

## 九一一事件前美国情报界未能进行“适应性变革”的原因探析

张帆

〔内容提要〕 九一一事件前，美国情报界和有关决策人士已经意识到本·拉登和“基地”组织对美国安全构成了严重威胁，并认识到情报界为应对这种威胁必须进行变革。但九一一事件前的美国情报界没能与敌俱变。文章认为，尽管有关各方就变革的必要性和措施有共识，但情报界在组织结构、工作重点的确定、人力情报能力，以及人事制度方面存在的问题仍未得到矫正，这是美国情报界在九一一事件前未能进行“适应性变革”的主要原因。

关键词：美国政治 恐怖主义 美国情报界 中央情报局 九一一事件

九一一事件后，美国国内就所谓“情报失败”问题展开了激烈争论。部分人认为，类似九一一事件这类突袭有内在的不可避免性，况且有关情报机构早在几年前就已对本·拉登和“基地”组织对美国海外利益甚至本土构成的威胁发出过“战略”预警，所以不存在所谓“情报失败”的问题。持这种见解的主要是布什政府内负责国家安全事务的高官，如总统国家安全顾问赖斯和中央情报局局长特尼特等。【注释】赖斯在九一一独立调查委员会公开作证时称，“我认为，没有任何事情可以阻止这次袭击”。Dr. Condoleezza Rice, Ninth Public Hearing, April 8, 2004,

[http://www.911Commission.gov/archive/hearing9/911Commission\\_Hearing\\_2004\\_04\\_08.pdf](http://www.911Commission.gov/archive/hearing9/911Commission_Hearing_2004_04_08.pdf)。【注尾】

另一部分人则持相反的观点。这些人主要是国会议员、媒体和一般民众。他们从自己对情报机构最基本的认识出发认为，美国情报界没有就此次袭击的具体时间、地点和方式发出“战术”预警，这就是“情报失败”，有关情报机构应该为此承担责任。

美国国会参、众两院情报委员会的联合调查及九一一事件独立调查委员会的研究表明，以中央情报局为首的美国情报界的确很早就意识到本·拉登和“基地”对美国的威胁，并不断发出预警；另一方面，就九一一突袭而言，美国有关情报机构的一系列失误，即所谓“失去的机会”，使作为受袭对象的美国出现防守上的漏洞。《九一一事件调查报告》全面阐述了美国情报界在后冷战时期的一系列反恐努力，同时也指出了情报界在九一一事件前存在的诸多问题，并以此为基础提出了一系列改革建议，但该报告并没有将这些问题和改革建议与九一一突袭本身紧密地联系起来。而且，该报告也提及另一个事例，即，美国情报界在2000年成功挫败一起针对美国本土的恐怖袭击，这不免使人觉得，就单个事件而言，其成败结果的确有其偶然性。【注释】Richard A. Falkenrath, “The 911 Commission Report: A Review Essay,” *International Security*, Vol.29, No.3, Winter 2004/05, pp.187~188. 【注尾】针对此类疑问，《九一一事件调查报告》的撰写者指出，独立调查委员会主要是借此机会全面研究美国情报界的现状并提出改革建议，其“诊断”和“药方”并非仅仅针对九一一事件本身。【注释】Ernest R. May and Philip D. Zelikow, “Sins of Commissions? Falkenrath and His Critics,” *International Security*, Vol.29, No.4, Spring 2005, p.208. 【注尾】的确，九一一事件只是迄今为止伊斯兰极端势力挑战美国的一系列事件的最高峰。在与伊斯兰极端势力的较量中，美国情报机构的纪录并非乏善可陈，但关键在于，在这一进程中，美国情报界是否及时意识到美国面临的威胁并依据新的安全环境进行调整和变革？有关证据表明，九一一前的美国情报界及时意识到了恐怖主义对美国国家安全的威胁，但没有能够进行适应性变革，即，没能针对这种威胁，及时、充分地进行变革，以适应新的安全环境。这种情况加大了九一一突袭成功的可能性。从



这个意义上看，美国在 2001 年 9 月 11 日遭遇突袭是某种“情报失败。”

本文主要阐释美国情报界未能在九一一前进行“适应性变革”的原因。为此，本文将借助有关组织行为和官僚政治、政府政治的理论，以后冷战时期的美国情报界为例，对美国情报界在后冷战时期未能与敌俱变的原因进行分析，并就美国情报界当前进行的改革做一初步判断。

## 一、后冷战时期的美国情报界：变化与“适应性变革”

冷战结束后，随着伊斯兰极端势力不断以恐怖袭击挑战美国，美国情报界【注释】美国情报界是一个由中央情报局以及属于国防部和其他一些文职部门的情报单位所组成的松散联盟，主要由以下单位组成：中央情报局（CIA）；国防部下属的国家安全局（NSA）、国家地理空间情报局（NGA）、国家侦察局（NRO）、国防情报局（DIA）；国务院情报和政策研究局（INR）；联邦调查局情报部门；财政部和能源部的情报部门。九一一事件后成立的国土安全部下属的信息分析和基础设施保护局（IAIP）和海岸警卫队情报局也成为情报界成员。九一一前的美国情报界在制度安排上的重要特征是，CIA 在这个情报界中居重要地位；情报界没有一个集中、统一的领导层，各成员单位拥有较大自主权；情报界的活动存在“国内”与“国外”的重大区分。【注尾】 逐渐意识到恐怖主义威胁的严重性，并已经开始为与恐怖主义做斗争而调拨资源，启动各种新的情报项目。

20 世纪 90 年代，美国情报预算被不断削减，但用于反恐的直接费用却翻了 5 番。【注释】“Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and After the Terrorist Attacks of September 11, 2001,” Report of the U.S. Senate Select Committee on Intelligence and U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence, S.Report No.107~351, H.Report 107~792, 107th Cong., 2d sess., December 2002 (Hereafter cited as Joint Inquiry Final Report), pp.254, 257. 【注尾】 此外，中央情报局（CIA）、联邦调查局（FBI）和情报界其他机构采取了一系列新的反恐举措，例如：1996 年 1 月成立了一个专门致力于追踪本·拉登及“基地”组织活动的跨部门联合小组【注释】“Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and After the Terrorist Attacks of September 11, 2001,” p.4. 【注尾】；以对反恐具有重要意义的国家为重点，联邦调查局大量增加了其海外办事处的数量。【注释】The 911 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (New York: W.W.Norton, 2004. Hereafter cited as The 911 Commission Report), p.76. 【注尾】 中央情报局局长特尼特在 2002 年称：“情报界在过去 5 年里孜孜不倦地工作，美国人民需要了解的是，以有关资源、授权，以及相关问题的轻重缓急为依据，联邦调查局和中央情报局的男男女女们英勇地完成了自己的使命。”【注释】George Tenet, “Worldwide Threat: Converging Dangers in a Post 911 World,” Testimony Before the SSCI, 107th Cong., 1st sess., February 6, 2002, [http://www.cia.gov/cia/public\\_affairs/speeches/2002/dci\\_speech\\_02062002.html](http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2002/dci_speech_02062002.html). 【注尾】

美国情报界为应对冷战后的安全形势和恐怖主义威胁采取了一些措施，这的确意味着某种变化。但变化不等于“适应性变革”。各种组织总是处于不断变化之中，关键在于，这些变化是否起作用，或者说，某一组织内部的变化是否跟得上其外部环境的变化。【注释】Michael T. Hannan and John Freeman, “Structural Inertia and Organizational Change,” *American Sociological Review*, Vol. 49, No. 2, (April 1984), p.151. 【注尾】 “适应性变革”这一概念在私营部门的运行中体现得比较明显，因为能否对不断变化的市场需求和竞争压力做出反应，事关一家公司的生死存亡。“适应性变革”这一概念对考察公共部门的业绩同样具有重要意义，即，政府部门是否为应对外部挑战而在组织内部进行了必要的变革。“适应性变革”有其相对性，主要是针对某一组织的外部环境而言。某一组织内部的结构、程序、文化和制度安排滞后于外部环境的变化，这是常见现象。有关决策者往往能够认识到这种滞后给该组织带来



的挑战，但关键在于，该组织能否以这种认识为基础进行内部变革。

由于安全环境的迅速变化，后冷战时期的美国情报界的确有必要进行变革。情报界高官和某些决策者意识到了恐怖主义威胁的严重性，并在很大程度上意识到情报界变革的必要性。但直到九一一事件前，美国情报界并未实现或着手进行必要的变革。

#### 1. 美国情报界和相关决策者对恐怖主义威胁的警觉

20 世纪 90 年代的一系列与伊斯兰极端势力有关的恐怖袭击促使美国情报界加大了反恐力度。某些被挫败的袭击阴谋表明，恐怖分子已有袭击美国本土的意图。从 1994 年开始，中情局局长每年都向国会提交一份年度威胁评估报告。在截止 2001 年初的每份报告中，恐怖主义都被确定为美国面临的严重威胁。到 1998 年时，恐怖主义与大规模杀伤性武器一起被列入最严重威胁的范畴。

在 20 世纪 90 年代初本·拉登建立“基地”组织后不久，美国情报界就开始关注他，到 1996 年时已开始加紧收集有关他的情报。美国情报界在 1998 年增强了对“基地”组织的关注，并发出相关预警。本·拉登在当年 2 月公开对美国宣战，并在 5 月的一次新闻发布会上公然谈及“将战争引入美国本土。”接着，恐怖分子在当年 8 月制造了震惊世界的“东非使馆爆炸案”。美国情报界在这一年里还收到不少报告，它们表明“基地”组织有可能在美国本土制造恐怖袭击。这一切促使当时的中央情报局局长特尼特在 12 月发布了一份向本·拉登宣战的备忘录。该备忘录称，“就我们与本·拉登的对抗而言，我们现在必须进入一个新的阶段……我们处于战争状态……无论是在中央情报局内部或整个情报界，我希望为此项努力而不惜物力或人力。”【注释】The 911 Commission Report, p.357.【注尾】

此后 3 年里，特尼特一直以高度警觉的语调来谈论恐怖主义对美国安全的威胁。1999 年，他在参院军事委员会的一次公开听证会上称，“展望明年……毫无疑问的是，奥萨姆·本·拉登、他在世界各地的同盟者，以及他的同情者正在策划更多的针对我们的袭击。我必须告诉你们，我们担心的是，本·拉登可能在任何时候发动一起或多起袭击。”【注释】Tenet, “Worldwide Threats to National Security,” Testimony before the Senate Armed Services Committee, 106th Cong., 1st sess., February 2, 1999, [http://www.cia.gov/cia/public\\_affairs/speeches/1999/ps020299.html](http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/1999/ps020299.html).【注尾】2000 年，他在参议院情报特别委员会的一次公开会议上指出，“最近我们获知的一切进一步使我们确信，本·拉登想再次对美国实施打击……我们仍然相信，他可能会实施突袭。”【注释】Tenet, “Annual Assessment of Security Threats against the United States,” [http://www.cia.gov/cia/public\\_affairs/speeches/2000/dci\\_speech\\_020200.html](http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2000/dci_speech_020200.html).【注尾】在其 2001 年的威胁评估中，特尼特直言不讳地警告说：“来自恐怖主义的威胁真实而迫切，而且这种威胁在不断发展。”【注释】Tenet, “Worldwide Threats to National Security,” Testimony before the SSCI, 107th Cong., 1st Sess., February 7, 2001. [http://www.cia.gov/cia/public\\_affairs/speeches/2001/UNCLASWWT\\_02072001.html](http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2001/UNCLASWWT_02072001.html).【注尾】

美国有关决策者在 20 世纪 90 年代的某些公开讲话和行动表明，在九一一之前的相当一段时间里，他们对日益增长的恐怖主义威胁与情报界持有相同看法。在伊斯兰极端势力于 1993 年制造“纽约世界贸易中心爆炸案”后，司法部长雷诺宣称，恐怖主义已经成为美国国家安全的重大威胁；自 1994 年开始，克林顿总统在其每次国情咨文演说中都要提及恐怖主义威胁；1997 年 6 月，联邦调查局国际反恐行动部（International Terrorism Operations 简称 ITO）负责人在一次公开演说中对伊斯兰极端势力对美国本土可能发动袭击提出警告；【注释】约翰·P.奥尼尔于 1997 年 6 月 11 日在芝加哥全国战略论坛（National Strategy Forum, Chicago）的演讲，<http://www.nationalstrategy.com/speakers/oneill.html>.【注尾】在这一年里，有两份战略评估报告，即，五角大楼的《四年防务评估报告》和国防研讨小组（the National Defense Panel）的一份报告，都严重关切恐怖主义对美国本土的威胁；【注释】National Defense Panel,



Transforming Defense: National Security in the 21st Century, December 1, 1997, <http://www.fas.org/man/docs/ndp>; William S. Cohen, U.S. Department of Defense, Report of the Quadrennial Defense Review, May 1997, <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr>.【注尾】1998年,克林顿总统在联大开幕式发表的演说中强烈呼吁与恐怖主义做斗争。他称恐怖主义是“一种明确的、迫在眉睫的危险,”并称该问题处于“美国议事日程的首要位置,也应该处于世界议事日程的首要位置。”【注释】President William Clinton, “Remarks to the Opening Session of the 53rd United Nations General Assembly, United Nations,” New York, September 21, 1998, [http://www.state.gov/www/global/terrorism/980921\\_pres\\_terror.html](http://www.state.gov/www/global/terrorism/980921_pres_terror.html).【注尾】1999年7月,国防部长科恩在《华盛顿邮报》上发表专栏文章,预言恐怖分子将在美国本土发起袭击。【注释】William S. Cohen, “Preparing for a Grave New World,” Washington Post, July 26, 1999, p. A19.【注尾】

可见,20世纪90年代,情报界公开表明了自己对恐怖主义威胁的警觉和担忧,国家安全系统的有关决策者对此没有异议。

## 2. 精英舆论呼吁情报界实施“适应性变革”

美国对外情报系统形成和发展于冷战时期。苏联解体后,面对恐怖主义威胁和不断变化的国际安全形势,美国国内有关情报界改革的舆论和呼声日渐增多。从冷战结束到九一一事件前的这段时间,美国国内就情报界和美国的反恐努力进行了调研,并出台了一系列研究报告,其中主要包括:六个由两党精英人士组成的独立研究委员会及其报告【注释】Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community (Aspin Brown commission), Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence (Washington, D.C., U.S. GPO, 1996); Commission to Assess the Organization of the Federal Government to Combat the Proliferation of Weapons of Mass Destruction (Deutch commission), Combating Proliferation of Weapons of Mass Destruction (Washington, D.C., U.S. GPO, 1999); Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction (1999 Glimore commission), First Annual Report to the President and the Congress: Assessing the Threat (Washington, D.C., U.S. GPO, 1999); Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction (2000 Glimore commission), Second Annual Report to the President and the Congress: Toward a National Strategy for Combating Terrorism (Washington, D.C., U.S. GPO, 2000); National Commission on Terrorism (Bremer commission), Countering the Changing Threat of International Terrorism (Washington, D.C., U.S. GPO, 2000); Commission on the Advancement of Federal Law Enforcement (Webster commission), Law Enforcement in a New Century and a Changing World: Improving the Administration of Federal Law Enforcement (Washington, D.C., U.S. GPO, 2000); U.S. Commission on National Security/21 Century (Hart Rudman commission), Road Map for National Security: Imperative for Change (Washington, D.C., U.S. GPO, 2000).【注尾】、由政府部门发起和主持的三项调研及其报告【注释】National Performance Review, “The Intelligence Community: Recommendations and Actions,” in From Red Type to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less (Washington, D.C., U.S. GPO, September 1993); National Performance Review, National Performance Review Phase II Initiatives: An Intelligence Community Report (Washington, D.C., U.S. GPO, 1995); House Permanent Select Committee on Intelligence, IC21: The Intelligence Community in 21st Century (Washington, D.C., U.S. GPO, 1996); FBI, Draft FBI Strategic Plan: 1998~2003, Keeping Tomorrow Safe (Washington, D.C., U.S. GPO, 1998).【注尾】,以及有关智库的报告【注释】Council on Foreign Relations Independent Task Force, Making Intelligence Smarter: The Future of U.S. Intelligence (New York:



Council on Foreign Relations, 1996); Twentieth Century Fund Task Force on the Future of U.S. Intelligence, In from the Cold: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on the Future of U.S. Intelligence (New York: Twentieth Century Fund Press, 1996); National Institute for Public Policy, Modernizing Intelligence: Structure and Change for the 21st Century (Fairfax, Va.: National Institute for Public Policy, 2002). 【注尾】。这些独立委员会大都由美国政界和国家安全系统的精英人士担任主席，如前国防部长哈罗德·布朗、保罗·布雷默大使、前参议员格里·哈特和沃伦·拉得曼，以及领导过中央情报局和联邦调查局的威廉·韦伯斯特。众议院情报委员会于 1996 年对情报界进行了评估，这是自 20 世纪 70 年代丘奇委员会对情报界进行调查以来，国会对情报界进行的最全面、最深刻的重审。

上述各种报告都触及了与情报有关的问题，它们共同的意见是美国情报界有必要进行重大变革。对外关系委员会的报告指出，“情报界几年来一直在适应后冷战世界的变化所提出的要求……但进一步的变革是必要的。”【注释】Council on Foreign Relations Independent Task Force, Making Intelligence Smarter: The Future of U.S. Intelligence, p.1. 【注尾】该报告列举了近 40 条改革建议，涉及组织结构和人事制度等。众议院情报委员会的研究报告认为，由各个情报机构组成的整个情报界缺乏整合。报告指出，“在所有政府职能中，只有情报（这一职能）是由大量不同的机构和组织来实施的，它们要么相互独立，要么从属于不同的内阁部门——这些部门的领导人主要关注政策而不是情报。”【注释】House Permanent Select Committee on Intelligence, IC21: The Intelligence Community in 21st Century, p.5. 【注尾】该报告共提出 82 条改革建议，其中着重强调中情局局长职责广泛，授权有限，严重影响到情报界的管理；【注释】Ibid., p.7. 【注尾】决定各情报机构的议事日程的情报需求程序需要进行“根本而迫切的”改革；【注释】Ibid., p.26. 【注尾】需要在各种情报收集方式（如信号情报和人力情报）之间合理分配资源等等。【注释】Ibid., p.28. 【注尾】布雷默委员会 2000 年警告说，“国际恐怖主义对美国形成的威胁日益危险且难以对付。”它呼吁政府立即“采取步骤，进一步加强有关恐怖分子计划的情报收集。”【注释】National Commission on Terrorism, Countering the Changing Threat of International Terrorism, p.iv. 【注尾】该委员会的建议包括：进一步明确联邦调查局调查嫌疑恐怖组织的权限；废除那些阻碍中央情报局招募反恐情报提供者的指示；在资金分配上对中央情报局、联邦调查局和国家安全局的反恐努力给予更优先的考虑等等。布雷默委员会还以担忧的语气指出，“美国情报界和执法界缺乏这样的能力，即，按优先次序，及时地翻译和理解它们所获得的全部信息。”【注释】Ibid., p.13. 【注尾】因此，委员会建议成立一支新的情报报告官队伍，以迅速提炼、分发与反恐有关的情报。

上述报告对美国情报界共提出 340 条改革建议，清楚地表达了情报界改革的必要性。其中有些调研项目本身就由政府部门发起，而且，从上述所有调研主体在美国政界和国家安全系统的地位来看，其研究成果应该为情报界和国家安全决策者所了解。美国情报界高官和有关决策者应该了解到了情报界为适应恐怖主义威胁而进行变革的必要性。

### 3. 未进行“适应性变革”

后冷战时期的美国情报界并未在认识到威胁严重性和改革必要性的基础上及时、充分地进行变革。统计表明，九一一事件前，在上述 340 条建议中，其中的 268 条，即建议总数的 79% 没有引发任何实际变革措施。上述所有报告大都诊断出这样几个问题：情报界缺乏一定程度的整合和协调一致，给情报分享制造了障碍；对人力情报缺乏必要的重视；有关人事制度没有将个人技能和情报需求结合起来，且不利于情报分享；在确定情报优先次序方面存在薄弱环节。上述 12 项调研都说明了就这些问题进行改革的必要性，而且还列出了相关的改革建议。但九一一前的美国情报界在这几个问题上依然没有任何改进。这一点为九一一独立调查委员会的事后调查所证实。【注释】The 911 Commission Report, pp.86~93. 【注尾】从这个意义上看，恐怖分子成功发动九一一突袭是美国的一次“情报失败”。正如哈特—拉德曼委员会



在九一一事件前所指出的，“自冷战结束以来，世界发生了急剧变化……但美国政府行政部门没有做出与之相适应的制度上的重大变化。”【注释】U.S. Commission on National Security/21 Century, Road Map for National Security: Imperative for Change, p.x.【注尾】该委员会颇有先见之明地预言，这些制度上的缺陷将使美国在面临一场灾难性恐怖主义袭击时处于特别脆弱的境地。【注释】U.S. Commission on National Security/21 Century, New World Coming: American Security in the 21st Century; Major Themes and Implications, p.138.【注尾】

综上所述，有关证据表明，美国情报界高官和相关决策者适时意识到了以拉登和“基地”组织为首的恐怖主义组织对美国安全的严重威胁；他们也认识和了解到为适应这种威胁而对情报界进行变革的必要性。但是另一方面，上述有关数据及《九一一事件调查报告》的有关论述也显示，九一一前的美国情报界没有就有关各方的“诊断”和“药方”采取任何变革措施。

## 二、美国情报界为何没能与敌俱变：理论分析框架

本文拟用组织行为及官僚和政府政治的有关理论，阐释九一一前的美国情报界为何没有着手进行与外界威胁相适应的变革。

包括情报界各机构在内的美国官僚机构的变革一般起因于这样几种情形：某机构主动进行内部变革，具体发起形式包括备忘录、领导人讲话、经过修改的指示等等；行政部门采取行动，促使有关机构进行变革，具体发起形式包括行政命令、总统指令，以及当事机构以外的行政部门（如国家安全委员会）官员采取的行动等等；涉及行政部门和国会的由相关立法加以规定的变革。因此，阻碍情报界及其组成机构实施或实现变革的因素来自内、外两方面。借鉴组织行为的有关理论，可以对情报界自身存在的抵制和阻碍变革的因素有一个较为深刻的理解；另一方面，通过官僚和政府政治的相关理论，可以对制约情报界变革的外部因素有一个较为全面的认识。

组织理论从社会学、经济学等多学科的角度研究组织的行为，以及行为方式和绩效，并就组织的惰性、演进和认知等问题积累了丰富的研究成果。【注释】Howard E. Aldrich, Organization and Environment (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1979); Joel A. C. Baum and Jitendra V. Singh, Evolutionary Dynamics of Organizations (Oxford: Oxford University Press, 1994); Lynn Eden, Whole World on Fire: Organizations, Knowledge, and Nuclear Weapons Devastation (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2003).【注尾】有关组织行为的理论主要以私营部门的公司为研究对象，重点阐释了公司在面对外部市场环境变化时仍然不能进行适应性变化的原因。将这类理论应用于政策领域，有关决策就被视为复杂组织的产品，其产生受制于该组织长期形成的、其自身特有的文化、程序、规则、标准等。如果情报界自身决定进行变革，这类决策同样会受制于情报界多年形成的制度文化和处理问题的规则和标准。有关组织行为的理论可在一定程度上阐释情报界不能够在九一一前主动进行变革的原因。但它无法阐释为什么以总统为首的行政部门和美国国会没有在这一时期积极主动地从外部促使情报界进行必要的变革。官僚和政府政治的有关理论则可用于对外部制约因素进行阐释。政治领导人自利的理性选择往往迫使他们回避或阻碍必要的变革；美国联邦政府的分权特征使变革变得更加困难。为全面阐释情报界没有及时进行“适应性变革”的原因，本文借助上述两类理论将情报界内部长期固有的因素与外部现实结合起来进行分析。具体来讲，就是从组织的内在特性、政治领导人自利的理性选择、美国联邦政府的分权特征三方面进行分析。

### 1. 组织的内在特性

官僚机构改革的途径之一就是该机构主动采取变革措施。但有关组织行为的研究表明，组织不会轻易地主动进行变革。就私营部门的公司而言，其发展甚至生存在很大程度上取决于它们能否根据市场竞争环境的变化主动地在组织内部进行“适应性变革”。相对于政府机



构，私营部门的公司的人事制度、资源分配和管理战略上拥有更大的灵活性，但即便是它们，“适应性变革”也是一项重大挑战。相比之下，政府机构更难主动进行内部变革。

首先，各政府部门承担的职能和任务更加复杂，但拥有的管理权限和资源却更加有限。对可口可乐公司一位经理的业绩考核是以饮料销售量为标准，而一位首席执行官只对一群有影响的投资者负责，他们的共同目标就是最大限度地增加公司股票的价值。总体上看，美国联邦政府各部门的职能和任务没有那么单一，但受到的制约却更大。就美国情报界来说，随着后冷战时期的安全环境日趋复杂且充满各种不确定因素，它承担着日益繁重的任务，反恐只是其中之一。另一方面，情报界不仅服务于以总统为首的决策者和国家安全系统高官，而且还要对国会负责。更为重要的是，美国情报界是一个松散的联合体，中情局局长名义上是该联合体的领导者，但他对情报界内分属军方和政府其他各部的情报机构并无预算和人事权。任务繁多、疲于应付的情报界很难顾及必要的重大变革；情报界服务对象的复杂性意味着其主动发起的任何变革都必须事先考虑各方的态度；而情报界名义上的领导人，即中情局局长拥有的有限授权和资源使其没有多少权力资本可用于发起他本人认为是必要的变革。

其次，建立政府机构的内在动因是可信性和公平，灵活性和适应性不在考虑之列。【注释】Joel Aberbach and Bert Rockman, *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive* (Washington, D.C. Brookings, 2000). 【注尾】可信性意味着政府部门要持续地、可预期地完成有关职责，做到这一点的最佳保证则是使某一组织不断重复履行同样的职能；就一般政府部门而言，它们往往按既定的规则和程序决定服务对象及服务内容，以此实现公平的初衷。而且，包括政府机构在内的各种组织，其内部的规则、规范和程序一旦得以稳定建立，就很难改变，组织自身主动进行改革的难度也就更大。官僚机构的这些特性往往成为其自身变革的重大障碍。标准化的操作程序降低了有关机构偏离既定做法的愿望和能力——即使这样的偏离意味着更高的效率和更出色的业绩。【注释】Michael T. Hannan and John Henry Freeman, “Structural Inertia and Organizational Change,” *American Sociological Review*, Vol. 49, No. 2., April 1984, pp.149~164. 【注尾】形成和完善于冷战时期的美国情报界及其各机构已经在半个世纪的实践中形成了一套固有的程序、规则和规范，并拥有某种情报界共有的组织文化——某些单位还拥有自己特有的次级组织文化，就某些机构而言，如联邦调查局和军方情报单位，这些固有的东西甚至形成于冷战之前。在《九一一事件调查报告》提及的所谓“失去的机会”中，【注释】The 911 Commission Report, pp.355~356. 【注尾】所有这些“机会”在某种程度上都是因严格按既定程序和规则办事而失去的。

最后，对某一既定体系来说，其成员组织数目越多，它们之间的相互联系程度越高，则整个体系的“适应性变革”就越困难，因为要使变革取得成效，必须在整个体系范围内同时发起和实施变革。【注释】Herbert Simon, “Public Administration in Today’s World of Organizations and Markets,” *PS: Political Science and Politics*, Vol. 33, No.4. December 2000. 【注尾】美国情报界的制度现实特别符合这一点。九一一前的美国情报界实际上是一个由14个情报机构组成的松散联盟。除中央情报局是联邦独立机构外，其余机构要么属于军方，要么属于联邦政府其他有关各部。名义上担任情报界领导的中情局局长对中央情报局以外的情报单位并无管辖权。在缺乏统一领导的情况下，情报界要主动进行变革，就只能意味着该联合体的所有单位都同时对各项具体改革措施的必要性和实施手段达成一致，这种结果即使可能，也必将是一个旷日持久的进程。缺乏整合和统一领导，这本身就是被外界“诊断”的情报界为应对挑战需要变革的内容之一，但正是这种“病症”使其几乎无法主动进行任何必要的变革。

在政府机构难以主动进行变革的情况下，要适应外部环境的变化，有关机构必要的变革可以由更高级甚至最高行政长官或立法部门发起，但政治领导人自利的理性选择倾向以及联邦政府的高度分权为这种外部发起的变革设置了障碍。

## 2. 政治领导人自利的理性选择倾向



政治领导人的动机和能力受其所处职位的影响。他们有个人的政策偏好，但由于制度因素，某些政策倡议更容易实施、更有利于积累政治资本，另一些则可能费力不讨好，这对他们的政策选择产生强烈影响。

理论上讲，对国内外重大政策负有责任的总统当然希望各政府机构尽量、尽快地适应各种不断变化的环境和需求，以提高效率。但大多数情况下，总统缺乏必要的能力去发起或推动自己希望实现的变革。他们常常被时间、政治资本、正式拥有的权力，以及拥挤的议事日程所制约，并因此倾向于将自己的精力集中于那些直接为选民所关切的问题，而不是充满复杂细节、为一般选民难以理解的情报机构改革问题。有关税收和福利制度改革的政策建议可以吸引选民，但很难有总统因变革情报界人事制度而赢得大量选票。此外，在没有明显危机且可能存在抵制情绪的情况下，总统尤其不愿推动政府机构改革。总统极力回避以行政命令或立法倡议的形式对现有政府机构进行变革，这几乎是美国政治的一般规律。从1947年《国家安全法》出台，一直到九一一事件前，各色独立委员会和专家不断就情报界的缺陷提出改革建议，【注释】Richard A. Best Jr., *Proposals for Intelligence Reorganization, 1949~2004* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2004). 【注尾】但其间没有任何一位总统曾试图着手对情报界进行重大变革。

受这种自利的理性选择倾向影响，大多数国会议员完全回避或试图阻扰情报界变革。与总统一样，国会议员不愿涉足错综复杂的情报界变革，因为这类努力不会给自己的选民带来任何显而易见的实际利益。总体上看，情报问题在选举政治中处于边缘地位，这实际上也是国会两院情报委员会成员只有有限任期的重要原因之一，尽管这种有限任期并不利于其成员积累有关情报方面的专业知识。一旦危机出现，两院情报委员会成员通常只是举行听证会，进行调查，而不是通过立法进行矫正。

就国家安全系统及联邦政府相关各部的官僚而言，自利选择倾向也影响到他们对情报界变革持有的态度。情报界主要为美国国家安全决策提供情报支持，这些决策涉及外交、军事、经济等领域。经过冷战时期的长期磨合，情报界与制定和实施国家安全政策的各部门形成了某种错综复杂的网络关系——情报界内的某些单位本身就分属军方及政府其他各部。与国家安全政策有关的各部门官僚大都成为情报界现状的既得利益者，并握有保护这些利益的有力武器。他们往往将情报界变革视为威胁自己部门自主权和特定权力的零和游戏，对那些将使本部门的权力和资源转让给其他部门的变革措施持强烈反对态度，他们很难成为情报界变革的发起者。

### 3. 联邦政府的分权特征

美国式民主强调制衡和分权，而不是效率。联邦政府权力的高度分散实际上为各种变革设置了障碍。三权分立、国会委员会制度，以及多数裁定原则造就了以妥协为主、相关立法难以全身而过的局面，这对政府机构具有深远影响。联邦政府的高度分权为新机构的创立设下重重困难。“在政治体系中，公共官僚机构的设计者往往包括那些希望它遭遇失败的人”，【注释】Terry M. Moe, “The Politics of Bureaucratic Structure,” John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds., *Can the Government Govern* (Washington, D.C.: Brookings, 1989), p.326. 【注尾】在一般情况下，反对设立新机构的势力在高度分权的政府结构中享有充分的活动空间，最终得以建立的机构往往是各方妥协的产物，而不是最初设想的最佳方案。中央情报局的原始构想是建立一个高度集中的情报机构，但这种构想遭到军方、国务院和联邦调查局既有情报单位的强烈抵制。1947年《国家安全法》是各种势力经过激烈交涉后的妥协产物，据此建立的中央情报局既满足了建立一个独立情报机构、适应对苏冷战的需要，也保持了原有情报机构的既得利益，它们共同组成的情报界缺乏集中统一的领导，各机构享有较大自主权，实质上是分权原则在情报领域的具体体现。情报界内部这种体现分权原则的制度安排在冷战时期得到巩固和发展，为未来需要进一步整合而进行的变革预留了潜在的反对者，这种状况外加整个联邦





政府高度分权的制度现实，使情报界变革的难度非同一般：美国政府机构有时可通过自身举措和总统行政命令进行某些变化或变革，但具有深远意义的重大变革往往有赖于国会立法，而国会体现分权原则的委员会制度和相关投票规则却为情报界内外的现状维持者提供了相当大的活动空间，他们可以结成势力强大的联盟，阻扰变革。美国情报界的形成、发展，以及需要实施的变革都受到美国联邦政府高度分权的现实的影响和制约。

### 三、美国情报界未能与敌俱变：实例分析

美国国内在后冷战时期围绕情报界变革产生了各种争议和一定程度的明争暗斗，这进一步证实了上述理论分析框架的持久意义。冷战刚结束，美国国内就有人要求改变情报界现状。最初是来自参议员丹尼尔·莫伊尼汉和其他一些国会议员的极端主张，即中央情报局是冷战产物，应随苏联的解体和冷战的结束而解散。但后冷战时期更加复杂的安全形势迫使美国舆论总体上认可了以中央情报局为首的美国情报界继续存在的必要性，接着，“变革”而不是“废除”成为美国国内精英人士关注中央情报局及整个情报界的要点。从1992年到1996年，国会曾两次试图对情报界进行重大变革，但均未成功。正如本文第一部分所阐述的，在整个后冷战时期，美国国内有关独立委员会、政府部门和思想库共发起12项调研，它们的研究报告一方面强调美国在新时期面对的各种威胁——其中重点提及恐怖主义、大规模杀伤性武器和国土安全，另一方面则着重指出美国情报界为应对这些威胁和有效从事反恐努力而需要进行的变革。

#### 1. 九一一事件之前近8年时间内的“诊断”结果：情报界必须变革

前面提及的12项调研及其成果报告有一个共同主题：面对各种复杂多变的威胁，情报界有必要进行“适应性变革”。这些报告涵盖情报界众多问题，但主要包括四个领域。

首先，情报界缺乏集中、统一的领导，缺乏整合和高度协调一致。对外关系委员会独立研究小组的报告指出，就组织和领导结构而言，情报界非常“奇特”：共有14个成员机构，但无人能对它们进行统一管理。【注释】 Council on Foreign Relations Independent Task Force, *Making Intelligence Smarter: The Future of U.S. Intelligence*, p.25. 【注尾】 作为总统首席情报顾问的中情局局长同时兼任情报界的领导者，但他领导和管理这个松散联盟的权力非常有限。就预算而言，除中央情报局本身的预算要求外，中情局局长对情报界预算的影响只限于对其他单位的预算要求进行协调，以形成一个提交国会的单一预算计划。为保守情报开支的秘密，在国会通过的为各情报机构提供资金的拨款法案中，大部分款项名义上都拨给国防部。这意味着，参、众两院情报委员会授权为情报界提供资金，但情报界预算的最终审核权掌握在两院拨款委员会的国防小组委员会手里，兼任情报界领导的中情局局长几乎无法对这些委员会产生影响。为情报机构提供资金的拨款法案通过后，有关中央情报局和国防部的几个情报机构的资金先由国防部长掌握，他接着再将属于中央情报局的那部分资金转交给中情局局长。在人事方面，中情局局长只能对情报界各成员单位高级管理者的任命和解雇施加有限的影响，最终决定这些人仕途命运的是这些单位所属部门的行政首长或总统。因此，名义上兼任情报界领导的中情局局长没有足够的权力调配、整合情报界的资源。上述所有研究报告都建议，有必要增强情报界的整合和协调程度。

其次，情报界高官和相关决策者没有致力于确定情报工作的重点和优先次序。在上述12个研究报告中，有10个报告都重点涉及这一问题。【注释】 韦伯斯特委员会和布雷默委员会的报告没有涉及这一问题。【注尾】 为提供有助于决策的情报，情报机构需要在工作重点和优先次序方面从决策者那里得到指示，以了解各种安全问题在议事日程上所处的地位。美国在冷战时期从未建立起一套确定情报工作优先次序的有效机制，后冷战时期复杂多变的安全环境凸显了这种空缺造成的不利影响。由于得不到相关指导，相对于冷战时期，情报界



不得不以更少的资源应对更多、更复杂的问题。克林顿总统 1993 年发起“全国绩效评估”研究项目，该项目报告指出，确定情报收集、分析工作之重点和优先次序的那套体系“由各种松散、混乱的程序组成”，不能满足情报界的需要。【注释】National Performance Review, “The Intelligence Community,” p.15. 【注尾】 众议院情报委员会在 1996 年的调研报告中强调，在确定情报工作优先次序方面存在不足，这是“情报（界）管理中最令人不安的问题之一”，有必要就此采取“根本而紧急的”措施。【注释】House Permanent Select Committee on Intelligence, IC21: The Intelligence Community in 21st Century, p.26. 【注尾】 5 年后的哈特—拉德曼委员会警告说，一直缺乏某种确定情报工作优先次序的有效程序，其结果就是，“面临各种重要挑战——国家的、地区的、功能的，情报界不得不进行取舍，而这样做是极其危险的。”【注释】U.S. Commission on National Security/21 Century, Road Map for National Security, p.82. 【注尾】

第三，增强人力情报能力。上述所有报告中，有 9 个报告呼吁为反恐需要而加大对人力情报的投入。【注释】韦伯斯特委员会和多伊奇委员会的报告没有提及该问题，而 20 世纪基金会的报告则持相反意见。【注尾】 1993 年“全国绩效评估”的研究报告主张修改预算程序，使资源从技术情报领域向人力情报领域倾斜；【注释】National Performance Review, “The Intelligence Community,” p.17. 【注尾】 阿斯平—布朗委员会和众议院情报委员会的研究报告建议，修改人事激励制度、重新构建情报界，以便更有效地部署人力资源，对付那些不易为其他手段渗入的敌对目标——恐怖主义组织、“无赖国家”等。【注释】Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Preparing for the 21st Century, p.37; House Permanent Select Committee on Intelligence, IC21, p.68. 【注尾】

最后，改革情报界人事制度。12 个报告均涉及这一问题。众议院情报委员会的研究报告明确指出，“情报界持续面临重大人事危机，但它迄今仍未着手解决。”【注释】House Permanent Select Committee on Intelligence, IC21, p.21. 【注尾】 在所有人事问题中，有两个重要问题引起上述研究项目的关注：一是就应对日益增长的国际恐怖主义威胁而言，美国情报界缺乏掌握必要技能的雇员；二是情报官员通常固守在自己所属的情报机构内，而不是主动与相关决策者进行沟通或通过轮换制与其他情报机构建立联系——没有主动对克服组织文化给情报分享和协调造成的障碍采取措施。阿斯平—布朗委员会、对外关系委员会独立研究小组，以及众议院情报委员会的研究报告都提出这类建议，即，通过轮换制而在其他情报机构任职的经历，应成为情报官员得以提升的先决条件。“全国绩效评估”、20 世纪基金会独立研究小组，以及众议院情报委员会的报告也建议以轮换制来改善情报界的协调程度，促进情报分享，但并不主张以此作为提升情报官员的先决条件。

## 2. 九一一事件后的“诊断”结果：情报界依然如故

有关证据表明，直到九一一事件前，情报界在上述领域存在问题的依然如故。

就情报界的整合及协调而言，国会两院情报委员会在九一一事件后对情报界进行的联合调查认为，“情报界没能为应对奥萨姆·本·拉登构成的威胁而集合起所有必要的资源，从某种意义上说，这是中情局局长对情报界重要成员单位只拥有有限权力的结果。”【注释】Joint Inquiry Final Report, p.43. 【注尾】 九一一独立调查委员会的结论与此一致。他们认为，“情报界在 20 世纪 90 年代中后期为收集和分析……跨国恐怖主义情报而疲于奔命，”这在很大程度上源于情报界是一个由分属各部门的情报机构组成的松散联盟，“它们缺乏合作共事、分享情报的动力。”事实上，情报界在九一一事件前的分散状况可以从《九一一事件调查报告》的有关论述中得到进一步体现。报告称，除中央情报局外，情报界内其他机构似乎并未充分注意到特尼特 1998 年 12 月对本·拉登和“基地”宣战的备忘录。【注释】The 911 Commission Report, p.357. 【注尾】

就情报工作的重点和优先次序而言，国会两院情报委员会的《联合调查最终报告》指



出,情报官员们认为,确定情报收集、分析情报的重点的程序“令人困惑”,有关指示由于“过于宽泛而显得毫无意义”。【注释】Joint Inquiry Final Report, p.49.【注尾】九一一独立调查委员会得出结论称,九一一前,有关方面并未明确确定情报收集的重点和优先次序。那些在一定程度上负责这类确定工作的人士对此结论也没有异议。曾担任全国反恐协调员的理查德·克拉克承认:“白宫从未就哪些项目具有国家层面的重要性而向情报界发出系统而及时的指示。”【注释】Ibid.【注尾】

在人力情报领域,九一一事件后的有关调查表明,中央情报局行动分局持续处于不景气状态,1995年,只有25名受训人员成为秘密行动官员。【注释】The 911 Commission Report, p.90.【注尾】截止上世纪90年代末期,行动分局部署在海外的人员已被削减了近1/3。【注释】Joint Inquiry Final Report, p.265.【注尾】更为重要的是,资金投入并未明显地从技术情报领域转向人力情报领域。

在人事制度方面,两院情报委员会的《联合调查最终报告》强调了情报界外语人才的稀缺,并具体指出,情报界在九一一前“并未就应对这样一项挑战做好充分准备,即,对收集到的大量反恐情报进行翻译……有关(情报)机构都有因等待资料翻译而造成(工作流程)堵塞的经历……在那些极为重要的、为恐怖分子所使用的语言中,有关机构随时能加以顺利处理的只有30%【注释】Ibid., p.xvi.【注尾】。前面提及的轮换制也并未得到普遍实行。特尼特曾在上世纪90年代末期宣布,情报官员必须具有在本机构以外的其他情报机构任职的经历,才能得以提升。但包括中央情报局在内的情报界所有机构对此都不予理睬。

### 3.情报界未能进行“适应性变革”的原因:分析框架与实例的结合

如上所述,以九一一事件为分水岭,就情报界为适应恐怖主义和其他威胁而必须进行的变革而言,此前近8年时间内的一系列调研与此后的有关调查在结论上高度一致。可以假设,造成这种情况的重要原因在于,九一一事件前的有关“诊断”并未引发情报界的“适应性变革”,以至于就承担反恐重任的情报界而言,九一一事件后有关调查得出的结论与九一一事件前一系列调研的“诊断”相一致,情报界有关领域的问题依然如故。以下有关事实可以证明这种假设的合理性,更为重要的是,这些事实与本文第二部分的理论分析框架相结合,有助于进一步理解和阐释情报界为何在九一一事件前未能进行“适应性变革”。

1992年和1996年,国会两院的情报委员会曾试图以立法形式扩大中情局局长对整个情报界的管理权限,以增强情报界整合程度。但国防部的官僚们强烈抵制这类变革,因为它们会削弱五角大楼对军方情报单位的预算、人事和行动的控制权。此外,这两次立法建议也遭到参、众两院军事委员会的强烈反对,因为这类变革也威胁到它们对情报预算的控制。这两次立法建议都未得到克林顿总统的有力支持,他不愿在军方持强烈反对态度的情况下促进这类变革,而更愿意关注议事日程上风险更小、政治收益更直接、更明显的那些问题,尤其是当时的经济和福利改革问题。

美国联邦政府的高度分权意味着改革反对者在一般情况下总是处于有利地位。1996年,国会相关委员会就情报界改革产生了激烈的争论,其中亲军方的众议院军事委员会对情报委员会的改革议案持强烈反对态度,按众议院军事委员会的主张,该议案中那些旨在增强中情局局长对情报界内军方情报单位管理权限的条款将荡然无存。在这种局面下,众议院情报委员会主席拉里·康贝斯特(Larry Combest)只好决定放弃将该议案付诸表决。在参议院,情报委员会与军事委员会围绕情报改革议案也发生激烈争论,其结果与众议院一样。由于无法得到军事委员会大多数成员的支持,情报委员会只得放弃就情报界进行根本变革的议案,满足于通过1997年《情报授权法》对情报界进行微调。【注释】Congress and the Nation, Vol. 9, (1993~1996): A Review of Government and Politics (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1998), pp.242~246.【注尾】

情报工作之重点和优先次序的确立需要行政部门采取行动。克林顿总统于1995年就



情报工作的重点和优先次序发布总统令，但随着时间的推移，列入重点的项目越来越多，单子越来越长。尽管有关规定要求每年就列入重点的项目进行重审，但重审的结果却是新项目不断增加，原有项目撤不下来。情报界的收集和分析工作到头来仍无重点可言，仍需涵盖世界大多数地方、涉及众多问题。从总统自利的角度看，这在政治上是可取的。对美国国家安全承担重大责任的总统当然希望尽可能多地获得方方面面的信息，避免措手不及。殊不知，面面俱到的后果则有可能是因战线过长而使资源有限的情报界承担过大压力，反而增大了遭遇突袭或措手不及的几率。

关于组织内在特性的理论有助于阐释那些事关人事制度和人力情报的改革建议无法在情报界内部得以实施的原因。政府机构这类组织具有天然抵制变革、固守旧有规范和组织文化、顽固抵制新观念等内在特性。美国情报界高官、国家安全政策决策者，以及有关专家在上世纪 90 年代认识到情报界变革的必要性，但以中央情报局为首的美国情报界似乎无法从上世纪 70 年代的噩梦中摆脱出来。自从国会当时发起对情报机构的调查致使后者因此而名誉扫地以来，情报界内部逐渐滋生了某种“规避风险”的组织文化。这种文化的具体表现就是，自觉或不自觉地收敛那些由特工执行的秘密行动，这与冷战的结束相结合，终于在上世纪 90 年代造成人力情报能力急剧下降的局面。据统计，1992 年至 2002 年期间，中央情报局从事秘密行动的情报官中，在海外进行间谍招募工作达三年以上的只有 30%；【注释】Joint Inquiry Final Report, p.11. 【注尾】此外，美国情报界在冷战时期形成了过于依赖技术情报的规范，当渗入恐怖主义组织这类情报活动要求情报界重新重视人力情报能力时，美国情报界仍然囿于那些体现技术情报至上的各种规范，难以迅速使有关安排实现从技术情报向人力情报的倾斜。另外，关于情报官员在各情报机构间轮换任职的改革建议也难以实施。原因在于，情报界制度安排造成其组织结构的分散，成员机构各自为政，经过几十年磨合，有一定协调关系，但相互间由于竞争资源、管理权限和决策地位而造成的不和使情报界内部悄然形成另一种组织文化：各机构互不信任，有时甚至出现恶性竞争的局面，这使情报官员对去其他机构短暂任职存在本能的抵制情绪。

总之，尽管有关各方就变革的必要性和措施有共识，但九一一事件之前，情报界在组织结构、工作重点的确定、人力情报能力，以及人事制度方面存在的问题仍未得到矫正。内部变革受阻于情报界及其各机构内部根深蒂固的组织文化和各种规范，而外部发起的变革则因重要政治领导人的回避或反对而夭折。

#### 四、结论

九一一恐怖袭击事件后，国会、行政部门、九一一独立调查委员会和情报专家就情报界变革提出了许多建议。但即便以非常事件为背景，情报界变革依然艰巨而复杂。

九一一事件后的事态发展显示，即使在发生灾难性恐怖袭击以后，组织的内在特性、政治领导人自利的理性选择，以及联邦政府的高度分权仍然阻碍着情报界实施“适应性变革”。在美国本土遭遇其历史上最严重的恐怖袭击后近 3 年的时间里，有关情报改革的呼声不断高涨，但只是在一系列特殊事件相结合的情况下，此类改革才在一定程度上得以着手进行。

九一一事件后的一段时间里，一个个本可用以着手实施情报界变革的机会均未产生任何结果。2002 年初，总统外国情报顾问委员会（the President's Foreign Intelligence Advisory Board）主席布伦特·斯考克罗夫特向布什总统提交了一份秘密报告，敦促布什就美国情报界实施根本变革。有关建议包括将 3 个属于国防情报系统的情报收集机构移交给中情局局长管辖。在国防部的强烈反对下，布什没有采取任何行动；【注释】Walter Pincus, “Rumsfeld Casts Doubt on Intelligence Reform; Changes Suggested by President Panel,” Washington Post, April 9, 2002, p.A17. 【注尾】2002 年 11 月，国会通过立法手段对美国国土安全进行制度建设，新



成立的国土安全部整合了美国国内的执法机构，并建立起自己的情报机构，这一进程不但绕过情报界改革这一棘手问题，而且国土安全部的情报机构也成为美国情报界成员，进一步加剧了情报界的整合和协调问题；2002年12月，参、众两院情报委员会围绕九一一事件而对情报界进行的“联合调查”暂告结束，并发表了《最终报告》。在报告提出的19条改革建议中包括设立拥有广泛权限的“国家情报局长”，彻底变革确定情报工作重点的程序，以及考虑是否以一个新的国内情报局取代联邦调查局等。但这些建议均未引发任何变革行动。

只是到了2004年7月，在几个特殊事件相结合的情况下，情报界的“适应性变革”才成为可能。首先，中情局局长特尼特辞职，这使情报界暂时失去其固有利益的最坚定的捍卫者，在一定程度上削弱了情报界对变革的抵制；其次，参议院情报委员会发表其调查报告，批评美国情报界在评估伊拉克大规模杀伤性武器问题上的失误。这一报告的发表正值国会和总统选举的敏感时期，使原来在国内政治中处于边缘地位的情报问题转变为一个对选举具有刺激作用的问题，因为它把情报问题与一个具有深刻含义的国内政治问题联系在一起，即，总统和国会议员是否依据不准确的情报评估发动了对伊战争；最后，九一一独立调查委员会发表其最后报告，并在部分受害者家属的支持下，发起一场运动，要求国会将报告中的建议付诸立法行动。这些事件最终促使情报改革法案得以通过，但在另一些事态的影响下，其内容减色不少，这些事态包括：众议院军事委员会主席邓肯·亨特（Duncan Hunter）和众议院司法委员会主席詹姆斯·森森布伦纳（James Sensenbrenner）的强烈反对、国防部的不满和抵制，以及布什总统半心半意的支持。

九一一事件后围绕情报界变革的一系列事态发展表明，情报界可能发生的变化似乎将继续滞后于外部环境的要求。一系列特殊事件减缓了那些制约情报界进行“适应性变革”的因素所能起的作用，但这些因素不可能被彻底消除：组织的内在特性决定了情报界各机构更倾向于抵制而不是全心投入变革措施；利益冲突和自利倾向是任何政治体系中无所不在的常态；而改革的反对者始终可以利用联邦政府高度分权的现实来冲淡或挫败改革议案。九一一事件后，就在情报改革被提上议事日程的进程中，上述制约因素仍在发挥影响。例如，联邦调查局长期以来形成了“回避先进技术”的组织文化，即使其最高领导层在九一一事件后将建立网络数据库列为该机构工作重点并为此拨付巨资以后，联邦调查局在该领域的落后状况在一段时期内仍未得到及时改进。就通过立法手段而进行的变革而言，《情报改革和预防恐怖主义法》规定设立新的国家情报局长一职。但为使该法案得以通过，有关条款大大限定了国家情报局长在人事和预算方面的管理权限，以致于舆论就该职位设立的有效性提出了疑问。

值得注意的是，目前美国国内围绕情报问题进行的改革集中于情报界的组织结构，强调以整合和协调来实现情报分享。《九一一事件调查报告》的有关建议及《情报改革和预防恐怖主义法案》都几乎完全集中于变革情报界组织结构，包括设立一个领导整个情报界的“国家情报局长”，建立各种反恐中心、实现情报收集、分析和行动计划的整合。如前所述，美国联邦政府高度分权的现实影响制约了美国情报界的形成和发展。情报界各自为政、缺乏统一领导的制度和结构本身就是分权原则的体现，它既阻碍着真正意义上的情报分享，也不利于变革的发起和实施。但另一方面，制约情报界实现情报分享、不利于其发起、实施变革的除组织结构因素外，还包括情报界及其各机构的内在组织文化和各种既定规范。它们深深根植于组织内部，是变革构想及其措施的“无形杀手”。只要情报官员仍然坚持以旧的视角和规范来应对美国安全面临的挑战，情报界结构上的任何变化都无法根本改善美国的情报能力。但要使组织内部的文化 and 既有规范发生变化，这即使可能，也非常困难。

九一一事件几个月后，美国研究突袭和情报理论的专家理查德·贝茨就曾指出，“令人不安的事实是，即使是最好的情报系统也会遭遇重大失败。”【注释】Richard K. Betts, “Fixing Intelligence,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 1, January/February 2002, p.44. 【注尾】但证据显示，相对于其面临的威胁，九一一前的美国情报界远未达到最好状态，没能与敌俱变。组织的内



在特性、政治领导人自利的理性选择，以及联邦政府的高度分权是造成美国情报界在九一一事件前未能进行“适应性变革”的重要因素，这些持久起作用的因素将在很大程度上继续制约美国情报界的变革。

张帆：中国社会科学院美国研究所副研究员

