

基于情报简报的政府决策服务研究

西桂权¹ 唐磊² 尹明理³ 时艳琴⁴ 吴晨生¹

1. 北京市科学技术情报研究所 北京 100048;
2. 北海市科技信息研究所 北海 536000;
3. 郑州市科学技术情报研究所 郑州 450003;
4. 北京城市系统工程研究中心 北京 100044

摘要 在政府各项工作中, 决策是中心环节, 是基础性工作。为政府决策提供支撑是情报研究与服务本质特征。本文探讨了如何利用情报简报服务于政府决策。首先结合情报和简报定义阐述情报简报概念, 并尝试给出情报简报定义, 分析情报简报特点和制作要点。之后阐述情报简报在政府决策中的重要作用, 探讨情报简报服务政府决策的流程。最后以郑州市科学技术情报研究所为典型案例, 介绍了科技情报机构利用情报简报服务政府决策的成功经验。

关键词: 情报; 情报简报; 政府; 决策服务

中图分类号: E25

开放科学(资源服务)标识码(OSID)



Research on Government Decision-Making Service Based on Intelligence Briefing

XI Guiquan¹ TANG Lei² YIN Mingli³ SHI Yanqin⁴ WU Chensheng¹

1. Beijing Institute of Science and Technology Information, Beijing 100048, China;
2. Beihai Institute of Science and Technology Information, Beihai 536000, China;
3. Zhengzhou Institute of Science and Technology Information, Zhengzhou 450003, China;
4. Beijing Research Center of Urban System Engineering, Beijing 100044, China

Abstract Decision-making is the most fundamental work in government management. Providing support for decision-making is the essence of intelligence research and service. This paper discussed how to

作者简介: 西桂权(1980-), 博士, 工程师, 研究方向: 科技情报, 科技政策, E-mail: xiguiquan@126.com; 唐磊(1978-), 硕士, 工程师, 研究方向: 情报信息管理; 尹明理(1966-), 硕士, 经济师, 研究方向: 科技情报信息管理与研究; 时艳琴(1965-), 硕士, 副研究员, 研究方向: 情报理论; 吴晨生(1967-), 博士, 研究员, 研究方向: 情报理论。

use intelligence briefing to serve decision-making better. Firstly, the paper expounded the concept of intelligence briefing combining with the characteristics of intelligence briefing and briefing, and try to give the definition of intelligence briefing. Secondly, this paper analyzed the characteristics of the intelligence briefing and how to make it. Then, this paper introduced the important role of intelligence briefing in decision-making. The process of intelligence briefing service government decision-making was also discussed. Finally, it provided a reference for the scientific and technological information research institutions to carry out government decision-making services by taking Zhengzhou Institute of Science and Technology Information as a typical case.

Keywords: Intelligence; intelligence briefing; government; decision-making

引言

情报是领导决策根据之一,随着改革的深入和信息社会的到来,围绕政府决策服务的情报研究活动更加有用。同时采用情报学等学科的研究方法,为政府管理部门开展决策服务也是情报机构重要功能之一。情报与决策之间存在着紧密关系,有相关学者进行了研究。杨晓宁等^[1]认为情报及情报分析产品实际上相当于决策辅助者、参谋者、建议者,能为用户的特定需求提供行动方案,提供对策指南。郑彦宁等^[2]认为情报研究是揭示与决策对象相关联的客观事实、客观事实发生的机理和客观事实相互之间关系以及对决策对象的影响。李明^[3]认为情报研究通过揭示与决策对象相关联的客观事实以及对决策对象的影响,识别出机会和风险,在此基础上提出决策目标实现的可行方案和配套措施,为决策者科学决策提供前瞻性判断和选择。胡雅萍等^[4]认为决策离不开情报,建立快速、直接、有效的情报体系是精准决策、科学决策的必然要求。总之,情报机构可以通过综合分

析研判,增强预警预知预防效能,为政府科学决策提供及时准确优质的情报信息服务。

在情报界,情报工作人员常用简报为政府决策部门提供支持与服务,关于简报定义、分类、写法已有众多学者进行了研究^[5-8]。也有众多学者从情报角度研究了简报的重要作用 and 写法,如邓声荣认为简报是一种提供动态情报的好形式,并从情报人员角度分析了简报对于情报工作的重要性。倪志宏论述了简报在政府服务中的作用,认为简报是情报部门与高层领导沟通的桥梁,并介绍了制作简报的一般流程^[9]。谭思明等人从内容加工、发布、资源管理等方面介绍了面向政府决策的竞争情报服务平台的构建,并提出具体实施方案^[10]。更多研究表明“情报简报”不同于一般简报,随着社会发展,“情报简报”可以发挥重要的作用。为使情报人员能够充分认识到“情报简报”在情报工作中的重要性,利用好“情报简报”这个工具开展工作,笔者结合前人研究成果,分析和探讨了情报简报定义和特点,阐述了情报简报在政府决策中的重要性。

1 情报简报概念

1.1 情报简报定义

情报在社会发展中起到重要作用,许多学者给出了情报定义^[11-13]。通过分析情报定义,可以看出情报要依靠新信息、新知识做出判断,而简报又具有传递某方面信息、知识的功能,因此简报可以作为服务情报的一种工具。笔者进而想到“情报简报”这个概念,通过查找相关文献,暂未找到“情报简报”相关定义或者描述。从“情报是人脑做出的有价值的判断”定义出发^[14-15],情报简报可以定义为情报生产者(情报人)根据自己判断为决策者提供的有价值情报,通常指为决策主官提出具有针对性、可操作性的解决方案,并以简报形式呈现的情报产品。

1.2 情报简报特点

情报简报首先是简报,具有简报特点,但情报简报又具有情报特点,即传达要及时、迅速,并通过其内容能为特定用户做决策提供支撑。具体来说,情报简报具有以下特点。

(1) 针对性强。情报简报具有明确服务对象,其用户不是一般普通员工或工作人员,而是具体的决策主官,我们称为“最终决策者”。简报是针对最终决策者需求而生产的情报,其内容依据最终决策主官需求而确定。正如美国情报学家马克·洛文塔尔所指出:情报需求并非抽象概念,他们是决策者议事日程上的内容。从这个角度来说,情报简报的内容应该立足于最终决策者当前关心的问题、工作中遇到的具体问题。

(2) 时效性强。情报简报时效性很大程度上制约着简报的客观效果。决策主官的情报需求体现在其议事日程上,同样的信息只有在决策主官议事日程之内到达决策主官手中,才有价值。也就是说,情报简报具有很强的时效性。如果一份情报简报不是针对决策主官当前需要生产的,简报价值将大打折扣。错过了决策主官关注期的简报就不再是情报,而是成为一般的新闻报道。

(3) 要求质量高。情报简报具备传递某方面信息功能,但传递的不是未经加工整理的原始材料,而是经过制作者归纳、整理、由表及里分析和判断形成的一份重要参考资料或解决方案,其制作过程体现了情报工作者对问题的判断和认识。情报简报价值在于决策者通过阅读、分析它,能够找到可以借鉴的经验或制定下一步计划的依据,甚至用于指导下一步工作。由于情报简报服务用户级别比较高,因此对每次呈报的情报简报有着严格质量要求,内容必须真实、消息来源准确、数据精确。

(4) 制作成本高。为确保一份情报简报按时、保质、保量完成,需要投入人力、财力和物力,付出一定沉没成本。制作者需要花费大量精力查找资料,分析、归纳、书写,尽力为用户提供一份高质量服务。通常情况下,完成一份情报简报至少需要3-5个人(包括领导)投入1-2周左右时间,所花费的各种成本折合成费用可达上万元,堪称“贵族化服务”。

在情报产品中,情报简报和情报通报、研究报告很容易混淆,但细加分析可以发现它们在服务对象、内容、作用等方面都具有差异性。具体差异性如表1所示。

表 1 情报简报与情报通报、研究报告区别

	服务对象	涉及内容	篇幅长度	紧迫性
情报简报	范围较小，一般为最终决策者	就某一个具体问题进行分析，重在提出问题解决方	较短	强
情报通报	范围较广，包括最终决策者和一般工作人员	内容比较广泛，主要起沟通信息、学习交流、经验借鉴作用。	较短	较强
研究报告	范围更广	对相关各种因素进行具体调查、研究、分析，评估项目可行性、效果效益程度，提出建设性意见建议对策等。	较长	一般

1.3 情报简报制作要点

基于情报简报在情报工作中的重要性，情报工作人员最好掌握情报简报制作要点，学会制作情报简报，利用情报简报向政府部门领导提供动态信息。情报简报制作要点如下。

(1) 选材准确，内容真实。选材对于情报简报质量有重要影响，为保证选材的针对性、时效性、准确性，制作者要做到熟知国家最新政策方针和当地“五年规划”、“两会报告”、重要文件等内容，把好选材方向。应注重对有价值的经验、规律进行总结和挖掘，作为情报简报内容重要来源。同时，选用的材料必须保证绝对真实、准确，最好注明来源，以使用户查阅。

(2) 观点明确，语言简练。整份简报表述过程一定要做到核心观点明确，一份情报简报只阐述一个问题，力争用最短语言把事情说清楚。阅读服务对象可能事务繁忙，所以简报开篇要求简洁，一开始就摆明核心观点，做到“开门见山”、“开宗明义”，使阅读者了解大意，引导用户阅读全文。而且情报简报用词要准确，语言要精简凝练，不要有冗余，避免用形容词、副词，珍惜阅读者时间。

(3) 讲究时效，制作及时。情报具有时效性，情报简报也是如此，情报简报如同新闻一样，是易碎品，其价值与制作速度基本成正比。所以制作者对于决策者潜在需求要有较高敏感度，

对问题反应得快，一旦发现用户需求点，立即组织团队制作情报简报，发稿速度要快，尽早报送给用户。

2 情报简报服务于政府决策的分析

2.1 情报机构在服务政府决策中的优势

决策过程是在全面掌握准确信息的基础上，依据决策对象客观发展规律，依据其内外条件，在不确定环境中把握时机，作出最有利于决策对象发展的决断，并有效监督实施过程。当今政府机构面临的信息环境日益复杂，一方面，信息源和信息量都在迅速增长，政府决策服务机构也呈现递增和多元化趋势；另一方面，新形势、新情况不断出现，增加了政府决策难度和风险^[16-17]。信息爆炸和决策过程复杂多样性使政府决策者必须依赖一些专职信息分析人员向他们提供情报及分析研究报告。而情报工作可以提供充分有据的情报产品，确保决策主题的科学性、决策实现的时效性，是领导决策科学化的重要保障。情报机构服务政府决策有其自身优势^[18-20]。

(1) 研究客观性。科技情报机构作为学术类非营利组织，能够较为客观对决策咨询问题进行分析，而不会过多受到政府决策者影响。情报研究机构能够根据要求客观开展调研，积极汲取公众调研意见，将真实情况反映给决策

者,有利于决策者做出正确判断。

(2) 人力资源优势。科技情报机构汇聚了众多专家,拥有不同专业背景的人才,具有人才荟萃、智力密集优势,对决策信息选择、整理、加工和分析的经验非常丰富,可从知识和技术上对政策的合理性和可行性进行研究论证,提出方案 and 对策,帮助决策者进行决策。

(3) 技术手段优势。面对决策问题日益复杂化和技术化,要充分运用现代信息技术、大数据技术、人工智能等技术手段为政府提供服务。科技情报机构一般拥有自己的数据库、数据分析软件和信息平台,技术手段丰富。相对政府机构来说,科技情报机构在信息搜集、筛选、分析上更有优势,能利用先进的工具或手段为决策咨询做好服务。

(4) 研究方法优势。科技情报机构较政府机构来说,在多年研究中形成了一套研究方法体系,能够按照决策咨询要求利用相关研究方法进行分析研究。而且科技情报机构能够创新科技研究新方法、新模型、新工具,以适应当前经济社会发展形势和信息时代科技战略制定需求,保证服务质量。

2.2 情报简报在政府决策服务中的作用

为政府提供决策支持服务是我国科技情报机构的一项核心功能和核心业务。情报机构可以发挥自身优势,利用情报简报服务政府决策。情报简报在政府决策服务中可以起到以下作用^[21-23]。

(1) 帮助决策者优化决策思路。情报工作者可以发挥情报简报优势,以服务决策为目标,将经过判断认为对决策者有价值的情报信息,

如某个领域或行业出现的新情况、新问题、新技术、新方法等及时反映给政府部门领导供其参考、借鉴经验、开阔思路。决策者可以通过情报简报全面、准确、客观、有效了解和掌握一手信息,从而确保决策的正确性和及时性,降低决策失误率,提高决策质量。

(2) 增加解决问题的可能性。情报简报从关注决策主官特定需求出发,为其提供解决问题的可行性方案,扮演着“耳目”、“尖兵”和“参谋”角色。决策主官在面对新情况、新问题对于自己所要达到的目的比较明确,也能采取一些方法。而情报简报可以在决策主官所想到的方法之外,给出另外一些解决问题的方法,增加解决问题的可能性,从而让问题更具创新性地解决。

(3) 搭建与领导沟通的桥梁。经常及时地向政府部门提供动态性情报资料是情报部门工作之一。在情报研究机构输出的产品和服务中,情报简报是一种重要情报产品,可充分发挥情报简报动态情报的积累作用和情报实效性的平台作用,使情报简报成为本部门与政府部门高层领导沟通的桥梁,促进双方交流。

3 情报简报服务政府决策的流程

基于情报简报在决策中的重要作用,科技情报部门要广泛收集相关情报信息,深入开展本行业、本领域前沿跟踪、实地调研、政策研究等,从战略全局高度利用情报简报为政府部门及时提供情报支持与服务,以满足其决策科学化、反应快速化和视野全球化要求。情报简报服务政府决策流程包括组建制作小组、需求

分析、获取分析情报、撰写情报简报、建立审核传递机制等几个环节，如图 1 所示。

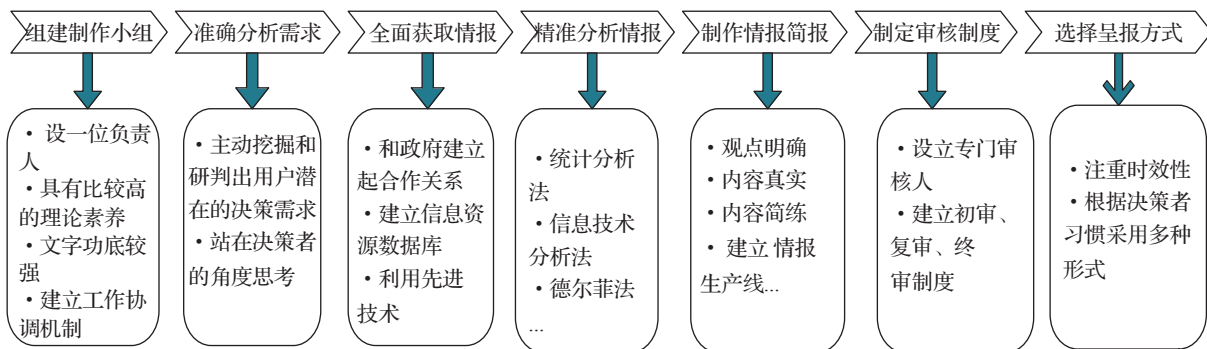


图 1 情报简报服务政府决策的流程

3.1 组建制作小组

建立一支高素质、专业化的情报简报专门制作小组是完成一份高质量情报简报的根本保障。要设一位负责人，此人要对用户需求比较了解，对简报内容涉及的当前实事热点问题有深刻洞察力，善于在大量信息中发现具有参考价值的内容。负责人还要具有一定管理能力和权力，以保证整个制作过程顺利实施。小组成员中有些人要具有较高的理论素养，掌握党和国家、本地区路线、方针、政策等，确保简报选材和立意准确、新颖。部分组员应具有很强的文字功底，以便在书写情报简报时做到表达准确、用语规范、文字简练。可以根据小组人员特点分派任务，建立工作协调、信息共享机制，确保情报简报能及时顺利完成。

3.2 准确分析需求

决策者，也就是用户需求直接决定着情报简报内容，要主动挖掘和研判出用户潜在的决策需求。情报简报服务好政府决策，需要强化预测意识，主动了解领导的情报需求，实

现情报超前服务。不同层次决策者对情报简报信息的需求是不一样的，不同呈报对象级别不同、分管领域不同、关心问题不同，要做到有的放矢。制作者要站在领导角度、全局高度，认真揣摩领导的决策需求。制作者要关注社会热点、重点任务进展、民生诉求等情况，尤其是决策者视察、调研活动，可以把决策者一段时间关心的问题穿起来，提取出一条主线，找出决策者一定关心的问题。

3.3 全面获取情报

撰写情报简报需要大量原始资料，许多信息若临时去找，不仅耗费人力物力资源，还影响制作时间，可以建立信息资源数据库，将使用过的文字、数据、图片等资料整理、归纳存入数据库，方便以后使用。同时采用先进的技术平台建立监测、预警系统，随时跟踪社会焦点、热点问题，为情报简报选材积累原始材料。建立信息收集情报网，加强各情报研究机构之间沟通与协作，形成一个服务网络，实现信息资源共建共享，确保及时可靠获取情报。

3.4 精准分析情报

对获得的情报进行精准分析包括利用制作者经验和借助技术分析两种方式。情报简报制作者借助自身经验对获取的情报进行真伪、归类、判别分析，初步判断对于决策者的价值。面对决策问题日益复杂化和技术化，要充分运用现代信息技术、大数据技术、人工智能等技术手段开展情报分析。在分析方法上，可以采用德尔菲法、统计分析法、系统分析法等，并不断开发新的方法和模型，做到研究不同情报问题采用不同方法。

3.5 制作情报简报

基于情报简报服务用户的特殊性，制作者应具有战略性和前瞻性眼光，以全局视角审查筛选每一期情报简报的备选内容，做到看问题有预见性，问题想在决策者前面，注重提前谋划。制作简报时要结合用户职责范围，找准其关注问题，准确把握信息要点。面对信息技术的快速发展以及决策者对情报简报服务的新要求，制作者在掌握传统情报产品生产方法上，还要建立先进的情报简报产品生产方法，在情报生产线上引进智能化、信息化等技术手段，提高制作效率，降低制作成本。

3.6 制定审核制度

情报简报多是呈报给政府部门高级领导，必须严把质量关，从选材、文字排版到定稿要设立专门负责人，层层把关，保证每个环节都不出任何错误。在遵循规范性、合理性、科学性的原则下，建立起草人员初审、主管领导复审、本单位领导终审的逐级审核制度。终审领

导是第一责任人，并在职位上与服务对象匹配。应按照情报简报内容的重要程度、敏感程度和紧迫程度设立优先审核顺序，通过审核之后向政府部门递送。

3.7 选择呈报方式

情报简报时效性要求非常高，制作完成的情报简报及时报送给政府十分重要。但由于服务对象级别比较高，身份有其特殊性，要充分利用各种合理资源，采用多种形式，不同渠道将情报简报送到服务对象手中。随着多媒体技术发展，传送信息的方法不断丰富，可以采用电子邮件、微信、微博等及时通信工具递送简报。有时要根据服务对象处理问题习惯、所在单位级别、当时环境等因素灵活选择呈报方式，确保简报及时送达。

4 情报简报服务政府决策的实践

近年来，郑州市科技情报研究所在情报简报生产实践中取得了一定效果，多次利用情报简报服务政府决策。作为一家中心城市市级情报研究所，该所的《决策参考》不仅得到了河南省副书记、副省长、郑州市委书记的众多批示，还曾获得了河南省省委书记等决策者的批示。在实际工作中，郑州情报所从组织团队、分析决策者需求、获取情报到制作情报简报等环节已形成完善的操作模式。

(1) 成立情报简报编写小组。郑州情报所成立了以所长牵头，一名副所长为主要负责人，3-4名骨干力量组成的简报编写小组。小组成员任务分工明确，各尽其职。建立定期商讨机制，

确保简报各个制作环节有序推进。

(2) 注重选题, 围绕市委书记、市长的情报需求进行选题。《决策参考》团队非常注重选题。根据明确的服务对象, 《决策参考》选题主要是围绕郑州市重点工作提出对策。首先, 关注热点, 并将热点与国家战略、本地区工作相结合。二是关注最终决策者的关注点, 即市委书记、市长的关注点。《决策参考》团队非常关注决策者行程, 并注重从其行程中分析决策者的情报需求, 以此做到“谋之有方”。

(3) 明确对象, 集中为市级决策者服务。《决策参考》确定了非常明确的服务对象, 即市级决策层领导。在2009年以前, 《决策参考》分发范围比较广泛, 除了市级领导外, 还包括各委办局领导, 当时的决策服务效果反响平平。自2009年以来, 郑州情报所将《决策参考》的服务对象聚焦在市级决策主官, 针对他们的需求来生产简报, 注重站在决策主官的高度来思考问题。自聚焦于市级决策者后, 决策服务效果显著提高。

(4) 借力专家, 确保简报的科学性和权威性。长年以来, 郑州科技情报所与郑州市及国内各领域专家保持密切联系。这些专家不仅可以确保简报内容的科学性和权威性, 还有机会跟决策者直接接触, 了解决策者情报需求。

(5) 制定严格审核程序。基于情报简报服务对象级别较高, 需要严把简报质量关。郑州情报所建立了起草人初审、副所长复审、所长终审, 小组成员初校、打印人员复校、办公室领导终校的“三审三校”制度, 保证简报在送达之前做到观点明确、排版正确、文字准确。

5 结语

本文在前人研究基础上, 提出了情报简报概念, 总结了情报简报特点和制作要点。重点分析了情报简报在服务政府决策中的作用和流程。郑州市科学技术情报研究所政府决策服务的成功做法和实践经验表明, 情报机构面向政府决策服务可以产生显著的经济和社会效益, 彰显其应有的社会价值和影响力。情报工作者要学会利用情报简报开展工作, 将搜集到的情报信息准确、及时地反映给相关部门或领导, 通过情报简报这个载体发挥自身“耳目、尖兵”的作用。但是, 由于政府决策环境比较复杂, 变化也比较快, 利用情报简报为政府决策服务有些时候需要考虑具体情况, 做到具体情况具体分析, 这些问题需要在未来进行更加具体的研究。下一步, 将对情报简报如何服务好决策者做更高层次的剖析和探讨, 优化情报简报制作流程, 以更好地发挥情报简报作用。

参考文献

- [1] 杨晓宁, 刘杰. 论作为决策支持的情报分析——建议采纳的视角[J]. 情报杂志, 2017, 36(9): 19-23.
- [2] 郑彦宁, 赵筱媛, 陈峰. 我国科技情报机构政府决策报务的最佳实践特征研究[J]. 情报学报, 2012, 31(1): 4-8.
- [3] 李明. 地市科技情报机构政府决策支持服务的实践与探索[J]. 现代情报, 2013, 33(7): 56-58+79.
- [4] 胡雅萍, 沈固朝. 从“情报服务”到“情报干预”——从决策失误看情报作用的一些思考[J]. 情报学报, 2017, 36(11): 1130-1138.
- [5] 王维新. 简报写作方法谈[J]. 重庆科技学院学报(社会科学版), 2009(2): 204-205.
- [6] 陈祖英. 简报定义辨析[J]. 写作, 2017(1): 66-68.

- [7] 李雨苗. 试论简报的分类及写作方法[J]. 文学评论, 2013(4): 46-47.
- [8] 房立洲. 评析一组简报稿的选材[J]. 应用写作, 2016(3): 58-60.
- [9] 倪志宏. 如何制作企业内部情报简报[J]. 竞争情报, 2007(4): 23-28.
- [10] 谭思明, 王淑玲, 王春玲. 面向政府决策的竞争情报服务平台的构建[J]. 现代情报, 2007(11): 6-9.
- [11] 彭知辉. 我国情报概念研究述评[J]. 情报资料工作, 2006(6): 23-27.
- [12] 包昌火, 刘彦君, 张婧, 等. 中国情报学论纲[J]. 情报杂志, 2018, 37(1): 1-8.
- [13] 曾忠禄. 情报分析: 定义、意义构建与流程[J]. 情报学报, 2016, 35(2): 189-196.
- [14] 吴晨生, 张惠娜, 刘如, 等. 追本溯源: 情报3.0时代对情报定义的思考[J]. 情报学报, 2017, 36(1): 1-4.
- [15] 张惠娜, 李辉, 王晋等. 情报3.0背景下对情报多元属性的思考[J]. 情报理论与实践, 2017, 40(11): 5-9.
- [16] 师容. 注意力、时间和知识: 我国政府决策的核心影响因素研究[D]. 沈阳: 东北大学, 2015.
- [17] 叶晟洲. 竞争情报在政府决策中的实践应用[J]. 技术与市场, 2018, 25(6): 78-79.
- [18] 于洁, 武夷山. 科技信息机构面向政府决策支持服务的实践[J]. 中国信息导报, 2006(10): 27-30.
- [19] 徐峰, 张旭. 面向决策的情报研究与服务探析[J]. 情报学报, 2012(31): 1124-1130.
- [20] 张东营, 訾桂峰, 肖春生. 浅谈情报研究对政府科学决策的重要作用[J]. 科技信息, 2011(5): 35.
- [21] 黄小燕. 网络舆情分析: 面向政府的决策情报服务[J]. 现代情报, 2012, 32(3): 42-45.
- [22] 高锡荣, 陈素兰, 李凤. 政府科学决策支撑体系的建设思路[J]. 重庆高学院学报, 2001(4): 47-49.
- [23] 王金炳. 我国政府决策科学化的思考[J]. 法制与社会, 2012(29): 134-136.
- [24] 胡新丽. 信息技术对我国城市政府决策的影响研究[D]. 武汉: 华中科技大学, 2006.
- [25] 刘如, 许明金, 吴晨生, 等. 基于科技情报服务体系创新的情报快速生产线建设研究[J]. 情报理论与实践, 2017, 40(9): 55-60.