

四川省档案干部教育培训读本

档案法治与行政管理

四川省档案局 编

四川省档案干部教育培训读本

档案法治与行政管理

四川省档案局 编



图书在版编目 (CIP) 数据

档案法治与行政管理/四川省档案局编. —成都: 四川人民出版社, 2017. 6
四川省档案干部教育培训读本
ISBN 978-7-220-10149-6

I. ①档… II. ①四… III. ①档案工作—法制管理—中国—干部培训—教材 IV. ①G27

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 086619 号

DANGAN FAZHI YU XINGZHENG GUANLI

档案法治与行政管理

四川省档案局 编

责任编辑
装帧设计
责任校对
责任印制

何佳佳
戴雨虹
王定宇
王 俊

出版发行
网 址
E-mail
新浪微博
微信公众号
发行部业务电话
防盗版举报电话
照 排
印 刷
成品尺寸
印 张
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

四川人民出版社 (成都市槐树街 2 号)
<http://www.scpph.com>
scrmcbs@sina.com
@四川人民出版社
四川人民出版社
(028) 86259624 86259453
(028) 86259624
四川胜翔数码印务设计有限公司
成都蜀通印务有限责任公司
170mm×240mm
18.75
316 千
2017 年 6 月第 1 版
2017 年 6 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-220-10149-6
36.00 元

■ 版权所有 · 侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259453

“四川省档案干部教育培训读本”

编写说明

为深入贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》和中共四川省委办公厅、四川省人民政府办公厅《关于进一步加强和改进新形势下档案工作的实施意见》，适应新形势下档案工作发展新要求，提高全省档案干部培训工作水平，进一步加强档案干部队伍建设，省档案局组织编写了“四川省档案干部教育培训读本”，包括《档案法治与行政管理》《档案工作基础业务》《档案保管与保护技术》《档案信息化建设》《档案文化建设》《企业档案管理实务》《专业档案管理》《档案工作实践与探索》，共八册，主要介绍档案工作相关的理论、法规、政策、业务规范、行业标准及实践探索等。读本注重指导性、实践性、可读性，紧贴实际、通俗易懂，适合各级档案干部学习阅读。

读本编写组

2017年5月

目 录

导 论 全面推进依法治国下的依法治档	(001)
第一章 概 论	(005)
第一节 依法行政	(005)
一、依法行政的含义及特征	(005)
二、依法行政的基本准则	(007)
三、依法行政的意义	(008)
第二节 依法治档	(010)
一、依法治档的含义及特征	(010)
二、推进依法治档工作重点	(015)
三、依法治档的意义	(019)
第二章 档案法规体系	(023)
第一节 档案法规体系的构成	(023)
一、什么是档案法律法规体系	(023)
二、我国档案法律法规体系的发展过程	(024)
三、我国档案法规体系的构成	(026)
四、构建国家档案法规体系的目的和原则	(027)
五、国家档案法规体系的实施措施	(027)
六、具体档案立法项目	(028)

第二节 档案法律	(030)
一、关于《档案法》	(030)
二、其他法律中的档案管理条款	(031)
第三节 档案行政法规、党内法规、军事法规	(038)
一、档案行政法规	(038)
二、党内法规	(040)
三、军事法规	(040)
第四节 地方性档案法规	(041)
一、《四川省〈中华人民共和国档案法〉实施办法》	(042)
二、四川省其他地方性法规中的档案管理条款	(042)
第五节 档案规章	(049)
一、国务院部门档案规章（共 52 项）	(049)
二、地方政府档案规章	(051)
三、对《办法》的解读	(051)
第六节 档案工作规范性文件	(064)
一、档案规范性文件的特征	(064)
二、档案规范性文件类型	(065)
三、部分四川档案工作规范性文件举例	(065)
四、《关于进一步加强和改进新形势下档案工作的实施意见》 的解读	(067)
五、《关于进一步加强精准扶贫档案工作的意见》的解读	(068)
第三章 档案行政执法	(087)
第一节 档案行政执法的概念和特征	(087)
第二节 档案行政执法的原则	(088)
一、合法性原则	(088)
二、合理性原则	(088)
三、效率原则	(088)
四、权责统一原则	(089)
第三节 档案行政执法的种类	(089)
一、行政许可	(089)

二、行政处罚·····	(090)
三、行政检查·····	(090)
四、行政奖励·····	(090)
五、其他行政权力·····	(091)
第四节 档案行政许可·····	(091)
一、档案行政许可的法定依据·····	(092)
二、档案行政许可的申请条件·····	(092)
三、档案行政许可的申报材料·····	(092)
四、档案行政许可的办理程序·····	(092)
五、档案行政许可的办理时限·····	(093)
第五节 档案行政处罚·····	(093)
一、档案行政处罚的设定·····	(093)
二、档案行政处罚的种类·····	(094)
三、档案行政处罚的原则·····	(094)
四、档案行政处罚的追诉时效·····	(095)
五、档案行政处罚的程序·····	(095)
六、档案行政处罚的执行·····	(099)
第六节 档案行政强制·····	(101)
一、实施档案行政强制的原则·····	(102)
二、实施档案行政强制措施的程序·····	(103)
第七节 档案行政执法监督·····	(104)
一、档案行政执法监督机构及管辖·····	(104)
二、档案执法检查的主要形式·····	(105)
三、档案行政执法监督的内容·····	(105)
第八节 档案行政救济·····	(108)
一、档案行政复议·····	(109)
二、档案行政诉讼·····	(114)
第四章 档案法律责任·····	(119)
第一节 档案违纪违法行为·····	(120)
一、抢夺国有档案的行为·····	(120)

二、窃取国有档案的行为·····	(122)
三、擅自出卖档案的行为·····	(124)
四、擅自转让档案的行为·····	(125)
五、损毁国有档案的行为·····	(126)
六、丢失国有档案的行为·····	(127)
七、擅自提供国有档案的行为·····	(128)
八、擅自摘录国有档案的行为·····	(129)
九、擅自公布国有档案的行为·····	(130)
十、擅自销毁国有档案的行为·····	(132)
十一、涂改档案的行为·····	(133)
十二、伪造档案的行为·····	(134)
十三、倒卖档案牟利的行为·····	(135)
十四、将档案卖给或者赠送给外国人的行为·····	(136)
十五、不按规定归档的行为·····	(136)
十六、不按期移交档案的行为·····	(138)
十七、工作人员玩忽职守,造成档案损失的行为·····	(139)
第二节 档案法律责任类别·····	(141)
一、档案刑事责任·····	(141)
二、档案民事责任·····	(142)
三、档案行政责任·····	(143)
第五章 档案行政管理概述 ·····	(145)
第一节 行政管理与档案行政管理·····	(145)
一、行政管理概念·····	(145)
二、档案行政管理含义·····	(146)
三、档案行政管理内容·····	(148)
第二节 档案行政管理的作用·····	(149)
一、档案行政管理是建立依法治档新秩序的组织保障·····	(149)
二、档案行政管理是实现档案工作总目标的重要举措·····	(150)
三、档案行政管理是推动档案事业持续发展的前提条件·····	(150)
四、档案行政管理是促进档案事业科学发展的根本保证·····	(151)

第三节 档案行政管理部门及其职责	(153)
一、档案行政管理部门	(153)
二、档案行政管理职责变化	(154)
三、档案行政管理职责	(155)
第六章 档案行政管理体制	(161)
第一节 档案行政管理体制概念及发展历史	(161)
一、档案行政管理体制概念	(161)
二、档案行政管理体制发展历史	(162)
第二节 档案行政管理体制的基本内容及特点	(170)
一、集中统一的档案管理体制	(171)
二、条块结合的档案管理体制	(172)
三、“局馆合一”的管理体制	(173)
第三节 档案行政管理机构的设置及功能	(174)
一、档案行政管理机构的设置	(175)
二、档案行政体制的功能	(175)
第四节 国外档案管理体制参考与比较	(178)
一、美国的档案管理体制	(178)
二、俄罗斯的档案管理体制	(181)
三、中外档案管理体制的比较	(183)
四、国外档案管理体制的借鉴	(186)
第五节 档案行政管理体制的探索与实践	(188)
一、深圳特区档案管理体制改革的实践	(188)
二、广东顺德档案管理体制改革的实践	(190)
第七章 档案管理的组织机构和人员	(193)
第一节 档案机构设置和组织关系	(193)
一、档案机构的设立及职责	(193)
二、档案机构组织关系	(198)
第二节 档案工作人员	(199)
一、档案工作人员的职责、权利和义务	(199)

二、档案工作人员的职业素养·····	(206)
三、档案人才培养·····	(211)
第八章 档案行政管理方法·····	(214)
第一节 档案行政管理方法的特点及作用·····	(214)
一、档案行政管理方法的特点·····	(214)
二、档案行政管理方法的类别·····	(216)
三、档案行政管理方法的作用·····	(217)
第二节 档案行政管理方法体系·····	(217)
一、档案行政管理基本手段·····	(218)
二、档案行政管理程序·····	(219)
三、档案行政技术方法·····	(231)
第三节 常用档案行政管理方法·····	(233)
一、调查研究方法·····	(233)
二、目标管理方法·····	(234)
三、战略管理方法·····	(236)
四、电子政务方法·····	(237)
第四节 档案行政管理方法创新·····	(237)
一、档案行政管理方法创新的重要意义·····	(238)
二、档案行政管理方法创新的结构层次·····	(239)
三、档案行政管理方法创新的实现路径·····	(241)
第九章 档案依法行政·····	(248)
第一节 档案依法行政的意义·····	(248)
一、档案依法行政是依法治国方略的组成部分·····	(249)
二、档案依法行政是档案行政管理部門的法定职责·····	(249)
三、档案依法行政是档案事业新发展的基本保障·····	(250)
第二节 档案依法行政的指导思想和目标·····	(251)
一、档案依法行政的指导思想·····	(251)
二、档案依法行政的目标·····	(252)
第三节 档案依法行政的基本原则和基本要求·····	(253)

一、档案依法行政的基本原则	(253)
二、档案依法行政的基本要求	(254)
第四节 档案依法行政的主要内容	(255)
一、严格落实决策法定程序	(255)
二、扎实推进“三张清单”工作	(256)
三、切实深化局馆政务公开	(256)
四、有效规范行政执法行为	(257)
五、深入开展档案法制宣传	(257)
六、努力提高法治工作能力	(258)
附录 档案行政执法常用文书参考样本	(259)
参考文献	(286)
后 记	(288)

全面推进依法治国下的依法治档

人类社会自从有国家以来，人们就一直在探索国家治理的良方。《荀子》说“法者，治之端也”。早在春秋战国时期的诸子百家中即有主张根据法令来治理国家的“法家”一派，法家思想也被运用在秦国等国的治理中。在漫长的中国封建社会里，“普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣”，王权高于法权，法治只是王权的附从和补充。英明能干的帝王如唐太宗、清康熙，清廉正直之臣如宋包拯、明海瑞，一直是戏曲和民间传颂的对象，也是人们对国家善治的寄托。人治的思维一直延续到新中国建立前的整个中国历史。然而，近现代以来全世界的国家治理经验表明，要保证国家的长治久安，法治明显优于人治。在中国深化改革的今天，各方利益诉求交织，各种新旧矛盾凸显，只有在法治的轨道上才能统筹社会力量，平衡社会利益，调节社会关系，规范社会行为，化解社会矛盾和各种问题。

档案工作作为党和国家工作中不可缺少的基础性工作，档案工作的基本方针和前进方向与国家的大政方针有着密不可分的关系。依法管理档案事务是依法治国在档案工作中的贯彻和体现，也是各级档案部门做好档案工作的根本保障。

从1997年9月党的十五大确立依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略以来，党中央、国务院积极地推动法治建设，努力探索实践，经历了不断开拓进取艰难前行的过程。虽然在立法、执法、司法等方面都已经取得不小的成绩，国家逐渐走上法治的正轨，但是，对于中国这样一个具有数千年的封建传统，官本位意识浓厚、人治文化悠久的国家要真正实行法治绝非一蹴而就。

2014年10月，党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，将依法治国提升到了国家战略层面，法治政府建设稳步推进，司法体制不断完善，全社会法治观念明显增强。同时，必须清醒看到，同党和国家事业发展要求相比，同人民群众期待相比，同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比，法治建设还存在许多不适应、不符合的问题，主要表现为：有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出；有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在，执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出，群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈；部分社会成员遵法信法守法用法、依法维权意识不强，一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足，知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。这些问题违背社会主义法治原则，损害人民群众利益，妨碍党和国家事业发展，必须下大气力加以解决。

党的十八届四中全会奠定了法治中国的三大基石：坚持中国共产党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。构筑了法治中国的五大支柱即完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系以及完善的党内法规体系。设计了法治中国的推进方案：坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。描绘了法治中国的效果目标：科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。强调：“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。”党的十八届四中全会为我国走向全面法治国家打下了坚实的基础。

从国家层面讲是依法治国，从国家档案事业管理的小范围来讲就是“依法治档”。1989年，档案战线的前辈们很早就重视档案的法治工作，以学习贯彻1988年开始实施的《中华人民共和国档案法》（以下简称《档案法》）为契机，在全国档案行业内掀起过依法治档的高潮。二十多年过去了，依法治档取得了显著的成绩：国家先后制定了《中华人民共和国档案法实施办法》（以下简称《档案法实施办法》）、《机关档案工作条例》、《科学技术档案工作条例》等行政

法规,《国务院关于加强国家档案工作的决定》《全国档案馆设置原则和布局方案》《机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定》《企业文件材料归档范围和档案保管期限规定》等部门规章,各地也根据自己的情况制定了不少地方法规和规范性文件,对档案行政管理的机构设置、管理范围、管理方式以及档案收管用全过程、工作规则等方面做出了明确的规定,构建纵横联动的档案管理网络体系。

但是纵观我国档案工作的现状,在取得显著成绩的前提下,也存在一些较为突出的问题:档案工作依法难、执法难的问题并没有从根本上解决;档案工作领导重视不够,档案人有弱势和被边缘化的感觉;损毁、缺失档案的情况时有发生;档案资源管理不集中;社会档案的利用还存在许多制约因素,难以满足人民群众复杂多样的利用需求等,与当今档案事业发展的新形势以及依法治档战略新要求尚存在一定的差距。

今天我们再提依法治档,并不是对多年来我国档案事业发展历程的简单重述。面对新形势新任务新要求,档案行政管理部门必须在以习近平同志为核心的党中央领导下,以党的十八大精神为统领,确立全新的档案法治建设理念,进一步明确档案行政执法工作新思路。档案行政管理所依的法,不仅有档案法律法规,还有国家根本大法《宪法》,还有《行政许可法》《行政处罚法》《行政强制法》《行政复议法》《国家赔偿法》《国家保密法》等。档案人在行使国家档案管理事务的权力、运用“法”的强制性治“人”的同时,其自身也将受到严格约束和限制,做到责权统一。档案行政管理权力的行使人,不能再以国家机关和法律的名义任性妄为,必须为自己的行政行为负责,承担相应的责任。在依照、执行现有档案法规的同时,还需要修改、补充、完善国家档案法规体系。各级各地档案行政管理部门要在自己的工作实践中积极探索,不断总结积累,为国家档案法规体系的修改完善提供鲜活的经验和可靠的例证。本书的许多阐述实际上也包括了作者自己及所在单位就国家档案法治建设所作的探索和思考。

档案行政管理部门在行使自己的职责时,必须认真贯彻党和国家关于档案事业的路线、方针、政策,制定事业规划,进行统筹组织协调,执行国家档案法律法规规章,依法制定符合本地实际的规章制度,对所辖区内的机关、企事业单位的档案工作进行监督、指导和检查,开展档案业务培训教育,在安排档案工作有关人、财、物等行政管理工作中全面体现法的精神、遵循法的规

定、依照法的程序。

依法治档，需要不断开拓新思路，推出新举措，创造新成效。为了方便广大档案工作者加深对依法治档的认识，提升从事档案工作的能力与水平，我们编写了这本《档案法治与行政管理》，力图用通俗易懂的语言和一些鲜活的案例，把比较深奥的理论变成容易理解的读本。本书着重从档案法治、档案行政管理与全面依法治国走中国特色社会主义法治道路的基本关系，依法治档的重大意义，档案法律法规的主要构成，档案行政执法的主要方式和程序，档案行政管理体制、机构和人员，档案行政管理的主要方法，档案依法行政的重要意义和基本要求等方面进行阐述，并附有相应的实践案例。这些内容，过去大家或许知其部分而未知其全貌、知其然而不知其所以然，甚或在工作中苦求而不得其解，希望能够从本书中获得一些有益的参考和借鉴。

概 论

依法治国方略落实到档案部门，就是要扎实推进依法治档战略。在依法治国、依法行政的背景下，档案工作也必须坚持依法治档，为此本章主要论述了依法治档的主要任务和重大意义。

第一节 依法行政

中国特色社会主义法治道路来自中国特色社会主义的伟大实践，是我国社会主义法治建设成就和经验的集中体现，也是中国特色社会主义道路的重要组成部分。坚持走中国特色社会主义法治道路，是为了更好地在法制轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。依法治国，是对全部国家事务的总体要求，全国各行各业都必须服从这一要求，实行依法治理。从国家机关行政管理的角度上讲，就是依法行政。

一、依法行政的含义及特征

依法行政是指国家各级行政机关必须根据法律法规的规定设立，并依法取得和行使其行政权力，对其行政行为的后果承担责任。依法行政是现代政治文明的重要标志，也是行政机关从事行政管理活动的基本准则。依法行政的本质是规范、约束行政权力，其重点是治权而不是治事，是治官而不是治民，是治己而不

是治他，其最终目标是建设法治政府。依法行政主要包括五个方面的内容：

（一）行政主体必须合法

依法行政主体是指享有行政权力、能以自己的名义行使行政权、做出影响行政相对人权利义务的行政行为，并能独立承担由此产生的相应法律责任的社会组织。在我国，行政主体包括国家行政机关和法律法规授权的组织。行政主体必须具备三个要件，一是享有国家行政权力，实施行政活动；二是能以自己的名义行使行政权；三是能够独立承担法律责任。如果行政主体不合法，其做出的决定就不具备合法效力，公民和社会组织有权拒绝并不承担法律责任。

（二）权力取得和行使依法

行政主体管理国家和社会事务的行政职权来自法律的授予，必须在法律的规定范围内行政，而不是哪一级或哪一个人的指派。行政方式有行政规范、行政规划、行政配置、行政控制、行政干预、行政保障、行政保护、行政服务、行政支持、行政指导、行政监督等。行政权力的具体方式可以分为规范制定权、决定权、命令权、审批权、裁定权、强制权、制裁权、行政救济权等。行政权力的行使过程，必须符合法律法规的规定，保证程序公正、公开，确保行政相对人的合法权利不受到侵犯。

（三）行政必须有法可依

这里的法既包括狭义的全人大及其常务委员会制定的法律，也包括广义的国务院制定的行政法规、国务院各部门制定的部门规章、省（含省会所在市）人大及其常务委员会制定的地方性法规、省级（含省会所在市）政府制定的政府规章，甚至包括带有一定法规意义的由县级以上人民政府及其工作部门制发的规范性文件。不同的法律法规规章根据本地实际具体化，数量巨大，操作性强，事实上是各级档案工作的重要凭据，全国档案部门必须严格遵照执行，依法开展工作。

（四）行政行为具有法律效力

行政行为指行政主体依法行使行政管理职权时的行为。这些行为包括行政决定、规划、许可、确认、征收、征用、给付、裁决、调解、强制、处罚、复议、指导、奖励、处分等。这些行政行为具有法律效力，行政相对人应予遵从或执行。

（五）行政主体的法律责任

行政主体既然拥有实施行政行为的行政权力，当然也必须为自己的行政违