

无形政府

美国情报间谍机构

(节译本)

戴维·怀斯 著
托马斯·罗斯

(内部读物)

世界知识出版社

无形政府

美国情报间谍机构

(节译本)

威廉·史塔
詹姆斯·史塔
詹姆斯·史塔

（节译本）

中国出版集团

15
无 形 政 府

美国情报間諜机构

(节 譯 本)

戴維·怀斯 托馬斯·罗斯著

北京編譯社譯

(內 部 讀 物)

世 界 知 識 出 版 社

1965 年 · 北京

David Wise and Thomas B. Ross
THE INVISIBLE GOVERNMENT

Random House, New York, 1964

根据紐約伦道姆公司 1964 年版譯出

• 內 部 讀 物 •
无 形 政 府
美国情报間諜机构
(节譯本)

〔美〕戴維·怀斯 托馬斯·罗斯著

北京編譯社譯

世界知識出版社出版

(北京后圓恩寺 3 号)

北京市书刊出版业营业許可証出字第 101 号

北京新华印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

定价 (四) 0.70 元

开本 787×1092 毫米 $\frac{1}{32}$ · 印张 $6 \frac{5}{8}$ · 字数 145,000

1965 年 11 月第一版 1965 年 11 月北京第一次印刷

統一书号 3003·820

目 录

一、无形政府.....	1
二、一部历史.....	6
三、肯尼迪的改革.....	53
四、秘密中坚.....	62
五、国家安全局.....	76
六、国防情报局.....	83
七、中央情报局：“它隐藏得很好”.....	89
八、中央情报局：内幕活动.....	109
九、謀求控制.....	141
十、电子間諜.....	154
十一、黑色电台.....	166
十二、1960年的竞选运动和現在.....	184
十三、結論.....	195
附录：美国一些情报間諜机构名称英中文对照表.....	205

一、无 形 政 府

美国目前存在着两个政府。一个是有形的，另外一个是无形的。

第一个是公民們从报纸上看到和孩子们从公民課本里讀到的那个政府。第二个是执行美国在冷战中的政策的那种連鎖式的、隱蔽的机构。

这第二个无形的政府在全世界范围内搜集情报，进行間諜活动，以及計劃和执行秘密行动。

无形政府不是一个正式的組織。它是由来自有形政府的許多部門中的个人和机构所組成的一个分散的、不定形的集团。虽然中央情报局是它的核心，但它并不仅限于中央情报局。它也不限于組成所謂情报界的其他九个机构：国家安全委员会，国防情报局，国家安全局，陆軍情报局，海軍情报局，空軍情报局，国务院情报調查研究局，原子能委员会和联邦調查局。

无形政府还包括表面上似乎是传统政府的一个正常部分的許多其他单位和机构以及个人。它甚至包括一些看起来似乎属于私人的企业公司和研究所。

从某种程度上來說，人們只不过是开始觉察到这样一点：这个影子政府正在主宰着一亿九千万美国人的命运。关于和平或战争的重大决定，是背着公众作出的。一个有見識的公民可能終于会怀疑，美国的外交政策往往表面上朝着这个方向走，暗地里却通过无形政府正好朝着相反的方向走。

无形政府是一个比較新的組織。它是由于两个互相有关的因素而产生的：一个是美国在第二次世界大战后跃居超級世界大国的地位，另一个是苏維埃共产主义对这个大国的挑战。

这种挑战比这个国家以前遇到的任何挑战都要严重得多。苏联的世界战略威胁着这个国家的生存。它建立了一个致力于摧毁美国的力量和理想的間諜网。为了对付这种挑战，美国开始建立它自己的龐大的情报和間諜系統。这个系統在背着公众和违反传统的政治程序的情况下迅速地、大大地发展了。

到1964年，情报网已經发展成为一个大規模的、隱蔽的机构，它秘密地雇用着大約二十万人，每年要耗費几十亿美元。

用艾伦·W·杜勒斯的語來說，“1947年的国家安全法……使情报工作在我們的政府里比在世界上任何其他政府里享有更有影响的地位。”^①

由于規模龐大和严格保密，无形政府不可避免地成了被怀疑和被批評的目标。它曾被某些了解情况的国會議員和包括一位前总统哈里·S·杜魯門在內的其他有影响的公民指控为执行它自己的一套外交政策，并在未經总统授权的情况下严重地干涉其他国家的事务。

美国人民不可能对这些指控作出評價。他們实际上对无形政府一无所知。它的雇員名单是保密的。它的活动諱莫如深。它的預算隱藏在別的分款項目里。国会給无形政府提供了經費，却不知道究竟撥給了它多少，也不知道这笔錢如何使

^① 艾伦·W·杜勒斯1958年2月3日在耶鲁大学发表的演說。

用。少数几个国會議員被认为是經常从无形政府了解一些情况的，但他們对它的工作情况也知道得很少。

在海外，在別的国家的首都里，美国大使被认为是以美国总统的最高文职代表的身份行事的。他們奉命可以管轄属于无形政府的特工人員。但他們是否管轄得了呢？这些特工人員有他們自己的通訊方法和密碼。而大使的权威則曾被美国参議院的一个委员会判定为只不过是一种“礼貌的虛构”。

在国内，法律规定情报人員的工作应由联邦調查局負責。但是中央情报局在美国各地的主要城市中設立了二十多个办事处；它深入地参与了許多国内活动，从广播电台和一家輪船公司直到大学的校园。

一般还认为无形政府是由国家安全委员会直接控制的。但是，事实上，它的許多重大决定从来没有在这个委员会里討論过。这些决定是由一个人数很少的机构作出的，这个机构的名称只不过被人們悄悄地談到。有多少美国人听說過“特別小組”这个名称呢？（这个小組又称“54/12 小組”。）除了无形政府的最內层人士以外，人們不知道这个小組的名称，甚至不知道有这样一个小組存在。

从法律上來說，副总统是国家安全委员会的成員，但他并不参加特別小組的討論。林登·B·約翰遜在担任副总统时，参与政府机密的程度是超过他的任何前任的。但是在他宣誓就任美国第三十六任总统以前，他的确与无形政府没有什么关系。

1963年11月23日，約翰遜在他就职头一天的头一个小时内，就被麦乔治·邦迪——他曾經担任肯尼迪总统同特別小組之間的联系人——領到“形势一覽室”里，那是一間深入白宫底层的严密警戒的指揮所。

这位新总统在那里置身于絕密的地图、电子设备和通訊綫路之間，听取无形政府的首腦、中央情报局局长和特別小組成員約翰·亚历克斯·麦康向他扼要地报告情况。尽管約翰遜認識那些負責无形政府的人物，而且知道它的許多活动，但是直到那天早晨他才开始了解到它的組織情况和秘密活动的全貌。

本书试图在不妨害国家安全的范围之内闡明无形政府的性质、規模和权力。它不想成为一本揭露内幕的书，尽管其中很多材料从未在其他书刊上出現过。它试图描述一个隱蔽的美国机构的情况，为这个机构提供經費的美国人民有权了解它的情况。

本书的前提是，即使在冷战时期里，美国政府也必須根据——用《独立宣言》的話來說——“被統治者的同意”行事。当被統治者不知道他們同意的是何时，同意就不可能有什么意义。

在二十世紀中期的严酷的环境中，这个国家的領袖們日益感到，如果要使这个国家繼續存在下去，必須由他們在不經過公众同意的情况下单独地而且秘密地作出某些决定。这种秘密作出决定的范围迅速扩大，无形政府的規模也相应地扩大了。

这个秘密的政府究竟在多大的程度上同美国制度并行不悖，或者說有必要保留它呢？它是否会逐漸改变它力求加以維持的那些制度的性质呢？如果美国人民想要回答这些問題，他們首先必須更好地了解秘密政府的本身。

“我认为人民本身是社会最終权力的最可靠的受托人，”托馬斯·杰斐逊說，“如果我們认为他們对情况不够了解，因而不能以一种正确的判断行使他們的权力时，补救的办法不

是剝夺他們的权力，而是使他們了解情况，便于作出判断。”

因此，本书就是力求使美国人民了解情况。它回溯无形政府的历史：这个无形政府是怎样由杜魯門总统創立，怎样在艾森豪威尔总统、肯尼迪总统和約翰逊总统手下进行工作的。本书揭露无形政府怎样在华盛顿进行活动来扩大和巩固它的权力，怎样在海外进行活动，试图支持或顛覆外国政府。因为除了单纯搜集情报以外，这个秘密的政府还从事“特別行动”，从政治战到超軍事行动和全面的入侵。

在某种情况下，在一个有限的和有节制的基础上，这种特別行动有时可能是必要的。但是这些行动的規模不能过于龐大，以至与进行这些行动的那种社会不相容。如果出現这种情况的話，就会产生灾难性的后果。沒有任何其他地方比古巴的海滩更能說明这一点了。

二、一部历史

无形政府是1941年12月7日在珍珠港的硝烟和瓦礫中誕生的。在第二次世界大战以后冷战开始时，它还是一个孩子，五十年代里它成了一个青年，在肯尼迪总统就职一年以后进入了它的成年期。

无论对珍珠港事件的大量质詢还能說明别的什么问题，这些质詢肯定說明美国迫切需要一个集中的情报机构。在珍珠港事件以前有大量的征兆說明日本人即将进攻，但是这些征兆沒有被人綜合起来，加以分析和大力促使政府注意。

胡佛委员会在1955年說，“中央情报局的存在应当归因于对珍珠港的突然襲击和战后所进行的調查：在我們的军队对日本人迫在眉睫的进攻沒有得到适当的和迅速的警告方面，有情报和沒有情报所起的作用究竟如何。”

美国放弃了它的孤立主义传统，并在第二次世界大战中跃居为西方的领导者。撇开珍珠港事件不談，美国所面临的新的全球性的責任和目标，也終究会导致建立一个全球性的美国間諜网。除此以外，几乎在庆祝战胜日本的仪式还没有結束以前，苏联即以对手的面目出現，这就使得一个无形政府不可避免地在美國成长起来。

即使沒有西方民主同国际共产主义之間的冲突，美国在战后世界执行外交政策时也需要获得情报材料，使政策制定者能够根据这些情报材料作出決定。

杜魯門总统在1952年以典型的口吻說明了这一点。11月

21日，在艾森豪威尔总统当选以后不久，杜鲁门从白宫悄悄地来到中央情报局的一个训练班秘密地发表了一次演说。

杜鲁门说，“几天以前，我荣幸地向那位即将在1月20日就职的将军介绍情况，他感到颇为惊奇的是，总统在作出决定以前必须先了解那么多情况，即使在作出关于国内问题的决定时也是如此。”杜鲁门宣称，现代的总统拥有史无前例的巨大权力，超过了成吉思汗、凯撒、拿破仑或路易十四。

杜鲁门接着说，当他在1945年就任总统时，没有任何中央情报组织存在。“每当总统需要情报时，他必须通知两、三个部门……然后他必须有某个人给他进行一番研究才能得出情报。

“就情报来说，总统的职务处于这样一种状态，当我就职时，我必须阅读这样高〔做手势〕的一堆文件，这使我花了三个月的时间才全部看完。”

罗斯福总统也曾关心同样的问题。1940年，他派当时纽约的一个律师威廉·J·杜诺万前往英国、地中海和巴尔干各国担任一项非正式的搜集情报的任务。外号“野小子比耳”的杜诺万带回了罗斯福所需要的情报——和关于建立一个中央情报组织的建议。

由此产生了情报联络局，由杜诺万将军担任局长。1942年6月13日，这个局分为由杜诺万领导的战略服务处和另外一个机构即战时新闻处。战略服务处的任务是搜集情报，但它最初以在法国、挪威、意大利、缅甸和泰国的敌人后方空投伞兵闻名，从而形成了把特别行动和搜集情报结合起来的工作方式，这种方式至今仍为中央情报局所遵循。

到1944年，杜诺万已经给罗斯福准备了一个建立中央情报机构的计划。这个计划交给参谋长联席会议，被搁置起来

了。但是杜魯門就任總統（并从他后来所抱怨的材料堆中钻出来）以后，派人去找海軍上将威廉·D·李海，要求他研究一下整个問題。

与此同时，杜魯門在 1945 年 9 月 20 日发布了一道解散战略服务处的命令。战略服务处的某些特工人員轉入了陆軍情报局。其他人調到了国务院。这些人在国务院組成了一个后来成为情报調查研究局的核心，那个局是无形政府的一个重要部門。

在战略服务处結束以后四个月，杜魯門于 1946 年 1 月 22 日发布一道关于建立一个国家情报局的行政命令，在这个情报局的領導之下有一个中央情报組，那就是中央情报局的前身。国家情报局的成員是国务卿詹姆斯·F·貝尔納斯、陆軍部长罗伯特·P·派特逊、海軍部长詹姆斯·V·福萊斯特尔和海軍上将李海。中央情报組是这个局的执行机构。杜魯門挑选海軍情报局副局长悉尼·W·索尔斯海軍少将担任組长。索尔斯在战前曾經是圣路易的一个企业家；这个国家的中央情报机构的第一任首脑一度是孟菲斯地方的皮格里·威格尼商店的負責人。

索尔斯急于回去重理旧业，五个月以后，6 月里，杜魯門任命空軍將軍霍伊特·S·范登堡继任这个职务。他任职到 1947 年 5 月 1 日，然后杜魯門任命海軍少将罗斯科·H·希伦柯特尔继任。希伦柯特尔是安納波利斯海軍学校的毕业生，能操三种語言，在海軍情报局里有几年工作經驗。他曾經在停泊在珍珠港的西弗吉尼亚号战艦上負伤。以后他給海軍上将切斯特·W·尼米茲在太平洋地区建立了一个情报网。

当中央情报局根据 1947 年国家安全法建立时，希伦柯特尔担任了它的首任局长。中央情报局是在 1947 年 9 月 18 日

正式成立的。这项国家安全法同建立国防部和统一武装部队的那个法一样。它还創立了国家安全委员会^①及其领导下的中央情报局。

中央情报局的任务規定在五段短短的文字里。

“(1)就政府各部門和各机构所进行的有关国家安全的情报活动問題向国家安全委员会提供意見；

“(2)就协调这类情报活动的問題向国家安全委员会提供建議……；

“(3)綜合和分析有关国家安全的情报，并在政府内部适当地分发这些情报……規定这个局不得拥有治安、传訊、司法等权力或担負国内安全任务……；

“(4)为現有各情报机构提供国家安全委员会认为可能更有效地集中进行的其他共同有关的服务；

“(5)执行国家安全委员会随时可能指出的影响国家安全的其他情报职能和任务。”

从表面上看，法律赋予中央情报局的任务似乎仅仅是綜合、估价和协调情报搜集工作。那么，中央情报局怎么能够完全以它自己的空軍和海軍力量在猪湾发动一次一千四百人的入侵呢？它怎么能够像它已經做过和在猪湾想要做的那样去推翻外国政府呢？

回答就在中央情报局可能按照1947年国家安全法根据国家安全委员会的决定而执行的“其他职能”上。

中央情报局几乎从它誕生的时候起就从事特別行动——有时是具有軍事行动規模的秘密活动。1948年共产党在捷克斯洛伐克接管政权以后，第一任国防部长詹姆斯·福萊斯特

① 从1964年的組成情况来看，国家安全委员会的成員是总统、副总统、国务卿、国防部长和紧急計劃局局长。

尔对共产党人可能在意大利选举中获胜的迹象感到不安。为了力图使选举对美国有利，他在他那些有钱的华尔街同事中间发起一个运动，想要筹集足够的款项进行一种私人的秘密行动。但是艾伦·杜勒斯认为私人无法有效地处理这个问题。他强烈地主张政府建立一个隐蔽的组织，从事各种特别行动。

由于在1947年国家安全法中没有关于隐蔽的政治行动的任何具体条款，国家安全委员会——鉴于在捷克斯洛伐克和在意大利发生的事件——于1948年夏天颁布了一个关于授权进行特别行动的文件。其中规定了两个重要指导原则：一个是行动必须是秘密的，另一个是这些行动是政府可以巧妙地加以抵赖的。

于是就作出了一个决定，在中央情报局内部建立一个从事秘密政治行动的组织。前战略服务处人员弗兰克·G·威斯纳从国务院调来担任这个组织的负责人，用的是他自己想出来的一个伪装的名义。他成了政策协调局的助理局长。

在这个与人无害的名义下，美国就全力进行隐蔽的政治行动。（另外一个进行秘密活动的特别行动局的目的纯粹是搜集情报。）这个机构属于中央情报局，但是中央情报局是与国务院和五角大楼共同领导这个机构的。1951年1月4日，中央情报局将上述两个局合并在一起，并且新成立了一个计划处，从那时起，各种形式的秘密行动就完全由这个处掌握。

令人怀疑的是，那些投票赞成1947年国家安全法的许多法律制定者是否本来可以预见到中央情报局会在全世界范围内从事作战性的活动。

杜鲁门总统后来坚持说，他没有想到会发生这样的事情。在一篇由报业辛迪加发表的、日期为1963年12月21日的文章里，他写道：

“有一段时期，我一直为中央情报局已經背离了它原来的任务而感到不安。它已經变成政府的一个搞行动的、有时候甚至是制定政策的部門……

“当我建立中央情报局的时候，我从来没有想到它会被用来进行和平时期的斗篷与短劍行动。我认为我們所經歷的某些混乱和尷尬的局面，部分地是由于这样一个事实而产生的，那就是总统的这个秘密的情报部門已經背离了它的預定任务，以至被說成是邪恶的、神秘的外国阴谋的象征——同时成了冷战中被敌人加以宣传的題目。”^①

但是，中央情报局正是在杜魯門总统手下时开始从事特別行动的。

尽管这个机构直到 1948 年才建立，但是早在 1947 年艾伦·杜勒斯递交国会的一份备忘录中，就已隱約地暗示了即将发生的事情，这份备忘录說，中央情报局应当“拥有进行秘密情报活动的独一无二的权限”。^②

就像宪法中关于商业的条款一样，国家安全法中关于“其他职能”的这条附文已經被中央情报局引申到包括那些在这項法令中甚至沒有暗示到的活动。一般人不知道中央情报局根据对这項法令的解释进行秘密的政治战。人們也不知道根据这項法令和以后的总统命令，中央情报局局长拥有两个头衔。他不仅是中央情报局局长，更重要的是，他作为中央情报局局长，是整个情报界的負責人，在这个情报界里，中央情报

① 由北美报业联盟发表的哈里·S·杜魯門的文章，載 *Washington Post*, December 22, 1963。

② 艾伦·杜勒斯的备忘录，載 *Hearings, National Defense Establishment*, pp.525—28, Senate Committee on Armed Services, 80th Congress, 1st Session on S. 758, 1947。

局虽然权力最大，但它只不过是其中的一个部門而已。

1949年通过了中央情报局法，使中央情报局不受任何要求透露“中央情报局所雇用的人員的任务、姓名、职务、薪金或人数”的联邦法律的約束。它还赋予中央情报局局长这样惊人的和空前的权力，即在花钱时可以“不顾有关使用政府經費的法律和条例的規定”。它赋予他这样独特的权利，只要签上自己的名字就可以花掉他那秘密的年度預算上的成亿美元。这个法令容許“这些开支只要凭局长的证明就能报銷”。法令說，这种证明而且只有这种证明，“将被认为是充分的证件”。^①

1949年法令的主要发起人、馬里兰州的民主党人、参議員米勒德·E·泰丁斯說明他为什么认为这样做是必要的：“这个局里的人員往往牺牲了他們的生命。有几个人已經发生了这种情形，而且是在不很順利的情況下发生的。如果我們强使情报局建立一套证件档案的話，外国特工人員就可以得出关于我們的特工人員的身份和他們正在进行什么活动的情报。”^②

到1950年，无形政府已經开始粗具輪廓了，中央情报局是它的核心。在这一年里成立了情报顧問委员会，这是由这个隱蔽的政府的負責人組成的一个組織。后来它的名字改为目前的美国情报委员会。尽管出席这个委员会的人員（和有些机构）的名字有所更动，秘密的政府的主要成員还是相当稳定的。自然，它的整个規模已經扩大了很多。

密碼术和譯解密碼术在1952年統一由新成立的国家安

① 1949年法还容許中央情报局局长在通常的移民法以外每年秘密地让一百名外国人入境。

② *New York Times*, May 28, 1949.