防空工程属国防设施,包括为保障战时人员与物资掩蔽、人民防空指挥、医疗救护等单独修建的地下防护建筑,结合地面建筑修建的战时可用于防空的地下室(以下简称防空地下室),以及与其配套的出入通道、口部伪装房等附属设施。

第十五条 城市人民政府人民防空主管部门应当会同有关部门按照国家规定的城市防护类别、防护标准,依据国土空间规划,编制本行政区域人民防空工程建设规划,报本

级人民政府和军事机关批准。

市、县人民政府自然资源主管部门应当将人民防空工程建设的控制性内容纳入详细规划。

第十六条 城市地铁、隧道、综合管廊等基础设施及其他地下工程的建设,应当兼顾人民防空需要,符合人民防空防护标准。

第十七条 城市和重要经济目标应当按照有关规划修建人民防空工程。

人民防空指挥工程、公用的人员掩蔽工程和疏散干道工程由县级以上人民政府人民防空主管部门负责组织修建。人民防空指挥工程所需经费由同级人民政府统筹安排。

第十八条 城市和重要经济目标新建民用建筑,建设单位或者个人应当按照国家、省有关规定,修建防空地下室。

任何单位和个人不得违反规定批准免建、少建防空地下室,不得降低防护标准。

第十九条 新建民用建筑项目需要修建防空地下室的,市或者县人民政府自然资源主管部门提出的规划条件中,应当包含人民防空工程建设要求。

防空地下室的人民防空审查纳入工程建设项目审批流程。

第二十条 建设防空地下室,应当按照设计图纸在实

地设置明显标志标识。

第二十一条 因地质、地形、结构、施工、规划管控等原因不宜修建防空地下室的,建设单位或者个人应当按规定缴纳人民防空工程易地建设费,由市或者县人民政府人民防空主管部门负责统一规划、就近易地修建。

人民防空工程易地建设费的收费标准由省人民政府发展改革、财政、人民防空主管部门根据设防城市防空地下室平均造价(不含土地成本)核定,并适时进行调整。

市、县人民政府人民防空主管部门应当公布人民防空工程易地建设费的缴纳条件、标准和减免项目。除国家规定的减免项目外,不得减免人民防空工程易地建设费。

第二十二条 人民防空工程建设应当符合国家规定的防护标准和质量标准。人民防空工程的防护等级、平面布局、战时功能、结构形式变更的,应当经原批准机关批准。

人民防空工程的勘察、设计、施工、监理,应当依据国家强制性标准和设计规范,由具有相应资质(资格)等级的单位和人员承担。

第二十三条 人民防空工程建设实行质量监督制度。县级以上人民政府人民防空主管部门可以委托工程质量监督机构具体实施,并接受同级建设行政主管部门的指导。

第二十四条 鼓励、支持企事业单位、社会团体和个人,投资开发利用人民防空工程;人民防空工程平时由投资者使用,收益归投资者所有,并由投资者负责管理、维护和更新。

投资开发利用人民防空工程,按照规定享受有关税、费减免等优惠。县级以上人民政府有关部门对人民防空工程所需的建设用地应当依法予以保障。

民用建筑项目依法建设的防空地下室,其收益按照国家和省有关规定执行。

第二十五条 县级以上人民政府人民防空主管部门应当制定人民防空工程开发利用计划,并负责组织实施。新建人民防空工程时,优先安排人民防空需要、城市建设急需、开发利用效益明显的项目;已建成的人民防空工程应当充分开发利用,为经济建设、应急救援和人民生活服务。

开发利用人民防空工程的单位应当将开发利用情况告知市或者县人民政府人民防空主管部门,由市或者县人民政府人民防空主管部门办理平时使用和维护管理责任登记手续。

开发利用人民防空工程应当符合安全、防火等管理规定,不得影响其战时使用效能,不得擅自改变利用用途。

第二十六条 依法收取的人民防空费用,应当缴入同级财政,纳入预算管理,专款专用。任何单位和个人不得挤占、截留或者挪用。上级人民防空主管部门和同级发展改革、财政、审计等部门应当加强人民防空经费收支情况的监督。

第二十七条 人民防空工程按照下列类别确定维护管理责任单位:

(一)人民防空指挥工程、公用的人员掩蔽工程、疏散干道工程,由人民防空主管部门负责;

(二)防空专业队、医疗救护、物资储备等专用工程,由防空专业队组建部门和战时医疗救护、物资储备等部门负责;

(三)商业开发性民用建筑和政府投资的保障性住房依法配建的防空地下室、易地建设的人民防空工程以及其他人民防空工程由建设单位或者使用人负责。

人民防空工程专用设备由该人民防空工程维护管理责任单位委托专业机构维护保养。维护保养应当遵循人民防空工程维护管理技术规程和标准。

第二十八条 禁止下列危害人民防空工程安全和使用效能的行为:

(一)在人民防空工程内生产、储存易燃、易爆、剧毒、放射性和腐蚀性物品;

(二)在人民防空工程防护范围内进行爆破、钻探、挖掘等危及人民防空工程的作业；

(三)向人民防空工程内部及其孔、口排入废气、废水和倾倒废弃物；

(四)侵占、堵塞、毁坏人民防空工程及其出入口；

(五)违反国家有关规定,改变人民防空工程主体结构,拆除人民防空工程设备设施,擅自改变利用用途或者不维护管理人民防空工程专用设备；

(六)法律、法规禁止的其他危害人民防空工程安全和使用效能的行为。

第二十九条 任何单位和个人不得擅自拆除人民防空工程;确需拆除的,应当报县级以上人民政府人民防空主管部门批准。拆除单位应当在限期内按照不少于原面积、不低于原防护等级的人民防空工程的标准补建或者予以补偿。

人民防空工程的报废,按照国家有关规定执行。

第三十条 县级以上人民政府人民防空主管部门应当加强对人民防空工程维护管理的监督检查,依法督促指导相关单位和个人落实维护管理责任。

人民防空工程维护管理单位应当配备或者指定人民防空工程维护管理人员,建立健全人民防空工程维护管理制

度,实行消防、治安、保密等安全责任制,建立工程技术档案和维护保养记录,按照人民防空工程维护管理技术规程落实维护管理措施,使人民防空工程保持良好使用状态。

第四章 通信、警报和疏散

第三十一条 县级以上人民政府应当将人民防空信息化建设纳入信息化发展规划。

县级以上人民政府人民防空主管部门负责制定本行政区域的人民防空通信、警报建设规划,组织本行政区域人民防空通信、警报网的建设和管理。

通信、广播电视等部门应当根据人民防空通信、警报建设规划,制定传递防空信号的方案,应用新媒体、新技术,保证战时优先传递、发放防空警报信号。

第三十二条 县级以上人民政府人民防空主管部门建设通信、警报网所需的技术、网络、管线、电源、信道、频谱、数据等,通信管理、广播电视等部门和基础电信运营企业、供电企业等单位应当予以支持和保障。

安装人民防空通信、警报设施需占用的场地、空间,使用供电、网络等设施,有关单位或者个人应当提供方便条件,不得阻挠。

禁止任何单位和个人占用、混同人民防空通信专用频率和使用防空警报信号。

禁止任何单位和个人擅自拆除人民防空通信、警报设备设施。

第三十三条 县级以上人民政府根据需要组织试鸣防空警报。试鸣防空警报方案由人民防空主管部门会同通信、广播电视、公安等部门制定,报本级人民政府批准后组织实施,并在试鸣的五日以前发布公告。

每年9月18日为本省统一的防空警报试鸣日。

第三十四条 人民防空疏散、掩蔽,由县级以上人民政府根据国家发布的命令统一组织实施。城市人民防空疏散、掩蔽计划和疏散接收安置方案,由县级以上人民政府和同级军事机关组织有关部门制定。疏散地、掩蔽场所确定后应当及时通知到相关的单位、居民。

第三十五条 县级以上人民政府应当按照就地就近疏散要求,组织建设城市人口疏散设施,形成疏散地域、疏散基地及其他公共场所合理配置的人口疏散和应急避难保障体系。

第三十六条 人民防空通信、警报设备设施、疏散地、掩蔽场所平时应当为抢险救灾等应急管理服务。

第五章 群众防空组织和人民防空教育

第三十七条 县级以上人民政府应当根据人民防空的需要,组织有关部门、单位建立群众防空组织。

群众防空组织按照平战结合、专业对口和便于管理的原则,由各主管部门、单位负责组建、训练、管理,接受人民防空主管部门的业务指导和考核,战时接受人民防空指挥机关统一指挥。

第三十八条 群众防空组织战时担负抢险、抢修、医疗救护、防火灭火、防疫灭菌、消毒和消除沾染、保障通信联络、抢救人员和抢运物资、维护社会治安、信息防护、心理防护、引偏诱爆、人民防空工程平战转换等任务;平时应当纳入应急救援体系,协助应急管理等部门担负抢险救灾任务。

第三十九条 群众防空组织训练以在职训练为主,信息防护、心理防护、引偏诱爆、人民防空工程平战转换等专业队伍的训练可以由人民防空主管部门集中组织。

群众防空组织的训练可以与民兵训练同时进行。群众防空组织人员在训练期间享受与在岗人员同等待遇;训练所需经费,参照民兵训练的有关规定执行。

人民防空主管部门应当定期对群众防空组织的训练情况等进行检查。

第四十条 群众防空组织所需的防核武器、化学武器、生物武器的特殊设备、器材和经费由人民防空主管部门负责提供；其他装备、器材和经费由组建单位负责提供。

第四十一条 县级以上人民政府应当定期或者结合城市重要纪念日组织人民防空训练演练。

群众防空组织应当有计划地进行专业协同训练，城市居民、在校学生应当参加疏散掩蔽训练。

第四十二条 人民防空教育是国防教育的组成部分。各级人民政府应当结合国防教育采取多种形式进行人民防空教育，使公民增强国防观念和人民防空意识，掌握人民防空的基本知识和技能。

在校学生的人民防空教育，由各级教育主管部门负责制定教育计划并组织实施。人民防空主管部门应当协助教育主管部门做好人民防空教育的教师培训。学校应当结合相应学科课程对学生进行人民防空知识教育。

国家机关、社会团体、企业事业单位人员的人民防空教育由所在单位组织实施；其他人员的人民防空教育，由基层人民政府组织实施。

新闻出版、广播电视、文化和旅游等部门应当将人民防空教育列入国防、公益宣传教育计划。

第四十三条 县级以上人民政府应当支持社会力量建立人民防空志愿者队伍,为其开展活动提供便利条件。

第六章 法律责任

第四十四条 违反本办法第十八条第一款规定,未按照国家、省有关规定修建防空地下室的,由市或者县人民政府人民防空主管部门责令限期修建,给予警告,可以按照应建防空地下室建筑面积每平方米六十元至一百元的标准并处罚款,罚款额最高不超过十万元。

前款规定责令限期修建,因条件限制无法补建的,按照建设同等面积、同等标准的防空地下室所需造价缴纳建设费用,由人民防空主管部门易地修建。

第四十五条 违反本办法第二十二条第一款、第二十八条第三项至五项、第二十九条第一款、第三十二条第二款至四款规定,有下列行为之一的,由市或者县人民政府人民防空主管部门责令限期改正,给予警告,可以对个人并处一千元以上五千元以下的罚款,对单位并处一万元以上五万元以下的罚款;造成损失的,应当依法赔偿损失:

(一)未按照国家规定的防护标准和质量标准修建人民防空工程的;

(二)向人民防空工程内排入废水、废气或者倾倒废弃物的；

(三)侵占人民防空工程的；

(四)违反国家有关规定,改变人民防空工程主体结构,拆除人民防空工程设备设施,或者采用擅自改变利用用途、不维护管理人民防空工程专用设备等其他方法,危害人民防空工程安全和使用效能的；

(五)拆除人民防空工程后拒不补建的；

(六)阻挠安装人民防空通信、警报设施,拒不改正的；

(七)占用人民防空通信专用频率,使用与防空警报相同的音响信号或者擅自拆除人民防空通信、警报设备设施的；

第四十六条 违反本办法规定,故意损坏人民防空设施或者在人民防空工程内生产、储存易燃、易爆、剧毒、放射性和腐蚀性等危险品的,由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的有关规定予以处罚。

第四十七条 县级以上人民政府人民防空主管部门、其他有关部门及其工作人员有下列情形之一的,对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予处分：

(一)违反规定批准免建防空地下室的；

(二)违反规定批准减少应建的防空地下室面积或者批

准减免人民防空工程易地建设费的；

（三）未按照规定易地修建防空地下室的；

（四）收取人民防空工程易地建设费但未易地修建人民防空工程的；

（五）挤占、截留、挪用人民防空经费的；

（六）未履行监管职责，放松人民防空国有资产管理，造成严重后果的；

（七）造成人民防空国有资产流失不反映、不报告、不采取相应管理措施的；

（八）隐瞒人民防空工程安全隐患的；

（九）对违反人民防空法律、法规行为未查处的。

第四十八条 违反本办法规定的行为，法律、行政法规已有处罚规定的，依照其规定执行；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第四十九条 本办法自2021年1月1日起施行。

《安徽省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》释义

第一章 总 则

第一条 根据《中华人民共和国人民防空法》和有关法律、行政法规,结合本省实际,制定本办法。

【释义】本条是关于立法依据的规定。

本条规定的立法依据主要有三个方面:一是有关法律、行政法规,二是相关政策文件,三是实践依据。

1. 法律、行政法规依据。我省《办法》作为实施办法,其直接的上位法依据是《人民防空法》,此外还有《城乡规划法》《建筑法》《预算法》《建设工程质量管理条例》等。

2. 相关政策文件。主要为:《国务院中央军委关于进一步推进人民防空事业发展的若干意见》(国发〔2008〕4号)、《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发〔2019〕18号)等。同时在立法过程中,研究吸纳了《安徽省人民防空工程建设与维护管理规定》(省政府令第286号)、《安徽省人民政府关于依法加强

人民防空工作的意见》(皖政〔2017〕2号)中的相关内容。

3. 实践依据。主要包括我省人民防空事业发展过程中形成的好的经验、做法以及相关制度规定。如:人防工程建设内容纳入详细规划和项目规划条件;实地设置人防工程标志标识;人防通信、警报设施服务应急救援等。

第二条 本办法适用于本省行政区域内人民防空活动。

【释义】本条是关于适用范围的规定。

法的适用范围,也称法的效力范围,包括法的地域范围和法的适用主体、行为范围。

1. 关于《办法》空间效力。本省行政区域内适用。

2. 关于《办法》主体、行为范围。从事人民防空活动的单位和个人都应遵守本办法。

人民防空活动,是指国家根据国防需要,动员和组织群众采取防护措施,防范和减轻空袭危害。主要包括修建人防工程、疏散和掩蔽人员及物资,施放烟幕,实行灯火管制,采取伪装、消防、救护等措施,以妨碍敌空袭兵器发挥效能和及时消除空袭后果,防范和减轻空袭危害;在敌空袭间隙和空袭后,组织人民群众迅速进行减少损失和恢复秩序的行动。主要措施有救护伤员,扑灭火灾,抢治水患,消除污染,修复通信、水电、交通、供气等设施,恢复生产、生活秩

序,做好防备再次空袭的准备等。

第三条 人民防空是国防的组成部分,是全民性的防护工作和利国利民的公益事业。

人民防空应当贯彻总体国家安全观和军民融合发展战略,实行长期准备、重点建设、平战结合的方针;坚持与经济社会协调发展、与城市建设及提高城市整体功能相结合的原则,履行战时防空、平时服务、应急支援的使命任务。

【释义】本条是关于人民防空性质、方针、原则和使命任务的规定。

1. 性质

(1)人民防空是国防的组成部分。《人民防空法》第二条规定“人民防空是国防的组成部分”,这是《人民防空法》对人民防空性质的精准定位,《办法》对人民防空的性质作了强调规定。

之所以把人民防空作为国防的组成部分,是因为:①我国的防空体系是由国土防空、野战防空和人民防空组成的。人民防空纳入国家防空体系,实行统一指挥和协调行动,形成相互配合、相互支援、集中统一的整体防空力量。②人民防空各项准备是国家整体防御准备的组成部分。人民防空建设是国家战略防御、战场建设、城市防卫的重要内容之

一,必须依据积极防御战略方针、原则和意图实施,城市的防空袭方案、人民防空的建设规划、建设重点、建设规模、防护标准和防护要求等,都必须符合国防的要求。③人民防空以保护人民生命和财产安全,保障社会主义现代化建设的顺利进行为根本目的,这一目的充分体现了国防的目的。

(2)人民防空是全民性的防护工作和利国利民的公益事业。根据中共中央国务院中央军委关于人民防空性质的最新定位,本次修订明确规定人民防空是全民性的防护工作和利国利民的公益事业,进一步丰富了人民防空性质的内涵。人民防空是一项全民性的防护工作,对于保护国家和人民生命财产安全具有现实和长远的战略意义;组织人民防空建设为了人民,同时也需要全民参与建设,“人民防空为人民,人民防空人民建”。人民防空是一项利国利民、增进民生福祉的社会公共利益事业。

2. 方针

《办法》明确规定,人民防空应当贯彻总体国家安全观和军民融合发展战略,实行长期准备、重点建设、平战结合的方针。

(1)关于“总体国家安全观”。2014年4月15日,习近平总书记中央国家安全委员会第一次会议上提出,要准

准确把握国家安全形势变化新特点新趋势,坚持总体国家安全观,走出一条中国特色国家安全道路。总体国家安全观是习近平总书记对国家安全理论和实践的重大创新,是新形势下指导国家安全工作的强大思想武器。人民防空作为国防的组成部分,旨在维护国家安全,必须要贯彻总体国家安全观。

(2)关于“军民融合发展战略”。党的十九大报告指出:“坚持富国和强军相统一,强化统一领导、顶层设计、改革创新和重大项目落实,深化国防科技工业改革,形成军民融合深度发展格局,构建一体化的国家战略体系和能力。”人民防空要贯彻军民融合发展战略,融入城市建设和经济社会发展。

(3)关于“长期准备”。就是在和平时期,居安思危,有计划、有步骤地实行人民防空建设。平时组织人民防空建设,做好人民防空各项准备,是战时保护人民生命财产安全的基础和前提。因此,在和平时期,必须结合经济建设、城市建设,有计划、有步骤地做好人民防空的各项准备,只要存在军事威胁,这项工作就不能停止。

(4)关于“重点建设”。就是在服从经济建设大局的前提下,区分轻重缓急,有重点、分层次地实施人民防空建设。

这体现了人民防空建设与经济建设的依存关系,是平时时期统筹安排人民防空建设的要求。根据综合国力和国家安全利益需要,我国人民防空建设以城市和重要经济目标为重点。

(5)关于“平战结合”。就是在确保战备效益的前提下,兼顾社会效益、经济效益。这充分反映了具有中国特色的人民防空特点,是人民防空发展的必由之路,也是城市建设、经济建设对人民防空的客观要求。实践证明,人民防空平战结合,有利于人民防空长期准备,提高人民防空整体防护能力;有利于经济建设,为国家做贡献;有利于增强人民防空自身发展能力,减轻国家负担。

3. 原则

《办法》明确人民防空坚持与经济社会协调发展、与城市建设相结合的原则,体现了人民防空建设与经济建设、城市建设相互依存、协调发展的关系。要求与经济社会发展水平、与城市建设规模相适应,把人民防空建设规划纳入经济社会发展和城市建设的统一规划,同步建设。同时,在经济社会发展和城市建设中要贯彻人民防空的要求,兼顾人民防空的需要,力求做到一笔投资,多种效益。

4. 使命任务

《办法》明确规定,人民防空应当履行战时防空、平时服务、应急支援的使命任务。“战时防空、平时服务、应急支援”是对我国人民防空创立以来建设发展的科学总结,是对新时期人民防空职能使命的高度概括,是推动人民防空高质量发展的关键所在。本次修订,将其上升到立法层面。

战时防空,是指在战争状态下组织群众采取必要措施和手段,进行防空袭的准备和行动。战时防空是人民防空的核心使命和主责主业,必须将其摆在中心位置,高起点谋划、高标准推进、高质量落实。

平时服务,是指利用人民防空战备资源优势服务经济社会发展、服务城市建设、服务人民生活。

应急支援,是指积极参与政府应急管理行动,充分利用人民防空战备资源为应对和处置平时突发公共事件、抢险救灾和应急救援提供支援保障。战争灾害和自然灾害具有一定的相似性,人民防空资源既能用于战时防空,也能用于平时应急行动。具备战时防空能力,是参加应急支援的基础;同时,参加应急支援应对处置,也能锻炼提升战时防空能力。两者相辅相成,相得益彰。

第四条 县级以上人民政府和同级军事机关领导本行政区域内的人民防空工作。

县级以上人民政府应当将人民防空建设纳入国民经济和社会发展规划。

乡(镇)人民政府、街道办事处依法履行人民防空工作职责。

【释义】本条是关于人民防空领导体制和政府职责的规定。

本条第一款规定,县级以上人民政府和同级军事机关共同领导本行政区域的人民防空工作。“县级以上人民政府”,是指省、设区的市、县(不设区的市、市辖区)三级人民政府。“同级军事机关”,是指省军区、军分区(警备区)、人民武装部。县级以上人民政府和军事机关领导本行政区域人民防空工作,要互相支持、密切配合,充分发挥地方政府与同级军事机关共同领导的体制优势。

第二款明确了县级以上人民政府应当将人民防空建设纳入国民经济和社会发展规划的职责。实践中,从国家到各人民防空重点城市都按照国家编制中、长期规划和年度计划的要求,将人民防空建设纳入国民经济和社会发展规划。将实践中的这一好的做法上升为法规规定,明确将人民防空建设纳入国民经济和社会发展规划,有利于保证人民防空建设与国民经济和社会发展规划相适应,有利于统一规划和建设。

县级以上人民政府制定国民经济和社会发展规划,应

当贯彻人民防空的要求,统一规划,同步实施,协调发展。人民防空主管部门要组织编制人防建设发展规划,按照规定报送审查,由本级人民政府批准实施。

第三款规定了乡(镇)人民政府、街道办事处应当依法履行人民防空工作的职责,主要包括:(1)贯彻执行人民防空工作的方针政策和法律法规,组织有关人民防空建设;(2)负责组织开展辖区内人民防空宣传教育,协助做好防空防灾技能培训,提高居民防空防灾意识和能力;(3)按照计划和方案要求,根据职责规定,开展人员疏散、安置和训练演练工作;(4)协助人民防空主管部门开展辖区内人防设施设备维护管理的监督检查。

第五条 县级以上人民政府人民防空主管部门管理本行政区域人民防空工作。

县级以上人民政府发展改革、财政、公安、教育、自然资源、住房城乡建设、应急管理、交通运输、卫生健康、通信管理等部门,在各自的职责范围内,做好人民防空工作。

【释义】本条是关于人民防空主管部门和相关部门职责的规定。

第一款规定,县级以上人民防空主管部门管理本行政区域的人民防空工作。人民防空主管部门是指承担人民防

空工作职责的机构,是本级人民政府的行政职能部门,负责统一管理本行政区域的人民防空工作。

实践中,人民防空主管部门主要职责一般包括:(1)贯彻执行国家人民防空工作的方针、政策和法律、法规、规章;(2)编制本行政区的人民防空建设规划和计划;(3)拟订防空袭方案和各项保障方案;(4)组织人防工程和通信、警报建设与管理;(5)监督指导城市建设、重要经济目标贯彻人民防空要求;(6)组织群众防空队伍建设和训练;(7)组织人民防空演习;(8)组织人民防空宣传教育;(9)组织人民防空科学技术研究;(10)管理人民防空经费、物资和资产;(11)战时负责发放空袭警报和组织实施灯火管制,组织指挥人民防空疏散和掩蔽,配合要地防空和城市防卫作战,协助有关部门做好生活供应和其他保障工作,组织消除空袭后果,协助有关部门恢复正常的生产和生活秩序;(12)上级人民防空主管部门和本级人民政府赋予的其他职责。

第二款规定,县级以上人民政府发展改革、财政、公安、教育、自然资源、住房城乡建设、应急管理、交通运输、卫生健康、通信管理等部门,在各自的职责范围内,做好人民防空工作。明确发展改革、财政等部门按照各自职责做好人民防空工作,主要是因为人民防空工作既是国防的组成部

分,又是国家经济建设、城市建设的组成部分,做好人民防空工作,政府相关部门必须通力合作、互相配合。发展改革部门主要是在组织制定国民经济和社会发展规划、实施人防项目建设和重要经济目标项目建设时,应当充分考虑人民防空建设的要求和需要,使人民防空建设与国民经济建设、与社会发展相适应;财政部门主要是做好人民防空经费保障工作;自然资源部门主要是在组织制定国土空间规划时,要将人民防空建设纳入其中;住房城乡建设部门主要是协同人民防空主管部门做好人防工程建设的标准制定、技术指导、质量监督和竣工验收等方面的有关工作。其他有关部门责任和任务,在本法的有关章节中都有明确规定。

第六条 人民防空经费由国家和社会共同负担。

县级以上人民政府负担的人民防空经费,由人民防空主管部门根据人民防空工程、信息系统建设和组织指挥、宣传教育、训练演练、战备值班执勤工作及设备设施维护管理等需要编制年度计划,列入本级财政预算。

有关单位应当按照国家规定负担人民防空费用。

【释义】本条是关于国家和社会共同负担人民防空经费的规定。

本条第一款规定,人民防空经费由国家和社会共同负

担。人民防空经费由国家和社会共同负担,是由人民防空性质决定的,符合我国国情,也是世界各国的普遍做法。

人民防空经费是指进行人民防空建设和开展人民防空业务工作的专项费用。

国家负担的人民防空经费是指县级以上人民政府根据有关规定,依据国民经济和社会发展规划,对人民防空建设安排的专项经费。

社会负担的人民防空经费是指由单位和个人负担的人民防空费用。主要包括修建和维护管理本单位人防工程的费用、重要经济目标防护费用、组训群众防空组织的费用、开展人民防空教育的费用等。

第二款明确了县级以上人民政府应当负担的人民防空经费。政府负担的人民防空经费由人民防空主管部门根据人防工程、信息系统建设和组织指挥、宣传教育、训练演练、战备值班执勤工作及设施设备维护管理等需要编制年度计划,县级以上人民政府应将计划所需经费列入本级财政预算。

第三款规定,有关单位应当按照国家规定负担人民防空费用。“有关单位”主要包括人防工程建设、管理和使用单位;群众防空组织的组建单位或主管部门;开展防护建设

的重要经济目标单位或主管部门等。

第七条 人民防空国有资产,按照权属关系,由各级财政部门或者国有资产管理部门进行综合管理和监督,由人民防空主管部门实施专业管理。

【释义】本条是关于人民防空国有资产管理的规定。

“人民防空国有资产”是指人民防空主管部门及所属单位占有或使用的能以货币计量的经济资源。包括各种财产、债权和其他权利,如:人防工程、指挥、通信、警报设施及建筑物等。

人民防空国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、单位占有、使用的管理体制。财政、国有资产管理部门负责对人防国有资产使用、处置是否合法合规进行监督管理。人民防空主管部门负责实施专业管理,主要包括:依据国家有关国有资产管理规定,制定本级人防国有资产管理办法;负责组织人防国有资产的清查、登记、产权界定、资产评估、资产统计、资产账卡的建立及日常监督检查;会同财政和国有资产管理部门对人防国有资产的调拨、转让、变更、报损、报废等办理报批手续;负责对所属单位国有资产清查、登记进行业务指导和业务培训。

第二章 防护重点

第八条 城市和重要经济目标是人民防空的重点。

【释义】本条是关于人民防空重点的规定。

本条规定,城市和重要经济目标是人民防空的重点。为了贯彻中央关于“坚持城市与重要经济目标防护并重”的要求,保障国民经济的正常运行,保存战争潜力,本次修订在原条文“城市是人民防空的重点”的基础上,增加了重要经济目标为人民防空重点的规定,并完善了重要经济目标防护的制度设计。

重要经济目标,是指维系国家或地区的经济命脉,在国民经济中占有重要地位,在遭到破坏后,对国计民生、战争潜力、维持城市基本运转和经济恢复有重大影响的目标。

第九条 城市人民政府和同级军事机关应当根据国家确定的城市防护类别、防护标准制定防空袭方案及实施计划,必要时可以组织演习。

供水、供电、供气、供热、石油化工、交通运输、水利工程、信息通信、科研制造等对国计民生、战争潜力有重大影响的人民防空重要经济目标,按照国家规定实行目录管理和分级分类防护。

【释义】本条是关于城市防空袭方案及实施计划的制定

和演习,重要经济目标目录管理和分级分类防护的规定。

本条第一款规定,城市人民政府和同级军事机关应当根据国家确定的城市防护类别、防护标准制定防空袭方案及实施计划,必要时可以组织演习。

国家对城市实行分类防护。对开展人民防空的城市根据政治、经济、军事地位和城市规模等不同情况,划分为若干类别,其目的是有重点、有计划地实施人民防空建设。城市防护类别由国务院、中央军事委员会规定。

城市人民政府和同级军事机关,根据城市人民防空的防护类别和防护标准制定防空袭方案和实施计划,必要时可以组织演习。

城市防空袭方案包括基本方案、行动计划和保障计划,是平时实施人民防空准备、战时组织城市防空袭斗争的基本依据。城市人民政府可以根据任务要求,组织不同规模、不同形式、不同人员的防空袭演习,如,组织抢险抢修、医疗救护、防火灭火、防疫灭菌、消毒和消除沾染、保障通信联络、抢救人员和抢运物资、居民疏散掩蔽、平战转换等单项演习,也可以组织综合性演习。组织演习的目的是为检验和熟悉防空袭方案及实施计划,提高防空袭的准备程度,增强人民群众的国防观念和防空意识。

本条第二款规定,供水、供电、供气、供热、石油化工、交通运输、水利工程、信息通信、科研制造等对国计民生、战争潜力有重大影响的人民防空重要经济目标,按照国家规定实行目录管理和分级分类防护。

国家对重要经济目标实行目录管理和分级分类防护。重要经济目标在国民经济和国防建设中所处地位作用不同,产生的政治效应和社会效应不同,应当区分等级、区分类别进行差异化防护。人民防空主管部门要会同有关部门按照国家目录制度规定,组织开展重要经济目标普查和等级、类别的评定。国家根据重要经济目标在国民经济和国防战略中的地位、经济价值、社会效应和次生灾害影响等因素进行综合评估,分为特级、一级、二级、三级。国家根据重要经济目标的行业属性,分为水电气热类、石油化工类、交通运输类、信息通信类、科研制造类、金融商贸类等。因此,本款进一步明确供水、供电、供气、供热、石油化工、交通运输、水利工程、信息通信、科研制造等重要经济目标,要按照国家规定实行目录管理和分级分类防护。

第十条 县级以上人民政府发展改革部门与人民防空主管部门共同负责协调有关部门编制重要经济目标防护建设总体规划。

新建重要经济目标的规划和建设,应当贯彻合理布局、分散配置、有效防护的原则,符合人民防空防护要求。

【释义】本条是关于重要经济目标防护建设总体规划编制、新建重要经济目标规划和建设要求的规定。

本条第一款规定,县级以上人民政府发展改革部门与人民防空主管部门共同负责协调有关部门编制重要经济目标防护建设总体规划。该款规定明确了重要经济目标防护建设总体规划的编制主体,由发展改革部门与人防部门共同负责,协调自然资源、住房城乡建设、重要经济目标行业主管部门等,共同做好重要经济目标防护建设总体规划的编制工作。

本条第二款规定,新建重要经济目标的规划和建设,应当贯彻合理布局、分散配置、有效防护的原则,符合人民防空防护要求。该款规定对新建重要经济目标的规划和建设,提出了明确的要求。

新建重要经济目标的规划和建设,应当贯彻“合理布局”的原则。要综合分析研判重要经济目标遭受空袭的威胁程度、周边人口分布、空袭后的抢险抢修能力等因素,统筹确定项目选址。

新建重要经济目标的规划和建设,应当贯彻“分散配

置”的原则。重要经济目标之间要保持一定距离,避免一击多毁。

新建重要经济目标的规划和建设,应当贯彻“有效防护”的原则。根据重要经济目标的防护类别,因地制宜地采取工程防护、伪装设障、信息防护等工程技术手段,避免或者减轻空袭对重要经济目标的损毁。

总之,新建重要经济目标的规划和建设应当符合人民防空防护要求。

第十一条 重要经济目标适合地下工作环境的關鍵部位和核心设施,应当建在地下或者有地下备份系统。

为战时储备粮食、医药、油料和其他必需物资的工程,应当建在地下或者其他隐蔽地点。

【释义】本条是关于重要经济目标关键部位和核心设施以及战时储备粮食、医药、油料等工程实施掩蔽建设的规定。

第一款规定,重要经济目标适合地下工作环境的關鍵部位和核心设施,应当建在地下或者有地下备份系统。重要经济目标的“关键部位和核心设施”是指重要经济目标的关键部位和关键部位,如水电气热类目标的调度控制中心;石油化工类目标的石油储备库、危化品仓库;交通运输类目标的指挥调度中心;信息通信类目标的数据中心、通信

枢纽；国防科工类目标的研发中心、关键生产设施；金融商贸类的数据中心、国家金库等。这些关键部位和核心设施，适合地下工作环境的，应当规划建设在地下或者建有地下备份系统；对于已建重要经济目标的关键部位和核心设施，应该有计划地转入地下。不宜建在地下或不易转入地下的关键部位和核心设施，要采取防护措施，提高抗毁能力。

第二款规定，为战时储备粮食、医药、油料和其他必需物资的工程，应当建在地下或者其他隐蔽地点。粮食、医药、油料和其他必需物资，是维持生产、生活正常运转必需的物质基础。国家为应对战争和自然灾害，必须储备一定数量的粮食、医药、油料和其他必需物资。为了储备物资的安全，避免和减轻空袭造成的损失，保证战时供给，本款规定储备这些物资的工程，应当建在地下或者其他隐蔽地点。

第十二条 县级以上人民政府发展改革部门、人民防空主管部门和行业管理部门应当依法履行重要经济目标防护建设管理职能，监督指导重要经济目标所在单位开展防护建设等工作。

【释义】本条是关于重要经济目标防护建设监督管理的规定。

重要经济目标的防护建设监督管理工作涉及发展改革

部门、人民防空主管部门和行业主管部门,需要齐抓共管,形成合力。因此,县级以上人民政府发展改革部门、人民防空主管部门和行业管理部门应当依法履行重要经济目标防护建设管理职能,监督指导重要经济目标所在单位开展防护建设等工作。发展改革部门在审批、核准重要经济目标项目时,应征求人民防空主管部门意见。人民防空主管部门要提出防护意见,加强工程建设和运行维护的指导监督,尤其要在方案设计、工程验收等关键环节进行把关。行业主管部门在编制专项规划时,要把重要经济目标防护建设作为重要内容统筹安排,督促重要经济目标单位落实人民防空主管部门出具的防护意见。

第十三条 重要经济目标所在单位应当制定防护救援方案,完善防护指挥体系,落实防护措施,组建专业力量,开展防护救援训练。

【释义】本条是关于重要经济目标单位防护责任的规定。

重要经济目标所在单位承担着重要经济目标防护的具体工作,做好相关防护工作,对于重要经济目标防护起到重要作用。因此本条明确要求,重要经济目标所在单位应当建立组织指挥机构,完善指挥平台、组建指挥力量、制定防护救援方案,完善防护指挥体系,落实防护措施,组建专业力量,

开展防护救援训练。一是制定防护救援方案,重要经济目标单位应当作出防护救援的预先部署和安排,包括:重要经济目标遭到空袭后可能造成的损毁范围、程度和次生灾害后果以及相应的处置措施和保障方案。二是完善防护指挥体系,重要经济目标单位应当建立健全指挥组织制度、队伍编成和防护职责等。三是落实防护措施,重要经济目标单位应当对关键部位和核心设施进行加固防护、组织人员疏散掩蔽、实施伪装、信息防护和引偏诱爆等。四是组建专业力量,开展防护救援训练,重要经济目标单位应当组织专业力量,编组消防、抢险抢修、医疗救护、防化防疫等救援队伍,开展防护救援训练。

第三章 人民防空工程

第十四条 人民防空工程属国防设施,包括为保障战时人员与物资掩蔽、人民防空指挥、医疗救护等单独修建的地下防护建筑,结合地面建筑修建的战时可用于防空的地下室(以下简称防空地下室),以及与其配套的出入通道、口部伪装房等附属设施。

【释义】本条是关于人防工程范围的规定。

人防工程范围包括:单独修建的地下防护建筑、结合地

面建筑修建的战时可用于防空的地下室、配套的出入通道和口部伪装房。

1. 单独修建的地下防护建筑,是指独立建造在地表以下,工程结构上部除必要的口部设施外,不附着地面其他建筑物的人防工程。

2. 结合地面建筑修建的战时可用于防空的地下室,是指附着于地面建筑,室内地面低于室外地面且高差超过房间净高一半的、有预定防护功能的人防工程。

3. 口部伪装房,是指在人防工程出入口通道的出地面段上方建造的小型地面伪装建筑物。

人防工程按战时功能,分为指挥工程、医疗救护工程、防空专业队工程、人员掩蔽工程和配套工程。

指挥工程,是保障人防指挥机构战时指挥的人防工程。

医疗救护工程,是用于战时医疗救护的工程,包括地下人防中心医院、急救医院和救护站。

防空专业队工程,是战时保障人防专业队掩蔽和执行勤务的人防工程(包括防空地下室),通常包括专业队员掩蔽部和专业队装备(车辆)掩蔽部两个部分。两个部分可合处修建,也可分开修建。

人员掩蔽工程,是用于战时保障人员掩蔽的人防工程

(包括防空地下室),分为一等、二等人员掩蔽工程。

配套工程,是保障指挥工程、医疗救护工程、防空专业队工程和人员掩蔽工程等各类工程正常使用、保障人民防空行动顺利进行的附属工程,主要包括人防区域电站、区域供水站、物资库、生产车间、交通干(支)道、警报站、核生化监测中心等工程。其中,人防物资库工程是用于战时储备物资的工程,包括人防粮油食品库、油料库、药品库和综合物资库等。

第十五条 城市人民政府人民防空主管部门应当会同有关部门按照国家规定的城市防护类别、防护标准,依据国土空间规划,编制本行政区域人民防空工程建设规划,报本级人民政府和军事机关批准。

市、县人民政府自然资源主管部门应当将人民防空工程建设的控制性内容纳入详细规划。

【释义】本条是关于人防工程建设规划编制和实施的规定。

第一款规定,城市人民政府人民防空主管部门应当会同有关部门按照国家规定的城市防护类别、防护标准,依据国土空间规划,编制本行政区域人防工程建设规划,报本级人民政府和军事机关批准。

人防工程建设规划是涉及城市人防工程建设空间利用的专项规划,是确定城市人防工程建设总体规模、布局、重

点建设项目、近期建设计划等内容的综合部署；是组织开展人防工程建设的依据。编制人防工程建设规划要以国土空间总体规划为基础，以构建“布局合理、功能完善、结构均衡”的城市防护体系为目标。人防工程建设规划由人民防空主管部门牵头，会同自然资源等部门编制。

人防工程建设规划编制和审查过程中应加强与国土空间规划的衔接及“一张图”的核对，编制完成后，由当地人民防空主管部门组织专家评审。通过专家评审后，人民防空主管部门要报本级人民政府和军事机关批准；批复后纳入同级国土空间基础信息平台叠加到国土空间规划“一张图”上。经本级人民政府和军事机关批准后，组织实施。人防工程建设规划编制经费，从本级人民防空经费预算中列支。

第二款规定，市、县人民政府自然资源主管部门应当将人防工程建设的控制性内容纳入详细规划。

根据《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号），专项规划要遵循国土空间总体规划，不得违背总体规划强制性内容，其主要内容要纳入详细规划。详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许

可、进行各项建设等的法定依据。本款明确了市、县自然资源部门在编制详细规划时要落实人防工程建设规划涉及空间保护开发利用的控制性内容,强化对人防工程建设的规划管控和引领,确保按规划实施、按规划审批。人防工程建设的控制性内容主要包括人防工程建设规模、防护等级、战时和平时用途、开发层次、竖向标高、开发强度、出入口、对外连通等控制性和引导性要求。

第十六条 城市地铁、隧道、综合管廊等基础设施及其他地下工程的建设,应当兼顾人民防空需要,符合人民防空防护标准。

【释义】本条是关于城市基础设施及其他地下工程兼顾人民防空需要的规定。

城市地铁、隧道、综合管廊等基础设施及其他地下工程兼顾人民防空需要,将有效提高城市整体防护功能,对保障战时城市安全起着极其重要的作用。城市地铁、隧道、综合管廊等基础设施及其他地下工程的建设,既要满足城市发展和人民生活需要,又要兼顾人民防空需要,贯彻人民防空要求和有关防护标准,统一规划,统一建设,综合利用。兼顾人民防空需要的城市地铁、隧道、综合管廊等基础设施以及其他地下工程,纳入人防工程体系管理。地铁的建设

要符合轨道交通工程人民防空设计规范；综合管廊的建设要达到城市综合管廊工程落实防护要求的人民防空设计标准；结合城市绿地、广场而单独修建的地下工程要达到城市地下空间兼顾人防要求的设计标准。

第十七条 城市和重要经济目标应当按照有关规划修建人民防空工程。

人民防空指挥工程、公用的人员掩蔽工程和疏散干道工程由县级以上人民政府人民防空主管部门负责组织修建。人民防空指挥工程所需经费由同级人民政府统筹安排。

【释义】本条是关于城市和重要经济目标修建人防工程的规定。

第一款规定，城市和重要经济目标应当按照有关规划修建人防工程。城市和重要经济目标是空袭的重点，为了有效保护城市和重要经济目标，防止受到空袭，遭到破坏，应当按照人防工程建设规划和重要经济目标防护建设总体规划等，修建各种类型的人防工程。

第二款规定，人防指挥工程、公用的人员掩蔽工程和疏散干道工程由县级以上人民防空主管部门负责组织修建。人防指挥工程，是各级人民政府和同级军事机关战时组织人民防空行动的重要设施。公用的人员掩蔽工程和疏散干

道工程,是解决城市公共场所和人口密集区人员掩蔽疏散的公共防护设施。根据这些工程的性质,本款规定,人防指挥工程、公用的人员掩蔽工程和疏散干道工程,由人民防空主管部门统一组织建设。

人防指挥工程所需经费由同级人民政府统筹安排。根据《人民防空工程建设管理规定》(国人防办字〔2003〕第18号),人防指挥工程建设经费由本级财政预算安排;公用的人员掩蔽工程和疏散干道工程建设经费由中央预算安排、地方财政预算安排和人民防空主管部门依法筹措的经费解决。

第十八条 城市和重要经济目标新建民用建筑,建设单位或者个人应当按照国家、省有关规定,修建防空地下室。

任何单位和个人不得违反规定批准免建、少建防空地下室,不得降低防护标准。

【释义】本条是关于结合新建民用建筑修建防空地下室的规定。

第一款规定,城市和重要经济目标新建民用建筑,建设单位或者个人应当按照国家、省有关规定,修建防空地下室。结合城市和重要经济目标新建民用建筑修建战时可用于防空的地下室,是战时就近就地掩蔽,减少人员伤亡损失的行之有效的措施。同时,对抗震救灾保持地面建筑

稳定也具有重要作用。与单独修建地下防护建筑相比较,结合新建民用建筑修建防空地下室,大大节省了建设用地,节约了人力、物力、财力。

结合城市和重要经济目标新建民用建筑修建防空地下室是建设单位或个人的法定义务,《人民防空法》第二十二条规定,城市新建民用建筑,根据国家有关规定修建战时可用于防空的地下室,本款对《人民防空法》的规定作了进一步细化,明确建设单位或者个人应当按照国家、省有关规定,修建防空地下室。《安徽省人民政府关于依法加强人民防空工作的意见》(皖政〔2017〕2号)规定,根据地面总建筑面积以下比例修建防空地下室:一类、二类国家人民防空重点城市7%,三类国家人民防空重点城市和省直管县县城6%,规划确定结合新建民用建筑修建防空地下室的建制镇5%。

民用建筑,是指除工业生产厂房及其配套设施以外的所有非生产性建筑。包括住宅、办公、商业、教育、医疗、科研等建筑。

第二款规定,任何单位和个人不得违反规定批准免建、少建防空地下室,不得降低防护标准。除国家明确规定外,任何单位和个人不得违反规定批准免建防空地下室或者减少应建面积,降低防护标准。相应的,《办法》第四十七条对

违反本款规定的行为,设置了法律责任。

第十九条 新建民用建筑项目需要修建防空地下室的,市或者县人民政府自然资源主管部门提出的规划条件中,应当包含人民防空工程建设要求。

防空地下室的人民防空审查纳入工程建设项目审批流程。

【释义】本条是关于新建民用建筑项目修建防空地下室规划管理、审批的规定。

第一款规定,新建民用建筑项目需要修建防空地下室的,市或者县自然资源主管部门提出的规划条件中,应当包含人防工程建设要求。规划条件是自然资源部门实施规划管理的法定依据,是方案设计和实施建设必须遵循的准则,一经确定不得擅自修改,具有很强的法律效力。本款规定,需要修建防空地下室的新建民用建筑项目,自然资源部门在提出规划条件中要包含人防工程建设要求,从而建立了人防工程建设规划实施的刚性制度,确保了人防工程建设规划的实施落地。

第二款规定,防空地下室的人民防空审查纳入工程建设项目审批流程。为了贯彻“放管服”改革要求,根据《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》(国办发〔2019〕11号),本次修订废止了防空地下室建设意见书

作为核发建设工程规划许可证和施工许可证前置条件的规定,优化了防空地下室建设审批程序。具体审批流程按《安徽省民用建筑防空地下室建设审批改革实施意见》(皖人防〔2020〕2号)执行。

第二十条 建设防空地下室,应当按照设计图纸在实地设置明显标志标识。

【释义】本条是关于实地设置防空地下室标志标识的规定。

实地设置人防工程标志标识有利于群众了解人防工程位置、区域,熟悉人防工程设施,便于在战时和应急情况下迅速疏散掩蔽。因此,本条规定建设防空地下室,应当按照设计图纸在实地设置明显标志标识。人防工程标志标识设置按照《安徽省人民防空工程标识技术规定》(皖人防〔2020〕66号)执行。

第二十一条 因地质、地形、结构、施工、规划管控等原因不宜修建防空地下室的,建设单位或者个人应当按规定缴纳人民防空工程易地建设费,由市或者县人民政府人民防空主管部门负责统一规划、就近易地修建。

人民防空工程易地建设费的收费标准由省人民政府发展改革、财政、人民防空主管部门根据设防城市防空地下室平均造价(不含土地成本)核定,并适时进行调整。

市、县人民政府人民防空主管部门应当公布人民防空工程易地建设费的缴纳条件、标准和减免项目。除国家规定的减免项目外,不得减免人民防空工程易地建设费。

【释义】本条是关于易地建设的规定。

第一款规定,因地质、地形、结构、施工、规划管控等原因不宜修建防空地下室的,建设单位或者个人应当按规定缴纳人防工程易地建设费,由市或者县人民防空主管部门负责统一规划、就近易地修建。新建民用建筑需要修建防空地下室的,应当坚持“应建必建”的原则,确因地质、地形、结构和施工条件等客观原因不能修建的,建设单位或个人应当通过缴纳人防工程易地建设费的方式履行人民防空义务。人民防空主管部门应当根据收取的易地建设费结存情况,制定人防工程易地建设的规划及年度滚动计划,统一规划、就近易地修建。

第二款规定了人防工程易地建设费收费标准的核定。依照《国家计委财政部国家国防动员委员会建设部印发关于规范防空地下室易地建设费的规定通知》(计价格〔2000〕474号),本款规定,人防工程易地建设费的收费标准由省人民政府发展改革、财政、人民防空主管部门制定,并根据经济社会发展情况适时调整。

第三款规定,市、县人民防空主管部门应当公布人防工程易地建设费的缴纳条件、标准和减免项目。除国家规定的减免项目外,不得减免人防工程易地建设费。

1. 人防工程易地建设费的缴纳条件。对于符合下列条件之一的,人民防空主管部门可以批准建设单位或个人缴纳人防工程易地建设费。(1)采用桩基且桩基承台顶面埋置深度小于三米或者不足规定的地下室空间净高的;(2)建在流砂、暗河、基岩埋深很浅等地段的项目,因地质条件不适于修建防空地下室的;(3)因建设地段房屋或者地下管道设施密集,防空地下室不能施工或者难以采取措施保证施工安全的;(4)建设项目应建防空地下室面积小于1000平方米(含)的;(5)应建防空地下室合理划分防护单元后,剩余面积小于500(含)平方米的;(6)所在地块被禁止、限制开发利用地下空间的;(7)所在控制性详细规划确定的地块内已建防空地下室达到国家或省人民防空规划控制要求的;(8)国家规定的其他情形。

2. 人防工程易地建设费的征缴标准。人防工程易地建设费以应建防空地下室面积为基数进行计算。

3. 人防工程易地建设费减免项目。根据国家相关文件,我省人防工程易地建设费减免项目有:(1)经有权部门

认定的保障性住房,包括廉租住房、公共租赁住房、经济适用房、易地扶贫搬迁、棚户区改造安置住房以及老旧小区整治建设项目,免收人防工程易地建设费。(2)临时民用建筑、不增加面积的危房改建改造商品住宅项目以及因遭受水灾、火灾或其他不可抗拒的灾害造成损坏后按原面积修复的民用建筑,免收人防工程易地建设费。(3)经有权部门认定的中小学、幼儿园“校安工程”,免收人防工程易地建设费。新建学校(幼儿园、小学、初中、高中和大学)教学楼(包含但不限于教室、实验室、公共教学用房、教师办公场所等,以教学活动为主的单体多层教学综合楼项目),减半收取人防工程易地建设费;(4)经有权部门批准(备案)的养老和医疗机构建设项目,非营利性的免收人防工程易地建设费,营利性的减半收取人防工程易地建设费;(5)为残疾人修建的生活服务设施,减半收取人防工程易地建设费。

需要说明的是,人防工程易地建设费减免项目只能由国家规定,地方政府不得违规出台减免政策,不收或少收。

人防工程易地建设费的具体数额由人民防空主管部门按照有关收费标准核定,税务部门征缴,财政部门管理。

第二十二条 人民防空工程建设应当符合国家规定的防护标准和质量标准。人民防空工程的防护等级、平面布

局、战时功能、结构形式变更的,应当经原批准机关批准。

人民防空工程的勘察、设计、施工、监理,应当依据国家强制性标准和设计规范,由具有相应资质(资格)等级的单位和人员承担。

【释义】本条是关于人防工程建设、勘察、设计、施工、监理的规定。

第一款规定,人防工程建设应当符合国家规定的防护标准和质量标准。人防工程的防护等级、平面布局、战时功能、结构形式变更的,应当经原批准机关批准。

防护标准,是指不同类型的人防工程的防护等级标准,是国家关于人防工程抗武器杀伤破坏和承受武器破坏效应能力的规定。不同类型的人防工程有不同的防护等级标准。

质量标准,主要是指防护建筑应具有抗预定武器破坏功能的结构强度和性能的规定。

实践中国家规定的防护标准和质量标准主要有:《防空地下室设计规范》、《人民防空工程设计防火规范》、《人民防空工程防水技术规范》、《人民防空工程施工及验收规范》等。

为了确保人防工程的防护效能,防止在建设和开发利用过程中擅自改变人防工程防护要素,本款规定:人防工程

的防护等级、平面布局、战时功能、结构形式变更的,应当经原批准机关批准。“原批准机关”是指核发防空地下室建设意见书或批准项目建设的人民防空主管部门。

第二款规定,人防工程的勘察、设计、施工、监理,应当依据国家强制性标准和设计规范,由具有相应资质(资格)等级的单位和人员承担。人防工程是战时人民群众的保命工程,从事人防工程建设的勘察、设计、施工、监理单位及人员,应当符合国家资质(资格)要求。

第二十三条 人民防空工程建设实行质量监督制度。县级以上人民政府人民防空主管部门可以委托工程质量监督机构具体实施,并接受同级建设行政主管部门的指导。

【释义】本条是关于人防工程质量监督的规定。

对人防工程实行质量监督管理制度,是国家为保证人防工程建设质量所确定的一项重要制度。人民防空主管部门及其委托的人防工程质量监督机构根据有关法律法规、规章、人防工程建设强制性标准和设计文件,对人防工程实体质量和建设、勘察、设计、审图、施工、监理、防护防化设备企业和质量检测机构等单位的质量行为实施监督管理。

人民防空主管部门要加强对工程质量监督机构的指导、协调和监督,确保人防工程质量监督责任落实、监管到

位;工程质量监督机构同时接受住房城乡建设部门的指导。

第二十四条 鼓励、支持企事业单位、社会团体和个人,投资开发利用人民防空工程;人民防空工程平时由投资者使用,收益归投资者所有,并由投资者负责管理、维护和更新。

投资开发利用人民防空工程,按照规定享受有关税、费减免等优惠。县级以上人民政府有关部门对人民防空工程所需的建设用地应当依法予以保障。

民用建筑项目依法建设的防空地下室,其收益按照国家和省有关规定执行。

【释义】本条是关于社会资本开发利用人防工程的有关规定。

第一款规定,鼓励、支持企事业单位、社会团体和个人,投资开发利用人防工程;人防工程平时由投资者使用,收益归投资者所有,并由投资者负责管理、维护和更新。为了拓宽人防工程建设渠道、提升城市防护功能、拉动经济、服务社会,本款规定,各级人民政府应当鼓励、支持企业事业组织、社会团体和个人,利用自有资金,通过集资、合资等多种形式投资开发利用人防工程;人防工程平时由投资者使用、维护、管理和更新,收益归投资者所有。

第二款规定,投资开发利用人防工程,按照规定享受有关税、费减免等优惠。县级以上人民政府有关部门对人防工程所需的建设用地应当依法予以保障。对于投资开发利用人防工程的,各级人民政府应当免收水电气增容、市政设施配套、教育费附加、墙改发展基金、白蚁防治、房产开发管理、土地使用、房屋拆迁、土地附加、环境保护、散装水泥专项资金等各项规费;税收的减免,按照国家有关规定执行。同时本款规定县级以上人民政府有关部门对人防工程所需的建设用地,如人防工程和与其相配套的进出道路、孔口、出入口、口部管理房等设施的地面用地,以及施工临时占地,依法予以保障。

第三款规定,民用建筑项目依法建设的防空地下室,其收益按照国家和省有关规定执行。对于结合新建民用建筑依法履行人民防空义务修建的防空地下室,开发利用的平时收益,应优先保障人防工程的维护管理。具体执行国家和省有关规定。

第二十五条 县级以上人民政府人民防空主管部门应当制定人民防空工程开发利用计划,并负责组织实施。新建人民防空工程时,优先安排人民防空需要、城市建设急需、开发利用效益明显的项目;已建成的人民防空工程应当

充分开发利用,为经济建设、应急救援和人民生活服务。

开发利用人民防空工程的单位应当将开发利用情况告知市或者县人民政府人民防空主管部门,由市或者县人民政府人民防空主管部门办理平时使用和维护管理责任登记手续。

开发利用人民防空工程应当符合安全、防火等管理规定,不得影响其战时使用效能,不得擅自改变利用用途。

【释义】本条是关于开发利用人防工程的规定。

第一款规定,县级以上人民防空主管部门应当制定人防工程开发利用计划,并负责组织实施。新建人防工程时,优先安排人民防空需要、城市建设急需、开发利用效益明显的项目;已建成的人防工程应当充分开发利用,为经济建设、应急救援和人民生活服务。本款规定的“人防工程”,仅指人民防空主管部门负责管理的非涉密自建人防工程和公用人防工程,不包含结合新建民用建筑依法修建的防空地下室。对于这类人防工程,由县级以上人民防空主管部门根据实际需要制定开发利用计划并组织实施。已建成的人防工程,应当充分开发利用,为经济建设、应急救援和人民生活服务。

新建人防工程,应当优先考虑完善城市防护体系和城

市公共功能,如为了补齐城市防护体系指标,修建的专用人防工程;结合学校操场、老旧城区改造修建的用于缓解区域交通拥堵的人防工程等。

第二款规定,开发利用人防工程的单位应当将开发利用情况告知市或者县人民防空主管部门,由市或县人民防空主管部门办理平时使用和维护管理责任登记手续。本款规定的“开发利用人防工程”,包括人民防空主管部门修建的人防工程、依法结合新建民用建筑修建的防空地下室和社会资本投资修建的人防工程。开发利用单位应当将工程开发利用情况报告市或县人民防空主管部门,市或县人民防空主管部门负责办理人防工程平时使用和维护管理责任登记手续,与开发利用单位签订维护管理责任书,核发《人防工程平时使用证》。

第三款规定,开发利用人防工程应当符合安全、防火等管理规定,不得影响其战时使用效能,不得擅自改变利用用途。平时使用人防工程要采取防火防汛等措施,保护工程结构和设备设施,不得生产、存储易燃、易爆、腐蚀性等物品,确保一旦需要能迅速转入战时使用状态。平时使用单位,不得擅自改变人防工程利用用途;确需改变的,应报请人民防空主管部门批准。

第二十六条 依法收取的人民防空费用,应当缴入同级财政,纳入预算管理,专款专用。任何单位和个人不得挤占、截留或者挪用。上级人民防空主管部门和同级发展改革、财政、审计等部门应当加强人民防空经费收支情况的监督。

【释义】本条是关于人民防空费用监督管理的规定。

依法收取的人民防空费用应全额缴入同级财政,纳入人民防空经费预算管理,专项用于人民防空建设,实行“收支两条线”管理,不允许挤占、截留或挪用。上级人民防空主管部门和同级发展改革、财政、审计等部门应当通过专项督查、专项审计等方式,组织开展对人民防空经费收支情况的监督检查。相应的,《办法》第四十七条规定,对违反本条规定的行为明确了法律责任。

第二十七条 人民防空工程按照下列类别确定维护管理责任单位:

(一)人民防空指挥工程、公用的人员掩蔽工程、疏散干道工程,由人民防空主管部门负责;

(二)防空专业队、医疗救护、物资储备等专用工程,由防空专业队组建部门和战时医疗救护、物资储备等部门负责;

(三)商业开发性民用建筑和政府投资的保障性住房依法配建的防空地下室、易地建设的人民防空工程以及其他

人民防空工程由建设单位或者使用人负责。

人民防空工程专用设备由该人民防空工程维护管理责任单位委托专业机构维护保养。维护保养应当遵循人民防空工程维护管理技术规程和标准。

【释义】本条是关于人防工程维护管理责任单位的确定、专用设备维护保养的规定。

第一款规定了人防工程维护管理责任单位。长期以来,人防工程维护管理是实践工作中的短板难题,突出表现为主体不明、责任不清,人防工程的防护效能得不到有效保障。在本次修订中,确定了维护管理责任单位,明晰了维护管理主体:1. 人民防空主管部门组织建设的人防指挥工程、公用的人员掩蔽工程、疏散干道工程,由人民防空主管部门负责维护管理;2. 结合供水、供电、消防等修建的防空专业队工程和结合医院修建的医疗救护工程,由供水、供电、消防和医院等部门负责维护管理。3. 商业开发性民用建筑和政府投资的保障性住房依法配建的防空地下室,由建设单位或者使用人负责维护管理。

实践中,易地建设的人防工程由人民防空主管部门负责维护管理;人防工程资产移交的,由资产接收方负责维护管理。机关企事业单位修建的人防工程由本单位负责维护

管理；人防工程资产移交的，由资产接收方负责维护管理。社会投资建设的人防工程，由建设单位负责维护管理。

第二款规定了人防工程专用设备的维护保养。本款规定的“人防工程专用设备”，包括人防工程防护设备和防化设备。

“防护设备”是指人防工程用于避免和减轻空袭毁伤的防护门、防护密闭门、密闭门、防爆波活门、密闭阀门、防爆波阀门、防护阀门、防爆地漏、密闭观察窗，封堵板、防电磁脉冲门、地铁和隧道正线防护密闭门以及其他运用新技术新材料研制定型并纳入国家标准的防护设备的总称。

“防化设备”是指人防工程用于避免和减轻核生化武器毁伤的防化报警、监测与控制设备，滤毒与净化设备、战时通风设备和其他有关防化设备的总称。

人防工程专用设备维护保养具有特殊性，因此本款规定人防工程专用设备应当委托具有维护人防工程专用设备能力的机构实施专业保养。专业保养应当遵循人防工程维护管理技术规程和相关标准。

第二十八条 禁止下列危害人民防空工程安全和使用效能的行为：

（一）在人民防空工程内生产、储存易燃、易爆、剧毒、放

射性和腐蚀性物品；

(二) 在人民防空工程防护范围内进行爆破、钻探、挖掘等危及人民防空工程的作业；

(三) 向人民防空工程内部及其孔、口排入废气、废水和倾倒废弃物；

(四) 侵占、堵塞、毁坏人民防空工程及其出入口；

(五) 违反国家有关规定，改变人民防空工程主体结构，拆除人民防空工程设备设施，擅自改变利用用途或者不维护管理人民防空工程专用设备；

(六) 法律、法规禁止的其他危害人民防空工程安全和使用效能的行为。

【释义】本条是关于禁止危害人防工程安全和使用效能行为的规定。

本条规定了危害人防工程安全和使用效能的5项具体禁止性行为：

一是在人防工程内生产、储存爆炸、剧毒、易燃、放射性和腐蚀性物品。“爆炸”物品是指雷管、炸药、烟花、爆竹以及其它爆炸性物品等；“剧毒”物品是指有剧烈的毒性，只要有少量进入人体器官就能导致死亡、重伤后果的物品；“易燃”物品是指容易引起燃烧，造成火灾的物品，如汽油、酒精

等；“放射性”物品是指具有放射线，能给人体带来严重损害的物品。人防工程内储存这些物品，一旦发生事故将会带来严重后果，造成人员伤亡和重大经济损失。

二是在影响人防工程进出和正常使用的范围内设置障碍、堆放物品和新建地面建筑等活动；在危及人防工程安全使用范围内采石、取土、爆破、挖洞、开沟等作业。因为，这些活动和作业都可能对人防工程造成危害，或者堵塞孔口及道路，或者降低工程防护能力，影响到人防工程的安全和使用。

三是向人防工程内排入废水、废气和倾倒废弃物。这里所说的“废水”，是指影响水体有效利用、造成水质恶化的污水和其他水质。这里所说的“废气”，是指有污染的气体，如二氧化碳、氯气、硫化氢、碳氧化物等。这里所说的“废弃物”，是指能引起环境污染和破坏的固体废弃物，如废渣、垃圾等。向人防工程内排入废水、废气、废弃物，将污染人防工程内部环境，直接影响到在人防工程内人员身体健康，甚至引起人防工程内部结构发生变化，降低人防工程安全使用效能等。

四是侵占、堵塞、毁坏人防工程及其出入口。这里所说的“侵占”是指以非法占有为目的，将人防工程主体、出入通

道及口部伪装房等据为己有的行为。“堵塞”是指在人防工程出入通道及口部伪装房堆积物品,造成出入不畅的行为。“毁坏”是指毁损破坏人防工程结构和专用设备等行为。人防工程、出入通道及口部伪装房遭到侵占、堵塞、毁坏,将会对人防工程战时功能造成严重影响。

五是违反国家有关规定,改变人防工程主体结构,拆除人防工程设备设施,擅自改变利用用途或者不维护管理人防工程专用设备。这是对人防工程的违规使用和不当管理方面的规定,人防工程主体结构是指人防工程具有相应防护功能的结构构件,包括人防工程的底板、顶板、防护密闭墙、密闭墙、临空墙、门框墙、防护单元隔墙以及起相应抗力作用的柱和梁等构件。人防工程设备设施是指保证人防工程战时正常运行的给水排水、通风空调、建筑电气、供发配电设备、防护设备、防化设备及其附属管线设施。擅自改变利用用途是指未经人民防空主管部门的批准擅自改变人防工程的平时使用和战时使用用途。不维护管理人防工程专用设备是指未按现行人防工程维护管理标准、规程等对人防工程专用设备设施进行妥善维护与管理。

鉴于《人民防空法》等有关法律法规,对危害人防工程安全和使用效能的禁止性行为也作了规定,有关单位和个

人应当遵守执行,因此本条第六项作了兜底性规定。

第二十九条 任何单位和个人不得擅自拆除人民防空工程;确需拆除的,应当报县级以上人民政府人民防空主管部门批准。拆除单位应当在限期内按照不少于原面积、不低于原防护等级的人民防空工程的标准补建或者予以补偿。

人民防空工程的报废,按照国家有关规定执行。

【释义】本条是关于人防工程拆除和报废的规定。

第一款规定任何单位和个人不得擅自拆除人防工程。因经济建设、市政建设、旧城改造等原因,确需拆除的,必须报经人民防空主管部门批准,并履行必要的手续,拆除后应当按照要求补建或者予以补偿。

拆除人防工程的补建,要按照被拆除人防工程的面积、抗力等级,修建相同规模、不低于原抗力等级的人防工程。

对因地质条件复杂、拆除面积小等原因难以补建人防工程的,拆除单位必须向人民防空主管部门缴纳补偿费用,由人民防空主管部门统一组织建设。补偿费用按照人防工程易地建设费缴纳标准执行。

第二款规定,人防工程的报废,按照国家有关规定执行。《人民防空工程维护管理办法》([2001]国人防办字第210号)对可以报废的人防工程作了规定:一是工程质量低

劣,直接威胁地面建筑和交通安全,且加固改造困难的;二是工程渗漏严重,坍塌或有坍塌危险,没有使用价值的;三是由于地质条件差,工程基础下沉,结构断裂、变形,已无法使用的。经批准报废的人防工程,应当按照技术规定予以处理,确保安全。

第三十条 县级以上人民政府人民防空主管部门应当加强对人民防空工程维护管理的监督检查,依法督促指导相关单位和个人落实维护管理责任。

人民防空工程维护管理单位应当配备或者指定人民防空工程维护管理人员,建立健全人民防空工程维护管理制度,实行消防、治安、保密等安全责任制,建立工程技术档案和维护保养记录,按照人民防空工程维护管理技术规程落实维护管理措施,使人民防空工程保持良好使用状态。

【释义】本条是关于人防工程维护管理及其监督检查的规定。

第一款规定,县级以上人民防空主管部门应当加强对人防工程维护管理的监督检查,依法督促指导相关单位和个人落实维护管理责任。对人防工程的维护管理进行监督检查,是各级人民防空主管部门的重要职责,是确保人防工程保持良好使用状态的有效措施。监督检查的主要内容:

工程结构以及地面附属设施是否完好;工程内部环境是否整洁、有无渗漏水现象;风、水、电系统工作是否正常;人防工程专用设备、消防及防汛设施性能是否良好;出入口道路是否畅通。

第二款规定,人防工程维护管理单位应当配备或者指定人防工程维护管理人员,建立健全人防工程维护管理制度,实行消防、治安、保密等安全责任制,建立工程技术档案和维护保养记录,按照人防工程维护管理技术规程落实维护管理措施,使人防工程保持良好使用状态。为确保人防工程保持良好的使用状态,本款对人防工程维护管理单位履行维护管理责任,使用、管理和维护保养人防工程等方面作了具体明确的规定和要求。

第四章 通信、警报和疏散

第三十一条 县级以上人民政府应当将人民防空信息化建设纳入信息化发展规划。

县级以上人民政府人民防空主管部门负责制定本行政区域的人民防空通信、警报建设规划,组织本行政区域人民防空通信、警报网的建设和管理。

通信、广播电视等部门应当根据人民防空通信、警报建

设规划,制定传递防空信号的方案,应用新媒体、新技术,保证战时优先传递、发放防空警报信号。

【释义】本条是关于人民防空信息化建设、通信和警报规划建设、保障的规定。

第一款规定,县级以上人民政府应当将人民防空信息化建设纳入信息化发展规划。人民防空信息化建设是根据法律法规要求,以规范标准为衡量,以数字化、网络化、精确化和智能化的系统集成为目标的建设活动的统称。人民防空信息化建设的根本目的是提高人防系统信息化能力。县级以上人民政府将人民防空信息化建设纳入信息化发展规划,有利于人防信息化与地方政府信息化建设相协同,有利于政府统筹安排,加快推进人防信息化建设。

第二款规定,县级以上人民防空主管部门负责制定本行政区域的人民防空通信、警报建设规划,组织本行政区域人防通信、警报网的建设和管理。人民防空主管部门应做好以下工作:一是负责制定本行政区域的人民防空通信、警报建设的规划、计划,并组织实施;二是制定人防指挥通信和警报通信的保障方案,并组织实施;三是组织指导所属信息保障中心的值勤管理和专业技术训练;四是组织对人防通信、警报设施的维护管理;五是负责人防通信和警报建设

所需经费的筹措;六是组织实施人防通信演练和防空警报试鸣。

人防通信是指为保障指挥顺畅所建立的通信联络。

人防警报是指报知敌空袭的警报,亦称防空警报。包括预先警报、空袭警报和解除警报。战时用于传递和发放敌空袭警报信号,平时可用于防洪、防震、防台风等突发事件的紧急报知。防空警报音响信号按照下列规定发放:1. 预先警报:鸣 36 秒,停 24 秒,反复 3 遍为一个周期;2. 空袭警报:鸣 6 秒,停 6 秒,反复 15 遍为一个周期;3. 解除警报:连续鸣 3 分钟。

第三款规定,通信、广播电视等部门应当根据人防通信、警报建设规划,制定传递防空信号的方案,应用新媒体、新技术,保证战时优先传递、发放防空警报信号。要保证战时迅速、准确、畅通地传递防空警报信号,就必须要有通信管理、广播电视等部门的协同配合。发挥通信管理、广播电视等部门优势,可以使人民群众迅速知悉防空袭信息,争取更多的准备时间,避免和减轻空袭灾害所造成的损失。

优先传递、发放防空袭警报信号。一切通信系统值勤人员接到防空警报信号后,应立即停止转接除防空指挥通信外的一切电话、电传,按规定传递和发放防空警报信号,

不得延误;广播电视部门接到防空警报信号后,应当立即转播防空警报。任何单位与个人,不得冒用人民防空名义传递和发放防空警报信号。

第三十二条 县级以上人民政府人民防空主管部门建设通信、警报网所需的技术、网络、管线、电源、信道、频谱、数据等,通信管理、广播电视等部门和基础电信运营企业、供电企业等单位应当予以支持和保障。

安装人民防空通信、警报设施需占用的场地、空间,使用供电、网络等设施,有关单位或者个人应当提供方便条件,不得阻挠。

禁止任何单位和个人占用、混同人民防空通信专用频率和使用防空警报信号。

禁止任何单位和个人擅自拆除人民防空通信、警报设备设施。

【释义】本条是关于支持和保障人民防空通信、警报设施建设管理的规定。

第一款规定,县级以上人民防空主管部门建设通信、警报网所需的技术、网络、管线、电源、信道、频谱、数据等,通信管理、广播电视等部门和基础电信运营企业、供电企业等单位应当予以支持和保障。人防通信、警报建设涉及网络、

电源、信道等内容,本款所规定的人民防空通信、警报网所需的技术、网络、管线、电源、信道、频谱、数据等,是保障人防通信的必要技术条件,通信管理、广播电视等部门和基础电信运营企业、供电企业等单位应在各自职责范围内予以保障。

第二款规定,安装人防通信、警报设施需占用的场地、空间,使用供电、网络等设施,有关单位或者个人应当提供方便条件,不得阻挠。作出这样的规定,是因为人防通信警报设施是统一规划、布点建设的,安装人防通信、警报设施如通信天线、警报器和敷设线缆等,需要占用有关单位和个人所属的场地、位置和空间,需与单位和个人的电源、网络相连接,需要单位和个人给予配合。涉及到的单位和个人有义务为安装人防通信、警报设施提供便利,不得阻挠。

第三款规定,禁止任何单位和个人占用、混同人防通信专用频率和使用防空警报信号。占用是指非法使用国家用于人防通信的专用频率和电路的行为。混同是指使用与国家用于人民防空的防空警报音响信号相近或者相似频率的音响信号。人防通信的专用频率和防空警报音响信号,是专门用于保障人民防空指挥和发放防空警报的,其他部门占用人民防空专用频率和混同防空警报音响信号,将会影

响人民防空指挥,对社会秩序稳定也将产生重大影响。

第四款规定,禁止任何单位和个人擅自拆除人防通信、警报设备设施。人民防空通信、警报设备设施是保证战时迅速、准确传递防空警报信号的重要必备设施,任何单位和个人都不得擅自拆除。相应的,《办法》第四十五条对擅自拆除人防通信、警报设施,规定了法律责任。

第三十三条 县级以上人民政府根据需要组织试鸣防空警报。试鸣防空警报方案由人民防空主管部门会同通信、广播电视、公安等部门制定,报本级人民政府批准后组织实施,并在试鸣的五日以前发布公告。

每年9月18日为本省统一的防空警报试鸣日。

【释义】本条是关于试鸣警报的规定。

第一款规定,县级以上人民政府根据需要组织试鸣防空警报。试鸣防空警报方案由人民防空主管部门会同通信、广播电视、公安等部门制定,报本级人民政府批准后组织实施,并在试鸣的五日以前发布公告。组织试鸣防空警报,是增强全民国防观念和人民防空意识的重要举措,也是检验警报设施战备状态的有效手段。县级以上人民政府应当根据工作需要组织开展防空警报试鸣活动。防空警报方案由人民防空主管部门牵头,会同通信、广播电视、公安等部门制定。防

空警报方案要明确试鸣活动的规模、内容,经本级人民政府批准后,方可组织实施。为了达到试鸣防空警报的预期目的,同时不影响城市正常工作、生活秩序,县级以上人民政府应当在试鸣五日前,发布公告,通告全体市民。

第二款规定,每年9月18日为本省统一的防空警报试鸣日。为了纪念“九一八”事变,警示人们居安思危,我省确定9月18日为全省统一防空警报试鸣日。

第三十四条 人民防空疏散、掩蔽,由县级以上人民政府根据国家发布的命令统一组织实施。城市人民防空疏散、掩蔽计划和疏散接收安置方案,由县级以上人民政府和同级军事机关组织有关部门制定。疏散地、掩蔽场所确定后应当及时通知到相关的单位、居民。

【释义】本条是关于人民防空疏散、掩蔽的规定。

疏散,是指在战争威胁的情况下,将人口撤离并妥善安置在安全地区的行动。按时机分为:早期疏散、临战疏散、紧急疏散。疏散应遵循两个原则:一是就地就近疏散原则;二是高危险区域向低危险区域疏散原则。

掩蔽,是指利用地形地物、人防工程以及地下设施实施掩蔽的行动。

疏散接收安置,是指对疏散对象到达疏散地后的各种

接收安排,包括组织生产、生活、文化、教育等。

县级以上人民政府统一组织人防疏散、掩蔽。人防疏散事关重大,直接关系到人民群众生命安全和社会稳定。由于组织疏散与安置任务非常艰巨复杂,涉及方方面面和千家万户,必须由地方政府统一组织。确定人民群众疏散,是国家行为,是带有战略性、全局性的重大行动。县级以上人民政府应当根据国家发布的命令,统一组织实施疏散、掩蔽。在国家没有发布命令的情况下,县级以上人民政府无权组织人防疏散、掩蔽,任何部门和单位也不得擅自行动。

县级以上人民政府和同级军事机关组织有关部门制定城市人防疏散、掩蔽计划和疏散接收安置方案。城市人民防空疏散、掩蔽和疏散接收安置方涉及到党政军民各个方面,其方案计划必须由县级以上人民政府会同军事机关组织人民防空主管部门、发展改革、公安、民政、交通等部门制定。

疏散地、掩蔽场所应当及时通知相关单位、居民。为了保证战时有效地组织人民防空疏散、掩蔽,人民防空主管部门应当及时将疏散地、掩蔽场所、集结点等信息通知到单位和个人,也可以依托街道社区、乡(镇)人民政府来通知相关单位和个人。

第三十五条 县级以上人民政府应当按照就地就近疏散要求,组织建设城市人口疏散设施,形成疏散地域、疏散基地及其他公共场所合理配置的人口疏散和应急避难保障体系。

【释义】本条是关于建立人口疏散和应急避难保障体系的规定。

城市人口疏散设施是用于疏散城市人口的各类设施的总和,包括疏散地域、疏散基地等。疏散地域,是用于安排疏散人口、幅员较大的地区,一般结合农村建设;疏散基地,是生活、工作等设施配套齐全的重点人员预定疏散场所。本款规定的“其他公共场所”,是指城市公园、广场、体育馆等公共设施。县级以上人民政府政府应当加强城市人口疏散设施建设,推动疏散地域、疏散基地和其他公共场所形成合力,共同构成城市人口疏散和应急保障体系,服务于战时防空和平时应急保障。

实践中,疏散基地可以单独建设,也可以结合学校、酒店等便于集中安置的场所进行建设,平时由建设单位使用管理,战时或应急时由地方政府征用。

第三十六条 人民防空通信、警报设备设施、疏散地、掩蔽场所平时应当为抢险救灾等应急管理服务。

【释义】本条是关于人民防空通信、警报、疏散地和掩蔽场所服务应急管理的规定。

人民防空通信、警报设施、疏散地、掩蔽场所平时为防汛、抗震、防疫等应急管理服务,是贯彻平战结合方针的具体举措。实践证明,这样做一方面可以提高人民防空战备资源利用效率,为平时抢险救灾提供良好的支援保障,另一方面也可以提高人防队伍专业素质和快速反应能力。

第五章 群众防空组织和人民防空教育

第三十七条 县级以上人民政府应当根据人民防空的需要,组织有关部门、单位建立群众防空组织。

群众防空组织按照平战结合、专业对口和便于管理的原则,由各主管部门、单位负责组建、训练、管理,接受人民防空主管部门的业务指导和考核,战时接受人民防空指挥机关统一指挥。

【释义】本条是关于群众防空组织的规定。

第一款规定,县级以上人民政府应当根据人民防空的需要,组织有关部门、单位建立群众防空组织。

群众防空组织,是根据战时消除空袭后果的需要,按照专业系统组成,担负人民防空勤务的群众性防空力量。包

括抢险抢修、医疗救护、消防、治安、防化防疫、通信、运输、信息防护、心理防护、引偏诱爆等专业队伍。按照职责分工,住房城乡建设部门负责组建抢险抢修专业队;卫生健康部门负责组建医疗救护和心理防护专业队;应急管理部门负责组建消防专业队;公安部门负责组建治安专业队;卫生健康、生态环境等部门负责组建防化防疫专业队;经济和信息化部门负责组建通信专业队;交通运输部门负责组建运输专业队;经济和信息化、公安部门负责组建信息防护专业队;人民防空主管部门和重要经济目标单位组建引偏诱爆专业队;人民防空主管部门和住房城乡建设部门负责组建人防工程平战转换专业队。

第二款规定,群众防空组织按照平战结合、专业对口和便于管理的原则,由各主管部门、单位负责组建、训练、管理,接受人民防空主管部门的业务指导和考核,战时接受人防指挥机关统一指挥。

训练,是指人民防空战时应战和平时应急业务训练的统称。主要包括指挥、通信警报、勤务保障等业务训练。

人民防空指挥机关,亦称人防指挥部,是负责战时防空袭斗争准备的组织指挥机构。平时预建,战时转入实体。人防指挥部的日常工作由人民防空主管部门负责。

群众防空组织平时不脱离生产和工作岗位,战时担负人民防空勤务;各主管部门、单位在组建群众防空组织时,应坚持与业务工作对口、与工作管理相协调,做到既方便开展训练,又利于管理。人民防空主管部门应当根据人防训练大纲、评定标准和年度训练计划,对群众防空组织训练情况进行业务指导和考核。战时,群众防空组织接受人防指挥部的统一指挥。

第三十八条 群众防空组织战时担负抢险、抢修、医疗救护、防火灭火、防疫灭菌、消毒和消除沾染、保障通信联络、抢救人员和抢运物资、维护社会治安、信息防护、心理防护、引偏诱爆、人民防空工程平战转换等任务;平时应当纳入应急救援体系,协助应急管理等部门担负抢险救灾任务。

【释义】本条是关于群众防空组织担负任务的规定。

群众防空组织战时担负抢险、抢修、医疗救护、防火灭火、防疫灭菌、消毒和消除沾染、保障通信联络、抢救人员和抢运物资、维护社会治安、信息防护、心理防护、引偏诱爆、人防工程平战转换等任务。抢险抢修任务,主要由抢险抢修专业队担负,其勤务包括:对工程、给排水、供电、道路、桥梁、煤气和公共设施的抢险抢修;医疗救护任务,主要由医疗救护专业队担负,其勤务包括:战地救护、抢救、后送、治

疗伤员和组织防疫灭菌、指导群众进行自救互救等；防火灭火任务，主要由消防专业队担负，其勤务包括：火情观察、执行对重要目标、设施的防火灭火，必要时配合防化专业队完成洗消任务等；防疫灭菌、消毒和消除沾染任务，主要由防化防疫专业队担负，其勤务包括：对核武器、化学武器、生物武器袭击的景象、效应的观测、监测、侦察、化验、消毒、洗消以及对群众进行“三防”知识教育等；保障通信联络任务，主要由通信专业队担负，其勤务包括：有线、无线通信的联通保障等；抢救人员和抢运物资任务，主要由运输专业队担负，其勤务包括：运输人员、物资和运输工具等；维护社会治安任务，主要由治安专业队担负，其勤务包括：治安、保卫和交通管理、监督灯火管制等；信息防护任务，主要由信息防护专业队担负，其勤务包括：电子防御、计算机网络防护和反心理战等；心理防护任务，主要由心理防护专业队担负，其勤务包括：心理疏导和救助。引偏诱爆任务，主要由引偏诱爆专业队担负，其勤务包括：设置光电诱饵、实时施放光电诱饵、及时施放电磁脉冲等攻击粒子等；人防工程平战转换任务，主要由平战转换专业队担负，其勤务包括：孔口封堵，抗爆隔墙、活置门槛、战时通风管道施工安装等。

群众防空组织平时应当纳入应急救援体系，协助应急

管理等部门担负抢险救灾任务。群众防空组织在平时参加抢险救灾能够发挥重要作用,各级人民政府应当重视和抓好这支队伍建设,将其纳入政府应急救援体系,保障支援防汛、防火、防震、防疫等抢险救灾活动。

第三十九条 群众防空组织训练以在职训练为主,信息防护、心理防护、引偏诱爆、人民防空工程平战转换等专业队伍的训练可以由人民防空主管部门集中组织。

群众防空组织的训练可以与民兵训练同时进行。群众防空组织人员在训练期间享受与在岗人员同等待遇;训练所需经费,参照民兵训练的有关规定执行。

人民防空主管部门应当定期对群众防空组织的训练情况等进行检查。

【释义】本条是关于群众防空组织训练以及督促检查的规定。

第一款规定,群众防空组织训练以在职训练为主,信息防护、心理防护、引偏诱爆、人防工程平战转换等专业队伍的训练可以由人民防空主管部门集中组织。群众防空组织训练原则上结合本单位的工作和生产进行,也可根据需要组织短期脱产集中训练和综合性演练。信息防护、心理防护、引偏诱爆、人防工程平战转换等专业队伍的训练,因其

专业性较强,可以由人民防空主管部门集中组织。

第二款规定,群众防空组织的训练可以与民兵训练同时进行。群众防空组织人员在训练期间享受与在岗人员同等待遇;训练所需经费,参照民兵训练的有关规定执行。群众防空组织的训练与民兵训练同时开展,可以提高训练效率。群众防空组织人员参加脱产训练和演练期间享受在岗人员同等待遇,可以调动群众防空组织人员的积极性、主动性;训练经费参照执行民兵训练标准,为组训单位编制训练所需经费预算提供依据。

第三款规定,人民防空主管部门应当定期对群众防空组织的训练情况等进行督促检查。人民防空主管部门是检验群众防空组织训练情况的职能部门,定期对群众防空组织的训练情况进行监督检查,有利于保证训练计划的落实和训练效果。

第四十条 群众防空组织所需的防核武器、化学武器、生物武器的特殊设备、器材和经费由人民防空主管部门负责提供;其他装备、器材和经费由组建单位负责提供。

【释义】本条是关于群众防空组织所需设备、器材和经费保障的规定。

本条规定包括两个方面:一是人民防空主管部门负责

提供群众防空组织所需的防核武器、化学武器、生物武器的特殊设备、器材和经费。特殊设备和器材,主要是指防化衣、防毒面具、侦监仪等防核武器、化学武器、生物武器的装备和训练器材等。二是组建单位负责提供其他装备、器材和经费。群众防空组织战时消除空袭后果、平时抢险救灾和训练所使用的装备、器材,就是本单位平时生产、工作所使用的装备和器材。

第四十一条 县级以上人民政府应当定期或者结合城市重要纪念日组织人民防空训练演练。

群众防空组织应当有计划地进行专业协同训练,城市居民、在校学生应当参加疏散掩蔽训练。

【释义】本条是关于人民防空训练演练的规定。

第一款规定,县级以上人民政府应当定期或者结合城市重要纪念日组织人民防空训练演练。组织人民防空训练演练的目的是检验城市防空袭斗争准备情况,强化人民防空指挥机构的组织协调与指挥能力,提高人民防空专业队伍消除空袭后果的实战能力和快速反应能力,增强人民群众的防空袭意识和自救互救能力。县级以上人民政府应当定期或者结合“9.18”等纪念日组织开展人民防空训练演练。

第二款规定,群众防空组织应当有计划地进行专业协同训练,城市居民、在校学生应当参加疏散掩蔽训练。群众防空组织应当结合城市人民防空训练演练或实际需要,有计划、有目的的开展专业协同训练,如结合重要经济目标防护训练演练,消防与医疗救护、防化防疫专业队伍协同配合开展训练。城市居民和在校学生应当根据统一部署安排,参加疏散掩蔽训练,提高防空袭应对能力。

第四十二条 人民防空教育是国防教育的组成部分。各级人民政府应当结合国防教育采取多种形式进行人民防空教育,使公民增强国防观念和人民防空意识,掌握人民防空的基本知识和技能。

在校学生的人民防空教育,由各级教育主管部门负责制定教育计划并组织实施。人民防空主管部门应当协助教育主管部门做好人民防空教育的教师培训。学校应当结合相应学科课程对学生进行人民防空知识教育。

国家机关、社会团体、企业事业单位人员的人民防空教育由所在单位组织实施;其他人员的人民防空教育,由基层人民政府组织实施。

新闻出版、广播电视、文化和旅游等部门应当将人民防空教育列入国防、公益宣传教育计划。

【释义】本条是关于人民防空教育的规定。

第一款规定,人民防空教育是国防教育的组成部分。各级人民政府应当结合国防教育采取多种形式进行人民防空教育,使公民增强国防观念和人民防空意识,掌握人民防空的基本知识和技能。基本知识和技能,主要内容包括人民防空的任务、地位和作用,现代空袭兵器和核、化、生武器的杀伤破坏性及防护措施,疏散掩蔽、自我防护、自救互救的本领,简易防护器材制作和制式防护器材使用的技能等。实践证明,对公民进行人民防空教育,不仅能使接受教育的公民掌握人民防空基本知识和技能,还能增强其国防观念和人民防空意识。

第二款规定了在校学生的人民防空教育。在校学生的人民防空教育,由各级教育主管部门和人民防空主管部门组织实施。各级教育主管部门应当制定计划并组织实施;各类学校应当对在校学生进行人民防空基本知识和技能的教育;人民防空主管部门应当组织编写教材和教师培训,协助解决专用教学器材和教具。

第三款规定了国家机关、企事业单位人员和其他人员的人民防空教育。国家机关、社会团体、企业事业单位人员的人民防空教育由所在单位组织实施;其他人员的人民防

空教育,由基层人民政府组织实施。

第四款规定了新闻出版等部门将人民防空教育列入公益宣传教育计划的职责。人民防空教育需要新闻出版、广播电视、文化和旅游等部门的广泛参与和大力支持,上述部门在制定国防教育、公益计划时,应当将人民防空教育列入其中,充分发挥报刊、电视、广播等媒介影响大、覆盖面广的优势,提高宣传教育效果。

第四十三条 县级以上人民政府应当支持社会力量建立人民防空志愿者队伍,为其开展活动提供便利条件。

【释义】本条是关于人民防空志愿者队伍的规定。

人民防空志愿者队伍是战时防空和应急救援的重要力量,根据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的要求,本次修订,增加了应当支持社会力量建立人民防空志愿者队伍的规定。县级以上地方人民政府应当按照广泛动员、公民自愿、统一管理使用的原则,建立人民防空志愿者队伍。人民防空主管部门根据任务需要,确定人民防空志愿者队伍的种类和数量,优先发展专业性志愿者队伍。人民防空主管部门负责人民防空志愿者队伍的训练和管理,为其开展活动提供场地、装备等支持。

第六章 法律责任

第四十四条 违反本办法第十八条第一款规定,未按照国家、省有关规定修建防空地下室的,由市或者县人民政府人民防空主管部门责令限期修建,给予警告,可以按照应建防空地下室建筑面积每平方米六十元至一百元的标准并处罚款,罚款额最高不超过十万元。

前款规定责令限期修建,因条件限制无法补建的,按照建设同等面积、同等标准的防空地下室所需造价缴纳建设费用,由人民防空主管部门易地修建。

【释义】本条是关于未按照国家、省有关规定修建防空地下室应承担的法律责任的规定。

1. 违法行为。根据《办法》第十八条第一款规定,城市和重要经济目标新建民用建筑,建设单位或者个人应当按照国家、省有关规定修建防空地下室。未按照规定修建防空地下室的,应当承担法律责任。

2. 责任形式。本条责任包括四个方面:一是责令限期修建。责令限期修建,是指市或者县人民防空主管部门对未按照国家、省有关规定修建防空地下室的,在执法过程中对单位或个人作出的一种行政命令,以《责令限期改正通知书》的形式送达,要求在规定时限内履行法律义务、停止违

法行为,消除不良后果。责令限期修建不属于行政处罚措施,属于改正违法行为的措施,目的是促使违法行为人认真承担责任,避免同类事件再次发生。改正违法行为的措施还包括责令限期改正、恢复原状、消除影响等。二是给予警告。警告,是人民防空主管部门对单位或个人轻微违法行为采取的行政处罚,以《行政处罚决定书》的形式送达。三是可以按照标准并处罚款,最高不得超过10万元。罚款,是人民防空主管部门对单位或个人不履行人民防空义务,并造成一定后果的违法行为作出的经济处罚,以《行政处罚决定书》形式送达。在具体实施处罚的过程中,应根据情节轻重选择处罚的种类,适当确定处罚的幅度。对情节较轻的给予警告,并责令限期修建。对情节较重的可以并处罚款。罚款具体尺度裁量,按照有关规定执行。四是因条件限制无法补建的,按照建设同等面积、同等标准的防空地下室所需造价缴纳建设费用,由人民防空主管部门易地修建。实践中,“按照建设同等面积、同等标准的防空地下室所需造价缴纳建设费用”执行人防工程易地建设费缴纳标准。

3. 执法主体。本条规定的执法主体是设区的市、县(市、区)人民防空主管部门。

第四十五条 违反本办法第二十二条第一款、第二十

八条第三项至五项、第二十九条第一款、第三十二条第二款至四款规定,有下列行为之一的,由市或者县人民政府人民防空主管部门责令限期改正,给予警告,可以对个人并处一千元以上五千元以下的罚款,对单位并处一万元以上五万元以下的罚款;造成损失的,应当依法赔偿损失:

(一)未按照国家规定的防护标准和质量标准修建人民防空工程的;

(二)向人民防空工程内排入废水、废气或者倾倒废弃物的;

(三)侵占人民防空工程的;

(四)违反国家有关规定,改变人民防空工程主体结构,拆除人民防空工程设备设施,或者采用擅自改变利用用途、不维护管理人民防空工程专用设备等其他方法,危害人民防空工程安全和使用效能的;

(五)拆除人民防空工程后拒不补建的;

(六)阻挠安装人民防空通信、警报设施,拒不改正的;

(七)占用人民防空通信专用频率,使用与防空警报相同的音响信号或者擅自拆除人民防空通信、警报设备设施的;

【释义】本条是关于未按照国家规定的防护标准和质量标准修建人防工程等七类行为,应当承担的法律责任的规定。

1. 违法行为。本条规定的违法情形有七项：一是未按照国家规定的防护标准和质量标准修建人防工程的；二是向人防工程内排入废水、废气或者倾倒废弃物的；三是侵占人防工程的；四是违反国家有关规定，改变人防工程主体结构，拆除人防工程设备设施，或者采用擅自改变利用用途、不维护管理人防工程专用设备等其他方法，危害人防工程安全和使用效能的；五是拆除人防工程后拒不补建的；六是阻挠安装人民防空通信、警报设施，拒不改正的；七是占用人民防空通信专用频率，使用与防空警报相同的音响信号或者擅自拆除人民防空通信、警报设备设施的。

2. 责任形式。根据本条规定，责任形式包括四方面：一是责令限期改正；二是警告；三是罚款；四是造成损失的，应当依法赔偿损失，即对于有这七类违法行为之一并给人防工程或者通信警报设施造成经济损失的，除依照本条的规定责令限期改正，给予处罚外，还应当依法赔偿损失，即承担损害赔偿的民事责任。

依照法律的规定，承担损害赔偿的民事责任，必须符合以下四个要件：一是必须有违法行为。违法行为可能是积极的作为行为，如擅自拆除人防工程设备设施、向人防工程内排入废水、废气或者倾倒废弃物的，也可能是消极的不作

为行为,如拆除人防工程后拒不补建的。二是有损害事实,即造成了法律所保护的客体的实际损失。三是违法行为与损害事实之间具有因果关系,即损害事实是由于违法行为所引起或造成的。四是行为人主观上有过错,即违法行为是出于行为人主观上的故意或者过失。如果是由于不可抗拒或不能预见的原因造成的,行为人则不承担法律责任。

3. 执法主体。本条规定的执法主体是设区的市、县(市、区)人民防空主管部门。

第四十六条 违反本办法规定,故意损坏人民防空设施或者在人民防空工程内生产、储存易燃、易爆、剧毒、放射性和腐蚀性等危险品的,由公安机关依照《治安管理处罚法》的有关规定予以处罚。

【释义】本条是关于故意损坏人民防空设施或者在人防工程内生产、储存易燃、易爆、剧毒、放射性和腐蚀性等危险品,依照《治安管理处罚法》予以处罚的规定。

鉴于《治安管理处罚法》对故意损坏人民防空设施或者在人防工程内生产、储存易燃、易爆、剧毒、放射性和腐蚀性等危险品的行为,已经作了给予治安处罚的相关规定,因此本条作了适用《治安管理处罚法》的指引性规定。

治安管理处罚,是由公安机关根据《治安管理处罚法》

对扰乱社会公共秩序、妨害公共安全、侵犯公民人身权利和公私财产、情节轻微尚不够刑事处罚的违法行为人所实施的行政处罚。治安管理处罚有四种：警告、罚款、行政拘留、吊销公安机关发放的许可证。

根据《治安管理处罚法》的规定，此类违法行为主要有：故意损坏人防工程、通信、警报及其他专用设施设备的行为，尚不够刑事处罚的；违反规定在人防工程内生产、储存爆炸、剧毒、易燃、放射性等危险品，尚不构成犯罪的。根据治安管理处罚法的规定，对实施了上述行为的直接责任人员应由公安机关处以拘留、罚款或警告。

第四十七条 县级以上人民政府人民防空主管部门、其他有关部门及其工作人员有下列情形之一的，对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予处分：

- (一) 违反规定批准免建防空地下室的；
- (二) 违反规定批准减少应建的防空地下室面积或者批准减免人民防空工程易地建设费的；
- (三) 未按照规定易地修建防空地下室的；
- (四) 收取人民防空工程易地建设费但未易地修建人民防空工程的；
- (五) 挤占、截留、挪用人民防空经费的；

(六)未履行监管职责,放松人民防空国有资产管理,造成严重后果的;

(七)造成人民防空国有资产流失不反映、不报告、不采取相应管理措施的;

(八)隐瞒人民防空工程安全隐患的;

(九)对违反人民防空法律、法规行为未查处的。

【释义】本条是关于人民防空主管部门、其他有关部门及其工作人员违法行为应承担法律责任的规定。

1. 违法行为。本条规定了九种违法情形:一是违反规定批准免建防空地下室的;二是违反规定批准减少应建的防空地下室面积或者批准减免人防工程易地建设费的;三是未按照规定易地修建防空地下室的;四是收取人防工程易地建设费但未易地修建人防工程的;五是挤占、截留、挪用人民防空经费的;六是未履行监管职责,放松人民防空国有资产管理,造成严重后果的;七是造成人民防空国有资产流失不反映、不报告、不采取相应管理措施的;八是隐瞒人防工程安全隐患的;九是对违反人民防空法律、法规行为未查处的。

2. 行政责任。对于一般的行政违法行为,依法给予处分。根据有关法律规定,处分包括警告、记过、记大过、降

级、撤职、开除六种；受处分的期间为：警告，6个月；记过，12个月；记大过，18个月；降级、撤职，24个月。

第四十八条 违反本办法规定的行为，法律、行政法规已有处罚规定的，依照其规定执行；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

【释义】本条是《办法》与其他法律、行政法规关于法律责任衔接的规定。

违反本《办法》规定的行为，《人民防空法》等有关法律、行政法规已有处罚规定的，从其规定。构成犯罪的，依法追究刑事责任。刑事责任是指具有刑事责任能力的人实施了刑事法律所禁止的行为（犯罪行为）所必须承担的法律责任。刑事责任是最为严厉的法律责任，只能由司法机关依法予以追究。本条对刑事责任作了指引性规定，是为了与刑事法律作相应的衔接。

第七章 附 则

第四十九条 本办法自2021年1月1日起施行。

【释义】本条是关于《办法》生效日期的规定。

法的时间效力是法的效力的重要组成部分，它意味着从某日开始某种行为要接受法的调整，因此法的实施日有

着非常重要的意义。

依据《立法法》的规定,法律、法规的颁布和生效是立法程序的重要环节。我国法规的生效时间通常有五种形式。一是自法规公布之日起生效;二是法规公布后经过一定时间开始生效;三是法规公布后先经过试行,然后由立法机关修改补充,再作为正式法规公布实施;四是比照其他法规以确定本法规的生效时间;五是自法规文件到达之日起生效。具体法规的施行日期根据具体情况和要求从上述五种方式中选择一种方式,依照本条规定,本《办法》自2021年1月1日起施行。

从通过至生效施行间隔3个月,主要是为了留出学习宣传和配套制度的立、改、废时间,更好地保证本《办法》的有效实施。

《安徽省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》立法背景、修订过程和主要内容

一、立法背景

进入新时代,我国经济社会快速发展,人民防空事业与时俱进,必须适应新形势、新任务、新要求。习近平总书记在第七次全国人民防空会议上指出:“人民防空是国之大事,是国家战略,是长期战略”,精辟阐述了人民防空的作用与地位,为新时代人民防空指明了方向,提供了根本遵循。近年来,中央及省对人民防空贯彻国家总体安全观、统筹推进人民防空与经济社会高质量融合发展作出了系列部署和安排。修订《办法》是我省贯彻落实习近平总书记关于人民防空重要论述和中央决策部署的一项举措行动。

“放管服”改革对精简行政审批和简化流程提出了新的要求,原《办法》部分条款内容滞后于发展需要,有必要进行修订完善。

二、修订过程

省人大常委会将《办法》修订列入2019年度立法计划。在立法过程中,组织开展《办法》立法后评估工作;将修订草

案和说明在安徽人大网、安徽人防网公开征求意见,书面征求了设区的市人大常委会、省直有关部门、市县人防部门和基层立法联系点的意见,赴江苏、浙江、湖南省考察学习,实地走访合肥、芜湖、铜陵等地;按程序组织召开专家论证会和省直部门协调会。

2019年9月4日,省政府第66次常务会议讨论通过《办法(修订草案)》;2019年9月25日,省十三届人大常委会第十二次会议审议《办法(修订草案)》;2020年9月29日,省第十三届人大常委会第二十一次会议审议通过《办法(修订草案)》,自2021年1月1日起实施。

三、主要内容

1. 与时俱进地确立了人民防空的性质、方针、原则和使命任务。《办法》规定:人民防空是国防的组成部分,是全民性的防护工作和利国利民的公益事业;贯彻总体国家安全观和军民融合发展战略,实行长期准备、重点建设、平战结合的方针;坚持与经济社会协调发展、与城市建设及提高城市整体功能相结合的原则;履行战时防空、平时服务、应急救援的使命任务。

2. 突出了重要经济目标防护建设。城市供水、供电、供气、供热、石油化工、交通运输、信息通信等设施是现代战争

重点打击目标,对国计民生和保存战争潜力有着重大影响。目前,我省重要经济目标防空袭准备能力急待加强,对此,《办法》对重要经济目标分级分类、防护原则、组织建设和部门职责等方面进行了规定,构建了重要经济目标防护制度体系。

3. 强化了人防工程规划管理。人民防空要构建“布局合理、功能配套、结构均衡”的城市人防工程防护体系,保证战时人民群众能够迅速疏散掩蔽,空袭后果能够及时消除。在落实层面,关键靠规划指引和管控。为此,《办法》规定了将人防工程建设内容纳入详细规划,在土地出让阶段就明确人防工程建设具体内容,包括建设规模、防护等级、战时功能、平战结合等内容,从源头上把关。

4. 优化了人防审批流程。按照“放管服”改革和建设工程项目行政审批制度改革要求,《办法》规定将防空地下室审查纳入建设工程项目行政审批流程,并废除了原办法关于人防审批意见作为核发建设工程规划许可证和施工许可证前置条件的规定,进一步优化了人防营商环境。

5. 体现了人防“应急支援”使命职责。立法充分考虑防空应战与处突应急的共性,为充分发挥人防战备资源在政府应急处突中的支援保障作用,《办法》规定:人民防空通

信、警报设备设施、疏散地、掩蔽场所平时应当为抢险救灾等应急管理服务；群众防空组织平时应当纳入应急救援体系，协助应急管理等部门担负抢险救灾任务。

6. 固化了经验做法。多年以来，我省各地普遍在组织建设防空地下室的同时进行标识标引，方便城市居民辨识人防工程位置和战时快速疏散掩蔽。在立法中，将这一经验做法上升为地方性法规。同时，对每年9月18日为我省统一防空警报试鸣日的做法予以固化。

7. 填补了法律空白。现行法律法规在履行人防工程维护管理职责方面尚缺乏禁止性规定及罚则，存在执法盲区。本次立法，就此问题专门设立了禁止性规定及对应罚则，弥补了法律空白。《办法》规定，不履行人防工程维护管理责任的，对个人可处一千元以上五千元以下的罚款，对单位可处一万元以上五万元以下的罚款。同时，明确了人防工程平时使用由人防部门监督管理，不得擅自改变平时用途。

中华人民共和国人民防空法

第一章 总 则

第一条 为了有效地组织人民防空,保护人民的生命和财产安全,保障社会主义现代化建设的顺利进行,制定本法。

第二条 人民防空是国防的组成部分。国家根据国防需要,动员和组织群众采取防护措施,防范和减轻空袭危害。

人民防空实行长期准备、重点建设、平战结合的方针,贯彻与经济建设协调发展、与城市建设相结合的原则。

第三条 县级以上人民政府应当将人民防空建设纳入国民经济和社会发展规划。

第四条 人民防空经费由国家和社会共同负担。

中央负担的人民防空经费,列入中央预算;县级以上地方各级人民政府负担的人民防空经费,列入地方各级预算。

有关单位应当按照国家规定负担人民防空费用。

第五条 国家对人民防空设施建设按照有关规定给予优惠。

国家鼓励、支持企业事业组织、社会团体和个人,通过多种途径,投资进行人民防空工程建设;人民防空工程平时

由投资者使用管理,收益归投资者所有。

第六条 国务院、中央军事委员会领导全国的人民防空工作。

大军区根据国务院、中央军事委员会的授权领导本区域的人民防空工作。

县级以上地方各级人民政府和同级军事机关领导本行政区域的人民防空工作。

第七条 国家人民防空主管部门管理全国的人民防空工作。

大军区人民防空主管部门管理本区域的人民防空工作。

县级以上地方各级人民政府人民防空主管部门管理本行政区域的人民防空工作。

中央国家机关人民防空主管部门管理中央国家机关的人民防空工作。

人民防空主管部门的设置、职责和任务,由国务院、中央军事委员会规定。

县级以上人民政府的计划、规划、建设等有关部门在各自的职责范围内负责有关的人民防空工作。

第八条 一切组织和个人都有得到人民防空保护的权力,都必须依法履行人民防空的义务。

第九条 国家保护人民防空设施不受侵害。禁止任何组织或者个人破坏、侵占人民防空设施。

第十条 县级以上人民政府和军事机关对在人民防空工作中做出显著成绩的组织或者个人,给予奖励。

第二章 防护重点

第十一条 城市是人民防空的重点。国家对城市实行分类防护。

城市的防护类别、防护标准,由国务院、中央军事委员会规定。

第十二条 城市人民政府应当制定防空袭方案及实施计划,必要时可以组织演习。

第十三条 城市人民政府应当制定人民防空工程建设规划,并纳入城市总体规划。

第十四条 城市的地下交通干线以及其他地下工程的建设,应当兼顾人民防空需要。

第十五条 为战时储备粮食、医药、油料和其他必需物资的工程,应当建在地下或者其他隐蔽地点。

第十六条 对重要的经济目标,有关部门必须采取有效防护措施,并制定应急抢险抢修方案。

前款所称重要的经济目标,包括重要的工矿企业、科研基地、交通枢纽、通信枢纽、桥梁、水库、仓库、电站等。

第十七条 人民防空主管部门应当依照规定对城市和经济目标的人民防空建设进行监督检查。被检查单位应当如实提供情况和必要的资料。

第三章 人民防空工程

第十八条 人民防空工程包括为保障战时人员与物资掩蔽、人民防空指挥、医疗救护等而单独修建的地下防护建筑,以及结合地面建筑修建的战时可用于防空的地下室。

第十九条 国家对人民防空工程建设,按照不同的防护要求,实行分类指导。

国家根据国防建设的需要,结合城市建设和经济发展水平,制定人民防空工程建设规划。

第二十条 建设人民防空工程,应当在保证战时使用效能的前提下,有利于平时的经济建设、群众的生产生活和工程的开发利用。

第二十一条 人民防空指挥工程、公用的人员掩蔽工程和疏散干道工程由人民防空主管部门负责组织修建;医疗救护、物资储备等专用工程由其他有关部门负责组织修建。

有关单位负责修建本单位的人员与物资掩蔽工程。

第二十二条 城市新建民用建筑,按照国家有关规定修建战时可用于防空的地下室。

第二十三条 人民防空工程建设的设计、施工、质量必须符合国家规定的防护标准和质量标准。

人民防空工程专用设备的定型、生产必须符合国家规定的标准。

第二十四条 县级以上人民政府有关部门对人民防空工程所需的建设用地应当依法予以保障;对人民防空工程连接城市的道路、供电、供热、供水、排水、通信等系统的设施建设,应当提供必要的条件。

第二十五条 人民防空主管部门对人民防空工程的维护管理进行监督检查。

公用的人民防空工程的维护管理由人民防空主管部门负责。

有关单位应当按照国家规定对已经修建或者使用的人民防空工程进行维护管理,使其保持良好使用状态。

第二十六条 国家鼓励平时利用人民防空工程为经济建设和人民生活服务。平时利用人民防空工程,不得影响其防空效能。

第二十七条 任何组织或者个人不得进行影响人民防空工程使用或者降低人民防空工程防护能力的作业,不得向人民防空工程内排入废水、废气和倾倒废弃物,不得在人民防空工程内生产、储存爆炸、剧毒、易燃、放射性和腐蚀性物品。

第二十八条 任何组织或者个人不得擅自拆除本法第二十一条规定的人民防空工程;确需拆除的,必须报经人民防空主管部门批准,并由拆除单位负责补建或者补偿。

第四章 通信和警报

第二十九条 国家保障人民防空通信、警报的畅通,以迅速准确地传递、发放防空警报信号,有效地组织、指挥人民防空。

第三十条 国家人民防空主管部门负责制定全国的人民防空通信、警报建设规划,组织全国的人民防空通信、警报网的建设和管理。

县级以上地方各级人民政府人民防空主管部门负责制定本行政区域的人民防空通信、警报建设规划,组织本行政区域人民防空通信、警报网的建设和管理。

第三十一条 邮电部门、军队通信部门和人民防空主

管部门应当按照国家规定的任务和人民防空通信、警报建设规划,对人民防空通信实施保障。

第三十二条 人民防空主管部门建设通信、警报网所需的电路、频率,邮电部门、军队通信部门、无线电管理机构应当予以保障;安装人民防空通信、警报设施,有关单位或者个人应当提供方便条件,不得阻挠。

国家用于人民防空通信的专用频率和防空警报音响信号,任何组织或者个人不得占用、混同。

第三十三条 通信、广播、电视系统,战时必须优先传递、发放防空警报信号。

第三十四条 军队有关部门应当向人民防空主管部门通报空中情报,协助训练有关专业人员。

第三十五条 人民防空通信、警报设施必须保持良好使用状态。

设置在有关单位的人民防空警报设施,由其所在单位维护管理,不得擅自拆除。

县级以上地方各级人民政府根据需要可以组织试鸣防空警报;并在试鸣的五日以前发布公告。

第三十六条 人民防空通信、警报设施平时应当为抢险救灾服务。

第五章 疏 散

第三十七条 人民防空疏散由县级以上人民政府统一组织。

人民防空疏散必须根据国家发布的命令实施,任何组织不得擅自行动。

第三十八条 城市人民防空疏散计划,由县级以上人民政府根据需要组织有关部门制定。

预定的疏散地区,在本行政区域内的,由本级人民政府确定;跨越本行政区域的,由上一级人民政府确定。

第三十九条 县级以上人民政府应当组织有关部门和单位,做好城市疏散人口安置和物资储运、供应的准备工作。

第四十条 农村人口在有必要疏散时,由当地人民政府按照就近的原则组织实施。

第六章 群众防空组织

第四十一条 县级以上地方各级人民政府应当根据人民防空的需要,组织有关部门建立群众防空组织。

群众防空组织战时担负抢险抢修、医疗救护、防火灭火、防疫灭菌、消毒和消除沾染、保障通信联络、抢救人员和

抢运物资、维护社会治安等任务,平时应当协助防汛、防震等部门担负抢险救灾任务。

第四十二条 群众防空组织由下列部门负责组建:

- (一)城建、公用、电力等部门组建抢险抢修队;
- (二)卫生、医药部门组建医疗救护队;
- (三)公安部门组建消防队、治安队;
- (四)卫生、化工、环保等部门组建防化防疫队;
- (五)邮电部门组建通信队;
- (六)交通运输部门组建运输队。

红十字会组织依法进行救护工作。

第四十三条 群众防空组织所需装备、器材和经费由人民防空主管部门和组建单位提供。

第四十四条 群众防空组织应当根据人民防空主管部门制定的训练大纲和训练计划进行专业训练。

第七章 人民防空教育

第四十五条 国家开展人民防空教育,使公民增强国防观念,掌握人民防空的基本知识和技能。

第四十六条 国家人民防空主管部门负责组织制定人民防空教育计划,规定教育内容。

在校学生的人民防空教育,由各级教育主管部门和人民防空主管部门组织实施。

国家机关、社会团体、企业事业组织人员的人民防空教育,由所在单位组织实施;其他人员的人民防空教育,由城乡基层人民政府组织实施。

第四十七条 新闻、出版、广播、电影、电视、文化等有关部门应当协助开展人民防空教育。

第八章 法律责任

第四十八条 城市新建民用建筑,违反国家有关规定不修建战时可用于防空的地下室的,由县级以上人民政府人民防空主管部门对当事人给予警告,并责令限期修建,可以并处十万元以下的罚款。

第四十九条 有下列行为之一的,由县级以上人民政府人民防空主管部门对当事人给予警告,并责令限期改正违法行为,可以对个人并处五千元以下的罚款、对单位并处一万元至五万元的罚款;造成损失的,应当依法赔偿损失:

- (一)侵占人民防空工程的;
- (二)不按照国家规定的防护标准和质量标准修建人民防空工程的;

(三)违反国家有关规定,改变人民防空工程主体结构、拆除人民防空工程设备设施或者采用其他方法危害人民防空工程的安全和使用效能的;

(四)拆除人民防空工程后拒不补建的;

(五)占用人民防空通信专用频率、使用与防空警报相同的音响信号或者擅自拆除人民防空通信、警报设备设施的;

(六)阻挠安装人民防空通信、警报设施,拒不改正的;

(七)向人民防空工程内排入废水、废气或者倾倒废弃物的。

第五十条 违反本法规定,故意损坏人民防空设施或者在人民防空工程内生产、储存爆炸、剧毒、易燃、放射性等危险品,尚不构成犯罪的,依照治安管理处罚法的有关规定处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第五十一条 人民防空主管部门的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊或者有其他违法、失职行为构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分。

第九章 附 则

第五十二条 省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会可以根据本法制定实施办法。

第五十三条 本法自1997年1月1日起施行。

中华人民共和国城乡规划法

(2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过 根据2015年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议《关于修改〈中华人民共和国港口法〉等七部法律的决定》第一次修正 根据2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》第二次修正)

第一章 总 则

第一条 为了加强城乡规划管理,协调城乡空间布局,改善人居环境,促进城乡经济社会全面协调可持续发展,制定本法。

第二条 制定和实施城乡规划,在规划区内进行建设活动,必须遵守本法。

本法所称城乡规划,包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细

规划。

本法所称规划区,是指城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要,必须实行规划控制的区域。规划区的具体范围由有关人民政府在组织编制的城市总体规划、镇总体规划、乡规划和村庄规划中,根据城乡经济社会发展水平和统筹城乡发展的需要划定。

第三条 城市和镇应当依照本法制定城市规划和镇规划。城市、镇规划区内的建设活动应当符合规划要求。

县级以上地方人民政府根据本地农村经济社会发展水平,按照因地制宜、切实可行的原则,确定应当制定乡规划、村庄规划的区域。在确定区域内的乡、村庄,应当依照本法制定规划,规划区内的乡、村庄建设应当符合规划要求。

县级以上地方人民政府鼓励、指导前款规定以外的区域的乡、村庄制定和实施乡规划、村庄规划。

第四条 制定和实施城乡规划,应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则,改善生态环境,促进资源、能源节约和综合利用,保护耕地等自然资源和历史文化遗产,保持地方特色、民族特色和传统风貌,防止污染和其他公害,并符合区域人口发展、国防建设、防灾减灾和公共卫生、公共安全的需要。

在规划区内进行建设活动,应当遵守土地管理、自然资源 and 环境保护等法律、法规的规定。

县级以上地方人民政府应当根据当地经济社会发展的实际,在城市总体规划、镇总体规划中合理确定城市、镇的发展规模、步骤和建设标准。

第五条 城市总体规划、镇总体规划以及乡规划和村庄规划的编制,应当依据国民经济和社会发展规划,并与土地利用总体规划相衔接。

第六条 各级人民政府应当将城乡规划的编制和管理经费纳入本级财政预算。

第七条 经依法批准的城乡规划,是城乡建设和规划管理的依据,未经法定程序不得修改。

第八条 城乡规划组织编制机关应当及时公布经依法批准的城乡规划。但是,法律、行政法规规定不得公开的内容除外。

第九条 任何单位和个人都应当遵守经依法批准并公布的城乡规划,服从规划管理,并有权就涉及其利害关系的建设活动是否符合规划的要求向城乡规划主管部门查询。

任何单位和个人都有权向城乡规划主管部门或者其他有关部门举报或者控告违反城乡规划的行为。城乡规划主

管部门或者其他有关部门对举报或者控告,应当及时受理并组织核查、处理。

第十条 国家鼓励采用先进的科学技术,增强城乡规划的科学性,提高城乡规划实施及监督管理的效能。

第十一条 国务院城乡规划主管部门负责全国的城乡规划管理工作。

县级以上地方人民政府城乡规划主管部门负责本行政区域内的城乡规划管理工作。

第二章 城乡规划的制定

第十二条 国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划,用于指导省域城镇体系规划、城市总体规划的编制。

全国城镇体系规划由国务院城乡规划主管部门报国务院审批。

第十三条 省、自治区人民政府组织编制省域城镇体系规划,报国务院审批。

省域城镇体系规划的内容应当包括:城镇空间布局和规模控制,重大基础设施的布局,为保护生态环境、资源等需要严格控制的区域。

第十四条 城市人民政府组织编制城市总体规划。

直辖市的城市总体规划由直辖市人民政府报国务院审批。省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总体规划,由省、自治区人民政府审查同意后,报国务院审批。其他城市的总体规划,由城市人民政府报省、自治区人民政府审批。

第十五条 县人民政府组织编制县人民政府所在地镇的总体规划,报上一级人民政府审批。其他镇的总体规划由镇人民政府组织编制,报上一级人民政府审批。

第十六条 省、自治区人民政府组织编制的省域城镇体系规划,城市、县人民政府组织编制的总体规划,在报上一级人民政府审批前,应当先经本级人民代表大会常务委员会审议,常务委员会组成人员的审议意见交由本级人民政府研究处理。

镇人民政府组织编制的镇总体规划,在报上一级人民政府审批前,应当先经镇人民代表大会审议,代表的审议意见交由本级人民政府研究处理。

规划的组织编制机关报送审批省域城镇体系规划、城市总体规划或者镇总体规划,应当将本级人民代表大会常务委员会组成人员或者镇人民代表大会代表的审议意见和

根据审议意见修改规划的情况一并报送。

第十七条 城市总体规划、镇总体规划的内容应当包括：城市、镇的发展布局，功能分区，用地布局，综合交通体系，禁止、限制和适宜建设的地域范围，各类专项规划等。

规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等内容，应当作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容。

城市总体规划、镇总体规划的规划期限一般为二十年。城市总体规划还应当对城市更长远的发展作出预测性安排。

第十八条 乡规划、村庄规划应当从农村实际出发，尊重村民意愿，体现地方和农村特色。

乡规划、村庄规划的内容应当包括：规划区范围，住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场所等农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求，以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排。乡规划还应当包括本行政区域内的村庄发展布局。

第十九条 城市人民政府城乡规划主管部门根据城市总体规划的要求，组织编制城市的控制性详细规划，经本级

人民政府批准后,报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。

第二十条 镇人民政府根据镇总体规划的要求,组织编制镇的控制性详细规划,报上一级人民政府审批。县人民政府所在地镇的控制性详细规划,由县人民政府城乡规划主管部门根据镇总体规划的要求组织编制,经县人民政府批准后,报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。

第二十一条 城市、县人民政府城乡规划主管部门和镇人民政府可以组织编制重要地块的修建性详细规划。修建性详细规划应当符合控制性详细规划。

第二十二条 乡、镇人民政府组织编制乡规划、村庄规划,报上一级人民政府审批。村庄规划在报送审批前,应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意。

第二十三条 首都的总体规划、详细规划应当统筹考虑中央国家机关用地布局 and 空间安排的需要。

第二十四条 城乡规划组织编制机关应当委托具有相应资质等级的单位承担城乡规划的具体编制工作。

从事城乡规划编制工作应当具备下列条件,并经国务院城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府城乡

规划主管部门依法审查合格,取得相应等级的资质证书后,方可在资质等级许可的范围内从事城乡规划编制工作:

- (一)有法人资格;
- (二)有规定数量的经相关行业协会注册的规划师;
- (三)有规定数量的相关专业技术人员;
- (四)有相应的技术装备;
- (五)有健全的技术、质量、财务管理制度。

编制城乡规划必须遵守国家有关标准。

第二十五条 编制城乡规划,应当具备国家规定的勘察、测绘、气象、地震、水文、环境等基础资料。

县级以上地方人民政府有关主管部门应当根据编制城乡规划的需要,及时提供有关基础资料。

第二十六条 城乡规划报送审批前,组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告,并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于三十日。

组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见,并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

第二十七条 省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划批准前,审批机关应当组织专家和有关部门进行审查。

第三章 城乡规划的实施

第二十八条 地方各级人民政府应当根据当地经济社会发展水平,量力而行,尊重群众意愿,有计划、分步骤地组织实施城乡规划。

第二十九条 城市的建设和发展,应当优先安排基础设施以及公共服务设施的建设,妥善处理新区开发与旧区改建的关系,统筹兼顾进城务工人员生活和周边农村经济社会发展、村民生产与生活的需要。

镇的建设和发展,应当结合农村经济社会发展和产业结构调整,优先安排供水、排水、供电、供气、道路、通信、广播电视等基础设施和学校、卫生院、文化站、幼儿园、福利院等公共服务设施的建设,为周边农村提供服务。

乡、村庄的建设和发展,应当因地制宜、节约用地,发挥村民自治组织的作用,引导村民合理进行建设,改善农村生产、生活条件。

第三十条 城市新区的开发和建设,应当合理确定建设规模和时序,充分利用现有市政基础设施和公共服务设施,严格保护自然资源和生态环境,体现地方特色。

在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外,不得设立各类开发区和城市新区。

第三十一条 旧城区的改建,应当保护历史文化遗产和传统风貌,合理确定拆迁和建设规模,有计划地对危房集中、基础设施落后等地段进行改建。

历史文化名城、名镇、名村的保护以及受保护建筑物的维护和使用,应当遵守有关法律、行政法规和国务院的规定。

第三十二条 城乡建设和发展,应当依法保护和合理利用风景名胜资源,统筹安排风景名胜区及周边乡、镇、村庄的建设。

风景名胜区的规划、建设和管理,应当遵守有关法律、行政法规和国务院的规定。

第三十三条 城市地下空间的开发和利用,应当与经济和技术发展水平相适应,遵循统筹安排、综合开发、合理利用的原则,充分考虑防灾减灾、人民防空和通信等需要,并符合城市规划,履行规划审批手续。

第三十四条 城市、县、镇人民政府应当根据城市总体规划、镇总体规划、土地利用总体规划和年度计划以及国民经济和社会发展规划,制定近期建设规划,报总体规划审批机关备案。

近期建设规划应当以重要基础设施、公共服务设施和中低收入居民住房建设以及生态环境保护为重点内容,明

确近期建设的时序、发展方向和空间布局。近期建设规划的规划期限为五年。

第三十五条 城乡规划确定的铁路、公路、港口、机场、道路、绿地、输配电设施及输电线路走廊、通信设施、广播电视设施、管道设施、河道、水库、水源地、自然保护区、防汛通道、消防通道、核电站、垃圾填埋场及焚烧厂、污水处理厂和公共服务设施的用地以及其他需要依法保护的用地，禁止擅自改变用途。

第三十六条 按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位在报送有关部门批准或者核准前，应当向城乡规划主管部门申请核发选址意见书。

前款规定以外的建设项目不需要申请选址意见书。

第三十七条 在城市、镇规划区内以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目，经有关部门批准、核准、备案后，建设单位应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出建设用地规划许可申请，由城市、县人民政府城乡规划主管部门依据控制性详细规划核定建设用地的位置、面积、允许建设的范围，核发建设用地规划许可证。

建设单位在取得建设用地规划许可证后，方可向县级

以上地方人民政府土地主管部门申请用地,经县级以上人民政府审批后,由土地主管部门划拨土地。

第三十八条 在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的,在国有土地使用权出让前,城市、县人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划,提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件,作为国有土地使用权出让合同的组成部分。未确定规划条件的地块,不得出让国有土地使用权。

以出让方式取得国有土地使用权的建设项目,建设单位在取得建设项目的批准、核准、备案文件和签订国有土地使用权出让合同后,向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证。

城市、县人民政府城乡规划主管部门不得在建设用地规划许可证中,擅自改变作为国有土地使用权出让合同组成部分的规划条件。

第三十九条 规划条件未纳入国有土地使用权出让合同的,该国有土地使用权出让合同无效;对未取得建设用地规划许可证的建设单位批准用地的,由县级以上人民政府撤销有关批准文件;占用土地的,应当及时退回;给当事人造成损失的,应当依法给予赔偿。

第四十条 在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的,建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。

申请办理建设工程规划许可证,应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目,还应当提交修建性详细规划。对符合控制性详细规划和规划条件的,由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。

城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府应当依法将经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布。

第四十一条 在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的,建设单位或者个人应当向乡、镇人民政府提出申请,由乡、镇人民政府报城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。

在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的规划管理办法,由省、自治区、直辖市制定。

在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公

益事业建设以及农村村民住宅建设,不得占用农用地;确需占用农用地的,应当依照《中华人民共和国土地管理法》有关规定办理农用地转用审批手续后,由城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。

建设单位或者个人在取得乡村建设规划许可证后,方可办理用地审批手续。

第四十二条 城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。

第四十三条 建设单位应当按照规划条件进行建设;确需变更的,必须向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出申请。变更内容不符合控制性详细规划的,城乡规划主管部门不得批准。城市、县人民政府城乡规划主管部门应当及时将依法变更后的规划条件通报同级土地主管部门并公示。

建设单位应当及时将依法变更后的规划条件报有关人民政府土地主管部门备案。

第四十四条 在城市、镇规划区内进行临时建设的,应当经城市、县人民政府城乡规划主管部门批准。临时建设影响近期建设规划或者控制性详细规划的实施以及交通、市容、安全等的,不得批准。

临时建设应当在批准的使用期限内自行拆除。

临时建设和临时用地规划管理的具体办法,由省、自治区、直辖市人民政府制定。

第四十五条 县级以上地方人民政府城乡规划主管部门按照国务院规定对建设工程是否符合规划条件予以核实。未经核实或者经核实不符合规划条件的,建设单位不得组织竣工验收。

建设单位应当在竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料。

第四章 城乡规划的修改

第四十六条 省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关,应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估,并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。组织编制机关应当向本级人民代表大会常务委员会、镇人民代表大会和原审批机关提出评估报告并附具征求意见的情况。

第四十七条 有下列情形之一的,组织编制机关方可按照规定的权限和程序修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划:

(一)上级人民政府制定的城乡规划发生变更,提出修改规划要求的;

(二)行政区划调整确需修改规划的;

(三)因国务院批准重大建设工程确需修改规划的;

(四)经评估确需修改规划的;

(五)城乡规划的审批机关认为应当修改规划的其他情形。

修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划前,组织编制机关应当对原规划的实施情况进行总结,并向原审批机关报告;修改涉及城市总体规划、镇总体规划强制性内容的,应当先向原审批机关提出专题报告,经同意后,方可编制修改方案。

修改后的省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划,应当依照本法第十三条、第十四条、第十五条和第十六条规定的审批程序报批。

第四十八条 修改控制性详细规划的,组织编制机关应当对修改的必要性进行论证,征求规划地段内利害关系人的意见,并向原审批机关提出专题报告,经原审批机关同意后,方可编制修改方案。修改后的控制性详细规划,应当依照本法第十九条、第二十条规定的审批程序报批。控制性详细规划修改涉及城市总体规划、镇总体规划的强制性

内容的,应当先修改总体规划。

修改乡规划、村庄规划的,应当依照本法第二十二条规定的审批程序报批。

第四十九条 城市、县、镇人民政府修改近期建设规划的,应当将修改后的近期建设规划报总体规划审批机关备案。

第五十条 在选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证或者乡村建设规划许可证发放后,因依法修改城乡规划给被许可人合法权益造成损失的,应当依法给予补偿。

经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得随意修改;确需修改的,城乡规划主管部门应当采取听证会等形式,听取利害关系人的意见;因修改给利害关系人合法权益造成损失的,应当依法给予补偿。

第五章 监督检查

第五十一条 县级以上人民政府及其城乡规划主管部门应当加强对城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查。

第五十二条 地方各级人民政府应当向本级人民代表大会常务委员会或者乡、镇人民代表大会报告城乡规划的实施情况,并接受监督。

第五十三条 县级以上人民政府城乡规划主管部门对城乡规划的实施情况进行监督检查,有权采取以下措施:

(一)要求有关单位和人员提供与监督事项有关的文件、资料,并进行复制;

(二)要求有关单位和人员就监督事项涉及的问题作出解释和说明,并根据需要进入现场进行勘测;

(三)责令有关单位和人员停止违反有关城乡规划的法律、法规的行为。

城乡规划主管部门的工作人员履行前款规定的监督检查职责,应当出示执法证件。被监督检查的单位和人员应当予以配合,不得妨碍和阻挠依法进行的监督检查活动。

第五十四条 监督检查情况和处理结果应当依法公开,供公众查阅和监督。

第五十五条 城乡规划主管部门在查处违反本法规定的行为时,发现国家机关工作人员依法应当给予行政处分的,应当向其任免机关或者监察机关提出处分建议。

第五十六条 依照本法规定应当给予行政处罚,而有关城乡规划主管部门不给予行政处罚的,上级人民政府城乡规划主管部门有权责令其作出行政处罚决定或者建议有关人民政府责令其给予行政处罚。

第五十七条 城乡规划主管部门违反本法规定作出行政许可的,上级人民政府城乡规划主管部门有权责令其撤销或者直接撤销该行政许可。因撤销行政许可给当事人合法权益造成损失的,应当依法给予赔偿。

第六章 法律责任

第五十八条 对依法应当编制城乡规划而未组织编制,或者未按法定程序编制、审批、修改城乡规划的,由上级人民政府责令改正,通报批评;对有关人民政府负责人和其他直接责任人员依法给予处分。

第五十九条 城乡规划组织编制机关委托不具有相应资质等级的单位编制城乡规划的,由上级人民政府责令改正,通报批评;对有关人民政府负责人和其他直接责任人员依法给予处分。

第六十条 镇人民政府或者县级以上人民政府城乡规划主管部门有下列行为之一的,由本级人民政府、上级人民政府城乡规划主管部门或者监察机关依据职权责令改正,通报批评;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分:

(一)未依法组织编制城市的控制性详细规划、县人民

政府所在地镇的控制性详细规划的；

(二)超越职权或者对不符合法定条件的申请人核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的；

(三)对符合法定条件的申请人未在法定期限内核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的；

(四)未依法对经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布的；

(五)同意修改修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图前未采取听证会等形式听取利害关系人的意见的；

(六)发现未依法取得规划许可或者违反规划许可的规定在规划区内进行建设的行为,而不予查处或者接到举报后不依法处理的。

第六十一条 县级以上人民政府有关部门有下列行为之一的,由本级人民政府或者上级人民政府有关部门责令改正,通报批评;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分:

(一)对未依法取得选址意见书的建设项目核发建设项目批准文件的;

(二)未依法在国有土地使用权出让合同中确定规划条件或者改变国有土地使用权出让合同中依法确定的规划条件的;

(三)对未依法取得建设用地规划许可证的建设单位划拨国有土地使用权的。

第六十二条 城乡规划编制单位有下列行为之一的,由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期改正,处合同约定的规划编制费一倍以上二倍以下的罚款;情节严重的,责令停业整顿,由原发证机关降低资质等级或者吊销资质证书;造成损失的,依法承担赔偿责任:

- (一)超越资质等级许可的范围承揽城乡规划编制工作的;
- (二)违反国家有关标准编制城乡规划的。

未依法取得资质证书承揽城乡规划编制工作的,由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止违法行为,依照前款规定处以罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任。

以欺骗手段取得资质证书承揽城乡规划编制工作的,由原发证机关吊销资质证书,依照本条第一款规定处以罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任。

第六十三条 城乡规划编制单位取得资质证书后,不再符合相应的资质条件的,由原发证机关责令限期改正;逾

期不改正的,降低资质等级或者吊销资质证书。

第六十四条 未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的,由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设;尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的,限期改正,处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款;无法采取改正措施消除影响的,限期拆除,不能拆除的,没收实物或者违法收入,可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。

第六十五条 在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的,由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正;逾期不改正的,可以拆除。

第六十六条 建设单位或者个人有下列行为之一的,由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期拆除,可以并处临时建设工程造价一倍以下的罚款:

- (一)未经批准进行临时建设的;
- (二)未按照批准内容进行临时建设的;
- (三)临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。

第六十七条 建设单位未在建设工程竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料的,由所

在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期补报；逾期不补报的，处一万元以上五万元以下的罚款。

第六十八条 城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后，当事人不停止建设或者逾期不拆除的，建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。

第六十九条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第七十条 本法自 2008 年 1 月 1 日起施行。《中华人民共和国城市规划法》同时废止。