

专题研讨：我国城乡公共服务设施建设现状、问题及对策建议

实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴战略有效衔接，是全面落实“十四五”规划、提高农业农村现代化水平、实现共同富裕的战略选择。农村基础设施与基本公共服务作为缩小城乡差距、提高农村居民生活质量、改善农村生态环境的有力抓手，在推动乡村振兴进程中扮演着基础性、全局性的关键作用。为此，《国家治理》邀请来自北京师范大学、中共中央党校（国家行政学院）、中国人民大学等国内知名高校专家学者，针对当前城乡基础设施与基本公共服务发展现状与亟待补齐的空白、短板，以及今后需要进一步加强的重点改进方向展开研究，提出政策建议。

推进农村公共服务设施“往村覆盖、向户延伸、为民服务”

华中师范大学中国农村研究院教授 郝亚光

自党中央实施脱贫攻坚和乡村振兴战略以来，我国农村地区主要围绕党群服务、文化教育、医疗卫生、养老托幼等实施了成规模、体系化、标准化的公共服务设施建设。但对照实现中国式现代化的战略要求，并基于北京、山东、江西、湖北、广西、甘肃以及新疆等地的调研发现：我国农村公共服务设施建设取得显著成效的同时，农村公共服务设施建设在“往村覆盖、向户延伸、为民服务”方面仍然存在薄弱环节。

农村公共服务设施建设存在的问题表现

现有设施闲置化。一是农村人口数下降。随着城镇化加速推进、农村空心化问题日益显著，部分地区农村校舍等公共服务设施闲置现象较为严重。二是设施可及性不高。部分农村公共服务

设施布局不合理，如山东省莱西市、冠县等曾曝出将健身器材建在农田的现象。三是设施重复性建设。受错误政绩观的影响，部分农村的公共厕所存在重复建设、过度建设的现象。

设施使用低效化。一是服务功能有限。调研发现，部分农村虽然设置了医护室，但存在缺医少药的问题，难以实现分级诊疗。二是设施优化不够。部分农村公共服务设施适老化、适残化改造不足，难以满足农村特殊群体的服务需求。三是管理机制不畅。部分农村虽然设有文化活动室，但没专人负责，导致长期处于锁门状态。

设施运行难持续。一是设施配套不全。在推进厕改的过程中，部分农村因缺少化粪池等配套设施，导致公厕“建而难用、建而不用”。二是资源保障不足。部分农村养老机构、日间照料中心因缺少专业社工、志愿者以及资金保障，导致

运营困难。三是设施管护不力。部分农村未明确设施管护的主体、内容与标准，致使健身器材等农村公共服务设施长期“带病运行”，存在安全隐患。

实现农村公共服务设施“往村覆盖、向户延伸、为民服务”的对策建议

开展“回头看”行动，摸清设施建设底数。各地应对照党中央关于做好脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的要求，结合自身实际，开展农村公共服务设施建设“回头看”行动，以村民小组、自然村落、行政村为基本单元，摸清农村公共服务设施的建设底数，为公共服务设施的科学规划、

合理布局、精准嵌入提供有力支撑。

精准“对标对表”，明确设施整改方向。各地对标对表国家基本公共服务标准，检视当前农村公共服务设施在决策、投入、建设、运行管护等软硬件方面存在的短板弱项，明确长远发展方向和阶段性工作任务，彰显农村公共服务设施在促进人的全面发展、服务经济建设方面的功能。

打通“最后一公里”，提高设施服务效用。各地政府要坚持问计于民、问需于民，开展农村公共服务设施建设专题调研活动，充分征集农民群众在农村公共服务设施的功能需求、选点布局与运行维护等方面的意见和建议，以实现农村公共服务设施建设高质量发展。G

进一步提升城乡公共服务设施供给均等化水平

北京师范大学中国乡村振兴与发展研究中心主任、教授 张琦

我国城乡公共服务设施的基本状况

党的十八大以来，我国城乡之间基本公共服务设施建设取得迅猛发展，水、路、电、讯等生产生活服务设施基本实现城乡全覆盖。脱贫攻坚之后，自来水和民用电入户完成全民覆盖，通讯实现村级全覆盖。从交通方面来看，2022年末联络乡镇街村的地方支线四级以上等级公路里程516.25万公里，村级覆盖比重达到96.4%，构建了联通城乡的交通网络。

教育、医疗、养老等发展性公共服务设施实现了省、县、村立体化覆盖。以医疗设施为例，2022年末全国医疗卫生机构总数1032918个，其中医院36976个，基层医疗卫生机构979768个，专业公共卫生机构12436个。多元

化的公共医疗供给满足了不同地区不同群体的差异化需求。

文化、体育等文娱性公共设施逐步实现城乡一体化发展。2022年末，全国公共图书馆实际使用房屋建筑面积2098万平方米，比上年末增长9.6%；全国公共图书馆总藏量135959万册，比上年末增长7.8%；阅览室坐席数155万个，增长15.4%。城乡之间公共文化设施的完善促进文化资源共通共享，保障民众的文化权益。

进一步提升城乡公共设施供给均等化的思路

一是提升城镇的公共设施供给和人口规模匹配度。例如通讯方面来看，2022年底城市宽带接入用户41332.61万户，农村宽带接入用户仅

为17632.23万户，家庭层面还存在较大差异。整体来看，城乡公共设施的布局仍存在不均衡的问题。对此，应推进基本公共服务的均等化和标准化。在城乡范围内建立统一标准的基本公共服务，破除资源分配不均困境，保障民众享受最低限度的公共产品和服务。

二是提升乡村学校、医院对民众的吸纳能力，推动医疗和教育资源向农村地区流动。空心村和老龄化等现象加剧了农村发展的萎缩，政府虽然投资大量公共资源于农村教育和医疗，但这些公共设施多被闲置，造成公共资源浪费。对此，应以县城城镇化补短板强弱项为切入点，提升城镇综合承载能力。基于县域构建城乡教育、

医疗资源的共建共治共通共享机制，实现资源自由流动，提高利用效率和供给质量。

三是提升农村公共文化设施利用率与农民积极性。老年群体是农村的主要人群，图书馆等高层次的文化设施利用程度较低，与老年群体的需求不相匹配。对此，应以民众需求为导向规划公共服务设施。实际了解老年群体的需求，用差异化的公共产品供给取代普遍化的供给方式，提高资源效益。⑥

【注：文中数据由笔者整理所得，数据来源：国家统计局、《2022年我国卫生健康事业发展统计公报》、《中华人民共和国文化和旅游部2022年文化和旅游发展统计公报》】

破解农村基础设施与基本公共服务结构性矛盾

中国农业大学经济管理学院教授 王玉斌

农村基础设施与基本公共服务作为缩小城乡差距、提高农村居民生活质量、改善农村生态环境的有力抓手，发挥着基础性、全局性的关键作用。但当前农村基础设施与基本公共服务不健全、欠均衡、少规划、缺机制等结构性矛盾凸显，亟需高度重视并尽快采取措施。

农村基础设施与基本公共服务面临突出问题

农村基础设施与基本公共服务少规划缺机制。一是缺乏科学统一的顶层设计。农村基础设施建设缺乏统一清晰的区域性建设标准及长远科学的合理规划。同时，我国农村公共服务实行自上而下的供给决策机制，基础设施建设容易忽略农村居民的实际需求，缺乏上下衔接和整体统

筹，造成农村公共服务供给与农民需求不符，导致农村基础设施供给的匹配度与效率低下。二是农村基础设施及基本公共服务建设投入机制不完善。作为公共物品，农村基础设施的社会效益明显，但其投资需求较大，回报率低且回收周期长，其建设运维主要依赖政府投入为主、但是政府财政负担过重长期投入不足，又由于缺乏撬动和引导社会资本投入的体制机制，其它社会资本持续投入动力不足，整体投入规模有限。

农村基础设施不健全不均衡。一是传统基础设施供给不健全。虽然我国近年来，围绕农村基础设施建设投入了大量人、财、物力，但设施老旧、搭配不到位等现象仍然突出，同时存在“重建设，轻运营”和“有建无管”的问题。以农田水利设施为例，我国近60%的渠道是土渠，渗

漏、阻水等现象突出，小型农田水利设施建筑物完好率不足40%，难以发挥应有作用。二是农村基础设施建设区域分布不均衡。农村基础设施及公共服务的整体差序格局同经济发展水平高度一致，在空间上呈现“东—中—西”阶梯状递减态势。如东部发达地区的广东省农村自来水普及率、农村生活饮用水水质合格率接近90%，中部地区的湖南省农村集中式供水受益人口比例不到70%，西部地区集中式供水比例则更低。

农村基本公共服务不充分不完善。一是农村基本公共服务供给不充分。如医疗服务方面，农村医疗水平低、缺少能力强水平高的医护人员，据第六次人口普查数据，我国80%的医疗资源都在城市，但是全国只有一半人口居住在城市，实现城乡医疗服务均等化任重道远。二是现有农村基本公共服务内容不完善。当前农村公共服务的供给主要聚焦于水、电、气、路、房等层面，而文教卫设施、养老及医疗体系与城镇相比存在十分突出的差距，互联网普及率特别是接入和应用能力与城市相比差距巨大，第52次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2023年6月，我国城镇地区互联网普及率为85.1%，农村地区互联网普及率为60.5%，我国农村网民规模占网民整体的27.9%。

改善农村基础设施与基本公共服务的对策建议

完善系统化顶层设计。一是以需求为导向，科学规划布局。以符合新时期经济发展目标和农民生产生活实际需求为导向，统筹辖区内农村基础设施建设的层次性和地域性，科学制定规划及配套保障制度，在完成调查、规划、实施方案后进行整体规划布局。特别是对于区域性共建、共管、共享的农村基础设施，应科学选址、界定权责、分担成本，提高设施服务利用效率。二是坚持城乡设施一体化、公共服务均等化、因地制宜

差异化。对标现代化城市生产生活发展趋势，设定农村基础设施建设与基本公共服务完善标准，突出优先解决生产性、尽快破解生活性基础设施薄弱的问题，按照各地发展实际和区域特点，制定城乡一体化建设标准，分区、分类、分阶段推进。

构建多元化投资格局。一是发挥政府主导作用。单靠农民自身和社会力量难以解决农村基础设施建设资金问题，政府要加强投资支持力度，针对不同地区差异性调配资金投向，对农村地区水库、电网等的建设，可以通过完善地方财政资金划拨机制，保障水、电设施建设效果。二是创新多元投入体制机制。按照“谁投资，谁获利”原则，合理划分公共基础设施投资方受益范围，科学界定其责任与权限，鼓励村集体、农民及社会力量投资建设运维和管护，推进政府购买服务，实现“利润共享，风险共担”。对于农村垃圾处理基础设施建设，基层政府可发挥自身地理、产业优势吸引企业落户，或是通过税收、土地优惠政策等吸引社会力量参与相关基础设施建设投资。

瞄准现代化科技手段。一是加强农村互联网基础设施建设。农村基础设施与基本公共服务改善要走数字化、信息化之路，鼓励将农村无线网络建设纳入智慧乡村和数字农业建设范围，采用适应农村特点的信息终端、技术产品和移动APP，推进数字电视、自媒体平台、站点屏幕等智能便民服务终端硬件建设，提升农村基本公共服务供给水平和服务效能。二是深化“互联网+公共服务”改革。通过推动远程教育、在线医疗、文化共享等延伸到乡镇、村、户，依托信息化手段实现基本公共服务向农村下沉，加速推广普及“互联网+现代农业”新业态、新模式，培育一批可复制、带动效益明显的“村企店”应用态场。G

着力解决城乡公共服务设施建设中的突出问题

中国社会科学院农村发展研究所副研究员 罗万纯

党中央、国务院高度重视民生问题，不断加大社区治理、教育、医疗、养老、公共文化、体育等服务设施的财政投入力度，硬件设施不断得到完善，公共服务体系和服务标准不断得以提升，公共服务水平明显提升，较好地满足了民众日益增长的基本公共服务需求，有效地提升了民众生活的获得感、幸福感、安全感。但当前城乡公共服务设施建设中仍存在一些突出问题亟待解决。

我国城乡公共服务设施建设中的突出问题

一是城乡公共服务设施建设中财政的支持能力存在明显的区域差异性。由此导致了不同区域公共服务设施完善程度的巨大差异。基层调研发现，东北地区、西部偏远地区居家养老、学前教育等服务设施的完善程度明显落后于其他地区，农村地区公共服务设施的完善程度也普遍落后于城镇地区，尤其是医疗卫生方面，机构组织数量少、功能不齐全是主要问题，当前，农村居民就诊的主要场所是乡镇卫生院，普遍缺乏基本诊疗、急诊急救、远程医疗能力。

二是缺乏对特定群体层面的关注。调研发现，很多城市社区空地被改造成停车场，小区附近供老人、孩子等群体锻炼的场所和器材非常缺乏，在一定程度上影响了老幼群体参与锻炼的积极性，客观上也增加了这部分群体使用电子产品的时间，无疑会对其视力、身体健康、精神状况产生不利影响。

三是公共服务设施运营使用跟不上人口流动。基层调研发现，广大农村普遍存在着学校

撤点并校后被闲置、大部分农家书屋常年无人问津、一些养老机构床位长期闲置等现象，如何将这些公共服务设施进行有效整合，提高其利用效率，无疑将成为提高公共服务水平中需要重视和解决的关键问题。

加强城乡公共服务设施建设的对策建议

一是依据区域经济发展水平，优化财政支持结构。如加大对东北地区、西部偏远地区公共服务设施建设及运行的财政投入力度，为这些地区公共服务设施水平改善提供资金保障。同时，加大对乡镇卫生院的财政支持力度，为其配备必要的诊疗设备，注重医护人员的能力建设，提升其服务水平，为农村居民及时就近就医提供保障，并有效减轻其医疗费用负担。

二是加快完善满足特定群体需求的公共服务设施建设。加快整顿城镇社区停车问题，为老幼群体在小区附近开辟安全的锻炼场地，并配备适宜的体育锻炼器材，为其开展相应的体育锻炼创造条件，以避免其因无事可干而沉迷于电子产品，从而对身体造成危害。

三是创新公共服务设施建设运行机制。在财政支持能力有限的背景下，应以降低公共服务设施建设运行成本为目标，优化公共服务设施建设运行机制。首先，公共服务设施建设应避免大拆大建，引导各地尽可能对现有闲置资源进行改造升级。其次，应通过充分向市场主体购买服务的方式，解决部分公共服务供给不足问题，以弥补公共服务设施建设运行资金不足问题。⑥

城乡公共服务设施建设升级转型的若干建议

中共中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部教授 张孝德

经过40多年的改革开放，我国城乡公共服务设施的建设取得了巨大的成就。在二十大提出的以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的时代大背景下，我国的城乡公共服务设施建设，面临着从方向、理念、到服务功能的大转型：

首先，在生态文明导向下，城乡公共服务设施建设要向低碳、绿色、生态化转型。自十八大提出生态文明战略以来，我们在环境保护与治理领域，取得了重大突破。但到目前为止，我们对生态文明的认识与践行，仍主要停留在末端的治理上进行，生产、生活、文化、城市与乡村建设方面的源头治理做的还很不够。目前我国一些地方公共服务设施领域的建筑，缺乏生态、绿色、低碳的建设理念，而是为了追求宏大地标效应的面子工程，使这些公共建筑成为高能耗、高排放的建筑，甚至一些地方一般性的公共服务建筑也是如此。如何将低碳节能、新能源利用、绿色建筑等理念和标准纳入到城乡公共服务设施建造领域，我们面临巨大改进空间。在生态文明战略的导向下，将生态、低碳、新能源、绿色等理念和要求作为新标准置入到我国城乡公共服务设施建筑领域，是未来我国城乡公共服务设施建设必须予以重视与解决的方向性问题。

其次，要高度重视与加大城乡公共服务领域文化与精神内核的建设。物质与精神失衡也突出存在于城乡公共服务设施建设领域。现有的城乡公共服务设施空间规划、服务于物质性、商业性功能的，而服务于满足人民精神与文化需要的公共服务设施和空间严重不足。如作为明清古文

化宝地的山西，据文物部门统计，分布于当地乡村的古戏台有3719座，平遥古城内现存的也有158座明清戏台。这些数据说明，中华民族是一个高度重视文化与精神生活的民族。同时也值得我们反思，在目前物质主义盛行的趋势下，需要我们高度重视满足人民的文化与精神滋养的供给，未来的城乡公共服务设施建设重点也需转向人民更加需要的文化与精神滋养的服务上。如何最大限度满足城乡人民的文化与精神需要，应成为未来我国城乡公共服务设施建设领域的战略重点。

第三，城乡公共设施建设要坚持人民至上的理念，加大为群众日常生活服务供给。进入21世纪以来，追求高大上的现代化城市建设成为城市化的发展潮流，这个潮流到今天为止仍热度不减。大型超市、大型商圈、大型商业综合体的崛起，使原有的充满着生活气息服务老百姓日常生活的小卖店、杂货铺、小饭店、游商小贩、地摊、菜市场等传统商业空间、商业服务不断地被挤出，城市发展开始变得不“接地气”。鉴于此，需要我们进一步本着人民至上的理念，推动未来我国城市公共服务设施规划与建设更加关注人们日常生活需要的服务，让未来更多城市公共服务，进入到市民日常生活需要的胡同、街道、社区之中。让我们城市成为有温度、有人情、有烟火气的，使寻常百姓有保障安心生活的城市。

第四，要按照城市与乡村所具有不同的生活、文化、历史、社会、自然等禀赋，让城乡的公共服务设施建设沿着各有特色、能够充分彰显

中国文化特色的方向进行。千城一面、缺乏特色、简单模仿西方是目前我国城市建设存在的问题。在城市的公共服务设施建设上,也存在同样的问题。在党的二十大深刻阐释了中国式现代化的中国特色和本质要求的背景下,如何让我们城市公共服务设施建设更具有中国文化禀赋的特

性、更具有地方文化的特色,是未来值得关注的问题。此外对于乡村公共服务设施建设,除了继续解决城乡公共服务设施均等问题之外,还要避免以建设城市的思维搞乡村建设,要尊重与读懂乡村特有的历史与文化禀赋,让乡村的公共服务设施更具有自己的特色。G

建设以人民为中心的嵌入式社区服务设施

中国人民大学公共管理学院教授 马亮

2023年11月,国务院办公厅转发国家发展改革委发布《城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》,提出要加快建设一批试点项目,进一步推动《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》贯彻落实。这使嵌入式服务设施的概念深入人心,也为推动社区治理现代化、推动公共服务设施建设完善明确了方向。

社区承载着各种公共服务与生活类服务,需要满足居民在托育、就业、养老、助残等方面的服务需求。近年来,我国大力推动“一刻钟生活圈”,建设完整居住社区,在社区引入家政服务,都在把社区作为各类服务提供的基本单元,着力夯实社区服务基础能力。建设社区嵌入式服务设施,既有助于打造足不出门的社区服务,也有利于提供家门口的工作机会。居民特别是行动不便的老人、儿童和残障人士可以就近得到各类服务,这将极大地提升他们的幸福感。社区服务设施提供的就业机会,也会吸引人们就近工作,并推动农村外出务工人员市民化。

“嵌入”是一个重要概念,指你中有我、我中有你的一种状态,使服务设施与社区融为一

体。嵌入意味着双向互嵌,既使服务设施嵌入社区,也让社区融入服务。因此,建设社区嵌入式服务设施,不是另起炉灶,推倒重来,而是要利旧改造,最大化利用社区公共空间,为各类服务设施提供拓展空间。嵌入不仅是硬件基础设施在社区空间的嵌入,也指这些服务设施的运营管理与服务提供等方面的柔性嵌入。因此,要准确理解和把握嵌入的概念,才能真正做好社区嵌入式服务设施的建设工作。

建设社区嵌入式服务设施,要充分挖潜,最大化利用社区空间,使过去废弃闲置的空间能够焕发生机。要特别关注社区服务的综合体建设,将各类服务设施一体化建设。比如,北京市一些街道和乡镇提出共生社区的概念,对单位大院和胡同小院进行空间改造与功能升级,使各类居民都能够得到照顾,达到社区居民的和谐共生。

嵌入式服务设施建设关乎居民福祉,应坚持以人民为中心,充分发挥人民群众的聪明才智。要在社区服务设施的规划、立项、建设、运营和评估等环节广泛吸纳民意,使其成为践行全过程人民民主理念的重要载体。比如,成

都市积极推动社区参与式预算，2018年出台《关于创新城乡社区发展治理经费保障激励机制的意见》，建立社区保障资金，保障居民对资金使用的议事决策、评价监督等权利。这使社区保障资金的使用更加符合居民需求，也能够更好地得到居民监督。

要充分考虑居民需求，切实从居民需求出发设计和建设社区嵌入式服务设施。城市社区的形态多种多样，不同规模、区位和类型的社区，对服务设施的需求不同。比如，老龄化程度较深的社区应更多侧重以服务老年人为主的设施建设，聚焦老年人需要的家政、康养等方面。再如，以年轻人为主的成长型社区，则应关注他们对就

业、社交、托育等方面的需求，打造适合他们的社区服务设施。

社区是一个共同体，要在嵌入式社区服务设施建设过程中谋求居民利益的最大公约数。每个居民对社区服务设施的诉求不同，甚至是众口难调。这就需要通过社区协商议事机制来进行有效协调，使服务设施得到最大多数人的支持，满足最大多数人的需求。

社区服务设施不能有条件不建设，也不能没条件硬建设，导致设施不达标或资源浪费。在加强各个社区自身建设服务设施的同时，也需要进一步做好“一刻钟”生活圈，促进社区服务设施的互联互通与开放共享。G

优化城乡公共产品供给和配置机制

武汉大学经济发展研究中心教授 成德宁

基础设施和公共服务是为满足人们共同需要、维护公共利益、促进人自由而全面发展的公共产品，是社会赖以生存和发展的基础。随着经济社会的发展、收入水平的提高，我国开始由生存型社会向发展型社会过渡，人们对基础设施和公共服务等公共产品的需求预期还会持续不断地增长。为了增加公共产品供给的数量和质量，优化公共产品供给结构和空间配置，为人民创造更加美好生活，我国需要着重从以下两个方面，优化城乡基础设施和公共服务的供给和配置。

构建“政府保障基本需求、市场提供多样化选择”的公共产品供给和配置新机制

随着我国经济社会的发展和社会结构的转变，民众对公共品的需求呈现出个性化、多样化

和分层化的特征，处于不同经济和社会地位的民众对公共品需求存在着较大的差异。在保障公平的前提下，满足多样化的公共品需求，政府和市场应扮演互相补充的角色。政府主要以追求公平为目的，工作重点在于为民众提供普惠性的公共服务，保障基本需求，而市场则以追求效率为目的，充分发挥其灵活性，为民众提供多样化的公共服务选择，两者相互补充，共同为民众提供公共品。例如，为了保障民众的住房需求，解决我国当前房价过高的问题，我国需要构建保障性住房体系和商品房体系。政府的职责应放在保障性住房规划和建设上面，保障民众能够获得保障性住房，满足基本的住房需求。而商品房建设则交给市场，在满足民众基本住房需求的条件下，政府没有必要对商品房价格进行限制和干预（实际上，在供求不平衡的情况下，单纯的价格限制，

虽然能够阻止房屋名义价格的上涨，但很可能带来房屋质量的降低，实际上不会真正起到抑制房价的作用），而是放开市场，让民众到市场以自己愿意支付的价格去购买商品房来满足其更高水平的住房需求。

根据人口变化的新趋势来规划和配置公共产品，实现人口与公共产品的空间匹配

目前我国正处在人口变化和经济活动空间布局大调整的时期，城乡和地区之间人口流动活跃，区域人口增减分化趋势明显。在配置基础设施和基本公共服务时，要把握区域人口增减分化的新趋势，前瞻性地规划和配置好城乡之间、地区之间公共产品的类型和水平，以更好地实现人口与公共产品的空间匹配。

我国要根据人口增长的新趋势，前瞻性地规划基础设施和公共服务供给数量和类型。随着我国人口再生产模式的转变，生育率水平和人口增速下降，这意味着我国人口增长出现了转折性的变化。在人口不断增长的背景下，对基础设施和公共服务进行适度超前的规划和建设是合适的，因为即便短期内基础设施和公共服务设施没有得到充分利用，随着人口和需求增长，基础设施和公共服务设施闲置问题也会很快得到解决。但在人口进入负增长通道后，我国在基础设施和公共服务设施规划和建设上要更加谨慎，更加精准。要把人口作为配置基础设施和公共服务的基本依据，做好人口发展规划，并把人口发展规划落实到各项社会经济发展规划和决策之中。

要根据人口流动和再分布的趋势来规划和配置城乡之间公共品的类型和水平，以更好地实现人口与公共品的空间匹配。第一，要根据城乡学龄人口变动趋势，优化配置城乡间教育资源的类型与水平。自改革开放以来，我国人口跨城乡和区域流动日益活跃。在这些流动人口中，相当一

部分已经从暂时性的人口循环流动向永久性的人口迁移转变。许多中西部农村地区的农民工携带子女迁移到城镇地区工作居住和生活，流动人口在城镇“常住”趋势不断增强，这一方面导致农村地区学龄人口不断减少，一些中、小学校因生源不足而被闲置或废弃；另一方面导致许多大城市由于大量人口的流入，学龄人口激增，出现幼儿“入园难”、学龄人口“入学难”等现象。因此，各地政府应根据学龄人口变动的趋势，前瞻性地规划和配置教育资源。在农村地区，不宜再建设分散布局的、小规模的中小学校，而应集中资源，为每个乡镇建设一所规范的寄宿制中小学。寄宿制中小学的建设，既可以让偏远地区的孩子避免上学路途上的奔波之苦，又有利于引进优质师资队伍、提高农村地区教学质量。在城市地区，则要落实新建小区配套规划建设幼儿园、中小学等教育配套设施的政策，加大中小学、幼儿园的建设力度，缓解城市地区幼儿“入园难”、学龄人口“入学难”问题。

第二，要根据城乡人口老龄化的趋势，优化配置城乡养老设施和服务。目前我国正处在人口老龄化阶段，农村地区由于大量青壮劳动力流入城镇，实有人口的老龄化程度比城镇地区更加严重，加上农村地区空巢家庭数量快速增长，传统家庭养老功能也在弱化，农村居民对社会化的养老服务 and 养老基础设施的需求不断增加，但目前我国大部分农村地区养老服务设施还十分短缺，服务体系也不健全，不能很好地满足农村老龄人口的需求。因此，政府在农村地区除了建立和完善农村养老社会保障体系和新型合作医疗制度外，可以考虑利用许多农村地区闲置的校舍，将其改造为养老服务设施或老年人活动场所，弥补农村养老服务设施不足的“短板”。^①

责编：李懿 / 美编：石玉