

路内停车管理对策

Urban Roadside Parking Management

戴 帅¹, 顾金刚^{1,2}, 刘金广¹

(1.公安部道路交通安全研究中心,北京 100062;2 公安部交通管理科学研究所,江苏 无锡 214151)

Dai Shuai¹, Gu Jingang^{1,2}, Liu Jinguang¹

(1.Road Traffic Safety Research Center of the Public Security Ministry, Beijing 100062, China; 2.Traffic Management Research Institute of the Public Security Ministry, Wuxi Jiangsu 214151, China)

摘要: 城市停车矛盾和由此产生的社会问题日益突出。首先,探讨了停车需求是否必须满足路内停车的功能定位以及如何缓解停车问题。其次,从法规政策的角度定义停车,分析法律法规关于路内停车管理的规定。然后,总结路内停车现行的收费标准和违法成本,分析国外及国内部分城市严管路内停车产生的多赢效果。最后,提出了以严管路内停车为突破口来缓解城市停车矛盾的对策建议。

Abstract: Urban plight and the resulting social problems have become increasingly worrisome in cities. To study the widespread problems of urban roadside parking and to promote effective solutions, this paper first discusses some questions, such as parking demands should be met or not, the function of roadside parking and how to seek the breakthrough point of parking problems. The paper also gives the definition of roadside parking and analyzes the rules about parking management according to regulations and laws. The paper summarizes the current parking fee standards and parking violation charges in China, and the successful parking management and enforcement models used in China and elsewhere in the world. Finally, the paper proposes the preliminary methods to relieve parking problems though strictly parking enforcement.

关键词: 交通管理; 道路交通; 路内停车; 交通违法
Keywords: traffic management; road transportation; roadside parking; traffic violation

中图分类号: U491.7 **文献标识码:** A

收稿日期: 2012-06-13

作者简介: 戴帅(1980—),女,安徽利辛人,博士,副研究员,主要研究方向:城市交通管理、道路交通安全与管理。E-mail:blue80520@163.com

随着停车难、停车乱问题日益突出,由停车引发的社会矛盾和纠纷频频曝光,社会各界对停车问题的争论和质疑也一直存在。本文着眼于社会上广泛关注的路内停车问题,透过现象分析深层次原因和存在的问题,借鉴国外关于路内停车的管理和执法模式,初步研究了以严管路内停车为突破点缓解停车问题的可能性和对策建议。

1 路内停车管理的争议

当前,城市停车问题日益突出,体现在道路交通上,主要是局部地区、某些时段停车泊位供不应求,车辆乱停乱放现象严重,不但影响了正常运行,而且严重扰乱了交通秩序,形成道路交通安全隐患。随着停车问题越来越多地受到关注,人们对城市停车问题也开展了热烈的讨论。因此,本文首先从争议最大的停车泊位供需关系、路内停车承担的功能以及如何缓解停车问题等三个方面进行分析。

1) 停车需求是否必须满足?

城市居民出行的主要目的有工作、上学、购物等,采取的出行方式有步行、非机动车、公共交通和小汽车等。停车是选用某些出行方式时有可能产生的一种需求,不具备唯一性和必需性,在大多数人居住空间尚未得到有效满足的情况下,为小汽车提供大量的停车空间不仅不经济,也不公平^[1]。因此,停车泊位供给不能是一种福利待遇,不但不能无限供给,还应有偿使用。此外,针对某项政策征

询意见时，一般情况下，采用小汽车出行和非小汽车出行的人常会给出不同的结论，良好的征询方法是选用具有广泛代表意义的调查样本。

2) 路内停车是否为填补缺口？

2010年5月，中华人民共和国住房和城乡建设部、公安部、国家发展和改革委员会联合发布《关于城市停车设施规划建设及管理的指导意见》(建城[2010]74号)，确立了“严格控制占道停车位的数量，逐步形成配建停车为主、路外停车为辅、占道停车为补充的城市停车格局”工作目标。但是从停车泊位数量看，中国城市基本停车泊位缺口普遍达到了50%。例如，2010年北京市机动车保有量为480.9万辆，停车泊位缺口为297万个；宁波中心城区有机动车21.9万辆，备案的停车泊位仅为10.9万个。路内停车定位于解决出行中临时停车问题，即服务对象应以短时停车为主，但实际上，中国大部分城市的路内停车是解决停车泊位供应不足的问题，与路内停车的功能定位相违背。这说明中国城市停车设施建设严重滞后，也说明机动车发展与停车设施之间缺乏有效的相互约束机制。

3) 如何寻求停车难题的突破点？

从理论上讲，停车设施分为配建、公共和路内三类，其中对道路交通影响最大的是路内停车，因此，大多数发达国家和城市主张路内停车泊位应随着路外停车场的增设而逐步减少。例如，东京路内停车泊位仅占公共停车泊位的5%，香港为4.7%。相反，中国城市由于路外公共停车场建设不足，路内停车泊位的比例相对较高，例如，南京、苏州的路内停车泊位分别占公共停车泊位的22%和17%。从体制上看，中国城市停车管理分属多个政府部门。以北京市为例，配建停车由规划建设部门负责，公共停车设施建设管理由北京市交通委员会运输管理局负责，并在各区县市政管委会备案，停车价格由发展改革委制定，违法经营由城管进行查处，并由各区县市政市容委(或交通委)确定收取占道停车费的企业，而路内停车泊位施划和路内违法停车查处则由公安交通管理部门负责。从时序上看，在规划和建设层面，配建停车和公共停车设施的缺口已为事实，短时间内难以改变。为了防止停车秩序

恶化，在管理和执法环节上须更加严格。从末端到源头、从路内到路外，在路内管理环节严格把关，倒逼源头改善，帮助政府和相关部门下定决心，推动停车产业良性发展，或许是解决停车问题的思路之一。

2 路内停车的管理依据

2.1 临时停车和停车

2009年颁布实施的中华人民共和国国家标准《道路交通标志和标线》(GB 5768—2009)关于禁止路内停车涉及两种形式：1)禁止停车，表示在限定的范围内，禁止一切车辆停、放，禁止车辆停放的时间、车种和范围可用辅助标志说明；2)禁止长时间停车，表示在限定的范围内，禁止一切车辆长时间停、放，临时停车则不受限制^[2]。因此，路内停车管理首先应区分临时停车与停车。临时停车是车辆停车上下客或装卸货等，驾驶人不能离开车辆，且不妨碍其他车辆和行人通行，当妨碍交通时，必须能够迅速驶离；有“禁止停车”标志标线的路段，不得临时停车，更不得长时间停车。而停车是指机动车在停车场或准许停车的地点依次停放的行为。凡驾驶人离开车辆，即属于停放车辆。道路上准许停车的地点就是其上施划的停车泊位。

2.2 关于路内停车管理的法律规定

新中国成立以来，道路交通管理体制和法律法规几经变化，先后出台了《城市交通规则》(国务院行政法规)、《中华人民共和国道路交通管理条例》和《中华人民共和国道路交通安全法》及其实施条例。这些法律法规均对路内停车管理做出了明确规定。

1955年颁布实施的《城市交通规则》是建国后最早的交通管理法规。这一时期，中国机动车保有量仅为10.14万辆，步行、自行车是居民出行的主要方式，交通矛盾并不突出。停车方面，该规则规定须在指定地点依次停放；对于临时停车则规定，一旦妨碍交通，必须迅速离开。

1988年《中华人民共和国道路交通管理条例》(简称《条例》)颁布实施，此时全国机动车

保有量为1 190万辆。这一时期较为显著的特点是以满足交通需求为主要目标的城市交通基础设施建设^[3],并且人们理解的城市交通基本就是道路建设。因此,《条例》重点以保障道路畅通为主,对违法停车的处罚也较为严厉,例如,对于不按规定停车的违法行为处200元以下罚款或者警告,也可以并处吊扣6个月以下驾驶证;情节严重的,可以并处吊扣6个月以上12个月以下驾驶证。

2004年《中华人民共和国道路交通安全法》正式颁布实施。此时,全国机动车保有量为10 783万辆,城市交通拥堵日益严重,停车泊位供需矛盾初现端倪。立法时考虑到停车泊位数量远不能满足需求,并且为了体现“以人为本、宽严相济”的原则,该法第56条规定:机动车应当在规定的地点停放;禁止在人行道上停放机动车;在道路上临时停车的,不得妨碍其他车辆和行人通行。第93条规定:对违反道路交通安全法律、法规关于机动车停放、临时停车规定的,可以指出违法行为,并予以口头警告,令其立即驶离。机动车驾驶人不在现场或者虽在现场但拒绝立即驶离,妨碍其他车辆、行人通行的,处20元以上200元以下罚款,并可以将该机动车拖移至不妨碍交通的地点或者公安机关交通管理部门指定的地点停放。公安机关交通管理部门拖车不得向当事人收取费用,并应当及时告知当事人停放地点。因采取不正确的方法拖车造成机动车损坏的,应当依法承担补偿责任。可见,目前中国在违法停车的处理上,针对临时停车首先是劝离,同时取消了吊销驾驶证等行政处罚,对违法停车的处罚

仅为缴纳罚款,违法成本较低,而执法特别是需要拖车的执法行政成本较高。

3 路内停车的管理实践

3.1 停车收费和处罚标准

据统计,目前中国大城市查处的违法停车数量占车辆违法总量的10%左右。由于各省根据本地实际情况制定了道路交通安全条例,因此对于违法停车的处罚标准有所不同。总体上,对于路内违法停车的处罚普遍较轻,上限为200元,不记分。具体而言,北京、上海、广东、河南等12个省(市)为200元,浙江、江西两省为150元,河北、山东、贵州、甘肃等15个省的违法停车罚款标准为100元,而江苏、内蒙古仅为50元,对于经济相对发达的江苏省,50元的罚款难以产生理想的惩戒效果。以表1为例,各城市违法停车的处罚标准与收费标准差异较大,南京违停罚款后可以停车7.5 h,济南则可以停50 h。济南、武汉、长沙等城市的路内停车收费标准也较低,武汉和长沙还设置了封顶价格;随着停车时长的增加,成都停车收费的累进值反而降低,不利于提高停车周转率。

为了从根本上治理乱停车,目前长沙、南京、成都等城市采取了变通的做法:按照违反禁停标志标线对违法停车行为进行处罚,除了按规定罚款100元之外,并扣3分,也就是说违停4次(记满12分)就要重新参加机动车驾驶人考试。长沙还进一步采取锁车、拖车的办法严格处罚违法

表1 部分城市中心区路内停车管理与收费情况¹⁾
Tab.1 Roadside parking management and charges in some cities

城市	不按规定停放车辆罚款/元	禁停标志标线		路内停车收费		
		罚款/元	记分/分	第1 h	1 h后	罚款可停车时间/h
北京	200			10元	15元·h ⁻¹	13
上海	200			15元	10元·(0.5 h) ⁻¹	10
武汉	100			3元	4元·h ⁻¹ (25元封顶)	
南京	100	100	3	10元	12元·h ⁻¹	7.5
成都	150	100	3	10元	3元(0.5 h) ⁻¹	15
济南	100				2元·h ⁻¹	50
长沙	100	100	3		6元·h ⁻¹ (45元封顶)	

1) 统计截至2012年4月底

停车，对警车、司法车等公务车辆的违停行为也同样严格处罚，因而得到了群众的大力支持，对违法停车起到了一定的警示作用。

3.2 严管路内停车的多赢效果

秉承着如果可以轻易违法停车，就没人有动力建设或使用路外停车设施的理念，很多国家对路内违法停车的处罚都非常严厉。例如，美国、日本、法国、德国，除了拖走违法停车车辆、处以高额罚金外，还收取拖车费、停车费等；墨西哥则将违法停放的车辆锁住，增加违停的时间成本；在英国，有红色标线的道路绝对不允许停车。比较而言，中国对路内停车管理较为严格的城市，也达到了多赢的效果。

以长沙市为例，自2011年4月起分5批在城区43条主次干路实施禁停措施后，中心城区总体交通量减少了约4%，同时，改善了路面交通秩序，还交通参与者一个有序的空间，减少了混行交通冲突。作为配套措施，长沙市全面清理改变用途及挪作他用的公共停车场，新增的停车场在一定程度上缓解了居民停车难的状况。由于中心区停车不便，市民对发展公共交通、步行及自行车交通的呼声更加强烈，有效促进了绿色出行文化和习惯的养成。

从社会效果看，由于打破一味供给的常规思路，反其道而行之，在中心城区不完全满足停车需求并加以严管，一些商家迫于停车不便带来的压力，自动迁出并寻找其他可以停车的经营地点，对于改变城市用地格局、推动城市空间布局的合理化起到了一定的推动作用。同时，由于路内停车受到限制，通过鼓励社会停车场开放并收费，也促进了停车产业的良性发展。最后，公安交通管理部门对违法行为一视同仁、严格执法，不仅对违法行为起到了很大的震慑作用，也获得了广大群众的理解和支持。

4 缓解路内停车问题的对策建议

4.1 近期措施建议

1) 规范和完善路内停车标志标线。

借鉴德国的经验做法，在路段设置醒目的交

通标志标线明确是否允许停车以及停车收费标准、收费时间等，从而为出行者提供完善的信息，为执法部门提供执法基础。

2) 提高中心区路内停车收费标准。

实践证明，利用经济手段提高路内停车收费标准对提高停车泊位周转率、抑制小汽车出行有一定的作用。然而，除部分大城市外，中国多数城市对路内停车没有实施收费管理，中心区路内停车普遍采用按次收费，不利于停车设施结构的合理化发展。路内停车收费应高于路外停车，并根据区域、时间的不同采取差别费率，例如，在中心区设置停车时间上限，并对停车需求大的路段实行累进费率，这也是很多发达国家普遍采用的收费方式。

3) 加强路内停车执法管理。

随着停车供需矛盾日益突出，很多大中城市开展了路内停车整治活动，但是往往陷入“整治一反弹一再整治一再反弹”的尴尬局面。建议结合道路交通“畅通工程”建设，实现每5 km主干路违法停车在2辆以下、次干路及以下等级道路在10辆以下，做到“停车入位、乱停必罚”。针对目前存在较多的“卸牌停车”使交警无法取证的违法行为，一律视为无人认领车辆将其拖离，认领者须接受“违法停车”和“未按规定安装机动车号牌”合并罚款、记分(记6分)。针对违停，须先查纠，拒绝驶离才可贴条或拖离。例如，首都机场附近曾多次出现交警要求车辆驶离，车辆驶离不到100 m处停下或交警离开后再驶回的情况。因此，建议将两次警告后仍然不听劝告的行为，视为违法停车进行处罚。建议调整《机动车驾驶证申领和使用规定》中关于违法停车不记分的规定，将“对违反道路交通安全法律、法规关于机动车停放、临时停车规定的”修改为一次记3分。

4) 建立停车泊位档案。

为了进一步规范停车泊位管理，建议首先摸排停车管理企业、停车泊位类型和数量，建立城市停车泊位电子档案，从而实现与GIS融合、构建停车诱导系统夯实基础。同时，坚决取缔私设停车泊位、占用绿化和公共空间停车及乱收费等违法现象。

4.2 长期对策建议

1) 理顺停车管理体制。

目前,中国各城市的交通管理模式和特点有所不同,很难在全国采取统一的管理模式,在停车管理方面更是如此。为了避免停车管理部门职能交叉、相互推诿,应由城市政府尽快明确停车管理的主管单位和部门,颁布停车场管理相关规定。同时,机构调整应在现有管理机制基础上保持一定的连续性和稳定性,调整后的部门应结构简洁、职能明晰。较为理想的方式是由交通、发展改革委、规划、建设、公安交通管理及物价、财政等部门组建停车管理机构,交通部门作为路内停车的主管部门,负责各部门间的协调,各部门详细职责如表2所示。

2) 逐步调整停车泊位结构。

严管路内停车泊位可以使停车问题不再进一步恶化,但并不能从根源上解决问题。针对机动车增长和停车泊位不足日益尖锐的矛盾,应逐步调整停车泊位结构,加大配建停车泊位标准的执行和监管力度,进一步推动公共停车设施的建设和发展,逐渐使停车泊位结构合理化。对于开发商通过垄断抬高配建停车泊位租售价格、迫使停车需求转移到路内的现象,政府应给出指导意见,避免因开发商的垄断行为而无法充分利用配建停车泊位。

3) 建立停车泊位与机动车增长的约束机制。

以北京市为例,虽然北京市在停车泊位证明制度方面有过失败的教训,但并不意味着这项措施本身是错误的,其失败是停车泊位数量不清、没有档案可循、监管不严等诸多因素共同作用的结果,制度本身实际是在停车泊位和机动车增长

两者之间建立了相互约束关系。随着停车泊位的逐步正规化、电子化、档案化,可逐步寻求停车泊位和机动车增长的平衡点,达到相互制约的效果。

5 结语

停车问题不仅是城市交通问题,还是当前城市管理的缩影,直观体现和考量着城市政府的管理水平。在城市化、机动化同步快速发展阶段,停车是城市管理不可回避的难题,理应引起政府和全社会的关注和深刻反思。从路内停车的末端环节入手严格管理,逐步促进停车泊位基础数据库、停车场布局和建设的源头改善,或许是解决目前停车问题的思路之一。

参考文献:

References:

- [1] 郭继孚, 刘莹, 余柳. 对中国大城市交通拥堵问题的认识[J]. 城市交通, 2011, 9(2): 8-14.
Guo Jifu, Liu Ying, Yu Liu. Traffic Congestion in Large Metropolitan Area in China[J]. Urban Transport of China, 2011, 9(2): 8-14.
- [2] GB 5768—2009 道路交通标志和标线[S].
- [3] 周江评. 中国城市交通规划的历史、问题和对策初探[J]. 城市交通, 2006, 4(3): 33-37.
Zhou Jiangping. Exploration of China's Urban Transportation Planning History, Problems and Policy Recommendations[J]. Urban Transport of China, 2006, 4(3): 33-37.

表2 城市停车管理机构及职责

Tab.2 Urban parking management agencies and responsibilities

部门名称	详细职责
交通部门(主管)	牵头停车发展的系统研究,负责各部门间的协调
发展改革委	制定停车政策与价格,安排停车发展建设资金
规划部门	负责停车规划,停车用地建设预留
建设部门	负责公共停车设施建设
公安交通管理部门	负责停车秩序建设、路内停车泊位施划及违法停车的行政处罚
物价、财政部门	负责协助落实财政政策及对停车收费项目和票据的监督