

城市公共停车场运营管理现状及发展建议

杨晟廷轩

湖北工业大学

摘要: 随着中国城市化进程进入质效提升的阶段,城市机动车保有量持续增长。当前,停车供需矛盾已成为城市治理中的普遍问题,与此同时,国家层面不断出台政策以促进存量资产盘活,城市公共资源的有偿使用、“三资三化”等政策为公共停车场的运营管理提供了明确的政策路径。本文基于现有国家存量资产盘活的相关政策,分析了城市存量停车场有偿使用模式的实施路径,指出当前运营管理中存在的问题,如存量资源盘活不足、市场化机制不完善、合规风险预防与管控体系薄弱以及融资渠道受限等,并提出针对性建议,旨在为提升城市公共停车场运营效率和规范盘活存量停车资源提供实践参考。

关键词: 公共停车场;运营现状;发展建议

DOI: 10.65976/3078-8145.2026.01.023

近年来,国内城市机动车保有量持续增加,停车供需矛盾日益凸显,“停车难”已成为城市交通治理的核心痛点,公共停车场的运营管理水平直接决定了停车资源的利用效率与公共服务质量。虽然目前国家及地方陆续出台政策推动存量停车资产盘活项目,但当前相关研究多聚焦新建项目投融资,对存量停车场市场化合规运营的研究仍有缺口,本文结合政策与行业实践,梳理运营模式、剖析现存问题,并提出可落地的优化方向。

1 城市公共停车场运营管理的政策基础与主流模式

1.1 核心政策基础

公共停车场运营管理的模式创新与规范化发展,始终以国家及地方层面搭建的政策体系为核心。政策

框架的持续完善,既为各地停车资产运营模式的探索划定了清晰边界,也为存量资产盘活的路径创新提供了依据。厘清核心政策的关键要求是选择适配运营模式、规避合规风险。当前与公共停车场发展高度相关的核心政策如表 1 所示。

1.2 城市公共停车场主流运营模式

考虑到政策要求以及国内城市实际的运营情况,当前公共停车场的运营管理主要分为四大类模式,各类模式的核心特征、适用场景与权责划分如表 2 所示。

1.3 存量停车场有偿使用模式的核心实施流程

作为当前存量停车资产盘活的核心合规模式,其全流程实施严格遵循财税〔2016〕116号文的相关规定,全流程周期约 2.5-4 个月,核心实施步骤如图 1 所示。

表 1 公共停车场运营管理核心政策体系

政策层级	政策文件名称	核心相关内容
国家层面	《市政公共资源有偿使用收入管理办法》(财税〔2016〕116号)	明确市政道路路内停车泊位、政府投资公共停车场属于法定可有偿使用的市政公共资源;明确有偿使用应主要采用公开招标、拍卖等公平竞争方式,收入实行收支两条线管理
国家层面	《关于推动城市停车设施发展意见的通知》(国办函〔2021〕46号)	鼓励结合城市更新推进停车设施改扩建,支持金融机构探索停车场产权、使用权抵质押融资,鼓励以资产证券化盘活存量停车设施资产
国家层面	《国务院办公厅关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》(国办发〔2022〕19号)	将市政停车场列为存量资产盘活重点领域,明确规范推进 PPP 模式、产权规范交易等 7 种盘活方式,严禁新增地方政府隐性债务
地方层面	湖北“三资三化”专项改革方案	是指以“国有资源资产化、国有资产证券化、国有资金杠杆化”为核心的国有“三资”(国有资源、国有资产、国有资金)管理改革,推动国有存量资产盘活,将停车场等市政经营性资产纳入资源资产化重点范畴

表 2 城市公共停车场主流运营模式核心特征对比

维度	政府主导模式	特许经营模式	市政公共资源有偿使用模式
核心政策依据	市政基础设施资产管理相关规定	《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(2015年第25号令)	《市政公共资源有偿使用收入管理办法》(财税〔2016〕116号)
适用场景	城市核心商圈、政务中心、医院等公益属性优先的重点区域	新建+存量停车场项目,投资规模大、回报周期长的项目	政府投资形成的存量公共停车场
资产权属	政府拥有资产所有权与运营权	政府拥有资产所有权,授予社会资本约定期限内的排他性运营权	政府拥有资产所有权,转让一定期限内的占有权、使用权、收益权、经营权
核心实施逻辑	政府相关部门或国有城投公司直接负责投资、建设与全流程运营	政府通过竞争性方式授权社会资本,在约定期限内进行“投建营”并获取收益,提供公共服务	政府授权实施机构,通过公开招标、拍卖等公平竞争方式遴选受让方,转让存量资产经营权,到期无偿移交
政府角色	直接投资、建设、运营与管理	授权方、监管方,负责协议签署、履约监管、绩效评价	资源出让方、监管方,负责资产评估、方案编审、公开竞争、履约监管
社会资本角色	无(或仅作为运维服务承接方)	全流程投资、建设、运营方,承担相应风险	经营权受让方,负责运营维护、升级改造,承担经营风险
核心合规要求	符合市政基础设施资产管理规定	符合特许经营管理办法,严禁新增隐性债务	严格履行资产评估、公开竞争、收支两条线管理,严禁新增隐性债务
与存量资产盘活的契合度	低(主要针对增量项目或政府直接运营的存量项目)	中(可覆盖存量项目,但更侧重“投建营”一体化)	高(专为存量市政公共资源盘活设计的法定模式)

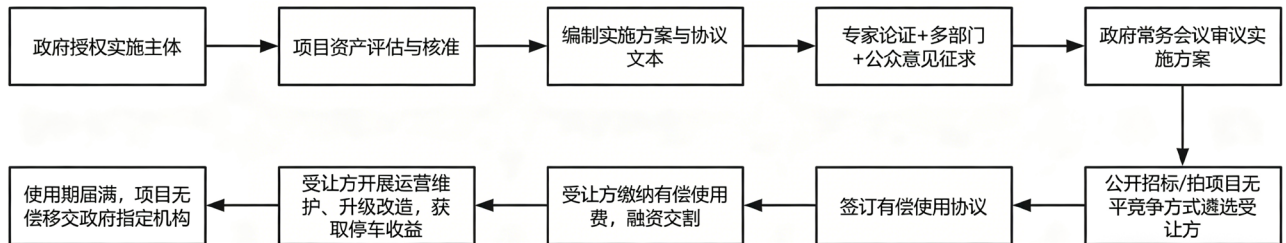


图 1 有偿使用模式的核心实施流程

该模式的核心合规原则为所有权归政府、经营权市场化,既符合市政公共资源管理的相关规定,又能通过市场化机制盘活存量停车资产,同时严格规避新增地方政府隐性债务,是当前国内城市存量停车场运营管理的主流探索方向。

2 当前城市公共停车场存在的主要问题

2.1 供需结构失衡,存量资产盘活程度不足

停车供需失衡仍是行业发展的核心矛盾,且呈现明显的区域差异性特征。以武汉等中心城市为例,老城区、核心商圈、三甲医院周边泊位缺口普遍超过20%,高峰时段的泊位周转率则接近饱和;远郊和新建片区的公共停车场空置率往往高于35%,夜间机关事业单位内部泊位闲置的现象尤为突出。目前多数城市仍以增量建设为主要思路,对存量停车资源的统筹

规划、市场化盘活缺乏系统性安排,大量优质的存量资产未能通过运营模式的创新得到高效利用。

2.2 市场化运营机制不健全,精细化运营能力薄弱

财税〔2016〕116号文已将政府投资公共停车场纳入法定可有偿使用范围,但在落地执行中仍存在较多不规范情形。部分城市未通过公开招标、拍卖等竞争性方式确定运营主体,直接以协议方式授权,与政策要求不符,且有偿使用实施方案普遍缺少资产评估、专家论证、公众意见征询等环节,存在国有资产流失的隐患。收费定价多采用固定标准,未结合区域、时段、时长实施差异化调节。

2.3 合规管控与风险防控体系不完善

存量停车场的运营在合规与风险管控层面存在明显的缺陷。部分项目在有偿使用与特许经营实施过程中,违规设置政府回购、财政担保、固定回报等条款,触碰

新增地方政府隐性债务的监管红线。部分存量停车场存在权属不清、手续不全、备案缺失等历史遗留问题,直接影响运营授权的合法性。同时,部分项目还存在全流程监管机制不健全,运营服务、设施维护、收费执行等环节缺少常态化监督,对运营主体违约行为约束不足等问题。

2.4 融资渠道不畅,资产价值未能充分释放

一般公共停车场的投资规模较大、回收周期较长,尽管现金流较为稳定,但融资渠道仍相对有限。传统银行贷款对项目的资质与担保要求较高,中小企业融资困难。虽然停车场收益权可作为应收账款质押融资,但多数项目尚未建立受监管的现金流管理机制,金融机构的认可度有限。资产证券化等创新工具尚未得到充分运用,仅武汉光谷产业园等少数项目通过 REITs 实现存量资产盘活,多数城市仍未形成“投资、建设、盘活、再投资”的良性循环,与“三资三化”改革中资产证券化、资金杠杆化的要求存在明显差距。

3 城市公共停车场运营管理优化发展建议

3.1 统筹供需布局,全面推进存量停车资源盘活

全面分析现有停车位资源情况,建立国有存量停车场项目储备库,厘清资产权属、泊位规模、运营状态与负债情况,并形成分级盘活机制。借鉴湖北“三资三化”的改革思路,推进国有停车资源的资产化,优化停车设施布局,将增量建设重心转向缺口明显的核心区域,通过立体改造、利用闲置空间利用等方式补充泊位,并合理控制郊区的建设规模,避免资源浪费。推动机关事业单位、商业综合体、住宅小区停车场错峰开放,依靠市场化的有偿使用机制打通资源壁垒,最大限度盘活存量泊位。

3.2 健全有偿使用运营机制,提升市场化运营水平

严格遵循财税〔2016〕116号文规范有偿使用全流程管理,落实资产评估、方案编制、公开竞争、协议签订等法定环节,保障项目开展实施合规。建立差异化的动态定价体系,根据区域拥堵程度、时段特征与停车时长实行梯度收费,通过定价手段提升泊位周转效率,兼顾公益性与经营性。在有偿使用协议中,明确运营主体设施的维护、升级改造与服务标准,将服务质量与运营权管理挂钩,强化运营主体责任。拓展如充电、广告、便民服务等多元化的收益渠道,以提升项目盈利能力和社会资本的吸引能力。

3.3 完善全流程合规管控,筑牢风险防控体系

严守隐性债务防控底线,有偿使用协议不得约定财政兜底、固定回报等条款,明确项目还款来源为使用者付费,政府不承担偿付责任。完善存量停车场权

属确认、规划备案与手续补全工作,夯实运营授权的合法基础。建立市政、财政、交通多部门联合监管机制,对运营服务、收费执行、设施运维开展定期评价,将评价结果作为后续合作的重要依据。在协议中明确政府与运营主体的风险边界,政策与规划变更风险由政府承担,经营与成本风险由运营主体承担,实现风险与收益匹配。

3.4 拓宽市场化融资渠道,释放存量停车资产价值

推行停车场收益权质押融资,通过设立银行共管账户实现收费现金流闭环监管,增强金融机构的授信意愿。针对现有现金流稳定的存量停车场,则可以加快推动 REITs、ABS 等资产证券化工具落地,将未来持续性的经营收益转化为当期可用的资金,并将回笼资金用于新项目的投资,契合“三资三化”的改革方向。同时充分发挥国有资金的杠杆作用,通过政府引导基金、政策性融资担保与风险补偿等方式引导更多社会资本与金融资源参与项目运营改造,最大化提升资金使用效率。

3.5 推进智慧化赋能升级,提升运营管理效能

在城市层面搭建一个统一的停车信息平台,整合全市范围内的泊位、收费、开放时间等数据,打破信息孤岛,实现与导航系统及交通控制平台的互联互通,为车主提供一站式停车服务。同时,加快老旧停车场的智慧化改造,推广地磁检测、智能道闸等设备,实现对车辆与泊位的自动监测。利用大数据推动停车管理向精细化、智能化转型。

4 结论

我国城市公共停车场运营管理正处于从增量建设向存量盘活转型的关键阶段,财税〔2016〕116号文为存量停车场有偿使用提供了明确的法律依据,而“三资三化”等改革举措也为释放停车资源价值提供了切实可行的路径。然而,当前该行业仍面临供需失衡、市场化机制不完善、合规风险突出、融资渠道单一、智慧化水平偏低等问题。为解决上述难题,需将存量资产盘活置于转型的核心位置,规范有偿使用实施流程,优化以市场为导向的运营机制,强化整个流程的合规性与风险控制,拓宽创新融资渠道,并通过智慧化手段实现资源高效配置。

参考文献:

- [1] 杨杰. 城市更新项下停车场收益权融资的可行性探讨 [J]. 上海房地, 2024(3):30-32.
- [2] 张宇杰. 厦门市公共停车场项目投资风险因素及融资模式研究 [D]. 厦门: 华侨大学, 2023.
- [3] 佟美莹. “三资三化”破局: 万亿存量资产盘活的路径与实践 [R]. 北京明树数据科技有限公司, 2025.