

地方综合年鉴工作信息 管理问题研究

——以北京市为例

王韧洁*

摘 要 地方综合年鉴是由县级以上地方人民政府负责地方志工作的机构主管的,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,是政府为公众参考查阅地情信息而提供的文化产品,体现了政府的公共文化服务职能,地方综合年鉴工作中的信息管理则是年鉴服务功能有效性的基础。目前,地方综合年鉴的信息管理在搜集、组织、利用等方面普遍面临着困难和问题。以北京市地方综合年鉴为例,存在着信息收集渠道局限、信息组织时效性差、信息利用薄弱等问题。因此,需要稳固地方综合年鉴的信息管理基础,强化法治,保证机构设置和人员;拓展信息获取途径和渠道,加大信息补充自采力度,吸收社会组织、专家学者等个人、专业机构多元主体参与,扩充信息组织力量;有效参与社会服务,开发年鉴编纂与利用的网络平台,增效信息组织运行,加快实现年鉴信息资源的整合共享;同时,引进部分市场机制,通过适当市场手段调节年鉴信息资源的配置,创新供给,提高信息管理水平,推进年鉴信息价值的有效体现。

关键词 地方综合年鉴 信息管理 收集 组织 利用

管理地方综合年鉴工作是县级以上地方人民政府负责地方志工作机构的主职之一,体现了政府管理公共文化事务的行为能力。但在理论方面,从公共管理的角度对地方综合年鉴工作展开的研究相对较少。事实上,在管理学较为全面的系统构建下的诸多学科成果,对地方综合年鉴工作实践和应对策略的方法论提升,都具有切实的衡量和意义。因此,本文试将政府失灵理论、信息生命周期管理理论运用到地方综合年鉴的信息管理问题中来进行分析,以政府管理为视角,以北京市地方综合年鉴工作为基础实例,以期找到其中阻碍地方综合年鉴发展的原因,探索破解方式,促进地方志工作机构完善管理体制,有效履行公共职能。

* 王韧洁,女,北京市人,北京市地方志办公室年鉴指导处副主任科员,主要研究方向为年鉴学、明史。

一、相关概念与理论

(一) 信息

信息的概念繁多,在不同的领域背景下有不同的阐释,迄今尚未有公认的定论。1981年,美国信息学家史密斯(Allen N. Smith)与梅德利(Donald B. Medley)在合著的《信息资源管理》(*Information Resource Management*)一书中认为,信息是数据处理的最终产品。具体的说,是经过收集、记录、处理,以可检索形式存储的事实或数据。^① 1987年,美国联邦政府行政管理与预算局(Office of Management and Budget)^②颁布的A-130通告《联邦信息资源的管理》中的信息是指任何传播内容或知识的表示,如以任何媒体或形式存在的事实、数据或见解,包括文本型、数字型、图片式、动画式、记叙型、音视频形式等。^③ 这两个表述基本涵盖了现代社会中信息的基本特质,可以整合理解为信息是经过收集、记录、处理、储存,以文本、图片、音频、视频等任何形式体现的事实或数据。

“年鉴的生产是一种信息生产。”^④地方综合年鉴所载内容,从本质上讲即为本行政区域自然、政治、经济、文化、社会等方面情况的年度信息。由于地方综合年鉴的政府属性,地方综合年鉴信息也属于政府信息范畴,即由或为政府而产生、收集、处理、传播或处置的信息。^⑤

(二) 信息管理

20世纪90年代初,我国学者在西方学术的影响下开始进行信息管理理论的研究。就信息管理的概念,从不同层面、不同角度有不同的表述,综合起来基本可以概括为两种定义:一种是狭义的定义,认为信息管理就是对信息本身的管理,通过采取相应的技术或管理,将信息进行采集、组织、存储、检索等,将其从信息生产者引向信息利用者。另一种是广义的定义,认为信息管理包括对信息及信息活动的各种要素(信息、人、机器、机构等)进行合理的组织和控制,以实现信息及有关资源的合理配置,从而有效地满足社会的信息要求。^⑥

本文所论信息管理采用广义的概念,主要是指政府作为责任主体,对地方综合年鉴所记载的信息及信息工作的各要素(人员、机构、制度等)进行合理的组织和管理,以提高年鉴信息的价值和利用率,满足社会所需。

(三) 政府失灵理论

政府失灵(Government failure)是公共管理学中一个理论,指由于政府机制存在的本质

① 周晓英、宛玲主编:《信息资源管理》,首都经济贸易大学出版社,2012年,第5页。

② 美国联邦政府行政管理与预算局是美国联邦政府信息资源管理的职能机构。

③ 周晓英、宛玲主编:《信息资源管理》,第4页。

④ 肖东发:《年鉴学》,方志出版社,2014年,第231页。

⑤ 王新才等编著:《政府信息资源管理》,科学出版社,2016年,第1页。

⑥ 卢泰宏:《信息资源管理》,兰州大学出版社,1998年,转引自马费成、宋恩梅编著:《信息管理学基础》,武汉大学出版社,2011年,第19页。

上的缺失,而无法使资源配置效率达到最佳的情形。^① 政府失灵的表现,主要包括以下几个方面。

1. 公共物品供给低效率。政府活动的收入来源于税收,所提供的公共物品追求的是社会效益,缺乏价格指引和准确的衡量标准,使得政府产生的价值同生产它的成本分离,容易造成资源错误配置,消耗多余的成本,导致社会资源的浪费。

2. 低质政策。政府制定公共政策是一个复杂的过程,受现有制度缺陷、制定者自身判断限制、利益关系等各种因素影响,会造成公共政策不能反映公共利益、资源不能有效配置的情况出现。

3. 内在效应问题。政府部门及其官员追求自身利益或组织自身的目标,而非公共利益或社会福利,被称为政府行为的内在效应,这是指导、规制和评估机构运行和机构人员行为的准则。内在效应使政府在非市场活动中不断扩大机构规模即提高机构运行成本,导致较高的单位成本和比社会有效水平更低的非市场产出水平。^②

4. 寻租。政府运用行政权力对经济活动进行干预和管制,破坏市场竞争,从而使少数有特权者获得垄断地位、取得超额收入。这种超额收入被称为“租金”,谋求这种租金的活动被称为寻租。

(四)信息生命周期管理理论

信息生命周期理论由美国信息管理学家霍顿(F. W. Horton)在1985年提出,这种理念认为,信息是一种具有生命周期的资源,由一系列逻辑上相关联的阶段组成,是信息运动的自然规律。1986年,霍顿与另一位美国学者马钱德(D. A. Marchand)在合著的《信息趋势:从信息资源中获利》(*Infotrends: Profiting from Your Information Resources*)一书中提出信息生命周期管理理论,根据信息运动的规律,对信息生命的全过程进行创建、采集、组织、开发、利用、清理6个阶段的管理,每个阶段都可能使信息得到增值。^③ 这一理论在政府信息管理中 also 得到广泛应用,政府部门根据信息生命周期中不同阶段的特点,采用适宜的管理方式和措施,来提高信息管理的效率。

二、北京市地方综合年鉴工作的信息管理问题

目前,北京市共有17种地方综合年鉴,包括1种市级综合年鉴和16种区级综合年鉴。北京市在地方综合年鉴的工作中,存在着信息收集、组织、利用三点一线上的相关问题。

(一)信息收集的局限性

北京市的市、区两级地方综合年鉴都是在本级人民政府的领导下,由本级政府负责地

① 张成福、党秀云:《公共管理学(修订版)》,中国人民大学出版社,2007年,第64页。

② 参见[美]沃尔夫著,谢旭译:《市场或政府:权衡两种不完善的选择》,中国发展出版社,1994年,第58—60页。

③ D. A. Marchand, F. W. Horton. *Infotrends: Profiting from Your Information Resources*. John Wiley & Sons, 1986. 转引自马费成、宋恩梅编著:《信息管理学基础》,武汉大学出版社,2011年,第25页。

方志工作的机构主持编纂。年鉴信息的收集渠道基本来源于政府、党委、群团的各组成机构,其收集流程大体为:地方志工作机构(通常为方志办公室,以下简称方志办)向各供稿单位下发年鉴编纂方案与征稿通知→各供稿单位将工作布置给本机构基层的年鉴供稿人→供稿人按照所需内容范围收集材料,按照年鉴体例要求撰写成年鉴稿件→供稿单位汇总成初稿,报本单位领导批示→交付方志办。从政府管理的角度来讲,这样的信息收集方式在实际的运行过程中呈现一定的问题,会影响年鉴信息的全面性与价值性,无法客观、充分反映年度内本行政区的社会样貌和发展变化,造成年鉴的资料性下降。

1. 在方志办依据《地方志工作条例》(以下简称《条例》)行使组织编纂地方综合年鉴的行政职权方面,最有效的覆盖范围即为党政群团的各组成机构。编纂初期——计划经济时代,这些机构基本能够覆盖社会各领域,能提供较为全面的信息。随着体制的改革,有些机构已转型为企业或被合并、削减,这使得其所对应的信息部分也随之处于有效的收集渠道之外。同时,随着时代的发展,社会新增事物日繁,如网购、新媒体、非营利组织、非现金支付、共享单车、流动人口等,越来越多的信息无法通过行政管辖的归属来收集。对于这些信息,方志办尚未找到合适的收集对接主体,且单纯的行政性行为在体制外的主体身上也存在有效实施的难度,从而出现政府在年鉴信息收集上的功能不足。

2. 在各机构配合完成地方综合年鉴信息收集工作方面,就供稿单位而言,由于该项工作并非其组织自身的目标,普遍缺少重视程度,在供稿人员的安排上更换频繁,且对该项工作的准入与完成情况缺少考评。就供稿人员个人而言,在一部地方综合年鉴所涉及的所有供稿人中,绝大多数属于兼职身份,尽管撰写年鉴稿件也属于交办的工作任务之一,但实际多被视为本职工作之外的临时性差派或附加工作。政府失灵理论的一种观点认为,政府官员作为“经济人”,首先具有追求自身利益的倾向,当这部分“附加”的工作缺乏相应的考评和激励机制时,极易形成应付与推诿。因此,各机构和人员的配合程度不一,甚至在个别机构内受到较大阻力,造成方志办的职权行使不畅,所收集到的信息质量不高,通常得到的是工作文件、工作总结、日常工作信息等的罗列,缺少价值性与资料性,体现出政府管理中的内在效应问题。

3. 在地方综合年鉴信息收集的流程方面,基本形成从供稿单位基层供稿人到方志办的自下而上的层层递交模式。最具备年鉴专业能力的方志办人员(或年鉴编纂单位人员)处于原始信息的最远端,仅限于对初稿进行文字性编辑加工工作。而缺少甚至未经年鉴业务培训、流动性最大的基层供稿人,在实际上最大程度的决定了收入年鉴的信息,从而形成一种“专业性”与“决定性”的倒置现象。方志办作为管理主体,在管理机制的建立上过于单一和被动,缺少在基层指导,自主补充采集、核实信息等方面的扩展措施与细化规定,导致地方综合年鉴工作制度的实施出现一定程度的低效。

(二)信息组织的时效性

信息生命周期理论认为,信息有着自身的运动规律,信息的价值随其处于生命周期的不同阶段而不断波动。其中,时效性对于信息价值的应用有着非常重要的影响。当信息不能适时满足人们的需要时,人们对该信息的利用频率会逐渐降低,其价值也会逐渐下

降,直至消亡。所以,时效性作用于信息生命周期管理中的开发和利用阶段,是由创建、收集和组织阶段的效率所决定。

年鉴的编纂本质上是信息处理的过程,年鉴信息组织阶段的任务是将收集来的信息进行有序化整合,使之形成一个有机的整体,并创建检索系统,以便于对信息的存取和利用。相较于其他资料性文献,年鉴突出的特点为年度性,也就是有着自身固有的时效周期。年鉴信息与短周期的新闻、月刊等信息相比,更具有筛选性、沉淀性、全面性;与长周期的志书、百科全书等信息相比,更具有当时性、连续性、详细性。因此,在年度周期内有效组织年鉴信息并按时出版,是保证年鉴充分发挥价值的前提。

北京市的地方综合年鉴均以出版年为卷号,记录上一年发生的事件。按《地方综合年鉴编纂出版规定》(以下简称《规定》)要求,应做到当年编纂当年出版,也就是让读者能在本年查阅到上一年的信息。在实际工作当中,受各种因素影响,各年鉴的出版时间往往滞后。如2017年,在北京市的17种地方综合年鉴中,只有《北京西城年鉴》《北京通州年鉴》《北京顺义年鉴》《北京昌平年鉴》4种年鉴是在12月实际出版,其他13种年鉴均未做到当年出版或印制完成。查其原因,主要涉及以下几个方面。

1. 供稿单位较多且分散,初稿收集时间不易把控。由于地方综合年鉴反映的是行政区划内各个方面的情况,涉及的供稿单位较多,总体为政府机构,在政府机构内的科层制分级组织模式下,每个供稿单位的信息又分派给不同部门进行提供,故其内部又包含有较多供稿人。各供稿单位与方志办之间,大多属于平级分权管理的关系,虽然从《条例》颁行后,地方综合年鉴的编纂纳入依法管理,但在实际执行过程中,明显缺少督促力度,主要依靠行政单位间和具体工作承担者的主观配合度,加之奖惩措施不到位,供稿人的主动性与积极性不高,容易出现供稿时间延后的情况。当信息在一个环节堆积或中断,势必会影响到下一个环节的正常时序,最终影响初稿的合成和传递时效。以《北京年鉴(2017)》为例,共包括42个类目,涉及109个供稿单位。规定初稿递交时间为4月20日前,按时交稿单位为12个,占比11%,多数单位交稿时间集中在6—8月,个别单位拖后至10月,提交滞后现象严重。

2. 各区方志办与供稿单位人员保障不到位。从北京市各级地方综合年鉴编纂机构的设置来看,人员配备较全的是市级层面,专门由北京市方志办的下属事业单位北京年鉴社实施编纂。北京年鉴社在编制上设有社长1名、副社长1名、编辑3名、财务1名,且有方志办的有力保障,能够拥有较为充沛的编纂力量。各区方志办分为合署办公、一个机构两块牌子、与其他机构职能合并三类,无独立设置,每区负责地方志工作的在编人数为4名左右。其中专门设有年鉴工作部门的为通州区和大兴区,其他区的志书与年鉴工作部门合一。有些区的地方志工作机构与其他部门合并后,职能大幅度萎缩,领导不重视、相合并的部门不配合、人员减少或流失、一人兼任多项其他工作或经常被抽调等方面的问题突出。与志书工作相比,年鉴工作的受重视程度更低,导致各区负责年鉴工作的人员更为紧张,对年鉴的编纂与培训力量不足。在各供稿单位方面,由于年鉴工作并非其机构的主要职责,故并无专属部门与专职人员的设置。初稿统稿人一般由行政办、研究室

等部门的人员兼职,具体供稿人则依稿件内容由相应部门的人员兼职。因此,人员少且流动性大的现象极为普遍,使得年鉴信息在组织初期即缺乏时效性保障。

3. 技术手段较为传统。北京市的地方综合年鉴在信息组织的过程中,仍沿用较为传统的方式,缺少新技术的引入来提高管理效率。以《北京年鉴》为例,每个责编分别负责若干类目,整个信息组织的流程为:编辑初稿→交给总编,修改、排版出一校稿→责编将一校稿返给供稿单位,责编与供稿单位分别审核一校稿,责编将修改意见进行整合→交给总编,修改、排版出二校稿→责编之间交换类目进行二校→交给总编,修改、排版出三校稿→责编与外聘校对公司分别核对三校稿→北京市方志办进行终审→最后修改,制作索引→印刷出版。在整个过程中,责编与供稿单位之间的稿件反馈主要通过机关单位间文件交换的形式,每一次发收的时长在一周左右。仅就一校稿环节而言,从责编发出到供稿单位进行修改,再返回到责编手中,大概需要两至三周的时间,如果供稿单位有所拖延或需要等待领导批示,则会耗时更长。前文述及,初稿收齐时间大概在每年9月,进行一校的时间一般从每年的10月开始,将所有一校稿的反馈意见全部汇总则要到11月,如要在12月底前完成出版,显然时间是相当紧张的。此外,这种信息组织方式,将责编之间所负责的类目相割裂,难以发现信息重复或信息冲突,也容易造成重复修改和遗漏排版等情况的发生,成为影响整体组织进度又一因素。

(三) 信息利用的薄弱性

信息利用是指通过制定科学合理的信息使用方法和方案,使信息资源能够发挥作用和产生效益的过程,^①信息的价值在“利用”阶段达到峰值。所以,使信息最大限度地为人所用,是信息管理的最终目标。在地方综合年鉴的信息管理过程中,合理有效地利用年鉴信息资源是发挥年鉴价值并提升年鉴价值的核心,充分地开发年鉴信息资源、开拓其在不同领域的用途,是年鉴信息利用的基础。政府地方志工作机构应对地方综合年鉴信息不断开发、宣传、传递,满足公众、政府其他机构、决策者等使用主体的信息需求。目前,年鉴信息利用方面还处于初步建立阶段,存在着不同方面的问题。

1. 北京市地方综合年鉴的纸质书,总体呈现接触人群狭窄、使用率低、存放过剩的现状。就《北京年鉴》而言,其编纂单位北京年鉴社成立之初为全额拨款事业单位,拥有《北京年鉴》的出版权和销售权。近10年来,随着事业单位的改革,大多数出版单位已从事业单位转制为企业。2016年,北京年鉴社在事业单位的机构划分中被定为公益一类事业单位,依据机构性质,《北京年鉴》虽然属于公开出版物,但不允许再进行市场销售。此后,《北京年鉴》只能以交换或赠送的形式给予政府机构、其他年鉴编纂单位、图书馆、社区等,且交换与赠送基本是经由会议或活动的开展附带进行,随机性较大,缺少规范化管理和成效测量。个人可以在大型图书馆或北京市方志馆阅览到《北京年鉴》,原则上也可以向北京年鉴社申请免费领取《北京年鉴》,但申请方式并未以任何形式进行公布,公众也鲜为知晓。对实际中一些相关单位、个人的购买需求,一般以少量

^① 周晓英、宛玲主编:《信息资源管理》,第108页。

赠送的形式回应,依情况或需要到社内领取。这样,一方面,无法满足更多数量上、需求方和便捷流通的需求;另一方面,《北京年鉴》每年印刷 2500 册,剩余 2000 册左右,资源浪费严重。

各区的地方综合年鉴,同样集中于向区政府各机构、区人大和政协委员、街道和社区以及其他年鉴编纂单位发放,公众获取的渠道极为有限,年鉴的剩余量也较多。如《北京东城年鉴》每年出版 2000 册,剩余 600 册左右;《北京西城年鉴》每年出版 2000 册左右,剩余 500 册左右;《北京朝阳年鉴》每年出版 2600 册左右,剩余 600 册左右;《北京海淀年鉴》每年出版 1500 册左右,剩余 400 册左右。

从以上情况可以看出,政府对地方综合年鉴的发行不利,客观上已将公众不同程度地排斥在年鉴信息资源的享用范围之外,使地方综合年鉴仅仅服务于狭小的政府机构和年鉴单位内部。而政府机构和年鉴单位对年鉴数量的实际需求以及对年鉴信息的实际利用率,也难以凭借赠送的方式做出准确衡量,资源的搁置浪费较为严重。重要的是,信息在被利用的过程中,使用者的反馈在一定程度上可以促进开发,两者相辅相成,互动互补。但较少的公众的接触与吸收,使得地方综合年鉴的反馈群较大面积缺失,缺少真正的效果评判,不利于地方综合年鉴的改进发展。总之,地方综合年鉴这种政府提供的公共物品,由于缺乏供需指引,容易消耗多余的成本,造成资源错误配置,年鉴信息的价值无法得到充分发挥。

2. 北京市地方综合年鉴的信息化建设滞后,共享性差,不能满足网络运用年鉴资源的需求。

(1)网站情况。目前,北京市市、区两级政府的地方志工作机构全部建有官方网站,地方综合年鉴相关内容均属于官网中的一个独立板块或板块中的一部分。但网站总体建设状况不佳,内容单一,主要为工作动态、年鉴电子版和年鉴编纂规范。且年鉴电子版在年份上缺失严重,更新缓慢。个别区的网站中只有板块标题,内容完全空缺。

(2)数字化情况。数字化是地方综合年鉴全面开展信息化建设的基础,在此基础上的网络年鉴开发是今后年鉴利用的最主要途径。目前,北京市市、区两级地方志工作机构作为责任主体,组织开发的年鉴数字化利用主要采用光盘、网站、数字资源库三种形式,对于公众的使用来讲,分为付费和免费两类。

其中,光盘形式最为传统,后期的每部年鉴都能做到光盘随书出版,但受网络新技术的冲击,加之不单独销售(只附在定价较高的年鉴中一同销售),故传播面不大,公众利用率极小。各地方志工作机构官网上年鉴数字化的建设最为破碎,在 17 部地方综合年鉴中,有 4 部完全未在官网公开,其他 13 部中也严重存在收录不全、更新缓慢或更新停滞、使用性和工具性不强等问题。在数据资源库方面,北京市 17 种地方综合年鉴均已在中国知网实现近 20 年卷的数字化,基本能在每卷年鉴出版后 2 个月内进行更新。且中国知网可以提供不同的检索与浏览形式,功能较为全面。但由于浏览与下载均需付费,故利用群主要集中在部分地方志机构、高校、科研团体等购买了集体账号的单位,一般公众极少使用。此外,北京市方志馆主办的“北京市数字方志馆”是一个包括古籍、志书、年鉴、地情资

料等资源的综合数字平台,公众可以免费获取年鉴资源,但其同样存在收录不全、更新缓慢、使用性不强、体验感差等明显问题,平台的使用量与增长量不高。

表 1 北京市地方综合年鉴主要数字化开发途径情况表^①

最新利用途径 卷号 年鉴名称	付费		免费	
	光盘(随书)	中国知网	本级政府地方志机构官网	数字方志馆
北京年鉴	2016	2016	2016	2016
北京东城年鉴	2016	2016	2011	2014
北京西城年鉴	2017	2016	2016	2012
北京朝阳年鉴	2016	2016	2016	2013
北京海淀年鉴	2016	2016	2016	2014
北京丰台年鉴	2016	2015	仅 2015	2012
北京石景山年鉴	2016	2016	仅 2013	2013
北京门头沟年鉴	2016	2016	无	2012
北京房山年鉴	2016	2016	无	无
北京通州年鉴	2017	2017	2014	2013
北京顺义年鉴	2017	2017	2014	2014
北京大兴年鉴	2016	2016	2016	2008
北京昌平年鉴	2017	2016	2013	2013
北京平谷年鉴	2016	2016	无	无
北京怀柔年鉴	2016	2016	2015	无
北京密云年鉴	2016	2016	无	2008
北京延庆年鉴	2016	2016	2016	无

信息化建设需要投入大量资金,而地方志工作往往不受重视,经费数量尤其是各区地方志工作机构能够获得的经费数量与急需建立起来的年鉴信息化之间存在着较大差距,推动力较弱。另外,信息化建设需要很强的专业性,需要政府与专业机构或企业进行合作。在北京市地方综合年鉴信息开发的实践中,17 种年鉴都纳入了中国知网平台,对年鉴信息的利用具有非常积极的意义,但这里面也存在潜在问题。中国知网属于专业的学术类数字资源库,其定位主要是面向高校和科研机构,具有营利性。在概念部分已经阐释,地方综合年鉴信息属于政府信息,在一般意义上,政府信息属于公共物品,具有公共物品在消费上的非竞争性和非排他性,^②服务的对象是社会公众。中国知网在用户没有付费

^① 数据统计时间截至 2018 年 2 月 28 日。

^② 所谓非竞争性,指地方综合年鉴信息对某个人的供给并不影响对其他人的供给;公众从信息利用中的收益并不排除他人从中收益;信息一旦由既定的成本生产出来,增加消费者数量并不额外增加生产成本。所谓非排他性,指任何人都可以消费地方综合年鉴信息,单个人对信息的利用不影响其他人的相同消费,只是个体对信息的利用取决于所能提供的信息资源总量。

的情况下,不提供年鉴信息的浏览,下载的费用是0.5元/页。以《北京年鉴(2016)》为例,整本年鉴共623页,下载费用为311.5元。若只下载其中一个类目,如“政法”类目共19页,下载费用为9.5元。年鉴信息的特点是具有连续性,若想获得更多年份的信息则需更多支付,累计下来的费用对于一般读者而言是不愿或无法接受的。因此,在缺乏公益性信息开发的前提下,政府的这种带有收益的合作,在一定程度上赋予了中国知网对地方综合年鉴信息数字资源的垄断权,即政府失灵中寻租的体现。这一现象与地方综合年鉴的属性和应有的服务定位并不相符,政府也容易将此作为已经实现年鉴信息化的托词,不再或消极扩展年鉴信息的利用范围,最终不利于年鉴利用率和影响力的提升。

三、完善北京市地方综合年鉴信息管理的建议

(一) 强化法治保障

机构和人员是保证地方综合年鉴一切工作有效开展的基础,无论是年鉴的信息收集、组织还是开发利用,都需要有专业的部门与人员来组织实施。由机构合并和人员兼职所导致的诸多问题,已成为政府在地方综合年鉴信息管理上的主要制约因素。

首要的应在管理机构的建置上加以强化。政府机构的设置源于实践需要,其配置的规范和权利的保障则需依靠法律。2006年,国务院颁布的《条例》倾向于工作开展,对县级以上地方人民政府负责地方志工作的机构做出职责规定,却并未规定机构与人员设置。2007年,北京市依照《条例》要求出台《北京市实施〈地方志工作条例办法〉》(以下简称《办法》),但在机构和人员方面依然未做出更加有针对性的要求。2015年,国务院副总理刘延东在与第五次全国地方志工作会议部分代表座谈时明确提出地方志工作的“一纳入八到位”,即认识到位、领导到位、机构到位、编制到位、经费到位、设施到位、规划到位、工作到位,并在第五次全国地方志工作会议中作为做好地方志工作的基本经验加以强调的,明确涉及机构与编制问题。2016年,北京市出台《北京市地方志事业发展规划纲要(2016—2020年)》(以下简称《北京市纲要》),其中提到:“将地方志工作纳入本机构职能范围,并根据所承担的任务和工作量,配备一定数量的专职工作人员。”^①较《办法》而言,规定进而明确,但规划纲要的约束力度较弱,实际保障力仍然不足。

所以,北京市应推进更为完备的地方志法治保障建设。针对北京市地方综合年鉴工作而言,重点在于加强区级地方志工作机构设置上的规定。在行政体制改革的背景下,应保证各区地方志工作的独立职能和独立的人员配置,在机构内设立年鉴工作部门或进行单独的年鉴工作主责分工。这样,才能有效避免地方志工作与其他工作兼顾的矛盾、志书工作与年鉴工作兼顾的矛盾以及人员缺位或因缺乏自主权而被经常抽调的问题。在此基础上,地方志工作机构要进行有规划的专业培训和人才培养,提高人员能力,才有利于地

^① 北京市委办公厅、北京市人民政府办公厅:《北京市地方志事业发展规划纲要(2016—2020年)》,京办发[2016]26号。

方综合年鉴工作信息管理的改善和长远良性发展。

另外,在职权行使层面,建立法治保障亦是解决地方综合年鉴信息管理问题的本质性需要。法治政府是现代政府管理体系的基石,依法行政是政府管理的基础要求。《条例》中对地方志工作机构的地方综合年鉴管理职权规定得非常笼统,且缺乏监察与惩治上的规定,这使得北京市地方志工作机构对地方综合年鉴管理的法治依据仍不充分。就此,北京市应在地方性法规层面加强细则制定工作,完善顶层设计,使地方志工作机构对地方综合年鉴的管理有法可依。将为地方综合年鉴提供信息划入相关政府机构的工作职责与考评范围,对地方志工作机构赋予切实的监督和验收权力,设置具体的奖惩机制,才能使地方综合年鉴的信息管理执行具有足够的约束力和贯彻力。

(二)增加参与主体

对于地方志工作的参与者,现有的各级规定中都有原则性涉及。如《条例》:“编纂地方志应当吸收有关方面的专家、学者参加。地方志编纂人员实行专兼职相结合,专职编纂人员应当具备相应的专业知识。”^①《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)》(以下简称《纲要》):“健全地方志工作机构主导、社会各界有序参与修志编鉴的途径和方式。”^②《规定》:“年鉴编纂单位应拓宽资料搜集渠道,资料除依靠各供稿单位提供外,还要通过查阅档案、报刊和提炼网络信息以及调查访问等方式进行搜集。”^③《北京市纲要》:“坚持和完善‘党委领导、政府主持、地方志编委会及其办公室组织实施、社会各界广泛参与’的工作体制。”^④这些要求的提出,一方面体现了现行工作中问题的存在,另一方面也给解决问题指明了正确的方向。北京市市、区两级的地方综合年鉴编纂,要突破以政府机构和国有企事业单位提供信息、北京年鉴社编辑和各区方志办人员编辑信息的单一形式,确实建立起以政府为核心,融社会组织、专家学者、其他个人、专业机构等多方参与的新型管理模式,从而对年鉴信息的收集与组织两个环节的现状加以改变。

1. 信息收集环节

首先,加强编辑补充自采。编辑自主采集信息是扩展年鉴信息来源、提高原始信息质量的重要方式。地方综合年鉴的编辑是最具有年鉴工作专业能力,最了解自身年鉴信息需求的人员,也是信息收集最有力的补充力量,仅做来稿加工的文字工作是远远不够的。所以,编辑人员应参与年鉴信息的采集环节,按照类目分工,根据类目中的信息类型,属政府信息的仍由相关政府机构提供,对政府职权范围之外的重要信息进行补充自采。如“旅游”类目,可以通过网络搜索、实地走访等形式增加年度内热门旅游项目介绍信息,或拍摄最新的景点区域照片等,弥补政府旅游机构偏重提供活动组织、旅游管理方面信息的不足。“新闻出版”类目,对于不断新增和变化的新媒体缺少记录,“教育”和“卫生”等类目,

① 国务院:《地方志工作条例》第九条,国务院令 第467号。

② 国务院办公厅:《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)》,国办发[2015]64号。

③ 中国地方志指导小组:《地方综合年鉴编纂出版规定》,中指组字[2017]6号。

④ 北京市委办公厅、北京市人民政府办公厅:《北京市地方志事业发展规划纲要(2016—2020年)》,京办发[2016]26号。

对于一些存在的问题缺少客观反映,这些都是编辑人员应进行补充收集的工作。

其次,加强与社会组织的联系。现今,我国的社会组织发展迅速,种类的丰富和作用的提升使其也成为不容忽视的年鉴信息收集渠道。在北京市范围内,截至2018年3月,在册社会组织达一万四千余家,每年产生并掌握着可观的社会信息。《北京广播影视年鉴》编辑部即一直与影视协会建立关系,通过该协会获取影视剧拍摄方面的行业信息,这种做法应该受到地方综合年鉴编纂单位的重视。北京市的地方综合年鉴编纂部门根据年鉴内容所需,建构与相关社会组织的合作模式,收集有价值的年鉴信息。例如,从物流行业类协会获取外卖配送、社区及时配送等新型物流信息;从应急救援类组织获取各类救援信息;从公益资助类组织获取慈善发展、特殊人群帮扶信息;从养老服务类组织获取社会养老服务信息等,这些都是北京市现有地方综合年鉴中缺少的较为重要的内容。

再次,充分发挥专家学者及其他个体作用。专家学者掌握各领域内较为前沿的信息,具有深度性和严谨性。北京市地方志工作机构应充分利用拥有丰富人才资源的优势,与专家学者等建立合作,以“特约采集编辑”的形式进行统一管理,由专人负责联系,固定人员与类目,形成长期机制,防止过于零散或时间间断。一些个人如摄影师、摄像师,可聘为特约摄影、摄像,按年鉴所需内容进行针对性拍摄,扩充年鉴信息形式,提高照片质量。

2. 信息组织环节

在信息组织方面,可聘请专家学者、高校学生、有兴趣且有能力的个人(如退休的地方志工作者或其他编辑人员)等,参与对年鉴信息的筛选、核实、补充、编辑等工作,建立相对稳定的长期合作机制与考核机制,避免松散化、随意化。

另外,与相关专业机构或公司合作,将年鉴部分内容进行外包也是扩展年鉴参与主体的一个尝试。目前,有些省市的地方志工作机构将部分志书内容外包,取得了较好的效果。可以选取一部年鉴的几个类目作为试点,由外包机构通过各种渠道进行年鉴信息收集,结合政府机构报送内容,最后提交给年鉴编辑部审核和修改。

(三)建立年鉴网络平台

先进的技术手段可以有效提高工作效率、改善管理。在当今信息技术迅猛发展并日益深入改变信息传播生态的大背景下,与其他行业相比,年鉴工作中对于新技术的应用显得较为滞后。信息化建设的迫切性和重要性,在中指组颁发的《全国地方志信息化发展规划(2016—2020年)》(以下简称《信息化规划》)中做了详细阐释和具体设计。因此,以《信息化规划》为纲,结合自身情况,推进年鉴信息化建设,建立年鉴网络平台,利用互联网对地方综合年鉴信息进行收集、组织、利用和管理。

1. 年鉴信息编纂平台

北京市现有的年鉴平台主要采取编纂、利用一体的形式,由一个单位管理,在主平台中设置有编纂平台入口,限编辑人员进入,平台其他部分对外开放,如“教育年鉴平台”,另外有“中关村志鉴平台”“北京信息化年鉴信息管理系统”等。对于北京市地方综合年鉴而言,更适合编纂平台与利用平台拆分建设并分管,原因在于:

首先,编纂平台的统一不仅是技术上的改进,实质是对年鉴信息管理方式的统一。北

京市的市、区两级地方综合年鉴分别由市和各区方志办主管,对于年鉴信息的收集和组织的具体要求不尽相同。这就涉及市、区之间和各区之间的管理协调问题,短时间内不易完成。而将已有的各地方综合年鉴信息资源归拢,进行开发利用更易操作,若建设编纂与利用的一体平台,会造成编纂协调进度影响开发利用进度的情况。且通过编纂平台的统一将具体管理方式硬性一致化,不一定适合各区的具体情况。

其次,年鉴编纂平台的特点之一即可以将该年鉴的框架、必要内容、条目撰写方式等固定下来,形成各种“模板”,编辑人员对“模板”进行当年信息的补充填写,这样可以保证年鉴编纂的规范化,防止人为因素造成的各种差错。但北京市的17种地方综合年鉴每一种都有自身的特点,年鉴要突出地域特色,防止“千鉴一面”,也是非常重要的原则。因此,不宜将17种年鉴进行统一的“模板”化编纂设计。如果平台由市方志办主管,将17种年鉴分别设计编辑模式,各年鉴的编辑人员先进入平台后再进入自己年鉴的板块,与原本独立编纂也无太大区别,故统一的编纂平台不一定适合各地方综合年鉴的内容情况。

再次,北京市方志办现已建有“北京市数字方志馆”网站,是集北京市各志书、年鉴、地情资料等资源为一体的利用平台,只是网站的建设急需推进。从节省经费、防止重复开发的角度,应该将地方综合年鉴的利用放在“北京市数字方志馆”中,而单独开发利用平台。

综上,北京市17种地方综合年鉴单位应分别结合自身情况,建立年鉴编纂平台,在平台上进行年鉴信息的收集和编辑。在开发的过程中,主要编辑人员与各供稿单位的供稿人员都应充分参与,根据实际工作的需求对平台的设置提出建议,并参与测试。最终建成的编纂平台应实现以下两个方面的管理提升和效果:一方面是时间管理。将信息报送、一校稿、二校稿、三校稿各阶段工作的时间要求做精细划分,设置提醒与过时通报,提高年鉴信息组织的时效性。另一方面是质量管理。平台中应包括各相关编校标准和年鉴编纂规范,供编辑人员随时查阅;对年鉴中较为稳定条目以及条目中必备要素形成标准化模板,减少重复输入并提高年鉴信息的规范性;对错误信息的智能识别,降低差错;对修改痕迹的保留,便于查责,加强监督,且方便新编辑学习实例;对重复信息的识别,避免信息无效重复和各校稿之间的重复修改。

2. 年鉴信息利用平台

根据信息生命周期理论,信息只有被充分利用,其价值才能最大化地发挥出来,因此,在信息的整个生命周期中,利用阶段至关重要。开发是利用的基础,《条例》中明确规定,组织开发利用地方志资源是地方志工作机构的职责之一。^①《信息化规划》中提出,要建设地方志数字资源中心,基本实现主要新媒体技术在方志系统的覆盖,“互联网+地方志”成为开发利用方志资源的重要手段。^②北京市市、区两级地方志工作机构应遵循信息生命周期规律,按照法规要求,开展地方综合年鉴信息的开发利用管理。

在形式上,平台不需单独创建,可作为在已经建立的“北京市数字方志馆”网站的一

① 国务院:《地方志工作条例》第五条,国务院令第467号。

② 中国地方志指导小组:《全国地方志信息化发展规划(2016—2020年)》,中指组字[2016]7号。

个组成部分,实现与志书、其他年鉴、地情资料等为一体的整合式共享平台。平台由市方志办主管,各区地方志工作机构作为协助单位报送地方综合年鉴资料。平台要与北京市、区两级方志办官网,北京市、区政府门户网,中国方志网、中国地情网建立链接窗口,使之成为北京市官方地情资源信息库,最大限度地实现资源共享,降低信息冗余、信息割裂和信息孤岛,减少重复开发投入,满足用户搜集信息获取更多服务的需要,也方便信息拥有者自身的不使用和信息资源的扩充。^①

在内容上,以北京市所有地方综合年鉴的所有年卷实现数字化为基础容量,开发多样检索、标记、音视频融合、下载等功能,体现和提升工具性,注重使用性、交互性和体验感,并非仅仅是年鉴内容介质迁移。另外,借鉴其他资源平台的思路,扩展增加外围信息,如年鉴历史、年鉴图库、其他地区地方综合年鉴介绍、理论文章等;在深度上进一步重组和挖掘信息,如按主题提炼的史料、大事记、统计数据,以年鉴中重要条目为点,链接到志书和其他地情资料的相关内容等,发挥信息资源整体合力的价值。

在使用上,保持面向社会公众免费开放的原则。从地方综合年鉴信息的属性上看,属于纯公共政府信息,公众对其享有平等的使用权,政府有责任开放各种渠道,供给社会使用。正如《纲要》规定,要“实现国家、省、市、县四级地方志资源共享,面向社会提供优质服务。”进一步“加强对地方志资源的深加工,拓宽服务渠道,增强服务功能,创新服务手段,更好地贴近经济社会发展实际,贴近人民群众的需要。……发挥地方志资源在地方公共文化服务中的重要作用。”^②因此,北京市的地方综合年鉴信息利用平台应定位公众,转变以往侧重于为领导和政府机关单位提供服务的观念,避免只与如“中国知网”等较高收费性、特定面向性的数据库合作,重点建设自有平台,开放共享,最大限度降低年鉴资源的利用门槛,最大限度提升年鉴信息资源的接触率和使用率,从而扩大年鉴的影响力,提升地方志工作机构的文化服务职能。

(四)引进部分市场机制

行政管理的作用范围是有限的,在北京市地方综合年鉴信息管理的整个过程中,存在的诸如地方志工作机构督查乏力、激励方式欠缺、年鉴信息资源配置不合理等问题,凭借单一的行政手段较难得到彻底解决,反而形成编纂固化、供需失调的局面。因此,理清管理职能边界,适当引进市场机制,以弥补政府管理的缺失。

在市级层面,定位于面向全社会提供《北京年鉴》及衍生产品的信息服务和文化服务以及为政府决策和履行职能提供信息支持。政府予以部分财政拨款,在确保实现公益目标的前提下,可依法自主开展相关业务经营活动,部分实现由市场配置资源并依法取得服务收入。改变《北京年鉴》信息输出架构,依据不同对象,将纸质书划分为赠送(北京市政府机构、年鉴单位等)、交换(有对等需求产品或有合作关系的单位等)、经销(图书馆、书店、其他机构和个人等)的复合发行模式。对每一种发行方式进行规范化系统管理,形成

① 周晓英、宛玲主编:《信息资源管理》,第196~197页。

② 国务院办公厅:《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)》,国办发[2015]64号。

准确测算和绩效评测的长效机制,优化配置比例。精选纸质书承载信息,减少体量规模,改为平装、便查版本,降低售价。将《北京年鉴》的完整信息放置在年鉴利用网络平台,保持面向社会的免费开放。此外,北京年鉴社应充分利用政府所拥有的信息资源优势,增加延展性、专业性地情信息供给,开发其他衍生类信息应用等产品,将这类服务项目有偿投向市场,引导并满足深度利用,尝试以纯公共性的地方综合年鉴信息为基础,创建出准公共性的扩展资源^①,从弱竞争性转变为强竞争性。

在区级层面,各区地方综合年鉴的纸质书应与《北京年鉴》做出同样调整,涉及纸质书的经销方面,因各区地方志工作机构的性质,可采取与年鉴的出版社合作的方式,通过出版社的途径向有购买需求方提供销售。各区地方综合年鉴信息的数字资源,依照上文所述集中在年鉴利用网络平台统一管理,实现整合。

这样,既保持了地方综合年鉴工作由政府主导,又增加了部分市场调节机制;既保证了年鉴社的主体收入,又有一定的与市场效益挂钩的空间。使年鉴编纂单位拥有更多的自主权,可以采取更灵活的方式创新管理、开发产品、完善年鉴信息服务。利用增加的市场收益不断扩大事业发展,提高年鉴编纂人员的待遇,吸引更多人才。通过市场的评判与供需反馈,对读者的需求感知更直接、更灵敏,加速年鉴信息的改进时程,提高回应行动能力,使地方综合年鉴能够更快地因时而变、因需而变,从而提高信息价值,更好地为公众和资政服务。

四、结语

地方综合年鉴出于主管主体的特殊性,使得其整个的管理体系也具有了更强的政府性,其信息使用也具有了更强的公共性,所以,从政府管理的层面更好地为公众提供年鉴信息服务是地方综合年鉴发展的重要方向。通过管理学相关理论的结合运用,可以看出存在于北京市地方综合年鉴工作中信息收集、组织、利用三个环节当中的主要问题,北京市应在法治与机构、参与主体、网络建设、市场机制借鉴等方面完善管理方式、深化管理实践,以此促进年鉴信息价值的提升以及政府在此方面的公共服务能力。

责任编辑:范锐超 朱海

^① 所谓纯公共性是具有完全非竞争性和完全非排他性的产品或服务的统称。所谓准公共性是具有不完全非排他性和不完全非竞争性的产品或服务的统称,这类产品或服务通常需要支付一定的费用,从而也限制了此类信息的使用范围。