

省级体育设施专项规划编制逻辑框架与湖南省实践

戴冰武, 李亚涛, 曾丽婷, 谭中华, 杨东候

【摘要】当前, 国土空间规划体系初步建立, 省级体育设施专项规划从思路到方法都发生了重要转变。如何顺应国土空间规划体系的新要求, 高效推进省级体育设施专项规划的编制工作, 成为亟须研究的课题。通过深入解析国土空间规划体系下省级体育设施专项规划的定位和要点等内容, 从识别核心问题与明确目标任务、强化用地保障、完善支撑体系、加强实施保障等方面进行探索和创新, 在此基础上提出较为完善的省级体育设施专项规划编制逻辑框架, 并以湖南省为例, 探讨技术路径、成果要件等编制问题, 以为同类型专项规划编制提供参考。

【关键词】国土空间规划; 省级; 体育设施专项规划

【文章编号】1006-0022(2024)08-0101-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】戴冰武, 李亚涛, 曾丽婷, 等. 省级体育设施专项规划编制逻辑框架与湖南省实践 [J]. 规划师, 2024(8): 101-106.

Logical Framework for the Compilation of Provincial Sports Facilities Special Planning and its Practice in Hunan Province/DAI Bingwu, LI Yatao, ZENG Liting, TAN Zhonghua, YANG Donghou

【Abstract】 As the system of territorial spatial planning is primarily established, the provincial sports facilities planning has changed both in concept and method. It is imperative to study the compilation of provincial sports facilities planning under the requirements of territorial spatial planning system. With an in-depth analysis of the orientation and key points of provincial sports facilities planning, it is argued that problem and target identification, land use insurance, supporting system integration, and implementation insurance improvement shall be innovated towards a better planning compilation framework. With Hunan province as an example, the issues concerning technical path and planning products are discussed to provide a reference for special planning of the same kind.

【Keywords】 territorial spatial planning; provincial; sports facilities special planning

全民健身是增强人民体魄的基础和保障, 是实现民主动健康的核心力量。体育设施是全民健身运动的重要载体, 加强体育设施专项规划编制对增强全体体魄、落实全民健身国家战略、促进体育强国建设具有重要的支撑作用。《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》(以下简称《若干意见》)

提出建立“五级三类”的国土空间规划体系, 明确相关专项规划可在国家、省、市、县层级编制, 不同层级、不同地区的专项规划可结合实际选择编制的类型和精度^[1]。省级体育设施专项规划是体育行业领域对全省体育事业发展在空间开发保护利用上作出的专门安排, 对促进全省公共体育服务体系的健全与完善、推动全

【基金项目】 湖南省科技计划项目 (2017TP1029)、湖南省重点领域研发计划项目 (2019SK2101)

【作者简介】 戴冰武, 硕士, 高级工程师, 湖南省国土资源规划院一分院技术总监。

李亚涛, 高级工程师, 湖南省国土资源规划院副院长。

曾丽婷, 硕士, 高级工程师, 注册城乡规划师, 现任职于湖南省国土资源规划院。

谭中华, 工程师, 注册城乡规划师, 现任职于湖南省国土资源规划院。

杨东候, 湖南省体育局体育经济处副处长。

民健身事业的高质量发展和实现体育公共服务均等化具有重要意义。

在现有研究中,杨奔等^[2]通过解析广西壮族自治区的体育设施用地现状,指出体育配套设施用地存在的问题和发展瓶颈,并以南宁市为例,在公共体育设施用地布局、建设标准、控制引导等方面进行探讨;李鸣^[3]针对广西壮族自治区的体育设施发展现状问题,倡导从低标准到高标准、从节点化到网络化、从大型到中小型的布局思路,提出以实现基本配置均等化为基本导向、以民意调查为需求配置基础、以多元共建及特色彰显为供给体系、以分级分类及灵活配置为实施前提的规划策略;陈玉娟等^[4]以浙江省为例,深入探讨了城市公共体育设施配置水平及与社会经济发展之间的关系;孙思敏等^[5-6]对公共体育设施的配置体系和配置标准开展了深入研究,在此基础上以长沙市为例,进一步探讨了双圈层结构下的城市体育设施精准配置与规划思路;马英等^[7]以北京市为例开展了对冰雪竞技体育类临时设施规划设计标准的深入研究;杨章期^[8]、蒋伟^[9]、吴慧生^[10]、杨峰^[11]等学者分别以单个城市为对象,聚焦中心城区,针对城市体育设施现状存在问题,从设施配置、空间布局等方面提出规划思路和策略。

通过梳理现有体育设施专项规划相关研究成果发现:在研究层级上,以市级体育设施专项规划的研究为主,省级层面的研究较少;在研究尺度范围上,主要聚焦城市中心城区,缺乏对镇村范围内体育设施安排的统筹考虑;在编制内容上,主要侧重公共体育设施的配置体系、配置标准、空间布局等方面,结合国土空间规划编制和实施新要求的探讨不足。现阶段,国家和地方规程等各类文件对省级体育设施专项规划编制的要求尚未明确,随着各级各类国土空间规划编制工作的推进,迫切需要总结省级体育设施专项规划编制的内在逻辑和要点,形

成系统的规划编制方法和路径。为深入贯彻全民健身国家战略,推动建设体育强国,湖南省率先开展了省级体育设施专项规划编制工作。因此,本文对湖南省省级体育设施专项规划的编制逻辑和编制要点进行深入探讨,以期为其他省份同类型专项规划的编制提供参考。

1 国土空间规划体系对省级体育设施专项规划的新要求

1.1 省级体育设施专项规划的定位

体育公共服务属于体育部门管理事权,其中的体育设施用地需要通过国土空间规划提供用地保障,属于体育部门与自然资源部门的交叉内容。本文研究的体育设施是指用于体育竞技、体育教学、体育娱乐和体育锻炼等活动的体育建筑、场地、室外设施及体育器材等的总称,可分为公共体育设施和竞技体育设施^[12]。根据《若干意见》中对专项规划的定义,结合省级国土空间规划层级特点,省级体育设施专项规划主要承担省级国土空间总体规划中体育行业领域的横向拓展支撑功能^[13],是为统筹保障全省广大群众进行体育锻炼和供专业运

动员进行训练或比赛的体育活动场所而对空间开发保护利用作出的专门安排,是将体育事业空间发展诉求落实的保障性和法定性表达。省级体育设施专项规划作为国土空间规划体系的重要组成部分(图1),向上要落实国家和省级战略部署,受省级国土空间总体规划指导约束,向下要衔接市、县级国土空间总体规划并指导市、县级体育设施专项规划的编制,因此省级体育设施专项规划具有重要的统筹与衔接作用。

1.2 省级体育设施专项规划的编制要点

1.2.1 坚持统筹协调,推动从“部门单管”到“平台共管”

现有体育设施专项规划主要聚焦城市中心城区,对重大体育设施提出空间布局安排,忽视了广大乡镇、农村地区的全民健身场地建设和体育事业发展。在国土空间规划体系下,省级体育设施专项规划应实现全域、全要素、全空间覆盖,对重大体育设施用地提出空间安排,对街道和社区级体育设施提出规划建设引导。同时,根据《若干意见》提出的“相关专项规划批复后纳入同级国

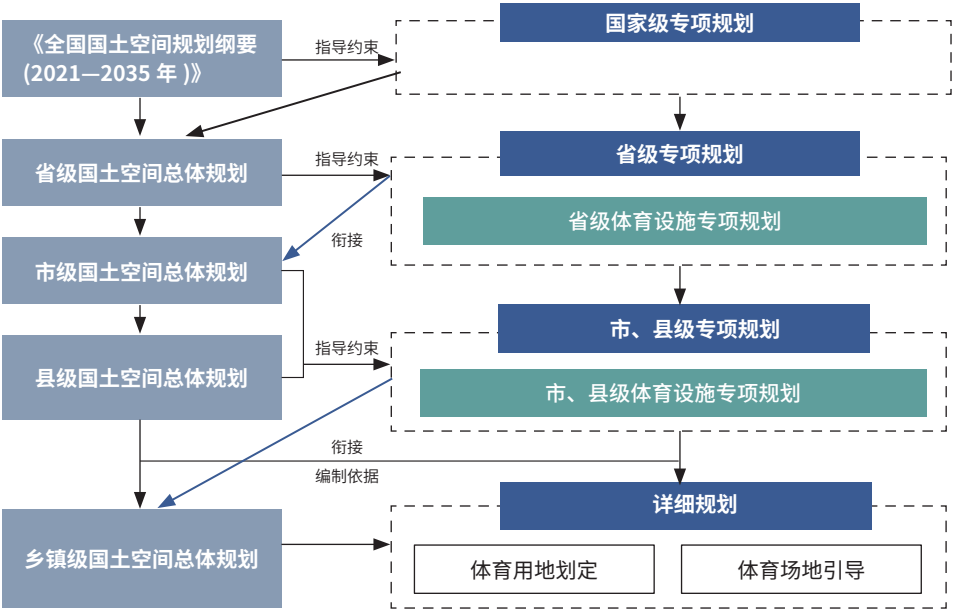


图1 省级体育设施专项规划在国土空间规划体系中的定位

土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划‘一张图’上”的要求，省级体育设施专项规划要与国土空间总体规划相协调，在规划编制时统一底图底数、规划期限、管制要求等；要与省级体育发展规划相衔接，为发展规划提供用地保障和空间支撑；要与相关省级空间专项规划加强沟通、相互协调；要在实施管理时统一基础信息平台，使用“一张图”管控，推动“部门单管”转向“平台共管”。

1.2.2 体现体育部门管理事权，促进体育公共服务均等化

在机构改革前，各部门根据行业发展需要开展专项规划编制工作，基本形成“一个部门系统一本规划”的局面^[14]。一方面，在以往的体育设施专项规划编制与实施过程中，通常局限于单一的体育用地规划，以用地指标控制为主，缺少与体育场地建设实施之间的有效衔接。另一方面，规划主管部门按照规划配置要求控制体育用地，对体育场地建设内容了解不多，而体育主管部门、城乡建设主管部门按照建设实施标准建设体育场地，对规划的体育用地掌握不足，两者之间缺少有效的沟通途径和政策合力，在一定程度上制约了体育设施的发展^[15]。在新形势下，省级体育设施专项规划在体现体育部门行业主体性、专业性等特征的同时，涉及国土空间开发利用的部分应受自然资源主管部门的指导和约束。因此，省级体育设施专项规划应以体育用地保障为核心，以体育场地建设规划引导等配套体系为支撑，形成多元化的架构，这样既体现部门管理事权，又兼顾规划刚性管控要求，有利于促进体育公共服务均等化目标的实现。

1.2.3 提出规划传导衔接要求，强化规划实施保障

专项规划覆盖的行政层级多、类型多样，同级专项规划之间和同类专项规划上下级之间内容交织、事权交叉^[16]，上下级专项规划之间如何传导，同级规

划之间如何衔接显得尤为重要。在规划传导衔接方面，省级体育设施专项规划应细化和落实省级国土空间总体规划中关于体育设施的空间布局要求，提出各级各类体育设施建设标准和指标，为全省体育行业发展和重大项目落地提供空间保障；紧密衔接市、县级国土空间总体规划，将市、县级重大体育设施纳入规划内容，并为市、县级体育设施专项规划编制提供指导。同时，省级体育设施专项规划的编制、审批、实施需要多部门协同，核心抓手是实施机制，在规划实施保障层面需要提出具有针对性的组织协同、政策协同、技术协同、管理协同等措施，推动相关部门信息共享、业务共商、空间共管。

2 省级体育设施专项规划编制的逻辑框架

省级体育设施专项规划作为侧重协调性的省级专项规划，其底层编制逻辑就是实现编制、审批、传导、实施的连续畅通、环环相扣，形成有力抓手，让规划“能用、管用、好用”，其编制的逻辑框架如图2所示。

(1) 识别核心问题，明确目标任务。通过资料搜集、现场踏勘、部门座谈等方式，充分评估全省体育设施建设现状情况，分析存在的主要问题，形成问题清单；整理总结国家对体育行业发展的战略部署和要求，梳理提炼上位规划的相关指引要求，确定规划目标任务。

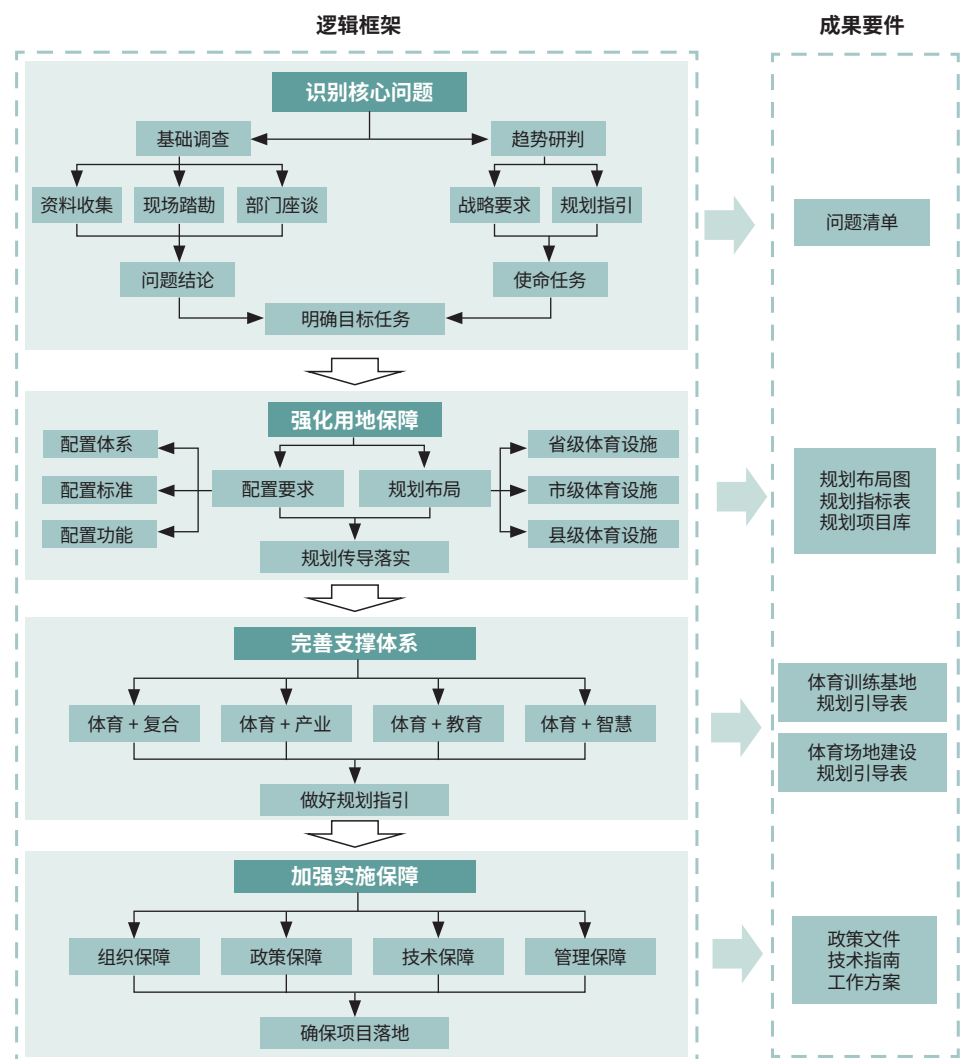


图2 省级体育设施专项规划编制的逻辑框架

(2) 强化用地保障, 促进规划传导落实。研究体育设施发展需求和配置要求, 明确配置体系、配置标准、配置功能, 测算体育设施需求规模; 细化体育设施空间布局, 形成“一图一表一库”, 对市、县级体育设施专项规划提出传导落实和空间管控要求。

(3) 完善支撑体系, 做好规划指引。完善体育场地转化引导、体育产业发展、后备人才基地建设和数字体育融合等相关支撑体系, 形成体育场地建设、体育训练基地等规划指引, 促进体育事业高质量发展。

(4) 加强实施保障, 确保项目落地。通过强化组织保障、政策保障、技术保障、管理保障等, 形成一系列促进体育场地建设的政策文件、指导规划编制的技术指南、加强体育管理人才培养的工作方案等, 推动项目落实落地。

3 湖南省体育设施专项规划实践

近年来, 湖南省的群众体育事业蓬勃发展, 竞技体育也保持着健康持续发展的态势, 青少年体育梯队初步成型, 体育产业呈现出持续发展的良好局面。截至 2022 年底, 全省体育场地面积达到 14 621.45 万 m^2 , 人均体育场地面积为 2.20 m^2 , 然而与全国平均水平相比仍存在一定差距。全省范围内已有 4 161 个城市社区建成 15 分钟健身圈, 这一比例占城市社区总数的 93.70%。此外, 通过积极探索体育与文旅、教育等多领域的融合, 湖南省以体育场地建设为基础, 构建了全民共享、均衡发展的公共体育服务体系。

3.1 识别核心问题与明确目标任务

首先, 通过分析相关资料, 结合对全省 14 个市(州)的现场调研及部门座谈情况, 全面总结全省体育设施建设存在的核心问题: ①体育用地缺口较大。

各市(州)现状体育用地偏少, 用地缺口较大, 现状人均体育用地面积大多不满足配置标准要求, 全省无一市(州)中心城区人均体育用地达到国家公共设施规划规范中人均体育用地的标准。②体育场地转化不足。截至 2022 年底, 全省人均体育场地面积远低于国家平均水平, 面临人均体育场地面积不足、体育场地转化困难的窘境。由于政策不完善、部门衔接不顺畅等, 现状体育场地引导转化在用地兼容性建设、体育场地转化建设审批流程、“社会力量办体育”等方面存在问题和瓶颈。③竞技体育条件落后。现状竞技体育训练场地分散, 配套设施不全, 缺乏高水平专业竞技训练基地。部分市(州)竞技体育设施条件落后, 难以满足体育专业训练和体育后备人才培养需求。④体育产业结构不优。受各市(州)区域产业结构、经济发展水平、交通便利程度的影响, 体育产业尚未形成规模效应。全省各地区民族特色鲜明、自然条件差异大、资源禀赋各有优势, 具有发展特色体育产业的潜力, 但目前各市(州)尚未依据自身体育产业特色发挥其特色和优势。

其次, 详细剖析国家及湖南省在体育设施建设方面的相关政策及措施, 聚焦体育设施建设的关键内容, 明确近远期发展目标; 梳理和解读国家及湖南省相关上位规划对省级体育设施专项规划的目标指引, 提出宏观举措和行动计划, 以推动体育设施建设近远期发展目标的实现。

3.2 强化用地保障

作为国土空间规划体系中重要的省级专项规划, 省级体育设施专项规划的核心任务是细化落实省级国土空间总体规划的相关要求, 形成各级各类体育设施空间布局安排, 为省级体育发展规划提供用地保障与空间支撑。

3.2.1 明确配置要求

根据区域特色, 规划将全省公共体

育设施分为省(区域)、市(州)、区(县、市)、街道(乡镇)、社区(村)5 级配置体系(表 1), 结合各市(州)现状体育设施建设情况、经济发展水平、相关政策和技术标准要求, 明确其人均体育用地及体育场地指标, 预测体育设施总体规模, 并针对中心城区内重大体育设施及中心城区外公共体育设施提出配置功能要求。

3.2.2 构建空间格局

湖南省体育设施专项规划重点对独立型体育设施提出具体的空间布局安排, 整体布局分为 3 个层次。首先, 对于已确定选址的国家和省级体育设施, 明确设施类型、空间位置、空间边界、用地性质、用地规模、场馆配置等内容; 对于附属型体育设施, 则提出空间位置、建设要求等引导性安排。其次, 对各市(州)中心城区的市、区级体育设施空间位置、设施类型、用地规模和人均体育用地指标等进行引导性安排。再次, 将县级体育设施以项目清单的方式纳入建设计划项目库。最后, 充分融合体育产业的发展需求, 在全省范围内形成“一核、四区、多带”的体育设施总体布局结构(图 3)。

3.2.3 强化管控传导

明确规划约束性指标和刚性管控要求, 同时提出指导性要求, 并健全规划实施传导机制, 是国土空间规划体系关于规划传导落实的新要求。规划坚持保护与开发并重的原则, 在体育设施空间布局上充分衔接“三区三线”, 严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界的刚性管控规则, 规范设施选址并提出用途管制及空间管控要求。同时, 充分细化体育设施专项规划传导内容和传导方式, 形成指标传导、空间位置、管理名录、政策要求等方面层次清晰的传导路径(图 4), 便于指导下级体育设施专项规划的编制, 确保规划层层传导、项项落实。

3.3 完善支撑体系

通过“体育+”的叠加效应, 逐步

表 1 湖南省体育设施配置等级体系

项目名称	省(区域)级	市(州)级	区(县、市)级	街道(乡镇)级	社区(村)级
综合体育场	△	△	△		
综合体育馆	△	△	△		
游泳馆	△	△	△		
冰雪馆	○	○	○		
体育公园	○	△	△		
全民健身活动中心	○	△	△	△	
健身步道		△	△	△	△

注：“△”表示必选；“○”表示可选。

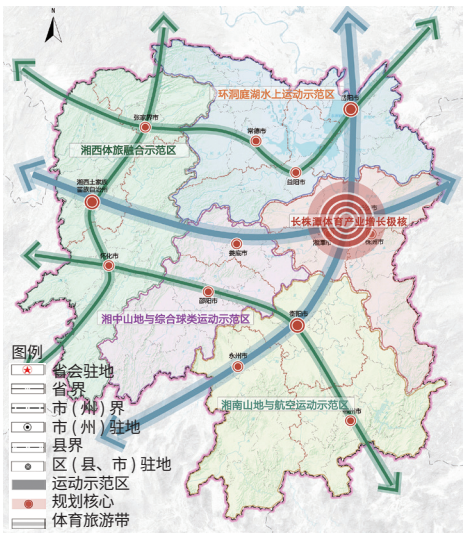


图 3 湖南省体育设施总体布局结构示意图



图 4 湖南省省、市、县级体育设施专项规划传导方式及内容

完善体育场地转化引导、体育产业发展、体育后备人才培养及基地建设、智慧场馆建设及体育服务等相关配套支撑体系，健全公共体育服务体系。

(1) 体育+复合，建立高效完备的场地转化引导机制。首先，推动省体育局与相关省直部门加强会商，鼓励通过政策创新和流程简化，全面推进体育场地建设，并通过创新供地模式，丰富土地供应方式。其次，建立允许建设体育场地的目录清单并定期向社会公开发布，打破信息获取壁垒。最后，优化审批流程，破除体育场地建设转化的政策障碍。

(2) 体育+产业，构建丰富多元的体育产业空间体系。全省形成“一核、四区”的体育产业总体布局，完善以体育产业集聚区为核心的体育产业空间体系，

形成健身休闲产业、竞赛表演产业、智能体育产业、体育用品制造产业、体育培训产业 5 大产业集群，促进体育产业与医疗健康、文化旅游、教育培训和数字产品的全面融合。

(3) 体育+教育，打造体教融合的后备人才培养模式。通过发挥省级体校的龙头作用，改善市级体校的训练条件，恢复县级体校的功能，充分利用体育传统特色学校的现有体育训练设施和生源，结合各级体校训练师资力量，打造体教融合的新模式。

(4) 体育+智慧，提供全民共享的智能数字体育服务。推动加快数字化体育改革，完善数字体育基础设施和生态系统，培育在线健身、智慧体育旅游、体育娱乐等新业态，提升体育服务品质。

同时，鼓励各市(州)打造创新应用场景，持续以数据赋能体育事业发展。

3.4 加强实施保障

实施保障是规划落地的重要抓手，针对当前存在的实施保障主要问题，规划通过制定组织、政策、技术、管理等一系列保障措施(表 2)，推动形成一些指导体育专项规划编制审批的技术指南，出台一系列与体育用地供地、体育设施配建、体育场地转化相关的配套政策，培养一批会技术、懂管理的各级体育部门管理人才，建立一种依托省级数字体育信息平台的管理考核机制，促进全省体育事业高质量发展。目前，由省体育局联合省自然资源厅、省住房和城乡建设厅组织编制的《湖南省市县体育设施

表 2 湖南省体育设施专项规划实施保障对策

保障体系	现状问题	规划对策
组织保障	体育部门话语权相对较弱；基层体育部门规划管理水平不高；多部门合作的实施协调机制尚未建立	省、市、县体育部门同步发力争取加入同级国土空间规划委员会，推动建立规划实施协调机制；加强各级体育部门专项规划人员配备和技术培训，提高基层体育部门的规划管理水平；加强省级统筹，省体育局要会同相关部门建立体育用地要素保障协调机制
政策保障	配建体育设施的规划报批和竣工验收流程不明确，存在政策障碍；非体育用地兼容建设体育设施的建设项目类型、位置和要求不明确，存在信息壁垒；“社会力量办体育”的积极性不高	联合相关部门出台关于体育设施配建、体育场地转化的相关政策措施，通过政策创新、流程优化等手段加快体育场地建设；联合相关部门定期在各自官方网站发布可用于配建体育场地的项目名录，打破信息壁垒，适时给予政策优惠，提高“社会力量办体育”的积极性
技术保障	规划配置体系与配置标准未统一，规划内容与技术要点、成果形式未明确；规划传导落实与实施路径不清晰	出台国土空间规划背景下关于体育设施专项规划的技术指南；明确各级各类规划传导衔接要点和管控要求
管理保障	规划实施落地性不高；规划实施监督考核机制未建立；智慧化管理应用不足，管理效率有待提升	开展规划实施定期评估，强化规划目标、核心指标、重点项目的传导和落实；建立规划实施监督体系，完善省、市、县三级体育部门规划任务和指标考核机制；建立数字体育信息平台，强化智慧化管理手段

国土空间专项规划技术指南》(以下简称《指南》)已于2023年印发。《指南》搭建了国土空间规划体系下市、县级体育设施专项规划的工作框架和顶层设计，为市、县级体育设施专项规划的编制和实施提供了系统性的指引。

4 结束语

随着全民健身国家战略的实施和“多规合一”改革向纵深推进，各地开始探索编制基于国土空间规划体系的各级体育设施专项规划，而如何根据新要求开展体育设施专项规划的编制工作成为当前的难点。因此，深入研究并探索一种基于国土空间规划体系新要求的省级体育设施专项规划技术方法显得尤为重要。本文在国土空间规划体系构建的大背景下，以湖南省为例，通过解析省级体育设施专项规划的定位、要点、任务，建立了“识别核心问题与明确目标任务+强化用地保障+完善支撑体系+加强实

施保障”的规划编制逻辑框架，并提出每一步工作的具体技术措施，以期能够为同类型专项规划编制提供参考，推动构建更高水平的全民健身公共服务体系，促进体育公共服务均等化和体育事业高质量发展。

[参考文献]

[1] 中共中央，国务院．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 [Z]．2019．
[2] 杨奔，黄婧琳．全民健身背景下广西公共体育设施用地规划研究 [J]．中外建筑，2018(11)：70-75．
[3] 李鸣．多元文化语境下的广西公共体育设施规划思考 [C]// 活力城乡 美好人居：2019 中国城市规划年会论文集，2019．
[4] 陈玉娟，周启俊，瞿建平，等．城市公共体育设施配置水平及与社会经济关系研究：以浙江省为例 [J]．现代城市研究，2023(4)：24-32．
[5] 孙思敏，欧洋，赵庆．城市公共体育设施配置专项规划体系研究：以《长沙市体育设施专项规划》为例 [J]．中外建筑，

2014(7)：114-117．
[6] 孙思敏，丁国胜，阳国万，等．双圈层结构下的城市体育设施精准配置与规划思路：以长沙市为例 [J]．规划师，2023(12)：108-114．
[7] 马英，李婧豪，张智胤，等．冰雪竞技体育类临时设施规划设计标准研究 [J]．当代建筑，2023(增刊 1)：124-127．
[8] 杨章期．基于实施性为导向的体育设施规划策略研究：以厦门市为例 [J]．福建建筑，2023(4)：7-11．
[9] 蒋伟．新时代城市公共体育设施规划编制思路研究：以合肥市为例 [J]．安徽建筑，2022(7)：32-33．
[10] 吴慧生．面向 2049：大连体育设施专项规划编制探索 [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，2021．
[11] 杨峰．全民健身背景下的体育设施布局规划实践：以扬州市中心城区体育设施布局规划为例 [J]．江苏城市规划，2017(5)：22-26．
[12] 马运超，孙晋海．基于 GIS 技术的城市体育设施信息系统的设计与开发 [J]．北京体育大学学报，2010(4)：27-30．
[13] 谭中华，戴冰武，曾毅．省级国土空间专项规划传导方式探究 [J]．国土资源导刊，2023(2)：88-92．
[14] 黑富贵，马玉林，杨浦．省级国土空间专项规划的编制思考：以宁夏为例 [J]．中国土地，2021(7)：40-41．
[15] 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．
[16] 韩胜发，李继军，代伟建．国土空间规划视角下省域公共文化设施专项规划研究：以海南省为例 [J]．中国名城，2021(10)：34-42．

[收稿日期] 2024-04-19