论粤港澳大湾区警务协作的高质量发展

■ 任士英　张　驰

摘　要　粤港澳大湾区警务协作高质量发展护航大湾区高质量发展。推进大湾区警务协作高质量发展，要完整理解和把握高质量发展的内涵，把握其发展的科学、可持续与高水平发展并在工作中进行检验。深刻把握推进大湾区警务协作高质量发展的基础条件和优势，把握好工作着力点与当务之急，在既往探索的基础上，从警务协同的顶层设计、问题导向、机制创新、系统思维以及数据治理赋能等开辟新赛道，发展新动能，全力推进大湾区警务协作的高质量发展。广州要以工作成效的更高显示度，成为推动大湾区警务协作高质量发展的样板。

关键词　高质量发展　大湾区警务协作　基础条件　公安工作现代化　新发展格局

习近平总书记把粤港澳大湾区定位为“新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地”，明确要求广东要“在推进中国式现代化建设中走在前列”。《粤港澳大湾区发展规划纲要》对大湾区发展到 2035 年的展望，让粤港澳大湾区警务协作（以下简称“大湾区警务协作”）在这一开放程度最高、经济活力最强之一区域的发展以及高质量发展成为一件必须办好的“大事”。其战略意义和实践价值不言而喻，尤其是将其纳入全面推进公安工作现代化与高质量发展的新的整体格局中，办好这件大事能够承载与可以承载的重要意义就越发需要在大湾区警务协作已取得重要成就的基础上，慎始善终，善作善成，进一步用系统思维并在推进和保障中国式现代化整体布局中思考大湾区警务协作的高质量发展。

一、完整理解和把握大湾区警务协作高质量发展的内涵

推进大湾区警务协作高质量发展，必须要正确认知完整理解和把握高质量。《粤港澳大湾区发展规划纲要》确定了“发展”和高质量发展的基本遵循和原则。大湾区警务

作者：任士英，中国人民公安大学马克思主义学院教授；
张　驰，中国人民公安大学研究生院博士生

协作必须也一定要按照规划纲要确认自身的发展内涵。这是一个客观现状，也是一个基本前提。那么，大湾区警务协作在追求高质量发展过程中，要追求什么样的高质量发展？这涉及到警务协作高质量发展的内涵。

（一）大湾区警务协作的高质量发展是科学发展

科学发展就是尊重规律、符合规律，要顺势而动，不能逆势而为。科学发展也是积极发展，也就是发展既有警务自身的发展，也要具备对大湾区发展起到引领作用。尤其是不应该是简单的警务工作的 GDP，更不是简单的打击处理违法犯罪数据的提升和变化。科学发展要在推动警务协作过程中探索新的对策和路径。要形成警务协作的制度优化思维，用制度保障科学，用科学思维建立制度，科学维护好这一警务协作的新业态。

（二）大湾区警务协作的高质量发展是可持续发展

可持续发展的状态，既是谋求长远发展，也是确保发展长远。可持续发展就要拓宽警务协作的时空思维，在大湾区发展的新格局之下，把握“国之大者”，谋划高质量发展。要精准把握大湾区警务协作新业态之下的基本原则，把握警务协作的基本目标。失掉了可持续发展的长远格局，警务协作的内涵就会变成具体的工作，失去大湾区警务协作应有的价值和高质量发展。

（三）大湾区警务协作的高质量发展是高水平发展

大湾区警务协作要在区域内共商共建共享，实现互学互鉴、互利共赢。要能够在发展与竞争中体现多方参与，要正视竞争背景和区域工作之下警务工作的自我体验，确保多方受益，多方收获。通过实现警务协作的扩容增量提质，展示出警务协作的更高水平和水准，实现警务协作的高质量发展。

（四）大湾区警务协作的高质量发展是经得起考验与检验的发展

追求大湾区警务协作的高质量发展必须深刻把握警务协作的内在特性，警务协作与警务运作的实质内涵一定是健康、绿色的。警务协作的效能不是做表面文章，更不能将警务协作做成为“豆腐渣”工程，必须追求其内涵建设。在建设、发展、运作和工作效能等方面既要经得起考验，又能够经得起检验，还要能够自觉接受检验。

因此，这一高质量发展的内涵就是科学发展、可持续发展，也是高水平发展。是否具有这一发展内涵，是检验警务协作是否是高质量发展的重要标杆。同时需要指出，大湾区警务协作的高质量发展还必须在工作进程中体现发展。首先是协助各方立足本位，同时要能够做到换位思考。也就是说，在推动高质量发展过程中，要适应警务形态的新变化，适应新常态，形成在高质量发展中正当的义利观，汇集合力，实现多方共赢。在此基础上奏响进行曲的大合唱，达成风雨兼程中的同舟共济。在协作之中实现警务工作的深耕，达成协作效益，共保经济社会发展。在工作机制、工作状态、工作效果上既保持基本原则的刚性，又要把握协作进程中的灵活运转的工作形态，驰而不息，笃行致远，实现高质量发展。这就是我们说的大湾区警务协作高质量发展的内涵。

二、精准巩固大湾区警务协作高质量发展的基础条件与优势

推动大湾区警务协作的高质量发展，不仅是一个学术话题，更是一个实践话题。这

是一个实现大湾区发展规划的大事，更是习近平总书记要求必须办好的“摆在重中之重”的“大事”。因此，要更加清晰地明确警务协作的发展状态，明确粤港澳大湾区警务协作已有的基础条件和具备的优势。关于这个问题，在广州一地，无论实战部门如广东省公安厅还是高等院校如广东警官学院“教师创新团队”，都已做过很好的研究。我们更要首先立足广州一地，探讨巩固好与推动好大湾区警务协作高质量发展的基础条件和优势。

（一）业已明确推动开展大湾区警务协作具体而迫切的任务

推动大湾区警务协作高质量发展的任务，是基于大湾区发展纲要提出的明确要求，这也是一个巨大的发展机遇。要把握发展纲要明确的任务，照方抓药、按图索骥。按照总体与全局工作部署，实现警务协作的任务，全力谋划大湾区警务协作的高质量发展前景。这一任务要求是具体的，也是迫切的，既是当务之急，也是立足长远。

（二）业已明确推动大湾区警务协作高质量发展的时代方位与区位优势

广东是中国改革开放的排头兵、先行地、实验区，广州更是地处这一高质量发展的示范地的前沿。毋容置疑，推动大湾区警务协作的高质量的时代定位与区位就十分明确了。在新时代警务发展中，推动大湾区警务协作高质量的历史担当也就十分明确了。在这一时代条件下，要充分认知粤港澳大湾区自然条件和区位发展的优势，对警务协作带来的触动、促进和巨大引领。同时也要明确在这一时代发展方位区位优势下的警务协作所必须具备的责任担当。广州要一如既往地站在改革的前沿，统筹发展与创新、眼望历史与现实，同时充分借助共建“一带一路”国家战略布局，充分享有“一国两制”基本国策的红利，牢牢把握广州在推动大湾区警务协作高质量在国家发展大局中的核心地位与战略定位，充分利用好使用好自身的巨大区位优势，以更加明确的发展自觉推动大湾区警务协作高质量发展。

（三）业已明确落实大湾区警务协作高质量发展的新的工作目标要求

基于大湾区警务协作之下各自承担的任务与警务职能实现的目标条件，近年警务实践中逐步提出了现实目标要求。以广州为例，在新时代社会主要矛盾发生新变化的条件之下，对于警务效能的显示度与警务运行方式的承载度均进行了积极探索。在社会治理体系与治理能力现代化要求下，实施警务协作、达成协作的任务，已具备了良好的工作基础。如何在既往大湾区警务协作当中更好发挥自身优势，如何利用优势在今后的警务协作中成为立足改改前沿的排头兵，这是现实的要求，也是基于社会治理体系和治理能力提升的工作要求和推动大湾区警务协作的高质量发展的工作要求。

（四）业已明确推进大湾区警务协作高质量发展的良好制度环境

推动大湾区警务协作的高质量发展的最大优势，是基于推动公安工作现代化的指引。推动和提升公安工作现代化，为大湾区警务协作提供了良好的发展环境与制度环境，更提出了把握推动大湾区警务协作高质量发展的路径与方向。在推动大湾区警务协作高质量发展中，公安工作现代化的战略谋划要求塑造出警务协作的新形态与新优势。警务现代化之下发展的新态势，也给警务协作带来新动力。在警务协作过程中，这一良好的制度环境，可以有效聚合多方优势。面对可能的与可见的新的警务形态，新塑新构

警务协作的高质量发展，就是推动警务协作取得新成效。这一新的探索将成为警务协作高质量发展的新的动力源。

在公安工作现代化建设大局中，对于从国家发展的战略全局中科学谋划警务协作，对于明确我们推进建设警务协作中的自身发展的动力源与增长极，可以给出更多的工作指引，掌握更大工作主动。在构建新的警务协作高质量发展中，善用系统观念系统思维，发扬斗争精神，争取工作主动。因大湾区区域警务协作，给出公安工作全局争彩出彩，这是对公安工作，尤其是广州本地公安工作一个极好的检验，从中可以检验我们的政治判断力、政治领悟力，政治执行力。这一检验，为大湾区警务协作高质量发展的新表达、新趋势、新变化、新格局，提供了更多的可能性与新的探索手段的新的达成度。

三、推动大湾区警务协作高质量发展的着力点

精准把握与弄清推动大湾区警务协作高质量的优势与基础条件，主要是为了明白推动大湾区警务协作高质量发展的出发点。在推动警务协作高质量发展中，提升推动这一战略工作高质量发展的关键问题，还需要弄清工作的落脚点与归宿。

（一）做好顶层设计

推动警务协作高质量发展的顶层设计的基础，是需要胸怀“国之大者”，要按公安工作现代化的指引明确发展思路，把警务协作作为推动经济社会健康高速发展的战略谋划。为推动警务协作的高质量发展，需要营造有力执法环境、构建广阔的警务协作平台，形成警务良性运行机制。顶层设计不仅要塔台唱戏，还要总结既往警务协作中围绕执法所带来的问题，破除杂音，排除障碍，谋求建构警务新模式，增生警务协作过程中自身发展动力。因此，在这一过程中，要善于总结成就，积累经验，将协作过程中执法形态的显性与良性工作机制加以固定成为“新常态”，惠及各方，对可能存在障碍和隐性问题加以有效防范。从顶层设计的层面说，为了更好开展警务协作，需要策划和建构有效的协同工作机制与警务治理模式。同时，在这一工作层面上还提示我们，在警务协作中要有讲故事的能力，要将我们的工作理念、思路、要求、目标，通过讲故事的方式加以引导，这是诱发良好的工作机制形成的前提。勇于开辟新赛道，致力发展新动能。基于这一工作需求，顶层设计当中要明确实时处理好警务协作中的几个关系：聚焦当务之急与长远发展、应对发展机遇与问题挑战、回应发展要求与工作提升、破解警务协同执法中履行职责的刚性定位与合作过程的灵动活力之间的矛盾等。在警务协作中处理好这些问题，就是搭建警务协作的基础舞台。因此，如何生成警务协作中良好的法治环境和工作状态，要成为顶层设计重要的考量。这是广州全面贯彻落实习近平总书记重要指示、立足大湾区发展、把警务协作当成公安工作“大事”的行动试金石。

（二）坚持问题导向

坚持问题导向是习近平新时代中国特色社会主义思想的基础和源泉，是我们党重要的思想方法和工作方法。这就是要在推动警务协作高质量发展中，敢于直面问题，面对挑战，解决问题。一是要敢于不回避问题，敢于在警务协作过程当中正视问题的存在，特别是要允许存在问题，让问题的存在成为常态。要在这种形态下直面问题去解决问题。二是要在警务发展与警务现代化进程中

看待警务协作存在的问题。三是要有系统发展的观点用心解决警务协作中存在的问题。面对问题与挑战，直面解决，提升警务协作的效能。

（三）敢于机制创新

大湾区警务协作本来就是新时代的新兴事物。新事物就需要新的工作手段和措施。新手段可以带来新活力，新活力可以促成新业态。新手段就需要独具匠心，也须经过新探索的检验。在推动警务协作高质量发展中，可以胆子再大一点。比如，可以在大湾区警务协作过程中，对粤港澳协作各方采取特别授权的方式形成一套工作机制。通过特别授权，可以实现在警务装备（物化形态）、协作执法（软形态）等诸多工作形态上形成“特别”协作机制。其中，可以率先尝试在办理专项、专事、专案、专人等协作中，通过特别授权实现协作各方配置特殊标识，实现异地执法中的畅行无阻，并得到执法与处警的有效保障等。在具体的操作层面，只要在各地司法制度的规则底线要求下，就可以大胆创造性谋求开展协作。创新就是要有新的工作思路，新的工作方法。但是，敢于创新，大胆创新绝不是标新立异，更不是天马行空，而是在新时代公安工作现代化背景下的创新。这种创新在公安工作现代化和治理能力现代化新的发展趋势下，必须体现出公安机关自身的价值追求，还要考虑到这一在新的时代条件下新的工作要求与新的目标需求，同时要考虑到标本兼治，显示出工作的主动。创新还要给新的工作成果提供合理的展示空间与展示形态。立足当下，谋求长远，脚踏实地，追求实效，将是大湾区警务协作创新的基本遵循与必由之路。

（四）提升协同能力

在推动警务协作高质量发展中，要谋求自身能力的提升。提升警务能力，既能够显示警务协作的良好形态，也能显示警务协作的良好效果，更能确保协作警力不竭的力量源泉。这里要明确，所谓警务协作就是警务协同而有作为，在多方分合过程中达成一体协同推进之效果。这一能力的内涵，既要有执法能力的提升，更要有警务沟通能力提升。协作各方通过沟通达成共识，提高警务协作共识度。比如，可以在协作过程借助共建共享信息平台，助力警务协作，强化协作力度，回应各方诉求，通过沟通实现执法和协作内涵的有效提升。通过提升共识度，带来目标任务的达成度、执法过程的辨识度和工作形态的显示度。通过自身能力的提升，整合协作各方，强化联动，实现一体运行。同时，优化工作流程，实现高效协作，充分显示警务能力。

（五）坚持系统思维

在推动大湾区警务协作高质量发展中坚持系统思维，就是要建立有效评价体系、规范的监督机制及严格的责任追究机制。这一系统思维的落地成果，就要看如何建立这一机制体系以及建立了怎样的评价体系、监督机制及责任追究机制。大湾区警务协作中建立工作评价体系，可以确立警务协作的运行尺度，有效衡量警务协作的显效度。规范的监督有利于警务运行过程的工作及时反馈，警务协作在规范的监督范围内可以助力流程通畅、减少迟滞与阻碍。责任追究不言而喻，就是明确警务协作过程当中的责任、义务、权利与目标实现，防止人浮于事、人违于事。在警务协作推进过程中，把握这几个工作维度并处理好运作流程，可以实现警务协作行为的可回溯可检验可追究。有效评价体系有利于推进警务协作的认同感，达成

对工作目标的共识，通过共识强化责任与担当。在规范的监督过程中，保障警务协作的可持续发展与高质量提升，系统思维必将有效推动与形成整体性意识和长远发展的大局观念。

（六）数据治理赋能

在推动警务协作高质量发展中，要充分利用大数据时代网络信息特征，充分利用大数据赋能大湾区警务发展，实现跨时空的警务协作。大数据条件下的网络信息共享已成为常态。网络行为最显著的特征就是一切行为均可以被记录，均可回溯，均可倒查。随着算法运用、大数据技术提升，互联网治理的问题，不仅不再是它的无序，而是越来越显示出网络行为的超级有序，与之俱来的是对这一有序记录和描述的超级技术要求和巨大困难。因为数字技术的使用，网络行为与现实社会最大的差别就是人人皆在网内。因此充分利用这一特征，对于警务协作机制的运作和警务效能提升，将会有巨大帮助。在此基础上，广州可以充分借助“智慧警局”建设之利，实现好线上跨时空的警务协作。如此，一定可以有效突破壁垒。这可以在业已达成共识的几个工作领域进行试点，以期取得相关工作成果并验证这一警务协作的新格局与新载体。

盯准着力点，弄清怎么做。盯牢着力点，知道可以做什么。那么，就必将迎来大湾区警务协作高质量发展。

四、提升大湾区警务协作高质量发展效能的当务之急

既然推动大湾区警务协作高质量发展具有良好的工作环境与着力点，也更加要区分轻重缓急。从提升大湾区警务协作高质量发展效能考虑，当务之急在于以下数端。

（一）不停提升大湾区警务协作的效能

这是指在工作理念上，要锚定有效提升大湾区警务协作效能的自觉追求。随着大湾区建设的不断深入，出现了许多新的经济社会形态和治理与防范安全风险挑战。三地警方以及相关执法部门、社会组织等均要以发展为要务，深刻认识警务协作对区域整体安全与繁荣的重大意义，从而坚定信心，积极投身其中，提高警务人员的专业素养、业务能力和思想观念，优化警务协作资源配置。探索开辟新赛道，创新协作模式，实现三地警务协作中整合专业力量，合力形成对新型犯罪的高压态势。同时，推动大湾区警务协作向非传统安全领域如食品安全、公共卫生安全等拓展，提升应对治理复杂环境安全风险的能力。在建立常态化的警务协作应急响应机制中，明确各方在突发事件中的职责与分工，加强联合演练，确保在面对重大安全事件时能够迅速、高效地协同作战，提升整体响应速度和处置能力。另一方面，要持续提振信心，凝聚多方合力，开展广泛的宣传活动，向社会公众展示警务协作诸如跨境犯罪打击战果、区域安全环境改善等方面的成果，赢得民众对警务协作的支持与信任，形成全社会共同参与、共同维护大湾区安全稳定的良好氛围。

（二）全力保障大湾区警务协作的可持续

这是指在实践层面上，要完善法治衔接与构建评估体系，保障大湾区警务协作的可持续性。尤其是在实战中要针对跨境取证、嫌疑人移交等事项确立制定统一操作标准，解决司法互认难题，从司法规则衔接上为实际执法提供实操指引。大湾区警务协作的高质量发展，需超越简单的资源交换逻辑，通

过制度化的平台共建、技术化的能力共享、人性化的服务互惠，让各方在贡献中获益、在协作中成长。锚定大湾区警务协作中的需求与主旨，直面问题与高质量发展中的痛点，确保大湾区警务协作高质量发展的可持续性。特别是可以通过制度创新与技术赋能快速提升湾区警务协作高质量发展的效能。

1．制度创新：构建多轨并行的警务协作体系

跨越传统警务协作模式与“一国两制三法域”的特殊治理格局，如以法治协同探索规则衔接创新路径，在法律差异中寻找最大公约数，未来可探索建立大湾区警务法治研究院，系统探索三地法律问题与问题解决方案。通过制度创新实现对实战效能的倍增，适应大湾区跨境犯罪智能化、组织化治理的新挑战。这一创新能够培育多方安全治理共同体意识，突破工具理性局限，培育警务协作高质量发展需要“责任共担、利益共享”的治理文化。

2．技术赋能：打造智慧警务协同新生态

在确保数据主权前提下，研发适用于跨境执法的智能装备、信息技术系统等，如建设大湾区警务大数据中心、跨境视频监控联动系统、智能边境管控设备等，以科技赋能警务协作，全力塑造高质量发展新动能、新优势，催生发展新质生产力，直接提升整体效能，推动警务协作突破传统模式向现代化的转变。将各方均是“参与者”转化为各方都是“主人翁”，真正实现大湾区安全治理与区域发展的深度融合，实现从“利益共同体”到“命运共同体”的体认，既为“一国两制”实践注入新动能，也为全国跨境治理提供大湾区范本。

（三）坚定优化大湾区警务协作的动态过程

这是指要坚定把大湾区警务协作当做一个持续发展、不断优化的动态过程，不断追求警务资源共建共享与警务能力提升。这除了要在构建大湾区警务协作机制中建立一套全面、客观、科学的评价指标体系，还更加需要创新利益共享机制，增强协作内生动力。如，这可以通过明确警务治理经济收益共享，并在收益分配中追求由大湾区各方按共建贡献度决定来实现资源均衡配置。再比如，可以通过政策体系的不断完善，整合大湾区出入境、交通管理、紧急救助等多项服务，激发公众参与热情，实现警务服务与服务民生互惠。顺应大湾区国际一流建设标准的进程，以机制创新、技术赋能、共建共享为核心，推动警务协作从简单生硬的“物理”整合向共建共管共享深度便捷的“化学”融合的升级，构建具有国际一流标杆意义的新型警务共同体。

（四）多维度显示大湾区警务协作的成果

这是指要善于在不同维度显示大湾区警务协作的高质量发展的程序，以有效推进大湾区警务协作的深化，也有效提振大湾区警务协作的信心与基础。大湾区警务协作的高质量发展，绝对不可以拘泥于一个维度、一个指标。立足当下，可以在多个维度体现大湾区警务协作高质量发展的指标。在打击犯罪方面，可以体现在如跨境刑事案件的破案率、犯罪分子归案率、重特大案件联合侦办的响应时间与执法效果等。在区域安全治理上，如湾区内各类犯罪率的下降幅度、社会治安满意度的提升程度、公众安全感的增强指数等。在执法合作与司法协作层面，如跨境执法请求与实施的响应速度、司法文书送达的及时性、证据互认的比率、联合行

动的协同性等。在警务创新与资源整合度方面，如新技术手段在警务协作中的应用与成果、联合项目研发与实施推进的数量、资源共享的利用率、创新举措对警务效能的提升幅度等。在对警务协作效果进行全面评估过程中，要建立定期评价机制，对大湾区警务协作效果进行全面、深入的评估，并根据评估结果及时发现问题、总结经验。通过建立反馈与调整机制，将评价结果及时反馈给各参与方，针对存在的问题共同商讨改进措施，及时调整协作策略与工作重点，确保大湾区警务协作始终朝着高质量发展的方向迈进，为大湾区的繁荣稳定保驾护航，让这一警务协作的典范为其他区域的警务合作贡献智慧与力量。

大湾区警务协作的深化，本质上是国家治理能力现代化在区域安全领域的生动实践。当警务协作突破传统行政边界，追求形成标准共通、能力共升、风险共防的安全治理的新质生产力，不仅能为大湾区建设保驾护航，更将为“一国两制”下的区域治理提供宝贵经验。这需要大湾区各方以更大的政治智慧打破制度惯性，用科技革命重塑警务形态，最终在大湾区发展规划下实现安全治理效能与区域发展质量的同频共振。

2015 年，中国（广东）自由贸易试验区（简称“自贸区”）正式获批，包括广州南沙、深圳前海以及珠海横琴片区。2019 年 2 月 18 日中共中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》。警务合作从临机联络到签署合作框架协议，警务协作从单边双边到三方多地，警务协作走过了一个时段的探索过程。在这一过程中，协作各方围绕大湾区发展对协作从自适性到普适性进行了探索与检验，警务协作在此过程中也取得了宝贵经验。必须明确，警务作为现代化建设的护航者，大湾区警务协作越来越成为影响全局的“大事”。因此，追求大湾区警务协作高质量发展，有效提升大湾区警务协作效能与效果是我们当务之急的大事。在推进大湾区警务协作进程中的三地多方，各方都是参与者、建设者和贡献者，也是获得者。在谋求大湾区高质量发展中，需要持续提振信心，探索开辟高质量发展新赛道，整塑发展新动能，催生发展新质生产力，推进大湾区警务协作的高质量发展。这是我们在新时代条件之下面对新发展格局，必须付出新的努力与要完成的新任务。

我们相信，广州位于改革开放前沿和高质量发展示范地，必将以其推进大湾区警务协作的优异成绩，在引领建设公安工作现代化之路上成为一个新的样板。让我们拭目以待。

参考文献：

[1]中共中央党史和文献研究编．习近平新时代中国特色社会主义思想专题摘编 [J]．中央文献出版社．2023．4

[2]习近平．习近平著作选读（第二卷）[M]．人民出版社．2023．4

[3]梁泽宏．粤港澳大湾区跨境警务协作研究 [J]．道路交通管理．2021．3

[4]人民论坛“特别策划”组．中国经济：新赛道与新动能 [J]．人民论坛．2024．1

[5]刘坤．粤港澳大湾区政策体系不断完善 [N]．光明日报．2023．12．29

责任编辑　尚钰涛