

建设创新型国家需要创新型公共管理

夏书章

一

最近一个时期以来,“创新”、“再创新”、“原始创新”、“自主创新”、“创新型”之类词语经常出于口头或见诸文字,使用频率日益提高,显而易见,这决不是一种偶然的现象。

2006年的新年刚刚开始,全国科学技术大会便在北京隆重举行。会议突出的主题始终以“创新”尤其是“自主创新”为核心而展开和深入。这充分说明创新不是一般的问题,而是直接关系到国家民族前途命运的根本大计和头等大事。因为:一方面,这是我国今后能否持续发展、确保兴旺发达和长治久安的“龙头”、关键、要害或决定因素;另外一方面,或与此同时,我们应该清楚地看到,任何一个领域的发展、改革和变化,从来不是也不可能是孤立的,而总是需要所有各相关因素的大力支持和密切配合,否则,必将寸步难行和一事无成,科技创新工作也是如此。

这就说到本文选题“建设创新型国家需要创新型公共管理”的问题。让我们从实际出发来考察,科技创新事业是离不开或少不了公共管理的积极有效服务的。并且,如果后者一切率由旧章,不能在理念上、体制上、方法上相应地有所创新,就难以或无法满足前者各种落实行动的具体要求。通常我们把这种情况叫做服务脱节或者不到位,只能使当事者一筹莫展和徒唤奈何!

记忆犹新的是在 20 世纪 90 年代初期,曾经发生过科技成果进当铺的事。^[1]那是由于科技成果未能及时和直接转化为现实生产力而造成的。也许好在当时还有当铺可进和当铺还愿意接受,

不然便只有落得个“胎死腹中”或者“尽弃前功”了。为此,在面对“建设创新型国家”这一庄严任务的时候,我们痛感公共管理必须领会精神、紧紧跟上、尽心尽力,以“创新型公共管理”共襄其成。

二

既然公共管理应为建设创新型国家服务,那就首先要对建设创新型国家是怎么一回事有所了解。根据国际社会各种类型国家历史和现实的实践经验,以及我国建国以后特别是改革开放以经济建设为中心以来发展至今的深切体会,我们必须建设创新型国家才有出路。这里有三个问题:

第一,什么是创新型国家?这要从世界各国在近现代历史时期内如何选择自己的工业化和现代化道路说起。例如,有的国家自然资源比较丰富,他们据以进行开发利用,从而不断地积累起社会财富。也许可以称之为“得天独厚”,具有比别人优越的发展条件。又如,有的国家明显缺乏上述有利条件,采取了依靠相对富庶国家的资源、资金、技术、市场等因素去发展自己的道路。但是很容易受制于人,常处于消极被动的地位。仰人鼻息的日子很不好过。再如,有的国家虽然天然优势不多,但着力于科学技术的创新尤其是自主创新、原始创新,并以此为强项,在国际竞争格局中大显身手、崭露头角,使强大的竞争对手也不得不甘拜下风。这后面一种情况,就是国家上被公认的“创新型国家”。这种国家为数不多,潜力极大,在知识经济时代,更富有生机活力。

第二,为什么我们要建设创新型国家?我们应审时度势和知彼知己。世界各国的发展状况,

对比鲜明。差距的形成和存在,以及逐步拉大,也非常清楚。大国小国,有盛有衰。有的渐渐落后于形势,在走下坡路;有的则忽如异军突起,颇引世人瞩目。试究其原因,莫不与能否加强和提高竞争实力有关。而在显示竞争实力的诸方面中,又以科学技术自主创新能力为最重要。若说出奇制胜,奇招即在于此。换句话说,就是要在自主创新能力上见高低、决胜负。反观我们自己,人口众多,但地大而物并不博。有些资源总量似乎可观,人均却微不足道:如人均水资源严重不足,已敲响警钟;能源有很大缺口,相当紧张;拥有一些资源也经不起不合理的消耗和浪费。因此,靠吃“老本”非长久之计,此路不通。没有或较少自主创新,主要或完全由别人主使,当然更不是办法。所以,出路只有一条:建设创新型国家。自主创新才能自力更生,自强不息才能自求多福。

第三,怎样建设创新型国家?我们不会忘记,建设创新型国家的任务是从大力提升科技自主创新能力的着眼点和出发点提出的。可是,这决不能仅仅认为是科技创新型国家的简称。因为正是为了使科技创新的加快和广泛实现,整个国家在各方面都要有所作为。在《中共中央国务院关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定》(二〇〇六年一月二十六日)中,五大要点是:一、实施《规划纲要》努力建设创新型国家;二、坚持自主创新,全面提升国家竞争力;三、创新体制机制,走中国特色自主创新道路;四、制定配套政策,激励自主创新;五、动员全党全社会力量,为建设创新型国家而奋斗。值得注意的如:一是要使科技创新成为国家发展战略,是国家大事,由国家主导和给以全面支持。国家应创造和满足科技创新所需要的条件,不能光凭分散的、自发的积极性,对它不闻不问,任其自生自灭。二是要认真倡导、动员、奖励、促进,让必须实现科技创新的观念家喻户晓,深入人心,形成强烈的、浓厚的社会风气,大家都崇尚创新和以能创新为荣、为乐,并勇于创新。三是要将有利于开展创新活动和产生创新成果的方针、政策、规章、制度、原则、办法等配套成龙地推出、颁布、到位、落实,使科技创新得以顺利进行和实现,而非困难重重。四是要提供适当的物质保证,加强有关的基础设施建设,较大幅度地

加大投入,承担必要的风险投资,对优秀成果实施重奖。五是要加紧培养大批创新型人才。这既是当务之急,又属于关键所系。如果说科技创新水平是现代经济社会发展中的决定性因素,那么,高素质创新型人才的重要作用便不言而喻。事关教育发展和改革,教育也需要创新。

三

上面在讨论怎样建设创新型国家所提出的几个值得注意点时,其实已无一不指向或涉及公共管理领域。具体来看,国家的任何一种发展战略和任何一项重要任务,莫不通过有效的公共管理服务去实施和完成,建设创新型国家当然也是如此。此其一。弘扬创新精神不仅是国家和各级党政领导者应郑重其事地反复宣讲,而且各种媒体、社会舆论、专家学者、尤其是广大教师和公共管理人员,都必须经常阐述、提醒。此其二。制定相应的方针、政策、规章、制度等和依法行事,更是公共管理首先是政府部门的职责所在。而若假设没有这一条,或者是薄弱环节,则创新实践必将受到严重影响。此其三。缺乏物质保证,创新可能徒托空言,或仅落得个“纸上富贵”,难以兑现。若是连“纸”也没有,窘况可知了。再说创新是有风险的,科学试验未必一举成功,少不了巨额经费的支撑。此其四。至于教育发展和改革,事关创新型人才培养,不可掉以轻心。教育是一项庞大的系统工程,包括初、中、高等教育和继续教育、终身教育。教育如不普及,优选余地有限。基础教育欠佳,提升难度也大。最重要的,还在于教育制度、内容和方法一定要创新,才能培养出创新型人才。此其五。

归纳一下,这里要说的,就是我们要建设创新型国家需要创新型公共管理。也就是说,当我们已经明确提出要建设创新型国家以后,若公共管理却一仍其旧,结果必然会格格不入,或事与愿违,或事倍功半,或旷日持久,致失时误事。本来,在一般情况下,管理跟不上,总要影响建设的进度和质量,这是常识范围以内的事。

前面已略述及,创新型国家为了实现科技创新,必须全面创新。常言道:“牵一发而动全身。”何况科技创新不是普通的“一发”,而是关系今后发展全局的决定性的任务。它将带来强大的竞争优势,推进“全身”的发展和提高“健康”水平。

在全面创新中,首当其冲的正是公共管理必须努力创新。这又包括公共管理的全面和全过程的不断创新。原因很简单,也很清楚:公共管理是为国家实施发展战略服务的,不允许在任何一方面和任何一个时间段里出现缺位和失误。同时,公共管理创新不是一次性的,不可能“一劳永逸”,还要紧紧跟随时间的推移和形势的变化继续创新。这是创新型公共管理所应当遵守的总的原则要求。必须永远牢记:“与时俱进。”公共管理若是安于现状甚至固步自封,则建设创新型国家将有落空之虞,这决不是危言耸听。

关于创新型公共管理,有几点应予强调:

一是创新的针对性。不是凭空或想当然的创新,也不是为创新而创新,而是针对或瞄准科技创新尤其是自主创新所需要的服务项目、内容而发。力求做到需要什么提供什么,不让“巧妇”兴“无米之炊”之叹。使“善舞”者能有“长袖”和“善贾”者能有“多财”,使“英雄”有“用武之地”和“欲善其事”者能够“利其器”,等等,诸如此类,不一而足。与此同时,还要注意清除那些妨碍创新的陈规陋习。这也是一种很有积极意义的针对性。对释放或解放创新能力有巨大的推动和鼓励作用。此外,从无到有、填补空白和改善、健全、强化某些规章制度或政策措施、方法等,亦属于创新性质。如关于知识产权的保障、创造发明的奖励、教育培训的改革、人才选拔和考核新方式方法的试验等,都是颇有针对性的例子。

二是创新的及时性。相信大家都听说过像“机不可失,时不再来”、“打铁趁热”一类的话,表明时间的重要性。有的事情要“抢”时间,真正达到争分夺秒的程度。创新要及时,否则很有可能落在后面,可惜并且浪费。因此,有了针对性还不够,还贵能及时。就公共管理而言,创新的及时性表现在有针对性的政策要及时出台,措施要及时落实,体制要及时更新,后勤要及时到位,等等。不能“他急你不急”、“急惊风遇到了慢郎中”、“任凭风浪起,稳坐钓鱼船”,把“良辰美景”变成了“明日黄花”,尽放“马后炮”。特别要警惕的是“官场”恶习,拖拖拉拉,缺乏生机活力。形象的比喻有如“死狗咬着活兔子”,成为十足的成事不足而败事有余。怎么办?只有弃旧图新、除旧布新、

推陈出新,首先抓紧练好及时性这一新招。

三是创新的实效性。在体现针对性和及时性的同时,假如缺乏实效性,则极容易流于虚有其表的形式主义和像煞有介事的走过场,尽失其应有的价值和意义。那将宛如有病及时就医了,诊断也是完全正确的,可是,药不对症或根本无效,仍然治不了病,救不了人。倘若适得其反,还会变本加厉,造成更大的损害,或者叫做“帮倒忙”。办事应讲求实效,包括争取高效、速效。对于低效、无效已经不能容忍,如果出现负效(反效),到了严重的程度,便有可能等于犯罪了。至于存心借机营私舞弊、贪污腐败,就是明目张胆地作奸犯科,必须绳之以法。

总之,建设创新型国家需要创新型公共管理是势有必至和理有固然。没有创新型公共管理,建设创新型国家便无以着手。记得温家宝总理在谈到关于“十一五”时期的主要任务时,将深化体制改革和提高对外开放水平列为其中之一,并提出着力推进政府行政管理体制改革,认为“这是全面深化改革和提高对外开放水平的关键”。^[2]还指出转变政府职能、管理方法落后、办事效率不高等问题。这些正都是创新型公共管理所应当密切注意的具体内容。前面提到过的“配套政策”,现在已有明文规定:一、科技投入;二、税收激励;三、金融支持;四、政府采购;五、引进消化吸收再创新;六、创造和保护知识产权;七、人才队伍;八、教育与科普;九、科技创新基地与平台;十、加强统筹协调。^[3]这些都是为了营造激励自主创新的环境,推动企业成为技术创新的主体,努力建设创新型国家而制定的。可见,在这方面,公共管理重任在肩,还有许多工作要做。

[参考文献]

- [1] 夏书章. 从中国居转轨大国之首和科技成果进当铺说起[J]. 学术研究, 1993(4).
- [2] 温家宝. 关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议的说明[N]. 光明日报, 2005-10-20.
- [3] 实施《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020年)》的若干配套政策(2006年2月7日通知)[N]. 光明日报, 2006-02-27.

(作者单位:中山大学行政管理研究中心,广州 510275)

(责任编辑 胡捷)