

论档案行政处罚案件中领导责任的追究 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/480/2021\\_2022\\_\\_E8\\_AE\\_BA\\_E6\\_A1\\_A3\\_E6\\_A1\\_88\\_E8\\_c122\\_480495.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E8_AE_BA_E6_A1_A3_E6_A1_88_E8_c122_480495.htm) 违反档案法行政处罚案件与其他类型行政处罚案件有一明显的区别就是档案行政部门对于违反档案法律、法规的行为，对责任人除档案行政部门直接给予行政处罚外，建议主管部门进行行政处分的条款特别多（见《档案法》第二十四条、《档案法实施办法》二十七条），法律之所以做如此规定，与我国目前档案来源和形成机制有密切关系，虽然现代意义上的私文书正不断纳入到档案的监管领域，但公文书仍是我国档案现实主体，由此与私文书损害主要采用经济罚款的行政处罚手段不同，对公文书管理秩序破坏，基于主体一般具有国家公职人员的身份，故立法机关在设置行政处罚手段中，较多的前置性的设置了行政处分的这一手段。对于违反档案法的行为，档案行政管理部门、有关主管部门对直接责任人员依法给予行政处分的认定在实践中一般不会出现很大的问题，因为处理此类直接责任人员判断的依据一般遵循侵权案件中的过错原则，即是否符合侵权行为的四大构成要件，一是行为违法，这里的行爲包括作为和不作为。二有损害事实。三、损害事实与违法行为之间有因果关系。四、主观有过错。其中损害事实与违法行为之间有因果关系是一条客观标准。虽然国家机关或公共组织中对档案直接负责人员的行政责任比较好追究，但对以上单位档案工作分管或主管领导，因其部门出现违反档案法的行为，而追究其领导责任，在实务中却不是易于判断的。在《档案法》、《档案法实施办法》中更多的法律

描述是用了直接负责的主管人员或者其他直接责任人员用语，但并不是说除了档案一线人员外就不能追究分管或主管领导的领导责任。依据《公务员法》第五十四条：“公务员执行公务时，认为上级的决定或者命令有错误的，可以向上级提出改正或者撤销该决定或者命令的意见；上级不改变该决定或者命令，或者要求立即执行的，公务员应当执行该决定或者命令，执行的后果由上级负责，公务员不承担责任；但是，公务员执行明显违法的决定或者命令的，应当依法承担相应的责任。”正是公务员应履行服从和执行上级依法做出的决定和命令这一法定义务，就决定了档案领导人员对于本部门违反档案法行为，如果负有领导责任，就应该被追究行政责任。在《档案法实施办法》对领导责任有明确描述：“第二十七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责令限期改正；情节严重的，对直接负责的主管人员或者其他直接责任人员依法给予行政处分：（六）档案工作人员、对档案工作负有领导责任的人员玩忽职守，造成档案损失的。”从该条文分析可以得出领导责任一般体现为玩忽职守的特点，即表现不作为，不尽责的特点。一般来说，表现为积极行为的领导责任均比较好查处，可视为滥用职权，依据《公务员法》、《档案法》有关规定进行查处，一般的要件与侵权行为的构成别无二致。但是不作为的领导责任，是否追究，如何追究，追究的标准如何，实务界、理论界分歧较大。一种观点是兜底责任或是全面责任，只要该部门出现违法行为，产生严重后果。该部门领导均应负领导责任，应被问责。其理论依据在于领导应对本部门的工作承担政治责任。比较典型的有香港特区政府02年7月1日实施的主要

官员问责制，它实施的目的是为了增强主要官员的责任，确保政府更好地回应社会，保证政策的有效实施和为公众提供高质量的服务。该问责制要求行政长官之下的最高层政府官员即司长和局长对其负责范围内的事宜承担全部责任，甚至在出现严重失误或者严重个人操守问题时下台或者离职。对于在档案行政处罚案件中是否引入主要官员问责制的模式，是一个值得探讨的问题，笔者是持保留意见的。因为问责制毕竟抛弃了传统的责任自负的原则。不把过错当作归责基础，动摇了行政处罚的基础。容易造成领导动则获咎的心态，不利于领导在行政业务中积极进取，而是疲于应付或是因循守旧、墨守成规。故此我们在档案行政处罚案件中对领导责任的追究应区别与行政问责制的政治责任原则，建构起符合档案工作客观实际，既遵从行政法一般原则，又有时代鲜明特性的领导责任追究要件构成机制。如果从法治宏观的视角观察，与公司治理结构相同，政府机关和公共组织也是公共的管理机构，正如董事受托于股东承担对公司的管理责任。公共部门的领导也同样受托于人民的信任，肩负治理公共事务的重任，需要为公众提供高质量的服务。所以董事对公司的义务正可以借鉴用来判断政府机关或公共组织的领导应在对其履行的职务负担何种领导责任。我们知道在私法的领域，董事对公司主要承担忠实和勤勉的义务。但在档案法中领导责任更多体现为不负责任，不履行或者不认真履行职责的玩忽职守行为时，我们更为注重的判断规则是，董事的勤勉义务具体表现形式是那些？在美国法上，对勤勉义务的判断标准主要有两个。一个标准是美国《示范公司法》第8.30条的规定：“董事履行义务应当：1、怀有善意；2、以处于同等地

位普通谨慎之人在类似情况下所应有的谨慎履行其职责；3、采用良好的方式，这是他有理由相信是为了公司的最佳利益的方式。另一个标准则是“勤勉、注意与技能的程度”，即“普通谨慎之人在类似情况下处理其个人商业事务应具有 的勤勉、注意与技能”，该标准是从Selherimer v. Manganese Corp. of America一案中总结出来的。从上述规则中我们可以看出公司注重的是董事勤勉义务的实质核心就是董事在履行职务时是否履行了尽其合理注意义务的职责。比照董事的勤勉义务，我们可以得出档案部门领导责任的范围，应当从行政管理权限和领导依法享有的决策、执行、监督三项基本权力出发，进行核定。重点针对以下几方面：一是档案管理工作决策失误，管理制度建设缺失类，主要追究行政领导违法决策和严重不当决策行为，追究制度建设不力或是未进行制度建设 的责任；二是违反行政法类，主要追究行政领导有法不依、执法不严、违法不究的责任；三是执行不力类，主要追究行政领导推诿拖拉、文过饰非、有制度不执行，工作疏于监管等行为；四是处置不当类，主要追究行政领导在档案管理方面特别是在处置突发事件方面失职渎职的责任。而以上四方面责任的均是确认领导是否尽档案管理勤勉义务的基础意义的标准。而国家发布的有关档案工作的一系列规章、标准就是判断领导者在履行职务时是否尽其合理注意义务的技术判断规则。根据我国关于上市公司治理规则的指引，我们认为在档案工作领域与勤勉义务相类似应为领导者确立“公正勤勉、合理注意与专业技能”三个工作标准，如果在工作中发生档案损失的，虽然领导不是直接责任人，但如果达不到三个工作标准，其违法的不作为形式又在档案部门领导

责任的四个责任范围内的，就应该追究其领导责任，由档案行政部门或是主管机关给予行政处分。但是我们对档案部门领导的责任追究机制也应建立与董事勤勉义务免责理由商业判断规则相类似的业务判断规则。董事的免责理由商业判断规则是这样的。美国法学会对于商业判断作了如下阐述：“董事或者高级职员如果基于善意且在符合4.01(C)条规定之下作出商业判断，那么其义务便得到履行。4.01(C)条规定的情形包括：（1）他与所从事的交易无利害关系；（2）他意识到了他所作出的商业判断所涉及的主旨，而该主旨使他完全有理由相信他依据具体情况所作出的商业判断是恰当的；（3）他有理由相信他的商业判断将是对公司最为有利的。”以上就是商业判断规则的学界解释。因为现实的世界永远是一个信息不对称的世界，人们在作出决策时永远不可能掌握全部的信息，故只能根据最佳证据规则作出决策。如果仅凭事后不如意的结果就对当时决策人进行追责，那么容易造成无人承担决策领导的重任。故我们应对照商业判断规则发展出行政领域的业务判断规则。笔者认为构成行政领域免责理由的业务判断规则应包涵一下几个内容：一、行政领导在决策时出于公共的目的；二、他清楚工作的目标是什么，而此目标的设立是于上级机关和本部门的目标是一致的。他主观真诚的认为根据目标他依据具体情况所作出的业务决策判断是恰当的；三、他有理由相信他的业务决策判断将是对部门最为有利的；四、一个处于他同样地位的理性人也会作出同样的决定。如果档案部门的领导基于以上的业务判断规则行事，那么即使出现不利的后果，他也应被免除行政责任。如果对于一个成熟稳定的档案部门管理系统，决策、制度建设的事

务很少，那么对于领导责任的免责事由我们应发展另外一种理论。笔者称之为“警察的巡检责任”，因为当一个档案部门整个制度建设均很完善时，领导者更为重要的职责就是计划和控制，就是对整个系统的督导。如果领导者对整个系统按照正常的制度要求，进行了常规的督导工作，排除突发事件处置不当的情况，那么他就不要为非系统风险负责、买单。如档案工作人员故意损毁档案的行为，因为这不是领导者预计范围之内。总之，研究好档案行政处罚案件中的领导责任追究机制的标准问题，对于规范公权力的运行，切实落实档案行政执法责任制，均是大有裨益的，希望通过对该问题的探讨，起到进一步强化领导机关的法治意识，以利于我国档案事业的发展，更好的为社会服务。（作者：吴玲、胡文苑，浙江省档案局）

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)