

两轮省级公安志编纂历程的回顾

易双立

提 要：公安志是新编地方志中的重要专业志，在两轮修志中，省级公安志编纂成果丰富，积累了许多宝贵经验。首轮省级公安志编纂是在新方志编纂理论和编纂经验都不充分的情况下开展的，走了一些弯路；第二轮修志时，在首轮修志工作的基础上，有了明显进步，但仍有不足。笔者以两轮省级公安志编纂工作为研究对象，考察省级公安志编纂的起源和发展过程，全面客观地展现两轮省级公安志编纂的历史进程，总结其成绩和经验教训，以期对第三轮公安志的编纂工作有所裨益。

关键词：两轮 省级 公安志 编纂历程

省级公安志历经两轮大规模编修，40 年编纂实践，形成了丰富的编纂成果。当前第二轮修志工作已经步入尾声，第三轮修志工作即将全面展开，对两轮省级公安志编纂历程的回顾、梳理与反思，总结其经验教训，对第三轮公安志的编纂工作会有所裨益。

一 省级公安志篇目的确定

首轮修志时，在设计省志篇目时，对于是否要编纂独立的省级公安志并没有形成统一意见。1983 年，中国地方史志协会关于《新编地方志工作条例》的建议中，附录里包含了新编省级志书的基本篇目，其中司法志包含公安、法院、检察院、司法行政、律师、公证等内容。^① 1987 年 11 月 9—13 日，中国地方志指导小组在江苏南京召开全国省志篇目讨论会，会上对湖北、贵州、陕西等省大、中、小 3 种不同类型的省志篇目进行讨论，认为 3 种篇目框架各有所长，各有特色。大篇型比较新颖，是加强省志整体性的有益尝试，中篇和小篇（或称平列体）是大多数省志篇目所采用的形式，特点是眉目清楚，条理分明，结构严谨便于减少虚设的层次，领属关系容易处理，有利于记述微观资料和突出地方特点，特别是有利于编纂任务的落实。^② 大篇型篇目的省志，一般不单独编纂省级公安志，如 1981 年 3 月 9 日在湖北省地方志编纂委员会第一次全体扩大会议上原则通过草拟的《湖北省志》篇目，该篇目设有序言、大事记以及《政法》等 25 个专志^③，虽然编纂方案历经调整，但是最终采用《新编地方志工作条例》建议中司法志的篇目设置方法，也是所有省志中唯一设置司法志篇目的省份。

《山西通志》《安徽省志》《广西通志》和《天津通志》最初在制订编纂规划和方案时，也采取大篇型的省志篇目，即把公安、检察、审判、司法行政等工作编在政法（司法、公安司法）志书中，但是随着编纂工作的推进，没有坚持大篇型篇目结构的设想。以《山西通志·政法志·警察篇》为例，1980 年 7 月 24—25 日，山西省首次地方志编纂工作会议在太原召开，会上印发了《新编山西省志提纲》（初稿），该提纲拟将新编《山西省志》分 10 卷编纂出版，但是并

① 参见湖南省地方志编纂委员会编：《当代中国地方志重要文献汇编》，湖南省地方志编纂委员会，1990 年，第 86 页。

② 参见中国地方志指导小组办公室编：《中国方志文献汇编》（上），方志出版社，1999 年，第 520—521 页。

③ 参见王生炳：《新编〈湖北省志〉编纂方法述评》，《黑龙江史志》1995 年第 1 期。

没有明确要编修省级公安志的计划。1984年6月,根据4年多修志工作的实践体会,参照兄弟省(自治区、直辖市)经验,在原来很不成熟的《新编山西省志提纲》(初稿)基础上,省地方志编纂委员会办公室重新拟定《〈山西省志〉编纂方案(草案)》,该方案明确新编山西省志定名为《山西省志》,共41卷52部,其中第7卷为公安司法志。1989年8月21日,山西省人民政府正式批准《〈山西通志〉编纂方案(修订)》,确定新编山西省志名称为《山西通志》。该方案规定,《山西通志》由50卷分志组成,其中第33卷为政法志。1991年3月20日,因少数单位认为,几个单位合编一卷分志有困难,要求由本部门单独编写,独立成志,省地方志编纂委员会主任会议讨论后决定,在不做大调整的前提下,对部分篇目进行调整,发文颁布新的《山西通志》分志志目,仍维持50卷本不变,保留政法志,由第33卷调整为第34卷,明确了政法志分为审判篇、检察篇、公安篇、司法行政篇4册。^①后又将公安篇改为警察篇,这也是唯一一部以“警察”作为书名的省级公安志书。

随着编纂实践的不断推进,考虑到公安工作的重要性 and 特殊性,以及编纂工作的便利性,大多数省份选择将公安志单独成志。省志编纂工作起步较晚的省份,大多是直接在编纂规划和方案中确定公安志作为省志的分志,或是在省志之外,再编纂省级公安专志,如上海除去编纂《上海通志》之外,还编纂了《上海市公安志》。浙江和宁夏在首轮修志时未编纂统一的省志,而是采用省志丛书的形式,由各单位编写,各自出版,因此浙江和宁夏分别编纂了《浙江人民公安志》和《宁夏公安志》。

二 首轮省级公安志编纂工作的启动和推进

各省(自治区、直辖市)的编纂机构在明确省志的基本篇目之后,编纂委员会会根据编纂方案分配各分志的编纂任务,明确各分志编纂的责任主体,省级公安志通常由省(自治区、直辖市)公安厅(局)负责编修。由于首轮修志时,各个公安厅(局)对于修志工作的认识有差别,因此省级公安志的编纂起步和推进也不平衡。

(一) 艰难起步期(20世纪80年代)

20世纪80年代是首轮省级公安志编纂工作的起步阶段,这个阶段由于修志体制机制还未健全,机构人员极不稳定,修志理论和实践准备都不充分,大部分省级公安志编纂工作并未实质性推进,长期停滞或处在资料积累阶段。

1982年,山西省公安厅开始组织人员着手编写公安志。同年,宁夏回族自治区公安厅决定,公安厅政策法律研究室抽专人开展公安志的编纂工作。山东省公安厅于1983年成立“山东省公安厅公安史资料征集研究领导小组”,启动了编纂工作。这三地虽然公安志编纂工作起步最早,但编纂工作推进得并不顺利。山西省公安志的编纂工作启动后,由于种种原因,中途一度停滞。^②山东省公安厅在成立编纂机构后,一直停留在搜集资料阶段。^③宁夏回族自治区由于机构的合并调整等各种原因,公安志编纂工作基本陷于停顿状态,进展缓慢。^④还有些公安厅在接受公安志编纂任务后,长期未启动工作。如1983年2月,陕西省人民政府地方志办公室下达任务编写《陕西省志·公安志》,由陕西省公安厅承担编纂任务,但由于人手不足,修志工作并未开

① 参见山西省史志研究院编:《山西通志(第五十卷)·附录》,中华书局,2001年,第786—792页。

② 参见山西省地方志编纂委员会编:《山西通志·政法志·警察篇》,中华书局,1999年,编纂说明。

③ 参见山东省地方志编纂委员会编:《山东省志·公安志》,山东人民出版社,1995年,第381—382页。

④ 参见《宁夏公安志》编纂委员会编:《宁夏公安志》,宁夏人民出版社,2008年,第564页。

展,直到1995年3月才启动修志工作。

20世纪80年代后期,特别是全国第一次地方志工作会议召开以后,省级公安志启动明显加快,各省(自治区、直辖市)公安厅(局)纷纷建立修志机构,启动公安志的编纂工作。截至1989年年底,已有25个省(自治区、直辖市)启动省级公安志的编纂工作。由于这个阶段对修志工作的重要性和长期性认识不足,承担修志工作的机构和人员大多是临时抽调,受其他工作影响较大,因此省级公安志编纂工作的起步和推进较为艰难。

(二) 快速推进期(20世纪90年代)

进入90年代,省级公安志编纂工作的启动和推进明显加快。首先是除1997年才升为直辖市的重庆市和修志基础薄弱的西藏自治区之外,其他省(自治区、直辖市)公安厅(局)全部启动或者在长期停滞后再次启动省级公安志书编纂工作。如北京市公安局于1990年,贵州、浙江、陕西省公安厅分别于1993年、1994年、1995年启动了首轮省级公安志的编纂工作。上文提到的山东、山西两省公安志编纂工作长期处于停滞和搜集资料状态,山东省于1990年成立编辑班子,着手开始公安志的编纂工作^①;山西省公安厅1995年下半年开始稳步推进编纂工作。^②

其次是大多数省(自治区、直辖市)公安厅(局)成立公安志编纂委员会,修志机构和人员更加稳定。80年代时,多数省(自治区、直辖市)公安厅(局)只是成立资料征集领导小组或公安志工作领导小组,人员是从各部门临时抽调。步入90年代后,公安机关对于修志的认识进一步加深,除吉林、四川、河南、甘肃和新疆五省(自治区)的公安厅依然保留公安志编纂领导小组之外,其他公安厅(局)均成立公安志编纂(审)委员会,下设办公室(编辑室)负责编纂任务的具体实施,编纂机构和人员更加稳定。^③

再次是修志进展明显加快,其中河北省的公安志编纂工作推进最为迅速。根据河北省人民政府和河北省地方志编纂委员会部署,《河北省志·公安志》编写工作开始于1989年2月,省公安厅成立《河北省志·公安志》编纂委员会领导机构,从有关业务处选调修志人员组成编办室,进行短期培训后即开展编纂工作。初稿完成后,在对初稿进行反复修订的基础上,于1992年年底编写出评审稿,1993年10月正式出版。^④截止到1999年年底,全国已有18部省级公安志完成编纂和出版工作。

(三) 攻坚扫尾期(本世纪初期)

进入21世纪,首轮省级公安志编纂工作进入扫尾攻坚期,上文提及的重庆和西藏也启动首轮公安志的编纂工作。重庆1997年升为直辖市,2002年启动公安志的编纂工作,虽然启动较晚,但是进展较为迅速。《重庆市志·第十四卷》包含有公安志,检察志、审判志、司法行政志、军事志、外事志6部分,由重庆市地方志编纂委员会总编辑室在市公安局、市人民检察院、市高级人民法院、市司法局、重庆警备区、市人民政府外事办公室分别提供志稿的基础上,于2002—2003年历时两年编纂形成初稿,于2005年4月完稿并出版。1999年,西藏自治区方志编纂委员会印发《〈西藏自治区〉各分志志名及卷序号》的通知,根据此通知,计划编纂分志72卷,其中公安志为第60卷,承编单位为自治区公安厅,但是由于各种原因,未能公开出版。

① 参见山东省地方志编纂委员会编:《山东省志·公安志》,第381—382页。

② 参见山西省地方志编纂委员会编:《山西通志·政法志·警察篇》,编纂说明。

③ 湖北、重庆两地没有编纂独立的省级公安志,也没有成立公安志编纂委员会。

④ 参见河北省地方志编纂委员会编:《河北省志·公安志》,中华书局,1993年,第304页。

有些省级公安志虽然起步很早，但是由于各种原因，直至 21 世纪初期才完成编纂工作。《山西通志·政法志·警察篇》《内蒙古自治区志·公安志》《新疆通志·公安志》《宁夏公安志》《广东省志·公安志》在上世纪 80 年代便已启动编纂工作，但是由于机构调整、人员变动、受其他工作影响等原因，编纂进展极为缓慢，编纂时间都超过了 15 年。《宁夏公安志》的编纂工作于 1982 年便已启动，但长期处在资料搜集阶段，1991 年宁夏公安厅史志科撤销，与档案科合并为档史科，公安史志工作基本陷于停顿。直到 2000 年成立《宁夏公安志》编审委员会，全面开展编纂工作，2008 年志书正式出版，时间跨度达 26 年。^①

还有些省级公安志由于起步较晚，困难较多，进展并不顺利，也是到 21 世纪初才完成编纂工作。《贵州省志·公安志》于 1993 年启动，前期进展极为缓慢，2000 年 1 月，省公安厅党委调整编辑班子，明确编纂工作实行主编负责制和责任承包制^②，编纂工作才进入快车道，并于 2003 年完成编纂和出版工作。

表 1 首轮省级公安志编纂启动和推动情况表

序号	志书名称	启动时间	形成初稿时间	出版时间
1	《北京志·政法卷·公安志》	1990 年	1999 年	2003 年
2	《天津通志·公安志》	1992 年	1998 年	2000 年
3	《河北省志·公安志》	1989 年	1992 年	1993 年
4	《山西通志·政法志·警察篇》	1982 年	1996 年	1999 年
5	《内蒙古自治区志·公安志》	1989 年	2006 年	2008 年
6	《辽宁省志·公安志》	1987 年	1998 年	1999 年
7	《吉林省志·司法公安志·公安》	1986 年	1993 年	1998 年
8	《黑龙江省志·公安志》	1988 年	1993 年	2001 年
9	《上海公安志》	1988 年	1994 年	1997 年
10	《江苏省志·公安志》	1987 年	1995 年	1999 年
11	《浙江人民公安志》	1994 年	1997 年	2000 年
12	《安徽省志·公安志》	1985 年	1988 年	1993 年
13	《福建省志·公安志》	1988 年	1991 年	1997 年
14	《江西省公安志》	1988 年	—	1996 年
15	《山东省志·公安志》	1983 年	1993 年	1995 年
16	《河南省志·公安志·检察志》	1984 年	—	1994 年

① 参见《宁夏公安志》编纂委员会编：《宁夏公安志》，第 564 页。

② 贵州省地方志编纂委员会编：《贵州省志·公安志》，贵州人民出版社，2003 年，第 1036 页。

(续表)

序号	志书名称	启动时间	形成初稿时间	出版时间
17	《湖北省志·司法》	1982 年	1987 年	1998 年
18	《湖南省志·政法志·公安》	1988 年	1994 年	1997 年
19	《广东省志·公安志》	1986 年	1991 年	2001 年
20	《广西通志·公安志》	1986 年	1997 年	2002 年
21	《海南省志·公安志》	—	—	1997 年
22	《重庆市志·第十四卷》	2002 年	2004 年	2005 年
23	《四川省志·公安·司法志》	1988 年	1993 年	1997 年
24	《贵州省志·公安志》	1993 年	2002 年	2003 年
25	《云南省志·公安志》	1988 年	—	1996 年
26	《陕西省志·公安志》	1995 年	2006 年	2008 年
27	《甘肃省志·公安志》	1986 年	1991 年	1995 年
28	《青海省志·公安志》	1987 年	1990 年	1995 年
29	《宁夏公安志》	1982 年	—	2008 年
30	《新疆通志·公安志》	1985 年	1989 年	2004 年

说明：笔者根据表内志书编后记和出版页整理，部分资料缺失

首轮省级公安志编纂是在新方志编纂理论和编纂经验都不充分的情况下开展的，从无到有建立机构，培训人员，搜集资料，建章立制，有些省份修志基础还较为薄弱，难免要走一些弯路。随着修志进程的推进，修志理论和经验逐渐丰富起来，修志体制和机制逐步确立，机构和人员也日益稳定，这些都是首轮省级公安志编纂任务完成的重要保障。

三 第二轮省级公安志编纂工作的启动和推进

与第一轮修志时情况类似，第二轮省级公安志书的编纂工作仍然很不平衡，启动和推进情况差异很大。

第二轮修志时，辽宁省公安厅的续修工作启动最早，1999 年完成首轮省级公安志书的编纂和出版工作以后，2000 年 9 月就启动省级公安志续志编纂工作，并公布编审委员会和编纂人员名单。此时，虽然辽宁省人民政府办公厅已经下发《关于尽快完成首届修志任务并开展续修志工作的通知》，但是并无具体的编纂方案。到 2004 年初，编修人员完成初稿。2007 年 9 月，省政府办公厅印发《关于〈辽宁省第二轮修志工作规划〉的通知》，确定续修《辽宁省志》的下限为 2005 年，辽宁省又重新组建修志工作班子，再次启动志书的编纂工作，并于 2012 年完成初稿，2016 年完成编纂和出版工作，历时 16 年。

相对而言，浙江省公安志编纂工作虽然起步较晚，进展却较快。浙江省公安厅 2011 年 8 月

同时启动了《浙江通志·公安志》和《浙江省公安志（1995—2014）》两部志书的编纂工作，2015 年 7 月即完成《浙江省公安志（1995—2014）》的编纂和出版工作，历时 4 年，进展十分迅速。甘肃省公安志书续修工作也是如此，同样起步较晚，但推进较为顺利。2012 年甘肃省公安厅组建修志班子，启动省级公安志书续修工作，2016 年就完成了编纂和出版工作，历时 5 年。从全国看，多数省份的编纂时间都在 10 年以内，具体情况参见表 2：

表 2 第二轮省级公安编纂启动和推动情况表

序号	志书名称	启动时间	初稿形成时间	出版时间
1	《北京志·公安志（1996－2010）》	2003 年	2015 年	2020 年
2	《天津市志·公安志（1991－2012）》	2009 年	2013 年	2019 年
3	《河北省志·公安志（1979－2005）》	2009 年	—	2018 年
4	《山西省志·公安志（1978－2011）》	2012 年	2014 年	2022 年
5	《内蒙古自治区志·公安志（2001－2012）》	2013 年	2015 年	2021 年
6	《辽宁省志·公安志（1986－2005）》	2000 年	2004 年	2016 年
7	《吉林省志·公安志（1986－2000）》	2005 年	2009 年	2015 年
8	《黑龙江省志·公安志（1986－2005）》	2003 年	—	2016 年
9	《上海市志·公安司法分志·公安卷（1978－2010）》	2013 年	2017 年	2020 年
10	《江苏省志·公安司法志（1978－2008）》	2009 年	2017 年	2020 年
11	《浙江省公安志（1995－2014）》	2011 年	2014 年	2015 年
12	《安徽省志·公安志（1986－2005）》	2007 年	2012 年	2016 年
13	《福建省志·公安志（1990－2005）》	2004 年	2008 年	2011 年
14	《江西省志·公安志（1991－2010）》	2013 年		2020 年
15	《山东省志·公安志（1986－2005）》	2002 年	2009 年	2013 年
16	《河南省志·政务·军事（1978－2000）》	2001 年	—	2020 年
17	《湖北省志·公安·检察（1979－2000）》	2006 年	—	2019 年
18	《湖南省志·公安志（1978－2002）》	2003 年	—	2009 年

(续表)

序号	志书名称	启动时间	初稿形成时间	出版时间
19	《广东省志·政法卷（1979—2000）》	2003 年	—	2014 年
20	《广西通志·公安志（1993—2008）》	2005 年	—	2010 年
21	《海南省志·公安志（1991—2010）》	2009 年	2012 年	2018 年
22	《重庆市志·公安志（1986—2005）》	2007 年	—	2016 年
23	《四川省志·公安志（1986—2005）》	2004 年	2009 年	2010 年
24	《贵州省志（1978—2010）·公安》	2012 年	2013 年	2018 年
25	《云南省志·公安志（1978—2005）》	2004 年	—	2013 年
26	《陕西省志·公安志（1995—2010）》	2011 年	2015 年	2020 年
27	《甘肃省志·公安志（1991—2010）》	2012 年	—	2016 年
28	《青海省志·公安志（1986—2005）》	2006 年	2018 年	2020 年
29	《宁夏公安志（2006—2020）》	2019 年	2021 年	2023 年

说明：启动时间和初稿形成时间系笔者根据表内志书编后记整理所得，部分信息缺失

第二轮省级省级公安志编纂工作吸取首轮修志的经验教训，在许多方面有明显进步。首先，修志规范化有所加强。首轮修志时，无论是在全国层面，还是在省级层面，都缺乏具有法律效力的法规和规章，被称作是“无法无天”^①。第二轮修志时这一情况得到根本性改变，在全国层面有《地方志工作条例》，省级层面有省级地方志工作条例、规定、实施办法等，对方志组织编纂、管理、开发利用工作做出明确规定。各公安厅（局）也纷纷制订关于公安志事业的各项规划方案和规章制度，对保障公安志编纂的顺利推进起到重要作用。如首轮编修《贵州省志·公安志》时，各承编单位在接受任务后，由于责任和时限不明确，编纂人员缺乏理论知识和实践经验，在5年多时间里工作进展极为缓慢。^② 第二轮修志时吸取这个教训，2012年2月，《贵州省志（1978—2010）·公安》编纂工作开始启动，2月13日印发《第二轮〈贵州省志（1978—2010）·公安〉工作方案》，对编纂工作进行计划安排、组织实施，布置厅属各单位撰写初稿，明确责任和时限；3月下旬，举办厅属各单位编修人员培训班，对志稿写法、体例、行文规范等进行培训。仅用1年多时间厅属各单位便完成初稿，与首轮修志时相比有明显进步。^③

其次，对于修志的认识有所加深。首轮修志时，由于认识不到位，公安志编纂经常因为其他工作而被迫中断。如《陕西省志·公安志》在编纂过程中，因史志办还承担着陕甘宁边区保安

① 参见李秋洪：《经验与启示：地方志事业的走向——兼谈第三轮地方志发展规划纲要》，《广西地方志》2019年第1期。

② 参见贵州省地方志编纂委员会编：《贵州省志·公安志》，贵州人民出版社，2003年，第1036页。

③ 参见贵州省地方志编纂委员会编：《贵州省志·公安（1978—2010）》，贵州人民出版社，2018年，第482页。

处旧址纪念馆建立的相关工作，一度放松了公安志编纂，2004年纪念馆建成之后，才加快公安志编写进度。^①第二轮修志时，史志办又承担厅党委安排的陕甘宁边区政府保安处旧址布展大纲的编写任务，为了不影响志书的编纂进度，本着对历史负责，对公安事业负责的严谨态度，编修人员面对浩繁的资料文件，加班加点认真编写。^②《陕西省志·公安志》编纂耗时13年，《陕西省志·公安志（1995—2010）》编纂耗时9年，编纂效率有了明显提升。第二轮修志时，修志因其他工作而中断的情况有所好转，编纂时间也普遍有所缩短。

最后，资料搜集制度更加完善。首轮修志时，由于缺乏修志经验，资料收集工作都是启动志书编纂之后才开始的。特别是因为新中国成立以前的资料基本上是空白，公安志编纂人员因此奔赴各地查阅历史档案，收集历史资料。即使是新中国成立以后的资料，由于缺乏收集和整理意识，且“文化大革命”期间，许多资料散失，在启动志书编纂工作以后，公安志编纂机构仍然花费了大量时间和精力来搜集和整理资料。第二轮修志时，吸取首轮经验和教训，普遍完善了资料搜集工作相关的制度建设。如四川省公安厅为作好资料搜集和征集工作，专门下发《关于协助征集省公安志续修资料的通知》，要求各业务部门领导负责，确定专人，认真做好资料搜集和整理工作。^③北京市公安局2010年10月印发《〈公安志（1996—2010）〉资料长编编写规范》，并在全局开展修志资料收集业务培训。^④浙江省在全国方志系统率先研发“《浙江通志》在线编纂平台”，该系统将原先填写资料摘录卡和资料长编编辑两项工作合二为一，既为编纂提供了大量资料，又提高了工作效率。^⑤此外，在第二轮修志过程中，许多省（自治区、直辖市）公安厅（局）为完善日常资料的搜集和储存制度，建立了地方志资料年报制度，以及编修公安大事记和公安年鉴的制度。这样搜集和整理资料就成为各编修单位的一项日常工作，不必等到正式启动志书编纂工作以后才开始，这些资料、大事记和年鉴，自然就成为公安志编纂的重要文献和资料来源。

四 两轮省级公安志编纂工作的成绩

两轮省级公安志编纂工作主要取得了以下两个方面的成绩：

（一）取得丰富的编纂成果

两轮修志取得丰富的编纂成果，截至2008年年底，据不完全统计，首轮修志的31个省（自治区、直辖市）中，除西藏自治区外，其余30个已经完成首轮省级公安志的编纂和出版工作。由于各省编纂规划不一样，在具体成果形式上亦有所区别。大部分省级公安志书是作为省志的专业分志，仅有浙江省和宁夏回族自治区未编纂统一的省志，而是采用省志丛书的形式，由各单位编写，各自出版，因此浙江省和宁夏回族自治区分别编纂了《浙江人民公安志》和《宁夏公安志》。其中浙江省采取的做法更为特殊一些，同时编纂《浙江警察简志》和《浙江人民公安志》，分别记述新中国成立前后浙江的警政事业。而上海市则是同时编纂《上海通志》和《上海公安志》，其中《上海通志》第2册第9卷第1章为“公安”，比较简要地记述公安工作，而《上海

① 参见陕西省地方志编纂委员会编：《陕西省志·公安志》，陕西人民出版社，2010年，第1360—1361页。

② 参见陕西省地方志编纂委员会编：《陕西省志·公安志（1995—2010）》，陕西人民出版社，2020年，第529—530页。

③ 参见四川省地方志编纂委员会：《四川省志·公安司法志》，四川人民出版社，1997年，第288页。

④ 参见北京市地方志编纂委员会：《北京志·公安志（1996—2020）》，北京出版社，2020年，第585页。

⑤ 参见潘捷军：《以〈规划纲要〉为纲 提升志书质量》，《中国社会科学报》2015年9月11日，第012版。

公安志》则记述得更为全面和详实。此外，由于部分公安工作涉及保密问题，《内蒙古自治区志·公安志》和《湖南省志·政法志·公安》两部公安志书没有公开出版，其他省级公安志书，在经过严格的保密审查后公开出版。

第二轮修志截至2023年年底，据不完全统计，除新疆维吾尔自治区和西藏自治区外，有29个省（自治区、直辖市）完成省级公安志书续志的编纂和出版工作。浙江省完成《浙江人民公安志》的续志——《浙江省公安志（1995—2014）》，同时还完成了《浙江通志·公安志》的编纂任务。湖北省完成《湖北省志·公安·检察（1979—2000）》的编纂和出版，同时还完成了《湖北省公安志（1949—2009）》的编纂工作，但后者未公开出版。《重庆市志·公安志（1986—2005）》和《内蒙古自治区志·公安志（1991—2010）》也都编纂完成但未公开出版。

（二）形成比较科学稳定的编纂体制和机制

首轮修志创立的“党委领导、政府主持，地方志工作机构组织实施”的修志体制，为保证首轮三级志书编纂任务的完成发挥了重要作用。各省（自治区、直辖市）公安厅（局）作为政府的组成部门，毫无疑问成为省级公安志的承编单位。但是刚刚启动首轮省级公安志的编纂工作时，有些单位认为编纂公安志不过是为了完成上级安排的任务，只是成立领导小组，从各部门临时抽调人员承担此项工作，机构和人员都不稳定，并没有形成稳定的编纂体制，编纂工作的推进受了很大影响。随着编纂工作的开展，各单位逐渐认识到编纂公安志是一项系统繁重的工程，同时随着修志认识的不断加深，将志书编纂作为一项长期的工作成为普遍共识。为了顺利完成编纂任务，首轮修志时，各公安厅（局）后期大都成立了公安志编纂委员会，第二轮修志时，所有独立编纂省级公安志的公安厅（局）都成立了编纂委员会。委员会主任大都由公安厅（局）长担任，公安厅（局）其他领导担任编纂（修）委员会委员。编纂（修）委员会下设办公室（编辑室），具体承担编纂工作，志书主编一般为主管史志编修工作的副厅长（局）长，编纂委员会办公室（编辑室）的工作人员由公安厅（局）史志部门的工作人员担任。省级地方志工作机构作为业务指导部门，组织对志书编纂人员进行培训，指导志书编纂以及组织志书评审等工作，科学的修志体制基本建立起来。同时，各项编纂工作机制，如岗位责任制、资料征集制度、审核把关机制、质量监督机制、协调沟通机制等，也逐步建立并日益完善。

五 两轮省级公安志编纂工作的不足

首轮省级公安志编纂是在新方志编纂理论和编纂经验都不充分的情况下开展的，走了不少弯路，第二轮修志时，在继承首轮修志工作的基础上，有明显进步，但仍有一些不足。有些问题在两轮省级公安志编纂过程中普遍存在，这些问题集中体现在编纂方案难以严格落实。

两轮修志时，各省（自治区、直辖市）都制订了志书编纂方案，各公安厅（局）也制订省级公安志的编纂方案，以加强对志书工作的指导和规划。但是在两轮省级公安志书的编纂实践中，不能严格执行编纂方案的情况都较为普遍。主要体现在两个方面，一是编纂进度大大落后于编纂规划的要求，二是篇幅大大超过编纂方案的规定。

（一）编纂进度大大落后于编纂规划

1980年，山西省地方志编纂委员会在第一次会议时，提出要“三年拿出初稿，五年完成”的目标。^①后来在1984年公布的《〈山西通志〉编修方案（草案）》和1989年公布的《〈山西通

^① 参见中国地方志领导小组办公室编：《中国方志文献汇编》（上），第615页。

志》编修方案（修订）》两个方案中，分别将《山西通志·政法志·警察篇》的完稿时间分别定为 1988 年和 1992 年。但是《山西通志·政法志·警察篇》1982 年启动编纂工作，1999 年才完成出版工作。再比如 1983 年 9 月，新疆维吾尔自治区党委办公厅、自治区人民政府办公厅批转了《〈新疆通志〉编纂方案（草案）》，该方案要求各厅局委办等有关单位争取在三五年之内，即 1988 年以前完成专志编纂任务^①，但实际《新疆通志·公安志》直到 2004 年才正式出版。

在第二轮省级公安志编纂过程中，上述情况仍然很普遍。如在北京市第二轮地方志书编纂方案中，计划于 2015 年年底前完成志书出版，但是《北京志·公安志（1996—2010）》实际出版时间为 2020 年。2007 年，中共河北省委办公厅和河北省人民政府办公厅印发《关于〈河北省志〉（1979—2005）编纂工作实施意见》的通知，计划于 2009 年底完成初稿，2010 年定稿出版。最终《河北省志·公安志（1979—2005）》于 2018 年出版。根据上海市人民政府办公厅 2010 年印发的《上海市第二轮新编地方志书编纂规划》要求，应于 2015 年完成《上海市志·公安司法分志·公安卷》编纂工作，但是 2021 年才完成编纂和出版工作。

编纂进度落后的原因有很多，首先是在制订编纂方案或者规划时，考虑不周全，对困难考虑不充分，因此首轮修志时，经常需要调整编纂方案；第二轮修志时，虽然情况有所好转，但调整编纂方案的情况仍时有发生。其次，修志工作法治化建设不完善也是一个重要原因。首轮修志时，没有相应的法律法规来规范志书编纂工作，只有各级政府和地方志工作机构出台的规范性文件，这些规范性文件缺乏强制性约束力，因此修志工作发展极不平衡。第二轮修志时，随着《地方志工作条例》的颁布和实施，全国绝大多数省（自治区、直辖市）都颁布和实施了关于地方志工作的地方法规和规章，修志的法治化进程加快，但是法规位阶不高，约束性不强的问题仍然存在。最后，省级公安志编纂的组织工作本身也存在不少问题，如编纂工作机制散漫、组织无方、实施不力，公安志承编单位对志书的编纂工作认识不到位，机构和人员不稳定，容易受到其他工作干扰等。

（二）志书篇幅大大超出编纂方案要求

山西省地方志编纂委员会于 1989 年 8 月 30 日通过《山西通志》编纂方案（修订），根据该方案，《山西通志·政法志·警察篇》的篇幅为 15 万字。^②而实际出版时，字数达到 70 余万字，大大超出编纂方案的规定。在第二轮省级公安志编纂过程中，上述情况仍然普遍。如北京市第二轮地方志书编纂方案规定，各分志篇幅原则上控制在 20 万—50 万字之间，但出版的《北京志·公安志（1996—2010）》全书 80 余万字。2007 年天津市地方志编修委员会办公室制订的《关于〈天津通志〉第二轮编修工作的规划（2006—2015 年）》规定，续修志书字数控制在 80 万字以内，而《天津市志·公安志（1991—2012）》的实际字数超过 140 万字，大大超出规划要求。

表 3 第二轮省级公安志执行编纂规划情况表

序号	名称	计划完成时间	实际出版时间	计划篇幅（万字）	实际篇幅（万字）
1	《北京志·公安志（1996—2010）》	2015 年	2020 年	20—50	86
2	《天津市志·公安志（1991—2012）》	2011 年	2019 年	80	149

① 参见赵燕秋：《对于续修〈新疆通志〉的思考》，《新疆地方志》2003 年第 4 期。

② 参见山西省史志研究院编：《山西通志（第五十卷）·附录》，第 939 页。

(续表)

序号	名称	计划完成时间	实际出版时间	计划篇幅(万字)	实际篇幅(万字)
3	《河北省志·公安志(1979—2005)》	2010年	2018年	30	67
4	《山西省志·公安志(1978—2011)》	2015年	2022年	—	90
5	《内蒙古自治区志·公安志(2001—2012)》	2008年	2021年	60	104
6	《辽宁省志·公安志(1986—2005)》	2012年	2016年	—	72
7	《吉林省志·公安志(1986—2000)》	2011年	2015年	30	60
8	《黑龙江省志·公安志(1986—2005)》	2007年	2016年	10—50	90
9	《上海市志·公安司法分志·公安卷(1978—2010)》	2015年	2020年	—	119
10	《江苏省志·公安司法志(1978—2008)》	2012年	2020年	—	47
11	《浙江省公安志(1995—2014)》	—	2015年	—	120
12	《安徽省志·公安志(1986—2005)》	2011年	2016年	40	80
13	《福建省志·公安志(1990—2005)》	—	2011年	—	40
14	《江西省志·公安志(1991—2010)》		2020年		139
15	《山东省志·公安志(1986—2005)》	—	2013年	—	51
16	《河南省志·政务·军事(1978—2000)》	2005年	2020年	8	12
17	《湖北省志·公安·检察(1979—2000)》	2010年	2019年	—	80
18	《湖南省志·公安志(1978—2002)》	2005年	2009年	—	61
19	《广东省志·政法卷(1979—2000)》	2008年	2014年	100	147
20	《广西通志·公安志(1993—2008)》	—	2010年	—	125
21	《海南省志·公安志(1991—2010)》	2012年	2018年	20	28
22	《重庆市志·公安志(1986—2005)》	2010年	2016年	—	164
23	《四川省志·公安志(1986—2005)》	2010年	2010年	30	57
24	《贵州省志(1978—2010)·公安》	2010年	2018年	—	90
25	《云南省志·公安志(1978—2005)》	2010年	2013年	30—40	100
26	《陕西省志·公安志(1995—2010)》	2010年	2020年	—	70

(续表)

序号	名称	计划完成 时间	实际出版 时间	计划篇幅 (万字)	实际篇幅 (万字)
27	《甘肃省志·公安志（1991—2010）》	2010 年	2016 年	—	80
28	《青海省志·公安志（1986—2005）》	2015 年	2020 年	10—15	80
29	《宁夏公安志（2006—2020）》	—	2023 年	—	62

说明：表中计划完成时间和篇幅来自各省（自治区、直辖市）编纂规划和方案，部分数据缺失；实际出版时间和篇幅系笔者根据版权页和编后记整理；因首轮修志时编纂方案调整频繁，此处不统计首轮省级公安志书执行编纂规划情况

笔者认为，公安志篇幅过大的原因主要有以下几个：一是编纂者专业素养不够。修志人员未能把手头资料完全消化，只是按时间顺序罗列，加之驾驭事业发展趋势能力不强，造成记述芜杂，志稿篇幅膨胀。^①二是编纂时贪多求全面面俱到，对一些公安特色不突出但又确实重要的部分，如队伍管理、纪检监察、后勤保障、对外交流和宣传等，没有在精编内容的基础上，适当压缩篇幅。三是省级地方志工作机构对公安志书编纂的监督管理不够，或者说省级地方志工作机构难以对公安志书的编纂形成有效监管，导致方志编纂的很多规定得不到落实。

结 语

两轮省级公安志编纂形成了丰富的成果，虽然由于各地对修志的认识有深浅，传统和基础有差别，起步、发展不平衡，但整体来说，人们对于修志的认识在不断深化，公安志编纂体制机制日益完善，法治化建设不断推进，积累了许多宝贵的经验。同时不可否认，还有一些问题在两轮省级公安志的编纂工作中普遍存在，制约着公安志事业的长期发展，如理论研究不足，修志人才素质有待提高，协作机制不够顺畅，监督评审约束不足等。第三轮修志即将拉开帷幕，回顾两轮省级公安志的编纂历程，总结其经验和教训，可以使第三轮修志少走弯路，在继承优良传统的基础上加强创新，不断进步。在工作中进一步推进修志的法治化建设，加强顶层设计、制订科学的编纂规划和方案，完善公安志编纂人才的培养和使用机制，加强过程审核评议，严格审核验收制度等。通过优化公安志编纂工作的各个环节，提高编纂效率，进而编修出更多高质量的公安志书。

(作者单位：北京警察学院思想政治理论教研部)
本文责编：周 全

^① 参见郑羽：《第二轮专业志篇幅膨胀因素浅析》，《中国地方志》2010 年第 8 期。