

International Strategic Studies

国际战略研究丛书

主编 刘宗和 副主编 钱洪良



高金虎◎著

美国战略情报与 决策体制研究

MEIGUO
ZHANLUEQINGBAOYU
JUECETIZHIYANJIU

陕西师范大学出版社

图书代号:SK4N0637

图书在版编目(CIP)数据

美国战略情报与决策体制研究/高金虎著. - 西安:陕西师范大学出版社,2004.6

(国际战略研究丛书/刘宗和主编)

ISBN 7-5613-2595-9

I. 美… II. 高… III. ①国家-发展战略-情报学-研究-美国
②国家-发展战略-决策-研究-美国 IV. D771.209

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 055602 号

责任编辑 任平史进

装帧设计 刘葶葶

出版发行 陕西师范大学出版社

社址 西安市陕西师大 120*(邮政编码:710062)

网址 <http://www.snuph.com>

经销 新华书店

印刷 南京人民印刷厂

开本 889×1194 1/32

印张 8

字数 205 千

印数 2000 册

版次 2004 年 6 月第 1 版

印次 2004 年 6 月第 1 次印刷

定价 220 元(全套 10 册) 本册 22.00 元

开户行:光大银行西安南郊支行 账号:0303070-00330004695

读者购书、书店添货或发现印装问题,请与本社营销中心联系、调换。

电话:(029)85307864 85233753 85251046(传真)

E-mail:if-centre@snuph.com

《国际战略研究丛书》

编辑委员会

主 编：刘宗和

副主编：钱洪良

编 委：刘宗和 钱洪良 丁诗传
吴康和 翟晓敏 薛洲堂
朱听昌 钮汉章 李建波
杜农一 王文明 周桂银

目 录

绪论·····	1
第一章 战略、战略情报和战略决策 ·····	8
第一节 传统西方军事战略的缺陷·····	8
第二节 传统西方军事战略对情报认识的影响·····	15
第三节 大战略的萌生和战略情报观念的形成·····	19
第二章 美国战略情报体制的形成 ·····	33
第一节 美国战略情报体制形成的动因·····	33
第二节 美国战略情报体制行政地位的确立·····	57
第三节 美国战略情报体制法律地位的确立·····	66
第四节 战略情报体制核心职能的确立·····	73
第五节 美国战略情报体制的主要特点·····	89
第三章 战略情报与战略决策体制轴心的确立 ·····	95
第一节 国家安全委员会体制形成的动因·····	95
第二节 国家安全委员会的演变·····	103
第三节 国家安全委员会对情报—决策机制 的影响·····	118
第四章 总统与美国战略情报体制 ·····	125
第一节 总统与情报机构关系的演变·····	125
第二节 影响总统情报观念的主要因素·····	132
第三节 总统调控情报机构的方式·····	148
第五章 中央情报主任和美国情报体制 ·····	152

第一节	中央情报主任与美国情报界·····	152
第二节	影响中央情报主任对决策施加影响 的因素·····	171
第六章	影响战略情报与战略决策关系的因素·····	183
第一节	战后美国战略情报与战略决策 关系的演变·····	184
第二节	影响战略情报与战略决策关系的主要因素 ·····	198
第三节	改善情报与决策关系的途径·····	226
第七章	结论与启示·····	234
参考文献	·····	243
后记	·····	249

绪 论

本书研究的是美国战略情报与决策体制,内容包括美国战略情报与决策体制的起源与演变,影响美国战略情报与决策体制运转的主要因素,改善情报—决策关系的主要途径。

在制定战略的过程中,确定己方的政策目标和来自潜在敌人的威胁,对敌我双方的力量进行对比分析是必不可少的一步。国家安全利益、目标和政策只有在与国内外的各种威胁联系起来考虑才有意义。从情报学的角度说,这一过程属于情报分析(情况认识)过程。情报工作的成败直接决定了决策的优劣,情报工作水平又受制于人们对战略的认识水平,因此,战略决策与情报之间存在着一种互动关系。出于对这种互动关系的共识,世界各主要大国于20世纪上半叶建立了相应的国家安全决策机制,其中又以美国的国家安全委员会决策机制最为典型。在这个决策机制中,战略情报发挥着十分重要的作用。因此,研究美国战略情报与决策体制,有利于我们揭示情报在政治、军事、外交决策中的重要作用,进一步厘清情报与决策的深层关系,深化我们对军事情报学(战略情报学)学科的认识。

美国战略情报与决策体制的建立经历了一个漫长的过程,其中既有比较成功的实例,也不乏失败的教训。由于国家安全决策机制具有普适性,因此,无论是经验还是教训,都是我们可以借鉴的宝贵财富。我们应该取其精华,去其不足,为建立一个

高效、合理的情报—决策体制提供客观依据。因此,本书的研究目的,旨在系统总结美国战略情报与决策体制建立与完善中的经验教训,全面探讨其运作的基本规律,以此深化我们对战略情报与决策体制的认识,从而为建立具有中国特色的国家安全决策体制提供理论准备。从这个意义上说,本书的研究具有较强的现实意义。

美国战略情报与决策体制研究是军事情报学学科领域的一个有机组成部分,它涵盖军事情报学(战略情报学)、战略学、历史学和决策学等多个学科领域,主要研究战略情报体制的形成,战略与情报之间的辩证关系,情报与决策之间的联系。自1947年以来,围绕美国情报界的运作和情报—决策的关系,国际学术界(主要是美国、英国和加拿大)作了大量的研究,代表性的论著有谢尔曼·肯特的《战略情报》^①、罗杰·希尔斯曼的《战略情报与国家决策》^②。其中,谢尔曼·肯特的《战略情报》一书,堪称本学科领域的奠基之作,在这本书中,肯特从“情报是知识”、“情报是一种活动”、“情报是一种组织”等三个方面,全面论述了情报的功能、属性,并首次将情报分成三个层次:为国家战略决策服务的战略情报,为政府部门决策服务的部门情报和为支援战斗行动服务的战术情报。此外,肯特还初步探索了战略情报与战略决策之间的联系。本书对战略情报的讨论,也是立足于肯特情报概念的基础之上的。书中所使用的战略情报,实际上都是国家情报,而军事情报则被归入到部门情报一类,这与中国传统的情报分类法有所不同。

① Sherman Kent, *Strategic Intelligence* (Princeton University Press, 1951).

② Roger Hilsman, *Strategic Intelligence and National Decision* (Greenwood Press, 1956).

罗杰·希尔斯曼的《战略情报与国家决策》是研究美国战略情报与决策体制的又一部力作。作为美国国务院负责情报事务的助理国务卿,罗杰·希尔斯曼对情报与决策之间的关系有着独到的认识。为了探索情报与决策之间的关系,他访问了情报界和决策界的众多人士,了解他们对各自职能的看法,大量的案例使本书的相关论点颇具说服力。

上述研究成果在学术界、情报界有着较大的影响,肯特关于情报—决策关系的论述曾经在 20 世纪 50 年代引起过一场争论。事实上,这场争论从来就没有中止过。围绕情报与决策的关系,西方学术界做了大量的研究,取得了丰硕的成果。^①但由于立场、观点与研究方法的局限,这些研究多以微观为主,缺乏整体性观照和对比研究,不能反映战后情报实践和情报思想的演变轨迹,对美国情报文化对情报体制的影响认识不足,尤其是没有从战略与情报之间的辩证关系出发,系统论述战略情报与战略决策之间的联系。

西方学术界对美国战略情报体制形成历史的研究较为成熟,代表性的论著有布雷德利·F. 史密斯的《美国战略情报局始末》^②、托马斯·特罗伊的《历史的回顾——美国中央情报局

① 如中央情报局情报研究中心出版的《情报研究》曾评价过肯特与耶鲁大学教授昆德尔之间关于情报与决策关系的论战,《情报与国家安全》杂志也曾专门刊文论述情报与决策关系,主要论文包括 Patrick Beesly, *Convoy PQ 17: A Study of Intelligence and Decision-Making* (Intelligence and National Security 5/2); Kathryn R. Brown, *An Approach to the Interplay of Information and Mind in Decision-Making: The Case of Signals Intelligence and Franklin D. Roosevelt's Policy-Shift on Indochina* (Intelligence and National Security 13/1); Shlomo Gazit, *Intelligence Estimates and the Decision-Maker* (Intelligence and National Security 3/3); Arthur S. Hulnick, *The Intelligence Producer-Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach* (Intelligence and National Security 1/2); Michael Herman, *Intelligence and Policy: A Comment* (Intelligence and National Security 6/1)。

② 布雷德利·F. 史密斯:《美国战略情报局始末》,国际文化出版公司 1988 年版。

的由来和发展》^①和约翰·兰尼拉格的《中央情报局》^②。这几本著作依据新近解密的美国外交文献,详尽地研究了战略情报局和中央情报局的起源和演变,不足之处在于它们都没能从战略演变的角度来论述美国战略情报体制的形成。

在美国战略情报与决策体制中,国家安全委员会起着十分重要的作用。它是美国的决策咨询机构,也是战略情报与战略决策融合的平台。在这方面,西方学术界也做了大量研究,突出的有约翰·普拉多斯的《掌权者——从杜鲁门到布什》^③、西摩·赫什的《权力的代价——尼克松执政时期的基辛格》^④,以及夏尔—菲利普·大卫的《白宫的秘密——从杜鲁门到克林顿的美国外交决策》^⑤。这些著作从宏观上论述了国家安全委员会的运转情况,尤其突出了总统国家安全事务助理在美国外交决策中的作用,但是,对情报工作在决策体制中的运转情况,这些著作鲜有涉及。

与国外的研究状况相比,我国学术界对该课题的研究极为单薄。在我国,军事情报学的理论研究尚处于一个初创阶段,许多理论问题的探讨尚有待深入。体现在军事情报学的教学与研究中,我们主要描述军事情报学的一些相关范畴,并没有对有关内容展开论述。无论是20世纪80年代出版的《军事情报学概

① 托马斯·特罗伊:《历史的回顾——美国中央情报局的由来和发展》,群众出版社1987年版。

② John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA* (New York: Simon and Schuster, 1986)

③ 约翰·普拉多斯:《掌权者——从杜鲁门到布什》,时事出版社1992年版。

④ 西摩·赫什:《权力的代价——尼克松执政时期的基辛格》,国际文化出版公司1991年版。

⑤ 夏尔—菲利普·大卫:《白宫的秘密——从杜鲁门到克林顿的美国外交决策》,中国人民大学出版社1998年版。

论》，还是刚刚面世的《军事情报学》，其中虽然涉及战略情报的概念、内涵，但对战略情报的起源、属性，战略情报与战略决策的关系都没有论及。在研究美国对外关系及危机处理时，鲜有学者考察情报与决策的互动关系，情报成了被遗忘的一角（*missing dimension*）。

这种现象的出现与我国学术界对情报的认识有关。在西方，情报研究已经成了社会科学研究领域的一个有机组成部分，从事这个学科研究的，不仅有来自军界、情报界的人士，更有来自历史学界、国际关系学界、政治学界的学者。在我国，军事情报学是军事科学的一个子学科，地方学术机构的学者绝少涉足这一领域。专门论及美国国家安全决策机制研究的仅有北京太平洋战略研究所的《应对危机——美国国家安全决策机制》。该书对国家安全委员会的运行机制进行了考察，对情报功能进行了阐述，但对情报在国家安全决策机制中详细的运行情况仍然没有涉及。本课题的研究现状构成了研究的难点。

本课题研究的是美国的战略情报与战略决策关系。战略情报和战略决策是本课题的两个主题词。这里所用的战略情报，实际上就是国家情报，它对应的是国家最高层次的决策，亦即所谓战略决策。本课题没有考察其他各层次情报与决策的关系，文中涉及到的情报、决策，都是指战略情报、战略决策。这并不是说本文中提出的观点和得出的结论不适合较低层次的情报与决策工作，而是因为较之于战略情报与战略决策，其他层次的情报与决策工作层次较低，复杂程度也相应降低，而且许多观念和现实已经约定俗成，强行改变可能会引起混乱。而战略情报与战略决策问题则是以前较多忽视而更具重要意义的问题，本书定位于此更具研究价值和现实意义。

概而言之,本书的创新点可以浓缩为如下几点:

首先,战略情报与决策体制研究是军事情报学(战略情报学)研究的新领域,它可以把军事情报学的理论研究从相关的范畴描述引向深入的理论探讨,以此建构起一系列相关概念与论题,强化军事情报学基础理论研究的理论性与史料性,进而为战略情报学的纵深研究打下学科基础。

其次,本书首次从战略演变的角度论述了情报与决策的互动关系。本文认为,传统的军事情报工作对应的是军事战略,兴起于20世纪的战略情报工作对应的是国家安全战略。战略情报是现代情报工作的产物,它的出现是对传统的军事情报工作的发展和飞跃。

再次,本书对战略情报工作的核心进行了重新认识。本书认为,战略情报工作的核心是情报评估。这种评估不仅要陈述事实,更要把握事物的本质,预测事物发展的趋势,亦即“实事求是”。这一认识不仅符合中国古代的庙算传统,也与毛泽东的“实事求是”思想、艾森豪威尔“司令官估计”的情报理念完全一致。东西方的情报文化在这里实现了对接。

最后,本书还系统研究了影响战略情报与战略决策关系的主要因素,并有针对性地提出了改善情报与决策关系的途径,这些方法对改革我国的情报与决策体制,完善情报与决策的关系,具有一定的借鉴意义。

本书使用了两种研究方法:(1)历史透视法。美国战略情报与决策体制有一个演变过程。1947年,美国的战略情报与决策体制就已经建立,但在其后半个多世纪的时间里,美国的战略情报与决策体制一直处于调整之中,其目的不外乎使这个体制更灵活,更适应形势发展的需要。历次调整都显示出美国情报

界对情报与决策关系的不同认识,对战略情报体制与战略决策关系的不同理解。课题试图从总结历史经验着手,得出影响美国战略情报与决策体制的一些规律性的结论。(2)综合研究法。影响美国战略情报与决策体制的因素是多方面的,本书从决策体制、制度文化、情报传统以及决策者个人等多方面对美国的战略情报与决策体制进行研究,以期对美国的战略情报与决策体制作出较为全面、系统的认识。

第一章 战略、战略情报 和战略决策

第一节 传统西方军事战略的缺陷

战略决策是针对战争准备与实施全局问题作出的决定和筹划,是最高层次指导问题的核心环节。它应该在全面掌握国家安全和战争全局的战略判断基础上进行,一般包括明确战略目的,确定战略任务,制定战略计划等几个方面。判断战略形势是进行战略决策、定下战略决心的前提和根本。^① 在制定战略决策的过程中,确定己方的政策目标、判断来自潜在敌人的威胁,对敌我双方的力量进行对比分析是必不可少的一步。国家安全利益、目标和政策也只有在与国内外的各种威胁联系起来考虑才有意义。^② 从情报学的角度说,这一过程属于情报分析(情况认识)过程。情报工作的成败直接影响战略决策的水平,但反过来说,情报工作又受战略决策的指导。决策者的情报观念以及他对情报—决策关系的理解,都直接影响到情报工作的发展。因此,在战略与情报之间存在着一种互动关系。

然而,战略与情报之间的这种互动关系,并不是先天存在

① 军事科学院战略研究部:《战略学》,军事科学出版社2001年版,第179页。

② 约翰·科林斯:《大战略》,中国人民解放军军事科学院翻印,第31页。

的。作为一种决策行为,战略的历史几乎与人类社会的战争行为一样古老,但是,由于各种因素的限制,无论是东方还是西方,人们对战略的认识都经历了一个漫长的过程。相比较而言,以中国的孙子为代表的军事家,对战略的认识更具有理性的成分。孙子在其兵法中所提出的一整套战略原则,如知彼知己、全胜思想,对后世的影响甚大,对今天的战略实践依然有着重要的参考意义。

孙子关于战略与情报关系的论述也达到了一个相当高的高度。贯穿《孙子兵法》全篇的是一个“知”字。据统计,《孙子兵法》全书中“知”的使用频率高达70余处。孙子在《计》篇中提出“五事”、“七计”,《谋攻》篇提出“知彼知己,百战不殆”,《形》篇论述敌我双方的力量对比,《军争》篇论述战场上敌我双方争先造成取胜的有利条件,《行军》篇论述战场上的见微知著,《地形》篇论述作战地形,《九地》篇除论述地形外,还论述军心、国际局势和敌我态势,《用间》篇论述通过间谍获取情报。从现代情报工作的视角来看,上述各篇所述内容,与现代情报工作毫无二致,而贯穿其间的,就是一个“知”字。

“知”的目的是为了决策,中国古代军事家将决策过程谓之为“庙算”。国家遇有战事,要告于祖庙,议于明堂。这种活动,本质上是制定克敌制胜的方略,也就是曹操所说“选将、量敌、度地、料卒,远近险易,计于庙堂也”^①。这一过程包括对敌我双方的战争潜力进行对比分析,制定战争计划,做出战略决策。

战略情报与战略决策的高度契合,是孙子时代决策的一个特点。所谓“量敌、度地、料卒”,实质上都是情报工作内容。只

^① 吴九龙主编:《孙子校释》,军事科学出版社1991年版,第2页。

有在这一基础上,国君才会选用良将,制定战争方略。这种特点后来演变成一种传统,成为中国兵学文化中的瑰宝。《孙子》之后的《六韬》、《吴子》、《商君书》、《文子》、《吕氏春秋》等都普遍使用了“庙算”这一概念,历代注家对这一概念的理解也完全一致。^① 三国时诸葛亮的《隆中对》,实际上是一篇精彩的国际形势和敌我力量对比分析,其中已经涉及经济潜力、人心向背等通常不被视为军事要素的内容。

西方战略思想则完全沿着另一个方向发展。古代西方发生过多次惨烈的战争,但是,在对战争的理性思考方面,西方却远逊于中国。古希腊和古罗马的历史学家记载了大量的战争史实,他们的著作里也包含了“一鳞半爪的战略学知识”^②,但是,这些最早的战略思想萌芽,并没有像中国的“庙算”思想那样,得到系统的梳理,也没有上升到战略高度。公元580年,东罗马帝国皇帝毛莱斯才编写了军事教科书《strategicon》,论述为将之道。这是西方最早的关于战略的论述。^③ 在中世纪漫长的岁月里,西方有关战略理论的著作寥若晨星。

中世纪西方缺乏对战略的理性思考,并不缺乏重大的战略行为。诺曼征服、十字军东侵、英法百年战争……都是对西方历史产生过重大影响的历史事件。然而,这些重大战略行为却没有情报基础,我们也无法从中看出情报在决策过程中所发挥的作用。爱德华·克里斯在其所著《15个决定性的战役:从马拉松到滑铁卢》中认为,在这15个决定性的战役中,情报在其中

① 于泽民:《战略理论的奠基作——《孙子兵法》》,载《孙子新探——中外学者论孙子》,解放军出版社1990年版,第20~21页。

② 谢国良:《论孙子的“善战”思想》,载《孙子新探——中外学者论孙子》,解放军出版社1990年版,第36页。

③ 军事科学院战略研究部:《战略学》,军事科学出版社2001年版,第7~8页。

起决定性作用的只有一次。即便到了近代,情报在决策中所起的作用依然十分有限,在和平时期,情报的作用仅局限于维持国内安全,只有在战争时期,决策者才比较重视搜集情报。

西方的情报与决策之所以出现脱节现象,与人们对战略与情报认识的局限性有关。最初的战略与战争直接相关,这一特性决定了早期的战略主要是军事战略,其理论核心为:外敌入侵是国家面临的主要威胁,军队是维护国家安全的柱石,战争是维护国家安全的主要方式。为了捍卫国家利益,决策者无需考虑与军事“无关”的事情。因此,西方兵家称战略为“将道”,也就是领兵方略。即便到了近代,瑞士军事家约米尼还将战略视为“在地图上进行战争的艺术,是研究整个战争区的艺术”。这种狭隘的认识深刻地影响了人们的战略思维。在这种思维的制约下,战略研究仅局限于军事领域,甚至没有超出战役范畴,战争的目的是追求绝对的军事胜利。这种认识局限,就连克劳塞维茨也不能例外。他一方面揭示了战争的本质(“战争是政治的继续”),一方面又认为“战争是一种暴力行为,而暴力的使用是有限度的”^①,要追求军事上的彻底胜利。

与中国古代战略思想相比,西方早期军事战略思想存在着三种较为明显的弱点。

一、忽视精神因素对战略力量的影响

战争力量是实施战争的基础,研究战争力量的构成是战略指导的首要因素。通常情况下,这种战争力量都被视为物质力量,精神因素不被视为战争力量的重要内容。然而,孙子在《论篇》中提到:“经之五事,校之以计,而索其情:一曰道,二曰天

^① 克劳塞维茨:《战争论》,商务印书馆1978年版,第22页。

三曰地,四曰将,五曰法”,“道”被置于首要的位置。所谓“道”,“令民与上同意也,故可以与之死,可以与之生,而不诡也”^①。国君政治清明,民众拥护,上下同心同德,才有强大的战争力。然而这一点在西方早期军事思想中根本没有体现。

随着近代资本主义的发展和民族国家的形成,国家的观念越来越得到民众的认同。尽管一个国家内部可能存在各种各样的矛盾和冲突,但在对付外敌入侵时,这种内部矛盾(阶级矛盾)就会让位于民族矛盾。这种民族情绪发展到极致,就会被统治者利用,成为战争中一种巨大的精神力量。^② 这种力量初现于法国革命初期遭到反法同盟国家联合进攻的法国,再现于拿破仑战争时期遭到法国入侵的西班牙和俄罗斯。实践证明,近代民族国家出现后的战争已经不再是国王的战争,而是全民族的战争。一支得到整个国家物质支持并拥有高昂士气的军队是很难战胜的。它是使战争进入消耗战的一个重要因素。对此,英国的弗兰西斯·培根和亚当·斯密都有论述^③,在约米尼的《兵法概论》和克劳塞维茨的《战争论》中也有体现。在《兵法概论》中,约米尼指出:“战斗意志、军事组织、现役兵力、预备兵力、经济资源以及他们对本国政府或国家制度的忠诚程度”都是决策者制定作战计划时所必须考虑的因素。在《战争论》中,克劳塞维茨也把精神因素提到一个相当高的地位。他认为,从

① 吴九龙主编:《孙子校释》,军事科学出版社1991年版,第5页。

② 如拿破仑说,战场上的胜利有四分之三取决于精神因素。见瓦·达·索科洛夫斯基:《军事战略》,解放军出版社1980年版。

③ 如亚当·斯密认为“无论何种社会,它的安全总是建立在大多数人的精神状态之上……如果仅有物质精神而没有常备军的支持,也许不足以保证社会的安全。但是如果每个公民都拥有士兵般士气,那么一支小小的常备军将是必要的。”见Edward Mead Earle, *Makers of Modern Strategy* (Princeton University Press, 1973), pp. 124 ~ 125.