

《重庆市地方志工作办法》政策解答(节选)

2023年1月19日，重庆市人民政府令356号公布《重庆市地方志工作办法》，自3月1日起施行。《重庆市地方志工作办法》(以下简称《办法》)以法规的形式，对地方志工作的组织保障、审查验收、编纂出版、管理使用，以及违法处罚等方面，作出了具体规定。其颁布实施，是我市地方志事业发展的一个里程碑，标志着依法治志迈上新台阶。为认真学习宣传和贯彻实施《办法》，充分发挥地方志存史、资治、教化的作用，推进全市地方志事业高质量发展，更好地服务经济社会发展和社会主义现代化建设，市志办近期组织专门力量对《办法》进行解答，以政策问答的形式进一步阐述《办法》精神，供全市地方志系统和有关方面学习参考。

1. 出台《办法》的背景是什么？

国史有、方有志、家有谱。地方志作为全面系统记述一个地区自然、政治、经济、文化和社会的历史与现状的资料性文献，承担着“存史、资治、教化”的重要功能作用，被誉为“一方之全史”“一地之百科全书”，是中华优秀传统文化的瑰宝，对于承载中华文明，赓续中华文脉，增强人民文化自信，推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。《办法》出台的背景：

一是党和政府历来高度重视地方志工作。党中央、国务院始终把地方志作为一项重要的政治、文化基础事业，作为国家发展的大事来抓。1941年，毛泽东同志亲自起草《中共中央关于调查研究的规定》，要求收集县志、府志、省志、家谱，加以研究。1956年，国务院科学规划委员会《十二年哲学社会科学规划方案》提出“编写新的地方志”。习近平总书记先后对高质量做好地方志工作作出重要指示，强调“要高度重视修史修志”。重庆市委、市政府坚决贯彻落实党中央、国务院的决策部署，不断加强党对地方志工作的全面领导，坚持国务院提出的“一纳入、八到位”(将地方志工作纳入各地国民经济和社会发展规划、地方各级政府工作任务，“认识、领导、机构、编制、经费、设施、规划、工作”到位)工作机制，加强顶层设计，夯实基础设施，为全市地方志事业健康发展奠定了坚实的根基。

二是贯彻落实上位法和国家要求的需要。中华人民共和国成立后，国家出台了一系列政策法规文件，对地方志工作进行规范和保障。2006年5月，国务院令467号公布《地方志工作条例》，进一步明确了各级人民政府管理地方志事务的职责，地方志工作有了重要的法律保障。2015年8月，国务院办公厅印发《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)》，正式提出“依法治志”，标志着地方志工作纳入法治化轨道，为全国各地依法开展地方志工作提供了基本遵循。全国各省(自治区、直辖市)均制定了地方志地方性法规、规章、规范性文件。

三是我市具备地方志立法工作基础。近年来，我市持续探索地方志立法工作。2020年，市政府办公厅印发《关于大力促进新时代地方志事业发展的意见》，要求积极推动地方志工作地方立法，健全地方志事业发展制度体系，逐步补齐全市地方志地方性法规规章、规范性文件等制度短板，提升地方志工作法治化水平。

2022年，《重庆市地方志事业发展规划纲要(2021—2025年)》印发，要求加快地方志立法步伐，完善地方志政策体系，确保地方志事业发展有法可依、有章可循。此外，市地方志办公室先后制定了《重庆市志出版管理规范》《重庆市志、区县(自治县)志编纂规范》《重庆市旧志整理出版规范》《重庆市地方志办公室关于加快全市方志馆建设的意见》《重庆市方志地情资料征集和管理的指导意见》《重庆市地方志办公室关于地方志信息化建设指导意见》《市志办珍贵资料文献征集和管理制度》等一系列政策法规。第二轮修志工作中积累的许多成功做法和宝贵经验，需要及时上升为法规条文固定下来。这些都为出台地方志法规奠定了坚实基础。随着本《办法》出台，指导全市地方志事业发展的“3+X”法规和政策体系基本形成。

四是我市地方志事业发展实际的需要。近年来，我市地方志事业取得了较为丰硕的成果，全面完成国务院办公厅在《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)》中提出的“两全目标”(到2020年，完成第二轮地方志书规划任务，实现地方综合年鉴一年一鉴，公开出版)，这是党中央、国务院赋予各级党委、政府的法定职责，是新时代地方志事业高质量发展的坚实基础。全市地方志系统坚持围绕中心、服务大局，编纂出版了一大批地方志成果，包括《重庆历代方志集成》《重庆历史文化人物》《历代名人吟咏重庆》《重庆图志(1949—2019)》《重庆大事记(1949—2019)》《重庆地情概览(中英文版)》《重庆市情概览》等，创办各类资政内刊，为各级党委政府提供资政参考和智力支持，在传承文明、服务发展、提高人民文化自信等方面作出了积极贡献。

进入新时代，迫切需要进一步增强各级政府和领导干部依法治志意识，依法理顺管理体制机制，明确各级政府、地方志工作机构和各参与单位的职责，保证地方志编纂的进度和质量，促进社会公众读志用志，大力传播地方志文化，推动地方志事业高质量发展。依法治国是我国的基本方略，依法治志是依法治国的有机组成部分。制定一部顺应新时代地方志事业发展需求，顺应广大人民群众期盼的《办

法》，势在必行，恰逢其时。

2. 制定《办法》的目的是什么？

《办法》第一条指出：“为了传承发展中华优秀传统文化，弘扬社会主义核心价值观，加强地方志工作的组织、管理，发挥地方志在促进经济社会发展中的作用，根据国务院《地方志工作条例》及有关法律、法规，结合本市实际，制定本办法”。制定《办法》的目的，主要有三点：

一是为了传承发展中华优秀传统文化，弘扬社会主义核心价值观。以地方志为代表的中华优秀传统文化的丰富哲学思想、人文精神、价值理念、道德规范等，蕴藏着解决当代人类面临的难题的重要启示，可以为人们认识和改造世界提供有益启迪，可以为治国理政提供有益启示，也可以为道德建设提供有益启发，不论过去还是现在，都有其永不褪色的价值，是涵养社会主义核心价值观的重要源泉。

二是为加强地方志工作的组织、管理。当前，国务院办公厅《全国地方志事业发展规划纲要(2015—2020年)》中指出的事业发展不平衡的现象，编制、人员和经费不足等问题在我市地方志系统依然存在，必须通过科学发展和深化改革，采取有效措施，认真予以解决。法规比政策文件具有更高的规范性和更强的约束力，有利于提高对地方志工作重要性的认识，增强责任意识，落实保障措施，保证地方志事业健康发展。

三是为发挥地方志在促进经济社会发展中的作用。地方志是一座数据信息宝库，涉及社会生活的方方面面，是天然的公共文化服务产品，属于社会主义文化强国建设的重要组成部分。在强国建设、民族复兴的伟大征程中，地方志围绕规划编制、旅游开发、环境治理、人口控制、历史文化遗产保护传承等重点发挥“参谋”“资治”的作用，服务经济社会发展的例子，数不胜数，都产生了巨大的社会效益。深入挖掘历史文化资源，拓展地方志资源开发利用渠道，发挥地方志在促进经济社会发展中的作用，既是地方志本职工作，也是新时代地方志事业转型升级，实现高质量发展的源头活水。

3. 制定《办法》的意义是什么？

《办法》是我市首部关于地方志的政府规章，具有里程碑意义，标志着全市地方志工作进入依法治志新阶段。其制定的意义，主要有三个方面：

第一，有利于全面推进依法治市。地方志是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，依法治志是依法治市的题中应有之义。随着重庆全面依法治市的深入推进，把地方志事业纳入法治轨道，由法推进、依法管理、靠法保障，对全面推进依法治市具有重要意义。

第二，有利于我市地方志事业健康有序发展。地方志工作是“为党立言、为国存史、为民立传”的政治性很强的文化基础工作，是社会主义先进文化建设的重要组成部分。《办法》系统总结了全市地方志工作的基本经验，科学界定了地方志工作的性质、地位，明确了各级人民政府在地方志工作中的职责，理顺了地方志工作行政主体与有关方面的关系，为地方志事业健康有序发展提供了法治保障。

第三，有利于更好地发挥地方志作用。地方志具有“存史、资治、教化”的作用和使命。“存史”就是将一定地域内的自然、政治、经济、文化、社会和生态等方面的历史和现状记录下来，保存下去，供人们查阅利用。“资治”就是为各级党委、政府及领导干部科学决策、施政提供参考依据，发挥参谋助手作用。“教化”就是利用地方志资料对广大人民群众尤其是青少年进行爱国主义教育、社会主义、中华优秀传统文化以及国情、地情等方面的教育，满足人民日益增长的文化需求，增强人民文化自信。《办法》的出台，强化了各级政府对地方志工作的领导，从法治层面规范了地方志资源的开发利用，为最大化发挥地方志“存史、资治、教化”功能，推动地方志服务于经济、政治、社会各方面，提供了遵循。

4. 什么是地方综合年鉴？

本办法所称地方志，包含地方志书和地方综合年鉴。重庆市的地方综合年鉴是指由市、区县(自治县)人民政府地方志工作机构组织编纂，系统记述本行政区域自然、政治、经济、文化、社会、生态文明等方面情况的年度资料性文献。地方综合年鉴辑录上一年度的资料，一般不上溯下延，比如《重庆年鉴(2023)》内容记述时限为2022年1月1日至2022年12月31日。当前，我市有《重庆年鉴》，38部区县(自治县)地方综合年鉴和《万盛经济技术开发区年鉴》。

6. 地方政府在地方志工作中的职责是什么？

编修地方志，历来是“守土者之责”。根据《办法》规定，地方政府的职责主要有四项：一是加强对本行政区域地方志工作的领导，将地方志工作纳入国民经济和社会发展规划，所需经费列入本级财政预算。二是成立地方志编纂委员会。三是审查以行政区域名称冠名、列入总体规划的地方志书和地方综合年鉴。四是市人民政府将方志馆建设纳入政府公共文化设施建设规划，推进国家布局的区域性方志馆建设；将地方志信息化建设纳入本级人民政府信息化建设规划，逐步建立数字方志馆、地方志全文数据库，完善地方志资源公共数据共享平台，应用现代信息技术进行分析研

究和开发利用地方志资源，为社会提供服务。各级政府和有关部门要按照市委、市政府的部署，从推进建设社会主义现代化新重庆的高度，全面贯彻落实《办法》，切实加强对地方志工作的组织领导和保障。

7. 为什么要成立地方志编纂委员会？

《办法》第四条第二款要求：“市、区县(自治县)人民政府成立地方志编纂委员会，负责统筹推进本行政区域内的地方志工作，研究制定地方志工作的政策措施，协调解决地方志工作中的重大问题”。

地方志编纂委员会是由各级党委或政府组织成立的议事协调机构，通常情况下由党委或政府主要负责人任主任委员，各级党委宣传部主要领导和人大、政府、政协、警备区(武装部)分管领导任副主任委员，各级相关部门和单位任委员单位。地方志编纂委员会办公室通常设在地方志工作机构，地方志工作机构负责贯彻落实编纂委员会部署的各项工作任务，处理日常事务，是地方志编纂组织工作的实际执行单位。

成立地方志编纂委员会是加强党对地方志工作的重要举措。从实践来看，其必要性在于：一是由于地方志工作涉及党、政、军、社会等各个方面、各个领域，需要一个议事协调机构来统筹协调工作，进一步协调推进好各部门联动，形成合力，有效开展工作。二是国务院《地方志工作条例》要求地方志工作形成“坚持党委领导、政府主持、地方志工作机构组织实施、社会各界广泛参与的工作机制”。三是有利于组织、协调、调动各部门、各行业、各阶层积极参与工程浩大的地方志编修工作，保证地方志工作顺利开展。

自《国务院办公厅转发中国社会科学院关于加强全国地方志编纂业务工作报告的通知》(国办发〔1985〕33号)下发以来，全国各省、自治区、直辖市均先后成立了地方志编纂委员会。

重庆市地方志编纂委员会成立于1985年。2019年，市政府对市地方志编纂委员会的构成进行了调整。调整后的市地方志编纂委员会由市委副书记、市长担任主任委员，党委、人大、政府、政协和重庆警备区有关领导为副主任委员，市委纪委监委等42个部门为委员单位，负责统筹推进全市地方志工作，研究制定地方志工作的政策措施，协调解决地方志工作中的重大问题。

直辖以来，重庆市地方志编纂委员会办事机构为重庆市地方志办公室(重庆市地方志编纂委员会总编室)，实行一套班子两块牌子的体制，为参公管理的正厅局级事业单位。在历届重庆市地方志编纂委员会的协调推进下，截至2022年底，全市完成了第一、二轮共254部规划志书，以及大量其他各级各类志书的编修工作，市、区县(自治县)地方综合年鉴实现一年一鉴、公开出版全覆盖，对传承优秀传统文化，弘扬社会主义核心价值观，增强人民文化自信，推进文化强国建设发挥了十分重要的作用。

8. 地方志工作机构的职责是什么？

地方志工作机构是重要的政治文化单位，也是唯一的行业行政主管部门，履行着“存史、资治、教化”的重要职责。《办法》第五条明确规定，市、区县(自治县)人民政府负责地方志工作的机构(以下简称地方志工作机构)主管本行政区域的地方志工作，履行下列职责：

- (一)组织、指导、督促和检查地方志工作；
- (二)制定地方志工作制度，拟定地方志工作规划和编纂方案；
- (三)组织编纂地方志，初审或者审查验收地方志书；
- (四)组织开展地情调查研究和旧志整理工作，搜集、管护本行政区域地方志文献和资料；
- (五)组织推进本行政区域地方志信息化建设、方志馆建设及规范化管理工作；
- (六)组织地方志资源的开发利用工作，推动地方志相关理论研究及对外交流、合作，组织开展业务培训；
- (七)法律法规规定的其他职责。

其中，组织开展地情调查，推动资源开发利用，积极开拓社会用志途径，建设方志馆、村史馆、数据库、网站等旨在拓展地方志服务经济社会发展的途径和渠道。相较于《地方志工作条例》，这赋予了地方志工作机构更多行政职能，也为地方志工作的机构性质、职能定位提供了法规依据，进一步强化了地方志工作的强制性、规范性。

10. 为什么以市、区县(自治县)行政区域名称冠名的地方志只能由本级地方志工作机构组织编纂，其他组织和个人不得编纂？

地方志是意识形态的重要方面，必须坚持党的领导，坚持正确政治方向。在我国，地方志由官方组织编修是一项传统。从地方志的发展脉络来看，其早期形态，如《赵地书》《华阳国志》等，既有官修，也有私人修撰。但隋文帝明令禁止私人编史书起，从唐代的《元和郡县图志》，到宋代形成成熟的地方志，再到元明清时期中央和地方政府大规模组织编修地方志，志书官修的传统一直延续至今。可以说，地方志是典型的“官书”，它的编纂形式是“官方主导，官方组织、官方审定”，其资料的来源绝大多数来自官方，其内容体现了官方意志。中华人民共和国成立后组织开展的社

会主义新方志编修工作也继承了这一传统。在当代，编修地方志必须坚持以人民为中心的发展思想，坚持社会主义核心价值观，弘扬社会主义核心价值观，宣扬真善美，传递正能量，真正做到“为党立言、为国存史、为民修志”。

国务院《地方志工作条例》第八条明确：“以县级以上行政区域名称冠名的地方志书、地方综合年鉴，分别由本级人民政府负责地方志工作的机构按照规划组织编纂，其他组织和个人不得编纂”。据此，以市、区县(自治县)行政区域名称冠名的地方志，如“重庆市志·XX志”或“XX区志”等地方志书，都必须由市或区县地方志工作机构组织编纂。在此之外的志书，其编修工作也要接受市或区县地方志工作机构的指导。

13. 承编单位的职责是什么？

《办法》第九条规定：“承担地方志编纂任务的单位(以下简称承编单位)应当按照规定的期限和质量标准完成工作任务，并对所提供资料的真实性、准确性和完整性负责”。

承编单位作为参与地方志编纂的主要力量，承担具体编纂任务，是落实地方志编纂任务中的关键环节。承编单位对编纂任务的重视和工作规范程度，直接影响地方志编纂的质量。这项规定明确了承编单位在编纂地方志工作中承担的责任，填补了上位法没有相关规定的空白，为推动编修规划的编修任务落实，提供了法律依据。

我国地方志编修普遍采取的组织形式是：党委领导、政府主持，地方志工作机构组织实施，党委、政府的各组成部门和各单位作为承编单位负责具体分志的编纂。重庆市第一、二轮志书编纂也采用了这样的形式，通过党委政府向各相关单位下达编修工作任务，让地方志工作把握正确的政治方向，有利于解决志书编纂中的政治领导、工作统揽和具体安排部署问题，增强各相关单位的责任意识、配合意识，既能提高志稿质量，又能保障工作效率，推进目标任务的圆满完成。

15. 《办法》对地方志资料工作有哪些具体规定？

资料性是地方志最基本的属性和特征。

《办法》第十一条和第十七条对资料收集和管护作出明确规定，地方志工作机构和承编单位征集相关地方志资料，有关单位和个人应当提供支持，地方志资料所有人或者持有人不得故意提供虚假资料。要形成地方志资料年报制度，地方志工作机构应当建立本行政区域地方志资料年报制度。承担地方志工作任务的单位应当按照年报制度报送资料，不得无故拖延；明确资料管护义务，地方志编修过程中收集的资料、实物以及形成的地方志文稿，由本级地方志工作机构指定专门人员集中统一管理，妥善保存，不得损毁；编修工作完成后，应当依法移交本级方志馆或者地情资料室保存管理，个人不得据为己有，不得出租、出让、转借。地方志资料工作需全社会共同参与，要依法规范化、制度化开展地方志资料收集、保存、管理工作。

16. 地方志资料工作哪些行为属于违法违规？

《办法》第二十七条规定：“地方志资料所有人或者持有人违反本办法第十一条规定，故意提供虚假资料的，由市、区县(自治县)地方志工作机构提请本级人民政府或者有关部门责令改正，并视情节依法追究有关责任”。第二十八条第一款、第五款规定，地方志工作机构、承编单位及其工作人员“无正当理由拒不支持地方志工作机构开展资料征集工作”“编修过程中收集的资料、实物以及形成的地方志文稿未依法移交或者擅自出租、出让、转借”“由有权机关责令其限期改正，逾期不改正或者情节严重的，由有权机关对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任”。这些条款从法规层面对地方志资料工作予以强调和重视，加强了资料收集和管护的刚性约束，地方志资料工作更加法治化。

17. 地方志资料年报制度是什么？

地方志资料年报工作是一项创新性工作，不仅可为修志积累丰富资料，还将推进地方志资料收集、整理、保存、开发利用工作更加规范化、制度化，实现地方志资料工作常态化、持续化。目前，我市地方志资料年报工作仍处于探索阶段，缺乏制度约束。

《办法》第十一条明确要求“地方志工作机构应当建立本行政区域地方志资料年报制度。承担地方志工作任务的单位应当按照年报制度报送资料，不得无故拖延”。地方志资料年报工作成为地方志工作机构和承担地方志工作任务单位的法定职责，应将其列入年度工作重要内容。市、区县(自治县)地方志工作机构要建立起地方志资料年报制度，实行资料征编并举，一方面建立资料征集制度，承编单位要将相关资料逐年报至本级地方志工作机构，资料无须按志书体例要求进行加工，包括文字、照片、音像、实物等，主要服务于方志馆、地情资料室、地情信息中心建设，充实展藏内容。另一方面建立年报编写制度，地方志工作机构根据志书要求和年度经济社会发展情况，确定年度资料编写提纲，承编单位根据提纲收集资料，并按志书体例要求进行编辑加工后报至本级地方志工作机构，由地方志工作机构负责审

查验收、统一管理和开发利用，主要服务于下一轮修志工作。

30. 地方志属于职务作品吗？

《办法》第十八条指出：“以市、区县(自治县)行政区域名称冠名的地方志为职务作品”。

《中华人民共和国著作权法》(2020年修正)第十八条规定：“自然人为完成法人或者非法人组织工作任务所创作的作品是职务作品”。地方志是由党委领导、政府主持、地方志工作机构组织实施，业务人员按照组织要求、职责分工等进行编纂的。编纂过程中，大量利用了上述机构提供的资料、经费和物质技术条件等，所以在确定地方志的归属时，本办法遵照《地方志工作条例》规定“以县级以上行政区域名称冠名的地方志书、地方综合年鉴为职务作品”，认定由政府部门组织编纂的地方志属于职务作品。《地方志工作条例》也明确规定，地方志等职务作品，个人及其他组织不可以随意编纂。

31. 地方志的著作权和署名权归属于谁？

《办法》第十八条指出：“组织编纂的地方志工作机构依法享有著作权，参与编纂的人员依法享有署名权”。

地方志工作机构享有著作权，依据有二：一是《中华人民共和国著作权法》(2020年修正)第十五条规定“汇编若干作品、作品片段或者不构成作品的数据或者其他材料，对其内容的选择或者编排体现独创性的作品，为汇编作品，其著作权由汇编人享有，但行使著作权时，不得侵犯原作品的著作权”。新编地方志书和地方综合年鉴，符合此项规定，应当享有著作权。二是《地方志工作条例》明确规定地方志书、地方综合年鉴为职务作品，其著作权属于组织编纂的负责地方志工作的机构。

署名权，即表明作者身份，在作品上署名的权利，属于《中华人民共和国著作权法》(2020年修正)中著作权17项具体权利之一。符合《法律、行政法规规定或者合同约定著作权由法人或者其他法人组织享有的职务作品》这一情形的，作者享有署名权。因此，参与编纂的人员依法享有署名权符合有关法律的规定。

同时，依据上述规定，作者不得许可第三人以与单位使用的相同方式使用该作品。

36. 捐赠地方志文献、音像资料、纪念性实物的范围和方式是什么？

鼓励捐赠的地方志文献、音像资料、纪念性实物包括重庆市疆域变化、行政建置沿革、地理信息、政治、经济、文化、风俗、非遗、人物等方面的实物，重点在与地方志相关的书籍、地图、画册、照片、音像资料、契约、票证、招牌、标识、文字类(信札、证书、成绩单、光荣榜、家谱族谱)等载有文化信息的物件，根据需要也可以适当扩展到四川省范围。

全市各级地方志工作机构要充分运用报纸、期刊、网站、微信公众号等媒介，发动公民、法人和其他组织采取有条件捐赠、无条件捐赠、为特定目的捐赠等方式，向地方志工作机构、方志馆捐赠重庆历史文化地情资料藏品。提倡无条件捐赠，协商开展有条件捐赠。

38. 开展学术研究、文艺创作、文化交流的要求是什么？

《办法》第二十三条第三款规定：“鼓励和支持单位和个人通过学术研究、文艺创作、文化交流等形式，依法对公开的地方志资源进行开发利用”。

单位和个人通过学术研究、文艺创作、文化交流等形式，对公开的地方志资源进行开发利用，要坚持正确的政治方向，增强政治意识，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把马克思主义基本原理和贯穿其中的立场、观点、方法运用到实践中，指导地方志学术研究、文艺创作、文化交流等工作的全过程。要坚持为地方志编纂实践服务，以指导地方志编纂实践为出发点、落脚点，紧紧抓住修志、编鉴、写史三大实践载体，突出学术研究、文艺创作、文化交流意义和现实应用价值；集中对实践中出现的新情况、新问题进行深入探索研究，总结提炼实践经验，不断提升开发利用水平，揭示地方志工作的本质规律和发展趋势，引领地方志事业健康发展。要坚持创新发展，尊重和借鉴前人的研究成果，在继承基础上坚持理念创新、方法创新，促进志理论创新；坚持科学的工作思路和举措，加强创新能力建设，进一步推进学科体系、理论与学术观点、科研方法与手段、科研组织与管理、文艺创作与文化交流的创新，为地方志事业创新发展提供强有力的支撑。

41. 《办法》创设了哪些法律责任？

《办法》第二十六、二十七、二十八这三条若干款，都在讲法律责任问题，即对地方志工作中的违规行为和社会上的各种违法修志行为的惩处规定，以保证地方志工作健康有序进行，这对规范地方志工作各项行为，实现地方志事业的持续健康稳定发展有重要作用。

法律责任是指有关义务主体因不履行法定义务，或者因侵犯其他公民、法人或者其他社会组织的法定权利而应承担的法定不利后果。法律责任是确保法律规范得以实施、法律权威得以维护的制度保障。《办法》明确了法律责任，也明确了执法主体。