

## 《地方志書纂修辦法》之探討(上)

鄭喜夫

### 一、前言

長期以來規範全國地方志書纂修之《地方志書纂修辦法》，由於《行政程序法》<sup>1</sup>自民國九十年一月一日施行，內政部爰分函各直轄市政府及縣（市）政府，請依照該法第一百七十四條之一<sup>2</sup>規定旨意，就地方文獻志書纂修業務自行制定自治法規<sup>3</sup>，以爲因應，並說明在自治法規未制定前，《地方志書纂修辦法》於《行政程序法》規定之期限（一年）內仍得適用<sup>4</sup>。是以，年逾古稀（自《修志事例概要》算起）之《地方志書纂修辦法》，至九十年十二月三十一日止後將失效而走入「歷史」。雖然，各直轄市政府及縣（市）政府就地方志書纂修制定之自治法規，可能仍相當程度沿襲《地方志書纂修辦法》之有關規定，如臺北市文獻委員會所研擬之《臺北市地方志書纂修辦法草案》<sup>5</sup>，即爲一例。在往後沒有《地方志書纂修辦法》之相當歲月中，相

· 鄭喜夫 內政部專門委員退休，現任臺北市文獻委員會兼任委員

- 1 《行政程序法》，係民國八十八年二月三日 總統華總一義字第八八〇〇〇二七一二〇號令公布，全文共分八章，第一章〈總則〉、第二章〈行政處分〉、第三章〈行政契約〉、第四章〈法規命令及行政規則〉、第五章〈行政計畫〉、第六章〈行政指導〉、第七章〈陳情〉、第八章〈附則〉，計一百七十五條。其要點可參閱〈行政程序法之立法要點〉，見法務部印行：《行政程序法》（民國八十八年三月），頁1-12。
- 2 《行政程序法》第一百七十四條之一規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後一年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」「前項期間屆滿前一個月，行政院認有必要，經立法院同意後得以命令延長之。」
- 3 依照民國八十八年一月二十五日 總統華總一義字第八八〇〇〇一七八五〇號令公布施行之《地方制度法》第十八條、第十九條、第二十條分別規定：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）禮儀民俗及文獻爲直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項；同法第二十五條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關發布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」
- 4 民國九十年三月十三日內政部臺（九十）內中民字第九〇八一四四三號函。
- 5 民國九十年九月二十七日臺北市文獻委員會北市獻編字第九〇六〇一二二九〇〇號函附件。《臺北市地方志書纂修辦法草案》，係由臺北市文獻委員會初擬，見九十年五月八日



信此一中央法規命令之部分條文，對各直轄市及縣（市）纂修地方志書，在實際上仍有一定程度之影響。

筆者於民國六十六年十二月杪入臺灣省文獻委員會，八十四年四月中調內政部民政司，八十八年四月初奉准退休，其間殆與《地方志書纂修辦法》長相左右，並曾參與該《辦法》第四次修正之全部過程，而浸淫志書稍久，感受漸多，撰有〈《地方志書纂修辦法》訂定及歷次修正之經過〉一稿（未刊），敘述頗詳，且備錄相關檔案資料，以爲徵實。

茲再試草此文，主要在對即將走入「歷史」而估判其部分條文在今後仍有一定程度之影響之《地方志書纂修辦法》，以其民國八十八年六月最後一次修正版本之全文，逐條分別詳細列述其訂定及修正之經過，並就條文規定本身、地方志書纂修實務所見、方志學理加以詮釋，更試以此《地方志書纂修辦法》之最後修正條文，與海峽彼岸近二十年全面修志所適用之《新編地方志工作暫行規定》（一九八五年）及取而代之之《關於地方志編纂工作的規定》（一九九七年）相當或相近條文之規定加以比較，謹以供我地方志書纂修同工參考。

本文初稿趕成，承蒙業師 黃教授秀政先生囑分送國立中興大學歷史學系博士班傅光森、曾鼎甲、陳靜寬、顏清梅及國立中正大學歷史學系博士班楊護源五位同學先行惠閱，於民國九十年十二月九日下午假中興大學文學院院長室會集討論問難，承 黃師及諸同學惠提不少對本文頗有助益之指教，衷心銘感。經遵師友所示高見，將本文架構修正爲四個部分：一爲〈前言〉；二爲〈訂定及歷次修正〉，下分：（一）〈前身：《修志事例概要》〉，（二）〈訂定〉，（三）〈歷次修正〉；三爲〈民國八十八年最後修正條文釋義及與大陸相當規定之比較〉，下分：（一）〈法規名稱及總則性規定〉

---

北市獻總字第九〇六〇〇五八〇〇〇號函所附《臺北市文獻委員會修志新舊辦法對照表》。經提五月二十日該會九十年第一次委員會議討論，奉主席即該會兼主任委員之臺北市政府文化局龍局長應台裁示：成立小組規劃研究，請委員黃富三擔任召集人，委員呂芳上、孫大川及筆者爲成員，另邀法規專家參與，於一個月內提出草案，以便送市政會議審議。六月十四日，該會爲此召開討論「臺北市志纂修辦法」相關事宜會議，由黃委員主持，筆者及臺灣大學法律學系教授王泰升出席，該會編纂卞鳳奎列席，研商修正整理爲前述《臺北市地方志書纂修辦法》。



，（二）〈纂修作業程序規定（一）〉，（三）〈編纂內容規定〉，（四）〈纂修作業程序規定（二）及施行日期〉；四為〈結論〉。由於本文以《地方志書纂修辦法》最後修正條文逐條釋義（含與大陸相當規定之比較）為主要內容，因各條條文長短及解釋、比較所需字數甚為懸殊，故各部分及其細目分量偏頗失衡，不符一般定量分配之規範，為免削趾適履之譏而姑仍之，尚乞 惠閱者諒焉。

## 二、訂定及歷次修正

### （一）前身：《修志事例概要》

《地方志書纂修辦法》頒行之前，曾由內政部擬訂《修志事例概要》，呈經行政院轉奉國民政府令准通行，以規範全國修志事宜，此《修志事例概要》實即《地方志書纂修辦法》之前身。

先是，清宣統三年（一九一一年），武昌起義，各省響應，民國肇建，革故鼎新，政務推動，重在冊籍，中央政府各機關多通咨各省徵集志書，如內務部、教育部、全國水利局、司法部、農商部、國民政府軍政部軍需署、鐵道部等皆是<sup>6</sup>。民國五年及八年，內務部與教育部兩度會銜通飭各省續修省、縣志書，民國六年內務部亦通飭各縣續修志書，而教育部更早已於民國三年咨令各地編修鄉土志<sup>7</sup>。其間，民國六年山西省公署訂頒《山西各縣志書凡例》<sup>8</sup>；八年貴州省通志局頒發《采訪條例》<sup>9</sup>；十五年奉天省公署印發復縣縣志草目，作為該省縣志體例，令各縣酌情採用<sup>10</sup>；十六年熱河都統公署指令熱河道尹頒發縣志體例，以供各縣遵循<sup>11</sup>；十八年熱河省政府指令將承德縣修志局纂修胡家鈺所擬修志三種辦法頒行全省遵照施行<sup>12</sup>。然而，凡此皆屬全省性修志辦法，中央政府迄未頒布全國一體施行之修志辦法。

6 黃 葦等著：《方志學》（上海：復旦大學出版社，一九九三年六月第一版），頁 871-874。

7 同前註，頁 870-871。

8 《中國方志大辭典》編輯委員會編：《中國方志大辭典》（杭州：浙江人民出版社），頁 509-511，收錄《山西各縣志書凡例》全文。

9 同註 6，頁 871。

10 同註 6，頁 873。

11 同註 6，頁 873。

12 同註 6，頁 874。



民國十七年十二月十九日，國民政府行政院遵照國民政府第十一次國務會議決議，以訓令第一九九號，通行各省設局修理省、縣志書<sup>13</sup>。十八年五月二十九日，內政部民字第五九六號咨通行各省政府將編纂省、縣志書凡例送部審核<sup>14</sup>。各省乃先後遵照辦理。如是年七月，遼寧省政府民政廳呈請省政府飭令營口、盤山等三十七縣，將志書凡例送民政廳轉內政部審查<sup>15</sup>。該省民政廳旋即將送到之瞻榆、復縣、輯安、本溪、蓋本、長白等六縣志書凡例呈送省政府轉咨內政部審核。九月二十五日，內政部并案咨復遼寧省政府：應俟中央頒定修志標準後再行匯辦。該部旋呈奉行政院令由部擬訂《修志事例概要》。十二月間，該部所擬上項《概要》呈奉行政院轉奉國民政府令准通行<sup>16</sup>。是年十二月二十五日內政部民字第一五四五號咨行各省：

為咨行事：案查各省興修志書一案，本部前遵行政院院長諭示，通咨各省政府，將所定志書凡例送部審核。旋准各省政府先後送到志書凡例及綱目多件，由本部匯合審查，不無抵牾參差之處。當以分門別類，雖難強同，而宗旨所關，未可互異。經即呈奉行政院令，由部擬訂修志事例概要，呈送鑒核。嗣奉指令修正轉呈各在案。茲奉行政院第四五四五號訓令……。相應檢同修志事例概要十份，咨請貴政府查照，並轉飭所屬一體遵照為荷<sup>17</sup>。

以上即《修志事例概要》訂頒之經過。而此《修志事例概要》乃出其時內政部科長陳冕亞手筆<sup>18</sup>。考王葆心（一八六八—一九四四）《通志條議》有云：

內政部科長陳君冕亞抵余書，以所購鈔嘉靖《蕪州志》，屬為斟酌。余答書偶及部章（按：即《修志事例概要》）。冕亞曰：「是慚筆也。」

13 中國地方志指導小組辦公室選編：《中國方志文獻匯編》（北京：方志出版社，一九九九年十月第一版），下冊，頁1441。

14 該咨見同前註，頁1441-1442。

15 同註6，頁874。

16 民國十九年五月十四日內政部民字第七一六號咨，見註13，頁1451。

17 同註13，頁1444。

18 鄭喜夫：〈地方志書纂修辦法及鄉鎮市志凡例、綱目〉，載《內政部八十八年度地方志書纂修研習班（第一期）研習手冊》（臺北：內政部，民國八十八年六月），頁61。〈地方志書纂修辦法及志書凡例綱目〉，載《地方志書纂修實務訓練班講義》（南投：行政院人事行政局地方行政研習中心，民國九十年四月），頁5。



丈意謂何？」余如是寓書冕亞為引伸部章之說，其略曰：「來書所論，史公修史，非作文字，後人強以文宗歸之。卓論不磨，確定前人未到處。曩者周是園先生論章實齋方志名家，而不工作文字，亦中其病；然章氏雖不工文，而其修志之論，則琅然照映世宙，仍無害其為佳志，足見此事所重在此而不在彼，此說足與尊論互發。拙擬修志通則，其間有涉及部章處，後來增加也。初未知出自鴻筆。鄙人嘗取展玩，大率注重取材；而取材貴新，新材中大都屬圖表，政事又貴摭載，民事亦是。今日應時產品，此官文書所應爾。全篇略於修書體例者，誠以此事不易譚及，一牽及，斷非尺幅所能了了。惟此間籌備通志僉議時，均主遵照部章，而用何體例修書，則皆無定見。鄙人獨謂原章中祇有十三條（按：《概要》全文共二十二條，此云「十三條」者，專就其中「注重取材」者而言），聲明宜有大事記一門，若按此推求，則恰適用新派修志之體。……今部章有大事記一目，以此目衡之正史，即所謂本紀也。……歷觀諸家，凡立此一門者，惟新派正通行時有之。故今日部章定此一門，則他門均可按新派各家之書，規仿備用。於是與諸君商訂此次通志，一沿新派體裁，此前年與同人解釋部章經過委折也。但此事解人不易索，在各行省中，未必人人能如此解釋恰當也。足下元作，乃公牘而非著述，自然祇可以取材合時勢為範圍，談不到修書體例，即此亦見斟酌之審也。」此牘既達，冕亞經此一番印合，彌復自喜，復書深念引重之殷，謂已達之長官，原函即彙歸前案中，備異時重訂部章之裁決<sup>19</sup>。

上引葆心為冕亞引伸《修志事例概要》之說乙函，由冕亞「達之長官，原函即彙歸前案中，備異時重訂部章之裁決」；惟似迄於民國三十三年內政部另擬訂《地方志書纂修辦法》，該部並無任何修正《修志事例概要》條文之舉。

《修志事例概要》主要係針對各省興修省志之規範，然其末尾兩條分別規定：「各縣及各普通市興修志書，應行規定事項，由各省通志館參照本概要定之。」（第二十一條）<sup>20</sup>及「各特別市興修志書，準用本概要之規定。」

19 王葆心：《通志條議》，《中華叢書》（臺北：中華叢書委員會，民國四十六年二月），頁1-5。

20 民國十九年五月，遼寧省政府致函該省通志館，請依《修志事例概要》制定《縣志通例》，



」（第二十二條）而全文除其後完全為《地方志書纂修辦法》所沿襲之關於志書編纂內容取材之詳細規定之各條外，其有關總則性規定及纂修機關、作業程序之規定亦皆粗具，故為《地方志書纂修辦法》之前身乃確然無疑者。《修志事例概要》之全文如下<sup>21</sup>。

### 《修志事例概要》

- 一、各省應於各省會所在地，設立省通志館，由省政府聘請館長一人，副館長一人，編纂若干人組織之。
- 二、各省通志館成立日期、地點，暨館長、副館長、編纂略歷，並經費常額，應由省政府報內政部查核備案。
- 三、各省通志館成立後，應即由該館編擬志書凡例及分類綱目，送由省政府轉報內政部備案。
- 四、各省通志館應酌量地方情形，將本省通志成書年限，預為擬定，送由省政府轉報內政部備案。
- 五、志書所採材料，遇有關係黨務及黨義解釋，須向中央請示者，可隨時由省政府咨達內政部，轉請中央核示。
- 六、志書文字，但求暢達，無取艱深。遇有用滿蒙回藏文字、注音字母，以及外國文字時，得附載原文。
- 七、舊志輿圖，多不精確。本屆志書，輿圖應由專門人員以最新科學方法製繪精印，訂列專冊，以裨實用。
- 八、編製分省分縣市輿圖時，對於國界、省界、縣市界，變更沿革，均應特加注意，清晰畫分，並加附說明，以正疆界而資稽考。

轉發各縣參考。三十二年七月，湖北省頒發《湖北各縣修志事例概要》，要求各縣成立縣志館，聘館長一人、總纂一人，擬制志書凡例、綱目，報送省通志館、省政府。其規定之各類目編纂方法，與《修志事例概要》大體相同。見註 6，頁 878 及頁 242。另，抗戰時期，廣東省通志館曾訂定《廣東各縣市修志事例概要》，通令各地修志；福建通志局亦曾頒行志例，《民國霞浦縣志》體例即大抵遵用之。見王曉岩：《方志演變概論》（瀋陽：遼瀋書社，一九六二年六月第一版），頁 252。

<sup>21</sup> 《修志事例概要》為多種方志學書刊所載錄，不一一列舉。本稿所引為錄自奉天省公署檔之民國十八年十二月二十五日內政部民字第一五四五號咨附件。見註 13，頁 1444-1446。原文無條次，各條之上均冠以「一、」，逕為改列自一至二十二之條序，蓋註 16 咨文中即提及「修志事例概要第一條」及全「第二十一條」，故列序號以便徵引。



- 九、各省志書，除每縣市應有一行政區域分圖外，並須將山脈、水道、交通、地質、物產分配、雨計分配、雨量變差、氣候變差、以及繁盛街市、港灣形勢、名勝地方，分別製繪專圖，編入彙訂。
- 十、地方名勝、古蹟、金石拓片，以及公家私家所藏各種古物，在歷史上有重要價值者，均應攝製影片編入，以存真蹟。
- 十一、各地方重要及特殊方物，均應將原物攝製影片編入，並詳加說明，以資考證。
- 十二、志書中應多列統計表，如土地、戶口、物產、實業、地質、氣候、交通、賦稅、教育、衛生，以及人民生活、社會經濟各種狀況，均應分年精確調查，製成統計比較表編入。
- 十三、各省志書，除將建置沿革，另列入沿革志外，並須特列大事記一門。
- 十四、藝文一門，須以文學與藝術並重。如書畫、雕刻，及其他有關藝術各事項，均宜兼採。武術技擊，可另列一門。
- 十五、收編詩文詞曲，無分新舊，應以有關文獻及民情者為限。歌謠戲劇，亦可甄採。
- 十六、舊志藝文書目，僅列書名、卷數，及作者姓名，頗嫌簡略。本屆志書，應仿四庫全書提要例，編列提要，以資參考。
- 十七、鄉賢、名宦之事蹟，及革命諸烈士行狀，均可酌量編入；但不得稍涉冒濫。
- 十八、天時人事發現異狀，確有事實可徵者，應調查明確，據實編入，以供科學家之研究；但不得稍涉迷信。
- 十九、全書除圖表外，應一律以國產堅韌紙張印刷，訂為線裝本。
- 二十、本概要所定辦法，各省興修志書時，得體察地方情形，斟酌損益之。
- 二十一、各縣及各普通市興修志書，應行規定事項，由各省通志館參照本概要定之。
- 二十二、各特別市興修志書，準用本概要之規定。

大陸學者有認為《修志事例概要》「精神比較新，反映當時編纂思想已較科學」者，並具體指出以下四點：一是重視經濟內容（第十二條），二是採用新科學手段（第七條、第十一條），三是「清除封建迷信糟粕」（第十八條，且「未涉及宸翰、烈女等內容」），四是不強求一律，要求因地制宜



（第二十條）。而在頒行後，「全國大多遵行，方志編纂與方志理論研究均達到一新水平」<sup>22</sup>。來新夏（一九二三—）指出：

這份《概要》既有對內容、形式的明確要求與規定，也對修志權限給以明確的劃定，責有攸歸。它成為指導和推動民國時期修志事業的重要文件。由於它的切實可行，立即引起反響，並顯見成效。修志機構相繼建立、恢復和發展；許多學者名流紛紛參與其事，如柳亞子、吳建（按：當作廷）燮、余紹宋等分別出任上海、奉天、浙江等地通志館館長，親自主持修志工作；如蔣夢麟、傅振倫、劉復等紛紛提出見解、方案。一時之間，修志事業呈蓬勃興盛之勢，一些有所創新的通志陸續問世<sup>23</sup>……。

王德恆亦稱許《修志事例概要》之頒布，「對地方縣志的編修工作起了很大推動作用」，認為《概要》第七、八、十八、二十等條規定，「要比明清二代進步得多」<sup>24</sup>。

彭靜中則認為《修志事例概要》第五條係「爲了加強國民黨的統治」而「特別規定」，但亦承認《概要》「對於志書的體例和內容，頗注意其時代性和科學性」，以及「這個《概要》，對於纂修志書，有其參考價值」<sup>25</sup>。

以省（市）通志館之成立言，《概要》對修志事業之推動與影響即不難想見。《概要》頒行後，新成立之省（市）通志館至少有：河南省、雲南省（初爲籌備處）、廣東省、綏遠省、湖北省（初爲籌備處）、上海市、廣西省、察哈爾省、寧夏省（初爲省志籌備委員會）、江西省（初爲籌備委員會）、浙江省（初爲史料徵集委員會）；而原已設立之陝西省（通志局）、奉

<sup>22</sup> 黃 葦主編：《中國地方志詞典》（合肥：黃山書社，一九九一年七月第一版三刷），頁 685。

來新夏主編：《中國地方志綜覽（一九四九—一九八七）》（合肥：黃山書社，一九八八年十月第一版），頁 429 有相近之看法。

同註 20，《方志演變概論》，頁 249 亦然。

<sup>23</sup> 來新夏：《中國地方志》（臺北：臺灣商務印書館，一九九五年九月初版），頁 99—100。

<sup>24</sup> 王德恆：《中國方志學》，《中國歷史文化知識叢書》（鄭州：大象出版社，一九九七年四月第一版），頁 123。

<sup>25</sup> 彭靜中編著：《中國方志簡史》（成都：四川大學出版社，一九九〇年八月第一版），頁 404、405。



天省（後改遼寧省）、黑龍江省（通志局）、甘肅省（通志局）等，無不因《概要》之訂頒，而加緊展開修志工作<sup>26</sup>。

劉復撰〈重修山東通志事例商榷〉，即以「前志斷於有清之季，時代既殊，體制自異，多不適用於今。乃按之近勢，衷以內部《修志事例概要》，就前志所當革易者，稍稍論列」，對《概要》之規定，有所參酌、闡述<sup>27</sup>。浙江省通志館館長余紹宋（一八八三—一九四九）所撰〈浙江省通志編纂大綱草案〉（載《浙江省通志館館刊》創刊號，民國三十四年），除「參用史法」外，亦採《修志事例概要》之精神，分通志編纂體例為五綱，各綱之下，又分細目，而〈大綱〉後，附有〈編纂注意事項〉十三條，其中亦有引申《概要》者<sup>28</sup>。

由於國民政府對全國修志事業之重視，《修志事例概要》適時訂頒，「全國各省普遍建立了修志局、館，著手編修通志」，於是，民國二十年《甘肅通志稿》一百三十卷完成，二十二年《黑龍江志稿》六十二卷印行、《續修陝西通志稿》二百二十四卷完成，二十四年《察哈爾省通志》二十八卷完成，二十五年綏遠通志初稿完成；此外，在抗戰前之民國十六年至二十六年，相繼從事通志纂修者，尚有河北、遼寧、浙江、安徽、福建、河南、廣東、四川等省，然大多僅成部分初稿，其定稿付梓者不多。除通志外，此期間內亦編成一批高質量之縣志，並為市志創始期，修有市志五種。據不完全統計，在此十一年中，纂修及刊印之志書達六百二十六種，年均五十六種強。民國二十年至二十六年尤盛，計編修四百六十八種，年均六十六種強；而又

<sup>26</sup> 張 崧：〈最近三年來之方志學界〉，原載《圖書展望》第四期（民國二十五年），並收入地方史志研究組編：《中國地方志論集（一九一一—一九四九）》，《中國地方志詳論叢書》、《吉林省圖書館學會叢書》（長春：吉林省地方志編纂委員會、吉林省圖書館學會，一九八五年二月），頁127、128。

同註8，頁465-479。

同註22，《中國地方志詞典》，頁321、689-690。

<sup>27</sup> 同前註，《中國地方志論集（一九一一—一九四九）》，頁一八四。該文原載《山東省立圖書館季刊》第一卷第一期（民國二十年），作者究為號半農之著名語言學家劉復（一八九一—一九三四），抑或原名朝祿、歷任安徽省政府司法廳廳長、民政廳廳長之山東省政府秘書長劉復（一八八八—一九四三），待查。

<sup>28</sup> 同註22，《中國地方志詞典》，頁685-686。



以民國二十五年最多，凡出志書八十七種。「如果不發生日本的侵華戰爭，這個修志高潮還能持續下去。」又據不完全統計，自民國二十七年自三十四年之抗戰時期八年中，纂修及刊行方志二百一十九種，年均二十七種強<sup>29</sup>。

《修志事例概要》對民國修志事業之貢獻與影響，可謂足堪肯定；但亦有持不同看法者，如李泰棻云：「內政部通咨各省，省政府轉飭各縣，催促修志，令急如火，而各省當局，對之根本不感興趣，奉行明令，組織志館，或借此以位置士紳，或借此以任用私人。」<sup>30</sup> 瞿宣穎（一八九二—？）亦云：「不客氣的說，中央政府對於修志這件事，只是發一紙公文到省，各省也只照催各縣。至於這志怎樣修法，幾時完成，永遠沒有人問的。」<sup>31</sup> 王曉岩（一九三八—）引二家說法後，指出「他們的批評不是毫無根據的」，但仍認為：「這些文件畢竟是以中央政府的名義頒布的，具有法令性質，對修志工作具有一定影響和推動作用。」<sup>32</sup> 王氏所謂「這些文件」，乃包括《修志事例概要》與《地方志書纂修辦法》而言，王氏認為二者之內容「基本相同」<sup>33</sup>，故合稱「這些文件」，甚是，蓋前者根本即是後者之前身也。

## （二）訂定

民國三十三年五月二日，行政院第六百六十次會議，決議令內政部公布施行《市縣文獻委員會組織規程》及《地方志書纂修辦法》，後者即最初訂定之《地方志書纂修辦法》，實由其前身《修志事例概要》所轉化而成者。對於當時中央政府在外交戰場雖獲豐碩戰果，而軍事戰場則仍處局勢緊張之際，輒能排除困難，致力落實推動修志工作，並自完備相關法規命令著手之苦心，實應為國人所共鑒而同欽者。唯大陸出版之相關書刊，以黨派立場，間有不實之詆毀。如云：「一九四四年抗日戰爭正緊張的時候，國民政府倡議修志，行政院頒發《地方志書纂修辦法》，妄想粉飾太平，安定人心。」

<sup>29</sup> 同註 22，《中國地方志綜覽（一九四九—一九八七）》，頁 429-432。

<sup>30</sup> 李泰棻：《方志學》（臺北：臺灣商務印書館，民國五十七年一月第一版〔民國二十四年一月初版〕），〈序〉，頁 1。

<sup>31</sup> 〈讀李氏方志學〉，載《禹貢》第三卷第六期（民國十四年），轉引自同註 20，《方志演變概論》，頁 250。

<sup>32</sup> 同註 20，《方志演變概論》，頁 250。

<sup>33</sup> 同註 20，《方志演變概論》，頁 249。



34「一九四四年，正是抗日戰爭緊張的時期。國民政府爲了安定人心，粉飾太平，以鞏固其統治，五月間頒發《地方志書纂修辦法》」<sup>35</sup>。又如：「其目的，無非爲了粉飾太平，並把修志的事權控制到自己手裡，使之『不悖黨義』，以利于維護反動統治。」<sup>36</sup>以及「一九四四年正是抗日戰爭緊張時刻，退駐四川重慶的國民黨國民政府內政部爲了粉飾敗逃，頒布《地方志書纂修辦法》九條」<sup>37</sup>。然而，誠如大陸中國地方志指導小組組長、中國地方志協會第三屆名譽會長、中共中央政治局委員、國務委員李鐵映（一九三六一）在一篇書面講話中所指出：

民國三十五年（一九四六年），國民政府行政院通過地方志書纂修辦法，規定各省、市、縣纂修志書事宜，應由各省、市、縣政府督促各省、市、縣文獻委員會負責辦理。這說明由政府主持修志，確實反映了修志工作的一種客觀需要。

在這次修志中，我們形成了黨委領導、政府主持、各級地方志編纂委員會組織實施的格局，這是完全符合我國國情的<sup>38</sup>。

雖然文中引用者爲民國三十五年第一次修正之《地方志書纂修辦法》第四條之規定，與民國三十三年之最初《地方志書纂修辦法》第四條：「各省市縣纂修志書時，應由各省市縣政府設立修志館，負責辦理，修志館組織規程另訂之。」之規定，雖各級負責辦理修志事宜機構之名稱不同，但無害於其同爲「由政府主持修志，確實反映了修志工作的一種客觀需要」，如果以最初之《地方志書纂修辦法》之訂頒，是「粉飾太平，並把修志的事權控制到自己手裡，使之『不悖黨義』，以利于維護反動統治」之「批評」來衡量，大陸「這

34 傅振倫：《傅振倫方志論著選》（杭州：浙江人民出版社，一九九二年四月第一版），頁17。

35 同前註，頁72。

36 林衍經：《方志學綜論》（上海：華東師範大學出版社，一九八八年一月第一版），頁52。

37 薛虹：《中國方志學概論》（哈爾濱：黑龍江人民出版社，一九八四年四月第一版），頁31。

38 同註13，上冊，頁39。此爲李鐵映一九九五年八月十五日〈在中國地方志指導小組第二屆第一次會議上的書面講話〉，原載《中國地方志》一九九五年第五期。



次修志」在「政府主持」之上堂而皇之由「黨委領導」（詳後文），實屬百步笑五十步。而實際上，各級地方志書纂修事宜，多由「政府主持」，歷來皆然，尚可說是「符合我國國情的」。

上述民國三十三年五月二日行政院第六百六十次會議決議令內政部公布施行之最初之《地方志書纂修辦法》全如下<sup>39</sup>。

《地方志書纂修辦法》（民國三十三年行政院通過）

第一條 地方志書之纂修，依本辦法行之。

第二條 地方志書分左列三種：

- 一、省志。
- 二、市志。
- 三、縣志。

第三條 志書纂修期間，省志三十年纂修一次，市志及縣志十五年纂修一次。

第四條 各省市縣纂修志書時，應由各省市縣政府設立修志館，負責辦理。修志館組織規程另訂之。

第五條 各省市縣修志館成立後，即由該館編擬志書凡例、分類綱目及編纂期限，送請省政府轉報內政部備案。

第六條 纂修志書應依左列規定：

- 一、志書文字，遇有用滿、蒙、回、藏文字、注音字母，以及外國文字時，得附載原文。
- 二、志書輿圖應以最新科學方法製繪精印，訂列專冊。
- 三、編製分省分市縣輿圖，對於國界、省界、市縣界變更沿革，應清晰劃分，並加附說明。
- 四、省市縣志書應繪製行政區域分圖，並須將山脈、水道、交通、地質、物產分配、雨季分配、雨量變差、氣候變差，以及繁盛

<sup>39</sup> 《行政院公報》第七卷第六期（民國三十三年六月三十日），頁3-5。引自王正華編纂：《中華民國史事紀要（中華民國三十三年〔一九四四〕四至六月份）》（臺北新店：國史館，民國八十二年三月），頁263-270。

鄭喜夫：〈最初之地志書纂修辦法〉，載註18，《內政部八十八年度地方志書纂修研習班（第一期）研習手冊》，頁83-87。



街市、港灣形勢、名勝地方，分別繪製專圖。

五、地方名勝、古蹟、金石、拓片，以及公家私家所藏各種古物在歷史上有重要價值者，應攝片編入。

六、各地方重要及特殊方物，應將原物攝製影片編入，並詳加說明。

七、各省市縣土地、戶口、物產、實業、地質、氣候、交通、賦稅、教育、衛生，以及人民生活、社會經濟各種狀況，應分年精確調查，製成統計比較表編入。

八、各省市縣志書應特列大事記一門。

九、各省市縣志書藝文一門，應文學藝術並重。如書畫、雕刻及其他有關藝術事項，均宜兼採。武術技擊，另列一門。

十、編列詩文詞曲，無分新舊，但以有關文獻及民情者為限，歌謠戲劇亦可甄採。

十一、各省市縣志書藝文書目，應仿四庫全書提要例，編列提要。

十二、凡鄉賢、名宦之事蹟，及革命先烈暨抗敵殉難諸烈士之行狀，均可酌量編入，但不得稍涉冒濫。

十三、天時人事發現異狀，確有事實可徵者，應調查明確，據實編入，但不得稍涉迷信。

十四、省市縣志書，除圖表外，應一律以國產堅韌紙張印刷，訂為線裝本。

第七條 各省市縣志書編纂完成，應將志稿送請內政部核定，俟核定後始能付印。

前項志稿之核定，由內政部組織志書審核委員會辦理之。

第八條 各省市縣志書印刷完成後，應分送內政部、軍政部、教育部、中央圖書館暨有關機關備查。

第九條 本辦法自公布日施行。

《修志事例概要》為《地方志書纂修辦法》之前身，試取二者稍加比對，即可知之。《概要》全文共二十二條，其內容可分三大部分：第一部分為各省成立通志館事宜（第一條至第四條），第二部分為關於志書具體編纂內容之規定事項（第五條至第十九條），第三部分為本《概要》所定各省得斟



酌損益及關於各縣、普通市、特別市興修志書之規定事項（第二十條至第二十二條）<sup>40</sup>。其中最重要之第二部分，即關於志書具體編纂內容之規定事項，除第五條刪除而不見於《辦法》外，其餘自第六條至第十九條凡十四條規定，完全被《辦法》所吸收與繼承，成為《辦法》第六條「纂修志書應依規定」之第一款至第十四款內容，連其順序亦全無移易，謂《概要》為《辦法》之前身，即以此故。至於《概要》第一部分及第三部分之規定，則由於配套法規之另定，自宜配合修正。詳後文〈三、民國八十八年最後修正條文釋義及與大陸相當規定之比較〉；茲不贅。

在行政院會議決議令內政部公布施行最初之《地方志書纂修辦法》之同時，尚決議令內政部公布施行《市縣文獻委員會組織規程》，以為配套之法規。先是，民國十八年十二月，《修志事例概要》奉行政院轉奉國民政府令准通行，並由內政部通咨各省一體遵照施行。嗣內政部為促使全國各市縣強化文獻材料徵集、保存等工作，於二十年三月根據內政會議決議案，擬訂《市縣文獻委員會組織大綱》一種，於同年六月奉令通行。此《組織大綱》全文，筆者所查海峽兩岸六十餘種與方志或方志學有關之書刊，僅於周開慶（一九〇五—）《民國新修四川縣志叢談》見之，全文如下<sup>41</sup>。

#### 《市縣文獻委員會組織大綱》

- 一、市縣政府所在地，應設一文獻委員會為永久機關，對於本市縣文獻材料負保存徵集之責，各區得設分會，分任調查事宜。
- 二、文獻委員會由市縣政府組織，以教育局長、各區區長、各學校校長、各圖書館館長為當然委員，並得延聘熟習地方掌故之碩學通儒及嫻於文獻之黨員為委員，由各委員互推一人為委員長。
- 三、文獻委員會得設幹事若干人，由委員長就教育局、區公所、圖書館、教育館職員及學校教職員中遴派之。
- 四、委員長、委員及幹事均為無給職。
- 五、文獻委員會於必要時得酌用雇員。
- 六、文獻委員會需用經費，應編具預算，由市縣政府就地籌撥。

<sup>40</sup> 參註 22，《中國地方志詞典》，頁 684-685。

<sup>41</sup> 周開慶：《民國新修四川縣志叢談》，《四川文獻研究社叢書》（臺北：四川文獻月刊社，民國五十三年十二月初版），頁 108-109。



- 七、本市縣政府與其附屬機關及市縣各級黨部與人民團體，應隨時將設施狀況列表說明，送交文獻委員會彙編存考，遇必要時並須將檔卷抄送。但黨政機關認為應守秘密者不在此例。
- 八、公私機關團體所發行之刊物，應於出版時贈送文獻委員會一份，分年分類保存之。
- 九、本市縣私人著作或譯述，已出版者均須贈送文獻委員會一部，未出版者可抄送一部，或將序跋凡例目錄冊數抄送。著者略歷或小傳亦須附送。
- 十、本市縣鄉賢、名宦傳紀、行述、碑誌等項，應隨時抄送文獻委員會編存，如關係革命先烈事實，應由各該市縣黨部轉送。
- 十一、本市縣人民私家譜牒，應以一部送文獻委員會存備參考。
- 十二、本市縣人民如有一技一藝特長，可隨時開具節略及其作品，送請文獻委員會登記保存。
- 十三、文獻委員會應盡量徵集左列各種書志圖片：
  - (一) 與本市縣沿革有關之府、廳、州、縣各種舊志書及各項地圖；
  - (二) 與本市縣有關之詩文著述及金石拓片；
  - (三) 本市縣各地方之民俗歌謠；
  - (四) 本市縣各地方之古蹟名勝照片；
  - (五) 本市縣重要及特殊方物之照片；
  - (六) 本市縣先賢之遺跡遺像。
- 十四、文獻委員會應調查本市縣之工資物價產額以及地方行政、人民生活、社會經濟各種狀況，分年分類製成統計比較表，存備查考。
- 十五、文獻委員會應置一大事日記簿，凡屬本市縣黨政軍學農工各界之重要事故，以及天時人事發生重大變遷，均應按日登記，無事從略。
- 十六、文獻委員會得發行季刊或年刊。
- 十七、文獻委員會所保存徵集之各種材料，於本市縣著手興修志書時，應全部移送修志機關甄采。
- 十八、文獻委員會辦事規則，由各該委員會自定之，呈送該管省市府備案。

從以上條文可知，此項《市縣文獻委員會組織大綱》實為《修志事例概要》之配套法規，蓋為落實市縣修志工作，強化市縣對於本市縣文獻材料之



調查、徵集、保存績效，爰規定市縣應於市縣政府所在地成立永久機關性質之文獻委員會，辦理相關文獻材料調查、徵集、保存工作，於本市縣著手興修志書時，文獻委員會應將所保存之各種材料「全部移送修志機關甄采」，顯見文獻委員會並非負責志書纂修事宜之「修志機關」。而《組織大綱》第九條至第十五條規定之文獻材料，與《概要》第十條至第十七條密切相關，二者為配套，不言而喻。故而民國三十三年既捨《修志事例概要》而另訂《地方志書纂修辦法》，則與《概要》配套之《市縣文獻委員會組織大綱》亦不得不改為與《辦法》配套之《市縣文獻委員會組織規程》。

與最初之《地方志書纂修辦法》同時訂頒施行之《市縣文獻委員會組織規程》，亦鮮少載錄者，其全文如下<sup>42</sup>。

#### 《市縣文獻委員會組織規程》

- 第一條 市縣政府得依本規程設置市縣文獻委員會，掌理市縣文獻材料之徵集保管事宜。
- 第二條 文獻委員會，以市縣政府民政科長、教育科長、區鄉鎮長、中心國民學校校長、圖書館館長、民眾教育館館長，及市縣黨部代表為當然委員，並得延聘熟悉地方掌故、碩學通儒為委員，由委員互推一人為主任委員，綜理事務並指揮監督所屬職員。
- 第三條 文獻委員會徵集材料之範圍如左：
- 一、本市縣沿革有關之府廳州縣各種舊志書及各項地圖。
  - 二、本市縣有關之詩文、著述及金石、拓片。
  - 三、本市縣流傳之禮典樂器。
  - 四、本市縣之各地方民俗歌謠。
  - 五、本市縣及地方之古蹟、名勝照片。
  - 六、本市縣重要及特殊方物之照片。
  - 七、本市縣公私機關團體發行之刊物。
  - 八、本市縣私人著作或譯述。
  - 九、本市縣鄉賢、名宦之遺蹟、遺像、傳記、行述、碑誌。
  - 十、本市縣人民私家譜牒。

<sup>42</sup> 同註 39。



第四條 文獻委員會應調查之事項如左：

- 一、本市縣政府與其附屬機關，及各級黨部與人民團體之設施狀況。
- 二、本市縣出產主要物品產額。
- 三、本市縣一般工資物價。
- 四、本市縣人民之宗教信仰。
- 五、本市縣人民經濟狀況。
- 六、本市縣人民出生與死亡率。
- 七、本市縣人民抗戰忠烈事蹟。
- 八、其他。

前項調查，應分月分類製成記錄或統計比較表，存備查考。

第五條 文獻委員會應置大事日記簿，凡屬本市縣黨政軍學農工商各界之重要事故，以及天時人事發生重大變遷，均須按日登記，無事從略。

第六條 文獻委員會得發行季刊或年刊。

第七條 文獻委員會每年應召開會議一次，必要時得召開臨時會議。

第八條 文獻委員會徵集保存之各種材料，於本市縣著手興修志書時，應全部移送修志機關甄采。

第九條 文獻委員會得置總幹事一人、幹事若干人，並得酌用僱員。

總幹事及幹事一人專任，餘由主任委員就市縣政府及所屬機關內遴選，呈請市縣政府派兼。

第十條 文獻委員會主任委員及兼任幹事均為無給職。

第十一條 文獻委員會辦事細則另定之。

第十二條 本規程自公布日施行。

### （三）歷次修正

民國三十四年，抗戰勝利，環境變遷，內政部重行檢討上年訂頒之《地方志書纂修辦法》及《市縣文獻委員會組織規程》，「為加強各地文獻之採集纂修工作起見，經另擬訂各省市縣文獻委員會組織規程，並將地方志書纂修辦法予以修正，呈准行政院秘書處三十五年七月二十二日節京壹字第六四八二號公函，以本案業奉同月十六日第七五一次院會通過，飭部公布施行」



43，內政部爰遵「將上項組織規程暨辦法以部令公布，並將前頒之市縣文獻委員會組織規程予以廢止，暨分行外」<sup>44</sup>，並於是年十月一日以公函分行各省、市政府，「檢同各省市縣文獻委員會組織規程暨修正地方志書纂修辦法各一份，函請查照辦理，並飭屬遵照。仍希將辦理情形見復」<sup>45</sup>。此函檢送之《修正地方志書纂修辦法》，即第一次修正之《地方志書纂修辦法》。乃近年內政部竟誤以《地方志書纂修辦法》為「中華民國三十五年七月十六日內政部訂定發布」，實則大謬不然<sup>46</sup>。

民國三十五年十月內政部第一次修正發布之《地方志書纂修辦法》，主要為配合《辦法》配套法規《市縣文獻委員會組織規程》之廢止並新頒《各省市縣文獻委員會組織規程》之相關規定。新頒《組織規程》，對修志工作之推動，息息相關。在臺施行甚久，至民國七十一年始廢止。其全文如下<sup>47</sup>

43 內政部三十五年十月一日公函，載民國三十五年十一月四日《國民政府公報》第貳陸陸陸號。註 18，〈地方志書纂修辦法及鄉鎮志凡例、綱目〉亦載錄之。

44 同前註。

45 同前註。

46 內政部法規委員會編印：《內政法令解釋彙編（民政類）》（民國七十八年十二月），頁 1045。內政部：《地方志書纂修辦法》（民國八十六年九月十七日修正本），頁 1；全（民國八十八年六月二十九日修正本），頁 1。

47 同註 43。《各省市縣文獻委員會組織規程》在中央政府遷臺後，先後於民國四十八年四月三十日修正增列第七條，五十二年十一月三日修正第五、第六兩條，五十五年十月十九日修正第七條，五十七年一月二十六日修正第七條條文。其後，臺灣省政府於六十一年八月十一日以府人丙字第八九三七〇號令飭該府民政廳及各縣市政府，將縣市文獻委員會之業務及工作人員移由民政局接管，惟該會名稱仍予保留，而文獻委員會組織規程由民政廳予以縮編，另案報核。嗣省府又於六十二年六月八日以府民一字第第六二六三〇號令公布修正《臺灣省各縣市政府組織規程準則》，明定文獻業務為縣市政府民政局職掌事項。省府上述作為雖係遵照中央精簡機構政策所為，且將裁撤後之文獻委員會保留名義，但由於業務及人員均移撥民政局，改設文獻課掌理，實已抵觸《各省市縣文獻委員會組織規程》之規定；兼以臺北市、高雄市二文獻委員會之組織規程亦分別依照《臺北市府民政局組織規程》及《高雄市政府民政局組織規程》之規定而訂定，均非依據《各省市縣文獻委員會組織規程》，七十一年五月三日，內政部以七十一臺內民字第七七三七三號函轉行政院七十一年三月六日臺七十一內字第三四七九號函，《各省市縣文獻委員會組織規程》該部於七十一年五月三日同上文號令廢止。



。

### 《各省市縣文獻委員會組織規程》

第一條 各省市縣為徵集保管及編纂文獻資料，設置文獻委員會（以下簡稱本會）。

第二條 本會置委員七人至十五人，由省市縣政府延聘專家及有關機關學校首長充任，就委員中指定主任委員一人，主持會務，副主任委員一人，襄理會務。

第三條 本會徵集資料之範圍如左：

- 一、本省市縣沿革有關之府廳州縣各種舊志書及各項地圖。
- 二、本省市縣有關之詩文、著述及金石、拓片。
- 三、本省市縣流傳之禮典樂器。
- 四、本省市縣之各地方民俗歌謠。
- 五、本省市縣及地方之古蹟、名勝照片。
- 六、本省市縣重要及特殊方物之照片。
- 七、本省市縣公私機關團體發行之刊物。
- 八、本省市縣私人著作或譯述。
- 九、本省市縣鄉賢、名宦之遺蹟、遺像、傳記、行述、碑誌。
- 十、本省市縣人民私家譜牒。
- 十一、其他。

第四條 本會應調查之事項如左：

- 一、本省市縣政府與其附屬機關，以及人民團體之設施狀況。
- 二、本省市縣出產主要物品產額。
- 三、本省市縣之一般工資物價。
- 四、本省市縣人民之宗教信仰。
- 五、本省市縣人民之經濟狀況。
- 六、本省市縣人口出生與死亡率。
- 七、本省市縣人民忠烈事蹟。
- 八、其他。

前項調查，應分月分類製成紀錄或統計比較表，存備查考。

第五條 本會設左列各組：



- 一、編纂組 擔任編纂省市縣志及各種文獻專刊等事宜。
  - 二、採集組 擔任設計、調查、徵集、訪調、通訊等事宜。
  - 三、整理組 擔任登記、編目、繪圖、鑒定、收藏、陳列等事宜。
  - 四、總務組 擔任文書、會計、出納、庶務、出版等事宜。
- 前項各組，得視實際情形，併為兩組或三組掌理之。

第六條 本會各組各置組長一人，組員十五人至二十二人，由主任委員派充之，分別辦理本會事務。

第七條 本會得酌用僱員。

第八條 本會兼任委員為無給職。

第九條 本會因事實上之必要，得延聘專家為顧問。

第十條 本會辦事細則，由省市縣政府訂定，咨報內政部備案。

第十一條 本組織規程自公布日施行。

第一次修正後之《地方志書纂修辦法》，全文仍為九條，修正重點為：

（一）配合新頒《各省市縣文獻委員會組織規程》，省與市縣一體設置文獻委員會，且文獻委員會自《市縣文獻委員會組織規程》所規定單純「掌理市縣文獻材料之徵集保管事宜」之機構，轉型改制為「徵集保管及編纂文獻資料」之機構，明定會中設有「編纂組」，係「擔任編纂省市縣志及各種文獻專刊等事宜」，亦即改制後之省市縣文獻委員會兼為「修志機關」，故將原規定之：各省市縣纂修志書時，應由各省市縣政府設立修志館，負責辦理。修志館組織規程另訂之；修正為：各省市縣纂修志書事宜，應由各省市縣政府督促各省市縣之文獻委員會負責辦理（第四條）。原規定之：各省市縣修志館成立後，即由該館編擬志書凡例、分類綱目及編纂期限，送請省政府轉報內政部備案；修正為：各省市縣文獻委員會編纂志書時，應先編擬志書凡例、分類綱目及編纂期限，層轉內政部備案（第五條）。（二）規定各省市縣志書印刷完成後應分送備查之機關，修正增列行政院，並將軍政部修正為國防部（第八條）（詳後文）。

民國五十七年八月二十一日，內政部第二次修正發布《地方志書纂修辦法》<sup>48</sup>，除文字整理外，修正重點為：（一）原規定地方志書分省志、市志、

<sup>48</sup> 傅振倫謂一九四八年（民國三十七年）內政部亦曾頒布《地方志書纂修辦法》，誤也。見



縣志三種，修正爲省志、直轄市志、縣志、省轄市志四種，以資明確（第二條）。因吾國縣級以上之市有與省平級之直轄市及與縣平級之省轄市二種，故如是修正。而各條條文中原作「省市縣」者，亦一律修正爲「省（市）縣（市）」。（二）原規定志書纂修期間省志三十年纂修一次，市志及縣志十五年纂修一次；修正爲省志二十年纂修一次，市（按指直轄市）志及縣（市）志十年纂修一次，亦即縮短志書纂修期間爲原來規定之三分之二（第三條）。（三）增列一條，規定各省（市）縣（市）政府纂修志書應編列預算（第五條）。（四）原規定志書除圖表外應一律以國產堅韌紙張印刷，訂爲線裝本；修正爲訂爲線裝或精裝本（原第六條第十四款，修正後第七條第十四款）。（五）原規定志稿之審核由內政部組織志書審核委員會辦理之，經修正其名稱爲地方志書審核委員會（原第七條二項，修正後第八條第二項）。此外，因修正增列第五條，故原第五條至第九條條次遞推修正爲第六條至第十條，而全文亦自九條增爲十條矣。

民國七十二年四月十八日，內政部以七十二臺內民字第一五三二三號令第三次修正發布《地方志書纂修辦法》。此次修正主要係因應臺灣省所屬各縣、市文獻委員會久經裁撤，雖仍保留名義，但業務及人員均已移撥民政局，改設文獻課掌理之實際情況。除文字整理外，修正重點爲：（一）縣（市）纂修志書事宜，原規定由省府督促縣（市）文獻委員會負責辦理，修正爲由省府督促縣（市）政府負責辦理（第四條第一項）。（二）增列編纂志書辦理機關，得向有關機關、團體洽請協助提供資料或約請專門人士協助完成之之規定（第四條第二項）。（三）原規定纂修志書：凡鄉賢、名宦之事蹟及革命先烈暨抗效殉難烈士之行狀，可酌量編入，但不得稍涉冒濫；修正爲：革命先烈暨抗敵難烈士之行狀，應予編入。鄉賢、名宦之事蹟，得酌量編入（第七條第十二款）。（四）原規定志書纂修完成應將志稿送請內政部審核，俟核定後始可付印，而前項志稿之審核由內政部組織地方志書審核委員會辦理之；修正爲：各省（市）志書編纂完成，應將志稿送請內政部審定；各縣（市）志書編纂完成，應將志稿送請該省文獻委員會審查後，由省府函請內政部審定（第八條第一項）及省文獻委員會爲審查縣（市）地方



志書，得組織審查委員會辦理之（第八條第二項）。

民國八十六年九月十七日，內政部以八十六臺內民字第八六八二一四二號令第四次修正發布《地方志書纂修辦法》。此次修正，在內政部（民政司）辦理相關作業時間逾兩年，修正幅度亦較大，除文字整理外，修正重點為：（一）原規定志書纂修期間省志二十年纂修一次、直轄市志及縣（市）志十年纂修一次，修正為一律以二十年纂修一次為原則（第三條）。（二）增列一條，明定：地方志書之纂修，如舊志內容完整者，得以續修方式為之（第五條）。（三）因應省（市）政府成立文化處（局），文獻委員會由民政廳（局）改隸之之實況，且不無再更張之可能，為避免動須修改條文，乃將志書纂修事宜由省（市）政府督促省（市）文獻委員會及縣（市）政府負責辦理，修正為由省（市）文獻主管機關及各縣（市）政府負責辦理（原第四條第一項，修正後第五條第一項）。（四）原第五、第六兩條次序對調，修正後分別為第七條及第六條，並將原第六條條文中之「省（市）文獻委員會」修正為「省（市）文獻主管機關」。（五）原規定志書文字遇有用滿、蒙、回、藏文字、註音字母及外國文字時得附載原文，修正為遇有引用中文以外其他文字時得以註音字母為之，並得附載原文（原第七條第一款，修正後第八條第一款）。（六）刪除志書輿圖訂列專冊之規定（原第七條第二款）。（七）原第七條第九、第十一兩款合併，並刪除書目應仿四庫全書提要例編列提要之規定（修正後第八條第八款）。（八）原規定志書人物部類：革命先烈暨抗敵殉難烈士之行狀，應予編入；鄉賢、名宦之事蹟，得酌量編入；修正為：革命先烈與抗敵殉難烈士及依褒揚條例受褒揚者之事蹟，應予編入。鄉賢、名士及其他有優良事蹟者，得酌量編入（原第七條第十二款，修正後第八條第十款）。（九）增列一款，規定志書各門應列舉參考書目（修正後第八條第十二款）。（十）刪除原列兩款規定：一為天時人事發現異狀，確有事實可徵者，應調查明確，據實編入（原第七條第十三款）；一為志書除圖表外，應以國產堅韌紙張印刷，訂為線裝本或精裝本（原第七條第十四款）。並將原第七條第八款移列修正後第八條第十一款。（十一）將原第八條條文中之「省（市）文獻委員會」修正為「省（市）文獻主管機關」，「省文獻委員會」修正為「省文獻主管機關」（修正後第九條）。（十二）志書印刷完成後原規定應分送有關機關（構）備查，修正為分送有關機關（



構)、學校,並增列行政院文化建設委員會為應分送之機關,及配合中央圖書館改名修正為國家圖書館。(十三)增列一條,含三項規定:「鄉(鎮、市、區)公所視需要纂修鄉(鎮、市、區)志。」「前項鄉(鎮、市、區)志之纂修準用縣(市)志之規定。」「各鄉(鎮、市、區)志書編纂完成,應將志稿送縣(市)政府審查後,由縣(市)政府函請省(市)文獻主管機關審定之。」(修正後第十一條)。此次修正後,《地方志書纂修辦法》全文自十條再增為十二條,因增列第四條,故原第四條至第九條條次遞推修正為第五條至第十條,又增列第十一條,故原第十條條次修正為第十二條。

民國八十八年六月二十九日,內政部以臺(八八)內民字第八八八六一四七號令第五次亦即最後一次修正發布《地方志書纂修辦法》。此次修正,乃是配合《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》(通稱《精省條例》)業自民國八十七年十二月二十一日起施行<sup>49</sup>,而臺灣省政府功能業務與組織調整作業(通稱精省作業)之第一階段,即始於民國八十七年十二月二十一日至八十八年六月三十日止,自八十八年七月一日進入第二階段,《地方志書纂修辦法》爰將原規定:各省(市)志書編纂完成,應由省(市)文獻主管機關將志稿送請內政部審定;各縣(市)志書編纂完成,應將志稿送省文獻主管機關審查後,由省府函請內政部審定;修正為:各省(市)、縣(市)志書編纂完成,應由省(市)文獻主管機關、縣(市)政府將志稿函請內政部審定(原第九條第一項,修正後第九條)。並刪除省文獻主管機關為審查縣(市)地方志書,得組織審查委員會辦理(原第九條第二項)之規定。此外,並增列一項規定:直轄市之區志書編纂完成,應將志稿送直轄市文獻主管機關審查後,函請內政部審定之(修正後第十一條第四項)。另將原規定:各省(市)文獻主管機關及各縣(市)政府編纂志書,應先編擬志書凡例、綱目及纂修計畫層轉內政部核備之「層轉」二字修正為「函送」(

49 《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》,係民國八十七年十月二十八日 總統華總(一)義字第八七〇〇二二一三四〇號令公布,全文共二十二條。其第二條規定:「臺灣省政府(以下簡稱省政府)為行政院派出機關,臺灣省(以下簡稱本省)為非地方自治團體。」「省政府受行政院指揮監督,辦理下列事項:一、監督縣(市)自治事項。二、執行省政府行政事務。三、其他法令授權或行政院交辦事項。」第二十二條規定:「本條例自中華民國八十七年十二月二十一日起施行,至中華民國八十九年十二月三十一日止。」



第六條）。

以上即民國三十三年《地方志書纂修辦法》訂定發布後，歷經三十五年、五十七年、七十二年、八十六年、八十八年前後五度修正，其各次之修正重點。而由於《行政程序法》之施行及其落日條款之規定，得適用至九十年十二月三十一日止，自九十一年一月一日起失效者，即是八十八年六月第五次修正發布之最後修正條文。此《地方志書纂修辦法》之最後修正條文全文如下<sup>50</sup>。

### 《地方志書纂修辦法》（民國八十八年內政部修訂）

第一條 地方志書之纂修依本辦法辦理之。

第二條 地方志書分爲省（市）志、縣（市）志。

第三條 地方志書之纂修，以二十年纂修一次爲原則。

<sup>50</sup> 內政部：《地方志書纂修辦法》（民國八十八年六月二十九日修正本），頁1-4。

第五次修正發布《辦法》第六條、第九條、第十一條，規定地方志書由各省（市）文獻主管機關、縣（市）政府編纂，並將志稿函報內政部審定之。嗣後內政部「鑑於爲落實地方自治理念，有關地方志書之審定宜朝由地方政府以自行審定方式辦理，同時爲求地方志書之內容客觀、公正、寫實、完整，明列應經地方志書審查小組，就所編擬志書凡例、綱目及纂修計畫暨完成之志稿進行審定，以期完善」，於八十九年十月十二日，召集行政院文化建設委員會、臺北市政府、臺北市文獻委員會、高雄市政府、高雄市文獻委員會、臺灣省政府、臺灣省文獻委員會、福建省政府、臺北縣等四縣政府、基隆市等二市政府、臺北縣林口鄉等二鄉公所舉行「研商《地方志書纂修辦法》部分條文修正案會議」，會議結論如下：「一、《地方志書纂修辦法》第六條、第九條、第十一條修正條文案修正通過，其文字修正部分爲修正條文第九條各省（市）、縣（市）『志書』，文字修正爲各省（市）、縣（市）『志稿』，並將『組成』地方志書審查小組審定之『組成』二字刪除，即爲各省（市）、縣（市）志稿編纂完成，應由省（市）、縣（市）政府地方志書審查小組審定。二、法規會所提職權命令與自治法規疑義事項，由民政司併案簽請部長核示。」同年十二月二十一日，內政部法規委員會審查《地方志書纂修辦法》第六條、第九條、第十一條修正草案會議，審查結論如下：「一、依地方制度法規定，地方志書之纂修爲地方自治事項，以職權命令規範之，並無法律效果；且本案修正內容俱係地方政府權責，亦無拘束力。爲回歸法制，並貫徹部長落實地方自治指示，有關地方志書之規範或輔導，宜循其他行政指導方式爲妥。地方政府亦得參酌地方志書纂修辦法自行訂定自治法規或行政規則辦理。二、綜上理由，本案之修正並無實益，全案退回民政司，至地方志書纂修辦法宜否廢止或基於行政指導另定行政規則規範乙節，請民政司另案研議依循程序辦理。」《辦法》第六次修正作業至此喊停，第五次修正乃成爲最後一次修正。



第四條 地方志書之纂修，如舊志內容完整者，得以續修方式爲之。

第五條 各省（市）、縣（市）志書纂修事宜，由各省（市）文獻主管機關及各縣（市）政府負責辦理。

編纂志書辦理機關，得向有關機關、團體洽請協助提供資料或約請專門人士協助完成之。

第六條 各省（市）文獻主管機關及各縣（市）政府編纂志書，應先編擬志書凡例、綱目及纂修計畫函送內政部核備。

第七條 各省（市）、縣（市）政府纂修志書應編列預算。

第八條 纂修地方志書應依下列規定，並避免冒濫或迷信：

一、志書遇有引用中文以外其他文字時，得以註音字母爲之，並得附載原文。

二、志書輿圖應以最新科學方法製繪精印。

三、繪製省（市）、縣（市）輿圖，對於國界、省（市）界或縣（市）界，變更沿革，應清晰劃分，並附說明。

四、志書輿圖除繪製行政區域圖外，並應將山脈、水道、交通、地質、物產、氣候、街市、港灣、名勝及古蹟，分別繪製專圖。

五、地方文化資產，應攝影編入，並加說明。

六、重要及特殊方物，應將原物攝影編入，並加說明。

七、志書應將土地、住民、經濟、文化、教育、政治、社會等情況之統計編入。

八、志書應列藝文一門，文學藝術並重，如書畫、雕刻及其他有關藝術事項均應兼採；武術技擊另列一門。志書藝文門應編列書目。

九、編列詩、文、詞、曲，無分新舊，並以有關文獻及民情者爲限；歌、謠、戲、劇之甄採亦同。

十、革命先烈與抗敵殉難烈士及依褒揚條例受褒揚者之事蹟，應予編入。鄉賢名士及其他有優良事蹟者，得酌量編入。

十一、志書應編列大事記一門。

十二、志書各門應列參考書目。

第九條 各省（市）、縣（市）志書編纂完成，應由省（市）文獻主管機關、



縣（市）政府將志稿函請內政部審定。

第十條 各省（市）、縣（市）志書印刷完成後，應分送行政院、內政部、國防部、教育部、行政院文化建設委員會、國家圖書館及有關機關、學校。

第十一條 鄉（鎮、市、區）公所視需要纂修鄉（鎮、市、區）志。

前項鄉（鎮、市、區）志之纂修準用縣（市）志之規定。

各鄉（鎮、市、區）志書編纂完成，應將志稿送縣（市）政府審查後，函請內政部審定之。

直轄市之區志書編纂完成，應將志稿送直轄市文獻主管機關審查後，函請內政部審定之。

第十二條 本辦法自發布日施行。

### 三、民國八十八年最後修正條文釋義及與大陸相當規定之比較

本節嘗試對民國八十八年六月內政部第五次修正發布之《地方志書纂修辦法》最後修正條文全文逐條釋義，並與海峽彼岸之《新編地方志工作暫行規定》（一九八五年）<sup>51</sup>及《關於地方志編纂工作的規定》（一九九七年）<sup>52</sup>相當或相近條文所定加以比較，為清眉目起見，將全文析為以下四項：一為〈法規名稱及總規則性規定〉，包括法規名稱及第一條至第四條；二為〈纂修作業程序規定（一）〉，包括第五條至第七條；三為〈編纂內容規定〉，即第八條一條；四為〈纂修作業程序規定（二）及施行日期〉，包括第九條至第十二條。各條條文釋義及與大陸相當規定之比較，其內容可包括「沿革」、「詮釋」、「比較」及「檢討」四項，說明如下：

（一）「沿革」：說明各該條文自民國三十三年初次訂定及歷次修正之演變經過，其《修志事例概要》中已有規定者，並溯及之。

51 《新編地方志工作暫行規定》（一九八五年四月十九日大陸中國地方志指導小組全體會議討論通過），原載《中國地方志通訊》一九八五年第四期。引自註 13，上冊，頁 274-279。

52 《關於地方志編纂工作的規定》（一九九七年五月八日大陸中國地方志指導小組第二屆第三次會議討論通過），原載《中國地方志》一九九八年第一期。引自註 13，上冊，頁 280-284。一九九八年二月十日，中國地方志指導小組頒發《關於地方志編纂工作的規定》於大陸各省、自治區、直轄市地方志編委會及辦公室（總編室）之通知，除「請遵照執行」外，並說明「原《新編地方志工作暫行規定》停止使用」。見註 13，上冊，頁 284。



(二)「詮釋」：解釋各該條文之旨意、立法精神，及以方志學之一般學理、志書纂修實務經驗加以印證，並簡要介紹個別方志學者或方志工作者相關之重要意見。

(三)「比較」：係以各該條文規定內容，與大陸近年先後施行之《新編地方志工作暫行規定》及《關於地方志編纂工作的規定》之相近條文之規定加以比較。

(四)「檢討」：主要為對各該條文文字所提檢討建議事項之淺見。以上四項內容中，前三項為各條所同具備者，本項則視實際情況，或有或無。

### (一)法規名稱及總則性規定

#### 1.法規名稱：《地方志書纂修辦法》

##### 《地方志書纂修辦法》

〔沿革〕民國十八年十二月，內政部所擬訂之《修志事例概要》呈奉行政院轉奉國民政府令准通行，全文共二十二條。三十三年五月，行政院會議決議：令內政部公布施行《地方志書纂修辦法》，是即最初訂定之版本，全文僅九條。其主要內容吸收、繼承《修志事例概要》第六條至第十九條之規定，故《概要》無疑係《地方志書纂修辦法》之前身。五十七年第二次修正後，條文增為十條。八十六年第四次修正後，條文續增為十二條，以迄於最後。而《地方志書纂修辦法》之名稱，自始至終，相沿未改。

〔詮釋〕《修志事例概要》係由內政部擬訂呈奉令准通行，其開頭五條有如下規定：各省應於省會設立省通志館，各省通志館成立後，省政府應將成立日期、地點，暨館長、副館長、編纂略歷，並經費常額報內政部查核備案；並應由該館編擬志書凡例及分類綱目與預為擬定通志成書年限，送由省政府轉報內政部備案；以及志書材料遇有關係黨務及黨義解釋，須向中央請示者，可隨時由省政府咨達內政部，轉請中央核示。蓋內政部居於中央主管機關地位也。民國三十三年《地方志書纂修辦法》最初之訂定及三十五年第一次修正，皆曾提經行政院會議討論後由部發布。其後五十七年及七十二年之兩次修正發布，待查；至八十六年及八十八年最近兩次修正發布，皆係由內政部依《內政部組織法》規定法定職權之主管業務<sup>53</sup>，逕行發布。

53 《內政部組織法》（民國六十二年七月十三日 總統六二臺統（一）義字第三一五二號令



依《中央法規標準法》<sup>54</sup> 第三條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」第七條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」<sup>55</sup> 可知《地方志書纂修辦法》者，實內政部所發布之一種法規命令也。因而《行政程序法》施行後，內政部即依《地方制度法》之規定，回歸法制並落實地方自治精神，分函各直轄市政府及縣（市）政府，請依照《地方制度法》第二十五條規定，自行制定相關自治法規辦理，而依《行政程序法》第一百七十四條之一，在上述自治法規制定前，《地方志書纂修辦法》仍得於一年內適用，逾期失效。

依《地方志書纂修辦法》第一條規定：「地方志書之纂修依本辦法辦理之。」則本《辦法》適用於有關機關之辦理地方志書纂修事宜也。

所謂「地方志書」，筆者曾試為定義如下：「地方志書者，係記載一定行政區域範圍內有關自然及社會各種現象之正確歷史與現況之資料性獨特書體。」<sup>56</sup> 此為學理上有關綜合性地方志書之界定；地方志書依不同之分類標準可區分為各種不同之類別，而依第二條規定：「地方志書分為省（市）志、縣（市）志。」則《辦法》所稱「地方志書」僅指省志、直轄市志、縣志、市志四種；但第十一條第一項又規定：「鄉（鎮、市、區）公所得視需要纂修鄉（鎮、市、區）志。」同條第四項又提及「直轄市之區志書」，是則直轄市之區，及縣（市）之鄉（鎮、市、區）亦均得纂修志書，同條第二項規定鄉（鎮、市、區）志之纂修準用縣（市）志之規定，第三項、第四項分別規定鄉（鎮、市、區）及直轄市之區志書編纂完成，應將志稿送縣（市）

---

修正公布）第七條第十一款列「關於民俗之改進及地方文獻、志書之審議事項」為民政司掌理事項之一。見內政部部史編撰小組編撰：《內政部部史》（臺北：內政部，民國八十二年六月初版），頁 101。

<sup>54</sup> 《中央法規標準法》，係民國五十九年八月三十一日 總統令公布者。

<sup>55</sup> 陶百川等編：《最新綜合六法要旨增編、判解指引、法令援引、事項引得全書》（臺北：三民書局，民國八十三年十二月），頁 52。五南編輯部編：《簡明六法》（臺北：五南圖書出版有限公司，民國八十五年一月五版十一刷），頁 35-36。

<sup>56</sup> 同註 18，《內政部八十八年度地方志書纂修研習班（第一期）研習手冊》，頁 61。《地方志書纂修實務訓練班講義》，頁 1。



政府或直轄市文獻主管機關審查後，函請內政部審定之。惟此直轄市之區志及縣（市）之鄉（鎮、市、區）志並不在第二條規定之內。

又所謂「纂修」，依第一條規定：「地方志書之纂修依本辦法辦理之。」故本《辦法》各條規定皆其所稱「地方志書之纂修」，包括：總則性規定、纂修作業程序之規定、編纂內容之規定等，并可縷晰列舉如下：地方志書種類、纂修期限、纂修方式、負責辦理機關、凡例綱目及纂修計畫送部核備、編列纂修預算、編纂內容注意事項、志稿送部審定程序、印成後應分送對象、直轄市之區志及鄉（鎮、市、區）志。「纂修」一般使用殆與「編纂」相混，唯本《辦法》大體上將「纂修」與「編纂」清楚區隔：「纂修」指涉包括相關總則性規定、負責機關、作業程序、編纂內容、分送對象等；「編纂」則僅指載筆成稿之寫作而言，故第五條二項規定：「編纂志書辦理機關，得向有關機關、團體洽請協助提供資料或約請專門人士協助完成之。」第六條規定：「各省（市）文獻主管機關及各縣（市）政府編纂志書，應先編擬志書凡例、綱目及纂修計畫函送內政部核備。」（參後文該條）第九條規定：「各省（市）、縣（市）志書編纂完成，應由省（市）文獻主管機關、縣（市）政府將志稿函請內政部審定。」以及上文提及之第十一條第三項、第四項之規定，俱用「編纂」而不用「纂修」，故二者區隔判然。

〔比較〕大陸各地近年全面推動興修所謂「社會主義新方志」，其「負責指導全國修志工作」，及「建立和完善有關規章制度，對各地制定規劃提出建議和要求，督促檢查各地修志工作，組織交流經驗和開展各種學術活動」之中國地方志指導小組所先後頒發之地方志書纂修法規，一為一九八五年之《新編地方志工作暫行規定》，全文分〈總則〉、〈志書體例〉、〈組織領導〉三章，計二十六條，此即近二十年大陸各地修志適用之法規；一為一九九七年取代《暫行規定》之《關於地方志編纂工作的規定》，全文分〈總則〉、〈組織領導〉、〈志書編纂〉、〈附則〉四章，計二十三條。

上述大陸兩個關於修志工作之法規，一個稱《暫行規定》，一個稱《規定》，兩者除〈總則〉章均充滿政治教條式語言，且均立有〈組織領導〉章，為與《地方志書纂修辦法》截然不同外，《暫行規定》與《關於地方志編纂工作的規定》所稱「編纂」實相當於《地方志書纂修辦法》所稱之「纂修」，《暫行規定》之〈組織領導〉章且包括「要重視提高方志工作隊伍的素



質」（第十九條）、「舊志整理」（第二十一條）及「各級各類新方志出版後，經過社會檢驗，組織專家、同行評議，確屬質量優秀的，應對編纂者給予精神的和物質的獎勵」（第二十五條）等規定；而《關於地方志編纂工作的規定》之〈志書編纂〉章亦包括「各省、自治區、直轄市的修志機構負責協調安排本地的志書出版工作。版權、著作權應受到保護。」「方志出版社的主要任務是出版各級各類地方志書，為提高志書質量，繁榮志書出版事業服務。」（第十八條第一、二項）及「各級修志機構，要組織和推動用志；要運用現代化的手段建立方志地情資料庫，推向社會，逐步實現信息網絡化。」「有條件的地區，要建立方志館。」（第二十條第一、二項）可見二者規定之事項實比《地方志書纂修辦法》為多，故大陸使用之「編纂」一詞，其含義近似《辦法》使用之「纂修」而非「編纂」，無待詞贅。

## 2.第一條

第一條 地方志書之纂修依本辦法辦理之。

〔沿革〕本條在民國三十三年最初訂定之版本即有之，原條文作：「地方志書之纂修依本辦法行之。」至八十六年九月修正時，作文字整理，修正如上。

〔詮釋〕本條規定《地方志書纂修辦法》之適用。按法規之第一條（如分章則列入〈總則〉章）常以制定依據、立法目的或適用範圍為內容，《辦法》係明定適用範圍。

〔比較〕大陸《關於地方志編纂工作的規定》第一條規定：「根據國務院辦公廳〈關於進一步加強地方志編纂工作的通知〉，為使我國地方志編纂工作制度化和規範化，特制定本規定。」此係列明其制定依據。大陸國務院辦公廳於一九九六年十一月九日頒發〈關於進一步加強地方志編纂工作的通知〉<sup>57</sup>，列有五項有關事項：（一）編纂地方志之指導思想、思想路線、理論方法及任務。（二）地方志一般分級及續修年限。（三）建立修志工作隊伍，進一步提高志書質量。（四）地方各級政府要繼續重視地方志編纂工作，切實加強領導。（五）中國地方志指導小組及中國地方志協會<sup>58</sup>之任務。《

<sup>57</sup> 同註 13，頁 241-242。

<sup>58</sup> 中國地方志協會，原名中國地方史志協會，一九八一年七月成立，一九八五年八月改今名。該會接納各省、自治區、直轄市及計畫單列市之地方志協會或全國性專業學術團體為團體



規定》即依據此項〈通知〉而制定，並於頒發後將《暫行規定》停止使用。

### 3.第二條

第二條 地方志書分爲省（市）志、縣（市）志。

〔沿革〕本條在民國三十三年最初訂定之版本作：「地方志書分左列三種：一、省志。二、市志。三、縣志。」五十七年八月修正爲：「地方志書分左列四種：一、省志。二、直轄市志。三、縣志。四、省轄市志。」係將原條文之市志分列爲直轄市志及省轄市志，以資明確，然僅屬文字整理，實際上並無不同。至八十六年九月再修正如上，亦係文字整理，實際上亦無不同。

〔詮釋〕本條規定本《辦法》所稱「地方志書」之種類，雖經兩度修正條文，其實均包括省志、直轄市志、縣志、市志（即省轄市志）四種。又依第十一條，鄉（鎮、市、區）公所視需要纂修鄉（鎮、市、區）志，而直轄市之區亦有區志，惟此鄉（鎮、市、區）志及直轄市之區志並不在本條規定之地方志書種類內；參見上文 1.〈法規名稱：《地方志書纂修辦法》〉。

〔比較〕大陸《新編地方志工作暫行規定》第七條規定：「新志書的類型和名稱：（1）省、自治區、直轄市所編纂的地方志都是省級志書，簡稱爲省志。（2）省轄市、地轄市、自治州和經濟特區編纂的地方志，均屬市級志書，簡稱爲市志。（3）縣、自治縣、自治旗編纂的地方志，均屬縣級志書，簡稱爲縣志。（4）地區一級是否修志，不作統一規定，由各省、自治區自行決定。（5）名山大川，凡具備必要條件者，可編纂獨立的志書。（6）各級地方志名稱，均應冠以現行的行政區劃名稱，如《xx 省志》、《xx 市志》、《xx 縣志》、《xx 自治區志》、《xx 自治州志》、《xx 自治縣志》等。各類專志則冠以專名，如《長江志》、《黃山志》等。」而《關於地方志編纂工作的規定》第十條規定：「編纂地方志主要分三級進行：省、自治區、直轄市編纂的地方志；設區的市、地區、自治州、盟編纂的地方志；縣、自治縣、旗、不設區的市、市轄區編纂的地方志。」（第一項）「國家部委和軍事

---

會員，一般不吸收個人會員，會址設於中國社會科學院內。大陸國務院辦公廳〈關於進一步加強地方志編纂工作的通知〉第五項有云：「中國地方志協會要在中國地方志指導小組的領導下，團結全國修志工作者，加強地方志學的理論研究和學科建設，推動地方志事業不斷發展。」



部門志書的編纂，由其領導部門決定。」（第二項）

是則《辦法》所稱「地方志書」係以省、直轄市及縣、市之行政區域所纂修志書為範圍，雖亦有關於鄉（鎮、市、區）志及直轄市之區志之條文，但不列入「地方志書」之範圍。而大陸《暫行規定》之「地方志」主要亦為省級（含自治區及直轄市）、市級（含自治州及經濟特區）、縣級（含自治縣及自治旗）志書，其介乎省級與市級及縣級間之地區一級修志與否，「不作統一規定，由各省、自治區自行決定」；另「名山大川，凡具備必要條件者，可編纂獨立的志書」。除關於山川專志之規定外，與《辦法》所定大體相同。至取代《暫行規定》之《規定》，仍規定「地方志」主要分三級：省級（同上）、市級（含設區的市、地區、自治州、盟）、縣級（含自治縣、旗、不設區的市、市轄區<sup>59</sup>），其中將地區納入市級志書中，不復如《暫行規定》之「不作統一規定，由各省、自治區自行決定」修志與否，並刪除山川專志之規定，而增列：「國家部委和軍事部門志書的編纂，由其領導部門決定。」未將鄉（鎮、市、區）一級納入「地方志書」或「地方志」範圍則為海峽兩岸所同，但《辦法》第十一條對於鄉（鎮、市、區）志及直轄市之區志有所規範，而彼岸並此亦無之。

59 大陸現行行政區劃中，「市」制甚為複雜，包括有與省及自治區平級之直轄市，在省以下與地區（原稱專區，一九七〇年改）平級之市（如對岸福建省設有福州市等九個，即《規定》所稱「設區的市」，如福州市設有鼓樓區等五個區），在地區或其平級之市以下與縣平級之市（如福州市下之福清市、長樂市，皆以往之縣所改設，即《規定》所稱「不設區的市」）。因而在「地方志」分級上，直轄市所纂修屬於省級，「設區的市」與地區等同列市級，而「不設區的市」屬於縣級；至亦列為縣級之「市轄區」則指「設區的市」所轄之區，如上述福州市鼓樓區，此種「市轄區」亦有由以往之縣所改設者，如廈門市同安區，故亦屬於縣級。見高秀靜主編：《福建省地圖冊》（北京：中國地圖出版社，二〇〇一年四月第一版），頁一。

承 黃師秀政賜告：大陸現行之「市」制亦有分為四級者：一為省級市，即與省及自治區平級之直轄市；二為副省級市，此種市之市長官階相當於副省長，民國三十八年十月以前之原十二院轄市，扣除今為省級市之北京、上海、天津、重慶四市外，皆為此種副省級市；三為廳級市，此種市之市長官階相當於省政府之廳長，為與地區平級之市；四為縣級市。以筆者理解，副省級市與廳級市之區別為市長官階之別，副省級市與廳級市應同屬省以下與地區平級之市。



## 4.第三條

第三條 地方志書之纂修，以二十年纂修一次為原則。

〔沿革〕本條在民國三十三年最初訂定之版本作：「志書纂修期間，省志三十年纂修一次，市志及縣志十五年纂修一次。」五十七年八月修正為：「志書纂修期間：省志二十年纂修一次，市及縣（市）志十年纂修一次。」將各種志書之纂修期間一律縮短三分之一，省志自三十年改為二十年，市志（含直轄市志及省轄之市志）及縣志均自十五年改為十年。至八十六年九月再修正如上。

〔詮釋〕地方志書具有下列諸特性：（一）地方性（區域性）、（二）廣泛性（綜合性）、（三）資料性、（四）連續性、（五）可靠性（真實性、正確性）、（六）實用性。所謂連續性，筆者曾作以下之說明：「地方志書之纂修具有連續性，初修者往往採通紀體，重修者亦然，續修者或增修者，乃側重上次與本次修志相隔期間之各類事象，是以合觀一地前後所修諸志，即可察知其不同歷史時期之各方面情況。」<sup>60</sup>故地方志書，印刷問世後，每隔一定之纂修期限，仍須再度興修。本條所定之纂修期限，初為省志三十年，其餘十五年；五十七年修正為省志二十年，其餘十年；至八十六年乃修正為一律以二十年纂修一次為原則。在我國方志史上，清代為「修志大盛」之朝代，「雍正七年，諭旨省、府、州、縣志，每六十年重修一次。這是有史以來朝廷首次規定的定期修志制度。」<sup>61</sup>巴兆祥認為：「後來民國三十三年頒《地方志書纂修辦法》，規定省志三十年一修，市、縣志十五年一修，即繼承清定期修志制度。」<sup>62</sup>纂修期限具體年數，各家看法不一，例如早在民國二十二年，初次訂頒《辦法》之十一年前，吳景超即「以為最好的辦法，是隔五年或十年一修縣志，正如歐美各國每隔五年或十年，調查人口一次一樣」<sup>63</sup>。

〔比較〕大陸《關於地方志編纂工作的規定》第五條規定：「各級地方

60 同註 18，《內政部八十八年度地方志書纂修研習班（第一期）研習手冊》，頁 62。《地方志書纂修實務訓練班講義》，頁 3。

61 巴兆祥：〈清代修志大盛〉，見註 6，頁 227。

62 同前註。

63 吳景超：〈中國縣志的改造〉，載《獨立評論》第六十期（民國二十二年）。引自同註 26，《中國地方志論集（一九一一—一九四九）》，頁 61。



志每二十年左右續修一次。」與《辦法》本條之規定：「地方志書之纂修，以二十年纂修一次為原則。」幾乎不謀而合，相當一致。

#### 5.第四條

第四條 地方志書之纂修，如舊志內容完整者，得以續修方式為之。

〔沿革〕《地方志書纂修辦法》原無本條規定，係至民國八十六年九月第四次修正，始增列如上。

〔詮釋〕地方志書之纂修，其方式大致有四：（一）創修：某一行政區域前此尚未修志，今始興修首部志書，謂之創修。此種情形之修志，既無舊志可依傍，資料復每強半零散，難度一般最高。（二）重修：某一行政區域雖已有舊志，但內容有欠完整，體例不佳，或其他原因，重行發凡起例，翻新綱目，新志內容之斷限含蓋舊志斷限在內，謂之重修。此種情形之修志，雖有舊志供參，然因另起爐灶，難度次之。（三）續修：崔建英釋曰：「沿前志類目全面增續稱續修」<sup>64</sup>；即舊志見存，內容完整，體例亦佳，則沿用舊志綱目，但為續補其上次與本次修志相隔期間之各項事實即可，謂之續修。此種情形之修志，按原綱目續補近年材料，易於收功，難度一般更低。（四）增修：僅增列若干門類如職官、選舉、藝文、序跋等少數材料，即可竣事，工程最小，難度最低。甚焉者，剽改原志修者及纂者之名，貪天之功，掠人之美，攘為己有。筆者特名之曰「盜竊方志」<sup>65</sup>。所幸，此種案例尚非甚多，私衷則願其永遠絕跡於我國「志壇」。其尚未敢公然剽名掠美者，自不必繩以此例。地方志書之纂修，動輒耗費龐大人力、物力、財力，且歲月遷延，多歷年所，人事變化，或竟歸無成，故規定若有內容完整之舊志，得以續修方式為之，以節省人力、物力、財力、時力之耗費。其無舊志可依傍須創修者自無本條之適用，而雖有舊志苟欲行重修者自亦得以重修方式為之。

〔比較〕大陸《關於地方志編纂工作的規定》第五條全文如下：「編纂

<sup>64</sup> 崔建英編：《日本見藏稀見中國地方志書錄》（北京：書目文獻出版社，一九八六年九月第一版，〈凡例〉，頁6。

<sup>65</sup> 「盜竊方志」，係筆者杜撰之名詞，用以指稱幾乎完全剽竊舊志且隻字不提與該舊志如此關係之新志，如永曆《重修寧洋縣志》即為盜竊自蕭亮修康熙《寧洋縣志》之「盜竊方志」。參鄭喜夫：〈關於永曆《重修寧洋縣志》—今知首部明鄭「纂修」之大陸方志〉，載《臺灣文獻》第五十二卷第四期（民國九十年十二月），頁291-323。



地方志應延續不斷。各級地方志每二十年左右續修一次。各地在上屆志書完成後，要著手爲下屆志書續修積累資料。」第十五條第二項規定：「志書的篇幅不宜過大，今後續修，字數要相應減少。」可見大陸各級地方志告成以後，次屆起皆採續修方式，且規定今後續修字數須相應減少；而《辦法》本條僅規定舊志內容完整者得以續修方式爲之，未作相同之要求。

## （二）纂修作業程序（一）

### 1. 第五條

第五條 各省（市）、縣（市）志書纂修事宜，由各省（市）文獻主管機關及各縣（市）政府負責辦理。

編纂志書辦理機關，得向有關機關、團體洽請協助提供資料或約請專門人士協助完成之。

〔沿革〕《修志事例概要》規定：各省應於省會所在地，設立省通志館，核給經費常額；各該館成立後應即編擬志書凡例及綱目並預擬通志成書年限，送由省政府轉報內政部備案。各特別市興修志書，準用本《概要》之規定；各縣及各普通市興修志書，應行規定事項，由各省通志館參照本《概要》定之。雖無「負責辦理」之明文；但省通志館應即爲負責辦理修志之機關，特別市準用之，縣及普通市參照本《概要》定之，自無庸置疑。

《辦法》本條在民國三十三年最初訂定之版本爲第四條，僅規定一項：「各省市縣纂修志書時，應由各省市縣政府設立修志館，負責辦理。修志館組織規程另訂之。」三十五年修正爲：「各省市縣纂修志書事宜，應由各省市縣政府督促各省市縣之文獻委員會負責辦理。」五十七年八月再修正爲：「各省（市）縣（市）纂修志書事宜，由各省（市）縣（市）政府督促各省（市）縣（市）文獻委員會負責辦理。」僅屬文字整理。七十二年四月第三次修正增爲兩項：「各省（市）縣（市）纂修志書事宜，由各省（市）政府督促各省（市）文獻委員會及各縣（市）政府負責辦理。」（第一項）「編纂志書辦理機關，得向有關機關、團體洽請協助提供資料或約請專門人士協助完成之。」（第二項）係針對各縣、市之文獻委員會早經裁撤而以各縣、市政府取代之，另增列第二項之規定，以利編纂志書辦理機關獲得提供資料或協助完成之。至八十六年九月第四次修正，條次改爲第五條，條文修正如上。



〔詮釋〕本條第一項為關於地方志書纂修負責辦理機關之規定：在省及直轄市，志書纂修事宜由省及直轄市文獻主管機關負責辦理；在縣及市（省轄之市），志書纂修事宜由縣政府及市政府負責辦理。《修志事例概要》之規定，請參閱〔沿革〕項之說明。《辦法》初訂時規定：省、市（直轄市及省轄之市）、縣纂修志書，應由各省、市、縣政府設立修志館負責辦理，民國三十五年，配合《各省市縣文獻委員會組織規程》之頒行，內有各省、市、縣為徵集保管及編纂省、市、縣志及各種文獻書刊等文獻資料，設置文獻委員會之規定，故修正為：志書纂修事宜，應由各省、市、縣政府督促各省、市、縣之文獻委員會負責辦理。七十二年，針對臺灣省各縣、市文獻委員會業經裁撤之情況，因將縣、市部分修正為由省政府督促各縣、市政府負責辦理。

本條第二項規定，係於七十二年修正時所增列，其增列目的，見〔沿革〕項。

〔比較〕約當於本條第一項之規定，在大陸《新編地方志工作暫行規定》及《關於地方志編纂工作的規定》俱有之。

前者第十八條規定：「新地方志的編纂，涉及政法、經濟、文化、科學、教育各部門，必須在各省、自治區、直轄市和市、縣地方政府主持下，建立地方志編纂委員會，並設置相應的修志常設機構。常設機構應作為事業單位，有必要的專職工作人員。各級地方政府應負責切實解決修志機構的編制、辦公用房、設備以及事業經費。各地編纂委員會及其常設機構的主要任務是：負責制定地方志修志規劃，組織和指導編纂各級志書，抓重點項目，進行分類指導，組織整理當地舊志資料為編纂新方志服務，為下屆續修志書積累資料，編輯出版地方年鑑、概況，及時向地方領導機關提供參考資料，以利決策，定期向中國地方志指導小組反映修志工作中的經驗以及重大政策性、理論性的問題。」

後者第七條則規定：「堅持『黨委領導、政府主持』的修志體制。各省、自治區、直轄市的地方志編纂委員會及其辦公室，負責組織本地區修志工作。地方志編纂委員會辦公室是當地政府直屬的具有行政職能的一級單位。設區的市、地區、自治州、盟和縣、自治縣、旗、不設區的市、市轄區也要有常設的修志機構。各級修志機構的經費列入各級地方財政預算。」（第一



項)「各級修志機構的主要任務是：制定規劃；開展調查研究，積累資料；組織志書編纂；審定驗收志稿；整理舊志；總結和交流修志經驗；進行方志理論研究；培訓隊伍；編纂出版地方年鑑；提供地情諮詢服務；編寫地情叢書等。」(第二項)

可見《暫行規定》與《規定》之間，有不少之差異：(一)前者僅規定志書編纂必須在各級地方政府主持下進行；後者則堂而皇之明定「堅持『黨委領導、政府主持』的修志體制」。(二)前者由於規定地區一級修志與否，由各省、自治區自行決定，故僅就各省、自治區、直轄市與市、縣加以規定；後者因已將地區志納入市級志書中，故在此亦予納入規定。(三)前者規定各省、自治區、直轄市與市、縣各級地方政府，應建立地方志編纂委員會，並設置相應之修志常設機構，常設機構應作為事業單位；後者因省級地方志編纂委員會及其辦公室已建立十年以上，乃逕為規定各省級地方志編纂委員會及其辦公室，負責組織本地區修志工作，並明定地方志編纂委員會辦公室為當地政府直屬具有行政職能之一級單位。值得注意者，在《暫行規定》中，市、縣地方政府亦應建立地方志編纂委員會，並設置相應之修志常設機構。而在《規定》中則加以刪除，雖納入地區一級，但修正規定為：設區的市、地區、自治州、盟（以上為地區級）與縣、自治縣、旗、不設區的市、市轄區（以上為縣級）亦應有常設修志機構。此外，前者規定各級地方政府應負責解決修志機構之事業經費，後者更明定各級修志機構之經費列入各級地方財政預算；至前者規定之「各級編纂委員會及其常設機構的主要任務」，除關於「及時向地方領導機關提供參考資料，以利決策，定期向中國地方志指導小組反映修志工作中的經驗以及重大政策性、理論性的問題。」外，其餘關於制定規劃、組織編纂志書（前者為組織和指導）、積累資料、整理舊志、編纂出版地方年鑑、概況（後者為地情叢書），及後者有「總結和交流修志經驗；進行方志理論研究；培訓隊伍」外，兩者所規定大致相同。

相較於大陸《暫行規定》及《規定》之詳細，《辦法》第五條第一項之規定顯然疏闊不少。由於《辦法》僅規定地方志書纂修事宜，由省、市之文獻主管機關及縣、市政府負責辦理，除省及直轄市因有文獻委員會及文獻主管機關，及設有文獻委員會時期之縣、市，志書纂修由文獻委員會及文獻主管機關依其《組織規程》、《辦事細則》及《地方志書纂修辦法》之規定辦



理之外；鄉（鎮、市、區）、直轄市之區（迄今為止，尚未完成一部直轄市之區志之纂修），及裁撤文獻委員會時期之縣、市，負責辦理志書纂修之鄉（鎮、市、區）公所及縣、市政府，運作方式歧異不小，林玉茹在〈知識與社會：戰後臺灣方志的發展〉<sup>66</sup>一文中曾指出：

就纂修人員人數與類型來看，以纂修人數而言，戰後方志的纂修至少由二人以上或是集體完成，一人獨自完成修志的縣志僅有二部，鄉志僅有十一部（八％），比例均不高。值得注意的是，鄉志設置編纂委員會的現象也頗為明顯，至少有八十四部設立，佔六一％。雖然由鄉鎮行政人員、地方耆宿所組成的編纂委員會的功能不彰，大部份只是掛名，但是委員會的設立仍顯現方志的編修被視為地方大事，是一種集體事業<sup>67</sup>。

林氏文中將臺灣光復以還「方志纂修人員」（實即編纂方志之工作人員）根據參與者身份概分為七種類型：（一）學者型（受過學院訓練者）；（二）文獻委員型（亦作文獻委員會型，指省文獻委員會或各縣市文獻委員會的委員）；（三）文化包商型（林氏文中說明：「是近幾年來新興的產物，主要指中華綜合展研究院和漢皇文化事業機構。」）；（四）地方人士型（在地的「鄉賢」、教師、文字工作者，以及晚近出現的地方文史工作室等）；（五）民間人士型（主要指非在地的民間文史工作者）；（六）行政人員型（縣府、鄉鎮公所或是其他公職單位的行政人員）；（七）合成型（由上述兩種型態人員以上所組成者）。文中進一步指出：

戰後臺灣方志以合成型最多（二三％），其次分別是地方人士型（二〇％），學者型（一八％）。顯然，方志的纂修以集合眾力的合成型為主，不過合成型中事實上以行政人員與地方人士的組成最多見。再分省、縣、鄉志分別來觀察，省志的纂修以合成型為主，佔七五％；縣志則以合成型（三二％）、文獻委員會型（三二％）以及學者型（二七％）最多；鄉志則以地方人士型、合成型以及行政人員型最多。由此可見，方志規模越大，越偏向合成型，反之，鄉志則是以地方人士或行政人員編輯

<sup>66</sup> 載許雪姬、林玉茹主編：《五十年來臺灣方志成果評估與未來發展學術研討會論文集》（臺北南港：中央研究院臺灣史研究所籌備處，一九九五年五月第一版），頁 25-66。

<sup>67</sup> 同前註，頁 31。



較多。不過，值得注意的是，參加鄉志纂修的地方人士事實上是以中小學教師為主，不少鄉志更動員地方上的中小學教師進行資料的採集與人物的採訪，如《頭份鎮志》甚至動員近百位教師協助蒐集資料<sup>68</sup>。

至於《地方志書纂修辦法》第五條第二項，關於編纂志書辦理機關得向有關機關、團體洽請協助提供資料，或約請專門人士協助完成之之規定，則大陸《暫行規定》及《規定》俱無相類似之條文。

## 2.第六條

第六條 各省（市）文獻主管機關及各縣（市）政府編纂志書，應先編擬志書凡例、綱目及纂修計畫函送內政部核備。

〔沿革〕《修志事例概要》即規定：「各省通志館成立後，應即由該館編擬志書凡例及分類綱目，送由省政府轉報內政部備案。」（第三條）及：「各省通志館應酌量地方情形，將本省通志成書年限，預為擬定，送由省政府轉報內政部備案。」

《辦法》本條在民國三十三年最初訂定之版本為第五條，條文為：「各省市縣修志館成立後，即由該館編擬志書凡例、分類綱目及編纂期限，送請省政府轉報內政部備案。」蓋當時規定各省市縣纂修志書時，應由各省市縣政府設立修志館負責辦理故也。三十五年修正時，配合志書纂修事宜改由各省市縣之文獻委員會負責辦理，因此修正為：「各省市縣文獻委員會編纂志書時，應先編擬志書凡例、分類綱目及編纂期限，層轉內政部備案。」五十七年八月修正，條次改為第六條，僅作文字整理：「各省（市）縣（市）文獻委員會編纂志書時，應先編擬志書凡例、綱目及纂修期限，層轉內政部核備。」七十二年四月修正時，將「各省（市）縣（市）文獻委員會」修正為「各省（市）文獻委員會及各縣（市）政府」。至八十六年九月修正如上。

〔詮釋〕《辦法》本條規定，條文雖經數度修正，但其同係規定各省、直轄市及縣、市之編纂志書辦理機關編纂志書時，應先編擬志書凡例、綱目（初稱為「分類綱目」，其實與「綱目」無別）及纂修計畫（初為「編纂期限」）層轉內政部核備則一也，當民國八十六年九月《辦法》第四次修正發布，於第十一條增列：「鄉（鎮、市、區）公所得視需要纂修（鄉、鎮、市

<sup>68</sup> 同前註，頁33。



、區）志。」（第一項）及：「前項鄉（鎮、市、區）志之纂修準用縣（市）志之規定。」（第二項）但由於另有：「各鄉（鎮、市、區）志書編纂完成，應將志稿送縣（市）政府審查後，由縣（市）政府函請省（市）文獻主管機關審定之。」（第三項）之規定，而無類似本條應先編擬志書凡例、綱目及纂修計畫層轉內政部核備之明文，為資明確，內政部於八十七年二月四日臺（八七）內民字第八七〇二三四三號函復臺灣省政府釋示如下：「各鄉（鎮、市、區）編纂志書應先編擬凡例、綱目及纂修計畫送各縣市政府審查後，層轉省（市）文獻主管機關核備。」<sup>69</sup>

民國八十九年五月十二日，內政部召開「研商縣（市）志及鄉（鎮、市、區）志書審查業務委託臺灣省文獻委員會辦理有關事宜會議」，會議結論第一項為：由該部函知各縣、市政府，有關縣、市志書凡例、綱目、纂修計畫及志稿完成後函送臺灣省文獻委員會審查，所屬鄉（鎮、市、區）志書凡例、綱目、纂修計畫及志稿完成後由縣、市政府先行審查後連同審查意見函請臺灣省文獻委員會審查，並副知該部；上開志稿審查完竣後審查意見由臺灣省文獻委員會整理打印後，再將審查意見及志稿送由該部審定函復地方政府。

而依照內政部八十九年六月五日臺（八九）內民字第八九六五〇一五號函及七月六日臺（八九）內民字第八九〇五八〇八號函：有關志書審查事宜自八十九年六月一日起移由該部民政司中部辦公室地方督導科辦理，爾後省、市志凡例、綱目、纂修計畫及志稿完成後送該部中部辦公室審定；各縣、市志凡例、綱目、纂修計畫及志稿完成後逕送臺灣省文獻委員會辦理審查，並副知中部辦公室；另所屬鄉（鎮、市、區）志凡例、綱目、纂修計畫及志稿，請各縣、市政府先行審查後連同審查意見函送臺灣省文獻委員會辦理審查，並副知該部中部辦公室。上開凡例、綱目、纂修計畫及志稿均由臺灣省文獻委員會審查完竣後再送該部中部辦公室審定並函復地方政府。

所謂志書凡例，按方志學家最重志例，清章學誠（一七三八—一八〇一）之〈修志十議〉，除首議為議職掌外，其餘九議：議考證、議徵信、議徵

69 錄自原件影本。



文、議傳例、議書法、議援引、議裁制、議標題、議外編 70，無一非關凡例之內容。與志書凡例既高度相關而又不完全等同者為其「體例」。「體例」一詞有二義：一指綱領制度及內容細則，一指著作之體裁凡例。或謂志書之「體例」包括「體裁」及「凡例」二方面，具體內容為志書之宗旨、體裁、章法、篇目（結構）71。亦有認為：「體例，是一類著述區別于其他著述的體制形式。方志體例，是志書表現自身內容特有的、不同于其他著述的體制形式，主要包括體裁、格局結構和文字表現形式等。」72 其實，志書之「體例」，即是其凡例所定各項內容之落實體現；志書凡例則為其「體例」之具體文字化規範，是以二者既高度相關又不完全等同 73。劉棟良（一九三七—）〈外貿志單獨立志是個創舉〉一文中具體列出志書凡例內容包括以下七項：

- （一）志書的體例、結構、層次、系列的說明。
- （二）對志書斷限的說明。
- （三）對志書各個部分主次、繁簡、詳略的原則和要求。
- （四）對人物立傳的原則和編排方法。
- （五）對文體和語言規範化的說明，包括對紀年、數據等應用的說明。
- （六）對圖表選用的具體說明。
- （七）對一些特殊變更的說明 74。

李景煜〈省志的總纂〉關於制訂凡例有云：

制定凡例是編纂省志的第一項重要工作。省志由許多人參加編寫，一開始就得有一個指導大家共同進行工作的規約。這個規約就是凡例。

70 （清）章學誠：〈修志十議（呈天門胡明府）〉，收入《文史通義》，《世界文庫·四部刊要·史學叢書》（臺北：世界書局，民國四十五年二月初版），頁 199-203；又見於《章氏遺書》（臺北：漢聲出版社，民國六十二年元月初版，吳興劉氏嘉業堂刊本影印本），上冊，頁 313-317。

71 李 明：《新方志編纂實踐》（上海：上海人民出版社，一九八八年）。轉引自郭鳳岐主編：《地方志基礎知識選編》，《天津地方志叢書》（天津：天津社會科學院出版社，一九九四年十月第一版），頁 87。

72 王復興：《方志學基礎》（濟南：山東大學出版社，一九八七年八月第一版），頁 175。

73 同註 18，《內政部八十八年度地方志書纂修研習班（第一期）研習手冊》，頁 72。《地方志書纂修實務訓練班講義》，頁 28。

74 劉棟良：《方志學研究文集》（濟南：山東人民出版社，一九九四年八月第一版），頁 157-158。



制定凡例要十分慎重，對整部書的各個方面都要作深入細微的考慮和安排。每訂一條，都要考慮它的穩定性和指導性。凡例不是細則，它只管大的原則性問題，如指導思想，框架結構，編寫原則、方法、體裁、斷限等等。一經列入凡例的要求，人人都必須嚴格遵循，以保證整部省志體例嚴謹，凡例也不是一成不變的，隨著編寫省志工作的發展，可對凡例作符合客觀實際的調整。……<sup>75</sup>

洪期鈞（一九三一—）〈序言和凡例〉亦對省志凡例之制訂與修改寫道：

制定省志凡例，應從實際出發，抓住重點，有所創新。凡代代相關，至今沒有疑異的傳統體例，不必重述；凡全國統一規定、各地約定俗成的基本原則，也應省略。需要寫入凡例的，應是異於舊志和他地、編者認識分歧、讀者不易理解的取材原則、編寫體例，從理論上予以說明。文字表述，無需硬加開頭和結尾，而應開門見山，直言義例，務求觀點鮮明、特點突出、條理清晰、文字簡潔。……

凡例的制定和修改，應貫穿到志書編纂的全過程。志書編寫之前，就應制訂出凡例（草案），作為編纂者必須遵守的條例。在編纂實踐中，發現新的矛盾，有了新的經驗，應適時增刪、修改。志書脫稿之後，再對凡例作全面審訂、修改，並將語氣以編纂者為對象改為以讀者為對象。這樣，凡例便由編者的編纂法規變為讀者的閱讀指南<sup>76</sup>。

李、洪二氏雖同係針對省志而言，但仍完全適用於其他地方志書之凡例。唯洪氏文末所言志書脫稿後修改凡例一節，採行與否，可視實際需要而定。如志書凡例「語氣」並無明顯以編纂者為對象之情形，自無修改之必要，且《地方志書纂修辦法》對此亦未加以規定。

何謂地方志書之綱目或分類綱目？志書綱目即凡例最主要部分之進一步具體化，亦即志書之框架結構。《地方志書纂修辦法》對於綱目與凡例皆連接言之而作相同之規定，良有以也。茲將大陸重慶市地方志編纂委員會總編輯室編《方志編纂指南》一書所列擬訂篇目之目的、原則及要求，摘錄如下：（一）目的：指導全書之編寫、協調志書內容以統一整體結

<sup>75</sup> 王復興主編：《省志編纂學》（濟南：齊魯書社，一九九二年七月第一版），頁 53。

<sup>76</sup> 同前註，頁 87。



構。(二)原則：因地制宜、因時制宜、注意邏輯性。(三)要求：1.領屬得體，類目全面；2.層次清楚，序列適當；3.簡潔實用，要而不繁；4.符合志體，觀點正確<sup>77</sup>。

以下僅就一般地方志書綱目之體裁、層級、縱橫三者略述之。

(一)體裁：地方志書如依是否以體裁分部類可分為紀傳體（或仿史體）與非紀傳體（或非仿史體）兩類。紀傳體即仿紀傳體史書，按紀、志、表、傳，雜以考、錄、譜、略等體裁歸納各部類；非然者即是非紀傳體。我國紀傳體地方志書，以南宋周應合（一二一三—一二八〇）纂景定《建康志》為較早，其書分為錄、圖、表、志、傳等體裁。元張鈺至正《金陵志》亦分圖、紀、表、志等體裁。歷明至清，採用此種體式之志書漸多。清代臺灣方志中，陳培桂修同治《淡水廳志》及沈茂蔭修光緒《苗栗縣志》均屬此體，前者分圖、志、表、傳、考、錄等體裁，後者分圖、志、考、表、傳、錄（〈志餘〉）等體裁。大陸之《暫行規定》及現行《規定》，亦均明文採用紀傳體。但此種體式因各種體裁之間並非可截然區隔，易產生弊病，大陸學者薛虹便曾指出：「實踐證明，這種按體分門，界線不清，門類不易準確，受文體束縛，內容難于詳備，顛倒了形式和內容的關係，用體裁來框客觀事物的門類，是削足適履。章學誠為了適應志屬史體的需要，堅持這種分門別類，是偏頗迂闊之見。」<sup>78</sup>而李泰棻早在七十餘年前撰《綏遠通志序例》即指出〈志分多體之不必〉，其言曰：

然全書既已名志，分目不應再用斯名。若考、若略，更無定義。文獻可考，山川自亦可考；政事可略，人物自亦可略；傳之由來雖久，然記事、記人，原能通用：記事出於左氏，記人原於司馬，而《史記》〈龜策〉、〈貨殖〉等傳，亦間記事，是其應用，靡有定途。故清代志書標目，不分考、略、記傳，統曰志者甚多，如康熙《安平縣志》、雍正《深澤縣志》、乾隆《涑水縣志》、同治《元城縣志》，及光緒《順天府志》等皆是也，分目名志，原非不當，然志統全書，何必再贅？故乾隆《宣化府志》、《熱河志》、同治《深州風

77 重慶市地方志編纂委員會總編輯室編：《方志編纂指南》（重慶：科學技術文獻出版社重慶分社，一九八七年五月第一版），頁37-38。

78 同註37，頁138。



土記》，及民國《冀縣志》，但標名目，如山川、建置、田賦、人物等，而不加志、略、傳、紀等字，最為簡當<sup>79</sup>。

稍後黎錦熙（一八八九—一九七八）在六十餘年前大聲疾呼破除方志「四障」：類不關文、文不拘體、敘事不立斷限、出版不必全書，其首二兩障亦即紀傳體之魔障，黎氏之言曰：

（一）類不關文 類者，方志之事類；文者，文章之體裁：兩不相干，方為正辦。查章氏方志立三書，以第一書之『志』為其骨幹；『志』分四目，一曰「紀」，二曰「譜」（「圖」「表」屬之），三曰「考」，四曰「傳」（尚有「政略」一目，其體介乎「考」與「傳」之間），意在去冗濫以革舊習，踵《史》、《漢》而立新裁。凡能承其緒者，僉稱合作（如清嘉慶《安康縣志》一遵其法，《咸》、《長》〔《咸寧縣志》及《長安縣志》？〕及近今《續志》，尚稍有變通也。）其實如此區分，種種不便。今當首破此障，文無傷質，以後方志，決不當再以文章體裁分類。類者事類；某類用何文體，一隨其事之宜；類可但標名目（如清乾隆《宣化府志》及民國《冀縣志》之例，但標〈山川〉〈田賦〉〈人物〉等），或仍綴一「志」字（如清光緒《順天府志》及最近黃氏炎培《川沙縣志》之例。惟某類全係圖或表者，及篇首〈大事記〉，自當不贅此字。李氏泰棻謂「全書既已名志，分目不應再用斯名」，似無充足之理由。且篇目綴此「志」字，亦便於裁篇別出，先印單行本也。）今定類名一志，志為一篇；類相近者，聚為部門，不以標題，但掇綱領。

（二）文不拘體 某類中之文體，既一隨其事之宜，圖可也，表可也，譜或考以及其他皆可也；且一類之中，有時眾體咸備亦無不可，且屬必要也（如圖表照片之類，多應插入文中，以便參覽。詳後擬目中）<sup>80</sup>。……

可見民國以來，早有主張去此魔障者，筆者亦曾「以為今日各種地方志書皆不必採行（指紀傳體），鄉（鎮、市、區）志尤其大可不必如此按

<sup>79</sup> 同註 30，頁 63。

<sup>80</sup> 黎錦熙：《方志今議》，《人人文庫》（臺北：臺灣商務印書館，民國六十五年三月臺一版）頁 7-8。按：此本將撰者改署曰「本館編審部」。



體分門，一律稱為某某志或某某篇即可」<sup>81</sup>。

（二）層級：地方志書之結構形式（編纂體例）種類甚多，據方志學者研究歸納，可分為以下十數種：（一）平列分目體（又稱平列體、門目體、簡目體、多目無綱體、無綱並列體、平列志目體）；（二）兩級分目體（又稱綱目體、分類體、分綱列目體、大志多編體）；（三）三書體，此清章學誠所主張，分志、掌故、文徵三書；（四）新三書體，此今人蔣夢麟（一八八六—一九六四）所主張，分省志為省史、年鑑、專門調查三書；（五）三寶體（又稱三綱繫目體、總綱繫目體、三門或四門體、四綱體）；（六）類書體；（七）編年體（又稱全書編年體）；（八）紀事本末體；（九）擬經體，擬《春秋》筆法，仿經書體式；（十）分期體（又稱古今對照體），前半敘古後半述今之體式；（十一）兩部體（州後附縣體即此體之一種），即先敘一境總轄事類後附分述各所屬事類之體式；（十二）政書體等<sup>82</sup>。其中，以平列分目體與兩級分目體為主，前者「是指志書中諸多類目并列平行而互不統攝的結構方式」<sup>83</sup>，即將全書內容分為若干門類，平行排列，無所統屬，清代臺灣方志中，康熙年間蔣毓英纂修首部《臺灣府志》即是平列分目體；後者「是指全書先立若干大綱，每綱再分諸多細目，以綱統目的結構方式」<sup>84</sup>，即將全書內容先分為大門類，門下再分細目，層次分明，結構嚴謹，故優於前者。但其大門類係按事類區分，如按政區區分則多成兩部體。清代臺灣方志中，康熙年間高拱乾修第二部《臺灣府志》即屬兩級分目體。歷來臺灣所纂修之地方志書多採兩級分目體之綱目。

（三）縱橫：「所謂縱，是指按時間順序記述；所謂橫，是指按事物的

<sup>81</sup> 同註 18，《內政部八十八年度地方志書纂修研習班（第一期）研習手冊》，頁 75。《地方志書纂修實務訓練班講義》，頁 31。

<sup>82</sup> 或將「紀傳體」亦視為志書結構形式之一種，亦有歸入兩級分目體之一者，如王曉岩有云：「有人把它歸入綱目體式中，其理由是志下分細目。當然，這樣歸類也未嘗不可。但是，它與其他綱目體志書畢竟有所不同。一般綱目體志書，不以體裁分部類。志書的部類，也是結構的內容之一。從這種意義上，我們把它單列一類進行討論，或許更為有益。」見所著：《方志體例古今談》（成都：巴蜀書社，一九八九年八月第一版），頁 72-73。筆者則將「紀傳體」視為體裁類別之一，而不視為層級種類之一。

<sup>83</sup> 同前註，《方志體例古今談》，頁 69。

<sup>84</sup> 同前註，《方志體例古今談》，頁 103。



性質分類排列。在志書篇目中，縱是指分期，橫是指分類；縱橫問題實際上是指在志書中如何處理時與事的關係問題，即在制訂篇目安排層次時，是先分期還是先分類。」<sup>85</sup> 章學誠〈答甄秀才論修志第二書〉有云：「史體縱看，志體橫看」<sup>86</sup>，意謂志書結構為橫截面，故側重於從橫面表現各種事類之廣泛性，分門別類記述其歷史與現況，因而「事以類從，類為一志，注意橫排，縱橫結合，以橫為主」<sup>87</sup>。具體言之：分志大門類應採橫排，即「事以類從，類為一志」；其次一級則視該門類內容之性質，適當採行橫排或豎列或縱橫結合，例如地理、經濟等門類，須排比鋪陳，宜於橫排，大事、革命等門類，須按其過程，宜採豎列。而各門類及細目之排列順序，則宜依科學性及邏輯性等為之<sup>88</sup>。總之：志書綱目，能符合志體、簡潔實用、方便檢索、便於編寫，方稱美善。而編擬志書綱目，一般而言應注意做到以下六點：（一）從總體出發；（二）體現四個特點：時代特點、地方特點、行業特點、方志特點；（三）落實至目（按：大門類下之一、二級）；（四）思想性、科學性、資料性之統一；（五）詳獨略同（求特不求全，求深不求細）；（六）將圖、表視為表述之格式而不僅止於為附錄<sup>89</sup>。

《地方志書纂修辦法》本條規定編纂志書，應先編擬並函送內政部核備者，除志書凡例、綱目外，尚有「纂修計畫」一種。所謂「纂修計畫」，即各省、市文獻主管機關及各縣、市政府為編纂志書而編擬之計畫，衡以第五條第二項、第九條、第十一條第三項及第四項，似以改稱「編纂計畫」為宜。此「纂修計畫」或「編纂計畫」，王良行教授（一九五七—）稱為「撰修計畫」，並認為：「志書的撰修計畫，應包括依據、宗旨、內容、進度、預期效益、凡例、綱目、主要成員簡介及經費等九個部分。」<sup>90</sup> 王教授所著《

<sup>85</sup> 同註 72，頁 186。

<sup>86</sup> 同註 70，《文史通義》，頁 197；《章氏遺書》，上冊，頁 311。

<sup>87</sup> 歐陽發、丁劍編著：《新編方志十二講》（合肥：黃山書社，一九八六年八月第一版），頁 34。

<sup>88</sup> 同註 37，頁 140-141。

<sup>89</sup> 朱文堯：〈關於修訂篇目的幾個問題〉，《新方志論選》第一輯（武漢地方志辦公室編）。轉引自註 71，《地方志基礎知識選編》，頁 181-183。

<sup>90</sup> 王良行：《鄉鎮志撰修實務手冊》（臺中市：國立中興大學，民國八十八年九月初版），頁



鄉鎮志撰修實務手冊》第五章〈總撰實務〉第一節即為〈撰修計畫的擬定〉<sup>91</sup>，而該書附錄三係〈○○鎮志撰修計畫〉<sup>92</sup>，並可供參考。民國八十六年修正以前，原規定應送請省政府轉報內政部備案者除凡例及分類綱目外為「編纂期限」，此僅為「纂修計畫」或「編纂計畫」中之〈進度〉一項而已，中央主管機關就地方志書整個「纂修計畫」或「編纂計畫」予以備案自較僅就編纂期限備案為合理與進步。

〔比較〕大陸《暫行規定》第十八條僅規定：「各地編纂委員會及其常設機關的主要任務是：負責制定地方修志規劃，……」《規定》第七條亦僅規定：「各級修志機構的主要任務是：制定規劃；……」並無與《地方志書纂修辦法》本條類似之有關規定。

〔檢討〕《辦法》本條條文中「纂修計畫」，似以改稱「編纂計畫」為宜，方合上文之「編纂志書」；依全部《辦法》對「纂修」與「編纂」二詞之區隔用法，上文之「編纂志書」如改為「纂修志書」尚無不可，而下文之「纂修計畫」如不改「編纂計畫」則似微覺不合。

### 3.第七條

第七條 各省（市）、縣（市）政府纂修志書應編列預算。

〔沿革〕本條係民國五十七年八月《辦法》第二次修正時增列者，時條次為第五條，條文作：「各省（市）縣（市）政府纂修志書應編列預算。」至八十六年九月修正如上，條次改為第七條。

〔詮釋〕依《預算法》<sup>93</sup> 下列規定：「稱經費者，謂依法定用途與條件

61。

<sup>91</sup> 同前註，頁 61-70。

<sup>92</sup> 同前註，頁 141-149。

<sup>93</sup> 《預算法》，係民國二十一年九月二十四日國民政府公布施行，二十六年四月二十七日國民政府公布，二十七年一月一日施行，行憲後先後於三十七年五月二十七日、四十二年六月二十日、四十六年四月十九日、四十八年八月十二日 總統令修正公布，六十年十二月十七日 總統令修正公布全文七十九條條文。見同註 55，《最新綜合六法要旨增編、判解指引、法令援引、事項引得全書》，頁 1695-1699。該法最近於八十七年十月二十九日 總統華總（一）義字第八七〇〇二二三四〇〇號令修正公布，並經行政院同日臺（八七）忠授字第〇九二六〇號令定於八十七年十月二十九日施行。見行政院主計處編印：《預算法》（民國八十七年十月）（袖珍本），頁 1-35。本文所引《預算法》係民國六十年十二月修正



得支用之金額。經費按其得支用期間分左列三種：一、歲定經費，以一會計年度為限。二、繼續經費，依設定之條件或期限，分期繼續支用。三、恆久經費，依設定之條件，按年永遠支用。」（第五條第一項）「稱費用者，謂除去重複出帳部分及收回部分之支出。」（第七條第一項）「稱歲出者，謂一會計年度之一切費用，其預算預備金及以前年度之結欠，視為本年度之歲出。」（同條第二項）及：「政府歲入及歲出，均應編入其預算。」（第十一條）<sup>94</sup> 各級地方政府纂修地方志書，其因而必須支應之經費應編入其預算，既已有《預算法》之明文規定，《辦法》本條規定原非必要，但為免地方立法機關審查相關預算時，質疑是否應由上級政府編列預算補助，或藉詞《辦法》並無編列預算之規定，加以杯葛，爰修正增列此條。

〔比較〕大陸《暫行規定》第十八條有云：「各級地方政府應負責切實解決修志機關的編制、辦公用房、設備以及事業經費。」而《規定》第七條亦云：「各級修志機構的經費列入各級地方財政預算。」更與《辦法》本條規定實際相同。

---

公布者。

<sup>94</sup> 同註 55，《最新綜合六法要旨增編、判解指引、法令援引、事項引得全書》，頁 1695。