

国家情报工作制度的基本构建逻辑

迟玉琢 马海群

【摘要】文章采用历史分析的方法并结合了制度设计理论观点,对国家情报工作制度的基本构建逻辑进行梳理。文章指出,维护国家安全是国家情报工作制度构建的逻辑起点,建立系统融贯的国家情报工作法制体系是国家情报工作制度建立的根本方式,情报流程是国家情报工作制度运转机制的设计依据,同时要重点关注技术变革在国家情报工作制度变迁过程中的诱导作用。

【关键词】情报学;国家情报工作;情报工作制度;制度构建

【作者简介】迟玉琢(1982-),女,黑龙江大学信息管理学院讲师;马海群(1964-),男,黑龙江大学信息管理学院教授,博士生导师(哈尔滨 150080)。

【原文出处】《情报资料工作》(京),2019.1.23~32

【基金项目】本文系国家社会科学基金重大项目“情报学学科建设与情报工作未来发展路径研究”(编号:17ZDA291)及黑龙江省高校基本科研业务经费资助项目“科学数据能力研究”(编号:HDRC201702)的研究成果之一。

1 引言

和平与发展是当今时代的主题,其核心是发展问题。安全是发展的前提条件,没有国家安全,经济发展、和谐社会就无从谈起。发展是安全的基础,没有国家发展,民族复兴难以企及,国家利益难以维护。在当代激烈的国际竞争与复杂的国际安全背景之下,国家情报工作是保障国家安全与发展的重要基础工具。我国“一带一路”倡议、积极参与全球治理体系改革和建设、中国特色新型智库建设等重大战略的实施为情报工作提供广阔的实践场域^[1]。情报工作的要义在于制度运转^[2],构建合理的国家情报工作制度是国家情报工作最根本的核心问题之一。

1.1 相关研究与实践

国内针对国家情报工作制度的专题研究成果并不多见,或分散于对某一具体情报工作制度的研讨,或融于对各国情报体制、情报工作、情报管理的历史考察与思辨之中。代表性著作诸如《战略预警视野下的战略情报工作》以美国为例论及国家安全战略需求与情报体制变化之间的关系问题^[3];《情报工作

与国家生存发展——基于西方主要国家的历史考察和思考》分章论及英、法、美、德、日、以色列六国国家情报工作的历史演变、评价和思考^[4];《美国国家情报管理制度》重点分析美国国家情报管理制度的过去、现在和未来^[5];《美国国家情报法制管理研究》分析揭示美国国家情报管理法规体系与美国国家情报管理组织和管理机制之间的互动关系和运动规律^[6]等。除上述专著外,有部分论文述及美英等国的具体情报工作制度,如美国能源情报管理制度^[7]、美国国会情报授权制度^[8]、美国情报业务外包制度^[9]、美国开源情报制度^[10]、美国电子监控与情报搜集制度^[11]、美国监听制度^[12]、英国国家情报评估制度^[13]等等。上述与国家情报工作制度相关的研究成果以国外情报工作制度为研究对象,主要涉及情报制度的引介、评析,研究或论及对我国相关制度的启示或借鉴意义,成果多出自军事情报学领域专家或公安情报从业人员之手,对情报工作制度构建逻辑的研究较为鲜见。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央非常重视国家安全问题。与国家情报工作相关的

代表性事件诸如:2014年1月,国家安全委员会成立;同年4月15日,习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上提出“总体国家安全观”;先后制定或出台了《中华人民共和国反间谍法》(2014年11月)、《国家安全战略纲要》(2015年1月)、《食品安全法》(2015年4月)、《中华人民共和国国家安全法》(2015年7月)、《反恐怖主义法》(2015年12月)、《网络安全法》(2016年11月)、《中共中央关于加强国家安全工作的意见》(2016年12月)、《国家情报法》(2017年6月)、《核安全法》(2017年9月)等战略、规划和法律法规。以上政策和法律法规的颁布实施是我国在国家情报工作制度建设方面采取的一系列重大举措,涉及与国家安全及国家情报工作密切相关的多个领域,国家情报工作迎来了重大历史契机和发展机遇。近年来,我国发生了多起重大暴力恐怖事件以及突发性公共安全事件,给人民生命财产带来巨大损失,产生了恶劣的社会影响。应对突发事件的情报保障工作好坏是检验情报工作机制是否合理、高效的重要标准之一^[4],上述安全事件的发生和后续处理也暴露了相关情报工作仍存在优化改进空间。现实情形充分说明,我国尚未建立起集中统一、高效协调的国家情报工作管理制度,在国家总体安全观指导下的我国情报工作制度仍处于理论建构与实践探索阶段。

1.2 研究缘起

中国在制度构建方面的历史实践源远流长,古代中国可称得上是最早建立起当时所谓“现代国家制度”的国家。公元前221年,秦朝通过制订并执行郡县制和军功制进行国家治理,使得秦国从一西部偏隅弹丸之国,一跃而成为六国之首。尽管该制度所依附的法律本身受限于秦朝当时特定的历史条件而难以被照搬和复制^[10],但仍不影响其作为一套极具开创性的国家制度的历史地位和贡献。关于制度构建需强调两点,其一,制度构建是一个重要的问题。党的十八大报告在“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”部分强调“要把制度建设摆在突出位置”。党的十九大报告则继续强调指出“必须坚持和完善中国特色社会主义制度”,并提出在国防、军事、党建、财政、住房等多个问

题领域进行相关制度的建立、调整、改革和完善。其二,制度构建是一个复杂的问题,包括经济学、社会学、政治学、心理学等诸多学科都对其进行研究,这其中不仅有理论探索,更有案例、实证和经验研究。值得注意的是,某一具体制度的构建必然要扎根于该制度所面向的具体实践领域,但同时亦需要以制度理论作为基本引领,这也正是制度理论得以在经济学、社会学、政治学、心理学等诸多学科领域中获得广泛且深入研究的根本原因。而国家情报工作制度作为制度构建研究大框架下一个新的子课题,其中融合制度理论的研究却是少之又少。

从历史角度来看,国家情报工作建章立制、形成体系、投入运转、发挥功效亦不是一蹴而就的,是在无数的历史博弈较量中、在遭遇和解决各色问题的过程中,甚至是在经历情报失察带来的惨重损失之后不断加深对国家情报工作认知而逐步确立、调整 and 完善的。国家情报工作制度构建是一个重要而宏大的命题,历史分析法应是研究探讨这一具有非凡意义和深远影响的制度构建的适宜方法,梳理迄今为止,人们在情报工作制度构建方面做出过哪些努力、遭受过何种挫败、取得了怎样的成果,在这些行为及成败的结果背后,有着怎样的经验教训和因果规律。“以人为鉴,可以明得失;以史为鉴,可以知兴替”,研究历史,汲取历史经验和教训,可以帮助当代人更深刻地认清现状、把握未来。

制度是人类的理性之光,大到国家治理,小到企业运营,其兴衰成败均与制度之间有着密不可分的关联,“制度优势”已成为当今全球范围内各级各类组织间开展竞争博弈的一大法宝。制度是重要的,同时制度是可以人为安排的,由此产生了制度论或制度设计/构建研究。面向具体领域的制度研究不应割裂学科间的交叉融合,制度本身的特质也决定了须对其从多学科多角度进行整合式的探索。对情报工作制度的研究也不应仅局限于情报领域,只有将情报工作特点与其他学科对制度研究的多重视角相融合才能真正理解情报工作制度。本研究拟以其他学科领域的制度设计理论作为理论切入点,结合制度构建、制度设计的理论研究成果考察国家情报工作制度构建问题,这是对国家情报工作制度构建

理论研究的一次尝试,以期能够为丰富情报工作制度理论研究起到抛砖引玉之效。在制度构建理论框架之下,本研究尝试通过对其他国家情报工作制度构建历史进程的梳理,从对总体国家安全观背景下国家情报工作的理解与认知出发,对国家情报工作制度的基本构建逻辑加以推演和提炼,探求其中机理。为我国建立集中统一、高效协调的国家情报工作制度提供可能的参考借鉴,这既是本研究的出发点,也是本研究的最终目标。

2 相关概念辨析

2.1 “国家情报”与“战略情报”

国家情报为国家最高层谋划和制定国家政策服务,是国家决策的最重要参考依据,致力于解决国家决策过程中信息不完备的问题。1929年,美国海军上校约翰·盖德(Captain John Gade)提出国家情报的概念。直到1948年1月,美国国家安全委员会发布《国家安全委员会第三号指令》(National Security Council Intelligence Directive 3, NSCID 3),对国家情报概念首次做出明文规定^[6]。美国《1947年国家安全法》(National Security Act of 1947)与《第12333号行政命令》根据安全环境的变化又进一步丰富和发展了国家情报内涵,指出国家情报是涉及国家安全与国土安全的美国政府多个机构的情报。马德辉等人^[14]指出,国家情报涵盖政治、军事、外交、安全、执法、经济、科技等领域,以国家情报体系情报活动的一体化为主体架构,以服务于国家安全治理和经济社会发展为总体目标,对数据信息进行规划指导、搜集、整理、分析、传递、服务决策的一项基础工作。可见国家情报具有多领域多部门融合性以及维护国家安全职能性两大基本属性。

与国家情报相近的另一个概念是战略情报。战略情报的内涵和外延经历了从“军事战略”到战争与和平问题视域下的“大战略”,再到全面涉及政治、经济、军事、外交、文化、环境等多领域的“现代大战略”发展过程。现代大战略在更广泛的时空下涵盖了几乎所有与人类生存发展相关的领域,这一视野下的战略情报是在关系国家生存发展需求总体政策统领下,对谋划和实现国家长期安全、稳定、进步与发展有价值的、客观存在的信息^[3]。综合当代学术研究中

对国家情报和战略情报的典型解读,从国家情报和战略情报的内容范围和基本职能看,二者并无本质差异,均具有广泛全域性,同时都具备维护国家安全与国家利益的基本职能,是国家制定相关决策的最重要参考依据。二者的显著区别主要表现在所服务的决策层级,战略情报顾名思义,支撑面向未来的、长远的竞争优势的决策,而国家情报所能支持的决策不仅局限于战略级决策,还涉及战役及战术层级的决策。

2.2 “制度”及其相近概念

《辞海》将制度的概念界定为,要求大家共同遵守的办事规程或行动准则,也指在一定历史条件下形成的法令、礼俗等规范或一定的规格。制度的外延非常广泛,从原始部落的社会组织方式和风俗习惯到现代社会的法律与政府制度的管制规则,都可以名之为制度^[15]。因此,对制度的理解亦演化出双重视角,一是动态自发生成长演进的习俗惯例、约定规范等非正式制度,组织成员出于理性认同、依靠道德约束而自觉遵守;另一则是人为设计、依靠权威、强制组织成员遵守的规范系统,亦即正式制度。非正式制度的实施更多有赖于人们的道德自觉和行为自律,其对主体的约束力具有不确定性。相比之下,正式制度通过权威手段凝聚组织力量与共识,因其强制性而具备更强的约束力。而在官方话语体系中,制度一般指正式制度,一般包括法律法规、各级组织机构的规定等^[15]。国家情报工作制度亦是一种正式制度。

在人文社会科学研究过程中,“体制”“机制”与“制度”的概念使用常常交叉在一起,三者密切相关又互有不同。按照制度设计研究的观点,从狭义上讲,“体制”指组织机构设置、隶属关系和权限划分等方面的体系和基本制度,体制让制度拥有骨架;而“机制”原指机器的构造和运作原理,借指系统的内部组织及各要素相互作用的运行过程和运行方式,机制让制度具有生命力。从广义上讲,“体制”和“机制”都归属于制度范畴。制度是其中根本,是静态的规范系统;机制强调制度的运作模式及制度功能的实现方式,是动态化的制度运行过程;体制侧重于管理架构与组织方式,是制度在组织结构上的具体表现形式。

2.3 “国家情报工作”与“国家情报工作制度”

从纯学理意义上讲,“情报”的本源内涵应还原于信息^[4],情报工作致力于解决决策过程中的信息不完备问题,国家情报工作主要指向关乎国家安全、发展与稳定问题的决策信息需求。美国在“9·11”事件后颁布的《2004年情报改革与防止恐怖主义法》(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)中将所有情报均视为国家情报,包括对外情报(foreign intelligence)、国内情报(domestic intelligence)和国土安全情报(homeland security intelligence)^[16]。从国家情报工作覆盖面来看,在总体安全观理论视野之下的我国国家情报工作突破了政治情报工作、军事情报工作等传统情报工作范畴,致力于为传统安全领域以及包括社会安全与发展、科技安全与创新、文化安全、信息安全等在内的非传统安全领域决策提供所需信息;从国家情报工作层次来看,国家情报工作所服务的决策层级包括战略决策、战役决策以及战术决策,后两者作为前者的重要补充,三者共同构成了国家情报工作的全部。

国家情报工作制度,也可称之为国家情报工作管理制度。从广义上讲,国家情报工作制度是国家情报机构及其人员在开展国家情报活动过程中遵守的规范系统,它通过权威手段实现对国家情报工作强有力的管控与协调,以实现维护国家安全与发展的目标。其中包括国家情报工作相关机构的组织结构形式及其权责,即所谓的国家情报工作体制,同时也包括该规范系统作用于国家情报机构、机构成员及情报活动各要素的方式和过程,即所谓的国家情报工作机制。

国家情报工作制度的功能可划分为以下四个方面:一是秩序功能,这是作为任何一项制度最直接的功能,国家情报工作制度有效指导国家情报工作的整体规划、设计以及运作,合理规范国家情报活动;二是资源配置功能,国家情报工作制度可有效凝聚国家情报力量,按照总体国家安全观的要求整合情报工作领域,引导国家情报资源的合理配置和精准投放;三是优化功能,即优化情报工作在国家各级决策中的信息保障能力,切实发挥情报工作对国家各层级决策的支撑作用,情报能力的发挥是国家情报

工作制度功效的体现,具体表现为减少决策的不确定性,提高国家各级各类决策的及时性、准确性和有效性;四是安全功能,国家情报工作指向维护国家安全与发展,以制度力量确保情报工作有效开展,提供决策可依据的有效信息,从而使国家避免或减少遭遇各类国家安全问题。

3 国家情报工作制度的基本构建逻辑

如何理解逻辑?在我国古代,逻辑学又被称为理学、理则学、名学、刑名之学等。广义上的逻辑泛指规律,包括思维规律和客观规律^[17]。国家情报工作制度的基本构建逻辑探究即尝试寻找并揭示国家情报工作制度建立的基本规律,回溯历史,立足当下,面向未来,从宏观视角俯视国家情报工作制度的生成机理。本研究对国家情报工作制度构建的逻辑探寻主要从四个角度分别切入,包括国家情报工作制度构建的逻辑起点、国家情报工作制度建立的根本方式、国家情报工作机制的设计依据以及推动国家情报工作制度变迁的重要因素。

3.1 国家情报工作制度构建的逻辑起点

逻辑起点是研究对象最基本的质性属性,并在其研究过程中一以贯之。国家情报工作制度构建的逻辑起点即是维护国家安全。保障国家安全、维护国家利益是国家情报工作安身立命之根本,是国家情报工作的使命与职责所在,能否满足国家安全与发展决策的信息需求是检验国家情报工作制度有效性的决定性评判指标。

国家情报工作的发展总是与其所服务国家的发展轨迹有着千丝万缕的联系。国家情报工作因国家安全需求而动,不同国家在不同历史阶段几乎总是有着不同的安全与发展需求,尽管需求的具体内容会发生变化,甚至会循环往复,但情报工作始终与之响应。回顾世界主要国家发展历程,若在历史脚步所绘制的起伏曲线中将情报工作单独剥离出来,可见情报工作所经历的历史沉浮与国家发展兴衰或相交或背离,而其中的相交点,恰是许多国家发展的重要历史转折点^[4]。

3.1.1 维护国家安全是建立国家情报工作制度的出发点和归宿

《中华人民共和国国家情报法》总则第一、二条

均强调指出,国家情报工作维护国家安全和利益。情报工作保障国家安全,其前提是要明确情报工作所服务的国家安全内涵和外延。内涵是概念的根本,具备超越时空的稳定性和被普遍接受的共识性。根据最新颁布的《中华人民共和国国家安全法》中的内容,国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态,以及保障持续安全状态的能力^[18]。国家安全的外延是其内涵基于不同视角的延伸,随时空环境变化具有一定的灵活性、适应性,具体表现为特定国家在特定历史时期的国家安全问题。对安全问题的界定以及对国家所面临的安全问题的理解,决定了国家情报工作的任务、范畴,进而牵引着国家情报工作制度的建立和调整。

国内外学界一致认为,美国现代国家情报工作管理制度的创立源于《1947年国家安全法》。该法颁布的历史背景为美国在获得世界大国地位后,日益卷入复杂的国际问题旋涡,美国国家安全利益受到威胁。二战结束后,以杜鲁门主义为标志的美苏冷战全面展开。据前中央情报主任罗伯特·盖茨(Robert M. Gates 1991—1993年在任)透露,直到苏联垮台之前,冷战一直是美国国家安全的首要问题^[16],遏制苏联是美国国家安全战略的基本逻辑。以《1947年国家安全法》为基础构建的国家情报工作管理制度尽管在运行过程中仍存在不少的缺陷,但它在之后较长的时间内较好地维护了美国国家安全,并帮助美国赢得了冷战的最终胜利。美国国家情报工作制度的重大变革同样是伴随着对美国国家安全及国家安全问题理解的变化而发生的。“9·11”事件后,恐怖主义被视为美国国家安全的头号威胁。为顺应国家安全形势的变化,有效应对威胁国家安全的各类挑战,美国国会颁布了《2004年情报改革与防止恐怖主义法》(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004),组建了国家反恐中心,设立了国家反恐中心主任;设立信息共享环境办公室和信息共享委员会;创设了国家情报总监一职等。美国国家情报总监办公室(The Office of the Director of National Intelligence)于2004年10月至2014年9月十年间共发布了3份《国家情报战略》(National Intelligence Strategy),作为

美国国家情报工作的基本设计,其十年间的内容变化集中体现了美国国家情报工作对美国国家安全需求的关切与贴合。

3.1.2 国家情报工作制度迎合总体性国家安全需求

国家情报工作制度要根据国家安全利益协调政府各部门的情报活动,协调和评估与国家安全有关的情报。2018年3月,美国国家情报总监办公室宣布启动一项“转型计划”(Transformation Plan),在100天内精心策划并重组完善新的流程及组织结构,以确保美国情报工作与发生本质变化的国家安全环境相匹配。该计划的愿景是通过对情报界强有力的领导进而获得决定性的国家安全优势,更好地融合情报界的资源与能力以提供针对网络安全、恐怖主义和内部威胁等关键问题的总体洞察^[19]。

当前,国家安全和发展与包括军事在内的多个领域有关,非传统安全问题地位迅速升级,传统安全问题依然存在,国家安全的外延不断扩展与延伸,情报工作所涉及的范畴随之扩大,情报工作的内容变得更为纷繁复杂,从传统的军事、政治和外交领域扩展至经济、金融、信息、反恐等多个领域。我国提出的总体国家安全观“以进行伟大斗争为逻辑起点,以统筹发展安全两件大事为鲜明主线,以国家利益至上为准则,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本”^[20],将国家安全划分为包括政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全、国民安全12个重要领域内在的国家安全体系^[21]。当前我国所面临的国家安全问题形势表现出整体性、全局性的特点,靠单独的情报机构难以独立完成支撑国家安全决策的任务,提供跨领域、跨部门的综合情报需要多个情报机构与部门之间共享信息、协调利益、集中统筹、协同联动。在具有总体性的国家安全需求之下,国家情报工作制度朝向统筹、融合、协作的方向迈进,力求牢牢抓住维护国家安全的全局性主动。

3.2 国家情报工作制度建立的根本方式

建立系统贯贯的国家情报工作法制体系是国家情报工作制度建立的根本方式。秦朝商鞅曾言“以治法者,强;以治政者,削”^[22],强调法治而反对单凭

人治的治理方式。法律法规极具权威,在管理方面其显著优势在于管理效力较长,不会在短时间内出现太大的变化和波动,较少受到领导人的人事变迁或主观意志的影响^[6],采取这一方式有利于形成相对稳定而规范的国家情报工作秩序。珍珠港事件、“9·11”事件、2015年巴黎恐怖袭击事件、叙利亚移民危机等事件发生之后,在各国情报界最直接的反映即是呼吁通过法制手段对情报界进行全面改革^[23],赋予情报机构在国家情报工作体系中的合法地位,使该机构及其负责人依法获得各类管理资源和行动权力。历史经验表明,非法律形式固定下来的情报机构及其负责人在国家情报工作体系中始终难以摆脱“临时性”身份^[24]名不正而言不顺,无具权威,“使得其无力提供情报为国家决策层服务”^[25]。

3.2.1 对国家情报工作法制体系中系统融贯要求的理解

制度设计观点认为,制度是社会公认的比较复杂而有系统的行为规则,是一系列权利、义务、责任的总和。美国著名科技历史学家梅尔文·克兰兹伯格(Melvin Kranzberg)提出著名的“科技六定律”中第三条定律指出:“技术总是配套而来”^[15]。本研究认为,这一观点对于解释国家情报工作法制体系的系统融贯性亦具有普适性。若将国家情报工作法制体系视为一种社会技术,它亦是由诸多法律法规单元衔接、匹配、嵌套构成。法规之间要形成深度关联,即一项法规的功能释放以另一法规的存在为条件,在重视独立法律法规本身逻辑自洽的同时,实现体系内各法律法规之间的匹配是系统融贯的核心要求。此外,国家情报工作法制体系作为法制单元本身将嵌套进更大的法制系统之中,更要避免相互之间不匹配带来的“制度风险”。

美国国家情报工作制度在本质上就是一种以建立法规体系为根本方式的法制管理,宪法和《1947年国家安全法》是该体系主轴,其中《1947年国家安全法》在宪法的指导下初创了美国国家情报工作制度的基本框架。美国依照宪法和《1947年国家安全法》设立国家情报工作管理职位、机构及人事等规则,依法投放国家情报资源,依法开展情报评估工作。根据美国国家安全形势的不断变化,依法拥有相应权

威和权力的美国国会、总统、国家安全委员会、国家情报总监发布各类情报指令和政策,通过增补、修正具体法规渐进式构建科学完备的国家情报工作法规体系,从而使美国国家情报工作能够在短时间内以最高的效率完成对国家安全形势的动态调适。

3.2.2 国家情报工作法制体系的基本构成

任何制度都有其构成要素。结合美国国家情报工作制度体系以及制度设计研究观点,从系统论的角度看待国家情报工作法制体系的基本构成,本研究认为应包括理念、实体、程序、监督四个基本方面,从而保证国家情报工作制度在保障情报工作秩序、合理配置国家情报资源、优化国家情报能力、维护国家安全与发展方面的功能实现。

第一,理念。梁启超曾指出,制度首先要明确其主义。理念是制度规则所体现出来的价值判断与目标定位^[26]。理念体现国家情报工作制度的核心价值追求,是制度构建所依据的价值观。而作为制度的价值理念往往是比较抽象的,可通过制度中具体的法规章程行文所表达出的原则来作为体现。

第二,实体。实体包括国家情报工作的管理主体和管理对象,即明确国家情报工作行政与业务管理主体法定身份和管理范畴,搭建国家情报工作组织机构体系并依法界定各层次机构与角色职能。国家情报工作管理主体的主要功能是从整体上评估国家的情报需求,根据形势的发展适时调整国家情报力量的工作重点,使各个情报机构有一个清晰明确的工作方向。国家情报工作管理对象则须明确自身情报活动边界,依法利用各类资源配合情报目标达成。

第三,程序。程序或流程是制度的落地机制,其重要性不亚于实体。实体明确了组织或成员的行为自由和边界,程序则指明了行为的路径。有统计发现,一个制度或法律规范没有一半以上的程序规则,实际上是很难落实的^[15],没有或未明确程序的制度是无法真正运作并发挥管理功效的,程序越明确、周密越有助于制度的可执行性。

第四,监督。赋予情报机构法定身份的同时即赋予其掌控信息的权力,掌控信息是一项极其特殊、可产生深远影响的特权。为避免特权的滥用,监督是国家情报工作管理中一个非常重要的问题。监督

的核心在于国家情报机构及成员是否恰当地使用信息履行了其维护国家安全与发展的职能,包括提出的问题是否正确、是否响应了决策需求、情报分析是否严谨、是否具备适当的行动能力等。

3.3 国家情报工作制度运转机制的设计依据

情报流程是国家情报工作制度运转机制的设计依据。制度的生命在于运转实施,“世不患无法,而患无必行之法”,制度的运转机制指的是制度实际运转和执行的规则安排。制度设计学的观点认为,合理的制度设计必须要遵循客观规律,否则制度的实际运转和执行将很有可能偏离甚至背离制度设计的初衷。规律客观存在且必然要在事物发展过程中反复发生作用,从规律的角度看待制度设计,制度即是行为的预设,行为过程落实到具体工作情境之下即表现为工作流程。任何一个组织的运作、制度的实施都离不开流程,制度的运转机制在流程中得到最为充分的展示和体现。当前越来越多的组织重视流程改良与优化,主要源于流程的改良和优化会带来显著的竞争优势。科学、适宜的流程设计有助于组织成员在具体的执行过程中更加明确自己的职责及其时间、顺序、标准等要求,有助于消除组织内部各部门壁垒^[15]。这不仅适用于企业管理,在更多的社会组织中具有普遍指导意义。

早在1949年,美国战略情报学之父谢尔曼·肯特(Shaerman Kent)基于其在战略情报分析工作领域中近30年从业经验给出关于情报概念的经典描述:情报是知识、情报是组织、情报是活动^[27]。本研究认为,运行中的情报工作制度是融合了情报这三方属性为一体的系统,可将其具体描述为:“information”向“intelligence”演化的信息流(information flow)、层级展开的情报组织成员结构、推动信息链由底层向高端流动并制约情报机构设置的情报生产流程。正如有研究所指出,情报系统是结点(组织)和链接(层次关系和信息流)组成的网络^[28]。国家情报工作制度运转机制的设计从根本上要以情报流程作为依据,优化国家情报工作制度实施机制其本质切入点应是优化情报流程。

3.3.1 情报流程推动信息向情报演化

1992年美国情报专家安吉洛·科迪维拉(Angelo

Codevilla)在其著作《知晓治国方略:新世纪的情报》中指出,情报的本质属性是决策性^[29]。2008年,时任国家情报总监的迈克尔·麦康奈尔在《展望2015》一文中指出,情报界的使命是向决策者提供“决策优势”。所谓“决策优势”指的是决策者获得情报后,获得超过对手的知识优势,让其在做出决策时更加自信,获得更大的成功概率^[6]。因此,无论情报工作所面对的安全问题、信息环境有多么复杂,国家情报工作制度向内作用的着力点始终应是保持并放大情报机构的潜在非对称优势,即对信息的快速理解和利用能力。

在总体国家安全观视野之下,国家情报工作制度的管理幅度前所未有的加大。尽管具有全局性的国家情报工作在面向不同的领域安全问题时在信息源、信息整序与分析等情报流程的具体操作环节上表现出特殊性,但仍然在整体上表现出普遍共性,其中之一即是信息流由information向intelligence的演化,且这一演化过程要依附于情报工作流程的推动才能得以最终实现。以最终为决策提供有效支撑、发挥情报效用为目标,信息流与情报流程二者合力形成了由一系列连环相扣、接续递进的情报活动环节构成的信息演化增值、情报价值创造过程,即情报价值链。从信息当中分析和提炼出的情报须对决策者制定决策提供有价值参考,但信息不会自动加工为情报,其生成动能来自情报流程在信息向情报转化过程中所发挥的增值功能。

情报工作制度运行机制在设计上要遵循情报工作基本规律,从根本上来讲是要通过优化情报流程管理来推动情报效能的更好发挥。依据情报流程明确情报价值链上实现信息价值转化增值的重要节点、确定每段流程的价值目标以及每个节点所要完成的任务和质量标准。在碎片化的信息世界中,越来越强调情报的可靠性评估与验证^[30]。因此,情报流程各环节的着力程度也随着安全问题与信息环境的发展演变而呈现不同的分布,由早期的“重情报收集、轻情报研判”发展过渡到“情报收集与情报研判并重”的历史阶段。国家情报工作制度的设计也应在机构设置、规则制定、资源分配上体现出上述情报流程各环节在着力程度上的差异。依据情报流程设计

情报工作制度,通过制度手段优化情报流程管理,其影响必然渗透至情报价值链层面,以情报效能发挥情况作为影响的现实表现。

3.3.2 情报流程制约情报机构设置

20世纪90年代,“业务流程再造”(Business Process Reengineering, BPR)在企业界兴起,其潮流曾席卷全球企业界,这一管理思想广泛影响并渗透于其他各类型组织中,由此,组织管理者的管理切入点也从传统的职能管理转投向流程管理。组织机构设置与流程之间是相互制约的关系,根据业务流程来设置组织机构,有什么样的业务流程就有什么样的组织结构;同时,组织机构保证了流程的正常运行,流程开展以组织机构为依托实体。

技术的变革、大数据时代的到来催生了新的情报需求,产生新的情报目标和情报工作技术手段,深刻影响和改变了情报的收集、交流和处理能力。但情报归根究底是关于事实的、关于“真实世界”的内容,它要通过一个线性的、范围逐渐扩张的工业化知识生产体系被揭示出来^[31]。目前的国家情报工作涉及从大量的跨学科跨领域信息集中提取有价值的信息,情报价值链底层的信息体量变得异常庞大,从而显得价值链顶端的知识犹如“一根藏在草堆里的针”。情报流程的关键要素从信息收集转向知识验证、由单一情报处理转向信息综合研判,传统情报机构之间的“烟囱”式分布模式与情报流程的分野统合之间相背离。

在经历了一次次代价惨痛的情报失察事件之后,“情报界作为一个整体”的观念已经成为一种共识,跨部门的情报流程协调已经成为情报界广泛认同的公理,情报资源的统筹协调成为国家情报工作管理的肯綮所在,各国为此付出了长期不懈的努力。英国建立了联合情报委员会(Joint Intelligence Committee),形成了以联合情报委员会为核心的中央总体协调模式。在避免了机构之间恶性竞争的同时,能够站在国家的高度统筹规划情报资源^[13]。“9·11”事件后,布什总统于2004年12月17日签署了《情报改革与预防恐怖主义法案》,设立国家情报总监(Director of National Intelligence)一职,大规模地整合国家情报机构,以期根治情报资源统筹协调不利的沉痾旧

疾。美国国家情报总监办公室于2018年3月启动新一轮对情报界的整合,重组四个理事会^[19]。情报机构的调整反映了情报流程的优化。

3.4 国家情报工作制度变迁的关键诱因

制度具有于稳定中变迁的特点。制度不仅是理性选择的产物,也是历史发展的必然,是积极人为构建与其本身自生自发相结合的产物。制度必须随着环境的变化而变化,这是生存竞争和淘汰适应过程的结果。制度亦具有生命周期,会随着制度目标、制度环境等因素的变化而做出相应调整。及时关注环境变化对制度进行修订是制度构建过程中须时刻关注的问题,因制度本身所具有的相对稳定性,往往容易造成制度与环境变化的不相适应,若不及时调整,制度反而会成为发展的障碍。因此,制度的构建应成为一种有目的的制度变迁。制度变迁是制度的规则或其功能、结构的形成、变迁和演化的过程,是新制度或新制度结构产生、旧制度改变或被否定、扬弃的过程^[15]。

马克思认为,生产力的发展是制度变迁的内在驱动力。科学技术是第一生产力,科学技术在各类社会问题的早期预警和解决方案中发挥越来越大的作用。科学技术一方面深刻影响了国家安全环境,同时深刻改变了情报工作元素,进而引发情报界以制度为手段对人力资本、预算编制等进行改革。技术是国家情报工作制度变迁的关键诱因,它像一把无形大手带动着牵引着国家情报工作制度做出适应性调整

3.4.1 国家安全环境受技术变革的深远影响

如前文所述,国家情报工作仰国家安全问题的鼻息而动,国家安全问题的演变带动国家情报工作的调整。在国家安全问题演变过程中,技术发挥了不可替代的关键助推作用,国家安全受到技术进步的深远影响。曾经,美国因其“独处一方、远离他国”这一天然独特的国家地理优势奉行孤立外交政策,而后这一政策就被技术革新所颠覆。二战中,日本的飞机远渡重洋偷袭美国珍珠港宣告了孤立外交政策的破产,技术赋予了各类觊觎者跨越空间的能力,国家安全不再受限于地理空间的阻隔。“9·11”恐怖袭击发生以前,美国政府已经意识到大规模恐怖袭

击、导弹及相关技术扩散以及网络攻击等可能对其国土安全构成严峻挑战。“9·11”事件后,美国充分意识到“地理隔绝再也不能保障国土安全”,新技术时代重新界定的国土安全问题被前所未有的提到美国国家安全战略核心地位,国家情报工作必须进行针对性调整和应对,《2004年情报改革与防止恐怖主义法》(*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*)作为美国国家情报工作制度的纲领性文件之一应运而生。

当今世界,互联网、人工智能技术的发展对如何维护国家主权安全和保障社会进步提出了新的挑战。在美国最近公布的《国家安全战略》和《国防战略》中,都提到了人工智能和自主系统对国家安全和战争的重要性。近年来,“暗网”的存在引起各国政府的高度关注,暗网的匿名服务为各类犯罪和恐怖活动提供了隐蔽空间,美国高度重视利用暗网开展军事、情报和执法活动^[32]。习近平主席强调指出,“没有网络安全就没有国家安全”“网络和信息安全牵涉到国家安全和社会稳定,是我们面临的新的综合挑战”。情报工作制度若没有依据技术环境做出相应调整,国家情报工作必将面临失败的巨大风险。

3.4.2 技术变革深刻改变了情报生产要素

技术的发展带来了情报生产方式的巨大变革,技术变革持续不断地改变着情报来源、情报工作手段等情报生产要素,生产要素的变化带动了管理生产要素的情报工作制度的变迁。冷战开始之后的十几年里,利用新的现代技术强化提高情报搜集能力,是美国情报机构体系扩充的直接原因。在当前大数据背景下的各类决策活动中,情报生产过程面临着来源信息数量、信息产生速度及内容复杂性的多重挑战。国家在发展和应用各项新情报技术的同时,需要设置新的情报机构、制订新的工作规则和条例来管理这些新技术。例如,美国专门成立了“情报高级研究计划署”(Intelligence Research Projects Agency)来从事与情报科技相关的研发工作,力图通过创新情报科技保障国家安全。

在数据驱动时代,情报工作需获取、管理、关联、融合和分析各国、各类机构之间不断增长的数据,对数据间可能存在的重要关联的不同理解会直接影响

情报分析工作产生完全不同的决策结论,这些问题不可能只在任何一个机构、一个项目或一个情报部门内得到妥善解决^[33]。美国《2016国防情报局战略》中要求,“政策与谍报技术的现代化,依赖各领域、各学科以及不同组织间快速分享、储存和处理数据以达到技术的最佳利用,营造一个安全与合作的情报界信息技术行业环境以推动情报整合”。当今时代,国际局势瞬息万变,最佳决策时机稍纵即逝,这对情报工作的快速应急反应以及预判、前瞻能力提出更高要求。当机密情报来得太慢或由于太过机密而无法使用时,决策者会越来越多地依赖非机密的公开来源,使得公开来源情报在情报搜集环节中所占比重上升,与机密情报近乎置于同等重要的地位。公开可用的信息和开源信息将为情报提供第一层基础,情报收集观念从“最高机密情报最可靠”转变为“接受和整合非传统和非机密来源”情报^[33]。情报生产过程对互联网等现代技术的依赖日渐加深,情报来源以互联网信息作为主要载体,海量的信息资源使情报研判成为情报工作的新难点,人机结合的情报工具成为主要的情报工作手段^[34]。这些都是因技术变革在情报生产要素方面带来的变化,国家情报工作制度的构建必须重视技术带来情报生产要素变化,适时调整制度形式与内容的变迁。

4 结语

国家情报工作制度构建是一个深刻而复杂的问题,构建合理的国家情报工作制度是国家情报工作最根本的核心问题之一。本研究结合了制度设计研究的观点,对国家情报工作制度的基本构建逻辑进行探究,包括国家情报工作制度构建的逻辑起点、国家情报工作制度建立的根本方式、国家情报工作机制的设计依据以及推动国家情报工作制度变迁的关键诱因。

从目前已获知的研究成果来看,国家情报工作制度构建理论研究整体上是阙如的。本研究在此作为一次理论研究尝试,仍存在因对制度构建及国家情报工作理解不够深入到位而造成的研究不足,这有待于在日后的工作学习中进一步深化对国家情报工作制度构建理论与方法论问题的认知。另外,值得注意的是,社会学观点认为制度与文化是一对同义词,“制度本身就是文化”,可见文化与制度之间的

密切关系。也有观点将文化理解为是一种非正式制度。那么,情报文化与情报工作制度之间具有怎样的关联?亦是在未来可进一步探讨的问题。

“制度形成的现实逻辑,并不如同后来学者构建的那样是共时性的,而更多是历时性的。制度的发生、形成和确立都在时间流逝中完成,在无数人的历史活动中形成”^[35]。我国在构建科学、成熟、行之有效的国家情报工作管理制度之路上仍需长途跋涉,在厘清国家情报工作制度基本构建逻辑的基础上,仍要在具体的国家情报工作条例细则上做足功课、下足功夫,确保制度能够真正执行运转,推动国家情报工作在维护国家总体安全、保障社会发展上切实发挥决策支撑作用。

参考文献:

- [1]马费成,张家年.总体国家安全观视角下新时代情报工作的新内涵、新挑战、新机遇和新功效[J].情报理论与实践,2018,41(7):1-8.
- [2]王延飞,刘记,陈美华,等.情报治理的生态观[J].情报理论与实践,2018,41(1):5-8.
- [3]刘强.战略预警视野下的战略情报工作[M].北京:时事出版社,2014.
- [4]刘强.情报工作与国家生存发展:基于西方主要国家的历史考察与思考[M].北京:时事出版社,2014.
- [5]申华.美国国家情报管理制度研究[M].北京:军事科学出版社,2010.
- [6]胡荟.美国国家情报法制管理研究[M].北京:时事出版社,2017.
- [7]赵庆寺.美国能源信息署情报制度及其启示[J].情报理论与实践,2012(10):118-123.
- [8]刘磊.美国国会现代情报授权制度探析[J].人文杂志,2013(6):96-103.
- [9]李志鹏.美国情报业务外包制度述评——以“斯诺登事件”为切入点[J].江南社会学院学报,2014(1):13-18,43.
- [10]马增军,耿卫,汪川.美国开源情报制度分析及发展趋势[J].创新科技,2017(9):78-81.
- [11]王新清,李响.美国电子监控与情报搜集制度研究——兼论我国反恐情报与技术侦查制度的完善[J].中国刑事法杂志,2017(1):94-112.
- [12]吴常青.国家安全与公民隐私权的平衡:美国情报监听制度及其启示[J].情报杂志,2016(4):9-14.
- [13]刘帅,刘志良.英国国家情报评估制度初探[J].国际研究参考,2015(6):21-26.
- [14]马德辉,黄紫斐.美国《国家情报战略》的演进与国家情报工作的新变化、新特点与新趋势[J].情报杂志,2015,34(6):1-4,11.
- [15]江必新,王红霞.国家治理现代化与制度构建[M].北京:中国法制出版社,2016.
- [16]马克·洛文塔尔(Mark M. Lowenthal).情报:从秘密到政策[M].北京:金城出版社,2015.
- [17]吴常青,吴轩,李晨蕾.英国秘密情报向诉讼证据转化制度研究[J].情报杂志,2018(2):24-29.
- [18]新华社.授权发布:中华人民共和国国家安全法[EB/OL].[2018-07-31].http://www.xinhuanet.com/legal/2015-07/01/c_1115787801_2.htm.
- [19]ODNI Completes Transformation Effort. ODNI Completes Transformation Effort[EB/OL].[2018-07-27].<https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/item/1891-odni-c-completes-t-transformation-effort>.
- [20]江涌.深悟科学内涵体现真理光辉——学习习近平总书记总体国家安全观[J].中国领导科学,2017(9):6-10.
- [21]杨晨.全面贯彻落实总体国家安全观——专访国家安全学创始人、国际关系学院教授刘跃进[EB/OL].[2018-07-28].https://mp.weixin.qq.com/s/-P8CbLx7r_VFyA1z9vldBA.
- [22]石磊,译注.商君书[M].北京:中华书局,2016.
- [23]Bjorn Fagersten. For our eyes only? Intelligence and European Security[J].European Union Institute for Security Studies: Brief, 2016, 8: 1-4.
- [24]Marco Cepik. Bosses and gatekeepers: a network analysis of South America's intelligence systems[J].International Journal of Intelligence & Counterintelligence, 2017, 30(4): 701-722.
- [25]John Prados. Flawed by design: the evolution of the CIA, JCS, and NSC by Amy B. Zegart[J].American Historical Review, 2017, 106(3): 331-352.
- [26]辛鸣.制度论:制度哲学的理论建构[M].北京:人民出版社,2005.
- [27]谢尔曼·肯特.战略情报:为美国世界政策服务[M].北京:金城出版社,2012.
- [28]Peter Gill, Mark Phythian. Intelligence in an insecure world[M]. Cambridge: Polity Press, 2006.
- [29]Angelo Codevilla. Informing Statecraft: Intelligence for a New Century[M]. Free Press, 1992.
- [30]Wilhelm Agrell. The next 100 years? Reflections on the future of intelligence[J].Intelligence & National Security, 2012, 27(1): 118-132.
- [31]Michael Herman. Intelligence Power in Peace and War [M].Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- [32]肖尧.美国高度重视利用暗网开展军事、情报和执法活动[EB/OL].[2018-10-10].<https://mp.weixin.qq.com/s/CF70wXlZMTleqbA51juU7w>.
- [33]薛晓芳.数据驱动时代的情报面临的挑战[EB/OL].[2018-08-01].https://mp.weixin.qq.com/s/_YDTsuQXM7te5xklyICqOQ.
- [34]吴晨生,陈雪飞,李佳娉.情报3.0环境下的情报生产要素特征与情报生产方式变革[J].情报理论与实践,2018,41(1):1-4.
- [35]苏力.制度是如何形成的[M].北京:北京大学出版社,2007.