

基于快速城市化发展的停车规划研究——以顺德区为例

孙焯焱

【摘要】针对顺德在快速城市化、机动化发展背景下出现的停车问题，从停车发展理念、配建停车标准、停车设施建设和停车收费管理等多个方面借鉴和总结国外停车规划的发展历程及成功经验，并判断现阶段快速城市化地区的停车发展阶段正逐步进入由扩大供给、管理停车向市场化服务的转变阶段。基于发展阶段判断，从而提出控制片区停车供给总量、逐步完善市场化停车机制和精细化路侧停车管理的停车发展对策，为停车政策决策提供建议和支持。

【关键词】 停车政策；配建指标；市场导向；收费

0 引言

随着珠三角快速城市化、机动化的发展，“停车难”、“乱停车”问题逐渐凸显，在以解决现状问题为导向思维下，停车问题往往被容易简单归结为停车供给不足，结论是需要加大对停车设施的供给水平来满足不断增长的停车需求。珠三角许多城市在此思维模式下采取了包括提高停车配建指标、兴建公共停车场（楼），施划路内停车泊位等一系列应对措施。但近年实践不断证明，停车供给过多却成为了扩大化停车供给策略带来的最大问题，错误的停车发展策略成为了阻碍城市交通系统平衡运行的主因。

因此，需要对现阶段的停车政策进行反思，通过转变停车发展理念，制定与城市交通整体发展目标相适应的停车发展策略，对停车设施的协调规划、有效管理，是实现城市交通总体目标的重要手段。

1 现状停车存在的主要矛盾

1.1 政策层面——整体交通发展规划理念与现实的停车诉求之间的矛盾

以顺德区为例，《佛山交通白皮书》、《顺德交通规划》各个层面对城市的交通发展制定整体发展目标，提出了需要大力发展公共交通和构建绿色环保的集约交通方式，构建以人为本品质化交通体系，并且停车专项规划也提出佛山的停车战略必须与总体的城市交通发展战略对策协调一致。

但同时，随着机动车保有量快速增加，城市静态交通压力的增大，要求继续提高停车配建供给、大规模建设公共停车场和增加路内停车泊位等扩大化供给的停车计划或应急预案常被提出，同时媒体、社会团体的倡议或要求也常会要求加大停车供给，常常成为政府迫切需要推动落实解决的民生实事。^[1]

1.1 规划层面——停车供给与停车需求间矛盾

1.1.1 老、旧城区配建停车位不足

随着社会经济的发展和生产力的进步，城市的空间结构和居民出行的交通方式在整个历

史进程中也处于不断发展变化的过程。而现阶段，如顺德等国内传统城市的交通一直面临着机动化的快速发展所带来的冲击，停车问题尤为凸显。由于对机动车发展的预估不足，城市规划建设标准低，早期开发项目配建停车位严重不足，不断累计最终导致现状老、旧城区配套的停车位整体偏低，在机动车拥有量及停车需求快速增长情况下，停车供需缺口不断加大，随之停车问题不断加重。

1.1.2 有限的土地资源难以提供大量的停车供给

大城市用地十分紧张，土地资源十分宝贵，人均建设用地缺口巨大，并由此导致居住、交通、绿地、市政公用设施等各种用地都不足。尤其是，停车供需矛盾大的地方一般处于土地价值相对较高的地区，从土地成本收益角度来看，停车场投资收益率低，新建停车设施并不符合土地最有效利用的原则。

1.3 管理层面——提供有偿的停车服务与破坏性停车之间的矛盾

车辆使用者普遍存在逃避付费或“图方便”的侥幸心理，导致违法乱停车现象较为普遍，车主交通法制意识淡薄，加之违法停车成本过低、执法困难等客观条件存在，同一地段有位无车停与违法停车并存，已有的停车设施使用率低下。种种表象表明单纯依靠增加供给，难以有效缓解停车秩序混乱的问题。

2 国外先进城市停车规划经验

2.1 停车政策措施的分类及发展阶段

欧美国家停车政策措施的发展大概分为三个发展阶段：

(1) 传统方法。无论是传统方法或停车管理方法，停车设施被认为是一种基础设施，停车设施和每栋建筑的消防楼梯、洗手间一样，属于建筑的必须提供附属服务。政府是实施停车政策的主体，主要目标是通过停车供给满足需求。施行停车配建最低标准是此阶段停车政策的核心措施，前提假设是开发商总是意愿提供少于最优的停车泊位，所以停车设施需要得到保障，不被商业空间所侵占。要求每栋建筑都要求有足够的停车设施满足预测的高峰需求，这些最小停车配建要求是为了消除停车需求外溢的风险。但实践证明此类措施设施利用率较为低下，违法停车现象也没有得到有效控制，土地价值没有得到最充分的利用，这类方法适合在小汽车为导向，土地利用较为单一的地区，如北美城市，较为适用，在亚洲传统高密度高混合度土地利用的城市形态下，并不适用。

(2) 停车管理方法。政府仍然是停车基础设施建设的主体，但停车政策转变为交通政策和城市规划目标的服务工具，和传统措施相比实现停车供需平衡是其他政策目标的附属。停车管理需要协调交通、环境保护等利益相关者，通过对停车价格、停车时限、停车设施设计的精细化设计等手段，达到让停车政策服务于城市和交通政策目标。停车管理的措施在世界上许多城市得到了尝试，并证实是较为有效的停车政策措施，欧美主要城市和亚洲先进城市如日本东京和部分中国城市如深圳采用此类停车管理方法。

(3) 市场导向的停车，认为停车是提供的一种服务，政府不是参与的主体，核心措施

为对路内停车施行市场化价格收费，废除路外停车配建低限要求，如美国旧金山。

表 1 停车政策措施比较^[2]

停车政策措施		停车属性	负责主体	中心目标
传统方法—停车是供给	小汽车为中心	基础设施	政府和物业所有者责任	避免“停车”需求外溢和供给不足
	实际需求			既避免不足，又避免浪费过剩
	宽松实用			要求（大型）建筑物仅负责停车设施供给
停车管理—停车是管理	多目标	基础设施	政府所有者责任	让停车政策服务于城市和交通政策目标
	集中限制			使用停车政策来限制出行目的地的选择
Market-based	基于市场—停车是服务	基于地产的服务	受益者负担	确保停车需求、供给和价格相辅相成，避免市场失灵

2.2 停车规划及管理经验

（1）转变传统停车发展观念

欧美城市目前的停车发展特征是随着停车目标的发展变化而变化。传统的停车目标主要考虑优良机动化环境对社会经济的发展贡献，而现在欧美停车政策主要目标为改善空气质量，减少交通拥堵，改善道路的宜居条件，减低碳温室气体排放，释放更多的空间给自行车和公共活动空间。^[3]

（2）取消最低配建指标的要求

绝大多数城市对建筑开发有最低配建停车要求，在欧洲最低标准非常低，甚至欧洲一些城市已经由配建低限要求改变为配建高限要求，在美国一些城市在地铁周边公交可达性良好的区域，物业配建会被强制要求减少 20%。^[4]

（3）停车设施规划设计融入周边步行环境

在欧洲，道路被设计减少停车与步行者之间冲突；一些地区如瑞士苏黎世，停车设施在社区道路上被用作降低车速，人行道档柱也被用作防止违法停车，为行人创造更多的步行空间。^[5]

（4）协调路内路外停车管理和收费

通过长期培育对需求更具影响的停车价格体系，协调路内路外停车价格，维持路内停车保持 85%的空置率，减少寻位逗转，同时将车位留给最需要停车设施的需求。^[4]

3 停车发展思路及策略

3.1 停车发展思路

国内城市实践和外国先进城市经验表明，传统以提高供给为核心手段的停车政策已经难以适用于珠三角高度城市化、机动化发展的地区，需要根据城市的实际发展情况制定，逐步实现对停车的管理化，并最终完全实现市场为导向的停车政策。

3.2 停车规划策略

（1）从片区层面提供停车设施供给总量

基于 Pack-once（停车一次，步行到达周边一定范围内的多个目的地）理论，停车规划需要审慎判断停车供给总量。传统的停车供给手段是计算单个建筑产需求的总和，由于国内

传统城市土地混合度较高，存在大量的不同特征的停车需求，可以供停车供给错峰调配，使用简单化的供给手段，在往往会大于实际需求，诱发交通拥堵等诸多问题。

国外一些发达国家和地区，在制定停车配建标准时已逐步考虑降低停车供给指标或者实施高限停车供给政策，采取了降低了最小停车位供给数量，对面积较小的建筑不设最小停车位指标要求，设置平均值和上限，公交发达区域适当降低停车配建低限等措施。城市可以根据其发展的情况，从片区层面思考供给和需求，逐步弱化对建筑停车配建的硬性要求，交还于市场调节。

(2) 逐步形成停车市场导向的停车机制

如果要从区域层面提供停车供给，意味着停车设施需要具有更大的灵活性，许多传统的停车管理方法需要改变。

首先需要遏制对违法停车。实践证明，对路内乱停车是干扰停车系统有效运行的最大障碍，如果违法停车无法得到有效控制，停车系统运作将会面临失灵，需要持续加大宣传及执法力度，创造停车就必须付费的舆论环境。

其次鼓励更多的私人停车设施对外开放，为停车供给创造更多的调配空间。最后，培育对需求更为敏感的停车收费环境，实施更为市场化的停车价格，主要包括两个方面，第一方面需要逐渐弱化政府部门对停车价格市场的干预，第二方面需要限制免费停车。政府部门限制公务车使用获得免费停车权利，用于公务员免费停车。对部分为员工提供停车补贴的企业，可以考虑在员工放弃驾车上班的情况下，为员工提供与补贴相等的现金奖励。

(3) 精细化管理路侧停车资源，满足多样化的停车需求

需要重新审视路内停车在整个停车系统中扮演的角色。停车在在珠三角城市机动化、快速发展时期，城市的动态交通面临巨大挑战，路内停车行为曾被认为是干扰城市动态交通正常运行的主因，从而采取了大幅取消路内停车，优先保障城市动态交通的停车政策。但实践证明，路内存在客观的准刚性的短期停车需求，这样的措施并没有对路内停车产生有效管理，反之诱发混乱的停车秩序，与人性化的交通政策也背道而驰。还有一种观点认为，路内停车作为最容易提供的停车资源，可以作为大幅提高片区停车供给的手段，于是出现了过量供给的情况，表现为路内停车诱发了更多的动态交通或者施划泊位的道路并未有停车需求。

根据国外经验，对路内停车设施的有效管理是实现整体停车目标的重要手段。路内停车资源属于稀缺资源，同时停车需求较路外停车更为复杂。主要包括公交停靠需求，临时上下客停车需求、上卸货停车需求、短时停车需求（收费管理）和长时居住停车需求。

针对不同的停车需求，首先需要明确各类路侧资源的使用区域，控制破坏性的停车行为，防止路内出现执法的灰色地带，创造严格管理的执法环境；其次需要建立各类需求的优先等级，保障有限停车资源给予优先等级停车需求。

4 小结

珠三角城市，特别是城市化、机动化发展相对较快的大城市，正面临停车政策决策的关键时期。从既有的停车规划效果，国内外经验来看，确实值得传统停车政策确实思考和反思。

首先应该转变对停车设施的认识，停车设施将不应该是必须提供的基础设施，而更应该是提供的一种服务，需要逐步减少对建筑停车的最低配建要求。其次是市场在调节供需方面的优势，政府需要从停车设施供给者的角色逐步转变为停车市场环境的维护者，包括严格控制违法停车、打破停车价格壁垒或保护、协调停车设施共享使用和鼓励私人参与投资等措施。最后，需要重视对路内停车资源的精细化使用。

【参考文献】

- [1]. 苏永云, 孙焯焄, 徐惠农. 危机挑战区域发展——关于大规模发展公共停车场的商榷[M]. 交通与运输(学术版), 2012年02期
- [2]. Paul A. Barter. Parking Policy in Asian Cities[R].LKYSPP: 10-15.Lee Kuan Yew School of Public Policy National University of Singapore, 2011
- [3]. Rachel Weinberger, John Kaehny and Matthew Rufo. U.S. Parking Policies: An Overview of Management Strategies[R]. 9 East 19th Street, 7th Floor, New York, NY 10003 USA: Institute for Transportation &Development Policy, 2010
- [4]. Michael Kodransky and Gabrielle Hermann. Europe's Parking U-Turn: From Accommodation to Regulation[R]. 9 East 19th Street, 7th Floor, New York, NY 10003 USA: Institute for Transportation &Development Policy, 2011
- [5]. Master Transportation Plan: Parking and Curb Space Management Element[R]. 2100 Clarendon Boulevard, Suite 900 Arlington, Virginia 22201: Department of Environmental Services Transportation Planning Section, November 14, 2009

【作者简介】

孙焯焄，男，硕士，深圳市城市交通规划设计研究中心，工程师。电子信箱：sunyy@sutpc.com