# 东北虎豹国家公园总体规划

（2017—2025 年）

（征求意见稿）

国家林业局

吉林省人民政府

黑龙江省人民政府

二〇一七年十二月

# 目录

**前　言**.....I

**第一章 总论**.....1

第一节 重大意义.....1

第二节 规划概要.....2

一、规划范围.....2

二、规划期限.....3

第三节 自然条件.....4

一、地形地貌.....4

二、气候.....4

三、水文.....4

四、土壤.....5

五、生态系统.....6

六、自然资源开发与保护.....6

第四节 野生动植物.....8

一、野生植物.....8

二、野生动物.....9

三、东北虎.....9

四、东北豹.....10

五、东北虎豹保护现状.....10

第五节 经济社会条件.....11

一、土地权属与利用状况 .....11
二、经济发展.....12
三、人口与居民点 .....13
四、交通条件.....15
五、旅游发展.....16
第六节 设立虎豹公园的基本条件 .....16
一、有利条件.....16
二、面临挑战.....18
**第二章 总体要求 .....20**
第一节 指导思想.....20
第二节 基本原则.....20
一、保护第一，世代传承 .....20
二、统筹规划，分步实施 .....21
三、分级管控，和谐发展 .....21
四、政府主导，多方参与 .....21
五、创新机制，引领改革 .....21
第三节 规划目标.....22
一、总体目标.....22
二、近期目标.....22
三、中期目标.....23
三、远期目标.....23
**第三章 功能分区和管控措施 .....26**

第一节 分区原则.....26
一、生态系统完整性.....26
二、生态系统原真性.....26
三、保护发展协调性.....26
第二节 功能分区.....26
一、核心保护区.....27
二、特别保护区.....27
三、恢复扩散区.....28
四、镇域安全保障区.....29
第三节 功能区管控措施.....31
一、核心保护区.....31
二、特别保护区.....32
三、恢复扩散区.....32
四、镇域安全保障区.....32
**第四章 体制机制创新.....34**
第一节 运行管理.....34
一、管理机构.....34
二、运行机制.....36
三、园区内外协调.....37
四、社会参与和国际合作.....38
第二节 自然资源资产管理.....40
一、落实所有权人.....40
二、建立组织机构.....41

三、整合职责.....42
四、制定管理制度.....43
**第五章 东北虎豹保护及栖息地修复.....45**
第一节 保护东北虎豹种群.....45
一、巡山清套.....45
二、野生动物救护.....45
第二节 保护东北虎豹栖息地.....46
一、天然林和湿地保护.....46
二、森林防火.....46
三、有害生物防治.....47
第三节 疏通东北虎豹迁移廊道.....48
一、迁移生态廊道建设.....48
二、扩散生态廊道建设.....48
三、交通道路管控.....49
第四节 清收土地修复.....49
一、禁养退牧还草.....49
二、开垦林地清收.....50
三、撤并林场植被恢复.....50
四、废弃工矿地生态修复.....50
五、退耕还湿.....50
**第六章 支撑体系建设.....52**
第一节 自然资源与生态监测体系.....52

一、天地空一体化监测系统 .....52
二、实时监控传输系统 .....55
第二节 大数据运维与综合业务体系 .....56
一、自然资源大数据系统 .....56
二、业务综合管理系统 .....56
第三节 科学技术支撑体系 .....57
第四节 人才队伍建设 .....57
一、人力资源需求 .....57
二、人力发展与保障目标 .....57
三、人才发展措施 .....58
**第七章 社区协调发展 .....59**
第一节 公益岗位安置 .....59
一、生态管护公益岗位 .....59
二、社会服务公益岗位 .....60
第二节 传统利用管理 .....60
一、传统利用差别化管理 .....60
二、制定产业准入清单 .....61
三、工矿企业退出 .....61
四、扶持发展替代生计 .....62
第三节 社区安全.....63
第四节 特许经营.....63
一、特许经营范围 .....63
二、特许经营管理 .....64

第五节 入口社区建设 .....64

**第八章 自然教育与生态体验 .....66**

第一节 自然教育与体验方式 .....66

第二节 自然教育与体验设施 .....67

一、教育与体验设施 .....67

二、视频体验及新媒体建设 .....68

第三节 自然教育体验管理 .....68

一、区域管理.....68

二、教育体验活动管理 .....69

**第九章 重点项目与重点工程 .....70**

第一节 重点项目.....70

一、国有林场整合撤并 .....70

二、开垦林地清收 .....70

三、自然资源确权登记 .....71

四、工矿企业退出 .....71

五、管护巡护装备标准化建设 .....72

第二节 重点工程.....73

一、撤并林场植被恢复工程 .....73

二、废弃工矿地生态修复工程 .....73

三、自然资源与生态系统监测工程 .....74

四、确界定标工程 .....75

五、标识系统建设 .....75

六、入口社区建设工程 .....76

**第十章 环境与社会影响评价 .....77**

第一节 环境影响评价 .....77

一、影响因素分析 .....77

二、对策.....78

第二节 社会影响评价 .....79

一、影响因素分析 .....79

二、对策.....80

第三节 效益预估.....81

**第十一章 实施保障 .....83**

第一节 组织实施.....83

一、强化组织领导 .....83

二、加强协同合作 .....83

第二节 政策保障.....84

一、贯彻落实政策法规 .....84

二、完善制度.....84

三、编制专项规划 .....85

四、建立标准体系 .....85

第三节 资金保障.....85

一、政府投入.....85

二、特许经营收入 .....86

三、金融支撑.....86

四、全社会筹集资金参与 .....86
第四节 考核监督.....87
一、建立监管指标及评估体系 .....87
二、编制年度报告 .....87
三、形成考核监管机制 .....87
四、接受社会监督 .....89
第五节 宣传引导.....89

**附表**

1.东北虎豹国家公园内保护地类型概况表 **附图**[1]

1. 东北虎豹国家公园行政区划图
2. 东北虎豹国家公园功能区划图

[1] 审图号：GS（2018）1177 号

# 前　言

东北虎（*Panthera tigris altaica*）和东北豹（*Panthera pardua orientalis*）是我国具有世界意义的珍稀濒危动物，是生物多样性保护的旗舰物种，温带森林生态系统健康的标志，具有极高的保护价值和生物学意义。东北虎豹曾在我国东北地区广泛分布，由于历史上森林过度采伐、土地开垦、开矿采矿和偷猎盗猎等原因，种群数量急剧下降，20 世纪 90 年代末期几乎匿迹。党的十八大以来，我国加快推进国有林区改革，全面停止天然林商业性采伐，林区职工由“砍树人”变成了“看树人”，天然林和野生动植物资源得到全面保护，自然生态系统功能逐步得到恢复，东北虎豹重现东北林区。2012—2014 年监测数据显示，我国境内野生东北虎个体至少有 27 只，野生东北豹个体至少有 42 只，主要分布于吉林、黑龙江两省东部靠近中俄边境地区。目前，东北虎豹种群已进入繁育高峰期和恢复窗口期，为东北虎豹走出濒危状态带来了希望。

党中央、国务院高度重视野生动植物保护工作，习近平总书记多次对东北虎豹等野生动物保护工作作出重要批示，李克强总理等中央领导同志都作出重要批示。2016 年 1 月，习近平总书记在中央财经领导小组第十二次会议上发表重要讲话，强调，要着力建设国家公园，保护自然生态系统的原真性和完整性，给子孙后代留下一些自然遗产；要整合设立国家公园，更好的保护珍稀濒危动物。同年 4 月，中央经济体制和生态文明体制改革专项小组召开专题会议，研究部署在吉林和黑龙江两省东北虎主要栖息地整合设立东北虎豹国家公园。吉林省会同黑龙江省随后编制完成并上报了《东北虎豹国家公园体制试点方案》，并在 2016 年 12 月 5 日中央全面深化改革领导小组第三十次会议上审议通过。2017 年 9 月，中办、国办印发《建立国家公园体制总体方案》，党的“十九大”报告提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”，为国家公园体制试点进一步指

明了方向。

为深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，推动东北虎豹国家公园体制和国家自然资源资产管理体制两项试点任务落地实施，尽快正式设立东北虎豹国家公园，国家林业局会同吉林、黑龙江省编制了《东北虎豹国家公园总体规划（2017—2020 年）》（以下简称《总体规划》）。本次规划遵循“保护第一、国家代表性、全民公益性”的国家公园理念，牢记有效保护珍稀濒危物种、促进人与自然和谐共生、实现自然资源世代传承的历史使命，按照“重要自然生态系统原真性、完整性保护，同时兼具科研、教育、游憩”的功能定位，形成自然资源和生态系统保护的目标任务和体制机制，是试点期间东北虎豹国家公园建设管理的指导性文件。

东北虎豹国家公园属于禁止开发区，纳入全国生态保护红线区域管控范围。《总体规划》是虎豹公园最基础的空间规划，得到批复后，区域内其他城镇建设、交通等各类规划应根据《总体规划》进行修编，并分别编制工矿企业退出、生态廊道建设、自然资源有偿使用等专项规划，确保东北虎豹国家公园 2020 年正式设立，形成自然生态系统保护的新体制、新模式，为国家生态文明建设提供新样板，为全球生物多样性保护提供中国方案。实施中将不断总结经验，试点结束后根据形势变化和评估结果适时对国家公园范围和功能分区等进行优化调整。

《总体规划》编制期间得到了国家发展改革委、中央机构编制委员会办公室、财政部和国土资源部等部委有关单位的支持与指导，北京师范大学、中国科学院、东北林业大学等科研机构给予了技术支持，为完成规划编制奠定了坚实基础。

# 第一章 总论

## 第一节 重大意义

东北虎和东北豹是世界珍稀濒危野生动物，是生物多样性保护的旗舰物种，温带森林生态系统健康的标志，保护价值和生物学意义巨大。在东北虎豹主要栖息地整合设立国家公园，把最应该保护的地方保护起来，有效保护珍稀物种、促进人与自然和谐共生，突出自然生态系统的严格保护、整体保护、系统保护，坚持世代传承，给子孙后代留下珍贵的自然遗产。

在东北虎豹主要栖息地开展国家公园体制试点和国有自然资源资产体制试点，是在习近平总书记的亲自领导下、亲自关怀下进行的，是党中央、国务院统筹推进“五位一体”总体布局的重大战略决策，是践行绿水青山就是金山银山理念的重要举措，是加快生态文明体制改革、建设美丽中国的重要抓手，是推进生态文明建设的重要内容。东北虎豹国家公园体制和国有自然资源资产体制叠加试点肩负着为全国生态文明制度建设积累经验，为国家公园建设和国有自然资源资产改革提供示范的使命。

东北虎豹国家公园强调绿色发展、人与自然和谐共生的发展，是美丽中国建设的宏伟篇章，是展现中国形象的重要窗口，是中国为全球生态安全做出贡献的伟大行动，是理论自信、道路自信、制度自信和文化自信的具体体现。建立东北虎豹国家公园有利于创新体制机制，解决跨地区、跨部门的体制性问题，破解“九龙治水”体制机制藩篱，从根本上实现自然资源资产管理与国土空间用途管制的“两个统一行使”；有利于实行最严格的生态保护，加强山水林田湖草生命共同体的永续保护，筑牢国家生态安全屏障；有利于处

理好当地经济社会发展与野生动物、生态系统保护的关系，促进生产生活条件改善，全面建成小康社会，形成人与自然和谐发展新模式。

## 第二节 规划概要

### 一、规划范围

东北虎豹国家公园（以下简称“虎豹公园”）地处我国吉林、黑龙江两省交界的老爷岭南部区域，地理坐标北纬 42°31′06″～44°14′49″，东经 129°5′0″～131°18′48″，总面积经现地落界确定为 149.26 万公顷（图 1-1）。行政区划涉及吉林省珲春、汪清、图们和黑龙江省东宁、穆棱、宁安 6 个县（市）、17 个乡镇、105 个行政村，主体包括长白山森工集团汪清、珲春、天桥岭、大兴沟和龙江森工集团绥阳、穆棱、东京城 7 个森工林业局（以下简称森工局）所管辖的 65 个国有林场（所），以及汪清县、东宁市 2 个县市所管辖的 12 个地方国有林场。此外，还有吉林汪清县的 3 个国有农场。 虎豹

公园东部、东南部与俄罗斯滨海边疆区的豹地国家公园接壤，西南部隔图们江与朝鲜相邻。虎豹公园所在区域是中俄朝三国交界的连接地带。

**图 1-1 虎豹公园区位图**

## 二、规划期限

虎豹公园规划基准年为 2016 年，规划期限到 2025 年，展望至 2035 年。

## 第三节 自然条件

### 一、地形地貌

虎豹公园地处长白山支脉老爷岭南部，以中低山、峡谷和丘陵地貌为主，盆地、平原、台地等均有分布，地貌类型复杂多样。虎豹公园海拔在 1500 米以下，大部分山体海拔在 1000 米以下，相对高度多为 200～600 米，最高峰老爷岭海拔 1477.4 米。南部、北部为山谷和低山地，地势从虎豹公园中部向四周逐渐降低。受珲春河、嘎呀河、绥芬河、穆棱河等上游水系深切的影响，形成众多熔岩峡谷。虎豹公园山峦起伏，沟壑纵横，坡面侵蚀微弱。

### 二、气候

虎豹公园属于温带大陆性季风气候。由于距日本海较近，受海洋气候影响，大陆性气候减弱。气候特征表现为春季多风少雨干旱，夏季炎热短促，秋季冷凉降温迅速，冬季寒冷漫长。由于虎豹公园山脉纵横，地势复杂，形成多种复杂的小气候。全年平均气温 5℃，极端最高气温 37.5℃，极端最低气温-44.1℃。年降水量变化在 450～750 毫米，降水集中在 5—9 月，占全年降水总量的 80%。

### 三、水文

虎豹公园水系发达，水资源丰沛。由于地势相对较高，无过境河流，所有河流均为水系支流的源头。河流分属图们江、绥芬河、乌苏里江和牡丹江 4 大水系。嘎呀河、桦皮甸子河、大汪清河、密江河、珲春河发源于虎豹公园的西南部和南部，于虎豹公园外注入图们江。绥芬河发源于虎豹公园东北部，出虎豹公园后流经东宁市，在俄罗斯境内入日本海。穆棱河发源于虎豹公园北部，是乌苏里江

最主要的支流之一。蛤蟆河发源于虎豹公园西北部，于宁安市注入牡丹江（表 1-1）。虎豹公园泡沼广布、水草茂盛，是丹顶鹤等珍稀野生鸟类迁移、驻留的理想之地。老龙口、罗家店水库等中小型水库，具有饮用、防洪和发电等功能（表 1-2）。

**表 1-1　虎豹公园主要河流**

| 水系 | 主要河流 | 虎豹公园内长度（公里） |
|---|---|---|
| 图们江水系 | 图们江 | 59 |
| | 嘎呀河 | 42.24 |
| | 桦皮甸子河 | 52.09 |
| | 大汪清河 | 24.15 |
| | 密江河 | 28.07 |
| | 珲春河 | 168 |
| 牡丹江水系 | 蛤蟆河 | 17.50 |
| 绥芬河水系 | 绥芬河 | 132 |
| 乌苏里江水系 | 穆棱河 | 40 |

**表 1-2　虎豹公园主要水库**

| 主要水库 | 所在河流 | 库容（立方米） | 水面面积（公顷） | 功能 |
|---|---|---|---|---|
| 老龙口水库 | 珲春河 | $3.674\times10^9$ | 1520 | 珲春重要水源地 |
| 罗家店水库 | 大绥芬河 | $1.3\times10^7$ | 61 | 发电、养殖、旅游 |
| 杜荒子 2 号电站 | 珲春河 | $3\times10^4$ | 2 | 发电 |
| 庙岭水库 | 嘎呀河 | $4.93\times10^6$ | 44 | 防洪 |

## 四、土壤

虎豹公园土壤分为 9 类，暗棕壤、黄棕壤、棕壤、黑钙土、栗钙土、草甸土、沼泽土、黑土和风沙土。暗棕壤面积最大，占比高达 97.7%，其次为沼泽土，占比 1.1%，其他土壤类型仅占 1.2%。暗棕壤发育于低山坡地，沼泽土分布于沟谷和河流两岸。土壤表层有腐殖质层或薄层泥炭层，下层由于地下水位较高或长期积水，土体潜育现象明显。

## 五、生态系统

虎豹公园以森林生态系统为主体，森林面积广阔，植被类型主要是温带针阔叶混交林，东北虎、东北豹是森林生态系统的旗舰种，处于食物链的顶端，在生态系统中发挥着重要作用，其种群现状反映了生物多样性水平和生态系统健康状况。

虎豹公园内森林面积 138.73 万公顷，森林蓄积量 1.57 亿立方米，森林覆盖率 92.94%。天然林 128.65 万公顷，占森林面积的 92.73%，人工林 10.28 万公顷，占 7.40%。

森林类型以针阔混交林为主，面积 95.68 万公顷，占森林面积的 68.97%；阔叶林 33.82 万公顷，占 24.38%；针叶林 8.91 万公顷，占 6.42%。原生性红松阔叶混交林仅呈零星分布，次生林分布广泛，以白桦林、山杨林、栎林为主。

虎豹公园湿地面积 2.40 万公顷，湿地率 1.61%。其中河流湿地 8293 公顷，占湿地面积的 34.55%，湖泊湿地 149 公顷，占湿地面积的 0.62%，沼泽湿地 1.42 万公顷，占 59.17%，人工湿地 1364 公顷，占 5.68%。虎豹公园内老爷岭、张广才岭等地区山泉资源丰富，泉眼周边常形成灌丛、草本沼泽。

虎豹公园矿产资源丰富，已探明的金属和非金属矿藏 90 余种，其中，煤炭、油页岩、石灰石、黄金、花岗岩、大理石、玄武岩、铁、钨、钼等储量丰富，已开发 30 余种。

## 六、自然资源开发与保护

**（一）自然资源开发历程** 历史上，由于人口稀少，生产方式以渔猎为主，大片原始森林

处于未开发状态，东北虎豹在中国东北的山地平原均有分布。随着农业生产活动的出现，河谷平原地带森林有所消退，但范围和强度都非常有限，对东北虎豹的种群和分布影响不大，乾隆年间《盛京通志》记载虎在东北“诸山皆有之”。

19 世纪 60 年代到 90 年代，东北地区实行移民实边政策，关内流民大量涌入，毁林开荒，森林、草地、湿地资源遭到破坏，吉林、黑龙江地区农田由原有的 300 公顷增加到 10 万公顷。

20 世纪初，中东铁路修至穆棱、绥阳，穆棱林区、绥阳细鳞河林场、老黑山林场、珲春嘎呀河流域的森林遭到沙俄大规模采伐。1931—1945 年，东北彻底沦为日本殖民地，14 年间损失木材约 1 亿立方米，森林面积不足清末的一半；煤炭、黄金等矿产资源遭到抢占开发，14 年间损失煤炭超过 9000 万吨。日俄的侵略对东北自然资源造成巨大破坏，中国境内的东北虎数量由上千只锐减到 500 只左右。

新中国成立初期，木材是国民经济建设的重要物资，森林资源被高强度开发利用，1948—1950 年，东北地区累计生产木材 1121.3 万立方米，第一个五年计划累计生产木材 4893 万立方米。20 世纪 70 年代到 80 年代，湿地围垦情况严重，湿地面积缩减。20 世纪 70 年代，中国境内的东北虎数量 150 余只。到 20 世纪末，东北虎先后在大兴安岭、小兴安岭以及长白山山系的绝大部分区域消失，东北豹曾被认为在中国境内绝迹。

**（二）自然资源保护** 新中国成立初期，我国政府提出“保护森林，并有计划的发展

林业”方针，制定了一系列林业政策，林业发展进入森林采伐与造

林相结合的阶段。东北各地成立抚育站、护林队，开展造林、抚育及森林防火等工作，但森林采大于消的局面没有根本遏制。20 世纪 80 年代，我国重点国有林区进入了“资源危机、经济危困、生态危急”的三危时期，汪清森工局开始探索“采育兼顾伐”，大规模发展采育林，初步扭转了三危局面。

1998 年，长江、松花江、嫩江等多个流域爆发特大洪水，党中央、国务院高度重视，相继实施了天然林保护等林业重大工程。大幅度调减东北重点国有林区的木材产量，加强生态公益林培育，森林资源得到了休养生息。同期实施的还有退耕还林还草、野生动植物保护，以及自然保护区建设等工程，有效保护了森林、湿地、草地等自然资源，生物多样性逐步恢复。2014 年，龙江森工全面停止天然林商业性采伐。2015 年，吉林森工、长白山森工全面停止天然林商业性采伐，2016 年，汪清县地方国有林业全面停止天然林商业性采伐，结束了一百多年来人类向森林过度索取的历史，东北重点国有林区进入全面保护的新阶段。

## 第四节 野生动植物

### 一、野生植物

虎豹公园分布有高等植物 150 科 406 属 666 种，其中裸子植物 3 科 7 属 13 种，被子植物 85 科 37 属 535 种，蕨类、苔藓、地衣和真菌种类众多。国家Ⅰ级保护野生植物 2 种，为东北红豆杉（*Taxuscuspidata*）和长白松（*Pinussylvestris*）。国家Ⅱ级保护野生植物 9 种，包括红松（*Pinuskoraiensis*）、钻天柳（*Choseniaarbutifolia*）、水曲柳（*Fraxinusmandshurica*）等。其他具有重要保护价值的植物

还有人参（*Panaxginseng*）、松茸（*Tricholomatsutake*）、党参（*Codonopsispilosula*）等。

## 二、野生动物

虎豹公园分布有野生脊椎动物 270 种。其中，哺乳类 6 目 14 科 43 种，鸟类 15 目 39 科 190 种。还有众多的爬行类、两栖类、鱼类和圆口类动物。国家Ⅰ级保护野生动物 10 种，包括东北虎（*Pantheratigrisaltaica*）、东北豹（*Pantheraparduaorientalis*）、紫貂（*Marteszibellina*）、原麝（*Moschusmoschiferus*）、梅花鹿（*Cervusnippon*）、金雕（*Aguilachrysaetos*）、白头鹤（*Grusmonacha*）、丹顶鹤（*Grusjaponensis*）等。国家Ⅱ级保护动物 43 种，包括棕熊（*Ursusarctos*）、亚洲黑熊（*Ursusthibetanus*）、猞猁（*Felislynx*）、马鹿（*Cervuselaphus*）等。东北虎、东北豹分别被《世界自然保护联盟（IUCN）红色名录》列为濒危（EN）和极危（CR）物种。

## 三、东北虎

东北虎喜栖红松阔叶混交林，其次是阔叶混交林。主要分布在海拔 150~800 米，人口密度在 15 人/平方公里以下的中低山区。雄性东北虎的领地范围要求大，面积为 600~800 平方公里，雌性东北虎领地范围稍小，面积为 300~500 平方公里，一般成年雄虎的领地不重叠，但一只成年雄虎的领地可以包括多只雌虎的独自领地。

东北虎喜好捕食马鹿、梅花鹿、狍、野猪等有蹄类动物，每只成年东北虎每年平均需要进食有蹄类动物约 50 只。2012—2014 年监测数据显示，我国境内野生东北虎个体至少 27 只，其中虎豹公园内至少 26 只，主要栖息地为老爷岭南部区域、大龙岭区域和天桥岭、

大兴沟一带的哈尔巴岭，但大多数东北虎活动范围被压缩在中俄边境线约 5 公里的狭窄区域，形成了“边境集聚效应”。

## 四、东北豹

东北豹喜栖红松阔叶混交林，其次是阔叶混交林。东北豹多独居，雄豹的领地范围可达 300 平方公里，雌豹可达 100 平方公里。

东北豹喜食 50 公斤以下的有蹄类动物，如狍、野猪、梅花鹿、东北兔、獾等。2012—2014 年监测数据显示，我国境内东北豹个体至少 42 只，分布区自黑龙江东宁市南部向南延伸到中俄朝三国边界，向西延伸至汪清的西南岔、杜荒子、大荒沟一带，但主要活动区域局限在中俄边境线附近。

## 五、东北虎豹保护现状

我国在 20 世纪 50 年代提出禁止猎杀东北虎。1962 年 9 月，国务院将东北虎列入野生动物保护名录。1989 年 1 月，《国家重点保护野生动物名录》将虎列为国家Ⅰ级保护野生动物。1993 年，禁止使用虎骨制药。21 世纪，随着以东北虎豹为保护对象的自然保护区建设，东北虎豹的保护进入新的阶段。

### （一）保护地建设

虎豹公园共包含了 7 个自然保护区、3 个国家森林公园、1 个国家湿地公园和 1 个国家级水产种质资源保护区，包括珲春东北虎、老爷岭东北虎、穆棱红豆杉、吉林天桥岭、吉林汪清、兰家等自然保护地（附表 1）。各类自然保护地总面积 55.77 万公顷，占虎豹公园面积的 37.37%。自然保护地在自然资源保护、科研监测、社区公众教育等方面做了大量工作，有效保护了东北虎豹及其栖息地。

### （二）科研监测

2006 年开始，北京师范大学在科技部、吉林省的支持下，在东北地区建立了大尺度多要素的生物多样性长期监测平台，监测中国境内东北虎豹种群的时空活动规律。2012 年，吉林省与俄罗斯滨海边疆区成立东北虎豹专家工作组，确定每年沟通交流的常态合作机制。2013 年以来，吉林、黑龙江与北京师范大学、东北林业大学等多所高校合作，将远红外相机定位监测技术运用于监测东北虎豹及生物多样性。2016 年，国家林业局成立了“国家林业局东北虎豹监测与研究中心”，与俄罗斯豹地国家公园签订了联合监测合作协议，双方共建虎豹监测网络。

### （三）国际合作与交流

1997 年，中俄两国政府签署了《关于保护虎的议定书》，加强在虎保护方面的合作，共同打击偷猎、走私、贩卖虎的非法活动。2011 年建立了中俄东北虎保护协调组，2012 年制定《中俄联合保护跨境珍稀野生动物行动计划》，2013 年制定《东北虎、东北豹跨境保护合作工作计划》，推动中俄在科学界、政府主管部门和保护区之间的合作。2014 年，吉林珲春东北虎、吉林汪清、黑龙江老爷岭东北虎 3 个国家级自然保护区和东宁市林业局与俄罗斯豹地公园签署合作协议，初步建立了中俄跨国界保护区网络，为中俄东北虎豹栖息地的连通和种群的保护发挥了重要作用。

## 第五节 经济社会条件

### 一、土地权属与利用状况

虎豹公园总面积 149.26 万公顷。其中，国有土地面积 136.44 万

公顷，占虎豹公园总面积的 91.41%，集体土地面积 12.82 万公顷，占 8.59%。在国有土地中，重点国有林区土地面积 124.30 万公顷，占虎豹公园总面积的 83.28%。

从土地利用类型看，林地面积 143.17 万公顷，占虎豹公园总面积的 95.92%；耕地面积 5.45 万公顷（其中基本农田 4.10 万公顷），建设用地面积 3833 公顷，水域及水利设施用地面积 2436 公顷，其他土地面积 94 公顷，共占虎豹公园总面积的 4.08%（表 1-3）。在林地面积中，有林地 138.26 万公顷，占林地总面积的 96.57%，疏林地、灌木林地等其他林地占 3.43%（表 1-4）。

**表 1-3　虎豹公园土地利用类型**

| 土地类型 | 总面积（公顷） | 占总面积百分比（%） |
|---|---|---|
| 林地 | 1431691 | 95.92 |
| 耕地 | 54546 | 3.65 |
| 建设用地 | 3833 | 0.26 |
| 水域及水利设施用地 | 2436 | 0.16 |
| 其他土地 | 94 | 0.01 |
| **合计** | **1492600** | **100** |

**表 1-4　虎豹公园林地类型**

| 林地类型 | 林地面积（公顷） | 占总面积百分比（%） |
|---|---|---|
| 有林地 | 1382605 | 96.53 |
| 疏林地 | 319 | 0.02 |
| 灌木林地 | 5165 | 0.36 |
| 未成林地 | 5382 | 0.38 |
| 苗圃地 | 170 | 0.01 |
| 无立木林地 | 2250 | 0.16 |
| 宜林地 | 19179 | 1.34 |
| 林业辅助用地 | 16631 | 1.21 |
| **合计** | 1431691 | **100** |

## 二、经济发展

虎豹公园内经济以农林牧业为主，林副业、养殖业、种植业、

矿业等收入占大多数。林副业收入来自红松果、地栽菌菇木耳、林下参等林副业产品，养殖业收入来自延边黄牛、林蛙、蜜蜂等林下养殖，以及猪、羊、鸡等畜牧养殖，种植业收入来自水稻、大豆、玉米等，矿业收入主要来自金、油页岩、煤、铁、石材的开采，其它收入包括外出打工劳务、加工等。虎豹公园主要涉及的 3 个县市国内生产总值为 367.86 亿元（表 1-5），7 个森工局生产总值为 75.86 亿元（表 1-6）。

**表 1-5　虎豹公园主要涉及县市 2015 年社会经济概况**

| 县/市 | 生产总值（亿元） | 城镇居民人均可支配收入（万元） | 农民人均纯收入（万元） | 产业结构 |
|---|---|---|---|---|
| 珲春市（2015 年） | 141.30 | 2.15 | 1.04 | 4.1：70.6:25.3 |
| 汪清县（2015 年） | 66.48 | 1.83 | 0.71 | 17.8：46.8：35.4 |
| 东宁市（2015 年） | 160.08 | 2.74 | 2.00 | 23.0:26.3:50.3 |

**表 1-6 虎豹公园所在森工局 2016 年经济概况**

| 森工局 | 生产总值（亿元） | 产业结构 | 主要经营产业 |
|---|---|---|---|
| 珲春森工局 | 3.83 | 38:16:46 | 生态保护、森林旅游、矿业开发、森林食品、林产工业 |
| 汪清森工局 | 5.09 | 34:28:38 | 营林产业、生态保护、林业产业、森林旅游 |
| 大兴沟森工局 | 3.24 | 53:12:35 | 营林产业、生态保护、林业产业 |
| 天桥岭森工局 | 5.87 | 33:13:54 | 营林产业、木材采用、林业产业、生态旅游 |
| 东京城森工局 | 23.07 | 32:17:51 | 营林产业、林业产业 |
| 绥阳森工局 | 16.66 | 63:26:11 | 营林产业、林业产业 |
| 穆棱森工局 | 18.1 | 42:29:29 | 营林生产、林业产业、森林旅游 |

## 三、人口与居民点

### （一）人口

虎豹公园现有户籍总人口 37724 户 92993 人。居民以村屯人口为主，24365 户 62370 人，林业人口 10903 户 24291 人，农场人口 1962 户 5208 人，工矿企业人口 494 户 1124 人（表 1-7）。

**表 1-7 虎豹公园户籍户数与人口**

| 名称 | 户数 | 占总户数百分比（%） | 人口 | 占总人口百分比（%） |
|---|---|---|---|---|
| 村屯 | 24365 | 64.59 | 62370 | 67.07 |
| 林业 | 10903 | 28.90 | 24291 | 26.12 |
| 农场 | 1962 | 5.20 | 5208 | 5.60 |
| 工矿企业 | 494 | 1.31 | 1124 | 1.21 |
| **总计** | **37724** | **100** | **92993** | **100** |

**（二）居民点情况** 虎豹公园村屯居民点呈大集中、小分散特征。

自然村屯 130个，

集中分布在罗子沟、老黑山、复兴和春化镇及其周围，其他居民点规模较小且分散于大部分地区。其中，边境村屯 31个，包括中俄边境村屯 22 个，中朝边境村屯 9 个。虎豹公园内还有林场场部 54 个，有农场场部 3 个。

在居民点分布规模上，超过 2000 人的村屯有 3 个，为东宁市的老黑山村（老黑山镇驻地）、汪清县的绥芬村、珲春市的西土门子村（春化镇驻地）。1000—2000 人的村屯有 14 个，包括东宁市的太平川村、闹枝沟村和南村，汪清县的金苍村（复兴镇驻地）、古城村（罗子沟镇驻地）、太平村、上河村、上碱村、中河村、下河村、春阳村、城子后村、新屯子村，珲春市的东兴镇村。500—1000 人的村屯有 21 个，100—500 人的村屯有 71 个（表 1-8）。林业居民点中，红旗林场、双宁林场、寒葱河林场和青山林场人口超过 1000 人，其余均在 1000 以下（表 1-9）。3 个农场人口均超过 1000 人。工矿企业居民点中，春化镇紫金矿业人口超过 1000 人。

**表 1-8 虎豹公园村屯人口规模分布**

| 人口规模 | 村屯（个） | 人口 |
|---|---|---|
| ≥2000 | 3 | 8089 |
| 1000—2000 | 14 | 20225 |
| 500—1000 | 21 | 14075 |
| 100—500 | 71 | 18556 |
| ＜100 | 21 | 1425 |

**表 1-9　虎豹公园林业人口规模分布**

| 人口规模 | 林场（个） | 人口 |
|---|---|---|
| ≥1000 | 4 | 4737 |
| 500—1000 | 14 | 9668 |
| 100—500 | 31 | 9544 |
| ＜100 | 5 | 342 |

## 四、交通条件

虎豹公园距延吉国际机场 96 公里，距牡丹江国际机场 120 公里。长珲城际铁路和珲春至乌兰浩特高速公路 G12、国道珲春至阿尔山公路 G302 连接珲春至长春，通过珲春长岭口岸，可达俄罗斯的波谢特港。东宁市经绥满高速公路 G10 连通牡丹江市。

虎豹公园内已形成由国道、省道和县乡林区道路组成的道路网，总长度 5264 公里。国道 G331 穿越虎豹公园东部，连接珲春与东宁市，虎豹公园内长度 175 公里；国道 G302 穿越虎豹公园南部，连接珲春市与圈河口岸，虎豹公园内长度 43.50 公里；国道 G333 穿越国家公园中部，虎豹公园内长度 48 公里。黑龙江省 S321 和吉林省 S201、S202、S501、S502 等省道，虎豹公园内总长度 570 公里，是虎豹公园居民对外联系的主要通道。正在建设的有珲春（西炮台）至长岭子、珲阿公路防川至圈河公路。县乡林区道路总长度为 4427.5 公里。

### 五、旅游发展

2016 年，珲春、汪清、东宁 3 市县接待游客人数 312.4 万人次，旅游收入 37.1 亿元。但在虎豹公园内仅大荒沟、森林山等旅游景区以及汪清自然保护区和图们、兰家森林公园开展了一些森林体验、科普教育、冰雪运动等旅游活动，发展水平不高，旅游服务设施建设不完备，接待设施规模较小。

## 第六节 设立虎豹公园的基本条件

### 一、有利条件

**（一）具有全国最大的东北虎豹野生种群** 虎豹公园的广袤森林东北虎豹的故乡、历史上的天然分布区，上世纪 90年代末期东北虎豹匿迹后，本世纪初重现东北虎豹活动踪迹。2006 年以来的长期监测表明，吉林、黑龙江交界处的老爷岭南部、大龙岭、哈尔巴岭一带成为我国东北虎豹最主要的活动区域，分布有我国最大的、较稳定的东北虎豹野生种群。

**（二）处于东北虎豹恢复的关键窗口期** 虎豹公园处于东北虎豹由中俄边境向东北内陆扩散的关键廊道，与俄罗斯豹地国家公园接壤，是俄罗斯远东地区东北虎豹种群向我国扩散的必经之地。根据国家林业局东北虎豹监测和研究中心与俄罗斯豹地国家公园联合监测表明：2015 年，中俄两国边境不足 4000 平方公里的区域，至少生存着 38 只野生东北虎和 91 只野生东北豹，已超出资源承载力的 3倍；该东北虎豹种群目前已进入繁殖高峰期和种群快速增长期，并已呈现出强烈的向我国内陆迁移趋势，

是该种群迁移扩散时间节点的关键窗口期。

**（三）具备适宜东北虎豹栖息的森林生态系统** 虎豹公园内温带森林自2000年天然林保护工程实施以来得到了明显恢复，森林覆盖率极高，天然林占比大，红松、栎类、核桃楸、榛子等坚果类树种分布广，大面积针阔混交林为有蹄类动物提供了觅食栖息条件，为东北虎豹提供了食物来源。东北林区实施近 20 年的天然林保护工程，天然林全面停止商业性采伐，为东北虎豹提供了巨大的潜在栖息地，是栖息、繁衍、扩散的基础。

**（四）传承极具代表性的森林文化** 虎豹公园属我国国有重点林区，森林是当地赖以生存、赖以发展的根本，东北虎豹是当地民间文化中的神明，敬畏自然、顺应自然的朴素生态理念已植根在这片土地上，世代传承。在长期与森林共处的历程中，以国有林场职工为主体的居民，形成了养林、护林的传统，并在工作生活中，积累了深厚的林业知识，陶冶了欣赏自然的情操，形成了当地居民良好的生态素养基础及生态文化。

**（五）国际经验提供了保护样本** 目前，世界保护区委员会数据库统计的国家公园达到 5219 个。经过一百多年的发展，世界各国建立了丰富多样的国家公园管理模式，在国家公园管理体制、法律保障、管理理念、经营模式、公众参与等方面形成了自身的学习样本和经验。学习这些成熟的经验，对虎豹公园体制试点和建设具有重要的借鉴意义。

虎豹是世界野生动物保护的旗舰物种，俄罗斯、印度、泰国等国家在虎豹种群保护、栖息地保护及修复、猎物种群保护及恢复等

方面获得了大量经验，可供虎豹公园建设中参考借鉴，尤其是俄罗斯豹地国家公园，与虎豹公园接壤，虎豹种群沟通频繁，具有重要的学习和交流价值。

**（六）东北虎豹国家公园体制试点工作推进顺利**

2017 年 7 月，中央机构编制委员会批复成立东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局，加挂东北虎豹国家公园管理局牌子，标志着我国第一个由中央政府直接管理的国家公园管理机构正式建立，也标志着东北虎豹国家公园体制试点进入到了实质建设阶段。2017 年 9 月，东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局（东 北虎豹国家公园管理局）在珲春、天桥岭、汪清、大兴沟、绥阳、穆 棱、东京城 7 个森工局，以及珲春市、汪清县、东宁市林业局分别加挂东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局珲春/天桥岭/汪清/大兴沟/绥阳/穆棱/东京城/珲春市/汪清县/东宁局牌子和东北虎豹国家公园管理局珲春/天桥岭/汪清/大兴沟/绥阳/穆棱/东京城/珲春市/汪清县/东宁局牌子，成立了 10 个区域管理局。

截至 2017 年底，按照国家林业局组织开展东北内蒙古重点国有林区森林资源规划设计调查工作（即二类调查）的要求，已全面完成珲春、汪清、天桥岭、大兴沟、绥阳、穆棱和东京城 7 个森工局的森林资源调查，为构建自然资源本底数据库奠定基础。

## 二、面临挑战

**（一）东北虎豹栖息地破碎，生态恢复任务艰巨** 虎豹公园内人类活动空间与东北虎豹栖息地和潜在栖息地空间高度重叠，参地、围栏、道路分割严重，致使东北虎豹栖息地碎片

化，扩散廊道被村庄、道路、农田阻断，成为东北虎豹定居及扩散的极大障碍。同时，在长期的人类活动下，虎豹的主要猎物——大中型食草动物种群降低，森林生态系统和植被结构受到不同程度的干扰，直接影响东北虎豹的栖息、定居、繁衍和种群壮大，虎豹公园生态恢复任务艰巨。

**（二）当地居民生产生活与虎豹种群繁殖扩散矛盾突出** 虎豹公园人口较多，村屯、林场两类居民点较多，分布小而散，且大多沿交通道路线状分布，频繁开展耕种、放牧、开矿、养殖等不同形式的经济社会活动，几乎触及虎豹公园的每一个角落，尤以虎豹扩散的关键廊道区域为盛。养牛、养蛙、种参、采集松子蘑菇等活动和粗放、落后的生产生活方式与东北虎豹种群的繁衍、扩散形成了直接矛盾。

**（三）自然资源多头管理难以协调** 虎豹公园内自然资源资产管理目前实行多部门、多机构分散管理，所有者、管理者和监管者权责利不明晰，所有权人没有真正落实，自然资源保护和管理条块分割，体制机制不顺，管理不到位，中央与地方财权事权不匹配，严重影响了自然生态系统的保护成效。

**（四）虎豹公园及周边社区转型任务艰巨** 全面停止天然林商业性采伐后，东北重点国有林区整体从企业化管理向森林资源保护管理转型，原有传统产业急剧萎缩，林业劳动力冗余，经费紧张，在虎豹公园建设中需重新定位，职工转岗安置任务繁重。周边社区原有的矿业、采伐业等资源开发利用的传统产业受到限制，经济来源单一，资源节约型、环境友好型产业接续不上，经济社会发展面临新的困难。

# 第二章 总体要求

## 第一节 指导思想

全面贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，践行绿水青山就是金山银山理念，全面落实《建立国家公园体制总体方案》、《东北虎豹国家公园体制试点方案》要求，以国有林区、国有林场改革和全面停止天然林商业性采伐为契机，以探索建立跨地区跨部门统一管理体制机制为突破口，健全国家自然资源资产管理体制，坚定不移实施主体功能区制度，坚持以东北虎豹保护为核心的生态功能定位，遵循东北虎豹生存繁衍规律，对东北虎豹野生种群及自然生态系统实行最严格保护，确保东北虎豹种群安全稳定繁育，妥善安排原住居民的生产生活，实现人与自然和谐共生，为建立以国家公园为主体的自然保护地体系提供示范，加快美丽中国建设，为全球珍稀濒危野生动物保护作出中国贡献，成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。

## 第二节 基本原则 一、保护第一，世代

**传承** 把生态保护放在首位，虎豹公园的一切工作必须服从和服务于

东北虎豹及自然生态系统的严格保护、整体保护和系统保护。落实生态保护红线制度，考虑生态环境承载能力，科学确定功能定位和保护目标，强化规划管控和监督执行，实现自然资源有效保护、永

续利用，给子孙后代留下宝贵的自然遗产。

## 二、统筹规划，分步实施

根据东北虎豹保护需要，突破行政区域，处理好园区内各类保护地的关系，在保护工程、科研监测、执法监督等各方面统一规划。做好与国家基础设施规划合理衔接，并按照东北虎豹分布格局、活动规律，扩散趋势和试点总体安排，科学制定工作方案，分步实施，有序推进。

## 三、分级管控，和谐发展

按照《建立国家公园体制总体方案》的要求，以及虎豹公园的保护目标，合理划定功能区，实行差别化保护和管控机制，东北虎豹繁殖家域、定居区和关键迁移廊道实施最严格的保护措施。妥善处理东北虎豹栖息地保护与原住居民生产生活关系，实现人与自然和谐共生、共同发展。

## 四、政府主导，多方参与

虎豹公园自然资源资产所有权由中央政府直接行使，地方政府行使辖区经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理、市场监管等职责，配合做好生态保护工作。以政府投入为主，实行统一规范高效管理，保障虎豹公园生态功能和公共服务功能。秉承开放、合作、包容、共享理念，积极引导社会公众特别是原住居民参与保护、建设与管理，形成全社会共建共管新模式。

## 五、创新机制，引领改革

创新体制机制，构建“归属清晰、权责明确、监管有效”的管理

体制。协调推进国家自然资源资产管理、国有林区、国有林场等重点领域和关键环节改革，引领国家公园体制试点探索。

## 第三节 规划目标

努力将东北虎豹国家公园打造成中国生态文明建设的名片、生态系统原真保护样板、东北虎豹等野生动物栖息家园、生态文明建设综合示范、野生动物跨区域合作保护典范、生态环境科研基地、生态体验和环境教育平台，向全世界展示生态系统平衡、生态功能稳定、人与自然和谐、地方特色浓郁的国家公园。

### 一、总体目标

通过长期建设，总体实现虎豹公园内温带森林生态系统健康发展，山水林田湖草生命共同体得到严格保护，满足生态保护第一要求的体制机制创新取得重大进展，科学、智能管理体系形成，有效行使自然资源资产所有权和监管权，生态服务功能不断提升；野生东北虎豹种群稳步增长，生态系统健康发展的野生动物跨区域合作保护典范；归属清晰、权责明确、监管有效的国有自然资源资产管理体制创新区；绿色发展方式逐步形成，社区发展不断改善，东北国有林区生态文明建设综合功能区。

### 二、近期目标

到 2020 年，完成国家自然资源资产体制改革试点任务，总结试点经验，在综合评估的基础上，适时对范围进行优化调整，正式设立虎豹公园。完成国有自然资源资产和虎豹公园管理机构及管理机构体系设立，建立跨区域跨部门的统一、垂直管理体制，实现中央

政府统一行使所有权，形成精干有效的管理队伍。有效恢复东北虎豹迁移扩散廊道，增强栖息地连通性，野生动植物丰富度增加，栖息地质量改善，东北虎豹活动范围相对稳定。开展自然资源资产产权统一登记，形成自然资源本底公开共享平台和完善的天地空一体化自然资源与生态监测平台。形成生态友好型社区生产生活模式，林场职工和村镇居民转产转业，生态产业规模不断壮大，绿色发展方式成为主体，虎豹公园内居住点减少、居住人口有所下降。虎豹公园服务、管理、生态体验和自然宣教体系初步形成。

## 三、中期目标

到 2025 年，保护和管理体制不断健全，法规政策体系、标准体系趋于完善，管理运行有序高效。东北虎豹栖息地连通性明显加强，栖息地质量提升，东北虎豹种群继续扩大，活动范围扩展。形成生态友好型社区生产生活模式，继续带动居民转产转业，虎豹公园内居住人口明显减少，人为干扰显著降低。健全合作监督、社区治理、志愿服务、特许经营等机制，虎豹公园服务、管理、生态体验和自然宣教体系不断完善。

## 三、远期目标

到 2035 年，东北虎豹栖息地适宜性和连通性继续增强，猎物种群密度明显增加，食物链得到有效恢复，东北虎豹生存环境显著改善，种群数量稳步增长，形成稳定的野生东北虎豹繁殖扩散种源地。国有自然资源资产管理职能优化，形成归属清晰、权责明确、监管有效的国家自然资源资产管理模式，为全国自然资源资产管理体制改革提供可复制可推广经验。统筹推进国有自然资源资产管理体制、

国有林区和国有林场改革，使山水林田湖草生命共同体得到整体保护，生态体验和自然教育价值充分发挥，全面形成生态友好型社区绿色发展、绿色生活模式，打造集生态文明体制改革先行示范、生态体验和自然教育展示等于一体的综合功能区域。东北虎豹保护省际和跨国交流合作平台不断完善，中国东北虎豹保护国际影响力明显增强，使虎豹公园成为中国生态文明建设的名片、国际野生动物保护负责任大国形象展示的窗口、野生动物保护国际合作的典范。

**表 2-1　虎豹公园目标指标表**

| 序号 | 指标名称 | 单位 | 2016 年 | 2018 年 | 2020 年 | 2025 年 | 2035 年 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 森林覆盖率 | % | 92.94 | 92.94 | 93.00 | 93.50 | 94.00 |
| 2 | 森林蓄积量 | 亿立方米 | 1.57 | 1.58 | 1.60 | 1.62 | 1.65 |
| 3 | 自然资源保护 | —— | 基准 | 重点保护 | 整体保护 | 持续保护 | 持续保护 |
| 4 | 东北虎豹种群数量变化 | —— | 基准 | 不减少 | 有所增加 | 保持增加 | 保持稳定增加、扩散 |
| 5 | 有蹄类动物密度 | 只/平方公里 | 1.5 | 1.6 | 1.8 | 2.1 | 2.5 |
| 6 | 东北虎豹迁移廊道 | —— | 基准 | 适宜性和连通性有所增强 | 适宜性和连通性继续增强 | 适宜性和连通性明显增强 | 适宜性和连通性持续增强 |
| 7 | 自然资源与生态监测平台 | —— | 基准 | 完成试验，初步组网 | 开始运行 | 完善 | 持续发挥作用 |
| 8 | 特许经营完成率 | % | 0 | 20 | 60 | 100 | 100 |
| 9 | 耕地规模 | % | 5.45 | 不增加 | 有所下降 | 有所下降 | 有所下降 |
| 10 | 土地开发强度 | % | 0.26 | 不增加 | 不增加 | 有所下降 | 有所下降 |
| 11 | 区域人口 | 万人 | 9.30 | 不增加 | 有所下降 | 明显下降 | 显著下降，集中居住 |
| 12 | 原住居民公益岗位安置率 | % | 0 | 15 | 有所增加 | 有所增加 | 有所增加 |
| 13 | 宣传教育普及率 | % | 75 | 80 | 90 | 100 | 100 |
| 14 | 政务信息公开率 | % | 60 | 65 | 70 | 90 | 100 |
| 15 | 人员培训比例 | % | 50 | 60 | 80 | 90 | 100 |

# 第三章 功能分区和管控措施

## 第一节 分区原则

### 一、生态系统完整性

生态系统的完整性对保护东北虎豹种群及其栖息地、维持东北虎豹完整食物链起着决定性作用，应以东北虎豹生存繁衍需求为核心，实施山水林田湖草的整体保护、严格保护，维持生态过程的完整性，维护生态系统的多样性。

### 二、生态系统原真性

以生态系统的原真性保护为前提，对于人为干扰强、生态功能退化的区域，采取自然修复为主、人工修复为辅的方式，恢复系统结构和功能，确保自然生态原貌不走样。

### 三、保护发展协调性

在实施最严格保护的同时，适当考虑当地社区经济社会可持续发展的需要，合理利用自然资源，探索绿色发展模式，实现虎豹公园保护与发展双赢。

## 第二节 功能分区

按照上述原则并综合考虑管理目标、资源特征差异，将虎豹公园划分为核心保护区、特别保护区、恢复扩散区和镇域安全保障区 4 个功能区，核心保护区、特别保护区和恢复扩散区均为重点保护区

域，占虎豹公园总面积的 95.21%，镇域安全保障区占 4.79%。

## 一、核心保护区

将近年来监测确认的东北虎、东北豹繁殖家域、定居区以及东北虎豹活动频繁的区域划为核心保护区。

核心保护区是维护现有虎豹种群正常繁衍、迁移的关键区域，也是规划期优先采取严格管控措施的区域。

核心保护区范围涉及：吉林珲春东北虎、吉林汪清、黑龙江老爷岭东北虎国家级自然保护区，吉林密江河大麻哈鱼国家级水产种质资源保护区，吉林兰家国家森林公园和吉林松茸省级自然保护区；公园范围内珲春森工局所有国有林场，汪清森工局的大荒沟、杜荒子、西南岔、浪溪、六道、兰家、荒沟、金苍林场，绥阳森工局的三岔河、暖泉河、园山、中股流、三节砬子、万宝湾、太平川、柳桥沟林场；珲春市春化镇、哈达门乡、密江乡、杨泡满族乡部分村屯和三家子满族乡所管辖的二道沟林区，汪清县东光镇的部分村屯，东宁市大肚川镇、老黑山镇部分村屯和闹枝沟、朝阳沟、石门子国有林场。

核心保护区面积 627605 公顷，占虎豹公园总面积的 42.05%。涉及人口 4349 户 11163 人，占虎豹公园总人口的 12.27%，其中村镇人口 2930 户 8062 人，林场人口 1419 户 3101 人。

## 二、特别保护区

将沿中俄、中朝国境线的边境管控区域划为特别保护区，是边

防部队和虎豹公园管理局联合管控的区域，也是军民融合共建区域。

特别保护区是我国边境国防控制区，又是中国、俄罗斯、朝鲜三国间东北虎、东北豹种群主要连通区域。 特别保护区范围涉及：

吉林珲春东北虎、黑龙江老爷岭东北虎

国家级自然保护区，吉林图们江国家森林公园，吉林珲春森工局敬信林场和敬信湿地，黑龙江东宁市朝阳沟国有林场，吉林珲春春化镇、哈达门乡、敬信镇、杨泡满族乡和黑龙江东宁市大肚川镇的少量边境村屯。

特别保护区面积 91810 公顷，占虎豹公园总面积的 6.15%。涉及人口 501 户 1394 人，占虎豹公园总人口的 1.53%，其中村镇人口 369 户 995 人，林场人口 132 户 399 人。

**三、恢复扩散区** 将东北虎豹种群扩散栖息地、迁移廊道等区域划为恢复扩散区。 恢复扩散区是东北虎、东北豹家域向外扩散的关键区域，也是

生态修复、改善栖息地质量和生态廊道的重点区域，在生态修复的同时加强管控。恢复扩散区将进行动态调整，定期将东北虎、东北豹繁殖家域扩散区域逐步调整为核心保护区。

恢复扩散区范围涉及：黑龙江穆棱东北红豆杉国家级自然保护区，吉林嘎呀河国家湿地公园，吉林兰家国家森林公园、黑龙江穆棱国家森林公园，吉林天桥岭东北虎、汪清上屯湿地省级自然保护区；公园范围内大兴沟、天桥岭、穆棱、东京城森工局的所有国有

林场，汪清森工局的塔子沟、大柞树、砂金沟、金沟沟、地荫沟、金苍林场，绥阳森工局的三节砬子、青山、寒葱河、万宝湾、太平川、柳桥沟林场，汪清县的东升、天桥岭、春阳、大兴、南沟、上屯、老庙、金矿国有林场，东宁市的闹枝沟、石门子、朝阳沟国有林场；汪清县春阳镇、罗子沟镇、复兴镇、天桥岭镇、大兴沟镇、东光镇的部分村屯，东宁市大肚川镇、老黑山镇部分村屯。

恢复扩散区面积 701622 公顷，占虎豹公园总面积的 47.01%。涉及人口 7083 户 16687 人，占虎豹公园总人口的 18.34%，其中村镇人口 2438 户 5857 人，林场人口 4645 户 10830 人。

## 四、镇域安全保障区

将吉林的罗子沟镇、复兴镇、春化镇和黑龙江的老黑山镇镇址所在地，以及人口数量较大的林场场部、村屯及周边农业耕种区和自留山、柴场经营区划为镇域安全保障区，并分为固定型和临时型。

镇域安全保障区（固定）是虎豹公园内林场职工、当地现有居民安全居住、生产、生活的主要区域，也是开展与虎豹公园保护管理目标相一致的自然教育、游憩、生态体验服务的主要场所。

镇域安全保障区（临时）是虎豹公园内林场职工、原住居民安全居住、生活、传统生产的区域，随着虎豹公园的保护与建设逐步实施撤村并屯，打通和恢复虎豹迁移廊道。

镇域安全保障区（固定）范围与吉林、黑龙江省新兴城镇规划的范围相衔接，涉及 8 个块区域：①吉林汪清县春阳镇及周边区域，

以及汪清县金矿、南沟国有林场场部所在地；②罗子沟镇镇址所在地及周边区域；③复兴镇镇址所在地及周边区域，汪清森工局金苍林场场部所在地；④珲春春化镇镇址所在地及周边区域，珲春森工局春化林场场址所在地；⑤老黑山镇镇址所在地及周边区域，绥阳森工局万宝湾、三节砬子林场场址所在地；⑥黑龙江大肚川镇部分区域，绥阳森工局太平川林场场址所在地；⑦东京城森工局奋斗、桦树林场场址所在地；⑧穆棱森工局牛心山林场场址所在地。

镇域安全保障区（临时）范围涉及：汪清森工局六道林场场址所在地，天桥岭森工局上河、内河林场场址所在地，珲春森工局三道沟林场场址所在地，绥阳森工局青山林场场址所在地共 5 个林场居住点；汪清罗子沟镇部分区域；汪清复兴镇部分区域；珲春春化镇部分区域；黑龙江老黑山镇部分区域。

镇域安全保障区总面积 71563 公顷， 占虎豹公园总面积的 4.79%，。涉及人口 24445 户 61727 人，占虎豹公园总人口的 67.86%，其中村镇人口 21084 户 53788 人，林场人口 3361 户 7939 人。

镇域安全保障区（固定）面积 40416 公顷，占虎豹公园总面积的 2.71%。涉及人口 18212 户 45903 人，占虎豹公园总人口的 50.46%，其中村镇人口 15415 户 39338 人，林场人口 2797 户 6565 人。

镇域安全保障区（临时）面积 31147 公顷，占虎豹公园总面积的 2.08%。涉及人口 6233 户 15824 人，占虎豹公园总人口的 17.40%，其中村镇人口 5669 户 14450 人，林场人口 564 户 1374 人。

**表 3-1　东北虎豹国家公园功能区划**

单位：公顷，%

| 区划 | 范围 | | 人口 | |
|---|---|---|---|---|
| | 面积 | 总占比 | 数量 | 总占比 |
| 核心保护区 | 627605 | 42.05 | 11163 | 12.27 |
| 特别保护区 | 91810 | 6.15 | 1394 | 1.53 |
| 恢复扩散区 | 701622 | 47.01 | 16687 | 18.34 |
| 镇域安全保障区（固定） | 40416 | 2.71 | 45903 | 50.46 |
| 镇域安全保障区（临时） | 31147 | 2.08 | 15824 | 17.40 |
| 总计 | **1492600** | **100** | **90971** | **100** |

## 第三节 功能区管控措施

虎豹公园实行严格管控，除不损害生态系统的原住居民生产生活设施改造和科研、教育、游憩外，禁止其他建设经营活动。虎豹公园内不符合保护和规划要求的各类设施、工矿企业等逐步搬离。各功能区按照管理目标和资源特征实施差别化保护管控措施。

### 一、核心保护区

对区域内的生态系统和自然资源实行严格保护，优先清理不符合保护和规划要求的各类设施、工矿企业。除科研监测、栖息地管 理活动外，禁止开展林下放牧、林蛙养殖、人参种植、松子和林产 品采集等生产经营活动。禁止建设与保护管理无关的人工基础设施， 除现有巡护、防火道路外不规划新建任何道路设施，对已有道路实 行车辆通行管控。撤除天然林保护、农耕地、牧场等围栏。除必要 的栖息地管理外原则上不采取人工造林等修复措施，禁止开展生态

旅游、生态体验等活动，保持区域内生态系统的自然状态，维持生态系统的原真性、连通性和完整性。

## 二、特别保护区

保护管理机构和边防部队共同管理，以满足国防安全和东北虎豹保护的需求。除科研监测、廊道建设设施修建维护外，禁止建设其他人工基础设施；实施森林、湿地封禁保护，分段改造边境围栏，除必要的栖息地管理外原则上不采取人工措施。除边防、保护管理人员，以及口岸通关、旅游车辆沿线穿过外，其他人员进入需要获得边防和保护机构的共同许可。

## 三、恢复扩散区

允许以自然恢复为主，人工修复为辅，采取近自然的方式修复栖息地，培育次生林，改造人工林；允许对现有巡护道、防火道、瞭望塔进行改造修复，允许利用现有国有林场设施改建管护站等设施。禁止形成人口、居住点增量，禁止散养放牧、养蛙、种参、采集松子等生产经营活动。禁止设置生态旅游、生态体验等活动，保持东北虎豹栖息地稳定，促进东北虎豹种群数量增长。

## 四、镇域安全保障区

镇域安全保障区（固定）在法律法规范围内，鼓励支持当地居民利用现有的自然和经济社会条件，以投资入股、合作、劳务等形式从事符合保护要求的传统种植、养殖、加工，以及农事和民俗体验活动；允许开展自然教育活动，以及利用现有设施设置简易营地、

驿站；允许修建和维护必要的生产生活设施，开展惠民项目；允许修建居民安置点、农业设施；禁止采矿等规模化、工业化的生产经营活动。在人口密集的乡镇所在地，建设符合保护和规划要求的业务管理、公共服务设施，成为国家公园保护管理的保障基地、培训基地和宣教基地。逐渐建成生态友好、人虎冲突弱化的可持续发展社区。

镇域安全保障区（临时）仅允许当地居民从事符合保护要求的传统种植、养殖，并逐步进行撤村并屯。

# 第四章 体制机制创新

虎豹公园将突破原有的国有林区林场和自然保护地等保护管理机制，通过平衡保护利用关系，深化管理体制与机制改革，形成跨区域跨部门、垂直统一的生态保护管理模式。着力解决全民所有自然资源资产所有权边界模糊、所有权人不到位、权益不落实、所有者和监管者职责不清等问题，通过组建国有自然资源资产管理机构，统一行使虎豹公园全民所有自然资源资产所有权职责，理顺各方面权责关系，构建归属清晰、权责明确、监管有效的国家自然资源资产管理体制。

## 第一节 运行管理

### 一、管理机构

**（一）东北虎豹国家公园管理局** 东北虎豹国家公园管理局统一行使区域内国土空间用途管制、

资源保护管理、资源环境综合执法、运行发展等职责；组织起草保护管理法规、规章、政策、标准和规划；建立特许经营机制、志愿者服务机制、社会合作监督机制等；负责拟定资金管理政策，提出支出成本预算，并组织实施。

虎豹公园内涉及自然资源和生态保护的政府有关部门、林场的相关职责和人员部分划转东北虎豹国家公园管理局，现有各类保护地管理职责并入东北虎豹国家公园管理局。整合国家公园所在地资源环境执法机构人员编制，由东北虎豹国家公园管理局实行资源环境综合执法。本着“因事设岗、因岗定人”的原则进行人员编制的

核定，构建虎豹公园自然资源与生态保护的骨干队伍。

**（二）区域东北虎豹国家公园管理局** 东北虎豹国家公园管理局

珲春/天桥岭/汪清/大兴沟/绥阳/穆棱/

东京城/珲春市/汪清县/东宁局受东北虎豹国家公园管理局领导。各区域东北虎豹国家公园管理局行使辖区内资源保护管理职责，承担上级管理局交办的各项工作。

试点结束后，中央编办根据情况进行相应调整，与重点国有林区、国有林场改革机构调整、人员安置等相衔接，确定“三定方案”，取消已有的各类自然保护地管理机构，统筹、整合形成分区、分级的保护管理体制。

**（三）保护管理站** 虎豹公园范围内各乡镇政府和国有林场加挂

保护管理站牌子，

行使各自辖区内虎豹公园相关管理职责。涉及林场（站、所、区）77 个，其中天桥岭森工局白石林场无场部，撤并汪清林业局杜荒子、六道、荒沟林场，珲春森工局青龙台林场，绥阳森工局三岔河、中股流林场共 6 个林场场部，其余 71 个林场各设立 1 个保护管理站；涉及的 17 个乡镇各设立 1 个保护管理站，共设立保护管理站 87 个。

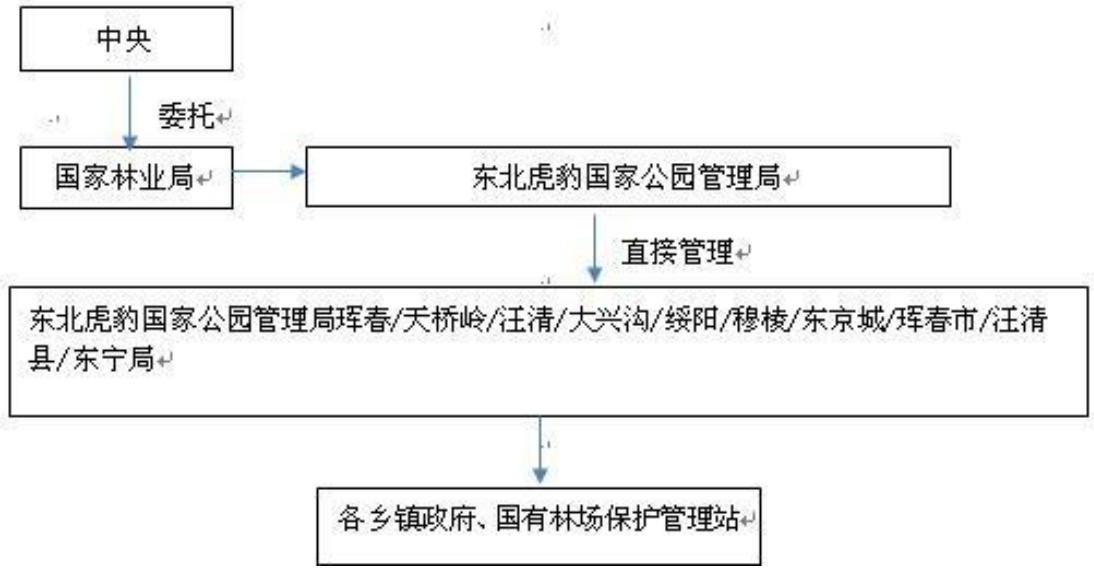



**图 4-1 虎豹公园管理组织架构**

通过保护管理站层面的责任分区管理，建成完善的虎豹公园保护管理网络。以保护管理站为依托，配备管护人员 6830 人，把每个管护人员的责任按沟系承包落实到山头地块，加强管护巡护。管护人员职责主要包括：宣传资源保护政策和有关法律、法规；制止破坏、损毁、侵占自然资源等不法行为，并及时报告虎豹公园管理部门；开展森林火灾、有害生物、自然灾害等方面的巡查，发现问题及时上报。全面掌握虎豹公园的自然资源现状及存在问题，为制定和实施具有针对性的保护管理措施提供基础数据。

## 二、运行机制

虎豹公园的所有权、管理权和经营权分离，遵循“国家所有、政府授权、特许经营”的模式，即形成专门管理主体独立管理，多方协同联动参与的管理机制。虎豹公园国有自然资源资产所有权属于中央政府；管理权属于虎豹公园管理局；经营权属于虎豹公园管理局特许的经营者，以经营合同的形式规范经营行为，虎豹公园管理局不从事经营活动。

2018 年 6月底前，虎豹公园管理局行使管理权，坚持整合优化、统一规划、不作行政区划调整，行使主体管理职责。整合虎豹公园内相关森工局、林业局以及相关保护地管理机构，统一行使虎豹公园的自然资源资产管理和国土空间用途管制职责，依法实行更加严格保护。

## 三、园区内外协调

虎豹公园管理局与地方政府积极协作、合理分工、明确权责，建立各司其职、有机衔接、相互支撑、密切配合的良性互动关系，以生态、生产、生活联动的绿色理念推动生态环境保护，实现建设富裕文明、和谐美丽新家园的共同目标。

管理局通过综合规划、综合管理、综合执法，对虎豹公园自然资源资产实行一体化、集中高效统一的管理和更加严格规范的生态保护。属地地方政府按照生态保护优先、职能有机统一、党政有效联动、编制有效支撑原则，结合国家公园体制试点要求，积极探索职能统一高效的运行体制，行使辖区内经济社会发展的综合协调、公共服务、社会管理和市场监管等职能，构建精干高效的社会治理体系，遵照相关法律法规履行森林防火、防汛等属地行政首长负责制的工作职责。

虎豹公园管理局与地方政府建立协作机制，构建合作互赢的社会治理体系，共同开展虎豹公园范围内的生态保护、公共服务、社区发展等相关任务，通过虎豹公园品牌和入口社区建设带动园区外社区发展，统筹园区内外保护与发展。地方政府主导的涉及虎豹公园各项工程项目应该符合虎豹公园规划与保护要求，与虎豹公园管理机构达成一致意见。

## 四、社会参与和国际合作

**（一）社会参与** 建立社会参与虎豹公园运行的机制，鼓励当地社区、企业、学校和个人参与虎豹公园的建设和发展。

社区是虎豹公园的有机组成部分，在虎豹公园建设和运行过程中，鼓励社区居民应征生态管护和社会服务性公益岗位，提高保护意识，为生态建设和绿色社区建设贡献力量。

虎豹公园运行过程中，积极吸纳社会企业参与生态保护和社区发展，为农林产品提供有机种植技术支持、销售渠道和宣传平台；为林场富余劳动力和迁移安置的居民提供工作岗位；为虎豹公园保护管理等提供捐赠等。

积极鼓励大专院校及中小学以集体或个人的形式，参与虎豹公园的自然教育，并吸纳其积极参与虎豹公园管护、宣传、科普等服务工作。

积极吸纳社会个体，参与虎豹公园运行的监督，并对虎豹公园的保护管理、社区发展、自然体验等方面提出建议。

**（二）志愿者服务机制** 建立志愿者个人招募、注册、培训、考核评估和激励制度，吸引社会各界志愿者特别是青少年参与虎豹公园服务工作。

通过多维度的媒体宣传，招募普通志愿者，并向特定的人群发送招募信息，吸收掌握特殊技能或高新技术的志愿者。

建立虎豹公园志愿者注册制度，甄选注册志愿者、确定志愿者录取名单、建立注册志愿者档案和服务需求档案。

虎豹公园对志愿者进行职前培训和在职培训。职前培训主要通

过讲授、角色扮演以及实地参观等方式，介绍虎豹公园的历史背景、规章制度、志愿者服务的主要内容与形式等，帮助志愿者顺利开展工作。在职培训主要针对志愿者遇到的问题，适时培训，答疑解惑，提高志愿者服务水平。

建立虎豹公园志愿者考核和评价制度、星级评定制度，对志愿者的服务时间、服务质量和服务业绩进行把控，定期组织开展评选与表彰，授予志愿者荣誉称号和相应的服务奖章。

**（三）国际交流合作机制** 开展东北虎豹种群及栖息地跨国保护研究。加强与俄罗斯豹地

国家公园合作交流，建立跨境监测网络，开展跨国生态廊道研究，探索东北虎豹栖息地互联互通的途径，为东北虎豹跨国保护提供技术支撑。在《中俄关于保护虎的议定书》等双边协议框架下开展技术交流、信息沟通、共同保护等活动，促进中俄生态环境安全双边合作和联合执法，实现跨境联合保护。

参与国际保护地联盟组织活动。通过世界生物圈保护区网络和国际自然保护地联盟等，建立全球自然保护地的合作交流机制，与其他成员之间分享技术与管理经验，共同提高保护管理水平。

引领国际性东北虎豹保护计划。与国际保护组织和国际学术组织之间建立长期合作机制，探索国际先进的保护管理理念和科研检测手段。积极参与由世界自然保护联盟物种生存委员会下属物种保护繁殖专家小组（IUCN/SSC CBSG）主导的《老虎全球存活计划》和《老虎基因资源库行动计划》，并在东北虎豹保护研究领域起到引领作用。优先在东北虎豹的遗传多样性和栖息地保护、生物多样性调查和监测技术的改进、生态保护宣传教育等方面开展合作。

履行国家签署的相关国际条约和宣言。积极履行《濒危野生动植物物种国际贸易公约》、《联合国生物多样性公约》、全球野生虎分布国政府首脑宣言等。深入了解在国家、区域和全球层次的保护政策差异，制定和完善保护东北虎豹的相关管理政策、法规。

## 第二节 自然资源资产管理

### 一、落实所有权人

**（一）自然资源资产综合调查** 按照国家林业局组织开展东北内蒙古重点国有林区森林资源规

划设计调查工作（即二类调查）的要求，在 2017 年全面完成珲春、汪清、天桥岭、大兴沟、绥阳、穆棱和东京城 7 个森工局的森林资源调查基础上，2018 年年中完成其余国有林场和集体林的森林资源调查。

同时，2018 年年中完成对湿地、野生动物、野生植物、矿产、山岭、草地、水流等各类自然资源的类型、边界、面积、数量和质量等自然状况的摸底调查，查清国有自然资源底数，构建自然资源本底数据库。划清试点区各类自然资源资产全民所有与集体所有之间的边界，划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界，划清不同集体所有者的边界，为自然资源确权登记提供依据。

**（二）自然资源统一确权登记** 按照《自然资源统一确权登记办法（试行）》的要求，结合上述

自然资源调查结果，以土地利用现状调查、不动产权籍调查、重点国有林区国有林权证、林地“一张图”、自然资源摸底调查等调查相关图件为基础，对森林、林地、湿地、野生动物、野生植物、矿产

等国有自然资源的所有权统一进行确权登记。明确国家林业局作为虎豹公园全民所有自然资源资产所有权代行主体，统一行使所有权。

到 2018年年中，以虎豹公园作为独立登记单元，在不动产登记的基础上，按照自然资源统一确权登记的有关规定，完成虎豹公园80%以上国有自然资源确权登记。对于存在权属、边界等争议的问题，在尊重历史的原则下，通过调整规划、调处纠纷等措施积极解决；短期内确实协调解决不了的，可暂时搁置。重点国有林区森林、林木和林地的登记，经国有林业局等林业单位申请，由国土资源部受理，会同国家林业局依照有关规定进行办理。

## 二、建立组织机构

**（一）国有自然资源资产管理局** 东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局将整合虎豹公园范

围内吉林省、黑龙江省各级国土、水利、林业、森工、农业、畜牧等部门的全民所有自然资源资产所有者权利和职责，具体行使虎豹公园范围内全民所有自然资源资产所有者职责。

东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局主要职责包括：统一行使区域内国有自然资源资产管理与保护职责，承担国有自然资源资产出资人职责和保值增值责任；组织开展自然资源调查、监测、评估，编制国有自然资源资产负债表，建立国有自然资源资产目录清单、台账和动态更新机制；负责国有自然资源资产出让管理和收益征缴，组织实施国有自然资源资产有偿使用制度、特许经营制度、生态损害赔偿制度、生态补偿机制等，编制国有自然资源资产预算；负责拟定资金管理政策，提出专项资金预算建议，编制部门预算并组织实施，指导、管理各类专项资金筹集、使用工作。

**（二）区域国有自然资源资产管理局** 东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局珲春/天桥岭/汪清/

大兴沟/绥阳/穆棱/东京城/珲春市/汪清县/东宁局接受东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局领导。试点结束后，由中央机构编制委员会办公室根据试点情况进行调整，确定“三定方案”，优化整合现行管理区域，构建统一、垂直的国有自然资源资产新型管理体制。

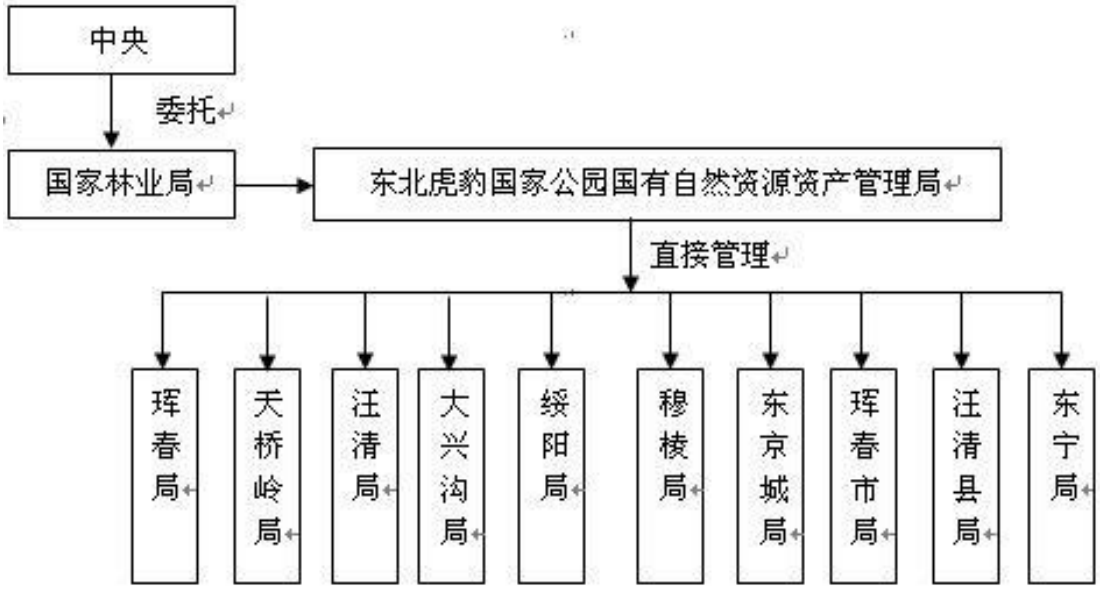



**图 4-2 虎豹公园国有自然资源资产管理组织架构**

## 三、整合职责

加快推进虎豹公园自然资源资产管理体制改革试点，将虎豹公园原属于地方人民政府及相关部门行使的涉及土地、森林、草地、水流、野生动植物、矿产等各类国有自然资源资产所有者权利和职责，包括占有、使用、收益和处分，资源调查、清产核资，编制国有自然资源资产保护利用规划，国有自然资源资产开发利用和经营管理，有偿使用收益征缴等职责分离出来，由东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局统一集中行使。试点区所属地方人民政府不再行使试点区内的国有自然资源资产所有者职责，继续行使试点区

内监管职责。

国有自然资源资产管理局具体行使国有自然资源资产所有者权利和职责时，不改变现行法律法规关于行政许可、行政处罚、行政强制、规划调控等规定。相关行政许可事项涉及国有自然资源资产所有者权利和职责的，由申请人按照法律法规规定报东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局及相关部门审批。试点措施确需突破现行法律法规的，要按程序报批，取得授权后实施。资产使用或变动的审批、收益的归属和使用，受当地政府有关部门、中央有关部委监管。

到 2018 年 6 月底，完成完成国有自然资源资产所有者职责的整合及所有自然资源资产管理体制试点任务，形成权属清晰、职责明确、监管有效的自然资源资产管理体制。

## 四、制定管理制度

**（一）国有自然资源资产调查评估制度** 研究制定国有自然资源资产调查、监测、评估、台账管理等制度。建立自然资源资产数据库，结合国家公园自然资源统一确权登记簿册资料，建立“东北虎豹国家公园自然资源资产负债表核算体系及数据采集平台”，统一管理资源数据；研究编制自然资源资产负债表，以核算账户的形式对虎豹公园范围内主要自然资源资产的存量及增减变化进行分类核算，客观评估虎豹公园在试点初期、设立初期等特定时间点上所拥有的自然资源资产总价值，准确把握管理主体对自然资源资产的占有、使用、消耗恢复和增值活动情况，为虎豹公园保护管理综合决策、绩效评估考核、生态补偿、领导干部自然资源资产离任审计、责任追究等提供重要依据。

**（二）自然资源保护利用规划制度** 以用途管制、依法管理为前提，有条件地使用自然资源，有序地开发自然资源，在符合土地利用总体规划的前提下，组织编制虎豹公园国有自然资源资产保护管理和开发利用规划。符合规划用途管制或许可，符合相关准入条件和标准，履行保护和节约利用资源的法定义务，防止无序无度开发利用自然资源，为自然资源保护管理及开发利用提供指导基础。

**（三）国有自然资源资产有偿使用制度** 坚持资源公有，合理划分中央和地方事权，处理好所有权与使用权的关系，保障全体人民分享全民所有自然资源资产收益。除法律法规和政策规定划拨或无偿使用的情况外，全面实行有偿使用。探索建立国有自然资源资产有偿使用制度，制定国有自然资源资产有偿使用办法，对有偿使用范围、方式、审批规定、收益管理等进行明确规定，禁止无偿或低价出让。

虎豹公园内，符合功能区管控措施要求的资源利用活动一律实行资源有偿使用制度，国有自然资源资产形成的收益由中央财政纳入预算管理并做好衔接。

**（四）创新自然资源管护机制** 结合国有林区、国有林场改革，创新自然资源管护机制，以提供生态服务、维护生态安全为导向，推动试点区内国有林区和林场等管理机构转型，承担全民所有自然资源资产保护管理职能。探索以购买服务的方式，实施国有自然资源资产管护管理。

# 第五章 东北虎豹保护及栖息地修复

东北虎豹保护及其栖息地修复是虎豹公园建设的核心。科学把握山水林田湖草生命共同体的内在规律，遵循东北虎豹生存繁衍习性，以种群保护、栖息地保育和迁移廊道修复为重点，促进东北虎豹野生种群的繁衍和扩散。减少人为活动对自然生态系统的干扰，坚持以自然恢复为主，生物措施和其他措施相结合，采用先进适用的恢复和治理技术，丰富生物多样性，提高生态系统承载力，恢复东北虎豹栖息地生态环境。

## 第一节　保护东北虎豹种群

### 一、巡山清套

持续开展巡山清套集中整治活动，加强野外巡护和执法，严厉打击乱砍滥伐、乱捕滥猎、破坏生态等违法犯罪行为，减少对野生动物的人为伤害。在珲春、天桥岭、汪清、大兴沟、绥阳、穆棱、东京城 7 个森工局，珲春市、汪清县和东宁市 3 个县林业局，分别组建巡护队伍，负责日常野外巡护和清套等工作。实行周报、月报制度，使清套和巡护规范化、常态化运行。

### 二、野生动物救护

针对东北虎豹及有蹄类动物可能受到自然灾害、疫病感染、人为设施伤害等威胁，建设 2 处野生动物救护站，分别位于汪清森工局西南岔林场、东宁市闹枝沟林场。建立救护与应急体系，配置救护设施设备，按照标准化的“野外救护—治疗—康复—野化—严格评估—放归自然”综合救护程序，对东北虎豹等发现的野生动物野

外伤病个体进行救护。

依托吉林省、黑龙江省现有的陆生野生动物疫源疫病防控体系，重点加强东北虎豹种群、猎物种群以及家畜种群疫病本底调查，筛查确定威胁东北虎豹种群的主要疫病，掌握其发生与传播的途径与规律，制定虎豹公园疫源疫病防控应急预案。

## 第二节　保护东北虎豹栖息地

### 一、天然林和湿地保护

天然林保护工程是建设虎豹公园的重要基石，虎豹公园内的天然林和湿地面积分别为128.65万公顷和2.40万公顷，对其继续实施天然林保护与湿地保护工程，实行全面保护，保障虎豹公园自然生态系统的原真性、完整性，为东北虎豹提供稳定的栖息地。

虎豹公园天然林维持自然状态为主。遵循天然林生长演替规律，禁止采伐、烧除、挖腐植土等行为，提升森林生态功能，尽量减少天然林的人工干扰。按照国家关于天然林保护的相关政策，完善森林管护措施，实现虎豹公园天然林资源保护全覆盖。

虎豹公园所有河流、沼泽等湿地以维持自然状态为主。拆除河流上的已有小型水坝，恢复河道上下游生态联系，保障河流湿地生态系统完整性，保护大麻哈鱼、细鳞鲑等野生鱼类的种质资源及栖息环境。加强河流湿地岸线保护，恢复与保持河岸的自然状态。禁止在沼泽湿地上从事开垦种植、采挖泥炭等破坏湿地的人为活动，保持沼泽湿地面积和生态功能稳定，维持湿地生物多样性。

### 二、森林防火

以“预防为主、积极消灭”为方针，加强森林防火，保护森林

资源，维护东北虎豹赖以生存的生态系统安全。

采用水曲柳、春榆、紫椴等耐燃树种新造或补造，营建防火生物隔离带，共 280 公里，宽度 30～50 米，火险等级高的区域构建生土带，形成森林防火阻隔系统。

建立完善森林防火监控指挥系统，加强地面巡护，与视频监控互为补充，实现森林火险监控全覆盖形成高效、快捷、灵活的森林防火指挥网络，提供最新、快捷、准确的林火信息，及时消除各种火灾、火情和火警隐患。

在原有森林防火队伍为基础上，进一步完善森林消防专业、半专业队伍，加强防火队伍专业技术培训，配备设施设备。形成与当地政府、居民及边防部队的联防机制。

加强森林防火宣传教育，配备必要的宣教设施设备，利用各类媒体及宣传材料开展森林防火科普知识、火灾扑救和安全避险知识等教育宣传，提高民众的森林防火意识。

## 三、有害生物防治

开展有害生物普查，建立虎豹公园有害生物信息库。成立重大有害生物防控应急指挥部，制定重大有害生物防控应急预案，组织突发事件有害生物的鉴定和评估，进行应急队伍实战演练，开展业务知识培训，提高检疫、报检意识和有害生物的识别能力。配备检疫除害处理设施，有害生物控制以生物防治为主。

加强检疫御灾体系建设，实行严格的检疫监管措施，强化引进林木种苗检疫隔离试种和检疫监管，严防外来有害生物的传入。

建立和完善毗邻区域间和虎豹公园内设部门间联防联治机制。加强与相邻区域的协作配合，建立健全疫情信息通报和定期会商制

度。

## 第三节 疏通东北虎豹迁移廊道

疏通东北虎豹迁移扩散廊道，解决边境铁丝网、城镇、乡村、农田等造成的栖息地隔断和碎片化问题，实现东北虎豹栖息地之间的连片贯通。在铁路、公路隧道上方加强森林植被修复，确保通道有效可用。对园区内已建和拟建的公路、铁路等工程设施，充分考虑动物通行需要，通过修建高架桥、地下公路和过路天桥等方式，为东北虎豹等动物留出通道。

### 一、迁移生态廊道建设

中俄边界东北虎豹数量已超出资源承载力 3 倍，扩散的唯一途径是向西进入中国东北林区。目前，在黑龙江省东部的完达山、老爷岭和吉林省大龙岭的中俄边境线上，有 5 处东北虎豹越境迁移的重要生态廊道。其中，虎豹公园范围内涉及大龙岭和老爷岭南部有 2 条生态廊道，为有效管理边境安全问题，规划设置远程监控，配备全天候震动光纤监测设备，同时加强管理机构与边防部队的联合巡防。

### 二、扩散生态廊道建设

虎豹公园的核心保护区、特别保护区可作为东北虎豹稳定的繁殖种源地，未来野生种群扩散大致有 3 个方向，往北连通老爷岭北部，往西进入张广才岭，往南向长白山腹地乃至朝鲜扩散。

目前，扩散方向主要存在二类问题，一是关键廊道区域存在部分村屯和少量林场居民区，频繁的人为活动干扰了东北虎豹的通行和迁移；二是在部分关键廊道区域如汪清森工局地荫沟、金沟岭林场，穆棱森工局双宁林场等处，大面积分布了长白落叶松人工林等非东北虎豹偏好的森林类型，因猎物分布少等原因造成野生个体定

居的适宜性差。 结合国有林场和国有林区改革，对东北虎豹扩散生态廊道上的

现有林场进行整合撤并，撤并后的场部仅作为野外保护管理站点，其余建设用地优先恢复植被，消除人为活动影响，保障东北虎豹扩散生态廊道畅通。在汪清森工局地荫沟、金沟岭林场，穆棱森工局双宁林场等东北虎豹生态廊道关键区域，把集中分布的 1.25 万公顷人工纯林采取近自然培育方式，改造为适宜东北虎豹及其猎物喜好的红松阔叶混交林。

### 三、交通道路管控

加强穿越虎豹公园的道路管控。道路沿线采取设置警示牌、减速震动带、速度显示器等措施限制车速，引导司机注意避让野生动物。核心保护区、特别保护区的道路，在东北虎豹繁殖季节禁止或限制汽车、火车鸣笛和照射远光灯。

## 第四节 清收土地修复

### 一、禁养退牧还草

当地居民林下散养黄牛数量达 6万多头。散养放牧黄牛对东北虎豹影响大，一是与虎豹主要猎物如马鹿、梅花鹿等竞争栖息草场，二是黄牛身配铃铛、放牧人活动等影响虎豹栖息，特别是在繁殖期影响非常明显。规划对核心保护区、特别保护区和恢复扩散区逐步实施退牧，禁止散养放牧，散放牧场自然恢复为草地，为马鹿、梅花鹿、狍、野猪等东北虎豹猎物提供食源，尽快提高猎物的种群密度，促进东北虎豹的定居与扩散。

## 二、开垦林地清收

林地开垦是影响东北虎豹栖息地的重要因素，规划对核心保护区、特别保护区和恢复扩散区的开垦参地和非法开垦的耕地清理回收。 清收后共有两种修复方式。一是收回后弃耕，考虑到东北虎豹猎物以野猪、狍、马鹿、梅花鹿等草食动物为主，喜草丛、灌丛等次生环境，对清收土地采取弃耕方式，自然恢复为草丛、灌丛等生境。二是安排耕种后弃收，土地清收后，可以每年安排人员适当种植谷类、块茎类、果类等作物，成熟后不采收，作为有蹄类动物的补充饲料。全面复壮野猪、狍、马鹿、梅花鹿等有蹄类动物种群，促进东北虎豹种群的扩散与定居。

## 三、撤并林场植被恢复

对核心保护区和恢复扩散区撤并的林场场址进行植被恢复。间歇保留少量耕地，每年安排人员适当种植谷类、块茎类等作物，成熟后不采收，作为有蹄类动物的补充饲料。林场的撤并将减少人为活动对东北虎豹迁移扩散的影响。

## 四、废弃工矿地生态修复

对废弃工矿用地进行生态修复，采用土壤整治、植被恢复、微生物技术以及其他措施，使破损山体回归到自然状态，扩大东北虎豹适宜栖息地面积。

## 五、退耕还湿

统筹推进嘎呀河、穆棱河、绥芬河生态修复和整治。对嘎呀河八人沟林场段地势较低的林场职工自留地和开荒地实施退耕还湿，面积 50 公顷。一是通过小范围的挖方与填方，营造微地形，拓宽河

岸，提高河岸线曲率，优化河岸形态；二是将岸边较窄的坡面改造成阶梯状台地，“变坡为台”放缓入水坡岸，形成适合不同种类湿地植物生长的种植面，营造曲折迂回的水陆交界线，增加河流湿地的生境异质性，丰富生物多样性。选择的湿地植物有芦苇、香蒲、水葱、菖蒲、灯芯草、蕉草、金鱼藻、狐尾藻等。

# 第六章 支撑体系建设

构建保障虎豹公园管理运行通畅的支撑体系，重点建设自然资源与生态监测体系、科技支撑体系以及相关基础设施建设，开展人才培育，为虎豹公园的科学建设、管理服务。

## 第一节 自然资源与生态监测体系

建设天地空一体化自然资源与生态监测平台，该平台由天地空一体化监测系统、监控系统构成。

### 一、天地空一体化监测系统

创新数据采集方式，拓宽数据获取渠道。整合现代通信、网络、人工智能等高新技术，运用有线无线融合网络、视频监控、自动传感、红外相机、振动光纤、无人机等技术手段，结合遥感卫星影像数据，实现对土地、森林、山岭、草地、湿地、野生动植物、水生生物、矿产等自然资源，水、土、气等生态因子，以及森林火险、人为活动等方面进行实施监测和数据实时传输。同时，充分利用现有各部门监测站点，形成密度适宜、功能完善的监测地面站点体系，建立全天候快速响应的天地空一体化监测系统。

**（一）东北虎豹等野生动植物监测** 对东北虎豹及其猎物种群进行监测（表 6-1），掌握东北虎豹和猎物种群动态变化规律、种群分布和栖息地分布状况。同时，对其他野生动物种群、重点保护野生植物，以及外来入侵物种进行监测（表 6-2）。

**表 6-1　东北虎豹及其猎物种群监测一览表**

| 监测内容 | 监测指标 | 监测频率 |
| --- | --- | --- |
| 东北虎 | 种群数量、个体特征、种群分布、栖息地分布 | 实时监测 |
| 东北豹 | 种群数量、个体特征、种群分布、栖息地分布 | |
| 猎物种群 | 野猪、狍子、马鹿、梅花鹿等种群数量、种群分布、栖息地分布 | |

**表 6-2　野生动植物监测一览表**

| 监测内容 | 监测指标 | 监测频率 |
| --- | --- | --- |
| 野生植物 | 重点保护野生植物、特有植物、指示植物等种群数量、物候、生境等 | 1 年 1 次 |
| | 外来入侵植物种类、数量、分布、入侵面积 | |
| 野生动物 | 原麝、紫貂、黑熊、棕熊、白头鹤、丹顶鹤、大麻哈鱼等种群数量，种群分布，栖息地分布 | 实时监测 |

虎豹公园实现对东北虎豹等野生动物全覆盖实时监测。监测设备需具备数据实时远程自动传输功能，避免监测活动时大量人员频繁进入带来的潜在人为干扰。依托虎豹公园内的保护管理站，对野生植物进行监测，设置面积为 1 公顷的植物固定监测样地 35 处；在西南岔林场、新开林场、老庙林场、园山林场、双宁林场范围内，设置面积为 64 公顷大样地 5 处。与遥感卫星影像数据相结合，对虎豹公园野生植物信息的精确监测。

**（二）自然资源监测** 对自然资源进行监测，包括土地、森林、湿地、草地、山体等

项内容（表 6-3），掌握虎豹公园自然资源本底以及资源动态变化情况。

利用遥感卫星高分辨率的遥感图片（1 米×1 米），对土地利用类型、山体状况、森林资源、湿地资源等进行监测，每年 1 次。

除了利用农业、环保部门原有的土壤监测站点，依托虎豹公园内的保护管理站，系统布设土壤监测站 35 处，对土壤退化、土地污

染进行监测。定期开展有害生物监测，每年 1 次，开展有害生物的中长期预测，定时发布趋势预报。

**表 6-3　自然资源监测一览表**

| 监测内容 | 监测指标 | 指标内容 | 监测频率 |
|---|---|---|---|
| 土地资源 | 土地利用类型 | 林地面积 | 1 年 1 次 |
| | | 耕地面积 | |
| | | 草地面积 | |
| | | 新增建设用地 | |
| | 土地质量 | 土地退化、土地污染 | |
| | 山体状况 | 矿山开采 | |
| 森林资源 | 森林质量 | 群落结构、森林蓄积量 | 1 年 1 次 |
| | 林业有害生物 | 森林病虫害 | |
| | 野生动物疫源疫病 | | |
| 湿地资源 | 湿地规模 | 湿地面积、湿地分布 | 1 年 1 次 |

在汪清森工局西南岔林场、东京城森工局奋斗林场建设东北虎豹疫源疫病诊断实验室（BSL-3 级）各 1 处，配备相关监测设备，进行样本筛查与诊断。

**（三）生态环境监测** 对气象、水文、水质、大气、噪声和固废等生态环境因子进行

监测，掌握虎豹公园内生态环境及动态数据变化（表 6-4）。

**表 6-4　生态环境监测一览表**

| 监测内容 | 监测指标 | 指标内容 | 监测频率 |
|---|---|---|---|
| 气象 | 气温 | 最高气温、最低气温、平均气温 | 实时监测 |
| | 降水 | 降雨时间、降雨量 | |
| | 风速 | 风速 | |
| | 光照 | 日照时间、总辐射量 | |
| 水文水质 | 水文 | 径流量 | 实时监测 |
| | 水质 | 溶解氧、化学需氧量、生化需氧量 | 每月 1 次 |
| 大气 | 空气质量 | 负氧离子、PM10 | 实时监测 |
| 噪声 | 噪声 | 道路交通噪声、区域环境噪声 | |
| 固体废弃物 | 生活垃圾 | 厨余垃圾、包装废物 | |
| | 工业固体废物 | 建筑废弃物、废渣 | |

利用现有气象监测站点，并依托保护管理站新建气象监测站 35 处，开展气象监测。 根据河流分布，结合现有水文监测点，新设置水文水质监测点 7 处，开展水文水质监测。新设置水文水质监测点包括珲春河沿线西土门子村、马滴达村，绥芬河沿线复兴镇、绥芬村，汪清河沿线庙沟村，瑚布图河沿线三岔河村，穆棱河沿线团结水库居民点。

依托保护管理站，设置大气质量监测站点 35 处。在特别保护区的 31 个村屯，在镇域安全保障区的 23 个村屯和金苍、三道沟和春化林场，五道沟村所在的林场场部设置噪声、固体废弃物监测点 58 处。监测站点全部在 2018-2035 年建成。

## 二、实时监控传输系统

根据虎豹公园的监控需求，布设视频监控系统、大型野生动物入侵报警系统，对森林火灾、人为活动、动物入侵等进行监控（表 6-5）。

**表 6-5　系统监控一览表**

| 监测内容 | 监测指标 | 监测频率 |
|---|---|---|
| 森林火灾等灾害 | 发生地点、受灾程度 | 实时监测 |
| 访客活动 | 访客来源、访客流量、新增访客、驻留分析 | |
| 社区活动 | 工农业生产规模、生产影响、社区治安 | |
| 动物入侵 | 入侵种类、数量、发生地点 | |

依托虎豹公园内现有林场的防火瞭望塔，配备设施设备，构建森林防火视频监控系统。采用视频监控技术和机器视觉技术，实现林区最大 15 公里半径的烟、火全天候自动识别，以及误差不大于 100 米的火情自动定位，并与报警系统联动。

在虎豹公园的村屯和林场居民点的道路出入口和人为活动密集区域，配备设施设备，构建人为活动视频监控系统，对车辆、居民、

访客、治安等进行监测。

在虎豹公园的村屯和林场场部所在地，尤其是特别保护区和镇域安全保障区，设置野生动物监控点，配备设施设备，构建大型野生动物入侵报警系统，通过振动光纤技术对东北虎、东北豹、熊等猛兽入侵及时报警。

## 第二节 大数据运维与综合业务体系

构建基于自然资源与生态系统监测监控系统的大数据管理系统和业务综合管理系统，分层级在国家林业局、虎豹公园管理局、基层管理站点建设三级管理运行平台，同时可以外接相关数据处理与技术支撑机构。

### 一、自然资源大数据系统

自然资源大数据系统为虎豹公园管理提供数据存储、分析以及决策支持。该系统由基础数据库、生物本底数据库、监测调查数据库和日常管理数据库组成。摸清自然资源本底，通过大数据分析，为自然资源评估、生态环境管理、绩效考核等提供有力支撑，形成科学的多部门联动、服务政府与社会的自然资源大数据系统。

### 二、业务综合管理系统

业务综合管理系统提供内部业务管理和外部公共服务管理。内部业务管理包括：整合管理基础数据和科研监测数据，构建各部门信息共享的信息管理系统，应用新技术为科学快速制定保护管理措施提供依据。外部公共服务管理包括：主动预警突发事件，及时向管理和执法部门报告；进行生态监测评估，发布年度评估报告；利用互联网、移动网络等技术，向民众发布实时数据和预警信息。

## 第三节 科学技术支撑体系

依托国家林业局东北虎豹监测与研究中心、猫科动物研究中心、生态监测评估中心等现有国家级相关研究平台，汇集国内外科研院所、大专院校等学术力量，推动东北虎豹相关领域的重点研究，包括设计和研发天地空一体化自然资源与生态监测平台，开展东北虎豹种群及动态监测、猎物种群及动态监测、栖息地和生态廊道、虎豹项圈追踪等基础生态学研究，以及东北虎豹和野生动物疫源疫病等研究。

加强科研队伍建设，对虎豹公园管理人员和基层科研人员开展业务培训，为虎豹公园建设发展提供技术支撑；加强与国内外专家学者密切合作，构建虎豹公园科技支撑体系。

## 第四节 人才队伍建设

为确保东北虎豹保护工作的持续发展，必须加强从业人员的能力建设。加强人才培养，制定培训计划，不断提高从业人员的专业技术水平和能力，确保工程建设的顺利实施。

### 一、人力资源需求

根据虎豹公园的发展和目标，以供需缺口为导向发展人才。高素质管理人员包括科普宣教、野生动物救治、项目管理、生态体验管理等方面专业管理人员。高素质科研人员包括生态、野生动植物、建设、规划等领域的科学技术人员。

### 二、人力发展与保障目标

虎豹公园人力发展与保障总目标为：培养和造就数量充足、结构优化、素质优良的人才队伍；建立完善的培训机制，实现对从业

人员的持续培训，为虎豹公园的管理和发展提供高素质人才。

## 三、人才发展措施

**（一）加大人才吸引力度** 一是改善条件，稳定队伍，进一步改善工作环境、生活条件及待遇，留住人才；二是提供有吸引力的政策，引进高素质人才，充实队伍，鼓励社会管理人员、技术人员和科研人员等到虎豹公园工作。

**（二）加强人才培训** 制定人才培训计划，对相关人员进行培训。采取“请进来，送出去”的办法，有计划地培养人才，提高野生动植物保护技术、巡护监测技术、野生动物救护、虎豹公园管理等业务水平和整体素质。

**（三）搭建合作平台** 通过考察、学术交流、教学实验及科研项目合作等途径搭建合作平台，加强与国内外科研院所、高等院校的科研人员的交流，共同开展科学研究，鼓励大专院校和科研机构参与虎豹公园的规划设计、生态保护、科研监测、社区共建等。

# 第七章 社区协调发展

推动虎豹公园原住居民生产生活方式转型。合理设置公益岗位，安置原住居民从事自然教育、生态体验以及辅助保护和监测等工作。对传统利用方式进行优化，制定产业准入清单，探索虎豹栖息地已设矿业权退出机制，扶持发展替代生计。制定特许经营和品牌授权制度，引导社区健康、稳定发展。

## 第一节 公益岗位安置

设置生态管护公益岗位和社会服务公益岗位，优先安排国有林区林场改革分流职工、退耕禁牧农民、建档立卡贫困人口担任，使其在参与虎豹公园生态保护和运营管理中获益。

### 一、生态管护公益岗位

虎豹公园建立后，将现有森林、湿地和自然保护地等管护岗位统一归并为生态管护公益岗位，负责野外巡护、森林抚育和资源监测等工作。

设置野外巡护类生态公益岗位，负责野外和社区巡护。目前，虎豹公园范围内的林场护林员人均巡护面积为 170 公顷，巡护主要采用人力巡护的方式开展。虎豹公园建立后，野外巡护工作以人力巡护、设备监察相组合的方式开展。人力巡护范围为乡道、大车道、林区集材道三级道路沿线 2 公里范围内，巡护面积共 4970 平方公里，占虎豹公园总面积的 33.30%。为降低野外巡护对虎豹栖息地的干扰，仅在发现异常迹象时进入林区深处。由于虎豹栖息区域巡护具有一定的危险性，巡护工作至少需 2 人以上组队同行。

设置森林抚育类生态管护公益岗位，负责栖息地恢复和人工林

抚育等营林工作。设置资源监测类生态管护公益岗位，负责虎豹公园内土地、森林、山岭、草地、湿地、野生动植物、水生生物、矿产等自然资源的监测，水、土、气等生态因子监测。

### 二、社会服务公益岗位

为保障虎豹公园内社区有序运转，自然教育和生态体验活动正常开展，统一设置森林消防、社区消防、医疗、急救、社区治安协管、清洁、自然解说、体验向导等社会服务公益岗位，划片承担社区的消防、救护、环卫、体验服务等职责，由社区治理系统和虎豹公园管理机构联合管理。

## 第二节 传统利用管理

### 一、传统利用差别化管理

**（一）传统利用方式** 虎豹公园内传统利用方式主要有：以粮食作物、经济作物、中

药材为主的种植业，以畜牧养殖、经济动物养殖、林下养殖为主的养殖业，非木质林产品采集业，以及产品加工商贸业等。虎豹公园内居民最主要的生产方式是农作物种植，其次为沟系经营（主要包括红松果林、种人参、养林蛙）等。

**（二）传统利用差别化管理** 传统利用按照功能分区实行差别化管理。根据功能分区管控措

施要求，核心保护区和特别保护区禁止除养蜂外的一切生产经营活动；恢复扩散区禁止除养蜂外的一切生产经营活动；镇域安全保障区（固定）可以在本区域内开展符合保护和规划要求的传统农业、

设施农业和有机种植、菌类种植、林下经济、圈养畜牧业、农事体验等生态产业；镇域安全保障区（临时）仅允许当地居民临时在本区域内从事符合保护要求的传统种植、养殖、加工。

**（三）传统利用要求** 鼓励绿色有机的生产方式。禁止散养放牧，通过加大畜牧业基

础设施投入，鼓励舍饲圈养。非木质林产品采集按照限额要求实行承包经营，落实经营人责任主体，避免出现由于没有专人管理导致的放树、争抢等行为。鼓励吊袋木耳栽培方式，推广木耳棚室挂袋优质高产栽培技术。按相关规范和要求妥善处理生产废水和废弃物等。鼓励使用清洁能源，由地方政府研究支持清洁能源改造项目，按规定由中央财政给予资金支持。加强对传统利用的日常监管，降低人为活动对东北虎豹生存活动空间的干扰。

## 二、制定产业准入清单

按照《全国主体功能区规划（2010 年）》、《产业结构调整指导目录（2013 年修正）》、《市场准入负面清单草案（试点版）》、《关于建立国家重点生态功能区产业准入负面清单制度的通知》（发改规划（2015）1760 号）要求，制定虎豹公园产业准入清单，适度鼓励镇域安全保障区的绿色产业发展，严格控制影响生态保护的产业进入。

## 三、工矿企业退出

按照法律法规规定和虎豹公园产业准入清单，未列入准入清单的工矿产业一律退出。

依法全部取缔虎豹公园内非法违规矿企，严禁新设矿业权。研究编制工矿企业和矿业权退出专项规划，合法的工矿企业和矿业权

逐步有序退出，并履行生态恢复责任。矿业权退出方式见表 7-1。

**表 7-1 虎豹公园内矿业权退出方式一览表**

| 矿业权相关手续 | 退出方式 |
|---|---|
| 矿业权申请手续 | 不再受理 |
| 矿业权变更登记手续 | 不再办理，而是办理注销手续 |
| 矿业权延续手续 | 不再办理，而是办理注销手续 |

虎豹公园禁止开发建设工业项目，违法违规企业依法退出，合法企业按照其对生态环境影响的大小分类型分区退出(见表 7-2)。

**表 7-2 虎豹公园内合法工业企业退出方式一览表**

<table>
<tr><th rowspan="2">工业企业类型</th><th colspan="4">退出方式</th></tr>
<tr><th>特别保护区</th><th>核心保护区</th><th>恢复扩散区</th><th>镇域安全保障区</th></tr>
<tr><td>制造加工类企业</td><td colspan="3">置换、转移或赎买</td><td>市场竞争机制、税收政策引导</td></tr>
<tr><td>养殖企业</td><td colspan="2">置换、转移或赎买</td><td colspan="2">市场竞争机制、税收政策引导</td></tr>
<tr><td>水利水电企业</td><td colspan="4">赎买</td></tr>
<tr><td>仓储销售企业</td><td colspan="4" rowspan="2">市场竞争机制、税收政策引导</td></tr>
<tr><td>居民服务企业</td></tr>
<tr><td>废弃企业</td><td colspan="4">无偿回收或等价置换</td></tr>
</table>

## 四、扶持发展替代生计

以东北虎豹保护为核心，扶持社区居民发展替代生计。结合精准脱贫，将建档立卡贫困居民优先安置到生态管护公益岗位和社会服务公益岗位，使其参与生态保护，分享保护红利，逐步由自然资源利用者转变为自然生态守护者；加强社区居民培训，鼓励当地居民或企业参与特许经营项目；引导社区居民或企业在镇域安全保障区（固定）和虎豹公园周边发展第三产业，鼓励支持其以投资入股、合作、劳务等形式从事家庭旅馆、农家乐和林特产品开发等经营活动。通过扶持发展替代生计，推动社区生产生活方式转型，使留在虎豹公园内的社区居民生活水平有所提高。

## 第三节 社区安全

为了控制家畜随意散养上山，同时减少东北虎豹对村民生产生活的影响，在东北虎豹经常出没的人口集中居住区，通过在村庄周围设置生物隔离带、电子围栏等设施将村庄保护起来，有效防范野生动物的袭扰。其次，开展牲畜舍饲圈养工程，集约化利用土地，限制家畜进入东北虎豹栖息地，降低畜牧等人类活动与东北虎豹等野生动物之间的冲突。

建立灾害、医疗等救助应急体系，制定应急预案，建设应急避难场所，并配备必要的设备，确保社区安全。

## 第四节 特许经营

虎豹公园内所有经营项目一律实行特许经营制度，由虎豹公园管理局规定特许经营的范围与管理流程，赋予经营者特许经营权利，并对特许经营者进行监督管理，严格规范经营者的经营活动，避免产生负面影响。

### 一、特许经营范围

在核心保护区、特别保护区、恢复扩山区禁止开展特许经营。在镇域安全保障区（固定）的特许经营必须符合虎豹公园保护的原则。虎豹公园所有的经营活动都需要得到虎豹公园管理局的特许经营授权。虎豹公园内的经营活动必须以自然资源、人文资源及生态系统等的保护为前提，经营项目需要进行环保前置审批，再向工商部门申请营业执照。虎豹公园鼓励当地居民接受培训后，参与到虎豹公园的特许经营活动中。

## 二、特许经营管理

通过实行特许经营管理，对经营者设立准入门槛，规范经营行为，理顺虎豹公园管理局与经营者的关系，协同保护自然资源和生态系统。

申请特许经营权。拟开展经营活动的个人、公司或其他社会团体需向虎豹公园管理局提出申请，以获得特许经营权。特许经营权优先考虑国有林区林场改革分流职工、退耕还林禁牧农民、建档立卡贫困人员及企业。

制定特许经营门槛。由虎豹公园管理局设立准入标准，包括特许经营费、特许经营范围和期限、资源保护与环境维护所必需的措施等，用以规范特许经营行为，申请人需制定特许经营计划书。

确定特许经营权。特许经营权需要通过招投标程序确定。虎豹公园管理局制定特许经营准入标准后发布公告，拟投标的特许经营者需提交特许经营计划书，经过综合审核评估后，确定特许经营者。审核内容包括特许经营项目、经营规模、经营期限、产品定价、资源与环境维护、人员招聘与管理等。特许经营活动应严格按照计划书进行。

检查与退出。虎豹公园管理局定期检查，将特许经营行为与计划书对照，发现不符合要求的经营行为，责令限期整改。对于整改后仍不合规的特许经营者，取消其特许经营权，重新启动特许经营招投标流程，确定新的特许经营者。

# 第五节 入口社区建设

在虎豹公园周边乡镇设立 13 个入口社区（表 7-3）。由国家重点扶持、虎豹公园管理局和地方政府共同建设，地方政府进行后续管

理。入口社区主要发展生态旅游与自然教育，提供特色访客接待服务，形成具有林区和地方特色的森林、康养、宜居等生态小镇，并通过开展自然教育和访客服务，为虎豹公园转移人口提供生态保护公益岗位和社会服务公益岗位，承接并安置国家公园转移的人口和疏解的相关产业。

在各入口社区新建宣教展示及访客中心 13 处，包括访客咨询服务、保护成就展示和自然教育，依托地方居民和现有餐饮产业，完善各特色小镇的基础服务设施，为访客提供具有林区和地方特色的餐饮和住宿服务，使其成为虎豹公园科普宣教的前哨站及访客接待的大本营。

**表 7-3 虎豹公园入口社区布局**

| 县市 | 乡镇 | 森工局 | 局址 |
|---|---|---|---|
| 珲春市 | 哈达门乡、板石镇、敬信镇 | 珲春森工局 | 凉水镇 |
| 汪清县 | 春阳镇 | 天桥岭森工局 | 天桥岭镇 |
| 东宁市 | 大肚川镇 | 大兴沟森工局 | 大兴沟镇 |
| 穆棱市 | 穆棱市 | 东京城森工局 | 东京城镇 |
| | 共和乡 | 绥阳森工局 | 绥阳镇 |
| | | 穆棱森工局 | 穆棱镇 |

在虎豹公园周边县市建设博物馆和展览馆。在珲春市和穆棱市建设 2 座中国东北虎豹博物馆，包括标本展示区、互动演示区、多媒体演示厅、自然教室等功能区。在汪清县城和东宁市绥阳镇建设 2 处展览馆，展示及保存有关虎豹公园的文字、图片及影像资料，使其成为虎豹自然教育的大课堂。

# 第八章 自然教育与生态体验

开展具有东北虎豹特色的自然教育体验活动，有助于促进公众形成珍爱自然、保护东北虎豹的意识与行为，推动公民生态道德建设。虎豹公园试点期，以开展自然教育活动为主，为今后开展生态体验奠定基础。

## 第一节 自然教育与体验方式

虎豹公园在严格保护自然生态系统的前提下，按照绿色、循环、低碳的理念开展教育与游憩体验活动，设计符合保护要求的自然教育项目与生态体验线路，合理确定访客承载数量，加强自然教育与生态体验管理。自然教育与体验内容包括自然课堂、在线自然教育、实地巡护等活动。

自然课堂。依托虎豹公园驿站、森林小径、巡护路及沿线解说系统、虎豹公园外监测云端体验平台等科普宣教设施，制定相关户外体验教案，让访客在自然荒野氛围中开展自然体验和自然保护行动。

在线自然教育。依托虎豹公园天地空一体化自然资源与生态监测平台，选取远红外相机等监测设施采集的影像及声音数据，通过虎豹公园宣教展示中心及虎豹公园自媒体进行展示，民众可通过云端体验平台，观察了解东北虎豹出没的荒野地带及野生动物的日常活动。通过各种媒介，以线上沙龙、直播等形式展现虎豹公园保护、管理等工作，结合“全球老虎日”、“世界野生动植物日”、“保护野生动物宣传月”等进行在线自然教育，使民众了解、参与、监督虎豹公园的保护。

实地巡护体验。结合巡护员的日常管护，选择适当区域开展巡护体验。具备一定专业认知与野外活动技能的访客，可通过预约，在自然讲解员、巡护员等专业人员的带领下，巡护东北虎豹等野生动物的栖息环境，产生深刻体验，潜移默化地形成热爱自然、保护自然的意识和行动。

入口社区自然教育。在入口社区，依托博物馆和宣教展示中心，以实物、模型、展板、视频转播、互动体验为形式向访客普及东北虎豹保护与管理知识，让访客了解虎豹公园设立的生态意义和社会意义。

## 第二节 自然教育与体验设施

利用虎豹公园除特别保护区外的已有巡护道、防火道等，选择设立部分体验路径等设施，利用镇域安全保障区内现有部分林场、村屯的屋舍和设施，改建为简易营地等设施，服务虎豹公园自然教育和体验活动。依托虎豹公园外的入口社区设立支撑服务区域，建设必要的生态体验和环境教育接待服务基地。

### 一、教育与体验设施

在镇域安全保障区利用林场和村庄的现有设施设置驿站 14 处，其中珲春市 1 处，汪清县 4 处，东宁市 3 处，珲春森工局 1 处，汪清森工局 1 处，东京城森工局 1 处，绥阳森工局 2 处，穆棱森工局 1 处（表 8-1），适时投入使用。

表 8-1 虎豹公园驿站布局

| 森工局 | 林场 | 县市 | 村庄 |
|---|---|---|---|
| 珲春森工局 | 春化林场 | 珲春市 | 西土门子村 |
| 汪清森工局 | 金苍林场 | 汪清县 | 复兴村、糖厂村、红云村、上碱村 |
| 东京城森工局 | 桦树林场 | | |
| 绥阳森工局 | 太平川林场、三节粒子林场 | 东宁市 | 远大村、闹枝沟村、太平沟村 |
| 穆棱森工局 | 牛心山林场 | | |

在镇域安全保障区各类驿站及其周边设置营地和森林小径。营地设置利用现有屋舍、空地，不新建设施，保持自然风格，规模在 50 人以下。以营地为起点，利用现有田间、林间小道，规划森林小径，单条森林小径长度约 1~2 公里，总长度约 100 公里，以等肩宽的土路为主要形式。通过科学监测、标牌指引、定期巡视等措施防止访客误入驿站及小径以外的区域。

利用老黑山镇、复兴镇卫生院和罗子沟镇中心卫生院的医疗服务设施，在各驿站设置医疗救护室。

### 二、视频体验及新媒体建设

依托虎豹公园监测平台部分设施和数据，开发个人终端应用程序，配套实时自然解说服务，定时刷新实时监测数据。在各入口社区的宣教展示及访客中心，设立实时转播视频设施，建设虎豹公园云端体验平台。

建设虎豹公园网站及 APP、微信公众号、微博等自媒体，积极与媒体合作，引导舆论，逐步形成民众主动保护、各方支持虎豹公园建设的良好社会氛围。

## 第三节 自然教育体验管理

### 一、区域管理

在严格论证和科学设计的基础上，核心保护区、修复扩散区可

沿路、定点适度开展以科研、科普、生态为主的自然教育活动，除利用现有道路、瞭望塔、房建等配备必要的进入设施和安全设施外，不得修建人工设施。镇域安全保障区依托社区、居民点和监测管护设施等提供必要的服务，严格限制商业经营性旅游活动，允许以特许经营方式适度开办农事体验等活动，但要严格控制访客流量。

## 二、教育体验活动管理

自然教育与体验由虎豹公园管理机构统一管理。在访客承载量研究的基础上，制定访客管理目标和年度访客计划，对访客实行限额管理和提前预约制度。建立体验者控制引导机制，指引访客按规划路线、指定区域开展相关活动。加强救护、安保、环保等服务队伍和设施的建设，建立灾害和医疗等救助应急体系，确保访客安全。实行专业引导体验，防范干扰虎豹等野生动物繁衍和采摘野生植物，引导体验者成为保护者。

# 第九章 重点项目与重点工程

## 第一节 重点项目

### 一、国有林场整合撤并

2020 年前，完成核心保护区和恢复扩散区 60%以上需要撤并国有林场的整合撤并。其中，2018 年完成核心保护区内接近中俄边界，东北虎豹活动频繁区域的青龙台、三岔河、中股流、六道 4 个国有林场的撤并；2019 年完成核心保护区西部杜荒子、荒沟 2 个林场的撤并（表 9-1、表 9-2）；2020 年起，自东向西逐步开展恢复扩散区的林场整合撤并。2035 年前根据保护需要完成国有林场整合撤并工作。

**表 9-1　核心保护区国有林场整合撤并一览表**

| 撤并林场 | | 并入中心林场 | |
|---|---|---|---|
| 所属森工局 | 林场名称 | 所属森工局 | 林场名称 |
| 珲春森工局 | 青龙台林场 | 珲春森工局 | 春化林场 |
| 绥阳森工局 | 三岔河林场 | 绥阳森工局 | 暖泉河林场 |
| 绥阳森工局 | 中股流林场 | 绥阳森工局 | 三节砬子林场 |
| 汪清森工局 | 六道林场 | 汪清森工局 | 金苍林场 |
| 汪清森工局 | 杜荒子林场 | 汪清森工局 | 金苍林场 |
| 汪清森工局 | 荒沟林场 | 汪清森工局 | 砂金沟林场 |

**表 9-2　核心保护区国有林场整合撤并工程表**

| 名称 | 建设规模（个） | | |
|---|---|---|---|
| | 2018 年 | 2019 年 | 2020 年 |
| 青龙台林场、三岔河林场、中股流林场、六道林场 | 4 | —— | —— |
| 杜荒子林场、荒沟林场 | —— | 2 | —— |

### 二、开垦林地清收

开垦参地和非法开垦的耕地清理回收面积为 1031 公顷。2018

年，特别保护区内开垦林地全部清收；2019 年，核心保护区内开垦林地全部清收；2020 年，恢复扩散区内开垦林地全部清收（表 9-3）。

**表 9-3　开垦林地清收工程表**

| 名称 | 建设规模（公顷） | | |
|---|---|---|---|
| | **2018 年** | **2019 年** | **2020 年** |
| 特别保护区 | √ | —— | —— |
| 核心保护区 | —— | √ | —— |
| 恢复扩散区 | —— | —— | √ |

## 三、自然资源确权登记

在 2017 年全面完成珲春、汪清、天桥岭、大兴沟、绥阳、穆棱和东京城 7 个森工局的森林资源调查基础上，2018 年年中完成其余国有林场和集体林的森林资源调查。同时，2018 年年中完成对湿地、野生动物、野生植物、矿产、山岭、草地、水流等各类自然资源的类型、边界、面积、数量和质量等自然状况的摸底调查，查清国有自然资源底数，构建自然资源本底数据库。划清试点区各类自然资源资产全民所有与集体所有之间的边界，划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界，划清不同集体所有者的边界，为自然资源确权登记提供依据。

到 2018 年年中，以虎豹公园作为独立登记单元，在不动产登记的基础上，按照自然资源统一确权登记的有关规定，完成虎豹公园 80%以上国有自然资源确权登记。

## 四、工矿企业退出

对 2018 年，核心保护区和特别保护区企业探矿权退出完成 90%，企业采矿权退出完成 60%，恢复扩散区企业探矿权退出完成 70%，企业采矿权退出完成 60%。2019 年，虎豹公园企业探矿权退出基本

完成，核心保护区和特别保护区企业采矿权退出完成 90%，恢复扩散区企业采矿权退出完成 70%。2020 年，虎豹公园企业探矿权退出全部完成；核心保护区和特别保护区企业采矿权退出全部完成，恢复扩散区企业采矿权退出基本完成。2025 年，虎豹公园企业采矿权退出全部完成。

2018 年，废弃企业全面退出，小型水利水电企业退出达到 50%，核心保护区和特别保护区的制造加工类和养殖类企业退出达到 40%，恢复扩散区的制造加工类企业退出达到 40%。2019 年，小型水利水电企业退出全部完成，核心保护区、特别保护区的制造加工类和养殖类企业退出完成 80%，恢复扩散区的制造加工类企业退出达到 80%。2020 年，核心保护区内的所有工业企业退出全部完成，特别保护区的制造加工类和养殖类企业退出全部完成，恢复扩散区的制造加工类企业退出全部完成。2025 年，恢复扩散区的仓储销售企业和居民服务企业退出达到 50%。2035 年前，恢复扩散区的仓储销售企业和居民服务企业退出全部完成。

## 五、管护巡护装备标准化建设

以区域管理局和保护管理站为依托，建立管护巡护队伍，持续开展巡山清套集中整治活动和日常管护巡护。为各巡护队伍配备标准化巡护设备，统一野外服装，包括巡护车辆、巡护记录设备、通讯定位设备，保障设备和装备。依托 10 个区域管理局各设立 2 支巡护队 6 个巡护队员；依托 17 个乡镇设立的保护管理站由于巡护面积相对较小，各设立 2 支巡护队伍 6 个巡护队员；依托各林场设立的保护管理站根据划入虎豹公园面积大小设立，其中 5000 公顷以下按 2 支巡护队 8 个巡护队员设立，5000-7500 公顷按 3 支巡护队 12 个

巡护队员设立，7500-10000 公顷按照 4 支巡护队 16 个巡护队员设立，1-2 万公顷按照 5 支巡护队 20 个巡护队员设立，2-3 万公顷按照 6 支巡护队 24 个巡护队员设立，3 万以上按照 7 支巡护队 28 个巡护队员设立。

## 第二节 重点工程

### 一、撤并林场植被恢复工程

2018 年完成核心保护区 4 个林场撤并植被恢复，2019 年完成核心保护区 2 个林场撤并植被恢复。2020 年起，自东向西逐步开展恢复扩散区的林场整合撤并。规划期内撤并的林场及周边农田面积 1629 公顷（表 9-4），进行宅基地整理，种植红松、水曲柳、栎类、紫椴等树种，营造红松阔叶混交林，恢复植被。

**表 9-4 撤并林场植被恢复工程表**

| 村庄 | 建设规模（公顷） | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 合计 | 2018 年 | 2019 年 | 2020 年 |
| 青龙台林场 | 80 | 80 | —— | —— |
| 三岔河林场 | 380 | 380 | —— | —— |
| 中股流林场 | 280 | 280 | —— | —— |
| 六道林场 | 154 | 154 | —— | —— |
| 杜荒子林场 | 375 | —— | 375 | —— |
| 荒沟林场 | 360 | —— | 360 | —— |
| **合计** | **1629** | **894** | **735** | —— |

### 二、废弃工矿地生态修复工程

2020 年前，对废弃工矿用地进行生态修复，共 77 处。对于边坡坡度小于 30°的排土场、弃渣区，直接造林。边坡坡度小于 30°的采石迹地，采用客土法进行植被恢复。边坡坡度大于 30°小于 45°的，采用改造成台阶状造林、植生袋复绿等方式修复。边坡坡度在 45°～60°之间的，在保证边坡稳定的前提下进行削坡处理，采用

水泥网格进行生态环境修复。边坡坡度大于 60°的采石场陡峭岩壁，采用种植槽造林和喷播造林。

## 三、自然资源与生态系统监测工程

整合现代通信、网络、人工智能等高新技术，运用有线无线融合网络、视频监控、自动传感、红外相机、振动光纤、无人机等技术手段，结合遥感卫星影像数据，建立全天候快速响应的天地空一体化监测系统。同时，建立自然资源大数据系统和业务综合管理系统，共同组成天地空一体化自然资源与生态监测平台。

在 2018年底之前，在老爷岭南部和大龙岭东北虎豹种群分布最集中的区域，以网格方式，布设红外自动触发相机及摄像机 10000 台，进行精准监测。2020 年之前，在老爷岭南部和大龙岭范围的其他区域，布设红外自动触发相机及摄像机 30000 台。2025 年，红外自动触发相机及摄像机总计达到 40000 台。2035 年之前，红外自动触发相机及摄像机总计达到 50000 台，实现虎豹公园全覆盖实时监测。

依托虎豹公园内现有林场的防火瞭望塔，配备设施设备，构建森林防火视频监控系统。在虎豹公园的村屯和林场居民点的道路出入口和人为活动密集区域，配备设施设备，构建人为活动视频监控系统。 在虎豹公园的村屯和林场场部所在地，尤其是特别保护区和镇域安 全保障区，设置野生动物监控点，配备设施设备，构建大型野生动 物入侵报警系统。

**表 9-5　自然资源与生态监测工程表**

| 名称 | 单位 | 建设规模 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 合计 | 2018 年 | 2019 年 | 2020 年 |
| 天地空一体化自然资源与生态监测平台 | 处 | 1 | 1 | —— | —— |
| 红外相机及摄像机 | 台 | 30000 | 10000 | 10000 | 10000 |
| 林防火视频监控系统 | % | 100 | 30 | 40 | 30 |
| 人为活动视频监控系统 | % | 100 | 30 | 40 | 30 |
| 大型野生动物入侵报警系统 | % | 100 | 30 | 40 | 30 |

## 四、确界定标工程

设置国家公园界碑。在虎豹公园及周边乡镇、边界、进入虎豹公园的重要路口处，设立虎豹公园界碑，标明虎豹公园名称、范围、批准时间和批准机关，简要介绍等，共设置约 120 块。

设置国家公园功能区界桩。在虎豹公园各功能区沿线的拐点处埋设界桩，进一步明确虎豹公园范围及功能区划。界桩上统一标刻虎豹公园名称、功能区名称及编号。按照 1 个/500 米～1000 米的密度设置边界界桩和各功能区界界桩，转向点必须设立界桩。按照国界线除外和各功能区边界不重复的原则，拟设置界桩 4870 个（表 9-6）。

**表 9-6 界桩位置及数量表**

| 位置 | 长度（国界线除外、不重复计算）（公里） | 数量（个） |
|---|---|---|
| 虎豹公园 | 1220 | 1830 |
| 核心保护区 | 784 | 1180 |
| 特别保护区 | 220 | 330 |
| 镇域安全保障区（固定） | 1019 | 1530 |
| 总计 | 3243 | 4870 |

## 五、标识系统建设

虎豹公园统一设置标识说明性、指示定位性和提醒警示性标牌，共 3000 块。在虎豹公园周边入口社区及宣教展示及接待中心，设置

服务设施标识标牌 500 块。在虎豹公园入口处设置入口名称标牌 300 块，在各驿站设置驿站名称标牌 200 块，在服务于自然教育和体验的机动车道路沿途设置道路、地点和森林小径指示性标牌 500 块。在东北虎豹经常出没的区域及其他危险区域，限制性地域设置警示牌 1500 块。

在虎豹公园内各乡镇、居民集中分布点，周边高速公路、国道、近距离人口密度较大乡镇和村庄设立生态展示牌，宣传展示虎豹公园生态环境，共需设立 50 块。

在各保护管理站设置动态信息发布板，向社区职工、社区群众展示虎豹公园的动态监测信息、珍稀动植物以及保护成效、生态文明政策等信息，共需设立 100 块。

## 六、入口社区建设工程

在虎豹公园周边乡镇设立 13 个入口社区，在各入口社区新建宣教展示及访客中心。包括访客咨询服务、保护成就展示和自然教育，使其成为虎豹公园科普宣教的前哨站及访客接待的大本营。2018 年建设入口社区 5 个，2019 年建设入口社区 4 个，2020 年建设入口社区 4 个。

**表 9-7　入口社区建设工程表**

| 名称 | 建设规模（个） | | |
|---|---|---|---|
| | **2018 年** | **2019 年** | **2020 年** |
| 板石镇、凉水镇、春阳镇、天桥岭镇、绥阳镇 | 5 | —— | —— |
| 哈达门乡、大肚川镇、穆棱市、东京城镇 | —— | 4 | —— |
| 敬信镇、共和乡、大兴沟镇、穆棱镇 | —— | —— | 4 |

# 第十章 环境与社会影响评价

## 第一节 环境影响评价

### 一、影响因素分析

**（一）有利影响因素** 分区管控的有利影响。虎豹公园进行分区管控，差别化保护，

将 95.21%的土地划为核心保护区、特别保护区和恢复扩散区，明确了一系列限制、禁止行为，很大程度上降低了人为活动对自然生态的干扰，确保虎豹公园生态系统完整性、原真性得到有效保护。

东北虎豹栖息地保护与自然修复的有利影响。全面开展天然林保护、近自然林培育、湿地保护等措施，改善生态环境。保护东北虎豹种群及猎物种群，连通中俄边境线生态廊道，连通扩散生态廊道等，有利于东北虎豹种群保护，同时提高生物多样性。虎豹公园的建设，使东北虎豹由分散碎片式的保护转变为集中连片大区域保护。

自然资源与生态监测的有利影响。构建天地空一体化的自然资源与生态监测平台，监测虎豹公园内自然资源、野生动物、人为活动等动态变化，及时发现森林火灾发生、自然资源破坏、外来物种入侵等苗头，及时采取措施进行控制，有利于虎豹公园自然资源的保护、恢复和管理。

产业转型的有利影响。散养放牧、开垦参种植等传统产业，对生物多样性及生态环境影响大。散养放牧破坏草地资源，干扰野生动物栖息，开垦参种植破坏森林植被。虎豹公园建设过程中，散养

放牧、开垦参种植等传统产业将逐步转型或退出，以圈养畜牧业、有机种植替代，培育自然体验等生态产业。资源利用方式的转型优化，将降低传统产业发展对自然资源的直接依赖，有利于生态环境的保护与恢复。

创新体验方式的有利影响。传统体验方式往往将大面积的区域划为体验区，体验活动对环境的影响范围和程度较大。虎豹公园内体验活动依托镇域安全保障区现有的乡间小道，限制性开展线性的徒步活动，其他区域严格禁止访客进入，最大程度地缩小访客对生态环境的影响范围，降低对野生动物的干扰。

**（二）不利影响因素** 体验活动的不利影响。建设虎豹公园后，社会关注程度会大大

提高，虎豹公园的访客量会有所增加，因控制不严的体验活动会干扰野生动物的栖息和繁衍，对生态环境带来不利影响。 工程措施的不利影响。虎豹公园内的生态修复、设施建设等工

程措施，会对生态环境带来轻微的、短期的负面影响。工程实施过程中产生的粉尘、废气会污染大气环境，噪音会影响野生动物栖息，污水和垃圾处理不当会污染周边土壤、水体、大气。

## 二、对策

严格管理体验活动，限制访客行为。访客须在规定的范围内进行体验活动，不可大声喧哗，遵循无痕山林的相关原则处置垃圾。结合自然教育引导访客自觉保护生态环境。

虎豹公园内生态修复以自然恢复为主。资源管护、科研监测、生态体验的开展应充分利用现有设施。必要的设施建设工程，施工中尽可能减少对原生植被的破坏，统一收集处理污水、垃圾，提高

施工人员减少噪声污染的自觉意识，将施工对生态环境的影响降到最低。

虎豹公园内工程项目需开展建设项目对虎豹迁移影响的环境影响评价，视评价结果确定工程是否实施。对于正在建设的吉林珲春-敬信-朝鲜罗先66KV输变电工程、珲乌高速延长线西炮台至长岭子（口岸）段建设工程、中小河流治理工程等项目，需开展对虎豹迁移影响的专项评价，视评价结果确定是否继续进行。

总之，虎豹公园建设对环境的总体影响是有利的，所有对环境不利的因素和环节，通过强化防范措施和加强管理可以减弱甚至消除，是完全可控的。通过分区管控、栖息地保护与恢复、自然资源与生态监测、产业转型等，降低人为活动对生态环境的干扰，恢复植被及野生动物种群，恢复生态系统结构和功能，有利于保护生态系统的原真性、完整性。

## 第二节 社会影响评价

### 一、影响因素分析

**（一）有利影响因素** 提供自然资源资产管理改革的新样板。国家公园作为我国生态

文明保护体系的新形式，为我国自然资源的管理开拓了新思路。将纳入虎豹公园内的自然资源进行统一登记、统一确权、统一管理、统一利用、统一保护，解决行政区划分割、部门职能交叉重叠、管理破碎化的问题，为我国其他自然保护地的管理提供借鉴。

促进国有林区、国有林场改革转型。国有林区、国有林场正处于深化改革的关键时期，借助虎豹公园体制改革，创新国有森林资

源资产的管理体制，促使国有林经营管理由利用森林获取经济利益为主转向保护森林提供生态服务为主的转变，林区职工从采伐工人向生态管护和社会服务公益性岗位转变，实现国有林区国有林场发展转型，林区职工收入明显增加，为社会主义新林区建设奠定良好基础。

提供高品质的生态体验场所。虎豹公园将成为我国最有特色、最有影响力的自然保护地，一方面可以开展具有林海巡护等特色的体验活动，让访客从不同视角感受大自然的魅力，认知自然生态的奥秘，提供一个高品质的生态体验场所。另一方面，为公众提供自然讲解等绿色工作岗位，助力公众形成绿色生活与体验方式。

**（二）不利影响因素** 工矿企业退出初期，当地经济收入会受到一定影响，下岗人数

增多。

虎豹公园内严格管理限制散养放牧、沟系经营等传统产业，鼓励发展有机种植、舍饲圈养以及从事家庭旅馆、农家乐和林特产品开发等经营活动，短期内实现传统利用方式顺利转型有一定困难。

虎豹公园的建设，必将使该区域东北虎豹的生存环境显著改善，种群数量逐步扩大，可能出现虎豹伤人、伤畜的情况，对社区安全带来一定威胁。

## 二、对策

尽快编制工矿企业和矿业权退出专项规划。结合精准扶贫和小城镇建设，针对下岗职工发展替代生计，如提供社会服务公益岗位，鼓励参与特许经营项目，引导虎豹公园周边开展家庭旅馆、农家乐和林特产品开发等经营活动。让工矿企业职工转岗不下岗、转业不

失业。

通过加大畜牧业基础设施投入，鼓励舍饲圈养。通过推广吊袋木耳栽培方式等，鼓励有机种植。通过加强社区居民培训，鼓励参与特许经营项目，引导社区居民或企业在镇域安全保障区（固定）和虎豹公园周边发展第三产业。转型优化资源利用方式，减轻对自然资源的直接依赖，推动社区传统生产生活方式向“生态友好型”顺利转型。

在村庄周围设置生物隔离带、电子围栏等，将镇域安全保障区的居民点保护起来。通过开展牲畜舍饲圈养工程，降低畜牧等人类活动与东北虎豹等野生动物之间的冲突。通过建立灾害救助应急体系，确保社区安全。

总之，虎豹公园的建设对社会的影响主要是有利的，促进国有林区、国有林场改革转型，为民众提供了高品质的生态体验场所，为我国其他自然保护地的管理提供借鉴。只要工矿企业退出、传统产业转型有序开展，民众切身利益维护得好，则不利影响是短期的、可以避免的。

## 第三节 效益预估

虎豹公园保护是山水林田湖草生命共同体的综合保护，通过虎豹公园的建设和生态保护与恢复工程，提升虎豹公园的森林质量，使东北虎豹栖息地适宜性和连通性增强，打通东北虎豹扩散的关键廊道，改善野生动植物栖息、繁衍生存环境，更好地保护区域生物多样性，促进生态系统良性发展。

通过将保护生态与精准扶贫相结合，与林区居民转岗就业、提高能力相结合，与增产增收、改善生产生活方式相结合，创新生态

保护体制机制，产生良好社会效益，生态保护自觉履行，生态文化大力弘扬，绿色产业广泛发展，居民富裕、社会和谐。 通过开展生态体验，鼓励社区居民参与国家公园共建，提供生态公益岗位，提升国家公园的品牌，提高当地特色农林产品附加值，转变社区发展模式，建立特许经营机制，以生态保护成效带动地方经济发展和当地居民增收，形成绿色经济主体，经济效益逐步体现。

# 第十一章 实施保障

## 第一节 组织实施

### 一、强化组织领导

国家林业局按照《东北虎豹国家公园体制试点方案》的要求，统一领导、统一部署、统一规划、统筹实施，组建东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局和东北虎豹国家公园管理局，作为规划实施的责任主体，10 个区域东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局和区域东北虎豹国家公园管理局，各负其责。吉林省和黑龙江省分别成立以省政府主管副省长为组长的试点领导小组，履行试点工作主体责任，统筹协调各自省内相关试点工作，提供有利的组织领导保障。

### 二、加强协同合作

东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局和东北虎豹国家公园管理局与吉林、黑龙江两省政府及有关部门沟通配合，做好试点期间虎豹公园生态保护、东北虎豹栖息地恢复、自然资源资产统一管理、推动原住居民生产生活方式转型等工作。东北虎豹国家公园国有自然资源资产管理局和东北虎豹国家公园管理局内设机构相互协作，履行好虎豹公园的管理职责。与国内外大专院校、科研院所密切合作，开展东北虎豹国家公园规划设计、生态保护、科研监测、科普宣传等工作，加强与世界虎豹研究机构和保护组织的合作，提升虎豹公园建设管理水平。建立国际合作交流机制，探索建立跨国保护、信息共享、联合执法等合作机制，建设跨国生态廊道，实现

东北虎豹栖息地的互联互通。

## 第二节 政策保障 一、贯彻落实政策法

**规** 贯彻落实《建立国家公园体制总体方案》、《自然资源统一

确权

登记办法（试行）》、《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》、《东北虎豹国家公园体制试点方案》等政策，保障虎豹公园总体规划的顺利实施。落实《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》，保障虎豹公园受损生态环境得到补偿。按照《中华人民共和国野生动物保护法》相关规定，建立虎豹公园野生动物损伤赔偿制度，对野生动物造成的人身财产损害给予补偿。

### 二、完善制度

建立虎豹公园管理体系，完善虎豹公园管理制度。推进《东北虎豹国家公园条例》立法，制定《东北虎豹国家公园管理办法》，使虎豹公园生态保护、栖息地恢复、廊道连通、野生动物肇事补偿、生态体验等有法可依、有章可循。制定《东北虎豹国家公园自然资源资产管理办法》，按照规定进行自然资源资产调查、监测、评估、台账管理，编制自然资源资产负债表等。制定《东北虎豹国家公园特许经营管理办法》，推行特许经营制度，规范特许经营行为，为特许经营者提供相应的优惠政策。制定虎豹公园内部规章制度，规范自然资源保护管理、科研监测、宣传教育等日常工作的开展，规范各类基础设施和服务设施建设等。落实“多规合一”，形成一本规划、一张蓝图，着力提升虎豹公园核心功能。

### 三、编制专项规划

开展虎豹公园专项规划编制，包括生态保护、生态廊道建设、自然资源有偿使用、工矿企业退出、公园建设与管理、自然教育与生态体验、社区发展、产业发展和特许经营等专项规划，制定具体措施。做好专项规划与总体规划中的发展战略、主要目标和重点任务的有效衔接，确保总体规划提出的主要任务得到充分落实。

适时开展《总体规划》综合评估，提出进一步完善体制机制的建议，为虎豹公园设立奠定基础；强化规划研究，在体制试点基础上，进一步调整优化虎豹公园范围边界和功能区划，确保虎豹公园的系统完整保护，进一步完善建设和管理任务。

### 四、建立标准体系

开展虎豹公园标准体系研究，建立虎豹公园标准体系。梳理现行标准和有关规范，制定《东北虎豹国家公园管理导则》，提出虎豹公园标准体系，包括管护、科研监测等设施建设规范，和科研监测、社区共管、资源管护等管理规范。研究制定虎豹公园资源调查与评价技术规程、总体规划技术规程、生物多样性监测规程、生态修复技术规程、生态廊道建设规程、基础设施建设规程、巡护管理规程、生态体验管理规程、管理评估规范等技术标准和应用指南。为推进虎豹公园建设，提升虎豹公园管理水平，加强虎豹公园的生物多样性保护和生态文明建设，促进自然资源的有效保护，提供有力保障。

## 第三节 资金保障

### 一、政府投入

虎豹公园的建设是公益性事业，工程建设投入以中央投入为主。

根据虎豹公园建设需要和财力状况，加大对基础设施、生态廊道、科研监测、生态保护补偿等方面的投入，建立同步增长机制。整合生态保护资金基础上，中央财政通过加大重点生态功能区转移支付力度，同时设立专项资金渠道支持虎豹公园建设。中央预算内投资和其他投资渠道对虎豹公园及为公园提供支撑服务的交通、供电、供水、通信、环保、以及医疗救护、宣传教育、科研监测等基础设施和公共管理设施建设予以倾斜支持。地方财政结合履行的职责加大对虎豹公园建设的支持。

## 二、特许经营收入

对虎豹公园内的经营活动实行特许经营制度。实行管理与经营严格分开，特许经营收入实行收支两条线管理，专门用于虎豹公园生态保护和民生改善。

## 三、金融支撑

加大金融扶持力度，积极引导金融机构开发贷款期和宽限期长、利率优惠、手续简便、服务完善等适应林业特点的金融产品。完善林权抵押贷款管理，建立林区抵押贷款风险保证金制度，降低金融机构的贷款风险，建立健全林权抵押物的担保收储平台。探索 PPP 等方式支持虎豹公园建设的途径和方法，拓宽融资渠道，加快建设进程。

## 四、全社会筹集资金参与

面向全社会多渠道、多门路筹集资金。接受国内社会企业、民间团体、个人等社会捐赠资金。接受国外资助，包括联合国有关机构、自然保护国际组织、多边和双边援助机构和科技合作项目。对

各类社会资金进行统一管理。

## 第四节 考核监督 一、建立监管指标及

**评估体系** 针对虎豹公园发展的总体目标和利益，构建用于反映虎豹公园

管理水平和发展状况的监督管理指标体系和评估体系。考核自然资源保护、东北虎豹保护、社区发展、管理保障和反向约束 5 方面的一级指标，以及与其相关的二级指标（表 11-1），对虎豹公园的生态系统状况以及环境质量变化进行评价。

### 二、编制年度报告

由虎豹公园管理局编制《东北虎豹国家公园年度工作报告》，内容包括依据监督管理指标体系制定的虎豹公园管理和发展情况报告，以及虎豹公园财务状况年度审计报告，翌年第一季度向社会公布。在虎豹公园试点完成后，对虎豹公园的工作成效、推广价值、发展趋势等内容进行全面评估，分析问题，总结经验，形成《东北虎豹国家公园试点总结报告》，并向社会公布。

### 三、形成考核监管机制

由虎豹公园管理局委托第三方咨询机构，依据虎豹公园监督管理指标体系，结合《东北虎豹国家公园年度工作报告》对虎豹公园管理和发展状况进行评估，以评估结果强化绩效考核。

**表 11-1 虎豹公园监督管理指标体系一览表**

| 一级指标 | | 二级指标 | | 考核内容 |
|---|---|---|---|---|
| 序号 | 指标 | 序号 | 指标 | |
| 一 | 自然资源保护 | 1 | 林地保有量 | 面积增加、平衡或减少 |
| | | 2 | 湿地面积 | 面积增加、平衡或减少 |
| | | 3 | 重点保护野生动植物 | 种群数量增加、平衡或减少 |
| | | 4 | 人为干扰影响面积 | 面积增加、平衡或减少 |
| 二 | 东北虎豹保护 | 5 | 东北虎种群 | 种群数量增加、平衡或减少 |
| | | 6 | 东北豹种群 | 种群数量增加、平衡或减少 |
| | | 7 | 猎物种群 | 种群数量/密度增加、平衡或减少 |
| | | 8 | 东北虎豹栖息地 | 栖息地质量提高、平衡或降低 |
| | | 9 | 东北虎豹迁移廊道 | 廊道连通程度 |
| 三 | 社区发展 | 10 | 特许经营 | 特许经营范围，是否完善管理 |
| | | 11 | 人口与岗位安置 | 人口是否按计划减少，岗位是否按计划设置 |
| | | 12 | 生态体验与自然教育 | 是否按计划开展 |
| | | 13 | 传统利用优化 | 是否按计划开展，开展效果 |
| 四 | 管理保障 | 14 | 宣教培训 | 管理人员、群众、公益岗位从业人员及访客教育培训普及面 |
| | | 15 | 资源与生态监测 | 是否按计划开展，覆盖面积 |
| | | 16 | 信息公开与公众参与度 | 公开渠道是否多样，参与程度 |
| | | 17 | 政绩考核 | 生态保护占政绩考核比重 |
| 五 | 制度建设 | 18 | 《东北虎豹国家公园条例》 | 是否制定 |
| | | 19 | 《东北虎豹国家公园管理办法》 | 是否制定实施 |
| | | 20 | 《东北虎豹国家公园自然资源资产管理办法》 | 是否制定实施 |
| | | 21 | 《东北虎豹国家公园特许经营管理办法》 | 是否制定实施 |
| 六 | 反向约束 | 22 | 矿产资源开发 | 是否发生，责任追究 |
| | | 23 | 毁林事件 | 是否发生，责任追究 |
| | | 24 | 野生动物乱捕滥猎事件 | 是否发生，责任追究 |

国家有关部门统筹协调和监督检查。吉林省和黑龙江省依据虎豹公园管理局建立的社会合作监督机制，加强对虎豹公园生态系统状况、环境质量变化的监管，强化绩效考核。建立领导干部自然资源资产离任审计和责任追究制度，重大事项及时向党中央、国务院报告。

### 四、接受社会监督

健全信息公开、管理公开、项目公示等制度，搭建公开透明的信息平台，及时向社会发布有关信息。建立举报制度和权利保障机制，保障社会公众的知情权、监督权，不断提升虎豹公园的社会化管理水平。在虎豹公园运营管理、项目招投标和工程实施、重大决策以及资金使用等方面，接受社会监督。

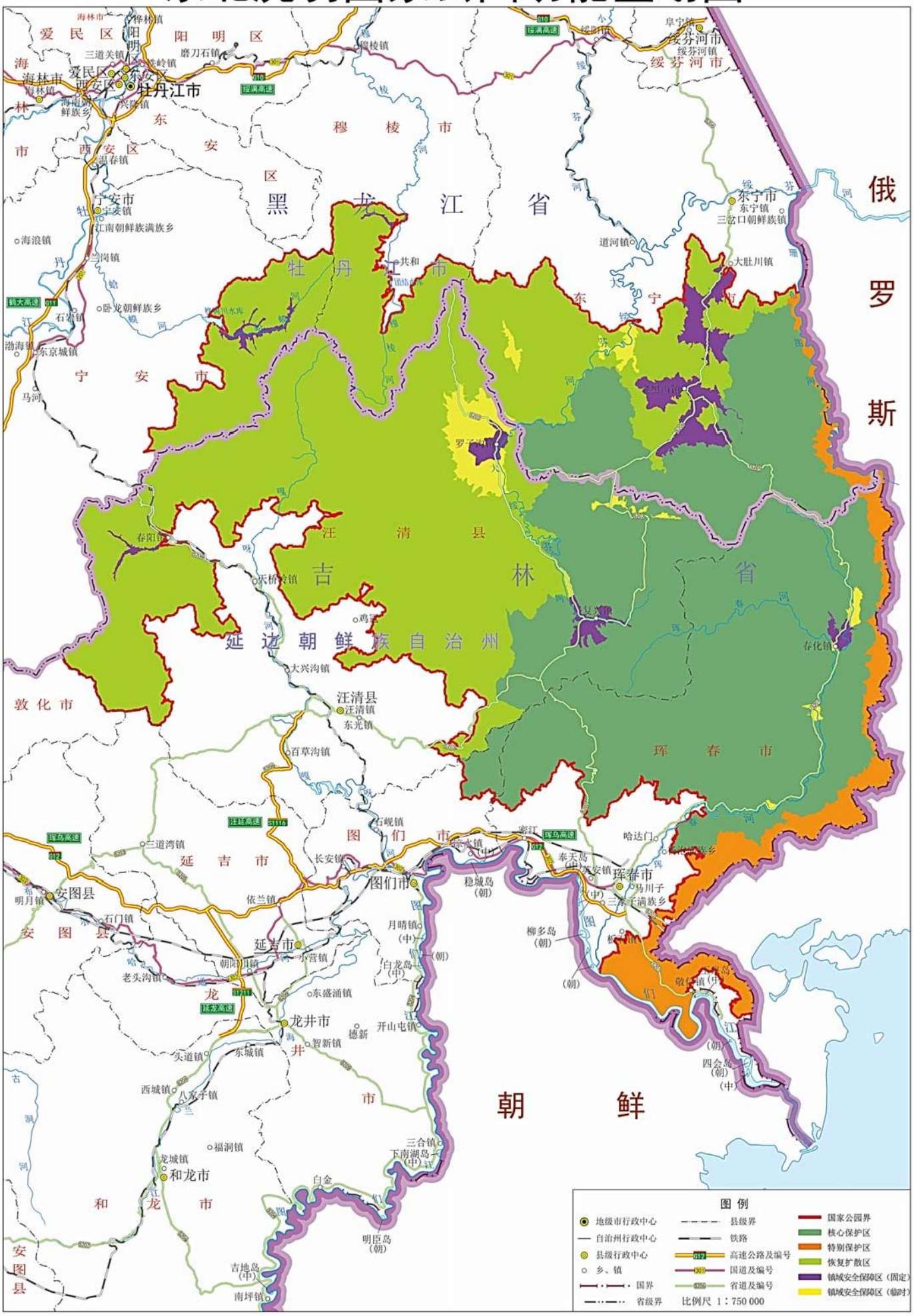
## 第五节 宣传引导

广泛开展宣传引导，深入讲解和宣传虎豹公园，制作通俗易懂的宣传手册，拍摄宣传片。设计公布国家公园的形象标识、编辑宣传语和制作宣传片，在受众数量较多、宣传面较广的媒介发布播放；建设开通东北虎豹国家公园网站，发布园区生态环境状况，开展环境教育和信息服务，积极利用微信、微博等新媒体方式进行推广。加大对全社会的宣传教育和农牧区、社区群众的培训力度，普及生态文化，提高生态文明意识，培养生态公民，形成群众主动保护、社会广泛参与、各方积极投入国家公园建设的良好氛围。

# 附表 1　东北虎豹国家公园内保护地类型概况表

| 序号 | 名称 | 类型 | 级别 | 保护对象 | 成立时间 | 晋级时间 | 面积（公顷） | 林地权属 | | 所处行政区域 | 隶属关系 | 保护管理站点个数 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | 国有 | 集体 | | | |
| 1 | 吉林珲春东北虎国家级自然保护区 | 自然保护区 | 国家级 | 东北虎、豹及其栖息地 | 2001.10 | 2005.07 | 108927 | 78736 | 30191 | 珲春市 | 珲春林业局 | 13 |
| 2 | 吉林汪清国家级自然保护区 | 自然保护区 | 国家级 | 东北红豆杉及针阔混交林生态系统 | 2002.12 | 2013.06 | 67434 | 67434 | 0 | 汪清县 | 汪清林业局 | 6 |
| 3 | 黑龙江老爷岭东北虎国家级自然保护区 | 自然保护区 | 国家级 | 东北虎、东北豹、猎物种群及温带山地森林生态系统及其植被和生物多样性 | 2011.12 | 2014.12 | 71278 | 71278 | 0 | 东宁市 | 绥阳林业局 | 3 |
| 4 | 穆棱东北红豆杉国家级自然保护区 | 自然保护区 | 国家级 | 东北红豆杉及其森林生态系统 | 2004.07 | 2009.09 | 35648 | 35648 | 0 | 穆棱市 | 穆棱林业局 | 12 |
| 5 | 天桥岭省级自然保护区 | 自然保护区 | 省级 | 珍稀野生动物 | 2015.12 | / | 50055 | 50055 | 0 | 汪清县 | 天桥岭林业局 | 5 |
| 6 | 珲春松茸省级自然保护区 | 自然保护区 | 省级 | 松茸及其森林生态系统 | 1999.12 | / | 131721 | / | / | 珲春市 | 珲春林业局 | / |

| 序号 | 名称 | 类型 | 级别 | 保护对象 | 成立时间 | 晋级时间 | 面积（公顷） | 林地权属 | | 所处行政区域 | 隶属关系 | 保护管理站点个数 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | 国有 | 集体 | | | |
| 7 | 上屯湿地省级自然保护区 | 自然保护区 | 省级 | 沼泽湿地生态系统、濒危野生动植物以及东北虎、豹栖息地 | 2014.08 | / | 6594 | 6594 | 0 | 汪清县 | 汪清县林业局 | 1 |
| 8 | 兰家大峡谷国家森林公园 | 森林公园 | 国家级 | 森林生态系统 | 2013.01 | / | 10972 | / | / | 汪清县 | 汪清林业局 | / |
| 9 | 六峰山国家森林公园 | 森林公园 | 国家级 | 森林生态系统 | 2003.12 | / | 34640 | / | / | 穆棱市 | 穆棱林业局 | / |
| 10 | 图们江国家森林公园 | 森林公园 | 国家级 | 森林生态系统 | 1997.12 | / | 32678 | / | / | 珲春市 | 珲春林业局 | / |
| 11 | 嘎呀河国家湿地公园 | 湿地公园 | 国家级 | 湿地生态系统 | 2014.12 | / | 1161 | / | / | 汪清县 | 天桥岭林业局 | / |
| 12 | 密江河大麻哈鱼国家级水产种质资源保护区 | 水产种质资源保护区 | 国家级 | 洄游性鱼类大麻哈鱼等、冷水性鱼类细鳞鲑等 | 2007.12 | / | 6610 | / | / | 珲春市 | 延边州水利局 | / |

# 东北虎豹国家公园行政区划图

# 东北虎豹国家公园功能区划图