

美国情报文化研究：一个基本框架

高金虎 陈震 王祥宇

[摘要] [研究目的] 梳理情报文化的生成机理, 阐述美国情报文化的主要内容。 [研究方法] 该文梳理了美国情报文化的发展脉络, 剖析了美国情报文化的生成机理, 并从情报观、情报协调、情报分析、安全与反情报、情报谋略等角度, 剖析了美国情报文化的主要内容, 从而为情报文化乃至兵学文化的研究提供一个基本范式。 [研究结论] 情报文化是影响情报工作的重要因素, 它有效解释了各国情报工作之间的差异。情报文化具有恒久稳定性, 但国家安全环境的变化、国家对外战略取向的改革、灾难性的情报失误、审时度势的决策者的出现, 都会重塑情报文化。

[关键词] 情报文化; 兵学文化; 情报观; 国家安全情报; 美国情报工作

[作者简介] 高金虎(1966-), 男, 国防科技大学国际关系学院教授, 博士生导师, 教育部人文社科重点研究基地山东大学齐鲁文化研究院特聘研究员, 研究方向: 情报基础理论、情报分析; 陈震(1986-), 男, 国防科技大学国际关系学院博士研究生, 讲师, 研究方向: 情报史; 王祥宇(1989-), 男, 国防科技大学国际关系学院硕士, 讲师, 研究方向: 情报史(南京 210039)。

[原文出处] 《情报杂志》(西安), 2024.1.1~13

[基金项目] 国家社会科学基金军事学重大项目“新时代巩固提高一体化国家安全情报体系和能力问题研究”(编号: 2023-SKJJ-A-010); 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“齐鲁兵学与中国古代军事文化研究”(编号: 22JJD770050); 国防科技大学教育教学重点研究课题“基于深度学习理论培塑军事情报专业本科学员学术素养的《情报文化》课程改革研究”研究成果。

在美国走向情报强国的过程中, 情报文化发挥了重要作用。情报文化是一个国家或一个民族对情报工作的态度, 是一个国家或民族的思想在情报工作中的反映。它包含人们对情报工作的认识、情报实践中的惯例、情报实践中遵循的准则等内容。国家在制定情报战略、规划情报体制、布局情报活动时, 这种思想文化必定会反映出来。从情报文化的角度分析一个国家的情报工作, 可以更准确地揭示其情报建设的内部动因, 更深刻地理解其情报工作的本质, 甚至可以揭示其情报建设的发展趋势^[1]。因此, 研究情报文化对情报工作的影响, 意义显而易见。

我国的情报史研究属于历史研究中被遗忘的维度, 但相比于情报史研究, 情报文化的研究更为薄弱, 仅有的几篇研究对情报文化的内涵也存在偏差。故本文拟以美国的情报文化为研究对象, 进一步梳理其形成、发展、内涵, 从而形成情报文化的基本范式。

1 美国情报文化的形成

情报文化形成于丰富的情报实践。情报工作中形成的观念、惯例与做法, 经过固化、升华即成为文化的一部分, 因此, 理解美国的情报文化, 必须首先梳理美国的情报实践。

美国的情报工作始于1775年发生的独立战争。早在英法七年战争期间, 乔治·华盛顿就意识到情报工作的重要性, 认为“要想挫败诡计多端的敌人, 最为紧要的就是取得高质量的情报”^[2], 从而形成了对情报工作的最初认识。独立战争中, 面临敌强我弱的形势, 他意识到情报工作的极端重要性: “在某种意义上, 情报决定一切, 秘密情报的获取和传递是成功的关键”^[3]。在华盛顿的组织下, 大陆军设立专人负责谍报工作, 美国的谍报活动达到了很高的水准。他也重视安全与反情报工作, 试图通过情报谋略改变美军的劣势。

独立战争塑造了美国建国之父的情报观,成为美国情报文化的源头。但因为时代的局限性,这样的观念并没有固化为美国的情报传统,华盛顿的后继者并没有意识到情报工作的重要性。在美墨战争爆发之前,美军将领泰勒认为,战争就是行军、冲锋、射击,而不是参谋工作。他根本不去搜集情报,在进军墨西哥时,他对当地的地形和民情一无所知,更不用了解墨西哥的实力和作战计划了^[4]。这样的观念一直延续到第二次世界大战爆发。1947年霍伊特·范登堡在国会听证时指出:“在珍珠港事件前,我们这个国家没有像英国、法国、俄国、德国、日本那样的情报机构,我们之所以没有这样的机构,原因是美国人民不接受它……他们有一种情绪,认为要打赢一场战争——如果再发生另一场战争的话,只需要有准确射击的本领就可以了。”^[5]

第二次世界大战爆发之际,华尔街的开业律师威廉·多诺万(William Joseph Donovan)依据自己对情报工作的认识,认为情报应该是决策的依据,战略情报不仅要由军事情报人员去加以分析,还应该交给经济学家、心理学家和工程技术人员及财政专家去分析。而杜鲁门指出:总统必须知道世界各地都发生了什么,以便在需要采取行动时准备好采取行动。总统必须具备所有可能影响美国外交政策或军事政策的事实。情报机构是政府的情报之臂。你们要让政府耳聪目明,这样才能让决策者做出的决策总是有利于其服务的国家。艾森豪威尔指出:“在战争中,对一个指挥官来说,没有什么比有关其对手的力量、部署和意图,以及对这些事实的正确解释更为重要。在和平时期,这些事实的性质不同……它们及其正确的解释对于制定促进我们国家长期安全和最佳利益的政策至关重要……没有人希望再次发生珍珠港事件。”这意味着我们必须了解世界各地的军事力量和准备工作,特别是那些能够发动大规模突然袭击的军队^[6]。此后,美国对情报工作的认识再没有摇摆。奉行一个积极的进攻性对外战略,需要一个高效率的中央情报机构。由此,美国人完成了对情报工作形成了新的认识,新的情报文化开始形成,并不断发展。

美国朝野对情报体制的认识经历了一个发展过程。尽管在独立战争和内战中军事情报机构都发挥

了非常重要的作用,但美国决策者对情报机构的常设性并无清晰的认识。随着独立战争的结束,战时的情报人员解甲归田,他们的情报功业不再被提起。这样的做法延续到内战结束。19世纪末,美国开始建立常设性的军事情报机构,但情报机构之间缺乏协调,各自为政的现象十分突出。珍珠港事件使美国人意识到建立情报协调的重要性。罗斯福任命威廉·多诺万为情报协调人,以搜集、复核来自各个部门的有关国家安全的情报和资料。1946年1月,杜鲁门建立中央情报组(Central Intelligence Group),在中央情报主任(Director of Central Intelligence)的指挥下,协调联邦所有对外情报活动。1947年《国家安全法案》通过后,美国成立了中央情报局,并建立了以中央情报主任为核心的情报工作协调体制,从而开始向建设协调性情报文化迈进。

美国有悠久的隐蔽行动传统。独立战争期间,美国通过隐蔽宣传、秘密外交等政治性隐蔽行动,争取法国和西班牙等国的支持。这些情报谋略行动后来被战略情报局(Office of Strategic Services)局长威廉·多诺万称之为“心理战”。在美国对外扩张过程中,隐蔽行动发挥了十分重要的作用。第二次世界大战时,美国对隐蔽行动形成了系统认识。多诺万把“向一个国家的士气和精神防务发动心理攻势”作为现代战争重要的组成部分,并认为心理战可以“摧毁敌人的政治结构及其抵抗意志”,无线电广播是发动这种精神攻势的最重要的武器^[7]。由此,心理作战,或者通过虚假宣传打击敌军士气,支持轴心国内部的反法西斯抵抗运动,成为美国打击对手的重要手段,也使美国决策者对隐蔽行动有了系统认识。艾森豪威尔指出:和平时期的情报机构应该成为外交政策的工具,在战争时期应该深入敌后从事破坏活动。冷战期间的隐蔽行动成为美国对抗苏联的主要手段,从而形成独特的隐蔽行动文化。

华盛顿对情报分析有猜到认识,他认为零星材料表面上看起来可能没有意义,但与其他情报资料进行对比分析,就可能形成一幅清晰的画面。因此,“我们在搜集工作中甚至要注意那些微不足道的东西。有些情况看起来似乎不起眼,但同重要的情况合在一起,就可能得出有价值的结论。”^[8]这一思想已

经有全源分析的萌芽。第二次世界大战爆发之时,多诺万认为:情报工作本质上是处理信息的智力活动,情报分析是情报工作的核心,真正的情报分析依赖于情报分析人员的智力思考。情报分析人员如果不能正确使用自己的天才和研究能力,开动脑筋,就能以智慧战胜敌人。他批评那种过分依靠收集情报,而没有依靠分析能力的做法^[8]。这种情报观念,与传统的重视搜集轻视分析的情报观有着天壤之别。多诺万也重视文职人员和学者在情报分析中的作用。多诺万明确指出,战略情报分析并非军事情报人员的禁脔,包括经济学家、心理学家和工程技术人员在内的文职人员应该承担起战略情报分析的主要任务。他对大学教授的工作进行了高度评价,极其推崇他们的卡片索引精神,认为他们会很快地适应工作环境,拿出情报分析精品^[9]。在多诺万的主导下,战略情报局设置了一个学术力量强大的研究分析处,分析人员将现代学术研究方法应用于情报分析,坚信情报搜集不能解决情报工作中的不确定性问题,情报分析才是情报工作的中心环节,具备了科学世界观、掌握了科学方法的情报分析人员,可以对事态发展进行科学预测,情报分析的政治信誉应建立在依赖于实证主义客观标准的专业性之上。这种新的情报观成为战后美国情报工作的主流思维,成为美国情报分析文化的基石。

2 美国情报文化的生成机理

情报文化是一个国家或民族对情报工作的看法,其形成受诸多因素影响。这些影响包括民族文化、国家政治制度、国家安全环境变化、决策者的情报观,以及重大的情报事件。

2.1 民族文化

情报文化的底蕴和根基是其思想文化,每一个国家和民族的情报文化都带有其固有的民族文化的烙印。因此,塑造一个国家情报文化的首要因素,是其思想文化。

美国文化的核心是新教文化,新教的信念、价值观影响着美利坚民族的生活、社会和思想,并反映到情报工作中来。传统上,美国人并不崇尚情报工作。在内心中,美国人觉得情报工作尤其是间谍活动是见不得人的,间谍活动与美利坚民族的核心价

值观相冲突,对美国的民主制度和个人自由是一个严重威胁。1796年华盛顿在《告别辞》中告诫人们:美国应保持适当的军队,使自己处于有利的防御地位,但庞大的军事建制在任何形式的政府里都是不利于自由的,对共和国的自由更为有害。这样的认识使美国把规范情报机构的行为作为开展情报工作的首要考虑。

新教文化的另一个特点是强调个人权利的保护。乘坐“五月花号”轮船来到美利坚的清教徒非常重视个人的隐私权。他们对一切有可能威胁其个人自由的制度和行为持有本能的戒心,因此,美国对国内情报机构的控制很严。内战期间,拉法耶特·贝克(Lafayette C. Baker)的国家侦探局(National Detective Bureau)通过邮政检查监视邦联分子在加拿大的活动,这样的举动使贝克声名狼藉,表明美国民众对民权的重视以及对公权力的警惕^[3]。1944年,威廉·多诺万企图建立中央情报机构,引得美国各大报刊集体发文抨击:“新政派正在筹划建立一个拥有无限权势的情报机构,向战后的世界开展间谍活动,同时刺探国内公民的生活”,一边倒的舆论使多诺万建立中央情报局的提议胎死腹中。

新教文化也强调美国中心主义。它使美国人自命不凡,容易漠视不同国家间文化的差异,有时拒绝理解其他文化,从而形成对外国的错误认知。1940年,在日美关系不断恶化的时候,美国通过经济制裁和军事施压来遏制日本的扩张。美国在远东采取了一系列的军事遏制措施,包括将太平洋舰队部署于夏威夷,在菲律宾建立远东陆军司令部,向中国派遣马格鲁德军事使团,援助中国抗战等等。美国政府预计,美国的禁运政策使日本储备的原材料只够使用半年,接受美国的条件以换取日本急需的战略物资,是日本的唯一选择。

然而后来的事态表明,这样的遏制政策不仅没有遏制住日本的进一步扩张,反而刺激日本采取了极端手段。美国驻日大使格鲁一再提醒美国决策者注意大和民族不同于西方国家的民族心理:“对任何特定情况,都无法评估日本人会做出什么反应,也不能用西方的任何计算尺来预测日本人的行动。”格鲁是一个日本通,他尝试站在日本的立场上,分析经济

制裁的后果：“倘若我们的和平努力失败，日本为了使自已不受外来经济压力的损害，也许就要全力以赴地作殊死斗，甚至不惜实行民族切腹……有时我以为，我国的经济压力不会把日本推向战争——这种想法，若据以决定政策，将是危险的；和平计划失败，日本就要打，它是准备好的了。无视或低估这点，或把这种备战仅视为意在支持日本外交的虚声恫吓，都是目光短浅；日美间的战争可能会危险地、戏剧性地突然爆发。”^[10]然而，这种换位思考在华盛顿却没有得到共鸣。在华盛顿的决策者看来，既然战争没有胜利希望，那就根本不应言战，唯一可取的就是坐下来老老实实谈判。他们根本没有意识到，由于民族观念的不同，日本不可能像美国那样思考美国的经济制裁和军事遏制。

这种镜像思维在美国的情报分析中表现得特别明显，成为美国的情报特质之一。所谓镜像思维即全部思维是以自我为中心，想当然地认为所有人的思维模式相同，因而可以从己方的立场去测度其他人的想法。多次重大情报失误都与美国不能站在对手的立场上看待对手相关，这种文化中心主义成为美国情报分析的痼疾。镜像思维本质上是一种文化优越论或种族优越论的流露。越是文化先进的民族，这种倾向越是强烈。美国所犯的历次情报失误，大都有种族优越论的影子。

从20世纪80年代开始，美国情报界开始尝试替代分析，分析人员在分析问题时应避免镜像思维，而应设身处地，理解他国文化。中央情报局分析家小理查兹·霍耶尔指出：为了能够从外国领导人的角度出发去审视其所面对的各种可能，情报分析人员必须准确理解其价值观和设想，乃至误判和误解^[11]。美军2007年版《联合情报》条令指出：“情报分析人员必须想方设法去了解对手的思维过程，同时应培养并不断提高从敌人角度进行思考的能力……联合部队指挥官应要求联合参谋部情报处从以下视角评估所有建议的行动：‘对手会怎样看待此类行动？对手会做出何种反应？’”^[12]

2.2 政治体制

政治体制是影响一国情报体制的关键因素。政体的不同会深刻地影响人们对情报工作的理解、情

报实践的惯例、情报实践中遵循的准则等，也会形成相对稳定而持久的情报文化传统。美国是一个崇尚民主和法治的国家，对集权体制下情报机构的运作模式一直心存疑惧。

第二次世界大战结束前后，美国曾就未来情报机构是否会变成盖世太保进行过讨论。这场讨论使战略情报局在战后不久即被解散，也使1947年的《国家安全法》对中央情报局进行了诸多限制，名为“中央”的中央情报局并不具备中央情报机构的权威，中央情报主任在协调情报事务时缺少足够的影响力。历次情报调查都显示中央情报主任在协调能力上的局限，并采取了一些措施来加强中央情报主任的权力，然而，中央情报主任始终无法得到至关重要的预算权，这使得所有加强中央情报主任权威的努力都流于形式。这正是美国崇尚民权的政治制度在情报工作领域的反映。

美国是一个分权制国家，这种分权模式不可避免地带到了情报机构的运作中。一个由众多情报机构组成的分散的情报体制固然具有诸多弊端，如机构重叠，效率低下，但不会出现某一个机构垄断，不会有独裁危险，也使决策者可以听到各种不同声音。总统和国家安全委员会在做出决策时，可以充分考虑各种不同意见，从而达到优化决策的目的。正是出于这种原因，总统和国会一直不愿把权力交给中央情报主任，从而导致以协调为目的的情报改革的失败。

2.3 安全环境

美国有着得天独厚的地理环境，太平洋和大西洋构成的两洋屏障使它从来没有遭受过外敌的入侵。美国的周边邻国都比较弱小，不存在安全隐患。美国地理条件的这一特点，使美国天然具有其他国家所没有的安全感，使美国得以在纷乱复杂的国际局势中“独善其身”。美国的建国之父们认为，美国不应当卷入欧洲国家的野心、冲突和政治斗争的圈套中，而应当韬光养晦，积蓄力量，壮大自己。因此，建国之后，美国外交政策的主基调是孤立主义，这种思潮一直延续到20世纪初。对此，在第二次世界大战期间参加过战略情报局工作的戴维·布鲁斯指出：“我们在地理上比较与世隔绝，使我们错误地认

为自己可以高枕无忧,不怕别国对我们主权的侵犯。我们当时最关心的是国内事务;外来战争的惊恐和到来似乎是十分遥远的,而且是有些可笑的。”^[5]

良好的地缘环境直接导致美国缺乏情报需求,美国朝野对情报工作没有什么兴趣,失去了决策牵引的情报工作也就无从开展。在主要大国均建成常设性情报机构的时代,美国竟然于1908年合并了陆军情报部和作战部,成立了战争学院部(War College Division)。陆军情报机构失去了独立地位。若干年后,战争学院部的负责人承认,收集、整理、储存外国军事情报资料的工作……看来从来没有连续地做过。武官的工作也没有得到恰当的管理和指导,在很大程度上,其工作失去了价值^[13]。

第二次世界大战后,美国成了一个世界性的大国,再也不可能回到孤立主义的老路。由于生产力的发展和科学技术的进步,武器系统越来越先进,两洋天险不再成为美国的天然屏障。远程轰炸机、洲际导弹和核武器的出现使美国传统的安全感顿失。美国人认识到,在这个纷繁复杂的世界里,美国难以独善其身。情报是国家安全的第一道防线成为美国朝野的共识。

2.4 国家安全威胁认知

a. 战略情报服务于战略决策。在战略决策的过程中,决策者必须评估国家所处国际环境,确认国家利益所面临的主要威胁和可能存在的机遇,制定政策目标,对实现这些政策目标所要采取的行动排列优先次序。理想状况下,决策者要运用一套严谨的方法来达到某个经过深思熟虑的行动方案。决策者首先将他的世界观和对国际环境的观察带入制定战略的过程,而情报人员则运用其专业知识和分析技能,帮助决策者完善其对战略环境的理解。因此,政府尤其是决策者对本国所处安全环境的认识对情报工作有着直接影响。如果决策者自以为安全环境优越、不存在外来威胁,那么其对发展军事力量和情报工作不会有什么兴趣。如果决策者意识到本国存在着重大的安全隐患,那么,他就会采取措施,扩充军备,扶持情报机构。

b. 美国长期奉行孤立主义的外交政策。在这种政策引领下,美国固守北美一隅,对欧洲事务漠不关

心。1917年4月美国卷入第一次世界大战,孤立主义传统被暂时中断,但由于凡尔赛和会的分赃不均和随后的《国际联盟条约》没有得到国会批准,美国重归孤立主义传统。战后执政长达12年的共和党人强调经济利益的重要性,为了追求最大的商业利益,美国人放弃了在国防方面一切“不必要的”开支,军费开支只占国民收入的2%左右。消极的对外政策使情报工作失去了存在的依据。

20世纪30年代,欧洲局势紧张、纳粹主义肆虐,美国现代情报工作的奠基者罗斯福任用主张建立中央情报机构的多诺万出使英国,考察国际局势,探讨英国的情报工作经验,缔结英美同盟,建立中央情报机构。第二次世界大战结束后,美国成为一个具有全球影响的大国。随着美国利益的拓展,美国不可能再偏安一隅。在冷战的背景下,美国奉行进攻性的对外战略,扩充军备、扩展情报机构也就成了应有之意。情报工作是维护国家安全的第一道防线,这一理念成了美国的共识。

20世纪80年代卡特政府和里根政府不同的情报政策典型地反映了国家安全战略取向对情报工作的影响。卡特政府奉行对苏缓和的战略,在此战略背景下情报工作受到极大压抑。卡特在上台前大力抨击中央情报局从事的隐蔽行动,上台后出台了一系列限制中央情报局隐蔽行动的措施。然而,苏联入侵阿富汗后,卡特倡导的缓和进程戛然而止,美国对苏联重新展开遏制。美国对情报工作的看法发生了重大变化,卡特限制中央情报局的措施也就悄然中止。

2.5 决策者的情报观

情报工作的最终目的是消除战争迷雾,破解对手的行为密码,尽可能为决策者提供一个透明的决策环境。情报机构是国家相关的组成部分,决策者不仅仅是情报用户,也是情报工作的决策者和情报质量的评判者,他们对情报工作的认识直接影响着情报工作的发展。

如前所述,美国的新教文化使美国形成了消极的情报文化。20世纪20年代史汀生国务卿曾以“君子不看他人信件”为由,取消了对亚德利(Herbert O. Yardley)“黑屋”的财政支持,最终导致了这一密码破译机构的消失。1947年《国家安全法》通过时,与情

报有关的条款只有22页文本,设立中央情报局的条款夹在大量的军事条文中,对情报工作的讨论还是遮遮掩掩。然而1960年U—2事件发生后,艾森豪威尔坦然承认自己曾命令“采用各种不同的方式”以搜集情报,并说,情报活动是“令人厌恶的但又是不可缺少的”^[6]。一个国家元首公开承认进行间谍活动,这在历史上还是第一次,它表明美国不再认为情报工作见不得人。

决策者如何看待情报在决策中的作用,直接影响到情报与决策的关系与情报的使用。受传统军事情报观念的影响,美国决策者通常认为情报对决策的支持是辅助性的甚至是可有可无的,由此造成了情报工作在决策与行动中的从属地位。陆军情报部是陆军参谋部五个隶属机构中地位最低的一个,30年代美国驻德武官杜鲁门·史密斯称其为总参谋部里的无人照料的“孤儿”^[14],时任陆军参谋部作战计划部部长的艾森豪威尔回忆说:“在我们参谋本部系统内,情报部的处境就像是一个后娘养的孩子,而且在许多地方被歧视得很厉害。”情报人员的地位是如此低下,以至于海军的一些情报军官在军舰上的任务就是照看洗衣房。第二次世界大战前,随着国际局势的紧张,美国的对外政策逐步摆脱孤立主义,罗斯福政府做出了一系列重大决策,使美国逐步向战争靠近。然而,在决策过程中,决策者根本没有征询情报机构的意见。美国参战后,战前没有准备的军事情报机构一片混乱,无所适从。艾森豪威尔痛心地说:“在战争爆发后的第一个冬天,这个长期积累下来的重大缺陷成了严重的障碍。起初,情报部甚至不能为它自己的机构制订一项明确的计划,对于它可以决定敌人意图和能力的重要情报,也不能进行分类。部长除了以谦虚的口吻向计划和作战参谋部门询问一下能为我们做些什么以外,就没有什么工作可做了。”^[15]

第二次世界大战后,美国建立了以国家安全委员会为核心的“政策山”机制。在这一机制中,情报发挥了关键作用。这一局面的形成主要利益于艾森豪威尔对情报工作的认识。艾森豪威尔认为情报要在决策工作中起中心作用,而国家安全委员会则是情报与政策的支点^[5]。情报机构不仅要分析潜在敌

国的战争潜力和意图,也要联系美国的实力与意图,进行对比分析,使情报与决策能有效地糅合起来,提出一个“最终估计”。

情报工作的实践者是塑造情报文化的又一重要因素。一个对军事情报工作有自己见解的领导人,总是想方设法在情报史上打上自己的印记。正是拉尔夫·范德曼(Ralph Henry Van Deman)塑造了美国军事情报机构,正是多诺万塑造了美国对中央情报体制的认识,以及学者对情报分析中的作用,从而使情报分析成为情报工作的中心环节;正是由于艾伦·杜勒斯(Allen W Dulles)塑造了美国的隐蔽行动文化,从而使隐蔽行动成为美国推进国家利益、塑造国家安全态势的重要工具。

2.6 重大的历史事件

情报文化是思想文化在情报工作中的反映,情报实践的变化必定会影响情报文化。在美国情报工作史上,重大的情报失误成为塑造情报文化的重要因素,其中最重要的当属1941年的珍珠港事件和2001年的“9·11”恐怖袭击。前者使美国人意识到情报工作对于维护国家安全的重要性,而后者则导致美国对一体化的情报工作形成了新的认识。

如前所述,美国在走向世界大国之前并没有对情报工作形成正常的认知。第一次世界大战时期的威尔逊总统对情报不感兴趣,在他看来情报工作就是“间谍活动”的同义词,是见不得人的。但美国介入一战后,他才意识到自己对情报工作的天真,“让我作证,我的同胞们,直到我们卷入这场战争我才知道这一点,而且当我被告知德国不是唯一一个维持秘密勤务的国家时,我也不相信。欧洲的每个国家都坚持着它……而德国特勤局和其他特勤局之间的唯一区别是,德国特勤局比其他人发现的更多!”^[6]

1941年12月爆发的珍珠港事件打破了美国和平的幻影,对珍珠港事件的调查显示,缺乏情报是造成珍珠港事件的主要原因。杜鲁门表示“珍珠港事件的发生是国家本身施行政策所导致的,国家并没有做好准备”,这种“没有做好准备”就包括美国在情报领域的失误。杜鲁门在回忆录里明确表示:“如若政府拥有一个互通声气的情报机关,日本偷袭珍珠港即便不可能,至少也会困难一些。”^[16]由此,美国开

始讨论建立中央情报局,从而形成了现代情报体系。

“9·11”事件是另一起塑造美国情报文化的重大历史事件。冷战期间建立的美国情报体系,以中央情报主任为情报工作的协调者。但由于各种因素的制约,中央情报主任对美国情报界的领导非常有限,故称“有限协调”。历届总统和国会都对中央情报主任在协调情报界事务方面的软弱无力表示不满,也曾下大力气来解决情报机构之间的相互竞争和情报资源的浪费。但直到2001年“9·11”事件爆发,美国朝野才真正意识到协调性情报工作的重要。2004年12月美国设立国家情报总监职位,组建国家情报总监办公室。此后国家情报总监办公室的组织架构一直在调整,但目标只有一个:融合情报界的搜集、分析与反情报能力,打造一个一体化的情报界。离开这样的重大情报事件,美国对情报工作一体化的认识就无法形成。

以上要素构成影响情报文化的主要因素,在这些要素中,民族文化、政治制度是生成情报文化的底色,决策者的安全观、情报观是引领情报文化变革的主要因素,重大的情报事件是重塑情报文化的关键因素。

3 美国情报文化的核心内涵

如前所述,情报文化是一个国家或一个民族对情报工作的态度,包含人们对情报工作的认识、情报实践中的惯例、情报实践中遵循的准则等内容。据此,情报观及美国情报工作中表现出来的相久性、相对稳定的习惯性的行为模式,构成了美国情报工作的核心内涵。

3.1 情报引领决策的情报观

在国家安全决策中,情报工作主要负责分析战略环境,了解战略态势,评估影响国家安全利益的因素;监控战略动向,发现影响国家安全利益的威胁与机遇,评估战略方案,确定战和大计^[17]。迈克尔·汉德尔(Michael I.Handel)强调,决策时面临的不确定性是决策中的重大难题,而情报就像是“一面镜子”,可以帮助看清“对手手中的牌”,从而“掌握可以了解对手意图的最佳信息”^[18]。所以,为国家安全决策系统提供有关决策的环境、对手、威胁、机遇等方面的信息,塑造一个“尽可能透明的”信息环境,是国家安全情报机构的首要任务。

在美国走向世界大国的过程中,情报工作发挥了重要作用,美国对情报工作重要性的认识愈发清晰。美国洛克菲勒委员会指出:“情报是为政府的政策制定者搜集的信息,它为政策制定者提供了可供选择的范围,并使其做出决断。好的情报不一定导致明智的决策;但若无准确的情报,国家的政策制定和行动就不能有效地反映实际情况,也不能体现国家的最高利益即确保国家安全。”^[19]这种情报先导的意识体现在美国的决策机制中,并得到了相关法令条文的规定。例如,20世纪50年代建立的政策山机制是美国的决策咨询机构,而中央情报局主导的《国家情报评估》则是政策山机制正常运转的基础。在国家安全委员会开始讨论国家安全问题、酝酿国家安全政策的时候,相关问题的《国家情报评估》即开始生产,回答决策者关注的问题。《国家情报评估》最后要纳入国家安全委员会决策文件中。这样的决策机制,充分体现了情报的引领作用。在古巴导弹危机过程中,美国情报机构始终监控着事态的进展,评估了苏联的可能反应,帮助决策者做出了正确的选择。危机结束后,肯尼迪对危机期间的情报工作做出了极高的评价:“我们在这场危机期间有及时和准确的信息,巧妙地分析和清楚地呈现,以指导我们做出判断,这是对这些人机构和有效性的最大贡献。在最关键时期,和平得以维持,这一事实可以衡量它们的贡献。”福特总统指出:“在和平时代,没有什么可以替代情报。二战以来的每一位总统,都相信你们是国家的第一道防线之一……我们力量的一个中心支柱,当然是我们的武装力量,但另一个强大支柱必须是我们的情报界,那些在世界各地搜集重要信息、履行其使命、增进我们的利益使命的敬业的男女军人。”^[6]

情报引领决策的观念贯穿于美国的各项条令。美军《联合情报》明确指出:判定敌人的企图是情报工作面临的最大挑战,分析人员要从敌我双方不断互动的动态过程中得出结论,为此情报军官要了解己方计划未来要采取的行动,同时对下列因素做出预测:敌人发现己方行动的可能性;敌方会如何解读己方行动;以及敌人最可能做出的反应^[21]。分析人员要判断对手的棋路,并根据“对手会对我们这一着

怎样反应”来决定自身的策略。这样的情报观,充分体现了情报引领的文化观念。21世纪初的联邦调查局改革也是以建立“情报驱动、威胁聚焦”的情报观念为目标。

3.2 “向权力宣示真相”的价值观

关于情报在决策中的作用,美国情报界多有讨论,代表性的人物是谢尔曼·肯特。他认为,情报务必紧贴政策、计划和行动,以便得到最大限度的指导,但又不能太近,以免丧失了判断的客观性和完整性。这一观点成为美国情报界的共识。“向权力宣示真相”一直是美国情报界孜孜以求的目标。

1987年,罗伯特·盖茨在《外交政策》上撰文,对美国决策层干预情报判断的现象痛加鞭挞。他指出,政策制定者总是喜欢支持其政策的情报,经常试图影响情报分析,以支持他们想要得出的结论。但是,情报分析应该保持独立性和客观性,分析人员应该坚持诚实底线。决策者可能有不同的观点,可能不喜欢听到不同的意见,但是,“我的立场是,在编写情报判断,特别是在生产《国家情报评估》时,我们将提供情报给决策者使用。他们可以全部使用这些情报,也可以只部分使用这些情报。他们可以忽略这些情报,或者把情报文件撕成碎片,扔进废纸篓里,但是,它们不应被改变”^[20]。盖茨援引埃里克·拉腊比赞扬乔治·马歇尔的话,说中央情报局致力于“向权力宣示真理”。盖茨指出,让决策者阅读情报产品不应损害情报分析的客观性,并不意味着要粉饰情报分析。如果在某个问题上,决策者与分析结果持有异议,分析人员不应轻描淡写,否定这种观点,而应该阐述我们分析的优长与不足,提供情报判断背后的证据和推理,审查所有可用证据,并确定存在的信息空白、盲点和可能的替代情景。在任何情况下,我们都不应该改变我们的判断,以迎合决策者。1992年3月16日,盖茨作为中央情报局局长再次向全局发出号召,要“防范情报政治化”。盖茨指出,情报分析应该努力与政策相关,但是,“我们不应允许我们的分析偏向于某种政策选择”,“政治化是一个严重的问题,它在中央情报局或美国情报界没有一席之地”^[21]。在盖茨等人的引导下,美国情报界倡议建立起一种分析文化,致力于提升情报分析的客观

性与诚信^[22]。分析人员必须清楚,他们的任务是尽力解释事情发生的原因,建立独立于任何政治因素的论证框架,帮助决策者塑造决策环境,成为决策的基础,而不是被决策者用来诠释其决策的正确,也不是用来充当政治论战中一方攻击另一方的工具。“寻找真相并向同事和用户说出真相”已经成为美国中央情报局的核心价值观^[23]。理查德·贝茨认为“政治利益、偏好或决策绝不能左右情报判断,这是不容改变的规则”^[24]。

3.3 “机遇分析”的分析观

美国情报界对情报与决策关系的看法,经历了政策中立、政治化、机遇分析三个时期。肯特的观点被概括为政策中立,其核心要义是:情报要与决策保持合适的距离,但“中立并不意味着分析就得无欲无求,与用户毫无关系”^[25]。但肯特的同事、耶鲁大学教授威尔莫·肯达尔(Willmoore Kendall)认为,情报的作用是直接帮助决策者确定对美国影响敏感的事务,实现美国的外交政策目标。从20世纪80年代开始,美国情报界对“政策中立”有了更清晰的认识,并进而提出了“机遇分析”(opportunity analysis)这一理念,成为美国分析文化的一部分。

机遇分析可以用一句话来概括,即分析人员应像用户一样思考,应像用户一样来回答问题。情报产品应能有效契合用户的需求,使其完全能够依此来做出决策,但是情报产品本身又不显露出任何政策建议^[26]。

机遇分析由肯尼斯·格拉芬雷德(Kenneth de Graffenreid)首倡,代表人物是罗伯特·盖茨(Robert Gates)、杰克·戴维斯(Jack Davis)和保罗·沃尔福维茨(Paul Wolfowitz)等人。盖茨指出,中情局的作用主要体现在情报界和决策界之间的互动中,该机构的价值取决于它的评估是否得到重视,它的信息是否与决策相关、及时、有用。他要求分析人员,在每项情报评估的关键判断中要明确指出对美国政策的隐含意义,每项评估都要强调目标政策受众面临的某种机遇和挑战^[27]。戴维斯认为,情报分析人员的任务是,“利用深入而扎实的专业知识和全源信息,使用理智的分析方法,向政策制定者提供独特的增值服务,以保护并推进美国的安全利益”^[28]。

机遇分析的前提条件是了解情报与决策关系,特别是了解决策需求。盖茨等人认为情报与决策之所以脱节,是因为情报分析人员不了解决策流程与决策者。盖茨用嘲讽的语气说道,中央情报局的分析人员熟知世界上每个政府的运转方式,但唯独不了解美国政府是如何运作的^[27]。这种疏远的情报与决策关系,导致分析产品脱离实际,成为坐而论道的学术产品,不能在决策中发挥作用。戴维斯认为,情报分析是原本就不可靠的解释和预测,对政策分析来说是一种资源,但不能替代政策分析。

盖茨和戴维斯认为,要消除情报分析人员与决策者之间的紧张关系,分析者应该认清现实,即他们是为制定美国政策服务的。无论政策官员采取了什么措施,化解情报与决策文化分歧的主要担子还是落在情报人员身上。戴维斯指出,如果分析人员不能切身感受决策中的政治压力,他就不能生产出完善且独特的情报产品。因此,情报管理者应该安排分析人员在决策部门中短暂任职,此种经历将使分析人员更好地了解政策出台的过程,了解关键情报用户是如何使用情报并进行决策的。正如盖茨指出:除非情报分析人员能和决策者身处同一战壕、理解问题、知道美国的目标所在、知道程序如何运转、了解何人掌权,否则他们就无法提供及时、相关的情报,帮助决策者做出有依据的决策。分析人员在其从业之初就要花时间从各方面分析华盛顿的工作是如何开展的,尤其要理解客户同时作为行动官员和政策分析人员的角色。分析人员应扮演政策客户,评估各种政策选项,各种选项面临的机遇和风险,从而帮助决策者塑造未来,而不仅仅是预测未来。为此,情报界应生产出有针对性的情报产品,提供可行性分析,直接支援决策。如果分析人员能够提供有用的看法和具有操作性的情报,而不只是提供传统的警告和最坏情况评估,那么他就更有机会接触到关键性的政策制定者。戴维斯指出,情报分析不是纯粹的学术研究,分析人员提供的情报产品,必须为决策者和行动人员量身定制。分析人员应该用最简洁的语言,评估美国的国家安全问题,帮助美国决策者发现可以通过外交、军事、经济手段和公共外交、隐蔽行动推进美国利益的机会,外国领导人、政党和组织在战略和

战术上的弱点,确定美国可以施加影响的因素,以及美国的行动对外国社会可能产生的结果^[29]。

“机遇分析”理论提出后,得到美国情报界的认同,从而成为美国情报分析的重要特色。国家情报总监办公室制定的分析标准要求情报产品必须及时,分析人员与政策制定者应有互动,分析人员应知道政策制定者正在处理什么问题,以及什么时候将做出决策,从而确保情报与决策的相关性。

3.4 一体化的情报协调观

20世纪情报改革的主基调是建立一个协调性的情报体制,这是美国从第二次世界大战中得出的最有价值的经验教训。早期的美国情报工作缺乏协调,成为珍珠港事件得以发生的重要原因,由此美国开始探索情报协调之路。从1944年开始,多诺万提出应建立和平时期的“中央情报机构”,这一主张在战后成为部分现实。冷战结束之后,提升情报机构的效率,打造一体化的情报界愈发得到美国朝野的关注。1992年,国会通过《情报组织法》(*Intelligence Organization Act*),详细说明了中央情报主任的作用。2001年的“9·11”事件后,加强中央情报主任权威,使美国情报界从一个松散的联盟融合成一个整体,成为各界的共同呼声。2004年情报改革后,美国设立国家情报总监职位(Director of National Intelligence),并组建国家情报总监办公室(Office of the Director of National Intelligence, ODNI),以打造一体化的情报界为目标。2006年12月21日美国发布第900号《情报界指令》,就“一体化情报任务管理”进行了规定:一体化情报任务管理工作,应当通过相应的国家情报主管组织实施。国家情报主管担负(国家情报总监和主管情报一体化的国家情报副总监)的主要顾问,就全部情报工作进行一体化管理,以实现绩与效的统一^[30]。由此,协调和共享成为美国情报管理的主流文化。

3.5 科学性与艺术性兼具的情报分析观

情报分析是一门科学还是一门艺术,这在国际情报界见仁见智,美国情报界对这一问题的认识也经历了一个曲折的过程。第二次世界大战期间,由威廉·兰格(William Leonard Langer)领导的战略情报局研究分析处聚集了900多位美国各个学科的顶尖

人物,长期的学养熏陶和研究实践让他们自然形成了这样一种观点,即情报现象与其他人类社会现象一样,是可知的。兰格认为,“社会科学完全类似于自然科学,历史学家是能够按照历史的本来面目了解它的”^[31]。他们把现代学术研究方法应用于情报分析,能从纯学术的角度对国际形势发展及国内的政治动态加以分析,并公正、客观地做出评价,从而给情报分析带来了明确的方法、研究范式和理论依据。二战中情报分析实践的发展使人们意识到,情报分析不仅是一门技艺,更是一门科学。只要掌握基本信息,通过小心假设,缜密推理,完全可以得出正确的结论。在这种思潮的推动下,建立情报理论、阐述包括情报分析在内的情报工作规律也就成为必然。1949年,谢尔曼·肯特的《战略情报:为美国世界政策服务》出版。肯特认为,理性的思考是对未知事物最好、最长远的解决方法,自亚里士多德时代以来,推理的工具和科学的方法就是扩展知识的主要手段。如果决策者依靠自己的直觉(即依靠水晶球指示),那么他有可能会成功,但从长远来看,这种做法并不可取。没有依据及凭空想象的直觉不应该成为决策的依据^[32]。肯特明确提出要运用“科学的”方法研究过去的事件,分析当前的复杂形势,判断未来可能的发展趋势。所谓“科学的”方法,即分析、综合、归纳、演绎、类比和证实。这样的情报思维深深影响了早期情报分析工作的开展,促进了情报分析的科学化,成为美国的主流分析文化。20世纪中叶,美国情报界开始了情报分析方法标准化和系统化探索。分析人员开始尝试行为主义倡导的“科学”方法,这一实践丰富了情报分析的理论与方法,并引领了情报分析模式变革的潮流。中央情报局大量使用行为分析方法。到20世纪70年代中期,“科学”分析方法已经成为美国情报界的重要分析方法,情报分析科学成为美国的主流情报分析文化。

然而,“科学的”情报分析方法,并没有带来正确的情报分析结论。频发的情报失误迫使人们反过来思考科学研究与情报分析的异同,如何理解情报分析的科学化,科学的情报分析究竟应该如何进行等问题。人们意识到,情报研究对象与自然现象和社会现象之间存在本质差别,情报现象远比社会现象

和自然现象复杂。理查德·贝兹(Richard Betts)指出,物理(或实验)科学家能在实验室里根据计划操纵自变量,因此可以创造预测所需情境,而且几乎可以当场验证预测结果,而情报分析却存在无穷变量,无法对这些变量进行操作。在大多数情况下,试图用科学方法分析情报工作中的这些变量,实际上是一种徒劳之举^[33]。艾布拉姆·舒尔斯基(Abram N. Shulsky)指出,社会科学研究的目的是追求客观知识,有些社会现象虽然难以理解,却不会故意欺骗人类的认识。情报研究涉及的是人类社会之间的斗争。对手不仅阻挠别人了解自己,还故施误导和欺骗之事。因此,情报研究远比社会科学研究复杂。情报研究与科学研究存在质的差别^[34],由此也决定一般的科学分析方法不能完全运用于国家安全情报分析。艾伦·杜勒斯明确指出:“情报评估不仅仅是针对一些已经察觉但还不明显的事情,它还涉及一些未知的事情”,“不可能把对人的行为的分析并预见人的反应交给电子计算机进行,即便是最聪明的分析人员也难以回答这些问题”。在分析和评估的过程中,情报人员不仅要考虑到自然的、正常的情况,而且必须考虑到反常的、野蛮的和意外的情况,然后设身处地去估计对方的反应。杜勒斯的结论是:“……情报机构估计局势的过程,永远也不会成为一门纯粹的科学。”^[35]另一位美国中央情报主任迈克尔·海登说过,“我们的职业是与那些天生模糊不清、通常被刻意隐藏的对象打交道。即便我们在游戏中处于上风,我们可以向决策者提供建议,介绍背景情况,可以为他们提供相关问题的较为清晰的轮廓,但是,我们不敢说我们对自己的判断有把握,十次中能说对七次,可能是比较现实的期望。”^[36]美国预警情报先驱辛西娅·葛拉博(Cynthia Grabo)则认为,“在没能读懂敌人思想的情况下,我们无法自信地认为我们的预警判断乃至拥有的许多‘事实’都是正确的。即使拥有最好的搜集和分析能力,我们都无法确保能够准确地洞察敌人的意图,尤其是当其使用了复杂的保密和欺骗手段时。此外,可以肯定的是,每个人仍然会对某个证据的含义给出不同的结论,甚至是大相径庭的结论。正如我们过去曾遭受突袭那样,我们在将来还将遭受突袭。”^[37]

中央情报局政治分析的创始人小理查兹·霍耶尔在回顾中央情报局应用“科学方法”进行政治情报分析的经验时得出三个主要观点:中央情报局清醒地意识到,在过去的二十多年里,通常与行为主义革命联系在一起的、不同的、更加系统化的方法,已经改变了国际关系的学术研究面貌;这种方法强调经验主义理论,要求对所研究的问题进行量化,这就使得这种方法具有严重的、难以克服的局限性,很难满足政府外事机构的需求,因为大多数感兴趣的变量难以量化;尽管有这些局限性,在本机构的政治分析工作中,科学主义方法仍然发挥着积极作用,大家仍然积极努力界定科学方法的作用并发挥其作用^[38]。

现代情报分析理论大体认同情报分析具有科学与艺术双重属性。詹姆斯·布鲁斯认为,科学家和社会学家普遍认为科学研究必须具备以下几个特点:一是使用假设,要依照某个特定的可验证的研究方向展开研究。二是使用客观的方法,要通过严谨的流程,通过最客观的方式采集和分析数据,以避免对测试造成影响或令其失真。保持透明,其流程要经得起检查,以保证研究的可信度和可复制性。三是可复制,如果科学家通过研究得出某项结论,其他科学家应该能够重复相同的研究,得出相同的结论,否则就说明最初的假设可能就存在问题,需要开展进一步的研究。四是接受同行评审。在其他有经验的研究者认可研究成果与研究方法的一致性及研究方法的正确性之前,新的研究成果尚不具备知识的属性。五是承认结论的暂时性。任何科学研究成果都是暂时性的,随着流程的优化随时都可能被修正。当新的观念或信息出现时,原有的研究成果随时都会被改写^[39]。这些理念,融合了传统的逻辑分析和现代科学研究的基本理念,特别是吸收了证伪主义、认知心理学、批判性思维的理念,成为美国情报界对“科学”的基本认知。

3.6 塑造态势的谋略文化观

在美国情报界的语境中,Intelligence有多重义项,既指关于对手和国家安全环境方面的知识、信息,也指获取这些知识、信息的行动,还指从事这种活动的机构。如马克·洛文塔尔将Intelligence定义为“对国家安全具有重要意义的特定类型的信息,是

根据情报需求进行情报搜集、分析并将分析结果提供给决策者的流程,是以上流程的产品”。他同时指出,Intelligence(情报工作)通过反情报活动维护上述流程和所获信息的安全;Intelligence(情报工作)也是根据合法当局的要求采取的行动^[40]。这一定义囊括了美国情报界的所有活动,如情报搜集、情报分析和反情报、隐蔽行动。国家安全情报工作,不仅可以通过情报生产帮助决策者塑造一个透明的国家安全决策环境,还可以利用掌握的知识通过各种谋略性行动去塑造有利的战略态势。这些谋略性的行动,包括隐蔽行动与战略欺骗等。

隐蔽行动是美国情报界的传统功能,1947年美国《国家安全法》规定中央情报局应该“执行国家安全委员会指示的其他职能和义务”,在冷战期间,隐蔽行动被美国政府用作遏制苏联扩张、争夺中间地带的工具。中央情报局副局长小理查德·比塞尔(Richard M. Bissell, Jr.)后来承认“隐蔽行动,(就是)试图通过隐蔽手段去影响——有时称之为‘干涉’——别国内政”^[41]。美国《情报授权法》明确指出隐蔽行动不包括传统的反情报活动、外交活动、军事活动执法行动^[42]。表述各异,实质相同。

美国学术界和情报界对隐蔽行动问题进行了充分讨论。马克·洛文塔尔在《情报:从秘密到政策》一书中指出隐蔽行动是最具争议的“情报话题”之一^[40]。洛克·约翰逊(Loch K Johnson)认为隐蔽行动是情报工作要素之一,称隐蔽行动是“国家安全情报的进攻之臂”^[43]。

在信息时代,信息优势已成为决定战争胜负的首要因素,而战略欺骗是夺取信息优势的主要途径。美国学者巴顿·惠利最早对战略欺骗问题进行了研究。他从军事领域的突袭案例着手,通过大量史实印证了战略欺骗在军事行动中的存在,并试图构建一个关于战略欺骗的宏观理论^[44]。罗纳德·舍温认为,在战争或激烈的国际竞争中,可通过迷惑敌人或将敌人诱入企图,来隐藏自己的外交和军事意图,诱使敌人对真实事态做出不恰当反应,从而取得战略优势^[45]。罗伊·高森和詹姆斯·J.沃兹认为,战略拒止和欺骗可以作为战略手段,来抵消对手在政治或军事领域的优势^[46]。从1986年开始,美军先后

颁发了七部关于军事欺骗的专门性条令,2006年版《军事欺骗》联合出版物明确情报机构在战略欺骗中的责任仅次于决策者;情报机构作为虚假情报的“编撰者”、欺骗对象信息的汇总分析者、欺骗效果的预测与评估者,是欺骗整体计划和行动的重要力量,居于核心地位^[47]。

3.7 安全与反情报一体的反情报观

美国的反情报工作始于独立战争时期。独立战争时期,华盛顿非常重视保密工作。他认为成功依赖于保密,无论计划多么精巧,如果离开了保密,它必定失败^[48]。他与特工人员的通信都经过加密处理。他也重视内部安全问题,力主惩治叛国通敌的州议员本杰明·丘奇。也是在独立战争期间,美国通过了第一部《间谍惩治法》,规定对从事间谍活动的人判处死刑。但美国对反情报工作的认识始终停留在安全领域。第二次世界大战前美国的军事情报机构和联邦调查局把防止外国间谍活动作为主要任务。1947年美国《国家安全法》将反情报工作定义为“为防范由外国政府、外国机构、外国人员或国际恐怖主义组织或其代表开展的谍报活动、其他情报活动、破坏或暗杀行动,而搜集的信息,以及开展的行动”^[49]。谢尔曼·肯特在写作《战略情报:为美国世界政策服务》时没有考虑过反情报问题,从而把“消极的”反情报工作排除在战略情报范畴之外,消极的反情报文化就此形成。可以说,在整个20世纪,美国的反情报文化都是消极的,它隔绝了安全保卫工作与反情报工作,在策略上局限于被动防御,在行动上局限于抓间谍,而对反间的利用则较为忽视,这使美国对反情报工作的认识与英国、俄罗斯等传统的反情报大国存在明显差距。

美国情报界在不断的实践中,逐步对反情报工作形成了新的认识,从而形成了进攻性的反情报文化。美国情报界逐步认识到,反情报工作实际上与对外情报工作同等重要,在某种程度上其重要性甚至还高于对外情报工作。情报工作的成功在很大程度上取决于反情报工作的成功。在冷战后反情报工作转型的背景下,美国反情报执行官米歇尔·范·克里芙提出了“战略反情报”概念,战略反情报工作是“使反情报的搜集和行动成为实现国家安全政策目

标的工具,并站在战略高度,开展进攻性行动,以破坏针对我国的外国情报活动及其情报能力”^[50]。

根据战略反情报工作的观念,反情报机构应该把握先机,判断出对方的战略意图,从而有针对性地开展活动,把敌方的情报攻势扼杀在萌芽状态。反情报机构应该洞察外国情报活动的弱点和可乘之机,改变“围绕案子转”的思维方式,站在战略高度审视敌方情报机构的活动。反情报机构强调先发制人,渗透对方情报机构,操纵对方行为,影响对方的评估,误导对方的决策和随后的行动。这样的理念随即通过总统指令和相关的《国家情报战略》与《国家反情报战略》固化。2005年,布什政府将反情报工作定位为“识别、评估、消除、利用外国情报威胁”,反情报搜集及行动被当作促进国家安全目标的工具^[51]。2007年的美国《国家反情报战略》明确指出:外国力量和敌对组织利用情报活动来支持本国安全目标的实现,并在关键利益地区投放力量,威胁美国及其盟友的国家安全。反情报机构应该了解这些活动,掌握敌对组织和力量的战略能力、局限性和计划的相关征候和意图,从而发出预警。此类情报对于高层的政策制定者、决策者、任务筹划者和行动人员来说十分重要^[52]。2008年,美国政府重新修订了1981年颁布的第12333号《行政命令》,取消了反情报工作与安全工作之间的界限。美国反情报工作与安全工作一体化理念开始形成。

安全保密与反情报工作的一体化也体现在体制改革上。2001年美国设立国家反情报执行官,随后设立国家反情报执行官办公室,2004年又将其纳入国家情报总监办公室,从而开始了安全保密与反情报工作的一体化过程。在这一过程中,美国对安全保密与反情报工作的认识愈发清晰。2014年12月1日,国家情报总监重新将国家反情报执行官办公室命名为国家反情报与安全中心。2021年出台的《国家反情报与安全中心战略计划》指出,“国家反情报与安全中心的使命是领导和支持美国政府的反情报和安全活动,向面临外国情报渗透风险的美国私营部门实体提供反情报服务;对美国面临的情报威胁发出公开警告”^[53]。这标志着美国在体制上消除了反情报工作与安全工作之间的界限,实现了反情报

工作与安全工作体制上的一体化。这样的反情报实践,深刻体现了美国安全保密与反情报工作一体化的文化理念。

3.8 规范与限制的法治文化观

独立战争时期,大陆会议创建了美国第一个秘密组织秘密委员会,批准了美国第一笔情报经费,派出了第一个情报使团。这使美国形成了一种独特的情报传统,即情报活动虽是行政部门的事,但必须先得到立法部门的授权。从立国开始,国会就对情报活动保持着强大的影响力。

在美国情报界的所有成员中,中央情报局受国会的影响最大。根据1947年《国家安全法》,中央情报局长由总统提名,由国会批准任命,其经费由国会拨付,应向国会报告工作,征求国会情报委员会的意见。国会因此获得了对中央情报局的监督权力。但在冷战初期,由于国际局势的紧张,国会实际上放弃了对中央情报局的监督权力。在1955-1964年的10年间,中央情报局的汇报每年不超过两次,涉及隐蔽行动的汇报一次也没有。1974年底,《纽约时报》记者西蒙·赫什揭露中央情报局对反战力量和尼克松时期的持不同政见者采取了大规模的监视,这一消息披露后在美国引发了一场政治风暴,参议院和众议院的调查显示,自1961年以来,中央情报局共进行了900次重大的隐蔽行动,小型的隐蔽行动不计其数。最后公布的丘奇委员会调查报告认为:由于缺乏一套必要的法律法规在宪法范围内指导情报活动,中央情报局已经成了一头桀骜不驯的“离群之象”(Rogue Elephant)。

为了监督中央情报局的活动,国会首先于1974年通过了《休斯-瑞安修正案》,总统和中央情报局在进行隐蔽行动之前必须向国会提交书面报告,国会不会对任何不以搜集情报为目的的项目拨款。法案还规定,国会两院的外交委员会也有权对中央情报局进行监督。这项法律实际上是国会第一个真正的监督法案。1976年5月和1977年7月,参众两院分别成立了常设性的特别情报委员会。这两个委员会不能否决中央情报局某项具体的隐蔽行动,但可以通过投票拒绝拨款。1978年,国会通过《对外情报监视法案》,再次确认了《休斯-瑞安修正案》,规定

中央情报局必须向国会递交年度报告。1980年,国会通过了《情报监督法案》,减少了监督委员会的数目,调整了委员会的结构,从而把情报活动的知情者控制在一定范围内。1981年,里根总统颁布第12333号《行政命令》,确认国会拥有对情报活动行使监督的责任。至此,国会对中央情报局隐蔽行动的控制机制终于成熟。

在国内情报工作方面,《对外情报监视法》就国内情报机构在国家安全调查中使用电子监视和实体搜查的要求和程序做出了规定,对外情报监视法庭负责审理《对外情报监视法》监视、搜查申请和批准命令。1976年,司法部长爱德华·H.列维发布了有关联邦调查局国内安全调查的具体指导方针。根据列维方针,国内安全调查仅限于搜集有关涉及或将涉及使用武力或暴力,涉及或将涉及违反联邦法律的团体或个人活动的信息。这些法律规范与美国情报机构的行动,体现了以规范与限制为特色的法治文化。

3.9 对情报失误追根究底的反思性文化观

美国的“揭丑政治”是美国社会生活中一个重要现象,它在揭露时弊、遏制腐败方面发挥了积极作用。这种揭丑政治在情报工作中也有反映。正是这种自我批判、自我革新精神推动了美国情报界自我反思,自我总结,自我提升,从而使美国情报界在国际情报界“一骑绝尘”。

一部美国情报史,几乎就是对其情报失误的声讨史。珍珠港事件的发生令美国人百思不得其解。美国参战第二天,美国就组成了有关珍珠港事件的调查委员会,对珍珠港事件的起因进行调查。此后,各种情报失误案例的探讨不绝于耳。杰克·戴维斯指出:这种“事后解剖”的方法几乎成了美国情报界的传统。不仅情报界,国会各情报委员会、关心情报工作状况的学术界、民间团体也纷纷加入与情报失误相关的各种类型的研讨活动之中^[54]。

揭丑运动的另一面,是使美国民众关注情报工作,打破情报界的封闭局面,形成开放性的情报文化。1974年底,《纽约时报》记者西蒙·赫什揭露中央情报局对反战力量和尼克松时期的持不同政见者的监视措施,引发了民众对情报工作的关注以及国会对情报机构的调查。美国的情报立法工作正式起

步,美国的情报监督文化就此形成。正如美国情报学者约翰·休斯·威尔逊(John Hughes Wilson)指出,必须揭露过去的失误、问题和错误,因为它们对于任何组织的演变经常发生影响,而且时常举足轻重……如果能够从既往的失误中获得教益,那再好不过,如果不能,那至少可以提请人们注意到问题的存在^{[31][42]}。

当然,情报调查不是简单的揭丑,反思式的情报文化使美国情报界明晓情报失误发生的机理,探索改进情报工作的内部机理,从而实现情报能力的提升。美国国会对珍珠港事件的调查,使美国朝野认识到情报协调的必要性。基于对“9·11”恐怖袭击的调查,美国各界就情报协调问题形成了共识。基于对2003年伊拉克情报门事件的调查,使美国意识到情报分析的重要性,美国对情报分析转型有了新的认识,新的情报分析文化开始形成。反思性的情报文化成为美国情报界改进情报工作的理论依据。

4 结语

本文以美国情报文化为研究对象,构建了情报文化的基本研究框架。本文认为,情报文化是影响情报工作的重要因素。情报文化可以理解为由其价值观、行为偏好组成的复合体,其核心内涵是情报观及情报工作中表现出来的相久性、相对稳定的习惯性的行为模式。情报观是关于情报工作基本问题的理性认识,其内容主要包括情报在决策与行动中的作用,一个国家或民族对情报工作的看法等。它在情报实践的基础上产生,受其他社会意识形态的制约和影响,人们的阶级利益、政治观念、价值取向,制约乃至决定着情报观的形成和发展。关于这些问题的理性认识,决定了人们对待情报工作的态度,是人们从事情报活动的出发点和根本宗旨。情报观处于哲学层面,渗透于情报工作的方方面面。情报观与情报工作密不可分。

情报文化的另一个组成部分是情报工作中表现出来的相久性、相对稳定的习惯性的行为模式,包括如何建构情报体制,如何组织情报力量,如何看待人力手段与技术侦察的作用,如何看待情报搜集与情报分析的作用,如何看待情报生产与情报力量运用之间的关系,如何看待情报在塑造态势中的作用等。这样的习惯性行为模式,决定了各国情报工作,

也解释了各国情报工作之间的差异。

情报文化是一种历史沉淀,具有恒久稳定性,一旦形成很难改变,然而情报文化并非一成不变。国家安全环境的变化、国家对外战略取向的改革、灾难性的情报失误、审时度势的决策者的出现,都会重塑情报文化。

参考文献:

- [1]高金虎. 试论情报文化对情报工作的影响[J]. 江南社会学院学报, 2010, 12(4): 77-80.
- [2]华盛顿·欧文. 华盛顿时代[M]. 白如冰, 译. 上海: 东方出版社, 2005: 51.
- [3]Miller N. Spying for America: The hidden history of U.S. intelligence[M]. New York: Paragon House, 1989: 6-7.
- [4]高金虎. 中西情报史[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2017: 15.
- [5]Ranelagh J. The agency: The rise and decline of the CIA [M]. New York: Simon and Schuster, 1986: 56.
- [6]Center for the study of intelligence: Our first line of defense: Presidential reflections on US intelligence[EB/OL].[2023-02-01]. www.cia.gov/csi/monograph/firstln/index.html.
- [7]Brown A. ed. The secret war report of the OSS[M]. New York: Berkeley, 1976: 42-63.
- [8]约翰·兰尼拉格. 中央情报局[M]. 潘世强, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1990: 68.
- [9]Winks R. Cloak & gown. Scholars in the secret war, 1939-1961[M]. New York: William Morrow, 1987: 67.
- [10]约瑟夫·格鲁. 使日十年——1932至1942年美国驻日大使格鲁的日记及公私文件摘录[M]. 蒋相泽, 译. 北京: 商务印书馆, 1983: 437, 466.
- [11]Heuer R. Psychology of intelligence analysis[M]. Washington, D.C.: Central Intelligence Agency, 1999: xxu.
- [12]U.S. Joint Chiefs of Staff. Joint publication 2-0, Joint intelligence[EB/OL].[2023-02-01]. www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Doctrine-Pubs.
- [13]Weber R. The final memoranda: Major general ralph van deman, U.S.A. Ret., 1865-1952: Father of military intelligence [M]. Washington, D.C.: Scholarly Resources, 1988: 1, 15.
- [14]Koch S. The role of US army attach between the World Wars.[EB/OL].[2023-02-01]. <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Koch.html>.
- [15]Eisenhower D. Crusade in Europe[M]. New York: Doubleday, 1948: 32.
- [16]Truman H S. Memoirs, Harry S. Truman. Volume two: Years of trial and hope[M]. New York: Doubleday Doran Company, 1956: 64.
- [17]高金虎. 论国家安全决策中情报的功能[J]. 情报理论与实践, 2019, 42(10): 1-8.

- [18]Handel M. Intelligence and military operations[M]. London: Frank Cass, 1990: 6-7.
- [19]龙小农. 跨国危机管理——理论、方法及案例分析[M]. 北京: 中国传媒大学出版社, 2005: 126.
- [20]Gates R. The CIA and American foreign policy[J]. Foreign Affairs, 1987, 66(2): 215-230.
- [21]Gates R. Guarding against politicization[J]. Studies in Intelligence, 1992, 35(5): 5-13.
- [22]ODNI's Intelligence Community Directive[EB/OL].[2023-02-01]. www.dni.gov/electronic_reading_room/ICD_203.pdf.
- [23]CIA Vision, mission and values statement[EB/OL].[2023-02-01]. www.cia.gov/about-cia/cia-vision-mission-values/index.html.
- [24]Betts R. Enemies of intelligence: Knowledge & power in American national security[M]. New York: Columbia University Press, 2007: 75.
- [25]Medina C. What to do when traditional models fail: The coming revolution in intelligence analysis[J]. Studies in Intelligence, 2002, 46(3): 1-7.
- [26]Office of Training and Education. Analytic thinking and presentation for intelligence producers[EB/OL].[2023-02-01]. www.fda.gov/training-and-continuing-education.
- [27]Davis J. The Kent-Kendall debate of 1949[J]. Studies in Intelligence, 1991, 35(2): 99.
- [28]Davis J. Tensions in analyst-policy maker relations: Opinions, facts and evidence[EB/OL].[2023-02-01]. www.cia.gov/cia/publications/Kent_Papers/vo12no2.htm.
- [29]Davis J. Improving CIA analytic performance: Analysts and the policymaking process[EB/OL].[2023-02-01]. www.cia.gov/resources/csi/studies-in-intelligence/archives/kent-vo1-no2.
- [30]ICD 900-Integrated mission management[EB/OL].[2023-02-01]. <https://www.dni.gov/files/documents/ICD/ICD%20900%20-%20Integrated%20Mission%20Management.pdf>.
- [31]张晓军. 美国军事情报理论研究[M]. 北京: 军事科学出版社, 2007.
- [32]谢尔曼·肯特. 战略情报: 为美国世界政策服务[M]. 北京: 金城出版社, 2011: 167-168.
- [33]Betts R. Surprise, scholasticism and strategy: A review of Ariel Levite's intelligence and strategic surprises[J]. International Studies Quarterly, 1989, 33(3): 329-343.
- [34]Shulsky A, Schmitt G. Silent warfare[M]. Washington, D. C.: Potomac Books, 2002: 171-173.
- [35]Dulles A W. The craft of intelligence[M]. New York: Harper & Row, 1965: 155, 158.
- [36]Heuer R, Pherson R H. Structured analytic techniques for intelligence analysis[M]. Washington, D. C.: CQ Press, 2015: 234.
- [37]Grabo C. Handbook of warning intelligence: Assessing the threat to national security[M]. Lanham, MD: Scarecrow Press, 2010: 422.
- [38]Heuer R. Quantitative approaches to political intelligence: The CIA experience[M]. Boulder, Co: Westview Press, 1978: ix.
- [39]George R, Bruce J. Analyzing intelligence[M]. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2014: 143-144.
- [40]Lowenthal M. Intelligence: From secrets to policy[M]. Washington, D. C.: CQ Press, 2012.
- [41]维克托·马凯蒂, 约翰·马克斯. 中央情报局与情报崇拜[M]. 曹山, 等译. 上海: 上海三联书店, 1979: 49.
- [42]Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991, L. 102-88[EB/OL].[2023-02-01]. www.govtrack.us/congress/bills/101/s2834.
- [43]Johnson L K. Intelligence: Critical concepts in military, strategic and security studies[M]. New York: Routledge, 2011.
- [44]Whaley B. Toward a general theory of deception. Military deception and strategic surprise[J]. Journal of Strategic Studies, 1982, 5(1): 178-192.
- [45]唐纳德·丹尼尔, 凯瑟琳·赫伯格. 战略欺骗[M]. 徐晓军, 译. 北京: 军事科学出版社, 1991: 65.
- [46]Godson R, Wirtz J. Strategic denial and deception: The twenty-first century challenge[M]. New Brunswick, NJ: Transaction, 2002: 3.
- [47]高金虎, 张佳瑜. 战略欺骗[M]. 北京: 金城出版社, 2015: 145-149.
- [48]Andrew C. For the President's eyes only[M]. London, Harper Collins, 1995: 8.
- [49]高金虎. 军事情报学[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2017: 386.
- [50]Cleave V. Strategic counterintelligence: What is it and what should we do about it[J]. Studies in Intelligence, 2007, 51(2): 1-13.
- [51]Office of the National Counterintelligence Executive. The national counterintelligence strategy of the United States 2005[EB/OL].[2023-02-01]. <https://fas.org/irp/news/2005/03/ncix030505.pdf>.
- [52]Office of the National Counterintelligence Executive. The national counterintelligence strategy of the United States 2007[EB/OL].[2023-02-01]. www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2007/item/647-2007-national-counterintelligence-strategy.
- [53]National Counterintelligence and security center. National counter intelligence and Security Center strategic plan: 2018-2022[EB/OL].[2023-02-01]. <https://docslib.org/doc/8527021/national-counterintelligence-and-security-center-strategic-plan-2018-2022>.
- [54]Davis J. Improving CIA analytic performance: Strategic warning[EB/OL].[2023-02-01]. <https://www.cia.gov/library/kent-center-occasional-papers/vollnol.htm>.