

云南省使用林地指南

云南省林业和草原局

2025 年 12 月

前 言

为认真落实党的二十届四中全会关于发展林下经济、壮大林草产业的决策部署，紧紧围绕省委“3815”战略发展目标，更好打造一流林草营商环境，切实做好林地要素保障工作，推动林下产业高质量发展，云南省林业和草原局组织编制了《云南省使用林地指南》（以下简称《指南》）。《指南》是依据《中华人民共和国森林法》、《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）、《全国林下经济发展指南（2021—2030年）》、《国家林业和草原局关于促进林下经济发展的若干措施》、《云南省林业和草原局关于进一步做好建设项目使用林地审批管理有关工作的通知》（云林规〔2024〕3号）等相关法律法规政策，对原《云南省建设项目使用林地指南》进行修订完善而形成，旨在进一步加强建设项目、林下产业发展使用林地相关法律法规政策宣传指导，为项目建设单位及林下产业开发业主提供用林政策指引，切实提高用地报批效率和做好林地要素保障工作。

《指南》是对现行法律、法规、政策的综合汇总，并非替代，在实践中应当严格遵循相关法律、法规和政策文件的规定，后续如国家法律法规政策出现调整变化，《指南》将适时更新修订，最终解释权归云南省林业和草原局。

目 录

第一章 建设项目使用林地	1
第一节 前期准备阶段	1
一、申请人范围	2
二、准备工作	2
第二节 使用林地审核审批阶段	8
一、申请环节	8
二、受理环节	10
三、审查环节	10
四、决定环节	11
第三节 使用林地管理阶段	17
一、建设用地审批	17
二、森林植被恢复	17
三、批准文件时效	17
四、使用林地监管	19
五、涉及林木处置	20
第二章 林下经济发展使用林地	20
第一节 规定、原则和模式	20
一、有关规定	20
二、基本原则	21
三、发展模式	22
第二节 林地利用范围	23
一、总体要求	23
二、林地利用划分	23
第三节 林地利用管理要求	25

一、种植类用地·····	25
二、养殖类用地·····	26
三、附属设施类用地·····	26
第三章 相关解释说明·····	27
一、相关用语的含义 ·····	27
二、建设项目类型划分情况说明 ·····	27
三、林地保护等级划分情况说明 ·····	28
四、天然林和单位面积蓄积量高的林地使用说明 ·····	29
附件 建设项目使用林地办事流程图 ·····	32

第一章 建设项目使用林地

《中华人民共和国森林法》规定，矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设，应当不占或者少占林地；确需占用林地的，应当经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，依法办理建设用地审批手续。需要临时使用林地的，应当经县级以上人民政府林业主管部门批准；临时使用林地的期限一般不超过二年，并不得在临时使用的林地上修建永久性建筑物。在林地上修筑直接为林业生产经营服务的工程设施，符合国家有关部门规定的标准的，由县级以上人民政府林业主管部门批准，不需要办理建设用地审批手续；超出标准需要占用林地的，应当依法办理建设用地审批手续。

由此可见，占用、临时使用和修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地，应当经有审批权限的林草主管部门依法办理审核审批手续；未经批准使用的属于违法行为，严重的将依法追究刑事责任。

申请办理建设项目使用林地手续分为前期准备、审核审批、用地管理三个阶段。

第一节 前期准备阶段

需要占用、临时使用和修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地的单位和个人，应当按照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国森林法实施条例》、《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)及其他有关规定,准备齐全申请材料。

一、申请人范围

云南省行政区域内,需要占用、临时使用和修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地的单位或者个人;及在自然保护地内开展需要审批(核)活动的单位或者个人。

二、准备工作

(一)进行用地选址。申请人根据所实施项目的性质和有关规定要求,在符合当地土地利用总体规划(或者空间规划)、自然保护地规划、县级以上人民政府批准的各类专项规划等的前提下开展项目用地选址。选址过程中应当以最新启用的林草资源数据为底版底图,综合考虑地类来源的合法性、合规性、合理性等确定所选地块的土地性质。项目选址要坚持科学合理用地、集约节约用地、不占或少占林地的原则,限制使用生态区位重要和生态脆弱地区的林地、限制使用天然林和单位面积蓄积量高的林地、限制经营性建设项目使用林地。具体要求如下:

1. 坚持林地保护等级管理。各类建设项目要根据项目立项的级别(国家、省级、地方)、性质(基础设施、公共事业、民生建设、国防、外交等),按照《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)有关规定使用相应等级林地。

（1）各类建设项目不得使用Ⅰ级保护林地。

（2）国务院批准、同意的建设项目，国务院有关部门和省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。

（3）国防、外交建设项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。

（4）县（市、区）和设区的市、自治州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。

（5）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。

（6）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。

（7）符合自然保护地规划的建设项目，可以使用自然保护地范围内Ⅱ级及其以下保护林地。

（8）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。其中，在国务院确定的国家所有的重点林区（以下简称重点国有林区）内，不得使用Ⅲ级以上保护林地中的有林地。

（9）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。

上述（2）、（3）、（7）项以外的建设项目使用林地，不得使用一级国家级公益林地。

国家林草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。

2. 限制使用林地的选址要求。《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）规定“建设项目限制使用生态区位重要和生态脆弱地区的林地，限制使用天然林和单位面积蓄积量高的林地，限制经营性建设项目使用林地”，具体限制使用林地的选址要求参照《云南省林业和草原局关于贯彻落实〈建设项目使用林地审核审批管理规范〉的通知》（云林规〔2022〕1号）、《云南省林业和草原局关于进一步完善贯彻落实〈建设项目使用林地审核审批管理规范〉有关政策的补充通知》（云林规〔2022〕4号）、《云南省林业和草原局关于进一步做好建设项目使用林地审核审批有关工作的通知》（云林规〔2024〕3号）等规定执行。

3. 新能源项目选址要求

（1）光伏。根据《自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室 国家能源局综合司关于支持光伏发电产业发展规范用地管理有关工作的通知》（自然资办发〔2023〕12号）要求，光伏项目选址应当避让天然林地；涉及自然保护地的，

还应当符合自然保护地相关法规和政策要求；新建、扩建光伏发电项目，一律不得占用永久基本农田、基本草原、Ⅰ级保护林地。光伏方阵用地涉及使用林地的，须采用林光互补模式，可使用年降水量 400 毫米以下区域的灌木林地以及其他区域覆盖度低于 50% 的灌木林地（注：结合云南实际，可以用于光伏方阵选址的林地原则上为覆盖度低于 50% 的人工灌木林地），不得采伐林木、割灌及破坏原有植被，不得将乔木林地、竹林地等采伐改造为灌木林地后架设光伏板；光伏支架最低点应高于灌木高度 1 米以上，每列光伏板南北方向应合理设置净间距，具体由各地结合实地确定，并采取有效水土保持措施，确保灌木覆盖度等生长状态不低于林光互补前水平。光伏方阵按规定使用灌木林地的，施工期间应办理临时使用林地手续，运营期间相关方签订协议，项目服务期满后应当恢复林地原状。光伏方阵用地涉及占用基本草原外草原的，地方林草主管部门应科学评估本地区草原资源与生态状况，合理确定项目的适建区域、建设模式与建设要求。鼓励采用“草光互补”模式。光伏方阵用地不得改变地表形态，以第三次全国国土调查及后续开展的年度国土变更调查成果为底版，依法依规进行管理。光伏发电项目配套设施用地，按建设用地进行管理，依法依规办理建设用地审批手续。符合光伏用地标准，位于方阵内部和四周，直接配套光伏方阵的道路，可按农村道路用地管理。其他道路按建设用地管理。

（2）风电。《国家林业和草原局关于规范风电场项目建设使用林地的通知》（林资发〔2019〕17号）已失效，国家林草局还未明确新的政策要求，待国家出台相关政策文件后，以新政策要求为准。

（3）其他项目选址。除上述光伏、风电等国家有特别政策规定的项目外，其他项目选址参照《中华人民共和国森林法》、《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）、《云南省林业和草原局关于进一步做好建设项目使用林地审批管理有关工作的通知》（云林规〔2024〕3号）等有关规定执行。

（二）取得项目批准文件。申请人应当取得项目建设的批准文件（含核准、备案、批复及其他）作为项目实施和申请使用林地的依据。此外，勘查、开采矿藏项目还应当提供勘查许可证、采矿许可证；宗教、殡葬等建设项目，还应当提供有关行业主管部门的批准文件。

（三）编制建设项目使用林地可行性报告或林地现状调查表。项目用地选址确定和取得项目建设批准文件后，项目单位对拟使用地块涉林情况组织开展林勘调查，编制建设项目使用林地可行性报告或林地现状调查表。项目单位可以自行组织编制，也可以委托第三方编制。

（四）违法使用林地后补办手续的项目。提供案件处理材料，包括行政处罚决定书或者刑事案件处理文书扫描件；

罚款（金）缴纳收据扫描件；关于恢复植被和林业生产条件执行情况的相关材料（林草主管部门的验收证明、原执法机关的说明材料，需由林草主管部门组织代履行的，提供林草主管部门的说明材料）。

（五）林地保护等级调整。建设项目占用林地，应当符合林地保护利用规划，确需使用林地但不符合林地保护利用规划的，严格依照《国家林业和草原局关于印发〈建设项目使用林地审核审批管理规范〉的通知》（林资规〔2021〕5号）、《云南省林业和草原局关于进一步规范林地保护等级调整有关事项的通知》（云林资源〔2023〕3号）、《云南省林业和草原局关于启用全省林地保护利用规划林地保护等级优化调整成果的通知》（云林资源〔2024〕4号），先调整林地保护利用规划，再办理建设项目使用林地手续。可以进行林地保护等级调整的情形为：

1. 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、公益事业和民生项目，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。所有涉及生态保护红线范围内的建设项目，按照《中共中央办公厅 国务院办公厅〈关于划定并严守生态保护红线的若干意见〉的通知》（厅字〔2017〕2号）、《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）、

《云南省自然资源厅 云南省生态环境厅 云南省林业和草原局关于加强生态保护红线管理工作的通知》（云自然资〔2023〕98号）有关规定办理。

2. 在新一轮林地保护利用规划编制完成前，建设项目使用林地因公益林优化、自然保护地范围及功能区调整等原因导致林地保护等级与划定标准不符，确需进行纠错和调整的，按照《云南省林业和草原局关于启用全省林地保护利用规划林地保护等级优化调整成果的通知》（云林资源〔2024〕4号）规定办理。

第二节 使用林地审核审批阶段

建设项目在完成前期准备后，项目单位可以按规定程序向有审批权限的林草部门提出使用林地申请，林草部门按规定权限和程序进行审核审批。取得使用林地批准文件后才能申请办理林木采伐和建设用地转用手续。按照审批程序可分为申请、受理、审查、决定等四个环节。

一、申请环节

申请人根据国家和省公布的年度行政许可事项清单，按规定程序和途径向林草部门提出使用林地申请，并提交相关的申请材料。

（一）申请途径。申请人备齐使用林地审核审批所需材料，通过“投资项目在线审批监管平台（网址：<http://39.130.181.35/>）”或“云南政务服务网（网址：<http://zwfw.yn.gov.cn>）”完成“建设项目使用林地及在

森林和野生动物类型国家级自然保护区建设审批”事项资料录入后，跳转至“云南省林草湿审批监测核查执法信息系统”，由各级林草主管部门依法进行审核审批。涉密项目根据相关规定另行办理。

（二）申请材料。申请人提出使用林地申请时，应当提交下列材料：

1. 项目单位提供统一式样的《使用林地申请表》；
2. 项目单位提供的身份材料；
3. 项目单位提供的建设项目有关批准文件；
4. 项目单位提供的建设项目使用林地可行性报告或林地现状调查表；
5. 地方林草行政主管部门提供的初步审查意见；
6. 县级林草行政主管部门提供的现场查验表；
7. 涉及自然保护地的，还应提供按事权同意在自然保护地开展建设的审核审批文件。

（三）特殊情形

1. 许可变更：建设项目因设计变更等原因需要增加使用林地面积的，依据规定权限办理用地审核审批手续；需要改变使用林地位置或者减少使用林地面积的，向原审核审批机关申请办理变更手续。

2. 抢险救灾：抢险救灾等急需使用林地的建设项目，依据土地管理法律法规的有关规定，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，灾后应当恢复林业生产条件，依法补偿后交还原林地使用者，不再办理用地审批手续。

二、受理环节

林草部门接到申请人的使用林地申请材料后，根据下列情况分别作出处理：

（一）申请事项依法不需要取得使用林地许可的，应当即时告知申请人不受理；

（二）申请事项依法不属于本级林草部门职权范围的，应当即时作出不予受理的决定，并告知申请人向有关行政机关申请；

（三）申请材料存在可以当场更正的错误的，应当允许申请人当场更正；

（四）申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在五日内一次告知申请人需要补正的全部内容，逾期不告知的，自收到申请材料之日起即为受理；

（五）申请事项属于本级林草部门职权范围，申请材料齐全、符合法定形式，或者申请人按照本级林草部门的要求提交全部补正申请材料的，应当受理行政许可申请。

林草部门受理或者不予受理行政许可申请，应当出具加盖本级林草部门专用印章和注明日期的书面凭证。

三、审查环节

（一）林草部门对申请人提交的申请材料进行审查时，确认申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式，能够当场

作出决定的，应当当场作出书面的行政许可决定；根据法定条件和程序，需要对申请材料的实质内容进行核实的，林草部门应当指派两名以上工作人员进行核查。

（二）依法应当先经下级林草部门审查后报上级林草部门决定的，下级林草部门应当在法定期限内将初步审查意见和全部申请材料直接报送上级林草部门。上级林草部门不得要求申请人重复提供申请材料。

（三）林草部门对使用林地申请进行审查时，发现许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。林草部门应当听取申请人、利害关系人的意见。

（四）审查方式为书面审查，视情况开展专家评审或现地核实。根据所提请审批的事项情况，决定是否开展专家评审或现地核实。上级林草主管部门审批过程中对县级林草主管部门查验结果中已明确的内容原则上不再进行现场勘验。对社会关注度较高、容易对生态环境造成较大影响的项目，采石、采砂、采矿、探矿、取土及其他经营性项目，以及涉及各级各类自然保护地、重点保护野生植物、重点保护陆生野生动物的重要栖息地和重要迁徙通道、生态敏感区域的项目，上级林草主管部门可以根据工作需要组织现场勘验，结合现场勘验结果依法依规审批。专家评审由具有审批权的林草行政主管部门组织。

四、决定环节

林草部门对使用林地申请进行审查后，应当在法定期限内按照规定程序作出行政许可决定。其中，申请人的申请符合法定条件、标准的，林草部门应当依法作出准予行政许可的书面决定；不符合法定条件、标准的，林草部门依法作出不予行政许可的书面决定、说明理由，并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

（一）审核审批权限

1. 矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设占用林地审核

（1）国家级：占用或者征收、征用防护林林地或者特种用途林林地面积 10 公顷以上的，用材林、经济林、薪炭林林地及其采伐迹地面积 35 公顷以上的，其他林地面积 70 公顷以上的建设项目（注：国家林草局委托省级实施）。

（2）省级：占用或者征收、征用防护林林地或者特种用途林林地面积 10 公顷以下的，用材林、经济林、薪炭林林地及其采伐迹地面积 35 公顷以下的，其他林地面积 70 公顷以下的建设项目（注：部分委托州市林草局及其他单位实施）。

（3）州市级：

a. 昆明市林草局、滇中新区林草局，中国（云南）自由贸易试验区昆明片区、红河片区、德宏片区管理委员会，中国老挝磨憨—磨丁经济合作区管理委员会：占用或者征收、征用防护林林地或者特种用途林林地面积 10 公顷以下的，用材林、经济林、薪炭林林地及其采伐迹地面积 35 公顷以

下的，其他林地面积 70 公顷以下的建设项目（注：受省林草局委托实施）。

b. 除昆明市外的其他州（市）林草局：除涉及各类自然保护区、跨州（市）以外，项目整体使用林地不足 5 公顷，且其中省级及以上公益林地不足 3 公顷的建设项目（注：受省林草局委托实施）。

c. 瑞丽边境经济合作区管理委员会、畹町边境经济合作区管理委员：除涉及各类自然保护区、国家和省级公益林、免缴森林植被恢复费和采石采砂采矿项目以外，项目整体使用林地面积不足 2 公顷，林地保护等级在Ⅲ级以下的建设项目（注：受省林草局委托实施）。

2. 临时使用林地审批

（1）州市级：临时使用防护林林地、特种用途林林地，或者除防护林林地、特种用途林林地以外的林地 20 公顷以上的建设项目。

（2）县（市、区）级：临时使用除防护林林地、特种用途林林地以外的林地不足 20 公顷。

3. 修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地审批

（1）省级：在国有林地内修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地审批（注：委托州市林草局及其他单位实施）。

（2）县级：在非国有林地内修筑直接为林业生产经营

服务的工程设施占用林地审批。

（二）有关费用

1. 森林植被恢复费

（1）占用林地审核：

A. 缴纳标准：

a. 郁闭度 0.2 以上的乔木林地(含采伐迹地、火烧迹地)、竹林地、苗圃地，每平方米 10 元；灌木林地、疏林地、未成林造林地，每平方米 6 元；宜林地，每平方米 3 元。

b. 国家和省级公益林林地，按照 a 款规定征收标准 2 倍征收。

c. 城市规划区的林地，按照 a、b 款规定征收标准 2 倍征收。

d. 城市规划区外的林地，按占用征收林地建设项目性质实行不同征收标准。属于公共基础设施、公共事业和国防建设项目的，按照 a、b 款规定征收标准征收；属于经营性建设项目的，按照 a、b 款规定征收标准 2 倍征收。

B. 减免情形：

a. 根据《财政部 国家林业局关于调整森林植被恢复费征收标准 引导节约集约利用林地的通知》（财税〔2015〕122 号）文件规定：对农村居民按规定标准建设住宅，农村集体经济组织修建乡村道路、学校、幼儿园、敬老院、福利院、卫生院等社会公益项目以及保障性安居工程，免征森林植被恢复费。

b. 根据《财政部关于免征全国中小学校舍安全工程建设有关政府性基金的通知》（财综〔2010〕54号）文件规定：全国城乡公办和民办、教育系统和非教育系统的所有中小学校“校舍安全工程”建设所涉及的政府性基金项目均应当予以免收森林植被恢复费。

c. 根据《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24号）文件规定：廉租住房和经济适用住房建设、棚户区改造、旧住宅整治一律免收城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金。

d. 根据《国务院关于支持鲁甸地震灾后恢复重建政策措施的意见》（国发〔2014〕57号）文件规定：鲁甸地震灾后恢复重建民生项目、农林生产设施项目等，免缴森林植被恢复费。

e. 根据《云南省林地管理条例》规定：农村集体经济组织在其所有的林地上，使用扶贫资金、捐赠资金、自筹资金修建乡村学校、灌溉沟渠、乡村道路的，农村集体经济组织的农户按照规定标准建设住宅的，不收取森林植被恢复费。

f. 根据《国家林业和草原局公告》（2023年第13号）规定：自2023年4月25日起，临时使用林地审批取消收费，但用地单位和个人应依法及时恢复植被和林业生产条件。

g. 按法律法规、政策规定，其他需要办理免缴的。

（2）临时使用林地审批：不涉及。

（3）修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林

地审批：不涉及。

2. 补偿费用

（1）占用林地审核：

a. 林地补偿费：向被占用林地的所有权人或者使用权人支付。

b. 林木补偿费：向林木所有权人支付。

c. 安置补助费：向林地使用权人支付。

（2）临时使用林地审批：

a. 林地补偿费：向林地所有权人或者使用权人支付。

b. 林木补偿费：向林木所有权人支付。

（3）修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地审批：不涉及。

（三）办结时限

1. 法定办结时限：20 个工作日，专家评审时限等特殊环节不计算在内。

2. 承诺办结时限：10 个工作日，专家评审时限等特殊环节不计算在内。

（四）送达。行政许可文书由申请人在“云南省林草湿审批监测核查执法信息系统”短信发送的下载链接中自行下载。

（五）公开。自作出决定之日起 5 个工作日内，结果将在云南省林业和草原局部门网站（网址：<http://lcj.yn.gov.cn/>）上公开。

第三节 使用林地管理阶段

一、建设用地审批

《中华人民共和国森林法》规定，矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设占用林地经县级以上人民政府林业主管部门审核同意后，依法办理建设用地审批手续。虽经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，但未办理建设用地审批手续擅自占用林地的，由自然资源主管部门依照《中华人民共和国土地管理法》的有关规定处罚。

二、森林植被恢复

（一）占用林地审核：由县级林草主管部门申请财政部门从收取的森林植被恢复费中安排异地造林、恢复森林植被。

（二）临时使用林地审批：临时使用林地期满后，由临时使用林地的单位或个人组织原地恢复植被和林业生产条件，经县级林草主管部门组织验收后交还原林权者。

（三）修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地审批：不涉及。

三、批准文件时效

（一）一般时限

1. 占用林地审核：经审核同意使用林地的建设项目，准予行政许可决定书的有效期为两年。建设项目在有效期内未取得建设用地批准文件的，用地单位应当在有效期届满前3个月向原审核机关提出延期申请，原审核同意机关应当在准

予行政许可决定书有效期届满前作出是否准予延期的决定。建设项目在有效期内未取得建设用地批准文件也未申请延期的，准予行政许可决定书失效。

2. 临时使用林地审批：临时使用林地的期限一般不超过二年，并不得在临时使用的林地上修建永久性建筑物。

3. 修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地审批：无时限限制。

（二）特殊情况

1. 占用林地审核同意书延期

（1）审批规定：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之日前3个月内，提出延续有效期申请，说明延续的理由。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。

（2）申报材料：提交项目立项批准文件、原占用林地许可文件、用地单位延期申请书、州（市）县林草主管部门初审转报文件。

2. 临时使用林地的行政许可延期

（1）审批规定：公路、铁路、水利水电、航道等建设项目临时使用的林地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之日前 3 个月内，提出延续临时使用林地申请，说明延续的理由。对符合有关规定的，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的工期。

（2）申报材料：提交项目立项批准文件、原临时使用林地许可文件、用地单位延期申请书、主体工程总工期的相关证明材料、州（市）县林草主管部门初审转报文件。

3. 项目重报

（1）审批规定：不办理建设用地审批手续的项目未动工建设和需要办理建设用地审批手续的项目，项目单位没有在规定期限内申请延续，或者项目单位按规定期限、次数申请延续结束后，仍然未能取得建设用地批准文件，《使用林地审核同意书》失效的，应当按照《国家林业和草原局关于建设项目使用林地准予许可决定书延期有关问题的复函》（林资发〔2022〕7 号）规定，重新申请办理建设项目使用林地审核手续。

（2）申报材料：提交《使用林地申请表》、项目单位身份材料、建设项目有效批准文件、原建设项目使用林地可行性报告或林地现状调查表（所涉及数据、图表均按项目初次获批许可时的数据上报）、森林植被恢复费缴纳凭证（属于依法免缴森林植被恢复费的项目，提供依法未缴纳森林植被恢复费的说明）。

四、使用林地监管

（一）使用林地的单位或个人必须按照批准的用途、范围、面积等使用，不得超审批范围或者移位使用，违反者将依法查处。

（二）临时使用林地期满拒不履行恢复植被和林业生产条件责任，或者恢复植被和林业生产条件不符合国家有关规定的，由县级以上林草主管部门依法组织代为履行，代为履行所需费用由违法者承担。

五、涉及林木处置

需要采伐经批准使用林地上的林木的，应当依法申请办理林木采伐许可证；涉及国家重点保护野生植物和古树名木的，按照《中华人民共和国野生植物保护条例》、《古树名木保护条例》等规定办理许可手续。

第二章 林下经济发展使用林地

第一节 规定、原则和模式

一、有关规定

（一）《中华人民共和国森林法》明确在符合生态区位保护要求和不影响森林生态功能的前提下，可以合理利用林地资源和森林景观资源，适度开展林下经济、森林旅游，进一步明确了林地经营利用范围，放活了林地经营权，为林下经济的发展提供了空间。

（二）2018年，中国林学会颁布的《林下经济术语》（T/CSF001—2018）对林下经济定义为：林下经济是指依托

森林、林地及其生态环境，遵循可持续经营原则，以开展复合经营为主要特征的生态友好型经济，包括林下种植、林下养殖、相关产品采集加工、森林景观利用等。

（三）2021年11月，国家林草局印发了《全国林下经济发展指南（2021—2030年）》，进一步明确了林下经济发展使用林地有关要求。

（四）2025年12月4日，国家林草局印发了《国家林业和草原局关于促进林下经济发展的若干措施》，要求坚持生态优先，按照功能相容、空间复合利用原则，合理利用森林资源开展林下种植、养殖、采集加工以及森林景观利用等林下经济活动。根据森林培育和林下经济发展需要，可优化林下空间，具体按照《林木采伐技术规程》（GB/T 45088—2024）、《森林抚育规程》（GB/T 15781）、《云南省林木采伐技术规程》和其他有关规定执行。

二、基本原则

（一）生态优先，绿色发展。积极践行“绿水青山就是金山银山”发展理念，在尊重自然、顺应自然、保护自然的基础上，遵循自然生态系统演替规律与循环经济理念，科学利用林地资源，实现森林资源的可持续发展。

（二）因地制宜，特色发展。深入分析各地自然禀赋、种养传统、特色品种等产业要素，既坚持林下经济规划布局的统一性，又要充分发挥各地区相对优势，因地制宜，稳步推进，结合本地资源特色与目标市场需求，推动林下经济特

色发展。

（三）市场主导，有序发展。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府扶持引导作用，多渠道筹集、调动资金，打破固有的部门、区域和所有制的限制，营造公平竞争、有序发展的市场环境，形成多层次、多元化发展的林下经济产业新格局。

（四）科技支撑，创新发展。加强科技支撑，鼓励自主创新，提高林下经济产品科技含量，创新产品内容和形式，推动产业技术进步。进一步发展壮大林下经济科学技术人员队伍，面向全产业链配置科技资源与技术支撑。

三、发展模式

（一）林下种植。依托森林、林地及其生态环境，遵循可持续经营原则，在林内开展的种植活动，包括人工种植和野生植物资源抚育。主要包括林药模式、林菌模式、林茶模式、林果模式、林菜模式、林苗模式、林草模式、林花模式等。

（二）林下养殖。依托森林、林地及其生态环境，遵循可持续经营原则和循环经济原理，在林内开展的生态养殖活动，包括人工养殖和野生动物驯养繁殖。主要包括林禽模式、林畜模式、林蜂模式、林渔模式、林特模式等。

（三）林下采集加工。充分利用大自然为人类提供的丰富资源，对森林中可利用的非木质资源进行的采集与加工活动。主要包括山野菜、野果、野生菌类等的采集和初加工活

动。

（四）森林景观利用。合理利用森林资源的景观功能和森林内多种资源，开展有益人类身心健康的经营活动。主要包括森林康养、森林人家、林家乐、农家乐等。

各类林下经济发展使用林地，应当在遵守《中华人民共和国森林法》“森林、林木、林地的所有者和使用者应当依法保护和合理利用森林、林木、林地，不得非法改变林地用途和毁坏森林、林木、林地”规定前提下开展。

第二节 林地利用范围

一、总体要求

鼓励利用各类适宜林地发展林下经济，鼓励地方结合新一轮退耕还林政策或通过对第一轮退耕还商品林地实施林相改造等方式，建设林下经济基地。鼓励通过土地流转以及招标、拍卖、公开协商等方式，合法流转集体所有的荒山、荒丘、荒地、荒沙、荒滩等未利用地经营权。鼓励采取出租（转包）、入股、转让等方式流转集体林地经营权、林木所有权和使用权，允许通过租赁、特许经营等方式开展国有森林资源资产有偿使用。符合政策的可向不动产登记机构申请依法登记造册，核发不动产权证书，切实保障土地流转各方合法权益。

二、林地利用划分

（一）优先利用的林地

林下经济应当优先利用商品林地，在维持森林生态系统健康稳定的前提下，可适度规模化、集约化开展林下经济活动。应科学合理设置必要措施，防止加剧或造成新的水土流失。在国有林地范围开展林下经济活动，应当符合已有的森林经营方案。利用商品林发展林下经济的，经营者可自主开展经营活动。

（二）限制利用的林地

1. 林地范围：（1）自然保护地一般控制区内的林地；（2）除国家一级公益林外的其他公益林；（3）除划定为天然林重点保护区域外的其他天然林；（4）饮用水水源准保护区范围内的林地。

2. 具体要求：在限制利用的林地内开展林下经济活动的，禁止进行全面林地清理，禁止施用化学肥料和化学农药，在符合水土保持要求、不影响森林整体功能的前提下，可适度利用公益林，科学有效发展林下经济。在自然保护地一般控制区内发展林下经济，应严格遵守自然保护地管理的法律法规及政策。在饮用水水源准保护区范围内的林地开展林下经济，应严格遵守饮用水水源保护区管理的法律法规及政策，不造成新的水源环境污染。

（三）禁止利用的林地

林下种养殖活动禁止在以下林地内开展：1. 自然保护地核心保护区内的林地；2. 国家一级公益林、林地保护等级为Ⅰ级的林地；3. 划定的天然林重点保护区域内的林地；4. 饮

用水水源一级、二级保护区范围内的林地；5. 珍稀濒危野生动物植物重要栖息地（生境）及生物廊道内的林地。

第三节 林地利用管理要求

一、种植类用地

按照《中华人民共和国森林法》第五十条，国家鼓励发展“以生产果品、油料、饮料、调料、工业原料和药材等林产品为主要目的的森林”“其他以发挥经济效益为主要目的的森林”等商品林，林木种植需注意以下问题：

（一）符合林种管理的有关要求。根据《中华人民共和国森林法实施条例》第八条“其他防护林、用材林、特种用途林以及经济林、薪炭林，由县级人民政府林业主管部门根据国家关于林种划分的规定和本级人民政府的部署组织划定，报本级人民政府批准公布。经批准公布的林种改变为其他林种的，应当报原批准公布机关批准”。

（二）具有合法手续。严格按照《森林采伐作业规程》、《云南省林木采伐技术规程》，以及林木采伐许可证办理要求办理林木采伐许可证，并严格按照林木采伐许可证的要求进行造林树种更新。

（三）符合造林技术规程。根据《森林采伐更新管理办法》第十七条“人工更新和造林应当执行林业部发布的有关造林规程，做到适地适树、细致整地、良种壮苗、密度合理、精心栽植、适时抚育。在立地条件好的地方，应当培育速生丰产林”。

（四）蓝莓、咖啡种植。蓝莓、咖啡等已列入国家和省主要林木目录的经济林产业发展可参照《云南省林业和草原局关于支持蓝莓产业发展有关意见的通知》执行。

（五）其他。其他未尽事宜按照《中华人民共和国森林法》等相关法律法规政策执行。

二、养殖类用地

涉及林下养殖类项目可依照《云南省人民政府办公厅关于印发云南省林草产业高质量发展行动方案（2022—2025年）的通知》以及省林草局、省发展改革委、省财政厅等5部门印发的《关于加快推进林下经济高质量发展的意见》要求开展；按照《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）、《国家林业和草原局关于印发〈建设项目使用林地审核审批管理规范〉的通知》（林资规〔2021〕5号）等规定，养殖类项目属于经营性项目，其建设项目可依照上述规定办理使用林地手续。

三、附属设施类用地

根据《国家林业和草原局关于促进林下经济发展的若干措施》，为发展林下经济修筑的生产道路、管护设施、生产资料用房和贮存场（库、室），安置的移动设施和装置，以及为满足直服设施需求而配套设置的供水、供电、供热、供气和通信类辅助设施，相关用地符合直接为林业生产经营服务的工程设施标准的，按规定办理相关手续。

第三章 相关解释说明

一、相关用语的含义

根据《中华人民共和国森林法》第八十三条，相关用语含义如下：

（一）森林，包括乔木林、竹林和国家特别规定的灌木林。按照用途可以分为防护林、特种用途林、用材林、经济林和能源林。

（二）林木，包括树木和竹子。

（三）林地，是指县级以上人民政府规划确定的用于发展林业的土地。包括郁闭度 0.2 以上的乔木林地以及竹林地、灌木林地、疏林地、采伐迹地、火烧迹地、未成林造林地、苗圃地等。

二、建设项目类型划分情况说明

（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。其中：生态旅游项目是指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基础设施建设项目；大中型矿山，不包括普通建筑用砂、石、黏土等，以原国土资源部《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。

三、林地保护等级划分情况说明

根据生态脆弱性、生态区位重要性以及林地生产力等指标，对林地进行系统评价定级，划分为Ⅰ级、Ⅱ级、Ⅲ级、Ⅳ级4个保护等级。

（一）Ⅰ级保护林地：是我国重要生态功能区内予以特殊保护和严格控制生产活动的区域，以保护生物多样性、特有自然景观为主要目的。包括流程1000公里以上江河干流及其一级支流的源头汇水区、自然保护区的核心区和缓冲区、世界自然遗产地、重要水源涵养地、森林分布上限与高山植被上限之间的林地。

（二）Ⅱ级保护林地：是我国重要生态调节功能区内予以保护和限制经营利用的区域，以生态修复、生态治理、构建生态屏障为主要目的。包括除Ⅰ级保护林地外的国家级公益林地、军事禁区、自然保护区实验区、国家森林公园、沙化土地封禁保护区和沿海防护基干林带内的林地。

（三）Ⅲ级保护林地：是维护区域生态平衡和保障主要林产品生产基地建设的重要区域。包括除Ⅰ、Ⅱ级保护林地

以外的地方公益林地，以及国家、地方规划建设的丰产优质用材林、木本粮油林、生物质能源林培育基地。

（四）Ⅳ级保护林地：是需予以保护并引导合理、适度利用的区域，包括未纳入上述Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ级保护范围的各类林地。

四、天然林和单位面积蓄积量高的林地使用说明

《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）明确规定，建设项目限制使用天然林和单位面积蓄积量高的林地。结合全省实际，建设项目使用林地应符合相应的林地等级和公益林等级条件下，作如下明确：

（一）天然林地限制使用要求

1. 基础设施、公共事业和民生项目占用天然林林地的，按照《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）、《国家林业和草原局关于印发〈建设项目使用林地审核审批管理规范〉的通知》（林资规〔2021〕5号）中关于林地等级和公益林林地管理的相关规定执行。

2. 基础设施、公共事业和民生项目配套设施临时使用林地，以及经营性项目使用林地，原则上可以使用天然林林地范围限定为：符合国家林业局令第35号规定用地条件中的天然灌木林以及郁闭度0.5（含）以下的天然乔木林林地。

3. 基础设施、公共事业和民生项目配套设施临时使用林地以及部分重大经营性项目（符合有关规划的批次用地项目；县级以上人民政府规划建设的各类园区；战略性新兴产业

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；符合城镇规划的建设项目和符合乡村规划的建设项目；符合自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区等规划的建设项目；省级以上立项或者纳入省级年度重点项目清单范围的项目；纳入县级以上人民政府非煤矿山转型升级规划的采石、采砂、采矿项目）使用林地，符合国家林业局令第 35 号规定用地条件，确需使用郁闭度超过 0.5 的天然乔木林林地的，许可申请材料应当附有由县级林草主管部门组织开展不可避让论证且报经县级人民政府同意的意见，省、州（市）林草主管部门可根据实际情况对论证结果进行复核，依法依规办理使用林地审核审批手续。不可避让论证原则上需开展多方案比选，要点包括：项目概况、备选方案、推荐方案。

（二）单位面积蓄积量高的林地限制使用要求

1. 建设项目可以使用林地的单位面积蓄积量范围限定为：符合国家林业局令第 35 号用地条件，以最新公布资源数据为基础，拟使用林地范围内乔木林平均单位面积蓄积量（乔木林小班蓄积量之和/乔木林小班面积之和） \leq 各县市区乔木林平均单位面积蓄积量 $\times 150\%$ 。

2. 建设项目符合国家林业局令第 35 号用地条件，确需使用蓄积量超过前款规定林地的，许可申请材料应当附有由县级林草主管部门组织开展不可避让论证且报经县级人民政府同意的意见，省、州（市）林草主管部门可根据实际情

况对论证结果进行复核，依法依规办理使用林地审核审批手续。不可避让论证原则上需开展多方案比选，要点包括：项目概况、备选方案、推荐方案。

建设项目使用林地办事流程图

