

社区健身场地设施建设的全过程工作机制探索

——以广东省社区体育公园为例

□ 刘晓天, 刘利雄, 唐晓璇, 许 刚

【摘 要】《国务院关于印发全民健身计划(2021—2025年)的通知》提出:到2025年,县(市、区)、乡镇(街道)、行政村(社区)三级公共健身设施和社区15分钟健身圈实现全覆盖。在此背景下,广东省发布了一系列关于社区体育公园的政府文件与标准指引,并进行了实践探索。文章探析了广东省社区体育公园的“规划—选址—设计—建设—管理—运营”全过程实施工作机制,提出了结合存量建设用地挖潜与土地复合利用的均衡布局规划方式,并基于场地功能综合化、场地空间效益最大化的场地设计方法及部门联动的建设主体模式,探索引入企业参与的全过程工程建设与管理运营,以期为其他城市的实践提供建设指引。

【关键词】社区健身场地设施;全过程实施工作机制;社区体育公园;广东省

【文章编号】1006-0022(2021)24-0061-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】刘晓天,刘利雄,唐晓璇,等.社区健身场地设施建设的全过程工作机制探索——以广东省社区体育公园为例[J].规划师,2021(24):61-66.

A Study of the Whole-process Working Mechanism of Community Fitness Facilities' Construction: Practice of Community Sports Parks in Guangdong Province/Liu Xiaotian, Liu Lixiong, Tang Xiaoxuan, Xu Gang

【Abstract】 Abstract: According to The Notice of the State Council on Printing and Distributing the National Fitness Plan (2021-2025), three-level public fitness facilities and 15-minutes community fitness circles shall cover the county (city, district), township (street) and administrative village (community) by 2025. Given the above situation, a series of government documents, standards and guidelines have been formulated in Guangdong Province, and experiences of whole-process practice have been gained. Combined with practice, the paper explores the whole-process mechanism of "planning, site selection, design, construction, management and operation" of community sports park, puts forward the balanced layout planning mode of tapping the potential of stock construction land and compound land use, and site design methods based on the comprehensive and compound use of site functions, maximizing site space benefits, and department linkage construction model, explores the whole process of project construction and management operation with the participation of enterprises, and provides construction guidance and implementation path for other cases.

【Key words】 Community fitness facilities, Whole-process working mechanism of implementation, Community sports parks, Guangdong province

0 引言

2021年8月,《国务院关于印发全民健身计划(2021—2025年)的通知》发布,提出到2025年将实现

县(市、区)、乡镇(街道)、行政村(社区)三级公共健身设施和社区15分钟健身圈全覆盖,加大全民健身场地设施供给等。2014年,国务院印发了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,把全民健身

【基金项目】 亚热带建筑科学国家重点实验室开放课题(2018ZB07)

【作者简介】 刘晓天,硕士,工程师,广东省城乡规划设计研究院有限责任公司城市设计联合创作室副主任。

刘利雄,通讯作者,博士,广东工业大学建筑与城市规划学院讲师。

唐晓璇,硕士,助理工程师,广东省城乡规划设计研究院有限责任公司城市设计所设计师。

许 刚,硕士,高级工程师,广东省城乡规划设计研究院有限责任公司城市设计所副所长。

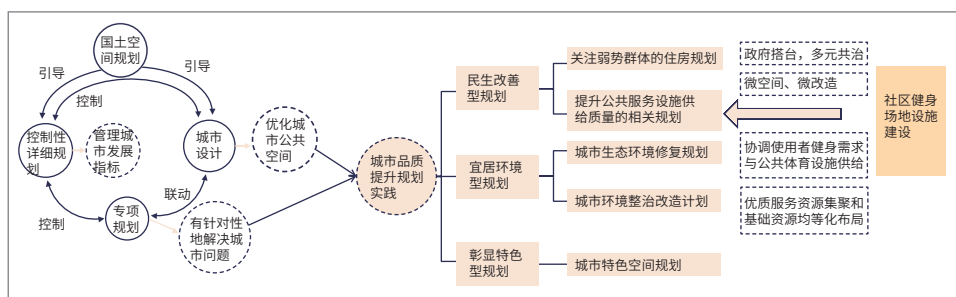


图1 社区健身场地设施建设与城市品质提升的关系

上升为国家战略。2016～2020年国家接连出台了一系列政策文件，以深入实施全民健身国家战略，建设健康中国和体育强国。然而，各地在落实全民健身战略的过程中，在健身场地设施建设方面普遍存在用地难、资金难、落实责任主体难的“三难”问题，健身设施补短板的任务仍然较重。

在这一背景下，亟需拓展建设贴近社区、方便可达的社区健身场地设施。社区体育公园指以体育锻炼为主要功能，兼有社区公园文化休闲一般功能，具有一定环境品质且向居民开放的公益性公共空间，是具有代表性的社区健身场地设施之一。在关于社区体育公园研究方面，叶郁研究了体育公园的模式演变和空间系统；潘裕娟等人对社区体育公园的建设做了初步探索；刘骏等人结合重庆的社区体育公园建设实践，探索了社区体育公园的场地选址问题；徐勇等人对社区体育公园中的人群使用效果进行了研究。在实践方面，广东省是较早开展社区体育公园建设实践的省份之一，其制定了一系列的政府文件与标准指引，积累了全过程的实践经验。本文结合《广东省社区体育公园规划建设指引（第二版）》（以下简称《指引》）、广东省《社区体育公园建设标准》（以下简称《标准》）的编制与实践经验，探索了社区体育公园的“规划—选址—设计—建设—管理—运营”全过程实施工作机制，以期为其他地区的社区健身场地设施建设提供参考。

1 社区健身场地设施建设的意义与存在的问题

1.1 新时代社区健身场地设施建设的意义

我国改革开放40年来，经济社会发展取得了举世瞩目的成就，在生活水平得到显著改善与提升后，人民群众对运动健身、休闲游憩、邻里交流等的需求也日益强烈。因此，建设社区健身场地设施的意义重大，具体体现在以下几个方面：①在健康中国、全民健身战略背景下，社区健身场地设施建设迎来重大机遇；②在新型城镇化推进基本公共服务均等化需求的背景下，社区健身场地设施建设带来推进公共服务标准化的关键契机；③在新型城镇化要求提升城市品质的背景下，社区健身场地设施建设为“城市双修”、城市更新、老旧小区改造等规划实践提供了针灸式改造、多元共治的创新方向。总而言之，社区健身场地设施建设已成为实施健康中国战略、推进基本公共服务均等化、深入开展全民健身活动、提升城市品质的重要抓手（图1）。

1.2 社区健身场地设施建设存在的问题

在宏观层面，社区健身场地设施存在布局缺乏统筹、公共服务供给不平衡问题，具体表现为：①中大型场馆多、社区场地少；②布局不合理，部分体育场地距离居住社区较远、交通不便，服

务半径与15分钟健身圈的要求相距甚远，尤其是老城区作为较早的城市建成区，用地权属、建设情况复杂，人口高度集中，社区健身设施供给存在明显短板；③社区健身场地设施与大型体育场馆、城市绿道和碧道、各类公园等场地缺乏统一规划，难以形成联动效应，虽然学校内的体育设施较多、质量较好，但是向社区开放程度低，不利于体育设施的充分利用；④设施的品质参差不齐，不少场地存在设施配套不全、配套趋同且缺乏特色、建设标准不统一且缺乏管养、活动复合性利用程度低等问题。

在实施层面，社区健身场地设施建设普遍存在用地难、资金难、落实责任主体难的“三难”问题：①选址用地难。由于缺乏系统性布局，城市新增建设用地少，尤其是老城区土地资源稀缺，可利用地不多。②资金来源难。社区健身场地设施建设主要以政府推动为主，建设资金主要来源于政府的财政资金，缺乏社会资金来源，政府的财政压力较大。③落实责任主体难。工作机制的不成熟严重妨碍了社区健身场地设施的建设。一方面，以政府为主的管理运营模式单一、专业性不足；另一方面，政府内部各部门管理权责不明确，且部门之间缺乏横向沟通，建设实施缓慢、后期运维机制极不完善，同时地方管护缺乏政策引导与支持，后续发展动力不足。

2 全民健身背景下社区健身场地设施建设工作思路

(1) 统筹全民健身与人居环境系列工作。

社区健身场地设施的建设要与国家总体工作部署和人居环境品质提升工作相结合，并加强与城市公共空间、各类公共服务设施、各级公共绿地建设及城市存量空间更新行动等的统筹联动，最大化地提高设施建设的综合效益。

(2) 完善顶层设计，建立全过程实施工作机制。

探索符合现行工程建设的顶层设计，建立地方“规划—选址—设计—建设—运营—管理”全过程实施工作机制，从全过程视角为落实社区健身场地设施建设提供行动框架。

(3) 推进社区健身场地均衡布局与服务均等化。

从推进基本公共服务均等化、全民健身设施补短板等需求出发，编制专项规划、引领全民健身场地设施布局结构的优化及制定配套用地规划，统筹公共服务供给，保障社区级健身场地的可用空间。

(4) 弹性用地、精细设计、多方参与保障落地与运维。

强化规划建设与管理运营过程中创新理念的应用，如“居住生活圈”理念等，通过弹性利用城镇存量用地、创新选址方式，使场地设计精细化、场地功能综合化，采用多方参与的建设运营模式、引入企业运营的全过程工程咨询等措施，从多个环节解决项目落地难、品质不高、运维难持续等问题。此外，在全民健身背景下社区健身场地设施建设须结合实践逐步建立系统的实施路径。

3 广东省社区体育公园全过程实施工作实践

在国家全民健身、健康中国战略与体育强省、政府工作报告等政策提出的构建社区健身圈的要求下，广东省陆续发布了《指引》和《标准》，明确了包含规划选址、场地设计、建设管理运营三大环节的社区体育公园全过程实施工作机制。广东省自 2013 年正式启动社区体育公园建设工作以来，截至 2020 年建成社区体育公园达 2 716 个，人均体育场地面积达 2.39 m²，高于全国平均水平。广东省社区体育公园建成后，政府在其中开展了丰富的活动，社区体育公园设施得

到了较好的利用。同时，广东省对社区体育公园的问卷调查结果显示受访居民对社区体育公园整体评价满意度达 97.14%。

3.1 规划选址

3.1.1 扩展多元用地，创新用地选址方式

广东省社区体育公园的场地规划及

选址遵循综合利用、均衡布局、影响控制、安全选址、公众参与和统筹建设 6 个原则，并考虑到社区体育公园逐步建设的实际需要，鼓励各市、县编制社区体育公园专项规划，将专项规划中与选址的相关内容纳入各市、县、镇国土空间规划的详细规划中。

在具体规划中，为解决服务供给不

表 1 广东省社区体育公园分类场地规模控制指标

规模指标	大型社区体育公园	中型社区体育公园	小型社区体育公园
用地规模 /m ²	≥ 6 000	≥ 1 500, <6 000	≥ 400, <1 500
服务人口 / 人	50 000 ~ 100 000	15 000 ~ 25 000	5 000 ~ 12 000
建议服务半径 /m	800 ~ 1 000	500	300

表 2 广东省社区体育公园各主体规划建设、运营管理主要责权划分建议

主体	规划建设权责	运营管理权责
市建设和管理领导工作小组	统筹协调社区体育公园规划建设的各项工作	统筹协调社区体育公园运营管理的各项工作
政府相关部门	体育部门：协同自然资源、文旅、住建、园林部门，编制社区体育公园建设的总体规划，采购、安装体育健身设施及规范标识设置。发改部门：负责立项和核定投资规模。自然资源部门：负责规划及用地的审查及报批；将社区体育公园规划建设纳入国土空间规划体系中，保障用地供应。财政部门：落实计划投资，统筹调配及监管项目的建设和管理资金。住建部门或项目建设单位：负责社区体育公园的项目设计、编制预算及施工招标	体育部门：负责各类体育设施维护标准制定及日常巡查监管；加强对各社区体育公园组织体育活动的指导。文旅部门：制定文化活动的文明公约，联合街道办、社区居委会、社区居民共同开展文化活动。住建、城管部门：负责市政设施维护标准制定及日常巡查监管。园林部门：负责园林绿化管养标准的制定及日常巡查监管。财政部门：统筹协调社区体育公园运营资金，加强社会资本引入指引。科技、经信部门：加强社区体育公园智能化、数字化运营指导，完善运营信息服务平台
区级政府	—	对区级社区体育公园管理主体单位实施指导和监管
街道（镇）	结合居民意愿，初步确定选址	对街道（镇）级、社区级社区公园管理主体单位实施指导和监管
运营主体单位	—	对社区体育公园内市政基础设施（道路、绿化、照明、公厕等）按标准实行专业维护管理；建立健全社区体育公园日常运营的各项规章制度；明确各社区体育公园具体运营管理人员；保持环境整洁，植物生长正常，绿化符合观赏要求；指导公众科学参与锻炼，文明使用设施器材；协调处理各类纠纷及突发事件，维护社区体育公园公共秩序；加强安全运营，建立健全文体场所及设施器材检测和维修的快速反应机制，确保设施器材完备、安全及运行良好；设置与环境协调的公园名称、简易图示、文明标识及服务指引牌等

平衡、城镇存量用地紧张的问题，在场地选址中融入“从独立占地扩展到附属场地”“从闲置用地扩展到闲置空间”“从单一功能场地扩展到多功能场地”“从规则场地扩展到不规则场地”等新理念，创新性地增加“以附属场地的形式”建设社区体育公园，鼓励挖潜存量建设用地。在遵循不改变土地权属、不改变土地性质、不征用土地的“三不”原则及安全可行的前提下，充分利用现有或规划中的体育场地、公园、社区内部活动

场地及屋顶、高架桥底等城市立体空间，通过置入体育器材及场地、完善配套设施、提升环境质量等方式进行社区体育公园建设，实现土地的复合利用。同时，鼓励探索利用学校、机关单位等其他类别附属场地进行灵活选址。

此外，对散布在社区周边零零碎碎、大小不一、利用率不高或垃圾乱堆的边角地、插花地、街头绿地及其他未利用地等进行清理和改造，并根据场地的区位、面积、地形和现状设施等条件因地

制宜地建设社区体育公园；以促进全民健身为目的，不过分追求体育锻炼场地尺寸的规范性，建设一批不规则足球场、笼式足球场、足球墙和网球墙等非标准、不规则的体育场地。

3.1.2 融入居住生活圈理念，对场地进行分类和规模控制以实现均衡布局

依据《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)中关于15分钟生活圈居住区、10分钟生活圈居住区、5分钟生活圈居住区三级居住区配套设施的规划建设控制要求，结合社区体育公园的总体建设目标、场地设施构成与组合规律，广东省将社区体育公园按建设规模划分为大型社区体育公园、中型社区体育公园、小型社区体育公园3种类型，其步行服务半径和服务人口对接《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)中各级居住区的控制规模，以实现社区健身场地设施的均衡布局(表1)。

3.1.3 选址过程保证充分的公众参与

为建设居民真正想要的社区体育公园，在选址过程中，需制定运动设施“菜单”让社区居民进行投票，“菜单”包含了尺寸灵活的篮球、足球、羽毛球、门球、广场舞场地、儿童乐园和健身器材等类型多样的运动设施，将得票最高的前三项运动设施定为必建内容，排名在第四及以后的运动设施则由政府根据全区社区体育公园情况进行统筹考虑。在社区体育公园施工过程中，现场设有公园平面图展示区并留有设计和施工单位的联系方式，若收到居民意见，设计和施工单位将会协商解决办法，禁止采取教条式的“零变更”方案做法。

3.2 场地设计

3.2.1 综合化场地功能，最大化场地服务能力

基于场地功能综合化与复合使用的要求，广东省社区体育公园以群众性体育健身为主要功能，兼具社区公园文化

表3 广东省推进社区体育公园建设实施工作任务分解建议

工作任务	具体内容	责任单位	配合单位
编制社区体育公园布局规划	编制社区体育公园专项布局规划等相关规划，将社区体育公园布局规划纳入国土空间规划体系中	省、市自然资源部门、住建部门、体育和文旅部门	省、市环保部门、水务部门、园林部门，片区管理机构
规划、用地的审查和报批	审批片区社区体育公园规划建设与各公园用地规划许可，保障项目建设用地供给	市自然资源部门	市住建部门、环保部门、水务部门、园林部门、片区管理机构
公园项目建设审批、统筹	牵头负责社区体育公园设计施工方案审查与报批，完善联合审图机制，制定简化施工指引，制定评估评价实施细则，保障项目建设品质与效率	市住建部门、城管部门	市自然资源部门、环保部门、水务部门、园林部门，片区管理机构
资金落实与统筹	落实计划投资，统筹调配及监管项目的建设和管理资金，保障资金使用绩效	省、市财政部门、住建部门、体育和文旅部门	省、市、各片区政府，片区管理机构
建立一体化信息平台	依托省、市工程建设项目信息系统，建立社区体育公园一体化项目库信息平台，并建立健全覆盖建设单位、工程勘测、设计、施工、监理等各类企业和注册执业人员的信用信息体系，落实各主体责任	省、市发改部门	省、市政务部门、自然资源部门、住建部门
完善审批管理体系	在国家 and 地方现有审批管理信息平台的基础上，优化社区体育公园建设项目联合审批系统功能和应用，完善审批“一套机制”“一个窗口”	省、市政务部门	省、市发改部门、财政部门、住建部门、自然资源部门、工信部门
完善相关法规制度文件	起草与改革相关的地方性法规，制定、完善相关配套政策文件	省、市发改部门、住建部门等相关行业主管部门	省、市法制部门
制定并实施配套制度和培训方案	制定并实施配套制度和培训方案，明确对审批部门的工作要求及培训对象、培训方式等，指导下级机关做好下放事项的承接工作	省、市住建部门	各有关部门，各片区政府
制定宣传方案	各有关部门、各片区政府通过多种形式及时宣传报道建设工作进度情况与新的政策措施，加强舆论引导，做好公众咨询、广泛征集企业和公众意见等工作	省、市住建部门	各有关部门，各片区政府

注：地方可根据实际情况明确任务完成时限、增加分解任务。

休闲、休憩交往等一般功能。由此,《指引》提出了体育健身设施、文化休闲设施、配套服务设施、绿化与环境设施四大类场地功能要素,并分别明确了设施设置要求及分项设计指引,以实现场地空间效益的最大化。

3.2.2 完善场地设施布局模式,精细化场地设计

广东省社区体育公园建设基于《标准》与《指引》中的场地功能与面积要求,确定场地与相应设施的选择指引,并根据相关技术标准对一般场地与特殊场地的各类功能要素进行布局,针对不同规模和功能构成的社区体育公园,分别对其内部各类场地设施的组合方式提出相应的典型布局模式,包括一般场地中的小型、中型、大型场地和特殊场地中的高架桥底、屋顶场地的用地功能布局与环境意向,并形成精细化的场地设计指引(图2)。

3.3 建设管理运营模式

3.3.1 部门联动,明确主体责任

结合国内外先进经验与本省实际,广东省社区体育公园实践采用了“政府主导、部门协作,市场参与”的工作机制。在实际建设管理运营中,强化部门联动的建设主体模式,明确各主体在规划建设、运营管理中的主要责权(表2,表3),以保证工作任务分解清晰,减少横向沟通障碍,确保项目顺利推进与持续运行。

3.3.2 企业参与下差异化工作模式

广东省积极探索引入企业参与社区体育公园的全过程工程建设与管理运营,在运营与管理工作中将社区体育公园分为中小型和综合型(大型)两大类型,并分别采用委托或政府购买服务、引入专业的运营管理机构等差异化的运营管理工作模式,以适配多元的场地设施特征与大众需求,为企业参与提供更有激励性的环境。在建设资金方面,可接受社会资本捐赠或由社会资本全额承担建设费用,并拓展资金来源(表4)。同时,

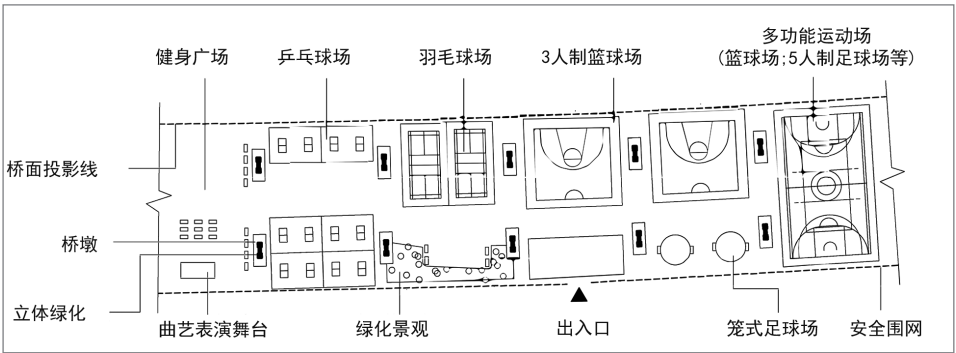


图2 高架桥底社区体育公园典型用地布局示意

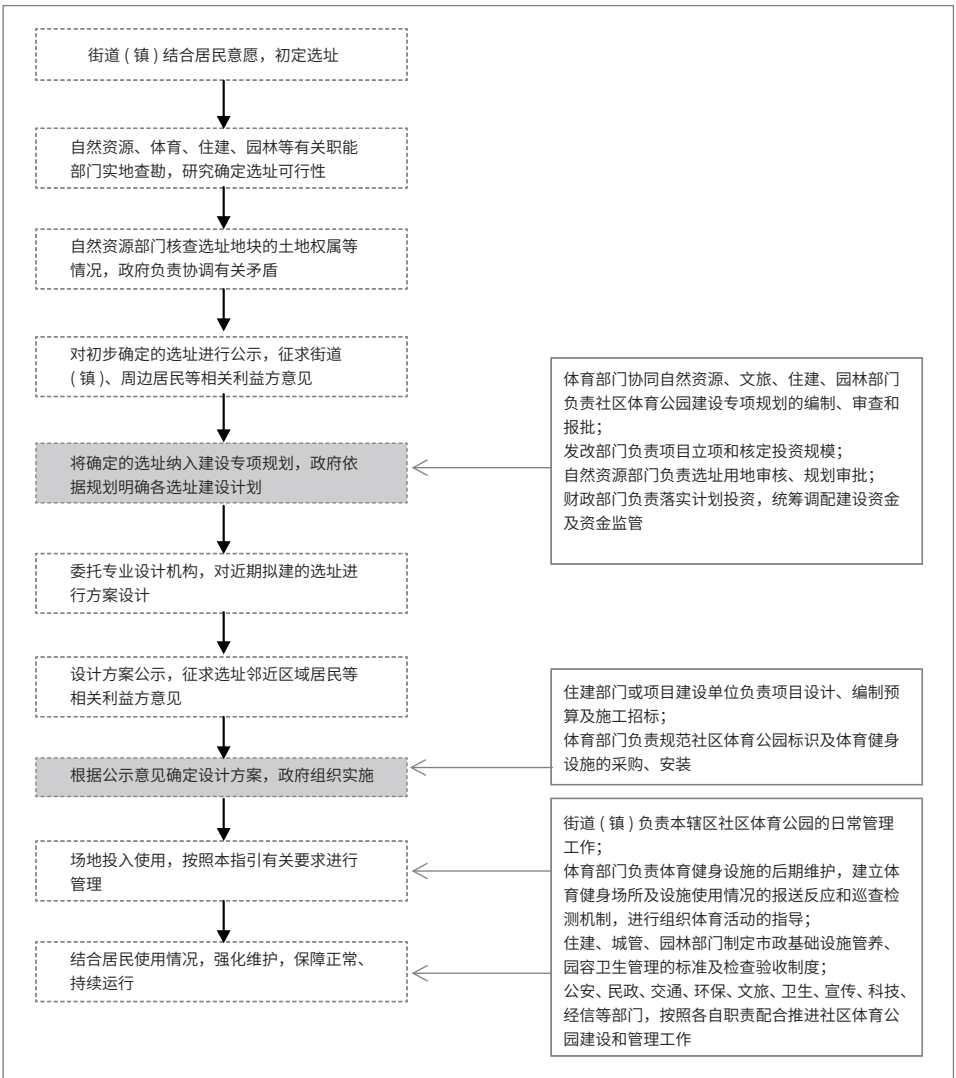


图3 广东省社区体育公园规划建设与管理运营流程指引

可通过引入企业运营等方式,解决因实施主体责任不清、专业化不足导致的社区体育公园前期推进难、后期运营管理难、建设品质不高等问题。

3.3.3 社区自治下建立长效发展机制

在多方参与建设管理运营的框架下,强化公益导向与长效发展。一方面,结合公园运营需求,组织丰富的社会活动,

表 4 广东省社区体育公园差异化运营管理模式指引

类型	特征	运营模式	运营资金来源
用以满足大众运动需求的社区体育公园 (小型、中型)	公益性、免费, 设施配套大众化	政府主导, 可通过委托或政府购买服务确定运营管理主体	以地方财政为主, 可接受社会资本捐赠
综合型社区体育公园 (大型)	高品质、规模大、功能综合、配套服务多样化、运营成本高	在政府指导下, 引入专业的运营管理机构	社会资本全额承担或部分承担, 地方财政扶持

提高公园的综合社会效益及服务供给水平。另一方面, 倡导社区居民共用共管, 加快构建社区自治机制, 并通过新媒体信息平台, 拓宽公众表达需求与检验政策绩效的渠道, 激励与强化社会监督, 真正建立长效的运维、发展机制和全过程工作机制 (图 3)。

4 结语

补齐社区健身场地设施短板是落实全民健身、实现社区 15 分钟健身圈全覆盖目标的重要任务之一。广东省在国家、省级政策要求及全省系统行动的顶层设计框架下, 探索了社区体育公园的“规划—选址—设计—建设—管理—运营”全过程实施工作机制, 并进行了相应的实践。具体措施包括结合存量建设用地挖潜与土地复合利用的均衡布局规划方式, 基于场地功能综合化、场地空间效益最大化的场地设计方法, 以及部门联动的建设主体模式, 探索引入企业参与的全过程工程建设与管理运营, 为加大社区健身场地设施供给形成了地方可操作的建设指引与实施路径。在未来的规划与建设实践中, 广东省还需深化完善社区健身场地设施布局规划与国土空间规划的衔接, 进一步探索企业等社会资本参与机制、社区场地设施长效运维机制的优化策略, 结合设计手法的更新换代, 拓展多元空间的复合利用方式, 为补齐全民健身服务供给短板提供更多弹性。

[参考文献]

[1] 国务院. 关于印发全民健身计划 (2021—2025 年) 的通知 [Z]. 2021.

[2] 国务院. 关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见 [Z]. 2014.

[3] 国务院. 国务院关于实施健康中国行动的意见 [Z]. 2019.

[4] 国务院. 国务院办公厅关于加强全民健身场地设施建设发展群众体育的意见 [Z]. 2020.

[5] 广东省住房和城乡建设厅, 广东省体育局. 广东省社区体育公园规划建设指引 (第二版) [Z]. 2019.

[6] 广东省住房和城乡建设厅. 社区体育公园建设标准 [S]. 2019.

[7] 叶郁, 潘思融. 体育公园模式演变与空间系统发展脉络研究——基于竞技、风景和触媒的逻辑 [J]. 中国园林, 2019(9): 62-66.

[8] 潘裕娟, 杨峥屏, 陈思宁, 等. 小公园大作用——珠海社区体育公园规划建设探索 [J]. 城市管理与科技, 2019(5): 47-50.

[9] 刘骏, 蓝梦雪. 山地城市社区体育公园用地条件与使用特征及其耦合关系研究——以重庆都市区为例 [J]. 风景园林, 2021(1): 104-111.

[10] 徐勇, 张亚平, 王伟娜, 等. 健康城市视角下的体育公园规划特征及使用影响因素研究 [J]. 中国园林, 2018(5): 71-75.

[11] 张晓莉. 社区体育公园建成后使用满意度评估——以珠海市大镜山体育公园为例 [J]. 广州体育学院学报, 2016(4): 30-33.

[12] 广东省体育局. 省体育局上线《广东民声热线》, 广东今年将再建 46 个社区体育公园 [EB/OL]. http://tj.gd.gov.cn/qmjs_qmjs/content/post_3501195.html, 2021-09-01.

cn/qmjs_qmjs/content/post_3501195.html, 2021-09-01.

[13] 广东省住房和城乡建设厅. 2019 年社区体育公园补助资金项目绩效自评报告 [R]. 2020.

[14] 林建君, Teo Ee-Chon. 中日学校体育场馆设施开放利用分析及启示 [J]. 宁波大学学报 (人文科学版), 2015(3): 127-132.

[15] 闫永涛, 黎子铭, 许智东, 等. 社区足球场规划建设理论·方法·实践 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2019.

[16] 蔡云楠, 谷春军. 全民健身战略下公共体育设施规划思考 [J]. 规划师, 2015(7): 5-10.

[17] 黎子铭, 闫永涛, 张哲, 等. 全民健身新时期的社区足球场规划建设模式 [J]. 城市规划, 2017(5): 42-48, 58.

[18] 闫永涛, 许智东, 黎子铭. 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(7): 11-16.

[19] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 城市居住区规划设计标准 [S]. 2018.

[20] 程华. 大众体育政策执行效果评估研究 [D]. 上海: 上海体育学院, 2018.

[21] 唐晓璇, 刘丽鹏, 许刚, 等. 健康社区空间弹性营建探析——基于社区体育公园 [C]// 面向高质量发展的空间治理——2020 中国城市规划年会论文集 (19 住房与社区规划), 2021.

[收稿日期] 2021-10-25