
引导社会资本利用废旧厂房和 闲置场地建设体育设施

李司东¹ 刘学华² 陈畅¹ 雷喻捷¹¹

(1. 上海市人民政府发展研究中心 200003;

2. 上海发展战略研究所 200032)

【摘要】：以“鼓励社会力量参与体育设施建设”理念为指导，推进体制机制改革，破除各项障碍，在上海“卓越全球城市”建设目标指导下，寻找和破解废旧厂房和闲置场地改建的薄弱环节，以增加优化体育设施建设为核心，以满足市民对上海优质体育供给的期待为宗旨，坚持“调机制、强监管、兴业态、补短板”，积极吸引社会资本参与，打造上海体育设施建设在新时代新阶段的新面貌。

【关键词】：社会资本 废旧厂房 闲置场地 体育设施

【中图分类号】：G818 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2020)08-0099-009

体育产业是社会、经济发展到一定阶段，人民物质生活水平日益提高之后，消费需求倾向于提高身心素质、提升精神风貌、凸显个性发展的产物。加快发展体育产业，是党中央和国务院的重要战略部署，是主动适应经济发展新常态、培育新的经济增长点的内在要求。2017年国务院印发的《关于“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》中指出，重点支持中小型全民健身中心、社区多功能运动场地建设，充分利用体育中心、公园绿地、闲置厂房、校舍操场、社区空置场所等拓展公共体育设施场所。由于社会经济的快速发展以及产业结构的不断调整，上海出现大量废旧厂房和闲置场地，将其中一部分废旧厂房、场地改建为体育设施，有助于整合闲置资源，提高资源利用率，激发城市活力、重塑城市品牌内核、提升城市全球影响力，有利于提升城市软实力，助推上海未来建设成为综合性的全球城市。

一、社会资本利用废旧厂房和闲置场地建设体育设施现状

(一) 上海废旧厂房和闲置场地利用现状

近年来，上海共批出2万幅、75万~80万亩的建设用地，但目前还有2000多幅、17万~18万亩土地批而未用。在上海2400平方公里的建设用地中，工业用地占到1000平方公里，而这1000平方公里的工业用地中，又有100平方公里以上可以二次开发，也就是说有1/10的土地闲置。

1. 上海旧工业建筑改造发展现状

作者简介：李司东，上海市人民政府发展研究中心研究人员。刘学华，上海发展战略研究所副研究员。陈畅，上海市人民政府发展研究中心研究人员。雷喻捷，上海市人民政府发展研究中心研究人员。

上海旧工业厂房改造实践始于1990年代中期,最初为一些区位优势较好的厂房改造为商业性建筑,这属于“经济自救”式的发展模式。例如,位于莫干山路的莫干山大饭店,由上海面粉公司的废弃车间改造而来;这一阶段,一批艺术家和设计师开始进行相应的研究工作,产生不少成功的作品。1990年代中期以后,上海旧工业建筑改造范围加以发展和扩大,纺织系统的改造活动迅速扩展并产生了积极影响,产生了一批旧工业建筑改造再利用的成功实例,如中华印刷厂改造的汉生大酒店。与此同时,一批艺术家在旧厂房、旧仓库里完成了自己的实践,如刘继东的创意仓库、郑家成的设计工作室、东大名创库等。最为有名的是1990年代末,登馄艳完成的苏州河畔旧仓库改造并获得了亚洲遗产保护奖,同时引发了一股设计师争相租用旧仓库实践的热潮。由于苏州河畔旧仓库遗产改造和保护的实践,上海各界特别是政府部门注意到了旧工业建筑的保护和利用问题。上海市政府出台了一系列保护法规,并颁布许多历史保护建筑名单,其中旧工业建筑很多,推进了旧工业建筑改造的发展,变自发的民众行为为政府引导、支持、鼓励,社会各界积极参与的自觉行为。

2. 上海旧工业厂房改造设计方式

(1) 空间功能的转换。

旧工业厂房被废弃,主要是其“功能生命”已经结束,其提供的产品已不被社会接受。在这个前提下,功能转换便显得迫在眉睫。功能转换,是根据旧工业建筑的空间结构,与之匹配相适应的新功能,根据新功能去摒弃旧工业建筑与之不符的结构,对留下来的进行保护修缮,并进行必要的装修。这种方式投资少,建设周期短,对周围远景影响小,这种方式在上海是最常用的。例如,老场坊便是转宰牲功能为旅游业,在保留原有框架的基础上完成了改造。

(2) 新旧对比融合。

就是传统与现代并存,旧工艺与新工艺并存。新旧融合在内部空间和外部空间有不同的表现。在内部空间上,主要是根据新功能的需求,在不影响新功能的前提下那些具有一定历史、艺术、社会价值的东西可以保留下来,不被保留的可以用现代工艺来做。这样通过新旧对比,既表达了对历史的尊重,又创造了丰富有趣的空间。对于那些有一定历史价值的后工业建筑,外部空间的处理应该谨慎一些,保留大部分外部空间结构,进行局部的翻新和修缮,新建的东西风格应符合原有建筑。

(3) 空间整合与重组。

当原有的空间结构不足以适应新功能时,就应该根据新功能的需求,通过化零为整或化整为零的方式进行空间的重新分配与组合。常见的方式有插入夹层,中庭,空间组合。

(4) 外部环境的整治和共生。

旧工业建筑外面大多杂乱,单调,缺少特色,在改造的过程中对外部环境的整治极为重要。主要方式有:规划步行空间、小型广场、庭院、绿地、水池等。

3. 上海旧工业厂房改造趋势

上海近现代工业基础深厚,现存有大量的旧工业建筑厂房,发掘旧工业建筑厂房所蕴藏的社会价值、历史价值、艺术价值日益重要。

(1) 形成创意产业园。

创意产业是指“那些很大程度上依靠个人创意、技能和天赋而建立起来的,并在知识产权的建立和保护下,能够为社会创造潜在工作职位并带来潜在社会财富的产业的总称”。上海的创意产业园近年来呈蓬勃发展趋势,已经形成很多创意产业集聚区。旧工业厂房的改造,可以为它提供场所,旧工业建筑营造的怀旧与时尚并存的氛围会为创意产业人群提供创业的源泉。

(2) 面向展馆方向的旅游开发。

旧工业建筑厂房蕴藏的社会、历史、艺术价值,加上现代工艺的辅助,其环境适应性将大大加强。旧工业建筑的改造涉及社会、建筑、历史、艺术,与社会生活的很多方面有千丝万缕的关系,展品展览与旧工业建筑厂房会相得益彰,双方得利。

(3) 自发生长的新都市主义社区。

旧工业建筑厂房的改造具备复兴城市衰败区域的力量,新的区域通常在城市的不发达地区自发形成,而并非城市规划行为的结果。这种自发性的特点导致了最初艺术区管理的无序性。随着艺术区的发展,自发的艺术区俱乐部开始形成,区内成员共同协商,形成统一的管理机制,这种混乱的状态逐渐被改观。随着艺术区影响范围的逐渐扩大,市场与政府也先后介入,最终以商业化形式结束起初的无序性,成为健全的城市新区。

(4) 特色商业街。

特色商业街是大量同类型或相关商业集聚起来形成的一个消费中心,旧工业建筑群可以为商业提供很好的依托场所,其浓厚的文化底蕴、独特的艺术形象、深厚的历史底蕴,能营造出一种雅致的氛围,是吸引人前来的保证。

(二) 社会资本对废旧厂房和闲置场地改建市场准入的评价

如何让更多的社会资本进入体育产业,盘活存量土地,加快体育场馆设施建设?当前上海最为关键的是出台政府扶持性政策,减少各类税费。政府要建立相关体制机制,鼓励社会热心体育事业的企业家关注体育事业,最终实现互利共赢。但目前国家和上海在旧厂房改造过程中,还存在资金不足、经验有限、人才缺失等问题。

根据国务院、上海市关于加快发展体育产业的文件精神,对于符合条件的体育类非营利组织的收入,可按税法有关规定,享受企业所得税相关优惠政策。企业发生的关于体育竞赛表演等符合条件的广告费支出,可以按照税法规定扣除。对财政部门拨付事业经费的单位自用房产免征房产税。对于群众健身的公共体育设施日常运行和维护给予经费补助等。主要政策如下:

1. 国家层面

《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》提出改革城市管理体制。明确中央和省级政府城市管理主管部门,确定管理范围、权力清单和责任主体,理顺各部门职责分工。推进市县两级政府规划建设管理机构改革,推行跨部门综合执法。在设区的市推行市或区一级执法,推动执法重心下移和执法事项属地化管理。加强城市管理执法机构和队伍建设,提高管理、执法和服务水平。

2. 上海市层面

一是《上海市城市更新实施办法》,提出城市更新工作实行区域评估、实施计划和全生命周期管理相结合的管理制度。区域评估要确定地区更新需求,适用更新政策的范围和要求;实施计划是各项建设内容的具体安排;全生命周期管理是以土地合同的方式,通过约定权利义务,进行全过程管理。

二是《关于盘活存量工业用地的实施办法(试行)》，对盘活零星工业用地的条件、开发方式和使用要求、闲置土地处置都提出了明确要求，并提出盈余平衡管理的原则，即市规划国土资源局负责组织、协调全市盘活存量工业用地工作，依法制定相关规划和土地管理政策，统筹转型地区的规划和计划管理，会同区县政府组织编制市政府确定的特定区域控制性详细规划，按照职责开展规划土地管理。市政府相关部门依法在各自职责范围内，研究制定盘活存量工业用地的配套政策，做好相应服务、管理工作。各区政府是盘活存量工业用地的责任主体，负责辖区内存量工业用地的使用管理，会同市规划国土资源局组织编制存量工业用地转型规划(以下简称“转型规划”)、非特定区域控制性详细规划，制定年度实施计划(以下简称“年度计划”)，协调推进盘活项目的实施，按照职责开展规划土地管理。

3. 社会资本对废旧厂房和闲置场地改建方式

PPP(Public-Private Partnership)模式，即政府和社会资本合作，是公共基础设施中的一种项目运作模式。在该模式下，鼓励民营企业、民营资本与政府进行合作，参与公共基础设施的建设。PPP是以市场竞争的方式提供服务，主要集中在纯公共领域、准公共领域。PPP不仅是一种融资手段，还是一次体制机制变革，涉及行政体制改革、财政体制改革、投融资体制改革。对于规模较大且产权属于国家或者集体的旧厂房改造项目可以采用PPP模式，因为PPP模式的优点恰好可以对以上困境进行有效补充。近年来，我国PPP模式的应用与研究日益成熟，项目数量和项目投资额也在稳步提升，民间资本的投资范围也逐渐扩大，项目落地周期也较以往有了显著的缩短。一些公共事业、文化产业和医疗卫生事业上也已经逐渐引入民间资本，PPP模式在我国已经向更加规范的方向发展。

一是PPP运营模式步骤。采用社会资本独资PPP模式的旧厂房改造项目主要运营步骤如下(图1)：(1)政府通过招标引入社会资本(或合资)，与之签订《特许加盟协议》。(2)成立社会资本独资的特许项目公司。(3)特许经营期限内的项目融资、投资、建设、运营由特许经营项目公司完成。(4)特许项目公司负责创新创意园区的日常管理和运营，以及授权范围内各项资产的更新改造等事宜。(5)在特许经营期限结束时，项目公司将所有设施无偿转让给政府(或指定部门)。

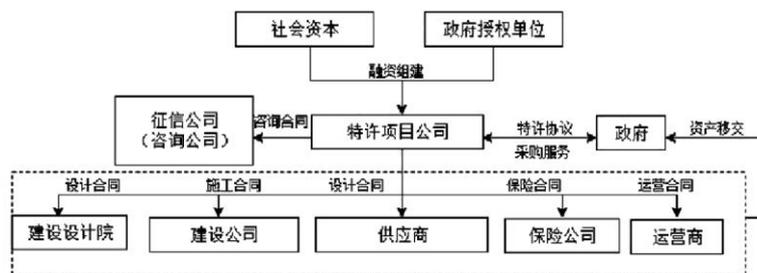


图1 旧厂房改造项目社会资本独资PPP模式路径图

二是运营模式构建。旧厂房改造项目采用社会资本与政府授权单位共同开发的，可采用社会资本与原产权单位共同出资组建特许项目公司，由特许项目公司承担改造后的创意园区的运营管理工作。具体运作步骤如下(图2)：(1)政府通过招标引入社会资本。(2)由中标社会资本和政府下属的授权单位合资组建特许项目公司。(3)政府与特许经营项目公司签订特许经营协议。(4)特许项目公司应在特许经营期内完成项目的融资、投资、建设和运营。(5)在特许经营期限结束时，项目公司将所有设施无偿转让给政府(或指定部门)。

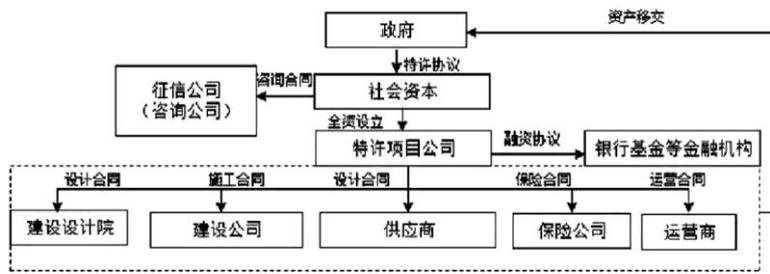


图 2 旧厂房改造项目社会资本控股 PPP 模式路径图

通过将 PPP 模式应用于旧厂区、空闲用地改造为文化创意园区项目,为旧厂区改造提供资金经验支持并提供可行性技术解决方案。利用 PPP 模式促进政府机构与各参与方之间的信息共享,在节约政府财政投入的同时,利用社会资本的丰富设计运营经验提升城镇文创产业发展水平,实现“创新、协调、绿色、开放、共享”的绿色经济发展理念。

二、废旧厂房和闲置场地改建存在的问题

(一) 体制机制、政策引导方面

废旧厂房和闲置场地改建成体育设施作为一个复杂的系统工程,从市场准入、场馆建设到运营服务、规范监管,需要建立一套符合实际的运营管理机制以及具体的操作执行系统。目前该项工作在体制机制、政策引导、产权明晰等方面存在不少瓶颈问题。

1. 废旧厂房和闲置场地改建的体制机制难题

利用废旧厂房和闲置场地改建成体育设施是一个横跨多个政府部门管理权限的复杂工作,目前体育主管部门“小马拉大车”的管理现状,制约了废旧厂房和闲置场地改建的部门联动和协调发展。

2. 政府引导工作有待进一步提高

上海体育部门密切关注体育设施管理,并于 2018 年 3 月牵头制定了《上海市体育设施管理办法》,鼓励社会组织和个人以捐助、赞助、投资等方式,参与体育设施的建设和运营。但该办法主要针对已有场馆的运行管理,对于社会资本的引入和收益分配没有深入探讨,引导力度有待加强。

3. 场地产权有待进一步明晰

上海的废旧厂房和闲置场地普遍面临产权不清、运营效率低的挑战,导致社会资本的投入存在顾虑,资本投入不足难以满足日益增长的市场需求。

4. 优惠措施有待进一步细化

上海各区优惠措施各不相同,缺少统一指导和规范管理,社会资本对于体育产业生态信心仍然不足,对于投入回报存在疑问。需要进一步整合现有相关扶持政策和资金,制定更加贴合实际的优惠政策,吸引社会资本投入。

(二)用地政策方面

目前,我国社会力量利用非体育用地(如废旧厂房、公园绿地、闲置土地等)投资运营体育场地,在获得土地使用权、办理项目规划许可手续、缴纳房产税和城镇土地使用税等方面存在一定的问题,阻碍了社会力量参与体育场地的投资运营。

1. 土地使用权难以取得,土地资源是建设体育场地的前提和基础

《中华人民共和国土地管理法》规定,我国实行土地用途管制制度,但随着土地供应日趋紧张,社会力量投资运营体育场地在获得土地使用权方面存在较大难度。从城市建设用地性质划分看,参照《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB50137-2011),仅体育用地(A4)和康体用地(B32)可用于建设体育场地;从土地供应方式看,根据建设项目的性质和功能,符合国土资源部《划拨用地目录》项目用地的可以采取划拨方式供应土地,不符合划拨用地的,应采用出让方式供地,故我国体育用地绝大多数由政府以划拨方式无偿供地。

社会力量单独投资运营体育场地在很大程度上难以被认定为公益性项目,所以难以通过划拨方式获得用地,国内完全由社会力量投资运营的场地通过政府划拨方式获得土地使用权的案例凤毛麟角。虽然康体用地(B32)可采用招拍挂或协议出让的方式有偿取得,但场地建设具有获取土地成本大、建设周期长、投资回报率低等特点,因此,企业出于利益综合考量,一般不会采取招拍挂或协议出让等方式获取土地使用权。

2. 用地规划许可难以办理

一是社会力量利用非体育用地投资运营体育场地时受用地性质的限制,在办理建设项目许可手续方面存在一定障碍。二是若变更土地性质建设体育场地,涉及自然资源、规划、园林等多个部门审批,相关手续十分复杂。即便不需要变更土地用地性质,由于相关配套政策尚未出台,现实中也难以操作,如利用废旧厂房改造建设体育场地,在具体实施过程中无法办理建设项目许可等手续。三是利用闲置土地建设临时体育场地,因临时体育场地的规划审批手续尚不明确,难以办理建设项目许可手续。

3. 利用公园绿地投资运营体育场地无法办理规划许可手续

从国家层面看,2014年10月国务院出台的《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,明确提出充分利用郊野公园、城市公园、公共绿地及城市空置场所等建设群众体育设施。将公园绿地、住宅区绿地及体育健身活动场地进行整合,进一步发掘其本身的游憩、健身功能,让绿地为群众体育建设服务,提高绿地的综合利用效率。由此可见,利用公园绿地等拓展群众体育健身场地是大势所趋,但在具体的实践过程中,社会力量利用公园绿地投资运营的体育场地项目因受用地性质的制约,无法取得《建设用地规划许可证》和《建设工程规划许可证》。

4. 利用废旧厂房投资改建体育场地难以办理项目许可手续

废旧厂房属于城市存量工业用地,改建体育场地具有天然优势,将其打造成集办公、文化艺术、休闲娱乐、体育为一体的小型城市综合体,变废为宝,不仅避免了“大拆大建”的开发模式,也实现了闲置工业建筑的再利用,符合可持续发展的要求。在改建过程中,体育场地用地性质与废旧厂房原用地性质不相符,无法办理建设项目许可证,须经相关政府部门办理变更土地性质和土地权属的法定手续,其变更程序十分繁杂。

5. 社会力量投资运营临时体育场地的规划审批手续不明确

利用闲置土地投资运营临时体育场地可破解健身“去哪儿”的难题。临时体育场地相较于传统永久性建筑而言,具备搭建周

期短、重复利用率高、拆迁搬迁便捷、受场地条件和季节限制较小等优点,如以气膜馆和装配式建筑为代表的新型临时体育场地备受青睐。但遗憾的是,利用闲置土地建设的新型体育场地,其建设项目规划审批手续、建设要求、保障措施等尚不明确,社会力量难以办理规划审批手续。

6. 缺少规划建设指引

国家关于利用闲置地、临时地、公园绿地等非体育用地建设体育场地的原则性政策是明确的,但并未就此给出具体的操作性政策或解释,缺少规划建设指引性内容,难以为社会力量利用非体育用地投资运营体育场地提供实质性指导。一是缺少利用兼容性用地建设体育场地的规划指引,如公园绿地兼容建设公共体育场地,在不影响主导功能的前提下可建体育场地的面积占比、场地类型、功能等方面的具体标准尚未明确。二是利用闲置地、存量房等建设室内外体育场地,其场地选址、土地权属、用地规模、开发时限、获取建设权限渠道、配置要求等方面的缺乏指引。

7. 税收优惠政策难以享受

根据现行有关房产税和城镇土地使用税的现行法律规定,社会力量作为体育场地的业主,应按照所占用的用地面积和房产原值等缴纳城镇土地使用税和房产税。由《关于体育场馆房产税和城镇土地使用税政策的通知》(以下简称《通知》)可知,运营大型体育场馆的企业,符合条件的事业单位、社会团体、体育基金会和体育类民办非企业单位可作为减免房产税和土地使用税的主体。部分民营企业性质的场馆运营机构,因不符合现行税法及《通知》规定,虽企业单位运营场馆符合国家政策导向,但因相关税收政策不配套,造成同一场馆事业单位和民营企业运营缴纳的税赋差距较大。

三、国内外经验借鉴

(一)国内经验

1. 广州利用非体育用地建设社区小型足球场

社区小型足球场可配建在大型体育中心、公园广场、楼顶竖向空间等。广州高度重视利用城市闲置空地、楼宇房顶、社区边角、公园绿地等非体育用地建设社区小型足球场,开展足球运动和健身休闲活动,适时出台了《广州市社区小型足球场规划建设和使用管理暂行办法》和《关于支持足球场地设施规划建设的若干政策意见》,为足球场地的建设提供了规划指引及用地保障。

2. 杭州雪狼体育运动中心

雪狼体育运动中心位于杭州萧山经济开发区,是几个爱好运动的民营企业家在“三改一拆”背景下合股投资开发的。雪狼体育运动中心占地面积约1万平方米,拥有18个羽毛球标准场地,2片比赛级木地板篮球场以及用于日常训练、教学的PVC半场,还设置草地足球、草地网球、乒乓球、斯诺克、力量健身等场地,并配备国际国内知名品牌运动器材。雪狼体育运动中心开业之后收费相对低廉,因此受到了很多体育爱好者的欢迎。该体育中心每天早上还将部分场馆免费提供给体育爱好者。

3. 昆明勇恒体育中心

勇恒体育中心位于昆明市盘龙区龙庆路,是在原昆明煤机厂旧厂房的基础上打造而成。该体育中心占地8000平方米,于2015年1月对外正式开放、营业。建成后的勇恒体育中心拥有2个室内5人制足球场、2个网球场、14个羽毛球场、两个正规篮球场、1个拳击场和1个能容纳14张乒乓球桌的场地,是昆明市最大的室内体育中心。开业至今由于经营灵活,已获取一定的经营利润。

4. 余姚创优体育中心

浙江省余姚市创优体育中心占地 3000 多平方米,是在一处做饮水机配件旧厂房的基础上改造而成。该体育中心建成于 2014 年 12 月,有两个标准篮球场、一个 40 米×20 米的室内足球场,一个羽毛球场和一个综合训练房。由于经营方面的问题,创优体育中心目前赢利很少,多以开展公益性活动为主。

(二)国外经验

1. 美国

美国联邦政府针对参与体育场馆建设的公司,推行了“税收减免”政策,使参与体育场馆建设的公司在特定时间内减免财产税。这一政策的推行在很大程度上激励了私人资本对体育场馆融资的介入。若发行债券建设体育场馆,税收减免可使借债人的成本减少。州政府和地区层面的税收补助多于联邦政府,通常施行资产税减免政策。

2. 日本

(1)执行健全的体育场馆设施建设资金补助规定。

日本许多政策法规明确提出支持场馆设施建设,而且为了把“支持”“补助”落到实处,体现其公平性、公正性,在《体育运动振兴法》中制定了许多有关体育场地设施补助方面的规定,如“学校改善体育场馆设施投入经费,国家将补给学校该预算内的部分补助”。日本最新修改的《社会体育场馆设施建设补助要领》,对体育场馆设施建设补助的对象、事项、要求、补助标准等规定更加明确。

(2)引进民间资源进行经营与管理,实行指定管理者制度。

新的民间管理制度取代传统公共管理制度,不仅节约了资本,而且在一定范围内提高了服务质量。日本的指定管理制度与以往对外承包管理相比,各级地方政府彻底放开了管理权,包括职工的人事权以及运作方式,原则上,政府只负责制定要求达到标准,而具体操作直接交由代理管理者进行。

3. 英国

(1)社区体育中心。

由中央政府购买,地方政府负责维护,社区体育俱乐部私人购置或者租赁;其分类细致,依所有权性质包括社区体育中心、商业体育俱乐部、学校及各类营利性和非营利性的民间体育设施等,实行标准化建设。如 20 世纪 80 年代,英国体育理事会制定了基本标准,要求每 2.5 万人的社区建一个体育中心;体育场馆内部设计以羽毛球场作为参照标准。

(2)社区体育设施管理呈现多元格局。

2002-2005 年地方政府管理公共体育设施的比例从 73%降为 62%,至 2006 年低至 47%;私人管理是指政府与合作伙伴达成协议,按一定价格将社区体育设施管理委托给第三方,即让产品和服务市场化。

四、上海废旧厂房和闲置场地改建的总体思路和对策建议

(一) 总体思路

以“鼓励社会力量参与体育设施建设”理念为指导,推进体制机制改革,破除各项障碍,在上海“卓越全球城市”建设目标指导下,寻找和破解废旧厂房和闲置场地改建的薄弱环节,以增加优化体育设施建设为核心,以满足市民对上海优质体育供给的期待为宗旨,坚持“调机制、强监管、兴业态、补短板”,全力吸引社会资本参与,打造上海体育设施建设在新时代新阶段的新面貌。

(二) 废旧厂房和闲置场地改建的对策建议

1. 加大体育用地供地力度,采用租赁等方式向社会力量供地

(1) 加大体育用地的供地力度。将体育用地足额纳入城镇年度土地利用总体规划,体育用地在选址上应尽量靠近居住区,以满足群众就近健身的需求。已规划的体育用地应尽快立项建设,短期内难以开工建设的,可采取移动装配式建筑建设临时体育场地。

(2) 从土地供应方式上来解决社会力量难以获得土地使用权的问题,即采用租赁等方式向社会力量供地。一是以租赁方式向社会力量供应土地,政府作为土地供应方,签订国有土地租赁合同,社会力量向政府支付一定的租金即可。二是以先租后让、租让结合的方式供应土地的,租赁期满符合条件的可转为出让土地,在社会力量使用租赁土地达到合同约定条件后须办理出让手续时,可采取协议方式。

(3) 采用“点状供地”的方式提供建设场地,解决社会资本存在非体育用地建设体育场地“规划难”“用地难”的政策瓶颈。利用绿化用地、闲置土地、废旧厂房、边角地等建设体育场地的,在不影响用地规划布局的前提下,按照点状规划、点状报批、点状供地,实现点状建设。这在一定程度上减少了土地占用指标,缓解了利用非体育用地建设体育场地的用地困境。

2. 制定非体育用地及兼容性用地规划建设指引

社会力量利用非体育用地投资运营体育场地的,政府可参照国土资源部《产业用地政策实施工作指引》,研究制定相关社会力量投资运营体育场地用地政策规划指引。

(1) 细化兼容性土地建设体育场地用地政策。

公园绿地、居住区及旧厂房等土地中兼容体育场地建筑面积不超过15%的,仍按原用途管理。其他情形下,同一宗土地上兼容两种以上用途的,应确定主用途并依据主用途确定供应方式。主用途可依据建筑面积占比确定,也可依据功能的重要性确定,其中确定主用途的结论和理由应写入供地方案,经批准后实施。

(2) 明确室外体育场地用地政策。

体育场地建设在符合城市总体规划和土地利用总体规划要求的前提下,原则上不涉及规划许可及产权登记,所建成室外体育场地为权属单位建筑物业的附属设施,可免于报批;室外体育场地的使用保有年限原则上不少于5年,5年内不得改变其功能用途;室外公共体育场地可根据面积配建一定比例的配套功能用房。

(3) 明确存量房产过渡期的用地政策。

利用存量房产(如废旧厂房)建设体育场地的,可享受在一定年限内不改变用地主体和规划条件的过渡期支持政策,按照康体

或体育用地办理用地、规划手续;过渡期满须办理改变用地主体和规划条件的,除符合《划拨用地目录》的可保留划拨外,其余可以协议方式办理。

3. 优化税收金融、用地许可等对改建工作的政策支持

(1) 优化现行房产税和城镇土地使用税政策。

建议国家体育总局协调财政部门结合大型场馆免费、低收费开放的政策修订相关条例,出台减轻中小型场馆的房产税和城镇土地使用税政策,将“企业运营的大型体育场馆减半征收房产税和城镇土地使用税”改为“企业运营的符合条件的体育场馆可享受减半征收房产税和城镇土地使用税”的优惠政策,如有可能彻底免征。结合体育场馆免费、低收费开放政策,鼓励企业主动为群众提供免费、低收费基本公共服务。建议国家有关部门适时对《体育场馆房产税和土地使用税政策》进行修订,将符合免费、低收费开放条件的社会场地纳入房产税和城镇土地使用税优惠政策的适用范围。

(2) 细化利用非体育用地投资运营体育场地的用地规划许可手续。

社会力量利用非体育用地建设体育场地,应细化其规划许可审批流程。一是绿化用地、闲置土地及三荒土地等用于公共体育场地的,在不违背城市总体规划的前提下,可按照兼容用地办理用地规划手续。二是废弃厂房等存量房产资源用于公共体育场地的,可保留原用地类型5年不变,并按照服务业用途办理用地、规划手续;5年后涉及转让需办理相关手续的,可按照协议出让或租赁等方式办理相关用地手续。三是利用城市待利用地临时建设体育场地的,或利用闲置空地建设气膜场馆或移动装配式临时体育场(馆)时,在不影响近期建设规划、控制性详细规划的实施以及城市市容、安全等前提下,可参照临时建筑办理用地规划手续。

4. 发挥国有企业引领示范作用,撬动社会资本参与

(1) 优化提升城市功能,提升生活性服务业品质。

把国有企业老旧厂房改造与上海产业发展和居民生活配套建设相结合。老旧厂房要按照上海城市总体规划要求,通过功能性流转、创意化改造,发展文化创意产业。围绕全国文化中心建设,深度挖掘老旧厂房文化内涵和再生价值,推动老旧厂房升级改造成为文化创意产业园区、会展园区、剧场园区、教育培训园区等,有助于文化的传承延续,还能激发文化创意产业的发展潜力,提升城市文化品质。要充分考虑人口疏解和城市功能融合利用,优先考虑提升周边居民生活性服务业品质,优先将老旧厂房用于公共体育、社会教育、公共文化等相关产业,完善居民生活配套功能。

(2) 精选国有企业老旧厂房改造项目,对外公开招商。

按照上海城市功能定位与区域发展需求,对国有企业老旧厂房进行项目包装,建立招商引资与市场启动策略。通过宣传推介,吸引民营企业对接合作。通过公开招投标,从中择优选择符合条件的民营合作伙伴。对于影响力大、社会效益好的改造项目,政府应出台相应的专项落地扶持政策,针对老旧厂房的改造特点设立专项扶持资金。

5. 建立示范试点,探索经验复制推广

为促进老旧厂房改造体育设施项目标准化、规范化,在符合城市规划布局和产业导向的前提下,结合我国老旧厂房改造实际,出台老旧厂房改造体育设施的“说明书”,制定操作指南。

(1) 建设规模方面。

明确老旧厂房改造体育设施的技术规范、结构、消防、环保、建筑面积、容积率、配套设施的用地面积等内容。

(2) 用地供应方面。

鼓励采用招标拍卖、挂牌和协议出让及租赁的方式供应土地, 出让地价按规定进行评估, 实行弹性年限出让。

(3) 项目申报流程方面。

简化老旧厂房改造体育设施的申报流程, 开辟审批绿色通道, 由市国土资源局、市发展改革委、市城乡规划局、市国资委、市体育局等单位成立“联席会议”办公室。产权单位向区管委会提出申请, 由联席会议审查, 并出具项目书, 报请联席会议备案, 相关单位根据项目书办理相关手续, 如《建设工程规划许可证》等。

6. 促进体育设施产业体系建设, 优化体育场馆经营格局

(1) 多部门共同管理, 建立统筹协调的体育设施管理体制机制。

一是推动体育设施工作责任落实。各级体育主管部门要深化体育场馆体制机制改革, 做好引导社会资本改建工作, 并结合实际, 大胆创新突破, 创造性地抓好落实。相关政府部门要制定工作细则, 明确责任、分解任务, 切实履行职责, 确保各项政策措施落到实处。二是进一步健全联席会议工作机制。在市级层面加快建立有效运转的体育场馆改建工作联席会议机制, 结合实际创新工作方法和运行机制, 不断充实联席会议工作内容。三是强化资源整合和机制衔接。加强各部门间的信息共享和协作配合, 有效整合体育场馆改建工作各方面资源, 构建各部门间的衔接机制, 推动信息共享, 形成具有国际竞争力的服务优势。

(2) 加强对体育场馆的管理, 扩大市场规模, 提高社会资本收益。

一是精准分类体育场馆。体育主管部门应加强分类, 减少信息不对称, 扩大市场规模, 进一步吸引社会资本参与体育场馆建设。二是评估体育场馆管理与使用水平。有关部门可组织或者委托社会第三方组织评估管理、硬件、服务等指标, 并定期将评估结果向社会公布。

(3) 优化体育场馆产业环境, 促进长期发展。

一是搭建平台, 信息公开。建立空闲用地和废旧厂房档案制度, 为社会资本流入搭建平台。依法对体育场馆实行管理, 切实履行监管责任, 保护社会资本的投资收益。二是培养管理人才。加强对体育管理人才的培育, 为体育产业做好人才支撑。三是做好舆论引导。一些市民对体育场馆运行引入社会资本存在误解, 认为存在国有资产流失。对此, 须增加市民知情程度, 帮助他们认识到社会资本进入对经济和民生的促进作用。