

大数据时代政府治理的“档案参与”

金波¹

(上海大学, 上海 200444)

【摘要】: 大数据时代, 政府治理发生了深刻变革。通过对大数据时代政府治理的嬗变进行梳理, 探究档案部门参与政府治理的作用机理, 提出大数据时代档案部门参与政府治理的四维路径, 即搭建互动平台, 保障信息畅通; 实施数据管理, 对接政府数据转型; 深挖资源价值, 彰显政府治理“巧实力”; 创新服务形式, 适应政府治理需求。

【关键词】: 大数据 政府治理 档案部门 档案数据

当前, 全球正在从 IT 时代迈向 DT 时代, 数据急剧增长、海量汇聚, 数据的资源特性日益突出, 逐步成为国家建设的基础性、支撑性、战略性资源。政府治理是指政府对公共事务的治理, “用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”是当前政府治理的重要趋势, 政府需要利用数据推动治理理念、机制、模式的革新。习近平同志强调, “要善用科技, 加快建设智慧城市, 以大数据等信息化技术推进政府管理和社会治理模式创新, 不断促进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化”¹。2021 年 3 月, 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出, 要“将数字技术广泛应用于政府管理服务, 推动政府治理流程再造和模式优化, 不断提高决策科学性和服务效率”²。

档案是确凿的原始明证、可信的事实存照、有效的历史资鉴和珍贵的社会记忆。档案工作是维护党和国家历史真实面貌、保障人民群众根本利益的基础性事业。档案部门作为政府的基础职能部门, 肩负着“为党管档、为国守史、为民服务”的神圣职责, 应该明确自身定位, 主动将档案工作融入政府治理, 利用档案资源为政府治理提供决策依据, 发挥档案工作在推进政府治理体系和治理能力现代化中的基础性、支撑性作用。

一、大数据时代政府治理的嬗变

对大数据的解读不能仅停留在物理层面, 除了要看到其物理属性之“大”, 更要以宏观、综合的视角来充分认识大数据社会价值之“大”, 社会影响力之“大”。当前, 大数据凭借其社会属性, 正推动着政府治理的嬗变, 重塑着政府治理环境, 给政府治理带来深刻变革。

(一) 治理主体: 从单一走向多元

“治理”一词古已有之, 我国古代所提及的“治国平天下”“治权”等是对“治理”一词较早的诠释, 指代统治者“统治”和“管理”的社会行为。随着时间的推移和研究的深入, 治理早已被赋予更宏观的理论意图, 与最初的涵义相去甚远。治理理论主要创始人罗西瑙(James N. Rosenau)指出, “与统治相比, 治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制, 同时也包含非正式、非政府的机制”⁽¹⁾。

随着社会的发展, 政府治理主体趋于多元化。一方面, 社会的进步推动着公民意识的觉醒, 带动了政府治理主体从单一走

¹作者简介: 金波, 男, 上海大学图书情报档案系教授、博士生导师。

基金项目: 国家社科基金重大项目“数字档案馆生态系统治理研究”(项目编号: 19ZDA342)

向多元。中国特色社会主义民主政治建设不断推进，建立了符合中国国情的社会主义政治制度，具有明显的制度优势，人民当家作主的作用发挥越来越充分，治理主体日益多元，不同主体责任日渐互相渗透。另一方面，大数据技术为政府治理多元化提供了扎实的技术支撑。在治理时代早期，治理可能浮于“表层”，尽管在信息公开和改善公共服务等方面取得了显著改善，但在更实质的沟通、参与和合作等层面进展仍相对不快。换言之，这一阶段的治理层次尚未完全深入到治理的“内核”，政府与各界间的互动、交流和协作略显“空洞”。大数据时代，各类突破性技术为政府治理提供信息交互平台，便于信息的传播与交流，切实推动治理向更深层次发展，使“赋权”“下沉”成为可能，使多元主体、民主协商、合作共建等价值理性得以实现。

（二）治理逻辑：从事后走向事前

由于传统的数据十分分散，人们习惯于从零散、孤立的数据中寻找事物间的因果关系，政府在治理的过程中往往可能在问题发生后才能感知、搜索、界定和陈述。大数据时代，数据关联能够有效构建万物之间的关联，形成互相链接、相互交错，网络状的数据连接格局，利用数据间的联系网，追本溯源、层层推导，有助于推动政府治理从事后感知走向事前预测，从“被动”走向“主动”。如2013年，北京交通管理局利用数据监测，对交通运转情况进行系统的梳理，通过数据分析，全面总结交通运转规律和道路拥堵原因，并制定有针对性的行动方案，即企事业单位在特殊时期可根据实际设定弹性工作时间，错开交通高峰时段⁽²⁾。在新冠肺炎疫情暴发时，数据同样发挥着重要的作用。“摄星智”大数据团队整合海量数据，搭建“摄星人”平台实时更新疫情峰值预测模型，利用AI技术实时预测疫情传播情况，为疫情防控提供决策依据⁽³⁾。

（三）治理方式：从粗放走向精准

过去，由于技术的局限和存储能力的限制，政府难以系统收集、分析社会公众表达个性化服务诉求的数据信息，在提供公共服务时，可能基于部分样本信息来概括大部分公民的需求偏好。因此，政府所提供的服务大多具有同质性、普遍性，如教育、医疗、交通等公民所关心的民生问题，可能会以标准化、概括化的政策来应对，这就可能导致部分人的需求被遗漏，从而难以高效、精准地提供服务。

大数据时代带来的最大改变是运用“数据”把“人类一般”还原回“人类个别”⁽⁴⁾。这种“人类个别”的回归，体现在政府治理中便是提供精准化、个性化的服务。一方面，海量数据成为提高政府治理靶向性、推动政府治理从粗放走向精准的关键点。通过数据采集、处理、集成和开发，政府部门可以深化对“个别”“特殊”需求的了解，做到“知己知彼”。另一方面，基于数据分析，政府能够进行更加精细的部署，提供更加精准的服务，全方位满足公民多样化、差异化、独特化的社会服务需求，构建精准服务体系。

（四）治理机制：从封闭走向开放

传统的政府治理往往实行单向封闭管理模式，可能容易引起公众参与治理的渠道不畅、社会参与积极性不高等问题，与社会发展不完全相适应。大数据时代具有开放性，可以拓宽信息捕捉的深度和精度，能够推动多元治理主体平等参与和有效互动，各类信息的形成、传播、利用往往都在开放、包容、公共、透明的环境下运行⁽⁵⁾。因此，政府需要重塑治理机制，通过信息公开、程序透明、决策公开、社会参与等方式推动政府治理从封闭走向开放。一方面推动政府信息从封闭走向开放，提高政府治理的透明度，推动法治政府、开放政府建设，充分发挥政府信息对公民生产、生活和社会活动的服务作用。另一方面推动政府行政决策程序从封闭走向开放，通过完善科学、民主、依法决策机制，规范重大行政决策程序，提升决策质量，明确决策责任，激发社会活力，大幅提升治理效能。如2019年9月国务院制定实施的《重大行政决策暂行条例》要求，“作出重大行政决策应当遵循民主决策原则，充分听取各方面意见，保障人民群众通过多种途径和形式参与决策”⁽⁶⁾。

二、大数据时代档案部门参与政府治理的机理分析

机理是指为实现某一特定目标，系统结构中各要素在一定环境条件下相互作用、耦连配合、发挥功能、实现价值的运行规则和内在原理。档案部门作为政府机构的重要组成部分，在政府治理运行过程中，扮演着资源平台、信息服务的重要角色，其关联逻辑沿着“基础层—能力层—目标层”这一金字塔式路线演进，如图1所示。

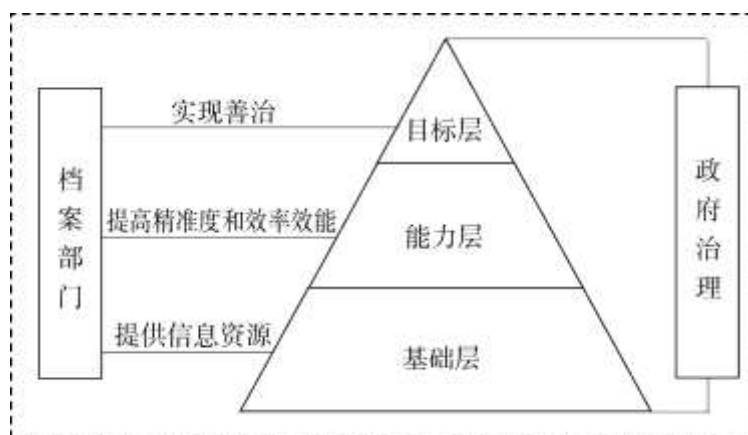


图1 档案部门参与政府治理机理示意图

从基础层面看，档案部门能够为政府治理提供有价值的信息资源，而档案信息资源来源于政府部门，与政府部门密切相关，是政府部门活动的重要载体和支撑，在政府治理中具有重要的驱动作用。从能力层面看，档案部门围绕政府中心工作，聚焦政府治理管理瓶颈和重大问题，借助互联网、大数据、人工智能等现代信息技术，将丰厚的资源优势、数据的精准质性、技术的高效赋能有机结合，提供精细精确、方便快捷的档案信息服务，充分发挥资政辅政作用，延伸公共服务能力，提高政府治理精准度和效率效能。从目标层面看，档案部门融入政府治理，不仅能够增强政府治理“巧实力”，推动政府善治目标的实现，也能够助力档案管理走向档案治理，促进档案治理现代化。

（一）基础层：为政府治理提供信息资源

“随着大数据时代的到来以及科学技术的不断发展，大数据已成为一种可被运用于管理科学的社会资源”^⑦。然而，随着数据体量的激增、类型的丰富，浩瀚的数据海洋里“鱼龙混杂”，数据的真实性变得难以甄别。在互联网飞速发展的时代中，各类数据信息传播速度加快，若不慎混入虚假、失真、冗余和残缺的数据信息，将会影响政府决策的科学性、合理性和准确性，给政府治理带来困扰和难题。

档案部门是政府信息资源的聚集池和累积地，完整记录和全面反映了政府各部门在不同历史时期的活动轨迹和工作状态，为政府部门总结发展规律、优化事务决策、开展公共服务、依法履行职能提供了厚实的治理基础。一是档案信息真实可靠，作为一种权威性、凭证性的原生信息资源，能够有效提高政府决策的科学性，增强决策信度。二是档案资源数量充裕，能够为政府治理提供充足的信息参考。国家档案局网站发布的《2019 年度全国档案行政管理部门和档案馆基本情况摘要（二）》显示：截至2019年底，全国各级国家综合档案馆馆藏档案82850.7万卷、件。其中，中央级2016.8万卷、件，省（区、市）级4301.5万卷、件，副省级2274.9万卷、件，地（市、州、盟）级17478.3万卷、件，县（区、旗、市）级56779.2万卷、件。这些丰富的档案资源，均是政府科学决策的重要依据。三是档案纵贯千年、横跨百业，资源类型多样，涉及领域广，涵盖政治、经济、文化、国防、社会、民生等方面，在国家政治活动中发挥着不可或缺的作用，能为政府部门治理提供全面的信息资源。

（二）能力层：提高政府治理精准度和效率效能

天下大事，必作于细。“精准思维”“精准工作”成为政府治理现代化的必然要求。然而，离开精确的数据就难以获取可靠的信息和知识，就无法实现精准高效的治理，故蕴含着优质、丰裕数据资源的档案部门对提高政府治理精准度具有重要的支撑作用。随着科学技术水平的不断提升，档案部门已经具备保存政府数据、民生数据、网络数据、用户数据等海量数据的能力，利用现代信息技术，能够广泛收集海量用户的个性化服务诉求，精确定位社会需求、民生需求和政府需求。在识别、归类、量化、挖掘、关联、分析的基础上，档案部门利用档案数据能够有效帮助政府找准问题症结，促进政府治理更有针对性，更加具象化，推动建立精准公共服务体系。如档案部门在精准扶贫过程中，建立精准扶贫档案，涵盖党和政府对精准扶贫工作作出的决策部署，贫困户、贫困村信息登记，第三方评估考核等在精准扶贫过程中形成的文字、图表等各类信息记录，有助于协助政府部门精准识别扶贫对象，针对贫困问题精准施策，为确保精准扶贫提供有力支撑。

让“数据多跑路，群众少跑腿”是大数据时代政府转变治理方式、提升治理效率效能的创新举措。档案部门主动对接国家重大战略，自觉融入经济社会发展大局，适应政府治理变革，依托现代信息技术，通过数据信息的高速处理、跨界流通和广泛传播，打破信息壁垒，简化优化办事服务流程，增强政府部门协同联动，畅通服务平台，加快政府运转速度，提高政务服务质量 and 效率，增进公众获得感和社会满意度，提升政府治理能力。如围绕“最多跑一次”改革目标，杭州市档案局按照“平台共享、一窗受理、一网办理、一站集成”的思路，建立统一的档案信息资源共享利用平台。“市民查阅馆藏开放档案、报纸、异地查档，只需经过证照库验证，从申请到审核到调卷再到最后出证，全程‘一站式’办理。实现在线申请、线下审核、后台调卷、快递寄达的‘一次都不跑’目标”^⑧。通过档案融入“互联网+政务”，推动档案信息开放共享，让政务活动有据可查、有案可稽，增强政府权威性、透明性、公信力和执行力，提升政府治理水平。如档案部门可以运用 APP 实施在线“监管”，对机关事业单位、重大活动、重点建设项目和工程开展随机掌上执法检查，让政务活动有迹可循、有径可溯，提高政府行政效能。

(三)目标层：实现政府善治

档案部门在政府治理过程中不仅发挥着正向推动作用，促进政府实现善治，同时也反向被哺，促进自身治理现代化。

1. 增强政府治理“巧实力”

2004 年，美国学者苏珊尼·诺瑟 (Suzanne Nossel) 在 *Foreign Affairs* 杂志上首次提出“Smart Power” (巧实力) 这一概念。随后，美国著名国际政治学者约瑟夫·奈 (Joseph S. Nye, Jr) 对“巧实力”进行了系统分析研究，认为“巧实力”是“硬实力与软实力结合为成功的战略”^⑨。将此概念引用至政府治理领域，可理解为：政府合法性不单源自于制度体系所强化的政府意志和政府行政绩效，还来自于外部环境的刺激或示范压力下对自身实力和形象的社会性传导。故政府治理既要有“硬实力”，又要有“软实力”，才能提升政府治理能效和能级。

“巧实力”并不能简单理解为“软实力”的升级换代，它是将“硬实力”与“软实力”相融合，在不断变化革新的环境中形成有效战略的能力。档案馆被誉为“记忆宫殿”，是集中管理档案的文化事业机构，负责档案的收集、整理、保管和提供利用，承担着“为国家留史，为民族传魂，为百姓服务”的责任，将“硬”和“软”两种元素完美融合，体现“软硬并存”之美，毫无疑问，是政府治理“巧实力”提升的“加速器”。一方面，档案是人们在社会活动中直接形成的具有保存价值的各种原始记录，具有真实性、可靠性、证据性，能够为政府“硬实力”的施展提供参考依据。另一方面，档案又是一种社会文化资源，具有“文治教化”的特殊力量，能够通过文化的魅力规训思维，引导和宣扬正确的价值理念，彰显政府治理的“软实力”。“硬实力”和“软实力”并不相斥，从某种程度上看两者是相互依存、相互促进的，只有平衡好“硬实力”与“软实力”的关系，才能切实提升政府治理的“巧实力”，而档案部门正是巧妙地将二者相糅合。档案信息资源开发利用，不仅为政府在经济、公共服务、民生保障等方面提供科学决策依据，同时也能够促进社会繁荣、文化建设和核心价值观培养，增强政府治理“巧实力”，助力政府治理现代化，实现善治。

2. 促进档案治理现代化

2013 年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”⁽¹⁰⁾，这标志着向“国家治理时代”迈进。“档案治理是国家治理体系的重要组成部分，是档案管理的新发展，是档案管理的升华，是更高层次的档案管理，内涵更加丰富全面”⁽¹¹⁾。档案部门参与政府治理是一种双向共赢的合理选择。档案部门作为政府机构的子系统，在参与政府治理过程中，通过理念借鉴、技术支撑、平台保障和数据驱动，能够对档案工作思维、方法、流程、手段、工具等进行整体性、系统性、根本性重塑，倒逼档案管理思维转型、业务创新、实践变革，促进档案管理升级、流程再造、数智赋能，提升档案治理能力，完善档案治理体系，实现档案治理现代化。

三、大数据时代档案部门参与政府治理的路径

档案是人类社会实践的原始记录，能够通过开发和利用转化为重要的信息和知识，在国家社会发展中发挥着重要的综合贡献力，能够捍卫国家利益、拉动经济增长、保障社会进步、促进科技创新和文化繁荣⁽¹²⁾。档案部门拥有天然的资源优势和丰厚的历史底蕴，在大数据技术与信息技术的推动下，可以通过搭建互动平台、实施数据管理、深挖资源价值、创新服务形式等路径参与政府治理。

（一）搭建互动平台，保障信息畅通

为打破信息壁垒，确保信息畅通，实现信息共享，档案部门需要主动对接政府相关部门，建立政务文件管理平台和一站式资源整合服务平台，搭建与政府相关部门信息互动交流通道，参与政府治理。互动平台能够推动政府和档案部门信息沟通，及时提供档案利用，有效解决档案部门在参与政府治理过程中出现的供需不匹配、信息不对称、参与度和满意度较低等问题，从而助推档案部门参与政府治理。

一是搭建政务文件管理平台，强化政务文件电子化归档。2019 年 12 月，国家档案局发布《政务服务事项电子文件归档规范》，明确提出“符合国家有关规定要求的政务服务事项电子文件应以电子形式归档”⁽¹³⁾。档案部门应当通过政务文件管理平台，与政府保持密切联系，对接政务活动，掌握电子文件运动规律，推进政务电子文件及时归档。如浙江省数字档案馆的系统平台实现与当地省直单位自建平台、政务服务网统建平台的对接，通过电子文件移交与归档系统对平台中的电子文件、电子公文进行归档，形成归档信息包。截至 2020 年 9 月底，浙江省共归档政务服务事项归档信息包 1220 多万个。

二是搭建一站式资源整合服务平台，提供档案信息检索服务、档案资源利用服务。档案部门应加快档案信息资源集约化步伐，围绕政府治理环节，整合、集成各政府部门的档案信息，加快推进各部门信息资源互联互通、共建共享⁽¹⁴⁾，优化档案信息资源体系，实现档案服务集中化，方便政务人员及时检索、查阅、利用。如湘潭档案资讯平台，整合了全市 214 家市直机关、事业单位，25 所教育机构，22 家金融机构，12 家卫生医疗机构和 165 家企业的基础数据以及文学、艺术、旅游等各类特色数据资源，通过数据技术进行分类处理、权威发布，实行网上浏览、查询、查阅一体化，满足政府日益精细化、科学化的治理需求，为政府治理提供信息支撑。

（二）实施数据管理，对接政府数据转型

大数据时代数据资源的空间结构发生颠覆性改变，面对数据飞速膨胀、分布广泛、深度共享的特征，迫切需要运用数据科学的理论和方法、数据管理的理念与技术提高管理效能、激活数据价值、满足用户需求。作为一种全新的思维方式和先进的管理技术方法，数据管理不仅有助于确保数据长期可用，实现数据价值，提高组织运行效率和核心竞争力，还有助于重构档案管理理论，革新档案管理范式，提高档案数据管理能力，释放档案数据能量，支撑政府服务，对接政府数据转型，助力智慧政府建设，形成“数据决策、数据施政、数据为民、数据创新”的现代化治理模式。

一是实施政务数据管理。政务数据具有数量庞大、价值丰富、结构多样等特点，因而需要加强政务数据的科学规范管理，提升政务数据质量、优化政务数据管理模式、创新政务数据开发方式、发挥政务数据价值。档案部门作为政务信息资源管理部门，应主动谋划，积极参与政府大数据管理，制定相关规范、标准，对政务数据实施统一科学管理，为政府治理提供数据资源保障。如山东省秉持“数据即档案”的理念，提出了“数字山东，数字政府”的建设思路，基于档案馆政府信息公开信息查询中心，在省档案馆建立数据大厅，借助场景化、互动式解决方案，通过实时调用政务大数据，实现资源配置、决策支持、展示交流、运行调度、融合应用、宣传普及 6 项功能，全面提升政府治理能力⁽¹⁵⁾。

二是实施档案数据管理。一方面，借助数据管理理论与方法，积极探索和开展档案“数据化”管理实践，将管理对象从数字态向数据态延伸，管理方式进一步向内容级、细粒度、精细化管理转变。档案部门作为政府数据资源的重要聚集地和保存场所，档案数据化管理实践有助于推动政府数据归档保存，进一步促进政府部门“业务数据化、数据业务化”，实施政府数据连续化管理，倒逼政府数据转型。2015 年，在上海市档案局的推动下，上海自贸区管委会在全国率先推行电子档案“单套制”管理，将办公流程与电子档案归档管理流程对接，对电子档案目录、内容和管理利用等数据进行高效管理，解决了文档脱节、数据分散、效率低下等问题，为政府无纸化办公、效率提升、数据转型奠定基础。另一方面，档案部门要以档案数据治理为抓手，优化政府数据管理。档案数据是政府数据的重要组成部分，充分利用大数据等现代信息技术，对档案数据形成归档、整合集成、长期保存、共享利用全生命周期进行科学规范的管理，实现档案数据的质量控制和安全保障，有利于保障政府关键数据的质量与安全，完善政府数据资源体系，支撑政府治理，提高政府治理能力，促进政府治理现代化。

（三）深挖资源价值，彰显政府治理“巧实力”

谢伦伯格(T. R. Scheuenberg)指出，档案“是一个政府借以完成其工作的基本行政工具。它包含着必须加以保存以保障政府免受攻击的财务和法律证据”⁽¹⁶⁾。由此可见，档案是巩固政府“硬实力”的重要凭证。同时，档案具有丰厚的文化内涵、天然的文化基因，是一种重要的社会记忆和宝贵的文化资源，是体现“文治教化”和政府治理“软实力”不可或缺的媒介和工具。因此，档案部门参与政府治理要开拓进取、锐意创新，深挖资源价值，彰显政府治理“巧实力”。

一是提供有力凭据。“捍卫国家利益最基本的两种形式是证明正义在握和打击敌方侵犯，而档案信息正是兼具这两种功能的具有特殊威力的武器”⁽¹⁷⁾。随着社会的发展，档案在推进治理体系和治理能力现代化中的基础性、支撑性、战略性作用日益明显，档案部门应充分发挥档案的凭证价值、参考价值，作为政府依法行政的依据，协助政府开展社会治理、保障社会民生、巩固国家政权、捍卫国家主权、维护国家利益，实现档案资政。如 2015 年，入选《世界记忆名录》的《南京大屠杀档案》，包含侵华日军南京大屠杀的一手史料，具有毋庸置疑的权威性、真实性、唯一性，多层次、多角度地还原了南京大屠杀事件的历史原貌，一个个饱含血泪的史实真相，翔实、客观、深刻地印证了日军侵华的罪行，一页页南京大屠杀档案文献强势、坚定、有力地回击了日本右翼的谎言⁽¹⁸⁾。

二是打造文化宣传阵地。随着网络的发展，新媒体、自媒体等传播力量不断扩张，数据信息传播速度持续加快，网民的声音逐渐成为影响政府治理的重要力量，甚至引导社会舆情走势。在此背景下若缺乏正确的指引，则容易受外部环境的“噪声”影响。因此，档案部门应充分利用 VR、AR、MR、CR、数据关联、数据挖掘等现代化信息技术，突破传统档案资源呈现形式，积极打造适应时代潮流的文化宣传阵地，配合政府做好舆论引导工作，讲好中国故事，传播中国声音，坚定公民文化自觉，增强公民文化自信，强化政府文化核心力量，助推政府治理能力提升。

三是服务爱国主义教育基地。档案是爱国主义教育的生动教材。档案部门应发挥天然的资源优势和场馆条件，合理利用历史档案、红色档案、名人档案、专题档案、特色档案等，实现思想规训，指引正确价值趋向，塑造社会正确价值观，培育知中国、爱祖国、堪当民族大任的时代英才。如 2015 年，天津市档案馆联合中共天津市委党史研究室、平津战役纪念馆举办“见证抗战——纪念抗日战争胜利 70 周年京津冀档案文献展”和“见证抗战——天津市纪念抗日战争胜利 70 周年图片展”，珍贵的文献与图片再现了我国争取民族独立的奋斗历程，潜移默化地增强了公民的民族认同感和民族自信心，有助于政府开展爱国主义

教育,推进社会治理⁽¹⁹⁾。

四是加强文化遗产保护。随着社会文明进步,我国对文化遗产保护的重视程度也日益提升。《国务院关于加强文化遗产保护的通知》指出,要从对国家和历史负责的高度,从维护国家文化安全的高度,充分认识保护文化遗产的重要性,进一步增强责任感和紧迫感,切实做好文化遗产保护工作。档案部门一方面要利用专业技能加强对文化遗产的保护,另一方面要利用资源优势开发文化遗产,实现文化遗产的传播与传承。如中国人民大学冯惠玲团队利用数字人文技术,以浙江台州古村落为对象,构建古村落“数字遗产”和“数字记忆”⁽²⁰⁾。

(四)创新服务形式,适应政府治理需求

随着数据获取范围和边界日益开放,数据利用更加方便快捷,政府信息需求日益精细化、多元化,传统的档案信息服务模式难以满足政府治理要求,需要主动创新档案服务形式,应用数据管理的思维理念和方式方法,对档案数据资源(主要包括馆藏档案内容数据、档案用户数据和管理业务数据)进行收集整理、计算分析、挖掘利用,将“档案库”变成“数据库”“信息库”“知识库”“思想库”“智库”,提供档案数据、知识、智慧服务,推动政府治理能力提升。

一是构筑治理数据库。“有效汇集不同来源的数据能帮助政府从不同维度审视治理对象”⁽²¹⁾。因此,档案部门应优化数据资源结构,丰富馆藏资源,摆脱传统馆藏结构不均衡的窘境。广泛收集民生舆情、社会保障、健康医疗、社交媒体、用户行为等各类数据资源,重视多元化、基层化、零碎化、复杂化数据,尽可能收集边缘数据、全域数据、社会数据、完整数据和综合数据,做到应收尽收,应归尽归,应管尽管,并根据不同数据的特性,对海量数据进行整合分类,形成数据云、数据湖、数据体、数据集,建立数据仓储,构筑专题档案数据库、特色档案数据库,实现数据资源的统一聚合和集中呈现,为政府决策筑牢根基。

二是提供知识化服务。知识化服务能够“根据用户的问题和环境,融入用户解决问题的过程之中,提供能够有效支持知识应用和知识创新的服务”⁽²²⁾。因此,档案部门应通过计算、分析、理解、凝练将档案数据转化为知识,利用文本挖掘、自动识别、语义分析、知识关联、知识推理,挖掘档案数据中的隐形知识和“弱”信息,形成知识单元,构建知识地图,编织档案资源之间的档案知识服务网络,实现知识增值,为政府提供政策备选、决策参考、治理策略,促进政府治理科学化。

三是推进数智赋能。大数据系统可以通过非常细微地跟踪和把握目标数据及个体数据的活动痕迹。同时,人工智能从计算智能、感知智能阶段已经发展到认识智能阶段,通过机器模拟、学习人类智能,推动人类社会智慧化发展,促进公共服务智能化、便捷化。二者相互融合,能够有效助力政府治理。档案部门可以根据政府需求,借助大数据技术、人工智能技术等对海量数据进行整合挖掘、提炼聚合、集成共享,为政府提供专业化、系统化、精准化、高效化、智慧化的档案服务,主动对接和服务国家战略,推动政府治理能力现代化,实现善治。如丽水市档案局创新使用大数据、人工智能、云存储和无线射频等现代信息技术,实现档案智慧化管理和档案数据集成化服务,破除了各政府机构间的“数据烟囱”,实现了档案数据资源跨界开放利用,优化政府服务流程,推动政府服务更加方便、集约、高效⁽²³⁾。

习近平总书记强调,“信息是国家治理的重要依据”⁽²⁴⁾。档案工作是记录经济社会发展、维护党和国家历史真实面貌、保障人民群众根本利益的重要事业。“经验得以总结,规律得以认识,历史得以延续,各项事业得以发展,都离不开档案”⁽²⁵⁾。大数据时代,信息技术的飞速发展推动政府加速数据转型,引发政府治理全方位、立体化、系统性重塑,推动形成“政府理念变革+信息技术应用+政务流程再造+服务方式创新”四位一体的新型治理模式。在全面建设社会主义现代化国家新征程中,档案作为战略性信息资源、基础性文化资源的价值越来越突出,对政府治理现代化的支撑作用越来越明显。作为政府信息资源集聚地、公共文化事业主阵地,档案部门是政府治理的重要参与者,是政府科学决策的支撑者,是政府数字化转型的有效助能,是政府治理能力提升的加速器,是政府与公民沟通联系的信息纽带。档案部门的参与能够切实提升大数据时代政府治理能力,为政府治理提供信息资源、提高政府治理精准度和治理效能、增强政府巧实力、促进档案治理现代化,推动政府善治目标的实现。

档案部门需要明确目标导向,主动对接国家重大发展战略、经济社会民生需求和政府治理变革要求,优化资源结构,加强数智赋能,提升服务能力,拓宽融入视野,创新参与形式,实现档案部门参与政府治理的新发展。

注释:

- 1 习近平:《在庆祝澳门回归祖国二十周年大会暨澳门特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话》,人民出版社 2019 年版,第 7 页。
- 2 《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》,人民出版社 2021 年版,第 50 页。
- 3 [美]詹姆斯·N. 罗西瑙:《没有政府的治理——世界政治中的秩序与变革》,江西人民出版社 2001 年版,第 5 页。
- 4 李平:《大数据在政府决策中的应用》,《科学发展》2017 年第 10 期。
- 5 梅小亚、赵林畅:《大数据在重大流行病疫情防控中的应用及展望》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 2 期。
- 6 姜奇平:《大数据与信息社会的意义结构》,《互联网周刊》2012 年第 12 期。
- 7 兰旭凌、范逢春:《政府全面质量治理:新时代公共服务质量建设之道》,《求实》2019 年第 4 期。
- 8 《重大行政决策程序暂行条例》(国令第 713 号)。
- 9 谢治菊:《大数据优化政府决策的机理、风险及规避》,《行政论坛》2018 年第 1 期。
- 10 张国华:《“最多跑一次”提升档案公共服务新高度》,《中国档案》2018 年第 2 期。
- 11 [美]约瑟夫·奈:《权力大未来》,中信出版社 2012 年版,前言第 20 页。
- 12 《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社 2014 年版,第 512 页。
- 13 金波、晏秦:《从档案管理走向档案治理》,《档案学研究》2019 年第 1 期。
- 14 冯惠玲:《档案信息资源在国家经济社会发展中的综合贡献力》,《档案学研究》2006 年第 3 期。
- 15 姜超:《〈政务服务事项电子文件归档规范〉解读》,《中国档案》2020 年第 11 期。
- 16 徐拥军:《省级档案机构改革的特点、影响与展望》,《求索》2019 年第 2 期。
- 17 李相杰、房贤刚:《山东省委书记刘家义到省档案馆省数据大厅调研数据是国家和社会资源要实现数据开放共享便民利民》,《山东档案》2019 年第 1 期。
- 18 [美]谢伦伯格:《现代档案——原则与技术》,档案出版社 1983 年版,第 15 页。

-
- 19 冯惠玲：《档案信息资源在国家经济社会发展中的综合贡献力》，《档案学研究》2006 年第 3 期。
- 20 纪方超：《〈南京大屠杀档案〉入选〈世界记忆名录〉》，《中国档案》2015 年第 11 期。
- 21 夏秀丽、于淼：《厚植文化自信打造档案展览浓浓津味——2013 至 2017 年天津市档案馆档案展览述评》，《北京档案》2018 年第 7 期。
- 22 冯惠玲、梁继红、马林青：《台州古村落数字记忆平台建设研究——以高迁古村为例》，《中国档案》2019 年第 5 期。
- 23 金澈清、陈晋川、刘威等：《政府治理大数据的共享、集成与融合》，《大数据》2020 年第 2 期。
- 24 张晓林：《走向知识服务：寻找新世纪图书情报工作的生长点》，《中国图书馆学报》2000 年第 5 期。
- 25 王思婕：《协同式智慧档案信息服务模式研究——以丽水市智慧档案建设为例》，《浙江档案》2019 年第 11 期。
- 26 习近平：《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》，人民出版社 2016 年版，第 6 页。
- 27 杨冬权：《在学习习近平同志考察浙江省档案局（馆）时讲话座谈会上的发言》，《中国档案》2014 年第 10 期。