

城市停车规划发展战略思考与建议

张晓东

【摘要】随着近些年中国城镇化、机动化的快速发展，城市停车成为社会关注的焦点。深入探讨了城市停车规划发展的应有内涵和战略意义，并对当前城市停车普遍存在的问题进行了分析，同时有针对性地提出了城市停车规划发展中应当着重解决的关键问题。最后指出，要明确城市停车规划发展在经济社会发展中的地位；建立和完善城市停车规划发展的相关法律法规体系；引入市场经济竞争机制，加强政府调控监管。

【关键词】城市交通政策；停车；机动化

0. 引言

近十年来，中国城镇化进程明显加快，城镇化率每年大约提高 1 个百分点，截至 2012 年底，中国城镇化率已达到 52.57%。根据麦肯锡发布的相关预测数据显示，2025 年中国城镇化率将达到 66% 左右，城镇人口将达到 9.26 亿人，将出现 221 个 100 万以上人口的城市，23 个 500 万人口以上的城市，8 个人口超过千万的巨型城市^[1]。与此同时，中国机动化水平也迅猛提升，截至 2012 年底，中国机动车保有量达到 2.4 亿辆，其中汽车保有量为 1.2 亿辆，汽车拥有水平达到 90 辆/千人，18 个城市的汽车保有量超过了 100 万辆，5 个城市的汽车保有量超过 200 万辆。根据国际货币基金组织的相关学者研究显示，2030 年中国汽车拥有水平将达到 176.2 辆/千人，2040 年将有可能达到 287.2 辆/千人，超过全球 246 辆/千人的平均值^[2]。随着近些年城镇化率和机动化水平的迅猛提升，特别是在我国城市土地资源高度紧缺的背景下，城市停车供需矛盾日益突出，由于停车设施总量严重不足、配置不合理、利用效率和停车管理不到位而导致了严重的停车难、交通拥堵等问题，影响了城市居民生活质量，制约了城市可持续发展。

国际城市发展实践经验表明，城市停车规划发展对于应对和解决城市交通拥堵问题、促进城市可持续发展、支持城镇化发展具有重要意义。2010 年住建部、公安部、发改委联合发布的《关于城市停车设施规划建设及管理的指导意见》（建城[2010]74 号）中就提出了城市停车设施规划建设及管理工作的原则和目标。但是，社会各界对于停车规划发展战略并没有形成统一共识，甚至仍处于混沌、无序状态。基于土地资源、能源安全、环境保护、交通拥堵、汽车产业、居民个体化出行需求等多个视角对于停车规划发展战略有着不同的认识 and 解读，导致不同领域的发展战略存在着矛盾和冲突。究其原因，虽然当前城市停车问题日益严重，但其在国家和城市发展中的地位尚未明确，停车设施供给和服务的社会服务属性定位不清，城市停车规划发展缺乏制度保障和法律约束，制约城市停车规划发展的根本性问题尚未得到真正解决，迫切需要将停车规划发展战略与人口、土地、能源、环境、公共交通优先、

汽车产业等紧密相关领域发展政策进行统筹与整合，从而更好地支持我国城镇化发展。

1. 当前面临的主要问题

1.1 对城市停车规划发展的定位认识不清

停车问题一直是困扰城市交通发展，甚至影响市民正常生活的难题。然而无论政府决策者、相关产业的从业人员，还是涉及停车问题的社会利益群体，迄今在认识理念以及行动上似乎仍处于混沌、无序状态^[3]。一些城市政府在应对停车问题时，简单地将停车设施建设作为交通基础设施，并直接利用公共财政投资建设停车设施，补贴小汽车拥有者和使用者。同时，大部分市民对于停车设施供给失衡的问题简单地归咎于政府，希望低价甚至免费地获得停车设施。根据北京市 1000 份问卷调查结果显示：拥车市民普遍接受的停车费用一般为 300 元/月以内，多集中在 100-200 元。

《国家基本公共服务体系“十二五”规划》明确指出：基本公共服务的一般范围不包括“交通”，仅在广义的范围里提到了“交通”。同时，按照公共产品应具有非排他性和非竞争性两个特征来审视，停车设施的服务主体为小汽车拥有者和使用者，与公共交通、道路等服务全体市民的交通设施相比较排他性较强；停车设施的服务方式为停车位的利用，停车位作为一种空间资源，具有唯一性，在使用上存在明显的竞争性。因此，停车设施具有较强的私人产品属性，城市停车设施供给和服务应当是市场化产业，而不是公益事业，应当坚持“用者自付”的市场化原则。

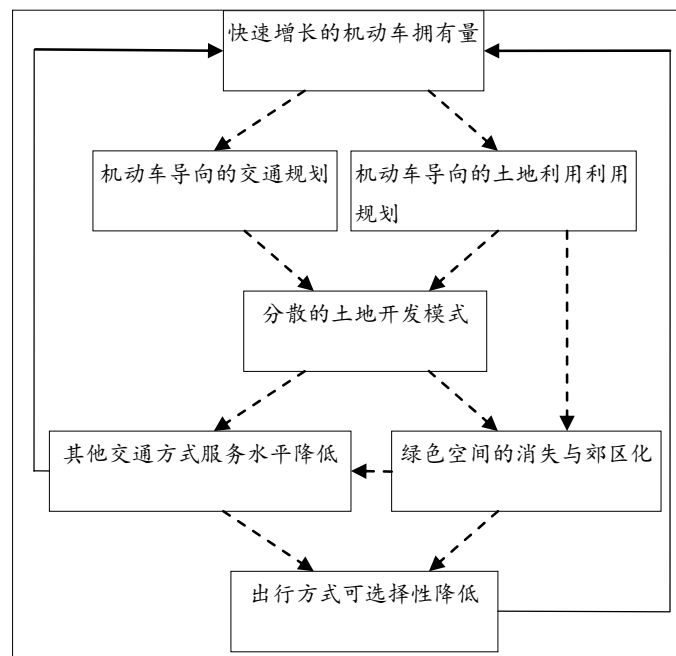


图 1 不计经济成本的过度依赖机车的恶性循环示意图

1.2 对城市停车规划发展在空间发展和公共交通优先发展战略方面的重要地位认识不足

城市停车规划发展与机动车发展水平紧密相关，而机动车发展又与空间发展、公共交通发展等紧密关联。国际经验表明，快速增长的机动车拥有会导致以机动车导向的交通规划和土地利用规划模式，进而形成分散的土地开发模式，降低公共交通、自行车、步行等绿色交通出行方式的服务水平，以及郊区化蔓延发展，降低居民出行方式选择的多样性。以北京市为例，自 2006 年优先发展公共交通以来，虽然 2012 年公共交通出行比例达到 44%，取得了较大的成绩，但是，由于对于停车规划发展策略在交通发展战略中的地位认识不足，缺乏与公共交通优先发展相匹配的规划措施，导致小汽车出行方式比例为 32.6%，仍高于 2005 年的 29.8%。同时，在人口规模和机动车保有量的快速增长等因素的影响下，北京市建成区已逐渐蔓延到四环路至六环路的城乡结合部地区，2003 年至 2010 年北京市中心城建设规模由 4.11 亿 m^2 增加到 5.85 亿 m^2 ，增幅达到 42%。

近些年，交通规划领域越来越重视停车问题对交通拥堵、空气质量、生态环境和步行环境等的影响，逐步认识到停车规划发展策略是调控机动车出行和优先发展公共交通的有效手段。

1.3 对城市停车规划发展在土地集约节约利用方面的紧迫性认识不够

我国人口规模众多，且土地资源紧缺，与国际城市相比较人均占有土地资源少。《城市用地分类和规划建设标准》（GB50137-2011）明确提出规划人均城市建设用地指标宜在 85.1-105.0 m^2 /人内确定，规划城市建设用地结构中的道路与交通设施用地比例宜控制在 10.0%-25.0%，且人均道路与交通设施用地面积不应小于 12.0 m^2 。据此推算，规划人均道路交通设施用地指标为 12-26 m^2 ，而单个标准车采取地面形式的停放面积高达 25-35 m^2 。以北京市为例，当前机动车保有量超过了 520 万辆，按照地面形式标准车停放标准核算需要 100-140 km^2 ，相当于 1.5-2.2 个北京旧城面积；按照立体停车楼形式标准车停放标准核算则需要建筑面积 1.4-1.8 亿 m^2 ，相当于现状中心城建筑规模的 24-31%。因此，从土地资源稀缺的角度来分析，城市停车规划发展必须要重视集约节约利用土地资源。

1.4 对城市停车需求增长与经济发展、城镇化水平之间的客观关系认识缺失

根据国际发展经验来看，经济发展、城镇化水平与汽车拥有水平之间存在较强的正相关性，主要经济发达国家和地区的人均汽车拥有量远远高于经济欠发达国家；城镇化水平高的国家和地区的人均汽车拥有量也较高，并且当经济发展和城镇化水平达到一定水平后，汽车保有量水平一般处于 200-400 辆/千人。

此外，根据 2004 年-2009 年我国人均 GDP 和人均汽车拥有量数据分析可知：GDP 每增长 1 个百分点，人均汽车拥有量将增长 1.21 和 0.88 个百分点。

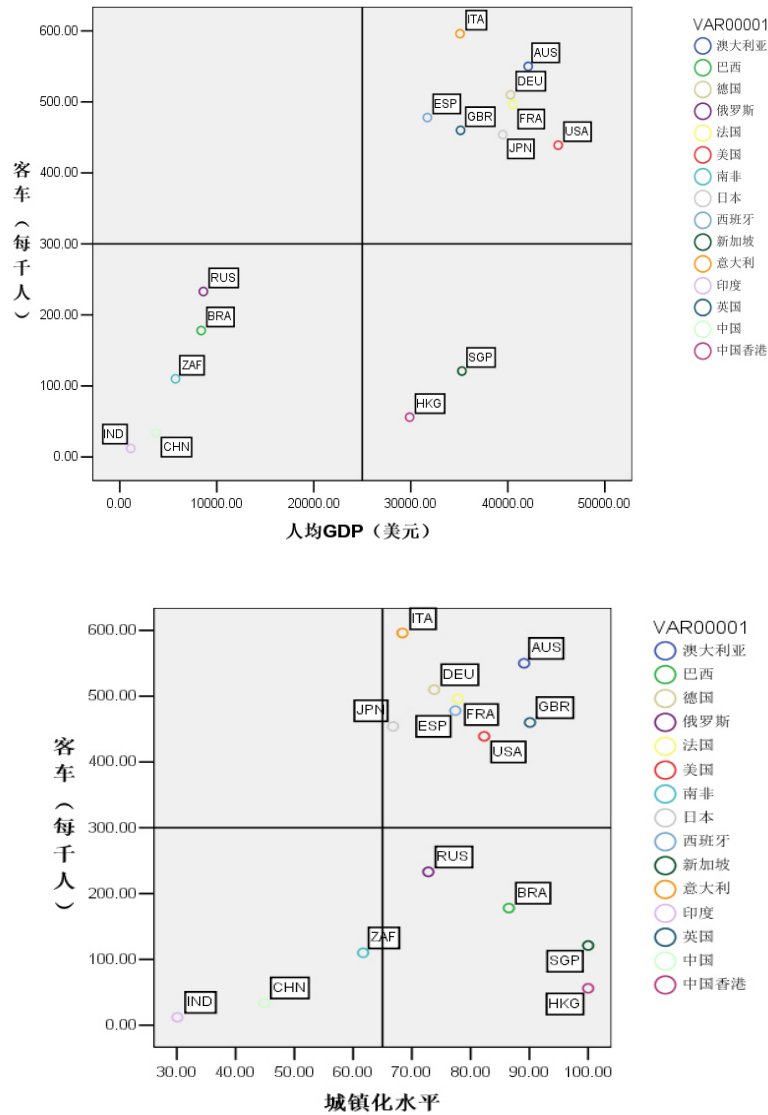


图2 全球主要国家和地区人均 GDP、城镇化水平与汽车拥有量相关性 (2009 年)

1.5 对城市停车秩序管理在交通需求管理方面的重视程度不高

城市停车秩序混乱，在交通运行、公共安全、生活环境等方面带来诸多问题。违法路内停车给城市道路管理带来了诸多问题，例如，双向停车会降低道路通行能力、延误公共汽车运营时间、给自行车和步行出行者带来危险；社会车辆违法在公交车站停放，迫使公共汽车停靠在行车道上；停放在消防通道上的车辆可能会给城市带来意想不到的危险。根据北京市 23 个居住区 920 户居民调查结果显示：85%以上车主从未或极少因为乱停车而在小区附近被贴条；8.9%的车主表示很少被贴条，二个月或半年一次；3.4%的车主表示大概偶尔被贴条，频率为一个月一次；仅 2.7%的车主表示频率较高，一般一周会被贴一次条。由于政府违章停车执法不严格，导致市民形成乱停车的“羊群效应”严重，加剧了居民拥有和使用车辆的非理性因素，严重影响了城市停车供给与需求之间的健康市场化关系的建立，并在城市交通

发展战略方面也背离了与以公共交通优先发展为导向的交通需求管理策略。

2. 城市停车规划发展战略的内涵

城市停车规划发展战略是指在城市行政区域内，结合城市发展客观情况和停车需求特征，统筹配置停车资源，构建符合市场经济运行机制的停车产业环境，建立政府调控监管机制，引导居民理性拥有和使用小汽车，支持绿色交通出行，引导城市集约利用土地、节约能源、保护环境和改善人居环境。

其中，“城市发展客观情况”包括人口、经济、土地、能源、环境、交通等方面，是城市停车规划发展的前提条件；“停车需求特征”包括基本停车需求和出行停车需求特征两部分，与汽车拥有水平、机动车出行率、交通出行结构等紧密相关；“统筹配置停车资源”包括停车空间、政策、规划、建设、运营、管理等方面的资源配置；“符合市场经济运行机制”是指城市停车供给和服务作为市场化产业，城市停车的资源配置必须符合市场经济运行机制，坚持“用者自付”的市场化原则；“政府调控监管”包括规划调控、产业调控、财政调控等，并对市场秩序和城市公共空间的停车秩序实施执法管理；“引导居民理性拥有和使用小汽车”是停车规划发展的基本要求；“支持绿色交通出行”是城市交通发展的核心战略；“引导城市集约利用土地、节约能源、保护环境和改善人居环境”是对城市停车规划发展的战略要求。

3. 关于城市停车规划发展的几点建议

经过近百年的发展，国际城市停车规划发展战略实现了从“充分满足需求”到“停车需求管理”的巨大变革，并且愈发重视停车政策对交通拥堵、空气质量、土地开发密度、街道活力、生态环境和步行环境等方面的影响，反观当前我国城市停车规划发展面临的诸多问题，有必要在我国城镇化、机动化水平迅猛提高的关键时期，积极借鉴国际城市停车规划发展的经验和教训，综合考虑我国社会经济发展水平、交通发展政策、土地政策、能源政策、环境保护政策和机动车拥有水平等多方面因素，制定符合我国国情的城市停车规划发展战略，有利于公共交通优先发展战略的贯彻落，有利于改善改善人居环境，有利于集约节约土地资源，有利于能源节约和环境保护，有利于中国特色城镇化建设。

3.1 明确城市停车设施供给和服务的市场化定位

城市停车规划发展不仅关系到交通行业本身的发展，还关系到公共交通发展、能源节约和环境保护、土地利用效率等方面，对促进城市可持续发展具有积极的战略意义。一方面，停车设施供给和服务关系到广大拥车和拥车市民在个体机动化出行需求；另一方面，还会对公共交通、自行车和步行等绿色交通出行方式产生影响。基于对政府提供基本公共服务的内涵解读，城市停车设施供给和服务具有较强的私人产品属性，必须定位为市场化产业，坚持“用者自付”的市场化原则。

3.2 建立和完善城市停车规划发展的相关法律法规体系

在广泛认识和确立城市停车设施供给和服务的市场化定位基础上,构建完善的法律法规体系,从规划、建设、运营、管理等环节为城市停车规划发展提供政策和制度保障。

国家层面尽快出台城市停车产业发展的政策,从发展与规划、投融资与建设、运营与管理、监督与考核、综合配套等各个环节,提供全局性、纲领性依据;各城市依据综合交通体系规划,统筹停车产业发展规划与空间资源、公共交通发展等相关领域的协调关系,在一定程度内满足广大市民个体机动化出行需求;完善停车设施的产权界定方面的法律法规,尤其是关于居住小区配建停车位产权的归属;并建立符合市场化的停车设施供给与服务的收费定价机制,真实客观地反映停车供给和服务的经济成本;出台停车设施共享管理规定,可以利用不同目的机动车出行在时间上的差异性,实现停车空间资源高效利用;完善制定城市停车规划发展相关的标准准则,包括城市停车规划、建筑物配建停车位标准、以及停车场建设、服务、停车设施技术装备等。

3.3 加强停车秩序管理和停车产业发展的调控监管

城市停车管理由多个方面、多个环节的措施共同构成,这些措施相互关联,某一方面或者某一环节不到位,就会对停车规划发展产生较大影响。在这其中,常态化的城市停车秩序管理是解决停车问题必不可少的前提条件,是保障城市停车设施供给和服务的市场化环境的根本。

在停车产业发展的政府调控监管方面,建立以城市空间和交通发展等策略相协调的停车规划发展战略,以投入成本与产出收益符合市场经济规律的产业发展环境,以服务满意度为主的停车服务考核制度,对政府和停车产业涉及的建设、运营等企业的履行职责情况进行考核。

3.4 完善综合交通体系规划中停车规划相关内容和要求

城市停车规划是综合交通体系规划的组成部分,应贯彻资源节约、环境友好、社会公平、可持续发展的原则,有效地统筹配置城市土地和交通资源,促进公共交通优先发展,引导小汽车合理使用,有利于步行和自行车交通环境改善。

城市停车规划分为总体规划和详细规划两个阶段。专项规划中涉及的停车规划内容和深度应与专项规划所属规划阶段的要求一致。

在总体规划阶段,城市停车规划应以城市发展战略为指导,统筹现状停车供需关系,考虑未来机动车发展水平,结合交通需求管理措施,采取区域差别化的停车供给策略。城市停车规划内容应包括:城市停车需求预测、停车发展战略、停车发展目标、分区的停车位供应总量,城市公共停车场规模和分布,建筑物配建停车位指标等。

在控制性详细规划阶段,停车规划应依据上层次规划确定城市公共停车场控制指标和城

市设计指导原则，核算各地块内建筑物配建停车位规模。

在修建性详细规划阶段，停车规划应依据控制性详细规划确定的控制指标、引导性指标以及国家现行有关标准的规定等，确定城市公共停车场平面布局、出入口设置及交通组织方案，估算工程量、拆迁量和总造价，分析建设条件，开展综合技术经济论证。

3.5 加强停车规划发展的基础理论研究和科研创新

在高等院校加强城市停车规划学科建设，加强停车规划发展涉及的经济、土地、能源、环境、交通、技术装备等方面基础理论研究，重点关注机动车发展水平预测、停车需求预测、差别化停车供给策略、停车收费模式、机械式停车设施建设等关键技术创新。结合城市发展需要，成立专面的停车规划发展研究机构，加快健全和完善相关领域的技术标准和规范体系。加强城市停车领域的高新技术研究，逐步形成健全的停车规划发展科研创新体系。

4. 结束语

我国正处于城镇化快速发展和转型的关键时期，需要用更高的战略角度来审视城市停车发展。城市停车发展对交通出行方式选择和城市空间环境规划设计具有十分重大的影响，进而也会对交通拥堵、空气质量、开发密度、街道活力、行人环境等产生影响。因此，需要各级政府和社会统一认识，确立城市停车供给和服务作为市场化产业的定位，切实推动城市停车产业化环境的建立，加强政府调控监督，在服从城市交通发展战略的前提下满足市民停车需求，促进城市可持续发展。

【参考文献】

- [1] 麦肯锡全球研究院。迎接中国十亿城市大军[R]. 上海：麦肯锡全球研究院，2008.
- [2] Marcos Chamon, Paolo Mauro, Yohei Okawa. Cars, The implications of mass car ownership in the emerging market giants [R]
- [3] 全永燊. 当前城市交通规划建设领域值得关注的倾向[J].城市交通，2013，11（2）：1-5.

【作者简介】

张晓东，男，硕士，北京市城市规划设计研究院交通规划所，主任工程师，高级工程师。
电子信箱：zhangxd110@aliyun.com