

地方综合年鉴生态部类框架设置研究

崔震*

摘要 地方综合年鉴在设置生态部类框架时,存在定位不清、类目名称不准确、位置不当等问题,其根源在于相关概念不清晰、政府相关职能部门职责存在交叉。因此,必须在梳理相关概念和政府职能部门职责的基础上,结合整部年鉴框架设计的原则、组稿工作的可行性和生态文明建设内容的全面性,综合考虑生态部类的框架设计。在综合情况类目全面反映生态文明建设情况的基础上,应在合理位置设置生态环境类目,用以重点反映生态环境相关情况。不宜设置生态等概念过大的类目,也不宜将非生态环境部门职责范围、与生态相关的内容全部并入生态环境类目,破坏其他类目的完整性。

关键词 地方综合年鉴 框架设置 生态部类 生态环境 生态文明

从2007年生态文明写入党的十七大报告,到2012年党的十八大作出“大力推进生态文明建设”的战略决策,再到2017年党的十九大首次把美丽中国作为建设社会主义现代化强国的重要目标,生态文明建设被摆在全局工作的突出位置,从认识到实践都发生了历史性、转折性、全局性的变化。各级地方综合年鉴结合生态文明建设相关工作开展情况和地方特色,逐步增加对生态有关内容的记述,以突出本地在生态文明建设方面所取得的成绩。然而,由于生态文明等概念外延过大,政府职能部门设置具有一定的局限性,导致地方综合年鉴在设置生态部类框架时,①缺少统一的标准和规范,类目、分目的设置五花八门,所记述的内容也因此存在一定的差异,为读者的检索使用带来很多不便。

依据《地方综合年鉴编纂出版规定》,地方综合年鉴在框架设置上虽然“应体现年度特点和突出地方特色”,但也“应做到分类科学,层次清晰,领属得当,编排有序”。所以,在突出各行政区域年度特点和地方特色的同时,也有必要对生态部类的设置进行适当的规范和统一。

* 崔震,男,山西省晋城市人,中共北京市委党史研究室、北京市地方志编纂委员会办公室年鉴指导处处长,主要研究方向为年鉴学。

① 依据《地方综合年鉴编纂出版规定》,年鉴框架设计中并无“部类”,但通常年鉴编纂人员会根据记述内容将年鉴中的类目划分为政治、经济、文化、社会、生态等部类。但生态部类与其他部类相比,内容较少,通常只有一到两个类目。

一、生态部类框架设置基础分析

地方综合年鉴框架的设置,要做到“科学分类与社会分工相结合”^①。因此,在设置类目时,既要对相关概念进行界定,又要考虑政府职能部门的具体设置,这样才能既做到分类科学,又具有可操作性。

从概念界定角度看,生态部类涉及的概念主要包括生态、生态文明和生态环境。生态“指生物在一定的自然环境下生存和发展的状态,也指生物的生理特性和生活习性”。^②生态文明指“人类在社会历史发展过程中所创造的一种新形态的文明,致力于形成体现节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式,使生态环境能够随着社会发展而得到同步改善”。^③生态环境指“生物和影响生物生存与发展的一切外界条件的总和。由许多生态因素综合而成,其中非生物因素有光、温度、水分、大气、土壤和无机盐类等,生物因素有植物、动物、微生物等。在自然界,生态因素相互联系,相互影响,共同对生物发生作用”。^④

从以上概念的定义我们不难看出:首先,目前地方综合年鉴的生态部类并非是对上述“生态”概念所包含全部内容的记述,因为“生态”概念的外延过于庞大,是年鉴无法完全反映的。其次,设置生态部类时,主要是按照党的十八大报告“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局”的要求,把生态部类与经济部类、政治部类、文化部类、社会部类相并列,在年鉴中反映生态文明建设所取得的各项成绩,因此如果用生态部类全面反映生态文明建设成果,那么生态部类则会与经济部类、政治部类等其他部类存在一定的交叉重复,所以年鉴中目前的生态部类内容无法全面反映上述的“生态文明”概念。再次,年鉴中的生态部类也同样无法全面反映上述的“生态环境”概念,因为生态环境概念所涉及的很多内容是年鉴编纂单位无法获取的,这些内容超出了供稿单位日常的工作职责和范围。

从政府职能部门设置的角度看,与生态部类相关最密切的部门应该是自然资源部门和生态环境部门。从国务院组成部门看,自然资源部的职责一共 21 条,其中明确提到“生态”的有 4 条,分别是负责建立空间规划体系并监督实施中的“组织划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线,构建节约资源和保护环境的生产、生活、生态空间布局”;负责统筹国土空间生态修复中的“牵头组织编制国土空间生态修复规划并实施有关生态修复重大工程。负责国土空间综合整治、土地整理复垦、矿山地质环境恢复治理、海洋生态、海域海岸线和海岛修复等工作。牵头建立和实施生态保护补偿制度,制定合理利用社会资金进行生态修复的政策措施,提出重大备选项目”;负责组织实施最严格的耕地

① 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32页。

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,商务印书馆,2016年,第1169页。

③ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,第1170页。

④ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,第1169页。

保护制度中的“牵头拟订并实施耕地保护政策,负责耕地数量、质量、生态保护”;职能转变中的“自然资源部要落实中央关于统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责的要求,强化顶层设计,发挥国土空间规划的管控作用,为保护和合理开发利用自然资源提供科学指引”。^①生态环境部的职责一共16条,除了“负责核与辐射安全的监督管理”“负责应对气候变化工作”“完成党中央、国务院交办的其他任务”3条未明确提及“生态”外,其他13条均明确提到“生态”,而这3条实际上也与生态密不可分。^②

除了以上两个与生态部类最密切相关的部门,其他很多部门的职责也都与“生态”相关。如国家发展改革委的职责中有“推进实施可持续发展战略,推动生态文明建设和改革,协调生态环境保护与修复、能源资源节约和综合利用等工作。提出健全生态保护补偿机制的政策措施,综合协调环保产业和清洁生产促进有关工作”;^③住房和城乡建设部的职责中有“承担规范村镇建设、指导全国村镇建设的责任。拟订村庄和小城镇建设政策并指导实施,指导村镇规划编制、农村住房建设和安全及危房改造,指导小城镇和村庄人居环境的改善工作,指导全国重点镇的建设”;^④水利部的职责中有“负责生活、生产经营和生态环境用水的统筹和保障”“指导河湖水生态保护与修复、河湖生态流量水量管理以及河湖水系连通工作”。^⑤随着习近平生态文明思想生动实践的不断拓展和深化,政府职能部门的设置还会进一步体现其各自所肩负的生态文明建设责任,生态环境职能部门机构改革就是要“充分发挥各行业管理部门作用,分工协作、共同发力,做到管发展的必须管生态环保,管生产的必须管生态环保,管行业的必须管生态环保,推动由生态环境部门单打独斗的‘小生态环保’向各部门共同抓落实的‘大生态环保’转变”^⑥。所以,任何一个政府职能部门的工作都无法单独支撑起“生态”或“生态文明”的内涵与外延。

综合生态相关概念和政府职能部门的设置情况,我们可以看到:地方综合年鉴中生态部类的框架设置不能完全以相关概念的科学属性作为基础,也不能以单独某一个政府职能部门的工作来支撑,必须将二者加以综合考虑,选择一种相对合理、优化的设置方案。

① 中华人民共和国自然资源部:《自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定》, http://www.mnr.gov.cn/jg/sdfa/201809/t20180912_2188298.html [2021年9月27日]。

② 中华人民共和国生态环境部:《生态环境部职责》, https://www.mee.gov.cn/zjhb/zyzz/201810/t20181011_660310.shtml [2021年9月27日]。

③ 中华人民共和国国家发展和改革委员会:《职能配置与内设机构》, <https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/bnpz/?code=&state=123> [2021年9月27日]。

④ 中华人民共和国住房和城乡建设部:《国务院办公厅关于印发住房和城乡建设部主要职责、内设机构和人员编制规定的通知》, <http://www.mohurd.gov.cn/gjysb/zyzz/index.html> [2021年9月27日]。

⑤ 中华人民共和国水利部:《关于水利部》, <http://www.mwr.gov.cn/jg/zjzg/gysl/> [2021年9月27日]。

⑥ 生态环境部行政体制与人事司:《强化“四个统一”深入推进生态环境机构改革》,《中国机构改革与管理》2019年第7期。

二、生态部类框架设置现状和问题

掌握地方综合年鉴生态部类框架设置的现状,有利于我们深入了解年鉴编纂者设计框架的思路和发现存在的问题。为此,本文选取了31部省级综合年鉴作为研究对象,^①全面梳理其生态部类的设置情况。

31部省级综合年鉴框架中,涉及生态内容的资料主要出现在两个部分:一是综合情况类目,记述自然环境的基本情况、生态环境或生态文明建设的基本情况;二是与生态相关的类目,记述生态环境或生态文明建设的具体情况。^②其中综合情况类目,是对基本情况和年度发展情况的综合记述,包括“地理位置、面积、范围、历史沿革、行政区划、地方文化、名胜古迹、年度经济社会发展情况等”^③,其中虽然也包括生态内容,属于综合性资料,不属于政治、经济、文化、社会和生态部类,因此下面只讨论第二部分,即与生态相关的类目。

从31部省级综合年鉴生态部类相关类目设置看,大致可以分为五种情况:一是设置“生态环境”类目,记述生态环境部门的工作;二是设置“环境保护”“生态环境保护”类目,记述生态环境部门的工作或生态环境部门和其他与生态相关部门(自然资源、水利、园林绿化等部门)的工作;三是设置“生态环境和自然资源”类目,记述生态环境部门和自然资源等部门的工作;四是设置“城乡建设·生态环境保护”类目,并列记述城乡建设部门和生态环境部门的工作;五是设置“生态”“生态文明”或“生态文明建设”类目,记述生态环境部门和自然资源部门的工作,或生态环境部门、自然资源部门、气象部门等的工作。

以上5种情况,有3种情况存在明显的问题。一是设置“环境保护”或“生态环境保护”类目。2018年3月,国务院机构改革方案发布,提出“组建生态环境部”,将环境保护部的职责与国家发展和改革委员会、国土资源部、水利部、农业部、国家海洋局、国务院南水北调工程建设委员会办公室等部门的部分职责整合。从整合的职责看,应对气候变化和减排、编制水功能区划、监督指导农业水污染治理等,已经超出传统“环境保护”的范畴。因此,继续使用“环境保护”或“生态环境保护”,已经不能体现出深化党和国家机构改革的重要意义。二是设置“城乡建设·生态环境保护”类目。从前面我们对

① 《北京年鉴(2020)》《天津年鉴(2020)》《河北年鉴(2020)》《山西年鉴(2020)》《内蒙古年鉴(2019)》《辽宁年鉴(2020)》《吉林年鉴(2020)》《黑龙江年鉴(2020)》《上海年鉴(2020)》《江苏年鉴(2020)》《浙江年鉴(2018)》《安徽年鉴(2020)》《福建年鉴(2020)》《江西年鉴(2020)》《山东年鉴(2020)》《河南年鉴(2020)》《湖北年鉴(2020)》《湖南年鉴(2020)》《广东年鉴(2019)》《广西年鉴(2019)》《海南年鉴(2020)》《重庆年鉴(2020)》《四川年鉴(2020)》《贵州年鉴(2020)》《云南年鉴(2020)》《西藏年鉴(2018)》《陕西年鉴(2020)》《甘肃年鉴(2020)》《青海年鉴(2020)》《宁夏年鉴(2020)》《新疆年鉴(2020)》。

② 其他类目中涉及生态内容的条目,此处不讨论。

③ 杨军仕、王守亚等:《地方综合年鉴编纂教程》,第84页。

生态相关概念和政府职能部门设置的分析中可以很明显地看出,城乡建设与生态环境的概念之间关联性不强。设置这样的类目,属于简单叠加,其分目的设置就表明了这一点,如“城乡建设·生态环境保护”类目下设“城乡建设”和“生态环境保护”两个分目。这种简单叠加从年鉴框架设置的角度看,除了平衡类目篇幅外,并不具备其他意义。之所以需要平衡篇幅,恰恰反映了当前地方综合年鉴生态部类存在的“记述偏少,比例失调”的问题^①,是需要得到纠正的。第三种是设置“生态”“生态文明”或“生态文明建设”类目。正如《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》所说:“把生态文明建设放在突出的战略位置,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”,^②所以以“生态”“生态文明”或“生态文明建设”设置类目,必然会与其他类目存在交叉重复。而且从这些类目下的内容看,主要还是生态环境部门或生态环境、自然资源等部门的工作,因此以“生态”“生态文明”或“生态文明建设”作为类目标题,其下的内容也根本无法支撑这个类目。

除去类目的标题外,在生态部类框架设置中,还有一个问题值得我们关注,那就是生态部类类目的位置。从31部省级综合年鉴生态部类相关类目的位置看,大致可以分为6种情况:一是在政治部类之后、经济部类之前,如在“法治”类目前、“农村经济”类目前,依次设置“改革创新”“开放与合作”“生态建设与环境保护”类目。二是属于经济部类,如在“交通·通信·邮政”和“财政·税务·金融”之间设置“自然资源管理·生态环境保护·城乡建设”类目。三是夹在经济部类和文化部类之间,如在“经济管理与监督”和“教育”之间依次设“城乡建设”“水利”“生态环境”类目。四是夹在文化部类和社会部类之间,如在“旅游·文化”和“社会·生活”类目之间依次设“生态·环保”“国土资源 地质矿产勘查”类目。五是在社会部类之后,但是后面还有其他类目,如在“社会民生”类目前后设“生态环境”类目,之后还有“公共安全”“脱贫攻坚”等类目。六是在社会部类之后,后面仅有下一级行政区域概况和人物等类目,如在“社会生活”类目前后设“生态环境”类目,之后为“市县(区)”“人物”等类目。

以上6种位置设置方式,除了属于经济部类、介于文化部类和社会部类之间两种方式明显不妥外,其他的4种方式均有合理之处。如前所述,生态文明建设要融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,因此属于经济部类明显有误。放在政治部类之后,可以理解为突出生态特色或突出生态对经济、文化、社会发展的影响和制约。放在社会部类之后,可以理解为按照政治、经济、文化、社会、生态文明的顺序排列。而夹在经济部类和文化部类之间,则涉及地方综合年鉴以往对城乡规划、建设与管理的归类问题,这些内容和经济关联性很强,传统上一直放在经济部类的末尾,而环境保护就属于这些内容,所以环境保护工作扩展为生态文明建设后,依旧保留在这个位置也是可以理解的。但是,这部分内容和文化部类、社会部类并无紧密的关联,因此夹在文化部类和社会

^① 刘传仁:《地方综合年鉴编纂与生态文明建设》,《中国年鉴研究》2018年第4期。

^② 《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》,《人民日报》2015年5月6日。

部类之间就没有依据。

综合以上生态部类类目名称和位置的设置情况,我们可以看到:目前在地方综合年鉴生态部类框架设计中,无论是从类目的名称看,还是从类目的位置看,都存在一定的问題。尤其是对一些存在明显问题的,必须加以纠正。

三、生态部类框架设置建议

要对地方综合年鉴生态部类框架的设置提出建议,首先必须明确:地方综合年鉴中关于生态内容的记述是要记述生态文明建设的总体情况,还是要记述涉及生态的政府职能部门的工作?笔者认为,按照“五位一体”总体布局的要求,地方综合年鉴应该客观记述各地在生态文明建设方面所做的各项工作和所取得的各项成绩,即生态文明建设的总体情况。因此,基于前面对生态相关概念和政府职能部门设置情况的分析,以及当前地方综合年鉴在生态部类框架设置方面存在的问题,笔者认为地方综合年鉴生态部类框架设置应把握好以下三个方面。

(一)生态部类框架的设置要做到覆盖全面、重点突出

地方综合年鉴在设置生态部类框架时,必须综合考虑生态文明建设所涉及的所有方面,做到覆盖全面、重点突出。覆盖全面,就是要在政治、经济、文化、社会部类中均有所反映。生态文明建设的内容在地方综合年鉴的各部类中均有所涉及,如政治部类的立法、经济部类的综合调控、文化部类的教育、社会部类的脱贫攻坚等。如果我们将这些内容集中起来,设置生态文明建设类目,则这些内容原属的类目会出现内容不完整的情况。而且,有些内容并非完全独立,很难单独摘取出来,如教育中关于生态文明教育的内容又属于德育教育。所以,与其将涉及生态文明建设的内容全部摘取出来设置一个类目,不如将其保留在根据原职能部门职责所设定的类目或者分目中,以保证原职能部门职责的完整性,也符合“大生态环保”的要求。

重点突出,就是要在综合情况类目和生态相关类目做好重点记述。综合情况类目“统领全书”,读者阅读后“可以对一个地方的自然、政治、经济、文化、社会等方面的情况有一个基本的了解”^①,因此综合情况类目必须对本行政区域的基本情况和年度情况进行全面概述,生态有关的内容必不可少,以便读者可以全面把握年度本行政区域生态文明建设取得的成绩。生态相关类目作为对生态相关工作的详细记述,是重点中的重点,必须要做到全面、系统,确保在全面记述本行政区域生态相关工作的基础上,突出年度特点和亮点。此外,也可以辅以“专文、卷首专题图片等方式展示”^②,作为文字资料的必要补充。

^① 阳晓儒:《地方综合年鉴综合情况篇目编写探析——以8部地市级综合年鉴为例》,《史志学刊》2017年第1期。

^② 刘传仁:《地方综合年鉴编纂与生态文明建设》,《中国年鉴研究》2018年第4期。

（二）生态相关类目的设置要做到内容收录清晰、名称命名准确

如前所述,生态部类框架的重点突出,核心就是要在生态相关类目做好记述。而从前面对与生态相关政府职能部门职责的梳理可以看出,联系紧密、有必要设置相关类目的部门其实就是两个,分别是自然资源部门和生态环境部门。所以,生态相关类目的内容收录和名称命名问题,实际就是涉及这两个政府职能部门工作职责内容的收录和命名问题。

《地方综合年鉴编纂出版规定》第十一条规定:“年鉴框架分类应参照相关分类标准,结合社会实际分工和本行政区域特点进行。”考虑到组稿渠道的因素,多数地方综合年鉴在框架设计时都会以政府职能部门设置为基础。表面看,似乎这只是按照“社会实际分工”,但是随着机构改革的不断推进,政府职能部门的设置不仅是相关分类标准的体现,也是本行政区域特点的考虑。所以综合起来看,以政府职能部门的设置来设计年鉴框架,不仅可以保证组稿渠道畅通,还可以兼顾相关分类标准和本行政区域特点。^① 鉴于此,虽然自然资源部门职责中直接涉及生态的内容较多,但仍然不是主体,所以不应算作生态相关类目;而生态环境部门的职责几乎全部涉及生态,应该作为生态相关内容的主要类目。因此,生态相关类目就应该反映生态环境部门的工作,以“生态环境”命名为宜;其下分目、条目的设置依据生态环境部门的工作情况设置即可,可设置综述、生态环境状况、生态环境保护督查、节能减排、污染防治攻坚战、生态环境安全监管、自然生态保护等分目。

部分年鉴将自然资源与生态环境并列设置类目,其下又设置自然资源和生态环境2个分目,有的在分目之下直接设置条目,有的又设置次分目。^② 这种设法虽然并无明显不妥,但究其原因,多数是因为资料有限,单独设置“生态环境”类目过于单薄。从生态环境部门的职责看,其工作内容完全可以支撑一个类目,所以这些年鉴所要做的工作应该是加大与生态环境部门的沟通,由其提供更多的资料,而不是削足适履降类目为分目。部分年鉴在生态环境类目下夹杂环卫、园林绿化、公园管理等部门的工作内容,导致“生态环境”类目内容收录界限模糊,也是不可取的。如果将这些内容并入,则这里“生态环境”的概念已经扩大至“生态”,只并入这些内容显然不足以支撑“生态”这个概念;同时,这些内容并非生态环境部门的职责范围,也有其他类目可以收录,根本没有必要收录在“生态环境”类目。

（三）生态相关类目的设置位置要做到特色突出、合乎逻辑

生态内容涉及的类目,除综合情况类目和“生态环境”类目,其他类目一般都有明确的归属,位置也相对固定,因此生态相关类目的设置位置主要就是综合情况类目和“生态环

-
- ① 个别职能部门的设置例外,如民族和宗教管理部门。绝大多数地区都将民族和宗教管理部门合并设置,因此很多年鉴也将民族、宗教合并设置为一个类目或分目。但是民族问题不等于宗教问题,而且从国家层面的机构设置来看,民族和宗教管理部门是两个机构,因此年鉴中民族和宗教的有关内容应分开设置。
- ② 部分县区级综合年鉴因为整部年鉴内容不多,直接设置政治、经济、文化、社会、生态类目,“生态环境”只能是一个分目。这样设置,一是生态类目下的内容难免与其他部分内容存在交叉,二是各类目下的内容文字量相差较大,所以不如将类目下的各分目升格为类目,然后直接设置条目。

境”类目的位置问题。

综合情况类目目前的位置有两种,一种是在文字资料之首,即卷首专题图片之后、特载之前;一种是在百科资料之首,即特载、专文、大事记之后,政治部类之前。从综合情况类目的内容看,既有本行政区域的基本情况,又有年度发展情况;从体量上看,多数是基本情况多于年度发展情况。因此,综合情况类目的位置在文字资料之首较为合适。放在百科资料之首通常有两重含义,一为突出特载、专文等类目,二为统领百科资料。特载、专文等类目,从名称上已凸显其特殊地位,且在百科资料之前也已足够突出,不需要通过放在篇幅并不算大的综合资料类目之前来更加以突出。如若综合情况类目统领百科资料,则应以年度资料为主,且大事记作为年度资料的重要内容也应在统领之列,而目前综合情况类目的资料显然不符合这样的要求。因此,综合情况类目放在百科资料之首并无充足理由,放在文字资料之首则更为合理。

“生态环境”类目的位置,笔者认为可以有两个位置。一是突出生态环境对本行政区域的重要意义和在该方面所取得的突出成绩,将其放置在百科资料之首或政治部类之后、经济部类之前;二是按照传统经济部类的设置,将其放置在经济部类之后、文化部类之前。需要注意的是,第二种设置方式中,“生态环境”类目应置于“自然资源管理”“城乡规划与建设”等类目之前,因为“保护是开发的前提,保护的目的是为了可持续的开发利用”^①。

四、结 语

生态部类相对政治、经济、文化和社会部类,在地方综合年鉴中所占的比重虽然不大,但其重要性并不比其他部类低。因此,我们必须高度重视生态部类的框架设置工作,既要突出生态部类的重要性,又要与整部年鉴的框架设计原则保持一致;既要考虑相关类目设置时概念的准确性,又要确保组稿工作的可行性;既要保证相关类目内容资料的完整性,又要保证生态文明建设资料的全面性,确保在地方综合年鉴中真实、准确、全面地记录好习近平生态文明思想引领美丽中国建设所取得的各项伟大成就。

责任编辑:杨卓轩

^① 马永欢、黄宝荣:《对自然资源开发与生态环境保护关系的基本辨析》,《生态经济》2015年第10期。