

编者按

城市更新是我国城市高质量发展的必由之路。体育场馆作为城市更新的有力抓手, 在促进城市经济、社会、文化、生态更新等方面发挥着独特作用。本期特稿立足于国情, 面向国际, 总结了体育场馆促进城市更新的5类驱动场景, 将体育场馆促进城市更新项目分为经济导向和民生导向两类, 从背景、目的、方式、资金、主体、效益等方面, 对中美两国体育场馆促进城市更新项目进行了较为全面的比较分析, 并据此从问题出发提出体育场馆促进城市更新的中国方案: 以经济为导向的更新项目应充分发挥体育场馆的触媒效应, 以民生为导向的更新项目应补齐公共服务设施短板。本文提出的新视角新观点有望为今后体育场馆与城市更新的深入研究奠定更加坚实的基础, 促进城市更新。

体育场馆促进城市更新: 驱动场景、中美比较及中国方案

陈元欣^{1,2}, 时宵¹, 赵悌金¹, 李京宇³, 陈磊³

(1. 华中师范大学体育学院, 湖北 武汉 430079; 2. 华中师范大学国家体育产业研究基地, 湖北 武汉 430079;
3. 武汉体育学院, 湖北 武汉 430079)

【摘要】: 体育场馆是城市更新的重要内容, 也是实施城市更新行动的重要抓手。通过文献资料、实地考察、专家访谈、比较研究等方法, 就体育场馆促进城市更新问题进行了研究。研究总结了体育场馆促进城市更新的5类驱动场景: 大型体育场馆新建与升级、工业遗产通过体育再利用、老旧小区补齐体育场馆短板、体育业态盘活商业闲置空间、体育场景激活城市金边银角。通过对中美两国体育场馆促进城市更新的背景、目的、方式、资金、主体、效益进行较为全面的比较分析, 研究提出了体育场馆促进城市更新的中国方案, 以经济为导向的更新项目应充分发挥触媒效应: 融入城市规划, 带动区域共同更新; 拓宽投资渠道, 吸引社会力量参与; 提升更新效益, 建设体育服务综合体; 走微更新之路, 保护传承文化遗产; 多元主体参与, 提升社会治理水平; 以民生为导向的更新项目应补齐公共服务短板: 坚持政府引导, 纳入民生实事工程; 财政资金兜底, 鼓励社会资本投入; 加强居民自治, 实现共同缔造目标; 借力城市更新, 补齐健身设施短板, 以期探索体育场馆促进城市更新的中国道路提供理论依据与参考。

【关键词】: 体育场馆; 城市更新; 城市触媒; 中美比较; 中国方案

【中图分类号】: G812, TU245

【文献标志码】: A

【文章编号】: 2096-5656(2024)02-0001-11

DOI: 10.15877/j.cnki.nsic.20240429.004

党的二十大报告及《“十四五”规划和2035远景目标纲要》均明确提出实施城市更新行动, 将城市更新上升为国家战略。体育场馆是城市基础设施的重要组成部分, 也是实施城市更新行动的重要抓手, 可促进城市经济(提供新就业机会、提升土地价值、促进房地产增值, 增加税收收入^[1-2]), 社会(吸引外来人口、重塑城市形象、改善居民生活条件)、

文化(延续城市风貌、传承各类文化), 物质(改善物质环境、完善基础设施、治理城市棕地)等方面的发展^[3-4]。为进一步发挥体育场馆在促进城市更新方

收稿日期: 2024-01-09

基金项目: 国家体育总局决策咨询研究重点项目(2023-B-01)。

第一作者: 陈元欣(1980—), 男, 河南南阳人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 体育产业与体育场馆。

面的作用,《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》提出,“老城区要结合城市更新行动,鼓励运用市场机制盘活存量低效用地,增加开敞式健身设施”。全国逐步掀起利用体育场馆建设促进城市更新的热潮,涌现出徐家汇体育公园、首钢体育服务综合体等成功案例,但在更新过程中也出现了规划引导不足、改造机制不畅、更新效益不显著等问题^[5-6]。

美国从20世纪50年代开始实施城市更新行动,很多城市选择利用体育场馆建设促进城市区域复兴,取得了良好效果,积累了丰富经验,包括纳入城市规划、设立专门机构、多元政策支持、社会力量参与、发展体育娱乐区等^[7],值得我国借鉴。同时,也存在场馆建设投资及运维资金需求加大增加了财政负担,场馆过剩导致资源浪费,过于追求经济效益而忽视社会效益等问题^[8-9],需进一步省思。

我国与美国国情不同,城市更新的模式、侧重点也略有不同,但两国均以体育场馆为抓手推进城市更新,可见体育场馆在促进城市更新方面具有独特作用。如何借鉴国外经验指导我国实践,总结国外失败教训避免重蹈覆辙,走出具有中国特色的体育场馆促进城市更新道路,值得深入探讨。基于此,本文通过比较分析,探寻中美两国利用体育场馆促进城市更新的异同,并提出新时代我国利用体育场馆促进城市更新的方案,以期为我国实施城市更新行动及新型城镇化建设提供体育路径与理论参考。本文所指的体育场馆涵盖大型体育场馆设施,商业健身设施以及群众身边的健身设施。

1 体育场馆与城市更新的内在联系

1.1 城市更新为体育场馆建设提供了重要契机

城市更新作为国内外城市转型发展的重要方式,为体育场馆建设更新提供了重要契机:一是,政策支持引导体育场馆建设。如《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》中将体育健身设施建设列入城镇老旧小区完善类改造内容,有效推动了体育场馆建设。二是,城市更新行动为体育场馆建设提供要素支持。借力城市更新行动,可有效解决体育场馆建设的土地、资金等问题。国务院办公厅《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》提出了“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”,为市场主体利用闲置低效空间建设体育场馆提供了有力政策保障。各地也出台专项资金政策支持体育场馆更新改造。例如,上海探索城市更新发展基金以支持城市更新项目;美国洛杉矶社区重建局发行500万美元的TIF债券用于偿还斯台普斯中心建设的部分投资^[10]。

1.2 体育场馆通过发挥触媒作用促进城市更新

目前,学界有多种针对体育场馆促进城市更新的理论解释,如Robertson提出的城市更新特殊活动生成器(Special Activity Generators)战略^[11],Wayne Atton和Donn Logan于1989年提出的城市触媒理论^[12],Manuel de Sola-Morales提出的城市针灸概念^[13]。各理论虽提法不同,但内涵趋于一致,均认为可将某个建筑的建设(如体育场馆、会展中心、商业综合体)作为区域发展的催化剂,通过营造良好的发展环境,使该建筑发生催化作用,形成链式反应,带动一定区域内经济、社会、物质等多方面的发展。

国内外通过体育场馆促进城市更新的实践经验主要包括:一是,促进城市经济发展。体育场馆的开发可为城市创造新的就业岗位,也可依托体育赛事活动的举办,带动体育场馆周边的商业、旅游、餐饮业等业态发展,为城市经济发展注入新动力。如美国休斯敦市3座场馆平均每年对地方经济总产出的贡献约为11亿美元,每年创造约15 900个全职就业岗位,贡献约5.8亿美元的地方经济税收^[14]。二是,促进城市社会发展。一方面,大型场馆的建设可作为城市地标建筑,通过举办各类赛事活动改善城市形象,从而吸引游客及外来投资增强城市活力;另一方面,中小型场馆的建设可为居民提供交流互动平台,增强社会凝聚力,补齐公共服务设施短板,加快构建更高水平的全民健身公共服务体系。三是,促进城市文化更新。体育场馆的建设可为城市提供文化交流的场所,其自身也是城市文化的重要内容。如北京工人体育场作为新中国成立十周年大庆时北京著名的“十大建筑”之一,在更新改造过程中采取复建形式,保留原有外观,旨在传承珍贵历史记忆和城市精神。由于工业空间与体育空间具有共通之处,通过改造成体育场馆能够传承和保护工业文化。如首钢园区在搬迁后改造为体育服务综合

体,使工业园区重新焕发生机,继续为京西地区发展贡献力量。四是,促进城市生态更新。国内外均有通过体育场馆建设促进棕地治理的典型案例,利用土壤修复、水体净化、植被恢复等方式提升土地质量,将棕地转换为场馆建设用地。在更新规划时种植绿植,采用环保材料,使用节能、循环设计,加强绿色场馆建设,促进周边生态更新。

2 体育场馆促进城市更新的驱动场景

2.1 大型体育场馆新建与升级

部分城市由于产业转移,导致经济下行、人口流失、社会缺乏活力,致使城市逐步衰败,因此需要转型发展重振城市经济。各城市也探索了新建大型体育场馆、会展中心、商业综合体等载体,并期望以此为触媒元素带动周边发展,其中,大型体育场馆由于带动效应强、可复制性弱、社会效益明显,逐步成为各城市触媒元素的重要选择。大型体育场馆建设过程中,可带动建筑业、商业、交通运输业的发展,为城市提供新的就业机会。建设完成后,依托大型赛事活动的举办可提升城市活力,缓解社会矛盾,吸引大量人流,为周边旅游业、餐饮业、住宿业带来大量消费人群,同时亦可发挥窗口效应改善城市形象,为城市吸引新的资金及企业资源。如印第安纳波利斯在1974—2008年间建造了一系列场馆,利用体育场馆的建设带动城市中心区域复兴及发展,众多餐厅、剧院在周边开业,形成体育娱乐区。场馆的建设运营也促进了城市旅游业和周边商业的发展,以旅馆为例,1996—2001年,其市中心的旅馆房间数量由3 557间增加至5 225间^[15]。

2.2 工业遗产通过体育再利用

随着资源枯竭、生态保护及低碳发展的要求提升,很多具有大批工业遗产的城市开始寻求转型发展,如何处理这些工业遗产,传承城市工业文化成为其中的重要议题。工业空间和体育空间具有一定的共通性,转换为体育场馆具有天然的便利性,故众多城市选择将工业遗产改造为体育服务综合体。工业遗产较为丰富,利用工业遗产改造体育服务综合体的实践大致可分为以下几类:一是,矿山修复为体育公园。矿山开采活动不可避免地对原有生态系统造成破坏,将会导致泥石流、滑坡、塌陷及山水资源污染等地质问题,成为伤疤地,因此需要对其进行修

复。如美国红山公园,原为矿山遗址,经过多年的规划和开发,已转变为集户外运动、文化旅游、教育等多功能为一体的综合公园,吸引了大量户外运动爱好者前来,为当地的旅游业注入了新动力。二是,大型工业遗产更新。该类设施体量较大,具有众多的工业厂房及机器,通过产业升级,将其改造为体育服务综合体,可最大程度地保留原有工业遗产,盘活存量资源。如北京首钢园区,利用2022年北京冬奥会之契机对园区进行了更新改造,将部分厂房改造为冬奥场馆及设施设备用房,实现了工业旧建筑到绿色公共建筑的转换,并在园区植入多元业态,吸引相关企业入驻,完善了城市的体育、商务、休闲、旅游、交通等功能,促进了京西地区的城市更新进程与产业升级。三是,小型老旧厂房改造为体育服务综合体。随着城市发展和产业结构调整,大量小型老旧厂房已不再具备生产功能,逐步闲置,造成了土地和空间的浪费。因此部分城市为满足群众不断增长的健身需求,在保留历史建筑的基础上,通过功能置换和设施更新,将老旧厂房改造为体育场馆。如上海翔立方体育服务综合体由老旧厂房改造而来,已开展了23个体育项目,吸引了包含娱乐、餐饮、培训等在内的30多家企业进驻,不仅满足了周边居民的体育健身需求,还带动了周边地区相关产业的发展。

2.3 老旧小区补齐体育场馆短板

部分老旧小区在规划设计之初并未充分考虑到群众的公共活动空间和体育场馆布局,导致现阶段无法满足群众日益增长的健身需求。因此部分城市在老旧小区改造过程中植入体育元素,建设体育场馆,一方面,为补齐公共服务设施短板,解决居民“健身去哪儿”问题;另一方面,通过居民参与、体育组织建设提升社区治理水平,增强社区凝聚力,从而促进城市更新。按照体育场馆建设布局可将其划分为场馆建设于小区内部与外部两种形式。在小区内部,因老旧小区公共空间紧张,新增用地较为困难,因此多采用挖掘闲置边角用地的方式,通过环境整治,将闲置用房、低效用地改造为体育场馆,便于居民健身交流。建设完成后,引导居民成立体育组织或志愿者机构,对体育场馆进行管理,提升居民自治水平,实现共同缔造目标,提升老旧小区活力。如宁波市江北区锦绣江花小区在更新改造过程中,将小区内部荒废的绿地、空地等统一进行了梳理和规划,

结合老年人和未成年人较多的特点,分别打造出老年公园,亲子公园、音乐公园和志愿广场公园等四个主题小公园,并成立小区志愿者团队“蜜邻微家”,开展各类邻里活动,增强邻里交往。在老旧小区外部,城市多结合老旧小区成片连片改造工程,在多个小区连接处建设社区体育中心,或复合利用社区管理用房、物业用房、养老设施等空间布局体育场馆,为居民提供活动场所及高质量的公共体育服务,解决老旧小区内部空间紧张的问题。如武汉市硚口区将省柴小区与紧邻的省柴宿舍、飞帆花园一起进行成片改造,融入古田工业文化,并利用片区空地新增停车位以及老年活动广场、儿童游乐广场等公共活动空间,弥补了多个小区活动空间不足的问题。

2.4 体育业态盘活闲置商业空间

近年来,商业综合体发展愈发成熟,新建数量不断增多,但也导致了部分老旧商业综合体的衰落,出租率持续下降,人流量不断降低,大部分空间处于闲置状态,造成资源浪费。由于商业综合体的同质化倾向较为严重,业态重复率较高,创新性不足,主题品牌不明显,叠加线上商城的冲击,导致商业综合体处于“内忧外患”的状态。为盘活存量商业空间,部分商场通过引入体育业态、打造体育运动空间的方式建设体育主题的新型商业空间,以体验性、趣味性、娱乐性吸引消费者,以体育赛事活动举办聚集人流,不仅有效地促进了商业综合体的营收,带动了周边行业的发展,也为周边居民提供了更多的休闲和娱乐选择,增加了城市的社会互动。如广州市六元素体验天地,因前期经营主题不明确、缺乏特色导致综合体效益较低,2016年,进行升级改造,将亲子、体育作为主题,以“运动体验+运动零售”的形式营造体育消费场景,引入马术、卡丁车、攀岩、橄榄球、冲浪等小众体育项目,开业前三天人流量达25万人次。

2.5 体育场景激活城市金边银角

由于城市前期规划设计不佳,导致在城市不断地扩张发展过程中出现了很多无法充分利用的低效、闲置空间,如桥下空间、边角地、夹心地。一方面,金边银角空间的存在对城市形象具有负面影响;另一方面,这类空间在城市更新过程中具有较大的开发利用价值。部分城市充分挖掘城市金边银角,将其改建为体育场馆,增加了城市公共活动空间,提升了城市的形象和品质,提高了居民的获得感和幸

福感。如美国纽约市的洛克公园,原为废弃的垃圾填埋场,在城市更新过程中经过治理和改造,将其建设为体育公园,在改善城市环境的同时也提升了社会活力,每年约有数百万游客前往公园进行运动、休憩,公园也经常举办各类体育文化活动,丰富居民的文化生活。

3 体育场馆促进城市更新的中美比较

纵观中美体育场馆促进城市更新的项目类型,可大致可分为两类:第一类为以经济为导向的体育场馆促进城市更新项目(以下简称“经济导向项目”),利用大型体育场馆建设促进城市产业转型,改善城市形象,促进区域更新发展;第二类为以民生为导向的体育场馆促进城市更新项目(以下简称“民生导向项目”),通过体育场馆建设盘活存量空间,改善社区居住环境,补齐民生短板。

3.1 更新背景与目的

中国与美国城市更新的背景与目的不同,也导致了更新方式及更新效益的差异,因此需要先将两国的更新背景与目的进行解读,为多维度比较奠定基础。美国利用体育场馆促进城市更新的背景可归纳为以下几方面:第一,政治背景。由于美国地方分权及地方自治原则的存在,美国城市需要依靠城市自身税收以提供公共服务,因此,地方政府需增强城市对投资者、居民及游客的吸引力以增加城市税收,在此背景下别具特色的体育场馆便成为政府增强城市竞争力的重要路径选择。第二,经济背景。20世纪80年代始,资本主义经济结构调整及社会转型发展导致了大规模的生产工业转移,且中心城区传统的民间投资也开始减少,这些因素致使城市经济走向低谷^[16]。体育场馆以竞赛表演业及场馆服务业为核心,且能够带动其他服务业发展,符合当时社会经济发展趋势,从而成为促进城市经济发展的催化剂。第三,文化背景。美国城市居民对体育近乎狂热,每周都有数百万的体育迷在棒球场、垒球场、网球场、高尔夫球场和海滩进行运动^[17]。很多美国城市及居民都希望拥有大联盟的特许经营权来提升城市地位,而建设更大规模、更现代化的体育场馆可以吸引球队入驻^[16],美国城市浓厚的体育文化氛围为体育场馆的建设奠定了坚实基础。第四,社会背景。美国城市中心由于中产阶级的搬离,低收

表1 体育场馆促进城市更新的中美比较

Tab.1 List of Comparison between China and the U.S. in the promotion of urban renewal by sports stadiums

	中国		美国	
	经济导向项目	民生导向项目	经济导向项目	民生导向项目
更新背景	城市转向存量发展	公共服务设施存在短板	中心城区衰败	城市出现大量贫民窟
更新目的	促进产业转型,满足高水平赛事要求	补齐场地设施短板,构建更高层次的公共服务体系	重振城市中心,实现地产增值	改善社区生活条件
更新方式	新建转向复建、改造为主	改造、嵌入为主	新建、重建为主	改造、嵌入为主
更新资金	财政拨款、债券、体彩公益金	财政专项资金为主	社会资本为主,租税增额融资(TIF)	自筹资金、多主体运作或PPP方式
更新主体	政府与市场主导,职能分散在多个部门		联邦层面:住宅和城市发展部(HUD) 地方层面:城市发展公司 社区层面:社区更新公司(CDC) 私人企业	
生态效益	棕地治理,生态修复			
经济效益	带动周边商业发展	经济效益较弱	利用体育产业促进城市经济发展,提供就业机会,带动周边地产增值	经济效益较弱
社会效益	促进城市基础设施建设,增强社区凝聚力	补齐公共服务设施短板,促进共同缔造目标实现	改善城市形象,提升社会活力	利用社区福利协议提供保障性住房、工作及培训机会
文化效益	传承建筑文化	增强邻里文化交流	促进城市球队文化、体育俱乐部文化发展	俱乐部文化发展

入家庭高度集中在大都市区,形成了“贫民窟”^[18],中产阶级及企业搬迁到郊区对城市发展造成了很大的挑战,主要体现在税收减少导致政府无法提供基本的公共服务^[19]。因此,许多城市通过建设体育场馆,完善相关配套设施,以吸引居民及企业重回城市中心。

中国的城市更新思想贯穿于城市发展,建国伊始百废待兴,大规模城市建设是这一时期的主旋律,到1979年我国的体育场馆已达到约30万个^[20],场馆的更新改造则被置于较后的位置,更新方式主要以大拆大建为主,导致该阶段的改造项目协调不足、标准偏低和配套不全,甚至出现侵占绿地、破坏历史文化环境的现象^[21]。改革开放以来,城市更新思想逐渐由大拆大建向有机更新转变,但大型场馆拆除重建或另做他用的现象仍然存在。2008年,国家提出“促进经济增长方式转变”,各城市开始进行“退二进三”的产业调整,工业遗址改造在此时兴起,工业遗产转型升级为体育服务综合体的项目不断出现,如西普体艺中心、三陵桥体育文化园,均将破旧的厂房通过功能置换建设为体育场馆,为周边居民提供了运动场所。随着城镇化率的不断提高,城市

发展方式由外延扩展式发展向内涵集约式发展转变,此时的城市更新强调以人为本的发展理念,更加重视人居环境的改善和城市活力的提升。此时为补齐全民健身场地设施短板,各界借助城市更新契机建设了大批体育场馆,如在老旧小区改造中布局体育设施,利用城市金边银角改造体育场地。2021年,住房和城乡建设部出台了《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》,标志着中国城市更新由“拆改留”向“留改拆”转变,更加注重城市肌理和历史文化的保护与传承。

美国城市更新的目的更加注重经济效益的提升,以恢复区域活力,促进产业发展为主要目的,其本质为通过体育场馆的建设促进周边房地产的升值,从而实现资本积累。中国城市更新的目的秉承以人为本的城市发展理念,促进新型城镇化建设,提升居民居住水平,补齐公共服务设施短板,增强居民获得感和幸福感。更新目的的差异也导致了中美两国城市更新的方式、手段、主体等多个维度的差异性。

3.2 更新方式

中美两国民生导向项目更新方式大致相同,多

采用在社区内改造或嵌入体育场馆的方式,主要区别体现在经济导向项目的更新方式中,美国主要以新建、重建场馆为主,而中国则由新建向复建、改造场馆转变。美国体育产业及职业体育较为发达,且职业球队具有唯一性和排他性^[4],因此部分城市选择建设新场馆以吸引职业球队入驻,通过举办高水平赛事活动带动周边产业发展,改善城市形象,提升社会活力。职业赛事对场馆要求较高,也倒逼城市趋向于新建容量更大、设施更新、智慧化程度更高、体验感更强的场馆,也一定程度上导致了场馆建筑文化的割裂。1990—2002年,北美地区在市中心新建体育场馆的数量达30个^[22],如克利夫兰的渐进球场(1994年)、波士顿的TD北岸花园球馆(1995年)、M&T巴尔的摩的银行体育场(1998年)等。

中国早期的场馆多因赛而建,选址于郊区,期望利用场馆建设拓展城市发展空间,但因中国职业体育不够发达,商业化水平较低,叠加郊区相关配套缺失,对群众吸引力较弱,导致部分场馆处于闲置状态,场馆建设规模远超出群众竞赛与健身需求。原有大型场馆多采用改造升级或者复建的方式,使其满足高水平赛事和群众健身的需要,提供高水平公共体育服务,同时促进周边区域更新发展。如上海徐家汇体育公园的改造结合了上海的现实条件,考虑到徐家汇体育公园原本的空间结构和规模,在合理的规划和布局之下形成“一轴两翼”的布局,即由东向西的专业赛事轴和南北的运动公园。在改造过程中还拆除公园内无用的闲置建筑,新建了体育综合馆,充分利用了土地资源,盘活了城市存量资产。

3.3 更新资金来源

体育场馆建设与改造需要大量资金支持。美国经历了由政府投资为主到社会资本投资为主的转变,后期政府主要以出台税收优惠政策和财政补贴的形式吸引社会资本参与。针对经济导向项目,美国设置了商业改善区,依靠市场主体自主申报、出资和实施,政府则扮演守夜人角色,给予少量补贴作为激励基金。如洛杉矶的斯台普斯中心总投资4.38亿美元,公共部门投资占比仅为17.78%^[23]。针对民生导向项目,美国主要采用自筹资金、多主体运作或PPP等方式,通常不提供或仅覆盖较低比例资金。其中政府投资的主要来源为租税增额融资制度(TIF),当地政府将未经开发或较落后地区土地财产

价值冻结起来,在开发建设后对价值增额征收税费,作为开发经费或举债、偿债来源。该制度通过引导市场力量,利用市场机制实现公共资源的有效配置,减轻了政府的财政压力。

中国的大型体育场馆作为公共产品,其建设改造主要依靠财政资金。财政资金的主要来源有以下几种:一为中央政府的财政拨款,通常新建或者改造大型体育场馆需单独立项,提前做好预算以获得政府拨款支持,另一种方式为申报专项工程资金,如全民健身设施补短板工程,由中央预算内投资资金支持。二为发行债券支持场馆建设,包括地方政府专项债券和企业债券。三为体育彩票公益金,2011—2022年间,超22亿元的彩票公益金被用于支持重大奥运场地设施建设^[24]。除此之外,社会资本也逐渐投入体育场馆的建设与改造中,如北京工人体育场更新项目采用PPP模式,由项目公司投资建设,复建完成后将持有40年运营权。针对民生导向项目,中国政府采用财政资金兜底的模式,设立专项资金支持,如老旧小区中的体育场馆建设,可用老旧小区改造专项资金予以支持。针对工业遗址改造、商业综合体更新、金角银边嵌入体育场馆等具有一定盈利效应的项目,主要投资由社会力量负责。

3.4 更新主体

美国现已形成了“公、私、社区”多元主体合作的城市更新模式。美国从联邦到地方政府层面均设立了专门的城市更新管理机构,包括政府机构和半政府机构,主要负责计划制定、资金筹划、业务管理等事务。如联邦层面设立了住宅和城市发展部(HUD),州政府层面设立了城市更新局或城市发展公司,地方政府层面设立城市更新办公室或城市发展公司。其中,城市发展公司作为半政府机构,拥有一定的行政权力,是体育场馆促进城市更新项目的重要一员,负责项目的整体统筹。如印第安纳波利斯设立了印第安纳城市发展部、印第安纳体育公司、印第安纳波利斯市中心有限公司负责波利斯市场馆区的更新项目^[25]。私人企业是体育场馆促进城市更新项目的实施主体,主要负责对项目的直接投资与建设。社区参与则主要通过非营利组织,如社区更新公司(CDC),由本社区居民、商业代表、社区官员等人组成,通过召开常规会议讨论社区问题,使居民表达利益诉求和意愿,对一定地域范围的社区进

行长期管理。

中国的经济导向和民生导向项目均主要由政府和市场主导,社会组织及居民参与较少。中央层面并未单独设置负责城市更新的机构,城市更新的相关职能分布在住房和城乡建设部、自然资源部等部门,由于中国的条块管理体制,大部分地区也未单独设置城市更新的职能部门,导致政策制定主体多元,权责较为分散。部分城市如中山、佛山成立了城市更新局,上海、武汉等成立了法人性质的城市更新中心,主要负责城市更新计划的制定、审核,核心功能为协调各部门工作,实际的行政权力较少。在部分民生导向项目中,体育部门的参与程度不足,未能及时提供专业的技术指导,导致部分项目建成后运营较为困难。且中国志愿服务体系及社会组织发展尚不成熟,居民参与体育场馆促进城市更新项目的机制尚不完善,渠道不畅通,大部分为被动参与,这也导致了部分项目的社会效益不显著,未能满足周边居民的需求。

3.5 更新效益

在生态效益方面,中、美均重视利用体育场馆建设或改造的契机对城市生态进行重新规划与治理,如治理城市棕地,在工业遗址更新过程中对污染土地进行修复,在低碳和绿色发展理念的指导下积极采用新材料、新技术建设体育场馆,促进生态可持续发展。但中美两国由于管理体制、产业发展等方面的差异,导致利用体育场馆促进城市更新的效益表现也不尽相同。

在经济效益方面,美国城市希望通过大型体育场馆的建设以形成体育娱乐区,带动周边区域的复兴,促进周边产业的发展,提升土地利用效率,创造就业机会,促进城市经济发展。如美国华盛顿特区的威瑞森中心,在1997年建成后的10年间,在场馆周围6个街区的范围内已经完成了近50亿美元的开发项目,依靠这些开发项目获得了超过10亿美元的税收,并创造了约41 000个新工作岗位^[25]。而中国由于体育产业发展滞后,利用场馆促进城市经济发展成效并不显著,但对周边区域的产业投资仍有一定带动作用,如广州天河体育中心的建设直接带动了天河区的整体发展,场馆每年接待超500万人次,促进了周边商圈建设。民生导向项目则主要以其他效益为主,经济效益较弱。

在社会效益方面,对于大型体育场馆,美国主要利用赛事活动的窗口效应改善城市形象,提升社会活力,并在建设中要求企业配套公共服务设施。社区福利协议是美国利用体育场馆促进城市社会更新的重要手段,如洛杉矶体育场的社区福利协议中要求为周边居民提供保障性住房、就业岗位、教育与培训机会,并为社区开展活动提供资金和场所支持。中国则通过将大型体育场馆立项为重大项目的方式带动周边区域的交通、绿化、市政等基础设施建设,改善居民生活条件。对于民生导向项目,中国通过城市体检,发现公共服务设施短板,探寻居民对体育场馆的需求,发现可用于体育场馆建设的空间,并结合城市更新行动契机补齐体育场馆短板,为居民提供举步可达的健身场所。

在文化效益方面,美国体育场馆多采用新建的方式促进城市更新,因此建筑文化保留较少,但其职业体育高度发达,职业俱乐部文化氛围浓厚,俱乐部通过与球迷互动、组织社区志愿活动、邀请居民和球员共同开展公益活动等方式,加强了居民对地区职业体育俱乐部的认同感、归属感和忠诚度。中国对历史文化的重视程度较高,因此体育场馆多采取改造及复建的方式促进城市更新,保留了原有的建筑文化记忆,部分建筑也被列为建筑遗产项目,促进其保护与传承。此外,因中国较多体育场馆承担了公共体育服务的责任,在非赛事期间对群众开放,公共体育场馆被要求免费或低收费开放,因此为群众提供了高质量的健身场所,通过与周边的学校、社区合作,为其提供赛事举办场所及技术支持,也增强了社区凝聚力,形成了全民健身的文化氛围。

4 体育场馆促进城市更新的问题审视

4.1 经济导向项目存在的问题

经济导向项目应以经济效益为主,兼顾社会效益,但目前经济导向项目经济效益较差,究其原因主要有以下几点:一是,项目未能融入城市整体发展规划。一方面,部分新建场馆选址郊区,未与城市未来发展规划有效衔接,周边配套设施欠缺,仅依靠体育场馆项目难以促进区域发展,如美国圣安东尼奥的AT&T中心因建设于郊区,相关配套设施缺乏,未能形成触媒效应带动区域复兴;另一方面,部分场馆在改造时未与周边区域业态同步规划设计,导致

场馆触媒效应发挥有限,难以与周边业态形成共生效应,无法带动周边区域共同发展。二是,社会资金参与不足。目前,我国大型体育场馆改造升级仍主要依靠财政资金投入,部分地区财政资金紧张,难以持续对场馆进行投入,阻碍了场馆转型升级的步伐。三是,场馆改造功能单一。部分场馆在改造过程中仅对自身硬件设施进行升级,专注于体育功能的升级,但相关配套设施未能及时建设,城市更新效益不显著。而反观美国以体育娱乐区概念为主导,合理布局了场馆内部与周边区域的商业业态,在赛事和非赛事期间均能吸引大量人流进行消费,以促进城市经济发展。四是,文化遗产保护不足。在更新过程中,部分地区对于文化遗产重视程度不够,采取大拆大建的方式进行更新,如底特律银顶体育馆和奥本山宫殿体育馆被定向爆破,遗失了城市建筑文化。五是,公众参与机制尚不成熟。公众参与不足导致供非所需以及资源浪费,目前我国公众参与更新项目多为被动参与,如公众在体育场馆更新计划制定时参与程度不深,仅在公示期间提出相关建议,在建设过程中也无法进行全流程监督,为开发商降低公共服务标准提供了可乘之机。

4.2 民生导向项目存在的问题

民生导向项目需注重社会效益的产出,通过项目的实施切实地提高居民的幸福感和获得感,但目前项目实施还存在一定阻碍,原因主要有以下几方面:一是,政策支持力度较为欠缺。一方面,国家层面尚无鼓励体育场馆促进城市更新的政策文件,难以发挥政策引导力量;另一方面,部分地区体育部门未能被纳入城市更新领导小组中,导致体育部门借助城市更新契机补齐健身设施短板的目的难以实现。二是,资金投入体系尚不健全。现有项目资金来源多为财政资金,但目前城市更新工作广泛开展,财政资金尚不能实现全覆盖,加之民生导向项目经济效益不强难以吸引到社会资本的关注,加之居民出资机制亦尚未成熟,种种原因叠加导致项目资金压力较大。三是,居民参与水平较低。居民是民生导向项目的直接受益者,也是项目实施的重要一环,但目前由于居民组织尚不成熟,导致居民参与渠道不畅、程度不深,致使部分项目难以达到公众期望,造成资源浪费。居民自治水平较低也导致居民无法参与到项目的维护运营中,给社区基层部门增添了

压力,使得项目被置于其他城市更新项目之后。四是,项目建设空间不足。受限于人、财、物不足,仅依靠体育部门寻找民生类项目的建设空间难度较大,效率较低,很多有利用价值但处于闲置的空间尚未被挖掘,致使政府部门想建却无处可建,延缓了城市更新进程。

5 体育场馆促进城市更新的中国方案

5.1 以经济为导向的更新项目应充分发挥触媒效应

5.1.1 融入城市规划,带动区域共同更新

体育场馆的建设与改造需融入城市发展的大环境之中,重视与周边环境的交互,以充分发挥触媒作用,带动周边区域的更新与发展。针对新建的大型体育场馆,应将体育场馆作为城市未来发展战略的重要组成部分,将其视为触媒元素,融入城市发展规划,围绕体育场馆布局商业、住宅、餐饮、娱乐等业态,通过体育场馆运营带动区域发展。同时体育场馆选址应避免建设于郊区,避免因周边配套不齐全、居民较少等因素导致场馆闲置。针对大型体育场馆改造,应结合城市更新专项规划,纳入城市更新单元规划,编制城市更新计划,与单元内区域同步更新,共同完善单元内的道路、交通、市政等基础设施建设,提升更新效率。针对大型工业遗产改造为体育场馆,应单独设立更新计划,融入片区更新规划,充分利用工业遗产内部空间布局相关产业,使其作为片区发展的新经济中心点,带动片区发展。针对商业综合体布局体育场馆,则要充分考虑周边居民的需求与消费习惯,引入适合的体育业态,形成差异化发展格局,发挥体育场馆的正外部效应为商业综合体聚集人气,带动商业综合体发展。

5.1.2 拓宽投资渠道,吸引社会力量参与

社会力量是体育场馆的建设与改造的重要力量。针对大型体育场馆,一是,出台优惠政策吸引社会力量参与场馆的建设与运营,如税收减免、低息贷款、以奖代补等,降低社会力量参与的成本与风险。二是,采取政府和社会资本合资方式,即采用PPP模式吸引社会力量参与。三是,加强体育场馆的经营权改革,采取委托管理方式甄选专业运营商运营场馆,在保证公共服务的基础上采用市场化方式提升场馆效益,以更好地促进周边区域的更新。针对工

业遗产改造和商业综合体盘活,鼓励原有产权单位进行投资改造,政府可通过给予一定的土地租金优惠、完善周边基础设施建设等方式加以支持。

5.1.3 提升更新效益,建设体育服务综合体

国内体育场馆在建设和改造的过程中应兼顾经济效益与社会效益,以体育服务综合体的理念进行建设运营。一是,加强多元业态的融合发展,一方面,需加强体育场馆内部的业态布局,充分利用余裕空间发展商业、住宿、餐饮等业态,为居民提供更多元的消费选择;另一方面,城市也需加强周边商业业态的规划布局,充分利用体育场馆的触媒作用,促进周边商业共生发展,促进城市经济效益的提升。二是,加强全民健身中心、中小型场馆、体育中心等室外体育场地建设,为群众提供运动场所。鉴于目前我国职业体育赛事不发达的现实情况,体育场馆应以群众体育活动的组织开展为主,举办企事业单位、职工、大众、社区等体育赛事活动,满足群众的观赛与参赛需求,促进城市社会效益的提升。

5.1.4 走微更新之路,保护传承文化遗产

我国体育场馆促进城市更新项目应坚持微更新模式,以功能完善为主要任务,采取渐进式改造,避免城市文化的断层。首先,评估体育场馆与工业遗产设施现状,调查周边居民需求,结合城市发展现状及未来规划,明确改造内容,制定改造目标。根据更新目标制定详细的更新计划,包括设施设备的更新、空间布局的优化、实施时序及流程、周边区域的改造等。其次,按照更新计划逐步实施,加强与各主体的沟通,确保工程实施顺利进行。最后,需建立监督机制,搭建各利益主体交流平台,及时反映更新过程中出现的新问题,对更新计划进行动态调整。

5.1.5 多元主体参与,提升社会治理水平

我国体育场馆促进城市更新项目秉承政府引导、市场运作、公众参与的原则,但目前公众参与机制尚不成熟,需进一步完善。建议成立由政府官员、开发商、专家学者、社区管理人员、居民代表等参与的社区组织,搭建交流平台,通过定期召开社区会议等方式解决公众关注的热点问题,满足公众的利益诉求。项目规划期间,通过问卷调查、实地访谈、座谈会等形式了解居民需求,邀请居民代表参与规划制定,提出公众诉求。在项目实施期间,及时公布体育场馆促进城市更新项目的的相关信息,利用线上线

下相结合的方式畅通公众监督渠道,便利居民意见表达。在项目运营期间,加强体育组织建设,一方面,可加强居民话语权,对公共服务水平进行监督;另一方面,可为场馆提供赛事活动,提升场馆利用效率。

5.2 以民生为导向的更新项目应补齐公共服务短板

5.2.1 坚持政府引导,纳入民生实事工程

针对民生导向项目,我国应充分发挥强政府优势,坚持政府引导与政策导向,促进各类体育场馆建设,以补齐社区公共服务短板。一是,出台纲领性的政策文件引导项目发展。联合体育、住建、民政等部门制定体育场馆促进城市更新的纲领性文件,重视体育场馆配置在改善居民居住环境、培养居民健康的生活方式等方面的重要作用,形成良好的政策引导环境。二是,将体育部门纳入城市更新领导小组。整合各部门资源,加强沟通协作,定期召开联席会议解决体育场馆建设中面临的土地、资金、管理等关键性问题,将各类小型场馆嵌入不同单位归口管理的社区服务组织内,打造体育与卫生、文化、养老等公共服务相融合的新型健身载体。三是,纳入各类民生实事工程。将体育场馆建设纳入各类民生实事工程,制定任务目标,保障建设资金,提高建设效率。通过与长沙市某网络科技有限公司负责人访谈得知,长沙市2021年将“智慧社区健身中心”纳入市年度重点民生实事工程后,仅一年时间就新建了200家智慧社区健身中心。

5.2.2 财政资金兜底,鼓励社会资本投入

民生导向项目需建立财政、社会、居民共同出资的资金投入体系,以保障项目的顺利实施。一是,保证财政资金兜底功能。财政资金仍然是民生导向工程的主要资金来源,应充分利用财政拨款、各类专项资金、体育彩票公益金加强体育场馆建设,如利用老旧小区改造专项资金完善老旧小区体育场馆的建设,利用补短板工程专项资金补齐体育场馆短板。二是,吸引社会投资。因民生导向项目盈利空间较弱,建议采用公建民营的形式吸引社会资本参与投资,对部分具有盈利性的项目,交由社会力量进行建设开发运营,政府部门只需提供场地,制定相应优惠政策,减轻社会力量资金压力。三是,引导居民投入。民生导向项目直接受益人为居民,因此也应引

导居民出资,可鼓励居民通过众筹出资、捐赠物品器材、参与改造工作等方式予以实现,可探索利用房屋维修基金对体育场馆进行维保。

5.2.3 加强居民自治,实现共同缔造目标

民生导向项目需以共同缔造理念为指引,以增强公众参与度,提升基层治理力量。一是,加强公众自治组织的建设。一方面,需加强社区业主委员会、居民委员会的建立,为居民参与更新项目提供渠道与平台,增强居民自治的意识和能力;另一方面,需加强志愿组织建设,提升居民的奉献精神。二是,全过程参与更新项目。在建设或者改建前期,应以基层社区为中心,社区、居委会、业委会应广泛征求、吸纳居民建议;建设过程中,发挥业委会、居委会的监督作用,确保项目保质保量完成;建设完成后,鼓励居民自我管理,制定体育场馆使用“文明条约”,通过定期举办健身活动,形成健康的生活方式和社区文化。如在宁波市海曙区某小区考察与访谈中得知,该小区在更新过程中,先后召开党委、小区自治站、楼道小组长、业委会等会议确定将废弃车棚改造为健身空间,建设完成后组织居民制定了场馆管理公约,确定了由志愿者进行管理的模式,完全实现了居民自治。

5.2.4 借力城市更新,补齐健身设施短板

城市更新行动为体育场馆建设提供了契机,通过体育场馆的建设也能完善城市功能,提升居住区的生活品质,促进城市进一步更新,因此需借力城市更新行动,加强体育场馆建设,通过其触媒作用促进城市更新。一是,将体育场馆建设融入各类城市更新行动,如既有建筑更新改造、老旧小区改造、完整社区建设等,在各类行动中加强体育场馆建设,补齐健身设施短板。二是,结合城市体检工作,摸清体育场馆现有数量、质量,找出健身设施短板突出的地区,为更新计划制定提供数据支撑,按需建设,因地制宜配建体育场馆。结合城市体检结果建立存量空间资源库,将能够用于建设体育场馆的闲置空间、低效用地、金边银角等上传到资料库中,及时公开,号召居民积极发现家门口的“边角地”“伤疤地”完善资料库信息,吸引社会力量进行投资改造。总结部分地区体育场馆促进城市更新的成功经验,制定体育场馆建设标准与图集,为其他地区开展工作提供参考。

6 结语

城市更新是我国未来城市内涵式、集约化发展的必由之路。体育场馆既是城市更新行动的重要内容,加强体育场馆建设对于补齐公共体育服务短板、改善居民生活条件、增强群众幸福感、获得感等方面具有重要作用,也是实施城市更新行动的重要抓手,通过体育场馆的建设可促进城市经济、社会、文化、生态等多方面的更新。但目前我国通过体育场馆促进城市更新的项目较少,体育元素在城市更新进程中易被忽视,相关的理论研究也较为滞后,需要各界进一步探索,以最大化地发挥体育场馆的触媒作用,促进城市更新,助力新型城镇化建设。

参考文献:

- [1] GIL FRIED. What do Four Million People in the Metropolitan Area have in Common[R]. 2002.
- [2] MELANIPHY, JOHN C. The impact of Stadiums and Arenas [J]. Real Estate issues, 1996, 21(3): 36-39.
- [3] 陈元欣, 陈磊, 李京宇, 等. 体育场馆促进城市更新的效应: 美国策略与本土启示[J]. 上海体育学院学报, 2021, 45(2): 78-89.
- [4] 李京宇, 陈元欣, 陈磊, 等. 英、美体育场馆促进城市更新的脉络考察、经验省思与本土策略[J]. 体育学研究, 2022, 36(5): 34-44.
- [5] 陈元欣, 时宵, 杨金娥. 闲置工业空间再利用促进城市体育更新研究[J]. 体育学刊, 2023, 30(3): 58-68.
- [6] 冯晓露, 仇军. 产业导入与空间转型: 体育发展驱动下的闲置工业空间再利用[J]. 体育科学, 2021, 41(7): 31-42.
- [7] 陈元欣, 时宵, 陈磊, 等. 美国体育娱乐区建设经验及其启示[J]. 首都体育学院学报, 2022, 34(1): 109-116.
- [8] 王星玥, 陈元欣. 体育场馆促进城市更新的国际经验与镜鉴[J]. 广州体育学院学报, 2022, 42(5): 112-120.
- [9] 臧博, 张春萍, 李世民. 体育设施赋能城市更新的价值意蕴、国际反思与启示[J]. 沈阳体育学院学报, 2023, 42(1): 21-28.
- [10] ROSENTRUB M. Reversing Urban Decline: Why and How Sports, Entertainment, and Culture Turn Cities into Major League Winners[M]. Taylor&Francis Group: Boca Raton, 2014.
- [11] ROBERTSON, KENT A. Downtown Redevelopment Strategies in the United States: An End-of-the-Century Assessment [J]. Journal of the American Planning Association, 1995, 61(4): 429-437.
- [12] WAYNE A. American urban architecture: catalysts in the design of cities [M]. California: University of California Press, 1989.
- [13] 文超, 杨新海, 文剑钢, 等. 基于“城市针灸”的城中村有机更新模式探究[J]. 城市发展研究, 2017, 24(11): 43-50.

- [14] 陈元欣, 王健. 国外关于体育场馆建设促进城市发展的观点、争议与启示[J]. 上海体育学院学报, 2011, 35(3): 14-19.
- [15] 丁一. 中美职业体育俱乐部与城市互动关系的比较研究[D]. 上海: 上海体育学院, 2014.
- [16] KIMBERLY S S. Deep play: sports mega-events and urban social conditions in the USA[J]. Sociological Review, 2006, 54(s2): 15.
- [17] 王旭. 美国城市发展模式: 从城市化到大都市区化[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006.
- [18] JARGOWSKY, PAUL A. Take the money and run: Economic segregation in US metropolitan areas[J]. American sociological review, 1996, 61(6): 984-998.
- [19] MICHAEL B C. Sports and Real Estate Development As Tools for Changing Patterns of Regional Economic Activity: Managing the Effects of Teams and Venues on Local Communities[D]. Ann Arbor: University of Michigan, 2014.
- [20] 国家体育总局. 拼搏历程辉煌成就: 新中国体育60年: 综合卷[M]. 北京: 人民体育出版社, 2009.
- [21] 阳建强, 陈月. 1949-2019年中国城市更新的发展与回顾[J]. 城市规划, 2020, 44(2): 9-19, 31.
- [22] CHAPIN T S. Sports Facilities as Urban Redevelopment Catalysts: Baltimore's Camden Yards and Cleveland's Gateway[J]. Journal of the American Planning Association, 2004, 2: 193-209.
- [23] DENNIS COATES, BRAD R HUMPHREYS. The Stadium Gambit and Local Economic Development[J]. Regulation, 2000, 23: 15-21.
- [24] 中国体育彩票服务号. 汇聚微光增进民生福祉——体彩累计筹集公益金突破8000亿元[EB/OL]. [2024-03-16]. <https://mp.weixin.qq.com/s/ZKcSvsdLBwlCikE7BdZrZA>.
- [25] YATES B P. Whether building a new sports arena will revitalize downtown and make the team a winner[J]. U.Miami Bus.L.Rev., 2008, 17: 269.

作者贡献声明:

陈元欣: 提出论文主题, 设计论文框架, 撰写、修改论文; 时宵: 参与设计论文框架, 参与撰写、修改论文; 赵悌金, 李京宇, 陈磊: 收集文献资料, 校对论文。

Urban Renewal Promoted by Sports Venues: Driving Scenarios, China-US Comparisons, and Chinese Solutions

CHEN Yuanxin^{1,2}, SHI Xiao¹, ZHAO Tijin¹, LI Jingyu³, CHEN Lei³

(1. School of Physical Education, Central China Normal University, Wuhan 430079, China; 2. National Sports Industry Research Base, Central China Normal University, Wuhan 430079, China; 3. Wuhan Sports University, Wuhan 430079, China)

Abstract: Sports venues are an important element of urban renewal and an important tool for implementing urban renewal actions. Through methods such as literature review, field investigation, expert interviews, and comparative research, the current study was conducted to investigate the promotion of urban renewal by sports venues. The study summarizes five types of driving scenarios for sports venues to promote urban renewal: the construction and upgrading of large sports venues, the reuse of industrial heritage through sports, the filling of the shortcomings of sports venues in old residential areas, the revitalization of commercial idle space through sports formats, and the activation of the city's inefficient space. Through a comprehensive comparative analysis of the background, purpose, mode, funding, operating entities and benefits of sports venues promoting urban renewal in China and the United States, a Chinese plan has been put forward to promote urban renewal, and the economic oriented renewal projects should give full play to the catalyst effect: integrate into urban planning, and drive regional joint renewal; broaden investment channels, and attract social forces to participate; enhance the efficiency of updates, and build sports service complex; take the road of micro-renewal, and protect cultural heritage; advocate participation of multiple operating entities, and improve the social governance. Moreover, renewal projects oriented towards people's livelihoods should address the shortcomings of public services: adhere to government guidance and incorporate them into practical projects related to people's livelihoods; provide financial support and encourage social capital investment; strengthen resident autonomy and achieve common creation goals; By leveraging urban renewal and filling the gaps in fitness facilities, we aim to provide theoretical basis and reference for exploring the Chinese path of sports venues promoting urban renewal.

Key words: sports venues; urban renewal; urban catalysts; China-US comparison; Chinese solutions