

# 资政全鉴

ZIZHENG QUANJIAN

中共中央党校出版社

# 资政全鉴

本书编写组

中共中央党校出版社

[www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

**图书在版编目(CIP)数据**

资政全鉴. 第3分卷, 德鉴与治鉴/《资政全鉴》编写组编.

—北京: 中共中央党校出版社, 2006. 11

ISBN 7-5035-3574-1

I. 资... II. 资... III. ①领导学-中国②领导人员-道德修养-中国③物质文明-建设-中国④社会主义政治学-中国⑤社会主义-精神文明建设-中国

IV. C933

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 128778 号

---

资政全鉴——德鉴与治鉴

主 编: 刘海藩

策 划: 张 恒

责任编辑: 史 任

责任校对: 王丽丽

---

出版发行: 中共中央党校出版社

地 址: 北京市海淀区大有庄 100 号

邮 编: 100091

网 址: [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京旺鹏印刷有限公司

---

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 316

字 数: 7136 千字

版 次: 2006 年 11 月第 1 版

印 次: 2006 年 11 月第 1 次

印 数: 1—2000 套

标准书号: ISBN 7-5035-3574-1

定 价: 2680.00 元

# 编 委 会

总 顾 问:刘海藩 孙钱章 郑 谦 袁梦令

总 编:刘海藩 何 平 李 牟 柳方圆 孙小金 钟双德

副 总 编:所 飞

执行主编:王 梓 张 辉

编委会(排名不分先后)

|     |     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 孙小金 | 钟双德 | 所 飞 | 王 梓 | 张 辉 | 黄道军 | 赵敏丽 | 王秀丽 |
| 潘 宁 | 邓贤其 | 于星光 | 王 太 | 王夫勤 | 王东红 | 王有强 | 王国辉 |
| 王祥满 | 王喜明 | 王碧霞 | 付军贵 | 邓南生 | 叶荣昌 | 刘水金 | 刘晓辉 |
| 刘新梅 | 朱明义 | 朱高明 | 权林山 | 张广军 | 张于炳 | 张立权 | 张成兵 |
| 张忠堂 | 张玲爱 | 张海生 | 张峻岭 | 张新村 | 李安民 | 李振富 | 李晓敏 |
| 吴国庄 | 吴海云 | 宋恩全 | 陈 杰 | 杨吉利 | 杨奉月 | 杨银轩 | 郑志群 |
| 郑宗洲 | 郑 勇 | 赵明江 | 赵福生 | 周少卿 | 尚海涛 | 袁院兰 | 李 萍 |
| 陈 艳 | 姚 雪 | 宋和霞 | 王 燕 | 杜艳美 | 王明芳 | 肖 华 | 李 坤 |
| 张海龙 | 万水凤 | 齐 凤 | 郭秀娟 | 宋 耀 | 曹 虹 | 王 刚 | 张燕飞 |
| 李 超 | 樊海燕 | 王一凡 | 刘 维 | 张 浩 | 杨 刚 | 杨丽莎 | 刘素静 |
| 金智英 | 王海燕 | 李高翔 | 张文波 | 刘 倩 | 黄秀兰 | 高 伟 | 刘 斌 |
| 杜建君 | 孙勇胜 | 冯慧芳 | 张素荣 | 郭小静 | 陈 芳 | 边 疆 | 张 龙 |
| 张东芳 | 王 涛 | 杨成芳 | 范美涛 | 李 斌 | 李江龙 | 马润芳 | 宋海斌 |
| 马云慧 | 王 辉 | 李 敏 | 刘亚娟 | 安小军 | 张 羽 | 陈艳帅 | 赵子龙 |
| 赵文波 | 李秋艳 | 张 运 | 梁若英 | 张万忠 | 张艳敏 | 李 蕾 | 王鹏飞 |
| 梁 东 | 张 鹏 | 王福英 | 赵 静 | 田一涵 | 李子有 | 徐 丽 | 潘长虹 |
| 刘 征 | 程学聪 | 韩 波 | 康燕燕 | 于 波 | 曹润杰 | 张 霞 | 齐 芳 |
| 姚 伟 | 武安莉 | 季旭生 | 侯丽芳 | 拜志学 | 项延钢 | 胡乐夫 | 胡乐华 |

|     |     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 姜东利 | 饶年生 | 徐俊  | 柴金远 | 倪利华 | 高宏  | 高学斌 | 黄仁海 |
| 黄爱英 | 阎克勤 | 蒋志玉 | 蒋剑  | 谢建民 | 董祥  | 韩诚  | 彭寿年 |
| 管伟  | 覃雯  | 廖健强 | 薛宏金 | 丁仁兴 | 丁金娟 | 王二毛 | 王东方 |
| 王纪光 | 王先德 | 王利民 | 王存焕 | 王学军 | 王相坤 | 王卓玉 | 王雪梅 |
| 王燕  | 韦红军 | 尹富辉 | 占仲文 | 白庶功 | 卢建平 | 朱国良 | 冯继林 |
| 吕公文 | 任生贵 | 刘云武 | 刘玉勤 | 刘明波 | 刘武岗 | 刘德  | 刘燕春 |
| 孙强峰 | 齐玉锁 | 纪宝珍 | 成志勇 | 乔进民 | 邱立兵 | 何书祥 | 何雁  |
| 吴俊恒 | 吴真元 | 肖志民 | 汪云飞 | 沈松庆 | 宋汝阳 | 宋诗华 | 陈天云 |
| 陈少云 | 陈伯奇 | 陈国光 | 陈奋锋 | 李四平 | 李玉仓 | 李诗华 | 李崇云 |
| 李遇春 | 李新  | 李惠冰 | 李德生 | 张文权 | 张玉根 | 张云青 | 张本誉 |
| 张连军 | 张杰  | 张晓东 | 张建宏 | 季颖  | 杨卫星 | 杨长青 | 杨志敏 |
| 杨建波 | 杨梦林 | 郑卫  | 郑伦志 | 郑传富 | 郑建军 | 郑爱华 | 周发斌 |
| 苗永青 | 明廷庆 | 钟玉远 | 孟宪利 | 郭栋  | 高广杰 | 高辉  | 高剑飞 |
| 高海斌 | 高俊星 | 徐永键 | 徐雄亮 | 胡必宪 | 侯广松 | 赵长越 | 赵振国 |
| 陶行聪 | 黄明智 | 谈贺翔 | 唐正安 | 张力升 | 程延虎 | 曾小军 | 曾少清 |
| 曾华越 | 陆成成 | 谢泰金 | 蒲祖华 | 满家明 | 谭正鹏 | 龚乃新 | 龚健  |
| 蔡继林 | 薛治理 | 何以伟 | 王月升 | 寇宁  | 宁艳乐 | 庞小飞 | 谢传龙 |
| 王月升 | 李艳霞 | 黄艳军 | 高志刚 | 高海宏 | 孙枝霞 | 李志辉 | 安桂梅 |

# 前 言

21世纪是一个知识化的世纪,是一个经济全球化的世纪。世界经济和科学技术突飞猛进,各国竞争日益激烈,中国已融入国际经济大循环的舞台,它既给我们带来了空前的机遇和挑战,也给我们带来了更加激烈的竞争和挑战。抓住机遇,制胜竞争,赢得挑战,实现发展,是摆在领导者面前日益紧迫而尖锐的课题。时代对中国共产党的执政能力提出了挑战,对社会主义的前提和命运提出了挑战。只有改善和更新领导方式,注入有生命力的创新意识,坚持“领导就是服务”的宗旨,才是我们党提高执政能力,巩固执政地位的根本。

美国学者史蒂芬·柯维曾说:“知识经济时代的来临,领导科学正式成为一门全新而又丰富的管理学问,它新鲜而实用,我敢断言,科技界的电脑和人文类的领导学正并驾齐驱,现代社会需要领导科学来统领这个全球一体化的社会。”领导科学是一门年轻的学问。所谓领导的科学性是指领导作为一个活动过程,它有着自身的客观规律。人类在领导实践中不断总结经验,吸取教训,从而抽象出一系列反应领导活动客观规律的基本原理和方法,再将其运用到实践中去,以领导活动的结果来衡量领导过程中所使用的原理和方法是否正确,是否行之有效,以使其不断地丰富和发展。

提升领导者整体执政能力的途径,除了必须掌握全新的现代领导科学体系之外,研究资政课题,是新形势下发挥资政鉴人、育人作用极为重要的新方法、新举措,对于提高党的经济工作能力和执政能力意义重大;同时,盛世修史编志是中华民族的传统美德,发挥“鉴前世之兴衰,察当今之得失”的资政功能,也是党史研究的一项政治任务。

历史所蕴含的知识空间是广阔的,历史的事件不仅时空广阔而且发展关联度极为复杂,其研究成果给人的启迪往往非常独到和深刻。无论什么样的领导,他们从成功走向成功,不但要靠良好的天赋,更需要优良的素养,科学的理论,宝贵的机遇以及不懈的努力。在古今中外的领导者身上,都有共同的规律可循。为了探求这些宝贵的精神财富,为了获取成功的法宝,古往今来的人们不辞劳苦,孜孜以求,把千百年来领导者的制胜之术,统御之策上升为理性的思考,构建起一座散发着领导科学无穷魅力的理论大厦,引领无数领导者跨入成功的巅峰。有中国特色的社会主义建设和发展、实现中华民族的伟大复兴,要求各级领导应具备较高的理论素养,更要具备丰富的历史知识,由知古而鉴今,不断研究领导科学,不断提高领导水平和执政能力,扣紧时代脉搏,把握发展节奏,跟上时代步伐,完成历史使命。

“鉴古知今”,“资政育人”是时代的要求,是历史的传承,是配合当前社会主义荣辱观教育的重要举措。只有重视学习、善于学习的人,才能善于领导。历史上,有多少因官僚

主义,形式主义,教条主义等陈腐观念所导致的落后,给中华民族的历史脚步羁绊上无形的枷锁,又有多少以开放的思想,海纳百川的勇气,高瞻远瞩的胆略和气魄为人民的安居乐业乃至社会的发展带来勃勃生机。古人有云:“学,然后知不足”,抓紧学习,抓好学习将是非常紧迫的任务。对于我国这样一个发展中国家的领导者来说,面对差距,迎头赶上,就更需要我们的干部牢固树立学习的观念和“只争朝夕”的忧患意识,加强对历史的了解,加强对教训的总结,提高自身知识素养,提高对经验的运用能力,廉洁奉公,执政为民,更要少犯错误,不犯错误。通过知古鉴今、资政育人,加强个人修养,对各种领导方式进行纯熟巧妙的运用,提高执政能力和领导水平,已经成为检验一个现代领导干部的重要标志。

基于此,我们组织编撰了这套《资政全鉴》大型图书。参与本书编写的数十位专家均为治学严谨的饱儒之士。全书以理论阐述和实例精选为内容,体例清晰,编排合理,涵盖丰富。一卷在手,区区尺牍之间足可经天纬地,跨越古今。

历史是发展的,人的认识也是阶段性的,同时,因工作量巨大,时间有限,书中纰漏之处尚希读者及专家批评指正。

本书编委会  
2006年11月

## 目 录

## 德 鉴

## 理论阐述

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第一章 公共伦理的基本原则 .....       | (3)   |
| 第一节 民主原则——公共伦理的首要原则 ..... | (3)   |
| 第二节 公正原则——公共伦理的价值标准 ..... | (8)   |
| 第三节 效率原则——公共伦理的时代要求 ..... | (18)  |
| 第四节 功利原则——公共伦理的人性选择 ..... | (24)  |
| 第二章 公共伦理的层次、规范与范畴 .....   | (32)  |
| 第一节 公共伦理的层次结构 .....       | (32)  |
| 第二节 公共伦理规范 .....          | (34)  |
| 第三节 公共伦理范畴 .....          | (48)  |
| 第三章 公共行为的伦理选择 .....       | (58)  |
| 第一节 公共行为选择的伦理动因与模式 .....  | (58)  |
| 第二节 公共行为选择的伦理评价 .....     | (70)  |
| 第三节 伦理冲突中的行为选择 .....      | (81)  |
| 第四章 公共伦理修养及养成机制 .....     | (94)  |
| 第一节 公共伦理修养的实质与要求 .....    | (94)  |
| 第二节 公共伦理修养的途径、方法与境界 ..... | (100) |
| 第三节 公共伦理的养成机制 .....       | (106) |
| 第五章 行政良心 .....            | (114) |
| 第一节 行政良心概述 .....          | (114) |
| 第二节 行政良知 .....            | (123) |
| 第三节 行政良能 .....            | (132) |
| 第六章 行政伦理规范 .....          | (141) |
| 第一节 行政伦理规范概述 .....        | (141) |
| 第二节 行政伦理规范的生成与历史演变 .....  | (149) |
| 第三节 行政伦理规范的基本内容 .....     | (156) |
| 第七章 决策中的伦理问题 .....        | (165) |
| 第一节 经济性伦理问题 .....         | (165) |
| 第二节 政治性伦理问题 .....         | (168) |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 第三节 社会性伦理问题 .....           | (171) |
| 第四节 专业性伦理问题 .....           | (174) |
| 第八章 伦理决策的道德标准 .....         | (177) |
| 第一节 我国社会主义道德标准 .....        | (177) |
| 第二节 西方国家伦理决策的道德标准 .....     | (184) |
| 第九章 决策者的道德素质 .....          | (193) |
| 第一节 道德素质与伦理决策 .....         | (193) |
| 第二节 决策者的道德素质要求 .....        | (198) |
| 第三节 道德素质与个人特性 .....         | (203) |
| 第十章 道德失范 .....              | (212) |
| 第一节 道德失范的表现形式 .....         | (212) |
| 第二节 道德失范现象产生的原因分析 .....     | (214) |
| 第十一章 培养高尚的道德品质 .....        | (215) |
| 第一节 重视官员道德是中华民族优良传统 .....   | (215) |
| 第二节 新时期的领导者所应具有的道德品质 .....  | (216) |
| 第三节 领导者培养高尚道德品质的途径与方法 ..... | (217) |

## 实例精选

|              |       |
|--------------|-------|
| 优秀领导范例 ..... | (219) |
| 领导失德案例 ..... | (279) |

## 治 鉴

## 理论阐述

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 第一章 用先进的政治理论武装头脑 .....   | (407) |
| 第一节 学习先进的政治理论的重要意义 ..... | (407) |
| 第二节 认真学习马列主义毛泽东思想 .....  | (410) |
| 第三节 深刻领会邓小平理论的精神实质 ..... | (418) |
| 第四节 全面践行“三个代表”重要思想 ..... | (422) |
| 第二章 从严治政的目标要求 .....      | (428) |
| 第一节 建设行为规范的政府 .....      | (428) |
| 第二节 建设运转协调的政府 .....      | (430) |
| 第三节 建设公正透明的政府 .....      | (432) |
| 第四节 建设廉洁高效的政府 .....      | (434) |
| 第三章 从严治政的现实考察 .....      | (437) |
| 第一节 从严治政是时代发展的需要 .....   | (437) |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 第二节 从严治政是深化改革、扩大开放的需要 ..... | (440) |
| 第三节 从严治政是克服与解决不良政风的需要 ..... | (444) |
| 第四章 依法行政是从严治政的基本准则 .....    | (448) |
| 第一节 依法行政的内涵 .....           | (448) |
| 第二节 依法行政的基本原则和基本要求 .....    | (450) |
| 第三节 依法行政与从严治政 .....         | (454) |
| 第四节 全面推进依法行政 .....          | (458) |
| 第五章 从优治政是从严治政的有效措施 .....    | (466) |
| 第一节 从优治政的含义 .....           | (466) |
| 第二节 对从优治政内涵的进一步讨论 .....     | (468) |
| 第三节 从优治政的意义 .....           | (471) |
| 第四节 从优治政的目标任务 .....         | (474) |
| 第五节 从优治政的具体实现方式 .....       | (481) |
| 第六节 从优治政是一个系统工程 .....       | (483) |
| 第六章 政府制度创新是从严治政的根本保证 .....  | (485) |
| 第一节 政府制度创新的内涵 .....         | (485) |
| 第二节 政府制度创新的目标与框架 .....      | (486) |
| 第三节 当前推进政府制度创新的重大举措 .....   | (489) |
| 第七章 提高干部素质是从严治政的关键 .....    | (499) |
| 第一节 社会发展与干部素质培养 .....       | (499) |
| 第二节 提高干部素质的含义与构成 .....      | (501) |
| 第三节 从严治政与提高干部素质的关系 .....    | (505) |
| 第四节 提高干部素质的基本原则和基本要求 .....  | (507) |
| 第五节 建立中国特色的干部素质拓展体系 .....   | (511) |
| 第八章 反腐倡廉是从严治政的必然要求 .....    | (514) |
| 第一节 我党历来坚持反腐倡廉,从严治政 .....   | (514) |
| 第二节 建国初期的反腐倡廉工作 .....       | (515) |
| 第三节 改革开放初期的反腐倡廉工作 .....     | (516) |
| 第四节 十三届四中全会以来的反腐倡廉工作 .....  | (517) |
| 第五节 当前反腐倡廉工作的新任务 .....      | (518) |
| 第九章 从严治政要与从严治党结合起来 .....    | (523) |
| 第一节 正确认识从严治政与从严治党的一致性 ..... | (523) |
| 第二节 以党风建设促进政风建设 .....       | (526) |

## 实例精选

|                |       |
|----------------|-------|
| 领袖的风范 .....    | (532) |
| 优秀领导范例 .....   | (573) |
| 优秀领导管理案例 ..... | (596) |

# 德 鉴



## 第一章 公共伦理的基本原则

### 第一节 民主原则——公共伦理的首要原则

#### 一、民主的含义

“民主”原本是一个政治学范畴，包括两层含义。

其一，是一种政治思想范式和文化精神，反映了人们的政治理想和文化意识取向，具有信仰的意义。当然，它不是宗教意义上的信仰，而是根源于世俗社会的和直接以世俗社会的政治生活为对象的精神超越。因为民主的思想以“天赋人权”、“人格均等”的启蒙思想为前提，直接否定现实社会的等级贵贱，强调人民为自己做主，人民自己就是自己的主人，他们在人格上是平等的。

民主的理想是人类世俗信仰的主要形式，自从人类社会政治化以来，这种信仰就开始激励着人们不断地进行政治变革。尽管在古代社会这种信仰是朦胧的和粗陋的，但却孕育出古希腊的雅典城邦民主制这种典型形式。到了近代，民主理想被系统化为一种完善的理性精神，具有了与科学真理的权威性同等重要的权威意义，它成了高于一切团体、政府、社会阶层以及各行各业精神存在的基本原则，它在观念上表现为拥有处理人们社会生活的至上权威性，一切暴力、强权、欺诈都只会反衬出民主理想权威的至上性。正是在这个意义上，我们才能够理解，为什么在人类近现代史上，各个民族、各个国家都层出不穷地产生出一批又一批自觉地为着民主理想而流血献身的英雄典范。所以说，民主理想是一种世俗的信仰，是政治、观念和文化精神的灵魂，它作为一种社会目标，在征服着人的心灵和召唤着人的勇气。

其二，是指国家政权的组织形式，是一种肯定所有社会公民享有同等的权利参与和管理社会政治生活的政治体制。这是一个社会由谁统治和管理的问题。由于政治社会是利益分化的结果，无穷尽的利益矛盾和冲突有着造成全社会危机的可能，人们不得不通过建立一个最高的权力实体来协调利益冲突和缓解矛盾，这样就造成了一个公共权力的领域。公共权力的出现，自然派生了这种权力由谁掌管、如何运行的问题，而公共权力形成和发展的全部历史却展示了这种权力被少数人所专有的情况，即这种权力与其产生

的宗旨相异化，它不是一种为公共利益服务的权力，反而成为少数人专断妄为的支柱。针对这种情况，人们为争取权力的回归而展开不懈的斗争，希望唤回公共权力，让它根据其原先所产生时的宗旨运行，具体的实施就反映在由多数人进行社会统治和管理，或者说建立起在多数人同意和委托、监督和制约之下的少数人从事管理的社会运行机制，这就是民主制度。

民主制度是一种分权和制衡的制度，它在理论上要求权力运行公开化，使公众有广泛参与的权利。在这种意义上，民主就是一种手段，是保障公共权力为公共利益服务的政治手段。

因此，民主作为一种政治理想和世俗信仰，是人类追求的目标，而在现实的政治操作中则是保障公共权力的公共性质的手段。

今天，民主范畴已越出了政治学的疆域，成为衡量一切形式社会管理的一般标准，人们用“民主”一词泛指某种工作方法、思想方法和组织生活原则，在诸如经济民主、社会民主、民主办学、家政民主等词语中，我们可以看出民主是一个为人们普遍接受的广泛的社会原则。因而，对于公共伦理关系来说，民主也是一个首要的原则。

从政治学的角度看，民主作为一种理性的应然，只是一种理想和信仰，是一种精神追求；作为现实的必然却一直处于可望而不可即的方位。迄今为止，无论在什么国家，民主实践都存在着严重的缺陷，以至于有时人们因民主在操作上的困难而对其失去信心。为什么会出现这种理论与实践的严重反差，原因就在于理论与实践之间的中介环节受到了忽视，造成了实践的片面发展。

从理论上讲，由社会大多数成员当家作主并不是一个不可及的空想。但是，在实践上却表现出它是一个很难达到的目标。根本原因在于人们仅仅着眼于形式而丧失了内容，一谈到民主，人们就急切地希望通过制度和法律的形式将其确定下来，以为单纯的制度健全和法律完善就可以实现真正的民主，并能够使之成为人们政治生活和整个社会生活的基本方式。其实，仅仅有了民主的形式还不够，真正的民主必须是形式与内容的统一。如果只从民主的形式着手，无论多么严密与精巧的监督和制约机制，也无法保障民主的真正实现。徒有形式的民主是虚假的，必然要在现实生活中暴露出其缺陷。并且会造成民主理想与现实的对立，造成渴望民主与遏制民主的对立。在公共管理体系的运行中，尤其如此。因为，作为公共管理对象的人，由于对自我以及自我所属社会阶层利益的关心，必然会渴望管理公开化和参与关乎其利益的所有决策及其执行过程；相反，作为公共管理者则会将此视为对公共管理行为的妨碍。

为了摆脱这个困境，民主制度的设计者和民主社会的建设者，总是寄希望于法律建设和制度建设，对民主制度做无穷无尽的修改和补充。固然，法律和制度的建设是必要的，但并不意味着它是走向民主的必然。因为，在一些民主法律化、制度化的国家中，这种单纯对民主形式上的无限追求，所描绘的是一个暗淡的前景。可见，片面追求民主制度化、法律化是真正的民主建设的误区。合理的思路应当是使民主内化为人的心理定势，变成一种道德的力量。

所以，民主建设不应忘记唤回它理应包含着的伦理精神。真正民主的实现需要

有来自政治家和行政人员内心的一种稳定的冲动，这种冲动就是已经成为道德力量的民主信念。作为道德信念的民主，是作为政治理想的民主在心灵中的内化。它不仅存在于急剧动荡的社会变革之际，而且应当恒久地贯穿在常规的政治生活和行政实践之中。

## 二、民主原则的基础及功能

民主是一个历史范畴，是历史发展的结果。在历史上，由于公共权力交给少数人掌握，造成了权力异化，掌权者凌驾于公众之上，运用权力驱使和奴役公众。因而，出现了权力的实际掌握者与权力的所有者的对立，出现了公共权力与公众的分离，这种对立和分离不断地强化着权力私有的意识和偏见。掌握权力的统治者即使是开明的也只会怀着“为民作主”的意识，而“以民为主”的观念是根本不可能产生的。只是到了近代，民主意识才迅速成长起来，成为一种普遍的共识。

但是，民主的客观基础是市场经济和商品交换关系。因为，市场经济和商品交换关系要求进入经济活动的人们必须享有自主的权利，交换意味着交换双方以平等的资格出现在市场上，有权自由处置自己的产品。正是商品等价交换的原则才能衍生出民主精神，并不断增强人们的自由平等意识。政治民主总是经济民主的产儿，无论在古希腊还是近现代，民主制度都是与商品交换关系联系在一起的。所以，经济民主是一切民主的基础，它自身的发展有着天然趋向民主的动力。

民主意识之所以会迅速成为人们的普遍共识，还在于民主在社会运行中可以发挥出令人神往的功能。

（一）民主可以成为一种激励机制。在社会生活中发扬民主，就能够调动起公众的积极性，群策群力，朝着共同的目标奋进。反之，压制民主，搞个人或少数人的独断专行，就会损伤和压抑公众的积极性。

（二）民主可以成为一种凝聚机制。民主是通过管理活动的公开性来接纳广泛的参与者，而管理活动的公开又可以使管理者与被管理者以及公众之间形成统一认识，这种统一认识将整个社会凝聚为一个总体，形成整体的合力，个人在整体中有着强烈的归属感。反之，民主遭到破坏，势必会在公众中造成离心离德的倾向，并导致整体的分崩离析。

（三）民主可以成为一种防错和纠错机制。决策的民主化意味着广泛征求意见，集中集体智慧，形成决定。与个人决策相比，无疑是更为正确和有效的。当然，有时真理也会掌握在少数人手里，而民主又是服从多数的原则，这就可能出现集体犯错误的情况。但是，在这种情况下，民主具有及时发现错误和顺利纠正错误的优点。

（四）民主可以成为一种有效的监督机制。民主赋予了公众对管理者实行监督和提出批评、建议的权利，这种权利是防止管理者官僚主义化的重要保障。管理中的官僚主义总是有意无意地侵犯公众的权益，公众要维护自己合法权益，就必须依靠民主这一武器。

（五）民主可以成为一种宣泄机制。“为水者决之使导，为民者宣之使言”是国家与社会管理的经验之谈，民主使“宣之使言”真正成为现实。因为正常的民主生活、

畅通的民主渠道可以使公众充分发表意见,消除胸中块垒,解开思想疙瘩。

(六) 民主可以成为人们自我实现的机制。民主的宗旨就在于:①让公众自己管理自己,实行社会自治;②通过代表制,实现对国家事务管理的参与。个人在这两个方面的积极实践中都可以确认和实现自身的价值。

在国家与社会公共事务管理的领域中,民主最为突出的功能体现在防止行政人员的腐化、异化、惰性化方面。从事国家与社会公共事务管理的行政人员无非是职业化的社会公仆,服务于社会是他的崇高使命。但是,行政人员是否把自己真正置于公仆的位置上,应当看他是否在其行为中遵从民主的原则。遵从民主的原则或作出相反的选择,往往是行政人员向两个截然相反的方面发展的起点,因而这是一个“分水岭”。当然,处于社会公共权力机关中的行政人员,他的一切活动都不应是任意的,而应是自觉地遵纪守法,但为什么不同的行政人员会以民主为分野呢?这就是一个伦理问题了。

以上所述民主的经济基础和社会功能,表明了民主意识作为一种社会普遍共识的根据和民主进程作为社会发展趋势的根据。但是,在国家与社会公共事务管理的领域中将永远存在着这样的事实:公共权力由少数人执掌。这样一来,执掌公共权力的行政人员如何对待这个权力只能是一个伦理问题。因为,如果行政人员特别注意他所在的地位和所能获得的地位,并使国家与社会的公共事业服从于个人的升官思想,那么,他就会寻求一切机会搞特权、争地位,为谋求升官而不惜牺牲国家和社会的利益,他的行政行为特征也就会表现为远离公众、高高在上、刚愎自用、玩忽职守、滥用权力、思想僵化、墨守成规、欺上瞒下、压抑民主、专横跋扈、徇私行贿、贪赃枉法等。

除了赖以产生的经济基础和它自身的功能之外,民主还根源于人们思想、观念、意识、意志等。具体地说,包括两个主要方面。

1. 公众的民主理想和民主意识。由于民主关系着公众的切身利益和权利,所以,公众天然地倾向于提出民主的要求。不过,自发产生的民主要求是朴素的,在历史上的特定时期也曾经为忠君事主的观念所扼杀。近代社会民主理论的发展已使民主意识深入人心,但它还需要民主实践的滋养。这就向从事国家与社会公共事务管理的行政人员提出一项要求,即要求他们把培养公众民主意识作为一项重要职责。

2. 行政人员自觉的民主意识。对于行政人员而言,民主可以是一种外在规范,这就是由法律、制度把公众的民主要求确定下来的东西;也可以是一种内在规定,这是合理的行政关系和行政行为内化为自身的道德因素的结果。如果行政人员把民主看做一种外在规范,那么他一有机会就会自觉或不自觉地破坏民主。因为行政人员作为人也有着追求自由的本能冲动,这种冲动把外在规范看做自由行政的羁绊。如果行政人员把民主内化为自我的道德冲动,情况就完全不同了,他就会自觉地根据民主原则行政。因此,行政民主的直接根据来自行政人员内在的民主冲动。

民主观念、民主意识如果是一种浅层次的思想意识因素,是极易改变的,没有直接而恒久的利益要求作支撑,很快就会丧失。人一旦成为行政人员,有了掌握和支配权力的机会,他就有可能把民主看做一种外在于他的、不得不屈从的法律和制度。所以,对于行政人员来说,把民主原则内化为内心信念和道德理想是关系着民主能否真正实现的关键。

### 三、民主原则的实践

公共管理体系是政治社会与非政治社会的交叉和重叠，部分公共管理活动是政治活动，部分则是非政治活动。公共管理体系肩挑着国家与社会两极，是联结国家与社会的桥梁。当公共管理体系以政府的形式出现时，它本身就是国家的一部分，是国家政权执行机构；当政府谋求满足公共需求时，它又面对着国家而代表社会。公众的民主渴望直接刺激着公共管理体系，公共管理体系最有可能明察公众的民主渴望。然而，近代社会对民主形式的片面追求切除了公共管理体系肩负两极的功能，把公共管理体系仅仅放在国家意志执行者的地位，让议会去表达公民的需要和愿望。因此，公共管理体系畸形成，它的伦理内涵受到抑制。

在专制制度下，公共权力被个体化了，成为个人的权力。个人的人格力量与个人所掌握的权力一体化。由于这个原因，民主制度的设计者们极力淡化人格的影响力，极力为权力的运作提供法律和制度的保证。果真在民主制度中公共权力掌握者的人格因素就是一个可有可无的东西吗？不是！无论在什么制度中，公务人员的人格力量都是一个重要的调节因素。人格因素具有超越一切社会的恒久性。

在专制制度条件下，统治者的个人人格直接决定着他的施政状况，但是，这种制度无法为统治者人格的确立提供客观保证。而民主制度则不同，它可以主动地选择公务人员的人格，以使公共权力的掌握者总能获得个人人格的支持。也就是说民主制度完全可以体现在遴选出有德之人，使他们充实或保留在行政人员的队伍中，同时提供给他一个充分自由的行政空间。然而，迄今为止的民主实践都把个人人格掩藏在制度和法律的阴影中了。造成这种局面的根源就在于民主制度的设计者一直缺乏对人性之中善的一面的肯定，而是在人性本恶的前提下谋求外在的、客观的保障，用怀疑的眼光审视着公共权力的执掌者，以至于行政人员自由行政的空间越来越小，几近于无。结果，精密设计出来的制衡机制、监督机制把行政体系演化为一架机器，行政人员成了这架机器上的部件，他的智慧和能力基本符合这架机器运转的需要就已足矣，至于行政人员的德性以及德性的培养则不被关心。

当然，民主制度伴以健全的法制体系是必要的，但健全的法制体系却不应成为否认伦理因素的理由。相反，没有行政人员的个人人格作为有效的补充，民主制度永无完善之日。民主的出现之所以成了历史发展的趋势和人心所向，就在于它为一切积极的人类创造提供了机遇，伦理精神作为人类优秀的文化成果，在民主制度中理应焕发生机，发挥出应有的作用。而伦理精神若在民主制度中发挥作用，又首先依赖于民主是否能够成为伦理精神的一部分。只有当民主成为行政人员的自觉操守，民主才能实现形式与内容的真正统一。

在当代社会，民主原则的伦理化也是经济发展的客观要求。因为，当代社会经济发展已走过了自由发展的阶段，市场中出现了大量的行政行为，而且，干预市场已成为当代行政行为的主要内容。经济民主是市场关系的本质体现，行政行为进入市场是应当破坏经济民主，还是应当维护经济民主？答案是很清楚的，那就是维护经济民主，为经济民主的充分实现提供权力保障。因为，经济民主一旦遭到破坏，市场关系也就不复存