



# 档案立法研究

徐绍敏 李统祐 著

张树兴 审校

先秦至汉档案立法

唐宋档案立法

元明清档案立法

南京临时政府 北洋 国民政府档案立法

新中国档案立法发展历程

档案法本质 任务和作用

档案法体系

档案法津梁系

档案法基本原则

档案机构及其职责

档案工作人员

中外档案立法比较

网络立法

电子文档立法

档案行政执法法

档案法律责任

中华人民共和国档案法

外国档案法规选编

档案工作文件汇编

当代中国的档案事业

计算机网络法律法规总览

中华人民共和国法律及有关法规汇编

浙江大學出版社

# 档案立法研究

徐绍敏 李统祐 著  
张树兴 审校

浙江大學出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

档案立法研究 / 徐绍敏, 李统祐著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2003. 1  
ISBN 7-308-03230-2

I. 档... II. ①徐... ②李... III. 档案法—立法—研究 IV. D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 105224 号

责任编辑 董雯兰 彭承进  
出版发行 浙江大学出版社  
(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)  
(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)  
(网址: <http://www.zjupress.com>)

经 销 浙江省新华书店  
排 版 浙江大学出版社电脑排版中心  
印 刷 浙江印刷集团公司  
开 本 850mm×1168mm 1/32  
印 张 13  
字 数 325 千字  
版 次 2003 年 1 月第 1 版  
印 次 2003 年 1 月第 1 次印刷  
印 数 0001—2000  
书 号 ISBN 7-308-03230-2/D·154  
定 价 20.00 元

## 出版说明

从1987年《中华人民共和国档案法》颁布至今,我国档案立法研究已取得了可喜的成绩。先后出版的档案立法著作有:1989年7月范仁贵、林清澄撰写的《档案法学概论》;1992年5月赵乃康编写的《档案行政执法与监督概要》;1992年8月毕玉琦编著的《档案法规学概要》;1997年7月楚方编撰的《以案说法》等。此外,各种档案杂志还陆续发表了一批关于档案立法理论和实践的研究论文,以及举办介绍档案法规基本知识的讲座。

档案法学应该是档案学、法学、历史学等学科综合、交叉产生的边缘学科。但从上述研究成果来看,目前档案立法理论和实践所处的学科水平,相对还比较低。对档案立法涉及的现象描述的多,理论概括的少;对现状介绍的多,历史研究的少;本国研究的多,外国研究的少;就事论事的多,揭示规律的少;尤其对网络和电子文件的立法没有涉及到。

所以,有必要进行档案法制建设的历史研究,进行法学理论的应用研究,进行中外档案立法比较,进行档案行政执法研究,进行网络和电子文件方面的立法研究。

本书的主要观点是:

1. 档案学只有从法学角度进行研究,建立法学的相关分支学科,该学科才进入了相对成熟阶段。
2. 进行我国档案立法历史研究有利于古为今用;进行中外档案立法比较有利于洋为中用。

3. 档案立法是行政立法的组成部分,依法治档是依法治国不可或缺的内容。

4. 加强网络、电子文件立法,有利于促进档案工作与先进的科学技术保持同步发展。随着宽带网络技术的不断发展和办公自动化的普及,电子文件逐渐代替了传统的纸质文件,并将成为档案的主体,因此电子文件立法属于档案立法的重要内容。

本书可以为我国立法机关及档案行政管理部门制定配套的档案法律和行政法规提供一定的理论和实践依据;同时为档案专业开展档案立法教学,为档案部门进行档案执法教育和宣传提供有用的教材;同时为法学的研究开拓新领域,丰富法学的理论和具体工作内容。

本书由徐绍敏撰写第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第六章、第八章、第十三章、第十四章、第十五章;由李统祐撰写第七章、第九章、第十章、第十一章、第十二章;由吴玲、许春芝撰写第十六章、第十七章。全书由徐绍敏负责修改并定稿;杭州市档案局局长张树兴对全书从章节到内容进行审校。

由于作者水平有限,本书难免存在一定的疏漏,敬请读者批评指正。

本书在撰写过程中,引用了档案界、法学界等一些专家、学者的研究成果,并得到浙江省社会科学联合会、浙江大学董氏基金会的出版资助,谨在此表示感谢。

作 者

2002 年 12 月

# 目 录

|                        |    |
|------------------------|----|
| 第一章 导 论.....           | 1  |
| 第一节 档案立法.....          | 1  |
| 第二节 档案法.....           | 6  |
| 第三节 档案法学.....          | 8  |
| 第四节 档案法学与有关学科的关系 ..... | 13 |
| 第五节 创立有中国特色的档案法学 ..... | 15 |
| 第六节 档案法学的研究方法 .....    | 21 |
| 第二章 先秦至汉档案立法 .....     | 27 |
| 第一节 汉以前的档案立法 .....     | 27 |
| 第二节 汉朝的档案立法 .....      | 34 |
| 第三节 先秦至汉档案立法评价 .....   | 42 |
| 第三章 唐、宋档案立法.....       | 47 |
| 第一节 唐朝的档案立法 .....      | 47 |
| 第二节 宋朝的档案立法 .....      | 60 |
| 第三节 唐、宋档案立法评价.....     | 73 |
| 第四章 元、明、清档案立法 .....    | 79 |
| 第一节 元朝的档案立法 .....      | 79 |

|            |                                                 |            |
|------------|-------------------------------------------------|------------|
| 第二节        | 明朝的档案立法 .....                                   | 90         |
| 第三节        | 清朝的档案立法 .....                                   | 106        |
| 第四节        | 元、明、清档案立法评价 .....                               | 125        |
| <b>第五章</b> | <b>中华民国南京临时政府、北洋政府、国民政府<br/>    的档案立法 .....</b> | <b>136</b> |
| 第一节        | 中华民国南京临时政府的档案立法 .....                           | 136        |
| 第二节        | 北洋政府的档案立法 .....                                 | 139        |
| 第三节        | 国民政府的档案立法 .....                                 | 148        |
| 第四节        | 中华民国南京临时政府、北洋政府、国民政府<br>档案立法评价 .....            | 170        |
| <b>第六章</b> | <b>新中国档案立法的发展历程 .....</b>                       | <b>177</b> |
| 第一节        | 社会主义档案法规初创和全面建设阶段 .....                         | 177        |
| 第二节        | 遭受挫折阶段 .....                                    | 186        |
| 第三节        | 恢复和全面发展阶段 .....                                 | 187        |
| 第四节        | 完善档案法规体系阶段 .....                                | 194        |
| 第五节        | 新中国档案立法评价 .....                                 | 200        |
| <b>第七章</b> | <b>档案法的本质、任务和作用 .....</b>                       | <b>203</b> |
| 第一节        | 档案法的本质 .....                                    | 203        |
| 第二节        | 档案法的任务 .....                                    | 211        |
| 第三节        | 档案法的作用 .....                                    | 217        |
| <b>第八章</b> | <b>档案法的体系 .....</b>                             | <b>223</b> |
| 第一节        | 法律体系及法律部门 .....                                 | 223        |
| 第二节        | 档案法体系结构 .....                                   | 227        |

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| <b>第九章 档案法律关系</b> .....                 | 242 |
| 第一节 档案法律关系的概念.....                      | 242 |
| 第二节 档案法律关系的特点.....                      | 244 |
| 第三节 档案法律关系的主体、内容和客体 .....               | 249 |
| 第四节 档案法律关系的产生、变更和消灭 .....               | 256 |
| <b>第十章 档案法的基本原则</b> .....               | 261 |
| 第一节 经济和社会发展与档案事业相协调的原则.....             | 263 |
| 第二节 利用档案和保护档案相统一的原则.....                | 268 |
| 第三节 统一领导和分级管理的原则.....                   | 273 |
| <b>第十一章 档案机构及其职责</b> .....              | 278 |
| 第一节 国家最高档案行政管理机关及其职责.....               | 278 |
| 第二节 地方各级人民政府档案行政管理部门<br>及其职责.....       | 285 |
| 第三节 中央与地方机关、社会组织和企事业<br>内部档案机构及其职责..... | 289 |
| 第四节 中央和县级以上地方各级各类档案馆<br>及其职责.....       | 293 |
| <b>第十二章 档案工作人员</b> .....                | 296 |
| 第一节 档案工作人员的概念和类型.....                   | 296 |
| 第二节 档案工作人员的条件.....                      | 299 |
| 第三节 档案工作人员的培养、使用和奖励 .....               | 305 |
| <b>第十三章 中外档案立法比较</b> .....              | 310 |
| 第一节 外国档案立法.....                         | 310 |

|             |                    |            |
|-------------|--------------------|------------|
| 第二节         | 外国档案立法的历史·····     | 313        |
| 第三节         | 外国档案立法的特点·····     | 316        |
| <b>第十四章</b> | <b>网络立法·····</b>   | <b>323</b> |
| 第一节         | 网络改变了世界·····       | 323        |
| 第二节         | 计算机及网络立法·····      | 326        |
| 第三节         | 网络立法现状评估·····      | 334        |
| <b>第十五章</b> | <b>电子文档立法·····</b> | <b>339</b> |
| 第一节         | 电子文件的产生和发展·····    | 339        |
| 第二节         | 电子文件的特性·····       | 341        |
| 第三节         | 电子文档的管理现状·····     | 345        |
| 第四节         | 电子文档的立法·····       | 349        |
| 第五节         | 电子文档的规章·····       | 353        |
| <b>第十六章</b> | <b>档案行政执法·····</b> | <b>357</b> |
| 第一节         | 档案行政执法概述·····      | 357        |
| 第二节         | 档案行政执法主体·····      | 363        |
| 第三节         | 档案行政执法程序·····      | 367        |
| 第四节         | 档案行政执法监督·····      | 372        |
| <b>第十七章</b> | <b>档案法律责任·····</b> | <b>382</b> |
| 第一节         | 档案法律责任的特点和类型·····  | 382        |
| 第二节         | 档案违法行为·····        | 385        |
| 第三节         | 对档案违法行为的制裁·····    | 399        |

# 第一章 导 论

档案立法既是档案学和法学不断开拓的新兴研究领域,也是国家立法机关和档案执法部门研究的新课题。本书的研究内容主要包括:导论、立法史研究、现行档案法规研究、档案法学若干理论研究、网络和电子文件立法研究、档案执法实务研究等。

导论主要介绍档案立法的概念和特征;新中国档案立法的目的、原则、意义;档案法的概念和作用;研究档案立法历史的意义;档案法学的研究对象和研究内容;档案法学的学科性质及与其他学科的关系;创建有中国特色的档案法学;档案法学的研究方法等。

## 第一节 档案立法

### 一、档案立法的概念

在我国法学界和档案界,对档案立法的解释有两种论述。第一种观点认为,档案立法是指一切国家机关,即从中央到地方的各级国家权力机关和国家行政机关,依据法定权限和程序,制定、修改和废止各种档案规范性文件的活动。这也是人们对档案立法概念的广义解释。第二种观点认为,档案立法是指国家最高权力机关及其常设机构,依据法定权限和程序,制定、修改和废止档案法律法规的活动。如全国人民代表大会及人大常委会的立法活动。这也

是人们对档案立法的狭义解释。本书所指的档案法,一般是从广义上理解。

因此,可以这样认为,档案立法是一个国家或政权由相关部门依据一定程序,运用一定技术,为体现最高统治阶级或执政党的意志所从事制定、认可、修改、补充和废止档案法规,并以国家强制力为后盾的规范人们档案行为的活动。

## 二、档案立法的特征

(一)档案立法是制定、认可、修改和废止档案法律规范的活动

制定是指享有立法权的立法主体直接确定法律规范的活动。这是一种最普遍的立法活动,特别是在成文法出现以后,它就成了立法活动的主要形式。

认可是指立法主体将某些已存在的习俗、惯例,制订成为法律规范,或承认一些国际公约的立法活动。例如,《世界知识产权组织公约》是1967年7月在瑞典首都斯德哥尔摩签订的。当时,为了使我国尽快加入世贸组织,我国政府认可了《世界知识产权组织公约》,并经全国人大常委会批准,于1980年6月3日正式加入该组织。从此我国既享受该公约的待遇,也受该公约的约束。

修改是指立法主体变更正在实施的法律规范的活动。例如唐初时,因《武德律》沿袭隋《开元律》,基本无所建树,太宗即位后,即召集长孙无忌、房玄龄等大臣,对原有律文进行全面修改,历时十年,终于修订成著名的《贞观律》,从而取代《武德律》,并诏颁天下施行。

1987年9月5日,第六届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过了《中华人民共和国档案法》,并于1988年1月1日起施行。随着我国改革开放的不断深入,档案法中的一些法律条款已不合时宜,于是,1996年7月5日,第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过了《关于修正〈中华人民共和国档案

法》的决定》，对档案法的部分条款进行了修改。

废止是指立法主体废除或终止法律规范的活动。例如《中华人民共和国商标法实施细则》早在1983年3月10日已经由国务院发布，1988年1月3日国务院批准做第一次修改，1993年7月15日做第二次修改。2002年8月3日，国务院又发布第358号令，公布了第三次修改的《中华人民共和国商标法实施条例》，同时宣布上述两个实施细则和1995年4月23日颁布的《国务院关于办理商标注册附送证件问题的批复》同时作废。

（二）档案立法是享有立法权的国家机关制定、修改或废止档案法律和规章的活动

在奴隶社会，档案立法权主要集中在奴隶主手中。在封建社会，国家的档案立法权最初也掌握在封建皇帝一人手中，但是随着封建社会不断向前发展和封建国家政治制度的日益完善，档案立法权开始局部地向封建衙门和部分官员转移。到了资本主义社会和社会主义社会，国家的档案立法活动主要由享有立法权的国家机关进行。

（三）档案立法是依据一定的程序、运用一定的技术所进行的活动

首先，档案立法要体现统治阶级的意志，反映统治阶级的利益，就要求有一个相适应的次序和规则。其次，档案立法又是一门技术，要使制定的法律能有效地发挥作用，实现立法的初衷和目的，必须重视档案立法技术，讲究立法策略。

（四）档案立法是统治阶级的意志上升为国家意志的活动

首先，统治阶级要维护和巩固其经济、政治、思想上的统治地位，需要把自己的意志上升为国家意志。在经济上，统治阶级要维护自己对生产资料的占有权，保护其有利的经济关系，必须要把这些关系上升为国家意志，使其神圣不可侵犯。在政治上，为了使对被统治阶级的统治合法化，同时调整统治阶级内部的权力关系，统

治阶级需要把自己的意志上升为法律。在思想上,统治阶级为了让自己的思想占统治地位,也需要依靠法律手段来强制推行。其次,将自己的意志上升为国家意志,不是任何阶级都能做到的,只有统治阶级才有可能把自己的意志通过立法的形式表现出来。

### 三、新中国档案立法的目的

党和国家领导人非常重视档案工作,江泽民主席为庆祝中央档案馆馆庆四十周年题词:“做好档案工作,为建设中国特色社会主义事业服务。”全国人大常委会委员长李鹏的题词是:“珍藏档案,存真求实,探索规律,鉴往知来。”全国政协主席李瑞环的题词是:“对历史负责,为现实服务,替未来着想。”1999年12月7日,国家副主席胡锦涛在全国档案工作暨表彰先进会议上指出:“借助档案,我们能够更好地了解过去,把握现在,预见未来。”

为了落实党和国家领导人对档案工作的讲话和题词,为建设有中国特色的社会主义服务,珍藏档案、探索规律,把握现在、预见未来,我们必须要进行档案立法工作。

《中华人民共和国档案法》第一条指出:“为了加强档案的管理和收集、整理工作,有效地保护和利用档案,为社会主义现代化建设服务,制定本法。”由此可见,我国档案立法的目的有以下三个方面:

#### (一)加强档案的管理和收集、整理工作

这里所说的“档案的管理和收集、整理工作”,就是通常我们所说的与档案利用相对应的档案管理,就是对档案原件实行集中、有序管理和安全管理,主要由收集、整理、鉴定和保管等环节构成。档案管理在促进档案事业的发展和档案为社会发展服务中起着关键的作用,是整个档案事业赖以存在的基础。

档案的收集是档案接收和征集的总称,包括档案室对本单位文书处理部门归档档案的接收,档案馆对现行机关或撤销机关以

及应进馆范围的企事业单位移交的具有长久保存价值档案的接收,也包括档案馆对社会人士捐赠档案的接收以及采取适当的精神和物质奖励办法对分散在社会上的珍贵档案的征集等。档案的收集,是档案室积累档案的手段,是丰富档案馆馆藏的重要工作环节,是实现档案集中管理的前提。

档案的整理是将零散文件分门别类地组成档案有机整体的工作过程,包括分类、立卷等一系列工作,是使保存的档案条理化、有序化,为档案本身的管理和档案利用提供科学、便利的方法。

档案的鉴定是鉴别档案的价值大小,确定档案保管期限,决定档案保存与销毁,有利于档案保护和利用并适当使用人力、财力的工作环节。档案鉴定的任务是将档案由庞杂状态转化为优质状态,旨在使档案存贮优质化,确保重要档案完整,节约管理上的人力、物力、财力,便于保管和利用。

档案的保管是保护档案完整安全、保守档案秘密、延长档案寿命的一个工作环节。包括档案保护技术工作和库房管理工作。总之,加强档案管理是实现档案信息资源合理集中、完整系统、存贮质量高、安全无损的重要保证,也是进一步开发档案信息资源的重要条件,它是整个档案工作系统的基础工作。然而,加强管理的关键在于依法管理。这便是立法目的之一。

## (二)有效地保护和利用档案

档案工作的工作任务和直接目的,从根本上来说就是保护档案和利用档案的问题,而有效地保护和利用档案正是档案立法的首要任务和直接目的。这是因为:

第一,保护档案、维护档案资源的完整与安全,协调利用档案和保护档案的关系,协调人和档案的关系,乃是持续发展社会主义政治、经济、科学、技术、文化等事业不可缺少的一个条件。适应这一需要,就要求国家对档案实行强制性管理,从而就要求有一套系统完整的档案保护和利用的法律制度。

第二,目前我国保存在档案馆、档案室的档案,因保管条件和技术不济而变质褪色的损失固然严重,但散存在社会上尚未收集和整理的档案的损失更为突出,它对档案的破坏和对档案利用的影响则更为广泛和深远。而且档案的无效和不合理使用,也会使之受到损毁,必须从法律制度上明确对整个社会档案的保护。

第三,从整个社会的范围,以法律规范确保有效地保护和利用档案,不仅对档案事业的发展,而且对社会文化、科学和经济的繁荣都有重要的促进作用。同时,以法律手段来保护档案,就能确保档案资源不受侵害和浪费,不仅为当代人广泛利用档案创造充分条件,而且也为子孙后代利用丰富的档案提供可能。

### (三)为社会主义现代化建设服务

为社会主义现代化建设服务,推动经济、社会的发展是档案立法的最根本的目的。档案既是国家社会主义现代化建设的重要科学文化基础和管理基础,又是国家继续进行社会主义现代化建设的必要条件。档案的有效保护,档案资源的有效利用,有赖于依法治档新秩序的建立,有赖于档案立法,从而使档案为社会主义现代化建设服务有法可依。

## 第二节 档案法

### 一、档案法的概念

档案法的概念,一般有狭义和广义两种理解。

从狭义上理解,档案法仅指国家为管理、保护和利用档案所制定的调整档案法律关系的法律或法典,即一个国家的档案基本法。如法国1979年制定的《法兰西共和国档案法》、我国1987年制定的《中华人民共和国档案法》等。档案基本法是制定国家档案行政法规、部门档案规章、地方档案行政法规及地方档案规章的基础和

依据,档案行政法规和规章都不能和档案基本法相违背。

从广义上理解,档案法是指调整国家机关、社会组织及个人在档案的管理、利用过程中产生的社会关系的档案法律规范的总称。它以国家的档案基本法为核心,同时包括宪法中间接关于档案的规定及各部门法涉及档案的条款、国务院制定的档案行政规章及国务院各部委制定的档案规章,还包括省级人民代表大会制定的地方档案行政法规及省级人民政府制定的地方档案规章。本书对档案法的理解,采用了广义上的解释。

## 二、档案法的作用

### (一)维护统治阶级的统治

档案是国家机构、社会组织及个人在从事各项社会活动中形成的历史记录。在阶级社会中,档案大部分都记录了历代统治阶级剥削、压榨人民的详情,治理国家的经验和教训。统治阶级一方面要掩盖自己实行阶级压迫和剥削的血淋淋的内幕,不让一般的人知悉,另一方面要对档案进行工作查考,以便更好地从事国家治理。档案对于掩盖阶级实质,建立新的统治秩序,巩固统治地位等都有着重要的作用。所以历代统治者都十分重视档案工作。几千年的历史证明,只有把档案工作提升到法律的高度,借助法律的强制力、威慑力,对档案的收集、保管和利用进行立法,才能保证档案工作完全按照统治阶级的意志进行,才能维护档案的安全并能及时地提供查考和利用,才能真正把档案管理好,从而最终维护统治者的统治。

### (二)积累档案、撰写历史

司马迁撰写《史记》开创了撰写中国历史的先河。修撰史书最初是史家个人行为,从隋唐开始,朝廷设史馆并负责撰写。封建统治者为了替自己歌功颂德,留名青史,十分重视撰写本朝历史。但撰写历史,需要有丰富的档案史料来取材和考证。没有丰富的档案史

料作基础,是写不出信史的。如果杜撰历史,篡改历史,只能一时得逞,终究会被历史所抛弃。如北齐魏收修撰的《魏书》,由于趋附避讳,是非不公,主观臆断,无视档案史料,篡改了许多历史史实,存在谄媚北齐,曲事权贵,诋毁东晋和南朝的严重曲笔,因此被后世斥责为秽史。

为了积累档案,历代统治者都制定了档案的归档、移交等法规,唐、宋、元、明、清各代对弃毁、丢失、盗卖档案等行为,根据档案的重要程度,情节的轻重,规定了惩治条款,从而有效地积累了国家的全部档案,为当时撰写本朝历史或后朝撰写前朝历史提供了大量的档案文献。

本书第二章至第六章,将从先秦、汉、唐、宋、元、明、清、南京临时政府、北洋政府、国民政府一直到中华人民共和国止,对历代的档案立法进行系统研究,并在第十三章中与其他国家的档案立法作一定的比较和分析。

### 第三节 档案法学

#### 一、档案法学的研究对象

档案法学,无论在国内还是国外,探讨的人不多,研究也不深入。仅从字面定义,档案法学是研究档案法律规范、法律现象及其发展规律的一门学科。

档案法学是法学的一个分支学科,是刚刚开始建立和发展起来的,是法学作为一个母体向档案学领域渗透、扩张的结果。

档案法学也是档案学的一个分支学科,是档案学在建立了档案管理学、档案保护技术学、档案文献编纂学等基础学科之后,向纵深发展和逐渐完善的产物。

档案法学是在档案学和法学的交叉点上产生的一门属于社会