

全国高等林业院校试用教材

林业规划经济学

蒋敏元 张於倩 主编
贾庆文 主审



东北林业大学出版社

前 言

本书是按照林业部“八五”计划，由东北林业大学经济管理学院主编的一本全国高等林业院校统编教材。

林业规划经济学是一门从林业经济学分支出来的新兴学科，由于林业规划经济工作的重要性 and 林业规划经济的理论与方法的独特性，自诞生之始就以很强的生命力立于了学科之林。作为一门课程，它已在我国东北林业大学、北京林业大学等一些高等林业院校经济管理专业开设10年，并逐步发展成为该专业的一门主要课程。积10年之教学经验，集各方之研究探索，在广泛汲取国内外有关理论和实践的最新成果的基础上，在建立社会主义市场经济体制、深化改革的新形势下，我们编著了此书，以满足教学的需要和作为有关科研、管理人员以及广大实践工作者的参考。本书力求以现代林业经济理论为指导，密切结合我国实际，遵循教学规律和有关自然和社会经济规律，建立比较科学、完整的学科体系，系统揭示和阐明林业规划经济的基本规律、理论与方法，也企望以这尚不稳健的第一步能引来多方有益的评头品足，以求步履日趋坚实，学科日臻完善，跌宕之虞实无所虑。

本书由蒋敏元、张玉倩主编，贾庆文主审。参编人员为：东北林业大学蒋敏元（第一、七章）、东北林业大学刘家顺（第二、四章）、东北林业大学张玉倩（第三、五、六、九章）、内蒙古林学院俞晓诺（第八章）、福建林学院陈秋华（第十章）、北京林业大学李振森（第十一章）、南京林业大学温作民（第十二章）。

在本书编写过程中，承蒙诸多专家、学者、同仁指导帮助，参阅了大量中外作者著、编的宝贵著作、文献、资料（个别的在书末“参考文献”中还有遗漏，致歉），都深受启发和教益，在此，一并表示衷心的感谢。

编著者

1995年3月

目 录

第一章 林业规划经济学的研究对象	(1)
第一节 林业规划的概念及意义	(1)
一、规划.....	(1)
二、林业规划.....	(3)
三、林业规划的意义和作用.....	(6)
第二节 林业规划经济学的研究对象	(8)
一、林业规划经济学的产生.....	(8)
二、林业规划经济学的研究对象.....	(10)
三、林业规划经济学的学科性质和特点.....	(11)
第三节 林业规划经济学与其他相关学科的关系	(12)
一、林业规划经济学与一般理论经济学的关系.....	(13)
二、林业规划经济学与林业经济学的关系.....	(13)
三、林业规划经济学与林业规划学、林业计划学的关系.....	(14)
四、林业规划经济学与计划经济学的关系.....	(14)
五、林业规划经济学与国土经济学的关系.....	(15)
第二章 林业规划经济学的基本理论	(17)
第一节 林业生产布局规律	(17)
一、林业生产分布与林业生产布局.....	(17)
二、林业生产布局的内在矛盾运动.....	(18)
三、林业生产合理布局的重要意义.....	(19)
四、影响林业生产布局的主要因素.....	(20)
五、林业生产布局的组织工作.....	(21)
第二节 森林资源分布规律	(22)
一、森林资源空间分布的镶嵌性.....	(22)
二、适地适树——森林资源布局的基本原则.....	(23)
三、高层次镶嵌——适应当代林业发展的森林资源布局.....	(23)
第三节 林业区域经济论	(24)
一、林业区域经济结构与林业区域规划.....	(25)
二、区域效益与林业区域分工.....	(25)
三、林业区域工程开发.....	(26)
第四节 规划调控论	(27)
一、林业生产经营活动的宏观调节和控制的客观必然性.....	(27)
二、林业规划是林业宏观调节和控制的必要手段.....	(28)
三、林业规划的调控原则.....	(29)
四、阶层调控是林业规划调控的基本形式.....	(30)

第五节 林业规划法性论	(30)
一、林业规划的严肃性	(30)
二、林业规划的科学性	(31)
三、依法编制、实施林业规划	(32)
第三章 林业规划的指导思想、原则、依据、方法和规划体系	(34)
第一节 林业规划的指导思想	(34)
一、林业规划的主要任务	(34)
二、林业规划的指导思想	(35)
第二节 林业规划的原则和依据	(37)
一、林业规划的原则	(37)
二、林业规划的依据	(39)
第三节 林业规划的方法	(41)
一、林业规划的基础工作——森林资源调查及规划信息的搜集、整理和分析	(41)
二、规划方法的科学基础	(43)
三、林业规划的主要方法	(44)
四、林业规划的前提方法——预测	(46)
第四节 林业规划体系及规划指标体系	(47)
一、林业规划体系	(47)
二、林业规划指标体系	(49)
第四章 林业规划的基本模式	(51)
第一节 林业规划目标的选择确定	(51)
一、林业规划目标的多样性	(51)
二、林业规划目标的种类及其确定原则	(52)
三、林业规划目标的协调	(53)
第二节 林业规划的评价准则	(54)
一、确定林业规划评价准则的意义	(54)
二、经济规划的评价准则	(55)
三、林业规划的评价准则	(57)
第三节 林业规划中的系统诊断和系统预测	(57)
一、系统现状诊断	(58)
二、林业规划中的系统预测	(59)
第四节 林业规划模型的建立和优化	(61)
一、基本规划模型简介	(61)
二、林业规划最优化模型的建立	(62)
三、林业规划模型的优化处理和结果调整	(64)
第五节 林业规划方案的评价和选择	(66)
一、方案的评价是方案选择的前提和基础	(66)
二、方案评价的主要内容	(66)
三、林业规划方案的评价步骤及方案的选择确定	(67)
第五章 林业规划工作	(69)

第一节 林业规划工作概述	(69)
一、规划活动	(69)
二、林业规划工作	(69)
三、我国现行的林业规划工作	(69)
四、我国林业规划工作的主要成就	(70)
五、我国常见的几种林业规划工作	(72)
六、林业规划与国民经济规划	(73)
第二节 林区规划工作	(74)
一、林区的概念及分类	(74)
二、我国主要的大片林区和林业基地建设概况	(74)
三、我国林区的主要特征	(75)
四、林区规划工作及其作用	(75)
五、林区规划工作的主要内容	(76)
第三节 林业企业规划工作	(77)
一、我国林业企业的概念、组成及发展	(77)
二、我国林业企业分类	(78)
三、林业企业的任务	(78)
四、林业企业规划工作及其内容	(79)
第四节 平原林业规划工作	(81)
一、我国平原林业的发展	(81)
二、发展平原林业的意义	(82)
三、进行平原林业规划的必要性	(82)
四、平原林业规划工作的内容	(83)
第五节 农林牧复合区林业规划工作	(84)
一、农林牧复合区的概念	(84)
二、农林牧复合区的特征	(85)
三、农林牧复合经营的类型	(86)
四、农林牧复合区林业规划工作及应注意的有关问题	(86)
第六节 林业工程项目规划工作	(87)
一、林业工程项目的概念	(87)
二、林业工程项目特点	(87)
三、林业工程项目的选择确定	(88)
四、林业重点工程项目评价工作及管理	(89)
第六章 林业规划的组织与管理	(91)
第一节 林业规划的组织与管理工作的	(91)
一、林业规划的组织与管理一般问题	(91)
二、林业规划工作的组织保证	(93)
三、林业调查规划设计中的政策研究	(94)
四、林业规划工作中的档案管理	(95)
第二节 林业规划设计工作的程序和步骤	(97)
一、编制林业发展规划的程序和步骤	(97)

二、林业工程项目规划的程序和步骤	(98)
第三节 林业工程项目规划成果的审定及应用	(108)
一、项目负责人的主要技术职责	(108)
二、审核技术成果质量的依据	(108)
三、技术方案	(108)
四、质量控制和成果审核	(108)
五、各级技术成果签署	(109)
六、规划设计成果审定及应用	(109)
第四节 林业规划工作中的情报分析研究	(110)
一、林业规划工作中情报分析研究的必要性	(110)
二、科技情报分析研究的概念	(110)
三、科技情报分析研究在林业规划中的作用	(111)
四、科技情报分析研究的原则及目的	(111)
五、科技情报数据及科技情报分析研究	(111)
第五节 林业调查规划设计队伍资格管理	(112)
一、开展林业调查规划设计单位资格认证工作的目的及有关规定	(112)
二、分级标准及评审条件	(113)
三、林业调查规划设计的主要工作项目	(113)
第七章 林业区划经济	(115)
第一节 林业区划的概念及意义	(115)
一、林业区划的概念	(115)
二、林业区划的意义和作用	(116)
三、我国林业区划工作的发展	(117)
第二节 林业区划的特点及分类	(118)
一、林业区划的特点	(118)
二、林业区划的分类	(120)
第三节 林业区划的原则、依据和方法、步骤	(121)
一、林业区划的原则和依据	(121)
二、林业区划的方法和步骤	(123)
第四节 林业区划的条件分析与评价	(124)
一、林业区划的条件分析与评价是林业区划研究的前提	(124)
二、林业区划条件分析与评价的原则、程序和方法	(125)
三、林业区划的条件分析与评价的内容	(126)
第五节 林业区划分区标志的选择和分区类型的确定	(127)
一、正确选择分区标志是搞好林业区划的关键	(127)
二、选择分区标志的原则	(128)
三、选择分区标志的标准	(129)
四、选择分区标志的方法	(130)
五、分区类型的确定	(130)
第六节 林业区划体系	(132)
一、林业区划体系的形成与作用	(132)

二、我国林业区划体系	(133)
第七节 林业区划成果及其应用	(135)
一、林业区划成果	(135)
二、林业区划成果的形式及审批程序	(136)
三 林业区划成果的应用	(137)
第八章 林区规划经济	(139)
第一节 林区规划的意义	(139)
一、林区及林区规划	(139)
二 林区规划的意义	(139)
第二节 林区规划的特点、原则和依据	(140)
一、林区规划的特点	(140)
二、林区规划的原则	(141)
三、林区规划的依据	(141)
第三节 林区生产力布局规划	(142)
一、林区生产力布局的概念	(142)
二、林区生产力布局的调整	(142)
三、林区营林生产布局	(143)
四、木材生产布局	(144)
五、木材加工工业布局	(145)
六、林区主要运输干线与道路网的布局	(145)
第四节 林区的产业结构规划	(147)
一、林区产业结构的现状	(147)
二、林区产业结构的优化与调整	(148)
第五节 林区资源的合理经营利用规划	(150)
一、资源及林区资源的主要类型	(150)
二、林区资源的特点	(151)
三、林区资源合理经营利用的战略意义	(152)
四、林区资源开发利用的循序	(152)
五、林区优势资源——森林(林木)资源的合理经营利用	(152)
六、森林资源合理开发利用的趋势	(154)
第六节 林区社会发展规划	(155)
一、林区社会发展规划的意义	(155)
二、林区社会发展规划的原则	(155)
三、林区社会发展规划的主要内容	(155)
第九章 林业企业总体设计	(158)
第一节 林业企业总体设计及其内容	(158)
一、林业企业总体设计主要目的	(158)
二、林业企业总体设计的内容	(159)
三、林业企业总体设计步骤	(159)
四、设计技术	(160)
第二节 林业企业的经营区划及林场合理经营规模的论证	(161)

一、林业企业经营区划的论证	(161)
二、林场合理经营规模的论证	(163)
第三节 木材生产工艺的确定及机械类型的选择	(164)
一、伐区开发顺序与运材线路的延伸	(164)
二、木材生产工艺的确定	(165)
三、机械类型选择	(165)
第四节 贮木场规划设计	(166)
一、贮木场任务	(166)
二、贮木场分类	(166)
三、贮木场规划设计的准备工作	(166)
四、贮木场规划设计的编制程序	(167)
五、简化材种结构问题	(168)
第五节 林产工业及多种经营规划设计	(170)
一、林产工业规划设计	(170)
二、多种经营规划设计	(170)
第六节 林业企业主要附属工程规划设计	(172)
一、机械检修规划设计	(172)
二、给排水规划设计	(173)
三、林区通讯规划设计	(173)
四、基本建设规划	(173)
第七节 林区社会建设及科技发展规划	(174)
一、林区社会建设的规划原则	(174)
二、林区总人口和村镇布局规划	(174)
三、局、场址居住区设计	(175)
四、林区民用建筑结构和建筑标准	(175)
五、社会服务与文化福利事业规划	(176)
六、职工培训与科技发展规划	(176)
第八节 组织管理及综合经济效益指标规划	(177)
一、组织管理规划	(177)
二、综合经济指标规划	(178)
第九节 总体设计的文件组成	(178)
一、设计说明书	(179)
二、设计图纸	(179)
三、总概算	(180)
四、附属文件	(181)
第十节 老企业改、扩建设计	(181)
一、老企业存在的问题	(181)
二、老企业改、扩建设计主要研究的经济问题	(181)
三、老企业的挖潜、革新、改造	(182)
四、老企业改、扩建设计的对象	(183)
五、老企业改、扩建的目标	(183)

第十章 农林牧复合经营的林业规划经济	(184)
第一节 农林牧复合经营的林业规划特点及原则	(184)
一、农林牧复合经营区域	(184)
二、农林牧复合经营的林业规划特点	(185)
三、农林牧复合经营的林业规划原则	(186)
第二节 农林牧复合经营的林业经营方向	(188)
一、以区域防护为主体的林业经营方向	(188)
二、以区域土地资源综合利用为主体的林业经营方向	(190)
第三节 农林牧结构调整和优化	(192)
一、农林牧结构调整和优化的目标	(192)
二、农林牧结构调整和优化的方法	(193)
第十一章 平原林业规划经济	(197)
第一节 平原林业规划的意义、特点和原则	(197)
一、平原林业规划的意义	(197)
二、平原林业规划的特点	(198)
三、平原林业规划的原则	(200)
第二节 平原林业的经营方向	(201)
一、坚持生态效益为主,生态与经济双目标经营	(201)
二、实行农林复合经营,发展平原林业	(202)
三、提高林木质量,走以内涵扩大再生产为主的道路	(203)
四、拓宽产品利用途径,实现林工商一体化经营	(204)
第三节 平原林业的发展规模	(205)
一、平原林业的森林覆盖率	(205)
二、平原林业的木材产量	(207)
三、平原林业发展的适度规模	(208)
四、平原林业的布局结构	(209)
第四节 平原林业的经营模式和经营组织形式	(209)
一、平原林业的经营模式	(209)
二、平原林业的经营组织形式	(212)
第五节 平原林业规划的评价	(213)
一、平原林业发展的经验和问题	(213)
二、平原林业规划的评价	(215)
第十二章 林业工程规划经济	(217)
第一节 林业工程规划的意义、特点和原则	(217)
一、林业工程规划的意义	(217)
二、林业工程规划的特点	(218)
三、林业工程规划的原则	(219)
第二节 林业工程项目的选择	(220)
一、优化选择的原则依据	(220)
二、项目选择的程序	(220)

三、项目选择的方法	(221)
第三节 林业工程项目的规模、布局、经济寿命期	(223)
一、林业工程项目的规模	(223)
二、林业工程项目的布局	(225)
三、林业工程项目的最优经济寿命期	(226)
第四节 林业工程项目概预算	(228)
一、概预算原则	(229)
二、总概算的内容	(229)
三、施工图预算	(230)
四、概预算文件组成	(230)
第五节 林业工程项目评价	(231)
一、项目财务评价与国民经济评价的差异	(231)
二、项目财务评价指标计算	(231)
三、国民经济评价指标计算	(234)
参考文献	(236)

第一章 林业规划经济学的研究对象

第一节 林业规划的概念及意义

林业规划是国民经济和社会发展规划的重要组成部分。什么是林业规划呢？首先应该明确什么是规划。

一、规划

一般来说，规划就是谋划、策划、筹划，是人们对事物发展的一种设想、打算、部署和安排。本书所论规划是指经济规划中的规划概念，它是指比较宏观的、全面的、长远的、具有战略性的纲领性计划。它包含了人们依据客观实际情况、资料，在一定理论和方针政策指导下，根据社会经济发展的要求，所进行的思考、运筹；也包含了依据这些思考、运筹所做的工作；还包含了作为这些工作的结果所形成的方案文件。可见，规划的概念具有经济性、目的性、宏观性、全面性、长远性、战略性、纲领性和统一性。

1. 经济性，即本书所论的规划，是随着人类社会经济发展而建立起来的概念，是经济科学概念，属于社会科学的范畴。它是人们在社会经济生活中，为了有效地把握经济规律等客观规律，指导自己有目的、有目标、有序地进行各种经济活动，对未来经济和社会发展前景所做的设想、打算、部署和安排，如国民经济和社会发展规划、农业发展规划、林业发展规划等。它与数学规划的规划概念是不同的，数学规划是应用数学运筹学的一个分支，是一种数学方法，如线性规划、目标规划、对偶规划等，其规划的概念是数理科学概念，属于自然科学范畴。

2. 目的性，即任何规划都是为达到一定的目的而进行的。例如，为使国民经济持续、稳定、协调、快速发展，实现党中央提出的国民经济发展分三步走的各阶段战略目标，分别编制国民经济和社会发展的10年规划、20年规划及到下个世纪中叶的远景规划；为推进植树造林运动，尽快实现“绿化祖国”的宏伟目标，编制《1989—2000年全国造林绿化纲要》，目的都是非常明确的。没有明确的目的，无法进行规划，没有目的，根本没必要做规划，从这个意义上说，无目的规划是不存在的。

3. 宏观性，即一般说规划是一种宏观性计划，是从大的角度对规模较巨大的社会经济活动的发展进行的设想、打算、部署的安排，如国民经济发展规划、全国林业发展规划等。宏观性是相对的，整个国民经济和社会发展规划当然明显具有宏观性，但就某一部门、某一行业、某一地区，甚至某一企业，也可以做发展规划，相对于它自身的微观的、局部的、具体的计划而言，规划仍然具有宏观性，如林业企业发展规划，相对于它的林场、车间、某一产业战线等发展计划，仍具有宏观的性质。

4. 全面性，即规划所包括的内容和空间范围是比较全面的，是一种综合性计划。国家国民经济和社会发展规划，就其规划的内容包括了国民经济各个部门、行业、产业，全社会的经济、政治、文化等各个方面；就其规划的空间范围，它涵盖了全国的所有地域。全国林业发展规划，包括了全国的全民植树造林绿化、部门造林、防护林工程、木材生产、林产工业、林区多种经营、森林保护等林业的所有各个方面的综合发展；地区林业发展规划、林业企业发展规划，同样，也包括了整个地区林业、整个企业所有各个方面的综合发展内容。

5. 长远性，即规划时期比较长，一般都在5年以上。规划属于远景计划性质，它是对经济、社会活动的长远发展作出的设想、打算、部署和安排，如国民经济及社会发展、农业发展、林业发展、工业发展等的10年规划、15年规划、20年或50年规划等。5年或5年以下时期的计划，一般都不称为规划。

6. 战略性，即规划的对象和内容都是事关全局的、重大的、有决定性意义的事物；规划的进行是建立在对未来科学预测的基础上；规划本身能起到长远的战略指导作用。比如，我国林业要作从现在起到2000年乃至下个世纪上中叶的发展规划，提出要实现我国现代化建设第二步战略目标（国民生产总值翻两番，人均收入达到小康水平），初步建立起社会主义市场经济体制，为下个世纪初经济和社会的持续发展奠定坚实基础，林业建设到2000年要再上一个大台阶；到下个世纪上中叶，建立起比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系的总体战略目标。就要抓住围绕提高效益这个中心，重点搞好城市、城镇绿化美化工作和山区林业综合开发、沙区综合治理开发，全面提高林业的综合生产力和林区职工、林农群众的生活水平；在抓好原有“三北”防护林建设工程等六大生态工程的同时，再上马珠江流域、淮河太湖流域、辽河流域和黄河中游综合治理防护林体系建设工程；兴办林业大产业等重大、关键问题，进行科学的战略构想、运筹和安排。

7. 纲领性，即规划主要是根据党和国家提出的较长时期的战略任务，规定未来的战略奋斗目标和战略行动步骤，具有深远的指导意义和带动作用。从这个意义上说，抓规划就是抓纲，有了好的规划才有可能制定出好的具体行动计划，纲举才能目张；同时，既然规划主要是抓全局、抓大事、抓长远、抓战略，一句话就是抓纲领，那么规划就不可能十分具体、零碎、细致、精确，规划就自然带有轮廓性、概要性和原则性，如上例就可以清楚表明这一点。

8. 统一性，即规划具有理论与实践的统一性，主观与客观的统一性、长远与当前的统一性、全局与局部的统一性、经济效益与社会效益的统一性。任何一个好的规划都是人们在正确的理论和方针政策指导下，从实际出发，运用科学的方法和手段作出的，并且能正确地指导人们的行动去有效地发展经济和推动社会进步。只凭客观实践经验的规划是盲目的规划，只靠理论推理、方针政策规定和主观意见的规划是空洞的规划。任何一个好的规划，都是长远、先进且当前可操作的，全局合理且与各局部是协调的，经济与社会效益一致的，综合效益是最佳的。任何违背统一性的规划，都不是科学的规划或根本不能称其为规划。

由上述也可看出规划与计划的联系和区别。一般来说，计划就是打算和安排，是人

们在进行某项工作和行动以前预先拟定的方案，包括具体的内容和步骤等，如国民经济发展5年计划、企业年度计划等。从本质上说，计划也是对事物发展的谋划，规划与计划是一致的。它们都是具有经济性、统一性的，有目的的运筹活动。所不同的在于：广义上，计划的概念涵盖了规划，规划也是一种计划，只不过是宏观的、全面的、长远的、战略性的纲领性计划，从某种意义上说，长期（长远）计划就是规划；狭义上，计划多指中、短期的打算、安排，如5年、年度、季度、月份，甚至旬、周、日计划，计划比较具体、详细，有确定的指标体系和程序，具有鲜明的实际执行的直接可操作性。此外，相对而言，计划宏观性较弱，微观性较强；全面综合性较弱，局部具体性较强；战略性较弱，战术性较强；纲领性较弱，纲领的执行落实性较强；原则指导性较弱，行动约束性较强。总之，总体上看，规划统领计划、指导计划，计划是规划的具体化。

规划有多种多样，按照不同的标志，可以有多种不同的分类，其主要分类有：按规划内容的性质划分可分为，经济发展规划和社会发展规划；按规划内容的范围划分可分为，全面整体规划（如全国国民经济和社会发展规划）和局部具体规划（如行业部门、专业、专项规划）；按规划的空间范围划分可分为，全国性规划和区域性规划（如省（区）、一市、县、乡（村）、经济区规划）；按规划的时间长短划分可分为，长远（远景）规划（如20年、50年规划）和近期规划（如10年、15年规划）。此外，根据需要还可以按照其他标志做各种不同的分类。例如，按照规划目的或作用、规划体系、规划对象、规划主持单位、规划的形式等划分。诸规划之间是相互联系、相互影响、相互制约、相互依存的，共同构成了有机的规划系统，整体地发挥着规划的功能。

二、林业规划

林业规划是加速林业建设的适应整个国民经济和社会发展的需要，根据党和国家各个时期路线、方针、政策和社会经济发展的要求，在建设有中国特色社会主义理论和经济学理论的指导下，按照林业规律和经济规律，从林业建设的实际出发，在科学地分析和预测的基础上，对林业区划、林业生产力布局、森林资源及其他林业生产要素的配置、林业各项生产事业和林区经济和社会发展所进行的比较宏观的、全面的、长远的、战略性的设想、打算、部署和安排。它是林业行业性规划，属于一种专业规划。

林业是国民经济的重要组成部分，林业部门是社会的重要物质生产部门。但林业与社会其他产业部门相比又具有明显的特殊性。林业是赖以森林资源而存在与发展的，森林资源是以林木资源为主体的综合自然资源体，其主体是可再生的，生长周期是漫长的，再生产过程中自然力起着支柱作用，与广袤、边远、不可移动的有限林地资源紧紧联系在一起，构成森林资源的各物种是多样性的，就使得林业具有了生产的长周期性、广袤性、艰巨性、自然再生产与经济再生产的交织性、经营的综合性和多效性的鲜明特征；林业既是国民经济的物质产业，又是社会公益事业，它既为社会生产着重要的木（竹）材及其他林产品等物质产品，同时又为社会提供着巨大的公益效益，为人们的生产与生活提供着良好的环境，因此，它肩负着建设发达的林业产业体系和完备的林业生态体系的双重任务；林业又兼有着经济效益、生态效益和社会效益，它既通过物质产品的生产为社会提供经济效益，又通过生态建设为社会提供建立稳定、高效生态系统的生态效益，同

时通过自身的发展为社会提供增加就业、活跃林区经济、增强国防、美化净化改善环境、保障农牧业发展等社会效益；林业既关系到全社会的利益，也就需要全社会来办，要搞全民植树造林绿化运动，除林业部门首当其冲外，还要搞其他部门造林，国家要兴办跨地区、跨部门、跨行业的大型综合治理防护林体系建设工程；以林为主的林区，既是林业发展的基地，又是地方经济发展的模块，林区经济和社会的综合发展也是林业建设的重要内容。林业的这些特点，决定了林业规划与其他规划相比具有鲜明的如下特征：

1. 资源基础型特征

如前所述，森林资源是林业的基础，林业规划则把森林资源的发展置于基础地位，体现在规划的方方面面。首先，任何林业规划都十分注重森林资源的生长，我国是少林国家，森林覆盖率仅为 13.92%（1989—1993 年，第四次全国森林资源清查资料），远低于世界各国平均水平，与我国“四化”建设很不适应，只有迅速增加资源，才能为林业产业和林业公益事业的发展奠定坚实的物质基础；其次，都十分注重森林资源的合理结构，合理规划林种、树种、林龄结构，不仅是林业持续、协调发展的需要，也是实现森林资源良性循环和永续利用的前提；第三，都十分注重森林资源的合理分布，森林资源的合理分布是林业生产力合理布局的基础；第四，都十分注重森林资源的合理开发利用、限额采伐利用、规划合理的森林资源的投向和配置，提高森林资源的利用率，不仅是缓解森林资源短缺的压力和提高效益的重要途径，而且是现代林业持续发展的要求；第五，都十分注重森林资源的保护和科学地经营管理，保护好现有森林资源，防止火灾、病虫害、乱砍滥伐的破坏，是合理开发利用、经营和发展森林资源的基本条件，科学地经营管理森林资源是建立适应社会主义市场经济体制要求的现代林业的需要；第六，都十分注重林地资源的合理利用，林地是森林资源的基础资源，有限林地的充分合理地利用，最大限度地提高林地利用率和林地生产力，防止林业用地流失和有林地逆转是发展森林资源乃至林业的根本。

2. 社会系统型特征

由于林业的社会性，决定了林业规划具有明显的社会系统型特征。一是，林业既然是全社会受益，由全社会来办，林业规划就不单是部门林业规划，而且是社会林业规划，把林业作为一个社会性系统统筹规划，从全社会角度统一运筹全民植树造林绿化、部门造林、工程造林、防护林体系建设，城市林业、乡村林业，平原林业、山区林业、沿海林业、边疆林业，林业区划与布局，林业产业与林业公益事业等；二是，森林资源经济系统、林业地理经济系统、森林生态经济系统、林业产业经济系统都是社会性系统，林业规划都是以社会系统观点去进行全国林业发展规划、地方林业发展规划、综合林业发展规划、专项林业发展规划、林业部门发展规划、林业区域发展规划、林业企业发展规划等各种林业规划的编制。

3. 综合协调型特征

林业是一个由多个差别很大的子系统组成的（每个子系统又是由许多甚至差别很大的要素组成的），十分复杂的大系统，各子系统（及各系统要素）之间都是相互影响、相互作用、相互制约、相互依存的，林业规划需花费相当大的力量于这些关系的协调上，以求取综合最佳结果。一是，协调林业产业与林业公益事业的关系；二是，协调林业产业

内各产业（营林、木材竹材生产、林产业、各项多种经营，一、二、三产业等）之间以及各产业内各项目间和各产品间的关系；三是，协调林业公益事业内各项目（自然保护区建设、森林公园建设、防护林体系工程建设、造林治沙工程建设、城市园林建设、大地绿化等）之间的关系；四是，协调多种资源（林木资源、林地资源、水资源、野生动物资源、野生植物资源、野生微生物资源、气候资源、环境资源、林区地下矿产资源、林业自然资源和林业社会资源等）之间综合开发利用的关系；五是，协调林业生产中人力与自然力的关系；六是，协调林、农、牧业之间的关系；七是，协调经济、生态、社会三大效益之间的关系；八是，协调各区之间林业发展的关系；九是，协调林业企业总体设计中的各种关系；十是，调控森林资源的时间、空间、成熟、结构、生产单向、效用交叉等多元弹性等，总体上，进行上述诸方面关系的综合协调。可见，林业规划呈鲜明综合协调型特征。

4. 长远优化型特征

诸多林业生产长周期性特点，使林业规划十分重视进行长时期优化，甚至追逐下一代、下几代的最佳效益，尤其是林木的培育经营、林业的一些重大公益工程，最忌短期化行为，投入很长时间，几十年、甚至上百年，才能确切把握真实的效果，一些只考虑近期能产生较好效益的短期化行为，甚至有可能是对长远利益的一种破坏，如过量采伐。这并非说排斥短期效益，而是在保证长远利益下，长短结合，兼顾短期利益。林业规划这种长远优化型特征，相对其他规划，是尤为突出的。

5. 区划布局型特征

林业的特点，使合理林业区划与林业布局在林业规划中占有重要的地位。林业建设与国土整治紧密相关，森林资源的分布与自然经济地理条件紧密相关，林业发展建设与区域经济发展紧密相关，决定了林业的明显地域差异性。林业规划就必然要尊从客观规律，在科学的自然经济地理理论、区位论、布局论等指导下，进行林业的合理区划和林业生产力的合理布局。这样，才能实行合理的林业区域分工、分区经营、协调发展，才能综合提高林业生产力水平，才能有效促进科学的国土整治。

6. 区域经济型特征

大面积的边远山区和大量的山系水系流域的森林密集分布，形成了诸多独具特色的林区。在林业区域中，林业是支柱产业，林业经济是经济命脉，林业的发展带动了其他各业的发展，从而形成和发展了林区社会。林区经济与社会建设，又大大促进了林业的发展，没有林区其他相关各业和社会的发展，单打一地进行林业建设，不但不能很好发展，甚至几乎是不可能的，从这个意义上说，林区的林业建设，实际是林区建设，林区的林业经济实际是林业区域经济。我国有广大林区，林业规划十分注重林区区域经济和发展的规划，大片林区规划、林区的林业企业（也是一定区域）规划、防护林体系工程建设规划等都是林业规划的重要内容。此外，非林区的林业建设（如农牧区林业、工矿区林业、城市林业等）也不能离开当地的经济、社会环境孤立进行，也都是从有利于当地区域经济和社会发展角度来制定林业发展规划的。由此可见，林业规划具有明显的区域经济型特征。

三、林业规划的意义和作用

林业规划工作是适应林业建设的需要建立和发展起来的，对林业乃至整个国民经济和社会发展具有重要的意义和作用。

由上述规划、林业规划及其特征，可以看出林业规划具有重要作用，主要有以下几个方面：

1. 林业发展的蓝图作用

林业规划是依据党的路线、方针、政策、正确的理论指导国民经济和社会发展的要求、林业和经济的客观规律、对林业现状的科学分析和对林业未来发展的科学预测制定的较长时期林业发展的蓝图，可以使人们认清林业形势，把握林业发展趋势；它规定规划的宏伟目标和任务及其实现的步骤和措施，既能够发挥动员、鼓舞作用，振奋人心，也能够使人们明确奋斗方向，坚定信心，克服盲目性，增强自觉性。

2. 编制林业计划的依据作用

林业规划是较长期的、宏观的、全面的、战略性的、纲领性的计划，需要分步实施，需要细化，需要落实，因此，也就为林业计划提出了要求。林业计划只有依据林业规划的要求，将林业规划予以分解和具体化，分门别类地编制有关方方面面的林业发展的中、短期具体计划，才能保证林业发展长远战略目标的实现。

3. 林业工作的战略指导作用

林业规划为林业建设明确提出了战略方案，对各项林业工作具有重要的战略指导作用。只有在林业规划的战略指导下，多项林业工作才不至于偏离正确的方向，背离大目标，各行其事；才能做到心往一处想，劲往一处使，近期利益服从长远利益，局部利益服从全局利益；林业工作才能取得最佳综合系统效益，林业现代化建设才能有更大的发展。

4. 林业宏观调控的手段作用

宏观失误是最大的失误。林业规划站得高、看的远，它能有效防止林业建设的宏观失误，保证林业发展大方向正确，整体合理，长远效果最优。它从宏观上可以摆正林业在国民经济中的地位，握准林业投资取向，调控好林业资源和各生产要素的配置，区划好林业建设区域，运筹好林业生产力布局，协调好林业的双重任务、三大效益、多资源、多产业（品）等内外关系。在社会主义市场经济中，林业规划的宏观调控作用更显突出。

5. 现代林业思想转化为现实生产力的“桥梁”作用

通过总结我国林业建设的历史经验，引进国外林业发达国家的先进理论和方法，借鉴各国林业建设的成功经验，调整我国林业建设的方针和政策，对林业和林业发展规律性的再认识，逐步形成了有中国特色的现代林业思想，这无疑是一次历史性的飞跃。但如何把这代表进步的现代林业意识能动地转化为现实林业生产力，则具有更重要意义。在这方面，林业规划可以也能够起到重要的“桥梁”作用，它把先进的思想转化为林业建设的蓝图或战略方案，以此为桥梁，进而过渡到各具体林业计划，转化为人们的现实行动，形成现实林业生产力，大大加快我国林业现代化建设的进程。

搞好林业规划，充分发挥林业规划的上述作用，无疑具有重要和深远的意义，主要

表现在有以下几个方面：

1. 对实现到下世纪中叶建立两大“体系”的林业发展总体目标有重要意义

林业部根据我国林业发展的现状和国家对林业发展的要求，已明确提出到下世纪中叶林业发展的总体目标——建立比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系。这是振奋人心的宏伟目标，也是林业建设的艰巨而繁重的战略任务，是一项庞大而复杂的系统工程。它的内涵必须明确，必须建立一系列科学的量化指标，必须分步实施、分部落实，这就需要系统运筹，首先做好战略部署和安排，只有林业规划才能担此重任，搞好这一规划，才能使这一宏伟目标的实现成为可能。

2. 对加速林业向社会主义市场经济转变的步伐有重要意义

党的十四大及十四届三中全会已明确提出我国经济体制改革的目标是建立和完善社会主义市场经济体制，并作出了《决定》，林业必须适应这一改革目标的要求，向社会主义市场经济转变。林业既是产业又是社会公益事业，有其特点和特殊运行规律，向市场经济转变有其难度和特殊性，搞好林业规划，就能按照林业规律和经济规律的要求，正确处理好林业产业与林业公益事业的关系，做到有目标、有步骤、有措施、有部署和安排地把林业产业推向市场，使林业公益事业也适应社会主义市场经济体制的要求，从而有效促进林业加速向社会主义市场经济转变。

3. 对林业现代化建设有重要意义

搞好林业规划，充分发挥林业规划的“桥梁”等作用，如前所述，就能把现代林业思想转化为现实生产力；就能保证充分、合理、综合开发利用、保护和发展森林资源，实现森林资源的良性循环；就能保证取得最佳的长远效益和综合效益，使林业走优质、高产、高效的大林业道路，得到持续、快速、健康的发展，从而加速我国林业现代化的进程，为实现我国四个现代化做出应有的贡献。

4. 对贯彻落实全社会办林业、全民搞绿化的方针有重要意义

植树造林、绿化祖国是一项关系到全社会的宏伟生态建设工程，必须依靠全社会的广泛参与才能奏效。搞好林业规划，就能促进全民义务植树运动做到规范化、基地化、科学化、制度化；使当前城乡造林绿化争创“千佳村、百佳乡、百佳县、十佳城市”活动有序、健康发展；使各部门造林绿化纳入轨道，更有成效。把全社会办林业、全民搞绿化的方针落到实处。

5. 对农、林、牧协调发展有重要意义

农、林、牧业是国民经济的基础产业，林业是大农业的重要组成部分，是农、牧业发展的屏障。作为我国陆地生态系统主体的森林能否有效地抵御各种自然灾害，保障水利设施发挥效能和农牧业稳产高产，在很大程度上取决于今后林业建设的速度快慢和成效大小；农、林、牧业都是土地开发利用事业，合理利用有限土地资源极为重要，这就要求农、林、牧业发展要有恰当的比例关系。搞好林业规划，规划好林业的发展速度、规模以及林、农、牧的结构，就能有效保障农、林、牧业稳产、高产，促进农、林、牧业的协调发展。

6. 对国土整治，改善环境有重大意义

我国国土辽阔（960万 km^2 ），相对众多人口（约12亿人），土地又是非常有限的