



缓解私家停车位困难的行政法规制研究 ——以广州市和深圳市为例

杨楚文

(广东工业大学法学院 广东广州 510520)

摘要: 伴随城市容积的日益膨胀, 显著特征除了人口增加和经济发展, 还有私家车持有量的巨幅上升。超大城市凭借其经济效益和就业红利, 产生了人才的虹吸现象, 外来年轻群体的涌入, 买房租房、买车打车给城市的住房、交通带来了考验。相较于商业停车位而言, 住宅区的私家停车位更为紧缺, 且不同于有房的有产人士, 广州市、深圳市的外来人口数量庞大, 租房大军的停车问题不容忽视。停车难影响的不仅是民众的生活幸福感, 还有城市的市容市貌及其用地规划, 私家车位如何规划, 停车位权属问题, 租住同权等都亟待解决。针对两市的私家车问题研究, 可以从实践角度出发, 给予现有行政法等法律规制以案例补充, 弥补法律视角的缺失, 完善给出可行的缓解方案, 提升城市治理能力和市民幸福指数。

关键词: 停车位, 行政法规制, 权属, 共享模式, 智慧停车

城市规划的进度总是难以追赶经济腾飞的速度, 且国土空间是有限的, 因此停车位的前置性规划无法适应私家车持有量的不断增加, 各大城市纷纷出现停车难问题。截止 2020 年底, 深圳机动车泊车位缺口约为 104 万个; 2019 年广州市全市中小客车保有量 233 万辆,

基金项目: 本文系广东省哲学社会科学规划 2021 年度青年项目“增强港澳同胞国家意识的法律机制研究”(项目编号: GD21YQTQ01)的阶段性成果。

作者信息: 杨楚文(1998-), 女, 汉族, 广东广州人, 广东工业大学法学院硕士研究生, 研究方向: 行政管理、区域治理。

通讯信息: 杨楚文, 电话 18102294733, 邮箱 13392632015@163.com, 广东省广州市天河区龙洞街道迎龙路 161 号, 邮编 510520。

2789-8962© Shuangqing Academic Publishing House Limited All rights reserved.

Article history: Received November 1, 2022 Accepted November 6, 2022 Available online November 7, 2022

To cite this paper: 杨楚文 (2022). 缓解私家停车位困难的行政法规制研究——以广州市和深圳市为例. 管理研究动态. 卷 2, 第 1 期, 18-23.

Doi: <https://doi.org/10.55375/jmrd.2022.2.3>

2019 年全市共有 277 万个划线泊位。^[1] 尤其居住区但基本车位呈现出供需失衡,夜间停车“一位难求”。另一方面,据 2022 年的两会报告指出,新市民 70%以租房为主,仅截止到 2020 年中国就有 2.2 亿人在租房,预计到 2030 年,国内租房人口将达到 2.7 亿人^[2]。住宅区停车位设计大多遵循 1:1 原则显然已经无法满足现在火爆的租赁市场,私家车停车从传统的一户一车变成了一户多车或多户一车。

本文选择广州市和深圳市作为案例,并非简单的比较性研究,而是针对其不同的规划方式,作为超大城市的两种典型案例,讨论何者的治理逻辑更适用于缓解目前大部分城市出现的私家车停车难问题,更有利于城市的空间规划。另外,中国楼市典型的租购分离的双重市场结构,导致租赁双方权利义务上的不平等,租户在停车时存在诸多限制条件,无法购买车位,只能常年停在临保车位或者住宅区的周边路段。因此,从“租住同权”的角度,私家车停车问题是租户维护自身权益的一个重要部分。综上,缓解停车难不仅是解决学理探讨,更具有现实解决民生问题的意义,还关系到城市整体的规划布局和形象输出,这也是城市吸引人才进而留住人才的具体措施之一。

一、广深两城私家车停车难问题的异质性对比

本文将深圳市和广州市的私家车停车难问题做对比分析,主要是因为其作为超大城市的代表,从停车位设置以及停车位价格的现状都有可比之处,有趣的是,与房价不同,深圳的停车花费要普遍低于广州,现阐释二者的差异便于后续的比较性研究。

深圳市解决停车难问题的模式可以概括为“政府服务模式”。深圳市出台《深圳停车场管理条例》(简称《条例》),针对泊车位 100 万个缺口,解决都是“数量”问题。通过增加停车设施规划和建设,鼓励共享设施来提高车位利用率,建设地下停车场,增加临时停车设施,创新立体停车设施项目等手段来从数量上满足停车需求。《条例》指出对于居住类停车场的停车问题,应当充分发挥业主自治,各事项由业主共同决定,停车场的管理单位为物业服务企业。为解决夜间停车矛盾,《条例》创新规定,停车资源供需矛盾突出的居住区,其周边道路具备时段性停车条件的,设置时段性便民停车路段^[3]。以政府作为主导者,依法统一规划停车位,提供临时停车的公共服务。此举的优势是作为特区有法律制度保障和政府强制力作为背景,将停车位作为一种服务。但这一模式也非完美,在最近深圳“宾利女车主”引发的停车位事件中可知,这种私家车管理自治模式下,对于车位的所有权和使用权存在模糊不清和交叉重复的情况,私家车位没有受到严格的控制容易滋生这种私人之间或组织之间的矛盾,这是解决停车难问题需要重视的一环。

广州市的解决之法可以概括为“权属限制模式”。广州市自《广州市停车场条例》实施以来,根据普查情况,截至 2020 年底,私家车持有量和泊车位的比值为 1.04,说明数量问

[1] 《广州市交通运输局关于公布<广州市停车场专项规划(2020—2025 年)>的通告》,

http://jtj.gz.gov.cn/zzzq/zwgg/content/post_8406489.html, 最后访问时间: 2022 年 7 月 15 日。

[2] 数据引用自 2020 年《租房消费行为调查报告》。

[3] 《深圳市司法局关于公开征求<深圳经济特区停车管理条例(征求意见稿)>意见的通告》, http://sf.sz.gov.cn/xxgk/xxgkml/gsgg/content/post_8368827.html, 最后访问时间: 2022 年 7 月 16 日。

题并不是关键，痛点在于“价格”。广州由于开发较早，在停车上出现了严重的结构性和区域性的供需失衡，老城区难以修建新型停车场，医院、学校等区域的车位常年供不应求。针对市中心 CBD 商用车位和外围行政区的居住型小区车位之间日夜空置率高等问题，“权属限制”即是入住率高的小区大多将私家车位的所有权与产权挂钩，遵循市场原则将停车位作为一种资源进行配置。限制了购买条件却滋生出转卖车位、租住同权等更多衍生问题。且将私家停车位作为独立产权本身的法律依据并不完善，车位内嵌在建筑区分所有权中，是一种从属权，而起仍需要单独购买来获得独立产权，本身在法理上具有一定矛盾性。《物权法》认为住宅区的私家车位适用于建筑物区分所有权，因此应该属于居民共有之部分^[4]，但部分小区为增加停车容量，开发商投资建设的“立体车库”涉及到了“空间建设使用权”的问题，空间权并不是依附于土地所有权的^[5]，那么立体车位是否符合业主共有之逻辑仍需讨论，因此这一模式亟待完善。

二、广深私家车停车难的现实难题

（一）停车位设置区域性矛盾突出

这一问题主要出现在广州市，从之前的数据可知，广州并不像深圳一样存在泊车位缺口，甚至能超过 1:1 的配比，但人们却依旧感觉停车难，原因就在于区域性和结构性的供需失衡。

从区域上来看，在越秀区等老城区，无论是可用土地还是对于新设备的修建力度的可承载度来说都较难实施停车供给的增加，而私家车的增长却大多集中在这些以老城为主的中心城区。据规划，越秀区在现实困境面前也仅仅增加了 210 个临停车位^[6]，为缓解行政区之间的失衡，《广州市停车场条例》实施后鼓励共享停车，例如珠江新城附近的广州市妇中心医院将原来 220 个停车位增加到 345 个，医务人员车辆外移到院外停放，但车位仍然供不应求。同样的问题也出现在学校、事业单位，这类场所通常停车价格低，造成周边车辆倒流，且“自用车位”较多，原本设想开放这类事业单位的停车场共享，利用闲置收取更多管理费的手段告吹。

（二）空间规划结构性失衡

从结构上来看，广深的异质性还体现在广州市规划局为建设广州历史文化名城，对越秀、荔湾、海珠、天河等六区的 83 处文化古迹进行保护公示^[7]，侧面反映了国土空间规划不能纯粹考量便利和高效。沙面岛作为老城区利用立体空间，在绿地建设了 6 层停车场，提供了 480 个车位。但中心城区的地价和城市化水平都很高，闲置空间少，加之立体停车场建设的

[4] 高圣平：《住宅小区车位、车库的性质及其权利归属研究——兼评〈物权法〉第 74 条》，《法学家》2008 年第 6 期，第 110-117+124 页。

[5] 崔任中：《区分所有建筑物中的停车位权属问题探索》，《重庆电子工程职业学院学报》2020 年第 6 期，第 27-31 页。

[6] 《广州市交通运输局关于公布〈广州市停车场专项规划（2020—2025 年）〉的通告》，http://jtj.gz.gov.cn/zzzq/zwgg/content/post_8406489.html，最后访问时间：2022 年 7 月 15 日。

[7] 《广东省人民政府关于广州市部分市级文物保护单位保护范围和建设控制地带的批复》，https://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/0/141/post_141788.html#7，最后访问时间：2022 年 7 月 20 日。

技术难度大，投资回报比低，没有开发商愿意承建。若单一依赖财政投入压力过大^[8]，因此老城区很难大面积建设立体停车场来解决供需失衡的问题。目前，广州市交通运输局正在对立体停车场的报建进行简化，但落实还是要建立在了解有哪些可以闲置置换的用地类型的前提上。

同理，私家车位近年来在部分高档小区开始试行立体停车，但开发商的投入资金过多，后续的收费问题有可能引发住户的反感情绪，在车位的权属问题上还会涉及纠纷，低回报劝退大多房地产的开发商。且大多租户聚集的小区通常为了通勤方便，大多是靠近市中心的普通小区，开发时间早，也没有了建设立体车位的客观条件。

（三）产权的转让限制

广深同作为一线城市却有着不一样的停车位分布，深圳的临停车位更少，广州的更多。私家车无处可停，乱停放又会影响交通秩序，因此政府规划不断新增临停区域和车位来缓解。但归根到具体根源还是产权转让制度的不同。

产权转让的限制作为既定的现实政策，必须要有类似《广州市停车场管理办法》、《深圳经济特区停车管理条例(征求意见稿)》、《深圳市房地产开发项目停车位建设及处分管理办法》等制度性行政法规制的手段进行约束。深圳市通过地方性法规确立住宅区原配比车位由业主共享，新增设车位归开发商所有这种权属划分，在确保住户利益的前提下，满足了租户对车位的需求。租住户都能通过租赁车位的形式来停车，实现了租住同权。但为避免宾利车主的事件重演，需要对产权进行登记确认，老旧小区也要在做好书面材料审核检查的情况下，公平公正地明确车位权属，为发生矛盾时提供法律依据支持。广州市对于车位的权属归属是遵循《物权法》下，车位作为区分建筑所有权，不能与房屋产权脱钩，一定程度上避免了炒作车位的现象，但整体上限制了车位的高效利用，且户主转手租赁通常会提高停车的费用，损害租户的停车体验感。模式并无好坏，不同的是解决权属问题深圳可以具体出台规定或办法，对于广州市而言，立法的实施成本和难度都极大，二者的现实条件有差异。

三、广深私家车停车难的优化进路

（一）法规明确权属及推广共享模式

停车位的权属是否是独立物权是该问题的核心。作为独立物权为何不允许租户买卖或者转让？不是独立物权因何业主需要对其付费单独购买？根据《物业管理条例》和《物权法》，停车场的出租属于全体业主，那么停车位本质上应该属于全体所有，但其又是一个可以区分建筑所有权的“物”。因此，对于停车位的权属，南京市星汉城市花园案件中，由开发商售卖或物业租赁给业主使用；或是深圳市海鹏苑案件中按照登记确定归属为全体业主所有被驳回；或是杭州市横燕子弄案件中，依据《杭州市城市建设综合开发管理条例》规定车位为国家所有^[9]。可见地下车位作为建筑物区分所有的专有部分，要明晰其权属，就需要完善其登

[8] 王缉宪、刘倩：《停车管理及其与城市土地使用的互动——理据与实践》，《城市规划》2015年第11期，第55-61页。

[9] 沈明磊、张龔：《地下车位、车库归属之判定与不动产登记之完善——基于住宅小区地下车位、车库归属纠纷的类型化分析》，《法律适用》2018年第1期，第114-120页。

记制度。

明确了权属问题后，对比广深的两种模式，偏向于服务性的“共享模式”应该是当下解决停车难的较好选择。深圳是没有车位独立产权一说的，开发商享有车位的间接产权但是没有产权证，车位不能买卖，间接把车位变成了一种服务而不是一种资产，共享思维和投资本身追求回报的出发点不同了。另外，许多住宅小区外面的临时停车位设定时间晚九早七，正是为了缓解大量违停，影响道路整洁、交通安全和社会秩序的现象。“服务模式”并非是粗暴改变产权制度，而是倡导私家车的停放走向便民惠民的道路，否则车费也会随房价一样攀升，伤及普通人的日常生活。

（二）政府总量控制及推广数字平台

解决停车难问题的主体要由市场转变为政府，承接的是上文提及的服务思维，在无利可图的情况下，由政府来提供公共物品是必然之举。广深在旧城改造的过程中对停车场问题的考量就是建立在公权力的管理能力和宏观规制之上，这种集中力量办大事的想法，这也正是《城市停车场规划规范》的立法背景之一。

北京市通过《北京市机动车停车条例》，对停车资源的普查分析，以此设置分布及数量达到控制车位总量的效果^[10]。此宏观控制之举对于缓解广深问题的可行性在于，“停车难”背后隐藏的不仅是车位少这一个问题，还有“难停车”。譬如南沙、增城这一类偏远的市郊，停车位相对充裕但是鲜少使用，应利用交通的配套措施，将停车场之间联动起来，停车也成为统筹的产物。距离住宅区比较近的事业单位、商业区，和住宅区之间可以利用使用时间的差异，向居民区有偿开放。

当然，车位的治理也不能脱离数字赋能，《北京市“十四五”时期交通发展建设规划》提出到2025年，停车设施数据达到90%，公共停车场智慧化达标率100%^[11]。智慧停车不是简单使用科技手段和平台，更是阳光型政府的原则，向社会公开停车资源数据，支持车位预约、共享、电子支付车费等服务。还可以根据网络信用度提供收费优惠吸引年轻群体的使用，进一步推广普及智慧停车。广州深圳作为科技领先人才储备优越的超大城市，正是开展智慧停车服务试点的典型城市。

四、结语

住宅停车位困难无论是从产权模式的亟待法律规制解决，还是服务模式的思维转变，权属明晰，都还有比较长的路要走，在最终达成目标之前，仍需要政府通过各类基础设施和政策倾斜来缓解这一问题带来的糟糕体验。私家车位的行政法规制还需考虑有无和《物权法》、地方性法规和《立法法》冲突之处，给予住宅区的不同私家车车位制度性、明确的划分和认定。有了权属的车位，就能真正作为一种服务而非流动的资源，其实际用途将永远大于投资价值，只有这样，才能让租住户都能按需使用停车位，杜绝天价车位和一位难求的现象。

[10] 《北京：控制车位总量与着重管理“规建管限”四方面》，《汽车与安全》2018年第5期，第31-33页。

[11] 《北京市人民政府关于印发〈北京市“十四五”时期交通发展建设规划〉的通知》，《北京市人民政府公报》2022年第28期，第8-88页。

私家车持有量的攀升，带来了尾气污染、交通拥堵、停车难等一系列城市病，政府作为城市治理的主体，逐步缓解这些症结使城市实现秩序井然，市民安居乐业是治理现代化的外延。城市生活除了房子车子还有精神成本，具有发展潜力的城市，亦或是朝阳城市，必然多是年轻人组成的，若是城市问题不解决，久而久之就会成为压倒年轻人的最后一颗稻草。无论是广州还是深圳，租房大军都是非常庞大的数字，而城市中的年轻人面对停车问题说白了就是希望能“停得上车”和“停得起车”，这应作为服务惠及到每一个人，此为服务政府的应有之义。

参考文献：

- [1] 广州市交通运输局关于公布《广州市停车场专项规划(2020—2025 年)》的通告(2021).
http://jtj.gz.gov.cn/zzzq/zwgg/content/post_8406489.html，最后访问时间：2022 年 7 月 15 日。
- [2] 深圳市司法局关于公开征求《深圳经济特区停车管理条例(征求意见稿)》意见的通告(2020).
http://sf.sz.gov.cn/xxgk/xxgkml/gsgg/content/post_8368827.html，最后访问时间：2022 年 7 月 16 日。
- [3] 高圣平(2008).住宅小区车位、车库的性质及其权利归属研究——兼评《物权法》第 74 条.法学家，06，110-117+124.
- [4] 崔任中(2020).区分所有建筑物中的停车位权属问题探索.重庆电子工程职业学院学报，06，27-31.
- [5] 广东省人民政府关于广州市部分市级文物保护单位保护范围和建设控制地带的批复(2013).
https://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/0/141/post_141788.html#7，最后访问时间：2022 年 7 月 20 日。
- [6] 王缉宪、刘倩(2015).停车管理及其与城市土地使用的互动——理据与实践.城市规划，11，55-61.
- [7] 沈明磊、张龔(2018).地下车位、车库归属之判定与不动产登记之完善——基于住宅小区地下车位、车库归属纠纷的类型化分析.法律适用，01，114-120.
- [8] 北京：控制车位总量与着重管理“规建管限”四方面(2018).汽车与安全，05，31-33.
- [9] 北京市人民政府关于印发《北京市“十四五”时期交通发展建设规划》的通知(2022).北京市人民政府公报，228，8-88.