

我国利用非体育用地建设体育场地设施研究

陈元欣¹,何开放¹,杨金娥¹,陆俊锋²

(1.华中师范大学体育学院,湖北 武汉 430079;2.贵阳市知行学校 贵州 贵阳 550000)

【摘要】:利用非体育用地建设体育场地设施是解决体育场地设施建设用地不足的重要路径。运用文献资料研究、实地调研等方法,就我国利用非体育用地建设体育场地设施问题进行了研究。研究发现,我国利用非体育用地建设体育场地设施过程中存在政策执行力度不强、建设操作指南缺乏、用地性质制约、办理许可手续困难、配建标准难以落实等困境。在借鉴武汉市和广州市足球场地建设成功经验的基础上,提出完善相关配套政策,提高政策执行效果、明确可兼容建设土地类型,突破非体育用地建设限制、细化建设审批许可手续,解决社会力量建设难题、注重前期规划,落实体育设施相关配建标准、公开非体育用地建设信息,鼓励社会力量积极参与等利用非体育用地建设体育场地设施的对策,以期促进体育场地设施建设,夯实体育强国建设的场地基础。

【关键词】:非体育用地;体育用地;体育场地设施;体育强国;社会力量

【中图分类号】:G818.1;G818.2

【文献标志码】:A

【文章编号】:2096-5656(2020)05-0041-07

DOI:10.15877/j.cnki.nsic.20201010.003

体育场地设施是实施全民健身和健康中国国家战略的重要物质基础,是建设体育强国的重要内容。《体育强国建设纲要》提出“到2035年,全民健身更亲民、更便利、更普及,经常参加体育锻炼人数达到45%以上,人均体育场地面积达到2.5 m²”,而目前我国人均体育场地面积为1.86 m²,要实现该战略目标需要持续加大体育场地设施建设力度。但加大体育场地设施建设,首先要有足够的建设用地空间进行建设。当前我国的建设用地采取用途管控,严格按照用途供地。根据《城市用地分类与规划建设用地标准》,体育场地设施建设主要用地类型为体育用地和康体用地。体育用地指以体育功能为主导的用地类型,其用地类别代码为A4,包括体育场馆用地(A41),体育训练用地(A42)两个子类。康体用地是指单独设置的高尔夫练习场、赛马场、溜冰场、摩托车场、射击场,以及水上运动的陆域部分等用地,其用地类别代码为B32。但由于体育用地和康体用地多以块状形式供地,占地面积较大,适合建设面积、规模较大的大中型体育场地设施,如体育中心、体育场、体育馆等,不适用于一般小型体育场地设施的建设。就实践而言,小型体育场地设施的建设用地多利用其他用地类型或在现有建

筑上通过功能复合或兼容等方式解决体育场地设施的建设用地或空间问题。非体育用地成为现实中建设体育场地设施的主要用地来源。就城市用地规划角度而言,非体育用地一般是指无体育场地设施规划的用地类型,因此,非体育用地建设体育场地设施是指除在体育用地和康体用地之外的用地类型上规划建设体育场地设施。近年来,国家出台了一系列政策,支持利用绿地、边角地、废旧厂房等建设体育场地设施,为进一步推动非体育用地建设体育场地设施,2020年9月23日,李克强总理主持召开国务院常务会议研究确定了一系列加强全民健身场地设施建设的措施,其中,就部分利用非体育用地建设体育场地设施的具体政策进行了明确,为今后利用非体育用地建设体育场地设施提供了十分有利的政策支撑。因此,本文拟就利用非体育用地建设体育场地设施问题进行研究,梳理广州、武汉等城市利用非体育用地建设体育场地设施的成功经验,以为促进体育场地设施

收稿日期:2020-07-21

基金项目:国家体育总局决策咨询重点项目:我国社会足球场地设施建设的困境及破解对策(2020B07)。

作者简介:陈元欣(1980—),男,河南南阳人,教授,博士生导师,研究方向:体育产业与体育场(馆)运营。

建设,破解群众“健身去哪儿”难题提供参考,夯实体育强国建设的场地基础。

1 我国非体育用地建设体育场地设施的必要性与可行性

1.1 我国非体育用地建设体育场地设施的必要性

利用非体育用地建设体育场地设施是解决体育用地供给不足和建设群众身边场地设施的有效途径,是未来全民健身事业发展的重要方向。因此,在我国体育强国建设进程中利用非体育用地建设体育场地设施十分必要。主要表现在以下几个方面:

第一,基于体育场地设施建设的用地需求。土地资源是体育场地设施发展的物质基础和前提,在经济发达城市中,体育用地资源十分稀缺,尤其是在部分大城市的中心城区,几乎无体育用地可用,只能从非体育用地上想方设法或复合利用现有建筑建设体育场地设施,解决因体育用地资源不足而导致体育场地设施数量供给不足的问题,缓解“僧多粥少”的局面,扩展群众参与健身锻炼的空间,加快推进全民健身与全民健康深度融合。

第二,基于可持续性和集约化发展理念的需求。可持续性和集约化发展理念一直根植于我国社会发展、经济发展的各个方面,也始终根植于我国体育强国建设进程中。就目前而言,我国仍有一定存量的老旧厂房、工业闲置用地、城市边角地、河漫滩地等土地资源,这些土地资源在很长一段时间内因无人管理成为“废地”。在体育事业领域中,整合碎片化的土地资源,通过复合利用的方式将各类“废地”建设成群众身边的体育场地设施是具有前瞻性、科学性的做法,将其变为“宝地”,提高土地利用率,让老旧废地、闲置用地、边角地等土地资源走可持续性和集约化发展之路。

第三,基于解决群众“健身去哪儿”的需求。如今,全民健身已上升为国家战略,体育场地设施数量不足是制约群众健身的主要因素,群众“健身去哪儿”难题成为社会关注的焦点问题,解决该问题是我国践行以人民为中心的体育、建设体育强国、推进全民健身和健康中国战略的重要工作。为此,国务院、全国政协、体育总局等多次提出要破解群众“健身去哪儿”难题,不少地区开始探索在街边绿地、城市拆迁改造产生的“金角银边”等非体育用地上嵌入健身场地,增添群众“家门口”的体育场地设施,在一定区域范围内

解决群众“健身去哪儿”难题。因此,利用非体育用地建设体育场地设施是解决群众“健身去哪儿”难题的必要措施。

第四,基于体育场地设施多元化供给的需求。根据马斯洛需求层次理论,随着物质生活的满足,群众健身需求与健身消费升级是必然的趋势,对体育场地设施的需求程度和层次也会远超从前^[1],新兴项目逐渐成为群众健身的“新宠”,而新兴运动项目多由社会力量采取租赁等方式获得非体育用地或空间使用权,改造建设而成,场地类型较为丰富,能够满足群众的多元化消费需求。因此,群众多元化的健身和消费需求迫切需要体育场地供给由单一供给向多元化供给转变,但转变的前提是体育设施用地供给与现实需求相匹配,简单来说就是需要非体育用地参与,逐步实现多元化供给。

1.2 我国非体育用地建设体育场地设施的可行性

1.2.1 国家政策层面支持

梳理国务院、发改委、体育总局等相关部门出台的关于利用非体育用地建设体育场地设施政策(表1),发现鼓励非体育用地建设体育场地设施的用地类型不断增多。从旧厂房、仓库、老旧商业设施相继扩展到绿地、屋顶、地下室、景区、市政用地等类型,国家层面支持力度持续增大。借鉴国家支持利用非体育用地的一系列政策,为体育设施建设提供政策指导。

1.2.2 国外经验借鉴

在体育场地设施建设方面,国外大众体育发展较好的国家充分利用各种公共用地建设体育设施,通过不同的方式将体育用地与公园绿地相结合。如英国政府早在1837年就将公园绿地纳入体育场地建设规划理念中,1917年又将居住绿地纳入其规划理念,到现在呈现出“三地融合”的特点,强调非体空间多功能化,是当前英国体育用地主要规划理念^[2];美国于1956年就出台了社区公园建设体育场地设施的细则——Mission 66(66号计划),指导社区公园如何配建室外篮球场、足球场等体育运动场地以及儿童游乐设施^[3];德国在德意志帝国时期通过颁布相关法令,以行政命令为手段建设大众体育场所,鼓励居民参加户外体育活动,为此后德国利用绿色空间建设室外体育基础设施,开展户外体育锻炼打下了坚实的基础^[4]。他山之石,可以攻玉,通过学习国外利用非体育用地建设体育设施的经验做法,结合我国的国情,指导我国非体

表1 政府鼓励利用非体育用地建设体育设施的政策汇总

Tab. 1 The summary of government policies encouraging the construction of sports facilities on non-sports land

序号	文件名称	签发机关	内容概括
1	《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》	国务院	改造旧厂房、仓库、老旧商业设施等用于体育健身。
2	《“十三五”公共体育普及工程实施方案》	发改委和体育总局	充分利用体育中心、公园绿地、闲置厂房、校舍操场、社区空置场所等建设体育设施。
3	《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》	国务院	利用体育中心、公园绿地、闲置厂房、校舍操场、社区空置场所等,拓展公共体育设施场所。
4	《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》	国务院办公厅	充分合理利用公园绿地、城市空置场所、建筑物屋顶、地下室等区域。
5	《体育产业发展“十三五”规划》	发改委	利用公园绿地、城市空置场所、建筑物屋顶、地下室等区域,重点建设一批便民利民的健身场地设施。
6	《全民健身计划(2016—2020年)》	国务院	利用景区、郊野公园、城市公园、公共绿地、广场及城市空置场所建设休闲健身场地设施。
7	《体育发展“十三五”规划》	发改委	改造旧厂房、仓库、老旧商业设施等用于体育健身。
8	《中国足球发展改革总体方案》	国务院	利用城市和乡村的荒地、闲置地、公园、林带、屋顶、人防工程等,建设一大批简易实用的非标准足球场。
9	《体育强国建设纲要》	国务院办公厅	利用城市空置场所、地下空间、公园绿地、建筑屋顶、权属单位物业附属空间。
10	《关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》	国务院办公厅	鼓励各类市场主体利用工业厂房、商业用房、仓储用房等既有建筑及屋顶、地下室等空间建设改造成体育设施;合理利用公园绿地、市政用地等建设足球场、篮球场、排球场等体育设施。

育用地建设体育场地设施,满足群众日益增长的体育需求。

1.2.3 国内非体育用地的建设实践

目前,国内有多个利用非体育用地建设体育设施的实践案例。如青海省西宁市委在征求群众意见时,高度重视群众体育健身场所不足的问题,并交由西宁市体育局整改落实,该市利用街边绿地、城市拆迁改造产生的“金角银边”等非体育用地,合理部署,建设成一批便民、利民、惠民的公共体育设施,同时规划建设成一批设计科学、设备先进、功能完备的规模化全民健身设施,丰富和提升西宁市群众体育健身场所的数量和质量^[5]。重庆市泽科·星泽汇购物中心利用屋顶空间建设成天际运动场,包含标准化的跑道、标准的篮球场和乒乓球、羽毛球以及瑜伽室外练习场地,且对公众免费开放^[6]。北京市政府将石景山旧厂房区改造为国家冬奥会训练基地,打造成体育产业示范园,该改造项目成为旧厂房改造体育设施的典型案例^[7]。这些案例都说明了利用非体育用地建设体育设施具有可行性。

2 我国非体育用地建设体育场地设施的困境

2.1 政策执行力度不强

我国出台了鼓励非体育用地建设体育场地设

施的政策文件,涉及各部门的职能职责不尽相同,且多从各部门自身利益出发,选择性执行对本部门有利的政策措施^[8],致使现行政策之间相互冲突,导致政策的执行力度不强。主要体现在两个方面:一是非体育用地建设政策与现行法规衔接不顺畅。国务院及相关部门出台《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》《体育强国建设纲要》等政策,鼓励利用城市空置场所、地下空间、公园绿地、建筑屋顶建设体育设施,这与《城乡规划法》等现行法规之间衔接不够,致使政策相关执行部门衔接不畅,造成支持非体育用地建设体育设施的相关政策难以执行。二是政府各部门权力分散。由于我国是“条块分割”式行政管理体制^[9],利用非体育用地建设体育设施的规划、审批、建设、权属、管理等权力分散在各个部门,权力分散在一定程度上致使各执行部门之间缺乏有效沟通,以及对政策理解的一致性出现偏差,使现有政策在实践中难以执行。

2.2 建设操作指南缺乏

当前我国非体育用地建设体育场地设施缺乏规范的引导,在全国范围内并未能建立一套针对非体育用地建设体育场地设施的建设操作指南。我国一直鼓励在老旧厂房、公园绿地、闲置空地等非体育用地建设体育场地设施,但并未说明如何去建,如何达到建设目的^[10]。如老旧厂房,在文化领域已有多个地方

政府出台了关于老旧厂房改造文化空间的指导意见,但在体育领域,至今尚未出台关于老旧厂房改造体育场地设施的指导文件。换言之,相关部门对利用非体育用地建设体育场地设施的重视程度还不足,远不如文化领域重视程度高。即便有也只是当地各部门内部协调的结果,以政府会议纪要的方式呈现,尚未形成较为规范的正式制度安排,使得各地利用非体育用地修建或改造体育设施项目缺乏科学指导,部分存在违规操作的嫌疑。总体而言,目前利用非体育用地建设体育场地设施缺乏国家层面统一的建设操作指南。

2.3 用地性质的制约

根据《城市用地分类与规划建设用地标准》规定,国家政策鼓励的利用公园绿地、闲置厂房、社区空置场所、建筑物屋顶、地下室等非体育用地建设体育场地设施的用地性质各不相同,且均不是体育用地性质,如公园绿地在用地分类上属于绿地与广场用地,仓库在用地分类上属于物流仓储用地,社区空置场所在用地分类上属于居住用地等。据我国现行《物权法》之第十二章规定,建设土地使用权需遵循法律、行政法规关于土地用途的规定,不得改变土地用途,如需改变,应当依法经有关行政主管部门批准。由此可见,用地性质难以突破相关法律、行政法规的制约,部分利用非体育用地建设体育场地设施的项目,难以拿出合乎规范的手续,如襄阳星璨运动公园,是通过旧厂房改建而成,为工业用地,因用地性质一直无法办理消防验收手续。

2.4 审批手续难以办理

利用非体育用地建设体育场地设施时,除在用地性质上受到限制外,在审批手续办理过程中也存在着困难^[11]。非体育用地建设体育场地设施涉及不同政府部门,而政府部门作为“理性经济人”,难免会做出优于自身利益的选择,以至于建设项目许可证难以办理。如人均体育场地面积、人均公园绿地面积、人均住房面积、人均道路面积、人均商业面积等,各管辖部

门均是以土地占有率来提升各自部门的人均面积占有率,在一定程度上造成部门之间的利益冲突。同时,鼓励非体育用地建设体育场地设施的政策多以原则性提议为主,至于如何实施并未提及,如楼顶空间建设体育场地设施,根据《中华人民共和国建筑法》相关规定,改造楼顶空间需要向地方政府建设行政主管部门依法申请领取施工许可证,但是在楼顶建设体育场地设施未改变建筑物外观,未占土地面积,未使用墙体,不同于一般房屋的改造,因此部分地方政府面临不知如何审批的困境,社会力量亦无法办理相关许可手续,而面临被拆除危机,如位于杭州拱墅区祥符街道庆隆大厦3楼的楼顶足球场地,因未取得建设工程许可证,而被拆除^[12]。

2.5 配建标准难以落实

根据2018年底修订出台的《城市居住区规划设计标准》,新建各级生活圈应配套规划公共绿地,在公共绿地中,要求必须有不低于15%的公共绿地用于建设体育场地设施。同时,达到居住人口数或住宅套数要求的,按等级规模配建体育场地设施(表2)。但根据对某市的实地调研以及与该市规划局负责人的交谈得知,相关配建标准真正能落实的并不多。一是旧居住区基本上难以找出空余用地配建体育场地设施;二是新建居住区方面,由于新建居住区是由开发商投建,利益最大化永远是房地产开发商追求的终极目标,即便该标准已出台,但“上有政策,下有对策”,利用标准漏洞,不配套建设公共绿地或体育场地设施的现象时有发生。如该标准要求居住人数达5 000或住宅套数1 500以上的新建居住区,体育场地设施应与居住区同步规划建设,但在实际中居住区即使达到了该要求,开发商会选择按期数或按片数分开建设,降低配建要求或使其达不到配建要求。相关配建标准不仅在居住区难以落实,在公园、学校等区域落实也存在着一定的阻碍。

表2 居住区分级配建体育场地设施

Tab. 2 Graded sports facilities constructed in residential areas

项目	大型多功能运动场	中型多功能运动场	小型多功能运动场
居住人口(数)	50 000 ~ 100 000	15 000 ~ 25 000	5 000 ~ 12 000
住宅数量(套)	17 000 ~ 32 000	5 000 ~ 8 000	1 500 ~ 4 000

注:均为“应建”。

3 武汉市和广州市利用非体育用地建设足球场地设施的案例分析

武汉市在2019年被选入为国家级城市社区足球

场地设施建设试点城市之一,出台了《武汉市城市社区足球场地设施建设试点实施方案》,鼓励利用闲置场地、老旧小区改造、城市滩涂荒地、城市绿地、学校

用地等建设足球场地设施,改变仅依靠体育用地建设足球场地设施的方式,拓展了足球场地建设的用地来源,在短短几个月时间已新建改造273块足球场地设施。广州市也是如此,由广州市体育局出台了《广州市社区小型足球场规划建设和使用管理暂行办法》,充分利用区域内体育中心、公园绿地、闲置厂房、校舍操场、厂矿企业、机关事业单位、社区空置场地等建设足球场地设施,为进一步加快足球场地设施建设,随后出台了《广州市足球场地设施规划建设实施方案(2017—2020年)》鼓励通过改造闲置空地、边角地、公共绿地、楼顶等非体育用地建设足球场地设施。武汉市和广州市是利用非体育用地建设体育场地设施的典型案例。

3.1 创新足球场地建设模式,拓展用地来源

就武汉市和广州市足球场地设施建设经验而言,创新了以下几种的建设模式:(1)利用闲置用地建设。紧密结合城市更新、城市修补、老旧小区改造等工作,充分利用废弃厂房、闲置地,复合利用公共场地,创造可建设空间。(2)利用城市绿地兼容建设。根据公园绿地、高架桥下附属绿地等不同类型的城市绿地,在不改变原有绿化和生态服务的前提下,因地制宜建设标准或不标准的场地设施,“见绿插足”“融体于绿”。(3)利用小区和单位自有用地建设。利用新建规划小区配建足球场地,挖掘已建小区的可用空地,复合利用建设足球场地设施;利用单位自有用地,因地制宜地建设改造一批足球场地设施。(4)利用建筑物楼顶空间建设。楼顶建设是一种集约高效利用土地的方式,绝大多数布局在中心城区的商业广场屋顶,主要由社会力量投资建设,以商业开发项目为主,在合法合规前提下,经业主同意,场地设施可结合楼顶空间进行建设。(5)利用江河湖泊滩涂用地建设。需征求水务部门的意见,符合城市防洪的有关要求,避免在汛期施工,其利用的区域须在湖泊绿线和灰线范围内,不得侵占湖泊蓝线。多种非体育用地被充分利用于足球场地建设,极大弥补了体育用地的不足,成为足球场地的重要土地供给源。

3.2 简化足球场地建设手续,作为权属单位附属设施

为加快足球场地设施建设,广州市和武汉市在建设手续方面进行了简化,均有意或无意地将足球场地设施作为权属单位附属设施。广州市规定室外小型足球场地设施建设在符合城市总体规划和土地利用总体规划要求的前提下,不涉及规划许可产权登记

的,所建成的足球场地设施为权属单位附属设施,无须办理相关用地手续,到相关单位备案即可。同时,规定室外小型足球场地设施的使用年限不少于5年,且5年内不改变足球场地设施的功能和用途。武汉市则是对临时性社区足球场地建设拟采取联席会议审批的形式,若是利用自有用地新增临时性足球场地设施的,则无须办理土地使用权及产权证,不计容、不缴纳土地出让金,只有当临时性足球场地设施使用年限超过5年的,需补办相关规划、用地等手续。简化建设规划手续,快速解决了足球场地设施建设的合法身份问题,加快了足球场地设施建设进度。

3.3 完善配套政策,确保政策落实

为解决足球场地在建设过程中遇到的各种问题,广州市和武汉市分别出台了符合当地实际情况的配套政策。广州市为解决足球场地建设过程中遇到的规划、用地以及相关许可办理难的问题,积极研究完善相关配套政策,制定出台了《广州市社区小型足球场规划建设和使用管理暂行办法》,彻底解决了长期搁置的社区足球场地建设的规划许可手续问题,确保建设任务完成。武汉市为解决足球场地建设过程中遇到的用地选址、绿化用地复合利用和配套服务功能用房等棘手问题,专门研制出台了《武汉市鼓励复合利用公共场地建设社区足球场地设施的实施意见(试行)》以及《关于进一步鼓励复合利用公共空间建设社区足球场地设施的实施意见》的配套政策,妥善解决了用地选址问题以及绿化用地复合利用的手续问题。同时,也专门出台了《武汉市城市社区足球场地配套服务用房建设的指导意见》,明确了配套服务用房的标准和建设原则,鼓励利用移动装配式建筑,避免永久性建筑等政策举措,有针对性地解决了足球场地建设过程中因配套服务功能用房建设而被认定为违建的问题。

4 利用非体育用地建设体育场地设施的对策

4.1 完善相关配套政策,提高政策执行效果

虽然国家层面出台了一系列政策鼓励利用非体育用地建设体育场地设施,但在落实过程中因缺乏相应的实施细则与建设指引,导致公园绿地等非体育用地建设体育场地设施在具体实施过程中遇到各种阻碍,难以实现。因此,各地在落实国家政策过程中应积极完善相关配套政策,制定符合自身实际的具体配套政策措施,如利用非体育用地建设体育场地设施的

实施细则、操作指南或报批流程等,以提高政策的执行效果。广州市政府制定出台的《广州市社区小型足球场地建设和使用管理暂行办法》第13条明确提出:“小型足球场建设在符合城市总体规划和土地利用总体规划要求的前提下,其用地原则上不涉及规划许可及产权登记,所建成小型足球场为权属单位建筑物业的附属设施。足球场的使用保有年限原则上不少于5年,5年内不得改变其功能用途。”广州市通过该政策的出台与实施,免去了社区小型足球场地的规划许可手续,彻底解决了长期搁置的社区足球场地建设的规划许可手续问题,在短期内建成了100块足球场地。武汉市为解决非体育用地建设足球场地过程中遇到的规划审批、项目报建等问题,在社区足球场地试点过程中专门出台了《武汉市鼓励复合利用公共场地建设社区足球场地设施的实施意见(试行)》,妥善解决了复合利用公园、绿地建设足球场地的手续问题。各地在利用非体育用地建设体育场地设施过程中通过不断完善配套政策,妥善解决了政策执行过程中遇到的各种问题,提高了政策执行效果。2020年9月23日国务院常务会议通过的加强全民健身场地设施建设的措施中专门就利用非体育用地建设全民健身场地设施的用地政策进行了更为细化的规定,这将为下一步利用非体育用地建设体育场地设施提供更为有利的政策支持。

4.2 明确可兼容建设土地类型,突破非体育用地建设限制

在城市体育用地资源稀缺的背景下,可兼容土地利用显得尤为重要。应在不影响土地使用功能的前提下,消除可兼容土地建设的法律障碍,以拓展体育场地设施建设空间。建议借鉴武汉和广州的经验,一方面,由街道、社区工作人员统计梳理本地区闲置且可利用土地信息、土地类型等,根据国家相关法规、政策等,明确可在非体育用地上兼容建设体育场地设施,如国家政策文件已明确规定可兼容建设体育场地设施的公共绿地、住宅用地等,公共绿地必须拿出不低于15%的面积兼容建设体育场地设施,以此建立台账和项目库,制定项目建设实施方案。同时可结合文化、教育、青少年、科技、老年活动中心等公益事业设施共建共享体育场地设施,并推动体育场地设施对外开放。另一方面,各地应正确认识到在可兼容建设土地类型如住宅用地、单位自有用地内建设的体育场地设施的特殊性,可将体育场地设施作为小区内、街道

内和权属单位内的附属设施,可无须变更用地性质,突破非体育用地建设限制。

4.3 细化建设审批许可手续,解决社会力量建设难题

社会力量投资建设体育场地设施是未来全民健身事业发展的重要方向。当社会力量利用非体育用地建设体育场地设施项目符合城市发展规划时,应发挥全民健身联席会议机制作用,加强联席会议成员单位协作,细化非体育用地的建设审批许可手续,有针对性地提出解决的措施,避免出现“踢皮球”现象,协助社会力量办理建设项目的相关手续,帮助项目快速落地,解决其建设难题。一方面应细化利用非体育用地建设临时性体育场地设施审批许可手续。利用待利用土地建设临时场地设施如气膜、拆卸式体育设施,经联席会议制度审议后,可免于办理规划、用地、环评、施工等许可手续;利用社区、单位内自有用地新增临时性体育场地设施,可在5年内不办理相关规划、用地等手续。另一方面应细化利用非体育用地建设永久性体育场地设施审批许可手续,具体主要有两种情况:一是利用旧厂房改建永久性的体育场地设施,5年内可不改变土地用途和权利类型,5年后可按照协议出让或租赁等方式办理相关手续,若改建不涉及旧厂房外部形态的违规改造,可省去消防安检环节;二是利用公园绿地、国有收储土地等建设永久性体育场地设施的,在不改变、不影响主要用地性质用途的前提下,可探索按照兼容用地办理用地规划手续,相关不动产权归属由各方协商确定。

4.4 注重前期规划,落实体育设施相关配建标准

一是从城市规划着手,将非体育用地建设空间纳入城市建设整体规划中,特别是群众健身需求大的街道级体育场地设施用地,以非体育用地为切入口,与此同时将体育场地设施建设纳入各级政府经济社会发展规划、国土空间规划以及政府的年度工作报告中,以切实做好或落实好社区、居住区配建体育场地设施用地指标规划;二是从居住区前期规划设计着手,建议体育部门会同建设规划部门定期梳理新建社区信息,对于符合《城市居住区规划设计标准》的,体育场地设施规划应提前介入新建社区规划工作中,与住宅区主体工程同步规划、同步设计、同步施工、同步验收、同步投入使用,其用地指标不得挪用或侵占。同时还需完善监督考核机制,强化各地区、各部门督办,建议居住区配套的体育场地设施建成后,再由体

育部门会同建设规划部门,核实体育场地设施相关配建标准的建设情况,不得缩小居住区体育场地设施的建设规模和降低用地指标,以提高相关部门重视程度,有助于街道、社区“十五分钟健身圈”“十分钟健身圈”“五分钟健身圈”的早日建成,解决居民“健身去哪儿”的难题。

4.5 公开非体育用地建设信息,鼓励社会力量积极参与

为推进利用非体育用地建设体育场地设施,推进国家相关政策落地,建议由各地自然资源、规划和体育等部门在深入调查、摸底的基础上,梳理每年可建设利用的非体育用地信息,并明确每块用地招商条件以及建设与运营方式,通过官方渠道及时公开可建设体育场地设施的绿化用地、城市闲置土地等非体育用地信息,减少用地信息不对称状况,为社会力量利用非体育用地投资建设体育场地设施提供有效用地信息。优化非体育用地供应方式,政府可采取租赁或先租后让等方式向社会力量供应土地,满足社会力量建设体育场地设施的需求,并由地方政府协助社会力量办理相关许可手续,以解决社会力量利用非体育用地建设体育场地设施面临的审批难题,加快建设进度。

参考文献:

[1] 新浪网. 王城公园篮球小伙与广场舞大爷争抢场地起冲突

[EB/OL]. (2017-06-20). <http://news.sina.com.cn/s/wh/2017-06-20/doc-ifyhfnr9399339.shtml>.

- [2] 任慧涛. 英国城镇化进程中体育用地规划及其治理机制[J]. 体育与科学, 2015, 36(6): 8-15.
- [3] 彭国强, 舒盛芳. 美国大众体育战略演进的历程、特征与启示[J]. 中国体育科技, 2018, 54(2): 30-39.
- [4] 黄为为, 何金廖, 王宇彤. 德国海德堡城市体育空间利用对南京江北新区绿色规划的启示[J]. 现代城市研究, 2016(5): 29-32, 38.
- [5] 央广网. 青海西宁加大体育场地建设 满足群众健身需求. [EB/OL]. (2019-12-05). http://news.cnr.cn/native/city/20191205/t20191205_524885634.shtml.
- [6] 新浪网. 重庆一购物中心屋顶建起运动场 逛街健身两不误. [EB/OL]. (2018-05-22). http://k.sina.com.cn/article_1774259814_69c10e66001009sfh.html.
- [7] 人民网. 老厂房改造. [EB/OL]. (2019-05-12). http://www.sohu.com/a/313449150_114731.
- [8] 陈元欣, 杨金娥, 王健. 体育场馆运营支持政策的现存问题、不利影响与应对策略[J]. 上海体育学院学报, 2016, 40(6): 24-29.
- [9] 张强, 刘艳, 王家宏. 我国公共体育设施规划之现存问题与应对策略研究[J]. 天津体育学院学报, 2018, 33(4): 293-298.
- [10] 杨金娥, 陈元欣, 黄昌瑞. 老旧厂房改造体育设施之存在问题和解决路径[J]. 武汉体育学院学报, 2018, 52(10): 18-23.
- [11] 杨金娥, 陈元欣, 黄昌瑞. 社会力量投资运营体育场地的政策困境及消解路径[J]. 上海体育学院学报, 2019, 43(5): 1-6.
- [12] 潇湘晨报网. 杭州楼顶露天足球场因无正式“名分”遭拆走. [EB/OL]. [2020-06-23]. https://www.360kuai.com/pc/90a927f68403cee75?cota=3&kuai_so=1&sign=360_57c3bbd1&refer_scene=so_1.

Study on the Construction of Sports Venues and Facilities by Using Non-sports Land in China

CHEN Yuanxin¹, HE Kaifang¹, YANG Jin'e¹, LU Junfeng²

(1. School of P.E., Central China Normal University, Wuhan 430079, China; 2. GuiyangXingzhi School, Guiyang 550000, China)

Abstract: Using non-sports land to build sports facilities is an important way to solve the shortage of sports facilities. This paper studies the use of non-sports land to build sports facilities in China by means of literature research and field research. It is found that in the process of using non-sports land to build sports venues and facilities in China, there are some difficulties such as weak policy implementation, lack of construction operation guidelines, land use nature constrains, difficulty in handling licensing procedures due to the nature of land use, and difficulty in implementing construction standards. On the basis of the successful experience of football field construction in Wuhan and Guangzhou, this paper puts forward the countermeasures of perfecting the relevant supporting policies, improving the effect of policy implementation, clarifying the type of land that can be compatible with construction, breaking through the restriction of construction of non-sports land, refining the procedures for approval of construction, solving the problems of construction from social forces, paying attention to pre-planning, implementing the relevant construction standards of sports facilities, publicizing the construction information of non-sports land, and encouraging the active participation of social forces in the construction of sports venues and facilities, so as to promote the construction of sports facilities and consolidate the site foundation for the construction of sports power.

Key words: non-sports land; sports land; sports venues and facilities; sports power; social forces