新時代粵港澳大灣區警務執法合作路徑探索

張婷*

摘要：隨着我國“十四五”規劃和2035年遠景目標綱要的全面落實，作為國家區域重大戰略之一的粵港澳大灣區建設步入新發展階段，粵港澳三地警務合作的主客觀環境也隨之發生着深層次的變革。通過對粵港澳三地警務執法合作面臨的挑戰及合作基礎等進行深入分析，以制度保證、理念培育、機制構建等為切入，提出了以“一國兩制”為根本遵循，培育以總體國家安全觀為基礎的區域安全共同體警務執法合作新理念，構建以安全風險防控為導向的一體化警務執法合作網絡的大灣區警務執法合作新路徑，旨探索適應時代發展，貼合大灣區警務執法實際的粵港澳大灣區警務執法合作新模式。

關鍵詞：粵港澳大灣區　警務　執法合作

一、引言

2021 年 3 月 11 日，《關於國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標的決議》獲表決通過。在世界百年未有之大變局和世紀疫情持續蔓延的疊加影響背景下，我國正式開啟“十四五”建設階段，向第二個百年奮鬥目標穩步前行。在“十四五”規劃和 2035 年遠景目標綱要中，“粵港澳大灣區建設”與“京津冀協同發展”、“長江經濟帶發展”、“長三角一體化”、“黃河流域生態保護和高品質發展”，一同被列為聚焦實現戰略目標和提升引領帶動能力的區域重大戰略。隨着國家戰略規劃的深入推進，作為我國開放程度最高、經濟活力最強、發展速度最快、綜合影響力最大的粵港澳大灣區將以創新驅動為牽引，建設成為引領我國經濟社會發展，推動形成全面開放新格局的世界級城市群和最具全球競爭力的灣區代表。粵港澳大灣區的創新發展能力[1]、區域合作新模式[2]、協同發展策略[3、4]等已成為各方廣泛關注的熱點，相關研究多以經濟發展為視角，聚焦於粵港澳大灣區科技創新的培育與應用，產業結構的布局與優化，區域合作的法律差異與應對策略[5]。對粵港澳警務執法合作的研究仍較少，也多局限於特定領域範疇，如經濟犯罪警務合作[6]、金融圈建設中的反洗錢問題[7]、刑事警務合作[8]。

機遇常常伴隨着挑戰，強勁的發展潛力中往往存在着不可回避的難點與風險。粵港澳大灣區涵蓋香港、澳門兩個特別行政區和廣東省的廣州、深圳、珠海、佛山、中山、東莞、肇慶、江門、惠州九個城市[9]。大灣區內雖然有着相近的生活習慣、文化傳承、宗族及血親淵源等，但是區域內卻存在着三種不同的法律制度，涉及文化特色鮮明、產業結構各異、經濟社會發展水平不等的 11 個城市。粵港澳大灣區區域內的制度性

---

* 張婷，中國人民警察大學國際執法合作學院講師，研究方向：國際警務合作。

1. 中創產業研究院等：〈2019 年粵港澳大灣區創新發展能力研究〉，《科技與金融》，2019 年，第 7 期，第 66–75 頁。
2. 李立勳：〈在國家發展大局中重構粵港澳合作格局〉，《南方建設》，2019 年，第 6 期，第 13–17 頁。
3. 歐陽家慶、楊勝剛：〈“粵港澳大灣區”三地制度建設路徑探索〉，《陝西行政學院學報》2020 年，第 1 期，第 40–44 頁。
4. 楊媛媛、楊勵：〈灣區視角下空港城市協作發展研究──以粵港澳大灣區為例〉，《商業經濟研究》，2020 年，第 5 期，第 168–170 頁
5. 朱培成、裴曉妝：〈粵港澳府際合作的法治思考：問題與回應〉，《南方論刊》，2020 年，第 2 期，第 21–24 頁。
6. 李晨光、黃嘉慧：〈略論粵港澳大灣區經濟犯罪警務合作制度的完善〉，《山西警察學院學報》，2020 年，第 2 期，第 46–50 頁。
7. 段鵬，〈粵港澳大灣區金融圈建設中的反洗錢問題〉，《人民法治》，2019 年，第 6 期，第 86–89 頁。
8. 桂彬、林毅斌：〈粵港澳大灣區刑事警務合作〉，《廣西警察學院學報》，2019 年，第 4 期，第 70–75 頁。
9. 百度百科，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，網址：https://baike.baidu.com，到訪日期：2020 年 9 月 13 日。

障礙，各城市自身深層次結構問題及其內外部相互關係的差異性，直接或間接增加了大灣區社會環境的不確定性與不穩定性。特別是近年來，香港特別行政區國家安全風險凸顯，“港獨”、分裂國家、暴力恐怖活動等各類違法活動嚴重危害國家主權、統一和領土完整，一些外國和境外勢力公然干預香港事務，利用香港從事危害我國國家安全的活動[10]。截至 2022 年 2 月 28 日，香港警方就黑暴事件拘捕 10,277 人，共檢控其中 2,804 人（佔被捕人數 27.3%），1,172 人被定罪（佔被檢控人數 41.8%）。截至 2022 年 3 月 31 日，與香港國安法相關的案件有 175 人被捕，共檢控其中 112 人（佔被捕人數 64%）及 5 間公司，已完成審訊的 8 人全部被定罪，被還押候審 78 人，獲准保釋外出 59 人。在中央政府的全力支持下，港版國安法的頒布實施與香港警方高度專業的警務執法行動，為香港特別行政區實現“止暴治亂、由亂轉治、由治及興”提供了強有力的法治支撐。這也更加深刻的證明：專業高效的警務執法是維護公共安全，穩定社會秩序和環境的關鍵之一，對整個社會發展的品質與層次具有不可替代的決定性和支撐性作用。區域性公共安全、社會秩序和環境的穩定與維護，依賴於區域內各主體的協作與配合。因此，警務執法合作便成為大灣區區域公共安全、社會秩序與環境極為重要的穩定器，對於區域安全風險防控，預防和打擊各類違法犯罪活動，構建粵港澳大灣區區域安全共同體具有深遠的現實意義。

在實踐中，粵港澳三地的司法和警務執法部門，圍繞粵港澳大灣區警務執法合作已經開展了有益的實踐性探討和嘗試。如 2018 年 9 月 6 日，粵港澳大灣區警務協作座談會在廣東佛山舉行，商議在推進粵港澳大灣區建設的大背景下，如何深化大灣區警務協作的前景、機遇和挑戰；2019 年 9 月 12 日，首次粵港澳大灣區法律部門聯席會議在香港舉行，香港特別行政區律政司、廣東省司法廳、澳門特別行政區行政法務司就加強粵港澳大灣區的法律交流及協作進行了深入探討。但部分磋商的側重點較為有限且仍處於討論探索階段，與粵港澳大灣區警務執法合作的實際需求和發展要求存在一定差距。

綜上所述，應當從區域警務執法合作的根本遵循、區域安全觀和警務執法理念的深度融合、合作機制與模式的構建等方面對粵港澳大灣區警務執法合作進行多層次系統分析，有效破解和應對粵港澳大灣區警務執法合作困境與挑戰，構建出與大灣區戰略定位與發展目標相匹配，且貼合大灣區警務執法實際的執法合作路徑。

二、粵港澳大灣區警務執法合作面臨的主要挑戰

（一）因法律制度不同造成的警務執法理念的差異性

由於歷史原因，在地緣、人口、社會、經濟等方面聯繫都十分緊密的粵港澳大灣區內卻存在三種不同的法律制度。其中，廣東省適用的是中國特色社會主義法律制度，香港適用的是英美法系法律制度，澳門適用的是歐洲大陸法系法律制度。三種不同法律體系同時存在於一個灣區建設範圍的客觀現實，是長久以來制約粵港澳警務執法合作的根本性結構問題之一，造成了粵港澳三地警務執法部門執法理念的差異性。受此影響，在執法實踐中粵港澳三地警務執法部門對違法犯罪活動認定標準、管轄權界定、強制措施及武力警械選擇等的較大差異性，導致粵港澳區域內至今未有區際刑事司法協議等，從而阻礙了大灣區區域警務執法合作質效與層次。

10. 《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》，網址：https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/se/papers/ajlscase20200707-ln135-c.pdf。

（二）因經濟社會發展不均衡造成的安全防控風險的差異性

粵港澳大灣區作為我國經濟實力最強，發展潛力最大的地區，其經濟規模和總量已經進入全球經濟第一方陣，達到了世界級灣區的條件。然而，大灣區內部發展水平仍存在着較大差距，經濟總量梯次差距明顯。第一梯隊的香港、深圳、廣州創造了近 60% 的生產總值，經濟總量均超過 2 萬億元；第二梯隊的佛山、東莞領跑，兩城市 GDP 合計占比約 20%；剩下 6 個城市 GDP 佔比合計約 20%，其中珠海、江門、肇慶 3 個城市 GDP 規模不足 3,000 億元[11]。經濟基礎決定上層建築。大灣區內部經濟發展水平的差異性，必然造成區域內各城市的社會深層結構矛盾、公共安全及秩序影響因素等的不同，進而使得粵港澳三地警務執法部門所面臨的安全防控風險、違法犯罪行為類型及表現形式具有較大差異。同時，粵港澳三地對外開放程度及所面臨的外部環境各有不同，受國際形勢、安全風險、外部干預、跨國（境）犯罪活動等的影響程度不盡相同，這也是造成粵港澳大灣區警務執法安全防控風險差異性的重要原因。

（三）因問題導向性合作機制造成的警務執法部門安全觀的孤立性

粵港澳三地警務執法部門的交流與合作具有悠久的歷史，也取得了豐碩的合作成果，在維護區域公共安全和社會秩序中發揮重要作用。但是，目前粵港澳三地警務執法合作仍處於初級階段，主要以個案協助、警務協查、階段性聯合打擊跨境違法犯罪活動為主。大灣區內警務執法部門更多的將各自城市的安全利益作為相關工作的出發點和落腳點，造成了大灣區內區域性整體安全觀的缺失，導致在情報分析、風險防控、研判預警過程中對於大灣區的區域整體性和全域性警務執法合作問題把握不足，使得相互間的協作與配合往往存在滯後性。同時，社會制度壁壘、領導體制壁壘、職能部門壁壘等加劇了警務執法行為的孤立性，限制了大灣區內組織嚴密、運轉高效、相互貫通、銜接緊密的警務執法合作網絡的架構與形成。

三、粵港澳大灣區警務執法的合作基礎

（一）“一國兩制”為大灣區警務執法合作提供了根本制度保證

“一國兩制”是粵港澳大灣區警務執法合作的根本，是一切形式警務執法合作的基石與支撐。首先，“一國兩制”為粵港澳大灣區警務執法合作主體提供了明確的法律地位界定。粵港澳三地警務執法部門雖然處於不同的法律體系下，但三者的法律地位對等，均為中央人民政府領導下的地方政府行政機構，僅在管治權限上存在差異性。粵港澳三地警務執法部門法律地位的明確，為大灣區警務執法合作凝聚理念和創新共識，消除法律制度壁壘，架構一體化警務執法合作機制提供了先決條件。其次，“一國兩制”為粵港澳大灣區警務執法合作開展機制性創新試驗提供了根本保證。正是因為“一國兩制”的存在，粵港澳三地警務執法部門才能夠在多元、開放、包容的創新環境下開展各種形式交流合作模式的構建研究與機制探索。同時也正是因為“一國兩制”的存在，在應對和處置區域安全防控風險、違法犯罪案件時，粵港澳三地警務執法部門才能充分發揮自身職能優勢，架構起高效的協同合作平臺，制定出更加貼合實際且科學完善的風險聯防策略及警務執法聯合行動指引。

11. 《2019 粵港澳大灣區經濟發展藍皮書》，網址：https://www.vzkoo.com，到訪日期：2020 年 9 月 13 日。

（二）長久緊密的交流淵源為大灣區警務執法合作提供了可靠實踐經驗

香港、澳門回歸前，粵港澳三地警務執法部門針對特定類型違法犯罪活動等通過國際刑警組織及雙邊直接聯絡，建立起交流與合作的管道。港澳回歸後，在“一國兩制”的框架下，粵港澳三地警務執法部門的合作關係愈加緊密，三方在原有合作基礎上將合作範疇擴大到案（事）件協查、情報訊息交流、聯合執法行動、警務執法培訓等。同時在警務執法合作機制構建領域展開了深層次交流與合作，建立了面向多個執法領域的警務執法合作機制，如粵港邊境聯絡會晤機制、粵港澳三地警方刑偵主管定期會晤機制、粵港澳三地警方特別臨時性會晤制度等。特別是《粵港澳大灣區發展規劃綱要》實施後，粵港澳三地警務執法部門達成了共建“平安灣區”、“便利灣區”、“共用灣區”倡議共識，並建立了粵港澳大灣區警務協作聯席會議制度。2021 年，粵港澳三地警方開展的“雷霆 2021”聯合行動，以情報為主導，有力打擊了三合會及有組織犯罪集團的非法活動，有效瓦解了跨境罪行及斷絕了犯罪分子的收入來源，進一步淨化社會治安環境，維護了粵港澳地區持續穩定發展。粵港澳三地警方的長期實踐探索，為深層次區域警務執法合作積累了寶貴經驗。

（三）深度融合的區域合作現實需求與發展趨勢為大灣區警務執法合作提供了持久內生動力

區域警務執法合作與區域社會經濟發展具有緊密的關聯關係。協調協同和深度融合發展正在成為粵港澳大灣區社會經濟發展的主旋律。在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中明確指出，粵港澳大灣區的戰略定位是將其建設成為充滿活力的世界級城市群，具有全球影響力的國際科技創新中心，“一帶一路”建設的重要支撐，內地與港澳深度合作示範區，宜居宜業宜遊的優質生活圈[12]。同時隨着港珠澳大橋、廣深港高鐵等重大基礎建設專案的投入運行，粵港澳大灣區區域內人員、物品、資金和訊息正在經歷前所未有的快速流轉與深度融合。根據珠海邊檢總站公布資料，2019 年共計 1.73 億人次經珠海邊檢所轄口岸出入境，同比增長約 12.3%，其中單日最高查驗出入境人次達 61.05 萬人次，創歷史新高；出入境交通運輸工具 513 萬輛（架 / 艘）次，同比增長約 18.5%[13]。在宏觀和微觀深度融合發展的背景下，大灣區內的社會不穩定因素、結構性矛盾、安全風險、跨國（境）違法犯罪活動等不僅在各自城市內部相互交織的愈加緊密，也極易造成區域內的相互交叉與彼此影響。同時整體區域性社會結構和環境變化，必然引發粵港澳三地警務執法客觀環境的深刻變化。以問題為導向的粵港澳警務執法合作機制，已難以滿足大灣區警務執法的實際需求，深度融合的區域警務執法合作成為了粵港澳大灣區警務執法合作的必然趨勢。

（四）逐步完善的國家安全法律體系為大灣區警務執法合作提供了堅實落腳點

2020 年 7 月 1 日《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》正式生效實施，為香港特別行政區經濟社會保持長期繁榮穩定、有效維護國家安全、確保“一國兩制”行穩致遠提供了堅強的法治保證。同時粵港澳大灣區內也自此形成了以《中華人民共和國國家安全法》、《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》和《中華人民共和國澳門特別行政區維護國家安全法》為支撐的維護國家安全法律體系。國家安全法律體系的逐步完善，消解了大灣區維護國家安全的結構性風險，賦予了粵港澳三地警務執法部門共同履行維護國家安全的法律職責和權利義務，捍衛了開展共同維護國家安全警務執法合

12. 粵港澳大灣區發展規劃綱要，網址：https://baike.baidu.com，到訪日期：2020 年 9 月 13 日。
13. 中國政府網，〈2019 年 1.73 億人次經珠海邊檢所轄口岸出入境〉，網址：http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020-01/04/content_5466500.htm，2020 年 1 月 4 日。

作行動的合法性與正當性。同時國家安全的全面落實和堅定維護，還依賴於社會群體普遍認可的法治認同，這其中法治教育發揮着不可替代的重要作用。國家安全法賦予了粵港澳三地警務執法部門開展全民國家安全教育的法定職責，通過協同專業高效的國家安全法治教育，能夠為粵港澳大灣區區域內法治理念共融等奠定堅實的社群基礎。

四、新時代粵港澳大灣區警務執法合作的新路徑

（一）以“一國兩制”為根本，推進粵港澳大灣區法律的對接協調

粵港澳三地法律淵源、法系、法律文化的不同，實體法與程序法的差異一直是粵港澳警務執法合作的制度性障礙。解決大灣區法律性和制度性的警務執法合作困境問題，應當從國家、粵港澳區際兩個層級入手。一方面，以“一國兩制”為根本遵循，在國家層面建立起涵蓋立法、司法、執法等職能機構的法律對接與協調機構，在“一國”框架下，推動粵港澳三地法律合作建設。另一方面，以粵港澳大灣區警務協作聯席會議制度為依託，建立多層級大灣區區域警務執法專門議事體系，主動開展區域性警務執法問題磋商與協調，積極發揮“兩制”優勢，敢於先行先試，推動粵港澳大灣區警務執法合作的深度融合發展。

（二）以總體國家安全觀為指引，培育粵港澳大灣區安全共同體警務執法合作新理念

合作源於現實需求，更源於理念共通。粵港澳大灣區的安全與穩定，不僅是粵港澳三地建設發展的前提條件與根本保證，更是維護國家安全和發展大局具有重要組成部分。粵港澳大灣區重要的戰略地位和密切聯繫的現實，迫切需要共同理念支撐下的警務執法合作。因此，應當將總體國家安全觀作為行動指南，培育粵港澳大灣區安全共同體警務執法合作新理念。在以總體國家安全觀為基礎的安全共同體理念指引下，粵港澳三地警務執法部門才能夠不斷強化大灣區整體性和系統性思維，找準自身在大灣區警務執法合作中的定位，正確處理局部安全利益與大灣區整體安全利益的關係，有效克服部門和局部利益的干擾，充分發揮制度和創新優勢，推動粵港澳大灣區區域警務執法合作的系統化和協同化。一方面，要進一步深化區域警務執法培訓合作，通過粵港澳三地不同層級的警務執法培訓、訪問交流、主題研討等，增進區域警務執法部門領導人員、指揮人員以及行動人員的瞭解與互信，將安全共同體理念融入大灣區每名警務人員的思想深處。另一方面，要建立區域層級高級別警務執法合作聯席會議制度，對區域性安全風險、多發高發案（事）件、警務執法合作實踐問題等展開定期磋商，在警務執法合作實踐中凝聚安全共識，共同制定應對策略並推動執行。

（三）以安全風險防控為導向，打造粵港澳大灣區一體化警務執法合作網絡

當前，粵港澳大灣區面臨的內外部環境正在發生着深刻變化。從外部環境來看，國際社會處於面臨着百年未有之大變局之中，國際關係變幻不定，局部安全形勢複雜多變，全球經濟發展動力持續不足，加之新冠肺炎疫情在全球性的持續蔓延。從內部環境看，在粵港澳大灣區經濟社會發展過程中，各種可預見和不可預見的安全風險因素明顯增多。因此，粵港澳大灣區警務執法合作應當以安全風險防控為導向，構建和完善多層次一體化警務執法合作網絡。在區域戰略層面，組建由警務執法部門負責人共同構

成的區域安全風險防控聯合領導網絡，負責系統分析粵港澳大灣區區域警務安全風險，針對防控短板和薄弱環節主動採取改進措施，掌握區域安全風險防控的戰略主動權。在區域戰役層面，組建由警務執法具體業務部門負責人共同構成的區域安全風險綜合研判網絡。以大數據等創新技術為支撐，打造粵港澳大灣區警務信息融合中心，實現對區域安全風險訊息的快速採集、科學分析、精準推動和綜合預警同時，建立健全區域安全防控風險研判、防控協同、防範化解機制，強化區域安全防控，提升粵港澳大灣區區域安全風險防範能力。在區域戰術層面，組建由警務執法行動部門負責人共同構成的區域安全風險防控快反網絡，對區域警務執法聯合行動的組織指揮、技戰術應用、協調配合等要素進行全面評估分析，同時通過資訊化類比模擬推演、實戰化綜合演練等措施，提升粵港澳大灣區區域安全風險防控的應急處置能力。

五、結束語

新時代，粵港澳大灣區迎來了前所未有的建設與發展機遇期。粵港澳警務執法部門作為維護粵港澳大灣區安全與穩定的中流砥柱和中堅力量，應當堅持以“一國兩制”為根本遵循，樹立以總體國家安全觀為基礎的區域安全共同體警務執法合作理念，建立以安全風險防控為導向的一體化警務執法合作網絡，充分發揮制度優勢體制優越，廣泛凝聚合作共識，充分挖掘區域警務合作潛能，為粵港澳大灣區世界級城市群建設和繁榮穩定提供堅實的安全保證，為內地與港澳更加緊密的警務執法合作提供示範。

參考文獻

1. 中創產業研究院等：〈2019年粵港澳大灣區創新發展能力研究〉，《科技與金融》，2019年，第7期，第66–75頁。
2. 李立勳：〈在國家發展大局中重構粵港澳合作格局〉，《南方建設》，2019年，第6期，第13–17頁。
3. 歐陽家慶、楊勝剛：〈“粵港澳大灣區”三地制度建設路徑探索〉，《陝西行政學院學報》2020年，第1期，第40–44頁。
4. 楊媛媛、楊勵：〈灣區視角下空港城市協作發展研究——以粵港澳大灣區為例〉，《商業經濟研究》，2020年，第5期，第168–170頁
5. 朱培成、裴曉妝：〈粵港澳府際合作的法治思考：問題與回應〉，《南方論刊》，2020年，第2期，第21–24頁。
6. 李晨光、黃嘉慧：〈略論粵港澳大灣區經濟犯罪警務合作制度的完善〉，《山西警察學院學報》，2020年，第2期，第46–50頁。
7. 段鵬，〈粵港澳大灣區金融圈建設中的反洗錢問題〉，《人民法治》，2019 年，第6期，第86–89頁。
8. 桂彬、林毅斌：〈粵港澳大灣區刑事警務合作〉，《廣西警察學院學報》，2019年，第4期，第70–75頁。