



档案行政 与 档案法制 管理概论

晁永刚 江歆楠 王春玲 编著



黑龙江
朝鲜民族出版社

档案行政 与 档案法制 管理概论

晁永刚 江歆楠 王春玲 编著



黑龙江
朝鲜民族出版社

2014·哈尔滨

图书在版编目(CIP)数据

档案行政与档案法制管理概论 / 晁永刚, 江歆楠, 王春玲编著. — 哈尔滨: 黑龙江朝鲜民族出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-5389-2020-8

I. ①档… II. ①晁… ②江… ③王… III. ①档案法—法制管理—中国 IV. ①D922.16

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第126804号

书 名 /档案行政与档案法制管理概论

编 著 者 /晁永刚 江歆楠 王春玲

责任编辑 /赵海霞

责任校对 /徐平松

封面设计 /李光吉

出版发行 /黑龙江朝鲜民族出版社

发行电话 /0451-57364224

电子信箱 /hcxmz@126.com

网络出版
支持单位 /东北网络台 (www.dbw.cn)

印 刷 /牡丹江新闻传媒印务有限公司

开 本 /880mm×1230mm 1/32

印 张 /11.25

字 数 /320千字

版 次 /2014年6月第1版

印 次 /2014年6月第1次印刷

书 号 /ISBN 978-7-5389-2020-8

定 价 /23.00元

前 言

档案,是指国家机构、社会组织以及个人从事政治、经济、科学、技术、文化、宗教等活动直接形成的对国家和社会有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。档案工作是维护历史真实面貌的一项重要事业,档案行政与法制是实现档案工作总目标的重要手段,是建立依法治档新秩序的重要保障,是协调档案事业与社会其他各项事业关系的纽带,是促进档案事业不断发展的有力措施。随着我国法制社会建设发展,档案工作者全面了解与掌握档案行政与法制显得尤为重要。

本书意在集同行相关理论研究成果并结合实际工作经验体会,全面系统地阐述档案法制与行政工作中的理论和实践问题,满足档案工作者适应依法治档和在社会主义市场经济体制下对档案法制与行政等相关知识体系的需要。

本书由黑龙江东方学院晁永刚同志担任主编。江歆楠同志(黑龙江东方学院)和王春玲同志(黑龙江财经学院)参与编写,各章的编写者依次是:晁永刚同志(黑龙江东方学院)撰写第四章、第六章、第九章,共120000余字;江歆楠同志(黑龙江东方学院)撰写第一章、第二章、第五章、第八章,共64000余字;王春玲同志(黑龙江财经学院)撰写第三章、第七章、第十

2 档案行政与档案法制管理概论

章,共 55000 余字。最后,由晁永刚同志(黑龙江东方学院)进行审核校改,形成了定稿。

在编写过程中,我们引用了不少专家、学者的书刊和资料。在此,谨向各位专家、同行和朋友致以最衷心的感谢!由于水平有限,时间比较仓促,问题、缺点甚至错误在所难免,敬请专家与读者予以批评指正。

编者

2013 年 10 月于哈尔滨

目 录

第一章 档案行政综述	1
第一节 档案行政概念	1
第二节 档案行政的职能	2
第三节 档案行政的内容与作用	7
第二章 档案行政体制	13
第一节 档案行政体制的基本内容	13
第二节 档案行政组织及职责	16
第三节 档案行政体制的地位	19
第三章 档案行政人员和领导	27
第一节 档案行政人员的职责、权利和义务	28
第二节 档案行政人员的考核、奖惩、工资和福利	37
第三节 档案行政人员的素质、培训和任免	45
第四节 档案行政领导	52
第四章 档案行政效率	59
第一节 档案行政效率及其测定	59
第二节 提高档案行政效率的途径	65
第三节 提高档案行政效率的意义	70
第五章 档案行政监督与业务指导	73
第一节 概述	73
第二节 档案工作业务指导	75
第三节 档案行政监督	92
第六章 档案行政执法	102
第一节 概述	102

2 档案行政与档案法制管理概论

第二节	档案行政执法主体	112
第三节	档案行政处罚	119
第四节	档案行政复议和行政诉讼	137
第五节	档案行政执法监督	144
第七章	档案工作公共关系	151
第一节	档案工作公共关系的意义、特点和目标	151
第二节	档案工作公共关系的职能和原则	158
第三节	档案工作公共关系的运作方法	163
第八章	档案立法综述	178
第一节	《档案法》的基本内容	178
第二节	档案法的制定与完善	190
第三节	档案法的作用	196
第四节	档案法律关系	202
第九章	《档案法》的主要内容	210
第一节	档案的管理	210
第二节	档案的所有权	229
第三节	档案法律责任	238
第四节	档案的利用与分布	256
第五节	法定档案的范围	268
第六节	档案机构与档案人员	275
第七节	档案工作的基本原则	285
第十章	档案工作重要法规	291
第一节	《机关档案工作条例》、《科学技术档案工作条例》和《档案馆工作通则》	291
第二节	《档案法实施办法》	301
附录	307
参考书目	348

第一章 档案行政综述

档案作为历史的原始记录,既记录历史,又印证历史,为现实使用提供宝贵的历史经验,作为借鉴,服务于社会主义各项事业。社会发展至今,我国的档案事业已形成全国规模的事业,而对其进行管理也形成规模,就是说档案行政已成必然。

在长期的档案行政工作中,广大的档案行政工作者逐步积累和形成了一些经验,总结出一些带有规律性的指导思想、原则和方法,对于推动档案行政的日臻完善是十分有利的。但在新旧世纪、新旧体制交替之时,单凭经验工作往往难以适应形势要求,只有不断地学习、补充自己,才能跟上时代的步伐。因此,一个理性的档案行政工作者很有必要学习档案行政知识,以利于搞好档案行政工作。

第一节 档案行政概念

档案行政作为国家行政管理的一个重要组成部分,与其他行政管理一样,有其特定的管理目标。这一目标确定了档案行政管理活动的基本方向,指导着档案行政管理的各项具体业务活动,并贯穿于档案行政管理的全部过程,是档案行政管理的核心。

档案行政是国家行政管理体系中的一项基本职能,因此,档案行政管理的目标与国家行政管理的目标是一致的。档案

行政是指以国家各项建设事业的需要为目标,对全国以及地方的档案工作进行统筹规划、组织协调、统一制度、监督指导的活动,它是国家整个行政工作的重要组成部分。它必须以执行党和国家权力机关的路线、方针和政策为前提,符合国家权力机关的意志。一切被管理的对象,对行政机关与其工作人员的管理行为都有服从的义务。档案行政是为大众服务的,服务性是档案工作赖以生存和发展的前提条件。档案行政是实现档案工作总目标的重要手段,是建立依法制定档案新秩序的组织保证,是协调档案事业与社会其他各项事业关系的纽带,是促进档案事业不断发展的有力措施。

第二节 档案行政的职能

《档案法》第二章第六条明确规定:“国家档案行政管理部门主管全国档案事业,对全国的档案事业实行统筹规划,组织协调,统一制度,监督和指导。”这一条款,将档案行政部门的职责以法律形式固定下来。下面对档案行政职能做简要介绍。

一、统筹规划

统筹规划是一种计划行为,而计划行为已经成为人类在现代生活中不可缺少的行为状态,它是重大决策中的重要一环,在现代行政事务中已占重要地位。上至国家,下至各个地区、各个部门,直至企业、事业单位,都必须有相应的近、中、长期计划作为行动指南。

档案行政部门为了正确地实现目标,也必须有周密的计划。档案工作的领导机关或领导者,对本系统、本地区或本单位的档案工作发展前景做出规划,对于长远发展方向、中近期

目标,应该有一个清晰的蓝图。档案事业是一项全国性的事业,其外部与国民经济和社会发展紧密相连,其内部各项工作之间互相制约。要发展档案事业,必须加强统筹规划,实现宏观管理,不论全国或者一个地区,都应该从总体上来规划档案事业的发展,对档案业务的各个方面进行合理的布局,并把档案事业列入国民经济和社会发展计划。对档案事业进行统筹规划要注意以下三个方面。

(一)档案事业的统筹规划必须以社会发展总目标与根本任务为基本出发点

中国共产党十四届五中全会明确提出:“九五”时期国民经济和社会发展的主要奋斗目标是:全面完成现代化建设的第二个战略部署,2000年实现人均国民生产总值比1980年翻两番,初步建立社会主义市场经济体制。2010年的主要奋斗目标是:实现国民生产总值比2000年翻一番,形成比较完善的社会主义市场经济体制。

档案事业处于社会大系统之中,不可能孤立存在发展,档案事业的统筹规划必须与社会发展总目标与根本任务相一致。档案事业的统筹规划应该有利于发展生产力,应该促进档案工作能够更好地为社会主义事业服务,乃至对整个社会的发展做出较大贡献。

(二)档案事业的统筹规划应该以我国国情的实际情况为基础

规划我国档案事业的发展,必须充分考虑我国的国情。目前,我国的经济还比较困难,国家对档案事业的人、财、物等方面的投入,不可能有较多的增加。因此,我国档案事业发展规划不可能超越我国经济发展水平,不顾主、客观条件去盲目发展,当然也不能因循守旧、拖各项事业发展的后腿、落后于社会发展的总体规划。统筹规划应从档案事业现有规模与潜

力出发,立足当前,高瞻远瞩,实事求是地促进档案事业发展。

(三)档案事业的统筹规划应该以是否适应社会对档案信息资源的需要为依据

档案事业的统筹规划既要考虑档案事业的发展规模,又要考虑档案事业对社会所起的作用。在统筹规划时,不应过分追求数量,不能以数量的多少作为衡量档案事业发展的唯一标准。档案行政部门有责任制定相应的政策和法规来保证规划的实现,同时还要适当控制档案事业发展的规模与速度,对档案事业发展的人力与物力,进行宏观调控与统筹规划,以充分发挥档案事业对社会产生的整体功能与效益。

统筹规划应以开发档案信息资源、提高服务质量为重点,使档案事业进一步发展,扩大服务对象,改善服务质量与效果,提供高质量的档案信息,使档案发挥巨大的社会效益与经济效益。

二、组织协调

档案行政目标的实现在很大程度上依赖于有效地组织协调。由于档案管理活动是一个复杂的系统工程,因此,对它进行组织协调是十分必要的,也是有益的。组织协调分为内部组织协调和外部组织协调两种。内部组织协调是指档案部门内部互相通报,改善管理与被管理的关系,使整个档案工作部门形成一个团结高效、充满生机与活力的有机整体。搞好内部协调还可以为实现外部协调打下基础。外部协调是协调档案事业与国民经济和社会发展的关系,通过互相了解,谋求思想上统一、行动上合作,为档案事业的发展创造有利环境和条件。为了搞好外部协调,必须正确处理好局部与全局的关系,处理好上级与下级的关系,处理好内部建设与外部环境的关系,处理好纵向领导与横向联系的关系。

三、统一制度

制度是行为规范的模式,制度建设可以有效地促进管理水平的提高,给档案工作带来活力。档案行政部门应依据《档案法》制定相应的制度,并通过各项有利的措施,确保制度贯彻与落实。制度要对档案行政机关所有工作人员担负的任务做出明确的规定。规章制度的内容一般均是经过实践验证过的,任何内容一旦写入规章制度,就成为行政机关必须遵守的准则。

统一制度是档案行政部门依照有关的行政法规,在遵循档案工作客观规律的前提下,根据不同部门、不同系统或不同机关单位档案的工作特点,对档案工作的范围、内容、程序和方法等做出具体规定。

建立与健全一整套科学的档案工作制度,可使档案行政或业务管理的目标明确,有规可循。通过制度的制定与标准规范的统一,可以检验与判断领导人与一般工作人员的工作表现,并促进档案行政水平的提高,对于推动我国档案事业的发展起着重要作用。

四、行政监督

《档案法》赋予档案行政部门和档案行政人员对档案工作进行监督的职责。档案行政部门行使的监督是一种行政监督,即对国家机关、社会组织和个人贯彻执行档案工作方针、政策、法律和规范情况进行检查和监督。也包括对行政领导、行政执行的监督,还包括对档案行政组织体制及机构设置的监督。

档案行政部门实施监督的对象是档案的形成者和管理者。档案形成的广泛性和管理活动的复杂性,促使档案行政

部门不仅要档案工作系统内部进行纵向监督,而且要对档案工作系统以外的国家机构、社会组织和公民贯彻执行档案工作法律、法规等情况进行横向监督。

档案行政监督的方法多种多样,但是,如果没有一支具有法律监督意识的队伍,就很难正确行使其监督职责。各级档案行政部门不仅要强化档案监督指导人员的法律观念,而且还要使他们非常熟悉《档案法》与各种监督法规,学会依法监督的本领,切实做到依法治档、依法行政。

五、业务指导

档案工作的业务指导一般不具有强制作用。它主要通过总结经验、进行培训、召开会议、典型引路、检查批评、调查研究等方式进行具体的档案业务指导。为了增强档案行政人员的指导能力,提高指导水平,档案行政人员应该熟悉档案工作的方针政策、档案工作的原则办法和各个历史时期的任务要求,掌握档案专业理论和技术,了解指导对象的基本情况,防止不调查不研究、脱离实际、生搬硬套的指导方法。

业务指导的成效取决于行之有效的指导方法。可以通过培训,提高档案工作人员的政治和业务素质;通过召开会议,提出目标、任务以及实施的具体措施;培养与树立不同专业、不同门类的典型,典型引路,以点代面开展工作;对各级、各专业档案部门,需要分层负责地进行指导,抓好横向指导、纵向监督、纵横结合、统筹并行;开展评比与检查,制定奖惩制度、验收标准以及评选条件,激发档案人员的热情;通过调查研究,进行档案学理论研究,进一步提高档案业务指导工作的水平。

六、咨询服务

档案行政部门对档案工作部门提出的业务、技术等方面

的问题,可随时提供咨询与优质服务,还可以就有关档案和档案工作方面的问题,为社会各界提供咨询与服务。从形式上可以分为口头方面的咨询与书面咨询。在接受口头咨询时,档案工作人员同要求咨询者可以直接交谈,弄清其意图、要求以及所咨询的实质,以便给予正确的答复。书面咨询,即远离在外的组织或个人,写信要求解答的若干咨询问题。

第三节 档案行政的内容与作用

一、档案行政的内容

行政是以组织协调的方式依法实施管理的特定的国家活动。我国的行政,就是国家行政机关以实现人民意志、建设社会主义为目的,以宪法和法律为依据,行使国家权力,对国家各项事务进行管理的一种组织活动。行政的内容是很丰富的,几乎涉及到政治、经济、文化、社会生活等一切方面。档案事业的行政当然也包括其中。

档案行政是以国家各项建设事业的需要为目标,对全国以及地方的档案工作进行统筹规划、组织协调、统一制度、监督指导的活动。它的主要内容包括:以档案行政部门为组织协调中心,培训与提高档案工作人员的行政能力和水平,依法行政,通过调查研究,规划统一制度、行政监督、组织协调、业务指导,提高档案行政效率,加强档案工作部门人、财、物的管理,为开发国家档案信息资源、服务于国家各项事业做出应有的贡献。

二、档案行政的作用

档案行政从宏观上、整体上管理国家档案事务,不断调节

档案事业系统的内部关系和外部关系,促进档案事业的发展,为国民经济和社会发展服务。

(一)档案行政是实现档案工作总目标的重要手段

为社会主义现代化建设服务是档案工作的总目标。加强档案行政工作,可以促使档案管理部门更加坚定为社会主义现代化服务的方向,做好档案提供利用服务工作。江泽民同志在1987年8月27日视察上海市档案局、馆工作时,曾发表题为“切实加强档案工作,为社会主义现代化服务”的讲话。他在讲话中明确指出档案工作的服务方向,强调档案工作的总目标是和我们党的方针政策一致的,就是工作重心要转移到为四个现代化建设服务的轨道上来,要加强服务的观念,为政治服务、为经济服务、为文化服务、为科技服务、为各行各业服务。档案行政部门可以充分发挥职能作用,坚持档案工作的党性原则与政治原则,坚持为四个现代化服务的大方向,促使档案管理部门在做好档案基础工作的前提下,努力做好档案利用服务工作。档案行政部门在指导档案馆、室工作中,时刻都要把档案提供服务工作放在突出地位,这样才能有助于档案工作总目标的实现。

(二)档案行政是建立依法治档新秩序的组织保证

《档案法》的颁布施行,是我国档案事业发展的里程碑,为我国建立依法治档的新秩序提供了基本依据,也提出了新的任务和要求。档案行政部门是档案工作的组织领导者,在建立依法治档的新秩序中负有十分重要的责任。过去,有些档案行政主管部门在指导档案工作时,只凭经验办事,缺乏法律规范与科学性,致使少数单位的档案工作至今仍处于各行其是、自由发展的阶段,对档案事业的协调、全面发展有严重影响。档案行政部门应该依法对档案工作进行指导,在一些基本问题上,坚持用法律进行规范,用法规来统一思想、统一行

动。具体应在以下四个方面做到统一：

1. 对于档案工作的地位和作用,应该统一到“维护党和国家历史真实面貌的重要事业”、“党和国家各项建设事业必不可少的环节”上来,增强档案意识,重视、支持和加强档案工作。

2. 对于档案工作的方向,必须统一到“为党的总任务、总目标服务,为建设社会主义物质文明和精神文明服务”上来,大力开发档案信息资源,为社会提供有效服务。

3. 对档案工作原则,必须落实到“统一领导、分级管理”上,正确处理国家、集体和个人之间的关系,坚决反对和防止将党和国家的宝贵财富据为己有。

4. 对于档案工作各项业务环节以及要求,必须规范到国家规定的标准上,坚决摒弃各行其是、放任自流的做法,保证档案工作的规范化,提高档案工作的科学化水平。

(三)档案行政是协调档案事业与社会其他各项事业关系的纽带

档案事业不是孤立的事物,它与社会的政治、经济、科学、文化等事业之间具有相互联系、相互依存、相互制约、相互作用的关系。社会的政治、经济、科学、文化等活动是档案事业赖以存在和发展的基础和前提,档案事业又为社会的这些活动提供依据和条件。我国档案事业虽然有了长足的发展,但作为一项国家事业,毕竟只是建国以后逐步发展起来的新兴事业,还面临不少困难和问题:社会档案意识还很薄弱;社会各界还未充分认识档案和档案工作的重要性;档案事业还没有完全被列入国民经济和社会发展规划之中;档案事业的发展与各项建设事业的关系还不够协调;发展档案事业所必需的财力、物力、人力还得不到应有的保障,缺乏开展档案工作的后劲。为了解决这一系列问题,就必须通过档案行政部门的努力,把档案事业的建设列入国民经济和社会发展规划之中。

早在1985年2月,党中央、国务院批转国家档案局的《关于调整我国档案工作领导体制的指示》中已明确,要把档案事业列入国民经济和社会发展规划中去。1987年9月5日,第六届全国人大常委会第22次会议通过的《档案法》第一章第四条明确规定:“各级人民政府应当加强对档案工作的领导,把档案事业的建设列入国民经济和社会发展规划。”这表明国家已经从法律上确认档案事业是国民经济和社会发展的一个组成部分,并规定要把档案事业的建设列入国民经济和社会发展规划之中。当然,从明文规定到具体贯彻实行是要有一个过程的,而在这个过程中能够起关键作用的,则是档案行政部门的主观能动性。

其具体表现为:

1. 各级档案行政部门要努力工作,把档案事业与国民经济和社会发展紧密结合起来,根据党和政府关于国民经济和社会发展的指导思想、方针和任务,确定档案事业的行动方针,制定档案事业的发展计划,积极争取把档案事业发展计划,特别是涉及人、财、物的项目,列入国民经济和社会发展规划。

2. 各级档案行政部门应当加强与国民经济各有关部门(如计划、财政、劳动人事等部门)的联系与合作,争取他们的支持与帮助,为档案事业的发展争取必要的人、财、物条件。

3. 各级档案行政部门应当依法行政,以《档案法》及有关法规作为法律依据,认真总结几年来实施《档案法》的经验和问题,及时向有关领导部门汇报,争取领导部门继续给予支持,切实解决档案事业发展中遇到的困难和问题。

(四)档案行政是促进档案事业不断发展的有力措施

目前,一个与我国的政治、经济、科学、技术、文化等各项事业紧密结合并为之服务、协调发展的具有中国特色的国家规模的档案事业已经初步形成。这是一个联系广泛、规模宏