

国土空间规划视角下专项规划编制的思考

——以太原市体育设施布局专项规划为例

文 / 崔 盟 太原市城乡规划设计研究院

摘要：随着国土空间规划体系的建立和完善，专项规划的编制成为实现国土空间合理布局和优化配置的重要手段。本文以太原市体育设施布局专项规划为例，探讨在国土空间规划视角下，如何科学编制专项规划，以促进城市体育设施的均衡发展，提升城市居民的生活质量。文章结合太原市实际情况，提出了体育设施布局专项规划的编制原则和方法，最后对规划实施过程中可能遇到的问题进行了思考，并提出了相应的对策建议。

关键词：国土空间规划；专项规划；体育设施布局

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.01.052

引言

国土空间规划是国家对国土空间开发、利用、保护和整治的总体安排，是实现国土空间合理布局和优化配置的基础。专项规划作为国土空间规划的重要组成部分，其编制质量直接关系到规划实施的效果。太原市作为山西省的省会城市，近年来在城市建设和体育事业发展方面取得了显著成就，但也面临着体育设施分布不均、服务能力不足等问题。因此，编制科学合理的体育设施布局专项规划，对于推动太原市体育事业的健康发展具有重要意义。

一、国土空间规划体系对专项规划编制的新要求

（一）强化规划协同的要求

国土空间规划强调“多规合一”，在规划编制过程中，需要将城市发展规划、体育发展规划、城乡规划、土地利用规划等多个规划进行整合，形成一个统一、协调的规划体系。

《全民健身计划（2021-2025年）》，提出在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分钟健身圈全覆盖。山西省委、省政府提出“体育山西、健康山西、幸福山西”的战略目标。《太原市“十四五”体育发展规划》提出2025年形成“百馆兴体”格局，到2035年，将太原市建设成为中部地区体育中心城市。体育专项规划的规划目标是结合各项发展要求及规划目标统筹确定的。

（二）传导上位规划管控的要求

专项规划的编制必须与国土空间规划的总体目标保持一致，落实总体规划确定的国土空间开发保护目标、空间格局、重大基础设施布局等要求。遵循国土空间规划所确定的生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等重要控制线要求。在专项规划编制过程中，存在部分现行控规中规划的体育设施用地位于城镇开发边界外的情形，本次规划全部进行统筹协调。

（三）体现空间属性、纳入统一管理体系

国土空间规划强调空间布局的优化，旨在通过合理

的空间组织和资源配置，实现经济、社会、环境的协调发展。专项规划需要考虑如何在有限的国土空间内，合理配置各类资源。专项规划要将各类要素和项目落实到具体空间上，充分体现空间性。体育专项规划确定按照省市级、城区级、街道级三级体育用地分级体系，并按照相应级别设施对应的建设内容、用地面积、服务半径等要求确定每一项设施的具体选址，增强规划的可实施性和可监管性。

专项规划的成果纳入国土空间规划统一的编制、审批、实施监督管理平台体系。建立起与国土空间规划实施相配套的传导机制，将规划目标、任务分解落实到具体年度计划、项目清单中。

二、体育设施布局规划原则

（一）以人为本，公益导向

体育设施布局规划原则中的“以人为本，公益导向”强调了体育设施规划应首先考虑满足人民群众的体育需求和提高生活质量，同时确保体育设施的公益性，即服务于公众，而非仅仅追求经济效益。在规划初期，应广泛调研和分析居民的体育活动需求，包括不同年龄、性别、职业和健康状况的人群，确保体育设施的布局能够满足多样化的需求。体育设施应布局在居民容易到达的区域，特别是对于老年人、儿童和残疾人等特殊群体，应确保他们能够方便地使用体育设施。

（二）需求引领、经济适用

在规划过程中，应深入分析和预测不同区域、不同人群的体育活动需求，包括体育项目偏好、活动时间、参与频率等，以此为基础规划体育设施的类型、规模和位置。对体育设施的建设和运营成本进行经济评估，确保投资回报合理，避免过度投资或资源浪费。体育设施应具备多功能性，能够适应多种体育活动和赛事需求，提高设施的使用效率和经济效益。在体育设施的设计和建设中，应采用经济适用的材料和技术，控制建设成本，同时确保设施的质量和安全性。

（三）城乡统筹、共建共享

对接国家重大战略，促进全民健身公共服务城乡区域协调发展，引导优质资源向社区和农村基层延伸，打造便民健身圈。坚持政府主导，发挥市场机制作用。激发社会力量办体育的活力，推动公共体育设施共建共治共享，形成全民健身发展长效机制。

三、国土空间规划视角下的专项规划编制思路

（一）明确规划目标和定位

在国土空间规划视角下，专项规划编制的第一步是明确规划的目标和定位。这一步骤对于确保规划的方向性和针对性至关重要，它涉及城市发展需求、城市经济实力、基础设施建设水平、大型赛事承办诉求等多方面的分析和考量。

2014年，《国务院关于加强发展体育产业促进体育消费的若干意见》，提出全民健身上升为国家战略。2020年，山西省委、省政府提出“体育山西、健康山西、幸福山西”的战略目标。《太原市体育事业“十四五”》提出，覆盖城乡的全民健身公共服务体系更加完善。

在综合国家、省、市各级政府的发展要求，统筹太原市自身体育设施基础建设情况，制定太原市体育专项规划总体发展目标为充分依托太原山水旅游资源优势，以“全面提升群众体育、竞技体育及体育产业的发展规模与水平”为目标，打造服务引领全省、充分带动山西中部城市群的区域体育中心城市。

（二）科学划定规划范围

规划范围的确定是规划编制的基础，它直接关系到规划的实施效果和可操作性。科学划定规划范围需要综合考虑地理、经济、社会、生态等多方面因素，确保规划范围既符合实际需求，又具有可操作性。

本规划范围包含市域和中心城区两个层面。其中，市域面积为6909平方公里，中心城区范围与《太原市国土空间总体规划（2021-2035）》确定中心城区范围一致，面积为535平方公里。

（三）规划对象

分析规划区域内的人口分布特点，包括人口密度、年龄结构、居住区分布等，确保体育设施能够满足不同人群的需求。确定体育设施的服务半径，即居民到达体育设施的合理距离，以保证居民能够便捷地使用体育设施。

体育设施是城市公共服务设施的重要组成部分，是指用于开展全民健身、体育训练、竞赛、教学和其他社会体育活动的场所及附属设备。体育用地是专门用于建设城市公共体育设施的土地，包括体育场馆用地和体育训练用地。本次规划主要对太原市中心城区街道级以上公共体育设施进行用地布局规划，对社区级公共体育设施提出配建标准和建设要求，不做详细的用地布局规划。

四、体育设施布局存在问题

（一）人均指标相对较低

人均体育场地方面，太原市人均体育场地指标落后于全国平均值，截至2022年，人均指标方面（按常住人口数543.5万人），每万人拥有体育场地20.4个，人均体育场地面积2.16平方米，低于全国（2.62平方米/人）、全省（2.56平方米/人）平均水平。人均体育用地方面，现状中心城区人均体育用地0.36平方米，未达到《城市公共服务设施规划标准（征求意见稿）》中500万以上城市规划人均公共体育设施建设用地指标0.6-0.8平方米的要求。

（二）大型体育场馆和专业训练场馆供给不够

与南京、杭州等其他省会城市相比，竞赛场馆规模小，标准低，满足大型赛事能力弱，20000座以上体育场只有两处，1500座以上游泳馆只有一处，距离“中部地区体育中心城市”的建设目标还有较大差距。同时，竞技体育专业训练场馆不足，篮球、水上训练等专业训练基地缺乏。

（三）体育设施布局不合理

一是老城区、新城区布局分布不均衡，二是城乡发展不平衡，三是结构失衡，体育场馆主要集中在省、市级，区级及以下级别场地数量不足，群众身边的公共体育设施存在较大短板。

（四）社会体育资源共享不足

体育设施在城市和乡村、不同社区之间的分布存在显著差异，一些地区可能拥有丰富的体育设施资源，而另一些地区则资源匮乏。由于管理和运营机制的不完善，部分体育设施的使用效率不高，存在闲置或过度拥挤的现象，无法满足居民的多样化需求。社会体育资源的信息流通不畅，居民往往难以获取到周边体育设施的准确信息，包括设施的位置、开放时间、使用规则等，影响了资源的有效利用。社区居民对体育设施的参与度和归属感不足，缺乏有效的社区参与机制，导致体育设施的利用率和社会效益未能最大化。

五、国土空间规划视角下专项规划策略

（一）完善体系、补足短板

对现有的国土空间规划体系进行全面梳理，识别出体系中的空白点和薄弱环节，明确需要加强或补充的领域。通过调研和分析，确定在国土空间规划中存在的短板，如生态环境保护、基础设施建设、公共服务设施分布不均等问题。根据短板识别的结果，设定具体的规划目标和指标，确保专项规划能够针对性地解决问题，提升整体规划水平。编制专项规划方案，包括详细的空间布局、功能分区、发展策略和实施措施，确保规划的可操作性和实效性。制定相应的政策措施，为专项规划的实施提供政策支持和资金保障，确保规划目标的顺利实现。

（二）立足实际、明确标准

深入分析规划区域的实际状况，包括自然资源、生态环境、经济发展、社会结构、文化特色等，为规划提供准确的基础数据和信息。根据现状分析，评估规划区域的发展需求和潜在问题，明确规划的目标和重点领

域。依据国家和地方的相关法律法规、政策指导以及行业标准，制定本地区的规划标准和指标体系，确保规划的规范性和指导性。设定清晰的规划目标和预期成果，包括短期和长期目标，以及相应的量化指标，便于规划的实施和评估。基于实际需求和标准要求，制定具体的规划策略和措施，包括空间布局、功能分区、项目安排、资金预算等。

（三）近远结合、上下衔接

在制定专项规划时，既要设定近期可实现的目标和措施，也要考虑长远的发展愿景和战略规划，确保规划的连续性和发展性。确保地方规划与上级规划相协调，避免规划冲突和资源浪费，同时也要确保下级规划能够落实上级规划的要求和目标。在国土空间规划中，不同领域的规划（如经济发展、生态环境保护、城乡建设等）需要相互协调，确保规划的一致性和协同效应。规划不仅要制定合理的目标和策略，还要考虑实施的可行性和操作性，确保规划能够顺利转化为实际行动。建立规划的动态调整机制，根据实际情况和外部环境的变化，适时对规划进行调整和优化，确保规划的适应性和灵活性。

（四）兼容复合利用

太原市城市建成区用地资源紧张，鼓励利用公园绿地、广场用地等非体育用地及闲置废弃地、临时用地等空置场所配套建设向大众开放的公共体育设施，加大用地兼容力度，节约集约用地，解决体育场地用地供给不足问题，丰富扩大体育活动的承载空间。此外，还应强化建筑功能复合，包括利用废弃工业厂房改造成体育运动空间，鼓励商场、写字楼等建筑物在屋顶平台或室内开辟健身房、操房、室内球场等体育运动场地等，并给予相应的优惠政策。

六、专项规划用地布局

（一）分级体系

建立“省市级——县区级——街道（乡镇）级——社区（村）级”四级配置的公共体育设施分级体系，既满足体育赛事的要求，又满足全民健身的需要。

省市级公共体育设施。服务于全市乃至全省的公共体育设施，以大型竞演赛事和竞技训练为主要功能，兼顾全民健身、青少年体育、体育产业示范、体育文化交往等功能。

县区级公共体育设施。结合行政区域设置的服务与各县（市、区）的公共体育设施，以全民健身为主要功能，兼顾竞演赛事、竞技训练、群众体育赛事服务功能。

街道（乡镇）级公共体育设施。服务于街道（乡镇）的公共体育设施，以提供群众体育赛事、全民健身为主要功能。

社区（村）级公共体育设施。服务于社区或村的公共体育设施，以提供居民日常健身活动为主要功能。

（二）规划结构

构建“一主”、“两副”、“三带”、“多区”的体育设施网络。

“一主”。为太原中心城区，强化中心城区功能提升，重点完善各级各类体育设施，优化服务水平，构建均衡化的体育设施体系，提升城市品质，增强太原人民的获得感、幸福感、安全感。

“两副”。形成“南太忻、北综改”的体育健身副中心区域。在与中心城区体育设施互补的基础上，重点围绕足球、冰雪、水上、航空等运动项目，开展特色体育设施规划建设，打造体育设施示范区域。

“三带”沿太原市覆盖区域的主要水域和山脉，打造三条体育健身休闲带。沿汾河两岸，打造汾河体育休闲带；依托太原市东、西、北三面的太行山、吕梁山、系舟山、云中山等山脉打造太原山地体育休闲带；依托太原市域内的湖泊、湿地和水系，建设园林水系体育休闲带。

“多区”各区结合自身发展条件及现有设施分布，坚持因地制宜、突出特色、提升品质，打造富有活力、形式多样、特色鲜明的体育功能区。如迎泽区可以建成“宜居健身休闲区”；尖草坪区可建成“康养健身休闲区”；万柏林区可建成“户外运动休闲引领区”；晋源区可建成“体育、文化融合健身休闲区”；杏花岭区可建成山地户外运动公园休闲区等。

结束语

在国土空间规划的宏伟蓝图中，不仅绘制了发展的脉络，更注重了人与自然的和谐共生。优化体育设施布局，科学划定规划范围，每一项策略的实施都是对未来负责任的态度。我们坚信，通过这些细致而全面的规划，能够为城市的可持续发展奠定坚实基础，为居民提供更加健康、便捷的生活环境。让我们携手前行，在规划的指引下，共同创造一个更加繁荣、宜居的未来。

参考文献

- [1] 谢沁. 国土空间总体规划编制视角下专项规划综合平衡机制初探[C]//中国城市规划学会. 人民城市，规划赋能——2022中国城市规划年会论文集（20总体规划）. 天津市城市规划设计研究院有限公司；2023：7.
- [2] 李梦麒. 国土空间规划视角下的全域土地综合整治专项规划编制探讨[C]//中国智慧城市经济专家委员会. 2023年智慧城市建设论坛上海分论坛论文集. 山东建土地房地产评估测绘有限公司；2023：2.
- [3] 张小松. 规划编制实践视角下的国土空间总体规划新思考[J]. 城市建筑, 2021, 18(28): 74-77.
- [4] 战强, 赵要伟, 刘学, 等. 空间治理视角下国土空间规划编制的认识与思考[J]. 规划师, 2020, 36(S2): 5-10.
- [5] 张媛明. 市-区府际事权视角下国土空间规划编制思考[J]. 现代城市研究, 2019, (12): 47-53