

自然资源部 国家文物局关于在国土空间规划编制 和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见

各省、自治区、直辖市自然资源、文物主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局、文物局：

为深入贯彻落实党中央、国务院关于加强历史文化遗产保护工作，把文物保护管理纳入国土空间规划编制和实施的指示要求，依据《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，以及《土地管理法》《城乡规划法》《文物保护法》《非物质文化遗产法》和《历史文化名城名镇名村保护条例》等法律法规，现就国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理提出如下意见。

一、将历史文化遗产空间信息纳入国土空间基础信息平台。各地文物主管部门要会同自然资源主管部门，在第三次全国国土调查和第三次全国文物普查的基础上，进一步做好文物资源专题调查和专项调查，按照国土空间基础信息平台数据标准，结合建立历史文化遗产资源数据库，及时将文物资源的空间信息纳入同级平台，建立数据共享与动态维护机制。

二、对历史文化遗产及其整体环境实施严格保护和管控。在市、县、乡镇国土空间总体规划中统筹划定包括文物保护单位保护范围和建设控制地带、水下文物保护区、地下文物埋藏区、城市紫线等在内的历史文化保护线，并纳入国土空间规划“一张图”，实施严格保护；针对历史文化资源富集、空间分布集中的地域，以及非物质文化遗产高度依存的自然环境和历史文化空间，明确区域整体保护和活化利用的空间管控要求；历史文化保护线及空间形态控制指标和要求是国土空间规划的强制性内容，作为实施用途管制和规划许可的重要依据。国土空间规划中涉及文物保护利用的部分应征求同级文物主管部门意见。

三、加强历史文化保护类规划的编制和审批管理。各级文物主管部门要做好文物保护单位保护规划等文物保护类专项规划编制工作。文物保护类专项规划、历史文化名城名镇名村街区保护规划应与同级国土空间规划同步启动编制，落实和深化国土空间规划要求。有条件的地区可将历史文化名村保护规划与村庄规划、将历史文化街区保护规划与详细规划合并编制。历史文化保护类规划中涉及自然

环境、传统格局、历史风貌等方面的空间管控要求要纳入同级国土空间规划。待国土空间规划批复后，依据国土空间规划，深化细化保护规划内容后按程序报批。

文物保护类专项规划、历史文化名城名镇名村街区保护规划报批前，省级人民政府自然资源主管部门应对保护规划成果是否符合国土空间规划进行审查。国家历史文化名城保护规划成果编制阶段，省级人民政府自然资源主管部门应提请自然资源部组织审查；文物保护类专项规划、历史文化名城名镇名村街区保护规划批复前，省级人民政府自然资源主管部门应核实保护规划与相关国土空间规划衔接及“一张图”核对情况；经批复的文物保护类专项规划、历史文化名城名镇名村街区保护规划主要内容要纳入详细规划，并叠加到国土空间规划“一张图”监督实施。保存文物特别丰富、历史建筑集中成片、能够较完整和真实地体现传统格局和历史风貌的历史文化街区在核定公布前，街区所在地的省级人民政府自然资源主管部门应基于国土空间规划“一张图”，核实历史文化街区空间范围和相关的空间管控要求。

四、严格历史文化保护相关区域的用途管制和规划许可。经依法批准的详细规划是各类开发建设活动的依据，不得以历史文化遗产保护利用设计方案、实施方案等取代详细规划实施规划许可。自然资源主管部门严格依据详细规划，细化落实历史文化遗产保护利用的用途管制要求，依法核发建设项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证和乡村建设规划许可证，并按程序予以规划核实。坚持先规划后建设的原则，实施城市更新和乡村振兴行动，防止大拆大建破坏文物等各类历史文化遗存本体及其环境，严禁违反规划或擅自调整规划在历史文化名城名镇名村相关区域建设高层建筑、大型雕塑等高大构筑物。对历史建筑实施原址保护、迁移异地保护、拆除和修缮改造的，应当报市县自然资源主管部门会同同级文物主管部门履行相关批准手续，并及时纳入国土空间规划“一张图”监管。文物保护单位的保护范围和建设控制地带内进行建设工程，应依法履行批准手续。

五、健全“先考古，后出让”的政策机制。经文物主管部门核定可能存在历史文化遗存的土地，要实行“先考古、后出让”制度，在依法完成考古调查、勘探、发掘前，原则上不予收储入库或出让。具体空间范围由文物主管部门商自然资源主管部门确定。在文物主管部门完成考古工作，认定确需依法保护的文物，

并提出具体保护要求后，自然资源主管部门在国土空间规划编制、土地出让中落实。暂不具备考古前置条件的，文物主管部门应在土地出让前完成考古工作。

文物主管部门应及时向自然资源主管部门通报本文印发前已完成考古发掘且无文物原址保护要求的具体地块信息，该类地块在入库或出让时，原则上无需再进行事先考古；确需进行补充考古，文物主管部门应及时告知，并尽快组织开展考古工作。

六、促进历史文化遗产活化利用。在不对生态功能造成破坏的前提下，允许在生态保护红线内、自然保护地核心保护区外，开展经依法批准的考古调查、勘探、发掘和文物保护活动，以及适度的参观旅游和相关必要的公共设施建设，促进文化和自然遗产的合理利用。

各地自然资源主管部门对国家考古遗址公园建设等重大历史文化遗产保护利用项目的合理用地需求应予保障。考古和文物保护工地建设临时性文物保护设施、工地安全设施、后勤设施的，可按临时用地规范管理。

鼓励各地自然资源主管部门商文物主管部门结合实际探索历史风貌分类管控机制，研究制定引导历史文化遗产合理利用的规划、土地等支持政策。

七、加强监督管理。各级自然资源主管部门、文物主管部门应建立协调机制，增强工作联动，将历史文化遗产保护纳入国土空间规划实施监督体系，有关执行情况纳入城市体检评估和自然资源执法监督范围。对违反国土空间规划约束性指标和刚性管控要求审批专项规划，违反详细规划核发规划许可，未取得规划许可实施新建、改建、扩建工程，以及随意拆建造成对历史文化遗产本体及环境破坏等行为，依法依规严肃处理。

省(自治区、直辖市)自然资源、文物主管部门可根据各地实际，细化具体要求。本意见落实情况及执行中遇到的问题，应及时向自然资源部、国家文物局报告。

自然资源部 国家文物局

2021年3月8日