

# 自然资源部 国家林业和草原局关于以第三次全国国土调查成果为基础明确林地管理边界 规范林地管理的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局、林业和草原局，各直属单位、各派出机构、机关各司局：

为推进生态文明建设，实施《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》，统筹耕地和林地保护管理，落实国土空间统一用途管制，现就第三次全国国土调查及年度国土变更调查（以下简称“三调”）成果为基础，进一步规范林地管理通知如下：

## 一、坚持统一底图，规范林地管理

坚持国土空间唯一性和地类唯一性，以“三调”成果为统一底版，以国土空间规划及“三区三线”划定成果为依据，遵循依法依规、实事求是的原则，综合考虑地类来源的合理性、合法性，科学合理明确林地管理边界，规范林地管理，并据此编制新一轮林地保护利用规划。

（一）严格依据法律法规政策规定，区分耕地上造林情形，实行差别化管理。

一是“三调”为林地，实际属于在第二次全国土地调查及后续年度土地变更调查成果中的耕地上，实施国家退耕还林或按照国家政策和标准建设的防护林和绿色通道等的，经

地方各级自然资源主管部门与林草主管部门共同确认到图斑后，按照林地管理。

二是“三调”为林地，不属于上述情形而属于在农民依法承包经营的耕地上种树的，经地方各级自然资源主管部门与林草主管部门共同确认到图斑后，依据《土地管理法》《土地管理法实施条例》《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）、《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）和《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）的相关要求，在尊重农民意愿的前提下，逐步恢复为耕地，林草主管部门无需办理林地审核审批、采伐等手续，不纳入林业监督执法。

（二）依据“三区三线”划定成果，划分历史节点，处理开垦林地问题。

一是“三调”为耕地，实际属于《国务院关于保护森林制止毁林开垦和乱占林地的通知》（国发明电〔1998〕8号）印发以前开垦国有林区、国有林场的国有林权证范围内的林地（湿地、草地），按照耕地管理，不纳入林业监督执法，产权归属及经营主体不变。

二是“三调”为耕地，实际属于国发明电〔1998〕8号印发以后发生的毁林开垦，已划入耕地保护红线的，按照耕地管理，产权归属及经营主体不变；没有划入耕地保护红线

的，经地方各级自然资源主管部门与林草主管部门共同确认到图斑后，依法依规按照林地管理。此类没有划入耕地保护红线的地块，涉及建设占用使用时，按林地办理审核审批手续，无需落实耕地“占补平衡”。

（三）临时使用林地、林业直服设施占用林地及违法占用林地管理，应严格执行现行法律规定。

一是“三调”为非林地，实际为林草主管部门依据《森林法》已办理“临时使用林地”或“修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地”审批手续的，依法仍按照林地管理，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，单独建立管理图层，由林草主管部门实施监管；实际为违法违规占用林地的，由林草主管部门实施监管，督促依法依规查处并落实整改。

二是对于新发生的建设项目临时使用林地、草地和林业直服设施占用林地的，依据《森林法》《草原法》办理临时使用林地审批、临时使用草原审核和林业直服设施审批手续。优化审批流程，对临时用地只涉及使用林地、草地的，由林草主管部门依法办理审批（审核）手续；涉及林地、草地、耕地等地类混合的，由受理部门（自然资源或林草主管部门）牵头，分别依法办理相关审批（审核）手续后，由受理部门统一出具一个批准文件。各级自然资源和林草主管部门要加强协调联动，依托临时用地信息系统，及时共享临时用地用林用草数据。

## 二、坚持统一标准，完善管理依据

(四) 按照统一分类标准，明确灌木林地、宜林地、森林沼泽等管理类型。

原林地保护利用规划为灌木林地、宜林地，按照“三调”分类标准，“三调”为非林地的，不按照林地管理；“三调”为森林沼泽、灌丛沼泽、红树林等湿地地类的，按照湿地管理，不按照林地管理。

(五) 调整园地、林地分类标准。

将油茶等木本油料林、橡胶等工业原料林、核桃等干果经济林，由园地调整为林地。下一步，自然资源部将对相关分类标准进行修订，各地根据地类调整要求及时开展调查举证，具体工作要求另行通知。

(六) 完善国家特别规定的灌木林标准。

国家特别规定的灌木林，是指分布在年均降水量400毫米以下的极干旱、干旱、半干旱地区，不包括乔木分布（垂直分布）上限以上地域的灌木林。

涉及的县级行政区名单见附件。

## 三、坚持统一调查，夯实管理基础

(七) 完善调查监测机制。

严格按照《自然资源部 国家林业和草原局关于共同做好森林、草原、湿地调查监测工作的意见》（自然资发〔2022〕5号）执行。年度国土变更调查中涉及林地转入转出的，应经各级自然资源主管部门与林草主管部门共同审核确认。

(八) 依据本通知要求落地上图。

对上述明确应落实到图斑的情形，分类落实到图斑，明确属性，及时更新年度国土变更调查和林草资源图相关数据，并将相关成果纳入国土空间基础信息平台 and 全国国土空间规划“一张图”进行管理。

各级林草主管部门与自然资源主管部门要密切协作、充分衔接，严格依据本通知明确林地管理边界，规范林地管理。依据《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》和“三区三线”划定成果，加快编制新一轮林地保护利用规划，规划林地发展范围，明确全国和各省（区、市）林地保有量，优化林地属性，对林地实施动态管理，依法依规开展建设项目使用林地审核审批、林木采伐、森林经营、公益林管理、监督执法等工作。涉及不动产权利类型、用途等发生变化的，由不动产登记机构依法办理不动产登记。

特此通知。

自然资源部

国家林业和草原局

2023年4月6日

附件：

### 国家特别规定的灌木林县级行政区名单

省（自治区）	数量	县（市、区）
山西	10	新荣区、云冈区、云州区、天镇县、山阴县、怀仁区、应县、阳高县、朔城区、河曲县
陕西	7	横山区、靖边县、佳县、定边县、榆阳区、神木市、府谷县
宁夏	17	除泾源县、隆德县、六盘山涉及的原州区、西吉县、彭阳县以外的所有县（市）
青海	28	刚察县、海晏县、平安区、民和县、乐都县、循化县、贵德县、共和县、尖扎县、玛多县、德令哈市、格尔木市、乌兰县、都兰县、天峻县、祁连县、贵南县、曲麻莱县、兴海县、城东区、城中区、城西区、城北区、湟中区、大通县、湟源县、茫崖市、大柴旦行政委员会
甘肃	35	古浪县、城关区、七里河区、西固区、安宁区、红古区、永登县、皋兰县、嘉峪关市、永昌县、白银区、平川区、靖远县、景泰县、玉门市、敦煌市、金塔县、肃北县、阿克塞县、肃南县、民乐县、临泽县、高台县、山丹县、凉州区、民勤县、永靖县、会宁县、通渭县、榆中县、金川区、肃州区、安定区、甘州区、瓜州县
新疆	104	除新源县、昭苏县以外的所有县（市）
河北	17	张北县、蔚县、围场县、桥东区、桥西区、怀来县、丰宁县、赤城县、沽源县、尚义县、阳原县、怀安县、康保县、涿鹿县、宣化县、万全县、崇礼县
吉林	10	宁江区、前郭尔罗斯县、长岭县、扶余市、镇赉县、大安市、洮南市、洮北区、通榆县、乾安县
辽宁	7	凌源市、喀左县、北票市、朝阳县、龙城区、双塔区、建平县
黑龙江	1	泰来县
内蒙古	95	海拉尔区、牙克石市、额尔古纳市、突泉县、科尔沁右翼中旗、科尔沁区、扎鲁特旗、奈曼旗、红山区、元宝山区、松山区、巴林左旗、林西县、翁牛特旗、克什克腾旗、多伦县、正蓝旗、太仆寺旗、正镶白旗、集宁市、商都县、卓资县、察右前旗、丰镇市、东胜区、准格尔旗、土默特左旗、托克托县、武川县、阿拉善右旗、额济纳旗、东河区、青山区、昆都仑区、九原区、石拐区、白云区、土默特右旗、固阳县、达茂旗、乌海市海勃湾区、海南区、乌达区、巴林右旗、锡林浩特市、二连浩特市、东乌珠穆沁旗、阿巴嘎旗、苏尼特左旗、苏尼特右旗、镶黄旗、西乌珠穆沁旗、四子王旗、化德县、察右后旗、察右中旗、临河区、乌拉特中旗、五原县、杭锦后旗、磴口县、乌拉特后旗、乌拉特前旗、鄂托克旗、伊金霍洛旗、达拉特旗、杭锦旗、乌审旗、鄂托克前旗、阿拉善左旗、满洲里市、陈巴尔虎旗、鄂温克旗、新巴尔虎左旗、新巴尔虎右旗、开鲁县、阿鲁科尔沁旗、乌兰浩特市、科右前旗、阿尔山市、扎赉特旗、霍林郭勒市、科左中旗、科左后旗、敖汉旗、宁城县、喀喇沁旗、兴和县、凉城县、和林格尔县、清水河县、新城区、赛罕区、回民区、
西藏	38	日土县、噶尔县、札达县、革吉县、普兰县、改则县、措勤县、仲巴县、萨嘎县、吉隆县、昂仁县、定日县、定结县、萨迦县、拉孜县、谢通门县、申扎县、尼玛县、岗巴县、康马县、白朗县、江孜县、仁布县、南木林县、班戈县、乃东县、琼结县、措美县、贡嘎县、洛扎县、曲松县、扎囊县、错那县、隆子县、浪卡子县、尼木县、曲水县、堆龙德庆区