

呼伦贝尔市委第八巡察组关于专项巡察 呼伦贝尔市和海拉尔区、鄂温克族自治旗 住房和城乡建设局（人防办）党组的情况报 告

市委巡察工作领导小组：

按照市委巡察工作部署，2020年3月27日至5月20日，市委第八巡察组对呼伦贝尔市和海拉尔区、鄂温克族自治旗住房和城乡建设局（人防办）党组，进行了人防系统腐败和作风问题专项巡察。巡察期间，巡察组听取了人民防空工作专题情况汇报2次，个别谈话36人次，列席党组会1次，召开工作调度会2次，调研走访人防工程项目85个，调阅涉及人防工程相关工作资料7200余份。受理群众来信6件次。巡察共发现贯彻落实人防工作方针政策、决策部署等2个方面31个问题，经梳理归纳突出问题11个，拟移交问题线索16件。现将情况报告如下：

一、基本情况和总体评价

市住建局（人防办）主要负责贯彻落实国家、自治区和市人防法律法规及有关政策，组织编制并实施人防发展规划，指导旗市区开展人防工作，2005年海拉尔区人防办上划市本级。

2019年机构改革后，撤销市住建局和市人防办，重新组建市住建局，同时加挂市人防办牌子，专业科室及直属事业单位相应融合并入。2017年5月，鄂温克旗将归属旗政府办公室的人防工作职能划转至旗住建局，工作人员未随职能划转。

2013年以来，市本级、鄂温克旗住建局（人防办）党组能够依据职能开展人防工作，审批人防工程建设项目38个，征费项目243个。巡察组核定有依据210个征费项目，应收易地建设费25661.38万元，实收7047.77万元，欠缴18613.61万元。较好完成了自治区人防办下达的各项任务，但贯彻落实《人民防空法》方面力度不够，存在一些突出问题。2020年深化人防专项治理工作中，全市共追缴易地建设费4032.75万元。

二、巡察发现的主要问题

（一）贯彻落实人防工作方针政策、决策部署方面

1.学习贯彻中央、自治区党委和市委关于人防工作重要指示批示精神不到位。市本级、鄂温克旗住建局（人防办）党组对习近平总书记“新形势下，要强化政治意识、大局意识、国防意识、责任意识，贯彻总体国家安全观，为建设强大巩固的现代人民防空体系作出新贡献”指示要求缺乏足够认识。坚持“长期准备、重点建设、平战结合”方针有差距。2013年以来市本级验收通过“结建”人防工程3个1.17万平方米，与中心城

区人防十年规划 35.4 万平方米既定目标相差甚远。规划编制与实施两层皮，市域内达标地下人防工程总量严重不足，防护支撑体系脆弱。市本级、鄂温克旗没有自建人防工程，陈旗等 5 个旗市至今无地下人防工程。

2.人防主体责任缺失。2013 年以来，市住建局（人防办）党组没有与时俱进制定符合呼伦贝尔市经济、社会发展实际的指导性意见。人防干部队伍缺乏主动进取、尽责担当的朝气，破解人防难题招法不多，压力传导层层递减，批建乱象和欠缴积弊难以彻底根除，合理推进整改成效不明显。2019 年机构改革后，未制定人防应急救援物资储备采购计划，无法满足平战结合应急救援需要。**市本级、鄂温克旗住建局（人防办）党组**主动担当意识不强，与发改、自然资源等相关部门沟通协调不畅，报建联审机制和前置审批程序执行不到位。2013-2019 年共有 231 个项目绕过人防部门审批，市本级 137 个项目已办理建设工程规划许可，鄂温克旗 50 个项目已办理施工许可。

3.人防执法宽松软、落实人防政策变形走样。市本级人防行政执法欠缺执行力，对久拖未建、长期欠缴的建设单位仅下催缴单，没有通过司法程序强制执行，甚至出现在执法中擅自减免易地建设费、罚款和滞纳金的情况。主动执法意识不强，对绕过人防审批开工建设，甚至竣工验收的项目熟视无睹、漠

然处之。

市本级及部分旗市区住建局（人防办）为完成征费任务，对不在范围的“2000 平方米以下、规划区外苏木乡镇和生产车间等项目”进行收费。**市住建局（人防办）擅自扩大范围多核定**农垦医院等 29 个项目易地建设费 758.87 万元，实际收缴 287.26 万元。**鄂温克旗住建局（人防办）**多收取弯弓酿酒有限公司和蒙力农牧机械二期等 26 个项目易地建设费 78.85 万元。

4.专项治理工作流于形式。**市住建局（人防办）**对专项治理工作认识不到位，对旗市区指导不力，未建立定期通报制度，没有向相关部门提出处理意见或建议。人防工程项目自查不细致，梳理不全面，底数不清。巡察组调阅**市本级、鄂温克旗住建局（人防办）**提供 2013 年以来项目档案发现，市本级 137 个、鄂温克旗 94 个建设项目游离于人防审批流程之外。

易地建设费追缴力度弱，巡察组对市住建局（人防办）2013-2019 年征费档案中有相关依据的 87 个项目重新核定，应收易地建设费 19880.32 万元，实收 6002.33 万元，欠缴 13877.99 万元。**鄂温克旗住建局（人防办）**116 个符合要求和 7 个漏报项目，应收易地建设费 5781.06 万元，实收 1045.44 万元，欠缴 4735.62 万元。**清理减免政策不彻底**，截止 2019 年 3 月，**市本级、鄂温克旗住建局（人防办）**对出台的 9 个与人防法规相悖的优惠政策和会议纪要未进行清理，其中：市本级 7 个，鄂温克旗 2 个。**档案缺失严重，市住建局（人防办）**人防工程批建、缴费、质监及执法档案中普遍缺少发改立项文件、工程规划平面图等审批要件，《行政审批表》《缴费通知书》等无相关责任人签字盖章。**建而难验问题突出**，市人防办对 2013-2017 年开工建设长期达不到验收标准的 17 个地下人防工程督促整改不力，涉及面积 17.32 万平方米。**鄂温克旗海天新村住**

宅小区等 23 个应建防空地下室的项目，住建局（人防办）受开发商追求利益最大化的引导，将批建项目转为征费。

自查整改内容、数据上报不真实，市住建局（人防办） 2019 年上报自治区人防办整改报告易地建设费管理一项中“不存在以物抵顶易地建设费”情况，实际存在金帝花园、东方明珠南商场等用门市、住宅等抵顶易地建设费的情况。2020 年因报送人防工程项目数据不真实受到全区通报。

5.人防系统党风廉政建设责任不明晰。市住建局（人防办）党组对党风廉政建设工作重视不够，安排部署缺乏系统性、针对性，派驻纪检监察组督促党风廉政风险点排查工作不力，内控监督约束机制不健全，审批、征费、验收和执法等关键环节各自为政、相互脱节，廉政高风险岗位之间未形成相互监督制约，山水颐园小区项目征费处核定应缴易地建设费 1378 万元，执法检查支队下达处罚书核定为 1600 万元。领导班子成员、环节干部岗位廉政风险点排查不精准，风险点及防控措施千篇一律，严重雷同。党风廉政建设和人防业务工作关联不紧密、部署不同步。

（二）依法廉洁用权和执行中央八项规定及其实施细则精神方面

1.行政审批不规范、随意性强。“以征代建”现象突出，市住建局（人防办） 没有充分考虑不可建人防工程“四种情形”和第三方评估政策情况，无视“应建必建、以建为主”原则，为完成自治区下达的易地建设费指标任务，更多的将应建人防工程转为征费，2013-2019 年缴费项目占全部审批项目 75%。海尚牧歌小区项目市发改委批复建设地下车库 7200 平方米，市人防办以“地质条件不宜修建地下人防工程”转为缴费。行政审

批把关不严，市住建局（人防办）在审批要件缺失情况下办理行政审批事项，金水岸等 9 个项目仅依据建设单位报建面积审批，导致少核地下人防工程面积 2.92 万平方米。**鄂温克旗人防办核定**人防易地建设费面积没有统一标准，在立项备案审批文件、建设用地规划许可证、建设单位自己申请和实际建筑规模条件中任意选择其一进行核定。

市人防办在批建与征费行政许可之间随意变更，开发商“想建就建，想缴就缴”，造成建缴混乱、失序。非中心小区项目 2011 年办理地下人防工程规划许可，2014 年人防工程仍未开工建设，行政执法支队立案作出征收易地建设费 142.17 万元及罚款 5 万元的行政处罚决定，开发商连续多年出具承诺书、情况说明等以准备建设为由拖延，至今既未建设也未缴费。行政审批政策执行不统一，2013 年 4 月新收费政策出台后，金鼎上城北区项目未区分高层、多层核定，且仍按旧标准 1200 元/平方米收费，未按新标准 1500 元/平方米执行，减免人防易地建设费 703.77 万元。**鄂温克旗人防办**按旧标准 24 元/平方米核定雁龙小区易地建设费，未按新标准 30 元/平方米政策执行。

2.易地建设费征收管理混乱，减免缓问题突出。2013-2019 年市住建局（人防办）以各种理由减免缓人防费 10138.08 万元，其中：无依据减免 33 个项目 4717.92 万元，依据市政府出台的会议纪要和优惠政策减免 4 个项目 2853.26 万元，缓收 14 个项目 2347.30 万元，对森林资源管护中心（林草局办

公楼)等4个项目未征费219.60万元。国家出台棚改政策后,在征费过程中想方设法为建设单位着想,仅以自治区住建厅备案和原住建局出具的棚改面积为依据,对棚改房源面积没有进行核查情况下减免易地建设费,呼伦贝尔发达广场综合楼项目没有批复住宅建设内容,仅依据原市住建局出具的棚改面积说明,减免人防易地建设费220.16万元(包含2万元罚款)。鄂温克旗人防办以结案了结处理晟昱置业公司天平小区住宅楼等8个项目欠缴易地建设费329.47万元。包商村镇银行营业室及业务用房项目按商品住宅对待,以未经认定的危房拆除面积6000平方米核减易地建设费18万元。

3.地下人防工程建设监管缺位。“批而少建”,四季悦庭等5个项目批建地下人防工程9.07万平方米,实际建设7.45万平方米,少建1.63万平方米。“少批少建”,神宝花园等9个项目应建地下人防工程8.54万平方米,实际批建5.55万平方米,少批2.92万平方米,实建3.67万平方米,少建4.88万平方米。“批而未建”,2013-2017年哈萨尔花园等7个项目批建地下人防工程5.96万平方米,至今尚未开工。“乱批滥建”,首府小区等7个项目应建地下人防工程2.97万平方米,实际批建8.61万平方米,多批建5.64万平方米,多批建部分开发商均按地下车库建设,无法达到人防工程标准,其中,中润购物广场项目

应建地下人防工程 0.33 万平方米，后因建设单位不能建设而改批为 0.42 万平方米。

4.人防工程后续管理薄弱。市住建局（人防办）9 个自建人防工程未履行第三方评估或公开招标对外出租经营使用。“741”人防工程作为战时指挥场所，其附属用房出租给印刷厂使用多年，至巡察组进驻时未收回，影响战时指挥所的隐蔽性和保密要求；给水排污、排污接市政和绿化工程未经相关部门批复，以补充协议和现场签证追加工程款 22.52 万元。北山人口疏散基地主体及配套等工程未按规定预留质保金 184.49 万元。满洲里新荣基有限公司擅自拆除糖业三商店人防工程后，以 90 平方米住宅抵顶损毁赔偿，人防办未经评估将其出售，所得 22.20 万元以易地建设费名义上缴国库。市住建局（人防办）对建设单位欠缴易地建设费抵押的住宅 6 间、车库 4 座和门市房 2 间缺乏经常性跟踪监督，经巡察组实地走访发现抵押物违规对外使用。

5.执行中央八项规定精神不到位。市人防办 2016-2018 年违规发放春节、中秋福利费和春节值班费累计 22.61 万元。**鄂温克旗人防办** 2013-2017 年违规发放福利费、责任目标考核奖金、人防通信警报器管理费，超范围发放非人防工作人员作战战备加班补助累计 8.14 万元。

6.财务管理存廉政风险。市人防办 2013-2018 年挤占人民防空专项经费列支扶贫款、驾驶员和退休人员补助等 43.22 万元。2007 年“741”人防指挥所维护工程 12.51 万元工程款至今未拨付，长期挂账。超范围使用现金支付北山和“741”工程款 65 万元。未经相关部门批准、专业机构评估，将没有过户的价值 41.47 万元公务用车违规与个人置换。鄂温克旗人防办 2013 年人防易地建设费 84.80 万元未及时上缴国库。

三、发现问题线索情况

巡察共发现问题线索 16 件（详见问题线索报告）。

四、意见和建议

（一）向市住建局（人防办）党组提出的意见

1.坚持人民防空为人民，构筑好人民防空的“地下长城”思想理念不动摇。认真学习贯彻落实习近平总书记关于人防工作、治理人防系统腐败问题的重要指示批示精神和中央、自治区党委和市委关于人防系统腐败问题专项治理工作部署要求。坚持规划先行，本着科学合理、应建必建的原则，统筹谋划人防工程建设，推动人防各项工作规范化、制度化。主要领导要亲自调度，靠前指挥，切实发挥牵头抓总作用，相关职能部门认真履职，形成工作合力，扎实推进人防各项工作有效落实。

2.强化工作落实，扎实推动人防系统问题“大起底”。提

高政治站位，将做好专项治理工作作为一项政治任务来抓，高度负责，确保成效。查明问题，厘清责任。坚持问题导向，对照各项专项检查指出问题和本地实际，以专项治理为契机，对人防系统各类问题进行“大起底”、再排查，全面摸清底数，科学分析研判，明晰责任权属，分类制定工作台账，逐条逐项明确整改措施和时限要求。完善监督机制和措施，针对下级存在的业务问题加强工作指导，对工作进展缓慢，整改不力的责任主体加大督查频次，并提出相应处理建议报告市委、政府。

3.夯实主体意识，聚焦人防主责主业。坚持以建为主、应建必建，扎实推进人防工程建设任务，加大人防政策法规学习力度，增强人防队伍专业素质培养，人防业务部门要主动履职尽责，规范审批程序、强化工程监管，清理违规项目、及时追缴易地建设费用，规范档案管理，加强与发改、自然资源等相关部门的沟通协调，严格落实人防报建联审机制。

4.牢固树立人防执法权威，增强依法行政自觉。进一步强化人防行政执法工作程序，坚守政策法律底线，完善人防执法流程，规范文书，强化监督，建立健全相关制度，以制度的形式针对执法依据、权责、自由裁量权、文书的内容作出明确规定，做到“有法必依、执法必严、违法必究”，牢牢掌握人防行政执法工作的主动权。

5.压实管党治党责任，严守廉政底线。严格遵守财务管理制度，提升财务管理水平，规范专项经费使用行为，强化内部约束，严格报账审批手续。严格执行中央八项规定精神，杜绝违规发放津补贴，领导干部加大财务审核把关力度，带头自觉遵守制度。加强对人防重点领域、重点环节、重要岗位的廉政风险防控，纠正日常管理松懈的问题，进一步完善内控管理制度，健全和规范财经纪律，严格执行财经管理规定。加强对项目工程的监管，规范项目资金的使用。

(二) 向市政府及相关部门提出的建议

1.按照全区人防系统腐败问题专项治理工作要求，对于全市出台易地建设费减免政策问题，坚持“谁出台、谁废止”的原则，希望市政府进行集中清理、按期废止。

2.建立行业“黑名单”制度。市住建局联合市发改委、自然资源局的相关部门对拒不缴纳易地建设费和长期拖建地下人防工程的单位或个人纳入行业管理“黑名单”，在资质评审、招投标、竣工验收等环节给予限制。

(三) 向鄂温克旗委、政府提出的建议

1.树立新发展理念，贯彻总体国家安全观。坚持人民防空为人民，提升履行使命任务的能力，按照呼伦贝尔市编制的人防总体规划积极筹划自建人防工程，发挥人防工程应急救援支撑功能，纳入城市应急救援体系，增强公共应急能力。从实际出发，把人防工程作为地下空间开发利用的重要载体，更好发挥地下资源潜力，开创人民防空事业新局面。

2.按照“三定”规定，调配专业队伍。按照职能、职责确定人员编制，组建人防专业队伍，

提供经费保障，确保人防工作的职能作用发挥。

呼伦贝尔市委第八巡察组