

北京多层次协同停车规划体系构建与治理实践

舒诗楠, 张晓东, 李 爽

(北京市城市规划设计研究院, 北京 100045)

摘要: 北京停车发展中出现的问题是一个复杂的社会问题, 社会各界对于停车理念至今尚未形成统一共识。为推动停车健康可持续发展, 在城市交通规划体系框架内提高停车规划的科学性、可实施性和可操作性, 北京市构建了多层次协同的停车规划体系。在明确停车设施定位的基础上, 提出对城市停车规划战略的认识, 确定北京市停车规划战略的含义。对北京市多层次协同的停车规划体系进行剖析, 阐述通过各层级规划逐步明确停车规划目标、策略、路径、项目和条件的框架及流程。阐述北京市停车治理实践, 发现法治、共治、精治是改善停车问题的关键。

关键词: 停车规划; 规划战略; 规划体系; 停车治理; 北京

Multi-Level Synergy Parking System Planning and Practice of Parking Management in Beijing

Shu Shinan, Zhang Xiaodong, Li Shuang

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

Abstract: Parking is now a complex social problem in Beijing which is still unable to reach consensus from all involved parties. For building a healthy and sustainable parking system, and improving the scientificity and exploitativeness of parking planning within the framework of the urban transportation planning system, Beijing has been planning a multi-level synergy parking system. This paper tries to understand such strategy and proposes the definition of this strategy, by clarifying the positioning of the parking facilities. Then the paper analyses the multi-level synergy parking system planning in Beijing, and illustrates the framework and the process of how to determine objectives, strategies, paths, projects and conditions of parking planning are explained. Through the introduction of parking management practice in Beijing, the rule of law, the shared governance, and the elaboration are the key factors of the parking management.

Keywords: parking planning; planning strategy; planning system; parking management; Beijing

收稿日期: 2018-12-23

作者简介: 舒诗楠(1990—), 男, 江西鹰潭人, 博士, 工程师, 主要研究方向: 停车规划、步行与自行车交通规划。E-mail: shushinan@126.com

中国城市普遍存在停车设施总量不足、停车位利用率不高、秩序管理不到位等问题。在城市交通规划的编制和实施过程中, 各层次规划的目标、内容、深度不尽相同, 仅依靠编制一个停车专项规划, 无法保障各层次规划之间的有效衔接, 无法保障停车规划的可实施性和可操作性^[1-2]。建立多层次协同的城市停车规划体系, 保证停车规划战略与方法在各个规划层次中始终贯穿, 才能真正扭转停车发展的不利局面。同时, 迫切需要统筹考虑停车规划战略与人口、土地、汽车产业等相关领域的关系, 形成对停车规划战略科学、合理的认识。本文在明确北京市停车规划战略的基础上, 剖析北京多层次协

同的停车规划体系, 阐述北京市法治、共治、精治停车治理实践。

1 对城市停车规划战略的认识

1.1 停车设施定位

目前对于停车设施的属性在认识理念上尚未统一, 一种观点认为其应作为交通基础设施, 由政府直接利用公共财政投资建设; 另一种观点将其视为具有房地产属性的市场化商品。在选择停车规划战略之前需首先明确停车设施的定位。

停车设施的服务主体有限, 仅为小汽车拥有者和使用者提供服务, 并且在使用上具

有明显的排他性。因此, 停车设施不属于基础设施公共服务产品, 而是一般公共服务产品, 具有较强的市场化产品属性。为此, 城市停车设施的供给和服务应以市场化产业作为主体, 通过用者付费的原则, 在停车收费价格的调节作用下形成动态平衡的格局^[3-4]。

1.2 停车规划地位

机动车拥有水平与经济发展水平、城镇化水平密切相关。在当前的社会经济发展阶段, 北京市停车发展中出现的问题具有一定的客观性^[4]。城市停车规划导向同时又影响着城市交通发展方向, 甚至关系到城市发展。过多的停车设施供给会消耗大量的土地资源, 城市土地资源稀缺的刚性约束决定了不能过度发展停车设施。

应提升停车问题认识高度, 从引导城市发展、把控交通全局的角度选择停车发展战略, 将城市停车规划作为落实城市交通发展战略的重要环节, 作为实现城市发展目标的组成部分。而严格的城市停车秩序管理, 既是停车设施市场化关系建立的基础, 也是实现交通需求管理的基本要求。

1.3 停车规划战略含义

城市停车规划与城市发展情况、土地空间利用、市场经济运行、交通发展战略等紧密相关, 需综合考虑以上内容明确城市停车规划的含义。城市停车规划战略是指在行政区域内, 结合城市发展客观情况和停车需求特征, 统筹配置停车设施资源, 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^[3-4]。城市停车规划战略指导着停车设施的

规划和建设, 决定了停车治理的方向。

2 多层级协同的停车规划体系

停车规划目标和策略并非局限于停车自身就能确定的。停车设施从规划到建设也并非仅依靠城市停车专项规划就能一步到位, 需通过多层次、协同性的规划体系逐步实现。北京市以城市停车规划战略作为指导, 构建了多层级协同的停车规划体系(见图1), 将停车规划理念和方法始终贯穿于各级规划当中。总体规划阶段的停车规划涉及综合交通体系规划、全市停车专项规划、分区停车专项规划, 逐步明确了停车规划的目标、策略和路径; 控制性详细规划阶段的停车规划涉及分区停车专项规划、“十三五”时期公共停车场规划, 明确了停车规划的项目; 修建性详细规划阶段涉及停车建设项目规划方案, 明确了停车规划的条件。北京市通过多层级协同的停车规划体系构建, 保障了各级停车规划的有效衔接与协同, 保障了停车从规划到建设全流程的科学性与可实施性。

2.1 停车规划目标的确定

停车规划需以城市发展情况作为基础, 考虑人口、土地、环境、交通等约束; 需以城市交通发展情况为前提, 统筹与机动车拥有水平、交通结构等关系。因此, 停车规划目标应以上位规划为指导, 通过多层规划逐步明确。北京市停车规划目标就是在《北京城市总体规划(2016年—2035年)》(以下简称“总体规划”)提出的城市发展目标和《北京市综合交通体系规划》(以下简称“综合交通体系规划”)提出的交通发展目标的分层指导下加以确定。总体规划明确了停车规划的基本指标, 例如私人小客车保有量、千人拥车率、小客车出行比例等, 这些指标为基本停车位和出行停车位需求与供给的确定提供了有力依据^[5]。综合交通体系规划明确了北京市推进绿色交通发展的目标, 以停车位与小客车保有量的比值作为指标提出了停车设施供给的目标要求。

在上位规划目标的指导和约束下, 《北京市停车专项规划(2018年—2035年)》(以下简称“停车专项规划”)把握北京市超大城市的现实特征, 从居住停车位和出行停车位两方面, 提出了停车位供需比与停车位供

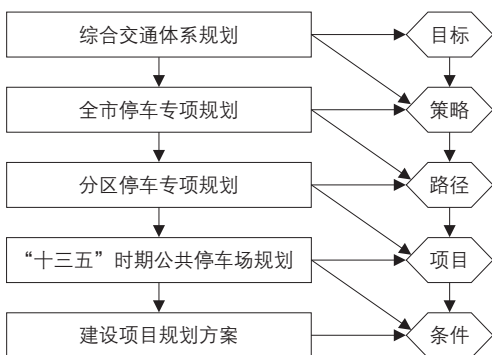


图1 北京市多层级协同的停车规划体系

Fig.1 Multi-level synergy parking planning in Beijing

给总量的发展目标。至2020年逐步提高居住停车位的供应，居住停车位供需比达到0.7:1，出行停车位供给总量控制在154万个。至2035年居住停车位供需比达到1:1，出行停车位逐步收紧，供给总量控制在140万个。

2.2 停车规划策略的确定

北京市停车规划策略同样是以上位规划为指导，通过多层规划逐步明确。上述三个层次的规划层层递进，从交通需求管理、停车管理、停车位供给三个层面逐步细化，明确停车规划策略。

总体规划从总体交通发展的层面确定了北京市交通政策，要求实施差别化的交通需求管理，分区制定拥车和用车管理策略，从源头调控小客车出行需求^[5]。综合交通体系规划细化到停车层面，要求实施差别化的停车管理策略，明确不同分区的停车位供给规划规模、结构和布局。

停车专项规划明确了具体的停车位供给策略，即总量控制、分区对待、配建优先。响应总体规划交通需求管理策略的要求，提出总量控制策略，即对停车供给的总量进行控制，适度满足基本停车位，严格控制出行停车位，优先盘活既有停车资源。响应综合交通体系规划对停车管理的要求，提出分区对待和配建优先策略。分区对待指将北京市域范围划分成严格控制区、适度控制区、统筹平衡区、宽松调节区四类地区(见图2)，不同地区采取差别化的停车位供给策略。配建优先指构建以建筑物配建停车位为主、城市公共停车场为辅、路内停车位为补充的停车位供给结构。近期适当利用路内停车资源，修建公共停车场；远期逐步减少路内停车位的供应，进一步优化停车位供给结构。

2.3 停车规划路径的确定

在明确停车规划目标与策略的基础上，北京市首先通过停车专项规划明确全市停车规划实施路径，保障停车规划策略的贯彻落实。再通过《分区停车专项规划》制定各行政区的停车规划实施路径，保障停车规划方案的实际落地。

停车专项规划把握北京市停车现状，遵循“优先盘活存量，适度扩大增量”的思路，明确了全市停车规划实施路径(见图3)。北京市现状停车供给与需求总体上基本

持平，但停车供给结构不合理，居住停车位供需矛盾突出。具体表现为大量小客车停放在灰色空间，包括居住小区违章停车与路内违法停车。北京市停车规划旨在通过“盘活存量、适度增量”填补现有灰色空间，满足未来新增需求。盘活存量，即积极推进停车位共享，建立停车位错时共享机制，结合差别化的收费、精细化的管理实现对既有停车资源的高效利用。适度增量，即通过严格执行建筑物配建停车标准、居住区内部挖潜、合理施划路内停车、新建公共停车场，基本满足居住停车位，适度满足出行停车位。通过科学合理的停车规划路径，2020年全市居住停车位供需比可由现状的0.63:1提升到0.77:1，2035年可提升到1:1。

在全市停车规划路径的指导下，北京市16个行政区与经济技术开发区遵循“总量调控、布局优化、主体明确、项目落地”的思路，按照“上下统筹、市区联动”的模式，进一步开展了“分区停车专项规划”，结合自身特征确定了符合各区的停车规划实施路径。首都功能核心区(东城区和西城区)以停车共享为主，基本没有新增建筑物配建停车位；北京城市副中心(通州新城)的新增停车位以公共停车场与建筑物配建为主；中心城四区(朝阳区、海淀区、丰台区、石景山区)停车共享、建筑物配建、路内停车多管齐

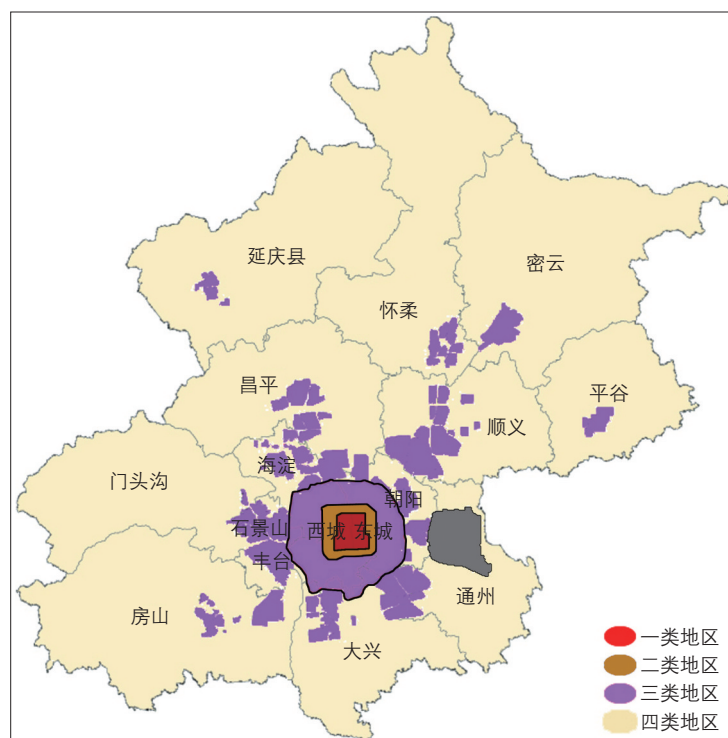


图2 北京市停车位供给差异化分区

Fig.2 Differentiation of regional parking space supply in Beijing

下,措施均衡;新城(大兴新城、房山新城、门头沟新城、昌平新城、延庆新城、怀柔新城、顺义新城、密云新城、平谷新城、亦庄新城)新增停车位以建筑物配建停车位为主。2020年首都功能核心区的居住停车位供需比可由现状的0.5:1提升至0.6:1;其他外围区域可提升至0.8:1。

2.4 停车规划项目的确定

北京市在明确停车规划路径后,以各行政区作为实施主体,分区、分阶段确定停车规划项目。在控制性详细规划阶段,通过《分区停车专项规划》与《“十三五”时期公共停车场规划》,从空间与时间两个维度实现对全市停车规划的任务分解。

以全市规划确定的停车位供给规模为依据,以街乡为单元落实停车位供需规划要求,确定各区建筑物配建停车指标、街乡停车综合改善方案及公共停车场建设项目等。

全市与各区分别开展了“‘十三五’时期公共停车场规划”。项目选取原则上重点考虑停车供需矛盾突出,且具备近期实施条件的重点地区新建公共停车场。公共停车场建设模式以政府调控为主,逐步推动停车场建设市场化。用地模式以土地综合利用的集约用地模式为主,独立占地、结合绿地等多种方式并存。至2020年,北京市规划638处公共停车场,新增停车位12.8万个,总量达25.6万个。

2.5 停车规划条件的确定

在修建性详细规划阶段,北京市编制了

停车建设项目规划方案,明确停车场规划条件,为停车场建设提供规定性和指导性意见。停车建设项目规划方案确定停车场平面布局 and 停车位规模,提出交通组织及出入口设置方案,估算工程量、拆迁量和总造价,分析建设条件并开展综合技术经济论证。

为解决回龙观地区的停车难问题,昌平区开展了育新学校南公园停车场建设项目(见图4),已纳入《优化提升回龙观天通苑地区公共服务和基础设施三年行动计划(2018—2020年)》。该项目重点解决周边小区的居住停车位需求,兼顾学校的出行停车位需求,规划建设地下5层停车库,地下总深度达16.9m,可提供1296个停车位。

3 法治、共治、精治的停车治理实践

3.1 法治化的停车治理

北京市推进停车立法,制定了《北京市机动车停车条例》(以下简称《条例》),不断完善形成系统的法律法规体系,为停车的法治化治理提供法律依据。《条例》适用于机动车停车设施规划、设置、使用各个阶段,以及停车秩序、服务、收费各个环节,提出全市机动车停车坚持有偿使用、共享利用、严格执法、社会共治,遵循停车入位、停车付费、违停受罚的基本要求。同时,将结合《条例》制定配套政策与实施文件,包括错时共享、信用奖惩、停车自治等相关制度、标准、程序、机制。

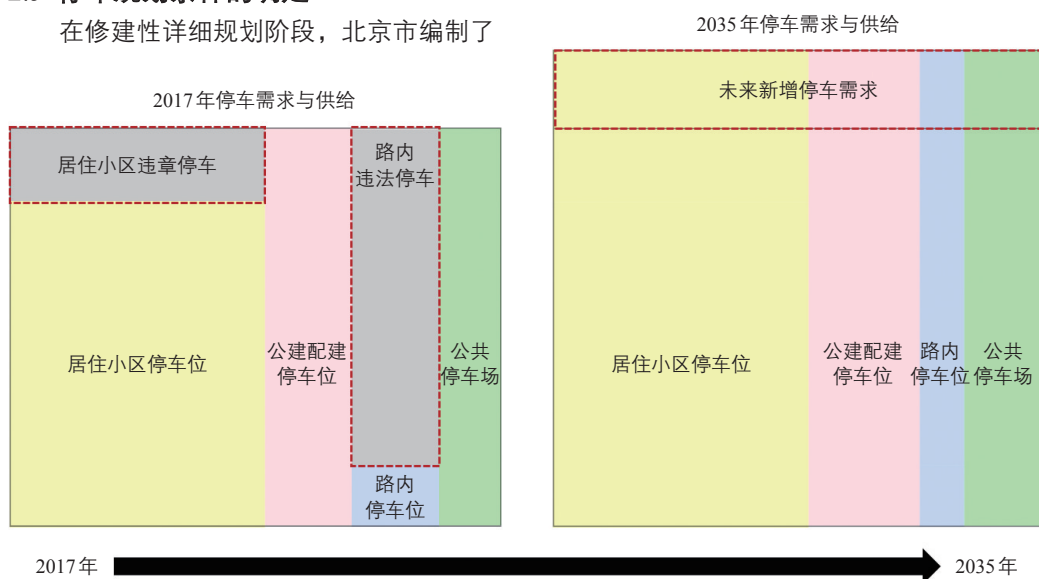


图3 北京市停车规划实施路径

Fig.3 Path of parking planning in Beijing

3.2 共治化的停车治理

北京市持续推动政府各部门之间，政府、企业、居民之间的停车共治，形成共治化的停车治理模式。

政府各部门之间构建跨部门协调联动的机制，如北京市规划和自然资源委员会与北京市交通委员会正共同制定《北京市公共建筑机动车停车配建指标》《关于单建地下公共停车场规划和用地管理的意见》等文件。《北京市公共建筑机动车停车配建指标》研究，明确了新建、改建、扩建的公共建筑类机动车停车位设置标准，制定了不同分区的停车配建指标。将北京市行政区域划分为四类地区(如图2)，一类地区规定公共建筑配建指标的上限值，二类、三类、四类地区规定公共建筑配建指标的下限值。《关于单建地下公共停车场规划和用地的管理意见》适用于利用公共用地或自有用地的地下空间单独建设的公共停车场，从加强规划引领、规范用地管理、明确产权登记三方面提出了单独建设地下公共停车场的要求。

政府与居民的共治体现在北京市交通委员会正在开展的《居住停车区域认证管理办法》研究，将逐步建立居住停车区域认证机制。停车人在划定的居住停车范围内停车，可以按照居住停车价格付费。该办法将根据车辆行驶证、驾驶证、房产证、户口本等证

件的统一性，确定停车位分配优先级。

企业与政府、居民之间也开展了一系列停车共治行动。2017年北京静态交通投资运营有限公司正式注册，这是一家北京市属国企中从事静态交通投融资、建设和运营管理全产业链的现代化企业。公司在业务开展方面，重点关注政府重点项目与民生保障项目，包括路侧停车收费运营管理、立体停车库建设项目、老旧小区改造项目等，展开了企业与政府、居民之间的停车共治实践。

3.3 精细化的停车治理

面对路内违法停车、胡同乱停车等一系列问题，精细化治理已成为解决北京市停车难问题的现实要求^[6]。北京市开展了东四街道路内停车治理、王府井地区停车改善精细化治理等一系列行动，旨在改善居住区停车问题。

东四街道以“统筹道路红线内外空间，统筹各种交通方式需求，着眼街道整体环境提升”为目标，对路内停车位进行了治理，包括路内停车设置与收费管理两方面内容。停车位设置方面，遵循“严格控制与减量化的原则，优先保障步行、非机动车通行”，包括夜间路侧限时停车、内嵌式停车位改造、胡同停车改善等治理内容。收费管理方面，要求道路停车全面实行电子收费，由区人民政府采取向社会购买服务的方式，委托

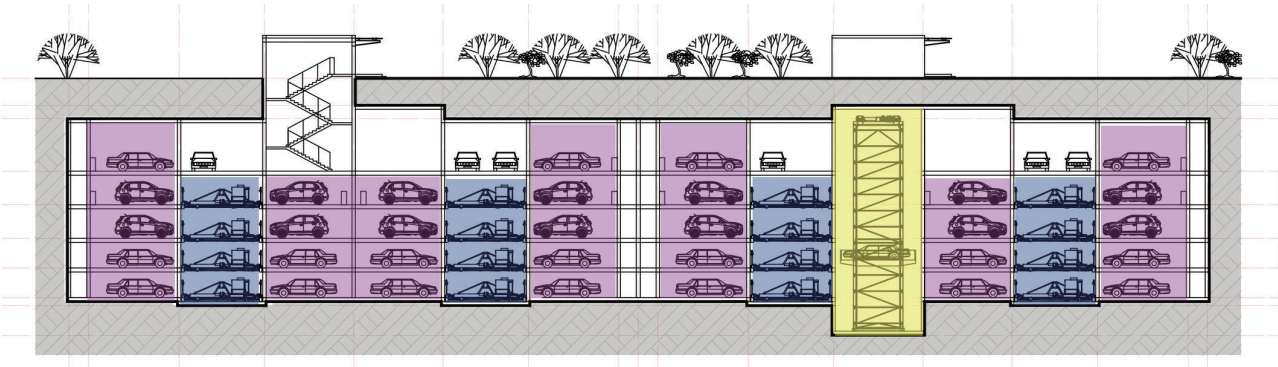


图4 育新学校南公园停车场示意
Fig.4 Sketch of parking lot in Yuxin School South Park

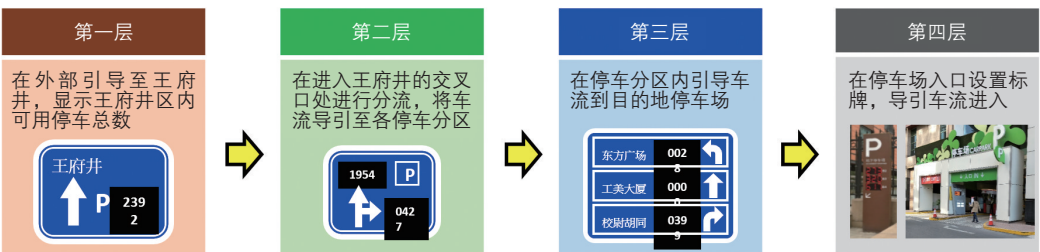


图5 停车导引标牌样式
Fig.5 Signs of parking guidance system