

公务员能力建设大讲堂

GONGWUYUAN NENGLI JIANSHE DAJIANGTANG

公务员创新能力 建设与开发

● 张小明 编著

中国人事出版社

公务员创新能力建设大綱

CONSTRUCTION OUTLINE OF CIVIL SERVANTS INNOVATION ABILITY

公务员创新能力 建设与开发

王 俊 等著 杨 勇

中国人事出版社

公务员能力建设大讲堂

公务员创新能力建设与开发

张小明 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员创新能力建设与开发/张小明编著. —北京:中国人事出版社, 2009. 6

公务员能力建设大讲堂

ISBN 978 - 7 - 80189 - 864 - 7

I. 公…

II. 张…

III. 公务员—创造力—能力培养—中国

IV. D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 098208 号

公务员创新能力建设与开发

gongwuyuan chuangxin nengli jiansheyukaifa

张小明 编著

出版发行:中国人事出版社

地 址:北京市朝阳区育慧里 5 号,100101

网 址: www.renshipublish.com

经 销:全国新华书店

印 刷:河北零五印刷厂

版 次:2009 年 6 月第 1 版

印 次:2009 年 6 月第 1 次印刷

开 本:880 × 1230 毫米 1/32

印 张:9

字 数:249 千字

书 号:ISBN 978 - 7 - 80189 - 864 - 7

定 价:20.00 元

版权所有,翻印必究 打击盗版举报电话:(010)84643937

如有印装差错,请与本社联系调换:(010)84642504

目 录

C O N T E N T S

第一章 绪 论	1
本章精要	1
第一节 创新与创新能力	1
第二节 创新意识与创新方法	7
第三节 创新思维	12
第四节 公务员创新能力的结构体系	17
第五节 公务员创新能力的培养与开发	24
阅读案例 1	41
阅读案例 2	43
 第二章 行政管理体制创新	 45
本章精要	45
第一节 行政管理体制创新概述	45
第二节 行政管理体制创新的主要内容	53
第三节 行政管理体制创新的重点领域	63
第四节 行政管理体制创新的合法性标准及主要方法	77

阅读案例 1	82
阅读案例 2	83
阅读案例 3	85
第三章 社会管理体制创新	87
本章精要	87
第一节 社会管理体制创新概述	87
第二节 社会管理体制创新的主要内容	96
第三节 社会管理体制创新的基本途径	105
阅读案例 1	118
阅读案例 2	119
第四章 政策制定创新	121
本章精要	121
第一节 政策制定创新概述	121
第二节 政策制定创新的基本途径	131
第三节 地方政府政策制定创新问题的有效治理	153

第四节 政策制定创新能力的培育与提升	160
阅读案例 1	166
阅读案例 2	167
阅读案例 3	169
第五章 政策执行创新	170
本章精要	170
第一节 政策执行创新概述	170
第二节 政策执行创新的基本途径	181
第三节 政策执行创新的偏差与误区	197
阅读案例 1	217
阅读案例 2	219
阅读案例 3	220
第六章 治理工具创新	222
本章精要	222
第一节 治理工具创新概述	222

第二节 治理工具创新的主要内容	233
阅读案例 1	246
阅读案例 2	246
阅读案例 3	248
 第七章 社区治理创新	 249
本章精要	249
第一节 社区治理创新概述	249
第二节 社区治理创新的主要内容	259
阅读案例 1	274
阅读案例 2	275
阅读案例 3	276
 主要参考文献	 278
后记	281

第一章 绪论

【本章精要】

◎创新必然成为社会持续发展进步的基础和根本机制

◎提高自主创新能力,建设创新型国家,是国家发展战略的核心

◎不断培养和提升公务员创新能力是落实创新型国家战略的关键

第一节 创新与创新能力

一、创新的定义

在中文里,“创新”一词最早出现在《南宋·后妃传》中,意思是创立或创造新东西。我国商务印书馆 2005 年出版的《现代汉语词典》的解释是:创新是指“抛开旧的,创造新的”。其实对旧的不完全是抛弃,更确切的应是扬弃。

创新的英文“*Innovation*”,起源于拉丁语,有三层含义:更新、创造新的东西、改变。创新的概念最早源自美籍奥地利经济学家约瑟夫·阿罗斯·熊彼特 1912 年《经济发展理论》一书,在该书中熊彼特将创新定义为“生产要素和生产条件的一种从未有的新的组合”,创新是发明的第一次商业化应用。该创新概念,过于强调经济学上

的意义,忽视了更广泛意义上的创新。

我们认为创新是指从产生新的构想、新的观念、新的理论、新的决策、新的规律、新的方法、新的设计、新的解释、新的知识、新的思想到其在实践中运用的过程^①。创新就是创造革新,包括两个方面,一是创造出现在没有的东西或发现现在未知的东西,包括发明和发现;二是对现有的事物进行改造或改革,使事物更完善、更进步^②。可见,创新是人类在社会实践中扬弃旧事物、旧思想、旧方法,把新设想、新技术、新成果成功付诸实施并获得更高效益的运作过程。换句话说,创新就是人们能动地进行创造并最终获得更高效益的一个综合过程。构成创新的基本要素是:人、创新成果、实施过程和更高效益^③。创新的本质是进取,是不做复制者。创新是推动人类文明进步的激情,创新就要淘汰旧观念、旧技术、旧体制,培育新观念、新技术、新体制。

创造与创新是两个不同的概念,但随着社会的发展,二者关系日益紧密。“创造”一词在《现代汉语词典》中的解释是:想出新方法、建立新理论、做出新的东西或成绩。创造就是做出前所未有的新事情,包括创造活动和创造成果。创造是借助灵感激发的高智能劳动,产生新社会价值的活动及其成果。这个成果指新概念、新设想、新理论,也可以指新技术、新工艺、新产品。创造的英文是“Creation”,含义是创作、产生、创作物。创造与创新的含义相近,但“创造”强调从无到有,侧重产品、成果;而“创新”强调破旧立新,重视变革过程。我们认为,“创新”包含“创造”,适用范围更大、更广泛;原始性创新、原发性创新、破坏性创新就是创造,也可以称为高级形态的创新^④。

① 杨耀健. 论新时期领导创新思维及其建构[D]. 广西师范大学硕士学位论文, 2008年5月

② 中国广州人事网. 浅论公务员创新能力的构成与开发途径[DB/OL]

③ 徐芳琼. 浅谈公务员创新能力及其开发[DB/OL]. 中共九江市委、九江市人民政府门户网站

④ 杨耀健. 论新时期领导创新思维及其建构[D]. 广西师范大学硕士学位论文, 2008年5月

二、创新的重要性

21 世纪是市场经济不断完善和知识经济快速崛起的时代,这一时代最显著的特征和灵魂就是创新,而创新本身也是人类社会的一个永恒的主题。创新是人类历史发展的原动力,是人类生存进化的内在客观需要,是经济发展的唯一途径,是人类社会文明与进步的必然选择。在知识经济时代,当一个国家拥有持续的创新能力和大量的高素质人力资源时,才具备发展知识经济的巨大潜力。这表明一个国家的创新能力,是决定该国在国际竞争和世界发展总格局中的地位的首要因素。在新时期,创新必然成为一个国家和民族最基本的生存方式和活动方式,成为社会持续发展进步的基础和根本机制。正如江泽民同志所说:“创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达不竭的动力,也是一个政党永葆生机的源泉”^①。一个民族是否有活力,就看它是否能够坚持不断地创新,适应形势的变化和世界的发展。中华民族要屹立于世界民族之林,必须注重创新,并且以创新意识激励整个民族的奋发进取精神。

这是一个创新的时代,世界各国都在寻求自己的发展机遇,也在探索本国的创新道路。近年来,世界上许多发达国家都普遍意识到创新和创造力开发的紧迫性,并在各自国家的教育界、科技界、经济界甚至政界等,广泛开展创新教育和创造活动,培养和提升国民在日常工作中的创新能力,增强本国企业、行业和组织的核心竞争力,产生了很好的社会效益和经济效益。美国提出“要么创新,要么死亡”的箴言;韩国提出“头脑强国”的口号;新加坡提出“改善学校和公共教育系统,培育创新能力”;印度提出“培育创新人才,把印度建成电脑软件大国”。各国的实践一再证明,不论是国家、行业、组织还是个人,仅仅依靠其单一的资源优势、财力优势或知识优势就想赢得综合竞争力优势的时代即将成为历史,一个以自主创新能力为核心竞争力并结合其他优势打造综合竞争力的时代正在向我们走来。

^① 江泽民. 江泽民文选(第3卷)[M]. 北京:人民出版社, 2006:537

面对当今世界日新月异的科技发展形势和复兴强国的历史使命,党中央继 2005 年提出“建设创新型国家”的发展战略后,又于 2007 年十七大报告中进一步明确指出:“提高自主创新能力,建设创新型国家。这是国家发展战略的核心,是提高综合国力的关键。”由此可见,开拓创新意识、培养创新能力是多么重要和紧迫的任务。为此,我们应该顺应时代的发展趋势,遵循创新的规律,把握好创新的概念、特征和原理,并在掌握创新理论的基础上,积极地投入到创新的实践中。

三、创新的基本原理

创新的基本原理是指人类在创新活动中带有普遍性的、最基本的规律。具体包括:普遍性原理和可开发性原理。

第一,创新的普遍性基本原理,是指创新是人人都可具有的一种能力。具体包括三层含义:(1)创新人人可为。创新并非只是少数人才具有的一种能力,而是人人都具有的一种潜在能力。(2)创新时时可为。在人的一生中,创新是伴随着生命的存在而存在的,只不过不同的人表现不同。(3)创新处处可为。创新在各个领域、各个行业无一例外地存在着,它涵盖了当今社会各行各业的所有工作和职业。

第二,创新的可开发性基本原理,是指创新能力是可以通过教育、培训、开发、激励和实践等培养出来并能得到不断提升的一种能力。创新并非与普通无缘,也并非高不可攀。只要我们按照创新的理论去学、去想、去练、去干,努力做到持之以恒,任何人都能掌握创新知识,都能学会创新的思维方法,都能通过有意识地使用这些知识、方法和技能进行创新的实践,并创造性地解决学习、工作和生活中的疑难问题,从而不断获得并提升自己的创新能力。^①

① 徐芳琼. 浅谈公务员创新能力及其开发[DB/OL]. 中共九江市委、九江市人民政府门户网站

四、创新能力的含义与构成

现代社会是一个创新的社会,要创新当然必须有创新能力。所谓能力是指获得、运用、开发、分享知识、技能和经验。创新能力是指一个人(或群体)在前人发现或发明的基础上,通过自身的努力,创造性地提出新的发现、新的发明和新的改进革新方案的能力。也可以说,创新能力就是一个人(或群体)通过创新活动、创新行为而获得创新成果的能力,是一个人(或群体)在创新活动中所具有的提出问题、分析问题和解决问题这三种能力的总和。^①作为个体,创新能力是一个人综合能力的体现;作为群体,创新是组织的灵魂,是组织发展的不竭动力。创新能力是人类在创新活动中表现出来的一种特殊能力,其特殊性表现在人们在实践中以知识为基础,凭借个性品质,通过一定的思维活动,新颖而独特地解决问题,生发出有价值的新思想、新方法或新成果。简单地说,创新能力是人们在新颖而独特地解决问题的实践活动中表现出来的心理、思维以及技术的能力。^②作为人类的一种潜在的心理品质,创新能力具有综合独特性和结构优化性等特征。遗传素质是形成人类创新能力的生理基础和必要的物质前提,它潜在决定着个体创新能力未来发展的类型、速度和水平;环境是人的创新能力提高的重要条件,环境优劣影响着个体创新能力发展的速度和水平;实践是人的创新能力形成的唯一途径。实践也是检验创新能力水平和创新活动成果的尺度标准。创新能力有一部分是来自于不断发问的能力和坚持不懈的精神;创新能力在一定的知识积累的基础上,可以训练出来、启发出来;创新最关键的条件是要解放自己,因为一切创造力都根源于人的潜在能力的发挥。

创新能力的构成是极其复杂的。理论界对创新能力的构成存在

① 徐芳琼. 浅谈公务员创新能力及其开发[DB/OL]. 中共九江市委、九江市人民政府门户网站

② 中国广州人事网. 浅论公务员创新能力的构成与开发途径[DB/OL]

诸多不同的看法。高宝立认为,创新能力是在进行创新活动中表现出的能力及各种技能的综合表现,主要包括观察能力、思维能力、动手能力、表达能力、协作能力等,它既是人的认识能力和实践能力的有机完美结合的体现,又是人自身的创造智力和创造品格的有机完美结合的体现。并认为,知识水平、思维能力、智力发展、人格品质、研究动机构成了创新能力的基本要素。创新精神和创新能力主要涉及以下几个方面:(1)丰富的基础知识,扎实的知识基础,合理的知识结构。(2)敏锐的思维能力。(3)全面的智力发展。(4)良好的人格品质。(5)强烈的研究动机。此外,个体本身所具有的表达能力、组织能力、实践能力等都影响创造力的获得与发展。^①《国家公务员创新能力》一书提出,创新能力的构成因素包括:想象能力、洞察能力、记忆能力、联想能力、直觉能力、分析能力、实践能力、学习能力、问题能力、沟通能力、预见能力、决断能力、推动能力、应变能力、组织协调能力。^②

我们认为,研究创新能力的构成,最重要的是应当把它放到创新活动的过程中去考察,看哪些因素在创新活动过程中起着主要作用。那些在创新活动过程中离不开、发挥主要作用的东西就是创新能力的主要构成因素。对创新活动的过程比较有代表性的是英国心理学家华莱士的研究。华莱士把创新过程分为四个阶段。第一阶段为准备阶段,这一阶段的主要任务是材料的收集和问题的提出。第二阶段是酝酿阶段。这一阶段主要是不断从正反两个方面去进行各种假设,汇集各种知识信息,在头脑中不断地组合、交叉、撞击和渗透,不断地按照新的方式对它们进行加工,不断地否定,又不断地形成新的假设。第三阶段是顿悟阶段,是创新过程中质的突破和跃进。第四阶段是评价阶段,即对整个创新过程的反思,检验解决方法是否正确的“验证期”。从创新过程的四个阶段来看,完成一项创新活动首先必须能够提出有科学价值的问题,而要提出问题,就必须有强烈的问

① 高宝立.论大学生创新精神和创新能力的培养[J].江苏高教,2003,(4)

② 李兵宽,李国涛.加强当代大学生创新能力的培养[J].青年研究,2004,(4)

题意识和创新意识。是否具有强烈的创新意识与人的好奇心、个性有着密切的关系。当问题提出后,就必须围绕问题进行发散思维,寻找解决问题的多种思路,这就需要发挥创新思维的作用;而创新思维并不是凭空产生的,它需要有一定的知识基础。当然,在整个的创新活动过程中都离不开一个基础性条件,那就是良好的智力条件。因此,创新能力主要由强烈的创新意识、健康的个性和独立性、良好的智力、结构合理的知识积累、创造性思维能力等因素构成。^①

第二节 创新意识与创新方法

一、创新意识

创新意识就是根据客观需要而产生的强烈的不安于现状,创造前所未有的事物或观念的动机,及在创造活动中所表现出的意向、愿望和设想。创新意识是进行创新的前提和关键。创新意识是创新活动的起点,是人们进行创造性活动的出发点和内在动力,是提高创造性思维和创造力的前提。没有创新意识,很难产生创新思维、掌握创新方法和获得创新成果。没有创新意识,也就无从提及创新能力。所有的创新都是以创新意识为起点的,在提升创新能力的基础上实现的一种自我超越。创新的目标就是不断地自我否定、自我超越。只有具有较强的创新意识,才能在创新之路上走得更远。^②

(一)创新意识主要有四个构成要素

1. 批判精神

创新就要破旧立新,这就意味着要扬弃旧观念、旧思想与旧事物。有创新意识的人们善于批判性地汲取旧事物、旧观念中的合理因素,并在此基础上进行创新,提出自己的新想法、新观点。

① 何勇向. 论创新能力的培养[J]. 思想政治工作论坛, 2005, (12)

② 王波, 麻艳香. 创新能力培训全案[M]. 北京: 人民邮电出版社, 2008, 第一章内容

2. 问题意识

创新的显著特征是追求新颖、独特,它需要运用正确的方法,通过艰苦努力和坚持实事求是的态度,对原有事物进行再创造。有创新意识的人们善于对问题进行发散性思考,从而探索出解决问题的新途径、新方法。

3. 风险意识

由于创新过程没有现成的经验可供借鉴,创新的结果往往具有不确定性。这就注定了任何创新都存在着较高的风险,因此,有创新意识的人们在创新时应增强风险意识,这是创新活动顺利开展的必要保证。

4. 系统观念

创新在整体上是密切联系的,因此,人们在增强创新意识时,应树立系统观念,避免以偏概全和只顾局部与眼前利益的行为,应最大限度地使创新在整体上达到最佳效果。^①

(二)增强创新意识应注意四个方面的问题

1. 树立独立与自主意识

创新讲究的是独一无二,而不是模仿、雷同。因此培养创新意识,就要注意培养独立意识。独立意识包括独立的人格,独立获取知识,独立钻研问题,独立思考问题,不完全依赖他人,不盲从别人等方面。创新还是对现实的超越,它是人的主体性的最高表现,因此培养自主意识十分重要。自主意识包括自我激励、自我控制和自我发展意识。

2. 树立问题与怀疑意识

创新通常始于问题,只有提出需要解决的问题,才能思考,创新才有主动性。怀疑意识更强调对权威的挑战。怀疑不仅是去伪存真的钥匙,也是启迪新思维的重要手段。

3. 树立风险与挫折意识

要想有所创新,就要有一定的风险意识和冒险精神,要有克服困

^① 王波,麻艳香. 创新能力培训全案[M]. 北京:人民邮电出版社,2008,第二章内容

难的勇气和百折不挠的意志。

4. 树立开放与合作意识

开发与合作意识在现代创新中正变得越来越重要。人们必须学会以开放诚恳的态度与组织内其他成员相互协作,有意识地培养自己及组织成员的团结协作意识。^①

二、创新方法

创新方法是培养创新意识、开发创新能力的有效手段。常用的创新方法主要有以下几种:

(一) 头脑风暴法(又称风暴式思考,Brainstorming)^②

头脑风暴法是比较常用的创新方法,便于发表创造性意见,因此主要用于收集新设想。通常是指将对某一问题有兴趣的人集合在一起,在完全不受约束的条件下,敞开思路,畅所欲言。头脑风暴法是利用群体智力相互激励的方式进行创新的方法,是一种行之有效的在短时间内能极大调动人们创新能力的方法。

头脑风暴法的创始人是心理学家奥斯本(A. F. Osborn),被称为“风暴式思考之父”。头脑起风暴过去只用来形容精神病人毫无逻辑的胡言乱语。1939年,奥斯本从中受到创造性思维的启示,首先把它总结归纳为一套方法,应用于广告设计,通过思维共振达到智力放大,目的是产生新的广告创意。其后,这种方法逐渐流行起来,被广泛应用于社会各个领域。奥斯本为头脑风暴法的实施提出了四项原则:(1)“无批评”的原则是不能违背的,即对别人的建议不作任何评价,将相互讨论限制在最低限度内。(2)建议越多越好,在这个阶段,参与者不要考虑自己建议的质量,想到什么就应该说出来。(3)不存在权威的意见,与会者人人平等,鼓励每个人独立思考,广

① 王波,麻艳香. 创新能力培训全案[M]. 北京:人民邮电出版社,2008,第二章内容

② 周三多,陈传明. 管理学[M]. 北京:高等教育出版社,2005;朱立言,王浦劬. 管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002