

# 15分钟社区生活圈停车治理与公共服务提升方案探究

Exploring Parking Governance and Public Service Improvement in the 15-Minute Community Living Circle

袁泉, 陈小鸿

同济大学道路与交通工程教育部重点实验室, 同济大学城市交通研究院

**摘要:** 随着生活水平的提高和交通系统的变化, 全球大量城市出现严重的停车问题。文章针对停车失序这一普遍的社区治理难题, 梳理和综述了国内外相关文献, 结合北京西城区北六条社区停车改革试点项目和上海市长宁区新华路街道番禺社区的典型案例, 探索了通过建立停车受益区, 将基于市场价格的停车收入用于提升社区出行环境、改善慢行交通等公共服务, 实现15分钟生活圈社区停车治理有效、公平透明、可持续等长期目标的政策方案。

**关键词:** 15分钟生活圈社区; 交通规划; 停车治理; 公共服务; 停车受益区

**Abstract:** Cities around the world have been faced with increasingly serious parking problems. This paper focuses on parking management in 15-minute community living circle, and examines how parking benefit areas can help resolve the problems at the community level in the long term. Through literature review and case studies on two typical communities in Beijing and Shanghai, this paper elaborates on the benefits of charging for parking at market price, and using the income to improve public service and restore high-quality walking environment. The integration of parking benefit area within 15-minute community living circle would contribute to a sustainable model of parking reorganization and public service enhancement.

**Key words:** 15-minute community living circle; Transport planning; Parking governance; Public service; Parking benefit area.

DOI:10.16487/j.cnki.issn2095-7491.2020.05.006

## 第一作者简介

袁泉, 男, 副研究员, 博士, 研究方向: 城市交通、城市物流、停车、交通与人工智能, E-mail: quanyuan@tongji.edu.cn

## 0 引言

“15分钟社区生活圈”是近年来我国城市社区规划领域提出的一个重要术语, 旨在定义社区生活的基本单元, 为精细化实施社区规划和治理提供概念基础<sup>[1]</sup>。上海市作为最早在社区规划中提出和贯彻这一概念的城市, 于2016年5月发布《15分钟社区生活圈规划导则》(下称《导则》),

系统全面地定义和诠释了“15分钟社区生活圈”, 并创新性地探讨了具体实施相关社区规划的方案细节。

《导则》主要从居住、就业、出行、服务和休闲五个角度提出了“15分钟社区生活圈”需要考虑的规划和建设细节, 其中对于出行的愿景包括通达安全的社区道路系统、连通舒适的步行网络、便捷多层次的公共交通和合理布局的停车设施。停车作为城市交通系统中重要的组成部分, 将显著地影响15分

钟社区生活圈交通治理的效果和效率。一方面，停车设施作为私家车保有和使用的必备基础设施，对该类设施的供需关系从根本上影响着城市社区居民的出行选择<sup>[2]</sup>；另一方面，在城市空间，尤其是高密度城市空间中，停车设施不可避免地与其他土地利用形式发生相互作用，甚至出现矛盾和冲突，从而影响社区居民的出行体验<sup>[3]</sup>。近年来，全球城市，尤其是发展中国家城市的各类社区中出现了大量停车矛盾，停车相关的各种问题在城市的不同区域、不同时间段以不同形式出现<sup>[4]</sup>。如何长期有效地改善社区停车秩序、优化社区出行环境，成为城市管理者面临的一项挑战。

本文针对停车失序这一普遍的社区治理问题，梳理和综述了国内外相关文献，结合北京西城区北六条社区停车改革试点案例，以上海市长宁区新华路街道番禺社区作为典型研究对象，探索了通过建立停车受益区，将停车收费用于提升社区出行环境、改善慢行交通等公共服务，实现15分钟生活圈社区停车治理有效、公平透明、可持续等长期目标。

## 1 相关文献梳理和综述

城市停车的相关矛盾归结起来包括以下几类：供需矛盾、产权矛盾、管理矛盾、使用矛盾，这一系列矛盾彼此相关，一定程度上互为因果，交织在一起而使停车治理成为城市管理者面临的最为棘手的难题之一。

具体而言，供需矛盾主要包括停车位短缺和空间不均衡。受到土地利用模式和机动车出行偏好影响，在城市的不同区域，停车位需求差异巨大，现有停车位供需调整机制无法有效平衡实际供需在空间上的不均衡<sup>[5]</sup>。而过去交通规划中的停车位供给模式更加剧了这种不均衡，特别是在我国大部分城市的核心区，这种不均衡以短缺的形式表现出来<sup>[3,6]</sup>。产权矛盾主要

指产权界定不明晰。路内停车位占用公共道路，后者从产权上属于公共土地资源，应该由城市不同交通模式使用者共用，但部分公共道路以及其中的停车位的维护和管理往往依赖于本地政府和居民。产权共有导致难以排除利益的“搭便车”现象和共同体内成本和收益的不对称性，如城市核心区中的居住区域，其中道路停车位较为稀缺，其维护成本支出主要依靠本地社区，但经常被外来车辆占据，后者还同时产生诸如拥堵在内的负面影响，于是出现典型的负外部性和成本收益不对称现象<sup>[4]</sup>。现有管理模式未能从产权上对路内停车位进行清晰界定，导致混乱和低效率的停车行为<sup>[7]</sup>。因此产生的管理矛盾主要体现在成本支出覆盖、管理权责划分、违章执法、停车收费收入获得和使用等方面。相关问题繁多，如停车位秩序应该如何管理、由谁管理、管理成本由谁负担、涉及强制力的违章执法如何执行；停车位是否应该收费、如何设置收费标准、由谁收费、费用如何管理和合理使用等<sup>[8,9]</sup>。最后是使用矛盾，也是上述矛盾的最终体现，如停车无序混乱、停车位使用低效、停车收费不合理、停车收入使用不透明等。深层次的供需、产权和管理矛盾综合起来而产生严重的使用矛盾，深刻影响着城市交通的效率和秩序。我国大部分城市出现非机动车道、人行道乃至城市道路车道被私家车大量占用的现象，严重影响了城市交通秩序，破坏交通微循环，并增加了交通安全的隐患<sup>[4]</sup>。这类现象不仅广泛存在，更随着机动化进程的深入而不断加剧，因此有针对性的治理方案和政策出台刻不容缓。

针对这些矛盾，国内外学者对停车的理论和实证研究不断深入。其中，加州大学洛杉矶分校的Donald Shoup教授在数十年停车研究的基础上，通过一系列发达国家和发展中国家城市的案例，着重探讨了停车设施供需调整和政策变革的相关方案。Shoup教授特别指出了城市停车政策改

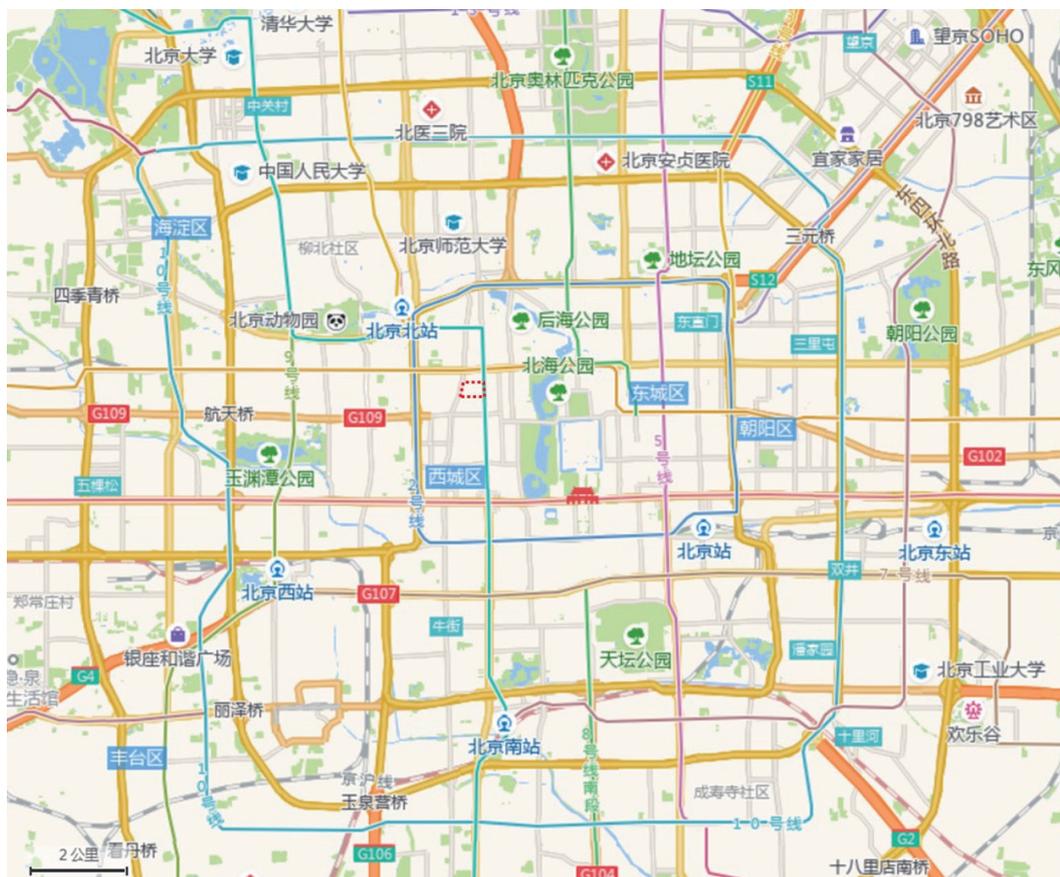


图1 北京市西城区西四北六条社区(红色虚线处)区位示意图

革长期停滞不前的一个重要问题: 如何为停车管理提供长期稳定的资金来源?<sup>[10]</sup> 停车市场是一个基于供需关系的、包含大量规律性和非规律性停车行为、涉及不同使用者的市场。而这些停车行为往往会产生显著的外部性, 如超过实际需求的长时间停车、占据非停车位空间的违章停车等。在免费或远低于市场价值的停车市场中, 这类外部性尤其严重, 进而严重地影响着社区空间秩序和利用效率<sup>[11]</sup>。因此, 城市交通停车政策的主要目标之一, 就是通过有效的停车管理来消除或者内部化该类外部性影响。然而, 停车管理需要持续资金和人员投入, 相关经济和行政成本的高昂使得停车改革在长期难以落到实处<sup>[12]</sup>。于是, Shoup教授提出应该将停车位所对应的土地价值转化为消除停车行为外部性、提升社区公共服务水平的资金, 从而使这种停车治理产生长期、稳定的社会效益, 乃

至具备推广到更多社区的可能性。这一政策创新被称为“停车受益区”<sup>[10]</sup>, 在我国社区是否能够实现这一政策的落地并产生其预期效果呢? 文献尚未对这一问题进行深入讨论。

## 2 现有案例分析: 北京西四北六条社区

15分钟社区生活圈的概念为在我国城市环境条件下探讨和解决这一难题提供了新的思路。停车设施的管理和政策的制定需要结合本地社区的供需条件, 如停车位配备情况、社区拥车比例、土地利用和人口密度等, 但社区往往不具备充分的财政资源进行长期稳定的停车治理规划和实践。15分钟社区生活圈规划的设想, 与“停车受益区”创新政策进行结合, 是否能够为这一困境开辟出一个新的方向呢? 《15分钟社区生活圈规划导则》将



图2 西四北六条胡同（试点项目）与西四北三条胡同（非试点）街区对比图（图片来源：姜昕，2015年）

15分钟社区生活圈定义为打造社区生活的基本单元，配备生活所需的基本服务功能和公共活动空间，形成安全、友好、舒适的社会基本生活平台。《导则》同时指出15分钟社区生活圈应秉承“创新、协调、绿色、开放、共享”的城市发展理念，促进自下而上的社区治理<sup>[13]</sup>。由此可见，15分钟社区生活圈是一个相对独立的社区生活空间，具备基本的社区公共服务职能，并以基层社区治理驱动的方式进行更新和维护。实现上述规划和发展目标，稳定的财政支持将是一项基础性条件，而“停车受益区”正是提供该关键性支持的政策选项之一。而以15分钟社区生活圈作为“停车受益区”的实施单元，也能够最大限度地发挥后者在规划政策上的灵活性和有效性。为了说明“停车受益区”如何实现15分钟社区生活圈停车治理和公共服务提升的目标，本文将首先以北京市西城区西四北六条社区（见图1）进行停车治理试点项

目的经验作为案例。

该项目是北京市西城区新街口街道办事处主导的，西四北六条社区委员会2012年起推行的北六条、北七条社区停车自治管理试点，其启动资金和运营资金均来自新街口街道办事处。项目主要措施包括三类：停车设施完善、停车管理改革和公共服务提升。其中，停车设施完善措施包括停车位规范化施划、移除非法定停车位障碍物和设置“非本社区车辆禁停”标牌；停车管理改革措施包括根据社区拥车情况发放居民停车证和亲属临时停车证、由本社区居民担任停车管理员等；公共服务提升措施包括招募公共卫生厕所卫生员、安装安防监控以及道路清理等。试点项目所在街区与临近未实施相关措施的街区对比见图2。

然而，在与西四北六条社区居委会的访谈过程中，笔者发现，该项目虽然短期就收到了显著的成效，但在长期最大的挑战在于政府补贴的不可持续。而财政上缺乏长期动力，使得这一备受当地社区居民欢迎的项目无法推广至其他周边社区。因此，从根本上解决社区停车治理难题的先决条件在于获得稳定可持续的资金支持。发掘社区内部资源，实现自给自足就成了自然而然的选择，而位于城市公共土地之上的停车位本身就承载着相当的土地价值，将其按照市场价格进行货币化成为可能的选项之一<sup>[14]</sup>。

在“停车受益区”概念的基础上，社区对规范化的停车位收取基于市场价格的费用，并将收入用于停车管理和公共服务提升，从而实现将社区土地价值资源收入用于提高本社区公共利益的目标。假设通过均一价格拍卖的方式，试点项目所在社区获得的基于公允市场价格的停车费年收入在扣除每年的运营成本后，能够最快在2.5年内收回项目全部初始投资成本。均一价格拍卖的方式能够保证所有参与竞价的社区居民都获得一定的消费者剩余，于是

尽可能地提高社会收益，同时拍卖结果在长期与周边市场价格相匹配，避免了因信息不对称导致的土地价值流失。其次，由于当地大部分社区居民并不拥车，该政策一方面为少数拥车者提供更加安全、确定的停车服务，另一方面为多数不拥车者带来社区公共服务的便利，总体而言政策接受度可以得到保证。再次，通过将公共收入确定用于限定地点—当地社区和非限定用途—多项停车和公共服务的方式，“停车受益区”能够促进停车治理的透明性和效率提高，并为评估项目信用和绩效提供方便有效的监督机会。最后，基于市场价格的停车收费，能够有效修复扭曲的停车市场，促进可持续交通的发展。遵循市场规律的收费政策，不仅可以合理化交通成本构成，提高私家车的有效利用率，而且将从全社会角度促成交通供需平衡的优化，降低私家车出行的外部性。如果将停车收入用于本社区的公共交通服务改善和出行环境提升，则又进一步推动了可持续交通系统的完善<sup>[15]</sup>。

与此同时，北六条社区的空间范围较15分钟社区生活圈略小，但作为基层行政和服务单元，具备了必要的管理和协调机制和组织条件。在该社区的试点项目中，社区居委会在与上级街道办事处、协调和财务管理、本地居民的组织和交流、公共服务企业合作以及项目信息公开等方面均起到了中枢和纽带的作用。社区居委会作为居民自治组织，在实现“停车受益区”和15分钟社区生活圈的结合方面，既有代表居民利益群体的权威性，也有联系政府和相关管理部门的便利性，在组织管理方面具有多方面的优势。

北六条社区的停车自治管理试点项目为“停车受益区”政策评估提供了直接、可靠的数据和信息支持，笔者认为，“停车受益区”是解决停车管理能力和社区公共服务水平不足两项难题的，兼具财政可持续性、政策可操作性、管理高效性、交

通可持续性的一项政策方案。研究更重要的结论则在于对该政策应用范围的探讨，最适用的社区特征包括：高密度和高土地价值；路边停车需求高、停车秩序需要治理；公共服务水平有待提高；拥车率不高、且与收入水平相关。这些特征从不同角度支持和保障了“停车受益区”实现上述优势。

### 3 潜在案例推演：上海市新华街道番禺社区

实际上，我国大城市的中心区存在大量符合上述特征的社区，本文选取上海市长宁区新华街道番禺社区为例，进一步推演该街道作为15分钟社区生活圈空间单元，是否以及如何受惠于“停车受益区”政策，实现停车治理和公共服务提升的目标。

如图3所示，番禺社区与上文的西西北六条社区类似，均位于城市的核心区域。根据统计年鉴和网络信息，该社区所在的新华街道房产均价约7.6万元/平方米，其中包括不少超过10万元/平方米的高价小区。新华街道人口密度为38000人/km<sup>2</sup>左右，属于城市中心区居住人口最为稠密的区域之一。因此，番禺社区满足“停车受益区”适用范围的第一项特点：位于高密度、高土地价值的区域。该类区域往往存在不少空间冲突和土地利用竞争，如居住小区附近街道空间，需要满足包括机动车、公共交通、自行车、步行等不同交通方式的功能，停车位需要长期占用土地空间，且无法流动，因此与各交通方式的协调对于整个出行环境的优化有着重要作用。同时，高密度和高土地价值能够为停车治理和公共服务提升提供长期、稳定的收入来源保障。如该社区附近的路外停车场收费为8-10元每小时，停车场在大部分时段仍供不应求，周边停车市场的价格为社区内部路内停车收费标准提供了基准参考，证明土地价值可以带来可观的潜在停车费收入。

在高密度区域土地空间竞争的背景

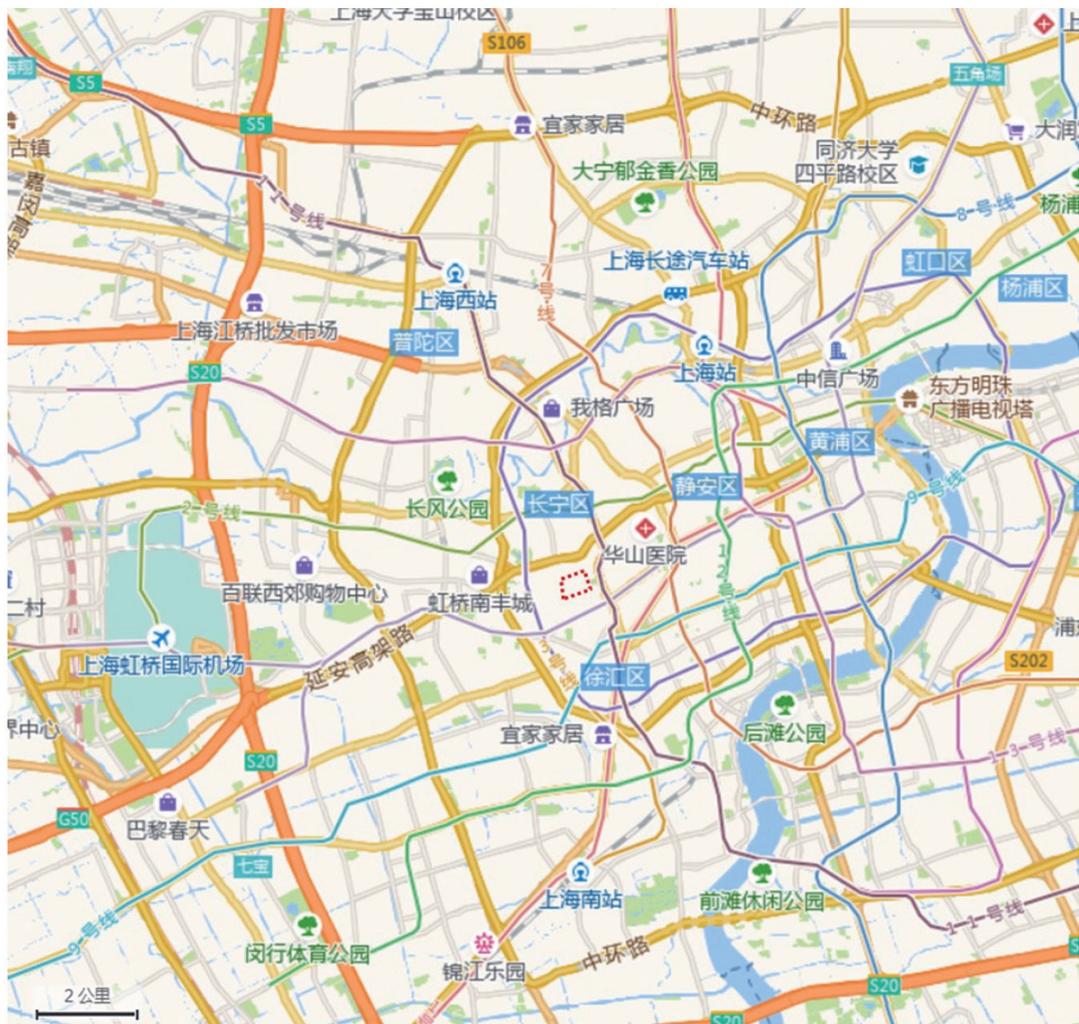


图3 上海市长宁区新华街道番禺社区（红色虚线处）区位示意图

下，番禺社区的停车与出行环境的冲突体现在不同形式的违章停车和低效利用停车位的行为中。如图4所示，违章停车对人行道（包括人行盲道和十字路口）、机动车道和公共空间的侵入影响并不罕见，其对社区居民，尤其是有特殊需求的居民（如盲人、残疾人和老年人等）的日常出行造成了一定障碍和困难。另外，图5显示了不少低效率停车的例子，不少车辆因为免费或者低价停车而长期闲置，车辆和停车位利用效率低下。由于居住密度高，周边购物、休闲场所密集，产生了大量的停车需求，而现有的停车管理方式尚无法满足规范秩序的需要，因此番禺社区有实施停车治理的潜在需求。

番禺社区的公共服务水平相对前文所述的西四北六条胡同区较高，区域内建设有不少为社区居民服务的健身设施、公共交流空间、日常游憩场所等，道路修缮和绿化也有较高水平，但部分设施维护状态有待提高。最后，由于位于城市中心区，公共交通覆盖水平非常高，居民总体拥车量和用车频率都相对较低。因此，番禺社区充分满足“停车受益区”的所有适用条件，能够发挥该政策的潜在作用和功能。

最后，作为上海老城区的优质社区，番禺社区有着丰富的基层管理和组织经验，当地居民也愿意投入到社区的改善和提高过程中，社区还同时受到政府、民间



图4 上海市长宁区新华街道番禺社区停车现状举例：违章停车（图片来源：袁泉）



图5 上海市长宁区新华街道番禺社区停车现状举例：低效率停车（图片来源：袁泉）

社会组织和规划机构等的关注和支持，这些都是“停车受益区”政策有效实施的关键性条件。

### 结束语

15分钟社区生活圈规划逐渐受到我国城市规划和管理者的关注和支持，势必将成为未来城市管理的基础性规划要素之一。停车治理是提升社区生活圈出行环境，推动可持续交通系统的重要手段。而“停车受益区”则进一步将停车治理与公共服务改善相结合，通过将停车位对应的部分土地价值注入社区，实现长期有效的社区生活圈提升和优化。

### 参考文献

- [1] 戚益朵, 彭俊, 曹鼎臣, 谷正才, 陈青, 杨伟良, & 陈利花. (2019). 15分钟社区生活圈规划及邻里中心研究——以绍兴市区为例. 活力城乡 美好人居——2019中国城市规划年会论文集(20 住房与社区规划).
- [2] Willson, R. W., & Shoup, D. C. (1990). Parking subsidies and travel choices: assessing the evidence. *Transportation*, 17(2), 141-157.
- [3] Wang, R., & Yuan, Q. (2013). Parking practices and policies under rapid motorization: The case of China. *Transport Policy*, 30, 109-116.
- [4] Shoup, D., Yuan, Q., & Jiang, X. (2017). Charging for parking to finance public services. *Journal of Planning Education and Research*, 37(2), 136-149.
- [5] Amos, D., & Schlossberg, M. (2014). The parking mismatch phenomena: excessive residential parking and what to do about it (No. 14-1815).
- [6] 石飞, 王宇, & 袁泉. (2014). 停车收费合理定价--基于需求的旧金山停车定价模式评价. *城市交通*, 12(6), 82-94.
- [7] Maas, A., & Watson, P. (2018). Enthusiasm

curbed: Home value implications of curbside parking rights. *Land use policy*, 77, 705-711.

- [8] Server, O. B. (1996). Corruption: A major problem for urban management: Some evidence from Indonesia. *Habitat International*, 20(1), 23-41.
- [9] China Daily. (2015). Parking Fees Short in Beijing. January 6, 2015. [http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-01/06/content\\_19246419.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-01/06/content_19246419.htm).
- [10] Shoup, D. (2016a). Parking Benefit Districts. *ACCESS Magazine*, 49, 35-37.
- [11] Shoup, D. C. (1997). The high cost of free parking. *Journal of planning education and research*, 17(1), 3-20.
- [12] Litman, T. (2018). *Parking management best practices*. Routledge.
- [13] 上海市规划和国土资源局. (2016). 15分钟社区生活圈规划导则。
- [14] Shoup, D. (2016b). The Right Price for Curb Parking. *Retooling Metropolis*, 9.
- [15] Deakin, E. (2002). Sustainable transportation US dilemmas and European experiences. *Transportation research record*, 1792(1), 1-11.