论长三角区域警务一体化的法治保障

■ 施俊镇

摘　要　长三角区域一体化发展是一项系统性、集成化、协同型的改革创新工程，涉及经济社会发展的各个方面。长三角区域警务一体化是长三角区域一体化发展国家战略纵深推进的必然要求，面临法治保障的时代命题。长三角区域警务一体化的法治保障隐含坚实的背景动因，客观、准确评估长三角区域警务一体化法治保障的实践现状，藉此探索优化路径，显得必要与紧迫。

关键词　区域警务　协同发展　法治保障　背景动因　优化路径

实施长三角区域一体化发展战略，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署。长三角区域警务一体化是长三角区域一体化的重要组成部分。沪苏浙皖四地公安机关有着良好的协作传统、共同的合作愿景，致力携手打造开放、合成、共赢的一体化区域警务，全面提升区域社会治理水平。基于建设社会主义法治国家的时代背景与框架体系，长三角区域警务一体化的法治保障既是发展所需，也是使命使然。长三角区域警务一体化呼唤明晰、充实、有效的治理规则，法治护航长三角区域警务一体化稳步前行、长足迈进，扎实推动长三角区域一体化更高质量发展。

一、长三角区域警务一体化法治保障的背景动因

长三角区域警务一体化是协同推进长江三角洲地区公安工作跨区域融合发展的制度安排与实践机制，彰显法治保障的宏大需求，蕴含法治保障的深厚理据。

（一）依法治国方略的统摄

法治是治国理政的基本方式，全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。“党的十一届三中全会以后，党和国家高度重视制度建设。”[1]1997 年，党的十五大郑重确定依法治国基本方略。2022 年，党的二十大提出“坚持全面依法治国，推进法治中国建设”重大课题。2024 年，

作者：浙江省温州市公安局情指中心指导员

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调，“法治是中国式现代化的重要保障”“坚持全面依法治国，在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化，做到改革和法治相统一”。长三角区域警务一体化聚焦服务保障长三角区域一体化发展国家战略大局，涉及破除行政壁垒、整合警务资源、协同执法服务等改革事项，着力构建跨区域、跨部门、跨层级的现代警务合作体系。藉此，长三角区域警务一体化亟需依法治国基本方略的统领与指引，坚持改革与法治同步推进，做到重大改革于法有据，发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，确保长三角区域警务一体化蹄疾步稳、行稳致远。

（二）市场经济发展的驱动

1992 年 10 月 12 日至 18 日召开的党的十四大确定建立社会主义市场经济体制，我国的改革开放扬起新的风帆。长三角地区作为我国改革开放的先行地区和前沿地带由此开始劳动力、人才、资本、技术、信息、商品、服务等市场要素的跨区域自由流动与优化配置，逐渐呈现区域同城化、市场无界化的发展态势。2019 年 12 月 1 日中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，2022 年 4 月 10 日发布实施《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》，更是加速长三角地区市场化、一体化的深刻演进。市场经济是法治经济，有效市场、有为政府的确立均需坚持市场化、法治化原则。长三角区域市场成熟化、一体化促成长三角区域警务法治化、一体化，进而驱使长三角区域警务一体化全面迈向并依循法治轨道。

（三）创新社会治理的必然

当前，我国正处于以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。国家治理现代化是中国式现代化的重要组成部分，创新社会治理是国家治理现代化的重要方面。“法治是国家治理现代化的要求和内容，是衡量国家治理现代化的标准，是实现国家治理现代化的关键。”[2] 长三角区域警务一体化涵摄公安政务服务跨省通办、交通管理协同联动、打击跨区域犯罪协作、社会治安联防联控、矛盾纠纷多元化解、数智赋能与机制变革等警务领域的社会治理创新，“把握社会运行和治理的内在规律，探索以人民为中心的中国特色社会治理之路”[3]，自是离不开法治提供的社会基础与机制保障。法治诚为长三角区域警务一体化奠定制度基础，法治规范、形塑长三角区域警务一体化的运行机制与模式。

（四）回应民众期待的需要

人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。“人民需求是最持久、最可靠的发展动力。”[4] 随着我国经济社会的不断发展，人民美好生活需要日益增强，民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求日趋多样化、个性化与及时化。公安机关是人民民主专政的重要工具，社会治安直接关乎民生福祉，警务活动涉及社会生活的方方面面。法治的语义聚讼纷纭，诠释多维面相，法治意指严格执行既定规则的严明办事原则、以民主为社会基础的法制模式，是理性的法律精神，是人类理想的社会结构。长三角区域警务一体化本身即是满足人民美好生活需要的时代产物与务实举措，理应经由法治严明办事原则、民主法制模式、理性法律精神的规制与引领，恪守法治框架，坚持好事办好、实事办实、难事办妥，积极回应人民群众新要求新期待，继而达致法治追求

的安全、富裕、民主、文明、和谐的理想社会结构与秩序。

（五）警务效能提升的牵引

警务活动不仅耗费信息、经费、技术装备、政策制度等社会资源，还牵涉警务人员的活劳动消耗，由此衍生警务成本约束、警务效益提增的客观难题。基于法学理论通说观点，法律是普遍的、稳定的和明确的行为规范，具有指引、评价、预测、教育与强制等规范作用，追求秩序、安全、效益等法治价值。长三角区域警务一体化包含系列具体、实在的警务人员警务行为和警务相对人法律行为，作为法治基础与依据的法律精确指示警务人员、警务相对人的行为模式与标准，规范、高效引导警务人员、警务相对人合理选择自己的行为和安排自己的活动，展示法治的引领、规范、保障效能。故此提供长三角区域警务人员之间、警务人员与警务相对人之间警务合作、协同的便利条件，最终压降警务成本、提升警务效能。

二、长三角区域警务一体化法治保障的实践现状

长三角区域警务一体化关涉沪苏浙皖四地公安机关的深度协作，事关区域公安机关权力调配、警务运行机制改革、公民权利义务处置，给予法治保障实属必需与必然。当下，长三角区域警务一体化的法治保障既遭遇现实障碍，也获得积极进展。

（一）行政区行政的掣肘

我国是统一的单一制国家，行政区行政是我国“现行政府管理模式的主导形态，是封闭社会和自发秩序的产物”[5]。行政区行政属于内向型行政或闭合型行政，奉行条块分置、块块管理体制，地方政府基于行政区划的刚性界限，垄断各自辖区社会公共事务的管理，具有相当程度的专属性、封闭性与机械性。与此对应，我国立法定制以特定地域为载体、以科层管理为特征、以属地管辖为原则，呈现行政管理的块块分割特性，产生跨行政区行政的合法性疑虑，成为阻滞长三角区域警务一体化的法治因素，羁绊长三角区域警务一体化发展。比如，我国居民身份证法、户口登记条例关于公民常住户口所在地公安机关签发居民身份证和办理公民户口出生、变更、更正、迁移、注销登记事项的规定，难免消解长三角区域警务一体化户籍业务跨省通办的合法性。

（二）国家制定法的缺位

出于法律体系、立法权限、立法技术等诸多方面的制约，当前我国缺乏调整长三角区域警务一体化法律关系的专门性、总括性、方向性的国家制定法。现有为数不多的得以援引的法律规定零星散见于宪法和综合性的法律、行政法规、部门规章等法律文本，并且这些法律规定多以概括性、倡导性、宣示性法律条款的形式出现，缺乏法律规范应有的强制性、明确性、可实施性，影响法的实效。比如，我国宪法序言“贯彻新发展理念”与总纲“充分发挥地方的主动性、积极性”等陈述性内容提供区域协作、区域警务一体化目的性合宪依据，但难言构成羁束长三角区域警务一体化的完整意义的法律规范。即使部分法律规定的专项内容比较齐全、法律规范构成因素齐备，也难以涵盖长三角区域警务一体化所涉的多元法律规范体系。比如，《公安机关办理刑事案件程序规定》虽设“办案协作”专章，却仅限刑事案件侦查阶段异地公安机关的协同配合。

（三）软法性规范的兴起

相对硬法（Hard Law）凭借国家立法

机构按照法定流程制定、依靠国家强制力保证实施的法律规范体系，软法（Soft Law）则是社会团体、行业机构、市场组织、政府部门或多方主体协商制定，不依赖国家强制力保障实施，依托自愿遵守、共识约束、价值认同、声誉激励等非强制机制施展规范作用的规则体系。“软法虽缺乏国家强制力保障，却具备实际效力或社会影响力。”[6] 软法因其程序简便、形式灵活、场景普适、主体平行、拘束柔性等多重独特优势，非常适应区域一体化进程，更能满足长三角区域警务一体化展开区域协同治理的规则需求，从而成为长三角区域警务一体化不可或缺的治理工具。2018 年 5 月 27 日，沪苏浙皖四地公安机关共同签署的《长三角区域警务一体化框架协议》即为其中软法性规范勃兴、软法充当长三角区域警务一体化治理规则供给关键载体的典型例证。

三、长三角区域警务一体化法治保障的优化路径

不论是国际间区域一体化，还是一国域内的区域一体化，促进区域依法治理、发挥法治保障作用均是其间必由之路。长三角区域警务一体化是长三角区域一体化的应有之义，必须施予有力的法治引领，筑牢坚强的法治保障。

（一）强化国家立法供给

法治最基本、最朴素的含义就是规则之治，通过普遍、明确、稳定的法律规则调整社会关系、型构社会秩序。“发达国家以法律为先导，规范区域合作则几乎成为国际惯例。”[7] 长三角区域警务一体化的法治保障难脱国家层面的区域性立法。鉴于国家制定法的缺位，长三角区域警务一体化的法治保障不妨参照我国第一部流域法律《中华人民共和国长江保护法》的立法体例开展跨行政区划的国家法律创制，即由全国人大常委会制定促进长三角区域一体化发展的基础性、综合性法律，设置专章创设长三角区域警务一体化全局性、宏观性法律规范，或由国务院制定行政法规《长三角区域警务一体化发展促进条例》，明文确定长三角区域警务一体化的战略定位、发展目标、组织架构、推进机制、重大举措、监督保障等全面、基本的法律问题；本着统一、节约、科学的立法原则，还可提请国务院相关组成部门针对长三角区域的共性警务管理事项进行专门立法；根据推行制度创新、重大改革等举措之需，全国人民代表大会及其常务委员会、国务院依照法定权限分别决定授权或决定就长三角区域警务一体化领域的特定事项暂时调整或者暂时停止适用法律、行政法规的部分规定，减少和避免法律规范的适用冲突。由此丰富长三角区域警务一体化的国家法源依据，并凭此破解传统行政区行政的樊篱，减少地方政府之间的区域阻隔，夯实长三角区域警务一体化的法治基础。

（二）推进区域协同立法

党的二十届三中全会明示提出“探索区域协同立法”，2022 年 3 月 11 日修正的地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法与 2023 年 3 月 13 日修正的立法法明确规定，省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据区域协调发展的需要，可以建立区域协同立法工作机制，开展区域协同立法。2018 年 7 月 5 日与 2024 年 10 月 23 日，长三角地区三省一市人大常委会先后共同签署《关于深化长三角地区人大常委会地方立法工作协同的协议》与《关于进一步完善长三角地区人大常委会区域协同立法工作

机制的意见》，作出长三角区域协同立法的机制安排。为此，长三角地区三省一市的人民代表大会及其常务委员会加强协商统筹，优化立法规划，整合立法资源，分阶段、分步骤、有计划系统推进区域警务地方性法规创制，加快形成区域警务领域急需的地方性法规的示范性文本，经由法定立法程序，各地分别表决通过、同步出台实施，增强区域地方立法的系统性、整体性、时效性，充实长三角区域警务一体化的法规制度供给；常态化开展地方性法规清理，加强区域地方立法的信息共享、会商研讨、互学互鉴，及时修改不适应长三角区域警务一体化改革要求的现行立法条款，补充顺应时代变化、契合长三角区域警务一体化发展的新的立法内容，动态有机更新长三角地区三省一市的警务地方性法规，确保区域地方立法的省际联同、时际协调，有效提供长三角区域警务一体化的制度规范支撑；加强地方性法规评估的省际横向联动，适时删除、废止有碍长三角区域警务一体化的地方立法，消除长三角区域警务一体化的立法抵牾、法治障碍。

（三）探索地方先行立法

《中华人民共和国立法法》第八十二条、第九十三条分别赋予地方性法规、地方政府规章先行立法权。功能层面而言，地方先行立法相较政策与国家立法优势明显。政策的易变性、宏观性、原则性有损其连续性、可操作性，国家立法周期漫长、试错成本高企，地方先行立法兼备一般立法固有的稳定性、约束力、可预期性和地方立法特有的灵活性、适用性、低风险。由此可见，试验型的地方先行立法具备正当性、可行性。虑及长三角地区经济活跃、创新能力强、社会转型快速，长三角区域警务一体化进程的“地方立法先行或许是一种更符合中国国情的方案”[8]。因此，长三角地区的省、直辖市、设区的市的人民代表大会及其常务委员会和人民政府针对长三角区域警务一体化迫切立法需求但国家立法条件尚不成熟的情形，基于地方立法权限大胆先行先试，推进立法尝试与制度实验，“创制出兼具地方适应性、区域协同性与制度稳定性的地方性法规”[9]或地方政府规章，弥补上位法的滞后性，积累国家立法的地方经验，形成国家宏观立法与地方微观立法结合的立法体例，构建完整的长三角区域警务一体化法律规范体系。比如，2025 年 11 月 26 日，浙江省十四届人大常委会第二十次会议修正《浙江省禁毒条例》，率先以立法形式对笑气等未列管成瘾性物质进行临时管制，即属地方先行立法，带有强烈的示范、导向效应。

（四）善用专业法律方法

法律是人类技术理性的成果，现代法律制度运作过程展现浓厚的技术性特征。执法从来不是法条的简单套用，而是高度专业化、技术性的艺术。另外，人类社会总是不断向前发展，社会生活纷繁复杂、日新月异，社会运行绝非完全对应封闭、静态的法律既定“剧本”进行。警务执法遭际法律规范与个案事实之间出现鸿沟在所难免，“法律规范与个案事实的不适应催生出法律方法”[10]。由是推之，长三角区域警务一体化的法治保障运用法律职业群体专门化、专业性的法律方法解构法律规范与个案事实的罅隙，实为理性而务实的选择。通过文义解释、体系解释、目的解释等法律解释方法，厘清法言法语在警务执法个案具体情境中的含义，消解法律语言概括性、多义性与模糊性衍生的歧义，实现长三角区域警务执法法律适用的精准化与统一化；运用形式推理、辩证推理等法律推理方法，审慎确定适

用警务执法个案的法律渊源、法律规范、其他规则，排除法律空白、法律规范冲突或个案处理合法性同合理性矛盾，增强长三角区域警务执法法律适用的正义性与一致性；运用逻辑方法、修辞方法、对话方法等法律论证方法，借助公开说理、理性对话和证据证明、逻辑推导证成警务执法新型疑难个案法律结论的正确性与正当性，克服立法滞后与裁处专断、拓展法律应用空间，增进长三角区域警务执法法律适用的确定性与协调性。

（五）激发软法规范效用

人类社会的治理客观需要、也现实存在多样化的规则系统，作为硬法规范、法治蓝图轴心的“法律与其他规范存在着共生、包容、耦合等多种关系形态”[11]。软法是现代法的基本形态之一，软法与硬法同为现代法治体系的基本组成形式。如前所述，软法具有显著的比较优势，补强硬法的治理缺位，丰富法治的实践内涵。软法与硬法和谐并存、合力共治，软法治理嵌入区域警务实践，促进区域联动、平安联创、执法联勤、服务联通，是长三角区域警务一体化法治保障的必然方向。鉴于此，运用会议决议、框架协议、备忘录等软法形式，规范长三角区域警务一体化的发展规划、组织架构、工作协调、推进机制等宏观层面的实施问题；适用工作规则、指南标准、行为守则等软法规范，规整长三角区域警务一体化诸如公安机关新质战斗力协同共享、公安政务服务一网通办、智慧公安共建等区域警务融合运行机制建设；编制实施方案、行动计划、工作规程等软法载体，推进长三角区域警务一体化社会治安防控体系联建、跨域矛盾纠纷联排联调、重大活动安保警务合作等区域警务协同性、行动性举措；制定重点刑事案件基本证据标准、常见违法行为行政处罚裁量基准、新型违法犯罪执法指引等软法规则，促使长三角区域公安机关法律适用统一、执法尺度一致。

注释：

[1]周叶中、邵帅．论坚持依法治国和依规治党有机统一 [J]．中共中央党校（国家行政学院）学报．2026．30
[2]王雅琴．国家治理现代化的法治保障 [J]．理论视野．2023．8
[3]成伯清．嵌入式引领与社会治理——基于政党—国家—社会的关系视角 [J]．社会科学文摘．2026．2
[4]王浦劬、孙一平．坚持以人民为中心与以经济建设为中心有机统一 [N]．人民日报．2026．3
[5]曾鹏．论行政区行政向区域合作行政的嬗变 [J]．三峡大学学报（人文社会科学版）．2020．2
[6]王燕、郑文姣．论中国人工智能软法的国际法化 [J]．武大国际法评论．2026．1
[7]杨治坤．区域治理的基本法律规制：区域合作法 [J]．东方法学．2019．5
[8]郑琳．反思与突破：自动驾驶地方先行立法的试验型进路 [J]．中国海商法研究．2025．36
[9]刘宏钊、刘贺鑫．生态产品价值实现的法治需求与立法回应 [J]．华北理工大学学报（社会科学版）．2026．26
[10]杨贝．人工智能时代法律方法的研究与应用 [J]．中国应用法学．2026．1
[11]陈婉玲．论区域经济法治“软法”规范的补强 [J]．政法论丛．2025．6

责任编辑 李 坤