

境外国家和地区 档案法律法规选编

A SELECTION OF THE LEGISLATION ON ARCHIVES
AND RECORDS OF OVERSEAS COUNTRIES AND REGIONS

国家档案局政策法规研究司 编译



中国政法大学出版社

境外国家和地区 档案法律法规选编



A SELECTION OF THE LEGISLATION ON ARCHIVES
AND RECORDS OF OVERSEAS COUNTRIES AND REGIONS

国家档案局政策法规研究司 编译



中国政法大学出版社

2017 · 北京

声 明

1. 版权所有，侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

境外国家和地区档案法律法规选编/国家档案局政策法规研究司编译. —北京：中国政法大学出版社，2017. 3
ISBN 978-7-5620-7277-5

I. ①境… II. ①国… III. ①档案法—汇编—世界 IV. ①D912. 169

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第035577号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	北京华联印刷有限公司
开 本	720mm × 960mm 1/16
印 张	35.250
字 数	730 千字
版 次	2017 年 4 月第 1 版
印 次	2017 年 4 月第 1 次印刷
定 价	98.00 元

档案是记录各项工作和活动结果的重要依据，是传承历史的真实记录，是延续文明的信息载体。档案工作在统筹“五位一体”布局、推进“四个全面”发展战略、实现国家治理体系和治理能力现代化建设中具有不可或缺的基础作用。《档案法》是我国《宪法》外六部要求“一切国家机关、武装力量、政党团体、企业事业单位和公民”都要贯彻执行的、涉及范围极其广泛的法律之一，也是很多立法及法规、规章需要作为依据的基础性法律。

为了配合《档案法》修改，根据国务院法制办公室关于立法资料准备的相关要求，同时为方便有关方面对档案法律法规的研究，我们搜集、翻译并编辑了《境外国家和地区档案法律法规选编》。这些档案法律法规反映了当前这些国家和地区对规范档案管理的基本法律要求，其档案立法的理念和经验，对促使我国档案立法及相关立法更加科学合理，具有积极的借鉴意义。

本书所列档案法律法规按大洲排列；英美档案立法的历史与启示（代序）对英美立法中的档案以及档案立法的历史做了介绍；部分非英语国家的《档案法》附有相关说明，便于读者了解该国档案立法的背景。同时，为使档案、法律及相关术语统一协调，我们编辑了英汉词汇对照表，摘录了香港特区政府公务员用语中相关语词中英文对照，便于读者对照核查。

本书可作为立法机关、行政机关、学术研究单位、档案行政管理部门、高等院校档案专业研究生参考使用。

本书由中央档案馆国家档案局、中国政法大学、武汉大学、中山大学、中国航空发动机集团公司、中国法学会、山西省地方志办公室、德国

埃尔福特大学等单位的档案工作者和法律学者参与翻译、编写。具体分工为：美国（王岚、张楠、王改娇、李扬新），英国、澳门特别行政区、台湾地区（王岚），苏格兰、芬兰、冰岛、新加坡、澳大利亚（王改娇），加拿大、新西兰（张晓），爱尔兰、丹麦、马耳他、南非（赵永强），法国、瑞士、比利时（王玉珏），日本（胡春秀）、俄罗斯（肖秋会），德国（田梦婕），全书由王岚统稿。

在本书的编译过程中，中国政法大学国际法学院的朱建庚副教授、兰花副教授、研究生康桥提供了帮助，中国政法大学档案馆研究馆员王改娇老师参与了编译组织工作，中国政法大学出版社的彭江副编审为本书的策划、审稿、编校设计付出了大量心血，在此一并表示感谢。需要说明的是，本书主要为档案立法及研究参考之用，由于翻译及编辑时间紧迫，人员多用业余时间，且水平有限，部分译文难尽“信达雅”要求，还望读者批评、指正并予谅解。

《境外国家和地区档案法律法规选编》编写组

2017年2月

英美档案立法的历史与启示（代序）

从历史角度讲，档案是记忆的延伸，是历史的记录，甚至是单位机构最后可守之物。如德国海德堡大学建立于 1386 年，1388 年就建立了保存档案的储藏间——档案室，并将其称为大学的方舟（Ark of the University），即最需要最终保存下来的东西之避难所。

从法律角度讲，如果说法律是行为的依据和规范，那么档案就是行为的记录和凭证。法律的制定和其保存与保真离不开档案；法律的实施与国家的治理也离不开档案证据的支撑。英美几百年立法中的档案与档案立法、档案与法律不可分离的关系，对我国档案立法、信息公开以及推进国家治理体系和治理能力现代化建设具有一定启示作用。

一、英国档案立法的历史

大不列颠及爱尔兰联合王国（英国）的英格兰、苏格兰、爱尔兰有一段剪不断理还乱的历史：矛盾、战争、联姻、恩怨、分合历经千年，1922 年爱尔兰独立（之后英国改为“大不列颠及北爱尔兰联合王国”）至今已近百年，苏格兰仍然纠结于是否要公投脱离英国。现在的苏格兰足球是与英格兰同等地位的国家足球队；1809 年的《（苏格兰）公共档案规范法》即是以英国国王的名义颁布，苏格兰档案馆却称为国家档案馆（National Records of Scotland）。

英国立法中关于档案概念的历史可以追溯到 13 世纪或更早。从那时起，国家治理、社会管理中各种有关记载、凭证、权利的字眼，如：权利令状（Writs）、签署（Underwritten）、登记（Register）、簿册（Books）、记录（Record）、契约（Deeds）、契据（Writings）、证件（Instruments）、

收据 (Receipt)、案卷 (Rolls)、议会记录 (Hansard) 等, 就见诸留存下来的英格兰、苏格兰及爱尔兰法律之中。如 1275 年《威斯敏斯特条例》(Statute of Westminster); 1368 年《法定诉讼程序遵守法》(Observance of due Process of Law); 1551 年《公房销售法》(Sale of Offices Act); 1661 年《登记法》(Registration Act); 1679 年《人身保护法》(Habeas Corpus Act); 1685 年《限定继承法》(Entail Act); 1689 年《权力宣言法》(Claim of Right Act); 1690 年《信仰获准法》(Confession of Faith Ratification Act); 1692 年《王位认可法》(Crown Recognition Act (Ireland)); 1694 年《英格兰银行法》(Bank of England Act) 等, 都已有关于档案记录的规定; 1707 年英格兰与苏格兰合并而颁布的《与苏格兰联盟法》, 为了保持苏格兰的相对自治, 更是明确规定: “(苏格兰的) 王冠权杖、议会档案 (Records) 以及所有其他案卷登记材料, 无论是公共还是私有的, 继续在苏格兰保存。”

1809 年, 英王乔治三世时代, 英国首次颁布《(苏格兰) 公共档案规范法》。该法是为了解决当时苏格兰地区各个机构都争相建立登记机制而给行政管理和档案保存带来的重复和混乱, 以及以前法规规定的档案管理效率不高的问题; 同时也是为统一苏格兰地区档案管理的需要。实际上早在 1685 年《议会法》中就有关于自治市法院的文员对法令的登记规定, 但管辖权不清。因此, 规范哪一级的登记向哪里移交、谁负责档案管理乃至违规处罚的金额等, 成为对档案管理专门做出法律规定、为档案单独立法的原因。

1815 年, 议会又颁布《苏格兰最高民事法庭档案形成与整理规范法》。

1837 年, 《档案地产法》中明确, 用于建设档案馆的档案地产 (Rolls Estate) 属于女王陛下, 该法甚至规定了将来主簿官 (Master of the Rolls) 的工资与档案馆 (Rolls Chapel) 的经费。

1838 年, 为了安全保管公共档案, 英国颁布了《公共档案馆法》, 开始建立公共档案馆, 并将当时存在的以及历史上的法庭档案与法律文件置于主簿官 (Master of Rolls) 的监管之下, 授予其规范公众利用档案及查阅收费的权力, 同时要求他负责任命档案馆馆长。

1840 年代, 公共档案馆开始接收政府部门的文件材料。对此虽然各机

构有争议，但公共档案馆和财政部坚决支持这一做法。1852年颁布的枢密令使这一做法生效。坐落在伦敦市中心法院街（Chancery Lane）档案地产（Rolls Estate）规划地的新馆库也开始动工。1856年，国家文件局（State Paper Office）合并到公共档案馆（Public Record Office）；1868年公共档案馆开始接收档案。但当时的档案利用受到限制，直到1877年，没有正式要求政府部门向档案馆移交并向公众开放，也没有档案销毁的规定。由于缺少相关程序，这导致皇家委员会开始就公共档案进行调查，但无果而终。

1844年，《康威尔公爵领地法》（Duchy of Cornwall Act），专门规定在康威尔公爵领地市政厅重建时，要设置档案馆（records office），并具体规定，档案馆应是干净、明亮、温暖、独立使用的；馆长负责保管公爵领地重要的档案。

1867年，《（爱尔兰）公共档案法》，首次对公共档案的概念及涵盖范围做出规定。

1923年，爱尔兰独立后，北爱尔兰颁布《北爱尔兰公共档案法》。

1937年，苏格兰颁布《苏格兰公共档案法》，对法院档案、政府部门档案及地方政府档案的归属、保存、摘抄、查阅、收费、编目、处置、管理、移交等做出规定。该法是对1809年和1815年的两个档案法律进行了补充和修正，并在第一附表中就明确列出了相关历史档案的归属。如，表中列出最早的档案有1189年12月5日英王狮心王理查一世颁发给苏格兰国王威廉罗克斯堡（Roxburgh）和伯维克城堡（Berwick）的特许证，以及对英王表示敬意的相关公约、协议；1194年4月17日英王理查一世款待来访的苏格兰王威廉的花销；1218年11月21日教皇霍诺里斯三世确认苏格兰教会独立的诏书；1281年7月25日苏格兰亚历山大的女儿与挪威国王埃里克的王室婚约协议；以及贵族的契约、授权、继承等证书等。

1948年，《（苏格兰）登记与档案法》，将登记局的登记档案保管权移交给公共档案馆。

1952年，英国成立格雷格委员会（Grigg Committee），开始进行档案管理改革。该委员会由财政大臣和大法院主簿官组成。1954年该委员会一项研究报告得出如下结论：

- * 政府部门有责任选择并向公共档案馆移交值得永久保存的档案；
- * 档案馆应当负责对此过程进行指导、协调和监督；
- * 档案馆的领导职责应当由主簿官移交给一位大臣；
- * 大多数档案应当经过初次和二次的两次审查，以决定是否留存；
- * 除非有特殊规定，档案应当在形成满 30 年时向档案馆移交并在满 50 年时向公众开放查阅利用；
- * 每一部门应当指定一名部门档案官，负责其档案从形成或初次审查，直到销毁或移交档案馆的全过程，并向机构负责人报告；
- * 档案馆应当指定一名档案行政管理官员，并辅以一定数量的视察官员，履行档案管理职责；
- * 影片、照片及录音应当作为公共档案。

这些结论勾划出现代国家档案工作的基本要领和精髓。

1955 年 7 月，这些结论和建议被政府所采纳，12 月，第一名档案行政管理官员（Records Administration Officer）被任命；1956 年第一名视察官员（Inspecting Officer）被任命；政府部门开始设立部门档案官（Departmental Records Officer），负责管理档案并执行新的审查程序。

对格雷格委员会建议的实施就需要立法，《1958 年公共档案法》就是多年努力的成果。该法为档案管理新体制规定了法律框架、确定了公共档案馆与政府部门的关系，并将公共档案与公共档案馆的管理职责移交给司法部长（Lord Chancellor），档案馆的日常管理交给新设立的公共档案馆馆长（Keeper of Public Records）。这是第一次将公众能利用形成满 50 年并移交给公共档案馆或其他由大法官指定的档案馆库所保存之档案的权力以法律形式确定；当然该法也设有豁免条款，保护不适宜公开的档案。

1962 年，《地方政府档案法》，对地方政府如何形成、收集和保存档案，管理档案的必要支出，以及档案的公众利用等做出规定，并对 1933 年的《地方政府法》做出相应的修正。

1967 年，《1958 年公共档案法》被修订，原来 50 年可公开利用档案的规则被改为 30 年规则。引入 30 年规则主要聚焦于如何确定对敏感的档案文件的关注，特别是二战档案的利用。具有意义的是，司法部长将针对应保密的敏感档案的附加保护权授予档案形成机关。1972 年开始，二战档

案及战后档案进一步公开；但涉及个人的档案依然封闭。

1985年苏格兰《国家遗产法》对《1937年公共档案法》做出修正，一是档案馆不仅保存公共档案，也可接受非公共档案的捐赠和暂存；二是将历史档案不得销毁的年份由1800年改为1707年（苏格兰与英格兰合并年）。

2000年英国颁布《信息自由法》，给档案利用带来新的问题。2005年，《信息自由法》替代了《1958年公共档案法》中有关档案利用的条款，规定对档案公开的豁免，在档案形成满30年后也将失效，而且原来由司法部长确定档案封闭期的权力，被《信息自由法》有关规定所替代。但是《信息自由法》并未涉及档案形成满30年后要向国家档案馆移交的规定。

2007年10月，英国首相戈登·布朗宣布一项独立审查情况报告（即《30年规则评估报告》），该报告建议进一步缩短封闭期。英国政府最终决定，《信息自由法》和《1958年公共档案法》都应将封闭期修改为20年并附加豁免条款，如对皇室家族的通信档案可延长封闭期。这一改革通过《2010年宪法改革与治理法》而生效。该法共8个部分52条。其中第6部分为《公共档案与信息自由》，分别对《1958年公共档案法》和《信息自由法》进行修正，第45条规定，将机关档案向档案馆移交的时间由形成后的30年改为20年。

2011年，《2011年苏格兰公共档案法》，对档案管理的计划、权责、协议、审查、评价、模式、指南、报告、解释等做出规定，附表列出115个应当执行该法的议会及政府公共部门名录。

除法律外英国还有不少涉及档案的法律修正案和法规，如1974年《庭审程序法之档案利用收费修正案》、1976年《苏格兰法律档案移交法》、1981年《法医档案拷贝令》、1981年《什一税档案移交令》、1990年《健康档案利用法》、2001年《警察法之罪犯档案登记条例》、2008年《公司档案条例》、2011年《生猪档案、验证及移动令》等。

英国几百年立法中形成的对档案作用的认识与规定，为其他英语国家开创了先河。

二、美国档案的法律地位

美国法律继承了英国的传统，建国初共和国时期的法律中就有对档案的规定要求。1776年美国《独立宣言》中列举并指责英国殖民统治的13种恶行时，就提及到殖民政府的“公共档案库”（Depository of Their Public Records）概念，用以指代殖民政府办公场所。1778年《邦联条例》及1787年《宪法》都有档案信任的条款。美国第一届国会（第一期）于1789年3月4日至9月28日在纽约召开，半年多时间一共制定了26项法律。其中有一项法律题名（法律名称）涉及档案；6项法律中有涉及档案的相关条款。如，第4号法律《设置外交部法》共4条：①设置外交部，其部长代表总统与外国交涉；②设置首席文员（秘书长）（Chief Clerk），部长离职或职位空缺时，由首席文员主管和保存所有档案、簿册和文件材料（records, books and papers）；③所有官员履职前应当宣誓；④授权外交部部长在位时，负责保存和管理所有档案、簿册和文件材料。第7号法律《设立战争部法》、第8号法律《俄亥俄河西北领土法》、第11号法律《海岸贸易登记法》、第12号法律《设立财政部法》和第20号法律《设立美国法院法》等，也同样都有专门要求监管好档案的条款，这将档案的形成和保存从开始就作为政府部门的基本要求。第14号法律《法令、档案及美国国玺安全保管法》更是专门涉及档案的立法。该法第7条授权国务卿监管和负责美国国玺，以及所有簿册、档案和文件；属于财政部、战争部的簿册、档案和文件也应按照总统指令由其主管官员管理。半世纪后，由于法律及其印刷数量不断增多，不可能、也不需要全部保存，1838年7月7日，国会通过第187号法律，即《部分撤销1789年安全保管法》，取消了对“法令”的安全保护规定，即只保留对“档案”、“国玺”的安全保管的法律要求。

再如，1790年第11号法律《各州公共法律、档案和法庭记录确认生效方式法》；1849年，《特定档案真实性鉴证法》；1878年，《哥伦比亚特区贪污挪用处罚及特区档案保护法》；1892年，《美国革命及1812年（抗英）战争军事档案的收集、保存和整理法》；1909年，《销毁档案法》；1933年，《政府档案保护法》；1934年，《国家档案馆法》；1936年，《企

业（业务）档案证据法》；1939年，《向各州移交美国政府就业局驻地方机构档案、案卷及财产法》；1943年，《美国政府档案处置法》；1946年，《确保国内铁矿资源技术经济档案保存法》；1950年，《联邦档案法》；1955年，《总统图书馆法》（总统图书馆实际上是档案馆，由卸任总统自己筹资建设后，交由美国国家档案局管理）；1966年，《免除有关与外国签订合同中有关要求检查档案条款法修正案》；1970年，《推进政府价值不重要档案处置、确保持久保存法修正案》；1978年，《总统档案法》；1984年，《国家档案馆与档案管理局法》；1992年，《肯尼迪总统暗杀档案收集法》；2004年，《国家档案馆与档案管理局行政效率法》；2008年，《总统历史档案保存法》；2014年，《2014年总统及联邦档案法修正案》及《2014年联邦档案责任法案》（参众两院通过，奥巴马未签，所以是法案）等。总之，从1789年美国国会立法以来的近230年中，至少有150项单行法的题名涉及档案。

2004年，美国国会研究局（CRS）向国会提交一项390页的研究报告：《通用管理法律概要》（General Management Laws: A Compendium）。《概要》介绍了美国联邦行政管理法律，包括信息与合规管理、战略规划与绩效评估、金融管理预算及财务、组织机构、采购与不动产管理、国际关系管理、人力资源管理及道德规范等7类、56项法律及其《美国法典》（USC）第5、44卷中的40多章法律。这些法律主要是对联邦机构处理公共政事务的规范，对象是联邦机构。《概要》中《联邦登记法》排第一，而联邦登记由国家档案局负责；《行政程序法》第二；《联邦档案法》及其《美国法典》第44卷相关章节第三；主要涉及档案的《信息自由法》、《个人隐私法》排在第五、六。由此可见档案及其管理在国家行政与治理中的基础性地位和作用。

在介绍《联邦档案法》及其USC第44卷相关章节时，国会研究局专门提到：“国会立法确定机构中合理保存联邦档案的要求，可以追溯到共和政府早期。例如在设立最初的部门时，国会就授权部门负责人发布规定，监护、利用、保存档案、文件及财产。多年来，国会多次对联邦档案管理、整理进行立法。最重要的立法就是1934年的《国家档案馆法》和1950年的《联邦档案法》。”相对于英国来讲，美国联邦档案立法方面的

主要创新有：①设立国家历史出版物委员会；②授权对有关改进档案管理的标准、程序和技术进行分析、开发、宣传、协调，以确保档案的维护与安全，遵循适当、经济、便于区分的保存并对不同价值档案进行处理；③授权建立、维护和运行档案中心（Records Center），开展档案的存储、处理和为联邦机关服务；④规定了机关负责人对档案管理的责任；⑤规定了档案行政管理机关对确定联邦机关及国会所形成的具有历史和其他的价值档案的责任，以及确保国家档案馆以美国政府的名义对档案进行长期保存的责任。

《美国法典》第44卷中第21、22、29、31、33章，是联邦档案管理法的主要章节。如第21章规定了国家档案馆与档案管理局（NARA）的建立、组织机构及主要领导，并明确了档案局馆长的权限与职责。包括接收档案作为历史档案保存的程序及条件；对移交给档案馆的档案的监管使用及撤回的责任；档案馆保存、整理、复制、展示等责任；规范总统档案存储和国家档案馆局接收、维护总统图书馆的程序、条件等。其他章分别对总统档案、总务署档案管理责任、联邦机关档案管理以及档案处置等做出规定。

除专门的档案法律外，联邦其他法律根据档案法律的总要求，在各自领域的法律中都有相应的档案管理章节、条款；对企事业单位和社会组织的档案管理的具体要求，也广泛分布在相应的行政法、行业法、经济法、社会法等之中，这是由美国的联邦体制和美国的法律架构所决定的。《美国法典》中几乎每个主题卷（title）中都有对相关档案管理的规定或要求。如，与国家档案局共同制定机关档案利用方针（4 USC 国旗国玺国家 § 144）；档案被法律视为政府的资产（6 USC 国内安全 § 101）；爆炸物建立档案及查阅审计（6 USC § 488a. b）；谷物档案记录，包括样本、保存期、利用、维护、审计等要求（7 USC 农业 § 87a）；田纳西流域管理局档案包括人事档案、档案保密、地籍档案等要求（16 USC 资源保护 § 460lll-44）；档案与审计包括档案接收者、保存、利用及审计（21 USC 食品与药品 § 1178）；簿记与档案：规定了外交活动的记载、保存、违法行为（22 USC 对外关系与交往 § 615）；档案与审查：规定了社团必须保存完整的财务档案；董事会记录，保存地点、审查要求（36 USC 爱国团体与章程 § 100109）；档案包括簿册、账目、报告案卷及其他各类文件材料，并要

与财产一起审计(36 USC § 10101);要求档案必须完整保存(36 USC § 30510);档案处置规定(36 USC § 2103);档案利用:规定了档案的合法利用(42 USC 公共健康与福利 § 10806);档案形式、查阅、拷贝与保存(49 USC 运输 § 11144)等。

还有不少单行法,如政府组织及雇员法(5 USC § 301)、农场按揭法(12 USC § 1020)、农业信用法(12 USC § 1401)、外国债券法(14 USC § 77)、战时金融法(15 USC § 331)、与中国贸易法(15 USC § 141)、商业信贷法(15 USC -173)、跨州投资法(22 USC -283)、国有公司管控法(31 USC § 701)、邻里法(42 USC § 8101)、海岛法(49 USC § 1407)等,都有对档案形成、保存和管理要求的条款。甚至有些法律涉及对象的主体就是档案,如1966年的《信息自由法》、1974年的《个人隐私法》。还有的法律对档案违法设置重罪,如2002年的《萨班斯法》,其档案违法犯罪处罚被补充进《美国法典》第18卷《犯罪与刑事程序》第73章,并开创了法律要求留存电子档案的先例。

《联邦法规》(CFR)是法律的具体化,也被编成50个主题卷。其中有关联邦档案管理的法规在第36卷“公园、森林与公共财产”第12章《联邦档案馆藏与档案管理法》。该章分为总则、档案管理、公共利用、解密、总统档案、尼克松总统材料、NARA设施、肯尼迪刺杀档案等八个分章。其中档案管理分章最具体、最多,其条款主要有:联邦档案管理总则;档案的形成与维护;核心档案管理;档案处置;确定档案保管期限;通用保管期限表;机关之间档案移交;向联邦档案中心的移交、使用和处置;向国家档案馆移交;电子档案管理;声像及图形档案管理;缩微档案管理等,具体规定了NARA对联邦档案管理的职责、任务与权限,以及联邦机构档案管理、移交与利用的责任与权利。

除了专门的联邦档案管理一章外,CFR与USC一样,在美国联邦政府部门各行业法规中包括了档案管理的要求,甚至更为具体,包含更多条款。如5 CFR《行政人员》第293部“人事档案”,9000多字词;21 CFR《食品与药品》1002部“档案与报告”中,分别对制造商和经销商的档案建立、保存、查阅、处置及保密做出规定。22 CFR《外交关系与交往》更是详细规定了外交活动中各类档案的管理、利用、公开与豁免的要求。国

防部、海军部等专门依法制定档案管理的指令、手册、规程、代码、标准文件多达 800 页，严格规范其档案的形成、管理、公开与豁免。

除联邦档案法律外，美国各州还制定有大量州档案法律，在此不列举。总之，无论是档案的机构设置、安全保护、可信任性、领导责任等法律要求，还是档案法律的数量、其他法律中涉及档案的条款等，都显示出档案在美国法律中的重要地位。

三、法律效力与信息公开

英美档案立法历史表明，档案既是法律效力概念的由来，也是信息公开对象的主体。

（一）法律效力概念的由来

档案具有重要的凭证、依据作用，是英美几百年立法中的基因；而法律发展过程中所衍生出来的法律效力概念，源自于 1778 年美国准宪法《邦联条例》中首次提出的“档案是应当被信任”的理念。《邦联条例》全名为《邦联及永久联盟条例》。第 1 条，讲国名，美利坚合众国。第 2 条，讲每一州（国）保留其主权、自由和独立，以及各项权利、司法权。第 3 条，讲合众国彼此为友谊联盟，具有共同的国防，安全，以及相互福祉，要互相帮助，为抵御外侵负责。第 4 条，就是讲邦联内部的关系及运行方式，其中第三点非常重要，就是“每个州对其他州法院和司法治安官的档案、法令和法庭记录（records, acts, and judicial proceedings），应当给予完全的信赖和尊重”。这主要是针对北美 13 个殖民地相对独立的国家形态，应如何在邦联共和体制下国（州）与国（州）之间通商、贸易及司法互认。这一规定为整个国家统一奠定了基础，即各国（州）在发生交往时，对彼此形成的法律、档案、司法记录予以互信，使邦联统一的司法互认成为可能。这如同说，马萨诸塞国（州）某人在马里兰国（州）犯罪后经马里兰国（州）审判的结论，马萨诸塞国（州）也予以承认。没有这一司法互认的法律基础，13 个国（州）难以形成后来的合众为一的联邦；而法律互认中可信任的宿主与承载就是档案。

1787 年美国《宪法》第 4 条第 1 款再次重申，“各州对其它州的公共法律、档案和法庭记录（public acts, records and judicial proceedings），应

当给予完全的信赖和尊重（Full faith and credit）。国会将通过制定基本的法律，来规定这些法律、档案和法庭记录的证明方法，及其相应的效力”。美国《宪法》约 6400 字，其中提及“档案”两次，规定了档案可信任的法律地位；同时整部《宪法》中仅有两处明确要求国会将来要制定的法律：一是立法将较低级官员的任命权授予总统、法院或各行政部门首长。二是制定基本的法律，对法令、档案、司法记录如何具有证明效力的方式做出规定。《宪法》正式生效前，国会还做出一项决议，规定外交部（国务院）应当驻留在国会；与外交部（国务院）相关的簿册、档案及其他文件，由国务卿监管；国会议员可以利用这些档案，前提是涉密文件没有国会同意，不得复制带走；如果原始文件属于秘密，则不加密就不得传送；由国务卿在其上签字的加密件就视为真实的原件。这些为初步确立档案的重要法律凭证地位起到了重要作用。

1790 年 5 月 26 日，按照《宪法》要求，美国国会第 11 号法律《各州公共法令、档案及法庭记录确认并在其他州生效方式法》规定了档案具有可信任的效力方式，以法律形式正式赋予档案可信任的效力：“州议会制定的法令加盖州印章即为真实可信；档案及法庭记录由书记员正式作证、加有法院印章，并有法官、大法官，或主持法官证明（视情况）时，即可被承认和予以接受。被上述方法确认为真实的档案和法庭记录，在美国任何法院都应当给予信任；当其在法庭使用时，应当与原形成该档案的法院一样给予采信”。我们现在所讲的档案的“法律效力”，实际上是以法律赋予其的“可信任效力”，即书面文件之法律效力概念源自对档案的信任。1804 年 3 月 27 日，美国国会第 56 号法律对档案具有法律效力的形式进一步加以具体明确。至此，以法律规定了法令、档案、记录等在何种条件下具有可信任的效力，“法律效力”概念由此诞生。

1936 年，《企业（业务）档案证据法》，进一步规定了凡在企业活动，包括商业、专业、行业，以及社会所有各类职业的业务及活动中，凡是按照日常业务及活动规范形成的档案，都具有证据效力。这实际上就是为规范社会活动、行为的证据采信立法。另外，依据《联邦登记法》，法案在国会通过并经总统签署为法律后，就会送交 NARA 下属的联邦登记办公室（Office of the Federal Register），并被赋予法律编号、法规引证并准备作为

单行法律印发。只要有 NARA 的徽记 (logo) 就表明国会颁布的法律是真实的,这说明档案与法律效力的天然一体性。如果说法律是行为的规范,档案就是行为的证据和凭证,两者的效力是同时由立法所赋予的,也共同构成法制和法治的基础。这从档案与法令在美国立法排序上可看出,最早是:档案、法令(1778 年《邦联条例》);后来变为公共法令、档案(1787 年《宪法》),法令、档案、国玺(1789 年《安全保管法》);再后撤销对“法令”的安全保管(1838 年《部分撤销法》)。由此可见,法律上规定国家要安全保管的,就是档案、国玺,并且以国家档案局 logo 作为法律文件的真实可信性依据,这给予档案在国家、法律、安全保管等方面以最高的地位。

英美法系的“最佳证据规则”,通常要求书面文件等为原件,而原件大多数情况下是在规范管理的档案中。《美国法典》第 28 编《司法制度与司法程序》附录《联邦证据规则》“传闻规则”之“传闻例外”(803)的 24 款中,能作为法庭上宣誓人有效的非物质证据,其中 12 款涉及档案。虽然说现在的《联邦证据条例》已将普通法的全部证据规则几乎囊括其中,并以法律确定了各种类型证据的效力,但传闻例外中最主要、最毫无争议的书面证据依然是档案。这种档案证据效力的理念,可以说就是从美国开国时《邦联条例》最初对档案的信任和 1790 年立法确立档案可信任的条件衍生而来的,其本意是“法律赋予其在某条件下具有真实可信的凭证效力”;传闻例外,即是以法律对各种书面文件的证据效力加以确认。

(二) 信息公开对象的主体

现代国家治理体制中,文件是信息的载体,也是政府行政、管理和服务公众的工具。美国今天执世界信息化牛耳的原因之一,正是其对信息公布和传播的重视。美国联邦政府文件制发、保存和公众利用的体制,来自于建国之初美国公众自由获得政府信息的知情权理念,即联邦政府履行其职责的任务之一,就是为公众提供公开、透明的政府信息服务。1813 年美国国会做出一项关于确保全体美国人民获得政府立法、行政、司法部门及其分支机构工作信息的法律决议案,开始建立政府文件的分发、寄存制度,以确保公众的知情权。该决议案要求,国会参众两院所有的会议纪录拷贝都