

关于规范主题公园建设发展的指导意见

发改社会规〔2018〕400号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各有关部门、直属机构：

近年来，各地先后建设了一些主题公园，对于满足广大人民群众日益增长的文化旅游需要、完善城市功能等发挥了积极作用，成为旅游业创新发展的重要业态。但是，主题公园建设发展中也出现了概念不清、盲目建设、模仿抄袭、低水平重复等问题，有些地区出现了地方债务风险和房地产化倾向。为深入贯彻落实党中央、国务院领导同志重要批示精神，现就规范主题公园建设发展提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，科学规划、合理布局，因地制宜、打造精品，遵循旅游市场客观发展规律，传承中华文化，讲好中国故事，发展类型多样、特色鲜明、内涵丰富、游客欢迎的主题公园项目，促进我国主题公园行业健康有序发展，满足人民群众的文化旅游需求。

（二）基本原则。

——坚持市场主导。按照企业主导、政府引导、市场运作、行业自律的要求，营造各类投资主体公平参与的市场环境。充分发挥政府制定规划政策、优化监管服务等作用，防止形成地方债务风险、社会风险和金融风险。

——坚持因地制宜。从各地实际出发，遵循旅游市场规律和行业发展特点，实事求是、量力而行、控制总量、提升质量，形成健康、有序、可持续的发展格局，防止盲目建设、一哄而上。

——坚持聚焦主业。充分发挥主题公园集文化、旅游、科技、娱乐为一体的特点，以满足人民群众文化旅游需要为核心目标，打造优秀的文化旅游产品，合理控制主题公园周边配套产业规模，防止变形走样、借主题公园大搞房地产开发。

——坚持创新发展。创新主题公园发展业态和经营模式，不断提高科技含量、丰富文化内涵、提升建设水平和服务质量，实现多样化、特色化、差异化、内涵式发展，防止模仿抄袭、低水平重复建设。

二、科学规划

（三）合理界定范围。本意见中所称的主题公园，是指以营利为目的兴建的，占地、投资达到一定规模，实行封闭管理，具有一个或多个特定文化旅游主题，为游客有偿提供休闲体验、文化娱乐产品或服务的园区。主要包括：以大型游乐

设施为主体的游乐园，大型微缩景观公园，以及提供情景模拟、环境体验为主要内容的各类影视城、动漫城等园区。政府建设的各类公益性的城镇公园、动植物园等不属于主题公园。

（四）明确规模等级。结合我国当前实际，将主题公园划分为特大型、大型和中小型三个等级。总占地面积 2000 亩及以上或总投资 50 亿元及以上的，为特大型主题公园；总占地面积 600 亩及以上、不足 2000 亩或总投资 15 亿元及以上、不足 50 亿元的，为大型主题公园；总占地面积 200 亩及以上、不足 600 亩或总投资 2 亿元及以上、不足 15 亿元的，为中小型主题公园。

（五）科学论证发展。省级政府要根据本地区经济社会发展情况、区域人口规模、城市化程度和旅游市场条件等因素，严格科学论证，统筹研究本区域主题公园项目的数量和布局。严格控制新建、扩建特大型主题公园，省级政府对本地区特大型主题公园项目建设进行科学论证，对未经省级政府论证的项目不得报请国务院进行核准。合理规划大型主题公园，符合条件的可纳入本省（区、市）经济社会发展、旅游发展等重大规划和相关区域规划。要防止一哄而起、盲目发展、重复模仿、同质化竞争，防范地方债务、社会、金融等风险。

（六）合理规划布局。主题公园项目选址应当符合土地利用总体规划和城市、镇总体规划以及相关专项规划。统筹考虑主题公园项目游客众多、人员密集的特点，合理规划选址布局，避免与住宅等人员密集区域交叉叠加。在主题公园周边地区，合理规划酒店、餐饮、购物、娱乐、交通等服务设施建设，控制与主题公园无关的住宅、写字楼等项目。在主题公园园区内，要合理配套商业设施用地面积，不得擅自改变园区土地用途，严禁进行住宅、酒店、写字楼、大型购物中心等房地产开发。

三、严格规范

（七）严格用地管理。严格落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，合理确定主题公园占地规模。主题公园用地要优先利用存量和低效建设用地，严格控制新增建设用地，禁止占用耕地（亦不得通过先行办理分批次农用地转用等形式变相占用耕地）、天然林地、国家级公益林地和城镇公园绿地，禁止违规填海建设主题公园。主题公园用地应按照国家土地管理有关规定通过招拍挂等方式取得，严禁采取划拨方式。

（八）严守生态保护红线。各地区要严格执行《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》要求，严禁违规在自然保护区、文化自然遗产、风景名胜区、森林公园和地质公园、饮用水水源保护区、重点（重要）生态功能区以及其他生态保护红线区域选址建设主题公园。主题公园建设应依法履行环境影响评价程序，采取严格的生态环境保护措施，严禁破坏生态环境。

（九）严格核准程序。主题公园核准要严格执行《企业投资项目核准和备案管理条例》《政府核准的投资项目目录》的相关规定，按规定应由省级政府核准的主题公园项目，省级相关部门在政策把握、规划布局、资源开发配置等方面要严格控制，不得下放核准权限。

（十）严控房地产倾向。各地区要严格控制主题公园周边的房地产开发，从严限制主题公园周边住宅用地比例和建设规模，不得通过调整规划为主题公园项目配套房地产开发用地。主题公园周边的酒店、餐饮、购物、住宅等房地产开发项目，必须单独供地、单独审批，不得与主题公园捆绑供地、捆绑审批，也不得通过在招拍挂中设置条件，变相将主题公园与周边房地产捆绑开发。对拟新增立项的主题公园项目要科学论证评估，严格把关审查，防范“假公园真地产”项目。

（十一）严防地方债务风险。科学论证主题公园建设项目，将企业是否建立长期稳定的投入机制和创新机制作为项目审批的重要条件之一，确保主题公园项目长期稳定运营。各地区要统筹考虑综合债务率、现有财力、资金筹措和还款来源，稳妥把握主题公园配套基础设施建设节奏。要量力而行，严格控制因主题公园建设增加地方债务。

四、提升质量

（十二）丰富文化内涵。深入挖掘中华优秀传统文化内涵，鼓励将中国元素融入到主题公园游乐项目中，积极弘扬社会主义核心价值观，讲好中国故事，传承好中华文化基因。引导主题公园企业建立长期投入机制，定期更新主题公园的设施设备，鼓励文化创意，不断创新各种体验服务、演艺等活动内容。立足区位条件和地域特征，聚焦主题、凸显主题，防止内容重复、形态雷同。

（十三）提高科技含量。支持主题公园企业加强科技创新，充分调动社会各方面积极性，促进技术创新、业态创新、内容创新、模式创新和管理创新。支持利用数字技术、仿真、互联网等高新技术支撑文化内容、装备、材料、工艺、系统的开发和利用，加快技术改造步伐。推动动漫游戏与虚拟仿真技术在主题公园设计、制造等领域中的集成应用。加强知识产权运用和保护，健全创新激励机制。

（十四）壮大市场主体。积极借鉴国外经验，加强自主创新，注重品牌建设，积极培育文化内涵丰富、有市场影响力的主题公园企业。鼓励挖掘、保护、发展民间特色传统技艺和服务理念，培育具有地方特色的主题公园企业。要延伸产业链、提升价值链，推动主题公园企业通过合作、互相控股、参股等多种方式，在创意设计、旅游规划、衍生产品开发等方面开展业务合作，打造跨界融合的产业集团。支持有条件的主题公园企业“走出去”，扩大产品和服务出口。

五、组织实施

（十五）加强组织领导。省级政府对本地区主题公园建设负总责，要强化政府债务风险意识，对主题公园项目建设进行充分论证。要高度重视，明确分工，

建立综合协调、规范发展、防范风险的长效机制，统筹研究本地区主题公园建设发展工作，强化管理，及时规范纠偏。要严肃组织查处违反土地用途和建设方案要求、利用主题公园土地开发房地产的行为，防止主题公园房地产化。

（十六）加强部门监管。旅游部门要建立健全主题公园相关标准和规范，加强行业指导和宣传引导。发展改革、国土资源、环保、规划等部门要加强对主题公园项目核准、用地、环评、规划等的监管，对未依法依规办理审批手续要及时予以纠正。今后建设主题公园时，应在全国投资项目在线审批监管平台中按主题公园类进行填报，未按主题公园类进行填报的，不得办理各类审批手续，获得相关审批手续的由审批部门按规定予以纠正。

（十七）加强行业自律。培育和支持主题公园及相关行业协会发展，健全完善主题公园行业协会管理，鼓励和指导行业协会制定主题公园建设、经营、服务方面的技术规范，宣介政策法规，提高经营者诚信守法意识。行业协会要加强行业研究和统计分析，及时掌握行业发展动态，促进行业交流，强化行业自律，维护行业权益，营造良好环境。

国家发展改革委
国土资源部
环境保护部
住房和城乡建设部
国家旅游局
2018年3月9日