



中华人民共和国国家标准

GB/T 18971—2025

代替 GB/T 18971—2003

旅游规划通则

General principles for tourism planning

2025-12-31 发布

2026-04-01 实施

国家市场监督管理总局
国家标准化管理委员会 发布

目 次

前言 III

引言 IV

1 范围 1

2 规范性引用文件 1

3 术语和定义 1

4 总体原则 1

5 旅游规划类型 2

6 旅游规划编制程序 2

7 旅游发展规划 3

8 旅游区规划 4

9 旅游规划评审 6

参考文献..... 8

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。

本文件代替 GB/T 18971—2003《旅游规划通则》，与 GB/T 18971—2003 相比，除结构调整和编辑性改动外，主要技术变化如下：

- a) 将“旅游规划编制的要求”更改为“总体原则”，增加了绿色发展、融合发展和规划目标导向等要求，并将 2003 年版的有关内容更改后纳入（见 4.3、4.4、4.5、4.6，2003 年版的第 4 章）；
- b) 增加了“旅游规划类型”一章，增加了旅游发展规划的类型，更改了旅游区规划的类型（见第 5 章，2003 年版的 7.1）；
- c) 在“旅游规划编制程序”中增加了“规划立项阶段”的要求，“前期准备阶段”更改为“调查研究阶段”（见第 6 章，2003 年版的第 5 章）；
- d) 在“旅游发展规划”中增加了专题规划的编制任务有关要求（见 7.1，2003 年版的第 6 章）；
- e) 在“旅游区规划”中增加了功能分区、土地利用、投资估算、流量管控等旅游区规划的技术要求，更改了必备的图件内容要求（见第 8 章，2003 年版的第 7 章）；
- f) 在“旅游规划评审”中增加了“评审结论与意见”的规定，并将 2003 年版的有关内容更改后纳入（见 9.4，2003 年版的 8.1）。

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。

本文件由中华人民共和国文化和旅游部提出。

本文件由全国旅游标准化技术委员会(SAC/TC 210)归口。

本文件起草单位：中华人民共和国文化和旅游部、北京联合大学旅游学院、中国科学院地理科学与资源研究所。

本文件主要起草人：单钢新、王鹤云、徐海军、张凌云、宁志中、李常海、卢文斌、郇志杰、聂頔、李加景、杨雪春、胡新均。

本文件及其所代替文件的历次版本发布情况为：

——2003 年首次发布为 GB/T 18971—2003；

——本次为第一次修订。

引 言

旅游规划作为国家规划体系中的专项规划类型,是优化旅游业资源与要素配置,促进旅游业可持续、高质量发展的重要基础工作。GB/T 18971—2003 的发布实施对于提高旅游规划工作的总体水平发挥了积极作用。考虑到这一标准发布实施 20 年来,国家发展规划体系出现重大调整,旅游业发展形势发生巨大变化,对旅游规划编制工作提出了新要求,原有内容已经不适应新时代旅游规划的需要,有必要修订完善 GB/T 18971—2003。

本文件的修订以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,完整准确全面贯彻新发展理念,坚持守正创新、提质增效、融合发展,统筹政府与市场、供给与需求、保护与开发、国内与国际、发展与安全,落实细化国家和区域发展规划对旅游领域提出的战略任务,为区域旅游业生产力布局和各类旅游区发展提供科学化、规范化、制度化管理依据与指导,以加快建设旅游强国,推动旅游业高质量发展,更好服务美好生活、促进经济发展、构筑精神家园、展示中国形象、增进文明互鉴。

旅 游 规 划 通 则

1 范围

本文件确立了旅游规划编制的总体原则,划分了旅游规划类型,规定了旅游规划编制程序、旅游发展规划、旅游区规划编制和旅游规划评审的技术要求。

本文件适用于各级旅游发展规划及各类旅游区规划编制及修编。其他旅游相关规划可参照使用。

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/T 16766 旅游业基础术语
- GB/T 18317 专题地图信息分类与代码
- GB/T 18972 旅游资源分类、调查与评价
- GB/T 24354 公共地理信息通用地图符号
- LB/T 034—2014 景区最大承载力核定工作导则

3 术语和定义

GB/T 16766 界定的以及下列术语和定义适用于本文件。

3.1

旅游发展规划 **tourism development planing**

为促进旅游经济发展和满足公众旅游需求,对旅游发展目标、生产力布局、要素配置、资源保护和政策措施等进行的总体部署和科学安排。

3.2

旅游区 **tourism area**

以旅游及其相关活动为主要功能或主要功能之一的空间或地域。

3.3

旅游区规划 **tourism area planing**

为保护、利用和经营管理旅游区,使其发挥多种功能和作用进行的有关要素的统筹部署和具体安排。

4 总体原则

4.1 以国家和地区国民经济和社会发展规划为依据,以上一级旅游发展规划为指导,与国土空间规划等相关规划衔接。

4.2 坚持以人民为中心的发展思想,把握旅游业作为新兴的战略性支柱产业和具有显著时代特征的民

生产业、幸福产业的定位,以大众旅游需求为导向,统筹文化遗产、生态保护、民生发展,实现经济、社会和生态效益有机统一。

4.3 践行社会主义核心价值观,推进文化和旅游深度融合。

4.4 坚持保护第一、科学利用,促进绿色旅游、可持续发展。

4.5 因地制宜,注重旅游与相关产业融合发展、区域协同发展。

4.6 坚持目标导向与问题导向相统一,量化发展指标,明确发展任务,提升规划实施效能。

5 旅游规划类型

5.1 旅游发展规划类型

5.1.1 旅游发展规划包括各级旅游业发展规划、区域性旅游发展规划和为实现特定发展目标编制的旅游专题规划。

5.1.2 旅游专题规划包括红色旅游、乡村旅游以及适应“旅游+”“+旅游”发展需要的冰雪旅游、体育旅游、工业旅游、研学旅游等规划。

5.2 旅游区规划类型

5.2.1 旅游区规划包括旅游景区、旅游度假区、旅游休闲街区,以及其他承担旅游功能空间的旅游规划。

5.2.2 旅游区规划分为总体规划和详细规划。

6 旅游规划编制程序

6.1 规划立项阶段

6.1.1 规划编制组织单位应对规划立项的必要性进行充分论证,充分考虑要素支撑条件、资源环境约束、重大风险防范和法律法规要求。

6.1.2 规划编制组织单位应按有关规定程序报批立项。

6.2 任务确定阶段

6.2.1 规划编制组织单位应制定规划编制工作方案,明确规划要求、进度安排、经费预算、审批单位等。

6.2.2 规划编制组织单位应按相关规定,通过公开招标、邀请招标、直接委托等形式选择和确定规划编制承担单位,签订旅游规划编制合同。

6.2.3 规划编制承担单位应组建与规划编制任务相称的规划编制团队,明确规划编制团队负责人。

6.3 调查研究阶段

6.3.1 规划编制组织单位应提供相关政策文件、上位规划、旅游发展现状情况,以及开展规划编制工作所需的地形图等资料。

6.3.2 规划编制承担单位应深入开展调研工作,全面评估社会、经济、文化、生态等对规划的相关影响。旅游资源调查和评价应符合 GB/T 18972 的规定。

6.3.3 规划编制组织单位和承担单位应收集相关行政主管部门、行业协会、旅游企业、外来游客、当地居民等相关利益方对旅游发展和规划编制的意见和建议。

6.3.4 规划编制团队负责人和主要参与人员应参与实地考察和现场调研。

6.4 规划编制阶段

- 6.4.1 规划编制包括规划初稿、评审稿和报批稿阶段。
- 6.4.2 规划编制团队应在充分调查、研究、讨论基础上按阶段提交相应成果。
- 6.4.3 规划编制组织单位应对各阶段成果进行论证,征求各相关利益方的意见,并做好书面记录。
- 6.4.4 规划编制团队对论证意见应研究修改、吸收采纳,并作出书面说明。
- 6.4.5 规划编制组织和承担单位应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。

6.5 征求意见阶段

- 6.5.1 规划编制组织单位应广泛征求和吸收各相关利益方意见和建议,修改和完善阶段性规划成果。
- 6.5.2 征求意见范围与方式宜由规划编制组织单位确定。

6.6 规划评审阶段

- 6.6.1 规划编制承担单位形成规划评审稿后,宜由规划编制组织单位组织评审。
- 6.6.2 规划评审事项见第9章。

6.7 规划报批阶段

经规划评审会议讨论通过并根据评审意见修改后的规划报批稿,由规划编制组织单位按有关规定程序报批实施。

6.8 规划调整与修编

- 6.8.1 在规划实施过程中,由于国家战略、政策法规、宏观经济形势、市场环境等发生重大变化,或经评估确需进行调整修编的,应对规划进行调整或修编。
- 6.8.2 规划调整可由规划编制组织单位通过直接委托等形式选择和确定规划编制承担单位,其他程序可参考第6章相应阶段执行。规划修编可参考第6章执行。

7 旅游发展规划

7.1 规划任务

7.1.1 明确旅游发展规划编制主要任务:

- a) 确定旅游业在经济和社会发展中的地位与作用;
- b) 提出旅游业发展总体要求和发展目标;
- c) 优化旅游产业结构与空间布局;
- d) 完善旅游业发展政策与措施。

7.1.2 编制旅游专题规划应明确主要任务:

- a) 确定专题旅游在旅游业中的地位与作用;
- b) 提出专题旅游发展目标;
- c) 优化专题旅游要素配置;
- d) 安排专题旅游发展重点项目。

7.2 规划内容

规划内容应主要包括：

- a) 评估旅游发展现状与环境；
- b) 评价旅游资源；
- c) 梳理分析发展优势、问题、机遇和挑战；
- d) 研判客源市场总体特征和未来趋势；
- e) 衔接协调相关规划,提出旅游发展的总要求；
- f) 明确促进旅游业高质量发展的目标；
- g) 优化旅游发展空间布局；
- h) 明确旅游产品开发特色与重点；
- i) 提出旅游服务质量提升、文化和旅游融合发展、旅游形象推广等举措；
- j) 提出旅游发展要素配置方案、旅游基础设施和公共服务设施建设重点；
- k) 提出旅游资源和生态环境保护的措施
- l) 提出促进旅游发展相关的智慧旅游、绿色旅游、科技赋能等措施；
- m) 提出旅游发展政策与规划实施保障措施。

7.3 规划成果

7.3.1 规划成果应主要包括：

- a) 规划文本：
 - 1) 发展目标，
 - 2) 总体思路，
 - 3) 空间布局，
 - 4) 要素配置，
 - 5) 资源保护措施，
 - 6) 产业政策，
 - 7) 实施措施；
- b) 规划图件：
 - 1) 区位分析图，
 - 2) 资源分布图，
 - 3) 空间布局图，
 - 4) 要素布局图；
- c) 规划附件:规划说明书。

7.3.2 图件底图应为国家法定地图,图件制作应符合 GB/T 18317 和 GB/T 24354 的要求。

8 旅游区规划

8.1 旅游区总体规划

8.1.1 应依据旅游发展规划,明确规划编制主要任务：

- a) 明确发展方向；
- b) 划定旅游区范围；

- c) 统筹空间布局；
- d) 明确基础设施建设重点；
- e) 提出开发建设措施。

8.1.2 旅游区总体规划内容应主要包括：

- a) 科学评价旅游资源和开发条件,明确旅游区空间范围；
- b) 依据上位规划,明确旅游区发展目标与总体思路；
- c) 分析客源市场,凝练主题形象,提出旅游产品特色与产品组合；
- d) 明确功能分区,确定土地利用方案；
- e) 规划交通体系,布局道路交通设施,设计游览线路；
- f) 安排基础设施、服务设施和附属设施；
- g) 提出资源和环境保护、防灾减灾、生态修复和景观绿地建设的重点与措施；
- h) 按照 LB/T 034—2014 给出的方法测算旅游区最大游客承载量,提出超过游客最大承载量时的流量管控措施；
- i) 分析旅游区投资收益；
- j) 提出规划实施步骤与措施。

8.1.3 旅游区总体规划成果应主要包括：

- a) 规划文本；
- b) 规划图件：
 - 1) 旅游区区位图，
 - 2) 旅游区范围图，
 - 3) 现状分析图，
 - 4) 旅游资源评价图，
 - 5) 功能分区图，
 - 6) 土地利用图，
 - 7) 道路交通规划图，
 - 8) 基础设施规划图，
 - 9) 服务设施规划图；
- c) 规划附件:规划说明书。

8.1.4 规划底图应为国家法定地图,比例为 1 : 1 000 ~ 1 : 10 000,图件制作应符合 GB/T 18317 和 GB/T 24354 的规定。

8.2 旅游区详细规划

8.2.1 应依据旅游区总体规划确定总体布局和项目安排,落实细化各项建设保护项目的用地规模、建设规模和功能、风格、高度等有关技术要求。

8.2.2 根据旅游区建设实际,旅游区详细规划可一次性编制,也可分项分次编制。

8.2.3 旅游区详细规划内容应主要包括：

- a) 综合分析地质、坡度、环境保护等用地条件,合理划分建设地块；
- b) 依据最大游客承载量,测算各类道路、建筑、设施建设规模；
- c) 确定各类道路的红线位置、拐弯半径、坡度以及控制点坐标和高程；
- d) 确定给排水、电力、通信等工程管线走向、敷设方式及其埋深、坡度、控制点坐标和高程,确定泵房、污水处理、厕所、配电、监控、防灾、维修等设施的选址和用地规模；

- e) 确定各类服务功能建筑的用地规模、边界、出入口方向以及控制点坐标和高程等；
- f) 提出建筑风格、色彩、材料等技术要求；
- g) 确定绿地和景观构筑物用地边界、控制点坐标和高程等，提出植物种植方案；
- h) 确定停车场、广场、观景平台等场地规模、边界、出入口方向和竖向设计；
- i) 规划标识系统，确定各类标识位置；
- j) 估算建设投资规模，提出建设技术指标。

8.2.4 旅游区详细规划成果应主要包括：

- a) 规划文本；
- b) 规划设计说明书；
- c) 规划图件：
 - 1) 现状分析图，
 - 2) 建设用地图，
 - 3) 总平面图，
 - 4) 道路广场规划图，
 - 5) 绿地系统规划图，
 - 6) 综合管网规划图，
 - 7) 竖向规划设计图。

8.2.5 规划成果图的图纸比例应为 1 : 500~1 : 2 000。

9 旅游规划评审

9.1 评审方式和材料准备

规划评审应采用会议评审方式。特殊情况下，可采用通讯评审（在线评审、函件评审）形式，规划评审稿及相关说明材料应在会议召开 3 个工作日前送达评审人员审阅。

9.2 评审组成员数量和构成

9.2.1 评审组成员应由规划编制组织单位确定。评审组应由 5 人以上（含）组成，评审组成员人数应为奇数。规划评审组应设组长 1 人，宜由评审组织单位与规划评审组成员协商产生。

9.2.2 评审组成员专业构成宜根据规划任务确定，一般应包括旅游、历史文化、国土空间规划、生态保护和公共管理等。

9.3 评审会议议程和重点

9.3.1 评审会议议程应包括：

- a) 推举评审组组长；
- b) 规划编制组织单位介绍规划编制过程与合同约定的任务要求；
- c) 规划编制团队负责人汇报主要规划内容与意见建议采纳情况；
- d) 评审组成员提问与编制单位答疑；
- e) 评审组研究提出评审意见，并宣读评审意见。

9.3.2 评审重点应包括：

- a) 规划编制协议约定的履行情况；
- b) 规划编制程序及阶段性意见采纳情况；

- c) 规划编制成果完整性情况；
- d) 规划内容与本文件要求的响应程度和规划文本规范性；
- e) 规划目标、思路与措施等的前瞻性、科学性与可操作性。

9.4 评审结论和意见

9.4.1 规划评审意见应由评审组成员召开闭门会议充分讨论后形成。

9.4.2 规划成果应由 2/3 以上的评审组成员给出通过的结论,才被认定规划即为通过评审。

9.4.3 评审组的评审意见应形成文字性结论,经评审组全体成员签字确认,并向规划编制承担单位宣读。

9.4.4 规划成果通过评审的,规划编制承担单位应根据专家意见和建议完善后,提交规划编制组织单位。

9.4.5 规划成果未通过评审的,规划编制组织单位应责成承担单位根据专家意见修改后,再行提交评审。

9.4.6 评审组提出的超过合同规定范围的修改意见和建议,宜由规划编制组织单位与承担单位另行协商解决。

参 考 文 献

- [1] 中华人民共和国旅游法(中华人民共和国主席令第16号)
 - [2] 中共中央 国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见(中发〔2018〕44号)
 - [3] 文化和旅游部关于印发《文化和旅游规划管理办法》的通知(文旅政法发〔2019〕60号)
 - [4] 自然资源部关于印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的通知(自然资发〔2023〕234号)
 - [5] 张凌云,刘威.旅游规划理论与实践[M].北京:清华大学出版社,2012.
 - [6] Edward Inskeep. 旅游规划:一种综合性的可持续的开发方法[M].张凌云译.北京:旅游教育出版社,2004.
 - [7] 葛全胜,宁志中,刘浩龙.旅游景区设施设计与管理[M].北京:中国旅游出版社,2009.
-