

情报与国家安全

——进入21世纪的各国情报机构

情报与国家安全课题组

时事出版社

情报与国家安全

——进入 21 世纪的各国情报机构

情报与国家安全课题组

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

情报与国家安全——进入 21 世纪的各国情报机构/情报
与国家安全课题组 .—北京: 时事出版社, 2002.1

ISBN 7-80009-679-3

I. 情… II. 情… III. 情报机构—概况—世界 IV. D526

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 078990 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 百善印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 13.25 字数: 308 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

定价: 26.00 元

总策划：宗 卫
主 编：舒 鹤 方 晟
副主编：景 怡 文 辛

课题组成员：

宗	卫	舒	鹤	方	晟	景	怡
文	辛	石	漂	陈	歌	潘	盼
步	施	肖	冰	白	磊		

前 言

从古至今，“间谍”一词对于大多数人来说就像一个谜。从“007”到“碟中谍”，间谍始终是与“金钱和美女”、“匕首与斗篷”等结合在一起。但是，无论是电影、戏剧，还是文学、传记，这些依靠人们想象的作品，都只能使难得一见真面目的情报工作更加扑朔迷离。

将间谍以及情报机构加以无限神秘化的描写，一是因为间谍工作的方式、方法和手段具有很强的隐蔽性，走在时代的前沿；二是因为情报工作常常在关键时刻起到巨大作用，甚至可以说是“杠杆的支点”；三是情报工作自身特性所致，历史上众多杰出情报工作的内幕都随着当事人一起埋入黄土。

为了使人们对情报工作有更加准确、全面的认识 and 了解，《情报与国家安全》课题组的成员在多年资料积累与研究分析的基础上，经过抽丝剥茧、去伪存真，对当前世界主要国家情报机构及其活动进行了系统性和理论化的总结，编写成此书。

《情报与国家安全》一书共分为七章，主要涉及以下几个

方面的内容：

一、情报机构的改革与调整

世界各国情报机构的改革与调整主要是以 20 世纪 90 年代初苏联解体、冷战结束为起点，大体可分为 90 年代前期和 90 年代后期两个部分。

在 90 年代前期，改革与调整的焦点是情报机构的重新定位与定向。有不少舆论认为，情报机构的规模应当缩小；地位和作用应当下降；情报机构及其经费预算应和其他政府机构一样公开透明，更有人提出情报机构也应随着冷战的结束而消亡。

然而国际形势的发展与冷战刚结束时人们的想象并不一致：全球化进程使得世界形势更加复杂；两极对抗为多极竞争所代替，东西方矛盾、西方国家内部矛盾、发达国家与发展中国家的矛盾日益突出。强权政治及霸权主义横行，各类地区冲突不断，国际隐蔽战线的斗争也愈来愈激烈。

因此，到了 90 年代后期，各国对情报机构地位和作用有了新的认识：除传统的政治军事安全外，非传统安全因素凸显；情报机构仍是新形势下处理国际关系、维护国家安全十分重要的幕后力量。据此，各国情报机构的改革与调整随着高科技、信息化时代的发展，进入一个新的加强与提高时期，以新的姿态迈入新世纪。

二、情报机构任务的多元化

新时期与国家安全概念中“传统安全”相对应的“非传统安全”问题凸显。经济安全、信息网络安全、资源安全、环境

与污染、国际恐怖活动与有组织犯罪等问题已提上国家安全的议事日程。

所以说，各国情报机构得到加强的背景之一就是任务多元化。不仅要继续加强传统领域（政治、军事、外交）的情报工作，而且也要涉足经济与科技情报工作，又要强化反恐怖与打击有组织犯罪方面的情报搜集任务。从当前国际大环境看，情报机构的工作将随着各种安全威胁因素的改变而不断扩展。

三、情报搜集手段更加隐蔽

由于情报机构工作的特殊性，手段多诡秘莫测，从而达到出其不意的效果。情报机构在使最新科技成果微型化、实用化上起到了很大的促进作用。从录音机到微型高效窃听器，从照相机到针孔式监视器，从望远镜到间谍卫星，等等，世界各国都把最新科技首先应用在情报手段上。信息网络的出现，既给情报机构带来更大的机遇，同时也是更大的挑战，迫使情报机构不断高投入地跟踪新科技、应用新科技。

但技术手段也有其一定的局限性。间谍卫星能在外太空“看”清地面上硬币大小的东西，但它“看”不到人的思维。结果在一些冲突的关键时刻，还要借助长期布建的人力情报网。长期物色发展成为在对方核心埋藏“鼯鼠”的先期投入手段，“放长线钓大鱼”往往能收到最大效果。

公开情报搜集、研究分析在“信息爆炸”时代得到更加充分的体现，公开情报研究分析所具有的全面性、战略性的高度，弥补了技术与人力手段的不足。许多国家的情报机构一方面网罗高级人才建立研究机构，另一方面投入大量资金，利用高等院校和社会上的研究力量，加强公开情报研究分析工作。

四、培养高素质的情报人员

情报机构的人员招募、培训、管理以及各种设备、技术手段等综合后勤保障是做好情报工作的一个重要环节。为适应科技迅速发展、形势更加多样复杂的情报工作，各国情报机构对于人事后勤工作尤为重视。一方面是对情报工作人员的要求上，体现出特殊机构需要特殊人才的特点。强调情报机构内部人员的高素质、专业化；对于招募从事情报工作的外围人员，则根据工作任务的不同，具有多元化的特点。另一方面是在情报工作的后勤保障上，突出表现为开发应用最新的科技成果，为情报工作人员创造更加有利的工作环境。各国情报机构大都是其本国科技成果的优先使用者。

情报机构在招募手段上也同样发生了变化，在继续进行秘密招募的同时，也进行公开招募。把眼光放到社会的各阶层，长期物色，招募有某种特长的人，如此等等。一些国家的情报机构还在媒体上公开刊登招募广告。

招募只是情报工作的第一步，招募时严格把关，培训时认真挑选，已成为培养优秀情报人员的基本程序。根据对从事不同性质情报工作的人员培训，建立各种培训基地，以及训练学校。加大培训力度，增添新的培训内容，把情报人员培养成掌握高科技手段并具有特殊技能的情报人员，已是新时期情报机构的努力方向。

情报机构也是他国情报机构工作的重点对象，严密的内部防范机制也是人事制度中不可或缺的重要项目之一。因此，情报机构的人事与后勤保障实际上是一个全面的系统工程。

五、情报经费有增无减

东西方两大阵营对峙的消失，并没有使各国在情报战线“化敌为友”，盟国间的情报战也更加突出。情报战领域的拓宽，范围的扩大，需要投入的人力和物力也就更多了：新科技的迅速发展要求情报机构更新情报搜集与反间谍手段，如通讯、计算机网络、间谍卫星等；人力情报手段需要投入更多的资金，金钱收买成为最重要的人力获取情报手段。

经费主要由两部分组成：公开经费预算、秘密经费，以及附加或追加经费。公开部分主要用于情报机构日常开支、人员工资、后勤保障、技术发展等；秘密经费主要用于人力情报获取、支付“线人”费用、反间谍手段、隐蔽行动等；追加经费主要用于临时性的发展建设。

在经费透明度上，就连那些十分“民主”的西方国家，也是以“国家利益”为借口，对情报机构经费预算遮遮掩掩。因而，情报机构的经费预算不仅公众看来是一团漆黑，就是对于要监督经费预算的议会来说也像是雾里看花，甚至于政府负责财政的部门有时也难以弄得清楚，因为有许多费用是由国家领导人直接批拨的。

当然，情报经费的保密性并不意味着情报经费的绝对黑箱化。情报经费也同其他政府预算一样经历了规划—提交—审议—批准—执行的流程。在此流程中，情报机构与其他政府部门所不同的是：经费预算的粗化、审议的小范围化和保密化。情报机构的秘密费用有些并不经过审议，而由国家最高领导人特批。

在情报机构经费使用的监督上，大多数国家都有明确的法律规定。一般说来，议会是情报机构经费使用的法定监督者。但是议会监督也只停留在法律程序的形式上，形同虚设。到目

前为止，还没有任何一个国家做到对情报经费的真正监督。

六、明争暗斗仍是隐蔽战线的主旋律

情报的存在就是竞争的体现，在 21 世纪，情报竞争更是达到白热化的程度：美俄矛盾并没有因两大阵营之一的华约集团的消亡而减少，相反，由于各国都希望在全球化的今天加强本国的综合实力；欧盟国家及一些地区性大国和新兴起的中等强国为了摆脱美俄的情报束缚，纷纷加强本国的情报和反间谍的能力，从而构成了新的情报竞争力量组合。它们正在加强情报合作，以摆脱大国的情报控制，建立更加独立的情报体系。

国际情报战这个领域没有“真正的朋友”，只要有主权国家存在，情报战的竞争就会紧紧围绕着国家利益这一主体目标而展开。获取情报和反情报的斗争还将长期存在，并在特定时段或地区有所激化。

当然，国际情报战线也有合作。冷战结束后，华约集团消失，北约成员国虽仍继续情报合作，但这种合作的紧迫感已大大减小。但在全球化进程下，跨国安全问题凸显，各国情报机构面临更多的“共同威胁”，迫切需要合作与交流。因此为了各自国家利益，情报机构在许多非传统安全领域加强了情报合作。

七、给予情报机构法律上的保障

在世界各国不断完善法制的进程中，为配合情报机构的逐渐“公开化”，有利于情报工作更加顺利地开展，相应的专项立法纷纷出台。长期以来，情报机构处于一种可以说是“权大但地位不明确”的状况。在有些国家，情报机构有时甚至具有

一些超越法律的“非常特权”。

尽管如此，世界上大多数国家还是根据情报机构特点，从维护国家安全利益出发，制定相应法律明确情报机构定位。一是使其活动“有法可依”；二是要求其活动，特别是在国内的活动“以法行事”。

各国情报机构仍在不断进行调整加强，我们将继续进行跟踪研究，在适当的时候对此书进行补充修订。

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

第一章 情报机构的调整与改革	(1)
----------------------	-----

第一节 情报工作与国家安全	(3)
---------------------	-----

第二节 情报机构在国家安全 工作中的定位	(20)
-------------------------------	------

第三节 情报工作的协调	(34)
-------------------	------

第四节 情报机构的调整与加强	(45)
----------------------	------

第五节	新情报机构的建立	(82)
第二章	情报机构任务的多元化	(91)
第一节	各国间竞争的加剧	(93)
第二节	重视经济和科技情报	(110)
第三节	继续加强传统领域的 情报搜集	(130)
第四节	情报机构任务的扩大	(144)
第三章	情报手段的现状与发展	(166)
第一节	情报搜集的技术手段	(168)
第二节	情报搜集的人力手段	(194)
第三节	公开情报搜集与研究	(219)
第四节	情报机构的隐蔽行动	(246)

第四章 情报机构人事与后勤保障	(253)
第一节 情报机构的人员招募	(255)
第二节 培训	(276)
第三节 待遇	(287)
第四节 后勤保障	(296)
第五节 情报机构内部安全防范机制	(305)
 第五章 情报机构的经费预算	 (314)
第一节 情报经费不断增长	(316)
第二节 情报经费的分配和使用	(332)
 第六章 国际情报战线的竞争与合作	 (337)
第一节 国际情报战线的竞争	(338)
第二节 情报合作	(359)

第七章 情报立法与国家安全意识

教育	(372)
第一节 特殊的情报法律体系	(373)
第二节 部分国家情报立法情况	(385)
第三节 国家安全意识教育	(398)

第一章 情报机构的调整与改革

情报机构是国家安全工作需要的产物。国家安全形势和任务发生变化是情报机构改革与调整的两大基本变量。

冷战结束后，随着“雅尔塔体系”的崩溃，世界格局发生重大变化，多极化趋势不断加强。冷战中，以美苏为首的两大政治军事集团明争暗斗的主战场之一——国际情报战线在国家安全中的地位与作用引发广泛争议。情报机构的走向与改革前景也成为举世关注的一大焦点。

20 世纪 90 年代初，由于国际形势的不断缓和，不少舆论认为，情报机构的地位和作用受到削弱；罩在情报机构头上的神秘面纱也应揭去。在美国，甚至有人提出，中央情报局（CIA，1947 年成立）是冷战时期的产物，应随着冷战的结束而终结。^①

^① 1993 年美国参议院前情报委员会副主席丹尼尔·帕特里克·莫伊尼汉提议取消中央情报局。他说：“中央情报局过去最善于计算红军战车的数量，如今，苏联军事设施早已弃置腐朽得不成样子，中央情报局也就毫无用武之地了。”

面对国际形势的变化，情报机构自身也曾陷于一种不知何去何从的茫然状态中。1992年，时任美国中央情报局局长盖茨一次公开演讲的题目就是：《冷战结束：我们路在何方？》^①。在舆论的强大压力下，各国情报机构开始进入冷战后的第一轮调整期。

一时间增加透明度、削减经费与裁减人员和机构似乎成了改革调整的主线。许多国家情报机构不同程度地向公众介绍自己；公开招募情报人员；公布情报经费的年度预算；削减人员与机构。还有些国家一向不为人所知，以代号示众的情报机构负责人也开始公开真实姓名。如英国的秘密保安局与秘密情报局，以色列的摩萨德等。

然而国际形势的发展未能像人们在冷战刚结束时想象的那样乐观。虽然发生世界大战，特别是毁灭性战争的危险在减小，但全球化进程使这个世界的形势更加复杂。冷战时期的两极对抗为多极竞争所代替，东西方矛盾、西方国家内部矛盾、发达国家与发展中国家的矛盾日益突出。综合国力的竞争使国家安全环境的范畴更加广泛。强权政治及霸权主义对国际安全的威胁仍在，各类地区冲突不断，国际隐蔽战线的斗争也愈来愈激烈。

在此形势下，国际社会对情报机构作用和地位的认识进入一个新的高度。主要认识有以下几个方面：一是，各国所面临的安全威胁因素在不断增加：除传统的政治军事安全外，非传统安全因素凸显，情报机构在维护国家安全方面的重要性增加。二是，情报机构仍是新形势下处理国际关系、维护国家安

^① WWW.CIA.GOV