

当代档案学理论丛书

“维系之道”的 道之维系

——档案法治论

● 宫晓东 著

WEI XI ZHI DAO DE
DAO ZHI WEI XI
DANG AN FA ZHI LUN

● 追溯法治观念的起源及其发展

● 解析档案法治含义

● 分析档案法治价值

● 总结我国档案法治创建过程

● 对我国档案法律实证分析

● 对我国档案行政执法的实证分析

中国档案出版社

“维系之道”的道之维系

——档案法治论

宫晓东 著

中国档案出版社

责任编辑 /赵增越

图书在版编目(CIP)数据

“维系之道”的道之维系：——档案法治论/宫晓东著．
—北京：中国档案出版社，2005.6
ISBN 7-80166-564-3

I．维… II．宫… III．档案法－研究－中国
IV．D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 070927 号

出版/中国档案出版社(北京市西城区丰盛胡同 21 号)
发行/中国档案出版社发行部(010-66185614)
印刷/北京振兴源印务有限公司
规格/890×1240 1/32 印张/5.75 字数/165 千字
版次/2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷
印数/1300 册
定价/18.00 元

总 序

冯惠玲

人类社会信息化的进程以及我国不断推进的政治经济体制改革深刻地影响着档案事业和档案学的发展,档案工作实践中层出不穷的新事物、新问题强烈地呼唤着理论的关注与回应,造就了我国档案学术研究前所未有的繁荣局面。随着档案学研究领域的开阔与多学科化,研究内容的丰富与深化,研究方法的娴熟与多样化,我国档案学术研究的气氛日益活跃,一代学人正在成长。如果把档案学比作学术之林中的一颗大树的话,令人欣喜的是,不仅在传统档案学理论的变革和完善之处新花绽放,在充满时代气息的档案信息化、电子文件等新领域中

也是枝繁叶茂,硕果满枝头。

近年来我国档案学研究成果的丰硕是不争的事实,但成果的形式多为专业刊物上发表的论文,相比之下,专著数量显然不多。国家社科规划办公室近期所做的“十五”期间档案学科调查显示,据不完全统计,从2000年到2004年间,我国出版的档案专著只有30余种,档案学研究人员和学生也常有“专业书荒”之感。看来,多编写和出版一些高质量的专著应当引起档案学者的重视了。

中国人民大学信息资源管理学院(原档案学院)是新中国开展档案专业教育最早的高等院校,也是目前国内公认的档案学研究的重镇。针对国内档案学专著相对薄弱的现实,我院精心组织编写了这套“当代档案学理论丛书”,由一系列档案学专著组成。参加丛书编写的作者都是我院有博士学位的中青年教师,是我国档案学研究的新锐力量,他们以自己对档案学科的钟情和深思写出了一本本在学术上独树一帜的档案学专著。

这套丛书所选择的题目大多经过相当的学术钻研和理论积累,内容涉及档案学的不同领域和方向,具有较强的前沿气息。总体说来,这套丛书具有高质量、内容新、开放式等特点:

一是高质量。中国人民大学档案学院开启了我国档案学专业博士教育的先河,1994年以来已经培养了一批档案学博士,几乎每一篇博士学位论文都是作者深入其中,灌注心智,反复打磨而成。这套丛书中的相当一部分是以我院教师的博士学位论文为基础进行补充和完善的,选题都是档案学某一领域和方向的前沿课题,内容具有较强的创新色彩,而且广征博引,研究方法各异,文字清新,既给人理论启迪,又让人获知识享受。其中有些论文还获得中国人民大学和全国优秀博士学位论文的殊

荣。由这样的专著组成的丛书应该具有的较高的学术质量和品位,值得一读。

二是内容新。这套丛书的内容十分丰富,并且具有较强的新颖性。因为每一本书在选题时最重要的取向就是要有学术独创,如果是博士论文改编而成的书,当初作者还发表过“独创性声明”。诸如根据档案学的形成和发展轨迹,从逻辑起点、形成因素、基本结构和学科价值四个方面梳理和明晰中国档案学的理念与模式之作;立足来源原则与文件生命周期理论的形成、发展和完善进程,从哲学高度总结档案学支柱理论的发展规律——魂系历史主义之作;阐述档案法治的含义、法理价值和实践状况,构建档案法治的理论体系之作;阐述电子文件对档案管理思想、管理原则、管理体制、管理方法带来的全面挑战,探索和构建电子文件管理理论框架之作;研究电子文件管理流程的理论和构建方法,从组织内外要素分析入手,探索电子文件管理设计、规划、组织、控制和协调全流程及其实现之作;从宏观管理原则与方法、微观保护对策与措施等方面研究光盘档案的管理和维护之作;研究档案害虫化学防治的原理与方法,探析害虫产生抗药性的生化机制、环境温湿度对杀虫效果的影响之作等等。读者从每一本书中都可以看到档案学研究的新视角、新资料、新论断,很多标新立异之处正是这本书的价值所在。

三是开放式。这套丛书是我院近年来档案学研究成果的集结,书目的规划有开端没有收尾,因为我院希望把这套丛书做成具有开放式和连续性特点的学术品牌,不断将优秀的档案学专著及时补充进来。我们也相信,当代档案学理论的研究正未有穷期,更优秀的学术专著还在后面。

据我所知,迄今为止国内档案学专著的出版都是独立推出,

不相关联的,以丛书方式系列出版尚无先例。我院作为档案教学和研究的重要基地,希望以系列化的成果形式来集中展示档案学术研究水平,也希望因此而得到读者的更多关注。当然,这套丛书中每一本书的写作风格不可能完全一致,有的专著中还存在一些遗漏、不当甚至错误之处,我们热忱地欢迎来自读者的批评、补充和指正。

2005 年 8 月

序

选择“档案法治论”作为本书的题目,是我和宫晓东同志在其攻读博士学位期间就商定好了的,而把该题目定位在“维系之道的道之维系”的高度,则是作者本人对此论题研究后的认识上的升华。

我国的档案事业,历经几千年的文明洗礼,到今天,终于与时俱进地迈进法治管理的轨道。新中国成立以来,我国政府在选择社会主义发展道路和国家治理方略上付出了极大的努力,走了不少弯路,作出了不少牺牲。在那些过去的日子里,提出“档案法治”这样的命题,几乎是不太可能的。改革开放政策的具体实施,社会主义市场经济体制的不断深化,国家法治格局的不断完善,为我们研究这个命题提供了极好的时机和环境。特别是上世纪80年代后期《档案法》的颁布实施,为该论题的深入研究提供了具体的对象和实务,从而使研究活动的全面展开成为可能。

研究档案法治,关键在于把握住“法治”的基本涵义,并能与档案现象进行有机地结合。考虑到这种要求,作者从“档案法治含义论说”、“档案法治价值分析”和“我国档案法治实证分析”三个方面,较为全面和深刻地在理论和实际工作层面上阐述了自己的见解。特别是作者指出了“档案法治是档案事业长久发展的重要保障机制,是协调档案事务中各种矛盾的基本准则”,具有重要的现实意义和历史意义。与此同时,作者还对实现档案法治的法理进行了较为深入的研究,并针对我国目前实施的档案法律、法规中存在的问题,进行了积极的思考和提出了一些建设性的意见。

在指导宫晓东同志作博士论文期间,我深切地感受到档案法治内涵与外延的深广,与其说是指导,不如说是继续学习。我们常常为研究中出现的一个新的问题反复进行讨论,他要阅读的材料,我必须了解甚至通读。我发现,通过对档案法治的研究,我们过去曾经习以为常了的一些有

关档案现象的认识,其实是需要不断修正和改进的;我们过去对于“法”或“法制”、“法治”的理解,也是需要不断拓展和更新的。毕竟,我们国家是一个经历了几千年的封建统治历史时期之后,艰难地步入近代化和现代化的一个国度,长时期的文化传统与思想熏陶,既为我们留下了极其宝贵的精神文化财富,也在我们认知能力方面压上了沉重的负担。“夏虫语冰”的滑稽,经常在我们过去的工作中出现,而我们却浑然不觉。

如今,得知宫晓东同志将其早已通过博士学位答辩的论文,进行了必要的修改和补充,准备正式出版。在对其进行鼓励和高兴之余,也引发了我对研究该课题的那些日子的回忆。正像作者在结束语中所说的那样,这是一个梦想,如何把梦想变成现实,路还刚刚开始,希望我们走的不太长,也希望宫晓东同志能沿着今天的思考,坚定地走下去。

是为序。

王传宇

2005年7月28日

前言

同档案一样,法律也是人类文明社会的古老产物和必然要素。从人们第一次将部落或城邦的管理权郑重地交由他们所信任的人执掌的那一天起,便决定了档案和法律与人类社会如影随形般的伴生关系,因而也注定了档案和法律必将与人类文明史荣辱与共的命运。

几千年的人类文明史创造了无数的辉煌,档案和法律自然也位列其中。然而,历史的辉煌中往往包含着历史的悲哀:作为自身历史的真实记录 and 一种社会资源,长期以来,档案并不为广大民众所熟悉、所拥有乃至所充分地利用;作为一种社会规范和人们必须遵循的行为准则,法律却往往容忍少数特权超然其外。至于将档案现象纳入到法治思想的范畴之中加以规定,实现档案事务的法律主治,更是人类文明社会发展了几千年之后的事情。也许正是这种历史的辉煌与历史的悲哀交织而成的理想同现实之间的巨大落差,以及由此所产生的努力将理想与现实不断趋同的使命感,成为此书选题冲动的荷尔蒙。当思想趋于平静之后,展现在我面前的是一片理性的时空。

事实上,运用法律的手段对档案事务进行管理并不是今天才有的话题。在漫长的人治社会中,历朝历代的统治者们由于其所处的特殊地位,率先感悟到档案对于维护其统治地位所具有的重大意义,他们运用手中的立法权力,将档案事务纳入到法律的控制范围内,以期达到统治者所希望的秩序和安全。由此看来,统治者们从来都不属于“档案意识薄弱”的社会群体,他们非常敏锐地捕捉到档案的工具价值,将其作为“护胸甲”或“插入鞘中的剑”,用法律的形式对其加以确定和维护,并且认为档案的妥善保存和特权化利用是江山社稷稳固安然的一个重要前提。统治者一厢情愿的“档案情结”,是建立在对档案作用片面认识的基础之上的,虽然这种认识产生了档案同法律的原始结合,也在客观上为人类保存了部分真

实的历史记录,但是,人治社会的档一权倚赖现象却极易加剧统治者与被统治者之间的矛盾,所形成的相关法律也在赋予被统治者众多社会义务的同时,忽略甚至剥夺了他们相应的社会权利。在社会秩序发生逆转的时候,档案的厄运是在所难免的。于是,千篇一律的悲剧在历史的舞台上不断重复地上演:当统治者被赶下历史舞台之时,作为其统治工具和统治象征的档案,往往在涤荡旧政权的洪流中也被荡涤一空。人治社会的档一权倚赖现象还导致了档案工作的非职业化趋势。由于档案是权力的延伸,因此,档案工作虽然普遍地存在着,但是它却必须依附于某些个人的权力才能获得生命的延续。这不仅不能形成具有独立意识的档案职业和档案职业者群体,也不可能形成独立和完善的档案法律体系。档案意识的奴化和相关法律的散漫无章,势必将档案的真实性生命内核维系在游丝一般靡弱的安全带上——权力的腐败必然导致法律的无能,进而产生档案的无耻。

当人类将自身的命运寄托于贤主明君的梦想一次次被历史的事实无情地打破之后,人类选择了法治。

法治所遵从的基本精神是平等、自由、正义和人权,其所坚持的原则是法律至上、法律公开、依法行政、司法独立、保障权利和正当程序。档案法治的起源可以追溯到两个世纪之前的法国资产阶级大革命成功之际。取得政权的资产阶级革命家们认识到档案的存史作用 and 为民众服务的功能,很快从革命的狂热中冷静下来,及时地制止了随意销毁旧政权档案的过激行为,并颁布专门的法令^①,设立了国家档案馆,规定了档案管理标准和开放利用的原则。相对于封建专制时期的档案工作而言,法国人所开创的档案法治具有极大的进步意义。在法律至上的旗帜下,他们运用法律武器对档案事务进行了有针对性的调整和改革:将档案由皇权专属,改为政府的档案为资产阶级共和国所有,而私人档案则为个人所有;

^① 1794年6月25日,法国资产阶级政府颁布了著名的《穠月7日档案法令》,这是法国档案工作的第一部根本大法。参见陈兆禄主编:《三十国档案工作概况》,第182页,档案出版社1985年版。

将档案只为政权服务,改为档案在为政权服务的同时也为民众服务;将档案事务中权利和义务的分离状态,改为权利和义务的初步对应和统一;将档案的命运取决于个人权力,改为档案的命运由法律来维护。在档案法治的前提下,由于民众的权利得到了尊重,因而更有利于档案人员从历史意义和现实意义的比较中研究和把握档案价值的本质,便于形成相对独立的档案职业意识,从而促进了档案学理论体系的创建和发展。

1999年3月,法治,这个闪耀着古希腊先哲智慧的词汇,终于在它出现了两千三百多年之后,被中国人写入了中华人民共和国的宪法。^①我国的档案事业也同共和国一道,迎来了法治的新时期。

在曾经有过两千多年封建统治历史的中国,确立和弘扬法治精神,其道路之崎岖、任务之艰巨是显而易见的。然而,也正是由历史以戏剧般的手法所一再验证的古人关于“祸”与“福”的互变辩证原理,使我们在走上法治之路的伊始,能够直面前途的艰辛而始终保持着信心和理性。因此,科学而全面地认识法治的含义、原则和价值,积极而务实地探索符合我国国情的法治实践道路,便成为当今相关学者乃至政府所面临的重大研究课题。作为上述重大课题的一个子项目,档案法治的研究也正处于起步阶段。在短短的十几年中,广大档案工作者从宣传和贯彻《中华人民共和国档案法》及其实施办法入手,勤于思考,积极实践,及时总结,取得了一些可喜的研究成果;“依法治档”的精神在档案事务中不断得到深化和强化,档案法治的氛围也在逐步形成。但是,我们应当清醒地看到:人们对档案法治含义的认识尚不系统和完整;有关档案法治价值的研究尚未展开;对档案法治状态的实证分析尚显薄弱;对于档案法治可能产生的影响也缺少足够的预测和警示。此外,在档案法治的实践和研究中,还存在着一些误区,还存在着“法虚无”或“法万能”等非客观非辩证的认识方法,还存在着理想与现实之间的较大差距。与此同时,市场经济的飞速发展,新

① 公元前3世纪中叶,古希腊哲学家柏拉图和亚里士多德等人提出了法治的概念。1999年3月15日,第九届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》在宪法第五条增加了一款,规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”——作者注

技术革命的日新月异,政府行政理念的转轨变型,社会民主法治意识的逐步增强,不仅深刻地影响着档案的管理观念和管理方法,也在不断地产生新的档案法治问题和对问题解决的迫切需求。为此,笔者不揣鄙陋,对上述问题进行力所能及的研究和整理。笔者清醒地认识到:仅以本人的拙思涩笔很难对此作出全面而深刻的回答。但是,我坚信,探索者的品格主要以科学的态度和务实的作风对人类予以真切的关怀;做学问的快乐往往就在于对真理的孜孜不倦的追求过程之中。

历史的经验告诉我们:简单的档案与法律之和并不等于档案法治,法治社会的建立和独立档案职业意识的成熟乃是档案法治实现的基本前提。我们正在走进法治社会,对象的陌生和理论与实证的匮乏也许会使我们对档案法治认识的步伐显得幼稚和蹒跚,但这是迈向真理的必要过程;我们也在努力和塑造独立的档案职业意识和职业形象,科学有效地保持人类历史的真实性和连续性的责任感也许会使我们犹如负重前行,但这是我们义不容辞的神圣使命。如果“档案与档案管理是人类社会时空统一体的维系之道”^①的断语确实成立,那么,在今天看来,档案法治就是对这种“维系之道”的道之维系。

① 张辑哲:《维系之道——档案与档案管理》第1页,中国档案出版社1995年版。

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

第一部分 档案法治含义论说

第一章 法治观念的起源及其发展	(1)
一、古希腊人的法治观	(1)
二、古罗马人的法治观	(6)
三、近现代社会的法治观念	(8)
四、历史的启示	(12)
第二章 档案现象与法律现象的关系	(15)
一、档案与法律的社会性联系	(15)
二、档案与法律的权力(权利)性联系	(17)
第三章 档案法治的含义	(21)
一、实现档案事务的法律主治是档案法治的根本目标	(21)
二、宪法中的法治原则是档案法治的行动指南	(24)
三、完善的法律是档案法治的基础	(26)

第二部分 档案法治价值分析

第四章 对档案法治价值认识角度的选择	(29)
一、实体价值的角度	(30)
二、形式价值的角度	(31)
三、实体价值与形式价值相互关联的角度	(32)
第五章 档案法治的实体价值	(34)

一、档案法治中的权力定位	(34)
二、档案法治中自由与法律的关系	(44)
三、档案法治中的权利与义务	(50)
第六章 档案法治的形式价值	(55)
一、档案法律的普遍性原则	(55)
二、档案法律的可操作性原则	(58)
三、档案法律的至上性原则	(62)
四、档案法律的程序正当性原则	(66)
五、档案法律组织的职业化原则	(68)

第三部分 我国档案法治实证分析

第七章 对我国档案法治(法制)创建过程的实证分析

.....	(72)
一、我国档案法治(法制)的奠基阶段(1954—1979年)	(73)
二、我国档案法治(法制)的初创阶段(1979—1988年)	(80)
三、我国档案法治(法制)的改革发展阶段(1988—1999年)	(94)

第八章 对我国档案法律的实证分析

一、档案法律的含义	(109)
二、档案法律关系	(110)
三、档案法律的渊源及档案法律体系	(114)

第九章 对我国档案行政执法状况的实证分析

一、对档案行政执法环境的分析	(126)
二、对档案行政自由裁量及其控制的分析	(137)
三、对档案行政处罚问题的分析	(146)

结束语

参考书目

后记

第一章 法治观念的起源及其发展

一、古希腊人的法治观

当人类踏入新的世纪的时候,无论自然界还是人类社会已经或将要发生多么巨大的变化,解释人类文明的学说却依然沿着数千年前古老的思路进行着缓慢而踏实的探寻。对于档案法治含义的现代诠释,也只有从古希腊哲人的思想中才能找到真正的源头。

古希腊人似乎天生就对法律具有无条件的服从心态,这是源于他们对神的敬畏的“爱屋及乌”式的原始崇拜理念。当奥林匹斯山的众神之首宙斯将法律作为他最伟大的礼物赐与人类的时候,法律便在古希腊人的心目中带上了神佑的光环,成为他们必须绝对效忠的至上秩序。即使后来人们不再把法律看作是不可改变的神授律令,而是将其真正当作由人类或世俗组织创造、设定并且可以更改的社会规则,古希腊人也仍然对于法律怀有崇敬之心。在古希腊的城邦社会中,人们的最高政治理想是实现城邦生活的和谐,尊重法律和追求自由则是支撑该理想的两个基本政治准则。尊重法律,就是主张法律的权威高于人的权威;追求自由,也就是强调法律意义上的自由。^①古希腊的雅典城邦在著名的梭伦变

^① “自由这个名字,在罗马人和希腊人的想象中,就是这样一个国家:那里的人只受法律的约束,那里的法律比人还要有权力。”([法]孟德斯鸠:《论法的精神》上册,第331页,原作者注35。商务印书馆1961年版)

法^①之后,曾实现了上述理想,所形成的政治制度被后人称为“法治国家”的雏形。

古希腊人的法治观不仅外化于城邦社会的政治制度和生活方式之上,同时也内含于两位富有创造精神的伟大哲学家的理性思考和政治理想之中。

柏拉图(Plato,公元前428—前348年),古希腊伟大的思想家,在其对哲学思考的过程中,经历了从人治观向法治观的痛苦转变。由于柏拉图极为尊崇的老师苏格拉底曾被民主政体利用法律处以了死刑,使得他对法治不怀好感,遂认为贤主之治是人类社会最理想的制度。为此,他专门著述了一部《理想国》。在《理想国》中,柏拉图从“善”的概念或美德即知识的观念出发,构建了一个自己心中理想的人治社会的乌托邦,他设想这个理想之国应该由了解善的人或代表知识的人即哲学家来统治,社会的太平盛世取决于哲学家获得政治权力或把握政治权力的人奇迹般地成为哲学家。柏拉图为理想国家所设计的典型的社会原则是:唯有哲学理论与政治权力的结合,才能消灭国家的恶行,从而实现最大的善。这个以“贤主治国”或“知识专政”为核心的社会原则,构成了《理想国》中一切理论观点的基础。根据这个原则,法律被完全合乎逻辑地省略了,因为“用法律条文来约束哲学家——国王的手脚是愚蠢的,就好像是强迫一个有经验的医生从医学教科书的处方中去抄袭药方一样”^②。柏拉图认为,对于优秀的统治者来说,有关商务、市场、档案(契约)、公安、海港等事物的规则,无须一一订成法律,如果需要什么规则的话,这些聪明的哲学家们自然会临时处置。理想国应当赋予哲学家——国王最大的自由裁量权,使其在没有法律规定的情况下随意发布命令和行使权力。更没有必

① 公元前594年,新兴的商业贵族梭伦当选为雅典的仲裁者和立法者,被视为“民选调节官”。梭伦就任后,进行了一系列的法治改革,主要包括:1.颁布“解负令”,改良债务关系;2.废除贵族在政治上的世袭特权;3.创立陪审法庭,允许公民参与审判;4.改革对犯罪的惩罚,禁止对他人包括奴隶在内的暴力伤害。等等。(参见何勤华:《外国法制史》第三章“古希腊法”,法律出版社1997年版。)

② [美]乔治·霍兰·萨拜因等:《政治学说史》第92页,商务印书馆1986年版。