

# 志书中的法律建设

## ——以部分省级志书为考察对象

吴玉章

**摘要:** 针对志书相关部分开展研究,在法学界尚属少见。本文从法学的立场出发,认真思考了志书所体现的法律观念和法治建设。本文提出了三个关键标准,以此来确定志书所体现的法律观念,并通过阅读志书的相关章节描述我国改革开放以来的法治建设的大致过程。最后,本人从法学角度出发,提出了修改志书法律部分编写的若干建议。

**关键词:** 志书; 志书中的法律观念; 法治建设

### 一、引言

本文将对志书所反映的法治建设展开相关研究。在我国现有的三级志书中,都有法治建设的内容,因此,法治建设问题是志书中的一个普遍现象。鉴于我国建国以后,特别是改革开放以来出版的志书数量惊人,本文的考察对象只能局限于部分志书,又由于搜集资料的困难,本文只能将考察重点放在部分省级志书(但又不限于省级志书)上面,希望通过对“部分”的研究而发现一些“一般性”结论,实现“管中窥豹”的目的。

志书,就是地方志。地方志的编修在我国具有悠久的历史,但是,地方志究竟起源于何时,学界存在较大争议,各种说法总共有17种之多<sup>[1]</sup>(P. 19-23)。看来,要确定志书究竟起源于何时,目前还不容易。不过,大家公认,晋人所著《华阳国志》<sup>①</sup>是流传到今天的最古老的志书。再就志书的性质而言,当前即使有一些争议,但是,大家还是接受国务院颁布的《地方志工作条例》<sup>②</sup>的说法。按照《地方志工作条例》的规定,地方志是“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”。早在1986年底,胡乔木就曾经指出,地方志是指以记录特定地方行政区域内各项事业现状与发展为内容的资料性图书。<sup>③</sup>

志书起源说法甚多,而志书内容也多有变化。早期志书多为地理记载,即以文字记载一地山川形胜的地理书籍<sup>[2]</sup>(P. 10)。后来,渐渐出现了以《图经》为主要形式的地方志书。所谓《图经》指以一地地理地图为主的地方志书。隋唐五代时期,《图经》大行其道,其代表作有隋代《区宇图志》、《隋诸州图经集》等。宋代时期,我国地方志书基本定型。地方志大都具备内容丰富、体例完备、统合古今等基本特点,并发展成为一类与众不同的历史资料图书。元、明、清时期,地方志继续发展,不仅志书的形式日趋多样,而且,志书的理论也日益发展。清代,甚至成为我国地方志发展阶段中的一个繁荣的时期。特别是在康、雍、乾时期,随着地方志书的逐渐发展完善,学者们在其中的贡献与影响也日益突出,学者们甚至通过编修志书的实践而提出或丰富自己的志书理论。例如,

**作者简介:** 吴玉章,常州大学史良法学院教授,中国社会科学院法学研究所研究员,博士生导师。

① 《华阳国志》记录了公元四世纪中叶以前,今四川、云南、贵州三省以及甘肃、陕西、湖北部分地区的历史。不过,以近人的眼光看来,《华阳国志》对于特定地方的介绍比较简单,其文字多用来描述该地历史,至于特定地方,则强调其管辖之行政单位、人口数量,以及地理位置等等。例如,《华阳国志》第61页记载“上庸郡,故庸国,……孟达诛后,复为郡,户七千。去洛一千七百里。”

② 2006年5月30日,国务院总理温家宝签署第467号国务院令,公布《地方志工作条例》。

③ 1986年12月,在全国地方志第一次工作会议上的讲话中,胡乔木说过,“地方志是严肃的、科学的资料书。”《当代志书编纂教程》,中国地方志指导小组办公室编,方志出版社2010年版,第32页。

戴震编纂乾隆《汾州府志》、孙星衍主修的乾隆《松江府志》,以及章学诚编纂的《永清县志》、《湖北通志》等等。民国时期,地方志工作也有所发展。

新中国成立之后,高度关注地方志书的编修工作。1958年3月,毛泽东在成都主持中央工作会议期间,专门调阅了《四川通志》、《华阳国志》等一批书稿,并选辑了其中部分内容,转发给到会人员。同时他还倡议,全国各地要编修地方志<sup>[2][P.22]</sup>。之后,1958年6月,国务院科学规划委员会成立了地方志小组,后转至中国科学院。1959年,中国科学院和国家档案局联合成立了“中国地方志小组”,具体负责全国地方志编修工作的组织领导。

就在地方志工作全面启动、稳步前进的大好时期,“文化大革命”爆发了。“文化大革命”开始后,地方志的编修工作基本中断,中国地方志小组也停止了工作<sup>[2][P.22]</sup>。

文化大革命结束后,1981年8月,中国地方史志协会在山西太原正式成立。1983年,中共中央书记处批准恢复“中国地方志小组”,并易名为“中国地方志指导小组”,委托中国社会科学院领导。改革开放以来,中央对地方志工作高度重视,有一系列明确的规定。各地普遍开始了由各级地方行政系统组织编修地方志书的工作,各级(省、市、县)人民政府普遍设立了地方志办公室,其中工作人员或为公务员或参照公务员管理,其人员的工资与工作经费由各级财政负责直接拨款。

改革开放以来,已经先后开始了两轮志书的编修工作。二轮志书的起止时间为20世纪70年代末到21世纪初。但是,由于各地的差异,各地完成的进度并不统一。有的地方,例如广东,已经完成二轮志书的编修,有《广东省志》(方志出版社2014年出版)为证。而有的省、自治区则刚刚完成一轮志书的编修。

2014年5月,首轮修志任务全面完成,全国累计出版规划内省、市、县三级志书5800多部。全国第二轮修志工作深入展开,部分地区已经完成修志规划任务,其中广东省全面完成第二轮修志规划任务。从2008年11月到现在,五年来,全国出版规划内三级志书1000多部,累计1400多部。

为什么要研究志书?作为当代史的一个组成部分,三级志书不仅是了解特定行政区域历史与现状的第一手材料,而且也是了解有关党和国家的大政方针如何在地方落地的首选材料。同时,志书包含着大量的相关材料,数据、概念,甚至有一些认识模式。因此,深入认识、研究志书,同时参考其他材料,不仅可以理性地了解我们是如何“走”过来的,历史是如何发展的,而且可以发现其中的规律性东西。

作为法学家,我们大都愿意以法律为圭臬,视法律为生活的大纲。少数法学家头脑发热,热衷于通过法律改造社会。当然,学者中也有不同意见。<sup>①</sup>然而,通过研究志书中的相关材料,我们发现,社会生活中还有其他的观察法律的角度或方法,或者说还有其他层次的认识,甚至是远比学者们的意见更有影响的认识。例如,依照一种观察角度,或者说志书的观察角度,法律不过是一个部门。具体说来,法律是政府的诸多工作之一,服务于政府工作的中心任务。对此,我们也不必过于担心,因为只有把不同角度的认识综合在一起才能算作是对于法律的完整认识吧。

还有,深入研究志书所反映的法律还可以使我们更加清楚地认识法律是如何发展过来的,特别是法律是如何从一个“砸烂公检法”的状态逐步发展到一个“全面推进依法治国”的状态的。因此,深入研究志书中所反映的法律,包括对法律的认识和法律建设成果,也有助于我们获得更加丰富的法律观念,从而能够更加全面而实际地认识法律问题。

当然,对于法学家来说,志书中的材料,尽管经过了志书编修者们的加工整理,但是,从法学的研究而言,还是一类未经深入加工的材料。可以说,这是一块无主地,它有河流、山川、丘陵、洼地、树林、荒地等,面对这些丰富的“材料”和“现象”,我们既相当兴奋,又不禁踌躇万分,因为不知如何在法学地图上表示它们,更别提建立它们之间的逻辑联系了。因此,如何提炼这些材料,并从中发现普遍性的规律,就构成研究中的难点。换句话说,研究志书中的法律问题就要求,重新加工志书中的材料。所谓加工材料,实际上就是建立作者自己的分析框架和方法,使得志书中的材料服务于法学研究的目的。就目前情况而言,似乎还没有法学人在志书领域中“耕作”,至于针对志书的法学研究成果也几乎不见。

<sup>①</sup> 然而,与其不同,苏力教授讲过,“法治最终如何,从来不是法学家说了算的”。参见《送法下乡》(自序),中国政法大学出版社2000年版。

## 二、志书中的法律观念

按照我国的有关规定,省、市、县三级政府组织都应该编修志书<sup>①</sup>,而在上述三级志书中,也都有法律建设的记录。在叙述法律建设的时候,志书“集体地”体现出了一种法律观。所谓志书的法律观,也就是志书对于法律的认识。这种认识是志书反映法律建设的前提和基本框架,因此,值得我们重视。然而,如何发现这种法律观?我按照如下三个关键步骤来依次探索前进。

### 第一、志书介绍法律建设的位置

1995年出版的《常州市志》(中国社会科学出版社)共52卷,其中,在“政权政协”卷之后,是“公安司法”卷,之后则是“劳动人事”卷。

1998年出版的《青岛市志 公安司法志》(新华出版社)在《青岛市志 军事志》之后,又在《青岛市志 外事志 侨务志》之前,《公安司法志》大致按照公安、检察、审判和司法行政的顺序依次介绍。

1999年出版的《保定市志》(方志出版社)在该志第4卷《司法》卷中介绍了政法工作。《司法》卷之前是第3卷《政权 政协 政务》,而《司法》卷之后则是第5卷《军事》卷。

2009年出版的《东安县志 1989-2004》(方志出版社)全书22篇,其中政法工作是第13篇,第12篇是国防,而第14篇则是劳动人事,第15篇是民政。

2012年出版的《芷江县志》(方志出版社)全书25篇,其中第七篇是综合政务,第八篇是“政法 国防”,第九篇是经济综述。

2012年后出版的《江阴市志》(1988-2007)(方志出版社)第22卷介绍了“政法 军事”工作。第21卷是民主党派、工商联和社会团体,而第23卷则是科技工作。

2013年出版的《冀州市志》(方志出版社)全书共27篇,其中第19篇介绍了政法工作,第18篇是综合政务,第20篇则是军事。

按照《天津通志》的安排,在《政协民主党派志》之后,《人民防空志》之前是政法的三本志书,它们分别是《公安志》《检察志》和《审判志》。<sup>②</sup>

《山西通志》的安排则是,在《人民代表大会志》(33卷)和《民政志》(35卷)之间,介绍政法工作,它们分别是《警察志》、《检察志》、《审判志》和《司法行政志》。上述四本政法志书都归属于《山西通志》的34卷。<sup>③</sup>

《内蒙古自治区志》的安排是,在《环境保护志》和《旅游志》之间,安排了《审判志》。<sup>④</sup>

在《江苏省志》的编排中,关于法律部分共有五卷,分别是法制志、公安志、检察志、审判志、司法行政志。在这五卷之后则是民政志。<sup>⑤</sup>

《新疆通志》的卷目设计则是,在《群众团体志》(19卷)后面,安排关于法律的几卷,例如公安志、检察志、审判志、司法行政志等,此后则是民政志(24卷)。

《海南省志》的考虑是,将法律部分放在《民政志》和《工青妇志》之间。《四川省志》的安排是,在《党派群团志》之后,介绍法律部分,然后就是《军事志》。《广西通志》则将法律部分放在《政协志》之后,《军事志》之前。《贵州省志》大致相同,将法律部分放在了《政协志》和《军事志》之间。《云南省志》则在《外事志》之后,介绍法律部分,此后则是《汉语方言志》。《西藏自治区志》的编排有些特殊,在《气象志》(第2卷)之后,就是审判志(第3卷),而在之后则是《军事志》(第4卷)。

作为全国第一部“二轮”志书,《广东省志》(方志出版社)的安排有所不同。2014年出版的《广东省志》共33卷,而《政法卷》在全书中排位第28卷。它的前卷,即第27卷是《纪检、监察卷》,而它的后卷,即第29卷则是

<sup>①</sup> 在我国,目前省市县三级志书的出版数量是惊人的,至少也有几千部志书。对于研究者个体而言,要想穷尽这几千部志书是一件几乎不可能完成的工作。好在志书的“同质性”很强,它们的主导思想、篇章机构、叙述风格等等存在着明显的统一性,或者说大同小异,这就给研究者研究志书所反映的趋势提供了方便和可能。况且,“穷尽”研究对象之后再发议论与能够“管中窥豹”,皆为治学之基本方法,自不待言。

<sup>②</sup> 《天津通志 审判志》,天津社会科学院出版社1999年版。

<sup>③</sup> 《山西通志》,中华书局1998年版。

<sup>④</sup> 《内蒙古自治区志》,内蒙古人民出版社2009年版。

<sup>⑤</sup> 《江苏省志 审判志》,江苏人民出版社1997年版。

《军事卷》。

尽管志书安排政法工作的具体位置不尽相同,但是2010年由中国地方志指导小组编辑出版的《当代志书编纂教程》建议,各级志书在介绍法律建设的具体内容时,注意把握两个原则。一个是,法律建设内容一般都在政治部类中介绍,而政治部类则被安排在经济部类和文化部类之间。另一个是,在介绍民主党派、工商联、人民团体之后,民政工作之前介绍政法工作<sup>[2]</sup> (P.374)。

## 第二、志书介绍法律建设的先后顺序

在介绍政法工作时,几乎所有志书都有一个它自己的先后排列的顺序。

1. 介绍的先后顺序大都按照公安、检察、审判和司法行政的顺序依次介绍。

2. 在按照上述顺序介绍的同时,有些志书优先介绍政法委。例如,《保定市志》、《江阴市志》。《广东省志政法卷》的篇目设计与之类似,它按照政法委、人民法院、人民检察院、省公安厅、省司法行政的顺序介绍政法工作。当然,优先介绍政法委有助于突出省、市、县政法委在当地政法工作中的领导作用。在介绍政法委时,有的志书还介绍了政法委的基本职能,例如,《保定市志》在介绍政法委工作时强调了案件协调的职能。“案件协调是指对重大、疑难案件,采取政法委牵头、组织公检法司“四长”会议及有关办案人员联合办公的方式,通过充分讨论,统一认识,疏通办案环节,确定重大疑难案件的管辖、处理等事宜。”<sup>①</sup>

《江阴市志》全面概括说,政法委的主要职能“按照上级精神和要求统一政法部门思想,部署全市政法工作,抓好社会治安综合治理,维护社会稳定;支持政法各部门依法办事,研究有关政法工作的方针政策,检查了解政法各部门执法情况,协调政法各部门关系,加强政法各部门班子、队伍建设。”<sup>②</sup>

《广东省志政法卷》<sup>③</sup>比较详细地介绍了政法委机关的人数。据统计,1991年,全省政法委员会机关人员达1374人。2000年底,全省政法委员会机关人员为2256人。<sup>④</sup>值得注意的是,不到十年时间,人员增加了将近1000人。

此外,《广东省志政法卷》还介绍了省政法委职能的变化情况。1988年,根据中央文件的精神,广东省委决定成立中共广东省委政法领导小组,其职能主要协助省委领导和协调全省政法工作。<sup>⑤</sup>1990年,广东省委根据中央的指示,又恢复了中共广东省委政法委员会。省委政法委员会的职能增加“协助党委考察政法机关领导班子,指导社会治安综合治理工作”。<sup>⑥</sup>1995年,省委政法委员会的职能又有所增加,“组织领导和协调社会治安综合治理工作,研究指导全省加强政法队伍建设。”<sup>⑦</sup>2000年,省委政法委员会的职能又有所增加,“组织、推动司法机关依法治省基本方略的实施,调查协调实施中存在的问题,积极向省委提出建议;组织查处妨碍司法的工作,组织、协调、指导全省维护社会稳定的工作;组织、协调、指导全省禁毒工作。”<sup>⑧</sup>

广东省委的上述做法与党中央在这一时期的有关决定是一致的。1988年,中共中央发出《关于成立中央政法领导小组的通知》,通知要求撤销中央政法委员会,成立中央政法领导小组。1990年,中共中央决定恢复中央政法委员会。1994年,政法委员会的职能有所增加。中共中央办公厅关于印发《中共中央政法委员会机关职能配置、内设机构和人员编制方案》的通知,在谈到政法委员会的职能时规定“研究和讨论有争议的重大疑难案件,组织推动社会治安综合治理工作,研究、指导政法队伍建设和政法各部门领导班子建设。”<sup>⑨</sup>1995年,政法委员会的职

① 《保定市志》,方志出版社1999年版,第351页。

② 《江阴市志》送审稿,第1030页。

③ 《广东省志》总目录如下:第1册《总述卷》、《大事记卷》;第2册《资源环境卷》;第3册《人口卷》、《民族宗教卷》;第4册《行政区划地名卷》、《民政残疾人事业卷》;第5册《水利卷》、《城乡建设卷》、《人民生活卷》;第6册《经济体制改革卷》、《经济特区与开发区卷》;第7册《经济管理卷》;第8册《财政税收卷》;第9册《农业卷》。第10册《工业卷》;第11册《交通卷》;第12册《信息产业卷》、《邮政电信卷》;第13册《银行证券保险卷》;第14册《对外经济贸易卷》;第15册《海关检验检疫卷》;第16册《国内贸易卷》、《专卖卷》;第17册《旅游卷》;第18册《教育卷》;第19册《科学技术卷》;第20册《社会科学卷》;第21册《文化卷》;第22册《新闻传播卷》;第23册《卫生医药卷》;第24册《体育卷》;第25册《党派群众团体卷》;第26册《政权卷》;第27册《纪检监察卷》;第28册《政法卷》;第29册《军事卷》;第30册《侨务卷》;第31册《劳动社会保障卷》、《人事卷》;第32册《人物卷》;第33册《专记卷》。

④ 《广东省志政法卷》,方志出版社2014年版,第27页。

⑤ 《广东省志》,方志出版社2014年版,第26页。

⑥ 同上注,第26页。

⑦ 《广东省志政法卷》,方志出版社2014年版,第26页。

⑧ 同上注,第27页。

⑨ 转引自周永坤“政法委的历史与演变”,载《炎黄春秋》2012年第9期。

能又有所增加。<sup>①</sup>

### 第三、志书介绍法律建设内容的重点

从介绍的具体位置和介绍的先后顺序,我们可以发现,法律建设的重点似乎一直就是公安工作。这有几个方面的证据。第一,志书在介绍公安工作时相当详细,内容也很丰富。例如,《东安县志》在介绍政法工作时,对于公安工作高度重视,分别按照治安管理、刑事侦查、安全保卫、预审、看守、行政拘留、执法监督、防治突发事件、森林公安、湖南省东安监狱等八个方面全面介绍了公安工作。

《江阴市志》在介绍公安工作时,分别介绍了机构与队伍、维护稳定、打击犯罪、治安管理、内部保卫、出入境和往来港澳台人员管理、监所管理、科技强警、公安法治等九个方面的内容,可谓事无巨细,一网打尽。

在《广东省志 政法卷》中,一共有17章介绍公安工作,其中包括:1.机构与队伍 2.政治保卫 3.刑事侦查 4.预审与监管 5.治安管理 6.户政管理 7.道路交通管理 8.出入境管理 9.边防管理 10.消防管理 11.经济文化保卫 12.警卫 13.公安科技 14.公安计算机技术与通讯信息化建设 15.110报警服务体系 16.公安法制建设 17.公安宣传等。在《广东省志 政法卷》中,公安工作252页,检察院工作篇幅156页,法院工作篇幅是146页。

第二,在政法工作中,介绍公安工作的篇幅最大。1997年出版的《湖南省志 公安卷》(内部发行)是32开本,63万多字。与此同时,1996年出版的《湖南省志 检察卷》(内部发行)也是32开本,41万多字,而1995年出版的《湖南省志 审判卷》(内部发行)32开本,51万多字。(以上《湖南省志》皆由湖南出版社出版。)

1996年出版的《云南省志 公安卷》16开本,120万字,而1999年出版的《云南省志 审判卷》16开本,85万字左右。1995年出版的《云南省志 检察志》16开本,62万字左右。(以上几本云南省志皆由云南人民出版社出版。)

2012年前后出版的《陕西省志 公安志》,16开本,158万多字。《陕西省志 检察志》2009年出版,16开本,近50万字,《陕西省志 审判志》1994年出版,16开本,106万字左右。(以上几部陕西省志皆由陕西人民出版社出版。)

2002年出版的《广西通志 公安志》16开本,160万字。《广西通志 检察志》1996年出版,16开本,60万字,而《广西通志 审判志》2000年出版,16开本,73万字。(以上几本志书皆由广西人民出版社出版。)

再看《天津通志》。在同样开本的前提下,它的《公安志》由天津人民出版社2001年出版,1800千字,而《审判志》由天津社会科学院出版社1999年出版,1023千字。

当然,也有个别例外。例如1995年,由甘肃文化出版社出版的《甘肃省志 审判志》16开本,80万字。该志正文第1页有最高人民法院院长任建新的题字(题字是“甘肃审判志”)。而《甘肃省志 公安志》1995年出版,16开本,68万字左右,《甘肃省志 检察志》1995年出版,16开本,30万字。

《保定市志》第4卷介绍司法工作。其中,公安工作篇幅是34页,检察院工作篇幅20页,法院工作篇幅26页。

在《江阴市志》中,公安工作篇幅15页,检察院工作7页,法院工作篇幅10页。

当然,我们不能说,篇幅多就一定意味着工作重要,但是,篇幅多说明工作内容丰富,而且,篇幅毕竟是一个指数,它有助于我们认识志书编修者心目中的法律工作。

志书编修者通过位置、顺序和重点介绍,使得志书中的法律观念和法律知识得以展示,值得深入思考。就志书中的法律观而言,大致有这样几个因素构成。第一,所谓的法律就是政法。在前面引证的绝大多数志书中,编修者们大都以政法工作指代法律。第二,政法工作是党和政府工作的一个组成部分。第三,在政法工作中,公安具有特别重要的份量和意义,突出介绍公安工作则帮助形成了如下的认识,即政法工作,说到底,就是公安工作。<sup>②</sup>而公安工作几乎是包罗万象的,甚至是无所不包的,而检察院和法院,从某种程度上说,是协助公安工作的。

在志书中,对于法律建设而言,位置、顺序和重点介绍都是很重要的。<sup>③</sup>但是,在志书中,读者看不到位置、顺序与重点介绍的标题,它们都隐藏在文字背后,它们在发挥着实际的作用,规定着法律建设的全部内容。就志

<sup>①</sup> 周永坤教授论文有详细说明。周永坤“政法委的历史与演变”,载《炎黄春秋》2012年第9期。

<sup>②</sup> 与这种认识相关,上个世纪90年代,各地的政法委书记一般都由当地公安局长担任,此外,就是政府的副职担任。这个问题比较复杂,值得专文加以深入研究。参见周永坤,“政法委的历史与演变”,载《炎黄春秋》2012年第9期。

<sup>③</sup> 法国哲学家福柯提出了“部署”理论,值得我们重视。参见布罗萨《危险的哲学家——福柯》,罗惠珍译,漓江出版社2014年版,第29-42页。

书而言,如果没有一定的位置,没有先后顺序,没有重点介绍,也就没有法律建设。反过来说,法律建设的展现就依赖于具体的位置、顺序和重点介绍。

可以说,在志书中,法律建设的位置、顺序和重点介绍都是志书编修者的有意安排,是法律建设得以展示的结构,服务于编修者对于志书全部内容的总体考虑,也是体现志书编修者对于法律认识的窗口。在志书编修者心目中,位置、顺序与重点介绍与主题的重要性是密切联系的。例如,在各级志书之中,民政工作从来也不会摆放在志书首位,位居首位的从来都是党政部门。

在志书中,位置有不同寻常的作用。只有先有具体位置,才有进一步的来龙去脉,才有先后顺序。否则,在一个虚无缥缈的空间里,根本就没有先后顺序可言,也谈不到介绍的重点。位置昭示人们,特定主题是否具有重要性,或者说,特定主题具有怎样的重要性。总之,在志书编修者心目中,对于所要叙述的所有内容,他们都有一个按照其重要性而摆放的不同空间。

志书之所以具有上述法律观念,有以下几个原因。第一,政府部门工作的实际状态。在法学院学习法律的人们愿意相信法律是整个社会生活的中心。然而,如果跳出法学院的圈子,从政府管理的角度观察,我们就会发现,“一元化”领导的政府管理面临千头万绪的工作。尽管政府管理工作中的每一种都有理由自称自己重要,但是在政府管理者心目中,它们不过都是管理者所面临的具体事务之一,而且,在政府管理者那里,这些千头万绪的工作一定有一个排列顺序。也就是说,有一个先后、轻重、缓急的安排。否则,政府管理一定会陷入“无头苍蝇”的处境,一定会瞎碰乱撞。正是这种政府管理的实际状况决定着法律建设的具体地位,而这又影响着志书编修者对于法律建设的认识。

第二,我国当前志书编修的要求使然。中国地方志指导小组《关于地方志编纂工作的规定》第14条规定了志书篇目设置的原则,即“地方志的篇目设置,应合乎科学分类和社会分工实际,突出时代特色和地方特色,做到门类合理、归属得当、层次分明、排列有序、形式上不强求一律”。<sup>[2] P. 108</sup>在处理相关材料时,志书编纂者们突出“类”的意识,强调一类事物之间的共性。“志书记述一类事彼此之间的相同点,应该是志书记述事物的分类标准。”<sup>[2] P. 109</sup>这当然是无可厚非的。但是,如果过于强调事物之间的共性而忽视了事物的时代性,恐怕也是得不偿失的,因此,也是应该及时改进的。

第三,还要看到,志书中所反映出来的法律观念,尽管今天看来是不完善的,但是,它的确有自己出现的必然性。任何一种法律观念都不是从天上掉下来的,更不是我们头脑中固有的,它只能是特定时代的产物,是人类发展过程中不可逾越的阶段性认识。就新中国成立以来的发展来看,在改革开放时期之前,我们曾经经历过“文化大革命”时期,而那个时期是轻视法律作用的,甚至是“砸烂公检法”的时期。改革开放以来,通过深刻总结“文化大革命”的历史教训,结合国家的现代化事业,党和政府开始提倡重视法律的作用。随着中国特色社会主义事业的深入发展,执政党对于法律的认识越来越深刻,法律在国家生活中的地位也越来越重要。相应的,我们国家也开始进入了法律发展的新阶段,即“全面推进依法治国”的重要发展阶段。

### 三、志书中的法律建设

我们以审判工作为例,介绍志书中法律建设的具体内容。志书在介绍审判工作时,大致有以下几个要点,这些要点是所有志书都应该包括的。

#### (一) 机构与人员

人民法院数量的变化。

早在1979年,广东全省共有法院126个。<sup>①</sup>2000年,广东全省共有法院157个,其中高级人民法院1个,中级人民法院21个,基层人民法院128个,专门法院7个。<sup>②</sup>

1993年2月2日,在海南省第一届人民代表大会第一次会议上,海南省高级人民法院院长田忠木介绍说,“全省有一个高级人民法院、三个中级人民法院、1个海事法院、21个基层人民法院。”<sup>③</sup>

《青海省志 审判志》说明,截至1987年,全省共有各级人民法院57个,其中高级人民法院1个,中级人民法

① 《广东省志 政法卷》,方志出版社2014年版,第144页。

② 同上注。

③ 《海南省志 审判志》,南海出版公司2006年版,第471页。

院9个,基层人民法院47个。<sup>①</sup>

截至1989年底,甘肃全省有各级人民法院113个,其中高级人民法院1个,中级人民法院14个,基层人民法院94个,专门法院3个。<sup>②</sup>

截至到1989年,陕西全省共有高级人民法院1个,中级人民法院10个,基层人民法院107个。<sup>③</sup>

《天津通志》记载,截至到1995年,天津市共有高级人民法院1个,中级人民法院2个,基层人民法院20个。<sup>④</sup>

在《西藏自治区志 审判志》中,到2000年12月,全区法院共有81个,其中高级人民法院1个,中级人民法院7个,基层人民法院73个。<sup>⑤</sup>

《新疆通志 审判志》介绍说,截至到1985年止,全区共有各级人民法院100多个,其中高级人民法院1个,高级人民法院分院2个,中级人民法院14个,专门法院2个,基层人民法院将近90个。<sup>⑥</sup>

《黑龙江省志》对于法律的编排有些特色,它将政权沿革、人大、政府、政协、法院、检察五个部分统统纳入《政权志》。《黑龙江省志 政权志》透露,截至1985年,全省共设有高级人民法院1个,中级人民法院19个,比“文化大革命”之前增加8个;基层人民法院182个,比“文化大革命”之前增加88个。<sup>⑦</sup>

上述数字的变化说明,改革开放以来的法律建设,经历了一个从无到有的过程。更重要的是,从1978年开始,在党中央有关指示的指导下,经过十几年的努力,各省、直辖市、自治区大都逐步然而又是不可逆地建立并渐渐完善了法院的设置和审判人员组成。而随着法律影响社会生活越来越深入,法院的权威越来越强,法院的设立也越来越合理,法院的分布也越来越符合社会发展的现实。

再看法官人数的变化。

1984年底,四川法院干部共有10775人。<sup>⑧</sup>

截至到1989年,甘肃全省法院干部5584人。<sup>⑨</sup>

根据《陕西省志 审判志》的记载,1979年时,全省法院人员3243人,到1989年时,全省法院人员已经达到7332人。<sup>⑩</sup>

根据《河南省志 审判志 司法行政志》记载,截至到1987年,全省法院共有干部、职工12638人。<sup>⑪</sup>

根据《广西通志 审判志》<sup>⑫</sup>(16开本,730千字)的记载,截至1996年底,全自治区各级人民法院的干警已达10586人,为1950年的建院初期的14倍,为1978年的5倍,其中审判人员7831人,占74%。

根据《江西省志 江西省法院志》的记载,截至到1990年底,全省有1个高级人民法院,有11个中级人民法院,基层人民法院100个。<sup>⑬</sup>截至到同一时期,全省有法院干警6482人,其中正副院长369人,正副庭长1292人,审判员1296人,助理审判员1252人。上述人数之和是5665人,占法院干警总数的82.8%。<sup>⑭</sup>

在山西省,根据《山西通志 审判志》的记载,至1995年,全省法院在编人数8324名。<sup>⑮</sup>

截至1994年,贵州全省法院系统人员编制达到8110人。<sup>⑯</sup>

① 《青海省志 审判志》,黄山书社1999年版,第12页。

② 《甘肃省志 审判志》,甘肃文化出版社1995年版,第132页。

③ 《陕西省志 审判志》,陕西人民出版社1994年版,概述第6页。

④ 《天津通志 审判志》,天津社会科学院出版社1999年版,第161页。

⑤ 《西藏自治区志 审判志》,中国藏学出版社2009年版,第342页。

⑥ 这里具体数字不详。基层人民法院的数目是本人按照图表上的介绍一一计算的,难免有差错,请读者原谅。《新疆通志 审判志》,新疆人民出版社1993年版。

⑦ 《黑龙江省志 政权志》,黑龙江人民出版社2003年,第661页。

⑧ 《四川省志 检察审判卷》,四川人民出版社1996年版,第202页。

⑨ 《甘肃省志 审判志》,甘肃文化出版社1995年版,第132页。

⑩ 《陕西省志 审判志》,陕西人民出版社1994年版,第279页。

⑪ 《河南省志 审判志 司法行政志》,河南人民出版社1993年版,第10页。

⑫ 《广西通志 审判志》,广西人民出版社2000年版。

⑬ 《江西省志 江西省法院志》,方志出版社1996年版,第20-22页。

⑭ 《江西省志 江西省法院志》,方志出版社1996年版,概述第10页。

⑮ 《山西通志 审判志》,中华书局1998年版,第40页。

⑯ 《贵州省志 审判志》,贵州人民出版社1999年版,第135页。

在江苏省,根据1987年的统计,全省法院人员共有中级人民法院人员1419人,加上基层人民法院人员将近9000人,再加上高级人民法院的人员,估计总数也在10000多人。<sup>①</sup>

专业培训的成果:

从1995年开始,按照最高人民法院的部署,广东省开展了初任法官资格考试,全省各级法院共有1400多人参加了考试。1997年,根据最高人民法院的部署,广东省开展了初任审判员、助理审判员考试工作,全省1718人参加了考试。1998年,全省各级法院开展了法官等级评定工作,至2000年,全省法官评定二级大法官1人,一至四级高级法官654人;一至五级法官8371人。从1985年-2000年的16年间,全省共培养大专学历生4640人(审判)专业证书生5580人。全省法院中大专以上学历所占的比例从1985年7%上升至于2000年的75.5%。<sup>②</sup>

《云南省志 审判志》提到,到1994年,学历生已毕业2130人,专业证书结业972人,合计3102人,连原有的和1985年后逐年接收的大专毕业生,云南审判队伍中具有大专以上学历和文化程度和法律专业知识水平的人数比例达到58.6%。<sup>③</sup> 从此逆推,可以知道,截至1994年,全省法官队伍人数大致在5000人上下。

根据《福建省志 审判志》的记载,1995年,全省共配备干警6986人,比“文化大革命”前的1113人增长5.28倍。1995年,全省共有审判人员4588人,其中共产党员占61.6%,大专以上学历文化程度占69.46%,从事法院工作10年以上的占47.45%,45岁以下的占78.47%。<sup>④</sup>

截至到1985年,业大上海分校首次向全市法院发出招生通知,报考人数1303人,占全是法院干警总数的44.10%。<sup>⑤</sup> 由这个数字逆推,我们可以大致确定,在1985年前后,上海全市法院系统人员总数不超过3000人。

根据《山西通志 审判志》的记载,山西省全省法院干警总数为9000余人,经“业大”培养毕业的大专、本科生即占52.5%。“业大”毕业生中,审判人员(院长、庭长、审判员、助审员、执行员)占全部毕业生总数的89.5%。<sup>⑥</sup>

全国法院干部业余法律大学天津分校1988年举办法律(审判)专业证书班,学制三年,已经有三届学生入学,1991年首批取得结业证书的有254人,举办的大专班已招收新生1181人。至1991年8月,已有713人取得法律专业大专毕业证书。<sup>⑦</sup>

在内蒙古自治区,2005年统计,自治区法院5557名法官中,大学本科以上学历的已经达到2728名,占法官总数的50%。<sup>⑧</sup> 同样,根据2005年的统计,全区各级人民法院审判人员和其他干警大专以上学历的人数达8230人,占全部审判人员和干警总数的92.60%。<sup>⑨</sup>

上述数字表明,与全国法院建设与人员专业化趋势完全一致,全国各省审判人员的专业化得到显著加强。

## (二) 具体审判工作

### 1. 坚持党的领导

在各省级志书,即省级审判志中,编者们都能够自觉强调,在审判工作中要坚持党的领导,并将其视为一个最根本的原则。在《陕西省志 审判志》中,特别是概述部分,志书的编者们都强调,“建国后,全省各级人民法院在中共各级党委的领导下,在人民代表大会和上级人民法院的监督下,充分发挥审判职能作用,……二十世纪80年代改革开放开始以后,又适时地严厉打击了严重危害社会治安的犯罪分子和严惩严重破坏经济的犯罪分子。”<sup>⑩</sup>

在贵州,改革开放以来,“全省各级人民法院贯彻中共中央、中共贵州省委的指示,解放思想,开拓前进,积

① 《江苏省志 审判志》没有提供一个统一的数字,上述数字是本人按照有关图表的数字一一累计而成的,不一定准确,请读者原谅。江苏人民出版社1997年版。

② 《广东省志 政法卷》,方志出版社2014年版,第168页。

③ 《云南省志 审判志》,云南人民出版社1999年版,第531页。

④ 《福建省志 审判志》,中国社会科学出版社1999年版,第5页。

⑤ 《上海审判志》,上海市社会科学院2003年版,第110页。

⑥ 《山西通志 审判志》,中华书局1998年版,第51页。

⑦ 《天津通志 审判志》,天津人民出版社2001年版,第177页。

⑧ 《内蒙古自治区志 审判志》,内蒙古人民出版社2009年版,概述第14页。

⑨ 《内蒙古自治区志 审判志》,内蒙古人民出版社2009年版,第134页。

⑩ 《陕西省志 审判志》,陕西人民出版社1994年版,概述第6页。

极探索法院改革,不断加强法院建设,使法院各项工作与改革开放的经济建设同步发展。”<sup>①</sup>

1996年4月,中共中央办公厅发出通知,该通知转发了《中共中央政法委关于当前社会治安社会稳定方面的突出问题和加强工作的意见》。该《意见》要求,在当年4、5、6三个月,在全国范围内组织一场严打的斗争。对此,内蒙古自治区各级人民法院高度重视,按照自治区党委和自治区高级人民法院的部署,积极投入到“严打”斗争之中。<sup>②</sup>

2000年,根据中央政法委的统一部署,西藏全区法院集中开展“打黑”、“除恶”专项整治活动,严格执行刑法、刑事诉讼法及有关规定,同分裂主义势力和各种严重刑事犯罪分子及黑恶势力作坚决斗争。<sup>③</sup>

## 2. 强调依法审判

### (1) 强调按照国家的政策法律审理案件

在《上海审判志》附录中,有一段上海市高级人民法院院长关子展向上海市第八届人民代表大会第一次全体会议作的工作报告(1983年4月22日),其中就提到,“上海市各级人民法院认真贯彻刑法和刑事诉讼法,从严从快惩处重大刑事犯罪分子,维护社会治安。”<sup>④</sup>

在内蒙古,1982年和1983年,党中央、国务院和全国人大常委会相继做出关于严惩严重破坏经济罪犯和严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定。自治区各级人民法院与公安、检察机关密切配合,迅速开展了严惩严重破坏经济犯罪分子和严惩严重危害社会治安的犯罪分子的“三个战役”。<sup>⑤</sup>

1990年4月,内蒙古自治区高级人民法院召开了第十五次全区法院工作会议,传达贯彻第十五次全国法院工作会议精神。根据这次会议要求,内蒙古自治区各级人民法院要进一步加强队伍建设,努力提高办案质量,全面做好各项审判工作,更加自觉地为改革开放和经济建设服务。<sup>⑥</sup>

在青海,1982年以后,青海省各级人民法院根据党中央的“通知”和全国人大常委会的“决定”,按照最高人民法院的统一部署,普遍开展了严厉打击经济领域里严重犯罪活动的斗争,审理了一批经济犯罪案件。<sup>⑦</sup>

云南省各级人民法院在实施行政诉讼法时,工作相当细致。为实施而做的准备相当充分,其中包括召开全省行政审判工作座谈会、建立行政审判机构、受理行政案件、宣传行政诉讼法、进行调查研究、开展试点工作等。<sup>⑧</sup>从1991年开始,连续三年,每年都有开展行政审判工作的年度报告。在报告中,不仅讲到取得的成绩,还讲到工作中遇到的问题等等。

贵州各级人民法院一直“坚持严肃执法,努力提高办案质量”。在这一阶段,全省各级法院对国家颁布施行的各项民事法律、法规都认真地组织学习;举办各种形式的培训班,力求准确掌握立法的精神实质,确保执法中不发生偏差。<sup>⑨</sup>

按照党中央《关于打击经济犯罪的紧急通知》和五届全国人大常委会第20次会议《关于严惩严重破坏经济的犯罪的决定》,青海各级人民法院根据上述文件的精神和最高人民法院的部署,普遍开展了严厉打击经济领域里严重犯罪活动的斗争,审理了一批经济犯罪案件。<sup>⑩</sup>

1990年4月26日,时任上海市高级人民法院院长的顾念祖在向上海市第九届人民代表大会第三次会议所作的工作报告中,结合当时的形势,明确指出,上海市各级人民法院“强化对敌专政的职能,严惩严重刑事犯罪分子,维护社会治安”。<sup>⑪</sup>

### (2) 强调按照全国人大常委会的若干《决定》审理案件

① 《贵州省志 审判志》,贵州人民出版社1999年版,第8页。

② 《内蒙古自治区志 审判志》,内蒙古人民出版社2009年版,概述。

③ 《西藏自治区志 审判志》,中国藏学出版社2009年版,第68页。

④ 《上海审判志》,上海社会科学院出版社2003年版,第656页。

⑤ 《内蒙古自治区志 审判志》,内蒙古人民出版社2009年版,概述第10页。

⑥ 《内蒙古自治区志 审判志》,内蒙古人民出版社2009年版,概述第11页。

⑦ 《青海省志 审判志》,黄山书社1999年版,第13页。

⑧ 《云南省志 审判志》,云南人民出版社1999年版,第446-450页。

⑨ 《贵州省志 审判志》,贵州人民出版社1999年版,第453页。

⑩ 《青海省志 审判志》,黄山书社1999年版,第13页。

⑪ 《上海审判志》,上海市社会科学院出版社2003年版,第690页。

在刑事案件审判中,广东省各级人民法院努力贯彻《中华人民共和国刑事诉讼法》(1979年),以及修改的《中华人民共和国刑事诉讼法》(1996年),认真落实罪刑法定、罪刑相当和法律面前人人平等基本原则。1982年全国人大常委会分别通过了《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》和《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》。广东省各级人民法院在执行上述两个《决定》时,结合广东地区的实际情况,除了严厉打击上述犯罪行为之外,还增加了几个方面的犯罪,如境外人员入境犯罪的、为首组织偷渡、引渡活动的等,作为重点打击的对象,取得了很好的社会效果。

在1979年~2000年期间,广东省各级人民法院还按照最高人民法院1988年《关于严惩严重经济犯罪分子,及时审理经济犯罪案件的通知》的精神,严厉打击了经济领域内的犯罪行为。1999年,按照第九届全国人大常委会第13次会议通过的《中华人民共和国刑法修正案》,广东全省法院严格按照法律规定审理各类刑事案件。

《安徽省志 司法志》记载,1983年8月,中共中央决定在全国范围内开展严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争。全国人大常委会也做出了相应的决定。8月14日,省高级人民法院召开了全省法院院长会议,要求各级人民法院“把百分之七十到八十的主要力量投入到这场战斗中去”。<sup>①</sup>

对于地处少数民族比较集中的云南、贵州的各级人民法院来说,它们都在省委的领导下,根据中央的指示,根据“慎重稳进”方针,处理少数民族公民的违法犯罪问题。一般来说,“对于少数民族公民的刑事犯罪,在处理上要比汉族宽一点,对少数民族的婚姻纠纷,要通过‘三老四少’进行调处。”<sup>②</sup>

### (三) 认真落实审理案件过程中程序性规定

广东省分别规定省高级人民法院管辖第一审经济纠纷案件(包括国内案件和涉外、涉港澳台案件)的标的范围,中级人民法院管辖第一审经济案件的标的方位和基层人民法院管辖的第一审经济纠纷案件的标的范围等等。后来,在社会发展中,法院管辖的第一审经济纠纷案件的标的范围又有所变化。

在1980-1994年期间,云南各级人民法院认真执行了刑诉法规定的各项程序制度。其中包括:审级制度、案件管辖、回避制度、用本民族语言文字进行诉讼、公诉制度、公开审判、辩护制度、合议制度、上诉制度、复核制度、审判监督程序、执行制度、罪犯减刑、假释、又犯罪的管辖和处理程序等共13项制度。

《广东省志 政法卷》强调了举证责任的改革。根据最高人民法院的司法解释,从1996年开始,广东各级人民法院开始尝试要求当事人在案件审理前的准备阶段提供证据。1997年,省高级人民法院制定并下发了《广东省法院民事、经济纠纷案件庭前交换证据暂行规定》,为当事人的权利和司法审判活动的公正提供了有效的保证。

1988年7月,按照最高人民法院《关于公开审理再审案件的通知》,省高级人民法院发出《关于抓紧做好公开审理再审案件的意见》,要求全省法院积极创造条件,有选择地公开审理具备条件的刑事再审案件。1989年,最高人民法院下发了《关于各级人民法院处理民事和经济纠纷案件申诉人暂行规定》,对申诉人提出的申诉,各级法院实行分级负责的原则,一般由作出生效判决的裁定的法院审查处理;对个别案件,上一级法院从实际出发,也作提审处理。同时,实行对申诉和审判监督统一管理,以提高审判监督的工作效率。几年后,1996年,省高级人民法院严格按照修改后的《刑事诉讼法》开展刑事案件再审工作。

### 四、各级法院审理的案件种类日益增加

根据《广东省志 政法卷》的记载,以民商事案件审判为例,略作说明。在法院审判的活动中,从上个世纪80年代开始到上个世纪末,大量蜂拥而至的案件包括如下一些类型:婚姻家庭纠纷案件、房屋纠纷案件(房屋买卖纠纷案件、房屋租赁纠纷案件、房地产开发纠纷案件、房屋拆迁纠纷案件、涉外、涉侨、涉港澳台同胞房屋纠纷案件等)、知识产权案件(包括著作权案件、专利案件)。

根据《广西通志 审判志》的记载,从1979年至1996年的18年中,全自治区各级人民法院审理的刑事、民事、经济纠纷、行政案件总计1333390件,以每年30.40%的速度递增;1996年全自治区法院审结各类案件182419件,比1979年上升1146.88%。<sup>③</sup>其中,刑事案件,1996年比1979年上升461%,每年递增10.68%;民事案件,1996年比1979年上升1085%,每年递增15.65%;经济纠纷案件,1996年比1983年上升3052%,每年递增

<sup>①</sup> 《安徽省志 司法志》,安徽人民出版社1997年版,第406页。

<sup>②</sup> 《贵州省志 审判志》,贵州人民出版社1999年版,第683页。所谓“三老四少”是指当地少数民族的一些头面人物。

<sup>③</sup> 《广西通志 审判志》,广西人民出版社2000年版,概述第8页。

30.40%;行政案件,1996年比1989年上升663%,每年递增33.69%。<sup>①</sup>

《福建省志 审判志》记载,1990~1995年,全省共审结刑事案件66294件,民事案件253015件,经济纠纷案件104899件,行政案件4082件,知识产权案件228件,海事海商案件380件。<sup>②</sup>

《贵州省志 审判志》记载,贵州各级人民法院在民事审判活动中,有大致以下几类:婚姻家庭案件、继承纠纷案件、房屋纠纷案件、土地、山林、水利纠纷案件、债务纠纷案件、损害赔偿案件。其中每一类案件又细分为若干种类,例如,在审判房屋纠纷案件时,又细分为:房屋确权纠纷案件、房屋买卖纠纷案件、房屋租赁纠纷案件、房屋典当纠纷案件、房地产开发纠纷案件等。

据统计,1977年到1995年的19年间,全省法院共受理一审民事案件607444件,占46年民事收案总数的61.42%。<sup>③</sup>从1979年至1995年,全省法院共审理各类一审刑事、民事、经济、行政案件96万余件,审结各类二审上诉案件9万余件,审结各类申诉复查案件10万余件。<sup>④</sup>

《芷江县志》记载,2000年,县法院把为重点工程株六线复线建设服务作为民事审判的重要内容抓,对影响工程建设的11件纠纷,优先立案、优先审理、优先执行、尽量适用简易程序,快审快结。对边远山区的一些民事纠纷,通过巡回办案和就地开庭,方便当地群众诉讼。<sup>⑤</sup>

《东安县志》记载,“1998年,审结民事案2278件,其中房屋纠纷24件,损害赔偿160件,林木、水利纠纷10件,债务、借款合同1684件,婚姻家庭纠纷323件,相邻权纠纷7件,其他纠纷70件。”<sup>⑥</sup>

《江阴市志》记载,“2002-2005年,审结民事案件13384余件,其中审结婚姻家庭案件5026件(离婚案件4036件,解除非法同居、婚姻无效、撤销婚姻等案件392件,婚约财产、登记离婚后财产纠纷等案件76件,抚育关系、抚养费、抚养费、赡养费等案件467件,监护权、确认收养关系、解除收养关系、探视子女、分家析产等案件55件);道路交通事故赔偿案件1404件;事关城市建设的案件140件,拖欠农民工工资、劳动争议、民间借贷、医疗事故、工伤待遇、损害赔偿、财产权益等案件6778件。”<sup>⑦</sup>

总之,如果再加上大量的不宜归类的案件,以及涉及不同少数民族成员之间的纠纷案件等等,法院的工作不仅繁重,而且具有很强的挑战性。案件的种类是越来越多,相关的纠纷也越来越复杂,这些都要求审判人员更要严格依法审判,依法做出裁决。

从上述一些特点可以发现,志书中的法律建设,以审判工作为例,大致呈现几个发展趋势。

第一,法律建设是党领导的若干工作中的一种,因此,在政治上一定要服务于党的中心工作。无论是相应中央文件的要求,还是按照全国人大常委会的决定行事,人民法院都坚决地在政治上与党中央保持高度一致。

第二,法律建设,以审判工作为例,可以说越来越专业化,越来越具有了自己的特性。从上个世纪80年代开始,一直到2000年,人民法院的专业化趋势是越来越明显了。这些特性既有最高人民法院的要求,也有审判工作开展的要求。实际上,最高人民法院对下级各级人民法院的专业化要求也是审判工作的必然要求。同时,还应该看到,人民法院的专业化趋势不能也无法被抹煞的。这些特性不仅包括审判工作中程序方面的许多具体要求,也包括面对复杂多样的各类案件时逐渐发育起来的法律思维方式。“依法审判”的意识,“以事实为根据,以法律为准绳”的意识,已经开始越来越牢固地树立起来了。从这个趋势可以看出,对于审判机关而言,根据自身工作的特点为党的中心任务服务是一个主要特点。

第三,在上个世纪80年代到2000年前后,人民法院的审判工作经历了一个从无到有的过程,同时也经历了一个逐渐嵌入社会生活的过程,换句话说,也就是法院审判工作逐渐影响社会生活的过程。当然,这也是一个由人民法院裁决纠纷,确定是非的过程。应该看到,在新中国发展历史上,由人民法院裁决纠纷、确定是非是一个非常重要的变化,而人民法院权威的确立,以及连带地法律权威的确立,完全符合1995年以来“依法治国,建设

① 《广西通志 审判志》,广西人民出版社2000年版,概述第8页。

② 《福建省志 审判志》,中国社会科学出版社1999年版,第5页。

③ 《贵州省志 审判志》,贵州人民出版社1999年版,第434页。

④ 《贵州省志 审判志》,贵州人民出版社1999年版,概述第10页。

⑤ 《芷江县志》,方志出版社2012年版,第257页。

⑥ 《东安县志》,方志出版社2009年版,第438页。

⑦ 《江阴市志》(评审稿)2012年,第1062页。另外,此处几项数字之和可能不对,相信在出版时已经有所更改。

社会主义法治国家”的基本方略,也为十八大以来的“全面推进依法治国”的伟大事业做了必要的准备。

因此,党对于发展社会生活中任何一种专业的总体考虑,它包括至少两个要素,一个服从党的领导,另一个是要求发展各自专业。也就是通常所说的“又红又专”,“红”前“专”后。从审判专业来看,党对专业的领导往往表现在两个方面:第一,安排领导班子,组织各个级别的法院领导集体,任命院长;第二,在党发起的重大政治运动中,无论任何专业都必须服从党的召唤,按照党的指示办事。例如,上个世纪80年代中期,在党中央发起的“严打”行动中,各级法院都积极参与其间,通过严惩严重刑事犯罪分子和严重经济犯罪分子而落实党中央的“严打”指示。再早的,那就是上个世纪50年代的“反右”运动,各个专业领域,包括审判专业,都要按照党的指示坚决反对右派言论,并按照既定的指标落实右派具体人数。

至于发展各自专业来说,那就需要在日常的专业(如审判)活动中,按照(审判)专业发展的规律和要求处理审判活动。因此,党永远不会停止发起政治运动,因为这既是贯彻党的主张的必需,又是彰显党的领导的重要方式;同时,党也不会忽视专业的存在和发展完善,因为这也是专业发展的需要。

### 五、志书“法律建设”相关内容的反思

按照目前志书体现的法律观念,即使用叙述的方式,将政法工作切割为一个个独立的单元,然后根据编修者安排的具体位置按照固定的先后顺序,有重点地介绍法律建设的成就。这种介绍模式尽管有自己的优点,但是,如果展开反思的话,还是发现存在一些根本问题。

#### (一) 就法律观而言

志书提供了大量的材料,也展示了一种法律观念,这些都是志书的巨大贡献,但是,也要看到,我们所引证的大部分省级志书都是2000年前出版的,只有少数省级志书是在2000年之后出版的。而且,更重要的是,在所出版的绝大部分省级志书都是第一轮修志的成果,只有2014年出版的《广东省志》是第二轮修志的成果。考虑到上述因素,我们可以肯定地说,大部分省级志书都是在上个世纪90年代开始并完成编修,进而出版的。因此,绝大部分省级志书所反映的,应该是上个世纪90年代的认识水平,包括对法律的认识,而这种认识水平不能不具有那个时代的特点。

#### (二) 就志书所反映的法律建设而言

##### 第一,应该按照“全面推进依法治国”的根本原则反映法律建设

从1995年开始,党中央提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本治国方略。之后,历届党的代表大会都重申了这个根本原则。在此基础上,十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。应该说,“全面推进依法治国”的重大决定体现了十八大以来的党中央对于法律的最新认识,以及对于法律在治国理政中的重要地位的强调。这种认识反映了时代的呼声,表现了人民群众的期待。

志书的编修者们应该把自己对于法律的认识提升起来,应该按照“全面推进依法治国”的要求形成新的法律观念,并重新谋篇布局,设计章节结构,使得志书对于法律的认识上升到一个新的台阶。同时,还要按照“全面推进依法治国”的要求,考虑如何反映法律建设的成果和过程。当然,志书的编修原则包括实事求是,但是,如果不能及时反映党中央对于法律的新认识,不能及时按照党中央治国理政的新原则编修志书,志书也就没有坚持实事求是的原则。

##### 第二,应该全面地反映法律建设

在当前的省级志书中,对于法律的反映主要集中在司法领域,例如,公检法司几个部门工作情况的报告。然而,法律包括的内容还比较广泛,仅仅反映司法领域内的法律并不能充分反映法律建设的全貌。

实际上,早在上个世纪八十年代,党中央就提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的16字方针,用以指导全国的法治建设。然而,即使按照这16字方针,我们的志书似乎也应该反映更多的内容才对,而不能仅仅把自己局限在司法工作,或者说扩大的司法工作。值得注意的是,在《当代志书编纂教程》中,在介绍人大工作时也没有立法工作的介绍<sup>[2]</sup>(P.350-352)。

按照党的十八届四中全会《决定》的归纳,完整的法律应该包括至少五个方面,即立法、执法、司法、守法、法律监督等重要内容,缺一不可。对照目前的省级志书,不少志书即使在不同章节中反映了立法、执法和司法的情况,但是,对于守法和法律监督则基本上还是白纸一张。这不能不说是一个很大的遗憾。从这个角度说,如何在

志书编修中体现全面推进依法治国的时代性,应该是一个亟待解决的问题。

### 第三,应该整体地反映法律建设

在当前的志书中,即使反映法律,编修者们也往往将其分割处理,将完整而统一的法律切割为几个相互独立的部门,使得法律内在的联系几乎消失。这是不应该出现的现象。

在目前出版的三级志书中,尽管法律建设都是不可缺少的一个组成部分,但是,总体上看,志书中的法律建设整体性不足,本来在实践中完整的法律,经由志书的介绍,却给读者以割裂的印象。不错,志书在介绍司法工作时还是比较完整的,大都先后介绍了公安、检查、审判和司法行政的内容,但是,从总体上看,法律建设的整体性不足,特别是省级志书中大都把省人大通过的地方性法规与省的政法工作完全割裂,从而导致法律建设的内容大都出现了两个部分或不同位置(有的省级志甚至没有反映省级人大制定地方性法规的事实),使得立法与司法之间联系很不紧密,甚至显得彼此没有什么关系。这是需要改进的。

实际上,法律是一个整体,它的不同组成部分有自己的内在联系,它们按照一定的逻辑关系前后相继,从立法开始,直至审判结束。因此,在介绍法律建设时一定要保持法律的完整性,不能存有任意切割想法。

总之,通过志书的相关部分,我们可以了解法律建设的过程和成果,可以丰富我们对于法治国家建设的实际认识。同时,志书对于法律建设的反映,从目前来看,似乎又有一些不足,值得我们高度重视,及时改进。志书只有在真实地、与时俱进地反映法律建设过程和成果时,才能具有应有的权威性和严肃性。

### 参考文献:

- [1] 刘纬毅《中国地方志》,新华出版社1991年版。  
[2] 中国地方志指导小组办公室编《当代志书编纂教程》,方志出版社2010年版。

## The Legal Developments Written in the Local Records

Wu Yuzhang

**Abstract:** This article focuses on legal ideas and legal development in our local records. In order to discover the above mentioning ideas and development, I suggest three important standards. Also, by reading some local records, I describe the process of the legal development. At last, from legal perspective, I hope to modify the guiding principles of organizing local records.

**KeyWords:** Local Records; the Guiding Legal Ideas in Local Records; Legal Developments Written in Local Records

(责任编辑 庸非)