

拉美政治

“中美洲的例外”： 尼加拉瓜社区警务模式研究

施 榕

内容提要：尼加拉瓜是西半球最穷的国家之一，但与中美洲北三角区国家（危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯）相比，其国内严峻的贫困形势却并未导致高凶杀率，这与传统犯罪社会学的理论预期相悖。这一贫困但治安相对良好的社会发展模式被联合国称为“中美洲的例外”。在20世纪90年代民主化改革的浪潮中，中美洲北三角区国家相继实行了社区警务制度，但唯独尼加拉瓜的社区警务模式效果显著。本文通过过程追踪法考察尼加拉瓜社区警务模式建立的历史过程，发现有两个重要历史事件及其遗产对尼加拉瓜社区警务的有效性产生了关键性的影响。一是1979年桑地诺革命的成功与桑解阵政权的确立，彻底瓦解了索摩查独裁政权的武装力量，为尼加拉瓜当前的社区警务模式奠定了深厚的群众基础与制度遗产。二是1990年查莫罗赢得总统大选，开启对武装力量的国家化改革，从法律上明确区分了警察与军队的职能和权力。然而，尼加拉瓜社区警务模式中存在的深层问题使其前景不容乐观。

关键词：尼加拉瓜 凶杀率 社区警务 桑地诺 民主化 去政治化

作者简介：施榕，北京大学国际关系学院博士研究生。

中图分类号：F551 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2021) 02-0086-22

作为西半球最穷的国家之一，尼加拉瓜一直深陷在贫困的泥沼中，其文盲率和失业率也长期居高不下，在国际社会中常常处于被忽略的境地。但正是这样一个贫穷的国家，却凭借其相对良好的治安环境与和谐的警民关系而成为中美洲其他国家的效仿对象。在以暴力和警察腐败著称的中美洲地区，尼加拉瓜无疑是一个例外。针对这一现象，本文从尼加拉瓜独特的社区警务模式入手进行了深入的讨论与分析。

一 问题的提出

自1979年桑地诺革命在尼加拉瓜取得胜利到1996年12月危地马拉政府与全国革命联盟签署《永久和平协定》，中美洲的几个国家相继推翻了威权统治，结束了该地区多年的军事冲突，并在1996年之前都建立了选举式民主制度，加入了第三波民主化的浪潮。然而，民主制度的建立并没有给中美洲带来和平与安宁，自20世纪90年代中期以来，暴力犯罪席卷了中美洲大部分地区，尤其是以危地马拉、萨尔瓦多和洪都拉斯等为代表的中美洲北三角区国家，其国内的凶杀率^①是拉丁美洲平均数值的2~3倍，而拉丁美洲的平均凶杀率已位居世界前列。

凶杀率的高低是体现国家治理能力的一个重要方面。^②极高的国内凶杀率意味着作为法律执行机构的警察体系未能有效地履行维护国内治安、稳定社会秩序以及保障公民人身及财产安全的职能。有研究指出，极高的国内凶杀率加剧了公民的不安全感、削弱了公民对警察的信心并最终降低了他们对民主政体的支持，凸显中美洲国家民主化的溃败。^③然而，并不是所有的美洲国家都是如此。如图1所示，1979年后，尼加拉瓜国内的凶杀率一直明显低

^① 有不少学者指出，由于拉丁美洲各国对于各种犯罪行为的定义各不相同，因此很难从各国公布的官方数据中找到基于同一标准来测量的犯罪率，犯罪数据的可比性较低。目前最常用于衡量和比较中美洲各国国内暴力犯罪程度的指标是凶杀率。参见 Caroline Moser and Ailsa Winton, *Violence in the Central American Region: Towards an Integrated Framework for Violence Reduction*, London: Overseas Development Institute, 2002, pp. 1-2. 为了扩大可获取数据的时间范围，同时又尽可能保持数据来源的同一性，本文选择了牛津大学全球变化数据实验室的“用数据看世界”（Our World in Data）项目所搜集的凶杀率数据。

^② Scott Mainwaring and Timothy Scully, “Latin America: Eight Lessons for Governance”, in *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 3, 2008, p. 116.

^③ Orlando Pérez, “Democratic Legitimacy and Public Insecurity: Crime and Democracy in El Salvador and Guatemala”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No. 4, 2003, pp. 627-644.

于北三角区的几个国家，即使在 20 世纪 80 年代的内战期间也是如此，2010 年甚至还低于有着“中美洲瑞士”之称的哥斯达黎加，成为中美洲凶杀率最低的国家。

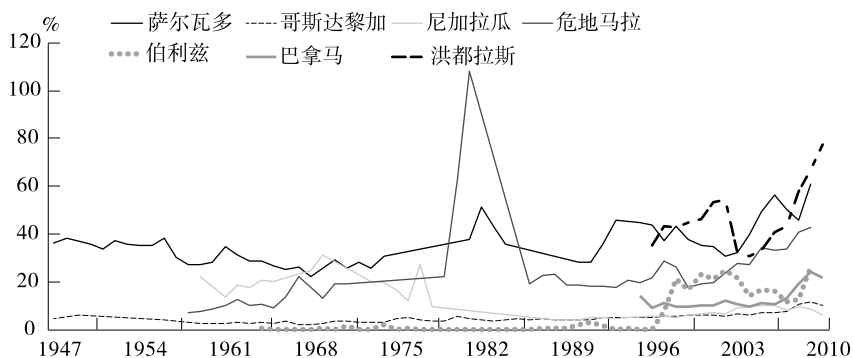


图1 中美洲各国的凶杀率（1947—2010年）

资料来源：Clio Infra，转引自牛津大学全球变化数据实验室。<https://ourworldindata.org/grapher>。[2020-02-15]

如果以更为宽泛的犯罪受害率指标来看，2016—2017年范德堡大学（Vanderbilt University）拉丁美洲民意调查中心（LAPOP）^①的调查报告显示，在尼加拉瓜，仅有18.3%的受访民众认为自己是某一犯罪行为的受害者，而在北三角区的国家，其民众的犯罪受害率都高于22%。^②与此对应的是，相比于北三角区的国家，尼加拉瓜的民众对警察具有较高的信心。2012年LAPOP的一项调查显示，在拉丁美洲各国中，受访者认为警察最能履行其保护职能的国家分别是巴拿马（63%的受访者）、智利（59%的受访者）和尼加拉瓜（54%的受访者）；在整个区域层面上，只有36%的受访者认为警察能保护公民免于罪犯的侵害，而有43%的受访者相信警察参与了犯罪活动。^③尼加拉瓜的表现远远超出了平均水平，体现了良好的警民关系。更引人注目的是，与其他所有拉丁美洲的国家相比，尼加拉瓜民众的不安全感在1996—

^① LAPOP是专门从事拉丁美洲民意调查和分析的著名机构，关注拉丁美洲的治理与民主，它所实行的“美洲晴雨表”项目是唯一能覆盖全美洲的民主舆论和行为的调查。

^② LAPOP, *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance*, Vanderbilt University, July 2017, p. 71.

^③ UNDP (United Nations Development Programme), *Regional Human Development Report 2013–2014: Citizen Security with a Human Face—Evidence and Proposals for Latin America*, United Nations, 2013, p. 115.

2010 年间不升反降，实属拉丁美洲的“特例”。^① 这在与中美洲北三角区的国家相比时更为明显。不同于萨尔瓦多、洪都拉斯和危地马拉，在 2014 年之前尼加拉瓜并未出现儿童和青少年向北方地区（如美国）逃难的浪潮。^②

这些数据让人惊讶的原因在于它在一定程度上超出了传统犯罪社会学的理论预期。因为尼加拉瓜是西半球最穷的国家之一，有将近一半的公民生活在贫困线以下。传统犯罪社会学认为贫困——作为宏观社会结构层面的变量——与凶杀率之间呈正相关关系。^③ 以布劳（Blau）和梅斯纳（Messner）为代表的学者质疑这个说法，认为贫困与凶杀率之间呈负相关关系。^④ 紧接着普奈德摩尔（Pridemore）反驳了这一观点，认为布劳和梅斯纳之所以得出这种结论，是因为忽略了贫困与凶杀率之间的非线性关系，他的模型依然证实了贫困与凶杀率之间的正相关关系。^⑤ 目前，有越来越多的研究开始考虑非经济因素（比如文化、宗教信仰和心理状况等）对凶杀率的影响，但结构主义者坚持认为社会结构层面的变量始终在发挥作用，对贫困与凶杀率之间的正相关关系也存在共识。^⑥

严峻的贫困形势不仅增加了人们的绝对剥夺感，还意味着政府可从社会汲取的财政资源十分有限，以至于没有足够的预算来组建一个强有力的警察体系。尼加拉瓜国内每 10 万人中仅有 180 名警察，大大低于拉丁美洲的平均水平（每 10 万人中有 284 名警察），其中还有 40% 的警察是女性，警察的平

① Kareff Johnson et al., *Nicaragua: Lessons from a Country with a Low Crime Rate*, Center for Strategic and International Studies, July 10, 2012, p. 2.

② Tim Johnson, “Nicaraguans, Safe at Home, Feel Little Reason to Flee to the U. S.”, McClatchy, August 18, 2014. <https://www.mcclatchydc.com/news/nation-world/world/article24771970.html>. [2020-02-11]

③ 例如 Colin Loftin and Robert H. Hill, “Regional Subculture and Homicide: An Examination of the Gastil-Hackney Thesis”, in *American Sociological Review*, Vol. 39, No. 5, 1974, pp. 714-724; Victor Eugene and Edgar L. Sherbenou, “Poverty, Urbanization and Crime”, in *Criminology*, Vol. 14, No. 3, 1976, pp. 331-346; Robert N. Parker and M. Dwayne Smith, “Deterrence, Poverty and the Type of Homicide”, in *American Journal of Sociology*, Vol. 85, No. 3, 1979, pp. 614-624.

④ Judith Blau and Peter M. Blau, “The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime”, in *American Sociological Review*, Vol. 47, No. 1, 1982, pp. 114-129. Steven Messner, “Poverty, Inequality, and the Urban Homicide Rate: Some Unexpected Findings”, in *Criminology*, Vol. 20, No. 1, 1982, pp. 103-114.

⑤ Kirk R. Williams, “Economic Source of Homicide: Reestimating the Effects of Poverty and Inequality”, in *American Sociological Review*, Vol. 49, No. 2, 1984, pp. 283-289.

⑥ William Pridemore, “What We Know About Social Structure and Homicide: A Review of Theoretical and Empirical Literature”, in *Violence and Victims*, Vol. 17, No. 2, 2002, p. 130.

均薪资水平也是中美洲最低的，仅120美元/月。^①然而，尼加拉瓜的贫困与凶杀率之间并未呈现明显的相关关系，贫困也并未严重影响其警察体系的有效性。从较低的凶杀率与良好的警民关系这两个方面来看，尼加拉瓜的警察体系可以被视为是有效的。贫穷与暴力并未相互滋生，这种虽然贫穷但治安相对良好的社会发展模式，也经常被认为是“中美洲的例外”。^②

对此，很多研究认为这是因为相比于北三角区的国家，尼加拉瓜国内没有那么多黑帮成员及其所导致的暴力犯罪，因此其警察体系显得“有效”。具体而言就是，在20世纪80年代中美洲国家发生内战之时，洪都拉斯和萨尔瓦多的大量难民出逃到美国加利福尼亚州，沾染上那里的黑帮文化，而尼加拉瓜的难民多逃往哥斯达黎加。在这些国家的内战结束后，美国大量遣返的这些难民成为这两个国家社会街头黑帮的主要成员。中美洲地区最臭名昭著的两大黑帮集团分别是“MS-13”（Mara Salvatrucha 13）和“18街帮”（Eighteenth Street Gang），这些黑帮成员在中美洲北三角地区的3个国家十分猖獗，但在尼加拉瓜却较为少见，这一解释曾一度盛行于学界。但是如图1所示，尼加拉瓜的国内凶杀率自1979年以后就一直低于北三角区的三个国家，而不是在20世纪90年代中美洲几个国家的内战都结束之后才如此。进一步考察中美洲暴力犯罪的构成可以发现，由黑帮导致的暴力犯罪率可能并不高。^③而且警察在处理犯罪问题时的方式以及态度也会影响民众对于警察的信心。

很多研究注意到尼加拉瓜独特的警察模式——以社区为导向的警务

^① Kareff Johnson et al., *Nicaragua: Lessons from a Country with a Low Crime Rate*, Center for Strategic and International Studies, July 10, 2012, p. 1.

^② 目前已有相当一部分的研究注意到尼加拉瓜这一“特例”，参见 Oliver Jütersonke et al., “Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America”, in *Security Dialogue*, Vol. 40, No. 4-5, 2009, pp. 373-397; Schrader Stuart, “Nicaragua: Central America’s Security Exception”, in *NACLA Report on the Americas*, Vol. 49, No. 3, 2017, p. 360。不过，也有批评者认为凶杀率并不能完全代表尼加拉瓜公共安全的质量和状态，还存在许多其他的评价指标。从这些指标的绝对数值来看，尼加拉瓜的公共安全或许并未一直如它自己所宣称的那样好，参见 Dennis Rodgers, “Living in the Shadow of Death: Gangs, Violence and Social Order in Urban Nicaragua, 1996-2002”, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, No. 2, 2006, pp. 267-292; Anja Nygren, “Violent Conflicts and Threatened Lives: Nicaraguan Experiences of Wartime Displacement and Postwar Distress”, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35, No. 2, 2003, pp. 367-393。然而，需要注意的是，尼加拉瓜之所以被称为“例外”，是在与中美洲其他国家进行比较的基础之上。正如之前所说，由于拉丁美洲各国对于各种犯罪行为的定义各不相同，因此很难从各国公布的官方数据中找到一个基于同一标准来测量的犯罪率，除了凶杀率以外，其余犯罪数据的可比性较低。

^③ José M. Cruz, “Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State”, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, No. 4, 2011, pp. 4-7.

(COP)。联合国开发计划署《2013 年区域人类发展报告》强调，尼加拉瓜国家警察创立的以预防为主、未雨绸缪和扎根社区的模式闻名于中美洲和世界各地。^①然而，在 20 世纪 90 年代民主化改革的浪潮中，萨尔瓦多、洪都拉斯和危地马拉 3 国也相继实行了社区警务制度，但是效果并不尽如人意。^②因此，为何尼加拉瓜的社区警务模式得以奏效？要回答这一问题，需要弄清楚何为尼加拉瓜的社区警务模式，并回到当时的历史背景中去探寻它建立的过程，并在此基础上探究它得以发挥作用的原因。

二 尼加拉瓜社区警务模式的特征

在 20 世纪 70 年代以前，西方传统警务强调，打击犯罪、维护社会治安是警察唯一的职能，将警察定位为“犯罪斗士”^③的角色。为避免警察腐败，传统警务认为警察要与社区保持一定的距离（比如警察坐在警车里巡逻而非下车步行巡逻），仅在发生犯罪行为时才介入，也就是说，警察充当着秩序的“监护人”。^④除此之外，政府还一味地追求警务的专业建设与发展，比如扩编警员，追求高精尖技术装备等。其结果是警察疲于奔命而犯罪依然不断增长，公众对警方产生信任危机。警民关系的恶化已成为西方发达国家警方所面临的严重问题。20 世纪 70 年代，美国休斯敦警察局率先提出回归社区警务，即恢复英国传统警务原则（皮尔原则），强调警察工作必须获得公众的认可和支 持，鼓励社区与警方进行密切合作。^⑤

“社区警务”本身是一个比较宽泛的概念，它所依托的哲学理念是“社群正义”（community justice），即强调社区作为个人和政府之间的中间地带，可

^① UNDP (United Nations Development Programme), *Regional Human Development Report 2013-2014: Citizen Security with a Human Face—Evidence and Proposals for Latin America*, United Nations, 2013, p. 17.

^② Marion Bihler, “Community Policing and Youth Violence Prevention Approaches and Implementation in El Salvador, Guatemala, Honduras, and Nicaragua”, Global Delivery Initiative, 2015. <http://www.globaldeliveryinitiative.org/sites/default/files/case-studies>. [2019-06-15]

^③ Peak Kenneth, *Policing America Challenges and Best Practices*, Nevada: University of Nevada, 2015, p. 97. 转引自赵泽锦：《美国纽约警务变迁研究》，中国人民公安大学硕士学位论文，2017 年 6 月，第 27 页。

^④ Alberto Montbrun, “Policía y Seguridad Pública: Modelos en Marcha”, en *La Ley*, Vol. 6, No. 1, 2002, p. 8.

^⑤ 张昭端：《中外社区警务的思想基础、历史渊源和现实背景》，载《江苏警官学院学报》，2002 年第 4 期，第 170 页。

以在公共秩序的维护上成为强大的“第三力量”。^①它建立在这样一种信念的基础上：由于产生犯罪的根源在社会，抑制犯罪的根本力量也在社会，因此警察自身无法单独解决犯罪问题，应该与社区一起合作解决。^②社区警务包括一系列警务原则，美国国际开发署（USAID）发布的一份报告从哲学、战略、操作和管理等四个层面对这些原则进行了概括，并指出社区警务并不仅限于某种特定的社区关系单位或行为体，而是一种在组织范围内需要其他机构同步协作的方式。^③迦诺维茨则把社区警务的原则总结为“社区警务既是一种哲学又是一种组织策略，它使得社区居民与警察密切合作，以新的方式解决犯罪问题、居民对犯罪行为的恐惧、社会的无序状态及社区的衰退。”^④

具体而言，在操作性层面，社区警务意味着受到监督的、合格的专业人员（在经过可靠的招聘程序 and 专业化培训后），在社区执行长期的任务以使得他们能获取民众的尊敬、信息与合作。^⑤换言之，社区警务在实践层面上主要表现为一系列让警察“回到民众之中、深入社区、预防和控制犯罪、直接为民众服务”^⑥的有组织行为，其核心是警民之间的伙伴关系。与习惯于在犯罪发生后才开始行动的传统警务相比，社区警务的最大特点就在其预防性，即以“预防犯罪为主、打击犯罪为辅”。在以英美为首的西方国家的倡导下，世界上很多国家也先后实行了社区警务模式^⑦，形成了自20世纪70年代以来方

① George C. Harris, “The Communitarian Function of the Criminal Jury Trial and Rights of the Accused”, in *Nebraska Law Review*, Vol. 74, 1995, pp. 804–842. 转引自王俊、顾昕：《新社群主义社会思想与公共政策分析——以阿米泰·埃兹奥尼为中心》，载《国外理论动态》，2017年第10期，第101页。

② Alberto Montbrun, “Policía y Seguridad Pública: Modelos en Marcha”, en *La Ley*, Vol. 6, No. 1, 2002, p. 6.

③ USAID, *Community Policing in Central America: The Way Forward*, June 2011, p. 2. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00JBQ7.pdf. [2020-02-11]

④ 罗赞：《美国社区警务的形成》，载《现代世界警察》，2017年第6期，第63页。

⑤ USAID, *Community Policing in Central America: The Way Forward*, June 2011, p. 3. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00JBQ7.pdf. [2020-02-11]

⑥ 崔磊：《英国警务改革考察及其对我国警务改革的启示》，载《公安研究》，2011年第2期，第80–87页；朱启禄、王大伟：《第四次警务革命的启迪》，载《公安大学学报》，1994年第5期，第61–64页；曹咏：《西方警务革命对我国警务改革之启示》，载《湖北警官学院学报》，2008年第5期，第98–101页。

⑦ 有学者根据不同政体的特征区分了四种类型的社区警务模式：以阿拉伯威权主义国家为代表的社会控制模式，其目的是确保公民社会的忠诚；以法国等为代表的行政协调模式，其特点是在警务权力分散化背景下在地方政府与中央政府、地方政府各部门之间进行协调；以盎格鲁—撒克逊为代表的民众监督模式，其特点是将警察权力下放给地方政府，强调地方警察自治；以坦桑尼亚为代表的社区自我管理模式，主要存在于脆弱国家与强大的公民社会中。参见 Dominique Wisler, “Community Policing”, UNDP Workshop on Community Security and Social Cohesion, February 3, 2010.

兴未艾的世界第四次警务革命^①，并在 20 世纪 90 年代传播到包括拉丁美洲国家在内的广大非西方国家，成为当今世界警政的主流。

在此背景下，2011 年尼加拉瓜国家警察局发布的一份官方报告称尼加拉瓜的警务模式是独特的，具有社区性、主动性和预防性等特征。^② 社区性表现为警察存在于社区之中，身穿天蓝色制服的警察经常走访私人住宅，并特别关注青少年的动态。^③ 主动性和预防性则体现在对潜在犯罪行为以及警察滥用职权的早期监控。该模式的主要职能为发挥预防、调查及培训作用，提供行政服务，以及开展和强化对妇女、儿童及青少年的特殊照顾。它有五个目标：加强警察工作的现代化建设；建立和发展一支更有准备、更愿意工作且更有服务意识的综合性警察队伍；加强警察机构的组织文化，加强内部和外部的沟通与协调；扩大警察工作的覆盖范围，使警察服务更接近社区；让社区参与解决警察能力不足的问题。尼加拉瓜的社区警务模式主要采取定期巡逻、基于绩效的警务管理、信息监控、内外部机构之间的协调等工作方法。^④ 在这种社区警务体系中，除了尼加拉瓜国家警察局以外，与其配套的主要机构还有社会预防犯罪委员会、志愿警察、公民权利委员会和桑解阵创立的邻里监督小组等。^⑤

当然，除了尼加拉瓜以外，还有许多拉丁美洲国家也相继进行了社区警务模式的改革，不过，尼加拉瓜与其他拉丁美洲国家的不同之处在于，早在

① 如果从警务改革的角度去考量，国外警务工作的开展经历了四个阶段，王大伟教授将其称为“四次警务革命”，即警察职业化、警察专业化、警察现代化和社区警务。参见王大伟著：《欧美警察科学原理》，北京：中国人民公安大学出版社，2007 年，第 443 页。

② Policia Nacional, *Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua*, 1ª edición, Managua: Policia Nacional, 2011, p. 6; Hannah Stone, “Exporting Nicaragua’s Security Model”, *Insight Crime*, March 9, 2012. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/exporting-nicaraguas-security-model/>. [2019-06-20]; John-Andrew McNeish et. al., “Community-Based Policing in Nicaragua: Do the Claims of Communitarian, Proactive and Preventative Hold True?”, in *Journal of Human Security*, Vol. 15, No. 2, 2019, p. 8.

③ Tim Johnson, “Nicaraguans, Safe at Home, Feel Little Reason to Flee to the U. S. ”, *McClatchy*, August 18, 2014. <https://www.mcclatchydc.com/news/nation-world/world/article24771970.html>. [2020-02-11]

④ Policia Nacional, *Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua*, 1ª edición, Managua: Policia Nacional, 2011, p. 12.

⑤ Julienne Weegels, “Implementing Social Policy Through the Criminal Justice System: Youth, Prisons, and Community-oriented Policing in Nicaragua”, in *Oxford Development Studies*, Vol. 46, No. 1, p. 68. 尼加拉瓜国家警察体系的具体组织结构详见 Policia Nacional, *Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua*, 1ª edición, Managua: Policia Nacional, 2011, p. 62.

20世纪90年代第四次警务革命影响到拉美地区之前,尼加拉瓜就已经建立了社区警务模式的雏形。这种“以社区为基础、以预防犯罪为目标”的模式不仅贯穿于警察个人的日常活动中,而且也指导着尼加拉瓜国家警察部队的建设。尼加拉瓜官方认为,正是这种以预防和积极主动为特点且扎根于社区的警务模式使得尼加拉瓜能有效地维护社会秩序,它最为明显的成功之处就体现在尼加拉瓜国内较低的凶杀率,与北部三角区的几个中美洲国家形成鲜明的对比,使其成为“中美洲最安全的国家”^①。尼加拉瓜前警察局长格拉内拉(Amintá Granera)甚至受邀赴欧盟分享经验。^②

三 尼加拉瓜社区警务模式的建立和发展

以两个关键性的事件作为转折点,尼加拉瓜社区警务模式的形成主要可分为以下三个阶段:第一阶段是桑地诺革命成功后桑地诺警察从桑解阵军队中独立出来(1979年);第二阶段是社区警务模式在内战中的萌芽(1980—1989年);第三阶段则是在查莫罗政府上台后社区警务模式的正式形成与巩固(1990年至今)。

(一) 第一阶段(1979年):从桑解阵军队中独立出来的桑地诺警察

1936—1979年期间,尼加拉瓜被索摩查(Somoza)家族所统治。在长达43年的高压统治中,索摩查家族通过控制国家警卫队来巩固其政权,并对反对势力进行镇压。在索摩查家族独裁统治期间,尼加拉瓜没有独立的警察机构,受军队控制和管辖的国民警卫队承担了维护国内安全秩序的职能,该警卫队没有政治上的独立性和自主性,也缺乏明确的组织结构。事实上,国民警卫队的前身是美国海军陆战队在1912—1933年期间占领尼加拉瓜时组建的无党派国民警卫队(Constabulary),它按照美国占领下的海地国民警卫队的形式建立,是一支兼具警察和军事双重职能的武装力量,旨在消除尼加拉瓜社会中自由党与保守党之间的严重分歧。^③美国海军陆战队1937年撤出尼加拉

^① Policía Nacional, *Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua*, 1ª edición, Managua: Policía Nacional, 2011, p. 62.

^② Hannah Stone, “Exporting Nicaragua’s Security Model”, *Insight Crime*, March 9, 2012. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/exporting-nicaraguas-security-model/>. [2019-06-20]

^③ [英]莱斯利·贝瑟尔主编,中国社会科学院拉丁美洲研究所组译:《剑桥拉丁美洲史》(第7卷),北京:经济管理出版社,1996年,第337页。

瓜后，国民警卫队被索摩查家族接管并对其效忠，成为镇压国内反对势力的工具。索摩查家族在1940—1950年间迅速扩张势力，逐步将尼加拉瓜国内的各项产业纳入自己家族的管辖范围内，通过利益分配来笼络中上阶层并进而消除反对势力。索摩查家族还举行了几次没有对手的选举，借以获得执政的合法性。在20世纪70年代，尼加拉瓜国内经济有60%被索摩查家族控制。^①在索摩查家族长期的政治独裁和经济利益寡占的统治下，其家族式政府与社会、人民利益之间出现严重的分歧，经济困境造成财富分配不均、民怨四起，一系列反抗团体应运而生，其中最为著名的就是桑地诺民族解放阵线。

桑地诺民族解放阵线是以尼加拉瓜反抗美国军事占领的英雄桑地诺（César Augusto Sandino）的姓氏命名。桑地诺在1934年被索摩查谋杀身亡后，成为中美洲国家反帝国主义及反独裁的革命英雄。但他死后，在索摩查政权的统治下，尼加拉瓜的反抗运动一直缺乏坚定且持续的反政府武力。1959年古巴革命的成功给拉丁美洲国家带来了极大的冲击，在该地区建立了首个摆脱帝国主义统治的社会主义国家。受到古巴革命的鼓舞，丰塞卡（Carlos Fonseca Amador）等人于1961年发起一个结合马列主义和桑地诺思想的反帝国、反独裁的军事革命组织：桑地诺民族解放阵线（简称桑解阵）。^②桑解阵以实现社会主义及推翻索摩查家族的统治为己任，通过深入群众的方式在学生、工人和农民中寻找支持者，以期建立一个以工人和农民为基础的革命政府。桑解阵成立后逐渐获得各界的支持，经历将近18年的时间，最终于1979年通过武装起义的方式成功推翻了索摩查家族的独裁统治。

在革命成功后，根据之前与国内资产阶级在哥斯达黎加达成的《蓬塔雷

^① Jung Harald, “Behind the Nicaraguan Revolution”, in Stanford Central America Action Network (eds.), *Revolution in Central America*, Colorado: Westview Press, 1983, p. 23.

^② 该组织早期名称为“民族解放阵线”（Frente de Liberación Nacional, FLN），由于冷战及美国的缘故，在20世纪60年代，追随马克思主义的人皆是美国及索摩查家族嫌恶且欲压制的对象。此外，由于尼加拉瓜当时是个相当保守的国家，群众组成是保守的农民、商人及小企业家等，因此不可能支持一个打着明确马克思路线的抗争运动。有鉴于此，丰塞卡等人设法以当地固有文化来掩饰马克思主义色彩，将其运动的名称加入桑地诺（Santinista）。通过弘扬桑地诺思想中反帝民族主义和激进民主主义等革命内核，摒弃其排斥外来进步思想的狭隘民族主义观念，赋予传统的桑地诺思想以新的生命，桑地诺民族解放阵线希望唤起民众心中对20世纪30年代反抗美国军事占领的尼加拉瓜民族英雄桑地诺（César Augusto Sandino）的记忆，并支持反对索摩查独裁的运动。参见 Stephen Kinzer, *Blood of Brothers: Life and War in Nicaragua*, Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2007, p. 57; 黄凯民：《尼加拉瓜经济发展之研究（1990—2006年）》，台湾淡江大学拉丁美洲研究所硕士学位论文，2010年6月，第31页；汤小棣：《尼加拉瓜革命的性质、道路和基本国策》，载《拉丁美洲研究》，1989年第6期，第11页。

纳斯协议》，桑解阵建立了“国家重建联合政府”（又称桑地诺政府或桑解阵政府），彻底瓦解了包括国民警卫队、国家安全办公室和军事情报机构等在内的旧式国家机器。根据《蓬塔雷纳斯协议》，桑地诺政府要建设一支无党派属性的国民军队来取代国民警卫队，但是桑解阵是从起义中产生的，其立场十分强硬，对于久经沙场而变得强大的军队，桑地诺主义者拥有无可争议的控制权。^①因此，桑解阵采取的第一个步骤是建设一支常备军，即桑地诺人民军，隶属于国防部，承担对外防卫的职能；同时，建设一支从军队中独立出来的警察力量——桑地诺警察，其隶属于内政部，承担维护国内公共秩序的职能^②，它最初的主要成员都曾积极参与反对索摩查政权的起义。桑地诺人民军和桑地诺警察的党派属性都很强，桑地诺政府非常重视对这两个组织的政治教育，基本上仿照古巴的社会主义模式进行训练。然而，建立具有党派属性的军队和警察力量是违反《蓬塔雷纳斯协议》的。因此，虽然尼加拉瓜拥有了独立的警察力量，但是其党派属性依然较强。与此同时，桑解阵长期以来深入群众中进行动员的经验，要求桑地诺警察与群众保持密切的联系。因此，当1979年独立的桑地诺警察出现后，桑地诺政府就提出了设立“部门警察长”的想法，认为警察是某一特定领土上不可缺少的存在。部门警察长必须拜访该地区的居民，熟悉他们的问题，邀请他们参与邻里监视活动并报告扰乱社区秩序的行为，这就是后来以预防性和主动性为特征的社区警务模式的缩影。^③不过由于内战的影响，后来部门警察长的主要职责很快变成收集反革命势力的情报。

（二）第二阶段（1980—1989年）：内战中萌芽的社区警务模式

中美洲国家的发展在很大程度上都受到美国的干涉，也由于这个因素，许多中美洲国家都陷入严重的内战之中，这些内战皆起因于国内人民反对美国支持的独裁政府，最明显的便是危地马拉、萨尔瓦多以及尼加拉瓜。尼加拉瓜不同于另外两国的地方在于，虽然美国在暗中干涉，但桑解阵依然在1979年成功推翻索摩查的独裁统治。由于桑解阵领导人曾多次声明在取得革

^① [英] 莱斯利·贝瑟尔主编，中国社会科学院拉丁美洲研究所组译：《剑桥拉丁美洲史》（第7卷），北京：经济管理出版社，1996年，第374页。

^② John-Andrew McNeish et al., “Community-Based Policing in Nicaragua: Do the Claims of Communitarian, Proactive and Preventative Hold True?”, in *Journal of Human Security*, Vol. 15, No. 2, 2019, p. 9.

^③ Roberto Cajina, “Security in Nicaragua: Central America’s Exception?”, in *Inter-American Dialogue Working Paper*, 2013, p. 7. <http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles>. [2019-06-15]

命胜利后将实行“多元政治和混合经济”，所以在桑地诺政权建立的初期，美国曾一度试图与之发展良好的关系，为尼加拉瓜提供物质援助以阻止它与苏联和古巴等社会主义国家的联系。^①但美国卡特政府的援助没能促使革命后的尼加拉瓜按照美国的意图发展，相反，苏联及古巴不断拉拢尼加拉瓜，两国通过对桑解阵的援助以及派驻尼加拉瓜的2000多名军事和技术人员，使得桑地诺政权从当初的政治多元化逐渐走向靠拢苏联和古巴的社会主义路线。在此情况下，美国认为苏联已把尼加拉瓜发展成中美洲的军事强国，并促使尼加拉瓜对外输出革命，使“尼加拉瓜式的革命”^②在中美洲蔓延，这让美国感到了极大的威胁。在反共意识形态的指导下，1981年起里根政府执政后便主张孤立尼加拉瓜，声称尼加拉瓜已变成古巴和苏联的盟友，并为萨尔瓦多游击队提供大量的武器资助，因此终结了卡特政府时期对尼加拉瓜的援助，并开始资助逃亡的前索摩查家族国家警卫队，初期资助金额便达1900万美元。^③这支主要由前国家警卫队成员组成的游击队便成为20世纪80年代严重影响尼加拉瓜国内经济发展和社会稳定的反抗军（contras）。

在美国的干涉下，桑解阵与反抗军之间长达8年的内战极大地影响了尼加拉瓜警察部队的制度化建设，并加剧了警察的党派属性，甚至有学者将其称之为“穿着警服的政治家”^④。由于担心革命政权被颠覆，在几乎整个20世纪80年代，桑地诺政府都将警察当作保卫政党和巩固政权的工具，其主要任务就是打击反革命势力，而不是服务于全体国民。长年的内战严重影响了国内经济发展。自1984年起，尼加拉瓜国内经济呈现负增长，而桑地诺政府的军事支出却在不断增加，每年用于国防的费用高达2.5亿美元，几乎占国家

^① 黄玉清、陆振兴：《略谈尼加拉瓜和美国关系的演变》，载《拉丁美洲研究》，1989年第6期，第36页。

^② 塞缪尔·亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》一书中曾描绘了两种类型的革命：西方式的和东方式的。这两类革命的根本区别在于旧政权的性质。在西方式的革命中，旧政权本身已摇摇欲坠（比如绝对君主政体），在旧政权被击溃后，激进派和温和派之间的斗争决定着革命的规模和性质。与之相反的是在东方式的革命中，旧政权的统治十分牢固（比如殖民政府或军事独裁政府），必须通过长期的武装斗争来推翻它。但拉丁美洲的古巴革命和尼加拉瓜革命却既非西方式的也非东方式的，它们在革命的活动地点、革命联盟的社会组成、革命的结果等方面都有自己的特点，具体可参见 Robert H. Dix, “The Varieties of Revolution”, in *Comparative Politics*, Vol. 15, No. 3, 1983, pp. 281-294.

^③ Marisabel Brás, “Growth of Opposition, 1981-1983”, in Tim L. Merrill (ed.), *Nicaragua: A Country Study*, Washington, D. C., Federal Research Division, 1994. <http://link.library.mst.edu/portal/Nicaragua-a-country-study-Federal-Research/OoyiJML8Slw/>. [2019-06-20]

^④ Roberto Cajina, “Security in Nicaragua: Central America’s Exception?”, in *Inter-American Dialogue Working Paper*, 2013, p. 5.

总预算的一半，对国家的经济发展及人民生计造成了极大影响。^①自1985年5月起，里根政府又开始对尼加拉瓜实施全面禁运及经济制裁，加剧了尼加拉瓜国内的经济萧条。面对巨大的财政赤字，桑地诺政府大规模削减了包括警察在内的各个机构的预算开支。打击反革命势力的需要，加上极为有限的资源和人力，迫使尼加拉瓜下放警察权力，建立广泛的社区沟通渠道，组建社区议会，并与当地居民保持直接联系。因此，在20世纪80年代，尼加拉瓜警方正式引入他们目前社区警务模式中的两个重要组成部分，即捍卫革命委员会（后来成为公民权利委员会）和部门负责人，前者成为连接警察和社区居民之间的关键纽带，后者则成为社区公共安全的专家。^②

由于20世纪80年代后期萨尔瓦多、危地马拉及尼加拉瓜皆陷入内部武装冲突，在哥斯达黎加总统的号召下，中美洲五国总统于1987年2月5日共同签署“艾斯奇普拉斯二号协议”（Acuerdo de Esquipulas II），宣布将通过结束武装对峙、进行民主选举、停止支持任何非正规武力、促使冲突双方进行协商、管制武器、协助难民等目标来推动国家和解。^③1988年3月，桑地诺政府按上述协议框架与反抗军进行协商并签署停火协议。之后，奥尔特加（Daniel Ortega）领导下的桑地诺政府开始进行战后重建工作，为即将到来的民主选举做好准备，其中就包括对警察机构的改革。1989年，第65号法律《桑地诺警察职能法》正式确认了桑地诺警察与内政部的关系，将其定义为“内政部的机关”。^④警察的任务也不再是捍卫革命，而是保护平民的人身安全，承担了预防犯罪和维护公共秩序的责任。

（三）第三阶段（1990年至今）：社区警务模式的正式形成与巩固

1990年2月尼加拉瓜举行的总统大选是一个关键节点。反对桑地诺势力的14个政党（从最右派的保守党到最左派的共产党）组成全国反对联盟，秉持反桑地诺主义，推举查莫罗夫人（Violeta Chamorro）为总统候选人，与桑

^① 黄凯民：《尼加拉瓜经济发展之研究（1990—2006年）》，台湾淡江大学拉丁美洲研究所硕士学位论文，2010年6月，第46页。

^② John-Andrew McNeish et al., “Community-Based Policing in Nicaragua: Do the Claims of Communitarian, Proactive and Preventative Hold True?”, in *Journal of Human Security*, Vol. 15, No. 2, 2019, p. 9.

^③ Marisabel Brás, “The Regional Peace Effort and Retrenchment of the Revolution, 1986–90”, in Tim L. Merrill (ed.), *Nicaragua: A Country Study*, Washington, D. C., Federal Research Division, 1994.

^④ John-Andrew McNeish et al., “Community-Based Policing in Nicaragua: Do the Claims of Communitarian, Proactive and Preventative Hold True?”, in *Journal of Human Security*, Vol. 15, No. 2, 2019, p. 9.

解阵的候选人奥尔特加分庭抗礼。这次大选对桑解阵具有重要意义，因为竞选失败就意味着交出执政权。为了赢得这次大选，桑解阵不惜花费大笔金钱在竞选上，并在1989年通过了有利于自身的选举法。与此同时，美国也提供900万美元援助其支持的全国反对联盟，以期该联盟能顺利取代桑地诺政权。^① 尽管选前很多人预估桑解阵将受益于其控制的政府资源而轻易地赢得选举，然而选举结果却令人吃惊：查莫罗夫人以55.2%的得票率赢得选举，而奥尔特加仅得到40.8%的得票率；在国会，桑解阵仅获得39席，而全国反对联盟获得51席。^②

查莫罗夫人的当选使得反桑地诺联盟内的激进势力进一步要求彻底瓦解桑地诺的武装力量，包括桑地诺警察。然而由于桑解阵仍拥有相当雄厚的群众基础及军事力量，即将上任和即将离任的政府于1990年3月达成《尼加拉瓜共和国行政权力转让议定书》，双方在尊重警察部队专业性、警察的等级和晋升制度、警察去政治化、减少警察规模、大幅度削减安全预算以及承认文官权威至上等方面达成了一致。^③ 查莫罗夫人就职总统后，继续推动对警察部门的现代化改革，旨在将国家警察去政治化并取消“以政党为基础的联盟”。^④ 她首先颁布了第1-90号法令，设立了一个“政府事务部”来取代“内政部”，随后出台了第64-90号法令将桑地诺警察更名为国家警察并确定其特殊的职责。^⑤ 紧接着，1995年新修正的宪法确立了武装力量的无党派地位，规定“国家警察是一个具有民事性质的武装组织。它的使命是保证内部秩序和公民安全，预防和起诉犯罪以及开展法律规定的其他活动。”^⑥ 1996年颁布的《国家警察法》明确规定了如何“确保与不同的公民社会组织进行交流与

^① Harry E. Vanden and Gary Prevost, *Democracy and Socialism in Sandinista Nicaragua*, Lynne Rienner Publisher, 1993, p. 137.

^② 王建勋：《桑定主义的失败与尼加拉瓜大选》，载《问题与研究》，1990年第9期，第34页。

^③ Roberto Cajina, “Security in Nicaragua: Central America’s Exception?”, in *Inter-American Dialogue Working Paper*, 2013, p. 5.

^④ John-Andrew McNeish et. al., “Community-Based Policing in Nicaragua: Do the Claims of Comm Unitarian, Proactive and Preventative Hold True?”, in *Journal of Human Security*, Vol. 15, No. 2, 2019, p. 10.

^⑤ Roberto Cajina, “Security in Nicaragua: Central America’s Exception?”, in *Inter-American Dialogue Working Paper*, 2013, p. 5.

^⑥ Laura Nuzzi O’shaughnessy and Michel Dodson, “Political Bargaining and Democratic Transitions: A Comparison of Nicaragua and El Salvador”, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, No. 1, 1999, p. 124.

合作，以期共同解决社区所面临的问题。”^①在此过程中，尼加拉瓜的国家警察以维护公共安全为要旨，树立了公共服务和预防的理念，其工作信条也明确建立在为社区服务的基础上，表明警察的工作只有通过和社区建立广泛的联系才有意义。2001年11月20日，根据第0426-2001号法令，时任国家警察局长埃德温·科尔德罗（Edwin Cordero）制订了一体化的警察—社区政策，正式采用了沿用至今的社区警务模式。该政策的主要特点是建立与社区内不同群体之间的社会关系，在社区层面预防儿童和青少年犯罪，尊重被拘留人及其家属的个人权利，旨在改善人民的生活质量、保持警察机构与社区之间的关系、优化警察的服务质量。2003年，家庭议会（family assemblies）取代了公民权利委员会的早期职能，成为社区警务模式中的重要组成部分。据官方统计，现有超过10万人参与由家庭议会和其他相关社区议会组成的“社会预防”计划。^②目前，如何继续维持社区警务模式的有效运转是尼加拉瓜国家警察建设的核心。

四 尼加拉瓜社区警务模式行之有效的原因

上述案例展现了尼加拉瓜建立社区警务模式的过程，下面将着重从这一历史过程中探究尼加拉瓜社区警务模式行之有效的原因。有两个关键性的时间节点及事件对尼加拉瓜的警务建设产生了重大影响。一是1979年桑地诺革命的成功与桑解阵政权的确立，为尼加拉瓜当前的社区警务模式奠定了深厚的群众基础与制度遗产，而美国干涉下的8年内战以及桑地诺政府实行的强制征兵则进一步强化了这种影响，并造就了尼加拉瓜警察体系里独特的性别优势。二是1990年查莫罗夫人赢得总统大选，开启对武装力量的国家化改革^③，从法律上明确区分了警察与军队的职能和权力，并为警察通过社区警务模式履行职能奠定了法律上的基础。

（一）桑地诺革命的成功与独立警察的诞生

1979年的桑地诺革命成功地推翻了索摩查家族的独裁统治，建立了桑地

^{①②} John-Andrew McNeish et. al., “Community-Based Policing in Nicaragua: Do the Claims of Communitarian, Proactive and Preventative Hold True?”, in *Journal of Human Security*, Vol. 15, No. 2, 2019, p. 10.

^③ 国家化改革是西方式理想军政关系的必由之路，其实质是军队和警察等武装力量不得成为党派或私人干涉和影响国内政治的工具，即不得公器私用，以武力保卫政党或政权。需要指出的是，这种西方的军政关系理论有其自身的局限性，并不适用于中国。

诺政府。新政权彻底瓦解了旧的国家暴力机器，使桑地诺警察作为一支单独的武装力量从军队中分离出来，开启了警察的专业化进程。事实上，军队与警察都是国家权力中的暴力机器，早期的分权理论也没有严格区分军事权和警察权，而是认为它们属于同一性质的权力，如劳森和洛克都坚持认为，针对内部骚乱和外部入侵这两方面的执行权都应当由一人掌握^①。早期警察和军人的功能的确非常相似，警察逐步发展成一个独特的专业领域是20世纪初的事情。^②这种功能上的分化主要体现在军队是国家对外作战以抵抗外来侵略的工具，而警察的主要职能则是维持国内社会秩序、执行法律以及提供公共服务。国家内部的军事行动只有对武装叛乱的军事平叛才具有正义性。从西方军事政治学的视角来看，军队与警察在暴力的使用程度、使用对象、训练方式等方面的明显区别是民主社会的标志之一，但这都建立在一个基本前提之上，即这些武装力量应归于民选文人政府的统治，而且它们要保持职业化和政治上的中立，以确保当政党发生轮替时，这些武装力量不会干预内部政治。^③

然而，在政权更替的内战时期，由于武装力量的重要性，军队和警察无法保持职业化和政治中立，它们往往被用来作为获取和维持政权的工具，因而在西方军事政治学的语境下通常具有很明显的党派倾向。因此，桑地诺政府虽然在形式上区分了警察和军队的职能，但是在内战的背景下，警察和军队一样具有明显的党派属性，而且它们的优先任务都是维持政权的稳定。比较特别的是，桑解阵作为一个马克思主义组织，即使其武装力量具有明显的党派属性，但依靠群众本身就是它成功夺取政权的方式之一，因此在成功夺取政权之后也更加注重与群众的沟通与联系，建立了强有力的基层组织，在内战中对于搜集反革命势力情报的需要又进一步加强了警民之间的联系，比如在每个城市街道设立保卫桑地诺主义者委员会、给群众分配食品和组织民兵。^④密切的

^① [英] M. J. C. 维尔著，苏力译：《宪政与分权》，北京：生活·读书·新知三联书店，1997年，第52页。转引自马岭：《军事权与警察权之区别》，载《云南大学学报法学版》，2011年第5期，第2页。

^② [美] 罗伯特·兰沃西著，尤小文译：《什么是警察：美国的经验》，北京：群众出版社，2004年，第94页。转引自马岭：《军事权与警察权之区别》，载《云南大学学报·法学版》，2011年第5期，第2页。

^③ [美] 塞缪尔·亨廷顿著，李晟译：《军人与国家：军政关系的理论与政治》，北京：中国政法大学出版社，2017年；洪陆训著：《军事政治学：文武关系理论》，台湾：五南图书出版股份有限公司，2002年，第6页。

^④ [英] 莱斯利·贝瑟尔主编，中国社会科学院拉丁美洲研究所组译：《剑桥拉丁美洲史》（第7卷），北京：经济管理出版社，1996年，第376页。

警民联系也有利于桑地诺政府动员整个社会力量抗击反革命势力。

在这一过程中，有三点值得特别注意。一是为什么桑解阵能建设起强有力的基层群众组织。这主要有两个方面的原因。首先，当初索摩查政府阻止民众组织的产生，使桑解阵无须面对旧有民众组织的阻碍，能从零开始建设革命中最有生气的力量。其次，桑解阵在执政后就十分重视为民众提供普遍的受教育和医疗保健的机会，推行了一系列以教育和医疗健康为重点的社会政策，比如其发起的扫盲运动就成功地使文盲率从50%降到13%。^① 这些举措有力地刺激了大众对桑地诺主义的支持，主要体现在随后的内战中，虽然桑地诺政府由于财政负担过重而没有足够的资源来继续推行这些社会政策，但是许多无偿的、自愿的团体却依然接过了这一重任。^② 因此，长年的战乱不仅没有瓦解群众对桑解阵的支持，反而使桑地诺政府的社会政策建立在强有力的民间组织的基础上。

二是尼加拉瓜妇女的重要作用。在桑解阵领导尼加拉瓜人民反对索摩查的斗争中，妇女在桑地诺武装部队中的比重高达30%，比以前任何拉美国家（包括古巴革命）妇女参加解放斗争的比重都高。^③ 革命胜利后，桑地诺政府仍然面临反抗军的威胁，这使得备战成为政府的首要任务。1983年起桑地诺政府实行强制性征兵制度，当时桑地诺人民军已扩编至6万人，且每年依旧在扩充。^④ 随着大量的男性劳动力被征入军队，动员广大妇女一起投身保卫革命胜利成果的斗争成为桑地诺政府的一项重要政策。妇女以军人的姿态参加民防、警卫和巡逻等军事活动，承担这些任务的妇女占其全部人员的80%以上。^⑤ 妇女成为警察部队中的重要力量，个别妇女还担任了领导职务，影响了之后警察体系的发展。这也是为什么前文提到尼加拉瓜有40%的警察是女性，

^① Julienne Weegels, "Implementing Social Policy Through the Criminal Justice System: Youth, Prisons, and Community-oriented Policing in Nicaragua", in *Oxford Development Studies*, Vol. 46, No. 1, 2018, p. 59; Misagh Parsa, *States, Ideologies, and Social Revolutions: A Comparative Analysis of Iran, Nicaragua, and the Philippines*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

^② Juliana Martínez Franzoni and Koen Voorend, "Who Cares in Nicaragua? A Care Regime in an Exclusionary Social Policy Context", in *Development and Change*, Vol. 42, No. 4, 2011, pp. 995-1022.

^③ 时春荣：《尼加拉瓜的妇女与革命》，载《拉丁美洲研究》，1990年第6期，第33页。

^④ Jean R. Tarter, "Sandinista People's Army 1979-90", in Tim L. Merrill (ed.), *Nicaragua: A Country Study*, Washington, D. C., Federal Research Division, 1994. 转引自黄凯民：《尼加拉瓜经济发展之研究（1990—2006年）》，台湾淡江大学拉丁美洲研究所硕士学位论文，2010年6月，第36页。

^⑤ John Booth, *The End and the Beginning: The Nicaraguan Revolution*, Boulder: Westview Press, 1982, p. 236. 转引自时春荣：《尼加拉瓜的妇女与革命》，载《拉丁美洲研究》，1990年第6期，第34页。

而且后来查莫罗政府改革时也尤其关注警察体系中的性别平等问题。^① 较高比例的女性警察使尼加拉瓜更为重视预防性暴力以及家庭暴力。

三是美国的干涉对尼加拉瓜警民联系的加强起到了很大的催化作用。若美国不支持反桑地诺分子，反抗军与桑地诺政府军之间的内战或许不会持续这么长时间，而且美国对尼加拉瓜的经济制裁使尼加拉瓜国内经济状况雪上加霜，这也在一定程度上迫使桑地诺政府削减警察数量，寻求各种与群众合作的低成本警务方式，促进了之后以群众为基础的社区警务模式的发展。

（二）查莫罗政府上台与警察体系的国家化改革

第二个产生关键性影响的事件是1990年桑解阵在总统大选中的溃败。新政府上任之后面临的一项紧迫任务就是稳定国家和平，防止经历了长期内战的尼加拉瓜再次陷入任何形式的冲突之中。在各项改革中，以下几种互相配套的改革措施为社区警务模式的有效运行奠定了基础。

首先，裁军以及对被遣散的军人和反抗军进行安置。桑地诺人民军的人数从约9.7万人裁减至1993年的约1.5万人。^② 同时，政府与反抗军达成协议，承诺对其给予土地，使反抗军的成员能够耕种谋生。因此在土地再分配的过程中，政府提供了约7万公顷的土地给原桑地诺军官以及反抗军成员。^③ 通常在战后，如果退伍的军人不能得到有效的安置，可能会成为社会暴力犯罪的主要来源。因此，查莫罗政府采取的安置措施在一定程度上有助于避免这些被遣散的军人寻衅滋事，扰乱社会秩序。

其次，受美国政府的影响，查莫罗政府根据国际货币基金组织（IMF）的建议，对内实行极端的财政紧缩政策。查莫罗夫人还按照“华盛顿共识”的思路，效仿新自由主义经济模式，将国家权力下放并将许多国家服务和资产私有化。^④ 查

^① 一个非常值得注意的现象是，尼加拉瓜在很多领域的性别平等方面都取得了引人注目的成就，这或许与之前桑地诺革命和8年内战对女性地位的提升作用密切相关。根据各国议会联盟的统计数据，2015年尼加拉瓜妇女担任部长级职位的比重排世界第一位（57%）。2014年世界经济论坛发布的性别差距指数排名中，尼加拉瓜排世界第6位。排名前5位的均为北欧国家，尼加拉瓜位居世界其他地区之首。参见联合国经济及社会理事会：《为实现可持续发展目标加强对政府的信任：尼加拉瓜案例》，公共行政专家委员会第十四届会议论文，2015年4月20日。

^② Barbara Annis, “The Chamorro Era, 1990-”, in Tim L. Merrill (ed.), *Nicaragua: A Country Study*, Washington, D. C., Federal Research Division, 1994. 转引自黄凯民：《尼加拉瓜经济发展之研究（1990—2006年）》，台湾淡江大学拉丁美洲研究所硕士学位论文，2010年6月，第48页。

^③ 黄凯民：《尼加拉瓜经济发展之研究（1990—2006年）》，台湾淡江大学拉丁美洲研究所硕士学位论文，2010年6月，第48页。

^④ Julienne Weegels, “Implementing Social Policy Through the Criminal Justice System: Youth, Prisons, and Community-oriented Policing in Nicaragua”, in *Oxford Development Studies*, Vol. 46, No. 1, 2018, p. 60.

莫罗夫人的继任者阿尔诺多·阿莱曼 (Arnoldo Alemán) 同样倡导新自由主义政治经济模式, 在他执政时期, 社区参与正式被确立为一项公共政策, 民间社会在管理、资助和实施社会政策中发挥了更大的作用。^① 这些都在一定程度上激发了基层社区组织的活力。

最后, 查莫罗政府致力于将国家机构“去桑地诺化”^②, 并在此基础上推进警察体系的专业化和现代化建设。具体来说, 通过《国家警察法》和《桑地诺人民军事组织法》等一系列法律明确区分了警察和军队的职能, 并对它们进行专业化和国家化的改革以确保它们在政治上的中立, 比如分别将桑地诺人民军和桑地诺警察改名为“尼加拉瓜军队”和“国家警察”。同时, 查莫罗政府还正式将性别平等作为警察现代化建设的主题, 并特别关注家庭暴力和性暴力, 最典型的就创建了妇女和儿童专用的警务站。^③ 对社区的关注和强调也被写进了《国家警察法》, 为警察进一步通过社区警务模式履行职能奠定了法律基础。

五 尼加拉瓜社区警务模式的潜在问题与前景

上文主要从历史的视角来探究尼加拉瓜社区警务模式在过去 20 多年里行之有效的原因, 可以简单地将其归结为三点: 一是让警察与人民群众保持密切的联系, 使之成为社区的一部分并在此基础上建立起信息情报网络以及时掌握犯罪信息; 二是对警察进行专业化和去政治化的改革; 三是用法律保障社区警务的运行。那么紧接着的一个问题是, 这种有效性在未来是可持续的吗? 事实上, 尼加拉瓜在民主转型过程中仍然遗留下来许多问题, 这些根深蒂固的问题正影响尼加拉瓜社区警务模式的有效性。

首先, 1990 年大选失败后, 桑解阵的首要目标就是尽可能保护其在革命中取得的成果。在向新政府移交权力之前, 桑解阵迅速通过了一项针对法院的法律, 这实际上是一项政治行动, 其目的是防止查莫罗夫人执政后替换掉

^① Juliana Martínez Franzoni and Koen Voorend, “Who Cares in Nicaragua? A Care Regime in an Exclusionary Social Policy Context”, in *Development and Change*, Vol. 42, No. 4, 2011, p. 1004.

^② José Luis Rocha, “Mapping the Labyrinth from Within: The Political Economy of Nicaraguan Youth Policy Concerning Violence”, in *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 26, No. 4, pp. 533 – 549.

^③ John-Andrew McNeish et al., “Community-Based Policing in Nicaragua: Do the Claims of Communitarian, Proactive and Preventative Hold True?”, in *Journal of Human Security*, Vol. 15, No. 2, 2019, p. 10.

最高法院里的桑地诺成员。^①此外，桑解阵向查莫罗政府和平移交权力的前提之一，就是前总统奥尔特加在离任国防部长一职的同时仍担任武装部队的领导人（直到1995年），协助查莫罗政府实施裁军计划，这一妥协也意味着桑解阵实际上依然把控着军队。前联合国大使柯克帕特里克（Jeanne Kirkpatrick）曾在《华盛顿邮报》上撰文指责桑地诺实际上仍然掌握着权力并且在滥用美国的援助。^②美国一些国会议员将其形容为查莫罗和桑解阵的“联合执政”^③。因此，桑解阵对武装部队依然有决定性的影响。同时，由于内战时期被征兵入伍的人数过于庞大，所以战后被遣散的很多桑解阵军人又重新进入警察体系中。这表明警察队伍依然拥有较强的党派倾向。正如尼加拉瓜社会学家何塞·路易斯·罗查（José Luis Rocha）所指出的，尽管查莫罗政府及其继任政府实行了一系列新自由主义改革来消除桑解阵对国家机构的影响，但是在整个新自由主义时期，桑解阵对国家警察的控制并未受到动摇。^④

其次，正如韦伯所说，现代国家有两个最主要的特征：一是法治，即政府依靠法律而非领导人的专断决策来管理国家；二是独立于国家之外的、能自由表达其利益诉求的公民社会。^⑤而根据熊彼特给出的最狭义定义，民主是一种拥有普遍选举权的大众通过自由选举来产生领导人的政治体系。^⑥一个成功的民主政体实际上是国家现代化和大众参与管理国家的民主化这两个独立过程交汇后的结果。^⑦这两者在不同国家出现的顺序不同，会使得它们在民主化浪潮中有着截然不同的表现。在第一波民主化浪潮中的国家，例如美国和英国，其特点都是在引入竞争性选举之前就已基本实现了国家的现代化，因而民主化是建立在个人权利和自由基本得到保障的基础之上。恰好相反的是，第三波民主化浪潮中的拉丁美洲国家在尚未完成现代化建设时就引入民主选举的程序，这被许多学者认为是导致后来这些国家的民主化出现溃败的原因。

^① Laura Nuzzi O' shaughnessy and Michel Dodson, "Political Bargaining and Democratic Transitions: A Comparison of Nicaragua and El Salvador", in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, No. 1, 1999, p. 118.

^② Jeanne Kirkpatrick, "Sandinista Power Plays", in *The Washington Post*, May 12, 1992.

^③ Laura Nuzzi O' shaughnessy and Michel Dodson, "Political Bargaining and Democratic Transitions: A Comparison of Nicaragua and El Salvador", in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, No. 1, 1999, p. 123.

^④ José Luis Rocha, "The Political Economy of Nicaragua's Institutional and Organizational Framework for Dealing with Youth Violence", in *Crisis States Centre Working Paper*, No. 65, London, 2005.

^{⑤⑥⑦} Richard Rose and Doh Chull Shin, "Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies", in *British Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2, 2001, pp. 333 - 334.

尼加拉瓜也存在这个问题，在国家的现代化建设尚未完成，尤其是法制化程度还不高时就建立了民主选举的形式。因此，查莫罗政府上台之初对桑解阵的妥协和急于学习西方模式进行民主化改革，导致政府对警察和军队的国家化改革实际上并不彻底，军队和警察依然存在较强的党派属性而无法在政治上保持完全的中立。若没有良好的法治对其进行约束，在未来执政党发生更替时，就容易出现政治不稳定。事实证明确实如此。

2007年，桑解阵领袖奥尔特加重新当选总统并于2011年成功连任，他逐步废除了所有限制总统权力的法规。2014年7月，在总统奥尔特加的指示下，国会通过了《国家警察的组织、职能、职业与特殊安全计划法》。这一法律使总统重新拥有了对警察的直接控制权，取消了政府事务部对警察的管辖和监督权，延长了官员的退休年龄并且正式建立了以社区为基础的志愿警察。对此，有学者指出这将重新使警察变得“政治化”，担心其变成服务于党派利益的工具。^① 2014年，政府出台新修订的宪法，取消了对总统连选连任的限制。2015年，尼加拉瓜政府批准制定新的《主权安全法》，目的是保护、促进和维护主权安全，反对任何威胁尼加拉瓜政府的非法行为。该法案不仅授予总统任命国家警察局长和调动军队来处理国内安全事务的权利，而且还允许警察参与政治活动，放宽了警察使用武力来镇压抗议活动的范围。^② 对此，尼加拉瓜一些公民社会组织担心总统会滥用该法案来禁止某些非政府组织的存在以及限制公民的政治参与。2016年尼加拉瓜大选中奥尔特加再度当选总统，其夫人当选为副总统。至此，奥尔特加已经连续当选4届总统，几乎控制了包括法院、国民议会、警察和选举委员会在内的许多国家机构。^③ 尼加拉瓜警察机构的中立性受到了极大的影响，试图依照西方模式建立具有自主性的警察机构的努力宣告失败。

2018年4月，尼加拉瓜政府出台社会保险制度改革方案，引发了民众的强烈抗议。几天后，政府虽然在抗议声中宣布取消这项改革，不过这场示威

^① Camilo Mejia Giraldo, “Nicaragua Police Reforms Could Politicize Security”, Insight Crime. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/nicaragua-police-reforms-could-politicize-security-forces/>. [2020-02-14]

^② John-Andrew McNeish et. al., “Community-Based Policing in Nicaragua: Do the Claims of Communitarian, Proactive and Preventative Hold True?”, in *Journal of Human Security*, Vol. 15, No. 2, 2019, p. 11.

^③ Ismael Lopez Ocampo and Mary Beth Sheridan, “With Journalists Jailed and Activists in Hiding, Nicaragua Enters a New ‘Reign of Fear’”, in *The Washington Post*, January 2, 2019.

活动反而愈演愈烈，最后演变成针对总统奥尔特加独裁统治并要求其下台的抗议。政府迅速出动警察和军队进行暴力镇压。尼加拉瓜人权中心公布的数据显示，这一镇压导致317人死亡^①，2000余人受伤。这震惊了国际社会，美国迅速对尼加拉瓜采取制裁措施。^②之后几个月，尼加拉瓜政府一直在追捕那些直接参与示威的人，逮捕了400多人，并使数千人逃离该国。对此，联合国人权事务高级专员办事处在2018年8月发布的报告中描述了奥尔特加政府从街道到司法系统的一系列镇压手段，奥尔特加政府的回应是将参与撰写该报告的联合国人权小组驱逐出境。^③2018年12月，一个由美洲国家组织任命的独立调查小组针对4月份的抗议事件进行调查，认为尼加拉瓜安全部队的行动可以被视为反人道罪。^④在此背景下，不仅美洲国家组织考虑援引《美洲民主宪章》惩罚尼加拉瓜违反民主和人权规范的行为^⑤，而且这一系列罔顾人民群众安危的事件对尼加拉瓜的警民关系产生了恶劣的影响。随着军队和警察等武装力量对奥尔特加政权的依附程度越来越高，民众对警察的负面印象也逐渐增加。有民调数据显示，虽然目前尼加拉瓜保持了较低的凶杀率，但尼加拉瓜民众对警察的负面印象却逐渐增加。^⑥这将有损民众对警察的信心，而民众对警察的信任和尊重又恰好是尼加拉瓜社区警务模式得以发挥作用的基础。鉴于此，尼加拉瓜社区警务模式的前景并不乐观。

(责任编辑 高 涵)

① 尼加拉瓜政府自己估计的死亡人数是198人，其中有21名警察。

② 李东尧：《尼加拉瓜总统将动乱归咎美国：他们要的是卑躬屈膝》，观察者网，2018年8月9日。https://www.guancha.cn/international/2018_08_09_467538.shtml?s=zwyxgtjbt. [2019-09-10]

③ 夏立民、李芊：《美任安理会主席，尼加拉瓜问题排首位》，德国之声中文网，2018年9月5日。<https://www.dw.com/zh/美任安理会主席尼加拉瓜问题排首位/a-45356335>. [2020-02-14]

④ Ismael Lopez Ocampo and Mary Beth Sheridan, “With Journalists Jailed and Activists in Hiding, Nicaragua Enters a New ‘Reign of Fear’”, in *The Washington Post*, January 2, 2019.

⑤ “OAS Seeks to Activate Democratic Charter on Nicaragua”, VOA News, December 29, 2018. <https://www.voanews.com/americas/oas-seeks-activate-democratic-charter-nicaragua>. [2020-02-14]

⑥ Roberto Cajina, “Security in Nicaragua: Central America’s Exception?”, in *Inter-American Dialogue Working Paper*, 2013, p. 6.