

反恐社区警务的理论与实践

姬艳涛^{1,2}, 尹伟²

(1.中国社会科学院法学所, 北京 100720; 2.中国人民公安大学, 北京 100038)

【摘要】 反恐社区警务作为一种全民参与、预防为主的警务工作模式, 不仅是社会治安防控的核心基石, 更是反恐预防侦控的前沿阵地。“公共安全防御从每个社区开始。”针对当前反恐立法与警务执法的衔接问题、新安全观下反恐警务和人权保障的动态平衡问题、法治公安建设下刑事法律一般原理与反恐特殊情况的对接问题、公安深化改革视域下警务现代化和警务社会化的双重冲击问题, 应在改革与实践、反思和重塑、进步与回归的基础上, 融社区警务与反恐防治为一体, 提出反恐社区警务战略学说, 通过概念创造、模式分析、理论探讨和机制创新, 着力为反恐理论研究和当前警务改革的进一步发展提供新方向、开辟新领域。

【关键词】 反恐警务; 警务改革; 社区司法; 情报体系

【中图分类号】 D631

【文献标志码】 A

【文章编号】 1672-2140(2016)01-0144-08

反恐社区警务, 又称为以反恐为导向的社区警务, 是建立在第四次警务革命即社区警务改革基础上而衍生出的一种新型反恐警务模式。随着人类社会的发展演变, 警务制度经历了从古代自治型警务、专业型警务、现代型警务再到社区警务不同历史时期的发展改革历程。特别是现代社区警务模式的确立和完善, 为法治公安视域下反恐警务机制的改革提供了全新的思路 and 方向, 并形成了对现行高压型反恐警务模式的有力补充和回应。总的来说, 反恐社区警务模式的萌发和发展, 不仅重构了警民合作关系和社区生态平衡机制, 增强了警民之间的相互沟通和了解, 构筑了“警察即人民, 人民即警察”的全民皆警新格局, 而且极大地弥补了专业打击犯罪模式的缺陷和不足, 形成了以整个社会为主体的强大抑制犯罪的能力和氛围。当前, 随着法治国家的建设、社会文明的进步、公民权利意识的觉

醒, 倡导“全民反恐、主动预防”的反恐社区警务模式势必将成为引领今后警察哲学思想和公安基本理论发展的重要趋势。

一、问题和回应:

反恐社区警务的逻辑起点

反恐社区警务, 是指在警察专业化和警务现代化改革经验教训的基础上, 为满足公众的社会服务需求和应对日趋严峻的恐怖主义形势而构建的一种警察和社区相互信任、相互依赖、相互作用, 共同预防和应对恐怖主义犯罪的新型警务运行模式。反恐社区警务的设立初衷就是要将犯罪预防而非犯罪后的被动反应作为警务工作的战略目标。正如“社区警务之父”罗伯特·皮尔的警务原则第一条所言, 警察存在的基本使命是预防犯罪和混乱, 是运用军

【基金项目】 本文为中国博士后科学基金(第58批)“法治中国视域下的反恐警务问题研究”(资助编号 2015M581249)的阶段性成果。

【作者简介】 姬艳涛(1984-)男, 中国社会科学院法学研究所博士后, 中国人民公安大学讲师, 尹伟(1964-)男, 中国人民公安大学警务实战训练部教授。

事力量和严酷的法律惩罚镇压犯罪和混乱的替代品，各国的反恐实践反复证明，军事的报复打击和严格的惩罚镇压不仅没有抑制恐怖犯罪的发生，反而却造成了越反越恐的局面。另外，高压反恐警务模式下对公民权利的过多干预以及公共安全成本的巨额支出，也使得人们不得不对这一警务战略进行重新审视和反思。警务改革的历程也表明，恐怖犯罪与警力配置、现代装备并不成正比关系；相反，恐怖主义产生的本源在于社会，教育、宗教、民族、经济等因素是其滋生、蔓延之根源。社会的问题需要在社会中来解决。正是在这种局势下，各国警界开始寻求新的解决方案，并不再拘泥于政府如何打击恐怖主义犯罪，而是更加关注我们如何预防下一个危机的发生以及如何从根源上清除恐怖主义犯罪的社会根源。

反恐社区警务正是建立在主动预防、先发制人、标本兼治现代警务理念基础上，以社会自治为导向，以互动、和谐的警民关系为基础，以发现和解决社区问题为宗旨的一种人人皆警、全民反恐的新模式。作为一种全新的反恐应对和警务改革理论，反恐社区警务不仅在理论与实践、进步与回归、反思和重构中澄清了片面认识，重塑了警察形象，丰富了警察文化，而且在模式创新、权力解构、制度建构的基础上，拓展和深化了警察科学内涵和反恐应对理论体系。

首先，反恐社区警务在进步与回归中丰富和升华了警务文化和警察哲学。反恐社区警务不仅仅是一种管理模式或组织形态，更是一种新的警察哲学和警务文化，是强调服务导向、公众参与、预防为主和问题解决的理念和思想。这一新的文化和哲学旨在启发社会重新认识犯罪特别是恐怖主义成因的复杂性和社会性。它以更加科学的角度向社会公众阐释恐怖主义的滋生和蔓延是社会、政治、经济和文化冲突的产物，警察对其抑制和控制并不是绝对性的，要全面有效地抑制恐怖主义，关键在于预防，而预防的核心则在于社区的共同参与和各部门的协同合作^{[1]180}。可以说，反恐社区警务理论在对反恐警务现象进行哲学思辨和高度概括基础上，归纳总结出了根本性、普遍性和原则性的一般规律，充分阐述了反恐警务工作的本质规律和基本战略思想。而意识观念领域的先行变革不仅促进了警察职业信仰体系、知识体系和价值体系的发展和完善，同是也为警察角色的转变、整体警务风格的塑造和反恐警务模式的升级提供了必要的心理铺垫和文化

支撑。

其次，反恐社区警务在检讨和重构中促进了传统警务风格的转变和反恐警务理念的创新。为实现警务专业化模式下打击和控制犯罪的目的，欧美警界开启了以装备现代化为标志的警务改革发展之路。然而，高新技术虽然为装备现代化提供了无尽动力，但是现代化的车巡没有降低犯罪发案率，快速的反应时间没有提高破案率，武装到牙齿的单警装备同样也没有挽回公众的支持和信任。在对警务现代化的反思和检讨中，人们逐渐认识到了技术装备的局限性、社会公众的重要性以及回归社区的必要性。正是在这一背景下，反恐社区警务作为一种全新警务理念和警务风格应运而生，其不仅在意识观念层面上推动了从拘捕到预防的警务理念的转变，而且还在很大程度上促进了从被动反应到主动适应警务风格的变迁。警务理念的转变，使得警察能够以帮助、支持者的身份而非社区对立面进入公众视野，从而有利于突破被动反应警务模式的限制和实现预防和拘捕关系的平衡；警务风格的创新，则更加强调警察的创造性行为，要求其承担起更多的分析、宣传、组织和教育职能，并在警民关系的改良过程中与社会公众共同形成抑制和预防恐怖主义犯罪的合力。

最后，反恐社区警务在理论与实践反思和重塑了警察角色和反恐认知。社区警务改革的推进过程同时也是警察职能和警察角色的重新定位过程。在警察专业化的模式下，警察工作被界定为对暴力犯罪的侦查、破案和犯罪嫌疑人的逮捕，人们将这一时期的警察形象地成为“战士”或“机器人”。但随着社区支配优先战略学说的发展，警学界对警察性质的认定发生了根本性的转变，刑侦和破案不再作为警务工作的全部，社会公众的日常需要则成为了警察更为重视和关心的问题。可以说，从“战士”到“社会服务员”的角色转变，在很大程度上缓和了警民之间的紧张和对立关系，公众不再把警察当成陌生人，警察也不再视自己为独立于社区之外的力量，警民之间理解、信任的不断增强，使得被破坏和侵蚀的社会生态平衡得以重新修复和矫正，并在相互协作、配合的基础上迸发出更为强大、持久的抑制犯罪的力量和潜能。

综上所述，反恐社区警务并不仅仅是社区警务的简单复制和警务改革的传统回归，而是社会关系重构、社区资源整合、多元价值重塑背景下警察哲学文化的反思和传统警务模式的超越。可以说，为

推动公共安全体系的完善和警务改革的发展，反恐社区警务以社区情报体系的构建贯彻了主动预防的基本要求，以社区司法理念破解了社会恢复的制度难题，以问题导向警务推动了安全防范的纵深发展，从而在理论和实践双向维度上实现了对反恐难题和机制障碍的双重回应。

二、反思和重塑： 反恐社区警务的理论基础

（一）社区司法理论

所谓社区司法(Community Justice)，指以社区的秩序整合和提升社区生活品质为目标而由社区直接参与的犯罪预防以及社区主导的各种司法活动的总称^[2]。社区司法是在新形势下为应对犯罪防控和恐怖危机的问题和挑战而出现的一种新型司法体系，其在问题处理和操作运行上具有实体与程序相衔接、惩罚与矫正相结合、法律与道德相互补、恢复与救助相融合的特征，因而也被称为刑事司法的第二体系。总的来说，作为社区主导下的新型司法范式，社区司法在价值和功能上融社区自治的能动性、问题处置的灵活性以及犯罪预防与社会恢复的双重性为一体，对凝结社区核心价值、构筑基层治安防控体系和完善反恐社区警务机制具有重要的指导和示范意义。

首先，社区司法的自治能动性凸显了社区在反恐防控方面的主导性和承载力。作为社会动物，人自出生以来便往返穿梭于家庭、学校、工作单位以及各种社会组织，而这些物理性的空间场所无一例外的位于一定的社区之中。现实中，人们无论是为了更好地工作、学习，还是生活、娱乐，都需要一个稳定有序的社区环境，特别是在国家权力收缩和市民社会成熟的背景下，培育社区自身的犯罪防控力量和自我防御系统便成为了社区公众得到更为优质、可靠的公共安全产品的必然选择。就这层意义来讲，社区本身不仅是社区司法运行的主体和承载者，同时也是抵御外来力量侵害的原始动力，是推动社区健康发展的自治资源以及防御恐怖主义渗透和袭击的重要力量。

其次，社区司法在功能效用突出强调犯罪预防与社会恢复的复合性。与刑事司法体系不同，社区司法更加强调犯罪根源问题的消除、社区秩序的规范和社会关系的修复。在国家刑事司

法活动中，往往是通过刑罚措施的实施与执行来实现特殊预防和一般预防的目的。然而，由于程序制度的制约和司法资源的限制，“正规”的司法行为往往流于表面，无法触及犯罪背后的深层根源以及隐形于社区之中的潜在诱因。社区司法则另辟蹊径，通过各种正式和非正式的“柔性”司法行为，不断增强社区的聚合力和自我防御能力，以此来消除可能诱发无序和犯罪行为的消极环境因素，使得社区内部功能性障碍得以清除，被犯罪破坏的社会关系得以修复，不当的违法行为得以教育和矫正。

最后，个性化的司法设计彰显出了反恐应对处置方面的灵活性。“现代法制发展的重要瓶颈是法的复杂的程序和功能等因素限制了其核心价值的实现。”^[3]因此，如何在动态的刑事司法活动中修正和弥补刚性司法程序在应对恐怖主义犯罪问题方面的缺陷和不足，达到适应法律经验性规则和满足实体正义的双重要求，便成为了在追求纯粹法律技术性的成文法体系发展过程中的一个重要问题。

社区司法理论则是对这一难题的有力回应，其强调突破实体与程序法律的界限，尝试运用修复、矫正、和解、谅解、沟通、包容等超越法律规范的开放性的原则来实现实体法律所无法企及的目标。在具体的制度设计中，社区司法以正当考量代替了对抗制形态下的国家刑事司法体系中的正当程序，成为社区司法运行的主导原则。就本质而言，这里的正当考量类似于亚里士多德所言的实践中的理性，即在现实世界中并不总是存在放之四海而皆准的普适性公理，而要求人们在特定情形下运用理性来决定如何采取行动。社区司法正是在遵循司法民主、司法道德和法治理性的基础上，适度突破国家刑事司法体系条条框框的刚性束缚，综合运用社区预防、社区矫正和社区服务等更具开放性的司法活动，使得恐怖犯罪的预防、处理、恢复等有关涉恐问题的应对措施更加柔性、灵活和富有成效。

（二）新公共管理理论

问题导向下的反恐社区警务，其主旨和目标在于从根本上铲除恐怖主义犯罪之根源，但实践中如何将理想中的警务模式落到实处，特别是如何激发社区警察发现和分析问题的主观能动性以及如何法律技术层面上保障一线警察在问题处置上的自由裁量权，则一直是横亘在社区警务工

作战略性变革上的理论难题和机制障碍。

为破解警务改革中的理论难题和现实困境，警学界开始尝试引入新公共管理理论中的先进理念和科学方法，以参与式管理和全员参与为核心的全面质量管理受到了越来越多的关注和青睐。在这一理论的指导下，警务组织在警务策略和流程方面开展了诸多富有成效的探索和尝试，不仅促进了警务组织管理的根本性变革，而且在很大程度上推动了警务工作流程的科学化和民主化。概况而言，在全面质量管理原则的要求下，社区警务首先以“质量”为中心，即直接面向“顾客”并为了“顾客”的需求而致力于尽可能地全面解决问题和提供高质量的“安全”服务；其次，以“全员参与”为基础，即在反恐警务工作的决策过程中应当认真倾听和对待基层警察和社区公众的心声和反馈，在共担责任的合作氛围中共同致力于问题的解决；其三，全面质量管理是对警务组织管理文化的一次变革和创新，它以“顾客”满意以及警员和社会受益为目标，认为在社区问题和公众需求为导向的社区警务工作中，社区民众是最为重要的群体，其次是提供“服务”的基层警察，而警察行政管理者则应在权力分配、警务运行等方面为“服务者”提供服务，以实现公众满意、警察受益和社会共赢的局面。

（三）警务社会化理论

警务社会化是指在新管理主义和重塑政府理论的指导下，将企业精神和市场机制引入到公共安全管理体系中，通过有偿契约的形式将部分服务防范职能转移至社会化组织（如私营部门和非政府组织），由他们提供一直以来被公共警察机构所垄断的“公共安全产品”，以此来推进私人警务的扩展、警务多样化的形成以及社区安全服务社会化体系的完善。总的来说，作为一个全新的警务管理理念和工作运行范式，警务社会化理论为有效解决社区警力不足、警务效率低下和警察管理组织僵化等问题，提供了切实有效的解决途径和改革思路。

可以说，警务社会化是政治国家和市民社会二元分化以及社会结构多元化发展过程中国家和社会双向互动法治道路的必然选择，即在国家权力和公民权利合理界定的大背景下，政府只有充分利用社会力量维护社区安全和完善社区自身的治安防控体系，才能弥补国家权力后退所造成的社区权威控制

的真空。因而，反恐社区警务战略的本质就是对社区内公共警务资源、私人警务资源、混合警务资源以及其他社会治安防控资源的重新整合与优化，通过公共警务行政管理与现代社区自治的理性衔接与协同合作，共同构建起科学合理的反恐防控体系和公共安全服务制度。

综上所述，社区司法理论的兴起为社区自治与刑事司法体系的内在对接提供了坚实的理论基础，使得社区警务战略学说由理想变为现实成为了可能；新公共管理理念的引入为警察组织结构的重构和警务运行流程的革新提供了有力的智力支持，从而在很大程度上促进了警力前移、权力下放和警务效率的提高；警务社会化的发展为整合与优化公共警务资源、私人警务资源、混合警务资源以及其他社会治安防控资源提供了必要的理论支撑，从而为解决警力不足、司法资源有限以及社会整体控制力低下等问题提供了切实可行的路径选择。可以说，三大基础理论紧密相连、内在衔接、环环相扣、层层递进，不仅深化和丰富了反恐社区警务的基本内涵和概念外延，而且还从理论和实践双向维度充分论证了这一警务改革的合法性、必要性和可行性。

三、从“被动反应”到“先发制人”： 反恐社区警务模式的表征

反恐社区警务是建立在现代警务改革和社区工作基础上的一种长效反恐警务战略，与被动反应的传统警务模式相比，其更加突出犯罪的预防性、公众的参与性、问题的导向性、主动的适应性以及部门的协同性。

首先，犯罪预防性。依据杜尔凯姆的犯罪学理论，控制犯罪的关键在社会，预防犯罪的重点在社区。过去的犯罪预防主要告诫人们“锁好门窗，看好财务”，但随着时间的推移特别是“9·11”恐怖袭击事件之后，犯罪预防不仅仅只是简单的安全检查和防范告诫，其更加注重和强调的是警察和公众的双向互动和配合协作，使有限的治安防范资源在社会公众的参与下发挥出最大效用。

具体而言，针对当前恐怖主义犯罪的新形势，社区警务工作秉承标本兼治的基本理念，不能只对影响犯罪的肤浅因素进行治理，而且还要探求和研究恐怖犯罪形成之根源，以实现斩草除根、釜底抽

全面质量管理，即TQM(Total Quality Management)就是指一个组织以质量为中心，以全员参与为基础，目的在于通过顾客满意和本组织所有成员及社会受益而达到长期成功的管理途径。

薪的效果。换言之，破案率的提高和犯罪率的下降是远远不够的，针对犯罪问题本质来解决社区中存在的问题才是预防犯罪之关键。正是在这一理念的驱动下，反恐社区警务构筑了一套行之有效的犯罪预防运行模式，即发现引起问题的原因，征求个人和机构的帮助，寻找潜在的问题解决方案，并在社区中心、公民组织、宗教组织、学校、社区服务机构等其他社会组织的参与合作下，共同提出和实施相应的解决方案。

其次，公众参与性。社区安全是每个人的责任，预防犯罪是每个人的事情。依据社群主义的观点，“整个社区需要对它自己负责，这是一种倾向。人们需要积极地参与，不仅仅是指出他们的观点，更要给出他们的时间、精力和金钱。”^{[4]39}就本质而言，反恐的全民参与性是警察即公众、公众即警察这一传统警务理念的回归和体现；同时也是应对严峻反恐形势和解决有限警力资源问题的核心和关键。警察的使命就是保卫和平、维护秩序，但仅仅依靠警察的力量是远远不够的，因为反恐预防事务远比警局所辖范围要宽广得多。而作为维护社会治安和抑制犯罪的基础性力量，社会公众在预防和打击恐怖主义犯罪活动中蕴含着无限潜能。无论是社区问题的提出，抑或解决方案的实施；无论是环境设计犯罪预防的构建，抑或社区情境犯罪预防的落实；无论是邻里守望机制的运行，抑或群防群治工作的开展，这些都与社区公众的协作与配合密不可分。可以说，公众参与不仅是社区警务工作的核心与灵魂，同时也是群众路线的题中之意，它使得恐怖分子从人数优势变为劣势，警察从局部劣势变为整体优势，进而形成以整个社会为主体的抑制恐怖犯罪的网络格局。

其三，主动适应性。就警务改革的发展历程而言，反恐社区警务是在对传统警务理念和被动反应警务模式批评和反思的基础上，构建起的一整套先发制人的综合性治安防范措施。新的警务模式强调警力前移、主动出击，要求警察走出警局、深入社区，了解和掌握影响社区稳定和诱发恐怖犯罪的深层诱因，打造预防和抑制恐怖主义犯罪的自然和社会环境，并在社会各界通力合作与社区公众积极参与的双向互动过程中，推动和增进警民彼此之间的沟通、信任和尊重。可以说，社区警务的主动适应性不仅能够充分调动一切社会积极因素减少恐怖主义犯罪，使所有预防犯罪的理念和措施成为可能，而且还有助于警察在了解和解决社区问题和矛盾的

过程中更好地融入社区圈子，改变社区居民态度，将反恐治安防御体系不断拓展和前移。

其四，问题导向性。社区警务的问题导向性特征是对主动适应式警务的进一步延伸和拓展，旨在倡导警察积极主动地发现隐匿于社区中的影响犯罪的各种问题，并在对每类问题进行综合分析评估的基础上，试图寻求犯罪根源并加以彻底清除的一种警务理念^{[1]189}。这种以问题为导向的警务范式，强调警察工作不能只停留在案件处理的层次上，而应深入分析案件背后的深层社会问题，进而将工作重点转移到问题的解决上来。

综上所述，相比于传统的恐怖主义防控治理体系和警务应对处置机制，反恐社区警务更加强调犯罪的预防性、公众的参与性、主动的适应性以及问题的导向性。实践中，这四个特征并不是彼此独立、相互割裂的。相反，他们内在衔接，相辅相成，统一于恐怖主义犯罪根源的成因探讨和问题解决之中。申言之，反恐警务社区理论体系以恐怖主义的预防和控制为目标、以公众的参与和协作为依托、以先发制人的主动适应为突破、以问题导向的应对策略为形式，四个基本特征环环相扣、步步相连、紧密结合。犯罪的预防性从宏观上提出了反恐社区警务构建的价值导向和目标追求，而主动适应性、问题导向性和公众参与性则是犯罪预防在内容上的进一步延伸和拓展。其中，主动适应性改变了被动反应的传统警务模式，引领了先发制人、主动出击的警务改革之潮流；公众参与性逆转了恐怖分子的人数优势，切实提高了社会整体抑制恐怖主义犯罪的防控能力；问题导向性旨在挖掘和分析案件背后更为深层次的根源问题，并从技术层面上为彻底铲除恐怖主义提供了行之有效的警务运行范式。

四、改革与实践： 反恐社区警务机制的构建

（一）反恐社区警务权的解构和配置问题

反恐社区警务作为一种全新的反恐战略理念，其本质核心在于突破僵化、单调的警务专业化模式，分权于公众，放权于基层，形成以社区警务为制度依托，以社会公众为治安防控主体的全民反恐网络格局。纵观警察发展历程，无论是现代警察职业的诞生，还是警察专业化的推进以及警务现代化的确立，每一次警务革命都从不同层面塑造和丰富了警察权的内涵和特性，并使其更加适应社会组织

结构的变迁和经济文化的发展。警务改革的核心精髓就是警察权的重构或回应。就反恐社区警务制度的构建而言，社区警务权的配置和整合对于反恐社区警务战略功效的发挥以及整体机制的有效运转具有重要支撑和统领作用，因而，必须认真对待、科学处理反恐社区导向下警察权的解构和建构，合理界定权责边界，有效促进权力协同，科学规划权力的分解和让渡。

警察权，特别是治安管理、犯罪预防、情报收集、人口管理、安全监督等权力，是警察有效开展社区警务的合法依据和制度依托，同时也是连接反恐防控和社区警务的纽带和桥梁。对此，在具体的制度设计中可以考虑上述权力的适度下放以及指挥责任向低阶警察的转移，以此促进职责和权力的对应与统一，最大限度调动警察的主观能动性，并在警民互动的过程中共同致力于社区问题的处理和解决。具体而言，在社区警务权的配置和构筑方面，应当充分反映社会需求和反恐需要，以社会需求为导向，以反恐防控为核心，有力回应社会期待和重塑反恐防线。在警察权的运行方面，应鼓励自上而下的管理创新，赋予警察针对地方治安状况和特殊情况自主安排工作时间和选择工作方式的相对自由权，以保障问题解决导向下的“警察时间”和制度供给。在权力的规制和监督方面，应将警察权纳入到法治的轨道中来。警察权之所以成为社区警务的基础与核心，盖因为警察权的强制性和权威性使得社区管理、警民合作和全民反恐的方略成为可能。因此，要想维护警察权的公正性和权威性，必须以警察权的法治化标准来统筹和规制，以防止社区事务的警察化和警察事务的肆意化。另外，为促进权利与义务、权力与职责的有效整合、清晰配置，还应当注意保持警察权在社区警务活动中的独立性和中立性。因为警察权是社区警务的重要制度依据，警察是社区警务的主导力量，如果没有对合法性、合理性等独立于其他社区警务主体的法治和价值取向判断，那么这样的警务机制可能无法长久持续。合法设立的警察机构必须享有独立性，警察机构只依据法律、根据其专业判断行使警察权^⑤，这样才能在警察职责和社区事务之间设立一道法治防火墙，防止其因向私权领域和民众生活的无限扩张而走向制度的异变和消解。

同时，为激发社会公众参与反恐警务工作的积极性，鼓励社区群众以及社区自治组织、志愿团体、辅警力量、物业管理等成为社区警务的依靠和

辅助力量，可以考虑将社区警务中的边缘职能如邻里纠纷调解、社区服务、邻里守望、重点人口监督等放之于公众，并随之相应将部分警察权进行适当分解和让渡。在这个过程中，一方面，应注意加强警务决策的参与性和透明度，构建社区事务的咨询、会商制度，鼓励社会公众和社区组织参与有关警务决策的商讨和制订过程；另一方面，应注重创新警民合作模式，拓展和丰富公众参与治安反恐的方式和路径，加强经费保障和社会资本的投入，通过反恐社区防控网络的不断细化，实现维护社会稳定和预防恐怖犯罪的目标和宗旨。

（二）反恐社区情报体系的结构和功能问题

社区情报是专门性公安情报和综合性社会信息的交叉结合点，是社区警察基于本地信息的搜集、整理，并经过分析、研判后能够预估风险和支持决策的情报信息。随着恐怖主义活动的日益频繁，昆明“3·01”和乌鲁木齐“4·30”等暴力恐怖袭击事件相继发生，从不同程度和侧面折射出我国反恐情报体系所存在的结构性缺陷，即情报信息的收集只依靠公安情报人员和专业技术手段，而忽视了社会公众的动员和基础性情报信息的整合。当前，在社区警务模式和情报主导侦查模式双重建构的背景下，社区情报机制业已成为连接、合成两大现代警务模式的关键节点，并为我国反恐警务情报体系结构的重塑和优化提供了诸多方向性选择和可能性操作。

总的来说，在国内外非传统安全因素的影响下，要充分发挥社区情报在反恐和维稳方面的基础性作用，必须革新社区情报理念，推进多元化的警民“战略接触”，完善社区人际情报网络体系，构建融情报信息的收集、评估、研判、传递、共享和使用为一体的动态化和共享性的社区情报信息网络平台。一方面，与时俱进，树立现代化的社区情报观念。受传统警务工作模式的影响，社区信息的采集和应用更多服务于社会治安管理和刑事案件侦破，很多可能涉及国家安全和恐怖主义活动的情报线索被无视或遗漏，而搜集范围的片面性又直接影响到了社区情报在反恐防控方面的线索价值和前瞻功效。对此，社区警察应当不断提高认知、更新理念，准确认识社区情报对恐怖主义的早期预警和干涉防控等功效，牢固树立全面共享和动态化的情报主导理念，切实加强反恐社区情报的采集、分析、传递和应用。

另一方面，促进开源情报和人力情报相协调、

数据研判和情报采集相结合、定期反馈与考核评估相衔接，构建科学、全面、动态化的社区情报网络。社区情报是警方或明或暗渗透社区、监控社区的一种有效方法，其要求社区警察在社区人际网络的基础上，既要重视公开社区信息的采集，又需加强隐形人力情报的搜集，促进开源情报与人力情报的协同互补、有机统一，有效弥补现有反恐情报体系和数据分析系统的盲点和漏点。同时，在具体的情报工作中还应注重定期反馈与考核评估的制度衔接，促进社区情报搜集工作的规范化和系统性；推进传统情报工作模式和新技术、全媒体的技术互补，强化节点，以拓展情报信息的覆盖范围；加强情报系统与人工研判的内在对接，充分发挥基础性情报工作的决策支撑作用，全面提高反恐警务工作的预见性、有效性和针对性。

（三）反恐社区警务中的重点人口问题

为加强对“回流”恐怖分子和有暴力恐怖主义倾向等重点人口的鉴别、监督和管控，以及有效遏制恐怖主义本土化的发展趋势，建议发挥社区警务在人口管控方面的基础性支撑和综合性统辖作用，有效控制恐怖分子对社区基层的渗透和破坏，及时获取预警性、内幕性、深层次的反恐情报信息，并在社区人口管理的衍射中不断丰富社区警务的帮教、恢复、矫正职能，切实提高对恐怖主义活动的打击力度、预警广度和防控深度。首先，规范和统一社区警察的人口管理工作，实现社区人口管理的精确性、有效性和动态化，进而为及时掌握社会治安动态、准确预测和发现社会问题提供全面、系统、鲜活的基础性数据信息。其次，在思想意识上树立反恐防控始于社区的紧迫感，加强社区级反恐信息的收集、研判和传递。社区人口管理作为情报信息主导警务的一个关键环节和重要构成，应当充分发挥其基础情报信息平台的动态更新和实时监控作用，为反恐警务活动提供必要的线索、情报和信息，以实现情报信息主导警务积极预防、精确打击的目标，有效增强主动先发警务和问题导向警务工作的预见性、针对性和实效性。再次，提高社区人口管理下的犯罪预防和控制功能。人口管理的出发点在于犯罪预防和保障社会治安秩序，即通过收集、整理、分析特定管理对象产生的社会行动信息，对特定主体行为实施特别关注和实时监控，预防可能发生的犯罪威胁和恐怖袭击。在具体的犯罪预防控制工作中，以社会危害性的不同可以将其划分为打击性预防、控制性预防和保护性预防。打击

性预防，是指对于具有现实恐怖犯罪倾向性的重点高危人口进行实时控制，一旦发现犯罪线索，掌握犯罪证据，就及时采取相应的刑事、治安手段，主动出击、先发制人，有效震慑暴力恐怖主义份子；控制性预防，是指对于有恐怖主义犯罪可能或尚没有掌握犯罪线索和证据的人员进行控制，以减少发生违法犯罪的可能，消除产生犯罪的不利因素；保护性预防，是指对于潜在袭击目标和恐怖威胁，公安机关根据相关情报信息及时给予保护性预防，干预恐怖主义犯罪的滋生和蔓延，有效提高反恐预防的目的性、准确性和及时性^⑨。最后，增强和完善社区警务中社区矫正和青少年帮教的职能和作用。为回应我国《反恐怖主义法》有关要求和宗旨，促进社区警务与反恐立法的制度衔接，应当充分发挥社区警务工作的优势和广大社会资源的力量，形成良性的社区矫正环境和青少年帮教氛围，切实做好文化知识和劳动技能的教育传授工作，帮助涉恐人员特别是未成年人回归正常的生产、生活，减少重复犯罪的可能性。

（四）全民反恐下的社会动员和公众参与问题

反恐社区警务作为我国群众路线的现代转型和重要表征，其实质是以社区警务为依托，最大限度激活邻里守望和群防群治制度，充分利用社会资源推进警务社会化和反恐防控多元化，进而形成人人皆警、全民反恐的以整个社会力量抑制恐怖主义犯罪的反恐格局。然而，由于我国社会经济的转型、社会组织结构的变迁以及多元价值观和利益主体的分化，整个社会人际关系冷漠，社会正义观念缺失，以及社会责任感淡薄，对公益事业特别是社会治安管理缺乏参与的主动性和积极性。

对此，在反恐社区警务机制的构建中，应拓展公众参与的途径和方式，强化社区自治组织的构筑，设立反恐专群结合的长效机制。申言之，为解决新时期下社会公众平等参与社区管理的局限以及治安防控可依托自治资源的匮乏等问题，除了应加强社区制度建设、促进管理机制创新和建立物质性保障机制外，还应特别关注社区自治资源的拓展和自治组织的完善。与西方橄榄型的社会结构不同，我国长久以来一直缺乏相当数量的以民间性、自治性、志愿性以及非营利性为表征的非政府组织的民间团体。实际上，这些组织不仅能够协助政府承担大量社会公共和公益事务，呈现一般组织的社会经济属性，而且志愿社团内部个体之间的互动，还有利于社会成员自发交往空间的拓展和团结、认同、

友爱社区意识的培育，对实现“熟人社区”对违法犯罪行为的自然监视和整体抑制具有重要影响^[7]。因此，建议以社区平安合作机制构建为契机，全面挖掘本土资源和制度优势，丰富和强化社区自治组织的设立方式和自治途径，充分依托社区志愿者协会、社区治安联防队、治安保卫委员会、社区帮教小组、社区监管小组等社区自治力量来构筑以公众参与为基础的全民反恐和专群结合的反恐防治网络格局。

另一方面，注重对东西方文化价值的审度和汲取，继承传统道德文化精髓，培育现代市民精神，促进融“法”文化、“德”文化、“和”文化为一体的平安社区文化的建设。依据社群主义的观点，“整个社区需要对它自己负责，这是一种倾向。人们需要积极参与，不仅仅是指出他们的观点，更要求给出他们的时间、精力和金钱。”^{[4][30]} 诸多社区问题的解决方法并不在政府而大多数在于社区本身。为树立和培育社会公众的现代市民精神和社区参与意识，建议将市民社会观念融入平安社区建设，塑造以开放、平等、博爱、契约、创新为基本标志的现代市民精神，适应分化与整合下的二元社会结构，摆脱个人狭隘的生活圈，建立与培养社区成员相互交流的对话框架和信任机制；用社区参与意识丰富平安文化内涵，将平安社区文化建设作为开展群众工作、促进良好社会行为养成以及培育治安意识和反恐意识的过程和途径；以反恐安全认知深化平安文化的建设，通过网络媒体、报纸杂志、宣传册、布告栏、设立咨询点等安全知识的宣传以及犯罪预防信息和反恐防范技能的提供和演练，切实提高社会公众的反恐安全认知和参与集体安全防范的能力。

反恐预防治理作为一项综合性的社会防控工程，纯粹在刑事范畴寻求理论突破以及问题解决方法的尝试是值得商榷的。对此，笔者在现代警务改革基础理论的基础上，提出和阐述了社区警务和反恐防控相融合的反恐社区警务思想，主张“国土安

全防御从社区开始”和“公众参与”的全民反恐理念，强调在问题导向警务模式下从根本上消除恐怖主义犯罪之根源。在具体的制度构建中，通过对社区警务权的解构和建构，有效促进部门权力的协同合作、权责边界的合理界定以及权力分解和让渡的科学配置；通过对反恐社区警务框架下重点人口管控机制的创新和拓展，发挥社区警务在人口管控方面的基础性支撑和综合性统辖作用，有效控制恐怖分子对社区基层的渗透和破坏，并在社区人口管理的衍射中不断丰富社区警务的帮教、恢复、矫正等职责，切实提高对恐怖主义活动的打击力度、预警广度和防控深度；通过对反恐社区情报体系结构和功能的革新和完善，促进开源情报和人力情报相协调、数据研判和情报采集相结合、定期反馈与考核评估相衔接，有效弥补现有反恐情报体系和数据分析系统的盲点和漏洞，全面提高反恐警务工作的预见性、有效性和针对性；通过对社会动员机制的重塑和公众参与途径的拓展，全面挖掘本土资源和制度优势，充分发挥社区自治力量，构筑以公众参与为基础、全民反恐和专群结合为依托的现代反恐预防治理体系。

【参 考 文 献】

- [1] 王大伟.外国警察科学 [M].北京：中国人民公安大学出版社，2012.
- [2] Todd R Clear, David R.Karp.The Community Justice Ideal [M]. Westview Press, 1999: 25.
- [3] 李本森.社区司法与刑事司法的双系耦合 [J].法律科学(西北政法大学学报), 2014 (1): 19.
- [4] Rob Gurwitt.Communitarianism: You Can Try It at Home [J].Governing, 1993 (August): 39.
- [5] 李亮.论社区警务中的警察权 [J].中国人民公安大学学报(社会科学版), 2015 (1): 98.
- [6] 刘宏斌.“公安人口”概念的实践与理论探讨 [J].中国人民公安大学学报(社会科学版), 2006 (3): 95-97.
- [7] 孔令驹.中外社区理论与社区警务 [J].江苏警官学院学报, 2004 (2): 125.

(责任编辑 王平原)