

国家林业局文件

林场发〔2012〕184号

国家林业局关于国有林场森林 经营方案编制和实施工作的指导意见

各省、自治区、直辖市林业厅（局）：

为促进国有林场森林可持续经营，充分发挥国有林场示范带动作用，根据《中华人民共和国森林法》和《国有林场管理办法》，现就国有林场森林经营方案编制和实施工作提出如下意见。

一、充分认识国有林场森林经营方案编制和实施的重要意义

（一）科学编制和严格实施森林经营方案，是规范国有林场森林资源培育和经营的根本措施。国有林场是国家设立的保护管理和培育经营国有森林的林业事业单位，森林经营是国有林场的中心任务。科学编制和严格实施森林经营方案，是国有林场科学经营森林、提高森林质量、实现森林可持续发展的重要手段，是国有林场制定年度生产计划、组织经营活动的重要依据。只有通过科学编制和严格实施森林经营方案，才能改变当前森林经营管

理粗放的现状，实现国有林场森林经营的科学化和规范化。

（二）科学编制和严格实施森林经营方案，是国有林场服务林业“双增”目标的重要手段。当前我国国有林场森林资源质量虽高于全国平均水平，但距世界平均水平还有很大差距。国有林场增加森林蓄积的潜力十分巨大，通过科学编制和严格实施森林经营方案，加强森林的科学经营，能够进一步促进国有林场经营管理水平提高。只有森林资源越采越多、越用越好，才能为实现林业“双增”、促进绿色增长作出应有的贡献。

（三）科学编制和严格实施森林经营方案，是实现国有林场由以木材生产为主向以生态建设为主转变的具体措施。目前，我国已全面调整林业发展战略，林业正在由以木材生产为主向以生态建设为主转变。国有林场过去的森林经营方案还基本停留在以木材生产为主的体系中，已经不能适应新时期加快转变林业发展方式的需要，因此必须编制符合现代林业建设要求的国有林场森林经营方案，从根本上实现国有林场从以木材生产为主向以生态建设为主转变，从企业化管理向公益事业化管理转变，确保实现我国林业发展方式的根本性转变。

二、国有林场森林经营方案编制的指导思想、基本原则和总体目标

（四）指导思想：以全面落实科学发展观为指导，以森林可持续经营理论为依据，以培育健康、高效和长期稳定的生态安全屏障为目标，通过分类经营、科学培育和持续利用森林资源，提

高森林资源质量，增强林地生产力和森林生态系统的整体功能，为实现国有林场森林资源的可持续发展奠定坚实的基础。

（五）基本原则：坚持生态建设和社会经济发展相协调，坚持所有者、管理者和经营者责权利相统一，坚持生产区与生活区科学布局，坚持保护、发展与利用森林资源相并重，坚持生态效益、经济效益和社会效益相结合的原则。

（六）总体目标：到 2013 年，全面完成国有林场森林经营方案编制及修订工作。到 2015 年，基本实现按森林经营方案编制采伐限额、制定年度生产计划和开展森林经营活动，国有林场主管部门依据经营方案对国有林场进行监督和管理，建立起以森林经营方案为核心的国有林场森林经营管理制度。

三、国有林场森林经营方案编制重点内容和要求

（七）全面规范国有林场森林经营方案的编制。国有林场要以经营范围为总体，严格按照《森林经营方案编制与实施纲要》、《森林经营方案编制与实施规范》、《简明森林经营方案编制技术规程》的要求编制经营方案，经理期一般 5—10 年。编制国有林场经营方案时，应评价森林资源与经营状况，确定森林经营方针与经营目标，进行森林功能区划，制定森林保护经营、非木质资源经营、森林经营基础设施建设与维护等事项的措施。要科学测算投资与效益，评估森林经营的生态与社会影响，明确方案实施的保障措施等。国有林场森林经营方案的各项经营措施、建设任务等都应落实到山头地块，其中前 3—5 年的森林经营任务和指标

应按经营类型落实到年度；要科学调整树种结构，促进纯林向多层异龄混交林转变；要结合当地实际，大力发展森林旅游，积极培育大径级材和珍稀树种，加快发展林下经济。同时，要对国有林场经营管护的草原、农田、湿地等作出科学的保护利用方案。要做好国有林场内建立的自然保护区、森林公园、湿地公园等的统筹衔接工作。

（八）采用科学的编制方法和技术手段。设有国有林场管理局（总场）的可以局（总场）为单位编制森林经营方案。要在对前期经营方案执行情况分析评价的基础上，借鉴成功案例，应用运筹学、经济学、生态学、森林经理学、森林培育学、计算机技术、信息技术等软科学方法和技术手段进行系统分析、决策优化、综合评价和规划设计，以提高森林经营方案的科学性、先进性和可行性；经营面积小于7500亩的国有林场以及合作造林的股份制林场，可在当地森林经营规划指导下，编制简明森林经营方案。要开展优秀森林经营方案评选活动，对优秀森林经营方案的国有林场进行宣传和鼓励。

（九）国有林场森林经营方案编制要与森林采伐管理政策相衔接。国有林场森林经营方案编制必须遵循森林抚育经营相关技术规程、采伐技术规程等技术标准，科学测算经营期内森林抚育间伐、低产低效林改造、公益林更新和商品林采伐等所需森林采伐限额，认真贯彻《国家林业局关于开展森林资源可持续经营管理试点的通知》（林资发〔2011〕248号）中改革森林采伐管理精

神。今后逐步做到国有林场年森林采伐限额原则上依据批准的森林经营方案确定。

（十）加强国有林场森林经营方案编制和审批程序管理。承担国有林场森林经营方案具体编制工作的单位，应具有乙级以上林业调查规划设计资质；国有林场森林经营方案编制的主要程序应包括编案准备、系统评价、经营决策、公众参与、规划设计、评审修改等。各级林业主管部门要依据《国有林场管理办法》做好国有林场森林经营方案的审核审批工作。跨地（市）国有林场、省属国有林场和省级以上公益林占有林地面积 50%以上的国有林场森林经营方案，由省级林业主管部门审批，报国家林业局备案；其它国有林场森林经营方案的审批由省级林业主管部门确定。国家林业局将选定 10 个示范国有林场，其森林经营方案报国家林业局审批。

四、完善国有林场森林经营方案编制和实施的保障措施

（十一）加强组织领导。各地林业主管部门要将国有林场森林经营方案编制和实施作为国有林场建设的重要内容，实行主要领导负责制，做到认识到位、领导到位、措施到位、资金到位；省级林业主管部门要建立健全组织，明确任务、落实责任，对国有林场森林经营方案编制和实施中出现的问题要及时研究、采取有效的解决办法和措施。

（十二）落实人员和资金。省级林业主管部门要加强对森林经营方案编制人员的培训力度，提高编制人员的素质和水平；要

积极开展国有林场森林经营方案编制的试点工作，为各类国有林场编制森林经营方案提供示范和借鉴。各地要多方筹措资金，加大投入力度，为森林经营方案编制工作提供经费保障。

（十三）强化技术支撑。各地要以森林资源规划设计调查及各类专项调查成果为基础，利用网络、遥感、地理信息、人工智能等高新技术手段建立健全森林经营管理信息系统，加强技术支撑手段。要邀请经验丰富、技术力量强的单位参与方案编制，强化科技支撑力量。

（十四）确立森林经营方案的重要地位。各省在编制各项与森林经营有关的规划、工程项目和投资计划时，应充分考虑森林经营方案设计的森林经营目标和主要规划内容，将森林经营方案的编制和实施与相关工程建设投资紧密结合，逐步确立森林经营方案重要地位，理顺森林经营的利益分配关系，促进森林经营方案编制和实施法制化、规范化和科学化。

（十五）加强监督检查。各级林业主管部门应切实加强国有林场森林经营方案编制与实施的管理，定期对森林经营方案实施情况进行监督检查，要与国有林场签订国有林场森林资源保护利用目标考核责任书，将国有林场森林经营方案实施情况作为国有林场绩效考核的重要内容。

（十六）国有林场森林经营方案编制要与国有林场改革相结合。国有林场的森林经营方针、经营目标和经营任务要与国有林场改革的方向相一致；经重组的国有林场，其森林经营方案要同

时衔接；要通过国有林场改革，促进森林经营方案的有效实施，确保森林资源实现可持续发展。国有林场改革试点省，要将国有林场管理体制改革与森林经营方案编制工作同步推进，探索出科学机制，为全国提供示范。



抄送：国家林业局规划院。

国家林业局办公室

2012年7月24日印发
