

探索“四长联动”路径 创新河湖管护机制

张兴风

(东营市水务事业发展中心, 山东 东营 257000)

【摘要】为加强河湖管理保护,东营市建立了“河湖长+生态警长+检察长+法院院长”四长联动河湖管护机制。既是落实河湖长制的基层性制度创新探索,也是对河湖长制的系统性强化。通过聚合水利部门、公检法机关各自的职能优势、人力资源和制度工具,强化了河湖长制落实的基础体系、监督体系和治理体系,取得了“1+1+1+1>4”的管护效果。

【关键词】河湖长制;河湖管理;制度创新

【中图分类号】TV85

【文献标志码】A

【文章编号】1009-6159(2026)-03-0037-02

Exploring a Path of "Four Chiefs Linkage" and Innovating River and Lake Management Mechanism

ZHANG Xingfeng

(Water Resources Affairs Development Center of Dongying Municipality, Dongying, Shandong 257000, China)

Abstract: To strengthen the management and protection of rivers and lakes, in Dongying Municipality, it has established a river and lake management mechanism featuring the linkage of River-Lake Chief, Ecological Police Chief, Prosecutor General and Court President, named as "Four Chiefs Linkage". It is not only an institutional innovation at the grassroots level for implementing the river-lake chief system, but also a systematic optimization and consolidation of the system. By integrating the functional advantages, human resources and institutional tools of water resources agencies as well as public security, procuratorial and judicial organs, the mechanism strengthens the basic system, supervision system and governance system for the implementation of the river-lake chief system, achieving a management effect of "1+1+1+1 > 4".

Key words: River-lake chief system; River and lake management; Institutional innovation

东营市位于黄河入海口,与三江源首尾呼应,是黄河流域重要的生态功能区。境内流域面积 50 km² 以上的骨干河流共 40 条^[1],总长度 1 284.1 km、流域面积 5 102.3 km²。东营市河湖管护难度较大、管护压力较重,深化管护机制创新、广泛凝聚护河力量显得尤为重要。因此东营市以全面落实河湖长制为基础,打造“河湖长+生态警长+法院院长+检察长”四长联动河湖管护模式。

1 背景情况

1.1 河流先天条件较差

全市常年平均降水量 586 mm,河流水源来自降水、中水、农田尾水和少量上游客水,生态流量不足,受土地盐碱影响,一些河流生态面貌修复提升存在很大难度。

1.2 外在污染风险多

作为胜利油田核心产区和山东省规上工业总营收过万亿元的第三工业大市,东营市产业结构偏重,石油炼化、造纸、橡胶轮胎等行业企业较易对水生态、水环境造成外溢风险。畜禽、水产养殖尾水偷排现象时有发生。支脉河、武家大沟甚至发生过较大规模的岸堤盗土案件。

1.3 管护力量不充足

东营市面积 8 257 km²、人口 220.9 万,受全市人口较少影响,省级批复的河湖管护编制人员相对较少,日常河湖管护任务压力较大。特别是黄河以北部分河道河段,人烟稀少、道路不便、树木林立,仅靠水利部门力量监管,难以全面发现

收稿日期:2025-05-14

作者简介:张兴风(1990—),女,工程师

“四乱”问题。公检法机关与水利部门不够协同、单一部门河湖监管治理成本大、成效小。

1.4 历史遗留问题多

受黄河入海流路改动影响,一些建厂时间较早的企业被动划入滩区,这类企业如东明化工、恒基建材等占地广、投资大,土地权属涉及胜利油田和原济南军区军马场,基层地方政府存在“不愿拆”“拆不了”的畏难思想,破解难度大。

1.5 河湖长制落实有短板

监督检查和考核存在弱化现象,更多局限于内部提醒、通报,对失职失责的河长缺乏有力震慑,亟需引入更有力的外部监督工具。

2 主要做法及取得成效

2.1 搭建水利与公检法机关护河联动路径

1)做实“组织集成”文章。依托市河长办组织、协调、分办、督办平台,按照“河长办+”模式在市、县两级搭建水利部门与公检法机关的联动实体。截至2024年底,实体化建立“河长+生态警长”联控机制工作站61个、检察院驻河长办联络室7个、法院驻河长办司法“直通车”联络站10个、黄河巡回法庭2个,形成了“1+3+N”(“1”是指河长办;“3”是指公检法机关;“N”个联动实体)的部门联动组织体系。

2)做实“力量编成”文章。有机整合960名市、县、乡、村四级河长和212名生态警长、检察长、法官资源,构建一支规模合理、分工明确的联动管护力量,分别明确河长职责5项、生态警长职责13项、检察官职责5项、法官职责6项,并多向偏远一线倾斜管护力量。

3)做实“机制合成”文章。建立联席会议机制,定期研讨重大问题,强化四部门之间护河措施衔接;建立信息互通机制,及时提供涉河湖违法犯罪问题线索,通报行政处罚、刑事侦办、公益诉讼和案件审判进展;建立联合巡查机制,锚定重大水安全问题,定期开展“四长”巡河巡湖,强力破解河湖管护治理难点堵点问题;建立联动处置机制,推动案件办理效率最大化提升。

2.2 创新河湖管护司法监督机制

1)强化司法监督工具运用。根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国行政诉讼法》等规定,各级河湖长具备行政公益诉讼的被

告主体资格。依托“四长联动”机制,对河湖管护不履职尽责、侵犯环境公益的河湖长,市、县两级人民法院将以司法建议和行政诉讼对其进行监督;市、县两级人民检察院将以提出检察建议和提起公益诉讼的方式开展监督。

2)部门联动强化追责问责。对因河湖长不履职尽责引发的河湖重大问题,开展责任倒查。一是确定倒查范围。由市河长办联合专业机构,运用无人机航摄等技术对“四乱”问题高发点位实施再排查、回头看方式,及时固定“四乱”问题经纬度和图片、影像。二是界定问题责任。组织实地探勘,现场核实问题现状、确定责任主体,形成河湖管护失责报告。三是开展严肃约谈。召开市级“四长”约谈会议,对相关县、乡、村三级河长和有关涉事企业负责人进行集中约谈,逐一查摆失职失责之处,责令现场检讨并限期整改。四是做实约谈后半篇文章。对约谈后未依法全面履职的行政责任主体,由检察机关发出检察建议,并对整改情况进行跟进监督;对未依法全面履职或整改没有落实到位的,及时提起行政公益诉讼,并对有关行政责任主体和责任人进行追责处理。

2.3 强化河湖管护治理能力

1)开展“四长”联合巡河。建立落实每年一次“四长联巡”制度,聚焦畜禽养殖、水产养殖场区、工业园区河段及重大“四乱”问题、反弹频发问题,市总河长、副总河长和市公安局长、市法院院长、市检察院检察长开展联合巡河,专题调研河湖管护问题,并接续召开专题会议顶格推进解决问题。强化制度常态运行,在全市20余条骨干河道分别设置1~3个“四长联巡”观测点,在联巡结束后,由市、县两级河长办联合公检法机关工作人员定期开展跟踪观测,动态掌握水域岸线变化情况,及时发现苗头问题。

2)强力整治“四乱”问题。对一些占地规模大、权属关系复杂的乱建问题,由市河长办统一下达限期整改文书,统一拆除时限,统一验收标准。对逾期未完成整改的统一组织攻坚,公安机关按“四小”清理整治相关要求依法予以关停;审判机关精准厘清企业的债权债务关系,并研商已查封资产如何实现清理整治的合法路径;检察机关负责甄别、判定有关行政机关移送线索的刑事、民事、行政和公益诉讼属性,适时依(下转第41页)