

上海市小客车管理政策研究

薛美根 程杰 朱洪 邵丹

【摘要】上海市实施了多年小客车额度拍卖政策，有效抑制了小客车的快速增长，但近几年上海市小客车增长迅猛，结合上海市新一轮交通发展白皮书的编制，上海市对小客车发展政策进行了研究。本文简要回顾了上海市小客车政策演变，评述了上海市小客车发展政策取得的成效以及存在的问题。重点分析了上海市小客车增长的潜在需求，并研究了上海市的道路容量和环境容量的限制，提出上海市小客车的发展战略。

【关键词】小客车；交通政策；交通白皮书

上海市实施了多年小客车额度拍卖政策，但随着市民收入的提高，小客车拥有和使用的潜在需求持续高涨，城市交通状况持续恶化。结合上海市新一轮交通白皮书的编制，本文对小客车管理政策进行了分析和研究。

1、上海市小客车管理政策沿革及成效

1.1 小客车管理政策发展沿革

上海市是我国最早对小客车实施拥有实施管控政策的城市。小客车额度拍卖政策最早可以追溯到 1986 年，在私家车刚允许进入市民家庭时，上海即对私人自备车的车牌实施有底价拍卖。自 1994 年起，上海正式对新增客车额度实施有底价的拍卖，但由于支付能力原因，当时私人购买小客车量很少，每月只有几百辆，截至 1999 年底，共拍卖私人汽车额度 1.1 万辆，摩托车额度 2.8 万辆，获得拍卖款 4.7 亿元。2000 年 1 月起，调整为现行的无底价、定期公开拍卖政策。2001 年起，停止了新增摩托车车牌额度拍卖。2004 年 9 月起，新增公务客车额度也纳入了拍卖管理范畴，采用不定期、有底价拍卖方式，与私车额度分开拍卖。2012 年 9 月，市政府印发了《上海市非营业性客车额度拍卖管理规定》（沪府发〔2012〕84 号），对客车额度管理工作进行了规范和完善。在实施私家车额度拍卖政策的同时，针对郊区，上海市出台了郊区号牌车辆，不实施额度政策，但不能进入上海市外环线以内区域（浦东部分区域除外）通行。

在坚持额度拍卖政策的同时，上海市陆续在小客车使用管理上也出台了一系列政策。在停车管理方面，上海市出台了分区域分类别的停车设施配建政策和停车收费政策，总体来看，越往核心区域，停车配建标准越低，停车收费标准越高。在外省市号牌车辆通行政策方面，上海市实施了高峰期高架道路限行政策。在车辆环保要求方面，上海市近几年持续率先提高新车排放标准要求，并在上海市中环线实施了黄标车限行政策。

1.2 上海市小客车管理政策取得的成效

上海市的小客车管理政策有效控制了小客车保有量的过快增长，2012 年注册小客车保有率为 75 辆/千人，与国内外同类城市相比处于较低水平。据测算，从 2000 年到 2010 年的

10 年期间，若按照同类城市的小客车增长曲线，上海市注册小客车规模将在现有的基础上多增加 150 万辆（如图 1 所示）。小客车管控政策使得上海市道路交通服务水平总体可控。同时拍卖政策也为公共交通的优先发展赢得了时间，并提供了一定的资金支持。

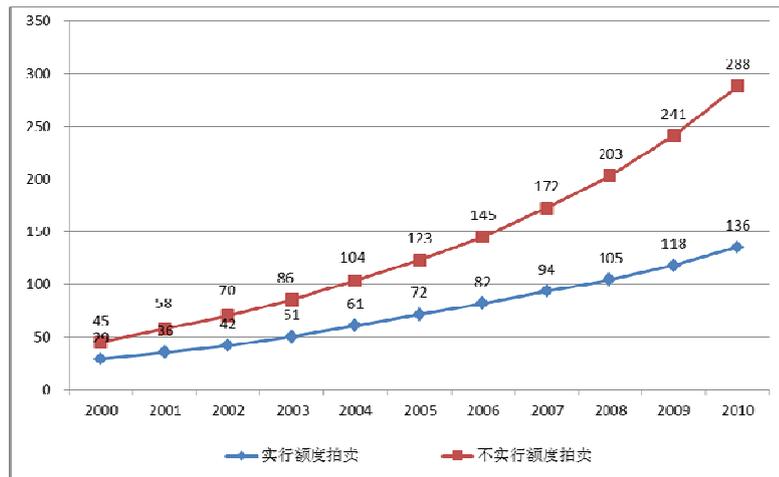


图 1 有无牌照拍卖政策上海注册车辆增长对比

2、上海市小客车管理政策存在的问题

上海市小客车管理政策面临着一些问题。主要表现在以下几个方面。

2.1 调控了车辆拥有，而较少限制车辆使用

上海私车的使用成本相对较低，限制较少。在居住区停车方面，小区停车费由于受到政府指导价限制，普通小区多在 100-200 元/月，价格低廉，居住区停车价格根本无法反映小区的停车状况，低廉的价格诱导居民购车，加剧小区停车矛盾，调查发现，约 80% 居住区配建车位无法满足需求，超过 60% 成居住区需要通过周边道路解决小区停车问题。在出行停车方面，采用小客车出行者，超过 80% 的小客车出行的目的地都提供了免费的停车位，主要为所在单位或者商业网点所提供。真正通过商业付费停车比例很低，通过提高商业停车费价格来减少小汽车出行的作用有限。在道路使用者收费方面，虽然上海开展了中心区拥挤收费政策研究，但政策落实十分困难。

2.2 控制了车辆增速，但未控制车辆总量

上海市额度拍卖政策控制了小客车额度每年新增规模，仅仅是延缓了小客车增长所需的时间，并不能持续控制小客车的总量规模。由于额度无期限使用且持续增加，最终上海市的小客车拥有率将和没有额度拍卖政策下的情况基本趋同，具体如图 2 所示。

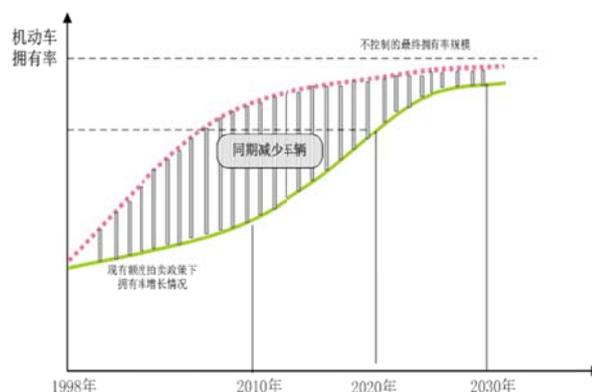


图 2 额度拍卖的政策效果趋势

2.3 调控了本地号牌车辆，但未充分限制外省市号牌车辆

通过调查推算，在上海市使用的外省市号牌车辆总计约为 60 万辆，由于外省市号牌车辆仅高峰时段在高架道路限行，仍享有较高的通行路权，根据最新夜间停放车辆调查，上海中心城夜间车辆中，接近 30% 为外省市号牌车辆。近两年上海常驻的外省市号牌车辆年均增长约为 10 万辆。外省市号牌车辆的增长在一定程度上削弱了额度拍卖政策效果，加剧了道路交通拥堵。

2.4 控制了额度规模，但未干预额度价格预期

按照市场经济规律，车牌拍卖价格受市场供需情况会出现波动。在市场需求强劲时，价格会出现正常上涨。额度拍卖价格受市场供需而波动，政府也不应当进行管控。但对于非理性价格预期和投机炒作带动的价格波动，政府应当加强干预。从上海与新加坡的车牌拍卖的价格波动对比情况来看，上海市车牌拍卖价格波动幅度明显过大，价格出现大幅下降和大幅上升的次数多，且和市场供需关系关联度很小。调研发现，汽车 4S 店积极向购车者提供拍卖“指导价”，各 4S 店该“指导价”大致相同，且和二手车牌市场价格接近，同时 4S 店还提供代拍服务，约有 1/3 的额度是通过 4S 店代拍获得，这些均严重影响参拍市民的价格预期。另外近期公车改革提高了参加拍卖人员对于价格的可承受能力，一定程度上推高了拍卖价格。由于价格持续上涨，很多人对于车牌存在投资增值预期，也引发参拍热度。

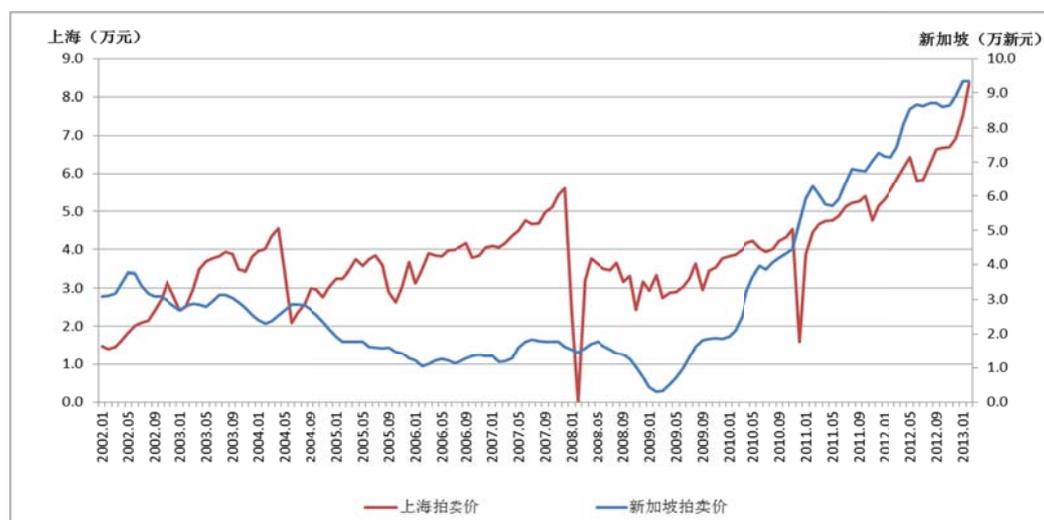


图 3 上海和新加坡十年来额度拍卖价格变动 (2002. 01-2013. 02)

3、上海小客车增长的潜在需求

通过调查和相关比对分析，上海市小客车增长的潜在需求很大。

3.1 近期车辆增长意愿情况

综合上海市机动车注册登记数据、夜间停车抽样调查、道路视频识别系统等数据进行分析，获得上海市各类小客车总量和空间分布。截至 2012 年底，上海市共有注册小客车 178 万辆（其中市区号牌 130 万辆，郊区号牌 48 万辆），在沪使用的外省市号牌小客车约 60 万辆。在上海市实际使用的小客车共计约 248 万辆，但相对于同等规模、同等发展水平城市，

小客车的总量规模依然较小，居民购车依然十分强烈，根据调查和测算，调查显示，全市常住人口约有 25%的家庭户拥有小客车（户籍人口家庭拥车比例相对较高），通过购车意愿调查，在无车家庭中，有 15%的家庭考虑在 3 年购车。在有车家庭中，近 10%的家庭已经拥有第二辆车，另有超 20%家庭考虑在 3 年内购置第二辆车。

表 1 无车家庭购车计划

	一年内购买	二年内购买	三年内购买	暂无计划
比重	2%	5%	8%	85%

表 2 有车家庭购买第二辆车购买情况和意愿

	已经购买	正在计划购买	三年内可能购买	暂无计划
比重	9%	5%	17%	69%

3.2 远景拥有量的潜在需求

在拥有总量无控制政策的条件下，小客车拥有量将会持续增加，并最终将达到稳定状况。小客车最终拥有拥有率规模可参考规模相当且小客车发展处于稳态的城市。选取上海市未来发展参考方向的四个国际大都市的小客车拥有水平作为研究对象。参照上海的中心城区和郊区的基本情况，对国外城市的区域进行了划分，并分析不同区域的小客车拥有情况，具体如下表所示。

表 3 四个国际大都市小客车拥有率

		东 京	纽 约	巴 黎	伦 敦
中心 城区	区域	东京区部	纽约市	巴黎行政区和市外 集中城市化地带	内伦敦
	面积	617	782	630	320
	人口	850（夜间）	801	600	297
	小客车拥有率 （辆/千人）	212	231	260	242
郊区	区域	东京交通圈除区 部部分	纽约都市规划区 除掉纽约市部分	远郊四省除集中城 市化地带	外伦敦
	面积	5834	6054	11382	939
	人口	2166	406	500	454
	小客车拥有率	388	688	450	386

备注：（1）以上小客车拥有率均按照夜间人口（居住人口）进行统计。

目前上海市本地注册小客车加上外省市号牌小客车，常住人口小客车拥有率约为 100 辆/千人，相对于发达国家大都市中心城区 200 辆/千人，郊区 400 辆/千人而言，上海市尚处于小客车普及阶段。若按照国际大都市小客车拥有率水平，上海市小客车终极规模可达到近 1000 万辆，市民的拥车潜在增长需求十分强劲。

4、上海小客车发展面临的限制

上海市小客车增长面临的主要制约因素是中心城区路网容量和环境容量的有限性^[1]。

4.1 道路容量限制

随着道路网的日趋完善，上海市中心城区的道路网增长空间持续收窄。根据道路网的相

关规划，2020 年的路网容量仅能较 2010 年增加 19%。而在新一轮交通发展战略中，路权分配将进一步向公共交通倾斜，同时更加关注自行车和步行交通的需求，可提供给小客车交通的路网容量仅能增加 10%。

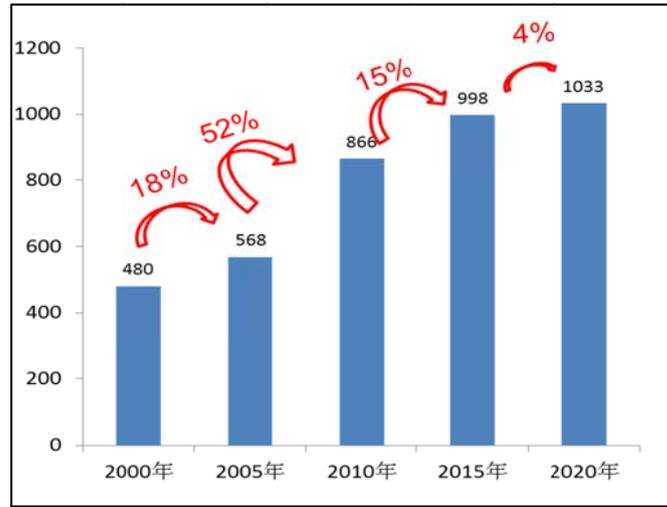


图 4 上海市中心城区路网容量增长情况 (单位: 万 pcu.km/h)

运用综合交通模型测算，若必须保证上海市道路服务水平维持在可接受水平下，上海市小客车交通量只能增加 20%。若小客车使用强度在目前水平下，则可容纳使用的小客车为 200 万辆；若使用强度比现状目前的 25%，则可容纳使用的小客车为 250 万辆。目前，在中心城使用的小客车（包括进出中心城和中心城内部的小客车）共计 160 万辆。小客车的增长空间约为 40-90 万辆。

4.2 环境容量限制

新版空气质量标准 (GB3095-2012) 已经与 2012 年 2 月底版本^[2]，国家环保部要求全国于 2016 年全面实施新版标准，部分地区提前实施新版标准，上海已在 2013 年提前实施新版标准的要求。上海市 NO_2 和 $\text{PM}_{2.5}$ 的污染物的浓度已经多年呈下降趋势，但按照新版的国家空气质量标准的限值要求，年均浓度仍无法达标。

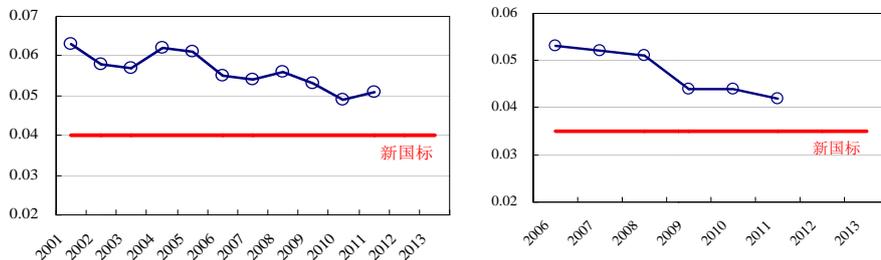


图 5 上海 NO_2 (左) 和 $\text{PM}_{2.5}$ (右) 年均浓度变化

相关的环境研究成果显示，机动车尾气是上海市 NO_2 和 $\text{PM}_{2.5}$ 污染的重要来源，部分地区甚至是主要来源。为了达到环境质量要求，上海市已经在工业、交通、民用等方面开展了一系列的减排措施。根据环境部门测算，考虑到减排措施，小客车环保技术升级的情况，在

环境达标的约束条件下，上海市中心城小客车需要控制在 40 万辆以内。

5、上海市小客车发展方向研究

从长远来看，上海市小客车发展面临着市民需求强劲和可承受的增长空间有限的矛盾。上海市小客车管理政策应体现供需平衡的政策导向，重点是抑制需求，完善以小客车额度拍卖为核心的机动车控制政策，坚持总量、使用双控政策，控制小汽车无序增长，引导小汽车合理使用，降低小汽车出行总量，引导个体机动交通向公共交通转移，保障有限设施供给条件下的道路交通服务水平总体受控。对于近期政策，可从以下几个方面着手。

一是完善额度拍卖机制，建立小客车新增额度调控和存量额度更新机制。（1）对于市区号牌，研究建立小客车新增额度发放规模与空气质量指数（AQI）及交通拥堵指数（道路交通运行情况）的联动机制，动态调整额度发放规模。（2）加快建立覆盖二手车的全市机动车额度管理信息系统，将额度与车牌进行分离，并将在用车额度更新纳入额度拍卖系统。（3）通过媒体，公布额度的供需情况和后续新增额度规模，引导市民的价格预期。

二是完善市区小客车额度的取得和使用政策。（1）适度提高小客车额度取得条件，对已拥有私车额度的自然人，禁止再次参与额度拍卖。对非沪籍居民参与额度拍卖和申请沪 C 牌照，适当提高准入门槛，增加居住证、社保、纳税等年限要求。（2）私车额度每个公民原则上只能获得一个。（3）在额度使用上，研究推出额度具有一定期限，且不得转让。（4）对于郊区号牌，适时推出额度控制政策，与市区号牌同步实施有期限额度政策。

三是加强对于外省市号牌车辆的限制措施。（1）对于外地号牌，坚持高架高峰限行政策，视道路运行状况动态扩大高架限行时段。（2）采取进沪通行证，区分长期驻沪及短期访沪外地号牌车辆，对于长期驻沪车辆实行收费，收费额度视道路交通情况进行动态调整，并适度高于额度拍卖成本，对于短期访沪车辆实行免费。

四是进一步强化停车需求管理的调控作用。（1）在适度提高居住区停车配建标准的同时，研究改革目前的居住区停车价格形成机制，研究形成居委会参与协调，业委会和物业公司共同制定停车价格和费用使用的机制，让居住区停车发挥抑制机动车增长的作用。（2）商业、办公区域的停车指标在体现区域差别的同时，和周边的公交发达情况进行挂钩。对中心区，控制核心区商业办公建筑的停车配建规模，对配建标准提出上限要求。（3）进一步加强对于路内停车的管理，加大对违法路内停车的执法力度。

五是充分运用经济和环境等管理手段，引导小汽车合理使用。（1）加强基于道路通行成本的经济手段调控作用，在实施区域拥挤收费操作性不强且难度较大的情况下，研究高架系统、越江桥隧等通道性拥堵管理政策。（2）探索中心城空气质量达标与机动车使用调控的联动机制，一旦空气质量指数（AQI）超过一定标准，可强制执行机动车使用控制政策。

【参考文献】

[1] 《上海市交通发展白皮书技术支撑报告》课题组. 上海市交通发展白皮书技术支撑报告[R]. 上海: 上海市城乡建设和交通发展研究院, 2013 年

[2] GB3095-2012 环境空气质量标准[S].

【作者简介】

薛美根，男，硕士，上海市城乡建设和交通发展研究院，副院长，教授级高级工程师。
电子信箱：xuemeigen@scctpi.gov.cn

朱洪，男，硕士，上海市城乡建设和交通发展研究院，副所长，高级工程师。电子信箱：
zhuhong@scctpi.gov.cn

程杰，男，硕士，上海市城乡建设和交通发展研究院，工程师。电子信箱：
chengjie717@gmail.com

邵丹，男，硕士，上海市城乡建设和交通发展研究院，高级工程师。电子信箱：
sd_nt@163.com