

關於大灣區警務建設的若干思考

姬朝遠*

包括香港、澳門和廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門、肇慶九市的粵港澳大灣區建設，是新時代國家發展藍圖一項重大戰略部署，對國家實施創新驅動發展和堅持改革開放意義重大。大灣區建設核心目標在於發揮各城市比較優勢，進一步深化粵港澳合作，促成區域內的深度、有機融合，推動區域經濟協同發展，將大灣區建設成宜居、宜業、宜遊的國際一流灣區。

採取甚麼樣的策略、措施實現大灣區的建設目標，是需要大灣區建設的參與者必須首先回答的基本問題。從法治角度看，這些目標的實現必須以法治秩序的融合乃至循序漸進的統一為基礎。在“一國兩制”下，粵港澳三地存在着三個不同的法律體系，法律制度的差異顯而易見。但是法制的差異絕對不能為法治質素的低劣做辯解或者藉口。世界上兩大法系中，均出現了法治水平較為發達的國家和地區，普通法地區的英國、美國等，大陸法系國家的德國、法國等。法制的不同，導致粵港澳融合發展過程中必然遇到法制衝突問題，進而影響到區域融合。但是，從執法機制的完善入手，逐漸從理念上、程序上、績效上提升各自的執法質素，可能是未來一段時期大灣區法治建設中的一項選擇。

一、公安機關在大灣區法治建設中角色重要

中國公安隊伍肩負着繁重的行政執法和刑事司法任務，在社會主義經濟建設和法治建設中發揮着重要的作用。《中華人民共和國人民警察法》第 6 條規定了人民警察的 14 項職責：(1)預防、制止和偵查違法犯罪活動；(2)維護社會治安秩序，制止危害社會治安秩序的行為；(3)維護交通安全和交通秩序，處理交通事故；(4)組織、實施消防工作，實行消防監督；(5)管理槍支彈藥、管制刀具和易燃易爆、劇毒、放射性等危險物品；(6)對法律、法規規定的特種行業進行管理；(7)警衛國家規定的特定人員，守衛重要的場所和設施；(8)管理集會、遊行、示威活動；(9)管理戶政、國籍、入境出境事務和外國人在中國境內居留、旅行的有關事務；(10)維護國(邊)境地區的治安秩序；(11)對被判處拘役、剝奪政治權利的罪犯執行刑罰；(12)監督管理計算機信息系統的安全保護工作；(13)指導和監督國家機關、社會團體、企業事業組織和重點建設工程的治安保衛工作，指導治安保衛委員會等群眾性組織的治安防範工作；(14)法律、法規規定的其他職責。

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授

二、內地警務存在的問題不容忽視

這部分列舉了近年來發生在內地的典型案例，試圖對公安隊伍存在的問題作出初步分析。

(一) 內地警務發生的若干典型案例

案例一：余祥林殺妻案。余祥林，又名楊玉歐，男，1966年3月7日出生於湖北省京山縣。1994年1月20日晚，余祥林之妻張在玉從家中失蹤。同年4月11日，京山縣雁門口鎮呂沖村水庫發現一具無名女屍，經法醫鑒定係他殺。無名女屍經張在玉的親屬辨認為張在玉。1994年4月22日，京山縣公安局以涉嫌故意殺人將余祥林刑事拘留，4月28日經京山縣檢察院批准對其執行逮捕。1994年8月28日，原湖北省人民檢察院荊州分院以余祥林犯故意殺人罪對其提起公訴，原湖北省荊州地區中級人民法院做出判決，認定：1993年10月至12月期間，余祥林因與原京山縣高關水庫管理處女青年陳某關係曖昧而與妻子張在玉不和，以致其妻精神失常。余見其妻患精神病，遂起殺妻另娶之心。認定余祥林犯故意殺人罪，判處其死刑，剝奪政治權利終身。余祥林不服一審判決，提起上訴。湖北省高級人民法院裁定原審事實不清，證據不足，發回重審。1998年3月31日，京山縣人民檢察院以余祥林犯故意殺人罪向京山縣人民法院提起公訴。京山縣人民法院認定余祥林犯故意殺人罪，判處有期徒刑15年，剝奪政治權利5年。余祥林不服，提起上訴。荊門市中級人民法院裁定駁回上訴，維持原判。裁判生效後，余祥林被送到沙洋農場勞改。2005年3月28日，余祥林之妻張在玉突然返回京山縣雁門口鎮。¹

案例二：趙作海殺人案。趙作海，男，1952年10月出生於河南省柘城縣。1998年2月15日，被害人趙振响的侄子趙作亮、趙作印到柘城縣老王集派出所報案稱：其叔趙振响於1997年10月30日晚無故失蹤，與其叔關係最好的同村村民趙作海在趙振响失蹤時臉上有傷，且趙作海對其臉傷的形成原因說謊話，懷疑其叔的失蹤與趙作海有關係。1999年5月8日趙樓村在村西淘井時，從井中打撈出一具無頭、無四肢的男屍，遂向柘城縣公安局報案。刑警大隊通過調查訪問，得知附近村莊趙樓村村民趙振响於1997年10月30日失蹤，於是圍繞趙振响的失蹤展開調查，並根據趙作亮、趙作印的反映材料，將趙作海列為重大嫌疑人。經審訊，趙作海供述了殺害趙振响後碎屍拋屍的犯罪事實。商丘市中級法院以故意殺人罪判處趙作海死刑，緩期2年執行，剝奪政治權利終身，河南省高級法院核准了趙作海的死刑緩期執行判決。2010年5月6日，商丘市中級法院報告河南省高級法院，趙作海殺人案的被害人趙振响又回到村裏。²

案例三：聶樹斌強姦殺人案。1994年8月5日17時許，被告人聶樹斌騎自行車尾隨下班的石家莊市液壓件廠女工康某，至石家莊市郊區孔寨村的石粉路中段，聶樹斌故意用自行車將騎車前行的康某別倒，拖至路東玉米地內，用拳頭猛擊康某的頭部、面部，致康某昏迷後將其強姦，爾後用隨身攜帶的花上衣猛勒康某的頸部，致其窒息死亡。聶樹斌於1994年9月23日被傳喚羈押，第二天，即9月24日被監視居住，人身自由受到限制之後，於同年10月1日被拘留、10月9日被逮捕。1995年3月15日，河北省石家莊市中級人民法院一審審理認為，判處聶樹斌死刑，剝奪政治權利終身，同時就附帶民事訴訟進行了判決。聶樹斌以量刑過重為由提出上訴。1995年4月25日，河北省高級人民法院判決認為，一審判決認定事實與程序正確，證據充分，決定維持死刑與剝奪政治權利終身，並根據最高人民法院授權高級人民法院覆核部分死刑案件的規定，核准了聶樹斌的死刑判決。死刑判決

執行約 10 年後的 2005 年 1 月，因殺人嫌疑被河南省警察機關逮捕的犯罪嫌疑人王某某供述承認自己才是本案中的強姦殺人的真犯。1995 年 4 月 27 日，在高級人民法院做出決定的 2 日後，聶樹斌的死刑判決被執行。2016 年 12 月 2 日，最高人民法院判決認為原審事實認定“事實不清、證據不足”，做出了無罪判決。³

案例四：私人收看淫穢錄像被罰案。2008 年 8 月 18 日河南省南陽市公安局網警在他的店中檢查電腦，發現長約 30 分鐘黃碟視頻之後開出了一張人民幣 1,900 元的罰單。收到處罰決定書以後，任超奇向南陽市公安局提起了行政複議。2008 年 9 月 26 日下午，警方公佈了複議結果：撤銷對任超奇的罰款處罰。“豔照門”事件剛出來，吉林省公安廳網警總隊民警提醒網民，對目前網上流傳的香港藝人“豔照”這樣的照片，“只要認定是淫穢色情圖片，盡量不要動，瀏覽、複製、粘貼、下載、傳播等行為都是違法的。”⁴

案例五：交警罰款數被列為績效標準曝光案。2016 年 11 月，一段交警搶開罰單互掐的視頻引爆網絡：“你要是窩裏鬥，咱有的是時間”，年輕警員“奉勸”警車上的年長警員。年長警員反駁，“上次，你們跑到金陽光查車，我都沒吱聲。兄弟，咱們都是幹活的，何必為難。”“我也不想弄這矛盾，要麼咱們都上橋頭(去查)，不打不相識，你們也是四個人，我們也是四個人，誰攔住車(罰款)算誰的本事，(這樣)都把任務完成了。”⁵

(二) 內地警務管理存在的若干問題

這些案例雖然不是來自於大灣區所在的公安機關，但作為全國公安隊伍的一部分，這些案例所暴露出一系列問題，亦應該引起大灣區警務建設的高度警惕。

1. 警隊法治質素需要不斷提升

上述刑訊逼供造成冤假錯案的發生，與警察隊伍的法治質素密切相關。與全國公安機關相比，珠江三角洲地區地處大灣區這個改革開放的前沿，在隊伍建設方面已經走在了全國前列，近年來也不斷通過崗位練兵和崗位培訓，不斷強化業務能力。但是，眾所周知，由於警隊來源的多樣性，決定了法治培訓的長期性和艱巨性。一方面，警務人員的受教育程度參差不齊，需要在警務工作中系統地強化低學歷人員的綜合質素，進而實現隊伍整體學歷水平的提升；另一方面，由於不同學科背景的人士，都可以依法參加警隊的錄取考試，因此，警隊的學科來源千差萬別，既有法律專業的、又有刑事偵查專業的，又有理工農醫類專業的、美術專業的等等。這些不同的學科背景為警隊工作應對紛繁複雜的社會現象提供了知識的總儲備。但是，警察工作必定是執法工作，執法工作者必須全面掌握法律知識和具備法治修養。否則，面對紛繁複雜的社會訴求，就失去了起碼的識別和裁量標準。例如，關於“寧可錯殺一千，不可漏掉一個犯罪分子！”的論斷與“寧可漏掉一千，不可錯殺一人”的價值判斷的取捨，就需要執法者慎之又慎。法治實踐中，作為執法機關的辦案人員，為了防止“漏掉一千犯罪分子”，必須時時刻刻恪盡職守，從犯罪預防到證據索取，保持高度的戒備狀態和堅持嚴謹的科學索證精神；為了防止“錯殺一人”，從而使法治的公平正義形象面臨嚴重傷害，就必須做到無罪證據和有罪證據的同等重視、主觀證據和客觀證據同等重視，徹底擯棄刑訊逼供做法。當今社會信息高度發達，知識更新較快，警察隊伍的知識結構和知識存儲必須保持與時俱進和及時更新。警隊的繼續教育勢在必行。一名優秀的警察不僅具備完備的法律知識、案件調查技能、高尚的職業道德，而且要隨着年齡和閱歷的增長，知識不斷更新，特別是法治素養。

2. 公安隊伍管理存在制度缺陷

以考核制度為例，上述案例中，交通警察為爭奪執法權發生爭執，焦點在於完成罰款或者罰款任務數。從績效考核或者工作考評的角度講，無可厚非。龐大的隊伍、繁重的警務工作，內部管理中對工作的量化考評勢在必行。但是，在執法工作過程中，必須具有科學合理的考核標準、必須堅守起碼的職業道德和團隊精神。之所以出現這一類為罰款任務發生爭執，關鍵在於內部考核制度和工作制度存在問題，為甚麼同一個地點會發生執法人員執法衝突？起碼說在警力區域配置和跨區執法方面，內部規定不夠清晰。

就整個公安機關的內部考評看，目前存在的主要問題是：一是對執法單位的考核標準較為重視，而對警察的考核標準不夠重視；二是考核標準不科學不合理，法治理念不彰，個別地方的考核標準存在着嚴重的人治傾向；例如 2015 年 4 月《某市公安局全員績效考核實施細則(試行)》第 7 條規定，警察考核中，除了工作考核佔 50%(主要考核個人工作任務完成情況)、內部管理考核佔 20%(主要考核個人遵守各項規章制度等情況)外，上級領導認可度評價要站到 30%，明確規定該項滿意度評價主要是對個人履職情況的綜合評價。市局主要領導對班子成員作出評價，班子成員對分管部門主要負責人作出評價，部門主要負責人對本部門工作人員作出評價(可視情在部門內分層級進行)。實際情況是，在內部考核制度中，每個基層單位一般都把服從指揮列為必不可少的規定。這樣的規定為整個警務活動植入了人治因素，最終會導致警察在工作中縮手縮腳。三是考核標準不統一，經常變化。最為主要的表現是考核標準隨着領導的變化而變化。四是考核標準和結果不透明，缺乏權威考核機制的救濟機制。

(三) 內地警務管理體制亟待改革

近年來，公安執法機構開展了一系列改革，從偵審合一、到基層刑偵力量和公安派出所分置、再到經濟偵查機構、消防機構、網絡警察機構的增設，在時代發展面前，公安工作已經做出了與時俱進的調整，大體上吻合了有中國特色社會主義法治建設的迫切需要。目前存在的主要問題有以下三方面。

第一，各警種專業化能力亟待加強。專業化方面存在兩個方面的突出問題：一是對治安警、刑警、戶籍警、消防警、網警等警種有分類，但缺乏具體而全面系統的專業化要求。二是不合理頻繁地跨警種調用警力在一些地方成為常態。目前不少地方的公安隊伍中，經常跨警種調動警力，警員往往在沒有熟悉這一警種工作的情勢下，被調入另一警種工作。

第二，刑事司法程序需要進一步深化改革。在國家監察委改革中，將很大一部分職務犯罪的權力轉移給了監察委，這在一定程度上彰顯了改革的理性。“任何人不能做自己的法官”“正義需要通過看得見摸得着的程序予以體現出來”，這些法治社會基本判斷一度在中國刑事司法程序中顯得黯淡失色：過去很長一段時間，檢察機關在職務犯罪管轄中，自行立案、偵查、批捕、逮捕、延長羈押、起訴等等，法庭審判之前的所有程序，均由檢察機關決定，這與世界上其他法治先進國家的做法大相逕庭，一直受到非議。監察委的設立與職務犯罪偵查體制的改革，無疑是中國的司法正義的劃時代進步。另一方面，除了職務犯罪外，《中華人民共和國刑法》設定的 450 多個罪名中，絕大多數犯罪由公安機關立案、偵查和移送檢察院起訴。有必要強化檢察院對公安機關刑事偵查的監督，借鑒港澳台做法，將公安機關的刑事案件偵辦的領導權賦予檢察機關。

第三，警務工作與其他行政執法工作需要進一步協調。除了刑事偵查工作帶有司法色彩外，公安機關的絕大部分工作具有明顯的行政執法性質。但是，公安機關的行政執法與其他行政單位的行政執法不同的是，公安機關具有行政強制權，不僅具有警車、槍支、鑷鉗等強制工具，而且具有留置、查封、扣押、拘留、取保候審、監視居住等強制權力。在其他行政機關執法過程中出現衝突，甚至報警時，往往需要警務部門做出處理。這種情況下，警察的出現及處置，受到其他行政執法者、行政相對人的監督。這種情況下，警務部門不僅要保障行政執法的依法進行，還要對肇事者做出正確處置。這就要求公安機關設置專門的行政執法配合機構，結合不同行政機關的執法內容配置針對性警力。這方面，目前最為突出的問題就是全國各地的城市管理部門的執法配合情況。在西方發達國家和地區，城市管理中的絕大部門管理事項在性質上應該屬巡警的工作。由於中國社會主義初級階段的社會情勢，全社會法治質素不高，涉及到日常生活中的亂擺乱放、沿街走售、私搭亂建、犬吠噪音等現象的執法最易引起執法衝突，在警察隊伍建設普遍需要進一步提升的情勢下，如果將這些事務全歸於警察職能，執法衝突就很容易增加警戒的使用頻率，甚至超比例的使用，從而激化社會矛盾。但是，這些行政執法工作如果沒用公安機關的執法保障，就很難完全實現各項法律法規設定的行政管理目標。公安執法與其他行政執法協調機制方面，目前存在林業公安、鐵路公安等機制，有必要隨着城市管理的現代化要求，盡早設立城市管理公安。

三、香港警隊的管理經驗值得大灣區警務建設借鑒

從粵港澳警力在國際上的聲譽看，香港警隊獲得了國際社會較高的讚譽。香港警隊的成就與現狀，與香港警隊管理經驗密不可分。大灣區法治建設中，香港警隊的管理經驗值得借鑒。

(一) 明確警察職務要求及前途

香港警務處網站公佈了香港警察招募的申請方法、投考資格、遴選程序、入職體能測試、薪酬、福利、訓練、前途、警隊學長計劃(PMP)、警隊學長計劃(內地/海外網絡)(PMPO)、警隊學長計劃舊生網絡(PMPA)、輔警大學生計劃(AUS)等內容。除了在投考資格中對警察入職資格做出了明確規定外，還通過招募相關內容的詳細展示，使香港警員的執業要求和前途路徑一目了然。例如，在香港警務處網站“簡介”欄目，是這樣設計的：

“你能否勝任成為香港警察？

你能否在重大的工作壓力下仍思路清晰？即使在危機四伏的情況下仍能處變不驚？對香港安定繁榮有所承擔？準備就緒迎接終生的挑戰？你是否認同警隊的價值觀，並具備正直及誠實的品格？

一旦成為警務人員，你便要肩負起保護市民，維護法紀的重責。

一份艱巨但令人振奮的使命，一個嚴峻但極有價值的考驗。

如果你已準備就緒接受這份挑戰，警察正是你的理想職業。

成為警隊成員，不但受到社會的尊敬，亦會獲得極為吸引的薪酬及福利津貼，及良好的晉升前景。如果你已準備就緒迎接這份終生的挑戰，接受值得自豪的使命，我們就交給你這份使命。”

再如，香港警務處網站“前途”欄目使警員人人對於自己的工作前途具有明確的認知：首先，規定了循序漸進的職業上升過程。香港警員的警察銜級設計直接吻合了警員的職業上升路徑：(1)警員(巡邏人員)；(2)高級警員(巡邏人員)；(3)警長(分段指揮，車輛指揮)；(4)警署警長(小隊指揮官，小隊副指揮官)；(5)見習督察(小隊指揮官)；(6)督察(小隊指揮官)；(7)高級督察(小隊指揮官)；(8)總督察(通常是總部單位副主管或分區副指揮官)；(9)警司(通常是總部單位主管或分區指揮官)；(10)高級警司(通常是部或區的副指揮官)；(11)總警司(警務處助理處長下一階級，通常是部或區的指揮官)。這樣的規定和具體的制度設計給了警察職業生涯的可預期性。例如，警員在服務滿4年，通過升級考試及獲遴選委員會推薦，可晉升為警長；警長在警長職級服務滿3年及獲遴選委員會推薦可晉升警署警長。香港警務處網站對不同職級的警員發展途徑做出了具體規定。

(二) 明晰警隊管理基本目標

無論用甚麼樣的語言表述，警隊管理的基本目標是確保警員人人稱職、人人盡責。人人稱職方面，香港警務管理中設置了循序漸進的學習和培訓計劃。香港的警員從從事工作的那一日開始到達到一定級別，基本上離不開循序漸進的、系統全面的職業訓練和學習。人人盡責方面，《香港法例》第232章《警隊條例》對警員的工作作出了詳細的規定，特別是在紀律方面做出了嚴格的規定，基本上確保了人人盡責。同時，也確保不適宜警務工作的警員隨時離開警隊，保證了警隊的純潔性和專業性。

(三) 清晰認識法治管理理念

秉承法治理念、堅守程序正義是香港警隊管理理念的重要經驗。首先，香港是國際自由港，香港的法治質素在國際社會享有較高聲譽。法治在警務管理中的一個主要表現就是要盡量使各項規定具體、穩定、透明，使警員在明晰的規則環境下盡職盡責。法治理念在警務管理中另一個主要表現就是要戒除人治觀念給警隊造成的負面影響。從行政法原理看，警隊上下級是一種職業隸屬關係，但是香港警隊的領導職務人員在履行職權時，很少傳出拉幫結派、受賄行賄、瀆職違法案例。歸根結蒂，得益於警隊領導人員的法治意識、依法辦事的自覺性。最後，法治社會的執法行為中的基本要求就是要秉持程序正義，一切依據既定程序辦事，不得因為任何人破壞既定的法律程序。香港警員在執行職務中，較少請示、滙報程序、更多的是依據法律條例的規定，快速地、中立地、獨立地、依法地行使執法權。

(四) 科學設定警務管理制度

《香港法例》第232章《警隊條例》分別規定處長或副處長的權力；警隊的責任；警隊組織；憲委級警務人員的任用等；督察、非委任級人員及警員的任用及擢升；革職；終止服務；停職；民事訴訟程序的豁免；紀律及職責等等。

這些規定不僅全面，而且具有很強的操作性，為警隊的管理提供了基本的依據。例如，該條例第10條明確了“警隊的責任”：(1)維持公安；(2)防止刑事罪及犯法行為的發生和偵查刑事罪及犯法行為；(3)防止損害生命及損毀財產；(4)拘捕一切可合法拘捕而又有足夠理由予以拘捕的人；(5)規管在公眾地方或公眾休憩地方舉行的遊行及集會；(6)管制公共大道的交通，並移去公共大道上的障礙；(7)在公眾地方及公眾休憩地方，和公眾集會及公眾娛樂聚會舉行時維持治安；而為上述目的，任何當值

警務人員在該等地方、聚會及集會對公眾開放時得免費入場；(8)協助死因裁判官履行他在《死因裁判官條例》(第504章)之下的責任和行使他在該條例之下的權力；(9)協助執行任何稅務、海關、衛生、保護天然資源、檢疫、入境及外國人士登記的法律；(10)協助維持香港水域治安，並於香港水域內協助強制執行海港及海事規例；(11)執行法院發出的傳票、傳召出庭令、手令、拘押令及其他法律程序文件；(12)提交告發書及進行檢控；(13)保護無人認領及遺失的財產，並尋找其擁有人；(14)管理及扣留流浪動物；(15)在火警中協助保護生命及財產；(16)保護公眾財產免受損失或損害；(17)在刑事法庭出席，並於有特別作出的命令時在民事法庭出席，以及維持法庭秩序；(18)押送及看守囚犯；(19)執行法律委予警務人員的其他職責。這些規定全面明確了香港警員的職業使命。

四、“一國兩制”下建立大灣區警務協調機制的可能性

大灣區建設必須以高質素的法治秩序為基礎。在“一國兩制”下，雖然港澳與內地存在不同的警察管理體制和執法機制，但是建立由中央統一領導的粵港澳三地警務協調機制是可能的。

(一)“一國兩制”下中央對港澳具有全面管治權

與立法權和司法權不一樣，行政權力不因為基本法的高度授權而改變中央與特別行政區行政權的直接隸屬關係，也就是說“授權不改變隸屬”。雖然授權，中央行政權對特別行政區的行政權依然是“領導和被領導關係”。國務院行使着對特別行政區行政機關的最高領導權。警察權屬於行政權的一種，當然要從屬於中央政府的領導，當然這種領導是通過特別行政區對中央負責的方式實現的。在大灣區警務中，涉及到粵港澳三地的警務工作，國務院或者其職能部門派出機構或者設立機關，對三地警務作出統一的協調是完全具有法理根據的。

(二)粵港澳警務工作根本指導思想存在着異曲同工之妙

在港澳的行政權力運作過程中，主張“行政中立”，廣義的行政中立是指公務人員在處理公務上，在執法和執行政策過程中，其立場應超然、客觀、公正、公平對待任何個人、團體或黨派，其重點在於遵守平等原則。狹義的行政中立強調公務員於處理與政黨、政治團體、有關政治事務之公務，以及於各項政治活動中，應保持中立。⁶這裏的行政中立與資本主義制度下的多元意識形態密切相關，強調公務員政治中立旨在保障行政執法不受任何思想的影響，如同西方國家的憲法強調世俗國家一樣。達此目的，實踐中也必須堅持唯物主義和辯證法，堅持用科學的世界觀和方法論，實際上是馬克思主義理論在當代世界各國行政權力運作中的巧合。之所以出現這種巧合，是因為科學的世界觀和方法論解釋的是社會發展的規律。這個規律是任何社會必須尊重的，且無法超越的。

在內地的警務工作中，強調黨指揮槍、強調中央集中統一領導。這樣的要求對於確保警務人員的道德質素和組織紀律性具有十分重要的意義。新中國成立以來，在中央的集中統一領導下，中國已經建立了全國統一的警政管理和指揮體系，有效地確保了祖國內地和平穩定的社會大環境，這一點舉世公認。而強調黨的領導核心目的也在於確保公安隊伍堅持用科學的世界觀和方法論，公正執法、科學執法。從這個意義看，粵港澳三地公安工作在世界觀和方法論上存在着內在的一致性。

(三) 粵港澳警務工作內容基本一致

與前述內地公安機關的職能、香港警隊的職能相比，澳門特別行政區的警察職責分別規定在第 1/2001 號法律《澳門特別行政區警察總局》、第 22/2001 號行政法規《治安警察局的組織與運作》、第 5/2006 號法律《司法警察局》中，且與香港與內地警務立法相比，職責規定得更為具體明確，例如，《治安警察局的組織與運作》第 3 條關於治安警察的“職責”規定：“一、治安警察局負責其一般任務範圍內之職責，但不妨礙由法律賦予其他實體之職責，尤其為：(1)保障澳門特別行政區體制之正常運作；(2)保障公民基本權利及自由之行使；(3)確保尊重法治，並維持公共秩序、安全及安寧；(4)預防犯罪，尤其預防有組織及嚴重暴力之犯罪；(5)向處身於公共災難之居民提供幫助及救助；(6)巡邏街道及公眾地方，以及保障在集會、示威、莊嚴儀式、慶典及表演時之公共秩序及安寧；(7)確保遵守道路及交通法例之規定；(8)擔負有關人士出入境之一切任務；(9)在獲悉任何犯罪之預備或實行時，採取必要之迫切措施，以防止犯罪之實施、查明並拘留犯罪行為人，直至有權限之刑事警察機關介入為止；(10)進行與偵查或預審有關之措施及調查，但僅以獲有權限司法當局授權進行者為限；(11)監視及監察易於準備或實施犯罪，以及易於因犯罪結果而獲利或包庇罪犯等之活動及地點，例如攤檔、非法賭場、酒店業場所及類似之場所、娛樂場所以及交通工具；(12)監察及促使對市政條例、告示、管制規章及行政規章之遵守。二、治安警察局在一般任務之外，亦有職責：(1)如情況需要，看守公共建築物；(2)監管有關武器、彈藥、爆炸性物質之使用及攜帶以及狩獵等之一切法律規定之遵守；(3)在文職或非文職之官方當局及公共行政當局之公務員或服務人員，以及其他公法實體為履行其職務而要求協助時，應予以協助；(4)在公共災難，尤其為自然災禍或火災時，與其他公共或私人實體合作，並提供協助；(5)如知悉檢獲物之物主，根據現行法例之規定，將檢獲物交還物主；(6)向上級匯報有關傳染病之任何跡象或表現；(7)根據屬其或將屬其之權限監察法律規定之遵守；如遇違反該等規定，應作實況筆錄及科處規定之罰款；(8)更好遵守現存法例內關於設立工業之規定，提供協助及援助，並舉報獲悉之違法行為；(9)保證政府財產利益，保護合法交易、工藝及工業，並對確保良好行政所必需之法律、規章、規定及命令之執行，提供必要之協助；(10)對工業企業或在運作上已被聲明對澳門特別行政區有戰略利益之其他企業，提供長期性或臨時性保護；(11)管制流浪者及乞丐，阻止其行乞，即使其藉口找尋工作亦然，並且向社會援助實體告知需援助者之姓名；(12)監察澳門特別行政區關於遺體之搬離、移動、埋葬、火葬及焚化之規定之遵守；(13)保持有關私人保安活動程序的數據更新，確保能根據法例進行有關的監察。”

(四) 粵港澳警務工作可以在相互協調中共同進步

目前來看，粵港澳三地具有不同的警務工作機制，這些實踐無疑對內地警務新一輪改革提供新的借鑒和啟示。與此同時，隨着粵港澳經濟社會交往的日益頻繁，港澳在應對跨境犯罪和治安管理方面，亦需要借鑒內地的某些做法，使警務工作切實服務於全國人民。尤其在瞬息萬變的全球化秩序，特別是恐怖主義、宗教極端勢力、民族分裂勢力等問題的出現，亟待警務做出與時俱進的改革。港澳作為國際自由港，理當先行一步，做出表率。而在改革的過程中，內地各地的警務工作為港澳的警務改革亦提供着不同的思路和借鑒。在有中國特色社會主義建設進入新時代的歷史契機中，利用粵港澳大灣區這一新的戰略要地，在警務合作和協調中，探索出現代警務管理模式，應當作為大灣區法治建設的重大任務之一。

五、結語

大灣區建設中，法治秩序的形成是重要保障，其中警務工作佔據着重要的地位。大灣區警務有必要立足於戰略目標的設定，以國際視野和更為開放的精神，審視自身存在的問題，實現新時代大灣區警務管理的現代化、國際化。

註釋：

- ¹ 陳旗：《湖北佘祥林案件的反思與點評》，載於《中國法律評論》，2014年第2期，第184-185頁。
- ² 王韶華、袁小剛：《趙作海案的反思與點評》，載於《中國法律評論》，2014年第2期，第176頁。
- ³ 高國輝：《聶案備忘錄——聶樹斌改判無罪一周年追記》，載於《法律與生活》，2017年第23期，第10-23頁。
- ⁴ 《下載淫穢視頻自己觀看不用與傳播 不犯法》，載於搜狐新聞網，2018年12月4日訪問。
- ⁵ 《南陽“交警搶開罰單”背後：“已交款數”掛鉤考評》，載於中華網，2016年11月23日訪問。
- ⁶ 李震山：《行政法導論》(第十版)，台北：三民書局，2014年，第175-176頁。