

ICS 91.020
CCS P 50



团 标 准

T/NSPSZ 003—2025

旅游度假区专项规划编制技术指南

Technical guidelines for the compilation of special
planning for tourism resort areas

2025-12-30 发布

2026-01-30 实施

浙江省国土空间规划学会 发布

前　　言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由浙江省国土空间规划学会提出并归口。

本文件起草单位：浙江茗苑旅游规划设计研究中心有限公司、中国美术学院风景建筑设计研究总院有限公司、杭州市规划设计研究院、浙江汉宇设计有限公司、杭州林风旅游规划设计有限公司、浙江省国土空间规划学会旅游空间规划与开发专业委员会。

本文件主要起草人：陈一帆、陈剑锋、吴才满、李竹竹、马少军、贺广瑜、谢立成、包尚修、谭剑、施梦颖、吴钱健、颜文靓、杨志洪。

引　　言

根据文化和旅游部于2019年发布的《国家级旅游度假区管理办法》（文旅资源发〔2019〕143号），申报国家级旅游度假区，应当经省级文化和旅游行政部门向文化和旅游部提交旅游度假区总体规划。根据浙江省人民政府办公厅于2020年发布的《浙江省省级旅游度假区管理办法》（浙政办发〔2020〕15号），旅游度假区所在地市或县（市、区）政府应在省级旅游度假区批复设立后两年内完成总体规划编制工作，总体规划经省文化和旅游行政部门会同有关部门审查后，报请省政府批准。根据《浙江省国土空间专项规划管理办法（修订版）》（浙政办发〔2025〕23号），专项规划是在总体规划指导下，针对特定区域（流域）、特定领域，聚焦空间开发强度管控和重要控制线落地，对国土空间保护、修复、开发、利用作出专门安排的相关专项规划，旅游度假区总体规划属于文旅产业空间布局的专项规划。旅游度假区专项规划作为国土空间规划的重要组成部分，对于指导旅游度假区的空间利用和保护具有重要意义。

为明确旅游度假区专项规划重点内容与核心指标、技术要点与规划成果，强化规划的科学性和实用性，引领旅游度假区高质量发展，也为规范规划成果的表达形式、规划文本和说明书的框架结构以及部分章节的内容深度，为完善规划管理提供有效依据，制定本指南。

旅游度假区专项规划编制技术指南

1 范围

本文件为旅游度假区专项规划编制的总则、编制程序、规划内容、核心指标与规划传导、成果要求等提供指导，并给出了相关信息。

本文件适用于浙江省的国家级、省级旅游度假区专项规划及现行旅游度假区总体规划的编制，其他旅游度假区可参照执行。

2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中，注日期的引用文件，仅该日期对应的版本适用于本文件；不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

- GB 3095 环境空气质量标准
- GB 3096 声环境质量标准
- GB 3838 地表水环境质量标准
- GB/T 14308 旅游饭店星级的划分与评定
- GB/T 18972 旅游资源分类、调查与评价
- GB/T 18973 旅游厕所质量要求与评定
- GB/T 26354 旅游信息咨询中心设置与服务规范
- GB/T 26358 旅游度假区等级划分
- GB/T 41648 旅游民宿基本要求与等级划分
- LB/T 034 景区最大承载量核定工作导则

3 术语和定义

GB/T 26358界定的以及下列术语和定义适用于本文件。

3.1

旅游度假区

以提供住宿、餐饮、购物、康养、休闲、娱乐等度假旅游服务为主要功能，有明确边界和独立管理运营机构的集聚区。

[来源：GB/T 26358—2020，3.1]

3.2

度假产品

供度假旅游者体验和消费的多样化设施设备、物品、项目和服务的总称。

[来源：GB/T 26358—2020，3.3]

3.3

核心度假产品

旅游度假区内最具吸引力、主题突出、特色鲜明的高质量度假产品。

[来源：GB/T 26358—2020，3.4]

3.4

旅游度假区专项规划

在国土空间总体规划指导约束下，对旅游度假区空间保护、开发、利用作出专门安排的规划。

4 总则

4.1 基本原则

编制旅游度假区专项规划应遵循以下原则：

- a) 坚持以人民为中心的发展思想，把握旅游度假产业作为民生产业、幸福产业的定位，以大众需求为导向，统筹文化传承、生态保护、民生发展，实现经济、社会和生态效益有机统一；
- b) 坚持保护第一、科学利用，加强生态文明建设，强化度假资源保护，倡导绿色度假模式，促进可持续发展；
- c) 践行社会主义核心价值观，保护和传承中华传统文化，挖掘度假区特色文化资源，推进文化和旅游深度融合发展；
- d) 突出地方特色，对不同类型的旅游度假区提出差异化发展举措，打造度假区特有的精神属性、文化符号和代表性场景，形成度假区特色品牌；
- e) 挖掘现有用地潜力，优化存量用地功能布局，提升空间使用效率，推动空间资源的高效与可持续利用。

4.2 基本要求

编制旅游度假区专项规划应满足以下要求：

- a) 落实国土空间总体规划战略目标、底线管控、功能布局、空间结构、资源利用等方面的要求。规划期限近期一般为3~5年，远期原则上与县区级国土空间总体规划保持一致；
- b) 衔接基础设施类、公共服务设施类、市政公用设施类和生态环境、历史文化、自然资源等相关专项规划，落实相关专项规划设施配置、用地需求、空间管控等要求；
- c) 注重对客源市场、度假资源的分析和度假产品、度假设施的布局，相关产业要素的配置符合GB/T 26358的要求；
- d) 坚持目标与问题导向，量化发展指标，明确发展任务，增强规划的针对性、科学性、指导性和可实施性，提升规划实施效能；
- e) 尊重多元主体的合法权益，遵循公开、透明的原则，在规划的各个阶段，通过问卷、访谈、现场讲解、网络公示多样化的形式拓展公共参与渠道。建立多部门共同参与、协同编制规划的工作机制。

5 编制程序

5.1 调查研究阶段

5.1.1 制定规划编制工作方案，合理安排进度计划，明确各阶段工作目标、内容和要求。

5.1.2 对度假区的度假资源、客源市场、区域竞争以及度假产品、配套设施等开展实地调研工作，总结现状特征和发展条件，分析优势和短板。

5.1.3 收集当地旅游度假产业相关政策文件、上位规划、旅游发展现状经济数据、重大建设项目及重要基础设施相关数据。

5.1.4 组织座谈会，邀请相关行政主管部门、行业协会、旅游企业、外来游客、当地居民等相关利益方参加，听取对度假区发展和规划编制的意见和建议。

5.1.5 明确规划编制的底图底数，即以最新的国土调查数据为基础，统一采用2 000国家大地坐标系和1985国家高程基准数据，比例尺不小于1:2 000的土地利用现状数据和工作底图。

5.2 规划编制与征求意见阶段

5.2.1 按照规划进度召开内部讨论会，对重要问题进行专项研究，在充分调查、研究、讨论基础上按阶段提交规划初稿、征求意见稿、评审稿等相应成果。

5.2.2 对各阶段成果进行论证，广泛征求和吸收相关职能部门、行业专家、社会公众意见和建议，并做好书面记录。对论证意见研究修改、吸收采纳，并作出书面说明。

5.2.3 对各阶段内部讨论会、论证会做好会议记录。会议记录以及相关照片、视频、录音等文字、图片或影像资料可作为规划编制成果报批说明附件。

5.3 规划报批阶段

规划通过评审论证后，按要求提供规划编制成果，依相关程序报批，通过规划的成果规范性、规划符合性和空间协调性一致性审查后，纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

5.4 规划全生命周期管理

5.4.1 注重规划从“编制-实施-监测-评估-反馈-调整”的闭环管理流程，实现全过程、精细化、动态化管理。宜利用大数据进行规划实施监测。

5.4.2 宜五年开展一次规划评估，评估重点包括规划定位和目标指标落实情况，核心度假产品建设情况，高质量住宿设施、重要基础设施配置情况，规划实施中的矛盾问题及工作、规则建议等。将评估成果应用于规划修编和调整优化。

6 规划内容

6.1 现状分析

6.1.1 度假区范围

度假区红线范围原则上避开生态保护红线、自然灾害易发多发区域，纳入核心度假资源，宜以行政村管辖范围线、自然地形（如山体、河流）线、道路线等为界，具有空间范围的完整性。可将度假区规划范围外资源联动性和辐射带动性强的一定区域划作规划研究范围。

6.1.2 度假资源分析和评价

全面调查度假资源，从规模、丰度与完整度，珍稀奇特程度，历史文化科学艺术价值，观赏游憩使用价值，适宜开发条件，知名度和影响力等方面对核心度假资源进行分析与评价，资源调查和评价符合GB/T 18972的规定。

6.1.3 用地条件分析

包括地形地貌、水文与水资源、生态与植被、土地性质和权属以及用地安全环境等。宜通过GIS叠加等分析方法进行度假设施与活动用地适宜性分析。

6.1.4 度假产品和设施分析

对现有度假产品以及住宿、餐饮、购物、交通等配套设施进行分析。度假产品分析内容包括产品体系、产品品质、产品类型和丰度以及核心产品的主题特色、规模、吸引力等。度假设施分析宜采用定性与定量分析相结合的方法。

6.1.5 度假市场分析

包括客源地分析、游客画像分析、市场趋势分析等内容，游客画像分析包括年龄、性别、收入水平、教育程度、旅游动机、信息获取渠道、预订行为、消费偏好、旅游频率、停留时长等。宜采用大数据分析方法。

6.1.6 区域协调分析

从生态、交通、产业、治理等方面，对度假区与周边的生态功能区、产业开发区、居民生活区等区域的关系进行分析，注重区域协调发展。

6.1.7 竞合分析

重点对比同区域、同类型的旅游度假区，从主题定位、核心产品、度假设施等方面进行对比分析。

6.2 发展定位与目标

6.2.1 总体定位

结合国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划、文旅产业规划、相关专项规划要求和行业发展需求，提出度假区发展的总体定位。

6.2.2 战略路径

结合当地实际，在生态资源转化利用、乡村共富模式创新、文化遗产保护利用、社区协调发展等方面，探索度假区特色发展路径，差异化选择“滨水休闲+度假”“山地运动+度假”“健康疗养+度假”“乡村生活+度假”“特色产业+度假”“文化主题+度假”等发展方向。

6.2.3 市场定位与品牌形象

结合市场分析，明确度假区的客源市场定位。根据市场定位和主要度假产品，确定度假区主题形象与近期宣传口号。

6.2.4 发展目标

结合总体定位明确度假区分阶段发展目标，根据GB/T 26358的要求合理确定各项发展指标，控制指标和引导指标见附录A。

6.3 空间布局与产品

6.3.1 空间布局与分区发展思路

衔接国土空间总体规划用途分区，突出核心区块的辐射带动作用和旅游廊道的串联作用，因地制宜确定度假区总体空间布局，并提出各个区块的发展思路。

6.3.2 度假产品体系

合理构建度假产品体系，度假产品与资源相结合，总体规模与需求相匹配。度假产品包括运动类、康养类、文化类、观光游览类、主题娱乐类、儿童亲子类、夜游类、演艺类、会展节事类、科普研学类、蜜月婚庆类、交通融合类、产业融合类等类型。

6.3.3 核心度假产品

明确核心度假产品，核心度假产品宜与主要度假资源的开发利用相匹配，形成常态化、可持续的体验，并具有较高的接待能力。规划核心度假产品需要新增建设用地的，宜布局在城镇开发边界内。

6.3.4 文旅融合度假产品

合理布局文化和旅游融合度假产品，包括旅游演艺、文化遗产体验、主题公园、文化主题酒店、特色节庆展会、文化和旅游综合体、文化旅游休闲街区、研学旅游、红色旅游、文化主题线路、文创商品等。

6.3.5 休闲娱乐活动

合理布局与核心度假产品相关的休闲娱乐活动，包括户外休闲娱乐活动、常态化的文化休闲娱乐活动、夜间休闲娱乐活动等，与工业、农业、体育、健康等其他产业融合。

6.3.6 旅游线路

合理设计主题旅游线路，一日游、多日游线路以及区域旅游线路。

6.4 配套与基础设施

6.4.1 住宿设施

合理布局度假住宿设施，包括星级饭店、旅游民宿、文化主题旅游饭店、精品旅游饭店、休闲露营地等，满足度假行为需求。合理布局高质量住宿设施，包括星级品牌度假酒店、国内知名品牌度假酒店、符合GB/T 14308中四星级（含）以上标准的旅游饭店、符合GB/T 41648中甲级标准的旅游民宿、优秀的地方品牌特色住宿设施等。高质量住宿设施宜布局在生态环境优良、对外交通便捷、基础设施完善的区域，并与周边环境相协调。

6.4.2 餐饮设施

合理布局餐饮设施，包括茶馆、咖啡厅、酒吧、小吃店、甜品店等，与旅游休闲街区等度假产品结合布局。

6.4.3 购物设施

合理布局购物设施，结合农业、林业、手工业、制造业等当地优势产业，对特色旅游商品、系列文创产品进行策划。

6.4.4 旅游交通

合理规划对外旅游交通，通过旅游专线、公交线路等与机场、火车站、汽车站、高速公路等进行便捷连接。合理规划度假区内部交通体系，设置旅游风景道、游步道和自行车专用道，布置驿站和休息点。停车场位置合理，容量与需求相适应。合理规划度假区内部公共交通线路和接驳体系。

6.4.5 旅游信息

合理布局旅游咨询服务中心，满足GB/T 26354的要求。合理规划公共信息导向系统。

6.4.6 旅游厕所

合理布局旅游厕所，数量与接待能力相匹配，并符合GB/T 18973的要求。

6.4.7 无障碍设施

合理布局无障碍设施、适老化设施，并确保安全、便利与实用。根据游客需求布置宠物友好型设施。

6.4.8 智慧旅游

提出度假区智慧服务、智慧管理、智慧营销发展思路，合理布局智慧旅游设施。

6.4.9 市政设施

兼顾当地居民与度假游客需求，合理规划给排水、电力电信、燃气等市政设施。对用水量、污水量、用电负荷等的预测需将度假游客规模数据和度假设施相关数据纳入统计。

6.4.10 防灾减灾

提出消防、防洪排涝、地质灾害防治、应急疏散避难等举措和设施布局方案。

6.5 产业发展引导

6.5.1 产业体系构建

合理构建由核心产业、支撑产业、关联产业等构成的度假区产业体系。核心产业聚焦度假区的定位与主题，支撑产业满足交通、住宿、餐饮、购物等配套要素的需求，关联产业体现产业融合发展理念。

6.5.2 重点产业发展引导

明确度假区发展的重点产业，并从发展路径、空间载体、业态创新、投资政策等方面提出发展指引。

6.5.3 产业准入清单

结合定位与目标、空间布局与产品、生态保护与管控等内容，合理编制度假区产业准入清单。

6.6 相关专项内容

6.6.1 土地利用与空间管控

明确度假项目和设施空间布局，确定土地利用方案，提出项目用地用海用林要求、新增建设用地和用地性质调整需求。

6.6.2 风貌管控引导

结合度假区主题定位，提出入口门户、重要建筑、集散广场以及道路、水系、田园等景观风貌管控引导措施。

6.6.3 生态环境保护

对度假区进行环境影响评估，提出大气、水生态、耕地、山林、生物资源等生态环境保护措施。按照LB/T 034的要求测算度假区最大游客承载量，提出超过游客最大承载量时的流量管控措施。

6.6.4 历史文化保护

梳理度假区物质文化资源和非物质文化资源，提出保护措施。

6.7 规划实施保障

6.7.1 分期建设

提出分期建设的时序安排和重点任务，明确近期建设项目功能、规模、范围、边界等相关要求。

6.7.2 投资估算与效益分析

对度假区提升类、新建类项目进行投资估算。对项目实施后的经济效益、社会效益、环境效益等综合效益进行分析。

6.7.3 管理运营

明确度假区管理机构和运营管理模式。提出资源环境管理、安全与应急管理、游客投诉管理等措施。提出度假市场营销策略。

6.7.4 社区协调与利益联结机制

提出度假产品与社区协调发展举措、度假产业项目与当地居民的利益联结机制。

6.7.5 保障措施

提出用地、资金、人才等规划实施的保障措施。

7 核心指标与规划传导

7.1 核心指标设定

7.1.1 核心指标包括年游客规模、年过夜游客规模、年境外游客规模、旅游总收入等总量指标，过夜游客比例、过夜游客平均停留天数、年过夜游客中省外游客的比例、游客人均消费、高质量住宿设施数量等质量指标，以及环境容量、环境质量等生态控制指标。

7.1.2 年游客规模、年过夜游客规模等指标设定不应突破度假住宿设施的最大承载规模。

7.2 规划传导

7.2.1 度假区用地与人口规模衔接国土空间总体规划。空间布局和度假项目符合永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等重要控制线和国土空间用途管制要求。落实总体规划交通廊道控制要求，衔接给排水、电力电信等区域性基础设施布局。基于总体规划的资源环境承载力评价，合理设置度假区游客承载量阈值。

7.2.2 与国土空间近期建设规划相衔接，度假区近期建设重点项目纳入国土空间近期建设规划。

7.2.3 明确核心度假产品、高质量住宿设施、重要基础设施的范围、功能、规模等建设要求，有效传导至相关国土空间详细规划，在详细规划中转化为具体的用地边界、控制线和管控指标。根据详细规划的编制和实施情况反馈，合理调整专项规划相关内容。

8 成果要求

8.1 规划成果包含文本、图集、数据库、说明书等内容。

8.2 文本为包含规划主要内容的法条式文件，文本结构可参考附录B。图集包括区位交通图、资源分析图、市场分析图、空间结构图、项目布局图、交通规划图、游线规划图、度假设施规划图、用地规划图、空间管控图等。

8.3 数据库为相关规划图件的矢量数据库，纳入国土空间规划“一张图”统一管控。

8.4 说明书为包括规划重要指标的说明文件及附件资料。

附录 A
(资料性)
规划控制指标和引导指标

A. 1 规划控制指标

表A. 1给出了规划控制指标和控制要求。

表 A. 1 规划控制指标表

序号	规划指标	控制要求
1	度假区面积	不小于 3 平方公里
2	用于产权出售的房地产项目总建筑面积与旅游接待设施总建筑面积的比例	不大于 1:2
3	年过夜游客规模	不低于 10 万人天
4	过夜游客平均停留天数	不低于 2 天
5	全年环境空气污染物基本项目浓度符合 GB 3095 的标准	二类区
6	住宿客房声环境质量达到 GB 3096 的标准	1 类
7	与人体接触的地表水质量达到 GB 3838 的标准	III 类
8	度假产品类型	不少于 3 种
9	在本省（自治区、直辖市）范围内品质优良的度假产品	不少于 3 项
10	与核心度假产品相关的休闲娱乐活动	不少于 6 项
11	各类度假住宿设施的总客房数	不少于 500 间（套）
12	高质量住宿设施数量	不少于 3 处
13	高质量住宿设施总客房数	不少于 150 间（套）
14	咨询服务中心数量	不少于 1 处

A. 2 规划引导指标

表A. 2给出了规划引导指标和取值范围。

表 A. 2 规划引导指标表

序号	规划指标	取值引导
1	年游客规模	宜不低于 25 万人天
2	年游客中过夜游客的比例	宜不低于 30%
3	年过夜游客中省外游客的比例	宜不低于 20%
4	年境外游客规模	宜不低于 1 万人天
5	核心度假产品日游客容量占旅游度假区日游客容量的比例	宜不低于 1/5
6	度假住宿设施类型	宜不少于 2 类

表A.2 规划引导指标表（续）

序号	规划指标	取值引导
7	GB/T 14308 附录中三星级或 GB/T 41648 乙级客房设施要求的客房占全部客房的比例	宜不低于 50%
8	度假型客房（如家庭房、景观房、亲子房、主题房等）占客房总量的比例	宜不低于 25%
9	户外休闲娱乐活动	宜不少于 4 项
10	常态化的文体休闲娱乐活动	宜不少于 2 项
11	夜间休闲娱乐活动	宜不少于 1 项
12	休闲餐饮设施	宜不少于 3 处
13	满足游客购物需要的场所	宜不少于 3 处
14	满足旅游厕所质量类别中的 I 类要求的旅游厕所数量	宜不少于 40%

注：指标和数据根据GB/T 26358的相关内容整理而成。

附录 B
(资料性)
规划大纲

图B. 1给出了旅游度假区专项规划的大纲。

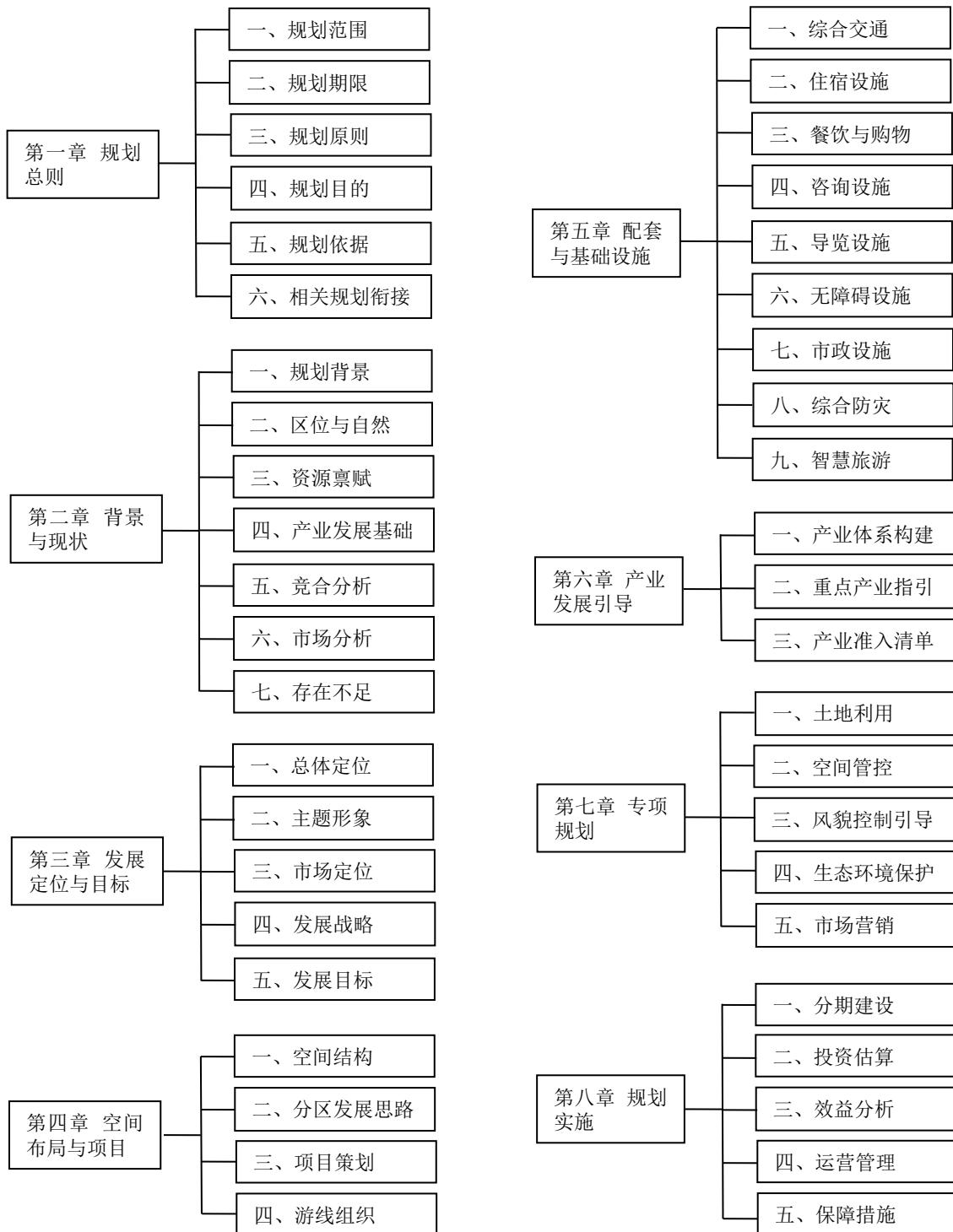


图 B. 1 规划大纲

参 考 文 献

- [1] 《国家级旅游度假区管理办法》（文旅资源发〔2019〕143号）
 - [2] 《浙江省省级旅游度假区管理办法》（浙政办发〔2020〕15号）
 - [3] 《浙江省国土空间专项规划管理办法（修订版）》（浙政办发〔2025〕23号）
-