

国土空间规划背景下乡镇公共服务设施配置标准适用性研究

杨翱翔

阜阳市城乡规划设计研究院有限公司 安徽 阜阳 236034

【摘要】：国土空间规划体系下，乡镇公共服务设施配置需兼顾均等化与精准化，现有配置标准在乡镇场景的适用性存在显著适配短板。明确适用性核心内涵，厘清国土空间规划对标准的适配要求，破解标准与乡镇地域特质、人口结构、发展需求的错配问题，是优化乡镇公共服务供给的关键。通过构建适配乡镇差异化特征的配置标准体系，可提升公共服务资源利用效率，为城乡融合发展与乡村振兴战略落地提供有力支撑。

【关键词】：国土空间规划；乡镇公共服务设施；配置标准；适用性

DOI:10.12417/2811-0722.26.03.041

引言

国土空间规划的全面推进重塑了城乡空间发展格局，乡镇作为城乡衔接的关键节点，其公共服务设施配置质量直接关乎区域发展均衡性与居民生活品质。当前乡镇公共服务设施配置标准多沿用城市框架或通用范式，与乡镇自然地理特征、人口流动变化、产业发展定位的契合度不足，导致设施供给与实际需求脱节、资源配置低效等问题凸显。厘清配置标准适用性的核心要义，探寻适配国土空间规划要求与乡镇发展实际的优化路径，对补齐乡镇公共服务短板、推动城乡协调发展具有重要现实意义，为深入探讨相关问题构建坚实基础。

1 国土空间规划背景下乡镇公共服务设施配置标准的适用性内涵与核心要求

乡镇公共服务设施配置标准的适用性核心，在于精准匹配乡镇发展实际与居民需求，实现设施供给与需求的动态平衡。其内涵既涵盖与乡镇自然地理、经济水平、产业结构的适配，也包括契合居民对教育、医疗、文化、养老等公共服务的多元诉求^[1]。本质上，适用性体现为标准在乡镇场景的可操作性与有效性，既能为设施规划建设提供清晰指引，又能规避标准失衡引发的资源浪费或需求缺口问题，保障公共服务资源合理分配与高效利用。国土空间规划强调“多规合一”与空间统筹，对标准提出多维度适配要求：空间布局需衔接开发边界、生态红线等管控要求，功能定位要契合乡镇区域分工并优化设施类型规模，发展导向应融入低碳智能理念提升设施可持续性。而乡镇人口规模小、分布散、经济水平差异大、产业以农业为主的特质，又从规模效应、资金保障、需求类型等方面对标准的灵活性与针对性形成内在约束。

2 国土空间规划背景下乡镇公共服务设施配置标准的适用性困境剖析

2.1 配置标准与乡镇地域发展特征的适配偏差问题

现有乡镇公共服务设施配置标准多借鉴城市标准或采用统一的通用标准，未能充分考量乡镇地域发展特征的差异性，导致适配偏差问题较为突出。在山区乡镇，地形地貌复杂、交

通不便，居民点分布零散，而现有配置标准多以集中居住的城镇模式为基础设定服务半径，使得部分偏远村落居民难以便捷获取公共服务；在平原农业乡镇，农业生产活动频繁，对农业科技服务、农产品仓储物流等设施需求迫切，但现有标准中此类设施的配置要求较为缺失或不完善。同时，不同经济发展水平的乡镇在设施建设资金、运营管理能力上存在差距，统一的配置标准未能兼顾经济薄弱乡镇的实际承载能力，要么导致设施建设滞后，要么造成建成后因运营成本过高而闲置。

2.2 配置标准与乡镇人口结构变化的衔接滞后问题

随着城镇化进程推进与人口流动加剧，乡镇人口结构呈现出老龄化、空心化、季节性流动等显著变化，而现有公共服务设施配置标准未能及时衔接这些变化，导致供给与需求错配^[2]。在人口老龄化严重的乡镇，老年人口对养老服务、医疗保健等设施的需求激增，但现有配置标准中养老机构床位数、社区养老服务设施面积等指标普遍偏低，难以满足老年群体的实际需求；在空心化明显的乡镇，青壮年人口大量外流，学龄儿童、劳动年龄人口减少，原有按照固定人口规模配置的中小学、文化活动中心等设施出现资源闲置，而留守老人、儿童的特殊服务需求又未能得到充分覆盖。此外，部分乡镇因旅游、季节性农业生产等出现人口季节性集聚，现有配置标准无法应对这种临时性的公共服务需求高峰。

2.3 配置标准与国土空间规划目标的协同不足问题

国土空间规划以促进城乡融合、区域协调、绿色发展为核心目标，但现有乡镇公共服务设施配置标准与这些目标的协同性不足，未能形成发展合力。在城乡融合发展方面，配置标准未能有效衔接城乡公共服务一体化要求，乡镇公共服务设施在质量、规模、服务水平上与城市存在较大差距，难以吸引人口回流和资源下沉；在区域协调发展方面，相邻乡镇之间的公共服务设施配置缺乏统筹考量，存在重复建设或服务盲区，未能实现资源共享与优势互补，例如部分乡镇均建设小型卫生院，医疗资源分散且水平有限，无法形成区域医疗服务合力。在绿色发展方面，配置标准对公共服务设施的绿色建筑标准、低碳运营要求等体现不足，与国土空间规划中的生态环境保护目标

衔接不畅。

3 乡镇公共服务设施配置标准适用性困境的成因探析

3.1 标准制定阶段对乡镇差异化需求考量欠缺

在乡镇公共服务设施配置标准的制定过程中,对乡镇差异化需求的考量存在明显欠缺,这是导致适用性困境的重要源头。标准制定多以宏观层面的政策导向为主要依据,缺乏对不同类型乡镇的实地调研与深入分析,未能系统梳理山区、平原、沿海等不同地域特征乡镇,以及农业型、工业型、旅游型等不同产业类型乡镇的公共服务需求差异。制定主体较为单一,多以政府部门为主导,缺乏对乡镇居民、基层管理者、专业技术人员等多元主体的意见征询,导致标准未能充分反映基层实际需求。此外,标准制定过程中对乡镇发展的动态性预判不足,未能充分考虑人口流动、产业转型等未来发展趋势,使得标准从制定之初就存在滞后性。

3.2 规划实施过程中标准动态调整机制缺失

规划实施过程中,乡镇公共服务设施配置标准的动态调整机制缺失,导致标准难以适应乡镇发展的动态变化,进一步加剧了适用性问题。现有标准多为静态标准,一旦发布实施,往往长期未进行修订完善,无法及时响应国土空间规划调整、乡镇发展战略转变、居民需求升级等带来的新变化^[3]。缺乏科学的标准评估机制,未能定期对标准的实施效果进行跟踪监测,无法准确掌握标准在实际应用中存在的问题与不足,也就难以针对性地开展调整优化工作。同时,标准调整涉及多个部门的协调配合,现有协调机制不完善,导致调整流程繁琐、效率低下,即使发现标准存在不适配问题,也难以快速推进修订工作。

3.3 多元主体参与标准优化的协同机制不完善

多元主体参与标准优化的协同机制不完善,导致标准优化缺乏足够的动力与合力,难以有效破解适用性困境。乡镇公共服务设施配置标准的优化涉及政府部门、市场主体、社会组织、居民等多个主体,但现有机制下,各主体的参与权限与责任划分不清晰,协同配合不足。政府部门之间存在职能交叉或壁垒,在标准优化过程中难以形成工作合力,例如教育、医疗、民政等部门分别负责相关领域的设施配置,缺乏统筹协调。市场主体与社会组织的参与积极性未能充分调动,缺乏有效的激励机制引导其参与标准的调研、制定与优化工作。居民作为公共服务的直接受益者,缺乏便捷的意见表达渠道,其需求难以有效传递到标准优化过程中,导致标准优化脱离实际需求。

4 国土空间规划背景下乡镇公共服务设施配置标准的适配优化路径

4.1 构建基于乡镇差异化特征的弹性配置标准体系

构建基于乡镇差异化特征的弹性配置标准体系,是提升配置标准适用性的核心路径。按照地域特征、产业类型、经济发

展水平、人口规模等维度,对乡镇进行科学分类,针对不同类型乡镇制定差异化的配置标准。对于山区、偏远乡镇,适当放宽服务半径要求,增加小型化、分散化的公共服务设施配置类型,保障居民基本服务可及性;对于农业主导型乡镇,强化农业技术推广、农产品检测、农村电商服务等特色设施的配置要求;对于经济发达乡镇,提高设施配置的质量标准与智能化水平,满足居民高品质服务需求。在标准中引入弹性指标,允许乡镇根据自身实际情况在一定范围内调整设施规模与类型,增强标准的灵活性与可操作性。

4.2 建立衔接国土空间规划的标准动态调整机制

建立衔接国土空间规划的标准动态调整机制,确保配置标准与乡镇发展动态适配。将公共服务设施配置标准的修订纳入国土空间规划的编制与更新流程,同步开展标准评估与调整工作,实现规划与标准的协同推进。建立常态化的标准实施效果评估机制,依托大数据、遥感监测等技术手段,对乡镇公共服务设施的使用效率、居民满意度、供需匹配度等进行定期监测与评估,精准识别标准存在的问题。根据评估结果与国土空间规划的调整方向,明确标准调整的触发条件、调整流程与责任主体,简化调整审批环节,提高标准调整的效率,确保标准能够及时响应乡镇人口结构变化、产业转型、空间布局优化等新需求。

4.3 完善多元主体协同参与的标准优化实施机制

完善多元主体协同参与的标准优化实施机制,凝聚标准优化的合力。建立政府部门牵头、多主体参与的标准优化工作平台,明确各部门的职责分工,加强教育、医疗、民政、规划等部门之间的沟通协调,统筹推进标准的调研、制定与修订工作。健全公众参与机制,通过听证会、问卷调查、线上征询等多种形式,广泛收集乡镇居民的服务需求与意见建议,将居民需求充分融入标准优化过程^[4]。引入市场主体与社会组织参与标准的实施与评估,鼓励其发挥专业优势,为标准优化提供技术支撑与实践经验,同时通过税收优惠、补贴奖励等激励措施,调动其参与公共服务设施建设与运营的积极性,提升标准实施的效果。

5 乡镇公共服务设施配置标准适配优化的实践保障举措

5.1 强化规划编制与标准实施的衔接监管力度

强化规划编制与标准实施的衔接监管力度,为配置标准的有效落地提供保障。在乡镇国土空间规划编制过程中,将优化后的公共服务设施配置标准作为核心内容,明确设施的布局位置、建设规模、服务范围等要求,确保规划与标准无缝衔接^[5]。建立专项监管机制,组建由规划、建设、民政、教育等多部门组成的监管小组,对乡镇公共服务设施建设项目的规划审批、建设施工、竣工验收等环节进行全程监管,确保项目严格按照

配置标准实施。加强对标准实施过程的动态监管,对未按标准建设、擅自改变设施用途等行为进行严肃查处,保障配置标准的权威性与严肃性,确保公共服务设施建设能够切实满足乡镇居民需求。

5.2 搭建跨部门协同推进的资源整合保障平台

搭建跨部门协同推进的资源整合保障平台,破解标准实施过程中的资源约束问题。整合政府各部门的公共服务资源,统筹调配资金、土地、人才等要素,优先保障乡镇公共服务设施建设需求。建立跨部门的资金保障机制,整合各类财政专项资金,加大对乡镇公共服务设施建设的投入力度,同时引导社会资本参与设施建设与运营,拓宽资金来源渠道。搭建人才共享平台,鼓励城市优质公共服务机构的专业人才下沉乡镇,通过挂职、培训、技术指导等方式,提升乡镇公共服务设施运营管理团队的专业水平。建立资源共享机制,推动相邻乡镇之间、城乡之间的公共服务设施互联互通、资源共享,提高资源利用效率,降低设施建设与运营成本。

5.3 健全标准优化效果的动态评估反馈机制

健全标准优化效果的动态评估反馈机制,持续提升配置标

准的适用性与实施效果。构建科学的评估指标体系,涵盖设施服务可及性、居民满意度、资源利用效率、与规划目标契合度等多个维度,全面评估标准优化后的实施效果。采用定量与定性相结合的评估方法,通过实地调研、数据统计、访谈座谈等方式,收集相关数据与信息,对评估指标进行量化分析与综合研判。建立评估结果反馈与应用机制,将评估结果及时反馈给标准优化工作平台与相关部门,作为标准进一步调整优化的重要依据。同时,定期向社会公开评估结果,接受社会监督,确保标准优化工作透明、规范,推动乡镇公共服务设施配置水平持续提升。

6 结语

本文围绕国土空间规划背景下乡镇公共服务设施配置标准适用性展开研究,明确了适用性内涵与核心要求,剖析了当前存在的适配偏差、衔接滞后等困境及成因,提出了差异化弹性标准体系、动态调整机制等优化路径与实践保障举措。研究成果可为提升乡镇公共服务设施配置科学性、推动城乡融合发展提供有益参考。未来乡镇公共服务设施配置需持续紧扣国土空间规划要求,立足乡镇发展实际,不断优化完善配置标准,切实保障居民公共服务需求。

参考文献:

- [1] 王旭东.国土空间规划背景下安徽省村庄规划数据库建设研究[J/OL].智能城市,2025,(12):94-97[2025-12-31].
- [2] 谢绍武.基于大数据分析的智能城市国土空间规划[J/OL].中国城市规划知识仓库,1-3[2025-12-31].
- [3] 欧圆懿.国土空间规划视角下的韧性城市构建策略[J].智能建筑与智慧城市,2025,(12):42-45.
- [4] 陈志毅,徐露.基于国土空间规划的城乡公共服务设施均等化配置[J].大众标准化,2025,(20):88-90.
- [5] 张璇,赵姝.国土空间规划背景下公共服务设施专项规划编制的几点思考[J].资源与人居环境,2025,(05):28-31.