

森林可持续经营研究

· 2010 ·

中国林学会森林经理分会 编



森林可持续经营研究

· 2010 ·

中国林业科学研究院编 中国林业出版社

中国林业学术论坛

森林经理研究文库

森林可持续经营研究 2010

中国林学会森林经理分会 编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

森林可持续经营研究. 2010/中国林学会森林经理分会编. —北京: 中国林业出版社, 2011. 7

(中国林业学术论坛·森林经理研究文库)

ISBN 978-7-5038-6252-6

I. ①森… II. ①中… III. ①森林经营—可持续发展—中国—文集 IV. ①F326.2-53②
S750-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 133315 号

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同7号)

E-mail forestbook@163.com 电话 010-83222880

网址 <http://lycb.forestry.gov.cn>

发行 中国林业出版社

印刷 北京北林印刷厂

版次 2011年7月第1版

印次 2011年7月第1次

开本 787mm×1092mm 1/16

印张 32

字数 830千字

印数 1~1000册

定价 98.00元

《森林可持续经营研究（2010）》

编委会

主任：李忠平

副主任：刘国强

编委：（以姓氏笔画为序）

王祝雄 丰庆荣 刘国强 孙玉军 张会儒 张志达

李忠平 陈永富 邹连顺 周国模 郑小贤 柏广新

赵有贤 高作锋 徐文辉 徐济德 傅宾领 彭道黎

前 言

2010年6月9日，国务院常务会议审议通过了《全国林地保护利用规划纲要2010~2020年》（以下简称《纲要》）。这是中国首个中长期林地保护利用规划纲要，是指导中国未来十年林地保护利用工作的纲领性文件。林地是国家重要的自然资源和战略资源，是森林赖以生存发展的根基。国家主席胡锦涛在2009年9月召开的联合国气候变化峰会上向全世界作出了“大力增加森林碳汇，争取到2020年森林面积和蓄积量比2005年分别增加4000万公顷和13亿立方米”的庄严承诺。《纲要》将“双增”以及林地保护利用作为规划目标，进行分解落实，充分体现了党和国家全面加强生态建设，应对全球气候变化的决心和意志。

《纲要》颁布后，如何更加科学合理地保护和利用林地，进一步提高林地生产力，实现“双增”和林地保护利用目标，成为森林经营管理工作者的新使命和新挑战。为此，中国林学会森林经理分会于2010年12月16日至17日，在福建厦门隆重召开了“林地保护利用与森林经营管理”全国学术研讨会暨换届选举大会。森林经理分会第六届理事会理事和来自全国林业管理、生产、科研、教学、企业等单位代表共200余人参加了会议。国家林业局党组成员、副局长张建龙，第六届理事会名誉理事长刘于鹤、雷加富专门发来贺信，对大会的召开表示热烈祝贺。中国林学会副理事长兼秘书长赵良平亲临会议指导并做重要讲话，福建省林业厅厅长陈家东出席了会议并致辞。国家林业局调查规划设计院、华东林业调查规划设计院、福建省林业厅和福建省林业调查规划院对本次会议给予了大力支持和协助。

研讨会紧紧围绕主题，邀请来自管理部门、规划设计单位、科研院所、高等院校的14名专家学者分别从林地保护利用规划解读、森林碳汇监测、林业数表体系构建、森林多功能经营研究、森林健康持续研究、林地评价技术体系研究、森林经理学科教学改革等方面做了高水平的学术报告。研讨会还通过大会提问、讨论等形式，广泛交流、深入探讨，达到了启迪智慧、交流思想、相互学习、共同提高、促进发展的目的。这次研讨会主题突出、内容丰富、交流热烈、务实高效，是一次范围广、规模大、层次高的森林经理工作者学术交流盛会，得到与会者的一致好评。

本次学术研讨会共征集论文 78 篇，评选出优秀论文一等奖 4 篇、二等奖 9 篇、三等奖 16 篇。为交流和共享学术成果，进一步推动我国森林经营管理工作，现将这次学术研讨会论文编辑成册，正式出版，以飨读者。疏漏之处，敬请批评指正。

中国林学会森林经理分会

2011 年 6 月 28 日

目 录

获一等奖论文

- 林地保护利用规划编制思路研究 程小玲 (2)
- 林地评价技术体系框架探讨 王伟 况水标 刘晓勇 袁媛 (9)
- 利用森林资源二类调查成果确定林地质量等级研究 石昊楠 孙景梅 李娟 (16)
- 大兴安岭天然林林分生长模型研究 卢军 张会儒 (22)

获二等奖论文

- 湘西桉木人工林经营密度控制模型研究 朱光玉 (28)
- 北京市高保护价值森林识别、评价方法及经营体系建设的研究
..... 邓华锋 王小平 陈峻崎 杨华 (37)
- 中国集体林权制度改革的问题与对策研究 马炜 孙玉军 (44)
- 对加强北京市林地保护利用的探讨 薛康 狄文彬 (53)
- 长白山天然林木年龄与胸径的非线性度量误差模型研究 郎璞玫 (60)
- 江西森林碳储量空间分布特征及其价值分析 黄敏 廖为明 王立国 邓荣根 (71)
- 日本落叶松人工林密度调控技术研究
..... 刘文楨 马建伟 张宋智 沈亚洲 郭小龙 杜彦昌 (82)
- 基于 SPOT5 影像的西山森林公园景观稳定性研究 舒清杰 胥辉 (89)
- 福建省林地征占用年度定额编制关键问题的研究 洪端芳 叶光辉 梁文惠 (97)

获三等奖论文

- 关于江西省林地保护利用的几点思考 何齐发 孙玉军 (104)
- 生态公益林管理系统数据组织管理模式研究 李晓敏 张光辉 朱江江 (113)
- 贵州省优化林地区域布局与发展方向初步研究 曹小飞 徐海 (120)
- 基于粗糙集的林地质量评价因子分类探讨 周根苗 (125)
- 高分辨率遥感影像及其在森林资源调查的选择和应用 代斌 徐家清 梁鹤鸣 (130)
- 基于 Hegyi 改进模型的红树林空间结构竞争分析
..... 李建军 李际平 刘素青 赵春燕 (141)
- 东北国有林区森林可持续经营探索 高延 (148)
- 在营造林综合核查中进行人工造林质量综合评价的探讨
..... 梅浩 张万林 洪加凤 (155)
- 遥感在林地动态变化监测中的应用 王照利 黄生 马胜利 谢敏 (160)
- 西洞庭湖区森林景观格局指数相关性粒度效应研究 冯湘兰 欧西成 (165)

宁夏的非木质林业资源利用与发展	窦建德 (171)
运用高保护价值森林理念提高林地保护管理水平的思路 and 对策	郑良 谷万祥 葛林 管清成 梁启 (178)
森林生态系统固碳功能及估算研究	孟得干 李杨 (183)
基于非线性混合模型的优势木平均高研究	李春明 (191)
宝天曼自然保护区森林生态系统健康评价	闫东锋 (197)

交流论文

我国森林的多功能经营	张会儒 唐守正 雷相东 (206)
北京山区水源涵养林森林健康经营研究	郑小贤 王威 宁杨翠 (211)
保护和发展平原经济林实现森林资源可持续发展	刘安兴 徐军 杜群 张国江 (219)
森林经理学教学改革与实践研究	汤孟平 周国模 张茂震 葛宏立 韦新良 王懿祥 施拥军 刘恩斌 (225)
林地分等定级技术与估价研究	曾思齐 吕勇 肖化顺 (231)
基于人工神经网络的林地质量评价	黄家荣 高光芹 孟宪宇 (240)
浅谈林地保护利用规划在建设项目征占用林地可行性研究中的作用	徐昕 梁赛花 (247)
林地保护利用管理创新探讨	胡国珠 何小军 (250)
青海省林地保护和利用刍议	董得红 (255)
森林立地质量评价综述	叶道碧 刘星剑 (259)
林区瞭望台监测网点选址研究	肖化顺 曾思齐 吕勇 (264)
湖北林地保护利用的战略区划与对策研究	秦国金 朱开究 (271)
生物量碳计量参数研究进展	郭孝玉 孙玉军 (279)
上犹县长防林不同森林植被类型土壤蓄水能力初探	杨媛媛 欧阳勳志 张邦文 (286)
小兴安岭林区森林生物量遥感定量估测	范文义 李明泽 于颖 (293)
我国森林生物量综述	董宇 孙玉军 (301)
四川林业系统自然保护区林地保护面临的问题及其对策	唐巍 (307)
集体林改区域林地资源利用现状及对策分析	田华 黄光体 (313)
森林资源连续清查工作在广东等三省的实践与思考	肖前辉 甘世书 陈雪清 黄湘南 祁华 (318)
基于 RS 和 GIS 的林地变化监测研究	宁小斌 (321)
荒漠化地区林地保护问题及对策研究	周欢水 李翠平 刘宝军 (325)
森林测树仪器使用现状与研究展望	刘发林 曾思齐 吕勇 (332)
我国森林生态效益市场化补偿途径探析	曹小玉 刘悦翠 吕勇 (338)
林地保护利用规划研究	王敏利 李谭宝 张小波 (344)
广西浦北县森林景观格局综合评价研究	欧西成 冯湘兰 (348)
三亚市林地分类保护管理思路 and 对策的探讨	范志浩 姜灿荣 (354)
吉林省长白山林区天然林经营技术研究	高方莲 (361)

青海省林地保护利用区域布局 and 战略探讨	柴永煜	杨晓阳	(365)			
云南省临沧市膏桐能源林造林碳汇监测	胥 辉	欧光龙	(370)			
论湖南省森林抚育经营		陈光辉	(378)			
基于“3S”技术的林地档案管理数据库建设	王得军	黄 生	马胜利 (389)			
退化林地修复或生态治理技术研究	王 敏	吴力娜	(395)			
森林经营技术研究		王 敏	(398)			
关于发展吉林省森林旅游业的探讨	王 乾	郑晓梅	王 蕾 (402)			
浅谈集体林权制度改革监督的途径		赵晓波	李 旭 (408)			
林地资源管理存在的问题与对策初探	王树伟	孙铁铎	孟庆刚 (412)			
靖安县林地保护利用规划方案的探讨		罗小荷	徐 昕 (418)			
激光雷达在森林参数反演中的应用 (综述)		岳彩荣	李 丹 (424)			
基于 AHP 的林业企业 FBP 模型构建与运用		黄 敏	(433)			
白石山林区天然林经营技术的探索与思考	王君海	梁 启	(440)			
利用多源信息提高南方山地丘陵区森林分类精度	刘 健	许章华	缪丽娟	李国清	余坤勇 (446)	
森林立地质量投影寻踪评价模型	江希钊	刘 标	林 玲	李小铃	李晓景 (457)	
舒兰市林业发展的主要问题及对策		戴立成	苏永富	(462)		
吉林省森林资源监测现状与体系优化		戴立成	邵殿坤	(467)		
谈现代林业的生态理念管理		张英楠	(472)			
南平市森林绿量的遥感估测	赖日文	刘 健	韦妙煌	(476)		
沿海防护林防护正效应的遥感识别技术研究	余坤勇	刘 健	陈国荣	陈昌雄 (483)		
相容性马尾松林分生物量估测模型的构建研究	陈昌雄	余坤勇	杨子清	廖晓丽	游浩辰	陈福海 (492)
关于黑龙江省森工国有林区林地保护利用的重新认识与对策措施的探讨		林 洪	(498)			

获一等奖论文

林地保护利用规划编制思路研究

程小玲

(国家林业局调查规划设计院, 北京, 100714)

摘要: 笔者通过 2008 年以来开展的国家级全国林地保护利用中长期规划的回顾, 从规划的性质和特点、目标指标、重点问题、协调关系等方面, 对林地保护利用规划编制进行系统总结和思考, 以期对建立和完善全国林地保护利用规划体系有所借鉴和帮助。

关键词: 林地; 保护; 利用; 规划; 编制; 思路

林地是国家重要的自然资源和战略资源, 是森林赖以生存和发展的根基, 对保障国土生态安全和木材及林产品供给、应对全球气候变化具有重要作用。林地的有限性、稀缺性决定了林地的珍贵。《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》提出到 2020 年森林覆盖率达到 23% 以上, 到 2050 年森林覆盖率达到并稳定在 26% 以上的奋斗目标。胡锦涛主席在 2009 年联合国气候变化峰会上提出力争到 2020 年比 2005 年森林面积增加 4000 万 hm^2 , 森林蓄积增加 13 亿 m^3 的奋斗目标。量足质优的林地资源是确保森林覆盖率及森林面积、蓄积目标实现的前提。制订科学的宏观规划, 对林地进行宏观管理, 合理配置林地资源, 指导全国林地合理保护利用是生态建设与林业发展的重要前提。

一、林地规划的地位和性质

我国规划性质大致分为三大类: 一是国民经济和社会发展中长期规划; 二是侧重物质形态或设施空间布局的建设型规划, 如区域规划、工程规划等; 三是保障规划目标落实的资源配置型专项规划, 如土地、资源等。林业规划作为社会经济发展的特定领域, 总体上属于专项规划。林地作为土地的重要组成部分, 林地保护利用规划属于林业专项规划中的资源配置型规划, 是林地资源保护与发展的战略性、纲领性和综合性规划, 对宏观指导全国全面保护林地、合理利用林地、科学管理林地具有重要作用, 将为政府部门合理利用林地资源、发展森林资源决策提供导向性作用, 由各级人民政府组织编制, 对一定行政区域的林地利用起着总体控制作用, 是进行林地利用管理的重要手段, 是对林地利用进行宏观控制的战略安排, 也是全国各省编制本省林地保护利用规划的依据。

借鉴郝晋珉(1996)关于土地利用规划的思路, 林地利用规划对林地的控制作用, 既有宏观林地供需平衡的控制, 又有微观利用的控制, 这就要求林地利用规划既要有宏观总体规划, 也要有微观的详细规划。按时期可分为长期规划(一般 10 年以上)和中、短期(5—10 年)规划; 按行政体系可分为全国性、省(自治区、直辖市)级和县级三个层次。联合国粮农

作者简介: 程小玲(1972~), 女, 福建人, 高级工程师。主要从事林业规划、咨询、标准化, 森林经营研究等工作。

组织《土地利用规划指南》(1986)指出,土地利用规划应综合考虑人们对粮食、住宅、能源、水等各方面需要并满足上述生产需要的土地适应性条件和环境条件。因此,林地利用规划具有明显的综合性和层次性。

二、林地规划的特点

林地的基本特性及其在林业发展中的地位和作用决定了全国林地保护利用规划的以下几个基本特点:

1. 纲要性

林地是林木生长的载体、林业发展的根基。“皮之不存,毛将焉附”。保护管理林地是林业工作中一项基础性、根本性和长期性的重要工作。因此,林地保护利用规划要统筹安排,围绕发展现代林业、建设生态文明、促进科学发展这条主线,抓住林地保护、利用、管理的核心与本质内容进行部署和谋划,统领全局林业建设与发展。

2. 战略性

新时期、新形势下,林业在经济发展和进步中的地位越来越重要,作用越来越突出,面临的任务也越来越艰巨,尤其是新中国成立以来第一次中央林业工作会议召开后,林业建设与发展进入了突显“四大地位”、肩负“四大使命”、发挥“九大功能”的重要时期。作为指导林业建设与发展的基础性规划,林地保护利用规划要充分体现林地的地位和作用、林业多功能作用和价值的发挥,这就要求林地保护利用规划具有长远战略性。

3. 导向性

林地在林业发展中的基础和载体作用,决定了林地保护利用规划对林业行业发展的基础性作用。作为林业建设与发展的基础和依据,林地保护利用规划必须明确林地保护的重点、对象和措施,林地利用的布局、目标和方向,林地管理的政策和制度,以及围绕这些方面需要解决的核心问题和对策、林业发展区划和布局,为林业生态、生产、文化体系建设指明方向。

4. 前瞻性

作为林业行业建设与发展的基础性规划,也就决定了本规划的前瞻性。要充分分析、科学判断规划期内经济社会发展趋势及其对林业生态产品、物质产品、文化产品的需求,合理预测需求方向及市场潜力,建设用地征占用林地的需求,林地增长的潜力和途径,林地经营管理的对策和措施,构建既切合实际又谋划未来的林地保护、利用结构及指标体系。

5. 政策性

加强林地管理是保障严格保护林地、合理利用林地、保障林业与发展成果的重要保障。协调林地保护与利用、林地与非林地、林地物质产品生产和非物质产品生产的矛盾,推进集约节约用地,提高林地保护、利用及管理效率,十分有必要通过系统总结历年林地管理成效及经验,展望未来,设计一套行之有效、针对性强的林地管理政策和机制,如差别化区域林地保护利用管理政策、森林资源普查和定期监测制度、林权登记发证制度、建立节约使用林地的价格调节机制等。

三、林地规划的理论依据

1. 地租地价理论

主要有经济杠杆原理和土地择优配置理论。

一是土地供需平衡的经济杠杆原理。用经济杠杆调节和控制林地资源,合理组织林地的用途、方向、利用强度等,不断提高林地利用率和质量状况,实行集约化经营。

二是土地资源择优配置。由于林地的稀缺性,需要通过择优分配达到最优化——资源数量一定情况下实现效益最大化或一定效益目标下资源利用最节约,即帕累托最优状态下的资源配置。根据林地的主导功能和社会对林地的主要需求,在宏观上分为公益性用地和商品性用地,在公益性用地中根据林地生态脆弱性、重要性程度等进行分配,在商品性用地中研究用材、林粮、林果、林油等用地结构,通过综合判断确定林地的用途及相应的保护利用措施。

2. 区位理论与经济发展理论

主要有区位论、区域空间结构理论和地域分工理论。

代表性的区位论有农业区位论、工业区位论、中心地理论和市场区位论,即在组织林地保护利用时,要按照林地利用的特点来选择相应的区位,保证林地合理保护和利用,获得最大综合效益。因此,林地规划不同于一般偏重于定量的目标性经济发展规划,而应采用空间性控制与指标控制相结合、定量定位定性定序的规划模式。

空间结构理论主要包括增长极理论、核心边缘理论和点—轴渐进扩散理论,表现在发达地区和经济条件好的地区林地需求大、供应紧张,边远、贫困地区林地相对需求小,同时也往往是生物多样性保护价值高的区域,通过合理规划,划定保护性区域和适于供地或商品性区域,为社会提供林地保护利用的导向,从而促进林地合理保护利用。

3. 生态经济学理论

主要有因地制宜论、循环转化论、临界论和生态平衡论。

生态系统本身具有一种内部的自我调节能力,但都具有某种数量限度,该限度为临界值,当超出此临界值时,将引起生态系统的退化或结构破坏。林地作为生态平衡的重要载体,本身就是自然生态系统,林地利用是人类对林地的多种投入而获得自身生存发展需要的过程,它构成社会经济系统,二者相互作用、相互交织、相互渗透构成具有一定结构和功能的统一整体——林地生态经济系统。该系统及其组成部分以及与周围生态环境共同组成有机整体,其中任何一种因素的变化都会引起其他因素的相应变化,影响系统的整体功能。因此,林地规划应有整体、全局和系统观念,充分考虑经济社会发展对生态的需求,兼顾林地利用。

其他相关的理论还是系统论、景观生态学理论、土地伦理理论等(2006,宗仁)。

四、合理确定规划目标和指标

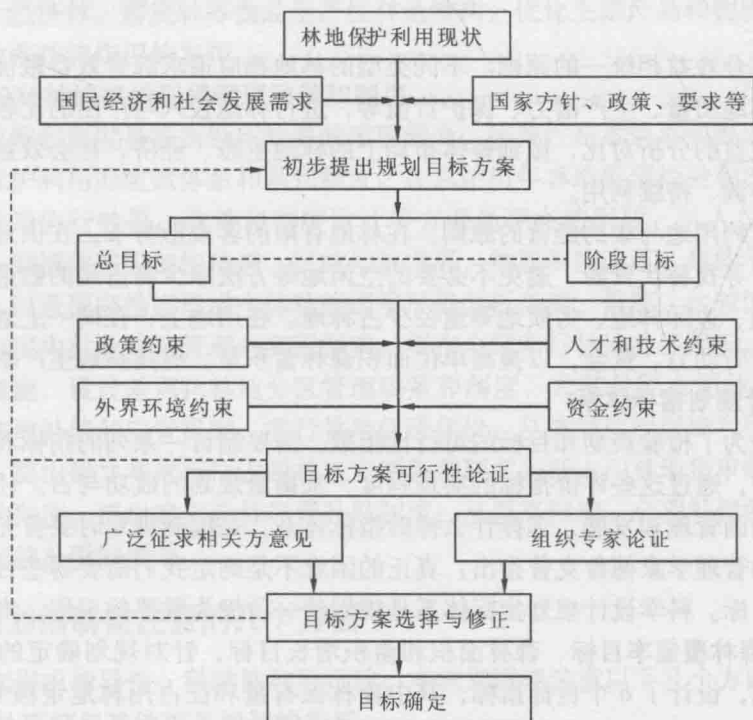
合理确定规划目标是林地保护利用规划编制的核心内容,直接关系规划能否顺利实施以及实现的程度。

首先,要与国家总体要求相吻合,如围绕实现国家确定的森林覆盖率目标和我国向世界承诺的森林面积增长目标,设置林地总量和森林保有量目标;围绕我国向世界承诺的森林蓄

积增长目标，设置林地生产力目标。

其次，在对以往林地保护利用现状分析评价的基础上，针对存在的主要问题设置目标，如针对近些年林地逆转严重状况，设置征占用林地定额控制目标；针对林地利用效率低、结构不合理状况，设置林地保护利用结构优化目标。

采用因素分析法，分析影响规划目标实现的各种因素，包括规划期间国家对林业的投向，林业人才和技术优势，林地转入、转出，林地质量和林地利用率提高潜力，森林面积、蓄积增长潜力，林业重点发展布局等，对规划初步目标指标进行可行性论证，并根据可行性论证的结果调整规划目标指标。



规划目标确定技术路线示意图

五、规划需要着重把握的几个问题

1. 充分认识当前林地保护利用面临的形势

剖析现状、认清形势是规划的基础。规划采用 SWOT 分析方法，通过系统分析全国林地保护利用的成效、存在的劣势、面临的机遇和挑战，以及经济社会发展对林业及林地的需求，总结林地保护利用管理在国土绿化、森林资源持续增长、生态改善、保护生态重要区林地资源、提高木材及林产品供给能力等方面取得的成效，提出尚存在需求扩张、总量不足、逆转严重、生态力低下、退化明显等问题。同时，充分认识当前应对气候变化和建设生态文明、缓解资源能源危机对林地的需求压力，以及面临的保护与发展、经济建设与生态改善、部门协调难度大等挑战。

2. 科学认识林地利用与保护的关系

一要把握人地协调发展原则。人们可以依据一定的经济目的自行选择和决定如何利用林

地,受经济规律的制约,又同时会受到自然条件和自然规律的约束。我国林地占土地总面积的1/3,随着人口增长、人们对生态的需求以及经济社会发展对林地的需求,人与林地的关系日益密切,林地既要满足人类需求日益增长的生态产品需求和木材及林产品需求,保障人与自然和谐和木材安全,也要满足经济建设的需求,因此,既要加大保护力度,同时还要合理、适度地利用。

二要把握比较利益和区域整体协调原则。林地利用具有区域差异性,不同区域林地由于区位、资源禀赋、人口密度、经济发展水平等因素使林地价值具有明显的差异性,要分别从区域本身和全国视角规划林地保护与利用的方向、结构和布局,确保生态得保护、经济得发展。

三要把握综合效益相统一的原则。不同类型的林地都应追求综合效益最优,对不同性质的林地,通过林地质量、生产潜力、保护价值等,进行林地投入与产出的比较与评价,对直接效益与潜在效益的分析对比,做到整体布局上的林地生态、经济、社会效益的相统一,实现保护与开发协调、持续利用。

四要把握节约用地与集约经营的原则。在林地有限的客观形势下,在供地上,通过改变林地利用强度、寻找替代资源、避免不必要的空闲地等方法减少需占用的数量;或者通过优先使用闲置林地、边际林地、劣质地等途径少占林地。在用地上,在同一土地面积上投入较多的生产资料、劳动力、资金,以提高单位面积森林蓄积量,提高林地生产率。

3. 合理设计规划指标体系

指标体系是为了检验规划和目标的可行性指数,需要制订一系列的指标和分指标。在规划的执行过程中,通过这些评价指标的实现程度,来衡量规划的成功与否。任何规划都要以一定的指标来勾画管理和发展,选择什么样的指标体系,是编制规划时要首先考虑的一个重要问题。著名的管理学家德鲁克曾指出:真正的困难不是确定我们需要哪些目标,而是确定如何衡量这些目标。科学设计规划指标体系是规划的一项极为重要的工作。本规划根据国家确定的2020年森林覆盖率目标、森林面积和蓄积增长目标,针对规划确定的目标和规划期需要解决的问题,设计了6个目标指标,其中森林保有量和征占用林地定额为约束性指标,林地保有量、林地生产率、重点公益林比率、重点商品林比率为预期性指标。对这6个指标专门设计研究专题,系统研究其内涵、测算及合理性论证、实现目标的途径和措施,便于增强目标的科学性、合理性。

4. 创新性地研究林地分级分等保护利用措施

加强林地保护管理已形成全社会各界共识。由于我国地域广大,林地所处的自然地理条件、生态重要性和生态脆弱性、林地性质、保护价值等差异明显,但一直以来我国林地保护相对较为粗放。针对林地的主导功能和作用,按照林地既要全面保护又要突出重点,既要保障生态建设需要又要兼顾经济建设需求,重点林地重点保护、一般林地一般保护的思路,创新性地研究林地保护分级标准,将全国林地划分为I级、II级、III级和IV级4个保护等级,设计不同等级的划分标准、指标和相应的保护措施。针对现行管理中不分林地质量差别,一律实施统一的征占用林地补偿和植被恢复费收费标准,对高质量林地的流失难以起到有效遏制作用的问题,本着好地集约节约用、差地一般用的宗旨,以地租理论、区位理论、供求理论为依据,根据林地的自然、经济、社会特性,按照指导因素、普遍性、差异性、综合性、系统性原则,确定林地质量等级评价指标体系,提出了基于林地质量等级的差别化森林经营

目标、经营利用程度和林地林木指导价格体系，以及推进集约节约使用林地的措施。

5. 合理确定公益性用地和商品性用地结构

林业具有既提供物质产品又提供生态产品的特殊属性，当前，我国木材过度依赖进口，为人与自然和谐相处服务的生态产品又已经成为我国最短缺、最急需的产品。林业面临的形势和任务比以往任何时候都严峻和艰巨。作为林业行业基础性规划的林地保护利用规划，统筹好公益性用地和商品性用地结构，优化林地结构，提高经济社会发展的生态承载能力，改善人居环境质量，增强木材及林产品供给能力是规划要考虑的重要方面。为此，规划根据国家、区域生态建设和经济社会发展的需求，有针对性地调整防护林、特用林等公益性用地结构和用材林、经济林、薪炭林等商品生产性林地结构，优化生态产品和物质产品生产用地结构，满足林地多功能作用的发挥。

6. 系统设计林地保护利用管理政策和制度

合理的政策和制度是提高管理效率的重要媒介，政策性是本规划的突出特点。规划专题研究了林地保护利用的政策体系和系列制度。在总结历年林地管理经验和成效的基础上，分析林地管理政策执行效果、政策和制度设计等方面尚存在的问题，从人口、资源、环境矛盾，工业化、城镇化进程加快推进，区域经济发展，林权制度改革，集约节约利用土地，建设生态文明，以及国家推进形成主体功能区等形势分析角度，借鉴、比较国际土地用途分区管制的经验和国内林业分区管理的实践探索，要在全中国实行林地分区保护、利用、管理的目标、方向和措施，设计差别化林地分区管理政策和制度，尤其是征占用林地差别补偿制度；健全征占用林地补偿和安置机制，实行林地优质优价；从体制机制保障和引导节约集约利用林地的角度，提出建立和推行征占用林地定额管理制度与征占用林地预审制度；从鼓励和推动森林经营的角度，提出建立森林经营补贴制度；从提高标准、合理补偿的角度，提出完善公益林生态效益补偿制度等。

六、规划编制需注意的几个方面

编制规划讲求指导性、科学性和可行性，本规划需要注意以下几个方面的问题：

1. 正确处理好与其他相关规划的关系

林地保护利用不仅是一个自然范畴，同时也是一个经济范畴，是自然科学和社会科学以及有关边缘学科共同研究的对象，林地保护利用规划应着重研究林地保护利用领域中林地资源合理分配和林地利用合理组织问题，妥善处理与之相关的国土、生态、农业、交通、水利、城市建设、环境保护等规划的关系，综合考虑经济社会发展对木材、林产品、野生动植物栖息地、建设用地等的需求。在区域差别化林地管理政策、制度设计上与全国主体功能区规划衔接；在规划目标和指标设置上与全国土地利用规划纲衔接，在林地分区及分区利用方向布局上与全国林业有关发展区划及布局衔接；在规划林地利用内容上与以上国家宏观规划和林业中长期发展规划衔接，增强规划的科学性和可操作性。

2. 规划内容与林业相关改革及建设工程的衔接

林地保护利用规划离不开林地资源，与我国林业目前正在实施的林业分类经营改革、林权制度改革以及天然林资源保护、森林经营等各项工作密切相关。规划既要延续历史，又要有创新，在实施已有生态工程的基础上，根据新形势需要和市场需求，设置森林质量工程、木本粮油工程、开展生态修复、发展珍贵树种、生物能源林基地、建设生态文化教育基地等