

· 档案工作手册丛书 · 丛书主编：蔡千树

档案行政执法手册

刘子芳 主编



河南大学出版社
HENAN UNIVERSITY PRESS

DANG'AN XINGZHENG ZHIFA SHOUCHE

档案行政执法手册

刘子芳 主编

河南大学出版社

· 郑州 ·

图书在版编目(CIP)数据

档案行政执法手册/刘子芳主编. — 郑州: 河南大学出版社, 2013. 12

(档案工作手册丛书)

ISBN 978-7-5649-1416-5

I. ①档… II. ①刘… III. ①档案法—行政执法—中国—手册 IV. ①D922.16—62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 293314 号

责任编辑 申小娜

责任校对 张雪彩

封面设计 郭 灿

出 版 河南大学出版社

地址: 郑州市郑东新区商务外环中华大厦 2401 号

邮编: 450046

电话: 0371—86059701(营销部)

0371—86059750(编辑部)

网址: www.hupress.com

排 版 郑州市今日文教印制有限公司

印 刷 开封智圣印务有限公司

版 次 2013 年 12 月第 1 版

印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787mm×1092mm 1/32 印 张 4.625

字 数 85 千字 定 价 10.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与河南大学出版社营销部联系调换)

主编的话

档案工作操作性很强。专业教材虽多,却学易做难。对基层档案工作者来说,可能更需要方法流程标准等明白如话的指导。可惜,国内很难找到一套合法合理合用、操作性强、可供随时翻检的工具性手册。

基于此,我们策划编写了这套以新入职者为对象的说明书式手册。针对基层档案工作的特点与实际需求,丛书不谈理论,专注实践;力避高深,尝试通俗。书中着重介绍档案工作基本内容、主要程序、工作流程、格式文书等,还设有问题释疑、典型案例为读者解惑,并附以档案工作常用的法律、法规、规章标准等目录备查。

本书编写类似荒山寻路,肯定有缺憾和错谬处,敬请档案界同人批评指正。

蔡千树

前 言

《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)1987年已经颁布,档案行政管理机关取得行政处罚权也已近20年。在这近20年中,我们经常看到各级档案行政管理机关开展档案行政监督检查的信息,也不断见到各级档案行政管理机关与各级人大法工委、政府法制办等部门联合开展档案执法检查的报道,却很少看到档案行政管理机关对档案违法行为查处的案例。

徒善不足以为政,徒法不足以自行。落实法律,既要靠不断的监督检查,更要靠坚决、严格的执法。执法是发挥法律作用、实现法律目标的最有效手段。法律的关键是执行,如果一部法律不能执行或没有执行,那么这部法律就等如一纸空文,是没有生命力的。客观地说,在档案工作中,档案违法行为并不罕见,但鲜见档案行政管理机关的依法查处。究其原因,我们常提及《档案法》是软法,其实,《档案法》软可能是一个方面的原因,但更主要的原因在于我们各级档案行政执法人员自身不硬,对法律尤

其是与《档案法》有关的大量行政法律缺乏了解,不敢、不能和不愿去执法。而要解决《档案法》由“软”变“硬”的关键,在于不断地去实践档案行政执法,在于不断地积累档案行政执法的经验,在于不断地提高基层档案行政执法人员的执法能力。

《档案行政执法手册》是专门为提高基层档案行政执法人员的执法能力而编写的。手册内容紧扣档案行政执法工作环节,针对基层档案行政执法人员的实际情况,既对《档案法》及与档案执法密切相关的行政法规进行解读,又重点对档案行政执法的执法主体、执法依据、执法程序、工作流程、常见问题等进行了解答。同时,手册还结合档案行政执法实践,精选十多个典型案例予以评析,以匡正目前档案行政执法实践中存在的一些问题。手册力求做到简明扼要、通俗易懂,使广大基层档案行政执法人员能在较短时间内,对档案行政执法有所了解,有所依循,为提高自身的执法能力打好基础。

本手册是《档案工作手册》系列丛书的分册,由《档案管理》杂志社总编辑蔡千树组织、策划、统筹和审定。参加手册编写的人员及分工如下:刘东斌负责第二章、第三章的撰写,吴雁平负责第四章的撰写,刘子芳负责第一章、第五章、第六章、附录的撰写,李兴利、管先海、程训方、张怀珍负责第七章的撰写,程训方负责第八章的撰写。手册由刘子芳担任主编并负责统稿、修改,陈忠海、

刘永、谢建波、翟冀远负责内容审核,杨宝章负责文字审核。

由于作者水平所限,本手册如有不当和错误之处,敬请读者批评指正。

编 者

2013年10月

目 录

前言	(1)
第一章 档案行政执法概述	(1)
一、档案行政执法的概念	(1)
二、档案行政执法的方式	(3)
三、档案行政执法的基本原则	(5)
第二章 档案行政监督检查	(8)
一、档案行政监督检查简介	(8)
二、档案行政监督检查程序	(9)
第三章 档案行政处罚	(17)
一、档案行政处罚简介	(17)
二、档案行政处罚程序	(20)
第四章 档案行政许可	(28)
一、档案行政许可简介	(28)
二、档案行政许可程序	(30)
第五章 档案行政强制	(45)
一、档案行政强制简介	(45)

二、档案行政强制程序	(47)
第六章 其他档案行政执法行为	(61)
一、档案行政复议	(61)
二、档案行政听证	(71)
第七章 档案行政执法常见问题解答	(79)
一、档案行政监督检查常见问题解答	(79)
二、档案行政处罚常见问题解答	(85)
三、档案行政许可常见问题解答	(89)
四、档案行政强制常见问题解答	(95)
五、档案行政复议常见问题解答	(101)
六、档案行政听证常见问题解答	(105)
第八章 档案行政执法案例评析	(109)
附录一 档案行政执法常用执法文书目录	(126)
附录二 档案行政执法常用法律法规规章目录	(133)

第一章 档案行政执法概述

一、档案行政执法的概念

档案行政执法,是指县级以上档案行政管理机关(以下简称档案行政管理机关)依照法律、法规、规章规定的职责、权限和程序,对档案行政管理相对人和档案管理事项进行处理并直接影响相对人权利义务的行为。理解这一概念需要把握以下几点。

◎档案行政管理机关是档案行政管理的唯一行政执法主体。也就是说,从组织法和档案专业法的角度来看,档案行政管理机关是对档案事务实施行政管理的唯一职权部门。只有档案行政管理机关才具有档案行政执法权,其他部门涉及档案事务的行政执法,并不是档案行政执法,是其他不同性质的行政执法。

◎档案行政执法权既是法律、法规和规章赋予档案行政管理机关的一项权利,又是一项必须履行的职责。

也就是说,这种权利和职责,是法律、法规和规章授予的,不是自封的。这种权利的行使和职责的履行,必须在法律、法规和规章规定的范围内进行,不得放弃和推诿。

◎档案行政执法行为直接影响档案行政管理相对人的权利和义务。也就是说,无论是档案行政管理机关对行政相对人实施档案行政处罚、奖励,或是准予档案行政相对人某项档案行政许可、确认,都直接影响档案行政管理相对人的切身利益。档案行政管理机关在行使档案行政执法权时,必须坚持依法办事,做到有理有据,既要维护好国家档案管理的正常秩序,又要保护好档案行政相对人的合法权益。

◎档案行政执法人员要学法、懂法。档案行政执法,是将法律、法规、规章之规定,运用到具体的档案行政相对人、具体的档案管理事项的具体行政行为。档案行政执法的这一特点表明,档案行政执法人员要学法、懂法,才能严格执法;不学法、不懂法,必然导致不会执法和胡乱执法。档案行政执法所依之“法”有三个方面的内容:一是档案行政执法必须遵守的公共法。这类“法”包括行政许可法、行政处罚法、行政强制法及有关行政执法的行政法规、规章等,它是规范所有行政执法行为的程序法。二是档案专业法。包括档案法、档案法实施办法、档案管理法规和规章等。三是非档案专业法中赋予档案行政管理机关职责权限的法律规范。由此可见,档案行政执法

人员学法、懂法并不是一件轻而易举的事,不仅要学习档案专业法律、法规和规章,还要学习公共法及非档案专业法律、法规和规章中赋予档案行政管理机关职责权限的法律规范。只有认真学习法律,才不会在具体的档案行政执法中导致事实不清、证据不足、定性不准、适用法律不当等行为的发生;只有全面学习法律,才能真正懂得和熟悉法律,才能胜任档案行政执法工作,做到“有法必依、执法必严、违法必究”。

二、档案行政执法的方式

档案行政执法主要有以下几种方式。

(一) 档案行政监督检查

档案行政监督检查是指档案行政管理机关对公民、法人和其他组织是否遵守档案法律、法规和规章的情况进行的检查。它是档案行政管理机关对外行使职权的一种形式,也是档案行政管理机关在档案行政执法活动中采用的一种最常见的行政执法方式。档案行政监督检查的形式主要有综合检查、专题检查、定期检查、不定期检查等。

（二）档案行政处罚

档案行政处罚是指档案行政管理机关依据法定职权和程序对违反档案行政法规尚未构成犯罪的行政相对人给予行政制裁的一种具体行政行为。档案行政处罚是档案行政执法的基本方式之一。档案行政处罚的种类有三种：警告、罚款、没收非法所得。

（三）档案行政许可

档案行政许可是指档案行政管理机关根据公民、法人和其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定档案事务活动的行为。档案行政许可是档案行政管理机关依申请对外行使职权的具体行政行为。档案行政许可的种类主要有行为许可和资格许可。

（四）档案行政强制

档案行政强制是档案行政管理机关为保证档案安全、维护档案管理秩序，依法对行政相对人的档案、财物采取强制性手段的总称。它是档案行政管理机关对外行使职权的一种强制性措施。档案行政强制分两种形式：档案行政强制措施和档案行政强制执行。

除此之外，档案行政执法还有档案行政复议、档案行政听证、档案行政奖励、档案行政确认、档案行政裁决等

方式。

三、档案行政执法的基本原则

档案行政执法必须遵守合法原则、公正合理原则、公开便民原则和接受监督原则。

(一) 合法原则

合法原则是档案行政执法应当遵守的最重要原则，是依法治档在档案行政执法中的具体体现。合法原则包括两个方面的要求：一是档案行政执法要严格执行法律、法规和规章规定的职责、权限。在具体的档案行政执法中，执法主体必须遵守法律、法规和规章，不得作出任何不符合法律、法规和规章的行政规定和决定；同时有义务执行和实施法律、法规和规章规定的行政义务。二是档案行政执法应当依照法律、法规和规章的授权进行活动。档案行政执法人员要时刻牢记档案行政执法权力是有边界的，因此，在实施行政执法的过程中，既要做到不越权、不滥用职权，又要做到证据确凿、适用法律正确、符合法定程序。

(二) 公正合理原则

公正合理原则是要求档案行政执法的内容要客观、

公正、适度、符合情理。公正合理原则包括三个方面的要求：一是档案行政执法行为的目的正当。档案行政执法应以法律得以全面执行为目的，不得有其他不良动机。二是平等对待档案行政相对人。在具体的档案行政执法中，要做到法律面前人人平等，不因地位高低、关系亲疏等采取不同的对待标准。三是坚持行为适度、过罚相当。档案行政执法人员在行使自由裁量权时，要根据违法事实情节的轻重作出恰当的选择处理，不能无故加重处罚。

（三）公开便民原则

公开便民原则是要求档案行政执法的依据和决策过程公开，方便档案行政相对人办事，提高工作效率。公开便民原则包括两个方面的要求：一是档案行政执法的依据、决策过程必须公开。《行政处罚法》规定，对违法行为给予行政处罚的规定必须公布，未经公布的，不得作为处罚的依据；《行政许可法》也规定，有关行政许可的规定应当公布，未经公布的，不得作为实施行政许可的依据，行政许可的实施、结果应当公布。二是档案行政执法必须便民。如档案行政许可要实行一个机构统一办理；档案行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限、需要提交的材料目录、申请书示范文本等在办公场所公示。档案行政管理机关作出行政处罚时，要告知当事人作出处罚的事实、理由、依据，履行档案行政处罚决定的途径、方

式、期限、地点等。

（四）接受监督原则

接受监督原则是要求档案行政执法必须遵守和执行监督制度,严格规范档案行政执法行为。档案行政执法必须接受六个方面的监督:一是人大的监督和政协的民主监督;二是档案系统内部的层级监督;三是行政诉讼的监督;四是检察和审计的监督;五是新闻媒体和人民群众的监督;六是机关内部的监督。

第二章 档案行政监督检查

一、档案行政监督检查简介

档案行政监督检查,是指档案行政管理机关依法定职权和法律授权对档案行政管理相对人遵守档案法律、法规和规章的情况进行监督检查的行政执法行为。它是档案行政管理机关对外行使职权的一种形式,也是档案行政管理机关在档案行政执法活动中采用的一种常见的、重要的行政执法方式。

档案行政监督检查具有以下特征。

◎档案行政监督检查的主体是享有档案管理监督权(职权性)和档案法律、法规授权的档案行政管理机关。

◎档案行政监督的对象是作为行政相对人的国家机关、公民、法人或者其他组织。

◎档案行政监督检查的内容是行政相对人遵守档案法律、法规和规章的情况。