

《中华人民共和国档案法》修订草案

(送审稿)

(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》修正)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 档案机构及其职责
- 第三章 档案的形成和管理
- 第四章 档案的权属和处置
- 第五章 档案的利用和公布
- 第六章 档案信息化与电子档案管理
- 第七章 档案工作的监督与管理
- 第八章 法律责任
- 第九章 附则

第一章 总 则

第一条 为了加强档案的形成、管理、保护和利用，服务和促进国家治理体系和治理能力现代化建设，根据宪法，制定本法。

第二条 机关、团体、企业、事业单位、其他组织和个人的档案形成、管理、保护、利用活动及档案信息化建设，适用本法。

第三条 本法所称的档案，是指机关、团体、企业、事业单位、

其他组织和个人在各项工作中和活动中形成的，对国家、社会和单位、个人具有利用价值、应当归档保存的各种形式和载体的文件、记录和数据。

第四条 一切国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业、事业单位、其他组织和公民，都有依法形成、管理和保护档案的义务，并享有合法利用档案的权利。

第五条 各级人民政府应当加强对档案工作的领导，建立健全档案行政管理机构，把档案事业建设列入本级国民经济和社会发展规划，保障档案基础设施、档案信息化建设和档案保护等档案事业发展经费，确保档案事业发展与国民经济社会发展水平相适应。

第六条 档案工作实行统一领导、分级管理的体制。档案管理以维护档案的真实、完整、准确、安全，便于社会各方面利用为原则。

第七条 国家推进档案信息化建设，加强电子档案管理，推行档案管理标准化、规范化。

第八条 国家鼓励开展档案科学技术研究，加强档案宣传与教育，增强社会、单位和公民档案意识，提高档案工作人员素质和档案管理水平。

第九条 对在档案工作中作出突出贡献的单位和个人，由各级人民政府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

第十条 国家档案行政管理部门主管全国档案事业，对全国档案工作实行统筹规划、组织协调和监督指导。

县级以上地方各级人民政府档案行政管理部门主管本行政区域内的档案事业，并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、民族乡、镇人民政府和县级人民政府派出机关档案机构或者档案工作人员，负责本机关档案的管理，并对辖区内的档案工作实行监督和指导。

第十一条 机关、团体、企业、事业单位和其他组织的档案机构或者档案工作人员，负责本单位档案的统一管理，并对所属单位、临时机构和派出境外的机构、企业的档案工作实行监督和指导。

国家行业或者专业主管部门，按照档案法律法规的要求，在其职权范围内负责本系统或者本专业的档案工作的管理。

第十二条 居民委员会和村民委员会应当建立健全档案管理工作机制，并指定人员负责档案管理工作。

第十三条 国家分级分类设置档案馆，负责接收、保存对国家和社会有保存价值的档案，并向社会提供利用服务。

国家设立中央档案馆，负责接收保管中央和国家机关、民主党派、人民团体、中央企业、中央管理事业单位和特设机构需要永久保存的档案并提供利用服务；国家设立中国第一历史档案馆和中国第二历史档案馆，分别保管明清时期和民国时期中央机构的历史档案，并提供历史档案利用服务。

县级以上地方各级人民政府设立地方各级国家档案馆，负责本行政区域内属于接收范围档案的收集、整理、保管和利用服务。省、自治区、直辖市的国家档案馆应当建立档案后备库。

设区的市级以上专业或者行业主管部门可以设置专业档案馆，

作为同级国家档案馆的分馆，负责收集、整理、保管本行政区域内某一专业领域或者特殊载体形态的档案，并依法提供档案利用服务。

企业、事业单位可以根据档案数量和工作需要设立档案馆，集中保管本单位及所属机构的档案。

第十四条 国家和省、自治区、直辖市档案行政管理部门，应当设立由档案、法律、行政、外交、历史、经济、文化、科技等方面专家组成的档案咨询委员会，负责为档案行政管理部门、档案馆涉及的各类档案形成、征集、鉴定、管理、公开、处置、利用和保护的政策、规范提供咨询。

第十五条 从事档案工作的人员，应当忠于职守、遵守法纪、恪守职业道德，具备档案管理及相关的专业知识和业务技能。

第十六条 国家对档案管理中从事接收、整理和保护等工作、接触有毒有害物质的人员，给予岗位津贴。

第十七条 国家建立档案工作人员业务培训继续教育制度。县级以上地方各级档案行政管理部门负责对业务培训进行监督考核。

第十八条 国家实行统一的档案工作规章制度和标准规范，涉及全国档案工作的规章制度和标准规范由国家档案行政管理部门负责制定。

县级以上地方各级档案行政管理部门，应当依据国家档案工作的规定，制定本行政区域内的档案工作实施细则。

机关、团体、企业、事业单位，应当根据国家档案工作规定，制定本单位的业务、行业、专业或者专项档案管理的实施细则，在其权限范围内实施。

第三章 档案的形成和管理

第十九条 机关、团体、企业、事业单位和其他组织应当按照规定建立档案，单位负责人对档案工作和档案的真实、完整、安全负责。

第二十条 提供公共管理、公共产品和公共服务的机构和单位，应当对其工作及活动过程进行记录。国家行政管理、科学技术研究、工程项目、企业生产服务、经济文化组织、医疗卫生教育、城镇农村社区等各项工作及活动过程所形成的文件、记录和数据，凡涉及持续社会治理、国家安全稳定、社会公共利益、设施设备运行、人身财产安全等，法律法规有责任追溯和凭证要求的记录、凭证和信息，应当收集、整理和归档，形成档案并建立健全档案管理工作。

第二十一条 机关、团体、企业、事业单位和其他组织对国家规定的应当归档保存的文件、记录和数据材料，应当及时收集、整理，定期向本单位档案机构或者档案工作人员归档。

文件、记录和数据材料的收集、整理、归档应当纳入单位相关人员岗位职责，作为工作、活动或者任务完成的必备环节。

任何单位和个人不得故意隐藏、转移、损坏、删除、伪造，或者擅自涂改、销毁应当归档的文件、记录和数据材料。

第二十二条 机关、团体、企业、事业单位在履行行政监督、社会管理和公共服务职能活动中，按规定和程序进行的以下工作中形成的文件、记录和数据材料，应当收集、整理，纳入档案管理范围：

（一）登记、征信、验收、审计、监察、备案、注册、审查、报告、评审、考核、稽查、签证等形成的信息；

（二）行政管理及司法活动形成的户籍、婚姻、人事、工商、

税收、诉讼等记录;

(三)对国家资源、资产进行检测、监测、勘测、勘探、测量、测绘形成的记录;

(四)其他涉及民生、财产、资质、信用、安全、保险,具有责任、凭证、监督、管理、信息价值的文件、记录和数据材料。

第二十三条 由多个单位共同从事或者临时机构承担的工程项目、科研项目、重大活动,项目法人、主办单位或者机构应当按照档案管理制度,对文件材料的形成、收集、整理和归档提出要求。项目完成、活动结束后或者机构撤销时,其档案应当按照国家规定或者合同约定向有关单位移交。

第二十四条 国家档案行政管理部门负责制定文件材料归档范围和档案保管期限规定。

县级以上各级机关、团体、国有企业、事业单位,应将本单位文书和管理类文件材料归档范围和档案保管期限表报同级档案行政管理部门审批。

凡涉及生命安全、保险、医疗、财产及固定资产的记录、登记、管理、使用、证明等活动形成的档案,其保管期限不得低于所涉及活动管理及权属、证明等所需要的追溯年限。

第二十五条 机关、团体、企业、事业单位和其他组织应当按照国家规定,建立档案形成责任制,并根据本单位业务活动及管理实际,编制和实施各类文件材料归档范围和档案保管期限规范。

应当整理归档的材料由单位的文书或者业务机构收集齐全、规范整理,定期交本单位档案机构或者档案工作人员集中管理,任何机构或者个人不得据为己有或者拒绝归档。

第二十六条 国家实行工程项目、科技研究项目档案验收制度。凡实行政府验收制度的重要工程、重大科学技术研究、重大设备引进等项目，应当由有关档案行政管理部门组织项目档案验收，未经档案验收或者档案验收不合格的，项目不得通过验收。

第二十七条 机关、团体、企业、事业单位和其他组织，各级各类档案馆，应当建立科学的档案管理制度，规范档案形成，加强档案管理，确保档案安全，方便档案利用，配置必要设施，采用先进技术，实现档案管理现代化。

第二十八条 机关、团体、国有企业、事业单位和其他组织，应当按照规定向同级国家档案馆移交永久及长期保存的档案。

国家档案馆应当依法接收和保管相关单位所移交档案，并与移交单位履行档案交接手续。地方各级档案行政管理部门根据国家档案行政管理部门制定的指导意见和本地区实际，确定所辖区域内各类档案馆档案收集范围。

中央一级、省级和设区的市级机关单位的永久保存档案，应当自形成之日起 10 年内向同级国家档案馆移交；县级机关单位永久和长期保存档案，应当自形成之日起 5 年内向同级国家档案馆移交。未经同级档案行政管理部门检查和同意，不得延期移交。

重大活动（重要事件）、临时机构的档案，应当及时向其主管单位或者同级国家档案馆移交。

第二十九条 档案库房必须按照国家规定，具备长期保存档案的条件，配备必要的设施设备和安全监控系统，确保档案的实体安全和信息安全。

第三十条 各单位应当针对可能发生的突发事件、自然灾害和

紧急情况，制订保护及抢救档案的应急预案，确保档案受到危害时列入优先抢救范围。

各单位应当确定灾害救援和恢复生产所需要的紧要档案范围，并将其管理和利用纳入单位应急预案之中。

第三十一条 国家机关、人民团体、国有企业、事业单位的人事档案由人员所在单位统一管理。其他单位人员和流动人员人事档案管理，按照国家有关规定办理。

国家建立人力资源档案认证系统。县级以上人力资源和社会保障、公安、民政、教育、国土资源、卫生计生、档案等行政管理部门应当建立人力资源档案管理联系制度，负责人力资源档案的整合、甄别认定和恢复重建等工作。

第三十二条 博物馆、图书馆、纪念馆等单位保管的文物、图书资料同时是档案的，可以依法由上述单位自行管理。档案馆与博物馆、图书馆、纪念馆等单位应当在档案利用方面相互协作，交换复制件或者目录，联合举办展览，共同编辑出版有关史料或者进行史料研究。

第三十三条 涉及国家秘密的档案，密级的变更和解密，必须按照国家有关保密法律法规办理。涉及商业秘密、个人隐私或者敏感信息的档案管理，应当根据国家有关法律法规办理。

第三十四条 机关、团体、企业、事业单位和其他组织应当按照国家文件材料归档范围和档案保管期限以及保守国家秘密的规定，在档案形成、公开、移交、保管期满时，对档案进行鉴定，确定档案的归属和流向，并依法进行处置。

第三十五条 机关、团体、企业、事业单位和其他组织对已到保

管期限的档案，经过鉴定和审批，确无继续保存价值的，可以销毁或者捐赠有关科研、教育、收藏机构。未经鉴定和批准，不得擅自销毁档案。档案销毁清册永久保存。

自形成之日起超过 60 年的属于国家所有的档案，须报经档案行政管理部门批准后方可销毁。

第四章 档案的权属和处置

第三十六条 国家机关、人民团体、国有企业、事业单位的档案，属于国家所有。国家重大活动、工程项目的档案，属于举办单位、项目法人所有。其他单位和个人的档案属于单位和个人所有。档案所有权受法律保护，不受侵犯。

第三十七条 国家投资和资助的项目、工程、课题研究或者活动的档案，企业、事业单位和其他组织的档案，或者合法受让人所持有的档案，凡涉及公共利益、公共安全的，必须按规定保存和处置。

第三十八条 国家机关、人民团体、国有企业、事业单位机构变动时，同级档案行政管理部门应当同有关主管部门对其档案处置提出意见，协调、监督和指导档案的处置工作，确保档案得到妥善处置。

第三十九条 企业、事业单位撤销（注销）、合并、分立、破产的，应当落实必要的经费和人员，妥善处置档案归属和流向，确保档案完整与安全。

被撤销的机关、团体、事业单位的档案，应当向继续行使其职权的机关、团体、事业单位移交；如无继续行使其职权的单位的，应当向同级国家档案馆移交。

国有企业、事业单位撤销、合并、分立或者资产与产权变动时，单位必须提出档案处置方案，采取措施，并按照隶属关系向有关档案馆或法律规定的其他单位移交档案。

企业破产后，其档案应当向上级主管单位或者有关档案馆移交，由档案馆按照国家规定进行处置。

禁止擅自出卖属于国家所有的档案。

第四十条 各单位非国家档案馆接收范围的档案管理采购外包服务，应当确保档案安全。档案外包服务企业必须符合国家有关档案安全保管条件，符合开展档案外包服务业务标准。档案外包服务合同期满，档案及其复制件应当由原单位处置。

第四十一条 国有企业资产与产权变动中，职工人事档案按人事档案管理权限和职工去向移交相关单位管理。

第四十二条 对国家和社会具有重要保存价值的属于集体和个人所有的档案，可以向国家档案馆捐赠或者出让。各级国家档案馆可以根据收藏范围和档案价值确定接收范围，并对捐赠档案的集体和个人予以奖励。

集体和个人捐赠的档案，应当明确其利用和公开的内容与时限。

第四十三条 国家机关、人民团体、企业、事业单位和其他组织的档案，外国在中国开办、设立的企业和其他组织的档案及其复制件，不得擅自携带、运输或者邮寄出境。出境办理法律、商务、展览、交流等事项需要使用档案或者其复制件的，必须按单位隶属关系或者属地管理关系，由档案行政管理部门审核批准。

第五章 档案的利用和公布

第四十四条 国家鼓励档案及其信息的合理利用，保障和发挥档案在国家治理、政府管理及服务公众需求等各项工作的基础信息支撑作用。各单位档案机构和各级各类档案馆，应当编制档案检索工具、建立检索系统，为档案利用提供便利条件。

第四十五条 国家档案馆保存的档案，除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私，以及其他因涉及国家安全和利益按规定不予公开外，最晚不迟于形成后 20 年公开；档案中属于应公开的政府信息应当公开。形成已满 20 年仍不宜公开的档案，应当报本级档案行政管理部门审核批准。

国家档案馆应当按照国家规定，组织协调对保密及封闭期满馆藏档案进行鉴定。

涉及个人隐私档案的公开须经当事人或者其受托人的同意；当事人不在世的，须经其直系亲属或者其受托人的同意。当事人特别声明的除外。

第四十六条 机关、企业、事业单位档案利用应当以保障单位管理、运行为主。国家行政机关涉及公共利益和政务公开需求的档案，除涉及国家秘密、安全、个人隐私外，可依申请公开。国家行政机关接到公开档案的申请以后，应当在 10 个工作日内作出是否公开的决定。

第四十七条 人民法院、人民检察院，公安、国家安全、监察、司法、审计等行政机关，以及律师，可根据公务活动、办理案件和执法需要查阅单位保存的档案和档案馆未公开的档案；行政机关可根据公务活动需要查询与本单位职权相关的档案。上述机构及其工作人员不得以公权力利用档案谋取个人利益或者泄露未公开档案

信息。

第四十八条 各级各类档案馆提供社会利用的档案，可以用复制件或者数字副本替代原件。档案复制件载有档案馆印章标记或者法定代表人签名的，具有与档案原件同等的效力。

第四十九条 国家实行档案公布制度。国家档案馆应当定期公布已公开档案目录，并简化手续，为已公开档案的利用创造条件，提供方便。

非国家所有的对国家和社会具有保存价值的档案，其所有者向社会公布时，应当遵守国家有关规定，不得损害国家、社会利益和其他公民的合法权益。

利用、公布档案，不得违反国家有关知识产权保护的法律规定。公布档案不得损害国家安全和公共利益，不得侵犯商业秘密、他人隐私。

第五十条 公民、法人和其他组织持合法身份证明，可以利用国家档案馆已公开的档案；凡利用公开档案时需要公布档案的，须在公布时注明档案的来源。各级国家档案馆应当有计划、有针对性、按专题公布已公开档案。

公民、法人和其他组织申请利用国家档案馆未公开的档案，应当经国家档案馆同意，必要时还需征得档案形成单位或者有关机关同意，并且不得擅自公布档案内容。

第五十一条 个人档案捐赠、出让给档案馆的，其公开和利用由档案馆决定；捐赠者与档案馆有约定的，从其约定。各级各类档案馆对捐赠档案的公布和利用，必要时应当征得档案捐赠者同意。

个人档案寄存在档案馆的，其公开和利用由档案所有者决定，

但不得危害公共利益或者他人合法权益。

第五十二条 档案馆和单位档案机构应当遵守国家法律及档案公开的相关规定或者协议，维护档案形成者的合法权益。

向国家档案馆移交、捐赠档案的单位或者个人，对其移交、捐赠的档案享有利用权，并可对其中不宜向社会公开的部分提出限制利用的意见。

第五十三条 境外组织和个人持有合法证明，可以利用各级国家档案馆已公开档案；利用中国企业、事业单位未公开档案的申请，由省级以上档案行政管理部门审核。

第五十四条 各级各类档案馆、国家机关和事业单位提供档案利用，除收取复制、邮寄等工本费用外，不得收取其他费用；不得通过其他组织、个人以有偿方式提供档案利用。

档案中科技及经济信息的商业性开发利用收费标准由国家另行规定。

第五十五条 各级各类档案馆应当配备研究人员，开展对档案内容的研究整理，提供档案利用咨询，编辑出版档案资料，满足社会各方面需要。

各级国家档案馆可以设置馆藏档案基本陈列展示，提供已公开档案文件信息的查阅；与宣传、教育等部门合作，建立爱国主义教育基地和档案教学社会实践基地。

第五十六条 机关、团体、企业、事业单位、其他组织和个人利用档案时，应当对档案的完整、安全负责，不得拆卷，不得涂改、标记、伪造、损毁档案或者改变档案内容，不得利用档案信息侵犯国家利益、社会利益和他人合法权益。

第五十七条 机关、团体、企业、事业单位、其他组织和个人对国家档案馆提供档案有异议的，可以向档案行政管理部门提出申诉。档案行政管理部门自申诉受理之日起 60 日内，将处理结果及理由以书面形式通知申诉人。对处理决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。利用者也可以直接向复议机关或者人民法院提起行政复议或者行政诉讼。

第六章 档案信息化与电子档案管理

第五十八条 国家发展档案信息化和电子档案管理，加强治理体系和治理能力基础建设。机关、团体、企业、事业单位及其他组织，应当将档案信息化和电子档案管理纳入信息化发展总体规划同步建设。

第五十九条 国家档案行政管理部门应当制定全国档案信息化发展规划、标准规范，加强对档案信息化建设的组织协调和监督指导。信息产业部门和科研单位应当加强对信息技术应用于档案管理及其系统的研究开发，推进国家档案信息化、现代化建设。

第六十条 国家鼓励档案管理技术、方法、载体及模式创新。推进电子档案管理体系的开发、建设和信息化应用，加强电子档案网络安全利用和长期保存技术的研究。

第六十一条 各单位的办公、业务电子信息系统应当具备符合电子档案管理要求的电子文件、电子邮件、记录和数据归档管理的接口功能。

第六十二条 各单位应当对电子档案实行规范化管理，建立健全电子档案安全保障、应急机制及备份策略，确保电子档案真实、

完整、安全、有效。

第六十三条 国家推进新型电子档案馆系统建设，实施电子档案的接收和长期保存。各级各类档案馆应当适应信息技术发展环境要求，依据国家档案信息化发展规划和标准规范，发展电子档案馆系统，使档案信息化与国民经济和社会发展同步。

第六十四条 符合国家电子档案形成和管理规范要求的电子档案具有与纸质档案同等的法律效力。国家鼓励电子档案数据库建设和网络化利用，提高各单位生产、管理、运营和工作效率，满足公民便利利用档案信息的需求。

第六十五条 国家开展档案数字化工作，保护传统档案，适应网络环境，便于高效利用，促进档案信息资源的建设和整合，完善国家和社会治理所需档案信息资源的共建共享。

第七章 档案工作的监督与管理

第六十六条 县级以上人民政府档案行政管理部门应当加强对档案工作的监督管理，开展档案行政执法检查，查处档案违法行为。机关、团体、企业、事业单位和其他组织应当接受并配合档案行政管理部门对其档案管理的监督检查，不得拒绝、阻挠、隐匿、谎报有关情况。

第六十七条 档案行政管理部门对下列事项实施监督：

（一）单位档案管理制度是否符合本法和国家统一的档案工作规章制度要求；

（二）应归档的文件、记录、数据材料是否纳入单位或者项目、活动的文件材料归档范围；应当移交国家档案馆的档案是否及时移交；档案是否齐全、完整、真实、可用；档案是否得到安全存储和

有效利用；

（三）档案管理设施设备和保管条件是否符合国家关于安全保管档案的要求；

（四）档案工作责任主体及档案人员履职情况；

（五）其他贯彻实施档案法律法规情况。

第六十八条 机关、团体、企业、事业单位和其他组织负责人应当加强对本单位及所属机构档案形成、管理、利用及安全等的监督。发生档案违法违纪行为的，应当向档案行政管理部门报告。

鼓励机关、团体、企业、事业单位和其他组织建立严于国家要求的档案管理流程、技术标准和风险控制机制。

机关、团体、企业、事业单位和其他组织负责人应当保证档案人员依法履行职责，不得授意、指使、强令本单位档案部门或者档案工作人员对档案进行篡改、伪造、增补、抽出等行为。

机关、团体、企业、事业单位和其他组织负责人干预档案业务正常开展的，档案人员应当如实记录于档案管理案卷之中。

第六十九条 档案行政管理部门及其执法人员履行执法检查职责时，有权采取下列措施：

（一）要求被检查单位或者个人说明情况，提供有关文件、档案；

（二）对被检查单位有关人员进行询问、调查；

（三）责令被检查单位或者个人停止违法行为，履行法定义务、采取补救措施。

档案行政执法人员在履行监督检查职责时，应当向被检查单位或者个人出示行政执法证件，遵守执法程序。有关单位或者个人应

当配合档案行政执法人员依法执行公务，接受询问、调查，不得拒绝和阻挠。

第七十条 各单位档案机构和档案工作人员对违反本法和国家档案工作规章制度的行为，有权拒绝办理，并应当向档案行政管理部门举报。

第七十一条 机关、团体、企业、事业单位和其他组织对违反档案管理规定的人员不依法给予处分的，档案行政管理部门应当建议纠正；对拒不纠正的，可以提请其上一级主管机关或者监察机关对该机关、团体、企业、事业单位和其他组织负有责任的领导和直接责任人员依法予以处理。

第七十二条 档案社会化服务机构从事档案的寄存、咨询、整理、缩微、数字化、编纂等服务，应当符合国家档案工作法律法规和标准规范，并接受档案行政管理部门监督。

第七十三条 人民法院、人民检察院，公安、国家安全、司法、监察、审计等行政机关及其工作人员，在公务活动利用单位档案时发现档案违法行为的，应当及时向有关档案行政管理部门通报。档案行政管理部门应当对档案违法行为进行查处。

第七十四条 档案行政管理部门及其执法人员应当依法、公正、文明开展行政执法，不得徇私舞弊。

第七十五条 档案行政管理部门及其执法人员开展行政执法，应当自觉接受社会和公民的监督。对不严格执法或者有违法行为者，任何单位和个人有权向档案行政管理部门、监察机关或者上级主管部门检举、控告。收到检举、控告的机关应当依法处理。

第八章 法律责任

第七十六条 有下列行为之一的，由县级以上人民政府档案行政管理部门责令限期改正；情节严重的，由有关主管部门对责任人员依法给予处分：

（一）不按规定将应当归档的文件、记录和数据材料整理归档的；

（二）利用职务之便，将所保管的文件材料、资料据为己有，或者拒绝交档案机构、档案工作人员归档的；

（三）不按规定向同级国家档案馆移交档案的；

（四）拒绝接收应当归档的文件材料或者应当进馆档案的；

（五）违反规定，擅自缩短或者延长档案的封闭期限，擅自提高或者降低档案密级的；

（六）不按规定公开档案的；

（七）不按规定提供利用档案和政府公开信息的；

（八）未配备安全保管档案的必要设施、设备的；

（九）明知所保存的档案面临危险而不采取措施，造成档案损失的；

（十）档案安全事故发生后，不及时组织抢救的；

（十一）档案安全事故发生后，隐瞒不报、虚假报告或者不及时报告的；

（十二）档案安全事故发生后，干扰阻挠有关部门监督检查的；

（十三）其他玩忽职守，造成档案损失的行为。

第七十七条 有下列行为之一的，由县级以上人民政府档案行政管理部门给予警告，对责任单位可以并处 1 万元以上 10 万元以

下的罚款，对负有责任的主管人员和其他直接责任人员可以并处500元以上5000元以下的罚款；有关主管部门可以同时有关人员给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）抢夺、窃取、隐匿、转移、损坏、删除、故意销毁档案的；

（二）骗取、涂改、伪造档案的；

（三）擅自提供、抄录、复制、销毁属于国家所有的档案的；

（四）擅自从档案中抽取、撤换、添加材料的；

（五）丢失档案，给国家、社会或者公民个人造成损失的；

（六）擅自公布未公开的属于国家所有的档案的；

（七）擅自出卖或者转让属于国家所有的档案的；

（八）携运、邮寄禁止出境的档案或者其复制件出境的；

（九）涂改、伪造档案馆出具的档案复制件或者数字化副本的；

（十）伪造档案馆档案证明戳记或者电子签章的。

实施前款第（七）项违法行为有违法所得的，由县级以上人民政府档案行政管理部门没收违法所得；对擅自出卖或者转让的档案，由县级以上人民政府档案行政管理部门会同公安机关予以追缴，交由相关国家档案馆妥善保管。

第七十八条 授意、指使、强令档案机构、档案工作人员或者其他人员伪造、编造或者故意隐匿、销毁依法应当保存的档案的，对单位处1万元以上10万元以下的罚款，对个人处500元以上5000元以下的罚款；属于国家工作人员的，应当由其所在单位或者有权机关依法给予处分。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十九条 单位负责人对依法履行职责、抵制违反本法规定

行为的档案工作人员以各种方式打击报复的，由其主管单位依法给予处分。对受打击报复的档案工作人员，应当恢复其名誉和原有职务、级别。

第八十条 档案行政管理部门及其工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者泄露国家秘密、商业秘密、个人隐私的，对有关人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十一条 违反本法第七十五条规定，将检举人姓名和检举材料转给被检举单位和被检举人个人的，由所在单位或者有关单位依法给予处分。

第八十二条 违反本法规定，同时违反其他法律规定的，由有关部门在各自职权范围内依法进行处理。

第八十三条 携带、运输、邮寄禁止出境的档案或者其复制件出境的，由海关或者邮政主管部门予以没收，并将没收的档案或者档案复制件移交指定的国家档案馆。

第八十四条 当事人对县级以上人民政府档案行政管理部门的行政行为不服的，档案行政管理部门应当告知其可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第八十五条 违反本法规定造成档案损失，导致相关单位或者个人合法权益受到损害的，依法承担相应的赔偿责任。

第九章 附 则

第八十六条 本法实施办法由国务院制定。

第八十七条 中国人民解放军的档案工作根据本法确定的原则由相关部门做出具体规定。

第八十八条 本法自 年 月 日起施行。

《中华人民共和国档案法》修订草案 (送审稿)起草说明

一、修订必要性

《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)于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,1988年1月1日正式施行。1996年7月5日第八届全国人大常委会第二十次会议对《档案法》作了修订。该法施行28年来,对加强档案的收集和利用,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。

近年来,随着国际国内形势的深刻变化,经济社会技术持续快速发展,市场经济体制不断完善,人民群众对档案信息的利用需求日益增长,档案工作中出现了许多新情况、新问题,《档案法》已经不能满足当前国内外新形势的要求,迫切需要加以修订。

(一)中央对档案工作提出了新要求

习近平总书记2014年专门就利用历史档案反击日右翼言论作出重要批示;在2015年中央政治局第二十五次集体学习时3次提到档案,强调让历史说话、用史实发言。李克强总理今年8月18日在《互联网信息择要》(第618期)“媒体和网民反映‘存档案难’成百姓‘心绞痛’呼吁加大简政放权力度”上作出重要批示,要求全面梳理公共服务的事项和流程,创新管理方式,进一步简化和优化公共服务流程,真正做到便民利民。中央领导同志批示中,多次强调档案工作是维护

党和国家历史真实面貌的重要事业，是党和国家各项建设事业必不可少的环节，具有鲜明的政治性、服务性、基础性。2014年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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）现行《档案法》已不适应发展的需要

现行《档案法》设定的档案管理制度不够完善，如缺少关于档案形成的法律要求；关于档案权属及处置规定不够详尽；关于档案开放利用的规定不能满足社会公众利用档案的需求；对各级各类机关、团体、企业、事业单位和其他组织的各类档案的形成、管理、保存和利用的规定性极其不足。现行《档案法》还带有明显的计划经济特征。社会主义市场经济的充分发展，极大地改变了社会生活的面貌，档案工作的对象、领域和环境发生了深刻变化，一些新的经济形式和社会组织进入档案领域，现行《档案法》缺少相应的管理措施。

（三）档案工作实践经验需要在法律中有所体现

20世纪90年代以来，随着国民经济和社会建设的快速发展，档案事业的发展也步入了快车道。各行各业档案工作规模不断扩大，工作领域不断拓展，特别是信息时代的到来，使档案工作中形成和积累了大量的电子档案，档案管理系统普遍建立，数字档案馆、数字档案室越来越多，档案工作处于由传统实体管理形态向数字时代、数据时代变迁的转折关键时期。新的档案工作实践积累了大量新鲜经验，形成了许多行之有效的工作机制和做法，这些迫切需要通过修订《档案法》得以体现。

（四）宪法及相关领域法律制度的要求

改革开放以来，82年宪法经过四次重要修正，特别是在基本经济制度、公民合法私有财产保护等方面的修正，使得《档案法》有关条款内容已经不适应甚至相抵触。同时，近年来依法治国进程明显提速。2008年《政府信息公开条例》施行后，建设透明政府、服务型政府的要求，特别是各部门政府信息公开制度的确立对加大档案开放力度形成了倒逼态势。2010年《中华人民共和国保守国家秘密法》修订后，《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》和《国家秘密定密管理暂行规定》也于2014年相继颁布，国家保密工作形势尤其是定密工作管理发生了较大的变化。这些对档案部门如何正确处理档案信息公开与保密的关系提出了新的课题。为做好新形势下的档案工作，更好地处理好档案信息保密与公开的关系，做到保放有度，既确保档案信息中国家的秘密的安全，又便于档案信息资源的合理开发利用，迫切需要原法进行修订。

二、修订草案起草过程

《档案法》修订工作自2007年启动以来，国家档案局在充分调研的基础上，组织起草了《档案法》修订草案（初稿）。草案于2010年5月7日提交国家档案局局务会审议，之后形成征求意见稿，在全国档案系统内征求了意见。2012年至2015年，在国务院法制办的支持下，《档案法》修订连续列入国务院立法工作计划。财政部也为《档案法》修订工作拨付了专项资金。9年来国家档案局组织各地方、各层面的《档案法》修改座谈会50余次，组织有关机构和专家学者对修法存在的重点难点问题展开研究论证，并与国家有关部门反复沟通协商。

2014年，按照党的十八届三中全会、四中全会精神，《档案法》修订工作思路作出重大调整，主要是在对档案的社会性和《档案法》

功能不足进行认真分析的基础上，加强了对依法治国和法治国家建设中档案的地位和作用的分析，加强了对《档案法》行政法基本功能要求的立法定位和国内外行政法的比较研究，加强了对《档案法》修订基础支撑性材料、数据、案例以及国内外相关立法的收集，加强了社会对档案的需求、预测、评估、数据分析。

2015年5月，修改后的《档案法》修订草案分别送各省、自治区、直辖市档案法制工作机构征求了意见，并在8月18日召开的《档案法》修改座谈会上征求了全国人大、国务院法制办和中办法规局、中央编办、发改委、财政部、公安部、人社部等与《档案法》修改有关的17个中央国家机关以及北大、清华、人大、政法大学、传媒大学、社科院法学所等在京法学教学科研机构的专家学者的意见。在此基础上，经多次修改完善，形成了《档案法》修订草案（送审稿）。2015年10月12日，国家档案局局务会议审议通过。

三、修订指导思想与基本原则

修订《档案法》的指导思想：高举中国特色社会主义旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻党的十八大及十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，按照全面深化改革和全面依法治国的战略部署，针对经济社会发展形势的需要，采取有力措施，重点解决档案事业发展中存在的主要矛盾，建立健全推进档案事业发展的法律制度，完整体现党中央、国务院关于档案工作的方针政策，吸收多年来档案工作实践成果，更好地加强对档案的管理，保证档案的完整、安全和有效利用，促进档案事业的持续健康发展，保障公民、法人和其他组织与档案有关的合法权益，更好地服务于国家治理体系和治理能力现

代化建设，促进经济持续健康发展和社会全面进步。

修订《档案法》，主要坚持以下基本原则：

（一）适应经济社会发展需要。就是要进一步优化档案管理体制，通过立法解决突出问题，着眼于从法制上解决档案工作与经济社会发展不相适应的问题，使新法能够适应经济社会发展对档案工作的要求。

（二）充分体现前瞻性和全面性。就是要着眼于当前档案工作的实际和未来一段时间内的发展要求，力争实现全面覆盖社会有关档案工作各领域。

（三）立足国情和借鉴国外先进经验相结合。就是要从我国实际出发，与我国社会主义市场经济体制相适应，兼顾我国现行行政管理体制。同时，要吸收借鉴国外的先进经验和做法。

（四）增强可操作性和有效性。就是要以修订草案的形式，在法律总体框架结构不发生大的改动的情况下，坚持问题导向，对现行法中不适应、不符合新形势和改革要求的条款作相应修改，同时将实践中证明行之有效的做法纳入其中，增强法律的可操作性。

四、重点问题说明

《档案法》修订草案（送审稿）共9章88条。在现行《档案法》6章27条的基础上，新增加3章，新增加62条，删除1条。有关问题说明如下：

（一）关于档案的形成范围和责任者

档案是机关、团体、企业、事业单位、其他组织和个人行为活动的真实记录，是各项工作活动持续开展必不可少的信息、凭证、参考和支撑，是各单位及个人无形资产、精神财产的物质存在和表现形式。档案的形成范围包括：对国家资源、矿产进行检测、监测、勘测、勘

探、测量、测绘形成的记录；按规定和程序，管理相对人依法上报、国家行政活动中依法形成的登记、验收、审计、监察、备案、注册、审查、报告、评审、考核、稽查、签证、户籍、婚姻、医疗、工商、税收等各种记录、数据等。同时，档案形成与管理的责任人应当是单位负责人，而不是档案部门或档案人员。过去《档案法》对此没有明确，此次修订草案将各单位、各项目、各类业务活动中的档案的形成作为法定要求明确提了出来。（草案第十九条、第二十条、第二十二、第二十三和二十五条）

（二）关于档案的权属及处置

现行《档案法》关于档案的权属及处置规定不够详尽，无法为处理档案事务中的权属争议及处置档案流向提供直接可供操作的法律依据。2004年修订后的宪法规定“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”、“公民的合法的私有财产不受侵犯”；《物权法》2007年颁布实施之后，全社会的权利保护意识空前提高。随着经济体制改革进程加快，社会上也出现了大量诸如改制企业档案何去何从的处置问题。在此形势下，迫切需要就档案的权属及处置作出明确的规定。修订草案按照宪法的规定要求，增设1章，提出多种所有制条件下，档案的不同权属及处置应依据宪法、市场经济体制和国家基本经济制度加以明确。（草案第四章）

（三）关于档案的开放、利用和公布

修订草案对国家档案馆馆藏档案的开放、利用和公布制度作出了重大改革。一是取消了档案开放期限的限制。原来档案开放的期限是自形成之日起满30年。修订草案引入“开放为原则，不开放为例外”的精神，对国家档案馆档案开放工作进行根本性的变革，规定国家档

案馆保管的档案，开放日最晚不迟于形成后 20 年。二是增写了有关档案开放利用程序、途径和为利用者提供便利等方面的内容，从程序和细节上对档案开放利用工作提出具体要求，可操作性大大增强。三是增写了与《政府信息公开条例》相衔接的有关内容，规定属于应公开的政府信息的档案予以公开。四是在概念使用上与国家涉及公开、公布等相关的法律法规（如保密法、政府信息公开条例）进行协调和衔接，以“公开”这一用词代替“开放”，法律概念更为准确。五是简化了关于公布档案的要求。对于已公开档案，不再规定必须由国家授权的档案馆或者有关机关公布，大大简化了利用程序，为档案信息资源的开发利用提供了广阔的空间，也是为社会提供档案利用服务方面的重大进步。（草案第四十五条、第四十六条、第四十七条、第四十九条、第五十条、第五十三条和第五十七条）

（四）关于档案信息化建设

习近平总书记提出，没有网络安全就没有国家安全，没有信息化就没有现代化。据统计，目前国家 91 项法律法规中含有信息化要求。档案管理的现代化，同样应与科学技术的发展、信息技术的普及和广泛应用相适应。当前信息化已经成为国家“覆盖现代化建设全局的战略举措”，而现行《档案法》中却没有关于信息化建设的要求。相比其他行业，档案信息化进程还相对滞后，特别是相对于信息技术发展较快的领域（如商业、医疗、金融、司法、建设项目等），档案管理已经成为信息化的“最后一公里”。国家各类设计、工程、生产、社保、测绘、气象、水文、金融、以及国家“12 金”信息工程形成的海量电子信息、数据，都需要信息化档案管理的支撑。比如，最近国家档案局与国家发展改革委、财政部、国家税务总局联合开展电子发票与电子

会计档案管理的试点工作，就需要法律的支撑和引领。因此，在法律中明确提及档案信息化建设的时机已经成熟并且非常紧迫，必须按照四中全会《决定》要求，“增强法律法规的及时性、针对性”，发挥法律的引领和推动作用，使信息化能够适应信息技术发展要求，成为档案管理的“新常态”。为此，修订草案专门增设“档案信息化与电子档案管理”1章，对国家档案信息化建设、电子档案管理体系的建立、电子档案的安全以及档案数字化等做出明确的法律规定。（草案第六章）

（五）关于档案工作监督管理

现行《档案法》中欠缺档案工作监督管理的有关内容。经检索，目前我国法律中就“监督管理”内容单独设章的有：会计法、种子法、村民委员会组织法、职业病防治法、社会保险法、军人保险法、统计法、行政许可法、行政监察法、规划法、环境保护法、建筑法、海洋法、价格法、劳动法、电力法、煤炭法、产品质量法、保守国家秘密法、食品安全法、反垄断法、银行业监督管理法、道路交通安全法、大气污染防治法、卫生检疫法、海洋环境保护法等约 30 项法律。这体现出行政法、经济法、社会法等部门法律的实施中加以监督管理的重要性。《档案法》修订参照有关行政法律的架构，增设“档案工作的监督与管理”一个专章，主要就《档案法》实施过程中，各级档案行政管理部门以及相关主管部门，对涉及档案的行为活动依法进行监督管理及相应责任提出规定要求，这有助于规范档案行政权力的运行，推进档案行政管理部门依法行政。这一设计将更加突出《档案法》作为行政法的行政监督职能，进一步强化档案行政管理部门的职能和责任，同时也可以保障管理相对人对档案行政管理措施有异议时的救济渠道。（草案第七章）

（六）关于体现《档案法》的行政法功能

行政法主要是对特定行业、系统、专业、领域的行政管理和对管理相对人行为规范的规定。现行《档案法》是国家 79 部行政法律之一，但其行政法功能不强，它主要是规范半机关性质的国家综合档案馆的行为（相当于档案馆法），而对各级各类机关、团体、企业、事业单位和其他组织的各类档案的形成、管理、保存和利用的规定性极其不足。党的十八届四中全会《决定》提出“推进立法精细化，对不适应改革要求的法律法规，要及时修改废止”。草案从充分发挥行政法功能的角度对《档案法》条款进行了全面梳理和完善，意在充分提升完善《档案法》的行政法功能。（草案第十一条、第十二条、第十三条和第十八条）

（七）关于法律责任

一是区分了档案违法行为的类型，丰富了档案违法行为的种类，加大了档案行政处罚的力度。现行《档案法》法律责任一章只有两条，对档案违法行为的界定非常简单，内容非常单薄，范围非常局限，远远不能囊括实际生活中发生的档案违法情形，也远远不能适应档案行政执法工作的需要。修订草案依据档案违法行为情节的轻重，分成两条进行周密表述。档案违法行为的种类也大大扩充，由原来的 9 种情形增加到现在的 28 种情形。在处罚范围上，突破了原来档案行政管理部门只能对“发生在档案馆”的个别违法情形进行处罚的限制，大大增强了《档案法》的可操作性和权威性。二是增写了必要的法律救济途径。现行《档案法》没有规定当事人与档案相关的权益无法实现时的救济途径，客观上对于保障当事人权益难以提供有力的支持。修订草案规定档案行政管理部门应当告知当事人不服其作出的具体行政

行为时可申请行政复议或提起行政诉讼以及合法权益受到损害时可以依法取得赔偿。（草案第八章）

（八）其他有关问题

修订草案对于某些不具有可操作性的条款作了予以删除的处理，如关于征购或收购档案的规定。该规定一方面和《物权法》的精神相冲突，是计划经济时期立法思想的遗留；另一方面现实意义不强，据了解，自《档案法》颁布实施 28 年来，没有发生过一起这方面的案例。本着实事求是、尊重所有权人利益的精神，修订草案不再把这一规定写入文本。

此外，修订草案还对现行《档案法》部分条款的文字作了适当修改，使之更加规范、准确。