

我国城市停车证制度实施对策研究

巩建国 戴帅 刘金广

【摘要】论文首先分析我国城市停车问题及其深层次原因，探讨了机动车的私有财产和交通工具双重属性，明确了停车设施供给的角色要求。其次，通过案例总结了日本、韩国、台湾等国家地区实施停车证制度成功经验，探讨了我国实施停车证制度存在的法律法规、技术标准、设施供给和社会可接受性等方面的障碍。最后提出了我国实施停车证制度需要转变居民对停车问题的认识、确保政策体系完善合法、完善必要的技术支撑体系、改善现有停车设施条件、加强违法停车治理和分阶段实施等六个方面的策略。

【关键词】城市交通；停车证制度；实施对策

近年来，我国城市化、机动化联动飞速发展，不仅带来了城市交通拥堵、交通事故和交通污染问题，也造成了巨大的静态交通问题，城市停车问题成为又一城市交通难题。为此，北京、上海、广州、杭州、成都、长沙等国内大中城市纷纷制定了停车差别化收费、强化路面停车执法、加快停车泊位建设等政策措施，通过努力扩大供给和减少停车需求来寻求机动车运行和使用之间的微妙平衡。北京、宁波等城市对停车泊位证明制度进行了尝试和探索，由于与上位法相矛盾、相关配套政策不完善、社会舆论压力大等原因不得被迫中止。但日本、韩国、台湾等国家地区的停车管理实践证明，停车证制度能够有效调节停车供需矛盾，缓解停车难题。在我国停车问题日趋严重的情况下，有必要研究我国实施停车证制度的可行性和具体对策。

1、城市停车问题的再认识

1.1 我国城市停车问题

当前，我国城市停车主要面临三方面的问题：一是停车总量供需矛盾突出。按照“一车一基本停车位，15 辆车一公共停车位”的国际惯例，各城市停车泊位与机动车保有量之间配比严重不平衡，全国没有一个城市能达到此项标准。重庆、广州、武汉、济南等城市机动车保有量与停车泊位比例约为 3~4:1，南京、杭州、昆明等城市这一比例更是高达 7~8:1。二是停车供需时空资源错位。在城市拓展过程中，大多数城市在新城建设中提高了停车配建指标，满足了新区居民停车需求，而城市老城区受制于道路、土地资源的稀缺，庞大的停车需求仍难以满足，新旧城区停车供需资源倒置，停车矛盾依然突出。三是停车秩序混乱。违法停车的情况日趋严峻，城市街道、商业区、医院、中小学校、住宅小区等地区占道停车、乱停乱放现象普遍。

停车问题一方面导致了车辆占用道路通行空间和绕行寻找停车泊位增加路面交通流量，降低道路通行效率和安全；另一方面由于停车泊位的紧张，居民小区、路边停车泊位权属不

清，导致居民经常因为争抢停车位而产生矛盾，甚至引发暴力事件，也有违法停车堵塞消防通道的现象，产生了严重的社会问题。

1.2 机动车及其停放设施属性的再认识

停车问题的产生表面是由于停车设施供需不平衡造成的，但深层次的原因是没有对机动车属性或停车设施属性进行准确的定位，进而导致了停车供需特性的认识偏差。

1.2.1 机动车的双重属性

机动车是为实现人和物的位移服务的交通工具，在“行”与“停”时具有动态和静态双重属性。在出行始端和末端的停止状态，机动车并没有承担出行功能，却需要占用一定的空间资源用于停放，更具有静态的私有财产属性，与个人拥有的电视机、电冰箱、手机等设备具有相同的属性。在出行过程中，机动车的移动实现人和物的时空位移，达到了出行的目的，此时机动车兼具私有财产和交通工具的属性，且交通工具属性更为突出。

1.2.2 停车设施的多重属性

从机动车的双重属性来看，为其提供停车泊位的停车设施属性也存在一定的差别。特别是作为保管私有财产的专用停车设施，应属于私人物品，具有房地产的特性。因为专用停车设施仅具有效用的可分割性、消费的独占性和受益的排他性，而不具备效用的共享性^[1]。在机动车出行过程中，为其服务的通常是路边停车设施或公共停车场，作为交通工具属性而言，可以占用公共停车资源，但不得妨碍正常的通行安全和秩序，特别是对于路内停车而言，必须以安全为前提，突出临时服务性质；作为私有财产而言，所有人或管理人必须为其停放空间的使用付出成本。

2、停车证制度实施效应及国内外实践经验

2.1 停车证制度实施的作用

停车证制度是在机动车购买或泊放时，通过出具特定的停车泊位证明方可允许机动车注册登记或停车。

停车证制度是解决停车问题的重要措施之一，对于我国城市停车管理具有重要意义。首先，停车证制度直接明确了车辆注册登记需要提供停车泊位证明，客观上为机动车存放提供了合法的空间，从根本上解决机动车总量与停车泊位之间的不平衡问题，缓解停车供需矛盾。其次，停车证制度的实施显著提高了机动车拥有的门槛，进而能够控制机动车的无序增长，缓解长期以来机动化水平增长速度远高于道路交通基础设施增长速度的矛盾。然后，停车证制度将明确不同建筑物基本停车位的权利归属问题，更能保障停车泊位物权的实现，减少居民对停车泊位归属问题的争执纠纷，维持社会稳定。最后，停车证制度需要建筑物提供基本停车泊位保障，将为建筑行业的建设标准提出新的要求，推动建筑行业进行改革。同时，也

会促进居民购买具备停车位的房产，进而促进房地产市场的革新。

2.2 国内外部分城市实施停车证制度概述

2.2.1 日本

日本是最早实施停车证制度的国家，核心政策是“自备停车位”，基本内容包括：①单位或个人在注册登记上路行驶车辆时，必须提供停车泊位证明，即提供自备车位证明；②自备车位的位置必须在单位或个人住所一定范围之内，1991年之前，此范围值为500m，1991年后，此范围值改为2km；③自备车位必须是路外停车场的停车泊位，可自备或租用，必须具备一定期限的使用权^[2]。

为保障“自备车位”政策的实施，日本政府制定了一系列较为完善的配套政策法规。首先，采取了分阶段实施策略，最初在东京都中心9km范围内实施，10年后推广至全国其它城市及地区。其次，日本政府对住宅停车场的设置提出了具体要求。90年代初，要求商品房和出租房的停车场停车泊位数量分别达到住户数的100%和70%。同时，日本的《城市规划法》也对建筑物停车泊位设置做了明确规定，在新建或改建一定规模的建筑物时，必须按建筑物使用性质配备相应数量的停车位。最后，日本政府规定车辆注册登记必须提交由车主居住地警察署出具的停车泊位证明，且必须贴在汽车后挡风玻璃的左上角或右上角的醒目之处，以便执法部门随时检查。

2.2.2 韩国

韩国的停车证制度可分为两类：①居民停车许可计划。为解决住宅区内部道路两侧随意停车、邻里因停车问题导致矛盾冲突的问题，韩国政府开始实施居民停车许可计划，居民通过购买停车许可证享受停车泊位使用权，不再将路侧停车位作为公共空间。②停车场登记制度。停车场登记制度是准许车主获得自己的停车位，并在注册汽车时登记在册，纳入系统管理。制度方案始于1992年，要求车主应当提供证明，表明其住宅内或附近有一个专用停车位，如果其住宅或住处附近没有停车位的情况下，允许车主通过购买停车设施停车许可证的方式拥有停车场地^[3]。

2.2.3 台湾

为应对日益突出的停车供需矛盾，台湾地区制定了“扩大供给为主，抑制需求为辅”的阶段性停车管理策略，鼓励停车设施建设，重点实施“购车自备停车位”与卖车者提供停车位相结合的政策，规定购车者需出具车辆泊位证明。

政策实施的基础依赖于三类停车位的保障：①法定停车位。指根据《都市计划书》、《建筑技术规则》和其它相关规定，建筑物必须附设的停车位。法定停车位依附于建筑物存在，本身应当作为住宅的一部分，住宅业主对停车位拥有使用权，同时设定了关于停车位管理、销售、转让等方面的条款，确保了购车者自备车位的实施基础。②奖励增设停车位。指为缓

解停车供需矛盾而鼓励开发商增设的停车位。③自行增设停车位。指在法定停车位以外，由开发商自行增设的停车位，但增设的数额尚不足以达到构成奖励增设停车位的数额^[4]。

2.3 经验启示

2.3.1 科学的制度设计

从日本、韩国、台湾等成功实施停车证制度的国家和地区实践经验可以看出，其政策实施关键在于完善的制度设计。一是强有力的法律保障。日本、韩国、台湾均制定相应的停车场法律法规，明确规定停车证制度作为停车管理的重要内容之一，保障了其实施的法律地位。二是完善的配套政策。日本在实施停车证制度时，同时制定了城市规划法、道路交通法等法律法规，与停车证制度形成补充完善，确保“自备车位”能够落实。台湾从建筑物与停车场的所有权和使用权方面做了详尽的规定，避免了停车证制度在实施中的产权纠纷。三是坚实的技术基础。在停车证制度相关法律法规基础上，日本、台湾、韩国均制定了完备的技术规则，停车泊位配备标准、停车执法标准、相应的奖惩措施、建筑物停车泊位设计规程等一应俱全，为停车证制度实施提供可靠的技术保障。

2.3.2 合理的实施步骤

停车证制度在实施过程中要求车主提供相应的停车泊位证明才可为机动车注册登记，增加了民众机动车购买和使用成本，势必引起民众对该项政策的抵触。同时，在停车泊位不足的情况下实施，极易导致停车泊位权属、泊位管理权力寻租等问题，为政策实施带来不必要的负面效应。任何一项制度的实施都不是一蹴而就的，为减少民众对停车证制度的抵触，协调机动车与停车泊位之间的关系，停车证制度的成功实施基本采用分阶段策略，最终实现停车管理的健康良性发展。

2.3.3 良好的舆论支持

民众对停车证制度的可接受性是决定停车证制度是否能够成功实施的重要因素之一，因此政策的实施离不开良好的舆论支撑。日本推行停车证制度时，通过宣传制度设计使得居民思想观念得到转变。经过多年的实施，日本停车证制度已经广为人们所接受，为加强停车秩序管理、控制机动车总量提供了很好的支持。韩国在 1992 年实施停车证制度时，配套的停车场登记系统也开始投入使用，但由于当时建筑物车位不向公众开放、路边停车位缺乏等原因未能成功推行。后改为更为实效的“我的停车场运动”，此项由政府推行的通过鼓励居民拆除住宅围墙为自己提供停车位的政策逐步得到居民关注、信任和支持，自备车位的思想观念逐步树立起来。

3、我国城市实施停车证制度存在障碍

停车证制度的实施需要法律法规保障、技术条件等方面的支撑，我国目前尚缺少这方面

的条件，因此实施停车证制度难度较大。

3.1 法律法规

停车证制度缺乏相应的法定地位成为目前实施的关键障碍。首先，我国《道路交通安全法》明确规定国家对机动车实行登记制度，第九条规定对申请机动车登记提交证明、凭证做出了规定，并未将停车泊位证明纳入申请机动车注册登记的必备文件，在我国其它法律和行政法规中也未有相应规定。因此，停车证制度实施的法律障碍在于缺少相应的法律支撑。其次，开具停车证明由哪一部门负责在法律上也没有明确规定，同样在实施中牵扯复杂的行政执行权力问题，权力主体是否有资格开具停车泊位证明、权力主体需要什么样的程序开具停车泊位证明等有待于进一步探讨。最后，基本停车泊位由什么样的主体提供也缺乏制度保障，住宅、商业等建筑物基本停车泊位提供者由建筑商、业主还是市场化停车场建设者目前法律尚未有明确归属。

3.2 技术标准及实施

停车证制度的实施需要基本停车泊位的供给保障。目前，我国如北京、上海、广州、南京等诸多大城市均制定了建筑物停车配建标准，能够为停车证制度实施提供一定的技术支撑。但在全国层面上，尚未出台最新法律法规或标准规范强制性停车配建标准，在地方层面制定的配建标准并未区分停车泊位的所有、使用、处分权力，对停车证制度的实施造成一定的困扰。

3.3 社会可接受性

停车制度实施的压力主要来自社会舆论。当前，社会大众尚未能够完全理解停车证制度的初衷和目的，对政府实施政策理由的正当性有所质疑，将制度实施理解为懒政思维，甚至恶化为敛财工具。因此，在出台停车证制度时，舆论引导甚为重要。

综上，从合法性、技术可行性和社会的可接受性等方面来讲，我国目前的制度、舆论等环境并不具备实施停车证制度的条件，北京的案例即为典型。但从解决停车问题、缓解城市交通拥堵等方面来讲，停车证制度有助于建立机动车发展与停车设施之间的相互约束机制，在我国城镇化、机动化同步快速发展的情况下，该项政策的实施显得非常有必要。

4、我国城市停车证制度实施对策

4.1 转变居民对停车问题的认识

停车证制度的实施需要引导广大群众的理解和支持，才能不至于因舆论抵触而无法实施或实施中断。一方面，需要全面解析政策实施的目的、效益，引导群众正确认识政策的出发点和落脚点，让群众正确认识机动车的私有财产和交通工具双重属性，负有对私有财产管理责任或义务。另一方面，也要对政策实施的全过程引入公民参与和监督机制，开放透明地让

群众了解停车证制度的实施流程，避免引起不必要的猜测和舆论攻击。

4.2 确保政策体系合法完善

一方面，要保证核心政策合法性。建议修订《道路交通安全法》等相关法律法规，将停车证作为机动车注册登记的必备材料之一，从法律上界定停车证制度的权威性。另一方面，要完善配套政策。首先，全面实施停车泊位登记制度，明确住宅、商业等建筑物内停车泊位属于公共空间的权利归属。其次，推动《物权法》、《建筑法》等法律法规的完善，明确建筑基本停车位的建设要求，具备提供充足的停车泊位，同时区分建筑配建停车泊位所有、使用、处分、管理等权利义务，为停车证制度实施提供配套的法律支撑。最后，合理设计政策实施的体制机制，依据《道路交通安全法》，明确由公安交管部门执行停车证制度，规范政策执行流程，停车泊位登记、停车证明开具等程序设计在合理、合法的基础上尽可能方便居民办理。此外，停车证制度的实施必然涉及建筑行业管理，因此，与住建主管部门的协调也是保障政策实施有效的重要条件。

4.3 完善必要的技术支撑体系

完备的技术条件是政策达到预期效果的重要基础。首先，需要制定科学合理的停车配建标准，根据建筑物性质、容积率、所处地区等条件细化配建标准，合理配置停车设施空间，保障基本出行的停车泊位数量，同时控制不合理的的停车，引导机动车的合理使用。其次，制定停车配建标准实施保障政策，重点打击基本停车泊位空间被改建或挪用的现象，确保配建指标能够充分落实。最后，建立停车泊位基础数据库，实时掌握城市停车泊位利用情况，为停车泊位登记制度提供可靠技术保障。

4.4 改善现有停车设施条件

当前，我国城市机动车拥有和使用量与停车泊位总量严重失衡，因此不具备停车证制度实施的客观条件，必须逐步改善停车设施现状，提供充足停车泊位，控制机动车无序增长，为政策实施提供基础设施保障。一方面，继续扩大停车设施建设，特别是住宅区、城市外围地区，新建项目时确保基本停车配建指标的落实，通过停车产业化发展鼓励开发商增加停车泊位建设。科学实施停车管理政策，重点优化老旧城区、医院、学校、商业区、交通枢纽等区域的交通组织，缓解日益严峻的停车供需矛盾。另一方面，对新增机动车实施停车证制度，已有的机动车依照不溯及既往的原则不需开具停车泊位证明或在一定的期限内提供证明，避免由于基础设施不足引发政策无法实施甚至引起社会矛盾。同时，要严格执行机动车报废制度，减少报废机动车占用停车位。

4.5 加强违法停车治理

停车证制度的实施，需要培养民众负责私有财产、避免破坏公共环境的意识，停车执法是重要的环节。加强停车执法，首先应该依法执法，严格执行《道路交通安全法》及其实施

条例、相关的地方性法律法规，对违法停车行为进行严厉处罚。其次，停车执法重点在于在合理提供停车实施空间基础上，通过现场、非现场等执法手段严厉打击违法占用非机动车道、人行道等道路空间停车，归还慢行应有空间，保护交通参与者中的弱势群体。最后，各地可根据需要，在道路交通安全的法律法规框架内，制定停车相关的法律法规，提高违法停车的处罚力度。

4.6 分阶段实施

停车证制度的实施需要具备多方面客观条件，采取分阶段的实施策略，能够使居民逐步接受和支持政策，完善法律法规和设施条件，为全面实施提供必要前提。首先，舆论引导居民正确认识机动车管理的权利义务关系和停车场性质，提高居民公共责任意识。其次，推进《物权法》、《建筑法》等法律法规完善，明确建筑物基本停车泊位建设、管理责任主体，界定基本停车泊位的法定地位，区分基本停车泊位的所有、使用、管理、处分等权利归属。同时，完善建筑物停车配建标准及实施保障政策，确保基本停车位的供给能力。再次，逐步实施停车泊位登记制度，为停车证制度实施提供必要前提。最后，通过修订《道路交通安全法》及其实施条例和《机动车登记规定》等法律法规，或授权地方立法明确停车泊位证明为机动车注册登记的必备材料，界定停车证的合法地位。

5、结论

在机动化浪潮冲击之下，城市停车问题已然成为我国城市重要的交通问题乃至社会问题之一，其原因不仅在于停车供需总量和结构失衡，更是由于人们没有认识到机动车具有私有财产和交通工具的双重属性，亟需通过停车证制度来限制机动车无节制增长，调节停车矛盾。鉴于我国停车证制度实施的法律、技术、社会舆论等方面的客观环境尚不成熟，因此需要逐步改变群众对停车问题的认识，完善停车证制度实施的法律法规、技术标准、基础设施等，加强停车执法，通过多元政策有步骤、有策略推进停车证制度的实施。

【参考文献】

- [1] 过秀成.城市停车场规划与设计[M].中国铁道出版社，2008年，1-3.
- [2] 阮金梅.城市停车[M].中国建筑工业出版社，2006年，29-43.
- [3] 张乔.我国大城市小汽车停车问题研究[D].同济大学硕士学位论文，2006年.
- [4] 赵海乐.论我国台湾地区的法定停车位制度及其启示[J].北方法学，2011,5（25），143-152.

【作者简介】

巩建国,男,硕士,公安部道路交通安全研究中心,研究实习员.电子信箱:
gongjianguo2012@sina.com.

戴 帅，女，博士，公安部道路交通安全研究中心，副研究员. 电子信箱：
blue80520@163.com.

刘金广，男，博士，公安部道路交通安全研究中心，助理研究员. 电子信箱：
jgliu010@163.com.