

新时期深化区域警务协作的理论与实践研究

■ 重庆市警察协会课题组

摘要 党的二十届四中全会指出：“优化区域经济布局，促进区域协调发展”。在2026年全国公安厅局长会议上，王小洪部长指出：“突出抓好区域警务协作和国际执法安全合作，有效整合各类资源力量”。区域警务协作是应对违法犯罪活动区域化、动态化挑战的现代警务战略。本文在深入调研基础上，系统阐述区域警务协作概念内涵、特征，梳理典型范例，分析趋势问题，提出对策建议，供决策参考。

关键词 新时期 公安机关 区域警务协作 实践研究

党的二十大报告中指出：“健全共治共享的社会治理制度，提升社会治理能力。”面对错综复杂的国内外形势和艰巨繁重的工作任务，凭一地公安机关力量，难以形成“全链条全方位”打击治理。近年来，在公安部部署推动下，各地积极探索建立多元化的区域警务协作，开展了京津冀、泛西南、长三角地区等区域警务协作，取得明显成效。

一、深刻理解区域警务协作的概念内涵

经济全球化已经成为人类发展不可逆转

的趋势，从地区优势的角度审视形势挑战，已经成为各个领域谋发展的战略性选择，公安机关新质战斗力提升工程也在探索促进警力资源开发的路径。此背景下，把握区域警务协作的实质内涵越发紧迫。

（一）“范围经济”与“范围治安理论”

中国特色社会科学知识体系的构建一般以概念为基础，重要路径就是通过移植—嫁接的途径创造新概念。“范围经济”是研究企业生产经营与经济效益之间关系的基本概念，最初是美国学者 Panzar、Teece、Chandler 提出使用的，指企业同时生产两种产品的费用低于分别生产每种产品的费用

课题组成员：陆跃伟，重庆市公安局研究室公安理论研究科副科长；曾沁菡，重庆市公安局特警总队安保勤务支队三级警长；杜睿，重庆市公安局渝北区分局警令处二级警长；陶薪洁，重庆市开州区公安局大德派出所二级警长

时，把产品合并一起生产的成本低，这就存在范围经济。“范围经济理论”，可作为区域警务协作的比照分析依据。在“范围经济”基础上导出“范围治安”概念。“范围治安”是指两个或两个以上区域公安机关之间、或者区域公安机关的某一或多个警种之间，联合参与治安警务行动、协同开展治安治理的警务模式。“范围治安理念”下推进区域警务协作，一方面，减少人力、财力成本，形成高效有序合力；另一方面，将实现分工合作、高效协调、优势互补，最大限度消除警务资源壁垒。

（二）“系统论”与区域警务协作

系统论是一门研究系统的整体性、结构、关系和行为规律的跨学科理论，本质是一种从整体、关联和动态的视角来理解和解决问题的世界观和方法论。系统论被广泛应用于管理学、社会学和心理学等领域。在加速演进的世界大变局中推动构建人类命运共同体，必须运用普遍联系、全面系统、发展变化的观点方法。跨区域警务协作的核心是：区域之间、警种之间的协同作战，进而形成新型的警务协作结构，使得这种警务协作模式能够发挥更大的警务效能。警务协作下区域之间、警种之间的协作，代表着由过去单向管理转变为合作治理形式，标志着在社会管理制度创新在警务领域的发展和实践。

（三）区域警务协作概念内涵与基本特征

区域警务协作是指参与协作的警务主体结合起来并形成区域性特征鲜明的利益联合体，是依赖联合体参与主体共同定制规则建立起来的区域差异和地区优势明显的一种高层次的区际自治组织。具有以下特征：一是跨区域性。突破传统以行政为界限的警务模式，形成跨市、跨省、跨国界的警务协作格局。二是系统性。包括情报共享、联合行动、

办案协作、应急联动、教育培训等多层面制度性安排。三是法治性。尊重各方法律管辖权限，依法明确协作各方的权利义务，严格遵守国际法、国际条约及协作各方所在国家或地区的相关法律。四是层次性。包括操作层面的个案协作、战术层面的专项合作、战略层面的制度性安排，以及从地方到国家到国际层面的垂直协作。五是动态性。随着社会的发展变化，协作内容、方式和重点不断调整，从最初的追逃协作扩展到反恐、网络安全、犯罪侦查、禁毒、户政等领域。

二、准确把握区域警务协作的重要意义

随着犯罪活动的跨区域化、警务资源的有限性以及公共安全需求的日益复杂化，区域警务协作意义重大。

（一）顺应经济社会发展的必然要求

人民生活的各个领域发生深刻变化，社会治安出现大量新情况、新问题，突出表现为交通条件的改善和人口流动的加速，犯罪活动日益呈现跨区域特征，犯罪分子流窜作案，犯罪团伙网络化分布，犯罪产业链跨区域延伸，传统以行政区划为界的警务模式难以有效应对。通过区域警务协作，实现多警联动、各司其责，达到“应者云集”效果，使公安机关的防控反应更加快速，从而形成多地区、多警种的打击防护网，从根本上应对实际需要。

（二）完善现代警务机制的重要标志

现代警务机制要求公安机关和有关社会主体发挥整合效应。在现代警务下，各类警务资源得到不同层次、不同范围的科学合理配置，机制的作用得到充分发挥。尤其在布局上，警力实现有机组合，即“以时间和

地域科学地分配警力”。通过协调统一指挥，发挥警务整体效用，实现从分散式作战转向集团军式作战，在同一总体目标下产生整体大于部分之和的系统效应。这种系统效应就是区域警务协作的核心内容。

（三）实现警务资源优化的基本手段

当前案件侦查破案涉及面广，跨地域调查取证任务艰巨，耗用资金较大。如涉案地公安机关积极协助办案单位调查取证、缉捕涉案人员、追缴赃款赃物，可节约大量警力、办案费用。现代通讯工具普及、信息网络工程发展，协作优势日趋明显。区域警务协作在更大范围内实现警务资源共享，既能高效、便利、快捷地传递信息，又能实现分工协作、高效协调、优势互补、互援共助，最大限度地消除地区间、警种间、部门间的壁垒。

（四）提升打击犯罪能力的必然选择

新形势下犯罪案件更为复杂，具有网络犯罪、团伙作案、跨区域等特点，涉及全国各省市，甚至与境外、国外的犯罪分子相互勾结的情况。区域警务协作显得愈发重要和迫切，这就要求建立区域警务协作机制、增强打击合力，尤其针对社会影响大、群众反映强烈的跨区域流窜作案等重特大案件和专项行动等，既可强化打击整治力度和精确度，又可以减少人力、财力成本，形成高效有序打击合力。

（五）回应高效能社会治理的发展趋势

当前流动人口管理、重点人员管控、危险物品监管等工作具有明显的跨区域特征，单一地区的管理措施效果有限，通过区域协作，可建立信息互通、政策协调、措施衔接的综合治理网络，提高社会治安管理的系统性、有效性。自然灾害、重大事故、公共安全事件等不受行政边界限制，影响范围广，区域警务协作可建立统一的指挥体系、共享

的预警信息机制和协调的救援力量，提高应对处置效率。

三、梳理总结区域警务协作的生动实践

区域协调发展是中国式现代化的内在要求。党中央作出京津冀协同发展、长三角区域一体化发展、粤港澳大湾区建设、成渝双城经济圈建设等战略部署，各地公安机关逐步形成区域安全责任共担的共识。

（一）长三角区域警务协作

长三角地区（上海、江苏、浙江、安徽）警务协作是中国区域警务协作的典范。2009年启动以来，长三角区域内，形成各区域间联合协作、共同参与，分层次、分领域、分阶段的跨区域协同警务格局。一是制度建设方面。2010年11月，三省一市公安机关正式签订区域警务合作协议，审议通过《苏浙皖沪三省一市公安机关区域警务合作章程》。在此前提下，2019年5月至2020年10月，四地合作向公安便民服务“全域通办”、跨省户口网上迁移、网上跨省（市）开具“无违法犯罪记录证明”、持电子证照跨省（市）入住宾馆旅馆工作延伸，实现沪苏浙皖四地异地办理，沪苏两地先行实现“一网通办”线上办理。二是信息共享方面。建立长三角警务信息共享平台，实现预警信息、案件线索等数据的实时交换和比对。通过该平台，各地警方可查询跨区域犯罪线索、发布协作请求，大大提高侦查效率。三是联合行动方面。开展跨区域专项打击行动，如“长三角禁毒会战”“打击盗抢骗专项行动”等，通过统一指挥调度、同步收网，有效打击跨区域犯罪团伙。四是应急联动方面。建立重大活动安保协作机制和突发事件应急响应机

制,上海进博会、杭州 G20 峰会等重大活动期间,周边地区警方在交通疏导、安全检查等方面提供全方位支持,形成“核心区、管控圈、疏导圈”三层安保体系。五是创新探索方面。长三角警务协作不断拓展新领域,在互联网犯罪侦查、经济案件办理、知识产权保护等方面建立协作机制;推动执法标准统一,制定跨区域办案协作规范;建立警务人才培养交流机制,定期互派干部挂职锻炼。

(二) 粤港澳大湾区警务协作

粤港澳大湾区涉及“一国两制三法域”,警务协作具有特殊性和复杂性,形成独具特色的协作模式。一是制度框架方面。建立粤港澳三地警方高层会晤机制、联络官制度和专项行动协作机制。通过《粤港澳三地警方合作备忘录》等文件,明确协作内容和程序。由于法律体系不同,协作特别注重依法进行,尊重各自司法管辖权。二是联合打击方面。针对跨境经济犯罪、有组织犯罪、毒品犯罪等开展一系列联合打击行动。如“雷霆行动”已成为年度性跨境联合扫黑行动。三是信息交流方面。建立安全的信息交换渠道和联合情报分析机制。虽然三地法律对信息使用有不同限制,但通过创新方法,在合法合规前提下实现信息共享,特别是在反恐防暴、重案侦查等方面,信息协作发挥关键作用。四是技术协作方面。共同建设粤港澳警务协作信息平台,实现部分警务数据的加密传输和比对。在口岸地区,通过人脸识别、车辆识别等技术,实现实时预警。五是培训交流方面。定期举办粤港澳警方培训课程和研讨会,增进互信,在打击新型犯罪、应急处突等方面交流学习,提高协同作战能力。

(三) 京津冀常态化警务协作

京津冀常态化警务协作是指京津冀公安机关在特定地域或特定领域,针对特定对象

长期或经常性开展的警务协作过程。一是制度框架方面。2016 年 1 月签订的《京津冀警务协同发展框架协议》提出,京津冀共建以联勤指挥体系、情报信息系统、治安防控网络、反恐防恐网络、进京通道查控、公安行政服务、警务资源建设、警媒合作宣传等“八个一体化”为主体的警务合作格局。此后,京津冀三地公安机关厅局之间、警种部门之间以及接壤地区公安机关之间,建立完善联席会议会商、联勤指挥等 68 项机制,实现“打防管控服”警务全领域的一体化合作。二是治安防控方面。通过共建“轨道上的京津冀”,完善便捷畅通的公路交通网,打造“一小时通勤圈”,提升交通运输组织和服务现代化水平。通过建立交界地区协同管理长效机制,实现统一规划、统一政策、统一管控。通过加强人口总量控制、交通统筹管理等区域警务协作,不断增强驾驭社会治安局势的能力。

(四) 成渝地区警务协作

近年来四川、重庆两地加强川渝警务合作,为推动成渝地区双城经济圈建设贡献公安力量。一是安保警务协作方面。成都大运会期间,以服务“大运会”安保为重点,重庆公安发挥“护城河”作用,启动高等级勤务和每日会商研判机制,压降 110 警情和治安刑事案件,分担主场安保压力。19 个高速公路、12 个国省道环川检查站启动高等级查控勤务。建立区域大数据应用联盟,向四川实时精准推送交界区域 175 个卡口过车数据。二是维护区域稳定协作方面。签署《四川省公安厅重庆市公安局服务成渝地区双城经济圈建设警务合作框架协议》,紧扣境内境外、网上网下安全稳定新形势,深化情报信息互通共享,四川、重庆公安相互提供数据服务 2 万多次。三是打击跨区域犯罪协作方面。破获川渝特大制售“五粮液”假酒系

列案件，打掉犯罪团伙9个；破获合川郝某等团伙制售假冒养老保健产品案。联合侦控跨川渝贩毒案件，成功摧毁盘踞云南、四川、重庆三省市的贩毒团伙。重庆公安通过指纹、足迹、视频比中涉川案件1263起，对四川委托的多起疑难电子物证、窃照窃听等物证，组织专家组检验，出具鉴定结论。四是毗邻地区治安治理协作方面。2023年12月，四川、重庆印发《推动区域社会治理共同体建设支持川渝万达开地区统筹发展行动方案》，签订“万达开”《川渝统筹发展示范区建设警务合作协议》《禁毒合作共同体战略合作协议》，荣昌与泸县公安局建立川渝地区首个联合警务室、与隆昌市公安局建立联合武装检查站，推动勤务运行“一体化”。该机制成为国家发展改革委总结提炼的双城经济圈建设跨区域协作18条经验做法之一。五是跨省市政务服务协作方面。落实“川渝通办”“跨省通办”“一证通考”等同城化便民举措。协同建成投用高竹新区公安政务服务中心，为渝北、四川广安企业群众“一站式”办理户政、车驾管、出入境等服务事项。在部分地区开展征兵政审川渝通办试点。构建口岸普通签证转交签发协作机制，便利成渝两地引才引智、招商引资和人员往来。六是警务资源共建共享方面。川渝两地开放共享常住人口、机动车驾驶人等70余类数据资源，对等开放有关数据综合应用服务平台的使用权限。七是警务协作机制创建方面。川渝两地签署《川渝刑事技术战略合作框架协议》《川渝警犬技术战略合作框架协议》；会同有关部门签署《成渝地区双城经济圈森林防灭火联防联控合作协议书》。

区域警务合作是一项系统工程。虽成效明显，但还存在不少问题。一是协作理念有待加强。警务协作意识树得还不牢，尚缺乏

整体性思维，对协作的意义理解不够深刻。二是机制创新有待完善。警务协作方式缺乏紧密性、约束力，警务协作效能不高，存在违规异地执法的现象。三是政策实施有待突破。合作资源整合还不够充分、警务合作开展不够全面。四是推动力度仍需加大。对警务协作前瞻性、全局性、战略性问题研究不深，在人口动态管理、边界治安治理、联合交通安全管理等方面合作力度有待加大。五是实际效果有待强化。在跨省域执法时，不能单独直接执法，跨省域执法、异地羁押审讯等需多层报批，耗费时间长；在抓捕讯问犯罪嫌疑人时，易贻误战机，影响办案质效。

四、妥善处理好深化区域警务协作“五种关系”

实践中秉承利益兼顾、资源共享、差异互补、任务共担、平等协作、合作共赢原则，妥善处理好“五种关系”。

（一）处理好“属地管理”与“协作效能”二者兼顾的关系

关键在于建立动态平衡、相辅相成的运行机制。一方面，属地管理责任是根基，各地对本辖区治安状况负首要责任，确保基础扎实，为协作提供合格基础支撑。另一方面，协作义务是延伸，特定情形下，依法依规提供情报、警力、技术等支持。这使协作既能在关键时形成合力，又不侵蚀属地管理效能。处理好警务协作中属地管理与协作效能的关系，要通过科学设计，使二者在更高层面上有机统一。唯有以清晰的权责界定为前提，以高效的共享平台为纽带，以常态的融合实践为路径，才能构建既根基扎实又灵活协同的现代化区域警务协作体系。

（二）处理好“区域协作”与“全国联动”

全面衔接的关系

一方面，针对制约区域警务协作的各种体制、机制障碍，加强跨区县、跨省市协作，实现发现、指挥、处置的协作联动；在坚持区域内部协同互助同时，辅以全国协同。另一方面，从协同发展的国家整体布局、区域内经济社会发展的状况和跨省市警务协同出发，对涉及维护社会稳定、打击防范犯罪、改进或创新社会治理的根本性问题进行系统研究，推动区域警务实现全面、协调和可持续发展。

（三）处理好“常态协作”与“专项协作”一体运行的关系

关键在于构建两者功能互补、相互转化、闭环运行的有机整体。一方面，统筹制定协作总体规划、制度规范与绩效标准，对常态、专项归口管理。常态化侧重于制度化、标准化的日常联动，构成区域安全的“基础网络”。另一方面，针对重大案事件等，启动“专项协作”快速响应机制。“常态协作”在日常工作中筛查、预警的高风险动态，应能自动、及时触发专项协作机制的启动；而专项协作中形成的有效战法，将反哺常态协作，实现“以专促常、以常支专”的良性循环。

（四）处理好“顶层设计”与“因地制宜”相辅相成的关系

我国地域风貌各异，科学把握差异性和规律性，在统一规划和总体部署下，充分发挥各地的积极性和创造性。一方面，从区域警务协作基本要求着手，抓好主要方面、主要矛盾，标准可高可低，但不要缺项漏项。另一方面，立足资源禀赋，注重地域特色，具体问题具体分析，探索发展各具特色的区域警务协作模式。

（五）处理好“小区域”与“大区域”辩证统一的关系

有效应对风险需协同作战、合纵连横。

一方面，区域警务协作的深入开展最终将由基层机关具体落实，一些省市县交界地区因地域管辖等原因，治安形势较为复杂，成为违法犯罪案件多发地，各省市县应重视点对点“小区域”警务协作，构建小、快、灵的扁平化合作机制，以提升基层警务的整体作战水平和效率。另一方面，牢固树立“大协作”观念，创新完善机制，引领推动区域警务协作增点扩面。总之，统筹好本地“小区域”和跨省“大区域”，在更高水平、更深层次、更广领域深化区域警务协作，相互补台补位、凝聚更大合力。

五、新时期深化区域警务协作需在“五个方面下功夫”

推进新时期区域警务协作要在“五个方面下功夫”，实现互学互鉴、互利共赢，确保涉稳风险联控、事件联处、问题联治。

（一）在创新协作理念上下功夫

树立系统观念，完整准确全面贯彻新发展理念，既坚持“大协作”理念，又坚决落实到具体行动中。毗邻地区树立协作减负担、多出战果多荣誉的理念，树立协作就是资源、协作就是战斗力理念，让民警产生共鸣。弘扬实干精神，发挥积极性、主动性、创造性，干字当头、唯实争先，拿出实招硬招，推动区域警务协作高质量发展。

（二）在完善机制体系上下功夫

完善联席会议机制，拓展区域各警种条线、市县常态联动机制，推动警务合作进入点上开花、线上结果、面上出彩的全面融合发展新阶段。完善财政共担机制，本着共同受益、共同分担、量力而行的原则，结合各地经济实力和收益程度，合理确定开支分担

比例。完善监测评价体系，建立有效的评价体系、规范的监督机制及严格的责任追究机制，明确奖惩措施，对重要合作项目敷衍搪塞、不履行义务的警种、部门和个人实行责任倒查，做到张弛有度、稳步推进。完善执法标准体系，健全案件管辖争议解决、联合侦办机制，解决执法司法领域的实践问题。

（三）在丰富协作内容上下功夫

深化政务服务合作，在治安、户政、交管等领域推出更多“冒热气”“接地气”便民利企措施，助力地区经济发展。深化安全稳定合作，聚焦涉恐、涉藏、涉网络、涉稳等重点领域风险，提升应对处置重大风险能力。建立完善高速公路应急联动快反机制，最大限度保障道路交通出行安全。建设一批标准化警务站，提升边界地区治安管控能力和应急处置能力。深化打击犯罪合作，深化重大案件线索移送、执法协助、信息共享，依法打击破坏市场经济秩序的合同诈骗、职务侵占等犯罪行为，加强对重点高新企业、名优品牌企业、重点民营企业等知识产权保护，提升市场主体法治获得感。推进跨境警务合作，深化拓展西部陆海新通道和中欧班列执法安全合作多边会商机制成果，完善打击治理跨境犯罪与国际执法合作为一体的多跨融合机制，争取在东盟国家建立海外警务战略支点。

（四）在发挥科技引领上下功夫

推动数字赋能融合化，统一数据治理标准，推进区域内人、地、物、事、网和铁路、民航、客运等数据的获取、治理、共享。协调开通移动终端应用权限，研发移动警务App，丰富接处警、人车核查、民生服务、联勤指挥、案件信息共享等移动应用场景。推动应急联动融合化，毗邻地区报警处置一

体化工作从制度衔接向常态实战转化，推动问题联动共治、风险源头化解。推动信息共享融合化，扩展数据共享类别，在综合查询应用系统相互授权基础上，按需拓展授权数量。四是推动执法办案融合化。围绕长江禁渔、环境污染、网络犯罪、流窜犯罪案件侦办等，主动落实合作协议，强化交流互鉴，形成高度协同的执法办案、侦查打击合力。

（五）在强化组织领导上下功夫

发挥好模范带头作用，公安机关领导要以“时时放心不下”的责任和“功成不必在我”的担当，带头推动区域警务协作各项工作。推进闭环落实，坚决做到有研究谋划、有部署推动、有督导检查、有总结评价，确保警务协作各项部署要求真正落到实处。注重人才交流，完善跨区域人才战略布局，健全互派干部挂职机制，拓宽互派广度、增加互派深度。深化强警交流合作，联合培养一批警务科技创新人才、高技能人才，为区域警务协作提供更大智力支持。

参考文献：

- [1] 牢柴龙、齐晓亮. 中国式现代化视域下生态警务跨区域协调治理研究 [J]. 行政与法. 2023. 10
- [2] 上海出入境边防检查总站课题组. 长三角边检机关一体化警务协作机制初探 [J]. 上海公安高等专科学校学报. 2019. 4
- [3] 杨静. 同城效应下的京津冀打防管控边界协作机制研究 [J]. 北京警察学院学报. 2017. 9
- [4] 李侠、张明. 试论跨区域警务协作机制的健全与发展 [J]. 北京警察学院学报. 2015. 9
- [5] 鲍晓燕. 京津冀协同发展战略视野下公安情报交流与协作问题研究 [J]. 北京警察学院学报. 2015. 11
- [6] 杨彦文、辛昊. 京津冀警务协同发展回顾与展望（2014—2024）[J]. 中国人民警察大学学报. 2025. 3
- [7] 姚晓君、骆铭. “小区域”警务协作的实践探索与路径完善思考——以“两省一街”警务室为例 [J]. 云南警官学院学报. 2020. 3

责任编辑 韩笑尘