

“十四五”时期我国档案立法建设回顾及“十五五”展望

李宗富 卫纪尧

(上海师范大学人文学院信息管理系 上海 200234)

摘要 “十四五”时期,我国档案立法建设在《档案法》及《“十四五”全国档案事业发展规划》指导下取得显著进展。行政法规以《档案法实施条例》为核心,细化上位法规定;部门规章聚焦专门问题,强调统一规范与信息化;地方性法规结合区域实际,强化红色档案保护、数据共享等特色内容。具体研究领域,公法方向注重《档案法》与《刑法》衔接、行政处罚机制优化;私法方向积极探索档案权益确权与救济,明确民事责任适用路径。然而,档案立法建设也存在档案数据要素市场化配置法律缺失、《档案法》与《刑法》提示照应功能不足、精神损害赔偿适用有待细化等问题。本文回顾“十四五”档案立法建设成果,展望“十五五”发展前景,认为需要系统推进档案数据要素立法,通过解释论完善刑事治理,细化人事档案遗失纠纷中的精神损害赔偿规则,推动档案法治与治理能力现代化。

关键词 十四五;档案立法;档案法治建设;十五五

DOI: 10.16065/j.cnki.issn1002-1620.2025.05.007

A Review of China's Archival Legislation Construction During the 14th Five-Year Plan Period and Prospects for the 15th Five-Year Plan

LI Zongfu, WEI Jiyao

(Department of Information Management, School of Humanities, Shanghai Normal University, Shanghai 200234)

Abstract: During the 14th Five-Year Plan period, China's archival legislation construction achieved significant progress under the guidance of the *Archives Law* and the *14th Five-Year Plan for National Archival Development*. Administrative regulations, centered on the *Archives Law Implementation Regulations*, refined provisions of superior laws. Departmental rules focused on specialized issues, emphasizing unified norms and informatization. Local regulations incorporated regional realities, highlighting features such as the protection of red archives and data sharing. In specific research areas, public law studies prioritized the coordination between the *Archives Law* and the *Criminal Law* and the optimization of administrative penalty mechanisms, while private law research explored the confirmation and relief of archival rights, clarifying pathways for civil liability application. However, challenges remain, including the absence of market-oriented legislation for archival data elements, insufficient indication and response functions between the *Archives Law* and the *Criminal Law*, and ambiguous standards for mental distress compensation. This paper reviews the achievements of archival legislation during the 14th Five-Year Plan period and looks forward to the prospects for the 15th Five-Year Plan, proposing systematic advancement in legislation for archival data elements, improved criminal governance through interpretative approaches, refined rules for mental distress compensation in personnel archive loss disputes, and the modernization of archival legal frameworks and governance capabilities.

Key words: the 14th Five-Year Plan; archival legislation; legal construction of archives; the 15th Five-Year Plan

0 引言

自2021年1月1日新修订的《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)施行和2021年6月8日《“十四五”全国档案事业发展规划》印发实施以来,我国档案法治工作进入“十四五”高质量发展新阶段,这期间档案法治工作着眼于规范化管理、法律与技术协同、基层法治能力提升等,立法建设有序推进,司法实践聚焦档案领域热点争议求得新解,理论研究成果不断推陈出新。2025年是“十四五”收官之年,也是科学谋划“十五五”档案事业发展方向、确定目标任务的关键之年。全国各地区各部门要“着力抓好‘十四五’总结和‘十五五’谋划”^[1],其中自然包括对这一时期我国档案法治建设工作的系统总结和对未来的谋划。基于此,本文试从立法成果、取得成就、学界研究情况等方面全面梳理“十四五”时期我国档案立法工作成果,总结成效、比较差异、分析不足,并展望“十五五”时期我国档案立法建设的方向和重点,以期为新时代我国档案法治建设和研究等提供参考。

1 “十四五”时期我国档案立法成果概述

笔者通过查看国家档案局网站“法规标准库”中的“档案政策法规库”,并在国家法律法规数据库中输入“档案”“文件”等关键词进行检索,对输出结果辅以手工检索,最后得到本文完稿前属于“十四五”时期(2021年1月1日至2025年7月1日)的有效档案法律法规文件,含行政法规1部,国家档案局牵头制定的部门规章7部,地方性法规23部。部门规章以施行日期为序、地方性法规以公布时间为序排列,具体情况见表1。笔者按照上述分类对这些法律法规文件在同类间和异类间分别进行求同比较和求异比较,分析其立法层次上的结构与内容特征,归纳档案立法规律与导向。

1.1 同类间比较

1.1.1 行政法规

该类型的法律文件仅有1部,即于2024年3月1日起施行的《中华人民共和国档案法实施条例》(以下简称《档案法实施条例》),是《档案法》的主要配

表1 “十四五”时期我国档案立法情况概览

类别	序号	法规名称	公布时间	施行时间	立法机构	效力范围
行政法规	1	中华人民共和国档案法实施条例	2024-01-12	2024-03-01	中华人民共和国国务院	全国
部门规章	1	重大活动和突发事件档案管理办法	2020-12-12	2021-06-01	国家档案局	全国
	2	国有企业资产与产权变动档案处置办法	2021-08-30	2021-11-01	国家档案局	全国
	3	乡镇档案工作办法	2021-09-22	2022-01-01	国家档案局	全国
	4	国家档案馆档案开放办法	2022-07-01	2022-08-01	国家档案局	全国
	5	档案行政处罚程序规定	2023-02-15	2023-04-01	国家档案局	全国
	6	企业档案管理规定	2023-08-08	2023-10-01	国家档案局	全国
	7	电子档案管理办法	2024-09-14	2024-11-01	国家档案局	全国
地方性法规(省级)	1	江苏省档案管理条例	2021-09-29	2021-09-29	江苏省人民代表大会常务委员会	江苏省
	2	上海市档案条例	2021-10-28	2021-12-01	上海市人民代表大会常务委员会	上海市
	3	甘肃省档案条例	2022-09-23	2022-12-01	甘肃省人民代表大会常务委员会	甘肃省
	4	内蒙古自治区档案条例	2022-11-23	2023-01-01	内蒙古自治区人民代表大会常务委员会	内蒙古自治区
	5	山西省档案管理条例	2023-04-01	2023-06-01	山西省人民代表大会常务委员会	山西省
	6	河北省档案条例	2024-07-25	2024-10-01	河北省人民代表大会常务委员会	河北省
	7	福建省闽台关系档案保护条例	2024-07-25	2024-10-01	福建省人民代表大会常务委员会	福建省
	8	河南省档案条例	2024-08-03	2024-10-01	河南省人民代表大会常务委员会	河南省
	9	辽宁省档案条例	2024-09-24	2025-01-01	辽宁省人民代表大会常务委员会	辽宁省
	10	湖北省档案管理条例	2024-09-24	2025-01-01	湖北省人民代表大会常务委员会	湖北省
	11	宁夏回族自治区档案条例	2024-09-26	2025-01-01	宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会	宁夏回族自治区
	12	黑龙江省档案条例	2024-10-31	2025-01-01	黑龙江省人民代表大会常务委员会	黑龙江省
	13	新疆维吾尔自治区实施《中华人民共和国档案法》办法	2024-11-28	2025-03-01	新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会	新疆维吾尔自治区
	14	重庆市实施《中华人民共和国档案法》办法(已废止)	2022-09-28	2022-11-01	重庆市人民代表大会常务委员会	重庆市
		重庆市档案条例	2025-05-29	2025-07-01		

续表

类别	序号	法规名称	公布时间	施行时间	立法机构	效力范围
地方性法规（市级）	1	西安市档案管理条例（已修改）	2021-01-18	2021-01-18	西安市人民代表大会常务委员会	西安市
		西安市档案管理条例	2024-10-30	2024-10-30		
	2	贵阳市档案管理规定	2021-06-07	2021-06-07	贵阳市人民代表大会常务委员会	贵阳市
	3	黄山市徽州文书档案保护条例	2021-10-21	2022-01-01	黄山市人民代表大会常务委员会	黄山市
	4	长春市城市建设档案管理条例	2021-12-02	2022-01-01	长春市人民代表大会常务委员会	长春市
	5	沈阳市城市建设档案管理条例	2021-12-03	2022-01-01	沈阳市人民代表大会常务委员会	沈阳市
	6	淄博市城乡建设档案管理条例	2021-12-10	2021-12-10	淄博市人民代表大会常务委员会	淄博市
	7	长春市档案安全保护条例	2024-04-02	2024-04-02	长春市人民代表大会常务委员会	长春市
	8	长沙市档案管理若干规定	2024-12-19	2025-01-01	长沙市人民代表大会常务委员会	长沙市
	9	大同市档案条例	2025-04-02	2025-05-01	大同市人民代表大会常务委员会	大同市

套性法规，内容上是对《档案法》宏观抽象性规定的全面细化解释，是理解和适用抽象性法律规定的重要依据。^[2]《档案法实施条例》在我国档案法律体系中起着承上启下的桥梁作用，与《档案法》一同为从中央到地方各级档案机构的档案法治工作提供指导与参考。

1.1.2 部门规章

此处部门规章是指由国家档定案局牵头，针对档案领域亟须解决的热点问题制定的规范性文件。尽管以问题为导向制定的各项规章在具体内容指向上有所不同，但许多核心原则或共识仍为这些方向各异的文件所秉持，主要体现在以下三个方面：第一，所有文件均依据《档案法》及相关法律法规制定，旨在规范档案管理，服务档案事业高质量发展以及国家治理体系和治理能力现代化建设。第二，均强调档案管理应遵循统一领导、分级管理、统筹规划的原则，确保档案的完整、安全与有效利用。如《电子档案管理办法》第一条“为了加强和规范电子档案管理，确保电子档案真实、完整、可用、安全……制定本办法”，第九条“国家档案主管部门统筹规划、组织协调、监督指导全国电子档案管理工作”；《国家档案馆档案开放办法》第五条“国家档案主管部门负责统筹协调、监督指导全国档案开放工作，研究制定档案开放有关政策和工作规范”；《重大活动和突发事件档案管理办法》第四条“重大活动和突发事件档案工作应当遵循统一领导、分级管理、分类实施、统筹协作的工作原则，维护档案完整与安全”等。第三，均强调档案信息化建设的重要性，要求利用新技术新手段提升档案管理信息化水平。如《电子档案管理办法》第六条“组织机构应当积极应用新一代信息技术，不断提升电子档案管理水平”；《乡镇档案工作办法》第九条“乡镇应当确定档案机构或岗位……主管本乡镇档案工作，其职责包括……

（六）加强档案信息化建设……”；《重大活动和突发事件档案管理办法》第七条“重大活动和突发事件档案工作应当积极运用新技术、新手段，不断提升信息化管理水平”等。

各项规章的不同点主要体现在以下两个方面：

第一，各规章的调整对象、适用范围、责任主体有所不同。如《档案行政处罚程序规定》适用于档案主管部门对档案违法行为的行政处罚，责任主体为档案主管部门及其工作人员；《电子档案管理办法》适用于档案馆和各类组织的电子档案管理，责任主体为档案馆和各类组织；《国家档案馆档案开放办法》适用于国家档案馆档案的开放工作，责任主体为国家档案馆。第二，对于同一内容，各规章关注的侧重点不同。如对于档案的开放与利用，《国家档案馆档案开放办法》详细规定了档案开放的程序、方式和利用条件等，强调档案的有序开放和有效利用；《乡镇档案工作办法》规定了乡镇档案的利用程序和条件，强调档案的便民利用；《重大活动和突发事件档案管理办法》规定了档案馆和责任部门应通过多种方式为档案利用创造条件，推进档案编研和展览，旨在为重大活动和突发事件应对提供决策参考。

1.1.3 地方性法规

此处地方性法规是指省级及以下级别行政区域人民代表大会常务委员会制定颁布的在本行政区域内实施的规范性文件。“十四五”以来，各省市以《档案法》和《档案法实施条例》为立法原则与指导，以当地档案法治工作沿革、现状和重难点等为依据，纷纷出台适合本区域档案法治建设需求的地方性法规。这些法规的相同点在于：第一，整体框架结构相似。由于这些法规均以《档案法》和《档案法实施条例》为依据，结构上大部分由总则、档案机构及其职责、档案的管理、档案的利用和公布、档案信息化建设、监督检查、法律责任、附则构成，少数地区如上

海市等略有调整。第二,各条例均对档案的定义进行了明确,强调档案是具有保存价值的历史记录。第三,都坚持统一领导、分级管理原则,强调档案工作的规范化、标准化和现代化。第四,都强调档案的安全管理,要求建立健全档案安全工作机制。第五,都鼓励利用现代信息技术提高档案管理效率和水平,推动档案信息化建设。第六,都鼓励档案馆向社会开放档案,提供档案利用服务,促进档案资源的合理利用。

因各地档案工作尤其是档案信息化、数字化、数据化发展进程不同,受政策调控及客观技术条件、历史条件等影响,地方性法规在微观层次上各有调整,主要包括:第一,红色档案的保护利用,上海、河南、重庆设置专门章节,其他地区如宁夏、新疆、山西、黑龙江等则散见于“档案的管理”与“档案的利用和公布”两章中。第二,不同地区在档案信息化建设的具体措施上有所不同,如上海强调与“一网通办”平台对接,新疆则强调数字档案馆建设和电子档案管理程序。第三,不同地区在档案管理上的侧重点有差异,如《河北省档案条例》第二十三条强调档案收集、移交细则和工作方案的制定;《甘肃省档案条例》第十八条强调档案分类方案、文件材料归档范围和档案保管期限表的编制。第四,不同地区在监督检查具体内容上有区别,如《湖北省档案管理条例》第四十六条体现当地对档案服务企业的监督管理较为关注,《辽宁省档案条例》第三十五条、第三十六条则表明当地更侧重于对档案违法行为的举报和档案行政执法队伍的建设。

1.2 异类间比较

因行政法规仅有1部且主要发挥《档案法》的细化解释落实功能,指导各地档案法治工作,是后续档案相关部门规章和地方性法规立法的参考与指导,故此处仅比较研究后两者的异同。

从宏观角度看,部门规章更注重统一规范和程序,地方性法规则在国家法律框架下结合地方实际进行细化补充,各有侧重但目标一致。首先,在立法依据方面,二者均以《档案法》为核心依据,部分文件引用其他相关法律法规。其次,二者都在条文中凸显档案工作秉持的基本原则,如强调档案的完整、安全与有效利用,要求档案工作遵循统一领导、分级管

理原则,维护国家秘密、商业秘密和个人隐私等。再次,二者都不同程度地明确机构职责,如明确档案主管部门的监督指导职责;规定档案馆的档案收集、保管、开放义务;要求机关、企事业单位设置档案机构或专职人员等。最后,二者均提出推进档案数字化、信息化建设,保障电子档案安全。

从微观角度看,部门规章以问题为导向,是在全国范围内针对档案法治工作中有待上位法指引的热点或争议出台的规范性文件;地方性法规则仅针对当地社会情况、档案法治进程,制订内容更加全面,涵盖档案管理的各个方面,并结合地方实际进行细化。具体情况见表2。

综上所述,“十四五”期间我国档案立法成果颇丰,涉及地区广,关注问题多,施行时间上呈现出集中化、高频化特点。对立法指导需求的增长,一定程度上表明我国在这一时期内档案整体治理水平存在较大提升空间,档案信息化、档案开放、档案价值的开发利用、档案的完整与安全是该时期立法工作关注的重点。但新法大量施行令现行档案法律体系纷繁复杂,不同主体对抽象条文理解的偏差、法律本身固有的滞后性等,导致了一系列涉档权利纠纷甚至档案犯罪,档案法律法规中的一些条文内容也缺乏与其他法律部门衔接的清晰指引,这些问题都需要在今后的档案立法工作中予以关注并加以解决。

2 “十四五”时期我国档案立法研究现状分析

2.1 文献计量概述

“十四五”时期我国档案法治研究成果丰硕。笔者以“档案法治”“档案法”等为检索词在中国

表2 档案立法中部门规章与地方性法规的异同比较

比较维度	部门规章	地方性法规
效力范围	适用于全国,如国有企业档案处置、行政处罚程序、国家档案馆档案开放等	仅限本行政区域,如《甘肃省档案条例》仅限于甘肃省内施行
内容侧重点	聚焦专门程序或领域:行政处罚流程;档案开放标准;国有企业档案处置流程	覆盖全面管理要求;档案机构职责、收集范围、移交期限;具有地方特色(如河北的京津冀协同、河南的红色档案等)
地方特色条款	无地方特色,强调统一规范	结合地方需求细化规定,如河北推动京津冀档案协同,上海专章规定红色档案保护利用
处罚程序	详细规定行政处罚流程(如立案、调查、听证、执行)	处罚条款多为原则性规定,引用国家法律,部分补充地方执行细则(如河南明确罚款金额)
信息化要求	提出框架性要求(如数字档案馆建设)	结合地方实际细化措施,如河北要求民生档案跨馆共享,河南推动电子档案互信互认
开放与利用	《国家档案馆档案开放办法》明确开放程序、延期情形及利用方式	地方条例补充开放审核协同机制,如甘肃要求档案馆与形成单位共同审核,并强调民生档案便利化利用

知网进行主题检索(时间范围为2021年1月1日至2025年7月1日),得到相关文献2648篇,含研究论文739篇,综述7篇。其中2021年文献最多,为699篇,2022—2024年年均发表量稳定在520篇以上,并于2024年达到峰值604篇,推测是因为2021年“十四五”规划伊始以及2024年《档案法实施条例》实施引发的研究热潮。涉及学科当中,档案及博物馆,行政法及地方法制共计占比达70.27%,《中国档案》《档案管理》《浙江档案》分别以发表198篇、150篇、141篇文献居于核心期刊发表量前列,其中中国人民大学、上海大学、郑州大学等机构对档案法治的关注度最高。

2.2 “十四五”时期我国档案立法研究重点方向及成果

2.2.1 公法领域

(1)《档案法》与《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)的有机衔接路径探索。我国刑法立法采取统一刑法典模式,即罪刑规范的载体仅限于刑法典,相关犯罪的增设及修改都通过刑法修正案的形式编入刑法典。然而数字时代带来的一系列信息技术变革以及传统概念变迁使得《刑法》固有稳定性当中的滞后性日益凸显,我国刑法典有关档案犯罪的条文仅有第三百二十九条规定的抢夺、盗取国有档案罪和擅自出卖、转让国有档案罪,但未配套出台相关立法解释或司法解释,在实现打击涉档犯罪、维护国有档案安全完整功能方面难以达到预期目标。2021年新《档案法》施行后,旧《档案法》与《刑法》衔接不畅的问题有所缓解,但截至“十四五”收官前夕,大量档案相关规范性文件陆续施行又令这一问题引发争议。诸多学者就此主题开展了持久深入的研究,如蒋云飞从规范与实证双重视角论证^[3];谷永超提出从犯罪条款的功能分析入手,通过对档案法犯罪条款的改造,从形式和实质两个方面推动二法的实质整合^[4],包括设置真正的附属刑法和以“群+类型行为”为核心设计档案犯罪条文。

(2)统一档案行政处罚机制。档案行政处罚是纠正档案违法行为、扎实推进依法行政的重要手段。《档案法》第四十八条至第五十条规定了6项行政处罚权,《档案行政处罚程序规定》进一步规范了我国档案行政处罚程序,保障档案主管部门依法履责,监督档案主管部门的行政处罚行为。从法律条文规定来看,貌似条理清晰、层次分明,但仍存在理解与适用的偏差。王英玮等率先对《档案行政处罚程

序规定》进行研究解读,归纳其主要内容和时代意义,列举其缺少责任单位和执法人员应当承担法律责任的规定^[5];林华东等着眼于档案行政处罚集体讨论决定制度,从法律属性、适用情形、讨论程序等角度剖析该制度存在的困境,以科学界定档案行政处罚集体讨论决定制度的法律属性,厘清“情节复杂”或“重大”的适用情形,参照司法解释作为解决路径^[6];周耀林等从宏观角度全面审视行政处罚程序,进而分析行政处罚手段、行政责任落实、惩罚裁量决定等微观方面,统计各省、自治区、直辖市行政处罚裁量阶次,呼吁国家在充分考虑地区差异的基础上出台“档案行政处罚裁量基准”和“档案行政处罚法律文书制作规范”^[7]等。这些研究共同为监督制约国家公权力的行使、建立规范统一的档案行政处罚机制添砖加瓦,对推进档案法治现代化建设有所裨益。

2.2.2 私法领域

(1)私权确权:确认档案相对人相关权益法理之所在。人格权是指民事主体平等享有的、经法律认可、以人格利益为客体、作为民事权利义务主体应当具备的基本权利,无论档案事业面对何种环境变化,保障相关主体档案权益都是档案治理永恒的重点。^[8]例如一份人事档案,因记载内容、类型及记载载体的多样性往往具备复合性的多种权益:某一档案物理载体的所有权、使用权;提供、使用档案所带来的受教育权或医疗、保险、奖金等财产性权利;记载内容体现的相对人姓名权、肖像权、名誉权(具体人格权);涉及人格尊严的隐私权(一般人格权)等。涉档纠纷案件中这些权利性质容易混淆,人格权尤其是一般人格权的识别和认定易受法官法律素养和个人价值评价倾向的影响,自由裁量权潜在性的僭越行使可能导致档案相对人的私权保障缺失,因此确认档案相对人所享有的权利性质意义重大。王毅等从档案数据来源者和处理者两个角度出发,从保障档案数据安全性与合法性的角度明确档案内容具备的财产权、人格权和知识产权^[9];张家宇以“以档卡人”一类纠纷为例,提出档案相对人除了应当享有档案记载内容关联的人格权权益,还应享有知情权、利用权、异议与更正权等权利^[10];张健等将涉档纠纷划分为劳动争议、人事争议、人格权纠纷等若干个板块进行研究,认为人事档案利用不应再是消极被动的“封闭”模式,而应参照个人信息转向积极主动的开放,意在维护相对人对自身档案的知情权^[11]。

(2) 私权救济: 民事责任在档案法律责任体系中普遍适用。权利的保障依赖法律救济实现。新《档案法》第七章专门对档案工作中的法律责任进行了配置, 原《档案法》第二十四条“赔偿损失”的表述扩大为新《档案法》第五十一条规定“违反本法规定……造成财产损失或者其他损害的, 依法承担民事责任”, 《档案法实施条例》在此基础上就法律责任的适用予以完善; 《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》) 第一百八十七条确立了民事责任优先性规则, 即主体因同一违法行为承担数个法律责任, 该主体的财产不足以支付的, 优先用于承担民事责任。《最高人民法院关于人事档案被原单位丢失后当事人起诉原用人单位补办人事档案并赔偿经济损失是否受理的复函》指出, 保存档案的企事业单位, 违反关于妥善保存档案的法律规定, 丢失他人档案的, 应当承担相应的民事责任。档案关系人起诉请求补办档案、赔偿损失的, 人民法院应当作为民事案件受理。尽管此复函不具备强制力, 但其曾在多份当事人因人事档案被保管单位遗失而起诉的案件判决书中被引用于说理部分, 如(2024)陕07民终565号^[12]、(2023)粤15民终570号^[13]等, 可见人事档案遗失可以作为民事案由进入司法程序已成为司法界共识。柯有乐等以493份司法裁判文书为样本研究人事档案遗失适用民事责任的救济效果, 得出近七成(68.14%) 案件中原告要求赔偿损失的请求得到支持^[14]; 王振宇细化研究民事责任中的精神损害赔偿, 对其适用的法理学说做出了论述^[15]。

总体而言, “十四五”时期我国档案立法研究在公法和私法领域均取得重要进展。公法领域聚焦《档案法》与《刑法》的衔接机制探索, 通过规范解释与立法建议推动涉档犯罪治理体系的完善。同时, 档案行政处罚程序的规范化研究为档案执法实践提供了理论支撑, 但具体裁量标准与责任主体的细化仍需要进一步统一。私法领域则围绕档案权益的私权属性展开, 从确权路径到救济机制的系统性研究, 不仅巩固了档案相对人权益保护的学理基础, 更通过实证分析为民法典框架下的司法适用提供了参考。学者们结合人格权理论和司法实践, 为破解同案不同判困境提出了创新思路。既有研究成果提升了档案法治的理论深度和实践针对性, 但仍需在立法协同性、规则可操作性和案例指导机制等方面加强探索, 以推动档案法治从制度建构转向精细治理。

3 “十五五”时期我国档案立法建设展望

“十四五”时期, 我国档案立法建设在立法体系完善、司法实践探索、理论研究深化等方面取得显著成效, 为档案事业高质量发展奠定了坚实基础。然而, 随着数据要素市场化进程加速, 档案形态数字化转型深化及公众权利意识提升等, 现行档案法律体系在应对新兴挑战时仍显不足。尤其是档案数据要素产权界定模糊、行刑衔接机制不畅、私权救济标准不统一等问题已成为制约档案治理效能提升的瓶颈。面向“十五五”, 亟须立足既有成果, 针对档案立法空白和实践争议, 构建更具前瞻性和操作性的法治框架, 推动档案治理能力向精细化、现代化迈进。

3.1 立法缺憾

3.1.1 数据要素市场化配置法律缺失

数据要素市场化是指将数据视为一种生产要素, 通过市场机制进行配置、定价和流通, 从而实现资源的最优配置。目前我国有关数据要素市场化配置的规定散见于《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(以下简称“数据二十条”)、《“数据要素×”三年行动计划(2024—2026年)》、《关于完善数据流通安全治理 更好促进数据要素市场化价值化的实施方案》等政策指导性文件中, 这些文件均从数据要素生产、确权、流通、应用、评估等宏观方面制定战略目标, 既非可即时落地供执行参考的详细布局, 亦非可在特定范围内重复适用的规范性法律文件, 效力位阶较低。而数据作为一种新型生产要素, 其产权归属是市场化配置的前提, 尽管“数据二十条”提出了数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权“三权分置”制度, 但《民法典》对数据保护仅做宣示性规定, 未明确将数据列入财产权益客体范畴。《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》为数据要素市场化配置提供了法律边界, 但其着眼点在于保护数据中隐含的人格利益, 而非财产利益, 市场行为难以寻得法律依据。而对于档案数据要素, 虽然《档案法》新增了“档案信息化建设”章节, 但其重点在于电子档案管理信息系统建设、档案数字化管理、电子档案安全与共享等原则性规定, 对档案数据确权、档案数据市场流通机制、相关法律救济则无进一步的细化规定。

3.1.2 《档案法》与《刑法》提示照应功能不足

我国刑法分则中存在部分空白罪状, 即该条文

没有具体说明某一犯罪的基本构成,但指明了必须参照的其他法律,例如《刑法》第三百二十九条规定“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”,《档案法》规定“构成犯罪的,依法追究刑事责任”。从立法目的角度看,二法如此规定是为了推动《档案法》与《刑法》衔接,有利于维持法秩序的统一协调,然而《档案法》没有指明应当适用《刑法》的哪一条追究刑事责任,而《刑法》第三百二十九条也没有指明具体违反《档案法》的哪一条规定,这显然降低了法的明确性和可预测性。而从刑法理论来看,“在各个行政法、经济法中清晰描述违法行为的构成特征,再将违法行为中情节严重的情形在刑法典中入罪,既能够避免绝对空白罪状,又能够防止刑法先行、行政法滞后现象的出现,不失为一种值得肯定的刑法立法模式”^[16]。《刑法》第三百二十九条并非完全典型的空白罪状,“擅自出卖、转让国家所有的档案”也是对部分犯罪客观方面的表述,但在如今涉档犯罪手段技术化、犯罪行为种类多样化的情况下,对该条文的解读便产生了分歧:其打击对象究竟是违反档案法规定、足以入刑的犯罪行为,还是擅自出卖、转让国有档案的犯罪行为?目前学界认为,刑法可以适度扩大涉档犯罪的打击面,但是对于如何扩大,扩大至何种程度难以形成共识。有学者持较为激进的观点,如前文所述,提出在《档案法》中设置真正附属刑法,或将《刑法》第三百二十九条犯罪对象中的“国有档案”扩大至“全体档案”^[17];有学者^[18]较为审慎,从侵害法益的严重性和社会危害性角度认为对伪造、篡改档案行为,情节严重的可以入刑;有学者^[19]坚持限制公权力僭越和刑法谦抑原则立场,警惕犯罪圈的无序扩张等。总之,《档案法》与《刑法》的相互协同机制、条文之间的提示照应功能还有深入研究探索的空间。

3.1.3 精神损害赔偿适用有待细化

当前司法界尽管已普遍明确涉档纠纷如人事档案遗失可以适用民事责任,但关于精神损害赔偿是否适用无相关规定,实践中仰赖法官的价值取向和自由裁量。精神损害赔偿与人格利益高度相关,《民法典》第一千一百八十三条规定:“侵害自然人人身权益造成严重精神损害的,被侵权人有权请求精神损害赔偿。因故意或者重大过失侵害自然人具有人身意义的特定物造成严重精神损害的,被侵权人有权请求精神损害赔偿。”学界普遍认为,涉档纠纷存在精神损害赔偿适用空间,如薛玉洁^[20]认为网络环

境下隐私权侵权能否适用精神损害赔偿没有明确指引不利于维护司法公信力,占晖^[21]认为人事档案遗失可依据《中华人民共和国侵权责任法》第二十二条请求精神损害赔偿。司法界对精神损害适用与否看法不一,持否定观点的法院认为人事档案遗失并未侵害当事人的人身权益,人事档案也非《民法典》第一千一百八十三条第二款规定的“人格物”^[22];相反,肯定观点则认为档案记载内容涉及复合性的人格权^[23],人事档案反映了个人的人生经历,档案丢失意味着历史和荣耀的丢失,人生的历程出现空缺,档案丢失、无法恢复且导致损害结果的可以主张精神损害赔偿^[24]。类似同案不同判现象若不予以立法加以指导,难免会削弱司法正义与公信力。

3.2 未来展望

综上所述,“十四五”期间我国档案立法工作存在部分缺憾:数据要素市场化配置的法律缺失令档案数据要素这一新型生产要素的价值释放受阻;《档案法》与《刑法》之间提示照应功能不足使二法衔接不畅;涉档纠纷的民事责任适用细则亟待进一步研究完善。故笔者认为“十五五”时期我国档案立法工作可从以下方面展开。

3.2.1 系统推进档案数据要素市场化配置立法

档案数据作为高价值的原生历史记录和珍贵数字记忆,以其真实可靠、权威凭证性成为独具特色的生产要素。^[25]档案数据要素市场化配置立法可助力档案资源开发利用,释放档案数据要素价值潜能,适应发展新质生产力要求。立法不应满足于政策层面的宏观战略板块规划设计,而应切实以规范性法律文件形式落实,令档案数据市场行为有法可依。《民法典》可关注档案数据要素产权归属、数据要素流通规范、数据要素财产利益保障等实体问题;《刑法》相关规定也要参照《档案法》、网络信息犯罪等立法进行完善,综合认识并适应新时代档案形式和内容发展以及犯罪手段变化;行政法领域应着眼于建立统一完善的档案开放利用机制和利用权救济机制^[26],保障主体在合法范围内能够对档案数据要素市场化配置进行规范运作,以促进数据要素价值增值。总之,各部门法分工有序、协同运作,方能进一步推进我国档案法治工作和档案治理能力现代化。

3.2.2 “解释先行”助力档案刑事治理查漏补缺

由于新发案件较少,亦未有重大影响性案件引发舆论关注,涉及档案犯罪的理论与实务倾向一直未能引起学界足够重视。^[27]有研究指出,以“档案”“档案法”“违反档案法”“国家所有的档案”

为关键词,分别在北大法宝、中国裁判文书网等案例数据库进行检索,仅获得涉档刑事犯罪判决书16份。^[28]笔者认为,该数据并不能真实反映当前档案与档案数据领域对刑事保护需求的紧迫度,由于我国采取刑法典统一立法模式与罪刑法定原则严格限制,司法实务中仅有完全符合《刑法》第三百二十九条描述的“抢夺、窃取国家所有的档案的”或“擅自出卖、转让国家所有的档案,情节严重的”侵害行为会进入刑法打击领域,对大量数据化保存的企业档案、个人档案的网络侵犯(如攻击、篡改、备份等行为)尚难以进入刑事规制的视野。然而,这并不意味着刑法条文本身需要即刻修订与扩容,立法不可能随时启动和完成,但案件每时每刻都在发生,需要司法者及时“依法”处理。解释论的考察必须优先于立法论,只有在解释论无力应对时,再考虑立法论。^[29]直接立法对《刑法》第三百二十九条做扩张解释难以把握扩大打击面与防范犯罪圈无序扩张的平衡点,而附属刑法仅存于我国刑法理论中,目前尚无设置的先例,刑法修正案的制定亦需经历草案提出、审议、表决、公布等复杂流程,耗时周期长,响应速度慢,故“解释现行”具有适用的空间。可以先就部分对涉及商业秘密、国家秘密等重大公共利益的档案或档案数据的侵害行为出台司法解释,按目的解释的方法适当扩大《刑法》第三百二十九条的外延,如将以牟利为目的的黑客攻击、备份行为解释为“窃取”,为刑法适用预留空间。对于其他无法通过扩张解释涵盖的违法行为,如伪造、篡改国有档案情节严重的,再考虑立法纳入刑事治理的可能性。

3.2.3 细化人事档案遗失纠纷中精神损害赔偿的适用标准

人事档案中的个人信息与档案相对人的人格利益存在天然联系,档案相对人对人事档案享有的乃是一种信息维护权。^[30]因此,人事档案遗失所产生的精神损害赔偿请求权基础可从两个维度考虑:一方面,档案遗失造成了相对人具体人格权受损,如身份照片被第三人非法利用导致肖像权遭受侵犯;另一方面,档案遗失侵犯相对人一般人格权,如记载的疾病、医疗、身体特征等敏感信息泄露,致使相对人的人格尊严受损,人事档案遗失后,相对人将长时间处于精神焦虑状态,时刻担忧自己的个人信息被他人掌握后用于侵害自己的人身或财产权益。^[31]故笔者认为,确认档案相对人因人事档案遗失产生的精神损害赔偿请求权势在必行,而关于精神损害赔偿适用标准的细化,可以先从归责原则角度入手。

侵权责任归责一般理论认为,过错是承担侵权责任的必要条件,继而又可分为过错责任原则与过错推定原则,前者由受害人举证侵权人就侵权行为具有过错,后者则需侵权人自证无过错。人事档案中个人信息的录入、保存、修改、传输等皆是由档案管理机构完成,档案相对人缺乏接触档案信息和数据并预防损害的机会,在此客观条件下要求相对人承担管理机构过错的举证责任是不妥当的,档案管理机构作为个人信息的处理者,距离证据更近且针对数据处理中过错证明的专业性更强。^[32]综合权衡下,人事档案遗失精神损害赔偿应适用过错推定原则,相对人仅需证明管理机构存在违法行为、造成精神损害后果,以及二者之间具备因果关系,档案管理机构需证明自身行为就精神损害结果不存在过错,证明不能则承担侵权责任。在此基础上,可进一步研究精神损害的类型、严重性标准和赔偿数额等问题。

4 结语

需要指出的是,本文在研究过程中存在一定的局限性。首先,截至本文完稿,部分地方性法规及部门规章尚处于立法进程中新近颁布,受数据库更新时效性等影响,部分档案法规文件可能未被统计在内;其次,法律检索方法虽以关键词筛选结合手工补充为主,但部分文件或因名称表述差异等未被检索到,故本文法律文件计量未能涵盖全部研究对象。未来研究需进一步优化检索策略,跟踪档案立法动态与多源数据交叉验证,以提升法律文献梳理的全面性与时效性。

总体而言,“十四五”时期我国档案立法建设在立法规范、实践应用、理论研究等方面取得了阶段性成果,为档案事业高质量发展奠定了坚实的制度基础。然而,面对数据要素市场化、涉档犯罪治理、私权救济等新挑战,现行档案法律体系仍需进一步完善。“十五五”时期应着力构建档案数据要素流通法律框架,强化《档案法》与《刑法》之间的协同机制,明确精神损害赔偿适用标准,推动档案法治向精细化、专业化发展。通过立法完善和司法实践创新,充分发挥档案作为国家战略资源与文化遗产的核心价值,助力国家治理体系和治理能力现代化建设。

本文系国家自然科学基金一般项目“面向高质量发展的档案治理效能评估及提升研究”(23BTQ107)的阶段性研究成果。

注释及参考文献

- [1] 王绍忠. 守正创新 真抓实干 全面实现“十四五”档案事业发展目标任务——在全国档案局长馆长会议上的报告[J]. 中国档案, 2025(1): 8-13.
- [2] 刘子聪. 《中华人民共和国档案法实施条例》的功能定位、缺憾检视与优化路径[J]. 档案学研究, 2024(5): 64-70.
- [3] 蒋云飞. 论档案行政执法与刑事司法衔接机制的完善[J]. 档案学通讯, 2021(5): 78-85.
- [4] 谷永超. 论《档案法》与《刑法》的衔接[J]. 档案学通讯, 2024(3): 13-18.
- [5] 王英玮, 车向芝. 《档案行政处罚程序规定》的主要内容和时代意义及相关问题探讨[J]. 北京档案, 2024(9): 28-32.
- [6] 林华东, 杨春志. 档案行政处罚集体讨论决定制度的现实困境及完善路径[J]. 档案与建设, 2023(10): 27-31.
- [7] 周耀林, 张丽华. 我国档案行政处罚工作的困境与进路[J]. 档案学通讯, 2024(2): 57-64.
- [8] 付一耀. 档案治理视域下《档案法》与《民法典》的衔接[J]. 档案学通讯, 2024(5): 57-65.
- [9] 王毅, 叶芷含. 档案数据确权问题探讨[J]. 档案, 2024(11): 10-14, 19.
- [10] 张家宇. 人事档案当事人之权利保障——兼论“以档卡人”问题之解决[J]. 档案学通讯, 2024(2): 83-91.
- [11] 张健, 刘珂. 档案民事纠纷的图景与制度完善研究[J]. 中国档案, 2024(3): 56-59.
- [12] 中国水利水电第X工程局有限公司与王某、中国水利水电第X工程局汉中分局侵权责任纠纷二审民事判决书[EB/OL]. [2024-06-24]. <https://www.pkulaw.com/pfnl/08df102e7c10f2066c7ba27aab4745bec51ab9fb294fa084bdfb.html?>
- [13] 陈某绵、陆丰市退役军人事务局等侵权责任纠纷民事二审民事判决书[EB/OL]. [2023-08-01]. <https://www.pkulaw.com/pfnl/08df102e7c10f20675d66af6ca1631c743b27451ba847a9cbdfb.html?>
- [14] 柯友乐, 熊德中. 《个人信息保护法》视域下人事档案遗失的法律救济——以493份司法裁判文书为样本[J]. 档案学通讯, 2023(5): 61-69.
- [15] 王振宇. 人事档案遗失的精神损害赔偿责任及其规范适用[J]. 档案学通讯, 2024(4): 100-108.
- [16] 周光权. 我国应当坚持统一刑法典立法模式[J]. 比较法研究, 2022(4): 57-71.
- [17] 刘森. 数字时代档案数据安全的刑法保护[J]. 浙江档案, 2024(6): 23-26.
- [18] 仝其宪. 伪造、篡改档案行为的刑法规制——以“高考冒名顶替”等案件为例[J]. 档案学通讯, 2022(3): 80-86.
- [19] 贾济东, 褚雨. 论档案犯罪对象和行为类型的当代转型[J]. 档案学通讯, 2022(6): 70-77.
- [20] 薛玉洁. 《民法典》语境下数字化档案隐私权保护的困境与出路[J]. 四川档案, 2023(6): 29-31.
- [21] 占晖. 单位遗失职工人事档案侵权责任浅析[J]. 浙江档案, 2015(8): 21-23.
- [22] 赵某旋与苏州国家高新技术产业开发区经济发展和改革局侵权责任纠纷一案一审民事判决书.[EB/OL]. [2015-08-15]. <https://www.pkulaw.com/pfnl/a25051f3312b07f3a2e5538d0ba671049af564c4d6b00518bdfb.html?>
- [23] 延安大学与刘某花侵权责任纠纷一案二审民事判决书[EB/OL]. [2016-09-06]. <https://www.pkulaw.com/pfnl/a25051f3312b07f34f8c23594b0eb78554afe0994b278d43bdfb.html?>
- [24] 王某民、合肥市公共就业人才服务管理中心侵权责任纠纷再审民事判决书[EB/OL]. [2019-06-04]. <https://www.pkulaw.com/pfnl/a6bdb3332ec0adc42011ad8e4002b0a87e0ff9abef83c446bdfb.html?>
- [25] 金波, 刘娟娟, 杨鹏. 论档案数据要素价值[J]. 图书情报知识, 2025(4): 15-26.
- [26] 林沈节, 卢苗苗. 公法权利视角下的档案利用权研究[J]. 档案管理, 2023(4): 86-90.
- [27] 李学良. 论涉档案犯罪刑事司法规制现状及出路[J]. 档案学通讯, 2024(2): 65-73.
- [28] 张健, 汪若瑜. 档案纠纷的实践图景与完善路径——以2142份裁判文书为样本[J]. 档案学通讯, 2023(1): 81-88.
- [29] 车浩. 立法论与解释论的顺位之争——以收买被拐卖的妇女罪为例[J]. 现代法学, 2023(2): 175-196.
- [30] 邱林. 个人人事档案丢失所引发的法律问题反思[J]. 档案学研究, 2012(2): 28-30.
- [31] 李昊. 个人信息侵权责任的规范构造[J]. 广东社会科学, 2022(1): 249-260.
- [32] 杨立新. 侵害个人信息权益损害赔偿的规则与适用——《个人信息保护法》第69条的关键词释评[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2022(1): 1-15.