



国家安全译丛

NATIONAL SECURITY 总策划 王吉胜

SECRET INTELLIGENCE
AND PUBLIC POLICY

秘密情报 与公共政策

全新
中文译本

保密、民主和决策

A Dilemma of Democracy

[美] 帕特·霍尔特 著

Pat M. Holt

赵金萍 译

在开放社会中，政府如何保守秘密，又不侵害公民权利？



美国专业院校指定课程 国家安全战略必备读本



金城出版社
GOLD WALL PRESS

★★★★★
国家安全译丛
NATIONAL SECURITY 总策划 王吉胜



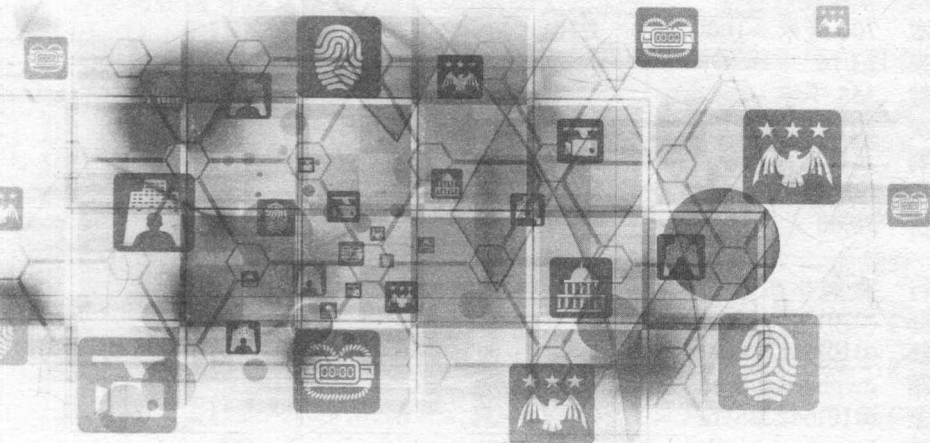
秘密情报 与公共政策

保密、民主和决策

SECRET INTELLIGENCE
AND PUBLIC POLICY
A Dilemma of Democracy

[美] 帕特·霍尔特 著
Pat M. Holt

赵金萍 译 耿晓华 校译



金城出版社
GOLD WALL PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

秘密情报与公共政策：保密、民主和决策 / (美) 帕特·霍尔特 (Pat M. Holt) 著；赵金萍译. —北京：金城出版社，2017.1
(国家安全译丛 / 朱策英主编)
书名原文：Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy
ISBN 978-7-5155-1427-7

I. ① 秘… II. ① 帕… ② 赵… III. ① 情报工作—研究—美国 ② 公共政策—研究—美国 IV. ① D771.236 ② D771.222

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 278295 号

Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy by Pat M. Holt
Copyright ©1995 by CQ Press, an imprint of SAGE PUBLICATIONS, INC.
Simplified Chinese translation copyright ©2016 by GOLD WALL PRESS
All Rights Reserved.

本书中文简体版由SAGE通过 CQ 授权金城出版社独家出版。

本作品一切权利归金城出版社所有，未经合法授权，严禁任何方式使用。

秘密情报与公共政策

MI MI QINGBAO YU GONGGONG ZHENGCE

作 者	[美] 帕特·霍尔特 (Pat M. Holt)
译 者	赵金萍
校 译	耿晓华
策划编辑	朱策英
责任编辑	李晓凌
开 本	700 毫米 × 1000 毫米 1/16
印 张	23.75
字 数	365 千字
版 次	2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷
印 刷	北京金瀑印刷有限责任公司
书 号	ISBN 978-7-5155-1427-7
定 价	78.00 元

出版发行 金城出版社 北京市朝阳区利泽东二路 3 号 邮编：100102
发 行 部 (010)84254364
编 辑 部 (010)64271423
投稿邮箱 gwpbooks@yahoo.com
总 编 室 (010)64228516
网 址 <http://www.jccb.com.cn>
电子邮箱 jinchengchuban@163.com
法律顾问 陈鹰律师事务所 (010)64970501

译 序

本书的翻译工作，历经了北京寒冷干燥的冬天和闷热难耐的夏天，历时良久，呕心沥血，但也辛苦并享受着。整个翻译过程让我深刻体验了文字艺术与情报世界接合之间的独特魅力，打磨文字，品读细节……我常常因此而沉浸在情报世界的波谲云诡，及发现秘密的快乐之中。

情报活动中，尤其是在隐蔽行动中，到底有多少潜规则，到底有多少不为人知的黑幕，几乎没有人能够厘清，也正因此才让情报的世界充满了神秘诡异，以及令后人可以无限挖掘的可能性。

本书披露了美国情报活动中一些不为人知的秘密，也披露了一些与主流历史叙述不尽相符的细节，诸如情报机构招募过程中的微妙手段，中央情报局在国外建立情报站的一些不为人知的情况，尤其是历史上关于美苏之间情报行动、间谍活动的敏感话题……其间不乏游走于黑白两道的惊险与诡谲。我在翻译的过程中常常会感慨于美国人尊重历史，挖掘真相，并且敢于自黑的勇气和魄力。相信诸君定会开卷有益。

在本书的翻译过程中，我非常感谢曾给予我无私帮助的同事栗长江教授，我的知己好友耿晓华女士，我的学生历晶晶、孙宗义、金品轩、胡静楠；感谢金城出版社编辑的理解与信任；还要特别感谢我的丈夫和女儿，由于工作繁忙，我常常需要抽出周末和节假日的时间来进行本书的翻译，因而耽搁了许多对他们的陪伴。此刻已是深夜，月色如水，万籁俱静，我在北方的一座城市中，独享这静谧而充实的时刻，不禁感慨万千，不知未

来的岁月还有多少未知的事件将会发生，这些事件中又将会有多少情报参与的身影？前路漫漫，拭目以待。

是为序。

赵金萍

2016年9月22日

目 录

前 言	001
-----	-----

第一部分 问题源起

第一章 开放社会中的秘密	007
情报的功能	008
我们需要情报吗	011
保密与国际共识	013
民主政府中的情报	017
制定与履行外交政策	019
结语	029
第二章 美国情报的起源与演变	032
从独立战争到第一次世界大战	034
两次世界大战间隔时期	037
第二次世界大战时期	043
情报时代	044
冷战时期	056

第二部分 情报界：为何与何为

第三章	情报界：谁来做什么	062
	组织机构	065
	情报界的成员	069
第四章	情报搜集	081
	搜集什么	081
	如何搜集情报	085
	情报搜集的问题	109
	结语	116
第五章	情报分析	118
	分析过程	119
	分析的使用与误用	124
	案例研究	133
	结语	156
第六章	反情报	159
	保守秘密	160
	外国情报机构	178
	公民自由	189
	结语	194

第七章 隐蔽行动	195
隐蔽行动是什么	195
如何运作	198
谁决定实施隐蔽行动	229
隐蔽行动引发的问题	231

第三部分 公共控制机制

第八章 媒 体	243
新闻搜集与情报搜集	247
媒体与秘密	256
公布还是雪藏?	263
结语	267

第九章 总 统	270
作为管理者的总统	272
情报的管理问题	285
总统的监督工具	287
国家安全委员会与伊朗门事件	295

第十章 国 会	299
早期部署	300
拓宽国会关注度	303
国会调查	317
情报委员会	320
国会监管问题	330

第四部分 未 来

第十一章 未来如何	339
重新评估	342
临界点	344
私人工具	348
新的指导方针?	352
结语	355
术语表	356
参考文献	363
词汇表	367

前 言

本书有三重目的：

一、对情报界提供一个整体介绍（情报界是什么，情报界做什么，情报界怎样配合政府工作）。

二、阐述情报活动中涉及决策的权衡（风险相对于预期收益）。

三、审视一个开放社会中仍未解决的问题，比如美国，它如何能够对有必要保密的行动进行政治控制。

本书主要是为国际关系、政治学专业的高年级大学生或研究生而设。但也适用于任何打算从事外事工作的学生，他们正要以这样或那样的方式与情报界发生关联，无论是在政府部门、新闻界工作，还是从事国际贸易，他们甚至都有可能不得不做出一些不那么明确的选择，这些不明确之处在本书中也有所论及。本书还应该会引起公众的兴趣。所有的公民都需要更深入地思考本书的核心问题——谁来监督监督者（Who Watches the Watchdogs）？

纵使有卷帙浩繁的文献——某种程度上正因为这个原因——情报界的许多活动仍然充满着神话般的色彩。这神话中的龙头老大，是中央情报局（Central Intelligence Agency, CIA, 后文简称中情局）——它要么被当成英雄，要么被当成反派，紧跟其后排名第二的则是联邦调查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）。当然，中情局不可能为世界上发生的所有坏事（或是好事，取决于个人观点）负责。中情局因其行动或是行动意图

而招致毁誉参半；有些事它完成得很漂亮却不为人知，而有些失败的事却使国家陷于尴尬境地。但几乎在每一件事情上，中情局都是在按照它被上级授意的（或是认为它被授意的）那样去做。

本书另外重点关注的问题是：谁应该是上级[总统？国家安全委员会(National Security Council)？国会？还是其他？]，这个上级如何决策，从上级到行动官员的交流渠道如何保持通畅。国防部重点关注它所谓的对国家军事力量的“**指挥与控制**”(command and control)。而在其他方面——是故意这样做——却并未对情报的指挥与控制给予相同的关注度。这能够改变吗？或者说是应该改变吗？

本书不含机密信息；不揭露秘密，不暴露丑闻。我本人供职于参议院外交关系委员会(Senate Foreign Relations Committee) 27年。其中有17年的时间，我是委员会与情报界之间的主要联络点，负责委员会与情报有关的活动。虽然凭着不懈的努力，我对“模糊处理”这道官僚体制中的“天然防线”有所洞察，也获悉了很多秘密，但仍有一些规则是我无从知晓的。我所获悉的一些秘密（包括一些我无从知晓的）已被其他人曝光过，这些秘密是可以自由讨论的；其余的则仍然是个谜。

我获悉的最有价值的东西并不是秘密的，而只是曾被遮蔽的。这关乎情报界所面临的努力开展工作的問題，以及政府其他部门所面临的努力与情报界搞好关系的问题。我在思考这些谜题的过程中，逐渐产生了本书所要表达的思想。

本书共包含四个部分。第一部分建构了在开放社会中对秘密活动进行政治控制问题的理论框架。同时追溯了情报界的起源与演变。

第二部分描述了情报界是什么，干什么。解释了作为情报界组成部分的每个机构的作用，分章节讨论了情报的四大功能：搜集、分析、反情报和隐蔽行动(covert action)。

第三部分从理论与实践两个层面思考了包括媒体、总统、国会在内的公共控制机制。包含媒体的原因在于：就本书所谈及的基本困境而言，媒

体处于中心地位。基本困境也是本书的核心问题：保密与民主是根本不相容的；但即便是困难重重，又不得不让二者共生共存。

第四部分是对未来的展望。情报界的发展很大程度上是基于冷战，但在后冷战时期的世界里，那些制定外交政策的人继续需要情报界的产品支持。我们所获悉的东西会帮助我们避免再犯从前的错误吗？

在准备本书的过程中，我采访了许多现在的和过去的情报官、外交官、媒体人士，以及国会成员和国会的工作人员——这些人的出现均是作为背景，而非为了归责。我所采访那些人中，有些人甚至对被包含在名单中都会觉得尴尬，因此我决定最好不要公开他们中的任何一位。他们知道书中所指的他们是谁，也让他们知道，我对他们怀着深深的感激。

我在这里要提及为书稿做出巨大贡献的四个人。CQ出版社的布伦达·卡特（Brenda Carter）一贯地给我提供帮助；佐治亚大学的洛克·K. 约翰逊（Loch K. Johnson）和美利坚大学的约翰·麦卡特尼（John Macartney）阅读了书稿并提出了许多建设性的意见。正是由于这些人的支持，才使得本书成为一本还不错的书。本书也因芭芭拉·德·波茵维尔（Barbara de Boinville）的出色编辑而日臻完善。本书所存在的任何不足之处都应归因于我。

帕特·M. 霍尔特

于美国马里兰州贝塞斯达

Secret Intelligence and
Public Policy:
A Dilemma of
Democracy

第一部分
问题源起

开国元勋们非常注重联邦政府在联盟（union）与州（states）之间、政府与人民之间的几方平衡。美国政府是在这样的前提之下建立起来的：平衡原则是反对权力滥用的最佳防护手段。但是开国元勋们也认识到，最终的防护其实是存在于人民自身的，这些人民可以定期选出一任总统或一届国会，以选择新的继任者。

只要人民对政府的所作所为十分清楚，那么这一最终防护就会奏效。政府进行**秘密活动**时常常会遇到阻碍。本书的第一章概述了这一问题的基本框架；第二章描述了问题的起源，并追溯了它的发展演变。

问题的本质在于：保密与民主是不相容的；然而一些情报活动却又必须秘密进行。如果总统希望的话，情报界会教给他如何开展秘密项目的方法。但如果总统试图公开进行这些项目，那么这将会把他卷入一些饱含争议的政治争端中。

关于间谍活动的起源已无法在历史的重重迷雾中加以考证了，但在《旧约全书》（*Old Testament*）中却有迹可循。只是伴随着自由社会的发展，秘密活动的**公共控制**才成为一个问题，这已是很久以后的事了。

在美国独立战争期间，本杰明·富兰克林任美国驻巴黎的大使，他对英国人使用了间谍手段，英国人也“以其人之道还治其人之身”。他曾从法国的一次隐蔽行动中获益，这次隐蔽行动关乎给棘手难治的殖民地扩大军事援助。不过，直到二战以后，情报活动才成为美国需要严正关切的一个议题。

中情局成立于1947年，它的任务是协调情报活动，而其他情报机构至少在接下来的15年后才得以建立。情报界的发展和公众对情报的态度严重地受到了冷战的影响。

[第一章]

开放社会中的秘密

Quis custodiet ipsos custodies? (谁来监督监督者?)

——朱文纳尔 (Juvenal) ^[1]

《联邦党人》的作者写道：“如果人是天使，政府就没有存在的必要。如果由天使来统治人，对政府的外控与内控就都没有必要。在组建由人来进行治理的政府的过程中，最大的困难首先在于：政府必须能够控制被统治者；其次在于：政府必须能够自控。”^[2]

美国政府的创建者们试图通过在宪法中建立**审查与平衡体系**，以及分权制来解决这一“大难题”，目的在于建构一个没有任何部门享有特权的政府。总统权力，特别是资金问题均有赖于国会。国会的提案在成为法律之前需要总统的签署，并且必须获得三分之二的票数才能通过。

此种关系意在给政府的行动增加一些难度，使得办事节奏慢下来。政府的创建者们认为：时间上的延迟会让事情更为合理。最高法院将其归纳为：“便捷与效率并非一个民主社会的首要目标或是首要标志。”^[3]但总统可不是天使，他没有那么大的耐心，他会尽可能拓展他的宪政权力。当他拥

[1] 编注：公元1世纪罗马著名拉丁语讽刺诗人。

[2] 原注：The Federalist, no. 51. Alexander Hamilton 和 James Madison 均有贡献。

[3] 原注：Immigration and Naturalization Service v. Chadha et al., 462 U.S. 919 (1983).

有一个招之即来的情报界的时候，他就有了一个可以秘密行事的工具。除非国会具有很高的警惕性，否则总统就能够挫败宪法的审查与平衡机制。

分权制是对政府的一种内在控制，更为重要的控制则来自外部。这即是在《联邦党人》中所宣称的“有赖于人民”。^[1] 人民可以替换政府的权利成为政府权力滥用时的终极保障，最终对政府权力滥用进行矫正的还是人民。当奥利弗·诺斯（Oliver North）被问及，在里根总统执政期间，向伊朗非法售卖武器和向尼加拉瓜叛乱者（反政府武装）秘密转移资金中的关键作用时，他谈及了这种保障：

……总统是在这片土地上对美国人民负责的最高长官。最终，其在宪法的原则下通过多种方式对人民负责，人民通过重新选举可以将总统淘汰出局。但人民没有这样做。^[2]

当然，如果人民并不知道政府的所作所为，他们就无法明智而负责地行使他们的这一权利。保密是民主的敌人。自二战以来，这一矛盾始终伴随着美国情报界的发展。

情报的功能

如果我们简短地看一看情报界的所作所为的话，就会发现在外交政策的制定中，由保密所引发的的问题已日益明显。情报的主要功能有四项：搜集、分析、反情报和隐蔽行动，第四、第五、第六和第七章会更详尽地探讨这些功能。

[1] 原注：The Federalist, no. 51.

[2] 原注：Senate Select Committee on Secret Military Assistance to Iran and the Nicaraguan Opposition, House Select Committee to Investigate Covert Arms Transactions with Iran, *Iran-Contra Investigation*, Joint Hearings, 100th Cong., 1st sess., 1987, vol.100-7pt.II, 37. 此后引用时称伊朗门听证会。