

杭州市人民防空办公室 文件 杭州市发展和改革委员会

杭人防〔2021〕51号

杭州市人民防空办公室 杭州市发展和改革委员会 关于印发《杭州市人民防空“十四五”规划》的通知

市人民防空指挥部各成员单位,区县(市)人民防空办公室,发改部门:

现将《杭州市人民防空“十四五”规划》印发给你们,请结合实际,认真组织实施。



杭州市人民防空办公室



杭州市发展和改革委员会

2021年6月29日

杭州市人民防空“十四五”规划

目 录

一、高水平打造现代人民防空建设先行示范	(3)
(一)“十三五”时期人防建设水平全面提升	(3)
(二)新发展阶段面临的机遇与挑战	(9)
(三)二〇三五年远景目标	(10)
(四)“十四五”人防工作的总体要求	(11)
(五)“十四五”人防工作的主要目标	(12)
二、聚焦实战打仗,强化组织指挥体系建设	(14)
三、深化创新发展,加快数智人防体系建设	(16)
四、坚持规划引领,优化人员防护体系建设	(17)
五、坚持防消结合,完善目标防护体系建设	(21)
六、突出应急应战,加强专业力量体系建设	(22)
七、凝聚精准高效,推动支撑保障体系建设	(23)
八、厚植初心使命,深化党建引领人防建设	(26)

为加强新形势新任务下的人民防空建设,全面提升人民防空应急应战能力,全面融入经济社会发展,有效履行“战时防空、平时服务、应急支援”职能使命,围绕贯彻落实《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和第七次全国人民防空会议精神,依据《关于人民防空建设“十四五”年规划编制的指导意见》、《浙江省人民防空事业发展“十四五”规划》、《中共杭州市委关于制定杭州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》和《杭州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,结合本市人民防空(以下简称“人防”)工作实际,制定本规划。

一、高水平打造现代人民防空建设先行示范

(一)“十三五”时期人防建设水平全面提升

“十三五”以来,在杭州市委、市政府、杭州警备区的正确领导和上级人防部门的具体指导下,我市积极探索人防发展新方式,拓展人防发展新领域,各项建设呈现出良好发展势头。

1、人防指挥通信体系基本完善。“十三五”期间,市、区(县、市)两级开展了人防指挥部常态化运行,制定了人防指挥部及其办公室、成员单位平时职责和工作机制,按照指挥部编组分工要求,根据人员情况适时调整指挥部成员和联络员;指导各区(县、市)开展指挥场所信息化建设工作,完成指挥所信息系统建设任

务,修订完善市、区(县、市)、乡镇(街道)、社区四级人防行动方案,按实战化要求落实各项保障措施;增加通信中继车,新建成乡镇(街道)民防应急指挥中心。完善省、市、区(县、市)三级通信传输网络,完善超短波通信系统。完成全市特级、一级和二级重要经济目标的组织机构、救援力量和防护措施建设,完成重要经济目标指挥通信建设。完成警报控制设备新频点改造,完善统一防空警报控制手段,加强联网二级统控、无线统控与网络相结合;警报建设数量稳步增长,警报样式多样化发展,防空与防灾相结合,从单一的电动、电声警报向多媒体新型警报发展。人防警报报知系统接入国家突发事件信息发布平台。每年结合防空警报试鸣组织人员应急疏散和人员掩蔽演练。

全市组编各类人防专业队、应急救援队和民防志愿者。建成余杭区人防(民防)应急疏散避难基地、临安区应急疏散避难基地、建德市人民防空疏散基地等多个疏散基地,编制完成基地启用预案。

2、城市整体抗毁能力不断增强。“十三五”末,全市累计人防工程建筑面积突破 XXX 万平方米,人防工程人均建筑面积突破 X 平方米。竣工和在建的兼顾人防工程增加明显,全市所有地铁和单建掘开式地下空间全部落实兼顾人防要求,提升了城市的整体防护能力。市本级与区(县、市)指挥工程全部建成并投入使用,构建市、区(县、市)两级指挥工程保障体系。组织完成了《控制性详细规划人民防空设施配置标准》(DB33/T 1079-2018),大力开

展人防设施专项控制规划编制工作,86个单元控规人防专篇市政府已批复,187个单元控规人防专篇均已完成评审,推动人防设施在控制性详细规划中的空间落地。新建智能化、标准化人防档案库房,完成“杭州市人防工程信息管理平台”及人防工程基础数据库建设工作,打造人防工程维护管理数字模块,开展全市结建防空地下室平时使用管理大检查,实现数据信息化、可视化、智能化,推进智慧人防建设。城市大脑人防驾驶舱初步建成。

3、依法行政,国际一流营商环境建设进一步完善。落实政务公开,推进权力阳光建设。深化依法行政责任制,制定了人防行政处罚裁量权规定,推广说理性行政处罚决定书,完善了行政决策机制和决策程序。实施行政决策跟踪反馈和责任追究制度,完善了行政决策的监督制度和机制。编制人防各项行政权力清单和运行流程图,各项行政权力严格按照权力事项流程运行,全面推进电子政务。强化人防法制机构建设,规范人防行政执法,组织全市人防行政执法业务培训和全市人防行政审批业务交流探讨,对各类违法案件进行严肃查处。加强委托授权单位开展行政执法工作的业务指导和重大事项的把关,确保全市人防依法行政工作健康发展。

4、人防政策规范及科研成果成效显著。“十三五”期间,结合新时期人防发展新要求,加强人防政策法规制定,取得显著成效。2017年对《杭州市人民防空工程管理规定》(市政府令第302号)进行修改,颁布《杭州市人防工程档案管理办法(试行)》、《人民防空警报设施管理规范》、《人民防空疏散基地标志设置规范》、《杭

州市人防工程文件归档整理操作规程》、《关于进一步加强中小学人民防空教育的通知》。完成《杭州市城市人防方案优化及人防指挥体制研究》、《杭州市重要经济目标伪装防护理论研究与实践探索》、《杭州市人民防空网电防护理论研究与实践探索》、《人防建设重难点》、《杭州市人防工程信息管理平台》、《互联网背景下人防精准疏散应用技术课题研究》等课题,为新时期杭州人防发展提供政策法规支撑。

5、人防宣传教育深入推进。市本级和区(县、市)党校每年组织各级领导干部人防宣传教育。制订出台了《关于进一步加强中小学人民防空教育的通知》(杭人防〔2017〕49号),加大人防宣传教育进学校工作力度,全市54所初级中学按照“四有”要求规范开展人防教育,十万余名中学生规范接受人防法律法规和防空防灾知识教育。全市按要求开展了人防教育进社区、进企业,每年近600个社区以各种形式向社区居民开展人防宣传教育活动,50余万居民接受人防知识宣传教育。通过市和区(县、市)两级人防行政审批窗口、重要经济防护目标单位建设、人防专业队组训和人防行政执法巡查、人防工程质量监督等途径,积极推进和落实企业、市场、商场人防宣传教育工作,培训各类人防工程管理员1000余名。强化网络宣传,与新闻媒体开展合作互动,扩大宣传面和影响力,结合人防(民防)宣传月活动,开展集中宣传,累计向市民分发宣传材料6万余份,约有60余万居民参加了结合防空防灾警报试鸣而开展的应急疏散防护演练。“杭州人防70年”主题展效果良

质量发展要求还存在明显差距。具体表现如下：

一是人民防空改革创新发展与“数智杭州”发展仍有差距，融合发展机制不够健全，重要人防设施军民兼用水平有待进一步加强，科研创新成果及时转化运用不够，科技对人防创新发展的贡献力不高。

二是人民防空与实战化需求仍有一定差距，组织指挥最后一环节、疏散地域及疏散基地建设仍需加强，重要经济目标末端基本不设防，要害目标关键部位地下化建设迟缓，人防工程抗力等级较低，人员防护体系发展还不平衡，结构布局不够优化，人防工程平战转换工作量较大，短时间难以完成快速转换，存在人防工程内部设施设备损坏情况。人防专业队与相关力量交叉编组，一人多岗，战备训练不实，伪装防护、信息防护、心理防护等新型专业队伍数量不足。

三是人防宣传广度和深度不够，政府部门、企事业单位及社会民众对人防设施建设的重要性及人防设施在战时、灾时和平时发挥的作用认识需进一步加强，人防宣传的方式方法和手段需进一步拓展，人防战时防空、平时服务和应急支援的职能使命意识需进一步深入人心。

四是拟建项目可实施性有待进一步提高，在谋划项目时，既要确保从长远发展考虑谋划出高质量、高水平项目，也要对项目进行多方位论证，确保其在规划期限的可实施性；在推动项目实施时，需进一步加强与属地政府部门及相关责任单位的沟通协调，加快

好。加快人防教育基地建设,上城、西湖、滨江、萧山、余杭、富阳、临安、淳安、桐庐和建德等区(县、市)建成了人防教育基地,人防宣传质量不断提高。

6、组织机构和队伍建设有新提升。中共杭州市委办公厅、杭州市政府办公厅印发《杭州市人民防空办公室职能配置、内设机构和人员编制》(厅发〔2019〕55号),明确市人民防空办公室为市政府工作部门、市国防动员委员会的办公机构。各区(县、市)人防办相继成立了指挥工程管理所等下属机构。按照新修订的《领导干部选拔任用工作条例》选人用人,结合办(局)实际出台及修订完善《关于进一步加强领导干部队伍建设的意见》,注重后备干部培养,加强干部培训、挂职锻炼、轮岗交流。站在讲政治的高度扎实做好人防系统腐败问题专项治理工作,健全长效管理,推动标本兼治。通过排查问题、整改问题和解决问题三个阶段,从党建工作、审批工程、资产管理、保密项目、平战转换5个方面开展自查自纠。加强廉政风险点排查,制定防控措施,着力形成用制度管人管事管权良好局面。

“十三五”期间人防各项工作创新发展,成绩显著。杭州市被评为全国人民防空先进城市,杭州市人防办先后被评为全国人民防空信息化建设先进单位、人防工程科研创新和成果转化应用先进单位、全国人防训练比武竞赛军区先进单位、《中国人民防空》杂志通讯报道先进单位、浙江省人民防空先进单位等。但仍存在发展不平衡不充分问题,人防建设与实战化、数字化、体系化的高

推进人防设施建设进度。

(二) 新发展阶段面临的机遇与挑战

当前和今后一个时期,我国发展仍处于重要战略机遇期,但机遇和挑战都有新的发展变化。

从威胁挑战看,人民防空作为最后一道防线,必须立足复杂困难局面,与时俱进,抓建设做准备,以完备的防护体系保佑生命,保存潜力,以有效的救援行动消除后果,稳定社会,为打赢战争巩固政权提供支撑保障。

从现实矛盾看,处于战略任务拓展期、深化改革攻坚期,转型升级爬坡期,体系标准重构期,人民防空主要矛盾演变为建设布局、防护标准、应对措施滞后于战争形态演变和空袭兵器发展,核心能力与打赢高端战争不相适应。

从发展条件看,五位一体统筹推进、四个全面协调推进。创新驱动、军民融合、区域发展战略全面实施,新型城镇化和供给侧结构性改革深入发展,智慧城市建设和城市地下空间开发步伐加快,物联网、云计算、大数据等新技术广泛应用,人防建设科技支撑不断增强,为人防转型升级高质量发展提供难得机遇。

当今世界正经历百年未有之大变局。国际环境日趋复杂,不稳定不确定性明显增加,新冠肺炎疫情影响广泛深远,经济全球化遭遇逆流,世界进入动荡变革期,单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁,地缘冲突、军事冲突风险递增、危险加重。战争形态加速向新型混合战、多域精确战演进,防反难度前所

未有。杭州地处东南沿海一线前沿,重要经济目标众多,战略位置及其重要。

我国已转向高质量发展阶段,国防和军队建设水平大幅提升。浙江处于实现新的更大发展的关键突破期,正在全力争创社会主义现代化先行省。杭州市将紧紧围绕“数智杭州·宜居天堂”的发展导向,持续推进“干好一一六、当好排头兵”,加快建设社会主义现代化国际大都市,奋力展现“重要窗口”的“头雁风采”,推动经济持续高质量发展,统筹疫情防控和经济社会发展成效,加快推进市域治理现代化。

综合判断,“十四五”及今后一个时期,我市人民防空建设面临着更为广泛而深刻的机遇与挑战,可以大有作为。全市人防要保持战略定力和底线思维,深刻认识新发展阶段的重要意义,坚定新发展理念,主动对接落实“一带一路”和长三角一体化国家战略及省“四大建设”战略,把握 2022 年亚运会举办和地铁等城市建设机遇,善用创新发展、融合发展新思维,统筹地上地下一体化发展,构建新发展格局,增强城市综合防护能力。要坚持问题导向、目标导向、效果导向,打好发展主动仗,赢得发展主动权,在危机中育新机、于变局中开新局。

(三)二〇三五年远景目标

展望 2035 年,我市人民防空建设履行“战时防空、平时服务、应急支援”能力将大幅跃升,构建形成强大巩固高效的现代化人民防空体系,基本适应现代战争人民防空要求,实现七个“高水平

现代化”。一是全市人防组织指挥体系高效顺畅,实现人防指挥能力高水平现代化。二是全市数智人防体系建设取得重大突破,实现人防智治能力高水平现代化。三是全市人防体系化防护格局高质量建成,实现人员防护体系高水平现代化。四是全市人防专业力量系统合成、精专多能、响应快速,实现人防专业队伍高水平现代化。五是全市人防组织能力达到新水平,全民人防意识全面提高,实现人防动员能力高水平现代化。六是全市人防与经济建设协调发展,与城市建设深度融合,实现人防融合发展高水平现代化。七是全市人防系统党的建设全面加强,干部队伍忠诚、干净、担当,实现清廉人防建设高水平现代化。

(四)“十四五”人防工作的总体要求

高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜,以习近平总书记考察浙江、杭州重要讲话精神和关于人民防空的重要指示要求为根本指导,深入贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会和第七次全国人防会议精神,省委第十四届党代会以及历次全会,市委第十二届党代会以及历次全会决策部署,聚焦高质量发展主题,把减轻空袭危害,保护国家安全、城市安全 and 人民群众生命财产安全,保存战争潜力、提高国防实力作为根本使命,坚持党对人民防空的绝对领导,坚持以人民为中心,坚持以战领建,坚持系统观念,坚持平战结合,坚持数字化改革,坚持创新驱动,持续提升人民防空实战能力,不断厚植历史文化名城、创新活力之城、生态文明之都特色优势,紧紧围绕“数智杭州·宜居天

堂”的发展导向,奋力打造“重要窗口”“头雁风采”的现代人民防空建设先行示范,率先实现人防更高质量、更高效益、更可持续发展,铸就坚不可摧的护民之盾。

(五)“十四五”人防工作的主要目标

锚定二〇三五年远景目标,聚焦聚力高质量、竞争力、现代化,驱动人防质量变革、效率变革、动力变革,围绕“数字赋能、人民至上”,利用大数据实现人防从信息化向智慧化转型,实现人防与城市建设、经济建设、应急管理融合发展、互促互进,构建与国家安全需求和战争形态相适应的现代高质量发展的人防政治体系、指挥体系、防护体系、法规体系、产业体系和服务体系,奋力打造“重要窗口”“头雁风采”的人防样板,率先破解发展不平衡不充分问题,形成具有杭州人防辨识度的系统性突破性标志性成果,人防建设各项指标继续保持在全省前列,围绕“人民防空创新发展示范城市”建设,推动七大能力创新发展。

一是推动组织指挥能力创新发展。市、区(县、市)、街道、重要经济目标单位指挥机构健全完善、统一顺畅、高效权威。市、区(县、市)人防基本指挥所、应急救援指挥中心、机动指挥所高质量建设,实战化、规范化水平全面提升。指挥手段可视化、智能化水平显著增强。

二是推动深化改革能力创新发展。以数字化改革牵引人防全面改革创新,智能指挥、高效管理、精准服务的人防治理体系和治理能力基本形成,在科研创新与成果转化方面走在前列,努力打造

人民防空科研实践地、示范区。

三是推动体系防护能力创新发展。基本形成人防规划与国土空间规划充分衔接的规划管理体系。兼顾人防工程充分拓展。人防工程“建用维管”全生命周期模式基本完善。“十四五”末全市人防工程总量突破 XXX 万平方米。

四是推动目标防护能力创新发展。重要经济目标防护建设全面推开。重要经济目标单位主体责任有效落实。创新重要经济目标防护机制取得新成绩,分级分类管理制度基本形成,防护预案、防护措施、标准规范逐步完善,重要部位防护得到强化,应对措施更加科学有效,形成符合杭州战略地位的重要经济目标防护建设经验。

五是推动应急应战能力创新发展。以人防专业队为主体,重要经济目标专业队、人防救援队为补充,全民参与的人民防空力量体系基本形成,建设、管理、训练、使用制度基本健全,与国家应急管理体系有效衔接。

六是推动全民动员能力创新发展。人防动员机制初步形成,基本建成全要素保障、全社会参与、各部门协同的动员保障体系。全民国防观念和人防意识、防护能力普遍提高,宣传群众、组织群众、发动群众能力显著增强。平战转换机制优化,标准规范完善。人防法治保障作用更加有效,依法行政能力全面提升。

七是推动政治建设能力创新发展。政治建设持续强化,党对人民防空的绝对领导全面加强,机关党建工作创新发展,从严治党

主体责任、监督责任同向发力,党组牵头主抓、党组书记靠前指挥、班子成员守土有责、纪委全程监督的“四责协同”机制持续完善,人防干部队伍能力素质基本适应现代化发展需求。

二、聚焦实战打仗,强化组织指挥体系建设

(一)坚持战训深度耦合。以人民防空方案为基本依据,构建形成市、区(县、市)、街道三级联动,覆盖指挥部成员单位、人防专业队伍、重要经济目标单位的全域、全员、全要素演习机制,加强战争和作战问题研究。市指挥部不定期组织综合性演习,市本级、区(县、市)加强指挥所开设、人员疏散、消除空袭后果、重要目标防护等内容专攻精炼,利用城市大脑、数据信息系统指挥作战和演练,检验方案、锻炼队伍。适时组织跨区域支援演练。以实战演习演练为龙头,引领杭州人防全要素、全体系、全周期系统升级,实现作战和训练的一体化。

(二)完善联合指挥体系。深化市、区(县、市)、街道、重要经济目标单位人防指挥部常态化运行机制。完善人防指挥部平时、战时职责。分级组织人防指挥部成员单位指挥员与联络员培训,明确指挥位置和任务流程,提升战时组织指挥能力。充分发挥人防指挥部政府议事协调机构作用,解决人民防空发展中的重难点问题。加强工作考核,将人防工作纳入各级政府考核体系。

(三)优化人民防空方案体系。全面修订人民防空行动方案,基本建成战备行动方案数字化管理和智能化融合,搭建人民防空指挥网。加强人口疏散、平战转换、物资保障等专项行动方案研

究。完成市本级、区(县、市)、街道(人防重点镇)和重要经济目标单位(除三级外)方案修订工作,推动社区人防行动方案落地,实现行动方案进社区、进楼道、进家庭。

(四)推进指挥场所规范化。健全人防指挥场所建设、使用、管理标准体系。2023年,市本级、区(县、市)人防指挥场所软硬件设施改造提升任务完成,完善防化设施设备和电力系统智慧化建设。提升指挥工程维护管理数字化水平,提高军地联合指挥模式下指挥所开设保障可靠性、及时性。常态化开展基本指挥所、机动指挥所演练,保障指挥场所高效运行;建立指挥所物资保障体系,完善人防基本指挥所物资储备标准。拟制杭州市人民防空指挥所使用管理规定。

(五)提升指挥通信保障能力。进一步推进光缆专网、卫星、短波、超短波等信息传输手段建设,探索融入视联网建设的途径和手段;完成指挥通信系统评估,建立指挥通信综合平台,开展省市联动的人防指挥通信标准化、数字化、智能化建设试点。至“十四五”末完成所有乡镇(街道)短波电台配备,成立人防短波通信专业队。

(六)创新警报报知体系。加强空情预警系统和警报发放系统的信息联动。完善全市警报统控系统建设,科学增设警报控制中转站,提升警报市、区(县、市)二级联控能力,将城市广播电视、应急广播等社会公共资源纳入警报统控的范围。加大警报终端的建设力度,按照人防专项规划落实新装警报点位,逐步更新到年限

的电动和电声警报,使警报终端建设与城市建设同步发展。开展警报后备电源、有线控制基础网络和警报设备实时状态监控系统建设,提升警报的抗电磁干扰能力和二次报警能力。基本建成固定与机动、地上和地下、户内和户外、警报器与公共媒体相结合的预警报知体系。

三、深化创新发展,加快数智人防体系建设

(一)深化“城市大脑”人防数字化改革。进一步优化“城市大脑”人防驾驶舱建设平台,深入推进人防数字化改革,全面运行人防审批服务系统,实现一网通办、掌上可办。建立人防规划数据库,加快建设人防数字化管理场景,推动人防工程、疏散场所、人防警报、重要经济目标单位、专业队伍一网统管、可视可控,融入国土空间规划信息管理平台,推进市人防工程全生命周期数字化模块和智慧人防系统在战时防空、平时服务和应急支援的应用。健全指挥信息系统网络架构,修订指挥信息系统建设规划和技术标准,推动5G技术在指挥信息系统应用研究。将人防智治纳入未来社区建设,创建功能完善、设备齐全、智能联动的共建共享新型人防社区。2025年全市人员掩蔽工程可视化基本实现全覆盖。

(二)深化人防“产学研管用”联动改革,推动人防产业创新发展。开展产业振兴行动,完善产学研管用协调创新机制。推进人防科技创新和成功运用,提升我市人防力量研究和科技创新水平。坚持走亲连心三服务,持续推进“六稳六保”、构建亲清政商关系,优化完善人防质量监管制度,改进质监方式,落实人防工程“五方

主体”质量终生负责制。建立人防行业从业人员继续教育制度。推动“双随机、一公开”常态化落实。完善信用评价体系,构建形成以信用监管为基础的新型监管模式,在从业人员、从业企业、从业行为和产品质量管理方面系统开展不良行为的记录、信用评价、红黑名单评定等工作。以市场化为导向,推动长三角地区人防设备市场一体化,改进工程定额和设备信息价格发布机制。创新科研管理体制,建立完善激励机制,优化人防创新环境,打造人民防空创新实践基地。鼓励市场主体技术创新,支持有实力的企业和科研院所开展新型防护设备研发,推进科技成果转化以及新技术、新设备、新工艺在人防领域的应用研究。推进人防智库建设,推动建立产学研结合的人防产业联盟,为杭州人防产业创新发展提供全链条支撑。

四、坚持规划引领,优化人员防护体系建设

(一)构建形成与国土空间规划体系“多规合一”深度融合的市、区(县、市)、控规单元三级人防规划体系。科学编制人防专项规划,研究人防指标传导与管控体系,强化各层级规划传导,精准落实人防建设要求。完成《杭州市人民防空专项规划(2021-2035)》编制工作。以《控制性详细规划人民防空设施配置标准》为切入点,加强与规划和自然资源、建设等职能部门沟通协调,各区(县、市)全面完成单元控制性详细规划的人防专项控规,市本级、区(县、市)在编制用地建设条件和土地供应环节中全面落实人防设施建设指标。结合城市建设发展需要,开展三江汇地区

(未来城市实践区)、云城地区、大城北地区、未来社区等人防顶层设计工作。加大规划实施的监督检查力度,确保规划有效实施。到“十四五”末,全市人防工程竣工总量达 XXX 万平方米,新增兼顾人防工程 XXX 万平方米,人防工程平战结合开发利用率达到 93%以上,新增人防停车位 XX 万个左右。城区常住人口人均人防工程建筑面积突破 XX 平方米,继续保持在全国省会城市前列,基本实现全体市民 15 分钟内到达掩蔽场所。

(二)以区域协同防护构建现代人员防护体系先行示范。围绕“一核九星”的总体布局和城市行政区域,研究制定防护片区分类建设标准,建立防护片区评估机制,开展防护片区分类建设达标行动,探索建立防护片区编码管理制度,实现防护片区建设数字化、精准化,开展防护片区融合式人防综合体研究,结合新型城镇化建设和城市有机更新,打造七个平时战时、地上地下、防空防灾相结合的人防综合体。严格落实依法结建“应建必建”政策,优化提升城市中心区、人口密集区、商业繁华区和重要目标毗连区、老旧小区人防工程比例和防护等级,特别结合老旧小区有机更新,建设人员掩蔽工程,弥补老城区人员掩蔽工程不足问题,促进人防工程合理布局。推动始板桥等未来社区人防工程互联互通及集中连片建设试点,推进地铁等地下通道、综合管廊、地下枢纽和以公共交通为导向(TOD)综合体等设施落实兼顾人防要求。制定人防工程之间、与其他地下工程之间互连互通的政策措施,逐步实现重要人防工程以及地铁等交通干道周边的大型地下综合体互连互通,

促进防护空间连片成网。构建以指挥部为核心,以轨道交通线网为骨架、防护片区为重点、地铁站点和人防综合体为节点、人防结建工程和兼顾人防地下空间为支撑的人防“地下长城”。市本级扎实推进杭州市人民防空教育馆等人防重点项目,各城区在三江汇地区(未来城市实践区)、云城地区、大城北重点建设区、城西科创大走廊南湖重点区域、城东新城、会展新城、吴山广场核心区地下空间的人防融合建设方面重点进行谋划,各县市要结合当地重点开发区域谋划重点人防项目,通过人防项目融合联通重点区域地下空间,提升重点区域地下空间的人防与地下空间治理水平。

(三)以“未来村庄”为载体,推动人防末端防御体系建设。结合“美丽乡村”、“未来村庄”项目,落实防空防灾要求,推进人防示范性疏散基地建设试点。规范人防疏散场所建设标准,提高建设质量。科学编制人防疏散地域、疏散基地、疏散干道建设规划,完善城市人口疏散组织动员体系。编制完成人口疏散预案,依据方案组织城市人口疏散演练,推进人员疏散方案进小区、进楼道、进家庭、进个人手机。制定科技人才的疏散方案。做好跨区域人口疏散安置准备,科学评估安置地域,完善配套设置。

(四)实施人防工程管理规范化建设。强化市、区两级人防部门依法监管意识,压实属地监管责任,加强对区(县、市)人防工程质量监督机构的指导和考核,架构运行有序的全市人防工程质量监督体系,建设一支能应用现代数字化技术的质监队伍,以信用管理为抓手做好人防工程质量监督工作,促进人防工程建设质量健

康发展;严格落实维护管理属地监管,强化市级监管,做好对区(县、市)人防主管部门维护管理的指导和考核,健全人防工程维护管理相关制度,加强人防工程维护管理法制化建设,以数字化手段加强监管,实现维管标准化,监管制度化,考核常态化。做好国有人防资产的日常管理和维护工作,确保人防国有资产的增值保值。挖潜人防工程档案信息资源应用新途径,新增工程档案逐步实现电子化,到2022年底前,完成存量纸质档案数字化;加强对区(县、市)人防工程档案工作的业务指导,基本实现全市人防工程档案管理标准化。在搭建造价管理平台的基础上,建立价格信息收集网络,形成科学的价格信息动态测算方法,建立完善的价格信息发布体系和造价管理机制,加强与设备质量监管工作的联动,激发市场活力,引领人防设备市场健康有序发展。

(五)有序加大防空专业队和医疗救护专项工程建设,优化人防工程功能结构。根据人防设施专项控制规划(单元控规人防专篇),结合城市建设,采取有效措施,鼓励社会力量参与防空专业队工程和医疗救护专项工程建设。“十四五”期间,各区(县、市)依据规划要求,结合民用建筑落实防空专业队工程和医疗救护专项工程建设,完善专项工程布局。满足战时组织城市人防斗争的需要,提高城市整体防护能力。

(六)实施人防物资储备体系化建设。各区(县、市)人防指挥部要着眼平时应急、战时防空,充分利用市场化机制和社会化手段,构建政府储备与社会储备相结合、各部门各单位联动的物资储

备体系,推动资源共享、优势互补,进一步提升应急应战保障能力。围绕“一核九星”的总体布局和城市行政区域,加强人防战备物资储备工程配套建设,为战时应急物资需求提供保障,发挥人防战时防空、应急支援的职能。

(七)围绕坑道战备功能恢复,完善综合防护体系。按照全市一盘棋,坑道工程成体系的原则,在保证安全的前提下,逐步开展区域内市管坑道恢复战备功能建设。全面摸清梳理自建人防工程底数,编制并实施《自建人防工程改造建设三年行动计划》。通过制定并出台市级《人防工程维护管理标准》和《维护管理计价导则》,确保坑道工程维护管理及改造修缮标准化、规范化。按照一、二、三类坑道工程的维护管理标准及计价导则,分期对坑道工程及附属口部实施修缮改造,完善口部安全防护及洞内分区防护功能,确保坑道工程满足相应战备功能要求,完善综合防护体系。

五、坚持防消结合,完善目标防护体系建设

(一)完善政策标准。根据杭州市重要经济目标分级防护目录,落实分级分类防护,探索源头管控机制。协同行业主管部门分类探索研究重要经济目标防护导则和建设标准,推进重要经济目标建设标准在初步设计阶段实施试点。重点推动新建重要经济目标项目落实防护措施纳入人防审批工作,拟制出台全市性的重要经济目标防护工作管理办法及相关技术导则——《新建重要经济目标防护专项规划与技术审查导则》(暂定名),开展《杭州市重要经济目标建设管理规定》起草工作。加强政策法规、标准规范的

宣贯力度,提高相关部门与重要经济目标单位防护意识。

(二)理顺工作机制。按照政府主导、部门监督、属地管理、单位落实的原则,完善建设管理机制,人防部门协同发展改革部门、自然资源部门、重要经济目标行业主管部门建立“规划-立项-建设”全过程工作协调和考核评估机制。全面落实人防部门依法监督检查职责。

(三)加强防护建设。按照平战一体要求,监督指导重要经济目标单位编制重要经济目标防护方案。推动特级、一级和二级重要经济目标单位指挥机构建设及视频监控网建设全覆盖,与人防指挥部互联互通。组建重要经济目标专业救援队伍,统一纳入人防专业力量体系。创新防护措施手段,强化关键部位防护和备份建设,推进新建重要经济目标关键部位地下化建设或建设地下备份系统,提高重要经济目标抗毁能力和快速恢复能力。加强重要经济目标毗邻区防护工程建设,因地制宜配建一定规模一等人员掩蔽工程。新建重要经济目标防护建设同步规划、同步设计,同步建设,已建重要经济目标逐步实施防护改造。实现重要经济目标有组织机构、有办公场所、有制度预案、有专业队伍、有应急物资、有防护演练、有信息网络的“七有”标准建设,提升重要经济目标快速反应能力和整体防护能力。

六、突出应急应战,加强专业力量体系建设

(一)加快组建各类人防专业力量。按城区人口3‰组建人防专业队力量,督导相关部门依法组建抢救抢修、医疗救护、治安、消

防、防化防疫、通信、运输等7支传统专业队伍,组建人防工程平战转换队伍,加快组建信息防护、心理防护、伪装防护等新型专业队伍。市本级、区(县、市)各组建一支以上合成专业队。组建疏散引导、通信保障和人防工程维护管理3支专业队伍。

(二)重视人防救援队伍建设。完善人防志愿者注册管理机制,以人防志愿者为主体,组建具备综合专业和特殊要求的人防救援队伍,适当扩大队伍规模,修订完善人防救援队伍管理办法,提高规范化建设水平。建立人防救援队伍训练演练制度,加强训练基地建设。强化准军事化管理,完善激励保障机制,提高职业荣誉感。推动人防救援队伍积极参与社会应急抢险救援和人防演习等重大活动,提高应急应战能力。强化重要经济目标专业队伍建设,使之成为防空袭斗争的生力军。

(三)构建跨区域支援与联动机制。以杭州市域范围内跨区域支援与联动机制为基础,推动建立杭州都市圈跨区域支援与多专业联动机制,积极参与长三角区域一体防护、一体救援协同联动工作。

七、凝聚精准高效,推动支撑保障体系建设

(一)加强人防法治建设。发挥法治对人防改革发展的引领、规范和保障作用,实现人防建设制度化、规范化、标准化。加大完善人防法规政策体系。配合国家和省相关法律法规的出台及修订,结合本地实际,研究制定具有杭州特色的人防配套政策标准体系。开展《杭州市人民防空工程管理规定》立法后评估和《杭州市

人民防空管理条例》立法工作。推进人防行政执法数字化转型,深化“互联网+监管”和掌上执法应用。全面推进综合执法,建立市本级、区(县、市)人防主管部门与综合行政执法机构的协作配合机制,把综合执法、线索移送、公益诉讼、“双随机、一公开”以及事中事后监管有机结合起来,坚决查处行政违法案件,实行案例通报制度,提高行政处罚效能。适应“放、管、服”改革形势,加大法治与业务培训力度,切实提高执法人员的法律素质和业务水平,增强依法行政能力。

(二)重视人防队伍建设。针对人防遂行战时急难险重任务的军事化需求,完善教育大纲,制定并落实干部培训制度,通过演练、训练和培训等手段提升干部队伍的人防专业素质,加大市、区干部轮岗轮值、上挂下派锻炼机制,优化专业知识结构,结合重大活动、重大建设、重大改革,锤炼提升人防干部队伍综合能力。加大力度引进工程管理、指挥通信、计算机网络等创新型高层次人才,实行更加积极、更加有效的人才培养政策。实施基层人防专业知识更新工程,每年组织新任中层干部和重点镇(街道)人防干部培训。

(三)深化人防工程产权制度综合性改革。总结借鉴国内先行城市改革试点经验,研究制定完善全市产权制度改革方案和标准规范。加快推进市域改革试点,以结建人防工程国家所有为突破口,探索创建所有权归属明晰、使用权流转有序、经营权灵活自主,战备、经济、社会效益有机统一的建管用一体化模式。鼓励试

点区县探索创新,构建战备优先的产权实现形式,完善人防资产监管机制,强化依法监管力度。

(四)提高全民国防观念和人防意识。开展人防宣传教育数字化改革,将人防宣传教育纳入社会普法教育、纳入国防教育、纳入公共安全和国民素质教育体系,深入推进人防宣传教育“五进”规范化、体系化,加快普及中小学人防教育,巩固党校人防教育,推进人防教育进大学。拓展宣传教育形式手段,完善人防教育云平台建设,打造线上线下结合的人防教育平台体系,宣传群众、组织群众、发动群众能力显著增强,全民国防观念和人防意识、防护能力普遍提高。充分发挥市本级、区(县、市)人防教育基地的宣传教育作用,加强中小学学生接受基地化人防(民防)教育培训的工作。与媒体建立常态化合作机制,积极开展人防(民防)工作的宣传报道,扩大宣传教育覆盖面。运用新媒体技术,积极探索宣传教育的方法和手段,推广人防宣传工作的好做法,好经验,展示人防建设成就。着力抓好人防宣传教育场所建设,实现市本级、区(县、市)、镇(街道)宣传教育场所实现全覆盖,全力建设市人防教育馆。

(五)实施人防动员保障体系化建设。建立全系统、全要素保障动员机制,最大化拓展战时保障渠道。探索建立动员工作机制,明确指挥部成员单位动员职责,优化动员方案、流程、计划。研究建立人防战备物资储备标准、代储机制和调用制度,提升战时物资保障能力。融入“城市大脑”智慧城市建设,以数字技术创新动员组织方式,实现动员组织实时化、高效化、精准化。优化完善平战

转换机制。按照全系统、全要素、全方位平战转换的要求,以项目平战转换试点实战演练为基础探索平战转换的组织实施,提高人防工程平战转换实施方案的准确性和可操作性,以平战转换信息数字化和计算机模拟等技术为手段摸索符合实际的人防平战转换方案,完善平战转换物资、经费、技术、人员保障措施。

(六)强化经费保障。市、区(县、市)人民政府要将人防工程、信息系统、组织指挥、宣传教育、训练演练、战备值班值勤和设施设备维护管理所需经费(含乡(镇、街道)、社区)纳入同级财政预算。严格依法征收人防工程易地建设费,加强财务监管,坚持增收节支、厉行节约,严格项目预算管理,加强项目审计工作,确保人防经费专项用于人防建设;拓展人防建设融资渠道,培育和发展多元化投资主体,扩大社会投资规模,加强人防工程平时开发和人防国有资产管理,确保人防资产的平战结合效益,为国防建设提供有力可靠保障。

八、厚植初心使命,深化党建引领人防建设

(一)坚持党对人防的绝对领导。坚持以党的政治建设为统领,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面落实新时代党的建设总要求,不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。坚持人民防空为人民,深入贯彻落实习近平总书记关于“建设让党中央放心、让人民群众满意的模范机关”的重要指示精神,推动全面从严治党向纵深发展,开创机关党的建设新局面。紧扣“围绕中心、建设队伍,服务群众”核心任务,积极创建讲

政治、守纪律、负责任、有效率的模范机关。贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神、中央和省委、市委重大决策部署,巩固“不忘初心、牢记使命”主题教育成果,深化党史学习教育,构建机关“大学习、大调研、大培训”工作格局,扎实推动学习型机关建设。坚持把纪律规矩挺在前面,健全完善廉政风险防控体系,推进清廉人防进班子、进岗位、进项目、进家庭,构建不敢腐、不能腐、不想腐体制机制,着力形成崇廉倡廉促廉良好环境,准确运用监督执纪“四种形态”,深化助推数字化改革,坚持问题导向,借鉴先进经验,持续完善监管机制,使监管既无事不扰,又无处不在。坚持党管干部,确立正确选人用人导向,打造平常时候看得出来、关键时刻站得出来、危难关头豁得出来的人防铁军。

(二)健全规划落实和保障机制。加强对本行政区域人民防空工作的组织领导,切实将人民防空工作纳入议事日程、政府目标考核和军事斗争准备,纳入国民经济和社会发展规划,纳入城市公共安全和应急管理体系,及时研究解决人防建设中的重点难点问题。各级人防主管部门要主动协调相关部门,细化本地区人防建设规划,做好与国土空间规划等相关规划的衔接。提升人防机关“准军事化”建设水平,进一步健全会议制度、办文办会制度、督查督办制度和效能监督制度,推进机关规范高效运行。依靠“数智杭州”建设,健全预防和惩治腐败体系,重点强化对公共权力运行关键部位、关键环节、重点人员的监督防范,扎实开展清廉人防建设,为人防高质量发展营造良好氛围。

（此处为大量模糊文字，疑似为正文内容，因清晰度不足无法准确转录）