警务数字化转型下中国—东盟警务

执法合作建设

张 婷[[1]](#footnote-0)游英楠[[2]](#footnote-1)

**内容摘要：**随着数字信息技术的持续高速发展，警务数字化转型已然成为现代化警务模式变革的必然趋势。本文在对中国-东盟数字化警务执法合作面临的现实阻碍与瓶颈问题进行深入分析基础上，以“中国-东盟命运共同体”“全球安全倡议”为引领，提出了“共同体执法理念培育、数据警务合作基础设施建设共建、课程及专业人才共育”三个维度的中国-东盟警务执法合作创新优化之路。

**关键词：**警务数字化 中国—东盟 警务执法合作

警务数字化，是指利用数字技术和信息系统对警务工作进行管理、支撑和创新，提高警务效能和水平的过程和模式[[[3]](#endnote-0)]。警务数字化转型是指警务部门利用数字技术和平台，改革警务管理模式，提高警务效率和质量，实现智能化、精准化、规范化的警务工作。随着互联网、大数据、云计算、物联网、人工智能等新一代信息技术的发展和应用，传统的警务模式已经向数字化警务模式转变，数字技术的普及和深度应用，对中国与东盟国家持续深化警务执法合作提出了更高要求。在警务数字化转型背景下，如何采取相应的对策措施更好地推动中国—东盟警务执法合作，提升双方打击跨国犯罪实效，共建中国-东盟命运共同体？在警务执法合作实践中,如何平衡数据共享、有效利用与隐私保护、安全合规之间的关系，以妥善保证数据主权和国家安全，均已成为中国-东盟警务执法合作建设必须共同面临的重要课题。

一、警务数字化对中国-东盟警务执法合作的重要意义

警务数字化对于中国—东盟提升打击跨国犯罪实效以维护地区安全稳定、切实拓展中国—东盟警务执法交流合作的深度和广度、进而推动构建中国—东盟命运共同体具有重要意义。

首先，有效提升共同预防和打击跨国犯罪的综合实战能力。大数据时代，跨国犯罪手段日益呈现信息化、数字化、智能化等特征。同时对参与人员规模、窝点据点数量、涉案资金金额、侦缉难度等要素进行综合分析，电信网络诈骗等正在甚至已经成为中国与东盟国家共同面临的最具危害性的新型犯罪活动。根据我国公安机关相关数据统计，电信网络诈骗案件在刑事案件中的占比逐年攀升,目前已占到全国刑事案件总比20%左右,部分地区甚至已占到刑事案件的50%，其中60%的电信网络诈骗案件来源于东盟国家,如越南、马来西亚、菲律宾、柬埔寨、缅甸尤其是缅北地区[[[4]](#endnote-1)]。马来西亚在2007年至2012年期间每年因网络犯罪损失近9亿美元；新加坡2013年人均网络犯罪损失为1158美元[[[5]](#endnote-2)]。2022年8月，第三次东盟预防犯罪和刑事司法会议（3rd ACCPCI）指出，日益增长的网络犯罪严重阻碍了东盟在经济与社会方面的区域一体化进程[[[6]](#endnote-3)]。面对犯罪手段信息化、数字化、智能化的新特点，中国-东盟警务执法合作数字化转型的各项实践应用，可以帮助中国与东盟各国警方更好地实现警务信息共享、数据分析处理、跨国犯罪治理等目标。与此同时，借助结构化、非结构化信息库进行深入分析，可以更好地预测热点地区和犯罪趋势[[[7]](#endnote-4)]，为提升打击跨国犯罪的实效，维护地区安全稳定做出更大的贡献。

其次，切实拓展中国-东盟警务执法交流合作的深度和广度。警务数字化转型下的中国-东盟警务执法合作，意味着打破了传统警务模式下空间警务互动的界线，共同树立数字化警务执法合作理念和思维，以数字技术为支撑，以数据信息双向多向高速高质流动为途径，切实推动中国—东盟警务执法合作在理念思维、技术手段、方式路径等方面的深层次演进。同时还进一步拓宽了中国与东盟国家警务执法合作交流的渠道的方式，有效突破了以往交流互动中的时空间束缚。数字化信息通信技术在警务执法合作中的应用，为中国与东盟国家的警务人员在线交流和互动培训创造了基础条件，使得持续稳定高效共同提高警务人员的专业水平和技能成为可能。这亦有助于增强中国与东盟各国警方互信、加强警务执法合作，共同应对跨国犯罪的挑战。

最后，共同推动构建“中国-东盟命运共同体”。东南亚地区自古就是“海上丝绸之路”的重要枢纽，中国一直以来都将东盟作为周边外交的优先方向和高质量共建“一带一路”重点地区。2013年10月，中国国家主席习近平在印尼国会发表发表重要演讲，首次提出“携手建设更为紧密的中国—东盟命运共同体”倡议[[[8]](#endnote-5)]。从历史经纬与双方互联互动综合来看，中国与东盟国家都是“心心相通、休戚与共”的“命运共同体”。经济社会发展的高质量互联互动，需要持久安全稳定的内外部环境保障，而持久安全稳定的内外部环境依靠于中国与东盟国家高水平深层次警务合作的可靠支持。在这其中，警务数字化背景下的中国—东盟警务执法合作便是重要组成部分，其能够为预防和打击跨境网络犯罪等数字化违法犯罪活动，有效应对区域性安全执法问题提供可靠安全支撑，同时，通过各层级警务数字化合作交流，亦能够进一步深化中国与东盟国家间双边多边安全共识与战略互信，为共同推动构建“中国—东盟命运共同体”奠定更具影响力、更多范畴的群体共识与安全互信。

二、警务数字化转型下中国—东盟警务执法合作中存在问题

目前，警务数字化转型下的国际警务执法合作建设，也会是当前以及未来一段时间推动国际警务工作发展的一项重要行动策略。实践中，中国与东盟各国正在积极推进数字化警务建设，警务数字化转型也已或必将成为大势所趋。虽然东盟各国虽已在数据警务建设方面取得了显著进展，但受限于本国数字和信息技术发展水平、信息基础设施建设、经济财政投入等多重因素影响，东盟国家警务建设数字化转型软硬件标准不一、推动进程各异，同时也为中国与东盟国家之间开展数字化警务合作带来以下三方面的主要问题：

（一）中国-东盟国家间数据警务法治建设各异，共同体执法合作理念尚需要持续培育

因应区域内电信网络诈骗等新型犯罪活动的日益高发和严峻态势，中国与东盟国家在加强数据警务执法合作，共同应对非传统安全风险挑战的取得了普遍共识。但不可忽视的是，中国与东盟国家在相关领域的法治建设存在一定的差异性，如中国现已颁布实施《网络安全法》、《数据安全法》、《关键信息基础设施安全保护条例》、《个人信息保护法》等；泰国颁布实施了《个人数据保护法》，缅甸《电子通信法》以及相关修正案中规定了对个体信息保护的相关内容，但暂未颁布数据保护单独立法；老挝出台了《打击和预防网络犯罪法》、《电子数据保护法》等法律法规，越南、柬埔寨等相关立法还在起草过程中。此外，以上本国法律规范多为立足本国需要的执法理念和规范程序的规定，缺乏以区域安全为核心的警务合作规范，这使得实践中当前中国与东盟国家间有关数据警务执法合作处于“应答式”的案（事）件协查与特定情报信息协助的初级阶段，以维护区域安全为核心的“共同体”系统性和整体性执法理念理念尚需持续培育。

（二）中国-东盟国家间数据警务技术标准不同，一体化实体建设条件尚需商讨

其一，基础设施建设滞后于实战需要。不同国家之间数字警务建设的技术设施水平不同，对于欠发达国家如老挝、柬埔寨、缅甸等国家数字基础设施相对缺乏，使得本国内部数据警务应用难以普及与推广，成为中国—东盟国家开展数据警务合作的阻碍因素。

其二，缺乏技术标准和互操作性。2002年，中国与东盟共同发表《关于非传统安全领域合作联合宣言》，随后2004年，中国公安部与东盟秘书处正式签署了《非传统安全领域合作谅解备忘录》，并与东盟大部分国家签署了政府间或部门间打击跨国犯罪合作文件。同时在2017年4月召开的第30届东盟峰会上，东盟国家一致通过了《东盟关于预防和打击网络犯罪的宣言》。但相关法律文件归属于国家间警务执法合作战略层级的文本规范，其对于如何有效实施协同一致的警务执法合作，缺乏针对性的细化规范。同时因体制机制、经济财政和基础设施条件等各不相同，造成中国与东盟国家之间尚未达成相互认可的数字警务标准和技术规范，导致信息共享和交流不畅。

其三，数据安全与隐私保护的认知不同。数字化警务执法合作主要依托于以数字信息技术为支撑的通信网络，其不可避免地涉及网络安全、网络运维与管理等技术性问题。与此同时，警务数字化转型过程中涉及大量的警务数据和敏感信息，存在数据泄露、黑客攻击等安全风险，对于数字警务系统的安全性要求非常高。中国与东盟国家因不同的历史演进、经济社会发展、内外安全环境等，对于数据安全和隐私保护的认知存在差异，因此，中国与东盟国家共享的警务信息交互平台如何统一技术标准，既解决有限的主权让渡问题、又尊重各国合理关切，确保数字警务系统安全稳定运行，是需要共同思考探究的问题。

（三）中国—东盟国家数据警务人才培养条件不一，专业化能力建设尚需提质

警务数字化转型下的中国与东盟国家间警务执法合作建设需要大量数据警务人才的参与，因此需要对警务人员进行专业的数字技术培训，更新迭代警务人员的知识体系与知识结构。目前在东盟国家中，数据警务人才培养方面存在以下四个方面突出问题。

一是大数据等信息技术核心培训能力储备差异性。东盟国家中部分国家受限于信息技术教育资源相对薄弱，导致数据警务人才在接受培训时缺乏必要的资源和设备。与此同时，由于澜湄国家在技术装备方面相对落后，会导致数据警务人才在使用最新的技术设备时面临一定的困难。在此情况下，需要进行技术培训使数据警务人才顺利掌握这些设备的使用方法。

二是数据警务培训课程标准及质量良莠不齐。东盟各国对数字化警务建设投入资金存在差异，导致数据警务培训质量参差不齐，这会导致数据警务人才的能力无法得到充分提高，对中国—东盟在警务数字化转型下的警务执法合作造成不利的影响。实践中，中国与东盟国家间警务执法培训项目中，虽然部分设置了数据警务执法培训项目或在相关培训项目中设置了数据警务执法培训课程内容，但数据警务培训课程体系尚不完善，培训课程内容体量相对单薄，与中国-东盟警务执法合作现实需求还存在一定差距。

三是数据警务合作专业技术人才的区域及国际视野有待提升。数据警务合作是一项全球性事业，其关键核心技术与信息科技发展具有很强的同步性，其业务核心工作为国际警务执法合作，因此需要数据警务人才具有区域及国际化视野，才能具备与时俱进的国际先进技术能力和审时度势的国际交流协调能力。但受限于警务工作人员的职业特殊性和所在国家的对外开放程度，各国间数据警务人员的区域及国际化视野不尽相同，部分人员缺乏对地区、乃至全球视野的认知，难以有效处置国家深层次合作问题。

四是数据警务合作专业人才队伍培养中语言障碍问题较为突出。东盟各国的语言、文化差异很大，在传统警务执法合作中既已存在语言交流问题。与之相较，数据警务合作中可能会涉及专业性较强的计算机等专业术语，这就要求数据警务合作专业人才须同时具备过硬的信息技术能力和流畅的双向语言交流能力，确保彼此之间都能够掌握必要的专业词汇，破除数据警务合作中的语言障碍。

三、警务数字化转型下中国-东盟警务合作的优化策略

（一）以“中国—东盟命运共同体”为根本遵循，持续培育中国—东盟数据警务执法合作共同体理念。2021年，中国与东盟迎来建立对话关系30周年，双方成为最大规模的经贸伙伴、最富内涵的合作伙伴、最具活力的战略伙伴。2022年1月1日，《区域全面经济伙伴关系协定》（Regional Comprehensive Economic Partnership，RCEP）正式生效，标志着包含中国-东盟在内的当前世界上人口最多、经贸规模最大、最具发展潜质的自由贸易区正式启动。2021年，我国对东盟进出口5.67万亿元，首次突破5万亿元，比2020年增长19.7%，占我国进出口总值的14.5%[[[9]](#endnote-6)]。中国与东盟国家经济社会与战略对接的不断深入，以及有效应对维护区域安全所面临过的共同挑战，都要求中国与东盟国数据警务执法合作要以“中国—东盟命运共同体”为根本遵循，持续深化“执法合作理念念共融、执法合作战略对接、执法合作行动协同、执法合作人才共育”，共同打造更加符合区域安全和各国安全关切的数据警务执法合作共同体。

（二）以“全球安全倡议”、“全球数据安全倡议”为行动指引，夯实筑牢中国-东盟国家数据警务合作基础设施建设。首先，数字基础设施是以通信网络为基础、数据创新为驱动、数据算力设施为核心的基础设施体系，其主要涉及大数据、云计算、5G、人工智能、物联网、区块链等新一代信息通信技术，以及基于此类技术形成的各类数字平台。从数字化基础设施建设实际来看，东盟国家数据基础设施建设发展不平衡，这成为当前中国—东盟国家开展数据警务合作的结构性障碍之一。目前，在东盟国家中，老挝、缅甸以及柬埔寨的数字基础设施建设比较薄弱，导致电子数据的相互流动受阻和警务数据信息的利用效能不高，因此无法为次区域的数据警务合作提供坚实保障。

《全球安全倡议概念文件》中指出：“支持在澜沧江-湄公河合作框架下推进非传统安全领域合作，通过澜湄合作专项基金实施相关合作项目”[[[10]](#endnote-7)]。中国从战略布局和综合实力上，可以利用自身资金、经验等优势，助力东盟国家发展硬件基础设施建设[[[11]](#endnote-8)]。在数据警务基础设施援助建设过程中，还需要特别注意要秉持协商一致和互助共建的原则，充分尊重和支持以东盟为中心的各项地区性安全合作机制和架构，不搞“唯我独尊式”实力排位，不搞“一言堂式”标准垄断，不搞“门槛管制式”技术霸凌。

其次，推进技术标准与互操作性合作，做实、做牢警务数据采集、跨境犯罪数字化治理、对标等工作，制定统一的数字警务标准和技术规范。一是利用物联网、感知技术等高科技手段提升警务数据采集效率、以及数据准确率；二是对于整合的警务数据要进行去重、清洗、质量评估等；三是比照数据标准对数据进行对标，没有标准的数据要根据数据特点，以及自身情况进行标准制定等工作，解决澜湄国家之间因为缺乏统一的数字警务标准和技术规范，导致的信息交流不畅的问题。其中，数字警务标准要遵循开放、透明的原则，即采用透明的技术标准和协议，促进数字警务系统的互操作性和数据共享。此外，各国在打通数据共享的技术和机制壁垒的同时，也应充分尊重他国的数据主权和合理关切。《全球数据安全倡议》指出“各国应尊重他国主权、司法管辖权和对数据的安全管理权”，为各国在相互尊重基础上开展务实合作指明了方向。

再次，建立完整的运维保障体系、信息安全管理体系以及信息安全管理机构。一是完整的运维保障体系可以保障澜湄国家警务信息通信平台的稳定运行。以“澜湄执法合作中心”为例，澜湄执法中心目前已经应用了先进的“虚拟机+VPN云服务”网络加密技术，搭建了“四横两纵”流域警务数据传输网络、违法犯罪信息数据库，并建立了相应的跨国案件协查与情报信息管理系统，为案件协查提供技术支撑和服务保障[[[12]](#endnote-9)]。后续，可以将容灾备份、防病毒入侵、行为审计、用户身份认证、用户应用访问权限等一系列安全策略设计到安全保障体系中来，提升系统内生安全，进一步完善运维保障体系，促进澜湄国家数据警务合作纵深发展。二是建立信息安全管理体系以及信息安全管理机构，最大限度保证警务数据安全。以专门性信息安全管理机构为支撑，通过协商对话制定信息安全风险评估和管理流程，定期进行安全检查和评估，确保数据警务系统安全。三是建立应急响应机制，及时处理有效协调处理数据警务系统可能发生的安全事件、安全漏洞和安全威胁，确保数据警务系统的稳定运行。此外，中国—东盟国家可以加强数字安全技术的共同研发与创新，推进数字警务系统的安全技术发展，共同应对新的安全威胁与挑战。

总而言之，中国—东盟国家要在开放、透明、统一的数字警务标准和技术规范基础上，不断减小国家间数字警务合作技术设施建设水平和发展差距，依托共同开发的警务信息通信平台，通过建立、完善多层次的运维保障体系、信息安全体系和安全管理机构以及应急响应机制，真正做到“硬科技”与“软制度”并驾齐驱，确保数据警务合作的安全、可持续的发展，共同维护网络安全，践行“全球安全倡议”。

（三）以课程共研和人才共育为实践依托，持续强化中国—东盟国家数据警务合作人才培训

通过中国—东盟国家数据警务执法人员培训，不断提高执法人员的专业能力素质，培养数据警务技术人才，有助于提高中国—东盟国家警务执法合作的效率和效果。建议从数据警务合作“人才培训课程内容设置”以及“合作培训具体实施举措”两个微观维度发力，持续强化中国—东盟国家警务合作专业人才培养。

针对数据警务合作人才培养的相关课程，可以将课程体系设置分为技术理论研讨类（简称研讨类）与实践应用操作类课程（简称实操类）两大类型（详见图1）。研讨类课程包括：研讨会、工作坊、桌面讨论、以及使各国数据警务培训人员熟悉本区域数据警务合作框架、规则、合作程序、未来发展规划的各类互动游戏等。其中，互动游戏



的设计需要突出重点、目标明确，且具备创新性及趣味性。实操类课程，主要聚焦数字警务合作实战以及能力培养，比如，数字警务合作平台的使用，数字警务通信系统测试、警务信息数据爬取、内容分析、警力资源合作调动等等。通过数字警务课程的培训，使中国—东盟国家从警务数据合作理念上凝聚共识,秉持共同、综合、合作、可持续的新安全观，共同打造中国—东盟命运共同体。以上是基于数据警务人才培养课程体系的维度进行探讨，关于具体合作举措，主要包括以下三个方面：

第一，可以建立数据警务执法人员培训与交流平台，为执法人员提供学习和交流机会。平台上可设有在线课程、工作坊、桌面讨论等内容，为中国—东盟国家数据警务执法合作人员提供专业的培训课程，具体可以包括：网安网监、数据情报信息分析技术、网络犯罪侦查技术、电子询证与鉴定技术、网络执法技巧等课程，帮助执法人员学习和掌握最新的数据警务执法技能和知识；交流平台可以促进各国数据警务人才加强安全合作与交流，共同应对数字安全威胁和挑战的能水平，包括技术培训、演练和协同应急响应等；此外，还需要对数据警务系统的操作人员、管理员和其他相关人员进行安全培训和意识教育，提高他们信息安全意识和技能，以增强数字系统的安全保障能力。

第二，实施中国—东盟国家数据警务交流合作计划，完善“线上＋线下”二维场域，实现虚拟与现实耦合的情景式学习。鼓励中国—东盟数据警务人才进行实地考察、互访交流。通过短期、中长期或长期学习培训计划，帮助数据警务人才了解各自国家的数据警务执法经验和实践，提高数据警务人才的国际视野与交流能力；帮助东盟欠发达国家探索适合本国的数据警务执法的最佳实践，真正做到尊重各国人民自主选择的发展道路、共同应对地区网络安全等全球性问题。

第三，建议开展中长期中国-东盟国家警务执法合作培训研修班，共同制定（数据）警务人才培养计划和标准，推进培训课程和认证考试的互认。建立一套聚焦任务—能力—知识—课程知识体系结构，覆盖所有数据警务人才的培训体系[[[13]](#endnote-10)]，包括培训计划、教材、课程和培训师资等；培训的内容包含但不限于数据警务、网络安全，还可包含综合素质类培训课程（先进警务理念培育、警务技战术训练、警务语言学习、跨文化交际）以及业务类培训课程（东盟各国法律规定、引渡程序及司法协助、反恐、禁毒、边境管理等内容）等等，旨在共同提高中国与东盟各国数据警务人才的专业技能和综合素质，促进中国—东盟国家数据警务合作。

四、结束语

中国与东盟国家山水相连，人文相通，在世界百年未有之大变局加速演进和国际格局深刻演变背景下，为共同应对世界之变、历史之变和时代之变，双方警务执法部门需要精准把握数字时代发展机遇，以“中国-东盟命运共同体”为根本遵循，持续深化共同体警务执法理念培育，以“全球安全倡议”为行动指引，扎实推进数据警务执法合作基础设施建设，以课程共研和人才共育为实践依托，不断提升数据警务执法合作人才共育，共同深化中国与东盟数据警务执法合作，为维护区域安全稳定和建设更为紧密的“中国—东盟命运共同体”创造更加坚实的安全保证。

参考文献

1. 张 婷：中国人民警察大学国际执法合作学院东盟警务执法合作教研室教员，中国现代国际关系研究院博士研究生。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 游英楠：中国人民警察大学国际执法合作学院东盟警务执法合作教研室主任。 [↑](#footnote-ref-1)
3. []刘绪崇,苏欣等.智慧警务——大数据环境下新时代公安信息化建设模式探索[M]北京.清华大学出版社.2019. [↑](#endnote-ref-0)
4. []伍光红.中国—东盟打击跨境电信网络诈骗犯罪案件警务合作机制研究[J]河北大学学报(哲学社会科学版).2022.47(6):154-160. [↑](#endnote-ref-1)
5. []黄山.东盟网络安全治理的动因及进程分析[D].北京:外交学院,2020. [↑](#endnote-ref-2)
6. []关意为.2022年度东盟国家网络空间治理态势评估[J]中国信息安全.2023(01):94-98. [↑](#endnote-ref-3)
7. []赵宇.大数据技术与国际警务合作[J]中国人民公安大学学报（自然科学版）.2014.3(81):30-35. [↑](#endnote-ref-4)
8. []人民日报.携手建设更为紧密的中国—东盟命运共同体[EB/OL].[2023-05-29].https://www.gov.cn/xinwen/2021-07/22/content\_5626490.htm [↑](#endnote-ref-5)
9. []中国网.中国东盟全面战略伙伴关系起步之年 东盟四国外长访华[EB/OL].[2023-05-29].https://www.360kuai.com/pc/951834bc7d3c654e1?cota=3&kuai\_so=1&sign=360\_57c3bbd1&refer\_scene=so\_1. [↑](#endnote-ref-6)
10. []新华社.全球安全倡议概念文件（全文）[EB/OL].[2023-02-24].https://news.china

    .com/zw/news/13000776/20230221/44507395.html. [↑](#endnote-ref-7)
11. []王珂.中国参与澜沧江—湄公河次区域警务合作的影响因素及对策研究[D].北京:中国人民公安大学,2019. [↑](#endnote-ref-8)
12. []倪月菊.澜湄合作五周年:走向区域繁荣新征程[J].世界现代警察,2021(5):5-17. [↑](#endnote-ref-9)
13. []宋晓辉,柴龙.公安院校大数据警务人才培养路径研究[J].公安学刊,2020.2(177):112. [↑](#endnote-ref-10)