

统一与规范：对地方志评审制度的审视

李秋洪

提 要：地方志评审制度是地方志质量的制度保障。当代地方志的评审制度有不同类型，它们各有特点，都对保障地方志的质量和方志事业健康发展起到了不可缺少的重要作用，同时也存在不足，需要加以完善和规范。有必要建立全国统一、规范的评审制度。

关键词：地方志 评审制度 统一 规范

地方志书作为一种全面系统地记述本行政区域自然、政治、经济、文化和社会的历史与现状的资料性文献，是以大量史料为基础编纂而成的。地方志书的性质、内容和功能都决定了它必须以客观、真实、准确的质量面貌问世示人。然而，修志所使用的史料来源众多，且良莠繁杂；主持和参与编修的人员价值取向、知识背景、职业阅历、兴趣偏好各有不同，能否在浩如烟海的史料基础上编纂出一部堪存堪鉴的志书，不仅对编纂者是巨大的挑战，同时也是检验当代地方志评审制度成效的最终标准。曾任中国地方志指导小组常务副组长的朱佳木提出过三审制度是保障志书质量的方法之一。^① 回顾地方志评审制度的历史，分析当代地方志评审制度的作用和不足，对于启迪方志人和提高地方志书的质量都非常必要。目前可见的地方志编纂教科书或方志学概论著作几乎都有专门章节对地方志的评审加以阐发，但从制度建设的角度深入分析地方志评审制度功能和改进方向的学理性论述不多。在全国第一轮和第二轮地方志编修基本完成，第三轮地方志编修将要启动的今天，回顾和探讨地方志评审制度的若干问题，对于今后地方志事业发展特别是地方志评审制度的完善应是有益的。

一 地方志评审制度的回顾

中国大概是保留历史资料最完整的国家，这其中修史编志起到不可磨灭的作用。当代方志人都知道，地方志书的质量受到资料、资金、人才、指导思想和制度等多方面的因素制约，评审制度是地方志书质量的制度保障。尽管地方志的历史很长，但地方志评审制度出现的时间却很短。地方志起源于两千多年前，而志书评审制度则发端于近代。本文所说的地方志评审制度是在广义上使用这个概念，包括地方志书评议、复审、终审验收等环节的评议审查制度；狭义的评审制度则仅指地方志书最终的审查验收（终审）制度。新方志编纂过程要经过的评议、复审和审查验收等阶段都要对志稿质量作出具体评价，指出存在问题并给出具体修改意见。

春秋战国和秦汉时就设置不同的史官，唐宋以降设有史馆和史官，其作用日趋规范和系统化。例如宋有史馆，设有编修、检讨等官职，掌修国史。^② 然而，与历朝历代均设有史官或史馆

^① 参见朱佳木：《修志工作中需要统一的必须统一——在广西地方志办公室座谈会上的讲话》，《中国地方志》2012年第3期。

^② 参见朱桂昌：《历代史官与修史机构》，《中国社会科学院研究生院学报》1985年第3期，该文概括论述了古代史官的起源和职责、从汉至唐私家修史与修史机构的发展、唐代史馆和官修史书、明清时期的翰林院和史书编纂等情况；倪道善：《古代史馆述评》，《历史教学》1988年第8期，该文介绍古代史馆的设立、沿革及其职掌。

专事修史不同的是，各地的方志编修在民国以前基本没有常设机构和专职修志人员，也没有比较完整的修志制度，包括资料搜集、编修、评审、刊印和传播等各个环节大抵如是。

官修旧方志的编纂过程通常是由地方官员发起或奉朝廷敕令而编修，由地方官带头募集编修经费，几个地方贤达、文人学士组成一个班子负责具体编纂写作。志书编成之后，大多需由地方官员审读后才能刊刻（印）。唐宋时期的史官“检讨”所起作用大体类似审读者，但他们不是最后的审读者，志书往往还要经过地方主官审阅批删。

民国时期，方志编修在明清方志繁盛的基础上继续发展，于1929年开始逐步建立起较为完备的省、县两级修志机构。^①但是，当时各县市的修志机构设置各有不同。以广西为例，1919年，邕宁县开志局编纂县志，推举总理1人、总纂1人、分纂4人，共6人；1927年，昭平县修志局设总编辑1人、编辑员4人、采访员5人、审查员8人、校对员2人、缮录员3人；1930年，锺山县设修志局，只有总编辑1人。其他各县也大多设有总纂、协纂和分纂，有的县还有采访、绘图和校对人员。但甚少有专职的审验人员。^②尽管如此，民国时期对地方志书的审查仍相当严格。据1929年国民政府令准通行的《修志事例概要》，要求各省将通志馆成立日期、地点，馆长、副馆长编纂略历及经费常额等情况报省政府报内政部备案。“志书所采材料，遇有关系党务及党务解释，须向中央请示者，可随时由省政府咨达内政部专请中央核示。”1946年内政部修正公布的《地方志纂修办法》进一步要求各地“志书完成后，应将志稿交内政部核定”，志书在印刷完成后还要分送行政院、内政部、国防部、教育部和中央图书馆备查。^③县级地方志送交省政府审查后如未获通过，须重行编纂。广西横县和锺山等县县志就曾因未通过省政府的审查而重修。可见，在这个时期，对地方志官修传统的重视和对志书内容的审查验收严厉达到前所未有的程度^④，体现了其时对地方志业务标准的认识和国民党政府的政治立场，带有明显的时代政治色彩。然而，这一时期尽管规定设立审查环节，却并未建立起普遍适应各地情况、通行全国的具体审验标准和制度。由于志书须送交内政部和省政府审查，因而各地在完成志稿后，先组织评议，然后再分别送交省政府（县志）和内政部（省志）审查。这种审查程序与20世纪80年代以后新方志的审查验收制度颇为类似。

中华人民共和国成立后，20世纪50—60年代的新方志编修之初，并未对志书评审做出严格具体的规定。80年代初全面启动地方志编修，相应地建立了各种评审制度。但这时的评审制度不够具体，操作性不强，并不是一种完备的制度，有的地方甚至只是主持编修者（政府分工负责人）和具体编纂者相互之间象征性的粗略浏览行为。

1985年4月，中国地方志指导小组通过的《新编地方志暂行规定》第二十二条规定，“志书定稿时，各级编纂委员会必须严格审查，严格验收手续。凡涉及党的方针政策和涉外、保密等重大问题，必须送当地党委审查。县志涉及上述问题，应送上级党委审查”^⑤。这一要求严格审查验收的条款，并未对审验主体、指标和程序作出具体的严格规定。囿于时代条件所限，似可以理解。但它毕竟是明确新编地方志书需经过审查方可出版的第一个全国性规范性文件。

1998年颁布施行的《关于地方志编纂工作的规定》积各地近20年编纂实践经验，对地方志

① 参见雷坚：《广西方志编纂史》，广西人民出版社，2007年，第174页。

② 参见雷坚：《广西方志编纂史》，第176—177页。

③ 参见黄苇主编：《中国地方志辞典》，《地方志纂修办法》，黄山书社，1986年，第686页。

④ 参见雷坚：《广西方志编纂史》，第180页。

⑤ 中国地方志指导小组办公室编：《地方志工作文献选编》，方志出版社，2009年，第73页。

审查验收的主体和程序作出了比较具体的规定：“各级地方志应严格执行审查验收制度，省、自治区、直辖市编纂的地方志由省级地方志编纂委员会组织专家审查验收，报同级党委或政府批准出版。”文件对设区市、州、自治州、盟，以及县、自治县、旗、不设区市、市辖区等编纂的地方志审查验收也作了具体规定。^①

2006年5月国务院公布的《地方志工作条例》（以下简称“《条例》”）是迄今为止对地方志评审主体和程序作出最具体规定的国家法规性文件。《条例》第十二条规定：“县级以上行政区域名称冠名、列入规划的地方志书经审查验收，方可以公开出版。对地方志书进行审查验收，应当组织有关保密、档案、历史、法律、经济、军事等方面的专家参加，重点审查地方志书的内容是否符合宪法和保密、档案等法律、法规的规定，是否全面、客观地反映本行政区域自然、政治、经济、文化和社会的历史与现状。对地方志书进行审查验收的主体、程序等由省、自治区、直辖市人民政府规定。”^②《条例》不仅规定志书必须经过审查验收才能出版，还对审验重点、审验主体（什么人参加审验）等也作了要求。各省、自治区和直辖市也分别对自己辖区内的地方志书的评议和审查验收，先后出台了各种比较具体且具操作性的评审制度。应该说，各地的评审制度对于保障各地志书质量和推进地方志工作起到了不可或缺的作用。

二 地方志评审制度的作用

从多年的志书评审实践经验和众多研究者的论述中，评审制度对志书质量的保障功能可以归纳为以下方面：

一是把握志书的价值取向，使官修的地方志符合社会主流价值观。方志有个众所周知的表述特征是“述而不论”，但这不等于志书不体现特定价值观，即使在志书的自然资源篇章中也如此。例如记述地方特有的珍稀动植物资源时，过去的志书可表述为“山珍海味”，甚至直接描述某种珍稀动物“肉可食，皮可制衣”，等等。这类表述在强调体现生态文明、可持续发展和环境资源保护理念的当代志书中显然不合时宜。评审环节要保证志书相关资料的选取和行文符合主流价值观。

二是评估志稿篇目框架，使志书篇目既全面覆盖地方百科，又突出地方特色，避免重大遗漏和不必要的交叉重复。把握内容众多、篇幅庞大的志书框架是一项繁重艰巨的使命，迄今为止，似还没有哪一部志书编纂大纲能够一次通过专家评审的，即使在初稿评议阶段能够通过，也会提出诸多修改补充建议，反复修改调整多次，才能逐渐成型为科学合理、全面系统且有地方特色的志书篇目框架。

三是确保志书资料的准确、系统、客观，避免史料出现“硬伤”。资料的质量是志书的生命力和价值所在，因此，由各方面专家分别进行严格的评审，是保证志书质量所不可缺少的关键环节。那种由一两个人评审一部志书的做法之所以不可取，就是因为个人的知识结构、经验阅历、视野和思维定势限制了审读的广度、深度和精度。一个人知识面再宽，也不可能对有“地方百科全书”之称的地方志书所涉及之每个领域的资料 and 知识都纯熟于心，难以敏锐发现志稿各篇章中的种种“硬伤”，以致有时甚至可能出现令人啼笑皆非的常识性错误。这就需要来自各个相关领域的专家发挥所长，提出修改纠正和补充意见。

四是按照语言文字和出版法规，纠正语法修辞不正确或不符合有关法规的表述。地方志

^① 参见中国地方志领导小组办公室编：《地方志工作文献选编》，第80页。

^② 中国地方志领导小组办公室编：《地方志工作文献选编》，第5页。

“众手成志”，每位参与编纂者提供的稿子文字水平高低不一，文风各有不同，对某些事件和事物的表述也可能不一致，其语言文字表述未必都符合修辞规范和出版规定，需要通过认真细致的评审来发现问题。

此外，某些志书送审稿或送审稿行文内容有不合方志体例规范要求的内容（如越境记述、以通讯报道文笔记述人物等），甚至是不符合职业道德的“私货”（如有意突出记述与编纂者或其亲朋好友有关的人或事），也须在评审中指出并加以纠正。

三 地方志评审制度的类型

从各地编修评审实践中，可以将地方志评审制度按评审主体、评审层级、评审形式、评审方法和评审载体等标准分为不同类型。

（一）按评审主体不同，评审制度可分为内部评审、外部评审和综合评审。内部评审是由编纂单位内部人员对本单位编纂的志稿进行评审，因此也叫自我评审。在初稿编成之时，大多采用内部评审进行初步评审。如上海市地方志办公室2014年8月修订的地方志书评审验收办法规定，“地方志书评审验收程序分内部评审、评议、审定和验收等4个阶段”。外部评审指由编纂单位之外的评审人员对志稿进行评审。综合评审则是由本单位内部人员和外部人员共同进行评审。在各地的编纂实践中，志书初稿大多要先经过内部评审，后才交由外部评审和综合评审。

（二）按评审层级划分，评审制度可分为本级评审、逐级评审和越级评审。本级评审是由编纂单位所在行政区域的人员进行评审。逐级评审是由编纂单位的上一级对志稿进行评审。越级评审则是由再上一级的人员对各个下级编纂单位完成的志稿进行评审。部分省（自治区、直辖市）的评审制度规定，县（区）志由市级地方志工作机构组织评审，地市级志书由省（自治区、直辖市）地方志工作机构组织评审，这种逐级评审的做法减轻了省级地方志工作机构的工作压力，但是由于各市分别组织评审，可能造成同一个省级行政区域内对县志评审的标准尺度不一。有的省或者市县在评审本地的地方志稿时，除以上级地方志工作机构和本地专家为主参与外，还聘请外省（市、县）的专家参加本地方志评审。这种做法可称为跨区域评审。但它只是一种变通或附加的做法，一部志书的评审主体仍是本地专家和领导。

（三）按评审组织形式不同，又可分为个人评审和集体评审。所谓个人评审实际是多人评审，一般为由史志专家1人或几人分别提出评审意见，但无集体讨论和综合评审意见。集体评审则是由地方志学术委员会或组织专门的评审委员会分工审读志稿，经过讨论提出综合评审意见。在始于20世纪70年代末的第一轮地方志编修过程中，多数省份采取由少数资深专业人士结合地方志工作机构领导评审志稿的方法，有的省份在第二轮仍然采取这种方法评审志稿。应该说，启动第一轮方志编修时，由于各地普遍缺乏地方志专业人才和专家，在对新方志编纂普遍缺乏经验的时期，不得不由少数对史志编修有一定了解或有较好史学基础的专业人士，以及承担组织编修地方志责任的方志办负责人来评审，也是不得已而为之的办法。这种方法的缺陷是评审质量受评审者个人学识与知识结构、思维定势、价值倾向甚至人际关系影响较大，任何个人的学识和知识结构都是有限的，由两三个人甚至一个人审查一部志稿，必然在知识面上力有不逮，其价值倾向和偏好对志稿的影响也过于明显。而且由于志稿篇幅大，只由一两个人评审，其进度通常较慢，有的志书审查验收进度甚至耗时达两三年。由于评议和审验一般要付给评审费，个人评审还容易导致管理上的麻烦、非议或人际矛盾等弊端。正因为个人评审存在以上弊端，所以在第一轮地方志编修过程中，大部分省市逐渐转向由地方志学术委员会或地方志评审委员会对志稿进行集体评审。

(四) 按评审方法划分, 评审制度可分为定性评审和量化(定量)评审。新方志编修初期和中期的评审制度几乎都属于定性评审。定性评审是在审读志稿后评审人对志稿的质量作出优秀、良好、合格(通过)或不合格(不通过)等定性评价。后来出现的量化(定量)评审则是根据评审标准, 设定若干指标, 给予志稿不同分数, 通常是按百分制打分。这种量化(定量)评审方法受社科院系统的研究项目评审办法的影响较大, 但其评审指标根据地方志的业务特点做了较大调整。

广西地方志系统从2011年开始建立地方志学术委员会专家库(三年一届), 根据每部志书的内容特点, 从专家库中抽选10余名专家参加评审。2013年起进一步采用综合定性和量化两种评价方式特点的评审办法进行评审, 这在全国地方志系统是比较早的。这种评审评分方法是将志稿质量分解为四大指标(篇目结构、资料质量、文体规范、内容特色), 每个指标又根据其具体表现, 如篇目结构从完备性、逻辑性和创新性3个方面给分, 资料质量则从政治性、客观性、系统性、准确性和典型性4个方面给分, 文体规范则注重文体文风、字词规范、图表照片等3个方面, 内容特色指标包括地方特色、时代特色和行业特色三方面, 等等。在四大指标中, 出于地方志属资料性文献, 与学术理论著作对创新性要求特别突出有所不同这一考量, 因此给予资料质量分数占最大比重。整部志稿获得90分以上为优秀, 76—89分为良好, 60—74分为合格, 59分以下为不合格。在评分之前, 每个评委对自己负责评审的志稿内容存在的质量问题提出具体详细的修改意见。多年来的评审经验表明, 在评稿阶段每部志稿大体上都要被提出300—500多条意见, 审验阶段则有200—400余条意见。可见, 这种评审制度实质上是一种定性定量相结合的制度。

浙江、上海等省市也先后采用了类似的量化(定量)与定性结合的评审方法。各地做法有所不同, 有的评分指标划分得更细致具体, 甚至划分为8—10个指标。一种意见认为, 评分指标设置过细过多, 有烦琐之嫌, 在评审实践中不便于逐一对应操作。此外, 在具体评审中, 有的地方评分倾向于宽松, 理由是地方志工作推进不易, 高分有利于鼓励基层工作积极性。但多数地方评分时倾向于从严把握, 认为这样有利于发挥评审分数的鞭策作用, 促使编纂者认真修改存在问题。

量化(定量)评审方法便于同一行政区域的各部志书之间进行质量的互相比对和排序, 也有利于树立地方志编纂质量标杆的客观性和权威性, 而不是单凭个人印象给予模糊评价。在实践中, 按个人模糊印象评出的志书榜样往往缺乏权威性, 难以得到广泛承认。当然, 量化的评分制评审也不是绝对客观或完全可比的, 如分别获得74分和75分的两部志书相互之间很难说差别在哪里, 74分的志稿未必就一定比75分的志稿明显差。

(五) 以评审载体不同而分类, 大致可分为通信评审、会议评审、网络(视频)评审几种评审形式。通信评审方式是指评审专家以通信(电子邮件、信函等)方式提出各自的评审意见。会议评审是目前各地使用得最多的一种评审方式。在评审会议上, 评审专家面对面地对志稿的质量提出意见、开展讨论、评定分数等。网络(视频)评审是在互联网时代出现的新的评审方式, 它实际上是以网络平台为依托召开的评审会形式, 具有省时、省钱、方便灵活的优点。

四 地方志评审制度存在的问题

目前各地施行的地方志评审制度在发挥对地方志质量的保障作用的同时, 也存在若干欠缺或短板。已经有人初步指出志书评审制度存在不足, 如注重形式、落入俗套, 人多时长、耗费财

力，意见相左、难以操作，等等。^①从制度建设和人才队伍建设角度看，以下方面的问题应当在志书编纂评审实践中加以改进或弥补：

（一）各自为政，宽严不一。在全国地方志工作条例之下，各省（自治区、直辖市）和设区市几乎都有自己的具体评审验收办法和评审标准。这样做可能与各地的志书情况比较容易相适应，但也直接导致各地志书质量标准高低宽严不一。由于评审制度理念相异，评审标准宽严不一，评审程序繁简不同，致使各地的地方志在不同评审要求下各有不同风貌，质量也可能相距甚远。

（二）评审人员资格良莠不齐。尽管《地方志工作条例》和各地的评审制度大多对评审人员的身份做了规定（如从地方志专家库或地方志学术委员会成员中抽取、地方党政领导、地方文化学者等），有的（如天津市）还对评审人员的专业技术职称等学术身份做了规定。但绝大多数评审制度对评审人员的专业资格、学术身份等没有具体规定，这种情况不可能不影响评审的权威性和公信力。

（三）“三审”环节分工不明。每部志书都要经过初评、复审和终审3个环节，在这3个环节中，评审所起作用是有侧重的。初评阶段主要应对体例、篇目框架和资料的准确性等进行评议；复审阶段主要是在初评的基础上，对志书是否体现了地方经济社会文化的宏观发展脉络和特点、有关专业内容是否准确可靠作出评价；终审阶段则要对志稿是否按照复审意见进行认真修改、志书内容体现的政治观点和价值观、地方特色和时代特色、保密和其他敏感问题等等作出判断。但目前各地评审的几个阶段基本都在重复差不多同样的内容。

（四）评审意见反馈及督查机制缺失。每部志书的评审都耗费巨大人力、财力、精力和时间。按照评审制度，志书在进入出版程序之前必须已按评审提出的修改意见进行认真修改。但评审意见能否被编纂单位、编纂者真心接受和认真消化，并落实到此后的修改过程中，使志书经过评审后质量得到提高，这方面并没有严格的反馈和督查机制。^②个别市县或部门在评审会后不按照评审意见修改，甚至自作主张做出重大改动，地方志工作机构却往往难以监督和问责。如果不加强对评审意见落实情况的反馈和督查，再好的评审制度其效果也要打折扣。

五 完善地方志评审制度的对策

针对目前各地施行的评审制度存在的不足或短板，应该与时俱进，根据地方志工作形势和任务需要对已有评审制度加以完善。地方志评审制度的完善至少应包括但不限于以下方面：

一是建立定性（定量）评审方法相结合的基本评审程序。定性和定量（定量）的评审方法各有所长，定性评审适应地方志书内容浩繁、内容多层次和多样性的特点，定量（定量）评审则便于评价志稿总体水平和同一内容的水平高低，便于不同志稿之间的比较。它们之间应是一种互补关系而不是取代关系。不应只强调其中一种方法而忽视或否定另一种方法。定量（定量）评审的指标设置要客观、科学、合理，指标及分值应当体现地方志的特点，不能机械照搬其他系列项目评审体系的指标和分值。

二是明确以集体评审作为基本评审主体和评审方式。应明确地方志评审必须在坚持地方党政领导下，以地方志评审专家库或地方志学术委员会专家集体为评审主体。避免过去在部分地方存在的以一两个人代替专家集体对志稿进行评审，受个人知识结构、思维模式和价值偏好，甚至人

^① 参见王会世、焦永萍：《试述志书评审制度的改革》，《中国地方志》1999年第3期。

^② 参见黄家接：《广西新编地方志书审查验收制度的回顾与探讨》，《广西地方志》2019年第6期。

际关系主导评审的弊端。集体评审才能真正树立地方志评审制度的权威性和公信力。集体评审的前提是建立各级地方志专家库或地方志学术委员会，这是地方志评审制度得以顺利实施的人才保障。

三是明确分层评审和双重负责的机制。为提高地方志书质量而进行严格的评审，需要在分层评审的同时，遵从上级地方志机构和专家意见进行修改。即使有不同意见，也要经过上下多次反馈和充分讨论后，由相关领导确定取舍或倾向。地方志是官修志书，不同于个人学术著作可以百家争鸣，自说自话。

四是依法评审志书。将地方志评审制度包括评审主体、评审程序、评审指标、评审结果使用、评审结果反馈与督查等要求明确写入全国和各地的地方志法规文件，以法治力量确立地方志评审制度的权威性。

五是探索建立全国统一的地方志评审制度。如前所述，各地的地方志工作各自为政，地方志评审制度各有不同，各有标准。在当前依法治国、依法治志的大背景下，出台全国统一的地方志书评审制度显得尤为必要。这一举措不仅是保证各地地方志书质量的重要举措，同时还可以为地方志成果评奖评优提供基础参考。

统一的地方志评审制度，首先应当综合各地在地方志评审方面的经验和地方性评审制度，取长补短，比较完整、比较合理，形成操作性强的评审制度。通过采用统一、规范而且严谨的评审指标和制度，各地的地方志质量才能够有相对一致的标准，各地学习赶超也才有令人信服的榜样和可操作的方法。

其次，统一的评审制度应当既体现统一要求，又有一定的弹性或包容性（例如对志稿篇目框架和地方特色内容的评审要求），让各地在评审市县志稿时能够较好地兼顾各地实际情况。出台统一的评审制度并不是试图将各地的地方志书塑造成“千志一面”，而是要在使各地志书的质量指标保持基本一致的前提下，促使它们呈现丰富多彩的地方特色。这才是建立和强化地方志评审制度的初衷和目标，否则地方志就无“地方”可言。比如可在评审内容特色指标中设置相关子指标和赋予较高分值，以此为导向，鼓励和引导地方志书突出地方特色、时代特色和行业特色。

再次，统一的评审制度应当与全国地方志评审专家库的建立配套。任何制度都要靠人去实施和执行，要建立全国统一的评审制度，就必须建立全国地方志评审专家库和省市级地方志评审专家库，明确评审人员的准入资格。^①省级地方志的评审验收，不仅要以本地地方志专家库的成员为评审主体，还应该来自全国地方志专家库的权威专家参与评审，这样才能体现全国统一的质量标准和规范要求。由此亦可借评审志稿，为各地创造方志学术交流的机会。省以下各级地方志评审也可逐级类推。

此外，如果推行全国统一的地方志评审制度，还要具备一个重要前提，那就是中国地方志指导小组及其办公室具有顺利地推行相关制度所必需的行政管理资源及法定权威性。没有这种资源和权威性，评审制度的弱化或失灵就是大概率的事件。不过这已经超出本文要论述的范围了。

（作者单位：广西壮族自治区地方志编纂委员会办公室）

本文责编：周全

^① 参见梁笑天：《地方志书审查验收制度存在问题及思考》，《广西地方志》2012年第4期。