

# 地方志事业信息化法治保障现状及优化路径

——基于《地方志工作条例》及全国 38 份法规规章的文本分析

王中玮

**提 要：**信息化是地方志事业高速发展的重要抓手。自 2006 年《地方志工作条例》颁布以来，全国各地都出台了相对应的地方志法规规章，其中关于信息化的内容在一定时期内对地方志事业信息化发展起到了积极的推动作用。随着社会的进步，这些关于信息化工作的法规规章已经远远不能满足现在信息化高速发展的需求。笔者分析这些法规规章中存在的不足，建议从做好顶层设计、明确立法目的、明确实现路径、建立合理的立法评估和修订制度、提高信息安全保障等方面入手，优化修订现有地方志信息化相关法规规章，为地方志事业信息化发展提供有力的法治保障。

**关键词：**地方志 信息化 法规规章

现代社会信息技术高速发展，大数据、多媒体、AI 已完全进入我们的生活。地方志工作者也积极作为，多方位、全角度地拥抱信息社会；但与此同时我们在法治保障上却存在严重滞后的情况。第一部全国性的地方志法规《地方志工作条例》颁布已过去 19 年，各省市的条例法规大多也已实行 10 年以上。其中关于信息化的条文已严重不能适应现在信息化发展节奏，制约着地方志工作信息化的发展。本文以《地方志工作条例》和全国 31 个省份（港澳台除外）制定的法规规章中信息化相关内容为研究对象，梳理其共性问题，并探讨可能改进和完善的路径，为实现地方志事业高质量发展提供一点个人思考。

## 一 信息化法治保障现状

2006 年国务院颁布实施《地方志工作条例》后，各省（自治区、直辖市）相继出台地方志工作法规规章。截至目前，全国各省（自治区、直辖市）共出台地方志工作法规规章 38 份（其中广东、广西、湖南、云南、江苏、吉林 2 份，四川 3 份，部分为重新修订），其中以“条例”形式出台的法规 10 份，以“规定”“办法”形式出台的规章 28 份，指导地方志工作的规范和修志文件若干。除辽宁外，各省、自治区、直辖市均出台了地方志法规规章。绝大多数法规规章都对信息化建设作出不同程度的规定，使信息化工作成为一个法定职责，具有规范化意义，突显信息化在地方志发展进程中的重要意义。其中与信息化有关的规定呈现如下特征：

省（自治区、直辖市）地方志信息化法规规章简况表

| 省份 | 法规名称             | 实施年份 | 信息化内容所在条款 |
|----|------------------|------|-----------|
| 北京 | 北京市实施《地方志工作条例》办法 | 2007 | 第十四条、第十六条 |
| 天津 | 天津市地方志工作办法       | 2018 | 第二十条      |
| 河北 | 河北省地方志工作规定       | 2008 | 第十九条      |

(续表)

| 省份  | 法规名称                 | 实施年份 | 信息化内容所在条款            |
|-----|----------------------|------|----------------------|
| 山西  | 山西省地方志工作条例           | 2011 | 第十四条                 |
| 内蒙古 | 内蒙古自治区地方志工作规定        | 2012 | 第六条                  |
| 吉林  | 吉林省地方志工作条例           | 2007 | 第十六条                 |
|     | 吉林省地方志工作条例（2019 年修订） | 2019 | 第十九条                 |
| 黑龙江 | 黑龙江省地方志工作规定          | 2014 | 无                    |
| 上海  | 上海市实施《地方志工作条例》办法     | 2011 | 第十六条                 |
| 江苏  | 江苏省实施《地方志工作条例》办法     | 2009 | 第十四条                 |
|     | 江苏省地方志工作条例           | 2018 | 第五条、第二十条、第二十一条、第二十二条 |
| 浙江  | 浙江省实施《地方志工作条例》办法     | 2013 | 第二十条                 |
| 安徽  | 安徽省地方志工作条例           | 2007 | 第十三条                 |
| 福建  | 福建省实施《地方志工作条例》办法     | 2014 | 第十七条                 |
| 江西  | 江西省实施《地方志工作条例》办法     | 2008 | 第十八条                 |
| 山东  | 山东省地方史志工作条例          | 2005 | 第五条、第十八条             |
| 河南  | 河南省地方志工作规定           | 2011 | 第十七条                 |
| 湖北  | 湖北省地方志工作规定           | 2007 | 第十五条                 |
| 湖南  | 湖南省实施《地方志工作条例》办法     | 2008 | 第十八条                 |
|     | 湖南省地方志工作办法           | 2024 | 第五条、第二十一条、第二十二条      |
| 广东  | 广东省地方志工作规定           | 2008 | 第十六条、第十七条            |
|     | 广东省地方志工作条例           | 2018 | 第五条、第二十一条、第二十二条      |
| 广西  | 广西壮族自治区实施《地方志工作条例》办法 | 2008 | 第十七条                 |
|     | 广西壮族自治区地方志工作办法       | 2020 | 第十八条                 |
| 海南  | 海南省地方志工作规定           | 2011 | 第十七条                 |
| 重庆  | 重庆市地方志工作办法           | 2023 | 第五条、第二十一条            |

(续表)

| 省份 | 法规名称                  | 实施年份 | 信息化内容所在条款                        |
|----|-----------------------|------|----------------------------------|
| 四川 | 四川省地方志工作条例            | 2003 | 无                                |
|    | 《四川省地方志工作条例》实施办法      | 2007 | 第十六条                             |
|    | 四川省地方志工作条例（2013 年修订）  | 2013 | 第十九条                             |
| 贵州 | 贵州省地方志工作规定            | 2008 | 第四条                              |
| 云南 | 云南省地方志工作规定            | 2010 | 第十四条                             |
|    | 云南省地方志工作条例            | 2023 | 第六条、第七条、<br>第十八条、第二十一条、<br>第二十二条 |
| 西藏 | 西藏自治区实施《地方志工作条例》办法    | 2016 | 第四章第二十六条                         |
| 陕西 | 陕西省实施《地方志工作条例》办法      | 2007 | 第十六条                             |
| 甘肃 | 甘肃省地方志工作规定            | 2009 | 第十九条                             |
| 青海 | 青海省地方志工作规定            | 2015 | 第五条、第六条                          |
| 宁夏 | 宁夏回族自治区《地方志工作条例》实施办法  | 2008 | 无                                |
| 新疆 | 新疆维吾尔自治区实施《地方志工作条例》办法 | 2009 | 第四条                              |

（一）基本实现全覆盖

从顶层《地方志工作条例》到省级法规规章中，绝大多数法规规章均有关于信息化的相关条款。而且关于地方志的条例法规不断实现向下级延伸；山东更是实现省、市、县三级地方志法规规章全覆盖。

（二）明确信息化工作目的和意义

《地方志工作条例》第十六条第一句就写道：“地方志工作应当为地方经济社会的全面发展服务。”<sup>①</sup> 开宗明义，明确地方志工作信息化目的是为地方经济社会的全面发展服务。北京、甘肃、广西、河北、江西、内蒙古、西藏、重庆等地在关于信息化工作这一条也做了相同的描述，将其作为信息化工作的落脚点。福建较为简单地描述为“为社会提供咨询和信息服务”<sup>②</sup>。浙江则更为具体地描述为“结合当地经济社会发展的需要，开展有关项目研究，为科学决策服务”<sup>③</sup>。

（三）确定了信息化工作责任主体

《地方志工作条例》第十六条提到“县级以上地方人民政府负责地方志工作的机构负责信息

① 《地方志工作条例》，《中华人民共和国国务院令》2006 年第 467 号。以下引用该条例内容不再逐一标注。  
② 《福建省实施〈地方志工作条例〉办法》，《福建省人民政府公报》2014 年第 3 期。  
③ 《浙江省实施〈地方志工作条例〉办法》，《浙江省人民政府令》2012 年第 303 号。以下引用该办法内容不再逐一标注。

化建设工作”，明确信息化工作的责任主体。全国各省级机构的规定基本与《地方志工作条例》保持一致。《内蒙古自治区地方志工作规定》更是在第六条明确将信息化建设作为旗县级以上人民政府地方志工作机构的主要职责。安徽、广东、贵州、河南、吉林、青海、山西、浙江更是将这项责任划归县级以上人民政府，将其作为政府工作的一项职责。如浙江省在办法第二十条中规定“县级以上人民政府应当加强地方志工作信息化建设，将其纳入本级人民政府信息化建设规划”。主体责任的明确对地方志信息化工作的落实起到有力的推动作用。

#### （四）指出信息化的实现路径

《地方志工作条例》第十六条指出“可以通过建设资料库、网站等方式，加强地方志工作的信息化建设”。资料库、网站等方式成为信息化实现的具体路径。各省级机构基本也沿用这种描述。只是有的省市把资料库改为“信息库”“地情资料库”“方志资料库”等，把网站细化为“地情网站”“地情信息网”等。广东省在此基础上增加实现目标的平台：“地方志工作信息化建设，应当充分利用各级政府电子政务公共信息平台。”<sup>①</sup> 明确实现路径，为信息化发展指明了方向。

## 二 信息化法治保障问题检视

各省市关于信息化法规规章大多成型于《地方志工作条例》之后，当时全国信息化工作发展刚开始不久，发展方向没有可以参考和依照的标准，所以制定的法规规章大多都不够完善。大多数省份包含信息化工作的内容只有一条。这仅有的一条规定所规范的内容又不尽相同，有的是针对建设主体而言，有的是针对利用方式而言，也有个别省份缺少信息化的相关内容。随着信息化的高速发展，这些法规规章与信息化工作实际越来越不匹配。

#### （一）个别省市欠缺关于信息化建设的相关规定

如：《黑龙江省地方志工作规定》《宁夏回族自治区〈地方志工作条例〉实施办法》无关于信息化的条目。四川省在2003年《四川省地方志工作条例》中也无信息化的相关内容，但他们在2013年修订的《四川省地方志工作条例（2013年修订）》增加了信息化内容。江苏省在2009年1月1日开始实施的《江苏省实施〈地方志工作条例〉办法》中关于信息化的条目也只是在第十四条提到：“方志馆（地情资料库）和地情网站应当免费向公众开放。”<sup>②</sup> 提到使用地情网，却对谁来建设，建设哪些内容只字未提。所以江苏在2018年9月21日通过的《江苏省地方志工作条例》中大量增加了相关内容，不仅明确了发展目的、责任主体、实现路径，还重点明确了“省地方志工作机构应当建立地方志全文数据库和地方志资源共享平台”<sup>③</sup>，做到了责任主体的细化和任务的分明。

#### （二）部分省市信息化相关内容表述不够全面

《地方志工作条例》中对工作主体、实现路径、目的意义都有表述。全国大部分省市的规定基本与《地方志工作条例》保持一致。但部分省市的相关规定却更加简单，不够全面。如安徽省只有一句“县级以上人民政府应当加强地方志工作的基础设施建设和信息化建设”<sup>④</sup>。只有一个责任主体，对实现路径、目的、意义都没有表述。如贵州省“县级以上人民政府应当加强地

① 《广东省地方志工作规定》，《广东省人民政府令》2007年第120号。

② 《江苏省实施〈地方志工作条例〉办法》，《江苏省人民政府令》2008年第48号。

③ 《江苏省地方志工作条例》，《江苏省人大常委会公告》第13届第7号。以下引用该条例内容不再逐一标注。

④ 《安徽省地方志工作条例》，《安徽省人民政府公报》2007年第11期。

方志工作机构、人员、基础设施和信息化建设,将地方志工作纳入本级国民经济和社会发展规划,所需经费列入本级财政预算”<sup>①</sup>,提到了财政保障,却对信息化的具体内容没有表述。如吉林省提到“省、市(州)和有条件的县(市、区)应当建立方志馆或者存放地方志资料的资料库及地情信息网络”<sup>②</sup>,未明确责任主体,也未写明信息化的意义。此类情况在一些省份都不同程度地存在。

### (三) 信息化工作主要内容不够明确

从《地方志工作条例》到各省市的规定,大多数强调“信息库”“地情资料库”“地情网站”“地情信息网”的建设。但“信息库”“地情资料库”里包含哪些内容并未明确规定。“地情网站”“地情信息网”到底要展示哪些信息,如何展示这些信息也未清楚地表述。

### (四) 缺少新媒体建设相关内容

《地方志工作条例》于2006年开始实施,各省市的规定基本出现在2010年前后,时代的制约使其对信息化工作的发展方向把握不清。各省市对法规规章修订得较少,新媒体的运用基本成为真空地带。但也可以从2024年刚刚实施的《云南省地方志工作条例》中看到新的气象:“县级以上人民政府负责地方志工作的机构应当通过书籍、视频、音频、动漫、刊物、展览等形式,运用现代信息传播技术,进行地情宣传和地方志文化传播。”<sup>③</sup>该《条例》不仅明确了新媒体的方式,更突出了方志文化的宣传导向,为我们法规规章的修订做了一个很好的探索。

### (五) 经费保障来源不明确

《地方志工作条例》第十六条只是将县级以上地方人民政府负责地方志工作的机构确定为责任主体,但在经费来源上并未具体写明。除贵州省提到“所需经费列入本级财政预算”和青海省“将地方志工作经费列入同级财政预算”<sup>④</sup>,其他各省市对经费保障都未做出规定。没有明确经费来源,信息化工作的发展就成了无源之水、无本之木。

## 三 完善信息化法治保障的建设路径

习近平总书记指出:“人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题;不是什么法都能治国,不是什么法都能治好国;越是强调法治,越是要提高立法质量。”<sup>⑤</sup>因此,地方志信息化立法的完善,不仅要全面准确的涵盖地方志工作信息化的各个方面,更要在立法科学化、系统化原则的指导下,切实提高立法站位,着力提升立法质量,努力实现地方志事业信息化建设的“良法之治”。

### (一) 做好顶层设计,有条件可设置专章式立法

从《地方志工作条例》到各省市的法规规章,除西藏自治区外所有法规规章均为专条式立法,关于信息化内容大多只有一条。随着信息化的高速发展,工作内容越来越多,单条内容已经无法承载信息化工作的所有内容。所以江苏省在2018年12月1日实施的《江苏省地方志工作条例》有第五条、第二十条、第二十一条、第二十二条共4条内容来表述信息化相关规定;云南省在2024年1月1日起施行《云南省地方志工作条例》用第六条、第七条、第十八条、第二十

① 《贵州省地方志工作规定》,《贵州省人民政府公报》2008年第14期。以下引用该规定内容不再逐一标注。

② 《吉林省地方志工作条例》,《吉林省人大常委会公告》第10届第68号。

③ 《云南省地方志工作条例》,《云南省人大常委会公告》第14届第18号。

④ 《青海省地方志工作规定》,《青海省人民政府令》2015年第107号。

⑤ 中共中央文献研究室:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社,2015年,第43页。

一条、第二十二条共5条内容对信息化不同方面的内容进行描述。因为条目多，部分条目并不相邻，所以出现部分内容重复强调，内容层次不分明，逻辑性、系统性差等问题。而参照与地方志工作相近的档案工作，新修订的《中华人民共和国档案法》整个信息化内容单独为一章，内分7条，将信息化工作系统地、全面地、清晰地反映出来。因此，如果在修订的时候可以实现专章式立法，可能效果更佳。

## （二）明确立法目的，突出主体责任

完善地方志信息化建设的体系，首先要从上到下明确地方志信息化工作的目的和意义。如《地方志工作条例》第十六条所述“地方志工作应当为地方经济社会的全面发展服务”。这应该是地方志信息化工作的出发点和落脚点，在地方志所有的法规规章中都应该明确。其次要分清责任主体。分清责任主体才能严格落实责任，很多省市在法规规章中只是原则性地规定县级以上人民政府须担负地方志信息化建设的职责，而对于最终的职责如何落实则语焉不详，最后造成责任真空，还不如直接写成县级以上人民政府是负责地方志工作的主体机构。责任主体越具体，职责越明确，管理、发展才越有动力。

## （三）明确实现的路径，也就是通过什么样的方式来实现地方志信息化

资源库、网站、公众号、多媒体平台等都是地方志实现的路径，关键要做好规划。路径方面，笔者觉得主要可以分为两个层次：一是地方志资源的信息化、数字化。就是地方志资源库、数据库等基础建设，这些是地方志信息化的基础和起点，是地方志实现信息化“存史”的关键。如何提高地方志资源信息化的覆盖面，如何建立资源共享平台等等都是需要在法规规章中指出的。二是信息化资源的利用方面。现在新媒体发展日新月异，如何通过信息化的手段将地方志的资源利用好，最大可能地实现“资政、育人”是信息化的另一个方面。前面提到云南省新出台的《云南省地方志工作条例》第二十一条的内容；江苏省在《江苏省地方志工作条例》第二十二条中提出的“地方志工作机构应当通过整理出版旧志、编写地方志简本和地情资料、制作音像制品、举办展览等形式，运用现代信息技术和传播技术，进行地情宣传和地方志文化传播，引导全社会读志、用志、传志”。这些都提供了很好的发展思路，也都需要在各级、各省份的法规规章中有明确的指向。只有从多方面、多角度、多层次共同发力才能更好地指导、推动、保障信息化工作的全面发展。

## （四）分清层次责任，突出特色亮点，提高地方志信息化法规规章的针对性

各省市信息化建设的法规规章应当以服务当地经济、社会、文化发展为主要目的，在结合当地发展需要和实际发展状况基础上，增强法规的精准适用效能，彰显立法的特色与亮点。如《江苏省地方志工作条例》第二十条规定：“县级以上地方人民政府应当将地方志信息化建设纳入当地信息化建设规划，加强地方志信息化建设。省地方志工作机构应当建立地方志全文数据库和地方志资源共享平台。”做到了责任的层次分明，既避免了下级单位的重复建设，还可以有效整合全省的资源。同时其第二十条规定：“鼓励和支持单位、个人利用地方志资源开展影视作品及其他文学艺术创作和文化交流，传播地方历史文化。”突出了文化大省的开放与包容，拓展了地方志事业服务本地经济社会发展途径，彰显了地域特色。

## （五）建立合理的立法评估和修订制度，增强信息化法规规章的实效性

立法评估是指一部法规在实施了一段时间后，对其实施后的社会效果、所起作用、制度缺陷等问题作出评估分析，进行总结评价，旨在发现问题，改进制度，完善程序，促进立法质量提高的一个有效程序。2011年，国务院新闻办公室发布的《中国特色社会主义法律体系》白皮书提出要“建立健全立法后评估机制”。2014年，党的十八届四中全会提出“要完善立法体制，引入

第三方评估，深入推进科学立法、民主立法”。立法评估在我国的法律体系中起着越来越重要的作用，但地方志相关的法规规章在评估和修订上还存在严重的不足。这些年只有江苏省和四川省在原有政府性规章的基础上重新出台地方性法规，其他各省份基本没有修订，这就使地方志法治保障严重落后于实际的工作。所以在建立法治保障的同时要注重立法评估结果的运用，最终建立健全与地方志事业信息化发展实际相适应的信息化法律体系。

#### （六）提高信息安全意识，健全管理监督机制

习近平总书记强调：“没有网络安全，就没有国家安全，就没有经济社会稳定运行，广大人民群众利益也难以得到保障。”<sup>①</sup> 在大力发展信息化的同时，我们要同时注重信息安全的重要性。截至 2023 年底，省市县三级建成数字方志馆（数据库）141 个，地情网站 302 个，新媒体 659 个。<sup>②</sup> 如何保障海量的地方志数据资源的信息安全，如何保障在多媒体时代高速传播时不被别人攻击、利用的网络信息安全都需要我们在法规规章中提出明确的保障措施。地方志部门要以《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》为立法根据，注重地方志资源库、信息库等方志资源的保护相关措施的制定，重点完善信息安全管理日常监督和检查等相关内容，做到发展与安全并重，让信息安全制度为地方志事业信息化发展保驾护航。

### 结 语

面对形式多样、发展迅猛的地方志信息化事业，应当有效运用法治手段做好保障工作。地方志事业信息化建设的趋势、路径、工作机制应当通过法律法规来进行规范、指导。地方志事业信息化建设所取得的资源成果需要法律的确认、保护。对于侵占、滥用地方志信息化成果的行为需要运用法治手段进行制裁和处罚。同时信息化建设需要从国家和地方两个维度整体推动，这样才能做到高效统一又各具特色。《地方志工作条例》已实施 19 年，各地的条例法规大多已实施 10 年有余。地方志系统应该以最近实施的《江苏省地方志工作条例》《云南省地方志工作条例》为样板，从国家到地方梳理信息化法规规章中与时代不相适应的内容，建立一种由上到下的工作模式，立足当前地方志事业信息化发展实际，制定具有实效性、针对性、特色性的地方志信息化建设法规规章，推动地方志事业信息化水平不断向前进步，实现地方志事业在新时期的高质量发展。

[作者单位：天津市档案馆（地方志工作办公室）]

本文责编：周 全 宿万涛

① 习近平：《敏锐抓住信息化发展历史机遇 自主创新推进网络强国建设》，《人民日报》2018 年 4 月 22 日，第 1 版。

② 参见《全国地方志系统信息化建设情况统计表（2023 年度）》，中国方志网，2024 年 11 月 20 日，[https://www.difangzhi.cn/zxfw/tjsj/202411/t20241120\\_5804271.shtml](https://www.difangzhi.cn/zxfw/tjsj/202411/t20241120_5804271.shtml)，2025 年 6 月 20 日。