

# 浅议网络环境下的档案法制建设

葛 霞

**【内容摘要】**：网络的广泛应用和快速发展，对档案法制建设的基本内容产生了深远影响。本文从网络环境下加强档案法制建设的必然性入手，分析了网络环境下档案法制建设的现状，提出了网络环境对档案法制建设的影响与策略。

**【关键词】**：网络环境 档案 法制建设 策略

档案法制是指档案和档案工作方面的法律和制度，也包括档案法律实施和档案法律监督等一系列的活动和过程。档案法制建设的过程实际上是不完善国家档案法规体系、保证其得到适用的过程，是立法、普法、执法和监督等环节的有机结合。随着现代科学技术的高速发展，网络信息广泛的应用，数字档案馆建设的不断深入，新领域不断开发与拓展，逐渐影响着档案法制建设的基本内容。因此，各级档案部门要尽快适应这一形势变化，不断加强网络环境下档案法制建设。

## 一、网络环境下加强档案法制建设的必然性

21 世纪是一个以网络为依托的信息时代，人们通过国际互联网进行信息的接受与反馈，信息网成为现代社会的标志和未来社会人类信息交流的重要媒介。据《第 30 次中国互联网络发展状况统计报告》显示，

示，

截至 2012 年 6 月底，中国网民数量达到 5.38 亿，手机用户达 3.88 亿，互联网普及率进一步提高。我们的生活越来越离不开网络，网络正在不断地改变人类的生活，大量潜在的档案用户出现在网上。因此，档案工作也相应地经历着网络带来的实际变革。

**(一) 网络的普及直接带来了档案信息网络化。**档案信息网络化是以先进的计算机、通信网络技术和多媒体技术为依托，将档案信息资源转化为数字式代码存储于特殊载体上，在计算机网络中传递。网络化档案信息在其载体形态、表现方式、与载体的结合方式等方面与传统的档案信息相比有着很大的区别，具有对网络系统的依赖性、与载体之间的可分离性、内容的可变性和技术的不稳定性等特点。这些特点开始产生了新问题，即网络化档案信息对系统的依赖性使它的可靠性不能独立于计算机外，信息的原始性受到质疑；信息与载体的可分离性使信息随时面临着被修改、盗窃甚至销毁的危险，被修改、删除后甚至不留任何痕迹；信息的可变性使人们有条件对电信号转换环节进行主观干预，对信息进行修改拆拼和重新编辑，使再现的信息与原始信息在内容、性质、形式上不同；技术的不稳定性易于信息丢失或程序失灵而导致信息无法再现。这就使档案法制化成为档案信息网络化的内在要求。基于传统现实环境而建立起来的现行法律制度在互联网上开始面临挑战，为了保证档案信息资源的共享和档案网络建设工作的顺利进行，确保档案网络建设的开放性、系统性和安全性，与档案信息网络建设配套的法制工作应当尽快跟上，网络环境为档案法制建设提供了一个急需进一步开创的领域。

**(二) 数字档案馆的建设中涉及大量的法制问题。**数字档案馆是未来的发展趋势，它可以最大限度地实现资源共享，发挥档案的作用。数字档案馆建设的核心内容是数字档案信息资源，而如何保证数字档案信息的原始性、可靠性是一个重要的法律问题，此外，数字档案馆有关数字档案信息的采集、管理、利用等活动中也涉及一系列的法律问题，如数字档案信息的著作权、隐私权、公布权等，“用法律手段来管理信息产业、规范网络环境中信息服务的发展，是世界范围的大趋势。”档案信息资源共享需要法律保障，网络环境中传输的各种新型档案的真实性、凭证性、安全性也需要法律保障。数字档案馆作为一种在网络环境下提供数字化档案信息服务的新型档案馆形态，它的建设和运作需要法律制度的保障。法律制度的健全完善，将直接影响数字档案馆的建设与持续、稳定的发展。

## **二、网络环境下档案法制建设的现状**

加强网络环境下的档案法制建设，对档案事业在网络时代的持续健康发展，保证新型档案的齐全、完整和安全，为广大用户提供良好的利用服务有着重要的意义。

目前，传统档案管理系统法制建设已经取得了不少成就，而网络环境下的档案法制建设刚刚起步，网络环境对档案界来说属于较新的领域，不管在理论上还是实践上都属于探索阶段。

### **(一) 档案立法的现状**

我国网络环境下的档案立法非常薄弱，目前，档案部门没有专门的适应档案信息网络发展需要的法律法规，只有一些相关的行业的标

准，大多援引我国相关的信息法律作为执法依据。档案法制的不断完善主要表现在：

1、档案信息网络立法体系尚未建立，我国的档案信息网络法规体系建设仍处于初级阶段，现有的《档案法》和档案法实施办法以及各省、市、自治区的地方性档案法规都缺乏与信息网络环境相适应的条款。

2、网络环境下的法制观念落后，不少用户对传统档案法制尚且还没有充分领会，更不用说网络环境下的档案法制了，就是档案专业人员对它的认识和研究也不够深入。

## （二）档案执法的现状

档案行政执法是档案行政管理部门在档案行政管理活动中遵守档案法律规范，依法开展档案管理工作，适用档案法律、法规及规章的活动。体现在两个方面：一是各级档案行政管理部门和工作人员在管理活动中，必须自觉执行和遵守法律、法规和规章的规定；二是国家机关或被授权的组织根据法定的职责、权限，按照法定的程序、方式实施法律规范。

目前，档案行政执法存在问题：一是执法形式单一，对现有信息网络的认识和利用不够，执法力度不大。二是档案执法人员素质不高，需要进行知识更新以适应网络环境下的档案执法。三是网络环境下的档案执法活动尚未开展，执法检查的方式比较简单，缺少明确可行的操作方式。如果不改进措施，必然会影响档案行政执法的效果。因此，网络环境下的档案法制建设的形势是相当严峻。

### **(三) 档案普法的现状**

法规体系的完善，是依法治档的基础，而依法治档的实施，有待于对法律法规的学习和宣传。要搞好档案法制建设就要加强档案法制宣传的力度、广度和深度，要提高全社会档案法制意识，使全体公民逐步了解档案与档案工作，知晓档案法律赋予公民利用档案的权利与保护档案的义务，就必须加大宣传力度，利用各种途径与手段，宣传国家档案立法，普及档案法律知识，强化法制观念。只有加强对档案法律、法规学习，才能不断提高各级领导、档案工作人员以及社会各方面的档案法律意识和档案法制观念，才能依法办事。档案法制宣传教育涉及到内外两个方面。对内搞好宣传教育，能够充分发挥档案工作者的主观能动性，激发人的工作热情，极大地提高工作效率。对外是让社会了解档案事业和工作，取得社会认可、支持和理解的最佳渠道。这一工作做好了，不但会提高全社会的档案法制意识，而且会给档案工作带来意想不到的收获。现阶段档案普法一是充分运用报刊、广播、电视、互联网等大众媒体宣传；二是通过印刷宣传单、小册子等形式进行宣传；三是通过讲座、竞赛、悬挂标语、专栏板报、咨询服务等大众容易接受的形式，开展全方位的普法宣传，不断营造声势，扩大影响。

### **(四) 档案法律监督的现状**

档案法律监督是促进档案法制建设的重要途径。它是依据国家的有关法律、法规对档案行政管理机关、档案事业单位以及档案工作人员的活动情况是否合乎国家有关法律、法规，是否廉洁、高效等进行

有效的法制监督。档案法律监督主要是对各级档案行政管理机关进行法制监督，因为各级档案行政管理机关是主管档案事务的国家行政机关，除了承担一般的档案工作职责外，还肩负档案工作执法的重任，对其进行法制监督，也可以称为档案行政法制监督。现阶段，档案法律监督一方面要建立健全外部的监督制度，如人大监督、政协监督、司法监督、舆论监督、群众监督、审计监督等，一方面要完善内部的监督制衡机制，包括行政决策监督和责任追究制度、行政复议制度、行政执法责任制等，推行行政执法监督检查制度，强化对档案行政职权的监督和制约。

### **三、网络环境对档案法制建设的影响与对策**

档案法制建设的基本内容包括立法、执法、普法、档案法律监督等方面。网络环境对档案法制建设的内容具有一定的影响。在依法治国思想指导下，档案部门必须充分运用法律手段，建立法律保障机制，完善执法体制，强化网络档案行政执法的作用，做到依法决策，依法行政，依法管理。依法治档，依法管档，是网络时代法制社会中档案事业发展的必然趋势。

#### **（一）网络环境对档案立法的影响与对策**

新技术的应用必将引起档案立法工作的又一次挑战，档案部门可以借鉴国外及相关行业的立法经验，对可能产生的新的法律事实作出预见，并以法律法规的形式确定下来，使档案行政管理有更明确的法规依据，增强法律法规的可操作性。

##### **1、修订和完善现有的档案法规体系**

档案法规体系是以《档案法》为核心，由若干档案行政法规、规章构成的相互联系、相互协调的统一体。国家档案局应组织有关法律专家，综合考虑各种因素，对现有的档案法律法规、规章和规范性文件进行全面的清理，清理并废止已被新的档案法律、法规、规章所代替的内容；清理并废止已不再适应党和国家新的方针政策的规章；修改并补充与档案信息网络有关的法律法规。

## 2、制定新的档案网络法律法

随着数字档案馆建设的不断深入，对《档案法》的修订也可能不能满足形势发展的需要，这时就有必要制定新的网络档案法律法规，当然这要视具体情况而定。在制定新的网络档案法律法规过程中，应注意与现有的信息法律之间的协调，以免造成互相冲突或脱节。同时由于网上档案利用是性的，所以还要注意我国的立法要与国际接轨，在适合中国的国情、不失我国原则的前提下，尽量向国际上相关的信息法律靠拢。在探索立法的对策时，不管是修改旧法还是制定新法都要遵循档案工作的基本原则，需要注意以下几个问题：一是完善档案公开制度。网络给人们利用档案提供了方便，但也给档案的划控工作提出了较高的要求，制度的完善是至关重要的，从立法上给予强有力的保障，有利于档案信息网络的良性运转。二是完善档案信息网络的安全保障。对档案网站及其职责作明确的规定，正式确立电子文件的法律地位，从立法上保障档案内容的真实完整及密件的保密。三是完善网上档案的知识产权保护制度。不仅在《档案法》中要作出有关规定。同时也要在著作权法、专利法、商标法上作出配套规定。四是完

善网上档案利用的法律制度。应对档案网站及档案网站用户的权利义务作出明确详细的规定。例如，从档案的内容服务上讲，档案网站有义务提供真实的档案内容服务，而档案用户则有权得到真实的档案信息服务，如果发现因档案网站主观行为的差错造成档案信息内容失实，应当追究档案网站的法律责任；又如，从个人隐私上讲，档案网站有作出隐私权主页明示的义务，同时要严格遵守与用户的约定，档案网上用户则拥有个人隐私权，如果档案网站违法约定导致用户个人隐私受到不应有的损害，应当追究档案网站的法律责任；再如，从用户利用行为不讲，档案网站有权对用户的网上行为作出法律允许的限制，用户也有自觉保护国家档案的义务，任何档案网站的非法入侵都将受到法律的严惩。

## **(二) 网络环境对档案执法的影响**

档案行政执法是行政强制性和权威性的象征，由于人们知识结构、自身经验及利益倾向不同，对同一法律条款往往有目的或无目的地持不同理解，这势必造成法律条款歧异性放大。网络环境会给档案行政管理部门带来新的执法方式，电子政务、档案信息网络化为依法治档提供了更好的服务，同时探索网上档案执法的新方法。

1、档案执法手段相对便捷。网络有利于档案执法者对档案运转的全过程进行有效的实时监控，从文件的归档到网上档案利用，针对档案的每一个行为都将在执法者的注视下进行，非常便捷，一旦发现违法行为，可以及时阻止，并追究有关人员的法律责任。

2、档案执法难度相应增加。网络档案执法不免需要熟知网络知识

和必要的操作技能，档案执法内容的技术性增强，难度增加，这就对执法人员的网络技术提出了较高的要求，如果没有这方面的知识，就无法对一些隐性的档案违法行为作出判断，从而导致国家档案信息资源受损。例如，如果无法认清非法侵入档案网站的黑客行为，档案网站就将完全在黑客的掌握之中。即使认识到黑客行为，若无法判断黑客从何而来，仍无法追究其法律责任。所以网络环境下档案执法队伍的网络知识素质需要大幅度的提高，尤其是要引进计算机专业人才，或者有他们的协助。

### 3、在推进网上档案执法工作中的对策。

一是建立一支高素质的档案行政执法队伍。执法队伍素质的高低和形象的好坏直接影响到行政执法的效果，依法治档、依法行政的基础是要建立一支政治坚定、公正廉洁、业务精通、作风优良、能胜任新形势下工作需要的高素质行政执法队伍，这是依法治档、依法行政的组织保证。网上档案执法人员的知识水平要随时更新，与时俱进，树立执法人员良好的社会形象。网络知识日新月异，如果没有高素质的执法队伍，根本谈不上严格执法。

二是加大网上档案执法的力度，提高网上执法水平。随着档案网站与用户在网上交流的增加，相关的法律问题也随之而生。档案行政执法机关要正视执法权力，网上执法虽然便捷，却容易削弱其权威性，档案执法人员对档案信息网络执法中发现或查出的问题不可忽视，应严格依法处理，谨防走过场。

三是加强与相关行业的执法合作。如在信息服务方面加强与信息

领域的图书馆、情报机构的合作，在档案知识产权方面加强与法律领域的知识产权组织，尤其是版权组织的合作。

### **(三) 网络环境对档案法制宣传教育的影响**

从公民普法的角度来讲，进行网络档案法制宣传教育，加强公民守法意识是当前档案法制宣传教育工作的重心之一。档案部门要充分利用信息网络的便利对公民进行网上利用档案的教育，使公民真正知法、懂法、守法。

普法教育主要是对网上档案管理涉及的一些法律基础知识的宣传，包括档案法及相关的信息网络法律。通过网络提高档案法制宣传教育，不仅可以加强公民的守法意识，也有助于提高他们的信息伦理道德水平。这是每个档案管理人员的工作职责，也是依法治档的工作要求。

还可以把档案法制和档案知识融入文学作品，以知识性、趣味性、娱乐性、技艺性、生活悬念性等公众喜闻乐见的形式，将法制、档案、档案工作、档案生活展现给社会。在对档案违法事件与人员进行通报批评的同时，要更多地宣传那些在档案法制建设中做出突出贡献的优秀事例，推广他们的做法和经验。增强档案法制建设内容的宣传形式，提高人们的兴趣。在原有宣传的基础上，应开设一些案例分析、辩论会、专家论坛等形式多样的专栏节目，还可以通过“档案法制宣传日”的方法来宣传档案法制建设的有关知识。

网络环境下档案法制宣传教育的形式可以突破传统的教育模式，如通过档案网站的 FAQ，即“常见问题解答”、用户教育栏目、也可以

通过留言板、电子邮件、聊天室等有网站主持人参加的互动栏目，多方面地进行用户教育。

#### (四) 网络环境对档案法律监督的影响

健全的法制离开公开的监督就容易偏离方向。在开展网上档案行政执法的同时，行政执法监督也必须紧跟而上。有法不依，执法不严，违法不究会严重地损害法律的尊严，使立法宗旨难以实现。网络环境下我国档案行政执法工作正在开展，行政执法监督也必须紧跟而上。利用网络，档案行政法制监督的渠道会更加便利，形式会更加灵活。国家要鼓励各种形式的网上法律监督，各级国家权力机关、司法机关和行政机关内部、人民政协、民主党派、新闻媒体的网站都要设有互动区，例如充分利用网络匿名性的特点设置电子举报邮箱，设立法律监督论坛，允许公民对档案执法进行评判，给监督者提供发表自己意见的空间。

#### 【参考文献】:

- 1、朱玉媛. 档案法规学新论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2004. 11.
- 2、全卓. 浅谈我国档案法制建设中的几个问题[J]. 赤峰学院学报, 2005, (5): 101-102.
- 3、爱国. 论档案法制建设[J]. 中国行政管理. 2001, (12): 17-19.
- 4、常丽. 对网络环境下档案法制建设的认识与思考. 信息产业部电子五所. 《机电兵船档案》2005. 5.

(原载于《行政与法制》2013年第1期)