

C O U N T E R
T E R R O R I S M

全民反恐的战略构建
以反恐参与权为中心

郭永良 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

河北省社科联资助出版
边境与出入境安全研究中心系列成果

C O U N T E R
T E R R O R I S M

全民反恐的战略构建

以反恐参与权为中心

郭永良 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

全民反恐的战略构建：以反恐参与权为中心 / 郭永良著. —北京：中国法制出版社，2016.8
ISBN 978-7-5093-7754-3

I. ①全… II. ①郭… III. ①反恐怖活动—研究—中国
IV. ①D669.8

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第197856号

策划编辑 / 责任编辑：谢 雯 (xiewen629@163.com)

封面设计：杨泽江

全民反恐的战略构建：以反恐参与权为中心

QUANMIN FANKONG DE ZHANLÜE GOUJIAN: YI FANKONG CANYUQUAN WEI ZHONGXIN

著者 / 郭永良

经销 / 新华书店

印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 / 880毫米 × 1230毫米 32开

印张 / 13 字数 / 280千

版次 / 2016年8月第1版

2016年8月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-7754-3

定价：46.00元

值班电话：010-66026508

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真：010-66031119

网址：<http://www.zgfzs.com>

编辑部电话：010-66010493

市场营销部电话：010-66033393

邮购部电话：010-66033288

(如有印装质量问题，请与本社编务印务管理部联系调换。电话：010-66032926)

序 言

当前，我国反恐举措密集，但恐怖活动依然频发。^①问题的根源可归结为“精英反恐模式”的困境。该模式已不能充分满足反恐的现实需要，亟须结构性地嵌入社会公众的力量，形成全民反恐模式。根据政府与公众关系的不同，可将全民反恐模式分为参

① 行文之前，作四点必要说明：一是在我国现行反恐研究中，对于恐怖活动或恐怖犯罪、恐怖活动组织或恐怖组织、恐怖活动人员或恐怖分子等混同使用，鉴于2016年我国实施的《中华人民共和国反恐怖主义法》第3条以“恐怖主义”和“恐怖活动”为基础概念，在其之上界定了“恐怖活动组织”、“恐怖活动人员”和“恐怖事件”，为规范起见，本书以该法的界定为准（关于该法的正式文本，参见《中华人民共和国反恐怖主义法》，载《人民日报》2015年12月28日，第7版）。此外，为尊重我国用语习惯，将“恐怖活动组织”和“恐怖活动人员”简称为“恐怖组织”和“恐怖分子”。二是鉴于我国在反恐立法过程中，立法机关仅对外公布了《中华人民共和国反恐怖主义法》的初审文本和最终颁布实施文本的全文，没有公布“二审”和“三审”的文本内容，只是在一些权威媒体的报道中可以看出再审时的些许改进（例如，张先明：“全国人大常委会再次审议反恐法草案，积极探索反恐与人权保障之间的平衡点”，载《人民法院报》2015年2月26日，第4版）。因此，本书在论述中，涉及草案条款时，引用的均是初审文本。三是本书所列举的国内外反恐案例和相关规范性文件，均来自权威媒体、中央及地方政府网站等公开渠道，未涉及任何保密资料。四是如未特殊说明，文中所使用的“政府”一词，指的是国家立法、行政和司法机关，但主要指代的是行政机关。

与模式和合作模式。合作模式适合公民社会较为成熟的国家，相较而言，参与模式在我国更具现实性。未来构建我国反恐模式时，应以社会公众的反恐参与权为逻辑起点。反恐参与权由知悉反恐信息权、防范恐怖风险参与权、处置恐怖事件参与权和制裁恐怖行为参与权四项权能构成。在现阶段，激励社会公众积极运用上述四项权能，是促成我国反恐模式转型的可行路径。^①

一、政府在反恐怖斗争中的传统职能定位

相较于政府的规模化、常态化的合法运作，恐怖主义无法与其正面对抗，便采取各种间接方式来威胁社会稳定，制造恐慌效应，以实现其特定的政治或意识形态目的。现阶段，对我国造成直接威胁的主要是“东突”恐怖主义，他们以刀斧砍杀、打砸抢烧、驾车撞击、劫持飞机等方式，^②挑战社会秩序，破坏公共安全。面对反恐这一行政任务，有行政主导传统的我国，因循将政府视为秩序的主要提供者这一制度惯性，逐步加强政府在反恐中的职能。当前，政府的这一传统定位存在许多不足，亟须改进。

所谓政府的反恐职能定位，是指政府根据反恐形势的需要，

^① 参见郭永良：“论我国反恐模式的转型——从精英模式到参与模式”，载《法学家》2016年第2期。

^② 采取“刀斧砍杀”方式的如2014年“3·01”昆明火车站事件、采取“打砸抢烧”方式的如2009年的“7·5”乌鲁木齐事件、采取“驾车撞击”的如2013年“10·28”北京金水桥事件、采取“劫持飞机”的如2012年的“6·29”劫持天津航空公司“GS7554”航班事件。

在一定时期内“对其职责任务的范围、内容、方式的确定”。^① 恐怖主义猖獗的形势形成了迫切的反恐要求，从这种客观环境来讲，它是促成政府反恐职能形成与确定的重要外部因素，而从政府的内在能力方面讲，政府强化其反恐职能有其合理性。这是因为：

一方面，恐怖主义虽然可怕，但在人们生活中并非有形和常见。人们往往对它们的防范不甚主动，有时甚至无动于衷，再加上搭便车的心理，容易形成“集体行动”的困境。但是，等它们变得严重和显见时，人们就无余地再去行动，因为恐怖事件已经发生，灾难性后果已然形成。相对于社会公众的松散被动，只有政府，才具有全局的防控视野、强大的组织调控能力和规模的资源保障水平；才能有计划、有步骤、全方位地构建防范和打击恐怖主义的制度体系；才能可持续地、有序地推进反恐工作向纵深开展，从而成为反恐的主导力量。所以，不难理解，我国政府在中央层面实施国家安全战略、^② 制定《中华人民共和国反恐怖主义法》（以下简称《反恐怖主义法》）、建立反恐怖主义情报中心、^③ 发

① 方世荣、孙才华：“论促进低碳社会建设的政府职能及其行政行为”，载《法学》2011年第6期。

② 例如，2015年1月，中央审议通过了《国家安全战略纲要》。纲要认为，在新形势下维护国家安全，必须坚持以总体国家安全观为指导，坚决维护国家核心和重大利益，以人民安全为宗旨，在发展和改革开放中促安全，走中国特色国家安全道路。参见“中共中央政治局召开会议审议通过《国家安全战略纲要》”，载《人民日报》2015年1月24日，第1版。

③ 参见席锋宇：“反恐怖主义法草案被提请审议建立国家反恐怖主义情报中心”，载《法制日报》2014年10月28日，第3版。

展反恐技术和装备^①以及在地方层面组建反恐突击力量、^②颁布反恐防范管理规范地方标准^③等的主导意义所在。必须认识到，这些工作是保障社会秩序长期稳定所必需的，它需要巨大的投入，需要强烈的战略意识和宏观思维，有时甚至以牺牲短期的个体利益（例如，烦琐的安检将提高公民的出行时间成本），这都是任何社会个体都难以主导的，必须由政府来发挥作用。

另一方面，政府作为社会公益的集成代表，能够以其专业的、缜密的反恐计划来开展反恐工作，并以“组织”的存在方式来应对作为其副产品的寻仇、报复和反报复，^④这被认为是除去政府之外的其他个体和组织所不能实现的。哈特（H. L. A. Hart）也认为，“在缺乏官方垄断的‘制裁’的情况下由自救引起的隐潜的仇恨可能是严重的”，人们“无组织地捕捉和惩罚罪犯的努力”所造成的

① 例如国务院办公厅 2014 年 12 月 24 日专门颁发《关于加快应急产业发展的意见》，要求加强反恐装备等产品的研发。国务院办公厅：《国务院办公厅关于加快应急产业发展的意见》，《国务院公报》2015 年第 1 期。

② 例如，2005 年，4 个直辖市、22 个省会城市、5 个自治区首府及 5 个计划单列市共 36 个重点城市组建公安特警队，处置暴力恐怖犯罪和重大突发事件任务，北京、上海、天津、武汉、广州、沈阳和重庆被确定为七大反恐中心城市。参见刘国福：“反恐怖主义与中国大陆出入境管理法的应对”，载《〈恐怖主义与国家安全〉学术研讨会论文集》2012 年，第 109~110 页。武警部队国家级反恐力量有“雪豹突击队”、反劫机特种大队；省级有特战中队；地市级有特战排；县级有机动班。参见罗铮、邓佑标：“打击暴恐，绝不手软”，载《解放军报》2014 年 3 月 7 日，第 6 版。

③ 参见王曦：“反恐有了‘湖南标准’”，载《湖南日报》2015 年 9 月 30 日，第 6 版。

④ 参见 [美] 理查德·A. 波斯纳：《超越法律》，苏力译，中国政法大学出版社，2001 年，第 367~368 页。

“时间浪费是巨大的”。^①为此，世界各国大都成立反恐机构专司反恐事宜。我国亦成立专门机构，对之进行针对性改革。例如，我国2001年成立国家反恐怖工作协调小组，并于2013年更名为国家反恐怖工作领导小组；2002年，公安部成立反恐怖局，承办国家反恐怖工作协调（领导）小组的具体工作；2013年，我国成立旨在对包括反恐在内的国家安全事项进行战略部署和统筹规划的中央国家安全委员会；2015年，公安部专门设置副部长级的“反恐专员”，改变之前副部长分管反恐工作的格局，反恐工作的重要性更显突出。^②上述举措，取得了一定的实际效果，在很大程度上防范和制止了大规模恐怖活动的发生。

二、精英反恐模式中政府定位的不足

上述政府的职能定位可概括为“精英反恐模式”，即政府自行制定反恐规则，并主要借助自身的人、财、物力资源去执行反恐规则，虽然有公众参与的因素（例如，将其作为反恐宣传的对象参与等），但是，它没有充分重视、也没有在反恐斗争中规模化地嵌入社会公众的力量。目前这种模式既面临来自外来的挑战，也无法摆脱自身的缺陷。其外在挑战主要是恐怖主义从攻击国家政权、政府机关发展为攻击无辜群众。社会公众已经被推至与恐

① 参见[英]哈特：《法律的概念》，张文显等译，中国大百科全书出版社，1996年，第95页。

② 参见周宇：“刘跃进任公安部副部长级反恐专员”，载《北京青年报》2015年12月21日，第A07版。

怖主义作斗争的最前线。是以，如果继续沿循并增强传统职能定位，不充分重视体制外的力量，其效果便不再理想。其内在缺陷主要表现在以下三个方面：

一是政府单维力量不足的缺陷。在现行模式下，我国在反恐斗争中较为倚重政府的力量，社会公众的反恐参与明显不足。诚然，如德国学者格林（Dieter Grimm）所言，国家的职能在于“引导和降低风险”，^①毛雷尔（Hartmut Maurer）也指出，“排除危险”仍是国家的法定的和不可变更的任务。^②但是，从现实经验来看，社会公众在法律执行中扮演着结构性角色：公民与组织参与执行警察任务、治安外包、小区业主承担治安治理等等，不胜枚举。可见，私人力量在行政执法中发挥着重要作用。而且，恐怖袭击对象往往是不特定的人群，如果仅仅以政府单维反恐为路径，垄断反恐执法资源，使社会公众的力量在反恐场景中彻底离场，势必造成诸多政府鞭长莫及的微观领域的“失序”，而恐怖分子正是利用公权力无法触及的国家治理中的微观领域之困境，而砍杀不特定人群，制造爆炸事件，最大限度地营造恐慌气氛。可以看出，这种现状一旦生成，将挑战精英反恐的绩效，进一步使得政府作为良好秩序——这一公共善品——的供给者，失却其治理权威。

二是科层架构反应迟缓的缺陷。从公共行政发展的基本轨迹

^① 参见〔德〕迪特尔·格林：“国家的任务”，于安等译，载《德国行政法读本》，高等教育出版社，2006年，第53页。

^② 参见〔德〕毛雷尔：《行政法学总论》，高家伟译，法律出版社，2000年，第17页。

来看，国家行政机关层级架设深受泰勒（F. W. Taylor）的科学管理理论、亚当·斯密（Adam Smith）的分工理论以及马克斯·韦伯（Max Weber）的科层官僚理论之影响，^①形成了以科学管理为基础，以职能分工、条块分割为构成，以官僚理性为体系的诉诸权威的精英主义和国家中心论组织结构。在传统上，作为一种科学的组织体系，科层架构具有无与伦比的优势，使之成为占据政府机构主导地位的组织形态，并对国家的发展、社会的稳定起到了举足轻重的作用。检视我国政府颁布的涉及反恐的法律文本和其他规范性文件，可以发现国家重点在应急行政、刑事侦查、军队建设和对外交往要求各级政府增强防范和打击恐怖主义的能力。在应急行政领域，强调在应急预案编演中将“恐怖袭击事件”纳入社会安全事件中一并考虑；^②在刑事侦查领域，将恐怖活动作为犯罪的一种表现形式进行惩治，尤其重视在恐怖融资领域制定系列规范性文件；^③在军队建设中，主要是对武警力量的现代化建设

① See F. W. Taylor, *The Principles of Scientific Management* (Webster's English Thesaurus Edition), Las Vegas: ICON Group International, Inc., 2008, Adam Smith, *The Wealth of Nations*, Charleston: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014, Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Charleston: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2012.

② 例如，《国务院办公厅关于印发〈国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件应急预案框架指南〉的函》规定：“突发社会安全事件……主要包括……恐怖袭击事件……”。国务院办公厅：“国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件应急预案框架指南”，载《国务院公报》2004年第17期。

③ 例如，《证券期货业反洗钱工作实施办法》要求证券期货业“防范……恐怖融资风险”。

提出要求，将执勤处突和反恐维稳进行通盘考虑；^①在对外交往中，则主要是国家反对一切形式恐怖主义的宣示、就反恐国际合作的表态，^②以及要求驻外机构收集“恐怖主义活动”信息的工作部署。^③上述职能分工取得的绩效，在很大程度上反映了基于传统理论所建构之组织具有的合法性。

然而，随着恐怖主义的发展，恐怖活动由组织性、计划性、规律性发展为“独狼式”、游击性和随机性，恐怖行动的离散化和碎片化加大了以科层架构为组织结构防范和打击恐怖主义的难度。事实表明，在现如今的恐怖主义形势之下，以职能分工、条块分割为构成的组织结构严重影响反恐效率，也不利于反恐机构体系的形成和运作，甚至还可能出现如德国社会学家贝克所说的“有组织的不负责”之荒唐现象。^④具体来说，现行反恐主体架

① 例如，《2014年政府工作报告》表述为：“加快建设现代化武装警察力量。坚决完成抢险救灾、反恐维稳、维和护航和处置突发事件等任务，积极参加和支援国家经济建设”。

② 例如，《外交部关于执行联合国安理会第1373号决议的通知》。参见外交部：《外交部关于执行联合国安理会第1373号决议的通知》，载《国务院公报》2001年第34期。

③ 例如，《国务院办公厅转发商务部等部门关于加强境外中资企业机构与人员安全保护工作意见的通知》规定：“外交部、公安部、安全部、商务部等部门及驻外使领馆等驻外机构要加强对安全问题突出的国家和地区有关……恐怖主义活动等信息的收集工作”。参见国务院办公厅：《国务院办公厅转发商务部等部门关于加强境外中资企业机构与人员安全保护工作意见的通知》，《国务院公报》2005年第32期。

④ 参见[德]乌尔里希·贝克：“从工业社会到风险社会（上篇）——关于人类生存、社会结构和生态启蒙等问题的思考”，王武龙编译，载《马克思主义与现实》2003年第3期。

构存有两方面缺陷：一是由于各反恐部门根据自身所负责的反恐职责进行专业工作，导致各行政机关之间资源重复且分散。当发生恐怖事件时，无法有效整合以发挥整体优势。或者，即使在层次秩序关系中整合成为可能，但是，由于部门林立，信息在部门之间传递有失真甚至扭曲的危险，导致反恐政策或反恐行动产生“执行梗阻”及“钝化效应”。二是由于恐怖主义的复杂性，需要政府多个部门的参与应对，容易造成各个主体之间的职权交叉重叠。理论上谁都有职责来负责，但事实上谁都没有能力或意愿，^①进而导致反恐行动迟缓、效率低下。作为对科层组织“反应迟缓”问题的反思，整体式治理（holistic governance）^②开始从宏观上研究公权力主体之间的跨部门协作乃至公私合作问题，强调预防导向和效率问题，有望成为治理官僚体系部门利益梗阻、提升反恐绩效、支撑反恐公私联动模式的理论基石。该理论的提出既根源于科层官僚本身的缺陷，又根源于日益复杂的外部形势和制度环境。其中，合理压缩政府的权力单位和多元参与是该理论的核心，其关键在于如何正确看待社会公众的地位，使之成为跨组织的结构成员。

三是隐蔽执法的封闭性缺陷。在传统视野下，反恐与国家安全密不可分，而国家安全工作极其强调保密性。从反恐现状来

① 参见戚建刚：“非常规突发事件与我国行政应急管理体制之创新”，载《华东政法大学学报》2010年第5期。

② 参见盛明科、郭群英：“公共突发事件联动应急的部门利益梗阻及治理研究”，载《中国行政管理》2014年第3期。

看，政府主要将反恐视为维护国家安全工作的当然组成。在国家安全话语体系中，政府的反恐执法大都是隐蔽的，隐蔽的优长在于：它以“信息不对称”形成对恐怖分子的情报优势，便于对潜在恐怖活动的预防和惩治。但是，这种隐蔽策略也带来了副作用，即为了确保安全，反恐秘密执法对其对象——恐怖组织和恐怖分子——保密的同时，也造成了对社会公众的保密。这种方法，一方面，由于保密行为的自我指涉性，秘密执法的权力容易在行使中自我膨胀、自我递增。对于一种秘密的自我指涉的权力，外部的不同质的权利制约因为信息的不对称而无能为力。“信息就是权力”，这种权力一旦被垄断，该权力主体将会蔑视其他权利，容易把自己横加于其他权利之上，造成公民合法权利的潜在损害（例如，公安机关搜集反恐情报的同时可能侵犯到公民的隐私权等）。况且，对于保密行动，外部审查无从入手，而内部审查容易导致在压力情况和官僚体系惯性的驱使下，使“监管流程转变为简化的手续办理活动，流于形式”。^①另一方面，保密会造成政府反恐的自我封闭和“孤岛效应”，公众对政府的反恐行动不了解、不知情，无法融入政府的反恐执法之中，反恐合力更无从谈起。

适度的开门反恐是可欲的也是可行的：一是，适度公开有利于保护核心反恐行动和关键情报的安全。在资源有限的前提下，让社会公众参与到非核心任务的执行中来，可以让政府有更多“精力”（人、财、物）去执行核心领域的反恐行动。二是，反恐执法

^① 刘铭：“大数据反恐应用中的法律问题析”，载《河北法学》2015年第2期。

的适度公开可以威慑潜在恐怖事件的发生。告诉潜在恐怖组织和恐怖分子反恐执法的实然运作，是一种负面激励的信号传递机制，其潜在逻辑就是“国家已经掌握了涉恐情报”，逼迫恐怖嫌犯考虑其行为实现的可能，有利于降低恐怖事件发生率。三是，适度的公开可以实现政府和社会公众的合作，形成反恐合力。反恐执法的公开便于社会公众了解政府的反恐动向，感知恐怖活动的类型、特质、方法、分布状态以及可能对自己造成的危害，以促使其参与其中。正如福柯的“全景敞视主义”效应，当政府和社会公众都成为反恐斗争的结构性成员之时，就会成就恐怖分子“老鼠过街、人人喊打”的局面，这会使得反恐执法的边界和深度发生显著变化，反恐效能也将大幅提高。

三、改进精英反恐模式的方向

可以看出，在精英反恐模式中，社会公众要么是作为被政府保护的安全利益而静态置放，要么是被视为恐怖活动侵害的法益而被动存在，并没有发挥其主观能动性，更没有将他们作为法律关系的“主体”。在这种反恐模式下，其组织结构呈现出“一元单中心”的形态，其行为特点是以集权实现资源调配的高效。依前所述，该模式无法有效融合社会资源，也无力达成微观领域的“有序”，甚至造成“有组织不负责任”现象的发生。况且，精英反恐模式往往视国家安全为首要目标，“‘安全’是超越一切政治规则和政治结构的一种途径，实际上就是一种所有政治之上的特殊政治”，即反恐一旦被提上日程，立刻就会变得比国家的其他任何议

题都重要，并因此获得绝对优先讨论的地位。它背后的潜在逻辑是：如果不解决这个问题，所有别的问题都没有谈的必要或者没有机会谈别的问题。故而，“要求一项以非常方式处理问题的权利，以便打破常规的政治规则”。^①这样一来，政府只需通过强调安全，就可享有合法动员或使用武力的绝对理由，那么，通过强调恐怖主义的现实威胁性就可轻易打碎业已建立的政治规则和法律制度，长此以往，权力将高度聚合，有悖法治的世界潮流。事实上，这种趋势已在显现。例如，以“民主样本”自居的美国，因为精英反恐模式的大力推行，使其民主结构受到显著影响，三权分立构造发生大幅倾斜。美国政府采取的单边主义和冒险主义策略，使其在国内和国际上失去信任，政府形象受损严重，尤其是将少数派（穆斯林）从人民中分离出去，成为受歧视的对象，大大降低了民主国家在打击恐怖主义时的道德要求。“恐怖主义所攻击、所反对的价值正在被反恐怖主义的行动摧毁”。^②正因为此，为改善精英反恐模式，很多国家都在“权力”中注入“权利”，在补强权力利于反恐的同时监督权力。

仍以美国为例，“自上而下”而言，2001年“9·11”事件后，国会为了便于国家打击恐怖主义，通过了《爱国者法》赋予行政机关广泛不受司法审查的监听权力，实现政府反恐权力的高度集

① [英]巴瑞·布赞、[丹麦]奥利·维夫、[丹麦]迪·怀尔德主编：《新安全论》，朱宁译，浙江人民出版社，2003年，第32~33页。

② 李明：“恐怖主义时代的紧急状态与酷刑”，载《西部法学评论》2015年第1期。

中，强化精英反恐模式；然而时间延至 2015 年 6 月后，公民权利在庞大的国家反恐权力前日趋孱弱，国会议员之间存在广泛的意见分歧，导致《爱国者法》失效，政府不再有权大量搜集情报信息，精英反恐模式式微明显。“自下而上”而论，精英反恐模式的主动性、积极性甚至狂热性使得美国那些极其重视人权的以及那些认为他们自身权利受到侵害的人，提起了诸多“反对反恐之诉”（counter-counter-terrorism via lawsuit）。^① 学者大卫·扎林（David Zaring）认为：在那些广为人知的案例中，赢得官司与在精英反恐模式中注入个人政治意图相比起来，后者的目的似乎更为准确，如果说这些“反对反恐之诉”的案件不具实质意义的话，^② 它们更具有象征意义，它们的目的是指向判决，而是指向对反恐政策制定者的挑战。^③ 可见，美国已显现了异于精英反恐模式的诸多表征，可以说是全民反恐模式的制度雏形。

四、精英反恐模式与全民反恐模式的异同

根据反恐中政府定位的不同，可将反恐模式概括为精英反恐模式和全民反恐模式。所谓全民反恐模式，是指国家和社会共同

^① George D. Brown, “Counter-Counter-Terrorism via Lawsuit” --the Bivens Impasse, 82 S. Cal. L. Rev. 841 (2008).

^② 因为很多反对反恐之诉，例如 Padilla v. Yoo 案，Arar v. Ashcroft 案，挑战的大多是参与制定反恐政策的联邦政府之高级官员，联邦法院对此多采取司法谦抑的方式，小心避免介入政治政策的争执，尊重联邦政府的决策。

^③ See David Zaring, Personal Liability as Administrative Law, 66 Wash. & Lee L. Rev. (332) 2009.

防范和打击恐怖主义，相较于精英反恐模式，它更强调社会在反恐行动中发挥结构性的作用。根据政府与社会关系的不同，全民反恐模式可以具体化为“参与型”全民反恐模式和“合作型”全民反恐模式（见表 0-1）。在精英反恐模式下，政府主要以“一元单中心结构”实现秩序的强力形成，它的行为方式主要是集中性的支配和命令。而在“全民反恐”模式中，政府的定位发生了变迁：参与模式旨在通过向社会的适度授权，形成政府主导、社会参与的“中心—边缘结构”样态，以促进反恐任务的完成；合作模式则是通过分散、共担反恐任务，建构政府与社会“多中心”反恐的网状结构，以公（权力）私（权利）合作的进路开展反恐斗争。

表 0-1 精英反恐模式与全民反恐模式的比较对照表

特征 \ 模式	精英反恐模式	全民反恐模式	
		参与模式	合作模式
反恐力量	政府的公权力	政府的公权力 + 社会公众的参与权利	政府的公权力 + 社会公众全面的私权利
组织结构	“一元单中心”结构	“中心—边缘”结构	“多中心—网状”结构
行为特点	集中、支配	授权、参与	分散、合作

在公民社会较为成熟、社会力量比较强大的国家，一般采取合作模式来补强或制衡精英反恐模式。以美国为例：一方面，美国的非政府组织比较成熟，有规模化的组织力量，公私部门之间合作进行反恐有很大的可行性，而且美国认为恐怖主义多来自境