

对老城区交通困境的进一步思考

方道华

(江西财经职业学院 江西九江 332000)

摘要: 随着我国家庭拥有汽车比例的逐年提高, 城市交通面临越来越大的挑战, 路难行、车难停的局面日趋严重, 交通作为民生领域的一个重要方面, 对经济社会发展起着不可估量的作用。解决城市交通困境这个难题, 应在市域治理现代化的框架下, 统筹交通与经济社会的协调发展, 在科学规划引领下, 引导市民“绿色出行”, 坚持“疏限并举”的原则, 在政府的引导下, 多举措、全方位解决城市交通面临的一系列困境。

关键词: 交通困境; 市域治理; 疏限并举

近年来, 随着我国综合国力的快速提升, 人民的生活水平越来越高, 全国各地的机动车保有量也连创新高。家用小轿车在给人们出行带来便利的同时, 给老城区道路资源及停车资源带来了严峻的挑战, 路难行、车难停问题也越来越突出。为了解决城市交通的困难, 发改委于 2015 年发布《关于加强城市停车设施建设的指导意见》(发改基础[2015]1788 号)^[1], 国务院办公厅于 2021 年发布《关于推动城市停车设施发展的意见》(国办函[2021]46 号)^[2], 可见当前全国各地停车难成为一个普遍现象。

一、老城区交通困境的特点与成因分析

(一) 老城区交通要素配比状况

1. 老城区交通困境的特点

通过实地调研、问卷调查和交通大数据分析, 老城区交通困境呈现出两个显著的特点: 一是区域(路段)相对固定; 二是时间具有规律性。

(1) 区域(路段)相对固定

停车困难主要集中在医院、学校、商业聚集区和公共服务机构周边。

(2) 时间具有规律性

中小学周边停车困难主要集中在上、放学时段, 医院主要集中在上午, 商业办公区主要集中在法定工作时段, 商贸区和公共休闲场地(如公园、动物园等)主要集中在晚上、周末及节假日。

2. 老城区“停车难”的现状

据统计, 我国很多地市近五年的机动车保有量年均平均增长率超过 15%, 有些地区更高。机动车的大量增加带来停车需求的激增, 但是老城区由于历史原因, 停车资源通常十分匮乏,

停车位静态缺口很大, 很多地区有超过四分之一的机动车难以找到正规的停车位。老城区一般是医院、学校、商业和公共服务机构集中的区域, 再加上域外的流入车辆, 交通拥堵和“停车难”的问题尤为突出。从目前统计数据来看, 停车高峰时期, 主要公共场所停车资源缺口达 80% 以上(中心城区静态总缺口达 25.8%), 预计“十四五”期间缺口会超过 100%(中心城区总缺口达 30%)。

(二) 原因分析

老城区出现交通困境的原因很多, 除了机动车保有量迅速增加这个直接因素(也是最主要的因素)之外, 还存在城区规划和停车服务管理相对落后、宣传不到位、机制不够健全等原因。

1. 城市规划和停车场建设及运营相对落后

老城区规划普遍落后于当前经济社会发展水平。以江西省九江市为例, 《九江市中心城区停车设施专项规划(2012-2020)》不能实现疏散老城区交通的功能, 未能形成城市功能布局与国土空间开发、公交优先发展战略相匹配的长效机制。

老城区停车位配比不够。当前停车泊位数与机动车保有量和易堵独断的车流量存在较大的差距, 尤其在老城区的部分区域(路段), 这个问题更加突出。近年出让的居住、商业、公共设施用地项目基本上落实了停车位配套建设的要求, 但配建项目大部分不在老城区, 短期内难以缓解老城区“停车难”的局面。

停车场建设和运营存在诸多困难。一方面是老城区的空间有限, 适合新建停车设施(如停车楼和立体停车场等)的场地十分有限, 另一方面修建城区地下停车场的造价太高, 仅仅依赖政府财政拨款不太现实。因地下停车场建设成本高、投资回报率低的特点, 社会资本对此类投资项目的动力不足。同时, 当前停车服务市场化机制还有待完善, 从停车场的投融资、建设和经营管理等方面都缺乏指导性文件^[3]。

2. “绿色出行”宣传的力度和广度不够

引导市民绿色出行宣传的力度不足。汽车的广泛使用不仅消耗大量能源, 产生大量汽车尾气和噪声污染, 不仅破坏环境, 也严重影响了身心健康。但不少市民出于“自己方便”的目的, 更愿意选择汽车出行, 这也是引起“停车难”的重要因素之一。

3. 机制不够完善, 市场活力不足

停车服务的机制不够完善。首先, 很多地区缺乏专门机构统筹管理, 基本处于分散无序的状态, 住建、城管、交警等多个职能部门没有形成齐抓共管的工作机制; 其次, 政策支持不够, 缺少对社会资本进入停车产业的鼓励扶持政策; 最后, 现有停车设施综合利用率较低, 部分新建商品房地下车位只卖不租、沿街商户门前车位常年被非机动车占据、有条件对外开放的居民小区或企事业单位内部停车位闲置等。

4. 交通指挥智能化程度急需提高

随着城市规模的快速扩张, 城区面积越来越大, 仅仅依靠人力已经无法对道路交通和停车进行有效监管, 建设“智慧交通”信息网络成为当务之急。停车监管机制不健全。现今我国在停车方面的法律法规还不完善, 对于一些违章停车现象监管不到位, 很多地方单纯依靠交警人力去查找违章停车现象, 停车监管效率不高^[4]。

二、对策与建议

借鉴发达国家和先进地区停车管理的成功经验, 解决老城区的交通困境, 应坚持“政府引导, 社会参与, 疏限并举”的原则, 尽快建立健全停车管理体制机制, 充分发挥规划引领作用。

(一) 坚持规划先行, 完善停车服务和监管机制

1. 完善停车设施专项规划, 统筹布局停车设施。坚持立足当前、适度超前的原则, 完善中心城区停车设施的专项规划, 充分衔接国土空间总体规划和城市交通规划, 建立解决“停车难”问题的长效机制。其中, 居民小区、机场、港口、公交枢纽、公共体育设施、宾馆、酒店等新建项目必须落实停车设施配建项目, 可适度超前。完善市区交通的组织设计, 合理组织微循环。实施立体交通、增加路网密度、打通断头路、精准设计道路断面、建设 P+R 停车场(即换乘停车场)和市域内地下停车设施互联互通等具体措施。

2. 建设“智慧交通”指挥系统, 提高交通和停车管理的科技含量, 进一步完善停车服务监管措施。建立健全智慧停车系统, 实现停车服务人性化、智能化。建立覆盖全市范围的智慧停车系统, 通过电子情报板、微信公众号和融媒体等形式, 实时发布各路段车流量和附近停车位数量等信息, 统筹调度, 减少无效交通, 做到车辆及时、有序停放, 实现停车服务的智能管理。设置重点控制区域

(路段),加强道路交通和停车监管。把老城区的部分易堵区域(路段)作为重点控制区域,除了采取以上的疏导措施之外,也可以采取单向行驶、错时行驶、单双号(车牌号的尾号)限行和特定车辆限行等措施,减少不必要的车流量。

2.出台停车服务的扶持政策,引导停车服务市场多元化经营。有关部门应尽快出台停车服务的扶持政策,吸引社会资本通过多渠道参与停车场的建设和运营管理。停车场建设和运营管理走产业化的道路,实施“谁投资、谁建设、谁经营、谁受益”的原则,政府对经营者实施监督和调控。

3.明确停车服务产业化发展路径,优化停车收费标准和收费结构,探索更加合理的停车收费模式

停车服务实现从“社会公益事业”向“使用者付费”的转变。由于汽车的停车服务具有排他性,在一定程度上和特定范围内会造成资源短缺,停车设施供给和服务应当交给市场,实现产业化发展。完善地区机动车停放收费管理办法,按照科学配置资源、合理调控需求的总体要求,在综合考虑资源占用成本、交通结构调控成本、设施建设成本和经营管理成本等因素的基础上,形成当地停车服务的价格体系^[4]。探索更加合理的停车服务收费模式,利用经济杠杆提高停车服务的质量和效率。占用公共资源的停车服务实行政府定价(收费纳入财政非税收入管理,实行收支两条线),对具有自然垄断性质(如风景区等)的停车服务实行政府指导价,对专用停车场和其他商业停车服务实行市场调节价。特别是重点控制区域(路段),允许专业停车服务公司依据政府指导价,根据停车实际供需情况在一定范围内进行相应的调整,实行差异化停车收费制度,比如递进式差额收费,提高停车位的使用频率。

4.加强医院和中小学停车管理。针对医院和中小学“潮汐现象”的特点,加强对中心城区的医院和中小学的引导,鼓励职工放弃私家车上下班,医院内部停车位优先提供给患病家属,单向通行和分别设置出入口等。有条件的中小学附近可以增设路边即停即走泊位,交通压力较大的学校实行错时上学和弹性放学。

5.完善地方性交通法规,加大对违规行为的惩戒力度。对故意破坏停车场经营管理秩序的,比如恶意拖欠停车服务费、不按要求停放车辆并屡教不改等行为,纳入个人文明积分系统;恶意欠费和逃费应纳入个人征信系统,停车服务费年度缴纳情况作为车辆年检的必备条件。

(二)加强“绿色出行”宣传,提高公共出行效率

1.加强“绿色出行”宣传的力度和广度。利用各类媒体资源,多途径、多维度引导市民,特别是机动车驾驶员,学习各类环保知识,提高环境保护意识,树立绿色发展理念,为生态文明建设做出自己的贡献。各级机关、国有企事业单位将“绿色出行”纳入节能奖考核体系,相关人员在当地应起到模范带头作用。各类中小学校要积极开展形式多样的宣传活动,向在校学生和家长宣传“绿色出行、文明交通”的意义。各级融媒体充分利用网络资源,动员广大市民积极采取绿色出行的措施,以实际行动顺应绿色出行这种时尚潮流。

2.大力发展公共交通,提高公共出行效率。进一步完善公共交通体系,优化公交线路和停车场站建设,提高运行效率和服务质量。借鉴国内外各类城市解决停车难问题的成功经验,大力发展公交事业,提高公交运输的效率和服务质量是必选项。完善城市交通规划,进一步落实公交优先的措施。目前公交优先的口号虽已提出,但具体措施不足,已开辟的公交专用车道也常被非公交车辆挤占。建议继续扩大公交车专用道的建设,尽量使用不同于普通机动车道的色彩以示区别,还要制定有关城市公交营运管理条例等地方法规,充分落实公交优先的各项措施。对重点控制区域内换乘公交线路的乘客,公交公司对换乘采取免费等优惠政策。加强共享单车管理,规范出行。共享单车作为解决城市交通“最后一公里”难题的有效补充^[5],对减少机动车流量起到重要作用。但是,普遍存在共享单车

随意停放、不遵守交通规则等现象,市城管局应加强共享单车准入及停车管理,市交管部门加强对共享单车在行车道上违法行为的管理。

(三)多举措增加停车供给,缓解供需的结构性矛盾

1.开拓和规范路边停车。充分利用现有的道路资源,科学合理规划路边停车^[6]。统筹规划路边停车与路外停车。在规划路边停车位时,应综合考虑不同城市区域、不同道路等级、不同路段交通状况、不同时间段的特点等因素,既做到满足城市道路交通的需要,又能够充分利用动态交通非高峰时期的城市道路资源^[6]。

2.合理规划小区并加强停车服务管理。新建小区按照规划条件的要求进行配建,设置适度超前满足业主需求的停车位。对于老旧小区,在满足消防、安全及正常居住的前提下,可对小区进行改造,适当调整绿化和道路等公共设施,提升场地的利用率,增加停车位^[6]。对有条件建设立体停车设施的居民小区和企事业单位,由专业停车管理公司投资建设和管理。

3.推广新式停车设施,提高资源利用效率。推广立体停车场、新式车库、停车楼的开发和利用,有效利用土地资源。

4.设置单向道线,发展单向通行及单边停车。路边停车对于双向通行的道路不仅会导致交通流堵塞和道路资源的浪费,更是侵犯了交通参与者的路权^[7]。借鉴发达国家,也基于九江市现有的平面混合式交通状况,发展单向交通将会有效改善目前停车难的局面^[7]。同时,在单向通行且车流量较小的道路上适度设置路边停车泊位,也有利于充分利用道路闲置资源,解决老城区的临时停车问题^[7]。

5.通过拆违改建、移植绿化和公共场地改造等方式增加停车位。对原已拆除的违法建筑,尚未作出规划安排的,也可以先设置停车位,达到增加停车位、缓解停车难的目的^[7]。中心城区内进行拆违、拆建、拆旧后不实施原地再建,而是用于建设绿地、公园和地下停车场等公益设施。对某些绿化带可采用硬化道路、镂空式草坪、上墙式顶植植被、藤萝式绿化等方法,既解决了绿化问题,又挖掘了停车潜力^[7]。对老城区的公共休闲场地进行改造,如新建地下停车场和地面立体停车场等,增加停车供给。

6.鼓励各级机关、各类国有企事业单位开放内部停车场地。对有条件的单位,在满足本单位职工和业务办公停车需求的前提下,拿出部分停车位(指定区域)供社会车辆使用。

7.充分利用各类居民小区空闲停车位。各类居民小区停车高峰期一般是夜间,白天有闲置的停车位,建议有关部门组织各物业协商,酌情开放居民小区停车位。

8.积极采取多种措施,鼓励社会资本进入停车服务市场。采取融资贷款、土地征收、税费征收、规划设计、市政配套等各方面的优惠和奖励办法,适度引导新建、改建和扩建停车场(停车大楼等)。

9.充分利用地下防空设施。按照“统一规划、突出重点、平战结合、质量第一”的原则,有条件的地方修建地下过街通道和地下停车设施,并向社会开放。

三、结束语

发达工业国家的经验表明,我国的交通困境还将持续一段时期,在交通治理的过程中应做到立足长远、着眼当前,长期和短期应协调一致。制定科学的规划通常作为解决未来一段时期的手段,但是老城区的交通困境已经迫在眉睫,可以采取的一些措施如下。

(一)建立健全道路临时停车占道收费的制度

根据相关文件的规定,道路临时停车占用公共资源,产生的占道费应纳入财政非税收入管理,实行收支两条线。将停车服务缴费情况作为车辆年检的必备条件,并将恶意欠费纳入个人征信系统或文明积分系统。完善地方性交通法规。在交管部门修编的《城市道路通告管理条例》中增加“违反本条例第十八条第四项规定,不按照规定缴纳城市道路停车泊位使用费,由公安机关交通管理部门处一百五十元罚款”的内容,并由执法部门依据其中条款实施,以提

(下转第 146 页)

(上接第 131 页)
高公共停车泊位利用率。

(二) 完善“智慧停车”服务平台

专业停车管理公司已经很容易建成覆盖全市范围的智慧停车平台,受限于当前客观条件,目前仅公司所辖停车场及道路临时停车泊位接入平台,不能做到全覆盖。建议有关部门协调其他停车设施管理机构接入该平台(免费接入),并由市交管部门统一管理;通过新建三级停车诱导电子屏(市交管部门负责具体实施),实时、滚动播放交通状况和周边停车泊位信息,引导车辆及时、有序停放。

(三) 提高地下防空设施的利用率

以九江市为例,现有人防车位数 24409 个,其中住宅小区 186 个,计车位数 23631 个;在建停车位 976 个(考棚地块地下人防停车位 220 个,仲裁大厦地下人防停车位 193 个,一医院地下人防停车位 175 个,二附院自建人防停车位 88 个,改造新增停车位 300 个)。改建和中广场、九江一中和浔阳东路(由市人防办收回已出让产权)人防工程,交专业停车服务公司运营管理。

(四) 完善社会资本进入停车服务市场的扶持政策

以九江市为例,将《关于鼓励中心城区公共停车场(库)建设的实施意见》(九府厅发〔2018〕52 号文)第 11 条:“附属商业面积配建总建筑面积一般情况下不超过用地面积的 10%”调整为不超过项目总建筑面积的 20%,以此鼓励更多社会资本投资建设我市停车场。

(五) 加大老城区拆违改建的力度

尽快拆迁港务局宿舍老旧建筑,建立大型立体停车场,缓解周边交通和停车压力。建议老城区“只拆不建”。老城区拆迁的地块建成公共休闲场所和地下停车场。

参考文献:

[1] 国家发改委.关于加强城市停车设施建设的指导意见.https://www.ndrc.gov.cn/fggz/zcssfz/zcgh/201508/t20150811_1145696.html?code=&state=123[EB/OL], 2015-8-11

[2] 国家发改委政研室.一图读懂《关于推动城市停车设施发展的意见》.https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fgzy/xmtjd/202105/t20210514_1280751_ext.html[EB/OL], 2021-5-28

[3] 程浩,杨秀沙,黄恒东等.缓解城市停车难问题的分析和对策研究[J].价值工程,2020(10)

[4] 吴建,张郭艳,宋业利.中小城市商贸中心区交通治理对策研究[J].城市道桥与防洪,2014(11)

[5] 翁士洪.城市共享单车监管体制的整体性治理创新研究[J].电子政务,2018(1)

[6] 武建春.解决大中城市老城区静态交通问题的思考——以盐城市老城区交通为例[J].城市建设理论研究(电子版),2012(6)

[7] 卢玫.谈谈缓解城市停车难问题的出路[J].交通世界(运输车辆),2007(2)

[8] 伍游.基于 GIS 的城市公共停车场选址方法研究[D].长沙理工大学,2019

[9] 马庭霜.葫芦岛市机动车停车发展战略研究[J].科技资讯,2015(9)

[10] 曾国忠,林丽.探寻破解城市中心区停车难之出路[J].经济生活文摘(上半月),2012(3)

[11] 张雪丹.中等城市停车管理问题与对策研究——以潍坊市为例[D].长安大学,2010

作者简介:方道华,男,1979 年出生于湖北襄阳,副教授,研究方向:财务管理理论与方法