

《中华人民共和国史志法》立法思考

冀祥德 宋丽亚

提 要：“欲知大道，必先为史。”^①“灭人之国，必先去其史。”^②史志是我国优秀文化传统的重要组成部分，是世界历史文化长河中具有鲜明中国特色的文明传承方式。在全面推进依法治国的大背景下，从国家与民族利益出发，站在实现中华民族伟大复兴中国梦、维护国家安全、推进社会主义文化强国建设的高度，史志立法势在必行。中国特色社会主义进入新时代，对史志事业发展提出了新要求，史志工作必须摒弃“一本书主义”，实现从一项工作向一项事业的转型升级，史志法立法迫在眉睫。从史志事业法治化的历程来看，史志立法有着牢固的政治基础、理论基础和实践基础。

关键词：史志法立法 必要性 紧迫性 可行性 建议方案

赓续编修史志是我国优秀的文化传统。在 2000 多年的递嬗传承中，史志事业不断铸就辉煌，逐渐形成了“国有史，郡有志，家有谱”的宏大格局，形成了博大精深、独具特色、灿烂辉煌的史志文化。2017 年 11 月，习近平总书记向来华访问的美国总统特朗普介绍了中国悠久的历史文化，指出世界上“文化没有断过流、始终传承下来的只有中国”。在习近平总书记强调的悠悠文脉传承中，海量的史志文献居功至伟，故古今有“治天下者以史为鉴，治郡国者以志为鉴”之论。历史和现实的经验表明，史志事业关乎历史延续、文化传承，关乎当前建设、未来发展，是中国特色社会主义建设中的一项重要事业。为了切实落实党中央“依法管理文化事业”和“要重视哲学社会科学领域立法工作”要求，切实保障史志事业科学有序发展，制定《中华人民共和国史志法》（以下简称《史志法》），不仅必要、紧迫，而且切实可行。

一 史志立法的必要性

中共十八大以来，史志工作被明确纳入国民经济和社会发展规划。推动史志事业在法治轨道上健康发展，对更高质量推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局有着重要的意义和价值，尤其在建设社会主义法治国家，文化立法步伐明显加快的大背景下，更凸显了史志立法的必要性。

一是实现中华民族伟大复兴中国梦的需要。2014 年习近平总书记在视察北京时指出，要高度重视修史修志，让文物说话，把历史智慧告诉人们，激发我们的民族自豪感和自信心，坚定全体人民振兴中华、实现中国梦的信心和决心。史志纵贯古今、横陈百科，汇集了各地区自然、人文、社会、经济的历史和现状的全面、系统、客观的资料，显示了一定行政区域内历史发展轨迹和事业盛衰起伏全过程，可谓“凡郡之所有，事无巨细，莫不皆然”^③，在各级党政部门制订规划、旅游开发、环境治理、人口控制等科学决策中，发挥重要的资治功能。同时，史志文化承载着中华文化的“根”与“魂”，蕴含着深厚历史积淀、宝贵精神品格、

① 龚自珍：《尊史》，《龚自珍全集》（上册），中华书局，1961 年，第 81 页。

② 龚自珍：《古史钩沉论二》，《龚自珍全集》（上册），第 22 页。

③ 黄仲昭：《邵武府志序》，《未轩文集》卷 2，影印文渊阁《四库全书》本。

浓重家国情怀、崇高价值追求,有助于激发每一个中国人的民族自尊心、自信心、自豪感,激发每一个中国人的政治认同、民族认同、道路认同、理论认同、制度认同、文化认同,坚定每一个中国人的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,投身中华民族伟大复兴征程,为实现中华民族伟大复兴提供智力支撑和精神动力。譬如,实施乡村振兴战略,是中共十九大作出的重大决策部署,是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务,而服务乡村振兴战略,繁荣兴盛农村文化,焕发乡风文明新气象,史志工作有着得天独厚的优势。加强乡镇村史志工作,对于抢救历史,记住乡愁,传承乡村文明,弘扬传统文化,凝聚人心,服务乡村,具有非常重要的意义。综上可知,要把根留住,将魂传承,充分发挥史志在实现中华民族伟大复兴中国梦的作用,就必须加强史志工作规范管理,就必须立法予以保障。

二是宣誓我国领土主权的需要。中华民族地域辽阔,历史悠久,各地域形成了独具特色的地域文化传统,每个地区都有其特点,有自然环境、风俗习惯、开发时间、文化教育、经济发展、社会面貌等诸多不同。而史志编修就是分门别类、全面系统记载,且反映这些不同。可以说,史志编修,无论记事、记人、记物,都离不开一方之地,都有明确的地域范围。^① 史书古志中,记载了中国人民发现、开发利用、管辖我国领土的资料,是宣誓主权的重要法政。如东汉时杨孚《异物志》、南宋《琼管志》、明代《琼州府志》、清末《新译中国江海险要图志》、民国《南海诸岛位置图》等,就是对南海自然环境、历史沿革、开发利用、管辖等的详细记载,这是宣誓南海诸岛自古以来就是中国领土的强有力证据。《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)》(以下简称《规划纲要》)要求,2020年实现“省、市、县三级地方志书全部出版”和“省、市、县三级综合年鉴编纂出版全覆盖”。西藏、新疆等地县县都要有志,用地方志特有的方式,记述清楚西藏、新疆等自古以来就是中国的领土。用无可辩驳的事实来宣誓我国领土主权,就必须进一步做好边疆、南海诸岛等我国领域的史志编修以及开发利用等工作,这就亟须一部强有力的法律予以保障。

三是维护国家文化安全的需要。当前,随着中国特色社会主义建设的不断深入和改革开放的逐步深化,我国既处于快速发展的战略机遇期,也处于社会矛盾突发期。境内外敌对势力相互勾结,除了唱衰中国、抹黑中国、搞恐怖主义和破坏活动外,还特别注重文化渗透和对精神领域的控制,他们鼓吹历史虚无主义、文化虚无主义,试图歪曲历史,否定改革开放前30年和改革开放后30年的历史,妄想动摇中国人民共同的思想基础,从而颠覆中国共产党的领导,国家文化安全受到很大冲击。“志属信史。”^② “其间一事一物,皆酌考众书,厘正讹谬,然后落笔。”^③ 史志用资料说话,以史实服人,是对历史虚无主义和文化虚无主义的有力反击,是维护国家安全的重要力量。同时,史志作为党情、国情、社情、地情的重要载体,是国际社会了解中国、认识中国的重要窗口,有助于向世界介绍我国各地自然、社会情况和改革开放所取得的巨大成就,有助于国外各界人士了解我们党和国家的各项方针、政策,有助于在不同文化的碰撞、冲突、交流中,主动发声,争夺话语权。在新时代维护国家文化安全,亟须制定一部史志法。

① 参见丁剑:《再论志书的地方性》,《黑龙江史志》1987年第1期。

② 章学诚:《修志十议呈天门胡明府》,章学诚著,仓修良编注:《文史通义新编新注》,浙江古籍出版社,2005年,第858页。

③ 赵抃:《成都古今集记序》,曾枣庄、刘琳主编:《全宋文》,巴蜀书社,1992年,第21册,第248页。

四是建设社会主义文化强国的需要。史志文化保存了中华民族的精神追求和文明进步,传承了中华民族的历史记忆和文化基因,是中华民族传统文化的重要组成部分。正如《中国科学技术史》的作者、英国著名科技史专家李约瑟博士在对中外文献进行比较研究后所言:古代的希腊乃至近代英国,都没有留下与中国地方志相似的文献,要了解中国文化,就必须了解中国的地方志。史志在社会主义文化强国建设中有着举足轻重的作用。历久弥新的史志编修强调的是血缘亲情、人伦关系、忠诚爱国、人际和谐、道德修身,奉行“人皆可以为尧舜”的道德理想,承载着中国传统的修身、齐家、治国、平天下的精神追求,饱含着为社会主义建设开拓创新、无私奉献的价值取向,为涵养社会主义核心价值观提供了重要的思想道德资源,也为中华文化在世界文化激荡中站稳脚跟奠定坚实基础。^①史志文化在夯实国家文化软实力,传播当代中国价值观念,坚守中华文化立场,展示中华文化独特魅力,为世界文化注入新的理念、新的血液上具有天然优势。在新时代,制定一部史志法,无疑是建设社会主义文化强国的需要。

五是全面推进依法治志的需要。全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命,需要各个领域、各项工作都进入法治化轨道。当前,文化领域立法是大势所趋^②,史志工作作为文化建设的重要组成部分,同样要加快立法进程,实现法治化。其一,地方史目前没有法律规范,无法可依,存在法律监管空白。如某些个人编写的有关边疆、民族地区的历史读物,出现“藏独”“疆独”等问题;还有一些人编写有关英烈的野史,皆因没有行政主管部门管理,缺乏法律规制。为此,中宣部办公厅、新闻出版广电总局办公厅联合发文,明确要求“将地方史编写纳入地方志工作范畴,统一规范管理”^③。其二,地方志工作组织协调难度大。《地方志工作条例》^④(以下简称《条例》)作为行政法规,对新编地方志事业发展发挥了重要作用,但其规范的主体是省、市、县三级政府机构地方志行为,没有对企事业单位地方志活动予以规定,也没有专志、乡镇村志等管理规定,致使问题频出。据了解,截至2015年,河北省编纂的志书有五分之四未经地方志工作机构审查验收。其三,管理主体不统一。当前,地方史管理机构严重缺失,地方志管理主体不统一,工作机构不健全、不统一、不稳定现象十分突出。如各地各级地方志机构有的归属政府,有的归属党委,有的归属地方社科院;有的与档案部门合并,有的与党史研究机构合并;有的是事业编制,有的是国家公务员系列。而且各地各级地方志机构在规格、编制上各不相同,差别很大。同为省级机构,有的是厅级,有的是副厅级,有的是处级。市、县级地方志机构的级别建制更加混乱。以致一些省市和县市机构的级别“上下一般粗”,开展工作难度很大。如此种种问题,需要制定史志法予以规范调整

① 参见张安东、吕君丽:《中国方志文化论要》,《巢湖学院学报》2009年第2期。

② 中共十八大以来,党中央、全国人大高度重视文化立法工作。十八大和十八届四中全会,对于文化立法都提出了明确的要求。全国人大根据中央部署,组织力量加快了文化立法的进程,从立法的规划到立法力量的调配,都提上了重要的议事日程。转引自张贺:《文化立法:5年人大立法工作一大亮点——访全国人大教科文卫委员会主任委员柳斌杰》,《人民日报》2018年3月1日,第19版。

③ 中共中央宣传部办公厅、国家新闻出版广电总局办公厅:《关于进一步做好地方史编写出版工作的通知》(新广出发〔2015〕45号),2015年5月18日。

④ 2006年5月18日,国务院正式颁布了《地方志工作条例》(中华人民共和国国务院令467号),这是我国第一部有关地方志工作的行政法规。其公布施行结束了地方志工作无法可依的历史,标志着地方志工作从此进入有法可依的新阶段和大规模、正规化修志的新时期,对于建立修志工作长效机制,保障我国地方志工作持续健康稳定发展,具有重要的现实意义和深远的历史意义。

解决。

六是解决《条例》不适应新时代史志事业快速发展的需要。改革开放后，特别是中共十八大以来，方志界提出摈弃“一本书主义”，在全国范围内，全面推动地方志从一项工作向一项事业转型升级，地方志功能不断强化，事业迅猛发展，内涵不断丰富，领域不断扩大，《条例》已经远远不能使用史志事业发展的要求。如：第一，方志馆的兴建。《条例》制定之时，尚无方志馆之说。目前，全国已经建成国家、省、市、县方志馆 603 家，山东省明确 2020 年实现省、市、县三级方志馆全覆盖，各地方志馆建设方兴未艾。第二，“互联网+史志”的快速推进。《条例》颁行后，中国国情网、中国地情网、中国方志网，以及各级地情网陆续建成，以“方志中国”微信公众号为龙头的全国四级方志微信矩阵已经形成。《条例》已经远远滞后于新时代史志事业的发展，需要推出一部适合新时代史志事业发展的史志法。

七是回应社会各界共同呼声的需要。近年来，史志界和社会各界强烈呼吁制定一部史志法。其一，连续 6 年来，每年全国“两会”时，都有人大代表、政协委员提出有关议案、提案，建议史志立法。其二，史志工作者纷纷呼吁加快史志工作立法进程，解决史志工作中长期难以解决的困难和问题。如 2016 年在纪念《条例》颁布实施 10 周年座谈会上，参会代表纷纷呼吁修订完善《条例》；会后，各级地方志工作机构及地方志工作者、有关专家学者纷纷致电来函，继续进行呼吁。其中，北京、山东、湖南、湖北、广东等地的地方志工作机构不约而同地提出，希望提高《条例》的法律效力位阶，启动史志立法，以依法治志推进依法治国。

二 史志立法的紧迫性

新时代史志工作面临新问题、新困难、新挑战。当前是全面建成小康社会的决胜期，是史志事业转型升级的关键期，迫切要求尽快总结经验教训形成理论体系，制定符合史志发展实际的法律，从而切实解决相关问题，以全面推进史志事业健康永续发展。具体而言，史志法立法的紧迫性主要体现在以下方面：

一是国志编纂无法可依。一统志的编修始于元代，编成《大元大一统志》1300 卷；明代编有《大明一统志》90 卷；清代三修一统志，最后编成的《嘉庆重修一统志》共 560 卷。一统志作为全国总志，不仅是研究当时建置沿革、山川形势、政治、经济、文化等的重要文献，也对后世地方志的编纂产生了重大影响。中国历史上一统志的编纂，均由国家层面牵头，颁布诏令，建立全国性的编纂体制机制。史志载盛世，盛世修史志。编纂国志是继承中华民族优秀传统文化、探索治国理政规律、强化统一国家概念、全面传播宣传中华文明、彰显新中国社会主义建设辉煌成就的需要。2020 年全面建成小康社会，启动《中华人民共和国国志》（以下简称《国志》）编纂恰当时。但是，《国志》工程浩大，涉及中央部门及社会各界众多，组织协调难度极大，亟须制定一部《史志法》予以保障。

二是三轮修志亟需规范。社会主义时期两轮大规模修志过程中，因无法律制约，史志工作“说起来重要，做起来次要，忙起来不要”的现象仍比较突出。一些地区、部门、行业史志工作的开展，完全决定于领导者个人对史志工作认识水平的高低，缺乏刚性的规范和约束，致使工作中随意性很大，机构、人员的稳定性受到严重影响，工作经费也难以保证。所以还存在有关单位拒绝或拖延完成规划内修志任务的现象。存在有关单位领导不顾客观规律，急躁冒进、粗制滥造，导致工作进度、质量水平参差不齐，部分成果还存在记

述错误甚至有意歪曲事实等问题。随着机构改革的深化,撤并机构的资料保存、收集存在困难,严重影响了修志进度和质量。按照目前规划,全国第三轮修志将在2021年,统一启动,统一断限,统一完成,修志的范围更广、涉及的部门更多、难度更大,亟待通过立法予以解决。

三是史志编修主体多元化。随着我国改革开放和社会主义现代化建设的不断深入、经济社会的快速发展,人们对编修史志的诉求不断增大、增强,史志编修社会化趋势明显,编写主体日益多元,编写行为日益普遍。据不完全统计,仅2017年由各厂矿企业、机关、学校、公司、场队、院所等修的行业志、部门志、专业志就有600部之多;各类山水名胜古迹志、地情书等约700部。^①主体多元,政出多门,编写目的复杂化,缺乏规范、有效管理,缺乏必要的法规约束,这类书籍无需上报审查,因而缺乏必要的科学性、严肃性、权威性,与“官修”志书良莠混杂,造成了很坏的影响。例如,竟然有人编纂《北京潮人人物志》《北京豪宅年鉴》,有的甚至擅自编纂部门志、区县志、村镇志,其政治关、史实关、资料关、文字关等无人把关,亟待通过立法予以解决。

四是乡镇村史志编需要保障。一方面,随着城市化进程的加快,传统村落日渐式微,大量村庄消失。据第二次农业普查数据显示,2006年中国有自然村330万个,到了2011年,自然村只剩下270万个,每天以80—100个的速度消亡。古老村落的青山绿水、小河大树、逸事掌故、乡风乡俗等若不及时记录,将逐渐从人们的记忆中逝去。《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》强调“开展旧志整理和部分有条件的镇志、村志编纂”,《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》则明确“鼓励乡村史志修编”。国家重要规划性文件再三提出乡镇村史志编纂工作。可见,加快乡镇村史志的编修,意义重大,需要立法予以保障。另一方面,近年来,乡镇村史志编修规模不断扩大。据不完全统计,仅2017年由各乡镇村、街道社区编纂的志书就有520部,但村镇志编修管理却无法可依,无规可循,亟须纳入史志法调整范畴。

三 史志立法的可行性

从中华人民共和国成立至今,地方志法治化经历了从依令修志到依法修志,再到依法治志三个阶段,积累了大量的经验,为史志立法准备了充分条件,奠定了坚实的政治基础、理论基础和实践基础。

一是政治基础。习近平新时代中国特色社会主义思想是新时代中国特色社会主义思想旗帜,是国家政治生活和社会生活的根本指针,党和国家必须长期坚持的指导思想,也是史志工作最坚实的思想基础、根本遵循。其一,全面依法治国是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容,是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。习近平总书记指出:“全面推进依法治国涉及很多方面,在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手,这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。”“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”加快形成完备的法律规范体系是坚持和完善社会主义法治的基础。史志工作承担着“为党立言、为国存史、为民修志”的神圣使命,是意识形态领域重要组成部分。将史志事业和史志工作纳入法治轨道,

^① 数据来源于中国地方志指导小组《2016年度全国地方志系统行业志、乡镇村志、街道社区志、山水志、地情书、教材、历代方志整理等累计出版情况统计表》《2017年度全国地方志系统行业志、乡镇村志、街道社区志、山水志、地情书、教材、历代方志整理等累计出版情况统计表》。

是继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系的重要内容之一，是落实习近平新时代中国特色社会主义思想的实践要求。其二，习近平总书记关于史志的重要论述，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。中共十八大以来，习近平总书记就传承弘扬中华优秀传统文化发表了一系列重要讲话，对史志工作的重要性进行了深刻阐述^①，指出“历史是最好的老师”“历史是最好的教科书，也是最好的清醒剂”“中国革命历史是最好的营养剂”“修志是一项很有意义的工作”，强调“在对历史的深入思考中做好现实工作、更好走向未来，不断交出坚持和发展中国特色社会主义的合格答卷”，将中华优秀传统文化，作为治国理政的重要思想文化资源，进一步明确史志事业在中华民族伟大复兴征程中的作用，史志工作在新时代经济社会发展大局中的定位。党对新时代地方志事业发展明确了新定位、提出了新任务。史志立法是新时代地方志事业发展的必然要求，有着坚实的政治基础。

二是理论基础。中共十八大以来，将历史、现实、未来贯通的史志工作进入了全面转型升级、高质量发展的新阶段，积累了丰富的经验，打造了令世人瞩目庞大社会科学成果群和地情资料库。在整理研究历代方志和总结新方志编修经验的基础上，创新发展了方志学理论，形成了丰硕的理论研究成果。其一，自《规划纲要》增加一个新的概念——“依法治志”以来，依法治志成为方志学理论新的学术增长点。关于依法治志价值目标、内涵外延、实现路径、基本要求、权利保障等的研究层出不穷。“依法治志，不仅是法学理论的一个重大创新，也是地方志开拓创新的重大实践；不仅是公平有序的法治国家、法治政府、法治社会的内生性要求，也是规范和促进地方志工作全面发展的时代趋势与必然；不仅是全面推进依法治国的题中之意与的重要组成部分，也是依法治国、依法行政的必然要求，是推进全面依法治国在方志领域的具体展开、具体实践和具体落实”“要实现依法治志，就必须加快史志立法进程，彻底解决史志工作面临的各种问题”等理论观点在法学界、方志学界已达成共识。其二，自《条例》颁布以来，关于地方志法治化建设的研究不断深化，成为方志学的一个研究重点。研究主要集中在对地区法治化进程的梳理；对《条例》《规划纲要》等法规规章的解读；违法行为认定与处罚、《条例》完善等方面。这些研究成果从多角度阐述了《条例》升级、史志立法的必要性。其三，进入新时代，地方志全面转型升级的实践催生了地方志转型升级理论。在宏观上对地方志转型升级的价值内涵、目标要求等进行了研究，在微观上聚焦某一地区地方志转型升级的实践，对转型升级的评价体系、实践路径等进行了研究。研究普遍认为，在地方志转型升级的过程中，史志立法是大势所趋。同时，中国法学会立法研究会将《史志法》立法作为2019年重要课题提请国家立法机关列入立法规划。著名经济学家谢伏瞻、蔡昉，著名社会学家李培林，著名法学家徐显明、孙宪忠等多位全国人大、政协代表向“两会”提出提案、议案，呼吁尽快制定《史志法》。可以说，理论界和实务界史志立法的观点已经高度一致，立法理论已经成熟。

三是实践基础。史志立法的提出是经济社会发展到一定阶段的必然要求，是依法治志不断完善和发展的结果。史志立法是建立在地方志转型升级的实践基础之上，包括党和政府重视地方志

^① 习近平总书记2014年2月25日视察首都博物馆时，强调要“高度重视修史修志”，将史志编修工作提升至关乎实现中华民族伟大复兴的高度；2015年7月30日在中央政治局第25次集体学习时强调，“协调各地党史、军史、档案、政协文史资料、地方志、社科院、高校等部门和机构的力量，扶持民间研究，从军事、政治、经济、文化、社会、外交、国际等领域对抗战进行系统研究”，要求地方志工作机构要在抗日战争研究上发挥应有作用。

工作、地方志较为完善的地方法规体系、地方志法治化建设的实践等。其一，党和政府制定的一系列有关的方针为史志立法提供了政策依据。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》等关于全面推进依法治国的大政方针，为史志立法提供了重要的思想指引。2015年8月《规划纲要》的颁行不仅明确了地方志“十业并举”的事业格局，为启动史志立法奠定了坚实基础，而且近5年的贯彻落实为史志立法奠定了充分的实践基础。2016年3月，“加强修史修志”写入国家“十三五”规划，将史志工作全面纳入国民经济和社会发展规划，纳入党中央、国务院部署的工作任务。2017年1月，《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》将地方志工作纳入中华优秀传统文化传承发展工程。2017年5月，《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》将地方志工作纳入社会主义文化强国建设任务。2018年9月，《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》明确将地方志工作纳入乡村振兴战略。党中央国务院高度重视史志事业的发展，一系列中央重要文件明确要求加强修史修志工作，为史志立法在实践操作层面提供了政策依据。

其二，地方志较完善地方法规体系为史志立法提供基础支撑。2006年《条例》颁布实施以来，全国已有29个省（自治区、直辖市）由省（自治区、直辖市）人大或政府出台了地方志工作条例、规定、实施办法等。其中，山西、吉林、江苏、安徽、山东、广东、海南、四川省人大立法，出台地方志工作条例；山东省还在全国率先实现市、县地方志规章规范性文件全覆盖，全省17个市、137个县（市、区）全部颁布了地方志规章或规范性文件。武警部队出台《中国人民武装警察部队史志工作规定》。同时，已有一些省（自治区、直辖市）开始对本地区的史志地方性法规进行修订，并提高了效力位阶。目前，地方志已经有了较为完善的法规体系，取得了丰富的史志立法经验，为国家史志立法创造了良好的实证基础。

其三，多年地方志志工作实践积累的丰富经验为史志立法提供了必要的基础条件。在长期的地方志工作实践中，形成了“党委领导，政府主持，负责地方志工作的机构组织实施，社会各界广泛参与”的地方志工作机制，以及“一纳入，八到位”（即将地方志工作纳入各地国民经济和社会发展规划和地方各级政府工作任务，做到认识到位、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）的事业体系。尤其在中共十八大以来，紧紧抓住地方志事业千载难逢的发展机遇，积极推动国务院办公厅印发《规划纲要》并狠抓贯彻落实，紧紧围绕“两全目标”攻坚，着力推动“十大工程”协同发展，紧扣党和国家利益、经济社会发展、以人民为中心“三大主题”开拓创新，全面推动新时代地方志转型升级，引领全国地方志事业步入新时代，在实践中取得重大突破，这为《史志法》的制定提供了良好的现实基础。

四 《史志法》立法构想

建议以《条例》为基础，在借鉴《中华人民共和国档案法》等文化立法经验基础上，结合史志工作实际，以及各地地方志法规的制定执行情况，制定《史志法》。初步考虑《史志法》由11章构成，框架结构如下：

第一章，总则。主要包括立法目的、适用范围、指导思想及基本原则。

第二章，组织保障。主要内容是分别明确各级人民政府、各级史志行政管理部门的职责，史志工作者的职业操守、素质要求，以及地方志著作权属。

第三章，志书编纂与管理。主要包括志书编纂的管理主体、管理职责、民族政策、编纂

周期、审查验收。

第四章，年鉴编纂与管理。主要内容包括年鉴编纂的管理主体、管理职责、民族政策、编纂周期、审查验收。

第五章，地方史编纂与管理。主要内容包括地方史编纂的管理主体、管理职责、民族政策、编纂周期、审查验收。

第六章，方志馆建设与管理。主要内容包括方志馆建设和管理的主体、数字化要求、原则功能、社会服务要求、捐赠要求。

第七章，资料收（征）集与管理。主要内容包括资料收（征）集的管理主体、资料保存。

第八章，史志开发利用管理。主要内容包括史志开发利用规划的管理主体、社会责任，以及以影像等形式开展的开发利用活动的管理。

第九章，表彰与奖励。主要内容是对有关单位个人的表彰以及对史志成果的奖励规定。

第十章，法律责任。主要内容是规定法人、其他组织、公民地方志违法行为的法律责任，史志行政管理部门及其工作人员不履行法律职责的法律责任。

第十一章，附则。规定实施办法的制定、本法施行时间等。

结 语

中共十八大以来，习近平总书记多次强调中华优秀传统文化的历史影响和重要意义，并赋予其新的时代内涵，史志事业迎来了千载难逢的发展机遇。保障史志文化的创造性转化和创新性发展，实现史志文化的价值，制定一部《史志法》意义重大、恰逢其时。正如习近平总书记强调：“我们要加强重要领域立法，确保国家发展、重大改革于法有据，把发展改革决策同立法决策更好结合起来”，“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革”。在我国，史志活动虽然经历2000多年，却是断断续续、一路坎坷。要彻底解决史志发展中的顽疾，就必须将其脱离行政长官之“人治”，纳入法治轨道。建构史志基本法律体系，保障史志事业的健康有序发展，用法治思维、法治方式来认识和解决史志工作遇到的问题，筑成人民群众满意的史志事业发展体系，实现史志文化功能价值，助力社会主义文化强国建设，致力中华民族伟大复兴的中国梦的实现。

（作者单位：中国地方志领导小组办公室）

本文责编：周 全