“军事情报学国外原文著述选”书系 • 张晓军 主编

美国国家情报评估报告选

SELECTED READINGS FROM U.S. NATIONAL INTELLIGENCE ESTIMATES

李景龙 沈彦 汪涛 刘鹏喆 编著 • 张晓军 审校

军事科学出版社

“军事情报学国外原文著述选”书系　　张晓军　主编

美国国家情报评估报告选

SELECTED READINGS
FROM U.S. NATIONAL INTELLIGENCE ESTIMATES

李景龙　沈彦　汪涛　刘鹏喆　编著 • 张晓军　审校

军事科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国国家情报评估报告选/李景龙等编著.
—北京:军事科学出版社,2013.6
ISBN 978-7-80237-617-5

Ⅰ.①美… Ⅱ.①李… Ⅲ.①情报工作—研究—美国
Ⅳ.①D771.236

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 119232 号

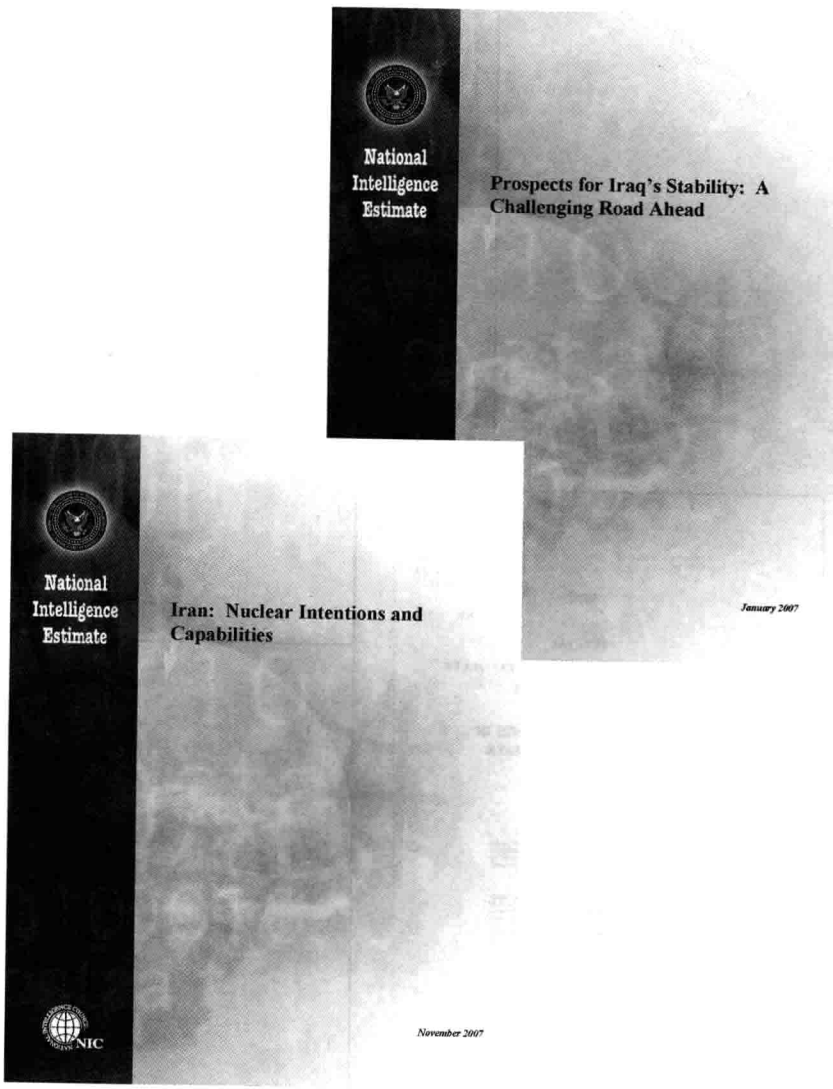
书　　名:美国国家情报评估报告选

作　　者:李景龙等
责任编辑:张大禾　邢　扬
封面设计:谢　琼
出版发行:军事科学出版社(北京市海淀区青龙桥　100091)

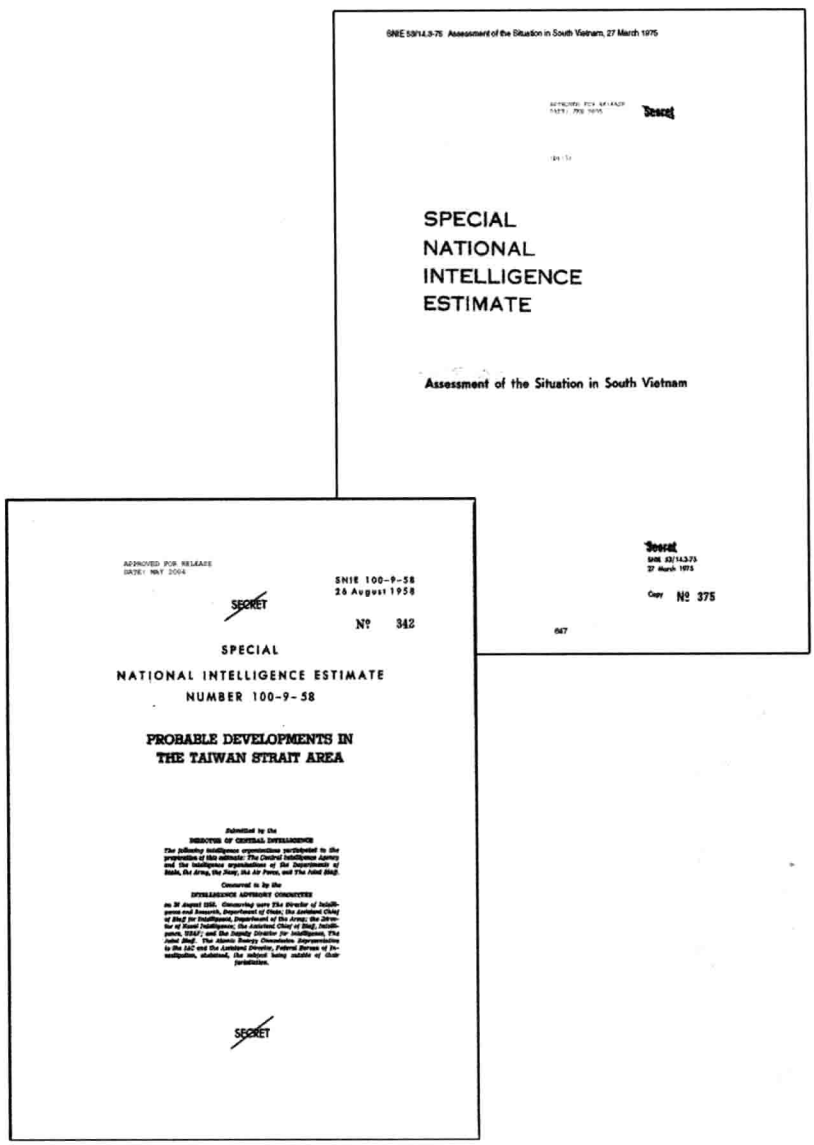
标准书号:ISBN 978-7-80237-617-5
经 销 者:全国新华书店
印 刷 者:北京毅峰迅捷印刷有限公司
开　　本:787 毫米×1092 毫米　1/16
印　　张:15.25
字　　数:337 千字
版　　次:2013 年 6 月北京第 1 版
印　　次:2014 年 6 月第 1 次印刷
印　　数:1~1000 册
定　　价:30.50 元

销售热线:(010)62882626　66768547(兼传)
网　　址:http://www.jskxcbs.com
电子邮箱:jskxcbs@163.com

版权所有·侵权必究　本社图书如有印装质量问题,请与储运部联系(010-66767383)



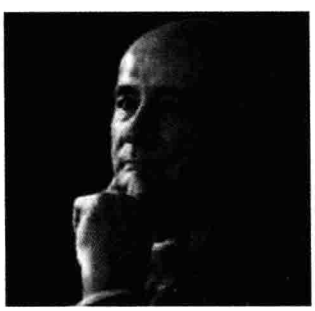
近年来公开的美国国家情报评估报告封面截图



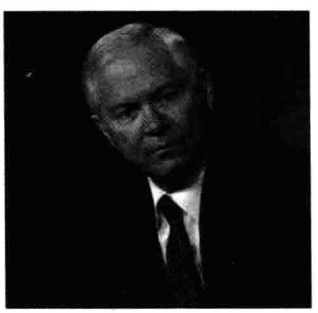
近年来公开的美国特别国家情报评估报告封面截图

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

谢尔曼·肯特
Sherman Kent



约瑟夫·奈
Joseph Nye



罗伯特·盖茨
Robert Gates

克里斯托弗·科吉姆
Christopher Kojm

曾经主持国家情报评估工作的重要人物

“军事情报学国外原文著述选”书系

总　序

张晓军

引进国外的理论成果，既可为我们的学术研究提供重要的理论建设积淀，也有助于我们及时、准确地跟踪国际前沿理论发展动态。

对于研治军事理论的学者而言，研读外文原文是了解国外最新研究动态、拓宽学术视野的必由途径之一；而军事情报学作为新兴的研究生与学位教育学科，又急需编著一批外文原文教材。有鉴于此，我们编选了这套“军事情报学国外原文著述选”书系。

本丛书的出版，将为研治外国军事、战略学、军队指挥学，尤其是军事情报学的专家学者和研究生、大学生，提供一套系统的原文读本和教材，同时，还可为历史学、美国学、国际政治、管理学、领导科学等领域，提供一些新鲜的研究素材和别样的研究角度与思路。

本丛书以美国出版的英文文献为主，主要包括《美国军事情报文选》《美国军事情报著作选》《美国重要情报法规选》《美国重要情报人物传记选》等。

此外，丛书还将视情况收录其他语种的情报著述选本，如《俄罗斯军事情报文选》等。但限于国情和体制的不同，其他国家并没有像美国那样有大量的、成系统的情报著作或官方文献，所以我们在编选时，自然也不能像美国著述选本那样系统、全面。

是为序。

2006 年 11 月

序 言

张晓军

美国情报机构生产、编发的情报产品种类繁多，既有供各部门自身使用的部门性情报[①]，也有为国家决策者服务的国家级情报。在一系列的国家级情报产品中，定期刊发的《国家情报评估》和应对突发事件临时刊发的《国家情报评估》[②]（又称作《特别国家情报评估》）因最具有代表性和影响力，因而被视为美国国家级情报产品中“最为稀有的部分”。《国家情报评估》所涵盖的内容通常包括两大部分：第一部分为情报部门对当前重大事件背景、现状等方面的概述；第二部分则是情报部门对当前重大事件未来发展趋势的预测，以及这些发展趋势可能对国家安全造成影响的评估。因此，《国家情报评估》也被业内人士称为“预言其他国家短期或长期演变的最精炼的情报总汇”。

自1950年国家评估办公室生产出第一份《国家情报评估》以来，《国家情报评估》的生产工作经历了不断发展、嬗变、完善的过程。无论是在两极对抗的冷战时期，还是在单超多强的当今世界，《国家情报评估》都是美国国家安全第一道防线中最为坚实的组成元素，为国家政策制定者提供着重要的智力支持，堪称国家级情报产品中“最闪亮的明珠”。《国家情报评估》能够取得今时今日的成就与地位，与其在长期发展实践中逐步走向成熟的生产体系具有密切的内在联系。简而言之，这套评估体系的成熟主要表现在以下三个方面：

首先是负责《国家情报评估》生产的相关机构在组织模式上的不断成熟。创立伊始，《国家情报评估》的生产工作以当时的情报界首脑中央情报主任及其下属的评估专职部门国家评估办公室为核心，兼纳整个国家范围

① 比如，国防情报局生产的《国防情报评估》，其用户只针对国防部的情报用户。

② 《国家情报评估》的主题按地区性和领域性划分，定期进行刊发，每年固定发行一定的数目。当遇到突发事件时，就会生产临时的《国家情报评估》，也被称为《特别国家情报评估》。

内的情报分析资源。60 多年来，伴随着美国情报机构的调整、变革，生产《国家情报评估》的职责被传递到今天的情报界首脑国家情报主任及其直属的国家情报委员会身上。然而，从评估工作开始就确立的“情报界首脑集中统筹、评估主管部门具体操作、情报界成员协同参与”的组织模式并没有发生质的改变，而是在实践的探索中不断修正并趋于成熟。目前，这套组织模式正朝着“统筹更有力，操作更专精，参与更积极”的方向迈进。

其次是《国家情报评估》生产流程的不断成熟。与生产机构的组织模式相适应，《国家情报评估》的创立者还为其设定了一套行之有效的生产流程。这套流程详细规范了《国家情报评估》生产的各个环节，包括评估产品的发起、材料的搜集与分析、产品的制作、机构间不同观点的协调以及最终产品的审查与通过等等。在长期的实践过程中，相关部门不断对这套流程进行调整，包括引入新的评估分析方法，加强生产过程中各个环节的审查，提高产品通过的门槛等，以确保《国家情报评估》生产流程的不断完善。

最后是《国家情报评估》产品呈现形式的不断成熟。《国家情报评估》作为一种特殊的情报产品，最终是以文本的形式呈现给用户。这就要求产品生产者充分考虑到用户的因素，即如何使最终文本所涵盖的情报内容更好地被决策者理解与接受。为此，评估的建立者们开创性地设立了一套严格的产品呈现形式，包括文本的专业用语、文本的体例结构、不同意见的表达等。在60 多年的实际操作中，通过情报机构自身的不断反思以及来自用户的反馈，今天，《国家情报评估》的文本呈现形式已基本为决策者们所理解接受。

由于《国家情报评估》往往涉及美国国家安全事务的核心领域，通常关乎最高决策层的核心机密，所以长期以来一直处于秘而不宣的神秘境地。随着冷战完全走向终结，近年来已有部分《国家情报评估》文本陆续宣告解密，使得外界终能一睹这些国家级战略情报产品的真颜。

我们精选 12 篇《国家情报评估》及 10 篇《特别国家情报评估》解密文本，辑成这本《美国国家情报评估报告选》并纳入“军事情报学国外原文著述选”书系出版。旨在为国内学术界同仁开启新的思路，以情报研究的独特视角管窥美国国家安全政策调整演进的内在过程。本书在选材与体

例安排方面，充分兼顾了阅读受众的学术背景及外语水平，尽可能做到篇幅适当、难易适中，既不乏对《国家情报评估》工作成功案例的展现，又包括对其失误案例的探讨。

书中失当之处，敬祈专家批评指正。

编写说明

一、为什么选择国家情报评估?

(一) 国家情报评估是什么?

美国“情报分析之父”谢尔曼·肯特认为:“评估,即是我们面对未知时的求知之举。”[①] 正因如此,评估性情报堪称“情报产品中最为稀有的部分,它无法通过搜集得到,也只有一国中能力最强的学者才能生产出来。此类学者必为其研究领域内的专家,能公正地审视新出现的证据,创造性地运用研究技巧,充分地开展假设论证,清醒地对待个人好恶,并富于展示自己结论的技巧”。[②] 正因如此,国家情报评估始终在美国情报界发挥着至关重要的作用。简而言之,国家情报评估就是围绕国家核心安全事务展开的前瞻性分析与战略预测。它通常由顶尖的情报专家共同完成,充分体现美国情报界的最权威观点,能够为国家最高领导层提供最佳的决策参考。

美国情报界对国家情报评估的官方定义主要有三种:一是《美国情报百科全书》将国家情报评估描述为“对与美国外交、经济以及国家安全政策制定有关的外国情况的彻底评估,重在对这些情况将来的发展与可能的变化进行评估”;二是《美国国家战略情报法》将其定义为“对国家情报提供的事实,可能性或者概率进行认真的权衡,并对这种可能性、概率和事实做出结论”;三是《中央情报局百科全书》将其阐述为“对敌对国家与威胁实体可能的行动方案、能力与弱点的战略评估,是情报界集体协作下的情报产品”。

综上所述,美国情报界围绕国家情报评估这一概念的具体界定方式虽有不同,但仍具有两个共同点:首先,国家情报评估旨在生产国家最高级别的评估性情报产品,必须由美国情报界相关成员的通力合作才能完成;

---

① Sherman kent, Estimates and Influence, in *Studies in Intelligence*, *Vol.* 12, *No.* 3, Summer 1968, p. 13.

② Sherman kent, *Seategic Intelligence for American World Policy*, *3rd Edition*, New Jersey: Princeton University Press, 1953, pp. 64 - 69.

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

其次，国家情报评估从属性上看属于“评估性情报”，这就决定了国家情报评估主要是对与美国国家安全有关事件的未来可能性进行评价与预测。

时至今日，国家情报评估报告业已成为美国情报界最具权威性的战略情报分析产品，它代表着美国情报界战略情报生产能力的最高水平，并在美国的国家安全决策过程中发挥着举足轻重的作用。

首先，就其人才投入水准而言，美国情报界在国家情报评估工作中汇聚了诸多顶尖人才，人才素质堪称一流。从威廉·兰格、谢尔曼·肯特到罗伯特·盖茨，从约瑟夫·奈到葛里高利·特勒沃顿，这些在情报理论研究与实践领域声名显赫的专家均曾长期从事国家情报评估工作。如果把美国情报机构比作一家享誉全球的知名企业，那么国家情报评估就是这家企业长年主打的“旗舰产品”。而国家情报评估报告的质量也与情报界的人才投入水准颇成正比，一直在形形色色的情报产品中发挥着“旗舰”作用，长期享有“及时、准确、可信、深刻”的良好口碑。

其次，就其影响力辐射范围而言，国家情报评估的用户是美国的国家决策者，其目的是辅助国家领导人制定国家安全政策，从而保障国家安全利益。因此，曾有学者评价：“国家情报评估是情报界在国家政策制订过程中所作出的最重要的贡献。”台海危机、古巴导弹危机、越南战争、美苏战略武器谈判、苏联解体、伊拉克战争……，在一系列影响美国和世界局势的重大事件中，我们都能看到国家情报评估在国家决策中发挥着重要的作用。

再次，就其解密数量及解密程度而言，国家情报评估报告又是近年来相继解密的情报产品中数量最多、最成体系同时也是完整度最高的情报产品。目前，由美国政府与情报界解密的国家情报评估报告主要有冷战时期针对苏联、中国、南斯拉夫、拉丁美洲、越南等的报告。其中，针对苏联的报告达到了558篇，针对中国的共71篇，针对越南的共174篇，针对南斯拉夫的共36篇。而且这些解密的评估报告又相应地自成体系，例如针对苏联的解密文件就分别涵盖了对其政治、经济、军事、外交等各个领域的分析评估；而其横亘的时间跨度也相对较长，例如针对苏联战略武器的23篇报告就从1950年一直延续到1983年，平均每年生产1篇。

（二）国家情报评估由谁生产？

国家情报评估工作既是一种高度复合的知识产品，又是一个周密运转的组织机构，同时也是一种具体精细的科研活动。这种知识、组织及活动的背

后是美国的国家情报生产体系。该体系自创立以来已经发展了半个多世纪，其间多次经历过机制调整、机构改组及人员变更。从总体上看，国家情报评估工作由情报界首脑、评估主管部门和评估参与机构三级体系构成。

情报界首脑是国家情报评估工作的第一责任人。自中央情报主任职位建立伊始，时任美国总统的杜鲁门便以备忘录的形式向国务卿、陆军部长和海军部长发布了“关于协调对外情报活动”的指令。根据这一指令，中央情报主任将负责对“与国家安全有关的情报进行联系和评估，整理出相应的国家情报并在政府内部适当分发”。《1947 年国家安全法》则进一步授予中央情报主任“作为总统在国家情报事务上的首席顾问，负责国家情报生产”的职责。此外，前后陆续公布的国家安全委员会第 3 号情报指令、总统第 12333 号行政命令也都明确规定了中央情报主任在国家情报生产上的职责。2004 年美国情报界进行改革之后，国家情报主任取代中央情报主任成为了全美情报界的首脑，生产“国家情报”的职责也从中央情报主任移交给了国家情报主任。根据《2004 年情报改革与防止恐怖主义法》的界定，国家情报主任有权“指导、管理情报界的搜集和分析工作，并负责生产、分发由情报界生产的国家情报”。而随后修订的各项总统行政命令、情报界指令也都据此作出了相应调整，确认了国家情报主任在情报界中负责生产、分发“国家情报”的首脑地位。因此，明确的立法依据决定了美国情报界首脑始终是国家情报评估工作的总负责人。

评估主管部门是国家情报评估工作的具体操作机构，在情报界首脑的指导与支持下，负责国家情报评估产品的生产。在国家情报评估的演变历程中，评估主管部门的发展先后经历了四个时期，分别为：国家评估办公室时期、国家情报官时期以及国家情报委员会时期，其中国家情报委员会时期又可划分为中央情报主任下属时期以及国家情报主任下属时期。

情报界成员是国家情报评估工作的参与机构，各机构的参与既是国家情报评估工作的客观需要，也是提升国家情报评估质量的重要途径。情报界成员通常发挥着两方面的作用：情报机构的分析人员负责参与情报评估的现实生产，情报机构的首脑则负责参与评估文本的最终审批。

（三）国家情报评估如何进行？

国家情报评估的工作流程可以分为常态流程及应急流程两种，分别生产常态化的《国家情报评估》（National Intelligence Estimate，NIE）和临时

性的《特别国家情报评估》（Special National Intelligence Estimate，SNIE）。

所谓常态流程的生产周期一般为6～8周，某些重点任务的评估周期甚至可以延长到6～8个月，其主要生产步骤如下：

第一步是评估生产计划的发起。评估生产计划的发起主要根据国家决策层的需求而作出。情报界首脑根据决策层对评估的需求发起国家情报评估的生产，比如冷战时期，国务院就要求情报界提供有关苏联与其代理人之间关系的《国家情报评估》或《特别国家情报评估》报告。当然，情报界首脑也可以根据自己的判断发起评估产品的生产计划。

第二步是评估负责人的任命以及评估工作团队的组建，情报界首脑在启动评估计划之后，将选择评估主管部门内的一名成员作为该项评估工作的主要负责人。人员的选择通常以主管部门所属人员的专业划分及其擅长领域为标准，情报界首脑也可以特别指定一名他认为合适的人选。待负责人确定之后，他可以在情报界首脑的支持下广泛选择情报界内的分析人员协助其共同完成评估工作。

第三步是制定授权调查范围书（Terms of Reference，TOR）。评估主管部门着手准备起草授权调查范围书。授权调查范围书将详细指出国家情报评估所要回答的核心问题，从而使情报分析人员将分析工作聚焦于评估的核心问题上。

第四步是各个机构呈送报告。授权调查范围书完成以后将下发到各个情报部门，他们根据授权调查范围书的要求向评估主管部门提交相应的评估、分析报告。在这个过程当中，各个情报机构可以通过书面方式提交报告，也可以通过口头方式与主管部门的人员进行交流。除了各个情报部门之外，部分跨部门的委员会也会参与评估报告的撰写与提交工作，例如“联合原子能情报委员会”就曾在国家情报评估报告的生产过程中扮演过重要的角色。

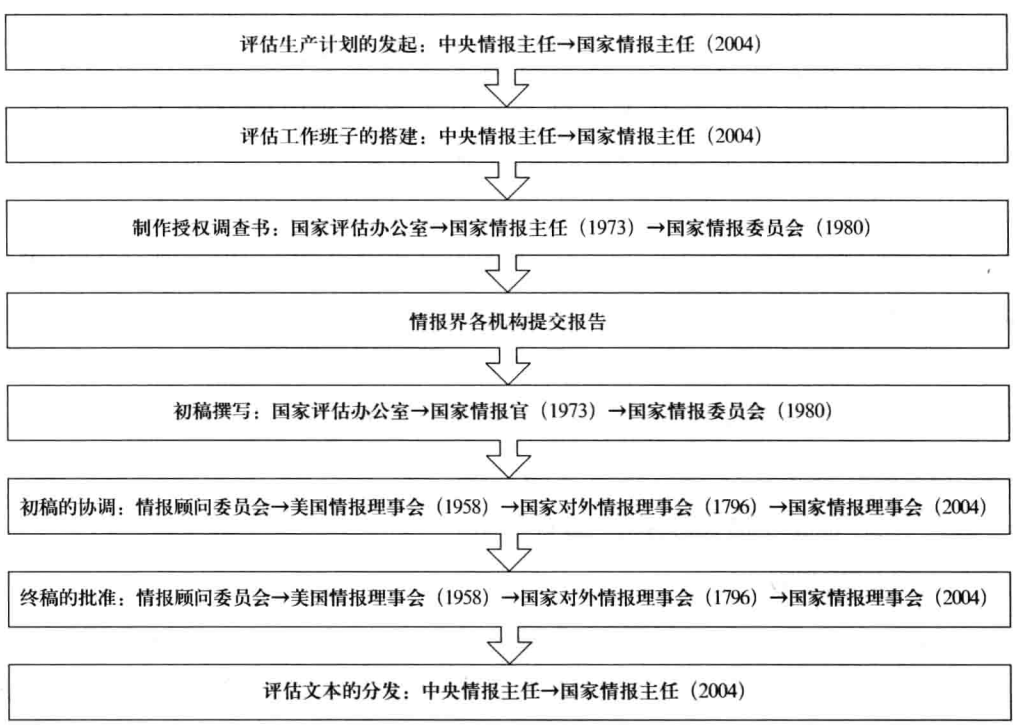
第五步是主管部门起草报告初稿。主管部门在收到各情报机构所提供的评估报告之后，将结合手中的材料进行初稿撰写。在这一阶段，各情报机构所属的分析人员可以依托现行联络体制，与评估主管部门的分析人员进行充分协商与广泛交流。

第六步是各情报机构代表就初稿进行磋商、修订。主管部门经情报界首脑同意后将初稿分发给各情报机构的代表，并与代表们共同对初稿进行逐字逐句地反复修改。如果代表对初稿存有异议，可以直接向评估主管部

门提出自己的看法；如果分歧依然无法得到弥合，他们还可以向各自所属部门的首脑进行汇报并要求作最后的协调。各情报机构的代表在此期间还可积极寻求同自己见解相似的其他分析人员的支持，将此类意见、建议进行相应的整理、归并，从而为说服其他情报机构乃至情报界首脑作最终的努力。完成本阶段工作后，评估主管部门将会同各情报机构的代表合作生产出一份新的评估文稿。

第七步是对评估报告的终审与批准。在各情报机构代表就初稿进行磋商、修订之后，将由各情报机构首脑共同对评估报告进行最终的审核。在此环节中，各情报机构领导将就不同意见、补充意见以及修改意见进行最后的协调，情报界首脑对于那些依然无法达成一致的见解拥有最终裁决权，他将决定哪些观点可以作为主体在报告正文里面呈现，而哪些观点会被纳入报告的脚注当中。当然，情报界首脑也有义务向决策者指出这些分歧意见，而且还要使这些分歧意见在表述层面尽量做到清晰明了，言简意赅。

最后一步是最终成品的分发。评估产品分发的权力掌握在情报界首脑的手中，一般由其最终决定情报评估产品分发的数量、分发的对象以及分发的层级。情报界首脑还时常亲自将评估报告文件呈递给最高决策者。（如图所示）



美国国家情报评估常态工作流程演变图

所谓的应急流程对常态流程进行了高度简化，其生产周期通常在1周左右，有的甚至更短。1948年7月8日颁布的中央情报主任第3/1号指令指出，在以下两种情况下，美国情报界可以生产《特别国家情报评估》：首先是面临“一般性紧急任务”的情况，其次是面临“严重的突发事件”的情况。这份指令明确规定：在面临“一般性紧急任务”的状况下，中央情报局将尽最大努力尽早知会其他情报机构，并提前草拟出一份初稿供其他情报机构的相关专家开展初步审查。在收到各方回复后，中央情报局将在此基础上对其进行适当修订，以确保将其他情报机构的意见也纳入其中。在面临“严重的突发事件”时，中央情报局将以最快的速度单独准备并分发评估报告，但在分发时必须注明该报告尚未经过正常的跨机构协调程序，如果确有必要的话，评估报告在完成后仍将补充进行正常的协调程序，并重新进行分发。

以第二次中东战争爆发初期美国情报界第“SNIE 11－9－56”《特别国家情报评估》的生产过程为例。1956年10月29日，英国、法国和以色列开始联合对埃及发动进攻。11月5日，美国情报机构获取了苏联部长会议主席布尔加宁给英国首相与法国总统的“通牒”，国家评估理事会当天即被要求对这一“通牒”文本展开评估。时任中央情报主任的艾伦·杜勒斯当时并不在华盛顿，作为常务中央情报副主任的卡贝尔将军当即承担起了中央情报主任的重任。当天早上9时整，中央情报局国家评估办公室才刚刚收到由国务院转发的布尔加宁的通牒电文。9时30分，卡贝尔就迅速召集了情报顾问委员会会议，以评估苏联采取强硬立场的底线。在不到半个小时的时间里，国家评估办公室主任阿伯特·史密斯在其他相关分析人员的协助下已经拟就了一份完整的评估报告，并立即将其递交给情报顾问委员会进行讨论、修订。时至正午，情报顾问委员会已经完成了对该评估报告的最终审核并立刻予以分发。美国情报界为应对重大突发事件而生产特别国家情报评估报告时的效率由此可见一斑。

二、国家情报评估的主要产品有哪些？

（一）主要类型

美国情报界编发的国家情报产品主要包括动态情报、分析报告和评估报告等多种形式，其中最主要也最负盛名的就是《国家情报评估》报告和《特别国家情报评估》报告。《国家情报评估》报告通常是按照国家安全委

员会和情报界代表制订的国家情报评估计划提出的，而《特别国家情报评估》报告则没有预定的生产计划，往往是为了满足决策者应对某种危机时的紧急需求而临时撰写的。有权提出这种紧急需求的机构包括白宫、国务院、国防部和参谋长联席会议等实权部门。

（二）文本特点

《国家情报评估》报告的篇幅通常为数百页，主要包括以下四个部分——“关键判断”（Key Judgment）、“讨论”（Discussion）、“附录”（Annex）、“脚注”（Footnote）。其中，“关键判断”是整个《国家情报评估》报告的主要结论，篇幅控制在10～12页之间；“讨论”部分的篇幅通常较长，一般有100页左右，该部分是对评估中所关注问题的详细探讨；“附录”部分则常有200～300页，主要提供一些相关的技术数据，例如敌方军队的战斗序列等辅助性材料；而“脚注”部分反映的主要是各情报机构围绕某一问题所产生的不同观点，但在1973年国家情报评估生产机制进行改革之后，一些主要的意见分歧往往也会直接出现在报告的正文里。

《特别国家情报评估》报告通常包括“问题”（The Problem）、“结论”（Conclusions）、“讨论”（Discussion）、“附录”（Annex）和“脚注”（Footnote）五个组成部分，但其篇幅相对较短，往往在几十页左右，个别报告文本甚至还不足十页。其中，“问题”部分主要负责明确此次评估所关注的重点问题，通常只有寥寥数语；“结论”部分相当于《国家情报评估》中的“关键判断”，负责提供主要的结论性观点；“讨论”部分则相对较长，是为主要评估结论提供支撑性依据的具体论述；而“附录”和“脚注”的作用则与其在《国家情报评估》中的作用相仿。

为了有效规范评估用语的准确性，进而帮助情报用户充分领会报告文本的核心内容，美国情报界还为国家情报评估报告专门制定了一套相关的评估术语。这些术语主要分为两类：一类涉及对事件发生概率的分析研判，诸如“probably”、“likely”等程度副词；另一类则关系到对所评估事件的肯定程度，诸如“we judge”、“we assess”等等。在2006年后解密的报告中，还专门为文本中有关评估概率的相关评估术语搭配了具体图示，能够更加准确而直观地体现出评估概率由小及大的排列顺序。

（三）密级划分

根据其涉及内容的敏感性，目前公开的国家情报评估报告主要划分为

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com