

县级年鉴全覆盖的难点与对策

周 慧*

摘 要 县级年鉴是到 2020 年实现年鉴全覆盖的难点。作为年鉴全覆盖的刚性任务,县级年鉴自《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020 年)》颁布后,已进入快速发展的轨道,但仍处在发展不平衡状态,面临着不少问题和困难。只有树立年鉴法治意识、年鉴意识和精品意识、年鉴专业化意识、年鉴时效意识,才能顺利实现一年一鉴、公开出版、当年编纂当年出版,完成县级年鉴全覆盖的任务和目标。

关键词 县级年鉴 全覆盖 对策

县级年鉴编纂始于 20 世纪 80 年代后期,一些首轮修志完成后的地区开始自发地编纂综合年鉴(以下简称“年鉴”),部分省级地方志机构也开始部署年鉴工作。如 1987 年江西省宁都县在完成首轮县志后开始编纂年鉴,该省也于 1991 年开始部署年鉴编纂工作,明确要求已完成志书出版任务的单位把工作重心转移到编纂年鉴的轨道上来,并把年鉴确定为修志间隔时期的中心任务,到 1995 年已有超过一半的地、市、县开展了年鉴编纂工作,并出版了 25 部,但多数为多年鉴。^① 2000 年之后,全国开展年鉴编纂出版工作的县级行政区划单位越来越多。2006 年 5 月《地方志工作条例》(以下简称《条例》)将年鉴列为地方志工作机构职责,与志书并列为地方志工作机构的两项基本职责。2015 年 8 月《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020 年)》(以下简称《规划纲要》)和 2016 年 12 月《全国年鉴事业发展规划(2016—2020 年)》(以下简称《年鉴规划》)发布后,县级年鉴编纂出版工作进入实质性发展阶段,由此县级年鉴能否实现全覆盖备受关注。

一、县级年鉴全覆盖现状

据中国地方志指导小组(以下简称中指组)2018 年第四季度统计,全国省市县三级年鉴全覆盖情况为:32 种(31 个省份和含新疆生产建设兵团年鉴)省级综合年鉴实现公开出版全覆盖。应编纂出版的市级年鉴 348 种(含兵团所辖师级年鉴)中,2017 年卷 341 种启

* 周慧,男,江西省上饶市人,江西省地方志办公室副主任,编审,主要研究方向为方志学、年鉴学。

① 周慧:《转型时期年鉴工作的特点及其应注意的几个问题》,《江西方志》1996 年第 1 期。

动编纂,约占97.99%;329种实现一年一鉴,约占96.48%;297种实现公开出版,约占87.09%。2018年卷342种启动编纂,约占98.28%,接近全覆盖。应编纂出版的县级年鉴2841种中,2017年卷2489启动编纂,约占87.61%。其中2162种实现一年一鉴,约占86.86%;1706种实现公开出版,约占68.54%。2018年卷县级年鉴2840种(2018年2月山西省大同市矿区撤销,相应调减1种)中,2707种启动编纂工作,约占95.14%,也接近全覆盖,但公开出版的覆盖率还比较低,1067种实现公开出版约占39.42%。总体来说,全国省、市、县三级综合年鉴2017年卷应编纂出版3221种,公开出版2033种,公开出版覆盖率为63.12%;2018年卷应编纂出版3220种,启动编纂3081种,覆盖率为95.68%,1264种实现公开出版、覆盖率为39.25%,公开出版覆盖率排在前3位的是天津100%、江苏98.18%、山东95.48%。^①

2017年,省、市、县三级年鉴应编纂数量为3221种,县级约占88.20%。从数量上看,县级年鉴占据了省、市、县三级年鉴的大部分,县级年鉴能否实现全覆盖,直接关系到“两全目标”能否实现。其质量高低,同样直接关系到方志事业转型升级的成败。当前,与省市两级年鉴相比,县级年鉴各项指标还比较落后,存在诸多困难和问题。从总体上说,县级年鉴呈现两个显著特征。

(一)县级一年一鉴为刚性目标

《规划纲要》和《年鉴规划》明确要求,到2020年做到地方综合年鉴由地方志工作机构组织编纂,一年一鉴,公开出版,实现省、市、县三级综合年鉴全覆盖。各地随后纷纷出台省一级的规划,部分市县也分别出台了规划或实施办法,明确了年鉴全覆盖的任务和要求。如山西省政府在印发《山西省地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)》后,省政府办公厅又于2017年2月转发省地方志办公室《关于进一步加强地方志工作的实施意见》,要求“到2020年全面完成第二轮省市县三级志书编纂出版任务、实现省市县三级综合年鉴编纂出版全覆盖的目标要求,全力以赴推进‘两全目标’的落实已经成为当前全省地方志工作的重心”^②。青海省则列出了全省“市(州)、县(市、区、行委)综合年鉴编纂时间表”,以推动县级年鉴全覆盖任务的按期完成。2017年2月,中指组《关于制定到2020年实现“两全目标”“时间表”“路线图”及转发西藏、青海相关材料的通知》,明确指出“做好志鉴编纂工作,到2020年实现‘两全目标’,是引领事业全面协调可持续发展的重中之重”,“按期保质完成‘两全目标’作为核心任务”。并要求明确目标任务,逐级层层签订工作责任书,明确质量要求、进度安排和完成时限,并把实现“两全目标”纳入各级党委、政府督查工作计划,进行集中督查和工作评比,对后进地区、部门实行问责制,督导推进工作落实和进度跟进,把“两全目标”提高到前所未有的高度。从2015年提出全覆盖到2018年

① 中指组:《关于2018年第四季度全国第二轮省市县三级志书和综合年鉴全覆盖完成情况的通报》,2019年2月26日。

② 《山西省人民政府办公厅转发省地方志办公室关于进一步加强地方志工作实施意见的通知》(晋政办〔2017〕9号)。

上半年,全国县级年鉴覆盖率达到 95. 61% ,但一年一鉴和公开出版率还比较低,离全覆盖目标还有比较大的差距。

(二)县级年鉴工作进展不平衡

县级年鉴编纂出版工作起步晚于首轮修志,早于第二轮修志,由于对年鉴缺乏应有的认知,开展年鉴编纂工作的主动性和自觉性远不及志书。但自《条例》将年鉴纳入地方志工作机构的职责,尤其是《规划纲要》要求省、市、县三级年鉴全覆盖,年鉴成为地方志工作机构两项基本职责之一,在各地得到全力推进,正逐渐普及开来,但离一年一鉴公开出版仍有较大差距。具体情况详见表 1。

表 1 2018 年卷全国县级年鉴公开出版情况
(截止 2019 年第一季度末)

序号	省份	应编纂	启动编纂	一年一鉴	公开出版	启动编纂率(%)	一年一鉴率(%)	公开出版率(%)
1	北 京	16	16	16	11	100	100	68. 75
2	天 津	16	16	16	16	100	100	100
3	河 北	168	163	163	63	97. 02	100	38. 65
4	山 西	117	117	117	61	100	100	52. 14
5	内 蒙 古	103	103	103	2	100	100	1. 94
6	辽 宁	100	42	42	13	42. 00	100	30. 95
7	吉 林	60	60	60	48	100	100	80. 00
8	黑 龙 江	128	99	97	13	77. 34	97. 98	13. 42
9	上 海	16	16	16	16	100	100	100
10	江 苏	96	96	96	96	100	100	100
11	浙 江	89	88	88	84	98. 88	100	95. 45
12	安 徽	105	103	91	62	98. 10	88. 35	60. 19
13	福 建	84	84	84	84	100	100	100
14	江 西	100	87	87	20	87. 00	100	22. 99
15	山 东	137	137	137	134	100	100	97. 81
16	河 南	158	158	158	59	100	100	37. 34
17	湖 北	103	103	102	47	10	99. 03	45. 63
18	湖 南	122	119	115	44	97. 54	96. 64	36. 97
19	广 东	121	121	121	104	100	100	85. 95
20	广 西	111	111	111	87	100	100	78. 38
21	海 南	23	23	23	13	100	10	56. 52
22	重 庆	38	38	38	30	100	100	78. 95
23	四 川	183	183	182	97	100	99. 45	53. 01
24	贵 州	88	88	88	44	100	100	50. 00

(续表)

序号	省份	应编纂	启动编纂	一年一鉴	公开出版	启动编纂率(%)	一年一鉴率(%)	公开出版率(%)
25	云 南	129	121	121	9	93.80	100	7.44
26	西 藏	74	74	74	33	100	100	44.59
27	陕 西	107	94	94	47	87.85	100	50.00
28	甘 肃	86	86	86	81	100	100	94.19
29	青 海	43	43	43	5	100	100	11.6
30	宁 夏	22	22	22	4	100	100	18.18
31	新 疆	96	81	81	12	84.38	100	14.81
合计	3 1	2840	2692	2672	1390	95.61	99.40	56.12

说明:1. 本表由中指组《关于2019年第一季度全国第二轮省市县三级志书和综合年鉴全覆盖完成情况的通报》(中指组[2019]6号)中的《2018年县市级年鉴公开出版统计排名表》改制;2. 本表启动编纂率以“应编纂”数为基数统计,一年一鉴率、公开出版率均以“启动编纂”数为基数计算统计。采用“启动编纂”数为基数统计,能够比较准确地反映出已编纂出版年鉴的实际状况。

从表1可见,各省(市、区)均有县级行政区划单位编纂出版了年鉴,各省份之间虽然发展不平衡,但追赶速度都比较快,到2020年实现全覆盖已无悬念,但其呈现出的几个特点值得关注^①:一是启动编纂与未启动并存。表1显示的启动编纂率:21个省份实现100%启动,5个省份超过90%,3个超过80%,1个超过70%,1个只有42%,平均达到95.61%。多数省份启动编纂率达到100%,只有1个省份不到50%,表明未启动编纂的地方还只是少数,与《规划纲要》颁布当年相比,启动编纂率已有大幅提升。二是一年一鉴率与多年鉴并存。表1显示,在已编纂出版的年鉴中一年一鉴率:26个省份实现100%,4个省份超过90%,1个超过80%,平均达到99.40%,绝大多数省份一年一鉴率超过100%,表明还有极少数在继续编纂多年鉴,但一年一鉴率已超过启动编纂率。三是公开出版与内部出版并存。表一显示在已编纂出版的年鉴中公开出版率:4个超过100%,3个超过90%,2个超过80%,2个超过70%,2个超过60%,5个超过50%,最低的只有1.94%,平均只有56.12%。公开出版率只有4个省份达到100%,超过90%只有3个省份,只有18个省份超过50%,最低的只有1.94%。公开出版率还比较低,但与《规划纲要》颁布当年

① 笔者本想与2015年度、2016年度、2017年度、2018年度《全国地方志系统年鉴出版情况统计表》数据作一个比较,但通过对2016年中指办为编撰《中国年鉴发展报告》进行的“全国综合年鉴编撰出版情况摸底调查”表、2016年度9月底全国地方志系统工作进展情况统计、2018年开始实行“两全目标”工作进度季度通报以及相关会议材料中的数据比较后发现,由于统计口径和统计项目的差异,数据出入过大,有的数据甚至比2018年第二季度通报数据还要高,因而无法进行定量分析,只能作简单的定性比较。究其原因,主要有这样几个方面:(1)历年累计统计;(2)多年鉴混为一年鉴统计;(3)未连续出版的年鉴当作2015年出版的年鉴统计;(4)内部出版当作公开出版年鉴统计;(5)开发区等类年鉴当作县级年鉴统计;(6)序号错误导致数据有出入。

相比,还是有所比较大的提升。四是当年出版与年后出版并存。由于《关于2019年第一季度全国第二轮省市县三级志书和综合年鉴全覆盖完成情况的通报》没有当年出版年鉴数据,因而无法计算当年出版率,但据平时的了解,县级年鉴当年编辑当年出版的比例非常低,多半是在年后第一季度甚至更晚才能出版。以上四个指标是检验县级综合年鉴全覆盖的核心指标,如果能够达到这四个指标,那么就是完全意义上的全覆盖。

二、县级年鉴编纂出版工作面临的难点

地方志工作机构一直以编纂志书为主,尤其是县一级地方志工作机构,由于人员、经费等因素影响,多数没有开展年鉴工作,要实现一年一鉴,公开出版,面临诸多困难。那么,难点究竟在哪里呢?据中指办2016年初调查统计,有24个省、市、区统计资料对年鉴内部出版和未编纂年鉴的原因进行了粗略归类统计,其主要原因大致有以下几类:(1)因经费问题导致19个省区421种年鉴未编纂;(2)因经费人员问题导致11个省区98种年鉴未编纂;(3)因机构人员经费问题导致4省区85种年鉴未编纂;(4)因人员问题导致11个省区64种年鉴未编纂;(5)因机构人员问题导致6个省区32种未编纂;(6)因编纂第二轮志书无人员问题导致7省32种年鉴未编纂;(7)因内部资料性质问题导致7省市28种未公开出版;(8)因公开出版费用高、时间长、手续繁琐问题导致5省市17种未公开出版;(9)因质量不高不成熟问题导致5省市12种未出版;(10)因机构问题导致2个省8种未编纂;(11)因领导不重视、时间来不及、上级没有明确要求、其他工作影响等多种原因导致年鉴未编纂。^①从以上存在的问题来看,认识、机构、人员、经费是地方志系统存在的主要问题,其他问题均由此派生而来。

难点之一:认识问题。地方志系统存在的经费、机构、人员等问题,从根本上说还是认识方面的问题。年鉴是舶来品,在新世纪之前,县一级很多人并不了解年鉴,更没有接触过年鉴。随着首轮修志任务的完成,越来越多的地方开始编纂出版多年鉴,人们才开始对年鉴有所了解,但对年鉴意义和作用的认识与重视程度远远不及传统志书。由于对年鉴缺乏应有的认知,在县级地方志工作机构客观条件尚不具备的情况下,领导并不会主动要求开展年鉴的编纂出版工作,即使地方志工作机构提出要求,也难以得到批准;多数地方志工作机构也不会主动提出要求,即使上级地方志工作机构一再督促也难有成效。除了经费、人员等客观原因之外,还有一个很重要的原因就是対年鉴的认识不到位,自然就谈不上重视。志书却不同,同样是在客观条件不完善的情况下,许多地方不论是领导还是地方志工作机构都会积极自觉主动地想方设法筹集经费、聘请人员开展修志工作。所以,在目前县级地方志工作机构体制普遍不顺的情况下,尽管有法律规章的规定与要求,但要如

^① 根据2016年3月1日中指办为编撰《中国年鉴发展报告》所进行的“全国综合年鉴编撰出版情况摸底调查”表统计。因各省市区对内部出版和未编纂年鉴主要原因说明所用词语差异很大,数据也有出入,这里只能大致统计归类,用以说明存在的主要问题;部分省市区对内部出版和未编纂年鉴的主要原因未作说明,但从地方志系统存在的普遍问题来看,其原因和已作说明的省市区大致相同。

期实现一年一鉴公开出版,首先要解决的就是对年鉴的认识问题。

难点之二:机构问题。县级年鉴自 20 世纪 80 年代开展以来,大多是由地方志工作机构组织编纂出版的,地方志工作机构健全与否直接影响年鉴的编纂出版。地方志工作机构是随着新方志开展而成立起来的,经历了临时机构、常设机构、法定机构的变化历程。期间历次机构改革也使地方志工作机构在归属、级别、撤并、存废方面发生多次变化,尤其是县级地方志工作机构变化频繁,至今仍有在机构改革中撤销而未恢复的地方。详见表 2。

表 2 2018 年度全国县级地方志工作机构情况统计表
(截至 2018 年 12 月 31 日)

独 立	隶属政府 办公室	与党史 办合并	与档案局 (馆)合并	与党史办、档案 局(馆)合并	其 他	无机构
658	492	978	308	321	74	79

说明:1. 本表县级地方志工作机构数量合计为 2910 个,包括新疆生产建设兵团和部分开发区、景区方志机构,辽宁省数据暂无,本统计不包括该省;2. 原表有多达 20 项说明,本文不录,可查阅原表。资料来源:中国方志网 <http://www.difangzhi.cn>。

表 2 数据表明县级地方志工作机构多样性特征非常显著。与 2017 年相比,因机构改革的原因,2018 年地方志工作机构的归属发生了较大的变化。其中,“独立”增加 7 个,“属政府办公室”减少 108 个,“与党史办合并”达到 160 个,“与档案局合并”减少 76 个,“与档案局(馆)合并”增加 25 个,“其他”减少 5 个,“无机构”减少 116 个,个别地方还有撤销地方志工作机构的情况。尽管县级地方志工作机构发生了较大的变化,但绝大多数都予以保留,表明各地对地方志工作仍然是非常重视的。需要指出的是,机构独立与否,对开展方志工作的独立性会产生一定的影响。独立的地方志工作机构能够比较有效地开展各项工作,隶属政府办公室的机构独立性相对更强,合并后的机构一般情况下会内设方志股、年鉴股,分别负责方志和年鉴工作,实际从事年鉴工作人数则更少,领导也只有一名分管领导。在县级地方志工作机构中,除承担修志编鉴等方志工作之外,还要承担经常性的中心工作,这使本来人手不足的状况更加捉襟见肘。尤其是在修志和编鉴同时开展之时,几乎无法应对。中指办 2016 年初调查统计显示,有 7 个省未编纂年鉴的 32 个县,其主要原因就是因为在编纂第二轮志书而无力再编纂年鉴。

难点之三:人员问题。人员不足是地方志工作机构长期存在的问题,但可以采取聘请的方式解决,人员问题主要还是由于地方志工作机构体制长期得不到理顺带来的消极影响。其一,从地方志工作机构的发展演变情况看,机构的变迁对工作人员的积极性有着不小的影响,独立机构并到党史、档案机构后尤其如此;临时机构的工作人员则缺乏归属感和安全感;机构级别不一,既有正科级的机构也有副科级机构,甚至还有股级机构,成长空间有限。其二,缺乏专业化意识。长期以来,各地并没有把地方志工作机构作为专业机构来配备干部,不少地方成为安置性的场所,调整而来的负责人不是难以胜任就是缺乏工作热情。普通工作人员由于长期在地方志工作机构工作,缺乏流动,其积极性受到影响。其

三,即使在《条例》颁布实施后,部分地方志工作机构并没有能够实现参照公务员管理的身份转变,加上县级职称评聘指标的限制,也导致这部分人员情绪低落,积极性不高。关于县级地方志工作机构人员结构,详见表 3、表 4。

表 3 全国县级地方志机构工作人员情况统计表(一)
(截至 2018 年 12 月 31 日)

行政管理人员			学历学位情况				
定编	在编	聘请	博士研究生	硕士研究生	本科	大专	高中以下
13720	12790	2845	6	542	7997	3905	446

说明:根据《全国地方志系统工作机构情况统计表(2018 年度)》改制。资料来源:中国方志网 <http://www.difangzhi.cn>。

表 4 全国县级地方志机构工作人员情况统计表(二)
(截至 2018 年 12 月 31 日)

行政管理人员							专业技术人员		
正厅 (局)级	副 厅 (局)级	正处级	副处级	正科级	副科级	科员及 以下	高级 职称	中级 职称	初级 职称
2	2	147	330	3083	3282	5483	221	529	439

说明:1. 关于在编人员情况,行政管理人员与专业技术人员有交叉,但学历学位构成并无交叉,其相加人数本应与在编人数相等,因各地填报出入较大,亦难以一致。此处统计照录,仅供参考。2. “高级职称”交叉 16 人,“中级职称”交叉 40 人,“初级职称”交叉 32 人;3. 根据《全国地方志系统工作机构情况统计表(2017 年度)》改制。资料来源:中国方志网 <http://www.difangzhi.cn>。

因表 3 并未说明“学历学位情况”是否包括聘请人员在内,无法准确计算全国县级地方志工作机构的实有人数,这里暂且以在编的 12790 人和表 2 中统计的 2831 个县级地方志工作机构计算,平均每个机构只有 4.52 人,但平均数并不能说明实际人数,独立机构有 4 人已经不少,实际上许多地方只有一两个人,而史志二合一、史志档案三合一机构的总人数达到 10 人左右占到多数。因表中并未说明实际从事方志工作的人数,所以不能认定为从事方志工作的实有人数,更大可能是合并机构的总人数。所以,全国实际从事方志工作的人数要小于表中所列数量,再除去从事行政事务的人员,真正从事编纂工作的人员则更少。不少独立的地方志工作机构定编只有三两个甚至一个,有的编制还被占用,存在“在编不在岗,在岗不在编”的现象。有些地方的地方志工作机构,其负责人是为解决待遇而兼任的。表中显示,聘请人员 2845 人,占现有总人数(在编与聘请人员总数 15635 人)的 18.20%,按照现有机构数计算,平均每个方志机构聘请人员达到 1 人。这是方志队伍的一个显著特点,但凡修志编鉴,多数地方必定要聘请退休或社会人员,否则难以开展。一方面反映地方志工作机构人员不足,另一方面也反映了地方志工作机构专业能力不足,只要修志编鉴就只能聘请。有一个区的史志办主任只有 1 人,曾因一直忙于中心工作,年鉴组稿完成后没有时间编辑而搁置,由于经费问题也没有聘请人员。另一个史志档案三合一的机构,只有方志股一个内设机构,只有一个人,既要扶贫,又要编 2016 年、2017 年、

2018年三个年度的年鉴,只能利用业余时间,导致2016年的年鉴还没有完成。这是比较典型的事例,虽不普遍,但也在一定程度上反映出县级地方志工作机构的窘境。

从表4可见,县级地方志工作机构人员的职级比较复杂,但由于表中并未说明所列职级人员是否在职情况,导致难以分辨。不过从常理推测,县级地方志工作机构不可能安排正副处级干部,这些高职级人员应该是聘请人员,并非在职人员,科级人员当中也不排除有聘请人员。已经实现参照公务员法管理的方志工作机构,不能再评聘职称,所拥有职称的人员部分是地方志工作机构参公管理之前评聘的,部分是没有参公管理的方志工作机构继续评聘的,部分可能是聘请人员。参公管理近十年来,地方志工作机构所拥有职称的数量无法反映方志队伍专业能力的实际状况。

对于县级地方志工作机构人员状况,一位县级地方志工作机构的人员曾尖锐地指出:“专业性很强的方志机构倒成了‘养人’机构,一些不宜从事方志工作的人员充塞到方志机构队伍中来,给方志工作带来了极大的被动,阻碍了方志事业的健康发展。”^①这种现象虽然不是所有地方志工作机构的现状,但仍具有一定的普遍性。

除个别大学设有方志专业外,地方志工作机构中并无学习方志专业的人员,从事方志工作的人员几乎都是由其他专业转行而来,造成地方志工作机构人员专业背景复杂,县级地方志工作机构尤其如此。所以,在职的方志专业培训就显得非常重要。但实际情况是,囿于传统、经费、规划、教材、师资等多方面的原因,方志系统并没有实行有组织有计划的全员培训,往往是修志编鉴之时当地因地制宜地开展一些培训,时间有限,课程设置也不规范,质量也不是很高。全国和省一级组织的培训往往覆盖不到市县两级的每一个专业人员,多数都是地方志工作机构的负责人参加培训。县级地方志工作机构的人员存在的问题是多方面的,对年鉴编纂出版的影响是最大也是最直接的。

难点之四:经费问题。如果说机构和人员问题尚可克服的话,经费则是年鉴全覆盖制约性的障碍,是各地提到最多的问题。尤其是在“吃饭”财政的欠发达地区,仅有人员工资无年鉴专项经费的现象不在少数。即便是志书的出版经费也难以落实,志稿完成后一放数年而无钱出版。编纂年鉴需要日常办公、会议培训、出版印刷、稿酬等项经费,至少在10万元左右,如果人员不足,还要增加人员聘用费用。囿于经费的限制,许多地方的年鉴编纂工作迟迟不能启动,即使是启动了的地方,也采取两年鉴或多年鉴的方式,或者以内部方式出版。从前述问题中可见,年鉴内部出版或未编纂的主要原因就是经费不足。2016年中指办为编撰《中国年鉴发展报告》进行的“全国综合年鉴编撰出版情况摸底调查”中,有关地区对经费问题的描述用语,有的地方用“经费不足”,有的地方则用“经费紧张”,有的地方甚至用“经费窘迫”来形容,可见其经费的紧张程度。为解决经费问题,一些地区走市场化的道路,采取收费刊登彩页和发行等方式筹集经费,但现在财政预算单位的管理制度又禁止收费,市场化的道路已无法持续。

^① 唐剑平:《临安市地方志工作现状及对策》,收入陈建新、金健人主编:《浙江省写作学会论文集》,时代文艺出版社,2001年,第196页。

难点之五:组稿问题。地方综合年鉴的稿件均由本级政府各部门、有关企业、上级驻当地的条管单位提供。《条例》规定,机关、社会团体、企事业单位、其他组织以及个人有向地方志工作机构提供资料和支持的义务,但在实际工作中,由于各单位重视程度不一,供稿快慢差距较大。不少单位认为撰稿是完成地方志工作机构的任务,在一定程度上存在抵触情绪,缺乏自觉性和主动性,频繁更换撰稿人。而撰稿人一般都是由单位综合部门的工作人员担任,本身任务繁重,时间紧张,往往把撰写年鉴稿件视为不得不完成的额外负担,无暇也无心对年鉴稿件的内容和体例作深入研究,大多采取敷衍应付的态度,所撰稿件不符合年鉴体例的占据多数,有的甚至直接将单位总结当作年鉴稿件了事。即使是多次返工也难以达到要求,给编辑加工增加了难度。供稿不及时,按期到稿率低,不经编辑反复催稿不交稿甚至不撰稿成为常态,尤其是条管单位催稿更为艰难。这些因素直接或间接地影响了年鉴稿件质量和出版时间。海南省2014年6月在对全省市县年鉴调查中发现,18个市县中有5个县组稿顺利,多数稿件在规定时间内完成;10个市县组稿存在困难,但不影响整体进度;3个市县组稿困难,供稿单位不积极配合,影响编纂进度。“从稿件质量看,大多数市县征集的稿件质量不高,不符合年鉴要求,部分单位提供的稿件纯粹是单位工作总结,给编辑工作带来较大难度。”^①海南省的年鉴组稿情况具有相当的代表性,反映了县级年鉴在组稿方面存在的问题。

难度之六:质量问题。县级年鉴在质量方面存在的突出的问题就是使年鉴呈现出志书化宣传化的特征和倾向,年鉴专业化程度低。年鉴与方志虽然都是以地情为记述对象,但体例不同、记述时限不同、记述方法不同,两者差异明显。一方面,由于县级年鉴绝大多数都是由地方志工作机构组织编纂的,基本由方志编纂人员转而编纂年鉴,由于习惯思维和缺乏必要的专业培训,难以摆脱志书体例的影响,所编年鉴呈现志书化的特征是一种必然结果。另一方面,年鉴的撰稿人对年鉴体例不甚熟悉,所撰稿件总结式、宣传式的比较多见,使年鉴呈现宣传化的特征。这两种特征在年鉴中同时并存,导致年鉴篇幅大而有效信息少的现象。江西一位曾经阅读过多部县级年鉴的副省长说,把总结材料编在一起出版,这样的年鉴有用吗?这种质疑就是读者对年鉴的使用价值提出了疑问。换一个角度看,年鉴使用价值不高本质上就是年鉴质量不高,年鉴质量不高也就是年鉴的专业化程度低。许家康曾对26部县级年鉴进行了比较,发现了一些常见的缺陷。在总体设计方面的缺陷是基本部件残缺不全,一、二、三次文献比例失衡,动态信息分类不够科学合理;在选题选材方面的缺陷是稳定性选题偏多动态性选题偏少,内向性选题偏多外向性选题偏少,雷同化选题偏多个性化选题偏少;在条目编写方面的缺陷是条目的独立性太弱,条目内容要素不全,条头标引不够规范;在成书加工方面的缺陷是片面追求豪华、大气,造成年鉴奢华之风盛行,几乎所有的县级年鉴都采用高档材料精印精装,相当多的县级年鉴排版密度

^① 张贵松、程小斌:《市县地方综合年鉴编纂出版工作调研报告》,海南史志网:<http://www.hnszw.org.cn/data/news/2014/12/76133/>[2019年4月15日]。

不大,版面严重浪费。^① 这些缺陷在县级年鉴中不同程度存在,在很大程度上影响了年鉴的质量。参加2018年7月第五届全国地方志优秀成果(年鉴类)评审活动的200多种县级年鉴也反映出县级年鉴质量参差不齐的现状。

难点之七:出版问题。一年一鉴、当年编纂当年出版,这既是年鉴时效性的必然要求,也是年鉴编纂出版工作的基本规律。不像志书在时间性上没有严格要求,可以反复修改,反复打磨。所以,年鉴编纂出版是一项时间节点非常强的工作,上一个环节没有按照时间节点完成,就必然影响下一个环节的进行。尤其是没有刊号的年鉴,还增加了出版单位的编审以及地方志工作机构进一步修改的时间,如果在组稿、撰稿、编稿和审稿方面不及时,年鉴跨年出版就成为必然。从目前的情况看,大型或专业出版单位,出版任务多,编审严格,但时间过长,一般都需要三个月的时间,有的甚至更长。一些小型出版单位编审相对宽松,时间短,但质量得不到保证。导致当年年鉴开始组稿,上年度年鉴尚在印刷甚至还处在修改校对阶段的现象,跨年出版发行几乎成了半数以上县级年鉴的常态,影响地方志工作机构的绩效考核和年鉴的时效性,使得地方志工作机构经年处于忙碌而又被动的状态。

三、县级年鉴全覆盖对策思考

要消除启动编纂与未启动并存、一年鉴与多年鉴并存、公开出版与内部出版并存、当年出版与年后出版并存现象,解决好处理好县级年鉴面临的七个难点问题,全面实现县级年鉴一年一鉴、公开出版、当年编纂当年出版,应当做好以下几点。

(一)树立年鉴法治意识,依法推进年鉴编纂出版工作

编纂地方综合年鉴是《条例》赋予各级地方政府和各级地方志工作机构的法定工作职责,同时也是《规划纲要》规定必须完成的任务。县级地方政府必须依法组织年鉴编纂出版工作,确保“一纳入、八到位”,为包括年鉴编纂出版在内的方志工作提供必要的保障;地方志工作机构必须依法实施年鉴编纂出版工作,保质保量如期予以完成。机关团体、企事业单位及个人必须依法履行义务,及时按要求为年鉴提供高质量稿件。能否实现一年一鉴,年鉴法治观念能否深入人心是关键。

针对方志法治观念不强的状况,中指组提出了依法治志、地方志事业转型升级、方志文化自信、地方志“两个一百年”奋斗目标等一系列新概念、新目标,围绕党和国家利益、经济社会发展、以人民为中心开拓创新,全面推动地方志从一项工作向一项事业转型升级。2017年,中指组针对少数民族地区和部分经济欠发达地区因经费紧缺出现年鉴公开出版困难的情况,启动了民族地区与贫困地区年鉴资助工程。特别是2018年第一季度开始实行“两全目标”推进工作季通报制度,进一步增强了各地完成“两全目标”的紧迫感。但要真正落到实处,还必须针对落后地区采取两项措施给予配合:一是开展年鉴全覆盖专项督

^① 许家康:《县级年鉴的体例缺陷及弥补方法——第十四次全国地州区县年鉴研讨会主题报告》,中国年鉴网:<http://www.yearbook.cn/?a=view&p=4&r=338>[2019年4月15日]。

查;二是召开年鉴全覆盖推进会,全力推进年鉴编纂出版工作,推动县级年鉴编纂出版工作走上快速发展的轨道。

(二) 树立年鉴意识和精品意识,从改变观念入手狠抓年鉴质量

地方志工作机构开展年鉴工作首先要做到的一点就是要树立年鉴意识,要将年鉴与志书作明确的切割,正确处理年鉴与志书的关系,避免先入为主的观念,以防将年鉴编成年度志书。从体例来看,年鉴框架相对稳定,年度特点鲜明,以条目为基本单元记述各类事物,反映新进展、新成果、新信息、新知识;从时间来看,年鉴以年为期传递信息,连续出版,时效性强,当年编纂当年出版,便于读者及时了解事物现状和研究发展趋势。简单地说,年鉴意识就是抓住年度性、地域性、条目性、时效性四个特点组织编纂出版工作。这是树立年鉴精品意识的前提和基础。

当前,在强调到2020年实现年鉴全覆盖要狠抓进度的同时,应当特别注意年鉴质量的全覆盖。不能因为强调进度和数量而忽略年鉴的质量,粗制滥造必然会使年鉴事业发展受到损害,影响地方志事业的转型升级。只有做到年鉴意识与精品意识的有效融合,才能把质量为先的观念贯穿于年鉴编纂出版的全过程,编纂出经得起历史和实践检验的精品年鉴。已经创刊的年鉴要进行总结回顾,找准年鉴存在的问题,采取针对性的措施进一步提高年鉴质量。准备创刊的年鉴要汲取他人的经验教训,力争高起点、高标准、高要求,养成良好的年鉴编纂习惯。编辑和撰稿人一旦确立年鉴意识和精品意识,养成良好的编纂习惯,年鉴质量就能够得到保障。

(三) 树立年鉴专业化意识,提高编纂人员专业化水平

年鉴的质量取决于编纂人员的素质。以往在讨论提高编纂人员素质时,往往对其综合素质、文化功底、写作能力等讨论得比较多,而对专业化问题则很少涉及。专业化是指一个普通的职业群体在一定时期内,逐渐符合专业标准,成为专门职业并获得相应专业地位的过程。如前所述,年鉴编纂人员专业背景复杂,要使其具备年鉴专业化的水平确非易事。但在年鉴全覆盖的背景下,要保证年鉴的质量,编纂人员能否实现专业化显得尤为重要。它不但是地方志事业转型升级的需要,更是年鉴事业发展的需要。年鉴从框架设计,到选题确定、稿件撰写、稿件编审、版面安排、装帧设计、出版印刷,是一个连续的过程。这个过程时间较短,大概半年左右,如果编纂人员没有掌握足够的专业知识、专业技能和专业的学术性研究能力,年鉴的质量是很难得到保障的。所以,编纂人员必须不断学习,不断在年鉴的编纂实践中提高年鉴专业化水平。

年鉴的编纂人员包括编辑和撰稿人两个部分,要提高编纂人员的专业化水平,首先要提高编辑的专业化水平。只有编辑树立了年鉴专业化意识,具备了相当程度的专业化水平,才能按照年鉴的专业要求,规范年鉴的各项工作,有效指导撰稿人撰稿,引领年鉴朝着专业化和精品化的方向发展。提高编纂人员专业化水平的途径有三条:一是要针对县级年鉴现状,做好年鉴理论与编纂实务方面的专业培训,避免为培训而培训或只培训负责人的现象,确保全员都能够接受专业化的培训。二是对撰稿人尤其是新任撰稿人要加强培训,既要进行专门的培训,更要在撰稿过程中进行面对面的指导,切实提高撰稿人的专业

化水平。三是通过举行年鉴稿件评比、学术研讨、地情调研等活动,提高编纂人员钻研年鉴专业的兴趣,鼓励他们进行自我学习、自我提高。

(四)树立时效意识,按照年鉴规律开展编纂出版工作

年鉴一年一鉴,有着自身特殊的运行规律。除体例不同外,与志书还有一个重要的区别,即年鉴时效性很强,不可能像志书那样有充分的时间多次修改反复打磨。因而需要特别注意年鉴的时效性,应当按照年鉴的编纂出版规律安排好年鉴的组稿、交稿、编辑、审稿、出版、印刷和发行工作。年鉴编纂出版工作的基本时间流程为:上一年12月确定组稿计划并发出组稿通知或召开组稿会议;当年3月底截稿,同时与撰稿人保持密切联系,交流和指导撰稿;4—5月编辑修改稿件,对未及时交稿的撰稿人催稿;6—7月中旬排版校对和审稿;7月下旬送出版社,8月下旬修改定稿;9月上旬编制索引,中旬送印刷厂印刷,10月中旬出版发行。按照这一流程安排年鉴编纂出版的各个环节工作,倒排时间,环环紧扣,尽一切可能缩短各环节的时间,就能够确保年鉴在当年10月完成出版发行,11—12月总结当年年鉴工作,研究地情,制定下一年的年鉴组稿计划。

需要特别注意四个方面的问题:一是要确保各环节的工作质量,不能把上一个环节应当解决的问题带入下一个环节,避免返工浪费时间;二是要注意控制好篇幅,县级年鉴60万字左右即可,节约时间、节约经费;三是要力戒奢华,印制典雅大方,版式紧凑美观,避免不必要的资金浪费;四是要选准出版单位,既要在保证尽可能短的时间里完成审稿和出版手续办理工作,又要确保审稿质量。这一点对于年鉴出版时间非常重要,县级年鉴没有刊号,如果稿件在出版单位耽误时间过长,加上印刷厂不可控的工期因素,当年出版就可能难以实现。

四、结语

作为地方志工作机构两项基本职能之一,在《规划纲要》和《年鉴规划》颁布后,县级年鉴编纂出版工作进入实质性的快速发展轨道,但发展并不平衡,面临着认识、机构、人员、经费、组稿、质量、出版等诸多问题和困难。其中既有地方志工作机构方面的,也有地方政府方面的,还有出版机构方面的,难度确实不小,必须各方共同努力才能很好地予以解决。但关键还在于省、市、县三级地方志工作机构要有紧迫感和使命感,只有树立年鉴法治意识、年鉴意识和精品意识、年鉴专业化意识、年鉴时效意识,才能按时保质实现年鉴全覆盖。省、市两级地方志工作机构要加强督查,全力推进;县级地方志工作机构更要主动作为,争取当地党委、政府的支持,问题和困难才能迎刃而解。从现在算起,离实现年鉴全覆盖的目标要求只有一年半的时间了,时间非常紧迫。今年下半年是重要时段,尚未开展编纂工作的地方现在就要开始筹备,到年底正式启动,2020年才能完成县级年鉴全覆盖的任务,助推实现地方志事业转型升级的历史性目标。