

中华人民共和国 档案法实施办法 条文释义

国家档案局
国务院法制局 档案法实施办法条文释义编写组



档案出版社

ISBN 7—80019—328—4

G · 223 定价: 2.75 元

中华人民共和国档案法实施办法 条 文 释 义

国家档案局

国务院法制局

档案法实施办法条文释义编写组

档 案 出 版 社

1992 年

(京) 新登字044号

责任编辑:张 静

中华人民共和国档案法实施办法
条 文 释 义

国家档案局
国务院法制局
档案法实施办法条文释义编写组

*

档案出版社出版
(北京市西城区丰盛胡同 21 号)
新华书店北京发行所发行
世界知识印刷厂印刷

*

开本:787×1092 毫米 1/32 印张:5.5 字数 123 千字
1992 年 1 月第 1 版 1992 年 1 月第 1 次印刷
印数 1—100000 册

ISBN7—80019—328—4
G·223 定价:2.75 元

認真學習執行
檔案法，促進檔案
事業的發展！

張友漁 1991.11.

编写说明

《中华人民共和国档案法实施办法》已于1990年10月24日经国务院批准,1990年11月19日国家档案局第1号令发布施行。它是继制定《中华人民共和国档案法》之后,我国档案法制建设上的又一件大事。《档案法实施办法》是对《档案法》原则性规定的进一步具体化。它的发布施行,对我国档案事业的发展、对档案的安全保护和有效利用具有十分重要的意义。

为了配合广大干部、群众学习、宣传、贯彻《档案法》和《档案法实施办法》,国务院法制局和国家档案局联合编写了《中华人民共和国档案法实施办法条文释义》。本书以《档案法实施办法》条目为序,对每一条文和用语尽量给予较为全面和准确的阐述,尤其是对易生歧义和内涵丰富的条文和用语加以着重解释,以方便档案行政执法部门及档案工作人员和机关、团体、企业事业单位、其他组织研究、掌握和执行。

《档案法实施办法条文释义》是我们对《档案法实施办法》所作的学理性解释。这种解释既不同于国家最高权力机关对法律所作的解释,也不同于最高人民法院对审判工作中具体应用法律问题所作的解释,它不具有法律效力。本书主要是为了学习、宣传、执行《档案法》和《档案法实施办法》提供参考和帮助。

国家档案局和国务院法制局对《档案法实施办法条文释

义》的编写工作十分重视,成立了专门的编写小组。国家档案局的郭嗣平、李伯富,国务院法制局的杜佐东、罗兰等同志为释义的编写做了大量的具体工作。全书最后由全国人大常委会法制工作委员会的张世诚同志统稿并修改,由国家档案局局长冯子直和国务院法制局副局长黄曙海同志审阅定稿。著名法学家张友渔为本书作了题词。本书在编写过程中还得到了国家档案局综合科教司的王景高、徐同根、郭树银等有关同志的帮助,在此一并表示感谢。为了便于学习、参考,书后特附与档案工作关系密切的一些法律法规。由于水平所限,本书疏误之处难免,诚望读者提出宝贵意见。

《档案法实施办法条文释义》编写组

1991年11月

目 录

第一章 总则	(1)
第二章 档案机构及其职责	(14)
第三章 档案的管理	(38)
第四章 档案的利用和公布	(64)
第五章 奖励与处罚	(86)
第六章 附则	(105)
附录	(109)
中华人民共和国档案法	(110)
中华人民共和国档案法实施办法	(116)
《刑法》有关条款	(125)
《会计法》有关条款	(126)
《统计法实施细则》有关条款	(126)
《著作权法》有关条款	(126)
中华人民共和国保守国家秘密法(节录)	(128)
中华人民共和国保守国家秘密法实施办法(节录)	(133)
中华人民共和国海关法行政处罚实施细则(节录)	(140)
中华人民共和国文物保护法(节录)	(146)
国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定	(151)
企业职工奖惩条例	(157)
劳动人事部关于国家行政机关工作人员职级 奖惩暂行办法	(163)

第一章 总 则

本章是关于《中华人民共和国档案法实施办法》(以下简称《实施办法》)基本问题的规定,是整部法规的基础,其中各条规定所体现的旨意,贯穿于整部法规之中,对以后各章有普遍的指导意义。

本章共三条(第一条至第三条),具体规定了本《实施办法》的立法依据,明确和丰富了《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)关于“档案”一词的基本内涵,重申了各级人民政府及其他社会方面在发展档案事业、保障档案工作开展等方面的责任。

理解本章各条的含义,对于学习、理解本《实施办法》的基本内容,全面掌握《档案法》,保障《档案法》及《实施办法》的贯彻实施,有效地保护和利用档案,促进我国档案事业的发展,使档案工作更好地为社会主义现代化建设服务,具有十分重要的意义。

第一条 根据《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)的规定,制定本办法。

【释义】 本条是关于《实施办法》立法依据的规定。本条的含义,可从以下三个方面理解:

第一,从形式上看,《实施办法》是根据《档案法》的要求制定的。《档案法》第25条规定,《档案法》的实施办法,由国家档

案行政管理部门制定,报国务院批准后施行。

《档案法》于1987年9月5日,由第六届全国人民代表大会常务委员会第22次会议审议通过。同日,李先念以中华人民共和国主席令第58号公布,并决定自1988年1月1日起施行。《档案法》公布施行后,国家档案局即着手《实施办法》的起草工作。经过广泛的调查、充分的论证和反复的修改,国家档案局将《实施办法(草案)》报请国务院审批。1990年10月24日,国务院批准《实施办法》。同年11月19日,国家档案局局长冯子直签发国家档案局第1号令,发布施行《实施办法》。11月24日,国家档案局和国务院法制局在北京联合召开新闻发布会,向首都新闻界介绍《实施办法》发布的有关情况,通过新闻媒介,进一步向社会宣传《档案法》和《实施办法》。

第二,从内容上看,《实施办法》的各条规定,都是依据《档案法》的原则制定的。一方面,它把《档案法》的规定进一步具体化,使其具有可操作性,便于贯彻实施;另一方面它的内容必须限制在《档案法》的范围之内,不得突破,不能使档案法律关系的主体享有超出《档案法》规定的权利或权力,也不能使他们承担超出规定的义务。

对《实施办法》的前述两个方面的要求,是由它和《档案法》的关系决定的。《档案法》由全国人大常务委员会制定,属于法律的范畴。《实施办法》则是国家档案局起草,国务院批准施行的行政法规。在我国的法律体系中,两者的地位是不同的,处于不同的层次。《档案法》的地位高于《实施办法》,后者的规定应当符合前者的要求。一旦出现两者之间的不一致或者相抵触的情况,《实施办法》与《档案法》不一致或抵触的部分就无效。

因此,在《实施办法》的制定过程中,有关方面就十分注意

这一问题,尽可能地在《档案法》规定的原则下,使它的有关规定更具体化,并具有可操作性,但又不突破《档案法》的规定。具体体现在《实施办法》中,主要是:

1. 具体规定了“对国家和社会有保存价值的档案”的外延;

2. 对县级以上地方人民政府提出了在机构、人员、经费等方面保证档案工作开展和档案事业发展的要求。同时,也要求机关、团体、企业事业单位和其他组织加强对本单位、本系统档案工作的领导;

3. 明确了各级档案行政管理部门及其他档案机构的具体职责;

4. 规定了应当立卷归档的材料的范围及立卷归档的要求;

5. 明确了集体所有的和个人所有的对国家和社会具有保存价值的档案的范围及其鉴定、裁决办法;

6. 明确了赠送、交换、出卖档案复制件,以及档案与档案复制件出境等活动的管理办法;

7. 明确了档案馆开放、公布、提供利用档案的办法;

8. 规定了向档案馆移交、捐赠档案或在档案馆寄存档案的所有权问题;

9. 对奖励和法律责任作了比较具体的规定。

第三,从整体上看,《实施办法》并不是重复《档案法》的规定,而是在《档案法》规定的原则基础上,与《档案法》互相补充、相得益彰。除非确有必要,它决不重复《档案法》已有的规定;对于《档案法》已经具体化的规定,就不再具体化。从这个意义上讲,《实施办法》不是《档案法》的实施手册,也不是档案法律知识大全。在学习、理解《实施办法》时,我们务必要注意

到这一点。应当结合《档案法》来学习、理解《实施办法》，决不能只注意《实施办法》，而忽视对《档案法》的学习和理解。例如，在学习《实施办法》第二条时，就必须与《档案法》第二条结合起来。只有这样，才能全面、准确地把握《档案法》及其《实施办法》的要旨。否则，就可能以偏概全，以点代面，曲解《档案法》的含义。

第二条 《档案法》第二条所称对国家和社会有保存价值的档案，系指具有现实查考使用价值和对历史、科学技术、艺术、教育等有研究价值的档案。

【释义】 本条是关于《档案法》第二条所称的“对国家和社会有保存价值的档案”的解释，明确了“有保存价值”概念的外延。理解本条，应当注意以下四点内容：

第一，应当注意与《档案法》第二条的规定相结合，明确“档案”这一概念的内涵。《档案法》第二条规定：“本法所称的档案，是指过去和现在的国家机构、社会组织以及个人从事政治、军事、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、声象等不同形式的历史记录”。

《档案法》第二条的规定，科学地概括了该法关于档案一词的基本特征，这些特征指出了档案的实质是不同形式的历史记录，并且指出了档案的形成特征与价值特征。关于档案的形成特征，即档案是如何形成的，《档案法》第二条的界定已经十分明确，对它的理解不会发生歧义，需要研究的是档案的形式和档案的价值特征。

档案的形式，即档案信息形式，在现实生活中种类很多。由于分类的方式不同，人们大致可从不同角度区分出几十种

载体形式,如根据档案的信息载体形式,可将其分为龟甲、纸张、胶片、磁带等;根据档案信息的记录形式,可将其分为手写、印刷、摄影等;根据档案信息的表达形式,又可将其分为公文、书稿、日记、图表等形式。不论如何进行分类,档案信息的形式最终都可以概括到文字、图表和声象等形式中。

关于档案的价值特征,《档案法》第二条仅规定为“对国家和社会有保存价值”。虽然这一规定十分概括、简洁,但由于它的内涵丰富,外延偏大,这就给对它的准确理解带来麻烦,需要通过《实施办法》予以界定。

第二,应当注意从现实查考的角度分析档案的保存价值。根据本条规定,对国家和社会有保存价值的一个重要方面,是档案所具有的现实查考使用价值。档案作为一种资源,对现实社会的政治、经济、军事、外交、科技、文化等社会实践,都有重要的作用。档案是社会活动的历史记录,而现实社会的各个方面都是历史上社会活动的延伸,不可能脱离历史的发展而发展,正如未来的发展无法超越现实的发展一样。“创业扩基、前轨可迹”;“察往知来,视兹故帙”(董必武《题赠档案工作》),就是这个道理。

档案对国家和社会的现实查考使用价值,大致可归结为以下几点:

1. 为制定国民经济和社会发展规划,提供科学的资料和数据。

例如,明清档案中关于黄河、长江等重要的水文资料,对制定综合利用和开发黄河、长江水利资源战略,就有重要的参考价值。

2. 为国家的政治、军事和外交活动提供资料。

例如,有关南沙群岛的档案,为证实我国对南沙群岛的主

权提供了有力的证据。

3. 为企业经济活动、生产活动提供依据,对提高企业的管理水平和经济效益,促进生产力的发展,有重要作用。

如,上海宝山钢铁总厂一号原料码头引桥被外轮撞断后,档案部门及时提供了 2100 张原施工图纸,使抢修工程顺利完成,并为向外轮公司索赔提供了可靠依据。

又如,江西省崇仁县黄洲桥,是清代建筑,为了发展交通,该桥要扩建加宽,重建需要 126 万元,且两年才能完成。后来根据县档案馆提供的原桥图纸和档案资料,证明原桥墩基础的承压力和重新设计的要求相符,因此决定改从原桥墩上扩建加宽,结果只用了三个月就完工了,节省投资 110 万元。

4. 为解决各种纠纷提供凭证依据。

例如,厦门化纤厂档案室提供档案协助本厂向外商索赔 45000 西德马克;并利用档案所提供的证据,在五次诉讼中,共为本厂追回 180 万元的欠款。

5. 为社会各方提供历史依据。

如八一电影制片厂为拍摄《三大战役》、《杨虎城》等影片,多次到中国第二历史档案馆查找档案资料,得到了当年一些历史记录,保证了影片的顺利拍摄。

当然,以上五点未必能完全概括档案的作用,但是只要我们牢牢地把握住现实查考使用价值的实质,就可以举一反三地把握《档案法》第二条关于档案含义的规定。

第三,要注意从科学研究的角度分析档案的保存价值。《实施办法》第二条规定,对国家和社会有保存价值的另一个重要方面,是档案对历史、科学技术、艺术、教育等的研究价值。档案是进行科学研究的重要条件之一,无论是自然科学的各门学科,还是社会科学的各个领域,几乎所有的研究都要借

助于各种各样的档案和资料。众所周知,史学的研究,基本上是建立在档案资料的基础上。科学技术、艺术、教育等研究,若要取得成果,就需要对其研究领域的历史、现状有一个比较清楚的了解,而这在很大程度上又需要借助于档案资料,档案资料中的某些成果、数据也可以直接用于科学技术、艺术、教育等研究。

第四,档案的现实查考使用价值和研究价值,是其保存价值中既各自独立、自成体系,但又相互联系,不能截然分开的两个方面。在某种意义上,现实查考使用价值也就是研究价值;反之,研究价值又是现实查考使用价值,是现实查考所追求的目的。现实查考使用价值和研究价值体现了档案的有用性,而有用性则是保存价值的真谛。

档案的有用性是一个历史概念,往往在立卷归档时并未表现出来,它只有在档案的利用过程中才能表现出来。有些文件材料在归档时,也许并不显示其重要性,但对以后的社会实践却很有意义。因此,在处理档案材料时,一定要根据《档案法》第二条和本条规定,不能随意取舍。

各级档案部门在制定本单位的归档范围时,应该根据《档案法》第二条及本条规定,既要避免归档中的“有文必档”现象,也要避免将归档范围限制得太窄的现象。

第三条 县级以上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,建立健全档案机构,确定必要的人员编制,统筹安排发展档案事业所需的经费。

其他机关、团体、企业事业单位和组织也应当加

强对档案工作的领导,保障档案工作的开展。

【释义】 本条分两款,规定了对社会各个方面开展档案工作,发展档案事业的要求。第一款,是对县级以上各级人民政府的要求;第二款,是对其他机关、团体、企业、事业单位和组织的要求。

第一款是《档案法》第四条和第五条的具体化。结合《档案法》的规定,县级以上各级人民政府,应当在以下四个方面做好档案工作:

1. 加强对档案工作的领导。

档案工作就是指用科学的原则和方法管理档案,通过利用档案为国家机关工作服务,为经济和社会发展服务的工作。档案工作包括档案的收集、整理、鉴定、保管、统计和提供利用等环节,涉及到档案机构、国家机关、企业事业单位及公民等社会的方方面面。无论是档案的收集、整理、保管,还是档案的利用工作都需要得到行使国家行政管理权的各级人民政府的领导和支持,仅仅依靠各级各类档案馆和档案行政管理部门是不够的。根据宪法规定,各级人民政府是指中央人民政府和地方各级人民政府。中央人民政府为国务院,地方各级人民政府为乡、县、省三级人民政府。负有领导档案工作责任的为县级、省级人民政府和国务院。乡人民政府是我国人民政权的基层组织,一般是配合档案机构的工作,并做好与其有关的档案工作。国务院和县以上地方各级人民政府,由于其在国民经济和社会发展中的地位及其在行政管理中的作用,他们对档案工作的领导,有利于档案工作的开展,有利于档案事业的发展。但是,县级以上各级人民政府对档案工作的领导,与档案行政管理部门的领导是有层次上的区别和程度上的差异。一般来说,各级人民政府的领导,主要体现在协调档案工作与其