

Archival
laws and regulations

档案法规 基础教程

刘迎红 编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

● 黑龙江大学“十二五”规划教材

档案法规基础教程

刘迎红 编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

档案法规基础教程 / 刘迎红编著. —北京: 知识产权出版社, 2015. 8
ISBN 978-7-5130-3501-9

I. ①档… II. ①刘… III. ①档案法—中国—教材 IV. ①D922.16

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第108808号

内容提要

本书对档案法规与档案法学基本原理与基本知识、中外档案法规发展演变历程、档案法基本原则的内容与作用、我国档案法规体系的结构与功能、各类档案机构设置及职责加以概括性的介绍;着重系统阐释了《中华人民共和国档案法》的主要内容,即档案管理各环节的具体规范与一般性要求;基于案例分析说明档案法规遵守的条件与档案法律责任的类别;对与档案行政执法相关联的一系列问题予以详尽的论述;细致解析了档案行政法制监督的含义、内容、体系及主要形式;对新形势下强化档案人员职业道德建设、依法治档与以德治档有机结合等问题进行了全面的探讨。本书可作为档案学专业本科生或研究生教材,也可作为档案管理相关人员参考用书。

责任编辑: 许 波

档案法规基础教程

DANG'AN FAGUI JICHU JIAOCHENG

刘迎红 编著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

电 话: 010-82004826

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

责编电话: 010-82000860 转 8380

发行电话: 010-82000860 转 8101/8029

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本: 720mm×1000mm 1/16

版 次: 2015年8月第1版

字 数: 248千字

网 址: <http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编: 100088

责编邮箱: xbsun@163.com

发行传真: 010-82000893/82003279

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 17

印 次: 2015年8月第1次印刷

定 价: 48.00元

ISBN 978-7-5130-3501-9

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

当代中国法律正处于一个革命性的变化过程之中。一方面，党的十八大报告提出“全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家”的总目标和重大任务，而要实现这一目标，需要法治思想引领和法学理论支撑，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系。另一方面，当今世界，政治多极化、经济全球化、科技信息化正在深刻地影响着人类历史的发展，我国的法制建设正逐步地、越来越深入地卷入全球化进程。在这种形势下，我们只有立足本国的实际情况，对国际规则和外来的法律发展经验和模式进行具体的辨析，才能使中国在法制现代化建设中，既保持自身的独特个性和自主地位，又使国际规则本土化成为中国法制变革的范式选择，让健全和完善的法制为社会主义现代化建设保驾护航。

档案是管理、文化与智力活动的可靠证据。对社会演变反映的唯一性以及记录人类各种活动方面的多样性，使档案成为信息的权威来源和不可替代的遗产。档案工作是为管理和建设国家而提供服务的一项重要事业，依法治档是依法治国的有机组成部分。档案管理所提供的服务质量的优与劣、效率的高与低、价值的多与寡，关键取决于依法治档在多大程度上、多宽范围中、多深层次上的实施，而依法治档又是植根于对档案法制的深刻理解、档案法制观念日益增强的基础上的。因此，对我国档案法制的认知和把握，是全面推进依法治档的必要前提。

基于档案法制建设在档案事业发展中举足轻重的地位，不仅档案法学成为档案学独立的分支学科之一，而且档案法规课程也成为档案学本科专业核心课程之一。本书即为笔者2002年为档案法规课程编著的《档案法制

与职业道德建设》一书的修订版，该书在长期使用过程中反响良好，遂申报了黑龙江大学“十二五”规划教材，并获得批准并被列入知识产权出版社出版计划。

本书同上一版比，体例框架及内容都有了较大的变化，并融入笔者多年在档案法规教学与研究中的成果。与同类教材相比，本书在中外档案法规发展历程、档案法规的遵守与档案法律责任、档案行政法制监督、档案职业道德建设四个方面，内容上有了新的拓展和深化，而新增的许多案例，又使本书在加强理论性的同时显现出鲜明的实用性和广泛的适应性。因而，本书既可以作为档案学本科教育的专业教科书，也可以供广大档案工作者在职业活动中学习和参考，还可作为档案工作人员岗位培训与继续教育的教材。

本书编写过程中，硕士研究生陈琳琳、吴洋、姚文彬、崔思宇以各种形式查阅、搜集了大量的相关资料、案例，为本书的写作奠定了坚实的基础。初稿完成后，学生们进行了细致的校对，终稿由刘迎红审定。

本书的编写，大量参阅、吸纳、借鉴了国内众多在档案法学研究领域颇有建树的专家学者们的全新研究成果，这些成果大都在参考文献中予以注明，在此向他们表达由衷的谢意。如有疏漏之处，敬请谅解。

衷心感谢黑龙江大学教务处的领导，特别是教务处教学建设科的领导与工作人员在本书立项与编写的整个过程中给予的大力支持和无私帮助。向为这部书的出版付出艰辛劳动的知识产权出版社责任编辑许波，以及其他编审设计人员表达诚挚的谢意。

尽管本书的编写力求将系统性、新颖性、理论性、实用性加以全方位的呈现，然因为学识水平之所囿，粗浅、疏误之处在所难免，诚望学界的前修同辈、档案界的同仁、读者及档案专业的学生们斧正、赐教。

刘迎红

2015年1月于哈尔滨



目 录

第一章 档案法规与档案法学	1
第一节 档案法律规范	1
一、档案法规概述	1
二、档案法的调整对象	3
三、档案法律关系	4
四、档案法规与档案工作方针、政策的关系	11
第二节 档案法学	15
一、档案法学的概念	15
二、档案法学的研究内容	16
三、档案法学研究概况	18
第二章 中外档案法规发展历程	21
第一节 外国档案法规的产生与发展	21
一、外国古代档案法规的起源	21
二、外国近代专门档案法规的产生与发展	22
三、外国现代档案法规的日益完善	23
第二节 中国档案法规的产生与发展	25
一、中国古代档案法规的产生与初步发展	25
二、中国近代档案法规的演变发展	30
三、中国现代档案法规体系的建立与完善	34
第三章 《档案法》的基本原则	43
第一节 法律原则概述	43
一、法律要素	43
二、法律原则及特征	44
三、《档案法》基本原则及作用	45

第二节 《档案法》基本原则	47
一、外国档案立法的基本原则	47
二、中国《档案法》基本原则的历史演进	48
三、《档案法》基本原则的内容	50
第四章 档案法规体系	55
第一节 档案法规体系概述	55
一、档案法规体系的概念	55
二、档案法规体系构成的依据、条件、原则及要求	57
第二节 档案法规体系结构	60
一、档案法规体系的等级结构	60
二、档案法规体系的功能结构	69
三、档案法规体系的内容结构	69
四、档案法规体系的其他结构	70
五、档案法规体系内部各结构之间的关系	71
第五章 档案机构及其职责	75
第一节 档案行政管理机构	75
一、档案行政管理机构的设置	75
二、档案行政管理机构的职责	76
第二节 档案馆	81
一、各级各类档案馆的划分	81
二、档案馆的职责	84
第三节 档案室	85
一、档案室的设置	85
二、档案室的职责	85
第六章 档案的管理	87
第一节 档案所有权	87
一、所有权的一般原理	87
二、档案所有权	88
三、档案所有权的种类及行使	90
第二节 档案事业的管理	93

第三节 档案的管理	94
一、法定档案管理的范围	94
二、国家所有档案的管理	96
三、非国有档案的管理	105
四、档案的出卖、赠送、交换和出境的规定	108
第四节 档案的开放、利用与公布	110
一、档案的开放	110
二、档案的利用	114
三、档案的公布	118
第七章 档案法规的遵守与档案法律责任	125
第一节 档案法规的遵守	125
一、档案法规遵守的含义及意义	125
二、档案法规遵守的条件	126
第二节 档案法律责任	127
一、档案法律责任和档案违法行为	128
二、档案法律责任的类别	129
第八章 档案行政执法	145
第一节 行政执法概述	145
一、行政执法的概念与特征	145
二、行政执法的种类与内容	147
第二节 档案行政执法	148
一、档案行政执法的概念、特点及意义	148
二、档案行政执法主体与执法人员	150
三、档案行政执法的形式、内容、要求	152
四、档案行政执法的管辖范围与程序	155
第三节 档案行政许可	157
一、行政许可的涵义	157
二、档案行政许可	158
第九章 档案行政法制监督	163
第一节 概述	163
一、档案行政法制监督的含义	163

二、档案行政法制监督的内容	164
三、档案行政法制监督体系	166
第二节 档案行政复议	167
一、档案行政复议的概念、性质及特征	168
二、档案行政复议的原则、构成要件及其主要类型	169
三、档案行政复议参加人	170
四、档案行政复议的程序及效力	171
第三节 档案行政诉讼	173
一、档案行政诉讼的概念和特点	174
二、档案行政诉讼的参加人	175
三、档案行政诉讼的受案范围	177
四、档案行政诉讼的程序	178
第十章 档案职业道德建设	183
第一节 档案工作人员	183
一、档案工作人员的含义	184
二、档案工作人员的类型	184
三、档案工作人员的任职条件及职责	185
第二节 档案职业道德建设	186
一、职业道德及其功能	186
二、加强档案职业道德建设的重要意义	187
三、档案职业道德规范的内容	189
四、档案人员职业道德修养	191
五、档案人员职业道德品质教育	194
第三节 依法治档与以德治档	195
一、依法治档与以德治档的关系	195
二、依法治档与以德治档的有机结合	199
参考文献	205
附录一 主要档案法律文书格式	209
附录二 重要的档案法规	223



第一章

档案法规与档案法学

第一节 档案法律规范

一、档案法规概述

一般来讲,法律主要指由立法机关制定,国家政权保障执行的行为规则,我国档案事业建设方面最重要的档案法律是档案基本法——《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)。而法律规范是法律、法令、条例、规则、章程等的总称。可见,法律规范的概念较广,应当包含法律,因此,本教材在阐述所有问题时均使用档案法规的概念。

(一) 档案法规的概念

档案法规是国家为管理和保护档案而制定的、统一调整一定范围档案关系的行为规范。档案法规是调整国家机关、社会组织及公民在档案管理、保护、利用过程中所发生的社会关系的法律规范的总和。档案法规,一般泛指由国家有关部门制定或认可的有关档案、档案工作、档案事业管理的法律、法令、决定、通则、条例、办法等。档案法规的表现形式为一切规范性、制度性的文件。

(二) 档案法规的种类和形式

档案法规属于为档案行为模式所提供的不同权利和义务的行业规则。档案法规可以从不同的角度划分类别。

(1) 按档案法规表现形式的不同,可以分为禁止性、义务性和授权性规范。

禁止性规范,是禁止人们作出某种行为的规范;义务性规范,是要求人们必须作出一定的行为的规范;授权性规范,具有任意性特点,即人们是否作出一定行为或不作出一定行为皆可。

(2) 按档案法规内容的确定性程度,可以分为确定性规范、委任性规范和准用性规范。

确定性规范,是直接明确规定某一行为的规则,档案法规中绝大多数都属于此类规范;委任性规范,是指只规定一般原则,其具体内容委任给特定机关来规定,如《档案法》第19条规定,“……涉及国家安全或重大利益以及其他到期不宜开放的档案向社会开放的期限,可以多于30年,具体期限由国家档案行政管理部门制订,报国务院批准施行”;准用性规范,往往是对其他法律的援用,即规范的条文本身没有直接表达行为规则的内容,而是指出在某个问题上需参照、引用其他条文或其他法规,如《档案法》第14条未对保密档案密级的变更与解密直接规定,而是注明在适用该项规范时必须按照国家有关保密的法律和行政法规的规定办理,如援用《中华人民共和国保守国家秘密法》(以下简称《保密法》)的相关规定。

(3) 按档案法规所表现的强制的性质,可以分为强制性和任意性规范。

强制性规范,是规定人们必须作出一定行为或禁止作出一定行为的规范,其行为无可选择,不可替代;任意性规范,又可称作号召性或鼓励性规范,是法律关系参加者依法协商确定相互之间权利与义务具体内容的规范,如《档案法》第12条规定,“博物馆、图书馆、纪念馆等单位保存的文物、图书资料同时是档案的,可以按照法律和行政法规的规定,由上述单位自行管理。”

(4) 按档案法规所规定的法律后果,可以分为肯定性后果规范和否定性后果规范。

肯定性后果规范是指档案法规肯定该行为的合法性和有效性,并予以保护、赞许或奖励,如《档案法》第9条明确规定,“在档案的收集、整理、保护和提供利用等方面成绩显著的单位或者个人,由各级人民政府给予奖励。”

否定性后果规范是指档案法规否认该行为的合法性和有效性，并给予相应的法律制裁。如《档案法》第25条规定，“携运禁止出境的档案或者其复制件出境的，由海关予以没收，可以并处罚款；并将没收的档案或者其复制件移交档案行政管理部门；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

二、档案法的调整对象

法律调整是根据一定社会生活的需要，运用一系列法律手段对社会关系施加的有结果的规范组织作用。任何社会都有各种不同的社会关系，不同的社会关系又有不同的方面，这些不同的社会关系或社会关系的不同方面，就要求由不同的社会法律规范，从不同的方面进行法律调整。因此，任何法律规范都有其特定的调整对象。法律规范调整的对象是社会关系参加者的意志行为，社会关系只有表现为通过人们的意志而形成的行为关系时，才能成为法律调整的对象。法律为社会关系参加者，事先规定一定的行为规则，从而把人们的行为引导到适合于一定社会要求的轨道上。

国家档案行政管理部门在实现档案管理行政职能时，必然与被管理的一方形成某种关系，这种关系就是档案关系。档案法的调整对象就是在档案事务中形成的各种档案关系。按照主体法律地位的不同，由档案法所调整的档案关系可以划分为：

（一）国家档案管理活动中纵向的档案关系

这是一种行政的或业务的隶属型关系，具有命令和服从性质。国家各级档案行政管理部门运用规划、组织、协调、指导、监督等手段实现对档案事务的管理，在这一过程中，其与国家机关、团体、企业事业单位的档案机构之间就形成了各种具体的纵向档案关系。这种档案关系，是档案法调整对象的主要方面。

（二）社会组织在档案活动中横向的档案关系

各级国家档案行政管理部门，各级各类国家档案馆，国家机关、团体、企业事业单位的档案机构和公民，相互之间总是要进行诸如经验交流、理论探讨、人才培养等各种各样的档案活动，以满足自身的业务要求

和建设国家档案事业的需求。社会组织与公民在档案活动中形成了一种横向的档案关系,即分工协作关系,横向的档案关系更多地体现为平等的、协作的性质。

(三) 社会组织内部的档案关系

社会组织内部的档案关系,主要指档案机构,其他机关、团体、企业事业单位内部,在档案管理业务活动中所形成的档案关系。这种关系既可以表现为纵向的档案关系,如一般机关单位的办公室与本单位档案机构之间,就属于领导与被领导的隶属关系;还可以表现为横向的档案关系,如档案机构与其他职能部门相互之间,为管理档案、利用档案所发生的协作关系。

(四) 档案诉讼关系

各级各类档案机构及人员,各级国家机关、团体、企业事业单位及公民,在档案管理与利用活动中,因违反档案法规的行为与事实,由国家检察机关和国家审判机关在档案诉讼活动中形成的档案关系。

由于社会关系的复杂性,档案法调整对象——档案关系也是错综复杂的,因而,对档案法调整的档案关系的考察就具有多面性。

(1) 档案行政管理部门与其他各类机构、组织与人员的档案关系。这种关系包括纵向的档案关系、横向的档案关系与社会组织内部的档案关系。

(2) 国家档案事业集中统一管理方面的档案关系。包括档案机构与国家之间的关系;档案形成者与档案管理机构、档案行政管理部门与档案管理机构、档案所有者和管理者与利用者之间的关系。

(3) 内部档案关系和外部档案关系。内部档案关系包括档案行政管理部门之间的档案关系,档案行政管理部门与档案馆之间的档案关系。外部档案关系包括档案行政管理部门与其他国家机关之间的关系,与社会组织、团体、企业事业单位之间的关系,与公民之间的关系,与外国组织和外国公民之间的关系。

三、档案法律关系

法律是社会关系的调节器,是国家管理的一种手段,它通过调整某种

社会关系来实现对社会的管理。法律关系就是法律规范在调整人们行为的过程中所形成的一种社会关系。法律不同,所调整的社会关系也不同。因此,法律关系是法在社会关系中实现的形式,是法律以人际关系的形式存在的方式之一。

(一) 档案法律关系的内涵

法律关系是法律在调整人们行为的过程中形成的权利和义务关系。这种权利和义务关系是基于法律规范而形成的,因而也受国家强制力的保障。这就是说,法律关系实际上是法律所保护的一种强制性的法律秩序,法律不允许对这种秩序进行破坏。

档案法律关系是经档案法规调整的机关、团体、企业事业单位、公民个人在档案管理和档案利用活动中所形成的档案权利和档案义务的关系。档案法律关系包括三个基本含义:

(1) 档案法律规范是档案法律关系产生的前提。由于档案法律关系是一种由法律调整的人与人之间形成的关系,因此,如果没有档案法规对档案领域的社会关系进行调整,人们之间也就不能形成法律上的权利和义务关系,档案法律关系就不会存在。

(2) 档案法律关系不同于档案法律规范所调整的社会关系本身。社会关系是一个庞大的体系,其中有些领域是法律所能调整的(如政治关系、经济关系、行政管理关系等),也有些是不属于法律调整或法律不宜调整的(如友谊关系、爱情关系、政党社团的内部关系等)。即使是那些受法律调整的社会关系,也并不能完全等同于法律关系。

(3) 档案法律关系是档案法律规范的实现形式,是档案法律规范的内容(行为模式及其后果)在现实社会中的具体贯彻。

法律关系中的权利一般特指法定权利,法定权利不是由法律创造的,它来自于既定的社会事实。其结构和内容包括:①权利人可以自主决定作出一定行为的权利;②权利人要求他人履行一定法定义务的权利;③权利人在自己的权利受到侵害时,请求国家机关予以保护的權利。

法律关系中的义务是国家通过法律规定,对法律主体行为的一种约束手段。义务或者表现为要求人们必须根据权利的内容作出一定的行为,或

者表现为要求人们不得作出一定的行为。

权利与义务在结构上存在着对立统一的关系，黑格尔精辟指出，“每一方只有在它与另一方的联系中才能获得它自己的规定，此一方只有反映了彼一方，才能反映自己。另一方也是如此；所以每一方都是它自己的对方的对方。”法律关系都是权利与义务的共生和对应。

(1) 档案权利与义务在性质上是相关的。档案义务规则应当是针对某一项档案权利并为保证这种权利的实现而设定的。

(2) 档案权利与义务具有互补性。权利与义务关系的互补性主要表现在两个方面：权利作为一种利益的具体表现形式是有偿的；权利在一定条件下也具有权利与义务同时并存的二重性。

(3) 档案权利与义务是不平等与平等的综合体。即二者之间的相关性和互补性关系，并不意味着二者的均等。权利与义务作为一种利益关系要想成为法律规则，必然要经过立法者的意志中介。因而，法律关系具有思想意志的性质。其中包括统治阶级意志、法律关系参加者中的组织与个人意志。

对于权利主体来说，权利有一定的限度，行使权利不能无限制；对于义务主体来说，应当作为或不应当作为的界限是明确的，不能无限制地为自己的行为承担责任。

理解档案法律关系概念需要注意如下问题：

(1) 档案法律关系是档案法规对一定档案关系调整后所形成的特定法律关系的总称。它具有广泛性与综合性的特点。档案法规调整的是一种范围广泛、纵横交错、统一的法律关系。

(2) 各种档案关系，并不都属于档案法律关系。档案法律关系不同于事实上存在的各种档案关系。未被档案法规调整的依然是档案关系，却不是档案法律关系。尽管档案法律关系与档案关系不是同一概念，但它们既有联系又有区别。两者的内容、范围、类型基本一致。档案法规的调整对象为档案关系，档案法律关系则是档案法规调整的结果。

(3) 法律关系是由法律事实所引起的。只有法律事实，才能导致档案法律关系的产生、变更和消灭。

档案法规是档案法律关系产生、变更、消灭的前提,档案法律事实是档案法律关系产生、变更、消灭的原因,没有法律事实,任何法律关系都不可能形成。档案法律事实首先是一种客观存在的外在现象,而不是人们的一种心理现象或心理活动。其次,档案法律事实是指由档案法规规定的、具有档案法律意义的事实,是能够引起档案法律关系的产生、变更或消灭的各种事实的总称。

对于档案法律事实,按照该事实是否与当事人的意志有关,通常又可分为档案法律事件和档案法律行为两类。

档案法律事件,指不由当事人的行为所引发的,不以当事人的主观意志为转移的客观现象,如地震、洪水、火灾等自然现象,也包括战争、动乱等社会现象,由于它的发生,引起了档案法律关系的产生、变更和消灭。

档案法律行为,指法律关系主体所实施的,能够发生法律上的效力,产生一定法律效果的行为。它与档案法律事件的不同之处在于当事人的主观因素成为引发此种事实的原因。具体而言,就是因档案管理、保护和利用而引起的法律关系的行为。包括:档案行政行为、档案管理和利用的合法行为与违法行为、对守法行为的奖励和对违法行为的处罚。

(4) 档案法律关系必有一方主体是国家档案管理机构。因此国家档案管理机关的行政行为对档案法律关系的发生、变更和终止起着决定性的作用。档案管理机构与管理相对人在档案事务中的身份、地位不同,两类主体在档案法律关系的权利和义务也各有不同。

(二) 档案法律关系的构成

档案法律关系由档案法律关系主体、客体、内容三个要素构成。

1. 档案法律关系的主体

法律关系主体或称法律主体,即法律关系的参加者,通常称为权利主体或权义主体。作为法律关系主体的实体,必须具备两个条件:它是独立自主的,同时是人格化的。

档案法律关系的主体是档案法律关系的直接参加者,指在档案管理及其他档案活动中享有档案权利和承担档案义务的、进行档案行为的当事人或组织。档案法律关系主体是档案法律关系的首要的构成要素,如果没有

主体，权利和义务就没有承担者，档案法律关系就不能成立。

要想成为档案法律关系主体，必须具备主体的资格，档案法律关系主体的资格是由国家法律规定并赋予的，我国档案法律关系的主体包括：

(1) 国家。中华人民共和国作为统一整体，是特殊的法律关系主体。在档案法律关系中，国家是国有档案所有权的统一主体。

(2) 国家各级档案行政管理部门。各级档案行政管理部门代表国家行使档案管理的职能，通过制定档案工作的政策、措施和颁行档案管理方面的制度等手段，对国家档案事务进行组织、管理和监督，指导、协调档案工作以及档案事业的发展，是档案法律关系中重要的主体。

(3) 各级各类档案馆。中央及县级以上地方各级各类档案馆，是集中管理各类档案的文化事业机构，从事档案的收集、整理鉴定、保管和利用工作，是档案法律关系中的重要主体，在档案法律关系中居于主导地位。

(4) 国家机关及其附属机构。国家机关包括各级国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关、武装力量、政党机关及其附属机构。国家机关及其附属机构在其活动中形成相应的档案，并依据有关的档案规范处理档案事务，是档案法律关系中常见的主体。

(5) 企业、事业单位。企业单位是指从事生活、流通和服务性活动的独立经营、独立核算的单位；事业单位是指主要活动经费由国家财政拨款，一般不以生产经营为主要目的的文化、教育、科学、医疗卫生等组织。企业、事业单位依法处理档案事务，也是档案法律关系主体的重要组成部分之一。

(6) 社会团体及其他社会组织。社会团体包括人民群众团体、公益团体、文学艺术团体、学术研究团体等。社会团体及其他社会组织在其活动中形成的档案要依法进行管理，从而成为档案法律关系主体的组成部分之一。

(7) 中华人民共和国公民。当公民同国家档案管理机构和其他档案机构发生档案方面的权利义务关系时，公民也成为了档案法律关系的主体。

(8) 外国组织和公民。作为档案法律关系主体，组织与公民不仅限于