

电子信息优化警务联动合作

——建立四地警务信息交汇中心的构想

■ 李浩阳

摘 要 全球化的新时代下，社会、经济、文化等发展迅速，人员交流活动频繁，为确保区域安全及减低跨境犯罪的风险，海峡两岸暨港澳之间的警务合作一直是重要的发展方向。近年，四地对于智慧城市建设投放了很多的资源，为警务信息化的革新提供了优厚的条件。本文论述警务信息化为警务合作中带来的新机遇及可行方案，对其进行定位及性质的确立，由交流合作层面、延伸至共同打击的关系，并从中预视运作及实行时所遇到的挑战和所需要克服的障碍。

关键词 智慧警务 警务合作 信息化

一、前言

“信息化”是二十一世纪的时代特征，信息技术蓬勃的发展，凭借其打破地域、便捷的优势，加上互联网的普及与应用，电子信息科技在人类生活中成为不可或缺的部分。公共部门能力的重要指标更以信息化的水平来衡量，世界各国政府都积极开发信息化建设，以公共服务信息化达到降低行政成本，提高行政效率。警务部门可以利用信息化处理数据的强大处理能力，有效完善社会内部安全的预防、控制、管理和服务质量。同时，信息化更拉近警务机关的合作，电子信息有

助提高警务情报的互通，达到及时、迅速、准确，以致有效预防及打击跨地域性的犯罪活动。

海峡两岸和香港、澳门的地缘相近，随着社会、经济、文化等发展迅速，人员交流活动频繁，跨域公共安全的要求随之提高，为此，四地之间的警务合作一直是从不间断。由于四地的政治与法制的差异，一直都未能在警务的合作领域上建立有效的合作方式，大大减低跨境执法的效益，使跨境犯罪有机可乘。警务结合信息化是新现象，海峡两岸和香港、澳门警务部门建设已具备信息化的能力，以电子平台的方式创建四地警务合作系统化的条件。

作者：澳门保安部队高等学校，第十七届警官培训课程学生

二、信息化下新警务模式

（一）信息化的内涵

二十一世纪，人类踏入后工业时代，基本的生活、交流等活动信息，以电子为互动的主要载体，形成信息化的现象。根据国务院发表的《2006-2020 年国家信息化发展战略》，将信息化定义为：信息化是充分利用信息技术，开发利用信息资源，促进信息交流和知识共享，提高经济增长质量，推动经济社会发展转型的历史进程。1997 年召开的首届全国信息化工作会议，将信息化和国家信息化定义为：信息化是指培育、发展以智慧化工具为代表的新的生产力并使之造福于社会的历史过程；国家信息化就是在国家统一规划和组织下，在农业、工业、科技、国防及社会生活各个方面应用现代化信息技术，深入开发广泛利用信息资源，加速实现国家现代化进程。

总的来说，信息化就是更普及应用信息技术及开发信息资源，推动社会各个领域中的发展，促进生产变革及发展的一个过程，不单是以电子信息方式作为主要的交流工具或载体，信息化更可以提升公共机构或企业管理及服务质量，是当代企业管理趋势的主流。在近几十年来，信息化已被视为国家及地区政府可持续发展的重要战略之一，信息数据更是一种战略资源，信息化建设水平往往都会纳入衡量国家能力的标准。利用具有信息传输技术包含互联网、服务器、数据中心、超级计算机、个人计算机、智能流动电话、软件、应用程序等信息软硬件设施、服务及器材等设备，就能够打破地域、空间的限制进行沟通，甚至透过分析所有电子沟通的海量记录，分析及预测活动的趋势，作为

管理部署的依据。简而言之，信息化就是如何利用电子信息科技改革沿有的社会治理方法，加大管理及行政的效益。

（二）信息化对于警务工作的优化

2002 年，联合国经济社会事务部将发展中国家政府信息化列为该年的重点工作，希望应用信息技术改善公共管理，实现公共资源共享及办公自动化。世界各国积极响应相关工作，积极推进五个信息应用领域，而“电子政府”被列为首位，造就政府信息化成为社会主流共识。上世纪八十年代，大陆已经对信息化建设开始构想，邓小平先生在 1984 年就提出“开发信息资源，服务四化建设”，其中一个发展策略就是发展电子政务，以政府先行的方式，驱动整个社会信息化的发展，利用信息技术改革公共服务质量，将政府职能以电子方式展现出来，替代传统实体性的公共行政管理模式。

电子政府和电子政务同样是指政府透过信息化的技术改良公共服务的质量，公共机构运用计算机、通信网络技术，对内外部的服务及管理进行整合、重组、优化，打破空间、时间等物理分隔的制约。对外拓展更多信息传递的渠道、提供多元化的电子服务，让市民更容易使用公共服务；对内则透过使用科技的优点，提高部门之间信息流通，并能够完善管理工作，协助政府更有效地实施公共行政工作。政府运用信息科技管理海量的信息，在电子平台建立虚拟交流中心，依据不同的公共行政部门的职能，提供行政服务及进行内部的组织管理系统，向公共机构一体化的愿景发展，确保高效、优质、廉洁的公共管理和服务。

随着时代的发展，“电子政务”对于社会来说，仅达到基本标准，如何利用电子计算设备及器材，对应数据进行大量的分析及

预判，才是应用的核心。信息化、电子政务具体到警务工作领域来说，就是高效运用网络技术发展及现代信息技术的成果，通过电子方式进行搜集、研究、预判各种情报信息，为现有的警务模式、警务组织、警务侦查技术、警用装备、警员的专业素质进行全面的信息化改造，特别是从结构和过程两个角度，谋求在打击违法犯罪活动中具备信息和主导优势，从而全面提升保障公众安全能力的过程即为“智慧警务”。

三、智慧警务的发展要件

（一）政策及法律制度

当公共治理及管理以信息化方式进行改造后，意味着所有公共信息的传播速度以倍数提升，警务部门使用数据的权限，涉及个人或敏感信息的保护等政策、制度、法律法规都必须明确制定，并交由立法机关进行详细的讨论及研究，确保整个城市在享用信息化便利的同时，个人的隐私、基本权利都受到相应的保护。制定专门针对智能信息安全的法律法规，尤其是针对大数据、云计算、人工智能等与智能城市密切相关的信息技术的法律法规，明确信息主体使用信息技术、进行各种信息活动的权利、义务以及需要承担的法律責任，对信息生产、共享和使用的目的、方式等进行限定，为政府进行信息安全监管提供基本准则和法律依据。

（二）信息软硬件设备建设

“智慧警务”是警务工作通过电子信息化，利用计算机科学以城市的安全风险因素为计算背景，对街区规划、交通、环境、人口密度等数据及信息融合的新兴警务模式，计算技术聚焦城市的安全，通过整合、分析和应用各项与城市安全相关的数据，来进行

分析、预估，作为警力的部署、执法、侦查、搜集证据的重要依据。不论是信息收集的监控摄像头、分析数据的运算程序系统和进行联网的光纤管道，都是支撑整个“智慧警务”体系的重要技术核心，需要应不同城市、地区的客观条件，进行悉心的规划，有序开展安装工程，反复进行测试，运作的维修及保养，这一系列工作都关乎整套电子系统是否正常运转的关键。

（三）人员培训

配备健全的法律法规、政策制度，先进的信息软硬件设施，需要警务人员能够得心应手地应用，才能发挥“智慧警务”的效能。事实上，在发展“智慧警务”的起始阶段，警务部门缺乏相关技术的专业人才，必须依靠与高等教育机构、民间开发商、信息技术工程公司合作进行筹备，才能解决数据收集、信息处理、信息整合、智能分析等工作，碍于警务工作中涉及大量的个人资料、案情细节、司法程序等不宜公开的敏感及机密文件，如果非警务部门的人员进行操作，数据外泄的风险提高，需要建立一支具备“智慧警务”思维和掌握科技专业知识的队伍，从招聘时的履历审查、内部人员招募以及人员培训三个方面作为人才的来源，由警务人员自行掌控才是“智慧警务”的可持续发展。

四、海峡两岸和香港、澳门警务合作的发展概况

（一）四地警务工作合作模式的现状

海峡两岸和香港、澳门经过差不多一个世纪的历程，在政治、法律、社会、民生上都发展出截然不同的态势，长期形成很大的隔阂，但由于四地的地缘倚邻、文缘互通、人缘交流频繁，加上全球一体化的趋势下，

四地的合作以警务合作为其中一个起始点，逐步推进，发展出对两岸有利的关系。随着二十世纪八、九十年代两岸的关系开始合作，1993年4月举行第一次“汪辜会谈”，虽然只针对民间性、经济性、事务性和功能性的范围进行磋商，但范围总离不开两岸人民生命财产安全的保障。1998年10月的第二次“汪辜会谈”达成四项共识，其中一点是就加强两岸同胞生命财产安全的事件，海协会与海基会将加强协助，相互委托。从这两次的会谈能透视出以两岸合作发展关系驱动两岸的社会、经济、文化的发展，以保障人民生命财产安全等民生的福祉为合作的基础重心。2009年，海协会与海基会双方代表出席的第三次“陈江会谈”，签订的《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》，使两岸共同打击犯罪及司法互助机制系统化，司法互助、请求程序等合作事项建立一套双方都认可的制度，是警务合作的重要里程碑。

公安机关与香港、澳门警方的合作机制，刑侦主管工作会晤是主要的合作恒常机制，更是公安系统与两个特区的保安及警务部门的重要沟通、合作的桥梁，三地的警务部门主管透过这一系列的机制保持信息及情报互通，更因应个别特殊需要，发展出不同的工作及项目组，如口岸合作的深港、珠澳口岸警务协作机制、区域警务合作的沪港及沪澳警方合作机制，信息化合作的粤港澳三地警方签署网上合作平台建设谅解备忘录。

（二）海峡两岸和香港、澳门警务工作的合作平台

四地警务工作的愿景以打击跨境犯罪为主，及时准确地掌握情报信息，才能抓紧打击跨境恐怖犯罪的主导权。从四地警务合作的分析，不少学者总结出“三法系四法域”的特征，法律及制度的差异，是造成合作发

展进程缓慢的重大症结。在解开这一重大症结前，必须仔细分析四地警务合作的关系结构：可以细分出大陆与台湾地区的警务合作；大陆与香港、澳门的警务合作两条支线。

大陆与台湾地区的警务合作：由于福建省与台湾地区毗邻，因此在警务工作的实质工作沟通和联系较多，需要通过现存的《金门协议》或《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》机制进行互助。2009年6月25日至2020年6月30日的统计显示，大陆与台湾地区打击犯罪及司法互助的案件共123,655宗，双方合作完成的有105,189宗，可见双方的警务及司法合作是有很大的需要，仍然未有一套规范及系统的制度，作为互助及联合打击犯罪活动的依据。大陆与香港、澳门的警务合作：大陆、香港及澳门之间的刑事管辖权是属于区际警务合作模式，三地警务主管定期进行会晤及交流，不断加强打击跨地域犯罪的力度，并达成建设网上合作平台共识，于2009年8月10日签署《粤港澳三地警方网上合作平台建设谅解备忘录》，主要以加密电邮专线系统为基础，透过点对点发送电子邮件进行沟通，为实现警务电子信息共享构建基础。

随着社会的科技进步和经济发展，互联网、信息通信、电子支付等新设备、新技术、新通讯模式造成人员交流更频繁，更有利犯罪组织进行跨地域的犯罪活动。信息科技对社会发展是一把双刃剑，视乎运用人的取向而有正面或负面的影响，信息化除了为警务带来革新外，对于海峡两岸和香港、澳门警务合作将会是一个契机，有望突破四地警务合作进程滞后的局面。利用信息科技高效处理数据的功能，以信息整合及共享两方面，支撑四地警务信息的交流及使用功能，构建四地警务数据的电子信息中心，在科技进步

以及新经济发展的形势下，实现系统化、常态化、规范化的合作平台上充分进行信息互通交流，使跨境执法工作发挥最大的成效。

五、海峡两岸和香港、澳门警务工作电子信息化的发展

（一）海峡两岸和香港、澳门警务工作电子信息化的可行性

1. 海峡两岸和香港、澳门警务工作信息化的现状

大陆公安是比较早进行电子化、信息化的地方，早在 2001 年根据国务院批准立项，开展“金盾工程”的公安工作信息化工程，前后共完成两期，大大提高资讯工程水平，陆续开展平安城市、雪亮工程、天网工程等一系列城市安全管理信息网络工程，以信息、科技、网络、多媒体等技术带入公安警务系统。近十年来，以智慧城市作为发展基础，陆续深化智慧警务的落实与实践，探索及研究大数据、云计算、物联网融合警务工作的机遇及突破，谋求为警务部门带入一个新时代模式。广东省率先在 2018 年 5 月开始试行政务服务类小程序“粤省事”，国务院于 2019 年 6 月开发的政务服务小程序“中国政务服务平台”，相关意念更延伸至警务工作中。广东省公安厅于 2019 年，推进智慧新警务建设取得成效，超过 1.85 亿人次“指尖”办理公安服务事项，如失物招领在线办理、酒店刷脸入住、网吧刷脸上网、自助打印无犯罪记录证明等便捷服务。

台湾地区警政署在 2018 年已构思“前瞻警政，科技警察”的智慧警务项目，透过“行动服务”、“云端科技”、“巨量数据”、“资通汇流”四个方向推动社会安全网。警政署先后协调相关部门提供治安数据，经统一权

限及数据内容格式统一后，建立“警政巨量数据平台”，作为警务数据中心，各部门适时更新上传及平台下载所需数据，节约部门间的审批认证、文件往来等行政时间。在巨量数据库的支持下，引进多个智慧软件，针对一线警察执勤需要，由警政署派发执勤专用智能手机，开发“M-Police 警用行动计算机”，作为一线警员执勤时传递或取得警政署云端治安信息之终端设备，在犯罪侦查、为民解决问题时以电子化协助，更便捷、更有效率的服务。

香港特区政府于 2017 年公布的《香港智慧城市蓝图》，将香港打造成为智慧城市，从智慧出行、智慧生活、智慧环境、智慧市民、智慧政府及智慧经济六个主要范畴起步。其中投入大量资源拓展信息网络建设，如政府带头使用 5G 第五代流动网络、采用增强保安功能的公共云端服务，使各部门能提供有效率和灵活的电子服务，这一切的公共信息网络建设都为智慧警务打好发展的基础，逐步利用科技强化执法警力；其中，香港警务处于 2020 年 3 月 16 日推行电子定额罚款通知书先导计划，以科技引入交通违法监控工作。执法人员使用智能手机输入车辆、违例行为、执法人员等相关数据，并由全球定位系统输入违法地点及时间，有助减少人为失误、消除对手写文字的不同诠释，以及提高整体准确性和减轻后端处理的人力资源。

澳门警务电子化的目标是落实智能警务，特征包括全面感知、广泛互联、实时在线、深度智能、数据互动、共享协调、服务为本及加速融合。短期为数据驱动阶段，于 2020 年开始建立一个警务数据中心、一个大数据综合平台，以数据融合支撑实战。中期为“应用驱动”阶段，计划在 2020 年至

2021 年完成搭建数据云平台，全面汇聚警务数据及统一管理。长期为“智能驱动”阶段，在 2022 年至 2023 年实现智能驱动、深度应用、迈向智能化。澳门保安部队及部门陆续按照职能需要，投入资源建设信息设备及开发警务工作软件，并逐步配合第 2/2020 号法律《电子政务法》及第 24/2020 号行政法规《电子政务施行细则》赋予电子文件、电子签名、电子公务通讯及文件处理等一系列电子行政文件的法律地位，节省耗时的行政文件往来程序，为将来透过公务员一户通账号进行批改文件创设条件，为保安部队及部门合作带来更优良的条件。

2. 海峡两岸和香港、澳门警务工作在信息化的合作发展

海峡两岸和香港、澳门虽然处于“三法系四法域”的状况，但无论在地理、文化、社会背景都有着很深的渊源，在全球经济自由化、科技信息化快速推进及发展的条件下，四地的合作关系拉得愈近，对当地的经济、社会、文化发展愈有利。信息科技的发展是双刃剑，造就金融交易便利、人员流动快捷频繁的同时，跨境犯罪组织利用信息科技发展出更多的犯罪模式，诸如网络犯罪、金融犯罪、洗钱、走私、毒品等违法犯罪活动。因此，警务合作一个重要方向就是以信息化、电子化、信息科技、人工智能强化执法能力，让情报直通，提高警务工作的质量。

各地警务部门都以打击犯罪为核心宗旨，由于现实情况受制于客观因素，海峡两岸和香港、澳门警务部门发展一直排除障碍，求同存异，一步步地探讨所有合作模式的可行性。由当初的个案合作，进而共同合作处理传统犯罪，由打击犯罪的研究对策发展成常设的合作关系，探讨预防犯罪的措施。《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》的统

计数据中，海峡两岸和香港、澳门警务合作是存有很大的需求及必要性，加上四地对于智慧城市的建设及发展具备成熟条件，让四地警务信息实时互通，打破地域及物理限制，发展跨境电子警务交流平台是不二之选。很多学者及警务专业人士都多次提出大数据、云计算、人工智能等顶尖信息技术的配备下，为多年的合作模式带来革命性的变化，发展出海峡两岸和港澳跨境警务云端合作平台。对于这一平台的发展，是毋庸置疑，探讨的价值着重于实务上的定位及可行性。

（二）建立海峡两岸和香港、澳门警务信息交流中心

1. 四地警务信息交流中心的性质

四地警务信息交流中心是以信息化、电子化、信息科技作为支撑，构建一个系统化、常态化、规范化的合作平台，为海峡两岸和香港、澳门警务工作提供互联互通的渠道，利用信息化电子工具、互联网的信息连接、人工智能等技术效能，增大警务工作的效益。

四地警务信息交流中心的初始成立，由于需要界定其法律地位、运作等问题，可以先透过非官方组织交流机制方式进行互动，平台上试行合作筹办与四地警务文化交流相关的活动，如海峡两岸暨香港澳门警学研讨会、体育比赛活动、警务竞技活动等，更可联合整理过往交流活动的数据，上传历届论文集、活动参与人员、活动照片等数据到交流中心数据库，作为档案记录。警务合作模式以信息化中心进行突破，以局部深化、平台互通的原则及方向发展，平台互通敏感度较低的数据，待时机成熟可以配合现有的《金门协议》或《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》机制，以及将来新达成的机制作为信息交流中心深化合作的发展依据。

2. 四地警务信息交流中心的功能

海峡两岸和香港、澳门警务合作是基于共同打击跨境犯罪，按照现有发展的合作关系，是以情报主导、联合行动、共同打击为主要方向。当四地具有重大共识的前提下，可以进一步深化交流中心的功能，发展“情报信息互联互通的电子平台”、“四地警务信息的数据库”、“在线会议沟通系统”、“联合行动指挥中心”。

情报互联互通电子平台是针对具有实时性、主题性的情报而设，形式如社交软件的群组一样，群组按照不同的主题、应用而划分，各个警务部门可以实时通讯，交换警务工作情报作为警力部署的初步依据，进行简单的联络、沟通及互动；四地警务信息的数据库是各部门按照预先统一的格式，将各自的警讯数据进行上传及管理，其他部门可以从中下载不同的数据，将数据划分不同的机密等级，以使用人员的职阶作为权限的基准，在数据库中向其他警务部门申请特殊的文件及要求，透过在线审批及传送，节约一般行政文件往来申请的时间，同时数据库的存量随着时间推移而增加，为以后人工智能分析提供实用数据；在线会议沟通系统，相对于互联互通的电子平台来说，是一套更正式的沟通平台，其使用专线的互联网络作为供应商，排除使用私人开发商的软件而造成信息泄漏风险，主要提供各地警务部门主管在行动、会晤、重要工作会议交流系统；联合行动指挥中心，是实时行动的共同指挥平台，具有专线网络保护，预先上传相关行动的细节内容，让一线执法人员的行动实况，实时传送至电子平台，特别是针对极度危险的犯罪分子、民防救灾等紧急突发性工作，实时进行警力调度及部署安排。

3. 建设及运作中所遇到的挑战

建设、维护、制度管理、合法性是海峡两岸和港、澳跨境警务云端合作平台在实践当中必然遇到的问题。四地现时的硬件及技术成熟，在建设工作的挑战就是服务器相互之间的接洽对接工作，由于四地的网络服务器来自不同的供应商，如何确保网络专线的安全系数达到所需要的标准是开展工作中必须解决的问题。同时，在维护平台方面也需要作出共同管理，制订相关的使用规章制度，确保所有使用者用得其所；在运作方面，基于“三法系四法域”、政治背景不同等客观因素，当涉及数据信息互通的情况，就会引伸隐私、个人资料保护、数据保护等一系列问题，四地对隐私、个人资料都有不同的法律法规、制度进行监管，必须先理顺及协调好当中的细节。

最后，就是海峡两岸和港、澳跨境警务云端合作平台的存在及运作的合法性依据，毕竟在平台上互联互通的信息可能会成为收集犯罪证据的一种方式，如果存在及运作没有一个合法合理性的支撑时，警方在法庭提告时所提供证据的合法性便会受到挑战。因此，必须解决网络建设、隐私数据保护、合法性才能有效确立海峡两岸和港、澳跨境警务云端合作平台构建的可能性。

参考文献：

- [1] 欧阳峰、傅湘玲. 企业信息化管理导论 [G]. 清华大学出版社有限公司. 2006
- [2] 蔡志龙. 澳门公共行政改革的课题之一——关于建设“电子政府”或“电子政务”问题的讨论. 行政 [J]. 2002
- [3] 毛子骏、黄膺旭、徐晓林. 信息生态视角下智能城市信息安全风险分析及应对策略研究. 中国行政管理 [J]. 2019. 9
- [4] 尹立岩. 信息化条件下现代警务机制创新研究. 哈尔滨理工大学 [J]. 2013
- [5] 王远斌. 公安警务信息化制度研究. 长春理工大学 [J]. 2010

责任编辑 尚钰涛