

自然资源部 文化和旅游部 国家林业和草原局关于优化自然资源配置 推动旅游业规范有序发展的指导意见

各省、自治区、直辖市自然资源、文化和旅游、林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局、文化体育广电和旅游局、林业和草原局：

为贯彻党中央、国务院关于推动旅游业高质量发展的工作部署，落实全国服务业大会精神，发挥国土空间规划基础性作用，优化自然资源要素配置，提出如下意见：

一、加强对旅游业发展的空间统筹。强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，依据国土空间规划科学布局旅游业发展空间。结合国土空间规划体检评估和动态维护，在不突破“三区三线”等约束性指标和底线管控要求的前提下，按照正向优化标准将“十五五”旅游发展的空间需求统筹纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”（以下简称“一张图”），协同开展科学选址。将风景名胜区详细规划纳入国土空间规划体系，支持与所在区域的国土空间详细规划合并编制，经省级自然资源、林业草原主管部门审查同意并经详细规划法定审查程序后，按照规定报有批准权限的部门或地方人民政府批复。

二、完善旅游用地用途管制。落实主体功能区战略，在历史文化资源富集区示范推进文化和旅游资源高效利用与历史文化保护协调统一。对旅游发展需要、远离城镇零星布局的加油站、服务区、驿站等公用设施营业网点用地，允许在城镇开发边界外布局独立城镇建设用地，完善旅游业服务体系。

对于符合下列情形的，可按原地类管理，并纳入“一张图”加强实施监督，涉及使用林地、草地的需符合林业、草原直服标准并办理手续：包括小型零星的旅游配套服务设施（旅游管理用房、生态旅游厕所、架空步道、栈道等）；主要提供泊位、水电、排污等服务，且不影响林木生长、不硬化地面的简易型房车营地；不改变原地类性质的郊野型公园、旅游景区以及其他具有游憩休闲、科普教育的自然景观功能用地。支持在生态保护红线内自然保护区核心区外开展露营、徒步、观光、研学、森林康养等生态旅游活动。在国土空间规划用途分类中研究增设适应旅游产业发展的新型地类，实行差异化管理政策。位于市县中心城区范围内的公园、旅游景区，整体纳入城市公园绿地指标统计。

三、优化自然资源供应机制。对于单个旅游项目涉及不同用途多个地块的，可探索将多个地块按一宗地进行管理，依据规划核定宗地规划条件并明确单个地块规划要求，依法核发规划许可。在特定国土空间规划范围内，涉及需整体使用土地、矿产、海洋、森林等两种及以上多门类自然资源资产发展旅游产业的，可探索统筹形成自然资源资产组合标的，达到供应条件后一次性供应，实施整体运营。

四、鼓励利用存量空间发展旅游产业。各地结合实际研究制定低效旅游用地认定标准，深入评估低效旅游用地情况，找准空间治理问题短板，结合区域优势特点、资源资产条件等，明确功能完善和空间优化方向，支持文旅体商等复合业态发展。在符合规划管控、安全等要求下，土地权利人利用现有房产兴办文化和旅游接待设施的，可保持原土地用途、权利类型不变；土地权利人申请办理用地手续的，经批准可以协议方式办理。在不改变用地主体和规划条件（用地性质除

外)的前提下,利用存量工业用地、老旧厂房等空间发展文化和旅游业态的,可享受5年内按原用途和权利类型使用土地的过渡期支持政策。

五、提升服务与监管效能。地方各级文化和旅游主管部门要加强对旅游项目论证,自然资源、林业草原主管部门要按照“项目跟着规划走”的要求积极参与项目前期把关,在立项和决策阶段前主动介入,加强对拟建区位、建设规模、土地使用等进行审查并提出意见。根据实际需要,加强区域特色自然和人文资源调查,掌握特色资源的权属、数量、面积、空间位置、利用现状等信息,纳入“一张图”,为规范旅游业发展及“两山”转化提供科学依据。各类旅游项目建设应对市场形势和风险、要素保障条件、资金投入与回报等情况进行充分论证,防止低水平重复建设,不搞“形象工程”。严格依据国土空间规划确定土地用途,严禁借旅游项目之名擅自改变土地现状和规划用途,用于建别墅、私家庄园、房地产、高尔夫球场、主题公园、仿古城(镇、村、街)、景观类仿古建筑等。

自然资源部 文化和旅游部 国家林业和草原局

2026年7月23日