



区域警务合作的 实践与探索

★ 主编 马耀权 张强

澳门·珠海警务论坛论文精选
(2010—2016)



中国人民公安大学出版社



澳门·珠海警务论坛

区域警务合作的实践与探索

——澳门·珠海警务论坛论文精选
(2010—2016)

主编 马耀权 张 强

(公安机关内部发行)

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

区域警务合作的实践与探索 : 澳门·珠海警务论坛论文精选 : 2010—2016/马耀权, 张强主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2016.5

ISBN 978-7-5653-2576-2

I. ①区… II. ①马…②张… III. ①警察—工作—合作—中国—文集
IV. ①D631-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 083836 号

区域警务合作的实践与探索

——澳门·珠海警务论坛论文精选 (2010—2016)

主编 马耀权 张 强

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京市庆全新光印刷有限公司

版 次: 2016 年 5 月第 1 版

印 次: 2016 年 5 月第 1 次

印 张: 22.5

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 402 千字

书 号: ISBN 978-7-5653-2576-2

定 价: 80.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.cppsups.com.cn www.poreclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010-83903254

读者服务部电话 (门市): 010-83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010-83903253

公安业务分社电话: 010-83905672

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

区域警务合作的实践与探索

——澳门·珠海警务论坛论文精选（2010—2016）

编辑委员会名单

主 编：澳门：马耀权

珠海：张 强

副主编：澳门：周伟光 梁文昌 梅山明

珠海：曾庆林 王 毅 谢东伟

编 委：澳门：刘锡漳 程况明 刘小玲

张健欣 张 海

珠海：熊裕武 梅文斌 胡 勇

蒋利健 陈军生



序 一

“澳门·珠海警务论坛”是澳门警察总局与珠海市公安局自2010年开始联合举办的两年一度大型区际警务论坛，到今年已经是第四届了。经过两地警方的精心经营和共同推动，“澳门·珠海警务论坛”已经成为澳珠两地警界定期交流警学理论和探讨警务合作的重要平台，在这里，两地警界同仁共享警学研究成果、共商澳珠警务合作，为两地的社会安全展示警学理论智慧和警务合作构想。

澳珠警务合作由来已久，双方合作的探讨和磋商机制也非常完善，并极具成效，这里，以警务论坛的方式来对双方的合作开展更深入和更高层次的磋商，并在警学理论上进行系统的探索，使澳珠警务合作成为澳门与内地警务合作的成功典范，也把两地警学合作提高到更高的水平。

论坛自2010年首次举办以来越办越好，理论与实务都有兼顾，论文质量不断提升，内容专题也更加广泛和多元化，澳珠警界同仁始终能够紧扣历届论坛的主题，同时因应《粤澳合作框架协议》、国家“十三五”规划以及中央政府有关深化粤澳合作的指导性意见所带来区域合作的契机，从全局的高度进行不辍的思索和热烈的探讨，涌现出不少启迪我们的真知灼见以及极富创新性的构思。在论坛不过四届光景之际，却已结出如此累累硕果，实在可喜可贺，令人鼓舞。

历届论坛的论文，数量上虽算不上很多，但每篇论文确实确实是澳珠警务合作每个阶段的真实记载，值得我们对其进行认真的整理和总结。更难能可贵之处还在于，每一篇论文都来自前线警务人员在参与澳珠警务合作过程中所习得的知识以及所积累的经验，都是他们的真切认知和深思熟虑，为我们今后从事实务工作、参与警务合作提供了众多值得参考和借鉴之处。同时，每篇文章既体现了执法人员与时俱进的良好合作



意识，又始终强调两地警方彼此相互依存的合作关系，使“友谊”、“支持”这一论坛精神主轴贯穿其中，吁人勿忘澳珠警方山高水长的兄弟情谊。

如今四届论文得以辑录成集，澳珠警务合作的历史轨迹也得以完整呈现，从而指引未来两地警务合作的发展方向；与此同时，论文选集也从多个方面，为践行合作的澳珠警界同仁理出清晰、连贯的思考脉络，以便今后细心谋划推进澳珠警务合作长足发展的战略和策略，从而更好地维护澳珠两地的繁荣稳定。

“澳门·珠海警务论坛”已成为两地警务合作重要的理论和实务交流平台，本人深信，在澳珠两地警方的持续共同努力下，澳珠两地的警务融合发展前景可期。

是为序。

澳门特别行政区政府保安司司长 黄少泽

2016年4月



序 二

粤港澳地缘相邻、人缘相通。从 20 世纪六七十年代开展情报交流等合作开始，粤港澳警务合作迄今已有 40 多年历史。1987 年国务院批准广东省公安厅设立国际刑警国家中心局广东联络处，标志着粤港澳警务合作工作机制正式形成。多年来，三地警方求同存异、互相支持，逐步建立了全方位、多层次、高效率的警务合作机制。自香港、澳门回归祖国以来，在“一国两制”基本方针指引和信息化、动态化社会条件下，深化粤港澳警务合作更成为顺应时代发展要求、完善区域治安防控体系、共同打击跨境犯罪、维护地区安全稳定的必然要求。

澳门、珠海比邻而居，人文相近，自澳门回归祖国以来，两地警方在粤港澳警务合作的大框架下，不断探索创新，合作领域不断拓展，合作机制不断完善，合作成效日益凸显。2010 年以来，珠海市公安局与澳门警察总局协商沟通，并报公安部和国务院港澳事务办公室批准，共同创办了“澳门·珠海警务论坛”。迄今已由两地警方轮流举办了三届，成为继“海峡两岸暨香港、澳门警学研讨会”之后又一个跨境、跨法域警学交流平台。论坛创办以来，两地警方按照“理论上有所探索、实践上有所创新”的思路，对警务合作交流相关问题进行前瞻性探讨，形成了一批在全国警学界具有一定影响力和借鉴意义的理论成果，为两地警务合作的长远发展提供了强有力的理论支撑。在第四届论坛即将召开之际，《区域警务合作的实践与探索——澳门·珠海警务论坛论文精选（2010—2016）》付梓出版，充分展现了两地警方以理论研讨推动警务合作理念创新、机制创新的最新成果，具有较强的理论与实践意义。

随着广东自贸区横琴片区建设的加速推进，澳门、珠海两地经济社会将进入一个全新时期。澳珠两地在携手迈入跨越式发展征程的同



时，社会治安也将面临众多严峻复杂的挑战。面对新形势、新任务，澳珠两地警方有必要在互信互利的基础上，依托粤港澳经济一体化发展大局，进一步探索更贴近实战、更富有成效的警务合作新机制，共同维护澳珠两地的繁荣稳定。寄望“澳门·珠海警务论坛”作为澳珠两地警方交流合作的重要平台，能够继续发挥在警务理论支撑引领方面的独特优势，在推进澳珠两地警务交流合作中发挥更大作用。

广东省副省长、公安厅厅长 李春生

2016年4月



contents

目 录



第一届

区域一体化趋势下的警务合作

- 3 关于加强区际警察权合作的思考
——以内地法域为视角 张 强
- 15 关于推进珠江口西岸区域警务合作的思考 于长利
- 25 澳门珠海跨境经济犯罪问题研究 王宇声
- 32 横琴新区内澳门车辆管理模式研究 朱 茵 毛义社
- 43 借鉴澳门经验应对珠海交通拥堵的对策与思考 杨小江
- 54 从心理学角度分析澳珠警务合作对犯罪预防的研究 马俊辉
- 63 区域一体化趋势下的警务合作
——简述澳门与内地警务合作下的资料共享 陈国祿
- 72 区域一体化趋势下的警务合作
——深化粤澳警务合作的重要性 张 海
- 78 试探澳门大学横琴校区之出入境方案 刘国熙

第二届

《粤澳合作框架协议》下警务合作的新发展

- 89 以横琴为载体,探索珠澳警务合作新模式 贯彻落实
《粤澳合作框架协议》,推进粤澳更紧密合作 岑明活
- 100 浅谈澳珠共同打击洗钱罪的现状及合作建议 刘国熙
- 107 以澳珠共同发展下的警务合作为研究方向探讨横琴成为
创新警务合作实验区的可能性 王谊华



- 122 《粤澳合作框架协议》中粤澳警务合作新模式的
探讨 曾 翔 邓天智
- 127 构建横琴社会秩序管理新型平台的思考 王 毅 左 丹
- 134 政策创新下珠澳警务合作前瞻
——以横琴新区为视角 吴晓南 刘天敏
- 143 浅谈横琴开发背景下珠澳两地打击跨境犯罪与警务合作 汪明非
- 151 粤澳边境偷渡形势及对策研究 珠海市边防支队课题组
- 160 浅议粤澳合作下如何加强横琴新区道路交通安全管理工作
..... 珠海市公安局交警支队课题组

第三届

创新与发展

——澳门与珠海警务合作的新契机

- 169 珠澳治安防范警务合作机制初探
——以横琴澳门治安防范合作为视角
..... 珠海市公安局横琴分局课题组
- 176 深化珠澳刑事科学技术领域合作的实操探讨 李 明 李 卫
- 182 基于特殊地缘因素下澳门务工诈骗犯罪之研讨 黄珠云
- 192 加强内地法域向港澳法域移交逃犯刑事立法若干问题研究
..... 梅文斌
- 200 横琴新区经济犯罪态势分析及珠澳一体化防范对策初探
——以横琴新区未来经济发展为视角 熊裕武 汪明非
- 209 浅谈粤澳新通道两地一检的可行性方案 刘国熙 何淑华
- 219 试论珠澳打击经济犯罪的区域警务侦查合作 陈楚民
- 228 旅游容量的治安需求给澳珠警队工作带来的挑战与机遇 詹剑烽
- 244 比较内地与澳门网络犯罪的规定 周栋梁

第四届

共融、共进、共享

——澳门·珠海警务合作的新探索

- 257 浅论“单边验放”的可行性方案 刘国熙 何淑华



267	澳珠区域旅游警务合作初探：以“安全城市”为发展方向	詹剑烽
282	对打击跨境电话诈骗的思考	郑锦耀
291	探讨澳珠口岸交通问题及改善建议	郭伟建
301	横琴自贸时代的制度创新与经济犯罪风险防控	珠海市公安局横琴分局课题组
311	论打击跨境电信诈骗犯罪的实战方略 ——以部督“8·12”跨境电信诈骗专案为例 ...	任雪峰 李素荣
317	试论珠江口西岸警务合作圈的形成与构建	陈军生 王 凯 何 聪
328	珠澳社会治安治理比较研究	珠海市公安局香洲分局课题组
338	关于加强珠澳两地警察教育培训交流合作的思考	李 辉

★ 第一届 ★

区域一体化趋势下的警务合作



关于加强区际警察权合作的思考

——以内地法域为视角

张 强*

【摘 要】文章针对区际警察权合作中遇到的运作不畅的问题,以内地法域为视角,进一步强调加强区际警察权合作的必要性,分析了目前区际警察权合作中存在的制约因素,提出了内地法域进一步加强区际警察权合作工作的若干对策,以期通过内地法域区际警察权合作的制度变革,寻找摆脱区际警察权合作困境的“第十二只骆驼”。

【关键词】警察权 区际合作 对策

自改革开放以来,内地与港澳警方遵循“互不隶属、互相联系、互相支持”的原则,创造性地开展境外警务合作的大胆探索。特别是香港和澳门回归祖国以后,内地与港澳之间进一步加强了警务合作工作,警务合作从此翻开了历史新篇章。警务合作机制从最初的沟通联络机制的探索建立,到现在各种长效合作机制的不断完善;从联手侦破一起起轰动一时的跨境犯罪案件,到通过警务合作促进港澳长期繁荣稳定,都取得了明显的成效。但是,也应当看到,由于种种原因,区际警察权合作工作也存在许多问题、遇到不少实际困难。一方面,一些有利于警察权合作的促进因素有边际效用递减的趋势;另一方面,一些不利于警察权合作的制约因素表现得越来越突出。本文以内地法域为视角,以刑事法律合作为研究范畴,就内地法域如何进一步加强与港澳法域区际警察权合作的问题作一些粗浅探讨,以期通过内地警察权合作制度的变革,寻找摆脱目前三地区际警察权合作困境的“第

* 张强,珠海市副市长、市公安局局长



十二只骆驼”。^①

一、内地法域加强区际警察权合作的必要性

内地法域加强区际警察权合作,不仅对贯彻落实宪法确定的“一国两制”的基本方针和特别行政区基本法的规定具有重要的法律意义,而且对密切内地与港澳之间的交往联系、增强港澳地区人民对祖国的认同感也具有重要的政治意义。

(一) 内地法域加强区际警察权合作是立足于内地与港澳共同打击犯罪现有条件的现实性选择

按照制度经济学的观点,条件与价值不同,价值体现的是应然,条件反映的是实然。“从认识论的角度来看,条件问题是科学问题。对待条件要有科学的态度,分析把握条件要有科学精神、科学方法。理想、感情、愿望在条件面前无济于事,正确的选择是实事求是。强调条件,实事求是地对待条件,科学地分析研究把握条件,从中引出战略策略、政策方针、路线办法,是现代制度创新成功的不二法门。”^②从实践的角度来看,“目标一经确定,反倒不再重要,重要的是分析研究认识把握条件”。^③内地法域与港澳法域共同打击犯罪理想的状态是刑事司法领域全方位合作,以克服因法律冲突和刑事管辖权冲突造成的执法局限,弥补三个法域在处理跨境犯罪中的不足,从而有效打击三地互涉刑事犯罪活动,压缩跨境犯罪活动空间,减少犯罪人利用三个法域的法律差异逃避打击。但是,受制于内地法域与港澳法域之间客观上存在的社会制度、法律规定、意识形态、社会文化心理和法学方法上的差异,^④港澳回归后十余年,刑事司法合作进展缓慢,理论界虽然一

① 一位富有的贝都因老酋长立下遗嘱分割他的财产——一大群骆驼。按照老酋长的遗嘱,老大继承这群骆驼的一半,老二继承四分之一,老三继承六分之一。不幸的是,当老酋长去世时,只剩下11只骆驼,老大要求拿走其中的6只,遭到兄弟们的反对,最后三兄弟闹翻了,他们转而去找宗教法院的法官。法官说:“我把我的一只骆驼借给你们,安拉的旨意尽早地还给我。”由于有了12只骆驼,老大分到6只,老二分到3只,老三分到2只。果然,剩下他们借来的第12只,兄弟们把它喂养得很好,并愉快地归还给了法官。用这则寓言说明内地与港澳之间区际警察权合作的困境及解决出路非常贴切。转引自北京大学法学院主编:《价值共识与法律合意》,法律出版社2002年版。

② 鲁鹏编著:《实践与理论——制度变迁主要流派》,山东人民出版社2008年版,第21页。

③ 鲁鹏编著:《实践与理论——制度变迁主要流派》,山东人民出版社2008年版,第20页。

④ 内地学者陈友清就内地与香港两个法域之间的差异引发的法律冲突进行了分析,上述原因分析采用了其研究成果。陈友清著:《1997—2007:一国两制法治实践的法学观察——以法制冲突为视角》,法律出版社2008年版,第138~195页。



致认为应当合作,但如何进行合作,也颇具争议。诚如澳门学者赵国强教授所指出的:“在刑事领域,区际刑事司法协助则如老牛拉车,进展缓慢,至今连一个协议也没有签订。”^①在区际刑事司法协助推进不畅的条件下,内地法域加强与港澳法域打击三地互涉刑事犯罪活动的合作,更多地依赖于警察权合作。这是因为许多警察权合作如情报交流、行动配合、业务联系、情况通报等警务合作内容能够绕开复杂且易引起争议的法律冲突。同时,作为刑事法替代措施的犯罪人遣返、劝说外逃者自愿回到犯罪地法域、劝说外逃者自愿退赃和交出犯罪工具等警察执法权合作措施在打击三地互涉犯罪中也将起着越来越重要的作用。因此,以警察权合作作为共同打击三地互涉刑事犯罪活动的主要途径,是基于现实的必然选择。

(二) 内地法域加强区际警察权合作是落实“一国两制”方针的政治责任

按照法学的一般理论,政治与法律关系密切。“现实中的法律问题经常缠绕着政治,是政治的延续与变相。不仅如此,有些法律问题如果处理得当,可以促进政治问题向法律问题转化,甚至达成妥善的解决。反之,若应对失当,则可能由此引发政治对抗,造成预想不到的困局。”^②区际警察权合作作为一个法律问题,也受着政治的缠绕。内地法域对此应当有着清醒的政治认识,清醒地认识到区际警察权合作服从于“一国两制”的基本方针,服从于保持港澳长期繁荣稳定的政治需要。正如党的十七大报告所指出的:“保持香港、澳门长期繁荣稳定是党在新形势下治国理政的重大课题。我们将坚定不移地贯彻‘一国两制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方针,严格按照特别行政区基本法办事;……香港、澳门已经并将继续为国家现代化建设发挥重要作用,伟大祖国永远是香港、澳门繁荣稳定的坚强后盾。”^③因此,坚持“一国两制”基本方针,保持港澳地区长期繁荣稳定,既是内地法域的政治责任,也是内地法域落实宪法和特别行政区基本法所应履行的法律义务。其中,警察权的合作是必不可少的。从理论角度来看,犯罪是一种典型的破坏秩序、影响社会公众安全感的越轨行为,因此,没有对三地互涉犯罪的适度控制,三地和谐秩序的建构和港澳的长期繁荣稳定是难以保障的。而警察的作用之一在于“警察是同犯罪作斗争的主要专门力

① 赵秉志主编:《中国区际刑事司法协助新探》,中国人民公安大学出版社2010年版,第17页。

② 林来梵主编:《法律与人文》,法律出版社2007年版,第15页。

③ 《十七大报告辅导读本》,人民出版社2007年版,第42~43页。



量”,^① 警察与犯罪密切相关。同时,从警察权的产生、发展、演变的过程来看,预防、制止、惩罚犯罪,维护秩序,一直是警察权主要的政治和伦理价值之所在。这是警察权的共性。警察权的这一共性一方面决定了警察权合作是有客观基础的,另一方面决定了在应对犯罪过程中警察权合作又是必要的。从实践角度来看,香港和澳门的回归,促进了内地与港澳地区之间经济和人员往来,特别是随着 CEPA 的实施,三地之间的联系更为紧密,与之相伴的是三地互涉犯罪活动的上升。面对三地互涉刑事犯罪活动猖獗、打击跨境犯罪任务繁重、区际警察权合作的需求越来越大的形势,内地法域作为“一国两制”的主干法域,^② 应当积极履行“一国两制”的政治责任和法律义务,加强与港澳法域警务部门的合作,充分运用各种有益的对策、手段和方法,以警察权合作对付三地互涉刑事犯罪活动,使区际警察权合作切实地为“一国两制”的政治格局服务,为促进港澳地区长期繁荣稳定服务。

(三) 内地法域加强区际警察权合作有利于促进内地法域警察权合作的国际化、区域化

全球化是当代世界发展的大趋势。从理论的层面来看,“全球化进程将世界的各个部分整合为彼此依赖、有机联系的共同体,使遍布高山大海的浩瀚星球变成一个全球社会”。^③ 从实践的层面来看,全球化密切了各国的联系,提高了各国的相互依存度,增加了各国的互动性。全球化在促进生产要素在世界范围内的合理流动和配置的同时,也造成经济、社会风险更容易在国与国之间传递,牵一国而动全球的经济危机、环境恶化、人口膨胀等经济、社会问题逐步引起各国的重视。同时,由经济全球化带来的恐怖主义和跨境犯罪等各种社会问题日益困扰着世界各国。可以说“经济全球化带来世界各国、各地区都面临政治、文化、意识形态等层面的全球化”。为解决全球化所带来的各种问题,世界各国、各地区往往以协议的方式建立起条约机制和组织机制,即一体化。这种新的机制和体制表现为国家或地区之间在政治和经济制度上的相互合作、相互支持、相互妥协和相互让步的新策略。全球化、一体化推动了世界各国、各地区的警察权合作,并强调警察权资源无疆域的合作,实现共同应对犯罪的共赢。这是因为“随着经济领域全球化,犯罪的全球化也成为必然的发展规律,并成为各国、各地区社会治安的

① 曾忠恕著:《美国警务热点研究》,中国人民公安大学出版社 2005 年版,第 110 页。

② 时延安著:《中国区际刑事管辖权冲突及其解决研究》,中国人民公安大学出版社 2005 年版,第 28 页。

③ 黄文艺著:《全球结构与法律发展》,法律出版社 2006 年版,第 16 页。