

退役军人事务部门设立对政府职能履行的影响分析

——基于退役军人司法文书的文本挖掘

何潍涛 刘鲁宁*

【摘要】 退役军人事务部门的设立象征着退役军人事务的管理和保障工作进入新阶段，优待抚恤、社会保障、英烈褒扬、退役安置等一系列与退役军人密切相关的职能责任有了明确归属。然而，机构改革对退役军人事务管理与保障能力产生的实际影响有待实证检验。论文从协同治理的理论视角出发，结合退役军人事务部门的具体行政职能，以司法文书作为政府职能履行的评价依据，通过 LDA 主题模型对 4632 份与退役军人相关的司法文书展开分析，讨论了退役军人事务部门设立对政府职能履行的影响。研究发现，退役军人事务部门的设立改善了政府职能履行情况，但其积极影响随着协同治理机制的复杂而变化。机构改革对需要纵向协同履行的优待抚恤职能具有最为显著的积极影响。在需要横向协同其他政府部门的职能中，与社会保障职能相比，英烈褒扬职能的履行能力还有待进一步提高。此外，需要社会协同履行的退役安置职能的治理机制仍有待进一步完善，退役安置依然是退役军人事务管理与保障工作的重点环节。

【关键词】 退役军人事务部门 职能履行 LDA 主题模型

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2023) 04 - 0160 - 18

一、引言

强化退役军人事务的管理与保障能力，是推进国防和军队现代化建设的重要举措，是“让军人成为全社会尊崇的职业”的应然要求。部队的周期性更替

* 何潍涛，哈尔滨工业大学经济与管理学院博士研究生；通讯作者：刘鲁宁，哈尔滨工业大学经济与管理学院教授、博士生导师。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的修改意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“大数据赋能共建共治共享的社会治理制度建设研究”（22ZDA100）。

使退役军人群体的存在成为必然。如何做好退役军人的事务管理和保障工作，是加强现代化社会治理体系建设的重要议题，也是推动军民融合发展的关键所在（游光荣，2018）。早期退役军人相关事务的管理，由中央军委机关和国务院下属机构多部门协同完成。跨部门协同引致的部门权责边界不清、机构职能错综复杂等问题严重。即使有退役军人安置工作领导小组等方式的协调辅助，依然导致退役军人安置纠纷频发，退役安置制度急需完善（李瑰华，2014）。党的十九届三中全会上，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出，要“组建退役军人管理保障机构，协调各方面力量，更好为退役军人服务”。退役军人事务部门的设立，是国家治理和军事管理的重要创新，必将对我国的社会治理和国防建设产生深远影响。

改革开放以来，我国持续推进改革以适应经济社会环境的发展变化，相关的理论分析和实践探索主要从政府内部的职能变迁、业务流程等视角出发，讨论了机构改革给社会治理制度建设带来的深刻影响。然而，“建立人民满意的服务型政府”强调，政府的改革实践应当以人民的利益诉求为导向，人民的感知与反馈始终是评价政府行为的重要依据（翁列恩、胡税根，2021）。退役军人作为社会群体中的重要组成部分，其数量庞大、个性鲜明，而且将长期存在，是社会治理中不可忽视的特殊群体。退役军人事务部门的设立，将与退役军人相关的政府职能整合，这明确了相关的职能和权责归属，在服务于国防和军队现代化建设目标的同时，也为保障退役军人合法权益提供了有力支撑。这一系列举措深切影响了退役军人事务的管理和保障体系，不仅事关广大退役军人的切身利益，也为政府职能履行的相关研究提供了抓手。基于此，本研究将基于退役军人事务部门设立这一现实情境，从机构改革与协同治理的理论视角出发，探讨退役军人事务部门设立对相关政府职能履行的影响。

二、研究回顾

（一）机构改革与退役军人事务部门的设立

政府部门机构改革对优化公共服务供给和加强人民信任至关重要（Trong Tuan, 2017），也关乎我国现代化治理体系构建和共建共治共享的社会治理制度建设（梁丽芝、凌佳亨，2019）。党的十八大以来，简政放权、建设服务型政府逐渐成为党和国家行政管理体制改革的重要方向。作为“放管服”改革的配套措施，机构改革通过转变政府职能的履行方式来优化公共服务供给，是精简政

府机构的一招“妙手”，也是政府职能转变的主基调（何颖、李思然，2022；王浦劬，2015）。在退役军人事务部门设立之前，退役军人事务的管理和保障工作由中央军委政治工作部、中共中央组织部、人力资源和社会保障部、民政部等部门协同完成。多部门协同下的退役军人管理保障工作，不可避免地让部门组织层级间的委托-代理关系趋于复杂（周碧华，2015），退役安置、社会保障等工作常在多个政府部门间流转，优待抚恤、英烈褒扬等职能的权责归属不够清晰明确，为保障退役军人的合法权益带来了一定阻碍。

从顶层设计的视角来看，退役军人事务改革将原先分散于不同政府部门、没有明确归属的职能责任进行了整合，属于机构改革中跨部门机构整合的范畴（徐艳晴、周志忍，2017）。机构改革简化了政府内部不同部门层级间的委托-代理关系，将与退役军人密切相关的职能进行整合，使政府部门行使公共权力的内在方式发生了改变（王敬波，2020）。作为大部制机构改革的典型案例，退役军人事务部门的设立使一系列与退役军人密切相关的职能责任有了明确归属，退役军人相关事务的管理与保障工作也有了枢纽型机构的居中协调，但依然没有脱离条管式的科层组织结构，部门规模和职能的边界使得部门间职能交叉在所难免（吴文强，2020）。尽管大部制机构改革的初衷是进行政府职能的整合，以避免部门间协同对职能履行带来的负面影响，但是在职能履行的现实过程中，依然无法完全消除部门间合作的协调矛盾，跨部门协同依然是其在履行政府职能、日常行政管理的重要组成部分（刘锦，2017）。因此，退役军人事务部门设立后相关职能的履行效果依然受到协同治理机制的影响。

（二）协同治理理论与退役军人事务部门的职能履行

协同治理是社会治理的重要方式和手段，主张在政府部门之间、政府部门与市场主体及其他社会主体之间构建以共识为导向的集体决策机制（杨宏山、李婷，2020）。在机构改革前，退役军人事务管理与保障的相关职能归属于不同条块的各个部门，没有形成高效的协同机制，阻碍了相关职能的履行（李玉倩、陈万明，2018）。退役军人事务部门的设立，让退役军人事务相关的职能责任有了明确归属，也改变了相关职能履行的协同治理机制。

协同治理理论认为，在各国政府部门的行政实践中，主要有上下级政府之间的“纵向协同”，同级政府、不同职能部门之间的“横向协同”，政府公共部门与非政府组织之间的“社会协同”等协同治理方式（周志忍、蒋敏娟，2013）。在退役军人事务部门的行政管理实践中，优待抚恤、社会保障、英烈褒

扬、退役安置等职能履行时的协同治理方式也各不相同。在机构改革后，优待抚恤的职能履行从原来的多部门协同变成了由退役军人事务部门负责，主要通过纵向协同的方式进行。部门履职无须跨越部门权责边界，自然提高了相关职能的履行效率（张楠迪扬等，2022）。而社会保障和英烈褒扬等职能的履行，需要横向协同人力资源与社会保障部门、旅游局等政府部门共同治理，其协同治理机制较为复杂。在机构改革后，退役军人事务部门将主导相关工作的开展与落实，权责边界更为明确，职能履行效率相比之前也有所改善。不过，具体的协同治理机制依然是决定机构改革对社会保障和英烈褒扬影响效果的关键因素。最后，为了帮助退役军人更好地回归社会、落实就业，退役军人事务部门在履行退役安置职能时，需要协同企业、非营利组织等社会力量共同作用。然而，政府系统的内外结构性协同问题始终横亘于政府与社会力量之间，也自然影响了职能履行效果（易承志，2016）。总之，退役军人事务部门的设立对优待抚恤、社会保障、英烈褒扬、退役安置等职能履行的具体影响，与不同职能履行的协同治理方式密切相关，取决于相关职能履行时的具体协同治理机制。

（三）退役军人司法文书的理论研究价值

退役军人提供了维护国家安全和社会稳定的纯公共产品，与其他群体相比也更具爱国意识和公共服务动机（Johnson & Conley, 2019），于公于私都应当得到妥善的管理与保障。然而，群体庞大带来的地方财政压力、政策变迁导致的保障水平差异等问题，也为相关公共服务供给的不精准、不均衡埋下伏笔，导致退役军人事务局成为信访多发部门（王丽丽、马亮，2021）。来自人民的真实数据是评价政府职能履行情况的重要依据。当当事人认为政府没有履行其应尽的责任与义务，认为其侵犯自身合法权益时便会诉诸法庭，通过司法来满足自身的期望与诉求。司法文书作为庭上行为的文字载体，自然成为司法统计、社会治理的常用数据来源（孙晓勇，2021）。

在本文的研究情景下，退役军人司法文书的理论研究价值主要体现在以下三个方面。其一，司法文书是社会矛盾的文字载体之一。司法程序的复杂性常常使得司法诉讼成为社会主体解决矛盾纠纷的最后手段，这一特征使得司法文书记录了社会运行中发生的尖锐矛盾纠纷，是宝贵的实证研究数据资料。司法文书主要包括行政、民事、刑事等不同类型，而行政文书翔实地记录了由政府行政行为导致的矛盾纠纷，这为研究政府的职能履行情况提供了可靠的数据来源。其二，严密的司法程序确保了司法文书内容的准确、详细和真实。缜密而

严格的司法程序让司法机关可以独立行使审判权，让司法裁判成为法治社会公平正义的具体体现。司法文书是司法程序中的重要组成部分，通过严谨的修辞和说理性描述，翔实地记录了案件的事由以及判决的依据，这使得司法文书的内容可信可靠。其三，退役军人司法文书的检索范围聚焦且明确。退役军人事务部门的服务对象相对较为明确，而行政文书更将矛盾纠纷的范畴局限于与政府行政行为相关的案件。这为司法文书的检索提供了便利，让研究样本能够聚焦于与退役军人相关的诉讼案件，以便进行实证分析。

政府部门的履职能力是学者们评估政府机构改革效果的关键指标 (Geys & Sørensen, 2018)。司法文书为研究退役军人事务改革对退役军人的影响提供了相关数据。因此，本文将从协同治理的理论视角出发，以退役军人司法文书为实证研究资料，分析退役军人事务部门的设立对不同职能履行产生的实际影响。

三、研究方法与数据处理

(一) 研究方法

与退役军人相关的司法文书数量相对较多，难以通过传统的人工编码方式进行分析和挖掘。随着互联网技术的发展，文本文字的可获得性急剧提升，为了应对数量巨大、主题多元、结构不明的多样文本数据，学者们也开发了相应的自动化处理方法。作为自然语言处理技术的重要一员，基于机器学习的 LDA 主题模型 (Latent Dirichlet Allocation) 分析范式已经得到了公共管理领域学者的普遍认可 (Walker et al., 2019)。LDA 主题模型本质上是基于词袋模型开发的一种无监督机器学习算法，其将每个文档中的词语视为组成该文档的词语列表，而所有将要分析的文档则视为一个语料库集合。LDA 主题模型能够发现语料库中潜在的多元主题，并识别区分各个主题的关键词语，最后通过概率模型分析每个文档的词语构成，从而判断每个文档的相关主题。受益于数理统计与计算机技术的发展，LDA 主题模型已有了较为成熟的研究范式。本文将在先前学者的研究基础上，通过 Python (3.9.13) 和 R 语言 (4.2.0) 来进行数据处理和主题建模。在建模过程中， α 、 β 和 K 三个参数尤为重要。其中 α 和 β 分别用于控制每个文档和每个单词涉及主题的多元化程度，这两个参数的选择已经有了较为成熟的经验依据，而 K 代表了语料库集合中潜在的主题个数，取决于具体的语料库数据，也是影响模型拟合效果的关键参数。

为了研究退役军人事务部门的设立对退役军人事务管理和保障工作的影响，本文选用了司法文书作为语料文本，使用 LDA 主题模型技术挖掘与退役军人相关的各色主题，通过比较、拟合等多种分析方法来考察退役军人事务部门设立前后的文书主题变化。自我国司法文书公开以来，司法文书数据已经被广泛用于犯罪学、法学等领域的相关研究（Xin & Cai, 2020），而在公共管理领域的应用还较少。因此，本文将在理论分析的基础上，先进行退役军人司法文书数据的探索性数据分析以确定关键参数的选取，通过 LDA 主题模型技术发现大量文书数据中的多元主题，最后基于数据可视化方法，分析退役军人事务部门设立前后政府职能履行相关的主题变化。

（二）数据收集

我国较为全面的司法文书数据库主要有中国裁判文书网（wenshu. court. gov. cn）和北大法宝（pkulaw. com），前者为我国最高人民法院设立，后者为北京大学法学院创办，均为相关学者、从业人员认可使用的数据来源。数据收集时，本文以“退役军人”为关键词，按省级行政区划分类，在两个网站分别检索了其所载有的相关司法文书^①。在地域分布上，两个网站关于退役军人的司法文书数量分布相近^②。考虑到数据的易得性，本文最终选择了北大法宝作为研究的数据来源。

为了尽可能全面地检索到与退役军人相关的司法文书，本文参考了退役军人安置保障政策相关研究的索引方式（刘纪达、王健，2019），以“退役军人”“退伍士兵”等多个关键词在北大法宝司法案例模块下进行检索，获取相关的司法文书。同时，为了便于数据的清理分类和后续研究的开展，除标题、内容等常规数据外，本文依据北大法宝的结构化数据，为每份下载的文书标记了审理法院、审结日期、案例号、是否驳回、文书性质等多个标签，并在汇总所有关键词的文书数据后，依据案例号剔除了重复的文书，同时也去除了信息残缺的文书。司法文书数量分布如表 1 所示。与民事诉讼和刑事诉讼相比，行政诉讼聚焦于与政府机关行政行为相关的矛盾纠纷，与本文的研究主题更为契合。因此，行政文书的主题分布变化将是后续分析的重点。

① 检索日期为 2022 年 6 月 17 日。

② 相关性为 0.97，同方差假设下 t 检验 p 值为 0.71，文书分布无显著差异。

表 1 各类型司法文书数量

	退役军人事务部门设立前			退役军人事务部门设立后		
	行政文书 (份)	民事文书 (份)	刑事文书 (份)	行政文书 (份)	民事文书 (份)	刑事文书 (份)
未驳回	309	471	152	1060	1870	566
驳回	61	100	26	341	420	111
合计	370	571	178	1401	2290	677

资料来源：北大法宝 (pkulaw.com)。

(三) 数据预处理与参数估计

1. 数据预处理

在文本分词阶段，本文使用了 Python 中常用的自然语言处理包 jieba 进行文本预处理。由于 paddle 方法能够更为完整地保留例如“中华人民共和国行政诉讼法”等短语，本文最终基于这一算法进行文本分词。进一步地，本文从“搜狗细胞词库”中导入了“全国县及县以上行政区划地名”“政府机关团体机构”等语料包，从而将“某某市退役军人事务局”等此类的短语划分为“某某市”和“退役军人事务局”，以在后续的计算中削弱地域影响。此外，本文还使用 jiebaR 包进行词性标注，去除了词性为地名、人名、数词、时间词、非语素词的词语。

2. 参数估计

在参数估计阶段，本文分别使用了 Arun 等 (2010)、Cao 等 (2009)、Deveaud 等 (2014) 以及 Griffiths 和 Steyvers (2004) 的研究成果进行主题数 K 的自适应评估。前两种评估方法的计算结果越小，说明拟合效度越优，而后两者的评估标准则与之相反。行政文书语料库的计算结果如图 1 所示，其中横轴为不同主题数 K 的取值。基于 Deveaud 和 Cao 方法的计算结果表明，在主题数 K 达到 10 以后整体拟合的结果均可以接受，这说明行政司法文书至少可以被区分为 10 个具有鲜明特色的主题。不过，基于 Griffiths 和 Arun 方法的计算结果表明，继续增加主题数 K 仍能增加模型整体的拟合优度。本文在综合考虑计算结果、文本数量以及困惑度等其他常见的指标后，多次尝试并观察了不同取值的模型结果，最终将行政文书语料库的主题数 K 设为 20。

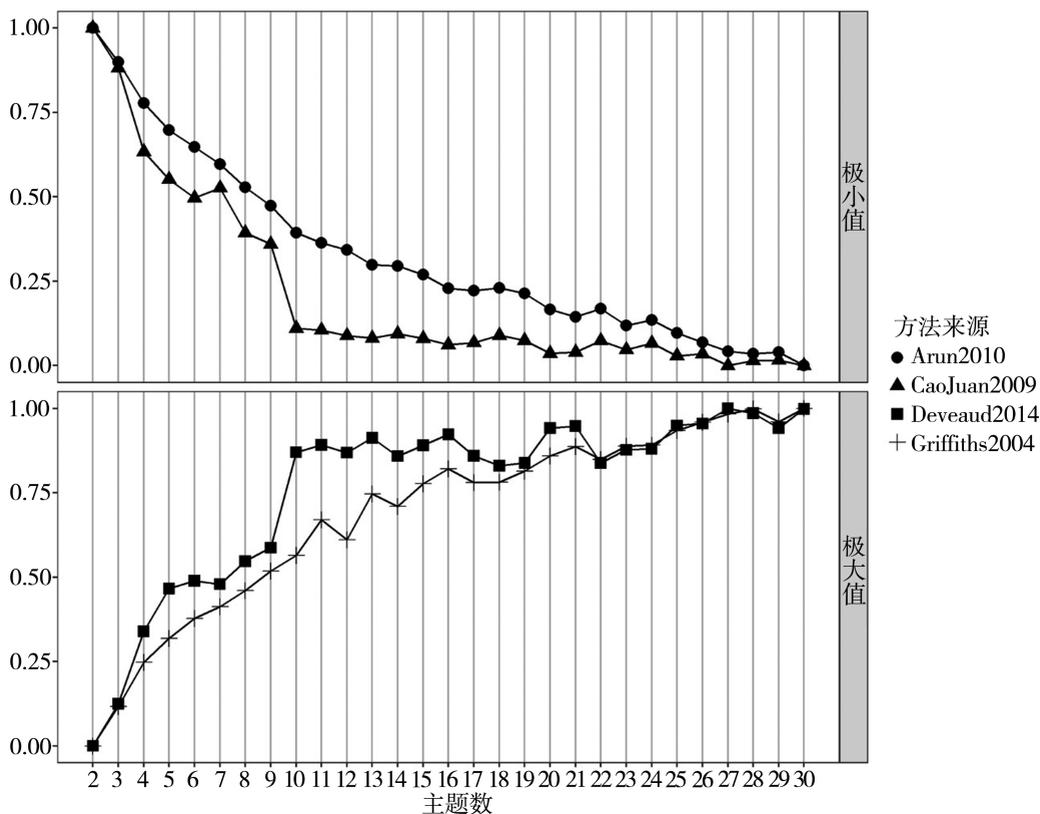


图1 行政文书主题数 K 计算

资料来源：作者自制。

四、主题分类结果与时间趋势变化

(一) 主题分类结果

在对行政文书数据进行 LDA 主题建模分析后，本文首先观察了算法归纳的 20 个主题及其相应的关键词和文档分布。分析结果表明，司法文书严谨且凝练的修辞手法，使各主题均有相对明确的主题内容，且在不同主题间具有较强的区分度。为了更为准确地归纳每个文书主题的现实内涵，本文将每个主题视为各主题词出现概率的集合，通过计算不同主题的相关系数矩阵来进一步考察主题间的分布。综合考虑主题词、主题分布情况以及部分文书内容后，本文为每个主题进行了命名，并依据退役军人事务部门的具体职能分类，展示了主题名称及具有鲜明主题特色的高频关键词（见表 2）。

表 2 行政文书主题分类

序号	主题名	高频主题词
优待抚恤		
03	生活补助	补助、生活、发放、退役、优抚、民政局
19	牺牲军人抚恤	烈士、抚恤、抚恤金、死亡优待、遗属、牺牲
20	伤残军人抚恤	伤残、评定、残疾、抚恤、材料、因公
社会保障		
01	工伤保险	工伤、工作、死亡、工伤保险、人力资源、保障局
04	在职人员养老保险	养老保险、缴费、待遇、年限、计算、参保
06	退休人员养老保险	年限、工作、缴费、工龄、养老保险、退休
10	退休人员社保医保	退休、社会保险、待遇、医疗保险、劳动、职工
17	医疗保障	医疗、医院、回乡、提交、带病、符合
英烈褒扬		
15	烈士保护	烈士、保护、行政、拆除、工作依法、职责
退役安置		
12	房屋土地问题	房屋、征收、补偿、安置、拆迁、土地
14	退役安置	安置、工作、转业、人民政府、民政局、政策
16	退休人员档案管理	退休、档案、时间、办理、出生、材料
行政纠纷		
05	行政复议	复议、行政、申请、行政复议、受理、人民政府
09	其他信访问题	信访、行政、意见、复查、检察、复核
11	政府信息公开	信息、公开、政府、申请、告知、机关
13	行政处罚相关信访	公安局、行政处罚、信访、处罚、事实、上访
其他主题		
02	司法文书术语	原告、被告、证据、本院、证明、委托
07	行政诉讼术语	裁定、起诉、行政、行政诉讼法、人民法院、诉讼
08	审判相关术语	原审、判决、一审、事实、认定、行政诉讼法
18	农村情景	村民、土地、镇政府、农村、村委会、集体经济

资料来源：作者自制。

（二）主题分类的时间趋势变化

本文以月度为单位，绘制了行政文书主题的时间趋势变化图，如图 2 所示，

其中横轴为时间变化，纵轴为文书主题热度。由于对被法院驳回的司法文书的合理性存疑，不能代表退役军人相关职能履行的真实情况，因此在时间趋势图分析中仅保留未被驳回的司法文书。

在趋势图中，本文标注了几个关键的时间节点，其中左侧点状虚线为司法文书的公开时间（2014年1月），大部分主题在这一时点前后没有发生明显变化。退役军人事务部门设立的时间节点前后各主题的热度变化是本文的重点关注对象。虽然退役军人事务部的设立时间为2018年4月，但绝大部分省市的退役军人事务厅的正式设立时间为2018年11月，而重庆、江西、黑龙江和内蒙古则在2019年4月先后设立。考虑到诉讼期和政策施行的迟滞性，以及各省退役军人事务厅的具体设立时间，本文将2018年4月至2019年4月这一时间段视为退役军人事务部门设立的影响期，在趋势图的右侧用线状虚线标注了影响期的起点和终点。由图可见，大部分主题热度的变化都受到了退役军人事务部门设立的影响，本文将基于这些主题的趋势变化，讨论在退役军人事务部门设立前后，相关政府职能履行情况的变化。

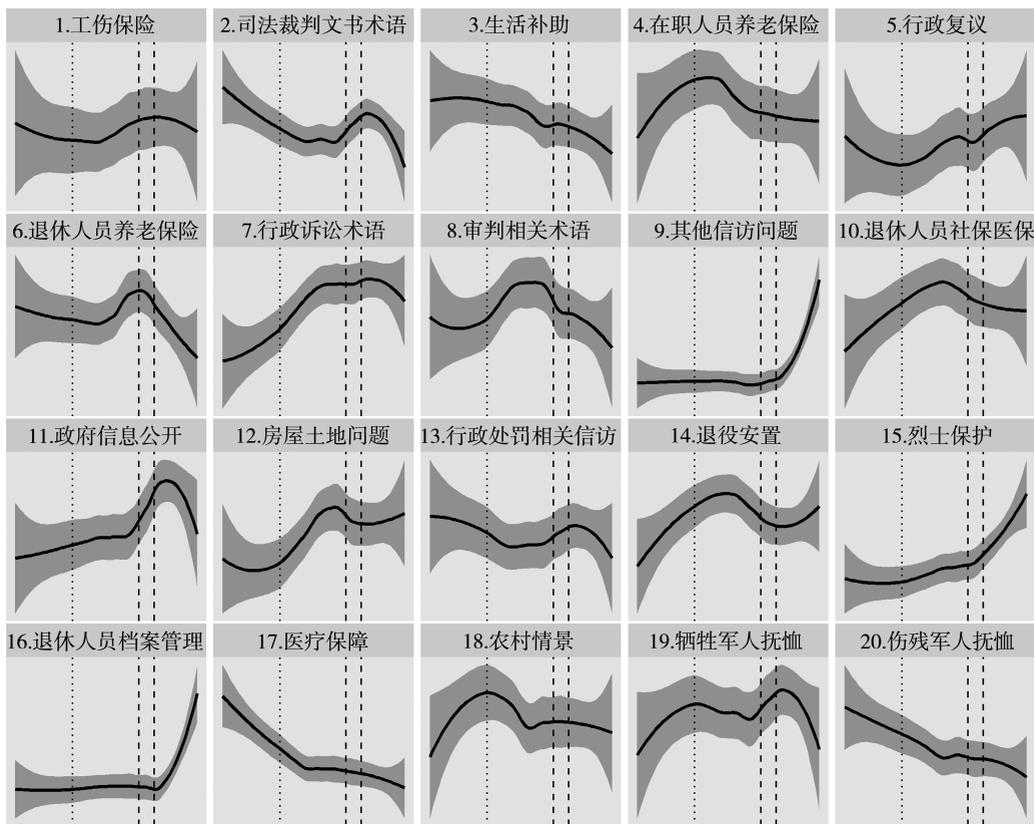


图2 行政文书主题的时间趋势变化

资料来源：作者自制。

考虑到与退役安置、社会保障相关的矛盾纠纷还可能发生于退役军人与企业、事业单位之间，本文按照之前的分析流程绘制了民事司法文书的时间趋势变化图（如图3所示）。为了进一步汇总展示两类文书的主题变化，本文将分析结果按照优待抚恤、社会保障、英烈褒扬、退役安置四个退役军人事务部门的主要行政职能进行分类展示，同时也汇总了与行政纠纷相关的主题变化（如表3所示）。

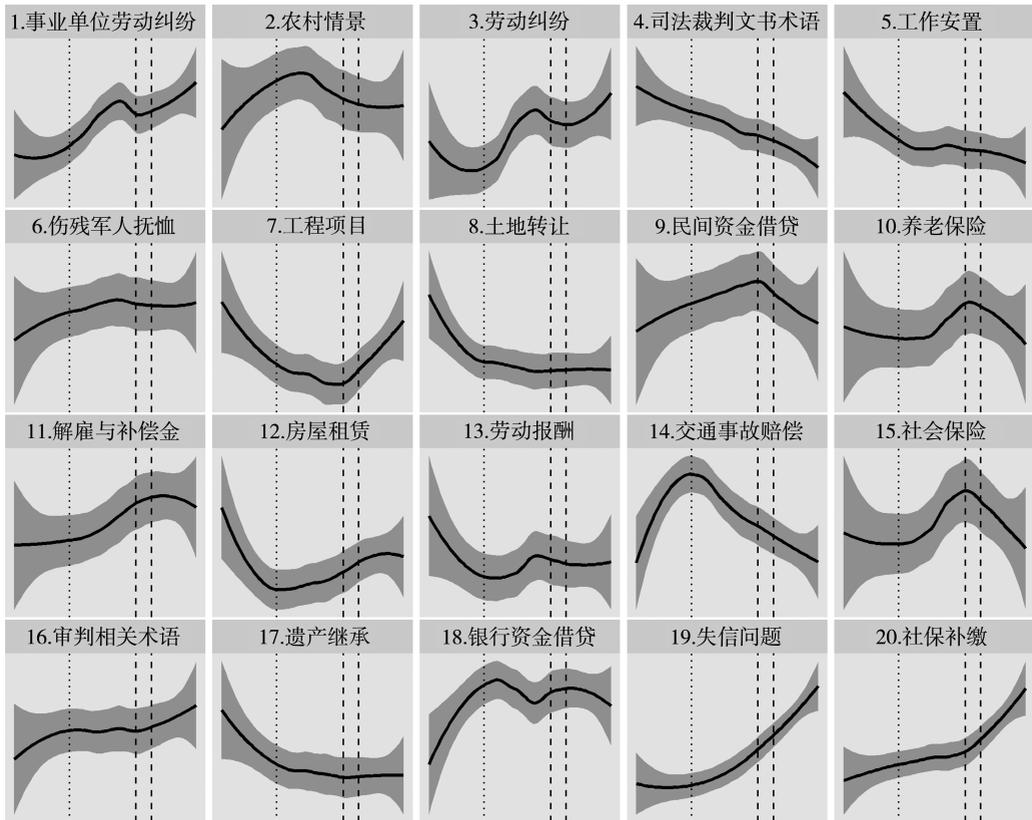


图3 民事文书主题的时间趋势变化

资料来源：作者自制。

表3 行政与民事文书主题的时间趋势变化汇总

相关职能	变化趋势	行政文书主题	民事文书主题
优待抚恤	下降趋势	03 生活补助	无
		19* 牺牲军人抚恤	
		20 伤残军人抚恤	
	无明显变化	无	06 伤残军人抚恤

(续上表)

相关职能	变化趋势	行政文书主题	民事文书主题
社会保障	下降趋势	01 工伤保险	10 养老保险
		04 在职人员养老保险	15* 社会保险
		06* 退休人员养老保险	
		10 退休人员社保医保	
		17 医疗保障	
	上升趋势	无	20* 社保补缴
英烈褒扬	上升趋势	15* 烈士保护	无
退役安置	下降趋势	无	05 工作安置
	上升趋势	12 房屋土地问题	01* 事业单位劳动纠纷
		14 退役安置	03 劳动纠纷
		16* 退休人员档案管理	
行政纠纷	下降趋势	11* 政府信息公开	无
		13 行政处罚相关信访	
	上升趋势	05 行政复议	无
		09* 其他信访问题	

注：*表示该主题的上升或下降趋势较为显著。

资料来源：作者自制。

从文书的主题变化来看，与优待抚恤相关的事务工作得到了良好的开展和施行。退役军人事务部门设立后，与牺牲军人抚恤相关的文书主题热度显著下降，与生活补助、伤残军人抚恤相关的文书主题热度也呈现下降趋势，说明与之相关的矛盾纠纷案件数量有所减少。在社会保障方面，与工伤保险、退休人员养老保险、退休人员社保以及医疗保障相关的文书主题热度在退役军人事务局设立之后都呈现下降趋势，其中与退休人员养老保险相关的文书主题热度下降趋势最为明显。与之类似的，民事文书中与养老保险、社会保险相关的文书主题热度也呈现较为明显的下降趋势，但与社保补缴相关的文书主题热度显著上升。与英烈褒扬相关的文书主题热度在设立后也呈现较为显著的上升趋势。与退役安置相关的文书主题热度，不论在行政文书还是民事文书中，总体均呈现上升趋势，仅有在民事文书中与工作安置相关的文书主题热度有所下降。此外，与政府信息公开相关的文书主题热度显著下降，而与行政复议相关的文书

主题热度在逐渐增加。在与信访相关的文书主题中，行政处罚相关信访主题的热度下降，其他信访问题主题的热度在退役军人事务部门成立后显著上升。

（三）主题变化的理论分析

从文书主题的时间趋势变化来看，机构改革对退役军人事务部门相关的职能履行具有积极影响。然而，不同的职能履行时的协同机制不同，机构改革的具体影响也各不相同。

1. 退役军人事务部门设立的积极影响随着协同治理机制的复杂而变化

机构改革将原先分散于不同政府部门的职能责任进行整合，组建了退役军人事务部门来统管退役军人相关事务的管理与服务工作。从司法文书的主题变化来看，这一举措提高了退役军人事务工作中部分职能的履行效率，尤其是在机构改革后协同治理机制相对较为简单的职能。为了激励军人保卫祖国、加强国防和军队的现代化建设，国家为烈士遗属、因公牺牲军人遗属、伤残军人等退役军人和退役军人家属提供了一系列抚恤优待政策。在机构改革后，优待抚恤相关的政策施行均由退役军人事务部门执行，主要通过纵向协同的方式履行相关职能，较少涉及其他部门。在退役军人事务部门成立后与优待抚恤相关的司法文书数量显著减少，相关的纠纷案件数量也有所降低。但是，社会保障、英烈褒扬、退役安置等协同治理机制相对复杂的职能履行效率则相对较低，相关的矛盾纠纷案件数量在机构改革后依然呈现上升趋势。与前文的讨论和分析相同，机构改革对不同职能的履行有不同的影响，具体的影响机制取决于相关职能的协同治理方式。随着协同治理机制的复杂化，退役军人事务部门的设立对职能履行效果的积极影响逐渐降低。

2. 横向协同的职能中英烈褒扬的履行能力有待进一步提高

社会保障和英烈褒扬同为需要退役军人事务部门横向协同其他政府部门共同履行的职能，在机构改革后的时间趋势变化却有所不同。社会保障相关的工作开展有所改善，不论在行政文书还是民事文书中，与工伤保险、养老保险、医疗保险相关的文书主题热度都在下降，且降幅较为显著。在退役军人事务部门成立后，相关的条例规章更加清晰明了，与人力资源与社会保障部门的协同机制也有例可循，故而提高了社会保障相关职能的履行效率，自然也降低了相关司法文书的主题热度。不过，民事文书中与社保补缴相关的矛盾纠纷案件数量在设立后有所增加。社保补缴指的是由于一些历史遗留原因曾经停止缴纳社会保险，为了确保社会保险的累计缴纳时长或是连续缴纳时长进行的补缴行为。民事文书中社保补缴相关的案件数量增加，可能与先前的退役安置工作相关，是退役军人与用人单位间矛盾纠纷的一部分。英烈褒扬是典型的需要多部门协

同的政府工作，需要当地的退役军人事务局与负责城市管理、景区运作的其他政府部门合作。此类诉讼多由烈士后人及上级检查机关提起，而被诉方多为地方退役军人事务局、地方人民政府、文旅局等政府部门。

相较而言，社会保障职能相关的法律条文、部门规章已经相对完善，政府机构关系网络也已趋于成熟，为相关职能的协同治理奠定了良好基础（刘纪达、王健，2019）。而与英烈褒扬相关的法律条文、部门规章则相对较少，首部与英烈褒扬相关的法律在2018年方才颁布和施行。除此之外，英烈褒扬在各个城市、不同情景也需要不同的协同治理方式，而社会保障相关职能的履行则更具有普适性。因此，与社会保障相比，英烈褒扬的协同治理能力较弱，尚且没有形成成熟的政府部门间协同机制，协同治理能力也有待进一步提高。

3. 退役安置职能的协同履行机制有待进一步完善

退役安置是退役军人事务部门相关职能中重要的工作内容之一，也事关退役军人的立身之本。在退役军人事务部门设立前，不同身份的退役军人由不同的政府部门负责其退役安置工作。在机构改革后将相关的职能整合，由退役军人事务部门统一负责。然而，与之相关的文书主题热度在退役军人事务部门设立后依然呈现明显的上升趋势。与退役安置相关的矛盾纠纷，主要发生在退休人员的档案管理与用人单位的劳动纠纷上。与档案管理相关的矛盾可能源于机构改革过程中的文书交接等工作，劳动纠纷则与退役军人的退役安置工作密切相关。退役军人的就业问题是退役安置工作的重心，引导和鼓励退役军人就业创业也是退役军人事务部门的重点工作内容。然而，想要为退役军人提供高质量的就业机会，甚至在其就业、创业后持续提供相关的支持与帮助，需要退役军人事务部门协同其他政府部门以及社会力量共同参与。从文书主题的热度变化看来，机构改革没有显著改善退役安置职能的协同机制和履行效率，退役安置相关工作的开展依然存在障碍，尚不足以向退役军人提供充分符合其需要的退役安置帮助。

总的来说，在机构改革后，退役军人事务部门优待抚恤、社会保障等工作的开展有了较为有效的改善，但是与英烈褒扬和退役安置相关的矛盾纠纷依然存在。从协同治理的视角来看，退役军人事务部门的设立改善了政府职能履行情况，但其积极影响随着协同治理机制的复杂而变化。机构改革对纵向协同履行的优待抚恤职能具有最为显著的积极影响。在需要横向协同其他政府部门的职能中，与社会保障职能相比，英烈褒扬职能的履行能力还有待进一步提高。此外，机构改革后需要社会协同的退役安置职能的协同履行机制还有待进一步完善，退役安置依然是退役军人事务管理与保障工作的重点环节。

五、讨论与展望

（一）研究结论与讨论

首先，本文从协同治理的理论视角切入，以文本挖掘的研究范式对司法文书进行了深入分析，讨论了退役军人事务部门的设立对相关政府职能履行的影响机制。研究发现，退役军人事务部门的设立对职能履行的积极影响随着协同治理机制的复杂而降低。机构改革对优待抚恤职能履行的积极影响最为显著。在需要横向协同的职能中，社会保障职能的履行已经形成了行之有效的协同治理机制，英烈褒扬的履行能力还有待进一步提高。由于协同治理机制的复杂化，对于需要社会协同履行的职能而言，协同机制仍需进一步完善。

其次，本文验证和拓展了退役军人管理保障机构的相关理论研究。先前学者从机构设置的研究视角分析了退役军人事务的管理与保障工作，认为退役军人事务部门的设立将会促进退役军人相关职能工作的开展（李玉倩、陈万明，2018）。本文的研究结果表明，退役军人事务部门的设立确实提高了相关的职能履行效率，但其对于不同职能的影响也各不相同。在机构改革和协同治理的相关研究中，关于政府部门内部职能整合和跨部门协同的讨论，为理解退役军人事务部门的职能履行方式和结果提供了启示。本文通过司法文书的主题变化来验证机构改革和协同治理的相关理论推断，检验了机构改革的实际影响。与其他大部制改革的典型案例相同（张楠迪扬等，2022），退役军人事务部门在部门权责边界内的职能履行上更为高效，而需要横向协同其他政府部门或是需要协同社会力量共同参与的职能履行成效不佳。

最后，本文认为司法文书数据值得进行深入的研究分析，对于研究政府行为具有重要作用。问卷调查是获取相关信息的传统手段，然而样本量的局限使其难窥全貌（Favero & Kim，2021）。因此，学者们开始广泛地使用来自互联网的文本信息，如对公共舆论（郑石明等，2021）、人民诉求（Berliner et al.，2018）等数据进行研究。类似地，司法文书也是兼具易得性和理论研究价值的文本数据之一。司法是社会矛盾纠纷化解的重要一环，司法文书则是司法行为的重要文字载体，而司法公开让司法文书数据变得易于获取。本文将司法文书视为人民反映自身态度、表达自身诉求的载体并进行分析，通过LDA主题模型提炼了其中的有效信息，为研究结论提供实证证据。

（二）实践启示

本文的研究结论表明，退役军人事务部门设立后英烈褒扬和退役安置依然

是相关职能履行的薄弱环节。退役军人相关事务和工作的开展，需要探索形成高效的协同治理机制，优化英烈褒扬和退役安置相关职能的履行方式。大部制机构改革将原先存在于不同政府部门的职能重组，让部分职能得以在部门内部履行。这也因此使得优待抚恤等部门内部职能的履行效率提升。但是，部门的权责边界始终存在，复杂多样的社会治理问题需要多部门多主体协同处理。对于普遍存在的共性问题，上级部门应当尽快制定部门规章，自上而下地协同不同政府部门。对于需要因地制宜、具有个性化的问题，则应当依据具体的职能业务需要，在发挥纵向贯通的科层制架构优势的同时，寻找与横向政府机构的协同合作机制，打破组织边界、协同多方力量，进而推动政府职能业务的全面开展。此外，可以适当引入社会力量参与到退役军人的退役安置等工作中，来自社会组织的法律援助、创业孵化等服务，可以更好地帮助退役军人安置保障工作的开展。

（三）研究不足与未来展望

总体来看，本文研究仍存在一些不足。退役军人事务部于2018年设立，本文仅能收集到机构改革后三年左右的相关数据用于分析，难以观察到机构改革带来的长期影响。同时，在司法文书的结构化性质上讨论还不够深入，例如在退役军人的性质上，还能区分为转业干部、退伍士官、复原人员，等等，在文书的结构化特征上，还能依据审结时长、依据的法规条例等性质进一步分类。受限于识别策略，本文没有对这些因素的影响进行深入分析。此外，由于部分省市的文书数据较少，本文没有讨论文书主题变化在地域间的差异，将不同省市的人口、财政收入等变量纳入进来。对于这些因素的深入挖掘与讨论，或许能带来新的发现。本文通过LDA主题模型的分析范式研究了退役军人事务部门设立带来的相关影响，通过短时间内的时间趋势变化以避免其他因素的影响，但是司法文书主题变化的独立性依然有待考证。国家通过多种多样的行政措施表现了对退役军人的重视，例如发放优待证、出台《中华人民共和国英雄烈士保护法》等，退役军人事务部门的设立也是其中之一。与其他行政措施比较而言，退役军人事务部门的设立对与退役军人相关职能履行的影响相对直接，也是影响退役军人事务管理与保障的代表性措施之一。但是由于各项行政措施的时间节点难以界定，同时考虑到政策迟滞性的影响，通过新旧行政架构的检验来独立说明退役军人事务部门设立的影响存在一定障碍，相对于基于反事实框架的因果推断方法仍然存在不足。在未来的研究中可以结合其他数据，通过双重差分或断点回归等方法进一步进行相关分析和讨论。

参考文献

- 何颖、李思然 (2022). “放管服”改革: 政府职能转变的创新. *中国行政管理*, 2: 6-16.
- He, Y., & Li, S. R. (2022). The Reforms to “Streamline Administration, Delegate Powers, and Improve Regulation and Services”: The Innovation of Government Functions Transformation. *Chinese Public Administration*, 2: 6-16. (in Chinese)
- 李瑰华 (2014). 军人退役安置制度完善研究. *法学杂志*, 35(6): 30-36.
- Li, G. H. (2014). Research about the Systematic Improvement for the Ex-Serviceman's Arrangement in China. *Law Science Magazine*, 35(6): 30-36. (in Chinese)
- 李玉倩、陈万明 (2018). 当前我国退役军人管理保障机构的设置研究. *中国行政管理*, 8: 80-84.
- Li, Y. Q., & Chen, W. M. (2018). A Research on the Establishment of the Veteran Administration and Guarantee Agency. *Chinese Public Administration*, 8: 80-84. (in Chinese)
- 梁丽芝、凌佳亨 (2019). 新时代党和国家机构改革: 理论逻辑与鲜明特点. *中国行政管理*, 10: 149-151.
- Liang, L. Z., & Ling, J. H. (2019). Institutional Reform of CPC and China in the New Era: Theoretical Logic and Distinctive Characteristics. *Chinese Public Administration*, 10: 149-151. (in Chinese)
- 刘锦 (2017). 地方政府跨部门协同治理机制建构——以 A 市发改、国土和规划部门“三规合一”工作为例. *中国行政管理*, 10: 16-21.
- Liu J. (2017). Construction of Cross-agency Collaboration Mechanism in Local Government: An Example of Three Work Plans Integration from the Development and Reform Division, the Land Division and the Urban Plan Division of City A. *Chinese Public Administration*, 10: 16-21. (in Chinese)
- 刘纪达、王健 (2019). 变迁与演化: 中国退役军人安置保障政策主题和机构关系网络研究. *公共管理学报*, 16(4): 142-155+175.
- Liu, J. D., & Wang, J. (2019). Change and Evolution: Research on the China's Retired Military Resettlement Policy and Institutional Relationship Network. *Journal of Public Management*, 16(4): 142-155+175. (in Chinese)
- 孙晓勇 (2021). 司法大数据在中国法院的应用与前景展望. *中国法学*, 4: 123-144.
- Sun, X. Y. (2021). Application and Prospect of Judicial Big Data in Chinese Judicial Practice. *China Legal Science*, 4: 123-144. (in Chinese)
- 王敬波 (2020). 面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑. *中国社会科学*, 7: 103-122+206-207.
- Wang, J. B. (2020). Whole of Government Reform and Reconstruction of the Theory of Administrative Subjects. *Social Sciences in China*, 7: 103-122+206-207. (in Chinese)
- 王丽丽、马亮 (2021). 组织特征、公务员态度与公共服务合供意愿: 东部某市的调查研究. *公共管理评论*, 3(4): 80-104.
- Wang, L. L., & Ma, L. (2021). Organizational Characteristics and Officials' Attitudes and Willingness to Participate in Coproduction: A Survey of M City in Eastern China. *China Public Administration Review*, 3(4): 80-104. (in Chinese)
- 王浦劬 (2015). 论转变政府职能的若干理论问题. *国家行政学院学报*, 1: 31-39.
- Wang, P. Q. (2015). Application and Prospect of Judicial Big Data in Chinese Judicial Practice. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 1: 31-39. (in Chinese)
- 翁列恩、胡税根 (2021). 公共服务质量: 分析框架与路径优化. *中国社会科学*, 11: 31-53+204-205.
- Weng, L. E. & Hu, S. G. (2021). The Quality of Public Service: An Analytical Framework and Path Optimization. *Social Sciences in China*, 11: 31-53+204-205. (in Chinese)
- 吴文强 (2020). 政府多部门决策协调的研究述评. *公共行政评论*, 13(1): 177-194+200.
- Wu, W. Q. (2020). Coordination in Inter-departmental Decision-making: A Literature Review. *Journal of Public Administration*, 13(1): 177-194+200. (in Chinese)
- 徐艳晴、周志忍 (2017). 基于顶层设计视角对大部制改革的审视. *公共行政评论*, 10(4): 5-23+192.
- Xu, Y. Q., & Zhou, Z. R. (2017). A Review of the Super-department Reforms from the Perspective of Top-level Design. *Journal of Public Administration*, 10(4): 5-23+192. (in Chinese)
- 杨宏山、李婷 (2020). 双重整合: 城市基层治理的新形态. *中国行政管理*, 5: 40-44.
- Yang, H. S., & Li, P. (2020). Dual Integration: The New Form for Urban Grassroots Governance. *Chinese Public*

- Administration*, 5: 40–44. (in Chinese)
- 易承志 (2016). 大都市社会转型与政府治理协同化——一个分析框架. *中国行政管理*, 4: 61–66+115.
- Yi, C. Z. (2016). Metropolitan Social Transformation and the Collaboration of Governance: An Analytical Framework. *Chinese Public Administration*, 4: 61–66+115. (in Chinese)
- 游光荣 (2018). 中国军民融合发展40年. *科学学研究*, 36(12): 2144–2147.
- You, G. R. (2018). The Process and Experience of China's Military-civil Integration since the Reform and Opening Up. *Studies in Science of Science*, 36(12): 2144–2147. (in Chinese)
- 张楠迪扬、张子墨、丰雷 (2022). 职能重组与业务流程再造视角下的政府部门协作——以我国“多规合一”改革为例. *公共管理学报*, 19(2): 23–32+166.
- Zhang, N. D. Y., Zhang, Z. M., & Feng, L. (2022). Government Department Collaboration in the View of Functional Reorganization and Process Reengineering: Taking China's "Multi-Regulation in One" Reform as an Example. *Journal of Public Management*, 19(2): 23–32+166. (in Chinese)
- 郑石明、兰雨潇、黎枫 (2021). 网络公共舆论与政府回应的互动逻辑——基于新冠肺炎疫情期间“领导留言板”的数据分析. *公共管理学报*, 18(3): 24–37+169.
- Zheng, S. M., Lan, Y. X., & Li, F. (2021). The Interactive Logic of Online Public Opinion and Government Response: Based on the Data Analysis of the "Leadership Message Board" During the COVID-19 Pandemic. *Journal of Public Management*, 18(3): 24–37+169. (in Chinese)
- 周碧华 (2015). 公共部门激励扭曲问题研究. *公共行政评论*, 8(2): 146–161+182.
- Zhou, B. H. (2015). Review of Incentive Distortion in the Public Sector. *Journal of Public Administration*, 8(2): 146–161+182. (in Chinese)
- 周志忍、蒋敏娟 (2013). 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架. *公共行政评论*, 6(1): 91–117+170.
- Zhou, Z. R., & Jiang, M. J. (2013). Cross-agency Collaboration in the Chinese Government: A Narrative and Diagnosis Framework. *Journal of Public Administration*, 6(1): 91–117+170. (in Chinese)
- Arun, R., Suresh, V., VeniMadhavan, C. E., & Narasimha Murthy, M. N. (2010). *On Finding the Natural Number of Topics with Latent Dirichlet Allocation: Some Observations*. Berlin, Heidelberg: Basic Books.
- Berliner, D., Bagozzi, B. E., Palmer-Rubin, B. (2018). What Information Do Citizens Want? Evidence from One Million Information Requests in Mexico. *World Development*, 109: 222–235.
- Cao, J., Xia, T., Li, J., Zhang, Y., & Tang, S. (2009). A Density-Based Method for Adaptive LDA Model Selection. *Neurocomputing*, 72(7–9): 1775–1781.
- Deveaud, R., SanJuan, E., & Bellot, P. (2014). Accurate and Effective Latent Concept Modeling for Ad Hoc Information Retrieval. *Document Numérique*, 17(1): 61–84.
- Favero, N., & Kim, M. (2021). Everything Is Relative: How Citizens Form and Use Expectations in Evaluating Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(3): 561–577.
- Geys, B., & Sørensen, R. J. (2018). Never Change a Winning Policy? Public Sector Performance and Politicians' Preferences for Reforms. *Public Administration Review*, 78(2): 206–216.
- Griffiths, T. L. & Steyvers, M. (2004). Finding Scientific Topics. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 101 (suppl_1): 5228–5235.
- Johnson, T., & Conley, D. (2019). Civilian Public Sector Employment as a Long-Run Outcome of Military Conscription. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(43): 21456–21462.
- Trong Tuan, L. (2017). Reform in Public Organizations: The Roles of Ambidextrous Leadership and Moderating Mechanisms. *Public Management Review*, 19(4): 518–541.
- Walker, R. M., Chandra, Y., Zhang, J., & Witteloostuijn, A. (2019). Topic Modeling the Research-Practice Gap in Public Administration. *Public Administration Review*, 79(6): 931–937.
- Xin, Y., & Cai, T. (2020). Paying Money for Freedom: Effects of Monetary Compensation on Sentencing for Criminal Traffic Offenses in China. *Journal of Quantitative Criminology*, 36(1): 1–28.

责任编辑：朱亚鹏