

河湖“清四乱”常态化机制建设与落实路径

李明升

新疆生产建设兵团河湖与水文水资源中心（兵团水环境监测中心） 新疆 乌鲁木齐 830000

摘要：河湖“清四乱”（清理乱占、乱采、乱堆、乱建）是推进生态文明建设、保障水生态安全的重要举措。随着专项行动向纵深推进，如何实现从“集中整治”向“常态长效”转变，成为当前河湖管理的关键课题。新疆生产建设兵团（以下简称“兵团”）作为实行企合一体质的特殊社会组织，在河湖治理中承担着独特而重要的职责。本文以兵团“清四乱”工作为研究对象，系统梳理其制度基础、实践成效与现实挑战，深入剖析常态化机制建设的核心要素，并提出以“制度化、法治化、数字化、协同化、责任化”为支撑的落实路径，旨在为兵团河湖治理体系现代化总结经验。

关键词：河湖“清四乱”；常态化机制；河湖长制；水生态保护

引言

十八大以来，高度重视水生态文明建设，将河湖管理保护提升到国家战略高度。2018年，水利部在全国部署开展河湖“清四乱”专项行动，聚焦解决长期存在的侵占水域岸线、非法采砂、垃圾围河、违规建设等突出问题，标志着我国河湖治理进入系统化、精准化新阶段。然而，专项行动虽成效显著，但“运动式治理”易导致问题反弹，“一阵风”过后乱象复生，亟需构建长效机制，实现“治标”向“治本”转变。新疆地处我国西北干旱半干旱区，水资源极度稀缺且时空分布不均，河湖生态极为脆弱。作为国家重要的生态安全屏障和农业生产基地，新疆的水安全直接关系到区域可持续发展与国家安全。兵团自1954年成立以来，始终肩负着维稳戍边、生态卫士的多重使命。兵团拥有14个师，100多个团场遍布新疆14个地州，对流经兵团辖区内的塔里木河、奎屯河、额尔齐斯河等重要水系具有直接管理或协同管理职责。因此，兵团在河湖“清四乱”工作中既是执行者，也是创新者，其探索具有典型性和示范性。

1 “清四乱”常态化机制建设的逻辑基础

“清四乱”常态化机制建设的逻辑基础，植根于对河湖生态安全与治理体系现代化的深刻认知。所谓“清四乱”，即清理乱占、乱采、乱堆、乱建等突出问题，其常态化机制旨在通过制度安排、技术支撑、责任落实与社会参与，将整治行动由阶段性、突击性转向制度化、规范化和长效化，形成“发现—处置—监督—反馈—预防”的闭环管理链条。这一机制的核心在于实现三大转变：一是从突击整治向日常监管转变，避免“一阵风”式治理带来的反弹风险；二是从部门主导向多元共治转变，整合政府、企业、公众等多方力量，提升治理效

能；三是从被动应对向主动预防转变，通过监测预警和源头管控，防患于未然。其必要性源于三重深层逻辑：首先，生态逻辑强调河湖生态系统具有高度的脆弱性和不可逆性，一旦破坏难以修复，必须依靠持续、稳定的保护机制加以维系；其次，治理逻辑指出，传统的运动式、应急式治理虽见效快，但成本高、可持续性差，难以根除“四乱”问题的滋生土壤；最后，制度逻辑呼应国家生态文明体制改革的总体要求，亟需构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，将河湖管理纳入法治化、制度化轨道。因此，“清四乱”常态化不仅是生态修复的现实需要，更是推进国家治理体系和治理能力现代化在水环境领域的具体体现。

2 “清四乱”工作实践与阶段性成效

近年来，兵团坚决贯彻落实国家关于河湖管理的决策部署，以全面推行河湖长制为抓手，扎实推进“清四乱”工作，取得显著成效。

2.1 制度体系逐步健全

兵团层面出台《新疆生产建设兵团实施兵团河湖长制工作方案》《兵团河湖库“四乱”问题认定及清理整治标准》等文件，以总河湖长令形式部署纵深推进河湖库“清四乱”常态化规范化工作，明确各级河湖长职责、问题认定标准、整改时限与问责机制。各师市结合实际制定配套制度，如有的师市建立“河湖问题清单+责任清单+整改清单”三单管理机制，推行“河湖警长+检察长”协作机制，强化执法司法联动。

2.2 整治行动成效显著

自2017年兵团全面建成河长制以来，建立了兵、师、团、连四级河湖长的河湖长制体系，各级河湖长履职尽责，截至2025年底累计开展巡河21万余人次，排查

河湖库“四乱”问题全部完成整治销号。

2.3 监管能力持续提升

兵团大力推动“智慧河湖”建设,高效搭建河湖长制平台,为兵团、师市、团场(镇)、连队四级河湖长、河长办等提供全面的河湖长制综合管理服务。同时,出台《新疆生产建设兵团河湖库一体化监测感知体系建设实施方案(2025—2027年)》,借助卫星遥感、无人机巡查、视频监控等先进技术手段,努力打造“空天地”一体化监测网络。

3 “清四乱”常态化机制建设面临的现实挑战

尽管取得积极进展,但兵团在推动“清四乱”常态化过程中仍面临深层次矛盾与结构性障碍。

3.1 制度执行存在“上热下冷”现象

部分团场对“清四乱”重视不足,存在“重部署、轻落实”“重整改、轻预防”倾向。个别基层干部认为“四乱”问题多为历史遗留,整改难度大、见效慢,缺乏持续投入动力。

3.2 协同治理机制尚未完全打通

兵团与地方在河湖管理上存在“交叉地带”,流经兵团辖区河流大部分为兵地共管河流,因信息共享不畅、执法标准不一、责任边界模糊,导致监管盲区。此外,水利、自然资源、生态环境等部门间协同不足,“九龙治水”问题依然存在。

3.3 长效投入保障机制不健全

“清四乱”后续管护、生态修复、智慧平台运维等需要稳定资金支持,但目前主要依赖财政拨款,缺乏制度化、可持续的经费保障机制。部分团场因财政紧张,难以维持常态化巡查与维护。

3.4 公众参与和社会监督作用有限

职工群众对河湖保护的认知度和参与度有待提升,举报奖励、志愿者巡河等机制尚未广泛普及。社会监督渠道不畅,媒体曝光、公益诉讼等外部监督力量运用不足。

4 “清四乱”常态化机制建设的核心要素

构建高效、可持续的常态化机制,需聚焦五大核心要素,形成系统集成、协同发力的治理格局。

4.1 制度化:夯实法治与政策基础

制度化是常态化的前提。兵团应加快完善河湖管理制度体系建设,细化“四乱”问题的认定标准与处置程序,建立动态更新机制,确保制度与时俱进。更重要的是,要将“清四乱”成效纳入师市团场年度考核体系,实行“一票否决”或权重倾斜,倒逼基层真正重视并落实治理责任。

4.2 法治化:强化执法与司法保障

法治化是常态化的保障。兵团应深化综合行政执法改革,整合水利、环保、自然资源等领域的执法力量,组建专业化河湖执法队伍,提升执法权威与效率。在此基础上,进一步拓展“河湖长+警长+检察长”协作机制的应用场景,对涉嫌犯罪的重大“四乱”案件,由公安机关提前介入侦查,检察机关依法提起公益诉讼,形成行政、刑事、民事责任追究的全链条闭环^[3]。同时,探索建立生态环境损害赔偿制度,让违法者不仅被处罚,还要承担生态修复成本,真正实现“谁破坏、谁买单”。

4.3 数字化:赋能智慧监管与精准治理

数字化是常态化的引擎。兵团应升级现有河湖长制平台,打通与水利部、自治区数据系统的接口,实现信息互联互通。通过引入人工智能图像识别技术,对卫星遥感和视频监控数据进行自动分析,可高效筛查疑似“四乱”图斑,变“人防”为“技防”。未来还可构建河湖健康评价模型,基于水质、岸线、生物多样性等指标,对河湖生态风险进行动态评估与趋势预测,为科学决策提供支撑。

4.4 协同化:构建多元共治格局

协同化是常态化的关键。面对兵地交错的现实,必须打破行政壁垒,健全兵地河湖管理联席会议制度,在跨界河流流域推行联合规划、联合监测、联合执法。鼓励相邻团场与地方县乡镇组建“河湖共治联盟”,共享巡河队伍、保洁设施和应急资源。同时,引导农业合作社、涉水企业等市场主体履行河湖保护社会责任,通过签订“绿色生产承诺书”等方式,将生态保护要求嵌入生产经营全过程,形成政府主导、市场协同、社会参与的多元共治生态。

4.5 责任化:压实全链条责任体系

责任化是常态化的落脚点。要严格落实各级河湖长“巡河、管河、护河”三位一体责任,推行履职述职制度,并引入第三方机构对其工作成效进行独立评估。建立从问题发现、交办、整改到验收、回头看的全流程闭环管理机制,确保每一个环节都有人负责、每一项整改都经得起检验。对因履职不力导致问题反复、群众反映强烈的单位和个人,要严肃追责问责,形成有效震慑。

5 “清四乱”常态化机制的落实路径

基于上述要素,提出以下具体落实路径:

5.1 强化顶层设计,完善制度供给

制定持续推进河湖“清四乱”常态化规范化的实施意见,明确未来三年工作目标:实现“四乱”问题动态清零、复发率控制在5%以内、群众满意度达90%以上。将上级文件要求细化为操作指南,建立“问题分类分级

处置标准”，对轻微、一般、重大问题分别设定整改时限与验收程序。完善河湖长制考核体系，增加“问题发现率”“整改及时率”“兵地协同度”等指标权重，强化结果运用。

5.2 深化兵地融合，打破行政壁垒

由兵地水行政主管部门联合设立“兵地河湖管理协调办公室”，统筹协调跨界河湖治理事务。在塔里木河、奎屯河等重点流域试点“兵地联合河湖长”制度，实行“双河长”共同签发整治令、共同组织执法、共同验收销号。建立兵地信息共享平台，实现河湖问题台账、执法记录、监测数据实时互通。

5.3 创新投入机制，保障长效运行

设立兵团河湖生态保护专项资金，纳入年度财政预算，确保重点河流管护经费。探索“生态补偿+社会资本”模式，鼓励通过PPP、特许经营等方式吸引社会资本参与河岸绿化、湿地修复、智慧平台建设等项目^[4]。对在“清四乱”工作中表现突出、成效显著的团场，在转移支付和项目安排上给予倾斜，形成正向激励。同时，推动将河湖管护纳入团场公共服务职能，保障基层人员与经费。

5.4 推动科技赋能，提升智治水平

整合现有遥感、物联网、大数据资源，建设兵团级“智慧河湖大脑”，实现对重点河湖的全天候、全要素感知。引入AI图像识别模型，自动识别卫星与无人机影像中的“四乱”图斑，准确率目标达90%以上。开发面向河湖长、管护员和公众的移动端APP，支持问题“随手拍、即时传、快速办”，打通治理“最后一公里”。推动科技成果评价机制应用于智慧监管项目，对技术成熟度高、应用效果好的项目给予奖励与推广支持。

5.5 培育生态文化，激发内生动力

将河湖保护纳入兵团职工教育培训体系，在中小学开设生态文明课程，厚植绿色发展理念。组织连队职工、中小學生、退休干部等群体参与志愿巡河、清洁岸线等活动。建立有奖举报制度，对提供有效线索的群众给予奖励，并通过媒体公开表彰。在兵地交界区域设立“河湖保护宣传示范点”，开展“最美河湖卫士”评选，

营造“人人关心河湖、人人保护河湖”的浓厚氛围。

5.6 健全监督问责，确保落地见效

充分发挥纪委监委、审计部门的监督职能，将“清四乱”工作纳入专项督查范围。引入高校、科研机构或社会组织作为第三方评估主体，每年发布河湖“清四乱”成效评估报告，客观反映治理成效与存在问题。对连续两年在考核中排名末位的师市，约谈其主要领导，并限期整改；对因失职渎职导致重大“四乱”问题的，依法依规追责问责。

6 结语

河湖“清四乱”常态化机制建设，是新时代生态文明建设的必然要求，也是提升边疆地区水治理能力的关键抓手。兵团凭借其独特的组织优势、制度优势和使命担当，在“清四乱”工作中积累了宝贵经验，展现出强大的治理韧性。面向未来，兵团应进一步强化系统思维、法治思维与数字思维，以制度创新破解治理难题，以协同共治凝聚保护合力，以科技赋能提升监管效能，真正将“清四乱”从阶段性任务转化为常态化行动，从行政命令升华为生态自觉。兵团的实践不仅关乎自身高质量发展，更对全国特别是干旱半干旱地区的河湖治理具有重要启示：唯有构建起“制度刚性约束+技术精准支撑+社会广泛参与”的长效机制，才能守护好每一条河流、每一处湖泊，为筑牢国家生态安全屏障、建设人与自然和谐共生的现代化贡献坚实力量。

参考文献

- [1]水利部关于纵深推进河湖库“清四乱”常态化规范化的通知[J].中华人民共和国水利部公报,2024,(01):32-35.
- [2]王兴连,秦鹏.新疆河湖“清四乱”专项行动实践与思考[J].水利发展研究,2020,20(01):64-66.
- [3]陈晓,刘小勇,郎勋贤,等.河湖“清四乱”常态化规范化进展分析与对策建议[J].水利发展研究,2022,22(11):49-52.
- [4]陈君,张发超,胡恩兴,等.“清四乱”背景下河湖管理工作实践与思考[J].治淮,2021,(10):42-44.