

# 年鉴政治部类的框架设计规范性

王 源\*

**摘 要** 年鉴政治部类涉及面广、重要程度高、敏感性强,因此备受关注。多数年鉴重视政治部类的编纂,能够做到观点正确、分类科学、层次清楚、排列有序、内容完整。但也有部分年鉴政治部类存在着概念和内涵不明确、归类方法不统一、篇目设置不科学、内容记述不全面等问题,影响了年鉴的质量。本文结合相关法律法规和章程制度,从年鉴政治部类所涉及的多个方面进行梳理和分析,针对既往年鉴中存在的一些问题进行研究,以期探索提高框架设计规范性的方法和措施。

**关键词** 地方综合年鉴 政治部类 框架设计 规范性

政治部类是年鉴不可或缺的重要组成部分,因其涉及面广、重要程度高、敏感性强,从而备受社会各界关注。本文将结合相关法律、法规、章程和规定,对既往年鉴政治部类框架设计等方面存在的常见问题进行分析,运用理论与实际相结合、文本解读与调查研究相结合的方法,探讨提升新时代地方综合年鉴政治部类品质,打造精品年鉴的方法和措施。

## 一、年鉴政治部类的特点及要求

### (一) 政治性强是年鉴政治部类的重要属性

年鉴的政治性是年鉴政治部类的首要 and 必要属性,是年鉴政治部类编纂工作中应该坚守的总原则。在改革开放和经济发展的关键阶段,年鉴事业更是要坚守政治性,坚定不移地贯彻实施好党的基本路线、方针和政策,始终与党的路线、方针、政策保持高度一致,符合国家法律、法规,坚持为人民服务、为政治服务,成为新时代记录者。

### (二) 内容丰富,覆盖面广泛

提高年鉴政治属性,首先要明确其定义和内涵。马克思主义政治学提出“政治是以经济为基础的上层建筑,是经济的集中表现,是以政治权力为核心展开的各种社会活动和社

---

\* 王源,男,山西省大同市人,北京市朝阳区地方志编纂委员会办公室区志科科长,主要研究方向为方志学、中国古代史。

会关系的总和”<sup>①</sup>。政治学家俞可平则认为,“政治就是关于重要公共利益的决策和分配活动。与其他人类行为和社会活动相比,政治行为和政治活动具有根本性、公共性、全局性和权威性四个显著特点”<sup>②</sup>。《现代汉语词典》对“政治”一词的解释是“政府、政党、社会团体和个人在内政及国际关系方面的活动”<sup>③</sup>。综合各种观点,笔者认为,年鉴中的“政治”可以理解为是一个地方政治组织和政治活动的总和。通常来说,年鉴政治部类辑录对象应当包括中共地方组织、地方人民代表大会、地方人民政府、政治协商会议地方委员会、纪委监委、民主党派、人民团体以及法治、军事等主体内容。

### (三) 关联相关法律、法规和章程

鉴于年鉴政治部类的性质和地位,其框架设计应当严格把控质量标准。在遵守《地方志工作条例》和《地方综合年鉴编纂出版规定》及其《补充规定》各项要求的基础上,还应符合相对应的法律、法规和章程规定。涉及中国共产党、各民主党派、各人民团体的内容,应以相应的章程为依据;涉及地方人民代表大会、地方人民政府、政治协商会议地方委员会、纪委监委,以及公安、检察、法院和司法行政等重要政治内容,应当以《中华人民共和国宪法》和相关专门法律为依据,如《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中国人民政治协商会议章程》《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国法院组织法》《中华人民共和国检察院组织法》等。

### (四) 涉及国家及相关部门的保密规定

保密工作无小事。年鉴是公开发行的出版物,其内容如果出现失密、泄密,不仅影响年鉴质量,还会造成难以弥补的损失。因此,在年鉴的编纂和出版过程中,要慎重地对待保密问题,应当严格执行党和国家以及军队中有关保密工作的规定。在涉及重大政治决策、重大政治事件、重大政治活动以及军事等内容时,编纂人员要严格遵守各项保密规定,对未解密或未公开使用的资料文献,不得擅自复印、公开发表或移作他用,也不得将资料文献随意向无关人员借阅和借用。涉及保密的内容,应当坚持内外有别的原则。同时,要注意适度记载、详略得当。对新闻媒体报道过的内容可以辑录,对一般性保密问题要把握编纂技巧,对保密性较强的内容应当规避。必要时,要送有关部门进行审查。

## 二、年鉴政治部类常见问题

### (一) 分类不科学,结构层次不清

《地方综合年鉴编纂出版规定》要求,“年鉴框架应涵盖年度内本行政区域的基本情况;做到分类科学,层次清晰,领属得当,编排有序;体现年度特点和突出地方特色;各层次

① 王惠岩:《政治学原理》,高等教育出版社,1999年,第5页。

② 俞可平:《政治与政治学》,社会科学文献出版社,2005年,第2页。

③ 中国社会科学院语言研究词典编辑室编:《现代汉语词典》(第7版),商务印书馆,2016年,第1675页。

标题应准确、规范、简洁,能够揭示所记述内容的特点,避免重复。”<sup>①</sup>然而,在不少年鉴中,分类不科学,层次不清晰的问题依然突出。有的年鉴设立“党政群团”类目,将中共地方组织、地方人民代表大会、地方人民政府、政协地方委员会和群众团体等归为一类,成为二级栏目,这与他们本身的地位和性质是不相符的。同时,也人为造成领属关系和工作层级上的混乱,将地方领导机关与下属单位放在一个层次上。有的年鉴把纪检监察放到中共地方组织中记述,同样属于分类不科学、不准确的问题。2017年,习近平总书记在中共十九大报告中指出:“深化国家监察体制改革,将试点工作在全国推开,组建国家、省、市、县监察委员会,同党的纪律检查机关合署办公,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。”根据《监察法》第七条规定:“省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区设立监察委员会。”监察委员会的设立是我国政治体制的一项重大改革举措。

## (二)与相关法律、法规的规定有所偏差

年鉴政治部类因其记述主体性质和地位的特殊性,会涉及众多法律法规,如《中华人民共和国选举法》《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》《各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国刑法》等。部分年鉴在栏目框架设计时,由于对法律、法规认知不足,出现了一些与相关法律、法规相违背的问题。有的年鉴将人大代表提交的建议、议案和政协委员提交的提案混淆。《各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第十八条规定:“县级以上的地方各级人民代表大会代表十人以上联名,乡、民族乡、镇的人民代表大会议代表五人以上联名,可以向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的议案,由主席团决定是否列入大会议程,或者先交有关的专门委员会审议,提出是否列入大会议程的意见,再由主席团决定是否列入大会议程。”<sup>②</sup>由此可见,人大代表提交的是议案,不是提案。同时,人大议案和建议,两者也有很大的不同。有的年鉴存在不能全面、完整反映人大及其常委会职权履行的情况。有的年鉴没有设置重大事项决定、对一府一委两院监督等栏目,更少见到质询、批评意见等方面的栏目。有的年鉴没有专门记述代表工作,一定程度上削弱了人大代表的地位和作用。有的年鉴把人大专门委员会列为人大常委会专门委员会,这也是不符合《各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定的。《各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第三十条规定:“省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会根据需要,可以设法制委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会等专门委员会;县、自治县、不设区的市、市辖区的人民代表大会根据需要,可以设法制委员会、财政经济委员会等专门委员会。各专门委员会受本级人民代表大会领导;在大会闭会期间,受本级人民代表大会常务委员会领导。”<sup>③</sup>由此可知,人大专门委员会是人大常设机构,将人大专门委员会合并到人大常委会下是不规范的。

① 中国地方志指导小组:《地方综合年鉴编纂出版规定》,2017年12月21日。

② 第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议:《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,2015年8月29日。

③ 第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议:《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,2015年8月29日。

有的年鉴设置政法、公安司法、公安·司法、法制等栏目,五花八门。中共十八届四中全会提出:“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。”<sup>①</sup>因此,年鉴编纂时应以“法治”为名称立目。在公安、检察、法院、司法行政方面,也常常出现不符合法律规定的问题,如将犯罪嫌疑人称为犯罪分子,违法嫌疑人称为违法分子,在逃犯罪嫌疑人称为逃犯等。

### (三) 政治组织、团体的章程界定不明

各类组织或团体根据自身发展需要制定了相应的章程,作为组织或团体的基本纲领和行动准则,如党章、政协章程、工会章程等。年鉴政治部类除要符合基本的法律、法规和规章外,还应符合各项章程的规定。

相当多的年鉴没有重大决策和活动等栏目。而党委重大决策与活动是中共在同级组织中发挥领导核心作用的重要途径。有的年鉴将党的代表大会同党的代表会议、党员代表大会混淆,将党的代表大会记成党员代表大会或代表会议,将党代表记成党员代表。有的年鉴在统战工作中,将党的统战工作职能与政协职能相混淆,在统战工作中记述参政议政、民主监督等内容;有的将民族、宗教界人士记成上层人士,有的年鉴把对非公经济人士统战记成服务民营经济或经济统战,有的把推荐民主党派干部记成提拔、安排等。

有的年鉴在记述政协三大职能中,出现政治协商、民主监督、参政议政三大职能顺序颠倒、内容不完整造成缺项的问题。有的年鉴设置栏目随意颠倒顺序,是不符合“政协章程”的。“政协章程”还规定,政协地方委员会可设置专门委员会开展工作,多数年鉴在框架设计时不设专委会工作栏目,造成资料的缺失,应当予以补充。

有的年鉴在民主党派中,也常常出现职能履行记述不全面、不完整的问题,有的年鉴只记述了其中一个或两个职能,如民主党派中较少见到民主监督和参加政治协商的栏目。八个民主党派的顺序是固定的,不得随意颠倒;名称也是规范的,即使简写也要按照规范名称来简写。

有的年鉴在记述群众团体或人民团体中比较随意地设置栏目。有的年鉴将人民团体的顺序颠倒,把共青团放在工会前面,有的把工商联放到民主党派中,造成人民团体的不完整。在群众团体的职能中,有的年鉴不能按照章程的规定设置栏目,致使群众团体章程中所明确的基本职能得不到反映。如工会没有维护职工合法权益的内容,共青团没有对青少年的思想政治教育的内容,妇联没有维护妇女儿童合法权益的内容等。

### (四) 不符合保密规定和出版的有关规定

有的年鉴在军事栏目的设置中常常出现违反保密规定的问题。如有的年鉴在军事机构中,出现领导名录、机构等内容;驻军中,出现集团军以下部队番号、演习名称、人员装备、军事设施等内容;在兵役中,出现征兵人数、兵源构成、复员转业人员数量等内容;在人防中,出现工程数据、设施装备、位置面积等内容等。这些问题涉及国家安全,违反保密规

<sup>①</sup> 新华社:《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《理论学习》2014年第12期。

定,因此,军事内容方面的记述一定要严格把好保密关。

有的年鉴还出现一些不符合出版相关规定的內容。年鉴是公开出版物,年鉴涉及党政军机关的资料,其中有的是需要按照有关要求备案送审的,有的是不宜对外公开的。年鉴工作人员一定要时刻树立保密意识,并严格执行出版的各项规定。

### 三、提高年鉴政治部类质量的措施和方法

#### (一) 加强学习研究,提高框架设计科学性

体例反映一部年鉴的编纂水平和成书质量,它本身也是年鉴编纂出版质量高低的标志。<sup>①</sup> 准确把握年鉴政治部类的定义内涵和政治状况,才能避免分类错误,提高框架设计的科学性。明确政治部类所记述的对象,根据我国《宪法》和现行政治制度的规定,政治部类的编纂对象包括政党机关、国家机关、政协机关和人民团体,以及相关政治制度在地方的具体实施机构。其中,国家机关有立法机关、行政机关、监察机关、审判机关、检察机关和军事机关。在涉及行政机关的记述时,因其部门众多,容易造成对其记述对象认识不清或与社会部类相混淆的情况。因此,应遵循“事以类从,类为一鉴”的分类原则,即按照资料内容性质进行分类,同类内容归入同一类目或分目。<sup>②</sup> 在此原则下,同类性质的资料要相对集中,避免多处出现,造成交叉重复。同时,要准确把握我国当前基本政治状况,对中国特色社会主义政治制度体系和中国特色社会主义法律体系有一个清晰的认识和判断。在此基础上,及时根据时代发展对框架结构进行调整。特别是中共十八大以来,各项事业发展突飞猛进,变化巨大,中国进入了全面深化改革新阶段。党和国家机构改革以及政治体制改革不断向纵深推进,要全面、系统、准确地反映当代社会政治制度和国家治理体系现代化的新变化、新动态,年鉴框架设计就要与时俱进,及时进行创新调整。

#### (二) 坚持全面系统的设计原则,确保内容完整性

框架设计遵循全面性、系统性的原则,是由其区域性、综合性特点决定的,同时也是给读者提供更多更全面资料的要求。<sup>③</sup> 框架设计不周全,它框定的内容必然丢三落四,难以达到全面性的要求。年鉴一般由综合情况、动态信息、附属资料和检索系统4个部分组成。特别是其动态信息,要注意全面权衡不漏项。政治部类主要涉及各类组织和团体,都有相应的法律、法规和章程,在设计框架时,除了根据各机关和各工作部门情况进行梳理外,还可参考相应法律、法规和章程内容进行修改补充,形成全面、完整的框架设计。但是,全面性又是相对的,全是有重点的全、有选择的全,是对各领域发展变化情况的反映,要抓住事物的现状、本质和主流。<sup>④</sup> 有的年鉴在框架设计时,认为越细致就是越全面,这

① 许家康:《年鉴编纂入门与创新》,线装书局,2009年,第36页。

② 陆瑞萍:《精品年鉴框架的建构》,《江苏地方志》2019年第5期。

③ 杨军仕、王守亚等:《地方综合年鉴编纂教程》,方志出版社,2016年,第16页。

④ 杨军仕、王守亚等:《地方综合年鉴编纂教程》,第16页。

并不是很准确。一旦分类不清晰,不仅可能会造成大量的交叉重复,还可能距离全面性的要求更远。比如,中共十八大提出“健全社会主义协商民主制度”。“协商民主”第一次写进党的重要文献,并逐渐从一种工作方法上升为制度。“协商民主包括政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商等多种形式”<sup>①</sup>,丰富了民主形式,拓宽了民主渠道。对此,我们必须深入学习,掌握其内涵,并落实到年鉴的栏目框架中,这样栏目才能完整。

### (三) 严格遵守相关法律法规,提高合法合规性

在年鉴栏目设置中,有法律法规规定的,要严格遵照相关法律法规规定。因为,现在从中央到地方都强调依法治国,各类组织机构和活动都要在法律框架内进行,他们的职能和工作也都是法定的。因此,在年鉴栏目设置乃至内容记述上,都要遵守相关法律法规规定,不能出现违法违规的情况。

在人大及其常委会职能履行上,要按照《各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定,重点记述重大事项决定权、地方立法权(有的放在法治中记述)、监督权、任免权等。人大代表是国家权力机关的组成人员,人大代表工作是记述的重点内容,不可缺失,建议设置代表培训、视察调研、议案建议、代表联系、主任接待日等条目。

在地方人民政府中,要把握好地方人民代表大会的执行机关和地方国家行政机关的性质和地位,年鉴要重点记述如何贯彻同级人民代表大会决议和上级人民政府命令,依法行使行政职权的情况。如《北京朝阳年鉴(2020)》在朝阳区人民政府类目下重要会议分目中,分别设置了“政府全体会议”“政府常务会议”“区长办公会议”3个条目,此外在“主要工作和重大活动”分目中设置了“全国文化中心建设领导小组工作会”“安全稳定工作会”等条目。

国家监察体制改革是中共十八大以来最重要的政治体制改革。2018年3月,十三届全国人大一次会议表决通过的《监察法》,明确了监察机关的职能定位、监察范围、监察职责、监察权限、监察程序、对监察机关和监察人员的监督等重要内容。设置监察栏目,要严格按照《监察法》的有关规定,将该法所指向的各类人员纳入监察的范围。

按照依法治国的要求,要树立“大法治”的观念,将分散在各个组织机构中的法治内容集中记述,设置法治栏目。法治一般包括人大立法(省级年鉴、设区的市级年鉴)、政法委与综治、法治政府建设、公安、检察、法院、司法行政、仲裁等内容。2015年3月,十二届全国人大三次会议表决通过的关于修改《中华人民共和国立法法》的决定,明确规定将地方立法权扩大到所有设区的市,并由省级人大常委会确定新获得立法权的设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间。此后,各省、自治区人大常委会纷纷作出决定,确定本省内设区的市州在本行政区域可以就城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。地方立法的栏目,应按照所立法规设置。

### (四) 参照党群组织章程的有关规定,加强规范性

章程是组织、社团经特定的程序制定的关于组织规程和办事规则的规范性文本,具有

<sup>①</sup> 房宁:《我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势》,《人民日报》2018年11月25日第5版。

法律法规同等的效力。因此,在年鉴编纂过程中,除要遵守相关的法律、法规外,还应遵守相应的章程规定。

中共地方组织的记述,要把握好中共地方组织按照总揽全局、协调各方的原则,在同级各种组织中发挥领导核心作用,集中精力领导经济建设,组织、协调各方面的力量,同心协力,促进经济社会全面发展等特点,重点设置重要会议、重大决策和活动,以及各项党务工作等分目。其中,重大决策和活动是党的领导的具体体现,也是年鉴记述的重点。

政治协商会议的记述,要把握好政协是中国人民爱国统一战线的组织,是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构,是中国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式,是国家治理体系的重要组成部分,是具有中国特色的制度安排等特点。设置政协会议、职能履行以及各专门委员会工作等栏目,其中重点是设置好政协主要职能的栏目。“政协章程”规定,政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政,民主监督是年鉴中记述偏弱的地方,应重点加以关注。

民主党派的记述,要牢牢把握中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国一项基本政治制度,坚持和完善这项制度是我国政治体制运行的一项重要内容,对巩固扩大爱国统一战线,发扬社会主义民主,促进全国各族人民大团结,实现党和国家的总任务具有重要意义等特点。中国有八个民主党派,排列顺序是:民革、民盟、民建、民进、农工党、致公党、九三学社、台盟。这样的排列顺序是根据各民主党派及其代表人物参加民主爱国斗争的历史与行动,并经过充分协商的结果,不得随意改变。在民主党派中,重点是职能的记述,因此要设计好民主党派职能的栏目。1989年颁发的《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》提出,“充分发挥和加强民主党派参政和监督的作用”<sup>①</sup>。以后,民主党派的职能被概括为“参政议政、民主监督”并长期沿用。2015年发布的《中国共产党统一战线工作条例》第十二条将民主党派的基本职能增加为三项,即“参政议政、民主监督,参加中国共产党领导的政治协商”<sup>②</sup>。因此,在年鉴栏目的设置中,必须与时俱进,按照最新的规定执行。

关于团体的记述,要对其概念进行明确并加以区分。在年鉴的记述中,有的用“人民团体”,有的用“群众团体”,有的用“社会团体”。《社会团体登记管理条例》第二条规定:“本条例所称社会团体,是指中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织。”<sup>③</sup>第三条指出“下列团体不属于本条例规定登记的范围:(一)参加中国人民政治协商会议的人民团体;(二)由国务院机构编制管理机关核定,并经国务院批准免于登记的团体;(三)机关、团体、企业事业单位内部经本单位批准成立、在本单位内部活动的团体”<sup>④</sup>。其中,《民政部关于对部分团体免于社团登记有关问题的通知》第一条

① 中共中央:《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》,1989年12月30日。

② 中共中央:《中国共产党统一战线工作条例》,2020年12月21日。

③ 民政部:《社会团体登记管理条例》,2016年2月6日修正。

④ 民政部:《社会团体登记管理条例》,2016年2月6日修正。

明确指出：“参加中国人民政治协商会议的人民团体有：中华全国总工会、中国共产主义青年团、中华全国妇女联合会、中国科学技术协会、中华全国归国华侨联合会、中华全国台湾同胞联谊会、中华全国青年联合会、中华全国工商业联合会。”<sup>①</sup>根据该文件精神，可以得知人民团体的范围只包括八个团体，而其他的社会团体则不在此列。“群众团体”是历史延续下来的称谓或习惯叫法，仍可继续使用。《关于地方综合年鉴编纂出版若干问题的补充规定》中对此有明确的规定。通过上述分析，可以明确人民团体、社会团体、群众团体的概念，以及三个概念之间的区别和联系。

### （五）树立保密意识，严格执行保密的有关规定

严格遵守《中华人民共和国保守国家秘密法》《中国人民解放军保密条例》和其他保密有关规定，并请当地军事主管部门或保密部门把好关。《关于地方综合年鉴编纂出版若干问题的补充规定》第十三条明确：“凡涉及作战和战备方案、规划计划、重要文件、体制编制、兵力部署、边防布局、军事行动、军队重要会议和重大活动、部队番号、武器装备、重要军事设施、重要警卫目标、国防动员潜力、国防和人防工程等文字、图片，应当严格保密，征兵人数、退役人数、军事单位领导名录、部队移防驻防、武器装备数量和技术战术指标、民兵实力、战时预备役编成、经费预算和投向等情况不得记述。”<sup>②</sup>

要注意区分部队番号和部队代号的区别，以便在年鉴编纂过程中更好的收集和利用资料。部队番号即部队的名称，是部队内部称呼。番号通常由军种、性质、序号、级别等组成。如中国人民解放军陆军第71集团军，就是该集团军的番号。而部队代号是为隐蔽部队真实番号、在行动中使用的数字代称，如8341部队等。部队的番号是由军务部门管理，代号是由通信部门管理，不能混用。军改后，13个陆军集团军番号可以对外公开使用，集团军以下的单位，一律使用代号。

## 四、结 语

综上所述，政治部类作为地方综合年鉴的重要组成部分，其编纂的规范性不容忽视。部分年鉴出现框架设计欠严谨，内容分类不科学或隶属不当，概念把握不准确，与相关法律、法规和章程不符，违反保密和出版规定等欠规范问题。针对编纂实践中出现的具体问题，要着力加强学习研究，准确把握政治主体的内涵特征和我国当前的政治状况，在框架设计时提高科学性。同时，要坚持依法治鉴，严格遵守相关法律、法规和团体组织章程的规定，并参照国家出版规定的相关要求，提高内容编纂的规范性。牢固树立规范意识和质量意识，这不仅是对政治部类的要求，也是对提高地方综合年鉴编纂出版质量的根本保证。

责任编辑：杨卓轩

<sup>①</sup> 民政部：《民政部关于对部分团体免于社团登记有关问题的通知》，2000年12月1日。

<sup>②</sup> 中国地方志指导小组：《关于地方综合年鉴编纂出版若干问题的补充规定》，2020年12月31日。