

服务型政府建设 与第三部门发展

FUWUXING ZHENGFU JIANSHE YU DISAN BUMEN FAZHAN

赵敬丹 著



中国社会科学出版社

服务型政府建设 与第三部门发展

FUWUXING ZHENGFU JIANSHE YU DISAN BUMEN FAZHAN

赵敬丹 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

服务型政府建设与第三部门发展/赵敬丹著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 2

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1585 - 5

I. ①服… II. ①赵… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 239119 号

出版人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 韩天炜
责任印制 李 建

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发行部 010 - 84083635
门市部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 2 月第 1 版
印 次 2014 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12.5
插 页 2
字 数 204 千字
定 价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

序 言

20 世纪最后 20 年，西方各国政府在全球化、信息化、民主化等浪潮的冲击下，在“更小的政府，更好的服务，更高的服务，更低的税收”的压力下，相继掀起了一场政府改革的浪潮，这场声势浩大的改革运动，被称为“新公共管理运动”（New Public Management）。新公共管理运动席卷了西方乃至整个世界，它倡导一种新型的治理模式，即以“服务”为核心理念，强调政府不应再把公众当做统治和管理的对象，而要求政府在运行和发展中遵循“顾客至上”的理念，以回应“公民”的需求和实现“公民”的公共利益。同时强调以多中心治理模式为典范。多中心治理模式代表了一种全球性质的未来发展趋势，从根本上颠覆了传统的公共管理模式，打破了政府是公共权力的合法垄断者的传统。它认为公共管理的主体绝非政府一家，其他非政府公共组织、社区、公民个人甚至企业等在一定的制度安排下，也可以成为公共管理的主体。而且，越来越多的事实证明，许多公共管理活动交给第三部门去做比由政府亲自做效率更高、质量更好。

我国的行政改革，离不开国际环境的影响。因为政府之间的竞争将是国际竞争力的决定性因素之一。尤其是我国加入世界贸易组织之后，市场经济体制进一步完善的情况下，迫切要求转变政府职能，实现“行为规范、运转协调、廉洁高效、公正透明”的政府体制的构建。因此，政府的执政理念开始从控制转向服务，公共服务型政府成为政府改革的目标选择。这不仅是政府职能转变的深化，而且是构建经济——社会协调发展相适应的国家——社会关系的调整，这意味着政府应大规模地从那些不该管也管不好的领域中退出来。

然而，当政府大规模地从它不该涉足的经济、社会领域退出后，谁来接替政府而不至于留下管理真空？市场（企业），这是长久以来人们给出

的答案。所以，理论工作者和实际部门的工作者便一直热衷于谈论政府与市场、政府与企业的关系问题，直到今天这方面的文献仍受到追捧。但是，这种政府—市场（企业）二分法是不完整的，因而是有缺陷的。以这种思维方式来思考、设计公共行政改革必然会遭遇到挫折，实际情况也的确如此。因为市场不是万能的，它有其内在的缺陷，同样，政府也不是万能的，它也有自己内在的缺陷。那么如何走出“政府失败”与“市场失灵”的两难困境？“公域”与“私域”之外的“第三部门”提供了新的思路^①。

“第三部门”这个概念最早是由美国学者莱维特（Levitt）于1973年提出的。他认为对社会组织一分为二、非公即私的划分太粗糙，忽略了一大批处于政府与私人部门之间的社会组织。它们所从事的是政府和私营部门“不愿做、做不好或不常做”的事情。他将这类组织统称为“第三部门”（The Third Sector）^②。随着第三部门的飞速发展，在20世纪80年代以后形成了全球性的“结社革命”。从欧美发达国家到亚洲、非洲和拉美的发展中国家，各种社团、草根组织和其他类似的组织纷纷创立，以追求此前国家和市场的力量未曾实现的目标。

这场“社团革命”的兴起，有其深刻的全球背景。

首先，“政府失败”和“市场失灵”造成的危机。传统的公共行政和公共管理强调的是政府和市场非此即彼的作用，比较忽视社会参与的重要性。但是，无论是“政府管制”还是“市场机制”，都存在着“失灵现象”，一方面政府决策只能实现部分选民的愿望，而不能满足每个人对公共物品的需求，政府在提供公共物品方面也存在着浪费和低效率问题；另一方面，由于公共物品存在着效用的不可分割性、消费的非排他性以及取得方式的非竞争性，导致所谓的“搭便车”现象，并进而形成与市场机制的矛盾，因此，不论是实行政府主导模式的国家，还是实行市场主导模

^① 曾峻：《在政府与市场之外：“第三部门”在公共服务中的地位与作用》，载中国行政管理学院、国际行政院校联合会编《中国行政改革——政府的责任性、回应性和效率》，国家行政学院出版社2004年版，第212页。

^② 转引自王绍光《多元与统一——第三部门国际比较研究》，浙江人民出版社1999年版，第6—10页。T. Levitt, *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. New York: AMACOM, 1973。

式的国家，在 20 世纪后半期的实践中都遇到了巨大的困难和挑战。因此，由于“政府失败”和“市场失灵”，人们开始将目光转向独立于政府和私人企业组织之外的“第三部门”。广泛的历史性变化为那些能够为人类社会需求做出更为有效供给的替代型机构的诞生开辟了道路^①。“第三部门”以其规模小、灵活性强、能够有效调动基层活力等优势，较为理想地填补了由于国家和市场的不足所带来的制度空白。

其次，近几十年来一系列“全球问题”的出现也是第三部门出现的重要原因。全球问题是指随着人类社会物质财富的日益丰富，人类在征服自然，改造社会的同时，也破坏了自然，随之带来各种社会问题，环境、能源、人口等世界性问题的出现和日益严峻，逼迫人们进行反思，并开始将这些问题列入各国政府的议事日程。但是由于政府及市场的局限性，人们越来越感到建立第三部门的重要，各国公民纷纷自己组织起来，呼吁问题的解决，实现自己的倡议，这也是第三部门发展的内在因素。

第三部门理论的兴起适应了西方发达国家社会民主发展的趋势，同时也反映了全球社会基层民主力量的发展。在我国历来有慈善、助人和互助的传统，民间结社和民间公益活动的历史源远流长。但改革开放以前，政府是全能型的，它几乎成了社会公共事务管理的唯一主体。由于国家对社会高度的垂直整合，人们基本上都是通过作为“纵式社会”基层组织的单位参与社会过程的。政府通过对单位的全面控制，实施对全社会的管理，政府权力的触角延伸到了社会的每一个角落，使社会生活领域的事务几乎完全由国家包揽。因此，很多人认为，中国有国家而没有社会。改革开放以来，中国开始了涉及政治、经济和社会一切领域的广泛而深刻的变革，使中国的政治、经济、社会生活以及文化观念发生了巨大变化，这种变化很快反映到民间组织的发展上来。在整个 80 年代，社会团体的力量增长呈现出空前的势头。进入 90 年代以后，中国政府认同了市场经济，而且确立了“小政府，大社会”的改革目标。经济体制的转轨和政府职能的转变为民组织的发展提供了较为宽广的空间^②。

随着以构建服务型政府为导向的行政体制改革的不断深入，要求政府

^① 参见吴东民、董西明《非营利组织管理》，中国人民大学出版社 2003 年版，前言。

^② 王名：《非营利组织管理概论》，中国人民大学出版社 2003 年版，第 42 页。

必须转变传统行政职能,有效承担起现代政府的公共服务职能,要做到还权于民,还权于社会,以社会为本位,通过与社会的有效互动来为公众和社会提供所需的服务。而这就需要培育和发展第三部门来承接政府下放的权力,弥补政府提供公共产品和服务能力的空缺。培育和发展第三部门是构建服务型政府的题中应有之义,服务型政府的构建也进一步为第三部门的存在与发展提供了生存空间。但由于我国市场经济起步较晚,公民社会尚欠发达,因此相对于西方国家而言,第三部门的发展比较滞后,还未能达到与政治国家完全分离并进而与之形成良性互动关系的地步,依赖外援和缺乏代表性仍是多数第三部门组织存在的问题^①。因此,在服务型政府的构建过程中需要重视来自民间的力量。在未来的发展中,传统社会中的政府绝对优势将不复存在,将会逐渐形成一个政府主导下的,遵循市场发展规律的,第三部门充分参与的治理框架。因此,必须回应这种要求,加快第三部门的发展。基于此,我选择了构建服务型政府中的第三部门发展作为研究视角。

^① 王丽:《寻求权力与权利的平衡:服务型政府与非政府组织的创新合作》,《行政论坛》2004年第5期。

目 录

序言	1
第一章 导论	1
第一节 服务型政府构建与第三部门发展研究对象及研究意义	1
一 服务型政府及其特征	1
二 第三部门及其类型	9
三 服务型政府构建与第三部门研究的意义	18
第二节 服务型政府构建与第三部门发展相关研究领域现状	21
一 第三部门的研究状况	21
二 服务型政府的研究状况	23
三 构建服务型政府进程中的第三部门发展研究状况	26
第二章 阐释与解读：服务型政府与第三部门的理论契合	27
第一节 服务型政府的价值取向	27
一 服务型政府的理念复归	27
二 服务型政府的理论依托	30
三 服务型政府的目标指向	36
四 服务型政府的职能定位	42
第二节 第三部门的功能定位	47
一 第三部门存在的理论依据	47
二 第三部门发展的历史考察	55
三 第三部门功能的定位分析	62
第三节 第三部门与服务型政府内在逻辑的契合	65

一	公共利益：行动起点的契合	65
二	公平与效率：价值理念的契合	67
三	良好治理：行动目标的契合	69
第三章	合作与互动：第三部门与服务型政府的关系定位	72
第一节	传统范式：政府绝对领导模式	72
一	政府绝对领导模式的必然性	73
二	政府绝对领导模式的弊端	75
第二节	现实状态：政府相对主导模式	75
一	政府相对主导模式的必然性	76
二	政府相对主导模式的不足	78
第三节	未来走向：平等合作的互动关系	79
一	第三部门发展推动服务型政府建设	79
二	服务型政府建设保障第三部门发展	82
三	第三部门与服务型政府的良好合作是善治的必然选择	84
第四章	局限与困境：构建服务型政府进程中第三部门发展 面临的问题	87
第一节	第三部门发展的现状	87
一	总量较多，人均拥有量不足	87
二	类型多样，活动领域宽泛	89
三	组织规模不大，人员结构不合理	91
四	收入依赖政府，财务制度欠缺	92
第二节	第三部门发展存在的问题	93
一	志愿失灵与公益不足	93
二	双重管理与过度依赖	95
三	资金短缺与能力不足	96
四	法律缺失与监管匮乏	98
五	布局失衡与发展失调	100
第三节	第三部门发展的制约因素	101
一	制度变迁的路径依赖	101

二 政府改革的滞后效应·····	102
三 公民社会的基础薄弱·····	103
四 公共性格的缺失·····	104
第五章 比较与借鉴：世界主要发达国家第三部门的发展 及对我国的启示·····	106
第一节 美国第三部门的发展模式·····	106
一 美国第三部门发展的根源·····	106
二 美国第三部门发展的现状·····	107
三 美国第三部门发展的特点·····	110
第二节 英国第三部门的发展模式·····	113
一 英国第三部门发展的背景·····	113
二 英国第三部门发展的现状·····	114
三 英国第三部门发展的特点·····	117
第三节 日本第三部门的发展模式·····	119
一 日本第三部门发展的背景·····	120
二 日本第三部门发展的现状·····	121
三 日本第三部门发展的特点·····	123
第四节 世界发达国家第三部门的发展对我国的启示·····	125
一 完备的法律体系是第三部门健康发展的前提·····	125
二 大量的政府资助是第三部门健康发展的基础·····	126
三 完善的税收体制是第三部门健康发展的关键·····	127
四 有力的内外监管是第三部门健康发展的保障·····	128
第六章 反思与抉择：推动第三部门健康发展的路径选择·····	130
第一节 第三部门发展的历史反思与方向选择·····	130
一 第三部门发展的历史追问·····	130
二 第三部门发展的现实机遇·····	133
三 第三部门发展的未来趋势·····	135
第二节 第三部门发展的外部路径选择：发挥政府的主导作用·····	136
一 完善法规政策，降低准入门槛·····	137

二	转变政府职能，明确二者关系·····	139
三	加大财政投入，完善税收制度·····	142
四	加强监管力度，建立评估机制·····	144
第三节	第三部门发展的内部路径选择：增强第三部门 的自身建设·····	145
一	确立组织宗旨，完善组织结构·····	146
二	加强能力建设，开发人力资源·····	148
三	强化信用建设，扩大社会资本·····	150
四	加强国际合作，促进境外交流·····	152
附录	·····	153
结语	·····	176
参考文献	·····	179
后记	·····	192

第一章 导论

第一节 服务型政府构建与第三部门发展 研究对象及研究意义

一 服务型政府及其特征

“服务型政府”是我国地方政府和学术界首先提出并在某些地方实行，而后被中央采纳的一个概念。“服务型政府”是一个综合性很强的概念，要想界定服务型政府的概念，首先要先对“服务型政府”的两个关键词“服务”及“政府”有所了解和掌握。

（一）服务

服务在现代汉语词典中的解释是“为集体（或别人）利益或为某种事业而工作”。在英美语中的服务（Service）是指“为他人做有益的事”。对现有文献的检索中发现，对“服务”概念的界定，更多的是将“服务”作为一种“产业”，即“服务业”来使用的，有的学者就认为“服务或劳务，也称第三产业或第三次产业，是同一个概念”。由此我们可以看出，服务在词源意义上至少包括两个含义：第一，它是一项为集体（或别人）利益或某种事业的活动，而不是为了自己的利益和个人事项的活动。它的外在目的是利他，而不是利己。第二，它是一种工作。是社会中的一种职业，这种职业是为了集体或别人的利益或某种事业的实现，它和其他职业领域如生产、建设等一样，都是以为他人提供某种有价值的产品来获取社会认同的。因此，服务的提供者与服务的接受者之间就身份地位来说，并没有高低贵贱之分，而是一种社会分工的不同。或者说，服务是发生在两个平等的社会主体之间的关系。发生在两个不平等的社会主体之间的这种

供给与接受之间的关系则要么是奴役，要么是侍奉^①。

(二) 政府

就政府的概念而言，在马克思恩格斯的论述中，政府与国家是不分的，因此我们对其政府概念的理解只能沿用其对国家概念的界定。按恩格斯的观点，国家是表示：“这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益相互冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^②

《辞海》中对“政府”的解释是：“政府，即国家行政，国家机构的组成部分。各国政府的组织形式和名称有所不同，但都与其政权性质相适应，是阶级专政的重要工具之一。按管辖权力范围分，有中央政府和地方政府之称。”^③

《现代汉语词典》中对“政府”的解释是：“政”有四层含义：一是政治，如政党；二是国家某一部门主管的业务，如财政；三是家庭或团体的事务，如家务；四是姓。政府是一个政治体系，于某个区域订立、执行法律和管理的一套机构^④。

《布莱克维尔政治学百科全书》认为：“就其作为秩序化统治的一种条件而言，政府是国家的权威性表现形式。其正式的功能包括制定法律，执行和贯彻法律，以及解释和应用法律。”^⑤

中国学者认为：“从多方面考察，在有阶级的社会里，政府的定义应该是：政府是国家进行阶级统治、政治调控、权力执行和社会管理的机关。”^⑥

① 井敏：《构建服务型政府理论与实践》，北京大学出版社2006年版，第7页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第170页。

③ 夏征农：《辞海》，上海辞书出版社1980年版，第1465页。

④ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》，商务印书馆2002年版，第1608页。

⑤ 《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社2002年版，第312页。

⑥ 谢庆奎：《当代中国政府与政治》，高等教育出版社2003年版，第8页。

综上所述,对政府的理解应该是:政府是一个具有统治职能的国家机器,而统治职能的实现显然是以政府权力的强制性来保证的,即政府利用其所掌握的政府权力的强制性来惩治那些不遵守政府所代表的那个群体意志的人,以迫使他们服从反映政府所代表的那个群体意志的法律和政策,这种强制性就来源于政府所拥有的系统的、有组织的暴力。所以,强制性是政府概念的固有特性^①。

(三) 服务型政府

“服务型政府”的概念是由中国学者提出的,但真正对服务型政府的概念进行严格界定的并不多。有的是把服务型政府作为一个已知的概念,不做任何界定地直接使用,有的更简单地认为为社会和公民提供了服务的政府就是服务型政府。就现有的对服务型政府概念进行探讨的文献来看,比较有代表性的观点有这样几种:

一种观点认为,服务型政府就是在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担服务责任的政府^②。

另一种观点认为,所谓公共服务型政府,从经济层面上说,政府存在是为了纠正“市场失灵”,主要为社会提供市场不能够有效提供的公共产品和公共服务,制定公平的规则,加强监管,确保市场竞争的有效性,确保市场在资源配置中的基础性作用;从政治层面上说,政府的权力是人民赋予的,政府要确保为社会各阶层,包括弱势群体提供一个安全、平等和民主的制度环境,全心全意为人民服务,实现有效的治理;从社会层面上说,政府要从社会长远发展出发,提供稳定的就业、义务教育和社会保障,调节贫富差距,打击违法犯罪等,确保社会健康发展^③。

再一种观点主要是从政府工作方式的改变来界定服务型政府的概念的。在他们看来,那些在工作中改进服务方法、改善服务态度、增加服务项目、设立“阳光大厅”、“一站式服务”、“一条龙服务”、“审批中心”、

① 井敏:《构建服务型政府理论与实践》,北京大学出版社2006年版,第10页。

② 刘熙瑞:《服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》,《中国行政管理》2002年第7期。

③ 迟福林:《适时推进公共服务型政府建设》,《经济参考报》2003年第7期。

“首长问责制”等新型工作方式的政府，就是服务型政府^①。

在以上三种观点中，笔者认为，第一种观点是最可取的，那么如何理解这一定义呢？服务型政府概念包括以下几方面的含义：

第一，服务型政府是法治政府。依法行政是现代政府的一个基本特征，是合理的界定政府与社会、政府与市场、政府与公民关系的前提。我国政府就其本质来说，是依据宪法原则建立并按宪法原则运作的。

“法治”包括两方面的内容：（1）法律是至高无上的，所有人都应该遵守法律，所有活动都应依法进行；（2）法律必须是良法和正义之法。法治政府是“依法组成并且依法治理、依法行使政府权力的政府”^②。服务型政府是法治政府，服务型政府是依法行政、违法必究的政府，其法律是真实保护公民权利的正义之法。

第二，服务型政府是有限政府。有限政府是指“权力、职能、规模和行为都受到宪法与法律明确限制，并公开接受社会监督与制约的政府”。服务型政府是法治政府，也就是有限政府。服务型政府享有人民通过宪法、法律授予的权力，但这种权力不能超越法律规定的界限，不能触犯公民的合法权利，是有限的权力，这种有限的权力的行使也必须依法定程序进行，并接受人民的监督。而在市场经济条件下，服务型政府主要是弥补市场不足，对市场无能为力或产生较多负效应的领域进行干预，并以此实现为人民的服务，其职能主要是“掌舵”而不是“划桨”，是有所为、有所不为的。具体来说，服务型政府主要是做市场和个人不能做、不愿做或做不好的事情，其职能主要是“提供经济发展的基础结构、组织与实现公共物品的供给、保护共有资源和自然资源、维护宏观经济稳定、保护并维护市场竞争、维护社会公平”^③。

第三，服务型政府是有效政府。政府有效性是政府合法性和政府权威的源泉，是政府稳定和政治发展的基石。判断政府优劣的标准，就应该看它是否适应特定历史阶段生产力发展的要求，看它在管理社会公共事务中

^① 参见尹戈、陈先芳、姬书莹等《建设廉洁、高效的服务型政府》，《中国行政管理》2003年第3期；王永昌《深化行政审批制度改革，建设服务型政府》，《大连干部学刊》2001年第10期。

^② 参见井敏《构建服务型政府理论与实践》，北京大学出版社2006年版。

^③ 李文良：《中国政府职能转变问题报告》，中国发展出版社2003年版，第371—373页。

是否具有效能和效率。服务型政府区别于其他类型政府最直观的反应,就是事事处处为公民最大利益服务,即提供各种各样的制度、技术、物质条件等。政府一切工作的出发点和最终归宿都是为公民提供令他们满意的服务。通过与公民的有效互动,创建一种新型政府与公民社会的关系,以实现政府治理的有效性和回应性,从而使两者达到最佳状态。服务型政府的民主、法治、有限责任都反映出其有效性。

第四,服务型政府是责任政府。通俗地讲,责任政府就是负责任的政府。从一般意义上来讲,任何一个政府都应该是责任政府。政府责任有两个方面:积极意义上的责任是在宪法和法律的框架下政府主动地运用公共权力发现、界定、完成和执行公共利益的责任;消极意义上的责任是政府为自己的行为承担法律责任、道德责任和行政责任。一个真正的责任政府是一个既能积极承担实现公共利益,为人的发展和社会的发展创造环境的责任,又要对自己的行为承担法律责任、行政责任以及道德责任的政府。据此,服务型政府的定位决定了它必然是责任政府。

第五,服务型政府是民本政府。“公民本位”就是政府在公共管理中,应该首要考虑公民的利益,即公民利益最大化是政府工作的首要价值追求。要保证公民利益最大化就必须保证公民意志在公共管理中的决定性地位,即政府为公民提供什么样的服务、怎样提供服务以及何时提供服务等都是由公民的意志决定的。公民本位和公民意志在公共管理中居于决定性地位应体现在以下几个环节中:(1)公共政策应该反映公民意志;(2)公民有权参与公共政策的执行;(3)评估政府绩效的最终标准是公民是否满意。^①

第六,服务型政府是公共政府。所谓公共政府理念,就是正确处理国家与市场的关系,政府与公民的关系,严格界定政府作用的领域和范围,把政府的作用严格限定在公共领域,在政府作用的领域之外,是不受国家权力和政府权力直接干预的,它只受市场规律支配和法律规范制约。服务型政府是公共政府,它存在的基础是为了弥补“市场失灵”,政府弥补市场失灵的重要手段就是公共产品和公共服务。政府对市场的弥补只能是支持性的作用。

^① 参见井敏《构建服务型政府理论与实践》,北京大学出版社2006年版,第71页。

第七，服务型政府是高效政府。服务型政府是高效政府，高效政府意味着政府在行使职能时的高效率，高效能。行政效率是指行政机关和公务人员从事行政活动所得出的成果、社会效益同所消耗的人力、物力、财力和时间的比例关系。服务型政府的构建要求提高行政效率，要改善行政部门的管理方式，要建立一种高度有效的职能行使机制，适应社会性服务的需要，促进经济社会生活中不同利益集团的沟通与交流，为经济和社会发展中的弱势群体提供必要援助，形成多渠道、多层次的社会利益协调机制。

第八，服务型政府是电子政府。所谓电子政府，即政府的全面信息化，就是政府机构运用现代计算机通信网络技术，将政府内部和外部的管理和服务职能通过整合、重组、优化后到网络上完成，打破时间、空间以及部门分隔的制约，为社会公众提供一体化的高效、优质、廉洁的管理和服务。电子政府建立了“以客户为中心”的政府服务模式，电子政府以用户为中心，按照用户的意图来设计政府网站，并且建立“一站式服务”，公民通过政府门户网站就可以进入到政府的所有部门，或者也可以进入任何一个由政府向用户所提供的服务项目。通过门户网站实现用户与政府的互动，这样既能提高政府工作的效率，公民又不需要直接与政府官员打交道，从而也在一定程度上避免了行贿的可能。

服务型政府是指在公民本位、社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序，按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府^①。

与传统政府相比，服务型政府具有以下特征：

1. 行政理念：“以人为本”与“执政为民”

从终极根源上看，人民与政府之间的关系实质上是一种委托关系，或者说是一种“政治契约”关系，政府的权力归根结底来源于人民，政府是由公民推举产生的，政府接受公民的委托，必须代表公民的意志，政府及其各级官员不是人民的主人，而是人民的公仆，其职能是为社会和人民

^① 刘熙瑞：《服务型政府：经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》，《中国行政管理》2002年第7期，第49页。