附件5

重点区域生态保护和修复工程建设项目

可行性研究报告编制指南

（论证稿）

国家林业和草原局

2021年10月

编制说明

根据国家林业和草原局的部署和要求，以服务全国重要生态系统保护和修复重大工程（以下简称“双重”工程）建设为目标，编制《重点区域生态保护和修复工程建设项目可行性研究报告编制指南》（以下简称《指南》），用以指导和规范“双重”工程中生态建设项目可行性研究报告的编制工作。

依据《中华人民共和国行政许可法》和《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》的规定，以《林业建设项目可行性研究报告编制规定（试行）》为蓝本编制本指南。指南服务于科学决策项目的备案、批复及实施，对项目的基本情况、投资的必要性、建设方案的可行性、技术的先进性、资金投入的合理性、项目组织实施的可靠性、社会经济发展的可持续、项目建设风险因素分析及对策、招投标方式等相关内容进行了规范。

编制过程中对“双重”工程涉及到的项目做了深入研究，对项目确需采取的技术措施做了详实调查，同时学习借鉴了其他行业项目可行性研究报告的编制规定，力求指南能够科学完善的指导可行性研究报告编制工作，为项目的立项决策提供准确、完整的信息。

目 录

[编制说明 7](#_Toc85643099)

[第一部分 总则 7](#_Toc85643100)

[第二部分 编制大纲及要求 7](#_Toc85643101)

[1 总论 7](#_Toc85643102)

[2 项目建设背景与必要性 7](#_Toc85643120)

[3 项目建设条件 7](#_Toc85643129)

[4 指导思想与建设目标 7](#_Toc85643140)

[5 项目建设方案 7](#_Toc85643144)

[6 防灾减灾、安全卫生、节能节水措施 7](#_Toc85643157)

[7 项目组织管理 7](#_Toc85643185)

[8 招标方案 7](#_Toc85643181)

[9 实施进度 7](#_Toc85643188)

[10 投资估算及效益分析 7](#_Toc85643172)

[11 环境影响分析 7](#_Toc85643176)

12 风险与社会稳定性评价.........................................26

[13 结论与建议 7](#_Toc85643191)

[14 附表 7](#_Toc85643194)

15 附件 7

[16 附图 7](#_Toc85643198)

第一部分 总则

**第一条** 为规范 “双重”工程建设项目可行性研究报告的编制，保证可行性研究报告的科学性、完整性和规范性，依据国家相关法规及规范，制定本指南。

**第二条**  本指南适用于林业和草原部门主管的“双重”工程所涉及的申请使用中央预算内投资的重点保护和生态修复项目可行性研究报告的编制，具体项目包括青藏高原生态屏障区生态保护和修复重大工程、黄河重点生态区（含黄土高原生态屏障）生态保护和修复重大工程、长江重点生态区（含川滇生态屏障）生态保护和修复重大工程、东北森林带生态保护和修复重大工程、北方防沙带生态保护和修复重大工程、南方丘陵山地带生态保护和修复重大工程、海岸带生态保护和修复重大工程等“三区四带”所涉及的生态保护和修复项目。其他林业和草原生态保护和修复项目可行性研究报告的编制可参照执行。

**第三条** 编制“双重”工程项目的可行性研究报告应根据已批准的相关规划、现行的标准规范，按照国家发展和改革委员会的林业和草原建设项目投资管理要求，在充分调查研究的基础上，从投资、技术、经济、环境、社会等方面论证和评价项目建设的可行性。

**第四条**  可行性研究报告应由具有相应专业资信评价等级的工程咨询单位编制，工程咨询单位严格遵守国家和行业有关法规、规范和本指南的要求，独立、公正、科学编制可行性研究报告，若干单位协作承担项目的可行性研究报告编制工作，各单位均对可行性研究报告的真实性和合法性负责。

**第五条** 可行性研究报告编制的深度应能充分反映项目可行性研究成果，内容齐全，数据准确，论据充分，结论明确，满足项目投资决策和开展项目初步设计的要求；选用的技术方案能够达到集约和节约实施项目的要求；对建设项目及项目中的重大技术和经济方案，应进行两个(含）以上方案的比选；应附有相关的附表、附件、附图等。

**第六条** 可行性研究报告涉及的基本术语应符合相关标准和习惯用法，对可行性研究报告内容有重要影响的术语，应给出必要的定义或做出解释说明。

**第七条** 可行性研究报告的装订形式依次为封面、编制单位资信证书（影印件）、编制单位职签页、编制人员名单页、前言（可选）、目录（二级以上）、正文、附表、附件、附图。

**第八条** 可行性研究报告封面内容包括项目名称、项目编号（可选）、编制单位（加盖公章）和日期。职签页内容包括项目名称、编制单位、编制单位法人代表（签章）、编制单位技术质量负责人（签章）、项目负责人（签章）、注册咨询工程师（签章）等。

**第九条** 可行性研究报告正文的主要内容与顺序为：总论，项目建设背景与必要性，项目建设条件，指导思想与建设目标，项目建设方案，防灾减灾、安全卫生、节能节水措施，项目组织管理，招标方案，实施进度，投资估算与效益分析，环境影响分析，风险与社会稳定性评价，结论与建议。

**第十条** 可行性研究报告的章节编号采用阿拉伯数字，分级宜小于4级，一级标题用2号黑体或宋体加粗，二级标题用3号黑体，三级标题用小3号楷体，四级标题用4号宋体加粗或仿宋加粗，正文用4号宋体或仿宋体。

**第十一条**  可行性研究报告的各类附图应遵守《中华人民共和国测绘法》、《地图管理条例》、《公开地图内容表示若干规定》等法律法规和条例的规定，地理要素表示方式和注记要素等应符合国家和林草行业的相关标准和规范。

**第十二条** 可行性研究报告宜用A4标准白纸双面印制，左侧装订；附表和附图宜用A4或A3标准白纸宋体或仿宋字体印制。

# 

第二部分 编制大纲及要求

重点区域生态保护和修复工程建设项目可行性研究报告参照本大纲及要求编制。可根据实际建设内容对大纲进行调整，建设内容超出本大纲的可进一步细化，不涉及的建设内容可适当删减，相应的顺序号进行依次调整。

# 总论

## 项目提要

### 项目名称

项目的全称。

### 项目类型

项目所属重大工程名称、气候分区及工程类型。

### 主管部门

项目主管部门的全称。

项目主管部门原则上为省（自治区、直辖市）发展和改革委员会。

### 建设单位

项目建设单位的全称、所在地址及法定代表人。

建设范围为单个市（盟、州）的项目建设单位原则上为市级林业和草原主管部门。

建设范围跨市（盟、州）的项目建设单位原则上为省级林业和草原主管部门。

### 咨询单位

可行性研究报告编制单位的全称。

### 建设地点

项目的建设地点，具体到县级单位。

### 建设范围与分区布局

项目实施的具体范围，包括边界坐标。

简要说明项目建设分区布局。

### 建设内容

项目主要建设内容及规模。

建设规模的面积单位采用“亩”或“万亩”（下同），其它建设规模单位参考国家和林草行业有关要求。

### 项目投资

项目建设投资金额、分项金额。

项目建设年度投资金额。

项目建设资金来源。

资金单位采用“万元”（下同）。

### 建设期限

项目建设需要的时间期限（造林项目可包含2~3年管护期）；

明确各年度建设内容及建设范围。

## 编制依据

（1）报告编制所依据的法律法规和政策文件。

（2）报告编制所依据的技术标准。

（3）报告编制所依据相关规划。

（4）报告编制所依据有关文件资料。

（5）说明主要资料和数据的来源与获取方法。

## 主要技术经济指标

项目建设的主要技术经济指标。

主要技术经济指标表

| 序号 | 指标内容 | 单位 | 数量 | 投资（万元） | 备注 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **一** | **项目建设地点** |  | | | |
| **二** | **建设内容** |  |  |  |  |
| 1 | 森林生态系统综合治理 |  |  |  |  |
|  | 人工造林 |  |  |  |  |
|  | 飞播造林 |  |  |  |  |
|  | 封山育林 |  |  |  |  |
|  | 退化林修复 |  |  |  |  |
|  | ... |  |  |  |  |
| 2 | 草原生态系统综合治理 |  |  |  |  |
|  | 人工种草 |  |  |  |  |
|  | 草原改良 |  |  |  |  |
|  | ... |  |  |  |  |
| 3 | 湿地生态系统综合治理 |  |  |  |  |
|  | 湿地保护基础设施（管护基础设施、界桩界碑等管理标识、巡护系统等） |  |  |  |  |
|  | 退化湿地修复（退化湿地恢复、湿地生态修复和野生动植物生境恢复等） |  |  |  |  |
|  | 科研监测（生态定位站、水文水质监测站、关键物种监测站等） |  |  |  |  |
|  | ... |  |  |  |  |
| 4 | 荒漠生态系统综合治理 |  |  |  |  |
|  | 沙化土地综合治理 |  |  |  |  |
|  | 石漠化综合治理 |  |  |  |  |
|  | ... |  |  |  |  |
| **三** | **投资指标** |  |  |  |  |
| 1 | 建设投资 |  |  |  |  |
|  | 工程费用 |  |  |  |  |
|  | 工程建设其他费用 |  |  |  |  |
|  | 预备费 |  |  |  |  |
| 2 | 资金来源 |  |  |  |  |
|  | 中央投资 |  |  |  |  |
|  | 地方投资 |  |  |  |  |
|  | 社会资金 |  |  |  |  |
|  | ... |  |  |  |  |

## 研究结论

### 结论概述

简述研究结论。

### 问题与建议

简述项目建设过程中可能存在的问题和改进的方法。其中，存在的问题包括区域生态系统存在的问题和项目地生态系统保护与修复工作中存在的问题。

# 项目建设背景与必要性

## 项目建设背景

### 政策背景

（1）说明支撑项目的有关国家政策和地方政策文件情况。

（2）说明与项目有关的国土空间规划、“双重”规划等国家和行业重大规划基本情况和要求。

（3）说明与项目有关的区域发展和建设规划等基本情况和要求。

### 区域背景

（1）国家重点生态保护修复重大工程规划区域范围内的生态建设需求。

（2）项目实施区域社会经济状况及生态修复价值。

（3）其他可根据需要，简要说明社会、文化、历史、人文、宗教信仰等方面的相关情况。

### 项目由来

简述项目提出的过程。

## 项目建设的必要性

### 宏观上项目建设的必要性

从国家生态文明建设、宏观经济发展方针、行业相关政策、行业及区域规划、技术政策等方面简述项目建设的依据和理由。

### 区域范围内项目建设的必要性

项目建设对项目所在区域提高山水林田湖草沙冰综合治理能力、对改善当地民生和社会可持续发展的必要性。

# 项目建设条件

说明项目建设所在区域的自然地理、土地与自然资源、社会经济、基础设施、种苗供应、公共服务及场地等基本情况。

## 自然地理条件

### 地理位置

### 地形地貌

### 气候条件

重点说明气温、降水量、蒸发量、风向、光照、无霜期等。

### 水文条件

重点说明河流湖泊数量及径流量、水源、土壤含水量、地下水水位等。

### 土壤条件

重点说明土壤类型、土壤理化性质、土壤肥力等。

## 土地与自然资源条件

### 土地利用结构

根据国土“三调”数据说明各类土地面积。并分析土地资源对项目建设的支撑条件。

### 森林资源

重点说明森林资源总量、退化林分面积及程度等，作为建设项目布局的依据。

### 湿地资源

重点说明湿地资源总量、湿地退化原因、退化湿地面积及程度等，作为建设项目布局的依据。

### 草原资源

重点说明草原资源总量、退化草原面积及程度等，作为建设项目布局的依据。

### 水资源

重点说明水资源总量、水资源利用结构、区域水资源平衡等，分析生态用水潜力和水资源承载力，作为建设项目布局的依据。干旱、极干旱区的项目建设，水平衡分析应具体化。

## 社会经济条件

（1）行政区划、人口组成及其结构等基本情况。

（2）区域产业结构、财政收入水平及社会经济发展现状等。

（3）道路交通、公用设施（给排水、电力、通讯）等基本情况。

（4）林业草原事业发展建设情况、林草产业发展情况。

项目区社会经济条件需要能够支撑项目的建设和运营。

## 建设单位基本情况

单位名称、机构设置、人员构成、技术力量、财务状况和运营情况及相关项目建设经验等。

## 建设条件分析

（1）说明项目前期基础工作。包括工作成效、政府和社会支持、技术准备、建设模式、工作经验等。

（2）现有相关项目。根据建设单位主持的以往类似项目，总结社会及相关部门对此类项目支持、配合的可能性及程度等。

（3）种苗供应情况。包括现有苗圃、采种基地情况，种苗供应能力及潜力，种苗树种的选择、外调种苗的可能性及经济合理性分析等；可选择草种的种类、种植方式等。

（4）不利因素分析。重点分析自然灾害、火灾、林草有害生物害等灾害类型及发生的规模、频次，以及土地资源、水资源约束条件等。

## 其他需要分析的项目建设条件

# 指导思想与建设目标

## 指导思想

阐述项目建设的指导思想。重点突出绿水青山就是金山银山理念，山水林田湖草沙冰综合治理、系统治理、源头治理，科学绿化等内容。

## 建设原则

阐述工程项目建设实施的基本原则。重点强调因地制宜、科学治理、精准施策、多元化筹措资金等内容。

## 建设目标

包括总体目标、年度目标两部分。

总体目标：立足项目区域经济社会发展阶段，准确聚焦区域生态系统重点问题，着重抓好区域内国家重点生态功能区、生态保护红线、重点国家级自然保护地的生态保护和修复，量化生态系统保护和修复指标，明确项目主攻方向和目标任务，解决区域的重点生态修复问题。

年度目标：依据项目建设总体目标和建设内容，结合项目实施周期长度，将建设任务分解为年度完成指标。

# 项目建设方案

统筹推进山水林田湖草沙冰系统治理，落实国土空间用途管制要求，严守生态保护红线、永久基本农田、城镇发展边界三条控制线，维护生态系统原真性、完整性、连通性和多样性，按照“双重”规划确定的分区开展生态系统保护和修复工程建设，保障国家和区域生态安全，优化生态系统格局，提升生态服务功能，提高区域生态效益。

## 项目建设布局

### 项目布局依据

可根据流域、山系、绿洲、沙区、行政区划等进行布局，将项目区划分为不同治理单元。

### 项目布局方案

治理单元A。说明主要特征、生态问题、治理思路等。

治理单元B。说明主要特征、生态问题、治理思路等。

治理单元C。说明主要特征、生态问题、治理思路等。

......

## 建设内容和规模

### 治理单元A生态综合治理

说明本区域人工造乔木林、人工造灌木林、飞播造林、封山（沙）育林、退化林修复、人工种草、围栏封育、飞播种草、草原改良、湿地修复、荒漠化治理等建设规模。

编制建设任务表。

### 治理单元B生态综合治理

说明本区域人工造乔木林、人工造灌木林、飞播造林、封山（沙）育林、退化林修复、人工种草、围栏封育、飞播种草、草原改良、湿地修复、荒漠化治理等建设规模。

编制建设任务表。

### 治理单元C生态综合治理

说明本区域人工造乔木林、人工造灌木林、飞播造林、封山（沙）育林、退化林修复、人工种草、围栏封育、飞播种草、草原改良、湿地修复、荒漠化治理等建设规模。

编制建设任务表。

......

## 建设技术方案

### 森林生态系统综合治理措施

说明人工造乔木林、人工造灌木林、飞播造林、封山（沙）育林、退化林修复等森林生态系统综合治理技术方案。

技术措施主要包括：树种选择、苗木规格、造林方式、种子及处理、飞行作业、封育类型、封育方式、退化林修复方式等。

### 草原生态系统综合治理措施

说明人工种草、围栏封育、飞播种草、草原改良等草原生态系统综合治理技术方案。

技术措施主要包括草种及种子处理、播种（补播）方式、围栏设施等。

### 湿地生态系统综合治理措施

说明退化湿地修复技术方案。

技术措施主要包括：湿地保护基础设施（管护基础设施、界桩界碑等管理标识、巡护系统等）、退化湿地修复（退化湿地恢复、湿地生态修复和野生动植物生境恢复）和科研监测（生态定位站、水文水质监测站、关键物种监测站等）等。

### 荒漠生态系统综合治理措施

说明沙化土地综合治理和石漠化综合治理技术方案。

技术措施主要包括：沙障类型及规格、土地整治机械作业、引水渠、蓄水池等，以及综合治理中涉及的林草治理技术措施（可参照5.3.1和5.3.2）。

......

# 防灾减灾、安全卫生、节能节水措施

## 森林草原防火

### 防火等级

### 防火措施及方案

## 林草有害生物防控

### 主要有害生物

### 有害生物防治措施

## 劳动安全

### 编制依据

### 主要危险有害因素分析

### 劳动安全措施

## 职业卫生

### 编制依据

### 影响职业卫生因素分析

### 卫生防护措施

## 节能节水

### 节能措施

### 节水措施

（1）节水生产技术措施

（2）节水工程措施

（3）旱节水措施

（4）水的循环使用

（5）水耗指标及分析

# 项目组织管理

遵照国家关于项目模式的相关规定，结合项目自身特点和实施环境，因地制宜选择适应性强的项目实施模式。

## 建设管理

按照国家有关建设管理要求，拟定项目建设管理的组织机构（项目法人），对项目的质量管理、计划管理、工程管理、资金管理、信息（档案）管理等提出管理方案。

按照精细化管理的要求，在实施项目全过程实施闭环管理，提出“事前、事中、事后”各环节管理方案，特别要说明落地上图、监督检查、监测评估等方案。

在工程管理中提出编制作业设计（或初步设计）的要求，对用地、用水、技术措施等进行合理性评价，并监督实施的方案。

## 运行管理

根据项目特点，拟定项目运行管理模式（机制）、保障措施及人员编制（劳动定员）。

# 招标方案

根据规定依法必须进行招标的工程可行性研究报告须明确招标范围、招标方式、组织形式，提供招标方案备案表。

## 招标范围

说明建设项目的勘察、设计、施工、监理以及重要设备、材料等采购活动的具体招标范围（全部或者部分招标）。

## 招标方式

公开招标或邀请招标。

## 招标组织形式

委托招标或自行招标。自行招标需明确说明建设单位自行招标的能力情况。

说明项目的招标范围、招标组织形式、招标方式等内容。

编制招标基本情况表。

# 实施进度

制定项目进度和分级控制体系，制订总进度计划、进度检查与协调、进度信息沟通等管理制度，说明可能影响进度的不确定因素，提出进度管理程序。

项目采用逐年实施的方式，逐渐推进。应依据总体实施计划和各项目片区实施计划，按实施年度确定子工程，分解建设任务和工程量，提出年度实施计划。

实施计划应做到投资计划与建设工期同步，按工程进度确定资金安排。年度投资计划应根据年度建设计划确定，应明确年度资金的筹措方式和分配方案。

## 项目建设期

说明项目建设期。

## 项目总体进度安排

制定项目进度计划表。

# 投资估算及效益分析

## 投资估算编制说明

说明估算的编制原则、编制依据和价格水平年。

（1）说明编制原则、依据和方法。

（2）说明投资估算主要指标，采用的定额、编制规定、编制投资估算的价格水平年、主要材料和设备价格确定的依据等，估算主要基础单价和工程单价。

（3）确定其他费用、预备费和有关税费的取费标准。

（4）按照建设内容和项目规模细分投资需求。

## 建设投资估算

项目建设投资是在建设规模、工程技术方案的基础上，估算项目所需要的资金和年度投资计划。

编制投资估算汇总表和投资估算表。

## 资金来源与使用计划

应明确项目投资组成、资金来源；根据投资分摊方式，确定资金筹措方案；配套资金应附相应的承诺意见。

（1）鼓励和支持社会资金参与，明确资金来源与占比。

（2）说明资金使用总计划与分年度计划，明确中央、地方及社会资金来源。

编制资金筹措表。

## 效益分析

### 生态效益

分析项目建设的生态效益。

### 社会效益

分析项目建设的社会效益。

### 经济效益

分析项目建设的经济效益。

# 环境影响分析

## 环境现状

项目周边所在地的土壤、空气、水、噪音、生态及社会环境现状。

项目所在地的污染物排放标准。

## 环境影响分析

分析项目在工程建设和投入运营过程中对环境可能产生的破坏因素以及对环境的影响程度，包括水土流失情况，对地形、地貌、植被及整个流域和区域环境及生态系统的综合影响等，主要包括：

1. 整地方式对水土流失的影响；
2. 施肥、农药对环境的影响；
3. 营造林、种草方式及树（草）种配置对环境的影响；
4. 栽植密度、株行距对森林防护功能的影响；
5. 项目建设对湿地生态系统的影响；
6. 项目建设对野生动植物栖息环境的影响；
7. 经营活动对生物多样性的影响；
8. 项目建设对其他环境的影响。

## 环境保护对策与措施

针对11.2所列环境影响因子，制定相应的对策与措施。

* 1. 生物多样性保护措施；
  2. 水土保持措施；
  3. 土壤肥力保护措施；
  4. 其他措施。

## 分析结论

综述项目建设对环境的影响程度。以及采取环保措施后，项目建设环境的影响。

评价项目建设方案在环境保护角度的可行性。

# 风险与社会稳定性评价

## 项目风险评价

### 主要风险因素识别

说明项目建设存在的各类风险。

编制项目建设风险因素风险程度一览表。

### 防范和降低风险措施

针对项目建设存在的风险因子，说明防范和降低风险的措施。

## 项目社会稳定评价

说明项目建设和经营过程中，从社会稳定风险角度看，项目对社会稳定的积极作用和风险，提出相应防范措施。

# 结论与建议

## 结论

归纳可行性研究的结论。

（1）推荐方案主要内容论证的结论；

（2）综合评价项目的生态效益、社会效益与经济效益。

## 建议

对项目可行性研究中主要争议问题和未解决的主要问题提出解决办法或建议。

（1）项目实施中需协调解决的主要问题及下一步工作建议；

（2）不可行项目的处理意见和建议。

# 附表

## 现状统计表

根据项目需要编制以下统计表：

1. 各类土地面积统计表
2. 森林资源统计表
3. 草原资源统计表
4. 湿地资源统计表
5. 沙化土地现状统计表

## 建设任务表

按建设布局分建设内容编制项目建设任务表。

建设任务面积单位用“亩”表示。合计值单位取整，分项值保留小数点后1位。

其它建设任务单位参考国家和林草行业有关要求。如长度采用“米”或“千米”，质量采用“千克”或“吨”等。

## 建设投资估算

按建设任务编制项目建设投资估算表。

资金估算单位用“万元”表示。合计值单位取整，分项值保留小数点后1位。

# 

# 附件

根据项目特点和需要，选择但不限于下述材料作为附件。

1. 与项目有关的规划和政府文件；
2. 与项目有关专题报告的审査或审核意见、重要会议纪要等；
3. 建设单位法人证书或营业执照；
4. 项目用地权属证明；
5. 项目建设资金（包括企业自有资金、地方政府配套资金及银行贷款等）落实的证明材料；
6. 其他。

# 附图

根据项目需要编制以下附图：

1. 项目建设区位置图

明确项目建设区在所属省（自治区、直辖市）的位置。

标注主要水系、铁路、主要公路县级以上居住地和主要行政境界，标明与项目区所属省份相邻省（自治区、直辖市）。

1. 土地利用现状图

分类标准按照第三次全国国土调查技术规程执行，各地类标注到一级地类，采用线面结合的方式明确各地类的界线和范围。

1. 土地利用规划图

根据国土空间规划，编制土地利用规划图，各地类标注到一级地类，采用线面结合的方式明确各地类的界线和范围。

1. 项目分区布局图

按项目布局方案划定的不同治理单元，采用线面结合的方式明确各分区的界线和范围。

1. 各治理单元（分区）建设布局图

建设布局图要求建设任务落实到地块。

分类标注项目建设主要内容，如：人工造乔木林、人工造灌木林、飞播造林、封山（沙）育林、退化林修复、人工种草、围栏封育、飞播种草、草原改良、湿地修复、荒漠化治理等。