北京市建设世界城市档案法规对比研究

——基于纽约、伦敦、东京、巴黎的比较分析

北京市档案局 马秋影

档案法制的建立健全关系到一个国家、一个城市档案事业的持续与稳定发展。本文以纽约、伦敦、东京、巴黎等世界城市档案法规建设为坐标系,借鉴世界城市档案法规建设的经验,以完善北京市档案法规建设。

1 档案立法的两种模式及北京市档案法规建设现状

在档案法的立法形态上,由于各国国情的不同而产生了相异的档案法。由于国家管理体制不同,档案法规也依联邦制国家和中央集权制国家分成两种。联邦制国家的档案法可称为“英美档案法模式”,以英美为主要代表,施行联邦档案和地方档案分开管理原则。虽然有国家档案法或国家档案馆法的制定,但各联邦或州仍可制定适合自己需要的法律。中央集权制国家可称为“法国档案法模式”,以法国和瑞典为代表,其档案法规可在全国范围内贯彻执行,由档案法授权国家档案局按集中统一管理原则以掌管国家档案事务。^①我国的档案法规属于“法国档案法模式”,档案法律、档案行政法规、档案部门规章可以在全国范围内贯彻执行。

本文所称北京市档案法规包括档案地方性法规、地方政府规章和规范性文件。根据《中华人民共和国立法法》的规定,北京市可以制定地方性法规、地方政府规章。在我国,行政规范性文件大量存在,很多规范性文件发挥着调整某一方面工作的作用,重要性不比法规、规章差,故本文所称档案法规包括行政规范性文件。

北京市档案法规体系是由地方性档案法规——《北京市实施〈中华人民共和国档案法〉办法》,地方政府规章——《北京市城市建设档案管理条例》以及

^① 朱玉媛. 档案法规学新论 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2004.

档案行政规范性文件构成的。经过对新中国成立以来北京市制定的档案行政规范性文件进行全面清理,截止到2011年底,北京市档案局独立制发及与其他市属机关联合制发的现行有效档案行政规范性文件共计57件。^①这些文件涉及档案馆工作、机关档案工作、企业档案工作、农业农村档案工作、行政执法等各个方面。

2 世界城市档案法规建设概况

2.1 世界城市档案法规建设比较完善

纽约州档案法属于《艺术和文化事务法》系列,纽约州档案法规分为法律、规章和制度3个层次。纽约州可以制定法律,颁布的档案方面的法律主要有:地方政府档案法、地方政府历史学家法、州政府档案法、档案馆伙伴关系信赖法案、纽约文件遗产法案。颁布的档案方面的规章有公共团体档案规章、州政府档案和文件管理规章、文件遗产资助和帮助规章。具体制度包括档案保管期限和处置办法、存储和保管档案办法、鉴定档案办法、利用档案办法、电子档案管理办法等。

伦敦城市档案馆的所有制度由文化、遗产和图书馆部门制定,主要包括鉴定政策、复制和传递政策、收集政策、数字存储政策、网络利用政策、安全政策、环保政策、利用和说明政策、学习和发展政策、志愿者政策等。

总之,世界城市档案法规覆盖了档案馆的鉴定、保管、存储、利用等各项业务工作,比较完善。

2.2 世界城市档案馆大多隶属于文化部门,档案法规中的文化特色鲜明

世界城市档案馆大多隶属于文化部门。英国档案馆属于文化、媒体和体育部管辖范围,与图书馆、博物馆、艺术馆同属一个部门管理。伦敦城市档案馆隶属于文化、遗产和图书馆部,伦敦市把市政艺术画廊、艺术馆、伦敦城市档案馆作为3个文化遗产服务机构来吸引参观者和利用者。伦敦城市档案馆的许多档案制度都在使命陈述中明确规定:以高质量的图书馆和遗产服务机构支持商业、教育、休闲需要,提高城市在国家文化建设和商业方面的声望。

法国档案馆成立初期归属教育部,后归内政部,现在隶属于文化部。巴黎市档案馆由省、市文化部门双重领导,收藏省级和市级行政管理文件。

美国国家档案馆建立初期归属联邦政府,1949年改属美国国家档案与文件

^① 北京市档案局. 行政规范性文件目录 [Z]. 1985-2011.

局。国家档案与文件局是美国独立机构。纽约州档案馆属于州教育部门管理，教育部门下设文化教育办公室，管理州档案馆、图书馆、博物馆、公共广播办公室。文化教育办公室的职责是管理州、地方政府、商业和个人的知识和信息资源，丰富藏品，服务于纽约居民和组织的长期利益。

2.3 完善的标准日益成为法律法规体系有效运行的重要支撑和保障

伦敦城市档案馆的许多法规都依据国际和国家标准。伦敦城市档案馆数字存储制度中规定，按照都柏林核心元数据元素标准（ISO 15836），数据处理和信息存储用介质的储存、传递和维护标准（BS 4783）以及开放档案信息系统标准（OAIS）执行。伦敦城市档案馆复制和传递制度规定，所有技术都要符合英国标准协会（BSI）和国际标准化组织（ISO）的规定。伦敦市档案馆在档案编目工作中，完全按照档案描述方面的国际标准（ISAD）执行。在档案保存保护，特别是库房建设中，要按照档案保护方面最重要标准（BS 4545）执行。可见，完善的标准日益成为法律法规体系有效运行的重要支撑和保障。

3 世界城市档案法规分析

在对世界城市档案法规进行对比研究时，我们深刻认识到，世界城市的具体档案管理制度是可以学习借鉴的。可借鉴的世界城市档案管理制度主要有：

3.1 档案鉴定制度

档案鉴定作为决定档案存毁命运的重要手段，在国外普遍受到高度重视。国外档案鉴定的组织十分严密，大多设有专门的鉴定领导机构或指导机构，并且制定有鉴定的指导性法规和章程，为鉴定的实施提供有效的行政和法律保证。世界城市的档案鉴定工作大多具有档案鉴定组织严密，档案鉴定程序严格，鉴定依据操作性强的特点。

伦敦城市档案馆制定了鉴定制度。该馆认为，鉴定是一个质量控制机制，是一个积极的和必不可少的档案活动。其鉴定制度规定，有资格的档案专家才能开展鉴定工作，或者在档案馆馆长的监督下由相当于专家的人员开展鉴定工作。档案鉴定分为两个环节，在档案接收进馆前和接收进馆后。接收前的鉴定是避免把不应入馆材料接收到伦敦城市档案馆，减少不必要的花费和下一步剔除的费用；接收后的鉴定是在编目过程中将新藏品逐一鉴定。

伦敦城市档案馆较小规模的藏品以件为基本单位开展鉴定，较大规模的藏品可以逐件鉴定，也可以采用宏观鉴定法。宏观鉴定法把分析组织机构功能作为区别档案价值的基础。在鉴定由相似部门和组织机构产生的档案前要形成指南，例

如供所有财政机构鉴定用的指南。经过鉴定不需要留存的档案一般都要销毁，在极少数情况下给其他的档案服务机构。经鉴定，捐赠的档案不需要继续保留的可以退还给捐赠者。

纽约州档案馆制定了保管期限和处置制度，该制度操作性非常强。纽约州的文件保管期限表主要有两种类型，一种是通用文件保管期限表，另一种是专用文件保管期限表。纽约州的通用文件保管期限表覆盖了 21 个管理领域的 216 个文件系列，包括纸质、电子、缩微等载体。专用文件保管期限表分为教育机构保管期限表、各郡县保管期限表等。值得一提的是，纽约州档案馆还制定了非政府组织档案的保管期限和处置表，供非政府组织借鉴。纽约州档案馆的保管期限和处置制度中规定了档案的处置、销毁和移交等，处置条款中还规定了禁毁年限，明确规定没有特殊原因不能销毁 1900 年及以前的档案。

3.2 档案信息化方面的制度

为了保存和管理数字化档案，伦敦市城市档案馆制定了数字存储制度、网络利用制度。数字存储制度包括原生的数字文件存储和传统载体数字化，规定数字文件格式必须是“开放格式”。

随着远程查阅档案公民的增加，制定了网络利用制度，以管理公众在伦敦城市档案馆进行网络查阅档案的行为。该制度规定，利用者可以在公共区域利用无线网络装置查阅档案，网络查阅档案都是免费的。该制度还规定了网络利用者的责任、错误应用互联网的处罚、数据保护和禁止利用条款等。

纽约州档案馆制定了电子文件管理制度。该制度认为电子邮件、声音，地理信息系统，网页，文字处理文件，电子数据表，数据库，数字图像和声像档案都是电子文件。他们能够被存储在光盘，磁带，磁盘和其他媒介物上。由于技术的不断发展，电子文件可用性受到威胁。管理电子文件最具有挑战性的就是电子文件长期存储问题。对抗技术过时有几个策略：一是拷贝电子文件到不借助机器就能看得见的媒体，如缩微或者纸张；另一个策略是坚持数据标准或者非专属性的格式；一个有效但是需要花费人力和金钱的办法是迁移数据到新的软件中，通常 3—5 年迁移一次，迁移数据包括文件和元数据。

3.3 档案保存和保护制度

伦敦市城市档案馆保存和保护制度包括保存保护制度目标、制度阐述、前景计划等 4 部分。制度阐述是其中最详细的部分，包括收集、保管、服务、保存、安全、环境监测和控制、害虫管理、传递和运输等。可见，伦敦市城市档案馆在保存保护档案中实行非常精细化的管理。

纽约州档案馆制定了保存和保护档案制度。他们认为安全可靠存储档案是非常重要的；认为“少就是好”，要尽量减少档案的重复件；认为缩微是减少实体档案存储的好办法。该制度规定了保存档案的环境标准，包括温湿度范围、安装安全设备等，与我国的档案保管“八防”措施类似。

3.4 档案馆志愿者、环保等制度

伦敦等世界城市建立了一些档案管理制度，例如档案馆志愿者政策、环保政策等，目前北京市还没有建立，随着工作的不断深化可以适时建立。

伦敦城市档案馆每年吸引超过 31,000 个参观者和超过 25,000 个来自世界各地的远程咨询，志愿者在伦敦伦敦市档案部门非常普遍，志愿者的主要任务是帮助接待来访人员、帮助保管档案。伦敦市建立了档案馆志愿者政策，规定了志愿者、档案馆的权利义务。例如，该政策规定伦敦市档案部门应该致力于志愿者知识、技能和效能的培训等；志愿者应该是非在职的不领报酬的人员并对文化遗产感兴趣等。

伦敦城市档案馆建立了环保政策。该政策规定档案馆有责任支持环境的可持续发展，减少垃圾、二氧化碳的产生，减少电、废气的排放等。

4 北京市完善档案法规的对策

4.1 完善档案鉴定制度

在我国，从国家层面上，国家档案局 2006 年颁布了《机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定》；在地方层面上，北京市 2007 年制发了《北京市机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定实施细则（试行）》。文件材料归档范围和文书档案保管期限只是鉴定工作的一部分。档案鉴定的组织、程序，档案价值评定的原则和方法、标准，电子档案的鉴定等内容都没有涉及。

2011 年 6 月，在国家档案局发布的《国家档案法规体系方案》中将《档案鉴定办法》作为待制定的档案规章。2012 年，为促进档案征集和保护工作，中央档案馆聘请档案、历史、文博、书画方面以及其他行业的专家学者组成“中央档案馆档案价值评定委员会”。档案价值鉴定工作成为国家档案局的重点工作。^①

北京市应该制定《档案鉴定制度》，明确鉴定步骤、原则和方法，鉴定标

^① 宁宇龙. 中央档案馆档案价值评定委员会宣告成立 [N]. 中国档案报, 2012-6-4 (2314).

准,规定档案处置、销毁等内容。成立鉴定委员会,聘请档案、历史、文博、书画方面的专家学者对相关档案的价值进行分析和评价,为征集珍贵档案和国家重点档案提供咨询,为档案保护和管理工作的行政决策提供咨询以及执行相关档案法规提供参考和依据。在档案处置方面,要明确处置程序;为妥善保管和保护古老档案,要规定档案的禁毁年限。

4.2 健全档案信息化方面的制度

目前,北京市档案局独立制发、与相关部门联合制发涉及档案信息化方面的规范性文件有7件:《北京市档案局关于印发北京市电子文件归档与管理暂行规定的通知》《北京市档案局北京市信息化工作办公室关于印发北京市国家机关电子文件归档工作规定(试行)的通知》等。^①这些规范性文件不能满足实际需要,亟待制定档案数字化成果的存储和利用、档案网络利用、数字档案信息资源管理规范等制度。

4.3 完善档案保存和保护制度

档案安全保护是档案管理的基础和核心之一,但是目前,北京市档案安全方面的制度呈碎片化,没有统一的档案保存保护制度。制定全面系统的保存和保护制度是当务之急,要从全局、全流程、综合防治的层面上进行科学部署。注重在预防性保护工作方面的研究及综合管理措施的实施,包括制订应急预案、开展风险评估、落实档案管理和利用过程中的全程保护、实施环境监控、进行保护需求调查、虫害综合防治、制定保护标准和工作程序、工作质量控制、起草单位保护策略、提出保护工作预算、制定保护优先方案等一系列的技术工作。加强专业技术人员的培训,到设有档案保护技术相关课程的大学进修;与图书馆等拥有专业保护部门的机构加强沟通,聘请它提供技术咨询、解决方案及技术培训等。

4.4 逐步建立的档案馆志愿者制度、环保制度等

北京市档案管理部门应该认识到志愿者工作对社会进步和档案事业发展的重要意义,主动培育档案志愿者队伍,适时出台相关制度,规定成为志愿者的条件,档案馆、志愿者的权力义务等,引导志愿者在档案事业发展中发挥更大作用。

当前,北京市档案馆正在进行新馆建设,设计方案中体现了“节能、绿色、低碳”的基本理念。北京市档案管理部门要适时制定环保制度,将“节约能源、节省资源、保护环境、以人为本”等理念落到实处,贯穿到新馆建设和库房

^① 北京市档案局.行政规范性文件目录[Z].1985-2011.

维护工作当中。

4.5 进一步健全档案标准体系框架

随着现代科技、经济的发展和科技进步，标准已经成为政府提高城市建设和社会管理水平的重要手段，成为国家、地区综合实力的核心要素。北京市制定的档案行业标准少，地方标准不够用。目前，档案工作的国家标准和档案行业标准共有 67 项，北京市只组织制定了 1 项档案行业标准。^① 北京市档案行政管理部门在全国档案行政管理部门的行业话语权较弱。北京市制定的档案工作地方标准有 5 项，^② 较之以前有很大进步，但还远远不能满足档案工作发展的需要。

北京市档案行政管理部门要成立档案标准化技术委员会。邀请国家档案局、市质监局、高校教师等专家，确定每年北京市地方标准制定项目。加大档案信息化标准的制定力度，进一步提升我市档案信息化建设水平。采用监督检查方式加强对档案行业标准贯彻执行力度。档案标准化工作与档案科研课题研究相衔接，形成良性互动机制。积极主动参与档案工作各级标准的编制工作。要积极与相关部门沟通协调，加快档案行业标准和地方标准的立项、修订和编制工作，提高我市档案部门对档案工作的话语权，提升档案标准工作对推动档案事业发展的贡献力。

借鉴伦敦城市档案馆的档案信息化法规与国际标准接轨的做法。要积极引进都柏林核心元数据元素标准，开放档案信息系统标准等，采取聘请专家讲授等方式加以学习借鉴。国际标准是全人类智慧的结晶，北京市在出台档案信息化制度时要把国际标准和国外先进标准的技术内容，不同程度地加以吸收，并贯彻执行。

^① 国家档案局. 国家标准目录 行业标准目录 http://www.saac.gov.cn/xxgk/node_300.htm.

^② 北京市质量监督局. 北京市地方标准 <http://www.china-std.com/outerApp/standard-SearchAction>.