# 附件3

佛山市人民防空工程维护管理办法

（送审稿）起草说明

为加强全市人民防空工程平时维护使用管理，确保人民防空工程平时使用安全和战时防护效能，佛山市人民防空办公室起草了《佛山市人民防空工程维护管理办法》（以下简称《办法》）,现将有关情况说明如下：

1. 立法的必要性与可行性
2. **立法的必要性**

**1.是适应经济社会发展形势的需要**

《中华人民共和国人民防空法》设定了人民防空主管部门对于人民防空工程维护管理的监管职责，该法于1996年10月29日经第八届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议审议通过，并于1997年1月1日实施，2009年8月27日，中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议修订通过。

《广东省实施＜中华人民共和国人民防空法＞办法》在《中华人民共和国人民防空法》的基础上，进一步明确人民防空主管部门组织国家机关、社会团体、企业事业组织的人员参加公共人民防空工程建设和维护管理的责任，该法于1998年7月29日经广东省第九届人民代表大会常务委员会第四次会议审议通过，并于1998年8月13日实施，2010年7月23日，广东省第十一届人民代表大会常务委员会第二十次会议修订通过。

2001年11月1日，国家人民防空办公室分别发布《人民防空工程维护管理办法》《人民防空工程平时开发利用管理办法》，对人民防空工程维护管理、平时开发利用作出具体规定,两部文件的效力均属于部门规范性文件。广东省人民防空办公室曾于2018年11月12日发出《[广东省人民防空工程维护管理暂行规定（征求意见稿）](https://alphalawyer.cn/ilawregu-search/api/v1/lawregu/redict/5734cabbd2574f39d7877d14931ce3c)》，但至今尚未出台。因广东省未针对人民防空工程维护管理工作出台正式有效的地方性法规、规章或规范性文件，目前我市人民防空工程平时使用和维护管理工作执行的是国家人民防空办公室发布的上述两份文件。

由于国家层面上的法律法规未能针对地方在进行人民防空工程维护管理过程中出现的实际问题进行详尽的细则性规定，导致我市在人民防空工程维护、管理、监督实践中未能做到完全的有法可依。从近年我市人民防空工程普查情况来看，我市人民防空工程的维护使用管理和平时开发利用存在着重用轻管、责权不清、设备缺失损坏严重、利用率低、维护管理责任难以落实等诸多问题，已不能适应新形势下的要求。因此，为确保我市在战时受到空袭和平时遇到重大灾害时，能够有效组织人员及物资掩蔽，保护人民生命和财产安全，保证人民防空工程平时完好状态，急需尽快出台适合我市的人民防空工程维护管理办法，对人民防空工程维护管理和监督事项作出明确规定，为全市人民防空工程维护管理工作提供法治保障。

**2.是保障市民生命财产安全的需要**

人民防空工程是战时保护人民群众生命财产安全，平时服务造福人民群众的重要战备设施，其日常维护管理水平直接体现平时服务功能和决定战时防护效能。我们应站在“人民至上”、“生命至上”的高度，以法治化的思维，保障人民防空工程的完好性，规范人民防空工程的维护管理，更好地保证市民在战时和平时发生灾难时的生命财产安全。

**3.是集聚各方力量确保人民防空工程良好状态的需要**

人民防空工程的维护管理需市、区两级管理机构上下联动，与责任单位进行协调，对责任单位进行监管，人民防空工程的保护、改造、报废和平战转换需自然资源、住房城乡建设、发展改革、卫生健康等职能部门的协助和保障，而人民防空工程的维护管理受众更涉及全体市民。因此，人民防空工程维护管理工作需跨部门跨层级，涉及各级政府、各行业及全体民众等多方力量，需从立法层面明确各方权利义务。

**4.是规范化开展人民防空工程维护管理的需要**

人民防空工程维护管理包括人民防空工程设施管理维护、平时利用、平战转换物资储备、安全范围划定、改造、拆除和报废等活动，为规范人民防空工程维护管理工作标准和程序，切实保障公民生命、财产安全和公共安全，需要立法明确人民防空工程维护管理的标准和程序。

**5.是用地方政府规章约束人民防空工程维护管理责任单位和市民权利义务的需要**

人民防空工程是关乎公众安全的设施，日常由维护管理责任单位进行维护管理，同时也与市民的工作、生活密切相关，因此需要立法明确人民防空工程维护管理责任单位和市民在人民防空工程维护管理工作中的权利和义务，切实提升责任单位、市民关于人民防空工程维护管理的法律意识，保障人民防空工程维护管理工作标准和要求顺利落实。

**（二）立法的可行性**

1.《办法》在我市立法权限内。2015年5月28日，广东省第十二届人大常委会第十七次会议表决通过了《关于确定佛山、韶关、梅州、惠州、东莞、中山、江门、湛江、潮州市人民代表大会及其常务委员会开始制定地方性法规的时间的决定》，标志佛山正式获得地方立法权。

2.有上位法提供指导依据。国家和省分别制定了《中华人民共和国人民防空法》《广东省实施＜中华人民共和国人民防空法＞办法》，省内外一些地方立法的丰富实践也为《办法》的制定提供了宝贵经验。

3.我市有人民防空工程维护管理实践基础。我市的人民防空工程维护管理工作已开展20年以上，《人民防空工程维护管理办法》《人民防空工程平时开发利用管理办法》指导佛山市人民防空工程维护管理工作已超过20年，积累了一定的经验和教训，这些都将为制定市级政府规章提供充分条件。

二、制定依据

根据《中华人民共和国人民防空法》《城市地下空间开发利用管理规定》《[广东省实施<中华人民共和国人民防空法>办法](https://alphalawyer.cn/ilawregu-search/api/v1/lawregu/redict/4070d56c7c9f994c67a6c3e4e4072f87)》等法律、部门规章、地方性法规，参考《人民防空工程维护管理办法》《人民防空工程平时开发利用管理办法》《人民防空专用设备生产安装管理暂行办法》等规范性文件，结合佛山市人民防空建设事业发展实际，以及完善全市人民防空工程维护管理工作需要，制定本《办法》。

三、起草过程

**（一）沟通立法目标与思路（2020年12月-2021年1月）**

2020年12月，市人防办就立法方案进行初步沟通，2021年1月，市人防办明确在《中华人民共和国人民防空法》的框架下，主要参考我省广州、珠海、清远和江苏省常州市，结合佛山实际拟定《办法》的整体思路。提出了《办法》的两个定位：（1）高于国家标准，以引领人民防空工程维护管理科学发展为定位；（2）突出基础特色，以建立人民防空工程维护管理法制建设的佛山样板为定位。与此同时，科学设定、充分论证，力保维护管理责任单位明确和管理经费落实（吸取广州市在这方面的经验教训）。

**（二）调研国内地方立法现状（2021年1月-2月）**

2021年1月，起草工作正式启动。这一阶段，市人防办对我国地方人民防空工程维护管理立法现状展开调研，了解当前地方人民防空工程维护管理法律法规的发展态势和立法特点；系统调查并搜集人民防空工程维护管理方面的国家及地方相关政策文件，初步获悉其管理体系和发展现状。

**（三）草拟《办法》（征求意见稿）初稿（2021年2月）**

2021年2月，市人防办根据电话和实地调研情况，以总则、工程维护、工程保护、拆除和报废、法律责任、附则为框架，草拟《办法》（征求意见稿），并附条文注释。

**（四）征求意见（2021年3月-4月）**

2021年3月29日，市人防办就《办法》（征求意见稿）向市、区有关单位征求意见。4月2日，把根据市区有关单位反馈意见修改完善的《办法》（征求意见稿）在网上公告，向社会公开征求意见，截止到5月4日，未收到公众反馈意见。

**（五）组织召开立法座谈会和立法协调会（2021年4月）**

2021年4月20日，市人防办组织召开立法座谈会，就《办法》（征求意见稿）征求建设单位代表、物业公司代表、市人防协会等各方意见，13家单位共计28人参加了会议。4月22日，市人防办再次邀请各区政府和市级职能部门召开立法协调会，就《办法》的分歧意见进行多方协调,6个部门共计17人参加了会议。

**（六）形成《办法》（第二次征求意见稿）（2021年4月）**

市人防办根据各方意见建议，组织修改完善《办法》内容，形成《办法》（第二次征求意见稿），并再次公开征求相关部门和各级政府意见，收到回复20份，其中无意见17份，有意见3份，收到回复意见7条，其中采纳意见5条，不采纳意见2条。

**（七）开展专家论证和风险评估（2021年5月）**

2021年5月19日，市人防办开展专家论证和社会稳定风险评估工作，委托律师协会组织召开专家咨询论证会，邀请立法及行业专家就《办法》（第二次征求意见稿）的合法性、必要性和社会稳定性进行论证，出具风险评估报告。

**（八）形成《办法》（送审稿）（2021年6月）**

2021年6月，市人防办吸纳各方面意见和建议并结合专家意见，组织对《办法》（第二次征求意见稿）部分内容进行调整，经廉洁风险评估及公平竞争审查，在法制审核并经办领导班子集体讨论通过后，形成送审稿，经主要负责人签字后报送市人民政府审议。

四、征求意见及分歧意见协调情况

**（一）建设单位代表、物业公司代表意见**

2021年4月20日立法座谈会上，建设单位代表、物业公司代表对《办法》（征求意见稿）提出相关意见，涉及物业受委托管理人民防空工程的管理成本、平时使用人防车位的收费、人防车位是否计入小区共有面积、罚则对单位处罚比较重、维修保养标准和制度不明晰、人民防空工程若属于国有则建设单位建成后如何移交等问题。

经讨论论证，对关于“罚则对单位处罚比较重”、“维修保养标准和制度不明晰”的提议部分采纳，其它意见由于标准过低、过于细节、没有上位法依据、不属于《办法》范畴等原因不予采纳。

**（二）市人防协会代表意见**

市人防协会对《办法》（征求意见稿）的意见如下：1.建议政府出台政策，统一收回人民防空工程竣工验收后的使用权，其做法可参照学校、幼儿园、市场、垃圾站等公建配套设施，并且在土地拍卖时，明确向竞拍方提出有关人防规划建设的需求，建成后统一移交相关部门；2.人民防空工程建成后统一由市人防办接收及管理，出租等相关收入统一收归财政；3.对已竣工验收的人民防空工程，由区人防办（住建局）按相关标准及要求每年进行年检，年检合格后，按每月每平方米5〜6元的维护保养价格，由财政拨款，把全年的人民防空工程维护管理费支付给人民防空工程的物业管理公司或使用人；4.人民防空工程的物业管理公司或使用人，可根据相关的要求及标准，自行或委托相关专业单位对人民防空工程及设备进行定期或不定期的维护保养，使人民防空工程及设备常年保持良好的状态；5.当财政收取的人民防空工程出租收入大于支出时，可把以上做法拓展到其它老旧人民防空工程，直至收支平衡。

经讨论论证，对关于“人民防空工程维护保养单位可委托专业机构对人民防空工程及设备进行维护保养”的提议部分采纳，其它意见因缺乏上位法依据等原因最终不予采纳。

**（三）各级政府及其相关部门的意见**

佛山市各级政府及相关部门对《办法》（征求意见稿）的意见内容主要有：1.《办法》不涉及市场监管相关表述，建议不将市场监管局作为相关主管部门；2.建议本条款增加“城市地下交通干线兼顾人防需要修建的人民防空工程可不进行平战转换物资储备”；3.部分罚则无上位法依据；4.在土地出让合同中约定人民防空工程归国有无上位法依据；5.若新建人民防空工程归国有应如何进行移交，日后如何管理；6.若新建人民防空工程归国有，开发利用国有人民防空工程所取得的收入应纳入财政收支两条线管理，缴入项目所在地国库；7.增加明确平时利用人民防空工程可否设置机械停车设备；8.人民防空工程维护管理、开发利用和平战转换责任主体划分不清；9.规范专业术语、特定词汇的表述。

通过召开立法协调会并经过讨论论证，在《办法》（征求意见稿）的基础上，重新考量部分条款的合法合理性，删除、变更部分条款，形成《办法》（第二次征求意见稿）。主要有：删除市场监管局作为相关主管部门的表述；删除在土地出让合同中约定人民防空工程归国有的条款及其相对应的内容；对不同类型人民防空工程维护管理、开发利用和平战转换责任主体重新进行界定；规范了相关表述等；其他不涉及《办法》规范内容、没有上位法依据以及过于细节化的建议不予采纳。

**（四）专家论证会意见**

专家论证会上，专家一致认为《办法》（第二次征求意见稿）在内容和程序上符合有关法律法规和政策规定，涉及合法性、合理性、可行性、可控性方面的风险较小，兼具经验性、创新性及可操作性，既符合国家大政方针又体现佛山特色，同时提出修改意见：1.规范专业术语、特定词汇的表述；2.关于人民防空工程维护管理责任主体划分和经费承担主体的规定不够详尽和仔细；3.人民防空工程是否涉及到保密，涉密的工程就不可公开招标委托第三方管理；4.部分条款建议采取列举方式，使条文更清楚、明晰；5.《办法》作为政府规章，在上位法仅设定处罚金额上限为五千元的情况下，将处罚金额下限设定为一千元人民币，具有合法性风险，建议删除处罚金额下限的内容；6.在具体操作上，建议人民防空工程在竣工验收备案时附加影像形式的维护保养手册，作为日后维护保养单位操作指引和培训资料；7.根据具体意见进一步完善《办法》内容等。

经过进一步讨论，再次对《办法》（第二次征求意见稿）内容进行调整完善；规范了相关表述；明确了维护管理责任主体和经费来源；除了部分不符合《办法》逻辑结构的专家意见，其它意见基本采纳。

五、主要内容的说明

**（一）关于《办法》的框架结构**

《办法》共六章三十条，分别是总则、工程维护、工程使用、拆除和报废、法律责任、附则。

1.第一章“总则”。主要对立法目的、人民防空工程概念界定、适用范围、维护管理的基本原则、人民防空主管部门及其他政府部门的管理职责、属地分级管理等内容进行了规定。

2.第二章“工程维护”。主要对人民防空工程维护管理责任划分及责任主体的承接、维护管理经费来源和保障、人民防空工程平时和战时使用、维护管理责任单位的工作制度作出了规定，同时提出责任单位可委托第三方实施维护管理，强调防护（防化）设备生产安装企业应提供的售后服务，明确了人民防空主管部门监督检查的职责。

3.第三章“工程使用”。主要突出了对人民防空工程的保护，从保护主体、平时利用、平战转换物资储备、城市基础设施建设、国土空间规划编制、人民防空工程改造、人民防空工程安全范围划定等七个方面进行规定，通过列举平时利用人民防空工程的禁止行为、人民防空工程安全范围的划定要求等具体内容，达到对人民防空工程保护的目的。

4.第四章“拆除和报废”。主要对人民防空工程的拆除以及拆除后经批准可不予补建，但应缴纳易地建设费的情形作出了规定，同时还规定了人民防空工程拆除补建的标准、报废的条件等内容，是从拆除、补建以及报废的角度对人民防空工程的保护。

5.第五章 “法律责任”。主要明确人民防空工程维护管理责任单位、人民防空工程维护管理责任人和人民防空主管部门工作人员的法律责任，规定了对不履行维护管理责任、危害人民防空工程安全和使用效能的处罚措施。

6.第六章“附则”。主要规定了《办法》的施行日期。

**（二）关于重要条款的说明**

**1.压实各职能部门的职责。**人民防空工程维护管理工作涉及多个部门，为避免推诿扯皮，结合机构改革和我市实际，提出按照属地管理的原则，人民防空主管部门负责本行政区域内人民防空工程维护的监督管理工作；住房城乡建设部门负责本行政区域内防空地下室土建以及排水防涝、环境卫生等日常维护管理的监督检查工作；财政、自然资源、住房城乡建设、发展改革、卫生健康等部门按照各自职责，做好人民防空工程维护管理的相关监管工作（第四条、第五条）。

**2.明确人民防空工程维护管理责任单位和经费来源。**由于历史原因，我市人民防空工程维护管理责任、管理经费等方面的问题一直不能得到很好的解决，直接影响了人民防空工程维护管理工作落实。为此，《办法》对不同类型人民防空工程的维护管理责任单位作出了划分，规定了维护管理责任单位合并、分立、变更及注销后其维护管理责任的承接。针对实践中出现的人民防空工程维护管理经费无法保证的问题，规定了人民防空工程经费来源及承担的责任主体，为人民防空工程维护管理工作落实提供保障（第六条、第七条、第八条）。

**3.明确人民防空工程维护管理工作制度和保养标准。**《办法》依据上位法并参考部门规范性文件规定，对人民防空工程维护管理工作制度和保养标准作出了规定，落实维护保养措施，确保人民防空工程日常维护管理工作内容的可行性（第十一条、第十二条）。

**4.新增对防护（防化）设备生产安装企业售后服务的要求，创设维护保养鼓励性条款。**《办法》针对佛山市目前防护（防化）设备维护难、损坏率高的问题，对防护（防化）设备生产安装企业提供售后服务作出了一定的要求，确保防护（防化）设备平时保持完好状态，在战时或平时发生突发应急事件时能及时充分发挥作用。此外，在人民防空工程维护保养工作实际中，因缺乏技术人员，不懂操作设备、不了解防护（防化）设备维护保养知识等原因，责任单位普遍陷入维护保养工作无从下手的窘况。为此，《办法》创设了鼓励性条款，通过鼓励人民防空工程防护（防化）设备生产安装企业在人民防空工程竣工验收后制作维护保养视频或操作手册的方式，对维护管理责任单位进行维护保养技术培训，实现维护保养知识无缝衔接，提高人民防空工程维护保养效率（第十三条）。

**5.明确平时使用过程中对人民防空工程的保护规定。**人民防空工程建成后，不仅要注重维护管理，平时使用过程中的保护也不容忽视。在平时利用人民防空工程和城市基础设施建设过程中，容易对人民防空工程造成破坏，从而影响其防护效能。因此，《办法》从平时利用人民防空工程的禁止行为、建设单位的平战转换责任等方面进行规定，明确对人民防空工程的保护（第十六条至第十九条）。

**6.对拆除、报废人民防空工程的规定。**人民防空工程关系着人民的生命和财产安全，不能随意拆除和报废，但在注重保有率的情况下，对已不具有防护效能的人民防空工程，《办法》规定了拆除和报废条件以及审批流程，同时规定了拆除、报废后应当予以补建，对不能补建的，应当缴纳易地建设费（第二十二条至第二十五条）。

**7.明确法律责任。**针对平时使用人或者负责维护管理的建设单位、人民防空工程维护管理责任人违反《办法》的行为设置了相应法律责任。设定法律责任时，严格遵从上位法的有关规定，并充分考虑违法具体情形和实际执法效率，确定了相应罚则（第二十七条至二十九条）。