

我国《档案法》中档案开放制度的思考

孔 晖

(湖南省核工业地质局,湖南长沙410011)

〔摘要〕 档案开放是国家民主发展程度的一个重要标志,是实行公民知情权的重要途径。我国的《档案法》虽然制订了档案开放制度,但有关这一制度的规定却还存在许多不健全的地方,需要得到进一步完善才能真正实现我国的档案开放。

〔关键词〕 档案法; 档案开放; 法规制度; 公民知情权

〔中图分类号〕 G27 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1673-0755(2008)06-0112-04

档案管理人员通常认为,档案开放是指有关国家机关或社会组织依照有关法律、法规的规定将原来处于保密和封闭状态、控制在一定范围内使用的档案向社会公众开放。档案开放,是国家开放、社会进步的反映,是一个国家民主政治发展程度的重要标志。法国历史学家郎格鲁在《历史研究导论》中指出:“档案开放改变了档案馆的性质,使档案馆从旧制度下的机密机构,变成了为社会全体公民的利益和权利服务的公开机构,开创了档案利用的崭新时代。”开放档案不仅有利于社会民主政治的发展,而且有利于公民权利的保护。但是,现行《档案法》中对档案开放问题的规定尚不健全,我国的档案开放还远远没有达到人们所期待的效果,对档案开放相关法规的完善已迫在眉睫。

一 档案开放——公民知情权的实现

知情权是指公民对国家重大决策、政府重要事务以及社会上发生的与普通公民权力和利益密切相关的大事件等有了解和知悉的权利。这种权利是现代法制社会的基石,是公民实现其他权利的前提。“知情权”一词的提出始于二战结束,其后逐渐得到新闻界和法律界人士的首肯。而最早出现在法律条文中是美国1976年制定的《阳光下的政府法》。之后,许多国家也将其在法律中明文确定下来。美国总统林登·约翰逊在签署《信息自由法》发表的声明中说:“这个法律源于我们的一个最基本的原则,当人民拥有国家安全许可的范围内的全部信息时,民主才能最好地运行。”

我国在许多立法中直接或间接地规定了公民享有知情权,如《消费者权益保护法》、《公司法》、《环境保护法》、《商标法》等。在2008年5月1日起施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》中,从法律制度上对公民知情权做出了明确的规定,这是保障我国公民知情权的重大举措,表明了我国民主法制建设有了根本的变化,使档案法制建设得到了进

一步的拓展。档案开放作为信息自由化的一部分,是实现公民知情权的一种方式,在国家法规保障和公民对知情权日益重视的情况下,我国档案开放制度的实施必然会水到渠成。

二 中外档案开放利用现状对比

经业内人士考察研究,中外档案馆工作存在着较大的差异。欧美发达国家关于档案馆建设的思想理念及档案馆体制、馆藏资源、档案保护、利用服务原则和档案数字化建设等诸多方面的做法都值得我们借鉴。

(一) 国外档案开放原则

从世界范围来看,真正意义上的档案开放原则始于1794年法国大革命胜利后颁布的七月七日法令,距今已有三百多年的历史。它是近代资产阶级国家实行档案工作全面改革的第一个纲领和范例,它所宣传的对外开放档案原则被称为档案人权宣言。该法令宣传法国的所有档案馆均实行档案开放原则,所有公民都可以在有限制和监督的条件下,在档案馆免费利用档案。而档案开放原则普遍为各国所接受,则是20世纪60年代以后的事情了。欧美一些国家纷纷仿效,目前它们的档案开放率达到或超过了60%。英国各公共档案馆,作为综合信息资源的一部分,实行高度的开放性,它不仅对政府工作人员开放,同时直接面对公众,他们认为档案资料是国家力量的重要组成部分,也是各有关企事业单位重要的非物质资产。在奥地利国家档案馆里,任何人(不论国籍)都可以到该馆利用档案。美国各档案馆往往有90%以上的档案对公众全方位开放;美国总统对于档案开放曾以行政令要求政府机关期满三十年的机密文件尽可能开放,仍不能开放的到30年后自动解密;在美国,由利用者而不是档案工作者来公布档案的内容,政府和档案馆不能限制任何一个利用者出版其档案或者将档案用于其他商业用途。美国档案的开放程度极高,以至于一旦有人认为档案机构没

〔收稿日期〕 2008-07-16

〔作者简介〕 孔晖(1968-),女,浙江杭州人,湖南省核工业地质局档案馆副研究馆员。

能及时开放相关档案,损害了他们利用的权利,就可能诉诸法律。目前,通过美国档案信息总网站,可检索到包括10个总统图书馆在内的200多个档案馆的数字化档案,美国还计划在2009年前将国家的全部档案实现数字化,以供利用。

(二)我国的档案开放制度

中国的档案开放制度从1980年中央作出决定至今已经走过了28个年头,档案开放工作取得了历史性的重大进步。但也不能否认,在此期间,档案开放工作的质与量还不能完全适应社会的需要,还存在着一些问题。虽然我国《档案法》第19条规定:“国家档案馆保管的档案,一般应当自形成之日起满三十年向社会开放……”与之相对应的《中华人民共和国档案法实施办法》第20条也制定了具体细则“……各级国家档案馆保管的档案应当按照《档案法》的有关规定,分期分批地向社会开放,并同时公布开放档案的目录。……不宜开放的档案,经上一级档案行政管理机关批准,可以延期向社会开放。”实际上,各级档案部门对这些规定普遍持谨慎态度,对已到期的档案降低开放率。另一方面,因为档案管理手段偏低,馆内人员调动频繁,有些到期档案,也会因新调人员对馆藏不熟悉、处理不当而造成文件被损甚至时间过久而未被开放利用。

虽如此,我国《档案法》中对档案开放所作的相关规定仍体现了深远的意义,一是表明了我国对公民知情权的重视程度已经有了极大的提高,民主化改革得到进一步发展。二也表明了我国在档案工作法规方面已逐渐与国际接轨。

(三)档案开放状况的比较

应该承认,在开放档案的运行过程中,我国的档案馆的开放率远比国外要低。美国1975年以前的档案95%对外开放,俄罗斯的开放率大约在80%至90%,日本已经分13批对1976年以前的档案采取了开放措施,中国目前大约开放了30%。^[1]对于我国档案开放这一现状出现的原因,许多学者和司法界人士各抒己见,认为主要是受我国传统的“明哲保身”、“重藏轻用,秘而不宣”思想的影响;^[2]我国的经济还在发展中,档案管理设备及技术运用尚不完善;档案工作者素质还不够高^[3]等等。事实上,通过对我国相关立法问题的深入研究,笔者认为我国《档案法》中对档案开放条款的立法不完善是一个关键性的原因。

三 我国档案开放制度的立法缺陷

研究表明,现有档案立法中关于档案开放的规定是明确的,但是基于20世纪80年代的立法背景,有缺陷是难免的。主要表现在档案开放的范围、期限、开放主体的责任、公民的隐私权保护、对开放主体的监督及开放程序等方面尚需完善,立法中对某些条款的制定不够明确,而某些条款又缺乏相关细则。

(一)档案开放范围界定不科学

《档案法》规定开放档案的范围或者对象是“国家档案馆保管的档案”,这一范围的限定仅仅指向了“已经在国家档案馆保管的那部分档案”,并没有从档案所有权的角度去做规定,不仅开放范围有限,同时以“保管”作为依据划分档案开放范围的标准,显然是不科学的。

国家档案馆保管的档案,按照《档案馆通则》的规定,必须经过移交接收的法定收集过程。那些由于国家档案馆没有及时接收、移交单位尚未移交的档案便永远不在开放之列了,这是立法规定不严谨造成的漏洞。事实上,在为数不少的国家机关,由于档案流向制度设计的缺陷以及利益的驱动或者部门保护主义等原因,大量应当由国家档案馆收集进馆的国有档案长期未能进馆。诸如“工商登记档案”、“房产登记档案”这类国家机关在实行政审批中形成的档案。这些档案恰恰是社会和维护市场经济正常秩序所必需的。由于这些档案没有移交到国家档案馆而变成“国家档案馆未保管的档案”,因而排在法定开放档案的范围之外,社会所求而不可得。因此,《档案法》规定国家开放档案的范围应当是国家档案卷宗的全部,而不能仅仅把已经保管在国家档案馆内的对象划定为法定开放的范围,其开放的范围限定在这样一个狭小的范围里是没有根据的。

《档案法》第19条规定“凡保管在国家档案馆的档案,满30年都可以开放”。那么,国家档案馆由于代管、征购、收购等法定原因保管的非国家所有的档案都应代为实施开放,对于涉及个人隐私和企事业单位的商业秘密则缺少相关保护和限制。显然,集体和个人所有的档案开放权法定由它的所有者享有,不能因为其保管地点的变化而发生开放权的转移,也不可能发生转移。因此,在《档案法实施办法》中关于“经济、科学、技术、文化等类档案”可以“随时开放”的规定都有待改进。

(二)关于档案开放期限标准的不统一

《档案法》在规定开放档案的期限时采用的是时间标准,以形成满30年为标准。同时以档案的内容为辅助标准规定了少于30年和多于30年的例外条件。其中《实施办法》则规定以建国之日为标志来划分开放界限,而“中华人民共和国成立以前的档案,自本办法实施之日起向社会开放”(第20条)中的“本办法实施的时间”成了这些档案是否开放的又一条件,并不与档案的所有者、保管者、产生的时间和已经过的年限及档案内容相关,这与《档案法》规定的开放标准——“满30年”就不一致了,出现了标准混乱的矛盾。

我国档案开放期限与国际上的规定是有所差异的,《档案法》明确“国家档案馆保管的档案,一般应当自形成之日起满三十年向社会开放”。但是1968年9月在马德里召开的第六届国际档案大会上通过的关于开放档案的一项决议是这样论述的:“在那些制定了文件限制利用期限的国家,从文件产生到利用之间的总封闭期不应超过三十年”,从中可知,“三十年”应该是指那些原本有密级、受控制利用的文件的最长封闭期(保密期满后仍需继续控制利用的另当别论),与我国规定满三十年以后才开放的含义显然是有差别的。其次,开放期限的规定与国民经济发展不相适应。我国《档案法》虽然规定“经济、科学、技术、文化等类档案向社会开放的期限可以少于三十年”,因为是一个原则规定,实施中大部分相关档案仍然是三十年以后才被开放。很显然,由于规定笼统,导致档案开放不及时,造成很多有用信息的滞后,

势必影响了经济、科技、文化等部门的应用。

(三) 开放档案的责任主体不明确

《档案法》规定“国家档案馆保管的档案,一般应当自形成之日起满30年向社会开放”(第19条),该条款里没有具体明确开放国家档案的主体是谁,在该条的第2项中又规定“档案馆应当定期公布开放档案的目录”。综观第19条的规定,是否可理解为公布开放档案目录的主体扩大到了所有的“档案馆”,不管是国有、集体还是私有,只要是“档案馆”即可。而《实施办法》中规定“各级国家档案馆保管的档案应当按照《档案法》的有关规定,分期分批地向社会开放”(第20条)。这里阐明的我国开放“国家档案馆保管的档案”的主体是“各级国家档案馆”。究竟何为负有开放档案的责任主体?上述的规定表述不一,导致了开放档案的权利、义务和责任主体不明确,给现行档案开放带来认识上、政策上和操作上的不便,影响档案的开放。在未来的修法中应当具体明确执行主体,明确规定主体的义务和责任。

解密档案向社会开放是法律赋予各级国家档案馆的义务,这里指的各级国家档案馆是各级国家综合档案馆和专门档案馆,其他部门档案馆或档案室等保存档案的单位则没有向社会开放档案的义务。亦即指负责接收、保管档案的中央、省、地、市、县级国家综合档案馆和专门档案馆,不包括部门档案馆和各机关、团体、企业事业单位和组织内部的档案室或具有档案室性质的档案馆。部门档案馆主要是收集管理本部门档案的事业机构,由于其档案内容的特殊性,如外交、安全、公安等部门的档案馆,他们所保存的档案开放期限与国家综合档案馆和专门档案馆有所区别。对于机关、团体、企业事业单位和组织内的档案室来说,由于其保存的档案形成年代较近,专业性和秘密性较强,所以他们所保管的档案不属于到期应当开放的范畴,也不承担向社会开放档案的任务,一般只供本机关内部使用。

(四) 缺乏档案开放的可操作性程序

制订可操作性程序是规章制度得以实施的保障,缺乏程序的实体是空洞的,毫无实际意义的。档案开放是为了方便人们了解相关信息,因此程序应当很简便,但不能没有相关程序。我们的档案开放操作程序的缺位,导致某件或某些档案能否开放和利用,往往是主管人员说了算。甚至出现种种奇怪的现象:即同样一件档案,在这个档案馆可以看,在另一个档案馆就不能看;甚至在同一个档案馆,这个馆长批准查阅,另一个负责人却予以拒绝;明明是已经开放并允许复印的档案却还要有专职部门出具公函或证明方能利用。^[4]

(五) 缺乏保护公民隐私权的条款

隐私权是自然人享有的对其自身的、与公共和群体利益无关的个人信息、私人活动以及私有领域进行支配的权利。在现行的政府信息中包含不少涉及个人信息的档案,包括但不限于某个人的教育背景、金融交易、医疗病史、犯罪前科、工作经历及其姓名、身份证号码或其他属于该个人的身份标记,如指纹、声纹或照片等。在涉及有关个人档案的利用上,就会发生公共机构保存的档案利用与当事人的隐私保护的冲突问题。我国还没有对隐私权进行完全直接的法律保护,

在《档案法》中更是缺乏对公民隐私权保护的规定,没有明确划分涉及公民隐私权档案类;更没有相关的保护措施;对不应公开却公开了涉及公民隐私权档案的行为,同样缺乏相应的补救和处罚措施。在档案开放中保护公民的隐私权已是我国修正档案立法中一个亟待解决的问题。

四 对档案开放制度的修改设想

通过对“档案开放和档案利用”两个方面的实践分析,《档案法》在保障公民知情权的充分性方面是存在一定缺陷的,为适应信息时代实现公民对档案信息知情权的渴求,笔者认为立法机构及档案管理部门,可在参照政府信息公开、个人信息保护的相关法律规定的基础上,并借鉴其他国家的一些立法经验,如美国的《信息自由法》、法国的《行政文书公开法》、日本的《情报公开法》和各国的《个人信息保护法》等内容,在以下几个方面将档案开放制度进一步完善。

(一) 扩大开放范围

为能充分尊重公民的知情权,凡能构成以下条件的,都应成为档案文件开放的主体:一是法定的开放权限,包括档案文件开放时间、开放内容,以及开放的程序等必须符合可操作性的法规要求;二是一定的开放环境,包括档案文件开放的“软、硬”两个环境:硬环境主要是指开放档案必须具备一定的场所、设备等;软环境则是指档案开放所必须具备的开放、利用意识,以及档案开放利用服务的人员素质等。基于此,档案文件开放的主体不应仅仅局限于国家档案馆,档案法中应该明确:凡符合以上档案文件开放主体构成要素的,不论是各级国家档案馆,还是部门档案馆、专业档案馆抑或是机关档案室,都应可将可以开放的档案或现行文件向社会开放。^[5]在《档案法》第19条可以补充为:“机关、团体、企业事业单位和其他组织的档案机构保存的属于国家所有的档案,除涉及社会安全、公共利益和个人隐私等不宜开放的档案外,均应该按照国家法律、法规向社会开放。”

(二) 明确档案开放责任和监督主体

权责明晰是法规制度顺利施行的重要基础。为防止档案开放工作中的互相推诿、责任空缺、随意延迟,档案法中应规定:各类开放机构的责任主体和监督主体,建立相应的责任追究制度。监督问责制应是多层次的,只有社会大众的监督是不够的,必须有专门的监督机构,才能使开放主体积极依照相关规定办事,没有得到应该获取的档案信息的公众也更能及时得到补救,畅通利用者申诉或投诉渠道,将“开放不作为”责任制落到实处。

(三) 加强对公民隐私权和商业秘密的保护

根据《档案法》第22条的规定,开放档案“不得损害国家安全和利益,不得侵犯他人的合法权益”,因此在档案开放的过程中,对公民隐私权和企业商业秘密的法律保护不仅是公民的基本权利和正当要求,也是档案部门的一项重要职责。档案法中是否应制定出统一的对含有个人隐私或商业秘密的档案利用原则,在《档案法》中的隐私权保护条款,可以包括以下内容:(1)规定档案利用中档案馆的一般保密义务和档案利用者的隐私保密义务。(2)规定具体档案所涉公民对自己的个人信息的自我控制权(公民本人对自己的

个人信息的获得权、更正权、知情权,对档案馆对自己的个人信息的同意公开权、限制获取权)。(3)规定对公共档案利用中的公民隐私权的限制,主要为公共利益限制。为了避免《档案法》与知识产权法的冲突,笔者认为在《档案法》修改时应增加“知识产权档案的转让适用知识产权法”的规定比较妥当。其次要对涉及个人隐私或商业秘密的档案的开放条件、决定开放的机构、开放时间及开放程序等作出具体规定,以最大限度地协调好开放和保密的关系。

(四)关于私人档案和个人档案的利用

私人档案是与公共档案相对应的一个概念范畴,在我国以前一直称之为“个人所有档案”。私人档案囊括的范围很广:家谱、族谱及名人的日记、书信、手稿、照片等,均是国家或一个地区历史发展的原始记录,是了解、认识、研究历史不可或缺的重要信息资源,是中华民族文化遗产的重要组成部分。目前,我国档案法对于私人档案管理的规定还不十分充分,然而规范私人档案的管理对于国家进行经济建设及精神文明建设却有其自身的作用。此外,针对公民对个人档案利用的合理性和必要性,建议将《档案法》第19条中规定的“中华人民共和国公民和组织持有合法证明,可以利用已经开放的档案”改为“中华人民共和国公民和组织持有合法证明,可以利用本人的人事档案及已经开放的档案”。

总之,档案开放是人类民主和文明进步的体现,《档案

法》是实现公民对档案信息知情权的重要法律保障之一,同时也是社会各个方面利用档案信息资源的重要依据。我们期待《档案法》中一些不能适应社会民主建设或忽略社会主体权利保护的内容能够尽快得到修正和完善,通过扩大开放范围、明确档案开放责任和监督主体、加强公民隐私权和企业商业秘密的保护以及设置简便合适的档案开放程序,从而使档案部门的依法治档工作获得更为坚实的法律依据,也使得公民能在更加和谐的秩序下自由发展。

[参考文献]

- [1] 梁宏峰.我国外交档案首次解密包括“暗杀周总理”事件[EB/OL].北方网,http://www.enorth.com.cn.2006-03-04.
- [2] 周林兴 苏君华.被异化的谨慎——对我国档案开放利用现状之评述.中国档案网,http://www.archives.sh.cn/ggfw/zchfg/200412150018.htm.2004-12-15.
- [3] 李 珍.中外档案利用工作现状及其原因浅析[EB/OL].兰台天地网,http://www.archives.sh.cn.2005-12-16.
- [4] 李 薇.档案开放法律制度探微[J].探求,2005,(4).
- [5] 肖友桃.关于档案开放利用中涉及的几个法律问题研究[J].档案学通讯,2006,(6).

Some Considerations About the System of Open Use of the Archives in the Archives Law of China

KONG Hui

(Geology Bureau of Hunan Province, CNNC, Changsha, 410011, China)

Abstract: Open use of the archives is an important indication of national democracy advance, and an important means to exercise civic rights in the know. Although the system of open use of the archives have been evolved in the Archives Law of China, there are many defective rules and regulations. So we must further improve and perfect the system, to really accomplish open use of the archives in China.

Key words: the Archives Law; open use of the archives; laws and regulations; civic rights in the know

(上接第111页)

A Comparative Analysis of Flower Images in Li Qingzhao and Dickinson's Poems

ZHANG Xiao - ge

(Central South University, Changsha, 410083)

Abstract: Flower images were frequently used by Chinese and Western writers, especially those women writers. Forged by diverse historical and cultural background as well as their uncommon life experiences, those flower images in Li Qingzhao and Emily Dickinson's poems were quite different. Because of strict doctrines of Confucianism, Li Qingzhao could not express herself frankly and had to put all her heart into different flowers, especially those graceful and pure flower images which symbolized her noble and elegant character. In all her poems, the tone is melancholy. Dickinson used flower images to symbolize female consciousness. The strong sense of individualism of her flower images made her poems break through and surpass the phallogocentric tradition.

Key words: flower image; Li Qingzhao, metonymy; Confucian ethics; Dickinson; phallogocentric tradition; individualism