

# 中华人民共和国档案法

## 学习资料

二〇二〇年六月



# 目 录

中华人民共和国主席令·····	1
中华人民共和国档案法·····	2
第一章 总则·····	2
第二章 档案机构及其职责·····	3
第三章 档案的管理·····	4
第四章 档案的利用和公布·····	8
第五章 档案信息化建设·····	10
第六章 监督检查·····	11
第七章 法律责任·····	12
第八章 附则·····	14
国务院关于提请审议《中华人民共和国档案 法（修订草案）》的议案·····	15
关于《中华人民共和国档案法（修订草案）》 的说明·····	16

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国档案法（修订草案）》 审议结果的报告·····	21
全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国档案法（修订草案二 次审议稿）》修改意见的报告·····	26
为新时代档案事业高质量发展提供坚强法治保障·····	29
资料：《档案法》的制定与修改·····	36

# 中华人民共和国主席令

## 第四十七号

《中华人民共和国档案法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议于 2020 年 6 月 20 日修订通过，现予公布，自 2021 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2020 年 6 月 20 日

# 中华人民共和国档案法

(1987年9月5日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根据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《关于修改〈中华人民共和国档案法〉的决定》第一次修正根据2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议《关于修改〈中华人民共和国对外贸易法〉等十二部法律的决定》第二次修正2020年6月20日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议修订)

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强档案管理,规范档案收集、整理工作,有效保护和利用档案,提高档案信息化建设水平,推进国家治理体系和治理能力现代化,为中国特色社会主义事业服务,制定本法。

**第二条** 从事档案收集、整理、保护、利用及其监督管理活动,适用本法。

本法所称档案,是指过去和现在的机关、团体、企业事业单位和其他组织以及个人从事经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事、科技等方面活动直接形成的对国家

和社会具有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。

**第三条** 坚持中国共产党对档案工作的领导。各级人民政府应当加强档案工作,把档案事业纳入国民经济和社会发展规划,将档案事业发展经费列入政府预算,确保档案事业发展与国民经济和社会发展水平相适应。

**第四条** 档案工作实行统一领导、分级管理的原则,维护档案完整与安全,便于社会各方面的利用。

**第五条** 一切国家机关、武装力量、政党、团体、企业事业单位和公民都有保护档案的义务,享有依法利用档案的权利。

**第六条** 国家鼓励和支持档案科学研究和技术创新,促进科技成果在档案收集、整理、保护、利用等方面的转化和应用,推动档案科技进步。

国家采取措施,加强档案宣传教育,增强全社会档案意识。

国家鼓励和支持在档案领域开展国际交流与合作。

**第七条** 国家鼓励社会力量参与和支持档案事业的发展。对在档案收集、整理、保护、利用等方面做出突出贡献的单位和个人,按照国家有关规定给予表彰、奖励。

## **第二章 档案机构及其职责**

**第八条** 国家档案主管部门主管全国的档案工作,负责全国档案事业的统筹规划和组织协调,建立统一制度,实行

监督和指导。

县级以上地方档案主管部门主管本行政区域内的档案工作，对本行政区域内机关、团体、企业事业单位和其他组织的档案工作实行监督和指导。

乡镇人民政府应当指定人员负责管理本机关的档案，并对所属单位、基层群众性自治组织等的档案工作实行监督和指导。

**第九条** 机关、团体、企业事业单位和其他组织应当确定档案机构或者档案工作人员负责管理本单位的档案，并对所属单位的档案工作实行监督和指导。

中央国家机关根据档案管理需要，在职责范围内指导本系统的档案业务工作。

**第十条** 中央和县级以上地方各级各类档案馆，是集中管理档案的文化事业机构，负责收集、整理、保管和提供利用各自分管范围内的档案。

**第十一条** 国家加强档案工作人才培养和队伍建设，提高档案工作人员业务素质。

档案工作人员应当忠于职守，遵纪守法，具备相应的专业知识与技能，其中档案专业人员可以按照国家有关规定评定专业技术职称。

### 第三章 档案的管理

**第十二条** 按照国家规定应当形成档案的机关、团体、企业事业单位和其他组织，应当建立档案工作责任制，依法

健全档案管理制度。

**第十三条** 直接形成的对国家和社会具有保存价值的下列材料，应当纳入归档范围：

（一）反映机关、团体组织沿革和主要职能活动的；

（二）反映国有企业事业单位主要研发、建设、生产、经营和服务活动，以及维护国有企业事业单位权益和职工权益的；

（三）反映基层群众性自治组织城乡社区治理、服务活动的；

（四）反映历史上各时期国家治理活动、经济科技发展、社会历史面貌、文化习俗、生态环境的；

（五）法律、行政法规规定应当归档的。

非国有企业、社会服务机构等单位依照前款第二项所列范围保存本单位相关材料。

**第十四条** 应当归档的材料，按照国家有关规定定期向本单位档案机构或者档案工作人员移交，集中管理，任何个人不得拒绝归档或者据为己有。

国家规定不得归档的材料，禁止擅自归档。

**第十五条** 机关、团体、企业事业单位和其他组织应当按照国家有关规定，定期向档案馆移交档案，档案馆不得拒绝接收。

经档案馆同意，提前将档案交档案馆保管的，在国家规定的移交期限届满前，该档案所涉及政府信息公开事项仍由原制作或者保存政府信息的单位办理。移交期限届满的，涉

及政府信息公开事项的档案按照档案利用规定办理。

**第十六条** 机关、团体、企业事业单位和其他组织发生机构变动或者撤销、合并等情形时，应当按照规定向有关单位或者档案馆移交档案。

**第十七条** 档案馆除按照国家有关规定接收移交的档案外，还可以通过接受捐献、购买、代存等方式收集档案。

**第十八条** 博物馆、图书馆、纪念馆等单位保存的文物、文献信息同时是档案的，依照有关法律、行政法规的规定，可以由上述单位自行管理。

档案馆与前款所列单位应当在档案的利用方面互相协作，可以相互交换重复件、复制件或者目录，联合举办展览，共同研究、编辑出版有关史料。

**第十九条** 档案馆以及机关、团体、企业事业单位和其他组织的档案机构应当建立科学的管理制度，便于对档案的利用；按照国家有关规定配置适宜档案保存的库房和必要的设施、设备，确保档案的安全；采用先进技术，实现档案管理的现代化。

档案馆和机关、团体、企业事业单位以及其他组织应当建立健全档案安全工作机制，加强档案安全风险管控，提高档案安全应急处置能力。

**第二十条** 涉及国家秘密的档案的管理和利用，密级的变更和解密，应当依照有关保守国家秘密的法律、行政法规规定办理。

**第二十一条** 鉴定档案保存价值的原则、保管期限的标

准以及销毁档案的程序和办法，由国家档案主管部门制定。

禁止篡改、损毁、伪造档案。禁止擅自销毁档案。

**第二十二条** 非国有企业、社会服务机构等单位和个人形成的档案，对国家和社会具有重要保存价值或者应当保密的，档案所有者应当妥善保管。对保管条件不符合要求或者存在其他原因可能导致档案严重损毁和不安全的，省级以上档案主管部门可以给予帮助，或者经协商采取指定档案馆代为保管等确保档案完整和安全的措施；必要时，可以依法收购或者征购。

前款所列档案，档案所有者可以向国家档案馆寄存或者转让。严禁出卖、赠送给外国人或者外国组织。

向国家捐献重要、珍贵档案的，国家档案馆应当按照国家有关规定给予奖励。

**第二十三条** 禁止买卖属于国家所有的档案。

国有企业事业单位资产转让时，转让有关档案的具体办法，由国家档案主管部门制定。

档案复制件的交换、转让，按照国家有关规定办理。

**第二十四条** 档案馆和机关、团体、企业事业单位以及其他组织委托档案整理、寄存、开发利用和数字化等服务的，应当与符合条件的档案服务企业签订委托协议，约定服务的范围、质量和技术标准等内容，并对受托方进行监督。

受托方应当建立档案服务管理制度，遵守有关安全保密规定，确保档案的安全。

**第二十五条** 属于国家所有的档案和本法第二十二条规

定的档案及其复制件，禁止擅自运送、邮寄、携带出境或者通过互联网传输出境。确需出境的，按照国家有关规定办理审批手续。

**第二十六条** 国家档案主管部门应当建立健全突发事件应对活动相关档案收集、整理、保护、利用工作机制。

档案馆应当加强对突发事件应对活动相关档案的研究整理和开发利用，为突发事件应对活动提供文献参考和决策支持。

## 第四章 档案的利用和公布

**第二十七条** 县级以上各级档案馆的档案，应当自形成之日起满二十五年向社会开放。经济、教育、科技、文化等类档案，可以少于二十五年向社会开放；涉及国家安全或者重大利益以及其他到期不宜开放的档案，可以多于二十五年向社会开放。国家鼓励和支持其他档案馆向社会开放档案。档案开放的具体办法由国家档案主管部门制定，报国务院批准。

**第二十八条** 档案馆应当通过其网站或者其他方式定期公布开放档案的目录，不断完善利用规则，创新服务形式，强化服务功能，提高服务水平，积极为档案的利用创造条件，简化手续，提供便利。

单位和个人持有合法证明，可以利用已经开放的档案。档案馆不按规定开放利用的，单位和个人可以向档案主管部门投诉，接到投诉的档案主管部门应当及时调查处理并将处

理结果告知投诉人。

利用档案涉及知识产权、个人信息的，应当遵守有关法律、行政法规的规定。

**第二十九条** 机关、团体、企业事业单位和其他组织以及公民根据经济建设、国防建设、教学科研和其他工作的需要，可以按照国家有关规定，利用档案馆未开放的档案以及有关机关、团体、企业事业单位和其他组织保存的档案。

**第三十条** 馆藏档案的开放审核，由档案馆会同档案形成单位或者移交单位共同负责。尚未移交进馆档案的开放审核，由档案形成单位或者保管单位负责，并在移交时附具意见。

**第三十一条** 向档案馆移交、捐献、寄存档案的单位和个人，可以优先利用该档案，并可以对档案中不宜向社会开放的部分提出限制利用的意见，档案馆应当予以支持，提供便利。

**第三十二条** 属于国家所有的档案，由国家授权的档案馆或者有关机关公布；未经档案馆或者有关机关同意，任何单位和个人无权公布。非国有企业、社会服务机构等单位和个人形成的档案，档案所有者有权公布。

公布档案应当遵守有关法律、行政法规的规定，不得损害国家安全和利益，不得侵犯他人的合法权益。

**第三十三条** 档案馆应当根据自身条件，为国家机关制定法律、法规、政策和开展有关问题研究，提供支持和便利。

档案馆应当配备研究人员，加强对档案的研究整理，有计划地组织编辑出版档案材料，在不同范围内发行。

档案研究人员研究整理档案,应当遵守档案管理的规定。

**第三十四条** 国家鼓励档案馆开发利用馆藏档案,通过开展专题展览、公益讲座、媒体宣传等活动,进行爱国主义、集体主义、中国特色社会主义教育,传承发展中华优秀传统文化,继承革命文化,发展社会主义先进文化,增强文化自信,弘扬社会主义核心价值观。

## 第五章 档案信息化建设

**第三十五条** 各级人民政府应当将档案信息化纳入信息化发展规划,保障电子档案、传统载体档案数字化成果等档案数字资源的安全保存和有效利用。

档案馆和机关、团体、企业事业单位以及其他组织应当加强档案信息化建设,并采取措施保障档案信息安全。

**第三十六条** 机关、团体、企业事业单位和其他组织应当积极推进电子档案管理信息系统建设,与办公自动化系统、业务系统等相互衔接。

**第三十七条** 电子档案应当来源可靠、程序规范、要素合规。

电子档案与传统载体档案具有同等效力,可以以电子形式作为凭证使用。

电子档案管理办法由国家档案主管部门会同有关部门制定。

**第三十八条** 国家鼓励和支持档案馆和机关、团体、企业事业单位以及其他组织推进传统载体档案数字化。已经实

现数字化的，应当对档案原件妥善保管。

**第三十九条** 电子档案应当通过符合安全管理要求的网络或者存储介质向档案馆移交。

档案馆应当对接收的电子档案进行检测，确保电子档案的真实性、完整性、可用性和安全性。

档案馆可以对重要电子档案进行异地备份保管。

**第四十条** 档案馆负责档案数字资源的收集、保存和提供利用。有条件的档案馆应当建设数字档案馆。

**第四十一条** 国家推进档案信息资源共享服务平台建设，推动档案数字资源跨区域、跨部门共享利用。

## 第六章 监督检查

**第四十二条** 档案主管部门依照法律、行政法规有关档案管理的规定，可以对档案馆和机关、团体、企业事业单位以及其他组织的下列情况进行检查：

- （一）档案工作责任制和管理制度落实情况；
- （二）档案库房、设施、设备配置使用情况；
- （三）档案工作人员管理情况；
- （四）档案收集、整理、保管、提供利用等情况；
- （五）档案信息化建设和信息安全保障情况；
- （六）对所属单位等的档案工作监督和指导情况。

**第四十三条** 档案主管部门根据违法线索进行检查时，在符合安全保密要求的前提下，可以检查有关库房、设施、设备，查阅有关材料，询问有关人员，记录有关情况，有关

单位和个人应当配合。

**第四十四条** 档案馆和机关、团体、企业事业单位以及其他组织发现本单位存在档案安全隐患的,应当及时采取补救措施,消除档案安全隐患。发生档案损毁、信息泄露等情形的,应当及时向档案主管部门报告。

**第四十五条** 档案主管部门发现档案馆和机关、团体、企业事业单位以及其他组织存在档案安全隐患的,应当责令限期整改,消除档案安全隐患。

**第四十六条** 任何单位和个人对档案违法行为,有权向档案主管部门和有关机关举报。

接到举报的档案主管部门或者有关机关应当及时依法处理。

**第四十七条** 档案主管部门及其工作人员应当按照法定的职权和程序开展监督检查工作,做到科学、公正、严格、高效,不得利用职权牟取利益,不得泄露履职过程中知悉的国家秘密、商业秘密或者个人隐私。

## 第七章 法律责任

**第四十八条** 单位或者个人有下列行为之一,由县级以上档案主管部门、有关机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分:

- (一) 丢失属于国家所有的档案的;
- (二) 擅自提供、抄录、复制、公布属于国家所有的档案的;

(三) 买卖或者非法转让属于国家所有的档案的；  
(四) 篡改、损毁、伪造档案或者擅自销毁档案的；  
(五) 将档案出卖、赠送给外国人或者外国组织的；  
(六) 不按规定归档或者不按期移交档案，被责令改正而拒不改正的；

(七) 不按规定向社会开放、提供利用档案的；

(八) 明知存在档案安全隐患而不采取补救措施，造成档案损毁、灭失，或者存在档案安全隐患被责令限期整改而逾期未整改的；

(九) 发生档案安全事故后，不采取抢救措施或者隐瞒不报、拒绝调查的；

(十) 档案工作人员玩忽职守，造成档案损毁、灭失的。

**第四十九条** 利用档案馆的档案，有本法第四十八条第一项、第二项、第四项违法行为之一的，由县级以上档案主管部门给予警告，并对单位处一万元以上十万元以下的罚款，对个人处五百元以上五千元以下的罚款。

档案服务企业在服务过程中有本法第四十八条第一项、第二项、第四项违法行为之一的，由县级以上档案主管部门给予警告，并处二万元以上二十万元以下的罚款。

单位或者个人有本法第四十八条第三项、第五项违法行为之一的，由县级以上档案主管部门给予警告，没收违法所得，并对单位处一万元以上十万元以下的罚款，对个人处五百元以上五千元以下的罚款；并可以依照本法第二十二条的规定征购所出卖或者赠送的档案。

**第五十条** 违反本法规定，擅自运送、邮寄、携带或者通过互联网传输禁止出境的档案或者其复制件出境的，由海关或者有关部门予以没收、阻断传输，并对单位处一万元以上十万元以下的罚款，对个人处五百元以上五千元以下的罚款；并将没收、阻断传输的档案或者其复制件移交档案主管部门。

**第五十一条** 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任；造成财产损失或者其他损害的，依法承担民事责任。

## 第八章 附 则

**第五十二条** 中国人民解放军和中国人民武装警察部队的档案工作，由中央军事委员会依照本法制定管理办法。

**第五十三条** 本法自 2021 年 1 月 1 日起施行。

# 国务院关于提请审议《中华人民共和国 档案法（修订草案）》的议案

国函〔2019〕94号

全国人民代表大会常务委员会：

《中华人民共和国档案法》自1988年施行以来，对维护国家档案资源安全，服务改革开放和社会主义现代化建设发挥了重要作用。当前，档案事业发展面临着新形势、新任务，档案法迫切需要修订。按照党中央、国务院决策部署，国家档案局会同有关部门在广泛征求意见、深入调研和反复论证的基础上，拟订了《中华人民共和国档案法（修订草案）》。该草案已经国务院常务会议讨论通过，现提请审议。

国务院总理 李克强  
2019年10月10日

# 关于《中华人民共和国档案法 (修订草案)》的说明

——2019年10月21日在第十三届全国人民  
代表大会常务委员会第十四次会议上

国家档案局局长 李明华

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国档案法（修订草案）》（以下简称《草案》）作说明。

## 一、修订的必要性

档案作为党和国家各项工作和人民群众各方面情况的真实记录，是促进我国各项事业科学发展、维护党和国家及人民群众根本利益的重要依据。《中华人民共和国档案法》自1988年施行以来，对加强档案的收集、管理和利用，维护国家档案资源安全，服务改革开放和社会主义现代化建设发挥了重要作用。但是，随着中国特色社会主义进入新时代和全面依法治国方略的推进，档案法与国家治理体系和治理能力现代化建设战略部署已不相适应，迫切需要修订。一是党中央、国务院对档案工作提出了新要求。习近平总书记指

出，档案工作是一项非常重要的工作，经验得以总结，规律得以认识，历史得以延续，各项事业得以发展，都离不开档案。并要求新时期档案工作要依法管理、走向开放、走向现代化。2015年7月，中央政治局集体学习时，习近平总书记3次提到档案，强调“让历史说话、用史实发言”。李克强总理在今年《政府工作报告》中对发展档案事业提出明确要求，并强调对由于法规不健全而造成的一些地方推行电子档案认定使用难、跨地区办理难问题，要抓紧清理修改相关法律法规。2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》，要求进一步完善档案工作体制机制，加大对档案工作的支持保障力度，推动档案事业科学发展。二是实践中有一些突出问题亟待解决。首先，随着信息时代的到来，各项工作形成的电子文件越来越多，传统载体档案的数字化数量巨大，档案工作从传统实体管理逐渐转向数字管理，许多新情况新问题需要法律予以明确。其次，随着经济社会的快速发展，档案工作内外部环境发生了很大变化，需要在法律中明确归档范围和档案管理责任，以及机构变动时档案如何处置。再次，长期以来档案开放鉴定职责不明晰，影响了档案开放进程，档案“为民服务”的作用难以充分发挥，需要进一步修改完善相关制度。

2015年11月，国家档案局向国务院报送《〈中华人民共和国档案法〉修订草案（送审稿）》（以下简称送审稿）。收到此件后，司法部广泛征求了各地各部门意见，赴地方进行调研，召开企业座谈会、专家论证会、有关部门协调会，

并由国家档案局向社会公开征求意见。在此基础上，司法部会同国家档案局对送审稿反复研究、修改，形成《草案》。《草案》已于2019年10月8日经国务院常务会议讨论通过。

## 二、修订工作总体思路

一是贯彻总体国家安全观，加强机关、团体、企业事业单位和其他组织的档案管理责任，明确机构变动时档案的处置。二是坚持问题导向，立足实际完善相关制度。充分考虑我国档案工作实践基础，集中力量解决突出问题，明确归档范围，加强档案信息化建设，特别是明确电子档案的法律效力，完善监督检查措施，充分发挥档案工作为党管档、为国守史、为民服务的基础性作用。三是坚持立法服务社会和人民群众的价值取向，进一步为档案开放和利用提供便利条件，增加人民群众的获得感。

## 三、修订的主要内容

《草案》共八章四十二条，比现行法（六章二十七条）增加二章（档案信息化建设和监督检查），增加十六条，修改十五条，删除一条。

**（一）完善档案管理相关制度。**一是建立档案工作责任制。（《草案》第十一条）二是明确机关、团体、国有企业事业单位和其他组织归档范围，同时规定了非国有企业的档案管理责任。（《草案》第十二条）三是明确机构变动时档案移交制度。（《草案》第二十一条）此外，为了维护国家安全和公共利益，将现行法中“集体所有的和个人所有的”修改为

“非国有的”，规定：非国有的对国家和社会具有保存价值的或者应当保密的档案，所有者应当妥善保管。（《草案》第十九条）

**（二）增加档案信息化建设的规定。**一是规定：各级人民政府应当将档案信息化纳入信息化发展规划，保障电子档案、传统载体档案数字化成果等档案数字资源的安全保存和有效利用。（《草案》第二十八条）二是明确电子档案法律效力，规定：不得仅因为电子档案采用电子形式而否认其法律效力，具有法律效力的电子档案可以以电子形式作为凭证使用。（《草案》第三十条）三是对档案信息化内容作了具体规定：国家鼓励机关、团体、企业事业单位和其他组织推进电子档案管理信息系统建设；有条件的档案馆应当按照规定建设数字档案馆；国家推进档案数字资源跨区域、跨部门共享利用。（《草案》第二十九条、第三十二条、第三十三条）

**（三）扩大档案开放与利用。**提高档案开放的效率，将档案开放的期限由三十年缩短为二十五年，并明确档案开放鉴定制度，规定：馆藏档案的开放鉴定由国家档案馆会同档案形成或者移交单位共同负责；尚未移交进馆档案的开放鉴定，由档案形成或者保管单位负责，在移交前完成开放鉴定工作。（《草案》第二十三条）做好档案开放与政府信息公开的衔接，规定：提前将档案交档案馆保管的，移交档案所涉及政府信息公开事项由原制作或者保存政府信息的单位办理；移交期限届满的，涉及政府信息公开事项的档案按照档案利用规定办理。（《草案》第十四条）

**（四）增加档案监督检查的规定。**明确监督检查事项，并规定监督检查措施：在符合安全保密要求的前提下，档案行政管理部门可以查阅有关材料、询问人员、记录情况，对有关设施实施检查，被检查的单位应当配合。（《草案》第三十六条）

此外，我们还作了一些文字修改，并对条款顺序作了相应调整。

《草案》和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会

## 关于《中华人民共和国档案法（修订草案）》

### 审议结果的报告

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十四次会议对档案法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发各省（区、市）、部分设区的市、基层立法联系点和中央有关单位等征求意见，并在中国人大网全文公布修订草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、教育科学文化卫生委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取部分全国人大代表和中央有关部门、档案馆、企业、行业协会、专家等的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到北京、湖南、广东、江苏调研，听取部分全国人大代表和地方有关部门、档案馆、档案服务企业等的意见，并就修订草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于6月5日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修订草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家档案局的有关负责同志列席了会议。6月11日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行审议。宪法和法律委员会认为，

为了加强档案管理，规范档案收集、整理工作，有效保护和利用档案，提高档案信息化建设水平，为中国特色社会主义事业服务，对档案法进行修订是必要的，修订草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员、部门、地方和社会公众建议健全档案管理相关制度，明确中央国家机关指导本系统档案业务工作，规范档案收集工作，强化档案服务企业监管，做好突发事件应对活动相关档案工作。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是明确中央国家机关根据档案管理需要，在职责范围内指导本系统的档案业务工作。二是强调档案馆不得拒绝接收按照规定移交的档案，除接收移交档案外，还可以通过接受捐献、购买、代存等方式收集档案。三是明确委托档案整理、寄存、开发利用和数字化等服务，应当与符合条件的档案服务企业签订委托协议，并对受托方进行监督。受托方应当建立档案服务管理制度，遵守有关安全保密规定，确保档案的安全。四是要求国家档案主管部门建立健全突发事件应对活动相关档案收集、整理、保护、利用工作机制。

二、有的常委委员、代表、地方和社会公众提出，应当充分挖掘利用档案资源，更好地为党和国家大局服务、为经济社会发展服务、为人民群众服务，建议进一步推进档案开放与利用。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确县级以上各级档案馆的档案应当自形成之日起满二十五年向社会开放，经济、教育、科技、文化等类档案可以少于二十五年向社会开放；涉及国家安全或者重大利益以

及其他到期不宜开放的档案向社会开放的期限,可以多于二十五年;国家鼓励和支持其他档案馆向社会开放档案。二是规定国家鼓励档案馆开发利用馆藏档案,通过开展专题展览、公益讲座、媒体宣传等活动,进行爱国主义、集体主义、中国特色社会主义教育,传承发展中华优秀传统文化,继承革命文化,发展社会主义先进文化,培育和践行社会主义核心价值观。三是要求档案馆加强对突发事件应对活动相关档案的研究整理和开发利用,为突发事件应对活动提供文献参考和决策支持。

三、有的常委会组成人员、代表、部门、地方和社会公众提出,随着信息时代的到来,传统载体档案数字化和电子档案快速发展,档案工作逐渐转向数字管理,建议进一步加强档案信息化建设。宪法和法律委员会经研究,建议增加以下规定:一是明确档案馆和机关、团体、企业事业单位以及其他组织应当加强档案信息化建设。二是规定国家鼓励和支持档案馆和机关、团体、企业事业单位以及其他组织推进传统载体档案数字化。已实现数字化的,应当对档案原件妥善保管。三是明确档案馆应当对接收的电子档案进行检测,确保电子档案的真实性、完整性、可用性和安全性。

四、有的常委委员、代表、部门和地方建议完善档案安全工作机制,改善档案保管条件,保障档案信息安全。宪法和法律委员会经研究,建议增加以下规定:一是明确档案馆和机关、团体、企业事业单位以及其他组织应当建立健全档案安全工作机制,加强档案安全风险管

急处置能力，并采取措施保障档案信息安全。二是要求档案馆、档案机构按照国家有关规定配置适宜档案保存的库房和必要的设备，确保档案的安全。三是非国有企业、社会服务机构等单位和个人保管档案的条件不符合要求或者有其他不安全情形的，国家档案主管部门可以给予帮助，或者协商采取指定档案馆代为保管等措施。四是明确档案馆和机关、团体、企业事业单位以及其他组织发现本单位存在档案安全隐患的，应当及时采取补救措施，消除档案安全隐患。

五、有的常委会组成人员、代表、部门、地方和社会公众建议加大对档案工作的支持保障力度。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确国家鼓励和支持档案科学研究和技术创新，促进科技成果在档案收集、整理、保护、利用等方面的转化和应用，推动档案科技进步。二是规定国家加强档案工作人才培养和队伍建设，提高档案工作人员业务素质。三是明确档案专业人员可以按照国家有关规定评定专业技术职称。

六、有的常委委员、代表、部门、地方和社会公众建议补充完善法律责任。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是对损毁、擅自销毁档案，擅自复制属于国家所有的档案，发生档案安全事故后不实施抢救措施或者隐瞒不报、拒绝调查等违法行为，增加规定相应的法律责任。二是增加对档案服务企业相关违法行为的处罚。三是明确罚款处罚的具体数额。

七、有的代表和中央军委法制局建议增加军队档案工作

的内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：中国人民解放军和中国人民武装警察部队的档案工作，由中央军事委员会依照本法制定管理办法。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会

2020年6月18日

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国档案法（修订草案 二次审议稿）》修改意见的报告

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月18日下午对档案法修订草案二次审议稿进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议表决通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于6月18日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对修订草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、国家档案局的有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有些常委会组成人员、中央档案馆、国家档案局建议明确中国共产党对档案工作的领导。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、有的常委委员建议加强档案领域的国际交流合作，支持社会力量参与档案事业。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“国家鼓励和支持在档案领域开展国际交流与

合作。”“国家鼓励社会力量参与和支持档案事业的发展。”

三、有些常委委员建议进一步完善档案利用机制，更好服务国家机关决策、管理。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确档案馆应当通过其网站或者其他方式定期公布开放档案的目录，不断完善利用规则，创新服务形式，强化服务功能，提高服务水平。二是规定档案馆不按规定开放利用的，单位和个人可以向档案主管部门投诉，接到投诉的档案主管部门应当及时调查处理并将处理结果告知投诉人。三是要求档案馆根据自身条件，为国家机关制定法律、法规、政策和开展有关问题研究，提供支持和便利。四是对不按规定向社会开放、提供利用档案的行为规定法律责任。

四、有的常委委员建议对重要电子档案进行异地备份保管，确保档案的安全。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

在常委会审议中，有些常委会组成人员还就加强档案管理，完善有关制度提出了一些具体意见，如明确档案馆设置与布局要求、强化电子档案存储安全、规范监督检查等。有些常委会组成人员建议有关方面抓紧制定配套规定，加强法律宣传。宪法和法律委员会经研究认为，上述意见涉及的问题，有的已在有关法律、行政法规中作出规定，有的需要在配套规定中进一步细化，建议国家档案局和有关方面认真研究常委会组成人员的上述意见，进一步完善档案管理相关制度，抓紧制定配套规定，做好法律宣传，切实保障法律的贯

彻实施。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

经与国家档案局研究，建议修订后的档案法自 2021 年 1 月 1 日起施行。

修订草案建议表决稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议本次常委会会议审议通过。

修订草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会  
2020 年 6 月 19 日

# 为新时代档案事业高质量发展 提供坚强法治保障

陆国强

2020年6月20日，第十三届全国人大常委会第十九次会议通过了新修订的档案法，国家主席习近平签署第47号主席令予以公布，将于2021年1月1日起正式施行。这是我国档案法治建设进程中一个新的里程碑，是档案工作适应国家治理体系和治理能力现代化要求，走向依法治理、走向开放、走向现代化的重要标志，必将对新时代中国特色社会主义档案事业高质量发展产生重大而深远的影响。

## 一、充分认识档案法修订的重要意义

档案工作是维护党和国家历史真实面貌、保障人民群众根本利益的重要事业。党和国家历来重视档案和档案工作。新中国成立伊始，就对历史档案的收集、新政权机关单位档案的积累和管理、各级档案机构的建立等制定了相应的规章制度。改革开放后，档案立法工作很快被提上国家议事日程，1987年9月5日，第六届全国人大常委会第二十二次会议通过了《中华人民共和国档案法》，1988年1月1日正式实施。1996年和2016年，为了适应社会主义市场经济发展、

行政审批制度改革等的要求，档案法先后经历了两次局部修改。档案法作为我国档案领域的基础性法律，与其他法律法规互相补充、协调一致，促进了档案事业的全面发展。但是，随着中国特色社会主义进入新时代和全面依法治国方略的推进，现行档案法已不能适应时代要求和现实需要，对档案法进行全面修订势在必行。

### **修订档案法是贯彻落实习近平总书记关于做好新时代档案工作的重要指示和党中央决策部署的集中体现**

习近平总书记始终重视关心档案事业发展，早在浙江工作时就指出，档案工作是一项非常重要的工作，经验得以总结，规律得以认识，历史得以延续，各项事业得以发展，都离不开档案，并明确提出了档案工作走向依法治理、走向开放、走向现代化的目标。2015年7月，总书记在十八届中央政治局第二十五次集体学习时强调，要让历史说话，用史实发言，抗战研究要深入，就要更多通过档案、资料、事实、当事人证词等各种人证、物证来说话。党的十九大闭幕后，总书记带领新一届中央政治局常委瞻仰中共一大会址和嘉兴南湖红船时指出，我们是为了不忘初心、坚持真理而来，我们的初心、真理就蕴含在这些档案之中。党的十八大以来，党中央、国务院对做好新时代档案工作作出了重要部署，提出要以建立健全覆盖人民群众的档案资源体系、方便人民群众的档案利用体系、确保安全保密的档案安全体系为目标，进一步完善档案工作体制机制，加大对档案工作的支持保障力度，要求抓紧清理修改相关法律法规，着力解决由于法规

不健全而造成的一些地方推行电子档案认定使用难、跨地区办理难等问题。这次档案法的修订，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为科学指引，贯彻落实党中央、国务院的决策部署，总结实践经验，致力于解决制约档案事业发展的瓶颈问题，为做好新时代档案工作提供法律制度遵循。

### **修订档案法是推进国家治理体系和治理能力现代化对档案工作提出的必然要求**

随着经济社会发展和信息时代的到来，档案工作的内外环境发生了深刻变化。新的组织和治理形态不断催生新的档案记录形式和管理方式，档案工作面临从传统载体管理向数字管理转型升级的巨大挑战。这次档案法的修订充分发挥立法在国家治理体系和治理能力现代化中的引领和保障作用，紧紧围绕档案工作“三个走向”，对现行档案法中的一些基本制度和重要章节作了较大的调整和补充。增加“档案信息化建设”专章，对电子档案的合法要件、地位和作用、安全管理要求和信息化系统建设等方面作出了明确规定，旨在推动实现以信息化为核心的档案管理现代化。尤为需要提及的是，修订后的档案法总结应对突如其来的新冠肺炎疫情的经验教训，对建立健全突发事件应对活动相关档案收集、整理、保护和利用工作机制作出了明确规定，这是立法工作紧跟时代改革创新的重要体现。

### **档案法修订进一步明确各类主体义务和权利，是增强全社会档案意识的重要举措**

档案全面记录人类生活的各个领域，它与每个人和每个

组织密切相关。无论是普通公民还是决策者、管理者，无论是国家机构还是社会组织，都是档案的形成者、档案保护的参与者、档案的利用者，档案工作需要全社会的共同参与。为此，档案法修订增加了国家采取措施，加强档案宣传教育，增强全社会档案意识的内容；规定一切国家机关、武装力量、政党、团体、企业事业单位和公民都有保护档案的义务，享有依法利用档案的权利；任何单位和个人对档案违法行为，有权向主管部门举报；国家鼓励社会力量参与和支持档案事业的发展，等等。这些制度措施，有助于各类社会主体在其工作和生活中有意识地形成和保护档案，积极地开发利用档案资源，为真实、全面地记录和呈现新时代党领导人民实现“两个一百年”奋斗目标的历史进程贡献力量。

## 二、准确把握档案法修订的精神实质

这次档案法的修订是对现行法的一次全面的完善和升级，调整幅度较大。修订后的档案法新增了“档案信息化建设”和“监督检查”两个专章，从原来的六章二十七条扩展到八章五十三条。我们要在深入学习理解法律条文的基础上，深刻领会立法原意，准确把握精神实质。

**坚持档案工作的政治定位。**“为党管档、为国守史、为民服务”是档案工作的神圣职责，也是档案工作姓党的政治属性所在。新修订的档案法旗帜鲜明把坚持中国共产党对档案工作的领导写入法律，从根本上回答了档案“为谁而管、为谁所用”的问题，有利于把党的领导落实到档案工作全过

程和各方面,有利于机构改革后充分发挥党管档案工作的体制优势,做到上下贯通、执行有力,确保档案事业沿着正确的方向前进。同时,进一步健全了统一领导、分级管理的体制机制,强化了各级人民政府加强档案工作的责任,从而为档案事业发展与国民经济和社会发展水平相适应提供了法律保障。

**坚持档案工作的人民立场。**新修订的档案法秉持服务经济社会发展,让人民群众共享档案事业发展成果的价值取向,在扩大档案开放方面迈出了重大步伐。对缩短档案开放期限、扩大开放主体、拓宽开放渠道和方式以及对不按规定开放的责任追究等作出具体规定。规定国家鼓励档案馆开发利用馆藏档案,通过开展专题展览、公益讲座、媒体宣传等活动,发挥社会教育功能,传承红色基因,增强文化自信。同时还就档案为国家机关制定法律、法规、政策和开展有关问题研究提供服务,鼓励和支持在档案领域开展国际交流与合作提出了明确要求。这是档案工作坚持与时俱进,回应社会关切的必然选择。

**坚持档案工作的安全底线。**档案安全关乎国家各个领域、各个方面的安全,无论是损毁、灭失档案实体还是泄露档案所记载的特定信息,都将造成难以估量且无法弥补的损失。新修订的档案法坚决贯彻总体国家安全观,从建立档案工作责任制、健全档案安全工作机制、加强风险和应急管理、明确安全隐患整改责任等角度进行了规范,为确保档案安全,服务国家改革发展稳定的大局提供了更为系统性的制度安

排。

### 三、切实抓好档案法的贯彻实施工作

徒法不足以自行，法律的生命在于实施。我们必须以高度的政治自觉、法治自觉和事业自觉，全力抓好贯彻实施工作，确保新修订的档案法在全社会得到有效实施。

**做好档案法宣传和解读工作。**各级档案主管部门、各级各类档案机构，要做好本地区本部门本系统的档案法普及宣传工作，通过组织学习宣讲、开展专题培训等方式，帮助党政领导干部和机关、团体、企事业单位人员强化档案意识，掌握档案法律知识。广大档案工作者要做到多学一点，深学一层，把掌握和运用档案法作为履行职责、推动工作的必备素质和能力。与此同时，要充分发动报刊、杂志和新媒体平台的力量，开展有针对性的宣传和解读，使人民群众了解档案和档案工作，在全社会形成知悉档案法、遵守档案法、运用档案法的良好氛围。

**加快配套法规制度立改废工作。**新修订的档案法确定了今后档案工作的基本方向和主要原则，具体的制度措施还需要通过实施条例和一系列配套的法规规章加以细化。要按照党管档案工作，科学立法、民主立法、依法立法的原则，坚持不懈地推进档案法规制度建设，构建起系统完备、科学规范、可操作性强的档案法规体系。地方和有关部门应当着力推进现行档案法规规章和规范性文件的全面梳理和立改废工作，确保与新法的精神和相关规定相互衔接协调。

**加强执法和监督检查工作。**新修订的档案法增加的监督检查专章，对监督检查的内容事项、手段方法和违法行为线索处置等作出了具体规定。各级档案部门要依法履行好法律赋予的职责，加强和改进执法监督工作，着力建立起运行高效、权责明确、程序规范、执行有力的执法机制，强化事中事后监管，坚决依法查处违法行为，切实把档案法律制度转化为档案治理效能。

站在“两个一百年”的历史交汇点上，各级档案部门和广大档案工作者责任重大，使命光荣。我们要高举习近平新时代中国特色社会主义思想的伟大旗帜，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，紧紧抓住贯彻实施新修订档案法的契机，勇于担当，不懈奋斗，努力开创新时代档案工作新局面，为实现中华民族伟大复兴中国梦作出新的更大贡献！

（作者为国家档案局局长）

（原载《人民日报》2020年6月24日第10版）

· 资料 ·

## 《档案法》的制定与修改

我国的档案法规体系是伴随着共和国的成长从无到有、逐步发展建立起来的，《中华人民共和国档案法》是国家档案法规体系中居于核心和基础性地位的法律。

**新中国成立初期的档案制度** 党和国家对档案事业的建立和发展高度重视。新中国成立后，相继发布了《关于收集党的历史档案的通知》《关于收集革命历史档案的办的通知》《中国人民解放军各机关档案工作暂行办法》等。1956年国务院发布《关于加强国家档案工作的决定》，1959年党中央发出《关于集中统一管理党、政档案工作的通知》，确立了“文书处理部门立卷归档”“集中统一管理国家档案”“党政档案统一管理”等档案工作的基本原则，这些为后来的《档案法》所吸收，直到今天仍在我国档案工作领域发挥基础性指导作用。

**《中华人民共和国档案法》制定** 改革开放后，我国大力加强社会主义法制建设，有计划、有重点地制定了《科学技术档案工作条例》《档案馆工作通则》《机关档案工作条例》《各级国家档案馆收集档案范围的规定》等档案领域的重要法规制度。1987年6月，国务院在六届全国人大常委会第二十一次会议上，首次提请审议《中华人民共和国档案法》（草案）；1987年8~9月，六届全国人大常委会第二十二次会议再次审议，并于9月5日表决通过，李先念主席签署中华人民共和国主席令第58号予以公布，自1988年1月1日起施行。《档案法》共6章26条，包括总则、档案机构及其职责、档案的管理、档案的利用和公布、法律责任、附则等。这标志着我国档案工作走上依法治档的轨道。

**《中华人民共和国档案法》第一次修正** 《档案法》的颁布实施，对加强档案管理、有效地保护和利用档案发挥了重要作用。但随着社会主义市场经济发展，档案事业也遇到了一些新情况、新问题。从1993年起，全国人大常委会将修改《档案法》列入立法规划。经过反复调研，为了维护《档案法》实施的连续性、权威性和严肃性，确定此次修改不宜全面大动，而重点修改部分条款。1996年5月和6~7月召开的八届全国人大常委会第十九次会议、第二十次会议审议了《档案法》修正案，并于7月5日通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国档案法〉的决定》，江泽民主席签署中华人民共和国主席令第七十一号公布，自公布之日起施行。决定对《档案法》进行了5条修改或增加，对集体所有和个人所有的档案的出卖和赠送、属于国家所有的档案的转让、加强档案的利用等作出明确规定。根据该决定修正后重新发布的《档案法》仍为6章，增加为27条。

**《中华人民共和国档案法》第二次修正** 2016年10~11月，十二届全国人大常委会第二十四次会议上，为落实十二届全国人大一次会议通过的《关于国务院机构改革和职能转变方案的决定》，依法推进行政审批制度改革和政府职能转变，审议了国务院提出的相关法律修正案，并于11月7日通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国对外贸易法〉等十二部法律的决定》，习近平主席签署中华人民共和国主席令第五十七号公布，自公布之日起施行。决定中第四条是关于《档案法》的修改，就非国有档案出卖、转让等问题，修改了《档案法》两条的部分款项。修正后的《档案法》仍为6章27条。

**《中华人民共和国档案法》修订** 由于经济、社会、技术的快速发展以及相关领域法律制度不断修订完善，《档案法》的全面修订逐步提上日程。2007年国家档案局开始启动《档案法》修

订工作，2012年起列入国务院立法计划。党的十八大以来，习近平总书记对充分发挥档案工作的作用作出一系列重要指示。2014年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》。2016年，国家档案局公布《档案法》修订草案送审稿，向社会各界征求意见。多年来，《档案法》修订工作经过深入调查研究，广泛征求意见，反复论证修改，不断向前推进。2019年10月，国务院提出议案，十三届全国人大常委会第十四次会议初次审议了《档案法》修订草案；2020年6月，十三届全国人大常委会第十九次会议再次审议《档案法》修订草案，并于6月20日通过了新修订的《中华人民共和国档案法》，习近平主席签署中华人民共和国主席令第四十七号予以公布，自2021年1月1日起施行。修订后的《档案法》增加到8章53条，包括总则、档案机构及其职责、档案的管理、档案的利用和公布、档案信息化建设、监督检查、法律责任、附则等，修改、充实了相关法律条款，明确了中国共产党对档案工作的领导，就完善档案管理责任制、加强档案信息化建设、扩大档案开放与利用、强化档案监督检查等，作出了更加全面系统的规定，为我国档案事业现代化提供了更加坚实的法治保障。

**国家档案法规体系不断完善** 根据2011年颁布的《国家档案法规体系方案》，我国档案法规体系由四个层次构成：第一个层次是档案法律，即《中华人民共和国档案法》；第二个层次是档案行政法规、党内法规和军事法规，方案规划了7项，包括《中华人民共和国档案法实施办法》《干部人事档案工作条例》等；第三个层次是地方性档案法规；第四个层次是档案规章，包括国务院部门规章和地方政府规章，其中包括《高等学校档案管理办法》等。随着党和国家档案法规体系的建立和完善，档案工作必将更好地发挥为党管档、为国守史、为民服务的基础性作用。



清华大学档案馆 编印