

江苏省档案科学研究所
《档案法学》课题组
编著

档案法学

江苏人民出版社

江苏省社会科学“七五”规划项目

档案法学

主 编 李统祐

撰写人 李统祐

徐绍敏

江苏人民出版社

内 容 提 要

本书是《江苏省社会科学“七五”规划项目》的科研成果。全书共分四部分：第一至三章为导论部分，除学科概述外，介绍了我国档案法规的历史沿革；第四至七章为法理部分，论述了档案法的概念、调整对象、本质、任务、体系、渊源、法律关系等问题；第八至十五章为档案法基本内容部分，分别论述了档案法的基本原则、档案机构、档案工作人员、档案管理、档案所有权、档案利用与公布、档案法律责任、执法程序等问题；第十六章为各国档案立法比较部分，简要介绍了世界各国档案立法的同异点。

本书可供各级档案行政管理部门、各级各类档案馆、机关、团体、企业事业单位的档案工作者、法律工作者、档案学与法学的教学科研人员以及广大公民阅读。可作为大专院校档案专业和法律专业教材，也可作为成人教育和干部培训教材。

档 案 法 学

李统祐 主编

江苏人民出版社出版

无锡春远印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 印张9.25 字数190,000

1990年3月第1版 1990年3月第1次印刷

印数1—7000册

ISBN 7—214—00403—8

D·59

定价：3.60元

责任编辑：戴同华

江苏人民版图书凡印刷、装订错误可随时向承印厂调换。

序

陆永进

自党的十一届三中全会以来，社会实践使人们对档案和档案工作的认识产生了飞跃。越来越多的人意识到，在进行生产、建设、科研和管理等工作活动的同时，管理好档案，对于保护国家的文化科学财富，保证政治的长治久安、经济的稳定增长是十分必要的。而保护和管理档案必须依靠健全法制，依法治理和管理档案。

1987年9月，全国人大常委会颁发了《中华人民共和国档案法》。在此之前，各级人民政府及其档案行政管理部门在领导和管理档案事业的过程中，也制定了许多行政法规和规章制度。由此追溯到旧中国和历代王朝，也建立过含于“诸法合体”中的档案法规和规章制度。江泽民同志最近指出：“建设高度的社会主义民主和完备的社会主义法制，是我国社会主义现代化建设的一个重要目标和任务，是党和人民群众的共同愿望。”对我国历代和现在所有的档案法规乃至外国的档案法规进行总体的综合研究，从中找出适合我国国情的立法、执法规律，建立起一门具有中国特色的社会主义档案法学，无论是对于《档案法》的实施和档案事业的发展，还是对于社会主义法制建设和整个四化建设事业都将起良好作用。

本序作者为江苏省人民政府办公厅副主任、省档案学会副理事长。

必须强调指出，法律是上升为国家意志的统治阶级的意志。档案来源于社会，也为社会所利用。作为代表统治阶级管理社会的国家机构制定的档案法规，是国家意志（也就是统治阶级意志）的体现。国家只有把统治阶级保护、管理和利用档案的意志上升为法，才能把人们对档案的各种行为纳入有利于统治阶级的社会关系和社会秩序中去，促使对档案的有效保护和利用，才能有效地维护本阶级在政治、经济、思想上的统治地位，才能从社会生活的各个方面来确认、保护和发展有利于自己的社会制度，以达到对整个社会实行统治和管理的目的。在社会主义的中国，一方面，由于档案工作的范围日益扩大，任务日益繁重，它的发展越来越需要社会各方面的支持；另一方面，由于档案所特有的依据凭证价值和科学文化的储备功能，档案事业越来越成为整个社会机体的构成因素，这是社会主义档案事业发展的历史趋势。即使作为档案“自我认识”的档案学，或作为档案法“自我认识”的档案法学，也不能摆脱这种历史趋势。档案学的研究只能从档案工作实践中总结科学的规律，探讨在社会的经济、政治、文化环境中档案的保护和利用诸问题，也就是说，只能在实践的基础上进行理论创造。那种鼓吹用“超越政府、超越社会各阶层”的“理性精神”、“档案本体论”来研究档案学的所谓“理性的呼唤”，完全是一种资产阶级自由化和无政府主义的错误倾向，与早已被鲁迅批驳的“为艺术而艺术”、“拔着头发就要离开地球”去“雕琢艺术的象牙之塔”的那种错误观点何其相似！在档案学的研究中，必须坚持四项基本原则，坚持改革开放，坚持档案工作和档案科学为社会主义现代化建设服务的方向，肃清资产阶级自由化的影响。

我省档案科研所的同志研究撰写的《档案法学》一书，原准备为建国40周年献礼，因故推迟了出版日期。《档案法学》以中华人民共和国档案法为基础，借鉴法学和档案学的基础理论，结合我国档案法规的历史、现状和发展趋势，以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，系统地阐述和介绍了我国档案法的基本原理、基础知识、基本内容，对世界各国的档案立法也作了比较，并引用了《档案法》实施以来我省和全国某些执法案例进行评述，对我国档案法制建设提出了若干设想和建议。因此，《档案法学》是我国档案立法理论和执法实践相结合的产物，既是一本学术著作，又是一本实用的工具书。书的后面还附录了《档案法》原文和参考书目，以供教学、科研和实际执法中查考。诚然，也正如作者在《前言》中所说，著作本书尚属初次尝试，还比较粗糙，缺点和不足甚至错误之处，在所难免，希望读者不吝赐教，多提批评和意见，使这门学科逐步完善起来。

我作为长期在政府办公厅工作的一员，曾亲手管理过文书、档案，这几年又分管档案工作，是省档案学会副理事长，对档案工作怀有特别的感情，此书的出版使我十分高兴，并乐意向读者推荐此书。我借此机会祝愿档案战线的同志们在学习、宣传、贯彻执行《档案法》中，加强对档案立法问题的研究，为档案学和法学的繁荣和档案事业的发展做出新成绩，祝愿档案工作在社会主义现代化建设中作出新贡献。

1989年12月26日

前 言

档案工作是维护党和国家历史真实面貌的重要事业，是党和国家各项建设事业不可缺少的环节，历来受到党和国家的重视。建国四十年来，党和国家不仅制定了档案工作的一系列方针、政策，而且发布了许多关于档案方面的行政法规和规章。1987年9月，国家颁布了我国有史以来第一部档案基本法——《中华人民共和国档案法》。《档案法》的颁布和实施，为档案学和法学的研究开辟了新领域，为档案法学的产生创造了关键性的条件。进一步完善我国档案立法体系和加强档案执法的双重实际需要，迫切要求对我国档案立法和执法的理论和实践加以总结和研究，探索我国档案法的基本理论，以推动我国社会主义档案法制的建设。正是基于这样的目的，我所于1987年10月向江苏省社会科学规划办公室，就《档案法学》的研究课题提出了申请，同年12月被批准列入《江苏省社会科学“七五”规划项目》。经过两年的努力，在今年国庆前夕完成了书稿。谨此，献给伟大的中华人民共和国成立四十周年，献给我国各级各类档案部门和档案学、法学的教学、科研单位，我国各级政府法制部门、机关、团体和企业事业单位以及作为我国档案法律关系重要主体的广大公民。

本项目的研究和本书书稿的撰写是在本所所长、副研究员李统枯主持下进行的。初稿第二、三、四章的大部分和第十六章由所外协作研究人员、杭州大学讲师徐绍敏撰写，其余

各章初稿均为李统祐撰写并负责全书的修改、定稿。朱子文、曹茂德、李中健、钱耀明和沈小羽参与了研究，并做了一些辅助性工作。

档案法学是一门新的学科，在国内无先例可借鉴，在国际上虽然档案立法的研究早已有之，但迄今尚未发现有关档案法学的专著。编著本书在我国尚属尝试，难度很大，加之我们知识不足，水平不高，资料缺乏，经验有限，书中缺点、错误在所难免，恳请广大读者批评指正，以便我们在继续研究的过程中和再版时，进行修改、补充。

本书在编著过程中，引用了国内外档案学和法学的专家、学者有关研究成果，并得到了江苏省人民政府办公厅、江苏省档案局、江苏省哲学社会科学规划办公室、江苏人民出版社等有关方面领导和同志们的支持、帮助和指导，在此一并致以深切的谢意！

江苏省档案科学研究所
1989年10月

书稿付印前夕，承蒙江苏省人民政府办公厅副主任陆永进同志为本书作序，国家档案局副局长、研究员李凤楼同志为本书题词，对此表示衷心的感谢！

作者
1990年2月20日

目 录

第一章 导论..... (1)

第一节 档案法学的研究对象..... (1)

第二节 创立具有中国特色的档案法学..... (4)

第三节 学习和研究档案法学的意义..... (8)

第四节 档案法学的研究方法..... (11)

第二章 我国档案立法的历史发展..... (16)

第一节 奴隶制时期的档案立法..... (16)

第二节 封建制时期的档案立法..... (21)

第三节 半殖民地半封建时期的档案立法..... (32)

第三章 新中国档案立法的发展..... (45)

第一节 社会主义档案法规初创和全面建设阶段..... (45)

第二节 遭受挫折和破坏阶段..... (56)

第三节 恢复和全面发展阶段..... (57)

第四章 档案法的概念和调整对象..... (67)

第一节 档案法的概念..... (67)

第二节 档案法的调整对象..... (69)

第三节 档案法的特点..... (72)

第五章 档案法的本质、任务和作用	(77)
第一节 档案法的本质.....	(77)
第二节 档案法的任务.....	(82)
第三节 档案法的作用.....	(87)
第六章 档案法的体系和渊源	(94)
第一节 法律体系的概念和建立档案法体系的意义.....	(94)
第二节 建立档案法体系的依据和档案法体系的结构.....	(95)
第三节 档案法体系的建设与档案法渊源的规范化.....	(107)
第七章 档案法律关系	(115)
第一节 档案法律关系的概念.....	(115)
第二节 档案法律关系的要素.....	(120)
第三节 档案法律关系的产生和保护.....	(125)
第八章 档案法的基本原则	(130)
第一节 经济和社会发展与档案事业相协调的原则.....	(132)
第二节 利用档案和保护档案相统一的原则.....	(137)
第三节 统一领导、分级管理的原则.....	(143)
第九章 档案机构及其职责	(149)
第一节 中央一级档案行政管理机构及其职责.....	(149)

第二节	地方各级人民政府档案行政管理部门及其职责	(157)
第三节	中央与地方机关、社会组织和企业事业档案机构及其职责	(162)
第四节	中央和县级以上地方各级各类档案馆及其职责	(166)
第十章	档案工作人员	(169)
第一节	档案工作人员的概念和类型	(169)
第二节	档案工作人员的条件	(172)
第三节	档案工作人员的培养、使用和奖励	(180)
第十一章	档案的管理	(186)
第一节	档案法管辖的档案范围	(186)
第二节	法定档案的管理	(187)
第十二章	档案的所有权	(193)
第一节	档案所有权的重要意义	(193)
第二节	档案财产所有权的种类	(197)
第三节	档案所有权的内容	(204)
第四节	档案所有权的保护	(208)
第十三章	档案的利用和公布	(212)
第一节	档案的利用在档案法中的地位	(212)
第二节	档案的利用与开放	(215)
第三节	档案的公布和编研	(222)

第十四章 档案法律责任..... (225)

第一节 档案违法行为与法律责任..... (225)

第二节 档案法律责任的构成条件..... (229)

第三节 档案法律责任的种类..... (234)

第十五章 档案法的执行..... (244)

第一节 档案执法的意义..... (244)

第二节 我国档案执法的程序..... (247)

第三节 档案行政机关执法的基本内容和特点..... (255)

第十六章 中外档案立法比较..... (263)

第一节 世界各国重视档案立法的概况..... (263)

第二节 世界各国档案立法历史的差异..... (267)

第三节 世界各国档案立法内容的异同..... (270)

主要参考书目..... (278)

附录：中华人民共和国档案法..... (280)

第一章 导 论

第一节 档案法学的研究对象

法学，亦称法律科学，是社会科学中的一门独立的学科。档案学，亦称档案管理学，虽说其研究对象具有一定的综合性，但基本上还是属于社会科学的范畴。档案法学是在档案学与法学的交叉点上，也就是社会科学内部两门学科的交叉地带上新兴的一门社会科学学科。社会科学的根本任务是研究社会现象产生和发展的规律性。因此，档案法学的研究对象主要是档案法的产生、发展的规律性，而不仅仅限于对档案法内容的介绍和档案法条文的解释。档案法学，是以档案法这一特定社会法律现象的产生、发展、变化规律及其实际应用为研究对象的一门学科。

档案法学作为社会科学内部的交叉学科，不仅是档案学的一个分支学科，而且是法学的一个分支学科。作为档案法学研究对象的档案法是广义的整体的档案法，或称档案法规，而限于《中华人民共和国档案法》本身。作为法的一个整体的档案法，除档案法典（如《中华人民共和国档案法》条文）外，有宪法中关于国家发展“其他文化事业”，“国家保护名胜古迹，珍贵文物和其他重要历史文化遗产”的规定，还包括中央和地方国家机关制定的档案法规和法规性的档案工作文件。作为法学的一个分支学科的档案法学，不仅要研究现行的档案法和法规性的档案工作文件，而且还

要追本溯源，研究档案法律、法规在历史上的沿革和发展趋势；不仅要研究本国的档案法律、法规，而且还要研究外国的档案法律、法规；不仅要研究档案法律、法规本身，而且要研究档案法与有关社会现象的关系；不仅要研究成文的档案法律、法规，而且还要研究现实中的档案法律、法规，即档案法在实施中的情况。具体说来，档案法学研究的内容主要有以下几个方面：

第一，我国乃至世界范围档案立法的历史发展；

第二，档案法的基础理论，即关于档案法的性质、任务、职能、特点、作用，档案法与档案事业之间的关系，档案法与档案政策的关系，档案法的结构、渊源、效力范围和法规体系等；

第三，对现有档案立法的分析、解释和评论；

第四，我国档案法在执行中的问题研究，司法实践的研究、案例分析；

第五，各国档案法的比较研究；

第六，档案立法的预测与展望等等。

总之，档案法学的研究范围是很广泛的，它包括古今中外的档案法规、档案立法思想和档案管理制度等，它还可分出若干分支学科。但是，在任何国家，除了对具体的档案立法作些研究以外，迄今尚未发现档案法学的专门著作，尚未形成档案法学的完整体系。我们是在我国第一部档案法律公布之后，才萌发出创建档案法学的思想苗头的，国内无先例可借鉴，可以说纯属开拓创新。要创立一个档案法学体系，其难度可以想见。因此，目前档案法学这门学科只能以本国的现行档案法律、法规和管理制度，即广义的档案法（或称档案法规）为重点研究对象。

恩格斯指出：“在社会进一步发展的进程中……随着立法发展为复杂和广泛的整体，出现了新的社会分工的必要性，一个职业法学者阶层形成起来了，同时也就产生了法学。”^①法学的产生以法律的产生为前提，当社会的整体管理和某项事业管理发展到一定阶段，出现了比较完整的法的体系，特别出现了正式的成文法律以后，法学才逐渐形成和发展起来。随着国家、法律的产生和发展而建立起来的法学，是一门历史悠久的社会科学。从奴隶社会算起，法学的发展已经历了几千年的历史。同理，档案学的产生以档案工作的产生和发展为条件。档案工作历史悠久，档案学的萌芽也源远流长。可以说，档案学也是一门历史悠久的社会科学。但是，从档案学和法学中派生出来的档案法学却是一门刚刚诞生的年幼学科。这是由档案法学研究对象的内容决定的。从研究对象的内容来看，档案法是档案管理原则、方法、制度的法律化，所以档案法存在的前提是发展到一定阶段的档案工作，而近代意义的档案工作则是资产阶级革命的产物。在原始社会后期，虽产生了初始的文字，但由于那时阶级和国家还没有产生，社会管理主要靠约定俗成的习惯，生产操作靠口传身授，谈不上有真正的档案和档案工作。在奴隶制社会，文字的正式形成，生产力的发展，阶级和国家的出现，产生了有条理的文书和生产经验记录等方面的档案，也缓慢地出现了以管理档案为主业的档案工作。在奴隶制和封建制的国家里，档案是皇室和王家之物，人民群众是不能接近的，由于不具备实行近代普遍实行的收集、管理、利用和对社会公众开放的原则、方法、制度的政治条件和物质条件，档案工作也未

①《马克思恩格斯选集》第2卷第539页。《马恩选集》①

能成一项相对独立的专门事业，档案法规散见于各种法规文件之中，未能自成体系，没有出现专门的成文档案法，这就使得档案法学不可能真正产生。到了资产阶级革命时期，进步的资产阶级法学家和档案学家为了适应新兴资产阶级掌握政权的需要，创造性地提出了档案改革思想和原则，制订了专门的档案法，并顺应资产阶级民主制度和法律制度的确立，通过国家立法机关明令颁布。资产阶级档案法产生的过程也就是资产阶级档案管理原则、方法和制度的法律化过程。随着资产阶级档案法治原则的确立，已经孕育着档案法学的萌芽。法、英等国在档案立法的研究上已有一定的历史，不仅从宏观上研究档案立法问题，而且在微观上研究档案缩微件的法律效力问题等具体内容，资产阶级档案学家对档案法学的建立已经作了某些准备。苏联、罗马尼亚、南斯拉夫等社会主义国家的档案立法理论和实践，也为马克思主义档案法学的建立铺路搭桥。1987年9月，我国历史上第一部关于档案的正式法律——《中华人民共和国档案法》问世了，它标志着我国档案立法已经发展到了一个新的阶段。研究我国档案立法的实践，总结世界各国档案立法的经验，创立具有中国特色的档案法学的条件已经成熟。

第二节 创立具有中国特色的档案法学

邓小平同志曾经指出：“我们的现代化建设，必须从中国的实际出发。……把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”^①社

①《邓小平文选》第371—372页。

社会主义的档案法律和档案法制是社会主义法律和法制的重要组成部分，属于社会主义上层建筑，它和整个社会主义法律和法制一样，都是为建设高度文明和高度民主的社会主义国家服务的。因此，无论是我国的社会主义档案法规或法制，或是以档案法规或法制、法治为研究对象的档案法学，都应当具有中国特色。

创立具有中国特色的马克思主义档案法学，是我国档案法公布之后进入“以法治档”的新时期赋予档案工作者和法学工作者的一项光荣而又艰巨的任务。具有中国特色的档案法学是什么呢？就是说这种档案法学要以马克思主义为指导，认真研究如何使我国社会主义档案法制建设能真正从我国档案管理的实际出发，能真正适合我国国情，从而能使档案工作走上法治的轨道，有效地为我国社会主义民主建设和社会主义物质文明与精神文明建设服务。为了创立具有中国特色的档案法学，我们必须努力做到以下几点：

一、运用马克思主义法学理论和档案学理论，深入研究档案法学的基础理论

马克思主义作为不断发展的科学思想体系，要求人们用科学的态度来对待它，在实践中不断丰富和发展它。近几年来，随着我国法制建设的加强和档案工作水平的提高，法学理论和档案学理论都有了较大的发展，一些基本的理论原则逐步确立起来了。在研究档案法学的时候，要善于掌握和运用已经确立的法学和档案学的基本理论原理，对档案法这个新领域进行深入探索，科学地解决当代中国档案法治所面临的现实问题，把马克思主义法学和档案学的基本理论原理同我国档案法规和法制建设的实际紧密地结合起来，才能创