

上海市档案人员专业培训教材

Dang'an Fazhi yu Biao zhun

档案法制与标准

上海市档案局 编



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATIONAL
PUBLISHING HOUSE

上海市档案人员专业培训教材

档案法制与标准

上海市档案局 编

本册主编：孙兆伟

图书在版编目(CIP)数据

档案法制与标准 / 上海市档案局编. —上海:上海教育出版社, 2016.5

ISBN 978-7-5444-6906-7

I. ①档... II. ①上... III. ①档案法—研究—中国②档案工作—标准化—中国 IV. ①D922.164②G27-65

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第090952号

责任编辑 宁彦锋 王嫣斐

封面设计 周 亚

档案法制与标准

上海市档案局 编

出 版 上海世纪出版股份有限公司
上 海 教 育 出 版 社
易文网 www.ewen.co

地 址 上海市永福路 123 号

邮 编 200031

发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印 刷 昆山市亭林印刷有限责任公司

开 本 700×1000 1/16 印张 9.25 插页 2

版 次 2016 年 6 月第 1 版

印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5444-6906-7/G·5685

定 价 20.00 元

(如发现质量问题,读者可向工厂调换)

上海市档案人员专业培训教材编审委员会

主 任: 朱纪华

副 主 任: 刘志成 邢建榕 张 斌(中国人民大学)

委 员(按姓氏笔画排列):

吕元智	朱建中	向义海	孙兆伟
杨 红	张 斌(上海市档案馆)	张 新	
陆锡芝	金 波	居继红	谈志兴
康 勇	谢晓琴	潘玉民	

本册主审: 潘玉民

序

习近平总书记指出：“知识就是力量，人才就是未来”。“十三五”期间，上海档案事业能否紧跟时代潮流，抓住发展机遇，理顺发展思路，突破发展瓶颈，提高核心竞争力，档案从业人员的素质与能力十分关键。因此，以“人才强档”战略为指导，进一步加强档案教育培训工作，建设一支高素质的档案人才队伍，对实现上海档案事业发展美好蓝图的基础性和保障性工作具有重要意义。

上海市档案教育培训工作近十年来取得了明显成效，成绩有目共睹。但随着档案事业的不断发展，新知识、新技术、新方法的不断涌现，编制一套既能体现上海档案工作的发展水平、符合档案工作持续发展的需要，又能反映档案人员专业培训特点的新教材，显得尤为重要而迫切。为此，我局根据基层档案工作部门和广大档案工作者的要求，组织全市档案部门、高等学校的专家、学者，在广泛调研和吸收现有成果的基础上，经过反复修改与完善，编写出这套系列教材，用于全市档案人员专业培训。这套教材由《档案管理理论与实务》《档案信息化建设》《档案法制与标准》《档案保护与安全》四本书组成，在内容安排和体例结构上，紧扣档案人员的基本知识和操作技能需求，以培养档案人员综合职业能力为核心，力求做到继承与创新、理论与实践、系统性与实用性的统一。这套教材的编写，是对档案学领域基本知识、操作方法和相关新的研究成果的固化和传播，将对提高档案人员综合素质起到重要的作用。

我们要以此系列教材的出版、使用为契机，不断解放思想，创新理念，探索档案教育培训的新思路，不断提升全市档案教育培训工作水平。要加强对新形势下档案事业和档案人员的需求研究，准确把握职业教育的发展趋势和特点，打开思路，放眼全国乃至全球，不断更新教学内容和任务目标，创新教学方法和培训方式；要开阔视野，深化档案教育培训的交流和合作，开发教育培训资源，不断增强教育培训力量，营造教育培训良好氛围；不断增强创新意识和干事创业的积极性，

主动加快知识更新，在实践中增长才干，积极适应瞬息万变的形势，担负起自己的职责和使命。唯有如此，我们才能不断提升档案教育培训的质量和效果，真正培养出一支富有责任感、创新力、竞争力的高素质档案人才队伍，为上海全面建成“四个中心”，加快建设具有全球影响力的科技创新中心，当好改革开放排头兵和创新发展先行者，作出我们应有的贡献。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '朱镕基' (Zhu Rongji), written in a cursive style.

2016年3月30日

前 言

《档案法制与标准》系上海市档案局组织编写的档案人员专业培训教材之一。

档案法制建设和标准化工作是档案工作的重要构成,也是档案工作法制化、规范化、标准化管理的基本依据和必要条件,日益成为档案事业建设发展的重要基础。学习掌握档案法制和标准化建设知识,是档案从业人员提高业务素养的基本需要。

本书作为档案法制与标准化建设等基础知识培训的专门教材,运用法学和标准化工作的基本原理,努力构建档案法制工作和标准化建设的完整知识体系,力求内容的系统性;以法律释解为基本方法和手段,通过对档案法律、法规的剖析来阐述档案法制知识,力求内容的严谨性;注重档案法律和标准化方面的基本常识,删繁就简,突出重点,力求内容的普及性;密切结合和贴近档案工作的实际需要,解决和回答档案法制和标准化工作中的实际问题,力求内容的实践性。编者期望本书对读者提高档案法制与标准化知识水平、增强实践能力有所帮助。

本书第一章主要介绍档案法制工作的内涵、法定原则和档案法律调整的范围等基本问题,阐述档案法制工作的基础知识;第二章简要介绍档案立法的主体及其立法权限、立法原则、立法的形式与程序,以及我国档案法规体系的构成等;第三章简要讲解档案法制宣传教育的概念及主要目标、任务,开展档案普法宣传活动的途径和方法;第四章主要介绍我国档案工作法定的组织机构类型、性质及其承担的主要工作职能;第五章依据档案法律、法规规定,简述法定的文件和档案管理工作内容和要求;第六章根据档案法律、法规并结合一般的法学原理,主要介绍档案违法行为及其法律责任和法律制裁的基本知识;第七章根据行政法学一般原理和档案法律、法规规定,结合档案领域的特点,重点介绍档案行政执法的基本概念、原则、内容和实施方法;第八章运用标准化工作的原理、方法,结合档案部门的实践,系统介绍和阐述档案工作标准和标准化建设的基本知识。

本书是根据原《档案法制与职业道德》改编而成，根据档案工作实践需要和档案教育培训特点，对原书内容作了大量删减，增加了档案法制建设新的实践内容和工作要求，特别是增加了档案标准化方面的知识。本书第一章至第七章由孙兆伟同志编写，其中，第七章的第三节由陈明德同志对原书相应内容改写而成；第八章由陈明德同志编写；全书篇目设计和内容总纂由孙兆伟同志负责。本书是承前启后的成果，凝聚了很多同志的心血。本书采纳了原书中严永官、黄臻睿同志编写的很多内容。在编审过程中，潘玉民同志对本书内容进行了认真的审阅，郭嗣平、杨红、严永官、何静雯等同志对本书提出了宝贵的意见与建议，同时，本书也得到了李晨昊、王晓华、许正兴同志的指导和帮助，在此一并致以感谢！

由于编者水平有限，本书难免疏漏乃至错误之处，期待同仁批评指正。

编者

2016年3月28日

目 录

第一章 档案法制工作·····	(1)
第一节 档案法制工作概述·····	(1)
一、档案法制工作的概念 ·····	(1)
二、档案法制工作的内容 ·····	(2)
三、档案法制工作的特点 ·····	(3)
四、档案法制工作目标与任务 ·····	(6)
第二节 档案法律调整·····	(7)
一、法定档案 ·····	(7)
二、档案法律调整范围 ·····	(9)
第三节 档案工作法定原则·····	(9)
一、统一领导、分级管理 ·····	(10)
二、维护档案完整、安全 ·····	(11)
三、便于档案利用 ·····	(11)
第二章 档案立法·····	(12)
第一节 档案立法概述·····	(12)
一、档案立法的含义 ·····	(12)
二、档案立法的形式与程序 ·····	(14)
第二节 档案法规体系·····	(16)
一、档案法规体系的概念 ·····	(16)
二、我国档案法规体系的基本特点 ·····	(18)
第三章 档案法制宣传教育·····	(20)
第一节 档案法制宣传教育的概念·····	(20)

一、档案法制宣传教育的定义	(20)
二、档案法制宣传教育的特点	(20)
第二节 档案法制宣传教育的目标和任务	(21)
一、档案法制宣传教育的目标	(21)
二、档案法制宣传教育的任务	(22)
第三节 档案法制宣传教育的机制、途径	(24)
一、档案法制宣传教育的机制建设	(24)
二、档案法制宣传教育的途径	(27)
 第四章 档案工作的组织及其职能	(29)
第一节 档案行政管理部门	(29)
一、档案行政管理部门的概念	(29)
二、国家和地方档案行政管理部门及其职责	(29)
第二节 档案馆	(32)
一、档案馆的类型	(32)
二、档案馆的任务与功能	(34)
第三节 法人与其他组织的档案机构	(36)
一、法人与其他组织档案机构的概念	(36)
二、法人与其他组织档案机构的类型和职责	(37)
第四节 档案人员	(39)
一、档案人员的岗位类型及其性质	(39)
二、档案人员的基本条件和素质要求	(40)
 第五章 文件归档与档案管理	(42)
第一节 文件档案管理	(42)
一、关于文件归档管理的法律规定	(42)
二、法律规定的含义和要求	(43)
第二节 档案收集	(44)
一、档案移交和接收	(45)
二、档案征集	(47)
第三节 档案登记	(48)

一、档案登记的概念	(48)
二、档案登记范围	(49)
三、档案登记程序	(50)
第四节 档案转移监管.....	(52)
一、档案出境管理	(52)
二、档案转让管理	(54)
第五节 档案安全管理.....	(56)
一、档案保管	(56)
二、档案保密	(59)
 第六章 档案违法行为和法律责任.....	(62)
第一节 档案违法行为.....	(62)
一、档案违法行为的概念	(62)
二、档案违法行为的种类和内容	(63)
第二节 档案法律责任.....	(71)
一、档案行政责任	(72)
二、档案民事责任	(72)
三、档案刑事责任	(72)
第三节 档案法律制裁.....	(73)
一、档案法律制裁的种类	(73)
二、档案法律制裁的适用	(75)
 第七章 档案行政执法和行政救济.....	(78)
第一节 档案行政执法概述.....	(78)
一、档案行政执法的定义、内容、特点	(78)
二、档案行政执法的原则	(80)
第二节 档案行政检查.....	(82)
一、档案行政检查的概念	(82)
二、档案行政检查的形式	(83)
三、档案行政检查的程序	(84)
第三节 档案行政审批.....	(87)

一、档案行政审批的概念	(87)
二、档案行政审批的依据和内容	(88)
三、档案行政审批程序	(95)
四、档案行政审批告知承诺制度	(97)
第四节 档案行政处罚	(99)
一、档案行政处罚的概念	(99)
二、档案行政处罚的种类和形式	(99)
三、档案行政处罚的具体适用	(100)
四、档案行政处罚的程序	(101)
第五节 档案行政救济	(106)
一、档案行政救济的概念	(106)
二、档案行政救济的实施	(106)
 第八章 档案工作标准与标准化	(109)
第一节 档案工作标准和标准化建设	(109)
一、档案工作标准	(109)
二、档案工作标准化	(112)
三、档案工作标准制订	(114)
第二节 我国档案工作标准化发展概述	(116)
一、档案工作标准化过程	(116)
二、现行档案工作标准体系	(119)
第三节 我国档案工作标准的贯彻实施	(126)
一、贯彻实施的必要性	(126)
二、贯彻实施的主要步骤	(127)
三、贯彻实施的具体要求	(128)
 附录	(130)
主要参考文献	(139)

第一章 档案法制工作

1987年9月5日,《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)颁布,标志着我国档案工作有了法律依据,开启了档案工作法制化建设发展的新阶段。档案法制工作是档案事业的重要构成和基础保障,在档案事业建设发展中具有重要的地位和作用。本章主要介绍档案法制工作的内涵、法定原则和档案法律调整的范围等基本问题,阐述档案法制工作的基础知识。

第一节 档案法制工作概述

一、档案法制工作的概念

什么是档案法制工作,概括地讲,档案法制工作就是为了健全档案法规体系、宣传档案法律知识和实现档案工作依法管理而实施的由档案立法、档案普法、档案执法等构成的工作体系。

上述定义包含两方面含义:

第一,档案法制工作的内容构成。档案法制工作的内容包括档案立法,即档案法律法规制度建设;档案普法,即档案法制宣传教育;档案执法,特别是档案行政执法等工作。这三方面具体内容相互联系、互为条件、缺一不可,构成了完整的档案法制工作体系。

第二,档案法制工作的基本任务。首先,档案法制工作的首要任务是建立健全档案法律制度,为档案工作有法可依、有章可循提供良好制度保障。其次,档案法制工作的重要任务是广泛深入开展档案法律法规宣传教育活动,在各地区、各部门、各单位和全社会宣传普及档案法律知识,营造知法、懂法、守法的良好环境。再次,档案法制工作的关键任务是通过深入贯彻实施档案法律法规,特别是

加强档案行政执法,严肃查处档案违法行为,保障档案工作依法管理,有力促进档案事业健康、快速发展。

为了表述的方便,本教材在阐述档案法制工作有关问题时,兼用法治、档案法治的术语。法制主要指法律和制度的总称,社会主义法制,广义上是指社会主义国家的立法、守法、执法、司法、法律监督各环节的统一,核心是依法办事;法治是指与人治相对的治国理论、原则、制度和方法。社会主义法制和法治的含义在强调要尊重法律、依法办事等方面是相近或相同的。

二、档案法制工作的内容

(一) 档案立法

立法是法制的基础和条件,没有档案立法就没有档案法制工作。我国法制建设的基本方针就是“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,其中每项要求都离不开法。没有法,依法、执法就都没有了依据。所以只有积极开展立法工作,尽快建立起完善、科学的档案法规体系,才能为我国的档案法制工作打下良好的基础。

档案立法就是建立健全档案法律法规规章制度的工作,概括起来主要有“立、改、废”三项任务:“立”,就是研究制定和建立新的档案法律法规、规章制度;“改”,就是修改、调整或者变更档案法律法规、规章制度的内容;“废”,就是废止和终止执行档案法律法规、规章制度。

开展档案立法工作,应当从以下几个方面入手:

第一,建立科学有效的立法体制。法律、法规和规章是由特定的机构制定的,立法体制不顺,就会出现无人管理或“立法撞车”的现象。所以,必须理顺立法体制,明确各立法主体在档案立法工作中的各自地位和相互关系,提高档案立法工作的统一性和协调性。

第二,划分立法权限。明确各个立法主体的立法权限对于搞好档案立法工作十分重要。档案立法有条块之分,也有中央立法和地方立法之分。在档案立法中,哪些以条为主,哪些又以块为主;哪些以地方为主,哪些必须以中央为主,立法权限必须明确划定,才能正确处理好档案立法中的各种主体关系。

第三,规范立法程序。立法是一项极为严肃的工作,有一系列特定的程序。要提高和确保档案立法质量,使所制定的法律法规、规章制度真正发挥积极作用,

就一定要遵守立法程序。立法程序是立法质量的保证。

（二）档案普法

加强档案法制宣传，普及档案法律知识，是档案法制工作的重要内容。档案普法的内容、途径和形式很多。从内容来看，一是对档案法律法规原文的宣传，二是在档案系统对档案人员开展相关法律知识的学习宣传。档案人员不仅要懂得档案法律法规，而且还要了解相关法律知识，这是提高档案人员法律素养的重要途径。三是宣传在档案工作中自觉守法、严格执法的先进单位和榜样人物，发挥档案工作守法、执法的典型事例和先进事迹的宣传教育作用。从途径和形式看，档案普法宣传教育的方法、手段形式多样，有单位内部开展的普法宣传活动；有面向社会的普法宣传活动；有各种讲座、演讲、知识竞赛、编印宣传资料等活动形式，也有通过大众传媒开展的普法宣传活动等。

（三）档案执法

档案执法是实现档案法治的关键环节。广义上的档案执法，是指贯彻实施档案法律法规的各类活动。本书所讲的是狭义上的档案执法，是指档案行政执法行为，即档案行政管理部门依据和贯彻档案法律、法规和规章，通过具体行政行为，保障行政管理相对人在档案事务中享受法定权利，履行法定义务。

三、档案法制工作的特点

（一）规定性

首先，档案法制工作要符合一般法治的原则、原理。法治与人治的根本区别体现在两个方面：一是法治的依据具有规定性。法治的依据是已经实施的各种法律、法规和规章。档案法律关系中的权利和义务不是随意的，而是由《档案法》等一系列相关法律法规明确规定的，不得擅自增加或减少，任何单位和个人都不享有法律法规规定以外的特权，也不得强迫其履行法律法规规定以外的义务。二是法治的工作过程具有规定性。如档案行政处罚的相关工作，必须符合国家档案局依据我国关于行政处罚法律规定制发的《档案行政处罚程序暂行规定》。档案法制工作的程序非常重要，档案行政执法不仅主体要合法，而且程序也必须合法。

其次，档案法制工作虽然属于档案工作的一个组成部分，但与档案工作的其

他内容有着不同的规定性。一是工作依据不同,档案法制工作的依据是档案法律法规和规章等“刚性”规定,而档案业务工作除了必须依法开展外,其重要的依据还可以是各种档案业务标准和技术规范。二是内容不同,档案法制工作主要告诉人们的是可做什么,不可做什么,具有“裁判”的特征,而档案业务工作则是告诉人们具体如何做,具有“教练”的特征。三是工作结果不同,档案法制工作往往具有法律后果,如行政审批可以改变档案权利义务关系,而档案业务工作主要促进档案管理的规范化建设,一般不影响档案事务中的权利义务关系。

再次,档案法制工作与其他法制领域不同,有其特殊的规定性。档案法制工作的对象是档案、档案工作,涉及各类档案事务,具有与其他法制工作领域不同的内容和要求。

（二）结构性

首先,档案法制工作在总体上具有结构性特点。档案法制工作包括档案立法、普法和执法,这是一个完整的结构,缺少任何一个方面都不行。没有立法,普法和执法就无从谈起;仅有立法,没有普法和执法,档案法律、法规和规章就不能得到贯彻落实,不能很好地发挥作用。立法是基础,普法是条件,执法是手段和关键,所有这一切的落脚点又都是为了实现档案法治。

其次,档案法制工作的具体内容上也有结构性特点。如档案行政行为包括抽象行政行为和具体行政行为;在具体行政行为中,有行政检查、行政审批、行政奖励、行政处罚等。档案法制工作内容的多样性决定了此项工作的结构性特点。

（三）规范性

首先,规范性体现在法制的统一性上。统一性是档案法制规范性的集中表现。在我国,档案行政管理部门、各级各类档案馆与其他国家机关、社会团体、企事业单位之间,档案机构与公民之间,在档案的收集、整理、保护、利用过程中,不断产生各种各样的关系。这些错综复杂的关系经由档案法律法规规范和调整后具有了档案法律关系的性质,形成了档案事务上法定的统一的权利和义务关系。

其次,规范性还体现在档案法制工作的具体内容的规范上。档案法制工作的操作程序有很强的规范性,如在立法中就有一系列的程序规范;在执法工作中也有很强的程序要求,如对档案违法行为的查处有严格的程序规范;在法律文书的体式上也有规范要求,如《上海市档案行政处罚程序规定》对立案报告、陈述笔

录、调查询问笔录、告知书、行政处罚听证通知书、行政处罚听证委托书、行政处罚听证笔录、责令改正通知书、违法行为处理通知书、行政处罚决定书、结案报告表等 15 种有关法律文书样式进行了规范。

（四）稳定性

这是档案法制工作严肃性的具体表现，更是加强档案法制建设的重要意义之所在。档案事业健康持续发展，基本的原则和规定要求必须保持稳定，为此，必须防止人治而加强法治，确保档案法律法规的内容具有相对稳定性。比如，档案立法工作是一个比较复杂的过程，这个过程既体现了立法的难度，又充分体现了立法的慎重。法律法规不会朝令夕改，一部新的法律、法规出台后在相当长的一段时间内有效。档案法制工作的稳定性启示我们：一是在立法工作上要加强预见性，使立法工作具有超前性。如果立法工作只顾眼前，那么档案法规体系就很难稳定。二是对档案法律法规修改时，要从整体上慎重把握，要把档案法律法规内容的连续性和稳定性作为重要考量，修改不宜过频过多，修改内容不宜过宽，要充分体现档案法制工作的稳定性。

（五）权威性

首先，法是统治阶级意志的反映，由国家认可，用来调整一定的社会关系，具有最高的权威性。全体社会成员必须遵守档案法律，不依法办事就要受到法律的追究。

其次，在档案工作领域内，《档案法》的法律效力最高，按照《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）的规定，所有档案法规、规章和规范、标准等都不得与《档案法》相抵触。《档案法》是档案工作各方面内容、要求的基本依据，具有作为档案工作基本准绳的权威性。

再次，档案法制工作与档案工作其他内容相比更具有权威性，如档案行政执法必须严格按照执法程序进行，并产生法律后果，而其他工作如档案业务工作则相对比较灵活。档案法律法规的“刚性”特点决定了档案法制在档案工作中的权威地位。

（六）强制性

这是法制手段最显著的特点。首先，强制性体现在法律条文的内容上。法律