



国家安全战略研究丛书 | 丛书主编 王吉胜 | 主 编 赵小康

FIXING THE FACTS
National Security and the Politics of Intelligence

锁定真相

美国国家安全与情报战略

[美] 约书亚·瑞夫纳 (Joshua Rovner) / 著
张 旻 / 译

深入剖析情报政治化与国家安全政策的复杂关系
全面解读历史大事件中情报评估操控的利害得失



金城出版社
GOLD WALL PRESS

国际研究协会
安全理论研究
最佳图书



国家安全战略研究丛书 | 丛书主编◎王吉胜 | 主 编◎赵小康

本书获得南京森林警察学院学术著作出版基金资助

锁定真相

美国国家安全与情报战略

[美] 约书亚·瑞夫纳 (Joshua Rovner) / 著
张 旻 / 译

 金城出版社
GOLD WALL PRESS

图书在版编目(CIP) 数据

锁定真相：美国国家安全与情报战略 / (美) 瑞夫纳著；张旸译. — 北京：金城出版社，2015.12

(国家安全战略研究丛书)

书名原文：Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence

ISBN 978-7-5155-1335-5

I. ①锁… II. ①瑞… ②张… III. ①国家安全—情报工作—研究—美国
IV. ① D771.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 322654 号

Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence, by Joshua Rovner,
originally published by Cornell University Press

Copyright ©2011 by Cornell University

This edition is a translation authorized by the original publisher, via CA-LINK
International.

锁定真相：美国国家安全与情报战略

作 者	[美] 约书亚·瑞夫纳
译 者	张 旸
责任编辑	陈珊珊
文字编辑	毕思露
开 本	700 毫米 × 960 毫米 1/16
印 张	17.5
字 数	245 千字
版 次	2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷
印 刷	北京金瀑印刷有限责任公司
书 号	ISBN 978-7-5155-1335-5
定 价	45.00 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)64222699		
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	

前 言

过去十年中，美国情报部门备受关注。“9·11”事件之后，批评家们纷纷质问：世贸大厦和五角大楼遭受恐怖袭击之前，情报部门为何不能“有所察觉”？伊拉克战争之后，批评家们再次发难：情报部门为何会错误地认为萨达姆·侯赛因（Saddam Hussein）拥有大量核武器和生化武器？时至今日，这些问题仍然困扰着战略家们，足见在有关外交政策、军事策略、本土防御等领域的争论中，情报工作始终占据着重要的地位。如何估量反恐战争的进程？如何判断战争是赢是输？如何对无影无踪的敌人展开军事打击？如何了解单一民族国家、军事组织和跨国集团日益错综复杂的关系？俄罗斯、中国等大国复兴崛起，它们的长期战略目标是什么？伊朗等国家距离拥有核武器还有多远？它们拥有核武器的用意何在？

情报部门的主要工作便是应对诸如此类的问题。他们搜集惊人的海量信息，综合秘密和公开来源的各种报告，提炼成简单易懂的分析报告，以供决策者、外交官和军官参阅。顺利的话，情报预测将对战略决策发挥重大作用，为决策者提供宝贵的信息和意见，协助应对波诡云谲的国际政治形势。然而，情报人员和决策者却并非总是一团和气。实际上，关系紧张是家常便饭，甚至时有冲突。要么是决策者对情报机构提供的情报质量感到不满，要么是情报机构沮丧地发现所提供的情报时常被忽略。雪上加霜的是，有时候决策者会对情报分析员施压，要求其调查结果符合政治路线，从而导致情报工作政治化。无论是哪种原因导致

关系破裂，预测评估再准确及时都于事无补。没有情报人员的协助，决策者无形中失去了宝贵的信息来源，也会因为缺乏提醒而陷入主观臆测。探究情报人员和决策者不能有效合作的原因和后果，是写作本书的宗旨所在。

学者们耗费数十年之久研究决策者与职业军人旷日弥久的矛盾。虽然在当前关于战略与外交政策的争论中，情报工作占据着重要的地位，情报人员与决策者的关系却鲜有人问津。究其原因，多多少少在于很难对情报机构展开调研，情报机构擅长从外部获取情报，却极不情愿透露自己的消息。就笔者看来，由于情报人员对外人的审慎态度，学者们一般慎于对其展开研究。然而，随着美国和其他国家机要文件的不断解密，情报研究也有了更加翔实的史料和更加充分的证据作基础。本书正是应景而生，同时笔者也希望借此帮助更多人就情报人员与决策者的关系创作出更好的作品。

常听人言，著书立说就是体验孤独，但我写此书时从未感到孤独。恰恰相反，写书的过程中不断有人相陪，几乎不可能感到孤独。在此特别鸣谢麻省理工学院安全研究项目和国际问题研究中心的全体教师。麻省理工学院作为国际安全事务教学与研究的传统重镇，学术氛围严谨浓厚，于青年学者大有裨益，非其他院校所能媲美。哈维·萨波尔斯基（Harvey Sapolsky）对该项目给予全程指导，尽管情报工作并不在主流政治科学研究的视野之内，他仍然对我予以大力支持。巴里·波森（Barry Posen）为本书草稿的每一章节都作了中肯的评论。不管是谁，只要与巴里共事过，都会熟悉他严谨细致的学术风格，他的批评总能帮我完善自己的研究。同样感谢肯尼思·奥耶（Kenneth Oye）和斯蒂芬·范·埃弗拉（Stephen Van Evera），他们关于研究方法和外交政策的课程启发我提出本书中的一些基本问题。

全书写作过程中，很多情报界的研究者与工作者提出了宝贵的意见、指正与建议。亚瑟·霍尼克（Arthur Hulnick）在中情局任职多年，后任大学教授，他通览了全书草稿，结合自己在情报界内外的经验提出了宝

贵的建议。罗伯特·杰维斯（Robert Jervis）就书中提出的情报人员与决策者关系以及案例分析提供了大量真知灼见。他长期从事情报研究，研究方向主要在情报理论创新和情报历史考证两个方面。格雷戈里·特雷弗顿（Gregory Treverton）是另一位长期的研究者和专业人士，他同样阅读了整部草稿，并提出了极为宝贵的意见。笔者正是在拜读格雷戈里的著作时，才萌生了对当代情报研究的兴趣，其观点对笔者影响甚远。理查德·贝茨（Richard Betts）同样长期启发着笔者。贝茨目光深邃、激情澎湃，不但帮助笔者理清思路，而且不时发表评论，挑战情报研究的种种成见。笔者也与众多人士彼此对话、互致书信并获益匪浅。他们是：格伦·哈斯特德（Glenn Hastedt）、保罗·皮勒（Paul Pillar）、罗伯特·维克斯（Robert Vickers）、珍妮弗·西姆斯（Jennifer Sims）、斯蒂芬·马林（Stephen Marrin）、埃里克·达尔（Erik Dahl）、菲利普·戴维斯（Philip Davies）、迈克尔·古德曼（Michael Goodman）、史蒂文·阿夫特古德（Steven Aftergood）、约翰·普拉多斯（John Prados）以及劳伦斯·弗里德曼（Lawrence Freedman）。（以下人士为部分草稿作注，笔者向他们致以感谢：奥斯汀·朗（Austin Long）、科林·杰克逊（Colin Jackson）、凯特琳·塔尔梅奇（Caitlin Talmadge）、威尔·诺里斯（Will Norris）、布兰登·格林（Brendan Green）、保罗·斯坦尼兰德（Paul Staniland）、丹·卡特（Dan Carter）、迈克尔·格洛斯尼（Michael Glosny）以及罗伯特·里尔登（Robert Reardon）。

本书编辑过程中，康奈尔大学出版社的罗杰·海登（Roger Haydon）建言献策、诙谐风趣。编辑苏珊·斯佩克特（Susan Specter）和杰克·拉梅尔（Jack Rummel）业务娴熟，在此笔者致以同样的谢意。我在海军军事学院战略政策系的同事们也对笔者的工作表示支持，并提出了批评意见。笔者曾与约翰·莫勒（John Maurer）、大卫·凯泽（David Kaiser）、布拉德·李（Brad Lee）、安德鲁·威尔逊（Andrew Wilson）、蒂姆·霍伊特（Tim Hoyt）、科林·杰克逊、迈克尔·蔡斯（Michael Chase）、斯科特·道格拉斯（Scott Douglas）等人交流，帮助我更好地

思考情报与战略之间的关系。本书调研与写作的关键阶段，威廉姆斯学院美国外交政策斯坦利·卡普兰研究项目组为笔者提供住宿和资料。在詹姆斯·麦卡利斯特（James McAllister）的引荐下，笔者拜访了威廉姆斯学院，并得到了大量宝贵的建议，在此表示特别感谢。林登·贝恩斯·约翰逊（Lyndon Baines Johnson）总统图书馆为该项目提供了穆迪奖金资助档案研究。特别感谢林登图书馆阅览室管理员汤姆·约翰逊（Tom Johnson）的慷慨帮助。

我的父母路易·瑞夫纳和路易斯·瑞夫纳（Louis and Louise Rovner）从小培养我对国际事务的关心，我对他们感激不尽。吉姆·尼卡斯和丹妮丝·尼卡斯（Jim and Denise Nicas）多年以来对我鼎力相助，在此表示感谢。最想感谢的是妮科尔·尼卡斯·瑞夫纳（Nicole Nicas Rovner），她不仅是我挚爱的妻子，也是业务精良的编辑，对我启发良多。谨将本书献给她。

本书观点为笔者独家所有，并不必然代表海军军事学院、美国海军、国防部等的意见。

目 录

Contents

第一章 基本问题：情报在国家安全中的不确定作用	1
情报与政策关系的政治科学	7
政治化的概念	11
政策鼓吹的政治化	14
了解败绩：情报与政策关系失衡的重要案例	17
第二章 情报与政策关系的病理学分析	21
理想的情报与政策关系	22
正常摩擦	24
二者关系的病理学分析	30
第三章 政策鼓吹与政治化	44
关键选区	45
政治承诺的后果	53
作为政策鼓吹的共识	55
情报的重要性	57
第四章 约翰逊政府与越南战争评估	61
1964年：多米诺理论	62
1967年：战斗序列	82
总结	110

第五章 尼克松政府与苏联战略威胁 112

 苏联的导弹部署与美国的回应 115

 政治化的起因 132

 后果 141

第六章 福特政府与B队事件 143

 福特政府情报与政策关系简史 145

 这真的是政治化吗 159

 是否有更好的政治化解读 165

 鼓吹模式的局限性 168

 B队事件余波 171

第七章 情报、政策与伊拉克战争 175

 美国情报评估与政策响应 182

 英国评估报告与政策响应 210

 情报用于政策鼓吹 231

 政治化与分析硬化 237

第八章 政治、政治化与保密需要 242

 国内政治优先 245

 政治化的结果 250

 情报、民主与战争 256

 情报、战略与政策 259

附录A 情报与政策关系的病理学 267

附录B 政治化的类型 268

第一章 基本问题：情报在国家安全中的 不确定作用

2003 年伊拉克战争爆发前，美国情报机构对伊拉克核武器与生化武器知之甚少。第一次海湾战争之后，情报人员无法打入萨达姆政权内部，对于观察伊拉克战争能力缺乏可靠的眼线。卫星图像和信号情报不时会传来一些关于伊拉克的动态消息，但是大部分评估均建立在美国对伊拉克意图的猜测之上。更糟糕的是，在 1998 年长达四天的轰炸行动展开前夕，联合国核查员纷纷撤离伊拉克。联合国核查员一直以来就是伊拉克非常规武器项目的首要情报来源，如今却选择了撤走。由于缺乏可靠的数据，情报分析人员不得不推测萨达姆可能采取何种行动。正因如此，他们明确提出评估结论缺乏可靠的信息支持，警告对于伊拉克生物武器与核武器项目的情报评估尤其需要谨慎。尽管情报分析人员怀疑萨达姆对该类武器确有兴趣，他们还是不断告诫决策者们，信息并不充足，而且来源可疑。^[1]

然而，就在战争爆发前夕的夏天，情报评估的口吻与内容都发生了转变。情报界开始断言伊拉克拥有生化武器，并且即将掌握核打击能力。到 10 月，又出版了题为《伊拉克持续发展大规模杀伤性武器计划》（*Iraq's*

[1] 大规模杀伤性武器 (Weapons of Mass Destruction, WMD) 包括核武器、放射性武器、生物武器和化学武器。该称谓经不起严密推敲：许多所谓的大规模杀伤性武器并不能造成大规模杀伤。基于此种原因，笔者使用非常规武器 (Unconventional Weapons) 代替大规模杀伤性武器，引用注释以及官方文件时除外。

Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction) 的国家情报评估 (National Intelligence Estimate, NIE) 2002-16HC 号文件, 标志着这一转变达到了高峰。该评估发现伊拉克至少拥有 500 吨化学毒剂与原材料, 而之前的评估从来不超过 100 吨。他们还声称伊拉克囤积了可以“致死致残”的病菌, 并且可能拥有一定数量的移动生物武器实验室。其武器库不断膨胀, 还有炭疽、天花乃至转基因武器。更令人担忧的是, 评估指出如果伊拉克能够从国外进口到核燃料的话, “长则一年, 短则数月”, 便有可能掌握核武器。(与此同时, 更有发现称部分国家放松了禁运管制, 使得该评估更为可信。) 国家情报评估面向社会公众广泛发行, 研究人员不再表示怀疑, 也没有提出什么异议。提醒与警告被抹去, 甚至原先那些无可挑剔的话语也没有出现。结果显而易见, 伊拉克的形象既可憎又独裁, 拥有不断增加的非常规武器, 正如布什总统宣称的那样, 是个“不断壮大的可怕威胁”^[1]。

当然, 并没有任何新信息支持这些论点。恰恰相反, 支持这些悲观论调的是早在十来年前就已经在对伊情报工作中使用的有失偏颇、模棱两可的信息。那么, 情报人员为什么会忽然变得如此悲观呢?

美军入侵伊拉克之后, 并没有发现生化武器库存, 也没有找到核武器开发的明显迹象, 于是这个问题就成为争议的焦点。战后, 有质询者批评情报人员研究方法拙劣。国会调查者发现研究人员固执地认为伊拉克侵略成性, 导致对自己的结论盲目自信。管理不当也造成了国家情报评估的错误报告, 例如, 研究人员缺乏统筹, 轻信单一信息来源形成的多份报告, 误以为它们来自不同渠道并且经过了系统的整合。另一方面, 布什政府的批评者指责其逼迫情报人员夸大威胁。几位不愿透露姓名的情报官员称, 高层决策者对他们施压, 要求所发布的评估必须支持对伊政策。有鉴于此, 情报首脑屈服于白宫的压力, 内部的怀疑也迅速销声匿迹了。正如一名英国高官在与华盛顿同僚会晤后所说的那样, “情报与

[1] NIE 2002-16HC, *Iraq's Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction*, October 2002. The public version is Director of Central Intelligence, *Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs* (October 2002), www.fas.org/irp/cia/product/Iraq_Oct_2002.pdf. The quotation is from the president's speech to the UN General Assembly, September 12, 2002.

真相总是围绕政策不断角逐”^[1]。

布什政府的支持者认为这一事件是由异乎寻常的情报失误造成的，总统在完全错误的情报基础上作出发动战争的决定。而批评者则谴责决策者虚伪，认为他们腐化情报工作，为发动伊拉克战争寻求支持。仔细回顾整个事件，就会发现双方都只说了一半：错误的评估是情报与政策关系彻底破裂的结果。情报分析人员开始对伊拉克的战略行动作出错误的判断，然后执迷于这一判断而置新出现的相反证据于不顾。决策者对研究人员施压，利用错误的判断勾勒出悲观的前景，从而将问题恶化，以达到利用情报工作激起民众支持对伊军事行动的目的。情报与政策关系处理不当，导致公众完全不合实际的危机感。2003年年初，决策者不断利用情报人员消除一切有关伊拉克军事能力与战略意图的疑虑。“萨达姆决意维持大规模杀伤性武器，”国务卿科林·鲍威尔（Colin Powell）在战争爆发前夕对联合国安理会声称，“并且会制造更多。”^[2]鲍威尔发言期间，中央情报局局长端坐其后，有力地证明了美国政府的决定建立在全面详细的情报之上。这几乎是一派胡言。

本书着眼所在，便是探讨情报与战略之间的关系。广义上讲，本书旨在探讨情报工作如何影响政府对形势的判断及其战略决策。狭义上讲，国家安全面临的威胁亦真亦假，本书旨在解释决策者如何回应情报人员对此作出的评估。了解领导人在关键时刻运用情报进行决策，对于研究情报与政策关系理论至关重要。本书还推动了国际关系理论研究中兴起的一股思潮，也即新古典现实主义，致力于研究国内机构如何过滤中和国际信息。^[3]情报机构专门负责搜集分析国际安全情报，了解情报人员与决策者关系恶化的根源，这也就为研究国际政治判断失误的国内原因提

[1] Michael Smith, “Blair Planned Iraq War from Start,” *Sunday Times* (London), May 1, 2005.

[2] Remarks to the UN Security Council, “Iraq: Failing to Disarm,” February 5, 2003, www.state.gov/p/nea/disarm/.

[3] 有关新古典现实主义的最新研讨，请参阅 Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009)。

供了一个重要的视角。

大多数有关情报工作的文献都集中在情报搜索、秘密行动以及反间谍活动之上。间谍斗争一直以来都是重头戏，公众为之浮想联翩，学者为之绞尽脑汁。很多人研究秘密行动、间谍活动和依靠高端技术的情报搜集工作，当然也不乏对防止外国间谍窃取机密的关注，以便了解可靠来源与双重间谍之间的不同。尽管学者们已经单独考虑了准确的政治与军事评估的主要界线问题，但对情报分析自身的研究却一直鲜有人关注。致力于探讨情报官员与决策者关系的理论研究仍然为数不多。^[1] 这不失为一种遗憾，因为如果决策者不买账的话，情报工作即使做得再好也无济于事。哈里·豪·兰瑟姆（Harry Howe Ransom）早在 40 年前就意识到了这个问题，他写道：“掌握情报难能可贵，证明其可靠实用并让人接受却是个首要问题。”^[2] 虽然兰瑟姆颇有洞见，他却没能进一步研究情报如何才能被采纳，以及情报与政策关系破裂的各种原因。

从理想化的角度来说，情报工作在正常状态下的作用体现在通过整理从秘密或公开来源得到的海量信息，为政策制定者提供独特类型的情报信息。情报机构手头掌握着秘密信息，非常适合为决策者提供完备的战略分析。理查德·贝茨写道：“情报组织是一些逻辑集合机构，在国家安全事务中能够起到类似图书馆的作用：他们追踪各类秘密或公开的信息，并将其

[1] 主要例外包括 Michael Handel, ed., *Leaders and Intelligence* (London: Frank Cass, 1989); Arthur S. Hulnick, “The Intelligence–Producer–Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach,” *Intelligence and National Security* 1, no. 2 (May 1986), 212–233; Stephen J. Cimbala, ed., *Intelligence and Intelligence Policy in a Democratic Society* (Dobbs Ferry, NY: Transnational Publishers, 1987), esp. chapters 1–4; Amos Kovacs, “Using Intelligence,” *Intelligence and National Security* 12, no. 4 (October 1997), 145–164; Thomas L. Hughes, *The Fate of Facts in a World of Men* (New York: Foreign Policy Association, Headline Series no. 233, 1976); Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 283–361; and Robert Jervis, *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War* (Ithaca: Cornell University Press, 2010)。

[2] Harry Howe Ransom, *Central Intelligence and National Security* (Cambridge: Harvard University Press, 1965), 162.

条理分明地整合在一起，随时满足非专业的决策者的使用需求”^[1]。情报机构与决策者在这种特殊性质的关系中都有各自的既得利益。决策者需要情报机构提供信息，消除疑虑，减少决策过程中的不确定因素。发生战争时，领导人需随时掌握敌军的部署情况；和平年代里，政客们觉察到危险临近或者外交机会到来时，也可以从情报机构处获益。^[2]对于情报机构而言，他们需要政治指导，以便明确努力的方向。如果缺乏相应的指导，他们的工作对于政策需要而言就会变得效率低下、毫无价值。^[3]

然而，事实上，双方的关系具有摩擦和冲突的特征。决策者与情报官员互不信任，甚至完全敌视。^[4]在一些极端案例中，情报工作对于决策过程几乎失去了全部价值，因为领导人根本不相信情报人员能够提供有效的信息和建议。另一种情况下，情报机构对决策者失望透顶，不再支持决策过程。健康的情报与政策关系能够帮助国家理性决策，但是双方的关系却往往是不正常的。

有一些摩擦是正常的。一个原因在于决策者与情报人员本来就不是一路人。决策者一般而言自信满满、喜欢行动。他们工作时信念坚定，认为国际政治有规可循。他们认为情报机构能够（而且应该）对未来局势作出可靠明确的预测。而另一方面，情报分析人员却对自己能不能从在本就波诡云谲的国际环境中对某些真相作出预测缺乏信心。由于他们视不安与变化为家常便饭，一般不愿意对未来作出精确的预测。他们试

[1] Richard K. Betts, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security* (New York: Columbia University Press, 2007), 5.

[2] 孙子认为，“明君良将”豢养间谍以克敌制胜，并惩罚不重视间谍的领导人。*The Art of War*, XIII:3, trans. Samuel B. Griffith (London: Oxford University Press, 1963), 144.

[3] Sherman Kent, *Strategic Intelligence and American Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1949), 195. See also Gregory F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), 185–202.

[4] Hans Heymann, “Intelligence/Policy Relationships,” in *Intelligence: Policy and Process*, ed. Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall, and James M. Keagle (Boulder, CO: Westview Press, 1985), 57–66. See also Hughes, *Fate of Facts*; Abram N. Shulsky, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (Washington, DC: Brassey’s, 1991), 131–144; and Michael Handel, “Leaders and Intelligence,” in *Leaders and Intelligence*, ed. Handel, 3–39.

图确定对事件产生或多或少影响的各种因素，并对此给出准确的预测。另外，情报分析有点类似于社会科学学术研究，分析人员喜欢使用抽象化、理论化的术语，而这些对决策者来讲却甚为陌生。一位学者曾称之为“部落语言”现象。只要情报人员部落和决策者部落使用不同的语言，他们就会发现彼此之间很难相互影响和相互作用。

其他类型的摩擦则更为多变。正常的互动急剧偏离轨道，正是笔者所说的情报与政策关系病理的异常状态。第一种病症是不予重视，决策者要么忽视情报机构，要么只选择对自己有利的分析报告。不予重视是个严重的问题，因为这样一来，情报机构在决策过程中就显得多余，而且取消了对决策者预先存在的看法的审核与限制。第二种病症正好相反：过度和谐。在这种情况下，情报人员不愿意质疑决策者，决策者也不想批评情报人员的结论。这样会导致集体战略视野狭窄。第三种病症称为政治化，即决策者试图操纵情报工作以使其符合决策需要。尽管“政治化”这一词语频繁地出现在出版物中，却很少能得到明确的解释。另外，对情报工作的操纵也分为很多种，对它们进行区分是十分重要的。直接政治化，即领导人直接干涉，修改明确的分析结论，奖励听话的情报分析人员并且威胁处罚不听话的分析人员。间接政治化则更为隐蔽，领导人暗示情报人员向预期的方向作出评估。关于情报与决策关系的公共论述仅仅集中在直接政治化方面，而忽略了使情报工作带有政治倾向的其他途径。

本书不但描述了上述病症，而且阐述了现代民主国家的政治化理论。政治化是情报与政策关系中最为突出的问题，值得特别关注。决策者操纵情报工作，导致错误的评估结果，其原因在于决策者给分析人员灌输特定的观念，在数据掌握不足的情况下发布肯定的调查结果，或者有意忽略与其偏好和观念相左的证据。在有保证的条件下，对情报机构施压的行为也会抑制其提供情报细节和调整分析的能力。迫于某些政治压力，情报分析人员往往会作出特定的结论，以致抑制他们对新信息的学习与研究。另外，政治化即使发生在事件后，对双方关系的影响仍会持续多年，进一步加深决策者与情报人员彼此之间固有的恶劣印象和互相猜疑。

政治干预的后果往往是持续的敌意与怀疑。

笔者之所以关注政治化，就在于这是一道令人着迷的理论难题。当前的政治科学很好地解释了不予重视与过度和谐等现象。政治心理学家们很早就意识到了固有观念对解读新信息的巨大影响。先入为主的观念使人们很难接受与之相反的信息。人们在潜意识里修改信息，使之迎合自己的固有观点，或者完全忽略它们。正是因为如此，当情报与决策者自身的意图发生冲突时，决策者更倾向于忽略情报^[1]。另一方面，领导人与情报官员在某一政策成果中拥有共同的既得利益也可能过度和谐，成为主观臆测的牺牲品。过度和谐也可能产生于小圈子决策病造成的集体思维，大家都有达成协议的心理需求，即使这意味着拒绝再考虑其他较为理性的解决方案。^[2]

造成政治化的原因尚不明确。为什么领导人会试图强迫情报机构修改他的结论，特别是在可以完全忽略这些情报的时候？为什么领导人在没有法律或者程序义务把情报机构放在首要地位予以关注时，冒着成为国内丑闻的危险来“做假账”呢？更有甚者，高层决策者依靠自己的非正规网络获取信息与建议，从而进入权力中心。如果他们对情报机构不满的话，为什么不只依靠自己的消息来源呢？

情报与政策关系的政治科学

不同于民事—军事关系，情报与政策关系并没有受到持续的关注。大量文献包含在专业人员的回忆录中，他们为职业情报人员与决策者的恰当行为提供了通用准则。因此，这些文献更倾向于劝诫而不是分析研

[1] Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976), 117–202. See also Philip E. Tetlock and Charles B. McGuire Jr., “Cognitive Perspectives on Foreign Policy,” in *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 5th ed., ed. G. John Ikenberry (New York: Pearson Longman, 2005), 484–501.

[2] 有关主观判断，参阅Jervis, *Perception and Misperception*, 356–381。有关集体判断，参阅Irving R. Janis, *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, 2d ed. (New York: Houghton Mifflin, 1982)。

究。很少有人对理想的情报与政策关系的本质作出理论概括，并且探究这种关系紊乱的原因。除了极个别的例外情况，政治科学家在这一领域很少花费时间。最有价值的理论研究集中在探讨为何领导人忽视情报机构，而这只是情报与政策关系的三大主要病症之一。

关于文献，目前存在两大争论。第一个争论围绕偷袭的问题展开。从罗伯塔·沃斯德特（Roberta Wohlstetter）对珍珠港事件的开山之作开始，学术界一直在争论情报工作失灵的原因以及情报机构预测预防未来袭击的能力^[1]。沃斯德特在形容情报人员收到警报后所遇到的基本问题时，使用了信号和噪音的概念来进行比喻，袭击的各种迹象往往就在情报分析人员所掌握的资料之中，但是这些袭击迹象却被淹没在大量毫无意义的背景信息之中。只要真实情报信息（信号）弱于其他信息（噪音），分析人员就无法判断是否存在袭击的可能。理查德·贝茨进一步阐述这一理论，他强调即使情报分析员准确地鉴别出报警信号，仍然需要使决策者相信威胁的确存在。这很难做到，因为决策者对自己的分析能力自信满满，而且人类天生不喜欢接受负面信息。^[2]更为困难的是，对同一证据可能会有许多种不同的解释。学者们提出各种论证，试图说明在袭击警报非常明显的情况下，决策者却忽略情报机构发出的信息的原因。^[3]

[1] Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decision* (Stanford: Stanford University Press, 1962).

[2] Richard K. Betts, "Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable," *World Politics* 31, no. 1 (October 1978), 61–89.

[3] 比如 Harvey de Weerd, "Strategic Surprise in the Korean War," *Orbis* 6, no. 3 (fall 1962), 435–452; Barton Whaley, *Codeword Barbarossa* (Cambridge: MIT Press, 1973); Ephraim Kam, *Surprise Attack: The Victim's Perspective* (Cambridge: Harvard University Press, 1988); Steve Chan, "The Intelligence of Stupidity: Understanding Failures in Strategic Warning," *American Political Science Review* 73, no. 1 (March 1979), 138–146; Avi Shlaim, "Failures in National Intelligence Estimates: The Case of the Yom Kippur War," *World Politics* 28, no. 3 (April 1976), 348–380; Abraham Ben-Zvi, "Hindsight and Foresight: A Conceptual Framework for the Analysis of Surprise Attacks," *World Politics* 28, no. 3 (April 1976), 381–395; Richard K. Betts, *Surprise Attack: Lessons for Defense Planning* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1982); and James J. Wirtz, *The Tet Offensive: Intelligence Failure in War* (Ithaca: Cornell University Press, 1991)。