

美国警务热点

美国反恐 跨部门协同研究

胡建奇/著

MEIGUO FANKONG
KUABUMEN XIETONG YANJIU



中国人民公安大学出版社

美国反恐跨部门协同研究

胡建奇 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

美国反恐跨部门协同研究/胡建奇著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2011. 9

ISBN 978 - 7 - 5653 - 0582 - 5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 178553 号

美国反恐跨部门协同研究

胡建奇 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2011 年 9 月第 1 版

印 次: 2011 年 9 月第 1 次

印 张: 10.375

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 276 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0582 - 5

定 价: 32.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

教材分社电话: 010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

序

随着世界多极化和经济全球化的发展，非传统安全问题日益凸显。恐怖主义作为非传统安全问题的一种主要表现形式和重要内容，因为其后果的严重性、发展的迅速性、遏制的困难性和存在的长期性，引起了国际社会的广泛关注。特别是进入 21 世纪以来，恐怖主义肆虐全球，泛滥成灾，呈现出异常活跃的态势，不仅给世界和平与安全造成了极为不利的影响，也给人们正常的生产和生活秩序蒙上了一层挥之不去的阴影。恐怖主义威胁着人类社会的发展，反恐成为世界各国面临的要务。然而，打击恐怖主义单靠一个国家或地区不能奏效，它需要国际社会的共同努力。恐怖主义是国际社会的公敌，我国也是恐怖主义的受害者。“东突”等恐怖势力长期与“基地”组织相互勾结，不断策划实施恐怖暴力活动，严重影响了我国的国家安全和社会稳定。对我国而言，无论是自身安全的需要还是国际合作的需要，预防和打击恐怖主义都迫在眉睫。中国历来反对一切形式的恐怖主义，并积极参与国际反恐斗争。我们主张，国际社会应进一步加强合作，共同打击恐怖主义。而且，反恐应标本兼治，要努力根除恐怖主义滋生的土壤。

为了应对恐怖主义的威胁，许多国家和国际性组织都采取切实措施，打击和遏制恐怖主义。这些措施包括完善反恐法律体系、明确反恐政策规制、完善反恐组织架构、强化反恐技术手段等。经过近年来的不懈努力，反恐工作已经取得了重要成果。但



是，由于世界范围内的强权政治、经济发展不平衡、国际社会问题处理机制不公正等导致恐怖主义的根源依然存在，因此，恐怖主义尚不能得以根除。毋庸置疑，当前恐怖主义活动仍然呈现出十分嚣张的态势。恐怖组织针对政府采取的反恐措施不断调整自身策略，变更组织形式和恐怖方式，增加了有效打击恐怖活动的难度。恐怖主义威胁仍然存在，反恐工作任重而道远。

如何才能有效地制止和打击恐怖主义，这是各国政府亟待解决的现实问题，也是各国政府制定下一步反恐策略的重要前提。学界对此也进行了广泛而深入的研究。从目前来看，这些研究的内容涉及政治、经济、法律、宗教、民族、文化、社会等众多方面，都为解决恐怖主义顽症进行了有益的探索和深入的思考，为政府实施的反恐工作提供了重要的理论支持。本书作者胡建奇同志，另辟蹊径，从政府管理的角度，对如何有效应对恐怖主义这一课题进行了深入的研究。他将“整体政府”理论与反恐实践紧密结合，通过美国政府采取的具体措施，勾勒出美国政府为推动跨部门协同所作的努力，这包括美国新组建的国土安全部内部机构的协调、联邦机构间的协调、不同层级政府间的协调以及公共部门与私营部门间的协调，从组织保障、技术保障和运作过程三个层面，全面地阐释了美国政府为促进跨部门协同所开展的工作。通过对美国反恐斗争中跨部门协同实践的研究，作者总结了美国跨部门协同取得的成效，指出跨部门协同中仍然存在的问题，针对我国的现实状况，提出了一些可资借鉴的方法和手段。本书是一部学术著作，同时又着眼于反恐实践，一定会对我国有效预防和打击恐怖主义有所裨益。

当前，加强社会管理创新已经成为全社会的共识。在加强社会管理创新这一进程中，我国公安工作面临的机遇与挑战并存，许多新问题的解决亟待得到相关理论的指导。胡建奇同志作为公

安部的一名干部，能够在繁忙的工作之余，潜心研究，默默耕耘，结合自己所学专业和工作实践，完成本书的创作，可谓难能可贵。希望更多的年轻人能够进一步加强理论修养，立足本职工作，提高业务水平，为公安理论的发展和公安工作的创新作出贡献。

是为序。



全国政协委员、中国警察协会副主席、
国际刑警组织名誉副主席、中国作家协会会员

2011 年春于北京

目 录

第一章 绪论	(1)
第二章 美国反恐跨部门协同提出的背景	(14)
第一节 9·11 事件发生前美国反恐组织体系概况	(14)
第二节 美国历史上的反恐跨部门协同	(18)
第三节 美国反恐斗争形势呼唤更高水平的 跨部门协同	(21)
一、9·11 悲剧的反思	(21)
二、反恐斗争复杂化要求加强跨部门协同	(25)
三、美国面临的挑战要求提高跨部门协同能力	(26)
第四节 美国反恐跨部门协同的研究依据	(27)
一、法律	(28)
二、总统行政命令	(30)
三、战略和计划	(37)
第三章 跨部门协同的相关理论	(45)
第一节 “整体政府”理论兴起的背景	(45)
一、传统官僚制下部门协作机制的失效	(45)
二、新公共管理改革导致的部门协调不力	(49)
三、公众的需求与政治家的回应	(52)
四、社会问题复杂化的现实要求	(54)
五、信息技术的进步	(56)
第二节 “整体政府”的概念与实践应用	(57)
一、“整体政府”的概念	(57)



美国反恐跨部门协同研究

二、“整体政府”理论在实践中的应用	(61)
第三节 “跨部门协同”的主要相关理论	(64)
一、交换理论与资源依赖理论	(65)
二、网络治理理论	(70)
三、交易成本理论	(77)
四、巧匠理论	(81)
第四章 国土安全部内的跨部门协同	(86)
第一节 国土安全部的成立背景	(86)
第二节 国土安全部内跨部门协同的组织保障	(87)
一、国土安全部组建初期的组织结构	(87)
二、国土安全部组织结构的演变	(90)
第三节 国土安全部内跨部门协同的技术保障	(96)
一、国土安全部内跨部门协同技术保障的重要性	(96)
二、国土安全部内沟通的网络渠道	(97)
三、国土安全部信息平台	(99)
第四节 国土安全部内跨部门协同的运作过程	(103)
一、国土安全部信息共享政策	(104)
二、案例介绍	(106)
第五章 联邦机构间的跨部门协同	(107)
第一节 联邦机构间跨部门协同的组织保障	(107)
一、宏观及特别重要事项的协调	(107)
二、国土安全事务的协调	(110)
三、情报机构之间的协调	(112)
第二节 联邦机构间跨部门协同的技术保障	(117)
一、恐怖分子甄别中心	(118)
二、联邦调查局信息技术处	(120)
三、无线网络一体化项目	(122)
四、国务院“情报警示 (TIPOFF) 系统”扩容	(122)

第三节 联邦机构间跨部门协同的运作过程	(123)
一、航空安全中的跨部门协同	(123)
二、国土安全部卫生事务办公室与联邦机构的协调 ...	(128)
三、案例介绍	(130)
第六章 不同层级政府间的跨部门协同	(131)
第一节 不同层级政府间跨部门协同的组织保障	(131)
一、国土安全部与州和地方政府的协调	(132)
二、司法部与州和地方政府的协调	(135)
三、联邦调查局与州和地方政府的协调	(143)
第二节 不同层级政府间跨部门协同的技术保障	(154)
一、联邦与州和地方政府信息沟通渠道	(154)
二、有关技术项目	(159)
第三节 不同层级政府间跨部门协同的运作过程	(163)
一、司法部推动不同层级政府间协同采取的措施	(163)
二、国土安全部通过拨款推动不同层级政府间的 协同	(165)
三、案例介绍	(166)
第七章 公共部门与私营部门间的跨部门协同	(168)
第一节 美国反恐斗争中公私部门合作的必要性	(169)
一、私营部门在反恐斗争中的作用	(169)
二、公私跨部门协同的政策支持	(171)
第二节 公私部门间跨部门协同的组织保障	(174)
一、国土安全部私营部门办公室	(174)
二、重要基础设施保护中的组织体系	(176)
三、国土安全部重要基础设施伙伴关系咨询委员会 ...	(177)
四、海外安全咨询委员会	(178)
五、国内安全联盟委员会	(179)



美国反恐跨部门协同研究

六、佛罗里达东北部执法机构与私营保安部门委员会	(180)
第三节 公私部门间跨部门协同的技术保障	(181)
第四节 公私部门间跨部门协同的运作过程	(183)
一、执法机构与私营保安部门“互助行动”的拓展 ..	(184)
二、基础设施保护项目	(191)
三、海关—商贸反恐贸易伙伴项目	(193)
四、保护重要基础设施信息项目	(196)
五、案例介绍	(197)
第八章 美国反恐跨部门协同的成绩与问题	(198)
第一节 美国反恐斗争中跨部门协同取得的成效	(198)
一、抑制跨部门协同因素减少	(198)
二、反恐部门机构建设成效显著	(200)
三、信息技术平台效用明显	(202)
四、公私部门合作伙伴关系已经建立	(203)
第二节 美国反恐跨部门协同存在的问题	(204)
一、机构设置问题	(205)
二、资源分配问题	(207)
三、组织文化问题	(210)
第九章 美国反恐跨部门协同对我国的借鉴意义	(214)
第一节 “整体政府”理论与美国反恐跨部门协同实践	(214)
一、公共部门与私营部门之间的协作关系	(215)
二、反恐部门间协作的基础	(216)
三、强调合作意识的组织文化	(218)
第二节 美国反恐跨部门协同对我国的借鉴意义	(219)
一、将“整体政府”理论作为反恐跨部门协同的 理论基础	(220)

目 录 ◆◆◆◆

二、创建反恐国家战略	(222)
三、注重公私部门间的合作	(223)
四、加强技术手段建设	(226)
五、完善机构设置	(228)
附录	(233)
参考文献	(303)
后 记	(316)

第一章 绪 论

恐怖主义由来已久。但长期以来,由于其规模、影响和发展较为弱小,恐怖活动数量较少,因此它只是某个国家或地区的热点问题,没有引起国际社会的足够重视。直到2001年美国9·11事件发生之后,打击恐怖主义不仅成为美国政府所面临的重要任务,而且也成为世界各国普遍关注的重要问题。9·11事件发生后,恐怖活动呈现出明显的增多趋势,重大的恐怖事件接连不断:2002年10月印度尼西亚巴厘岛爆炸事件、2004年3月西班牙马德里火车站爆炸事件、2004年9月俄罗斯别斯兰人质劫持事件、2005年7月英国伦敦地铁和公共汽车连环爆炸事件、2008年11月印度孟买连环袭击事件……这些恐怖活动导致死伤人数众多,危害程度不断加大,给社会、政治、经济都造成了重大的破坏和损失。在恐怖主义肆虐全球的形势下,与恐怖主义作战成为国际社会的共同呼声。面对日益严峻的反恐斗争形势,开展反恐斗争,打击恐怖主义势在必行,并且刻不容缓。许多国家都行动起来,制定反恐策略,完善机构设置,加强情报建设,采取有力措施,打击本国内部的恐怖活动,应对恐怖主义的威胁。及时对有关国家的经验和教训进行总结,能够提高反恐工作水平,少走不必要的弯路,最终有效遏制恐怖主义的蔓延。

恐怖主义是一个全球性问题,任何一个国家都不能偏安于一隅,不受恐怖主义的侵扰和影响。在国际反恐斗争日益激烈的大形势下,我国同样面临着恐怖主义的现实威胁和长期的潜在威胁。从威胁来源来看,当前我国面临的恐怖主义威胁主要有三个:

一是“东突”恐怖主义势力威胁。当前,“东突”恐怖主义势



力是我国面临的主要恐怖主义威胁，他们赤裸裸地宣传宗教仇恨思想，鼓吹“圣战”，公开号召中国境内极端分子通过爆炸、投毒等手段制造恐怖事件。他们与塔利班、“乌兹别克斯坦运动”、“基地”组织等中亚极端主义和恐怖主义组织联系密切甚至结盟，共同策划、组织、实施恐怖活动。“东突”恐怖势力已经成为国际恐怖势力的组成部分。“东突”三股势力（恐怖主义、分裂主义和极端主义势力）自 20 世纪 90 年代以来的十几年中，在中国境内制造了二百六十多起恐怖暴力事件，造成包括维吾尔族在内的无辜群众、基层干部、宗教人士等一百六十多人丧生，四百四十多人受伤。^①“东突”恐怖势力的暴力活动，严重影响了我国新疆地区乃至中亚地区的社会稳定。2002 年 9 月，联合国将“东突”恐怖组织之一的“东突厥斯坦伊斯兰运动”（简称“东伊运”）列入国际恐怖组织名单。其他“东突”恐怖组织还包括“东突解放组织”、“世界维吾尔青年代表大会”、“东突信息中心”等，它们也指挥、实施、资助了许多恐怖活动，都是“东突”恐怖组织的重要组成部分。

二是国际恐怖主义的威胁。国际恐怖主义对中国的威胁现实存在。近年来，中国在国外援建、承建工程技术人员和工人多次受到外国恐怖组织和武装叛乱组织的袭击。2004 年 6 月 10 日，阿富汗发生的严重恐怖袭击事件，造成中国工人死亡 11 人、受伤 4 人。在美国 9·11 事件中，也有中国公民遇害。一些从事商务、旅游的中国公民在中国境外恐怖活动高发地带经常受到来自国际恐怖主义活动的威胁。国际恐怖主义试图利用一切机会，通过制造恐怖暴力事件，扩大其宣传效应。2008 年北京奥运会和 2010 年上海世博会期间，防止恐怖主义活动成为我国办好两大盛事的重要前提。随着我国经济实力的增强，我国将举办越来越多的国际大型活动，预防恐怖主义将成为我国政府的一项长期任务。此外，中国倡导建立国

^① 参见公安部时任反恐局副局长赵永琛在 2005 年 9 月世界法律大会上的发言。

际政治经济新秩序，致力于维护世界和平与安全，国际恐怖主义活动严重破坏世界和平与安全，这就直接形成了对中国国际安全战略的威胁。

三是国内犯罪分子模仿恐怖手段实施犯罪造成的威胁。当前，我国正处于社会转型期，各种社会思潮相互激荡，影响社会稳定的因素增加，诱发犯罪的各种消极因素增多。恐怖活动对于潜在的犯罪分子形成了示范效应，对社会具有极端不满情绪的人员，有可能仿效恐怖组织的惯用伎俩，采取制造爆炸、劫持人质、投放危险物质等手段实施犯罪，这些犯罪会对社会稳定、公众生命财产安全造成重大影响，给社会造成的损失不容低估。

显然，我国面临的恐怖主义威胁形势不容乐观，我们必须着眼于现实，加强研究，采取措施，弥补不足，提升反恐能力和水平十分必要和迫切。学习借鉴他国先进的反恐经验，汲取他国反恐工作的教训，对我国政府构建有效的反恐体制、战略和工作机制具有重要的意义。

美国作为反恐一线国家，经过多年的反恐实践，已经积累了一些有益经验，加强反恐跨部门协作是其中的一项重要内容。9·11事件之后，美国官方和理论界都对9·11事件的发生进行了审视和反思：9·11事件为什么会发生，美国的有关机构为什么没有及时发现9·11事件的苗头，为什么未能及时制止和挫败9·11恐怖活动，美国应从9·11事件中学习什么，如何提高美国有关机构的反恐能力？这些问题涉及的内容庞杂，不可能在一部著作中深入探讨。对于美国9·11事件为什么没有被及时制止，美国官方和许多学者都认为，美国反恐斗争中部门协作不力是主要原因之一。单从情报交流和共享上来看，这一点表现的就尤为明显。美国9·11独立调查委员会报告指出：“在一个与现在不同的时代，为了应对不同的危险而缔造的庞大而不灵活的政府中，在管理和分享情报上面



临众多问题。”^① 也有学者指出,“在现实运作中,情报机构之间、各情报机构内部之间从来都龃龉不断。”^② 为此,美国9·11事件发生以后,美国政府决心要重塑反恐机构,加强各个反恐机构之间的配合,尽力防范因为部门之间协作不力导致反恐漏洞的产生。为了达成这一目标,美国从机构设置、资源配备、技术更新、人员培训等诸多方面都进行了改革和重组,以期建立一套严密的反恐部门协作机制。几年的机构改革、部门重组和理念更新,使美国反恐跨部门协同能力逐步增强。虽然在美国反恐跨部门协同中,还存在一些问题需要进一步解决,但与9·11事件发生时相比,跨部门协同能力在很大程度上得到了提高。利用科学的研究方法对此加以梳理和归纳,对于丰富反恐理论、服务反恐实践具有十分重要的意义。

美国反恐跨部门协同之所以能够得到重视,除了打击恐怖主义的现实需要之外,还与当前行政学界流行的“整体政府”理论这个大背景密不可分。20世纪90年代以来,许多行政管理学者开始关注政策整合、部门协作等方面的研究,出现了“整体”(holistic)、“协同”(joined-up)、“水平化”(horizontal)、“伙伴关系”(partnership)、“网络管理”(network management)、“跨部门合作”(cross-agency collaboration)等一系列表述相关、内容相近的行政术语。在这些已有的研究里,克里斯蒂森(Christensen, T.)和莱格雷德(Laegreid)、波斯顿(Boston)和艾奇巴尤姆(Eichbaum)等学者曾在著述中对改革的基本理念和实践进行了回顾;^③ 波利特(Pollitt, C.)、巴达克(Bardach, E.)等学者结合对实践的考察

① 美国9·11独立调查委员会:《“9·11”委员会报告——美国遭受恐怖袭击国家委员会最终报告》,赵秉志等译,中国人民公安大学出版社2004年版,第2页。

② 张长军:《美国情报失误研究》,军事科学出版社2006年版,第70页。

③ [挪威] Tom Christensen, Per Laegreid:《后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府》,张丽娜、袁何俊译,载《中国行政管理》2006年第9期; Boston, J. and Eichbaum, C. (Nov 18-19, 2005), *State Sector Reform and Renewal in New Zealand: Lessons for Governance*, Paper presented at the Repositioning of Public Governance, Taipei.

提出了政府部门为推动合作而进行改革的新蓝本;^①梅杰斯 (Meijers, E.) 和斯蒂德 (Stead, D)、巴克维斯 (Bakvis, H.) 和朱雷 (Juillet, L) 讨论了改革的促进和阻碍因素、成本与收益以及推进改革的工具和资源。^② 作为“整体政府”强调的核心理念,“跨部门协同”已经成为行政管理学的前沿,对这一领域的研究也成为行政学者研究的热点课题。

“整体政府”理论是当前指导西方发达国家行政改革实践的新型理论。“整体政府”理论旨在解决政府管理碎片化、部门之间协调与整合不力的问题。而这也是长时间困扰政府的问题。行政管理强调“效率”、“效益”和“经济”的西方发达国家政府,对这些问题更是高度关注,希望能够改善部门间协调不力的状况。“整体政府”理论为这些国家解决这一问题提供了契机,因此许多西方发达国家纷纷将这一理论付诸实践。例如,英国政府 1999 年的《政府现代化白皮书》、美国政府 2002 年的《总统管理议程》(The President's Management Agenda),都对政府整合、部门协调提出了要求。新西兰和加拿大等国家也都把“整体政府”理论应用到了行政实践中。从实践层面研究美国反恐斗争中的跨部门协同,可以丰富“整体政府”理论的内涵,并对其加以佐证。

反恐作为一个特色领域,研究反恐中的跨部门协同对于行政管理中的跨部门协同具有理论指导意义。反恐斗争复杂化的程度远远超过一般的社会问题,它的复杂性表现在四个方面:一是恐怖主义

① Pollitt, C. (Jan, 2003), *The Essential Public Manager*, Open University Press; 1 edition; Bardach, E. (1998), *Getting Agencies to Work Together*, Washington, DC: The Brookings Institution

② Meijers, E. & Stead, D. (2004), *Policy Integration: What Does It Mean and How Can It Be Achieved? A Multi-disciplinary Review*. Paper presented at the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies, Berlin; Bakvis, H. & Juillet, L. (2004), *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*, Ottawa: Canadian Centre for Management Development

的成因复杂。恐怖主义的产生常常伴随宗教问题、民族问题以及政治问题等。这些问题经常纠结在一起，共同对恐怖主义的形成和发展产生影响。在反对恐怖主义的斗争中，也必须充分考虑到这些复杂的因素。二是对恐怖主义的定义复杂。对于什么是恐怖主义，目前尚没有一个统一的为大家广泛认同的定义。不同的政治主体以及不同的专家学者对于恐怖主义的定义存在很大差别。^① 由于不同的主体对恐怖主义的界定不同，所以对于同一个事件是不是恐怖事件，不同的主体可能会有不同的认定，进而产生不同的应对态度，采取不同的行动。在这种情况下，这些主体态度和行动的一致性缺乏保障。三是应对恐怖主义的手段复杂。恐怖组织和恐怖分子具有高度的灵活性和隐秘性。这样的特点加大了政府应对和打击恐怖主义的难度。恐怖主义已经成为非传统安全的重要内容，单靠传统方法应对恐怖主义的威胁已经不能奏效。应对恐怖主义，需要政治手段和经济手段的压制与制裁，也需要军事手段的打击；需要政府制订缜密的计划，采取切实有效的措施，也需要普通公众和私营部门的大力参与与配合。四是恐怖活动后果处置复杂。恐怖活动一旦发生，常常对公众的生命和财产造成重大的损失，对其处置工作涉及的部门包括警察、消防、军队、交通、医疗卫生、后勤保障等，非常复杂。各相关部门要在本部门的职责范围内，通力合作，防止出现管理真空和多头管理，才能将损失降低到最低限度，控制事态的发展。恐怖主义的这些特点决定了反恐工作需要反恐部门之间的大力协作与配合。2001年9·11事件发生以后，美国采取措施加强反恐部门间的协作。从9·11事件发生到现在只有10年时间，选择美国反恐斗争中的跨部门协同作为研究对象，便于把握。通过研究美国反恐这一特色领域内的跨部门协同，加深对有关理论的认识，总结出经验性做法，对于行政管理其他领域内的部门间协作，具有一定的理论指导意义。

① 梅建明：《反恐情报与危机管理》，群众出版社2007年版，第13～16页。