

大湾区跨境警务合作的挑战与完善

■ 曾令燊 黄子康
戚汉峰 叶耀坚

摘 要 大湾区发展促进区内经济文化交流，配合政策支持推动“人民币数码化”与区块链技术日趋成熟，人民生活方式迎来翻天覆地的变化。新兴科技同时带来新的犯罪模式，经济犯罪和科技犯罪渐渐成为各地的主流罪行。碍于社会制度和司法制度之差异，跨境警务合作往往未能达至最有效的水平。在未来就犯罪情报共享机制和设立标准跨区工作程序自有其必要性。

关键词 大湾区 经济犯罪 科技犯罪 跨境合作

自内地大力推动“一带一路”，粤港澳大湾区在当中的角色愈见举足轻重。作为内地开放程度最高、经济活力最强的区域之一，以及在湾区内已臻成熟的服务业、金融专业、法律专业；前海地区更是内地高端科技服务业、创新和科研之重镇，粤港澳大湾区无疑具备建成国际一流湾区和世界级城市群的条件，其重要性无庸赘述。然而，随着科技进步和网络发展，港澳与内地相互的商业活动及一般活动交流日益频繁，大大提升了发生罪案的风险。当中，跨境经济犯罪、科技犯罪尤其猖獗，不法分子见缝插针，乘虚而入，透过网络利用

不同途径、手法获得犯罪财产，再把犯罪得益转走洗白，形成一条不易追查的复杂的犯罪链。单单在香港，科技罪案的数字在过往十年间已上升逾五倍，由 2011 年的二千多宗升至 2020 年的一万二千多宗，当中不少犯罪所得均已流入内地及其他地区。碍于司法制度及警务职权有其差异处，及缺少一套紧密直接的联络协作机制，这些跨境经济犯罪、科技犯罪往往难以追查，严重影响人民福祉，为大湾区发展带来威胁。可见，完善跨境警务合作机制已是刻不容缓。港澳与内地之间之警务协作不能再满足于“互通消息”、“加强交流”的层面。在坚持“一

作者：曾令燊：香港警务处新界北机动部队高级督察；黄子康：香港警务处新界北机动部队督察；

戚汉峰：香港警务处新界北机动部队督察；叶耀坚：香港警务处新界北机动部队警长

本文为第十六届海峡两岸暨香港澳门警学研讨论文。

国两制”的基本政策下，以利民和便民为原则，大胆提出未来跨境警务合作的可能性；在尊重地方司法体制差异的同时，以直接而非迂回的，重实利而非虚文的标准直击问题核心，找出解决方案。本文会约略提及现存的协作机制和重点落墨大湾区发展下，数码货币的机遇和挑战，最后探讨完善跨境警务合作机制的方案。

一、现有跨境警务合作机制

（一）联络机制

早在香港回归之初，两地已就警务工作安排作出讨论。在“互不隶属，互相联系，互相支持”的原则下，香港与内地已经有一系列的合作。警察联络科作为港方窗口，负责与不同地区作联络工作。例如，香港警务处和内地的互通消息机制：内地居民如于香港犯事被刑事检控，或在香港非自然死亡，都会通报内地，反之亦然。除透过警察联络科联系，不同警区都与其他地区有不同程度的跨境合作。以边界警区为例，边界警区副指挥官兼任边境联络官，负责联络事宜。打鼓岭分区一直与深圳边防（六支队）紧密联系，就非法入境、跨境走私和其他事务有定期会议，互通消息（又称桥头会）；在假期节日前亦会就关口出入境事务，联同香港海关及入境事务处举行联席会议。

（二）交流

在交流方面，港澳与内地的交流不断发展，惟近期因为疫情而暂停举行。交流团到不同地方学习取经，为自身带来不少新的知识。香港警务处在中国人民公安大学派驻教官，分享香港的警务知识和经验，同时亲身认识和了解内地新一代警政发展，

再将相关经验分享给香港警务人员。在2021年，有内地公安部同事来港出席由香港警务处举办的初级指挥课程，与一众香港警务督察共同度过为期8天的培训，加强对各方警务工作的认识，也加深了年轻警官的情谊。

（三）联合行动

粤港澳不时会进行联合反罪恶行动，“雷霆2021”就在2021年六月开展。联合行动旨在共同打击一系列罪行，应对社会上明显严重猖獗之罪案，展示执法部门维持治安，保境安民之决心。在深港边界地区，亦有恒常的联合行动，打击走私和水货活动，以及非法出入境等罪行。至于更高层次的联合行动，则需透过警察联络科作联系。

二、大湾区发展

（一）一带一路与大湾区发展

“粤港澳大湾区”由9个内地城市和2个特别行政区组成即包括广州、佛山、肇庆、深圳、东莞、惠州、珠海、中山、江门、澳门及香港。现时国际上大湾区发展的成功例子有3个，分别为美国的纽约湾区，旧金山湾区及日本东京湾区。粤港澳大湾区将成为世界上第四大湾区，亦有潜力超越其余三大湾区，成为世界第一湾区。

如习近平总书记于2021年七月一日在中国共产党成立100周年大会讲话所言，从内地于上世纪八十年代实行改革开放以来，实现从生产力相对落后的状况到经济总量跃居世界第二的历史性突破。“粤港澳大湾区”的发展是内地其中一个最重要的经济地域，亦为实施经济双循环的重要指标。对比世界主要湾区，粤港澳大湾区的土地面积超过56,000平方公里，人口亦超过为

8,600 万,冠绝其余三个世界主要湾区。其中,香港作为 11 个“粤港澳大湾区”城市之一,其人均 GDP 及实际利用外商直接投资高达 46,325 美元及 744.6 亿美元,为 11 个城市之冠。内地近代经济急速起飞毋庸置疑,现已成为世界第二大经济体。若大湾区发展成熟,其可带来的经济增长绝对会比世界上其他湾区大。由此可见,配合内地于 2015 年 3 月发布的“推动共建丝绸之路经济带和廿一世纪海上丝绸之路的愿景与行动”发展所勾划的“一带一路”倡议,香港是内地未来推动互联互通和国际合作的重要战略城市。

作为“粤港澳大湾区”中外商直接投资额最高的城市,香港的贸易物流业,金融服务业,工商业及旅游业为四大支柱产业。香港如何利用其“金融贸易圈”的角色,促进国际贸易和国际投资,并吸引外资,进而带动湾区内经济一体化发展?除此之外,在“一国两制”的前提下,粤港澳社会制度不同,法律制度不同,在经济贸易互通水平上有一定的进步空间。粤港澳的司法管辖权力有所不同,警方在制定警务合作政策时,难以达成共识。作为执法部门,香港警方须与内地及澳门执法机构保持紧密合作,加强沟通,进一步建立互利共赢的区域合作关系,吸引外资及人才流入,带动湾区经济。

“一带一路”的蓝图及发展,可以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通(简称“五通”)来描述。当中包括沿线各国就经济发展的战略,借着海、陆、空、电信、油气管道、港口等基础设施实现互联互通,扩大沿线国家经济交流等。

(二) 数码货币发展

近年,内地大力推动“人民币数码化”,亦于内地各大城市进行试点计划。2021 年

6 月,香港金融管理局公布“金融科技 2025 策略”,加深央行数码货币研究,研究本地零售港元数码货币的可行性。配合其“一带一路”的发展,本地执法部门加强科技监管及提升调查相关罪行的能力。然而,近年的国际政治局势及本土主义对香港特别行政区政府施政的质疑,面对中美近年紧张局势升温的背景,数码货币发展将会是未来加速发展项目之一。毕竟,历史已告诉我们过分依赖美元有可能因国际政治造成某些地方的经济大萧条,引发不可逆转的局面。当中,香港应如何定位及配合其发展?

近年美元作为国际主导货币的体系备受质疑。随着人民币跨境支付系统(CIPS)发展,这个系统可让人民币计价交易绕开西方国家主导的国际支付机构 SWIFT 系统进行国际支付,藉此慢慢减低对美元的依赖风险。内地与有紧密贸易及金融联系的地方纷纷开始以人民币作为结算单位,当中以“一带一路”的参与地方最为密切。

数码货币亦有可能成为打击科技罪案的工具。数码货币与区块链技术息息相关,透过区块链技术及其交易记录,执法部门可追踪交易源头,因此,犯罪集团的得益,甚至跨境汇款亦能够被追踪,从而打击罪案。香港作为“粤港澳大湾区”中以金融业闻名的城市,理应大力推动执法部门于相关技术的发展及培训。毕竟“粤港澳大湾区”有三种不同的货币,香港特别行政区政府可与内地及澳门执法部门加强情报交流及技术发展,以保障“粤港澳大湾区”的金融体系不会让不法之徒有机可乘。香港作为国际金融中心,2021 年 6 月香港警方成立“财富情报及调查科”,加强识别洗黑钱给予恐怖分子资金筹集,透过大数据及人工智能等先进科

技分析跨境严重罪案，及提升私营机构反洗钱及反恐融资的能力。这类先进技术亦可以与国际警方多加交流，进而提升大湾区融资的安全性。然而，在数码货币发展的进程中，私隐问题亦是社会大众的疑虑。对于执法机关而言，数码货币有可能增加罪案及犯罪证据的复杂性，当中不同的司法制度亦可能成为警方搜证的难题。

在 11 个参与大湾区发展的城市中，不同的城市有不同的定位。其中，香港负责金融及融资，深圳负责高端科技发展，广州负责推动制造及生产业，澳门即旅游业的发展。

（三）极点带动

根据“粤港澳大湾区发展规划纲要”，大湾区的发展必须发挥香港、深圳、广州、佛山、澳门、珠海的引领带动作用。其中铁路、港口及机场会形成主要城市更高效连接的交通网络，配合香港国际机场第三条跑道及香园围口岸等跨区基建的落成，积极加强培训人手，以应付未来庞大的运输负荷及两地保安。而且香港拥有世界著名的港口，其海上物流业是上世纪十分重要的经济支柱，航运是成本最有效益的物流方式，粤港澳三方的海上船务安全及保安亦可作出相应的技术提升。此外，文中亦说明香港需要强化全球离岸人民币业务中心地位，资产及风险管理中心功能，而且建立亚太区国际法律及争议解决服务中心。因此，本港亦须于经济发展及法律事务上积极发挥其国际大都会的角色，带动“粤港澳大湾区”的整体竞争力及吸引力。其中金融业及洗黑钱等跨境罪行亦须严厉打击，及加强与内地城市沟通，防止不法之徒经香港将犯罪得益流入湾区。此外，网络安全亦是内地“十四五规划和 2035 年远景目标纲要”中提出的重

要发展路向，粤港澳大湾区亦需要优化提升讯息基础设施，推动智能城市的发展。随着粤港澳的沟通逐渐频繁及智能化，执法部门亦要提升保密通讯技术的应用，完善现有的预警通报机制，加强实时监控及商讨应急处理等工作。由此可见，未来于新型产业及数字化战略发展中，网络安全及人工智能发展的地位举足轻重。

三、现有跨境警务合作之困境

（一）社会制度不同

大湾区跨境警务合作是“一国两制”下的法律地位对等但治理权限不对称的地方行政区域间的警务合作。粤港澳虽均是中央领导下的地方行政区域，但根据港澳基本法，港澳特别行政区享有高度自治权，而广东省作为省级地方行政区域的各项治权均无法与港澳相比。由于社会制度不同，三地出现同一国家下，行政单位治理权限不对称的局面。一般情况下，一个国家法域之间的法律合作大多为“同质区间合作”，而此合作的先决条件为各法域都属于单一的法律体系。然而，由于历史遗留的种种原因，内地法域采用内地特色社会主义刑事司法制度，香港采用英美法系的刑事司法制度，而澳门则使用大陆法系的刑事司法制度。由此可见，大湾区警务合作需要因应内地主权范围内法律地位对等但管治权力不对称，建立于不同的法域基础上的“异质区间合作”。因为历史背景、法制发展不同，“一国两制”下粤港澳的法域是平等的，司法管辖权亦不能够直接向其他法域延伸，这衍生出于处理互涉刑事案件时，司法机关往往会分别依据不同的刑事法律主张管辖权，从而出现管辖权的冲突，而这亦是

粤港澳大湾区警务合作难以突破的瓶颈。

（二）粤港澳大湾区法律制度存在根本上差异

基于历史地理及其他因素而制定一国两制基本政策，立法权、司法权与行政权上，香港与澳门即使已经回归多年仍保留着基本法所赋予的自主性，各法域的司法管辖权并不能向域外伸展。因此粤港澳的警方在制定合作策略时往往会遇上需要满足自身法域的需求，而忽略对方。不同地域的相关刑事法规存在明显差异，因而对不同罪行有不同定义，同一性质的罪行亦会因为法律制度的不同而出现不同的法律结果。现行粤港澳大湾区警务合作框架包括犯罪嫌疑人的移交和强制执行赃物移交，但没有将因为各个法域的法律制度不同而阻碍警务合作的实际因素列入考虑，需要进一步协商才能将一些实质内容付诸实行。有关于协助取证的规定，在牵涉港澳地区的案件处理过程当中，暂时亦显得不足。例如，于司法协助过程当中，港澳警方需要事先得到嫌疑人的同意才能安排内地警方与嫌疑人见面，假如嫌疑人拒绝见面，内地警方只能依据港澳警方的笔录才能展开调查。

另外，宪法第三十一条确立了特别行政区制度，但其相关立例却未有就针对特别行政区与其他地区于遇上法律冲突时的解决方法作出具体的规管。另外，宪法亦未有明确地指出特别行政区与内地其他一级行政区域（省、自治区、直辖市）的关系。作为宪制性文件的港澳基本法的根本目的为确保内地对港澳的基本政策能够得以实施，而现行基本法只列明特区可与不同司法机构开展司法协作，但却未能确保特区政府以及地方政府就不同法律冲突达成实质性协商。现时粤港澳警方虽然有不同

的联络及协商机制，但合作时往往都需要浪费大量时间解决合作过程中因制度不同而出现的程序性问题。另外，粤港澳在刑事方面并不存在共同的上位法，而刑法亦未明确规定合作范围、义务及程序，导致在实践中出现为数不少的拒绝协助，无法展开的情形。

（三）粤港澳犯罪情报讯息共享机制并不完善

在情报主导警政当中，粤港澳大湾区的发展为建立有效犯罪情报讯息共享机制提供了一个至关重要的基础。目前普遍发生的跨境犯罪越趋复杂，一宗普通的案件可能牵涉不同的公安机关以及政府部门，现有的情报共享机制运行亦不如预期般的方便，令到粤港澳警务合作未能达致预期般的高效。现时粤港澳大湾区警方在合作时仍然保留在个案协查的初级阶段，遇到最大的问题往往是不同合作事项的程序争议，在缺乏一套有效的粤港澳警务合作实施机制下，各类的合作设定仍然停留在法律文件的书写，对于警方合作的效率大打折扣。

目前粤港澳之间的情报收集和交流活动主要依赖已签署的相关情报工作协议，但现行的相关机制并不能够如预期般畅顺运作。因此，在未能规定区际法律冲突的解决方式以及区际刑事出现管辖权冲突时，往往会浪费不同的警务资源去处理不同警务工作层面难以解决的根本性法律问题，造成司法资源的错配以及延误案件的办理。

四、大湾区跨境警务合作之出路

（一）建立跨境区际警务合作于打击跨区网络罪行之必要性

跨境区际警务合作，是指同国家或地

区内部不同法域或特定地区的警察机关在警察事务领域互相给予支持、便利和援助的一种活动。在这个信息发达的年代，信息技术正飞快的发展，网络社会亦已越趋成熟，不同的网上活动亦已经成为大众生活的一部分。随着网络世界的发展，一系列社会问题以及跨法域犯罪行为亦为大湾区警务合作带来了不同的挑战。不法分子利用网络可以方便隐藏身份的特性，以及网络犯罪的低成本以及高渗透性大肆犯罪，而近年跨境网络犯罪亦有上升的趋势。极端分子亦利用网络社会网民数量多，号召力强以及舆论控制力大的特性，不断地发表过激言论，扭曲事实，对不同持份者作出抹黑，制造重大保安事件，对社会安全造成极大威胁，影响社会的安定，以及长远发展。然而，从本质上，跨区网络罪犯终归还是现实中在各地区生活的人，因此，要将他们绳之以法必然要各方配合。

目前警方合作的内容主要涉及刑事犯罪及刑事司法诉讼方面的事务，在情报主导警务的大趋势下，情报交流工作成为区际警务合作中的重要环节，可以更好地对具体的警务合作发挥引导作用。

由此可见，建立一种以情报信息收集网络为基础、信息系统为技术平台、情报信息为决策依据的警务运作机制，才能更有效引导具体的警务合作。

（二）协调粤港澳大湾区的法律制度差异

“一国两制”为内地对港澳地区的基本政策，而粤港澳大湾区的建设正是为了促进经济政治一体化的重大战略。从现实层面，现阶段以及短期内确实没有可能要求港澳特区转用与陆方一样的法律制度，但在内地大力推动粤港澳大湾区的建设，并制订和签

署大量政策以及协议时，粤港澳大湾区警务合作的推进遇上了难得的机遇。为了有效打击经济犯罪，在“一国两制”的框架底下，粤港澳法律制度必然需要进行技术性的微调以尽可能消除法制的差异。在“一国两制”这政策下，港澳地区的立法、自治权得到充分尊重的基本前设下，针对经济犯罪，可以透过各自的立法原则以及司法体系去修订经济犯罪的相关法规，促使各法域通过经济犯罪法例的制订、改变、废除去建立有效针对跨区经济犯罪，同时符合地区法律、社会背景、发展目标，以及有着高防范标准，打击经济犯罪的法律法规。另外，为了粤港澳大湾区打击经济犯罪警务合作能更高效，除了经济犯罪的相关法律，金融，外贸等现行法规亦应以为打击金融犯罪行为基础作出整合和更新，为粤港澳大湾区打击经济犯罪提供稳定的法律保障。

（三）确立粤港澳大湾区经济犯罪相关警务合作内容

粤港澳大湾区除了是粤港澳生活文化融合的机遇，其另一战略目的，是推动粤港澳的经济交流，从而深化金融经济的长远发展。因此，随着粤港澳大湾区的经济交流日益频繁，推动打击经济犯罪相关警务合作刻不容缓，而粤港澳大湾区的建设正为警务合作提供了发展的可行性及必要性。虽然更新以及协调处理经济犯罪相关法规才是打击跨区经济犯罪的根本，但完善经济犯罪相关警务合作内容除了法例本身，亦需要以各法域的实质需要去确立一个真正符合各法域利益的合作制度。在粤港澳大湾区的发展下，警方必然需要以确保区间社会安全为目标去订立多赢的合作内容。

目前警方的合作大多为案件协查，而粤港澳大湾区的警务合作仍然应以此不会过

份干涉三个法域自主性的做法为发展重点。在有明确、清晰及可行的相关合作法规的基础上，通过各方经过适当协调的案情核实、跨区追捕、采证标准达成共识和协助调查等法律层面权限，粤港澳大湾区经济犯罪相关警务合作的协查内容才能变得更全面以及多层次。

同时，经过讨论和实践，把办案程序标准化可以有效地减少粤港澳因三个独立的司法系统、不同法律文件及搜证要求的差异。确立可以要求警方提供协助的范围，明确协议文件申请和证据分享的流程以及时限，确保各方都能接受的协作方式，规范化所有的合作内容，才能推进粤港澳大湾区警务合作。

除了案件协查，长远而言，建立经济犯罪相关的交流学习对于促进粤港澳大湾区警务合作亦至关重要。共同培训、学术论坛以及实地考察等等交流能够让警方分享各种各样的经济犯罪情报，了解各方的侦查和法规等问题，深化警方对最新形势的理解，于不同的讨论以及研讨中寻找共同打击区际经济犯罪的出路。

（四）建立粤港澳大湾区经济犯罪情报共享机制

随着网络社会急速发展，现在的区际经济犯罪一般十分迅速，假如未能有效、及时以及准确的接收经济犯罪情报信息，对于打击区际经济犯罪是十分不利的。由此可见，要有效地执行警方的区际警务合作，构建一个全方位，深层次以及流量快的情报共享机制至关重要。话虽如此，民众对自身个人信息的保护日益重视。因此，粤港澳必须在以网络作主要媒介，以警务信息的采集、交流、分享为核心，构建共享情报网的同时，严格遵守相关的个人信息

保护法律，才能为大众所接受。利用各种科学以及系统化的分析，透过畅通的情报交流平台，警方能够更有效地对于各类经济犯罪的动向及趋势作出准确的分析，更及时、精准地打击粤港澳大湾区的经济犯罪。毕竟，在情报主导的警务工作里，坐拥强大及迅速的情报支持渠道才能够高效地打击犯罪行为。

现时跨区警务合作最大的难题除了不同地区有各自的司法制度和司法程序外，更因为各地执法和司法机构“河水不犯井水”的观念根深蒂固，就合作的可能性上早早划下红线。然而，应对世界局势急剧转变，我们面对百年来前所未有的机遇和挑战，更应因时制宜，早及先机，加强部门执法能力和保持社会良好治安稳定。前文提及，科技进步如区块链技术就大数据和情报共享提供了硬件上的可能性；而执行上就需要从立法修例上入手。透过立法，完善执法之真空和填补跨区警务之漏洞实是香港特别行政区政府应有之义，万不能拖延。除立法，可以试行就特定经济罪行，签署执法和司法互助机制；或将某类法律加入基本法附件三。居安思危，为保持繁荣稳定和保障人民福祉，不同层面的漏洞必须及早填补；对于新科技罪行，在其对社会造成严重损害之前必须及早立法规管惩治。

参考文献：

- [1]张婷、瞿志凯. 粤港澳大湾区警务执法合作路径创新研究[J]. 武警学院学报. 2021. 5
- [2]桂彬、林毅斌. 粤港澳大湾区刑事警务合作研究[J]. 广西警察学院学报. 2019. 5
- [3]李晨光、黄嘉慧. 略论粤港澳大湾区经济犯罪警务合作制度的完善[J]. 山西警察学院学报. 2020. 2
- [4]王大为. 网络时代的社会管理—跨境警务合作的机遇与挑战[J]. 公安大学学报社会科学版. 2011. 7

责任编辑 黄新春