

淺談大灣區建設與區域警務合作

澳門司法警察局高級技術員 陸晴

【摘要】隨着粵港澳大灣區（下稱“大灣區”）的發展，粵澳兩地在人員和經濟活動的往來將越趨頻繁，相關的跨境犯罪活動，如販毒、電信詐騙、盜竊、各類經濟及商業犯罪亦會有所增加，對大灣區內的社會治安帶來一定的挑戰。因此，粵澳兩地有需要進一步加強區域警務合作，並透過整合警務資源、加強情報交流和互換打防訊息，共同打擊跨境犯罪，形成維護區域穩定與社會安全的合力，從而預防及解決粵澳兩地在大灣區發展過程中存在的治安隱憂。為此，本文會透過分析粵澳區域警務合作的現況，並借鑑其他國家或地區在推行區域警務合作方面的成功經驗，提出大灣區建設下區域警務合作的對策及建議。

【關鍵詞】大灣區 粵澳 區域警務合作 跨境犯罪

一、前言

為全面貫徹“一國兩制”方針和配合“一帶一路”建設，以建立互利共贏的合作關係，國家發展和改革委員會、廣東省人民政府、香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府於2017年7月1日在香港特別行政區簽署了《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》，以深化三地合作和充分發揮粵港澳地區的綜合優勢。根據協議內容，大灣區的範圍包括香港特別行政區、澳門特別行政區和廣東省廣州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、東莞市、中山市、江門市、肇慶市等城市。隨着澳門特區與區內各地在人流、物流、資金流和信息流的交往日趨頻繁，有必要加強與區內各地、尤其粵澳之間的警務合作，以共同維護大灣區的安全和穩定發展，並確保澳門特區的“世界旅遊休閒中心”及“中國與葡語國家商貿合作服務平台”功能定位不受影響。

現時，粵澳兩地主要依據《粵澳合作框架協議》及《珠澳口岸警務協作機制》等雙邊

協定的相關規定開展警務合作。澳門特區政府在《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》中提及須加強警務協同，提升聯動能力，繼續面向本地和區域兩方面提高公共安全聯動能力¹。此外，在《澳門特別行政區政府2018年財政年度施政報告》中保安範疇的內容中亦明確指出，將積極拓展區際和國際警務合作，鞏固、深化和創新與內地、香港和其他國家或地區的合作交流機制，持續豐富合作內容，促進與各地警方形成一體化警務合作關係，促進情報順暢互通、資源高效共享，從而更高效、更務實地應對各種安全問題，攜手治理區域安全，確保澳門特區在內外各種複雜因素的影響下，仍能保持安全穩定和繁榮發展。²因此，加強區域警務合作是澳門特區政府的警務戰略核心。

二、區域警務合作的背景與意義

（一）警務合作的發展

警務合作始源於文藝復興時期的歐洲國

家，當時由於海上貿易興起，使跨國犯罪活動增多。直至18世紀，歐洲部份國家展開了警察部門間的合作，對逃離本國的罪犯進行相互引渡，藉以打擊跨國犯罪；19世紀末，國與國之間的警務合作已十分普遍，合作範圍也不斷擴大；進入20世紀後，區域警務合作的模式已在全球各國不斷擴展。

中國內地的區域警務合作借鑑了國際間警務合作的經驗，在地理位置相鄰的多個行政區域的公安機關之間開展警務合作平台，透過資源共享、互相協助調查取證、進行信息交流、裝備及其他方面互相支援等，消除區域間、部門間及警種間的隔閡，共同維護區域的社會安全。

（二）區域警務合作的理論基礎

根據區域合作理論的主張，區域之間積極尋求彼此的合作來滿足及促進自身發展的需要。區域合作主要透過兩種形式開展，其一是區域間在技術、產品、服務等方面互相合作，以維持經濟層面的可持續發展；其二是在競爭激烈的市場中，各區域間透過合作實現優勢互補，或在某一領域聯合擴大優勢，形成強大的競爭力，進而讓區域的經濟力進一步得以發展。

區域警務合作在區域合作理論中的實踐，一方面合作區域間在信息獲取、警力裝備、技術支援等方面形成優勢互補，在滿足各區域自身需求的同時，共同尋求整體性的發展；另一方面是打破地域上的界限，集中警力對區域內較突出的治安問題進行治理和打擊。

（三）大灣區建設下區域警務合作的意義

隨着大灣區建設的推進，粵澳兩地的往來將會日益密切，而各種新型的治安問題以及跨境犯罪亦隨之增加，特別是跨境販毒、電信詐騙、各類經濟及商業等犯罪活動。而港珠澳大橋的開通，固然為各地區之間的交通往來提供了更為便利的條件，但同時讓犯罪份子在澳門特區作案後更容易逃竄至大灣區內其他城市，增加了打擊犯罪的難度。

基於上述因素，加強大灣區內的區域警務合作深具必要性和迫切性。區域警務合作是大灣區未來警務發展的戰略核心，透過區域之間的警務合力，整合警務資源、加強情報交流和互換打防訊息，共同打擊跨境犯罪和恐怖活動，積極構建社會治安防控體系和有效應對區域聯動所牽起的複雜治安形勢，維護區域穩定與社會安全。因此，創建新型現代化的警務合作模式，對於維護區域與國家的穩定發展發揮正面和積極的意義。

三、粵澳區域警務合作的現況分析

（一）粵澳區域警務合作的現況

自澳門回歸以來，特區政府與內地公安機關確立了直接聯絡的警務合作模式，經過雙方的協定，各自成立專責的警務聯絡部門，以便直接進行有關的溝通與合作。廣東省公安廳設立了涉港澳聯絡處、港澳調研處和港澳警務聯絡科，負責對港澳警務情報進行收集和交流。在粵澳警務合作方面，兩地共同建立了打擊跨境犯罪的刑事偵查直接聯絡機制、業務對口聯絡員制度以及24小時熱線聯絡機制等，以進一步加強區域警務合作，共同預防及打擊跨境犯罪。

除了國家關於區際警務合作的法律法規外，粵澳警務合作主要根據《粵澳合作框架協議》、《珠澳口岸警務協作機制》等雙邊協定的相關規定，粵澳兩地警方據此建立起緊密聯繫，藉着交流最新的犯罪情報，以及開展聯合行動，不斷推進兩地警方網上合作平台及跨境犯罪偵辦協作機制，成效顯著。

（二）粵澳區域警務合作的成效——破案實錄

粵澳兩地警方透過警務合作的方式，已經成功偵破多宗案件，例如在2016年6月，廣東省公安廳禁毒局發現一個走私販毒集團在內地設立製毒工場，活躍於港澳和廣東省東南部沿海多個城市，利用漁船將毒品偷運到外地。集

團主腦包括一名內地男子和兩名香港男子，部份骨幹成員於香港及澳門指揮毒品運送及轉移運毒資金。經對該犯罪集團進行長時間偵查，珠海警方於2016年12月初接獲情報，有集團成員將一批“冰”毒由珠海運往香港，隨即作出緊密部署，同時通報澳門特區政府司法警察局（下稱“司法警察局”）協查。2016年12月4日，珠海警方展開行動，拘獲三名內地及香港男子，並檢獲約300公斤“冰”毒，約值1,000萬元人民幣，是當地歷來破獲的最大宗毒品案；司法警察局調查發現其中一名主腦及其妻子匿藏澳門操控毒品流向，並利用匿名戶口轉移87萬港元懷疑毒資，遂於2016年12月5日二人準備離澳時將其拘捕，以不法販賣麻醉藥品及精神藥物罪、清洗黑錢罪移送檢察院處理。³

於2017年1月及3月，司法警察局分別接獲三宗“猜猜我是誰”電話騙案，三名事主接獲內地來電，騙徒假冒其親友或上司，訛稱在內地嫖妓被公安拘留而向其借錢保釋，各事主匯款後通知親友或上司時始知受騙，合共損失折合162,000澳門元。經司法警察局人員深入調查，發現涉案人在廣東省提走贓款或經刷卡套現，遂透過國際刑警澳門支局通報廣東省公安廳。廣東省公安廳組織茂名、佛山和中山等三市公安局進行調查及鎖定目標，於2017年3月下旬在全國11個省市同步展開“颶風3號”行動，成功搗破八個電信詐騙集團，查獲90多個犯罪窩點，拘捕450名涉案人，並搜出大批證物。調查顯示，上述犯罪集團涉及全國各地800多宗電信詐騙案，涉及金額達一千多萬元人民幣；其中一個以內地夫婦為首的15人犯罪集團涉及澳門三宗“猜猜我是誰”電話騙案。⁴

上述成功偵破的案例反映“警警聯手”的區域合作模式在打擊罪案方面取得良好的成效。粵澳兩地警方多年來保持緊密聯繫，合作範圍越趨廣泛，透過多個聯絡機制交流最新的防罪策略，共同規劃打擊罪案的長遠目標，進一步提高合作效率和打擊跨境犯罪的能力。

（三）大灣區實行區域警務合作的挑戰與困難

澳門特區與內地的法律存在差異。例如在刑事追訴時效方面，《中華人民共和國刑法》第87條規定的刑事追訴期限為20年，如果20年以後認為必須追訴的，須報請最高人民檢察院核准，而澳門特區《刑法典》第110條第一款a)項規定的刑事追訴期限最高為20年；在死刑方面，澳門特區不設死刑，而內地仍存在死刑制度。在刑事司法互助方面，雖然《基本法》列明澳門特區可與內地司法機關互相提供司法協助，但至今未有正式就刑事司法互助方面簽署合作協定，在司法互助方面存在難度，兩地在移交向外逃逸的刑事犯罪者時無法可依，不利於兩地警方共同打擊犯罪。另一方面，由於在執法模式、證件標準及工作流程等方面存在一定的差異，導致在開展聯合專案調查及情報工作時存在不同層面的困難。

四、各地推行警務合作的經驗

（一）歐盟

歐盟訂定了統一的邊界政策和警務政策，並建立了歐洲警察合作組織，具體規定了歐盟內部彼此之間的警務合作方式和規則，內容包括歐盟內部警務合作的各成員國，要以遵守共同的司法和內務政策為基礎，按照政策的要求進行相應的警務合作行動；其次，在歐盟內部成立統一的警務工作機構，負責對各成員國之間的警務行動進行協調，加強彼此的合作。

歐盟警務合作的其中一種形式是由兩個或以上歐盟國家的司法或警務機構，針對販運毒品、販賣人口和恐怖主義等特定跨境犯罪設立專責的聯合調查組，進行交換案件情報及證據，以及協助跨國之間的搜證調查等工作；其設立方式會依據案件的性質而有所不同，但只會因應個別案件或罪案趨勢而設立，並隨着案件的完結而解散。一般情況下，國家的司法或警務機關、歐洲刑警組織或歐洲檢察官組織

均可提議成立聯合調查組，以打擊、預防或檢控嚴重罪案，或是預防影響公共安全的重大案件等。

多年來，聯合調查組在歐洲刑警組織和歐洲檢察官組織的配合下，有效打擊跨境犯罪，例如在2013年，一個以馬其頓共和國為據點的販毒組織，分別於奧地利、德國、比利時及荷蘭等國建立海洛因銷售網絡，並經由西歐把毒品運送分發至德國法蘭克福和奧地利維也納。奧、德警方於鎖定目標後隨即開展調查，最終分別於兩地查獲大批海洛因毒品，同時發現該組織的非法勾當可能涉及英國、瑞典、丹麥、法國、瑞士等國，這些國家認為歐洲檢察官組織應協調各成員國進行調查，並促進於馬其頓共和國的延續調查和起訴工作，最後，聯合調查組聯手瓦解了有關的販毒組織。

（二）中國內地

為加強與推進社會管理創新的決策，中央建立區域警務合作機制。2010年6月下旬，時任國務委員、時任公安部部長孟建柱在公安部黨委召開全國公安機關社會管理創新工作座談會上提出要求：“公安機關社會管理創新，是社會管理創新的重要部份。要發揮政治優勢，完善部門合作、區域警務合作、警種合作機制，形成社會管理整體合力，推動社會管理工作社會化。”由此可見，區域警務合作是公安機關推動社會管理創新的重要一環。⁵

內地的警務合作模式可分為規劃型、複合型以及聯動型三種類型。

規劃型警務合作模式是主動與各關聯區域地方政府和公安機關就警務合作的形式、內容、途徑等達成協議，採取措施，實現情報資源共享、重大行動互援、跨境犯罪互查、治安問題互研、警務資源互補的合作方式。此模式是一種大範圍、多警種、多層次的協作模式，透過事前規劃完備實現明確的目標指向。

複合型警務合作模式是根據社會安全問題的性質和行政區域範圍的設計，以警務合作機制形成一個以行政區域為核心，周邊省、市、縣

行政區域聯合協作，多方參與，構建分層次、分等級的跨區域公安機關之間協同行動的橫向聯合警務。這種模式強調行政區域的警務合作，既有同級政府之間的合作，又有政府與公安機關之間的合作，透過資源共享、彼此分工，形成高效協調、優勢互補及互援互助的警務合作關係，共同整治和處理突出的社會治安問題，聯合打擊跨省、市、區的重大犯罪活動。

聯動型警務合作模式的核心是警種之間的協同合作或警方與不同社會組織之間相互協作，形成新型的警務合作結構，在資源整合的基礎上構建警務協同機制中的各項警務管理制度安排，使警務協作模式能發揮更大的效能。這種模式主要透過警種之間、警方和社會其他力量間的合作，使警務工作由過去單向度管理形式轉變為合作治理形式。

近年來，公安部積極推動建立區域警務合作機制，並建立以省（自治區及直轄市）級公安機關為成員並向下延伸至下轄市（區、盟、地、縣）級公安機關的區域警務合作機制。⁶目前，東北地區四省區、環首都七省區市、西北地方五省區和新疆生產建設兵團、泛西南六省區市以及長三角四省市的公安廳局已建立了區域警務合作機制。

以東北和西北地區為例，東北地區透過簽署《東北地區警務協作機制協議》，對內蒙古、遼寧、吉林和黑龍江等四省區全面開展警務協作，訂定以情報信息資源互通共享、重大安保任務互幫共助、重大突發事件互援共處、跨區流竄犯罪互查共破、協查互監共控、社會治安問題互研共管、優勢警務資源互補共用等七大機制為主要內容的東北地區警務協作框架。而西北警務協作區成員包括陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆及新疆生產建設兵團等地的公安機關，共同簽署《西北地區（陝甘青寧新兵團）警務協作機制》，主要內容包括警務信息資源共享、反恐處突工作聯動、重大治安問題整合、嚴重刑事犯罪打擊、網絡輿情研判導控、理論調研工作交流等方面。

（三）歐盟、中國內地的警務合作經驗與澳門對比

總結歐盟、中國內地與粵澳的警務合作經驗，在理念方面，歐盟在其建立的宗旨上開展警務合作，內地在推進社會管理創新的目標下建立區域警務合作機制，而澳門特區政府則明確提出要積極拓展區際和國際警務合作。

在政策方面，歐盟制定了統一的警務政策，建立了歐洲警察合作組織，具體規定了歐盟內部彼此之間的警務合作方式和規則；內地以區域警務合作為重要戰略核心，並建立以省（自治區及直轄市）級公安機關為成員並向下延伸至下轄市（區、盟、地、縣）級公安機關的區域警務合作機制；澳門特區政府根據《粵澳合作框架協議》、《珠澳口岸警務協作機制》等雙邊協定中的相關規定，開展粵澳警務合作。

在合作模式方面，歐盟成立聯合調查組以打擊、預防或檢控嚴重罪案，內地實踐規劃型、複合型以及聯動型的警務合作模式，而澳門特區政府與內地公安機關設立了直接聯絡的警務合作模式，經過雙方的協定，各自成立專責的警務聯絡部門直接進行有關的溝通合作。

五、大灣區建設下推行區域警務合作的對策及建議

綜合上述分析，由於內地與澳門在法制上存在差異，且至今未有正式就刑事司法互助方面簽署合作協定，致使雙方在共同打擊犯罪時存在不同層面的困難。經比較歐盟、中國內地與澳門在警務合作方面的經驗，並借鑑歐盟、內地的警務政策與合作模式，研擬大灣區建設下推行區域警務合作的對策如下：

（一）簽署刑事司法協議，加強警務合作

促進大灣區之區域警務協作，引鑑區域協作公共性管理之理念，主張秉持整體、聯合、

協作、開放和互信的態度，推進澳、珠兩地以至大灣區內警務合作。基於澳門特區與內地之間的法律和執法模式存在差異，兩地可透過簽署刑事司法互助協議，以消除區域警務合作的壁壘，促進兩地警務的交流和互助。同時，透過強化區域內及區域間的社區警務，凝聚警民合力，促進警民互相信賴的良性關係，形成愛國愛澳及共融共處的社會意識形態，建立新型的區域警務與警民合作模式。

（二）警務指揮聯勤聯動，聯合調查打擊犯罪

建立統籌大灣區的區域警務合作恆常指揮聯動機制，以加強區域間的警務協調和統籌聯合行動的開展。有關指揮聯動機制包括透過定期會議通報需要協調及解決的問題，共研打擊大灣區跨境犯罪的對策，如發生重大突發的案件，由指揮聯動機制小組負責召集大灣區內各對口單位，集中和協調警力，指揮辦案和偵查的方向。針對跨境犯罪活動的重大案件，可借鑑歐盟的警務合作模式，設立聯合調查小組，合作進行偵查，打擊嚴重的跨境罪案，並設評估監督機制，確保其運作的有效與暢順。

（三）情資聯網共用，及時通報預警

在大灣區內的各個警務機構中建立聯網的刑事情報及信息資料庫，整合與共用各區對口警務單位的訊息，以便隨時獲取相關資料，同時，設立信息交流平台，對社會的治安形勢進行預警，並對社會上的突發事件即時進行通報，以及適時發佈社會治安問題及預防犯罪方面的訊息。

此外，因應區域內普遍存在的治安問題，透過各區域相關單位的協作，採取聯合行動，合力打擊犯罪及遏止不法事件，並針對打擊大型犯罪活動定期組織實戰演練，以確保各區域面對重大突發事件時能有效協調，及時應對。

（四）合作開展調研，共享研究成果

針對常見的跨境犯罪以及各種新型社會治

安問題，特別是跨境毒品、電信詐騙、經濟及商業犯罪等，各區域需要共同開展專項調查與研究工作，以便對區域內相關議題的治安情勢進行分析與追蹤，監察其最新的發展趨勢。此外，在警務專業的實踐經驗與知識理論層面進行深入探討，透過定期舉辦研討會、設立網上互動平台以及共建資源資料庫等形式，共同交流與分享研究成果，並促使有關的調研成果能在區域警務合作中得到有效的應用。

（五）構建警務人才儲備庫，推動警務培訓合作

因應不同地區的警務狀況存在差異，為深化區域警務合作的成效，提升整體的執法能力，加強人才的培養建設，可儲備各區域在相關領域表現出色的優秀人才，建立區域警務合

作人才儲備庫，共享專業人才與專業技術，定期或不定期進行技術與學術交流及研討，並合作開展警務培訓，運用儲備庫人才培訓警務人員，傳授寶貴的專業知識和實戰經驗，在技術上提供指導與協助，實行人力資源方面的優勢互補，達到互利共贏的局面。

六、總結

在大灣區社會和經濟發展的背景下，人員和經濟活動的交流將日益頻繁，促使跨境犯罪的形態趨向多樣化和複雜化，因此，粵澳兩地的區域警務合作是勢在必行的重要戰略。未來，粵澳兩地必須要在現有的警務合作基礎上，進一步強化恆常的警務合作和聯動機制，以確保大灣區內的社會穩定和經濟發展。

註：

1. 建設世界旅遊休閒中心委員會/澳門特別行政區政府政策研究室：《“五年規劃”草案文本專題解說文章—無危則安，無損則全，構建安全城市納入五年規劃》，2016年4月29日。
2. 中華人民共和國澳門特別行政區政府：《2018年財政年度施政報告》，2017年11月14日。
3. 澳門特別行政區政府司法警察局網頁—新聞訊息，《粵港澳警方聯手偵破特大跨境販毒案》，<http://www.pj.gov.mo/Web//Policia/201706/20170609/5984.html>，2017年6月8日。
4. 澳門特別行政區政府司法警察局網頁—新聞訊息，《粵澳警方合作偵破多個龐大電騙集團》，<http://www.pj.gov.mo/Web//Policia/201703/20170329/5706.html>，2017年3月28日。
5. 徐燦：《孟建柱在全國公安機關社會管理創新工作座談會上強調，解放思想勇於探索積極推進公安機關社會管理創新》，見北京《人民公安報》，2010年6月30日，第一版。
6. 徐燦、楊燁：《蘇浙皖滬區域警務合作會議在上海舉行，分享世博成功經驗，繼承安保精神財富，推動區域警務合作深入發展》，見北京《人民公安報》，2010年11月2日，第一版。

參考資料：

1. 魏永忠主編：《警務合作理論與範式：兼論處置社會安全突發事件區域合作機制》，中國法制出版社，2017年。
2. 王軒：《區域合作模式創新的地方經驗——以粵澳區域警務合作模式為對象的研究》，載《行政法學研究》2017年第一期。
3. 郭崇武：《中共社會管理創新與區域警務合作機制之建立》，載《展望與探索》2010年第八卷第12期。
4. 丘紹箕、張蔚珊、邱宗泰：《兩岸四地創新跨境警務合作平台》，載《第九屆海峽兩岸暨香港、澳門警學研討會論文集》，2014年10月。
5. 國家發展和改革委員會、廣東省人民政府、香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府：《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》，2017年7月1日。
6. 澳門特別行政區政府，關於《粵港澳大灣區城市群發展規劃》的資料，2017年6月。