

潘玉民 编著

档案法学基础

辽宁大学出版社

国家“211工程”重点学科建设项目
辽宁大学科学研究项目

档案法学基础

潘玉民 编著

© 潘玉民 2002

图书在版编目 (CIP) 数据

档案法学基础/潘玉民编著. —沈阳: 辽宁大学出版社,
2002. 9

ISBN 7-5610-4388-0

I. 档… II. 潘… III. 档案法—法的理论—中国—高等学校—教材 IV. D922.161

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 069963 号

责任编辑: 常江胜 封面设计: 刘桂湘
责任校对: 李 佳

辽 宁 大 学 出 版 社 出 版

地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮编: 110036

联系电话: 024-86864613 http: //www. lnupress. com. cn

Email: mailer@lnupress. com. cn

沈阳市第三印刷厂印刷 辽宁大学出版社发行

幅面尺寸: 140mm×203mm

印张: 11.375

字数: 265 千字

2002 年 10 月第 1 版

2002 年 10 月第 1 次印刷

印数: 1~3 000

定价: 17.00 元

前 言

档案法学,也称档案法规学,它是以档案法律规范和档案法制为研究对象的科学。应该说,在年轻的档案学中,档案法学是一门更为年轻的学科。20世纪50年代到60年代,没有涉及档案法学的研究,这一学科作为整体加以建设起步于80年代,准确地讲,是在《档案法》颁布以后。随着我国档案法制建设的发展和完善,档案法学的建设也随之提到档案学研究的议事日程,并得到日益繁荣和发展。

我从事档案法学的研究始于1987年。《档案法》颁布后,广大档案人员急需一本系统讲解档案法的读物。在沈阳市档案学会的组织下,我参加了档案法知识宣讲材料的编写。1988年,我的首篇研究论文——《关于建立档案法学的思考》,在昆明全国档案学研讨班上交流。之后,陆续出版发表了若干著作和论文。1992年编著《档案法学习手册》,1997年编著《档案法基本知识》,1999年编著《档案法制与档案行政》。与此同时,我在校内为档案学专业本科生和研究生开设档案法学课程,系统讲授档案法学理论。2000年,应国家档案局档案干部教育中心的聘请,在大连为全国档案局馆长研讨班做档案立法的专题报告。本书即是在多年研究的基础上,广泛借鉴法学界在立法法、行政法、行政处罚法、行政诉讼法、知识产权法、民法、刑法等方面的研究成果,以及档案学界在档案法学方面的研究成果编著而成的。

全书分档案法基础、档案立法、档案法规、档案行政执法等四个部分,力求建立较为科学合理的档案法学体系结构,完整准

确地阐明档案法的基本概念、基本原理和基础知识;吸收档案法制实践的经验,坚持理论与实践相结合的原则。既讲究理论性,又突出实用性,是编著者期望达到的目标。本书既可以作为高校档案学专业本科生的教材,也适合在档案部门从事实际工作的档案人员学习档案法时阅读参考。

本书选题,2000年获得辽宁省教育厅人文社科基金立项,同年获辽宁大学科学研究项目基金资助。在本书的编著过程中,还得到许多方面的帮助和支持。辽宁省历史学会副会长、辽宁大学历史系董守义教授,对本书给予了大力支持,当时他任历史系主任,并任重点学科学术带头人,力主将此书列入国家“211工程”重点学科建设项目,予以经费资助。辽宁省档案局(馆)副局长(馆)长赵云鹏研究馆员,在百忙之中亲自为本书提供资料。上海大学文学院档案系主任宗培岭教授、档案系副主任王向明副教授、文学院副院长金波教授给予了热情关心和鼓励。辽宁大学历史系办公室主任张春澍女士,以及我的研究生邓君、张敏、张琦、李群,为本书做了许多实际工作,从书稿打字到校样校对,无不渗透着她们辛勤的汗水。尤其是辽宁大学出版社社长助理常江副编审,为本书出版鼎力相助。在此,向关心、鼓励、帮助和支持本书编写出版的领导、老师、朋友和同学们,表示深深的谢意。

我相信,本书的出版对于提高档案法学的教学质量,加强档案法学的学科建设,都将起到一定的推进作用。尽管在编著中作了很大努力,但缺点和不足在所难免,欢迎广大读者提出补充和修改的宝贵意见,以使本书更加充实和完善。

潘玉民

2002年3月15日初稿于辽宁大学

2002年6月18日定稿于上海大学

目 录

第一章 档案法与档案法学	1
第一节 档案法概述	1
第二节 档案法律关系	11
第三节 社会主义档案法规建设	20
第四节 档案法学	28
第二章 档案法规体系	32
第一节 档案法规体系概述	32
第二节 档案法律	36
第三节 档案行政法规	44
第四节 地方档案法规	49
第五节 档案行政规章	52
第六节 档案法规之间的关系	58
第三章 档案立法	61
第一节 档案立法的原则	61
第二节 档案法的立法原则	68
第三节 档案立法的体制	75
第四节 档案立法的程序	89
第五节 档案立法的完善	96
第四章 档案法规撰制	100
第一节 档案法规的结构	100
第二节 档案法律规范	111

第三节	档案立法的语言	121
第四节	档案法规草案的拟定	129
第五章	档案机构	135
第一节	档案行政管理部门	135
第二节	内部档案机构	148
第三节	档案馆	156
第四节	档案工作人员	167
第六章	档案管理	174
第一节	法定档案的范围	174
第二节	国有档案的管理	183
第三节	法定档案的管理	194
第四节	档案的分级管理	211
第七章	档案利用与公布	216
第一节	档案的开放	216
第二节	档案的利用	226
第三节	档案的公布	235
第八章	档案法律责任	253
第一节	档案法律责任的概念	253
第二节	档案法律责任的范围	257
第三节	档案法律责任的种类	265
第九章	档案行政执法	276
第一节	档案行政执法概述	276
第二节	档案行政执法主体	286
第三节	档案行政处罚	292
第四节	档案行政复议和行政诉讼	309
第五节	档案行政执法监督	316
附录		
	中华人民共和国档案法	323

中华人民共和国档案法实施办法·····	329
档案馆工作通则·····	338
科学技术档案工作条例·····	343
机关档案工作条例·····	349

第一章 档案法与档案法学

档案法是国家依照立法程序，制定颁布的关于档案方面的法律、法令、条例、决定、规章、通则、办法等规范性文件的总称。档案法制建设是国家档案制度的基础，它作为我国档案事业管理的重要工具，是发展档案事业的根本保证。本章着重阐述档案法的概念、特征、调整对象及社会主义档案法规建设、档案法学等基本问题，为学习研究档案法打下基础。

第一节 档案法概述

一、档案法的概念

所谓档案法，它的含义可以有广义和狭义两种解释。

广义的理解，档案法是调整国家机关、企业、事业单位及其他社会组织和公民在档案管理、保护、利用过程中所发生的法律关系的法律规范的总和。它既包括档案基本法，也包括有关调整档案关系的法律、法规和行政规章。

狭义的理解，档案法就是国家为管理档案事务而制定的调整档案关系的基本法律，即《中华人民共和国档案法》，它是有关档案收集、整理、保护、利用及档案行政管理等档案诸种行为的准则，是制定和实施各种档案行政法规和档案行政规章的依据和基础。

本书在说明档案法制建设内容时，一般使用广义档案法的概念；在阐述具体档案法规定条款时，使用档案法的狭义概念。

我国档案法同其他法律一样，具有法律的一切属性，它代表国家意志，是由国家制定和认可的，体现统治阶级的利益，以国家强制力保证实施。档案法具有鲜明的阶级性，不同性质类型国家的档案法反映着不同阶级的意志和利益。奴隶社会的档案法规，是保护奴隶主阶级利益的工具，封建社会的档案法规，体现了封建地主阶级的要求和愿望，资本主义社会的档案法规，反映了资产阶级的意志和利益。我国档案法是社会主义性质的档案法，反映了党和广大人民的意志，是全社会需要严格遵守的行为规范。

二、档案法的调整对象

关于档案法的调整对象，学术界有不同看法和表述。有人认为，档案法调整国家管理档案活动中的纵向档案关系，调整社会组织在档案活动中的横向档案关系，调整社会组织内部的档案关系。^① 有人认为，档案法调整国家档案事业集中统一管理方面的法律关系，调整档案机构与国家之间的关系，调整档案形成者与档案管理机构、档案行政管理部门与档案管理机构之间的关系，调整档案所有者和管理者与利用者之间的关系。^②

我们认为，档案法的调整对象是档案关系。任何法律都有其特定的调整对象，档案法也是如此。国家档案行政管理部门在实现档案管理行政职能时，必然与被管理的一方形成某种关系，这种关系就是档案关系。档案关系是国家档案行政管理部门在档案管理过程中所发生的各种社会关系。

① 毕玉琦编著：《档案法规学纲要》，内蒙古大学出版社 1992 年版，第 39 页。

② 范仁贵、林清澄著：《档案法学概述》，中国经济出版社 1989 年版，第 42 页。

在我国档案管理实践中，按照档案行政管理部门所管理档案事务的范围，可以把档案关系分为内部档案关系和外部档案关系两类。

内部档案关系的形成根据是档案行政管理部门之间的业务隶属关系，它是国家档案行政管理部门对档案事业内部档案事务进行管理时所形成的社会关系。有三种表现形式：

1. 国家档案行政管理部门之间的档案关系。这有两个方面：一是纵向业务指导和监督的关系，如国家档案局与各省、市、县档案行政管理部门之间，各省档案局与所辖区域的市、县档案行政管理部门之间，各市档案行政管理部门与县区档案行政管理部门之间，等等；二是横向的分工和协作关系，各地地方档案局之间即是这种关系，如辽宁省档案局和河北省档案局之间，沈阳市档案局和长春市档案局之间，沈阳市档案局和广东省档案局之间，等等。

2. 国家各级档案行政管理部门与国家各级档案馆之间的档案关系。目前，国家各级档案馆归口国家各级档案行政管理部门管理，各级档案行政管理部门和各级国家档案馆之间，发生行政和业务的领导与被领导的档案关系。档案行政管理部门与档案人员之间的档案关系，如档案人员的使用、考核培训等。

外部档案关系的形成根据是档案行政机关对社会的管辖关系，它是国家档案行政机关对社会档案事务进行管理时形成的社会关系。有四种表现形式：

1. 档案行政管理部门与其他国家机关之间的档案关系。按照我国《档案法》规定，国家档案局是主管全国档案事业的档案行政管理机关。其他中央国家机关的档案管理职责是负责本机关的档案管理和监督指导所属单位的档案工作。国家档案局和其他中央国家机关在档案事业上就形成主管与分管的

关系。在档案事务方面，国家档案局是主管，其他中央国家机关是分管，其他中央国家机关必须接受国家档案局的指导和监督。

2. 档案行政管理部门与社会组织和团体、企业事业单位之间的档案关系。各级档案行政管理部门依照档案法对各自行政区域的档案事务进行管理，对本行政区域内的社会组织和团体、企业事业单位的档案活动进行监督和指导。社会组织和团体、企业事业单位在档案关系中，必须依法接受档案行政管理部门的监督和指导。

3. 档案行政管理部门与公民之间的档案关系。档案法需要规定公民在档案事务方面享有的权利，如公民享有占有、使用和处理属于个人所有档案的权利，有依照规定利用国家档案的权利，有公布个人所有的档案的权利。同时，公民也有保护档案的义务，要接受国家档案行政管理部门对其所有的档案采取保护措施的义务。公民在履行档案事务方面的权利和义务时，必然与档案行政管理部门发生各种各样的档案关系，所以档案法要对档案行政管理部门和公民之间的权利和义务作出明确的规定。

4. 档案行政管理部门与外国组织和外国人之间的档案关系。档案法是我国进行档案事务管理的法律规范，无论任何组织和个人都必须遵守，外国组织和外国人在我国境内，凡涉及档案事务也必须受档案法制约。如外国组织和外国人根据有关文化交流协定，利用我国档案馆的档案，就与有关档案馆发生了档案关系，要按照档案法的规定办理。档案行政管理部门对外国组织和外国人利用档案进行监督和管理所形成的关系，都属于档案法调整范围内的档案关系。

就档案法调整的内部和外部档案关系之间的关系而言，档案行政管理部门内部档案关系是基础。只有确定国家档案管理

的体制、范围、原则和方法，确定档案行政管理部门的法律地位、职责和程序，才能有效地实施对社会档案事务的管理，进而确定机关、团体、企业事业单位和其他组织及公民在档案事务方面的各自权利和义务。

三、档案法的特征

档案法的特征是指档案法同其他法律规范有哪些区别，主要表现在内容和形式方面的特点，不是指档案法的阶级性特点，也不是指档案法与其他法律的具体不同之处。

（一）档案法在内容上的特征

档案法在内容方面有以下特征：

第一，对象的确定性。档案法是专门调整有关档案关系的法律规范。因档案管理活动而发生的社会关系称为档案关系，档案法所调整的就是有关档案的形成、收集、管理、保护、利用、交换及档案行政管理活动而形成的社会关系。虽然档案事务内容广泛，但档案法的调整对象是确定的。与档案事务无关的社会关系，不属于档案法调整的范围。有些规章制度虽然与档案管理活动有关，但不具备法律规范的性质，也不属于档案法的范围。比如一些单位制定的档案管理方法和规定，没有经过政府立法部门的授权和审批，它调整的仅是本单位的档案管理活动，属于规章制度性质，不属于档案法律规范，不能划入档案法的范围。

第二，范围的广泛性。档案法调整的档案关系涉及的范围十分广泛，包括政治、经济、科技、教育、文化、卫生、军事、外交等各个领域。从国家政治活动、经济建设、行政管理、科教文化到人民社会生活，无不存在着档案关系。这些因档案管理活动而产生的社会关系，需要由档案法来调整。因此，档案法对各领域、各部门在档案管理活动中产生的社会关系，具有跨领域、跨部门广泛性调整的功能和作用。总之，档

案关系的广泛性，决定了档案法调整范围的广泛性。

第三，内容的专业性。档案法不仅范围广泛，而且专业性强。档案法在调整档案关系过程中，要求同各部门的档案工作密切相关。档案工作是一项专门性的业务管理活动，如文书立卷归档、档案整理、档案保护、档案开放、档案利用、档案行政管理、档案库房管理等，都是专门的档案业务，无不体现着技术性和专业性。在档案法规中，有些档案法规本身就是技术性的法规。如关于案卷标准、档案保管期限、库房建筑、缩微技术等方面的档案法规。

第四，内容的易变性。档案法相对于其他法律如宪法、民法、刑法而言，内容容易发生变化。档案法是国家关于档案关系的法律规范，档案管理活动领域广泛。随着科学技术和信息社会的发展，档案管理活动也要适应新形势，进行不断的调整和完善。因此，调整档案管理活动的档案法必须根据档案管理活动的变化而作出相应的修正。虽然档案法具有易变性，但并不是说档案法可以随意变更。档案法的颁布实施要具有相对稳定性，确实需要修改时要按法定程序来进行。

（二）档案法在形式上的特征

档案法在形式方面有如下特征：

第一，档案法的制定者是各类国家机关。档案法是国家各类立法机关进行档案立法活动的结果。我国的档案立法是一切国家机关，即从中央到地方的各级国家权力机关和行政机关，依据法定权限和程序，制定、修改和废止档案法规的活动。

有权制定档案法的机关很多，在中央有全国人民代表大会常务委员会，是我国最高国家权力机关全国人民代表大会的常设机关，它制定档案基本法律。《中华人民共和国档案法》即由全国人民代表大会常务委员会制定和修改。其他法律中相关档案的条文，也由全国人民代表大会常务委员会制定，如《保

密法》、《会计法》等。

国务院和国务院各部门是制定档案法规的中央机关，它制定档案行政法规和档案行政规章。如《中华人民共和国档案法实施办法》由国家档案局制定，国务院批准。《关于加强国家档案工作的决定》由国务院制定，《机关档案工作条例》由国家档案局制定。有的档案行政法规由几个行政机关联合发布，如《科学技术档案工作条例》制定者有国家经济委员会、国家基本建设委员会、国家科学技术委员会、国家档案局四个国家行政机关。

地方特定的国家机关也是档案法规的制定者。特定的地方国家机关包括地方人民代表大会和地方人民代表大会常务委员会及地方人民政府。根据宪法和有关法律的规定，省、自治区、直辖市、省级政府所在地的市和经国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会，有权制定地方性法规。这些地方的人民政府，有权制定规章。如《辽宁省档案条例》由辽宁省人民代表大会常务委员会制定，《沈阳市档案管理条例》由沈阳市人民代表大会常务委员会制定，辽宁省人民代表大会常务委员会批准。

第二，档案法的构成包括不同效力层次的法律规范。由于档案事务具有很强的专业性和技术性，档案法表现形式是多样的。它既包括档案法律，也包括档案行政法规和档案行政规章等不同层次的法律规范性文件。档案法律通常就档案事务中涉及的普遍性法律问题作出原则性规定，具体的档案技术标准和操作规范由档案行政法规和档案行政规章加以详细规定。

四、档案法的地位

档案法的地位主要表现在两个方面：一是档案法在整个法律体系中的地位；二是档案法在档案事业建设中的地位。

（一）档案法在法律体系中的地位

档案法是行政法的一个组成部分。一般说，每个国家都有各自的法律体系，由各法律部门组成。我国法律体系根据我国现行法律所调整的社会关系，设立许多不同的法律部门，如宪法、行政法、刑法、民法等。它们之间互相联系，互相配合，构成一个有机的统一的社会主义法律体系。

行政法是一个独立的法律部门，它调整国家行政机关在行使其职能活动中发生的各种社会关系，即行政法律关系。行政关系主要有：行政机关相互之间的关系，这类关系包括上下级行政机关的从属关系和平行的行政机关之间的关系；行政机关与公务员之间的关系，如行政机关对公务员的录用、任免、考核、奖惩等；行政机关与其他国家机关之间的关系，如行政机关与权力机关、司法机关之间的关系；行政机关与企业事业单位、社会团体之间的关系；行政机关与公民之间的关系；行政机关与外国人之间的关系，等等。

行政法由各种行政法律、法规和规章组成，它内容广泛，包罗万象。行政法形式多样，与宪法、刑法、民法不同。行政法没有统一的法典，而是散见于各种形式的行政法律、法规和规章之中。行政法与其他部门法相比，具有明显的易变性。国家行政管理活动，经常不断改革，社会关系也不断发展变化，行政法必须跟上改革步伐，为改革服务。所以，行政法要经常修改、废止和立法。

档案法属于行政法的一个组成部分，是行政法下属的单行法。所谓单行法，是指在某一法律部门之下的对社会生活中某一方面所作的法律规范。行政法下属许多单行法，如文物保护法、税收征管法等，档案法与其他行政单行法共同构成行政法。

档案法与宪法是从属性关系。宪法是国家的根本大法，它规定了政治、经济、文化生活中必须遵循的主要原则，是制定

档案法的重要依据。《宪法》规定：“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业，开展群众性的文化活动。国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产。”档案事业和图书馆、博物馆、文化馆一样是国家文化事业，档案是重要的历史文化遗产，都必须得到国家宪法的保护。由此可见，档案法是根据宪法而制定，它体现着宪法的基本精神，是国家发展档案事业和保护档案文化遗产原则的具体法律规范。

档案法同其他法律是协调一致的关系。由于我国各种法律都是以宪法为依据制定的，虽然各种法律所调整的对象不同，但最终目的都是为了维护工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家的根本利益。

（二）档案法在档案事业建设中的地位

我国档案事业是具有国家规模的社会主义档案事业，建设管理国家档案事业通常采用法律手段、行政手段、政策手段、计划手段和经济手段，其中法律手段是管理国家档案事务强有力的手段。档案法对于建设档案事业的功能是多方面的，现分述如下：

档案法是实现依法治档的法律依据。所谓依法治档，就是依照法律的规定来建设档案事业，管理档案事务。它要求必须严格依法行政，依法办事。我国档案法既是社会主义法制建设的组成部分，也是社会主义法制不断深化和完善的重要体现。档案法对国家管理档案的范围、档案工作原则、档案机构、档案利用、档案开放和公民的权利和义务等档案事业建设方面的重大问题作出规定，是全体公民和组织都必须遵守的，它不受任何个人意志的干预和阻碍，不依法办事，就要受到法律制裁。因此，档案法为调整国家机关、企业事业单位及其他社会