

本书受到重庆市社会科学规划项目青年课题基金资助
受到重庆工商大学学术专著系列出版物出版基金资助

档案法

理论与实务

主 编 施懿超

编著者 施懿超 黄 文
胡 懿 高 健
王巧萍 余 霞

重庆出版社 

图书在版编目 (CIP) 数据

档案法理论与实务 / 施懿超主编 . — 重庆 : 重庆出版社 , 2002.8

. 档... . 施... . 档案法-研究-中国
. D922.164

中国版本图书馆CIP数据核字 (2002) 第015662号

 档案法理论与实务
旌懿超 主编

责任编辑 刘 嘉
封面设计 向 洋
技术设计 聂丹英

重庆出版社出版、发行
(重庆长江二路205号)
新华书店经销
重庆九宫庙印刷厂印刷

开本850 × 1168 1/32 印张11.375
字数253千 插页4
2002年8月第1版
2002年8月第1版第1次印刷
印数1—3000

ISBN 7-5366-5893-1/D · 290

定价 : 20.00元

第一章 档案立法的基本理论问题

第一节 档案立法概述 2

第二节 档案法律关系 4

第三节 我国档案法规体系的建立和完善...10

第二章 档案行政执法

第一节 档案行政执法的概念和特征.....24

第二节 档案行政执法中存在的问题.....26

第三节 档案行政执法的完善.....29

第三章 档案违法行为及其法律责任

第一节 档案违法行为的概念及特点.....34

第二节 档案法律责任.....37

第四章 档案法热点问题研究

第一节 档案开放利用与公民隐私权的法律

	保护	42
第二节	档案管理中的著作权保护	48
第三节	对企业转制带来的档案法律问题的思考	53
第四节	私人档案的研究与立法	58
第五节	电子文件的法律证据价值探讨 ...	62

第五章 中外档案立法比较

第一节	中外古代档案立法概况	78
第二节	中外近现代档案立法概况	80
第三节	中外现行档案立法比较	85
第四节	档案立法的发展趋势	103

第六章 中国古代档案立法研究

第一节	先秦及秦代档案立法	108
第二节	汉代档案立法	117
第三节	唐代档案立法	123
第四节	宋代档案立法	135
第五节	元代档案立法	143
第六节	明代档案立法	148
第七节	清代档案立法	156
第八节	中国古代档案立法的特点及成因分析	164

第七章 国内主要省市档案立法、
执法现状概述

第一节	国内主要省市档案法规体系建设情况概述（上）	172
第二节	国内主要省市档案法规体系建设情况概述（下）	195
第三节	地方档案法规体系建设中存在的问题	210
第四节	国内主要省市档案行政执法情况概述	212

第八章 重庆市档案立法、执法现状调查及对策研究

第一节	重庆市档案行政立法情况概述及其对策研究	224
第二节	重庆市档案行政执法情况概述及其对策研究	247

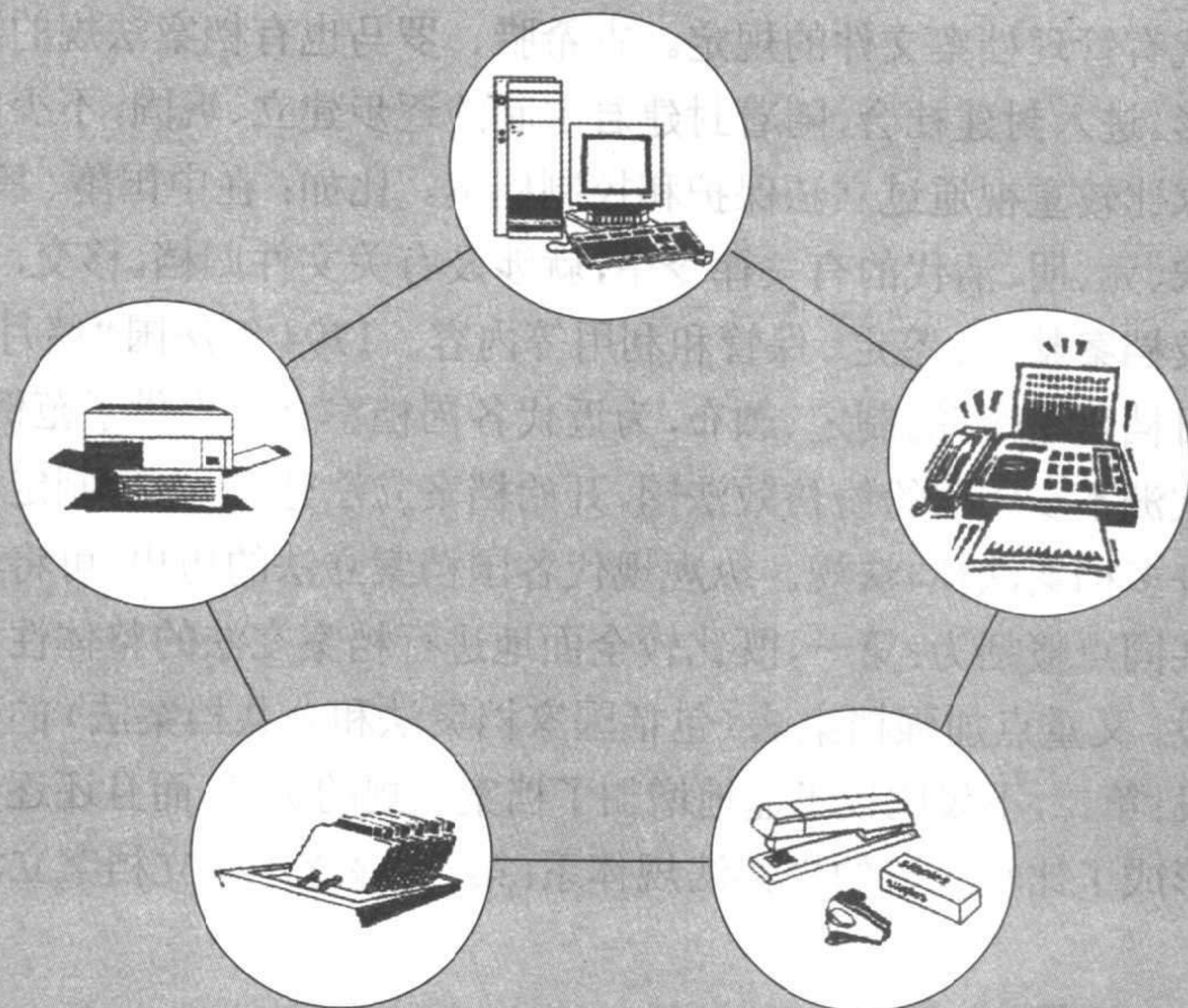
【附录】档案执法案例汇编

第一节	关于损毁、销毁档案的违法案例 ...	270
第二节	关于倒卖、私卖、窃卖、偷盗档案的违法案例	282
第三节	关于丢失档案的违法案例 ...	298
第四节	关于档案管理方面的违法案例 ...	302
第五节	关于档案工作人员的违法案例 ...	322
第六节	关于伪造、涂改档案的违法案例 ...	330

后记

第一章

档案立法的基本理论问题



第一节 档案立法概述

一、档案立法的产生和发展

档案立法，是指各国立法、行政机关和档案行政管理部门，依照法定的程序和职权，制定、修改和废止关于档案和档案事务的各种不同法律效力的规范性法律文件的活动。通过档案立法所制定、颁布的档案法律、法规，是一个国家档案工作经验的总结和升华，是档案工作政策的结晶。档案立法如何，从一定程度上反映了一个国家档案工作、档案事业发展与成熟的程度，反映了一个国家档案工作、档案事业领域的民主和法制水平，也反映了它所受影响和制约的国家立法的整体水平。

档案立法起源于古代中国、希腊和罗马。早在中国西周，就有管理档案文件的规定。古希腊、罗马也有档案法规的雏形。进入封建社会，随着封建君主制的逐步建立、巩固，不少国家比较重视通过立法保护和控制档案。比如：在中国隋、唐、宋、元、明、清代的有关律令中，就涉及有关文件归档、移交，以及档案整理、鉴定、保管和利用等内容。1794年法国“ 稽月7日档案法令 ” 的制定、颁布，为近代各国档案立法提供了范例，欧洲不少国家纷纷仿效法国，开始档案立法建设，先后制定了许多档案法律、法规。纵观现代各国档案立法的历史，可将其共同点概括为：第一，既比较全面地进行档案立法的整体性建设，又重点加强档案法（包括国家档案法和公共档案法）的建设；第二，不仅比较迅速地增加了档案法规的类型，而且还逐步形成了比较完善的档案法规体系；第三，除逐步确立档案立法

的原则外，还逐步丰富、充实和完善档案立法的内容；第四，如果说19世纪档案立法主要限于欧洲国家，那么20世纪以来无论欧美发达国家，还是亚洲、非洲、拉丁美洲广大发展中国家，都继承各自历史传统，从不同的国情出发，比较普遍地重视和加强档案立法建设，在不同程度上取得了进展。

二、加强档案立法的意义

档案工作是维护党和国家历史真实面貌的重要事业，是社会主义现代化建设的重要组成部分和必不可少的重要环节。社会主义建设的发展推动了档案事业的发展，同时，档案事业的发展也制约和影响整个国民经济和社会的发展。加强档案立法，使档案工作走上规范化、制度化、科学化的轨道，这对于发展档案事业、推动社会主义现代化建设具有极为重要的意义。档案立法是以国家强制力作后盾保障档案工作正常进行的有力手段，在档案工作中起着举足轻重的作用，是档案工作的行为准则和指南。现在，依法治国已被写入宪法，成为治国的基本方略，依法治国在档案工作中的具体表现就是依法治档，依法治档所依的法自然是档案法律规范，所以，在“依法治国，建立社会主义法制国家”的新形势下，档案立法在档案工作中的地位将更加明确，其作用将更加直接和重大。

加强档案立法也是社会主义市场经济的客观需要。在计划经济体制下，经济活动主要靠政府直接推动，计划经济转向市场经济后，政府不再直接指挥经济活动，那么庞大、复杂的市场靠什么力量去规范它的有序运行呢？只有靠法律。因为市场经济就是法制经济，它需要统一的行为准则去维护市场活动的统一，保证市场的参加者按照统一的行为准则，在平等的基础上展开竞争，这个统一的行为准则实际上就是法律制度。市

场经济的建立和发展过程，实际上就是法律、法规的确立和完善过程。随着经济管理体制由计划经济向市场经济的过渡，以及政府职能的转变，在经济基础和上层建筑的许多领域，在越来越多的错综复杂的经济活动中，形成了大量形式多样的档案，要管理好这些档案，使档案工作最大效能地为市场经济服务，就必须用法律、法规来引导、保障和约束。因此，加强档案立法是社会主义市场经济的客观需要。

第二节 档案法律关系

一、档案法律关系的概念和特点

法律关系是法律规范在调整人们行为过程中所形成的权利和义务关系。法律关系属于上层建筑的范畴，并由国家强制力来保证实现，体现了国家的意志。档案法律关系是由档案法调整的机关、团体、企业事业单位、公民在档案管理和档案活动中所形成的档案权利和档案义务关系。

档案法律关系属于法律关系的一种，除了具有一般法律关系所共有的基本特点外，还具有自身所独有的特点：

1．档案法律关系所调整、确认的是人们在档案活动中的权利和义务关系，它具有广泛性和综合性的特点。档案法规是一种范围广泛、纵横交错、统一的法律关系。

2．档案法律关系的主体一方，一般都是国家档案管理机构。它们的档案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。档案管理部门一方是代表国家来组织、领导、管理档案工作的职能机关，为实现国家管理档案的职能而参与档案法律关系；受其管辖的国家机关、组织或个人则在档

案管理事务中以被领导者的身份参加档案法律关系。由于所处的地位不同，两类主体在档案法律关系中的权利和义务也各不相同。

3．档案法律关系的行政主体和行政相对人依档案法律关系结成的权利和义务关系比较稳定，不能随意改变。档案行政管理机关及其他管理机关，都不能放弃档案管理的职责，不能将自己应尽的义务转让给他人。

4．档案法律关系主体间的权利和义务往往是由行政主体单方面依照法律所作出的具体规定而产生的。当负有向国家档案馆归档义务的机关或社会组织，违反其档案义务时，国家档案管理机构在自己职权范围内可以直接对其进行行政上的强制或制裁。

5．档案法律关系中的权利义务内容，往往涉及政治、经济、文化等方面的行为。档案是社会政治、经济、文化等的原始记录，机关、团体和个人的涉档权益受到侵害或有关义务未能履行的后果，不仅涉及个别主体的政治、经济利益，而且可能直接关系到国家和民族的政治、经济利益。因此，国家对档案法律关系的支持和保护，具有十分重要的意义。

二、档案法律关系的构成

任何法律关系都是由主体、客体、内容这三大要素构成的，档案法律关系也同样如此。

（一）档案法律关系的主体

所谓法律关系的主体，是指法律关系的直接参加者，即通过某种法律行为，取得一定权利，并承担一定义务的自然人或法人。档案法律关系的主体，是指在具体档案事务活动中，依法享有权利并承担义务的自然人或法人。我国档案法律关系

的主体有：

1．国家。中华人民共和国国家作为统一整体，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惟一主体。

2．档案行政管理部门。各级档案行政管理部门是档案法律关系中重要的主体。它们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法规、制度等手段，对国家机关、社会团体、企事业单位和其他组织的档案工作进行组织、管理和监督，以指导、协调各国家机关和社会组织的档案工作以及整个社会档案事业的发展。

3．各级各类档案馆。中央和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，它们从事档案的收集、整理、鉴定、保管和提供利用的工作，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．机关、团体。机关包括各级国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关和武装力量、政党的办事机构；团体包括人民群众团体、公益团体、文艺工作团体、学术研究团体等。机关、团体在其活动中形成相应的档案材料，根据有关的法律规范处理档案事务，是档案法律关系中的常见主体。

5．企事业单位。企业单位是指从事生产、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、科学卫生等组织。企事业单位依法处理档案事务，常常成为档案法律关系的主体。

6．中华人民共和国公民。当公民同国家档案管理机构和其他国家机关、团体、企事业单位发生档案方面的权利义务关系时，公民也构成了档案法律关系的主体。由于种种原因，公

民在档案法律关系中的权利和义务，尤其是权利，往往被忽视，在党和国家强调国家生活民主化的新形势下，这一点特别值得引起各方面的重视。决不容许将公民享有的法定权利加以种种限制。

7. 外国组织和个人。外国组织和个人在我国境内进行旅游、定居、投资经商、查阅档案或从事其他活动涉及档案事务时，将与我国档案管理机构和其他组织与个人发生涉档的权利义务关系，从而构成我国档案法律关系的主体。

（二）档案法律关系的客体

档案法律关系的客体，是指档案法律关系主体的权利和义务所指向的对象。没有客体，也就不可能构成具体的档案法律关系。我国档案法律关系的客体可以分为物、行为和智力成果。

1. 物。这里的物是指在法律关系中可以作为财产权权利对象的物品或其他物质财富。档案法律关系主体的权利和义务，必须依附于一定的物质条件，如各种载体的档案、档案馆、档案室装具和设备等。

2. 行为。行为是指在档案法律事务活动中主体表现出的法律行为，包括档案收集、整理、保护、利用以及档案行政管理等。

3. 智力成果。它是与人身相联系的非物质财富，是一种属于知识产权性质的精神财富，如科学发明、学术著作、文艺创作等。当这些智力成果与一定的人相联系时，便产生专利权、商标权、著作权等权利。档案属于精神财富的范畴，档案法律关系主体从事这些智力活动取得的成果，也属档案法律关系客体之一。

（三）档案法律关系的内容

档案法律关系的内容是指档案法律关系主体所享有的权利和承担的义务。法律权利来自于法的规定，是保障权利人利益的法律手段，表现为享有这种权利的一方有权自己作出一定行为、不作出一定行为或者要求他方作出一定的行为。如我国《档案法》规定：“我国公民和组织持有合法证明，享有利用档案部门已经开放的档案的权利”。法律义务是法律所规定的义务人依法应当履行的某种责任，表现为必须作出或不作出一定的行为。如档案管理部门有将馆藏档案依法向社会提供利用的义务，基层档案部门有按规定将档案向档案馆移交的义务，国家工作人员有将应当归档的材料向档案部门归档的义务。

三、档案法律关系的产生、变更和消灭

档案法律规范是档案法律关系产生、变更和消灭的前提，档案法律事实是档案法律关系产生、变更和消灭的原因，没有法律事实，任何法律关系都不可能形成。

法律事实可分为事件和行为两类。

档案事件是指不以人的主观意志为转移的客观现象，由于它的发生，引起了档案法律关系的产生、变更和消灭。它包括地震、洪水、火灾等自然现象，也包括战争、动乱等社会现象。

档案行为，就是因档案管理、保护和利用而引起的法律关系的行。它包括有：档案行政行为，比如档案工作规划与计划的下达，档案管理制度的下达、监督与指导等；档案管理和利用的合法行为和违法行为；对守法行为的奖励和对违法行为的处罚。

档案行为并非都是合法行为，合法的档案行为必须具备如

下条件：

1．档案行为必须符合法律的规定。要与宪法、法律和相关的法规保持一致，也不能与党的方针、政策相抵触。

2．档案法律关系主体要有行为能力。各种具体的档案管理机构的行为能力，体现在它们所制定的档案管理的规章制度中，它们应当在法定的业务范围内去开展活动，如果它们在实施档案行为时超越了自己的职责和业务范围则不具有法律效力。

3．档案行为有的应具备法定形式，行为主体在具体档案行为中要采用书面形式，立据为证，如归档与借阅手续就不能采用口头形式，而应该用书面形式。

四、档案法律关系的保护

档案法律关系是受到国家强制力保护的。当权利受到侵害时，当事人有权通过法定程序请求国家予以保护。档案法律关系的保护不同于其它法律关系的保护，它是一种积极的行为。不论是否发生争议，只要档案法律关系一经形成，就存在着法律保护问题；而且，这一保护是自始至终的，只不过是根据档案法律关系所处不同阶段而采取相应保护手段而已。

档案法律关系的保护方法有广义和狭义之分，广义的保护方法是指通过档案立法活动和司法活动，保护档案法律关系当事人权利与义务得以实现。狭义的保护方法是指对正常的档案法律关系的破坏行为依法追究法律责任。追究档案法律责任的方法有行政制裁、经济制裁和刑事制裁。

保护档案法律关系，必须从行政管理上、档案司法上采取必要的强制措施，通过档案行政管理活动和司法活动，保护档案法规定的档案行政管理机关和各机关、社会组织及其内部的

档案管理活动中当事人的权利不受侵犯。

第三节 我国档案法规体系的建立和完善

档案法规体系是以《档案法》为核心的现行档案法规的有机统一整体。档案法规是个广义的概念，它既包括国家最高权力机关制定的档案法律，也包括国家及档案行政管理机关对档案和档案工作所作出的决议、规定、条例等档案行政法规和行政规章。档案法律与档案行政法规、规章相辅相成，统一于有机的整体之中，就构成了档案法规体系。

一、我国档案法规体系的结构

我国档案法规体系是由档案法律、档案行政法规、中央档案行政规章、地方档案法规和地方档案行政规章构成。

（一）档案法律

档案法律是指全国人民代表大会及其常务委员会制定的关于档案、档案工作的法律。

档案法律可分为两个部分：一是专门的档案立法；一是其他法律中关于档案和档案工作的法律条款。

专门的档案立法有《中华人民共和国档案法》，它是专门调整档案事务方面的法律，是我国档案法规体系的核心。《档案法》规定了档案工作的基本原则、档案机构、档案管理和档案的开放利用及法律责任等内容。

我国其他法律中规定有档案工作和档案事务内容的，也属于档案法律的范畴。例如，《宪法》第二十二条规定，“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学、艺术事业、新闻广播电视

事业、出版发行事业、图书馆、博物馆、文化馆和其他文化事业，开展群众性的文化活动。国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产。”档案属于国家保护的“其他重要历史文化遗产”之列，档案事业属于《宪法》保护的“其他文化事业”的范畴。除《宪法》外，我国的《民法通则》、《刑法》、《文物保护法》、《统计法》、《会计法》、《保密法》、《著作权法》等许多法律中，都有一些条款与档案工作、档案事业有关，档案工作也需要受这些条款的制约。例如，在档案的公布利用过程中就可能涉及到公民的隐私权、著作权等问题，因此，在档案工作中，应注意有关的民事法律规范的规定，保护他人合法的民事权益。

（二）档案行政法规

档案行政法规是指由国务院制定，或国务院授权各部委局制定，并经国务院批准的关于档案、档案工作的法规。

档案行政法规可以分为三类：

1．国务院发布的档案行政法规。主要有1956年《关于加强国家档案工作的决定》，规定了档案工作的基本原则和制度，是《档案法》颁布之前最重要的档案行政法规。

2．国务院批准发布的档案行政法规。这类法规由国家档案局或国务院其他职能部门拟定发布，发布前经国务院批准。如：《档案法实施办法》、《全国档案馆设置原则和布局方案》、《科学技术档案工作条例》等。

3．国务院办公厅发布的档案行政法规。国务院办公厅是国务院的综合性办公机构，它在一定程度上代表国务院进行活动。根据我国行政立法实践，国务院办公厅发布的关于外部行政管理的规范性文件，都为行政法规。这类档案行政法规有：《机关档案工作条例》、《国家行政机关公文处理办法》等。

（三）中央档案行政规章

中央档案行政规章是指国家档案局依照法定权限制定的档案行政规章，以及国家档案局与国务院其他专业主管机关联合制定的档案行政规章。依《档案法实施办法》的规定，其他中央国家机关只能制定有关档案工作的技术规范和业务标准，不能单独制定某项专业档案规章。中央档案行政规章的法律效力高于地方性档案法规和地方档案行政规章，但低于档案法律和行政法规。如：1983年国家档案局发布的《档案馆工作通则》，1988年国家计委、国家档案局联合发布的《基本建设项目档案资料管理暂行规定》等，他们是指导中央和各国家机关档案工作的主要依据。

（四）地方档案法规

地方档案法规，是指由省级人民代表大会及其常务委员会，以及省级人民政府所在地的市、和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定的档案规范性文件的总称。

地方性权力机关在国家权力机关体系中，既起着保证宪法、法律贯彻实施的作用，又有讨论和决定本行政区域重大问题的权力。地方性档案法规就是地方权力机关依据国家档案法律和行政法规，结合本地实际情况制定的档案规范性文件，其效力高于地方档案行政规章，但限于本行政区域内有效，对外不具有法律效力。

自《档案法》颁布以来，我国地方档案法规建设取得了较大发展，全国各地制定出了一批符合地方档案工作特点的档案法规，如：《重庆市实施 档案法 办法》、《上海市档案条例》、《辽宁省档案条例》、《北京市实施 档案法 办法》等。这些地方档案法规细化了《档案法》的规定，补充了具有地方特点的档案管理形式和任务，为该行政区域内管理档案事业提供了法律依据。