

沈阳市城乡绿化工作领导小组文件

城乡绿化领发〔2020〕1号

关于下发《沈阳市2020年林业生态建设实施方案》 《沈阳市2020年清理整顿非法侵占林地 专项行动实施方案》的通知

沈阳市城乡绿化工作领导小组各成员单位：

现将《沈阳市2020年林业生态建设实施方案》《沈阳市2020年清理整顿非法侵占林地专项行动实施方案》转发给你们，请按照方案的要求，结合本单位、本地区的工作任务和时间的节点，认真抓好贯彻落实。

- 附件：1. 《沈阳市2020年林业生态建设实施方案》
2. 《沈阳市2020年清理整顿非法侵占林地专项行动实施方案》

沈阳市城乡绿化工作领导小组

2020年1月23日

（联系人：张新华，联系电话：88922023，13604143148）

沈阳市 2020 年林业生态建设实施方案

为推进实施大规模国土绿化，按照《沈阳市林业生态建设工作方案（2020—2022 年）》，针对我市林业生态面临的严峻形势和亟待解决的矛盾问题，特制定本实施方案。

一、指导思想

坚持以习近平生态文明思想为指导，深入践行“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，科学开展山水林田湖草生态修复；贯彻落实国家关于开展大规模国土绿化行动要求，紧紧围绕“大干三年、新增造林面积一百万亩、提高森林覆盖率五个百分点”的发展目标，落实市委、市政府关于城乡绿化工作要求；强化城乡生态系统完整性，以实施采伐迹地及其它无立木林还林、沙化土地和黑土区侵蚀沟治理为重点，大规模开展植树造林和退耕还林还草，推动城乡高质量发展。

二、目标任务

（一）总体目标

2020 年，全市新增造林面积 40 万亩，林地保有量达到 331.5 万亩，森林保有量达到 272 万亩，森林覆盖率由 12.99% 提高至 14.1%。

（二）工作任务

2020 年计划总投资 11.56 亿元，工程造林分三年投入。2020 年投资 5.89 亿元，其中市本级 5.29 亿元，区县（市）政府投

资 0.6 亿元，此外，争取国家资金 0.13 亿元。

2020 年实施以下五个项目：

1. 实施应绿未绿林地绿化。计划完成造林面积 40.31 万亩，其中山地造林 5.29 万亩、平地 35.02 万亩。共涉及 10 个区县（市）、131 个乡镇（街道、林农牧场、水库、开发区），落实 14014 个作业区。总投资 8.87 亿元，康平、法库、新民、辽中全部由市本级投资，其它地区按市区 7：3 比例投资，分三年按 5：3：2 比例拨付，2020 年计划投资 4.44 亿元，其中市本级 4.34 亿元、区县政府投资 0.1 亿元。在城建计划中安排。

2. 实施棋盘山地区“4.17”森林火灾生态修复。计划恢复受灾林地 5544 亩，完成浑南区毛望路两侧、浑南区棋高线两侧和沈北新区马刚流域三个生态修复项目。总投资 5276 万元，市区按 7：3 比例投资，分三年按 5：3：2 比例投资，2020 年计划投资 2638 万元，其中市本级投资 1847 万元、区政府投资 791 万元。在城建计划中安排。

3. 实施三北防护林工程等造林项目。计划完成 5.4 万亩，其中 2018—2019 年采伐迹地更新 3.9 万亩、现有退化林分修复 1.5 万亩。争取国家专项资金 1300 万元。

4. 实施美丽示范村绿化。计划完成 270 个，在完成 2019 年度实施的 135 个美丽示范村绿化工程的基础上，2020 年计划新增 135 个美丽示范村，新增预算 10800 万元，其中市本级投资 6656 万元、区县（市）政府投资 4144 万元。在美丽示范村专项资金中安排。

5. 资源普查和生态评估。开展全市森林资源现状普查和林业生态现状评估工作，为沈阳市城乡绿地系统规划及建设城乡绿化信息管理平台提供数据支撑。计划投资 1000 万元，其中生态系统评估及价值核算 400 万元、生态修复规划 100 万元、棋盘山地区“4.17”森林火灾灾后评估及修复规划 200 万元。在城建计划中安排。

三、实施步骤

（一）调查摸底（1 月 20 日前完成）。围绕 2020 年造林绿化任务，组织勘测院、规划院，利用 2017 年森林资源变档成果、全市土地三调成果和 2018—2019 年林木采伐档案，对全市 149 万亩应绿未绿林地进行筛选和调查摸底。通过对林地利用现状实地调查，落实各区县（市）40 万亩造林绿化地块，明确各区县（市）实施造林绿化工程的乡镇（街道、单位）、作业区、地类、面积、林种、树种、株数。同时，为组织开展林权库林地落位规划、退耕还林还草规划、建立森林资源管理平台提供基础数据。

（二）腾退林地（3 月 20 日前完成）。围绕 10 个区县（市）、131 个乡镇（街道、单位），落实 14014 个作业区、40.31 万亩无立木林地绿化开展林地腾退专项整治工作。其中：国有林地 935 个作业区、面积 3.11 万亩；集体管理林地 1098 个作业区、面积 1.72 万亩；个人使用林地 11981 个作业区、面积 35.47 万亩。对腾退出的林地要编制造林绿化工程实施方案、建立和完善林地承包合同、签订造林合同。国有林地由单位与县政府签订造林合同，集体管理林地由村委会与乡镇政府签订造林合

同，个人使用的集体林地由农户与村委会签订林地承包合同、与乡镇政府（街道）签订造林合同。同时，对现有的林地承包合同进行完善，进一步核实面积、勘界划线、明确责任和义务。

（三）工程招标（3月20日前完成）。按照《招标投标法》和《政府采购法》有关规定，借鉴我市有关工程项目管理经验，对应绿未绿林地绿化项目、棋盘山地区“4.17”森林火灾生态修复项目和美丽示范村绿化项目实行政府单一来源采购的方式实施。其中：应绿未绿林地绿化由市自然资源局统一组织政府采购工作，棋盘山地区“4.17”森林火灾生态修复项目由浑南区和沈北新区组织政府采购，美丽示范村绿化项目由各区县（市）政府组织采购。结合农村造林绿化工程政府采购工作，出台全市工程造林管理办法和专项资金管理办法，依法依规履行政府采购程序。

（四）春季造林（集中在4月1日至30日进行）。包括施工作业设计、苗木准备、水源落实、林地清理、挖坑整地、栽植工作。工程造林以乡镇为标段进行施工作业设计，包括说明书、图、表、卡、施工前现状照片等资料；计划采购苗木4000万株，要求每个作业区明确树种、品种、规格、种源、产地、供应商，实现苗木可追溯；林地清理重点是搞好棋盘山地区“4.17”森林火灾生态修复造林作业区火烧立木采伐和伐根处理，其它项目要开展清理杂物、平整土地、翻耙等工作；除严重沙化土地外，造林前要进行挖坑整地、回填熟土或客土、低洼地区起高台、山地挖鱼鳞坑等水保工程、农田林网挖隔离沟。

（五）后续管理（10月底前完成）。包括浇水保活、雨季

造林、抚育管理、林地管护、检查验收、建档立卡、资金拨付等工作。造林施工期间要确保浇水量充足，造林后要集中一个半月的时间开展抗旱浇水保活工作，要求连续一周出现大风高温天气就要补浇一次透水；对成活率不足 85%的地块和春季没有施工作业的地块，要因地制宜、适地适树安排雨季造林，并确保成活率达到 85%以上；按规程搞好除草、修枝、打叉、除萌、病虫害防治等工作，严禁造林地违法种植农作物、放牧及其它人畜破坏行为；检查验收采取农户认定、施工单位上报、乡镇自查、县级核查、市级组织第三方验收的方式，计划 9 月底之前完成；根据第三方验收情况、工程造林管理办法、资金管理办法拨付专项资金；要建立和完善工程建设档案，由县级自然资源部门集中统一管理，主要包括有关数据、台账、合同、方案、设计、报告、文件、图片等。

四、工作要求

（一）加强组织领导

在城乡绿化工作领导小组统筹指挥下，有关部门、区县（市）各司其职、各尽其责，建立工作专班，成立绿化造林现场指挥部，研究解决工作中遇到的各种矛盾和问题，推进林业生态建设有序开展。

市自然资源局：协调推进各区、县（市）林业生态建设工作，负责指导各区、县（市）城区以外区域、楔形绿地的造林绿化工程的建设与管理。

市发改委：负责我市中央预算内投资林业计划的项目储备、计划申报、分解下达、督促实施等工作。

市财政局：负责筹集应由市本级承担的资金并配合有关部门研究落实补偿政策；配合相关部门对专项资金使用情况的监督和管理。

市司法局：参与林业生态建设政策制定，负责合法性审查工作。

市农业农村局：负责在耕地空间积极发展林果经济，指导区县做好林果耕地确权领证工作。

市生态环境局：根据市自然资源部门移送的线索，对自然保护区内非法开矿、修路、筑坝、建设造成生态破坏的行为的执法处罚工作。

市城乡建设局：负责将林业生态建设项目列入城建项目投资计划。

市水务局：负责统筹协调做好全市护堤护岸林营造工程。

各区、县（市）政府：负责筹集由区、县（市）承担的资金，全面完成辖区内林业生态建设工作，落实各项任务指标。负责统筹辖区内林地执法和监管相关工作。

（二）压实主体责任

按照“市统筹、县组织、乡运行、村管理”的工作体系，层层压实责任，特别是要压实区县（市）政府的主体责任。完善工作机制，画出作战图、鱼骨图，实施挂图作战，实行“日报告、周调度”、“红黄绿灯进度督办”等工作机制。

一是党政同责。区县（市）党政一把手为第一责任人，主管领导为直接责任人，有关部门主要领导为相关责任人，建立工作清单、责任清单和工作台账，明确各项工作的目标任务、

内容、起始时间、完成工作的频率、追究的责任、责任人等。

二是挂图作战。围绕林地腾退、林地执法、春季造林等重点、难点和关键性的工作，制定推进工作的流程图、鱼骨图和工作进度图，实行倒排工期，挂图作战，领导现场指挥，形成高压的工作态势，并且压力传导到乡镇、村组、农户，工作压实到地块。

三是预警管理。实施工程化管理，实行工作进度绿色、黄色、橙色、红色预警，绿色表示完成进度指标，工作运行正常；对第一次没有完成进度指标的给予黄色预警；对连续两次没有完成进度指标给予橙色预警，对连续三次没有完成进度指标的给予红色预警。对工作进度考核，当期未完成的指标按照总量结转以下各期限进度中。

四是应急处理。收到“黄色”警示的区县（市），分管领导要牵头对本地区的问题进行梳理，制订整改措施；收到“橙色”警示的区县（市），主要领导应亲自对造林进度进行督促；收到“红色”警示的区县（市），市政府主要领导要对区县（市）政府主要领导进行约谈；对整改不力，继续不能完成日进度指标的，按照追责制度做进一步处理。

（三）摸清林地底数

各区、县（市）政府组织各乡镇和自然资源部门对2020年计划造林的作业区和小班进一步摸清林地底数，为造林绿化工程顺利实施奠定基础。

一是进一步摸清林地类型。依据森林资源变档数据、林木采伐档案核实造林作业区或小班的林地类型，即疏林地、灌木

林地、无立木林地（包括按规程调整到其它宜林地的无立木林地）、宜林地，其中无立木林地要进一步核实林地采伐年限。

二是进一步摸清林地权属情况。包括国营单位管理的林地、集体管理的林地、个人承包的林地和无主林地。

三是进一步摸清林地承包合同情况。主要包括：合同属性，如林改合同、退耕还林合同、造林合同、承包田合同、林地临时使用合同等；合同签订的双方，如林地所有权人与林地承包者签订的合同、林地承包者与林地使用者签订的合同、林地使用者与林地使用者签订的合同等。

四是进一步摸清林地利用方向。分拒不还林、同意还林两种。

（四）开展专项整治

围绕林地腾退工作，以各区、县（市）为主体，组织开展清理整顿非法侵占林地专项行动，依法清理采伐迹地不按要求更新造林、非法使用林地、非法转包发包林地、在林地内开荒种地、抢耕抢种林地、未批先占林地、各种破坏森林资源其中违法侵占林地行为。

一是强化统筹推进。成立专项行动推进小组，王忠昆副市长担任组长，石国琦副秘书长担任副组长，市政府督查室、市自然资源局、市农业农村局、市水务局、市生态环境局、市司法局、市公安局和有关区县（市）为成员单位。各有关区、县（市）政府要成立专项整治工作推进小组，政法委牵头，建立公检法与自然资源联合执法的工作机制。

二是形成高压态势。制定沈阳市清理整顿非法侵占林地专

项方案，明确清理整顿范围、对象、措施和法律依据；区县（市）政府印发政府通告，向全社会通报清理整顿工作的目的、意义、措施和相关法律责任；乡镇政府向涉地农户送达造林（还林）通知单，明确还林小班、地块、面积、成活率、还林方式以及法律责任；村委会对非法侵占林地的地块、面积、涉地农户进行上榜公示，供广大村民监督；实行政法委牵头统筹协调和监督，公检法与自然资源联合执法，严格按照有关法规和标准，严厉打击各种毁林犯罪。

三是建立协同机制。各区县（市）纪检部门要将专项行动纳入纪检巡查工作重点，组织开展涉林工作违法违纪问题专项整治；各级信访部门要配合专项行动，积极做好信访工作的防控，依法处理清理整顿工作中的信访案件。

（五）强化督查督办

建立重大事项联合督查督办机制，围绕林业生态建设，通过与党委巡查督查系统、政府职能部门、纪检监察单位、专业技术人员、新闻媒体等密切配合，加大督查落实力度，形成上下联动、横向配合、多方参与、齐抓共管的联合督查督办机制，推动各项工作顺利开展。围绕林地腾退工作、清理整顿专项行动、春季造林工作加大督查督办力度。

附件 2

沈阳市 2020 年清理整顿 非法侵占林地专项行动实施方案

为深入贯彻习近平生态文明思想，落实市委市政府关于生态保护和城乡绿化工作部署，完成林业生态建设“三一五”发展目标任务，针对我市破坏森林资源、非法侵占林地问题严重的实际情况，按照《沈阳市林业生态建设工作方案（2020-2022年）》有关要求，特制定本实施方案。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，认真落实习近平生态文明思想，深入践行“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，坚守生态底线，依法清理整顿非法侵占林地行为，杜绝不按要求更新造林、非法使用林地、毁林复耕、破坏森林资源等违法行为，推动全市林业生态建设持续、健康、高质量发展。

二、目标任务

（一）工作目标

坚持问题导向、目标导向、需求导向，通过对全市现有的采伐迹地及其它无立木林地、疏林地、灌木林地等利用情况全面清理整顿，为实现三年新增造林面积 100 万亩提供空间用地保障，确保清理整顿一块，还林造林一块，2020 年清理造林绿

化空间不少于 40 万亩。通过专项行动，充分发挥各级政府、各职能部门职能作用，形成工作合力，协同作战，严厉打击非法侵占林地、破坏森林资源违法犯罪行为。按照分步推进、聚焦重点、强化责任、完善管理的原则，强化林地管理和监督执法，加强林地承包者权利和义务普及，形成人人知法、懂法、守法的社会氛围。

（二）工作范围

根据 2017 年全市森林资源变档数据库、2018—2019 年森林采伐档案和国土三调数据库，全市涉嫌违法使用林地面积 117.4 万亩。其中，2018—2019 年采伐迹地 3.9 万亩、其它无立木林地 64.3 万亩；历年森林资源变档按规程调整到宜林地的无立木林地 39.3 万亩、疏林地 7.4 万亩、一般灌木林地 2.5 万亩。同时，还存在承包宜林地不按合同实施绿化等问题。

三、工作重点

（一）清理整顿 2018—2019 年采伐迹地没有完成更新造林或造林成活率没有达到 85% 以上的行为，腾退采伐迹地不按要求更新造林地。

（二）清理整顿获得林地使用权后改变林业用地性质，在林地内非法耕种、养殖、建设以及从事其它非林生产经营项目的非法使用林地行为，腾退非法使用林地。

（三）清理整顿林地承包者把林地转包他人耕种或从事其它非林生产经营；国营林场负责人把国有林地发包给林场职工、当地农民、其它社会人员和企业耕种或从事其它非林生产经营；村组干部把林地以耕地性质量化承包给农民、其它社会

人员和企业耕种或从事其它非林生产经营等非法转包、发包行为，腾退非法转包发包林地。

（四）清理整顿在宜林地内开荒种地、在有林地内行间和“天窗”开荒种地、在疏林地内开荒种地、在幼林地和新植林地种植玉米等高棵农作物、在林缘扩边展沿开荒种地等毁林开荒行为，腾退毁林开荒地。

（五）清理整顿抢分国营、集体采伐迹地耕种，抢分集体林地耕种，抢分他人承包采伐迹地、到期林地耕种等抢耕抢种行为，腾退抢耕抢种林地。

（六）清理整顿未批先占林地等非法征占林地行为，腾退未批先占林地。

（七）严厉打击在新植林和幼林地种植农作物故意损害树木、在林地内挖沙取土、盗挖和移植大树及其它珍优树种、故意损害新植树木、过度修枝打叉、各种盗砍滥伐林木等破坏森林资源行为，保护林地资源。

四、工作步骤

本次专项行动自2020年1月1日开始，到2020年12月31日结束，分四个阶段进行。

第一阶段：摸清底数，动员部署（2020年1月1日至1月31日）

以乡镇（街道、林场）为调查统计单位，按照全市森林资源档案，对在册的采伐迹地及其它无立木林地、按规程调整到宜林地的无立木林地，及纳入到三年造林绿化规划的疏林地、灌木林地、宜林荒山荒地，进行全面调查摸底。摸清各种林地

类型的点位、地势地貌、利用现状、林地权属、面积、林种、林地使用者（单位）、林地使用时间、林地使用权获得方式，依据森林资源档案、林木采伐档案、林地承包合同等，排查非法使用林地的小班、面积、责任单位和个人。

各区、县（市）政府发布通告，向全社会告知开展清理整顿非法侵占林地专项行动的必要性和意义、清理整顿范围、法律依据和法律责任。乡镇（街道、场）组织下达林地还林通知书至涉地农户（企业），明确依法还林的小班、地块、面积、时间、造林树种、成活率等。村委会对违法使用林地及涉地农户上榜公示，公布违法使用林地的小班、地块、面积、林地使用者姓名、依法还林时间等，供广大村民监督。

第二阶段：聚焦重点，清理整顿（2020年2月1日至3月31日）

乡镇（街道）组织以村为单位对违法使用的林地完成全面清理，责令林地使用者停止耕种及其它非林生产经营活动，有林地承包合同的签订还林造林合同，没有林地承包合同的由村里统一收回、统一组织还林造林。涉地农户和单位负责腾退林地，并与施工单位签订三年造林合同，确保满足4月初春季造林开工条件。清理工作要做到不留死角，因地制宜，现状地为旱地、荒地等具备当年造林条件的签订造林合同当年造林；现状地为水田、大棚、沟塘以及其它违法建筑等不具备当年造林条件的，签订还林合同并限期整改造林；已经划为基本农田暂不具备造林条件的，暂不签订还林造林合同、备案研究处理。

采取边清理边整顿的方式，依法处理在清理非法使用林地

工作中的违法违纪行为。对超过 2 年未完成更新造林的采伐迹地，责令林地承包人当年完成更新造林，拒不执行的由村统一组织造林，费用由林地承包者承担；对违法使用林地拒不还林或未在规定期限内完成造林任务、擅自在林地内开荒种地且拒不停止、抢耕抢种国有或集体及他人承包林地、故意损毁破坏造林工程、在林地内造成林地严重破坏等行为，依法给予经济处罚并追究刑事责任；对非法转包林地的，依法解除承包合同并追究相关责任；对非法量化和发包林地并造成严重后果的村干部及隐瞒非法使用林地不报的领导干部给予党纪政纪处理，构成犯罪的，追究刑事责任。

第三阶段：还林造林，督查落实（2020 年 4 月 1 日至 6 月 30 日）

市自然资源局会同市政府督查室对非法侵占林地清理整顿情况进行督查，通报各地区清理整顿专项行动开展情况，对未按时完成清理整顿工作的地块挂牌督办。4 月份，各区、县（市）政府组织施工单位开展造林作业，造林成活率要达到 85% 以上。对当年不能造林的地块按照还林规划，由各区、县（市）政府组织实施林地生态修复和整理，达到造林前的水平，同时做好下年度造林计划和规划设计。

6 月底前，集中开展一次新植林地违规种植农作物、毁林复耕以及破坏国有、集体和他人造林工程执法检查工作，防止清理整顿工作出现反弹。对违规种植农作物的，要依法铲除；对毁林复耕的，要解除承包合同并依法处以罚款或追究刑事责任；对破坏国有、集体和他人造林工程的，按照毁林犯罪追究

Administrator

相关责任。同时，加大退耕还林工程执法力度，防止毁林复耕蔓延，巩固退耕还林成果。

第四阶段：巩固提升，夯实基础（2020年7月1日至12月31日）

全面清点春季造林任务完成情况，各区、县（市）政府组织开展秋季补植工作。立足我市林业生态建设“三一五”发展目标，开展秋季非法侵占林地清理整顿专项执法检查，使全市非法侵占林地、破坏森林资源行为得到全面治理，为2021年造林工作打好基础。

五、组织领导

（一）工作推进小组

成立专项行动工作推进小组，统筹协调推进相关工作，各成员单位协同作战，各区、县（市）政府具体组织实施。工作推进小组成员如下：

组 长：王忠昆 副市长

副组长：石国琦 副秘书长

成 员：市政府督查室、市自然资源局、市农业农村局、市水务局、市生态环境局、市司法局、市公安局、市信访局、有关区县（市）主管领导。

工作推进小组下设办公室在市自然资源局，负责日常工作。

（二）职责分工

市自然资源局：负责组织开展林地资源调查、提供森林资源和林木采伐档案、林地确权、林地违法情况技术鉴定和林地

行政执法工作。

市农业农村局：配合自然资源局开展林地确权工作。

市水务局：配合自然资源局开展林地确权工作。

市生态环境局：负责自然保护区行政执法工作。

市司法局：负责在清理整顿执法过程中法制保障工作。

市公安局：负责处理在清理整顿工作中发生的刑事案件。

市政府督查室：负责清理整顿专项行动工作推进情况及成效督察督办工作。

市信访局：负责清理整顿专项行动过程中发生的信访案件。

各有关区县（市）政府：负责组织开展本地区清理整顿非法侵占林地专项行动。

六、工作要求

（一）提高认识，夯实责任。各地区、各有关部门要充分认识开展清理整顿非法侵占林地专项行动的现实意义，统一思想，统一行动。各级政府一把手是第一责任人，主管领导要靠前指挥，层层压实责任，各部门各司其职，各负其责，形成合力，确保按时保质完成清理整顿工作任务。同时，要进一步明确林业生态建设工作中区、县（市）政府的主体责任、乡镇（街道）的监管责任、村委会的建设和保护责任、涉地农民（企业）依法使用林地的法律责任。

（二）严格执法，协同跟进。建立由区、县（市）政法委牵头，公检法与自然资源联合执法的工作机制，各部门要加强联系协调，依据相关法律法规，做好涉林案件查办工作，依法

打击非法侵占林地、破坏森林资源违法行为。由区、县（市）公安机关牵头，整合森林公安和乡镇（街道）公安派出所的警力，做好辖区涉林案件处置工作。区、县（市）纪检部门要将清理整顿非法侵占林地专项行动纳入督察巡查工作重点，组织开展涉林工作违法违纪问题专项整治，按照“先整改后查处，已整改不查处”的原则，重点对乡村（林场）干部非法量化林地、转包林地问题进行清理整顿，确保非法侵占林地问题得到全面解决。各级信访部门要配合专项行动，积极做好信访工作的防控，依法处理清理整顿工作中的信访案件。

（三）广泛宣传，确保实效。做好涉嫌违法使用林地的小班和面积统计工作，建立工作台账，对全市非法侵占的林地编排班号，逐一清理整顿，实施区县—乡镇—村庄—地块分级落实、“红黄绿灯”督办机制，清理一块、造林一块、成林一块、销号一块，直至清零。加大《森林法》等相关法律法规的宣传力度，让林业管理者和林地承包者知法、懂法、守法，本着“退者从宽，拒者从严，宽严相济”的原则处理涉林案件，加大处罚和打击力度。