

公平导向下低收入社区公共服务均等化的政策工具创新与制度保障

马羚熔

美国圣菲塔大学, 美国·科罗拉多州 博尔德

摘要: 在社会经济快速发展背景下, 公共服务均等化是实现社会公平与共同富裕的关键。当前低收入社区在教育、医疗等方面面临资源短缺、质量偏低等问题, 显著落后于优质社区, 加剧了社会不平等。为破解这一困境, 需推动政策工具创新与制度保障协同发力。应建立需求响应机制, 精准识别居民服务需求; 借助数字赋能平台提升供给效率与透明度; 推行多元协同治理, 发挥政府主导、市场高效、社会贴近优势。同时, 健全法律规范、财政投入、监督评估与权责配置等制度体系, 确保政策有效落地。通过系统性改革, 推动低收入社区公共服务水平提升, 缩小城乡与区域差距, 促进社会公平与可持续发展。

关键词: 公共服务; 政策工具; 制度保障

Policy tool innovation and institutional guarantee for equalization of public services in low-income communities under the guidance of fairness

Ma Lingrong

University of Santa Fe, USA, Colorado, Boulder

Abstract: In the context of rapid socio-economic development, equalization of public services is the key to achieving social equity and common prosperity. Currently, low-income communities are facing problems such as resource shortages and low quality in education, healthcare, and other areas, significantly lagging behind high-quality communities and exacerbating social inequality. To solve this dilemma, it is necessary to promote the coordinated efforts of policy tool innovation and institutional guarantee. A demand response mechanism should be established to accurately identify residents' service needs; Utilize digital empowerment platforms to enhance supply efficiency and transparency; Promote diversified collaborative governance, leverage the advantages of government leadership, market efficiency, and social closeness. At the same time, we will improve the institutional system of legal norms, financial investment, supervision and evaluation, and allocation of rights and responsibilities to ensure the effective implementation of policies. Through systematic reforms, promote the improvement of public service levels in low-income communities, narrow the urban-rural and regional gap, and promote social equity and sustainable development.

Keywords: Public services; Policy tools; Institutional guarantee

0 引言

在城市化进程加快背景下, 低收入社区在教育、医疗、基础设施及文化服务等方面明显滞后, 公共服务获取存在显著不均, 制约居民发展与社会和谐。实现其公共服务均等化, 既是促进社会公平的现实需求, 也具有重要理论价值, 有助于完善现有理论对特殊群体的关注不足。研究从公平维度出发, 兼顾机会、过程与结果公平, 全面分析低收入社区人口、经济与服务需求特征, 探索数字技术赋能、社会资本参与等政策工具创新, 并强调构建包括法律

保障、财政投入与监督评估在内的制度体系, 以确保政策有效实施, 推动低收入群体持续获得均等化服务, 缩小贫富差距, 促进社会公平与稳定。

1 公共服务均等化内涵

公共服务均等化旨在保障公民无论地域、民族或收入差异, 均能平等享有教育、医疗、社保和基础设施等服务, 体现为起点、过程与结果公平。起点公平强调入学、就医等机会均等; 过程公平要求资源配置程序公正, 防止权力干预; 结果公平追求服务质量相对均衡。衡量标准涵盖投

人、产出及结果。然而，现实面临多重挑战：区域发展失衡导致投入差距，人口流动加剧城乡资源错配，供给机制单一制约服务效率，社会参与不足，监管缺位影响资金使用与服务质量，亟需完善机制以提升均等化实效。

2 低收入社区现状分析

2.1 人口特征

低收入社区人口呈现老龄化、教育水平偏低及家庭结构脆弱等特点。老年人口占比高，部分社区60岁以上人群达30%以上，医疗养老需求迫切，经济来源单一。居民整体受教育程度低，超50%仅有初中及以下学历，就业多集中于保洁、保安等低技能岗位，收入微薄。家庭结构中单亲和多子女家庭比例较高，分别面临抚养压力与经济负担，生活较为困难。

2.2 资源短板

低收入社区在基础设施、住房和公共服务方面普遍薄弱。公共交通线路少、站点偏远，居民出行耗时费力；道路破损，存在安全隐患。住房多为老旧房屋，质量差、面积小，人均不足15平方米，居住拥挤。医疗设施简陋，缺乏专业设备与人员，居民就医困难；文化娱乐场所匮乏，缺少图书馆、电影院等设施，精神生活单调。

2.3 服务缺口

低收入社区在医疗、教育和就业服务方面存在明显短板。医疗资源匮乏，药品供应不足，专业人才缺乏，居民常需辗转大医院进行常规检查，耗时耗力。教育方面，师资薄弱，教学质量偏低，课外拓展机会稀缺，学生难以获得艺术、科技等优质教育资源。就业服务不完善，缺乏信息平台与职业培训，导致有就业意愿者技能不足，超30%居民面临就业困境。

2.4 区域差异

不同地区低收入社区在人口结构、资源条件和服务供给上差异显著。经济发达地区多集中于城市边缘，以外来务工人员为主，面临住房、教育及公共服务受限等问题；欠发达地区则基础设施落后，医疗教育资源匮乏，居民出行与就医困难。城乡之间亦存在明显差距：城市低收入社区虽配套相对完善，但生活成本高、就业压力大；农村则经济滞后，收入依赖农业，水平低且不稳定，年收入可能仅为城市居民的三分之一^[1]。

3 政策工具传统模式

3.1 供给主导型

供给主导型是公共服务均等化政策的传统模式，政府依自身规划决定服务的种类、数量和质量，较少考虑民众

实际需求。以教育为例，政府按统一标准建设学校、配置师资与课程，难以满足少数民族地区对民族语言文化课程的需求；在医疗卫生方面，政府侧重建设大型医院，而偏远农村更需基层卫生所提供基本医疗与预防服务，导致资源配置与实际需求错配。该模式虽具资源调配优势，但缺乏灵活性与精准性。

3.2 财政转移支付

财政转移支付是实现公共服务均等化的重要工具，通过将资金从发达地区向欠发达地区转移，缩小地区间公共服务差距。它分为一般性转移支付和专项转移支付：前者不指定用途，由地方政府自主用于教育、医疗等领域，增强财政能力；后者规定资金用途，如用于农村义务教育基础设施建设。近年来我国转移支付规模持续扩大，2023年中央对地方转移支付达数万亿元，有力支持了公共服务均等化。但实施中仍存在分配标准不够科学等问题，部分真正需要资金的地区未能获得充分支持，而经济较好地区可能获得较多资金，影响政策公平性与效率。

3.3 行政指令调控

行政指令调控是政府通过行政权力直接干预公共服务供给的手段，具有强制性和权威性，能快速推动服务实施。在城市规划中，政府规定住宅区须配套建设幼儿园、卫生服务中心等设施；在环保领域，要求企业节能减排、治理污染。此类调控虽见效快，但缺乏灵活性，难以适应地区差异和动态需求，且过度依赖可能抑制市场机制和社会力量参与，影响公共服务的效率与质量。

3.4 实施局限性

供给主导型、财政转移支付和行政指令调控等传统政策工具在促进公共服务均等化中存在明显局限。供给主导模式忽视需求差异，导致服务供需脱节和资源浪费；转移支付资金分配不科学，监管不足易致挪用，地方政府可能虚报以获取资金；行政指令缺乏弹性，难以适应地区差异，执行成本高，且过度干预抑制社会与市场参与，影响服务创新与效率。因此，亟需探索新型政策工具，提升公共服务的公平性与效能^[2]。

4 政策工具创新路径

4.1 需求响应机制

需求响应机制是公共服务政策创新的关键，强调以居民实际需求为导向，打破传统自上而下的供给模式，构建双向互动体系。通过线上线下结合的方式收集意见，如社区平台、问卷调查等，全面掌握需求。某低收入社区通过该方式发现居民对卫生站药品种类和服务时间有较高需求，

政府据此优化服务,获广泛好评。需建立需求分析与评估机制,分类处理共性紧迫问题,个性化需求则通过定制服务满足,并及时反馈处理进展,提升居民信任与参与。

4.2 数字赋能平台

数字赋能平台利用互联网、大数据和人工智能技术,整合公共服务资源,提升服务效率与质量。通过分析居民信息与需求,实现就业、医疗等服务的精准推送,某社区居民知晓率提高30%。居民可在线办理社保、低保等事项,实现一站式服务,办理时间由一周缩短至三天,减少跑动成本。平台还支持实时监测服务供给和满意度,助力问题整改与绩效评估,为政策优化提供数据支撑。

4.3 多元协同治理

多元协同治理强调政府、企业、社会组织和居民共同参与低收入社区公共服务的供给与管理。政府发挥主导作用,通过政策引导、财政支持和有效监管,推动多方参与并保障服务公平与质量。企业依托技术和资源优势,提供智慧社区等商业化服务;社会组织凭借专业性及灵活性,开展个性化公益服务。居民既是受益者,也是重要参与者,可通过议事会等形式参与决策与监督,表达需求,提升服务满意度。多元主体协同合作,优化资源配置,弥补传统政府单一供给带来的局限,实现公共服务的多样化与高效化。

4.4 精准识别技术

精准识别技术利用大数据和人工智能,分析居民基本信息、收入、健康等多维度数据,构建需求画像,准确识别低收入群体及特殊需求,提升公共服务的针对性与有效性。通过综合收入、支出、资产等因素实现动态监测,确保识别精准,并据此制定个性化帮扶方案。该技术还可与需求响应机制和数字赋能平台结合,实现服务信息的精准推送,提高公共服务的可及性与满意度^[9]。

5 制度保障体系构建

5.1 法律规范支撑

法律规范是保障低收入社区公共服务均等化的基础。通过制定和完善法律法规,明确服务供给、分配与管理的准则。国家层面可确立均等化目标与框架,如部分发达国家制定《公共服务法》,我国则在《义务教育法》等法规中体现相关原则。地方可结合实际出台实施细则,如某省制定公共卫生服务条例,提升服务规范性与质量。法律应具有前瞻性,适应数字技术发展,完善数字公共服务规范。同时需强化执行与监督,健全机制,依法惩处违法行为,通过人大和社会监督确保法律有效实施,维护公共服务的

公平与秩序。

5.2 财政投入机制

财政投入是实现低收入社区公共服务均等化的关键。政府应发挥主体作用,加大财政支持力度,尤其在教育、医疗等领域通过转移支付改善服务条件。同时,应拓展多元化投入渠道,鼓励社会资本参与,如通过PPP模式建设养老、医疗等设施,提升服务质效。资金分配需精准对接社区实际需求和绩效结果,依据居民健康状况、服务成效等指标优化配置,并健全财政资金绩效评价与监督机制,提高使用效率,确保投入真正惠及低收入群体。

5.3 监督评估制度

监督评估制度是保障低收入社区公共服务均等化的重要手段,需构建多元主体参与的机制。政府部门通过审计和检查监督供给机构,社会组织凭借专业性开展独立评估,居民代表则反映实际需求。评估内容应覆盖服务的数量、质量、效率与公平性,如文化活动频次、参与度和满意度等。评估结果须及时反馈并用于整改,同时作为政府决策和资金分配依据,推动公共服务持续改进^[4]。

5.4 权责配置优化

权责配置优化是实现低收入社区公共服务均等化的关键。需合理划分中央与地方政府的职责,中央负责制定政策与标准,地方结合实际组织实施;同时明确部门间横向分工,如民政、卫健、教育等部门各司其职,避免推诿。应健全权责协调机制,加强跨部门协作,提升服务合力,并建立监督问责机制,对失职行为依法追责,从而提高公共服务效率与质量,保障均等化目标有效落实。

6 政策优化建议

6.1 工具组合设计

实现低收入社区公共服务均等化需科学组合政策工具。应结合需求侧与供给侧管理,如通过服务券、消费补贴增强居民选择权,以公私合营、购买服务提升供给效率和质量;同时融合硬性性与软性工具,利用法律法规保障执行刚性,借助宣传教育、示范引导提高居民认知与参与度,克服单一工具局限,发挥协同效应,提升政策实效。

6.2 动态调整机制

公共服务政策需建立动态调整机制以应对其需求与供给的持续变化,关键在于构建科学的监测评估体系,涵盖需求、供给和质量等方面。通过定期收集居民满意度、服务效率等数据,及时发现问题并优化政策。同时,调整应体现地区差异,结合各地经济、人口与文化特点实施差异化措施,如发达地区侧重高端医疗与文化服务,欠发达地

区聚焦基本教育、医疗与住房保障,提升政策针对性与有效性。

6.3 社会参与激励

社会参与是推动低收入社区公共服务均等化的重要途径,有助于提升服务的多样性、灵活性与效率。为克服参与渠道不畅、激励不足等障碍,应健全激励机制,通过财政补贴、税收优惠等物质支持降低参与成本,同时以评选表彰、荣誉授予等形式给予精神激励。搭建公开透明的信息平台,及时发布项目需求与招标信息,拓宽社会力量参与路径。鼓励居民参与决策与监督,如通过居民听证会等方式听取意见,增强参与度与满意度^[9]。

6.4 风险防范策略

推进低收入社区公共服务均等化需防范财政、质量和社会风险。应合理安排财政预算,加强资金监管与绩效评估,确保资金稳定高效使用;严格审核服务供给方资质,建立服务质量标准与评估体系,对不达标者及时整改或淘汰;同时加强政策宣传,提升居民认知,充分听取民意,及时回应诉求,特别是在社区改造中提前沟通协商,争取居民支持,防范社会矛盾。

7 结语

本研究聚焦公平导向下低收入社区公共服务均等化的政策创新与制度保障,揭示其在资源匮乏背景下面临的供给短板。通过剖析传统供给主导、财政转移等工具的局限,提出需求响应、数字赋能、多元协同与精准识别等创新路径,并构建涵盖法律规范、财政投入、监督评估与权责优化的制度保障体系。理论层面,丰富了公共服务均等化在微观群体中的应用,发展了以需求为导向的政策工具理论,完善了制度要素协同机制。实践上,需求反馈平台提升了服务针对性,数字系统增强了教育、医疗等资源配置效率

与透明度,制度设计保障了资金稳定与质量可控。

参考文献:

[1] 魏海斌. 城市青年健康不平等影响因素及其治理路径研究[D]. 广西大学, 2025.DOI:10.27034/d.cnki.ggxju.2025.000037.

[2] 张新宇. 基于马克思主义人民性的基本公共服务均等化效能研究[D]. 大连理工大学, 2024.DOI:10.26991/d.cnki.gdllu.2024.000585.

[3] 周蓉. 西藏教育扶贫政策绩效及影响因素研究[D]. 四川大学, 2024.DOI:10.27342/d.cnki.gsdcu.2024.000771.

[4] Li B ,Luo Y .Construction of Prevention and Control Mechanism for the Elderly Against the Background of COVID-19[C]// 国际学术文化交流中心(俄罗斯莫斯科).2021年社会科学国际会议:公共管理、法律与国际关系论文集.School of Public Affairs and Administration,UES TC;,2021:74-78.DOI:10.26914/c.cnkihy.2021.056374.

[5] Weiya L ,Xiaolei Z .A Behavioral Simulation Study of the Use Efficiency of the Comprehensive Family Service Center in Community——Taking GZ Dongjiao Street Facility as an Example[C]// 中国环境行为学会,西安建筑科技大学. A New Idea for Starting Point of the Silk Road: Urban and Rural Design for Human: Proceedings of the 14th International Conference on Environment-Behavior Studies (EBRA 2020).South China University of Technology;State Key Laboratory of Subtropical Building Science,South China University of Technology;,2020:253-260.DOI:10.26914/c.cnkihy.2020.018032.

作者简介:马羚熔(1999.11-),女,壮族,广州市,硕士,研究方向:公共管理。