

我省档案地方立法初探

葛 霞

江苏省档案局

【摘 要】 档案地方立法是国家档案法规体系的重要组成部分，通过对全国和我省档案地方立法现状的分析，指出我省在档案地方立法过程中存在的问题，并提出了我省加强档案地方立法的有效措施。

【关键词】 档案 地方立法 有效措施

地方档案法规建设是国家档案立法工作的实践和基础，是国家档案法规体系中的重要组成部分。地方档案的立法依据来自于法的依据和事实依据两个方面。法的依据包括国家《宪法》、《立法法》以及档案法律和行政法规等；事实依据是指本行政区域的具体情况和实际需要。因为地方档案立法是依据上位法和本行政区域的具体情况和实际需要而作出的规定，所以，可以称之为实施性立法。作为实施性立法应当在遵循国家法制统一的原则下，合理划分地方权力机关和行政机关的立法权限。明确各自的立法重点，以提高我国地方档案的立法质量，推进国家的档案法制建设。

一、全国档案地方立法现状

国家档案法规体系是以《中华人民共和国档案法》为核心，由符合《中华人民共和国立法法》规定的若干有关档案工作的法律、行政法规、地方性法规和规章所构成的相互联系、相互协调的统一体。分

为四个层次：第一层次是档案法律。第二层次是档案行政法规、党内法规和军事法规。第三层次是地方性档案法规。第四层次是档案规章，包括国务院部门档案规章和地方政府档案规章。在国家档案法规体系中档案地方立法主要是包含地方性档案法规和地方政府档案规章二个层次。地方性档案法规是由省、自治区、直辖市以及较大的市（省、自治区、直辖市所在地的市、经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市）的人大及其常委会根据本地行政区域的具体情况和实际需要而制定，并由大会主席团或其常务委员会发布公告予以公布。如《江苏省档案管理条例》、《南京市档案条例》、《苏州市档案条例》等。

1987年《档案法》的颁布，为提高全社会档案意识和档案法治观念，改善档案工作社会条件，促进档案事业稳定发展，提供了有力的法制保障。在《档案法》的促进下，档案法规体系逐步形成、日趋完善。根据形势发展变化，《档案法》及其《实施办法》在1996年和1999年相继经过修改。各地方档案行政管理部门以普法推动立法，行政执法初建成效，地方性档案法规陆续颁布实施，到目前为止，全国31个省、自治区和直辖市均已制定了本行政区域的地方性法规，在49个有立法权的较大市（包括27个省会市、18个国务院批准的较大市和4个经济特区）中，有23个市制定了地方性档案法规。当前，档案新生事物、新鲜经验层出不穷，加之《档案法》即将作出修订，各省、区、市制定的地方性档案法规必将重新进行相应适时修订。

地方政府档案规章是由省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府依据法定权限制定，并由省长或者自治区主席或者市长签署命令予

以公布。如《江苏省城建档案管理办法》、《无锡市档案资料征集办法》等。目前，全国有 33 个有立法权的省、市人民政府通过了 70 多件档案行政规章。档案地方立法细化了档案法律和行政法规的内容，补充规定了具有地方特点的档案管理形式和任务，为本地区管理档案事业提供了法律依据和保障。

二、我省档案地方立法的现状

依据《档案法》和《档案法实施办法》等法律法规，省和南京、无锡、徐州、苏州四个较大市，结合本地具体情况和实际需要，先后制定了地方性档案法规。1998 年 8 月 28 日，省九届人大常委会第四次会议审议通过了《江苏省档案管理条例》（以下简称《条例》），并于同年 11 月 1 日正式施行。为了贯彻执行《行政许可法》有关规定，2003 年 4 月 21 日省十届人大常委会二次会议对省《条例》进行了修订。2004 年 6 月 17 日省十届人大常委会第十次会议批准《无锡市档案管理条例》。2005 年 12 月 1 日省十届人大常委会第十九次会议批准了《南京市档案条例》和《徐州市档案条例》。2010 年 7 月 28 日省十一届人大常委会第十六次会议批准了《苏州市档案条例》。至此，我省有立法权的省会市和较大市全部完成了地方性档案法规的制定工作。这些地方性档案法规在与上位法原则精神保持一致的前提下，针对各市档案管理中遇到的新情况、新问题，创设了一些新的管理制度和措施，对加强和完善我省档案法制建设，推进依法治档具有重要意义。

根据新形势下档案事业发展实际和档案行政管理需要，按照依法行政和依法管档的要求，重点针对重大活动领域档案管理、各级各类

档案馆设置、电子文件规范化管理以及档案资料收集征集等方面，开展了档案规章的立法调研和起草工作。从2001年开始，根据“条件成熟，现实急需”的立法工作要求，每年按照省政府下发的规章立项通知要求，先后申报了《江苏省重大活动和重大事件档案管理办法》、《江苏省各级各类档案馆设置办法》、《江苏省档案资料征集办法》和《江苏省电子文件管理办法》等四个规范性文件的政府规章立项。但因种种原因至今没有出台。目前，我省档案管理领域现行有效的政府规章仅有《江苏省城建档案管理办法》、《无锡市档案资料征集办法》和《无锡市档案资料利用管理规定》等为数不多的几件。

三、我省档案地方立法中存在的问题

档案立法是一个立改废不断循环往复、螺旋式上升的动态过程，档案地方立法应当遵循的基本原则是维护国家的法制统一，具体体现为不抵触、不重复、不越权等原则。随着我省经济社会的进步与发展，在这一过程中还存在许多问题。

1、省《条例》与上位法规定不一致，需要修订

省《条例》自1998年颁布实施以来，为贯彻执行档案法律法规，有效保护和利用档案，依法推进全省档案事业与经济社会发展相协调，起到了重要的保障作用。但随着我省经济社会进一步发展，档案工作领域出现了一些新情况、新问题，需要从制度层面加以调整和规制。而现行《条例》的某些规定已不能适应当前依法管理档案工作需要，特别是《条例》制定早于其上位法《档案法实施办法》修订，致使一些规定与其不一致，如行政处罚罚款数额的不统一等，在实际工作中不仅造成法律适用不便，而且与法制统一原则不符。此外，省《条例》

还与《行政复议法》、《保密法》、《政府信息公开条例》等相关法律、行政法规不一致。《条例》虽在 2003 年进行过一次修改，但该次修改是为顺应《行政许可法》实施所做的清理性修改，其内容仅限于与实行政许可有关的个别条款。为了进一步加强档案法制建设，不断完善档案法规体系，确保法制统一原则在档案行政管理领域得到贯彻落实，急需对省《条例》进行相应的修改。

2、档案政府规章制定出台相对滞后

在做好档案法律法规贯彻执行的同时，档案部门要积极争取政府规章立项。但从现实情况看，档案政府规章制定跟不上我省经济社会发展需要。从数量看，与江苏在全国的地位不相称。从内容看，不能满足档案部门依法行政工作需要。从已申报项目的时间看，申报过程太长，几个项目都已超过 10 年，至今仍未结果，已经影响到档案行政管理部门对一些领域的档案工作实施有效管理。《江苏省重大活动和重大事件档案管理办法》是我省加强档案资源体系建设急需的规范，从其他省区情况看，浙江、湖北、四川、新疆、哈尔滨等地已制定发布了这方面的政府的规章。国家档案局在新修订的《国家档案法规体系方案》中，亦将此类规范性文件的制定列入其中，同时，国家档案局新颁布的第 9 号令也明确了“本行政区内重大活动、重要事件形成的档案列入综合档案馆收集范围”。因此，地方政府应加快制定相配套的具体管理办法。《江苏省各级各类档案馆设置办法》是贯彻落实《行政许可法》有关规定、实施档案行政许可急需的标准规范。上海、浙江、陕西、沈阳已制定有关档案馆设置或档案馆管理的规范。江苏作为经

济文化大省，理应在档案地方政府规章制定方面走在全国前列，但目前的情况是落后于辽宁、黑龙江、浙江、湖北以及天津、沈阳等地。

3、档案部门制定的规范性文件质量有待提高

提高规范性文件质量，是档案部门依法行政、依法治档的重要措施，从这几年的实际情况看，仍然存在一些需要注意的方面，重点是不够规范的问题，包括各地档案部门制定的规范性文件。一是规范性文件制定前调研论证不足和向管理相对人征求意见不够充分；二是有些规范性文件出台未经必要审核或者办公会议讨论程序；三是对经过清理需要修订的规范性文件没有及时修订；四是在格式体例、内容表述、公布时限等方面与规范性文件制定要求有距离。

4、档案法制机构力量单薄。

一是机构设置的不足。在 119 个市、县（市、区）档案行政管理部门中，只有 18 个单位设立独立的法制机构，只占总数的 15%，其余都是隶属业务部门、办公室或综合部门。二是缺乏专业人才。人员素质同所承担的工作任务还不完全适应，依法行使职权的能力不强，严格履行职责的自觉性不高，依法行政的素质和宏观管理水平与当前形势要求之间差距比较明显。

四、解决我省档案地方立法问题的建议

1、适时修订《条例》是加强我省地方档案立法的保障。

国家档案局已启动对《档案法》的修订，这在客观上为《条例》修改提供了一大契机，但也成为制约《条例》尽早修订的因素。为了与《档案法》修订相统一，《条例》的修订一直没有启动。《条例》作

为实施性地方法规，其确立的原则和相关制度设计必须以《档案法》为依据。为使《条例》在修改后既符合全省档案事业发展实际，又与上位法保持一致，《条例》的修改需安排在《档案法》修订之后进行。目前应做好《条例》修订的前期调研准备工作。

2、领导重视档案工作是地方档案立法的关键。

为了提高规章立项申报工作的有效性，需要从更高层面与省政府有关部门协调和沟通，以尽快促成实际问题的解决，有效推动我省档案管理制度建设取得新的突破。近年来，省委省政府领导对档案工作非常重视，多次对档案工作作出重要批示，并亲临档案部门视察调研。2012年，省委常委、常务副省长李云峰在全省档案工作暨表彰先进会议上提出“档案工作作为大文化事业的一部分，在推动社会主义文化大发展大繁荣的新形势下，面临着难得的历史性发展机遇。盛世修史，盛世立档。全省档案系统要充分认识机遇，牢牢把握机遇，创造性地推进档案文化建设，充分发挥档案资政襄政、引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用，更加积极主动地服务党委政府工作大局、服务文化主旋律、服务经济社会发展、服务人民群众，努力建设与文化强省地位相匹配的档案强省。”档案部门应当抓住这一有利机遇，适时向省领导及有关方面汇报当前档案立法工作面临的困难，请求领导支持与帮助，使相关规章尽早出台，发挥作用。

3、加强档案规范性文件制、修订工作是我省档案立法的基础。

档案规范性文件是指不在国家立法体系中，由行政机关依据档案法律法规和规章制定的，具有一定约束力的规范性行政文件。各级档

案行政管理部门应当按照依法行政要求，根据档案工作客观变化，遵循档案事业发展规律，加强和完善档案法规配套制度建设，建立健全层次分明、结构合理、配套协调、科学可行的档案管理制度体系，为各行各业档案工作依法开展、档案事业依法推进提供全面的制度保障。在当前，要重点围绕党和政府中心工作，大力加强民生领域、新兴产业方面档案工作规范性文件的研究制定。各级档案行政管理部门应会同有关专业主管部门共同研究，联合制定相关办法，采取有力措施，将各类民生档案的管理纳入档案基础业务建设范畴，争取早日建立比较完备的、方便人民群众广泛利用的民生档案规章制度。全省各级档案部门应根据建立“三个体系”的要求，以档案的完整收集、安全保管、有效利用等制度建设为重点，区分轻重缓急，对有缺漏的要尽快制定，需调整的要尽快修订，已过时的要尽快清理，有计划、有步骤地开展这项工作。

4、加强执法检查、专项督查是我省档案立法的有效实践。

深入开展档案行政执法检查和专项督查，严肃查处档案违法行为，规范档案管理秩序，用依法行政的积极作为，切实维护档案法律权威，确保档案法律法规各项规定在各行各业各领域得到贯彻落实。全省各级档案行政管理部门积极开展执法实践，采取多种监督检查形式，有计划、有重点对辖区范围的机关、团体、企业、事业单位的档案工作，新农村建设档案工作、重点建设项目档案工作、劳动和社会保障档案工作、高等学校档案工作、医疗卫生档案工作以及国家综合档案馆建设等方面开展执法检查和行政指导，有力促进了各行各业档案工作依

法规范开展，保证了全省档案事业与经济社会各项事业协调发展、同步推进。在执法中大力推进行政执法信息化，积极推行移动执法和行政处罚裁量、文书制作电子化，用科技手段提升执法质量。以合法、规范、实用为原则，探索实行行政执法案例指导制度。坚持教育指导为先，全面推行全程说理式执法、行政监管劝勉、执法事项提示、轻微问题告诫、突出问题约谈、重大案件回访等柔性执法方式。开展了档案执法检查“回头看”工作，督促整改工作落到实处。通过执法检查，有力推动了全省各地档案工作依法规范开展，解决了档案事业建设与发展过程中长期存在的一些主要矛盾和突出问题，也是对档案工作规章制度的有效评价，促进档案规范性文件的制定、完善和提升。

5、加强档案法制队伍的建设为档案立法提供智力支持。

档案法制机构人员的法律素质和综合水平可以直接影响档案立法的质量，要充分认识加强档案法制队伍建设的极端重要性，各级档案行政管理部门要努力提高法制机构工作人员的政治素质、业务水平和履行法定职责的能力，通过档案法制宣传教育，深入学习宣传宪法和国家基本法律制度，进一步增强各级档案法制机构人员依法治档的理念和依法行政的能力。档案法制干部要带头学法用法，自觉守法，牢固树立在宪法和法律范围内活动的观念，不断提高依法管理档案事务的能力，规范决策、管理和服务行为。工作中要选用政治素质高、法律素养好、工作能力强的法制干部，建设一支高素质的档案法制队伍，为推进档案事业科学发展提供人才。

（原载于《行政与法制》2012年第3期）