

作为江苏省首部主城区人防工程控制性详细规划,不久前启动的“南通方案”兼顾了国防、社会、经济三重效益——

# “地下长城”融入国土空间规划

■本报特约通讯员 孙秀才 姚兴才 江辉生

## 筑牢基石

“这部法规可实现政府、企业、市民共同受益……”日前,在江苏省苏州市举行的长三角区域人民防空一体化发展论坛上,《南通市主城区人防工程控制性详细规划》的编制与启动工作,引发与会人员的广泛关注。

人防工程是防备敌人空袭,掩蔽人员和物资的重要设施,被誉为“地下长城”。依据人民防空法规定,新建民用建筑应当配建防空地下室,各地配建的具体比例也已明确,为什么还要制定人防工程控制性详细规划?“控制”的必要在哪里?“详细”在什么地方?“规划”的科学性如何体现?带着这些问题,笔者走进了江苏省南通市。

### (一)

近些年来,南通市城镇化加速推进,“地下长城”随着城市建设同步延伸。新建区域人防工程人均面积远远超出国家、省的标准,而一些旧城区的人均面积明显偏低。

“人防工程一味随着高楼大厦建,极易导致新城区过多过密、老城区规模总量不足的问题。”对照战时防护要求,该市人防办决心改变工程体系建设畸轻畸重现象,对建设布局进行调整和优化,确

保一旦防空警报响起,全市居民都能快速进入附近的防空洞。

然而,调整和优化的依据在哪里?如果没有“硬杠杠”,缺乏“路线图”,仅靠人为操控,不仅难以精确调整、优化到位,而且容易因自由裁量权过大而导致“暗箱操作”、滋生腐败问题。

随着全面依法治国的深入推进,政府部门越来越注重依法行政、依法办事。“城乡规划法明确规定,政府相关部门依据控制性详细规划,提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等条件。”南通市人防办主任朱桂华介绍说,在对相关法规的学习讨论中,该办党组一班人形成了编制人防工程规划的思路。

### (二)

在与相关部门的对接中,他们不断深化认识:要让人防工程控制性详细规划具有法定效应,就必须融入国土空间规划;而要融入国土空间规划,就必须与地下空间开发、地上相关建设规划无缝衔接、融为一体。

将用于战时防护的工程规划与平时各项建设规划绘成“一张图”,谈何容易!面对不少人的畏难情绪,该办党组一班人鼓励大家勇于担当:人防规划作为城市规划和地下空间规划的重要组成部分,不应缺位,更不能缺失,否则就会造成难以弥补的历史欠账,一旦发生战事,后果不堪设想!

道阻且长,行则将至。从立项到获

得批准,规划的编制历时3年时间,凝结了多个部门工作人员、多位专家学者的心血与汗水。2020年9月,南通市正式启动这份规划。“南通方案”成为江苏省第一部编制完成且已启动的人防工程规划。

### (三)

在规划中,承载南通市转型发展示范功能的南通中央创新区,成为地下空间综合开发的“试验田”;结合医学综合体项目,筹集人防专项资金,与邻近项目合建大体量人防工程,涵盖地下医院、战时电站,以及防空专业队、各类人员掩蔽及配套设施,并与轨道交通互联互通,战时作为疏散基地,灾时作为应急避难场所,平时作为大型停车场和轨道交通换乘中心,实现一项投入、多重效益。

像中央创新区一样,南通主城区110平方公里范围内的各个地块,普遍按照“先地下、后地上”的设计理念被“详细”规划,旨在实现人防工程与其他建设项目连片开发、综合利用。

“在‘一张图’上搞规划,才便于人防工程布局的调整优化。”该市人防办工程管理处处长瞿伟军举例说明:按照惯例,某新开发地块配建人防工程比例应达到8%。通过综合测算,发现按照5%的比例配建即可满足战时需求,按照新规划可确定配建面积为5%,其余部分折合为易地建设费。

### (四)

“规划调整的是工程布局,工程总量并未因此减少一丝一毫。”据朱桂华介绍,由于一些人防工程与邻近项目连片开发,防护体系更加完善了,“地下长城”的成色更足了。

而从新城区收编的易地建设费用,被用于建设老城区公共绿地广场、学校操场等地块下面的人防车位,老旧小区停车难的问题将得到有效缓解,人防工程的社会效益也得以显现。由于实施连片开发、统一测算,人防工程的成本也将得以降低。

笔者翻阅控规,发现规划地块的编号序列、功能色块与南通市城区规划完全一致。“只有做到完全一致,才能彻底解决人防工程与城市建设‘两张皮’的问题。”该市人防办行政服务处副处长杨扬告诉笔者,目前南通市已将人防工程就地建设最低指标、可易地建设规模、战时功能、防护等级、警报器设置、互联互通等相关要求,一并纳入土地出让的规划条件,作为人防工程建设审批的依据,确保“地下长城”与城市其他项目建设一同审批、一并开发、一起建设、一块使用。

# 把全民精神长城筑得更牢固

■薛志亮 姚君

国防教育是建设和巩固国防的基础,是增强民族凝聚力、提高全民素质的重要途径。去年底修订、今年1月1日起正式施行的新国防法,就加强国防教育提出了诸如“坚持全民国防”“强化忧患意识”“提高国防技能”等一系列新规定,十分必要、非常重要。深刻领会、认真贯彻落实有关国防教育的最新法定要求,对于筑牢全民精神长城乃至建设全民国防具有深远而重大的意义。

要把“坚持全民国防”落到实处。我国国防教育贯彻全民参与、长期坚持、讲求实效的方针。落实这一方针,不仅要追求国防教育主管部门依法加强组织管理、相关部门依法履责和军事机关依法协助,而且要求“一切国家机关和武装力量、各政党和各人民团体、企业事业组织、社会组织和其他组织”依法组织本地区、本部门、本单位开展国防教育。

搞好国防教育的“全民大合唱”,就要对国防教育进行长远规划和顶层设计,明确年度教育主题和基本目标;就要开列任务清单和责任清单,做到千钧重担大家挑、人人肩上有指标;就要细化国防教育内容、教育计划和实施方案,确保国防教育层层落实、层层扎实,人人参与、人人尽责。

要把“强化忧患意识”作为一项长期要求贯穿国防教育始终。“生于忧患,死于安乐。”古今中外大国兴衰更替的历史一再印证这个道理。随着建设社会主义现代化国家新征程大幕的开启,我国将更加走近世界舞台的中央。越是这个时候,越要强化忧患意识,通过国防教育使全体公民清醒地认识到:“树欲静而风不止”,顺顺当当只是一厢情愿,中华民族伟大复兴绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。

现实已经证明,我们越发展壮大,遇到的阻力和压力就会越大,面临的外部风险就会越多,这是我国由大向强发展进程中无法回避的挑战,是实现民族复兴绕不过的关口。因此,“安而不忘危,存而不忘亡,治而不忘乱”的古训,在新时代国防教育中依然有其现实意义。当然,强化忧患意识绝不是搞危言耸听,更不是自缚手脚,而是教育引导广大干部群众正确认识国际战略格局和国家安全形势,时刻保持警惕,始终居安思危,为实现由“富起来”向“强起来”的伟大飞跃而马不卸鞍、缰不松手。

要把“提高国防技能”摆到“先为不可胜”的战略高度。《孙子兵法》曰:“先为不可胜,以待敌之可胜。”意思是说首先要让自己立于不败之地,从而等待时机或创造条件去战胜敌人。“先为不可胜”,需要军队加强战备,也需要公民具备履行国防责任的必要技能。战争实践表明,一个国家的公民是否具备国防技能,会不会在战时自救互救、规避战争危险,能不能在危急时刻经过短期训练就可以走上战场,决定着这个国家的战争潜力和动员能力,体现着这个国家的斗争精神和战略威慑力。

贯彻好新国防法关于“提高国防技能”的新要求,一方面,应着眼现代战争

特点规律,整合军事机关、人民防空等部门的资源,合理设计公民国防技能内容体系、标准要求和实施纲要,使各行各业、各类社会组织在训练国防技能时有章可循、有据可依;另一方面,应加强对学生军训中培养国防技能的规范和指导,科学设置学校国防技能实操课目,将相关训练和考核纳入学籍管理,改变“站站军姿、走走队列”就算军训的简单模式,让参训学生既能涵养尚武精神,又能掌握国防技能。

要把公职人员在全民国防教育中的“模范带头作用”充分发挥出来。全民国防教育的基础在社会,重点在学校,关键则在各级各类公职人员。在人民群众眼中,公职人员是党和国家的代表,其参加国防教育实际状况如何、自身国防素养怎样,直接关系到全民国防教育的落实质量。因此,应把公职人员依法参加国防教育、提升国防素养,作为治国理政中应有之义、科学筹划,严格落实,让“关键少数”发挥好关键作用。

(作者系陆军指挥学院教授、硕士研究生)

## 民防宣教添新鲜教材

■本报特约通讯员 戴光明

元旦前夕,《长三角民防宣教的创新范例——浙江省嘉善县构建全民防空防灾宣教体系的实践与探索》一书由中国文史出版社出版发行,成为推动长三角区域人防一体化发展的又一鲜活教材。

“该书编撰历时8个月,总结的是7年来嘉善县探索民防宣传教育的新路子。”嘉善县人防办主任朱军介绍说,为破解县域民防宣传教育工作重视不起来、落实不下去的问题,从2014年起,嘉善县积极构建机构、队伍、载体、机制“四位一体”的全民防空防灾宣教体系,形成了多部门协作共推、多机构优势互补、多形式融合渗透的民防宣教工作新格局。

2020年8月,江苏、浙江、安徽、上海三省一市人防(民防)部门联合发文,推广了嘉善这一做法。

该书详细介绍了嘉善县构建“四位一体”全民防空防灾宣教体系的探索过程、具体做法、实际成效、经验启示和发展趋势,既有理论高度,又有实际例子,为推进县域民防工作提供了重要参考。

“这本书一看就懂,拿起来就能用。”安徽省人防办宣传教育处处长杨开斌说,他们将与长三角地区兄弟单位一道,学好、用好嘉善经验,促进民防工作末端落实,为铸就坚不可摧的护民之盾奠定坚实的基础。



1月4日,中部战区某调度中心围绕锻造打伏型运输投送劲旅,组织所属单位在5省2市同步开训,吹响了2021年军事训练“冲锋号”。

图①:该调度中心某军代室参训人员快速通过“染毒地带”。

图②:该调度中心某军代室人员开展野战机械化站台车训练。

高维康、李 宁摄

## 北京市西城区展览路街道不丢保底通信手段

# 手持电台联通23个社区

■本报特约通讯员 魏鑫 李秋梅

现代社会,人们沟通联络一般会运用手机、网络等手段。然而,北京市西城区展览路街道把手持电台作为开展紧急联络的首选通讯工具。这不,元旦假期街道各个社区值班员还在用手持电台进行互联互通测试:“我是新华里社区,听到请回答!”“黄瓜园社区收到。”“百万庄东社区收到……”

手持电台属于保底的通信手段。发生地震、洪水等重大自然灾害或者战争时,通信基站极易遭毁,手机、固定电话等日常通讯工具难以继续使用,地方部

门指挥通信往往成为大问题。此时,手持电台就派上了用场,可为人员疏散掩蔽等紧急行动提供通信保障。2020年,展览路街道以开展防汛演练为契机,依托人防部门配备的手持电台,将保底通信手段覆盖到全街道的23个社区。

“手持电台使用方便,通话效果好。”新华里社区居委会党支部书记王克功介绍说,通过手持电台,各个社区同步收听上级的安排部署,对自身和相邻社区的任务都比较清楚。基于这一便利条件,他们与附近的4个社区联合拟制了

2021年人员疏散演练方案,并将演练背景设置为发生重大灾情、日常通信工具无法使用,手持电台的作用更加凸显。

为每个社区配发2部手持电台并不困难,困难的是如何让社区工作人员熟练操作、精心保管。“在这方面,我们街道有优势。”展览路街道人防科科长陈越英告诉笔者,该街道有一支20多人的应急通信志愿者队伍,他们人人持有业余无线电使用执照,在承担起社区之间互联互通任务的同时,义务培训社区工作人员和居民,各个社区会用手持电台

的人越来越多。

人防部门将这支部队编为市应急通信二队,作为在编通信力量的有益补充,为其授旗、配发器材,并专门划出新华里社区的一处人防工程,供其无偿使用,队员们交流业务、保养设备、培训人员等活动均在这里进行。

走进这处人防工程,一股暖意扑面而来。工程被分成几个房间,房间内各式各样的无线电台、滴答作响的发电机、英文与阿拉伯数字混编的联络呼号、来自世界各地的互联互通记录卡片,都在证明这是一支专业的通信队伍。

“应进一步用好通信志愿者队伍,确保关键时刻保底手段覆盖基层社区。”前来调研的市、区人防部门相关人员表示,无论现代通讯技术如何先进,保底的手段都不能忘、不能丢。

## 万象聚焦



1月4日,西宁联动保障中心某输油管线团官兵拉至陌生地域,开展野战输油管线保障演练,确保“战场血液”畅通。图为参演官兵在对“受损管线”进行维修。

孟 钊摄