

超越秘密：美国情报外交的演进 及对华新策略^[1]

袁 莎

【内容提要】近年来，美国战略界倡导情报外交的概念，强调要超越传统的秘密情报范式，以更具战略公开性、手段协同性、技术现代化的方式发挥情报赋权外交的作用，旨在服务美国“大国竞争”的战略目标。情报外交主要表现为战略解密、情报斡旋和情报联盟等维度，意图利用美国情报优势操控舆论、增强威慑并护持霸权，是美国对外发动认知战的新型武器。美国情报外交在乌克兰危机、巴以冲突等地缘热点事件中的显著运用备受关注，促使美国推进情报外交的制度建设、资源统筹并聚焦“对华竞争”。美国情报外交的效果有待检验，且面临一系列内外掣肘因素，但其泛政治化、泛安全化和泛意识形态化倾向对国际社会的深刻负面影响不容忽视。

【关键词】情报外交 情报联盟 认知战 大国博弈 中美关系

【作者简介】袁莎，中国国际问题研究院全球治理与国际组织研究所副研究员，国际政治学博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2024) 05-0103-27

[1] 作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错误概由本人负责。

美国基于遍布全球的情报网络、强大的情报技术优势，以及长期在世界各地开展情报行动积累的丰富经验，是国际社会公认的情报霸权国家，情报与外交的相互配合也在美国霸权的建立与护持中扮演了不可或缺的角色。近年来，美国战略界提出情报外交的概念，强调整合情报和外交两个领域的优势资源和手段，并超越传统的秘密情报范式，创造性地发挥情报对外交的赋权作用，旨在更好地服务“大国竞争”战略。在乌克兰危机、巴以冲突等地缘热点事件中，美国有意诉诸“战略解密”策略，试图在操控国际舆论、增加博弈筹码、争取盟伴支持中抢占先机。曾以秘密行动著称的美国情报官员也日益走向外交前台，美国中情局局长威廉·伯恩斯（William Burns）被委以外交斡旋的重任。美国也将情报作为强化联盟的粘合剂，前所未有地扩大其同盟友和伙伴进行情报分享及协调的范畴。

纵观美国对外关系的历史可见，美国情报界和外交界虽是相对独立领域，但是二者之间的密切配合并不鲜见，美国近年提出的情报外交有何特殊之处？美国情报外交有别于传统的隐秘情报行动，并非没有成本和风险，尤其是容易暴露情报线索和源头，引发对手的警觉和反制，那么，美国战略界倡导这一创新性策略的动因何在？美国将中国视为“最重大的地缘政治挑战”，情报外交也成为美国对华新策略，美国将如何利用情报外交推进“对华竞争”，会对中国的总体国家安全构成何种风险和挑战？从上述问题出发，本文旨在通过对现有开源信息的分析，尝试梳理美国正在搭建的情报外交图谱，为探究美国情报外交的内涵、表现和影响提供初步研究，并思考相关对策。

一、美国情报外交的内涵、演进及特点

情报与外交是美国对外战略的两大重要支柱，二者相互配合、相互策应，伴随着美国霸权建立和护持的进程而不断发展演变。近年来，美国战略界显著提升对情报外交的重视，将情报和外交这两大手段和两种资源的整合

提升到新的战略高度，反映出国际格局深刻变革和信息技术迭代发展背景下，美国对外战略的深刻重塑。

（一）美国情报外交的概念提出

当前，美国战略界积极宣扬情报外交概念，提出整合情报和外交这两个领域的优势资源，协同推进“大国竞争”的战略目标。

情报外交是美国国务院近年来积极推崇的创新理念。根据美国国务院新版《外交事务手册》(FAM/FAH)中的定义，情报外交指“利用情报支持外交活动和公共外交，旨在推进美国外交政策目标、向伙伴提供信息、建立联盟、促进合作、对标手段和观点，以及缔结条约。”^[1]美国国务卿安东尼·布林肯(Anthony Blinken)重视情报对于外交的促进作用，他在2022年7月对美国情报界的讲话中强调美国“情报和外交之间深刻的协同性”，提出应“以创新方式发挥情报对外交的支持作用”，“要让这成为我们思考的一部分”。^[2]作为美国国务院主管情报外交的官员，国务院情报研究局时任助理国务卿布雷特·霍尔姆格伦(Brett Holmgren，于2024年7月离任)进一步阐述了情报外交是美国外交现代化的重要工具，强调要利用情报为美国建立“外交决策优势”，并指出“开源情报革命”“抵制虚假信息”“技术创新”及“投资多元化和包容性”这四大趋势将塑造情报对外交的支持作用。^[3]2024年2月，霍尔姆格伦在美国《外交政策》杂志撰文，宣布美国迎来“情报外交时代”，强调美国应利用自身情报优势拓宽外交的渠道、触角和影响，以“情报赋权外交”，旨在发挥美国外交的“关键赋能器”

[1] U.S. Department of State, *Foreign Affairs Manual*, <https://fam.state.gov/search?query=intelligence+diplomacy>.

[2] U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken Remarks to Employees at the Office of the Director of National Intelligence,” July 18, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-remarks-to-employees-at-the-office-of-the-director-of-national-intelligence/>.

[3] Brett M. Holmgren, “The Future of Intelligence Support to Diplomacy,” U.S. Department of State, September 12, 2022, <https://www.state.gov/the-future-of-intelligence-support-to-diplomacy/>.

(critical enabler)作用。^[1]

“情报外交”概念也得到美国情报界的支持，中情局局长伯恩斯则是情报外交的主要倡导者。伯恩斯在2019年出版的《秘密渠道：美国外交回忆录及其复兴》一书中，曾详细说明其在外交生涯中对于隐秘工作的理解，其中就提出了情报与外交的融合。^[2]出任中情局局长后，伯恩斯在多个场合进一步阐释了情报外交的涵义。2023年7月，他在英国迪奇雷基金会(Ditchley Foundation)^[3]发表讲话提出，“后冷战时代”^[4]已经结束，面对战略竞争加剧、跨国挑战频发及科技革命的深远影响，美国应推动情报体制的革新，并“重振对情报外交的承诺”，以适应这一关键的转折时期。^[5]2024年1月，伯恩斯在美国《外交事务》杂志撰文谈论“间谍之道与治国之道”，详细说明了对情报外交的设想，指出“美国情报界也正认识到情报外交日益重要的价值，对如何通过支持盟友、打击敌人来支持决策者有了新的理解”。^[6]

美国外交界和情报界不约而同地推出情报外交理念，反映出美国决策

[1] Brett M. Holmgren, “The Age of Intelligence Diplomacy,” *Foreign Policy*, February 19, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/02/19/russia-ukraine-us-intelligence-diplomacy-invasion-anniversary/>.

[2] Williams Burns, *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for its Renewal*, New York: Random House, 2019.

[3] 英国迪奇雷基金会是一个成立于1958年的非政府、非营利性智库组织，其总部位于英国牛津郡的迪奇雷公园(Ditchley Park)。基金会的活动通常围绕国际关系、全球治理、经济、安全、环境等领域，通过组织会议和研讨会，促进不同文化和政治背景下的思想交流。

[4] “后冷战时代”一般是指20世纪80年代末、90年代初苏联解体和东欧剧变后，这一时期迎来美苏两大阵营对峙和意识形态对抗的结束，以及全球化、信息化等新潮流。拜登政府上台后在2022年《国家安全战略》报告等文件中宣扬“后冷战时代已经结束”，而“大国竞争时代已经开启”，强调的是美国主导单极秩序的结束。详见The White House, “National Security Strategy,” October 2022, p.6.

[5] William J. Burns, “A World Transformed and the Role of Intelligence,” Central Intelligence Agency, July 1, 2023, <https://www.cia.gov/static/62739354dfed5cc1942997d3f1899d94/DCIA-Ditchley-Remarks-01-July-2023.pdf>.

[6] William Burns, “Spycraft and Statecraft: Transforming the CIA for an Age of Competition,” *Foreign Affairs*, January 30, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/cia-spycraft-and-statecraft-william-burns>.

层和战略界对这一策略手段的重视。从上述言论可见，外交界和情报界对情报外交的理解各有侧重，前者希望利用情报赋能外交，后者则希望挖掘并发挥情报部门的外交作用，而双方的努力正在形成相互印证和支持乃至逐渐趋同的趋势。这反映出美国越来越意识到，情报是一种战略资产，如果运用得当，可以发挥独特的外交杠杆作用。^[1]实际上，美国情报界同外交界传统的“旋转门”也在客观上促进了两个领域的融合发展。伯恩斯是美国首位职业外交官出身的中情局局长，曾担任奥巴马政府的常务副国务卿，在一系列重大地缘政治事件中发挥了秘密外交作用，被《大西洋月刊》称为“白宫的秘密外交武器”。^[2]霍尔姆格伦也曾是一名长期在美国国家安全委员会（NSC，以下简称国安会）工作的情报官员，并在奥巴马政府担任白宫情报项目高级主管。他们的职业经历和实践经验也促成了情报、外交的整合协同。

（二）美国情报外交的历史演进

美国情报外交有其历史传承。自建国以来，美国情报界与外交界相互配合策应，其战略形态伴随着美国对外战略重心的重大转向而经历了数次变革。

第一次变革可追溯至美国独立战争期间。美国大陆会议于1775年11月成立了“秘密通信委员会”（Secret Committee of Correspondence），该委员会在美国开国元勋之一的富兰克林（Benjamin Franklin）带领下，通过同外国政要秘密通信、派遣“外交间谍”前往欧洲开展秘密外交工作、在北美秘密接触外国使节等方式，为美国独立战争争取了包括法国在内的海外

[1] Jeremy Shapiro, “Letter from Washington: All-knowing America and US intelligence diplomacy,” European Council on Foreign Relations, April 18, 2024, <https://ecfr.eu/article/letter-from-washington-all-knowing-america-and-us-intelligence-diplomacy/>.

[2] Nicholas Kravov, “The White House’s Secret Diplomatic Weapon,” *The Atlantic*, April 4, 2013, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/the-white-houses-secret-diplomatic-weapon/274655/>.

支持。1777年，该委员会更名为“外交事务委员会”（Committee for Foreign Affairs），并于1789年美国《宪法》颁布后演变成美国的国务院，成为正式处理对外事务的官方机构。^[1]这一时期，情报和外交合二为一式的密切配合在美国独立运动中发挥了不可或缺的作用。

第二次变革是两次世界大战到冷战后。1941年，时任美国总统罗斯福下令成立情报协调局，并于1942年将其改组为战略情报局（Office of Strategic Services），为美国和盟国的战时情报活动和合作做出了积极贡献。^[2]冷战开启后的1947年，时任总统杜鲁门签署《国家安全法》，成立了中央情报局，并命令中情局配合国务院在全球开展了一系列旨在遏制苏联影响力的秘密行动。1954年，艾森豪威尔政府发起代号为“PBSUCCESS”的秘密干涉行动，旨在颠覆危地马拉阿本斯政权。在此期间，时任中情局局长艾伦·杜勒斯（Allen W. Dulles）和国务卿约翰·杜勒斯（John F. Dulles，艾伦·杜勒斯之兄）推动了情报界和外交界的紧密协调，策略性地选择公开某些秘密情报，以安抚国内鹰派势力，并阻止共产主义思潮在美国“后院”的扩散。^[3]1962年古巴导弹危机发酵之际，美国政府通过其时任驻联合国大使艾德莱·史蒂文森（Adlai Stevenson）披露了苏联在古巴部署进攻性导弹的情报，试图慑止苏联的行动。^[4]1981年，美国时任总统里根签署第12333号行政令，责令将美国所有情报机构组成一个有机整体即

[1] Office of the Historian, “Secret Committee of Correspondence/ Committee for Foreign Affairs, 1775–1777,” U.S. Department of State, <https://history.state.gov/milestones/1776-1783/secret-committee>.

[2] Office of the Director of National Intelligence, “Explore the Journey of the Intelligence Community: Our History, Agencies, and Collective Mission,” <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/news-articles/news-articles-2023/3721-explore-the-journey-of-the-intelligence-community-our-history-agencies-and-collective-mission>.

[3] Luca Trenta, Kevin T Fahey & Douglas B Atkinson, “Secrecy and the Politics of Selective Disclosures: the US Government’s Intervention in Guatemala,” *Intelligence and National Security*, November 28, 2023, pp.579–598.

[4] James G. Blight, David A. Welch, eds., *Intelligence and the Cuban Missile Crisis*, London: Frank Cass., 1998.

所谓的“情报界”或“情报共同体”（intelligence community）^[1]，要求各情报机构为美国外交和国家安全开展情报活动，包括“收集、生产和传播外国情报及反情报”，并“为支持美国在海外的外交政策目标而策划并执行特殊活动，以淡化或隐藏美国政府的作用。”^[2]这一时期，美国情报体制初步形成，并为美国形成全球霸权的对外战略提供了重要支撑。

第三次变革是“9·11”事件以来。冷战结束后，美国迎来“单极时刻”，美国情报机构在世界各地开展颠覆渗透行动，但2001年发生的“9·11”事件反映出美国霸权在国际社会所引发的不满，也暴露了美国情报体系的漏洞。2004年，“‘9·11’独立调查委员会”发布报告，揭示美国情报机构早已发现美国可能遭受恐怖袭击的迹象，但由于情报数量庞大且情报机构之间缺乏沟通协调，导致相关情报没有得到应有的重视。报告指出，“秘密虽有必要，但也可能损害监管”，因此强调国会两院的情报委员会应用好“民主最好的监管机制，即公开披露”。^[3]为了提升“情报透明度”以服务“全球反恐”战略，2004年美国国会通过《情报改革和恐怖主义预防法》（Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act），要求设立国家情报总监一职，并成立国家情报总监办公室（ODNI），负责统领美国情报界所有机构；美国情报界定期公布解密版的《国家情报战略》。^[4]2006年起，美国情报机构根据《情报授权法》（Intelligence Authorization Act）向国会提交年

[1] 该行政令中列明当时“情报界”的7个组成部分，包括中情局（CIA）、国家安全局（NSA）、国防情报局（DIA）、国务院情报研究局、国防部内负责侦察收集外国情报的部门，以及陆海空军、联邦调查局（FBI）、财政部和能源部中的情报部门、中央情报总监办公室的工作人员。当前美国“情报界”已经扩大至18家情报机构，详见 Office of the Director of National Intelligence, “Members of the IC,” <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic>。

[2] “Executive Order 12333—United States intelligence activities,” National Archives, December 4, 1981, <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html>。

[3] National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, 2004, p.103, <https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>。

[4] 108th Congress (2003–2004), *S.2845 – Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/senate-bill/2845>。

度“威胁评估报告”，进一步加大战略性的情报公开，为美国外交决策服务。自2015年起，美国国家情报总监办公室根据“情报透明”原则启动“透明度执行计划”，对情报透明问题进行制度性安排，以提高公众对情报活动的了解和认识。^[1]

第四次变革则以2017年后美国国家安全战略重心转向“大国竞争”为标志。其中，推动情报与外交的深度协同是重要方向。在指导思想上，特朗普政府2019年的《国家情报战略》强调“战略情报”（strategic intelligence）的作用，要求战略情报应加大对政治、外交、经济、安全等方面的融合。^[2]拜登政府2023年的《国家情报战略》进一步指出美国面临着—个日益复杂和相互关联的战略环境，并首度将“应对激烈战略竞争”作为美国情报界的首要任务提出，强调要创新人员招募、加大科技投入、深化盟友合作、应对跨国挑战、增强韧性适应等目标。^[3]在人事布局上，2018年，时任美国总统特朗普任命时任中情局局长蓬佩奥（Michael Pompeo）接替了时任国务卿蒂勒森（Rex Tillerson）的职务，蓬佩奥由此成为美国历史上首个先后担任过情报和外交机构首脑的政客。2021年，拜登挑选国务院前二号人物伯恩斯出任中情局局长也是—个标志性动作。总之，美国决策层和战略界认为，随着新兴技术的广泛应用和地缘政治竞争的加剧，第四次变革要求情报机构加快创新步伐，深化同外交部门的协同配合。^[4]

综上所述，在美国情报体系的发展过程中，情报与外交的协同一直是

[1] Office of the Director of National Intelligence, “Principles of Intelligence Transparency for the Intelligence Community,” <https://www.dni.gov/index.php/how-we-work/transparency>.

[2] The Office of the Director of National Intelligence, *The National Intelligence Strategy of the United States of America 2019*, 2019, p.8, https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf.

[3] The Office of the Director of National Intelligence, *The National Intelligence Strategy of the United States of America 2023*, 2023, p.5, https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2023.pdf.

[4] Julia Dickson and Emily Harding, “DIA Demonstrates Practical Innovation for Mission Success,” Center for Strategic and International Studies, January 19, 2024, <https://www.csis.org/analysis/dia-demonstrates-practical-innovation-mission-success>.

美国对外战略的关键组成部分。随着国际格局的演变和美国战略目标的调整，这种合作不断演进，并在将战略情报公开用于外交活动实践等方面进行了积极探索。

（三）美国情报外交的时代特点

在此背景下，美国战略界所推崇的情报外交代表了情报界的创新方向，并展现出不同以往的特点。

一是战略公开性。传统情报外交配合通常属于隐秘范畴，主要包括两种形式，一是情报为外交提供秘密信息，即通过发展线人、运用电码、网络窃密等秘密手段，搜集、整理并分析有关情报，洞悉目标对象的能力、意图和动向，并形成政策和行动建议，提升外交决策的精确性和有效性；二是情报为外交开展秘密行动，即通过隐秘战线的政治、宣传、网络攻击等方式向目标对象开展影响力渗透和颠覆行动。当前美国提出的情报外交，本质上是超越了“秘密情报”的传统范式，具有战略公开性的特点，以“窃密和泄密”（hack and leak）等方式进行“点名和羞辱”（naming and shaming），通过战略性地曝光或歪曲对方的能力及意图，以影响各攸关方的战略盘算及行为选择，试图以较小的成本对目标对象形成强大的政治、经济和外交压力，从而迫使目标国改变其行为，以达到自身的战略目标。从这个意义上说，情报外交是一种“胁迫外交”的认知战武器^[1]，通过战略性地公开或分享情报，扰乱敌方部署，挫败敌方士气，同时鼓舞己方意志，争取盟友和国际社会的支持，塑造有利的战略形势，以最大化地攫取情报价值并保持其情报优势。

二是手段协同性。情报外交并非狭义上的情报共享，它超越了基本的合作与策应，也不仅仅是为外交决策提供信息支持。情报外交代表了一种深层次的整合，这种整合旨在发挥情报与外交两大领域、两种资源、两类

[1] Ofek Riemer and Daniel Sobelman, “Coercive Disclosure: The Weaponization of Public Intelligence Revelation in International Relations,” *Contemporary Security Policy*, Vol.44, No.2, 2023, pp.276-307.

手段的联合优势，以实现两者的协同增效，并形成外交战略不可分割的一部分。当情报外交与军事、经济等其他政策工具协同使用时，可以成为一种强有力的混合战武器，提升美国的“一体化威慑”效果。为此，拜登政府2022年《国家安全战略》中即强调要整合美国的外交和情报等资源，以攫取“大国竞争”的战略优势。^[1] 为了提升情报界在美国战略决策圈的核心作用，拜登总统将国家情报总监艾薇尔·海恩斯（Avril Haines）和中情局局长伯恩斯延揽入内阁，两位情报官员同为内阁官员的景象实属罕见。^[2] 美国国务院则详细阐述了提升情报外交手段协同性的七个核心指导原则，包括加强政策协调、配合其他工具手段、强化与盟友伙伴的合作、保护情报信誉、保持独特情报价值、提升易沟通性、保护情报源和方式，以衡量预期收益及潜在风险。^[3] 由此可见，美国正从战略和制度等层面加大外交和情报两大领域的协同，并强调要调动情报外交与其他资源手段及盟友伙伴的战略协同，以推进美国的战略目标。

三是技术现代化。随着地理定位跟踪、商业卫星、网络社交平台等新型监控技术和传播技术加速迭代和扩散，美国情报霸权也面临诸多挑战。一方面，情报不再是美国政府垄断资源，私营情报机构、公司、非政府组织等非国家行为体以更低成本、更高效率的方式进行开源情报采集和数据分析，并借助社交媒体的传播放大影响力，美国政府的情报优势正在丧失。另一方面，现代反侦察技术手段日趋先进，覆盖了陆、海、空、天、电、网多个领域，美国在全球进行的情报行动受到其他国家监控和反情报技术

[1] The White House, *National Security Strategy*, October, 2022, p.2, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf?stream=top>.

[2] The White House, “Statement from President Joe Biden on Director Bill Burns,” July 21, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/07/21/statement-from-president-joe-biden-on-director-bill-burns/>.

[3] Brett M. Holmgren, “The Age of Intelligence Diplomacy,” *Foreign Policy*, February 19, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/02/19/russia-ukraine-us-intelligence-diplomacy-invasion-anniversary/>.

发展的掣肘。在此背景下，关于美国情报界改革的呼声日益高涨。^[1] 即时全球通讯和无处不在的社交媒体意味着，预设议题对塑造全球舆论至关重要，而正常的外交渠道则充满政治风险，在这一时代，情报外交往往被证明是一种有效而重要的工具。^[2] 为此，美国国家情报总监办公室于2023年7月发布的《2023—2025年情报界数据战略》、2024年3月发布的《2024—2026年开源情报（OSINT）战略》，以及美国国务院2024年5月发布的首份《开源情报战略》等战略文件都提出要加大新兴技术的运用，更好地收集、分析和利用开源情报和数据，并更巧妙地利用新媒体和社交平台，以抢占情报外交的技术高地。^[3]

综上，情报外交作为美国新一轮情报体系改革的重点方向，呈现出战略公开性、手段协同性和技术现代化的特点，以创造性地增强情报对外交的支持作用，服务于美国“大国竞争”的战略目标，充分体现了现代国际关系中的复杂性和多维性。

二、美国情报外交的表现、动因及实践

当前，美国情报外交主要表现在战略解密、情报斡旋、情报联盟三个维度，其根本动因是利用美国情报优势开展“大国竞争”，以强化美国的霸权护持能力。

（一）战略解密

战略解密（strategic declassification）是美国情报外交的创新策略之一。保密一直是情报工作的基石，而战略解密则是一种反常识的策略。其目的

[1] Zachery Tyson Brown and Carmen A. Medina, “The Declining Market for Secrets,” *Foreign Affairs*, March 9, 2021.

[2] Jeremy Shapiro, “Letter from Washington: All-knowing America and US Intelligence Diplomacy,” European Council on Foreign Relations, April 18, 2024, <https://ecfr.eu/article/letter-from-washington-all-knowing-america-and-us-intelligence-diplomacy/>.

[3] United States Department of State, *Open Source Intelligence Strategy*, May 2024, <https://www.state.gov/open-source-intelligence-strategy/>.

在于通过有意解密情报抢占舆论先机，争取国内外民心民意，动员盟友伙伴支持，并为实施外交孤立、经济制裁、舆论战、心理战、信息战甚至军事行动等威慑、遏压、讹诈和扰乱对手的手段建立合法性。中情局局长伯恩斯将“战略解密”界定为“故意公开特定秘密以打击对手并动员盟友”的策略。^[1]美国国务院也提出战略解密的初衷旨在“阻止战争”，以及“阻止违反人权”等行动。^[2]从这个意义上看，战略解密真可谓是发动认知战的“新型武器”，旨在利用美国情报优势，通过“披露或降级情报”等方式，以影响敌人、盟友、国内各攸关方的战略考量和政策行动，为实现美国的战略目标建立有利筹码。

战略解密是美国介入乌克兰危机的重要手段。美国通过战略性地解密并披露有关情报，实施针对俄罗斯的认知战，试图控制危机叙事，进而塑造俄乌双方、美国盟友及国际社会的认知。^[3]2021年底，俄罗斯和乌克兰因北约东扩问题陷入紧张局势。彼时，《华盛顿邮报》披露了一份关于俄罗斯陈兵俄乌边境的情报文件，随后美国和英国政府公开宣称有情报显示俄罗斯计划对乌克兰派兵并发起“假旗行动”，引发国际社会高度关注。^[4]美国以战略性披露敏感情报的形式，试图通过揭露对手计划和意图，先发制人地塑造国际舆论，对俄进行吓阻和威慑，并提升美国及其盟友决策和行动力。2022年2月乌克兰危机爆发后，美国又不断披露俄罗斯方面的人员伤亡和武器装备损失的“情报”，试图挫败、打乱、吓阻对手，将公开披露

[1] William Burns, “Spycraft and Statecraft: Transforming the CIA for an Age of Competition,” *Foreign Affairs*, January 30, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/cia-spycraft-and-statecraft-william-burns>.

[2] Brett M. Holmgren, “Intelligence and Diplomacy: A New Model for a New Era,” U.S. Department of State, October 8, 2023, <https://www.state.gov/intelligence-and-diplomacy-a-new-model-for-a-new-era/>.

[3] Joshua C. Huminski, “Russia, Ukraine, and the Future Use of Strategic Intelligence,” *PRISM*, Vol. 10, No. 3, 2023, pp.9-25.

[4] Douglas London, “To Reveal, Or Not to Reveal: The Calculus Behind U.S. Intelligence Disclosures,” *Foreign Affairs*, February 15, 2022.

情报作为对俄罗斯开展“混合战争”的武器。^[1]美国还不断渲染所谓“中国向俄罗斯提供武器”“中国支持俄罗斯国防工业”等虚假情报，试图绑架中俄、离间中欧关系，并将导致乌克兰危机延宕的责任转嫁给中国。^[2]美国在乌克兰危机中的战略解密被冠以“神来之举”，普遍认为其不仅“成功”预警了冲突事态的发展，还有效影响了对国际舆论的塑造，促进了西方国家的团结和共同反俄挺乌，并提升了美国情报界的“信誉”。^[3]

2023年10月新一轮巴以冲突爆发后，美国试图在中东复制战略解密策略。美国多次放出所谓“情报”，指控“哈马斯利用加沙医院作为军事指挥中心”“胡塞武装在红海袭击商船给国际贸易带来压力”“伊朗向也门胡塞武装提供武器”等，试图对哈马斯、伊朗和胡塞武装等所谓中东“抵抗阵线”在军事、外交、舆论等层面加大施压。^[4]与此同时，美国也积极以战略解密为手段，试图撇清以色列在冲突中的责任，例如，面对加沙医院遭遇无差别轰炸带来的国际人道主义危机，白宫公开表明美国情报部门分析认定“以色列不对轰炸加沙医院负责”。^[5]但是，当以色列在伊朗境内炸死哈马斯领导人哈尼亚，美国却忙撇清干系，表示其情报部门事先并不知情。^[6]这一事件暴露出美国在中东问题上采用的战略解密策略前后不一，引发关于美国

[1] 张帆：《以公开披露情报为武器——乌克兰危机期间拜登政府对情报的另类使用及其战略逻辑》，载《美国研究》2022年第5期。

[2] “Full transcript of ‘Face the Nation’ on Feb. 26, 2023,” CBS News, February 26, 2023, <https://www.cbsnews.com/news/full-transcript-face-the-nation-02-26-2023/>.

[3] Felicia Schwartz and Demetri Sevastopulo, “‘A Real Stroke of Genius’: US Leads Efforts to Publicise Ukraine Intelligence,” *Financial Times*, April 6, 2022, <https://www.ft.com/content/9b3bc8c0-d511-4eec-9cbd-5a4f432f6909>.

[4] Defense Intelligence Agency, “Yemen Houthis Attacks Placing Pressure on International Trade,” June 2024, https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military_Powers_Publications/YEM_Houthi-Attacks-Pressuring-International-Trade.pdf.

[5] Shane Harris, “U.S. details intelligence it says clears Israel in Gaza hospital blast,” *The Washington Post*, October 24, 2023, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/10/24/al-ahli-hospital-us-intelligence/>.

[6] Reuters, “Blinken Says US Not Involved in Killing of Hamas Leader,” *U.S. News*, July 31, 2024, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2024-07-31/blinken-says-us-not-involved-in-killing-of-hamas-leader>.

情报真实性、可靠性的质疑。

美国也试图将战略解密策略运用于对华政策上。例如，新冠疫情暴发后，美国情报机构多次对中国展开“有罪推定”的新冠病毒溯源调查。2023年3月，拜登签署《新冠病毒起源法》，要求美国情报部门解密新冠病毒溯源相关信息，重点是确定中国武汉病毒研究所与新冠疫情之间是否存在“潜在联系”。^[1]实际上，美国情报界对病毒起源存在不同观点，尚未得出明确结论，但美国政客希望通过炒作“实验室泄漏论”的所谓情报将美国疫情危机转嫁给中国。2023年4月，美国国会众议院军事委员会情报和特种作战小组委员会就战略解密及其对中国可能产生的影响进行了听证。时任美国国家安全局局长和美军网络司令部司令的保罗·中根曾（Paul M. Nakasone）表示，“战略公开情报旨在建立联盟、影响敌人及帮助伙伴，这种范式变革将持续下去，并将作为遏制中国的手段”。^[2]实际上，美国已加大利用战略解密的方式对中国进行各种“污名化”，包括常规性的情报披露，如《美国情报界年度威胁评估》《国土安全威胁评估》《中国军力报告》等，也包括特定目的的情报渲染，例如，美国情报高层频繁炒作所谓“大陆攻台时间表”以渲染台海紧张局势，以及散播“中国干涉美国大选”等所谓情报，以诱导美国国内反华情绪，为美国加大对华遏制围堵的行径提供“依据”。

战略解密已经逐渐成为美国外交的常态化手段。据美媒2024年2月的相关载文显示，由美国国安会向情报总监办公室提出的解密请求已从过去的每月两条增加到每天数条^[3]；美国国务院向情报总监办公室提出降级或解密情报的要求也从2021年的900多次增至2023年的1100多次，平均每

[1] The White House, “Statement by the President on S. 619, the COVID-19 Origin Act of 2023,” March 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/20/statement-by-the-president-on-s-619-the-covid-19-origin-act-of-2023/>.

[2] Intelligence and Special Operations Subcommittee Hearing, “A Review of the Defense Intelligence Enterprise’s posture and capabilities in strategic competition and in synchronizing intelligence efforts to counter the People’s Republic of China,” U.S. House Armed Services Committee, April 27, 2023, <https://democrats-armedservices.house.gov/2023/4/intelligence>.

[3] Massimo Calabresi, “Inside the White House Program to Share America’s Secrets,” *Time*, February 29, 2024, <https://time.com/6835724/americas-intelligence-secrets/>.

周提出 20 多次。^[1] 美国国会也加大对战略解密行动的统筹，由国会和国家情报总监办公室共同决定解密哪些情报、如何解密及对谁分享或公开。在此过程中，会对情报进行必要的脱敏处理，隐去情报来源和搜集手段，以防泄露美国在海外的情报网络或技术漏洞，试图在保护长期战略利益和获得短期的战术收益之间达成平衡。

（二）情报斡旋

美国情报官员有从事秘密外交的传统，但如今日益走向台前，深度参与外交斡旋活动。美国强化情报斡旋的动因在于灵活运用情报官员的特殊身份和情报外交的特殊渠道，对美国传统外交进行必要补充。中情局局长伯恩斯在《间谍之道与治国之道》一文中对情报外交的这一功能进行了详细阐述，“有些时候，在外交接触可能意味着正式承认的情况下，由情报官员同宿敌交流起来会更加便利”，“中情局在世界多个复杂地区建立的关系网，可以提供现实的合作机会”，“这可以为跌宕起伏的政治关系提供压舱石。情报外交还可以促进利益趋同，并以悄无声息的方式支持外交官员和决策者的努力”。^[2] 由此可见，美国对情报外交寄予厚望，认为当正常的外交渠道出现问题之时，可以通过情报外交创造出更加巧妙的对外沟通渠道，旨在进行危机处理和为对外关系“筑底”。

伯恩斯是当前美国参与情报斡旋的重要角色。凭借其丰富的外交经验和通晓俄语、阿拉伯语等语言优势，伯恩斯自出任中情局局长以来，在拜登政府中扮演了一个高调的外交角色，这同以往美国政府情报高官的定位相比，是一个重要改变。^[3] 他在美国从阿富汗撤军、乌克兰危机、巴以冲

[1] Brett M. Holmgren, “The Age of Intelligence Diplomacy,” *Foreign Policy*, February 19, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/02/19/russia-ukraine-us-intelligence-diplomacy-invasion-anniversary/>.

[2] William Burns, “Spycraft and Statecraft: Transforming the CIA for an Age of Competition,” *Foreign Affairs*, January 30, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/cia-spycraft-and-statecraft-william-burns>.

[3] Douglas London, “The Value and Costs of Intelligence Diplomacy: CIA Director Burns in the Spotlight,” *Just Security*, July 12, 2024, <https://www.justsecurity.org/97688/intelligence-diplomacy-cia-director-burns/>.

突等重大地缘事件中，都承担了外交重任，同敌人、对手、盟友、伙伴等相关各方积极接触，试图以美国的情报优势攫取战略优势。2021年8月底，在美军撤出阿富汗之前，拜登总统特意派遣伯恩斯前往喀布尔同塔利班领导人接触，并用情报作为筹码同对方谈判。^[1]作为曾任美国驻俄罗斯大使的伯恩斯，在乌克兰危机前后也扮演了重要外交斡旋角色。2021年11月，伯恩斯到访俄罗斯，向俄总统普京就在俄乌边境陈兵的情报表达关切，当面警告俄方若使用核武器将面临严重后果。^[2]危机爆发后，美国联合西方对俄发动前所未有的制裁，切断了同俄罗斯的许多沟通渠道，但美俄之间情报部门的联络一直未中断，并成为两国外交沟通的重要渠道。拜登曾多次派遣伯恩斯前往俄罗斯和乌克兰，同俄乌双方进行密谈，试图左右两国间的谈判。此外，美国为对抗俄罗斯在中东的地缘政治影响力，派伯恩斯秘密同沙特王储萨勒曼（Mohammed bin Salman）会谈，为后续拜登访问沙特并推动双边关系自“卡舒吉案”后转圜做铺垫。^[3]

2023年新一轮巴以冲突爆发后，伯恩斯也加大针对中东局势的情报外交活动。他积极开展穿梭外交，前往以色列、埃及、卡塔尔、罗马等地，同以色列情报机构摩萨德负责人巴尼亚（David Barnea）、卡塔尔首相兼外交大臣穆罕默德（Sheikh Mohammed）、埃及情报局局长卡迈勒（Abbas Kamel）等地缘政治攸关方的情报部门领导会谈，斡旋巴以停火和人质交换协议。^[4]伯恩斯本人曾多次秘密访华，他解释说 he 同中方接触旨在确保防止

[1] John Hudson, "CIA Director William Burns held secret meeting in Kabul with Taliban leader Abdul Ghani Baradar," *The Washington Post*, August 24, 2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/burns-afghanistan-baradar-biden/2021/08/24/c96bee5c-04ba-11ec-ba15-9c4f59a60478_story.html.

[2] Jim Sciutto and Natasha Bertrand, "CIA Director Had Rare Conversation with Putin While in Moscow Last Week," CNN, November 8, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/11/08/politics/bill-burns-cia-putin-moscow/index.html>.

[3] Ken Klippenstein, "Inside the Secret Meeting Between the CIA Director and Saudi Crown Prince," *The Intercept*, May 13, 2022, <https://theintercept.com/2022/05/13/saudi-arabia-cia-secret-meeting-mohammed-bin-salman/>.

[4] Julian E. Barnes and Edward Wong, "C.I.A. Director Arrives in Qatar for Talks on Hostage Releases," *The New York Times*, November 28, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/11/28/us/politics/cia-director-qatar-hostage-talks.html>.

不必要的误解和意外碰撞，从而对布林肯等美国外交官员的正式访问提供额外的支持和补充，试图运用情报外交手段来引导中美关系的发展。^[1]

美国情报界其他高官也加大外交活动。国家情报总监海恩斯于2023年11月率美国外交和情报团队前往卢旺达和刚果民主共和国执行外交任务，以斡旋两国之间的紧张冲突。^[2]海恩斯还访问了印度等国，同美国的盟友伙伴加大情报对话和合作；并于2023年香格里拉对话会期间参加了全球情报界首脑的秘密会议，加大同各国情报部门的互动和联系。^[3]由此可见，在地缘政治紧张局势下，情报渠道已成为美国外交斡旋的重要途径。

（三）情报联盟

美国情报外交还表现在扩大情报联盟，同盟友伙伴加大情报合作，以增强美国情报霸权的辐射力。长期以来，情报联盟是美国同盟体系的重要一环。美国2022年《国家安全战略》指出：“我们与盟友的情报关系是一个战略资产，将在我们同对手的竞争中发挥日益重要的作用”。^[4]美国2023年《国家情报战略》也强调，美国遍布世界的联盟和伙伴关系网络是美国情报工作的“力量倍增器”。^[5]美国扩大情报联盟的路径有二：一是通过强化同盟友伙伴的情报合作，借助其情报渠道和资源，以扩大美国遍布全球的情报网和情报能力；二是通过为盟友伙伴提供情报共享和情报能力建设，

[1] Director William J. Burns, “A World Transformed and the Role of Intelligence,” Central Intelligence Agency, July 1, 2023, <https://www.cia.gov/static/62739354dfed5cc1942997d3f1899d94/DCIA-Ditchley-Remarks-01-July-2023.pdf>.

[2] The White House, “Readout of Director of National Intelligence Avril Haines’s Travel to Democratic Republic of Congo and Rwanda,” November 21, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/11/21/readout-of-director-of-national-intelligence-avril-haines-travel-to-democratic-republic-of-congo-and-rwanda/>.

[3] Xinghui Kok, Raju Gopalakrishnan and Greg Torode, “Exclusive: World’s Spy Chiefs Meet in Secret Conclave in Singapore,” *Reuters*, June 5, 2023, <https://www.reuters.com/world/worlds-spy-chiefs-meet-secret-conclave-singapore-2023-06-04/>.

[4] The White House, *National Security Strategy*, p.17.

[5] The Office of the Director of National Intelligence, *The National Intelligence Strategy of the United States of America 2023*, p.11.

以强化联盟向心力及对美国的战略依赖。

双边层面，美国加大同盟友伙伴的情报合作。跨大西洋方向，美国加大同英国等盟友的情报合作。2024年9月，伯恩斯与英国军情六处（MI6）负责人理查德·摩尔（Richard Moore）一同出席了《金融时报》活动并在该报上联合撰文，渲染国际秩序正面临“自冷战以来前所未有的威胁”，包括乌克兰危机、俄罗斯在欧洲各地开展的“破坏活动”、中国的崛起及技术的快速变革等，并声称“共同应对这些风险是美英特殊关系的基础”。^[1]此举不仅标志着两国在情报领域的紧密合作，也突显出英美特殊关系在情报合作方面的重要性。随着战略重心的转向，美国也加大对“印太”地区情报联盟的投入，同地区盟友和伙伴积极打造新型情报合作“小圈子”，试图推动亚太“北约化”。美国国防情报局（DIA）组建了“伙伴任务整合办公室”，并提升同越南、菲律宾等地区国家的国防情报关系，还同澳大利亚国防情报组织建立“澳大利亚联合情报中心”。^[2]拜登政府还在《地理空间合作基本交流与合作协议》基础上加强同印度的情报共享，在2022年中印边界冲突时为印度军方提供了关键情报。^[3]

多边层面，美国将整合升级多边情报联盟作为重点方向。例如，推动“五眼联盟”从情报共享向综合政策协调转型升级，并考虑解除所谓“外国人禁止”（NOFORN）限制，推动“五眼联盟”扩员，包括将日本纳入其中，以提升其在亚太地区的影响力。^[4]同时，美国也在加强北约的情报合作，并

[1] Bill Burns and Richard Moore, “Bill Burns and Richard Moore: Intelligence partnership helps the US and UK stay ahead in an uncertain world,” *Financial Times*, September 7, 2024, <https://www.ft.com/content/252d7cc6-27de-46c0-9697-f3eb04888e70>.

[2] Center for Strategic and International Studies, “Fireside Chat with LTG Berrier,” November 1, 2023, <https://www.csis.org/analysis/fireside-chat-ltg-berrier>.

[3] Paul D. Shinkman, “U.S. Intel Helped India Rout China in 2022 Border Clash: Sources,” *U.S. News & World Report*, March 20, 2023, <https://www.usnews.com/news/world-report/articles/2023-03-20/u-s-intel-helped-india-rout-china-in-2022-border-clash-sources>.

[4] AVM Sean Corbett, CB MBE and James Danoy, “Beyond NOFORN: Solutions for increased intelligence sharing among allies,” Atlantic Council, October 31, 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/beyond-noforn-solutions-for-increased-intelligence-sharing-among-allies/>.

通过北约同日本、韩国等亚太国家的情报合作，助力北约向亚太地区转进。此外，美国还在亚太辐辏同盟体系基础上，推进地区小多边情报联盟建设。例如，在四方安全对话机制（QUAD）框架下建立“印太海域态势感知伙伴关系”（IPMDA）计划，推动美日韩导弹预警情报实时共享机制，在美英澳、美日菲等三边安全合作框架下加大情报合作，以及促成日韩恢复《军事情报保护协定》等。通过这些情报共享和协同机制，增强地区盟友对美国的向心力。

此外，美国国务院的优先事项之一是推动情报外交的数字化，例如推出了国务院数字情报传播平台“Tempo” 2.0 版本，让世界各地的外交官可以使用这一平台访问各种非机密情报产品，包括外国民意调查数据、人道主义图表和地图及分析摘要，以塑造有利于美国的国际舆论，并影响别国对美政策导向。^[1]

三、美国情报外交的趋势、局限和影响

从目前看，情报外交作为一种创新之举，有可能成为美国对外战略的一个持久策略。然而，其实践效果仍有待检验，同时其也存在着一定的局限性。此外，如果这种策略被滥用，可能会给国际社会带来不容忽视的负面影响。

（一）美国情报外交的发展趋势

如何整合情报和外交两种资源，发挥协同效应，防范控制风险，是美国情报外交面临的挑战。未来，美国有望推动“全政府—全社会”的情报外交布局，并聚集“对华竞争”。

战略部署上，将强化“全政府”协同。为了提升情报外交这一新策略的系统性和有效性，美国情报界正在国安会的统领下，由国家情报总监办公室协调，并与国会参、众两院情报委员会加大沟通。其中，美国国务院

[1] U.S. Department of State, “Remarks by Assistant Secretary Brett M. Holmgren,” June 26, 2024, <https://www.state.gov/remarks-by-assistant-secretary-brett-m-holmgren/>.

情报研究局作为国务院唯一一家隶属于美国情报共同体的成员，将成为美国致力于情报外交的主要机构之一，正大力开展情报外交的建章立制工作。根据美国国务院2022年2月发布的《情报研究局2025战略计划》，该局肩负着“情报和外交的双重职责”，对于“塑造有利于民主价值观的未来及创建一个更加安全、和平和繁荣的世界”具有至关重要的作用。《情报研究局2025战略计划》围绕情报如何支持外交，提出了五大目标：战略分析、数字转型、网络安全、人才队伍和提升韧性；强调“要从被动反应转向主动态势，积极为外交行动提供情报支持”。^[1]

战略手段上，将撬动“全社会”资源。美国情报外交将加强情报界、外交界与私营企业、学术界及国际伙伴的合作。美国情报界已经设立了“商业云企业合同”（C2E）^[2]等项目同私营部门加大情报合作。一些高科技企业、商业卫星公司、开源情报分析机构等也通过同美国情报机构合作等形式，策应美国情报外交。例如，SpaceX公司在2021年与美国国家安全部门签订了一份价值18亿美元的机密合同，扩大“星盾”秘密商业卫星计划，用以追踪地面目标并与美国情报和军事官员分享数据，并在乌克兰危机中为乌方提供情报共享。^[3]美国智库也广泛使用卫星图像、检测系统、大数据和人工智能等高科技手段，开展情报收集，为美国情报外交提供数字化、智能化的支持。例如，美国国务院资助耶鲁大学人道主义研究实验室设立“乌克兰冲突观察站”，通过发布涉俄乌冲突解密报告的方式，抨击俄罗斯在乌克兰的行动“违反国际法、犯下战争罪”。^[4]

[1] U.S. Department of State, *INR 2025 Strategic Plan*, February 2022, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/INR_2025_Strategic-Plan-Brochure_vF_FINAL.pdf.

[2] “商业云企业合同”（Commercial Cloud Enterprise Contract）是美国政府与私营部门云计算服务提供商之间的一种合作项目。这种合同旨在为美国联邦政府机构提供灵活、创新的云计算服务，以支持政府的数字化转型和信息技术现代化。

[3] Joey Roulette and Marisa Taylor, “Exclusive: Musk’s SpaceX is Building Spy Satellite Network for US Intelligence Agency, Sources Say,” Reuters, March 16, 2024, <https://www.reuters.com/technology/space/musks-spacex-is-building-spy-satellite-network-us-intelligence-agency-sources-2024-03-16/>.

[4] Yale University’s Humanitarian Research Lab, “Ukraine Conflict Observatory,” <https://medicine.yale.edu/lab/khoshnood/conflict-observatory/ukraine/>.

战略重点上，将聚焦“对华竞争”。自2016年起，美国国家情报总监办公室年度发布的《全球威胁评估》报告将中国定位为“首要的区域性威胁”，2021年后则将中国进一步提升至所有威胁的首位，强调中国已日渐成为与美国实力“近乎匹敌的对手”（near peer competitor）。^[1]为此，美国情报界正加强针对中国这个“巨大、复杂且困难的情报对象”^[2]的资源投入和机制建设，情报外交也成为美国全方位遏华的新策略。例如，美国国家情报总监办公室设立了“国家情报中国办公室主任”（National Intelligence Officer for China）一职，中情局设立了“中国任务中心”（China Mission Center），美国国防情报局也设立专门的“中国任务团队”（China Mission Group）。尽管拜登政府在2022年因针对华裔及亚裔的种族歧视指控而终止了特朗普政府时期实施的所谓“打击经济间谍、保护知识产权”的“中国行动计划”（China Initiative），但这一举措更多是名义上的。实际上，美国司法部仍继续以其他形式开展针对中国的情报行动。^[3]这些涉华专项情报行动不仅旨在加大对华情报搜集和渗透，更是意图通过公开渲染所谓涉华负面情报，为实施对华遏制政策建立合法性，以应对美国公众对华存在的“失明症”^[4]，并塑造国际舆论支持。美国还会利用情报外交加强同情报盟友的合作，包括加强对华的情报搜集、联合发布报告等方式，以此来污名化中国，干涉中国内政，试图形成对华情报外交围剿之势，以配合美国的对华遏制战略。

（二）美国情报外交的掣肘因素

虽然华府试图利用情报外交作为“驱散战争迷雾的利器”来威慑并阻

[1] Office of the Director of National Intelligence, *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community 2021*, April 9, 2021, https://s3.documentcloud.org/documents/20614223/2021_annual_threat_assessment.pdf, p.4.

[2] Peter Mattis, “How to Spy on China: Beijing Is a Hard Target—but Better Tech Could Make It Easier,” *Foreign Affairs*, April 28, 2023.

[3] Matt Schiavenza, “How the China Initiative Went Wrong,” *Foreign Policy*, February 13, 2022.

[4] Justin Katz, “Naval Intelligence admiral: ‘Naïve’ American public has a ‘China blindness’ problem,” *Breaking Defense*, February 15, 2023, <https://breakingdefense-com.cdn.ampproject.org/c/s/breakingdefense.com/2023/02/naval-intelligence-admiral-naive-american-public-has-a-china-blindness-problem/?amp=1>.

止冲突^[1]，但其能否奏效仍存在争议。毕竟，伯恩斯前往阿富汗同塔利班开展情报外交，却未能阻止“阿富汗陷落”，美国从阿富汗仓皇撤军也引发了对情报工作是否失败的讨论。^[2]美国在乌克兰危机中的情报外交也未能避免冲突的发生，还导致冲突演变成“代理人战争”。美国在巴以冲突中的情报外交暴露出其双重标准和政治化倾向，同时也存在激化和扩大冲突的潜在风险。实际上，美国情报外交的实施仍面临一系列内外掣肘因素。

其一，情报与外交之间的内在冲突。长期以来，美国战略界和学界普遍认为，“情报是科学，而外交是艺术”。^[3]情报与外交有各自的独特规律和实践规范，在情报外交的实践中难免会出现理念上的分歧和利益上的冲突，甚至导致地盘之争。若推行过于激进的情报外交，可能会进一步模糊这两个领域之间的界限，从而削弱它们各自的独立性和专业性。《华盛顿邮报》评论一针见血地指出，“外交最好应置于阳光下，而情报应留在阴暗”中，“将外交和情报混为一谈将是美国一个糟糕的战略”。^[4]美国战略界也在评估这一新兴策略的有效性，并已意识到其局限性，以及过度依赖情报外交可能带来的风险。中情局局长伯恩斯在2023年慕尼黑安全会议期间表示，虽然战略性披露情报的决定对乌克兰危机的进程产生了重要影响，但只有在评估了每项情报的潜在利益和风险后才应公开情报。^[5]在2023年情报和

[1] 王静雅、中华、沈彦：《论信息时代情报迷雾的成因及其应对策略》，载《情报理论与实践》2023年第2期。

[2] Julian E. Barnes, “Intelligence Agencies Did Not Predict Imminence of Afghan Collapse, Officials Say,” *The New York Times*, August 18, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/08/18/us/politics/afghanistan-intelligence-agencies.html>.

[3] Ryan Schuler, “Intelligence Is a Science, Diplomacy Is an Art,” San Diego State University, February 17, 2020, https://newscenter.sdsu.edu/sdsu_newscenter/news_story.aspx?sid=77896.

[4] Jeff Rogg, “Mixing Diplomacy and Spying Would be Poor Strategy for U.S.,” *The Washington Post*, February 25, 2021, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/02/25/mixing-diplomacy-espionage-would-be-poor-strategy-us/>.

[5] Nicholas Burns, “Conversation on the Role of Intelligence and Putin’s War in Ukraine,” Munich Security Conference, February 2025, <https://securityconference.org/en/msc-2023/agenda/event/conversation-on-the-role-of-intelligence-and-putins-war-in-ukraine/>.

国家安全联盟 (INSA) 与陆海空通信和电子协会 (AFCEA) 共同举行的“情报和国家安全峰会”上，美国总统国家安全事务首席副助理乔恩·芬纳 (Jon Finer) 也就战略情报解密或降级的效果和风险指出，“我们认为这个工具极其有效，但应该在严格的规范和监管下谨慎运用”。^[1]

其二，美国情报外交面临公信力问题。2002年，小布什政府解密了美国《国家情报评估》(NIE) 所谓“伊拉克拥有大规模杀伤性武器”的关键判断，这一行动直接影响了美国国会参议院授权对伊拉克动武的投票结果。然而，后续的多份调查表明这份情报并无实据，从而揭露出美国政客为了发动战争而不惜炮制“虚假情报”。^[2] 这一事件沉重打击了美国情报界的信誉，以至于在乌克兰危机爆发时，美国总统国家安全事务助理杰克·沙利文 (Jake Sullivan) 刻意将乌克兰和伊拉克作了区分。他强调在伊拉克问题上，情报的使用是为了发起战争，而在乌克兰危机上，美国的目的是“阻止、预防和避免战争”，试图以此打消国际社会对美国情报公信力及背后意图的疑虑。^[3] 美国推进情报外交的目的之一即是通过公开验证其所披露情报的真实性、情报官员斡旋的有效性及情报联盟的强大性，以挽回其情报信誉。然而，根据兰德公司发布的报告，当前美国情报界的公信力仍不断受到侵蚀，其主要原因在于情报界为了获得预算而不得不迎合政府的路线，导致出现了“自我审查” (self-censorship) 的现象，即为策应政府或避免触怒政府而操弄情报，甚至炮制虚假情报。^[4] 这恰恰暴露了情报外交的内在矛盾：当情

[1] Kimberly Underwood, “Doubling Down on Transparency and Downgraded Intelligence,” Armed Forces Communications and Electronics Association, July 14, 2023, <https://www.afcea.org/signal-media/intelligence/doubling-down-transparency-and-downgraded-intelligence>.

[2] Sasha Dudding, “Spinning Secrets: The Dangers of Selective Declassification,” *Yale Law Journal*, Vol.130, No. 3, 2021, pp. 546-777.

[3] The White House, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan, February 11, 2022,” February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/02/11/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-security-advisor-jake-sullivan-february-11-2022/>.

[4] Christopher Dictus, et al, “Has Trust in the U.S. Intelligence Community Eroded?” RAND, February/April 13, Vo.102, No.2, 2024, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA864-1.html.

报被用作外交的工具，它成为“对既定政策的补充、重复或佐证，变成了主观认同的‘理由’而非客观独立的‘见解’”。^[1]情报外交无法从根本上提升美国情报的公信力。

其三，美国情报霸权也引发盟友的安全担忧。美国及其盟友伙伴在情报外交上存在温差。一方面，美国的盟友担心陷入“被拖累”和“被抛弃”的联盟困境之中^[2]；另一方面，美国也将盟友当作搜集情报的目标，引发盟友不满。2010年的“维基解密”、2013年的“棱镜门”及2021年曝出的美国利用丹麦情报部门持续监听法国、德国、挪威等盟国领导人等事件表明，美国情报机构长期运营面向全球的大规模监控项目，监控范围不仅覆盖数百万美国人的个人数据，还包括盟国政要和民众，对其他国家主权和人权构成严重侵犯。^[3]2023年4月，美国发生了史上最大规模的泄密事件，大约100页的美国军情文件遭到泄露并在多个社交媒体平台上传播。这些文件涉及乌克兰危机等方面情报，包括乌克兰的兵力及武器配置、战场地图、俄乌双方伤亡情况等，以及美国情报部门对乌克兰、韩国、以色列等国政府高层官员的监听活动。文件中甚至包括标注为“绝密”的情报。这起事件再次引发国际社会的不满和不安。^[4]但这些泄密丑闻并未阻止美国扩大其全球情报行动的步伐。2024年4月20日，拜登签署了《改革情报和保护美国法案》(RISAA)，不仅重新授权了《涉外情报监视法》(FISA)第702条款，还将其有效期延长至2026年。^[5]根据这一方案，美国国家安全局可在未经授权的情况下拦截外国目标的数字通信，并同时收集美国公民的个人信息。

[1] 沈雅梅：《警惕华盛顿“情报工具化”变本加厉》，载《环球时报》2024年3月15日。

[2] Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol.36, Iss.4, 1984, pp. 461 - 495.

[3] “U.S. spied on Merkel and other Europeans through Danish cables – broadcaster DR,” Reuters, June 1, 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/us-security-agency-spied-merkel-other-top-european-officials-through-danish-2021-05-30/>.

[4] Helene Cooper, et al., “New Batch of Classified Documents Appears on Social Media Sites,” *The New York Times*, April 7, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/04/07/us/politics/classified-documents-leak.html>.

[5] The White House, “Bill Signed: H.R. 7888,” April 20, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2024/04/20/bill-signed-h-r-7888/>.

这一条款极大扩展了美国政府针对公众及外国的监听监控范围，引发对公民隐私权的担忧，也违反了国际法和国际关系基本准则。

（三）美国情报外交的负面影响

美国战略界正在积极推进情报外交策略，但其呈现出的泛政治化、泛安全化、泛意识形态倾向将对世界和平稳定产生深远的负面影响。

首先，美国情报外交的泛政治化会加大滥用风险。虽然美国情报机构标榜自身的独立性和客观性，但情报评估本质上是一项主观色彩浓厚的活动，情报分析人员的经验、知识和政治立场都会对评估结论产生重大影响。长期以来，美国情报界已经同国务院、国防部、国土安全部和司法部等国家安全机构共同构成了所谓的“深层国家”（deep state），这些官僚部门的利益相互交织，操控着美国的内外政策。^[1]这也加大了情报界和外交界卷入国内政治的风险。在特朗普时代，美国的党争恶斗加剧了总统和情报体系之间的紧张关系。^[2]2024年是美国的大选年，而以拥有情报界背景的彼得·蒂尔（Peter Thiel）等为代表的保守派科技资本举荐万斯（J.D. Vance）作为特朗普的竞选副手，利用其在硅谷的经历和同科技企业的密切联系，帮助特朗普吸引社交媒体选票。^[3]这显示了情报界幕后利益集团对美国政治的操控。在当前政治极化的背景下，若美国将情报外交制度化，则会加剧情报外交的政治化倾向，增加其被滥用的风险——肆意引导和塑造美国国内及国际社会的舆论，进而可能将相关方推向冲突甚至战争的边缘。

其次，美国情报外交的泛安全化会强化安全困境。美国从霸权护持的目标出发，根深蒂固的不安全感在国际格局变化和信息技术发展等挑战下变得更加凸显，使其陷入霸权焦虑。为了寻求“绝对安全”，美国对“国家安全”的定义过度扩展，这种“泛安全化”（securitization）现象使得国家

[1] 节大磊：《美国的“深层国家”：现实与迷思》，载《美国研究》2022年第1期。

[2] 孟维瞻：《特朗普时期美国情报工作政治化的深层原因与长远影响》，载《情报杂志》2022年第1期。

[3] Ryan Mac and Theodore Schleifer, “How a Network of Tech Billionaires Helped J.D. Vance Leap Into Power,” *The New York Times*, July 17, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/07/17/technology/jd-vance-tech-silicon-valley.html>.

安全问题的清单越拉越长。这不仅导致国家安全重心的失焦，还加剧了自身的不安全感，进一步加深了安全困境。^[1]美国情报外交也正趋向泛安全化，情报部门通过对各个领域的“安全威胁”进行过度渲染，从而不断强化其全球情报活动网络。《美国情报界 2024 年度威胁评估》显示，美国情报工作的范畴已经从传统的政治、军事领域扩展到经济、科技、供应链、人文交流等“全领域”。^[2]然而，美国情报外交的泛安全化趋势不仅不会增加美国的安全感，反而可能加剧了其不安全感，因为滥用国家安全工具、忽视与他国的共同安全利益只会导致国际关系的紧张和信任缺失。

最后，美国情报外交的泛意识形态化将加剧“新冷战”。冷战时期，美国情报机构在海外发动意识形态渗透和颠覆，以遏制共产主义浪潮。如今，美国情报战略文件重拾冷战思维，给情报赋予“民主对抗威权”的意识形态内涵，强调要以情报外交捍卫“美国价值观”和“西方民主”。美国在乌克兰危机中刻意渲染情报外交的意识形态色彩，利用价值观的不可妥协性，胁迫西方盟友伙伴选边站队；同时，也促使政客、公众和盟友对美国情报霸权形成了高度期望。因此，拜登的任何继任者都不太可能放弃这一工具，毕竟“魔鬼已经从瓶子里放出来了”。^[3]美国情报外交以意识形态对抗色彩向全球投射，无助于维护和平，反而会激化地缘冲突并刺激冲突扩大升级，加剧东西方阵营对抗，推高世界陷入“新冷战”的风险。

结 语

长期以来，美国霸权护持的背后不乏情报人员在隐秘战线的幕后支持。

[1] Daniel Drezner, “How Everything Became National Security,” *Foreign Affairs*, August 19, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-everything-became-national-security-drezner>.

[2] U.S. Office of the Director of National Intelligence, *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, February 5, 2024, pp.8-9.

[3] David V. Goe and Michael J. Morell, “Spy and Tell: The Promise and Peril of Disclosing Intelligence for Strategic Advantage,” *Foreign Affairs*, Vol.102, No.3, May/June 2024, pp.138-152.

当前，在国际格局深度变革和新兴技术加速演进的时代背景下，美国战略界发起了情报外交的尝试，旨在“超越秘密”，让情报不再仅仅服务于外交决策，而是将情报工作推到聚光灯下，深度参与外交决策和实践，以更好地服务美国“大国竞争”的战略目标。情报外交作为美国霸权护持的一种创新手段，在美国处理乌克兰危机、巴以冲突等地缘政治变局中扮演了出人意料的重要角色，但长期看，其有效性、可靠性和可持续性仍有待检验。此外，美国得以推行情报外交，很大程度上归功于拜登政府对情报界和外交界的重视以及伯恩斯等拥有情报和外交双重资历官员的推动。随着美国大选的临近，下一届美国政府是否会对情报外交给予足够的重视和投入尚且存疑。但是，可以预见的是，美国情报外交泛政治化、泛安全化、泛意识形态化的倾向日益严重，它的滥用不仅会加剧国际紧张局势，亦会对美国情报霸权产生反噬效应。

值得警惕的是，随着拜登政府将中国视为“唯一一个既有重塑国际秩序的意图，又日益具备经济、外交、军事和技术力量来实现这一目标的国家”^[1]，在遏华战略指导下，美国势必会将中国作为情报外交的重中之重。其对华情报外交将呈现出多维度的复杂动向，包括以战略解密的方式编造并散布所谓涉华“情报”，组建反华情报联盟网络，以及对华加大情报胁迫等，旨在操控国际涉华舆论，并为对华遏制打压建立筹码。而美国情报界聚焦涉华情报外交，无疑会助长美国当局对华强硬政策导向，恶化美国社会对华态度，破坏中美关系稳定，对中国主权、安全和发展利益构成严峻挑战。因此，有必要对美国涉华情报外交的动向、策略和应对开展进一步的深入研究，以期防范对华负面影响，并维护中国的总体国家安全。

【收稿日期：2024-07-08】

【修回日期：2024-09-18】

（责任编辑：邢嫣）

[1] The White House, *National Security Strategy*, p.23.