

# 从价值观层面谈我国《档案法》的完善

孔 晖

(湖南省核工业地质局,湖南长沙 410011)

[摘 要] 文章从档案的利用效率、权属界定等价值取向角度,分析了我国现行《档案法》中尚存在如档案开放机制上、对待非公有制经济档案等方面的若干问题,从而结合工作实际,对修改我国《档案法》提出四点建议。

[关键词] 档案法规; 价值观; 效率; 公平

[中图分类号] D922 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2009)03-0060-03

《中华人民共和国档案法》作为我国档案法规体系中的基本大法,自 1987 年 9 月颁布实施二十多年来,对档案事业的依法管理起到了至关重要的指导性作用,也极大地促进了我国经济的发展和文化的传承。随着社会的不断发展进步,我国经济体制已全面转向市场经济,传统文化受到国外价值思潮的冲击,各种社会价值理念也发生了变化,1996 年修改后的《档案法》在实施过程中依然能发现各项规定与社会进步不和谐的音符,对大法的继续修改完善势在必行。国家档案局综合考虑各方面意见和建议,决定自 2007 年起再次启动《档案法》修改的相关工作。针对我国国情,结合我馆的实际工作,本文谨透过现阶段人们的价值观取向,试述进一步完善《档案法》中的部分条款。

## 一 现行《档案法》中的价值取向问题探讨

档案价值观是指档案管理者对档案的性质、管理目标、经营方式的取向作出的选择,是档案利用者所接受共同观念,是长期积淀的产物<sup>[1]</sup>。档案的价值观应是馆内外人员所共同持有的,是联系管理者和使用者的纽带,是规范档案工作制度的基础,是档案事业发展的内在动力。

### (一) 档案利用与效率之间的关系

在市场经济飞速发展的今天,社会的主流价值目标是以效率为主,兼顾公平原则。随着社会主义市场经济体制的不断完善,信息化已经成为当今时代的重要特征,信息在不相隶属的单位和个人之间进行着广泛的交流。我国《档案法》已颁布二十多年了,档案作为一种信息,其社会化管理和利用日趋普遍,不相隶属的单位和个人之间在档案管理和利用方面的联系日益频繁。也就是说在信息化时代,档案的利用率越来越高,人们期望在有限的时间内能达到最大化的档案利用,简言之,即社会公众更注重效率价值,而现行档案法对档案的保存及利用都制定了过于严格而繁琐的程序,并且

进行延期控制,这种管理在一定程度上无法适应市场经济体制下人们追求效益最大化的要求。

### (二) 档案权属界定与公平之间的关系

在社会公众权利意识日益增强的今天,只谈效率,不讲公平,是得不到社会公众的认可。在计划经济体制下,人们的产权意识普遍较为淡薄,我国《档案法》没有对国有和非国有档案所涵盖的具体范围予以明确界定,对于国家和社会具有保存价值的或应当保密的非国有档案,在《档案法》第 16 条中明确要求其所有者承担妥善保管的义务,但并没有就尊重和保障非国有档案所有者的合法权益作出明确规定。在市场经济体制下,尊重和明晰产权是市场经济的必然要求,人们的权利保护意识增强,意识到法律应公平保护合法的权益,所以《档案法》应对国有和非国有档案所涵盖的具体范围予以明确界定,以真正体现我国宪法中规定的人人平等,这符合我国市场经济条件下的平等主体间平等交换原则。当然,首先还要明晰档案的权属问题,《档案法》应明确非国有档案所有者对其档案所拥有的合法权益。

### (三) 档案的价值取向应以国家为本亦或以人为本

在计划经济体制下,社会的价值取向是以国家为本的,体现社会背景的主流价值,强调个人和集体利益必须服从国家利益,忽视个人利益的正当性,因此《档案法》只从宏观上保护档案对国家和社会的整体价值,而没有从微观上保护档案对其形成者的局部价值,这是我国国情所决定的。随着社会主义市场经济体制的确立,在价值取向上逐步倡导以人为本,注重国家、集体和个人三者利益的和谐统一,对公众追求的社会局部利益予以肯定;也就是说,法律应注重保护社会组织和个人的局部利益,使国家利益、集体利益和个人利益达到协调与平衡。档案的价值具有两重性<sup>[2]</sup>,第一是形成者自身价值,第二是对国家和社会所产生的价值。第一价值是基础,没有第一价值谈何给国家和社会带来价值?

[收稿日期] 2008-12-26

[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。

档案首先是基于对其形成者的第一价值而予以保存的,并在保存过程中逐渐产生了第二价值。为了有效实现档案对于国家和社会的第二价值,首先必须尊重和保障档案形成者的权益,只有充分保障了这一权益,才能有效实现档案对国家和社会的价值。我们在修改《档案法》时除了重视档案的第二价值外,更应关注档案的形成者的合法权益,凡事以人为本,使二者达到平衡。

## 二 直面现行《档案法》中存在的缺憾

现行《档案法》虽然经过修正,目前仍存在很多不足。随着社会的进步、档案事业的发展,《档案法》在实际操作中出现问题,引发我们对完善《档案法》的思考。

### (一) 在档案开放机制规定上的法律空白

我国《档案法》只规定了公共综合档案馆具有进行档案开放的义务,而对部门档案馆、机关档案室等专业性档案机构却未作出法定开放的规定,在实践中其开放不开放都不违法,这就存在着一个法律空白区。此条款就是将各类专业、行政档案机构之档案的开放与利用权完全交由所属档案馆(室)自行决定。从目前国内多数此类档案机构的情况来看,它们所保存的档案主要供本单位利用,而对外开放服务只是额外服务,社会公众要获取与利用这类档案是难以实现的。这种情况对《档案法》规定的开放利用条款与社会公众对档案信息的渴求形成了强烈的反差,亦是档案立法时忽视各类档案的属性及其价值取向的欠缺之处。

1. 《档案法》规定开放档案的范围是“国家档案馆保管的档案”,这一范围的限定仅指示为“已经在国家档案馆保管的那部分档案”,并没有考虑其他档案及其所有权。不仅范围过窄,而且以“保管”作为划分是否列入开放档案范围的标准,显然存在界定范围不够全面的问题。

2. 开放档案对象的分类不妥:《档案法》在规定满 30 年档案开放的例外档案时,列举了“经济、科学、技术、文化类档案”等的分类及命名,把上述各类档案划为少于 30 年可以开放的档案。但在档案的管理中并没有这样分类。在国家综合档案馆里,其档案来自各个建档单位,分类状况与实际馆藏有所不同。实际上,国家级档案馆中除了少数专业档案馆外,其他各类档案馆保管的档案均没有按上述分类对馆藏档案做出相应划分。而这一类档案信息的价值不可小觑,正是社会公众亟需利用的。

3. 《档案法》中对开放档案的义务主体界定不明确,第 19 条规定,开放档案的主体是国家档案馆。而在该条第 2 款里又述道:“档案馆应当定期公布开放档案的目录”,把公布开放档案目录的主体扩大到了所有的“档案馆”,不论是国有还是私有,只要是“档案馆”即可。而《实施办法》则规定“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”。这里表明了开放“国家档案馆保管的档案”的主体是“各级国家档案馆”。上述立法中的规定表述不一,导致了开放档案的权利和义务主体不明确,给实施档案开放带来认识上、政策上和操作上的不便,影响了档案的开放利用。

### (二) 《档案法》表述档案定义不一致导致对档案价值的

误解

按照《档案法》第 2 条对档案的定义,只要是“直接形成的对国家和社会有保存价值的……历史记录”就是档案。而《档案法》中有多处定义存在不一致,这里规定为“形成的……历史记录”只要“对国家和社会具有保存价值的”,归不归档、立不立卷都不影响它是《档案法》中的档案。而《档案法》第 10 条对“档案的管理”的规定中,则明确只有“归档”整理立卷的才是档案,没有“归档”整理立卷的只能称之为“归档的材料”。这就造成了档案概念在《档案法》中的前后不统一。第 10 条列在“档案的管理”条目下,应是针对档案的管理而言。规定中既无“档案”字样,也无“直接形成的……历史记录”的字样,而是出现了“立卷归档的材料”一词。何谓立卷归档的材料,档案法中并未作深入解释,也未说明“立卷归档的材料”就是“直接形成的……历史记录”,使“档案”的概念在《档案法》中混乱不清,不易掌握。

### (三) 缺乏对非公有制经济档案和私人档案的规定

非公有制经济档案在我国档案界是一个不太成熟的概念。随着非国有经济的发展和人们产权观念的增强,非国有经济档案和私人档案以其产权的私有性和信息内容的重要性给档案工作增加了一个全新的课题,它是市场经济体制下衍生出来的新生事物。早在党的十六大报告中就指出“一切合法的劳动收入和合法的非劳动收入,都应该得到保护”。这就为包括非公有制经济档案在内的各类非公有制财产制度的建设和完善提供了重要依据。由于《档案法》未将非国有经济档案纳入法定范围,对于市场经济体制下产生的那些既不是完全意义上的国家所有的档案,又不完全是集体所有或个人所有的档案,在法律监管上就出现了“盲区”<sup>[3]</sup>。我国《档案法》对私人档案所有权的规定较为含糊,对私人档案所有权相关权益的保护明显缺乏力度。具体表现在:

1. 对私人档案的保存价值鉴定缺乏统一的评价标准,没有一套科学的评估体系,没有专门的机构或组织来进行鉴定,从而导致在实践中各个档案馆对私人档案的价值会做出不同的判定,甚至损害到私人档案形成者的合法权益。

2. 国家要求私人档案所有者妥善保管其所有的档案,但并未提出有力、适合的措施和可参照的标准,有关法律责任的规定模糊笼统,使档案所有者缺乏必要的保管意识,硬件设施及保管条件令人忧虑,相当多的私人档案正面临着严重的损毁威胁。

3. 我国对私人档案管理的法规过于笼统,可操作性不强,比如没有档案的申报登记制度。因私人档案来自私务活动中,其形成具有广泛的来源,这种特点增加了私人档案搜集管理的难度。

## 三 完善《档案法》的建议

对于《档案法》的修改,社会各阶层有不同的诉求。从档案部门来说希望能获得更多的支持与资源,以便加大法律对档案信息资源管理、保护与利用的保障力度。以社会公众来说则更多地关心档案开放与利用,其主要关注档案馆的档案是否开放,哪些档案能够开放,开放档案的利用是否方便。通过以上分析结合档案管理工作,文章提出如下完善建议:

(一)对档案的价值关注应从完全注重国家利益向个人和国家利益并重转变

档案的价值对于国家至关重要,但如果忽视了档案形成者的权益,其后果将挫伤社会公众的积极性,从而会影响档案价值的实现,甚至影响到国家安全和利益。在经济飞速发展的今天,党和国家提倡处处以人为本的原则,因此,档案法的实施应符合社会发展潮流,注重国家利益的同时兼顾集体利益和个人利益,体现以人为本与以国家为本并重的理念,实际操作中更要注意保护档案形成者的权益保护。

(二)对档案概念的界定应从模糊转向明晰

自《档案法》颁布实施以来,我国档案界始终存在着“三个档案定义”之说:直观描述型档案定义(我国档案行业标准《档案工作基本术语》中对档案的表述);抽象揭示型档案定义(冯惠玲、张辑哲主编《档案学概论》中对档案的表述);法律实践型档案定义(《档案法》中对档案的表述)<sup>[4]</sup>。按照“市场经济是法治经济”的发展规律衡量,所有档案都属于这一客体范畴,没有必要分出“三个档案定义”。而《档案法》所称的档案仅限于“国有档案”是远远不够的。对《档案法》中“档案”的表述,应修改为:“本法所称的档案,是指过去和现在的国家机构、社会组织以及个人从事政治、军事、经济、科学、技术、文化、宗教等活动直接形成的,有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录”。这样,“三个档案定义”的内涵和外延基本相同,就可以“合三为一”了。

(三)完善对非国有经济的及私人档案的管理

目前,《档案法》对于非国有经济和私人档案管理的规定很不完善,而规范管理对于国家进行经济建设及精神文明建设有着深远意义。非国有经济和私人档案是一个国家或地区社会经济历史发展的原始记录之重要组成部分,是了解、认识、研究历史不可或缺的重要信息资源。我国以前一直称非国有档案为“个人所有档案”,非国有档案和私人档案囊括的范围非常广:家谱、族谱及名人的日记、书信、手稿、照片等,均是中华民族文化遗产的重要组成部分<sup>[5]</sup>。既然此类档案在我国文化中占据着非常重要的地位,那么《档

案法》中必须尽早完善有关条款,统一评定标准,健全和确保非国有档案和私人档案的妥善保管。此外,鉴于我国现行《档案法》中对私人档案赠送条件的规定过于严格,限制了国家获取珍贵私人档案的机会,建议放宽。

(四)《档案法》应增设关于电子档案管理的法规条例

近年来,由于办公自动化和信息产业的不断发展,档案馆产生了大量电子文献资料及档案,使电子档案的应用得到极大的推广,比如在民政部门,多数公民都已拥有了自己的电子档案,可见对电子档案管理进行立法是促进电子档案工作的需要<sup>[5]</sup>。2004年全国人大会议通过了《中华人民共和国电子签名法》,承认电子文件与书面文书具有同等的法律效力;在行政立法方面,国家档案局发布了《电子公文归档管理暂行办法》以及《电子文件归档与管理规范》等。这些相关法律法规的颁布,为《档案法》增设有关电子档案管理的法规制度奠定了基础。

经济飞速发展的今天,人们从价值观出发,意识到效率的可贵和公平的含义,社会主流价值取向不再是计划经济体制下那种泯灭个性发展的国家利益高于一切利益,而是重视以人为本、崇尚国家利益的价值观。忽视任何一种利益都是极端价值观。《档案法》颁布早期,由于所处的社会背景不同,它体现的社会价值不同,从而导致其不适应当前社会经济发展和社会主流价值观。

#### [参考文献]

- [1] 桑玉成. 政治价值观与政治生活的改善 [J]. 新华文摘, 2006(2): 8-10
- [2] 刘 莅. 我国档案立法中存在的问题及对策 [J]. 北京档案, 2005(2): 19-21.
- [3] 赵家文, 李逻辑. 私人档案立法保护之我见 [J]. 中国档案, 2004(3): 10-11.
- [4] 杨红卫. 围绕档案概念的四次撞击 [J]. 山西档案, 2005(6): 34-36
- [5] 王英玮. 修改《档案法》的几点建议 [J]. 档案与建设, 2004(5): 44-46

## Talking about the Perfection of “ the Archives Law of China” from the Stratum of Value Orientation

KONG H ui

(Nuclear Industry Geology Bureau of Hunan Province, Changsha 410011, China )

**Abstract** Analysing certain problems about mechanism of opening archives treatment of unpublic-owned economy and so on from the viewpoint of value orientation of archive utilization ratio and ownership identification, this article put forward four revision proposal for “ the Archives Law of China” combined with our practical archives work.

**Key words** archives law; value orientation; efficiency; fair