

**陕西省林业局
关于印发《陕西省建设项目使用林地审核审批
管理实施细则》的通知**

陕林资发〔2022〕83号

各设区市、杨凌示范区和韩城市林业主管部门，局机关有关处（室）、局直属有关单位：

《陕西省建设项目使用林地审核审批管理实施细则》已经2022年4月22日第5次局务会议审议通过，现印发给你们，请遵照执行。

陕西省林业局

2022年5月16日

陕西省建设项目使用林地审核审批 管理实施细则

第一章 总则

第一条 为了规范建设项目使用林地审核审批，严格保护和合理利用林地，根据《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国行政许可法》及《建设项目使用林地审核审批管理办法》（国家林业局令第35号）《建设项目使用林地审核审批管理规范》（林资规〔2021〕5号）等相关规定，结合实际，制定本细则。

第二条 本省行政区域内建设项目使用林地审核审批管理，适用本细则。

第三条 本细则所称建设项目使用林地，是指在林地上建造永久性、临时性的建筑物、构筑物，以及其他改变林地用途的建设行为。包括：

- （一）进行勘查、开采矿藏和各类建设工程占用林地；
- （二）建设项目临时使用林地；
- （三）在林地上修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地。

第四条 建设项目应当不占或者少占林地，确需使用林地的，应当符合林地保护利用规划，合理和集约节约使用林地。

建设项目使用林地实行总量控制和定额管理，林地定额优先保障国家和省重点建设项目、基础设施项目。

第五条 建设项目使用林地应当遵守林地分级管理规定：

（一）各类建设项目不得使用Ⅰ级保护林地；

（二）国务院批准、同意的建设项目，国务院有关部门和省人民政府及其有关部门批准的基础设施、公共事业、民生建设项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地；

（三）国防、外交建设项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地；

（四）设区市、县级人民政府及其有关部门批准的基础设施、公共事业、民生建设项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地；

（五）战略性新兴产业项目、勘查项目、大中型矿山、符合相关旅游规划的生态旅游开发项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地；其他工矿、仓储建设项目和符合规划的经营性项目，可以使用Ⅲ级及其以下保护林地；

（六）符合城镇规划的建设项目和符合乡村规划的建设项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地；

（七）符合国家公园、自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、湿地公园、沙漠公园等规划的建设项目，可以使用上述范围内Ⅱ级及其以下保护林地；

（八）公路、铁路、通讯、电力、油气管线等线性工程和水



利水电、航道工程等建设项目配套的采石（沙）场、取土场使用林地按照主体建设项目使用林地范围执行，但不得使用Ⅱ级保护林地中的有林地；

（九）上述建设项目以外的其他建设项目可以使用Ⅳ级保护林地。

其他法律法规规章及国家林业和草原局根据特殊情况对具体建设项目使用林地另有规定的，从其规定。

第六条 根据有关法律法规、政策规定，建设项目禁止使用以下林地：

（一）天然林保护重点区域的林地；

（二）露天开采石材石料等非金属矿产资源项目使用风景名胜區、重要生态保护区、主要交通干线沿线可视范围内、河流两侧以及迎坡面的林地；

（三）房地产开发、勘探开发矿产资源和开山采石项目使用秦岭核心保护区、重点保护区的林地；

（四）开山采石项目使用秦岭主梁以北秦岭范围内的林地；

（五）开办农家乐、民宿使用秦岭范围的林地。

第七条 根据有关法律法规、政策规定，建设项目限制使用以下林地：

（一）天然林保护一般区域的林地、国家公益林中的有林地；

（二）秦巴、黄桥及关山林区的国有林地，以及沙化土地封

禁保护区范围的林地；

（三）新建、扩建、改建矿产资源开采项目和露天采矿使用秦岭一般保护区林地，开山采石项目使用秦岭主梁以南的一般保护区林地；

（四）经营性建设项目使用林地。

第八条 建设项目使用林地需要采伐林木的，应当依法办理。

第二章 审核审批权限

第九条 建设项目永久占用林地按照《中华人民共和国森林法实施条例》规定的审核审批权限执行。

第十条 建设项目临时使用防护林林地或者特种用途林林地面积 5 公顷以上，其他林地面积 20 公顷以上的，由省林业局审批；临时使用防护林林地或者特种用途林林地面积 5 公顷以下，其它林地面积 10 公顷以上 20 公顷以下的，由设区的市林业主管部门审批；临时使用除防护林林地或者特种用途林林地以外的其它林地面积 10 公顷以下的，由县级林业主管部门审批。

第十一条 在省属国有森林经营单位所经营的林地范围内修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地的，由省林业局审批；在设区的市、县（市、区）属国有森林经营单位所经营的林地范围内修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地的，由设区的市林业主管部门审批；在其他森林经营单位所经营的林地范围内修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林

地的，由县级林业主管部门审批。

修筑直接为林业生产经营服务的工程设施跨行政区域占用林地的，或者占用的林地隶属不同级别国有森林经营单位的，由有审批权的上级林业主管部门一并审批。

第三章 申报程序及材料

第十二条 建设项目使用林地，用地单位或者个人应当向林地所在地的县级林业主管部门提出申请；跨行政区域的，分别向林地所在地县级林业主管部门提出申请。同时提供以下材料：

- （一）《使用林地申请表》及森林植被恢复费缴纳票据；
- （二）用地单位法人资格证明或者个人身份证明；
- （三）建设项目有关批准文件；

1. 审批制、核准制的建设项目，提供项目可行性研究报告批复或者核准批复文件；备案制的建设项目，提供备案确认文件。其他批准文件包括：需审批初步设计的建设项目，提供初步设计批复文件；符合城镇规划的建设项目，提供建设项目用地预审与选址意见书。

2. 乡村建设项目，按照地方有关规定提供项目批准文件；农村村民宅基地建设提供乡（镇）人民政府批准文件。

3. 批次用地项目，是指在土地利用总体规划（国土空间规划）确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，按土地利用年度计划分批次办理农用地转用的项目，提供有关县级以上人民政府

同意（或出具）的批次用地说明书，内容包括年份、批次、用地范围、用地面积、开发用途（具体建设内容）、符合土地利用总体规划（国土空间规划）或城市、集镇、村庄规划情况，并附相关规划图。

4. 勘查、开采矿藏项目，提供勘查许可证、采矿许可证和项目有关批准文件。

5. 宗教、殡葬、加油站等建设项目，提供有关行业主管部门的批准文件。

（四）使用林地可行性报告或者使用林地现状调查表；

1. 符合《使用林地可行性报告编制规范》（LY/T 2492-2015）的建设项目使用林地可行性报告或者使用林地现状调查表，有建设项目用地红线矢量数据的，应当附 2000 国家大地坐标系 shp 或 gdb 格式的矢量数据。

2. 建设项目使用林地面积在 2 公顷以上，或者涉及使用国家公园、自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、湿地公园、沙漠公园等重点生态区域范围内林地的，应当提供建设项目使用林地可行性报告。

3. 农村村民宅基地审批文件中已有四至坐标的，可以不编制使用林地可行性报告或者使用林地现状调查表。

第十三条 修筑直接为林业生产经营服务的工程设施项目占用国有林地的，提供被占用林地森林经营单位同意的意见；占用



集体林地的，提供被占用林地农村集体经济组织或者经营者、承包者同意的意见。

第十四条 临时使用林地的建设项目，用地单位或者个人应当提供恢复植被和林业生产条件的方案，包括恢复面积、恢复措施、时间安排、资金投入等内容。

第十五条 用地单位或者个人提供的申请材料是复印件的，应当在复印件上注明“与原件核实无误”字样并加盖印章。

第四章 审核审批程序

第十六条 用地单位或者个人向县级林业主管部门提出申请后，县级林业主管部门应当严格审核，认真核对申请材料。凡是申请材料不齐全，或者不符合法定形式、法律法规政策规定，复印件未注明“与原件核实无误”字样并加盖印章的，应当一次性书面告知用地单位或者个人限期补正；逾期未补正的，退还申请材料。

第十七条 县级林业主管部门对材料齐全、符合条件的使用林地申请，应当在收到申请之日起 10 个工作日内，指派 2 名以上工作人员对申请使用林地进行现场查验。

第十八条 现场查验人员应当对建设项目使用林地可行性报告或者使用林地现状调查表是否符合现地情况进行核实，按规定填写《使用林地现场查验表》，内容包括：

（一）申请使用林地的位置、范围；

（二）申请使用林地是否存在未批先占林地、擅自采伐林木等违法行为，以及违法处理情况；

（三）申请使用林地的面积、权属、地类、起源、森林类别、使用林地类型、林地保护等级以及林木采伐等基本情况；有违法行为的，以违法行为发生前一年度林业部门监测数据为准，其他以林业部门最新监测数据结合现地确定；

（四）申请使用林地是否涉及国家公园、自然保护区、风景名胜區、地质公园、森林公园、湿地公园、沙漠公园、沙化土地封禁保护区、城市规划区、陆生野生动物重要栖息地等区域，以及是否涉及重点保护野生动植物和古树名木等情况；

（五）查验结果与年度林业部门监测数据一致性情况；

（六）其他需要现地查验和说明的内容。

第十九条 县级林业主管部门对建设项目申请使用的林地，应当在林地所在地的村（组）或者林场范围内，将申请使用林地的用途、范围、面积等内容进行公示，公示期不少于 5 个工作日。公示情况和第三人反馈意见应当由县级林业主管部门在上报的初步审查意见中予以说明，并负责对公示有关材料存档。已由人民政府及其自然资源部门依照法律法规规定组织公示公告的，林业主管部门不再另行组织。涉密的建设项目不进行公示。

第二十条 按照规定需要报上级林业主管部门审核审批的建设项目，下级林业主管部门应当在受理之日起 20 个工作日内提



出初步审查意见，连同申报材料报上级林业主管部门。

审查意见包括：项目基本情况，申请使用林地和采伐林木情况，符合林地保护利用规划情况，符合使用林地政策情况，以及现场查验、公示情况及结果等。涉及违法的应当说明违法使用林地情况及违法行为查处情况。

第二十一条 建设项目使用林地实行网上和纸质材料并行审核审批。除涉密项目外，均应通过《全国建设项目使用林地审核审批管理系统》，按程序申报、审核、审批。

第二十二条 符合法律法规规定的条件，并且符合国家供地政策，对生态环境不会造成重大影响，有审核审批权的林业主管部门应当按照本细则规定，作出准予使用林地的行政许可决定，向用地单位或者个人核发准予行政许可决定书。准予行政许可决定书有效期两年。不符合上述条件的，林业主管部门应当作出不予使用林地的行政许可决定，向用地单位或者个人核发不予行政许可决定书，并告知不予许可的理由。

有审核审批权的林业主管部门对用地单位和个人提出的使用林地申请，应当在《中华人民共和国行政许可法》规定的期限内作出行政许可决定。

第二十三条 有审核审批权的林业主管部门作出的准予、不予、变更、延续行政许可决定，应当抄送下级林业主管部门。省林业局作出的准予、不予、变更、延续行政许可决定还应当抄送



国家林业和草原局派驻本省的森林资源监督机构。

设区市、县级林业主管部门作出的行政许可决定应当按季度报送省林业局。可以公开的使用林地项目，应当通过网站等方式向社会公布。

第五章 临时使用林地管理

第二十四条 县级以上林业主管部门对临时使用林地的建设项目，应当依法审批，不得以临时用地名义批准永久占用林地。

第二十五条 临时使用林地选址应当遵循生态保护优先、合理使用的原则。除项目确需建设且难以避让外，临时使用林地原则上不得使用乔木林地。禁止在自然保护地以及易发生崩塌、滑坡和泥石流区域临时使用林地进行采石、挖沙、取土等。禁止以生态修复、环境治理、宕口整治等为名临时使用林地进行采石、挖沙、取土等。

第二十六条 县级以上林业主管部门应当强化临时使用林地监管，对提交的恢复植被和林业生产条件方案的可行性进行评估，经评估不可行的应当要求用地单位或者个人按规定修改。对未按临时用地批准内容使用林地的，应当责令用地单位或者个人限期改正。

第二十七条 建设项目临时使用林地期满后一年内，用地单位或者个人应当恢复植被和林业生产条件。县级林业主管部门应当及时督促用地单位或者个人按照方案恢复植被和林业生产条



件，验收合格后，交还原林地所有权人或使用权人。

对于经林地所在地乡（镇）人民政府，村（组）同意，不需要恢复植被和林业生产条件的施工便道等，应当由乡（镇）人民政府、村（组）或有关部门按程序申请办理永久占用林地手续，不再缴纳森林植被恢复费。

第二十八条 公路、铁路、水利水电、航道等建设项目临时使用林地，在批准期限届满后需要继续使用的，用地单位或者个人应当在批准期限届满前3个月内，向原审批机关提出延续临时使用林地申请，并说明理由。对符合条件的，经原审批机关批准可以延续使用，每次延续使用时间不超过2年，累计延续使用时间不得超过项目建设工期。

第六章 特别规定

第二十九条 建设项目使用林地应当严格执行国家和省有关规定。列入省级以上国民经济和社会发展规划的重大建设项目，符合国家生态保护红线政策规定的基础设施、公共事业和民生项目，国防项目，确需使用林地但不符合林地保护利用规划的，先调整林地保护利用规划，再办理建设项目使用林地手续。因项目建设调整自然保护区、森林公园等范围、功能区的，根据其范围、功能区调整结果，先调整林地保护利用规划，再办理建设项目使用林地手续。调整林地保护利用规划时，对按规定允许调整林地保护等级的，应当按照建设项目实际需要调整，确因林地保护利



用规划区划错误的，可以按小班整体调整。

第三十条 现地地类认定应当充分尊重林地小班数据。如果出现林地小班地类与现地地类不一致，确属错划漏划的，由具备林业调查规划资质的技术部门出具地类变化认定意见，由县级林业主管部门审查后在现场查验表中予以确认说明，并在下一年度林地变更中进行修正。

第三十一条 建设项目使用林地，除下列情形外，用地单位或者个人应当一次性申请办理使用林地审核审批手续，不得化整为零，随意分期、分段或者拆分项目进行申请，林业主管部门也不得随意分期、分段或分次进行审核审批。

（一）建设项目批准文件中已经明确分期或者分段建设的项目，可以根据分期或者分段实施安排，按照规定权限分次申请办理使用林地手续；

（二）采矿项目总体占地范围确定，采取滚动方式开发的，可以根据开发计划分阶段按照规定权限申请办理使用林地手续；

（三）公路、铁路、水利水电等建设项目配套的移民安置和专项设施迁建工程，可以与主体项目分开，申请办理使用林地手续；

（四）需要国务院或者国务院有关部门批准的公路、铁路、油气管线、水利水电等建设项目中的桥梁、隧道、围堰、导流（渠）洞、进场道路和输电设施等控制性单体工程和配套工程，应当提

供开展前期工作的项目建议书批复文件、项目列入相关规划文件或相关产业政策文件以及其他申请材料，由省林业局办理控制性单体工程和配套工程先行使用林地审核手续。整体项目申请时，应当附具单体工程和配套工程先行使用林地的批文及其申请材料，按照规定权限一次申请办理使用林地手续；

（五）国家或者省级重点公路、铁路跨多个设区的市、县，已经完成报批材料并且具备动工条件的，可以以设区的市为单位申报，由具有整体项目审核权限的林业主管部门分段审核；

（六）大中型水利水电工程建设申请使用林地的，可分别以坝址、淹没区申报，由具有整体项目审核权限的林业主管部门分别审核；

（七）公路、铁路、输电线路、油气管线和水利水电、航道建设项目临时使用林地的，可以根据施工情况，一次或者分批次申报，由具有审批权限的林业主管部门审批。

第三十二条 抢险救灾等急需使用林地的建设项目，依法可以先行使用林地。用地单位或者个人应当在灾情结束后 6 个月内补办使用林地审核手续。属于临时用地的，灾后 1 年内应当恢复植被和林业生产条件，依法补偿后交还原林地使用者，不再办理用地审批手续。

第三十三条 已批准使用林地的建设项目，因设计变更等原因需要增加使用林地面积的，应当依法办理使用林地审核审批手



续；减少使用林地面积或者改变使用林地位置的，向原审核审批机关申请办理变更手续。

已批准使用林地的建设项目，增加或者变更使用林地的，用地单位或者个人应当提出申请，并按照有关行业规定提供设计变更等批复文件。新增使用林地面积部分应当依法提供相关申请材料，减少使用林地面积部分应当对减少部分予以说明并附图标注。

第三十四条 建设项目未经林业主管部门审核审批或超审核审批范围、面积、时限、用途等使用林地，以及临时使用林地到期未归还的，县级以上林业主管部门应当依法查处；涉嫌构成犯罪的，依法移送公安机关。确需使用林地的，有关林业主管部门应当在初步审查意见中对建设项目违法使用林地情况及查处情况进行说明。

第三十五条 建设项目在使用林地准予行政许可决定书有效期内未取得建设用地批准文件的，用地单位或者个人应当在有效期届满前 3 个月内，提出延续有效期申请，并说明理由。经原审核同意机关批准，有效期可以延续 2 年；延续的有效期内仍未取得建设用地批准文件的，经原审核同意机关批准，有效期可以再延续 1 年，期满后不再延续。自然资源主管部门不办理建设用地手续的项目，已动工建设的不需办理延续手续。

建设项目使用林地准予行政许可决定书（包含经批准延期的）有效期届满而未取得建设用地批准文件，确需使用该林地的，应



当重新申请办理建设项目使用林地审核审批手续。申请材料、用地条件和森林植被恢复费征收标准等发生变化的，应当执行现行规定，此前已经缴纳的森林植被恢复费应当予以抵扣。

第三十六条 有下列情形之一的，省林业局可以组织或者委托设区市林业主管部门组织专家、项目区域相关单位，对建设项目使用林地进行评估并提出意见。

（一）建设项目使用国家级和省级公益林、生态保护红线范围、陆生野生动物重要栖息地、重点保护野生植物集中分布区等生态区位重要和生态脆弱地区的林地；

（二）重大建设项目占用防护林林地或特种用途林林地 10 公顷以上，用材林、经济林、能源林林地及其采伐迹地 35 公顷以上，其他林地 70 公顷以上；

（三）经营性项目占用防护林林地或特种用途林林地 5 公顷以上，用材林、经济林、能源林林地及其采伐迹地 17.5 公顷以上，其他林地 35 公顷以上；

（四）跨设区市的线性工程使用林地。

第七章 审核审批监管

第三十七条 县级以上林业主管部门违反规定审核审批建设项目使用林地的，应当依法追究有关人员和领导的行政责任。进行现场查验的工作人员对《使用林地现场查验表》的真实性负责，凡提交虚假现场查验意见的，应当追究有关人员和领导的行政责



任。

第三十八条 用地单位或者个人隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请使用林地的，有审核审批权的林业主管部门应当不予受理或者不予行政许可；已取得准予行政许可决定书的，应当依法撤销准予行政许可决定书。

第三十九条 编制单位应当对建设项目使用林地可行性报告或者使用林地现状调查表的真实性、准确性负责。省林业局对存在弄虚作假、粗制滥造、编制成果质量低下的编制单位建立不良信誉记录制度，并实施告诫、不采用等具体惩戒措施。

第四十条 县级以上林业主管部门应当积极主动参与建设项目申请使用林地的前期论证工作，对使用林地的必要性、选址合理性和用地规模等提出意见，引导建设项目节约集约使用林地，加强对建设项目使用林地的服务和指导。

第四十一条 县级以上林业主管部门应当做好已批准使用林地项目的监督检查，监督施工过程，严禁随意使用或者扩大使用林地规模，发现违法行为及时纠正并查处。

省林业局每年对各设区市使用林地许可项目进行抽查。设区市林业主管部门负责监督检查跨县使用林地许可项目，并按不低于5%的比例抽查各县（市、区）使用林地许可项目。县级林业主管部门负责监督检查本辖区内所有使用林地许可项目。

第四十二条 县级以上林业主管部门监督检查建设项目使用



林地情况主要包括建设项目是否按许可的位置、范围、面积、用途、期限等使用林地，以及对周边林地及森林资源是否造成破坏，是否采取了必要的保护措施等。重点抽查生态区位重要、占用林地面积较大以及占用国有林地的使用林地许可项目。

第四十三条 林业主管部门工作人员在监督检查中应当认真填写《行政许可被许可人监督检查记录表》，对违法使用林地的项目依法处理，并签名建档，于每年 12 月底前向本级人民政府和上级林业主管部门上报监督检查报告。不按期上报的，上级林业主管部门可以按照规定进行通报。

第八章 附则

第四十四条 根据国家相关规定，建设项目按下列类别划分：

（一）基础设施项目，包括公路、铁路、机场、港口码头、水利、电力、通信、能源基地、国家电网、油气管网、储备库等；

（二）公共事业和民生项目，包括科技、教育、文化、卫生、体育、社会福利、公用设施、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、乡村道路、农村宅基地等；

（三）经营性项目，包括商业、服务业、工矿业、物流仓储、城镇住宅、旅游开发、养殖、经营性墓地等；

（四）生态旅游项目，以有特色的生态环境为主要景观，以开展生态体验、生态教育、生态认知为目的，不破坏生态功能的必要的相关公共设施建设项目建设项目；

（五）战略性新兴产业项目，以《战略性新兴产业分类》为依据；

（六）大中型矿山，不包括普通建筑用砂、石、粘土等，以《关于调整部分矿种矿山生产建设规模标准的通知》（国土资发〔2004〕208号）为依据，自然资源部门出台新规定的，按新规定执行。

第四十五条 根据国家相关规定，临时使用林地按下列类别划分：

（一）工程施工用地，包括施工营地、临时加工车间、搅拌站、预制场、材料堆场、施工用电、施工通道和其他临时设施用地；

（二）电力线路、油气管线、给排水管网临时用地，包括架设地上线路、铺设地下管线和其他需要临时使用林地的；

（三）工程建设配套的取（弃）土场用地，包括采石、挖砂、取土等和弃土弃渣用地，以及堆放采矿剥离物、废石、矿渣、粉煤灰等固体废弃物压占用地；

（四）工程勘察、地质勘查用地，包括厂址、坝址、铁路公路选址等需要对工程地质、水文地质情况进行勘测，探矿、采矿需要对矿藏情况进行勘查；

（五）其他确需临时使用林地的。

第四十六条 《使用林地申请表》《使用林地现场查验表》



《行政许可被许可人监督检查记录表》按照国家林业和草原局统一规定的式样，由县级林业主管部门负责印制。

第四十七条 本细则所称 I、II、III、IV 级保护林地，是指依据县级以上人民政府批准的林地保护利用规划确定的林地保护等级。

国家级公益林林地，是指依据国家林业和草原局、财政部的有关规定确定的公益林林地。

省级公益林林地，是指省林业局、省财政厅按照有关规定核查认定的公益林林地。

第四十八条 根据国家和省关于相对集中行政许可权改革的有关规定，设区市、县级人民政府已经成立行政审批部门的，在办理建设项目使用林地审核审批时，应当按照本细则规定执行。

第四十九条 本细则自发布之日起 30 日后施行。