

区县地方志管理概论

QU XIAN DI FANG ZHI GUAN LI GAI LUN

刘文江 李桂清 著



方志出版社

区县地方志管理概论

刘文江 李桂清 著

江苏工业学院图书馆
藏书章



方志出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区县地方志管理概论 / 刘文江, 李桂清著. —北京:
方志出版社, 2007.5

ISBN 978-7-80238-035-6

I. 区… II. ①刘…②李… III. 区 (城市) —地方志—
管理—概况—中国 IV.K29

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第057097号

区县地方志管理概论

著 者: 刘文江 李桂清

责任编辑: 夏红兵

出 版 者: 方 志 出 版 社

(北京市建国门内大街5号中国社会科学院科研大楼12层)

邮 编 100732

网 址 <http://www.fzph.org>

发 行: 方志出版社出版发行部

(010) 85195814 85196281

经 销: 新华书店总店北京发行所

法律顾问: 北京市京诚律师事务所

印 刷: 廊坊市兰新雅彩印有限公司

开 本: 880×1230 1/32

印 张: 12.5

字 数: 358 千

版 次: 2007年5月第1版 2007年5月第1次印刷

印 数: 0001—1000 册

ISBN 978-7-80238-035-6/B·9

定价: 46.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

《区县地方志管理概论》编审委员会

顾问 聂玉藻 祁红 郭先英 范文彦

主任 唐淑荣 卢国懿

副主任 高维魁 任全胜

委员 (以姓氏笔画为序)

马成彪 于英虎 王英开 史长义 刘文江

刘建平 刘胜国 朱仕生 孙宝和 陆大勇

肖凤云 杨生军 杨玉香 李立新 李桂珍

豆宝才 陈志华 陈硕林 张志元 张海鹏

张福志 金守江 苗宗启 周俊岭 赵军

赵东升 赵永祥 段维鹏 贾斌 郭志族

崔山 游来清 魏广勋

校对 王淑玲 贾昉 蔡晓东 冯雪萍

开垦地方志理论研究的处女地

——《区县地方志管理概论》序

段柄仁

地方志理论，特别是社会主义新方志理论的研究和建设，是刚刚开垦的肥沃的处女地，是有待深入发掘的一座富矿。近几年来，随着全国各省市县第一轮新方志的陆续完工，在总结经验的基础上，理论的探讨渐入佳境。一批论文和专著先后登台，地方志的理论研究，特别是基础理论、编纂理论和应用理论的研究，正在向更深更广的领域拓展。然而，有关地方志管理的理论还处于空白状态。面对长期的连续不断的志书编修任务，各地建立了多层次的常设或临时性志书工作机构，组织了大批新老结合、不断更新的专职和兼职的编修队伍，以及志书编纂中的领导体系，人力、财力、物力的支持体系，指导、审核、出版、发行体系，资料的搜集、整理和应用体系等，也在逐步发展和完善。这一切都应从理论上给以诠释和定位。特别是《地方志工作条例》的颁布，以法规形式，明确省市县区政府的地方志工作职责，使总结地方志领导管理经验，探索地方志领导管理理论和方法，提高地方志领导管理水平提上了日程，使解决地方志管理这个新课题更具紧迫性。

刘文江、李桂清同志合著的《区县地方志管理概论》一书，紧扣区县地方志领导管理工作的主题，从管理学，特别是行政管理学的角度，对区县地方志的管理问题，诸如区县地方志管理的含义和特点、区县地方志的管理环境、管理职能、管理原理、管理模式以及组织建设、队伍建设、理论建设、领导方法和志书编纂、检查验收等方面，进行了系统的总结和探索。这不仅对深入学习贯彻《地方志工作条例》，推动地方志事业发展，具有现实的、直接的指导意义，而且在地方志理论上的建树上，开辟了一块新的天地，率先开始了对新时期地方志领导管理问题的研究，具有理

论上的首创性。

刘文江、李桂清同志从事地方志的编纂和领导工作以来，对新编地方志付出了大量心血。同时，他们特别关注经验的总结和理论的探索，具有比较深厚的文化、理论功底和好学不倦、笔耕不辍的良好习惯，以及求实、求精、求效的社会责任感，吃苦耐劳和甘于坐冷板凳的精神。加之，2003年中国地方志指导小组选定房山区作为全国第二轮修志工作试点单位。如何高质量、高效率地完成任务？做好地方志的管理工作是一个基础性条件，研究地方志工作的理论也提上了日程。《区县地方志管理概论》就这样适时而出，应运而生。尽管这部书还大有深入挖掘的余地，还略显琐细粗疏，但它是地方志管理理论研究这块处女地开垦的第一个成果。它的内容虽然针对的是区县，但对省、市同样适用。这里，在对作者深表敬意的同时，也殷切希望能不停步地继续奋进，在地方志理论研究上，做出更大建树。

2007年5月29日

目 录

第一章 绪 论.....	1
第一节 区县地方志管理含义与特点	1
一、区县地方志管理概念	1
二、区县地方志管理内容	6
三、区县地方志管理要素	8
四、区县地方志管理特点	11
第二节 区县地方志管理比较	14
一、区县地方志管理与其他管理比较	14
二、不同区县地方志管理模式比较	17
三、区县地方志管理模式探讨	20
第三节 区县地方志管理研究	23
一、区县地方志管理研究的意义	23
二、区县地方志管理研究的原则	25
三、区县地方志管理研究的方法	27
第二章 区县地方志管理环境与管理职能.....	29
第一节 区县地方志管理环境	29
一、区县地方志管理环境的涵义和分类	29
二、区县地方志管理环境特点	32
三、区县地方志管理环境与区县地方志管理.....	37
第二节 区县地方志管理职能	38
一、区县地方志管理职能的涵义和特点	39
二、区县地方志管理职能的分类	42
三、区县地方志管理职能的意义	45
四、区县地方志职能转变	46
第三节 区县地方志管理职能实现的手段	50
一、行政手段	51
二、学术手段	52

三、法律手段	54
四、经济手段	56
五、思想教育手段	58
第三章 区县地方志管理原理	60
第一节 区县地方志管理基本原理	60
一、系统原理	60
二、以人为本原理	64
三、求真务实原理	67
四、依法行政原理	71
五、学术管理原理	75
六、质量管理原理	79
第二节 区县地方志管理的一般原理和负面原理	83
一、区县地方志管理的一般原理	83
二、区县地方志管理的负面原理	92
第四章 区县地方志组织建设	94
第一节 区县地方志工作机构的设置和特征	94
一、区县地方志工作机构是行政组织	95
二、区县地方志工作机构的设置	95
三、区县地方志工作机构的特征	99
第二节 区县地方志组织的建构	102
一、区县地方志组织构成要素	102
二、区县地方志组织建设的原则	105
三、区县地方志组织建构方法	108
第三节 区县地方志组织行为管理	111
一、区县地方志工作过程管理	112
二、区县地方志机关管理	119
第五章 区县地方志工作人员管理	124
第一节 区县地方志工作人员管理概述	124
一、区县地方志工作人员管理定位和内涵	124
二、区县地方志工作人员管理任务和意义	126

三、区县地方志工作人员管理的主要内容	127
第二节 区县地方志工作人员管理的要点	132
一、区县地方志工作人员条件	132
二、区县地方志工作人员的义务和权利	135
三、区县地方志工作人员的纪律要求	140
第三节 区县地方志工作人员素质	146
一、区县地方志工作人员的基本素质和能力要求	146
二、提高区县地方志工作人员素质和能力	158
第六章 区县地方志领导	165
第一节 区县地方志领导概念	165
一、区县地方志领导及特征	165
二、区县地方志领导职责	171
三、区县地方志领导班子建设	174
第二节 区县地方志领导者的素质与影响力	177
一、区县地方志领导者	177
二、区县地方志领导者素质	184
三、区县地方志领导者影响力	188
第三节 区县地方志领导的方法与艺术	195
一、区县地方志领导方法	195
二、区县地方志领导艺术	200
第七章 区县地方志书编纂	206
第一节 区县地方志书编纂概述	206
一、区县地方志书编纂的含义和特点	206
二、区县地方志书编纂的指导思想和原则	210
三、区县地方志书体例	213
第二节 区县地方志书编纂机构与职责	217
一、区县地方志书编纂机构与职责概述	217
二、区县地方志书编纂委员会职责	218
三、区县地方志办公室工作职责	220
四、明确主编职责	221

五、副主编、责任编辑、编纂人员职责	226
第三节 区县地方志书编纂程序	229
一、区县地方志书编纂程序	229
二、区县地方志书编纂工作要求	231
第八章 区县综合年鉴编纂	233
第一节 区县综合年鉴编纂概述	233
一、区县综合年鉴编纂的涵义和特点	233
二、区县综合年鉴编纂管理	235
第二节 区县综合年鉴框架结构设计	237
一、区县综合年鉴框架结构设计	237
二、区县综合年鉴体例特点	241
第三节 区县综合年鉴条目设置	242
一、区县综合年鉴条目设置原则	242
二、区县综合年鉴条目格式和分类	244
第九章 区县地方志写作	249
第一节 区县地方志书写作特点	249
一、写作定位	249
二、区县地方志书写作特点	252
三、区县地方志书写作难点	255
第二节 区县地方志书写作准备	257
一、把握凡例和行文通则	258
二、篇目写作要求	264
三、严格资料选用	266
第三节 区县地方志书行文	268
一、区县地方志书文体要求	268
二、区县地方志文风要求	270
第十章 区县地方志资料	272
第一节 区县地方志资料概述	272
一、区县地方志资料的地位和作用	272
二、区县地方志资料类型	274

三、区县地方志资料的价值判断	276
第二节 区县地方志资料征集	278
一、区县地方志资料征集的基本方法	278
二、区县地方志资料征集过程	280
三、征集资料应注意的问题	282
第三节 区县地方志资料考证、整理与管理	283
一、资料考证	283
二、区县地方志资料整理	285
三、区县地方志资料管理	286
第十一章 区县地方志技术与方法	288
第一节 应用现代技术	288
一、积极利用网络技术	288
二、积极应用现代技术	290
第二节 版式设计	290
一、版式设计要求	291
二、版式设计分类	291
第三节 编制索引	302
一、索引的作用	302
二、编制索引	303
第十二章 区县地方志书审查验收与出版印刷	306
第一节 区县地方志书审查和验收	306
一、审查和验收职能主体定位	306
二、审查与验收过程	307
第二节 区县地方志书出版与印刷	311
一、抓好两项管理	311
二、抓好三项基本工作	313
三、明确三项标准要求	317
四、把好印制关	319
第十三章 区县地方志基础理论建设	320
第一节 提高马克思主义理论水平	320

一、提高马克思主义理论水平	321
二、提高毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表” 重要思想和科学发展观理论水平	324
三、坚持用科学发展观指导区县地方志工作	329
第二节 提高党的路线方针政策水平	333
一、党的路线方针政策	334
二、党的路线方针政策是地方志工作的纲	338
第三节 提高自然和人文社会科学理论水平	339
一、提高人文社会科学理论水平	339
二、提高自然科学文化知识水平	347
三、用系统理论指导区县地方志事业发展	348
第四节 树立科学方志观	352
一、科学方志观	352
二、树立科学方志观	356
第十四章 提高区县地方志管理水平	358
第一节 提高区县地方志规范化建设水平	358
一、地方志工作法制化建设进程	358
二、区县地方志工作制度化建设	362
第二节 提高区县地方志功能	368
一、提高资政水平	369
二、提高教化水平	371
三、完善存史功能	374
四、提高服务交流功能	376
第三节 加强区县地方志文化建设	376
一、区县地方志文化的作用	377
二、区县地方志文化要素	380
三、加强区县地方志文化建设	383

第一章 绪 论

区^①县地方志管理是区县行政管理体系中的一个方面。从区县地方志管理的角度研究区县地方志职能，贯彻落实《地方志工作条例》（以下简称《条例》），探索新时期区县地方志工作，加强区县地方志队伍建设，提高区县地方志书编纂水平，开发区县地方志社会功能，特别是做好区县地方志的组织、指导、督促和检查工作，对于各区县政府和区县地方志工作机构，是一个新课题。做好这一课题，首先要对区县地方志管理概念进行界定，把握区县地方志管理性质，明确区县地方志管理内涵和意义。

第一节 区县地方志管理含义与特点

区县地方志管理作为区县政府的一项职能活动，有其管理领域和范围；作为一项理论研究，有其研究对象、研究领域和研究方法。推进区县地方志管理研究，搞好区县地方志管理，必须首先界定区县地方志管理的概念，才能提纲挈领，全面把握区县地方志管理内涵。

一、区县地方志管理概念

从隋朝确立官修志书制度至今，地方志管理始终是国家管理的组成部分，是地方政府管理的重要组成部分。从传统的县官修志，到社会主义新中国的区县地方政府修志，是地方志事业不断进步、完善和发展的过程，是地方志工作不断系统化的过程，是国家和地方各级政府不断加强对地方志管理的过程，是中华民族传统文化的传承和弘扬。确立和把握区县地方志管理概念，可以从不同的角度分析入手。但我们必须立足区县地方志管理职能的转变，必须从一般管理理论，特别是行政管理理论的视角进行分析，科学界定区县

① 本书所指的“区”，是指直辖市和省、自治区下辖市所管辖的地方行政区划单位，与县一级地方政府的职能相当。

地方志管理概念。

(一) 什么是管理

只要有人群的地方,就有管理存在。管理是一种普遍的社会活动,有着悠久的历史。对于管理概念的界定,专家学者从不同的视角对管理概念进行阐述,从而得出不同的解释,也就使“管理”两个字的内涵至今众说纷纭。我们这里选择三种释义:《现代汉语词典》释义为:“负责某项工作使顺利进行”;“保管和料理”;“照管并约束”。^①张光忠主编的《社会科学学科辞典》释义为:“管理,是为了达到一定目标而采用各种方式、方法、手段,对有关的人和事进行计划、组织和控制的一系列活动过程”的总称。管理作为一种社会分工,是一个范围极广的概念。凡是人类的集体活动,包括生产性的集体活动(如工业、农业、建筑业的生产)和非生产性的集体活动(如政治、军事、教育、文艺等活动)都需要进行管理。管理可以分为三种形式:生产(经济)管理、社会政治管理和社会行为管理,其中对生产(经济)活动的管理是最基本的管理。”^②李香山主编的《现代管理学》释义为:“管理是指在一定的环境和条件下,管理主体为了达到一定的目的,运用一定的职能和手段,对管理客体施加影响和进行控制的过程。”^③

综合以上关于管理的三种释义和管理实践,我们可以概括出管理的基本要素:

第一,管理是人的活动过程。管理是对人和事进行计划、组织和控制的一系列活动过程。没有人参与的活动,就不属于管理范畴。研究管理,也就是研究人的活动。

第二,管理主体。从管理学的角度分析,管理主体是拥有管理权力,实施管理活动的人或组织。任何社会组织的活动,都有管理主体。

第三,管理客体。管理客体就是管理者或组织进行管理活动的

① 《现代汉语词典》,商务印书馆,1983年1月第2版,第410页。

② 《社会科学学科辞典》,中国青年出版社,1990年10月第1版,第296页。

③ 《现代管理学》,中共中央党校出版社,1994年9月第1版,第3、4页。

对象。管理客体首先是人，是由人与人建立的组织，也包括人的劳动对象在内的物。

第四，管理目的。管理活动要达到的个体或组织的目标。

第五，管理职能。应包含两方面涵义，一方面是管理的作用和功能；另一方面是管理者的职责、任务和功能。

第六，管理手段、方法。管理手段是管理者为实现管理职能，达到管理目的所采取的具体措施。管理方法是管理者解决管理问题的思路、途径、程序等。

第七，管理环境或条件。管理者实施管理活动的外部、内部条件，包括政治、经济、文化、思想、组织、心理等条件。

我们依据管理学理论，对管理活动这些基本要素，做进一步概括分析，就可以看到，任何社会管理活动，不管其性质、规模、形式、结果等，只要是一个管理活动过程，都要具备最基本的三个要素，即：

第一，要有管理主体，也就是由谁来管理的问题；

第二，要有管理客体，也就是对准进行管理的问题；

第三，要有管理目的，也就是达到什么样的管理效果。

只要具备了管理活动过程的三个基本要素，就会构成管理活动过程。把握了管理活动过程的三个基本要素，我们就可以对不同领域、不同范围、不同性质的管理活动进行不同的分析研究，从而把握管理活动特点和规律，完善并进而提高管理活动水平。依据管理活动基本要素，分析区县地方志管理活动的管理主体、管理客体、管理目的、管理职能、管理手段方法、管理环境等各项管理要素是否周全，这些要素是否有利于实现管理目标等。不容置疑，区县地方志管理是一项重要的管理活动。

（二）区县地方志管理属于行政管理范畴

管理作为一种普遍社会活动，有着非常丰富的内容。学者们按照管理对象的公私性质划分，把管理划分为国家公共事务管理和私人企事业管理。国家公共事务管理又进一步划分为一般公共事务管理和国家政府部门的工作管理。李方编著的《行政管理学纲要》指

出：“行政管理是国家产生以后，国家行政部门通过组织、领导、指挥、协调和全体工作人员的共同努力，以完成行政任务、实现国家目标的一种政府职能。”^①从这一观点出发，行政管理职能就是政府职能。这是目前社会各界普遍认可的属性界定。

如何界定区县地方志管理的属性，由于涉及到具体的利益调整，政府编制部门、地方志部门和不同层次的地方志工作者，有着不同的认识，所以，对区县地方志管理是否属于行政管理，存在不同的见解。从行政管理学理论看，李方在《行政管理学纲要》接着指出：“行政管理有广义狭义之分，狭义仅指政府行政管理部门的管理工作，广义兼指国家行政立法、司法部门乃至其附属单位的管理工作。企事业单位的某些管理工作也叫做行政管理。”^②作为行政学专家，不是站在利益和偏见的角度去评论问题，而是完全站在理论分析的角度，对所谓企事业单位的某些管理工作进行科学的归属界定。

对于区县地方志管理的归属，仅从理论上分析是不够的，必须依法进行归属分析。《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）第二条规定：“本法所称公务员，是指依法履行公职，纳入国家行政编制，由国家财政负担工资福利的工作人员。”^③北京市在规范公务员工资时，正是依据“依法履行公职、由国家财政负担工资福利”这一重要规定界定了是否纳入或参照公务员管理的标准。温家宝总理 2006 年 5 月 18 日签发的《条例》第四条规定：“县级以上地方人民政府应当加强对本行政区域地方志工作的领导。地方志工作所需经费列入本级财政预算。”^④依据《条例》，区县地方志管理职能是区县人民政府的管理职能，区县地方志工作机构是由区县人民政府财政保证工资福利支出的部门，把区县地方志管理划归行政管理范畴，是不容置疑的。

① 《行政管理学纲要》，中国劳动出版社，1989 年 8 月第 2 版，第 9 页。

② 同上书。

③ 《中华人民共和国公务员法》，中国人事出版社，2005 年 4 月第 1 版，第 4 页。

④ 《人民日报》，2006 年 5 月 31 日，第十六版。

我国修志历史源远流长。修志，自古均为朝廷命官之职。志书，自古称为“官”修的“官书”，修志之人，自古为“官员”系列。早在“宋徽宗大观元年（1107年）设立九域图志局，主管全国方志撰修事宜，这是我国朝廷设置中央修志机构的开端。清世宗雍正六年（1728年）颁布修志上谕并于十一年（1733年）设立内阁一统志馆”^①，专事撰修志书。新中国人民政府，也包括新中国成立前的民国政府，都非常重视地方志编纂工作。从地方志发展历史来看，修志始终是地方政府职责。所以说，无论是从修志历史发展看，还是从现实的修志职能看，区县地方志管理都应归属于行政管理范畴。

（三）区县地方志管理定义

依据行政管理学原理对区县地方志管理活动要素进行分析，同任何一个有效的行政组织活动过程一样，首先是一个有效的管理活动过程，离开了有效的管理，任何组织活动都难以有效地实现其活动意图和目标。第一轮修志过程的不平衡发展，首先是各区县的区县志领导管理水平不平衡。总结第一轮修志工作，凡领导管理有力，工作发展就快，管理无力，工作发展就慢，凡领导管理水平高，工作水平就高，管理水平低，工作水平就低。依据管理活动原理进行分析，区县地方志工作过程，首先是区县地方志管理过程，离开了区县地方志管理活动，区县地方志工作也就成了没有方向目标、没有凝聚力的无组织活动。在此基础上，我们可以进一步做出这样的结论：区县地方志管理要有效地实现本区域工作任务和目标，关键是提高区县地方志管理能力和水平。

对于地方志管理，曹子西、朱明德主编的《中国现代方志学》界定为：“是为实现方志工作的近期和远期目标，对方志事业活动的全过程进行有效的计划、组织、指挥、监督，充分协调整个过程中的各种关系，以保证方志工作顺利进行的一系列活动。”^②这一概

① 《中国现代方志学》，方志出版社，2005年7月第1版，第407页。

② 《中国现代方志学》，方志出版社，2005年7月第1版，第406页。