

关于依法监管与问责覆盖志鉴编纂全过程的思考

颜小忠

提 要：依法监管与问责是提高志鉴质量的重要保障。在地方志事业转型升级时期，要推进地方志立法的进程和依法治志的力度。在志鉴编纂组织阶段，上级地方志工作机构要依法监管各地各级地方志工作机构依法开展地方志编纂工作的组织情况和地方志建章立制的工作情况。在志鉴编写、审定阶段，要依法监管志书征集资料的真实准确可靠，资料长编的编写规范；修志编鉴人员的岗前培训，篇目的设定，体例体裁的把握；确保志鉴评审验收不致流于形式。在志鉴出版阶段，需要监管志鉴出版的招标投标工作；以及没有经过法定评审验收擅自出版三级行政区域志鉴的违法现象。在志鉴出版后，则要建立抽查审读制度、优秀成果定期表彰制度、不合格志鉴召回问责制度。

关键词：监管 问责 覆盖 志鉴编纂

一 研究志鉴编纂依法监管与问责的必要性

2015年8月25日，国务院办公厅印发的《全国地方志事业发展规划纲要（2015—2020年）》（以下简称《规划纲要》）对全国地方志编纂成果有个统计：“目前，首轮修志结束，第二轮修志进入关键时期，已出版7000多部省、市、县三级地方志书，2万多部行业志、部门志、军事志、武警志、专题志、乡镇（街道）志、村（社区）志等，1900多种、1.5万多部地方综合年鉴，1000多种、7000多部专业年鉴，大量地情文献。”^①近两年来，又有大量志、鉴成果涌现。这些志、鉴成果的质量如何？笔者还未见过官方的系统的统计报道。只见过全国和许多省、市、县开展地方志优秀成果评选，也见过志鉴出版后发现问题召回重修的。在一些会议上听说过总体质量不错的评价，也有过质量堪忧的说法。可谓众说纷纭，莫衷一是。以往志、鉴质量的总体评价如何，姑且不论，优劣自有世人评说，但是，关于志、鉴成果的质量，究竟该如何保证？显然是一个值得各级志办领导和方志专家、方志工作者好好深入研究、永恒研究的重大课题，因为志、鉴编纂是地方志工作的主业，志、鉴质量是地方志事业的立业之本。

两轮志书和年鉴编修30多年以来，关于保证和提高志、鉴质量问题的研究文章有很多。2006年5月18日，国务院印发《地方志工作条例》（以下简称《条例》），地方志工作进入依法修志的轨道。2008年9月16日，中国地方志指导小组印发《地方志书质量规定》，地方志书有了质量标准。随之，各省、市、县地方志工作机构也制定了许多保证志、鉴质量的规范性文件。此后，又印发了《地方综合年鉴编纂出版规定》（以下简称《规定》）。这些规定和研究明确了地方志书和地方综合年鉴的质量标准、出版规定和编纂工作规范，有效推动了志鉴工作的顺利开展，保证了已出版志鉴的基本质量。但是，这些标准、规定和研究还是比较多地着力于地方志鉴编纂工作的组织、编纂、出版规定，合格志、鉴的质量标准、要求等，对标准、规定等的执行、依法监管、问责、行政执法等监管层面的规定很少涉及。近几年来，修志形势发展很快，特别是《规划纲要》印发以后，地方志事业开始由“一本书主义”向志、鉴、库、馆、网、用、会、刊、研、史“十业并举”转型升级。地方志法治化建设取得了重要进展，依法治志开始成为“十业并举”的法律保障。顺理成章，依法治志也应成为提高志、鉴质量的法律保障。所以，随

^① 《全国地方志事业发展规划纲要（2015—2020年）》，《中国地方志》2015年第9期。

着修志形势的发展和修志热潮的到来，我们有必要在新的形势下全面、深入地研究依法治志对志鉴质量的法律保障问题。就以往《条例》《规定》的局限而言，其中一个重要课题就是要认真研究如何将依法监管与问责覆盖志鉴编纂的全过程。

二 依法监管与问责要向志鉴编纂的组织阶段前移

综览以往关于依法管志和志鉴质量的有关规定和研究，关于志、鉴组织编纂阶段要实施依法监管与问责的规定和研究似乎少之又少。《规划纲要》指出：“省、市、县级地方志工作机构依法履行组织、指导、督促和检查地方志工作职责，加强编纂业务工作。”“推动《地方志工作条例》的贯彻落实，逐步建立健全地方性法规规章。加大地方志工作法规规章的宣传、执行力度，定期开展执法检查，依法纠正、查处执行不力和违法行为。”这里，《规划纲要》明确赋予省、市、县三级地方志工作机构具有依法监管、执法检查、依法纠正、依法查处对地方志法规、规章执行不力和违反地方志法规、规章行为的权力和职责，具有依法履行组织、指导、督促和检查包括地方志编纂业务在内的地方志工作的职责。由于“众手修志”“众手修鉴”已经成为地方志、鉴编纂的工作常态，前期资料搜集、初稿撰写多由数十上百人承担，其后虽经总纂统稿，但是难免会因为撰稿员水平不一、观点不一而产生质量问题。为了统一撰稿人员的编纂思想，确保志鉴编纂工作的顺利开展和志鉴质量，各级地方志工作机构有必要提前主动介入，加强组织编纂阶段的依法监管，从源头上控制住志、鉴质量，把问题解决在初始阶段。

在志鉴编纂的组织阶段，上级地方志工作机构要依法监管各地各级地方志工作机构依法依规开展地方志编纂工作的组织情况。它包括的内容有上级地方志机构要依法监管下级地方志工作机构建立健全地方性法规规章的情况，要依法监管下级各地区各部门制定本地区本部门地方志事业发展规划或实施方案的情况，要依法监管、检查下级各地区各部门是否坚持和健全了党委领导、政府主持、地方志工作机构组织实施、社会各界广泛参与的工作体制？是否坚持了“一纳入、八到位”的工作机制？地方志工作是否纳入地方国民经济和社会发展规划？其地方志工作机构设置、经费划拨和人员编制等是否与其有效履行工作职能、顺利开展工作的要求相适应？其领导班子是否按照德才兼备原则和专业要求配齐配强？凡工作体制、工作机制、领导班子、工作机构设置、工作人员编制不符合《规划纲要》有关要求的，应该反馈给该级政府，要求采取措施改正。

《规划纲要》指出：“到2020年，完成第二轮地方志书规划任务，省、市、县三级地方志书全部出版。”“到2020年，做到地方综合年鉴由地方志编纂机构组织编纂，一年一鉴，公开出版，实现省、市、县三级综合年鉴全覆盖。”要完成这两项任务，时间紧，任务重，各级地方志工作机构要从源头抓起，要依法检查志鉴编纂机构的建立、经费的落实、人员的配置等工作，要开展地方志工作机构调查督导、政府督查，人大执法检查等各种形式的依法监管、执法检查等工作，对于那些拒不接受修志任务、逾期未成立机构，或组织编纂不力的机构或部门领导，可以分别由上级地方志工作机构和地方人民政府进行通报或批评，必要的，可以进行约谈和问责。《条例》第八条规定：“以县级以上行政区域冠名的地方志书、地方综合年鉴，分别由本级人民政府负责地方志工作的机构按照规划组织编纂，其他组织和个人不得编纂。”所以，各级地方志工作机构对于那些非地方志工作机构的其他组织和个人违反《条例》的规定私自编纂三级行政区域志书的活动，要依法予以制止，对于擅自出版的，要制定查处制度。

上级地方志工作机构要依法监管各地各级各部门依法开展地方志建章立制的工作情况。地方志建章立制工作是地方志编纂工作顺利开展的前期保障，是地方志工作有法可依、有章可循的根本保证，也是地方志工作法治化、规范化、制度化的基本工作。上级地方志工作机构要依法监管

各地各级各部门制定的志、鉴工作规划、实施方案的执行,监管各级各类志鉴编纂制度(目标考核责任制、上岗专业培训制、主编总纂责任制、篇目审查责任制、资料备案审核责任制等)的执行,监管志鉴评议、审稿、验收、出版制度,志鉴质量要求、质量规定和涉及政治观点,保密、民族、宗教、统战等规定的执行,以及志鉴编纂项目的招标投标责任制等规章制度的制定与执行。

要将地方志行政工作与志鉴编写工作的“政事分开”工作纳入《中华人民共和国史志法》(暂名)的研究范围。第一轮修志时期,地方志工作机构不仅承担着组织、指导和管理地方志工作的任务,而且还要负责本级地方志书和年鉴的部分分卷(分志)的编写和整部志书年鉴的总纂、评审、验收、出版、发行,及其开发、应用等任务。可谓典型的“政事合一”。开展第二轮修志以来,随着地方志工作机构的行政化、参公管理,一些地方开始试行政事分开。地方志工作机构主要负责地方志行政工作,制定工作规划,依法管理修志,依法治理修志,保障志、鉴、史等地方志工作依法进行。而将具体的志、鉴、史等编写工作交由科研机构或由专业人员、退休专家、史志工作者及老教师、退休人员、社会人员等临时组建的编写班子来承担,还有的实施编纂项目招标投标外包服务。应该说这种政事分开的做法可能是地方志事业未来发展的趋势,它需要纳入将来拟制订的《中华人民共和国史志法》的管理范围,因为地方志工作机构不能既做运动员,又做裁判员,自己编纂出版的志鉴成果,自己(或代理本级人民政府)审核通过。所以,今后政事如何分开可能会是一个需要尽快研究的问题。今后,志鉴等项目招标投标外包服务恐怕也会越来越多,所以,我们要依法监管好每个项目的招标投标。要制定好项目招标投标的责任制度,明确规定、审核投标对象的专业资格,明确并监管招标投标专家小组成员的资格、职责与问责,中标者的责任与问责,编纂项目的评审验收的标准与执行。要避免走形式,防止假招标,对招标投标中的方志渎职要有问责和查处制度。

三 要加强志鉴编写、审定、出版阶段的依法监管与问责

志书编写阶段包括志书资料长编撰写和初稿撰写两个阶段,年鉴编写阶段只指初稿撰写一个阶段。在志书资料长编阶段,地方志工作机构要依法监管志书资料的征集,资料的真实准确可靠,资料长编的编写规范。依法监管的要点有6点:一是有关资料拥有机关、社会团体、企事业单位、其他组织和个人是否提供可以开放的资料;二是地方志资料所有人或者持有人是否故意提供虚假资料;三是使用的资料是否经过鉴别、考证、核实,时间、地点、人物(单位)、事实、数据是否真实、准确;四是资料是否全面、系统,要项、要素内容是否有缺;五是收入资料是否具有代表性、权威性,原始资料是否有准确出处;六是编写的资料长编是否符合体例规范。对不提供资料,或故意提供虚假资料,以及在使用资料真实、准确、全面、系统等方面有重大失职行为的需要进行问责。在志书初稿撰写阶段,地方志工作机构要依法监管修志编鉴人员的岗前培训、篇目的设定、体例体裁的把握、三级概述和条目的写法、行文规范、分纂与总纂等工作。修志编鉴人员的岗前培训要做到全覆盖,篇目的设定要科学合理,层层要项不缺,体例体裁的把握不要出现偏离,三级概述和条目的写法要正确,行文符合志鉴规范,分纂与总纂工作要将“众手修的志”“众手修的鉴”改定、统一成整体性强的、符合志鉴质量标准的“一家之言”。这几个志鉴初稿撰写不同阶段的目标要求是保证志鉴质量的基本要求,是地方志工作机构监管的重点。任何一个环节管理不到位,志书、年鉴都会出现质量问题。年鉴初稿撰写阶段的监管应该包括资料和撰稿两个方面,其监管要点、基本要求和地方志书的基本相同。

志鉴初稿的审查与修改阶段的依法监管和问责是保证志、鉴质量的重要保障,是各级地方志机构依法监管志鉴编纂工作的一个重头戏。第二轮志书编修以来,各地各级地方志工作机构关于志鉴初稿的审查与修改都做了比较细致的规定,有比较完善的评审验收制度,诸如承编单位内评内审与修改、总纂复审修改、承编单位同级人民政府定审、上级地方志工作机构审查、上级地方

人民政府审查、上级地方人民政府验收的规定与制度。这些制度和规定大都是行之有效的。如浙江省人民政府地方志办公室的评审验收规定做得比较好，他们设计的分项评审表，既有细化分项，又有量化指标，有可供借鉴之处。浙江省志办在志稿的初审、复审时均设置有志稿质量分项评审表和志稿专业技术质量分项评审表。志稿质量分项评审表列有 50 项质量内容得分，内容涉及观点、篇目、体裁、资料、内容、记述、文字、数据等全方位的评分；专业技术质量分项评审表列有 25 项专业技术得分，侧重于专业技术方面。两张表格均有例证与得分，例证用于修改，得分用于鉴定质量。初审、复审均通过综合全体评审专家评分判定该志稿质量等级，通过还是不通过评审。^① 综合笔者所见一些志办制定的评审验收规定及做法，发现需要补充、细化、改进之处有三：一是将审稿等同于评议，审稿规定缺乏具体的必改要求。审稿会上，坐而论道，夸夸其谈，模棱两可，所谈意见可改可不改，没有做到审稿指出志稿必改的地方，使审稿流于形式。二是关于志鉴质量硬指标的制定还有欠缺，执行的力度也不够。如全书质量差错指标应该控制在万分之一以内，没有被列入评审验收指标体系，关键质量指标没有规定、执行或执行不够到位。三是缺乏问责的内容与要求，如缺少对承编单位、总纂、审稿专家与领导评审验收履职不到位的问责内容与要求。这些也都是需要继续认真深入研究，加以改进或补充、细化的。制度要科学全面，监管也要职责到位。制度制定好了，然后还得靠人来认真执行，还得执行到位。补充、加强了审稿的监管与问责，才能确保志鉴评审验收不流于形式，从而确保志鉴质量合格并进入出版。

志鉴出版阶段需要监管的工作主要有三项：一是地方志工作机构对承接志鉴出版的出版社的招标投标工作；二是地方志机构所参与的与出版社合作出版志鉴的全流程工作；三是没有经过法定评审验收擅自出版三级行政区域志鉴的违法现象。关于出版社的招标投标仍然是要依法监管好每本志鉴的招标投标。要制定好每本志鉴招标投标的合同和有关责任单位、责任人的责任制度，明确规定并监管好招标投标对象的专业资格、招标投标专家小组的职责、标的与付费规定、中标者的责任与问责、项目完成后（志鉴出版后）的评审验收（包括评审验收标准、流程，评审验收专家的资格、职责与问责）等。由于地方志鉴具有政府组织编纂的特殊性，各级地方志工作机构具有依法履行组织、指导、督促和检查地方志工作职责，加强编纂业务工作的职能，所以长期以来，地方志鉴的出版工作大多采取编修地方志鉴工作机构与各地出版社合作出版的方式，因此，志鉴出版过程中的一些环节与其他出版物的操作方式也就有所不同。由于地方志工作机构和出版社各自缺乏对方的专业技术，所以双方需要建立一个科学、完善的志书、年鉴出版工作方案，地方志工作机构有必要参与志鉴出版全流程的管理和部分环节的工作，避免出版社因为地方志专业技术的缺失和流程上的不健全，而造成志鉴在最终的出版环节出现质量问题。

地方志工作机构在志鉴编辑、出版阶段要组织地方志专业人员根据出版社初审、复审的审读意见和修改建议逐一核实、确认、修改，还要监管新闻出版政策的执行（重大选题的报备案）、出版物的文字编辑规范（行文规范）、正式出版物的署名、国际书号和条形码及定价的摆放位置、CIPS 数据的发布、版权页内容完整、保护著作权、地图制作审批、封面与插页制作审定等工作，以及监管涉密内容审查（军事、公安、监狱、人民防空），重大、敏感问题审查（统一战线、民族、宗教、台、港、澳、侨事务）等工作。在出版社终审之后要参与发排稿件的校对。在印刷校对阶段要参与图、照、版式、样书等的审核。在发行阶段要根据出版合同承担部分或主要发行任务。要依法监管出版物发行制度的执行，要严格监管非正式出版物的分发和正式出版物的内部发行。

^① 参见浙江省人民政府地方志办公室编：《〈浙江通志〉编纂手册》，内部资料，第 258—297 页。

四 要填补、加强志鉴出版后的质量监管与问责

志鉴出版以后不是万事大吉，可以将其束之高阁，不闻不问，而是要使其广泛服务于经济社会，发挥其存史、育人、资政的作用，所以志鉴出版后的质量监管和问责不能成为空白。一般而言，志鉴出版后，我们要建立抽查审读制度、优秀成果定期表彰制度、不合格志鉴召回问责制度，只有加强了志鉴出版后的质量监管、表彰和问责，才能确保志鉴成果的高质量和有效利用。

前面说过已出版志鉴的质量问题似乎没有确切的统计，但是，已出版志鉴的质量究竟如何，是可以通过建立抽查审读制度来进行统计，对其做出科学评价的。按照出版社的常规操作流程，图书出版发行后有一个质量检查环节，它由“总编室定期对所出版的图书进行抽查（原则上对每一位责任编辑抽查一部图书），作为总结教训、参评各种奖项的依据”^①。这是出版社长期以来的一个成熟、成功的审读制度，对图书质量的鉴定和监管很有效果。志鉴出版后的质量抽查审读制度可以借鉴出版社的这个做法。中国地方志领导小组办公室和各省级地方志工作机构可以成立志鉴审读室，遴选专职专业人员和退休的方志专家常年或定期对已出版的一定比例的省、市、县三级地方志书和综合年鉴进行抽查审读：一则鉴定志鉴质量，找出常见差错，改进编辑、编写质量；二则可以将其作为参评地方志优秀成果奖等各种奖项的依据或参考；三则可以据此发现不合格志鉴，令其召回重修。抽查审读是加强志鉴质量监管的重要措施，是确保志鉴质量和杜绝不合格志鉴进入应用领域的必要的一项工作。对于审读发现的不合格志鉴，要对相关责任人进行问责。这样，才能有效加强、提高志鉴编纂、评审验收单位与责任人的质量意识及责任。关于对不合格志鉴的召回与问责，要成为一个固定不变的制度。这是对志鉴编纂工作负责，对社会和历史负责任的基本要求。志以存史，不合格的，断不可让其谬误流传。

地方志优秀成果的表彰，也要成为一项制度。地方志书编修20年一轮，地方综合年鉴一年一修，所以，4年或5年表彰一次比较合理。榜样的力量是激励人心的正能量。优秀成果的表彰，既是对编纂人员工作的肯定，也是总结经验，树立样板，扬长避短，提高志鉴质量的一个好办法。

要建立不合格志鉴召回问责制度。要确保志鉴质量，不使谬误流传，遗害后世，建立不合格志鉴召回问责制度很有必要。该制度应明确两方面的内容：一是召回制度，明确在什么情况下召回，如何召回，召回后怎么处理，如何弥补错误，志书召回后是勘误，还是重修；二是问责制度，明确什么情况需要问责，问谁的责，问责的种类和方式。

余 论

如上所述，笔者阐述了对依法监管和问责要覆盖志鉴编纂全过程以确保志鉴质量的一些看法。但是，这毕竟只是个人对依法治志的一点思考而已，其中部分想法在《条例》《规定》《规划纲要》里并没有对应的明确的细化的条文规定可作依据。然而，这恰恰可供今后修订、完善《条例》《规定》参考，可供制定《中华人民共和国史志法》参考。鉴于地方志事业正处于“十业并举”的转型升级阶段，为适应地方志法治建设的需要，有必要加快《条例》的修订进程，后续则有必要适时启动《中华人民共和国史志法》的立法研究。

（作者单位：上海市地方志办公室）

本文责编：程方勇

^① 中国地方志领导小组办公室编：《当代志书编纂教程》，方志出版社，2010年，第596页。