



决策者·中国
科学决策丛书

首都科学决策研究会/领导决策信息杂志社荣誉出品

武建忠◎著

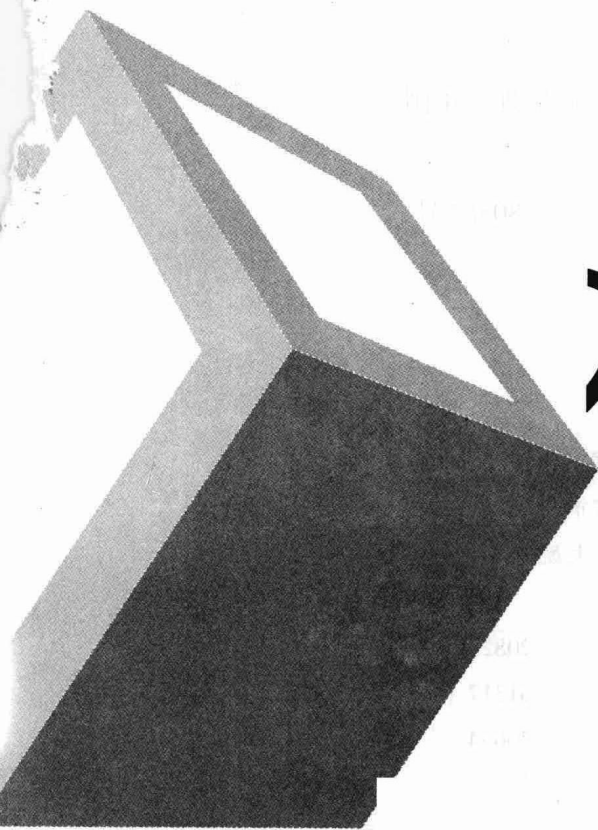
JUECE FANGFA

决策方法

中国政务景气监测全新理念与实践

首创政务景气监测全新理念 打造中国顶级政务信息服务品牌
信息资源管理、领导决策咨询、现代新闻传播多元化复合模式

中国时代经济出版社



决策方法

JUECE FANGFA 武建忠◎著

中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

决策方法 / 武建忠著. —北京: 中国时代经济出版社,

2008.1

ISBN 978-7-80221-462-0

I. 决… II. 武… III. 国家机构—行政管理—中国

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 180358 号

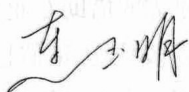
决
策
方
法

武建忠
著

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京市西城区车公庄大街乙5号 鸿儒大厦B座
邮政编码	100044
电 话	(010) 68320825 (发行部) (010) 88361317 (邮购)
传 真	(010) 68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京鑫海达印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2008年1月第1版
印 次	2008年1月第1次印刷
印 张	27.75
印 数	5000册
字 数	300千字
定 价	46.00元
书 号	ISBN 978-7-80221-462-0

版权所有 侵权必究

序



“完善决策信息和智力支持系统”，这是写在胡锦涛总书记十七大报告中的一个十分重要的概念，它既是一个技术要求，更是一个政治任务。

对于“推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统”正式出现在党的重要文件当中，大家都知道其所具有的重要意义。但仅仅知道还不够，关键是怎么落实。恰恰在这一点上，我们数十年来的工作，是暗合着这样的要求，循着这样的方向再向前摸索，找到了一些规律，掌握了一些技术，并在实践中取得了初步的成果。其中最重要的就是我们的中国政务景气监测系统的开发和应用。摆在您面前的这本书，就是这个系统的基本情况的一个汇总反映。

进入到信息社会，获取信息的方式很多。就党和政府的决策而言，目前的渠道确实很多，尤其是网络时代的到来，信息不仅不缺，反而还显得泛滥。这还不包括一些机构的调查研究、数据报表等。这时，对各级领导而言，意见多了，备选多了，反而不易决策。怎么办，唯一的选择是对这些信息进行梳理，让它变得有规律、有重点、有体系、有顺序，一句话，可以有助于推进决策科学化、民主化。而这一目标的实现，就在于有没有完善的决策信息和智力支持系统。当领导者无法仅仅依靠自身的访问调研来全面掌握民意，也难以只凭领导者自己或领导机关内部的认识和智慧来对民意加以科学集中的时候，科学的决策就更需要有一个完善的基础结构来辅助决策，需要将大量信息以连续、系统化的程序，通过洞察、收集、提炼、分析和研究的方法加以甄别、筛选，“收敛”到决策目标上来。在当今信息泛滥的世界上能够把握关键可靠的有用信息，并且通过分析将其成为正确决策的基础，从专业的角度，这被称作情报能力，但这种能力不需要每个领导都具备，更

多时候是需要借助专业的团队和机构来实现的。

作为《领导决策信息》周刊的总编辑,武建忠是国内最早从事决策信息研究的那批人中的领先者。他的最大成功在于,他打造了一个围绕领导决策的信息的“梦工厂”。在这个“梦工厂”中,决策信息的生产被纳入了标准化和规范化体系之中;在这个“梦工厂”中,高知识、高智力、高附加值的生产和“傻瓜型”的工艺流程实现了高度统一;在这个“梦工厂”中,决策信息的诸多模型以多元裂变的模式被大规模地复制和再造,各种表现形式的符合领导决策需求的个性化信息产品在流水线上以“信息快餐”式的速度被最有效率地生产出来。而所有这些信息以及信息的生产,支撑的平台就是他在国内首次提出并经多年实践精心打造的中国政务景气监测系统。它是这样一个系统,它的基础是网络化的信息平台,它的技术是信息集成和检索软件,这些似乎都不算什么,它最大的价值是赋予了信息以全新的理念,实现了决策信息的系统化、规范化、立体化、网格化,并在此基础上推进了决策信息和智力支持系统构建的科学化。

我们知道,无论是国内还是国外,都有大量专门的智力支持机构(智库),全职为政府决策进行信息和智力服务,提供各种研究与分析报告、纪录、相关文件与其他的资料等。他们的实力和水平是其他任何机构和团体所无法比拟的。但唯一一个问题,是这些机构只有高端的智力成果但缺少专业化的信息分析工具和海量的信息整合平台,更没有开放和动态的信息系统的持续性支持。因而,这些智库所掌握的信息越多,对外部的信息封闭性就越强,对信息本身的互动和共享的动力就越弱,最终变得不再有普遍的价值和意义。而中国政务景气监测系统的特点在于发现和放大信息本身的价值,让信息在互动和整合中产生有利于决策的效能,让信息在互动和共享中实现更大的价值和意义。围绕这一目标,本书所提出的一系列前沿性的课题,如政务公开后公开信息的利用问题、信息分析的三十六计等,展示了信息聚合和裂变的强烈冲击,给人以耳目一新的感觉。

当前,落实党的十七大报告提出的“完善决策信息和智力支持系统”的

序

要求是一项迫切而重要的政治任务。根据现代国家的经验,决策信息和智力、智库支持系统的建设必须多元化,仅有官方智库是不够的。尤其是在专业化的信息内容的生产方面存在明显劣势,重技术轻内容忽视用户需求的问题日益突出。而在市场经济条件下,随着电子信息技术的飞速发展,各种专业的信息咨询和服务机构日益活跃起来,其技术、理念、产品与服务等是传统政府机构所不具备的。因此,大胆引进市场机制,大力发展民间智库,是完善决策信息和智力支持系统,推进民主决策的必由之路。在这一背景下,中国政务景气监测的应运而生,就显得更加具有时代特色。我们希望中国政务景气监测这个专业化的决策信息和智力支持系统,能真正整合、优化信息资源和提升信息价值。因为,无论是从其系统的建设、运行,还是从其技术的精细、明确,乃至其产品体系的完整、对称,这个政务景气监测体系已经成为保障政策决断的理性水平和政策决断与执行质量的底线。

按照作者的构想,这本《决策方法》还只是整个领导决策信息系统构建的一个平台,在此基础上,作者已经和正在构架的还有《决策案例》、《决策智库》两个体系,由此形成三位一体的领导科学决策信息和智力支持系统。目前,很多省市都在建设自己的领导决策信息支持系统,我们相信,及时导入中国政务景气监测这一技术和产品服务体系,借助该系统在电子政务领域多年的丰富应用经验和自身拥有的领先的信息自动分析处理技术,可以极大地提升政府决策的时效性和正确性以适应中央对各地决策信息建设和实践的急迫要求。我们坚信,这一系统将有效地把决策信息准备和决策行为无缝链接起来,解决领导决策所需信息素材的全、快、精等诸多问题,为现代领导决策信息系统的建设提供可用、可靠、可存的一站式服务。

(作者为北京国际城市发展研究院院长)

打造中国顶级政务信息服务品牌

马克思说过,一门科学,只有当它充分利用了数学之后,才能成为一门精确的科学。套用这句话,对纷繁资讯的决策信息及其相关分析工具而言,如果没有充分地利用数学抑或数学的方法,那就很难形成真正条理的、有价值的和系统的信息及其信息产品。而恩格斯关于“纯数学的对象是现实世界的空间形式和数量关系”的观点,揭示了现实世界中任何事物都具有一定的空间形式和数量关系。在决策科学领域,目前最领先的实践已经开始进入这种对于信息空间形式和数量关系的表述之中,那就是来源于网格管理的灵感和景气监测的技术的政务监测和决策信息服务体系。

网格管理的灵感,最主要的来源就是基于管理部件和事件管理的城市万米单元网格新模式。目前建设部已提出在全国推广这种网格化的城市管理,形成了城市市政综合监管信息系统系列标准,如《城市市政综合监管信息系统单元网格划分与编码规则》、《城市市政综合监管信息系统管理部件和事件分类与编码》和《城市市政综合监管信息系统地理编码》等标准化规范。把网格化理念引入信息分析和研究中,可以发现,它同样适用于领导决策范畴内的决策预测信息中空间和时间信息数据的获取与管理。而这种具有空间和时间特征的信息数据在进一步的选择和扩展中,可以形成一个更加庞大和多层次的决策信息平台。

景气监测始于19世纪末期,在美国、英国、法国、日本、韩国和新加坡等发达的市场经济国家,景气分析已成为研究宏观经济走势的常用工具。传统意义上的景气和景气监测的概念主要应用于宏观经济领域。由于经济增长存在明显的周期性运动,所以经济的周期性波动又称景气循环。经济景气监测是对经济的周期性波动进行监测,景气指数反映的是一种状况或宏

观经济的行情,并预测经济周期波动的转折点,具有一目了然的特点。景气分析,又称为周期分析,主要利用月度或季度统计序列数据,分析和判断经济发展处于周期性波动的哪个阶段,找出景气状态发生变动的原因,预测未来经济景气走向和下一个峰或谷出现的时期,验证和评价政策实施的效果,为新政策的出台提供决策依据等。

借鉴万米单元网格的基本理念和景气分析的独特工具性内容,我们首次提出“政务景气监测”这一全新概念,并成立了国内首个政务景气监测专业机构。其自主开发的政务景气监测信息系统,经过多年的实践和探索,已成功地将经济景气的概念和方法应用于政务信息的研究之中,通过对信息的空间形式和数量关系的形象化描述,极大地提高了政务信息的直观性、确定性、全面和广覆盖性,使决策行为具备了数据化的支撑,这是对决策科学化的最重要的保障。

目前我们开展的政务景气监测,主要运用标准化手段,通过量化评分、统计图表以及数据模型,对中央和地方政务进行动态监测和综合评估。作为国内首创的监测平台,政务景气监测系统采取纵向分析、横向比较、点面结合的方法进行监测研究,形成若干有价值的系列研究报告和数据图表模型。其中正式推出的研究项目包括:中央政务景气监测、地方政务景气监测、政经核心媒体监测、政经核心数据监测等。已初步建立起一套以标点、时点、节点为坐标,以空间形式和数量关系为轴线,全面客观反映政务景气变化和决策周期性规律的监测体系,为决策提供依据,更为决策提供保障。

所谓标点,主要指领导决策所涉及的公共信息区域内的各项信息要素,包括中央领导类信息、地方领导类信息、公众媒体类信息、权威机构类信息等。其中包括:政务景气监测·中央政务监测,监测范围主要包括中央重要会议、中央文件和政策法规以及国家领导人的公开活动与讲话;政务景气监测·地方政务,关注各省区领导新思路、新举措,总结各省区工作中

的新经验、新问题;政务景气监测·数据监测,包括中央部委数据、权威机构报告、地区发展数字等的监测;政务景气监测·媒体监测,主流新闻媒体、电台电视资讯以及互联网络等信息监测,媒体关注度测评等。

所谓时点,即以日、周、月、季、年为单元,开启全方位展现政务波动和转折的全景式视窗。其中,包括每日的清样类决策信息——及时反映最新政务动态信息要点;每周的政务热点追踪——动态追踪每周政务要情;每月政务景气状态分析——综合把握每月政务时态性波动热点;季度政务案例性专题分析——深入剖析每个季度具有案例特征的政务焦点;以及政务景气年度分析报告——多角度多层次比较动态监测结果,揭示政务规律性周期性波动的总体情况,形成政务景气监测年度分析报告。

所谓节点,即以上述四大监测标点为基础,构筑的政务景气单元监测模型。包括领导视察考察调研综合分析、通知通报动态监测、会议座谈即时跟踪、政策法规最新报告等综合性监测等。在此基础上可以编制各种具有针对性的专题专项监测报告,纵深挖掘信息的背景,系统反映信息的关联关系。

所谓轴线,即按照监测对象的空间形式和数量变化的逻辑关系,将零散的资讯和信息加以梳理,以经济社会发展为脉络,以图表为主要表现手法,集中而有侧重地反映决策的现状、特点与变化趋势。在这条轴线中,监测的方式已经是“傻瓜型”的,但监测的主体却是高智力、高科技、高附加值的。监测者需要处理好主观和客观的关系、简单和复杂的关系、动态和静态的关系,以及监测平台和监测技术体系之间的关系。由于有了这样的一条轴线,所有的信息以及信息的时点和节点,都被纳入一个立体化的景气序列之内,在新的高度上扩展为全新信息选题和大型信息策划,这就是政务景气监测所要产生的信息的聚合效应。

当前,在宏观经济的周期性波动被逐渐熨平的同时,宏观经济政策的

周期性紧缩的特征却日益突显,许多非传统因素对政策的影响越来越突出,如能源资源的紧约束、土地环保的持续风暴等。尤其是在科学发展观和和谐社会建设的背景下,越来越多的决策者需要更加及时、准确、系统、全面地了解政经发展的真实背景和准确态势,需要利用月度或季度政务监测得出的数据,分析和判断政策紧缩的特征和阶段,找出景气状态发生变动的原因,预测未来政策的景气走向和所在峰谷的情况,对照和评估各自决策实施的效果,政务景气监测正是在这种背景下应运而生。对于各级地方政府,它将是施政的重要参考,是把握国情国力、掌控经济运行的重要基础;对于企业,它是商业决策的利器,是预见经济走向、发现商业机会的重要支撑;对于学术界,它是研究经济问题的基础,是洞悉经济现象、揭示经济规律的重要条件。我们说,政务景气监测是现代领导者认识国情国策的标杆,是把握机遇、提升竞争优势的关键,主要体现在以下几个方面:

其一,领导者面对的环境虽然不再像战争环境那样残酷无情,但却更富有挑战性。面对经济转折、社会转轨、城市转型、农村转向这样一个变革时代,每一个领导者都必须在第一时间以第一反应准确把握中央战略决策,把创造性思维的研究建立在科学的信息基础之上,使自己成为领导科学发展的行家里手。

其二,新闻每天发生,视角各有不同。信息随处可见,表现大相径庭。只有将繁杂的新闻变成信息,又将信息变得简单,才能有助于决策。无论你扮演着什么样的角色,或者现在是什么职位,政务景气监测作为领导力成长的工具,把战略研究与信息分析结合起来,把战略研究成果转化为短、平、快的系列化监测产品,使政务活动有了新的价值体现,在领导科学决策领域开创了一个新的领域。

其三,随着信息技术和经济全球化的迅猛发展,现代领导活动的主体和客体、手段和方法都已发生了很大变化。围绕社会主义市场经济条件下

如何科学决策这一主题，政务景气监测按照政务信息运行发展的轨迹，用鞭辟入里的数字模型、简明清晰的数字图表。在细细比较之间，为它的使用者创造一个清晰的回想和思考空间。

我们所进行的政务景气监测，与目前互联网上流行的“知识分析师”有内在的互通和契合。这是因为，政务景气监测的主要工作之一也是通过对网上的海量搜索的关键词萃取分析，唯一不同的是它对于信息的对比分析、图形构造、时空模型更为重视，因而其实用性、有效性和贴近性的要求更高。尤其是为了更好地服务于领导决策，它的信息价值和连续性分析的功能更强。这里，我们对信息监测师的要求很高，不仅要有丰富的信息从业经验，还必须具有财经媒体资深记者经验，并且在财经信息领域有着深刻的见解、深谙信息分析的规律和特性，具备丰富的知识管理经验。其职责除了对海量搜索的关键词汇进行萃取分析外，更要通过深入挖掘并分析这些搜索数据，从而准确地提炼价值信息，梳理信息类别，表现信息特征，提升信息价值，并对各区域、各层面的未来政策趋势做出预测，这些重要的工作将被整理撰写成景气监测的趋势报告，进而支持领导科学决策。

十七大报告明确提出了“完善决策信息和智力支持系统”的重大命题。作为这一命题的先行者之一，政务景气监测为领导决策准备了这样一个系统，这个系统集信息技术和信息内容为一体，为领导者提高决策智识和决策水平提供一站式服务，其最终目标，就是打造中国顶级政务信息服务品牌。

决策方法 /// JUECE FANGFA

目录

中国政务景气监测全新理念与实践

序◎001

引言 打造中国顶级政务信息服务品牌◎001

理论篇

LILUNPIAN

政务景气监测的基本理念和基本方法

第一章 政务景气监测的提出◎003

- 1.为什么要对政务信息进行景气监测◎004
- 2.政务公开后公开政务的利用变得越来越重要◎009
- 3.构建政务景气监测产品体系目前面临的问题◎014

第二章 政务景气监测在电子政务系统中的应用◎017

- 1.国家电子政务总体框架建设的基本情况◎019
- 2.政务景气监测与地方电子政务系统的对接◎025
- 3.政务景气监测在地方电子政务建设中的应用◎028

第三章 政务景气监测信息产品体系的基本框架 模型◎031

- 1.政务景气监测信息产品体系的基本结构◎034

2.一长一短,研编互动◎095

第三章 政务景气监测与决策信息工作的十大关系◎097

1.处理好公共信息与专业信息的关系◎098

2.信息分析与新闻报道的关系◎099

3.信息的时效性与超时效性的关系◎101

4.信息质与信息量的关系◎103

5.一手信息与多手信息的关系◎104

6.纸质信息与电子信息的关系◎105

7.栏目设置和信息动态配置的关系◎106

8.日常工作与长期积累的关系◎107

9.产品线深度与宽度的关系◎108

10.在场性与在体性的关系◎110

第四章 景气监测信息产品及其延伸服务◎111

1.主体产品——《领导决策信息》◎111

2.延伸信息产品——资政参阅系列电子产品◎116

第五章 《领导决策信息》及其他监测产品的 质量管理与流程控制◎121

- 1.质量是《领导决策信息》的生命线◎122
 - 2.创新是《领导决策信息》的竞争力◎126
 - 3.景气分析和处理的最低标准和最高境界:照虎画猫——面目全非◎127
 - 4.信息分析“三十六计”◎128
 - 5.政务景气监测系统的岗位要求◎135
- 小结:打造决策信息的龙头产品◎137

案例篇

ANLIPIAN

我们是如何进行政务监测及景气分析的

第一章 抓住重大问题立论,建立重大时政信息 有效整合机制◎141

- 1.政务景气监测的规律性 ◎142
- 2.政务景气监测的时间分布 ◎152
- 3.政务景气监测类信息的年度特别策划分析◎158

第二章 引入景气监测理念,建立政务信息全新 监测体系 ◎167

- 1.经济社会发展综合监测◎168
- 2.经济社会发展专题监测◎178
- 3.排行类选题◎189
- 4.达标评价类选题◎198
- 5.重点省区专题监测◎204
- 6.数据监测选题时间分布规律分析◎213

第三章 紧扣地方工作重点,完善决策信息和智力 支持系统 ◎217

- 1.构建中国城市创新案例平台◎217
- 2.拓展解决“三农”问题全新视野◎228

附:

- 专栏1 运用数字也要有讲究◎244
- 专栏2 信息因图表而精彩◎247
- 专栏3 锻炼我们的眼力◎250

目录

专栏4 找到让读者兴奋的“信息眼”◎253

专栏5 面目全非:新闻因信息而生动◎256

专栏6 让策划给信息以新的生命◎260

专栏7 走在时间的延长线上◎263

专栏8 众里寻他千百度◎267

专栏9 高度决定影响力◎271

专栏10 怎样做主流信息◎273

专栏11 纵横交错、点面联动寻“独家”◎276

专栏12 见人所共见 言人所未言◎279

专栏13 景气信息的裂变和聚变◎281

专栏14 把散落的珍珠串起来◎283

专栏15 一叶落知天下秋◎285

专栏16 景气监测:价值发现与二度创造◎288

专栏17 “三农”是景气监测的一个沉重选题◎290

专栏18 注重积累,厚积薄发◎292

专栏19 做出景气监测的全新感觉◎295

专栏20 从热点中找到冷峻的感觉◎298

专栏21 快速反应缘自用心积累◎300

专栏22 决策参考类评论文章的独特性◎302

决策方法 /// JUECE FANGFA

目录

中国政务景气监测全新理念与实践

专栏23 大处着眼 小处入手 抓住重点 突出特色◎305

专栏24 发现媒体的闪光点 抓住媒体新闻眼◎308

专栏25 犯错误未必是坏事◎310

专栏26 扫描和发现 瞬间与永恒◎312

专栏27 地方政务监测数据库的多方面利用◎314

专栏28 政务景气监测的穿透性从形象表现中来◎318

结语◎321

后记◎323