

# 非体育用地建设体育设施的制度非均衡性与制度创新策略 ——基于上海市的多案例分析

张程锋<sup>1</sup>, 杨金娥<sup>2</sup>

(1.上海工程技术大学 体育教学部, 上海 201620; 2.中南民族大学 体育学院, 湖北 武汉 430074)

**摘要:** 以新制度经济学制度均衡为理论基础, 结合多案例的经验分析, 剖析上海市非体育用地建设体育设施制度非均衡性。研究认为, 正式制度供给存在可利用非体育用地信息无从获晓、缺乏明确的改建操作指南、现行正式制度内容相互冲突、审批手续难办理、缺乏具体的优惠政策支持等缺陷。多案例的非正式制度安排包括: 寻求具有政府背景的“牵头人”、召开多部门参与的专题协调会、基于政治关联强度确定改造范围、以租赁形式获得土地使用权、实施灵活变通的改造策略、以评奖评优方式获得间接支持。为矫正制度非均衡性, 应建立城市闲置非体育用地信息采集和公开披露制度、建立多部门参与的联席会议制度和推动审批手续的数字化建设、建立全城统一的非体育用地改建体育设施建设操作指引、建立非体育用地改建体育设施的实施方案制度、制定符合非体育用地建设体育设施的优惠政策、建立城市非体育用地建设体育设施的名录库。

**关键词:** 非体育用地; 老旧厂房; 城市更新; 制度均衡性; 多案例研究

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2023)06-0059-07

## Institutional disequilibrium and institutional innovation strategy of the construction of sports facilities by non-sports land

### ——Multiple case analysis based on Shanghai

ZHANG Chengfeng<sup>1</sup>, YANG Jin'e<sup>2</sup>

(1.Department of Physical Education, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai 201620, China;

2.School of Physical Education, South-Central Minzu University, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** Based on the theory of institutional equilibrium in new institutional economics and combined with empirical analysis of multiple cases, this paper analyzes the institutional disequilibrium in the construction of non-sports land into sports facilities in Shanghai. The study concludes that the deficiencies in the formal institutional provision include: no information on available non-sports land, lack of clear operational guidelines for conversion, conflicting content of the existing formal system, difficult approval procedures, and lack of specific preferential policy support. Informal institutional arrangements in many cases include: seeking a "lead person" with government background, holding thematic coordination meetings with multi-sector participation, determining the scope of renovation based on the strength of political affiliation, acquiring land use rights in the form of leases, implementing flexible renovation strategies, and receiving indirect support in the form of awards and merits. In order to correct the institutional disequilibrium, a system of information collection and public disclosure of the city's idle non-sports land should be established, a system of joint meetings with multi-departmental participation and promotion of digitalization of approval procedures, a city-wide unified operational guideline for the construction of non-sports land for the conversion of sports facilities, a system of implementation plans for the conversion of non-sports land

收稿日期: 2022-12-01

基金项目: 上海市体育决策咨询研究课题“上海市非体育用地建设体育设施的多案例分析(TYJCZX202215)”。

作者简介: 张程锋(1988-), 男, 讲师, 博士, 研究方向: 体育管理。E-mail: 931214100@qq.com

for sports facilities, preferential policies for the construction of sports facilities in line with non-sports land, and establishing a directory of non-sports land for the construction of sports facilities in the city.

**Keywords:** non-sports land; old factory buildings; urban renewal; institutional equilibrium; multiple cases stud

充分利用非体育用地改建体育设施,是缓解特大城市中心城区体育场地设施供给不足的重要举措。尽管国家层面的一系列政策鼓励利用非体育用地改建体育设施,但已有政策内容并未说明如何改建,缺乏能够具体指导市场主体改建的操作指南<sup>[1]</sup>。当然,虽然国家层面缺乏具体的操作指南,但是社会资本利用非体育用地改造体育设施的成功案例依然层出不穷。总体上,实践发展领先于政府政策制定。因此,通过对已有成功案例的分析,有助于了解社会资本利用非体育用地改造体育设施的“民间经验”,为制定相应政策提供决策参考。

已有研究对盘活城市存量低效用地改造体育设施的价值与可行性<sup>[1-3]</sup>、改造障碍<sup>[4-6]</sup>、推进策略<sup>[1-6]</sup>、国外经验<sup>[5,7]</sup>做了较为深入的探索。从相关研究来看,在缺乏国家统一标准的情况下,各地方对非体育用地改造体育设施的审批手续也不尽相同<sup>[1-3]</sup>。例如,广州将非体育用地改造的体育设施作为权属单位的附属设施,不要求办理规划许可地手续,只需到有关单位进行备案;武汉、温州以组织联席会议的方式进行审批手续。然而,现有研究缺乏关于上海案例的分析,也缺乏从新制度经济学的视角,审视非体育用地改造体育设施的制度安排。从制度视角看,非体育用地改造体育设施的制度安排具有典型的制度非均衡特征,存在制度供给与制度需求不平衡的状态。本研究以制度均衡理论为基础,结合上海市4个非体育用地改造体育设施的案例,细致分析上海市非体育用地改造体育设施制度供给的缺陷,总结4个案例成功改造的经验与特征,以期政府部门提供已有成功案例的实践操作经验,为后期探索制定符合实际情况的制度供给提供决策参考。

## 1 非体育用地建设体育设施制度非均衡性的案例分析

### 1.1 案例基本情况

#### 1)案例一:杨浦区市京体育产业园。

杨浦区市京体育产业园前身是市京工业园,用地性质是工业用地,始建于1998年,共有8栋独立的工业厂房,园区总面积接近3万平方米,建筑面积达到9000平方米,土地权属方是上海市五角场集团。在工业园建成初期,周边是一望无际的农田,但随着城市空间的拓展,原有农田发展为五角场的城市副中心,周边建起12个居民社区,人口总数量达到40万左右。

由于园区制造企业的噪音和粉尘污染,街道和社区要求园区进行转型。在上海市祥铭体育有限公司(以下简称“祥铭体育”)负责人孟某接触五角场集团后,园区逐步向体育场馆转型。五角场集团抱着探索的心态,同意先将园区1号和2号厂房租赁给祥铭体育经营体育培训业务,并于2016年完成改建。后期,又将其他6座厂房陆续租赁给祥铭体育。2020年7月初所有厂房完成改造工作,并挂牌市京体育产业园。厂房改造的场馆能够满足篮球、羽毛球、游泳、高尔夫、击剑、网球、体育舞蹈、跆拳道、武术、乒乓球等多个项目的体育培训。

#### 2)案例二:宝山区三邻桥体育文化产业园。

三邻桥体育文化园(以下简称“三邻桥”)位于宝山区高境镇,原址为上海保温容器有限公司(占地面积102亩),该公司是奉贤国资委下属企业。因经营困难,在1995年以厂区66亩土地作为股本与日本企业尼普洛株式会社组建了上海日硝保温瓶胆厂(现为“三邻桥”一期地块)。在后期自营中又因经营困难,为支付职工下岗分流的社保费,将剩余36亩土地产权质押给上海市社保中心。2005年原上海日硝保温瓶胆厂停产,自此厂房长期处于闲置状态。随着城市空间的拓展,闲置厂房周边陆续建起居民楼。为更新城市用地功能,高境镇政府联系奉贤区政府,建议调整产业结构。为支持原上海日硝保温瓶胆厂地块转型,由奉贤国资委下属企业开伦集团收购原上海日硝保温瓶胆厂的外资股权。因回购日方股权支付较多资金,开伦集团选择与社会资本共同开发经营,确定金地商置作为战略合作伙伴,具体由金地商置下属启客威新集团进行工程建设和商业运营。启客威新集团专注于产业园区开发建设及运营管理,在老厂房改造文化创意领域积累丰富经验,例如“8号桥”文创园项目。经多次论证,最终确定老厂房改造成体育综合体。“三邻桥”总体规划改建面积102亩,分三期进行施工,一期改建面积66亩,建筑面积大约为36000平方米,共涉及14栋独立厂房。一期工程于2017年开始施工,2019年5月25日正式开园运营,总投资2亿元。

#### 3)案例三:杨浦区周家嘴路4395号全民运动健康中心。

杨浦区周家嘴路4395号全民运动健康中心,建造面积4000平方米,该地块权属单位为光明集团下属企业上海申宏冷藏储运有限公司(下称“申宏冷库”)。

申宏冷库建成于1966年,2016年6月28日关停。总占地面积55亩,厂区内有一块接近6000平米的空地,自关停后一直处于闲置状态。2021年申宏冷库企业负责人与上海金道体育有限公司(下称“金道体育”)负责人金某达成合作意向,同意将6000平米的闲置空地租赁给金道体育,改造为体育场地设施。该项目总投资200万以上,2022年1月开始建设,受疫情影响2022年9月最终完成改造。该场馆的类型主要有室内标准羽毛球场9片、室内标准篮球场2片、室外五人制足球场1片、室外标准篮球场1片。

#### 4)案例四:杨浦区控江路435号翼动羽毛球馆。

杨浦区控江路435号翼动羽毛球馆原址是长白电影院,土地权属方是杨浦区国资委下属企业上海杨浦文娱有限公司。该电影院建于1982年,后因经营困难关停后被出租改造成游戏厅和台球室。游戏厅是典型的“六小业态”,容易滋生“三合一”等乱象,备受周边居民诟病。2019年正值杨浦区国资委开展系统内部房地产租赁专项整治行动,推进存量资产“退商还文”,上海杨浦文娱有限公司几经努力,于2020年上半年将长白电影院收回。后续在杨浦区体育局体育活动中心领导的推荐下,上海金道体育有限公司负责人金某接触了上海杨浦文娱有限公司相关责任人,双方同意将长白电影院改造成体育场地。金道体育将原电影院改造成5片羽毛球场,其中4片标准羽毛球场、1片单打羽毛球场,总体建筑面积700平方米,并于2020年12月正式对外营业。

### 1.2 案例的制度非均衡性分析

从供求关系看,新制度经济学认为制度均衡是指制度供给满足制度需求的平衡状态。反之,制度供给不能满足制度需求的状态,则视为制度非均衡性<sup>[8]</sup>。从上海的非体育用地改造体育设施的制度安排看,当前国家层面和本市缺乏具体的制度结构,导致市场主体参与非体育用地改造体育设施存在制度障碍,表现出制度供给与制度需求非均衡性。并且,根据新制度经济学对正式制度和非正式制度的界定,这种制度非均衡特征进一步体现在:一是在正式制度供给存在缺陷的情况下,非正式制度发挥有效作用。市场主体主要通过非正式制度安排,实施非体育用地改造体育设施。二是非正式制度存在一定局限性。非正式制度作用的发挥,依赖于政治关联状态,导致非正式制度具有一定的进入壁垒。为了更清晰解释这种制度非均衡性,研究对现有正式制度供给,以及非正式制度安排、进入壁垒特征进行具体分析。

#### 1)正式制度供给的缺陷分析。

新制度经济学认为正式制度是指以成文形式存在

且有权机构付诸实施,例如法律、政策等<sup>[8]149-150</sup>。研究将国家层面和上海市出台的相关政策视为非体育用地改造体育设施的正式制度,并将正式制度供给的缺陷总结如下。

(1)可利用非体育用地信息无从获晓。在现有正式制度供给中,国家层面和本市印发的政府文件,均未涉及可利用非体育用地信息采集和公开披露制度。在访谈过程中,祥铭体育(案例一)负责人和金道体育(案例三、四)负责人均提到,民营企业有意图、有财力利用非体育用地改造体育设施,但是关于非体育用地的具体信息难以获取,社会资本参与非体育用地建设存在诸多的信息鸿沟。一是非体育用地的土地权属单位是谁?如何联系上能够直接“拍板”的负责人?二是非体育用地所有权是否清晰?是否存在租赁风险?三是非体育用地是否具备改造体育设施的基础条件和保障条件?诸如此类的信息需要民营企业利用自身的社会网络去获取,信息获取过程不仅存在难度,而且增加民营企业的时间、经济成本。因此,信息不对称势必增加社会资本盘活非体育用地的难度。

(2)缺乏明确的改建操作指南。非体育用地性质是制约改造体育设施的关键问题,从用地性质来看,利用非体育用地改建体育设施有两种思路:一种是不变更原有用地性质,取得合法改造资质;另一种是将原有用地性质变更为体育用地性质。两种思路都存在较大的障碍,变更用地性质主要面临两类困难:一是变更用地性质涉及的职能部门较多,审批手续较为复杂。没有政府部门深度介入,社会资本难以达成。二是社会资本需要缴纳高额的土地出让金,加上工程改造的资金投入,总体改造经济成本较高。不变更用地性质的障碍,主要是关于非体育用地改建体育设施的具体政策空白,难以获得合法改造的资质。尽管国家层面在多个政策中鼓励社会资本利用非体育用地改建体育设施,但是目前没有具体的操作细则出台<sup>[1-4]</sup>。就上海而言,本市出台《上海城市更新条例》《关于盘活存量工业用地的实施办法(试行)》等利好政策,但是缺乏关于改造建设的操作指南<sup>[5]</sup>。社会资本获得非体育用地使用权后,为申请办理合法改造的资质,不了解需要对接哪些职能部门,具体需要办理哪些手续。在调研中,据祥铭体育负责人反映,起初办理相关审批手续无从下手,自身能做的就是根据自己掌握的信息主动联系相关部门,完全是“摸着石头过河”。

(3)现行正式制度内容相互冲突。近年来,国家和地方印发了系列政策,引导社会资本利用非体育用地改建体育设施,意图缓解人口密集区的体育用地供给矛盾。然而,此类政策导向与已有的《城乡规划法》

等土地用地政策不兼容,存在明显矛盾与冲突。我国实行土地用途管制制度,按照《城市用地分类与规划建设用地标准》的规定,只有体育用地(用地类别代码A4)和康养用地(用地类别代码B32)可以建设体育场地设施。另据《物权法》第十二章规定,建设用地应遵循土地用途的规定,不允许私自改变土地用途。如需变更,应获得相关行政主管部门的审批。因此,对老旧厂房、公园绿地、物流仓储等改建也必须符合原有用地性质。擅自对非体育用地性质的土地改建为体育场地设施,实质就是对原有土地用地性质的非法变更。改建的建筑也会被定性为违建建筑,行政主管部门有权进行依法拆除或要求恢复原有建筑风貌。

(4)审批手续难办理。利用非体育用地改造体育设施牵涉多个职能部门,由于非体育用地改造体育设施相关政策内容不具体,相关职能部门的理解程度与支持力度都存在差异,是法无禁止即可为,还是法无规定不可为,都是职能部门的一念之差。社会资本依靠自身力量办理相关手续存在较大障碍,难以获得合法改造身份。在访谈中祥铭体育负责人强调,办理消防安全手续无疑是最难的环节,老厂房的硬件基础基本很难满足现行消防安全审批要求。并且,部分老旧厂房的空间布局先天不足,在改造体育场馆设施过程中需要进行适当调整。然而,改变原有建筑外观或内部结构将面临消防安检“不过关”的困扰,并且如果涉及现存建筑的局部改建、翻建、扩建,按照《中华人民共和国城市规划法》规定,还需要办理建设工程规划许可、建设工程用地许可。进一步而言,改造范围越大,审批手续也越复杂。

(5)缺乏具体的优惠政策支持。2015年12月财政部印发的《关于体育场馆房产税和城镇土地使用税政策的通知》指出,政策优惠对象不包括以非体育用地改造体育设施的市场主体。利用非体育用地改造的体育设施,其土地权属方仍要承担房产税和城镇土地使用税。然而,在土地租赁过程中土地权属方将房产税和城镇土地使用税转嫁给土地承租方。因此,4个案例中的项目实施主体负责承担房产税和城镇土地使用税。并且,通过对上海市体育场馆设施管理中心王某的访谈,了解到上海市级和区级也均未出台有关非体育用地改造体育设施的专项优惠政策。

## 2)案例中的非正式制度安排。

新制度经济学认为,非正式制度指社会内部形成的社会规范、宗教信仰、道德伦理、习俗和惯例等<sup>[89]-92</sup>。研究将4个案例中的改造经验视为非体育用地改造体育设施的非正式制度,并归纳如下。

### (1)寻求具有政府背景的“牵头人”。在正式制度

供给存在缺陷的情况下,“联络哪个部门,办理哪些手续?”是市场主体实施非体育用地改造体育设施面临的首要问题。从调查的4个案例来看,获取具有政府背景的行政机构的协调是项目改造成功的关键。在案例一中,祥铭体育主动寻求杨浦区体育局进行协调,在改造过程中杨浦区体育局扮演“牵头人”的角色,促成多方参与的协调会的召开,明确祥铭体育需要对接哪些部门、办理哪些审批手续,同时也赋予祥铭体育合法改造的身份。案例二较为特殊,是政府为推进城市更新直接主导的改造工程,宝山区政府扮演“牵头人”角色,从牵头组织协调会到项目建设审批手续、改造范围、项目命名和后期评奖评优都给予大力支持。该案例是通过区政府自上而下的行政命令完成的改造,因此在获得合法改造身份方面不存在障碍。案例三与案例四的顺利改造均得益于长白新村街道的支持,长白新村街道领导扮演“牵头人”角色。长白新村街道领导不仅帮助金道体育联络申宏冷库(案例三权属单位)的负责人,而且作为“牵头人”组织召开项目改造联席会议。

(2)召开多部门参与的专题协调会,以记录备案形式获得合法改造身份。非体育用地改造体育设施是涉及土地用地性质的复杂问题,关联到较多的职能部门和审批手续。由于缺乏明确的改造操作指南,相关职能部门对改造项目可能存在认知分歧,因而造成“审批难”的问题。针对这一难题,案例一、案例二和案例三都是通过“牵头人”组织专题协调会,经协调会联席单位讨论与论证,同意通过记录备案的方式,在不变更原有用地性质的基础上赋予项目合法改造的身份。通过对案例中企业负责人的访谈,了解到案例一中在杨浦体育局牵头下,组织长海路街道、区城管执法局、公安分局、区建管委、区规土局、区市场监督管理局、区消防支队、五角场集团专门召开关于市京工业园改建体育设施的协调会。在案例二中,宝山区时任副区长直接牵头,召集区发展改革委、区经委、区商务委、区建设交通委、区科委、区规划土地局、区市场监督管理局、区消防支队、高境镇、奉贤区国资委、上海保温容器玻璃有限公司、启客威新商业网络服务有限公司共13个部门专门讨论上海日硝保温瓶胆地块调整转型的专题会。在案例三中,街道领导主动联系属地的区城管执法局、派出所、区建管委、区规土局、区市场监督管理局、区消防支队等部门,召开关于该项目的专题协调会。案例四较为特殊,电影院土地性质为娱乐用地(B31),可兼容康体用地(B32),在土地使用性质方面能够兼容康体用地,不涉及变更用地性质,因此改造办理的手续也较为简单。

(3)基于政治关联强度确定改造范围。部分老旧厂房存在单一空间过大、挑高不够等问题,在建设体育场馆设施过程中需要进行空间改造优化。然而,改造范围越大,审批手续也越复杂。在调研中发现,项目实施主体会根据自身的政治关联强度选择改造范围的大小。案例二是宝山区政府主导的城市更新项目,在区政府的直接介入下对现存建筑的改造范围较大,涉及到对现存建筑的局部改建、翻建、扩建。协调会允许对原有建筑进行合理分割改造以满足布局及配套需求,包括对园区整体改造实行“拆一还一”政策,并要求在改造中拆除各类违章违法建筑,对保留建筑进行加固修缮。例如,在改造过程中拆除了一栋厂房,用来建设户外运动广场。并且,在对厂房进行室内篮球场改造过程中,由于厂房层高不够便对两座厂房向下挖掘2米,改造成标准的9米高室内篮球馆。此外,利用厂房改造标准的潜水缸也对厂房向下挖掘4米深度。按照《中华人民共和国城市规划法》规定,应办理建设工程规划许可、建设工程用地许可。尽管该项目在当时不具备办理相关证照条件,但在区政府的支持下,相关行政主管部门还是为项目审批手续开了“绿灯”。案例一中祥铭体育以装修的名义对原建筑进行施工,仅是对厂房内外部墙体的装修、粉刷,不涉及对现存建筑物的局部改建、翻建和扩建。因此,仅需要办理施工许可即可,无需办理规划审批手续。祥铭体育孟某在访谈中刻意提到,对于像祥铭体育这样的民营小微体育企业,在缺乏政治关联的情况下再去申办建设工程规划许可和建设用地规划许可将面临未知的不确定性。为规避复杂的审批手续,降低审批过程的不确定性,选择以装修为策略对市京工业园进行改造和利用。对比案例一与案例二可以发现,政治关联强度越强,允许对原有建筑的改造范围越大,灵活办理审批手续的机会越大。反之,政治关联强度越弱,对原有建筑的改造范围也就越谨慎,并且灵活办理审批手续的机会也越小。

(4)以租赁形式获得土地使用权。利用非体育用地改造体育设施,租赁是社会资本获得土地使用权的主要方式。前述所提4个案例的实施主体均是通过租赁方式向土地权属方获得土地使用权,这与已有研究的观点存在一定差异。李司东等<sup>[9]</sup>认为,将社会资本与政府合作模式(PPP)应用于老旧厂房改造体育设施项目,不仅节约政府的财政投入,而且能够充分利用社会资本的运营经验和设计能力。在案例一中,祥铭体育通过租赁形式获得市京工业园的土地使用权,五角场集团是市京工业园的权属方,双方约定首个租赁合同期限为10年,除不可抗力因素的影响,在合同约定时间

到期后,祥铭体育拥有对市京工业园土地使用权的优先承租权,而且可以续租5年。虽然案例二是宝山区主导的改造项目,但土地权属方是奉贤区国资委下属企业开伦集团,项目改造方是民营地产企业金地商置。开伦集团作为房东向启客威新集团(金地商置旗下子公司)出租20年的租赁期,并以20年租金为股本持股30%,启客威新集团占股70%。在案例三中,金道体育作为承租方以租赁的方式向土地出租方申宏冷库获得土地使用权。首个土地租赁期限为2年,2年后除不可抗力影响外,金道体育将继续获得下一个2年的租期权。租赁时间为2年的实际原因是,该项目按照临时建筑属性办理的审批手续,根据相关规定临时建筑的使用期限不得超过2年,但因特殊原因需延长使用的,可在期满前申请延期使用。在案例四中,金道体育是通过租赁方式获得土地使用权的,出租方为权属单位上海杨浦文娱有限公司。双方商定首期租赁期限为3年,在结束首个3年租赁期后,除不可抗力外承租方金道体育享有优先承租权。

(5)实施灵活变通的改造策略。为了能够合法、顺利地对项目进行改造,项目改造的实施主体采用灵活变通的方式进行申办审批手续,这一点在案例一和案例三中表现的较为明显。在案例一中,由于项目实施主体祥铭体育缺乏较强的政治关联,担心申办施工许可手续存在障碍。因此,采取以小型建设工程标准的策略办理施工许可。根据《中华人民共和国建筑法》第七条,以及《进一步加强杨浦区限额以下小型建设工程安全生产监管的实施意见》(杨建委[2016]174号)的文件规定,限额以下的小型建设工程无需办理施工许可证书,只需要到属地街道社区事务受理中心登记开工备案和竣工备案即可。杨浦区建管委认定的小型工程为建筑投资在100万以下,建筑面积在300平方米以下的房屋建筑工程及其附属设施、房屋装修装饰工程。祥铭体育采取“化整为零”的思路分割装修施工工程,对园区厂房逐个进行装修,严格控制单次装修的建设面积,采取多次登记开工备案的方式,规避办理施工许可证,绕开与更高行政级别的行业主管部门的接触。在案例三中,为了能够在闲置空地建设体育设施,金道体育采取临时建筑类别的思路办理建筑审批手续。案例中的闲置空地为临时用地,根据《土地管理法》规定,临时使用土地的使用者应按照合同约定的用途使用土地,不得建设永久性建筑物。为符合建设审批要求,案例中利用闲置空地建设的9片羽毛球场地和2片篮球场地通过加装可移动顶棚,在建筑结构上力求符合临时建筑特征,按照临时建筑属性进行办理审批手续。永久建筑和临时建筑的区别

主要体现在法律时效和建筑物形态两个方面：在法律时效方面，两者最大的区别体现在建筑物的存续期限，现行的建筑法规定临时建筑使用期限不得超过2年，而永久建筑允许超出2年的使用期限。在建筑形态上，临时建筑主体建筑结构采用非耐用物料或便于拆卸再利用的材料，在组织结构形式可以整体移动或拆卸再组装，不采用深入地下的基础。永久建筑在建筑材料上具有强制性规范标准，必须使用符合工程质量要求的耐用性材料。此外，与永久固定建筑的审批手续相比较，临时建筑的审批流程相对简单。在调研中金某强调，该项目能够获得合法身份的关键就是将建造的体育设施归类为临时建筑。

(6)以评奖评优方式获得间接支持。在调研中了解到，4个案例均未享受到政府的直接经济支持和房产税、城镇土地使用税优惠政策，但是案例三以评奖评优的方式获得政府的优惠支持。在案例三中，宝山区政府以及高境镇在相关评奖评优方面给予“三邻桥”项目较多支持。例如2020年“三邻桥”项目获得全国体育服务综合体典型案例称号。此外，有关文化旅游部门的相关评奖评优，“三邻桥”项目也是受到当地政府的特殊照顾，例如2021年获得“上海市文化创意产业示范园区”称号。与此同时，相关奖项和评优称号具有一定的直接经济支持。

### 3)非正式制度的进入壁垒分析。

新制度经济学认为，制度是一种“公共物品”，约束和服务的对象是群体全部成员<sup>[83-85]</sup>。制度针对的是特定群体中的每个人，而不是特定的某个人。在非体育用地改造体育设施的非正式制度安排中，非正式制度作用的发挥依赖于政治关联状态，导致非正式制度具有一定的进入壁垒，主要表现在两类情况中。

(1)“服务对象上”存在进入壁垒。市场主体是否具有政治关联状态是造成非正式制度具有进入壁垒的原因，即非正式制度的服务对象是具有政治关联的市场主体，若缺乏政治关联的市场主体，则难以通过非正式制度实施非体育用地改造体育设施。从上述总结的非正式制度安排看，多数举措都与政治关联密切相关，建立政治关联是现阶段实施非体育用地改造体育设施的起始点。缺乏政治关联，市场主体就难以找到能够为其背书和支持的“牵头人”。没有政府背景“牵头人”的参与，社会力量也将难以组织多部门参与的协调会。协调会是目前在缺乏正式制度安排下，唯一能够帮助市场主体获得合法改造机会的途径。因此，缺乏政治关联的市场主体，能够利用非正式制度的机会较小，实施非体育用地改造体育设施的机会更少。例如，案例一是由民营小微体育企业发起的改造项目，

项目实施主体祥铭体育最为显著的特征是缺乏强有力的政治关联，因此在杨浦区体育局未参与项目改造之前，祥铭体育走访相关职能部门办理合法改造资质未能成行。反之，如果存在政治关联的市场主体，能够利用非正式制度的机会越大，实施非体育用地改造体育设施的机会更多。例如，案例三和案例四项目的成功改造，就得益于金道体育与长白新村街道的政治关联。金道体育经营的主要场馆集中在长白新村街道，是该街道的知名体育企业。在改造案例三之前，金道体育对原长白电影院进行羽毛球场地改造(即案例四)。该改造项目备受各方好评，并得到学习强国上海学习平台的报道。这一事迹巩固金道体育与长白新村街道的政治关联，因此金道体育在实施案例三改造时，长白新村街道领导爽快地为金道体育提供支持。

(2)“特事特办”上存在进入壁垒。“特事特办”是非正式制度的重要内容。市场主体的政治关联强度是造成“特事特办”具有进入壁垒的原因，即政治关联强度越大，获得“特事特办”的机会也越大；政治关联强度越弱，获得“特事特办”的机会也越小。研究所提的4个案例均存在不同强度的政治关联，按照从强到弱的程度划分，案例二与政府的政治关联最强，该项目是由时任宝山区副区长直接牵头主导建设，是典型的“自上而下”关系模式。其次是案例三与案例四，以上两个项目在建设过程中获得属地街道(长白新村街道)的直接支持。案例一与政府的政治关联最弱，是典型的“自下而上”关系模式。对比案例一和案例二，可以看出政治关联强度越大，在改造范围和审批手续上都具有“特事特办”的待遇。政治关联越弱，非正式制度在发挥作用的过程中隐性的“条条框框”也就越多，市场主体在改造过程种就更加谨小慎微。

## 2 制度创新策略

(1)建立闲置非体育用地信息采集和公开披露制度：社会资本是利用非体育用地改造体育设施的主力军。针对社会资本与非体育用地信息不对称问题，建议由市规划和自然资源局与体育局等部门在深入调查的基础上，梳理每年可建设利用的非体育用地信息，并明确每块用地的权属单位、联系人、招商条件以及建设与运营方式。通过官方渠道及时公开披露可建设体育设施的非体育用地信息，降低土地用地信息不对称，为社会力量改造非体育用地建设体育设施提供公开、便利的信息渠道。

(2)建立多部门参与的联席会议制度和推动审批手续的数字化建设：建立区体育、自然资源和规划、住建、生态环境、市场监管、综合行政执法、消防等

部门参与的联席会议制度,集中审议和协调非体育用地改建体育设施涉及的土地、规划、建设、环保、市场监督、消防等问题。联席会议办公室可设置在区体育局,区体育局负责联席会议日常工作,并非联络体育用地改建项目的实施主体,接收实施方案并转发联席会议成员单位。加强联席会议成员单位协作,全面梳理非体育用地的建设审批许可手续,明晰相关部门的职责和任务,充分做好“店小二”服务角色,避免出现“踢皮球”现象,协助社会力量办理建设项目的有关手续,帮助改造项目快速落地。同时,结合上海市“一网通办”数字化政务管理系统,简化建设审批许可流程,将必要审批手续进行线上化设计,推动审批事项实现“一网通办”和“最多跑一次”。

(3)建立城市统一的非体育用地改建体育设施建设操作指引:明确非体育用地改建体育设施的实施主体需要对接的具体职能部门,以及应办理的相关手续,形成全市统一的改建操作指引和流程图。对于不改变原有土地性质且不涉及翻建、改建、扩建的,对现存合法建筑进行内外部装修、改造的,在获得联席会议审批同意后实施主体向区住建部门办理施工许可即可,不需申办规划审批手续。对于不改变原有土地性质且涉及局部翻建、改建、扩建的,在获得联席会议审批同意后,向区规划和自然资源部门办理建设工程规划许可、建设用地规划许可,并向区住建部门办理施工许可、竣工验收和验收备案。以市政府名义印发《上海市非体育用地改建体育设施建设操作指引》文件,提高文件的权威性和操作性,为缺乏政治关联的实施主体彻底解决“审批难”的问题。

(4)建立非体育用地改建体育设施的实施方案制度:要求改建项目的实施主体编制改建实施方案,并通过一网通办向联席会议办公室(区体育局)在线填报改建实施方案。实施方案内容应明确改建范围、内容、方式、建筑规模及使用功能、土地获得方式、建设计划、资金筹措方式、运营管理等内容。区体育局接收并转发联席会议其他成员单位进行审查。

(5)制定符合非体育用地建设体育设施的优惠政策:探索制定符合非体育用地建设体育设施的优惠政策。建议上海市体育局向国家体育总局上报完善《关于体育场馆房产税和城镇土地使用税政策》的建议,由国家体育总局对接财政部,建议将非体育用地改造体育设施的情况纳入到政策覆盖的范围,减免房产税和城镇土地使用税。在缺乏税收优惠政策支持前期,建议可考虑以评奖评优的方式间接支持和补贴利用非体育用地改建体育设施的实施主体。在满足基本办赛

条件下,将市级、区级、街道、体育系统管理的群体赛事活动安排在非体育用地建设的体育场馆。结合非体育用地改建体育场馆的具体情况,将体育系统中裁判考级、教练员考级、运动员考级考点优先安排在相关场馆。

(6)建立城市非体育用地建设体育设施的名录库:每年的《上海市全国体育场地调查分析报告》对上海市可利用体育场地的统计,仅登记利用楼宇空间改建体育设施的类型。利用其他类型非体育用地建设体育设施的情况,被登记在“国家体育总局标准”的报表中,但是“国家体育总局标准”的调查报表不呈现哪些场地是由非体育用地改建而成。因此,体育行政部门也就难以掌握全市利用非体育用地建设体育设施的具体信息。建议结合年度《上海市全国体育场地调查分析报告》工作,对非体育用地建设体育设施进行梳理并建立名录库。具体做法是:在原有调查报表中增加关于是否非体育用地改建的信息,具体信息应包括:改建体育设施的类别(如老厂房改建类、楼宇空间改建类、体绿结合类、闲置空地改建类、高架桥桥底空间改建类等)、土地性质等。

#### 参考文献:

- [1] 陈元欣,何开放,杨金城,等.我国利用非体育用地建设体育场地设施研究[J].体育学研究,2020,34(5):41-47.
- [2] 陈元欣,时宵,杨金城.闲置工业空间再利用促进城市体育更新研究[J].体育学刊,2023,30(3):58-68.
- [3] 杨金城,陈元欣,黄昌瑞.老旧厂房改造体育设施之存在问题和解决路径[J].武汉体育学院学报,2018,52(10):18-23.
- [4] 杨金城,陈元欣,黄昌瑞.社会力量投资运营体育场地的政策困境及消解路径[J].上海体育学院学报,2019,43(5):1-6.
- [5] 李司东,刘学华,陈畅,等.引导社会资本利用废旧厂房和闲置场地建设体育设施[J].科学发展,2020(8):99-107.
- [6] 张强,刘艳,王家宏.我国公共体育设施规划之现存问题与应对策略研究[J].天津体育学院学报,2018,33(4):293-298.
- [7] 赵明楠,李雨阳,史友宽.发达国家城市存量空间更新中体育场景注入经验与启示[J].体育文化导刊,2022(3):26-32.
- [8] 罗必良.新制度经济学[M].太原:山西经济出版社,2005.