

ZHONGGUO

RENFANG JIANSHE
WAIZI YINJIN YU GUANLI

中国人防建设 外资引进与管理

王朝才
刘尚希
傅志华
胡 犇

【著】



经济科学出版社

中国人防建设

外资引进与管理

王朝才
刘尚希
傅志华
胡 铎

著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人防建设外资引进与管理 / 王朝才等著. —北京:
经济科学出版社, 2004. 12

ISBN 7-5058-4603-5

I. 中… II. 王… III. 人民防空-国防建设-外
资引进-研究-中国 IV. E256

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 125335 号

责任编辑: 周丽丽

责任校对: 桂裕生

版式设计: 代小卫

技术编辑: 段健英

中国人防建设外资引进与管理

王朝才 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

富达印刷厂印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 7 印张 150000 字

2005 年 2 月第一版 2005 年 2 月第一次印刷

印数: 0001—1000 册

ISBN 7-5058-4603-5/F · 3875 定价: 15.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

人民防空是国防的重要组成部分，是国民经济和社会发展的重要方面，是现代城市建设的重要内容，是利国利民的社会公益事业。

在党中央、国务院、中央军委的正确领导下，我国人民防空建设取得了显著成就，各项工作呈现出健康、稳定、协调发展的良好局面。目前，我国人民防空建设正加速推进现代化、信息化进程，力争在较短的时间里，建立起高效稳定的组织指挥体系、布局合理的防护工程体系、灵敏可靠的通信警报体系、精干过硬的专业队伍体系、保障得力的人口疏散体系、结构合理的科研和人才培养体系，提高人民防空的组织指挥能力、通信预警能力、快速反应能力、应急救援能力和整体抗毁能力，做好应对现代战争和重大灾害事故准备，有效地保护人民群众生命财产安全。

人防建设资金是人防建设的重要物质基础，也是人防建设宏观调控的重要手段。各级人防部门加强对人防资金增收工作的领导，开源节流，依法筹措人防建设经费，有力地推动了我国人防建设的持续发展。在市场经济条件下，我国人防建设对资金投入提出新要求，要在继续加大

政府必要资金投入的同时，按照市场规律更多、更好地利用各类社会资金加快人防建设。在继续依法筹集社会资金的同时，有效地吸收和利用外资，将是推进人防建设的一项重要工作。近年来，随着我国改革开放政策的全面实施，许多地方尝试引进外资投入人防建设，取得了良好的战备效益、社会效益和经济效益。但是，在实践中我们也遇到了一些问题，诸如人防建设利用外资具体范围和深度的界定、利用外资建设的人防工程在平时和战时的管理等，另外还有许多需要从理论高度、法规制度设计和具体政策运用上认真研究的问题。由国家人民防空办公室、财政部财政科学研究所承担的“WTO 框架下人防建设外资引进与管理”课题，针对人防建设领域引进外资及其管理等问题进行了系统分析和研究，取得了良好成果。这个课题推进了我国人防建设资金管理相关理论研究，也促进了人防建设利用外资具体实践工作。作为专题研究成果，本书的正式出版发行，将对全面利用外资建设人防事业起到较好的政策指导作用。我也衷心希望通过这项研究工作、通过本书的出版，能更广泛地引起社会各界对人防建设投入问题的关注，共同推进我国人防事业向前发展。

国家人民防空办公室



二〇〇四年九月六日

目 录

序	1
第一章 人防建设概述	1
第一节 人防建设的性质与范围	2
第二节 人防建设的行政体制	14
第三节 人防建设的管理模式	17
第二章 人防建设利用外资的必要性	23
第一节 我国人防建设的现状	23
第二节 我国人防建设与国外的差距	29
第三节 利用民间资本及外资投入 人防建设的必要性	31
第三章 加入 WTO 为人防建设引进外资 提供了机遇	41
第一节 WTO 基本知识	41
第二节 加入 WTO 为人防建设引进外资提供了机遇	53
第四章 WTO 条件下我国的外资政策	70
第一节 我国当前外资利用状况	70
第二节 外资政策的历史沿革	84

第三节	WTO 下的外资政策调整	93
第五章	人防建设投资体制	103
第一节	人防建设投资理论分析	104
第二节	我国现行人防建设投资体制	108
第三节	人防建设投资体制的改革趋势	116
第六章	国外人防建设利用外资的经验与借鉴	121
第一节	国外人防建设现状	121
第二节	国外人防建设资金的来源	126
第七章	人防建设引进外资的目标与政策	129
第一节	引进外资的战略目标和基本原则	129
第二节	引进外资的范围	138
第三节	吸引外资的方式	143
第四节	加快人防建设的政策思路和吸引外资的措施 ..	151
第八章	人防建设利用外资的管理	158
第一节	人防建设外资引进管理	159
第二节	人防建设外资使用管理	176
第九章	人防建设引进外资的其他配套措施	193
第一节	更新观念	193
第二节	纳入国民经济与社会发展规划	202
第三节	中远期相结合的优惠政策	210
后记		218

第一章

人防建设概述

人防是国家根据国防需要，动员和组织群众采取防护措施，防范和减轻空袭危害，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，这是《中华人民共和国人民防空法》赋予人民防空（以下简称“人防”，国外称“民防”）的任务。“国家根据国防需要”，主要是指人防的各项准备，必须符合国家积极防御的战略方针，按照国防建设的规划和要求，统筹安排人防建设。“动员和组织群众采取有效防护措施”，防护措施主要包括两个方面：一是政府动员和组织群众采取的防护措施建设，主要是指按照人防要求修建人防工程、通信和警报设施，组建群众防空组织，做好城市人口疏散和疏散安置地区的建设等，达到保护人民生命和财产安全的目的；二是群众自身采取的防护措施，通过接受人防教育、训练，熟悉防空的基本知识和技能，学会自救互救器材的使用，熟悉掩蔽地点和疏散方案，以及在特殊情况下的求生技能等，达到自救互救、自我保护的目的。具体措施和要求是：建立起统一高效的组织指挥体系、布局合理的防护工程体系、灵敏可靠的通信警报体系、精干过硬的专业队伍体系、保障得力的人口疏散体系及现代化的科研和人才培育体系，努力提高人防的整体抗毁能力、快速反应能力、应急救援能力和自我发展能力，能够有效地应对现代化战争及重大灾害事故，有效地保护国家和人民生命财产的安全。人防所采取的各项防护措施和任务，概括了人防建设的全部内容，

是人防保护人民宗旨的直接体现，只有完成了人防的各项建设任务，才能有效地保护人民生命和财产的安全。

第一节 人防建设的性质与范围

一、人防建设的性质

1. 人防建设是国防建设的组成部分。国防是国家生存和发展的安全保障。国家之所以把人防作为国防的组成部分，这是因为：一是人防是国家防空体系的组成部分。我国的防空体系是由要地防空、野战防空和人防组成的。要地防空是为保卫国家领土和重要目标的安全，所采取的防空措施和行动；野战防空是军队在野战条件下进行的有组织的防空斗争；人防是动员和组织人民群众防备敌人空中袭击、消除空袭后果所采取的措施和行动。人防要纳入国家防空体系，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。上述各种防空，任务各不相同，但又互相配合，相辅相成共同完成防空任务。二是人防的各项准备是国家整体防御准备的组成部分，人防建设是国家战略防御、战场建设、城市防卫的重要内容之一。搞好人防建设，不仅可以增强国家的整体防卫能力，提高城市防空抗毁和抗御自然灾害的能力，而且能够在一定的程度上增加制约和延缓战争的因素。因此，人防建设必须依据积极防御的战略方针、作战原则和作战意图实施，城市的防空袭方案、人防的建设规划、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。三是人防是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。将人防建设纳入国防建设的组成部分，也是世界各国的普遍做法。各国根据历次世界战争的经验教训并考虑

到现代高技术空袭兵器的发展情况,对民防建设和地下防空工程建设都十分重视。俄罗斯认为民防已成为“保卫国家安危的最重要的战略措施”;美国认为民防是其“整个威慑力量态势中的一个必不可少的部分”;日本提出,其本土防卫应以“民防为中心进行考虑”;德国、瑞典和瑞士等国把民防作为总体防御和全民防御的重要支柱。为了保护平民在战争中的生命和财产安全,许多国家都将民防建设作为防备战争的重要内容,投入了大量的人力、财力和物力,民防建设已具相当规模。

2. 人防建设是国民经济和社会发展的主要内容。在新的历史时期,国家以经济建设为中心,人防建设要与经济建设协调发展,为经济建设服务,以保障社会主义现代化建设顺利进行。人防建设贯彻与经济建设协调发展、与城市建设相结合的原则,体现了人防建设与经济建设、城市建设相互依存、协调发展的关系。一个强大的国家必须有强大的国防作后盾,同时经济建设又是国防建设的物质基础。这就要求人防建设要与国家经济建设发展的水平、与城市建设的规模相适应,把人防建设规划纳入经济建设和城市建设的统一规划,同步建设。同时,在经济建设和城市建设中要贯彻人防的要求,兼顾人防的需要,从规划、建设、维护、使用及管理上,力求做到一笔投资,多种效益。从人防建设作为国民经济和社会发展计划的组成部分看,人防建设也是一种经济活动。因此,其工作程序,必然要受到经济规律的制约和影响。在国民经济体系中,各部门之间必须保持平衡,这就要求人防建设计划及其相应的建设程序中的主要阶段和环节,必须与国民经济计划协调一致。比如,人防建设活动都必须纳入国家计划,经过平衡后实施;未经批准不得乱上项目,所有建设项目都必须按规定的程序和权限履行审批手续;各地区人防建设必须以完成国家统一建设计划为归宿等等。总之,要求人防建设的速度和规模必须同国民经济发展保持一致,同国家财力物力相适应,坚持量力而行,符合社会主义市场经济规律的要求。

3. 人防建设是一项社会公益事业。人防建设以保护人民生命和财产安全为根本宗旨和目的, 既是我国国家性质决定的, 也是我们党和国家一贯坚持的全心全意为人民服务宗旨的体现。旧中国, 我国许多城市曾遭受过日本帝国主义空军的狂轰滥炸, 老百姓无处躲藏, 坐以待毙, 生命和财产安全得不到保障。新中国成立以来, 国家在人防建设上投入了大量的人力、财力和物力, 建设了相当数量的人防工程, 建立了人防通信警报网络, 组训了群众防空专业队伍, 对公民进行了防空知识教育, 防空袭的组织准备也正在逐步落实, 为防范和减轻空袭危害打下了一定的基础。这些成果, 凝结了几代人的心血, 广大人民群众为此付出了极大的努力, 是保护人民生命和财产安全的物质基础。人防所采取的社会救济、人道救助及灾民安置等是社会保障性质, 确定了人防事业的公益性和人防建设的特殊性。人防建设行业与其他行业既有联系又有区别, 既有共性, 更有自身的特点。人防具有战备防护功能和社会保障功能, 这体现了人防国有资产的公益性; 而人防这种特定的功能, 又是其他行业所不具备和不能代替的。这种行业的特殊性和不可代替性, 又体现了人防国有资产是非竞争性和非经营性。由于人防建设的社会公益性和保护人民生命财产的特殊用途, 国家制定了鼓励和扶持人防建设的优惠政策。同时, 由于人防建设成果主要以战时保护人民为使用目的, 平时为了保护和管理好这些设施设备, 必须尽可能利用起来为城市人民的生、产、生活服务, 以使其保持良好的使用状态。这样人防国有资产的非经营性就有所改变, 其中一部分可以转为经营性资产。

总之, “国无防不立”, 一个强大的国家必须有强大的国防作后盾, 同时经济建设又是国防建设的物质基础。人防建设作为国防建设的组成部分, 是维护和平、制约和延缓战争爆发及保障社会主义现代化建设顺利进行的重要威慑力量。人防建设又是国家经济建设的组成部分, 在新的历史时期, 国家以经济建设为中心, 人防建设要与经济建设协调发展, 为经济建设服务, 以保障社会主义现代

化建设顺利进行。综上所述，有效地组织人防，是保护人民的生命和财产安全，保障社会主义现代化建设顺利进行的前提和手段。保护人民生命和财产安全，保障社会主义现代化建设顺利进行是人防的根本目的和主要任务。

二、人防建设的范围和建设要求

人防的各项准备单靠临战突击是不能实现的，必须在和平时期结合国民经济建设和城市建设，长期坚持有计划、有重点、有步骤地进行人防建设才能完成。平时进行人防建设的任务范围主要有六个方面：一是人防指挥体系建设；二是人防通信警报体系建设；三是人防防护工程体系建设；四是人防专业队伍建设；五是城市人口疏散体系建设；六是人防科研和人才培养体系建设。

（一）人防指挥体系建设

人防指挥体系建设，是指为保障人防组织指挥需要而构建的包括指挥、通信、情报和警报等工程设施相配套的指挥自动化体系，以及熟练掌握这些指挥系统的高素质指挥人才和防空专业队伍系统，是平时进行人防建设的重点。现代技术特别是高技术条件下，由于各种空袭兵器性能大大提高，加上空袭者利用政治、军事及外交等措施进行欺骗，在被空袭国意想不到的时间、地点进行空袭，使得被空袭国容易在没有任何准备的情况下遭到袭击。可以预见，未来城市的防空袭作战，很可能是在来不及准备的情况下进行的。因此，建立一个统一、完善、科学、多维及高效的组织指挥体系，是保障未来高技术条件下夺取防空袭斗争胜利的关键，也是人防综合战斗力的体现。其基本要素包括严密的预警系统、多手段的警报报知系统、灵敏可靠的通信系统、一体化的指挥自动化系统、高素质指挥人才和专业队伍系统及完善的防空袭方案系统。

建立严密的预警系统，是尽早发现敌空袭企图，提高城市防空作

战能力,争取主动的重要前提。现代高科技广泛应用于军事领域,高技术空袭兵器、信息战及电子战贯穿于战争的全过程,大大增强了空袭的隐蔽性和突然性。能否尽早发现敌空袭企图,迅速、准确地发放和传递防空袭警报信号,是关系保护人民生命财产安全的大事。因此,必须建立多手段、多层次、大容量、全方位、机动性能强、保密性能好和具有较强抗毁能力的现代化防空预警保障系统。人防预警系统要与战区空军情报总分站和城市就近雷达部队建立直接联络网。情报接收要逐步实现自动化为主,并与手工相结合。

建立一体化的指挥自动化系统,就是将人防与要地防空和野战防空有机地结合起来,统一规划,协调发展,构成“三位一体”的指挥体系,通过计算机将政府、军事机关、人防、要地防空、野战防空、群众防空组织及高技术专业队伍连接起来,建立起集指挥、通信、警报、控制、情报、监测与侦察为一体的人防指挥自动化系统,统一指挥防空袭作战和城市人防行动。要依托军网,加入政府网,逐步建成打防结合、精干高效、反应灵敏的城市防空袭指挥专用网络系统。

完善的防空袭方案系统,包括城市防空袭基本方案;人防指挥方案;城市人口疏散方案;重要目标防护和抢险抢修方案;人防专业队伍组训方案;城市居民紧急疏散隐蔽方案;以及通信、警报、交通、运输、消防、治安、医疗救护和生活等保障方案,都要在认真调查研究,掌握基本情况的基础上,制定出切实可行的方案来,并适时组织演练和修订完善方案,以保证战时有条不紊地实施有效的指挥。

高素质的指挥人才,既是人防建设的领导者与筹划者,也是人防斗争的组织指挥者,要努力培养“懂政策、知法规、明职责、精业务、会管理、善指挥”的综合素质过硬的人防指挥人才,以适应高技术条件下人防建设和防空袭斗争的需要。

人防指挥工作,具有广泛的群众性,涉及面广,指挥关系多,任务繁重,头绪纷繁复杂,只有科学建立关系顺畅的指挥体系,才

能使广大的人民群众有统一的意志、统一的步调和统一的行动，万众一心地去夺取防空袭斗争的胜利。

（二）人防通信警报体系建设

人防通信和警报，是为保障迅速准确地传递和发放防空袭警报信号，指挥防空袭斗争而建立的指挥通信和警报通信，是保障各级人民政府实施人防指挥的基本手段。现代高技术战争战场信息对抗激烈，情报战、电子战及网络战首当其冲，并贯穿于战争的全过程。信息不通、情况不明、指挥不灵，就会失去战争主动权，就会处于被动挨打的境地。保持人防通信和警报的稳定顺畅以及指挥不间断，在未来高技术条件下局部战争中具有至关重要的作用。为保障迅速准确地传递和发放防空袭警报信号，指挥防空袭斗争，人防必须按照及时、准确、稳定及不间断的要求，建立起多手段的警报报知系统和灵敏可靠的指挥通信系统。

建立多手段的警报报知系统，是保障及时准确地发放防空袭警报信号，为首长定下防空袭方案和群众采取防空袭隐蔽措施争取时间的关键。必须建立反应特别灵敏的，具有抗毁、抗干扰能力的警报通信系统。警报通信要逐步建立以无线统控为主，采取军地结合、专用网与公众网结合及固定与机动结合，并充分利用广播、电视、寻呼和互联网等多媒体手段，以构成紧密的、覆盖全境的和多手段的警报报知网络系统。为便于及时向有关城市传递防空袭预令和命令，要建立国家、战区及城市三级人防警报系统。要以城市为重点，建立由人防专用音响警报系统、邮电公众网和广播电视警报传递系统、移动警报车载系统组成的多手段的警报发放网。做到一有空情，警报齐鸣，覆盖全市，利用一切可能的手段将警报信号送到千家万户。同时要提高警报系统的自动化程度，使警报信号传递做到自动接收、自动发放及自动参与。自动接收，就是城市人防与军区空军情报报知网、城市附近雷达报知网建立“三位一体”的空情自动接收系统；自动发放，就是由人防警报控制系统直接控制

音响警报、有线及无线警报传递系统、邮电公众网和广播电视等报警系统发放与传递空情警报；自动参与，就是一切有鸣放条件的单位或组织，接收到警报信号后能自动组织以汽笛、喇叭、哨声及钟等音响参与报警。

灵敏可靠的指挥通信系统，要按照信息传递快捷、准确，抗干扰、抗毁能力强，能确保人防指挥及时、准确、稳定和高效的要求，依托军队和邮电通信保障体系，采用先进的通信技术和多种通信手段，建成以城市人防指挥部为中心，并向区、街道及重点防护目标辐射，具有技术体制先进、智能化程度高、多路由、高可靠性、组网灵活及安全保密性强的人防指挥通信网。要以各级人防既有通信设施为主，多种通信手段结合并用，建立有线和无线相结合、短波和超短波相结合、地面传输与卫星传输相结合、地上与地下相结合及室内与室外相结合的指挥通信保障网络系统。

（三）人防防护工程体系建设

人防工程是战时防空袭掩蔽人员、物资，保护人民生命和财产安全的重要场所。人防防护工程体系主要包括：指挥、通信工程；人员、物资掩蔽工程；医疗救护工程；专业队伍工程；重要经济目标防护工程。防护工程建设是人防最基本、最活跃的重要措施，也是大多数国家主要的、耗资最大的民防准备活动，防护工程的规模和完善程度在一定程度上反映了一个国家的民防建设水平。建立布局合理的防护工程体系，能保证在遭受空袭时，居民和专业队伍能就近掩蔽、重要经济目标和重要设备得到防护，以减少人员伤亡和财产损失，保存战斗潜力；在遭受空袭后，能保证专业队伍迅速出动，救治伤员、扑灭火灾、抢险抢修，及时恢复秩序。因此，要求防护工程体系应达到：规模适当、布局合理、防护可靠、功能完善和“平战结合”。

规模适当。要求留城人员每人有1个掩蔽位置，即每人建有面积1平方米符合防空要求的地下掩体。在车站、码头、机场、公

园、商场、学校及办公楼等公共场所建设公用人防工程，保证城市遭受空袭时流动人员的掩蔽，其每项工程建筑规模一般不应超过5000平方米。按照城市防空袭方案部署的位置，建设防空专业队伍工程、医疗救护工程和物资储备工程。城市至少建设两个以上的指挥工程。大、中城市辖属的区、县也要建1~2个指挥工程。

布局合理。就是要求城市及所辖各区、各行业系统的防护分区，各类人防工程的位置合理，布局大体均衡。人员掩蔽工程要在离居民就近的位置，一般不超出10分钟的路程；专业队伍工程要配置在便于机动、迅速遂行任务，离开重要目标的位置上；医疗救护和物资储备工程一般应配在近郊区，隐蔽可靠，便于机动的位置；在人口稠密的居民区要多建公用人防工程，以便于战时调配使用；各主要人防工程之间以干道连通，并保障疏散通道顺畅。

防护可靠。就是要求所有的防护工程，都必须按照国家规定的防护标准和质量标准修建，保证防护工程质量。重要经济目标要采取工程技术措施，提高抗毁、防灾能力，高尖设备、精密仪器和重要车间要修建地下车间，不宜转移的设备要制作防护装置，并制定好应急抢险抢修方案，储备好抢修设备和器材。

功能完善。就是要保证战时人员在人防工程内生存的基本环境条件，要配置通风、给排水和电气三个设备系统。战时还应配置防护设备和器材，备用蜡烛、灯具，大型人防工程还应自备发电设备和水源，以保证人员的基本生存条件。

平战结合。就是平时要充分开发利用已建人防工程设施，为国家经济建设和城市居民的生产、生活服务，达到“以用促管”，维护好人防工程，提高社会效益和经济效益。同时要做好平战功能转换的准备，保证一有战争立即转换为战时使用功能，及时搬出平时使用的物品，清理出人员掩蔽的空间，按战时防护要求迅速加固、封堵平时预留的防护门、防护墙。城市地下交通和其他地下工程建设以及地下空间开发利用，都必须兼顾人防的需要，符合人防的要求，保证战时能够用作人员、物资掩蔽工程。

(四) 人防专业队伍体系建设

人防专业队伍是群众性的与敌人空中袭击作斗争的骨干力量。平时,积极参加社会主义建设,承担抢险救灾任务;战时,负责抢救人员和物资,保障城市生产、生活的稳定,积极配合支援城市防卫和要地防空作战。建立高素质的专业队伍体系,是为保障城市战时及时消除空袭后果,保持社会稳定,保存战斗潜力的需要。人防专业队伍要按照平战结合、专业对口、便于领导和便于指挥的原则,采取群众防空组织与特种高技术专业队伍相结合,按系统储备、随缺随补、条块结合和混合编组的方式,根据城市防空袭斗争需要,组建一支机构完善、人员落实及技术过硬,战时能遂行城市防空袭斗争任务,平时能承担灾害事故应急救援任务的高素质的人防专业队伍系统。

人防专业队伍主要包括抢险抢修、医疗救护、消防、治安、防化防疫、通信和运输等七种队伍和信息网络、电子伪装及清爆清障等特种高技术专业队。其承担的任务分别是:抢险抢修专业队担负对工程、给排水、供电、道路、桥梁、煤气和公共设施的抢险抢修,以及抢救人员和物资;医疗救护专业队担负战地救护、抢救、护送、治疗伤员和组织防疫灭菌、指导群众进行自救、互救等任务;消防专业队担负防火、灭火任务,包括火情观察、执行对重要目标和设施的防火、灭火及必要时配合防化专业队完成洗消任务等;防化防疫专业队担负防疫灭菌、消毒和消除沾染,任务包括对核武器、化学武器及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;通信专业队担负有线、无线指挥通信和警报通信保障及其设备设施的抢修等任务;运输专业队主要担负抢救人员和抢运物资的任务;治安专业队担负治安、保卫、交通管制、灯火管制等维护社会治安的任务。信息网络、电子伪装及清爆清障高技术专业队分别完成网络信息的技术保障、保护、信息干扰、信息攻击;对重要经济目标的