

·信息工作·

试析影响国家战略情报分析的因素

黄萍莉 (武汉大学信息管理学院 湖北武汉 430072)

摘 要: 国家战略情报分析是国家情报机构的核心工作, 战略情报研判的正误, 直接关系到国家决策的成功与失败。国家战略情报分析无法摆脱来自决策机制的宏观环境影响, 同时也深受战略情报分析人员个体微观因素的影响。

关键词: 国家战略情报 情报分析 宏观因素 微观因素

中图分类号: G359.22

文献标识码: A

文章编号: 1003-6938(2006)03-0068-03

Preliminary Analysis for the Factors of Influence on National Strategic Intelligence Analysis

Huang Pingli (Information Management Institute of Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072, China)

Abstract: The national strategic intelligence analysis is the core work of the national intelligence institution. The true or error of strategic intelligence analysis will lead to the success or failure of a national decision-making. It is impossible that the national strategic intelligence analysis gets rid of influences from decision-making mechanism and intelligence analysts themselves.

Key words: national strategic intelligence; intelligence analysis; macroscopic factor; microscopic factor

CLC number: G359.22

Document code: A

Article ID: 1003-6938(2006)03-0068-03

1 国家战略情报分析的地位与作用

国家战略情报分析是对可能涉及国家利益的、来源广泛的情报,进行选择、评价、分析、综合等周密科学研判和深入加工,形成国家战略情报产品,并以此为国家决策层制定与执行国家战略决策提供依据。

作为最高层次的情报保障工作,国家战略情报工作总体上分为四大部分:①战略情报搜集,这是国家的“耳目”,使国家了解与自身利益相关的国家或集团的情况;②反间谍与反情报工作,这是国家的“隐形盾牌”,确保国家利益不受侵犯;③情报研究与分析,这是国家的“智囊”,为国家决策提供可靠依据;④情报协调与使用,这是国家情报工作的“保障和枢

纽”,通过情报工作为其他维护国家安全的机构提供保障。可见,战略情报分析是国家战略情报工作的核心环节,战略情报分析机构是国家决策者或决策部门的“大脑”的重要组成部分,战略情报研判的正误,有时会对国家决策起着生死攸关的作用。在战争年代,情报研判可能决定战役的胜败,也可能导致国家的存亡。在和平时期,无论是对国际形势的判断、各国战略布局的分析、政治、军事、经济、科技等领域新动态的了解,还是对国际国内各种威胁因素增加的准确把握,都离不开战略情报分析机构全面可靠、及时准确的情报判断。正如美国著名战略情报分析家谢尔曼·肯特所言:“战略情报攸关国家的生死存亡,对现代国家和平时期的外交政策具有重要意义。”战略情报是一个国家的主要依靠,因此它必须分析有

关国家的国家战略态势。^[1]美国众议院情报委员会与总统情报调查委员会在规划 21 世纪情报体制中更是强调:“中央情报局不仅要负责情报的搜集,更重要的是进行情报分析工作。因为它的国家级情报产品对国家政策走向影响巨大。”^[2]

但是,历史证明,任何情报部门的经历都是成功与失误的混合体,国家战略情报分析也是深受多种因素影响。本文旨在透过国家战略情报分析工作的实践,剖析对战略情报分析具有规律性影响的宏观因素和微观因素。

2 影响国家战略情报分析的宏观因素

国家战略情报机构是国家决策系统的子系统,其根本职能是为决策层制定与执行决策提供参考依据,因此,战略情报机构无法摆脱来自决策机制的宏观环境影响。

2.1 决策层的影响

现今的国家决策机制多为集思广益基础上的集中决策和统帅领导制度。如美国就是总统主导下的对外决策机制,体现为“白宫中心”模式,美国总统主要依托国家安全委员管理对外事务,制定对外政策。美国的战略情报机构——中央情报局虽然直接为总统、国家安全委员会及其它行政部门提供情报支持,但这些决策者并不是信息的被动接收者,他们对世界事务有自己的主张和判断。总统等权势集团的主观意志常常极大左右着情报机构的情报分析。正如美国前中央情报局副局长、职业情报官员罗伯特·盖茨在谈论中情局与决策者之间的关系时所说,决策者总是愿意选择那些能够支持其政策的情报,他们常常试图影响情报分析,使之得出的结论正是他们想要的。^[3]如二战时期,斯大林不顾情报机构的分析结论,固执认为德国不会进攻苏联;越战时期,赫尔姆斯迫于压力放弃了中央情报局对交战双方力量对比的分析结论,屈从于政府继续用兵的政策;而近期伊拉克的“情报部门”,更是引发出世人诸多疑问:决策者在多大程度上有选择地利用情报为自己服务?政府是否在利用情报来制订外交日程?综上所述,国家战略情报分析成果必然受到决策层及现行政策的重大影响。

2.2 社会因素的影响

信息技术革命与大众传媒的发展所带来的一个结果是信息不再为某个机构所垄断。各种背景的智囊团、学者、大众传媒所从事的工作在很大程度上与战略情报机构是相同的。有时,前者比后者更有优势。如成立于 1948 年的兰德公司,就是一个综合性战略研究机构,它以权威的分析与卓越的决策咨询影响和左右着美国的政治、经济、军事、外交等一系列重大事务的决策。另外,新闻媒体为追求轰动效益,在许多重大事件上的反应速度快于情报机构,在挖掘新闻事件的原因

时,更细致、更深入。媒体或研究机构在分析、探讨某一重大决策问题时,可以因为不必为分析后果负责而畅所欲言,各抒己见,但情报机构却常常被分析结论的准确性和客观性所局限。这种竞争的结果是决策层转向研究机构和新闻界寻求信息支援,从而忽略情报机构的分析结论。最典型的例子就是海湾战争开战,美国领导人都在观看 CNN 新闻,有人戏称美国领导人是边看电视边指挥整个战争过程的。^[4]

2.3 情报机构之间的竞争影响

为国家战略决策提供情报支持的情报机构往往不止一个,如美国就包括中央情报局、联邦调查局、国防情报局、国家安全局、国家侦察局等多个国家级情报机构。各情报机构为了本部门的利益,常常坚持自己的意见,压制其它情报机构的战略情报分析成果。另外,这种竞争造成情报机构之间沟通不畅,影响情报共享。如在“9·11”之前,美国要监听恐怖分子,就分工为:中央情报局负责海外部分的恐怖分子,联邦调查局负责美国国内的、潜在的恐怖分子,而海外恐怖分子之间的联系,则由美国国家安全局来监听,而恐怖分子在美国国内的电话,又是联邦调查局来监听。这样多个部门情报机构常常协调困难,信息难以共享。美国“9·11”独立调查委员会的最终调查报告显示:联邦调查局和中央情报局在“9·11”之前在情报分享和分析方面的失误是导致劫机者阴谋得逞、袭击事件最终发生的重要原因之一。该报告最后建议,在美国要设立一个统领全美情报机构的新的情报收集中心,监督该中心运作的将是经参议院批准的仅次于内阁级别的“情报总监”。^[5]这个提议的目的就是要改变美国情报机构多头并进、效率低下的状况。

3 影响国家战略情报分析的微观因素

为国家战略决策提供支持的战略情报是情报分析人员智慧的结晶,它必然受到情报分析人员个体思维的影响。从本质上说,情报分析就是情报人员观察世界、认识世界、探索客观事物本质的过程。20 世纪批判理性主义哲学大师卡尔·波普尔说,知识不能从一无所有开始,即不能从心灵白板开始。^[6]可见,情报分析人员面对内容不一、来源各异的情报资料进行判断时,其信仰、学识、文化背景、时代氛围,甚至情绪、偏见、自信心等,都会影响他对情报资料的解释,形成情报分析人员个人特有的思维模式。

3.1 知觉的影响

人脑不能直接处理复杂的外部世界,而是通过一个经过简化处理的心理模式来认识客观世界,这种心理模式就是一种心理预期。它如同一面棱镜,把我们不想看到的東西过滤掉,而只让我们看到希望看到的東西,这种目的性和选择性就

构成了人们认识客观事物的知觉,它是由人的理论、观点和兴趣所决定。情报分析人员在处理情报资料时,他会根据国际、国内环境以及自身对事物的了解提出一个假设(心理预期),并以此来取舍情报资料,对那些与自己心理预期不一致的信息,往往视而不见。这时,知觉就变成了约束自己的思维定势。“9·11”最终调查报告显示,美国政府原本有10次机会阻止“9·11”恐怖袭击的发生,但是所有机会都被一一错过。这是因为美国情报机构长期以来,已形成了一种思维定势,即美国经常在境外遭受恐怖袭击,但美国本土绝对是安全的,因此,情报安全机构和美国总统都忽略了一些重要的情报资料。

3.2 文化差异的影响

在国家战略情报分析过程中,需要大量研判其它国家或地区的信息,由于不同国家所处的地理环境不同和历史发展背景不同,往往形成了自己独特的文化。而处于不同文化氛围中的人,其思维方法是不一样的。可是人们常常却有一种固有倾向,即用自己的价值观来判断别人的行为取向,形成推己及人的思维方法。这种思维方式一方面是由于对其它民族的不理解,另一方面是源于本民族文化的熏陶。这种不同文化背景下的思维差异与“推己及人”思维方法的矛盾,已经被历史证明是产生战略情报分析失误的重要因素。如在珍珠港事件前,美国决策者和情报人员认为,由于日本和美国的经济实力差距过于悬殊,发动太平洋战争对于日本而言无异于自寻死路,美日之间的经济实力差距必将遏制日本决策者的开战决心,战争不会轻易爆发,即使发生战争,炸弹也不会扔到美国人的头上。这种思维方式无疑是正确的,但它忽视了日本和美国的文化背景差异。美国人信奉克劳塞维茨的理论,认为战争是政治的继续,只有胜利才能达到目的,因此,战争只是解决矛盾的手段之一。但在日本人看来,由于美国的经济封锁,日本的统治体制有崩溃之虞,为了转移国内矛盾,挽救摇摇欲坠的统治体制,日本决策者不惜一战,即使战败也在所不惜。因此,制约日本发动战争的经济封锁成了日本决策者铤而走险的催化剂。

3.3 情报政策导向的影响

国家战略情报分析人员是国家战略情报机构中的一员,他们的情报分析思想不可避免地受到情报政策导向的影响。如美国中情局在成立早期,“经验主义流派”盛行。就战略情报分析而言,这一流派认为保持“客观公正”最为重要,在情报分析过程中,情报分析应与决策者保持距离,不受后者的影响;分析人员的本职仅限于摆明事实,指出事态的发展趋势,然后由政治家自己做出决策。因此,这一时期“客观分析法”是中央情报局情报分析部门的主要指导思想。而到了上个世纪的七、八十年代,中情局的情报分析部

门由于受到其它情报机构的竞争和美国政客的批评,情报分析思想发生分裂乃至转变。情报分析政治化趋势与日俱增。这一时期的代表人物,前美国中央情报局局长罗伯特·盖茨认为:情报部门分析工作的效能取决于领导人的关注程度。如果中央情报局与美国最高决策层关系不佳,前者就失去了存在的意义。因此,分析家们必须注意华盛顿政治运作的特点,主动介入决策过程,不仅要提供“客观事实”,还必须积极介入制定并“评估”政府的各项政策,并对这些政策产生的效果提供评估,以求最大限度地吸引政治家的注意力,满足他们的需求。因此,时至今日,中央情报局情报处的工作手册明文规定:“情报处工作成果对美国决策过程的影响作用到底如何,最终的评价要看有关使用者是否以此为依据。”^[7]这些不同的情报政策导向,必然影响着情报分析人员在分析过程中对情报资料的处理。

3.4 “情报噪音”的影响

国家战略情报分析人员在处理情报过程中,还常常受到“噪音”干扰。这些“情报噪音”包括很多方面,如过多的情报资料,资料的含糊与矛盾,敌方的战略欺骗等,都会影响情报分析人员对情报的判断。

总之,国家战略情报分析是一项具有高度广泛性、严谨性、科学性和创造性的智力劳动,这决定了国家战略情报分析过程的复杂性、细致性和艰苦性。只有集中人才群体的丰富智慧和才能,排除外界和内在的各种干扰,才有可能圆满地完成一个国家战略决策情报分析研究课题,为国家战略决策的制定和执行提供可靠依据。

参考文献:

- [1] Sherman Kent. Strategic Intelligence for American World Polic[M].New Jersey:Princeton University Press,1951.
- [2] 美国.1995-1996 国家安全战略报告[R].1995年.
- [3] 阮宗泽.情报圈与决策圈的“互动”——CIA 与美国外交[J].世界知识,2003(17):58-59.
- [4] 钱洪良,王霄.美国中央情报局国家战略情报分析工作特点评析[J].解放军国际关系学院学报,2002(2):26-31.
- [5] 人民网.911 调查委员会提议设内阁级情报官统管情报机构[EB/OL]./2004-7-22.
- [6] 卡尔·波普尔.猜想与反驳[M].上海:上海译文出版社,1996.
- [7] 钱洪良,王霄.美国中央情报局国家战略情报研究与分析工作特点评析[J].解放军国际关系学院学报,2002,(2):26-31.

作者简介:黄萍莉(1967-),军事经济学院图书馆馆员,武汉大学信息管理学院博士研究生,研究方向:信息咨询与决策。