

新《档案法》实施效果的立法后评估

马晋能

江苏大学法学院，江苏 镇江

收稿日期：2024年9月24日；录用日期：2024年10月11日；发布日期：2024年11月15日

摘要

新《档案法》是在我国旧版《档案法》基础上修订而成，对推进我国档案工作治理体系现代化具有重要的意义。但是，新《档案法》在立法技术等方面还存在着不足。为了能准确评估新《档案法》的实施效果，进行立法回头看，有必要建立一套科学、全面、可操作性强的立法评估体系。新《档案法》立法后评估框架的构建拟从立法技术、经济影响、社会影响、法规影响以及管理操作影响几个方面进行综合考虑，以期对以后该法启动正式评估提供支持和参考。

关键词

《档案法》，法律实施与评估，立法后评估体系

Post-Legislative Evaluation of the Implementation Effect of the New “Archives Law”

Jinneng Ma

School of Law, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Sep. 24th, 2024; accepted: Oct. 11th, 2024; published: Nov. 15th, 2024

Abstract

The new “Archives Law” was revised on the basis of the old version of China’s “Archives Law” and is of great significance in promoting the modernisation of China’s archives management system. However, the new “Archives Law” still has shortcomings in terms of legislative techniques and other aspects. In order to accurately assess the impact of the implementation of the new “Archives Law” and conduct a legislative retrospective, it is necessary to establish a set of scientific, comprehensive and operational legislative evaluation system. The construction of a post-legislative assessment

framework for the new Archives Act is intended to be a comprehensive consideration of several aspects, including legislative technology, economic impact, social impact, regulatory impact and managerial operational impact, in order to provide support and reference for the subsequent launch of a formal evaluation of the Act.

Keywords

“Archives Law”, Law Enforcement and Evaluation, Post-Legislative Evaluation System

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议修订通过《中华人民共和国档案法》(以下简称“新《档案法》”),于2021年1月1日起施行。新《档案法》是在1987年的《中华人民共和国档案法》(以下简称“旧版《档案法》”)基础上修订而成[1]。旧版《档案法》到新《档案法》施行已历33年,这33年也是国家档案治理体系建设不断完善的33年。新《档案法》施行之后,是否存在实施上的问题和不足,是否满足档案治理体系现代化的需求,是值得调研讨论的问题。为了回应这些问题,新《档案法》实施效果的立法后评估就成了应有之义。本文拟结合《档案法》立法目的、制度设计以及时代需求,从立法质量、实施效果等方面进行考察与评估,以期给新《档案法》后续的“改”“释”等工作提供依据。

2. 《档案法》的立法目的以及预期效果

2.1. 《档案法》立法目的

《档案法》的立法目的是对档案的管理和利用进行规范,确保档案的安全性、完整性和可追溯性。通过制定档案法以保护档案的真实性,帮助机关和组织更好地管理和利用档案资源,促进社会发展和国家治理现代化。其中,立法目的的实现需要考虑到档案管理的现实需求和社会背景,以确保立法的有效性和可行性。

旧版《档案法》作为新中国成立之后的第一部档案领域的基础性法律,是在总结新中国成立以来档案工作的实践经验和规章制度上制定的,是工作业务化向法制化的转变。所以立法目的在内容上体现为规范化要求如“加强档案管理和收集、整理”。

而新《档案法》修订草案表示,修订目的一方面要回应党中央、国务院对档案工作提出的新要求,另一方面要解决一些实践中亟待处理的问题,比如档案工作从传统实体管理逐渐转向数字管理出现的一些新问题[2]。新《档案法》的文本中,也进行了变动体现,在目的条款中新增“提高档案信息化建设能力”,以期新《档案法》与国家治理体系和治理能力现代化建设战略部署相适应。

在新的时代背景下,档案工作的实践也产生了新的需求。旧版《档案法》的颁布,满足了国家档案治理体系建设在法律层面的需求,解决了档案工作的法律地位、基本原则以及组织体系、“收、管、存、用”等全流程业务要求以及法律责任等问题。这成为我国档案治理体系的基本遵循,也构成1996年和2015年两次修正的基本框架。如今,全球处在大数据信息技术的新时代,结合我国国家安全以及监督工作的需求,新《档案法》从章节设置上进行了相应的回应,新增了两个专章,分别是“档案信息化建设”“监督检查”。

在此基础上,档案管理体制和方式、档案工作要求的人员技能以及制度激励等都要相应发生变革。

随着社会经济的不断发展和科技的进步,各类档案数量不断增加,形成了庞大的档案资源。然而,由于历史原因和管理滞后,档案管理工作存在着诸多问题,如档案数字化程度低、数据共享不便利、安全性不足等。为了解决这些问题,档案法的实施效果评估势在必行。

2.2. 《档案法》的预期效果

《档案法》实施的预期效果是指在《档案法》实施之后,预计会产生的一系列影响和效果。首先,《档案法》的实施可以加强国家档案管理体制的建设,提升档案管理水平。完善档案管理制度和规范管理流程,更好地保护、管理和利用各类档案资源。其次,《档案法》的有效实施可以促使政府机构加强信息公开,提升执法透明度,从而提高政府行为的合法性和公信力。通过建立健全的档案管理制度,政府机构主动公开行政执法信息和档案,便于公众监督和参与。另外,《档案法》的实施还能提高社会各方面的档案服务水平,方便公众查询和利用档案信息。通过规范档案管理和流程,提供高效、便捷的档案服务,可以满足各类用户的需求,促进社会发展和科学研究。

《档案法》的实施还有助于保护和传承文化遗产,维护国家文化安全。通过加强对历史遗产档案的保护和管理,可以保存和传承珍贵的历史文化资料,促进文化传承和创新。总之,《档案法》实施的预期效果涉及档案管理体制、政府行为、社会服务及文化遗产等多个方面,有助于提升档案管理水平和社会发展水平。

结合新《档案法》的修订草案内容可知,新《档案法》修订的预期效果还在于以下几个方面,加强党对档案工作的领导,确保档案工作沿着正确的方向前进;加强档案信息化建设,保障电子档案、传统载体档案数字化成果跨区域、跨部门共享利用;强化监督检查,完善监督检查事项和措施,规范行政权力的行使;完善法律责任,对损毁、擅自销毁档案等行为明确法律责任与处罚[2]。

3. 新《档案法》的立法后评估的必要性和可行性

与2016年修正的《档案法》进行对照可以发现,新《档案法》修改幅度较大,内容变化较为明显,不仅有章节上的新增,对全文进行了词语使用和条款内容的全面修订,同时在档案的开发和利用以及信息化建设规定方面进行了加强。这无疑是我国档案法治建设进程中新的里程碑。但是,该法在立法技术、文本方面存在着一定的局限性。因此,对该法的制度设计、立法内容、实施效果进行客观评价就成了学界普遍关注的问题。我们不仅要关注宏观上的问题,诸如《档案法》与行政法规、地方法规的有机联系,也要对新《档案法》的实施效果进行实证研究体系的设计,不仅包括数据采集分析的客观分析也要结合专家评析的主观意见,从经济、社会、法律以及信息化等几个方面对该法的实际效果进行评估。

3.1. 新《档案法》立法技术上的不足

3.1.1. 立法根据条款缺失

从总则上看,新《档案法》第1条未载明“根据宪法,制定本法”,仅规定了立法目的,却未规定立法依据,即文本上未体现出新《档案法》的立法依据和效力来源。立法根据指的是立法活动的依据和理由,应当符合宪法的规定、原则和精神,反映人民的意志和需求。在现有的立法实践中,立法目的、根据等内容会在总则部分第1条一并表述,而新《档案法》该部分有所缺失。

有学者猜测,新《档案法》立法根据条款缺失的原因可能是在宪法中没有与档案直接相关的条款[3]。但又有学者表示,立法依据条款的载明和该法律与宪法的相关内容联系是否密切并无必然的联系[4]。笔者从法理方面进行分析,新《档案法》作为基础性法律,其效力必然源自《宪法》,且在新《档案法》

中写入“根据宪法，制定本法”更符合法制的统一性，也不易造成效力位阶的错位。

3.1.2. 立法目的条款缺失

新《档案法》在立法目的方面相比之前已有长足的进步，但并未将权利保障相关内容规定在立法目的条款之中。新《档案法》施行之前，“利用档案的权利”并未正式拟在法律条文之中，但档案利用权的正当性是民主、法治和产权原则的引申，即以应有权利为前提^[5]。新《档案法》在第5条中规定了主体享有“利用档案的权利”之外，另有档案形成权、参与权、档案保管权等诸多权利内容在条款中或明确规定或隐含规定。由此可知，《档案法》作为基础性法律虽然被划分在公法之中，但其中涉及多项公民权利。按照现有的立法实践，一般会在规范行政管理目的之前列明权利保障目的，也是法律精神的应有之意。

权利保障条款在立法目的中的缺失，一定程度上表明立法者的价值取向未得到明确的体现。在适用新《档案法》基本原则时，可能存在把握失衡的情况。

3.1.3. 法律责任条款不足

新《档案法》的法律责任部分相比之前有所增加和完善，比如规定了损毁、销毁档案、发生档案事故不采取措施或隐瞒不报的法律责任，也在财产损失中衔接了民事责任。从条款上来看，责任条款和之前的责任设置相比已经有了很大的变化，但经过审视之后，依然存在着一些不足。首先是对于一些档案违法行为没有明确具体的法律责任和处罚力度，亦没有民事责任、刑事责任的衔接，可能存在对违法者惩戒力度不足的情况。另外，规定了档案主管部门有监督检查职责，却未明确若档案主管部门存在不作为侵害主体权益时的责任，相应主体的救济途径亦未明确。

3.2. 现有电子档案建设的不足

首先，电子档案工作人员配备不足、专业程度较低、运用现代技术的能力较弱，距离满足电子档案管理的需求还存在着一定的差距。除此之外，电子档案工作推进的基础性条件不够，很多档案卷宗质量低下，因此导致档案资源的开发利用不充分；电子档案工作的推进还依赖设备以及载体，因此需要投入足量资金否则无法满足电子档案的存储、检索以及共享等功能；再者电子信息对载体的依赖程度较高，一旦硬件设备出现故障或者损坏，电子档案极易丢失或损毁。

另外，电子档案标准化管理程度较低，缺乏统一的档案认定、文件格式、元数据标准、归档规范等，影响了档案的互通性和兼容性。譬如电子档案的形成方面，目前主要是两种方式，一种是对已有的纸质档案进行数字化加工、另一种是获取增量的数字档案，这种方式首先就涉及到识别这一步骤，没有统一的识别标准极易导致潜在的档案信息流失^[6]。新《档案法》增设“档案信息化”章节，从法律层面肯定了“电子档案”的效力，并对我国电子档案的安全保管与利用进行规定。但由于新《档案法》处于《国家档案法规体系方案》中的第一层次，位置居于总领性，其关于档案管理的规定偏向于原则性。所以，电子档案管理的相关实践依据亟需相关的下位法加以协调与配合。电子档案管理专门立法的缺位，使得我国电子档案管理标准体系的构建和完善缺乏科学依据和法律支撑^[7]。

3.3. 新《档案法》实施面临的挑战

《档案法》实施面临的技术挑战和风险主要包括以下几个方面。首先，随着信息技术的不断发展，档案管理涉及到的技术手段也在不断更新和变化，这对档案管理机构和工作人员的技术素养提出了更高的要求。其次，《档案法》实施涉及到大规模的信息系统建设和数据管理，需要应对信息安全、数据保护等问题，防范信息泄露和数据丢失的风险。此外，《档案法》实施需要跨部门、跨系统的数据共享和协同工作，涉及到不同系统之间的数据整合、互联互通等技术问题，这也是技术上的一大挑战。最后，随着数字化档案的普及和推广，档案管理也面临着信息化程度不高、技术设备不完善等问题。

3.4. 现有立法后评估的实践及其意义

立法后评估指在法律或法规实施一段时间之后，对其制度设计、实施效果、存在问题进行跟踪、调查、评价，提出完善和改进意见的活动。立法后评估是为了更好地实施、修改或废止法律或法规，从中汲取经验为相关立法提供借鉴和指导。自 2005 年起，国务院法制办以及地方先后开始进行立法评估，在总结相关经验的基础上，地方政府和相关部委制定并发布了立法评估办法[8]。

在档案制度体系方面，地方省人大常委以及地方政府也有相应的档案法规、规章的立法后评估，如 2023 年 10 月，河北省档案局对该地的档案法规以及规章进行立法后评估。评估维度从合法性、合理性、可操作性等几个方面进行。河北省档案局通过问卷调查、座谈会、专家咨询等方式收集梳理相关数据资料形成最终的评估报告。

无论是学界对立法后评估的理论研究支撑还是地方关于档案法规规章的为数不多的立法后评估实务实践，都证明了在档案制度体系建设中，实施效果评估机制的必要性，以及实务上的不足。

立法后评估，也被称为“立法回头看”，区别于立法前评估，是对法规实施情况进行调查研究，了解法规实施后的成效，从而得到科学客观的反馈[8]。从这个意义上讲，在评估主体、评估对象以及评估指标体系的建立方面，立法后评估也不同于立法前评估。关于评估主体，根据立法评估的对象、内容、目的和程序等因素有着不同种类的划分。本文认为，考虑到档案法领域的独特性，新《档案法》立法后评估不仅要考虑到立法主体这一类内部评估主体，也应肯定外部法律专家以及公民代表的第三方主体。立法后评估的内容和标准直接影响到立法后评估的目的能否实现，在目前的地方法规、规章立法后评估实践中，多以规范性、协调性、可实施性为主要的评估对象，这是由于地方法规规章的下位法属性所决定。

《档案法》在整个档案法体系中居于上位，以需求为导向进行评估对象的选择，其更应当关注合宪性、技术性、合理性以及与其他法律法规的衔接作用。

4. 《档案法》的立法后评估构架

《档案法》作为全国人民代表大会常务委员会制定的国家法，其法律位阶要高于行政法规、部门规章以及地方法规。不仅如此，《档案法》的内容体系不仅回应着时代发展需求，也回应着档案工作实践需求。故此，其独特性也应当成为立法后评估体系的考虑依据。

4.1. 总体理论框架

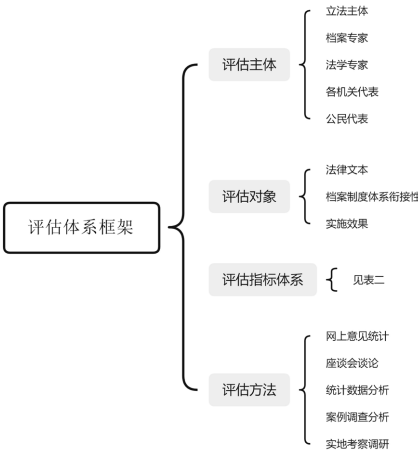


Figure 1. Framework of the post-legislative evaluation system of the new “Archives Law”
图 1. 新《档案法》立法后评估体系框架

正如前文所述,本文试图对新《档案法》制度体系的其他法律规范进行体系内逻辑性以及衔接性进行实证分析,结合新《档案法》的立法技术以及文本质量,进一步考察新《档案法》的实施效果以及相关影响,包括公民的档案权利保障,档案管理建设的财政经济保障、档案管理与操作的科学技术支撑等几个方面。该评估指标体系结合立法目的、预期效果以及实践挑战等几个方面进行设计以期能具有较强的实践性。该评估指标体系框架设计,见图1。

4.2. 新《档案法》实施效果评估指标体系以及方法

本文尝试对新《档案法》的立法后评估从主体、对象、评估指标三个方面进行框架构建。

第一,关于评估主体的独特性。本文强调公民代表以及机关企事业单位代表进行第三方评估。根据全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国档案法(修订草案)》(以下简称《草案》)审议结果的报告可知,在常委会第十四次会议对档案法草案进行初次审议时,宪法和法律委员会、教育科学文化卫生委员会和法制工作委员会广泛听取部分全国人大代表和中央有关部门、档案馆、企业、行业协会、专家等的意见,结合网上社会公众的意见最终形成审议结果[9]。《草案》在同年的6月经过二次审议之后,最终通过。听取意见的对象中,有关部门,档案馆、企业以及行业协会作为档案工作的一线,会更了解档案工作中存在的问题和需求。档案工作不仅事关国家信息与安全,同时也事关每个公民的自身利益,公民在相关纠纷中产生的诉求在一定程度上也要求法律条文进行明文回应和保障,诸如档案权利等内容。再者,在为数不多的地方档案法规、规章立法后评估工作中,无锡、苏州、云南等评估工作的参与主体中都有公民代表。笔者认为立法后评估可以参照草案听取群众意见的方法,一方面网上公布信息进行意见收集,另一方面可以汇总档案纠纷案件的数据,提取当事人纠纷共性从数量和质量上予以判断,进行斟酌,最后选取公民代表进行座谈,形成评估意见,并将其与问卷调查结果进行比照。

第二,关于评估客体独特性。立足《档案法》自身的特点,本文将新《档案法》立法后评估的客体确定为《档案法》立法技术,包括文本质量、内容结构、文本用语以及和其他法律的衔接关系和实施效果。前文已述,新《档案法》推动信息档案建设的工作,需要其他对应的下位法进行保障实施,包括但不限于档案的异地保存及交互、电子档案的标准以及归档等相关的规定。这样才能确保新《档案法》文本内容的完整以及有机统一,法律体系的流畅衔接将保障《档案法》预期效果的实现,并避免法律的冲突 and 失谐。

第三,关于评估体系独特性。本文拟兼顾立法技术评估以及效果评估,效果评估从法律规范建设、经济影响、社会影响以及档案管理与操作影响几个维度进行。在评估维度中,一级指标分别是法律内容的合法性、内容完整性、逻辑性以及经济影响、社会影响、法律规范影响、管理与操作影响等标准;二级指标是一级指标的具体化,从内容结构到公共财政、企业运营等诸多具体细致领域进行划分,三级指标是具体的评价指标,主要是对上一级指标内容的细化以及明确。具体评估指标体系,见表1。

第四,新《档案法》的立法后评估方法的多样性。新《档案法》的实践不仅事关机关企事业单位对档案的管理也事关公民的档案权益以及相关纠纷的处理。所以,对新《档案法》实施效果的立法后评估方式与一般的评估方式有所不同,不仅要线上线下两方面渠道下手,而且要问卷调查、网上征集意见、并以座谈的形式充分听取专家以及相关代表等各方面的意见。

除此之外,评估方法还包括汇总档案相关纠纷案件,分别结合统计案件数量、处理时效、案件质量这类的宏观数据以及具体个案的处理和效果进行分析处理。全国人大在最新公布的法律类别中将《档案法》划入了行政法类,是公法的一种,因此其基本特征就应当包含规范公权力行使和保障公民的合法权利两个方面,所以在评估中理当重视相关公民代表的意见反馈和实践诉求。

在立法过程中,全国人大常委会第十四次会议对档案法修订草案进行了初次审议后,法制工作委员

会将修订草案印发各省(区、市)、部分设区的市、基层立法联系点和中央有关单位等征求意见,并在中国人大网全文公布修订草案,征求社会公众意见。汇总的七条修改意见中,有五条是“社会公众建议”,以此足见民众意见的重要性。审议报告虽未有具体的意见数量公布,但在立法后评估中选用问卷调查等了解民意的方法显然十分必要。此外,在进行的相关研究中还采用了文献比较的手段,根据预期的评估指标将中外的理论成果和实施情况进行对照,以此在结果分析时进行定量定性上的区分。

总之,《档案法》立法后评估就是评估主体根据评估指标体系对《档案法》实施后的成效和问题进行系统地分析和评价。对新《档案法》文本内容、结构框架以及规范体系进行精准解读,进一步判断与其他法律规范的逻辑关系以及支撑实施的下位规范是否缺失。同时对新《档案法》的实施效果进行解读,尤其是档案信息化推进建设进行分期分阶段的评估,确定相关条款的落实情况。最后,我们还需要结合国外的《档案法》相关规定,对我国目前的立法内容和实践需求进行深入研讨,比如《档案法》责任的完善可以结合丹麦立法实践,如《丹麦档案馆法》第 51 条规定,“任何人违反上述第 40 条或第 41 条关于公共档案利用之规定,均处以罚款或不超过 6 个月的监禁。”^[10]在实证采样阶段,则采用问卷调查、代表座谈、实地调研、案例分析等方式和途径。通过对以上文本和实证采样数据进行分析梳理,从而得出新《档案法》立法后评估体系各部分评估数据。

Table 1. Post-legislative evaluation index system of the new “Archives Law”

表 1. 新《档案法》立法后评估指标体系

项目	一级指标	二级指标	三级指标	结果分析
《档案法》 立法技术以 及衔接评估	合法性		是否以上位法《宪法》为依据	定性
			是否与同位阶法律相冲突	定性
			文本语言是否符合立法技术要求	定性
	缺失性		档案权利内容是否缺失	定性
			法律规定是否有缺失	定性
			衔接性	法规体系是否衔接
	是否有下位法支撑实施			定性
	《档案法》 实施效果		经济影响	经济发展
对知识产权保护的影响		定性		
对文化产业发展的影响		定性		
对政府决策和治理成本影响		定性/定量		
公共财政		建设成本情况		定性/定量
		运营成本变化情况		定性/定量
企业运营		建设成本情况		定性/定量
		运营成本变化情况		定性/定量
社会影响		社会信任	是否增加公众对保障公民权益的信任度	定性
			是否增加公众对政府和社会组织的信任度	定性
			是否增加公众对档案管理的信任度	定性
		公共服务	是否推动公共服务的透明度和公开性	定性
			是否推动公共服务的信息共享和协同	定性
			是否推动公共服务的创新和改进	定性
			是否推动公共服务的规范化和标准化	定性

续表

	社会安全和稳定	是否提高社会的公信力和信任度	定性
		是否加强了社会的安全防范	定性
		是否有助于加强社会治理	定性
	法治建设	是否促进档案法制宣传教育	定性
		是否加强档案管理监督和约束力	定性
		是否促进档案法律规范化	定性
		是否加强档案权益法律保障	定性
	法律规范建设	是否加强信息共享机制建设	定性
		是否加强信息交流规范建设	定性
		是否加强信息平台规范建设	定性
		是否加强信息共享和交流监督机制建设	定性
	信息安全和隐私保护	档案法对个人隐私保护的规范要求	定性
		信息安全管理制度的完善程度	定性
	档案管理体系的完善	是否完善了档案管理的各项流程	定性
		是否明确了各级档案管理机构的职责和权限	定性
		是否建立了科学合理的档案管理体系	定性
	管理与操作	数字化技术应用情况如何	定性
		数字化档案信息共享情况如何	定性
		数字化的管理规范落实情况如何	定性
		数字化的监督和评估实施情况如何	定性
		档案电子化的创新应用情况如何	定性
	信息化平台建设、运营	档案信息化平台完善程度如何	定性
		档案信息化平台应用效果如何	定性
		信息共享的实际效果如何	定性
		数据管理的规范性和安全性如何	定性

5. 《档案法》评估指标体系的独特性

需要说明的是，本文从新《档案法》立法技术以及实施效果两个大的维度分别设立评价指标，并在实施效果中基于经济影响、社会影响、法规建设、管理与操作四个方面进一步细分二级指标进行评估。这仅是基于现有立法后评估理论以及维度划分上的尝试，鉴于立法后评估指标体系的开放性，可以根据评估对象和目标的侧重不同进行具体的论证、完善，以增强本文指标评估体系的可行性。目前在学界，有不少学者赞成将立法评估从法律文本和社会效果两个方面进行，本文除了对文本内容设置评估指标，还对新《档案法》的实施效果设置四个二级指标，以对实施效果的不同领域影响分别进行评估[11]。

根据新《档案法》第 2 条可知，档案形成不仅在经济、政治、文化、社会方面，更在生态文明、军事、外事、科技等方面，不仅事关机关、团体、企业事业单位亦事关个人和其他组织。档案可以反映一个

人、一个组织或一个社会的活动、成就和价值观。作为一种重要的文化遗产，档案可以帮我们了解过去、影响现在，塑造未来。由此可见，该法所规范活动客体事关全民以及社会诸多方面，具有不可比拟的影响力。所以在实施效果上细分为经济影响、社会影响、法规建设以及管理操作影响四个方面进行评估更为全面。

从经济影响上来看，评估指标主要是从对经济发展的影响、对企业运营成本的影响、对公共财政的影响三个方面进行，分别去考量新《档案法》的施行对知识产权经济、文化经济、数字化经济发展的影响；对企业落实新《档案法》的建设成本以及长期发展过程中运营成本下降的对照；对政府档案事业预算支出和管理的规范化，减少档案管理中的资源浪费二者的对照。综合以上三方面的数据进行评估，可以判断出法律实施过程中的资源消耗以及对现有经济发展的作用效果，确保评估出新《档案法》实施中的真实经济作用。

从社会影响上来看，本文从新《档案法》实施对社会信任的影响、对公共服务的影响以及对社会的稳定性的影响三个方面进行评估。新《档案法》中关于档案的开放与利用以及档案管理制度这两部分内容的完善事关信息的公开透明以及公共服务质量，而且新《档案法》的实施能够提供法定的档案管理规范，确保档案的真实性、完整性和可信度，促进政府和社会组织的透明度，因此从民众对社会信任的程度以及社会稳定这两个间接影响，结合在公共服务领域的影响可以有效考量出新《档案法》实施的社会效果。

根据国家档案局 2011 年 6 月 14 日印发实施新的《国家档案法规体系方案》可知，我国档案法规体系包含四个层级，依次分别是档案法律，档案行政法规、党内法规和军事法规，地方性档案法规以及档案规章^[12]。新《档案法》居于档案法体系的上位，规定的是总体性的内容，其具体实施要求档案法规体系内部协调统一、具有可操作性的具体依据。而新《档案法》修订幅度非常大，新增了“档案信息化建设”和“监督检查”两个专章，从原来的 6 章 27 条扩展到 8 章 53 条。其中，新增 24 条，占条文总数的 45%；实质性修改 25 条，占条文总数的 47%；个别文字修改 3 条，占条文总数的 6%；仅一条没有变动，占条文总数的 2%。与此对应，整个档案法规体系要做大幅度修改。这就要求国家和地方档案主管部门都要及时完善档案法规体系方案，对档案法规体系进行重新谋划，逐一确定需要制定、修订、废止的档案法规制度。

因此，基于法律规范建设层面以及档案管理和操作层面，本文从法治建设、信息共享和交流机制建设、信息安全和隐私保护规范建设以及管理体系的完善程度、档案数字化和电子化落实情况、信息化平台建设、运营情况几个方面进行综合评估。不仅考察新《档案法》新增章节与下位法配套实施的制定需求的落实，同时结合在现有的档案管理、运营工作实践中所折射出来的公民隐私保护的需求以及信息安全的需求来考察新《档案法》中相关制度的完善。

6. 结语

本文旨在结合现有的地方档案法规立法后评估实践、现有的理论学说指导以及国外的相关文献比较，得出一套较为合理且可行的评估指标体系。需要指出的是，自新《档案法》2021 年 1 月 1 日施行以来，学界已有了不少的讨论，但关于新《档案法》实施效果的立法后评估却少有提及，在国内的立法后评估实践中，也仅有地方档案法规的立法后评估。然而本文的指标体系试图参考档案立法的国外经验并基于本土理论和《档案法》内容的独特性进行建构，故而具有一定的可操作性和实践价值。

参考文献

- [1] 苗运卫, 金洁. 新《档案法》背景下档案个人信息保护的规范衔接与适用[J]. 档案管理, 2022(5): 62-64, 69.

-
- [2] 李明华. 关于《中华人民共和国档案法(修订草案)》的说明——2019年10月21日在第十三届全国人民代表大会常委会第十四次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常委会公报, 2020(3): 540-542.
- [3] 何晓琴. 新《档案法》的立法技术特点、不足及其完善[J]. 档案学研究, 2022(3): 36-43.
- [4] 童之伟. 立法“根据宪法”无可非议——评“全国人大立法不宜根据宪法说”[J]. 中国法学, 2007(1): 19-30.
- [5] 王岚. 从档案事业发展体系看新修订的《档案法》[J]. 中国档案, 2020(11): 28-29.
- [6] 金波, 杨鹏, 添志鹏, 等. 大数据时代档案数据生态平衡与调适[J]. 图书情报知识, 2023, 40(1): 13-22.
- [7] 徐拥军, 王兴广, 郭若涵. 我国电子档案管理标准建设现状与推进策略[J]. 图书情报工作, 2022, 66(13): 36-47.
- [8] 席涛. 立法评估: 评估什么和如何评估(上)——以中国立法评估为例[J]. 政法论坛, 2012, 30(5): 59-75.
- [9] 胡可明. 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共和国档案法(修订草案)》审议结果的报告——2020年6月18日在第十三届全国人民代表大会常委会第十九次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常委会公报, 2020(3): 542-544.
- [10] 国家档案局政策法规研究司. 境外国家和地区档案法律法规选编[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2017.
- [11] 王称心. 立法后评估标准的不同视角分析[J]. 学术交流, 2016(4): 82-87.
- [12] 邓涛. 解读《国家档案法规体系方案》之一档案法规体系建设的历史和现状[J]. 中国档案, 2011(8): 31-32.