

【文章编号】1672-5328(2005)03-0032-04

关于北京市停车问题的思考

王晓明

(北京市城市规划设计研究院, 北京 100045)

【摘要】随着城市化和机动化的快速发展,城市交通拥堵现象日趋严重。在分析北京市当前城市停车存在问题的基础上,面对未来需求,从规划的角度提出了相应的对策,包括:采用区域差别化的停车策略、合理利用停车设施资源、依托公交枢纽建立停车换乘系统、调整政策、加强管理等。同时,对未来解决新城的停车问题提出了规划建议。

【关键词】城市交通; 停车; 规划对策; 需求管理

【中图分类号】U491 **【文献标识码】**A

Consideration of the Parking Issues in Beijing

WANG Xiaoming

(Beijing Municipal Institute of City Planning and Design, Beijing 100045, China)

Abstract: As the urbanization and motorization are developing rapidly, the phenomena of the traffic congestion become more and more serious. This article analyzes the problem which exists in nowadays city parking. Facing the future requirement, it sets out some solutions from the view of planning. They include adopting the different parking strategies in different areas, using the resource of parking establishments reasonably, establishing the Park and Ride System which based public transportation hubs, adjusting the policies and intensifying the management. Meanwhile, this article advances the planning suggestions to solve the parking issues of new towns in Beijing in the future.

Keywords: urban transportation; parking; planning strategy; demand management

随着我国经济社会的持续高速发展,城市化和机动化的进程也在不断加快,随之引发的交通拥堵现象在大城市中亦日趋严重。不仅如此,由于交通基础设施的匮乏,特别是停车问题没有得到应有的重视,“停车难”的状况也日渐凸现,且影响到道路的正常通行,并引发出一系列的社会问题。面对未来,“小汽车进入家庭”已成为必然趋势,如何解决可能出现的城市交通问题,值得深思。停车作为交通需求管理的重要手段之一,在应对未来交通需求,引导小汽车的合理使用,调控道路流量等方面可有较大的作为,应当引起高度重视。

1 停车存在的问题及其症结分析

1.1 停车存在的主要问题

1) 停车位短缺

截止到2003年底,北京市民用机动车保有量已接近200万辆,其中,民用汽车保有量约为163.1万辆。城近郊八个行政区(以下简称“城八区”)的民用汽车保有量约为102.37万辆,其中,私人小汽车约为67.14万辆^[1]。

据北京市交通委员会2004年的全市停车普查资料,全市共有各类机动车停车场11 484个,停车泊位

收稿日期: 2005-05-16

作者简介: 王晓明(1954—),男,北京市城市规划设计研究院交通规划所所长,高级工程师。
E-mail: wxm0821@yahoo.com.cn

1 108 155个。与机动车保有量相比较, 停车泊位只占50%左右。其中, 城八区共有机动车停车场10 061个, 停车泊位973 786个, 约占区内各类民用客货运汽车拥有量的95.1%。

城八区停车场和停车泊位的分类构成见表1^[2]。居住小区和单位大院的停车位约占城八区停车位总量的68%, 公用停车场和公共建筑配建停车场的车位则分别占总量的10%~12%, 其余类型的停车位只占不到总量的10%。

国内外有关停车泊位供应的经验表明, 对于满足车辆停放需要的“基本停车位”应当一车一位; 对于满足出行需求的“出行停车位”应为汽车保有量的15%~20%。“基本停车位”是指车主通过合法手段在特定区域(例如车主的居住地、办公地等)取得的自用停车位, 用于车辆不出行时停放, 分为专用车位和非专用车位。“出行停车位”是指车主通过合法手段在任一区域暂时取得的公共车位, 用于车辆临时停放, 分为政府投资和企业投资, 政府投资的出行停车位是以政策调控为目的的, 企业投资的出行停车位是以盈利为目的的^[3]。

北京市区的“基本停车位”短缺, 只占民用汽车保有量的64.6%, 远远不能达到一车一位。其中, 居住小区的停车泊位只占私人小汽车保有量的49.5%。对于“出行停车位”, 由于公共建筑配建的停车场开放程度差, 且公用停车场的使用效率较低, 也难以满足车辆出行的需求。

用于停放居民私人小汽车的居住区停车泊位短缺约50%左右。按照北京市现行的规定, 商业性公共建筑的停车位配建指标为45个车位/万m², 非商业性公共建筑的停车位配建指标为65个车位/万m², 但是

表1 城八区停车场和停车泊位的分类构成

Tab.1 Composing of parking lots in Beijing proper

分类	停车场数 / 个	比例 / %	泊位数 / 个	比例 / %
占用道路	751	7.5	47 726	4.9
立交桥 下停车	88	0.9	9 691	1.0
公共建 筑配建	756	7.5	121 345	12.5
路外公共 停车场(库)	938	9.3	98 336	10.1
居住小区	1 659	16.5	332 296	34.1
单位大院	5 087	50.6	328 786	33.8
其他	782	7.8	35 606	3.7
合计	10 061	100.0	973 786	100.0

有调查表明, 目前商业性公共建筑泊位仅达到配建指标的30.97%, 非商业性公共建筑泊位仅达到配建指标的44.16%, 无法满足停车需求。

2) 停车秩序混乱

北京市区高峰时段违章占路停车的比例约为35%, 而二、三环之间违章占路停车比例更高达54.7%^[3]。停车供给与需求的尖锐矛盾引发违章停车、占路停放、侵占绿地和居民休憩用地的现象相当严重, 并由此造成道路通行能力降低, 环境和景观恶化, 交通和生活秩序混乱。

3) 停车设施利用效率低下

抽样调查数据显示, 公用停车场的平均利用率平日为56%, 假日为82%。路内划线停车的日停车周转率普遍偏低, 除东城区外普遍低于2^[3], 且路内划线停车的泊位周转率低于路外公用停车场的周转率, 反映出价格体系的不合理与不完善。居住区停车泊位夜间紧张, 白天有所空闲; 公共建筑配建的停车泊位却恰恰相反, 白天紧张, 夜间大量闲置, 这一使用状况反映出配建设施的开放程度差, 利用效率低下。

1.2 停车问题的症结分析

1) 规划和建设滞后于发展的需求

20世纪90年代后期, 城市经济社会的迅速发展超出了总体规划的设想, 使得城市基础设施的规划和建设滞后于发展的需要。北京市和市区范围内的民用汽车保有量2003年即均已超出城市总体规划2010年的水平; 目前已建设(或开辟)停车场超过1000个, 停车泊位达到15万个左右, 远远超过规划水平的4倍, 但仍不能满足需求。

2) 设施资源缺少共享

设施开放程度差, 特别是公共建筑配建的停车泊位和单位的自有停车位。大多数单位采用内部车证的方式, 拒绝以工作出行为目的的来访者的车辆进入, 导致周边道路交通和停车设施使用紧张, 甚至违章停车。而对于单位的公务(或商务)用车, 尤其是对于员工的私人小汽车则提供较为充足的停车位, 客观上产生了“一车双位”的现象。其结果是造成了有限资源的很大浪费, 直接鼓励了通勤出行采用小汽车交通方式, 与城市交通的发展目标背道而驰。

3) 收费价格体系不合理

从停车收费的费率来看, 路内划线停车设施和路外公用的地上停车场的费率普遍低于地下停车场。加之地上的停车设施相对便捷, 导致地下停车场的利

用率普遍低于地上停车设施。特别是路内划线停车的收费过低，使得车辆停放时间过长，影响停车泊位周转率的提高和对公众的服务。对于小汽车这种“特殊商品”的使用者来说，现行的停车价格体系不合理，难以起到调节交通的杠杆作用。同时，这种价格体系因投资回报率低而难以吸引社会资金，政府又没有足够的资金投入，使得公用停车设施的建设滞缓，难以形成产业化的经营。

4) 政策导向不明晰

国家有明确的汽车产业政策，但对于如何应对由此产生的城市交通问题，也包括停车问题，却没有明确的导向政策。带来的后果是对未来的需求心中无数，对车辆发展引发的城市静态交通矛盾估计不足，公用停车设施建设滞缓，管理措施不到位，停车难以作为需求管理的重要手段之一对道路动态交通起到宏观调控的作用。

2 未来面临的形势和选择

根据国务院批复的《北京城市总体规划(2004年—2020年)》，“预计2020年，全市民用机动车拥有量达到500万辆左右，全市出行总量将达到5 200~5 500万人次/日”^[4]。在未来，约500万辆的民用机动车中绝大多数是私人小汽车。不难想象，如果私人小汽车中的大部分用于通勤出行(即上下班、上下学的出行)，任何人都难以解决城市中的交通问题。另一方面，500万辆车所需的停车用地也将是一个“天文数字”。

《国务院关于北京城市总体规划的批复》中也同时指出：“建设节约型社会，实现可持续发展。要切实解决好保障城市持续发展的土地、水资源、能源、环境等问题，坚持节约优先，积极推进资源的节约与合理利用，严格控制城镇建设用地规模，把北京建成节约型城市，保障北京市可持续发展”。

面对未来发展的需求，全面落实城市总体规划，采取有力措施解决北京市的城市停车问题已是刻不容缓的任务。停车问题面临着三种选择：选择一，对停车问题不采取措施，放任自流；选择二，以停车需求为导向的停车位充分供应方案；选择三，改变人的出行行为，引导人们采用公共交通方式，有限满足停车需求的方案。如图1所示。

从国外的经验来看，首先，政府有必要引导和

规范停车场产业的发展，不能无所作为；其次，即使在城市用地宽松的美国的大城市中也无法充分满足停车需求。美国等发达国家自20世纪80年代开始，已经从单纯建设停车设施转向通过改变人们的出行行为，达到削减交通需求的目的。在中国的特大城市，由于人口高度集聚，土地资源紧缺，显然也不可能无限地满足停车需求。因此，为构建节约型社会，未来北京应采取第三种选择。

3 需求管理与规划对策

缓解城市交通拥堵的根本出路在于大力发展公共交通，尤其是对于中国人口高度密集的特大城市。同时，采用包括停车在内的相关经济及技术手段，也是缓解未来城市交通拥堵的重要辅助对策。

3.1 加强需求管理，采用区域差别化的停车策略

对于公用停车场，应在城市总体规划与交通发展战略规划的指导下，对中心地区、边缘集团、重点地区等区域区别对待，不同程度地满足机动车的停车需求。并根据北京市城市发展的需要及不同阶段发展的特点，分区域制定停车对策。

在旧城区，要通过控制停车场的规模，缓解道路过度的拥挤，保持动、静态交通的低水平平衡。对于交通繁忙地区，不应提供充足的停车设施，同时采取必要的高额停车收费策略，用经济手段调节停车的需求与供给。

对道路交通产生、吸引较大的重点地区，近期增加适量的停车泊位，改变停车的混乱状况，使其有

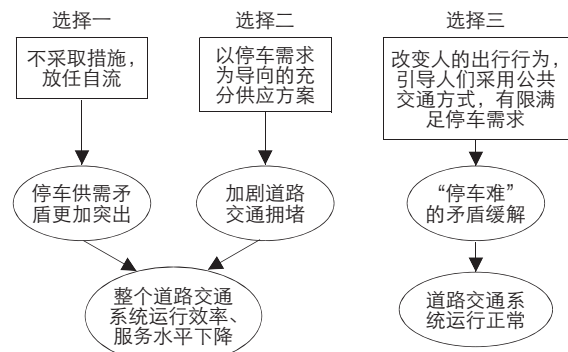


图1 面对停车问题的选择

Fig.1 Choosing in the face of parking issues

序化；远期，在满足重点地区客流出行、吸引的条件下，合理引导重点地区出行的交通方式结构，减少停车设施的供给。

3.2 加快停车设施建设，合理利用停车设施资源

对于基本停车位，在市区应当满足“一车一位”的需求。但是，由于旧城区用地紧张，交通量大，要对机动车的拥有进行适当控制，只有拥有机动车停车位才能拥有机动车。

对于从事客货运输的经营者应满足“一车一位”的基本车位要求，不应借用公用停车设施弥补基本车位的不足；新建居住区要按停车指标同步配建基本停车位；已建居住区根据规划补建基本停车位或租用公用停车设施限时停车；对于各类公共建筑、旅游设施、交通枢纽等，应严格按照相关规定配建停车位；对于医院等有特殊需要的建筑，要规划修建停车场，满足出行停车位的需求。

同时，统筹合理地利用各类停车资源，对市区范围内的各类停车场应统一调配管理，满足全日不同时段、不同目的的停车需求；提高现有居住区、单位和大型公共建筑停车设施的开放性和共享性，以调剂基本车位与出行车位的不足，有效利用停车资源。

3.3 依托公交枢纽，建设停车换乘系统

停车换乘(Park and Ride, P&R)是目前发达国家城市普遍采用的一种方式，目的是使出行者在进入城市中心区之前改变交通方式，乘用公共交通工具进城，以减少城市中心区的交通拥堵。北京应依托市区外围的大型公共交通换乘枢纽站，包括轨道交通的远端车站设置P&R场地，方便私人小汽车停放以换乘公共交通工具进入市区，减少私人小汽车在市区内使用，调控市区的交通量，缓解城市交通压力。

未来随着新城的逐步建设与发展，也应在新城外围建设停车换乘设施。

3.4 调整政策，加强管理

尽快制定有关停车场规划、建设、管理的行政法规，规范城市各类停车设施的建设、经营与使用行为，规范停车秩序。在法规中要明晰执法主体、经营管理主体及停车设施使用者的法律责任与权益。

对于各类大型公共建筑及居住区的开发商，一方

面强制要求其按规划指标配建足额的停车设施，对确无条件建设的，应交纳一定数额的费用，作为公用停车设施建设补偿金；另一方面在停车收费价格上给予其一定的自主权。

从有利于促进公用停车设施建设，有利于改善市区交通状况的策略，来改革收费制度，制定合理的收费标准。应考虑如下因素：合理兼顾经营者及使用者的利益；加速停车泊位周转，提高泊位利用率；控制和调节旧城交通负荷；按不同区位和不同停车时段实行价格(收费)级差，即实行弹性收费制。

对于大型公共建筑与商业中心，要加强对出租车的停靠管理，设置专门的出租车停靠区和一定比例的自行车停车场。

加大停车秩序管理力度，采取行政管理手段与经济处罚手段并用的方式，全面整顿停车秩序。

3.5 关于新城的停车规划

在《北京城市总体规划(2004年—2020年)》中，除中心城区之外，规划了11个新城，其中，通州、顺义、亦庄为重点发展的新城，未来人口规模都将接近百万人。为适应新城发展的需要，增强新城的吸引力，应在发展和完善新城公共交通系统的基础上，为小汽车的发展留有适度空间并引导其合理使用。

对于解决新城的停车问题，特别是重点新城，在规划方面值得注意的是：必须强调基本车位的“一车一位”；研究并制定适应新城需求的配建停车位规划指标，特别要适当提高居住区车位的配建标准；鼓励各类停车设施的开放，做到资源的有效利用；大力建设P&R系统，引导小汽车的合理使用，为居民出行提供多方式的选择。

参考文献

- 1 北京市公安局公安交通管理局. 统计资料[R]. 北京: 北京市公安局公安交通管理局, 2003
- 2 北京交通发展研究中心. 2004北京市交通发展年度报告[R]. 北京: 北京交通发展研究中心, 2004
- 3 北京市城市规划设计研究院, 中国城市规划设计研究院, 北京市公联公路联络线有限责任公司. 北京市停车系统规划研究[R]. 北京: 北京市城市规划设计研究院, 2003
- 4 北京市人民政府. 北京城市总体规划(2004年—2020年)[R]. 北京: 北京市人民政府, 2004