

情报的“智性”：社会科学与美国战略情报的兴起(1917~1950)^①

高昕宇

[内容提要]“战略情报”作为当代美国国家情报体系的核心概念,体现了美国情报精英和社会科学专家服务于决策的情报的“智性”的追求。在现代美国情报体系的演进和变革历程中,社会科学发挥了关键的支撑和创制作用。第一次世界大战期间,作为准情报组织的威尔逊“调查团”首次将社会科学引入政治经济情报分析领域。第二次世界大战期间,战略情报局研究分析处的专家们将社会科学的理念、方法和规范全面移植到情报工作中,构建了战略情报的基本形态和工作模式,革新了战略评估的技能,推动了战略情报的专业化、体系化和国家化。冷战初期,以谢尔曼·肯特为代表的社会科学家完成了对战略情报的理论总结和阐发。战略情报实现了从实践技艺到理念体系的跃升,为美国国家情报的发展奠定了思想基础。

关键词:美国军事与外交 第二次世界大战 战略情报 社会科学 情报分析 谢尔曼·肯特

战略情报(Strategic Intelligence)^②是一种重要的情报类型和情报研究概念。美国国家情报总监办公室(Office of the Director of National Intelligence, ODNI)2019年发布的《国家情报战略》(National Intelligence Strategy)报告,将其内涵定义为“识别并

① 笔者衷心感谢《美国研究》匿名评审专家提出的宝贵意见和建议,笔者文责自负。

② 需要特别说明的是,当前“战略情报”一词已经被泛化地应用在信息管理、商业、科研等民事活动中。本文考察的对象是服务于国家决策的战略情报,不涉及其他民事领域。

评估国家与非国家实体的能力、行动及意图,以深入把握战略环境态势,预警关乎长期利益议题的未来动向,为美国国家安全政策与战略决策提供支撑”。^① 该术语突出强调与国家战略决策相关的情报,区别于侧重短期的、具体行动的“战术情报”(Tactical Intelligence)。战略情报诞生于美国,是美国情报实践和制度设计中最重要、优先级最高的领域,构成了国家情报的支柱。

战略情报的语汇与概念现已广泛应用于情报研究、国际关系和军事战略等领域,其基本内涵高度稳定。学界对其最具代表性的定义来自美国情报研究领域的重要学者洛奇·K.约翰逊(Loch K. Johnson)在《战略情报: 隐蔽世界之窗》一书中的总结。他通过梳理前人的研究成果,将战略情报的内涵界定为:“对危害国家重大安全利益的即时威胁发出预警,以及为政府高层官员研判具有战略意义的长期态势。”^② 据此,战略情报具有以下特点:第一,它服务于高层的战略决策,聚焦于国家安全与利益的重大议题;第二,由于议题的复杂性,战略情报需综合搜集政治、军事、经济、社会等领域的知识与信息;第三,处理综合信息依赖专业的情报分析方法,这使分析评估成为战略情报的中心业务。美国国家情报总监办公室2023年发布的《国家情报战略》强调,美国情报工作的首要目标是通过“深化、扩展专业知识,加强收集和分析能力”来服务于全球战略竞争——这正是战略情报核心作用的体现。^③

战略情报的独特性在于其对“智性”(intellectual)^④的追求。它不同于秘密的间谍活动,寻求以广博的知识基础、理性的思维方式和科学的研究方法来提高对情报工作的认知和判断能力——这根植于美国情报与社会科学深厚的历史渊源中。正如美国国际关系学者克劳斯·科诺尔(Klaus Knorr)在《社会科学对外情报》一书所指出的,“社会科学极大地影响了情报的生产。实践证明没有社会科学,情报是不可想象的。”^⑤ 在第一次世界大战到冷战初期(1917~1950)这个美国情报事业的奠基时代,社会科学的深度介入填补了联邦政府在研究和分析世界各地的综合情报方面的

① Director of National Intelligence (DNI), “National Intelligence Strategy of the United States of America,” p.8, available at: <https://www.intelligence.gov/templates/intelgov-template/custom-sections/the-nis-at-a-glance/nis-2023/pdf/nis-2019.pdf>. 2024.6.15.

② Loch K. Johnson and James J. Wirtz, eds., *Strategic Intelligence: Windows into a Secret World* (Los Angeles, CA: Roxbury), 2004, p.2.

③ Director of National Intelligence (DNI), “National Intelligence Strategy of the United States of America,” 2023, p. 5, available at: <https://www.intelligence.gov/templates/intelgov-template/custom-sections/the-nis-at-a-glance/nis-2023/pdf/nis-2023.pdf>. 2024.6.18.

④ 本文选取“智性”一词描述战略情报的特点,受到了北京大学牛可教授相关文章的启发。参见牛可《智囊的智性: 美国社会科学史中的安德鲁·马歇尔》,载《世界知识》,2018年第6期,第66~67页。

⑤ Klaus Knorr, *Foreign Intelligence and the Social Sciences* (Princeton, NJ: Center of International Studies, Princeton University, 1964), p.7.

空白,并在情报工作的实践中推动了战略情报理念的不断扩张和成熟。在这一历史演进过程中,战略情报从初具形态、概念模糊的基层情报实践,逐步演变为功能完备的专业化情报工作体系,并产生了内涵丰富的情报理念。

由于情报史研究属于情报学研究与历史学研究的交叉领域,为了方便梳理,笔者将现有的关于“情报与社会科学关系”的考察,根据不同的研究方法论,划分为非历史学向度(以政治学、国际关系学为代表)的一般情报研究和历史学向度的情报史研究两大范畴。这两类各有侧重的研究路径,共同构成了该领域的学术谱系。

在非历史学的研究中,政治学与国际关系学学者贡献了最为丰富的研究成果。这类研究通常将美国战略情报局(Office of Strategic Service, OSS)作为典型的研究对象,着重探讨社会科学对改进情报分析工作的影响。这一研究路径可追溯至第二次世界大战结束初期,美国情报研究的先驱乔治·S.佩蒂(George S. Pettee)^①等学者结合战略情报局的战时经验,论证专家参与战略情报分析工作的重要性。在理论建构方面,克劳斯·科诺尔的研究具有里程碑意义。他系统地辨析了社会科学与对外情报工作在性质、功能、方法及学术偏好等方面的异同。^②美国安全研究学者迈克尔·德施(Michael Desch)通过纵向比较研究,详细梳理了美国历史上社会科学服务于国家安全决策的历程,其中自然包括社会科学对情报工作的影响。^③国内学界对此研究也保持了一定的关注。国防科技大学的高金虎教授^④、战略支援部队信息工程大学的张晓军教授^⑤等,在该领域做出了开创性贡献。他们关于美国情报体制的研究引入了历史维度,注意到了战略情报局组织社会科学领域的专家参与情报分析的机制。上述研究发掘了社会科学对改进情报工作的价值,但其局限性在于侧重考察制度和理论,缺乏对历史过程的情境化考察。社会科学影响战略情报兴起的脉络,还有待进一步的揭示。

在历史学的研究中,社会科学史学者做了最为细致的考察。他们的研究主要沿

① George S. Pettee, *The Future of American Secret Intelligence* (Washington: Infantry Journal Press, 1946), pp.1~25; Roger Hilsman, *Strategic Intelligence and National Decisions* (New York: Free Press, 1956), pp.17~33.

② Klaus Knorr, *Foreign Intelligence and the Social Sciences*, pp.6~31.

③ Michael Desch, *Cult of the Irrelevant: The Waning Influence of Social Science on National Security* (Princeton: Princeton University Press, 2019), pp.1~42.其他相关研究如 Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy* (Washington, D.C.: CQ Press, 2022), pp.13~35; Loch K. Johnson and James J. Wirtz, eds., *Strategic Intelligence: Windows into a Secret World* (Los Angeles, CA: Roxbury, 2004), pp.5~21; Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security* (Princeton: Princeton University Press, 1989), pp.3~30.

④ 高金虎:《美国战略情报与决策体制研究》,西安·陕西师范大学出版社,2004年版,第33~57页。

⑤ 张晓军:《美国军事情报理论研究》,北京·军事科学出版社,2007年版,第85~93页。其他研究如白云:《“兰格体制”下美国情报分析模式研究:基于二战美国战略情报局研究分析处的历史考察》,载《情报杂志》,2023年第2期,第2~7页。

着两个维度展开。其一,关注战略情报局动员特定社会科学学科的力量参与战争。在这方面,以美国社会科学史学者巴里·M.卡茨(Barry M. Katz)的研究最具代表性。他通过考察在战略情报局任职的若干社会科学家的工作,生动地展现了经济学、历史学、人类学等专业或研究领域的学者如何参与战略情报局的工作。^①其二,探究情报工作经历对学者的战后学术生涯的影响。譬如,社会科学史家大卫·恩格尔曼(David C. Engerman)等学者^②聚焦于苏联研究学者在第二次世界大战时期与美国情报机构的合作,以及学者们对苏联的研究如何受到情报机构的影响。需要指出的是,这类研究存在一定的失衡现象:学者们更强调社会科学在战争中的作用,以及情报工作对社会科学的影响,而相对忽视了社会科学对情报工作的方法和模式的具体影响。就国内学界而言,学者们近年来对社会科学与国家对外政策之间的联系关注度逐渐增加,但专门考察情报问题的研究并不多见。^③

另外,还有一些情报史研究专注于情报机构的体制沿革与核心人物的传记研究,其中也涉及组织社会科学家服务于情报工作的问题。仍以战略情报局为例,相关情报机构史和人物传记研究^④几乎都将聘请专家从事专业情报分析视为该机构的制度创新。譬如,美国陆军部编纂的战略情报局机构史就详细记述了战略情报局各处的工作,并提到了社会科学家发挥的重要作用。^⑤在这方面,美国情报史家罗宾·W.温克斯(Robin W. Winks)的研究具有开创性意义。他以耶鲁大学的学者群体为中心,

① Barry M. Katz, *Foreign Intelligence, Research and Analysis in the Office of Strategic Services 1942~1945* (Cambridge: Harvard University Press, 1989), pp.29~196.

② David C. Engerman, *Know Your Enemy: The Rise and Fall of America's Soviet Experts* (New York: Oxford University Press, 2009), pp.13~45; David H. Price, *Anthropological Intelligence: The Deployment and Neglect of American Anthropology in the Second World War* (Durham: Duke University Press, 2008), pp.201~220. 其他研究如 Sigmund Diamond, *Compromised Campus: The Collaboration of Universities with the Intelligence Community, 1945~1955* (New York: Oxford University Press, 1992), pp.50~65; Mark Solovey and Hamilton Cravens, eds., *Cold War Social Science, Knowledge Production, Liberal Democracy, and Human Nature* (New York: Palgrave Macmillan, 2012), pp.215~233; David Szanton, *The Politics of Knowledge: Area Studies and the Disciplines* (St. Oakland, C.A.: University of California Press, 2002), pp.1~34。

③ 牛可教授从美国地区研究的“创生史”出发,讨论了美国情报共同体与学术共同体之间的联系。参见牛可:《情报机构里的学术人:战略情报局研究分析处》,载《世界知识》,2010年第20期,第66~67页;牛可:《美国“地区研究”的兴起》,载《世界知识》,2010年第9期,第64~65页。

④ 相关研究如 Thomas Troy, *Donovan and CIA: A History of the Establishment of the Central Intelligence Agency* (Washington, D.C.: Central Intelligence Agency, Center for the Study of Intelligence, 1981), pp.117~174; Harris Smith, *OSS: The Secret History of America's First Central Intelligence Agency* (Berkeley: University of California Press, 1972), pp.1~68; Bradley F. Smith, *The Shadow Warriors: O.S.S. and the Origins of the CIA* (New York: Basic Books, 1983), pp.360~390; Mark M. Lowenthal, *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy* (Westport, C. T.: Praeger, 1992), pp.7~14。

⑤ U. S. War Department, Strategic Services Unit, *The Secret War Report of The OSS* (New York: Walker and Co., 1976), pp.165~178.

通过翔实的档案资料揭示了多位学者如何在第二次世界大战中为情报组织服务。^①然而,上述研究^②对社会科学影响情报工作的具体机制明显探讨不足,缺乏对战略情报在社会科学的影响下发生的历史变迁的专门研究。

另需指出,现有研究普遍存在明显的“第二次世界大战-冷战中心主义”倾向。这种偏好的形成很大程度上源于美国情报史学界长期以来的“经典叙事”,即强调第二次世界大战和冷战初期是美国现代情报体系形成的奠基时期,而相对忽视或弱化了第一次世界大战在美国情报演化史中的发端意义。不过近年来,随着研究的推进和档案的发掘,越来越多的学者开始倡导关注第一次世界大战在现代美国情报创生中的重要意义。北美情报史协会创会会长马克·斯托特(Mark Stout)明确地提出了重要的修正观点:“第一次世界大战催生了现代美国情报。此后美国情报的几乎所有发展,无不脱胎于这场战争中形成的情报机制。”^③就本文研究的战略情报问题而言,亦是如此。本文的研究显示,唯有将第一次世界大战、第二次世界大战、冷战初期的战略情报发展置于完整的历史图景中考察,方能连贯、深入地理解美国战略情报的演进全程。

本文搜集了“调查团”(The Inquiry)和战略情报局的工作档案,以及战略情报理论的奠基人谢尔曼·肯特(Sherman Kent)的个人档案。在前人研究的基础上,笔者运用历史学研究方法,从美国情报史出发,立足于历史和情报研究的交叉领域,尝试用一种相互关联的整体视角,梳理社会科学在战略情报理念的萌芽、创生、理论形成阶段发挥的巨大作用,揭示战略情报工作模式、组织体系和思想理念形成的历史过程,并在此基础上发掘美国国家情报工作独特的“智性”特质及其历史局限性,思考情报与美国对外决策之间的关系。

一 奠基:调查团的政治经济情报工作

美国虽自独立战争时期起便存在情报活动,但其情报组织直至20世纪初仍呈现体系破碎、效能低下的特征。恰如前中央情报局(Central Intelligence Agency, CIA)局

① Robin W. Winks, *Cloak and Gown: Scholars in the Secret War, 1939~1961* (New York: Yale University Press, 1987), pp.11~115.

② 笔者尝试在全面收录战略情报局的研究文献的参考书中,检索战略情报局与社会科学相关联的文章或专著,但所得有限,主要是前文提及的文献。这在一定程度上反映了对社会科学情报的关系的专门研究,在传统的战略情报局历史研究视域内得到的有限关注。参见 Dan C. Pinck, *Staking the History of the Office of Strategic Service an Oss Bibliography* (Boston: The OSS/Donovan Press, 2000), pp.2~98。

③ Mark Stout, *World War I and the Foundations of American Intelligence* (Lawrence: University Press of Kansas, 2024), p.1.

长艾伦·杜勒斯(Allen Dulles)所指出的,“在第二次世界大战前的美国历史上,除战争时期外几乎不存在国家情报活动。”^①这种断续的发展导致美国情报的基础设施松散薄弱,情报思想贫瘠落后。例外情况出现在第一次世界大战时期,战争的需求暂时扭转了美国情报事业萧条的局面。这期间的一些情报革新为战略情报的诞生提供了重要参照,但这种革新由于种种历史原因,未能在战后得以延续。因此,这一时期只能被视作美国战略情报的准备和奠基阶段。

作为人类历史上第一场真正意义的总体战,第一次世界大战突破了传统战场的界限,迫使各国动员一切军事和非军事资源服务于无限的战争目标。^②这从根本上重塑了情报需求的格局,催生了情报综合化的趋势。正如英国情报史学者迈克尔·赫尔曼(Michael Herman)所言:“总体战产生了总体情报的需求。”^③因为交战各国的军事力量已经开始依赖于工业能力、人口结构和士气等各个方面的因素,这使得影响战争的因素已经远远超出了军事情报的范畴。这一趋势除了刺激军事情报的迅猛发展,还催生了一种新的情报活动形态。以威尔逊总统组建的带有丰富情报职能的智囊团队——调查团——为标志,社会科学首次被系统地引入情报领域。^④

1917年9月,威尔逊总统授权其最信任的政治顾问爱德华·豪斯(Edward House)招募社会科学家组建调查团,以筹谋战后的国际秩序问题。利用学术网络,该组织开创了大规模地动员社会科学专业人士从事准情报研究分析的先例,与社会科学界建立了紧密的共生关系。调查团由哲学家西德尼·梅泽斯(Sidney Mezes)、地理学家艾赛亚·鲍曼(Isaiah Bowman)直接掌管,媒体人沃尔特·李普曼(Walter Lippmann)担任秘书长。通过学术网络,调查团动员了来自社会科学各个领域的150多名学者,并与哥伦比亚大学、美国地理学会(American Geographical Society)、国家历史服务委员会(National Board for Historical Service)^⑤建立了紧密的合作关系。正如迈克尔·德施所言,调查团是社会科学,特别是更普遍的美国大学,如何为战争而努力动员起来的最突出的例子。^⑥

① Allen Dulles, *The Craft of Intelligence: America's Legendary Spy Master on the Fundamentals of Intelligence Gathering for a Free World* (Connecticut: Lyons Press, 1963), p.27.

② 关于“总体战”概念的定义非常复杂,但基本内涵一致。本文此处选择网络《不列颠百科全书》的定义。参见网页:<https://www.britannica.com/topic/total-war>。

③ Michael Herman, *Intelligence Power in War and Peace* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p.25.

④ 关于调查团情报职能的研究,参见 Lawrence E. Gelfand, *The Inquiry; American Preparations for Peace, 1917-1919* (New Haven and London: Yale University Press, 1963), pp.85~90。

⑤ 国家历史服务委员会(National Board for Historical Service)是由时任卡内基研究所历史研究主任的约翰·富兰克林·詹姆森(John Franklin Jameson)创立的带有宣传性质的研究机构,旨在以历史学研究实现公共目的,隶属于战时公共信息委员会。

⑥ Michael Desch, *Cult of the Irrelevant: The Waning Influence of Social Science on National Security*, p.30.

调查团的组织样式源自进步主义时代特殊的智识背景。从19世纪末到20世纪初,美国兴起了聘用专家、顾问,用科学理念指导社会调查统计以解决社会问题的“社会计划”(social planning)风潮,社会信息被视为改良社会的重要依据。而旨在通过收集信息来解决国际问题的调查团,正是该思潮延伸至国际关系领域的“最早实例”。^①调查团也沿袭了研究机构的组织架构,在最高层级的行政委员会下划分出政治和政府、经济和商业、社会科学(包含历史)、国际法、地理、战略划分这六个部门。^②调查团的工作内容覆盖以下方面:(1)相关争议地区的各个方面的概况;(2)相关地区未来政治、经济、发展方面的建议;(3)国际贸易、贸易自由、和平等问题;(4)国际法研究;(5)战后维持和平的国际制度。^③调查团的核心工作是搜集和处理信息,包括制定计划、收集数据、消化数据、编辑数据^④四类工作。这一基于社会科学认识论而建立的知识生产流程,基本可以被归于准情报工作。

调查团按照信息的加工程度和决策参考价值,将提供给决策者的报告分为逐级递进的三个类型:一是基础参考材料,主要指地图、图表、手册、名录、指南等可供“快速参考的材料”;二是—般性报告,主要是一些概要和综合手册,旨在使非专业读者能够“快速了解主题及相关问题”;三是最具决策参考价值的专论——作为针对特定主题、带有结论和判断的分析性解释,这部分内容已经显露出日后专业情报分析的雏形。^⑤值得注意的是,这些报告的研究范畴远超和平谈判议题。根据调查团颁布的《研究范围与方法》(The Scope and Method),调查团研究的内容包括第一次世界大战期间以及战后与美国国家利益相关的各种国际事务——既包括分析各国的政治、社会、经济状况,也包括分析相关国家在特定地区的利益所在及其“国内政治团体的利益关切”。^⑥这种研究设计充分体现了调查团为总体战提供决策和服务的意图。

然而,社会科学与情报分析的融合过程并非若合符节。两者在目的上存在根本差异:前者追求一般性的理论构建;后者强调特定情境下的政策适用性。这种内在矛

① Lawrence E. Gelfand, *The Inquiry; American Preparations for Peace, 1917-1919*, p.xi.

② W. Lippmann to Division Chief, December 11, 1917, American Commission to Negotiate Peace; Record of the Inquiry, Record Group 256, Entry 2, Box 18, The U.S. National Archives and Records Administration at College Park, MD (NACP).

③ A Preliminary Brief Outline of the Subject to Be Dealt with in the Inquiry, November 10, 1917, American Commission to Negotiate Peace; Record of the Inquiry, Record Group 256, Entry 2, Box 18, NACP.

④ W. Lippmann to S.E. Meze, November 27, 1917, American Commission to Negotiate Peace; Record of the Inquiry, Record Group 256, Entry 2, Box 17, NACP.

⑤ Memorandum of the Editorial Committee on the Kinds of Reports, undated, American Commission to Negotiate Peace; Record of the Inquiry, Record Group 256, Entry 2, Box 18, NACP.

⑥ Report on the Inquiry: The Scope and Method, March 20, 1918, Box 3, MS 8, The Inquiry Papers, Series II; Records Regarding Administrative Matters, 1917-1919, Yale Library.

盾促使调查团做出一些双向调适和创新,包括成立专门的跨领域研究规划指导委员会,以综合来自各学科专家的判断,通盘制定、协调研究议程。同时,它也促使调查团在部门划分方面做出调整,从最初的几乎完全按照政治、经济等专业领域来划分组织机构,转变为兼顾学科和地区来安排部门,增设了专门研究热点地区的地区部。^① 根据调查团的《研究主题大纲》(Brief Outline of the Subject),需要以国家或地区为单位,考察其“历史、地理、政府与政治、社会状况、经济”,从而产生综合性的判断,实现“对特定国家的政治、经济和军事实力和弱点有所了解,亦可对其人民的参政情况和自治能力有所估计”。^② 这些调整反映了一个趋势:社会科学被引入情报工作后,相关研究由单一学科导向转变为以专门地区为向度的跨学科研究。^③

1918年,调查团在其发布的《调查团的政治情报组织》(Organization of Political Intelligence Service)报告中,首次系统地阐述了一种新的名为“政治情报”的概念,这可被视为战略情报的雏形。报告明确指出,政治情报的职能是为决策服务,强调了掌握实时信息以了解事态变化,对美国谈判代表团做出“明智的决定”的重要性。调查团明确地指出了美国综合情报职能的缺位:尽管美国现有的从事政治和经济情报工作的机构众多,如国务院以及陆军、海军的情报部门等,都具有搜集和处理信息的职能,但它们都缺乏基本的情报分析能力,“甚至回答最基本的问题的能力也不足。”因此,调查团主张发展由社会科学专家主导的专业情报分析。^④ 这种设想已经接近日后的战略情报局的战略情报工作。

调查团专家们设想的专业情报分析组织,最终在巴黎和会上得以初步实现。1919年2月,调查团解散后,一部分核心成员被纳入新成立的美国和平谈判委员会(American Commission to Negotiate Peace),并获得了一个“名副其实”的名字——领土、经济和政治情报处(Division of Territorial, Economic, and Political Intelligence)。该机构作为直属于委员会领导层的核心决策支持机构,在巴黎和会上发挥了重要的服务于决策的作用。^⑤

调查团对美国情报事业最重要的贡献,在于通过调用社会科学,建立起一种相当

① Chart of the Organization of the Inquiry, undated, March or April 1918. American Commission to Negotiate Peace; Record of the Inquiry, Record Group 256, Entry 2, Box 17, NACP.

② A Preliminary Brief Outline of the Subject to Be Dealt with in the Inquiry, November 10, 1917, American Commission to Negotiate Peace; Record of the Inquiry, Record Group 256, Entry 2, Box 18, NACP.

③ Organization of the Inquiry, April 1918, Box 3, MS 8, The Inquiry Papers, Series II: Records Regarding Administrative Matters, 1917-1919, Yale Library.

④ The Organization of Political Intelligence Service of the Inquiry, undated, 1918, American Commission to Negotiate Peace; Record of the Inquiry, Record Group 256, Entry 2, Box 19, NACP.

⑤ Lawrence E. Gelfand, *The Inquiry; American Preparations for Peace, 1917-1919*, p.332.

专业化的“政治情报”分析体系。以往的美国军事情报主要以战争为导向,而领事外交情报则依赖外交官的经验主义,政府缺乏研究和分析世界各地综合情况的组织和手段。“(第一次世界大战时的)政治分析传统上只包含在外交官员撰写的领事报告中。大多数美国情报部门会严格处理军事情报。”而且这两种情报都没有专门负责分析的部门。^① 相比之下,调查团通过引入社会科学的实证方法和学科范式,开展了系统化的综合情报分析工作。

以后见之明来审视,这种综合性政治经济情报分析与今天的战略情报评估具有显著的相似性。其开创性意义有三。其一,调查团是社会科学在情报领域的首次制度化实践。这一创举突破了当时以间谍活动和战场情报为主导的传统情报形态,^② 使社会科学家第一次成为情报工作的主角。他们对“智性”的追求,即更重视广博的知识、专业的方法和扎实的信息资料,使得他们提供的情报产品在质量、深度和广度方面都有了质的提升。其二,这种综合性情报分析构建了社会科学知识生产与政治经济情报的共生体,使得学术知识能够服务于情报支持决策的流程。^③ 其三,调查团的社会科学家们广阔的知识视野使他们挣脱了战争和军事情报的局限,产生了开展和平时期的国家决策情报工作的明确意识。

然而,调查团过于超前的情报创新必然面临重重的时代局限性。首先,由于当时美国的情报事业整体发展还处于初级阶段,作为临时机构的调查团及其继承者美国代表团情报处,自然会随着战后情报事业的消沉而被解散和遗忘。其次,作为临时机构,调查团能发挥作用几乎完全依赖于豪斯与威尔逊之间的私人政治纽带。随着巴黎和会的结束以及威尔逊与豪斯的关系破裂,调查团迅速瓦解。但从根本上来说,调查团的工作经验之所以不能发展成为情报建制,也没有刺激和催生出对情报工作的系统反思,根源在于决策者还未充分意识到情报对于在军事部门之上的全政府的决策所具有的重大战略价值,而这在很大程度上受制于当时美国的战略理论和思想发展的迟滞。

现代战略思想起源于19世纪。由于战争的规模、深刻性和复杂性发生了变化,以军事理论家卡尔·克劳塞维茨(Carl von Clausewitz)为代表的军事思想家们提出,决策者要超越战役战术问题,以更宏大和综合的“战略”视角来看待军事活动。“战

① Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security*(New Jersey, Princeton: Princeton University Press, 1989), pp.5~6.

② 同时代,英国出现了“经济情报”“宣传情报”的概念。这两种情报关注的是经济战(Economic Warfare)和宣传战(Propaganda Warfare),但也主要服务于军事需要。

③ Military Intelligence Division, “The Functions of the Military Intelligence Division General Staff,” October 1, 1918, *Strategy Intelligence and Military Operations: Insights from Archival Records* (Washington D.C.: Joint Military Intelligence College, 1995), p.25.

略”这一术语因而被广泛地应用在战争领域的军事科学当中。然而,这种传统战略观仍局限于军事领域。克劳塞维茨特别强调,“严格来说,战略仅关乎作战行动,但其理论必须将实施这一活动的工具——武装部队及其内部构成与外部关联——纳入考量。”^①第一次世界大战结束后,随着“总体战”概念的出现,战略理论在美国迅速发展。其内涵开始从军事领域向外拓展,其体系性和规划性也越来越强。

1925年,美国海军军官霍洛威·H.弗罗斯特(Holloway H. Frost)在海军学院院刊上发表了一篇讨论“国家战略”的文章。他认为,势均力敌的大国在交战时,很难凭借纯粹的军事手段取得胜利,因为政治、经济甚至道德因素都会对战争的结局产生影响。不过,他关注的核心仍是其他要素对军事行动的成败的影响。1928年,美国海军军官乔治·J.迈耶斯(George J. Meyers)出版了《战略》一书,明确提出“战略”包含非军事内涵。他将“战略”定义为“在和平与战争时期,为国家政策目的而提供、准备及运用的外交手段和国家武装力量”。^②通过对外交战略的强调,迈耶斯使战略跨越了军事和战争问题的边界,呈现出服务于国家和平时期的战略决策的面向。

到第二次世界大战全面爆发前夕,“战略”的内涵随着“国家安全”(national security)理念的兴起,进一步向包含国家全要素的谋略对策概念扩张,呈现出国家化的趋势。“国家安全”理念的提出意义重大,它为“塑造综合性、政治性的国家战略提供了思想框架和基本要素,也为冷战时期的政府体制改造和国家构建的历史性工程提供了方向和议程”,便于政府对接和协调对外“政策和战略”以及国内政治、军事、外交的“组织体制”。^③1940年,以美国军事历史学家爱德华·米德·厄尔(Edward Mead Earle)为首的普林斯顿大学军事研究项目组,较早地对“国家安全”的概念进行了较为系统的研究。这一概念具有很强的现实价值,启发了美国政府“综合运用政治、经济、军事和社会力量应对来自国内外的各种挑战”。^④

“战略”的含义也在国家安全的新语境中得到了开掘。厄尔将“战略”或者“大战略”的内涵描述为“通过综合国内政策和军事政策……来最有效地促进和保护国家的重要利益。他们的重要性视情况而定,但总是不可分割地联系在一起”。^⑤这种对

① Carl von Clausewitz, *On War* (London: Trubner and Co., 1949), p.85.

② 本段关于战略思想的引述,参见 Russell F. Weigley, *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy* (New York: Macmillan, 1973), pp.204~206.

③ 本文关于“战略”“国家安全”语义的辨析参考了牛可教授的观点。参见牛可:《冷战与美国的大战略、国家安全理念和国家构建》,载《国际政治研究》,2021年第1期,第84~86页。

④ 于铁军:《霸权的护持:冷战时期美国的国家安全研究》,载《国际政治研究》,2022年第5期,第13~14页。

⑤ Earle to Dollard, “Memorandum Concerning a Study of American Military Policy,” November 2, 1939, box 178, CCA. 转引自 David Ekbladh, “Present at the Creation: Edward Mead Earle and the Depression-Era Origins of Security Studies,” *International Security*, Volume 36, Number 3, Winter 2011/12, p.120.

“战略”概念的扩张性、整全性的重构,促进了美国国家和社会对美国的利益和面临的危险的广泛性理解,使“战略”这一术语“超越单纯的军事或政治问题,帮助美国采取新的社会和政府手段来应对其复杂性”。^①可以说,到第二次世界大战爆发前,“战略”已经发展为综合军事和非军事因素的认识论工具,成为一种“统御政策思考、寻求整全框架的认识论工具”和“治国术”。^②

在“国家安全”理念指引下蓬勃发展的战略理论,为战略情报工作和组织成为国家决策的重要支撑做好了思想准备。这是因为,战略的制定和实施涉及复杂的智识程序和组织体制问题。特别是在厄尔看来,战略的制定必须由国家最高层级的决策层基于理性研判,由总统和总参谋部制定,并通过国会颁布的法案实施。战略的这种高层次规划的重要性,决定了“国家不能以公开辩论的方式行事”。但恰恰因为战略是无所不包的,其有效实施必定牵涉甚广,有赖于“开明和坚定的公民的支持”。^③从战略的这种系统规划的视角出发,就能充分理解将战略融入情报领域的必然性。理论上,因为战略决策关系重大,所以对决策的科学性和理性要求极高;同时,战略的成功有赖于全社会的支持,这就需要为决策者提供最坚实、最明智的决策支持,以帮助决策者洞悉敌情,说服民众。这就是从所有维度上搜集信息、动员国家最优秀的智力资源来处理信息的战略情报活动。

二 发展成型:作为战略情报摇篮的研究分析处

调查团的尝试为社会科学介入情报工作提供了历史参照,而战略相关理论和思想的发展则引导决策者注重决策的科学性和规划性。这都为战略情报的诞生准备了条件。在战争的紧迫需求的刺激下,“战略情报”的概念应运而生。众所周知,第二次世界大战的战争烈度、地域广度前所未有的。它推动美国建立了第一个现代意义上的战略情报组织——战略情报局。而该机构也成为孕育战略情报的“摇篮”。战略情报局正式将战略思想引入情报领域,并在社会科学的支撑下,创造性地提出了“战略情报”的概念,进而围绕这一概念构筑了较为完备的情报工作机制和支持决策的情报组织设施,并在此基础上推动了体系化的战略情报工作的展开。

① David Ekbladh, “Present at the Creation: Edward Mead Earle and the Depression-Era Origins of Security Studies,” p.121.

② 牛可:《冷战与美国的大战略、国家安全理念和国家构建》,第79~80页。

③ 本段对厄尔观点的引用,皆来自 Edward Mead Earle, “Introduction,” in Edward Mead Earle, ed., *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to Hitler* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1943), p.vii.

推动战略情报局^①成立的标志性文件,是该组织领导人威廉·J.多诺万(William J. Donovan)于1941年6月10日向罗斯福总统提交的题为“建立战略信息局”^②的备忘录。该文件堪称战略情报^③的“诞生宣言”。多诺万在备忘录中第一次正式提出了作为战略情报原始形态的“战略信息”(Strategic Information)的概念,并从国家战略决策的角度系统地阐释了情报问题。分析这份“宣言”中多诺万的整体设想,有助于理解社会科学在美国战略情报的制度设计蓝图中所扮演的角色。

首先,多诺万的报告精确地捕捉到了第二次世界大战前夕基于总体战而产生的决策支持需求。在他看来,总体战意味着国家全面的投入,即“战争中一个国家所有资源的投入——无论是道义上的还是物质上的”。为了适应总体战,必须做好充分的战争准备。而战争准备的先决条件即是“制定明智的战略”。^④

多诺万深刻地认识到情报与战略制定之间相依相生的关系。在他看来,没有可靠的情报支持而制定的战略“毫无价值”;情报除非“明智地导向战略目标”,否则也将无处施展。^⑤多诺万认为,当时的美国确实存在巨大的情报缺口。缺乏情报使得美国的战略筹划机构无法为未来制定计划,因为已有的各军种情报搜集机制受部门视野所限,难以提供“准确、全面、长期的情报”。比情报搜集机制落后更严重的问题是情报分析的匮乏,以至于在多诺万看来,当时美国甚至没有“有效的(情报)服务来分析、理解和评估我们可能获得的情报”。为了解决这个问题,多诺万提议建立一个直属总统、与参谋长联席会议和各部门密切配合的中央情报机构,服务于国家的高层决策,使最高决策者能够“获得准确、完整的敌方情报报告,并据此做出军事行动决策”。^⑥

在整体分析美国决策者情报需求的基础上,战略情报局极大程度地改变了以往的情报工作模式。它不再完全仰赖窃取机密,而是负责收集、汇总和分配其他各部门获得的情报和信息,并组织专家对这些信息进行分类和解释。根据多诺万的设想,该

① 需要特别说明的是,本文沿用了中文语境中一直使用的“战略情报局”来翻译“Office of Strategic Services”,但实际上,“Services”一词直译并无“情报”的意思,更妥帖的翻译是“特勤”。本文的考察对象“战略情报”与战略情报局中文译名中的“Strategic Services”(直译为“战略特勤”)是两个不同的概念。

② 多诺万的报告参见 Coordinator of Information, “Memorandum of Establishment of Service of Strategic Information,” June 10, 1941, The President's Secretary's File (PSF), 1933~1945, Box 128, FDR Online Library, available at: http://www.fdrlibrary.marist.edu/_resources/images/psf/psf000509.pdf. 2024.6.30.

③ 战略情报局成立的历史较为复杂。其前身信息协调局(Office of the Coordinator of Information, COI)于1941年7月成立,并于1942年6月改组为战略情报局。该局的职能是收集和分析美国参谋长联席会议可能需要的战略信息,规划和实施参谋长联席会议可能指示的特别行动。

④ Coordinator of Information, “Memorandum of Establishment of Service of Strategic Information,” pp.1~3.

⑤ Coordinator of Information, “Memorandum of Establishment of Service of Strategic Information,” pp.1~3.

⑥ Coordinator of Information, “Memorandum of Establishment of Service of Strategic Information,” pp.3~4.

组织的核心任务是汇总来自政府各个部门的有关轴心国的军事和经济潜力的材料,供精心挑选的“掌握相关语言和技术”的社会科学专业人士进行详细研究。^①这一设想鲜明地体现了他对战略情报的“智性”的追求。

多诺万的构想虽具有战略高度,但并没有从基层经验出发,具体讨论战略情报的操作程序、实施步骤以及与情报相关的实用概念。战略情报局的核心部门研究分析处(Research and Analysis Branch)在其实际运作中填补了这一空白——战略情报正是在这个“襁褓”中从无到有产生的。

研究分析处的职能设计具有开创性意义。它最初被设定为“收集、分析并向武装部队报告具有战略价值的信息……以给参谋长联席会议和武装部队提供关于世界上任何战争问题的合理判断”。^②同调查团一样,研究分析处主要由社会学家组成,但其组织规模、研究范围、专业化程度、决策影响都是前所未有的。多诺万在第二次世界大战结束后总结道:“美国战时情报的核心群体是一群令人难以置信的‘操作者’——各类社会科学家和研究人员。”^③研究分析处主任是外交史和德国史学者威廉·L.兰格(William L. Langer)。谢尔曼·肯特等专家负责领导各个地区的情报分析部门。到战略情报局1945年解散时,它已拥有超过900名具备社会科学研究背景的工作人员。^④战略情报局的业绩卓著,在其存在的短短4年间,产出了逾3000份研究报告,其中大量报告成为政府决策和军事行动的重要参考资料,得到了决策者的认可。这从罗斯福颁发给研究分析处主任兰格的“荣誉勋章”嘉奖词中可见一斑:“(应各方要求)兰格领导和开辟的研究为战争进程贡献了大量的报告、调查、手册和指导——它们的价值难以估量。”^⑤

正如多诺万所强调的,“构建战略情报局这样有着复杂的目标和资源的情报系统,显然远远地超出了传统的秘密间谍的概念。”^⑥研究分析处在三个方面形塑了战略情报。一是将社会科学的理念、方法和规范全面移植到情报工作中,构建了战略情报的基本组织和工作模式。二是创造性地发明了一种情报技艺(craft)和范式——战略评估。其核心即是关于“能力”(capability)和“意图”(intention)的评估。它成为支持国家决策情报的最高目标和黄金标准。在创制战略情报分析方法的过程中,社会

① Coordinator of Information, “Memorandum of Establishment of Service of Strategic Information,” pp.4~6.

② Function of the Research and Analysis Branch, September 15, 1942, OSS History Office, Record Group 226, Entry 99, Box 126, NACP.

③ William J. Donovan, “Intelligence: Key to Defense,” *Life*, September 30, 1946, Vol. 21, No. 14, p.114.

④ Barry M. Katz, *Foreign Intelligence, Research and Analysis in the Office of Strategic Services 1942-1945*, p.21.

⑤ William L. Langer, *In and Out of the Ivory Tower: The Autobiography of William L. Langer* (New York: Watson Pub Intl, 1978), p.199.

⑥ William Donovan, “Intelligence: Key to Defense,” p.115.

科学家通过知识生产和理论创造,主动而强势地从间谍和军人手里夺取了建立现代情报分析工作机制和思想理论的主导权和话语权,从而奠定了该领域不同于传统情报活动的崭新局面。三是在最深刻的思想层面,研究分析处在战略情报局内部发动了一场“认知革命”,通过着意发掘情报的非军事要素,极大地扩张了战略情报的内涵,催生了一种包含军事和非军事要素的新情报类型,为战略情报演化为和平时期的“国家安全和决策情报”(即国家情报)做好了准备。

1945年9月,战略情报局在解散前夕发布了总结报告——《战略情报局研究分析处运用社会科学对美国战略情报的贡献》(Contribution in the Field of Social Science Made R&A to U.S. Strategic Intelligence,以下简称《贡献》)。该报告通过对研究分析处的工作进行梳理和总结,系统地论证了社会科学在情报转型过程中的核心作用。报告甚至宣称,“该处的工作成果均属通常所言的社会科学范畴。”^①结合这份报告和研究分析处改进情报搜集和分析活动的实践,可以厘清美国战略情报的形态和工作模式发展的整体轮廓。

首先,研究分析处改造了传统的情报组织和工作模式。面对涉及世界各个地区和各个领域的复杂而繁重的情报研究任务,传统的情报搜集方式暴露出效率低下、时效性不足和信源可靠性存疑等局限性。由于研究分析处的成员多接受过社会科学的训练,他们更倾向于从书籍、报刊等公开出版物中获取信息。因此,为了获取更高质量的一手信息,研究分析处于1942年联合商务部、陆海军部、国务院等多个涉足海外事务的部门,成立了获取外国出版物部际委员会(Interdepartmental Committee for Acquisition of Foreign Publications),以开展大规模的海外情报搜集活动。^②该委员会的运作使研究分析处能直接获取大量来自交战区的一手资料。到第二次世界大战结束时,该处已经高度依赖“来自国会图书馆和世界各地的公开材料”。其积累的公开资料已达惊人规模,包括30万张带标题的照片、100万张地图、35万份外国连载出版物、5万本专著。^③《贡献》指出,研究分析处之所以能开展大规模的研究并取得成果,是与受过社会科学训练的员工能够积极地利用公开材料密不可分的。^④

① Contribution in the Field of Social Science Made by the Research and Analysis Branch, OSS to U.S. Strategic Intelligence, September 15, 1945, OSS Correspondence of Division Chief 1942-45, Record Group 226, Entry 37, Box 5, NACP.

② Membership of the Interdepartmental Committee, January 6, 1941, Office of Chief (R&A), Record Group 226, Entry 1, Box 12, NACP.

③ Robin W. Winks, *Cloak and Gown: Scholars in the Secret War, 1939-1961*, pp.62-63.

④ Contribution in the Field of Social Science Made by the Research and Analysis Branch, OSS to U.S. Strategic Intelligence, September 15, 1945, OSS Correspondence of Division Chief 1942-45, Record Group 226, Entry 37, Box 5, NACP.

依赖公开出版物获取信息,意味着必须应对海量信息带来的筛选难题。为此,研究分析处发展出一套专精、科学的情报处理流程,将传统的个体经验判断升级为建立在严格归纳和演绎之上的实证分析方法,并由此开发出了一整套对相关国家“能力”和“意图”进行综合性评估的新情报分析范式。研究分析处采取一种“拼图”式做法,加工海量的信息和情报。从世界各地搜集来的信息是零散和有限的,不会自动形成一个“有意义且可靠的描述”来回答决策者提出的问题。为了实现从日常信息向决策所需情报的提升,情报加工必须像拼图一般,先通过“将每一条情报与已知的相关信息进行比较”,来确定材料的可靠性;再通过对这些事实的归纳和梳理,形成“尽可能完整的图景”。^①只有如此,才能重新组合由各方面基本信息构成的事实,发掘出这些事实的决策价值,做出对未来趋势的可靠预测。而这一工作必须建立在对相关地区的丰富认知和深入理解的基础之上。^②社会科学的学术训练和思维模式,恰好在这一过程中能发挥拼图“黏合剂”的功能。

研究分析处在操作中将战略情报产出划分为描述类(descriptive)与评估类(evaluative)两大类。^③其中描述类情报要求整合关于特定国家或地区的社会科学知识。为了解决学术研究逻辑与现实情报需求之间的矛盾,研究分析处在1943年进行了全面改组,以世界各战略“地区”为研究向度,取代“专业学科”向度,设立了欧洲-非洲、远东、苏联、拉美四个地区情报分析分部,作为情报评估的基本单元。这被视为该机构历史上最重要的行政决定之一,因为它颠覆了社会科学界普遍存在的学科本位主义,通过“强行”组织学者们进行跨学科合作,使他们能够在地区研究的框架下既直接服务于决策需求,又能通过交流和融合产生灵感的火花和“令人惊奇的成果”。^④

这种围绕某一地区动员各学科的智力资源的情报搜集方式,取得了巨大的成功。在具体操作上,譬如,由地理学家制作详细的地图,介绍地形、人口分布和交通基础设施等情况;由经济学家评估战略轰炸的效果;由政治学家评估轴心国的政治动态。^⑤这种知识(knowledge)生产模式的成效如此显著,以至于研究分析处在报告中宣称,

① 以上引用皆来自 R&A No.2700, Function of Research and Analysis in Strategic Service, undated, August, 1944, Office of Chief (R&A), Record Group 226, Entry 1, Box 9, NACP, pp.1~2。

② R&A No.2700, Function of Research and Analysis in Strategic Service, undated, August 1944, Office of Chief (R&A), Record Group 226, Entry 1, Box 9, NACP, p.3。

③ Contribution in the Field of Social Science Made by the Research and Analysis Branch, OSS to U.S. Strategic Intelligence, September 15, 1945, OSS Correspondence of Division Chief 1942-45, Record Group 226, Entry 37, Box 5, NACP。

④ William L. Langer, *In and Out of the Ivory Tower: The Autobiography of William L. Langer*, p.188。

⑤ 本文仅列举若干,关于研究分析处研究成果的详细分类,参见 Appendix, R&A No.2700, Function of Research and Analysis in Strategic Service, undated, August, 1944, Office of Chief (R&A), Record Group 226, Entry 1, Box 9, NACP。

它实现了覆盖全球各个领域的知识生产,即“提供了关于全球几乎每个角落的社会政治和经济结构的高质量信息,以及这些地区的地理和居民情况”。^① 这一适应决策需求的改造和创新不仅奠定了战略情报评估的基本范式,还使战略情报局成为美国国家安全顾问麦乔治·邦迪(McGeorge Bundy)口中的“美国历史上第一个伟大的地区研究中心”,对美国战后地区研究的兴起起到了直接的指导和刺激作用。^②

建立在第一类情报分析产品基础上的,是更为高阶的战略评估类情报。根据研究分析处的报告《研究分析处成就》(The R&A Accomplishment),该处承担着“评估其他国家(敌方和盟友)的能力和可能的意图”^③的职能。这类报告不仅需要充分掌握各国的基本国情,更强调在总体战的背景下对事态的现状与发展趋势进行评估和分析,是战略情报产品的核心。恰如克劳斯·科诺尔所指出的,“社会科学对情报的影响催生了两个最关键的研究领域:一是‘国际事务中一国的能力、实践和目标’;二是‘与这些能力、实践和目标相互关联的国内结构和功能’。”^④科诺尔所谓的关于特定国家的内部和外部能力和目标的研究,都包含在战略评估的范畴之中。

事实上,早在第二次世界大战爆发前夕,美国政府内部就已形成普遍共识:需要建立研究各主要国家的“能力”的专门机构。各个负责战略事务的部门都承认,“成功的国家战略有赖于对其他国家的战略能力、可能意图和脆弱性的了解……常识确乎表明需要建立常备的研究分析组织。”^⑤战略评估作为研究分析处最重要的职责,与其他局部的、基层的情报分析项目不是逻辑上的并行关系,而是递进关系。在研究分析处看来,要实现对国家能力和意图的准确评估,必须做好三个方面的研究,包括该国基本的政治、经济和地理特征;该国的政治、经济执行力量;基于前两项研究得出的该国当前的事态发展及其意义。^⑥ 这三者从了解基层事实到解释发展趋势,构成了关于特定国家研究的层层递进的有机整体。

以这些基础性工作为前提,研究分析处就可以集合社会科学家的智慧和判断力,形成对特定国家总体能力和未来意图的判断。在研究分析处后期的研究中,有大量

① Contribution in the Field of Social Science Made by the Research and Analysis Branch, OSS to U.S. Strategic Intelligence, September 15, 1945, OSS Correspondence of Division Chief 1942-45, Record Group 226, Entry 37, Box 5, NACP.

② E. A. J. Johnson, ed., *The Dimensions of Diplomacy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1964), pp.149~152.

③ The R&A Accomplishment, undated, September, 1945, OSS Correspondence of Division Chief 1942-45, Record Group 226, Entry 37, Box 5, NACP.

④ Klaus Knorr, *Foreign Intelligence and the Social Sciences*, pp.8~9.

⑤ Robin W. Winks, *Cloak and Gown: Scholars in the Secret War, 1939-1961*, pp.68~71.

⑥ Work Program of the Europe-African R&A, undated, 1945, Office of Chief (R&A), Record Group 226, Entry 1, Box 9, NACP.

这类国情研究报告。^① 研究分析处领导人兰格后来评价道：“在研究外国的能力和意图方面，我认为我们已经远远超出华盛顿的既有机构，也超过了以前其他地方任何尝试开展此类工作的机构。”^②对“能力”和“意图”的判断，是社会科学介入战略情报领域后产生的最重要、最具技术含量的情报工作领域。该模式后来发展成为美国情报界最具权威性、协调最多部门参与的情报活动——国家情报评估（National Intelligence Estimate, NIE）。而社会科学家们也通过建立这一整套战略评估的流程和标准，取得了现代情报分析事业的主导权，开辟了一条迥异于间谍和军人的开展情报工作的新路径。这条路径也构成了美国情报共同体自认为有别于其他主要大国的最独特之处。

此外，在研究分析处革新情报搜集技能的基础上，社会科学家们重新总结、阐发了战略情报的内涵和外延，推动战略情报工作的对象和内容突破了传统的军事和战时情报框架。第二次世界大战爆发初期，研究分析处主要负责辅助陆军情报部门编制服务于军事决策和行动的综合情报参考资料，陆军情报部门称这一工作为“战略调查”（Strategic Survey）。该调查旨在“为在特定地区和国家开展军事行动的战争计划搜集必要的详细信息”。^③ 其中，研究分析处负责“人口和社会状况、政治和经济部分”等非军事部分，^④但这些部分是完全从属于军事需要的。陆军情报局在《战略调查的准备工作》（Preparation of Strategic Surveys）指南中特别强调，“关于人口、社会、政治和经济情况的信息，只有在可能影响军事计划的时候才应当被纳入其中。”^⑤可见，此时的战略情报尚未挣脱军事情报框架的约束。

随着战争进程的推进，研究分析处关注问题的广度、研究方法和视角的丰富程度很快超出军事和战争的范畴，服务对象从军方拓展到了以国务院为代表的文职部门。根据该处 1944 年的工作总结，其服务对象是“所有制定战略计划的机构——无论军事、经济还是政治机构”。^⑥ 研究分析处完成的报告按目标分为五类：前三类是服务

① 战略情报局开列出的研究主题，参见 Appendix, R&A No.2700, Function of Research and Analysis in Strategic Service, undated, August, 1944, Office of Chief (R&A), Record Group 226, Entry 1, Box 9, NACP。

② William L. Langer, “Front Matter,” *Proceedings of the American Philosophical Society*, Mar. 8, 1948, Vol. 92, No. 1 (Mar. 8, 1948), pp.43~45.

③ Instructions for the Preparation of Strategic Surveys, January 12, 1942, Record Group 226, Entry 1, Box 6, TNACP.

④ Function of the Office of Strategic Service, JCS 155/4/d, undated, 1943, Office of Chief (R&A), Record Group 226, Entry 99, Box 131, NACP.

⑤ Memorandum for All Sections, Subject: Preparation of Strategic Surveys, January 12, 1942, Record Group 226, Entry 1, Box 6, NACP.

⑥ Accomplishments of the R&A Branch, June, 1944, OSS History Office, Record Group 226, Entry 99, Box 126, NACP.

于战争的研究报告;第四类是“解决战后问题的报告”;第五类是“与长期的未来安全相关的报告”。^① 这显示出政治、经济方面的情报正在逐渐取得独立于军事情报的地位。

到1944年末及之后,研究分析处在发给世界各地分部的指导文件中,专门将针对某一地区的战略情报明确划分为军事战略情报和非军事战略情报。军事战略情报被定义为“与战略、战役规划、大型军事行动相关的情报”,非军事战略情报则指的是“针对长期、宏观的政策制定和实施的情报”。^② 这里对非军事战略情报的界定实际上就是日后的国家决策情报(即国家情报)的雏形。研究分析处特别强调应当对非军事战略情报予以重视:“对我国非军事战略情报领域,迄今为止少有人问津。在这个复杂的领域中,经济、政治和地理因素是最重要的,且紧密联系的。”^③到1945年中后期,在战略情报局颁定的组织手册中,研究分析处的工作范围几乎是无所不包,涵盖“根据军方及其他授权部门的要求,针对几乎所有国家或主题开展的持续性情报研究。”^④

随着情报工作的综合性和复杂性得到关注,战略情报的国家化越来越明显,开始呈现出向国家情报演化的趋势。显然受到研究分析处的影响,1944年底,多诺万在向杜鲁门总统提交的关于建立战后中央情报组织的备忘录中,已经开始使用融合战略与国家政策语义的“战略和政策情报”或“战略和国家政策层面的情报”等概念来描述战略情报,并指出其主要职能是推进广泛的“和平与战时的国家政策”。^⑤

可以说,第二次世界大战结束前,研究分析处的专家们已经“发明”了完整的“战略情报”概念,并赋予了非军事战略情报与军事战略情报同等重要的地位。这种革新一方面为情报工作为适应突破军事和地理界限的总体战而自然发生的,另一方面也源于社会科学家们偏重考察政治、经济、社会文化等民事要素的价值取向和研究范式,且后一重因素更有助于非军事战略情报从临时需要,固定为和平时情报机构正式的活动原则。究其原因,是专家们对战略复杂性和综合性的理解,超越了视民事因素为军事需要的附属的传统军事战略观念。正如《贡献》中指出的那样:“众所周知

① R&A No.2700, Function of Research and Analysis in Strategic Service, undated, August 1944, Office of Chief (R&A), Record Group 226, Entry 1, Box 9, NACP, p.16.

② Interpretive Notes on Directive for R&A in China, June 5, 1945, Office of Chief (R&A), Record Group 226, Entry 1, Box 11, NACP.

③ Accomplishments of the R&A Branch, June, 1944, OSS History Office, Record Group 226, Entry 99, Box 126, NACP.

④ OSS Organization, 1945, OSS History Office, Record Group 226, Entry 99, Box 129, NACP, p.13.

⑤ “Substantive Authority Necessary in Establishment of a Central Intelligence Service,” Memorandum for The President, November 18, 1944, U.S. Declassified Documents Online, available at: <https://link.gale.com/apps/doc/CK2349552108/USDD?u=peking&sid=bookmark-USDD&xid=153ecacb&pg=1>. 2024.6.30.

存在和平的战略,但对和平战略情报的需求同战争一样重要,这一点还不为人所熟知。”除此之外,这种革新还源于社会科学家们对运用社会科学知识和方法实现理性决策的信心,其中包含了确立自身在和平时期的情报工作中的优势地位的追求。《贡献》是这样总结的:“和平时期的战略情报几乎完全属于社会科学领域,其目标是在无须诉诸武力的情况下,解决国际上的难题。”^①

总之,没有社会科学的支撑和推动,开展具有高度“智性”的战略情报工作是无法想象的。社会科学界对战略情报实践和概念的创制可谓“居功至伟”。鉴于这一重大贡献,研究分析处尝试建立战后常态化的情报与学术界关系,以发展战略情报的再生产体系。1945年8月,研究分析处领衔与各情报部门合作成立了“政府情报和研究工作与美国大学关系委员会”(Committee on Relation between Government Intelligence and Research Work and the American Universities),其主要工作是“研究、报告未来的政府情报研究分析工作与大学的关系”。该委员会得出结论:战后的情报工作仍需要足够高水平的学术人才,而如果人才都去往学术岗位,“不仅会造成情报机构业绩下降,还会影响新人的培训。”^②

三 理论升华:谢尔曼·肯特对战略情报理念的阐释

战略情报兴起于第二次世界大战期间美国情报工作的改革和实践中。在总体战、政府职能扩张、战略和国家安全思想理论蓬勃发展的大背景下,战略情报的轮廓逐渐清晰。其服务国家安全和战略的综合性、规划性、总体性内涵不断凸显,到战争末期已经全面超越了军事情报领域,发展出一种现代国家进行决策所必须具备的信息职能。1947年的《国家安全法》(National Security Act)的颁布和中央情报局的建立,标志着战略情报正式被制度化成为一种必要的决策工具,并被嵌入到美国联邦政府中,成为国家情报的核心。

决策者对于战略情报的理念的接受,体现在战后初期建立中央情报组织的过程中。在1945年参谋长联席会议提出的关于建设未来美国的国家情报组织的第239/

① 本段引述皆参见 Contribution in the Field of Social Science Made by the Research and Analysis Branch, OSS to U. S. Strategic Intelligence, September 15, 1945, OSS Correspondence of Division Chief 1942-45, Record Group 226, Entry 37, Box 5, NACP。

② From William L. Langer to Preston E. Jame, Committee on the Relations of a Central Intelligence Agency to the Universities, August 28, Office of Chief (R&A), Record Group 226, Entry 1, Box 9, NACP.

5 文件中,使用了诸如“战略和国家政策情报”“国家安全有关情报”^①等概念,明确指出建立国家情报组织的中心任务是“综合战略和国家政策层面的各部门的情报”。^②到 1946 年,联合情报委员会(Joint Intelligence Committee, JIC)提交的关于成立中央情报局的前身中央情报组(Central Intelligence Group, CIG)的报告,将战略情报界定为国家情报的核心要义:国家所需的“战略和国家政策情报”(Strategic and National Policy Intelligence)今后将简称为“国家情报”。^③

由此可见,此时“战略情报”已经作为一种共识性概念,渗透到决策者和情报精英的实践当中。尽管如此,尚未形成抽象的理论对战略情报工作的实践和经验加以总结,更缺乏对“战略情报”的中心议题——情报与政策的关系——的阐发。正是在这一背景下,以谢尔曼·肯特为代表的“情报思想家”承担了概念提炼和理论构建的任务,最终建立了具有清晰概念边界和完整理论体系的“战略情报”理念。

肯特在投身情报工作之前,长期在耶鲁大学讲授法国历史。历史学的研究训练和方法深刻地影响了他的情报分析思想,以至于在他的很多研究著述中,“只需简单将文中的‘历史学家’替换为‘情报工作者’,行文仍可成立。”^④最重要的是他特别强调证据与结论之间关系的审辩态度。他在其著作《书写历史》中写道:“‘系统的’研究意味着对一切理所当然的事物的怀疑……甚至是最确凿的事物都要加以分析。”^⑤这种态度与情报分析的工作法则不谋而合,导致肯特在将研究目光转向国际问题后,自然导向一种准情报研究。

肯特的情报研究生涯始于第二次世界大战初期。1939 年德国入侵波兰后,他在耶鲁大学校长、前调查团核心成员查尔斯·西摩(Charles Seymour)的指示下和耶鲁大学图书馆的支持下,主导设立了耶鲁“战争资料收藏”(War Collection)项目。该项目旨在搜集美国国内以及世界各地交战地区的战争材料,以“记录战争”,进而反击美国国内当时甚嚣尘上的孤立主义。其搜集范围不仅包括各国的官方文件,还包括

① Proposed Establishment of a Central Intelligence Service, Report by the Joint Intelligence Committee, JIC 239/5, January 1, 1945, DCI Historical Series: Volume I, The Essential Background, U.S. Declassified Documents Online, available at: <https://link.gale.com/apps/doc/CK2349563113/USDD?u=peking&sid=bookmark-USDD&xid=e1cb9772&pg=1>. 2024.6.30

② Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to Secretary of War Stimson and Secretary of the Navy Forrestal, September 19, 1945, *Foreign Relations of the United States(FRUS), 1945-1950*, Emergence of the Intelligence Establishment, pp.40-42, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d13>. 2024.6.30.

③ Memorandum by the Acting Secretary of the National Intelligence Advisory Board, *Foreign Relations of the United States(FRUS), 1945-1950*, Emergence of the Intelligence Establishment, pp.515-516, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d195>. 2024.6.30.

④ Harold P. Ford, “A Tribute to Sherman Kent,” *Sherman Kent and the Board of National Estimates: Collected Essays* (Washington: Center for the Study of Intelligence, 1989), p.16.

⑤ Sherman Kent, *Writing History* (New York: Appleton Century Crofts & CO., 1941), p.18.

所有民间的报刊、宣传标语等,显示出总体战时期战争形态的全民性特征。项目介绍中提到,“现代战争已超越传统战场的界限,演变为国家整体动员的‘严峻事实’。”^①就其本质而言,该项目是宣传和情报的复合体。正如肯特在评估该项目时得出的结论:舆论趋势正使美国社会逐步摆脱孤立主义的桎梏。他认为,虽然美国人民还未亲自参战,但“其支持为欧洲作战的意愿是清醒的”。^②

耶鲁大学的战争资料收藏项目的研究旨趣和工作经验,使其得到了战略情报局的关注,后被吸纳成为战略情报局的子项目。肯特也因机缘际会地加入战略情报局,担任研究分析处最重要的地区情报分析部门——欧洲-非洲科的科长。他在1944年末成为该处的执行主任,主导了盟军主要战场(欧洲-北非方向)的情报评估体系的建构。

肯特对研究分析处的情报搜集方法和理论认识深化及革新贡献卓著。在主任兰格深陷行政事务时,作为执行主任的肯特实际上主持了该处的工作,成为情报分析活动的实际领导者。肯特的作用经常处于兰格的巨大阴影之下,但国家战争学院学术部首任主任、国际法学家兰哈迪·迪拉德(Hardy Dillard)在介绍肯特时写道:“在战争期间,肯特实际上主持了战略情报局研究部门的工作。当兰格处理必要的公共关系工作时,肯特才是研究分析处真正的智力引擎。”^③据笔者考证,《贡献》《研究分析处成就》等具有高度“智性”的总结报告都是肯特主持起草的。^④这些细节无不印证了他所做出的突出的智力贡献。

1945年,第二次世界大战结束后,随着战略情报局的解散,肯特辗转至国家战争学院(National War College)和耶鲁大学任教。在此期间,他完成了美国战略情报理念的奠基之作——《战略情报:为美国的世界政策服务》(以下简称《战略情报》)。该书于1949年出版。肯特在其中构建了知识、组织和执行三位一体的战略情报理论框架,系统地阐明了“战略情报”理念。首先,他将情报界定为“对国家生存来说至关重要的知识,是严峻而高层次的”,在观念上构建连接知识生产与政策决策的桥梁。在此基础上,他进一步将战略情报的核心总结为“对其他国家的能力和意图进行长

① “Library Gathers Official, Personal Documents on World War II; Collection Shows Effect of Conflict on Belligerents and Neutrals,” *The Yale Daily News*, January 15, 1941, Yale in World War II Collection, MS 1212, box 2, Yale Library.

② Sherman Kent, “Yale’s Collection on War Literature,” *Yale Alumni Magazine*, January 3, 1941, Yale in World War II Collection, MS 1212, box 2, Yale Library.

③ “Letter from Hardy Dillard to Lambert Davis,” May 24, 1948, Sherman Kent Papers, MS 854, box 6, Yale Library.

④ 肯特在一封信中证明这些文件系他本人起草。参见 Kent to Phillips Trembath, September 21, 1945, August 10, 1945, OSS Correspondence of Division Chief 1942-45, Record Group 226, Entry 37, Box 5, NACP。

期预测”,其战略意义在于“我国制定针对其他国家的高层次国家政策的依据和基础”。^① 其次,肯特阐释了战略情报的组织向度,陈述了中央情报组织的职能和使命。最后,他将情报工作分为监视(surveillance)、研究(research)两个流程,进而提出了通过分析、综合、归纳、演绎、类比和证实进行“科学”战略评估的“分析金字塔”。^② 借由这本全面、系统地论述战略情报模式、功用和价值的著述,“战略情报”理念得以初步确立。美国国家安全学者理查德·L.拉塞尔(Richard L. Russell)这样评价肯特的开创性贡献:“肯特具有里程碑意义的著作开启了一项鲜有学人涉足的艰巨工作,即帮助公众或政策制定者理解战略情报的各个方面。”^③

该书一经问世即引发了政学两界的关注。中央情报局副局长威廉·H.杰克逊(William H. Jackson)充分肯定了该书对美国情报体制建设的价值:“这本书精心为决策者和军事指挥官详细介绍了战略情报。这些内容是我国政府在和平和战争时期都未能充分重视的关键问题。……它必将让所有读者认识到战略情报的极端重要性,以及中央情报局局长肩负的重大责任。”^④肯特的老上司兰格则盛赞其理论创新和突破:“我认为彻底解决普遍存在的情报难题至关重要。……我必须祝贺你将这个宏大的主题梳理得条理分明,易于把握。”^⑤该书在很大程度上开启了有关情报理论和学术的讨论,关于战略情报的研究也发轫于此。^⑥ 肯特对战略情报的阐释长期以来被学界公认为最经典。著名国际关系史家欧内斯特·梅(Ernest May)的评价尤为中肯:“肯特对‘情报’概念的论述之精辟,数十年以来无人能及。”^⑦

肯特对“战略情报”理念的系统阐发,实际上是多重历史因素共同作用的产物。

-
- ① Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1949), pp. xxi~3. 本文的引述参考了通行的中译本,但因为研究时段和版本的差异,尽量以1949年第一版为主。中译本参见[美]谢尔曼·肯特:《战略情报:为美国的世界政策服务》(刘微、肖皓元译),北京·金城出版社,2012年版。
 - ② 关于该书内容的总结阐发,参见高金虎为《战略情报》中译本撰写的后记:《谢尔曼·肯特与美国的情报研究》,引自[美]谢尔曼·肯特:《战略情报:为美国的世界政策服务》(刘微、肖皓元译),第184~203页。
 - ③ Richard L. Russell, *Sharpening Strategic Intelligence: Why the CIA Gets It Wrong and What Needs to Be Done to Get it Right* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p.4.
 - ④ William H. Jackson, “Military Intelligence: Strategic Intelligence for American World Policy,” *The New York Times*, May 1, 1949, Section BR, p. 4, available at: <https://www.nytimes.com/1949/05/01/archives/military-intelligence-strategic-intelligence-for-american-world.html>, 2024.7.1.
 - ⑤ William Langer to Kent, April 27, 1949, Sherman Kent Papers, MS 854, box 6, Yale Library.
 - ⑥ 受到肯特的影响,同时期涌现出若干从专业角度系统讨论情报问题的人,代表者是罗杰·希尔斯曼(Roger Hilsman)和威尔莫尔·肯德尔(Wilmoore Kendall)。参见 Roger Hilsman, *Strategic Intelligence and National Decisions*, pp.123~135; Wilmoore Kendall, “The Function of Intelligence,” *World Politics* (Vol.1 No.4, July 1949), pp.542~553.
 - ⑦ Jack Davis, “Sherman Kent and the Profession of Intelligence Analysis,” *The Sherman Kent Center for Intelligence Analysis, Occasional Papers*, Volume 1, Number 5, Nov. 2002.p.6.

战略情报局的实践经验、冷战的时代背景、中央情报组织改革的现实关切和战略理论的演进等多方面的因素交织在一起,影响其完成了这项工作。

首先,《战略情报》一书在某种程度上是战略情报局研究分析处的同事们集体经验和思想的结晶。肯特在回忆录中坦言:“这部书的主要依据是我与许多战略情报局的同事们的对话,只有很少一部分称得上是独立研究。”^①通过对比《战略情报》与他 1945 年主导撰写的两份报告《研究分析处成就》和《贡献》,不难发现,肯特至少在战争末期已经开始思考和平时期的战略情报问题。该书是对这两份报告的扩展与升华。

其次,该书的写作深受战后国际格局演变的影响,正如副书名“为美国的世界政策服务”所示,其现实关切意在回应苏联对美国的挑战。肯特在书的前言中表示,“在战争尾声与和平初现的那段岁月里,苏联的种种举动已显露出未来的端倪……我的手稿如实记录了这段日益紧张的新关系,字里行间的规劝流露着对未来的深切不安。”^②除了冷战因素,肯特还关注到了殖民帝国瓦解带来的地缘政治挑战。这与研究分析处对世界各地的关注是一脉相承的。肯特认为,几乎每个新国家的出现都给美国决策者提出了挑战,而现在“美国必须通过自己的情报工作来了解这些事情”。^③因此,肯特热情地关注着战后美国大学的地区研究的勃兴。在 1949 年耶鲁大学举办的名为“世界局势呼唤美国拥有更好的战略情报”的广播访谈中,他对地区研究服务于战略情报工作的价值大为肯定,表示“从支持和平时期的外交政策的情报的角度来看,我认为这是美国教育最重要、应时所需的发展”。^④

再次,肯特写作的时期恰逢美国中央情报组织创设的时期。肯特的思考直接针对 1947 年的《国家安全法》的颁布以及中央情报局的设立。他表示,“这确实是我想研究的,因为法案广为人知的一部分是专门关于建立中央情报组织的。”^⑤《战略情报》第六章“中央情报组织”就是对 1947 年《国家安全法》的批判性思考。

值得关注的是,肯特在写作该书时曾与战略情报局领导人、当时已被排挤出政府的多诺万通信,并得到了后者的积极支持。两人关于发展中央情报工作的看法总体一致。多诺万表示:“我不知你从何处获知我的观点,但如果你曾读过我最初提议设立中央情报协调组织的文件,你就会明白我们的关切一致。”不过,两人的侧重点有

① Sherman Kent, *Reminiscences of a Varied Life: An Autobiography* (San Rafael, California: Elizabeth G. Kent, Private Published, 1991), p.236.

② Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, p.viii.

③ Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, p.xii.

④ “World Situation Demands Better Strategic Intelligence for America,” June 5, 1949, Sherman Kent Papers, MS 854, box 37, Yale Library.

⑤ Sherman Kent, *Reminiscences of a Varied Life: An Autobiography*, p.237.

所不同。多诺万在通信中表示,他更关注如何建立一个文职中央情报机构。^①当时美国政治和情报精英关于情报工作的讨论大都集中于此。肯特则更关心当时情报改革中最专业化、最不引人关注的主题——情报如何更好地服务于对外关系决策。当时美国政治和情报精英关于情报工作的讨论,大多集中在如何构建中央情报机构以及该机构与各部门情报组织的关系上。“鲜有人像肯特那样,深入思考过情报与政策之间的关联。”^②因此,相比于多诺万,肯特更在意美国能否建立一个服务于决策的常设战略情报分析机构。肯特在1946年写给兰格的信中写道:“为了使战略情报局研究分析处变成一个永久性组织,我将倾注全部心血。”^③

最后,随着总体战和总体冷战对国家战略总体性、规划性、政治性的要求越来越高,肯特在构思和写作《战略情报》期间,尽力吸收了战略研究的前沿理论。他曾多次致信核战略研究的奠基人伯纳德·布罗迪(Bernard Brodie)寻求建议,布罗迪的见解和争辩带给他很大的启发。两位各自领域的奠基人之间密集的学术通信,集中展现了战略情报学与军事战略学共享的“战略”概念的共通和分歧之处。

肯特总体上同意、吸收了布罗迪关于战略问题的核心观点。他曾说,“布罗迪关于战略的一切观点都可以用于思考情报。”^④两者在战略的要义是“对国家资源的合理配置”上有着共同的认识。布罗迪在其1949年发表的《战略的科学性》一文中提出,“战略研究的核心在于发掘并统筹国家的物质与人力资源,以最大限度地提升战时综合实力……同时力求在和平与战争时期,让安全建设对国家其他发展目标的制约降到最低。”^⑤布罗迪所称的战略关乎有限的资源分配的效率问题,以及政策手段和目标之间的匹配权衡。而肯特在《战略情报》中也将了解本国和其他国家的主动出击行动的特点和力度,以确保国家的政策的有效性,作为战略情报的主要目标。^⑥两者的契合性使肯特所说的战略情报几乎完全可以安置在布罗迪关于国家战略的图景中。

但是,二者围绕各自使用的核心术语——“能力”与“战争潜力”(war potential)——产生了不小的分歧。这凸显了他们的现实关切和学科视角的巨大差异。肯特在给布罗迪的信中,主张以“能力”分析取代战略研究强调的“战争潜力”分析。他认为,“能力”分析在时空维度上的具体性和灵活性,要优于时间尺度局限于战争爆

① 本段对多诺万观点的引述,参见 William Donovan to Sherman Kent, May 7, 1947, Sherman Kent Papers, MS 854, box 4, Yale Library.

② Jack Davis, “The Kent-Kendall Debate of 1949,” *Studies in Intelligence*, 1991, p.96.

③ Kent to William Langer, May 24, 1946, Sherman Kent Papers, MS 854, box 6, Yale Library.

④ Bernard Brodie to Kent, May 19, 1947, Sherman Kent Papers, MS 854, box 1, Yale Library.

⑤ Bernard Brodie, “Strategy as a Science,” *World Politics*, Vol. 1, No. 4 (July 1949), p.476.

⑥ [美]谢尔曼·肯特:《战略情报:为美国的世界政策服务》(刘微、肖皓元译),第5~6页。

发前或战争初期、测度标准较为静态的“战争潜力”分析,因而“能力”分析比“战争潜力”分析“更有战略思考价值”,更符合战略规划的需要。^① 布罗迪回信反驳了肯特的观点,并点明“能力”这一术语系肯特独创,“在遇到你之前,我几乎没有听说过该词。我对该词内涵的全部理解都来自于你。”布罗迪认为两者在时空上存在显著区别,且“战争潜力”更具包容性:“‘战争潜力’应包含比‘能力’分析更多的不可估量的因素。”^②

由此可见,虽然共享“战略”的概念,但布罗迪作为战略研究学者更关心国家面对总体战,相对长期、稳固而硬核的国家总体的战争潜力建设和发展问题。因此,他反对将战争与和平时期的战略问题同等看待,直言“在和平和战争时期为确保安全而对国家资源进行的配置,比例相差悬殊”。^③ 正因此,他自然而然地将关注效用的经济学视为战略科学的核心支撑。而肯特关心的是战略情报如何在具体时空下为国家即时的战争和外交决策提供服务。因而他所强调的是以一种更灵活、更关注复杂性和联系性的思维,处理全部硬核和相对软性的要素。这显然来自历史学追求语境化和复杂性的思维方式。

肯特对战略的综合性理解,造就了这样一种关于战略情报的观念,即和平时期的国家安全战略与战争时期的军事战略是异曲同工的,并无本质区别。1947年1月,他在国家战争学院发表名为“战略情报”的演讲时指出,虽然战争时期与和平时期的战略大不相同,战争时期的战略旨在节约力量以克敌制胜,和平时期的战略旨在维护国家的和平与安全,但这只是程度和侧重的差异,两者的情报需求“本质上非常相似”。因此,必须关注战略情报的整体性,“将情报问题作为一个整体加以考虑”。^④

1950年中央情报局关于朝鲜战争的情报预警的失灵,直接暴露了既有评估体系的缺陷,成为推动美国情报分析体系改革的转折点。为了更好地评估“一个国家的战争潜力、战争准备、战略能力和意图、面对各种形式的直接攻击或间接压力的脆弱性”,^⑤美国设立了国家情报评估办公室(Office of National Estimates)。在威廉·杰克逊的举荐下,中央情报局局长沃尔特·比德尔·史密斯(Walter Bedell Smith)力邀肯特加入国家情报评估办公室。1952年肯特执掌该办公室后,得以在国家情报评估工作的改革中将个人的战略情报理念付诸实践。这包括提高国家情报评估的层级和权

① Kent to Bernard Brodie, February 13, 1947, Sherman Kent Papers, MS 854, box 1, Yale Library.

② 本段讨论参见 Bernard Brodie to Kent, February 17, 1947 Sherman Kent Papers, MS 854, box 1, Yale Library.

③ Bernard Brodie, “Strategy as a Science,” *World Politics*, Vol. 1, No. 4 (July 1949), p.476.

④ Kent, Strategic Intelligence, January 6, 1947, Sherman Kent Papers, MS 854, box 13, Yale Library.

⑤ Minutes of a Meeting of the Intelligence Advisory Committee, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1950~1955, The Intelligence Community 1950~1955, pp.49~51, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950-55Intel/d29>. 2024.7.1.

威性,建立该办公室与国家安全委员会和白宫每季度的协商机制,等等。^①改革后的国家情报评估为冷战时期美国应对苏联的冷战战略和政策发挥了重要作用。长期执掌国家情报评估(1952~1967)的肯特后来颇感自豪地说:“美国在50年代之所以能密切追踪若干重大事态的发展,并据此调整国防部署以应对主要对手实力的变化,完全得益于其卓越的战略情报工作。”^②

四 结 语

时至今日,战略情报已深刻植根于美国国家安全体制当中,成为美国情报共同体工作的理念支撑和中心任务。通过对第一次世界大战至冷战初期这一奠基时期的战略情报与社会科学关系的历史考察可见,在总体战或总体冷战出现、美国确立全球性战略目标、重组军事政府体制等多重历史趋势的合力作用下,美国社会科学的认知范式、实证方法、理论框架和研究规范深刻地塑造了战略情报的组织形态、方法技能和丰富内涵,为情报这项高度政治化和军事化的事业赋予了追求“智性”的特质。可以说,社会科学在很大程度上重构了现代情报工作的认识论和方法论基础及其组织目标和制度原则。

战略情报的“智性”特质使其在情报体系中具有超然而独特的地位和价值。纵观人类文明史,长期以来“情报”被视为“间谍”的同义语。而战略情报的革命性意义就在于,它颠覆了对情报搜集方法和概念的既有认知,首次将确切的实证知识(positive knowledge)和“科学”方法确立为情报生产的核心要素——这被许多美国情报精英视为美国的国家特性。正如国务院情报和研究局局长罗杰·希尔斯曼(Roger Hilsman)所指出的,“战略情报”的词汇“常让人联想到一个冷静干练的英国特工”,而在美国则需要增加另一重形象——他们是“数百名情报分析人员,他们是世界上各个领域的专家……他们负责提供信息和警告,以及对可能发生的事态发展做出的估计”。^③究其本质,战略情报的兴起是社会科学试图以自身的专业知识生产机制,嵌入职能和权力高度扩张的现代国家,以实现重大外交和军事决策臻于科学和理性的重要尝试。

然而,关于这一“历史试验”的效用,至今仍难以下定论。作为当代美国情报工作的核心,国家情报评估的结果经常是“喜忧参半”的:它成功地预判了1957年“斯

① Ludwell Lee Montague, *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence, October 1950 - February, 1953*, Volume III (University Park, Pennsylvania: Penn State University Press, 1992), pp.76~79.

② Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, p.xiv.

③ Roger Hilsman, *Strategic Intelligence and National Decisions*, p.17.

普特尼克”卫星的发射,却在预测苏联在古巴部署导弹的问题上出现情报失误。出现这种情况是由情报的本质所决定的。由于人类社会现实的复杂性和多变性,它始终无法在穷尽信息和完善方法的基础上实现完全理性化的思考和研判。

需要特别指出的是,美国情报事业有两种截然不同的情报文化偏好,而战略情报代表的“智性”传统只是其中的“明面”。历史表明,在多数时候,以隐蔽行动和间谍活动为代表的“暗面”往往更具影响力和破坏性。国会的“丘奇委员会”(Church Committee)1976年对美国情报机构进行了大调查,尖锐地批评了中央情报局的现状与初衷的背道而驰,认为这个本应“为政府高级官员提供高质量、客观的情报分析”、旨在进行独立于政策偏见的“国家情报评估”机构,却沦为了“冷战攻势的秘密行动工具”。^①这种情报体制和功能的异化不仅背离了社会科学家的改革初衷,造成情报机构内部的知识生产端与执行端的分化,也在冷战中给世界广大地区蒙上了深重的阴影。这些情报组织至今仍在全球范围开展干涉活动,持续带来严重的后果。肯特的个人简历就透出了这种深刻的裂痕:“我毫不掩饰与战略情报局或中央情报局这两个机构的联系,但我的情报职责是完全公开的。我的工作全部在情报研究和分析领域。我从未在专业上与秘密行动部门有过联系。”^②

无论如何,根植于美国的智识主义传统的战略情报,代表了一种启蒙理性所主张的“世界可以被认识”的偏好在美国国家安全体制中的实践,其价值已经超越其实际功用,成为现代国家的认知和决策流程中不可或缺的指导理念和底层逻辑之一。正如肯特在《战略情报》1965年版序言中所强调的,纵然面对复杂的现实问题和智能技术的快速变革,“专业思维”在“知识、智慧和常识”的基础上建立起来的判断永远无法被取代。^③战略情报“智性”的特质不断提醒我们:在建设国家决策的情报支持体系的过程中,既要追求情报技术和设备的智能化,更要深刻理解情报的“知识”本质,将探索情报与决策的关系背后的人类认知规律,作为情报工作的永恒命题。

高昕宇:北京大学历史学系博士研究生

(本文责任编辑:罗伟清)

① 1976年,美国国会成立了“丘奇委员会”,对中央情报局为主的情报机构展开了大调查,编写了多卷本的调查报告。本文引述参见:U.S. Congress, *Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Final Report and Hearings Supplementary Reports on Intelligence Activities, Book VI*(Washington: Government Printing Office, 1976), p.2。

② Biographical Note, Sherman Kent to Charles Bohlen, October 31, 1967, Sherman Kent Papers, MS 854, box 2, Yale Library.

③ Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, p.xix.

the 1850s–60s to drive a wedge between Northern and Southern Democrats. This ushered in the Gilded Age, a period of prolonged Republican dominance in American politics. Following the prolonged downturn of the Great Depression, the conservative forces led by Barry Goldwater used the anti-civil rights movement and the “Southern Strategy” of the 1960s–70s to splinter the Democratic New Deal coalition. This laid the political groundwork for the “Reagan Revolution”. Amid the surging forces of globalization and multiculturalism, the populist forces embodied by Donald Trump employed the “Make America Great Again” movement, launched in 2016, to fracture the Democratic labor coalition. This culminated in a “red wave” sweeping across the United States during the 2024 election. A systematic analysis of the Republican Party’s tradition of wedge strategy and its historical cases provides valuable insight into the dynamics of American party politics, particularly the transformation logic and developmental trajectory of the Republican Party itself.

American History

The “Intellectuality” of Intelligence: Social Sciences and the Rise of American Strategic Intelligence (1917–1950)

Gao Xinyu (110)

“Strategic intelligence,” a cornerstone of the contemporary U.S. national intelligence system, embodies the pursuit of “intellectuality” in policy-support intelligence by American intelligence elites and social science experts. Throughout the evolution of the modern U.S. intelligence community, social sciences provided vital theoretical and methodological foundations, driving critical innovations. During World War I, President Wilson’s “The Inquiry”-a proto-intelligence organization-pioneered the integration of social sciences into political-economic intelligence analysis. By World War II, experts in the Research and Analysis Branch of the Office of Strategic Services (OSS) had systematically applied social science theories, methodologies, and norms to intelligence work, establishing the core framework and operational model of strategic intelligence work. This transformation revolutionized intelligence analysis, advancing its professionalization, systematization, and nationalization. In the early Cold War, social scientists, led by Sherman Kent, synthesized and refined the theoretical underpinnings of strategic intelligence, transforming it from a practical craft into an intellectual paradigm. The rise of strategic intelligence laid the ideological foundation for the establishment of U.S. national intelligence.