

# 省级公安志篇目设计刍议

易双立

**提 要：**以两轮省级公安志为考察对象，对篇目设计进行分析比较，总结成功的经验，也梳理存在的问题，尝试分析问题背后的原因，对篇目优化提出思考和建议。新方志公安志编纂理论研究成果较少，由于这些志书政治性强，有些问题还比较敏感，一般是公安机关工作人员编纂，所以篇目设计受部门分工影响较大，修志理论亟待加强。

**关键词：**新方志 省志 公安志 篇目 设计

篇目是志书总体设计的结构形式，是志书的蓝图，是志书体例的具体体现。志书篇目的制定，历来为方志学家和方志编纂工作者所重视。民国时期方志学家李泰棻说：“纂志之道固多，而门目标题则为首要。”<sup>①</sup>瞿宣颖也提出一部志书的优劣，“但阅其门目，便知其有无鉴裁能力”<sup>②</sup>。以上这些话，概括了篇目在修志中的地位与作用。修志伊始，篇目是收集资料的向导，是整理资料的提纲，分工编写的依据。进入编写阶段，篇目又是执笔的依据。<sup>③</sup>

## 一 两轮省级公安志篇目比较

省级公安志是对一省（自治区、直辖市）公安工作的全面、系统记载，是省级政治部类志书的重要组成部分，在两轮修志中，绝大多数省（自治区、直辖市）都编纂了省级公安志。笔者梳理两轮省级公安志篇目，整体而言，各地省级公安志篇目设计较为科学，比较全面地反映了所在行政区域公安工作的全貌。从时间纵向去看，第二轮省级公安志篇目在继承首轮篇目的基础上，有了明显的进步，篇目设计的科学性和规范性有所加强，这也体现出新方志编纂理论的日益发展和完善。从各地横向去看，各地公安志的篇目既有广泛的共同点，也有许多重大的区别，其中几种有代表性的篇目结构安排有必要予以讨论。

1. 纵横排列。主要涉及先横后纵还是先纵后横。首轮省级公安志，一般都溯源到清末时期，清末实行“新政”改革，清廷改良司法，举办警政，光绪三十一年（1905）九月，清政府在中央首设警察机关巡警部，督饬办理各省巡警，虽然清末警政仍然具有浓厚的封建色彩，但是这是中国近代警政的开端。进入民国时期，警政制度和警政事业进一步发展，国民政府更视“警政为内政之首”<sup>④</sup>，警察进一步走向专业化、规范化，职能也逐渐从立法、司法和军队中脱离出来，成为一种职业机构。这两个阶段和新中国成立以后的公安事业怎样安排，各地的做法主要有两种。一是坚持横排竖写，即先横后纵。横排竖写是志书篇目结构的原则，因此大多数省级公安志也坚持了这一原则，笔者在对首轮30部省级公安志篇目梳理时发现，19部志书坚持了横排竖写的原则。二是先分期，再横排竖写，即先纵后横，10部志书采取先分期，再横排竖写的篇目结构。还有一种特殊的处理方法，浙江编纂了《浙江警察简志（清末民国时期）》和《浙江人民公

① 李泰棻：《方志学》，商务印书馆，1935年，第59页。

② 瞿宣颖：《志例丛话》，《河北月刊》1933年第1卷第1期。

③ 参见于维诚：《专业志篇目设计浅谈》，《新疆地方志》1990年第1期。

④ 甘肃省地方史志编纂委员会编纂：《甘肃省志·公安志》，甘肃文化出版社，1995年，第1页。

安志》两部志书，分别记述新中国成立前后的警政事业，实质也是采用先纵后横的记述方法。具体情况如表1：

表1 首轮省级公安志篇目纵横排列情况

序号	名称	纵横情况		备注
		先横后纵	先纵后横	
1	《北京志·政法卷·公安志》	√		
2	《上海通志·公安司法卷》	√		
3	《天津通志·公安志》		√	
4	《重庆市志·公安志》	√		
5	《河北省志·公安志》	√		
6	《山西通志·政法志·警察篇》		√	
7	《内蒙古自治区志·公安志》		√	
8	《山东省志·公安志》		√	
9	《黑龙江省志·公安志》		√	
10	《吉林省志·司法公安志·公安》	√		
11	《辽宁省志·公安志》	√		
12	《新疆通志·公安志》	√		
13	《青海省志·公安志》	√		
14	《甘肃省志·公安志》	√		
15	《宁夏公安志》	√		
16	《江苏省志·公安志》	√		
17	《浙江人民公安志》			另编有《浙江警察简志（清末民国时期）》
18	《安徽省志·公安志》	√		
19	《湖北省志·司法》		√	
20	《湖南省志·政法志·公安》	√		
21	《江西省公安志》	√		
22	《福建省志·公安志》	√		
23	《广东省志·公安志》	√		
24	《广西通志·公安志》		√	
25	《贵州省志·公安志》		√	
26	《云南省志·公安志》		√	
27	《四川省志·公安·司法志》	√		
28	《河南省志·公安志》	√		
29	《陕西省志·公安志》		√	
30	《海南省志·公安志》	√		

公安志属于政治部类专志，对于政治部类志书是否应该坚持横排竖写，先横后纵这一原则，首轮修志理论界对此并没有形成共识，当时还提出“宜横则横，宜纵则纵”的说法，用来解决政治部类志书和部分经济部类志书的古代部分难以解决的问题。<sup>①</sup>按照志书的原则，当然应该横排竖写，但是不少地区没有坚持这一原则，主要有以下几个原因。一是公安志属于政治部类专志，由于政权性质不同，许多职能很难放在一起相提并论，如反动政权对革命的迫害和人民政权对反革命的镇压；二是近代以来警政事业发展变化十分巨大，许多职能是清末或者民国警政机构所不具备的，或者发展得很不完善，如经济文化保卫和出入境管理；三是分阶段记述，可以更好地体现警政工作整体性，尤其是志书编纂一般要坚持略古详今的原则，如果把本就不多的内容分散，就更难反映新中国成立前警政工作的全貌和特点。

不过这种写法还是受到不少学者的诟病。首先，这种做法不符合志体，志书应该先横后竖，以横为主。不同学科的著述用不同的体例承担不同的任务。百科全书是按条目体反映本时代各门学科的科学知识，历史学用评论揭示历史发展的基本规律，而地方志则用章节记述一地自然与社会的历史与现状。<sup>②</sup>如果先分期，再横排竖写，则既不符合志体，又非史体，不伦不类。其次，横排竖写更能展现事物发展的脉络，按照一类事物自身的历史发展阶段，贯通古今、由远及近、顺时连续记述，从事物发端之始直到下限，形成一个整体，从而帮助读者了解事物发展兴衰起伏的整个过程。如警政是近代兴起的新生事物，首轮很多志书采用横分门类的方式，完整记述了警政事业发展的基本情况。

2. 篇目结构层次。新方志编纂大多采用章节体，省级公安志也不例外。笔者通过查阅 30 部首轮省级公安志和 23 部二轮省级公安志，发现除《湖北省志·司法》和《湖北省志·公安·检察（1979—2000）》外，其他省级公安志均采用章节体。具体情况如表 2：

表 2 首轮省级公安志篇目结构情况

序号	名称	篇数	章数	备注
1	《北京志·政法卷·公安志》	11	40	
2	《上海通志·公安司法卷》			一章 8 节
3	《天津通志·公安志》	4	69	另有附篇
4	《重庆市志·公安志》		10	
5	《河北省志·公安志》		14	
6	《山西通志·政法志·警察篇》		15	
7	《内蒙古自治区志·公安志》		21	
8	《山东省志·公安志》	2	13	
9	《黑龙江省志·公安志》	10	35	

① 参见王炬：《关于地方志篇目的继承与创新》，《广西地方志》2001 年第 4 期。

② 参见赵庚奇：《志书政治部类也应横分门类——关于地方志政治部类篇目设计问题的探讨》，《中国地方志》2002 年第 4 期。

(续表)

序号	名称	篇数	章数	备注
10	《吉林省志·司法公安志·公安》		18	
11	《辽宁省志·公安志》	10	38	
12	《新疆通志·公安志》	17	48	
13	《青海省志·公安志》		10	
14	《甘肃省志·公安志》	5	19	
15	《宁夏公安志》		21	
16	《江苏省志·公安志》		18	
17	《浙江人民公安志》	18	75	
18	《安徽省志·公安志》	8	26	
19	《湖北省志·司法》			未用章节体
20	《湖南省志·政法志·公安》	6	21	
21	《江西省公安志》		15	
22	《福建省志·公安志》		18	
23	《广东省志·公安志》		18	
24	《广西通志·公安志》	21	80	
25	《贵州省志·公安志》	18	83	
26	《云南省志·公安志》		24	上下2卷
27	《四川省志·公安·司法志》		10	
28	《河南省志·公安志》		12	
29	《陕西省志·公安志》	27	110	上下2编
30	《海南省志·公安志》		12	

第二轮省级公安志篇目结构情况表

序号	名称	篇数	章数	备注
1	《北京志·公安志(1996—2010)》	10	47	
2	《天津市志·公安志(1991—2012)》	14	77	
3	《重庆市志·公安志(1986—2005)》	20	72	
4	《河北省志·公安志(1979—2005)》	12	40	

(续表)

序号	名称	篇数	章数	备注
5	《山东省志·公安志(1986—2005)》	12	53	
6	《黑龙江省志·公安志(1986—2005)》	14	54	
7	《吉林省志·公安志(1986—2000)》	10	28	
8	《青海省志·公安志(1986—2005)》		19	
9	《甘肃省志·公安志(1991—2010)》		16	
10	《江苏省志·公安司法志(1978—2008)》		17	
11	《浙江省公安志(1995—2014)》	8	39	
12	《安徽省志·公安志(1986—2005)》		16	
13	《湖北省志·公安·检察(1979—2000)》			未用章节体
14	《湖南省志·公安志(1978—2002)》	8	30	
15	《福建省志·公安志(1990—2005)》		15	
16	《广东省志·政法卷(1979—2000)》		17	
17	《贵州省志·公安(1978—2010)》	15	46	
18	《四川省志·公安志(1986—2005)》	16	52	
19	《河南省志·政务·军事(1978—2000)》			一章14节
20	《广西通志·公安志(1993—2008)》	20	52	
21	《云南省志·公安志(1978—2005)》		19	
22	《陕西省志·公安志(1995—2010)》	7	36	
23	《辽宁省志·公安志(1986—2005)》	9	29	

首轮省级公安志篇目情况比较复杂。大致有两种篇目结构是最常见的,一种是篇章节三级结构,如北京、天津、山东等13省(区、市),一种是章节两级结构,如重庆、河北、吉林等13省(区、市)。还有4部志书的篇目结构比较特殊,如《上海通志·公安司法卷》,把公安、检察、审判、司法行政和监狱合为公安司法卷,公安只占一章内容,包含8节,篇幅也是省级公安志中最小的,一共还不足50页。《湖北省志·司法》没有采用章节结构,而是仅通过数字一、(一)、1进行分层记述。湖北省和上海市一样,也没有编纂独立的公安志,而是把公安、检察、审判,和司法行等内容合为司法志,公安作为其中一部分内容,湖北和上海的区别在于,上海虽然没有编纂独立的公安志,但是公安的内容作为独立一章,和其他章节没有交叉关系。湖北编纂的司法志,各部分内容是交叉在一起的,如结构沿革包含6个部分,分别是:

#### (一) 公安机关

- (二) 武装警察部队
- (三) 人民检察院
- (四) 人民法院
- (五) 司法机关
- (六) 劳改劳教机关

云南和陕西情况比较类似,《云南省志·公安志》上卷为清末民国警察8章,下卷为人民公安15章。《陕西省志·公安志》也是分为两编,上编为清末民国警察6篇,下编为人民公安21篇。上下卷也好,上下编也好,都是因为采取先纵后横的编纂方法而多出来的一个层次。

第二轮省级公安志的篇目结构相对比较整齐,笔者梳理23部二轮省级公安志的篇目,有22部志书采用章节体,其中14部志书采用的是篇章节三级结构,7部志书采用的是章节两节结构,《河南省志·政务·军事(1978—2000)》类似首轮《上海通志·公安司法卷》的篇目结构,公安内容没有独立成志,仅占一章的内容。《湖北省志·公安·检察(1979—2000)》的篇目结构继承首轮《湖北省志》的做法,没有采用章节体的结构形式。

两轮省级公安志最常见的篇章节三级结构和章节两级结构,到底哪种形式更好?这两种篇目结构都属于章节体,章节体优点是结构严谨,统属关系明确,整体性强,可以更直观地反映事物的全貌和内部的逻辑关系;章节体的缺点是格式呆板,缺乏灵活性,同时对谋篇布局提出了更高的要求,编纂者为了保证结构的完整性,不得不强行拆分归类,易导致领属不当的问题。当然,章节体结构层次越多,其逻辑关系就会变得有些复杂。因此,篇章节三级结构,篇目设置难度相对较大,如果处理得好,其结构严谨清晰明了,可能会为志书增光添彩,如果处理得不好,则会显得逻辑混乱。两级结构驾驭起来相对更容易些,篇目设置更灵活一些,受到限制更少,但是内容又会显得较为零散。从两轮省级公安志的编纂实践来看,同样存在上述问题。如第二轮《天津市志·公安志》采用了篇章节三级篇目结构,总体上篇目设置科学,领属也较为恰当,结构清晰严谨。但有的在处理篇章节结构问题上,由于层次过多,甚至目以下还有子目或子子目,领属不当的问题就显得较为突出。相对来讲,篇章节设置采用章节两级,其结构层次精炼,归属问题容易操作,志稿撰写可以直插主题,逻辑混乱的问题就会明显减少。

## 二 两轮省级公安志篇目设计存在的问题

不可否认的是,由于理论上和实践中的各种原因,各地篇目设计也存在不少问题,质量参差不齐,绝大多数省级公安志篇目都多少存在一定的瑕疵,有些省级公安志篇目甚至有不少的硬伤,比较普遍的问题主要有:

1. 领属不当。领属得当是志书篇目设置的重要原则,志书同一篇章节目应在同一性质和范畴之内,上下级之间是统辖关系,一级管一级;同一层级之间是平起平坐的并列关系,互不交叉渗透,各自为政。<sup>①</sup>笔者在查阅各地公安志篇目的时候,发现以部门作为章节设置依据的现象仍然比较普遍,但是这样却打破了篇目自身的逻辑关系,造成篇目归属不当。比如首轮省级公安志中,有17部志书将武装警察单独设为一章(篇),明显和许多其他同一层级的章(篇)有交叉渗透的关系,如一般公安志书都设置了“机构”的篇目,武警机构应该作为本章(篇)内容之一。另外,武警还在镇压反革命、消防、内卫、边防等方面发挥着重要的职能作用,如果武警单

<sup>①</sup> 参见汪凤娟:《地方志书篇目设置常见问题与编辑修改》,《传播与版权》2020年第10期。

独成章(篇),这些工作又放在其他章(篇)记述,固然不合适,如果把这些工作放在武警这一章(篇)记述,又割裂相关工作的整体性,违反了“以类系事,事以类聚”的志书编纂原则,所以把武警单独作为一章(篇)是明显不适当的。但是这种篇目设置方法在首轮公安志编纂中成为一种普遍现象,无疑是有其现实原因的,主要是因为武装警察虽然作为人民警察的警种之一,但是在管理体制和机制方面有着自己的特殊性,许多地方为了记述方便,采取了武警单独成篇这种篇目结构。好在,这种篇目结构在二轮公安志中就很少见了,说明大多数志书编纂者认识到了此种做法的弊端。再比如,有些省级公安志设置“刑事犯罪侦查”篇目,同时设计“打击危害国家安全犯罪”“经济犯罪侦查”“禁毒”等作为平行篇目,就属于逻辑关系混乱。依据我国《刑法》,危害国家安全,危害国家经济秩序,侵害公民人身权利、财产权利,制造、贩卖、运输买卖毒品都触犯了我国刑法,都属于刑事犯罪,因此将“经济犯罪侦查”“打击危害国家安全犯罪”“禁毒”作为和“刑事犯罪侦查”平行并列篇目是不适宜的,他们属于从属关系,因此这些篇目应该作为“刑事犯罪侦查”的下一级篇目。之所以多地都采取这种做法,由于受到公安机关内部分工的影响,侦破刑事犯罪是公安机关的主要职能之一,就省级公安机关来说,一般由刑事侦查总队,国内安全保卫总队,经济犯罪侦查总队,禁毒总队等诸多部门来分担相应的职能,在公安机关内部来讲,这些部门属于平级部门,行政级别是平级。志书中篇目的层次,和各部门在行政管理体系中的地位与层次,不一定是一致的。<sup>①</sup>

2. 千志一面,特色不突出。省级公安志,既要全面记述本地公安工作,又要重点记述本地有特色和代表性的公安工作。从篇目上看,既要做到横不缺项,又要做到重点突出,并注意突出专业特色、地方特色和时代特色。笔者查阅两轮省级公安志书篇目,总体来说专业特色还是比较突出的,但时代特色和地方特色则有些欠缺,存在千志一面、大同小异、刻板雷同的现象,首轮省级公安志更加明显,许多特色内容没有通过篇目反映出来。如我国盗窃案历来是刑事犯罪的主体部分,通常要占刑事立案总数的70%左右<sup>②</sup>,但是各地省级公安志中却很少设置有“盗窃”篇目。再如云南由于毗邻“金三角”地区,历来是我国禁毒工作的前沿,但是首轮《云南省志·公安志》仅用一节篇幅来记述新中国成立以后的禁毒工作。还有沿海地区走私、偷渡案件也相较于内地更加突出,但从篇目上同样也难以看出不同的特点。如“漳州110”作为福建省漳州市公安局巡特警支队直属大队,1990年引领全国建立110报警服务台和快速反应机制,推动“110”成为人民警察队伍的标志性品牌,在我国公安发展历史上具有标志性的意义,但是《福建省志·公安志(1990—2005)》篇目并没有表现出来。

公安志特色之所以不突出,当然与我国政治体制的高度统一有关,也和其工作本身所具有的敏感性密切相关,因此多数志书选择重点记述公安机关的职能职责,使其很多特色的内容不能凸显。

3. 篇目名称的问题。篇目名称是对各篇、章、节、目内容所做的高度概括,是篇目的有机组成部分,是志书的“眼睛”,“窗口”,不可小视。<sup>③</sup>篇目名称也有许多要求,如准确、简洁、朴实、醒目等等,但是准确和简洁是最基本的要求。笔者在对两轮省级公安志篇目查阅的时候发现,许多省份的篇目名称使用并不规范,不符合志体。有些篇目名称不能准确反映该篇目的内

① 参见黄勋拔:《方志编纂学论纲》,广东人民出版社,2000年,第60页。

② 参见吴鹏森:《中国刑事犯罪60年:犯罪与社会的互动——兼论当代中国犯罪历史分期》,《安徽师范大学学报》(人文社会科学版)2012年第3期。

③ 参见沈松平:《新方志编纂学》,浙江大学出版社,2014年,第31页。

容,以所有公安志都有的篇目——刑事侦查——为例,对刑事犯罪进行侦查是公安机关重要职能之一,各地公安志都设置了相应的篇章,但是名称却是五花八门。笔者统计了一下,有“刑事侦察”“刑侦”“刑事犯罪侦查”“刑事案件侦查”“打击刑事犯罪”“打击和预防刑事犯罪”“惩治刑事犯罪”“侦查”“侦案破案”等诸多名称。笔者认为,“刑事侦查”是比较合适的。“预防、打击和惩治刑事犯罪”均不准确,因为预防、打击和惩治刑事犯罪不仅仅是公安机关的职责,法院,检察院,监狱等部门都有上述职责,而刑事侦查则是公安机关的职能。“侦查”“侦案破案”也是如此,公安机关、国家安全机关、军事机关都有相关的职能,也不够准确。“刑事案件侦查”“刑事犯罪侦查”在准确性上没有问题,但是稍显冗余,“刑侦”是对刑事侦查的缩写,也是公安机关内部常用的缩写用法,但是对于非公安机关工作人员来说,“刑事侦查”更易理解一些,所以笔者认为用“刑事侦查”作为篇目名称是比较合适的。道路交通管理的篇目也有同样的情况,该篇目名称有“道路交通管理”“交通监理”“城市交通管理”“交通管理”“交通管理 交通设施”等,笔者认为“道路交通管理”是最准确的。“交通管理”范围过于广泛,空中交通、铁路交通、水上交通都属于交通,却不属于公安机关管理职能;“城市交通管理”则过于狭窄,虽然道路交通管理主要集中在城市,但并不能代表全部的道路交通管理工作,如城市与城市之间的道路交通管理。把“交通管理 交通设施”和“交通监理”作为篇名名称则非常不符合人们的使用习惯,因此也不建议用。这里仅列举了两个最常见篇目名称使用不规范的情况,其他篇目名称使用不规范的情况,如“公安机关设置”篇目名称,其实用“机构”代替即可;有些公安志将“查禁取缔”设置为篇目名称,将两个并列动词作为篇目名称,明显也是不适宜的。

4. 其他问题。篇目设置除了上述比较普遍的问题之外,部分志书还存在其他一些问题。如有些省级公安志的篇目顺序排序不当,一般来说,“机构”应该作为第一篇或者第一章,但是有些公安志却把“机构”排到了后面;刑事犯罪侦查是公安机关最突出的职能,也是为老百姓最熟悉和印象最深刻的,应该排在各项职能的首位,但是有些公安志却将“刑事犯罪侦查”排到了“治安管理”和“经济文化保卫”的后面,这也是不恰当的。还有些省级公安志的篇目有明显的缺项问题,如前文提到的盗窃案历来是刑事犯罪的主体,然而各省级公安志篇目中却很少设有“盗窃”;交通安全宣传和消防安全宣传是道路交通管理和消防工作中非常重要的部分,但是许多地方却没有相应的篇目和内容。还有些公安志的篇目存在冗余重复的现象,如某市公安志的篇目:

- 第一章 刑事侦查
- 第一节 刑事侦查机构
- 第二节 侦查
- 第三节 严厉打击严重刑事犯罪斗争

第一章标题、第二节和第三节标题,虽然叫法不同,其实是同一个意思的不同表达。以上这些问题虽然不是 very 常见,但是也应该引起重视。

### 三 省级公安志篇目优化设计的建议

省级公安志篇目暴露出来的这些问题,主要是因为公安志编纂本身难度较大,公安工作涉及面广,职能多,政治性强,许多工作还涉及保密问题,再加上新方志编纂理论的不完善,修志人



员缺乏理论指导，难以从千头万绪的公安工作中梳理出科学的篇目结构。笔者认为，构建科学的篇目结构，应该做到以下几个方面：

1. 以科学分类为先，注重科学分类和部门分工的统一。章节体是新方志编纂中比较流行的一种篇目结构，笔者翻阅的首轮 30 部省级公安志和二轮 23 部省级公安志中，仅有湖北未用章节体，其他省、自治区、直辖市均采取了章节体。这种体式的优点是内在逻辑关系紧密，整体性强，容量大，序列清楚，层次明晰，结构严谨，结构规范<sup>①</sup>。章节体对志书编纂者的谋篇布局提出了较高的要求，相应的篇目也必须要领属得当，否则就会显得逻辑混乱，层次不清。省级公安志一般由公安厅或者直辖市公安局组织编纂，在实际编纂过程中，为了编纂的便利，一般会以部门为限要求各职能部门提供初稿，各职能部门对所承担的公安工作职能是最熟悉的，提供材料和初稿是正常的，也是必须的。作为志书编纂者来说，不能把部门分工直接当作篇目制定的依据，要学会从这些资料和初稿中构建科学的志书篇目结构，以科学分类为先，注重科学分类和部门分工的统一，才能够制定科学的篇目结构。

2. 打破思想禁锢，大胆突出特色。突出时代特色和地方特色是地方志的重要原则，对地方特色和时代特色事物按照特色程度给予不同层次的篇目升格处理，就在志书中彰显了本区域的地方特色和时代特色，同时专志也要突出本行业特色。我国虽然体制高度统一，各地公安机关的职能也差别不大，但是公安机关的职能十分广泛，而我国疆域辽阔且各地发展差距较大，文化和社会条件也有许多差别，各地经济社会发展的阶段和特点的不同，决定了各地治安形势肯定是有所区别的，同一个地区随着时代的发展，治安形势也在不断变化，通过对本地经济社会发展特点和治安形势的深度考察，制定科学的篇目结构，既可以做到横不缺项，又可以突出重点。

要突出时代特点和地方特色，首先要破除一种思想：即如实反映某种治安问题突出，就损害了本地良好的发展形象。治安形势是经济社会发展一定阶段各种因素综合影响下的结果，某种治安问题比较突出，有其深刻的经济、社会和文化根源，不代表公安机关的工作没有尽职，更不能因此否定党和政府的大政方针。比如，某沿海省份走私活动猖獗，并不代表公安机关打击走私活动不力，某经济发达地区贩毒吸毒活动泛滥，也不代表该地区公安禁毒工作的失败。只有破除了这种思想才可能在篇目上进行创新，敢于和善于表现本地特色和时代特色。

也有一些省份做得比较出色，如第二轮《四川省志·公安志》和《云南省志·公安志》中分别用了一篇和一章的篇幅来记述禁毒工作，和“刑事侦查”为平行篇目，明显就是作为特色进行升格处理了，这是因为云南和四川距离“金三角”地区较近，贩毒活动比较猖獗，因此重点记述；首轮《广西通志·公安志》有一章描述水上治安工作，这是因为广西水系较为丰富；首轮《吉林省志·公安志》有一章对森林工作进行描述，也是因为吉林省森林资源丰富；新疆地区由于“三股势力”的宗教极端势力、民族分裂势力、暴力恐怖势力存在，危害国家安全和公共安全案件较为突出，因此首轮《新疆通志·公安志》用了两篇的篇幅记述相关内容。《浙江人民公安志》拿出一章来记述“枫桥经验”，是因为“枫桥经验”在人民公安发展历史上占据重要地位；河南省二轮修志没有编纂独立的公安志，公安只占《河南省志·政务·军事》一章内容，却用一节的篇幅来记述信息网络安全的内容，是因为进入新世纪后，网络犯罪日益高发，时代特色明显；首轮《山西通志·政法志·警察篇》分别用一章来记述中心工作和案例，专业特色突出。

3. 以法律表述为依据，力求做到篇目标题准确简洁。篇目名称准确是最基本的要求，篇目

<sup>①</sup> 参见李娟：《浅析省志篇章节与条目结合体篇目结构》，《中国地方志》2016年第12期。

名称是对本篇目内容的高度概括，人们应该通过篇目名称就可以判断该篇目所记述的大概内容。但是什么样的篇目名称是准确的，根据不同的标准可能会有不同的观点，笔者认为法律应该是最权威的标准。公安工作归根到底是执法工作，是依据法律履行职能，因此相关法律法规对事物的分类、概念的表述等都是最权威、最准确的。国家的法律法规应该是篇目设计的重要依据。设计篇目时如果置国家的法律法规于不顾，就是舍本逐末。应该认真学习消化与篇目设计有关的法律法规，以及省一级的法律法规实施办法。篇目涉及的概念、角度、标准往往就在其中，只要认真分析，与事物的实际情况、地方志体例要求有机结合，就会为设计出一个既合理又规范的篇目起到事半功倍的效果。<sup>①</sup>以“刑事侦查”为例，省级公安部门一般都有刑事侦查总队，主要负责侵犯人身权利和财产权力犯罪的侦查工作，这只是众多刑事犯罪中的一部分，依据我国刑法，所有触犯刑法的犯罪都属于刑事犯罪，如危害国家安全罪、破坏社会主义市场经济罪、妨害社会主义管理秩序罪、贪污罪、渎职罪等，因此设置相关篇目时，只能依据刑法，而不是依据公安机关的内部分工来制定篇目名称。另外也要注意简洁，志书篇目名称不仅仅要准确，同时也要简洁，在二者之间找平衡点，不能只要准确性而忽略简洁性，比如“刑事犯罪案件侦查”可以简化为“刑事侦查”；“对轻微违法犯罪青少年的帮教”可以简化为“帮教”；“整顿交通秩序 创建平安大道”可以简化为“整顿交通秩序”；“建筑与公共设施消防设计审核”可以简化为“设计审核”。

4. 注意篇目背后的逻辑关系，以加深记述深度。方志固然是资料性的，但是方志编纂不是简单的资料堆积，还要尽力的去体现和反映客观规律，才能更好的发挥“资政、育人”的作用。志书更不是工作报告，用来展现公安机关的工作成绩。省级公安志书，应该要全面客观的反映该行政区域的治安形势和公安工作，一地的治安形势是公安机关的工作的前提和基础，省级公安志在篇目设置的时候就应该考虑到对治安形势的反映，体现公安工作和治安形势的内在联系，从这个角度加强篇目创新，加深记述深度。只有这样，志书就不会给读者记流水账的感觉。当前，许多公安志给读者的感觉就是把资料进行分门别类的堆积，就是因为背后缺乏逻辑支撑，因此平淡肤浅，缺乏记述深度。首轮《安徽省志·公安志》用了两篇的篇幅来记述社会治安形势，没有按照职能去分门别类记述，而是分阶段记述每个阶段的治安形势，原因，采取的措施等。这种篇目设置方法能够体现公安工作和治安形势之间的关系，整体性、逻辑性、可读性较强，值得借鉴。

总之，两轮省级公安志的编纂在篇目设计上积累了不少经验，也暴露出不少问题，这些问题反映了公安志编纂理论仍不完善，亟须理论上进一步的梳理创新和实践中的摸索总结。

(作者单位：中国社会科学院大学历史学院、北京警察学院)

本文责编：周全

<sup>①</sup> 参见刘树藩：《志书篇目设计新探》，《中国地方志》2015年第5期。