

# 國家創新驅動戰略與澳門公務員創新能力培養

李嘉曾\*

公務員是各級政府行政機關中工作人員的總稱，公務員的素質要求取決於政府的職能與施政理念。任何國家或地區政府總是從形勢需要和自身的目標任務出發，對公務員提出種種素質和能力的要求。在澳門特別行政區第四屆政府成立之後第一個完整的施政之年，在創新成為世界潮流、國家主體深入實施創新驅動戰略的宏觀形勢之下，澳門公務員素質與能力優化的一個重要命題——創新能力培養，已經成為當務之急。有必要從理論與實踐的不同層面，對這一問題進行深入探討，以期形成共識並努力實施，在優化公務員素質的基礎上，為實現政府的施政目標創造有利條件。

## 一、創新驅動以世界潮流發展為國家戰略

### (一) 創新理論的興起與發展

創新驅動的核心概念是“創新”。探究創新理論的興起與發展歷程，可以追溯到一個世紀以前：

#### 1. 熊彼特《經濟發展理論》是創新理論的起源

1911年，奧地利政治經濟學家約瑟夫·熊彼特(Joseph Alois Schumpeter)出版其代表作《經濟發展理論》，首次提出“創新”的概念並闡釋了創新理論的基本框架。次年此書被譯成英文，在更大的範圍內得到推廣。

熊彼特認為，“所謂創新就是要‘建立一種新的生產函數’，即‘生產要素的重新組合’，就是要把一種從來沒有的關於生產要素和生產條件的‘新組

合’引進生產體系中去，以實現對生產要素或生產條件的‘新組合’；作為資本主義‘靈魂’的‘企業家’的職能就是實現‘創新’，引進‘新組合’；所謂‘經濟發展’就是指整個資本主義社會不斷地實現這種‘新組合’，或者說資本主義的經濟發展就是這種不斷創新的結果”；概言之，“‘創新’是資本主義經濟增長和發展的動力，沒有‘創新’就沒有資本主義的發展。”<sup>1</sup> 由於熊彼特的創新理論強調“不斷從內部更新經濟結構”，進行“創造性的破壞”，因此較好地把握了經濟發展的本質，自提出以後便受到廣泛的關注與重視，產生了深遠的影響。

#### 2. 新熊彼特主義經濟學家對創新理論的發展

20世紀50年代以後，以微電子技術為先導的高科技革命逐漸興起，科技創新成為推動經濟發展的重要動力，傳統的創新理論受到檢驗，得到補充而漸臻完善。一些經濟學家發展了熊彼特的創新理論，被稱為新熊彼特主義學派。

新熊彼特主義主要有兩個學派。一派是以德國經濟學家門施為代表的週期理論學派，另一派是以英國經濟學家弗里曼為代表的技術政策創新學派。<sup>2</sup> 前者認為，“經濟衰退和大危機刺激了技術創新，它是技術創新高潮出現的主要動力；危機會迫使企業尋求新技術，而大批技術創新的出現則成為經濟發展浪潮的基礎”；後者在把技術創新看作是經濟增長的主要動力的同時，更強調技術創新對勞工就業的影響，強調科學技術政策對技術創新的刺激作用，進而“提出了政府的科學技術政策對技術創新起到重要作用的理論體系”。<sup>3</sup> 總之，新熊彼特主義在熊彼特創新理論

\* 澳門城市大學澳門社會經濟發展研究中心執行主任、教授

強調變革、強調企業家管理職能的基礎上，又突出了技術和政策體制在創新中的重要作用。

### 3. 吉爾福特·奧斯本創造力開發理論對創新理論的補充完善

同樣是從 20 世紀中期開始，有一些學者從人的因素着手，探索創新的動力機制。著名心理學家吉爾福特(J. P. Guilford)1950 年在美國心理學會年會上就任會長時，發表了題為《創造力》的演講，被“視為創造力研究史上的一個里程碑”。<sup>4</sup> 創造學和“頭腦風暴法”的創始人阿歷克斯·奧斯本(Alex Osborn)於 1954 年組建“創造教育基金會”，旨在“培養人們的創造、革新和解決問題的能力”，“其總體目標是在全世界範圍內釋放人類的潛能，是每個人都能成為他(她)所服務的團體和社會中更富有創造性、的工作更有成效的成員”。<sup>5</sup> 正是由於吉爾福特·奧斯本及一大批學者和企業家熱心倡導創造教育，積極推廣創造力開發，使創新理論的發展與創新驅動的實施獲得了不竭的動力而長盛不衰，逐漸形成不可阻擋的世界潮流。

## (二) 中國創新驅動戰略的形成

中國內地自文化大革命結束，特別是改革開放以來，破舊立新的意識逐漸佔據主流，創造與創新的社會風氣也日漸強盛。創新經濟理論和創造技法，創造學和創造教育學等新理論、新方法陸續被引進，很快得到推廣與普及。近年來，最高領導層順應時代潮流，又適時地提出了創新驅動的經濟發展戰略。

### 1. 中共十八大首倡“創新驅動”戰略

中國內地關於“創新驅動”的正式提法，首見於 2012 年。在當年 11 月舉行的中國共產黨第十八次全國代表大會上，胡錦濤總書記在報告中提出：“實施創新驅動發展戰略。科技創新是提高社會生產力和綜合國力的戰略支撐，必須擺在國家發展全局的核心位置。”<sup>6</sup> 這是創新驅動首次見諸權威性的官方文件。

### 2. 中央政治局集體學習規範創新驅動內涵

2013 年 9 月 30 日，中共中央政治局舉行第九次集體學習，此次學習以“實施創新驅動發展戰略”為主題，還特意將“課堂”搬到了中國第一個高技術園區中關村。中共中央總書記習近平主持學習時強調，

實施創新驅動發展戰略決定着中華民族的前途命運。他還概括了創新驅動發展戰略作為一項系統工程的內涵，進而提出在五個方面“着力”的基本任務：

“一是着力推動科技創新與經濟社會發展緊密結合，讓市場真正成為配置創新資源的力量，讓企業真正成為技術創新的主體”；“二是着力增強自主創新能力，努力掌握關鍵核心技術，提升國家創新體系整體效能”；“三是着力完善人才發展機制，打通人才流動、使用、發揮作用中的體制機制障礙，最大限度支持和幫助科技人員創新創業”；“四是着力營造良好政策環境，引導企業和社會增加研發投入，加強知識產權保護工作，完善推動企業技術創新的稅收政策”；“五是着力擴大科技開放合作，充分利用全球創新資源，在更高起點上推進自主創新”。<sup>7</sup>

### 3. 政府工作報告落實創新驅動舉措

在中國共產黨最高領導層作出戰略決策之後，國務院積極組織落實。在近兩年的《政府工作報告》中，李克強總理都強調了這個問題。2014 年政府工作報告中匯報了過去一年落實這一戰略的進展：“推進創新驅動發展。全社會研發支出佔國內生產總值比重超過 2%。深化科技體制改革，實施知識、技術創新等工程。超級計算、智能機器人、超級雜交稻等一批關鍵技術實現重大突破。”2015 年政府工作報告中則着重指出：“當前經濟增長的傳統動力減弱，必須加大結構性改革力度，加快實施創新驅動發展戰略”；而且提出了“以體制創新推動科技創新”、“企業是技術創新的主體”、“提高創新效率重在優化科技資源配置”等重要舉措。

總之，創新驅動已經成為國家主體的重要戰略方針，不僅將在相當長的歷史時期主導內地的經濟發展，而且也將對澳門的經濟建設與社會發展產生重大的影響。

## 二、澳門經濟與社會發展需要創新驅動

澳門作為中華人民共和國的一個特別行政區，同祖國存在着千絲萬縷的內在聯繫。面臨着國家主體實施創新驅動發展戰略的宏觀形勢，從特區自身的實際

情況出發，澳門也應當將促進經濟與社會持續發展的機制逐步轉移到創新驅動的軌道上來。不妨從正、反兩個方面來闡述其中的道理。

### (一) 特別行政區的發展應當與國家主體同步

作為中華人民共和國的一個特別行政區，澳門同香港一樣，以《澳門基本法》為制憲性的大法。《澳門基本法》規定，“按照‘一個國家，兩種制度’的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策”，澳門特別行政區“實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”。與此同時，《澳門基本法》也明確指出，“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”，而設立澳門特別行政區的目的，則被表述為“為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展”，並且“考慮到澳門的歷史與現實情況”。由此可見，國家主體和澳門特區是對立統一的有機整體，存在着不可分割的內在聯繫。

國家在全力支持特別行政區健康發展的同時，也對特區提出了一定的要求。《十二五規劃綱要》中就已明確指出：“支持香港、澳門充分發揮優勢，在國家整體發展中繼續發揮重要作用。”在《2015年政府工作報告中》，李克強總理再次表示，要“不斷提升港澳自身競爭力”，“繼續發揮香港、澳門在國家改革開放和現代化建設中的特殊作用。”因此，在國家

實施創新驅動發展戰略的前提下，澳門特別行政區積極配合，力求與國家主體同步發展義不容辭。

### (二) 澳門特區的薄弱環節亟待改善

相形之下，澳門在這一方面卻存在着不容迴避的薄弱環節。主要表現為“不僅在城市綜合競爭力上缺少拔尖項目，而且在競爭力的結構組成方面存在薄弱環節。城市創新能力即為最薄弱的環節之一。”<sup>8</sup>由中國社科院城市與競爭力研究中心主任和美國全球競爭力項目主席聯合編著的《全球城市競爭力報告(2009-2010) 創新：城市競爭力不竭之源》，以全球聯繫和科技創新為主題，進行了全球城市競爭力的比較研究，數據表明，即使在珠江三角洲的範圍內進行對比(主要考察廣州、深圳、珠海、佛山、東莞、中山和香港、澳門8座城市)，澳門的“創新產出指數”和“創新能力”相關數據均處於墊底的位置。

根據《全球城市競爭力報告》的指標體系，“創新能力”由“研發經費佔GDP比重”、“高新技術產業增加值佔GDP比重”、“專利申請數”和“專利授予量”等指標組成；“創新產出指數”則由“專利申請指數”、“專利指數”和“GDP增長指數”等指標組成。表1與表2分別列舉了珠江三角洲地區8座主要城市在這兩方面的排名情況。澳門的弱勢顯而易見。

表1 珠江三角洲主要城市創新能力相關數據對比

創新能力有關項目	城市	廣州	深圳	佛山	東莞	中山	珠海	香港	澳門
研發經費佔GDP(%)		1.57	2.82	1.30	0.54	1.64	1.30	0.82	0.1
高新技術產業增加值佔GDP比重(%)		1.575	3.236	0.988	1.132	2.392	1.596	0.870	-
專利申請數(件)		13,990	36,261	13,569	14,406	6,901	2,244	10,712	28
專利授予量(件)		8,081	18,825	10,677	8,093	4,342	1,797	4,871	6

資料來源：根據常徵《澳門國際城市創新能力研究》引用的數據摘編

表2 珠三角主要城市創新產出指數排名

創新產出指數	城市	廣州	深圳	佛山	東莞	中山	珠海	香港	澳門
專利申請指數		7	1	3	2	5	6	4	8
專利指數		3	1	2	4	7	6	5	8
GDP增長指數		3	1	2	1	4	3	5	4

資料來源：根據《全球競爭力報告(2009-2010)》有關數據換算編制

從上文正反兩方面的論述可以看出，澳門理應順應時代潮流，配合中央政府的戰略決策，同時結合自身實際情況，特別是針對一些薄弱環節，制定相應的政策措施。要將推動經濟建設和社會發展的機制逐步轉移到創新驅動的軌道上來。

### 三、澳門公務員創新能力培養的理性思考

路線方針確定之後，幹部便是決定因素。澳門特區政府能否很好地貫徹執行創新驅動方針，在很大程度上取決於廣大公務員的創新能力。為此，有必要對培養澳門公務員創新能力做一番理性的思考。

#### (一) 澳門公務員創新能力培養的必要性

之所以要大力培養澳門公務員的創新能力，主要基於以下幾點考慮：

##### 1. 創新能力是公務員素質的必要組成

不少學者對公務員創新能力的概念提出過頗有價值的見解，如公務員的創新能力是指“主體在創新活動中內化而成的素質、精神和外顯出來的技能、成果的總和”<sup>9</sup>；“創新能力是公務員必備的一種能力，是衡量公務員素質和水平的核心標準，也是整個公務員隊伍永葆生機和活力的源泉”<sup>10</sup>等。2003年12月，當時的國家人事部曾經印發了《國家公務員通用能力標準框架》，規範了公務員應當具備的九種通用能力，分別為：政治鑒別能力、依法行政能力、公共服務能力、調查研究能力、學習能力、溝通協調能力、創新能力、應對突發事件的能力、心理調試能力。國家主體的人事主管部門將創新能力規定為公務員必備的通用能力之一的事實，值得澳門特區政府參考借鑒。

##### 2. 澳門經濟發展面臨的挑戰需要公務員提高創新能力

澳門回歸祖國15年來，經濟建設和社會發展已經取得了舉世矚目的成就。但是，一些深層次的問題和矛盾也在所難免。博彩業一業獨大、經濟結構不平衡即為癥結所在。自2014年年中以來，博彩業收入同比連續下跌，導致2014年本地生產總值出現回歸15年來的首次負增長。澳門的經濟發展面臨嚴峻的挑

戰，這個問題已經不僅僅是事關澳門的內部問題。全國人大常委會副秘書長李飛在2014年12月間就曾指出：“澳門經濟特別是博彩業與內地的緊密關係，決定了在衡量澳門‘本地整體利益’的時候，不能只着眼於澳門的經濟增速和稅收，必須考慮到內地和整個國家的經濟社會安全、穩定及發展利益。”<sup>11</sup>為了改變這種狀況，按照常規思路和傳統方法很難達到預期目的，因此，亟待在提高廣大公務員創新能力的基礎上，革故鼎新，探索新的發展道路。

##### 3. 公務員提高創新能力是特區政府施政譜新篇的需要

2014年是第四屆澳門特區政府施政的開局之年，在《2015年財政年度施政報告》中，行政長官崔世安將下一年度的施政重點用四句話來概括：統籌規劃，穩健發展，滙聚民智，同創新篇。可見特區政府已經將開創特區經濟建設和社會發展的嶄新篇章提上了議事日程。為了適應這一新形勢，對廣大公務員的要求也會水漲船高，提高創新能力勢在必然。然而，現行的公務員制度起源於30年前的澳葡政府時期，許多政策措施已經落後於時代的需求，尤其是對培養公務員創新能力不夠重視。所以行政長官崔世安在2015年施政報告中強調：要“優化培訓工作的質量，提升公務人員素質，更好地為特區建設服務”。顯而易見，培養公務員的創新能力應當成為提升其素質的重要舉措。

#### (二) 澳門公務員創新能力培養的可能性

在澳門特別行政區，具備眾多有利條件，為開展公務員創新能力培養提供了極大的可能。

##### 1. 特區政府一貫重視公務員培訓工作

公務員事務是澳門特區政府高度重視的環節，回歸祖國以來，各屆特區政府始終以提高公務員素質作為實現施政目標的重要舉措。2011年3月，崔世安就任行政長官後的首次施政報告中明確表示：“特區政府十年的良好發展，有賴廣大公務人員的盡忠職守，公務員團隊與市民一同應付了各種挑戰。我們應弘揚‘愛民為民’、‘團結一心’、‘勤政高效’及‘清正廉潔’的精神，制定系統的公務人員培訓規劃，加大公務人員行政倫理及專業能力的培訓。培養高質素

的領導管理人才及專業技術人才。”<sup>12</sup> 特區政府對公務員培訓的一貫重視為公務員創新能力培養提供了基本保證。

## 2. 現行的公務員培訓制度、機構與機制行之有效

澳門特區政府不僅重視公務員培訓，而且已經建立了有效的制度、機構與機制，確保公務員培訓工作的順利進行。回歸祖國之後，特區政府將澳葡時期沿襲下來的公職事務管理機構更名為“行政暨公職局”，2011年8月又透過第21/2011號行政法規重組架構並更名為“行政公職局”。這一“負責研究、協調和輔助公共行政和公務員事務的部門，隸屬於行政法務司”，具備“研究及建議公共行政改革的整體或專項政策”、“研究及發展澳門特別行政區公務人員的規劃”、“研究、統籌及發展公務人員培訓與發展政策”等十多項職能，較好地承擔了公務員培訓的重任。2012年2月8日，隸屬於行政公職局的“澳門公務人員培訓中心”揭牌成立，標誌着特區公務員培訓進入了新階段。時任行政公職局局長朱偉幹表示：“培訓中心將加強培訓工作的統籌功能，整合教學資源、建立高效的師資團隊，加強公共行政的學術研究工作，以整體提升公務人員隊伍的質素”。<sup>13</sup> 現行的機構與成熟機制無疑能為公務員創新能力培養提供有效載體。

## 3. 具有培養創新能力的有利社會力量

在政府職能部門認真抓好公務員培訓工作的基礎上，澳門特區政府一向善於開展合作，借助國內外力量提高公務員培訓的質量。例如，2011年月，澳門特區政府行政暨公職局與新加坡公共服務學院簽署諒解備忘錄，就進一步鞏固雙方合作培訓澳門特區公務人員事宜作出進一步安排。雙方合作已達十年之久，合辦過的課程已培訓近 3,000 名特區政府的領導、主管人員和高級技術員。又例如，北京外交學院受澳門特區政府行政暨公職局委託，長期開辦“澳門禮賓班”，為澳門公務員進行不同場合的着裝培訓，至2014年10月已經舉辦了23期。在澳門本地，也有一些學者、高校和社團致力於創新能力開發的理論研究與實踐探索，同樣可以成為特區政府開展公務員創新能力培訓的有生力量。

## 四、澳門公務員創新能力培養的對策建議

澳門特區公務員創新能力培養的必要性與可能性決定了這項工作的勢在必行。為了切實提高公務員的創新能力，與時俱進地優化特區政府的施政效果，特此提出建議如下：

### (一) 健全公職制度，完善評價體系

能否有效地提高公務員的創新能力，關鍵在於公職制度是否健全，是否科學。

特區政府一向重視特區公職制度的健全與完善，在《2015財政年度施政報告》中，行政長官表示會在本年度“全面檢討中央招聘制度的入職及分配，研究修訂《公務人員職程制度》，重新評估各級公務人員，特別是基層公務人員的薪酬水平和購買能力，適時推出相應的補助和福利措施”等等，這無疑是一件好事。然而，在現行的公職制度中只有對公務人員入職條件作出學歷、專業知識、工作經驗、語言能力等方面的規定，尚無規範素質、能力等方面的內容，更缺少對創新能力的要求。為了適應形勢發展的需要，應當在公務員的任職條件中明確提出包括創新能力在內的素質與能力要求。

與此同時，也應當完善公務員的評價體系。該年度施政報告中提出，要“完善領導官員績效評審制度，實現官員問責制度與領導官員績效評審制度的結合”。在評估官員績效的時候，應當將創新能力及創新成果作為重要內容，以期產生導向性的作用。

### (二) 轉變用人觀念，倡導創新意識

在澳門特別行政區，對各級公務人員的評估及公務人員晉級升職的機制本質上反映了特區政府的用人觀念。在現行的《公務人員職程制度》中，各類各級公務員晉階、晉級的主要依據，除了在考評中不低於“滿意”的評語以外，最重要的條件就是在原職階或職等的服務年限。在這裏，找不到公務員因創新能力較強、在工作中做出突出成績而獲得破格晉升的機制。其實，高創新能力的公務人員往往能在自己的崗位上通過創造性的勞動，比周圍的人作出更大的貢獻，科學合理的職程制度應當為這樣的人大開綠燈。

因此，應當在要求公務員恪盡職守的同時，大力倡導創新意識，鼓勵他們銳意改革、大膽創新，力爭作出與眾不同的特殊貢獻；與此同時，用人制度也應當對他們的創造性勞動和相應成果作出充分肯定，為他們提供更有利的晉升機遇，力求創新型人才的合法權益得到充分保證。

### (三) 充實培訓機構，提高培訓層次

上文已經述及，2012年2月8日“澳門公務人員培訓中心”宣告成立，成為特區政府主要的、也是權威性的公務人員培訓機構。三年來，該中心在公務員培訓方面開展了大量工作，取得了比較顯著的成效。然而，這一中心只是行政公職局下屬的一個廳級行政機構，不是一所職能齊全的公務人員教育機構。不妨參考內地和一些國家的體制與經驗，在該中心的基礎上組建“澳門行政學院”，在繼續教育範疇內繼續實施公務員培訓的前提下，逐步開展全日制的高等教育，培養公共行政專業的本科生、研究生(從MPA開

始)，以適應形勢發展和特區政府科學施政的需要。當公務人員的培訓與教育逐步走上正軌並提高層次以後，創新能力的培養也將名正言順地得到落實。

### (四) 貫徹多元方針，整合社會力量

從澳門特區的實際出發，現階段公務員創新能力的培養可以貫徹多元化方針，在政府統籌的前提下，動員有條件的社會力量積極參與。國外、區外的力量當然可以繼續合作，但是還應當盡力調動本地力量的積極性。其實澳門本地有條件開展公務員培訓，特別是創新能力培養的高等學校、社會團體、企事業單位並不少，特區政府如能在調查研究的基礎上，首先挖掘本地資源，採取合作、協作、委託、立項、招標等多種形式，不拘一格地推動公務人員的培訓與教育多元化地發展起來，澳門特區公務員的創新能力提升、公務員隊伍綜合素質的整體優化一定能大見成效，從而也一定能更好地順應創新驅動的時代潮流。

### 註釋：

- <sup>1</sup> “熊彼特創新理論”詞條，載於百度百科：<http://baike.baidu.com/view/273043.htm>。
- <sup>2</sup> 胡代光、厲以寧：《當代資產階級經濟學主要流派》，北京：商務印書館，1982年，第1版。
- <sup>3</sup> 賈理群、劉旭、汪應洛：《新熊彼特主義學派關於技術經濟創新理論的研究進展》，載於《中國科技論壇》，1995年第5期。
- <sup>4</sup> 段培京：《吉爾福特輪創造力》，載於《心理發展與教育》，1986年第2期。
- <sup>5</sup> 李嘉曾：《創造學與創造力開發訓練》，南京：江蘇人民出版社，2002年，第2頁。
- <sup>6</sup> 胡錦濤：《堅定不移沿着中國特色社會主義道路前進，為全面建成小康社會而奮鬥——在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告》，載於中國網：[http://news.china.com.cn/politics/2012-11/20/content\\_27165856.htm](http://news.china.com.cn/politics/2012-11/20/content_27165856.htm)。
- <sup>7</sup> 《習近平：實施創新驅動不能等待觀望懈怠》，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/01/c\\_117582862.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/01/c_117582862.htm)。
- <sup>8</sup> 李嘉曾：《澳門如何增強城市創新能力與綜合競爭力》，載於《九鼎》，2015年第3期。
- <sup>9</sup> 鄧小軍、何智奇、韓惠莉：《論新世紀中國公務員創新能力評價指標體系的構建》，載於《開發研究》，2007年第5期。
- <sup>10</sup> 鄭海兵、武文莉：《論公務員創新能力》，載於《行政與法》，2011年第3期。
- <sup>11</sup> 《李飛：澳門基本法與特區發展》，載於《澳門日報》，2014年12月4日，第B10版。
- <sup>12</sup> 崔世安：《2010年財政年度施政報告》，2010年3月16日。
- <sup>13</sup> 《澳門公務人員培訓中心揭幕》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com/ga/2012/02-09/3656181.shtml>。