

司法视角下的档案保管期限表设置思路研究

杨利军 巫宇清

(中山大学资讯管理学院 广州 510006)

摘要 档案保管期限表是指导档案价值鉴定工作的标准性文件。笔者通过实地调研和问卷调查发现,由于档案保管期限表的司法地位较弱,档案工作人员受潜在心理负担影响,使得在实际工作中未能完全地依照档案保管期限表开展实践工作。基于上述现状,本文从档案处置权、司法追诉期和司法凭证性三方面研究了司法视角下的档案保管期限表的设置思路,认为:(1)应赋予档案保管期限表相应的法律地位,以减轻相关档案工作人员的心理负担;(2)在保管期限的设置与档案销毁方面,应参考司法追诉期,既不能让还在发挥凭证作用的档案被销毁,也不要无限期地保存所有档案;(3)应从司法角度审视档案的有机联系性,尽最大可能保证档案的完整性与凭证性。

关键词 档案保管期限表 档案处置权 司法追诉期 司法凭证性

DOI: 10.16065/j.cnki.issn1002-1620.2020.03.010

A Study on the Setting of the Records Retention Schedule from the Judicial Perspective

YANG Lijun, WU yuqing

(School of Information Management, SUN Yat-sen University, Guangzhou 510006)

Abstract: The records retention schedule is a standard document to guide the archival appraisal. Through the field research and the questionnaire results, it can be seen that the lower judicial status and the potential psychological burden give rise to the situation that the archivists fail to bring the records retention schedule into full play in the practical work. According to this situation, this paper studies the setting of the records retention schedule from the perspective of archive disposition, judicial prosecution and judicial evidence. It holds that: (1) the records retention schedule should be given corresponding legal status to alleviate the psychological burden of the archivists; (2) It is necessary to refer to the judicial prosecution period in the setting of the records retention schedule and the destruction of archives, which means that the archivists should neither destroy archives that are still playing the role of vouchers nor keep all archives indefinitely; (3) The organic connection of archives should be examined from the judicial point of view to ensure the integrity and evidence of archives as much as possible.

Key words: records retention schedule; archive disposition; judicial prosecution; judicial evidence

1 引言

档案保管期限表是指导档案价值鉴定工作的标准性文件,是档案工作人员对具有保存价值的档案划定保管年限及对期满档案进行销毁鉴定工作的重要依

据。但在实践中,档案保管期限表却未完全发挥出应有的价值。笔者在对G省若干单位进行调研的过程中发现,所调研的单位面对保管期满的档案并没有参照档案保管期限表积极开展档案销毁鉴定工作,反而对档案销毁鉴定一致采取“无限缓期”的消极态度。这一现

状反映了作为档案价值鉴定依据的《档案保管期限表》在档案工作实践中未能完全发挥其应有的作用。

通过阅读文献,笔者发现学术界对于档案保管期限表设置问题的关注由来已久。学者主要从以下几个角度去探讨档案保管期限表的设置问题。(1)基于国家档案局8号令发布的《机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定》,从通用档案保管期限表的具体条款(内容设置)的角度分析其存在的问题。如有学者针对现行的《机关文书档案保管期限表》提出我国现有的档案保管期限表存在表内条款过于概括、表述弹性太大等具体问题,认为档案保管期限表的设置应该在语言表述上具体化,在档案保管层次上细化,制定档案保管期限表体系,使各类档案保管期限表间相互协调,以便更好指导实践工作的开展。^{[1][2]}

(2)对中外档案保管期限表的内容设置进行对比,指出我国现有档案保管期限表内容设置上存在的问题及改进方向。文献从保管期限表的制定方法、结构体系、内容要点和具体实施过程等方面对中美通用档案保管期限表进行对比,认为我国档案保管期限表的设置可以借鉴美国,加强对职能鉴定法的应用,合理设置档案保管期限的档次和跨度。^3从档案价值鉴定的角度来思考档案保管期限表的设置问题。如有学者从档案价值鉴定的角度,提出文件生命迭代原则,通过分析档案能够呈现每一类型价值的时间长短,最后运用迭代原则选择其最长时间为保管期限,能够更科学准确地给定档案保管期限。^[4]

从文献来看,现有的研究并未解决档案保管期限表对档案工作(特别是对销毁鉴定工作)指导性不强的问题。根据调研经历并结合国外实践现状,本文认为从司法视角去思考档案保管期限表的设置有利于打破现有工作僵局。为此,本文尝试从司法视角探讨档案保管期限表的设置问题,从档案处置权、司法追诉期和司法凭证性三个角度分析保管期限表的设置,以期让档案保管期限表最大限度地发挥应有作用。

2 应在司法上确立档案保管期限表的法律地位

笔者从前文提到的调研中发现,所调研的单位均依据档案保管期限表收集归档文件并划定保管期限,但对于保管期满的档案却采取“无限缓期”的消极鉴定态度。部分单位甚至连销毁鉴定会议都未曾组织过,更不要说销毁档案了。为了探究这一现象背后的原因,本文通过问卷调查,结合深度访谈的方式对38家单位的

档案工作人员进行调研。在接受调研的38家单位中,有24家单位并未对保管期满的档案进行销毁,其中23家单位甚至连档案销毁鉴定会议都未曾组织过。在未销毁过档案的24家单位中有一半单位的档案工作者认为“档案潜在价值很难判定,担心因销毁档案而出现工作失误,从而被追责”是未销毁档案的首要原因。此外,在该问卷调查中,32家单位的档案工作人员认为赋予档案保管期限表司法地位,会显著减轻档案销毁工作中个人的心理负担,对档案工作有明显推动作用。上述调研可以看出,“鉴而不销”现状的出现,很大程度上是因为在档案销毁工作中,工作人员存在害怕承担风险的心理压力。笔者在调研过程中曾碰到这样一个典型案例:S单位的档案工作人员因为库房不足的原因,向单位主管领导提出了销毁部分资料以便腾出库房的建议。即使在档案人员再三强调销毁的仅是资料而非档案的前提下,主管领导还是对销毁(这些资料)持反对意见,并说:“在我的任内不能少了一片纸。库房不足由我来想办法,总之不允许销毁档案。”尽管国家档案局发布的13号令《机关档案管理规定》在第五节“销毁与鉴定”中明确指出:“机关应当定期对期满档案进行鉴定处置,对无保存价值档案按规定销毁^[5]。”但受以往工作实践中档案神秘论思想影响和缺乏更具体法律规定作为销毁鉴定依据的实际情况影响,参与档案销毁鉴定的工作人员往往会主观上“拔高”应销毁档案的价值,做出“鉴而不销”的决定,使档案(鉴定)销毁工作变成僵局。

面对上述问题,本文认为从“档案处置权”入手,重新思考档案保管期限表的设置,赋予保管期限表应有的司法地位,有利于减轻档案工作者的心理负担,推动销毁鉴定工作的开展。

“档案处置权”的概念来源于国外,不同的国家对其表述有所差异,但其本质可以概括为政府机构依法享有档案处置的权力。以美国为例,在美国《联邦法规》第36卷12章“分章B——档案管理”中第1120.18条中对“处置(Disposition)”和“处置权(Disposition authority)”这样进行阐释:“‘处置’是指对机构日常业务行为不再需要使用的档案所采取的行动;‘处置权’是指对档案保管期限表和处置的法律授权。”^[6]档案处置权的赋予意味着在法律上不仅要认定相关部门在制定档案保管期限标准和鉴定销毁档案工作上的合法主体地位,还需要有明确的法律条文去保障销毁鉴定工作参与者按照规章“合理销毁档案”的权力。在美国,“档案处置权”具体体现在各政府机构档案保管期限表的设置上。《美国法典》第44卷“公共印刷与文件”第33章的《档案处置法》明确提出档案处置清单与处

置程序的规定。在第3303及3303a条法规要求：“(1)各联邦政府机构有义务向国家档案局提交档案保管期限表和档案清单,并且提交的档案保管期限表和档案清单应包含对不具备保存价值的政府文件的处置授权申请、对具有保存价值的归档文件的年限划分、对保管期满档案的授权处置申请等内容;(2)美国国家档案局将会对接收到的档案保管期限表和档案清单进行审查;

(3)对于档案保管期限表和档案清单中所列的任何档案在特定时期后不具有行政、法律、研究或其他价值从而无需政府进一步保管的,则由国家档案局在联邦登记处发布通知,并在利益关系人提出意见之后,由被授权机构依照处置程序处置……”^[7]美国以详细的法律条文授权相关机构档案处置权力,在法律上承认档案保管期限表在档案保管与处置中的重要地位,给予工作人员开展工作的法律保障,推动了实践工作的开展。

当前我国仍以政府规章的形式(国家档案局13号令)规定政府机构制定档案保管期限表和执行档案销毁鉴定工作的职责,并未以更强有力的法律形式赋予政府机关依法享有“档案处置权”,因此档案工作人员在心理上对于档案销毁鉴定工作存在担忧也在情理之中。本文认为,依法赋予政府机构相应的档案处置权,从司法上确立档案保管期限表的合法地位,是破除档案工作者对于档案销毁“畏责”心理的有效解决方法。

3 保管期限表的设置应参考司法凭证的时效性

根据美国档案学者谢伦伯格(T.R.scheuenberg)“文件双重价值论”可知,文件具有对原始机关的原始价值和对其其他机关与私人利用者的从属价值。^[8]我国学者陈兆禄与和宝荣先生在“文件双重价值论”的基础上创造性地提出“档案双重价值论”,即对档案形成者的第一价值和档案非形成者的第二价值。^[9]无论是档案第一价值还是档案第二价值,都包括凭证价值和情报价值两种价值形态。^[10]但在现实中,有些档案的行政有效性和司法凭证性会随着时间的推移而消失;对于这些档案,在档案数字化的背景下,纸质档案的销毁并不会影响数字档案情报价值的发挥。

在调研过程中,笔者接触到这样一个案例:市民A先生所居住小区的居民通过集体诉讼,将侵犯居民权利的原物业公司“赶走”了。但A先生预交的物业管理费在旧物业公司离开时,还剩下200多元。根据《民法总则》第九章第一百八十八条^[11],这200多元预存物业管理费的法定追诉期为三年。这意味

着,尽管我国《会计档案管理办法》在其附表“企业和其他组织会计档案保管期限表”中规定会计凭证保管期限为30年^[12],但A先生预缴款的发票实际上在三年后已经失去其应有的凭证作用。

从上述案例可以发现,我国部分档案保管期限表(如会计档案)的设置并没有充分参考司法凭证性的有效时间。本文认为对于该类档案“无限期”地保存不仅违背档案工作中保管有价值档案的初衷,也是对有限空间资源的浪费。在当前“存量数字化、增量电子化”的信息化战略背景下,双套制档案保存策略也为纸质档案销毁提供了档案安全保障。对于已经完成数字化的档案,销毁其纸质版而保存电子版并不会影响其情报、文化价值的发挥。因此档案保管期限划分,应参考法律中司法凭证时效性的相关规定,科学地划分档案保管期限。对于一些已经失去司法凭证作用并双套制保存的档案,在档案保管期限表中应明确对该类文件销毁的建议。

4 具有业务联系的档案保管期限应具有一致性

国家档案局发布第13号令《机关档案管理规定》的第二节“形成与收集”中规定,机关有权根据单位工作职能编制本单位文件材料归档范围和保管期限表。^[13]在实际工作中,由于机关工作职能各异,因此不同的机关单位有着不同的档案保管期限表。对于业务上具有联系的机关,他们保存的档案也应有某种有机联系性。这种由业务上的联系性带来的档案间的有机联系性,体现在档案保管期限表上,应该是档案保存时间的一致性。但我国同一类业务的档案,根据各自单位的《档案保管期限表》的指导,其保存时间却存在不一致的现象。

最高人民法院2016年发布的11号令《人民检察院诉讼档案保管期限》中明确指出,移交起刑事诉讼的重要案件档案的保管期限为永久。其中“判处死刑、无期徒刑、十年以上有期徒刑的案件”为重要案件。^[14]另外,根据最高人民法院2013年发布的283号令《人民法院诉讼档案保管期限表》规定,刑事诉讼中判处5年以上不满15年有期徒刑案件档案保管期限为60年。^[15]

根据司法业务的特殊属性,同一案件的档案在检察院和法院可能同时存在。若涉案当事人被法院判处12年有期徒刑,则该案件的档案在检察院和法院的保管期限分别是永久和60年。也就是说,至少在理论上存

在这样的可能:在某个时间节点上,关于这个案件的档案可能会不完整,不能完全反映“历史”,进而削弱了档案的凭证价值,同时,也有可能造成司法上的困扰。

在实际业务处理过程中,同一事件在不同的处理时段会由不同机关进行处理。由于我国档案保管期限表是由不同机关依据自己职能所制定的,因此在实际工作中存在同一事件不同部分材料在不同机关中的保管期限不一致的情况。本文认为,对于有业务联系的机构,应根据业务的实际联系,从司法视角审视《档案保管期限表》的设置,保证档案的完整性与凭证性。

5 结语

档案保管期限表具有划分归档文件保管期限和指导期满档案销毁鉴定工作的双重作用。但笔者在实际调研的过程中发现档案保管期限表并未完全地发挥其应有的作用。为了探究造成这一现状的原因,本文以问卷调查和深度访谈的方式对38家单位进行了调查,发现大部分档案工作者在档案销毁工作中都存在害怕承担潜在风险的心理。

为了将保管期限表的功能落到实处,本文认为:首先,参考国外成熟的经验,应赋予档案保管期限表相应的法律地位,以减轻依据档案保管期限表工作的相关人员的心理负担;其次,在档案保管期限的设置上,应参考司法的追诉期,保证需要发挥凭证性作用的档案不被销毁,而对于保管期满且已经数字化的档案,应按相关规定积极开展档案鉴定销毁工作;最后,对于那些具有有机联系性的档案,应从司法视角审视保管期限表的设置(不论是保存内容,还是保存时间),保证档案的完整性与凭证性。

2019年4月国家档案局印发了《2019年全国档案宣传工作要点》,指出全国各级档案部门要全面贯彻依法治国方针,进一步提升依法管档治档的意识和能力。^[16]在该背景下,从司法视角重新审视档案保管期限表的设置,以法律形式赋予档案保管期限表合法地位,使相关档案工作者获得合法处置档案的权力,有利于推动档案保管期限表在实际工作中最大程度发挥其应有作用。此外,参考相关司法规定,从司法凭证性与完整性角度考察档案保管期限表设置,也为档案保管期限表的改进提供了新思路。

参 考 文 献

[1] 傅荣校.从馆藏优化审视档案保管期限表的改革[J].上

海档案,2003(2):43-45.

- [2] 傅荣校,韩云云.关于进一步优化我国档案保管期限表的思考[J].浙江档案,2007(8):14-16.
- [3] 李燕,梁芙蓉.中美通用档案保管期限表比较分析[J].档案与建设,2014(9):27-31.
- [4] 吴品才.文件生命迭代原则与档案保管期限的确定[J].档案学通讯,2000(6):56-58.
- [5] 国家档案局发布第13号令《机关档案管理规定》[EB/OL].[2019-03-06].<http://www.saac.gov.cn/daj/xxgk/201810/8515c1f79e904e08aef8bf63dce9b1f7.shtml>.
- [6] Electronic Code of Federal Regulations (Title 36-Chapter XII-Subchapter-Part 1220-§ 1220.18) [EB/OL].[2019-03-06].https://www.ecfr.gov/cgi-bin/textidx?SID=4b4dd3072e59c5b1b195044fc412968b&mc=true&node=se36.3.1220_118&rgn=div8.
- [7] Disposal of Records (44 U.S.A Chapter 33) [EB/OL].[2019-03-06].<https://www.archives.gov/about/laws/disposal-of-records.html>.
- [8] 冯惠玲,张辑哲.档案学概论[M].北京:中国人民大学出版社,2016:52.
- [9] 王英玮,陈智为,刘越男.档案管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2014:29-30.
- [10] 冯惠玲,张辑哲.档案学概论[M].北京:中国人民大学出版社,2016:51.
- [11] 中华人民共和国民法总则 [EB/OL].[2019-04-26].<http://open.pkulaw.cn/FullText/ViewFullText?library=chl&gid=291593&keywords=民法总则&match=Exact>.
- [12] 会计档案管理办法 [EB/OL].[2018-12-21].http://tfs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizheng_buling/201512/t20151214_1613338.html.
- [13] 机关档案管理规定 [EB/OL].[2018-12-21].http://www.saac.gov.cn/daj/bmgz/dazc_list.shtml.
- [14] 关于印发《人民检察院诉讼档案管理办法》和《人民检察院诉讼文书材料立卷归档细则》的通知 [EB/OL].[2018-12-21].http://ycjk.jsjc.gov.cn/jianwu/tongzhi/201711/t20171121_196383.shtml.
- [15] 最高人民法院、国家档案局关于印发《人民法院诉讼档案管理办法》的通知 [EB/OL].[2018-12-21].http://www.sycourt.gov.cn/court/flfg/20150122/022_a470e3cc-2875-4421-bdec-ee1254c0a0d6.htm.
- [16] 国家档案局印发《2019年全国档案宣传工作要点》 [EB/OL].[2019-04-26].<http://www.saac.gov.cn/daj/yaow/201904/b3241023a5a14437b79c4eab5e1c90fa.shtml>.