



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

无疆的视野，无涯的探索，无垠的创造，无边的成果。
知识的力量，科学的魅力，社会的进步，人类的未来。
探索知识，探索科学，探索社会，探索未来。
扩大知识视野，扩大科学探索，扩大社会进步，扩大人类未来。



美国情报监督机制研究

A Study on U.S. Intelligence
Oversight Mechanism

汪明敏
谢海星/著
蒋旭光

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



美国情报监督机制研究

A Study on U.S. Intelligence
Oversight Mechanism

汪明敏
谢海星/著
蒋旭光

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国情报监督机制研究 / 汪明敏, 谢海星, 蒋旭光著.

-- 北京: 光明日报出版社, 2013. 7

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-4907-4

I. ①美… II. ①汪… ②谢… ③蒋… III. ①情报工作—监
管制度—研究—美国 IV. ①D771.236

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 142120 号

美国情报监督机制研究

著 者: 汪明敏 谢海星 蒋旭光

责任编辑: 陈 娜

责任校对: 傅泉泽

封面设计: 小宝工作室

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67019099 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn chenna1633@163.com

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京楠萍印刷有限公司

装 订: 北京楠萍印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 690×975 1/16

字 数: 230 千字

印 张: 13.25

版 次: 2013 年 7 月第 1 版

印 次: 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-4907-4

定 价: 36.00 元

版权所有 翻印必究



CONTENTS

目 录

绪 论 / 1

第一篇 美国情报监督的实现机制

第一章 概论：情报监督在美国 / 7

第一节 情报监督的概念界定 / 7

第二节 情报监督的主要内容 / 10

一、情报人员的职业素质 / 10

二、情报体制的运作效能 / 11

三、情报与政策的关系 / 12

第三节 情报监督的基本模式 / 13

第二章 美国情报监督机制的基本结构 / 18

第一节 正式情报监督机制 / 19

一、总统主导的行政监督 / 19

二、国会的立法监督 / 22

三、法院的司法监督 / 24

四、情报机构的内部监督 / 27

第二节 非正式情报监督机制 / 28

一、媒体为代表的监督 / 29

二、非政府组织、利益集团等的监督 / 32

三、学者与专家的监督 / 34

第三节 各监督机制的特点 / 35



第二篇 冷战以来的美国情报监督史

第一章 情报监督的松散时期：1947~1974 / 37

第一节 国家安全需要推动情报扩张 / 38

第二节 国会监督的全面弱化 / 40

一、放弃了国会监督最有利的武器——预算审核权 / 41

二、未能充分发挥现有监督机制的功效 / 42

三、国会排斥一切试图改进监督机制的努力 / 43

第三节 行政监督的相应强化 / 44

一、独占隐蔽行动的监督权 / 45

二、积极将监督权集中到行政部门 / 48

第二章 情报监督的全面审查时期：1975~1980 / 50

第一节 新闻媒体对情报手段滥用的揭露 / 50

一、媒体对“水门事件”的报道引发人们对情报机构的关注 / 51

二、媒体对中央情报局“家庭珍宝”报道正式揭开国会调查序幕 / 52

第二节 国会树立权威全面介入情报监督 / 53

一、国会行使预算审核权 / 53

二、国会行使监督权和调查权 / 54

三、国会建立正式情报监督机制 / 57

四、国会针对情报监督专门立法 / 58

第三节 法院积极发挥节制监督作用 / 59

第四节 行政部门被迫加强对情报的行政监督 / 60

一、成立洛克菲勒委员会和墨菲委员会对情报机构展开调查 / 60

二、总统颁布行政命令加强对情报的行政监督 / 61

第三章 情报监督的冲突加剧时期：1981~1991 / 63

第一节 20世纪80年代初期国会监督放松和隐蔽行动抬头 / 64

一、国会监督略有放松 / 64

二、情报机构重整旗鼓加强隐蔽行动 / 65

第二节 隐蔽行动扩张激起国会监督机制反弹 / 66

一、博兰修正案 / 66



二、戈德华特妥协	/ 67
三、凯西妥协	/ 68
第三节 国会与行政部门就情报监督的冲突加剧	/ 69
一、伊朗门事件	/ 70
二、国会对伊朗门事件展开调查	/ 71
第四节 结论	/ 73
第四章 情报监督的高度政治化时期：1991~2001	/ 79
第五章 情报监督的转型时期：2001~	/ 82
第一节 提高效率成为监督重心	/ 82
第二节 国会监督能力相对弱化	/ 83
第三节 总体监督难度增大	/ 85
一、反恐任务的强化与情报部门权限的扩展	/ 86
二、情报联合与协调任务的加重	/ 88
 第三篇 美国情报监督机制的影响因素	
第一章 影响美国情报监督机制的主要因素	/ 90
第一节 影响美国情报监督机制形成的主要因素	/ 91
一、文化传统与情报监督思想	/ 91
二、政治体制与情报监督机制	/ 100
第二节 影响美国情报监督机制运转的主要因素	/ 103
一、外部安全环境	/ 103
二、内部政治竞争	/ 105
第二章 美国情报监督机制的内在困境探析	/ 109
第一节 文化困境：国家安全与民主法制的矛盾	/ 109
一、保密与开放之争	/ 110
二、效率与控制之困	/ 112
第二节 制度困境：独立性与依赖性的矛盾	/ 113
一、监督信息源问题	/ 113
二、事后“救火”之惑	/ 116
第三节 互信困境：监督主体之间的矛盾	/ 117
一、情报监督与控制权之争	/ 117
二、情报政治化问题	/ 118



第四节 动机困境：“对手”姿态与“支持者”姿态之间的矛盾
/ 120

- 一、监督动力问题 / 120
- 二、监督立场问题 / 121

第四篇 案例分析：“伊拉克战争战前情报调查”

第一章 启动“伊拉克战争战前情报调查”的原因 / 124

- 第一节 “假情报事件”引发争议 / 124
- 第二节 各类调查组织的惊人发现 / 127
- 第三节 媒体和民主党的积极推动 / 129
- 第四节 制度化情报监督机制的要求 / 131

第二章 “伊拉克战争战前情报调查”工作的开展 / 134

- 第一节 调查主体的组成及内部分歧 / 134
 - 一、参议院情报特别委员会的基本组成 / 134
 - 二、参议院情报特别委员会的内部分歧 / 136
- 第二节 调查方式的选择及与行政部门的冲突 / 138
 - 一、参议院情报特别委员会采用的主要调查方式 / 138
 - 二、参议院情报特别委员会与行政部门的冲突 / 139
- 第三节 调查的实施过程 / 141
 - 一、第一阶段围绕情报生产问题的调查 / 142
 - 二、第二阶段针对情报使用问题的调查 / 144

**第三章 “伊拉克战争战前情报调查”对美国情报工作的全方位检讨
/ 147**

- 第一节 调查发现的主要问题 / 147
 - 一、伊战前情报界的评估结论缺乏依据 / 147
 - 二、情报来源的发展与使用存在重大缺陷 / 148
 - 三、政府决策缺乏情报依据 / 150
 - 四、国防部相关部门违规干预情报工作 / 151
- 第二节 参议院情报特别委员会对战前情报活动的检讨 / 152
 - 一、从组织层面上看，情报界的管理存在体制缺陷 / 152
 - 二、从活动层面上看，情报工作漏洞百出 / 155



三、从环境层面上看,过度敏感的情报氛围影响评估的客观性

/ 160

第四章 “伊拉克战争战前情报调查”的特点和影响 / 163

第一节 “伊拉克战争战前情报调查”的特点 / 163

一、二战后拥有“平行调查”数量最多的美国国会情报调查

/ 163

二、二战后历时最久的美国国会情报调查 / 165

三、“调查型监督模式”影响下的制度化国会情报监督 / 167

第二节 “伊拉克战争战前情报调查”的影响 / 170

一、国会情报监督工作受到阻碍 / 171

二、情报改革工作取得新突破 / 174

第三节 结语 / 177

附 录 / 180

一、1947~2006年美国重要情报监督立法 / 180

二、“9·11”后美国国会情报监督实践——相关听证会简表

/ 181

三、“伊拉克战争战前情报调查”最终报告目录 / 184

四、1976~2010年参议院情报特别委员会主席 / 188

五、美国情报监督机制研究著作提要 / 189

参考文献 / 196



绪 论

一、研究背景

情报机构及其活动的目的在于巩固国家安全与维护国家利益，其作为国家政策工具的重要性是不言而喻的。然而，崇尚自由民主与道德法制的美国人认为：情报工作一旦失败，带来的绝不仅仅是政策失败和国家安全受损，民主政治与人权保障也很可能受到威胁与伤害；同时，情报活动过程及其运用手段如若逾越法律规范与道德要求范围，也将造成国家利益与人民权利受损。因此，情报机构及其活动应如何得到适当和有效的监督，同时兼顾民主政治与国家安全的保障，就成为美国各界关注的一项重要议题，情报监督和控制机制应运而生。

美国现代情报机制创立至今已有 60 余年的历史，经过不断发展完善，其情报监督和控制机制已经逐渐走向成熟，在美国情报史上留下了深深的烙印。从 20 世纪 70 年代的“水门事件”、“情报年”^① 到 80 年代的“伊朗门事件”^②，

① 1974 年 12 月 22 日，《纽约时报》记者西摩·赫斯（Semour Hersh）披露“中央情报局在国内对抗战力量和尼克松时期的持不同政见者采取了大规模的行动”，这一消息在美国引发了一场政治风暴。从 1975 年开始，福特政府和国会先后召集了墨菲委员会、洛克菲勒委员会、丘奇委员会和派克委员会，对美国情报活动的正当性、情报组织和功能的适当性等方面进行调查，并提出了改进情报工作的建议和情报改革方案。由于在 1975 年，情报问题一直是美国国内主要的政治议题和关注焦点，因而 1975 年被称为美国的“情报年”。

② 1985 年末，中央情报局局长威廉姆·凯西（William Casey）和中央情报局及国家安全委员会的其他官员们制定了一项计划，准备用军火交换被伊朗支持的黎巴嫩恐怖分子劫持的美国入质。里根总统和凯西以该计划过于敏感为由，决定不通报国会。该行动断断续续进行到 1986 年 11 月，直到贝鲁特的一家报纸披露了这项“武器换人质”计划。参众两院的情报监督委员会很快对此召开了听证会，其后调查发现国家安全委员会打算把向伊朗出售武器所得部分收入用来购买武器，以扶植反对桑地诺左翼政权的尼加拉瓜游击队（在里根执政的整个时期，中央情报局对尼加拉瓜反政府武装的支持一直是个有争议的问题，国会则定期地对美国政府这一行为强行加以禁止）。大法官埃德温·米斯（Edwin Mis）要求委任一个独立的顾问团，负责调查是否有人违反了法律。随后的调查持续了将近 7 年之久，中央情报局因此饱受指责。



从 90 年代的“印巴核试验情报失误”到 21 世纪初的“9·11”事件、“情报门”事件、“黑狱丑闻”，每当情报机构处于风口浪尖时，情报监督机制就会从幕后走向前台，成为众所瞩目的焦点。可以说，在美国情报史上，监督机制留下了重重一笔；在美国情报文化中，情报监督早已占据了重要的一席之地；在美国情报界的历次变革中，监督机制也无时不在发挥着独特的影响力。

二、研究现状

美国一向自命为民主国家的模范，它在冷战期间建立起的以中央情报局为代表的强大情报系统，“在保卫国家安全方面做出了贡献，忠诚而出色地完成了任务”，但是“情报活动的保密性使该局可以置政府其他部门于不顾而执行自己的政策；当情报机关把行动、政策和搜集情报三者融合起来时，它就可能把搜集到的情报用来为自己的政策服务；阴谋策划和隐蔽行动的气氛不可避免地会弥漫于全国各个领域，以致威胁到情报机关应予保卫的社会本身”。^①

在这种背景下，美国国内在冷战局势相对缓和的 20 世纪 70 年代中期就情报监督问题展开了大辩论。在美国各界看来，情报监督不仅仅是对情报组织的内部管理问题，它更是对情报组织的外部控制问题；情报监督不仅仅是一个政治问题，它更是一个社会问题；情报监督不仅仅是情报组织与行政控制、国会监督或媒体监督之间的关系，它更是情报组织与美国民主的关系，关系到情报组织是否违背了美国赖以立国的宪法原则，是否违背了独立战争开国先烈们引以自豪的民主观念。

20 世纪 70 年代以后，美国人紧紧围绕情报问责（accountability^②）和情报监督问题争论不止，同时以总统为首的行政部门与国会在情报监督权力上的争夺也日趋激烈，这一情况使得美国以外的国家（包括部分西方民主国家）深为不解。他们无法理解美国人为什么要有意地对情报组织加以各种限制，“就好像他们无法理解美国人为什么要抓住‘水门事件’穷追猛打，甚至使自

^① 罗杰·希尔斯曼著、曹大鹏译，《美国是如何治理的》，商务印书馆 1986 年版，第 240 页。

^② “accountability”是基于解释说明义务产生的关系，以及为达成一致同意的预期绩效应负的责任。有效问责的实现必须有下列先决条件：1. 明确的、一致同意的任务和责任；2. 明确的、一致同意的绩效预期——包含应做什么，不能做什么，准备达成什么目标；3. 由各方平衡达到绩效预期；4. 可靠、及时地报告程序，以便就是否按照预期达成何种绩效做出解释说明；5. 对报告的绩效进行审查，例如确认是否达成预期目标或者是否做出必要的纠正。摘译自 IC21: *Intelligence Community in the 21st Century*, Staff Study Permanent Select Committee on Intelligence House of Representatives One Hundred Fourth Congress, 1996



己的政府蒙羞、总统不光彩地辞职也在所不惜”。^①

正是从20世纪70年代之后，情报监督成为美国政府、国会、学术界和新闻媒体以及公众广泛关注的问题。学术界对于情报监督的研究热度历久不衰，美国也成为情报监督研究的重镇。美国学术界在情报监督领域研究的兴盛有三个方面的表现：一是情报监督研究走进大学课堂和研究机构；二是相关专著的大量出版；三是相关期刊论文的层出不穷。

首先，情报监督作为情报研究的一个重要组成部分，已经列入美国各大学和研究机构的教授课程。这些课程按照研究重点可分为历史研究、政策层面研究、组织结构和活动流程研究以及情报与民主关系研究等，其中涉及情报监督方面的课程主要有：亚瑟·胡尔尼克（Arthur S. Hulnick）在波士顿大学开设的“民主社会中的情报”；戴维·梅杰（David G. Major）在波士顿大学世界政治学院开设的“民主社会中的反情报”；安东尼·奥廷格（Anthony G. Oettinger）在哈佛大学开设的“情报、指挥与控制”；彼得·鲁普沙（Peter Lupsha）在新墨西哥大学开设的“民主国家中的情报流程”；巴里·罗伊登（Barry G. Royden）在联合军事情报学院开设的“反情报的历史与实践”；戴维·爱杰（David Edger）在俄克拉荷马大学开设的“情报：流程、政策和管理”；威廉姆·格林（William C. Green）在基尔福特学院开设的“秘密情报与美国民主”；肯·多姆布罗斯基（Ken Dombroski）在海军学院研究生院开设的“情报与民主”；戴维·巴雷特（David M. Barrett）在维拉诺瓦大学开设的“情报监督”等。^②

其次，自从20世纪80年代以来美国出版的大量情报专著均都涉及情报监督问题。默斯金古姆学院（Muskingum College）名誉政治学教授兰塞姆·克拉克（J. Ransom Clark）编写的“情报研究文献索引”中，归类到“情报监督”分类下的专著达数十本之多。^③如果再包括涉及情报监督问题的外交、国防和国际关系、政治学等方面的著作，则可供参考的研究成果和参考资料将更加丰富。

① Loch K. Johnson & James J. Wirtz, *Strategic Intelligence: Windows Into a Secret World*, Roxbury Publishing Company, 2005, p. 347.

② 所有课程例子均来自前情报官员协会（AFIO）网站提供的高校课程表，具体参见 <http://www.afio.com>.

③ J. Ransom Clark, *The Literature of Intelligence: A Bibliography of Materials, with Essays, Reviews, and Comments*, <http://www.intellit.muskingum.edu>.



此外,近年来出现的多种探讨情报问题的专业期刊,如《情报与国家安全》(*Intelligence and National Security*)、《国际情报与反情报期刊》(*International Journal of Intelligence and Counterintelligence*)、《美国情报杂志》(*American Intelligence Journal*)、《世界情报评论》(*World Intelligence Review*)以及中央情报局定期出版的《情报研究》(*Studies in Intelligence*)等,经常辟有专栏刊登有关情报监督的论文。以《情报与国家安全》与《国际情报与反情报期刊》这两本最著名的情报研究季刊为例,仅从1990年代到2003年,其刊登的与情报监督有关的论文就多达26篇。^①

相对于美国而言,其他西方国家对情报监督问题的关注到20世纪90年代才开始升温。相应地欧洲学术界对情报监督的研究起步也较晚,但近年来则发展迅速。最突出的例子就是设于瑞士日内瓦的武装力量民主管制中心(Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF)。该中心从2002年以来举办了十多次以情报监督为主题的国际研讨会,历次会议发表的论文共涉及美国、英国、法国、加拿大、德国、挪威以及部分来自东欧、非洲和南美洲的“新民主国家”(New Democracies),讨论主题包含情报监督历史、情报监督机制、情报监督的法理、情报监督与民主制度,国会、媒体、司法等部门在情报监督中扮演的角色及发挥作用等方面。

另外我国的台湾省近年来也加强了情报监督研究。20世纪90年代台湾国安机构内部情报人员泄密、非法挪用资金和违规操作等案件频频发生,特别是所谓“刘冠军案”和“国安局秘密资金账户案”^②的爆发,引发了台湾岛内民众对其情报机构的不信任,其“立法机构”监察院成立了特别调查委员会对情报机构的滥权行为展开调查,并探讨效仿美国建立情报监督机制。这也使得情报监督开始进入台湾情报学者重点关注的视野,短短几年内有关情报监督的博硕士论文就有十数篇。

在我国大陆地区,军事情报学尚属一门新兴学科,研究领域主要集中于军事情报历史、间谍史、情报体系和情报流程等,情报监督对于我国的情报研究学者和情报业内人士来说还是一个较为陌生的领域。与美国、欧洲甚至我国台湾的学界同行相比,我国大陆研究者在情报监督领域研究的关注较少,对于情

^① 利用 Frank Cass 公司主页提供的目录检索服务获知。

^② 林锦源:《我“国”建立情报监督机制之研究——以国会监督为主》,台湾省“中央警察大学”公共安全研究所2002年版,第1页。



报监督问题的思考才刚刚开始。

三、研究意义

从上面对研究现状的探讨可以看出,情报监督已经逐渐成为世界各国情报与安全研究领域的一大热点,而美国在这一领域无论从理论还是实践层面都当之无愧地居于领先地位。反观国内,即使介绍性的研究资料和译著也踪迹难觅,遑论专题论文甚至专著。

至此,本书的研究意义也就呼之欲出。首先,对情报监督、情报监督机制定义的整理和对美国情报监督机制的分析能够及时填补我国军事情报学研究长期以来在这一领域的空白,丰富我国对美国军事情报理论和实践的研究,有助于我们更好地建构美国军事情报理论体系,把握美国情报实践的规律,同时也有助于我们对美国情报体制进行宏观的整体把握,全面认识美国情报界出台重大举措背后的深层原因,增进对美国情报文化和重大情报事件的认识和把握。

其次,鉴于情报监督在美国情报理论和实践中的敏感性和重要性、美国在情报监督方面拥有的深厚历史经验及其情报监督机制的先进性,通过历史考察和案例研究,充分论述美国情报监督问题的起源、机制的建立发展和机制运作之影响因素,可以获得对参议院情报特别委员会(Senate Select Committee on Intelligence, SSCI)具体情报监督方式和研究成果的直观认识,从而深化国内对美国国会具体情报监督方式的理论研究,为情报监督的进一步研究打下坚实基础。

第三,虽然中美两国之政治制度、情报体系各异,但是在加强对情报机构和活动的立法规范和管理等方面,美国在情报监督方面积累的历史经验仍可为我们提供重要借鉴和启示。此外,不能忽略的是,美国的情报监督机制在规范情报活动之外,还担负着另一项重任——提高情报机构的效能。在这一点上,美国情报界确有值得学习之处。

四、研究框架

美国建立了什么样的情报监督机制?美国的情报监督存在什么深层影响因素,有何规律可循,对我们又有何启示?本书试图史论结合,运用文献分析、历史研究和系统论的研究方法,在整理前人和国外研究成果的基础上,对美国情报监督机制展开系统研究,并希望书中的有关论述和结论能够对我国情报学界对这一领域展开进一步深入研究有所助益。

本书的研究目的如下:一是归纳分析美国情报监督机制的基本结构;二是



整理冷战以来美国情报监督的历史沿革与机制发展；三是在前两者的基础上，总结美国情报监督的主要模式，并结合美国民主政治传统分析美国情报监督的发展规律和影响因素；四是全面评析美国参议院情报特别委员会在开展“伊拉克战争战前情报调查”的过程中所采取的独特的监督方式，以及取得的最新研究成果，并以此为依据预测美国国会情报监督的未来走向，透彻解读美国现实情报改革工作的针对性和必要性。

本书的写作框架如下：第一部分为机制介绍，在分析界定情报监督概念的基础上，对美国情报监督机制的基本结构做出系统完整的客观介绍，理清监督机制内各主体的不同功能及其相互间的关系。第二部分为历史考察。共分五章简述冷战以来美国的情报监督情况，在历史沿革的观察中，辅之以重要事件、立法及事件说明，探讨情报监督在不同历史时期的模式，以及情报监督机制完善的情形和对控制力度、效果的探究。第三部分为影响因素剖析，深入分析影响美国情报监督机制形成与运转的政治文化因素、情报文化因素、外部环境因素，尝试性地总结了美国情报监督机制面临的内在困境。第四部分为案例分析，将参议院情报特别委员会开展的“伊拉克战争战前情报调查”放在国会情报监督的理论大背景中，以个案研究的方式系统地分析此次调查的启动原因和工作过程，解读调查报告的主要成果，在横向和纵向对比中总结调查的主要特点，进而分析调查本身和调查成果对美国国会情报监督和情报改革工作的影响。



第一篇

美国情报监督的实现机制

第一章

概论：情报监督在美国

第一节 情报监督的概念界定

美国学者一般从“国家安全与民主”、“情报与法制”、“情报与道德”、“情报保密与信息自由”四个方面来探讨情报监督的必要性和迫切性。首先，情报机构作为国家安全体制的一部分，担负着为国家制定外交和国防政策提供所需信息的重要任务，是保卫民主的第一道防线。但是情报机构从事的秘密搜集和隐蔽行动等容易以伤害或牺牲民主原则为代价。因此为了使情报在“安全”与“民主”间维持良好的互动关系，就必须建立一个有效的情报监督机制，以平衡保卫国家安全和保障民主权利的需要。其次，任何组织和部门都必须接受一定的法律和规章监督，才能保证其有效运作，但是任何法规都不可能一成不变，随着时代的发展、新问题的不断涌现，许多法规并不能完全适应局势变迁的需要，也不可能一劳永逸地做出精确详细的规定。在法律规范的过程中，就需要监督机制带来强制的约束力，因此应建立一个强大的外部监督机制对情报活动是否违法进行及时有效的审查。第三，情报机构从事的活动中通常存在着双重的道德标准。这种双重道德标准容易造成道德的真空，在道德真空



环境中情报机构容易漠视民主道德、滥用权力，并最终损害国内道德和民主价值。第四，民主最重要的特征就是“透明性”和“问责性”，公众的知情权是民主生存的基石。情报机构的保密特性与民主所倡导的“透明性”和“问责性”背道而驰，围绕情报机构和情报活动产生的各种秘密使应有的民主监督无法真正实施。由于保密必定会鼓励滥权，派特·霍尔特（Pat Holt）为此指出“保密是民主的死敌”。^①

围绕以上议题，美国学术界对情报监督的理论探讨相当热烈；在实践层面，美国的情报监督和控制机制也已经比较成熟。然而遗憾的是，迄今为止，美国学术界和情报界在情报监督的概念界定上尚没有一个统一、权威的范本。这一点从“情报监督”、“情报控制”以及“情报问责”等概念的通用性上就可看出。在以情报监督为主题或与之相关的研究中，美国学者有的采用“监督”（Oversight）一词，有的采用“控制”（Control）一词，还有的采用“问责”（Accountability）、“检讨”（Review）等词，甚至还有的干脆将“监督”和“控制”并在一起用。在他们看来，这些概念大体上是可以互换的，因为尽管用词不尽相同，但实质内涵和主题却是相差甚小，基本一致。

为了更好地认识和理解情报监督这一概念，有必要对上述词汇做一简要辨析。“监督”一词英文为“Oversight”，它强调对情报活动的察看和督促，发挥“看门人”的监察功能。马克·洛文塞尔（Mark M. Lowenthal）从语义学的角度分析，指出“Oversight”一词有两个不同的语义，分别是“监管、密切关注”和“失察、疏忽”。在“情报监督”这个概念中，所采用的显然是第一个语义。^② 马里纳·卡帕里尼（Marina Caparini）则认为，“情报监督”不仅是为了防止诸如上世纪70年代和80年代之类的情报丑闻和政治窘境的发生，也是为了确保情报机构同其他政府部门一样高效运转。^③ 美国国防部对“情报监督”做出的定义是：“为确保国防部情报、反情报及情报相关活动的实施，遵守美国法律、总统行政命令以及国防部指令和规定而采

^① Pat . M. Holt, *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*, Washington, D. C. : CQ Press, 1995, p. 3.

^② Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, Washington, D. C. : CQ Press, 2000, p. 134.

^③ Marina Caparini, *Challenges of Control and Oversight of Intelligence Services in A Liberal Democracy*, Geneva: *DCAF Conference Paper*, 2002, p. 6.



取的措施和行动。情报监督的目的是防止情报活动侵害美国人民受宪法和法律保护的权利。”^①美国陆军情报部则将其定义为：“采取措施以确保情报活动的实施符合美国宪法、法律、总统行政命令、国防部指令和陆军规章的规定。”^②

“控制”一词英文为“Control”，它强调对情报机构的宏观指导、管理和支配，可在多个层次执行。格伦·哈斯特特（Glenn P. Hastedt）认为，从狭义上看，“情报控制”是指确保情报机构按规程序办事；从广义上看，“控制”则是指创造条件，使情报机构在符合法律政策的前提下更好地完成任务。^③情报体制与情报文化深受美国情报界影响的加拿大、以色列两国对“情报控制”概念的界定一定程度上也反映了美国的认识。加拿大《1996年总审计长对情报界的调查报告》认为，“控制从最狭义上讲，是指确保遵循特定程序。从最广义上讲，是指创造条件保证达到认可/认同的性能标准，包括符合法律和政策的要求”。^④以色列学者尤里·巴·约瑟夫（Uri Bar-Joseph）将情报控制称为对情报的政治控制，就是“通过一定的管理和控制机制对情报机构进行的控制和监督，其目的在于防止情报机构发生权力滥用、腐败、违反法律、侵害人民权利等现象，使情报机构能够遵守相关法律法规正常运作、有效发挥被赋予的情报功能”。^⑤

“问责”和“检讨”的英文分别是“Accountability”与“Review”，此二者是指对情报机构任务和职责履行情况的重新仔细察看、检查或再调查，强调对情报活动事后回溯性的追究。

在上述表达情报监督的诸多概念中，“监督”和“控制”最为常用，也最为贴切，二者的区别是极其细微的。相对而言，汉斯·伯恩（Hans Born）博

① 负责情报监督的助理国防部长办公室：《情报监督手册》（*Intelligence Oversight: Frequently Asked Questions*），具体参见 <http://www.dod.mil>。

② *Intelligence Oversight Briefing*，具体参见 <http://www.army.mil>。

③ Glenn P. Hastedt, *Controlling Intelligence: The Role of the DCI*, *International Journal of Intelligence and Counter intelligence*, No. 1, 1986, pp. 25 ~ 40.

④ 1996 *Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 27, <http://www.fas.org/irp/world/canada/docs/Oag96/menu3e.html>. Glenn P. Hastedt 在《控制情报：界定问题》（*Controlling Intelligence: Defining the Problem*）一文中亦对“控制”做出如上定义，参见 Glenn P. Hastedt, edited, *Controlling Intelligence*, Frank Cass & Co. Ltd., 1991

⑤ Uri Bar-Joseph, *Intelligence Intervention in the Politics of Democratic State: The United States, Israel, and Britain*, The Pennsylvania State University Press, 1995. 转引自宋筱元《国家情报问题之研究》，台湾省“中央警察大学”出版社1999年版，第163页。