

S7-1

湖南省 2000 年林业
发展规划工作总结报告

湖南省林业厅
2000 年规划办
一九八九年元月九日

PDG

一、基本情况

二、我们的做法

- (一) 更新观念，提高对规划的认识
- (二) 加强领导，建立规划组织系统
- (三) 明确责任，调动大家积极性
- (四) 集思广益，开发规划思路
- (五) 上下衔接，增强规划的适用性
- (六) 定性分析与定量分析相结合，增强规划科学性

三、我们的体会

- (一) 重诊断，找出“病根”
- (二) 重战略，找“路子”
- (三) 战略目标富于“弹性”
- (四) 建立了完整的“项目库”
- (五) 系统地提出实施规划措施
- (六) 坚持整体性原则与单项规划相结合
- (七) 治山富民，发展林业与扶贫相结合

四、存在问题及建议。

一、基本情况

一九八八年三月十九日省规划协调委员会召开动员大会以后，省林业厅根据省人民政府办公厅湘政办函（1988）94号通知精神，组建了“湖南省2000年林业发展规划领导小组”下设办公室和指导评审组。邀请中南林学院徐国祯教授和林业系统工程研究室老师负责模型技术指导。于5月25日完成了《湖南林业2000年发展规划历史和现状分析诊断报告》；于七月廿七日，完成《湖南林业2000年发展规划战略研究报告》；于十二月廿日，完成《湖南林业2000年发展总体规划报告》；较好地完成了规划工作任务。专家指导评审组认为：“本规划资料齐全，论据充分，方法科学，手段先进，具有较高的科学性和适用性，达到了同类规划的先进水平。”

二、我们的做法

在这次规划 进程中，我们主要做法是：

（一）统一思想，更新观念，进一步认识规划工作重要性；

过去，人们对规划工作有一个不正确的看法，认为“规划、规划，写写画画，墙上挂挂，变成空话。”针对这个问题，成端湘同志主持召开了厅长办公会议，统一思想，反复讲清这次制订规划与以往不同。① 是在党的“十三大”和“七届人大”召开以后，在

国民经济发展的奋斗纲领和经济体制改革的基本方针指导下进行的，搞好规划工作，将是改革后省直行政机关由微观直接管理转变为宏观间接管理后的重要职能之一；②这次规划工作，由省政府直接抓，成立了协调委员会，有计划、有步骤统筹安排，协同动作，由省计委牵头，搞好全省的综合平衡，把各部门的规划通过协调，纳入统一的部署上来，改变了过去搞规划“各搞各的”、互不衔接的局面，能够避免长远规划与年度计划脱节；③特别是这次规划工作，要求运用系统工程原理，建立模型，采用微机运算等先进手段，增强规划的科学性，使规划更能切合实际；④通过这次规划，也是对机关干部的一次系统工程培训，能帮助提高办公的现代化水平，扩大知识面。最后大家一致认为，搞好这次规划是改革的需要，经济发展的需要，我们要下决心把这2000年规划搞好。

（二）加强领导，建立规划组织系统。

这次规划工作，厅领导主持召开专门会议落实人员，安排专项经费，成瑞湘同志亲自担任“领导小组”组长，彭秋成、李正柯付厅长任领导小组副组长，厅直各局、处、室和设计、科研单位等负责同志十七人参加，负责组织和协调领导工作，在领导小组下设办公室抽调各种专业人员25人（分7个组），承担林业系统2000年规划工作任务；其中综合组和模型数据组，集中办公、统筹全局，其它各组分设各有关单位，承担专业规划任务。并且建立了有分工、

专家、领导等11人组成的指导评审组，负责指导和质量评审工作，整个组织系统由53人组成，并体现“领导、专家与实际工作者相结合”的原则，其中厅级领导3人，处级领导11人，高工9人，工程师10人，还邀请中南林学院徐国祯教授作指导，保证知识结构合理性（见附表），机构运转较好，工作进展顺利。

（三）明确责任，调动大家的积极性。

为搞好2000年林业规划工作，保质，按时完成林业系统规划任务，根据《湖南省2000年经济、科技、社会发展规划课题任务书》要求，对办公室所设综合、模型、营林、森工、国营林场、森林保护、科研教育等七个专业组，明确了各组的规划工作任务及其完成时间，并实行岗位责任制，层层承包。厅规划办向省规划办签了承包责任书，各专业组向厅规划办签承包责任书，并同时制订奖励办法，按各专业组工作量繁重程度。

实行百分计分制；对按时保质、保质完成任务的专业组及时表扬，完成不好的扣分；这样调动了大家工作积极性，推动了工作的进展，如模型数据组的同志，边学边干，星期天不休息。综合组为按时交出诊断、战略和规划报告文件，晚上加班至深夜；其它组的同志，在诊断阶段正好碰上职称外语考试，复习考试和规划工作矛盾突出，为了提交规划材料，也加班加点，去按时完成任务。

（四）集思广益、开发林业规划思路

为搞好林业发展战略研究，探索出适合我省实际情况的林业发展途径，我们把以前林业部、我省及邻省发展林业的战略思想领导同志的重要讲话及省2000年规划办有关指导思想收集成册，复印送各专业组参考；并于六月廿二日由成瑞湘、洪松涛、刘明义、李正柯等厅领导主持，召开了“振兴湖南林业战略研讨会。”邀请了中南林学院徐国祯教授、中南规划院潘文斗高工，省农林勘察设计院黄泽波付总工等林业专家参加。在研讨会上，大家畅所欲言，为根据湖南林业献计献策；跳出“林业”看林业，分析了林业在国民经济中的重要地位和林业在州多年来的发展历史和现状；对如何发展林业生产？领导和专家们认为：一定要深刻领会党的“十三大”精神，吃透“社会主义初级阶段”的理论，尊重客观规律，立足省情，借鉴国外，纵向与横向相结合，动态分析与静态分析相结合，整体平衡与局部发展相结合，发展“未来”要与环境相联系……。使我们在规划战略研究中打开了思路，提出我省林业发展“整体上合而为一，局部上分而治之”的“林业分工论”经营模式。

(五) 上下衔接，增强规划的适用性。

制订规划的目的在于指导以后的生产和工作，为增强规划的适用性，我厅规划办向林业部、省规划办、省农经委以及各地、州、市林业局进行了多次汇报和衔接，自1988年4月—12月，先后向林业部有关部门派员专程或兼程汇报达5次，向省规划办汇

报5次，向农经委汇报2次，专门召开地、州、市林业局局长会议衔接规划1次，并把“我省2000年林业发展规划提纲”交“湖南省林学会全体理事会”论证两天；又将全省1989-2000年的造林任务分解到地（市），便于各地市再分解到县、乡、村、组；落实了造林绿化目标及完成任务的时期，为“造林绿化责任状”打下基础。对规划中建设项目（“十大”工程）的重点项目进行了可行性论证，绝大部分项目，得到了林业部和省计委认可，同意纳入全国、全省林业发展规划中。

(六) 定性分析与定量分析相结合，增强规划科学性，本次规划组织系统中，专设“模型数据组”负责数学模型的建立、调试与运算，为总体规划提供依据。利用数学模型解决问题是属于定量分析的范畴，而定性分析是建立在定性分析的基础上，两者必须有机结合起来。在运用模型过程中，我们充分利用各级领导和林业专家对林业的丰富经验，对全省林业发展中的各相关因素及其相互强弱关系进行模糊打分，通过微机计算、调试，最后达到目的，如“系统诊断模型”和“林业发展层次分析模型”的运用。

根据总体规划部署，按照模型为总体规划服务的原则，在整个规划过程中，我们进行了一系列的建模运算，调试工作，共运用模型达39个；在系统诊断阶段运用了系统诊断模型（德尔菲法）；战略研究阶段运用了系统预测模型群，目标论证模型和林业发展层次

分析模型(AHP型);规划阶段运用了结构优化模型群,投入产出模型,系统动力仿真模型(SD)等等,为全省林业发展历史和现状诊断、战略论证,目标预测,规划设计提供论证依据,增强了规划的科学性。定量分析与定性分析相结合是这一次规划区别于以往规划的重要标志之一。

三、几点体会

这次规划工作,主要在以下几个方面取得了突破。

(一) 重“诊断”,找“病根”。

要制定规划,首先要把情况摸清楚,在诊断阶段,我们收集了大量历史与现状资料,用数量化计分方法,筛选出湖南林业发展存在的问题(节点40个),然后列出模糊数学矩阵,运用系统工程原理,采用计算机运算,揭示出湖南林业发展存在主要问题及其根本原因(对林业缺乏科学的全面的认识),改变了过去看林业——“问题成堆,一团乱麻”的局面。为发展战略研究,客观决策提供了“对症下药”的依据。

(二) 重“战略”,找“路子”。

在战略研究过程中,我们以诊断报告所揭示出的“主要问题及其根本原因”为依据,广开言路提出发展我省林业的多种模式,通过层次分析模型,选择出“林业分工论”模式,把“林业”分为

“三大块”，即商品林业，生态林业，庭园林业。在战略思想上提出“三个战略转换”，即在经营方式上，由全民经营，粗放经营转换为集约经营、规模经营；在经营体制上，要由产品经济转换为社会主义的有计划的商品经济；依靠部门办林业转换为社会办林业。发展“生态林业”有着显著的社会、生态效益，在本规划战略中被突出提出；希望引起全社会重视，要求各个部门协同作战，综合治理，扭转生态环境恶化的局面；总之，这次战略研究为我省林业发展探索出一条新途径。

（三）制定战略目标富于“弹性”。

为使规划目标，更切合实际，我们在确定规划目标时，根据预测模型得出的三个方案，在广泛征求意见的基础上，考虑林业生产受自然界诸因素制约的特点，规划指标值为两个方案，即在一般情况下，通过努力可以实现的方案和争取机遇或偏斜发展的情况下的奋斗方案，使战略目标富于“弹性”，更适应客观环境的变化，提高了实现规划指标的可靠性。

（四）建立了完整的“项目库”

在规划过程中，我们针对诊断所揭示出主要问题及其根本原因，按照“林业分工论”经营模式——“实行规模经营、集约经营”的要求，为实现战略目标，我们规划办经过与各业务局、处、室反复研究，向林业部、省规划办等有关部门多次汇报，并与各地、州、市

林业局衔接，提出了1989-2000年林业发展的主要建设项目。根据人、财、物的需要与可能，为立足稳妥，我们在总投资40亿元、41.84亿元、30亿元中推荐了总投资30亿元的方案，共“十大工程”作为规划的项目库。这些建设项目已落实了

建设规模，范围和主要内容，重要项目已作出可行性研究，速生丰产林基地建设已做好总体规划设计，对建设项目的投资来源，提出了具体的筹措意见；建设好“十大工程”，对实现规划目标起着决定性作用，为今后发展林业生产提供了建设依据。

(五) 系统地提出了实施规划措施

为实现规划目标，把“湖南林业建设成为与全省经济协调发展，森林生态良性循环的复合系统”，在规划文件中，从“认识”入手，以政策为依托，以法律为保证，以科学技术为前提，全面系统地提出了实现规划的具体措施，为制订发展湖南林业的行业政策和规定提供了依据。

(六) 坚持整体性原则与单项规划相结合

林业系统是由管林、森工、森林保护、国营林场、科研教育等有关部门组成的有机整体，为使规划具有系统性，我们在规划文件中设计了总体规划和各个相对独立的部门规划，将发展目标体系层层分解。如造林绿化任务就分解到地市既符合定性定量定位要求，

又具有系统工程特色。为地、州、市林业局制订林业发展规划起指导作用,为做好以后的“八五”、“九五”规划及年度计划打下了基础。

(七) 治山富民,把发展林业规划与扶贫工作结合起来。

全省造林绿化的重点在山区和贫困县,例如全省50—100万亩荒山的县22个,“老、少、贫”就占7个,100万亩以上荒山的县有6个,其中贫困县占5个;由此可见,要发展林业就要改变贫困县面貌,同时,要发展山区经济,帮助林农脱贫致富,就必须在山上作文章,因此,在本规划中,把“扶贫”作为其内容之一,并且,收集了1987年制订的扶持贫困地区林业发展规划,作为“本规划”的补充,这样把发展山区经济,帮助林农脱贫致富和发展林业在规划中有机结合起来。

四、存在问题与建议

(一) 存在问题

在这次规划工作与以往相比较,取得了一些突破,但还存在以下两个问题。

1、模型数据与总体规划不能同步运行。“模型”要为总体规划服务,就必须先行,由于我们缺乏这方面的工作经验,在规划工作开始时,没有先建好“数据库”,从而在规划工作进程中,往往因一个数据变动而返工,增加了许多重复劳动,同时,也耽误了工

作进展时间。

2、规划组织系统中许多岗位的工作宜“专”不宜“兼”。

林业厅作为湖南省林业主管部门，日常工作相当繁重，2000年的经济发展规划，由省政府统一部署，时间性强，在我们规划办的工作人员中，除总体组和模型组基本“专职”外，其余各专业组主要是兼职，摊子显得大而散。由部门安排人来从事工作是有好处的，但往往规划工作与林业业务工作在时间上发生矛盾，需要注意更好的组织和督促，不然就只好加班加点，忙闲不均使少数人过于疲劳，同时也耽误了时间。

(二) 建 议

1、通过这次规划工作，我们充分认识到了规划工作的重要性，要让规划很好地执行，还要进一步宣传，使各级领导，有关部门和林业工作者了解规划的具体内容，地（市）县要在省规划指导下编制好区域性规划，上下衔接、层层落实，争取全社会的广泛支持。

2、规划指标是动态的组织实施，要进一步编制五年计划和年度计划，如遇情况变化，要及时修订，充实和完善，把中长期规划与年度计划有效地衔接起来，保持规划连续性，防止规划执行中的随意性，发挥规划的指导作用。

3、规划实施是规划工作中的关键，为保证规划实施；林业规划应作为全省规划的一部分，提请省人民代表大会审议，作为决议，赋

予法律地位，避免规划在实施过程中受人事变动的影响。

4、对规划的项目实施，宜成立专门机构；做好项目建设前期工作；筹措建设资金，按建设程序办事，提高三个效益。

