

谈谈对影响民众权益档案的利用与控制

● 翁勇青 何丽珍

一、问题的提出

所谓影响民众权益有关的档案文件,是指档案中那些涉及个人利益与机密的文件材料。它主要包括公民个人的政治和信仰观点、经济利益、私人生活秘密、通信秘密,以及属于个人所有的知识产权秘密等内容。如日记、书信、手稿、实验记录、数据、祖传秘方,以及在非公务性政治活动中的讲话、发言等等。这些私人事务和涉及私人权益的档案,分别保存于档案部门、人事部门的人事档案、公安政法部门的司法案件档案,以及医院的病历档案与房地产管理部门形成的房地产档案、财务部门的各种债权凭证会计档案。

这几年,由于国家改革开放的深入,市场经济的发展,涉及私人权益,总是时隐时现,或多或少不可避免地存在,直接地或是间接地对民众权益产生影响。这种影响,有的是有利于维护民众权益,有的有损于民众权益。例如档案材料作为知识技术信息载体,其有价值信息进入技术市场,不法分子往往通过种种手段窃取技术图纸、配方数据和关键性技术技巧,这样,不但侵犯了单位的权益,也损害了个人利益;而有的单位为了在市场经济活动中赢得竞争,也采取不正当的手段,或是重金收买、贿赂对方有关人员,窃取技术情报和档案资料;甚至国际间谍千方百计窃盗知识技术情报和经济情报,这种事件也屡见不鲜。这是市场经济条件下档案开发利用中不可忽视的现象。

为此,就宏观上来说,对这一部分涉及和影响民众权益的档案文件材料,也应进行有控制性的利用,特别是对利用范围要有一个正确的

划分和科学地利用。这是我们在市场经济条件下,开发利用档案信息原则的重要内容之一,也是当前档案管理中应当解决的实际问题。

二、私人(或称个人)秘密档案 文件的概念及其范围

私人秘密档案,在我国档案学上还没有一个明确的概念,以往档案学界通称私务档案,指在个人私务活动中形成的档案材料。随着改革开放的深入和市场经济大潮的掀起,各种外资企业、三资企业或是外引内联企业蓬勃发展、势头越来越大,仅以厦门市经济特区为例,1994年上半年境外招商签约逾124项,投资总额22.27亿美元,其中协议外商投资19.16亿美元。其中在香港签约94项,投资金额14.53亿美元,协议外资12.93亿美元;在新加坡签约23项,投资金额5.73亿美元,协议外商投资4.23亿美元;在澳大利亚签约7项,投资金额2.3亿美元、协议外商投资2亿美元。^①由此产生了大量外商企业及其投资档案。同时,又由于对内对外的开放,国家的任何公民都可因某种条件而申请成立某个公司、包括兴办工厂企业,并自称某个公司经理,甚至可以成为某个集团的总裁老板。这样,带有群众性色彩的各种公民私营企业、公司如雨后春笋般地兴起,大有全民皆商之势。由此,也自然形成了大量私务档案。私务档案就成为这个新的经济历史时期的主要产物之一,也是形成私务档案区别于其他时期档案材料的主要特点之一。另外,企业的所有制发生了很大变化,私营企业、股份制企业所占比重越来越大。许多国营企业改造成为股份制企业,有的甚至为外商或其他公民所购买,演化为

私营企业公司,有的个人私营企业的发展,又演变成集体,甚至成为联营的集团公司。这种公与私、私与公,以及集体的活动和组织所形成的文件材料,自然给我们划分私人档案开放与利用范围带来许多困难和麻烦。但我们无须强求对私人秘密档案作出真正完整的定义,而应当从私务档案的实际出发,即从它们所反映的内容出发,划分其开放利用与控制范围。

(1)政治审查和党纪、政纪处分材料。其中包括被审查人的自我交代材料、揭发材料、保证书、调查证明材料、处理意见等。对于这部分文件材料的使用,应当加以严格限制,不属于开放范围,在一定长时期内,不能让公民自由利用。而对有关机关的查考利用,经过一定审批手续,方能使用。这种长时期的限制利用对象和控制范围,乃是为了“保护那些与文件泄露的危害有关的人们,因为一旦泄露,将严重破坏他们的私人秘密。”^②这个期限,按《档案法》规定,通常是在30年以后,甚至更长时间。

(2)刑事和犯罪处理材料。这是较之政治审查和党纪政纪处分更为严重的处罚材料。具有社会性,其法院判决书或免于刑事处分决定、赦免书等,不属私人秘密范围。但是,公安、司法、纪检等机关在案件调查中所形成的材料、调查凭证、刑侦记录、犯人的自供材料、悔过书、检举揭发材料,包括司法机关对其赦免处分的调查材料等等,是不允许自由利用的。只有司法机关和有关行政机关可以审理、查阅利用。

(3)公民的自然状况材料,包括身体健康状况、本人的出生、死亡、婚姻,以及家庭和社会关系材料。对与私人状况有关文件的限制利用,不论国家制度如何不同,大都有明确规定,通过法律条文或有关行政法规进行限制,防止文件秘密的泄露。为了维护公民的名誉和免遭他人的人身攻击,就必须禁止这部分文件材料的泄密,否则将危害民众权益。即使是因为身体健康原因所记载的材料,如来自父母和祖父母辈的遗传疾病、某种生理缺陷、精神病等的秘密材料,或是公民个人的婚姻恋爱等私生活方面内容的档案材料,其中在一定时期内也是含有机密性

的,理所当然应当受到控制,避免秘密被泄露。这是维护民众权益的体现,与党和国家的利益原则相一致。因而,这个限制利用的期限是很长的。

然而,有的人看不到这种国家、政党和民众权益的关系,以为档案的开放利用,就可以不加分析地自由利用,突出的表现是提出干部档案要开放管理,打破干部档案的神秘论等等。实际上,干部人事档案乃是属于私人档案范畴,其中涉及私人秘密的档案材料是不允许自由利用,应当得到必要的封闭。

(4)财产收入和经济状况材料。维护个人财产收入和经济状况材料的秘密不受损害和泄露,也是维护民众权益的具体体现,是我们社会主义国家自由、民主制度在档案管理中的体现。在我国,对涉及民众权益的档案,包括个人经济利益的档案材料往往不被重视,“文革”期间,公民人身遭受摧残、被抄家、被没收财产,或是财产的秘密受到泄露,特别是许多华侨房地产,包括有关的房地产材料档案被充公和侵吞,公民的权益毫无保障,任意践踏。应作为历史教训记取。

应当注意的是,在改革开放,发展市场经济的今天,档案和档案工作为维护民众权益的责任是不容忽视的。我们应当看到,国家的法治管理尚待完善。做好涉及民众权益的文件材料的收集管理和提供利用工作显得十分重要,它对于保护新时期民众合法权益,具有重要意义。

同时,我们还应当看到,国家在改革开放以来,一部分人已先富起来,社会民众财产收入和经济状况也普遍提高,特别是某些人财产收入正以10万元、百万元的速度递增。为此,涉及民众权益,反映和记录这种经济状况的文件资料也日益增多,这是市场经济条件下档案工作的一个新特点。毫无疑问,我们应当充分认识这个特点,切实做好这部分档案的管理和开发利用,为保护公民的私人经济利益不受到损害而努力。

(5)政治和信仰观点的文件材料。改革开放以来,大力解放思想的洪流,冲洗着社会的每一

个角落,每一个公民。在这种洪流的冲洗之下,人人都或多或少地经受了考验。在民主与法治之下,人们敢于表明自己的政治态度、立场、观点和信仰,不断树立新思想、新观点。人们既可以积极追求进步,参加共产党,为共产主义奋斗终身,又可以选择其他党派。同时,人们也可以自由地与境外人员,包括港澳台和各种社会制度不同的国家人士进行政治、经济、科技文化和商贸、投资等来往交流,工作联系等。那么,作为反映和记载公民的这种政治观点、信仰以及各种往来(含与境外人员的交流、互访和书信往来等)活动的档案材料,其中涉及私人秘密的材料,不论它们散落于公务档案还是私务档案,不论它们是属于公有制档案还是集体或个人所有档案材料,都应受到必要的保护,防止其秘密的泄露。因为这种档案材料的自由利用,都可能导致政治与经济活动的混乱,对社会公民生活产生危机感,是社会安定团结的不利因素。因此,必须加以控制、限制。

(6)个人职业活动的材料。这主要有组织人事部门形成的人事档案,以及个人在其属于私务职业活动中形成的文件材料,如科学技术研究、社会科学研究,以及从事各种商业、农业、工业或政务活动中为个人保存的有关的文件材料。

目前,各个档案部门建立或正在建立的职工(教师、科研和各种技术业务人员)业务档案,主要反映的是职工的业务情况,其中也包含了许多个人秘密和各种科技秘密信息。而对于人事和组织部门形成的人事档案,主要是干部、职员、工人的个人履历材料、自传、审查材料、鉴定结论,以及各种党团登记表、申请表等。在通常情况下,它按照人事档案管理条例进行查阅利用,基本上是不开放的。在以往的历次政治运动中,尤其是在“文革”运动中,个人的人事档案中混杂着许多不实之词和虚假材料,虽然几经管理部门的清理和销毁,但是,对于这部分档案材料也同样不允许自由利用。无论如何,在相当长的时间内,与个人案卷有关的信息,都应当认真加以保护,是禁止任意扩散的。这种情况,

在各个国家,各个时期均为法律所规定而得到普遍的保护。

三、正确认识和处理私人秘密 档案开放与利用的期限

对私人秘密档案开放与利用的期限,虽在上述已分别论及,但由于我国《档案法》对此没有作出明确的规定,其他档案行政法规也未涉及。为此,私人秘密档案开放期限如何确定,有待于国家法律和有关行政法规作出统一规定。但它的开放期限一般都应当比公务档案长。

比较各个国家对私人档案开放利用的期限,它们都有明确的规定。例如加拿大为90年,意大利为70年,扎伊尔为50年(文件移交档案馆后),法国为100~150年不等。有些国家对私人档案中不宜公开的文件材料,则采取永久封闭式管理利用。如在巴西,与精神病有关的文件是永久性不能传播的。在丹麦,与私生活有关的文件也往往是永久不能传播的。对此,尽管各个国家的社会制度有所不同,但作为档案管理,作为维护民众权益的一种体现,它仍然是很值得借鉴的。

当然,对涉及到个人机密档案的开发利用,正如我们上述所表明的观点:(1)它一般不予开放利用,但并非不能开发利用,而是要有一定的控制范围;(2)它是一个控制封闭利用系统,但并非永久封闭不开放,而是要有一定的期限,即它的开放期限较之公共文件要长一倍;(3)它的开发利用,要经过一定审批手续,并确保其安全,防止私人秘密的泄露,维护公民的正当权益。

①陈传发:《厦门市上半年境外招商签约逾百项》,1994年8月3日《厦门广播电视报》。

②米歇尔·杜切恩:《检索、利用和传播档案信息的障碍》,《档案学参考》1985年第12期。

(作者:翁勇青,厦门大学档案馆副馆长、副研究馆员;何丽珍,厦门市建委综合档案室助理馆员)