

面向实施的超大城市体育专项规划方法研究* ——以上海为例

A Study of Implementation Oriented Methods of Megacities Sport Facility Planning:
A Case Study of Shanghai

邹玉

文章编号1673-8985 (2016) 04-0076-08 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 随着我国体育发展重点由竞技体育转向群众体育,侧重于独立占地的大中型体育场馆规划布局的既有体育专项规划的编制已经不能适应体育设施多系统建设管理的特点和设施综合设置的趋势。这种特点和趋势在土地资源稀缺的超大城市中尤为明显。我国长期以来存在着公共体育设施管理建设打架,规划实施性差等问题。探索超大城市体育专项规划在规划编制体系、规划内容、指标体系、平台建设等方面的规划方法,提高超大城市体育专项规划的科学性和实施性。

Abstract With the transformation of the sports development from competitive sports to mass sports in China, the previous organization of sports planning, which emphasizes the layout of land-occupied large and middle sized gymnasium cannot adapt to the trend of multi-system construction and management and the comprehensively setting of the sport facilities. It seems more obvious in megacities which lack land resources. In China, the conflict between construction and management of public sport facilities and the poor implementation of the sports planning has existed for a long time. This paper explores the approach of the organizing system, planning methods, key index system and platform construction of sports planning in megacities, in order to improve the scientific nature and practicability of the sports planning.

关键词 体育专项规划 | 超大城市 | 规划方法 | 实施 | 上海

Keywords Sport facility planning | Megacity | Planning methods | Implementation | Shanghai

作者简介

邹玉

上海市城市规划设计研究院 规划一所
工程师,博士研究生

建国后竞技体育成为我国体育发展中的重点。此时,体育发展着眼于世界各类大赛,特别是奥运会上夺取优异的成绩。以1995年国务院颁布的《全民健身计划纲要》为转折点,我国的体育事业发展重点逐渐转向群众体育。改革开放以前,我国的住区建设基本上照搬苏联模式,有限的资源只能用于解决最基本的住房问题,群众体育设施建设无暇顾及且严重落后。改革开放以来,随着人民生活水平的不断提高,参与体育活动已经成为人们日常生活中不可或缺的一部分。虽然群众体育设施得到了长足的发展,但体育设施不能满足市民体育活动需求的矛盾仍时有发生。例如2014年,上海市鲁迅公园整修改造

开放当日引来了百支健身队伍抢地盘。

2014年10月,国务院发布《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(以下简称《意见》),首次把全民健身上升为国家战略。《意见》同时提出完善体育设施,城市社区建设15分钟健身圈,人均体育场地面积达到2 m²,体育公共服务基本覆盖全民。

国务院于2014年11月发布《关于调整城市规模划分标准的通知》,城区常住人口1000万人以上的城市为超大城市。超大城市的公共体育设施呈现出以下几个共同特点:首先,超大城市依托综合性运动会的举办,大型体育设施相对较为完善。例如,北京市利用2008年举办奥运会,广州市利用2010年举

*基金项目:住房和城乡建设部软科学研究项目“国际大都市体育产业发展与城市空结构重构机制研究”课题成果之一(项目批准号:R22055)。

办亚运会兴建了大量高等级大型体育场馆。其次,超大城市土地资源更为稀缺。新一轮上海市城市总体规划提出了建设用地负增长的目标。北京市也提出严守底线,严格控制建设用地增量。市民日益增长对体育锻炼和体育设施的需求与土地资源紧约束的矛盾突出。再次,超大城市人口众多,不同类型人群体育设施需求多样化特点鲜明。

体育发展的重点从竞技体育向群众体育的同时,原有侧重高等级竞技体育设施和独立占地的体育设施规划建设的方法已经不能适应目前超大城市体育设施发展的特点、趋势,难以满足市民日益提高的健身锻炼的需求,推动公共体育服务水平的提高。本文以上海市为例探讨超大城市体育专项规划方法和策略。

1 现实问题:现有专项规划方法难以引导体育设施合理设置

1.1 既有的衡量指标难以反应体育设施现状服务水平

城市规划采用体育用地指标来衡量城市体育设施的配置水平,控制和管理未来体育设施的规模和布局。根据《城市用地分类与规划建设用地标准(GB50137-2011)》对于体育用地的定义为体育场馆和体育训练基地等用地,不包括学校等机构专用的体育设施用地。此外,在居住用地内服务设施用地包括了社区级的文化体育设施。在实际的规划中,区级和社区级体育用地主要通过地方千人指标进行管控。

根据体育用地的定义和分类可以看出,体育用地仅仅包括了城市中几乎全部的市区级体育场馆和少量独立占地的社区级体育设施,而把综合设置的小型体育设施,以及学校等机构专用的体育设施用地排除在规划之外。这对于高等级体育设施尚未完善的城市的体育设施建设具有较强的指导作用。但国内的超大城市,例如北京、上海、广州等城市通过数十年的建设,特别是利用大型综合性运动会的举办,市级和区级体育设施已经较

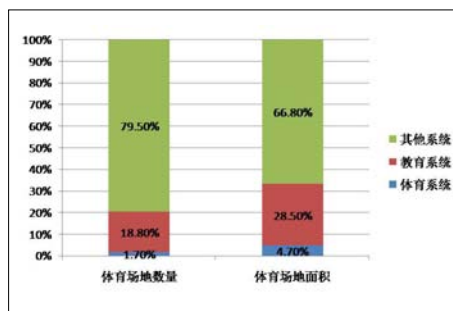


图1 2013年底上海市各系统体育场地个数和面积比重
资料来源:上海市第六次全国体育场地普查报告。

为完善。上海市各区的区级体育中心(包括一场两馆,分别是体育场,体育馆和游泳馆)已经全覆盖。因此,对于超大城市而言,单纯使用体育用地已经难以客观反映体育设施现状水平和引导未来规划建设。

1.2 既有的规划内容难以应对体育设施绝大部分位于教育和其他系统内的特点
根据第六次全国体育场地普查,截至到2013年底,全国教育系统管理的体育场地个数占38.98%,面积占53.01%;其他管理系统管理的体育场地个数占56.51%,面积占40.03%^①。两者综合占全国体育场地个数和面积均超过9成,远远大于体育系统。超大城市,例如上海教育系统和其他系统体育场地个数和面积的比重相类似(图1)。不仅仅中国如此,这在全球其他国家中也是普遍的现象。例如,根据日本文部科学省的调查显示:2002年日本体育场地个数的62%位于中小学内。我国正在积极推进学校的体育场地开放工作,让学校的体育场地更好的为社区市民提供体育锻炼的场所。

学校体育设施的开放利用,对于提高社区的体育服务水平具有非常重要的提高作用,特别是那些已经难以新增用地的地区。学校系统内的体育设施不在体育专项规划编制的考虑范围内,这显然是不合理的。

1.3 既有的分类体系不能整合规划和体育系统对于体育设施分类分级差异

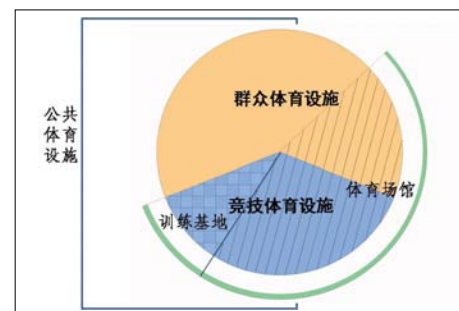


图2 公共体育设施分类
资料来源:作者自绘。

体育系统一般把体育运动根据体育运动的目的和进行体育运动人群的特点,分类为竞技体育和群众体育。相对应体育设施分为竞技体育设施和群众体育设施。竞技体育设施指为专业运动员提供体育训练、教育、科研、医疗一体化的服务,满足国内外竞技赛事需要的体育设施。群众体育设施是以群众健身、休闲为出发点,以社会效益、设施普及为根本目的。根据《城市用地分类与规划建设用地标准(GB50137-2011)》对于体育用地的定义,规划系统对于体育设施的管控集中在体育场、体育馆和体育训练基地等大类设施。

体育系统对体育设施分级主要依据体育设施的管理权限,分为市属和区属等。市属为市体育局负责建设并管理的体育设施。区属为区体育局负责建设并管理的体育设施。城市规划系统的分类主要依据服务人口的范围和体育设施的等级与规模,分为市级、区级和社区级等。

由以上分析可以看到规划系统和体育系统对体育设施分类和分级的概念相互交叉(图2)。竞技体育设施包括了高等级的体育场馆和体育训练基地。而群众体育设施也包括了一部分的体育场馆,例如用于全民健身的综合体育馆等;但群众体育设施也包括了大量的非独立占地的体育场馆,例如健身步道、健身路径等。长期存在的两类分级分类体系带来了两个系统体育规划上的衔接的问题,而这个问题在既有的规划中并没有得到解

注释 ①摘自《第六次全国体育场地普查数据公报》。



图3 健身路径(苑点)
资料来源:上海市体育局网站。



图4 健身步道
资料来源:上海市体育局网站。

决,往往是着重对于规划系统内的体育场馆和训练基地进行规划。

1.4 既有的规划重点难以适应土地综合利用等超大城市发展的趋势

群众体育设施中大量的体育设施并不是单独用地,例如大量的健身苑点和健身步道。这些体育设施无论从数量还是从可以提供的有效体育锻炼场地上来说,已经远远大于独立占地的体育设施。以上海市为例,全市69种场地类型中场地个数排名前5位的类型是:全民健身路径(13 050个,占33.89%)(图3)、篮球场(4 663个,占12.11%)、乒乓球房(馆)(3 773个,占9.80%)、棋牌房(室)(3 549个,占9.22%)、城市健身步道(3 072个,占7.98%)(图4)。这些体育场地大部分并不独立占地,往往和居住用地、公园绿地、文化设施用地、道路用地结合设置。而这些设施的个数占到了上海市体育设施总量的73%。同时,超大城市往往都存在着土地资源的紧约束,土地混合利用和综合使用越来越成为发展趋势,比如体育设施与公园的结合,文化中心与全民健身中心的结合等等。这些体育设施在既有的体育专项规划中都很少涉及。这显示了既有的体育专项规划重点更倾向于高等级竞技类的体育设施的布局,而不适应目前体育设施小型化,综合设置的发展趋势。

1.5 小结

综上,根据超大城市体育设施的特点和发展趋势,既有的规划方法已经不能科学地指导体育设施建设,满足市民日益增长的对体育设施的需求。同时,也不能满足规划系统和体育系统对未来体育设施方法的管控和实施的要求,引导体育设施合理设置,因此体育专项规划的编制体系、内容和方法急需进行改变和完善。

2 上海市公共体育设施现状特点

解放前,上海市的公共体育设施主要是位于五角场的江湾体育场。建国后特别是改革开放后上海市公共体育设施进入了一个蓬勃发展的新时期。上海市以1993年举办东亚运动会和1997举办第八届全运会为契机,公共体育设施实现了的飞跃式增长。共新建、改建38个现代化的体育场馆,包括上海八万人体育场、上海国际体操中心、上海仙霞网球中心等一系列大型场馆均在此时期建成。21世纪以来,上海市公共体育设施的发展呈现出两个突出的特点。一方面是依托国际单项赛事的举办,兴建了一批符合国际标准高水平的单项比赛训练场馆,包括上海国际赛车场、上海东方体育中心、上海旗忠网球中心等。另一方面是公共体育设施的建设重点逐渐转向群众体育设施,面向大众的中小型体育设施得到了快速的发

展。体育设施逐渐由大型化转向小型化趋势明显。2005—2010年间,上海市建成健身苑点7 741个、公共体育场316处、农民体育建设工程1 033个,建成健身步道859条共469 km。上海市人均体育场地面积也由1982年的0.41 m²上升到2013年的1.72 m²。

近年来,上海全市的体育场地面积逐年增加,但总体上跟不上上海总人口的增长速度,2013年对比2003年上海市体育场地面积增长了42%,体育场地数量增长了167%。人均场地面积比2003年的人均1.75 m²减少了0.03 m²。截止到2013年底,上海人均体育场地面积1.72 m²,与国内其他超大城市相比存在一定的差距,与欧美大城市的差距更大(表1)。

体育设施类型结构方面,上海市群众体育设施结构较难满足居民、特别是中青年居民健身的需要。相比于国外同等级城市和国内其他大城市,缺乏综合性群众体育中心建设,较难满足群众的多种健身需求。

体育设施布局方面,上海市体育设施存在一定的不均衡性。中心城区由于人口密集,因此在人均体育场地和用地等指标相对其他郊区(县)较低,但集中了大部分的高等级的体育设施。同时分布较为分散,市民可达性高。各郊区(县)体育设施分布相对集中,人均指标较高。西部各郊区(县),例如嘉定区、青浦区、松江区等在体育用地占建设用地比重,人均体

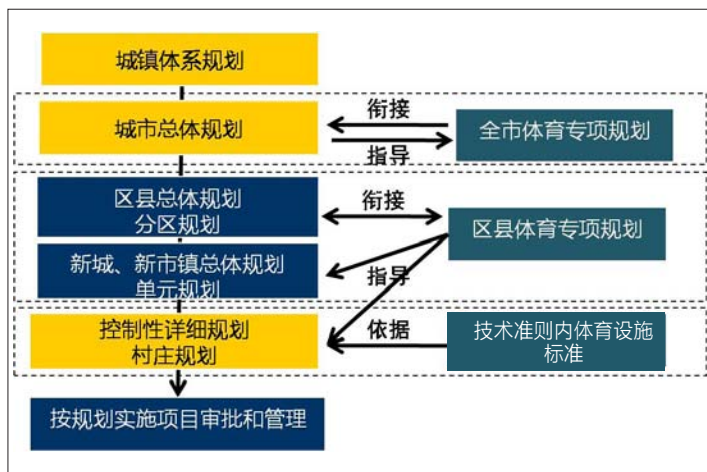


图5a 体育专项规划与城乡规划编制体系衔接示意图
资料来源：作者自绘。



图5b 公园内的健身苑点
资料来源：作者自摄。

育用地、市区级体育设施数量等方面均高于东部的浦东新区、宝山区、奉贤区和崇明县。

体育设施利用率方面，上海市公共体育设施存在利用率偏低问题。根据2011年数据，上海市学校体育场地的开放率已经达到了80%，但是从现状调研情况来看，不少学校的体育场地存在着开放时间较少、开放场馆有限等众多问题。

体育设施类型和设置方面，上海市公共体育设施类型逐渐丰富，由独立设置转向综合设置。2004年闵行区建设了上海市第一个体育公园，吸引了大量健身休闲的市民。街镇社区体育中心往往采取与街镇文化中心结合设置的形式，设置乒乓球房、百姓健身房等体育设施。闵行区在有条件的街镇建设了独立设置的社区体育活动中心，包括了“5+X”^②的体育设施类型。松江区、闵行区、崇明县已经建成或正在规划与道路和公园结合建设自行车健身绿道等体育设施。

3 方法探索与实证研究

3.1 构建与城乡总体规划相衔接的体育专项编制体系

根据《中华人民共和国城乡规划法》和《城市规划编制办法》，城市规划的体系分为城市总体规划和控制性详细规划2个层次。城市总体规划是一项系统工作，除了主要解决城市

空间布局和土地利用外，几乎涉及各行各业。专项规划是在城市总体规划的统筹下，对城市相关专项要素中，从公众利益出发所进行的系统性研究和规划部署。体育专项规划是体育事业发展规划和公共体育设施的空间布局规划。控制性详细规划控制建设用地性质、使用强度和空间环境，作为城市规划管理的依据，并指导修建性详细规划的编制。体育设施的相关配置主要是根据国家和各地的控制性详细规划技术准则进行落地。

在原有的规划体系中，体育一般纳入公共服务设施章节，主要统筹独立占地的大中型体育设施。体育专项规划往往应对申办或举办综合性体育赛事的需求而进行编制，例如广州为举办第十六届亚运会，编制了《亚运城市——广州：面向2010年亚运会的城市规划建设纲要》《亚运城市行动计划》《第十六届亚运会场馆布局建设规划》等系列规划，以指导体育设施建设。若没有体育赛事的驱动，体育专项规划一般不作为城市总体规划的重点专项进行编制，大多数城市的体育专项规划相对缺失。

对于超大城市而言，人口众多，一个区的人口可能就已经达到了一个大城市的人口规模。例如2014年末上海市闵行区现状人口达到254万。全市总体层面的体育专项规划编制目标是指导全市的体育发展和设施布局，重点统筹市级、区级体育设施布局。总体层面的体育

表1 2013年底国内超大城市现状人均体育场地

城市	现状人均体育场地面积 (m ²)
广州	2.36
天津	2.10
北京	1.92
上海	1.72

资料来源：第六次全国体育场地普查公报。

专项很难针对每个区县均有比较明确的指导，许多规划的体育设施若后续缺少与城市规划衔接便无法落地。目前以技术准则为依据的控制性详细规划编制侧重单元内的独立体育用地，一方面与全市体育专项规划缺少衔接，考虑到区县体育设施的均衡布局，另一方面无法充分研究和规划非独立占地的体育设施布局。

体育专项规划编制体系与城乡规划编制体系不衔接的现象，导致了体育规划与城乡建设发展的不协调，对面向全民健身的公共体育设施规划滞后乃至缺位，规划编制和城市建设不能满足广大人民群众对于运动健身和体育设施的需求。为保障体育专项规划的科学性和可实施性，本文认为应采用“市级组织纲领性规划+区级组织编制布局性规划”的模式进行体育专项规划的编制，形成与城市规划相衔接的体育专项规划编制体系（图5）。总体层面编制全市体育专项规划和区县体育专项规划。全市体育专项规划主要确定全市长期发展目标 and 指标，体育设施布局的原则，明确各级各类

注释 ②其中，“5”为游泳池、健身房、乒乓球房、篮球、羽毛球房，X为根据街镇需求设置的其他体育健身项目，例如足球场、门球场等。



图6 规划自行车绿道示意图

资料来源:《上海市公共体育设施布局规划(2012—2020)》。

体育设施布局,为重大体育设施预留空间。分解指标对各个区体育设施发展提出分类指导策略。区(县)体育专项规划应明确区县体育发展目标和指标。梳理全区现状体育设施,明确区内市级、区级、社区级体育设施布局、项目类型、用地面积和建筑面积。分解区内指标和明确体育设施配置到各个街镇及单元,指导控制性详细规划中各类体育设施的空间落地。无论是市层面还是区层面的总体规划也应由体育部门或2个部门牵头,多个部门参与的规划形式,确保编制组织上的多方参与。

《上海市公共体育设施布局规划(2012—2020)》(以下简称“上海市体育专项规划”)由上海市规划和土地资源管理局和上海市体育局共同牵头组织编制。上海市发改委、市教委、市建交委、市规土局、市房管局、市绿化局、市旅游局、市文广局、市总工会共同参与编制工作。体育专项规划作为各相关部门交流的平台,有利地促进了全市范围内布局体育公园、文体中心、自行车绿道等综合设置的体育设施(图6,图7),促进学校场地进一步扩大开放时间和开放体育设施数量,保障了体育专项规划的可实施性。



图7 体育主题公园规划布局示意图

资料来源:《上海市公共体育设施布局规划(2012—2020)》。

上海市体育专项规划明确了各区(县)应根据全市规划,结合现状情况,会同有关部门编制分区公共体育设施建设规划,落实各级各类公共体育设施。编制完成后报同级人民政府批准后实施。《上海市公共体育设施布局规划(2012—2040)》经由上海市市政府批准后,先后有普陀区、闵行区、嘉定区等相关区县在此规划的指导下开展了区县体育专项规划的编制工作。以闵行区为例,在区县规划编制的过程中,与详细性规划进行了有效的衔接。为控制性详细规划中体育相关内容进行了有效的指导。

3.2 突破条线分割管理体系,综合标准和政策的规划内容

由于体育设施分属不同的体育主管部门的特点突出,体育管理部门能够规划管理的体育设施十分有限,因此体育专项规划必须突破目前条线分割的管理体系,实现各个条线对于体育设施规划建设的统筹。我国城市区级、社区级及以下体育设施均是通过各类标准予以配置和引导建设的。因此,体育设施标准的制定就显得尤为重要,标准的设定是实现全市人均体育

场地和用地目标的关键,也是实现社区级体育设施落地,促进小型体育设施综合配置的重要手段。上海市体育专项规划中的标准研究发现,对比国内其他超大城市和特大城市,上海市的用地标准相对较低,同时缺少了体育场地的指标控制,和综合性体育设施配置的引导。针对上海市特点,标准研究提出修正和完善公共体育设施配置原则、分级分类标准、设施配置类型、体育场地和用地指标。标准研究的相关内容一旦得到批准,将成为指导下一层次控制性详细规划和修建性详细规划编制的主要依据,也是划土地系统、体育系统、绿化系统、文化系统等各部门综合设置体育设施的重要依据,将有力地促进体育设施的实施(表2)。

对于教育系统和绿化系统,标准的制定还不足以统筹体育设施的规划建设 and 充分利用。以学校体育场地开放为例,国内各城市近年来作出了很多有益的探索和尝试,国内也有不少学者进行了研究。学校场地开放难的核心问题还在于管理职责的明确和经费的来源。这与在公园绿地中建设体育场地遇到的问题也相类似。例如,上海市闵行体育公园2004年建成后受到市民的广泛欢迎,但由于缺少对体育公园的相关规范和政策,到2014年全市现状仅有3座体育公园。这些体育设施的规划建设除了在总体规划层面进行引导和设置外,还应在编制规划的同时或者之后,出台相应的政策法规明确管理职责和经费来源,促进体育设施的综合设置和现有体育场馆的有效利用(表3)。

上海市体育专项规划的政策设想包括了上海市“体绿结合”规划建设、“文体结合”规划建设,促进学校体育场地“分隔工程”和进一步开放等市体育局与市教委、市绿化局、市旅游局、市文广局、市总工会等单位共同形成促进上海市公共体育设施建设等部门政策。这些政策对各部门的建设管理权限、指标测算、资金来源等问题进行明确,才能真正推动体育设施结合绿化、旅游、文化等社会事业融合发展、混合使用的可实施性。促进本规划中结合绿地、郊野公园布局体育公园,结合

表2 国内主要城市体育设施标准

城市	级别	配置类型	具体设施	千人指标	
				建筑面积 (m ²)	用地面积 (m ²)
上海	区级	体育场馆(中心)	足球场、篮球场、网球场、门球场、健身跑道、综合健身馆等	5—10	60—80
	社区级	综合健身馆、综合运动场	乒乓球房、棋牌室、台球房、跳操房、健身房、游泳馆、足球场、篮球场、网球场、门球场、健身苑、健身跑道等	64	240
杭州	社区级	城市组团体育中心	体育场、体育馆、游泳馆及其他配套设施	—	350—525
广州	社区级	—	包括200 m跑道的运动场、规模宜相当于50×25 m标准池游泳池、体育馆、全民健身小广场, 小型足球场、篮球场、排球场和网球场、室外器械场、慢跑道等	—	300—400
北京	社区级	综合文化活动中心(会所)、体育场、文化广场	康乐健身、400 m环形跑道运动场、户外场地、集会、露天表演、救灾场所	—	250
南京	居住区级	体育活动中心	室外健身场地、慢跑道、篮球场、羽毛球场、小型足球场、健身房和游泳池等设施项目	—	333—500

注: 其中南京根据3万人配置10 000—15 000 m²用地进行折算; 杭州指标按照百户指标, 每户2—3人折算。

资料来源: 上海市公共体育设施配置标准研究。

旅游布局体育休闲基地, 结合道路建设自行车健身绿道, 结合文化中心布局全民健身中心等融合发展结合设置的规划设想。

3.3 评估管控的双指标体系, 整合多体系的分类分级体系

体育场地为体育系统衡量指标, 指可供训练、比赛、健身活动的场地有效面积^③。包括了教育系统、企业单位内部, 乃至经营性的体育健身房等场馆。作为体育系统内衡量体育设施服务水平的核心指标之一。《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》中提出到2025年全国体育场地的人均指标为2.0 m²/人的发展目标。人均体育场地更能全面的反映该地区体育设施服务水平。人均体育用地能够更准确地反映该地区大中型、政府主导的公共体育设施的服务水平, 同时也能更好地管控规划大中型体育设施的设置、规模和空间布局。因此, 体育专项规划应采用规划系统和体育系统的双指标管控, 即保障独立占地的中型体育设施的规划建设, 也保障科学衡量体育设施的总体服务水平, 保障体育设施服务的均等化。

上海市体育专项规划主要从人均体育场地和人均体育用地两个指标系统对上海市各区县体育服务水平进行了评估(图8, 图9)。更准确、全面的总结了各区县的体育设施特点和评估了体育设施的现状建设水平。通过

表3 各类体育场馆的主管单位一览表

各类体育设施	主管单位
教育系统内的体育设施	市教育局、中央直属
街镇的体育设施	街镇管理, 区体育局指导
区属体育设施	区体育局管理
市属体育设施	市体育局管理
单位内的体育设施	企业、单位主体管理

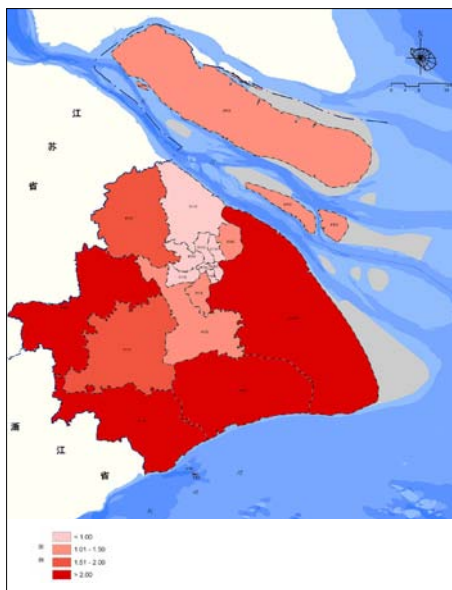


图8 2011年上海市各区(县)人均体育场地分级图
资料来源: 上海市体育局计财处, 上海市第五次体育场地普查数据汇总, 上海市城市规划设计研究院, 上海市土地使用现状数据库(2011年版)。

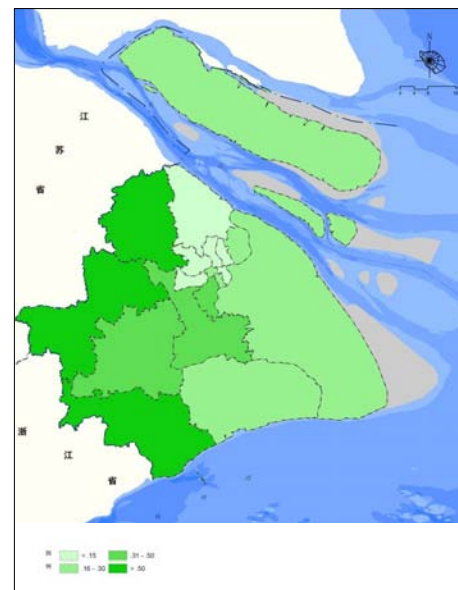


图9 上海市各区(县)2011年人均体育用地分级图
资料来源: 上海市体育局计财处, 上海市第五次体育场地普查数据汇总, 上海市城市规划设计研究院, 上海市土地使用现状数据库(2011年版)。

人均体育场地和人均体育用地的分析可以得出上海市浦西各区, 例如嘉定区等体育设施现状建设水平在全市处于领先水平, 浦东新

区、奉贤区人均体育场地较高, 人均体育用地指标较低, 反映出浦东新区和奉贤区非独立占地的中小型体育设施和市场主导的经营性

注释 ③引自《第六次全国体育场地普查数据公报》。

体育设施较多。人均体育场地和体育用地均反映出中心城区体育设施服务在全市较弱的特点。在规划指标方面,对全市的人均体育场地面积和人均体育用地面积规划期限的指标进行了规定。同时,对各区县的人均体育场地面积和人均体育用地面积双指标提出了规划管控要求。

应对规划系统和体育系统的分类分级,规划探索将体育专业特点与城市规划技术体系充分结合,将原有交叉的分级分类体系进行有序划分。针对专业运动员训练的竞技体育训练设施在公共体育设施体系内相对独立,在选址与布局上并不以人口为导向,与其他公共体育设施布局存在较大的区别。因此,将竞技体育训练设施从竞技体育设施中单独分为一种类型。根据目前体育设施重点专项群众体育设施的发展趋势,体育专项规划应将全部体育设施进行综合考虑,在传统的体育系统下群众体育和竞技体育分类的基础上,将公共体育设施分为群众体育设施、赛事体育设施和竞技体育训练设施3类。在分级配置方面,更多的结合规划系统的分级标准,按照服务人口、规模等级和主要功能,将全市公共体育设施分为“市级、区级、社区级”3级或者“市级、区级、居住区级、居住小区级”4级。无论是分类还是分级,均是以体育设施全覆盖的规划管控和引导为目标。

上海市体育专项规划以公共需求为导向,结合上海市全民健身、社会体育事业发展以及国际性大都市的城市发展需求,将公共体育设施分为群众体育设施、赛事体育设施和竞技体育训练设施3类。根据公共体育设施服务人口、规模等级和主要功能,对接上海市现行规划标准,分为“市级、区级、社区级”3级。规划基本做到了对覆盖全市的各级各类公共体育设施均进行了规划引导(图10,图11,表4)。

3.4 搭建面向实施和长效管理的“大数据”的信息平台

体育设施的建设重点已经由竞技体育设



图10 体育赛事设施规划布局图
资料来源:《上海市公共体育设施布局规划(2012—2020)》。



图11 一线竞技体育训练设施规划布局图
资料来源:《上海市公共体育设施布局规划(2012—2020)》。

表4 各类公共体育设施概念一览表

分类	概念
群众体育设施	以群众健身、休闲为出发点,以社会效益、设施普及为根本目的建设的公共体育设施,强调体育活动参与的便捷性与大众化,以区级、社区级公共体育设施为主
赛事体育设施	承接重要的国际或者国内体育赛事、兼顾全民健身的公共体育设施,这类设施多为市、区级公共体育设施,规模较大,具有一定的标志性特征
竞技体育训练设施	指由政府投入为主的专业和业余竞技训练基地、学校

施转向群众体育设施。针对不同年龄,不同收入水平,不同教育背景的人群对于体育设施有着不同的需求。公共体育设施作为市民基本服务设施的一种,规划应从市民的需求出发。因此,除了运用指标进行衡量现状服务水平和规划指标之外,市民的满意度等调研也应是体育专项规划的重要方法之一。利用问卷调研或者其他体育锻炼的多元数据,对于应对多元化社区构成和差异化体育需求,了解市民诉求,更科学地规划体育设施具有重要的作用。

由国家体育总局组织,我国的体育设施每10年会进行一次全面的普查工作。体育普查工作侧重于体育设施类型、体育场地规模等数据,没有将体育普查的数据与空间上做进一步的对接,使得普查结果无法对于体育

服务均好性,改善体育设施空间布局提供支撑。体育专项规划通过数据平台,统筹各系统体育设施的功能类型、空间布局、管理利用等内容。数据平台的建设能够实现多系统体育设施的统一规划、管理和动态监控,实现规划的长效管理。

《上海市公共体育设施布局规划(2012—2020)》首次将上海市体育设施信息与城市地理信息数据平台进行整合,建立现状和规划公共体育设施数据库。数据库可以实现主要设施空间布局查询、设施服务水平分析等管理决策功能,建立可视化“数字管理”新模式。公共体育设施数据库为形成全市公共体育设施时时更新的动态平台打下基础,为涉及多部门系统的体育设施规划管理和后续专项规划编制提供支撑,为后续规

划的评估与监控提供了基础。与此同时,在上海市下层次区县体育专项规划,例如闵行区、普陀区体育专项规划编制的过程中,普遍采用了公众问卷调查的规划手段,从使用者角度调查使用偏好和满意度,应对不同人群特征提出针对性的体育设施的完善策略。

4 结语与讨论

综上,应对体育设施多部门规划管理的特点和设施中小型化综合设置的趋势,既有的专项规划方法已经难以引导体育设施的合理设置,特别是针对我国大型体育设施完善,土地资源紧缺的超大城市。本文在既有的管理体制下从规划编制体系、规划内容、分级分类和指标体系、信息平台搭建等方面探讨了面向实施的体育专项规划的编制方法。本文研究的一些设想,例如体育设施融合发展的部门政策在实际操作中仍然受到部门条线分割管理的制约还未完全实现。

超大城市的公共服务设施专项规划,例如文化、教育、卫生、养老等,均面临着与体育专项规划类似的问题。各个专项系统的部门分类和分级与规划土地系统存在着较大的差异。面对超大城市的土地资源紧约束,各个专项系统普遍存在着综合设置的要求和需求,打破条线管理的趋势越来越明显。例如,文化和体育设施的结合,医疗和养老设施的综合设置。本文探讨的体育专项规划与城乡规划编制体系的衔接同样适用于其他专项规划。将制定标准和部门融合发展政策纳入到规划编制内容中,建立设施的数据平台是突破条线分割,保障规划实施的关键措施。专业系统部门衡量指标和规划系统衡量指标的共同管控能极大的提高规划对于设施发展的指导作用。公共服务设施的设置归根结底是为了满足市民的需求,问卷调查等方法应该成为专项规划的必要分析手段之一,特别是运用到区县层面的设施专项规划中。

随着我国经济和社会的发展,公共服务设施的规划建设越来越受到政府和市民的重视,改变规划内容打架,规划实施性差等问题亟需规划方法的创新。希望本文体育专项规划方法的探索

对其他超大城市的体育专项规划以及文化、卫生等其他专项规划在编制体系、规划内容、指标体系、信息平台建设等方面有所借鉴。

参考文献 References

- [1] 闫永涛, 许智东, 黎子铭, 等. 面向全民健身的公共体育设施专项规划编制探索——以广州为例[J]. 规划师, 2015, 31(7):11-16.
YAN Yongtao, XU Zhidong, LI Ziming et al. A study of public sport facilities planning compilation under nationwide fitness program: Guangzhou example [J]. Planners, 2015, 31(7):11-16.
- [2] 郑皓怀. 城市社区体育设施建设研究[D]. 上海: 同济大学博士学位论文, 2008.
ZHENG Haohuai. Research on the construction of urban community sports facilities[D]. Shanghai: The Dissertation for Doctor Degree of Tongji University, 2008.
- [3] 蒋蓉, 陈果, 杨伦, 等. 成都市公共体育设施规划实践及策略研究[J]. 规划师, 2007, 23(10):26-28.
JIANG Rong, CHEN Guo, YANG Lun, et al. Planning and research on the sports facilities of Chengdu[J]. Planners, 2007, 23(10):26-28.
- [4] 苏立琼. 浅议上海中心城社区公共服务设施规划——以长宁区为例[J]. 上海城市规划, 2007, 76(5):35-38.
SU Liqiong. Discussion on the planning of community public facilities in the Shanghai City: take the Changning district as an example[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2007, 76(5):35-38.
- [5] 申立, 陆巍, 王彬, 等. 面向全球城市的上海文化空间规划编制的思考[J]. 城市规划学刊, 2016, 229(3):63-70.
SHEN Li, LU Wei, WANG Bin, et al. Strategic thinking on the cultural spatial planning of Shanghai toward a global city[J]. Urban Planning Forum, 2016, 229(3):63-70.
- [6] 国家体育总局. 第六次全国体育场地普查数据公报[EB/OL]. (2014-12-26) [2016-07-17]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1467/n3895927/n4119307/7153937.html>.
General Administration of Sport of China. Bulletin of the sixth national sports field survey data[EB/OL]. (2014-12-26)[2016-07-17]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1467/n3895927/n4119307/7153937.html>.

- [7] 上海市第六次全国体育场地普查工作领导小组办公室. 上海市第六次全国体育场地普查报告[R]. 2015.
The sixth national sports venue census leading group office of Shanghai. The sixth national sports venue census report of Shanghai [R]. 2015.
- [8] 上海市城市规划设计研究院. 上海市公共体育设施布局规划(2012—2020) [R]. 2014.
Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Shanghai public sport facilities plan (2012—2020) [R]. 2014.
- [9] 上海市城市规划设计研究院. 上海市公共体育设施配置标准研究[R]. 2014.
Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Research on the standard of Shanghai public sport facilities [R]. 2014.
- [10] 国务院. 国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见, 国发〔2014〕46号[EB/OL]. (2014-10-20) [2016-07-17]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/20/content_9152.htm.
The State Council. Opinions of the State Council on Speeding up the Development of Sports Industry and Promoting the Sports Consumption [EB/OL]. (2014-10-20)[2016-07-17]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/20/content_9152.htm.
- [11] 凤凰网. 上海鲁迅公园涌入10万人: 百支健身队伍抢地盘, [EB/OL]. (2014-08-29) [2016-07-17]. http://news.ifeng.com/a/20140829/41775030_0.shtml.
Ifeng.com. Shanghai Lu Xun Park influx of 100 thousand people: hundreds of fitness team to grab the site [EB/OL]. (2014-08-29)[2016-07-17]. http://news.ifeng.com/a/20140829/41775030_0.shtml.