



普通高等教育农业部“十二五”规划教材
全国高等农林院校“十二五”规划教材
教育部农林经济管理特色专业建设点项目建设教材

林业政策学

——理论、过程与体系

柯水发 姜雪梅 田明华◎主编



中国农业出版社

普通高等教育农业部“十二五”规划教材
全国高等农林院校“十二五”规划教材
教育部农林经济管理特色专业建设点项目建设教材

单各员人可索

林业政策学： 理论、过程与体系

柯水发 姜雪梅 田明华 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

林业政策学：理论、过程与体系/柯水发，姜雪梅，
田明华主编. —北京：中国农业出版社，2014. 8

普通高等教育农业部“十二五”规划教材 全国高等
农林院校“十二五”规划教材 教育部农林经济管理特色
专业建设点项目建设教材

ISBN 978-7-109-19406-9

I. ①林… II. ①柯…②姜…③田… III. ①林业政
策—中国—高等学校—教材 IV. ①F326. 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 159204 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

策划编辑 夏之翠

文字编辑 蒋雨菲

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月北京第 1 次印刷

开本：787mm×1092mm 1/16 印张：16.75

字数：398 千字

定价：35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

编写人员名单

主 编 柯水发 姜雪梅 田明华

副主编 李红勋 崔海兴 王玉芳

编 者 (按姓名笔画排序)

丁 胜 (南京林业大学经济管理学院)

王玉芳 (东北林业大学经济管理学院)

石春娜 (西安工业大学经济管理学院)

田明华 (北京林业大学经济管理学院)

李 娅 (西南林业大学经济管理学院)

李兰英 (浙江农林大学经济管理学院)

李红勋 (北京林业大学经济管理学院)

李彧挥 (中国人民大学农业与农村发展学院)

杨桂红 (北京林业大学经济管理学院)

张志涛 (国家林业局经济发展研究中心)

陈章纯 (中国人民大学农业与农村发展学院)

赵铁珍 (国家林业局经济发展研究中心)

柯水发 (中国人民大学农业与农村发展学院)

姜雪梅 (北京林业大学经济管理学院)

洪燕真 (福建农林大学经济学院)

骆耀峰 (西北农林科技大学经济管理学院)

崔海兴 (中国人民大学农业与农村发展学院)

樊宝敏 (中国林业科学研究院林业科技信息研究所)

戴永务 (福建农林大学管理学院、旅游学院)

前 言

本教材是普通高等教育农业部“十二五”规划教材、全国高等农林院校“十二五”规划教材，同时也是北京林业大学承担的教育部农林经济管理特色专业建设点项目建设教材。教材内容根据林业政策学教学实践需求进行编写。全书共分3篇12章，其中：第一章至第四章为林业政策学基础理论与方法篇，主要介绍了什么是林业政策学、中国林业政策史、林业政策研究基础、林业政策工具、决策模型与林业政策分析方法等；第五章至第九章为林业政策过程篇，分别介绍了林业政策制定，林业政策执行，林业政策评估，林业政策监控，林业政策周期、调整与终结；第十章至第十二章为国内外林业政策体系构成篇，主要介绍了我国现行的林业政策体系、林业政策运行保障体系、国外林业政策概要等。

本教材具有如下特点：①较为系统地引入了公共政策基础理论体系，有机地充实了我国林业政策学的基础理论体系；②较为系统地总结了林业政策工具、政策分析模型与分析方法等，为我国林业政策研究与实践奠定了方法论基础；③较为全面地提出了我国现行林业政策体系及林业政策保障体系；④较为系统地介绍了国外一些代表性国家的林业政策体系及政策实践，为国际比较和借鉴提供了重要参考。本教材框架清晰、内容充实、资料翔实、写作规范，每章后附有关键概念、思考与论述、进一步阅读材料、案例分析，具有较强的系统性和实用性。

本教材可作为全国高等院校农林经济管理类本科专业的教学用书和研究生的教学参考书，也可作为林业职业教育和继续教育的培训参考书；还可供各级林业行政管理人员作为理论学习和实践操作参考用书，以及农林领域各类研究人员的参考读物，对林业领域相关人才培养和科学研究具有积极的意义。

本教材由柯水发、姜雪梅、田明华共同担任主编，李红勋、崔海兴和王玉芳担任副主编，共同负责本书策划和组稿。还有来自北京林业大学、中国人民大学、国家林业局经济发展研究中心、中国林业科学研究院、东北林业大学、南京林业大学、福建农林大学、西北农林科技大学、浙江农林大学、西南林业大学、西安工业大学等科研院所的相关教师和专家参与了本教材的编写。全书由柯水发负责统稿。

本教材在编写过程中，搜集、查阅并参考了大量相关的研究成果，在此向所有前辈和广大同仁致以诚挚的敬意和谢意！同时，由于编者能力有限，书中难免有错漏谬误之处，敬请批评指正！

《林业政策学》编写组

2014年3月20日

目 录

前言

第一篇 基础理论与方法篇 1

第一章 导论 2

第一节 关于林业和森林 2

一、关于林业 2

二、关于森林 3

第二节 关于政策与林业政策 5

一、关于政策 5

二、林业政策的内涵和功能 8

三、林业政策的分类 9

四、林业政策系统 11

第三节 关于林业政策学 12

一、林业政策学的界定 12

二、林业政策学发展历程 13

三、林业政策学的研究对象、研究任务和学科特征 15

四、林业政策学与相关学科的关系 16

第二章 中国林业政策史 19

第一节 古代林业政策演变 19

一、林业政策萌发时期 19

二、林业政策奠基时期 20

三、林业政策成长时期 21

四、林业政策发展时期 22

第二节 近代林业政策变迁 23

一、清末林业政策危机 24

二、民国林业政策探索 24

第三节 现代林业政策发展 26

一、以木材生产为主阶段 27

二、木材与生态兼顾阶段 31

三、以生态建设为主阶段 34

第三章 林业政策研究基础	39
第一节 林业政策研究主体和基础理论	39
一、林业政策研究者	39
二、林业政策研究组织	40
三、林业政策研究的基础理论	40
第二节 林业政策研究的程序、类别和方法	43
一、林业政策研究的基本程序	43
二、林业政策的实证研究、价值研究和规范研究	44
三、林业政策的历史、比较、矛盾及个案研究	46
四、林业政策研究资料的搜集方法	47
五、林业政策研究资料的整理方法	48
第三节 林业政策研究报告撰写	49
一、林业政策研究报告的框架与内容	49
二、林业政策研究报告撰写要求	49
第四章 林业政策工具、决策模型和分析方法	52
第一节 林业政策工具类别与选择	52
一、政策工具的界定与类别	52
二、林业政策工具的选择与应用	53
第二节 林业政策决策模型	56
一、传统理性决策模型	56
二、有限理性决策模型	56
三、渐进决策模型	57
四、过程决策模型	57
五、精英决策模型	58
六、团体决策模型	58
七、制度决策模型	59
八、博弈决策模型	59
第三节 林业政策分析方法	60
一、林业政策的系统分析方法	61
二、政策问题和政策方案界定方法	62
三、政策效果评价方法	65
四、其他林业政策分析常用的定量方法	68
第二篇 政策运行过程篇	73
第五章 林业政策制定	74
第一节 林业政策制定概述	74

一、林业政策制定的含义和原则	74
二、林业政策系统的构成	75
第二节 林业政策问题的确定	81
一、林业政策问题	81
二、林业政策问题的确认过程	82
第三节 林业政策议程	84
一、建立林业政策议程的途径	84
二、建立林业政策议程的策略	86
第四节 林业政策方案规划	87
一、林业政策方案规划的含义和特征	87
二、林业政策方案规划的原则	87
三、林业政策方案规划的程序	88
第五节 林业政策的合法化	91
一、林业政策合法化与法律化	91
二、林业政策合法化的程序和要求	92
第六节 中外林业政策制定的比较	93
一、林业政策制定的基本经验比较	93
二、利益集团对林业政策制定的影响比较	93
第六章 林业政策执行	97
第一节 林业政策执行概述	97
一、林业政策执行的基本内涵	97
二、林业政策执行的特征	97
三、林业政策执行的作用	98
四、林业政策执行的原则	99
五、林业政策执行主体	100
第二节 林业政策执行的过程与手段	101
一、林业政策执行的过程	101
二、林业政策执行的手段	105
第三节 林业政策执行的理论模型	106
一、林业政策执行的过程模型	106
二、林业政策执行的互动模型	107
三、林业政策执行循环模型	108
四、林业政策执行的系统模型	108
五、林业政策执行的综合模型	109
六、林业政策执行沟通模型	110
第四节 林业政策执行的影响因素	111
一、林业政策自身因素	111
二、林业政策执行主体因素	111

三、林业政策执行对象因素	112
四、林业政策执行环境因素	112
第五节 中外林业政策执行的比较	113
一、中外林业政策的执行主体比较	113
二、中外林业政策的执行手段的比较	114
三、中外林业政策的执行效果评价的比较	114
第七章 林业政策评估	118
第一节 林业政策评估概述	118
一、林业政策评估的含义、目的与主体	118
二、林业政策评估的类型	119
三、林业政策评估的原则	120
四、林业政策评估的作用	121
第二节 林业政策评估的发展历程、程序、标准及影响因素	121
一、林业政策评估的发展历程	121
二、林业政策评估的基本程序	122
三、林业政策评估的标准	124
四、林业政策评估的影响因素	124
第三节 林业政策评估模型与方法	125
一、林业政策评估的模型	125
二、林业政策评估的方法	127
第四节 中外林业政策评估比较	129
一、外国林业政策评估的发展历程	129
二、中外林业政策评估研究比较	131
第八章 林业政策的监控	135
第一节 林业政策监控的概述	135
一、林业政策监控的含义	135
二、林业政策监控的分类	136
三、林业政策监控的作用	137
第二节 林业政策监控的功能活动	137
一、林业政策监督	137
二、林业政策控制	139
第三节 林业政策监控的方法、技术	140
一、林业政策监控的方法	140
二、林业政策监控的技术	141
第四节 中外林业政策监控状况	142
一、我国林业政策监控存在的主要问题	142
二、西方林业政策监控机制的主要经验	143

三、我国林业政策监控机制的完善路径	144
第九章 林业政策周期、调整与终结	147
第一节 林业政策周期	147
一、林业政策周期界定	147
二、林业政策周期的意义	148
三、林业政策周期的特点	148
第二节 林业政策调整	149
一、林业政策调整的原因	149
二、林业政策调整的原则	149
三、林业政策调整的内容	150
第三节 林业政策终结	151
一、林业政策终结的界定	151
二、林业政策终结的特征	152
三、林业政策终结的意义	152
四、林业政策终结的原因	153
五、林业政策终结的类型	153
六、林业政策终结的方式	154
七、林业政策终结的障碍	155
第四节 中外林业政策周期与终结的比较	155
一、发达国家的林业政策周期与终结	155
二、我国的林业政策周期与终结	156
第三篇 政策体系构成篇	159
第十章 中国现行林业政策体系	160
第一节 森林资源培育政策	160
一、森林资源培育政策概述	160
二、中国森林培育政策的历史沿革	160
三、中国现行森林培育政策	161
四、森林资源培育政策工具	164
第二节 森林资源保护政策	167
一、中国林地资源保护政策	167
二、野生动物资源保护政策	170
三、野生植物资源保护政策	172
第三节 森林资源采伐利用政策	174
一、森林资源采伐限额政策相关概念的界定	175
二、森林资源采伐利用政策的历史演变	176

三、森林资源采伐利用政策的实现工具	177
四、中国森林资源采伐限额政策的执行情况	178
第四节 林产品流通贸易政策	179
一、林产品流通政策	179
二、林产品贸易政策	184
第十一章 中国林业政策的运行保障体系	189
第一节 林政管理体系	189
一、林政管理概述	189
二、林业管理体制	189
第二节 林业产权制度安排	193
一、林业产权概述	193
二、我国集体林业产权制度改革	194
三、我国国有林业产权制度改革	197
第三节 林业立法	199
一、林业政策与林业法规的关系	199
二、我国林业立法的发展历程	200
三、林业法律体系概述	201
第四节 林业行政执法	202
一、林业行政执法概述	202
二、林业行政处罚	203
三、林业行政复议	206
第五节 林业投融资体系	208
一、林业投融资含义及特点	208
二、林业投融资的意义和作用	209
三、我国林业投融资发展历程	209
四、林业投融资构成体系及资金来源渠道	211
第六节 林业科技体系	212
一、林业科技含义及意义	212
二、我国林业科技发展的历程	212
第十二章 国外林业政策概要	217
第一节 美国林业政策概要	217
一、美国林业概况	217
二、美国的林政管理	217
三、美国的森林资源培育与保护政策	219
四、美国的森林资源采伐利用政策	222
五、美国的林产品流通与贸易政策	223
第二节 日本林业政策概要	223

一、日本林业概况	223
二、日本的林政管理	224
三、日本的森林资源培育与保护政策	225
四、日本的森林采伐利用政策	227
五、日本的林产品流通与贸易政策	228
第三节 德国林业政策概要	228
一、德国林业概况	228
二、德国的林政管理	229
三、德国的森林资源培育与保护政策	230
四、德国的森林采伐利用政策	231
五、德国的林产品流通与贸易政策	231
第四节 新西兰林业政策概要	232
一、新西兰的林业概况	232
二、新西兰的林政管理	233
三、新西兰的森林资源培育与保护政策	233
四、新西兰的森林采伐利用政策	236
五、新西兰的林产品流通与贸易政策	237
第五节 巴西林业政策概要	238
一、巴西的林业概况	238
二、巴西的林政管理	239
三、巴西的森林资源培育与保护政策	239
四、巴西的森林采伐利用政策	242
五、巴西的林产品流通与贸易政策	243
第六节 刚果(金)林业政策概要	243
一、刚果(金)林业概况	243
二、刚果(金)的林政管理	244
三、刚果(金)的森林资源培育与保护政策	244
四、刚果(金)的森林采伐利用政策	245
五、刚果(金)的林产品流通与贸易政策	246
主要参考文献	248

第一章 绪论

第一篇 基础理论与方法篇

本篇包括第一章至第四章，主要介绍了什么是林业政策学、中国林业政策史、林业政策研究基础、林业政策工具、林业政策决策模型与林业政策分析方法等。

第一章 导 论

林业政策学（简称林政学）是林业科学和政策科学体系中一门重要学科，是研究林业政策与法规如何适应国民经济发展，调整林业生产和生态建设领域内各种社会关系，保护、促进和发展林业生产力，促进林业可持续发展的一门学科。本章在介绍林业、林业政策的基础上，构建了林业政策学的学科体系。

第一节 关于林业和森林

一、关于林业

关于林业有一些不同的理解和界定。本教材定义林业的内涵为：以森林资源、森林生态系统为基础，从事培育、保护、经营、开发、利用森林资源，以满足人们的生态服务需求和林产品需求，促进人口、经济、社会、环境和资源协调、持续和科学发展，集生态、经济和社会三大效益于一体的社会公益事业和国民经济基础产业。

1. 新中国林业定位的演变 定位，简言之即确定一个合理的位置和角色。林业的定位是确定林业在与社会及经济发展的互动关系中所要承担的责任和职能、所扮演的角色、所发挥的作用以及明确林业在这些互动关系中所处的位置。

新中国成立至今，我国林业发展经历了不同的阶段。在不同的阶段，林业发展的基本任务和社会对林业发展的认识及定位也不同。综合起来，在新中国的林业发展史上，曾对林业做过三次明确的定位：

第一次定位是在 20 世纪 50 年代至 70 年代末期，即计划经济时期。在传统林业经营思想的指导下，形成了以木材生产为中心的建设格局，林业的首要任务是生产木材。这一阶段有其特定的历史背景和原因：①经济发展必须依靠林业提供木材，以保证国家工业、建筑、军事用材的需要；②打破国际经济封锁，恢复和发展经济所必需的。在当时的情况下，很大程度上仅把森林看做是一种经济资源，把林业当做国民经济的一项基础产业，同时也把林业部门作为一个产业部门来对待。为了配合国家发展总目标，逐步实现国家工业化，林业定位改变优先照顾农业的做法，高度重视对工业发展的贡献，使林业成为为其他行业提供原料的物质生产部门。当时生产木材是国家建设对林业的主导需求，林业被定位为国民经济的基础产业，形成了以木材生产为中心的林业建设指导思想。

第二次定位是在 20 世纪 70 年代末期至 90 年代后期，是我国林业发展较快的时期，生态建设日益受到重视。以三北防护林体系建设工程实施为标志，我国林业进入了木材生产与生态建设并重的发展阶段。这一时期，我国林业在生产木材的同时，逐步加强了对森林资源的保护，开展了大规模的植树造林活动，陆续启动了一批林业生态建设工程。同时，对林业做出了“既是重要的基础产业，又是重要的社会公益事业”的判断和定位，提出了建设比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系的奋斗目标。但由于林业体制的惯性和木材需求居高不下等原因，林业仍然没有脱离以生产木材为主的轨道。

第三次定位是在 20 世纪末期至今。随着国民经济和社会的发展,人们对林业的认识越来越深刻,林业迎来了历史性转变的重大机遇。以六大工程的确立和实施为标志,我国林业建设进入了以可持续发展理论为指导,坚持三大效益兼顾,生态效益优先,充分发挥森林的多种功能,促进国民经济和社会的可持续发展的新阶段。森林在生态环境建设中的主体地位以及在可持续发展中的关键地位越来越受到关注,保护和发展森林资源,改善生态环境成为国家对林业的主导需求,因而国家对林业进行了重新定位,即森林是陆地生态系统的主体,林业是生态环境建设的主体,是从事维护国土生态安全,促进经济社会持续发展,以向社会提供森林生态服务为主的行业,承担着培育、管护和发展森林资源,保护生物多样性、森林景观、森林文化遗产,提供多种林产品和多种森林生态服务的根本任务,肩负着优化生态环境和促进经济发展的双重使命。把林业行业定位从原来的物质资料生产部门调整为以生态公益性、社会性为基础的重要社会公益事业和基础产业。

中国林业定位的演变,体现了人们对林业认识的不断深化,也反映着经济社会发展不同时期对林业主导要求的改变。

2. 新时期林业的地位和使命 林业是一项社会公益事业和基础产业,在生态建设中具有主体地位,在国民经济和社会发展中具有基础地位。

2003 年,《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》颁布后,中央果断结束了长期以来我国林业以木材生产为中心的发展模式,提出了“三生态”林业的可持续发展战略,即确立以生态建设为主的林业可持续发展道路,建立以森林植被为主体的国土生态安全体系,建设山川秀美的生态文明社会。

在林业地位方面,明确指出:“林业是一项重要的公益事业和基础产业”,“在贯彻可持续发展战略中,要赋予林业以重要地位;在生态建设中,要赋予林业以首要地位;在西部大开发中,要赋予林业以基础地位;在应对气候变化中,要赋予林业以特殊地位。”

林业在国家建设全局中的地位越来越重要,作用越来越突出,使命越来越繁重。主要体现在:①作为生产生态产品的主体部门,要在维护国土生态安全、促进经济与生态协调发展方面发挥重要作用;②作为实现人与自然和谐的关键和纽带,要在构建社会主义和谐社会中发挥重要作用;③作为重要的基础产业,要在我国经济可持续发展和新农村建设中发挥重要作用;④作为生态文化发展的源泉和主要阵地,要在现代生态文明建设中发挥重要作用;⑤作为国际政治热点领域,要在维护国家权益、树立良好国际形象和环境外交方面发挥重要作用。

二、关于森林

1. 森林与森林资源的界定

(1) 何谓森林。俄国林学家 G. F. 莫罗佐夫于 1903 年提出森林是林木、伴生植物、动物及其与环境的综合体。森林群落学、地植物学、植被学称之为森林植物群落,生态学称之为森林生态系统。在林业建设上,森林是可再生的一种自然资源,具有经济、生态和社会三大效益。

联合国粮农组织(FAO)定义森林为:“凡生长着任何大小林木为主体的植物群落,不论采伐与否,但具有生产木材或其他林产品的能力,并能影响气候和水文状况,或能庇护家畜和野兽的土地称为森林。”

美国 1970 年出版的《林学·林产工业和林产品术语词典》中对森林的概念有三种解释：①从生态学的观点来看，“森林是一种生态系统，它是或疏或密地互相连接的树木和其他木本植物占优势植物的群落。”②从营造和经营的观点来看，“森林是为了生产木材和其他产品，或是为了间接的有效利用，保护环境和游览区所经营的土地。”③从法律的观点来看，“根据森林法规命令宣布的一定范围的土地称为森林。”

苏联《大百科全书》(1955)对森林的解释为：“森林是由树冠彼此连接着的许多树木组成的，它是植物群落的基本类型之一。”

我国法律上规定的森林是指具有法定含义的森林概念，包括竹林。森林按其起源不同，分人工林与天然林；按其用途不同，分为用材林、防护林、经济林、薪炭林和特种用途林；按所有制不同，分为国有林、集体林以及个人所有的林木。

从国内外关于森林的定义中可以看到森林有以下特点：①森林作为一种植物群落，是具有一定面积的集生的林木以及与之共同作用的植物、动物、微生物及土壤、气候等的总体；②森林是与土地连在一起的，以乔木、灌木覆盖着的土地，具有明显的土地基础性，所以森林的数量标志包括面积、蓄积两个方面；③森林不仅生产木材和其他林产品，而且具有环境保护等其他效益特征；④森林是有一定标准的，世界森林系指郁闭度在 0.2 以上的郁闭林。我国曾经规定森林面积是指郁闭度在 0.3 以上的乔木林地面积（现在也执行国际的 0.2 标准），国家特别规定的灌木林地，以及农田林网、村旁、路旁、水旁、宅旁树木的占地面积也列为森林面积。疏林、灌木林、未成林、造林地等都不能算森林。

(2) 何谓森林资源。对资源和森林认识不同，使人们对森林资源的概念也有许多不同理解。

日本 1970 年出版的《林业百科事典》对森林资源的解释是“所谓资源是构成自然界的物质，是供人类生活的本源。”

1987 年出版的《苏联林业经济学》一书，从狭义的角度提出森林资源是指林木蓄积量和非木材产品（即森林副产利用所得的产品）。广义的森林资源是指森林经营活动的对象，包括被森林覆盖的土地和预定为森林覆盖的土地。

2000 年 1 月 29 日发布的《中华人民共和国森林法实施条例》（以下简称《森林法实施条例》）中规定：“森林资源，包括森林、林木、林地以及依托森林、林木、林地生存的野生动物、植物和微生物。森林，包括乔木林和竹林。林木，包括树木和竹子。林地，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、苗圃地和县级以上人民政府规划的宜林地。”因此，从国内外对森林资源的定义中不难看出，森林资源的含义要比森林的概念广泛得多。

森林资源具有如下特点：①森林资源是一种可以再生的资源，可以通过科学的经营管理，达到永续利用；②森林资源是可以再生的资源，自然力在森林的再生产中的作用力很大，当前，世界森林资源中，天然林仍占大多数；③在效用上，森林作为林产资源，可以直接利用林产品，同时森林还有水源涵养、护土固沙等国土保安作用，从这个意义上讲，森林又是国土保安的资源。此外，森林在观赏和卫生保健作用方面也日益受到人们的重视。

3. 中国森林资源现状 我国从 1949—2013 年，先后共完成了 8 次全国森林资源清查（表 1-1）。第八次全国森林资源清查从 2009 年开始，至 2013 年结束，历时 5 年。清查结果显示：全国森林面积 $2.08 \times 10^8 \text{ hm}^2$ ，森林覆盖率 21.63%，森林蓄积 $151.37 \times 10^8 \text{ m}^3$ 。天然

林面积 $1.22 \times 10^8 \text{ hm}^2$ ，蓄积 $122.96 \times 10^8 \text{ m}^3$ 。人工林面积 $0.69 \times 10^8 \text{ hm}^2$ ，蓄积 $24.83 \times 10^8 \text{ m}^3$ 。人工林面积继续居世界首位。

表 1-1 历次全国森林资源清查结果（主要指标状况）

清查期限	森林面积 ($\times 10^8 \text{ hm}^2$)	森林蓄积 ($\times 10^8 \text{ m}^3$)	森林覆盖率 (%)	调查期内森林覆盖 率年增长率 (%)
第一次清查 (1973—1976 年)	0.122	8.66	12.7	—
第二次清查 (1977—1981 年)	0.115	9.03	12.0	-0.140
第三次清查 (1984—1988 年)	0.125	9.14	12.98	0.196
第四次清查 (1989—1993 年)	0.134	10.14	13.92	0.188
第五次清查 (1994—1998 年)	0.159	11.27	16.55	0.526
第六次清查 (1999—2003 年)	0.175	12.46	18.21	0.332
第七次清查 (2004—2008 年)	0.195	13.72	20.36	0.430
第八次清查 (2009—2013 年)	0.208	15.14	21.63	0.254

资料来源：国家林业局历次森林资源清查数据。

长期以来，中国森林资源由于受人为活动和自然灾害等因素的影响以及中国各区域不同的自然地理状况的差异，地理分布极不均衡。大部分森林资源集中分布在主要江河流域和山地丘陵地带。从地域分布来看，森林资源分布总的趋势是东南部多、西北部少；在东北、西南边远省（自治区、直辖市）及东南、华南丘陵山地森林资源分布多，而辽阔的西北地区、内蒙古中西部，西藏大部以及人口稠密经济发达的华北、中原及长江、黄河下游地区，森林资源分布较少。按林区分布，我国林区主要有东北内蒙古林区、西南高山林区、东南低山丘陵林区、西北高山林区和热带林区五大林区。五大林区的土地面积占国土面积的四成，森林面积占全国的七成以上，森林蓄积占全国的九成以上。森林覆盖率以东北及内蒙古林区最高，西南高山林区最低；森林面积以东南低山丘陵林区最多，西北高山林区最少；森林蓄积以西南高山林区最多，西北高山林区最少。

第二节 关于政策与林业政策

一、关于政策

1. 政策的界定与内涵 政策 (policy) 是从政治 (politics) 一词派生出来的。“政”是指国家大事，“治”是指管理国家的策略。19 世纪 80 年代以来的马克思主义经典著作中，政策和策略的科学概念和通用术语逐步形成，而且，在多数情况下，两者并没有严格区别。关于政策的一般概念，有各种各样的说法，在中外政策科学方面的文献报道中有数十种之多，至今并没有一致公认的定义。

西方学者对政策的定义差异较大，公共政策的首创者之一、美国政策学家伍德罗·威尔逊 (Woodrow Wilson) 对政策的定义是：政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律法规。政策科学的倡导者和创立者哈罗德·拉斯韦尔 (Harald D. Lasswell) 与亚伯拉罕·卡普兰 (A. Kplan) 认为：政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。托马斯·戴伊 (Thomas R. Dye) 认为：“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策”。西方学者的定义虽不相同，但大体可以分为政策“法律法规派”和“政府行为派”。西方学者对政策内涵的表述是：①政策是由政府或其他权威人士所制定的法律、计划；②政策