

城市机动车停车发展的思考

Reflections on the Development of Urban Motor Vehicle Parking

孔令斌

(中国城市规划设计研究院, 北京 100037)

机动车停车位供需失衡的问题一直在中国城市交通主要问题的列表中。经过20多年的快速建设,城市已经从增量扩张进入存量发展为主的阶段,而停车问题始终未能脱离城市交通问题的榜单。

《国务院办公厅转发国家发展改革委等部门关于推动城市停车设施发展意见的通知》(国办函〔2021〕46号)(以下简称《意见》)明确了停车的定位,指出了城市停车发展存在的问题,提出了停车改善与发展策略。《意见》认为“城市停车设施是满足人民美好生活需要的重要保障,也是现代城市发展的重要支撑”;城市停车设施规模持续扩大,停车秩序不断改善,产业化发展逐步深入,“但仍存在供给能力短缺、治理水平不高、市场化进程滞后等问题”;通过强化资金、用地等政策保障,科学编制规划,促进停车设施的建设,有效保障基本停车需求,合理满足出行停车需求。

为什么停车问题一直未能很好地解决,以至于《意见》对停车问题的定位仍然是供给能力短缺呢?究其原因,一是城市对机动车停车设施的定位不清晰,认为机动车停车设施属于公共设施,政府有提供服务的义务和责任,并通过强有力的政策保障停车设施的建设规模。二是停车设施的规划、建设和运营与市场脱节,停车设施的收费和收益无法保障财务可持续,导致停车领域的市场化推进困难。两个因素叠加导致停车空间的错配和价格失效,而当停车设施价格信号失效时,需求也就成为一笔糊涂账,供需错配和价格失衡成为必然结果。

城市处于增量发展阶段时,停车设施建设采取以配建停车为主导、公共停车为辅助、路内停车为补充的政策。由于城市快速建设时期大量的新建筑涌现,政府在建设管理上将配建停车作为对开发行为的行政约束之一,要求开发者给建筑配建一定规模的停车位。随着各城市建筑停车配建指标的逐步调整,停车位供给增量基本保持在较高的水平。在城市由内向外的扩张、建设中,尽管配建停车位的空间分布与停车需求的错位比较大,但外围新的城市建设地区停车位供给水平总体比较高,特别是新城区住宅类配建停车位。

在城市进入存量发展阶段后,既有的停车发展模式越来越难以为继,一是空间的供需错位越来越显著,二是随着城市开发规模的降低,停车供给的总体水平大幅度下降,机动车快速增长带来的需求与供给的差距会越来越显著。要实现停车的健康发展,缓解供给总量不足与空间配置错位的问题,同时保持停车作为调控机动车发展的公共政策的作用,就需要调整增量发展阶段形成的停车政策,充分激活市场,建立适应城市发展新阶段的停车政策。

因此,在存量发展阶段停车政策要保持合理的供给并可调控机动车发展。首先,机动车停车场建设政策需要转向以公共停车为主导,配建停车为辅助(城市边缘新开发地区和既有城区更新中的配建停车增量)。其次,必须充分发挥市场的主体作用,建立良性、清晰、有效的城市停车价格体系,让市场传递真实的价格信号,判断真需求的空间所在,实现有针对性的供给,避免空间错配导致的资源浪费。这就需要充分激活公共停车市场活力,明确停车设施的产权和价格,为未来停车设施市场化探索新的发展路径。因此,政府应由原来强势的配建停车管理转向公共停车监管。第三,要实现停车设施的可持续运营,政府需要强化停车管理,促进停车即付费,消除城市的停车补贴。一方面,实现停车设施运营的财务可持续,以吸引更多的市场主体参与公共停车设施建设;另一方面,促进停车作为机动车有效管理的公共政策,避免停车补贴带来的公共交通竞争力下降,导致停车、公共交通两头补贴的窘境。

总之,机动车停车建设的策略需要根据停车供给空间的约束适时进行调整,由建筑物配建为主导转向以公共停车为核心的供给策略,而实现停车政策转型的关键在于有效、稳定的停车市场和清晰的停车设施产权,逐步消除政府对停车的补贴,让市场传递清晰、有效的价格信号,让开发者判断停车的真正需求,让运营者的财务可持续。

收稿日期:2023-06-25

作者简介:孔令斌(1965—),男,山西阳泉人,博士,教授级高级工程师,副总工程师,主要研究方向:交通规划。

E-mail: konglinb@caupd.com