

Balance the Dynamic with the Static

——Study on the Urban Parking Management Strategy in China

Chaoyang Li¹, Wenjue Wang²

1. Department of Architecture, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, China, 200240

2. Department of Architecture, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, China, 200240

1. cyljff@tom.com, 2. wwjorange@yahoo.cn

Abstract: Urban transport system is composed of parking system and transit system. Urban parking plays an important role in urban basic facilities, urban service and transport management. With the rapid development of urbanization and mechanization in China, thousands of families have owned private cars which causes that urban parking becomes a serious problem and hot topic in urban transport management. By analyzing the successful experience of urban transport management both at home and abroad, China's new-round spanning development of urban transport is explored from the aspects of the management, policy and technology.

Keywords: urban transport; urban parking; parking management strategy

以“静”制“动”，以“停”促“行”

——中国城市停车管理策略研究

李朝阳¹，王雯珏²

1. 上海交通大学建筑学系，上海，中国，200240

2. 上海交通大学建筑学系，上海，中国，200240

1. cyljff@tom.com, 2. wwjorange@yahoo.cn

【摘要】停车设施是城市交通基础设施的重要组成部分，停车管理是城市交通管理的重要手段。目前，中国正处于城镇化和汽车化的加速发展阶段，私人小汽车正在迅速涌入千家万户，随之产生的“停车难”问题正成为城市交通管理的难点和热点。通过分析国内外停车管理的成功经验，针对中国城市停车发展现状，从管理、政策、技术等方面探讨城市停车管理发展策略，以期为中国城市交通的新一轮跨越式发展提供参考依据。

【关键词】城市交通；城市停车；停车管理策略

1 引言

中国正处于城镇化、汽车化的加速发展阶段，私人小汽车迅速普及，停车供需矛盾日益凸显。目前，中国城市停车普遍存在的布局不合理、设施不充足、管理不规范直接导致了“停车难，乱停车”的恶性循环，引发了出行不便、交通拥堵、事故频发、环境污染等一系列问题，从而制约了机动化的健康发展、阻碍了交通的高效运行、降低了居民的生活品质、影响了城市的竞争实力。因此，如何破解城市停车难题，构筑健康永续发展的城市交通，创造人车和谐的美好家园成为值得关注的重要问题。

2 中国城市停车发展现状问题

中国城市机动车保有量经过改革开放 30 年来的快速发展，停车规划、建设与管理的水平与人民期望

的差距越来越大，主要问题表现在以下方面。

2.1 配建标准低，供需不平衡

随着私家车数量的迅速增加，许多中国城市原有的停车配建标准已不能满足需求，配建泊位不足现象较为普遍。在停车配建标准中，诸如学校、图书馆等性质的建筑物未纳入标准，该些建筑停车位普遍缺失。多数建筑物业主不重视配建停车设施建设，对其低调处理或故意回避，而设计单位为了迎合业主喜好，通常采用配建标准下限进行建设。这些都使得城市停车设施供不应求。

2.2 规划布局少，发展不集约

许多城市的停车设施没有经过总体规划，空间分布不合理，公共停车场集中于城市中心区，其他地区，特别是城市出入口则较少，难以做到“有车应有位”。

部分停车场地没有经过专业设计，场地利用率偏低，不符合集约化原则。市区道路路内停车多，设置不规范，降低道路通行能力，引发道路秩序混乱，容易造成交通事故。

2.3 法制观念差，执法不到位

市民合法停车观念不强，停车主要从方便考虑，或者不愿意停到付费停车场。使得乱停车现象时有发生，停车侵占道路、人行道、绿化带，既阻碍交通运行效率，又影城市形象品质。管理部门“有法可依，有法必依”执行也不到位。建筑物配建不足、路内违章停车等处罚措施不力；路内停车缺乏统一规划、配建停车场挪作它用等不能及时纠正。

2.4 职能部门多，管理不统一

许多中国城市停车管理尚未形成全面、系统、协调发展的局面，缺乏专门的机构协调整个城市的停车发展。按现行的城市运行体制，停车发展所涉及各个层面的相关管理分散至不同的职能部门，如路外停车场、机动车道停车场地由交警部门管理，人行道停车位由城管部门管理，部分设置在街头绿地上的停车场则由园林部门建设和管理。这样对城市停车系统总体发展不利。

2.5 收费制度乱，价格不合理

许多中国城市停车收费制度不合理，表现在：路内停车收费标准低于路外停车场，停车者更愿意进行占道停车，使得路外停车场使用效率不高；停车收费与停车时间没有密切关系，部分社会停车场甚至没有时间限制，使得停车泊位的周转率偏低；小区内部停车位租与售的价格没有经过研究，导致售价偏高，出售困难。停车收费价格不合理，造成停车秩序混乱、路外停车设施经营亏损及设施闲置，其作用难以发挥，也抑制了公共停车设施建设市场的形成。

3 国内外停车管理经验

城市交通的正确发展和设施的合理规划将对城市发展起到重要的支持和引导作用。中国城市应当充分吸收和借鉴发达城市在停车规划、建设与管理上行之有效的经验与方法，以更好地指导自身停车发展策略的制定和实施^[1]。

3.1 美国——过量供给转向控制供给

20 世纪 70 年代以前，美国以增建路外停车场为主，实行停车位上限控制，造成供给相对过量。职工

上班停车费用多由业主支付，加剧了对小汽车使用的依赖，并使城市土地开发密度进一步降低。

1970 年以后，对停车场的态度转向控制和管理，提出征收就业地点停车税方案，实施包括停车管理在内的“聪明”增长战略，部分城市实施“业主现金支付停车费来代替其他的任何停车津贴”方案等，以减少交通拥挤，增加公交出行量。

3.2 欧洲——停车需求管理

停车管理作为交通需求管理的重要部分，主要政策包括：

(1) 实行居民停车许可制度，鼓励居民把车停在家里而使用其他交通方式，并减少路上停车与行车的空间需求。

(2) 提出办公地点停车税计划，即办公地点停车位的提供者应向地方当局申请许可，并对停放于办公地点的上班、业务目的的停车进行征税。该计划的实施要求有良好的公交服务，相应加强路内停车的管理，并考虑对城市经济活动的影响。

3.3 日本——推行“购车自备车位”政策

(1) 法令制度完善。日本涉及停车场建设和管理的相关法规有停车场法、城市规划法、道路法、道路交通法、消防法、建筑基准法和确保自行车保管场所的有关法律等。大力推广与鼓励路外停车场的兴建，提高路外停车场的停车需求，促进民间投资兴建路外停车场。通过推行“购车自备车位”政策，培养人们合理的用车习惯，逐步取消路边停车，抑制小汽车使用，成为合理交通结构的调剂杠杆。

(2) 制定吸引民间投资的政策措施。主要有三个方面：一是停车场的税收制度，给予民间投资在所得税、地价税、固定资产税等方面的特别优惠。二是停车场建设的补助制度，对建设公共停车场的民间企业给予停车场规划费、建设费等的补助。三是融资贷款制度，实行鼓励性融资政策，简化手续，提高效率，为投资者创造一个良好的外部环境。

(3) 1970 年以来，为削减交通量，缓解市中心交通拥堵，采取提高市中心停车收费，累时加倍收费等办法。

(4) 将现代电子技术运用在停车管理中。区域停车场的计算机实现了联网，通过动态停车信息诱导系统显示附近停车场有无泊位、进行路径引导，或通过通讯手段预约停车位，以充分利用现有停车泊位。

3.4 香港——停车系统低水平平衡

香港停车管理对策与提高私人小汽车使用费用（包括停车费用、燃油费用等，不限制私家车购买）的整体政策导向密切相关。停车设施过多的话，在交通繁忙地区由于鼓励私人汽车的使用会使交通堵塞更加恶化。另一方面，过低的交通停车设施量会引起由于机动车在路上寻找停车空间而产生的交通堵塞并增加非法停车。因此，香港停车管理的目标是：在提供停车设施方面达到一种低水平的平衡。

(1) 在停车管理上，由政府对全市所有道路停车位开发进行宏观调控，并授权专营企业对路边停车进行收费管理。对于私人兴建的按物业进行管理；对于政府兴建的由私人公司承包，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，保留对收费价格、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，在利润税收政策上给予优惠。

(2) 通过立法规定，要求各类建筑物根据不同的用途和建在不同的地点而提供一定数量的停车位。都会区与沙田新市镇的公共住宅小区，每 17 至 22 个单位提供一个停车位；非都会区，每 22 至 27 个单位提供一个；低标准的私人住宅每 4 至 7 个单位提供一个车位。

(3) 非居住区的停车位总数控制。非居住区的私家车及小型货车停车位总数与相应登记车辆的比例大致保持在 1: 4，但限制繁忙地区的停车设施供给。同时政府多层停车场及路边停车位以适当的收费保持一定的空位可供使用，避免因停车位短缺造成交通堵塞等问题。

(4) 停车位配建标准的修订。香港政府通常每 3 年进行一次停车需求与管理的系统性研究，以此为基础进行科学决策，避免因某些停车问题而仓促兴建多层停车场。

4 中国城市停车管理策略

在机动化水平迅速提高，小汽车逐步进入家庭，城市土地资源短缺，管理体制不完善的背景之下，中国城市停车供求矛盾已非常尖锐。解决城市停车问题已成为一项重要的战略任务。借鉴国内外先进经验^[2]，未来城市停车交通的发展要按照“停车有位、停车有法、停车有序”的目标要求，采取如下战略性对策。

4.1 管理法制化

4.1.1 改革停车管理体制

规划是龙头，建设是主体，管理是灵魂。建立一

体化的管理体制，多头管理向统一管理过渡，是大势所趋。较理想的停车管理体制是在城市交通运输管理部门（或公安交通管理部门）内成立一个专门的停车管理职能机构，负责制定城市停车政策和地方性停车法规以及路内、路外停车设施的规划、筹资、建设、管理、监督等。

4.1.2 完善路边停车政策

停车管理部门应当积极推进并完善路边停车政策，并严格执法、加强管理监督。

路边停车场的设立应保证以城市道路通畅和交通秩序良好为前提条件，不得随意设置，对违章停车者应严格处罚；

按车型的不同和停车时间的长短，科学安排车辆停靠，控制停车时间。这里的控制停车时间有两方面含义，一是指限制一次停车的时间，这要视不同区域和地段而定，如中心区限制在 1 小时之内，在银行、邮局等地限制在 15-30 分钟之内，其他地区限制在 2 小时之内等；二是指在某些交通量大的路段设置的路边停车点，可以在高峰时段禁止停车。

4.1.3 严守停车配建标准

应当随着城市发展定期制订新的停车配建标准，做到正式出台，严格执行。配建指标应具有一定的前瞻性和超前性，提高配建指标的系统性和可操作性，体现配建指标的区域差别化，配建指标的执行应与交通需求管理密切协调。

对于没有达到配建标准的建筑，则需要按照停车泊位的差额来缴纳“停车场建设基金”，由建设部门统筹管理，在附近建设公共停车泊位。

鼓励相邻的建筑项目联合建设一个或者几个停车场，建成的停车场为周边的建筑项目共同提供停车服务，但停车场的规模不得低于各项目所需停车泊位的总和。

4.2 技术信息化

4.2.1 机械式立体停车库

配建停车设施可以依附于某个建筑物，也可以设置在其 200 米范围内，可由几家联合配建。应鼓励停车设施向占地少、安全性能好、存取方便的立体停车库形式发展。同时，要见缝插针、因地制宜，不一定要追求规划很大的集中停车设施，可以灵活多样、总量控制、分散布局。

4.2.2 停车咪表技术

为解决由于路边停车规划不当、管理不力而引起的交通堵塞，道路通行能力下降，交通事故增多，车

辆失窃等问题，引进先进的停车咪表技术取代目前落后的人工管理来科学化管理中心区路边停车，是大势所趋。城市停车电子收费管理系统有利于规范停车行为，保障交通秩序；有利于提高停车经营管理水平，增加城市财政收；有利于提高区域停车系统效率；有利于通过停车需求管理改善城市交通状况。

4.2.3 停车场自动收费系统

该系统的主要作用是对进出停车场的车辆进行智能计费与报表整理输出，并可以增强停车场安全防范能力。它具有如下优点：①全部自动化操作、降低劳动强度和劳动成本；②无需现金交易、杜绝停车费用流失；③对人工收费和自动收费统一管理和统计，随时掌握停车场动态。

4.2.4 停车诱导系统

停车诱导系统是智能交通系统在停车领域的应用。它通过路边可变信息板为驾车者提供停车泊位的信息，使其迅速找到当时当地最合适的停车位置。当附近无空余的停车泊位时，帮助驾驶者选择较远处的停车场地或做出在便于停车之地更换交通方式的正确决策，从而改善停车难的状况，提高市中心区交通系统的效率与功能。

4.3 目标导向化

4.4.1 鼓励配建停车场（库）向社会开放

在目前城市公共停车设施供应普遍不足，配建停车场（库）又大都使用率不高的情况下，鼓励配建停车场库向社会开放（包括本建筑所属车辆配建车位和专用配建停车场（库）的车位在空闲时向社会开放），既可以有效缓解停车供需矛盾，又有助于提高配建停车位使用率和它的经济效益，可谓一举两得。

4.4.2 制定合理的路内、路外停车收费差价

停车收费政策的核心是制定合理的停车费率。费率是调节市场供需最直接、最有效的手段之一。中国城市由于停车费受物价部门的控制，不能随空间、时间变化，未起到优化交通流及停车活动的目标。长期以来，路内、路外停车收费的差价不合理，路内停车收费低于路外停车收费，造成非法停车和占路停车情况严重，建设路外停车设施无利可图，客观上影响了社会对路外停车设施的投资兴趣。因此，急需制定合

理的路内、路外停车差价。

4.4.3 制定建筑物配建车位的“增配”与“差额”费政策

制定政策鼓励超额增设配建停车位，如保证其获得不低于房地产的正常利润，放宽容积率、高度比、深度比和贷款支持，鼓励建筑物超额增设配建停车位，并向社会开放。

制定详细的“配建车位建设差额费征收管理办法”，并严格执行。对配建车位不足（包括老建筑）、改变停车位使用性质或因特殊情况，需部分或全部拆除停车场（库）得到城市规划管理部门批准，而又无法补建的，应征收停车场建设差额费或组织有关业主合资兴建停车场，或由政府或开发商对该建筑群统一进行配建停车场建设。

4.4.4 合理调整停车收费，制定中心区停车收费政策

停车收费是停车管理的一项关键措施，它并不仅仅是一个成本效益的问题，而是一种交通需求管理极为有效的调节手段，它要能明确反映政府的态度和政策导向，即鼓励什么、反对什么。中心区停车收费政策的总体思路：鼓励路边短时停车，限制长时停车；鼓励路外停车，限制路边停车；鼓励城区外停车，限制城区内部停车；考虑群众的承受能力，分步提高收费标准；针对问题对症下药。

5 结语

在中国城镇化、机动化快速发展，土地资源稀缺，交通压力加剧的背景下，应当充分考虑并发挥停车对道路交通的影响作用，结合城市发展和交通管理要求，以“静”制“动”，以“停”促“行”，革新管理体制，完善政策法规，引进先进技术，鼓励公私协作，创造出功能明确、结构合理、供需均衡、永续发展的现代化城市交通体系，使居民出行成为一种享受，使城市真正成为人民生活的美好家园。

References (参考文献)

- [1] Liu Bing, Parking Problems and Solution in Shanghai[J], Urban Planning Forum, 2002(2), P34-38 (Ch).
- [2] China Academy of Urban Planning and Design. Urban parking development planning in Changnan[R], 2006.85-103.