

关于城市老居住小区综合治理的思考与实践

匡力勤 陈茜

【摘要】老居住小区由于存在建设标准低、停车配建缺乏、社区管理薄弱等问题，近年来引发的停车供需矛盾激化、消防救护通道受阻、动静态交通秩序混乱、公共绿地损毁严重等系列矛盾日益突出，已严重影响居民生活环境，甚至威胁到生命财产安全，成为我国各大城市社会管理的一大难题。本文通过对成因及困境分析，提出以停车泊位增加为抓手的综合治理措施，实现现有资源的系统挖掘与整合，形成有效的治理推进机制，并建立可持续运行的长效管理机制，力求在技术措施、工作机制和政策保障上实现创新突破。同时，基于杭州目前开展的老居住小区综合治理的实践经验，以及已实施并取得很好治理效果的案例，综合改善措施被证明切实可行。

【关键词】老居住小区；综合治理；停车供需；交通秩序

0 引言

城市居住区(Urban Community)按照居住户数和人口规模可分为居住区、居住小区和居住组团三级，可以采用居住区-小区-组团、居住区-组团、小区-组团及独立式组团等多种布局形式。常见居住单位命名的不一定非常准确，有些达不到小区标准但也被称为小区。近年来，老居住小区的名词越来越多地进入大众视野。所谓老居住小区是相对于新居住小区而言、建设年代较早的居住区、小区或组团。从中国住房政策及住房制度改革历程来看，大致可以分为两个时期，即 1998 年前的福利分房时期和之后的商品房与保障房时期。福利分房在低消费水平时期较好的满足了职工基本住房需求，但建设标准较低，且基本为开放式、无物业管理模式。随着社会经济的快速发展，住房制度的改革，建设标准的提高，众多现代化新小区不断涌现，城市人居环境不断改善。相比之下，福利分房时期的小区在基础设施配套、空间布局形态、居住环境等方面都存在较大差距。因此，可以将老居住小区定义为：通常指在 2000 年以前、在非出让地块上建设的、以福利分房为主的居住区或小区。

中国各大城市的老居住小区都存在居住人口密度大、建筑密度高、道路宽度小、停车配建标准低、治安监控设施不足、配套管理用房缺乏、物业管理缺位或缺失等共性特征，基础设施落后，社区管理薄弱。近年来随着居民生活水平的不断提高，小汽车快速进入家庭后，老居住小区停车难、乱停车、乱行车等一系列交通问题日益凸显。消防通道受阻、绿地遭到碾压破坏、邻里纠纷时有发生，严重影响居民生活环境，甚至威胁到生命财产安全。这引起

了社会各界的广泛关注，也成了各市政府迫切需要解决的重要议题。

1 老居住小区存在的主要问题

在机动化快速发展的时代背景下，由于缺乏良好管理机制，老居住小区因停车供需不平衡造成的各类矛盾日益突出，主要成因有以下两大方面。

1.1 建设标准低

1.1.1 停车配建标准低，停车位供应严重不足

1988 年，公安部与建设部联合颁布了《停车场规划设计规范(试行)》，提出了各类建筑配建的停车位指标。在住宅停车位指标中，仅针对一类住宅(指国内高级住宅及外国人、华侨、港澳同胞等使用的住宅)提出了 0.5 车位/户的配建要求，对二类即普通住宅没有要求配建机动车停车泊位[1]。各大城市针对停车配建的地方标准也大多是在 2000 年左右才陆续出台。因此，老居住小区基本没有住宅停车配建。而近十年来，包括杭州市在内的许多大城市小汽车保有量年增长率都超过 15%。尽管老居住小区老年人居住比例较高、小汽车拥有量较低，但由于基本停车配建的缺失，老居住小区及周边地区仍然成为各大城市停车供需矛盾最突出的地区之一。特别是在夜间，车辆见缝插针的占用道路空间、消防通道、步行和活动空间，部分公园绿地和宅前绿地被压坏、路旁绿地内黄土裸露、人行道板损坏，老居住小区的整体居住环境日益恶化。

1.1.2 道路宽度标准低，动静态交通矛盾突出

居住小区内道路通常分为小区级道路、组团级道路和宅间小路三个等级。按照 1993 年《城市居住区规划设计规范》要求，小区路宽 5~8m(据调查，一般老居住小区基本按 5 m 和 7 m 两种标准建设)，组团路一般宽 3~5m，宅间小路一般按照 2.5m建设[2]。在此情况下，如果有一辆车停在路上，消防车道(不小于 4 m)便很难保障；如果有一排车停在路上，原有可双向通行的道路则很难错车，极易发生互不退让现象。因此，原有的小区内道路建设标准已无法适应目前老居住小区的交通需求，动静态交通矛盾突出，时常引发邻里及居民与物业管理方的纠纷。

1.1.3 住宅建筑标准低，人均空间资源严重不足

老居住小区大都为 4~6 层的多层建筑，与新居住小区相比，公共空间相对狭小，除了周边学校操场和公园绿地的地下空间可以开发利用外，新增停车设施缺乏用地条件。户均面积小是老居住小区的另一大特点，小户型 40~50 m²，大户型也不过 60~70 m²，与同等建筑面积的新建小区相比，居住户数较多，人口密度较大。人均地面空间资源严重不足，停车和

道路资源的挖潜利用十分有限。

1.2 物业管理缺失

1.2.1 开放式小区物业管理缺位

老居住小区大都为开放式小区，没有物业管理，停车难、治安差、环境脏乱。2000年后，一些城市的老居住小区由街道或社区进行托管，主要以卫生管理和解决纠纷为主，但停车和行车秩序的管理往往不在其职责范围内。特别是在中国步入老龄化社会、提倡居家养老的形势下，老年人的居住、出行安全备受关注，居民对加强老居住小区交通秩序管理的呼声越来越强。

1.2.2 小区周边城市支路管理缺失

老居住小区往往遵从传统的居住区建设规划模式，居住区或小区级道路大都依据“通而不畅”的设计原则被设计成弯曲或Y字形路网，以到达性交通为主，主要服务于周边小区。但是，其属性往往为城市支路，其交通秩序和市容卫生由交警或城管部门负责管理，街道和社区无权管理，成为城市管理的末梢和薄弱点。

1.2.3 管理设施缺乏

老居住小区的治安监控体系覆盖范围小、缺少管理用房，目前仅依靠门卫值班的简单管理方式，人员配置不足，管理水平低下。在中国打造智慧城市的新形势下，智能交通、智能监控系统的建立将有效提高老居住小区的管理水平。

2 提升改善措施

老居住小区一般处于城市中心已开发建成地区，周边配套完善，生活、工作，特别是就学、就医方便，拥有优越的地理区位优势，居民搬迁意愿低。在物权法的保护下，对原有建筑进行大拆大建是不可行的。同时，拆迁建设成本也很难承受。因此，只能通过就地挖潜改善的治理策略，实现停车供需矛盾的相对平衡、区域共治管理机制的可持续运行，才能解决老居住小区存在的社会治理难题。

2.1 改善技术条件

2.1.1 适度拓展道路，改善道路条件

基于老居住小区的停车缺乏现状，小区内占道停车无法杜绝，应采取因势利导的方式来治理，以兼顾停车、行车和消防需求。针对不同的现状道路宽度、拓宽条件及交通组织方式，制定不同的道路宽度标准。

1)确定小区内道路停车泊位合理的设置尺寸。

由于道路资源紧缺，将停车场(库)设计规范中 2.5X6 m 的停车泊位标准用于老居住小区的路内临时泊位设置标准太高。从中国常见小汽车尺寸来看，宽度主要以 1.7~1.9 m 为主，长度大都在 5 m 以内(见表 1)。因此，老居住小区路内停车泊位宽度可以控制在不小于 2 m，标准泊位长度按照 5.5 m 设置，部分区域可以结合树池、草坪等绿化要素，因地制宜地设置长度 4~5.5 m 不等的非标准车位。

表 1 常见小汽车尺寸汇总表

小汽车类型		车辆长度 (m)	车辆宽度 (m)	车辆高度 (m)	代表车型
微型轿车		3.7m 以下	1.4-1.6	1.3-1.5	奥拓、QQ3、smart、长安之星、路宝、SPARK
小型轿车	两厢车型	3.7-4.0	1.6-1.7	1.4-1.6	飞度、POLO、赛欧
	三厢车型	4.0-4.5	1.6-1.7	1.4-1.5	威驰、夏利、吉利 SC3、中华 H230、欧朗
紧凑型轿车	两厢车型	4.2-4.5	1.7-1.9	1.4-1.6	福克斯、高尔夫、英朗、骐达、标志 307
	三厢车型	4.5-4.7	1.7-1.9	1.4-1.5	速腾、宝来、捷达、卡罗拉、朗逸、凯越、桑塔纳、思域、荣威
中型轿车		4.6-5.0	1.7-1.9	1.4-1.5	蒙迪欧、奥迪 A4、雅阁、天籁、凯美瑞、迈腾、帕萨特、马自达 6、宝马 3 系、奔驰 C 级
中大型轿车		4.8-5.1	1.8-1.9	1.4-1.5	奥迪 A6L、宝马 5 系、皇冠、奔驰 E 级、雷克萨斯 GS、
高级轿车		5.0-5.3	1.8-2.0	1.4-1.5	奥迪 A8、宝马 7 系、奔驰 S 级、雷克萨斯 LS
SUV	紧凑型	4.3-4.6	1.7-1.9	1.5-1.7	途观、本田 CR-V、丰田 ARV、奥迪 Q3、宝马 X1
	中型	4.3-4.7	1.8-1.9	1.6-1.8	奥迪 Q5、宝马 X3、揽胜极光、沃尔沃 XC60、雷克萨斯 RX、NX
	中大型	4.8-5.1	1.9-2.0	1.7-2.0	奥迪 Q7、宝马 X5、卡宴、奔驰 M 级、沃尔沃 XC90、雷克萨斯 LX

资料来源：上表为作者按常用车尺寸分析汇总。

2)确定道路通行的最小宽度。

有双向通行要求的道路行车宽度应控制在 6 m 以上，以满足双向二车道的最低宽度要求；有消防通道要求的单向道路宽度不应小于 4 m，以满足消防强制性规范要求；无消防通道要求的单向道路宽度不应小于 3 m。道路拓宽改造的标准通常有以下类型：

(1) 双向通行、双向停车：宽度不小于 10 m。通常 8~9 m 的道路有条件的话可以拓宽改造至 10 m，实现双侧停车并保障双向通行畅通。

(2) 单向通行、双侧停车：宽度不小于 8 m。通常 7 m 左右的道路有条件的话可以拓宽改造至 8 m 并实施单向交通，实现双侧停车，从而更多的挖潜车位。但根据小区整体交通组织设计，需要双向通行的道路则只能单侧停车。

(3) 单向通行、单侧停车：宽度不小于 6 m。通常 4~5 m 的道路有条件的话可以拓宽改造至 6 m，实现单侧停车且保障消防车道的畅通。

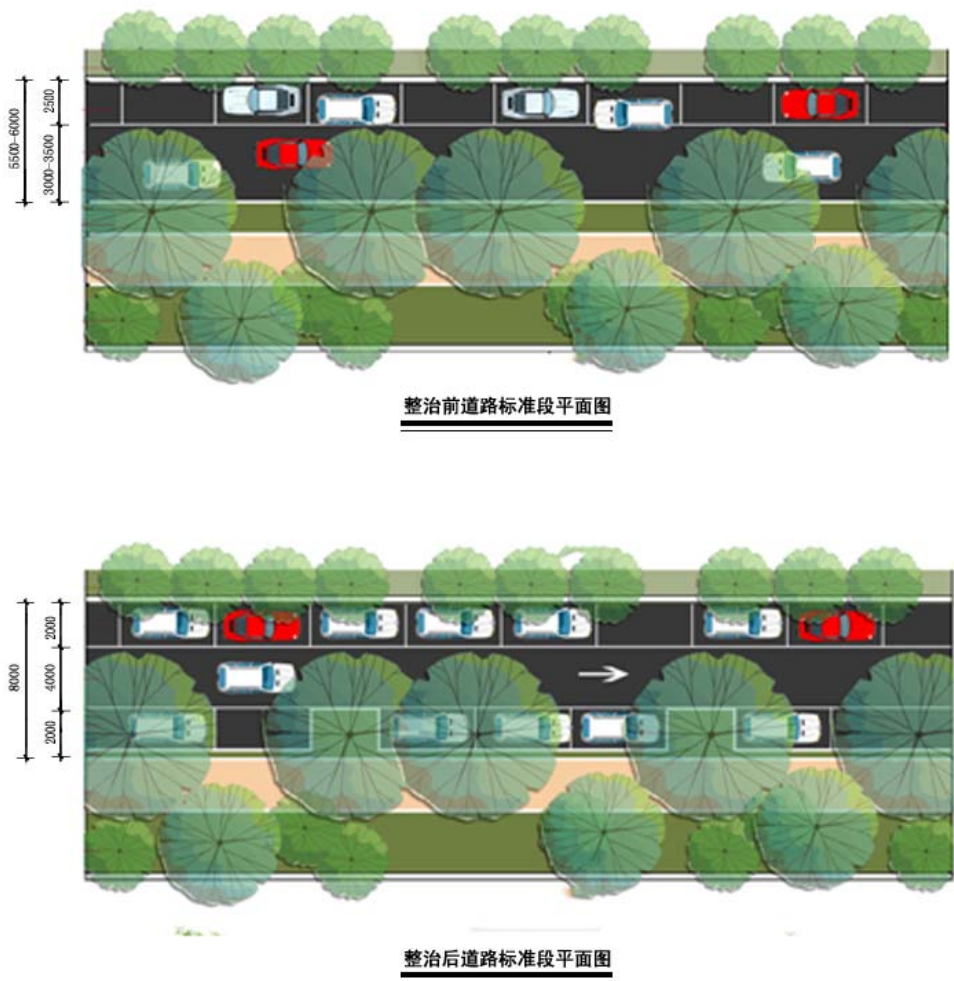


图 1 整治前后道路标准段平面图

资料来源：作者自绘

2.1.2 多方式挖潜新增停车泊位，改善停车条件

老居住小区配套设施中通常有学校和小区级公共绿地。学校操场和公园绿地的地下空间可以充分利用建设地下停车库，地面空间按原功能提高标准进行复建。老居住小区、各居住

组团往往与配套的医院、学校等公共建设用地犬牙交错，住宅停车和公建停车在时间和空间上可实现资源共享。通过道路改造挖潜、满足绿地率标准的宅间空地挖潜、地下停车库建设和错时停车等措施增加停车泊位。从可持续运行管理来看，必须在现状条件下实现停车供需矛盾的基本平衡，才能确保治理的成效。

2.1.3 推进循环交通组织，改善动静态交通环境

老居住小区道路宽度有限，通过设置合理的循环交通组织和收费管理岗亭是实施长效管理的前提条件。尽管组织单向交通难免会增加绕行，但单向交通可以充分利用道路资源，消除拥堵点，有效避免纠纷，确保消防通道畅通。在到达性为主的主要进出道路上设置管理岗亭，可有效规范行车秩序。

2.1.4 实施区域综合管理，长效改善小区生活环境

建立以街道为管理主体的集治安、城管、交警为一体的区域共治管理机制是老居住小区治理取得成效的基础。在杭州市的治理实践中，实现了由街道牵头，治安、交警联合管理，城管入驻街道管理。同时，完善治安监控、停车诱导等智能管理系统，通过信息化手段保障24小时不间断管理，使人、财、物资源充分利用，全面提升社会基层治理水平。

2.1.5 完善公共交通，提升公交服务水平

在已实施了公共自行车系统的城市，应大力推进公共自行车服务点进社区，以真正解决公共汽车最后一公里的问题，并结合地铁站点合理设置公交接驳支线等，增加公共交通可达性，引导居民出行向公共交通转移。

2.2 改进工作机制

2.2.1 坚持“一区一议”

前期应重视技术论证，对现有小区车辆数、增量数、泊位数等情况要做到系统摸查；要对现状资源是否有挖潜条件进行充分分析；要系统研究动静态交通的资源统筹运用和方案优化；系统分析建设成效和实施的可行性，判断是否具备治理的条件，力求做到停车供需基本平衡。

2.2.2 采用“一体化”建设

打破以往规划、设计、建设、管理各阶段分开、各治理内容单打独斗的常规模式，将交通、管线、绿化、消防、信息化、城市管理等多专业综合设计、统一审批、同步建设、联合管理。通过综合施策，实现资源整合利用，有效实现整体效益的最大化。

2.2.3 实施“三级联动”

老居住小区综合治理是与居民利益切身相关的民生工程。在工作机制上应确立街道的主导作用，才可有效推进民主、促进民生，确保综合治理工作的有效推进。杭州市实施了“三级联动”的工作机制，由市治堵办统一协调推进，市级各部门负责指导服务，建立联席会议机制；各城区政府为组织实施的责任单位；属地街道为具体建设与日常管理主体。

2.3 改善政策保障

2.3.1 实施资金补助

为调动街道实施项目的积极性，应采取市级财政提供一定资金补助的政策。杭州市规定了拓宽到 6m 以上道路由市、区财政出资的政策，对符合整治要求达到效果的老居住小区综合治理项目建设实行一次性包干补助政策，简化程序，提高资金使用效率。

2.3.2 实现收支平衡

对治理后的区域停车日常管理及收费，统一调整由属地街道(社区)负责，按现行停车收费政策实行，停车收费专款用于后期日常运营管理，以实现管理的可持续发展。

3 杭州市老居住小区交通治理案例

3.1 项目概览

杭州市以“国家风景旅游城市、休闲之都、生活品质之城”著称，老城区的许多老小区生活和环境品质逐年下降的问题引起政府的重视和社会的关注。为破解这一民生问题，杭州市结合全市交通治堵工作，开展了老居住小区综合治理工程。2014 年杭州试点实施了 11 个项目，新增 3465 个泊位、实施了 85 条支路微循环组织、新增 20 个公共自行车点“进社区”、完善了 11 个综合监控中心，完善绿化近 16 万平方米，保障了生命通道畅通、改善社区居住环境，惠及 4.3 万户、13.6 万人。



图 2 治理后小河街道小区实景

资料来源：小河街道提供

3.2 案例背景

塘河新村、余杭塘路社区位于杭州市拱墅区小河街道，建成于上世纪八、九十年代，具有建筑间距近、人口密度高、老年人居住比例较高等老居住小区的典型特征。“塘河新村、余杭塘路社区交通综合治理”是 2014 年杭州老居住小区交通综合整治工程的典型案例。

项目位于杭州市主城中心区北部，南临余杭塘路、东临莫干山路、北面和西面至教工路，占地面积 24.5 公顷，整治范围内包含塘河新村、余杭塘路社区两个老小区，总户数为 4088 户，居住人口 11037 人，现状停车位 137 个，现有车辆 800 余辆，停车缺口高达 600 余个。塘河路、三宝西路、塘河二弄等 3 条小区级道路，在城市规划中的用地属性为城市支路，现状车道宽度均为 7 m，另有塘河一弄、塘河三弄等 2 条组团级道路。

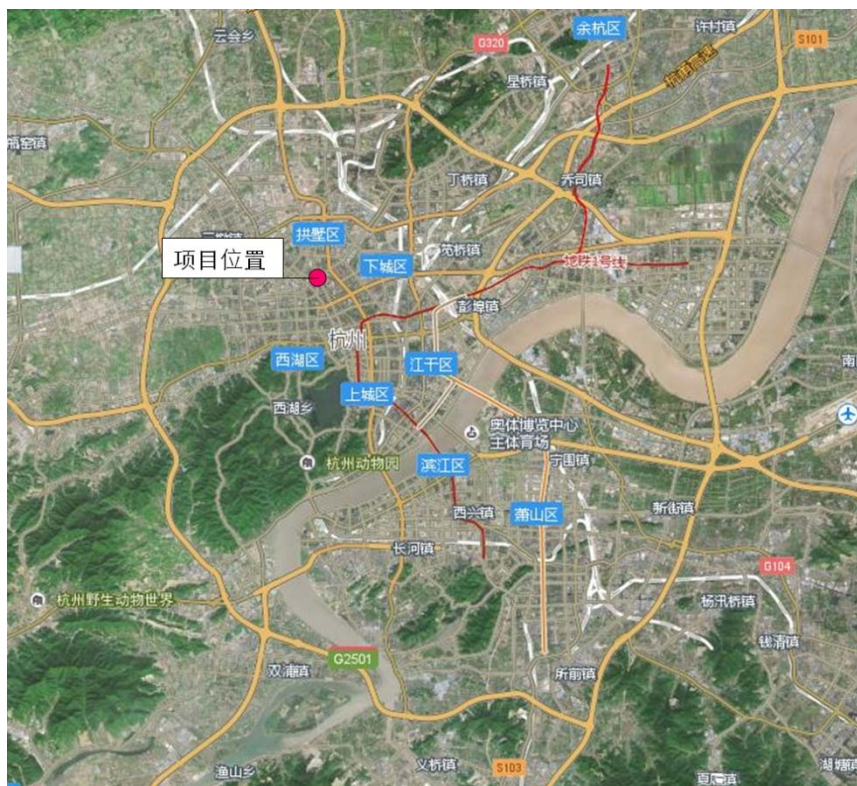


图 3 项目区位图

资料来源：作者自绘，图片截取自

3 条支路现状均双侧停车，随着近年来机动车数量的增多，路侧停车增加，中间车行通道不足 3 m，消防和生命通道得不到保障，早晚高峰拥堵频发，机动车倾轧绿化带的现象普遍，严重影响了居民生活的安全感和舒适感，居民反响强烈。



图 4 消防通道口停满车辆

资料来源：杭州市交通研究中心夏斐提供



图 5 停车侵占绿化

资料来源：杭州市交通研究中心夏斐提供



图 6 道路双侧停车后中间宽度不足 3 m

资料来源：杭州市交通研究中心夏斐提供

3.3 综合治理方案

3.3.1 城市支路整治

对塘河路、塘河二弄、三宝西路三条道路车行道由 7 米拓宽至 8 米，实施双侧停车、单向通行。

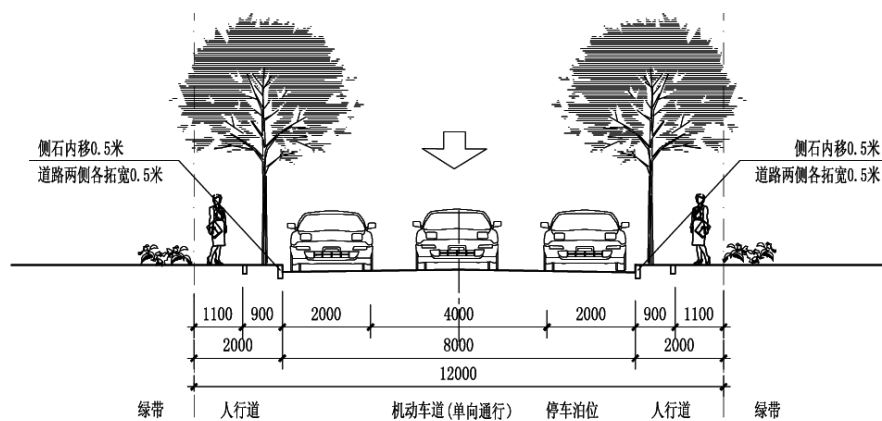


图 7 道路改造横断面图

资料来源：杭州市交通研究中心夏斐提供

3.3.2 交通组织序化

打通目前小区内各居住组团的封闭小门，在小区塘河路、塘河二弄、三宝西路三条道路上设置收费道闸，并通过单向循环组织交通，确保动静态交通序化。调整后交通循环顺畅，对主干路交通影响小；各方向进入小区各个组团均较为方便，绕行距离短，可以满足居民出行要求。

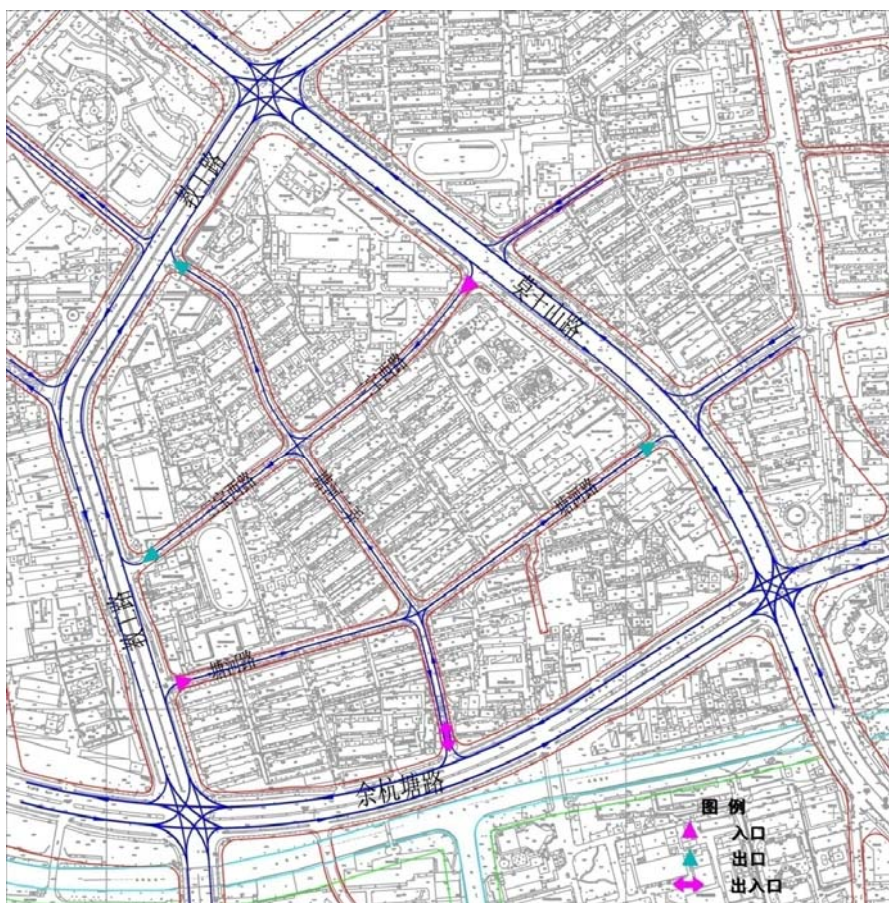


图 8 交通组织图

资料来源：杭州市交通研究中心夏斐提供

3.3.3 停车泊位挖潜

通过道路拓宽、利用建筑后退距离、占用少量绿化空间等措施，增加划线停车泊位 276 个。通过错时停车、利用公园绿地等地下空间建设公共停车库等挖掘停车泊位 308 个。同时，通过庭院空间序化等新增划线停车泊位 194 个。以上措施实施后，可新增停车泊位 778 个，加上现状泊位，可基本实现停车供需平衡。

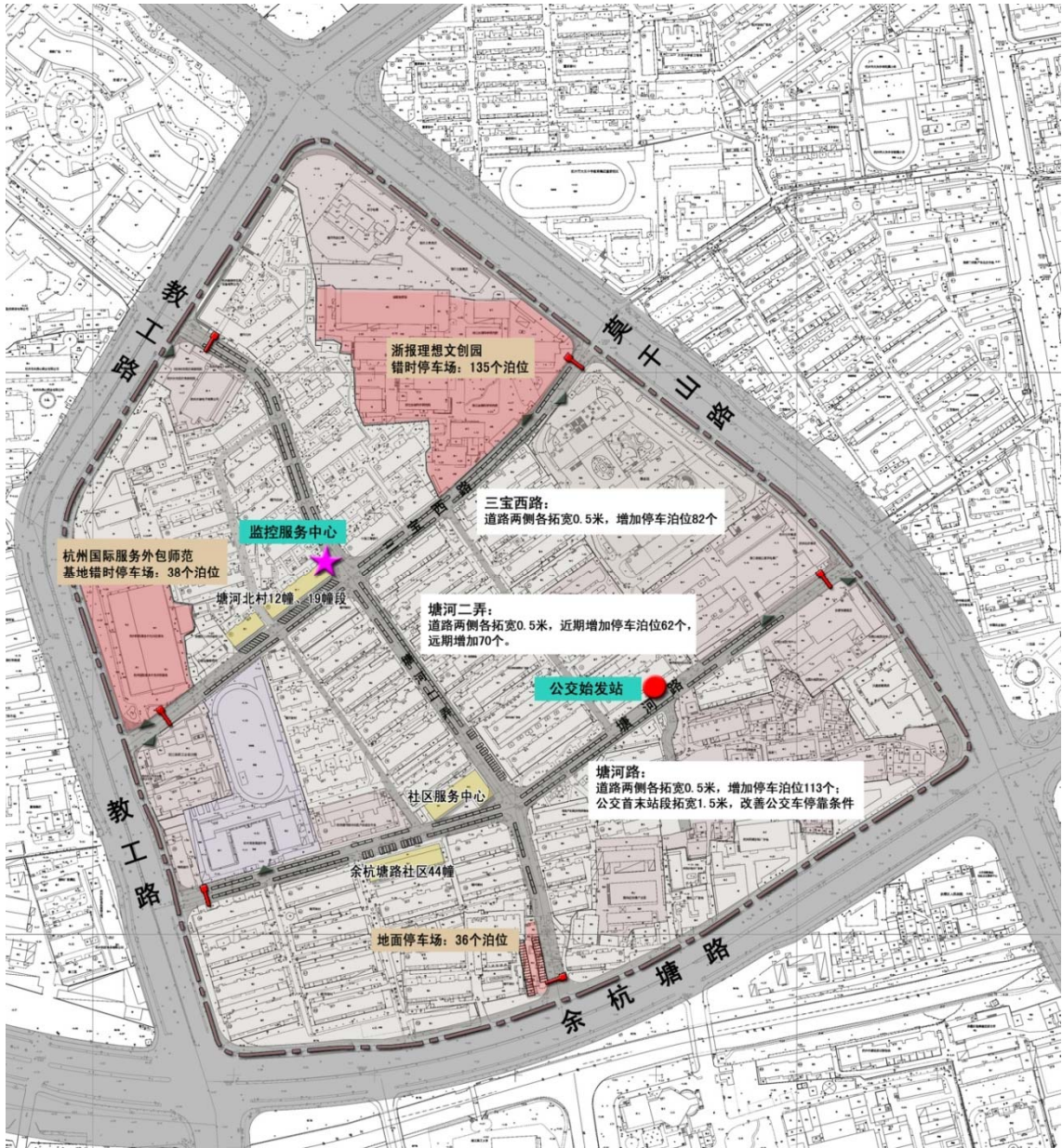


图 9 停车泊位规划方案总平面图

资料来源：杭州市交通研究中心夏斐提供

3.3.4 完善公共交通

在原塘河路上公交站点，实施港湾式改造，减少公共汽车停靠对道路通行能力的影响。为远期预留设置轨道交通接驳小巴停靠点 2 处，接驳地铁 2 号线沈塘桥站或幼儿师范站。推

进公共自行车进社区，增加 3 处公共自行车服务点，总体实现“小区内 300 m 范围内有公交车站，150 m 范围内有公共自行车点”的“邻里型公交社区”目标，提高公共交通出行的便捷性，改善居民的出行条件。

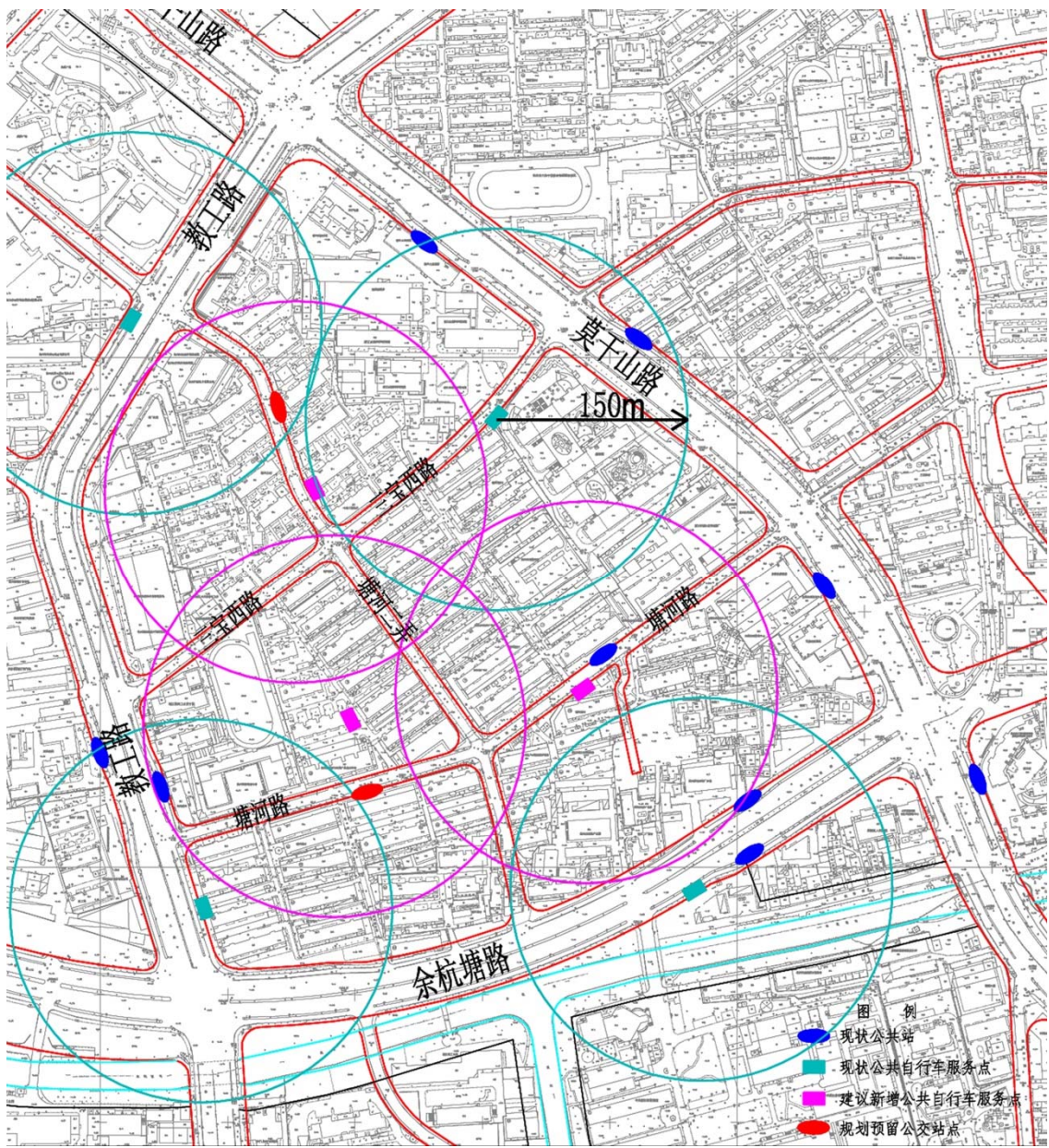


图 10 公共交通完善设计布局图

3.3.5 管理信息化建设

完善建立安防监控系统、停车场管理系统、诱导系统等管理信息系统。建立统一的监控指挥中心，增设 6 个治安岗亭，设置门禁道闸，组建联合共治队伍，实施综合管理。在小区主要路口设置显示屏，显示停车地图和车位信息，减少车主为找车位而在小区内的巡游交通，提升小区智能化管理水平。

3.3.6 完善其他配套设施

保障绿地率达到 25%以上。通过坚持大树一颗不毁原则、提升绿化品质、增加垂直绿化及屋顶绿化、增加亭廊及健身广场等休憩交流空间、规范自行车停车空间、改善人行道铺装等多种手段，为居民创建绿色、舒适、温馨的居住环境。



图 11 塘河路整治后街景一

资料来源：杭州市交通研究中心夏斐提供



图 12 塘河路整治后街景二

资料来源：小河街道提供

3.4 工作推进机制

3.4.1 街道为建设与管理主体，统筹推进推进

以往老居住小区历经了立面整治、庭院改善、截污纳管等多轮治理工程，存在工程建设单一、多次扰民、缺乏统一建设等问题。本项目确定小河街道为项目建设与管理的主体，能够更好地统筹协调小区内交通、市政、绿化等多项工作。

3.4.2 发挥街道特长，切实解决百姓困难

街道发挥其紧密联系群众的特点，依托社区力量，开展方案公示，通过“城管议事厅”、“教育实践活动”等多种方式紧密地同市民沟通解释，最真实地了解百姓困难与诉求。如居民强烈要求的改造垃圾房、修剪水杉树等细节问题都在整治工程中得以实现。

3.4.3 方案联席会议审查，立项审批下放区里

根据杭州市出台的《杭州市老居住小区交通综合治理指导意见》所规定的工作流程，本项目于2014年3月启动，委托专业设计单位编制方案；同年4月提交市治堵办，由市治堵办组织市交管局、市城管委、市财政局、市消防局、市公交集团等相关部门召开联席会议审查，以会议纪要作为项目区级立项、审批的依据；6月完成项目前期审批，进入施工阶段，大大缩减了项目前期办理流程和时间。

3.4.4 各级联动机制，保证工程进度与质量

对于施工过程中涉及雨、污水管道铺设等问题，区城管局、区住建局等部门会同街道共同协商提出解决方案。例如，在施工过程中出现居民停车问题，街道通过市治堵办与市交警多次对接，在余杭塘路及教工路部分路段设置了临时停车泊位，满足了施工期间小区居民的停车需求；为落实公共自行车租赁点和未来公交巴士接驳事宜，市公共自行车公司和公交公司多次到实地考察并落实方案。

3.4.5 建立长效管理，保证运行可持续性

街道组建了一支治安、停车管理队伍，对治理范围实施综合管理。在治理范围内由街道负责停车收费，实行新的杭州市统一停车收费标准，即小区内车辆包月为100元/辆，包年1100元/辆；外来车辆不足15分钟，免费；超出15分钟，按照每辆车4元/小时收取，12元封顶。同时推出人性化的亲情卡，对来小区看望父母的子女实行停车优惠。预计停车收费收入约为90万元/年，可基本实现运营收支平衡。

4 结语

老居住小区的综合治理从本质而言，不是简单的停车位增加、单行线组织，而是实现资

源的充分挖掘共享、有效的建设推进机制、可持续的长效管理以及政策资金保障等一系列由“交通治理”到“社会治理”的重要转变，从而实现以交通治理为抓手达到的住宅交通环境安全性与舒适性的提升。从技术措施方面，其主要改善途径是实现道路建设标准的提升、停车配建标准的提升、智能信息系统的完备、动静态交通的科学组织以及区域共治体系的建立；从工作机制方面，重点是要发挥街道在老居住小区治理中的主导作用，消除管理薄弱点，实现人、财、物资源有效利用；从政策保障方面，主要保障长效运行机制的收支平衡与可持续发展。

“一方膏贴不可包治百病”。我们在实践中也发现，不是所有老居住小区都具备综合治理的条件。对于利用零星地块插花建设的小居住组团、空间太局促没有实施效果的老居住小区，由于不具备实施条件，无法实现停车条件改善和交通环境提升。对该类老居住小区还需通过其他途径和方法来解决停车与管理难题。

(感谢杭州市交通研究中心夏斐提供案例的相关资料)

【参考文献】

- [1] 公安部/建设部. 停车场规划设计规范(试行)[R].1988.
- [2] 542 号 GB50180-93 城市居住区规划设计规范[S].

【作者简介】

匡力勤，女，杭州市综合交通研究中心，副总工兼所长，注册规划师。电子信箱：
klq1225@126.com