

★ ★ ★ ★ ★

MEIGUO SHEQU FANKONG YU FANKONGJINGWU YANJIU

美国社区反恐 与反恐警务研究

王 林◎著



中国政法大学出版社

★ ★ ★ ★ ★

MEIGUO SHEQU FANKONG YU FANKONGJINGWU YANJIU

美国社区反恐 与反恐警务研究

王 林◎著



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

美国社区反恐与反恐警务研究/王林著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 7

ISBN 978-7-5620-6115-1

I. ①美… II. ①王… III. ①社区—反恐怖活动—研究—美国 IV. ①D771.288

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第134881号

- 出版者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱 zhengfadch@126.com
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 6
字 数 145千字
版 次 2015年7月第1版
印 次 2015年7月第1次印刷
定 价 24.00元



第一章 理解和预防恐怖主义 / 1

第一节 恐怖主义综述 / 1

第二节 美国联邦政府对恐怖主义的反应 / 8

第三节 地方警察对恐怖主义的反应 / 12

第二章 新的安全环境下的社区与警务 / 18

第一节 新的安全环境 / 18

第二节 美国社区反恐与反恐警务概述 / 19

第三节 美国反恐情报工作的历史演进及启示 / 29

第三章 社区反恐论 / 39

第一节 社区：一个在恐怖主义和反恐研究、政策、实践中被忽略的概念 / 39

第二节 社区中心反恐与社区目标反恐 / 55

第三节 社区与反恐治理 / 59

第四节 反恐斗争中的宗教因素考量 / 63

第五节 社区反恐面临的困境 / 73

第四章 反恐背景下的穆斯林社区 / 77

第一节 加强对社区复杂性的理解 / 79

第二节 搭建沟通的桥梁 / 82

第三节 穆斯林警察的地位和作用 / 84

第五章 社区警务与反恐战争 / 87

第一节 风险评估和识别潜在恐怖袭击目标 / 88

第二节 先发制人策略 / 89

第三节 反恐中的合作和伙伴关系 / 91

第四节 对反恐战争的关注 / 95

第五节 对权利的关注 / 96

第六节 报复和歧视 / 96

第七节 媒体在反恐中的作用 / 101

第八节 反恐背景下的性别之维 / 104

第六章 反恐警务 / 116

第一节 反恐警务概述 / 116

第二节 反恐警务面临的挑战 / 126

第三节 反恐和机构间的环境 / 127

第七章 美国的社区反恐和反恐警务实践 / 129

第八章 我国的社区反恐和反恐警务 / 136

第一节 我国社区反恐和反恐警务概述 / 136

第二节 社区警务在反恐工作中的地位及重要作用 / 139

第三节 我国社区反恐实践 / 148

第四节 社区警务工作在反恐维稳中存在的主要问题 / 153

第五节 完善社区反恐和反恐警务机制 / 154

附录 中华人民共和国反恐怖主义法（草案） / 157

第一章 理解和预防恐怖主义

“9·11”恐怖袭击激励着美国对恐怖主义采取行动。美国时任总统小布什宣布：“今夜我们的国家意识到危险的存在，我们有捍卫自由的使命。我们的悲伤已经变为愤怒，而愤怒已变为决心。”“9·11”恐怖袭击把美国人民紧紧团结起来，爱国主义在美国空前高涨。成千上万的志愿者帮助寻找受害者，并献血、捐钱、捐物。在那个时候，美国的国旗随处高高飘扬。“9·11”恐怖袭击给美国的警务增加了一个新的维度：反恐怖主义。处理恐怖主义袭击的经验告诉美国的执政者，对将来的恐怖主义袭击第一时间做出反应的是当地警察、消防员和其他营救人员。因此，执法者就必须重新考虑公共安全程序和实践，以期最大化利用潜在的资源。美国前司法部长埃里克·霍尔德在2009年再次重申，保护美国的国家安全将成为司法部的首要任务。他还说在经济困难时期，美国人民对全球恐怖主义的警惕比任何时候都重要。

第一节 恐怖主义综述

恐怖主义是为了带来政治变化而故意制造和利用恐惧。所有的恐怖袭击都会卷入非政府的组织或个体实施暴力或以暴力

相威胁。恐怖分子实施恐怖袭击是为了追求恐吓更广范围的对象，例如敌对的民族或宗教团体。恐怖组织通常有为数不多的成员、有限的武器装备和有组织的资源。因此恐怖组织只能依靠引人注目的、通常是令人惊叹的、血腥的、闪电式的暴力行为来吸引世人的注意。^{〔1〕}而美国的联邦调查局对恐怖主义下的定义是：为了政治或社会目的，针对人、财产使用非法的武力或暴力恐吓政府、普通民众或其他组织。由于论述恐怖主义的定义多样性不是本书的重点，此处就不再赘述。

恐怖主义天生具有政治性，因为恐怖主义取得和利用暴力强迫其他人屈服于他们的恐怖主义要求。恐怖袭击可以获得公众对他们行为和组织本身的关注，而公众的关注又可以产生权力。恐怖分子通常提出他们实施暴力行为是其唯一选择，因为他们无法通过正常渠道参与到政治进程中。他们是被主流政治排斥的，为了给政治和社会带来有益的改变，他们不得不采取暴力抵抗的手段，通过上述主张，恐怖分子为他们的行为进行辩护。一个人是否同意恐怖分子的观点取决于他是同情恐怖分子的事业还是同情恐怖袭击的受害者。恐怖主义这个标签是极其主观的，因为它在很大程度上取决于一个人的同情心。但是，恐怖袭击，包括谋杀、绑架、爆炸、纵火等，一直以来无论在国内法还是国际法上都被认为是犯罪行为。即使是在战争时期，针对无辜平民的蓄意暴力也是犯罪。

恐怖主义在历史上长期存在有其历史的、文化的、政治的、社会的、心理的、经济的、宗教的或上述几种因素结合起来的原因。民主国家通常会给恐怖主义提供更多肥沃的生长土壤，因为公民的自由权利被法律保护，而对公民活动的持续监

〔1〕 Encarta Encyclopedia, Microsoft Download Center, 2008.

视和政府控制是缺乏的。有些国家政府有时会资助恐怖分子以实现其外交政策目标，这就是所谓的国家恐怖主义。其是一种战争变体，国家利用恐怖主义代理人发动秘密战争。其认定标准是某个国家是否积极资助恐怖分子、为恐怖分子提供庇护或者不与恐怖分子断绝关系。美国国务院根据此标准罗列了七个资助恐怖主义的国家：伊拉克、伊朗、叙利亚、利比亚、朝鲜、古巴、苏丹。尽管阿富汗的前政权塔利班也支持以本·拉登为首的基地恐怖组织，但由于美国并不承认塔利班是个合法的政权，所以就没有把塔利班政权列为资助恐怖主义的国家。^{〔1〕}

一、定义恐怖主义

我们必须承认恐怖主义的定义是经常变化的：“没有一个唯一的、被广泛接受的恐怖主义的定义。甚至美国政府内的不同机构对恐怖主义也有不同的定义。”^{〔2〕}但不同的恐怖主义定义有一些共同的因素：①系统性地使用暴力或以暴力相威胁。②以无辜平民为直接目标。③有比直接受害者更广泛的间接目标。④在目标人群中制造普遍的恐惧气氛。⑤其目的是政治或社会的改变。

二、恐怖主义动机

大部分恐怖袭击都源于对宗教、政治或社会体制的不满意，和因为无法通过可以被社会接受的、非暴力的手段改变上述不满意所产生的沮丧感。伊斯兰极端恐怖主义是宗教动机的最佳

〔1〕 Encarta Encyclopedia, Microsoft Download Center, 2008.

〔2〕 Terrorism Research Center, www.terrorism.com.

例证；政治动机的例子是红色旅（Red Army Faction）〔1〕；而反堕胎组织、动物权利保护组织、环境保护主义者的动机是社会性的。〔2〕极端主义者最初认为某个情景是不正确的，也是不公平的。他们责备其他组织进而认为他们是邪恶的，这就是极端主义者在意识形态上的发展过程：不正确—不公平—责备—认为对方邪恶，其实也就是背景—比较—归责—反应的过程。〔3〕

三、美国恐怖主义分类

美国联邦调查局把美国的恐怖主义分为两大类：国内恐怖主义和国际恐怖主义。美国联邦调查局把国内恐怖主义定义为“为了政治或社会目的，针对人、财产使用非法的武力或暴力恐吓政府、普通民众或其他组织”。发生在俄克拉荷马城的“联邦大楼爆炸案”、〔4〕亚特兰大的“奥林匹克世纪公园管状炸

〔1〕 红色旅（意大利语：Brigate Rosse，常被缩写为“BR”）是一个意大利的极左翼军事组织，成立于1970年10月28日，主要创建者为特伦托大学的一名社会学学生雷纳托·库乔（Renato Curcio）。最初的成员是一些左翼激进的工人和学生。该组织声称它的宗旨是对抗资产阶级，它的标志为一挺机关枪和一颗五角星。该组织最著名的行动之一是1978年的3月16日绑架了当时的意大利总理莫罗。目前红色旅已发展成为“政治—军事共产党”（Partito Comunista Politico—Militare），被意大利资产阶级政府认定为恐怖组织并抓捕其成员。参见 <http://baike.so.com/doc/5735980.html>，访问日期：2014年12月23日。

〔2〕 激进的动物权利保护主义者和环境保护主义者衍生出绿色恐怖主义。

〔3〕 The Process of Ideological Development, Randy Borum, “Understanding the Terrorist Mind—Set”, *FBI Law Enforcement Bulletin*, July 2003, p. 9.

〔4〕 “俄克拉荷马城爆炸案”是1995年4月19日在美国俄克拉荷马州首府俄克拉荷马城发生的一起恐怖袭击事件，爆炸针对位于俄克拉荷马城下城区的一座联邦办公大楼——艾尔弗雷德·P. 默拉联邦大楼。事件共造成168人死亡，超过800人受伤，是“9·11”袭击事件发生之前在美国本土造成死亡人数最多的恐怖袭击事件。爆炸发生后不久，俄克拉荷马高速公路巡警警官查利·汉格截查无证驾驶和违法持有武器的26岁的麦克维，数天后，麦克维和特里·尼古拉斯因为与爆炸事件有关被逮捕。调查人员认为他们同情民兵组织的反政府运动，袭击的动机则是为了报

弹爆炸案”^[1]都是典型的国内恐怖主义。国内恐怖主义组织代表极左或极右的信仰，很多恐怖分子是反政府、反征税、反堕胎的；还有一些是致力于维护一个纯白人的、基督教的国家。在美国，国内恐怖袭击是国际恐怖袭击的两倍。

国际恐怖主义是以外国为基地的或被美国之外的国家或组织指挥的恐怖主义，国际恐怖主义的目的是与美国为敌。美国联邦调查局认为国际恐怖主义实施的暴力行为或危害人的生命的行为都违犯了联邦或州的刑法。这些行为的目的是为了恐吓普通民众、通过恐吓影响政府政策、通过暗杀或绑架影响政府行为。国际恐怖主义发生在美国之外或越过了国家边界。20世

(接上页) 复政府处理韦科惨案和 Ruby Ridge 事件的手法（袭击当日是韦科惨案发生两周年）。麦克维和尼古拉斯分别被判处死刑和无期徒刑，麦克维在 2001 年 6 月 11 日被处决。参见 <http://baike.so.com/doc/5373264.html>，访问日期：2014 年 12 月 23 日。

[1] 1996 年亚特兰大奥运会动用了和平时最为庞大的保安系统，保安开支高达 2.27 亿美元。然而，严密的保安措施仍然未能制止恐怖主义者的黑手。7 月 27 日凌晨 1 时 15 分，在离奥运村 1.5 公里、耗资 6000 万美元修建的奥林匹克世纪公园的中心广场发生了一起严重的爆炸事件。这天是周末，在开放才一个星期的公园内，广场上聚集了上千名从美国和世界各地赶来的游客，正在观赏一支美国摇滚乐队举行的通宵达旦的露天音乐会。警方突然接到现场有可疑包裹的报警电话，他们立即组织观众向四处疏散。就在这时，一枚强烈的管状炸弹突然爆炸，造成 110 多人受伤，2 人重伤，2 人死亡。死者当中，有一位是前来采访亚特兰大奥运会的土耳其记者，因惊吓而导致心脏病发作，不治身亡；另一位是年仅 25 岁的黑人女青年，她因头部受伤当场死亡。奥林匹克世纪公园因爆炸关闭 3 天。当时的新闻媒体 NBC 报道，这次恐怖活动是一名值勤警察朱厄尔（Richard Jewell）所为。然而美国联邦调查局经过仔细调查，发现朱厄尔与此次爆炸案无关，并于 1996 年 10 月宣布朱厄尔是清白的。NBC 向朱厄尔支付巨款，以赔偿对其名誉造成的损失。联邦调查局在因特网上公布数张有关犯罪嫌疑人的照片，悬赏 50 万美元捉拿作案者。1999 年 6 月，披露朱厄尔是作案者的两名记者斯克鲁格斯（Kathy Scruggs）和马茨（Ron Martz）因拒绝透露消息来源而被起诉。爆炸案的制造者埃里克·鲁道夫于 2003 年被抓获，于 2005 年 4 月 8 日认罪，被判终身监禁。参见 <http://baike.so.com/doc/1325698.html>，访问日期：2014 年 12 月 23 日。

纪90年代,在沙特阿拉伯和东非发生了多起针对美军军事基地和大使馆的恐怖袭击。1998年2月23日,本·拉登宣布对美国发动圣战,号召世界上的每一个穆斯林遵照真主的旨意杀死每一个美国人、掠夺美国人的财产。^[1]1998年8月7日发生的坦桑尼亚和肯尼亚美国大使馆爆炸案之后,本·拉登登上了美国联邦调查局的十大通缉犯榜单。不幸的是,美国并没有抓住本·拉登,本·拉登的实力反而不断增强,并且发动了更多的恐怖袭击,最后酿成了震惊全世界的“9·11”恐怖袭击。美国也开始意识到国际恐怖主义的严重性,逐渐把重心从反毒品转移到反恐战争。

国际恐怖主义组织倾向于发动不对称战争(asymmetric warfare)。不对称战争是指在战争中由于双方力量悬殊,力量弱的一方不去攻击力量强的一方的中枢地区,而是攻击其最意想不到的地区,从而给对方制造巨大的心理打击。不对称战争给予弱的一方巨大的能力,并破坏强的一方使用传统武器的能力。不对称战争的极佳例证就是基地恐怖分子把飞机转化为大规模杀伤性武器,对美国造成了数十亿美元经济和巨大的生命损失,而恐怖分子所付出的成本只不过是区区的500 000美元。根据美国联邦调查局国家反恐中心(NCTC)的统计:2008年在全世界大约发生了11 800起恐怖袭击,共造成了超过54 000起死亡、伤害和绑架。^[2]这些恐怖袭击大部分发生在近东,但南亚的死亡率最高。2008年,33个美国人在恐怖袭击中被杀,5个美国人被绑架,其中4个在阿富汗,1个在巴拿马。《国际恐怖主义

[1] Savelli, Lou. *A Proactive Law Enforcement Guide for the War on Terrorism*. Flushing, NY: Looseleaf Law Publications, Inc., 2004, p. 3.

[2] 2008 Report on Terrorism, Washington, DC: National Counterterrorism Center, April 30, 2009, p. 10.

年鉴(2004)》指出,2004年的64起恐怖袭击以美国人或美国机构为对象,其中53起发生在近东。其中只有3起发生在西方,美国公民在2004年恐怖主义袭击的受害者的比例只占到1%。^[1]然而,2005年发生在伦敦的爆炸案是恐怖主义向西方社会蔓延的显著证据。尤其是侵入伊拉克并推翻萨达姆政权的美国的坚定盟友——伦敦,已经变成了伊斯兰极端主义在欧洲的总部,在英国有成百上千的经基地组织训练的恐怖分子。在欧洲有2000万穆斯林,这个数字在过去20年翻了1倍,国家边界已经无法阻挡伊斯兰极端主义在欧洲的传播,而被视为民主社会核心的自由和开放也被恐怖分子利用。^[2]最近,恐怖组织特别是ISIS更是积极推广“走出去”战略,把恐怖袭击引入西方国家,通过互联网宣传宗教极端思想,不但号召西方国家的穆斯林到叙利亚等地参加圣战,更是在西方国家国内招募本国公民发动恐怖袭击,“加拿大国会山枪击案”、“美国纽约的地铁袭击案”、“澳大利亚悉尼的咖啡馆劫持人质案”等一系列独狼式恐怖袭击都是其例证。由于这些恐怖袭击发生在西方国家,而且是其本国公民所为,并且又不是大规模的恐怖袭击,这就增加了预防和打击此类恐怖袭击的难度,特别是识别和辨认潜藏在普通民众中的有极端思想的恐怖分子,以前的大规模的战争形式的反恐就很难起作用。而下沉到社区的社区反恐就可以发挥其不可替代的重要,通过尽早和有极端思想萌芽的社区居民接触,尽早对其矫正,及时预防可能发生的恐怖袭击。警务对付恐怖分子是最有效的,因为警察在城市中会长期存在,而

[1] A Chronology of Significant International Terrorism for 2004.

[2] Zuckerman, “The Poison among US”, *U. S. News & World Report*, August 8, 2005b, p. 60.

这会让他们更有效率地搜集情报。^{〔1〕}这也是社区警务成功的原因，警察必须熟悉恐怖分子使用的手段。

四、恐怖袭击手段

恐怖分子会使用纵火，炸药和炸弹，生物、化学、核武器等大规模杀伤性武器。其中，纵火设备和炸药是恐怖分子最常用的，因为这些设备和物质很容易得到和制造。根据美国国家反恐中心的统计，2008年的恐怖袭击中，有5993起武装袭击、4131起炸弹、1125起绑架、535起纵火、451起攻击、405起自杀性袭击、247起未知、188起其他手段。^{〔2〕}执法部门目前遇到的一个巨大挑战是汽车炸弹——一种低技术含量，但致命的恐怖袭击手段。汽车炸弹的简单和隐蔽性使其成为一个复杂的敌人，因为执法人员不可能用仪器扫描经过重要政府部门的每一辆汽车。目前，防范汽车炸弹只能依靠原始的方法：限制泊车、设置混凝土障碍和安全检查点。^{〔3〕}

第二节 美国联邦政府对恐怖主义的反应

一、国土安全

美国联邦调查局在1996年建立了反恐中心，同一年，《反

〔1〕 U. S. Should Rethink “War on Terrorism” Strategy to Deal with Resurgent Al Qaida. Santa Monica, CA: the Rand Corporation, August 6, 2008.

〔2〕 Primary Methods Used in Attacks (2008 NCTC Report on Terrorism), National Counterterrorism Center. NCTC 2008 Report on Terrorism, April 30, 2009, <http://wits.nctc.gov/ReportPDF.do?f=crt2008nctcannexfind.pdf>, 2014-12-24.

〔3〕 Levine, Samantha, “The Car Bomb Conundrum: Trying to Stop the Terrorists’ Low-Tech, Lethal Weapons of Choice”, *U. S. News & World Report*, August 16/August 23, 2004, p. 30.

恐和有效死刑法案》(Antiterrorism and Effective Death Penalty Act) 被国会通过, 这部法案包括一些反恐的特别措施。这部法案强化了联邦政府拒绝给属于恐怖组织的个人签发签证的权力, 同时简化了把犯罪外国人驱逐出境的程序。前美国联邦调查局局长路易斯·弗里在 1999 年曾宣布: “联邦调查局的首要任务是阻止恐怖主义。” 为了达到此目的, 联邦调查局新增了一个包括 4 个子部门的新的反恐部门, 这 4 个子部门分别是: 国际恐怖主义部、国内恐怖主义部、国家基础设施保护中心、国家国内战备办公室。不幸的是, 这些努力并没有能避免“9·11”恐怖袭击的发生。“9·11”事件后, 美国联邦调查局一直致力于改造自身: “反恐形势的严峻要求改变其以前的文化和工作方式。联邦调查局已经习惯了敲门入户的调查方式, 而现在要求联邦调查局依靠终日伏案工作的分析员过滤数据获得情报。这种向间谍机构的不自在转变也引来了有些人的批评, 这些人中有的不相信联邦调查局能胜任国内情报搜集工作, 而另一些人, 包括一些局内人, 他们害怕联邦调查局能胜任此项工作。”〔1〕

为了帮助情报分析员区分真正的恐怖威胁和虚假的恐怖威胁, 针对反恐的基本培训就达到 80 小时, 然而, 持怀疑论者认为这还远远不够, 因为它还少于针对火器的培训时间。

国家反恐中心 (NCTC) 在 2004 年依据总统行政命令成立, 国家反恐中心是国家情报局长办公室的一部分。国家反恐中心有以下主要职责: 整合和分析美国政府获得的有关恐怖主义的所有情报 (除了纯粹的国内恐怖主义)、恐怖主义信息分享库、为政府的反恐行动提供全面的情报支持、在国家反恐中心内部及国家反恐中心和其他机构之间建立信息技术体系, 以便于整

〔1〕 Shane et al., “FBI Struggle to Reinvent Itself to Fight Terror”, *The New York Times*, October 10, 2006.

合、传播和使用恐怖主义信息。国家反恐中心的任务声明就简洁地概括了其责任：通过分析恐怖威胁、和其他机构分享情报并整合各种反恐资源与国内外的恐怖主义做斗争。^{〔1〕}

二、国土安全部

美国国土安全部（DHS）是依据总统行政命令在2001年10月8日成立的。从成立时间上看，其是“9·11”恐怖袭击的直接产物，国土安全部对联邦政府机构进行重组。国土安全部的主要职责是保护美国免遭恐怖袭击和对自然灾害做出反应。国土安全部包括以下几个部门：美国海关和边境保护（CBP）、美国公民和移民服务（CIS）、美国移民和海关执法（ICE）、国内核探测办公室、运输安全部门（TSA）、联邦执法培训中心（FLETC）、联邦紧急事务管理机构（FEMA）、美国海岸警卫队（USCG）、美国秘密服务。在联邦层面，联邦调查局是处理国内恐怖主义的领导机构，而联邦紧急事务管理机构（FEMA）是恐怖袭击发生后处理善后事宜的领导机构。国土安全部拥有广泛的权力，其促进地方和联邦机构之间的执法合作，制定国家性的战略，侦测、阻止恐怖主义，并致力于恐怖袭击后的恢复工作。国土安全部建立了一套五个层级的、用颜色表示的恐怖威胁体系，以便于与公共安全官员和公众交流，使其更直观地了解恐怖威胁情况。恐怖威胁等级依据其严重程度，从低到高依次为：绿色，低水平威胁；蓝色，谨慎威胁；黄色，威胁升级；橘色，高水平威胁；红色，严重威胁。

〔1〕 About Us: What We Do, Washington, DC: National Counterterrorism Center, February 13, 2009.

三、《爱国者法案》

2001年10月26日，美国时任总统小布什签署了一个名为《通过提供拦截和阻碍恐怖主义的合适工具以团结和加强美国法案》(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism)，简称《爱国者法案》(USA PATRIOT)。为了抓住可能的恐怖分子，《爱国者法案》赋予警察前所未有的搜查、抓捕、拘留、监听等权力。《爱国者法案》扩大了联邦调查局窃听和电子监视的权力，在全国范围给予搜查令和电子监视设备的司法权，包括把这些设备适用在电子邮件和互联网上。美国《爱国者法案》通过以下几个方面提高美国国家反恐能力：允许反恐调查者使用在有组织犯罪和毒品走私犯罪调查中所使用的工具和手段；促进政府机构间的信息共享和合作，以便于把“点”联系起来；升级法律以反映新的技术和新的威胁；加重恐怖主义犯罪和资助恐怖主义犯罪的刑罚；把破坏大众运输系统的恐怖主义纳入联邦犯罪体系。

四、加强边界安全

强化边界安全是保护美国公民安全的基础措施。美国国土安全部(DHS)的“美国游客和移民身份指示技术项目”(US-VISIT)是一个综合的、自动的、计量生物学的进出系统。这个系统可以记录外国人进入和离开美国的相关信息；管理外国人的移民违规、犯罪和恐怖主义核查；用数字指纹和照片核实身份。上述程序适用于除加拿大公民外的所有申请进入美国的外国人，无论其目的是商务还是观光。^[1]2004年此项目在全

[1] Fact Sheet: Expansion of US - VISIT Procedures, Washington, DC: Department of Homeland Security, January 14, 2009.

美 115 个机场和 14 个港口适用，现在已扩张到全美的所有陆上入境处。美国联邦政府建立了巨大的数字数据库，此数据库可以用来鉴别超过 4500 万的外国人。^[1]而且，联邦机构还收集了超过 7000 万美国人的数据，以加快守法的游客通过检查点的速度。

五、国家事件管理系统

国家事件管理系统（NIMS）从 2003 年开始适用，此系统提供了一个系统的、先发制人的手段去指导所有层级的部门和机构、非政府组织、私人机构紧密合作，共同预防各种突发事件，对突发事件做出反应，及做好事件发生后的恢复工作，尽最大努力减轻事件的影响，而不管事件的起因、规模、地点或复杂性。国家事件管理系统的目的是为了降低生命和财产损失，及减少对环境的破坏。尽管联邦政府加大在恐怖主义预防和反应方面的努力，但实践证明，预防和阻止恐怖主义威胁的重心还是在地方。

第三节 地方警察对恐怖主义的反应

一、家乡安全

2001 年 10 月 16 日，警察局长国际协会（IACP）的主席格拉斯科克给全美的警察局发了一封信。格拉斯科克在信中写道：“反恐战争并不限于海外行动，也不局限于军事行动。反恐战争始于我们的后院、我们自己的社区、我们自己的临近地区，警察局长需要把你们自己、你们的警员、你们的社区动员起来，一起和恐怖主义做斗争。”可见，格拉斯科克的这番话就充分表达了社区反恐的思想。州和地方的执法机构能够而且必须在阻

[1] Lipton, Eric, “Hurdles for High - Tech Efforts to Track Who Crosses Borders”, *The New York Times*, August 10, 2005.