

北京市停车设施建设与管理对策研究

叶曾 申晓鹏 沈芬

【摘要】 停车设施是城市重要的交通基础设施,是城市服务管理功能的重要组成部分。伴随着城市快速机动化的发展,停车问题日益突出,严重影响城市的运行效率和安全。促进停车设施建设健康发展,缓解停车难题,已成为北京市亟待解决的重大课题。在此背景下,从北京市停车设施需求和供给现状入手,深入分析了造成北京市停车问题的内在原因,并在归纳和总结国际大城市治理停车问题的成功经验基础上,进一步从建设措施和政策保障两个方面提出了促进北京市停车设施发展的建议。

【关键词】 北京市; 停车对策; 政策保障

停车设施是城市重要的交通基础设施,是城市服务管理功能的重要组成部分。停车难是城市快速机动化过程中多种因素交织带来的必然结果,已成为影响城市运行安全和效率的主要矛盾之一。当前,北京市停车问题突出表现在停车设施供需严重失衡。全面加快停车设施建设,不仅是缓解停车难、保障和改善民生的有效措施,更是首都在新阶段做好“四个服务”、提升城市精细化管理水平、改善首都城市形象的必然要求。同时,也为进一步规范管理停车秩序创造硬件条件。

1 停车设施现状

1.1 供给情况

据统计,目前北京市共有各类机动车停车场 2.12 万个,提供机动车泊位数 248.4 万个。按照类别划分,居住小区停车泊位 137.7 万个,公建配建停车泊位 62.8 万个,单位大院停车泊位 29.7 万个,路侧占道停车泊位 11.2 万个,路外公共停车泊位 4.3 万个,其他停车泊位 2.8 万个。居住小区和公建配建构成了停车泊位的主体,约占停车泊位总数的 80%。公共停车位与基本停车位比例约为 1:13,远低于 1:5 的配备系数。

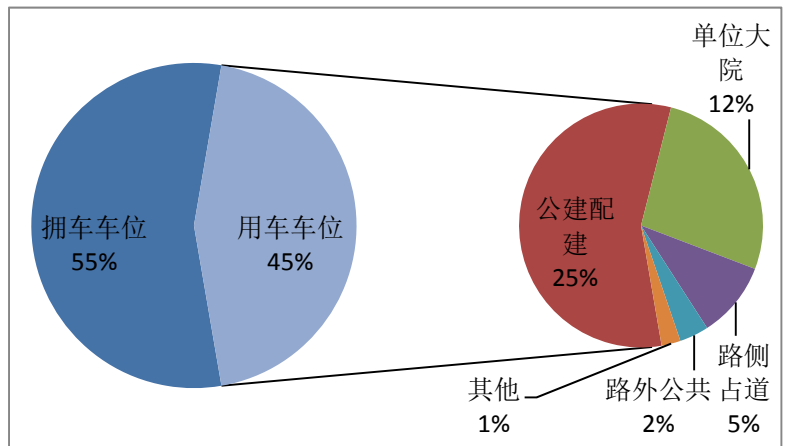


图 1 北京市停车位构成情况

1.2 需求情况

截至 2012 年末，北京市机动车保有量达到 520 万辆。基本车位按照“一车一位”的配置原则，需 520 万个停车位；公共停车位按机动车保有量的 20% 配备，需 104 万个停车位。按照上述估算，北京市共需停车位 624 万个，以目前停车位的供给水平，停车位缺口约 375 万个。

2. 停车问题成因分析

2.1 机动车保有量和使用强度

北京市小客车保有量高速增长和高强度使用，导致停车需求无序增长。与东京、首尔等亚洲大城市相比，无论是机动车绝对保有量还是增长速度方面，北京均高于前者。以可比区域相比，北京城二区与纽约曼哈顿地区以及东京四区部人口密度相当，但人均小汽车保有量却是后者的近 2 倍（表 1）。加之既有城市规划布局不合理导致的通勤停车需求高、停放时间长等因素（图 2），北京市尤其是中心城区停车问题正日趋恶化。

表 1 地区人口密度及人均机动车保有量对比情况

对比指标	北京城二区	纽约曼哈顿	东京四区部
面积（平方公里）	92	59	58
人口密度（万人/平方公里）	2.3	3.7	1.9
人均用地（平方米/人）	44	27	58
人均机动车保有量（辆/人）	0.31	0.15	0.17

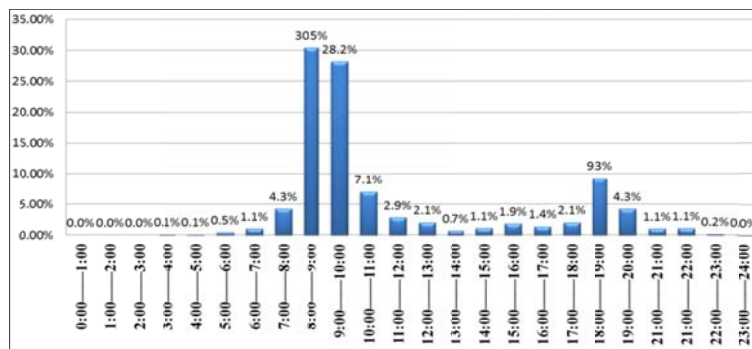


图 2 中心城区非基本车位停车时间分布

2.2 停车规划标准

长期以来，由于停车配建指标过低和停车设施定位不清，导致北京市停车历史欠账问题一直无法解决。建筑物配建停车位一直是停车设施供给的主要构成部分。但目前北京市尚沿用 2004 年制定的停车配建标准（表 2、表 3），与目前实际车辆保有水平差距很大，同时也远低于天津和大连等城市的配建标准。如继续沿用既有的规划标准，不但不能缓解长期积累的存量问题，同时还将导致供需缺口不断扩大。

表 2 北京市历次公共建筑物停车配建指标

	1989 年以前	1989-1998 年	1998-今

公共建筑物配建指标	——	20—45 个/万平方米	45—65 个/万平方米
-----------	----	--------------	--------------

表 3 北京市住宅停车配建指标

	1994 年以前	目前
居住配建指标	——	0.3 个/户（三环内） 0.5 个/户（三环外）

2.3 价格因素

由于执行的停车收费价格过低，从而诱发大量不必要的停车需求，刺激小汽车过度使用。2011 年，北京市调整了停车收费标准，实行差别化收费，整体停车收费价格有所提升，但与国内外大城市相比，仍处于较低水平（图 3）。另一方面，由于停车收费结构不尽合理，直接导致停车设施忙闲不均，以王府井、西单为例，路侧、胡同停放车辆已达到泊位总数的 120%—150%，而路外尚有 20-30% 以上的空余车位。

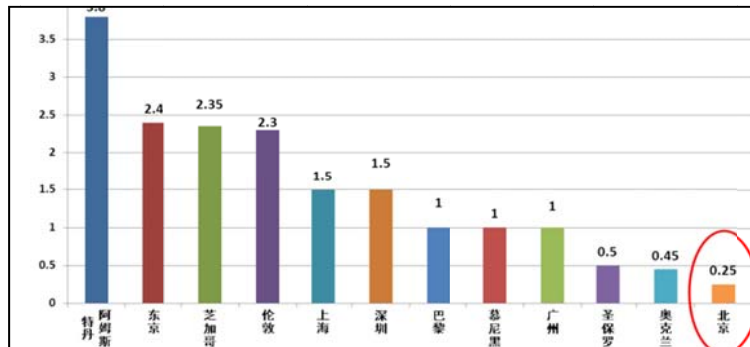


图 3 世界大城市一类地区路内停车平均小时费用（欧元/小时）

2.4 管理体制

停车具有极强的区域性、本地化特征，需要充分发挥区域政府作用，实施精细化停车管理。而在现行体制机制下，北京市停车存在多头管理现象，各部门职责分工不明、政策措施缺乏抓手，同时由于市场机制尚不健全，行业准入、退出缺乏必要指导标准，服务规范不明确，经营企业资质和从业人员资格缺乏审核，非法经营问题突出，行业标准严重缺失。在信息化管理方面，缺乏统一的停车信息管理和诱导系统规划和管理，停车设施各自独立、覆盖面小，难以实现全市停车信息的共享、管理和利用，发挥信息化优势。

2.5 土地政策

停车设施在具有商品性的同时也具有一定的公共性，为鼓励停车设施建设，很多城市的政府部门会提供不同程度的土地优惠政策。而北京市停车设施建设的土地供给仍需通过土地招牌挂的方式获得，不享受任何优惠政策，严重制约企业参与停车设施建设的积极性。同时，面对中心城区人口密度大、土地开发程度高，很难有剩余土地可供开发利用的问题，由于地上地下产权尚未分离，相关政策法规限制较多，难以为土地资源的综合开发利用提供支持和保障，一定程度上，土地政策阻碍了停车设施的发展。

3.国际经验借鉴

3.1 停车问题解决措施及定位

国际城市解决停车问题的过程,是个漫长而又纷繁复杂的过程。先后经历了“满足需求”、“差别化供给”和“多目标综合治理”等几个阶段。起初以满足需求为目的基础设施扩充加剧了小汽车的使用和增长,带来了众多难以解决的城市发展问题。相反,如果一味依靠政策工具抑制停车需求,忽视基础设施的支撑作用,往往难以获得明显的效果。从上述两种措施的属性来看,适当供给的基础设施属性和调控需求的政策工具属性并不冲突,它们只有互相结合、互为支撑,才能真正发挥效用。

表 4 停车设施定位及措施

	基础设施	政策工具
主要思路	适当供给	抑制需求
主要措施	配建:以建筑物配建停车设施为主,提供夜间和白天停车设施	土地:由停车土地供给决定小汽车保有和使用水平
	优惠:出台资金、税费、土地等政策支持非配建公共停车设施	价格:通过完善开放的停车价格体系精细化调控停车需求
	挖潜:灵活利用城市边角用地,采用立体停车设备,提高停车供给能力	执法:通过细致且严格的法律法规治理违章停车问题

3.2 对北京的启示

停车问题与交通拥堵一样,都是城市城市化、机动化进程的产物,是小汽车需求过度增长与城市资源环境条件之间矛盾的集中表现。国际上很多大城市在城市化、机动化进程中都面临过严峻的停车问题。在其解决问题的过程中,可以总结一些值得参考和借鉴的经验。

3.2.1 加强基础建设是治标手段,调节需求才是治本之策

从发达国家的停车发展的历史和现状来看,基本都是从被动的增加停车位来满足停车需求的增加,逐渐发展到以调节停车需求控制机动车过度使用,即从被动建设转变为主动引导,实现停车供需的平衡。从时间来看,加强基础建设是解决停车问题的近期策略和治标手段,充分利用土地、价格和管理三大工具调节需求才是解决停车问题的治本之策。

3.2.2 差别化的停车规划、建设和管理是调节供需矛盾的关键

国际经验表明,“一刀切”的停车规划、建设和管理方法已经不再适应城市停车的发展。应根据不同区域停车需求特点,实施差别化的停车供给政策,对不同性质的停车设施进行分类管理和政策支持,差别化调控停车需求,从而实现缓解停车供需矛盾的目标。

3.2.3 灵活多样的投融资政策和财税制度是停车设施有序建设的有力保证

与国际大城市相比,北京市停车设施建设资金来源渠道相对单一,主要靠政府投资,民间投资较少、投资额也非常有限。要从根本上保证停车设施建设资金的筹集,应从政策方面积极考虑,制定灵活多样的投融资政策和多种优惠、鼓励措施,吸引社会资金的参与,建立

比较稳定的建设资金渠道，保证大城市停车场建设的健康有序发展。

3.2.4 完善的停车法律是解决停车问题的有效途径

以日本为例，为解决困扰城市的停车难题，先后制定了一系列法律、法规，包括《道路交通安全法》、《停车场法》、《城市规划法》、《东京都停车条例》等等。并经过不断的修订和完善，形成了一套全面、完善的停车场法律体系，使车辆无论停放在何处都能有法可循。

4. 促进北京市停车设施发展建议

4.1 措施建议

虽然造成停车难的原因很复杂，但当前主要问题是供需矛盾突出，因此现阶段应以强化能力建设为主，通过增加停车设施供给解决刚性需求。

4.1.1 调整配建指标

目前，北京停车位配建指标偏低，执行三环内 0.3 个/户、三环外 0.5 个/户的配建标准，如按北京市年均房地产开发规模估算，每年仅建筑配建停车部分将新增 12 万个停车缺口。因此，根据引导中心城区人口疏解的原则，进一步加快修订停车配建标准，整体提高配建指标，既能够避免停车缺口进一步扩大，又有利于核心城区人口功能向外疏解。

4.1.2 推进路外独立停车设施建设

大力推进居住区停车设施立体化，建设一批机械式、简易自走式立体停车设施，充分利用居住区内部或周边的道路、公共场地、待建土地、树间空地，因地制宜，建设一批临时停车设施，解决居住区基本停车问题；通过采取改扩建、平改立、利用院内和周边闲置用地增加停车设施，缓解医院周边停车难问题；围绕故宫、天坛、颐和园等重点文保区周边，利用公共绿地下方建设一批停车场，改变中心城旅游景点停车紧张、混乱的现状。

4.1.3 加快 P+R 停车设施建设

围绕四环外地铁站点加快建设 P+R 停车设施，对于新建轨道交通线路四环以外段，随项目配建 P+R 停车设施；对于既有线路，具备条件的应建尽建，同时挖掘周边高架桥下和闲置空间资源增建 P+R 停车设施，将小汽车“截留”在城市外围，以缓解中心城交通压力。

4.1.4 充分挖掘占道停车资源，实施夜间错时停车

目前，北京市路侧占道停车泊位 11 万个，设施路侧停车的道路长度约 300 公里，仅为中心城城市道路总里程的 5%。综合考虑占道停车对道路通行能力的影响，充分挖掘路侧停车资源，实施夜间错时停车，以规范老旧小区夜间停车问题。

4.1.5 推动错时停车

由政府统筹，将一定区域内单位和居住区建立合作机制，实现错时停车。鼓励单位大院及企事业单位在夜间时段向周边居住区开放，居住区地面停车位白天向周边企事业单位开放，提高单位车位夜间利用率和居住区地面车位白天利用率。

4.2 政策保障

在破解停车难的问题上，设施建设固然重要，但政策的保障同样不可或缺。在加快停车设施建设的同时，积极创新政策，突破障碍，加强部门政策间协调，形成政策合力，才能促进停车产业的健康发展、有效解决停车问题。

4.2.1 加强规划引导

强化停车设施规划，优先利用单位、居住区自有用地空间，充分利用公共设施地下空间规划停车设施。分层办理规划审批手续。鼓励规划建设立体化、智能化的停车设施，集约节约利用土地资源。创新理念，增设公交场站、地铁站点停车配建标准，拓展停车功能。四环外新建地铁站全部配建驻车换乘（P+R）停车设施，现有地铁站点，创造条件，逐步改造增加停车设施；城六区新建改造公交场站全部实行立体化建设并配建公共停车设施。按照站点客流和周边停车需求，确定配建标准。科学规划停车设施建设规模，统筹考虑自身停车和周边停车需求。

4.2.2 分类保障土地供应

利用地下空间建设公共停车设施，可以采取分层供地方式办理土地审批手续。公共停车设施（含 P+R 停车设施）土地权属归政府所有的，采取划拨方式供地。利用自有用地建设公共停车设施的，以协议出让方式供地。

4.2.3 创新投融资模式

坚持市场化的基本方向，按照“政府出地、市场出资”的模式，创造市场化条件，吸引社会投资人参与。以停车项目为单位，测算收益平衡点。当测算收益高于投资收益，高出部分由政府统筹使用；当实际收益低于投资收益，由政府给予资金补助。

4.2.4 实施价格调控政策

调整居住区地上停车价格，缩小地上地下收费差距，引车入库，提高地下停车设施利用率。对商业热点区域的公共停车收费价格进行适当调整，发挥价格杠杆作用，抑制小汽车出行，引导乘坐公共交通。

4.2.5 改善管理手段

充分利用信息化技术，建立占道停车位和路外停车位“一位一编号”的停车资源基础数据库和行业管理信息数据库，并逐步将配建停车设施纳入竣工验收备案内容，新竣工项目需完成车位编号施划，实现泊位动态管理。

5.结论

总的来说，停车问题是综合的社会问题，停车对策体系是一个各方面相互支持、相互影响的系统，无论是停车政策、停车规划和建设、还是停车管理，都需要相互联系、相互协作。想要解决北京市的停车问题单靠某一个或某些方面的措施是不能彻底成功的，必须从系统的

角度出发,综合采取多方面的措施,不仅仅是停车方面的,还应当包括动态交通方面的,城市用地方面等等,使其相互联系,相互支持,才能获得明显、持久的成效。但从现阶段来看,应以强化能力建设为主,通过增加停车设施解决刚性需求,为规范停车设施管理创造条件和赢得时间。

参考文献

- [1] 孙壮志,许娟,邱绪建.北京市停车问题及其解决对策初探[J].工程建设与设计,2008:11~14
- [2] 钱林波,杨涛,於昊.大城市停车体系发展战略——以北京为例[J].城市交通,2006:35~39
- [3] 王晓明.关于北京市停车问题的思考[J].城市交通,2005:32~35
- [4] 张乔.我国大城市小汽车停车问题研究——以上海为例[D].同济大学.2006
- [5] 赵欢欢,陈峻.基于博弈论的停车政策研究[J].现代交通技术,2007:69~72
- [6] 王家,张晓东.美国城市停车政策解析[J].城市交通,2011:53~60

【作者简介】

叶曾,男,硕士,北京市工程咨询公司,项目经理,工程师。电子信箱:yezeng@becc.com.cn

沈芬,女,硕士,北京北咨城市规划设计研究院有限公司,工程师。shenfen@becc.com.cn

申晓鹏,男,硕士,北京市发展和改革委员会,科员。19154934@qq.com