



中央民族大学管理学评论

公共管理与公共事务评论

Review on Public Administration and Public Affairs

研究生专辑



主 编◎李俊清

执行主编◎李培广

中央民族大学出版社
China Minzu University Press



中央民族大学管理学评论

中央民族大学“985”、“211”工程项目成果

公共管理与公共事务评论

Review on Public Administration and Public Affairs

研究生专辑

主 编◎李俊清

执行主编◎李培广

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (C I P) 数据

公共管理与公共事务评论 (研究生专题训练特辑) / 李俊清
李培广主编 — 北京: 中央民族大学出版社, 2013.11
ISBN 978-7-5660-0432-9

I. ①公… II. ①李…②李… III. ①公共管理—文集
IV. ①D035.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 077144 号

公共管理与公共事务评论 (研究生专题训练特辑)

主 编 李俊清 李培广

责任编辑 杨爱新

封面设计 汤建军

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081

电 话: 68472815 (发行部) 传真: 68932751 (发行部)

68932218 (总编室) 68932447 (办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 厂 北京华正印刷有限公司

开 本 787×1092 (毫米) 1/16 印张: 26.125

字 数 542 千字

版 次 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5660-0423-9

定 价 65.00 元

编委会

主 编： 李俊清

执行主编： 李培广

副 主 编： 车 峰 施巍巍 孙 婷

编辑部成员： 赵国平 任海婷 刘紫薇 朱 意

谭盛辉 郭 丹 李倩雯 包格乐

前言

李俊清

为实现既定目标而进行有组织的群体活动，是人类社会的根本属性之一。因而，管理思想及其实践，已经有着漫长的发展历史。但把管理作为一门学科进行系统的研究，却还只是近百年来事。上世纪初叶，弗雷德里克·温斯洛·泰勒（Frederick Winslow Taylot）的名著《科学管理原理》（1911年）以及法约尔（H. Fayol）的名著《工业管理和一般管理》（1916年）相继问世，标志着现代意义上的管理学时代的开启。

今天，人类社会正在经历着前所未有的变革，科技创新与制度变迁产生一系列的重要成果，正在迅速改变着我们的生产和生活方式。全球化浪潮惊涛拍岸，冲击着世界每一个角落；日新月异的信息技术把原来彼此隔绝的个体编织成为同一网络中密切关联、频繁互动的节点；航天科技前所未有地拓宽了人类的视野；而基因工程则使生命形态更加完善……然而，人类在享受着文明进步成果的同时，也面临着全球气候变暖、资源短缺甚至枯竭、持续不断的冲突与战乱等共同的威胁。

管理的本质在于通过使群体活动协调有序而使人类生活更加美好，因而，全球治理、国家管理、企业管理、社会各领域的管理是否有效与科学，就成为关乎人类命运、国家兴亡、企业盛衰、民众福祉的重要问题。正是在这个意义上，管理学大师彼得·德鲁克（Peter F. Drueker）认为：“在人类历史上，还很少有什么事比管理学的出现和发展更为迅猛，对人类具有更为重大和更为激烈的影响。”

改革开放30多年来，中国经济社会发展取得了举世瞩目的成绩。2010年，中国以近5.8万亿美元的GDP总量跃居世界第二大经济体，进出口总额、外汇储备，原煤、粗钢、汽车、电脑、手机等产量均居世界第一，快速崛起的东方巨人正以全新的风貌跻身于世界民族之林。

然而，中国地域辽阔，区域发展不均衡，始终是困扰我们的诸多问题之一。155个民族自治地方，占到了国土面积的64%，却由于诸多因素的限制，依然处于相对落后的状态。2009年，民族地区人均地区生产总值仅为全国平均水平的65.2%，城镇居民人均可支配收入仅为全国平均水平的82.9%，农民人均纯收入仅

为全国平均水平的 72.4%。尚有 1955 万农村贫困人口, 占全国农村贫困人口总数的 54.3%。

民族地区在整个国家的发展格局中有着极为重要的战略意义。没有占西部地区总面积 90% 以上的民族地区的有效开发, 就谈不上西部大开发的成功; 没有占国土总面积 64% 的民族地区的发展, 就谈不上全国的发展; 没有 55 个少数民族的小康, 就没有国家的全面小康。

而改变民族地区的落后状况, 实现经济社会的跨越式发展, 需要政府、市场、社会等诸多方面协同努力。

市场是推动经济发展的最重要的动力, 但民族地区市场主体发育依然不够健全。首先, 民族自治地方企业数量相对较少。截止 2008 年, 我国少数民族分布最集中的八个省区 (五大自治区加上青海、贵州、云南三省) 全部国有及规模以上非国有工业企业总数 18779 家, 占全国的 4.41%。其次, 企业规模小、产值低。八民族省区规模以上工业企业总产值 29861.67 亿元, 只占全国规模以上工业企业总产值的 5.88%, 仅相当于广东一省的 45%。再次, 企业竞争力不强。在每年一度的全国科技企业 100 强和《福布斯》中国企业创新 100 强评选中, 民族自治地方一直没有企业能够入选。在 2010 年全国企业 500 强中, 八个民族省区一共只有 25 家, 只占总数的 5%, 其中宁夏、西藏两个自治区均没有企业入选。同时, 由于人才资源大量外流, 民族自治地方企业的经营管理缺乏优秀人力资源支撑, 运营效率也相对低下。企业作为市场中商品的供应者和重要的消费者, 是支撑一个地方市场经济运行的基础, 民族自治地方企业的弱势地位, 使得民族自治地方市场主体竞争力很弱。而另一个重要的市场主体——作为消费者的社会成员, 在民族地区也存在着消费能力有限的问题。2008 年, 民族自治地方人均 GDP 15457 元, 城镇居民人均可支配收入 12890 元, 农牧民人均纯收入 3369 元, 分别仅相当于全国平均水平的 68.38%、81.68%、70.77%, 民族自治地方社会消费能力明显偏低, 又进一步制约了当地企业的发展空间。

民族地区市场发育程度不足。第一, 民族地区市场化程度偏低。在中国经济改革研究基金会国民经济研究所 2007 年中国各省区市场化程度指数的排名中, 八民族省区排名最靠前的内蒙古自治区也仅排名第 20 位, 其他省区依次是广西第 21 位, 云南第 24 位, 宁夏第 25 位, 贵州第 26 位, 新疆第 28 位, 青海第 30 位, 西藏排名最后。八民族省区都有大量农牧区, 目前大多还处于自然经济状态, 不论是政府力量还是市场力量, 在经济领域的作用都还非常薄弱。第二, 民族自治地方市场的产业选择与企业成长促进作用相对较弱。由于市场化程度不高, 民族自治地方市场机制对于本地产业选择和企业成长的促进作用明显不足。目前完全依照市场机制调节而进入民族自治地方发展的外部资本, 大多集中于资源开发领域, 资本密集

度高、环境友好程度低、吸纳就业能力不强。虽然这些资本的涌入对于民族自治地方 GDP 总量的增长有显著的拉动作用，在一定程度上也使一部分人的收入有所提高，但其负面作用也非常严重，甚至从长远来看可能有损民族自治地方的核心竞争力。有不少民族自治地方目前已经出现经济畸形发展的倾向，特别是在一些资源富集地区，高污染、高耗能、高排放企业扎堆，在为地方推高 GDP 数值的同时，也使得当地居民的生活受到严重损害。相反，那些对于民族自治地方市场环境改善和民生状况改良作用显著的企业，多为由国家兴办的国有企业或由集体组织兴办的集体企业，这些企业在民族自治地方的活动其实并不完全遵照市场机制的要求运行。

民族地区支撑市场运行的社会基础薄弱。第一，民族自治地方区域竞争力相对偏低。2010 年中国社会科学院发布的《中国省域经济综合竞争力发展报告（2008～2009）》蓝皮书显示，八民族省区的经济综合竞争力排名，除内蒙古最高为第 10 位，处于上游区外，其他 7 个省区都处于下游区，排名先后依次是新疆第 24 位、宁夏第 25 位、广西第 26 位、云南第 27 位、青海第 28 位、贵州第 29 位、西藏第 31 位。省域经济综合竞争力是指一个省（市、区）域在全国范围内对资源的吸引力及对市场的争夺力和对周边地区的辐射力、带动力，其具体衡量指标包含 1 个省域经济综合竞争力一级指标，9 个二级指标即宏观经济、产业经济、财政金融、知识经济、可持续发展、发展环境、政府作用、发展水平、科学和谐发展，每个二级指标之下再设置 25 个三级指标，分别由经济实力竞争力、经济结构竞争力、经济外向度竞争力等组成。在综合竞争力偏低的情况下，如果完全由市场机制进行资源配置，那么民族自治地方无疑将成为资源外流区域和经济附庸，根本难以自主决定本地方的发展。第二，民族自治地方公共物品和公共服务缺失较为严重，难以以为市场运行提供良好的平台。即使是最彻底的“自由放任”思想的拥护者，都不能否认要使“看不见的手”充分发挥作用，需要政府为社会提供一定的公共物品和公共服务，并且随着社会发展进程的加快，这些公共物品和公共服务的内容也会不断增加。然而，民族自治地方目前在一些关键的公共物品和公共服务供应方面，存在着较为严重的缺失，进而使市场机制的有效运行受到诸多限制。例如在交通基础设施领域，民族自治地方公路、铁路密度不到全国平均水平的 1/2，且主要公路、铁路干线的等级较低，运力很弱，这导致了民族自治地方常常出现内部人员、资源出不去，外部人员、资源进不来的状况。在基础教育、通讯基础设施、公共文化服务等领域，民族自治地方也与全国平均水平存在很大差距，民族自治地方人均受教育年限比全国平均水平低接近 1 年，在就业人口受教育情况中，八民族省区除了广西和新疆外，其他省区未受教育人口的比例都高于全国平均水平，其中贵州、云南、青海、宁夏的比例相当于全国平均水平的 2—2.5 倍，西藏的比例相当于全国平均水平的 6 倍，有 44% 左右的劳动人口未接受过正式教育。而接受过大学以上教育

的劳动力人口,八民族省区则普遍低于全国平均水平。劳动人口受教育程度低,再加上通讯基础设施覆盖率、公共文化设施覆盖率也都远远低于全国平均水平,导致民族自治地方各族群众在获取信息、提升自我发展能力等方面都处于弱势地位。因而,市场机制有效发挥作用所要求的“充分信息”条件也很难具备。

要有效发挥政府、市场、社会各个主体的作用,关键在于提高管理能力。因此,民族地区政府管理、企业管理、社会管理的研究,不仅具有拓展学科体系的理论功能,更担负着指导民族地区实践的重要使命。20世纪以来的100多年,是管理学发展的黄金阶段,古典学派、行为学派、社会系统学派、决策理论学派、系统管理学派、经验主义学派、权变理论学派、管理科学学派、组织行为学派、社会技术系统学派、经营管理学派等,异彩纷呈、争奇斗艳,管理学研究已经步入了“理论丛林”时代。但是,要判别一种理论的有效性及其适用范围,最根本的标准,还在于其与所指导的实践状况是否契合。中国民族地区的经济与社会发展,有其自身的规律和特点。因此,结合实践,创新理论,是当代中国管理学的使命和职责。

中央民族大学管理学院始创于2002年12月,经过了近10年的发展,目前已成为一个学科门类较为齐全、层次结构合理的综合性教学、研究单位。学院现有在读学生1640人,其中本科生914人,学术型硕士博士研究生359人,专业学位硕士研究生367人。专业设置横跨管理学和法学两大学科门类,分属于工商管理、公共管理、政治学三个一级学科;设有中国少数民族公共管理与公共政策研究中心、北京城市民族工作研究基地、管理学案例研究中心。

在本科教育层次,学院设有工商管理、市场营销、会计学、财务管理、人力资源管理、旅游管理、行政管理、公共事业管理、政治学与行政学九个本科专业。在硕士研究生教育层次,设有工商管理、公共管理、政治学三个硕士一级学科共14个学位点,还有公共管理(MPA)和工商管理(MBA)两个专业硕士学位点。在博士研究生教育层次,有民族地区行政管理和民族政治学两个博士学位点。

学院拥有一支朝气蓬勃的优秀教职工团队,现有教职工62人,在专职教师队伍中,有教授14人,占27%;副教授19人,占37%;讲师18人,占35%;90%的教师拥有博士学位;50%以上的教师有过留学或国外学习交流的经历;多位教师获得北京市教学名师、北京市优秀教师、国家民委突出贡献专家、校十佳教师等荣誉称号。在教学研究方面,目前承担国家级特色专业建设项目、北京市优秀教学团队建设项目、北京市高等教育精品教材建设项目和多项校级精品课程与特色专业等教改项目。

近年来,学院发挥专业结构交叉互补的优势,借助“985工程”和“211工程”建设平台,在人才培养和科学研究方面取得了一系列重要成绩。先后承担国家社科

基金重大招标课题，国家社科基金规划项目、教育部人文社会科学研究项目、国家民委科研项目、国务院侨办项目、北京市哲学社会科学规划项目、福特基金项目等重要课题 50 多项；仅近五年就发表学术论文 480 多篇，出版专著和教材 130 部，多项成果获得表彰和奖励。

学科的发展需要沟通和交流，而有效的交流必须构筑良好的平台。为了推动民族地区管理学科的发展进步，加强与国内、国际学术界的交流，特别是加强与民族地区高校和民族类高校的学术联系，我们汇聚了学院教师近期研究的部分成果，编辑出版《中央民族大学管理学评论》，包括《民族地区工商管理评论》和《民族地区公共管理与公共事务评论》两个专题；近期还将推出《中央民族大学管理学论丛》，出版系列学术专著；并定期组织召开“中国民族地区管理学论坛”。

创新理论，关注现实，为促进民族地区经济与社会发展贡献我们的一己之力，是学院始终秉持的宗旨。使命神圣、任务艰巨，让我们携手前行，共同努力。

目 录

民族地区公务员制度程序建设研究

——基于哈贝马斯程序正义视角的分析..... (1)

南京国民政府公务员制度研究 (1927—1937 年) (12)

企业发展对环境影响的研究 (53)

社会建设的支撑体系探讨 (60)

基本公共服务均等化与城市交通

——以北京市为例 (77)

农地征用中的利益博弈与立法选择..... (115)

我国突发事件网络舆论引导机制研究..... (122)

北京社区文化建设研究

——世界城市背景下麦子店社区文化建设研究..... (171)

少数民族地区农村赌博问题研究

——以云南省宁蒗彝族自治县 H 乡为例 (218)

民族地区的村民自治问题研究

——以大理市挖色镇小成村为例..... (235)

民族地区生态补偿政策研究

——以四川省阿坝黑水县退耕还林政策为例..... (246)

高校民族团结教育研究..... (284)

关于少数民族高层次骨干人才计划执行状况的调查报告	
——以少数民族骨干研究生的现状分析为主·····	(319)
广西中等职业教育的困境与对策研究·····	(335)
民族地区政府绩效评估研究·····	(374)
试论新媒体对政治文化民主化的推进·····	(391)
民族地区少数民族人员在内地城市工作的文化差异问题研究·····	(398)

民族地区公务员制度程序建设研究

——基于哈贝马斯程序正义视角的分析

龚晓珺 曹海琴 孙柏瑜

公平正义是社会的基石，但正义要以一种看得见的方式实现，这就是程序。英国学者韦德向世人提出警示：“随着政府权力持续不断地急剧增长，只有依靠程序公正，权力才可能变得让人能够容忍。”程序在现代性社会中的强大力量由此可见。在中国语境下，“人情大于法理”的传统逻辑为行政现代化的实现设置了障碍，程序的缺失和构建成为公共话语。德国集大成思想家尤根·哈贝马斯（Jürgen Habermas）是西方后现代思想界绕不开的标杆式人物，以其交往理论的庞大深刻和独特的程序范式立足于后现代思想界，交互性、主体间性、程序性构成了其理论的鲜明特色。他基于后现代性的广阔视野，敏锐意识到程序理性的巨大潜力，认为如果没有程序作为前提，人类社会已经很难就实质性价值达成任何真正的共识，固守实质正义的立场并不能解决问题，唯有通过中立的程序安排来寻求在自主性前提下的相互理解和相互承认。作为伦理学核心价值观的正义问题，哈贝马斯给予了程序色彩的解释，即正义原则无关道德内容，只需通过交互主体在对话协商的前提下制定规则，形成相互理解，进而达成正义共识。程序正义虽非目的，最终以实体正义为依托，但以其鲜明的程序品格和对结果正义的有力保障，在后现代语境中有着巨大的理论和实践潜力。因此，基于哈贝马斯程序正义视角，探讨民族地区公务员制度程序建设，无疑具有重要的现实需求和实践价值。

一、哈贝马斯程序正义思想

（一）程序正义的价值理念

西方价值观一直重视程序的作用，认为程序因其客观性价值可以使结论获得广泛认可，古罗马自然正义理论、卢曼“通过程序的合法化”、蒂鲍特“程序正义将会提供一个越趋重要的满意来源”、罗尔斯的程序正义三分论都是其代表。林德和泰勒将“程序正义”定义为程序所具备的、遵循正义的规范标准的功能，使得决定

和决定过程本身更加公平。程序公正是控制行政权力无限膨胀的需要，亦是对行政相对人宪法和法律赋予的各种权益的保障。从行政学的角度讲，程序是指拥有某项职权的主体在职权范围内进行某一活动时的步骤、方法、过程。公务员制度中的“程序”指拥有公务员管理职权的机关在其职权范围内，对公务员实施管理的步骤、方法和过程，它具体体现在公务员管理的各个环节当中，如公务员的考录程序、奖励程序、职务晋升程序、考核程序、辞职辞退程序等。英美等国公务员制度之所以比较稳定，一个重要原因是严格的程序规定。西方国家行政程序规则的价值理念主要体现在：行政程序的公正性价值，即程序的正当性、公平性、平等性，因此十分重视通过规范化的操作程序进行约束，并在人事管理统一性、标准化的手续和程序方面追求规范和程序正义。

哈贝马斯对程序正义更是有独到的见解。他认为程序普遍性或自我立法的形式条件是一种“道德上中立的”价值观，它并不排斥实质性的内容，也不妨碍消极自由成为韦尔默所谓“实质性的道德原则”，正如形式本身也是一种内容，程序正义必有其实质性的正义内容。并且，“决策的正确性完全取决于过程是否符合程序”。“民主程序通过运用各种交往形式而在商谈和谈判过程中被建制化，而那些交往形式则许诺所有按照该程序而得到的结果是合理的”。^{[2]P377}可见程序的合理性导致公正的结果，程序正义的内在价值在于其过程性和交互性。他还强调公正原则和程序实现的关键在于使合理的交往行为得以体制化和程序化。“这样一种程序主义伦理学，对话语共识和意志形成过程寄予了很大期望，不仅在总体上，而且在结构和各阶段中都得到了制度化的体现。这一过程要依次遵循话语论证、决策和法律这三种商谈论证程序，其中核心是话语论证程序。”^{[3]P340-341}哈贝马斯同时指出，程序普遍性或自我立法的形式条件是价值冲突的中立化和“在差异中生存”，因为“符合程序的决策对于公民来说是‘合理的可以接受的’……人们总是可以坚持有效的结果和在一个制度框架范围内合理的可以接受的结果之间的差异”。^{[1]P260}正义问题关心的是“什么才能符合所有人的利益”，哈贝马斯认为程序正义的合法性在于其程序性结果的有效性，体现了起点公正、过程公正和结果公正，而这正彰显了程序正义的价值：排除人为因素的干扰，遏制人性的弱点，使理性得以张扬。

（二）程序的要义和本质：制度化自律

无论是从功能主义还是从新制度主义的角度来看，程序所隐含的第一要义和价值理念均在于制度化自律，这也是哈贝马斯程序正义思想的重要启示。对人类社会的基本运行和维护来说，制度无疑是最重要和最有效的游戏规则，是集体行动约束和监控个人行为的基本规范。制度化自律相对于道德自律的主观性而言，是一种客观条件性自律，是在程序、制度等多元规范性约束的基础上，行为主体在与外部环境彼此互动中系统形成的外部监督型、机制化和稳定型的自律，是“理性经济人”在外界约束下唯一理性的抉择。制度化自律作为一种本质上的“他律”，其目标最

终指向主体的自律,因为当经常化、严密化的外力约束下的行为产生思维惯性并最终成为行为主体的“下意识”或“自然反应”时,他律就转化为自律了。^{[4]P377}程序所凸显的制度化自律的本质特点可在理性层面和一定程度上消解被“生活世界殖民化”的现代生活的异化图景,对于我国民族地区公务员制度建设而言,当下最紧迫的议题当属程序建设。

(三) 程序正义的特点

1. 正义的程序合理性

程序正义体现了正义的程序性、形式性和逻辑性。它只是一种道德程序如何设计和运作的体系构建,忽视正义内容的实质性,排除正义价值的个人终极关怀。哈贝马斯认为,程序正义的合理性在于它通过合理化的方式,消除理性中的暴力成分和纠正理性被扭曲的部分,达成道德主体间的正义共识;并且,它还可以使主体意向表达的真诚性、规范的恰当性和论证内容的真实性得到事实上真正的维护,以此保障主体间达成的正义规范顺畅建构。程序正义本身也有其客观性品质和独立价值,因此绝不能把程序性规则仅仅视为形式性的或次要规则,程序形式主义思想不可取。

2. 正义的工具理性

程序正义并非目的,通过程序正义才能实现实体正义,与实体正义的结果性相比,程序正义具有手段性和工具理性的特点。哈贝马斯强调,用不正当的手段达到目的,会损害目的本身。可见手段的正当性对结果的正当性意义重大,程序正义就是一种具有类似技术性和逻辑性的正当手段。但不能据此把它仅视为实体正义的手段性和工具性规范,甚至是一种只具有工具理性的存在物,无视程序的存在,这种程序工具主义和程序虚无主义的思想同样不可取。

3. 正义的普遍性

“遵守规范的中心概念,意味着满足一种可普遍化的行为要求。”^{[5]P56}可见程序正义具有普遍性,它设定了正义的规范标准,使之成为全体成员接受,从而成为普遍有效的道德规范。实体正义则体现了个别正义。追求个别正义是有条件的,追求普遍正义是无条件的,只能通过普遍正义而不能舍弃普遍正义去追求个别正义,在某些情况下可以牺牲个别正义,却不能牺牲普遍正义。

4. 正义的确定性

程序正义因其直观可操作性和价值中立性,最终保证了正义的结果确定性。而实体正义因受到主体主客观条件等制约,导致结果的不确定性和不可预测性。哈贝马斯为此指出,无须涉及道德内容,因为道德内容复杂多变难以把握;只需设定道德程序和原则,因为它才是真实的前提和不偏不倚的具有可操作性的程序内容。但不能据此认为程序正义是唯一值得坚持的正义,而把实体正义虚无化,这种程序本位主义的错误在于夸大了程序正义的作用。

（四）程序正义思想的理论启示

哈贝马斯庞大的交往理论始终体现了一个核心思想：程序理性的逻辑意义是解决现代社会诸多冲突和危机的合法化命题，缺此，人类社会将很难获得实质性进步。他认为正义原则无关道德内容，只需交互主体在对话协商的前提下制定规则，形成相互理解，进而达成正义共识。同时，公正原则和程序实现的关键，在于使合理的交往行为得以体制化和程序化。可以看出，程序的合理性导致公正的结果，程序正义因其固有的价值中立性和操作直观性，最终保证了正义的有效性和结果的确定性，彰显了起点公正、过程公正和结果公正。作为“什么才能符合所有人的利益”的关涉人类社会基本价值目标的正义问题，程序正义虽非目的，最终以实体正义为归宿，但却是实体正义的前提、手段、重要依托和最终保障，以其鲜明的程序品格有力地回答了被现代性异化了的人类社会最棘手的现实难题：如何实现正义。哈贝马斯试图得出这样一个结论：程序和实体是辩证统一的。在国家行政过程中，程序总是与实体相伴而生。一方面，程序与实体具有内在的一致性，二者的终极目标一致，实体的实现依赖于程序的保障；另一方面，程序相对于实体又具有独立性。因此，程序和实体是不可偏废的，两者统一才能实现真正的终极价值目标。哈贝马斯对程序正义思想的张扬表达了其对人类社会平等、民主、无压制、公平话语权等公共理性精神的深切关注和殷切期许。

二、民族地区公务员制度程序建设的现状、存在问题及其成因分析

（一）民族地区公务员制度程序建设的现状

随着我国对公务员制度建设重视程度的提高，民族地区公务员制度程序建设也取得了不少成效。以内蒙古自治区公务员考录制度为例，严把“入口关”、“用人关”、“考核关”和“出口关”，主要工作措施有：1. 加强思想教育，在提升政治素质方面取得新成效；2. 加强培训锻炼，在提升业务能力方面取得新成效；3. 切实转变作风，在服务广大群众方面取得新成效；4. 开展“比”、“学”、“赶”、“帮”，在创造一流业绩方面取得新成效；5. 健全完善制度，在创新管理机制方面取得新成效。2011年，内蒙古自治区公务员考录机制进一步健全，坚持凡进必考，全年共考录公务员2467名，其中本科以上学历人员占到招录总数的79%；对少数民族聚居地区和艰苦边远地区予以政策倾斜，专门拿出一定比例的职位用于招考蒙汉兼通人员，在“三少”民族自治旗确定专门职位招考本民族考生，为艰苦边远地区设

置了生源户籍要求,设定最低服务期,确保了艰苦边远地区公务员队伍的稳定,这些做法得到了国家公务员局的肯定。区直机关和参照管理单位录用具有两年以上基层工作经历人员的比例达到100%。2012年,内蒙古自治区还结合促进高校毕业生就业,推动基层公务员队伍建设,进一步完善对少数民族聚居地区和艰苦边远地区的公务员考录的倾斜政策,引导高校毕业生报考基层机关;积极探索“2+X”的考试模式,完善专业科目测评办法。同时,加强公务员考录、遴选的笔试、面试试题管理,为使用蒙古语言、文字的考生提供便利,着重选拔一批蒙汉兼通的翻译、阅卷专家和面试考官。此外,还将进一步改进和完善公务员考录办法,以优化自治区本级机关公务员来源结构为重点,注重完善面向有基层工作经历人员、面向生产一线的考录制度。同时,建立完善公务员分级分类考录制度,继续做好从服务基层的高校毕业生中考录公务员的工作,探索开展从工人、农民中考录基层公务员的试点工作。

(二) 民族地区公务员制度程序建设存在的问题

在现代行政的理论逻辑中,公务员的身份是公共权力的行使者和公共事务的管理者,是政府和民意的中介和纽带,其特殊而重要的地位必然要求技术化的程序建设,以防止公共权力行使过程中的变异和责任丧失。当前,我国民族地区公务员制度建设总体滞后于沿海发达地区,存在着多方面的程序缺失,主要问题有:一是观念上重视公务员制度的实体规则,忽视程序规则;二是公务员制度中程序操作不规范,程序的科学性、系统性和实效性不佳,主要表现在程序规定的前置条件太多,程序的流程重复、阻塞现象严重,程序规定时限有待完善等;三是程序行政立法滞后,行政行为大多缺乏与之相配套的程序规范;四是公务员制度缺乏完善的程序制度建设,在公务员考录制度、职务晋升制度、考核制度、辞职辞退制度等方面都有待完善;五是受利益的驱动,公务员制度的程序建设流于形式和表面化。程序自身存在的问题,极大地阻碍了我国公务员管理制度的民主化、规范化、科学化,使原有的制度设计在很大程度上效果落空。

(三) 民族地区公务员制度程序建设存在问题的成因分析

1. 思想因素

“潜规则”、“找关系”、“走后门”、“摆平”等不良社会现象表明中国现代性国家建构过程中的最大障碍源自程序的缺失和异化。公民社会的缺位和公共理性精神的匮乏已成为政治现代化进程中的绊脚石。随着市场经济的深入发展,在利益面前,公务员队伍尤其是领导干部的思想面临着严峻考验,程序建设不足带来的公务员制度的无序和权钱交易,成为社会的不和谐之音和民怨的“雷区”。因此以国家和政府管理者身份出场的公务员,理应摒弃社会不良思想,提升自我伦理道德水平和服务意识,遵守程序和制度,严格自律,秉公办事。

2. 制度因素

制度因素在公务员制度程序建设中无疑是第一位的根源性要素，制度的科学设计对公共行政的现代化至关重要。“德能勤绩”的思路在执行过程中部分被弱化和虚化，指标过于抽象，缺乏过程合理性和结果有效性。控制论认为，制度建设的总体思路可分解为程序的三段论：即依据“公平、公正、公开”的原则，事前设定公务员行政行为的程序，事中按程序规范来要求，事后再按程序规范进行检验，以此对公务员的行政行为进行制度化自律的有效监督。同时程序立法是公共行政制度化的重要环节，能有效保障公务员队伍管理的有序化和法治化。此外，公务员管理程序的要素选择、功能界定、价值评估、机制体系化等一系列问题也须慎重考量。

3. 能力因素

能力因素不是可有可无的，公务员的能力水平与制度程序建设有着紧密的正向关系，在民族地区尤为明显。尽管标准化是公务员制度程序建设不可避免的趋势，但由于每个公务员的业务工作能力、人际交往能力、语言表达能力、协调能力、管理能力、运用电脑及互联网能力、外语能力等大不一样，导致各自的公共行政行为带有多样的个性化特点，也在一定程度上促进或阻碍了公务员制度程序建设的质量和进程。在这种情形之下，行政自由裁量权引起了各方关注，为追求行政行为的效果最优化而在原则许可的范围内灵活行事的做法得到了认可和提倡。可见，提高公务员各项能力应成为公务员制度建设的应有之义。

4. 技术因素

技术因素提供的外部条件也不容忽视，当然其受特定的经济发展水平的制约而有高低强弱之分。民族地区经济发展水平有限，多媒体及网络支撑技术、信息沟通和公示技术、公共管理和公共服务中涉及的多项技术硬件指标都相当薄弱，使程序建设的技术外显遇到障碍。所以必须根据民族地区的经济发展水平适度提供技术服务，并在一定程度上提供技术援助，以确保程序建设不受影响。

三、加强和完善民族地区公务员制度程序建设的策略思考

“廉洁、勤政、务实、高效”是我国公务员制度改革的目标，其中作为回应“重实体、轻程序”的传统伦理型政治的程序建设对于民族地区公务员制度建设的成败起着至关重要的作用，其宗旨是变“人管人”为“制度管人”。

虽然各国国情不同，公务员制度建设的路径不一样，诚如彼得斯所言，体制转型国家和发展中国家“所普遍需要的是一种更可以被预测的和更负责任的公务员制度”，而不是新治理模式下的人事制度，但西方国家成功的公务员程序建设的经验