

提高街道年鉴质量的途径

——以深圳为样本

沈汇洋*

摘要 深圳在没有先例可循的情况下自2015年开始编纂街道年鉴,在广东省乃至全国都是一大创新。但是,街道年鉴目前尚存在不少问题,包括框架设计、人员和运行机制等方面。其中,有些问题是年鉴编纂的通病,有些则是街道作为基层政府部门所带来的特殊情况。为了提高街道年鉴的质量,笔者认为需要从人员、培训、评比、数字化、外包团队、框架设计六个途径重点发力,为街道年鉴这个新生事物长期健康发展打下坚实的基础。可以预见,街道年鉴和市、区级综合年鉴一起必将形成深圳年鉴领域的组合品牌,有助于全方位、多角度树立深圳作为创新之城、改革之城的城市形象。

关键词 街道年鉴 年鉴质量 数字化 框架设计

一、街道年鉴的现状

街道年鉴是近年来肇始于广东省深圳市的一种新类型年鉴,它和镇、村、社区等年鉴都属于基层年鉴的范畴。据《中国年鉴发展报告(2017)》资料显示:“中国乡镇村年鉴发轫于广东省东莞市、深圳市……2015年,深圳市编纂出版广东省乃至全国的首部街道综合年鉴《坪山办事处年鉴》。”^①目前研究街道年鉴^②的学者不多,一方面是因为其出现较晚,属于新生事物,而且除了深圳外,没有其他地方编纂街道年鉴;另一方面是其层次在政府综合年鉴体系中最低,或许不足以引起太多人的关注。但是,街道年鉴自有其存在的独特价值。它能提供丰富的基层治理细节,市、区级年鉴都比较宏观,不可能详细描述基层街

* 沈汇洋,男,湖南省常德市人,广东省深圳市天牛合创意文化有限公司史志业务负责人,主要研究方向为方志学、年鉴学。

① 冀祥德主编:《中国年鉴发展报告(2017)》,方志出版社,2017年,第223页。

② 由于深圳市的区级政府既有“区”,也有“新区”,区下一级政府称为“街道”,新区下一级称为“办事处”,“街道”“办事处”都处于同一级别,以下为了行文方便,除非有必要,一律统称为“街道”。

道的政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等方面内容,街道年鉴能够丰富和补充上级年鉴的内容,它和市、区级年鉴一起,能够全方位、多角度展示深圳这座改革先锋城市的完整形象,有助于繁荣深圳史志工作。

2015年,广东省第七次地方志工作会议召开,省地方志办公室鉴于深圳在年鉴方面取得的成绩,希望深圳在全省带头开展街道年鉴编纂试点工作,深圳市史志办随即在全省率先启动街道(办事处)年鉴编纂工作。^①自2015年深圳出版第一部街道年鉴——《坪山办事处年鉴》以来,深圳市的街道年鉴工作取得喜人成果。截至2019年5月底,已有16个街道公开出版或正在编纂街道年鉴,占深圳市全部72个街道的22.2%,具体名单为:大鹏新区下属大鹏办事处、葵涌办事处和南澳办事处,坪山区下属坪山街道、坑梓街道、龙田街道、马峦街道、碧岭街道和石井街道,龙岗区下属坂田街道、龙城街道和龙岗街道,宝安区下属新安街道,龙华区下属大浪街道和观澜街道以及光明区下属玉塘街道。

二、存在的问题

街道年鉴在深圳地方综合年鉴系列中位于最基层的级别,无先例可循,在取得骄人成绩的背后也存在不少值得探讨的问题。笔者对2015年以来深圳街道公开出版的《龙城街道年鉴(2017)》《坂田街道年鉴(2015)》《坪山办事处年鉴(2017)》《坑梓办事处年鉴(2018)》《大浪办事处年鉴(2017)》《大鹏办事处年鉴(2018)》以及《葵涌办事处年鉴(2018)》等多部街道年鉴进行研读,发现这些街道年鉴普遍存在以下问题。

(一) 街道没有设立专门史志部门

市和区政府体制中都有专门的史志部门负责年鉴编纂工作,这是年鉴质量的体制保障。然而,街道没有设立专门史志部门,一般是由街道党工委办公室统筹,又因为街道的工作千头万绪,人手紧张,不可能指派专人负责年鉴工作。在政府体制中,一个项目如果没有专门部门和专人负责,结果往往是这个项目很难申请到预算,这是一个不争的事实。街道年鉴即属于这种情况,预算没法落实,很多街道年鉴都是想方设法、东挪西凑才找到经费。街道年鉴缺少体制保障,常常造成不能如期推动培训、组稿、交稿、评审以及出版等日常编纂工作。

(二) 街道年鉴框架基本照搬市、区级年鉴

街道年鉴类目的设置以及类目之间的排序大体上和市、区级年鉴一致,特色不突出。例如,《坪山办事处年鉴(2017)》《坑梓办事处年鉴(2018)》《大浪办事处年鉴(2017)》《坂田街道年鉴(2015)》《龙城街道年鉴(2017)》都设立了“党务”和“政务”两个类目,这两个类目如果放在市、区级年鉴中,应该都可以填写丰富的内容,分别设立两个类目不存在任何问题。不过在街道政府职能中,这两类事务很难区隔开来,各自内容都比较单薄,不如

^① 黄玲:《深圳市开展街道年鉴编纂工作情况与思考》,深圳市史志网,http://www.szb.sz.gov.cn/szjy/201512/t20151207_3382687.htm[2019年6月17日]。

把它们合并为一个类目,让内容更加充实。又如街道年鉴都设立了“经济管理”类目,一般放在“总述”“党务政务”“法治军事”等类目之后,“城市建设管理”“文体卫”“社会事务”等类目之前,这也和市、区级年鉴的类目排序基本一致。但是,根据深圳市大部制改革的原则,街道的职能定位已经不再偏重于经济管理,而是侧重于社会管理和公共服务上,即党的建设、城市管理、社会管理以及公共服务四大领域。街道年鉴框架设计显然需要反映街道职能的变化,所以是否可以把“经济管理”类目的排序后移,而把社会管理和服务的类目前移,这应该是一个值得斟酌考虑的问题。另外,许多街道年鉴没有重点关注民生方面的内容。例如,《大浪办事处年鉴(2016)》不含附录共109版,其中城市建设、城市管理、文化体育教育、卫生计划生育、民生事业等民生内容一共只有16版,仅占全书版面的14.7%;《龙城街道年鉴(2016)》不含附录共119版,民生内容33版,也只占全书27.7%;《坪山办事处年鉴(2015)》不含附录的版面共111版,民生内容38版,占34.2%,相对来说要丰富一些。

年鉴框架设计的基本原则之一是类目和分目的层次分明,做到“一纵两横一特色”,即如何分层、分类、排序和突出特色。^①街道年鉴的框架设计需要根据街道职能和实际重新设计分类、分层和排序,而不能照搬市、区级年鉴的框架。

(三) 基层部门撰稿人流动性大

街道年鉴的撰稿人来自街道下属部门或社区,人员不固定,流动性特别大,^②经常刚刚完成培训,人就调走或者干脆辞职,接手的新人对年鉴业务茫然不知,不要说撰写条目,就是连承担简单的搜集素材的工作都很困难。笔者曾在一个街道连续两年培训撰稿人,到了第二年,只有一成的人参加过上一年的培训,其他人都是新面孔。撰稿人流动性大主要有三个方面的原因:一是政府层级中越是到基层部门,事情越是繁多杂乱,人手也越是紧张,不可能有专职人员负责撰稿,人员转岗频繁。二是基层撰稿人对史志工作的重要性和复杂性认识不足,如果因工作原因不再负责撰稿工作的话,常常不会向交接的新人详细进行交接工作。三是基层撰稿人大都属于临时聘用人员,没有固定编制,工资待遇偏低,本身要在承担繁杂的份内工作的前提下,兼职做条目撰稿工作,工作的积极性不是太高。

(四) 个别外包团队责任心和专业性欠佳

据了解,深圳编纂年鉴的16个街道都是委托外包团队承担具体工作。街道内部年鉴事务具体负责人只能兼任,更没有可能组织工作人员长期承担年鉴编纂任务。把年鉴工作外包给专业团队,是一个缓解人员不足的较好解决办法。深圳街道年鉴的繁荣离不开外包团队人员的辛勤劳动。在目前实践中,外包团队的工作不仅仅是修改街道下属单位撰稿人上交的条目稿件,还需要花费大量精力一一指导他们,并且需要亲自撰写大量条目稿件,所以外包团队的责任心与专业性将实质性地影响街道年鉴的质量。但是,由于年鉴编纂工作对政府史志系统之外的社会上的文化公司而言,是一项非常专业的新业务,外包团队如果没有接受严格的专业培训,是不太可能做好这项工作的。笔者随手翻阅几部街

^① 阳晓儒:《乡镇(街道)、村(社区)年鉴框架设计比较分析》,《史志学刊》2018年第3期。

^② 程艳芳:《浅析基层年鉴供稿工作》,《年鉴信息与研究》2009年第3~4期。

道年鉴,都能发现外包团队缺乏责任心或专业性而造成的错漏之处。这些问题可划分为以下四类。

一是框架设计问题。分类过于随意,例如把“劳动管理”作为分目放入“党务”类目,或者以街道下属机构的名称作为类目的名称,例如把“社区工作站”作为类目。

二是行文规范问题。例如,“对于普通股民,可以……”应去掉“对于”,直接改为“普通股民可以……”;“对社区居民小组服务场所进行调研摸查”应改为“调研摸查社区居民小组服务场所”;“社区妇联开展……妈妈提素班讲座”,“提素班”应是特定单位使用的特定名词,文中应该用双引号括起来。

三是排版问题。例如,在类目结尾处留下大幅空白,这种低级专业错误显然属于缺乏责任心,只要稍微认真一些就能够轻易避免,应该用文字或图片予以补白。

四是项目管理问题。年鉴编纂需要执行严格的项目管理,才能顺利调配各种资源,在保证质量的前提下按期出版。个别外包团队项目管理能力较弱,与出版社沟通存在问题,造成年鉴不能按期出版,做不到当年编纂,当年出版。

三、提高质量的途径

为了根本性提高街道年鉴的质量,保证街道年鉴的健康发展,笔者建议应该从人员、培训、定期评比、外包团队遴选、框架设计、数字化等途径发力,建立长效机制。

(一) 保持年鉴编纂人员队伍稳定

基层街道人手少,上级部门的工作是“点”,到了基层都是“面”,一人负责一大摊事,年鉴工作只是相关工作人员的一项小工作,很容易因工作任务或岗位变动导致年鉴编纂人员变动。街道年鉴编纂人员主要包括具体负责人和撰稿人,这两类人员需要保持稳定,才有可能保证街道年鉴的质量。首先,年鉴具体负责人要稳定。年鉴具体负责人相当于年鉴工作的总协调人,虽然不用直接从事编辑工作(编辑工作由外包团队承担),但需要熟悉年鉴业务,负责联络、沟通和指导外包团队和撰稿人。深圳市史志办定期举办年鉴编纂工作培训班,年鉴具体负责人一般都会参加培训。这个岗位人员固定,那么在接收定期培训的基础上,经过多次实战磨练,具体负责人一定能成为街道年鉴工作的业务核心人员。这个“核心”是街道年鉴质量的根本保证。其次,街道下属单位和社区的撰稿人队伍也需要保持稳定。目前,撰稿人流动性特别大,为了稳定撰稿人队伍,可以采取三种措施:一是随时利用微信、QQ等社交媒体实现一对一培训,只要换人就需要对新人进行基本培训;二是街道在做年鉴工作预算时,需要预留撰稿人的稿酬,对他们的辛勤劳动表示感谢和鼓励;三是在街道内部各单位之间举行条目撰稿质量评比,对优秀者给予荣誉和一定奖励,并把撰稿质量纳入所在单位的年终考核中。

(二) 建立大培训机制

抓好撰稿人员的业务辅导,提高撰稿人员编写水平,是提高年鉴质量的有效途径。深圳市史志办每年定期举办培训,限于名额和精力,培训班只会邀请各级政府部门年鉴工作

人员参加,街道一般派遣年鉴具体负责人参加。上文已指出,街道年鉴具体负责人经过培训,必定会成为街道年鉴的核心骨干,他们对年鉴项目的顺利推进起着至关重要的作用,但这远远不够。外包团队对年鉴质量同样起着重要的作用,他们也需要接受年鉴业务方面的培训。所以,应该建立大培训机制,使用统一的培训教材和资料,把所有政府史志系统以及外包团队的年鉴编纂人员都纳入培训计划之中。据了解,深圳市史志办负责年鉴业务的人员很少,他们仅仅编纂《深圳年鉴》以及完成其他本职工作就已捉襟见肘,需要付出大量精力,再增加培训的力度不太现实。深圳市史志办可以考虑牵头成立全市年鉴编纂人员协会,协会尽量扩大覆盖面,邀请体制内和体制外所有年鉴工作人员都加入协会,另外再吸收对年鉴业务有较深研究的热心公益的专家学者作为志愿者,对协会会员进行培训,让培训制度化、长期化和普惠化,这样就能够深圳市史志办的领导下,社会各界齐心协力提高街道年鉴的质量。

(三) 定期评比街道年鉴质量

目前,街道年鉴虽然可以参加全省或全国的年鉴质量评比,但是省级或全国年鉴评比主要是为省级、市或区级年鉴而设计的,街道年鉴作为新生事物还不太适合与“大哥哥们”同场竞技,最好的办法是由深圳市史志办牵头,专门组织一个主要面向街道年鉴的评比活动,同时多设计一些综合奖和单项奖,把奖项分细一些,可从整体质量、排版设计、编辑校对、图片选择、框架设计、出版时间等各个角度评比考核街道年鉴。评比现场可采用专家评价和同行点评的形式,可允许接受评比的年鉴编辑部工作人员现场答辩,增加评比现场的互动性,从而提高编纂人员的业务水平。

评比形成的考核机制可以倒逼街道提高年鉴质量。根据政府机构职能分工,编纂街道年鉴不是街道必须完成的任务,目前的情况是处于一个边缘状态,相关工作人员承担这项工作,在一定程度上挤压了他们本职工作的时间和精力。为了提高街道年鉴质量,当务之急是形成一个“外来的压力”。而举办年度性街道年鉴质量评比,就是一个很好的办法。通过评比,表彰优秀街道年鉴和优秀编纂人员,用荣誉感激励街道年鉴相关工作人员的积极性,引起街道领导重视,应该是一个操作性较强的办法。

(四) 遴选合格外包团队

如前所述,深圳街道均委托外包团队承担年鉴编纂工作。由于年鉴编纂是一项专业性很强的技术工作,虽然总体上属于书籍编辑的范畴,但本质上是一项史志工作,其自身具有特殊性。所以如何遴选合格外包团队是街道应该仔细斟酌的重要问题。根据政府采购政策,年鉴编纂服务外包必须走政府采购程序。有的街道不太了解年鉴编纂工作的特殊性,把它等同于一般货物项目的采购,只是规定了投标团队应具备的简单资质条件,把价格作为中标的唯一依据,报价最低者中标。年鉴编纂属于一种智慧服务项目,应该采用综合评分法确定合格的外包团队。综合评分法是先分别对各评价指标进行评分,然后把评分加权相加,最后求得总分。年鉴编纂不是简单的商品买卖,不能简单采取价格低者中标的办法,可以从外包团队的人员资质、与出版社的合作关系、报价等方面逐项打分,再进行加权评分,对每个投标的外包团队给出一个综合分数,这样就能遴选出合适的外包团

队。具体可按照以下几个方面评估外包团队。

一是人员资质。团队所有人员都应具有年鉴编辑经验,负责人还应拥有中级编辑或以上职称。个别团队仅仅做过广告设计及文案撰写,有的虽然具有书籍编辑经验,但没有接触过年鉴工作,这样的团队来编纂年鉴,质量不可能有保证。只有具有资质的团队编纂的年鉴才有可能具备一部年鉴起码的质量水准,这应当是一个基本常识,应该作为选择合适外包团队的最基本的条件。

二是与出版社的合作关系。街道年鉴需要通过出版社公开出版,才能获得社会认可。正规出版社在出版前都会组织人员修改和审查书稿,对书稿质量把关,所以公开出版既能保证年鉴的编校质量,又是街道年鉴作为一部合法出版物的身份象征。外包团队既要和出版社保持长期合作关系,还要选择有文史书籍出版业务的出版社,如专门出版科技类书籍的出版社就不太适合出版年鉴类书籍。长期合作关系对年鉴出版相当重要,出版是一项政策性和技术性兼具的工作,出版社编辑需要跟踪管理年鉴选题、立项、编纂、排版设计、印刷等全过程,外包团队和出版社之间需要进行大量的沟通工作,任何一个小环节出错或者拖延都会造成年鉴出版延期。笔者曾了解到个别团队在编纂当年无法出版年鉴,只好拖延到下一年,不但导致当期年鉴拖延出版,还造成下一年的年鉴迟迟无法启动编纂。

三是框架设计。下文将详述街道年鉴框架设计,本段不做详述,但有一点需要注意,那就是在实践中,街道年鉴的框架设计是由外包团队提出来的,所以框架设计是否合理、适合,就成为外包团队是否合格的重要指标之一。

四是价格。价格应该是街道招标年鉴工作时最后才予以考虑的因素,只有外包团队上述条件达标后,才能比较不同团队的报价。智慧服务并不能简单用价格来衡量,如著名作家写的散文显然不能和普通人的同等篇幅的散文放在同一稿酬档次,前者应获取更高的稿酬。所以在预算允许的前提下,应该为外包团队争取更多经费,鼓励他们提高编纂质量,而不是迫使他们通过减少校稿次数、用低水平编辑取代高水平编辑来达到节省成本的目的。

(五) 框架设计

街道年鉴提高质量的当务之急是上级史志部门结合街道实际以及吸收年鉴编纂人员的经验,发布一套街道年鉴框架模板。市、区级年鉴已经形成一套比较成熟的框架,但是,街道年鉴是个新事务,在广东省和全国相关史志工作文件中,都没有明确街道年鉴的框架设计。

街道年鉴框架设计需要反映深圳基层政府的实际情况。深圳实行大部制改革以来,作为基层政府的街道也在按照大部制的原则进行深刻的变革,街道的法定职责相应发生了许多变化,街道年鉴逐年编纂过程中,也需要反映这些变化。

所谓大部制改革,就是在政府部门设置中,把职能相近的事项相对集中,由一个部门统一管理,最大限度避免政府职能交叉和政出多门,从而提高行政效率。例如,深圳市罗湖区各街道改革之前拥有二十多个部门,经过撤销重组,设置5个综合部门、2个办(队)、

2家事业单位,形成“五部两办(队)两中心”的新型管理体制,即“5+2+2”的精简型部门格局。深圳其他区下属街道也正在经历类似改革。

政府部门设置以社会分工为基础,因此框架设计大体上应反映部门设置的现状。大部制改革后,深圳各个区下属街道各部门的职能与区级政府部门不能一一对应,有些职能已经转交到了区政府之中。因此,街道年鉴的框架不能简单模仿市、区级年鉴,而是要有所创新,凸显街道特色,体现个性化。^①

街道职能的变化在街道年鉴框架设计上最直接的影响有两个方面:一是大篇目结构,二是个别类目可以不再考虑设置。

市、区级年鉴一般采用中篇目设计方案,即类目数量比较多,设置得比较详细,每个类目窄口径,涵盖的范围比较少。目前深圳街道年鉴的框架设计基本上是中篇目设计为主,而同级别的东莞乡镇年鉴中,既有大篇目设计的,也有中篇目设计的。^②不过深圳街道在大部制改革之后,似乎采用大篇目设计方案比较适合街道的实际情况,即按照政治、经济、社会、生态、文化五个大方面组织类目的设计,类目数量少,宽口径设计,涵盖的范围适当扩大。

另外一个影响是街道年鉴中以前常见的个别类目可以不必设置。街道基本上把经济工作移交到区政府,而主要专注于党的建设、城市管理、社会管理和公共服务四大领域,街道年鉴中大可不必设置“经济管理”“经济发展”等类目,而应把更多的篇幅放在社会民生内容上。在编纂工具书时,工具书内部以及工具书之间都可以利用参见指向功能把相关的关键词连接起来,提高参考查阅的便利性,还可以达到节省篇幅的目的。所以街道年鉴不设置经济方面的类目后,如果需要查询街道的经济发展状况,完全可以参见区级年鉴的经济发展部分。

(六) 街道年鉴数字化以提高使用率

政府主持编纂的综合年鉴有两大功能,一是存史,二是服务社会。存史已经做得非常不错了,但年鉴的普及使用一直是国内年鉴业头疼的事情,各种年鉴都在想法设法利用数字化技术提高使用率。^③所谓提高年鉴的使用率就是让更多读者能够方便查阅年鉴。《深圳年鉴》已经完成初步的数字化平台,在深圳市史志办的微信公众号上输入关键词,可以查询相关条目,使用起来非常方便,大大提高了《深圳年鉴》的使用率。街道年鉴工作启动时间不长,目前还处于一个打基础阶段,上级史志部门优先考虑的可能是尽快把年鉴工作覆盖所有街道。不过,我们应该未雨绸缪,尽早布局,开始思考如何提高街道年鉴的使用率,让花费巨大人力物力完成的年鉴成果造福所有需要的群体。

街道年鉴开端时间还不长,现在着手街道年鉴的数字化工作可以在以后少走弯路。现在国内年鉴数字化一般采取三种方式:一是直接把纸质年鉴的PDF格式版本放到网上

^① 姚金祥:《年度化 个性化 市场化——关于〈上海年鉴〉的框架设计》,《中国地方志》2004年第2期。

^② 阳晓儒:《乡镇(街道)、村(社区)年鉴框架设计比较分析》,《史志学刊》2018年第3期。

^③ 崔震:《网络年鉴创新途径的探索》,《中国年鉴研究》2017年第2期。

供读者下载,连基本的查询功能都没有,这其实是一种“伪数字化”;二是把纸质年鉴做成电子书放到网上,具备基本的查询功能;三是把纸质年鉴的内容精简后,放到网络后台,读者可以利用手机、PC等多种终端查询年鉴内容。发达国家的年鉴数字化做得比较彻底,值得我们借鉴。他们在纸质年鉴的基础上重新整合调整年鉴内容,语言风格更加适合网络阅读的习惯,而且充分利用网络强大的搜索能力,年鉴内部关键词之间以及和外部网络上相应文字和音视频资源之间都能通过超链接实现便捷查询。街道年鉴因为编纂时间不长,相应历史包袱也较轻,完全可以在编纂的同时花费一些精力考虑数字化的问题,更应该瞄准发达国家年鉴数字化的经验,利用后发优势,从高起点出发,走彻底数字化的思路。

不过在具体实践中,目前深圳的街道年鉴数字化暂时可能还需要借助《深圳年鉴》的数字化平台。街道年鉴的编纂费用本身都是从街道预算中挤出来的,街道不可能再划出一项预算用于设计独立的数字化平台,那样做也会造成极大浪费。笔者建议可以在《深圳年鉴》这个平台上植入街道年鉴的内容,让用户能够通过《深圳年鉴》一个平台,一步到位借助电脑、手机、平板等各种终端接触到深圳最基层的生动信息。要真正了解一座城市,就需要深入基层,接触那些鲜活的事实和人物,而浮在宏观上无法触摸一座城市的灵魂。深圳如果能从街道年鉴入手,提高街道年鉴使用率,将会给这座以改革创新而闻名的城市添加新的亮点。

四、结 语

总之,随着经济社会的发展和以人民为中心的理念不断深化,作为人民大众最基层的行政组织,街道的功能和作用将不断扩大,重要性日渐增强,街道年鉴的编纂也将进入年鉴编纂的视野。深圳街道中,编纂年鉴的比例尚未超过三成,而且现有街道年鉴的质量还有大幅提高的空间。应该从以上各个途径着手继续总结街道年鉴的编纂经验,努力提高街道年鉴的整体质量。未来街道年鉴一定能够成为深圳史志品牌中的一颗璀璨的新星,它必将凭借合理的框架设计、灵活的编纂机制、特色彰显的魅力、生动活泼的细节,与市、区级年鉴一道形成多维度展示深圳整座城市的完整史志产品组合。

责任编辑:冷晓玲 宿万涛