

情报工作和国家安全

(美) 哈里·豪·兰森著

何 新 译

(内部发行)

群众出版社

內 容 介 紹

本书作者是一个美国资产阶级学者，属于美国马萨诸塞州剑桥哈佛大学防御问题规划研究组织。他在本书中对美国中央情报局的组织沿革、职权范围、活动情况以及它对美国决策人物的影响和它的日益扩大的权力进行了叙述和分析。本书对了解和研究美国情报机关的活动情况有一定的参考价值。

HARRY HOWE RANSOM
CENTRAL INTELLIGENCE AND
NATIONAL SECURITY

本书根据美国 Harvard University Press
Cambridge Massachusetts 1958 年版本译出

前 言

一位前任国务卿曾經为美国外交政策下了一个定义說，美国外交政策是“美国打算对付外界的主要事实——事实所形成的冲力和提出主要問題——的高級战略。（參看迪恩·艾奇逊所著《权力和外交》一书第二頁，馬薩諸塞州劍桥哈佛大学出版社 1958 年出版）我不挑剔艾奇逊先生所下的定义，但是它为美国政策制定人和政府机构留下了一个空前难于处理的中心任务，那就是：掌握“主要事实”，并且精确地了解它們提出的問題的性質。在当代的外交政策和国家战略的問題中，就象过去一样，在某人看来是事实而別人看来是幻想的，是屡見不鮮的事。

本书要探索的是今天的美国政府的一个主要的“未知領域”，那就是国家情报机构，它的主要任务是注意搜集外界的主要事实，提供給美国决策人。

美国在世界事务中扮演的角色，国家安全面临的主要威胁的性質，以及核一导彈时代的科学技术縮短時間、空間的作用，总起来都使美国政府机构产生了意义重大的变化，虽然这种变化有时候也很微妙。在一个誠实的人們对于自由世界的安全遭到威胁的性質存在严重意見分歧的时代，在一个政治家們对国家繼續生存的具体条件有爭論的时代，在决策人之間事实上对战略沒有一致意見的时代，那些对于和平和

安全的战略負責作出決定的人們，使整个情报机构面临最大的挑战。

在第二次世界大战結束后的十年中，建立和发展了能作出統一的国家决策的政府机构。在新政府机构的頂端是国家安全委员会，它的任务是向总统提出完整的意見，并且为国家安全政策提供完整的情报。国家安全委员会的左右手是中央情报局。在中央情报局的领导下，各情报机构的产品在当代的国家决策工作中有重大的影响。

本书的宗旨是尽可能探討政府的这个隱蔽面；并叙述第二次世界大战以来美国中央情报工作的作用和成长情况。

今天中央情报局主持着一个龐大而且欣欣向荣的情报机构。它的主要責任是收集、鉴定和傳达决策和执行国策所必需的情报。对于国家安全委员会來說中央情报局是不可缺少的，它是世界范围的事实搜集者和鉴定者。但是在大多数人看来，中央情报局仍然是一个神秘的、絕密的，象影子一样朦朧的政府部門。它的隱蔽的作用，它的权力和影响，以及籠罩着它的机构和工作的神秘气氛引起了有关它在民主程序中的地位的重要問題。其中有一个問題是：一个民主国家怎样保証它的秘密情报机构不致淪为一个阴謀的工具，或者是自由民主、自治的傳統的压制者。

中央情报局的秘密工作人員的总数同国务院很接近。近年来中央情报局的年度預算——具体数字是保密的——可能为国务院預算的两倍。情报机构內的其他政府情报单位每年还要支出額外的若干亿美元。但是甚至是許多认真研究公共事务的人，包括国会議員在內，对于中央情报工作的范围或机构以及作用都很少了解，或者毫无所知。因此，中央情报

局就籠罩在一种怀疑和偏見的气氛里。

近年来决策者始終最注意的問題莫过于美国在冷战的外交——軍事——經濟战綫上同共产党集团比起来是“落后”、“相等”还是“領先”。虽然外层空間的載器，在不太遙远的将来可能帮助美国来寻找对于這個問題的更明确的答案以及因此产生的政策需要，現在主要还必須依靠工作限于地球及其四周的大气层的情报机构。

决策人需要了解世界范围的生活事实，这一种需要和世界共产主义的战略和战术共同驅使美国进入了冷酷、殘酷而且常常是野蛮的实际政治的地下世界，这是有一些无可奈何的，也許就美国的道德宗旨說来也很牵强。因此，世界范围的諜报工作和隱蔽的政治阴謀成了美国进行冷战的軍火庫的一部分。美国的情报人員以公开的或各种各样的“隱蔽身份”，担負着調查事实或进行幕后政治活动的使命在世界各地进行工作。就美国現代的中央情报系統的一些活动的性质來說，可以恰如其分地称之为和平时期的一种战争。

很少人怀疑这样的說法，就是美国的外交政策和軍事政策必須根据“事实”。在二十世紀中叶的爆炸的国际背景下，合理地决定政策和行动的重要性是怎样強調也不过分的。如果缺乏必要的情报，就不能期望作出合理的决定。美国政府現在支持的龐大的情报机构的主要任务就是寻求和解釋这种情报。

如果接受这样一个前提，一个有效的情报系統就可能收到很大的效果：采取科学的态度，那就是說使用系統的研究和分析方法，就有可能发现情报，政治家們根据这些情报不仅能够就当前的問題作出合理的决定，而且也能够影响将来

的世界事态。至少很有这样的可能：知識和行动之間的适当关系会产生既合理又正确的国策。

本书并不装作好象以下的材料提供的是国家情报的全貌，特别是它在海外进行的“斗蓬和匕首”的活动以及政治活动的全貌。至少在我們这一代，也許永远也不会写出这种书来。但是可以得到的关于国家情报工作的非保密性的材料已揭开秘密的帘幕并已透露出现在在華盛頓和全世界活动的龐大的情报組織的結構和方法。本书就是根据这种材料写成的。

任何研究公共事务的人在叙述現代美国情报系統的历史、結構和主要方法的时候，都面临着固有的和不可輕侮的困难。如果有詳細的圖書館情报，就可以克服許多这样的困难。我要赶紧补充一句，我从来也不是一个职业的情报分析家公会的會員。的确，如果在現在或者过去，我暗中参与关于国家情报工作的秘密的話，我就不能写出这本书来。但是，肯定地說，情报工作在国家决策方面的作用和重要性，及其对于美国政府程序的影响可能非常巨大，以致不能够不叙述和分析美国政治的这个新的現象而把它放过。我們可以追述乔治·華盛頓的告別演說中一些被人忽略的話：“按照与政府制度給予輿論的动力相称的程度来开导公众輿論是十分必要的。”

本书不打算代替目前关于战略情报的标准著作。我这样說是指对情报有經驗的作者写的书。其中包括乔治·皮蒂所著《美国秘密情报的前途》（華盛頓1946年出版），这本书是对第二次世界大战期間情报方面的缺陷的分析，并为战后的情报系統的基本需要提出了建議。薩尔曼·肯特所著《战略

情报》(普林斯顿 1949 和 1951 年出版) 是这方面的一本杰作。肯特先生的这本书是中央情报局在 1947 年成立以后写成的，他以犀利的笔法把情报当作一种知识，作为一种组织类型和作为一种独特的活动进行了讨论。罗杰·希耳斯曼的比较新的著作《战略情报与国家决策》(格伦科 1956 年出版) 是对文学宝贵的贡献，它是根据同情报官员的部分谈话写成的。希耳斯曼先生的目的是要说明和分析当代的美国情报理论，并且推测知识和行动之间的关系。

我很感谢以上每一位作者进行的先驱工作。但是上述著作都没有详细地、说明问题地分析当代的情报机构。本书的目的就是要探查这个情况不明的领域，我并不提出一个关于国家情报工作的理论或学说，我也不讨论战略情报产生的一些比较技术性的问题。

我这本书是根据原来准备供防御政策研究班使用的材料写成的，这个研究班由哈佛大学公共管理研究院防御问题规划研究组织主办。在过去几年中这些毕业生研究班的许多参加者曾直接和间接为本书提供材料。

我应该对哈佛防御问题规划研究组织的同事们表示感谢，特别是防御问题规划研究组织的创始人和第一位主持人，哈佛大学法律学教授巴顿·李奇。我还要深切感谢防御问题规划研究组织的同事小爱德华·卡泽恩巴赫和摩利·菲尔德。我感谢哈佛大学政府学教授小 O·凯，他曾经建议把本书所列材料的一个早先的样稿发展成为一本书，这对我写作本书是一个重要的动力。M·多恩布斯赫为我通读了草稿，我在此也谨致谢意。塞缪尔·亨丁顿、华尔特·米利斯、乔治·皮蒂和华尔特·罗斯多也曾经对这份草稿的一个早先

的样稿中的几个部分提出过意見。他們的建議是很寶貴的。但是本書的事實和解釋由我完全負責。繁重的草稿打字工作由里納·錫米斯托克斯擔任，這總是一位不可缺少的人。

我總認為，傳統的對於作者的夫人表示的感謝不過是虛禮，現在我才了解作者為什麼要感謝他們的太太了，因此我在這裡向南茜·蘭森的重大貢獻表示感謝。

哈里·豪·蘭森

馬薩諸塞州劍橋，哈佛大學
防禦問題規劃研究組織

1958年4月

目 录

第一章	核时代的情报：引言.....	(1)
	情报——作出决定的关键.....	(2)
	情报和策划.....	(4)
	情报的定义.....	(5)
	可知和不可知的事物.....	(7)
第二章	情报的性质.....	(10)
	情报的类别.....	(11)
	过程中的步骤.....	(12)
	原始情报的取得.....	(13)
	情报来源.....	(15)
	秘密来源.....	(17)
	美国的傳統不安.....	(23)
	隐蔽的收集方法.....	(25)
	按作用分的类别.....	(27)
	材料的加工.....	(30)
	鉴定和分析.....	(32)
	情报的传达.....	(37)
第三章	美国的情报工作——历史背景.....	(40)
	情报——一项历史悠久的.....	(40)

	美国对情报的忽视·····	(43)
	第二次世界大战·····	(45)
	珍珠港事件的推动·····	(48)
	统一情报工作的开始·····	(52)
	战时组织——联合情报委员会·····	(52)
	战略服务处·····	(55)
	战后的改组·····	(63)
	中央集权对联合·····	(64)
	折衷办法·····	(66)
第 四 章	中央情报局：基本职能 ·····	(68)
	日益扩大的情报机构·····	(68)
	中央情报局的法定职能·····	(70)
	中央情报局的规模与作用·····	(72)
	统筹职能·····	(74)
	国外政治行动·····	(77)
	预测职能·····	(79)
	统筹的范围·····	(80)
	中央情报局领导的重要性·····	(82)
第 五 章	情报机构：其他主要成员 ·····	(84)
	武装部队联合情报处·····	(84)
	陆军·····	(86)
	陆军情报组织·····	(88)
	《国家情报调查报告》·····	(91)
	海军·····	(93)
	海军情报组织·····	(95)
	空军·····	(97)

	噴气——原子时代的情报	(102)
	国家安全署	(102)
	国务院	(104)
	国务院的爭执	(107)
	国务院情报組織	(108)
	联邦調查局	(113)
	原子能委員會	(115)
	中央情报局的任务	(116)
第 六 章	情报的成品：国家預測	(117)
	提供国家預測	(118)
	情报諮詢委員會	(122)
	看守委員會和指示中心	(123)
第 七 章	国会的监督：辯論的問題	(127)
	不可避免的行政和立法	
	机关的冲突	(127)
	国会和中央情报局	(128)
	曼斯菲尔德提案	(130)
	主張成立联合委員會的論点	(131)
	反对成立联合委員會的論点	(133)
	参議院的辯論	(135)
	参議院中的不可輕侮的反对力量	(136)
	参議院的投票	(138)
第 八 章	情报和国策的制定	(141)
	有效的决定	(142)
	組織問題	(144)
	情报的熔合	(145)

	联合的后果.....	(146)
	应该是一项独立的工作嗎?	(147)
	情报的可靠性.....	(147)
	情报有竞争者.....	(148)
	对情报的怀疑.....	(149)
	对潜在敌人的錯誤估計.....	(151)
	重大的期望.....	(155)
	人事問題.....	(156)
	监督情报机构的問題.....	(158)
	艾倫·杜勒斯的調查.....	(160)
	公共关系.....	(162)
第九章	情报和安全: 回顾与瞻望.....	(164)
	战后十年的影响.....	(165)
	珍珠港事件以来的教訓.....	(166)
	最近的情报“失誤”.....	(168)
	預測俄国的进展.....	(170)
	委员会提供情报的問題.....	(174)
	情报和政策.....	(178)
	中央情报局是第三种力量嗎?	(181)
	保密和公开监督.....	(183)
	瞻望将来.....	(185)
	基本研究的必要.....	(187)
	情报理論問題.....	(189)
	情报的局限性.....	(192)
	附录.....	(193)

第一章 核时代的情报:引言

每逢星期四，一小批最高级的政府官员从华盛顿各地来到白宫参加国家安全委员会会议⁽¹⁾。这些精选的总统顾问在离开总统办公室只有几步路，邻接白宫玫瑰花园的一张长方桌子旁聚集在一起。

在约定的时间，总统或者他的负责国家安全事务的特别助理从仔细准备好的议程中提出一个问题交给大家讨论。如果象国家安全委员会通常讨论的情况那样，这个问题牵涉到对于美国在追求国家安全方面的目标、义务和危险，那么就由中央情报局局长根据中央情报局以及包括政府各部门的情报机构的庞大资料来源，扼要报告关于这个问题的国外情报。

中央情报局局长照例总是参加国家安全委员会的讨论，在国家安全委员会会议录中，情报预测居于首要地位，这种现象是一目了然的迹象，证明情报在国家做出决定的过程中居于一种新的、非常重要的和比较独特的地位⁽²⁾。在国家安全政策的决定过程的重要阶段提供的情报预测，是现在已经很

龐大而複雜的、收集和鑑定情報的機構的最後產物，這個機構由中央情報局主持，包括政府的許多單獨的情報部門。在國家安全委員會會議上以及每天向總統和他的顧問提供的情報預測都是情報機構的產物。這個機構雇用了成千上萬的人，每年花費數以億萬美元計的經費，來進行從圖書館研究到戰地監視的各種各樣的活動。

情報——作出決定的關鍵

在國家作出決定的時候，最重要的莫過於情報和政策的關係，或者比較廣義地說，是知識和行動之間的關係。很少美國人，甚至是那些對於公共事務相當消息靈通的人，知道在當代華盛頓的決策機構中存在着象情報諮詢委員會、國家情報預測委員會、看守委員會或國家安全署這樣的組織，更不了解它們的非常重要的地位。事實上，關於關鍵的組織——中央情報局，還存在不必要的誤解和神話，但是這些機構都是美國政府的行政部門中，為了滿足當代對於情報和知識的需要而形成的機構，這種情報和知識很有希望地引導和指導政府的政策和行動。

此外還有其他政府部門或者政府機構提供關於作戰需要的情報，比如五角大樓武器體系鑑定組和它的附屬機構國防分析研究所，陸軍作戰研究處，海軍作戰鑑定組，空軍作戰分析處以及美國空軍附屬機構蘭德公司。情報是這些機構工作中的一種重要成分，也是一種副產品。但是，嚴格說來，它們不進行提供國家情報的工作。

當代對於情報有的一些什麼需要呢？今天美國轟炸機裝備

着能够把社会化为灰烬的氢弹，日夜巡邏着天空。应该由谁来发布命令給这些威懾或毁灭的商人在特定的情况下攻击或不攻击呢？情报在这方面起关键性的作用。

在世界的許多地区，华盛顿和莫斯科之間存在着很不稳定的休战状态，双方武装部队严陣以待，准备进行攻击或保卫不稳定的領土或者政治结构。应该由谁来发出进攻或防御的信号呢？如果没有必要的情报，采取极不妥当的行动的危險就增加。

如果，比如說，有消息說美国在冷战中的一个盟友甲国，决定在某一天侵犯在政治上同美国敌对的乙国，美国官員必須决定一个行动方針。这样一种决定应该以什么为根据呢？如果作出别的决定，那么对丙国又将有什么影响呢？决策人依靠的是情报預測，虽然情报并不总是能够提供答案。或者讓我們假定，有消息說苏联的全部潜水艇舰队，装备着有百万吨炸药威力而射程达数百哩的导彈突然离开了它們的基地。美国官員将怎样来确定这种行动的意义或确定需要采取什么对策呢？錯誤的情报能够象敌人的武器一样，严重地威胁国家的安全。

所有这种問題都直接或間接地影响美国的生存。在原子核时代的生存将考驗所有美国的政府工具，我們的制度和我們的政治程序。情报机构面临的考驗最严重而且最經常，它日夜二十四小时地注視着世界事态的发展，这种功用很重要，但是，国家情报向决策人提供长远預測的功用也同样重要，近年来，在美国政府制度的发展中，沒有再比形成提供国家情报預測的机构更重要的了。

情报和策划

这种预测对于负责制定计划以及拟定和执行美国安全计划的人说来具有不可估计的价值。政策策划人需要不断地注意将来。对于这样一些问题必须提供答案：苏联将继续成为美国在世界事务中最强大和最敌意的对手吗？在将来，敌对行动将以各种方式中的哪一种方式发生，在什么地方发生？克里姆林宫的裂痕会扩大，还是会补好？苏联势力范围内的骚乱将在什么程度上成为重要的战略因素呢？苏联的威力空前的军事武器发展的时间表和主要趋势是什么？应该支配美国关于军备限制的政策的基本事实是什么？争取世界不发达地区的经济和政治进展的运动的重要趋势是什么？以前的大国中心，譬如西欧（特别是德国）和日本，将维持什么相对的政治、经济和军事力量呢？拉丁美洲未来有什么发展会危害美国的利益？

国家情报工作的不值得羡慕的任务是指出正确答复这些问题的道路，提供影响未来事态趋势，使其发展有利于美国所必需的情报。美国的通盘战略理论必须结合可能得到的最好的战略预测。美国在竞争性的共处比赛中是否能够取得胜利将在很大程度上决定于这种情报的质量，因为决策人画出的世界政治未来面貌的图画的准确性对于美国策划工作是否恰当具有深远的影响。

对于国家政策的任何重要工具是否能够成功地使用也将在很大程度上决定于情报预测的质量。在利用外交手腕、军事力量、经济压力和宣传及心理战或者这些行动的任何配合

方面，准确的情报也是成功的关键，特别是在冷战期间。因此那些提供国家情报预测的人，那些国家预测委员会或者情报咨询委员会的委员就负有重大的责任。

如果今天对于外国，特别是冷战中的潜在敌人——而且还有盟国或中立国——的目前的状况、能力或大概会有的企图完全不了解的话，那么就必然会招致灾难。为了避免这种灾难，一个庞大的美国情报机构正在世界各地工作，向联邦政府提供必需的许许多多情报。今天至少有十二个主要政府部门在直接从事情报工作，此外还有大约十个机构也在从事某种情报工作。在这个机构的顶端是中央情报局，它监督和统一指挥开始以情报机构著称的机构。

一位总统，一位国务卿或国防部长，或一个国会委员会的确实可能作出显然同情报事实相反的决定。但是国策的决策人以前从未有过这种非常精细的情报预测。而且情报产物的质量大概还要继续提高。当然，收集、鉴定和传达情报的组织机构，在它受到统一管理的最初十年中已经大为扩大和改进。

情报的定义

什么是情报？为了寻求定义，一个在1955年调查国家情报机构的胡佛委员会的特别小组在1955年得出了如下结论：

情报涉及一切在开始一种行动以前应该知道的事情⁽³⁾。这的确是关于情报的一般概念，叙述了一种即使有，也必然很少作决定的人会遇见的理想情况。这样一个定义也暗示了很少情报预测人员会自称可以达到的情报的完善程