

政策视角下 我国档案利用服务中部门合作结构与演进*

■ 胡吉明^{1,2,3} 阳巧英¹

摘要:厘清档案利用服务中的部门合作结构与演进特征,有助于促进部门协同机制建设,并提升档案利用服务水平。本文以中央层级档案利用服务相关政策为研究对象,将我国档案利用服务政策演进分为政策初创阶段、政策深化阶段、政策体系化阶段与政策转型阶段,这四个阶段呈现参与政策制定的部门逐渐增多,“高位推动”转向国务院部委为主的变化。运用关联网络分析方法探讨档案利用服务中部门合作结构及其演进特征,分析发现:部门合作不断扩大及趋于集中,并形成了多元化的共同体;部门合作整体构型由“松散型”转向“中心边缘型”;部门合作局部构型则由“二元组”演变为“三元交互”。为促进跨部门政策协同,针对当前档案利用服务中部门合作规模较小、稳定性较弱,且整体连通性不强的特点,提出应充分利用全国档案查询利用服务平台,并建立档案利用服务联席会议制度的建议。

关键词:档案利用服务 部门合作结构 政策演进 政策视角 关联网络分析

Abstract: Clarifying interdepartmental cooperation structure and evolution in archives utilization service will help improve the construction of departmental coordination mechanism and the development level of archives utilization service. The observation of policies of central-level archives utilization service reveals that the changes of China's archives utilization service policy can be divided into four stages: the initial stage, the development stage, the systematize stage,

(栏目编辑:魏文静)

and the transitional stage. Over the years, the departments have increased and has changed from "impetus from higher-level authorities" to the leading role of government departments. The analysis of the interdepartmental cooperation networks show that the cooperation network has expanded and centralized and has informed diversified internal faction structure; in terms of integrated configurations, it has changed from a "loose" structure to a "core-edge" structure; in terms of local structure, it has changed from tuple to triangular interaction. But there are also problems such as small scale, poor stability and weak connectivity. The paper proposes to give full play to utilize the national archives query and utilization service platform and establish a joint system for archives utilization services.

Keywords: Archives utilization service; Interdepartmental cooperation structure; Policy evolution; Policy perspective; Correlation network analysis

国家治理现代化背景下,各政府部门间的横向合作成为影响治理有效性的关键因素。^[1]在档案利用服务领域,档案主管部门与其他行业主管部门间的协同是服务效能提升的重要保障。^[2]然而,既有档案利用服务政策中的部门合作研究,较少从整体上分析档案主管部门与其他政府职能部门间的横向联系,一般从宏观层面的档案治理共同体研究,^[3]强调

档案部门与社会力量间的合作关系,旨在重构“多元协作”的档案利用服务体系,实现档案利用服务向档案公共服务的转型。^[4]在转型过程中,优化档案服务中的政策工具及其组合,^[5]加大政策工具对多元服务主体的支撑,能够有效促进档案服务中的部门协作。^[6]经过长期发展,各政府部门在档案利用服务政策制定中形成了初具规模且多样化的合作结构,^[7]但其权力分配与影响及其变化,有待进一步揭示。

自国家档案局设立以来,我国出台了一系列档案利用服务政策,形成了结构复杂的关联网络,为探索部门合作关系提供了客观依据。因此,本文以中央级档案利用服务政策为研究对象,运用关联网络分析方法,构建档案利用服务中的部门合作网络,以期促进新时期的档案利用服务制度环境建设,提升档案利用服务水平。

一、基于档案利用服务政策的部门合作网络构建

在我国政策制定过程中,两个或两个以上的部门会发布同一政策,即联合行文。^[8]档案主管部门或其他部门因存在共同利益注重联合行文,反映出档案利用服务政策制定中复杂的部门合作关系,通常以各部门直接或间接关联的网络形态呈现。^[9]鉴于当前档案利用服务政策所形成的网络特征,宜运用关联网络分析方法探究档案利用服务中的部门合作及其演化特征。该方法基于联合行文建立部门合作网络,通过计算密度、中心势(度)、聚类系数等指标,分析部门的合作结构、地位、影响力等,并通过网络图谱化实现可视化表达。^[10]基于此,本文构建档案利用服务政策数据集,抽取联合行文元数据,基于部门间关联关系构建合作网络并实现可视化展示,以此揭示档案利用服务中的部门合作及其演化规律。本文分析框架如图1所示。

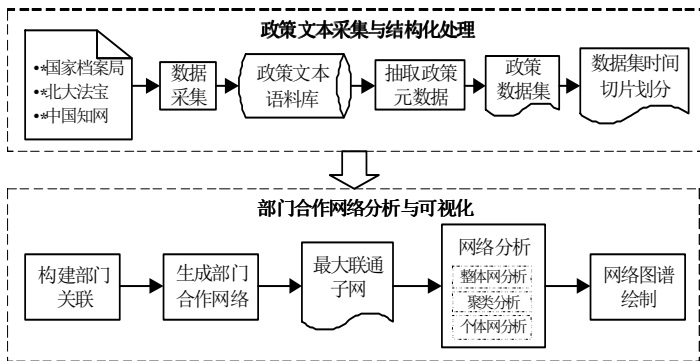


图1 基于档案利用服务政策的部门合作网络分析框架

(一) 政策文本采集与结构化处理

本文所指政策为“一系列理念、谋略、法律、命令、措施、方法等的总称”^[11]。研究对象以1956至2022年为时间段,以“档案利用”“档案服务”为关键词,在国家档案局、中国知网、北大法宝等平台上检索,经筛选得到370份中央级档案利用服务政策文本。其可分为两类:一是专项政策,即标题含有“利用”“服务”“开放”等关键词,如《关于开放历史档案的几点意见》;二是综合性政策,同时规范“利用服务”和其他档案业务,仅标题不突出“利用服务”,包括《中华人民共和国档案法》(下文简称《档案法》)、档案事业规划、档案会议讲话以及档案管理办法中的有关章节等,如《档案馆工作通则》。

本文进而识别并抽取政策标题、部门、时间、类型等元数据,构建档案利用服务政策数据集。为比较部门在档案利用服务发展中的角色和作用,本文统一采用2018年行政体制改革后的部门名称,如卫生部、国家卫生和计划生育委员会均统一为国家卫生健康委员会(下文简称“国家卫健委”)。此外,鉴于国家档案局与中央档案馆长期是“一个机构两块牌子”^[12],故视其共同发布的政策为国家档案局单独行文。

分析发现,我国档案利用服务领域的政策变迁,政策目标由为本机关或单位服务转向为各行业或领域事业服务,再到为最广大人民群众服务。此外,早期档案利用服务政策趋于宏观抽象,系统性、连贯性与可操作性不强,而随着档案事业的深入发展,档案利用服务政策体系及其框架逐渐形成并不断优化。^[13]因此,为揭示档案利用服务中部门合作的演进规律,本文将政策演进过程归纳为以下4个阶段(见图2)。

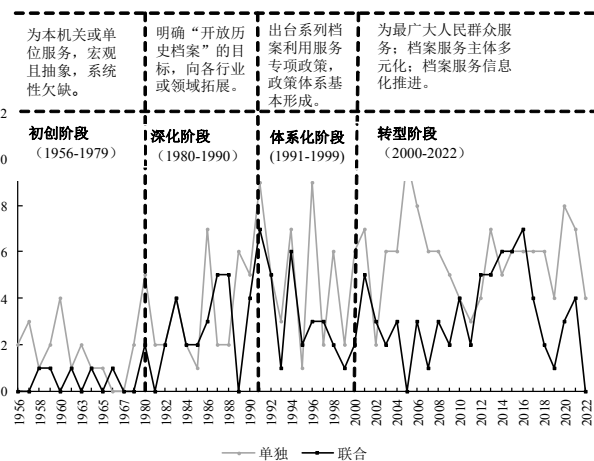


图2 档案利用服务政策演化阶段及其特征

(二)部门合作网络分析与可视化

联合行文能够有效体现档案利用服务政策制定中的部门合作关系。本文对各阶段的联合行文部门进行编码,基于联合行文关系构建部门合作网络,进而抽取各阶段网络的最大连通子图,最终生成的网络图谱中包含部门及其联合行文关系,对应下文图谱中的节点、边及其两者的权重,即部门频次和联合发文频次。

鉴于档案利用服务中部门合作网络结构及部门间合作强度不同,局部聚集性明显,且各部门在网络中地位与影响各异,因此,依次从以下三个层面分析档案利用服务中的部门合作及其演化特征:第一,整体网分析。测度各阶段合作网络的密度、度平均度、中心势(度数、接近和中介)、聚类系数指标,^[14]以探究合作网络整体结构特征。第二,共同体分析。探测部门合作网络中最大连通子图的结构,^[15]以识别部门合作所形成的共同体。第三,个体网分析。通过计算中心度(度数、接近和中介)指标,^[16]以揭示部门在合作网络中的地位、作用和影响力。具体指标及其含义如表1所示。

表1 档案利用服务中部门合作网络指标及其含义

指标	含义
密度	指网络中部门实际连线数与可能存在的最大连线数之比。反映部门合作关系的紧密程度。密度越高,说明部门间的合作越频繁,网络的整体连通性越好
度平均度	指网络中所有部门度的平均值。度平均度越大,说明平均每个部门直接互动的部门越多,部门间的联系更紧密
度数中心势	衡量网络中所有部门的度数中心度的差异程度,即网络整体的集中程度。度数中心势越高,说明网络越趋向于围绕某些核心部门构建
接近中心势	衡量网络中所有部门的接近中心度的差异程度,即网络在信息传递或资源获取方面的效率。接近中心势越高,说明网络中的部门在获取信息或资源时更加高效
中介中心势	衡量网络中所有部门的中介中心度的差异程度,即网络在信息传递过程中的依赖关系。中介中心势越高,说明网络中的信息传递更依赖于特定的“桥梁”部门
聚类系数	指部门因合作紧密程度的差异而形成共同体的概率。聚类系数越大,说明网络中存在越多共同体
度数中心度	指部门与其他部门的直接相连数量。度数中心度高的部门在网络中起到核心作用
接近中心度	指部门到其他部门的最短路径之和。接近中心度高的部门在网络中的位置较为中心,能更快地与其他部门联系
中介中心度	指部门作为其他部门间最短路径的桥梁的次数。中介中心度高的部门在网络中的信息或资源流动中扮演重要角色

在上述基础上,为直观反映我国档案利用服务中的部门合作结构的变化,本文以可视化图谱展示了部门合作共同体间和每个共同体内关联网络的拓扑结构,图中圆点代表部门,其大小正比例于部门频次;边代表部门的联合行文关系,其粗细正比例于联

合发文频次;不同的颜色则代表不同的部门共同体。

二、档案利用服务中部门合作的阶段性演进分析

根据不同时期的经济社会发展规律,档案利用服务中的部门合作结构相应呈现阶段性的发展变化。本文测度了档案利用服务中部门合作网络结构指标,如表2所示。

表2 档案利用服务中部门合作网络结构指标计算结果

阶段	部门	连线数	密度	度平均度	度数中心势	接近中心势	中介中心势	聚类系数
1956-1979年	6	14	0.4000	2.0000	0.6000	0.6813	0.7200	0.3333
1980-1990年	19	44	0.1345	2.4211	0.9673	0.9818	0.9627	0.1228
1991-1999年	28	64	0.0873	2.3571	0.9829	0.9910	0.9829	0.0574
2000-2022年	36	115	0.1222	4.2778	0.8689	0.8949	0.8548	0.2782

(一)政策初创阶段

此阶段,我国档案利用服务事业处于探索建设状态,仅涉及8个政府部门。中共中央及其办公厅、国务院单独制定纲领性政策文件,以明确档案利用服务工作的原则与目标。国家档案局、文化和旅游部(下文简称“文旅部”)、科学技术部(下文简称“科技部”)等6个部门通过联合发文建立合作网络(见图3)。其中,国家档案局、文旅部(前身为“文化部”)、科技部与公安部协调处理革命历史文件利用事务;中央办公厅与中央宣传部合作开展党、政档案的利用工作。

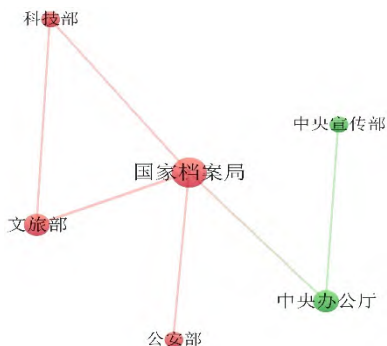


图3 1956—1979年我国档案利用服务中部门合作的网络图谱

因该阶段部门合作网络规模较小,其网络指标的实际意义不足,故不做分析。相对而言,国家档案局发挥了一定媒介作用,即连接了科技部、文旅部等部门(见表3)。

(二)政策深化阶段

进入20世纪80年代以后,我国档案事业初具规模,档案开放工作随之推进,档案利用服务的范围扩大,越来越多部门参与到政策发布与执行中。在

表3 1956—1979年档案利用服务中部门中心度TOP5

排名	部门	度数	部门	接近	部门	中介
1	国家档案局	4	国家档案局	0.8333	国家档案局	0.8
2	中央办公厅	2	中央办公厅	0.625	中央办公厅	0.4
3	科技部	2	科技部	0.5556	科技部	0
4	文旅部	2	文旅部	0.5556	文旅部	0
5	公安部	1	公安部	0.5	公安部	0

单独行文方面,全国人大常委会出台《档案法》;国家档案局制定档案开放利用相关政策;国家铁路局、国家卫健委、教育部等部门则负责其所辖领域的档案利用服务政策建设。在联合行文方面,覆盖21个部门,形成以国家档案局为核心的合作网络,从高达0.9673的度数中心势可见一斑(见表2)。然而网络密度(0.1345)并未随着网络规模扩大而增强,部门连接相对稀疏,其合作关系并不稳定,网络规模扩张得益于核心部门间联系的巩固或新部门的参与。

档案利用服务联合行文部门可分为2个共同体(见图4):一是以国家档案局为中心,自然资源部为主的共同体,负责调控海洋资源、南极考察和测绘等领域的档案利用服务活动;二是由科技部、国家发展和改革委员会(下文简称“发展改革委”)、商务部、住房和城乡建设部(下文简称“住建部”)4个部门构成的共同体,协同处理科技、企业领域的档案利用服务事务。

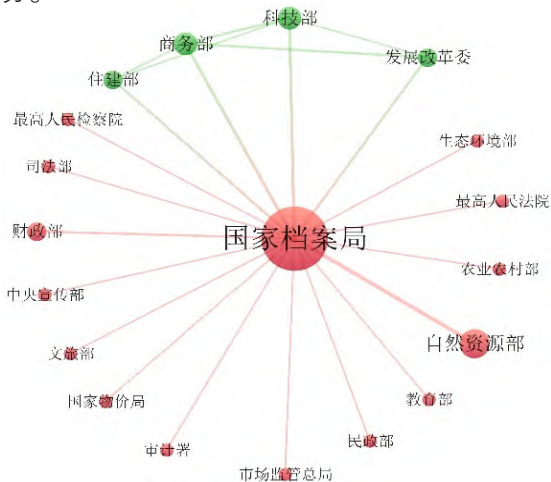


图4 1980—1990年我国档案利用服务中部门合作的网络图谱

此阶段,国家档案局的中心度明显提升,如表4所示,可知其在合作中的重要性显著增强,且其“桥梁”功能进一步发挥。此外,科技部的中心度较上一阶段略有增长,文旅部与国家档案局的联系减弱,发展改革委、商务部等更多部门开始重视档案利用服务。

表4 1980—1990年档案利用服务中部门中心度TOP5

排名	部门	度数	部门	接近	部门	中介
1	国家档案局	24	国家档案局	1	国家档案局	0.963
2	自然资源部	5	商务部	0.5625	商务部	0.0022
3	商务部	3	科技部	0.5625	科技部	0.0022
4	科技部	3	发展改革委	0.5455	中央宣传部	0
5	发展改革委	2	住建部	0.5455	文旅部	0

(三)政策体系化阶段

20世纪90年代,我国社会主义档案事业体系初步形成。为充分发挥档案和档案工作的社会效益和经济效益,更多部门参与了政策制定。单独行文部门主要有国家档案局与最高人民法院、司法部等公检法部门。联合行文部门增长至30个,建立起更具规模的合作网络。合作中的权力与信息资源进一步向国家档案局集聚(度数中心势上升至0.9829)。但密度与度平均度分别降至0.0873与2.3571,反映出新加入部门是通过国家档案局建立合作关系,而非直接合作。

部门合作可分为5个共同体(见图5):第一,以国家档案局为核心,与国家广播电视总局、司法部等部门联合在电影艺术、司法等领域发挥政策功能;第二,科技部与发展改革委合作开展开发区档案利用服务;第三,人力资源和社会保障部(下文称“人社部”)与中央组织部协同部署企业职工与人事档案管理服务;第四,农业农村部、国家林业和草原局与水利部共同负责农业、林业、水利和农村档案利用工作;第五,中央纪律检查委员会和国家监察委员会联合推进纪检监察机关案件档案利用。

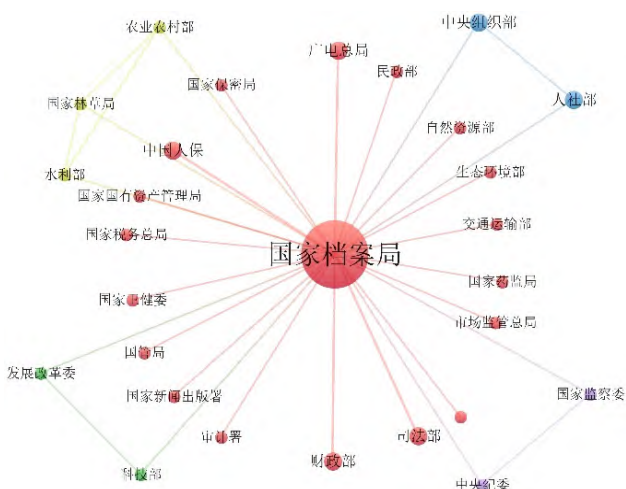


图5 1991—1999年我国档案利用服务中部门合作的网络图谱

此阶段,国家档案局的中心度仍远高于其他政府部门,且连通其他部门的作用进一步增强(见表

特定领域的档案利用服务环境,推动档案利用体系建设走向纵深。

2. “松散型”转向“中心边缘型”的部门合作整体构型

聚焦档案利用服务政策部门合作的整体结构,发现其由“松散型”转向“中心边缘型”。政策初创期,档案工作侧重革命历史档案、旧政权档案的利用,服务机关单位的生产建设与科学研究,档案服务社会化不足,部门合作局限于国家档案局、文旅部与科技部。而且政策不成规模,无法说明核心部门存在。故此阶段部门合作结构趋于“松散”。

政策深化期,越来越多行业主管部门参与发布政策,并经由国家档案局建立合作关系。国家档案局作为全国档案主管部门,负责统筹规划和管理全国档案事业,监督与指导其他部门开展档案利用服务工作,掌握了丰富的政策话语与信息资源,在合作中发挥着控制与桥梁功能,政策权力与资源由中心向四周递减。由此,形成“中心边缘”的部门合作构型。这也说明制度环境会通过增强或限制部门的权力集中程度和合作能力,系统塑造政策网络。^[17]我国特色档案管理体制保障了国家档案局在部门合作中的中心地位,其他部门在政策资源上对其存在强依赖性。

政策体系化与转型阶段,鉴于国家档案局的权责定位与资源禀赋,部门合作仍呈现“中心边缘”型。但相对上一阶段,档案服务社会化程度更高,因此:第一,参与合作的部门数量不断增加,多部门协作参与促使网络的职能趋向多元化。第二,部门合作结构层次更为复杂,以国家档案局为中心的星状结构衍生出目标导向多元的边缘共同体结构,反映出协作关系逐渐向边缘部门扩散。

3. “二元组”转向“三元互通”的部门合作局部构型

从局部结构来看,档案利用服务政策部门合作亦呈阶段性特征。政策深化期(因初创期部门网络特征不突出,故从深化期开始分析),边缘位置的大多行业主管部门仅连接国家档案局,构成了多对二元组伙伴关系。行业主管部门强调专业职能与专有资源,较少建立协作关系,但这也为部门合作结构的演化发展及更多部门的参与释放了机会空间。^[18]

进入政策体系化阶段,部门合作的层次性更为丰富。在国家档案局主导的星状结构外围,逐渐有行业主管部门相互连通,建立新的二元组伙伴关系,

并与国家档案局形成“三元互通”结构。这种结构在演化中可能会退化、重组或拓展。如进入转型期,科技部退出,仅与国家档案局互联。上阶段处于外围的农业农村部则向核心结构靠拢,与国家档案局、民政局形成紧密互动。而“国家档案局—中央组织部—人社部”周围,则派生出一些新的部门共同体,通过共享合作伙伴,发展出新的“三元互通”结构,连通路径趋向闭合,优化了部门合作结构,便于政策资源的跨部门共享。国家档案局与民政部、农业农村部、人社部等部门间的合作日益紧密,就收养、婚姻、流动人员等领域印发政策,说明档案利用服务逐渐向档案公共服务转型。

(二) 启示与建议

档案利用服务具有跨域性特征,要求各政策部门有机合作。然而有些部门倾向于单独行文,单核主导的部门合作结构整体连通性较弱,不利于政策有效耦合与联动。对此,为促进档案利用服务治理资源的整合与共享,提升档案利用服务效能,亟待以“技术+制度”促进部门合作。

1. 利用全国档案查询利用服务平台

随着数字技术的广泛应用,数字化平台被寄希望于嵌入部门合作结构中实现耦合,以推动权力转移、信息共享、流程优化和资源配置,赋能增强跨部门政策协同能力。^[19]当前全国档案查询利用服务平台已上线,提供全国范围内的档案资源查询和利用服务,将该平台嵌入部门合作结构有助于整合各部门的政策与档案资源,为其合作制定档案利用服务政策提供更全面、准确的参考依据。因此,应在国家档案局的主导下,发挥其信息资源集成优势与“渠道”功能,应对当前档案利用服务政策制定中的部门合作规模、稳定性、连通性等难题。如为助力乡村振兴战略,落实跨领域档案利用服务活动,国家档案局、农业农村部、国家乡村振兴局等部门能够借助该平台打通资源壁垒,实现信息共享和交流,合作制定政策,以协同开展乡镇档案服务工作,推进档案公共服务的均等化。

2. 建立档案利用服务联席会议制度

在全国档案查询利用服务平台为部门政策协同提供信息与技术支持的基础上,还需从制度层面保障跨部门政策协同的可持续发展。建立联席会议制度有助于发挥其统筹联通作用,整合各部门的治理资源和专业知识,促进跨部门沟通和协作。^[20]因此,

应在国家档案局主导和协调下,建立档案利用服务联席会议制度,确保档案利用服务政策的一致性和有效性,提高政策协同能力,实现政策制定、执行和评估的闭环,促进政府决策的科学性和合理性。建立档案利用服务联席会议制度,应明确其组成成员和职责分工,确定会议的周期和议题范围;制定会议程序和工作规则,保障联席会议制度的有序进行;建立信息共享和沟通机制,以便各部门间及时交流和协调工作;建立相应的监督和评估机制,确保联席会议制度的实施效果评估。

本文运用关联网络分析,揭示了档案利用服务政策制定过程中的部门合作结构及其演进,具有一定信度,有助于完善政策设计,促进我国档案利用服务体系与能力建设。但仍有部分未尽议题,有待深入探讨。一方面,联合行文难以窥探档案利用服务中部门合作全景,因此后续研究有必要运用案例分析、访谈法、网络分析等方法,刻画档案利用服务中的实际行动网络结构。另一方面,未来有必要基于档案利用服务联合行文主体结构,结合指数随机图模型、系统动力学仿真方法,实证考察部门合作结构的影响因素,以及当前部门合作结构特征对档案利用服务的影响效应。

*本文系国家社会科学基金一般项目“基于结构功能的政策文本摘要生成研究”(项目编号:23BTQ081)、武汉大学第七批人文社会科学青年学术团队“政策智能推理研究”(项目编号:00030374)、湖北省青年拔尖人才培养计划项目“文本智能计算与政务精准服务”(项目编号:20211011)的阶段性研究成果。

注释及参考文献:

[1]魏娜,范梓腾,孟庆国.中国互联网信息服务治理机构网络关系演化与变迁——基于政策文献的量化考察[J].公共管理学报,2019,16(2):91-104.

[2]中华人民共和国档案局.中办国办印发《“十四五”全国档案事业发展规划》[EB/OL]. [2022-9-15].<https://www.saac.gov.cn/daj/yaow/202106/899650c1b1ec4c0e9ad3c2ca7310eca4.shtml>.

[3]常大伟,吴若彤,黄轩宇.档案治理共同体:话语生成、形态演进与建设路径[J].档案与建设,2023(3):27-30.

[4]王向女,姚婧.社会治理视角下档案公共服务创新路径探析[J].北京档案,2020(2):4-7.

[5]胡吉明,阳巧英.“目标—工具”框架下我国档案利用服务政策演进分析[J].档案学通讯,2024,(1):61-69.

[6]胡吉明,阳巧英.我国档案公共服务政策的三维框架构建与分析[J].档案学通讯,2022(2):39-47.

[7]曾陈鑫.档案馆公共服务能力与政策供给关系量化研究[D].杭州:浙江大学,2019:37.

[8]霍朝光,钱毅,祁天娇.基于开放公文的新肺炎政策知识图谱构建与分析[J].档案学通讯,2021(2):53-62.

[9]阳巧英,夏义堃.我国科学数据政策结构特征与演进逻辑分析(2001—2022年)[J].情报资料工作,2023,44(6):6-14.

[10]WANG J X,ZHANG J J.The impact of policy collaboration networks and policy topic networks on policy diffusion:empirical evidence from the energy field[J].Technological Forecasting Social Change,2023,197:122883.

[11]苏竣.公共科技政策导论[M].北京:科学出版社,2014:9.

[12]徐拥军,张臻,任琼辉.我国档案管理体制的演变:历程、特点与方向[J].档案学通讯,2019(1):15-22.

[13]李扬新.我国档案利用服务政策体系的构建与规划[J].浙江档案,2010(10):23-26.

[14]ZHANG X J,WANG C,WANG W Q,et al. Inter-organizational collaboration after institutional reform in China: A perspective based on the revision of the emergency plan[J]. International Journal of Disaster Risk Reduction,2023,98:104084.

[15]HU J M,ZHENG X,WEN P,et al.Mapping the topics and evolutions of Chinese Children's Bestsellers[J].LIBRI,2020,70(4):305-317.

[16]袁源,郭进利,郭翌华.中国新能源汽车产业合作网络演化特征和动因研究[J/OL].科学与管理1-17[2024-04-30].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/37.1020.G3.20240425.1234.002.html>.

[17]METZ F,BRANDENBERGER L.Policy networks across political systems[J].American Journal of Political Science,2022,66(1):1-18.

[18]曹海军,陈宇奇.部门间协作网络的结构及影响因素——以S市市域社会治理现代化试点为例[J].公共管理与政策评论,2022,11(1):145-156.

[19]段先娥,赵跃.我国档案服务发展趋势探析——基于《全国档案事业发展“十三五”规划纲要》的研究[J].档案与建设,2016(8):21-23.

[20]陈水生,祝辰浪.中国公共政策调适性稳定的内在机理与实现路径[J].政治学研究,2022(3):61-73.

作者单位:1.武汉大学信息管理学院

2. 武汉大学信息资源研究中心

3.国家自然科学基金委员会管理科学部