

# 年鉴工作规范开展与机构改革 融合发展探析

吴会师 周日杰\*

**摘要** 中华人民共和国建立 70 年,特别是改革开放 40 年以来,地方志事业取得一系列重要成果。同时,年鉴工作在传承规范、创新发展方面成果丰富、成就喜人。新一轮机构改革促成地方志鉴工作与相近职能机构融合、创新发展的合力效应。面对新时代和机构改革后新模式,年鉴工作队伍要提高政治站位,寻求改革后的内生动力,实现高度融合、深度融合;年鉴编纂业务要与时俱进、开拓创新,进而驱动地方志事业高质量发展。

**关键词** 年鉴 规范开展 机构改革 融合发展

年鉴是一个舶来品,是西学东渐的产物。1852 年创刊的英文版《上海年鉴》是关于上海开埠的指南,载有中国五口通商外侨一览、洋行名录、大事年表、港口航程、上海概况等内容。可见,年鉴是工具书的一种,它的重要功能是供读者查找资料、了解地情等。这是舶来品“年鉴”的价值所在。那么,纵观中国境内至今一百六十多年的年鉴编纂史,特别是改革开放 40 年来,编纂出版的各类年鉴概况如何,其中,地方综合年鉴是怎样规范开展和创新发展的?2018 年以来,地方志鉴机构及业务队伍改革后,志鉴业务与职能相近机构融合,利弊在哪?年鉴编纂工作职能融合、创新发展的着力点在哪?这里,仅作一个初步探析。

## 一、改革开放以来年鉴工作依令而行、依规开展

中华人民共和国成立后的前 30 年,由于年鉴工作尚未引起足够的重视,因此直到 1978 年 12 月,全国仅出版了不足 10 种年鉴。这与中华人民共和国出版事业的发展极不相称。

---

\* 吴会师,男,山东省莱西市人,莱西市委党校副校长,主要研究方向为行政学、政治学、地情舆情分析;周日杰,男,山东省莱西市人,莱西市党史研究中心工作(原地方史志办公室副主任),主要研究方向为方志学、年鉴学、地方党史。

### (一) 年鉴编纂工作搭上改革开放快车,依令而行

改革开放以后,中国年鉴事业发展进入新的阶段。1980年,《中国百科年鉴》《世界经济年鉴》《中国出版年鉴》等首先问世,拉开了20世纪80年代中国年鉴的序幕。<sup>①</sup>以此为标志,在—批专业年鉴特别是《中国百科年鉴》的影响带动下,中国年鉴事业从此进入快速发展阶段。“截至2015年底,我国已编纂出版32种、770多部省级综合年鉴,338种、4350多部地市级综合年鉴,2300多种、1万多部县区级综合年鉴,以及包括军事、武警年鉴在内的近3000种各级各类专业年鉴,一些地区还编纂出版乡镇(街道)、村(社区)年鉴,配合国家和地方发展战略编纂出版区域性年鉴。”<sup>②</sup>甚至可以说,改革开放以后尤其是最近十年来,中国年鉴呈现爆发式的发展。如果没有各级党委政府、各企事业单位的大力支持,地方年鉴工作也很难出现发展奇迹。

### (二) 改革开放催生志鉴工作机构、队伍,成为年鉴编纂生力军

我国的年鉴是对舶来品的改造和创新,是具有中国特色的年鉴。1983年4月,中国地方志指导小组恢复,受托于中国社会科学院开展全国地方志业务指导工作。1985年7月,中国地方志工作小组下发《新编地方志工作暂行规定》,这是新编地方志工作的第一个条例性规定,确定了首轮修志的一系列重要原则,对编纂新方志的指导思想、方针任务、体例篇目、编纂方法等予以明确规范。在此前后,各省、自治区、直辖市普遍建立地方志编纂委员会,各市(州盟)、县(区市)也普遍成立地方志工作或办事机构,形成一支数万人的修志工作队伍,编纂出版了一大批新地方志,对积累、保存地方文献,全面反映我国地情、国情发挥了重要作用。与此同时,全国有相当一部分省级、副省级、地市级、县级综合年鉴率先问世。例如,《江苏年鉴》1986年创办,《广东年鉴》《山东年鉴》1987年创办,《深圳年鉴》1985年创办,《青岛年鉴》1988年创办,湖南《浏阳年鉴》1986年创办。

1997年5月8日,中国地方志指导小组二届三次会议讨论通过,1998年2月10日经国务院同意正式颁布《关于地方志编纂工作的规定》。该规定明确提出:“编纂地方志是一项长期的具有连续性的社会主义文化建设事业,要坚持‘党委领导、政府主持’的修志体制;各级修志机构的经费列入各级地方财政预算;编纂地方志应延续不断,各级地方志每二十年左右续修一次;各地在上轮志书完成后,要着手为下轮志书续修积累资料;地方志专职编纂人员要相对稳定。”<sup>③</sup>这个正式规定,稳定了从事地方志鉴工作的专职队伍,加强了由地方政府主持的综合年鉴的编纂出版工作,使地方年鉴工作向机构化、队伍化、专业化迈进。

### (三) 地方综合年鉴成为地方志组成部分,依规编纂

与《关于地方志编纂工作的规定》相向而行,地方志鉴工作立法也提上日程。广东、江苏、四川、黑龙江、吉林、福建等二十多个省级人大常委会就地方志鉴工作出台了相关“条

① 肖东发、陈慧杰:《我国年鉴编纂出版的回顾与展望》,《图书情报工作》1985年第4期。

② 中国地方志指导小组:《全国年鉴事业发展规划(2016—2020年)》,2016年12月22日。

③ 国务院:《关于地方志编纂工作的规定》,1998年2月10日。

例”“实施办法”“规定”等地方性规章,有的还做了修改完善。《山东省地方史志工作条例》经省人大常委会审议通过,于2005年12月1日起施行,其中规定“本条例所称地方史志是指各级各类志书、年鉴及相关地情文献”,“以县级以上行政区划冠名的地方综合年鉴由同级人民政府史志工作机构组织编纂,经同级人民政府批准后出版”。

2006年,国务院公布施行《地方志工作条例》,其中规定:“本条例所称地方志,包括地方志书、地方综合年鉴”,“地方综合年鉴,是指系统记述本行政区域自然、政治、经济、文化、社会等方面情况的年度资料性文献”,“地方志书每20年左右编修一次。每一轮地方志书编修工作完成后,负责地方志工作的机构在编纂地方综合年鉴、搜集资料以及向社会提供咨询服务的同时,启动新一轮地方志书的续修工作”。<sup>①</sup>《地方志工作条例》的颁布实施结束了地方志鉴工作无法可依的历史,标志着地方志鉴编纂工作从此进入有法可依的法治化新阶段和大规模、正规化修志编鉴的新时期。它是在全国第二轮修志的关键时刻颁布的,稳定了人心,稳定了队伍,有力调动了社会各界支持和参与地方志鉴工作的积极性,对于在全国各地建立修志编鉴工作长效机制,实现依法治志治鉴,推进地方志鉴工作持续健康稳定发展,具有重要的现实意义和深远的历史意义。

为加强地方志鉴工作的规范化建设,确保地方综合年鉴编纂出版质量,《地方综合年鉴编纂出版规定(试行)》于2012年7月由中国地方志指导小组印发各地施行。2017年11月,中国地方志指导小组根据有关法律法规和《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)》,结合地方综合年鉴编纂出版实际,对试行规定涉及的年鉴编纂总则、框架、资料、内容、出版等做了进一步规范和微调,于当年12月21日正式印发《地方综合年鉴编纂出版规定》。与此同步,各地根据《地方志工作条例》和《地方综合年鉴编纂出版规定》,制定与之相吻合的各类“年鉴编纂出版业务规范”。例如,山东省地方史志办公室制定出台《地方综合年鉴编纂出版业务规范》,对年鉴编纂做了进一步明细和要求,凸显山东年鉴的地域特色和地方规范,彰显地方年鉴工作的“山东经验”。据统计,到2017年底,地方各级编纂各类年鉴三千伍佰伍拾多种(不含港澳台地区),其中,省级综合年鉴32种,地市级综合年鉴331种,县区级综合年鉴2524种,行业、部门、专业年鉴664种。<sup>②</sup>此外,北京、江苏、山东、湖北、广东等地的一些乡镇村和社区开始编纂本级年鉴,全国地方年鉴编纂出版形成广覆盖、多品种发展的新局面。

## 二、年鉴工作“年编、年新”,规范传承并创新发展

年鉴姓“年”,是系统辑辑一个年度一个地区的重要文献信息、逐年编纂并连续出版的资料性工具书;年鉴属“鉴”,是“集万卷于一册,缩一年为一瞬”的知识密集、信息密集的地情资料库,具有资政、鉴戒、窗口、教化、存史等作用。所以,重视年鉴逐年编纂、连年出

<sup>①</sup> 国务院:《地方志工作条例》,2005年5月18日。

<sup>②</sup> 《全国地方志系统年鉴编纂任务及出版情况统计表(2017年度)》,2018年5月9日,中国方志网,[http://www.difangzhi.cn/zxfw/tjsj/201805/t20180509\\_4939889.shtml](http://www.difangzhi.cn/zxfw/tjsj/201805/t20180509_4939889.shtml)[2019年12月9日]。

版工作,力求“一年一鉴,公开出版”,实现“年编”“年出”“年见”“年新”,才能成为长期资政辅治、堪存堪鉴的年度资料性文献,发挥其资料性文献的权威作用。

### (一)年鉴工作要求“年编”必须“年新”

年鉴编纂工作既是连续的、传承的,又是不断创新发展的。条目是年鉴结构的基本表现形式,也是年鉴内容的主体部分。因此,年鉴只有在框架结构上“革故鼎新”、在条目选编上“吐故纳新”,方可逐年“出新”“出彩”。

#### 1. 设纲立目“革故鼎新”,彰显年度地域特色

年鉴框架不是固定不变的,只有在设纲立目上不断创新、出新,才能及时反映瞬息万变的时代变化,展现地域发展特色和系列成果。(1)更新年鉴框架结构。应“打破按行政主管部门设纲立目的分类方式,总结研究新情况、新事物、新成果、新经验,并据此设置新的类目、分目和条目,不断拓展信息的覆盖范围。要在内容的选择上突出地方特色,既要有全局的眼光,又要有细微独到的心思,使入编的内容既全面又重点突出;既能反映本地发展的全貌,又凸显地方特色。要在栏目和条目的设立上凸显地方特色。有些具有地方特点的重要工作和重要项目可以打破形式逻辑的领属关系作升格处理”<sup>①</sup>。(2)创新年鉴框架设计。随着时代发展、社会进步,尤其是地域功能品质提升、产业升级、供给侧结构调整、政府管理方式转变等,使年鉴所载信息资料的年度性、时代性随之不断增强,并出现新特征。因此,年鉴要常编常新,通过不断创新框架,做到形式新、内容新以及两者的有机统一。

#### 2. 条目选编“吐故纳新”,凸显地方年度特点

条目选编的质量直接影响条目的可读性、实用性和存史价值。(1)条目新陈代谢力促年鉴常编常新。通过条目更新年鉴内容的方法有二:一是及时创新选题,设立全新的条目;二是同一主题逐年更新内容,使年鉴内容资料既具有新颖性又具有连续性。(2)条目新颖独特力促年鉴价值创新。具有年度特性和地方特点的条目往往能反映出一个地方或一个系统(单位)年度内的大事、要事、新事及亮点。这样的条目分两种情况:一是该地方年度内发生的大事、要事;二是该地方各年度连续开展的主要工作,即每个年度都必须接续反映的业绩。

### (二)山东年鉴工作创新发展的新突破、新经验

经过改革开放以来的传承发展和创新实践,山东地方志鉴事业发展实现新的突破,多项工作走在全国前列,创造出“山东经验”。具体表现在以下几个方面:

#### 1. 与时俱进,力求“年编、年新”

新时代,山东省各市、县(区市)在推进年鉴工作方面,统筹谋划,科学规划,与时俱进,改革创新,提速增效,力求一年一鉴,年编年新,并缩短出版周期,增强资政辅治的服务能力。例如,《山东年鉴(2014)》荣获全国最高奖项“综合特等奖”,2015—2018年卷都提前在6月底出版,继续保持全国领先。由于省级层面的示范指导,山东省各市、县(区市)年

<sup>①</sup> 顾健:《创新年鉴编纂方式 提高年鉴实用价值》,《江苏地方志》2014年第2期。

鉴荣获奖项数量也名列前茅。又如,《青岛年鉴》自1988年创刊以来,以打造精品为目标,适时调整框架结构,科学配置动态性条目和常规性条目比例,通过“三编五校二审”把好编纂质量关,努力做到与时俱进,常编常新,成为资政辅治的市情工具书和宣传推介青岛的一扇窗口。其中2016年卷共设22个栏目,突出反映2015年度全市各级各部门创新发展等方面的新成果,增设“2015年世界休闲体育大会”等栏目,凸显了鲜明的年度特点和地域特色。近些年来,《莱西年鉴》不断创新编纂体例,成效也十分明显。框架设置方面,设特载、政党、政权·政协、人民政府、法治等二十多个类目,并与时俱进,不断调整完善框架结构。如2013年卷,根据党的十八大报告精神,辟设“生态文明建设”类目,将“环境保护、园林绿化、林草发展、湿地利用、污染治理”等分目归入。分目归置方面,根据时代发展变化,适当调整。如2015年卷,将“政府办公室服务”分目中的政务督查、金融工作、应急管理、政府法制、莱西承办第二届世界休闲体育大会等目,分别提格为分目,更加突出政府工作的新特点。2016年卷经济管理类目,对工商行政管理、质量技术监督管理、食品药品监督管理3个分目整合,合并成“市场监督管理”分目。内容收录方面,与时俱进,不断创新。2016年卷附录栏,增设纪念抗日战争胜利70周年等资料辑存;在入鉴字数上,对镇(街)、委办局、群众团体以及大型企业等机构组织,都有不同的字数要求,力求文稿短小精悍,突出重点,凸显亮点。《莱西年鉴(2015)》获评山东省县级综合年鉴二等奖。

## 2. 创新发展,力求“年见、年新”

地方综合年鉴编纂做到“一年一鉴,公开出版”,这是国家法规的明确要求。为做好这项工作,山东省各地积极作为,创新发展。(1)加大宣传力度,提高全社会对志鉴工作的认识。通过各种媒体、会议等,宣传宣讲党和国家领导人重视地方志鉴编纂工作、国家出台的志鉴工作法规与山东省及各市、县(区市)相继出台的志鉴工作意见,使志鉴工作步入法制化轨道;宣传全省各级年鉴队伍创造性地开展工作、促进年鉴事业发展的突出业绩,使社会各界对年鉴工作的认识不断提高。(2)加强组织建设,建立健全志鉴机构,增加财政支持力度,实现志鉴工作“一纳入、八到位”,山东省16市已全部做到,137个县(区、市)也基本做到。(3)加强业务领导,千方百计确保年鉴供稿渠道畅通。大部分市、县(区、市)这方面做得很好。例如,青岛市、莱西市的做法:一是明确领导职责,乡镇一级确定一名班子成员分管年鉴工作,市直部门、企事业单位明确一名副职负责年鉴工作;二是建立特邀编辑制度,镇(街)和市直各部门因供稿量大面广,设一名特邀编辑,负责年鉴稿的搜集、编纂,建立供稿长效机制。三是抓好业务培训,开展常规性的组稿、培训活动,不断提高撰稿人员水平,确保稿件编写及报送质量。四是打造精品年鉴,在框架设计、条目选编上下功夫,使新编内容既能体现时代特色又能突出年度工作亮点、重点,确保年鉴在年编年新的基础上提速增效,快编快印快出,成为引领当地经济社会发展的信息载体。

## 三、新一轮机构改革对地方年鉴机构、队伍和业务的影响分析

2018年以来,新一轮党政机构改革全面铺开,到2019年上半年,全国自上而下的党政

机构改革总体完成。本轮改革中,全国地方志鉴系统机构改革的大致情况如下。

### (一)省级地方志鉴机构改革力度有小有大

各省、直辖市、自治区,本轮机构改革前都有地方史志工作机构,专设年鉴机构(处、社或编辑部),领导体制归属省级政府。改革后有两种情况:一是维持史志机构原有性质、架构格、职能的仍单独设立。如,广东、浙江、江苏、上海、江西、重庆、西藏、云南、河北、河南、陕西、宁夏、甘肃、四川、青海、广西、内蒙古等省(区、市)仍维持保留“人民政府地方志办公室”或“地方(史)志办公室”的机构地位;吉林、新疆、湖南等省(区)仍维持“省地方志编纂委员会”的架构。这十几个省份继续保留专设的年鉴机构(处、社)。二是有相当一部分省份,3级地方史志机构是趋向合并合署。有的与档案部门合并,有的与党史研究机构合并,有的将行政职能划走。如,辽宁、贵州、天津等省(市)的史志机构与档案部门合并办公;山东、山西、福建、安徽、海南、黑龙江、北京等省(市)的史志机构与党史部门合并或合署办公;湖北省史志机构划转到文化旅游部门。合并合署后,领导体制多有变动,人员重新组合,业务重新分工。可喜的是,这些省份仍保留专设的年鉴机构(处、社)。

### (二)市(州盟)、县(区市旗)级地方志鉴机构改革力度较大

全国各地的市(州、盟)、县(区、市、旗)级的党政机构改革是压茬进行的,于2019年3月初步完成,至今仍在磨合、完善中。改革后,大多数市级、县级的地方志机构趋向于合并合署。具体而言:一是市(州、盟)级地方志机构与党史研究机构合并合署的较多一些,基本保留了专设的年鉴机构(处、社)。如,山东省共16个地(副省级)市,地方志机构全部与同级党史研究机构合并,领导体制归属同级党委。年鉴机构(处、社)基本上在新机构内部专设。青岛市,属副省级市,成立市委党史研究院(地方史志研究院),为市委直属事业单位。党史、史志两个部门原有的内设机构融合后统一调整,重新组合分工,改革动作较大,融合度较高,改革的正向合力趋强趋大。改革后,青岛年鉴社为市委党史研究院(地方史志研究院)的独立法人事业单位,相对独立。二是县(区、市、旗)级地方志机构并入党史研究机构、档案机构的为大多数。由于县级党史、档案等几个机构一直是弱小单位,原来编制就少,这次合并后编制人数叠加,队伍壮大,设立业务科室2—4个,工作队伍融合后增强了。如,青岛市辖属的10个县(区市),都统一成立党史研究中心(地方史志研究中心),隶属于县(区市)委。党史、史志业务高度融合,但由于编制有限,人手少,设立科室偏少,“年鉴科”罕见。有一部分县(区市),现有在岗从事年鉴业务的人员是新手,业务不熟、不专、不精,亟待培训提高。

2018年以来,省级以下特别是市(州、盟)、县(区、市、旗)两级地方志鉴机构改革,多数形成了“1+1≥2”的融合发展趋向。虽然编制上不相同,有的是纯事业编,有的是参照公务员管理的事业编,但都是财政拨经费、隶属党委政府的机构。这对稳定地方志鉴工作的机构建设、队伍建设、能力建设、专业建设,提高业务素质水平还是很有利的。

毋庸讳言,本轮党政机构系统性改革、调整与融合,使地方志鉴的工作机构、职能及供稿单位发生了明显变化,给年鉴编纂工作衔接上带来一定程度上的影响和暂时的困难。伴随着地方志鉴机构与相近职能的党政机构合并合署,志鉴工作在与其它工作的融合开

展中,有可能出现一些旧有问题或遇到一些新问题。

第一,本轮改革,地方志鉴与其他相近职能实现了机构合并、业务合署,但合并后的志鉴机构设置不同一、名称不同一、人员编制不同一、身份管理不同一、待遇不同一等,既是老问题,又是新问题,并没有统筹协调解决,那么怎样迅速处理好留存的尾巴问题需要尽快解决。

第二,改革后,针对志鉴机构调整、管理体制调整、供稿单位职能调整等带来的变化和影响,加上志鉴业务与新划转、合并人员存在必要的磨合期和融合度,那么到2020年,按照《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)》的既定要求,地方志鉴事业基本形成“五位一体”综合体系能否面上开花、不留死角需要方志人的继续奋斗。

第三,志鉴业务与党史、档案、文旅等职能相近工作怎样分别互搭平台、互补平台、融合到位、无缝接合?怎样平台互补、合拍共振、互学互鉴、共享共赢?这些都需要尽快融合贯通。

第四,由于受人员编制少、业务融合度高的局限,县级的地方志、年鉴业务归并到党史、档案或其他业务中,能否做到既有机结合又保持相对专业性,也需要深入探讨和研究。

第五,县级志鉴编纂业务与党史、档案、文旅等业务高度融合、深度融合后,受编制、人员、财力所限,有时业务人员的时间、精力可能难以有效保证,或财政拨款不足或不到位,出现志鉴业务市场化运作、志鉴编印拖后、出版延期、工作业绩不显等情况,这些问题也需要做到未雨绸缪、防患于未然。

## 四、结 语

针对新一轮机构改革、职能合并的新情况,2019年上半年,各省、市、县三级普遍研拟下发了2019卷地方综合年鉴编纂大纲,对此卷年鉴的基本框架做了创新设计,对相关类目、分目、条目做了较大幅度的调整,使此卷年鉴编纂工作顺利推进。各地还普遍举办了2019年度年鉴业务培训班(组稿培训会),针对年鉴编纂在传承中创新、在创新中拓展这一课题,着重讲资料搜集、框架设计,讲分目设立、条目编写,讲业务规范、编纂创新,讲精品打造、质量要求,讲政治规矩、注意事项等。看起来是面面俱到、老生常谈,实际上是常谈常新,尤其是对刚刚融入年鉴队伍的新兵来说,是开智启慧,获益匪浅。

机构改革后,地方志鉴工作队伍要服从服务于改革大局,上下一心,密切协作,与相近职能机构实现高度融合、深度融合和高质量发展。笔者建议从以下几个方面寻求出路。

第一,要突出地方志鉴与党史、档案等工作融合后的政治属性,提高政治站位,增强文化自信,尤其是方志文化自信,寻求机构改革后的内生动力,向改革要党史、档案与志鉴事业合力发展的活力。

第二,要突出机构融合后的“研究”特性,紧盯地方党委中心工作,开展以编纂地方志书和年鉴为重点的地方志事业持续转型发展的课题研究,合力为资政决策提供服务。

第三,要进一步明确机构改革后的工作重点和创新着力点。要立足目标抓落实,如期

完成“两全目标”，实现地方志鉴事业转型升级的阶段性目标；要根据社会发展及机构职能变化新情况及时调整框架结构，与时俱进地创设新的篇、章、节，或类目、分目、条目，如市场监管、生态文明建设、乡村振兴、扶贫脱贫、机构改革、公车改革等，全面、及时地反映时代变迁；要重视资料内容的信息性，及时、准确地反映政府机构职能转化与新旧动能转换的最新成果。

第四，要进一步强化问题意识，提高解决问题的能力。当下，地方志鉴机构设置不一、归属不一、规格不一、编制不一等问题阻碍了地方志鉴事业向纵深拓展，期待方志界“顶层”统筹规划协调，立足长远，精准发力，切实解决改革后遇到的或可能出现的关乎事业发展的难题，尤其是地方志鉴工作管理体制和运行机制亟待理顺完善、“五位一体”综合体系建设不协调、与职能相近部门业务融合不给力等问题。

第五，要把地方志鉴机构与党史、党校、档案、社科院等机构的研究力量融合汇聚起来，建设一支政治强、业务精、作风好的高素质骨干队伍，打好事业发展的人才队伍基础。及时有效地化解工作拓展和事业发展中可能遇到的新矛盾、新问题，防患于未然。要进一步弘扬“修志问道、直笔著史”的方志人精神，不断激发地方志鉴与其他业务高度融合、深度融合和高质量发展的创新驱动力。

总之，新时代机构改革后地方志鉴工作的重心仍然是《全国地方志事业发展规划纲要（2015—2020年）》《全国年鉴事业发展规划（2016—2020年）》的贯彻落实。立足当前抓落实，如期完成“两全目标”，到2020年底基本形成“五位一体”的地方志事业发展综合体系，实现地方志鉴事业转型升级的阶段性目标。

责任编辑：冷晓玲 宿万涛