

黑龙江省档案业务人员培训教材

档案法制与职业道德建设

杨英才著

DANGANFAZHUIYU
DANGANFAZHUIYU

ZHIYEDAODEJIAN
ZHIYEDAODEJIAN

黑龙江人民出版社

黑龙江省档案业务人员培训教材

档案法制与职业道德建设

杨英才 编著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

黑龙江省档案业务人员培训教材/黑龙江省档案局编. — 哈尔滨:
黑龙江人民出版社, 2007.6

ISBN 978-7-207-07366-2

I. 黑... II. 黑... III. 档案工作—技术培训—教材
IV. G·27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 086624 号

责任编辑:王裕江

封面设计:程 韬

黑龙江省档案业务人员培训教材

档案法制与职业道德建设

Dangan Fazhi yu Zhiye Daode Jianshe

杨英才 编著

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼(150008)

网 址 www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江龙新印刷有限公司

开 本 787×1092 毫米 1/32 印张 6.75

字 数 180 000

印 数 1-3 000

版 次 2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-207-07366-2/G·1732

定价(全四册):100.00 元

(如发现本书有印刷质量问题,印刷厂负责调换)

黑龙江省档案业务人员培训 教材编著指导委员会

主 任 于佩常

副主任 曾凡刚 王健俐 伊爱华

委 员 (按姓氏笔画为序)

刘忠文 吴炳亮 杨英才

黄立中 盛晓明

前 言

黑龙江省档案业务人员培训教材是由省档案局组织编写的。参加编写的人员都是我省从事档案业务人员培训工作多年,具有丰富理论知识和实践经验的专兼职教师。

这套教材编写的宗旨,是以提高档案专业人员的综合素质和能力水平为目标,紧密结合档案管理实践的需要和档案学理论的发展状况,密切关注当前档案事业建设的重点、热点和难点问题,突出新知识、新理论和新技术,且针对性和实用性较强,注重理论与实际的结合,以档案工作基础知识和基本技能为主要教学内容,贯彻学用一致,按需施教的原则,注重实际工作能力的培养,积极探索进一步提高档案专业人员的业务能力和专业技术水平,完善知识结构,提升岗位工作能力和水平的方式方法。

本册由杨英才编写,由伊爱华统稿,不当之处,欢迎批评指正。

目 录

第一讲 档案法制建设概述	1
第一节 档案法制建设的地位和作用	1
第二节 档案法制建设的基本目标和指导思想	7
第三节 档案法制建设的基本要求和任务	11
第二讲 档案法规体系	16
第一节 档案法规体系建设的目的和原则	16
第二节 档案法规体系的结构和组成	19
第三节 档案法规体系各部分之间的关系	24
第四节 档案法律、法规和档案工作方针、政策的关系	26
第三讲 档案立法	31
第一节 档案立法的基本原则	31
第二节 档案立法程序	34
第三节 档案法律、法规的健全与完善	36
第四讲 档案法律、法规和规章	39
第一节 档案法律——《中华人民共和国档案法》	39

第二节 档案行政法规	87
第三节 档案地方性法规——《黑龙江省档案管理条例》	102
第四节 档案部门规章——《档案执法监督检查工作暂行规定》	119
第五节 档案地方政府规章	124
第五讲 档案行政执法	129
第一节 档案行政执法概述	129
第二节 档案行政执法的实施	134
第三节 档案行政许可	147
第六讲 档案行政执法监督	165
第一节 档案行政执法监督概述	165
第二节 档案行政执法监督的手段和形式	168
第三节 档案行政执法责任制	173
第七讲 档案行政法律救济	181
第一节 档案行政复议	181
第二节 档案行政诉讼	188
第三节 档案行政赔偿	195
第八讲 档案依法行政	199
第一节 档案依法行政的重要性	199
第二节 档案依法行政的指导思想和目标	201
第三节 档案依法行政的基本原则和基本要求	202
附 录	205
主要参考书目	230
后 记	232

第一讲 档案法制建设概述

档案法制建设是以国家法制为基础,以宪法、法律、法规和规章为依据,遵循档案工作和档案事业发展规律,开展档案立法、档案行政执法、档案守法、档案法制监督、档案法律救济和档案依法行政等工作,全方位地依法加强档案管理,依法推进档案事业建设。

第一节 档案法制建设的地位和作用

档案法制建设,是我国社会主义民主和法制建设的组成部分,是社会主义档案事业建设的可靠保障,是社会主义档案事业管理的重要手段,是档案工作为经济建设和社会发展服务的必要条件。

一、档案法制建设是国家法制建设的组成部分

依法治国,建设社会主义法治国家,是在新的历史时期党领导全国人民建设中国特色社会主义伟大事业的根本大计,是在社会主义市场经济发展的新形势下,我国法制建设的宏伟目标。党的十五大首次提出:“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略。”九届人大二次会议通过的宪法修正案规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”众所周知,法律是国家权力机关制定,由国家强制力保证实施的社会规范。所谓依法治国,就是依照表现为法律

形式的人民意志来治理国家。实现依法治国、建设社会主义法治国家目标是我国法制建设一个系统工程，需要诸多子系统同时建设并为之协调发展使之逐步完善。档案法制建设作为我国法制建设的子系统，近几年来得到了长足的发展。

(一) 档案法律的制定、颁布和实施，完善了国家法律体系

《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)于1987年9月5日经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，并于1988年1月1日实施，填补了国家法制建设缺少档案法律的空白。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审议通过《关于修改〈中华人民共和国档案法〉的决定》修正案并于同日重新颁布实施。国家最高权力机构在不到九年的时间里先后两次审议并通过档案法案，这在中外档案工作发展史上并不多见，这足以说明党和国家对档案工作的高度重视，反映了党和国家在档案工作领域加强档案法制建设的决心，同时，也说明档案法制建设在国家法制建设中的地位和作用。

(二) 国家法律、法规对档案和档案工作加以规范

国家的一些重要法律、法规对档案和档案工作做了一些明文规定。例如：《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国会计法》《中华人民共和国统计法》《中华人民共和国保守国家机密法》《中华人民共和国国土资源法》《中华人民共和国矿产资源法》《国务院关于行政区划管理的规定》《工程质量管理条例》等到20多部法律、法规规定了档案和档案工作的内容。

(三) 国家权力机关重视档案法制建设

国家最高权力机关——全国人大检查《档案法》。由全国人大常委会和全国人大教科文卫委员会的组成人员组成检查组到各省市自治区监督检查贯彻实施《档案法》情况，并召开全国贯彻实施《档案法》座谈会。例如，全国人大常委会聂大江同志带领的全国人大贯彻实施《档案法》检查组，于1999年7月到黑龙江省检查贯彻实施《档案法》情况，听取了省政府关于贯彻实施《档案法》情况的汇报，先后检

查省档案局(馆)及一些省直单位、哈尔滨市、大庆市和绥化地区档案局(馆),深入到一些机关、企业、学校和农村了解依法管理档案工作的情况,最后向省政府反馈了检查意见。

省市一些地方人大或人大教科文卫委员会也相继开展《档案法》贯彻实施情况监督检查,就一些涉及档案事业建设列入国民经济计划、档案馆库建设等重大问题向各级地方政府提出整改意见,有力地促进了档案事业建设。例如,黑龙江省人大教科文卫委员会从1998年以来,先后2次检查全省档案部门贯彻实施《档案法》情况,有力地解决了一些市地档案馆库建设等档案事业发展的问題。

二、档案法制建设是档案事业建设的基本保障

加强档案法制建设,依法管理档案事业,是依法治国基本方略在档案领域的具体体现,也是健全和完善市场经济体制下档案工作体制的必由之路。《档案法》颁布实施掀开了档案法制建设新的一页,档案管理逐步纳入法制化建设轨道,逐步做到有法可依、有法必依、执法必严和违法必究,有力地保障档案事业发展。

(一)开展档案法制宣传教育,增强了全社会的档案意识和档案法制观念

全国各级档案部门通过召开会议、举办培训班、利用新闻媒介开展法制宣传活动。1996年7月8日在第八届全国人大常委会第二十次会议审议通过《关于修改〈中华人民共和国档案法〉的决定》修正案的第三天,国家档案局就发出学习修改后的《中华人民共和国档案法》通知,同时召开第一次全国档案法制会议,就新的历史时期如何深入贯彻实施《档案法》,依法推进档案事业建设进行了部署。1996年9月初,在第十三届国际档案大会召开之际,从国家档案局到全国各级档案部门广泛开展了档案法制宣传教育活动。1996年以来国家档案局先后举办两次全国档案行政执法人员培训班,一些省市档案部门多次举办档案执法人员培训班。例如,2000年、2003年、2004年

和 2005 年黑龙江省先后举办 4 期全省档案行政执法和执法监督人员培训班,培训行政执法和执法监督人员 416 人次。有的是省档案局与省政府法制办联合,有的是省档案局举办的。与此同时,国家和省市档案部门广泛开展档案法制宣传活动,先后多次举办《档案法》周年纪念、档案法制宣传月和宣传周以及利用电视、电台、报纸和杂志等新闻媒介开展档案法知识问答、竞赛等活动。充分利用媒体的宣传效应,广泛开展档案法律知识宣传活动。仅黑龙江省各级档案部门在 2005 年就在报刊上登载档案法制方面文章 213 篇,电视、电台播放档案法制方面内容的消息 168 次,有力地增强了全社会的档案法制意识。2003 年、2004 年黑龙江省档案局在全省范围内举办“飞世兰”杯档案法制知识竞赛活动和纪念《黑龙江省档案管理条例》五周年学习宣传活动,时任常务副省长张成义在《黑龙江日报》上发表文章,号召全省各级地方政府和广大群众认真学习、广泛宣传和深入贯彻实施档案法规。通过开展一系列档案法制学习宣传教育活动,增强了全社会的档案意识和档案法制观念。

(二)贯彻实施档案法律法规,依法保障档案事业发展

各级地方人民政府通过认真贯彻实施档案法律法规,依法明确了各级地方人民政府档案行政管理部门的档案行政执法主体资格,有的在报纸或其他新闻媒体公告。各级档案行政管理部门依照《档案法》的规定成立了档案法制机构,健全了档案执法和执法监督队伍,目前,黑龙江省就有 227 人获得省政府颁发的行政执法监督检查证,369 人持有省政府颁发的行政执法证,基本做到持证上岗执法和监督执法。

各级档案行政管理部门作为国家和地方各级人民政府的档案行政执法主体,认真履行法律赋予档案依法行政、行政执法和档案法制监督职责,广泛开展了档案行政执法和监督检查。近几年来,国家档案局先后对 31 个省市自治区贯彻实施《档案法》情况进行检查,各省市自治区档案局也多次开展档案行政执法检查,有力地促进了档案法制建设。国家档案局副局长冯鹤旺带领的国家档案局档案行政执

法检查组于 2004 年 6 月 12 日至 6 月 25 日用 15 天时间对黑龙江省贯彻实施《中华人民共和国档案法》情况进行检查。检查组听取省政府的贯彻实施《档案法》情况汇报之后,在省档案局副局长于佩常、伊爱华陪同下,先后对省档案馆和大兴安岭地区、大庆市、齐齐哈尔市、黑河市、哈尔滨市档案馆以及漠河县、嫩江县、五大连池市、北安市档案馆等国家综合档案馆及哈工大、省法院、省交通厅(重点工程档案)、大兴安岭阿木尔林业局、大兴安岭地区规划院、北芪神集团、大庆石油管理局、大庆石化总厂、齐齐哈尔铁路车辆厂、中国第一重型机器制造厂、建华厂(军工厂)、甘南县兴十四村、省农垦九三分局、嫩江农场、黑河地方铁路局、哈尔滨电机厂、哈航空集团、道外区太古新区社区等机关、企业、事业单位档案部门共计 32 个单位进行了检查,行程 4000 多公里。这次检查安排的内容多,涉及的范围广,覆盖面宽。在检查中检查组通过现场考察和指导,听取当地政府或单位主管领导情况的汇报,交换意见等多种形式,有力地促进了全省档案事业建设。检查结束后,检查组向省委常委、省政府常务副省长张成义、副秘书长赵铭反馈检查意见。

黑龙江省各级档案局档案行政执法已经走上了经常化、制度化和规范化轨道。档案行政管理部门认真履行《档案法》和《黑龙江省档案管理条例》赋予的行政执法权和行政处罚权,改变了档案行政执法不作为、不到位的局面,真正做到了执法必严、违法必究。加强了常态执法。据不完全统计,2003 至 2005 年的三年时间,黑龙江省各级档案行政管理部门就对 15569 个机关、团体、企事业单位和乡镇村进行了档案执法检查,对 1890 个单位下达了责令整改通知书,对 58 个单位作出行政处罚,对 68 个单位通报批评。通过各种形式深入广泛地开展档案行政执法和执法监督工作,依法保护了档案安全,维护了档案齐全完整,加强了档案规范化管理,促进了档案开发利用。

(三)创新档案依法服务机制,依法推进档案工作为党和国家中心工作服务

各级档案行政管理部门适应社会主义市场经济新形势,通过加

强以档案行政执法责任制为主要形式的行政执法监督，依法加强档案管理，保证了档案工作更有效地为党和国家政治经济和社会发展服务。近几年来，黑龙江省档案局创造性地实施档案行政执法责任制，将档案工作服务党和国家政治经济和社会发展的工作纳入行政执法责任制考核目标，对一些事关大局的工作内容加大考核比重，有的关系党和国家工作大局、关系广大人民群众切身利益的工作目标实行一票否决，如现行文件提供利用工作，在部署行政执法责任制检查考核时，就实行一票否决，市地档案局(馆)没开展此项工作，年度考核不能达标；所辖县区档案局(馆)有一个没开展此项工作，市地档案局(馆)年度考核不能评为优秀，有两个县区档案局(馆)没开展此项工作，年度考核不能达标。与此同时，将信用档案工作、社区档案工作、小城镇档案工作和国有企业、民营、国家重点工程以及建设社会主义新农村档案工作等创新服务大局的各项工作全部纳入档案行政执法责任制，有力地推动档案工作为党和国家的政治、经济与和谐社会建设服务。

三、档案法制建设是建设社会主义政治文明的具体体现

党的十六大报告提出建设社会主义物质文明、政治文明和精神文明。早在 2001 年 1 月 10 日全国宣传部长会议上，江泽民同志就指出：“法治属于政治建设、属于政治文明，德治属于思想建设、属于精神文明。”加强档案法制建设是建设政治文明的具体体现。

(一)档案依法行政是国家依法行政的组成部分

国家行政机关依法行政是依法治国，建设社会主义法治国家的重要任务。国务院《全面推进依法行政实施纲要》规定国家行政机关必须依法行政，建设法治政府。各级人民政府档案行政管理部门履行档案行政管理职能，依法管理档案事务，担负着档案依法行政的重要责任。

(二)档案法制建设体系是国家行政法制体系的子系统

国家行政法制体系是由国家各级各类行政法制系统组成的行政法制综合体系，其中档案法制建设系统属于国家行政法制体系的一部分。因此，加强档案法规体系建设，有利于完善和加强国家行政法律法规体系建设。

（三）档案法制建设渗透国家政治和社会各个领域

档案是过去和现在的国家机关、社会组织以及个人在政治、军事、经济、科学、技术、文化、宗教等活动中直接形成的，对国家和社会具有保存价值的文字、图表、声像等不同形式的历史记录。国家经济、政治、社会各领域的机关、社会组织以及个人都保留大量的各种门类的档案。《档案法》规定“国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业单位和公民都具有保护档案的义务。”依法加强档案管理是每一个社会组织应尽的义务，档案法制建设渗透国家经济、政治、文化和社会各个领域。因此，加强档案法制建设是社会主义民主与法制建设的重要内容，是社会主义政治文明的组成部分。

第二节 档案法制建设的基本目标和指导思想

一、档案法制建设的基本目标

档案法制建设的基本目标是，通过深入持久地开展档案法制宣传教育，全面扎实地开展依法管理档案工作，不断提高全体档案工作者的法律素质和依法管理档案的能力，实现档案工作人员的档案法律意识向法律素质的根本转变；实现各级档案部门依法管理档案由注重行政手段向注重法律手段的转变，适应社会主义市场经济体制的发展，进一步完善档案法律制度，构建档案法制统一，依法行政，有效监督、高效服务的档案法制工作体系，增强依法管理档案事业的能力。

二、档案法制建设的指导思想

正确的指导思想,是档案法制建设的根本方向。加强中国特色的社会主义档案法制建设,从根本上保证我国社会主义档案法制建设的健康发展,必须确立科学正确的指导思想。档案法制建设的指导思想包括以下几个方面:

(一)坚持用马克思列宁主义唯物辩证法的基本原理和基本观点指导档案法制建设

马克思列宁主义唯物辩证法是认识世界的科学思想武器,也是改造世界的基本方法。我们必须坚持用唯物辩证法的观点指导档案法制建设,保障档案法制建设的科学性。在档案立法中,既要积极,又要慎重;既要考虑必要性,又要考虑可行性;既要注意稳定性,又要适当地修改、废止不符合现实需要的法规和规章,同时还要考虑事物的连续性。总之,在档案法制建设立、改、废的各个环节中,都要坚持马克思列宁主义的唯物辩证法的观点加以分析研究,防止片面性、简单化、绝对化,以保证立法的科学性,尽可能地避免和减少档案法制建设工作中的失误,以利于档案建设的步伐。

(二)坚持用党的“一个中心、两个基本点”的基本路线指导档案法制建设

坚持用党的“一个中心、两个基本点”的基本路线对档案法制建设指导,最根本的要求,就是在档案法制建设中必须体现四项基本原则的精神,为改革开放服务的精神,为社会主义现代化建设服务的精神。

充分体现四项基本原则的精神,我们就要在制定档案法律、法规和规章时,具体结合档案建设实际,尤其要充分体现党对档案事业的领导。这就要求我们,正确处理好党关于档案工作的方针政策同档案法规的关系,善于把党关于档案工作的方针、政策转化为档案法律、法规的内容。只有在档案法制建设中坚持四项基本原则,才能做到依法保证我国档案事业的社会主义性质和坚定的政治方向。

充分体现为改革开放服务的精神。就是说,我们在档案立法和档案执法过程中,在坚持四项基本原则的同时,要坚持档案工作为改革开放服务的方针。在档案法制建设中,就要体现依法促进和保障我国档案事业的改革、开放、搞活,依法保障档案事业的改革沿着正确方向前进。

充分体现为社会主义现代化建设服务的精神。就是说,要大力开发档案信息资源,为社会主义现代化建设服务。这是我们档案工作的宗旨。实践证明,档案工作所提供的优质服务,在我国社会主义现代化建设中取得了明显的社会效益和经济效益。按照党的十六大提出的科学的发展观的思想,在档案法制建设中,体现依法保障档案工作为社会主义现代化建设服务,就要更好地发挥档案工作的社会效益和经济效益,而且要把社会效益放在首位。

(三) 按照“三个代表”思想的要求,坚持“以人民群众的根本利益为最高标准”指导档案法制建设

人民群众是历史的创造者,任何时候都必须尊重人民群众历史主体地位。胡锦涛同志指出:“只有始终牢记党的宗旨,坚持一切从人民的利益出发,坚持以人民群众的根本利益为最高标准,才能从根本做到求真务实。要在广大党员干部特别是领导干部中深入开展马克思主义群众观点和党的群众路线的教育,使广大党员干部牢固树立人民群众是历史的创造者的观点、虚心向人民群众学习的观点、竭诚为人民群众谋利益的观点、干部的权力是人民赋予的观点、对党负责和对人民负责相一致的观点,帮助广大党员干部进一步提高坚持立党为公、执政为民的自觉性,进一步提高坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋的自觉性”,这充分体现了“最大多数人的利益是最紧要和最具有决定性的因素”这一马克思主义历史唯物主义的最基本的观点。档案法制建设必须按照“三个代表”思想的要求,始终把维护最广大人民群众的根本利益为出发点和归属,研究和解决事关人民群众根本利益的档案法制建设方面问题。

从档案立法宗旨的确定,档案执法的开展,直至档案法制建设指

导思想的贯彻实施,都应当遵循“三个代表”思想的精神实质,遵循维护人民群众根本利益的根本原则。在当前社会主义市场经济发展新时期,依法建立规范市场经济秩序,保护人民合法权益的档案管理体系尤为重要。为此,档案行政管理部门应当从依法维护国家和公民的权益出发,建立信用档案法规体系,以实际行动落实国务院提出的“加快建立企业、中介机构和个人的信用档案使有不良行为记录者付出代价,名誉扫地,直至绳之以法”的要求,主动与有关部门协调合作,尽快制定信用档案管理条例,并组织实施。

建立健全保护生态环境档案法规,以发挥档案在保护人民生活环境和人类生存发展的长远需要的作用。通过建立保护生态环境档案法规,依法建立保护生态环境档案,为国家综合治理滥砍滥伐树木、毁林毁草、污染江河湖泊和大气污染,改善人类生存条件、生活环境提供准确、翔实的数据并对破坏生态平衡、污染水、大气资源的行为依法查处提供有力证据。

建立健全保护绿色食品档案法规,以保护人民饮食和生命安全。面对大量食品污染,人们迫切需要从源头上解决这一问题,为此我国已大力提倡生产绿色食品。档案部门应当紧紧抓住这关系人民切身利益的重大课题,为绿色食品研制、开发、生产、销售的全过程建立档案,并依法加大对绿色食品档案资源开发的力度,为绿色食品占领国内外市场提供有效服务。

总之,档案法制建设要严格遵循“三个代表”思想的要求,与时俱进、开拓进取,紧紧围绕为人民服务这一宗旨,依法做好档案的服务和利用工作。

(四)坚持用科学发展观强化档案法制建设

不断变化的政治、经济、社会和文化的现实,是我们建设社会主义法制的客观依据。我国幅员辽阔,政治、经济、文化发展很不平衡。档案工作又具有与其他行业不同的特点和情况。因而,在进行档案法制建设中,一定要从我国国情和我国档案事业实际情况出发,坚持科学发展观强化档案法制建设。《中共中央关于完善社会主义市场经济