

优化旅游发展空间配置 完善现代旅游产业体系

宁志中 王 婷

高水平保护、高质量利用自然资源，是旅游业持续健康发展的基本前提，也是推进国土空间治理现代化、践行人与自然生命共同体理念、彰显美丽中国和中华文明魅力的重要任务。优化自然生态、历史文化资源旅游利用空间配置、统筹保护与利用、需求与供给、增量与存量、发展与监管之间的关系，已经成为完善现代旅游产业体系、推进旅游强国建设的重要制度议题。

近日，自然资源部、文化和旅游部、国家林业和草原局联合印发《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》)。《意见》围绕扩能与提质并举、发展与监管统筹、聚焦旅游发展空间、用途管制、资源供应、存量利用和项目服务等关键环节，形成贯通规划、用地、供应、实施和监管的政策体系，为完善现代旅游产业体系、促进自然资源高效利用和推动旅游业规范有序发展提供了制度保障。

一、从制度上明确了旅游专项规划与国土空间规划的关系。空间是旅游业发展的基本载体。旅游专项规划涉及资源保护、产业布局、项目建设、交通组织、公共服务和基础设施配置，具有较强的空间属性。《意见》进一步明确了旅游专项规划与国土空间规划之间的衔接关系。旅游专项规划主要提出产业目标、产品体系、重点任务和空间需求，国土空间规划则统筹保护与开发格局，将符合条件的旅游发展需求落实到具体空间。按照《意见》要求，各地应依据国土空间规划科学布局旅游业发展空间，结合规划体检评估和动态维护，在严格遵守“三区三线”等约束性指标和底线管控要求的基础上，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”，推动旅游发展需求由产业谋划向空间安排转化。《意见》同时提出，将风景名胜区详细规划纳入国土空间规划体系，支持其与所在区域详细规划合并编制，并明确主管部门审查、法定审查和报批程序，有利于统筹风景名胜资源保护、旅游利用、设施建设和周边城乡发展。由此，旅游专项规划提出需求、国土空间总体规划统筹布局、详细规划明确建设条件、“一张图”实施监督的规划传导机制更加清晰，为旅游项目科学选址、规划许可和规范建设提供了制度依据。

二、从需求上明确了旅游发展空间与用地的增量、存量来源。旅游业态类型多样，既包括旅游景区、度假区和大型旅游项目，也包括驿站、营地、游步道、旅游厕所、观景平台等小型设施。针对不同业态在空间区位、建设规模和用地方式上的差异，《意见》构

建了增量保障与存量盘活相结合的旅游空间供给方式。在增量空间方面，对确需远离城镇、沿旅游线路零星布局的加油站、服务区、驿站等公用设施营业网点，允许在城镇开发边界外依法布局，并按照独立城镇建设用地进行管理，有助于补齐自驾旅游、户外旅游和跨区域旅游线路的服务短板。对旅游管理用房、生态旅游厕所、架空步道、栈道以及游憩休闲科普教育的自然景观功能等小型零星配套设施及其用地，在不影响林木生长、不硬化地面等相关要求并依法办理手续后，可以按照原地类管理，降低影响旅游设施落地过程中不必要的地类转换成本。在存量空间方面，《意见》要求各地结合实际研究制定低效旅游用地认定标准，结合资源条件和区域特点明确功能完善、空间优化和业态更新方向，支持文旅体商等复合利用。土地权利人利用现有房产发展文化和旅游接待设施，可以在符合规划、安全等要求的情况下保持原土地用途和权利类型；利用存量工业用地、老旧厂房等发展文旅业态，还可依法享受五年内按原用途和权利类型使用土地的过渡期支持政策。这些措施拓展了旅游业发展空间功能与设施转型的现实诉求，有利于盘活闲置建筑和低效空间，促进城市更新、产业转型与文消费场景建设。

三、从技术上明确了旅游空间类型与用地用途管制要求。旅游活动对空间的使用具有明显的复合性。森林、草原、水域、地质地貌和历史文化空间既承担了生态保护、生产生活和文化遗产等基本功能，也可以在符合保护要求的前提下承载徒步、观光、研学、露营、森林康养和自然教育等活动。此类活动主要利用自然资源的生态、景观和文化服务价值，多数情况下不改变土地原有属性，因此需要根据活动类型、设施规模、地表扰动和生态影响实行差异化用途管制。《意见》明确，对不改变原地类性质的郊野型公园、旅游景区以及兼具游憩休闲、科普教育和自然景观功能的用地，可以继续按照原地类管理；对不影响林木生长、不硬化地面、主要提供泊位、水电和排污等服务的简易型房车营地，也可根据实际利用方式实施相应管理。同时，支持在生态保护红线内、自然保护地核心区外依法依规开展露营、徒步、观光、研学和森林康养等生态旅游活动，并通过开放范围、游客容量、设施规模 and 活动强度控制，实现资源保护与合理利用相协调。《意见》还提出研究增设适应旅游产业发展的新型地类，实行差异化用途管制，并将中心城区范围

内的公园、旅游景区整体纳入城市公园绿地指标统计。这些规定有助于推动旅游用地管理从笼统定性转向与国家土地分类相衔接的精细分类，为旅游规划编制、项目审批、统计监测和实施监督提供更加精准的技术依据。

四、从机制上提出了自然资源旅游利用模式的探索方向。旅游项目往往跨越多个地块，涉及土地、森林、草原、海洋、矿产遗迹等多种自然资源，融合了景观资源、服务设施、交通路线和公共空间等不同功能。传统按照单个地块、单一门类分别办理规划、供应和使用手续，容易造成审批环节繁复、空间利用分割、资源配置不协调和运营边界不完整等问题，也难以适应旅游项目围绕完整景观单元、生态单元和游憩空间单元进行整体规划、建设与运营的产业发展规律。《意见》针对旅游项目的功能复合性和活动整体性，提出了两类具有探索意义的资源配置方式：一是对于单个旅游项目涉及不同用途、多个地块的，可以探索将多个地块按照一宗地进行管理，依据国土空间规划统一核定规划条件，并分别明确各地块的用途、建设强度、设施配置和保护要求，依法核发规划许可；二是对于特定国土空间范围内需要整体使用土地、矿产、海洋、森林等两种及以上自然资源资产发展旅游产业的，可以探索统筹形成自然资源资产组合，达到供应条件后实行一次性供应和整体运营。两项机制有利于按照完整资源单元配置要素，明确经营主体的使用边界、建设责任和保护义务，加强政府对资源利用强度、公共服务配置和生态保护的整体监管，也有助于通过旅游、研学、休闲、康养等方式实现自然资源多重价值，形成资源保护、产业发展和收益反哺相互促进的良性循环。

五、从政策上明确了旅游项目立项协调与用地审批的服务程序。旅游项目通常涉及文化和旅游、自然资源、林业草原、生态环境、住房建设、交通、消防等多个部门，其顺利实施既需要加强自然资源要素保障，也需要严格落实国土空间用途管制。《意见》将部门协同和审批服务前移至项目立项与决策阶段，要求各级文化和旅游主管部门加强与自然资源主管部门、林业草原主管部门按照“项目跟着规划走”的要求主动参与项目前期把关，对项目拟建区位、建设规模、土地使用方式和资源利用条件等进行审查并提出意见。这一程序有利于在旅游项目策划阶段统筹核查国土空间规划、“三区三线”、自然保护地、资源权属和要素保障条件，及时优化项目选址、空间边界、开发规模和建设内容，减少项目立项后

因规划不符、用地受限或资源条件限制而反复调整。各类旅游项目还应充分论证市场形势和风险、要素保障条件、资金投入与回报等情况，防止低水平重复建设和形象工程；严格按照国土空间规划确定的用途实施建设，严禁借旅游项目名义擅自改变土地用途或开展变相房地产开发。由此形成多部门在项目可行论证、前期条件审查、配套要素保障、用地规范实施和全过程监管相衔接的协同管理机制。

空间与用地是旅游产业落地的基本保障，也是明确旅游项目资源权属、空间边界、经营范围和管理责任的重要依据。进一步落实《意见》，需要文化和旅游行业加快三个方面的基础工作：一是推动旅游资源全面上图。《意见》提出加强区域特色空间、自然资源和人文资源调查，将资源权属、数量、面积、空间位置和利用现状等信息纳入国土空间规划“一张图”，为项目筛选、科学选址、资源配置和动态监管提供统一的数据支撑。这就要求各级文化和旅游部门在前几年旅游资源普查成果基础上，统一资源分类、调查精度、空间坐标和数据格式，将旅游资源数据纳入国土空间规划底图，加快建立与国土空间基础信息平台的衔接，为国土空间规划编制、旅游发展空间布局、项目科学选址、资源保护利用和动态监管提供空间依据。二是科学划定旅游项目的空间与用地边界。以《意见》相关要求为依据，根据旅游项目资源类型、游憩活动特点和设施建设实际，按照保护优先原则，加快明确旅游景区、旅游度假区等各类旅游项目的空间范围划定与内部用地甄别，形成统一的矢量坐标空间用地数据和资源资产两个清单，以明晰旅游项目产权，促进旅游业要素市场化、规范化。三是加快旅游产业用地分类研究。围绕旅游景区、旅游度假区、乡村旅游、生态旅游、户外运动、城市休闲、文化体验等不同业态，系统梳理自然景观、人文景观、娱乐康体、商业服务、教育科研、公共管理、交通游览、公用设施和安全保障等空间功能与类型。明确各类旅游空间与国土空间用途分类之间的对应关系，形成适应的用地分类标准和技术指引，以细化按原地类管理、用途兼容、地类转换和新增旅游地类的适用条件，落实《意见》提出的规划准入、供应方式、产权登记、用途管制、功能转换、监督检查等机制，夯实现代旅游产业体系建设基础。

(宁志中系中国科学院地理科学与资源研究所旅游中心总规划师；王婷系北京建筑大学建筑与城市规划学院副教授)



(上接第一版)

信阳新县田铺大湾，全村82户302人曾有261人外出务工。通过“保护性房屋改造+统一运营+配套政策”，村民返乡开民宿、做文创、办研学，全村培育民宿50家、特色小店30家，年均接待游客80万人次，昔日的“空心村”变成网红“创客村”。信阳市市长卢希望说，村民人均可支配收入年均增速稳居河南前列，红色资源正成为老区振兴的重要引擎。

江西推出5条革命文物路径，串联200多处革命历史类博物馆、纪念馆及遗址遗迹，构建起以“四大摇篮、一座丰碑、一个出发地”为核心的红色旅游IP体系，“英雄城”“红色故都”“革命摇篮”等城市形象矩阵加速形成。

连片统筹，握指成拳

革命文物常常跨行政区划分布，一处旧址群的保护，往往牵动几个省、十几个县。片区建设的关键，就在一个“连”字——规划连片、跨省联动、资金集中，让革命文物保护从“分头作战”走向“一张蓝图”。

湖北省文物局局长陈飞介绍，鄂豫皖片区规划已上报核审，湘鄂西片区规划获批立项，湖北还与湖南联合开展前期调研；依托红安牵头组建大别山红色旅游城市发展联盟，联动鄂豫皖三省六县(区)，统一保护标准、共享资源台账、共推红色线路，把一县示范转化为片区共建共享成效。四川12个市(州)78个县(区)纳入长征、川陕

“双片区”，统筹编制长征、川陕片区专项规划，构建长征片区“一轴两线十区段”保护格局，针对川陕片区黄猫垭战斗遗址群点位分散问题，当地对3.3平方公里核心保护区内的22处乡村文物实施“单点修缮+整体保护+串联展示”，让遗址连片呈现、叙事完整贯通。

中国文化遗产研究院牵头各片区规划编制，为鄂豫皖片区确立土地革命战争时期“两心三线五片六地”、抗日战争时期“一核六翼三心三线”总体布局；为闽浙赣片区确立“一核一轴一翼四组团”布局，并采取“总分”模式，同步为横峰、武夷山、黟县、遂昌4个重点县域编制保护利用规划。

在保护资金方面，各地创新方式方法，把有限资金集中投向连片保护

的关键处：四川抢抓中央专项彩票公益金政策机遇，5年累计投入3.34亿元，实施114个纪念馆展示提升项目；湖北红安统筹各级各类资金3亿元，开展未定级革命文物整县保护，104处革命文物纳入修缮范围；江西瑞金为境内114处革命旧址上了2.97亿元保险，铜鼓县运用5000万元政府专项债券，把全县文物点整体纳入连片修缮。

从单点保护到系统保护，革命文物保护利用片区建设改变的不只是保护方式，更是赓续红色血脉、赋能老区振兴的路径选择。当前，37个片区正把一个个红色坐标连成红色版图，让片区建设的“施工图”转化为“实景图”，推动革命文物、革命文化、革命精神在新时代焕发新的光芒。

第十一届陕西省艺术节在陕西商洛启幕

本报讯 (记者秦毅)9月15日晚，由陕西省人民政府主办，陕西省文化和旅游厅、商洛市人民政府承办的第十一届陕西省艺术节在商洛市开幕。陕西省委书记赵一德出席开幕式并宣布艺术节开幕，陕西省省长赵刚致辞。

赵刚表示，陕西是中华民族和华夏文明的重要发祥地之一，为文艺创作提供了极为丰沃的土壤。希望广大文艺工作者以本届艺术节为契机，深入学习贯彻习近平文化思想，始终坚持以人民为中心的创作导向，认真落实创造性转化、创新性发展的实践要求，努力创作更多赓续中华文脉、谱写当代华章、抒发人民心声的优秀作品，为繁荣发展文艺事业、加快建设文化强省作出新的更大贡献。

陕西省艺术节是陕西省规格最

高、规模最大、最具影响力的综合性文化盛会，每三年一届，承载着繁荣文艺创作、激活演出市场、扩大文旅消费等多重功能。本届艺术节是该系列活动首次落地陕南地区，于9月15日至10月14日在商洛市举办，秉承“艺术的盛会·人民的节日”的办节宗旨，设置开闭幕式、文华奖(省级)评奖、群星奖(省级)评奖、全省优秀美术书法摄影作品展览、优秀剧目惠民展演等活动，集中呈现近3年陕西专业文艺院团和群众文艺工作者创作的优秀作品，旨在以文艺盛会丰富文艺创作供给、提升公共文化服务水平、促进文旅深度融合，为行业交流、人才培养搭建重要平台，助推文化强省建设走深走实。

开幕式后，与会领导和嘉宾观看了商洛花鼓戏《主角》。

2027年《故宫日历》再启新篇

四版本多维呈现文物之美



2027年《故宫日历》共推出四个版本。 故宫博物院供图

本报讯 (记者于帆)9月16日，2027年《故宫日历》发布会在故宫博物院举行。文化和旅游部党组成员、故宫博物院院长王旭东出席活动。

2027年《故宫日历》推出生肖版、书画版、吉祥如教版及汉英对照版共四个版本。生肖版选取与羊及旅行、巡游等相关的文物，90件羊主题文物汇成一部生肖羊的百科手册；75件出巡主题文物，讲述巡阅天下的传奇；280余件文物和影像，再现江南盛景和南国工艺。300版则精选故宫博物院珍藏书画300余件，梳理中国绘画发展史上宫廷画与人

物画两大艺术源流的传承与创新脉络。吉祥如意版收录陶瓷、织绣、建筑彩画与内檐装修、青铜器等文物，展现古人“图必有意，意必吉祥”的装饰传统。汉英对照版将博大精深的传统文化内涵转化为通俗易懂的英文表述，既可作为日常英语的阅读素材，帮助读者积累中国传统文化英文表述词汇，也能够助力对外讲好中国故事。

作为故宫博物院的文化名片、故宫出版社代表性出版物,《故宫日历》至今已连续出版18年,累计发行超过1000万册。

有关家国书常读

(上接第一版)

“徐老当年非常重视图书资料建设，在延安时期就提出要做好图书整理、分类、目录编制，发挥文献服务教学科研的价值。今天我们传承这份理念，不是把珍贵手稿、老书刊锁进库房，而是盘活全部馆藏与场馆空间，把红色资源转化为鲜活的‘第二课堂’。”北理工图书馆馆长颜志军说。

做“特立读书人”

对学生来说，爱上阅读常始于很小的契机，一本感兴趣的书、一场读书会，或是一个有意思的阅读活动。

“参加的活动越来越多，我看待阅读的角度也变了。”北理工书香大使协会学生葛伊诺说。以前作为参与者，她想的是“这本书自己喜不喜欢”；成为组织者后，她开始思考“为什么向同学推荐这本书”“它和今天的青年有什么关系”。她逐渐理解了阅读推广的意义：“它不是把一本好书推荐出去就结束了，而是要创造交流和思考的机会。让一个人因为一本书开始关注一个问题，让不同的人因为一个话题彼此倾听、相互启发，再带着新的思考重新认识自己和世界。”

徐特立图书馆“永远的大先生——‘创校元勋’徐特立老院长纪念馆”常年对学生开放，明德书院大三学生桂远豪是志愿讲解员。因为常来图书馆学习，他发现了这个展厅，进而成为讲解员，每周讲解一到两次，近一年从未缺勤。

有一次接待小学参观团，讲到徐特立断指血书的事迹时，一名小学生问：“他疼不疼？”桂远豪答：“在民族大义面前，肉体的疼痛是不足道的。”过了一段时间，这所小学的老师发来反馈，那名学生在作文里写道，要做一個像徐特立爷爷一样勇敢的人。

这份“观后感”让桂远豪颇受触动：“一次讲解，在孩子心里种下了爱国报国的种子，特别有成就感。这也提醒我，讲解只有走进观众内心，才能真正打动人。”

从一本书走向更广阔的世界

在北理工的书架上，读者可能会

遇到一本包着牛皮纸封面、手写书名和索书号的书。这是微尘志愿者协会同学的手笔——他们长期为图书馆修补图书，把破损的书页粘好、给磨损的封面包上书皮，再放回书架。“这些书很有年代感，有的版本市面上已经买不到了，有的承载着图书馆的历史和一批批学生的阅读时光，修补好留在这里更有意义。”学生夏仁缘说。协会最出名的品牌是“微尘书院”支教项目。10余年来，北理工学子持续赴贵州、山西、云南、江西等地暑期支教，带孩子做手工、做趣味理化实验、共读好书，让“思政课堂”走出教室，在更广阔的天地里“见人、见物、见精神”。

今天，图书馆的服务已从“提供一本书”，延伸为对学习、研究和知识探索的全过程支持。“特立读书人”、世界读书日系列活动、“阅享沙龙·读书会”等品牌，不断为学生创造开阔眼界的契机。理工科学生在这里讨论文学与历史，不同专业的同学围绕科技、社会与青年成长交流碰撞。同一本书，不同的入读出不同的感受；同一个问题，也很少只有一种答案。图书馆还组织线上阅读课和书信互寄，鼓励同学为他人选一本书、备一次导读，再收到另一位同学的回应。大家由此发现，阅读不只是一个人的事，它连接人与人，把知识和力量传递出去。

徐特立图书馆一层放着一个老旧的卡片目录柜。在没有数字检索系统的年代，找一本书要先在一张张卡片上查到书名、作者和分类号，再按图索骥。今天看来烦琐，但在很长的岁月里，小小的卡片就是读者走向知识的入口。“如今，通过数字检索就能快速找到书，自助设备即可完成借还，读者把更多时间留给了学习和思考。”学生厉杨铭说，“一代代学生找书的方式不同，但走进图书馆时的那份好奇与专注、对未知的追问、对真理的求索，一直在延续。”

晚上10点半，郭丽丽送走最后一批恋恋不舍的学生，关上大门，回到宿舍拿起借阅的小说，沉浸到另一个精神世界里。她觉得，自己的每一天都充实而富足。