

档案法立法研究

ANGANFA LIFA YANJIU

陈忠海等 著



中国出版集团



世界图书出版公司

013043171

D922.164
108

国家社会科学基金一般项目(批准号: 07BTQ0211)

档案法立法研究

DANGANFA LIFA YANJIU

陈忠海 等 著



世界图书出版公司

上海·西安·北京·广州



北航

C1650128

D922.164
108

151830810

图书在版编目(CIP)数据

档案法立法研究/陈忠海等著.

—上海:上海世界图书出版公司,2013.4

ISBN 978-7-5100-5961-2

I. ①档… II. ①陈… III. ①档案法—立法—研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 065021 号

档案法立法研究

著 者 陈忠海 等

出 版 人 陆 琦

策 划 人 姜海涛

责任编辑 应长天

装帧设计 车皓楠

责任校对 石佳达

出版发行 上海世界图书出版公司

地 址 上海市广中路 88 号

电 话 021-36357930

邮政编码 200083

经 销 各地新华书店

印 刷 上海市印刷七厂有限公司

开 本 787×960 1/16

印 张 23.25

字 数 380 000

版 次 2013 年 4 月第 1 版

印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5100-5961-2/D·27

定 价 50.00 元

www.wpcsh.com.cn

www.wpcsh.com

如发现印装质量问题

请与印刷厂联系 021-59110729

序

2007年,《中华人民共和国档案法》的修改被提到了议事日程。为适应这一社会需要,全国哲学社会科学规划办公室将“档案法立法思想与立法原则研究”列入到当年一般基金项目指南。我与濮阳市档案局的刘东斌、程训方和开封市档案局的吴雁平就申报该项目进行了多次论证,最终达成了一致意见。幸运的是,经多方帮助,课题组获得了承担这一课题的任务。经过两年的研究,课题组成员虽然发表了5篇相关文章,但同时也发现,该题目过于抽象,难于向中观和微观作出延伸性研究。为解决这一难题,2009年下半年,部分课题组成员协商,决定更改研究内容,同时,将课题名称定为“档案法立法研究”。为适应这一变动,我又对课题组成员作出了调整,邀请福建师范大学的杨立人、南昌大学的周林兴、黑龙江大学的刘迎红和上海大学的刘涇参与其中。经过大家一年的努力,课题最终成果于2010年12月得以提交结项。2011年3月,获得全国哲学社会科学规划办公室的肯定,该课题鉴定等级为优秀,5月正式见到结项证书。

该课题是第一个有关档案法研究的国家社科基金项目。项目

成果凝聚了每一个课题组成员的心血,体现了大家的团结合作精神和应有的学术研究水平。

我希望,该成果的出版,对档案部门在立法和执法方面能够起到一定的借鉴和启示作用,对完善“档案法学”的知识体系能够有所帮助。

陈忠海

2012年12月

摘要

该著作是陈忠海主持的 2007 年国家社科基金一般项目档案法立法研究的最终成果。

课题成果研究的内容包括 10 个方面:档案立法的演进、档案法的特点与立法导向、档案立法的原则、档案立法的理念、档案立法的衔接、档案立法技术的一般原理、档案立法技术与规范性文件制定技术分析、中外档案立法现状的比较、档案法体系的建设、依法治档的内涵。

课题从立法思想、立法原则这一新的研究视角出发,突破了现有档案法研究中解释、质疑的局限,明确提出现行档案法不能适应新形势发展需要的关键是立法思想、立法原则的落后,不对现行档案法的立法思想、立法原则进行改变,档案法就很难适应档案工作和社会发展的需要。在提出的档案法立法理念和立法原则的指导下,根据档案法的特点和立法的实际,注重对中观的立法衔接的研究,全面探讨了档案法律、法规与宪法、著作权法、政府信息公开条例、物权法、保密法、行政许可法、刑法等法律、法规的衔接关系和衔接方法。注重对微观层面具体问题的分析,通过对《档案法》、《档案法实施办法》、地方性档案法规、中央部门规章和各类档案规范性文件存在问题的深入调查和周密分析,提出了相应的解决途径和办法。宏观与中观

和微观研究的有机结合是该课题研究的最大特色。同时,构建了档案法立法研究新的知识体系。这一知识体系从档案法立法的历史演进,现行档案法修改的指导思想、具体途径和方法,到档案法体系建设浑然一体。在为现行档案法律、法规和规章废、改、立提供参考的同时,也为档案法学知识内容的更新与学科知识体系的构建提供了新的知识成分和可资借鉴的视角。

CONTENTS

1 Evolution and Development of Archival Legislation

- 1.1 Development of Archival Legislation in Ancient China
- 1.2 Evolution and Transition of Archival Legislation in Modern China
- 1.3 Establishment and Development of Archival Legislation in Contemporary China

2 Characteristic and Legislative Orientation of Archival Legislation in China

- 2.1 Characteristic of Archival Legislation in China
- 2.2 Establishment and Perfection of Archival Administrative Guidance System
- 2.3 Establishment and Perfection of Remedial Archival Administrative Legal Liability System

3 Archival Legislative Principles

- 3.1 System of Archival Legislative Principles

- 3. 2 Local Archival Legislative Principles
- 3. 3 Ethics of Archival Legislative Principles

4 Philosophy of Archival Legislation

- 4. 1 Deviation of Value in the Philosophy of Archival Legislation
- 4. 2 The value that the Philosophy of Archival Legislation Ought to Pursuit
- 4. 3 The Ultimate Value Orientation of the Philosophy of Archival Legislation
- 4. 4 The Influences that Philosophy of Archival Legislation Bring to the Quality of *Archives Law of the PRC*

5 Coordination of Archival Legislation

- 5. 1 Coordination of *Constitution of the PRC* and Archival Laws and Regulations
- 5. 2 Coordination of *Copyright Law of the PRC* and Archival Laws and Regulations
- 5. 3 Coordination of *Regulation of the PRC on the Disclosure of Government Information* and Archival Laws and Regulations
- 5. 4 Coordination of *Real Right Law of the PRC* and Archival Laws and Regulations
- 5. 5 Coordination of *Law of the PRC on Guarding State Secrets* and Archival Laws and Regulations
- 5. 6 Coordination of *Administrative License Law of the PRC* and Archival Laws and Regulations
- 5. 7 Coordination of *Criminal Law of the PRC* and Archival Laws and Regulations

6 The General Principles of Archival Legislative Technique

- 6.1 Status of Legislative Archives Researches
- 6.2 Evaluation of Archival Legislative Technique

7 Analysis of the Legislative Technique of Archival Laws and Normative Documents

- 7.1 Analysis of Legislative Technique of *Archives Law of the PRC* and *Measures for the Implementation of Archives Law of the PRC*
- 7.2 Analysis of Legislative Technique of Local Archival Laws
- 7.3 Analysis of Legislative Technique of Archival Administrative Rules and Normative Documents Enacted by Central Ministries
- 7.4 Analysis of Legislative Technique of Archival Administrative Rules and Normative Documents Enacted Jointly by Central Ministries and National Archives
- 7.5 Analysis of Legislative Technique of Local Archival Normative Documents

8 Comparison of Chinese and Foreign Archival Legislation

- 8.1 Evolution of Chinese and Foreign Archival Legislation
- 8.2 Comparison of Chinese and Foreign Archival Legislative Principles
- 8.3 Comparison of the Basic Content of Chinese and Foreign Archival Legislation
- 8.4 Comparison of the Assurance System of Chinese and Foreign Archival Legislation

8.5 Problems, Reasons and Direction of Chinese Archival Legislation

9 Construction of Archival Law System

9.1 Standardized Construction of Archival Law System

9.2 Classification of Archival Law System

9.3 Extension of the Origin of Archival Laws: Archival Legal Interpretations should be important parts of the Origin of Archival Laws

9.4 Strengthen the Construction of Generalized Archival Legal Norms

10 The Connotation of *Rule Archival Activities by Law*

10.1 The Connotation of *Law* in *Rule Archival Activities by Law*

10.2 The Connotation of *Rule Archival Activities* in *Rule Archival Activities by Law*

Postscript

目 录

第一章 档案立法的演进	1
第一节 中国古代社会档案立法的发展历程	1
第二节 中国近代社会档案立法的演变与转型	11
第三节 中国现当代档案立法体系的建立与完善	31
第二章 档案法的特点与立法导向	58
第一节 档案法的特点	58
第二节 档案行政指导制度的建立与完善	68
第三节 补救性档案行政法律责任制度的建立与完善	73
第三章 档案立法的原则	84
第一节 档案立法原则体系	84
第二节 地方档案立法的原则	90
第三节 档案立法原则的伦理精神	99
第四章 档案立法的理念	110
第一节 档案立法理念存在的价值偏差	111
第二节 档案立法理念应然的价值追求	115

第三节	档案立法理念最终的价值取向	119
第四节	档案立法理念对《档案法》质量的影响	126
第五章	档案立法的协调	132
第一节	档案法律法规与《宪法》的协调	133
第二节	档案法律法规与《著作权法》的协调	134
第三节	档案法律法规与《政府信息公开条例》的协调	137
第四节	档案法律法规与《物权法》的协调	146
第五节	档案法律法规与《保密法》的协调	151
第六节	档案法律法规与《行政许可法》的协调	154
第七节	档案法律法规与《刑法》的协调	157
第六章	档案立法技术的一般原理	161
第一节	档案立法技术研究现状	161
第二节	档案法立法技术评估	170
第七章	档案立法技术和规范性文件制定技术分析	187
第一节	《档案法》和《档案法实施办法》立法技术分析	187
第二节	地方档案法规立法技术分析	226
第三节	部委颁布的档案规章和规范性文件立法技术与 制定技术分析	234
第四节	部委与国家档案局联合颁布的档案规章和规范性 文件立法技术与制定技术分析	243
第五节	地方档案规范性文件制定技术分析	251
第八章	中外档案立法现状的比较	261
第一节	中外档案立法的沿革	261
第二节	中外档案立法原则的比较	270

第三节	中外档案立法基本内容的比较	283
第四节	中外档案立法保障体系的比较	298
第五节	我国档案立法存在的问题、原因与努力方向	304
第九章	档案法体系的建设	314
第一节	档案法体系的规范化建设	314
第二节	档案法体系的分类	318
第三节	档案法渊源的拓展——档案法律解释应成为 档案法渊源的重要组成部分	322
第四节	加强一般档案规范建设	331
第十章	依法治档的内涵	339
第一节	依法治档中的“法”	339
第二节	依法治档中的“治档”	347
后记		357

第一章 档案立法的演进

第一节 中国古代社会档案立法的发展历程

作为世界上最早产生档案的国家之一,我国古代的档案工作在各个不同历史阶段都得到了程度不同的发展,与之相适用的档案管理制度与律令亦随之出台。它既是档案工作形成与发展的必然结果,也是档案工作日益加强和不断完善的具体体现,同时也成为推动档案工作发展的重要力量。

一、中国古代档案立法概况

(一) 先秦至两汉时期的档案立法

夏朝是我国进入阶级社会后建立的第一个朝代。考古发掘及后世史料已确认夏朝不仅建立了档案工作,并且设置专门撰写文件、记录史实和管理档案的太史令。因此,建立管理档案文献的规章制度就成为可能,尽管从档案工作角度看,夏朝是一个没有直接文献征信的时代。

商朝的神权统治,使以龟甲和兽骨为主要材料的占卜活动成为国家一切活动的先导,从而产生了大量的甲骨档案。作为王室的公务文书记录和王室档案,商朝统治者对其保存与管理给予了高度的重视。

具体包括:设置了地位崇高的巫、史,他们参与文书档案形成、保管、利用的全过程。甲骨档案保管于至高神圣且条件优越的宗庙。甲骨档案的保管已有一定的方法与次序,如龟甲与兽骨由于记录不同的内容被分别保管,用过和未利用的分别保管,而甲骨卜辞所记占卜地很多在殷都以外,说明当时有了初步的归档制度和整理做法。从上述甲骨档案保管人员、地点、方法等方面看,商朝已形成了甲骨档案管理上的一些约定俗成的习惯和制度。

我国奴隶制发展至顶峰的西周时期,宗法等级制确立,故而有宗周、封国和地方政权之别。档案工作在各级政权组织中普遍建立起来,档案管理制度也有了进一步的发展。首先是档案管理机构的扩大与管理人数的增加。西周建立了庞大的、分工明确的史官机构——太史寮,而且各级各地的政务官员都要保管本职任内形成的档案。其次是西周出现了真正意义的档案库。再次是西周创设了一系列文书档案管理制度。如视档案重要程度不同而有不同套数文件归档的副本制度;档案收藏于金属封存的匱子里的规定,奠定了中国古代重要档案保管于金匱石室这一优良的传统;由史官记录君王言行的史官记注制度也确立于西周。可见,较之商代,西周的档案管理制度相对完整。

春秋战国时期的社会动荡,使王室衰微、诸侯割据、争霸纷繁成为这一时期的社会主流。由于各诸侯国与宗周制度相袭,所以各国的档案管理同西周相比,基本上没有太多的超越。然而,春秋战国时期因战乱带来的档案的损毁与流失,律法档案、赋税档案(计书)、契卷档案的产生,档案管理职官的变化,档案利用的扩大等,势必会反映在档案管理活动中,档案管理制度也势必要对此予以回应,从而反映了由奴隶制向封建制过渡时期档案管理制度的变革。

秦朝统一六国后,建立起了我国历史上第一个封建中央集权制国家。秦是一个有以法立国传统的王朝,奉行法治,所以秦代法网纷繁,从中央到地方,从生产到生活,从思想到言行“皆有法式”。作为封建专制官僚制度的创设者,秦朝建立了一整套尊君抑臣并注重政务效能的

文书档案制度,而且秦朝的文书档案制度涉及文件书写材料的选择、文书名称、文书体式、文书用印制度、文书档案撰写制度、文书档案传递制度、文书档案保管制度、文书档案人员任用及法律责任等诸多方面。本节只对其中部分制度有重点地加以介绍。

在档案保管方面。为确保档案的安全,秦《内史杂律》规定:不准把火种带进财务仓库和档案库房里,官府的胥夫和吏要轮番值夜看守。为保障档案的安全,秦律规定:官吏自佐、史以上配备“守书私卒”,负责文书档案保护管理。《商君书·定分》规定:律法档案除正本外还有副本多份,其中收藏在中央禁室的一份封以禁印,不准私启,随时以备皇帝审阅,有违规者,其罪皆死不赦。秦代对律法档案的重视可见一斑。

在法律责任方面。秦朝对违反文书档案相关法令者都有明确的刑罚制度,如在人员选用上,犯过罪并已赦免的“史”,不可再供职于官府,非“史”之子,不得在学室学习,违反该规定者有罪。在保管上,丢失了官府的文书档案、符券、玺印等,要予以处罚,即便以后找回丢失的东西,所论的罪责也不免除。严厉惩罚文书档案官员以权谋私的行为,凡佐、史以上官吏,动用官府马匹和利用看守文书的私卒牟取私利,皆加以流放。

如果说秦之前我国在文书档案方面的相关规定还只是表现为一种国家机关内部的管理习惯、做法和制度的话,那么,秦朝制定的有关文书档案管理的规定,就已基本上被纳入国家诸法合体的法律规范之中了。

汉朝为我国封建社会早期发展的繁荣时期。以《九章律》为主体的汉代法律制度建设有了新的发展,其中也有少量的文书档案方面的规定。两汉时期不仅文书档案种类有了新的增加,而且从中央到地方,在文书的起草、处理、邮递、程限等方面,建立了一整套文书工作制度。档案管理方面,在档案典籍的收集,文书档案的立卷、移交,档案典籍的保管,档案人员的选拔、文书档案违法行为和处罚等方面,也都作了相应的规定。汉朝在档案立法方面,对档案人员的选用规定最为明确,如对较高级别文书档案官员中的察举任官,就有“取孝廉年未五十,先试笄