

# 第二轮修志工作规划比较研究

——基于14省（直辖市）的文本分析\*

陈郑云

**提 要：**在全面完成第二轮地方志编修任务的背景下，回顾和分析我国地方志编修规划的形成与演进历史，综合比较14省（直辖市）第二轮修志工作规划文本，其名称、发布时间、发布单位、法律位阶、框架结构、目标任务、规范要求、保障措施、时代特征与地方特色等虽各有不同，但内涵有共通之处。通过检视与反思，第二轮修志工作规划存在编制修志规划的依据不足、规划与实施之间的差异性、配套政策的协同性不够、规划的地方特色不明显等问题。透视第二轮修志规划的行政逻辑和理论逻辑，在第三轮修志工作规划的编制中需要坚持问题导向，将提升修志规划地位，完善修志规划体例，科学设定量化指标体系，注重文本的可视化表达，制定跟踪评估计划，以提高规划实施效果。

**关键词：**二轮修志 规划体系 志书质量

编制和实施五年规划一直是我们党治国理政的重要方式，也是中国共产党推进中国式现代化的总体谋划；在迈向第二个百年奋斗目标的进程中，更要“发挥国家发展规划的战略导向作用”<sup>①</sup>。编纂地方志是我国社会主义文化建设事业的重要组成部分，是党和国家工作全局中的重要组成部分，承担着“为党立言，为国存史，为民修志”的光荣使命，是承上启下、继往开来、服务当代、有益后世的千秋大业。<sup>②</sup>20世纪80年代全国“两轮”大规模修志工作开展以来，逐步形成“党委领导、政府主持、地方志编纂委员会及其工作机构组织实施”的工作格局。<sup>③</sup>特别是1996年国务院办公厅印发《关于进一步加强地方志编纂工作的通知》要求，地方志“每二十年续修一次”，各级政府“将地方志工作纳入国民经济和社会发展规划”<sup>④</sup>。为此，各省（直辖市）相继出台编制“修志工作规划”<sup>⑤</sup>，明确了地方志工作目标任务、组织领导、编纂规范及要求、保障措施等内容，为推进地方志编修工作提供了政策保障。因此，修志规划指引着地方志事业未来的发展方向，是各地推进第二轮地方志编修工作的重要依据。

然而，就管见所及，目前对“修志规划”编制的全过程回顾和结构化评估暂付阙如。有鉴

\* 本文为浙江省方志文化研究与传承协同创新中心2024年自设课题“全国二轮修志规划比较研究”（2024FZZSKT05）阶段性成果。

① 卫思谕：《“五年规划”引领中国式现代化发展》，《中国社会科学报》2023年4月17日，第2版。

② 参见朱佳木：《总结经验 乘胜前进 开创新世纪方志工作的新局面——在全国地方志第三次工作会议上的报告》，《中国地方志》2002年第1期。

③ 参见刘玉宏：《中国地方志事业发展的经验、问题及对策》，《北京社会科学》2022年第4期。

④ 国务院办公厅：《关于进一步加强地方志编纂工作的通知》，《中华人民共和国国务院公报》1996年第34期。

⑤ 或称“规划纲要”“计划纲要”“续志工作规划”“续修工作纲要”，以下统称“修志规划”。

于此,本文拟从历史维度切入,选取14省(直辖市)出台的第二轮修志工作规划文件为样本,进行综合比较分析,解析新方志编修规划体系建构的逻辑,进而探讨相关的运作理念和策略,以期望为即将启动的“第三轮修志规划”的编制和实施提供参考。

## 一 我国地方志编修规划的形成与演进

我国从1953年制定第一个“五年计划”开始,到2006年“十一五”将“五年计划”改为“五年规划”,使以往过度注重定事的“计划”思维逐步让位于注重定思路的“战略”思维。2005年,国务院印发《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》,首次明确国家规划体系,提出建立起全国统一的规划编制制度。<sup>①</sup>2018年,中共中央、国务院发布《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》,明确我国规划体系主要由“三级四类”构成,“三级”即国家、省、市县,“四类”即发展规划、专项规划、区域规划及空间规划。<sup>②</sup>而地方志工作规划即属于专项规划。

新中国社会主义地方志事业发展的历程,伴随着各类行政规范性文件的相继出台逐步走上制度化、规范化、法制化道路。

(一)“修志规划酝酿期”。1958年10月,国务院科学规划委员会地方志小组制定并向全国印发《关于新修方志的几点意见》,从原则、方法、种类等方面对新修方志作出规定。<sup>③</sup>1963年8月,中宣部转发由中国科学院哲学社会科学部和国家档案局共同向其呈报的《关于编修地方志工作的几点意见》,提出“建立审阅制度,控制出版发行;有计划有步骤地进行编写;加强组织领导,发挥档案馆的作用”<sup>④</sup>。这两份“意见”对新编地方志工作的发动及后来各类方志文件的制定产生了重要影响。

(二)“修志规划探索期”。地方志规划的探索始于1983年4月22至28日,中国地方志指导小组在洛阳召开中国地方志规划会议,会上草拟并原则通过了《1983年—1990年中国地方志事业发展规划及设想(草案)》。<sup>⑤</sup>1985年4月19日,中国地方志指导小组颁发《新编地方志工作暂行规定》,从新方志界定、指导思想、基本原则、志书体例、组织领导等方面作出规定,是新中国成立后第一个关于编纂新方志的纲领性文件。<sup>⑥</sup>1985年5月22日至27日,中国地方志指导小组在西安召开全国地方志规划会议上指出,将拟定《全国地方志“七五”规划(草案)》,以便提交第一次全国地方志工作会议讨论审定。<sup>⑦</sup>1996年11月9日,国务院办公厅发布《关于进一步加强地方志编纂工作的通知》强调(政府编纂的)地方志,每20年左右续修一次,各级政府要重视地方志编纂工作,切实加强领导,把地方志编纂工作列入政府的议事日程,为修志机构提供必要的工作条件和经费。<sup>⑧</sup>1997年5月8日,根据《通知》精神,中国地方志指导小组

① 参见国务院:《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》,国发〔2005〕33号,2005年12月22日。

② 参见中共中央、国务院:《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》,中发〔2018〕44号,2018年11月18日。

③ 参见赵庚奇编:《修志文献选辑》,北京燕山出版社,1990年,第117—118页。

④ 赵庚奇编:《修志文献选辑》,第183—186页。

⑤ 参见中国地方志指导小组:《中国方志文献辑存》,方志出版社,2012年,第338页。

⑥ 参见《新编地方志工作暂行规定》,《新疆地方志通讯》1985年第3期。

⑦ 参见中国地方志指导小组:《中国方志文献辑存》,第343页。

⑧ 参见《关于进一步加强地方志编纂工作的通知》,《中华人民共和国国务院公报》1996年第34期。

印发《关于地方志编纂工作的规定》，主要从指导思想、组织领导志书编纂的种类、断限、体裁、篇目、文体、资料收集、审查验收、出版等方面作出规定。<sup>①</sup>两次“规划会议”的召开和两个“规定”的颁布，确立了“党委领导，政府主持”的修志体制，对地方志书编纂要求做出明确具体规定，成为首轮修志的原则性遵循。<sup>②</sup>

(三)“修志规划形成期”。根据1996年国务院办公厅《关于进一步加强地方志编纂工作的通知》中三级地方志“每20年左右续修一次”的规定，四川、陕西、黑龙江、吉林、江苏、山东、浙江、重庆、山西、北京、甘肃、云南、上海、辽宁等省(市)相继编制“第二轮地方志编修工作规划”并启动修志工作，(其他省[区、市]或发布“通知”或出台“意见”)。2006年5月18日，国务院颁布地方志领域的第一份国家层面的法规性文件——《地方志工作条例》，为地方志工作的开展提供了法制保障。<sup>③</sup>2015年8月25日，国务院办公厅发布地方志领域第一个全国性、规划性文件——《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)》，随即各级政府纷纷出台本区域“地方志事业发展规划纲要”，确保全国地方志事业平稳、有序、健康发展，而且引发各省、市、县学习效应，促进规划空白地区提高认识，起而仿效，已有规划的地区进一步完善提高，强化科学性，标志着全国地方志事业发展迎来全面“规划期”。<sup>④</sup>

## 二 第二轮修志工作规划之比较

全国各地在第二轮修志启动阶段，各级党委、政府均印发地方志工作规范性文件，特别是有14个省(市)相继编制“修志规划”，明确了地方志工作的职责属性、事业内容、目标任务、组织形式、领导机制、机构队伍、保障措施等内容，以规划引领、规划探索、规划赋能推动地方志事业高质量内涵式发展，为推进地方志编修工作提供了制度保障，在全国方志界产生了示范效应和较大影响，这些规划内容与策略对其他地区起到了引领作用。

### (一)各地编制第二轮修志工作规划出台情况

随着国务院办公厅《关于进一步加强地方志编纂工作的通知》的正式印发，四川、陕西、黑龙江、吉林、江苏、山东、浙江、重庆、山西、北京、甘肃、云南、上海、辽宁等14省(市)相继编制“二轮修志工作规划”，具体信息如下表1：

表1 全国14省(直辖市)二轮修志规划文件信息

区域	规划名称	发布单位	发布时间	框架结构(或附件)
北京	北京市地方志工作规划纲要(2000—2010年)	中共北京市委办公厅、北京市人民政府办公厅	2003年2月9日	一、指导思想；二、目标和任务；三、组织领导；四、经费保重

① 参见《关于地方志编纂工作的规定》，《中国地方志》1998年第1期。

② 参见段柄仁：《一份意义重大的指导性文件——学习〈全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)〉》，《中国社会科学报》2015年9月11日，第10版。

③ 参见《地方志工作条例》，《中华人民共和国国务院公报》2006年第19期。

④ 参见邱新立：《〈全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)〉解读》，《中国地方志》2015年第11期。

(续表)

区域	规划名称	发布单位	发布时间	框架结构(或附件)
山东	山东省续修新方志工作纲要	中共山东省委办公厅、山东省人民政府办公厅	2001年7月3日	一、指导思想;二、任务与要求;三、主要措施
浙江	“十五”期间浙江省地方志工作计划纲要	浙江省人民政府办公厅	2001年12月20日	一、总则;二、发展目标和主要工作任务;三、保障措施
四川	四川省地方志工作2010年目标规划纲要	中共四川省委办公厅、四川省人民政府办公厅	1997年10月16日	一、总则;二、发展目标和主要工作任务;三、保障措施
陕西	陕西省地方志工作12年规划纲要(1999—2010年)	陕西省人民政府办公厅	1999年6月2日	总则、任务、措施
上海	上海市地方志工作2006—2010年规划	上海市人民政府办公厅	2007年4月19日	一、指导思想;二、主要目标;三、具体任务;四、保障措施
	上海市第二轮新编地方志书编纂规划	上海市人民政府办公厅	2010年2月12日	一、指导思想;二、基本原则;三、总体目标;四、具体任务;五、组织领导;六、经费保障;七、具体步骤
江苏	江苏省续修地方志工作规划	江苏省人民政府办公厅	2000年5月8日	一、指导思想;二、主要任务;三、基本要求;四、组织领导
辽宁	辽宁省第二轮修志工作规划	辽宁省人民政府办公厅	2007年9月28日	一、指导思想与基本原则;二、编修任务;三、编纂规范及要求;四、组织领导
山西	山西省新一轮修志工作规划(2001—2015)	山西省人民政府办公厅	2002年11月19日	一、指导思想;二、主要任务;三、保障措施

(续表)

区域	规划名称	发布单位	发布时间	框架结构(或附件)
黑龙江	黑龙江省续志工作规划	黑龙江省人民政府办公厅	1998年 10月27日	一、续志任务;二、编纂原则;三、组织领导;四、工作步骤
吉林	吉林省续修新编市州、县(市、区)志工作规划	吉林省人民政府办公厅(转发)	2000年 8月9日	一、续修任务;二、新编市、县(市、区)志任务;三、编纂原则;四、质量标准;五、编写规范;六、工作步骤;七、组织领导
甘肃	甘肃省第二轮修志工作规划	甘肃省人民政府办公厅	2003年 12月9日	一、指导思想;二、编修任务;三、组织领导;四、编纂体例;五、质量要求;六、经费保障;七、时限、篇幅、规格、断限
云南	云南省第二轮地方志续修工作规划	云南省人民政府办公厅	2004年 3月13日	一、指导思想;二、原则要求;三、续修任务;四、组织领导;五、经费;六、体例要求;七、工作步骤;八、审查验收;九、印刷出版
重庆	重庆市“十五”期间地方志工作计划	重庆市人民政府办公厅	2002年 2月11日	一、工作任务;二、志书编纂;三、地方年鉴编纂;四、整理旧志;五、地方志理论研究;六、加强队伍建设;七、加快修志工作现代化步伐;八、建设地情资料中心;九、服务经济建设;十、保障措施

从规划名称上,表1显示,主要有两种类型:一是规划纲要。北京市、山东省、浙江省、四川省、陕西省均以“规划纲要”或“计划纲要”命名。不同的是北京规划期为“2000—2010年”、陕西的规划期为“1999—2010年”,而浙江则与“十五”规划期(2001—2005年)同步,山东则冠以“续修”字样。二是工作规划。上海市、重庆市、山西省、江苏省、辽宁省、黑龙江省、吉林省、甘肃省、云南省均以“工作规划”或“工作计划”命名。细究其差别,上海在发布与“十一五”规划期(2006—2010年)相同步的工作规划后,后又发布“第二轮新编地方志书编纂规划”;山西在强调“新一轮修志”的同时标明2001—2015的规划期,重庆市与“十五”规划期(2001—2005年)相同步,江苏、黑龙江、吉林均冠以“续修”“续志”的字样,甘肃、云南、辽宁则直接表述为“第二轮修志”。从规划命名可见,浙江、重庆完全“将地方志

工作纳入国民经济和社会发展规划”，各地修志规划的名称也不完全相同。

从发布时间来看，通过表1可以看出，四川省发布最早是“1997年10月16日”、辽宁省发布最晚是“2007年9月28日”。2000年前发布规划仅有四川、陕西、黑龙江3省，2000—2005年发布规划有吉林、江苏、山东、浙江、云南、甘肃、北京、山西、重庆9省（市），2007年发布规划的有辽宁、上海。总体来说，文件发布时间虽有先后，但各省（市）对国务院“续修”志书任务部署均能贯彻落实。

值得注意的是，陕西、上海、江苏、浙江、辽宁、山西、黑龙江、吉林、甘肃、云南、重庆等11省（市）是以“人民政府办公厅”的名义出台修志规划，此地方规范性文件的法律位阶相对较低。而北京、山东、四川则是以“党委办公厅”和“人民政府办公厅”的名义联合出台修志规划，此地方规范性文件的法律位阶相对较高，凸显了“党委领导、政府主持”的工作格局。这些由于发布单位不同而造成的法律位阶、执行效率不同从侧面反映出当地党委、政府对地方志工作的重视程度，会在一定程度上影响地方志编修进程。

## （二）各地第二轮修志工作规划内容比较

第二轮修志工作规划是观察分析地方志工作的重要“窗口”与“样本”。通过分析比较14省（市）的修志规划文本，可以厘清目标任务、规范要求及保障措施，进而剖析地方特征。

从目标任务上看，虽然各地都明确全面启动第二轮志书的编纂及旧志整理、年鉴编纂、地情书籍、地方志资源开发利用、人才培养、方志理论研究等主要任务，但在表述上存在着较为明显的差异。具体而言，重庆、云南、甘肃、吉林、黑龙江、辽宁、江苏等省（市）的规划中任务主要是明确编修第二轮志书体系、类型。上海将“主要目标”和“具体任务”表述为14条，并明确“依法修志得以全面落实”<sup>①</sup>；在发展目标和主要工作任务表述上，浙江、四川、山西基本一致，均为11条，并将名镇名村、名山大川、风景名胜等专志纳入统一规划序列，提出“方志学科建设”。四川、陕西则强调“因行政区划变化，有必要调整修志规划时，应由所在地政府提出方案，专文报上一级政府批准后执行”<sup>②</sup>。应该说，这样的表述与各省（市）地方志事业发展实际较为吻合。

从编纂计划上看，山东、江苏、辽宁、吉林、甘肃、云南等省均对志书编纂规范及要求有明确表述，主要涉及续志断限、篇幅、名称及书写形式、编写规范、质量标准、评审验收、印刷出版等方面。而其他各省（市）则单独以“地方志编纂委员会”名义发布“编纂方案”“编写规则”“行文规范”等文件。

从保障措施上看，各地对措施的规划均比较全面，范围涉及广，从组织领导、健全机构到经费保障，从“一纳入、五到位”到逐步实现地方志工作的法制化和规范化。值得注意的是，浙江、四川的保障措施表述相近，提出“坚持党委领导、政府主持的领导体制”，“稳定各级地方志工作机构”，“各级采取专、兼职结合，老、中、青结合的办法，加强修志队伍建设”<sup>③</sup>。上海、重庆的保障措施表述相近，均分条罗列，其中提出“完善评比表彰激励机制”，“表彰优秀成果和优秀工作者”，“加强修志法制建设”<sup>④</sup>。

① 《上海市地方志工作2006—2010年规划》，《上海市人民政府公报》2007年第10期。

② 《陕西省地方志工作12年规划纲要（1999—2010年）》，《陕西政报》1999年第12期。

③ 中国地方志领导小组办公室编：《全国第二轮修志工作文件及志书篇目汇编》，方志出版社，2004年，第54、117页。

④ 《上海市地方志工作2006—2010年规划》，《上海市人民政府公报》2007年第10期。

值得注意的是,在各省(市)第二轮修志规划中,大多数区域对时代特征与地方特色的描述不甚清晰。有明确表述者如,上海要求第二轮志书“全面系统地记述1978年党的十一届三中全会以来上海自然、政治、经济、文化和历史与社会的历史与现状,充分反映上海改革开放和社会主义现代化建设的历程”<sup>①</sup>。江苏明确续修第二轮志书“更好地为江苏的改革开放和社会主义现代化建设服务”<sup>②</sup>。陕西指出“陕西是中华文明的发祥地之一,以《史记》《汉书》为代表的正史和卷帙浩繁的历代方志,成为我省深厚文化积淀的重要组成部分”<sup>③</sup>。山西省要“吸取编修第一届社会主义新方志的成功经验,在继承的基础上与时俱进,开拓创新,突出时代特色、地方特色和专业特色”<sup>④</sup>。

### 三 第二轮修志工作规划的内涵与功能

规划的基本意义由战略层面的“规”(法则、章程、标准、谋划)和战术层面的“划”(合算、刻画)两部分组成,“规”是起点,划是落点。<sup>⑤</sup>修志规划是着眼地方志工作是一项基础性、长期性工作发展需要,对第二轮修志整体发展方向及进程所做的设计。根据14省(市)规划的侧重点和要求不同,规划的内容也存在差异性,但其内涵、功能却有共通性。

#### (一) 第二轮修志工作规划的内涵

通过对比分析14省(市)出台第二轮修志规划文本,其内容是在客观总结本区域方志编修过去和现状的基础上,围绕指导思想、主要目标、具体任务、编纂规范及要求、质量标准、工作步骤、审查验收、印刷出版、组织领导、保障措施等指标设计的执行方案,从不同视角阐释修志规划的内涵,明确“谁来修志”“修什么志”的基础性问题。

修志规划是一种新的规划类型,从地方志事业发展的历史逻辑、功能逻辑、整体逻辑和现实逻辑看,可将修志规划的概念表述如下:以地方志书编修为基础,以动态演化的修志工作为对象,以地方志事业发展为主线,以决策管理、组织编修、志书编纂、志书质量为核心,对资料收集、旧志整理、年鉴编纂、地情书编辑、方志资源转化利用等全要素所做的整体性部署和策略性安排,并将之付诸实施和进行治理的过程性活动。

按照简明性原则,也可以定义为修志规划是对地方志书编修有序开展、有效保护、高效利用和高品质建设的整体性谋划和有目的行动,是国家和地方地方志事业发展的指南,可持续发展的蓝图,是在行政区域范围内进行地方志书编修、传承、保护、利用等活动的主要依据。所以,修志规划具有整体性、战略性、时空性、决策性特点,其目标是推动地方志书编修,促进地方志事业高质量发展,优化地方志服务社会发展的能力,确保编纂出版高质量的地方志书符合不同群体的需求,发挥存史镜鉴、资政辅治、教化育人的功能,与社会的发展、经济建设的协调统一。

#### (二) 第二轮修志工作规划的功能

修志规划对于新形势下地方志事业发展具有明确具体的引领性、完善的规范性和与时俱进的创新性,特别是各省(市)修志规划的出台为全国规划文件的出台奠定了良好基础。总体而

① 《上海市第二轮新编地方志书编纂规划》,《上海市人民政府公报》2010年第6期。

② 《江苏省续修地方志工作规划》,《江苏地方志》2000年第3期。

③ 《陕西省地方志工作12年规划纲要(1999—2010年)》,《陕西政报》1999年第12期。

④ 《山西省新一轮修志工作规划(2001—2015)》,《山西政报》2003年第2期。

⑤ 参见田欢:《政府规划的内涵与浙江数字化赋能政府规划实践》,《中国信息化》2022年第3期。

言，修志规划可以发挥五大功能：

第一，修志规划具有引领功能。修志规划能把未来特定时期方志编纂的总体路径设计出来，引领地方志事业的发展方向。如上海规划指出：“全面、客观、系统地编纂地方志，发挥地方志在促进经济社会发展中的作用，不断推进上海地方志事业的繁荣和发展”，又强调“总结第一轮新方志编纂的经验，结合实际，全面启动第二轮新方志的编纂，力争多出精品良志”，这样理清了地方志事业的发展方向，能够“将上海市地方志工作纳入法制轨道，逐步实现地方志工作的法制化和规范化”<sup>①</sup>。可见，修志规划能基于方志编纂实际为新一轮志书编纂做出整体设计，在编修现状与未来设想之间协调平衡，引领发展方向，以期最大限度地实现地方志“存史、资政、教化、认识、学术”等多元价值。

第二，修志规划具有动员功能。地方志的工作面对各行业、各领域，从自然到社会、从历史到现状，涵盖面广、时间跨度长、任务很繁重，而地方志办公室的实职人员则不多，任务与人员之间的矛盾突出，特别是“多个部门承编的专志，由省地方志办公室牵头协调，参修单位共同组成编纂委员会，抽调专人成立编辑部或办公室，开展编修工作”<sup>②</sup>。在这种情况下，一个好的修志规划，能够起到动员作用。如四川规划要求：“形成地方志各级主要领导负总责、各有关部门和团体共同参与，分工协作、代代赓续、绵延不断工作格局和文化传统。”<sup>③</sup>可见，通过修志规划把各级政府、部门、团体、人员充分动员起来，让大家心往一处想、劲往一处使，有方向、有行动，就能实现方志编修的规范化发展。

第三，修志规划具有凝聚功能。地方志纵贯古今、横陈百科、包罗万象，地方志工作是一项面向社会各界、涉及方方面面的庞杂而恢弘的系统性文化工程，而志书编纂委员会则是多个单位、部门、学科、专业聚合而成的学术协作组织，每个行业都有其逻辑和规律，志书内部各部类之间相对独立地编撰，这就意味着很可能出现各自为阵的现象，还会涉及行政区划调整、机构改革合并等。重庆规划强调，要“按照中央领导‘不能因为机构改革影响修志工作，要把地方志工作作为21世纪文化建设的基础性工作来抓，不能中断’的要求，在区县（自治县、市）机构改革时，要根据工作需要，保持修志机构的稳定性，并安排专业人员负责修志工作”<sup>④</sup>。显然，修志规划可以统一思想、凝聚共识，从而达成修志目标的一致性。

第四，修志规划具有规范功能。修志规划可以约束地方志的编纂行为，限制一些超越规划的编纂动议和行为。如吉林省的修志规划分为“续修任务，新编市、县（市、区）志任务，编纂原则，质量标准，编写规范，工作步骤，组织领导”<sup>⑤</sup>7个部分，从任务到原则、从规范到质量，从步骤到组织，具有统筹规范的作用。规划实现在地方志事业发展的众多任务中，从方志编纂需要出发，在夯实存史修志主业的同时，前瞻性地选择对地方志事业具有重大影响的年鉴编纂、地方史编著、旧志整理、方志馆建设、信息化建设、史志资源开发利用、人才队伍建设、对外交流合作、方志学学科建设等作为重要任务，进行重点布局，从而“实现地方志工作的法制化和规范化”，让地方志事业呈现志、鉴、馆、网、库、刊、用、会、研、史“十业并举，全面

① 《上海市第二轮新编地方志书编纂规划》，《上海市人民政府公报》2010年第6期。

② 中国地方志领导小组办公室编：《全国第二轮修志工作文件及志书篇目汇编》，第128页。

③ 中国地方志领导小组办公室编：《全国第二轮修志工作文件及志书篇目汇编》，第118页。

④ 中国地方志领导小组办公室编：《全国第二轮修志工作文件及志书篇目汇编》，第105页。

⑤ 中国地方志领导小组办公室编：《全国第二轮修志工作文件及志书篇目汇编》，第20—23页。



发展”<sup>①</sup>的繁盛局面。

第五，修志规划具有创新功能。修志规划可以创新方志文化，优化编修理念。浙江计划纲要在“总则”中开宗明义地指出：“浙江是全国著名的方志之乡。自东汉以来，浙江地方志编纂代代相沿，名列全国前茅。地方志是一项行政区域标志性的文化建设事业。承担地方志工作任务的各级地方志办公室是当地地情资料整理、保存、研究的中心，志书和年鉴编纂的权威机构”；地方志工作必须“解放思想，更新观念，与时俱进，勇于创新，批判地继承传统方志理论，发展新方志理论”<sup>②</sup>。显而易见，规划旨在培育“勇于创新”的基因，“批判地继承传统”，使地方志办公室成为创新方志文化的权威机构，营造内外协和、共生共荣的编修氛围，持续推进地方志事业高质量发展。

#### 四 检视与反思：第二轮修志工作规划存在的问题

第二轮修志规划是地方志工作的顶层设计，对于推进形成编纂、质量和进度相协调的地方志编修格局具有重要意义。从规划的编制到实施，尽管各地都在积极推进，并有不同程度的探索，但实际中存在着问题和不足。

（一）编制修志规划的依据不足。在编制第二轮修志规划的时候，各地对影响地方志工作发展的因素考虑得不充分、不全面，有些制定的规划任务和目标在实施过程中不能得到有效的落实，导致编修进度与规划不符。如机构改革的影响。辽宁于2007年发布规划“原则上要求在5年内全面完成，最迟到2012年末结束本轮修志”<sup>③</sup>。但在实施后期赶上“机构改革”，志鉴编纂业务工作划归档案馆，其后不得不“根据实际合理调整省级志书出版规划”，到2020年“完成第二轮地方志书规划任务”<sup>④</sup>。所以，在实际工作中，“由于管理体制和运行机制不尽完善，各级地方志工作机构在归属上缺乏统一性”<sup>⑤</sup>，导致所制定的规划与事业发展实际不符，修志规划的既定目标无法如期达成。

（二）规划与实施之间的差异性。第二轮修志规划存在一个常见的问题是规划与实施之间的差异性。尽管有精心制定的规划文件和策略，但实际落地的效果并不如预期。如上海于2010年发布的规划对各分志卷目做出规范，并明确“在五年内完成编纂任务”<sup>⑥</sup>。但在实施过程中在2018年、2021年又对志书卷目分别作出2次调整，到2021年12月完成编修任务。另外，规划中虽都提到“经费保障”，但缺乏实施的财政支持和政府承诺，“许多地方志工作机构仅有少量工作经费，有的甚至参加省外培训的往返机票都无法支出，志书出版经费也无法纳入财政预算”<sup>⑦</sup>。缺乏有效的规划执行机制和资源投入，使得规划无法得到充分实施，限制了规划的有效性和可持续性。

（三）配套政策的协同性不够。规划最终要靠政策落实，第二轮修志规划中列出的“保障措施”不一。从部门之间的协同性看，缺乏有效统筹和联动，存在政策碎片化问题突出，影响政策体系的整体效果。从党委、政府对地方志工作的重视程度来看，部分地方对地方志工作的绩

① 潘捷军：《方志“十业”的历史、现状与未来》，《上海地方志》2023年第3期。

② 中国地方志指导小组办公室编：《全国第二轮修志工作文件及志书篇目汇编》，第52页。

③ 《辽宁省第二轮修志工作规划》，《辽宁省人民政府公报》2007年第21期。

④ 《辽宁档案方志合力完成“两全目标”》，《中国档案报》2020年9月17日，第1版。

⑤ 杨富中：《浅议机构改革给志鉴编纂带来的影响及其对策》，《今古大观》2019年第6期。

⑥ 《上海市第二轮新编地方志书编纂规划》，《上海市人民政府公报》2010年第6期。

⑦ 杜一方、张格、宇强：《修志千秋事，工作十来人：地方志工作困境调查》，《半月谈》2023年第24期。

效考核存在重视程度不够；由于激励约束机制缺乏系统性，一些部门则基本选择对己有利的规划执行，不利的规划则束之高阁。此外，虽然规划中都设计编纂人才队伍建设问题。但部分地方领导没有对地方志工作引起高度重视，在人才配套上当作一般事务性部门来认识与对待，不仅影响工作的速度与效率，而且会导致人才队伍的不稳定性、业务水平的不确定性和工作人员的不安定性。<sup>①</sup>

（四）规划的地方特色不明显。在第二轮修志规划编制过程中，采取自上而下的设计，仅靠政府部门单方推动，大多照搬其他省份规划，脱离本地实际，缺乏地方特色要素的凝练，导致规划并没有将地方特色体现出来，存在雷同，缺乏个性的问题。如浙江省、四川省的规划文本结构相近，部分条款趋同。可见，在规划制定前期，制定者对当地的自然环境、人文地理、社会经济等方面的调查和挖掘深度不够，未能做到集思广益，多渠道利用和挖掘社会资源，公众参与度不够，规划的地方特色不明显。

## 五 经验与启示：第三轮修志规划如何再出发

当前，我国地方志事业发展面临许多新形势与新问题，对即将开展的全国第三轮修志规划编制工作提出了更高的要求。相较而言，第二轮修志规划的编制实施形成了很多有价值的参考经验。通过深入分析和研究第二轮修志规划编制与实施中的做法和经验，为第三轮修志规划的编制提供有益的经验 and 启示。

（一）完善修志规划体例。体例是战略规划长期发展形成的较为固定的文本构成要素，直接影响规划的执行绩效。从14省（市）第二轮修志规划文本看，修志规划体例较为全面、规范，大多以指导思想、主要目标、编修任务、组织领导、保障措施为基本内容，但框架结构或表述各异。第三轮修志规划编制需要结合实际加强和完善，需要对使命陈述、愿景展望、制定过程、环境分析等加以重视，建立核心体例和特色体例相结合的模式，作为一种参考性的划分，但并没有绝对的分界标志。核心体例可包括指导思想、目标、实施策略、使命、愿景、环境分析、保障措施等，特色体例可包括制定过程、预期结果、评价体系、发展方向、部门分工等。同时，要完善规划技术，统一规划的名称、结构、用语，使规划更加准确、精炼、规范。要科学严密设计规范，对制度规定、行为性规定和处罚幅度等进行细化，增强规划的可执行性和可操作性。

（二）调研分析发展环境。修志工作规划编制的重要依据之一就是前期调研所获取的数据和反馈，环境扫描则关系到战略目标的选择与行动策略的制定。针对第二轮修志规划存在的依据不足，对影响地方志工作发展的因素考虑得不充分、不全面的问题。第三轮修志规划编制时应在充分调研分析发展环境，除运用文献、座谈、问卷等方法外，还应对各单位特别是志书承编单位充分调研，以获取各方对地方志工作和事业发展的需求和意见，为规划目标制定提供有价值的参考。衡量调查研究的科学性，关键要看调查研究的实效与调研成果的运用。满足不同读者的用志需求是地方志编修的任务之一，在编制修志规划中也要以用户需求为导向。如果把前期调研视为向地方志工作机构输入用户需求信息，那么规划文本可以看作地方志工作机构向用户输出反馈，这种“输出”是否有效将直接影响用户对地方志工作的印象和评价。

（三）科学设定量化指标体系。量化指标体系作为修志规划目标落实情况、评价规划任务完成效率、衡量规划实施效果的重要量化手段，是修志规划的实施效果评估的核心内容，它应当包含全面、客观、具体的衡量编修业绩的指标，具体的量化指标体系能在实践中更好地指导地方志

<sup>①</sup> 参见何艾琼、柏刘娟：《浅析新方志人才的素质构成与能力养成》，《巴蜀史志》2023年第2期。

编修工作。基于第二轮修志规划与实施之间的差异性，编修进度与规划不符、地方特色不明显等问题，在制定第三轮修志规划时，要科学设定量化指标体系，特别是志书种类、断限、体裁、体式、结构、体量、篇目、行文规范、质量标准等需要具体化，突出地方特色。编制应该将量化指标与结果导向型指标相结合，根据评估对象的层次和类型采取不同的评估方式。所以，科学设定量化指标体系的关键在于选择能够真实反映地方志编修业务和事业发展中有代表性、系统性且具备动态更新机制的指标。

（四）注重文本的视觉化表达。从14省（市）第二轮修志工作规划文本看，规划内容缺乏视觉化设计。视觉化表达主要体现在采用时序图、流程图、矩阵表、逻辑关系图、思维导图及其他图表等形式清晰直观地展示战略目标、具体任务、责任部门、时间节点和预期结果等内容，使用得当可为规划文本增色不少。因此，第三轮修志工作规划要注重文本的可视化图表表达，清晰地展现各项关键数据、指标和关键词，直观地呈现规划的核心内容；较为清楚地梳理和揭示战略目标之间、目标和具体任务之间的逻辑关系，传达规划文本的逻辑和脉络，在公开信息的同时也可以发挥研究资料的效用；在吸引人员广泛关注规划内容的同时，减轻其阅读压力，增加阅读趣味，并引导其认同规划愿景，自觉为其愿景和目标去努力，提升规划的宣传推广效果。

（五）制定跟踪评估计划。在当今这个信息技术飞速发展的年代，地方志工作机构业务形式不断更迭，社会环境和用志需求等不断变化。针对第二轮修志规划实施中的差异性，配套政策的协同性不够等问题。第三轮修志规划编制在明确地方志工作机构的社会定位、功能走向和发展价值的同时，需要根据自身的发展定位随时吸收先进的技术和业务形式，对规划进行目标落实、跟踪评估、调整修订的动态管理，建立规划实施评估与动态维护机制。可以针对所列“总体目标”，制定“年度计划”，详细罗列当年的具体任务、时间节点等内容，增强修志规划体系的可操作性。对地方志事业发展状况、修志进程及相关政策的实施效果进行监测、分析和评价，总结成效和不足，为进一步实施好规划或对其进行调整提供可靠依据。此外，还可以通过建立健全方志规划委员会制度，为规划实施的科学决策、统筹部署和跨部门协调落实提供组织架构与体制机制保障。

## 结 语

从第二轮地方志编修实践来看，修志规划的定位是集工作要求、规范标准、保障措施、组织方案为一体的行动计划，构建科学合理的修志规划是推进地方志事业发展的重要方法和有效抓手。在推进中国式现代化的新征程上，第三轮修志规划的编制要在第二轮修志规划编制和实施过程的基础上再出发，以党和政府、人民群众的认可度为导向，立足整体主义和集成创新的方法论，通过问卷、访谈、调研等多种方式获取数据，从实施主体协同、实施层级传导、实施手段保障、实施过程调校等维度建构修志规划实施机制的整体框架，聚焦为党立言、为国存史、为民修志的核心任务，揭示规划编制和实施过程中更为复杂的内在逻辑和运行机理，科学制定修志规划，才能在守正创新中谱写地方志事业高质量发展的崭新篇章。

（作者单位：淮北师范大学历史文化旅游学院）

本文责编：周 全