

# 英国国家情报体系构建及反恐应用启示

肖 军

**【摘要】**英国国家情报体系内涵丰富,包括情报工作流程、机构、法律、运行机制等方面。通过对其在反恐应用中的作用分析,为构建我国反恐情报体系提供建议,以构建安全领域的人类命运共同体。英国情报体系反恐运用的经验在于规范反恐情报收集过程、将协调的观念贯彻与情报相关的各环节、不断在理论与实践改进有关做法并适时借鉴他国优秀经验。为构建具有中国特色的反恐情报体系,在保障自身特色基础上可以借鉴英国经验,从以总体国家安全观为指引,加强反恐情报体系法治化,推进反恐情报体系一体化,实现反恐情报体系(系统)智能化建设等方面入手,实现既定目标。

**【关键词】**总体国家安全观;英国国家情报体系;反恐应用

**【作者简介】**肖军(1984-),男,湖北咸宁人,西南政法大学刑事侦查学院副教授(重庆 401120),博士,西南政法大学与贵州省社会科学院博士后科研工作站联合培养博士后,主要从事侦查学与情报学研究(贵州 贵阳 550002)。

**【原文出处】**《中国刑警学院学报》(沈阳),2019.1.36~44

**【基金项目】**2018年重庆市教委科学技术研究项目(编号:KJQN201800301);中国博士后科学基金第63批面上资助项目(编号:2018M633622XB)。

## 1 引言

2017年以来,英国本土发生多起恐怖袭击。3月22日,英国伦敦议会大厦外发生恐怖袭击事件,导致5人死亡,约40人受伤;5月22日,英国曼彻斯特体育场发生“自杀式”爆炸恐怖事件,至少22人死亡,60多人受伤;6月3日,伦敦泰晤士河上的伦敦桥及附近发生恐怖袭击事件,造成7人死亡,40多人受伤。5月的恐袭事件是英国自2005年伦敦爆炸案以来最为严重的一次,恐怖主义威胁等级被上调至最高级,但6月仍发生了恐怖袭击事件。这说明英国恐怖主义事件发生的频率已经开始增加,而且丝毫不受国家反恐政策的影响,除受当前恐怖主义事件频发的国际背景等因素影响之外,英国反恐体系的阶段性失灵是值得深思的。

英国于2017年12月5日针对上述多起事件发布

了调查报告并提出了改革方向。报告指出:英国正面临着来自恐怖主义的巨大威胁,一种多维的、迅速发展的、前所未有的规模和速度运作的恐怖主义威胁。这在2017年的袭击中悲剧性地表现出来,造成多人丧生和受伤。正如在2017年6月宣布的那样,保安局和警方针对袭击做出了非常详细的调查报告及全面的行动改进审查报告。内部调查报告考虑了在袭击发生之前所掌握的信息、运作过程,以及对未来反恐工作的影响。行动改进审查报告确定反恐机制改进之处,并涉及安全机构、情报机构和政府合作伙伴。保安局和警方一直致力于反恐调查,在2014~2017年,他们挫败了22个阴谋,有超过500项反恐调查。这些调查涵盖了恐怖活动的全部范围,从攻击计划到支持或促成恐怖主义活动,其中很大一部分涉及潜在的攻击计划,但情报仍不完整。鉴于此,探

讨英国国家情报体系的基本构架,分析其在反恐运用中存在的问题并总结经验教训,对构建我国反恐情报体系具有突出的必要性。

## 2 英国国家情报体系的构建

英国国家情报体系内涵丰富,其至少包括情报工作流程、机构、法律、运行机制等方面。

### 2.1 情报工作流程

情报工作存在“情报周期”过程。尽管存在不同的观点,但大多数专家认为,以下每个阶段都是情报工作的一部分:规划和指导;收集;加工;分析;传递。其中收集和分析是较为重要的过程<sup>[1]</sup>。

英国学者认为,收集情报需要3个步骤:①收集主动和潜在的犯罪人和那些可能给他们支持的组织结构图、详细背景资料;②创建一个高效的检索系统,在现场执法的人可以迅速利用;③发展“战略情报”为“作战情报”,通过相互连接可在正确的时间抓住正确的人<sup>[2]</sup>。

分析情报则涉及系统评估和解释。分析人员应事先培训和积累经验,以便熟练确定恐怖主义或其他犯罪活动的指标和警告,并从其他来源收集的信息中识别可疑活动。分析可将信息转化为情报,同时分析的结果可能以结论、预测或估计的形式出现。报告综合在一起旨在提供战术或战略层面的可行性情报,执法机关运用战术情报对情况作出有效反应,战略情报则用来描述整个司法辖区的长期威胁情况,并指导执法战术。

概括而言,情报工作经历了3个阶段,如图1所示:第1阶段涉及制定一个信息管理计划来指导执法机构的情报功能;第2阶段包括与关键利益相关者建立伙伴关系,并分配必要的资源,以维持机构能力来执行信息管理计划;第3阶段为熟悉高级管理的知识、情报机构的能力,内部、外部资源及任何障碍,然后实现情报计划。

### 2.2 情报机构与法律

现阶段,英国最主要的情报机构包括保安局(军情五局,内设联合恐怖主义分析中心)、秘密情报局(军情六局)、政府通讯总部、都市警察局、国防部情报局、国家犯罪情报局、三军情报处(海军情报处、空军情报处、陆军情报处)等。相关法律体系则包括《英国保安局法》《英国情报机构法》《英国都市警察法》,以及上述各法律的修正案等。由于篇幅所限,本文仅就与反恐情报联系得较为紧密的机构与法律做以梳理,其中,法律部分皆查询自英国政府的法律信息网站(<http://www.legislation.gov.uk>),故内容为最新。

1989年出台的《英国保安局法》第1条规定,保安局的主要职能是维护国家安全,特别是要应对间谍活动、恐怖主义和破坏活动构成的威胁,并提出安全建议以增强英国抵御威胁的能力。英国保安局下设5个处,其中,反对国际恐怖主义活动处、防止大规模杀伤性武器扩散处、反对与北爱尔兰有关的恐怖主义活动处与反恐相关。在保安局内部还设有联合恐怖主义分析中心,其作为国家情报机构的一个关键要素,成立于2003年6月,任务是分析和评估国内外有关国际恐怖主义的情报,它为来自许多政府部门和机构的客户设置威胁级别和发出与恐怖主义有关的警告,并对趋势、网络反恐和能力提供更深入分析的报告。它汇集了来自警察、政府部门和机构的反恐专家,信息可在共享的基础上分析和处理。通过加强各类情报(秘密情报、开源情报)的挖掘和分析提升识别恐怖分子意图的能力<sup>[3]</sup>。

1994年出台的《英国情报机构法》第1条规定,秘密情报局负责在海外收集秘密情报,其主要范围为:与英国国家安全相关(尤其是各国的国防和外交政策)的情报;与英国经济利益相关的情报;侦防重大犯罪。秘密情报局在支持英国国家安全方面扮演着重要的角色,可以抵御国际恐怖主义、打击武器扩

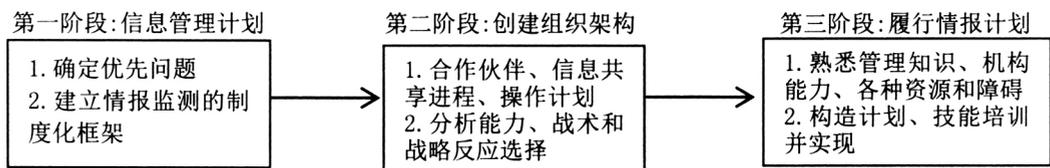


图1 情报工作流程阶段

散、确保海外稳定,以及英国的网络优势。正如2015年11月英国政府发布的《英国国家安全战略和战略防务与安全评估》中所提出的:着眼于尽早确定风险和机遇,塑造发展趋势,防范威胁的形成。就打击恐怖主义而言,英国境内外的某些恐怖组织及其支持者正威胁英国及其海外利益。随着这些威胁变得更加多样和不可预测,秘密情报局在降低英国的风险方面发挥了积极的作用<sup>61</sup>。

《英国情报机构法》第3条规定,政府通讯总部的职责是检测、利用或干扰电磁、声学和其他相关设备,并从这些设备中获取信息;提供语言和信息保密的帮助。且履行职责的前提条件是保护国家安全、维护国家经济利益和侦防严重犯罪。由此观之,设备与技术是政府通讯总部开展情报工作的基石。

1829年《英国都市警察法》条文已被其他法律全部代替,如2002年的《英国警察改革法》。该法规定了英国每一个财政年需要出台“国家警务计划”,紧接着将“国家情报模式”列入英国国家警务计划,并要求各警察机构必须于2004年4月之前执行该模式。其他相关文件中规定了都市警察局的组成,重要的是特别行动部门,其职责是保护安全和反恐,并设有专门的刑事情报处来收集反恐情报。2000年《英国反恐法》规定了警察在反恐过程中的权力,2015年《英国反恐和安全法》在对《英国反恐法》修订的同时,还加入了避免人们卷入恐怖主义的条款,其规定具体主体负责预防职责,包括地方政府、司法部门、教育部门、儿童保育部门、健康与社会保障部门、警察等,只有全社会联动并进行情报共享才能共同预防恐怖主义<sup>62</sup>。

由此观之,上述各情报机构的侧重点不同、职责

不同:保安局是对内情报的龙头(联合恐怖主义分析中心是反恐情报的枢纽);秘密情报局是对外情报的主导者——当然上述两者的区分在恐怖主义国际化的趋势下变得并不十分明显,现在更多讲求情报融合;政府通讯总部是信号与技术情报的领袖;都市警察局是情报与执法的合成体<sup>63</sup>;政府部门、司法部门、教育部门等其他机构有情报共享和预防职责。同时,英国情报机构与法律体系构建是同步进行的,其关系在于法律规定了机构,使之有了法定依据;机构的改革与合作促进法律的变迁与调整(如《英国保安局法》《英国都市警察法》在后续都进行了多次修改),两者是相辅相成、互相促进的,这些都使得英国情报体系成了一个灵活的、开放的体系。英国主要情报机构与法律体系如表1所示。

### 2.3 情报机制

英国情报机制的关键在于5个方面协同发展:管理—协调—分析—监督—预算,如下页图2所示。管理是指对整个情报体系进行决策、计划、创新、领导;协调是指调整情报体系中各环节和机构的关系;分析是对情报机构获取的情报进行深度分解与剖析,并适当评估;监督是对整个情报体系进行监控和督察;预算是对整个情报体系运转所需经费的提前预估。

在情报管理方面,系由首相所主持、相关部长为成员之“部长级情报机构委员会”制定与检讨相关政策事宜,并由“常务次官情报机构委员会”负责情报管理型事务工作<sup>64</sup>,形成了多头管理的局面。

在情报协调方面,协调机制对各情报机构内部、外部的合作发挥了重要作用。在内部,联合恐怖主义分析中心与保安局其他反恐部门关系尤为密切,他们共同对在英国的恐怖主义活动进行调查,并评

表1 英国主要情报机构与法律体系

情报机构	法律依据	隶属	侧重
保安局(军情五局)	保安局法及相关法	内政部	对内情报的龙头
联合恐怖主义分析中心	保安局法及相关法	保安局	情报的枢纽
秘密情报局(军情六局)	情报机构法及相关法	外交与联邦事务部	对外情报的主导者
政府通讯总部	情报机构法及相关法	外交与联邦事务部	信号与技术情报的领袖
都市警察局	都市警察法及相关法	内政部	情报与执法的合成体
其他社会机构	反恐和安全法及相关法	各部门	情报共享并预防恐袭

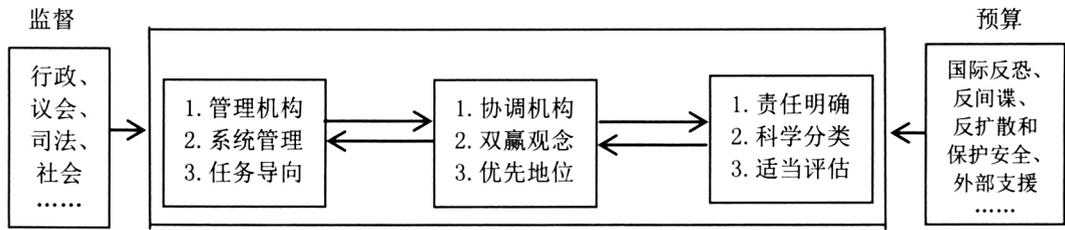


图2 英国情报机制构成

估国家的威胁性质和程度。联合恐怖主义分析中心向保安局负责,保安局就其行动向政府的联合情报委员会报告。由内阁办公室负责的监督委员会监控联合恐怖主义分析中心与其他部门关系,并确保它提供适当的分析和信息。此机制为分析恐怖主义威胁情报提高了权威性和效率。在外部,保安局与都市警察局在美国“9·11事件”后展开了密切合作,都市警察局充当保安局的反恐情报提供者和执行者;保安局与秘密情报局在间谍战和打击恐怖主义过程中相互合作。而这些合作都通过一定的协调机制完成,部长级情报机构委员会、常务次官情报机构委员会、联合情报委员会的成立就是其中一环。联合情报委员会负责情报管理与协调各机构职责、合作,是英国内阁办公室的组成部分,其成员涵盖上述各情报机构的首脑,故依靠组织和制度对协调进行了较好的保障。

此外,在跨境域协调方面,英国情报机构与欧盟机构的合作较为典型。英国没有加入申根区,而且现在也脱离欧盟,但英国毕竟还是属于欧洲,对欧洲一体化进程而言依然重要。在2005年7月伦敦发生多起袭击后,欧盟委员会呼吁加强信息交流和支持各成员国的安全和情报部门情报交换,这之后信息交流与情报交换被列入欧盟的反恐战略。英国情报机构可与欧洲警察署通过提供诸如报告和威胁评估分析产品、信息交换、数据库和专家平台、专业知识、移动办公的保证、其他相关产品服务(“第一反应网络”“欧洲爆炸军械处理网络”“欧盟炸弹数据系统”等领域)来展开合作<sup>[8]</sup>,这些都离不开双方建立的协调机制。

在情报分析方面,保安局正加派人手,以应付情报分析工作量不断增加的需要。支持情报分析工作

的有各种各样的专业人员,他们必须精通语言、技术、监视方法、通信、安全保护等各方面的专业知识,以适应威胁的变化、新的工作方式和新技术的需要。

在情报预算方面,保安局优先考虑威胁的严重性,并据此来合理分配资源。在2015~2016年里,其用63%的资源进行国际反恐,用18%的资源来打击与北爱尔兰有关的恐怖主义,用19%的资源来进行反间谍、反扩散和保护安全活动。由于国际恐怖主义的蔓延,分配于国际反恐领域的资源大大增加。

综上所述,英国国家情报体系各组成部分是相互联系的,其原因在于,工作流程是基本范畴、机构属静态构架范畴、机制则属动态构架范畴,在基本范畴基础上建立框架范畴且由静态转变成动态,自然产生交叉。如情报机构的运作离不开机构间的合作关系,而协调机制本身就是运行机制的组成部分;同时工作流程中强调的管理正是运行机制中的一环,分析工作亦是机制的构成要素。

### 3 英国情报体系的反恐应用

#### 3.1 存在问题及原因:主客观因素并存

从前文论述中可以看出,英国情报体系本身比较健全,但是具体运用到打击恐怖主义时,仍然存在这样或那样的问题,这是由多重主观因素和客观因素造成的。

##### 3.1.1 恐怖主义本身的因素复杂多变

恐怖主义组织实体是秘密的、封闭的系统,这使可信和及时的情报获取成了问题;恐怖主义运动是动态的,随着反恐怖主义努力和敌对行为的相应转变,恐怖主义运动会随着时间推移而发生改变;敌对行为的空间域是流动的,因为跨国罪犯和恐怖主义集团的行动超越国界;基于现有的刑事司法系统阻

碍了跨部门合作和执法部门的情报共享。

英国现行的反恐举措主要针对原有传统、大规模、集体行动的恐怖袭击行动,对情报传递的时效性要求不够高,更重视周密精细的情报评估,以获得高质量的反恐情报。然而“独狼式”的恐怖袭击具有更强的灵活性、多样性、隐蔽性、迅速性等难以控制的特点(已经成为恐怖主义威胁的新特征),英国现行反恐机制的应变速度并不能契合当今恐怖主义威胁的新形势,面对“独狼式”恐怖主义的威胁,英国的反恐预警反应不够迅速和灵敏,防御效果欠佳<sup>[9]</sup>。

### 3.1.2 情报政治化趋势有所抬头

情报与政治相互作用的情况如何决定了情报的用武之地。所谓情报的政治化就是情报“来源于”政治并用于打击政治目标,如果这样发展,情报的本意就变了味道。情报政治化趋势抬头起源于“情报门”事件,即2002年9月24日,为对即将发动的伊拉克战争寻找借口,联合情报委员会向英国政府提交了一份关于伊拉克存有大规模杀伤性武器的评估报告(后被证实是根据一份可疑情报“添油加醋”杜撰出来的)。联合情报委员会似乎已经沦为一个并非客观、公正、中立的情报分析机构,其在公众中的形象变成了被政府利用,来对政策进行辩护的工具,政治化十分明显<sup>[10]</sup>。这是对情报机构体系平衡的破坏,如果将这些情报用于反恐,无疑不是对症下药,而是会延误重要时机。

### 3.1.3 情报收集侵犯隐私

一个有效的情报体系是必要的,而为了有效,它的许多活动必须保密。当满足这些目的时,却又引起了相当大的冲突,如在对情报的强烈追求中运用某些特殊方法,会导致侵犯公民的个人权利。保护国家安全和人民生命财产安全需要有效的情报,但维护境内公民的个人自由却需要对反恐情报收集加以限制。英国目前在处理情报与个人隐私关系方面的做法尚存欠缺,导致了反恐进程受阻,这对情报工作流程体系中的收集环节提出了挑战。

### 3.1.4 情报分析难度加大

现阶段,反恐情报分析的难度急剧增大,威胁的增速已远超情报分析实力的增长,现有情报机制中的分析环节并不能很好地承担掌控所有威胁的重

任。情报过度也对反恐情报分析有所冲击,导致情报分析过程中固有的弊病难以消除。

### 3.1.5 情报合作进程受阻

情报机制中的协调环节至关重要,它是交流与沟通的保障。由于部分国家或地区安全和情报部门的反恐情报不能共享,或者情报交换存在障碍,抑或有关部门提供的材料价值有限,这些国家或地区在合作过程中存在嫌隙,相关成果也不能及时分享。同样,英国与包括美国在内的其他国家进行反恐合作时,不够信任也是情报机制无法正常运行的原因之一。

申言之,反恐行动的失败可以用多种方式加以解释,但其中关键性原因,是在政治上的差距、现有的行政和司法框架可能会阻碍有效的情报共享和协调。在警察机构应对恐怖主义时,其情报范围只负责本地区。警察机构和情报机构之间的合作存在障碍,也缺乏相互信赖,这是因为两大机构在情报方面的关注点、利益皆有差异。警察机构可能对特定的情报特别感兴趣;而情报机构则会更多地查找一般情报,同时不愿意对恐怖主义的实时情报共享,如果共享则认为自己在情报方面的权威和利益受到侵犯。而这些机构在与其他国家或地区合作时,又担心国家的主权会受侵犯,毕竟国家才是唯一的、统一的行动者。也就是说,机构如果只注重自己的利益、国家只注重自己的权力会阻碍反恐协作,预期成果无法实现<sup>[11]</sup>。

### 3.2 问题的初步解决:多措并举

针对反恐应用时英国情报体系中的工作流程、机构、机制等存在的问题,英国采取了一系列措施进行修正与完善,可谓多措并举。

首先,规范反恐情报收集过程已经展开。当使用入侵技术收集情报时,基本目标是始终有效地保证以最小的入侵程度和威胁的比例。情报工作的大部分技巧在于找到合适的技术组合以满足调查的需要。在使用最具诱惑力的情报收集方法之前,必须向国务大臣表明:为保护国家安全,或为了保护英国的经济利益免受海外威胁或防止或侦查严重罪行所必需(即必要性);和与它试图达到的目标相称,这意味着情报的获得将足以证明入侵的正当性,以及对

目标以外的其他人不可避免地“附带入侵”(即合比例性)。

其次,将协调的观念贯彻与情报相关的各环节。在反恐情报工作中,没有任何事情比在情报和情报用户之间建立恰当的关系更为重要……情报必须紧贴政策、计划、行动且要去政治化,以获得最大限度的指导,但是又绝不能太近,以免丧失判断的客观性和公正性<sup>[12]</sup>。英国情报机构分权特色明显,强调集体协调,注重追求共识,但在此之前必须去联合情报委员会政治化色彩,然后发挥其协调作用,将合作落实到位——做到保安局与秘密情报局、政府通讯总部建立非常紧密的工作联系;在打击恐怖活动时保安局必须与英国警察部队,尤其是警方的特别行动部门进行紧密配合;同时情报机构还应与内政部、外交与联邦事务部、内阁办公室、北爱尔兰事务部、贸易和工业部以及国防大臣保持密切的联系;与其他国家相关机构在打击恐怖主义方面进行紧密合作<sup>[13]</sup>。借助情报机制中的协调因素便可初步解决合作问题。

再次,在与其他国家合作的过程中,不断借鉴他们的经验(英美之间素来联系紧密,美国联邦调查局驻伦敦的法务专员办公室每周都与英国警界和情报界官员开展会晤)。美国情报融合中心是情报体系中的机构,由多个机构为融合中心提供资源,其目的是最大限度地发现、预防犯罪、逮捕罪犯来应对犯罪活动和恐怖活动。融合中心的情报部分侧重于情报工作过程,信息收集、整合、评估、分析和传递。融合中心的协调功能是充当各执法机构的中间人,在情报防范恐怖袭击中起着至关重要的作用。英国可借鉴美国的经验之道,改进情报在反恐中应用效果,如适时考虑反恐立法的落日条款;反恐情报需要将恐怖主义去政治化,从专业角度将恐怖主义视为一种犯罪行为<sup>[14]</sup>;学习融合中心在分析情报上的技术和方法,降低情报分析难度。

最后,实践中发生的事件有利于改进有关做法。针对2017年3~6月发生的多起恐怖袭击事件,英国于2017年12月5日出具的调查报告指出:尽管大家孜孜不倦地努力维护国家安全,并不意味着会阻止每一次袭击。而英国要想继续成为国际上公认

的反恐领导者,必须从以下几个方面入手(报告建议):挖掘数据信息,使与恐怖主义有关活动的检测和分析能力进一步得以加强;促进多机构参与反恐,超越现有的关系,使合作伙伴的范围广泛化、幅度深入化,作为政府反恐的一部分,同时使反恐情报在更广阔的领域内共享;增加联合恐怖主义分析中心和保安局在打击国内极端组织中的重要性,加强它们的合作以对国内极端威胁(如右翼威胁)和伊斯兰恐怖主义进行评估,使各种潜在威胁具有预测性;开展技术改革,使之覆盖情报全过程,信息管理和情报管控具有技术性和智能性。

#### 4 英国情报体系反恐应用之启示

英国针对情报体系在反恐中的问题进行了反思,并寻找到初步的解决方法。而无论是其情报体系本身还是改进方法,都对我国反恐情报体系的构建有借鉴意义。可能我国目前也存在英国反恐情报体系中同样的问题,即问题是共性的,同时我国还有其他不同的问题(个性)需要解决。用法治化、一体化、智能化这三个关键词来概括情报体系构建及反恐运用的状态,可为我国反恐情报体系的建设提供思路。未来我国反恐情报体系构建的具体内容如表2所示。

##### 4.1 总体国家安全观指引

反恐情报体系的构建需要总体国家安全观指引。总体国家安全观概括起来是一条特色道路、五个既重视又重视、十二个安全要素、四个国际安全理念。其基本内涵是以人民安全、政治安全、经济安全,以及军事、文化、社会安全为宗旨、根本、基础和保障,并以促进国际安全为依托,走出一条中国特色国家安全道路,涵盖了安全观念、道路、体制、目标四重要素,共同安全、合作安全、综合安全、可持续安全四个理念。其中维护社会安全是保障,即坚决遏制重大公共安全事件的发生,深入开展反恐怖斗争,有效预防和妥善处置群体性事件,切实维护网络安全。总体国家安全观需要以“共同、综合、合作、可持续”为视角、以“互信、互利、平等、协作”为核心来贯彻,其中包括“共同”“合作”“互信”“协作”关键词,实际上,这些也是反恐情报体系构建当中贯彻的合作、共享理念。只有将总体国家安全观引入反恐合

表2

我国反恐情报体系的构建

情报体系	构建			
	目标	借鉴英国经验	整合中国经验	落实具体内容
法律	法治化	英国学者定义	中国学者定义	统一概念,厘清情报内涵与外延、情报与信息关系,确定收集范围
		《英国反恐法》放宽通信侦听授权期限限制等规定、情报收集严格限制程序	其他相关的法律法规、司法解释、部门规章等规定	规定具体实施程序,同时对情报的收集进行监督,以必要性和可行性作为参考实施技术侦查,追究泄密者责任
工作流程	一体化	英国内阁责任制、跨部门传统、协调观念贯彻始终	统筹反恐怖主义情报工作	管理、分析、预算、监督等工作流程的协调
		学习国外(美国)经验、普及全民情报意识、媒体参与	总体国家安全观、“上海精神”	公私结合(扩展情报来源)、国内国际合作共抓(合作共享共赢)、从“事后反思”到“事前预防”
机构		不同情报机构统一思想、成立联合恐怖主义分析中心	成立国家反恐怖主义情报中心	机构、职责的统一,发挥情报中心的核心作用
		信息管理和情报管控具有技术性和智能性	与实验室合作	加大技术基础措施的建设,完善支撑情报体系的系统即专门数据库
运行机制	智能化	技术改革覆盖情报全过程	注重技术分析与推测技巧	增加情报过程中的技术含量,提高反恐情报分析的技术
		定期对人员进行培训	高校技术人员培养和选拔	注重技术人才培养与培训,加速技术人员成长

作领域,才能更充分体现这一观念的正确性,使之发挥引领效应。

总体国家安全观是多面向的安全观,它不仅关注某一方面的安全,更强调的是整体的安全,即恐怖主义只是非传统安全领域的一部分,需要和其他安全领域相结合。总体国家安全观是坚持以人为本的安全观,即在反恐活动中重点保障的是人民的权利,而这种权利不仅体现在反恐本身,而且体现在收集情报的过程中,需要平衡安全与权利关系(人民安全)。总体而言,从总体国家安全观的要求来看,与英国经验有相似之处的是:需要加强反恐情报体系法治化、推进反恐情报体系一体化、实现反恐情报体系智能化之建设进程。

#### 4.2 加强反恐情报体系法治化

《中华人民共和国情报法》(以下简称“我国《情报法》”)并没有对情报作出详细定义,且《中华人民共和国反恐怖主义法》(以下简称“我国《反恐法》”)中情报与信息不分,这就造成了在收集情报尤其是反

恐情报时的难题,何为情报?哪些是需要收集的对象?范围宽了,会造成资源浪费和无用功;范围窄了,会漏掉关键情报,从而影响研判。所以对于情报内涵与外延、情报与信息关系亟待厘清。而正如英国保安局与警察部门对情报理解存有差异一样,我国各机构收集的情报可能同样存在差异,这就需要统一概念,在情报交换和共享时不会产生偏差。综合中英学者研究成果,并结合我国《反恐法》第四章“情报信息”的内容,笔者认为可以大致做以定义:情报是指主体有意识地对客观事实、数据、知识的分析、组织、传播和利用<sup>[15]</sup>;而信息则是为了满足决策的需要而经过加工处理的数据<sup>[16]</sup>;两者关系可以用一句话概括,即情报过程是对显性和隐性信息的组织、管理、交流<sup>[17]</sup>。

法治化还要求规范情报收集过程,这点在英国经验中已经提到,而且《英国反恐法》放宽通信侦听授权期限限制是一项改革做法。我国《反恐法》第45条原则性规定了公安机关、国家安全机关、军事机关

在其职责范围内,因反恐怖主义情报信息工作的需要,根据国家有关规定,经过严格的批准手续,可以采取技术侦查措施。但何为“需要”,如何实施尚不明确。欲兼顾国家安全与人民权利,必须在国家权力与人民权利之间选好平衡点,节制技术侦查措施,对情报的收集进行监督。遵守法律规范、伤害最小原则,以必要性和可行性作为参考,并考虑到威胁性(如侵扰水平),得到内部和外部授权后方可采取上述措施。例如,需要规范定向监测(如跟踪和观察目标)、截取通信(如监控电子邮件或电话)、侵入性监测(如把窃听装置在某人的家里或车)、干扰设备(如秘密访问计算机或其他设备)等工作,最大限度地保障个人隐私权。具体而言,在实施过程中,应该遵循以下程序:在打击危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、极端主义犯罪中,办案机关认为应当采取技术侦查措施的,需制作呈请采取技术侦查措施报告书,报设区的市一级以上公安机关、国家安全机关负责人批准,制作采取技术侦查措施决定书。可采取技术侦查措施包括:记录监控、行踪监控、通信监控、场所监控。批准采取技术侦查措施的决定自签发之日起六个月以内有效(相比一般案件的三个月有效期,在此规定六个月时限是合理的)。对复杂、疑难案件,可制作延长技术侦查措施期限决定书。批准延长期限,每次不得超过三个月。考虑到反恐的特殊需要,也应进一步规定紧急状态下技术侦查措施的特别程序,以免贻误战机。通过技术侦查获取的与案情有关的情报如若涉及国家秘密、商业秘密和个人秘密的要严格保守,与案情无关的情报要及时销毁,不能将情报用于其他用途,更不能传播到网上,对外界公开。如果相关人员权利受到侵害,可以向实施机关提出异议,实施机关必须进行必要性、比例性和侵入正当性审查,如果不符合必要性、比例性和侵入正当性要求,则应立即停止实施。如果实施机关认为符合法律而相关人员不服决定的,可向其上级机关申诉,以保障公民的正当权利。而违反规定泄露国家秘密、商业秘密和个人隐私的,应依法追究其法律责任。

#### 4.3 推进反恐情报体系一体化

一体化的含义丰富,一是机构、职责的统一;二

是工作流程的协调;三是公私结合、国内国际合作共管。英国的内阁集体责任制、特色的文官系统、跨部门的政治文化传统等,都对国家情报体系的塑造产生了重要影响。英国情报体系呈现出一个多层的、金字塔形结构,而成立专门的反恐情报机构——联合恐怖主义分析中心是英国的创新性举措,它重视资料积累和情报分析与挖掘、预测,且其情报来源于多个不同部门,有助于提升情报的覆盖面。不同部门可以借助联合恐怖主义分析中心充分合作,在提高情报分析效率的同时交流情报技术<sup>[18]</sup>。

针对当前我国反恐情报组织架构不健全、布局不合理,且各地情报网零散、参差不齐,缺乏系统化、立体化、网格化建制,反恐情报协作共享存在部门壁垒,工作模式落后,难以保证情报的完整性、时效性等问题,应依据我国《反恐法》,成立专门的反恐情报机构即国家反恐怖主义情报中心为契机,实行跨部门、跨地区情报共享工作机制,统筹反恐怖主义情报各项工作。借鉴英国联合恐怖主义分析中心做法,在具体实施过程中,发挥其增强情报整合、政策协调与指挥管制功能,构建长期性运作机制<sup>[19]</sup>。将公安、国安、武警、军队、电信、私营企业等部门的情报机构或信息管理中心进行“融合”,各机构协调且管理与分析部门分离,打破各自为战的局面,凸显情报机构围绕共同的中心任务进行整体利益诉求。建立国家反恐怖主义情报中心主导下的层次简洁、纵横交织、专业领域鲜明的情报共享机制,制定行业标准,并疏通对恐怖主义行政认定和司法审判的协同机制<sup>[20]</sup>,不断进行资料的积累与更新,同时吸收各行专家展开情报分析、评估、预测等各项工作,定期提供报告。强化政府部门之协调与统合,提升国家资源之整合与运用。在涉及反恐情报的收集、分析、共享等具体流程方面,应明确各反恐职责机构所要履行的义务,提高效率。为优化我国情报工作流程体系,还应做到公私结合与民力支援,除健全公权机构、规范职责外,还可仿照英国做法,以公私结合与民力支援做辅助:不仅通过各机构协同配合,还要透过媒体报道,指导民众避免伤害及自救之道;倡导情报基础建立于广大人民群众之中的观念,普及情报思想,加强群众情报意识,争取获得群众支持。为此,可遴选积

极分子来组建基层情报工作力量,拓展更广泛的情报来源。

总体国家安全观指引下的反恐情报内容和形态要更加多样,从“事后反思”到“事前预防”,及时获取深层次、内幕性、预警性的情报信息是反恐情报工作的基石,重点在于情报研判<sup>[21]</sup>。建立垂直的反恐情报领导工作机制,下设收集组、分析研判组、行动组、协调组,各司其职并加强配合。对应于反恐情报工作流程(规划、指导、收集、加工、分析、传递、保护),规划与指导应具有统筹性;收集与加工应具有基础性;分析应具有超前性(预测性);传递与保护应具有可行性。重点在于做好收集、加工和分析流程,提升技术对关键流程的支撑力。与此同时,总体国家安全观指引下的反恐情报体系更是国内国际一体的体系,立足国内,更要加强国际反恐情报合作。在政策指导层面,制定国际反恐战略,加强国内与国外机关协调;在情报功能方面,提出威胁评估,加强事前准备,实现国内与国际情报共享,促进国际情报合作,实现人类命运共同体。由我国牵头成立的上海合作组织便是上述合作体制的一个典范。2018年5月召开的上海合作组织成员国安全会议秘书第十三次会议明确提出,各方将继续实施富有成效的边境管控,交换涉恐人员情报,调查跨国恐怖组织犯罪,防范外国武装恐怖分子和恐怖团伙潜入潜出。在2018年6月召开的上海合作组织青岛峰会上,习近平主席指出,继续举行“和平使命”等联合反恐演习,强化防务安全、执法安全、信息安全合作。共同拓展国际合作的伙伴网络,强化同观察员国、对话伙伴等地区国家交流合作,密切同联合国等国际和地区组织的伙伴关系。申言之,合作共赢是大势所趋,为推动化解热点问题、完善全球治理作出贡献,在反恐情报体系领域,应以上海合作组织及“上海精神”为推手,践行共同、综合、可持续、开放、融通、互利、共赢的国际情报合作观,引领情报工作发展。

#### 4.4 实现反恐情报体系(系统)智能化

大数据在未来反恐斗争中的价值是反恐情报研究的七大主题之一。随之涌现的便是反恐智能化、科技化、技术化等提法。这实际上有两层含义,一为整体情报体系的智能化现代化;二为情报系统运

转智能化技术化。整体情报体系的智能化现代化体现在工作流程、机构设置、运行机制等方面,具体如前文所述;而情报系统运转的智能化技术化是本部分论述的重点,正如英国出具的反恐报告中提到需要技术改革一样,我国也应加大技术基础措施的建设、提高情报过程中的技术含量、加速技术人员的成长。

首先,支撑情报体系的系统即专门数据库亟待完善。确定数据整合和储存的统一标准,提高不同类型和技术接口在对结果中的兼容性<sup>[22]</sup>。促进大数据整合、研发反恐情报检索系统、分析系统,推进语义挖掘模型、生物特征识别研究需要智库与技术公司参与<sup>[23]</sup>。以笔者所在工作单位为例,已与讯飞语音语言联合实验室、3D视觉识别联合实验室等进行充分合作,并搭建了有关平台,可以为情报数据库的构建提供技术支撑。

其次,提高反恐情报分析的技术。有些反恐情报线索太零碎或不准确,没有直接价值,很容易被人忽视。对此,应进行全源分析和深度分析:分析来源与情报所依据的原材料,据此判断新的情报并进行进一步调查。对于战略情报分析与战术情报分析,需要采取两大技巧:一种是技术化技巧,即技术分析,如破译加密的信息等;另一种则是推测性技巧,即借助各种数据和资料进行研究,如预测未来一段时间的世界或某地区反恐形势等,目标是使情报分析全部智能化,对反恐行动有所支持。

最后,注重技术人才的培养与培训。培养涵盖本科、硕士、博士阶段的技术人才。本科阶段技术人才的培养特色是反恐情报与国家安全相结合,打破反恐情报人员都是刑事情报人员兼职而并非专业出身的窘境,侧重法律知识能力、国家安全工作知识能力、反恐情报技术分析能力等方面的综合培养;而硕博阶段的技术人才培养,在其原有本科知识基础上,使之具备高深的反恐情报技术研判能力,侧重技术能力的培养。培训则是指情报人员的专业培训和全民培训。反恐情报人员需要更新上述人才培养课程与知识外,还应该逐步学习跟踪技术、监控技术、通信技术、卧底手段等,提高从技术角度收集情报的能力;而全民培训是指一种大众化的教育,所涉培训内

容可以是一些反恐基础知识,加上部分技术的大致讲解,使之了解国家反恐情报体系,并参与到预防、宣传环节当中来,提高全民反恐的素质。

#### 参考文献:

- [1]Carl J. III Jensen, James L. Regens, Natalie Griffin. Intelligence-Led Policing as a Tool for Countering the Terrorism Threat[J]. The Homeland Security Review, 2013(3): 265-284.
- [2]H. H. A. Cooper. Terrorism and the Intelligence Function [J]. Chitty's Law Journal, 1976(3): 73-78.
- [3]MI5. Joint Terrorism Analysis Centre[EB/OL]. (2017-03-10)[2018-06-20].<https://www.mi5.gov.uk/joint-terrorism-analysis-centre>.
- [4]MI6. Intelligence - explained [EB/OL]. (2017-02-20) [2018-06-22]. <https://www.sis.gov.uk/intelligence-explained.html#section-01>.
- [5]李恒. 欧美反恐策略及对我国的启示[J]. 中国刑警学院学报, 2018(4): 79-85.
- [6]Gordon Thomas. Secret Wars: One Hundred Years of British Intelligence Inside MI5 and MI6[M]. New York: St Martin's Press, 2010: 1-2.
- [7]李修安, 王思安. 情报学[M]. 台北: 一品文化出版社, 2014: 98.
- [8]Marc Philip Hedrich. Section 7209 of the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004: Balancing the Western Hemisphere Travel Initiative with International Tourism and Homeland Security[J]. Northwestern Journal of International Law & Business, 2008(28): 341-370.
- [9]姚全. 不确定性环境背景下英国国家安全战略选择——2015年英国《国家安全战略和战略防务与安全评估》报告评析[J]. 江南社会学院学报, 2017(9): 20-26.
- [10]王谦. 英国情报组织揭秘[M]. 北京: 时事出版社, 2011: 84-95.
- [11]Ruxandra Laura Bosilca. Europol and Counter Terrorism Intelligence Sharing[J]. Europolity: Continuity and Change in European Governance, 2013(1): 7-20.
- [12]谢尔曼·肯特. 战略情报——为美国世界政策服务[M]. 刘微, 肖皓元, 译. 北京: 金城出版社, 2012: 148.
- [13]郑斌. 英国保安局重点突出反恐情报保障[J]. 情报杂志, 2005(3): 135-137.
- [14]马蒂厄·德弗兰. 反恐警务: 组织视角与全球视野[M]. 栗长江, 译. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2015: 41.
- [15]唐津. 情报科学中情报概念的必要条件——介绍英国情报学家贝尔金的情报学思想[J]. 情报科学, 1981(6): 91-95.
- [16]张惠娜, 李辉, 刘如, 等. 基于科技情报工作革新的情报概念嬗变研究[J]. 情报理论与实践, 2017(10): 1-4.
- [17]谢元泰. 情报概念及其有关问题的探讨[J]. 情报科学, 1984(2): 42-46.
- [18]William J L. The Need for a New Intelligence Paradigm [J]. International Journal of Intelligence and Counter Intelligence, 2010(2): 201-225.
- [19]魏海亮, 王振华. 我国安全形势与反恐情报战略构建[J]. 情报杂志, 2015(4): 13-18.
- [20]陈明, 凌云翔. 反恐情报中心主导下的情报共享机制研究[J]. 江南社会学院学报, 2016(3): 17-24.
- [21]郭军伟. 我国反恐情报建设问题及对策研究[J]. 辽宁警察学院学报, 2017(3): 47-51.
- [22]王一帆. 开源情报在我国反恐工作中的应用研究[D]. 北京: 中国人民公安大学, 2017: 50-51.
- [23]连芷萱, 兰月新, 夏一雪, 等. 我国反恐情报分析模型研究现状与展望[J]. 情报杂志, 2018(4): 16-26.