

【文章编号】1672-5328(2005)03-0041-04

## 停车产业化政策研究

沈党云 关宏志

(北京工业大学, 北京市交通工程重点实验室, 北京 100022)

**【摘要】**为了解决机动化带来的停车问题,在我国推动停车事业产业化发展是大势所趋。介绍了一些国家和城市的停车产业化政策,分析了目前制约停车产业化发展的因素,并以北京市“停车难”的典型区域为案例,进行了增设停车场方案的投资回收期估算。认为在必要的政策扶持下,停车场可以实现产业化发展,投资者可以获得经济回报。最后,提出了一些促进停车产业化发展的政策建议。

**【关键词】**停车产业化; 停车政策; 停车规划; 投融资

**【中图分类号】**U491 **【文献标识码】**A

### Study on the Policy for Parking Industrialization

SHEN Dangyun, GUAN Hongzhi

(Beijing University of Technology, Beijing Key Lab of Traffic Engineering, Beijing 100022, China)

**Abstract:** To solve the parking problem brought by motorization, parking project should be promoted to industrialization development in China. The article introduces some policies for parking industrialization of other countries and cities, then analyzes the factors which restrict development of parking industrialization. Based on an area which has parking difficulty in Beijing, it calculates the investment recycle of parking facility. It comes to a conclusion that parking facility may realize industrialization development and investors may gain economy return with necessary policy support. Finally, some policy suggestions which promote parking industrialization development are given.

**Keywords:** parking industrialization; parking policy; parking planning; investment and financing

近几年,我国的机动化速度不断加快。以北京市为例,截至2004年4月底,北京市机动车保有量已超过229万辆。预计今后几年,北京市机动车保有量的年增长率仍会保持在14%以上,到2010年,全市机动车总量将达到380万辆。快速增长的机动车保有量必然带来巨大的停车需求,停车难已经成为困扰我国多数城市的重要问题,停车事业市场化、产业化势在必行。停车产业化包含着丰富的内容,既有先期投资建设阶段的产业化问题,也有经营管理阶段的产业化问题。本文以全面推动停车建设的产业化为目标,对停车产业化的措施进行探讨。

## 1 国内外推进停车产业化的经验

### 1) 美国

首先,政府明确停车设施的公共属性,为规划、建设资金的筹集奠定了基础。政府利用每年的基建投资建设停车场,设立停车场基金,利用停车税收债券等方法解决停车设施建设资金的问题。此外,在一些州为了确保停车场建设,实行了“利益课税制度”(Benefit Assessment District),即要求新建停车场服务范围内的企业和不动产的所有者负担一部分停车场建设费用,以此促进地区内的停车场建设<sup>[1]</sup>。

收稿日期: 2005-06-10

作者简介: 沈党云(1981—),女,北京工业大学建筑工程学院硕士研究生。E-mail: dangdang@emails.bjut.edu.cn

## 2) 日本

日本政府采取长期低息贷款、公共停车场实行无息贷款和财政补助等方式鼓励私人停车场的发展,并在不同时期,先后出台了以下措施:1965~1975年,确立了日本开发银行贷款制度、减免固定资产税和地方公共团体贷款等优惠政策;1975~1985年,制定了路外停车场建设税的免税,以及减免建筑物附设停车场工程税的措施;1985~1996年,制定了道路开发资金向民间停车场融资,以及NTT(日本电话电报公司)股票的销售收入对停车场无息贷款的措施<sup>[2]</sup>。这一系列的优惠政策有利地促进了日本停车场的建设和发展,更为重要的是积极引导了民间资本投向停车产业。

## 3) 香港

香港鼓励民营,停车产业模式有合作、资产出售、项目运营承包和服务承包管理等。对于私人兴建的停车设施按物业进行管理;对于政府兴建的停车设施由私人公司承包,采用“商业原则”经营。政府的多层停车库和路边停车收费咪表采取招标承包方式,政府从经营者变为对承包者的监控者,保留对收费价格和利润率调节的控制权。政府对经营方式不乱加干涉,也不给予补贴,在利润税收政策方面给予优惠。停车场民营化的目标是:确保停车使用者所付停车费合理,享受一定水平的服务,并保证停车经营者有利可图,促进停车投资者的积极性<sup>[3]</sup>。

## 4) 福州市

福州市出台的《公共停车场建设优惠政策暂行规定》指出:公共停车泊位在80个以上,以计时收费方式对外经营的停车场,可单独建设,也可与商业、住宅项目综合开发;停车场用地由政府公开挂牌出让;政府根据停车场用地的土地等级,分别给予每车位不同标准的资金鼓励,于竣工验收后拨付;要求停车收费实行市场调节价,根据市场因素和停车高峰时段,经营者自主定价<sup>[4]</sup>。

## 5) 成都市

停车场建设免征土地出让金、市政设施配套费,减免自来水集资费、电力配套费、排污增容费等近20项税费,以优惠的政策招商引资。

## 2 停车产业化制约因素分析

### 1) 停车场属性

停车场属于“准公共产品”<sup>[5]</sup>,在欧美等发达国家,如德国、法国、加拿大等,大多将停车场纳入城市公益事业体系,按城市基础设施的定位进行停车场建设。目前,我国包括北京市在内的许多城市,停车场未被纳入公益事业体系,停车场建设不能享受任何优惠政策,从而难以吸引社会投资。

### 2) 停车场成本

停车场成本包括土地开发成本、房屋开发成本、设备费用、补偿恢复绿化费用、税费、日常经营成本和年经营收入。这些成本还可以分为:①政府可调控的成本——政府通过改变政策可以调控的停车场建设费用,包括土地开发成本、补偿恢复绿化费用、税费和日常经营成本;②政府暂时不可调控的成本——政府无法通过改变政策来调控的停车场建设费用,包括房屋开发成本、设备费用、人工费用等。

### 3) 管理体制

我国涉及到停车的有规划、建设、交通、公安等多个政府部门,管理权交叉重叠,分割脱节。例如,北京市有16个政府部门的职责涉及停车场的管理,有14个规章制度与停车相关。显然,在类似的城市,停车方面的事务需要进行梳理,由少数责任明确的专门部门对其进行系统的研究,实施统一的协调管理。

### 4) 法律法规及配套政策

我国除《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国道路交通管理条例》中涉及停车场建设与管理条文外,只有部分地方政府根据1988年颁布的《停车场建设和管理暂行规定》(以下简称《暂行规定》)和《停车场规划设计规则(试行)》(以下简称《规则》)制定了有关规章制度,至于正式的法律条文以及其他的相关配套法规都十分缺乏。同时,我国对停车场的建设管理等规定没有形成一个相应完善的更新制度,如1988年的《暂行规定》和《规则》沿用至今,实际上已经不适应我国城市交通发展的需要以及城市停车的实际需求。

此外,缺乏将绿地空间用于停车库建设的相关政策。根据城市停车规划的需要,应统筹考虑市政、园林设施的新建和改建,加强绿地地下空间的综合利用,或绿地地上空间建立停车设施,或对停车设施屋顶进行城市的绿化,以达到空间资源的充分利用。

### 5) 停车收费价格机制

停车收费是停车场收入的主要来源,对绝大多

数停车场来说,这又是收入的唯一来源,停车收费价格机制是否完善将是停车场产业化发展成败的关键之一。促进停车场的产业化发展,需要在停车收费定价上引入市场机制,让价格杠杆发挥作用,从而既调控供需,又保障建设经营者和消费者的利益。

我国许多城市现行的停车收费价格标准偏低,造成停车场投资难以收回,不利于调动民间资本进入停车产业的积极性。同时,路内、外停车的价格关系尚未理顺,不能从收入上促进和鼓励路外停车场的经营和建设。例如:即使在北京市的繁华商业区停车,小汽车白天的收费标准也只达到每半小时2.5元。而上海最新的小汽车停车收费标准规定:路内停车场实行最低限价,白天小型车停车首小时内按1 h计费,收费标准为15元,超过1 h后,以半小时为计费单位,收费标准为10元;路外停车场最高收费不超过10元/h,停车时间若超过1 h后,以半小时为计费单位,收费标准为5元。

### 3 典型区域案例分析

以北京市阜外地区为例,分析影响停车产业化的各项政策以及各项政策对投资效果的影响。研究区域内汇集了医院、酒店、商场以及公寓写字楼等设施,吸引了大量车辆停放,造成停车秩序混乱。该地区现有停车泊位不足200个,为尽快改善停车状况,拟利用某酒店、写字楼现有露天停车场或者地下空间解决停车问题。建议采用机械式、简易式车库或者地下停车场两种方案。

#### 1) 机械式、简易式车库的投资回收期分析

机械式、简易式车库的优点是土地需求少、土建规模小、建设周期短、建设成本低(不包括管网改造费用)。缺点是外观不雅、政策和规划尚未给予承

认。

具体实施方案:利用酒店、写字楼现有露天停车场建设地上三层机械式、简易式车库,提供大约200个停车泊位,每个机械式、简易式停车库的停车泊位投资成本约为64 200元,总投资额约为1 284万元。停车库第一年日常经营成本为1 500元/车位,第一年年收入为11 680元/车位,内部收益率和回收期估算分别为16%和8年。

机械式、简易式车库的投资回收期一般在10年之内,投资较乐观,无须进行停车场可调控成本测算,但政府要在政策和规划上认可机械式、简易式车库,明确其地位和性质。

#### 2) 地下停车场的投资回收期分析

地下停车场的优点是没有土地拆迁费用,可提供大量停车泊位,是永久性建筑。同时,可以结合商业、宾馆、酒店等设施开发,减少投资费用。缺点是投资大、周期长、风险大。

具体实施方案是利用现有绿地建设两层地下停车场,该方案可提供约200个停车泊位。

① 不享受优惠政策的停车场建设 不享受优惠政策的情况下,地下停车场的总投资额约为2 466万元,每个停车泊位投资成本约为123 300元。地下停车场的第一年年收入为11 680元/车位,内部收益率为12%,回收期估算为15年。

② 拟享受优惠政策的停车场建设 考虑将停车设施建设纳入城市基础设施建设范畴,建议给予路外公共停车场以下优惠政策:减半征收土地出让金、减免城市基础设施建设费、减半征收绿化补偿费。享受上述优惠政策后,地下停车场的总投资成本估算以及回收期见表1。可以看出,地下停车场的建设相对于机械式、简易式车库,回收期较长。

通过典型区域的案例分析,可以得到以下结论:对于属于城市基础设施的路外公共停车场,政府应根据不同的对象适当给予一定的政策支持和财政补贴,从而减少停车场投资的回收期,促进停车场的投融资建设。建议采取如下政策:对公益性(如医院、学校、图书馆等)停车场的建设,政府可以考虑提供减免城市基础设施建设费、减半征收绿化补偿费、减半土地出让金等优惠政策;对非公益性(如商场、酒店、娱乐场所等)停车场的建设,应按市场化运作模式,适度享受优惠政策,可以考虑减免市政设施改造建设费用;对于投资额十分巨大的停车场建设,可以考虑政

表1 停车场各项优惠政策对比分析

Tab.1 Each parking policy analysis

名称	总投资 / (元 / 车位)	内部收益率 / %	回收期 / a
原始投资	123 300	12	15
减半土地出让金	114 450	13	13
减免城市基础设施建设费用	116 300	12	14
减半征收绿化补偿费	118 800	12	13

政府和投资者共同出资，政府转让一定年限的经营权给合伙投资者。

## 4 促进停车产业化发展的政策构想

### 1) 将停车场纳入城市基础设施

停车场相关主管部门应考虑将公共停车设施建设纳入城市基础设施建设范畴，对资金、土地等进行统筹安排，享受相应的政策。

### 2) 落实停车设施专用土地

根据城市停车规划，按区域划分，对不同区域制定不同的停车规划指标。对已有建筑(包括老旧居住小区)组织制定增设停车场的专业规划，同时加强对新建建筑配建指标落实情况的监督和管理。此外，根据城市停车规划的需要，统筹考虑市政、园林设施的新建和改建，加强绿地等地下空间的综合利用。

### 3) 设立审批类别、简化建设立项审批手续

明确不同类型停车场的审批程序，体现政策导向性。同时，汇同对停车场管理机构的整改，在新成立的停车场管理联合办公部门内部设立专门受理停车场建设审批的联合办公室，统一行使各个政府部门在停车场建设立项方面的权力，简化建设立项的审批程序。

### 4) 建立停车场建设的贴息、补助政策

贴息贷款优先倾斜于医院、展览馆等大型公益停车设施的建设，并禁止对商业区、商务区、工业区和住宅区项目发放。财政补助倾斜于重点区域的公共停车楼的建设。

### 5) 建立停车场建设的融资渠道

“BOT (Build-Operate-Transfer)”，即“建设—运作—转让”模式，是一种在基础设施建设领域常见的政府与开发商合作模式，通常是由开发商负责融资兴建，并经营运作一定年度，到期后将设施的产权和营运一并转让给当地政府。

此外，政府还可以设立停车发展基金，其费用从政府的市政设施建设费用、路边停车空间占用费用、违章停车处罚费用与保管费用、政府公共停车设施经营费用、停车税收等多方面筹措，由专门机构负责，用于改善停车场经营的硬件环境、停车设施补助等，减轻政府的财政负担。

### 6) 减免或减半征收土地出让金

土地取得成本在停车场建设中占相当比例，根据停车场的类别划分，可以考虑减免或减半征收土地出让金来鼓励公共停车场的建设。

### 7) 减免城市基础设施建设费

基于对公共停车场“准公共物品”属性的认识，应考虑减免公共停车场建设时需要负担的城市基础设施建设费。

### 8) 实行差别化停车收费价格

进一步完善停车收费价格体制，本着以政府指导价为基础，政府定价、市场调节价为补充的原则，建立有弹性的停车收费价格机制。利用增加的收入来调动投资者积极性。

### 9) 减半征收绿化补偿费

停车场的建设和运营带有一定程度的公益性，可以在政策上予以体现，建议减半征收绿化补偿费。

### 10) 改善停车场经营的硬件环境

政府相关部门统筹资金，整体负责完善停车场周边道路的标志标线、诱导标志等设施，提高停车场的利用率，改善停车场经营条件。

### 11) 停车场综合开发政策

为了降低停车设施的建设成本，考虑如下几类综合开发模式：容积率返还、商业开发利用及增值服务、广告利用、建成后联合经营模式、鼓励对公共开放停车位等。

### 12) 推广建设机械式、简易式车库

在没有外观要求的情况下，兴建机械式、简易式车库，是迅速、灵活、低成本的提供停车位的方法，但首先在政策和规划上要认可机械式、简易式车库，明确其地位和性质。

## 参考文献

- 1 关宏志，任军，姚胜永．发达国家机动化早中期的城市停车对策[J]．城市规划，2002，26(10)：81~84
- 2 关宏志，任军．日本停车政策的变化历程及启示[A]．第七届多国城市交通学术会议论文集[C]．北京：团结出版社，2001．372~378
- 3 梁颖，刘劲夫．城市停车问题对策研究[J]．道路交通安全，2004，(1)：9~14
- 4 福州出台政策鼓励公共停车场建设[EB/OL]．[2002-06-24]．  
<http://www.chinaparking.org/gbnews/p360.htm>
- 5 吴涛．城市停车设施的性质与分类探讨[J]．城市研究，1999，(4)：45~48