



引用格式:王继风. 论我国档案法规体系的完善[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版), 2017,18(5):71-75.

中图分类号:DF31;G271 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2017.05.012

文章编号:1009-3729(2017)05-0071-05

论我国档案法规体系的完善

On improvement of the archives laws system in China

王继风

WANG Ji-feng

郑州成功财经学院 文传系, 河南 巩义 451200

摘要:我国现行的档案法规体系是以《档案法》为主体,以宪法、档案法律、档案行政法规、档案部门规章与档案地方性法规为形式的档案规范性文件所构成的法规体系。当前我国档案法规体系存在着档案法规制定效率不够高、系统性不强、立法技术不够先进等缺陷。完善我国现有的档案法规体系,应明确适应社会发展需要的档案法规立法指导思想,加快档案立法进度,避免出现立法盲点,同时加大对现行档案法规立、改、废的力度,使我国档案法规体系成为一个等级分明、逻辑严谨、层次清楚、协调统一的整体。

关键词:

档案法规体系;
电子数据档案;
档案立法技术

收稿日期:2016-06-13

基金项目:河南省哲学社会科学规划项目(2015BJY030)

作者简介:王继风(1963—),男,河南省光山县人,郑州成功财经学院副教授,主要研究方向:民法、民事诉讼法。

随着社会主义市场经济体制的初步建立,我国的经济、政治、文化、社会等领域都发生了巨大变化,对档案工作提出了新的、更高的要求。我国的《档案法》是1987年制定并颁布的,虽然1996年进行了修订,取得了一些进步,但至今已20余载,体系不尽科学、法规不太配套、技术不够先进等缺陷越来越明显,建立完善的中国档案法规体系已是大势所趋。鉴于此,本文拟在检视我国现有档案法规体系的基础上,分析我国档案法规体系存在的缺陷,并就完善我国档案法规体系提出相关建议,希望通过广大档案工作者的共同努力,达到依法保护档案财富、依法保障公民利用档案的权利,以及依法惩戒破坏档案和干扰档案效率行为的目的,更好地服务于社会主义市场经济的发展。

一、我国现行档案法规体系的主要内容

我国现行的档案法规体系是由以《档案法》为主体,以宪法、档案法律、档案行政法规、档案部门规章与档案地方性法规为形式的档案规范性文件所构成的法规体系。

1. 宪法

1982年全国人大修订的《中华人民共和国宪法》虽然没有直接的档案方面的法律条款,但其作为母法,对档案法规的立法具有指导作用,所有的档案立法必须在《宪法》的原则下进行,且不得有违背《宪法》的相应规定。

2. 档案法律

我国现行的形式档案法律只有一部,即全国人大及其常委会于1987年制定并于1996年修订的《中华人民共和国档案法》。作为在全国范围内普遍适用的法律,其在档案管理领域的地位和效力仅次于《宪法》。除此之外,在其他法律中还存在着诸多与此相配套的涉及到档

案的法律条款。例如,《中华人民共和国刑法》第329条规定,“抢夺、窃取国家所有的档案的,处五年以下有期徒刑或者拘役。违反档案法的规定,擅自出卖、转让国家所有的档案,情节严重的,处三年以下有期徒刑或者拘役。有前款行为,同时又构成本法规定的其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚”等。

3. 档案行政法规

档案行政法规是指由国家最高行政机关国务院依据宪法和法律有关精神,根据档案的发展规律和特点,制定或由其批准公布的具有普遍约束力的各种档案规范性文件,其形式是条例、规定、办法,如1999年5月5日国务院及时批准修改的《档案法实施办法》《机关档案工作条例》《科学技术档案工作条例》《全国档案馆设置原则和布局方案》等。这些规范性文件的效力低于《宪法》与法律。

4. 档案行政规章

档案行政规章既包括由国家档案局依据档案法律、档案行政法规制定的有关规范性文件,也包括由省、自治区、直辖市及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的副省级计划单列市的人民政府,根据档案法律、行政法规制定的档案效率规范性文件。这些档案行政规章在一定程度上为执行、解释、说明档案法律、档案行政法规,以及党和政府关于档案效率的方针政策等,提供了便于操作的行为规范,如《各级国家档案馆开放档案办法》《外国组织和个人利用我国档案试行办法》《档案执法监督检查工作暂行规定》《电子公文归档治理暂行办法》《档案行政许可程序规定》《电影艺术档案治理规定》《艺术档案治理办法》等。

5. 档案地方性法规

档案地方性法规是指由省、自治区、直辖市、计划单列市的人大及其常委会,依据宪法、

法律和本地区的客观情况,制定发布并在本地区适用的有关档案工作的规范性文件的总称,如《河南省档案治理条例》《内蒙古档案治理条例》《北京市档案条例》《深圳经济特区档案与文件收集利用条例》等。^[1]据统计,目前我国有近60个档案地方性法规。^[2]

二、我国现行档案法规体系存在的缺陷

自1996年《中华人民共和国档案法》修订颁布以来,我国的档案法规体系虽初具规模但不够完善,既不能满足社会主义市场经济建设的需要,也不能满足档案事业飞速发展的需要,同时也不能解决市场经济发展过程中出现的新情况、新问题。^[3]我国现行档案法规体系存在的缺陷主要有以下几个方面。

1. 档案法规的制定效率不够高

我国档案法规的制定效率较低,不少档案法规有空白点,无法可依的现象时有发生。具体来说,主要表现在:

其一,不能应对我国在发展社会主义市场经济过程中档案工作出现的新问题,如国有企业重组中出现企业产权的拍卖、变卖、租赁、承包、兼并、分立、合作、改制、破产等行为时,档案如何归档处理以防止国有资产流失等。到目前为止,我国还没有制定颁布与此相适应的档案法规规章,仅仅靠现有的《档案法》不足以应对这类复杂的情况,档案应有的作用难以发挥,档案文化财富的保护也面临诸多挑战。

其二,贴近现实、适用具体情况的档案法规数量较少。例如,对于新型电子数据档案,虽然现有法律有所涉及,但对如何解决在电子数据文件治理中导入档案控制、电子数据文件的原始性和档案证据价值的法律认可等问题,都缺乏明确的规范。自2004年以来,国家档案局虽

先后总结探究了“徽式模式”“顺德模式”“深圳模式”“浦东模式”和上海闵行区档案资源整合等地方档案工作先进经验^[4],但这些都是地方性的行政做法,尚未形成法规,更没有上升到法律层面。

其三,对于档案的开发利用也缺乏明确规范。我国的档案法律、规章多制定于计划经济年代,受制于当时历史、社会环境,公民档案知情权的保障意识缺乏,人事档案缺乏应有的监督,如《干部档案效率条例》第31条规定:“任何个人不得查阅或借用本人及其直系亲属的档案。”这样的规定显然是与当今经济社会的发展趋势相悖的。

2. 档案法规体系的系统性不够强

档案法规既然是一个系统,彼此之间就应该是相互联系、相互作用的统一体。但从现有情况来看,我国的档案法规体系还存在着系统性不强的问题,具体表现在以下几个方面。

一是档案法规内容之间冲突。这主要表现为制定颁布后的《档案法》与档案新旧法律规章之间及不同部门制定的新旧档案法规不统一、不协调。^[5]虽然国家档案局曾多次主动废止了与现行档案法律法规相抵触的行政法规,但是档案法规之间相互矛盾、相互冲突的问题并没有从根本上得到解决。

二是档案治理方法之间冲突。这主要表现为专门档案的治理方法与普通档案的治理方法存在冲突。专门档案的治理办法由专业主管机关提出后,由档案行政管理部门与之共同研讨制定。然而,档案行政管理机关制定专门档案的治理方法时没有统一的标准,致使专门档案的治理方法与普通档案的治理方法存在冲突、重复、体例不一等诸多问题。

三是新旧档案治理方法定位之间冲突。在互联网、大数据技术日益普及的态势下,立法机

关、检察机关、行政机关、军事机关、企事业单位等采用电子数据技术处理信息已成为常态,这给传统的档案治理注入了新的内容,提出了新的要求。但是,我国目前还缺少对这些新的档案治理方法的宏观计划,各地对这些新的档案治理方法的认识不一致,在实践上也大相径庭。

3. 档案法规体系的立法技术不够先进

档案法规体系的立法技术是对档案法规体系在立法活动过程中所应体现和遵循的有关法律的制定、修改、废止和补充的技能技巧规则的总称,其核心内容为立法结构技术和立法语言技术。档案立法结构技术是指档案类的法规按照一定的目的、规则、逻辑关系组成的严密整体及其构造关系间的表达形式,档案立法语言技术是指档案立法中的语言规范、逻辑、词汇和标点符号等。当前我国档案立法技术存在的问题主要表现为以下几个方面。

一是档案法规的名称不够规范。我国现行的档案法规使用的名称有法规、条例、决定、通则、细则、规定、办法、通知等,甚至同类名称的表达也多种多样,如对规定的表达就有暂行规定、若干规定等。这种表达很难从文字上判断出档案规范性文件立法主体的效力等级。例如,有的档案规范性文件的名称相同,而立法主体或效力等级却不同;有的档案规范性文件的立法主体相同、效力等级相同,而名称却有很大不同。这既造成了档案法规的适用艰难,又影响了档案法规内在体系的协调统一和今后的科学发展。

二是档案法规的内容表达不够明确。这主要表现在应该规定却没有规定的部分,如立法的依据、宗旨、原则、范围、主体、效力、时间等,有的档案规范性文件虽然有所涉及,但缺乏统一的标准,相互之间的差异很大。

三是档案法规的系统性不够统一。目前,

我国制定档案法律规范性文件的机关有多家,形式多样,生效、失效时间不尽统一,而且档案法律规范性文件的内容、程序之间也存在着诸多冲突,不够协调统一。

三、我国现行档案法规体系的完善路径刍议

在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的大背景下,面对我国现行档案法规体系存在的缺陷,我们应该在坚持适应不断变化的客观情况并适度超前、“以开放为原则、以不开放为例外”、上位法优于下位法、同位法之间互相衔接等原则的基础上,完善我国现行档案法规体系。

1. 明确档案法规立法的指导思想,以适应社会的发展需要

我国现行的档案法规体系是以1987年制定的《档案法》为核心的。彼时,计划经济体制的影响比较大,在生产、分配、消费等领域,政府计划安排的痕迹依然明显。随着改革开放的不断深入,社会主义市场经济体制的不断推进,计划经济体制的弊端逐渐显露,在《档案法》的制定上,表现为档案的行政管理权力与行政相对人之间的权利义务不对称,忽视档案行政相对人的权利。这种弊端既与社会主义市场经济体制尊重权利、制约权力的要求不相适应,也与当下我国档案管理工作的实际相脱离。因此,《档案法》的修订必须面对我国已初步建立起来的社会主义市场经济体制的客观要求,以“为民所用、为民服务”“以开放为原则、不开放为例外”作为档案立法的指导思想^[7],改变档案立法不够快捷、不够系统、不够科学的状况,实现《档案法》与《行政法与行政诉讼法》《民法》《合同法》《物权法》《刑法》等专门法之间的合理衔接。

2. 加快档案立法进度,避免出现立法盲点

随着全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的协调推进,以及互联网、大数据时代的来临,电子签名法、电子文档归档与电子档案管理规范等法律规范应在档案法规体系里得到充分体现。因此,未来档案法规体系应当将电子数据文件的概念、地位、性质、形式、开放期限,电子数据文件认证服务机构的职责、电子数据文件与纸质文件的对接等纳入规范。当前,个人信息、个人资料、个人电子数据的公开与保护的的范围、原则、权利、义务、赔偿与救济,以及档案的征购、收购、公布与利用等诸多问题仍处于法律的真空地带,这极易造成公权力侵入、干涉公民个人信息的获取,也容易侵害公民的私人权利,损害档案机关的利益,阻碍档案事业的发展。这就需要制定个人数据信息保护法,以填补上述立法上的空白,促进档案法规体系的进一步完善。

3. 动员社会相关力量,加大对现行档案法规体系的立、改、废力度

由于我国档案法规体系时间跨度大、立法主体多、规范文件多,也由于档案立法本身是一项专业性、技术性很强的工作,再加上我国档案立法调整对象众多,内容广泛,关系复杂,既有国家机关、社会组织、公民个人及其相互间关系的档案,也有地区、部门及其相互间关系的档案,要使之规范化、系统化、科学化,仅靠国家层面的立法是远远不够的。这既需要充分调动地方立法主体的积极性,也需要专家、学者、相关专业人员和社会力量的参与,依照《立法法》《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》等的相关规定,按照国家统一的规格、标准,对现有的档案法规等规范性文件进行立、改、废的清理,使现有的档案法规体系成为一个等级分明、逻辑严谨、层次清楚、协调统一的

整体。

四、结语

没有人能够左右变化,唯有因势而动。档案法规体系既要因时而立,更要因时而变。档案法规体系属行政法规体系,既有着行政法规的共性,也有着自身的特性。1996年我国《档案法》修订时,电子数据文件还没有大规模产生。然而,随着互联网、大数据时代的到来,电子数据文件可以说是无孔不入,已经构成了具有自身特点的而与纸质档案不同的档案体系,在有些场合更多地取代了纸质档案。所以,我国档案法规体系的完善,应考虑到档案的立法原则、立法制度和行政行为等具体的特性,也应考虑到我国当下互联网、大数据运用的客观存在,不断消除档案法规体系存在的缺陷,从而构建适度快捷、科学协调、严格完整和程序规范的档案法规体系。

参考文献:

- [1] 何玲. 试谈社会主义市场经济条件下档案法规体系的建立和完善[J]. 四川档案, 1998(5): 66.
- [2] 李伯富. 论我国档案法规体系的完善[J]. 档案学研究, 2005(6): 38.
- [3] 吴玲. 实现档案事业管理的法制化[J]. 浙江档案, 1998(1): 42.
- [4] 路思. 我国档案资源整合困境与解决对策研究[D]. 合肥: 安徽大学, 2015.
- [5] 辛俊岱. 完善档案法规体系的思考[J]. 档案学研究, 1998(2): 37.
- [6] 李伯富. 论我国档案法规体系的完善[J]. 档案学研究, 2005(6): 39.
- [7] 郭昊. 《档案法》修订之我见[J]. 云南档案, 2010(1): 48.