

从单一旅游用地保障走向涉旅自然资源统筹配置

——《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》解读

曾博伟

旅游项目建设涉及土地、森林、草原、海洋等多类自然资源,单纯依靠建设用地指标难以解决全部问题。这就需要突破单一旅游用地保障的思维,从自然资源统筹配置的视角为旅游业高质量发展提供政策支持。近日,自然资源部、文化和旅游部、国家林业和草原局联合发布《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》(简称《意见》),对涉及旅游业发展中的各类自然资源的规划、管制、供应、盘活和监管提出了一系列要求,这为未来一段时期旅游项目投资和建设提供了重要的政策依据,也为旅游强国建设提供了重要的制度保障。

一、充分认识《意见》出台的重要意义

一是为旅游业发展找到了新的空间政策接口。2015年,原国土资源部、住房和城乡建设部和原国家旅游局联合印发《关于支持旅游业发展用地政策的意见》,从积极保障旅游业发展用地供应、明确旅游新业态用地政策、加强旅游业用地服务监管3个维度对旅游用地做出系统安排。该文件有效期5年,适用期限已于2020年11月25日届满。此后,我国建立“多规合一”的国土空间规划体系,自然资源管理也由侧重单一土地要素保障,进一步转向山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。因此,新文件不是旧政策的简单续期,而是在新的规划体系、用途管制制度和自然资源资产管理框架下,对旅游要素政策进行重新集成。

二是为新时期旅游业转型升级提供了更为合理的政策安排。《旅游强国建设“十五五”规划》明确提出,坚持高品质旅游,顺应体验类消费需求增强的趋势,聚焦“投资于人”,推出更多体验好、共情情的旅游产品和服务。这意味着,未来一段时期,除了必要的大型旅游项目建设之外,还需要更多新的“小而美”旅游业态支撑旅游业的转型升级。对于这些分散、利用强度较低的旅游业态,按传统集中建设项目管理,既可能让驿站、厕所、步道等设施难以落位,也可能给借新业态之名成片开发、浪费空间留下隐患。正因如此,《意见》以分类管制、城镇开发边界外布局独立城镇建设用地和存量盘活等工具,回应“既要支持新业态,又要防止无序开发”的现实需要。

三是将支持旅游业高质量发展和防止旅游业无序发展有机结合起来。文件标题同时使用“优化配置”和“规范有序”两个表述,释放出十分清晰的政策信号:支持旅游业发展,不是放松规划和用途管制;强调生态保护,也不是把合理利用一概排除。政策着力点是在守住耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等底线的前提下,通过分类管理和精准配置提高资源利用效率。这也与《旅游强国建设“十五五”规划》提出的“推动资源保护与旅游发展相得益彰”“加快绿色转型”等要求高度一致,充分体现了发展与

安全、保护与开发并重的政策取向。

二、准确把握《意见》的关键内容

(一)坚持“空间先行”的规划统筹
自然资源管理和国土空间规划“一张图”,是各类经济社会发展项目建设最重要的空间依据。能否在“一张图”中充分体现旅游业发展需求,也就成为旅游项目落地的先决条件。正因如此,《意见》明确要求,按照正向优化标准将“十五五”旅游发展空间需求统筹纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”。这就意味着旅游项目不能等到招商、立项后再被动找地,而要在规划阶段识别资源本底和约束条件,把论证端口前移,减少因碰触永久基本农田、生态保护红线、历史文化保护等要求而反复调整。值得注意的是,这次《意见》特别提出:可结合规划体检评估和动态维护,协同开展科学选址。这就要求文化和旅游部门要主动加强与自然资源部门的沟通协调,为优质旅游项目的投资和开发创造条件。

(二)坚持分类施策的用途管制
《意见》在用途管制上的一个突出特点,是不再把所有旅游活动用地等同于建设项目用地,而是依据规划用途、占地方式、利用强度和生态影响实行分类管理。《意见》提出,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。这意味着为不适合集中到城镇内部、零星布局的小型旅游公用设施提供了“独立城镇建设用地”和“点状供应”这一管理路径,符合条件的可按原地类管理。“按原地类管理”针对低影响、可逆性、分散式利用,目的在于减少不必要的农用地转用,并非把旅游项目排除在用途管制之外,这为旅游管理用房、生态旅游厕所、架空步道、栈道等小型零星配套设施的落地创造了条件。

此外,文件明确支持在生态保护红线内、自然保护区核心保护区外开展露营、徒步、观光、研学、森林康养等生态旅游活动。这有助于改变“红线内一概不能开展旅游活动”的模糊认识,为低强度、非开发性的生态体验提供政策预期。

旅游项目往往同时包含生态空间、公共服务、交通、住宿和商业服务,现行分类下常被拆分为多个用途,容易出现项目整体运营与地类管理相割裂。特别值得注意的是,此次《意见》提出,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,实行差异化管控政策。尽管旅游新型地类还处于研究阶段,但体现了自然资源部门对旅游产业用地性质特殊性的关注和重视。

(三)坚持整体配置的资源供应

旅游项目往往跨多个地块、承载多种用途。《意见》允许探索将多个地块按一宗地进行管理,并依据规划明确单个地块的具体要求、依法核发规划许可。这一举措有利于减少碎片化管理,增强项目整体建

设和运营能力。更具政策增量的是自然资源资产组合供应。对需要整体使用土地、矿产、海洋、森林等两种以上自然资源资产的项目,文件提出形成“组合标的”,在分别达到供应条件后“一次性供应”“实施整体运营”,以解决多类资源分头供应、时序不一致的问题。

(四)坚持“向已有空间要效益”的存量盘活
《意见》要求各地结合实际研究制定低效旅游用地认定标准,开展低效用地评估,并支持土地权利人在符合规划管控、安全等要求的前提下,利用现有房产兴办文化和旅游接待设施。其政策导向很明确,那就是旅游发展不能主要依赖新增建设用地,而是要把老景区、老街区、老厂区等存量空间用好,通过功能完善和业态更新提高利用效率。此外,《意见》还对利用存量工业用地、老旧厂房发展文旅业态的,明确可延续5年内按原用途和权利类型使用土地的过渡期政策。当然,5年过渡期的价值,在于为新业态试运营和空间活化提供缓冲,而不是永久变更土地用途。

(五)坚持全生命周期治理的服务监管
《意见》明确提出“项目跟着规划走”,要求地方各级文化和旅游主管部门加强论证,自然资源、林业主管部门在立项决策前主动介入;同时调查特色资源,将权属、数量、面积、位置和利用现状纳入“一张图”。管理关口从末端审批前移到资源调查、项目谋划和科学选址,服务与监管贯穿项目全生命周期。此外,文件还明确要求充分论证市场形势和风险、要素保障、资金投入与回报,防止低水平重复建设和“形象工程”。值得注意的是,《意见》提出,严禁借旅游项目之名擅自改变土地现状和规划用途,用于建设别墅、私家庄园、房地产、高尔夫球场、主题公园、仿古城(镇、村、街)及景观类仿古建筑等。禁止的是借旅游项目之名擅自改变土地现状和规划用途,并非对所有依法依规建设的主题公园、景观类仿古建筑等作普遍禁止,核心是防止旅游项目房地产化、形象工程化和低水平重复建设。

三、切实抓好《意见》的政策落实

总体来看,《意见》形成了需求纳入规划、不同场景分类管制、多类资源协同供应、存量空间优先盘活和项目全周期服务监管的政策闭环。这有助于实现旅游项目建设由单纯保障建设用地向统筹配置自然资源的转变,由增量项目落地向存量增量并重的转变,由末端审批向前期论证、过程监测和后期监管贯通的转变。

未来,推动政策的进一步落实,既需要进一步建立完善旅游发展空间需求清单、特色资源底图的相关制度,同时还要积极探索低效旅游用地认定标准和跨部门项目会商等机制,让《意见》的政策创新在法治轨道内真正建设为旅游业高质量发展的空间支撑和要素保障。

(作者系北京联合大学旅游学院教授)

设和运营能力。更具政策增量的是自然资源资产组合供应。对需要整体使用土地、矿产、海洋、森林等两种以上自然资源资产的项目,文件提出形成“组合标的”,在分别达到供应条件后“一次性供应”“实施整体运营”,以解决多类资源分头供应、时序不一致的问题。

(四)坚持“向已有空间要效益”的存量盘活

《意见》要求各地结合实际研究制定低效旅游用地认定标准,开展低效用地评估,并支持土地权利人在符合规划管控、安全等要求的前提下,利用现有房产兴办文化和旅游接待设施。其政策导向很明确,那就是旅游发展不能主要依赖新增建设用地,而是要把老景区、老街区、老厂区等存量空间用好,通过功能完善和业态更新提高利用效率。此外,《意见》还对利用存量工业用地、老旧厂房发展文旅业态的,明确可延续5年内按原用途和权利类型使用土地的过渡期政策。当然,5年过渡期的价值,在于为新业态试运营和空间活化提供缓冲,而不是永久变更土地用途。

(五)坚持全生命周期治理的服务监管
《意见》明确提出“项目跟着规划走”,要求地方各级文化和旅游主管部门加强论证,自然资源、林业主管部门在立项决策前主动介入;同时调查特色资源,将权属、数量、面积、位置和利用现状纳入“一张图”。管理关口从末端审批前移到资源调查、项目谋划和科学选址,服务与监管贯穿项目全生命周期。此外,文件还明确要求充分论证市场形势和风险、要素保障、资金投入与回报,防止低水平重复建设和“形象工程”。值得注意的是,《意见》提出,严禁借旅游项目之名擅自改变土地现状和规划用途,用于建设别墅、私家庄园、房地产、高尔夫球场、主题公园、仿古城(镇、村、街)及景观类仿古建筑等。禁止的是借旅游项目之名擅自改变土地现状和规划用途,并非对所有依法依规建设的主题公园、景观类仿古建筑等作普遍禁止,核心是防止旅游项目房地产化、形象工程化和低水平重复建设。

三、切实抓好《意见》的政策落实

总体来看,《意见》形成了需求纳入规划、不同场景分类管制、多类资源协同供应、存量空间优先盘活和项目全周期服务监管的政策闭环。这有助于实现旅游项目建设由单纯保障建设用地向统筹配置自然资源的转变,由增量项目落地向存量增量并重的转变,由末端审批向前期论证、过程监测和后期监管贯通的转变。

未来,推动政策的进一步落实,既需要进一步建立完善旅游发展空间需求清单、特色资源底图的相关制度,同时还要积极探索低效旅游用地认定标准和跨部门项目会商等机制,让《意见》的政策创新在法治轨道内真正建设为旅游业高质量发展的空间支撑和要素保障。

(作者系北京联合大学旅游学院教授)

“扎实推进先进制造业高质量发展”

(上接第一版)

作出系统布局。党的十八届五中全会提出“构建产业新体系,加快建设制造强国”;党的十九大强调“加快发展先进制造业”“促进我国产业迈向全球价值链中高端”;党的二十大系统部署“建设现代化产业体系”,全面布局先进制造业与现代服务业、现代化基础设施体系等发展。

登高观澜,又见微知著。
在“十四五”收官与“十五五”开篇的关键节点,习近平总书记多次深入产业一线。

2025年7月,走进专精特新“小巨人”企业山西阳泉阀门股份有限公司;11月,察看广东科技创新和产业创新融合发展成果展示;2026年2月,来到位于北京亦庄的国家信创园……从“实体经济不能丢,实体经济里边的传统产业不能丢”,到“把各种优质要素集合起来攻关,加快解决突出短板问题”,步履所至饱含对先进制造业发展的细思深谋,彰显了向制造强国迈进的坚定决心。

顶层设计谋定乾坤,制度体系立柱架梁。
新时代以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,工业和信息化部、国家发展和改革委员会等部门协同配合,全链条推进技术创新、成果应用、生态构建;各地则立足自身产业基础,将宏观部署细化为具体行动方案……

从中央到地方,从行业规划到专项工程,支撑先进制造业发展的制度体系不断完善,政策合力持续释放。

风雨洗礼,实践是最有力的印证。

我国工业增加值跃上40万亿元台阶,产业结构稳步向中高端迈进。在稳经济、应变局等一次次考验中,中国产品以硬核实力赢得市场,中国制造以强大韧性厚植底气。量的积累到质的飞跃,深刻印证了发展先进制造业的战略远见,尽显向上突围、向新而行的宏阔气象。

“制造业的核心就是创新,就是掌握关键核心技术”
建设制造强国,要做强先进制造业;抓先进制造业,首要就是抓创新。

习近平总书记深刻指出,“制造业的核心就是创新,就是掌握关键核心技术,必须靠自力更生奋斗,靠自主创新争取”。

翻开中国产业成绩单,一组数据格外突出:今年上半年,我国规模以上工业企业集成电路产量达到2798亿块,相当于每天生产集成电路超过15亿块。

持续跃升的产能背后,是一个大国向关键核心技术自立自强不懈迈进的坚实步伐。

关键核心技术是国之重器,要不来、买不来、讨不来。中国经济越是向高质量迈进,中国制造越是在关键赛道形成优势,对核心技术自主可控的现实需求就愈发迫切。

2022年6月,习近平总书记在湖北武汉华工激光工程有限责任公司考察时,仔细察看芯片产业创新成果展示,语重心长地说,“随着我国发展壮大,突破‘卡脖子’关键核心技术刻不容缓”。

“要时不我待推进科技自立自强,只争朝夕突破‘卡脖子’问题”“我们必须把这个问题放在能不能生存和发展的高度加以认识”……总书记反复阐释一个核心命题:自力更生、自主创新,是制造业行稳致远的根本保障。

加快发展新质生产力,以技术革新重塑发展范式。

持续攻坚“卡脖子”领域。国家层面布局建设国家制造业创新中心,系统部署重大科技专项,制定基础研究十年行动方案,充分发挥新型举国体制优势,聚焦集成电路、工业母机等重点领域,实行全链条、一体化关键核心技术攻关机制。

加快布局前沿赛道。人工智能、区块链、量子科技……党的十八大以来,前沿颠覆性技术多次成为中央政治局集体学习的主题。从完善实验室体系,到建设制造业中试平台,再到强化企业科技创新主体地位,科技创新和产业创新不断深化。

技术突破是点的攻克,体系跃升是面的重塑。

2019年7月底,习近平总书记主持召开的中中央政治局会议,鲜明提出“提升产业基础能力和产业链水平”。

时隔一个月,2019年8月26日,总书记主持召开的十九届中央财经委员会第五次会议,进一步提出“打好产业基础高级化、产业链现代化的攻坚战”。

以此为基石,我国将打造自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系作为赢得未来的“胜负手”。

补短板、强弱项——
纵深推进产业基础再造工程和重大技术装备攻关工程,深入实施制造业卓越质量工程;培育更多具有国际竞争力的龙头企业、高新技术企业、单项冠军企业和独角兽企业,引导中小企业向专精特新发展;打通物流堵点、疏通资金血脉、联通信息孤岛……一个个重大举措,旨在切实增强产业链核心竞争力。

因地制宜、分类施策——
稳住传统产业,实施制造业数字化转型行动,实施重大技术改造升级和大规模设备更新工程,推动传统产业智能化、绿色化、融合化发展;

壮大新兴产业,聚焦新一代信息技术、新能源等领域,实施发展壮大新兴产业打造新动能行动,推动新兴产业集群化发展、规模化升级;

培育未来产业,围绕人工智能、量子信息等领域,做好统筹谋划和前瞻布局,为颠覆性创新尽可能创造有利条件。

从50%到75%,再到100%,制造业研发费用加计扣除比例不断提升,越来越多优质科技资源下沉产业一线;国家产融合作平台助企融资突破1.7万亿元,多层次资本市场持续完善,金融支持更加精准有力。

更薄的“手撕钢”、更远的光学“千里眼”、更聪明的人工智能大模型……屡屡刷新纪录的重大成果,见证中国制造与日俱增的含“新”量。

2023年春天,全国两会上的生动一幕,向世界展现着中国制造向新图强的澎湃底气。

“你们起重机里面的芯片,是国产的吗?”听到来自徐工集团的代表有关全地面起重机械国产化率提升这一好消息时,习近平总书记关切地追问。

“全是国产的。”徐工集团坚持创新驱动,加大科研投入,产品零部件国产化率从62%提升到91%。

总书记给予充分肯定并叮嘱“我们还要再提升,向中高端走,我们高质量发展要体现在这里”。

实践证明,实体经济强是我国发展优势所在、根基所在。这些年我国经济顶风破浪、保持强大韧性和活力,战略依托就是完整的产业体系。

如今,我国已形成1100多个品类的医疗装备产品体系;在高档数控机床领域有了成熟的国产产品;国产工业机器人国内市场份额超50%……持续积淀的产业家底,清晰勾勒出大国制造的实力。

“加快构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系”

迈入“十五五”,战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多,习近平总书记提出的“加快构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系”,比以往更为紧迫。

“扎扎实实建设现代化产业体系”,今年初,在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班上,习近平总书记进一步提出建设现代化产业体系是要实现产业体系整体跃升,强调“要保持制造业合理比重、大力发展先进制造业”。

面向未来,要统筹好发展与安全,厚植产业根基。

一枚轴承,关乎产业体系的完整和安全。

2025年5月,习近平总书记来到洛阳轴承集团股份有限公司,详细了解洛轴的改革发展之路,感慨“靠自己的力量发展工业、制造业,这条路是走对了”,叮嘱“要继续把制造业搞好,坚持自立自强”。

坚定不移守好制造业基本盘,筑牢实体经济基础。

国际经验表明,随着工业化进程的推进,制造业比重一般在达到峰值后呈下降趋势,但比重过低会带来产业空心化,对增强经济实力、提高抗风险能力造成不利影响。

从建立制造业比重动态监测与预警机制,到强化土地、金融、人才等要素向实体经济定向配置,再到推进传统产业技术改造与新兴产业产能布局,环环相扣的部署旨在保持制造业比重处于合理水平,于存量焕新与增量壮大中稳住底盘。

大力发展先进制造业,推动产业体系持续优化升级。

今年4月,“工业母机正向设计平台”首发表世,补上国产机床产业链的关键拼图;6月,北京首个“词元工厂”在亦庄建成投用,串联起京津冀算力网络;广东实施“广东强芯”工程;山东创新“揭榜挂帅”机制……各地差异化的实践汇聚成全面提升产业自主创新水平的磅礴力量。

面向未来,要深化改革开放,激活内生动力。

新一轮科技革命和产业变革,正在开启新的创新周期。唯有以改革调整生产关系,才能切实激发生产力的活力。

“坚决破除影响和制约高质量发展的体制机制弊端,完善与新质生产力更相适应的生产关系”“要统筹推进教育科技人才一体发展,筑牢新质生产力发展的基础性、战略性支撑”“要搭建平台、健全体制机制,强化企业创新主体地位,让创新链和产业链无缝对接”……

锚定高质量发展主题,习近平总书记系统部署进一步深化改革,推动产业发展向新而行。

当前,部分产业领域出现低水平重复建设,提升行业治理能力愈发重要。

“十五五”规划纲要专门部署“健全产业健康有序发展促进机制”,完善产业调控和政策体系、综合整治“内卷式”竞争等一系列举措,彰显制度供给给矫正市场失灵、引导良性竞争的鲜明导向。

“自主创新是开放环境下的创新,绝不能关起门来搞”“坚持‘拉手’而不是‘松手’、‘延链’而不是‘断链’”,习近平总书记多次宣示中国扩大高水平开放的决心不会变。

当前,制造业领域外资准入限制措施已全面“清零”,新版鼓励外商投资产业目录把外资引向先进制造等高端领域,电动汽车、人工智能等领域国际标准交流不断加强……中国制造正以更开放的姿态“链接”全球。

征程万里风正劲,重任千钧再扬帆。

沿着习近平总书记指引的方向,锚定制造强国建设目标不动摇,扎实推进先进制造业高质量发展,必将为中国式现代化构筑起坚不可摧、挺拔向前的产业脊梁!
(新华社北京9月15日电 记者韩洁、张辛欣、周圆、唐诗凝、赵怡宁)

三部门联合发文为旅游业发展优化自然资源配置

(上接第一版)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。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

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

(上接第一版)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保护区外开展露营、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,实行差异化管控政策。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,

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。

《意见》强调以刚性监管守住发展底线,促进文旅产业健康发展。新规指导各地开展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。同时,强调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。

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

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
(来源:自然资源部官方网站。)