

# 论国家安全情报工作

## ——兼论国家安全情报学的研究对象

高金虎

国防科技大学国际关系学院 南京 210039

Gao Jinhu

(International Studies College, National University of Defense Technology, NanJing  
210039)

内容摘要: [目的/意义]界定国家安全情报工作的基本内涵,确定国家安全情报学的学科边界。[方法/过程]分析国家安全工作和国家安全情报工作区别于一般行政事务的特点,确定国家安全情报工作的研究对象,形成国家安全情报学的学科体系。[结果/结论]应该厘清国家安全情报学科与相关学科的边界,对国家安全情报的相关成果进行学理化提升。

关键词: 国家安全工作 国家安全情报工作 国家安全情报学 研究对象

**Abstract:**[Purpose/Significance] Basic connotations of national security intelligence work should be precisely elaborated to make a clear definition of national security intelligence studies.[Method/Process] The characteristics that differ the national security work and national security intelligence work from other administrative affairs should be analyzed to identify the research object of national security intelligence work and form the disciplinary system.[Result/Conclusion] The disciplinary boundary of national security intelligence studies and those relevant to it should be clarified so as to have theoretical upgrading of the related academic achievements.

**Keyword:** National security work; National security intelligence work; National security intelligence studies; Research object

中图分类号 G35

文献标识码 A

文章编号

### 1 推动中国情报研究事业的新契机

中国的情报研究一直存在两大范式,即以信息管理为研究对象的传统的图书情报研究范式,以及以军事情报、公安情报为研究对象的情报研究(Intelligence Studies)范式。在《情报杂志》和“华山情报论坛”的倡导下,中国的情报学界一直在倡导军事情报学、公安情报学、竞争情报学与图书情报学、科技情报学的整合,希望在军事情报学和公安情报学、竞争

情报学与图书情报学之间能够找到共同点,希望中国的情报研究学者能够关注国家安全问题,关注情报工作在维护国家安全方面的作用。沈固朝指出,情报学不能图情学界谈的是一个,军事、安全、政治、外交谈的又是另一个。我们的情报学视野应该从长期面向图书馆工作的圈子里脱出来,面向大到国家小到企业或一个组织更为关切的问题上来。虽然15年来竞争情报研究开了一个很好的头,但图情背景的浓厚色彩使大部分研究与西方的研究有很大差距。考虑到情报学在我国的发展历史、具体的国情和学科建设的需要,与其在术语上作反复讨论,不如在内容上探讨如何具有我国自己的特色——在 Information Science 中引进 Intelligence,打破我们对情报学的思维定势,形成“服务于安全和发展国家战略的一体两翼式情报学体系”。<sup>1</sup>2017年由苏新宁主持申报的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”获得立项支持,而“国家安全情报工作的发展路径”成为子课题之一,表明国家安全情报工作的研究得到了情报学界一定的关注。在融合情报学两大范式方面,已经取得重要成果。

国家安全学一级学科的设立,为中国的情报研究提供了新的契机。情报工作是大国重器,是国家安全的第一道防线,是最高统帅部的战略哨兵。在整个国家安全工作中,情报工作发挥着支撑作用和引领作用。没有一流的情报工作,就没有一流的国家安全工作。因此,在国家安全学一级学科的框架内,建立中国的国家安全情报学,以真正的国家安全情报工作为研究对象,完善中国的国家安全情报理论,提升中国的国家安全情报实践水平,就成了一个现实选择。

## 2 国家安全工作和国家安全情报工作

研究对象是一门学科的逻辑起点。讨论国家安全情报学,首先需要界定国家安全工作和国家安全情报工作,区分国家安全工作与一般的政府行政工作,区分国家安全情报工作与一般的军事情报工作和公安情报工作,确定国家安全工作和国家安全情报工作独特的研究对象,否则,势必出现中国情报学界“荒了自家的地,耕了人家的田”这种局面。

### 2.1 国家安全工作的内涵演变

国家安全工作的内涵有一个发展过程。总体国家安全观提出的十一类安全意味着可能威胁国家安全的十一种因素。这些因素有些天然与国家安全工作相关,有些是随着时代的发展,被逐步纳入国家安全工作范畴。

“国家安全”这个词有特定含义,“国家安全”最早指的是免于外国间谍的渗透。1993年第七届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过的《中华人民共和国国家安全法》规定了国家安全机关履行的职责特别是反间谍工作方面的职责,这里的“国家安全”指的显然是外国的间谍渗透。这个情景不是中国所独有,其他国家也是如此。如英国安全局(Security Services,也称军情五局)就是英国的反间谍机构,前苏联的克格勃全名是“国家安全委员会”,前苏联体系国家均建立了类似的国家安全部。美国联邦调查局是美国的反间谍机构,它所处理的国家安全问题最早就是外国间谍的渗透问题。随着国际恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散等非传统安全威胁的兴起,恐怖主义调查和大规模杀伤性武器扩散调查才纳入联邦调查局的调查范围,这些调查统称为国家安全调查,以区别于一般的刑事犯罪调查。

各类国家安全威胁的程度并不一致。外敌入侵与间谍渗透始终是影响国家安全的重要因素,冷战结束后美国把反恐当作其国家安全战略的重点问题,凸显了恐怖主义对美国国家安全的威胁,但在白宫发布的2017年《国家安全战略报告》中,恐怖主义威胁已被置于末尾。这种在排序上的改变,显示出特朗普政府对恐怖主义威胁的新认知,即反恐战争已经不再是

美国的当务之急，而成为国际社会共同应对的“新常态”。进入 21 世纪，经济安全、文化安全、生态安全、核安全等逐渐成为国家安全的重要议题。但无论如何，以反情报、反恐、防扩散、防颠覆破坏和暗杀活动为核心的传统安全情报工作，还是国家安全工作的核心所在。

## 2.2 国家安全工作与一般行政工作的区别

落实总体国家安全观需要多个部门共同努力，但这并不意味着这些机构都是国家安全机构，也不意味着它们从事的工作都是国家安全工作。国家安全工作处理的是最严峻的国家安全威胁，攸关国家的生死存亡，具有战略性、全局性、紧迫性、对抗性等特点，在所有国家安全问题管理中居于最高地位，它与一般政府行政工作与军事工作存在本质区别。

**全局性。**有些安全威胁严重危害国家安全，如外敌入侵、间谍渗透、恐怖主义、敌对势力的颠覆、破坏和暗杀活动、外交危机、网络入侵。这些威胁一旦出现，将对整个国家安全产生全局性的危险。发生在某地的生态恶化（太湖蓝藻，某地的爱滋病高发）、突发的生态事件（如天津港爆炸事件），虽然也具有强烈的破坏性，但显然不会严重到威胁国家安全，因此不构成国家安全问题，处理这种危机的工作不属于国家安全工作。

**战略性。**通常我们用战略级、战役性或战术级来区分问题的等级。在各种各样的战略中，国家战略、国家安全战略显然是最顶层的战略文件，这些战略文件阐述国家安全环境，存在的国家安全问题，解决国家安全问题的手段和选择，而国防战略、军事战略、外交战略解决的是各领域关注的问题，其层级逊于前者，应以前者为指针，不能逾越。各种企业发展战略当然也是战略，但与前两层战略显然不在同一层面。国家安全工作处理的是最严峻的国家安全威胁，因此在所有国家安全问题管理中居于最高地位。例如，战和大计，决定国家是否面临战争危机，是不是应该进入战争状态，这关系到国家的生存与发展，无疑属于战略问题。整体的对外政策取向，如建国之初的“一边倒”政策，1972 年中美关系正常化，无疑属于战略问题。与这些问题相比，战争的具体实施，如何打开中美关系的大门等事件，则只具有操作性、战术性意义，而不具备战略意义。

**对抗性。**国家安全工作也具有巨大的风险性和激烈的对抗性。国家安全工作、国家安全决策直接关系到国家安危、民族兴亡、战争胜负和利益得失，敌对双方需要围绕国家利益斗智斗勇。国家安全工作也具有高度的时效性，敌对双方在同一时空条件下进行激烈对抗，情况瞬息万变，战机稍纵即逝，因此，国家安全决策和国家安全行动都强调危机的预防与处置，强调事态的紧迫性，而一般的政府行政事务和军事训练则没有这一特点。《中华人民共和国国家安全法》设专节规定危机的预警和处置事务，证明危机处置和预警是国家安全工作的核心内容。根据这一原则，我们可以对同一部门负责的国家安全事务与一般的行政事务进行切割。例如，海关是依据本国（或地区）的法律、行政法规行使进出口监督管理职权的国家行政机关，其职能包括监管、征税、查私和编制海关统计。这是其日常事务。但如果海关在日常运行中，发现有外国间谍入境，它应该立即采取行动，并通知国家安全机关处置。

国家安全工作与一般行政工作的区别也可从国家安全委员会这个决策机构的设置背景来看出。国家安全问题的决策由最高领导人承担，由军事机构和外交机构辅助。如 1947 年以前，美国总统通过国务卿实现对外交事务的领导，通过陆军参谋长和海军作战部长实现对军事的领导。但政府部门之间，国务院与军方之间，两大军种之间都存在严重的利益冲突，不能从国家安全全局的高度处理国家安全问题。1947 年，美国参议院军事委员会在一份报告中指出：“我们缓慢而昂贵的战争动员，我们关于敌方意图和能力的有限的情报，我们政治和军事目的的不充分的结合，最后，我们对资源肆意的挥霍，这一切都令人信服地证明：如果我们忽视战争期间代价昂贵的教训，如果我们不能充分认识到我们的国家安全体制从而避免这种缺陷，我们民族的生存就会受到严重的威胁……为保卫我们的安全，为支持我们促进和维护世界和平的努力，我们必须立即行动起来，给我们提供尽可能完善的安全机构。”<sup>2</sup>

战后设立的国家安全委员会取代了国务院和军方在国家安全决策方面的地位，成为美国最高的决策咨询机构，其宗旨是：“就有关国内、外交和军事政策向总统提出建议，从而使各军种及其他政府部门更有效地进行合作。就与我们实际的和潜在的军事力量有关的美国的目标、义务和风险做出评价，从而能够向总统推荐可行的选择；考虑涉及与国家安全有关的政府部门共同关心的事务和政策，并向总统推荐可行的方案。”<sup>3</sup>一旦国家安全委员会就国家安全问题作出决策，各行政部门和军方就必须执行相关决策。

国家安全部门与行政部门的职能定位非常清楚。《中华人民共和国国家安全法》第五条规定，中央国家安全领导机构负责国家安全工作的决策和议事协调，研究制定、指导实施国家安全战略和有关重大方针政策，统筹协调国家安全重大事项和重要工作，推动国家安全法治建设。第六条规定，国家制定并不断完善国家安全战略，全面评估国际、国内安全形势，明确国家安全战略的指导方针、中长期目标、重点领域的国家安全政策、工作任务和措施。从这两条规定来看，国家安全委员会的职能也是国家安全决策、国家安全工作的统筹与协调，而不是具体政策的执行。所以，定位国家安全工作应注意国家安全委员会与一般行政机构的不同分工。例如，战和大计是国家安全委员会的职能，但具体的战争实施则是军队的职能，两者不能代替；决定中美关系正常化是国家安全事务，需要总统和国家安全委员会决策，而中美关系的大门打开后，涉及到建立外交关系这样的操作性事务，那是美国国务院的职能，两者同样不能代替。所以，国家安全工作与国防部、外交部、公安部等行政机构的日常工作存在交集，但不是包容的关系，相互之间不能代替。考虑到国家安全工作大量分散在各个政府部门，在下一轮机构改革中，可以切割这些机构承担的国家安全工作与日常工作，组建专门的国家安全部门，履行国家安全职能，最后形成一体化的国家安全业界。可喜的是，在新一轮机构改革中，这样的思路已经得到体现。

### 2.3 国家安全情报工作与军事情报工作、公安情报工作的区别

2017年6月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《中华人民共和国国家情报法》没有定义国家情报工作，但规定国家安全机关和公安机关情报机构、军队情报机构是国家情报工作机构，显然将国家情报工作等同于这三大机构的工作。这种认识没有考虑国家安全情报工作的特殊性。《中华人民共和国国家情报法》总则第二条规定，国家情报工作坚持总体国家安全观，为国家重大决策提供情报参考，为防范和化解危害国家安全的风险提供情报支持，维护国家政权、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。由是观之，国家情报工作以影响国家安全的因素为研究对象，以保障国家安全决策为目的，以全局性和战略性国家安全议题为内容，其重要性非一般的军事情报工作和公安情报工作可比。军事情报工作则以影响军事决策与军事行动的因素为研究对象，以保障军事决策和军事行动为目的，以军事议题为研究内容。它们在内容、层次上存在明显区别。从层次上说，军事情报工作中既有战略情报工作内容，也有战术性情报工作内容。阎宝航获取德军即将进攻苏联的情报属于战略情报工作，而侦察兵向德军后方的渗透无疑属于战术情报工作。这两种情报工作的工作技巧完全不同，不可等量齐观。因此，美国情报界合理界定了国家情报机构与军种情报机构之间的界限。中央情报局、国家安全局、国家侦察办公室、国家地理空间情报局构成了美国的国家情报机构，而国防情报局则主要承担了军事情报工作职能，是战场情报保障的首要责任单位，各军种情报机构则主要承担本军种的战役战术情报保障任务，其层级关系、职能分工非常清楚。从内容上说，军事情报工作虽然也会涉及对象国的政治、军事、外交等方面的内容，但侧重于军事方面的内容，如对手的编制体制，战斗序列，武器装备，军事理论。这与国家情报工作存在差异。公安情报工作和其他类型的情报工作存在同样的现象。

由于对国家安全情报工作的认识刚刚起步，笔者认为，区别国家安全情报工作与军事情

报工作和公安情报工作，避免以后两者代替国家安全情报工作，至关重要。国家安全机关、公安情报机构、军事情报机构的工作不能涵盖国家安全情报工作的全部内容。例如，我们说情报是国家安全的第一道防线，军事情报机构把预警问题作为最重要的问题来研究。但是，对国家安全构成威胁的，不仅有战争威胁，也包括恐怖袭击、大规模杀伤性武器扩散、重大的经济危机、生态危机等非传统安全威胁，对这些威胁的预警已经超出了军事情报机构的职能（尽管某些国家的军事情报机构确实在承担这样的职能）。某个重要的友好国家突然改变其对外政策取向，而与我们的对手缔结盟约，这样的外交事件的预警也不是军事情报机构的职能，而应该是国家情报机构或国家安全机构的职能。因此，军事情报工作不能代替国家安全情报工作。同理，公安情报工作、反恐情报工作也不能代替国家安全情报工作。

综上所述，国家安全工作与军事工作和公安工作之间不是替代关系，不是包容关系，而是交叉关系。每门工作都有自己的特异性，不能相互取代。

### 3 国家安全情报工作的核心功能

所谓情报的功能，也即情报的作用。情报工作非常复杂，既涉及不同的情报要素（情报搜集与分析、反情报与隐蔽行动）、情报的组织与管理，也涉及情报工作的流程（计划与指导，搜集，处理与加工，分析与生产，评估与反馈）。在这些工作中，哪些内容是国家安全情报工作的核心内容？结合情报的功能<sup>4</sup>，笔者以为，优化决策功能、安全与反情报职能、战略预警功能是国家安全情报工作的核心功能。

#### 3.1 优化决策

在诸多国家安全实践中，国家安全情报工作是国家安全工作的核心。分析国家安全环境，理解国家安全威胁，明确国家安全目标，确定国家安全任务，制定国家安全决策，执行国家安全行动，离不开国家安全情报机构的支持。《中华人民共和国国家安全法》第四章“国家安全制度”设定了“一般规定”、“情报信息”、“风险预防、评估和预警”、“危机管控”五项内容，其中三项属于情报工作（“风险预防、评估和预警”、“情报信息”、“危机管控”），“审查监管”涉及到国家安全供应链的安全，属于安全与反情报工作。这代表了立法者对国家安全实践的理解，说明了情报工作在国家安全工作中的重要地位。美国 1947 年《国家安全法》最早规定了国防部与国家安全委员会的设立，有关中央情报局的规定被隐藏在相关条文中，但经历了十余次修订后，现在已经成为美国情报工作的基本宪章。

国家安全情报机构在国家安全决策中发挥着核心作用。美国《国家安全法》规定，作为国家安全委员会下属机构的中央情报局有五项职能：（一）向国家安全委员会提供意见；（二）就情报协调问题向国家安全委员会提供建议；（三）联系与评价有关国家安全的情报，产生国家情报；（四）根据国家安全委员会的指令，执行共同关心的勤务；（五）执行国家安全委员会指示的其他职能和义务。<sup>5</sup>艾森豪威尔明确指出，国家安全委员会是他的政府中最最重要的一个部门，它是情报与政策的支点，情报要在他的决策工作中起中心作用。<sup>6</sup>在他的指导下，国家安全委员会成了美国决策的中心，而中央情报局《国家情报评估》则成了这个中心的高级智囊。国家评估办公室就历年美国面临的问题，如苏联的实力和意图等问题，定期撰写分析评估文件。国家安全高级小组最后完成的文件通常建立在《国家情报评估》的基础上，有的时候是大段大段地纳入。在整个艾森豪威尔时期，超过 80%的《国家情报评估》是为此目的而生产的。没有中央情报局的支持，国家安全委员会根本无法正常运转。中央情报局督察长莱恩·柯克帕特里克曾评价说：“《国家情报评估》可能是我们政府情报机构中最重要文件了……一份《国家情报评估》就是一项声明，叙述着某一国家、某一地区、某一局面将

要发生的事情，而且尽可能地预测最远的未来。”<sup>7</sup>威廉·邦迪指出：“我们的系统要求在起草政策文件一个月或半个月之前，就写出《国家情报评估》文件。我们要消化《国家情报评估》，以便能把它们直接用于国家安全委员会的政策文件中。这个方法是艾森豪威尔在大战期间他的参谋人员中开创的，我们要讨论的主题是什么？我们准备做出什么样的决定？附带性的文件是什么？在艾森豪威尔政府的头一年另三个月的时间内，他系统地考察了全部争议问题，并做出了决策。”<sup>8</sup>

国家安全情报工作贯穿于整个国家安全决策与行动中。国家安全情报机构主要承担如下任务，即明晰国家安全环境，消除情况认识的不确实性；了解国家安全态势，评估影响国家安全利益的因素（威胁与机遇）；监控国家安全动向，发现影响国家安全利益的威胁与机遇；评估战略方案，确定对手可能做出的反应。

### 3.2 战略预警

情报机构最基本的职能，是就面临的国家安全威胁，提出早期预警，帮助决策者制定预案，以应对可能出现的危机。美国国家情报总监内格罗蓬特在 2005 年的国家情报战略序言中指出，美国国家情报的首要任务，是向总统、内阁成员、国会、参谋长联席会议和战场指挥官、心脏地区的国内执法部门和国土安全部门，以及国际盟友提供信息和预警。<sup>9</sup>

从第二次世界大战开始，突然袭击事件频频发生，因此，预警成为决策者最关心的问题。珍珠港事件使美国人意识到情报是国家安全的第一道防线，在设计情报体制的时候，美国决策者把预警问题放在最重要的位置。曾经担任美国中央情报局局长的老布什（George H.W. Bush）说过：“情报是预测危险的基本工具。情报工作应该是而且永远是我们的第一道防线。”<sup>10</sup>美国前任中央情报主任艾伦·杜勒斯说：“防范突然袭击的最保险的方法，就是有一个经常保持警戒、能够准确迅速地报导世界上几乎任何地方的动态、严密而协调的情报机构。”<sup>11</sup>印度情报局前任局长纳拉亚南（M.K.Narayanan）也指出，情报机构的基本职能就是“向国家决策者和军事指挥官提供早期预警”<sup>12</sup>。2015 年实施的《中华人民共和国国家安全法》第四章“国家安全制度”设定了五项内容，除“一般规定”之外，剩下的四项均属情报工作（“风险预防、评估和预警”、“情报信息”、“危机管控”），而“风险预防、评估和预警”规定：国家制定完善应对各领域国家安全风险预案。国家建立国家安全风险评估机制，定期开展各领域国家安全风险调查评估。国家健全国家安全风险监测预警制度，根据国家安全风险程度，及时发布相应风险预警。这些规定，凸显了国家安全预警在整个国家安全工作中的重要地位。

要实现预警功能，情报机构需要回答这样的问题：我们面临的国家安全威胁是什么？危机（战争，恐怖袭击，金融危机）会不会发生？什么时间发生？是否可以避免？对手是谁？回答这些问题，情报机构需要了解潜在对手的战略意图，对方的潜力，对方的准备情况，双方面临的国际环境和战略态势。这种工作被称为预警情报工作，其方法主要是整编预警指标，编制对手的战斗序列，监控对手的动向，研判对手的意图，及时向决策者发出警告，方便其采取适当的应对措施，以避免突然袭击。

随着非传统安全威胁的出现，总体国家安全观的形成，对国家安全的威胁，已经不仅仅是战争、恐怖袭击，大规模杀伤性武器扩散、金融危机、生态危机、核泄漏……都可能形成威胁国家安全，对这些威胁的预警，应由专业情报机构来承担。《中华人民共和国国家情报法》虽然强调“国家情报工作坚持总体国家安全观”，但仅把国家安全机关和公安机关情报机构、军队情报机构称为国家情报工作机构，显然忽略了其他非传统国家安全威胁。应对这些非传统的国家安全威胁，显然不应是国家安全机构的主要职能。如果考虑到《国家情报法》所提出的国家情报工作应以维护国家统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益为目标，那么，以经济社会持续发展为研究方向的各级科技情报机构也应该

进行转型，成为国家情报机构的有机组成部分。因此，建议整合分散在各政府部门中的情报工作，建立专业化的情报机构，提升其专业水准，形成一体化的国家安全情报业界。

### 3.3 安全与反情报工作

现代情报理论将整个情报活动分成两个部分，即以获取对方实力与意图为目标的进攻型的对外情报工作，以及阻止对方获取我方实力与意图、以防御为特征的安全工作与反情报工作。对外情报工作与安全工作和反情报工作是一一对立的范畴，二者相互依存。<sup>13</sup>

情报机构是国家机器的一部分，维护国家安全是情报机构的根本职能。情报工作的这一职能，无论古今，无论中外，概莫能外。早期的对外情报工作缺乏连续性，但维护政权稳定，保卫君王安全，却是萌芽时期情报机构的重要职能之一，须臾不可或缺。上古时代的亚述建立了世界上最早的秘密警察制度。<sup>14</sup>公元前 1 世纪，罗马出现了秘密警察弗鲁曼塔里伊（*Frumentarii*）。到 3 世纪时，罗马的秘密警察已经无处不在，“前三头”和“后三头”<sup>15</sup>都建立了完备的暗探网络，以获取对手的情报。政治情报工作的发达导致罗马成立了专业性的反间谍机构公安局（*Agentes in Rebus*，也译为探事官）。中国在汉武帝时始置“司隶校尉”，作为监督京师和京城周边地方的秘密监察官。后汉时曹操恐“中丞，司隶不为己用”，设立了规模更为庞大的“校事”、“典校”及其附属机构。唐代宦官李辅国设置“察事厅子”数十人，侦查官员活动，官吏有小过，无不伺知，即加传讯。明时朱元璋设置锦衣卫，其最高长官为指挥使，下设同知、佥事等官职，其下有官校，专司侦察。有明一代，缇骑四出，上至王公贵族，下至平民百姓，都处于锦衣卫的监视之下，全国上下笼罩在一片恐怖气氛中。1565 年，伊凡四世建立了近卫军（*Опричнина*，*Oprichnina*）以对付挑战皇权的封建领主，秘密警察成为沙皇维护皇权的手段之一。在现代社会，以维护国内安全为使命的反情报工作依然是一国情报工作的主要职能之一，在实行专制统治的前苏联，以国内安全为主要职能的克格勃，其地位与实力远远超过以对外情报为主要职能的格鲁乌。通过出色的反情报工作，苏联情报机构挫败了国内外敌对分子的渗透，瘫痪了敌对情报机构的情报行动，维护了国家安全。因此，安全情报工作维系一国安全，这种说法并不为过。

安全工作包括信息安全、人事安全和物理安全等内容，这些安全措施有时不被认为是一种反情报措施，而被称为机要工作或安全工作、保卫工作。美国陆军的反情报手册《FM34-60: Counterintelligence》明确指出应该明确区分反情报措施和安全措施。<sup>16</sup>1981 年 12 月 4 日里根总统颁布的第 12333 号行政指令规定：反情报是为了防范外国势力、组织、个人或恐怖组织及其代表进行的间谍活动、其他情报活动、破坏活动或者暗杀行动而搜集的情报和遂行的行动，但不包括人员、物理、文件或通信安全项目。但是，2008 年修订的 12333 号行政命令已经取消了这一限制。<sup>17</sup>美国国家情报总监办公室则直接将安全与反情报工作列为其下属国家反情报执行官办公室的职能，说明安全工作与反情报工作之间的密切联系已经得到国家安全业界的认同。

反情报工作不局限于传统的反间谍工作。侦查敌方的间谍渗透，挫败敌方的谍报活动，操控、利用敌方的谍报行动，传递虚假信息，实施战略欺骗，是国家安全情报工作的重要内容。孙子特别重视反情报工作，反间是“五间”之一种，且是“五间”的钥匙，“必索敌人之间来间我者，因而利之，导而舍之，故反间可得而用也……五间之事，主必知之，知之必在于反间，故反间不可不厚也。”第二次世界大战期间，英国安全机构就营造了一个欺骗德军的双十体系（*XX System*）。苏联国家安全机构十分重视渗透对手的情报机构。国内战争爆发后，契卡一方面通过恐怖手段镇压反革命的活动，另一方面通过间谍渗透从内部挫败反革命分子的活动。20 世纪 30 年代，以金·菲尔比（*Kim Philby*）为代表的“剑桥五杰”（*Cambridge Five*）渗透了英国各大情报与安全机构。从 1949 年开始，菲尔比担任秘密情报局驻美联络员，参加英美谍报机构对苏联和东欧国家渗透行动的策划。根据他提供的情报，英美谍报机

构派遣的特工在踏上苏联的领土之后即落入法网。菲尔比的成功确保了苏联情报机构的安全，也使敌对情报机构陷入瘫痪之中。所以，真正的反情报工作，是最有力的安全保卫工作。它是国家安全情报体系的一个有机组成部分，是极具进攻性的情报手段，是威力极大的情报手段，而绝非消极，在国家安全事务中无足轻重。

美国情报界原先对安全情报工作颇为忽视，安全情报工作被称为“消极”的情报工作，不是战略情报工作的组成部分。9·11事件后，美国的反情报工作进行了整体转型。美国意识到反情报工作对于维护国家安全不可或缺，反情报不仅可以使美国的情报机构免受敌对情报机构的渗透，还可以使情报机构对敌方情报机构的情报行为具有敏锐的洞察力，从而削弱外国的情报能力。2004年《情报改革与恐怖主义预防法》（Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act）重新定义了“国家情报”的定义，将对外情报、国土安全情报与军事情报并列为国家情报的三大内容。从2005年开始，美国颁布了多部反情报战略，阐述美国面临的安全威胁。布什总统对反情报工作重新定位，把“识别、评估、消除、利用外国情报威胁”作为国家安全的首要规定，并整合反情报工作，将其纳入国家安全计划，将反情报搜集及行动作为促进国家安全目标的工具。<sup>18</sup>2008年的《国家反情报战略》明确指出：通过反情报工作，可以了解外国政府与敌对组织的安全目标、战略能力、战略局限和战略计划，并及时向决策者发出预警。这样的情报对决策者、任务规划者以及行动人员至关重要。2009年美国的《国家情报战略》首次将“反情报”纳入国家六大使命任务之一。<sup>19</sup>2009年的《国家情报战略》规定，美国情报界必须在美国政府范围内，开展一致、全面和协调的工作，利用攻击性和防御性的反情报措施，确认、欺骗、利用、破坏这些威胁，同时又将反情报工作延伸到网络领域，保护关键基础设施的安全。

反情报的战略意义体现在以下几个方面：保证国家情报系统、武装力量、科技和经济力量的安全；为国家政策及决策提供支持；为军事行动提供支持。

## 4 国家安全情报学的学科体系

学科体系有两个含义，其一是指某一学科的内在逻辑结构及其理论框架，其二是指某学科的范围和各个分支学科构成的一个有机联系的整体。学科体系是对所属各学科按其内在联系加以归类，以符合逻辑的排列形式表述出来，它具有规范性、稳定性、系统性和开放性的特点，是一个稳定的开放系统。一个合理的学科体系，可以客观地反映科学研究的现状，揭示科学发展的规律，在一定程度上预测科学发展的趋势。<sup>20</sup>

国家安全情报学的学科体系取决于国家安全情报学的研究对象。国家安全情报学以国家安全情报工作为研究对象，其宗旨是总结国家安全情报工作，形成对国家安全情报工作的规律性认识，升华为国家安全情报理论，揭示国家安全情报工作规律，阐明国家安全情报工作的理论与方法，进而指导国家安全情报工作实践。同此，我们认为，国家安全情报学的学科体系应该包括四方面的内容，即理论、实践、历史、思想。国家安全理论源于国家安全实践，实践又包括亲身参加的国家安全情报实践，以及由阅读而产生的间接体验。我们在读情报史的时候，也是在参加情报工作实践，了解前人和他人如何进行情报实践，如何认识情报实践，如何改进情报实践。因此，国家安全情报理论，国家安全情报工作，国家安全情报史，国家安全情报思想，构成国家安全情报学基本的研究框架。

国家安全情报史是国家安全情报学科的基础，主要研究国家安全情报工作的起源、发生、发展规律，解释人类历史上的国家安全情报活动，总结国家安全情报工作的经验教训，揭示国家安全情报工作在应对各种危机、维护各类国家安全方面所发挥的重要作用，指导国家安全情报工作实践。

国家安全情报思想是人类认识国家安全情报工作、总结国家安全情报工作的经验与教训



而形成的智慧结晶,是人类认识国家安全情报工作、总结国家安全情报工作发展规律的理论学说。国家安全情报思想源于国家安全情报实践,高于国家安全情报实践,最终可以指导国家安全情报实践,推动国家安全情报工作的发展,促进国家安全情报实践的飞跃。它是国家安全情报史研究的深入。情报思想经过长期的积淀后可以固化为国家安全理论。

国家安全情报基础理论是国家安全情报研究的奠基性工程,是其他国家安全情报命题的研究起点和立论前提,在整个国家安全情报理论的构建过程中,国家安全情报基础理论的渗透性、辐射性最强,是情报研究的重要内容之一。它包含国家安全情报的定义,国家安全情报的类别,国家安全情报工作的流程,国家安全情报工作的作用,国家安全情报工作在决策中发挥的作用等。所有不宜纳入国家安全情报工作流程的内容,如国家安全情报力量建设(如国家安全情报管理体制、国家安全情报人才的培养)等,均可纳入国家安全情报理论的研究领域。

国家安全情报应用理论,主要依据国家安全情报工作流程和国家安全情报工作要素,研究国家安全情报工作各个环节、各个要素的工作,如国家安全情报资源、国家安全情报分析、危机预警、国家安全情报在危机处置中的作用、反情报工作的开展、情报谋略的使用等。

## 5 结语

国家安全学一级学科的设立为中国情报研究事业的开展提供了一个新的契机。由于国家安全情报工作在国家安全事务中的核心作用,在国家安全学学科设置中,国家安全情报学必将赢得一席之地。国家安全情报学以国家安全情报工作为研究对象。了解国家安全工作与军事情报工作、公安情报工作之间的区别与联系,避免出现以国家安全情报工作代替军事情报工作和公安情报工作的现象,合理界定国家安全情报学与军事情报学和公安情报学等相关学科之间的学术边界,对推进国家安全情报学的研究至关重要。

基金项目: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”(No. 17ZDA291)。

作者简介:高金虎(ORCID 0000-0003-4047-0579),男,1966年生,教授,研究方向:情报理论、情报体制、情报分析。

参考文献:

---

<sup>1</sup>沈固朝.情报与信息:一船两夫——读《隐秘与公开:情报服务与信息科学的追忆与联系》[J].情报探索,2010(2):3-5.

<sup>2</sup>北京太平洋国际战略研究所.应对危机——美国国家安全决策机制[M].北京:时事出版社,2001:25.

<sup>3</sup>北京太平洋国际战略研究所.应对危机——美国国家安全决策机制[M].北京:时事出版社,2001:116.

<sup>4</sup>详细的情报功能论述,参见高金虎.军事情报学[M].南京:江苏人民出版社,2018.

<sup>5</sup>高金虎.军事情报学[M].南京:江苏人民出版社,2018:446.

<sup>6</sup>Ranelagh, John.The Agency ,the rise and decline of the CIA[M].New York: Simon and Schuster,1986:421.

<sup>7</sup>Ranelagh, John.The Agency ,the rise and decline of the CIA[M].New York: Simon and Schuster,1986:421.

<sup>8</sup>Ranelagh, John.The Agency,the rise and decline of the CIA[M].New York: Simon and

---

Schuster,1986:242.

<sup>9</sup>Office Of The Director Of National Intelligence.National intelligence strategy 2005[EBOL].<https://www.odni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/NISOctober2005.pdf>/2018-10-09.

<sup>10</sup>龙小农.跨国危机管理——理论、方法及案例分析.北京:中国传媒大学出版社.2005:124.

<sup>11</sup>Dulles A W.The craft of intelligence[M].New York:Harper &Row,1965:52.

<sup>12</sup>Asthana N.C. &Nirmal A.Intelligence and security managemen[M].Aavishkar Publishers, Distributors, 2008:vii.

<sup>13</sup>高金虎.军事情报学[M].南京:江苏人民出版社,2018:384.

<sup>14</sup>[美]厄内斯特·沃克曼.间谍的历史[M].上海:文汇出版社,2009:13.

<sup>15</sup>公元前60年,凯撒、克拉苏和庞培组成政治联盟,被称为“前三头”;公元前43年,屋大维、安东尼和雷必达组成政治联盟,被称为“后三头”。

<sup>16</sup>Department of the Army, FM34-60:Counterintelligence[EBOL].[https://fas.org/irp/doddir/army/fm34-60/f34-60\\_1.htm](https://fas.org/irp/doddir/army/fm34-60/f34-60_1.htm)/2018-10-20.

<sup>17</sup>Executive Order 12333, United States intelligence activities (As amended by Executive Orders 13284 (2003), 13355 (2004) and 13470 (2008)) [EBOL].<https://fas.org/irp/offdocs/eo/eo-12333-2008.pdf>/2018-10-20.美国的法令可以随时修订,而编号保持不变,这一点尤须注意。

<sup>18</sup>Office of the National Counterintelligence Executive.The national counterintelligence strategy of the United State. March 2005[EBOL].[https://www.globalsecurity.org/intell/library/policy/national/natl-ci-strat-usa\\_mar2005.pdf](https://www.globalsecurity.org/intell/library/policy/national/natl-ci-strat-usa_mar2005.pdf)/2018-10-09.

<sup>19</sup>Office Of The Director Of National Intelligence.National intelligence strategy, Aug.2009[EBOL].<https://www.scribd.com/document/19785855/National-Intelligence-Strategy-of-USA-August-2009>/2018-10-09.

<sup>20</sup>叶继元.国内外人文社会科学学科体系比较研究[J].学术界,2008(5):34-46.