

【外交与战略】

# 美国中央情报局在巴以和平进程中的 外交活动探析

——兼论在新的 大国竞争时代美国的“情报外交”

张帆

**【摘要】**本文主要探析美国中央情报局在巴以和平进程中的外交活动,并以此为基础,考察美国在新的 大国竞争时代的“情报外交”理念。1994年至2002年期间,中情局在巴以和平进程中的外交活动主要包括:在《奥斯陆协议》签订后的最初两年里,向巴自治政府提供安全援助,试图以此促进巴以安全合作;在1996年初巴以冲突重新爆发后,斡旋、调解巴以冲突,试图以此挽救和平进程。中情局之所以在巴以和平进程中从事外交活动,主要原因在于,巴以和平进程外交活动的特定需求与中情局所具有的满足此类需求的特质和能力高度切合,由此推断,情报机构参与外交活动的更具普遍适用性的逻辑则是,特定外交需求与情报机构特质和能力的切合。此逻辑对于理解、探究美国在新的 大国竞争时代的“情报外交”具有一定参照作用:一方面,美国的大国竞争战略仍以外交为重要战略工具,但美国在某些领域的外交活动,如“拒止”和“去冲突、去风险”,有其特定需求;另一方面,美国情报界的特质和能力使其具备在新的 大国竞争时代发挥外交作用的资质,美国大国竞争战略的外交需求与美国情报界外交资质的结合是催生“情报外交”的战略逻辑。

**【关键词】**美国军事与外交;中央情报局;巴以和平进程;情报外交

**【作者简介】**张帆,中国社会科学院美国研究所研究员。

**【原文出处】**《美国研究》(京),2024.5.83~108

**【基金项目】**本文系中国社会科学院创新工程项目、中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助项目(编号:DF2023XXJC09)的阶段性成果。

2023年10月,以色列-哈马斯冲突引发新一轮中东危机,拜登政府的应对之策包括:在支持以色列自卫权、寻求人质安全和释放的同时,防止冲突扩大、升级,并着手处理加沙人道主义危机,制定战后重建计划。拜登政府为此在中东展开一系列外交活动,美国国务卿安东尼·布林肯(Antony J. Blinken)、美国中东人道主义问题特使戴维·萨特菲尔德(David Satterfield),以及美国中央情报局(Central Intelligence Agency, CIA,以下简称中情局)局长威廉·伯恩斯坦(William Burns)数次出访中东,其中令人好奇或疑惑的是,伯恩斯坦与中东诸国情报机构首脑就人质问题举行多轮外交磋商,<sup>①</sup>拜登政府为什么借助中情局从

事外交活动?媒体调研显示,情报机构从事外交活动,在国际事务中并非某种全新的现象,主要事例包括:第二次世界大战接近尾声之际,纳粹德国为寻求与西方媾和而与美国战略情报局在瑞士进行谈判;以色列在建国后的相当一段时间里,其情报机构为拓展、深化该国的对外交往渠道发挥了重要作用;美苏情报机构在古巴导弹危机期间进行多层次、多渠道接触,试图通过谈判和信息传递缓解危机;英国军情六处(MI6)为推动北爱尔兰和平进程建立了重要的谈判渠道;“9·11”事件后,美国中情局为在阿富汗和伊拉克建立反恐联盟而与当地某些部落和宗教派别进行接触和谈判;等等。<sup>②</sup>尤其是,鉴于与伯恩斯坦人

质谈判在地缘政治背景上的相似性,相当一部分媒体调研报道都提及中情局在1994年至2002年期间参与巴以和平进程的事例。<sup>③</sup>

1994年至2002年期间,中情局在克林顿政府主导的巴以和平进程中发挥较为重要的外交作用:1994年至1996年,中情局通过向巴勒斯坦自治政府提供安全援助,试图在增强巴勒斯坦自治政府(以下简称“巴自治政府”)情报机构反恐能力的基础上,促进巴以安全合作;从1996年初开始,在巴以和平进程不断为双方的暴力冲突所中断的背景下,中情局通过在巴以之间的斡旋、调解,试图促成双方结束冲突,恢复安全合作,进而挽救和平进程。<sup>④</sup>上述媒体调研在提及中情局参与巴以和平进程的事例后强调,伯恩斯以中情局局长身份从事有关人质问题的谈判,是拜登政府在新的大国竞争时代践行“情报外交”(Intelligence Diplomacy)的重要体现。<sup>⑤</sup>

本文旨在通过中情局参与中东和平进程的案例分析,归纳、抽象出情报机构从事外交的更具普遍适用性的战略逻辑,并将其应用于对美国当今“情报外交”的考察。

### 一、文献综述、研究思路及分析框架

所谓“情报外交”,是近年来兴起于美国情报界的一种战略概念或倡议,其主要倡导者是美国国务院负责情报和研究事务的助理国务卿(Assistant Secretary for Intelligence and Research)布雷特·霍尔姆格林(Brett M. Holmgren)和中情局局长威廉·伯恩斯。霍尔姆格林、伯恩斯及美国外交界和情报界的其他一些人士指出,新兴技术为情报工作提供了更有效的途径和方法,以数字和网络技术为支撑的情报界是美国重要的战略资产,但这种资产不应局限于维持和增进情报优势本身,而应将这种优势应用于其他领域的战略竞争,即情报赋能竞争;情报赋能竞争不仅仅指为其他领域的竞争提供信息或知识,而在于情报界积极参与其他领域的战略竞争,突破传统“情报”范式束缚,以服务于战略目标的具体行动,成为战略竞争的参与者和有力的竞争工具或武器;拜登政府在乌克兰危机期间公开披露情报的活动及其有效性,预示着情报界在大国竞争中大有可为,“情报赋能竞争”首先可通过“情报赋能外交”——“情报

外交”——得以体现,即情报机构直接参与某些外交活动,以提升此类活动的有效性,尤其是那些旨在“去冲突、去风险”(deconflict, derisk),有助于危机管控和地区局势稳定的外交活动,尽管情报机构也可能在其他外交活动中发挥作用。<sup>⑥</sup>

迄今为止,美国情报界和外交人士尚未就“情报外交”形成明确、统一和权威的定义,但从以上介绍可看出,“情报外交”主要是指源自美国情报界的一项战略倡议,旨在将美国的情报优势用于外交领域的战略竞争,通过情报机构直接参与外交活动,实现情报赋能外交,赢取竞争优势。<sup>⑦</sup>但美国情报界——甚至更为广泛的美国战略界,尚未阐明的重要问题则是“情报外交”的战略逻辑,即在新的大国竞争背景下,美国外交为何需要赋能,而情报界为何能够赋能美国外交?尽管有美国和中东的媒体将伯恩斯人质谈判视为“情报外交”的具体实践,但相关报道主要涉及这些谈判的议题和分歧,没有说明为什么需要由情报机构从事此类谈判,无助于我们理解“情报外交”的战略逻辑,而情报、外交或战略研究界也尚未就“情报外交”展开深入、系统的研究。

为理解美国情报界倡导的“情报外交”,本文对中情局参与巴以和平进程(1994~2002年)的历史案例进行研究:首先借助情报和国际冲突研究文献,就如何考察中情局参与巴以和平进程外交活动及如何借助该案例理解“情报外交”确立分析框架,以此为基础,考察中情局1994年至2002年期间在巴以和平进程中的外交活动,阐释中情局参与巴以和平进程外交活动的原因,并将这些原因作为理解美国当今的“情报外交”的参照并提出需进一步研究的问题。

#### (一)文献综述

与本文主题相关的文献主要分为以下两类。

##### 1. 中情局在巴以和平进程中的外交活动

直接涉及该议题的文献很少,最有参考价值的是先后以中情局副局长和局长身份参与巴以和平进程一系列峰会的乔治·特尼特(George Tenet)撰写的回忆录《位于风暴中心:我在中情局的岁月》(At the Center of the Storm: My Years at the CIA),特尼特在书中以长达三章的篇幅(第4章至第6章)描述他本人及中情局参与巴以和平进程外交活动的历程;<sup>⑧</sup>其次是

以色列从事情报研究的专家希罗姆·西皮若(Shlomo Shpiro)在2003年发表于《生存》(Survival)的文章《作为中东和平掮客的中情局?》(The CIA as Middle East Peace Broker?),该文全面描述了冷战以来中情局在中东从事和平活动的历程,较为详细地介绍了中情局参与巴以和平进程的情况;<sup>⑨</sup>最后则是美国美利坚大学教授安东万·圣约翰(Anthony Wanis-St. John)撰写的专著《后门谈判:中东和平进程中的保密性》(Back Channel Negotiation: Secrecy in Middle East Peace Process),该著述主要论述秘密外交在中东和平进程中的作用,部分涉及中情局在巴以和平进程中的外交活动。<sup>⑩</sup>

上述文献对于了解中情局在巴以和平进程中的外交活动,具有一定参考价值,但缺陷在于没有阐明中情局从事此类活动的原因。

## 2. 情报机构参与外交活动

涉及此议题的文献主要来自两大研究领域:一是和平与冲突研究;二是情报研究。

这两大领域的相关文献都不同程度地涉及情报机构参与外交活动的类别,主要包括:危机管控——即在重大国际危机中,情报机构成为重要的“信号”传输渠道,当事国利用情报机构递送信息,避免冲突升级,管控危机,相关研究以1962年古巴导弹危机为例,论述情报机构在危机管控中的作用及其局限;结束对外冲突或战争——即一国为结束久拖不决的对外战事而利用情报机构与对手接触、谈判,如纳粹德国为结束西线战事、实现与西方单独媾和而利用其情报渠道,与美国战略情报局驻瑞士代表谈判;海外和平干预——即大国(尤其是美国)在海外地区战略中利用情报机构从事“去冲突、去风险”外交活动,以和平手段营造有利于维持、提升其影响力的地区环境,具体包括:以安全援助推动国家重建,以及以斡旋管控危机、延续和解。<sup>⑪</sup>这些活动类别的划分为考察中情局在巴以和平进程中的外交活动提供了一定的参考路径。

这两大领域对情报机构参与外交活动的解释各有侧重:

和平与冲突研究领域的文献更多地以外交活动的需求为视角,解释情报机构参与此类活动的现象,

强调外交政策实施于复杂的国内外环境,秘密和跨境是某些政策得以顺利实施的必要条件。所有对外政策的实施都具有不同程度的保密性,某些政策在实施过程中的保密程度更高,这类政策往往牵涉当事各方的诸多利益,为防止国内外反对势力为政策实施制造障碍,相关政策的实施需要避开国内外公众的耳目,在秘密状态下进行;某些对外政策应对的问题本身高度复杂,其有效实施需借助其他领域的知识和资源。<sup>⑫</sup>

情报研究领域的相关文献则更多地从情报机构的特质和战略资产来解释情报机构从事外交活动的原因,强调保密和隐秘性是情报机构固有的属性,其工作程序和运行机制往往鲜为人知。在隐秘状态下从事各种活动,严格遵守保密规则,是情报职业的要务,也是情报机构区别于其他政府部门的重要特质。但保密和隐秘性本身不是情报机构的目标,其活动在于以保密和隐秘为掩护,收集、分析目标信息,从事海外秘密行动,此类行动在相当时间和场合以政治战、经济战、心理战等具有破坏性的形式出现,基于情报收集和秘密行动需要,大国情报机构(尤其是美国中情局)在海外建有庞大的情报网络,其重要标志就是分布于战略要地的地区情报站以及以其为节点的地区社会网络,这些网络不但触及当地政府各部,且深入当地社会,包括各党派、行业工会、教育、各种非政府组织等,使情报机构具备与多种势力打交道的能力。<sup>⑬</sup>

上述两大文献分别以特定外交需求及情报机构自身特质和资产为视角,阐释情报机构参与外交活动的原因,对我们考察中情局在巴以和平进程中从事外交活动的原因具有一定参考价值,但未能将特定外交需求与情报机构具备的特质和能力结合起来考察,不够系统和完整。

## (二) 研究思路和分析框架

本文旨在通过中情局参与中东和平进程的案例分析,归纳、抽象出情报机构从事外交的更具普遍适用性的战略逻辑,并将其应用于对美国当今“情报外交”的考察。

本文首先论述中情局参与中东和平进程(1994年至2002年)的历史案例。借助上述“文献综述”中

提及的情报机构参与外交活动的类别,以“海外和平干预”中的两类活动——安全援助和外交斡旋——为分析要素,进行资料的收集、归类和分析,而资料来源则是上文提及的乔治·特尼特的回忆录、希罗姆·西皮若的文章,以及安东万·圣约翰的著述。

在此基础上,阐释中情局参与巴以和平进程的原因,并归纳、总结出较具普遍适用性的情报机构从事外交活动的逻辑。笔者此处将和平与冲突研究以及情报研究的思路相结合,以对外战略实施中战略工具的“需求-供给”为视角,将巴以和平进程外交活动的特定需求与中情局自身的特质和能力结合起来考察,探析中情局在巴以和平进程中从事外交活动的原因,并以此为基础,就情报机构从事外交活动的较具普遍适用性的逻辑得出结论,此处最重要的分析要素就是(巴以和平进程)外交活动的特定需求与情报机构(中情局)自身的特质和能力。

本文在将情报机构从事外交活动的逻辑应用于新的大国竞争时代、考察“情报外交”时,仍然沿用上述分析框架,即以对外战略实施中战略工具的“需求-供给”为视角,将外交为何需要赋能(美国在大国竞争战略中的外交活动的特定需求)与情报为何能够赋能(情报界自身的特质和能力)结合起来考察,分析要素就是(大国竞争战略)外交活动的特定需求与情报机构(美国情报界)自身的特质和能力。

## 二、中情局在巴以和平进程中的外交活动(1994年至2002年)

1993年1月入主白宫的克林顿总统将缔造中东持久和平列入其重要外交议事日程,以埃及-以色列及约旦-以色列的和解为基础,重点寻求巴勒斯坦与以色列实现和解,并为此倾注大量政治资本和外交资源。1993年9月签署的《奥斯陆协议》(Oslo Accords)标志着巴以和解取得重大进展,除实现以色列和“巴自治政府”相互承认外,该协议规划了巴以实现全面和解的“路线图”,即在巴以结束武装冲突、稳定安全局势的前提下,实现双方在政治、经济、社会和人道主义等领域的合作,实现全面和解。安全问题是中东和平进程能否最终走向成功的关键。围绕该问题,中情局于1994年至2002年期间积极参与巴以和平进程,其活动主要体现在以下两个方面。

### (一)通过安全援助塑造有利于全面和解的安全环境

巴以持久、全面和平首先取决于双方结束冲突并就维持当地和平进行安全合作;美国、以色列和巴自治政府就落实《奥斯陆协议》达成较为一致的见解,即:巴以安全合作有赖于一个合法、权威和强大的巴自治政府及其下辖的安全部门;既有的巴自治政府安全部门主要源自“法塔赫”准军事部队,其存在的主要问题是:就能力而言,缺乏现代国家在安全领域的情报能力和行动能力。从组织和制度上看,《奥斯陆协议》签署之时,巴自治政府辖区内存在多个安全情报机构并存、各自为政、职权重叠的混乱局面,有损于巴自治政府的合法性和权威,在影响巴自治政府反恐有效性的同时,也令巴以反恐合作无从实施,因为以方情报机构无法从巴方职权不清、缺乏权威的诸多安全机构中确定适当的对话及合作伙伴。<sup>⑭</sup>美以双方均认为,能力不足以及巴自治政府缺失集中统一且兼具合法性和权威性的安全情报机构,是巴以有效反恐合作的重要障碍,并对和平进程构成潜在威胁。因此,巴自治政府按现代国家安全理念改革、完善安全部门,是巴勒斯坦国家重建的核心,也是外界向巴自治政府提供安全援助的重要目标,而强化情报机构能力,建立现代情报制度则是此类援助的重要内容。《奥斯陆协议》签署后,经克林顿总统授权和巴以双方同意,中情局从1994年开始,向巴自治政府提供以情报建设为导向的安全援助,包括培训、指导、情报设备以及情报制度建设方案。<sup>⑮</sup>

在1994年至1996年期间,数百名巴自治政府安全官员先后在巴自治政府管辖区域和中情局在美国的训练基地,参加中情局开设的训练课程,包括特工招募和管控、秘密通信、审讯技术、互联网技术、信息安全、数据调查、情报分析和报告、武器使用和格斗,以及后勤支持等。在仅限于中情局在美国训练基地开设的高级课程中,中情局教官向受训的巴自治政府安全官员传授隐秘观测和摄像、电子侦听、夜间观测、人质谈判,以及反恐等技术。中情局还与美国国内执法部门合作,安排巴自治政府安全官员参加联邦调查局和州-地方警察部门开设的培训,包括法医

鉴定、炸弹拆除和防暴事务等。同一时期内,中情局向巴自治政府安全机构提供了一系列尖端情报设备,包括微型监听和观测装置、自动通信扫描仪、夜视仪、小型武器和影像设备等。中情局还出资兴建了位于拉马拉(Ramallah)附近的巴自治政府预防安全局(the Preventive Security Service)总部办公大楼及附属设施。<sup>⑩</sup>

中情局在向巴自治政府提供上述援助的同时,敦促阿拉法特改革相关情报制度,强调以集中、统一的建制原则为指导,在整合位于不同地方(西岸和加沙)的情报机构的基础上,按职能(如情报收集、反恐等)将原有的8个情报机构整合为2至3个。阿拉法特本人的拖延以及始于1996年的地区安全危机使中情局提出的巴自治政府情报建制方案相当时期里处于搁置状态;“9·11”事件后,美国主导的中东和平进程陷入死胡同,中情局再次尝试帮助巴自治政府建立现代情报制度。小布什政府初期,中情局派出专家团,与巴勒斯坦和以色列安全官员就巴自治政府情报制度改革进行磋商,并提交有关重组巴自治政府安全部门的计划,相对于20世纪90年代的改革计划,新计划仍然以集中、统一为指导原则,明确主张建立一个由文官领导的内阁部长级情报部门,该计划还涉及机构职能、人员招募、培训的程序和方法,以及更为具体的组织架构等。<sup>⑪</sup>

## (二)通过斡旋管控危机,挽救和平进程

1995年11月,以色列总理伊扎克·拉宾(Yitzhak Rabin)遇刺身亡,为巴以和平进程蒙上阴影。从1996年初开始直至21世纪初,巴以和平进程不断经受双方暴力冲突的考验,为该进程投入巨大政治和外交资源的美国政府则不断以外交手段挽救濒临破产的和平进程,中情局积极参与挽救和平进程的外交活动。

1. 特尼特与《怀伊河备忘录》(Wye River Memorandum)。1996年2月,巴勒斯坦“哈马斯”(Hamas)发动一系列针对以色列的袭击,引发以色列报复行动,而以色列的报复行动则激发巴勒斯坦民众与以色列的对抗和对巴自治政府和解政策的怀疑和反对。“哈马斯”袭击及其产生的后果危及巴以和平进程,为挽救脆弱的和平进程,克林顿总统于1996年亲率美国

政府中东和平团队赶赴中东,在飞往中东途中,克林顿总统与其幕僚商定了挽救中东和平的计划,即尽快在埃及的沙姆-沙伊赫(Sharm el-Sheikh)召开“和平缔造者峰会”(the Peacemakers Summit),确保按《奥斯陆协议》继续推进和平进程;鉴于以色列和巴自治政府的安全合作是巴以全面和解的关键和前提,而“哈马斯”的袭击引发的以色列报复行动不断破坏以色列与巴自治政府之间的互信,美国需要在巴以间搭建相互沟通和合作的桥梁,斡旋、协调其分歧。克林顿总统中东和平特使邓尼斯·罗斯(Dennis Ross)当即建议,由中情局在巴以之间架设对话的桥梁,同机的中情局局长约翰·多依奇(John Deutch)推荐时任中情局副局长的乔治·特尼特(George Tenet)代表美国政府,协调巴以双方在安全问题上的立场,获克林顿和罗斯同意。<sup>⑫</sup>

“和平缔造者峰会”前夕,特尼特奔赴中东,分别会晤巴以安全官员,了解双方基本立场、诉求及裂隙。结合中情局驻中东诸情报站的调研,特尼特勾勒出巴以在安全问题上所持立场的巨大差异:以色列要求巴自治政府采取更具实质意义的反恐举措,后者则要求以方放弃或缓解以反恐为名采取的强制手段,包括军事占领、定点清除,以及扩建定居点等,巴以难以弥合的分歧是双方都以对方的实质性让步作为己方让步的先决条件。基于此类判断,克林顿政府确立了促成巴以重启安全合作的策略,即首先说服阿拉法特原则上承诺与以色列进行安全合作,以此承诺换取以方采取同样姿态,美方将以此为基础,促成巴以达成具有实质性的具体安全协议。<sup>⑬</sup>在“和平缔造者峰会”上,罗斯以“以巴安全合作有利于维护阿拉法特自身地位”为由说服阿拉法特承诺重启以巴安全合作,在以色列接受类似原则后,克林顿政府决定在即将于美国举行的怀伊河峰会上促成巴以就安全合作达成具体协议。<sup>⑭</sup>

1996年9月,以色列开始修建位于耶路撒冷旧城“哭墙”下的隧道,触发巴以全面冲突,巴以安全合作和对话全面中止,也使怀伊河峰会推迟到1998年10月。为在首脑会议前敲定安全协议的主要内容和细节,升任中情局局长的特尼特率中情局代表团前往中东,与巴以安全官员会晤。特尼特在美国驻

耶路撒冷领事馆先后会晤了巴自治政府主要情报机构的领导和以色列国内安全机构辛贝特(Shin Bet)的头目,在了解双方分歧后,特尼特在领事馆“密室”主持美巴以三方安全官员会晤,就巴以恢复安全合作的原则达成一致,即巴方首先采取实质性反恐举措,换取以方撤出巴勒斯坦某些地区。<sup>①</sup>怀伊河峰会前夕,特尼特在华盛顿会晤以色列主要情报机构的头目,承诺中情局特拉维夫站将负责监督安全协议的实施,与此同时,在中情局特拉维夫站站长的协调下,巴以安全官员就协议草案基本达成一致。和平峰会期间,特尼特以中情局局长身份参加美国代表团,负责说服以巴首脑接受协议草案,特尼特不仅斡旋于阿拉法特和本雅明·内塔尼亚胡(Binyamin Netanyahu)之间,还将二者对草案的分歧传达给巴以安全官员,协调其修改,并最终于10月21日达成协议。<sup>②</sup>该协议体现于美巴以于10月23日签署的《怀伊河备忘录》,该备忘录规定了巴方以反恐换取以方领土转让的具体举措,包括成立美巴双边委员会、巴以最高安全委员会和美巴以三边委员会作为协调机制,其《秘密附录》(Secret Annex)则强调中情局在这些机制中的协调和监督作用。<sup>③</sup>

2. 特尼特计划。《怀伊河备忘录》暂时缓解了巴以冲突,但巴以和平进程很快面临新的挑战。2000年9月,以色列反对党利库德集团(Likud)领袖阿里埃勒·沙龙(Ariel Sharon)访问位于耶路撒冷“旧城”的圣殿山(the Temple Mount),引发新一轮巴以冲突,巴以和平进程再度陷入危机。克林顿政府再次试图以首脑外交挽救和平进程,于同年10月先后在巴黎和沙姆-沙伊赫主持召开中东和平峰会。特尼特仍以中情局局长身份参加这些会议,负责在安全领域协调巴以立场,敦促双方结束冲突,以《怀伊河备忘录》为基础,恢复安全对话与合作。巴黎峰会上达成的停火协议并未得到遵守,在沙姆-沙伊赫峰会上,特尼特斡旋的重点在于,巴方接受以色列的反恐要求,而以方则同意巴自治政府提出的调查冲突起因的要求。特尼特与时任以色列总理埃胡德·巴拉克(Ehud Barak)进行了数轮磋商,最终敲定以方向巴方提出的反恐要求,在特尼特极力劝说阿拉法特同意采取这些反恐举措后,克林顿总统宣布组成由美国前参议

员乔治·米切尔(George Mitchell)任主席的委员会,调查冲突原因,并提出重启和平进程的举措。<sup>④</sup>

2001年5月4日,米切尔委员会公布最终报告,强调恢复和谈的主要路径在于,巴自治政府采取实质反恐措施,而以色列则放弃或减缓针对巴勒斯坦的镇压。巴以口头上接受该报告,但并未真正实现停火。新近入主白宫的小布什总统派遣特尼特前往中东调解。特尼特在此番中东斡旋中分别向巴以双方提交恢复安全对话和合作的计划,外界称“特尼特计划”。除要求双方在接受计划后48小时内实现停火并恢复安全合作外,该计划要求巴方立即逮捕34名恐怖分子,停止煽动对犹太人的仇视,停止袭击以色列目标,以及收缴用于袭击以色列城镇的火箭弹;同时要求以色列解除对巴勒斯坦城镇的封锁并将以军撤至2000年9月的位置。<sup>⑤</sup>为劝说巴以接受该计划,特尼特亲自主持巴以最高安全委员会会议,协调双方安全官员的立场。在得知阿拉法特极有可能拒绝该计划后,特尼特不惜以放弃调解、返回美国向阿拉法特施压,迫使后者最终于当年6月12日接受所谓的“特尼特计划”。<sup>⑥</sup>

3. 中情局驻中东情报官员的斡旋活动。除特尼特以中情局局长身份参与巴以和平进程的外交活动外,中情局驻中东的情报官员也在当地斡旋、调解巴以冲突。“隧道危机”后,克林顿政府利用中情局特拉维夫站维系危在旦夕的和平进程,该站一度成为巴以安全官员碰面的唯一场所。尽管巴以双方利用该场所相互指责并向美方抱怨对方违反和平协议,但美方则利用中情局特拉维夫站了解双方的诉求差异,竭力规劝巴以避免冲突升级,为双方重启安全合作赢得时间;中情局特拉维夫站的官员还积极参与《怀伊河备忘录》和“特尼特计划”的草拟。“神殿山事件后”,特拉维夫站的官员两度斡旋危机事件:2002年3月,以色列旅游部部长遇刺身亡,以色列在随后发起的报复行动中包围了阿拉法特在拉马拉的官邸,要求巴方交出藏匿其中的行刺旅游部部长的恐怖分子,并同时包围了伯利恒(Bethlehem)的一座藏有恐怖分子的教堂。在拉马拉,中情局官员在巴以双方之间进行了艰难的调解,并提出解决方案,即藏匿在官邸的恐怖分子交由巴勒斯坦法庭审判,由中

情局官员监督判决的执行,在说服双方接受该提议后,中情局官员安排车队,护送恐怖分子撤离;在伯利恒,中情局官员会同欧盟代表在以色列与恐怖分子之间调解,最终达成协议,即藏匿在教堂的恐怖分子缴械,并被引渡到欧洲受审。<sup>②</sup>

综上所述,1994年至2002年,中情局以安全援助提供者 and 斡旋者角色参与中东和平进程,其活动主要在两个层级展开:特尼特先后以中情局副局长和局长身份参与克林顿政府中东和平团队,在一系列中东和平峰会上斡旋、协调巴以在安全问题上的立场,而中情局驻中东办事机构——尤其是特拉维夫站——则在当地通过安全援助和斡旋积极活动于以色列和巴自治政府的安全官员之间。通过特尼特的中东之行以及中情局驻中东机构与华盛顿的往来通讯,这两个层级在围绕巴以安全问题的外交活动上保持协调。中情局在中东和平进程中的外交活动发挥了一定作用,但存在局限,并引发争议。

中情局向巴自治政府提供的安全援助,尤其是物资设备以及训练和指导,有助于强化巴安全力量并换取巴自治政府与以色列进行安全对话和合作,但中情局始终未能使阿拉法特按中情局蓝图打造集中、统一的现代情报制度,此外,以色列和美国部分安全人士指出,中情局向巴安全机构提供的武器和情报设备,部分落入恐怖分子手中,为“9·11”事件之后美国的“反恐行动”制造了麻烦;在美国挽救和平进程的外交努力中,特尼特的斡旋、调解有助于促成巴以接受有关协议,而中情局驻中东情报官员在当地的协调活动则有助于管控危机,中情局的斡旋一定程度上暂时挽救了和平进程,但无助于有效制止持续不断的巴以冲突,中情局参与中东和平进程的标志性产物——《怀伊河备忘录》和“特尼特计划”——并未得到执行。<sup>③</sup>

更为重要的是,中情局参与巴以和平进程的外交活动,这一事实本身令美国舆论困惑:外交和情报是两种不同的政府职能,在美国分别由以国务院为代表的外交部门和以中情局为代表的情报界实施,中情局从事外交活动存有越俎代庖或跨界之嫌,即便是特尼特本人,也对自己先后以中情局副局长和局长身份参加一系列中东和平峰会,感到极不自在。

因此,本文接下来阐释中情局参与巴以和平进程外交活动的原因。

### 三、中情局在巴以和平进程中从事外交活动的原因

《奥斯陆协议》签订后,美国主导的巴以和解战略在其具体实施层面有其特定需求,凸显既有战略工具及其运用的不足或缺陷,而中情局的自身特质和能力能在很大程度上对此加以弥补。本文此处以战略工具的“需求-供给”为视角,从两个方面——美国主导的巴以和平进程外交活动的特定需求和中情局自身具备的满足此类需求的特质和能力——阐释中情局从事巴以和平进程外交活动的原因。

#### (一)巴以和平进程外交活动的特定需求

冷战后的美国以建立世界新秩序为其全球战略愿景。在“历史终结”和“和平红利”的鼓噪声中,为彰显、维持和扩大美国的地区和全球影响力,克林顿政府将实现巴以和解作为其重要对外战略目标,并凭借美国实力地位,选定美国主导的和平进程作为实现该目标的战略路径,主要包括在巴以相互承认的基础上,以安全合作为前提实现政治、经济和人道主义等领域的全面和解。在促成《奥斯陆协议》、实现巴以相互承认的过程中,克林顿政府主要以外交为战略工具,通过“官方-非官方”以及“公开-秘密”的多形式、多渠道谈判,开启巴以和平进程。<sup>④</sup>《奥斯陆协议》签订后,美国主导的巴以和解战略在具体实施中先后面临两大挑战:一是如何实现安全合作;二是在巴以安全合作不断为暴力冲突中断后,如何停止冲突,恢复安全合作,挽救和平进程。为应对这两大挑战,克林顿政府仍然以外交为主要战略工具,但既有外交工具及其实际运用不足以应对《奥斯陆协议》实施中面临的复杂安全形势,着眼于促进和恢复巴以安全合作的外交在实际操作层面有其特殊需求。

1. 专业需求。为落实《奥斯陆协议》,克林顿政府着手促成巴以针对恐怖主义和极端势力的安全合作。巴以安全合作的障碍主要源自巴自治政府反恐能力的欠缺:以“法塔赫”准军事部队为骨干的巴安全部队缺乏反恐情报领域的基本职业素养和实际行动能力;巴自治政府缺乏某种集中、统一且按现代情

报理念建制的情报机构。<sup>⑨</sup>克林顿政府决定通过向巴提供安全援助,在增进巴安全部队情报能力、促进巴安全部门情报建制的基础上,推动巴以实现有效安全合作。

冷战时期,以增能力、促改革为核心的对外安全援助成为美国外交战略工具的组成部分,这类外交战略工具的掌握者和实际操作者主要是隶属国务院和(或)国防部的安全援助机构,旨在提升受援者——主要是美国盟友(尤其是第三世界盟友)——抵制苏联及其代理人的实际作战能力和国防建制。<sup>⑩</sup>相形之下,克林顿政府着手向巴自治政府提供的安全援助有其特殊性,即着眼于反恐的情报能力和情报制度,需要具备情报专业领域的知识和经验,国务院和国防部既有的对外安全援助制度不足以应对此类挑战,或者说,不是应对此类挑战的最佳候选。

在巴以冲突于1996年重新爆发后,美国对巴以和平进程的主导表现为通过主持一系列和平峰会以及在冲突当地的斡旋和调节,挽救和平进程,在前一类外交场所,克林顿政府首先希望在美方撮合下,巴以安全官员能就停止冲突、恢复安全合作达成协议,美方的对话者分别是巴以情报官员,调解的议题涉及具体的情报和安全事务,无论是语境和术语都凸显情报专业知识的重要性,而此前参与峰会的克林顿政府中东和平团队成员主要由国务卿、国家安全顾问、中东和平特使等组成,缺乏情报事务的具体的、系统的知识,难以在峰会上斡旋、调解巴以安全冲突。而在巴以冲突当地,为恢复巴以安全合作,美方需要调解、游说巴以负责当地具体安全和情报事务的官员,这类斡旋需要更为专业的情报知识、技能和经验,而这正是国务院和美国其他机构驻当地的人员所欠缺的。

2. 保密需求。所有外交活动都具有程度不一的保密性。美国主导的中东和平进程涉及“化敌为友”的重大外交政策变化,牵涉多方利益,保守秘密是持续推进和平进程的重要前提。达成《奥斯陆协议》的外交谈判以“官方-半官方+公开-秘密”模式为基础。美国此后主导的巴以和平进程外交活动——向巴自治政府提供安全援助以及为挽救和平进程而斡旋巴以冲突——则对保密性有独特或更高的需求。<sup>⑪</sup>

美国向巴自治政府提供安全援助的具体对象、内容和目标直接涉及情报事务,需要按情报专业固有的保密性加以实施,如培训课程、装备和情报建制等,保密制度则是情报制度建设的重要内容。美国对巴安全援助的实施细则需要在极其秘密的状态下进行,主要源自此类援助的内容和性质,很大程度上与上面提及的专业需求相关,即专业的保密需求,而这正是国务院和国防部等其他专业机构所不具备的。

在巴以冲突打断和平进程后,克林顿政府试图以外交斡旋挽救和平进程。在一系列和平峰会上,美方的调解需要在分别了解巴以安全官员提议的基础上,找寻共同点和分歧,并适时提出自己的方案。巴以内部反对和平进程的势力为巴以冲突不断恶化的态势所鼓舞,极力找寻扩大、升级冲突,从而终止和平进程的借口,尤其是,在巴以冲突重启后,阿拉法特和巴自治政府的合法性不断为巴勒斯坦极端势力所质疑。在此背景下,任何妥协方案的泄露都会成为巴以内部极端势力煽动民众反对和解的借口,危及谈判。<sup>⑫</sup>从既往中东和平峰会的经验看,美方泄密源往往有意或无意地来自美方调解人所在的制度机构或团体,如国务院、国防部、白宫,以及总统的中东和平顾问团队。为确保美国的斡旋在极端保密状态下进行,美方在和平峰会上主导巴以恢复安全合作的调解人需要更具保密性的制度背景。在巴以冲突现场,美方的斡旋旨在随时防止一触即发的冲突,调解人在往返、游说于冲突各方的过程中,了解调解对象的诉求甚至具体的行动方案和能力,此类信息的泄露不仅会成为极端势力重启冲突的借口,而且会为恐怖袭击提供便利。因此,美国在巴以冲突前线的斡旋有必要交由将保密视为和融入其制度文化的机构及其人员实施。保密性不同程度地伴随国务院和国防部等机构的各种具体行动,但并非这类机构本身的属性,难以满足在中东巴以冲突前线承担斡旋的保密需求。

3. 能力需求。巴以和平进程涉及多方利益,通往《奥斯陆协议》的外交谈判除“公开”与“秘密”相结合外,还借助多种渠道进行,包括非官方的“二轨外交”。克林顿政府为达成《奥斯陆协议》而动员、利用了多种关系,包括某些私营部门和商界人士的海外

社会关系。美国主导的巴以和平进程在1994年至2002年期间的外交活动则对动员和利用海外社会关系网络的能力提出新的要求。

在向巴自治政府提供安全援助的外交活动中,美方面临的挑战主要源自阿拉法特为实现“分而治之”而容许巴自治政府拥有8个独立情报机构,美国提供安全援助时,需要在巴既有的情报机构间分配援助资源,并在与巴自治政府各情报机构相互沟通和协调的基础上,提出情报建制方案,这就要求美国实施援助的机构需具备与巴自治政府各情报单位打交道的能力。<sup>③</sup>此外,《奥斯陆协议》签订后的两年里,美国主导的巴以和解以促进巴以安全合作为重点,实施此类外交活动的机构及其官员需要兼具与巴以各情报机构打交道、并在它们之间牵线搭桥的能力,这种能力基于扎根当地的人际交往和社会关系网络,美国国务院和国防部分别倡导的“公共外交”和“防务外交”当时尚未广泛、深入地应用于巴以冲突地区,这两个机构不具备同时与巴以双方的政府部门及社会势力有效沟通的能力,难以承担向巴提供安全援助并促成巴以安全合作的外交活动。

1996年巴以冲突重新爆发,为挽救和平进程,美国试图通过一系列和平峰会及冲突前线的斡旋、调解,恢复巴以安全合作。在和平峰会上,美国主导安全问题的斡旋者需要游说、调解于巴以诸多情报机构首脑之间,这就要求美方斡旋者具备同时与巴以各情报机构首脑沟通、交流的能力,这种能力主要源自美国与巴以双方在安全和情报领域的制度性合作以及斡旋者与巴以主要情报机构首脑的工作或个人关系;在巴以冲突现场,为防止冲突扩大、升级,美方斡旋者需具备随时与冲突各方(包括巴以双方的极端势力)沟通、并在他们之间促成对话和停火的能力,此类能力主要以斡旋者与冲突各方及当地各种社会势力的工作关系甚至个人私交为基础。<sup>④</sup>无论在和平峰会还是在巴以冲突前线,来自国务院、国防部和中东和平顾问团等机构或团体的成员很难具备同时与巴以情报机构负责人及冲突各方联络、沟通的能力。

(二)中情局特质和能力与巴以和平进程外交活动需求的切合

中情局是美国创设于冷战初期的情报机构,是

美国国家安全体制的重要组成部分,其主要职能是通过情报收集和分析,为美国国家安全决策提供有关竞争对手能力和动机的知识。冷战期间,中情局的职能有所扩展,通过从事政治战、心理战等隐秘行动服务于美国特定的国家安全目标,隐秘行动的实施及其一定的有效性,使中情局逐渐突破“信息提供者”情报范式,成为美国实施对外战略的一项重要备选工具,也就是情报研究界所称的介于外交与战争的“第三种选择”。<sup>⑤</sup>冷战结束,克林顿政府大肆鼓吹世界新秩序并将之应用于中东之时,中情局正面临制度生存危机,在美国部分国内舆论看来,“分享和平红利”意味着缩减甚至裁撤某些国家安全机构,包括中情局。中情局在冷战后美国国内关于国家安全事务的大辩论中得以存活,尽管其预算和人员大幅度缩减,但作为一种国家安全制度,中情局自身的特质或文化,并未发生根本变化,且留存一定的海外行动能力,这些特质或能力与从事巴以和平进程外交活动的特定需求高度切合。

1. 中情局与专业需求的切合。直到20世纪中期,美国才通过立法建立起一个集中、统一的以中情局为代表的国家情报制度,但迫于对苏冷战需要,中情局很快发展成为以现代国家情报观为指导的职业情报机构,其职业特征符合巴以和平进程外交活动的专业要求。相对于其他大国,中情局起步较晚,但很快以其显著的职业特征立足于世界情报界:借助现代科技的情报收集手段、以人文科学为基础的分析方法,以及作为战略工具的海外隐秘行动。为强化其职业技能,中情局在美国拥有自己的培训机构,传授情报分析和秘密行动技能,并与国内教育界建立合作关系,以利于人才招聘和知识更新。<sup>⑥</sup>

在向巴自治政府提供以情报援助为主的安全援助过程中,中情局基于情报职业需求的评估,针对性向巴情报机构提供培训和装备。中情局冷战时期的隐秘行动包括向反苏抵抗力量提供装备和培训,为此形成了一整套向海外提供安全援助的机制和程序,应用于援助巴自治政府时,能在两年时间里使援助物资和培训迅速到位,增强巴自治政府情报机构反恐能力;特尼特先后以中情局副局长和局长身份,参加克林顿政府为挽救巴以和平进程而主导的一系

列峰会,负责调解巴以安全冲突。在入职中情局副局长之前的10年里,特尼特先后担任参议院特设情报委员会委员、该委员会办公室主任,以及国家安全委员会负责情报事务的特别助理。特尼特的资深情报背景,加之入职中情局后参与情报事务管理,使其在中东和平峰会期间主持的美巴以情报高官对话能够以安全情报术语,在专业的语境中进行,《怀伊河备忘录》和“特尼特计划”涉及的安全细则体现了特尼特娴熟的安全情报知识;在巴以冲突前线,中情局驻当地机构及其官员的专业技能应用于防止冲突扩大、升级。在中情局特拉维夫站于2002年3月斡旋、调解的两次危机事件中,该站情报人员以其迅速的反映、精准的职业判断、娴熟的谈判技巧和成熟的组织能力,成功化解了“阿拉法特官邸封锁事件”和“伯利恒教堂人质事件”。<sup>③</sup>

2. 中情局与保密需求的切合。保密性是所有情报机构的固有属性,中情局也不例外。由于美国特殊的政治-文化背景,相对于其他大国的情报机构,中情局更大程度地受制于立法机构的问责制度,具有较强透明度。但出于职业规范,中情局的工作流程和行动细则仍属高度保密的事务,保守秘密已深深嵌入中情局的日常工作,成为其制度文化的组成部分,以此为背景的中情局各级官员在具体行动中视保密为其重要天职,与巴以和平进程外交活动的保密要求相切合。

克林顿政府通过中情局向巴自治政府提供安全援助,该事件本身并非什么秘密,为美国和中东媒体公开报道,但至于援助细则,如装备种类和数量,培训人员人数及其背景、情报建制方案细节,等等,中情局则对外界守口如瓶,只是在以色列国防军于2002年3月攻陷位于拉马拉的巴自治政府预防安全局总部后,外界才从以军缴获的情报设备中得知部分中情局具体的物资援助;特尼特以中情局副局长和局长身份参加中东和平峰会,他在回忆录中一再提及,其中情局(副局长和局长)的身份认同使其不太适应聚光灯下的和平峰会。但这种秘密身份认同恰好是峰会期间美国幕后主导的巴以安全合作所需要的,特尼特不仅本人尽量避开聚光灯,且一再告诫身在兰利(Lanley)总部的中情局各级官员,不得就他本

人参与中东和平峰会一事公开发表评论,更不得向外界透露中情局斡旋巴以冲突的任何具体方案;在巴以冲突现场,中情局驻当地官员的斡旋活动本身也是媒体公开报道的事项,但在对多起冲突的调解中,特拉维夫站官员始终对冲突各方及美方的“底牌”严格保密,这也是中情局特拉维夫站能够成功化解“阿拉法特官邸封锁事件”和“伯利恒教堂人质事件”的重要原因。<sup>④</sup>

3. 中情局与能力需求的切合。迫于对苏冷战需要,中情局成立后不断强化其情报收集、分析和海外“隐秘行动”能力,这些能力主要源自美国建于海外的“情报基础设施”(Intelligence Infrastructure),即美国为情报收集、分析和实施隐秘行动而建立的各色技术平台、掩护组织和设施,以及人力情报资源网络。<sup>⑤</sup>中情局在全球编织的人力情报资源网络以驻扎在世界主要国家和地区的海外情报站为关键节点,在情报站所驻扎的国家和(或)地区收集情报、招募特工。在“现实主义”“不确定性”“危机”和“风险”等概念的熏陶下,中情局的海外特工在情报实践中十分注重培育着眼于未来的人际关系网络,不拘一格地建立与当地各色人物的关系,从政府各部门到在野各党派,从军队到情报系统,从劳工组织到文教部门,从非政府组织到各种社会势力,无一不是中情局为打造、充实海外人力情报资源网络而极力发展的对象。中情局的海外人力情报资源网络是服务美国国家情报的社会关系网络。<sup>⑥</sup>

就中东而言,中情局在冷战时期先后于开罗、贝鲁特、特拉维夫等地建立海外情报站,不仅成为中情局在该地区收集情报和从事“隐秘行动”的桥头堡,也是中情局在中东主要国家乃至整个地区编织海外人力情报资源网络的据点。相对于英法俄等中东域外大国,美国是后来者。但中情局的阿拉伯事务专家以驻中东的情报站为据点,开展活动。<sup>⑦</sup>他们通过与美国私营部门的合作,迅速而有效地渗入中东,为打造服务于中情局的社会关系网络开辟了捷径:中情局通过与长期扎根中东的两大教育机构——开罗美利坚大学(American University of Cairo, AUC)和贝鲁特美利坚大学(American University of Beirut, AUB)——合作,借助其影响力,建立与中东阿拉伯世界精英阶层

的关系。<sup>④</sup>中情局还通过与美国的石油公司及研究机构考古发掘队的合作,渗入中东社会。<sup>⑤</sup>

整个冷战时期,中情局在中东的人力情报资源网络发展迅速,与中东多种势力建立了联系,很大程度上具备与中东冲突各方打交道的能力。就巴以冲突的以方而言,美以情报合作是美以同盟关系的重要内容,中情局先后与以色列对外情报机构、国内反情报机构和军事情报机构建立制度性的或个人的联络渠道;中情局分别与在以色列政坛长期轮流执政的工党和利库德集团保有私人联系渠道;中情局特拉维夫站还重视与以色列“右翼”极端势力保持联系。就巴以冲突的巴方而言,中情局贝鲁特站早在1974年就开始与阿拉法特领导的巴勒斯坦解放组织(Palestinian Liberation Organization, PLO)接触,并建立长期对话机制。美国于1988年在突尼斯开设“美国-巴勒斯坦联络处”(the US-Palestinian Liaison Office)后,中情局派员进驻该联络处,并与阿拉法特手下的情报事务官员建立对话机制。与此同时,驻“美国-巴勒斯坦联络处”的中情局官员开始与“巴解”以外的其他巴勒斯坦组织接触,包括某些极端组织和势力。<sup>⑥</sup>中情局分别与巴以双方建立的社会关系网络使其具备与冲突相关各方打交道的能力。

《奥斯陆协议》签订后,巴以和平进程的外交活动先后集中于促进巴以安全合作及挽救和平进程,需要具有与巴以相关各方打交道的能力,而这种能力正为中情局所具备。在向巴自治政府提供安全援助时,正是通过与巴自治政府各情报机构既有的联系渠道或人际关系,中情局才能够在各机构或派别间协调援助额度及类别,并在熟悉或协调各方立场的基础上提出情报建制方案;在向巴以双方“兜售”《怀伊河备忘录》和“特尼特计划”的过程中,特尼特利用与巴自治政府加沙安全事务负责人穆罕默德·达兰(Mohammed Dahlan)和以色列“辛贝特”高官以色列·哈逊(Israel Hassoon)建有的良好工作关系,寻求谈判取得突破。<sup>⑦</sup>在《奥斯陆协议》后的巴以和平进程中,以色列政坛出现工党和利库德集团轮流执政的局面,正是以中情局与以色列两大政党均保有联络渠道为基础,特尼特在和平峰会上与以色列代表团的接触才能不为以色列国内选情所影响;<sup>⑧</sup>在巴以

冲突前线,特拉维夫站之所以能成功化解“阿拉法特官邸封锁事件”和“伯利恒教堂人质事件”,很大程度上得益于与冲突各方保持的沟通渠道及某些个人关系。

以上论述显示,美国中情局在巴以和平进程中从事外交活动,一方面源于美国主导的巴以和平进程在战略实施层面的需求,即美国缔造中东和平的战略以外交为主要手段,但致力于巴以和解的外交活动在具体实施时有其特定要求;另一方面,由于中情局所具有的特质和能力与这些要求高度切合,使其成为美国促进巴以和解的重要外交工具。以色列情报专家西皮若一语道破美国中情局当年参与巴以和平进程的逻辑,即当美国面临某些公开或传统外交活动无法应对的外交问题,而情报机构恰好具备从事这些活动的的能力时,情报机构的参与就顺理成章了。<sup>⑨</sup>换言之,情报机构从事外交活动的逻辑在于特定外交需求与情报机构特质和能力的切合,这不仅适用于解释中情局参与巴以和平进程外交活动,也在很大程度上适用于阐释国际事务中此类并非罕见的现象——情报机构参与外交活动。

#### 四、中情局促进巴以和解的外交活动:考察“情报外交”的参照

“9·11”事件后,美国小布什政府主导巴以和平进程的意愿大幅降低,美国全球战略以反恐为核心,美国在中东以“反恐战争”而非“中东和平进程”作为建立地区秩序的战略路径。此后,巴以和平进程陷入死胡同,尽管美国政府口头上仍然承诺致力于巴以和平进程和中美全面和解。在新的国际竞争时代,尤其是2022年“俄乌冲突”后,美国外交界、情报界乃至更为广泛的战略界倡导所谓“情报外交”,主张情报界通过从事外交活动,实现情报赋能外交。中情局在巴以和平进程中从事外交活动的事例距今已近30年,其间美国对外战略经历了从建立世界新秩序到全球反恐战争,再到国际竞争的演变,但上述西皮若总结的有关情报机构参与外交活动的逻辑,仍然适用于美国在新的国际竞争时代的“情报外交”。

(一)外交为何需要赋能:国际竞争时代的美国外交及其特定需求

30年前,以所谓“世界新秩序”为指引,克林顿政

府将促进巴以和解、缔造中东和平视为重要对外战略目标,以美国主导的巴以和平进程作为实现该目标的战略路径,并选择外交作为促成巴以和解的战略工具,但在具体实践中,传统外交工具及其应用不足以满足美国主导的巴以和平进程外交活动的特定需求。外交的赋能需求实际上源自战略实施层面的这类特定需求。在新的国际竞争时代,美国外交实践同样面临复杂挑战引发的特定需求。

1. 外交在美国大国竞争战略中的重要性。在新的国际竞争时代,美国对外战略以大国竞争为主调,强调在竞争中击败或削弱战略对手,在维持和扩大美国战略优势的基础上,挽救、巩固美国主导的国际秩序。外交在美国的大国竞争战略中占据重要地位,仍然是当今美国对外战略的重要工具。大国间的互动主要可分为和平交往、战略竞争和武装冲突(或战争)三种情形,<sup>①</sup>美国战略界认为,当今的大国互动主要以战略竞争形式展开。作为战略工具,外交在美国大国竞争战略中的重要性体现在两个方面:一是竞争战略本身;二是防止大国互动从竞争滑向战争。就前者而言,美国的大国竞争战略强调在低于战争门槛的前提下,综合利用美国在军事、科技、联盟体系和国际制度等方面的优势,对竞争对手施压,在提升美国实力和影响力的同时,削弱对手。对竞争对手的施压除了以制裁、军事威慑、代理人战争等形式出现外,还强调通过具体的“拒止战略”(Strategy of Denial)阻止对手获得优势。<sup>②</sup>美国外交的“拒止战略”占据重要地位,尤其是在此类活动中争取盟友支持方面,如阻止竞争对手获取关键技术;阻止竞争对手在全球战略要地从事基础设施建设及获取战时通行权;以及阻止对手在国际制度中提升影响力;等等。就防止大国竞争升级为战争而言,美国战略界目前倾向于凭借竞争战略削弱对手,避免大国互动从战略竞争升级为全面战争,因此,外交——尤其是“去冲突、去风险”外交——对于美国维持目前以战略竞争为主的大国互动形式,具有重要意义。在大国竞争背景下,所谓的“去冲突、去风险”主要是指防止、化解竞争大国之间爆发大规模直接军事冲突的风险,此类风险一是源自大国地缘战略竞争的关键场所,如台海、

南海和乌克兰;二是源自大国地缘战略竞争的次要场所,如中东、非洲和拉美,这些地区热点冲突的升级和外溢有可能造成大国直接卷入或对抗的局面。此外,以外交手段化解地区冲突,缔造地区和平,这本身也是美国与其战略对手在次要地缘场所争夺影响力的重要途径。

2. 美国大国竞争战略外交实践的特定需求。在实施大国竞争战略时,美国着眼于“拒止”和“去冲突、去风险”的外交实践面临复杂挑战,需要满足专业、保密和能力方面的特定需求。

美国“拒止”对手的战略主要以外交为工具,劝诱盟友支持美国阻止竞争对手赢得竞争优势,但相关的外交谈判,无论是涉及高新技术、基础设施,还是涉及战略通道,美国通常以“国家安全”作为“拒止”对手的理由,强调战略竞争对手因获取高新技术、战略通道和基础设施建设和营运权而对美国及其盟友构成“国家安全”威胁。<sup>③</sup>与此相关的外交谈判需要极其专业的国家安全情报术语和相应的语境,要求谈判和咨询有美国及其盟友的情报机构参与;此类谈判涉及敏感的利益交换,即美国以什么换取盟友的支持和配合,因此,相关对话和谈判需要在保密状态下进行;美国请求盟友支持其“拒止”要求,涉及盟国内部情报界、其他政府部门,以及私营企业等多方利益,需要美方谈判者具备与盟国内部利益相关各方打交道的能力。

为防止大国间在关键地缘场所的战略竞争升级为大规模直接武装冲突或战争,美国需要通过外交手段防止或化解危机事件,此类“去冲突、去风险”外交活动需要具备极其专业的国家安全情报知识,并为避免相关妥协引发国内“鹰派”的不满或反对而需要在保密状态下进行,且因涉及对手内部及盟国多方利益,需要美国谈判者具备多种联络渠道和与多方打交道的能力;美国在次要地缘场所的“去冲突、去风险”外交主要是美国在冲突各方之间的斡旋、调解,伯恩斯坦认为在以色列-哈马斯冲突爆发后在中东的人质外交谈判是美国旨在防止冲突升级和外溢的“去冲突、去风险”外交的组成部分,同样需要具备专业的国家安全情报知识、防止“底牌”泄露的保密性,以及与冲突各方打交道的能力。

(二)情报为何能够赋能:美国情报界与美国外交特定需求的切合

中情局之所以能够在巴以和平进程中从事外交活动,主要源于中情局自身具备满足此类外交活动特定需求的特质和能力,今天的美国情报界能够赋能美国外交,同样源于美国情报界类似的特质和能力。

长期以来,情报研究界就“情报”定义存在严重分歧。在新的国际竞争时代,美国情报界和战略界逐渐取得共识,即“情报”不仅是服务于国家安全战略决策的信息和知识,也是一种国家安全制度(情报机构)和具备行动(海外隐秘行动)能力的战略工具,既然“情报”意味着某种行动能力或战略工具,其具体使用则有赖于特定的战略目标,即既可服务于颠覆或破坏目的(如冷战时期的隐秘行动),也可用于“去冲突、去风险”的外交调解。<sup>②</sup>基于对“情报”的广义理解,美国外交界、情报界和战略界提出“情报”在新的国际竞争时代大有可为,情报界首先可以通过从事外交活动实现情报赋能外交,但这类倡导没有阐明的是,情报界从事外交活动的资质实际上源于情报界的特质和能力。

1. 美国情报界在新的国际竞争时代的外交资质:专业性和保密性。美国情报界的专业性和保密性与上面提及的美国在新的国际竞争时代的某些外交活动的特定需求高度切合,是美国情报界在新的国际竞争时代从事外交活动的重要资质。从以巴以和平进程为标志的世界新秩序打造到新一轮国际战略竞争,伴随着美国对外战略变迁,美国情报界其间经历了“反恐战争”历练。鉴于“9·11”事件的教训,身处反恐一线的美国情报界进行了重大制度改革,中情局在情报界的相对地位有所下降,但各情报机构间的协调、合作有所强化,情报收集和分析能力有所改善,服务于反恐战略的海外隐秘行动得以大力展开,无论是作为信息和知识提供者或作为一种国家安全制度,还是作为具备海外行动能力的战略工具,美国情报界的专业化水平进一步提升;从20世纪90年代起,美国联邦政府逐步推广以“公开、透明”为核心理念的治理模式,包括美国情报界在内的国家安全部门也开始面向公众阐明其职能和存在的意

义,“反恐战争”期间,国会顺应民众“国家安全与公民自由保持适当平衡”的要求,强化情报界的问责制度,但这些只是有助于减低或消除情报界在公众心目中的“神秘性”,并不触及情报界本身固有的“保密性”,保守秘密仍然是美国情报界的固有属性。<sup>③</sup>专业性和保密性仍然是当今美国情报界的特质,与美国在国际竞争时代“拒止”和“去冲突、去风险”外交活动的特定需求——专业和保密——高度切合。

2. 美国情报界在新的国际竞争时代的外交资质:情报优势。在新的国际竞争时代,美国情报界和战略界以“情报优势”表述美国的情报能力,指美国情报界在情报收集、分析、海外隐秘行动等方面的能力具有相对优势地位。这种相对优势有两方面的含意:一是相对于战略竞争对手,二是相对于私营部门(包括技术公司和私营情报组织)。美国情报界和战略界较为一致地认为,由于“反恐战争”以来美国不断地将新兴技术应用于情报收集、分析和海外隐秘行动,美国情报界的能力不断提升,但由于主要竞争对手也得益于技术进步,美国相对于他们的情报优势不断缩小,更为重要的是,私营部门——包括技术公司和私营情报组织——打破了政府对情报资源的垄断,美国的情报优势被进一步削弱。<sup>④</sup>但美国情报界和战略界强调,总体上看,相对于战略竞争对手和私营部门,美国情报界在情报能力上仍占有一定优势,战略竞争对手和私营部门对美国情报优势的挑战主要是在收集和分析领域,而美国在海外隐秘行动方面的情报能力,是战略竞争对手和私营部门难以匹敌的。<sup>⑤</sup>

美国海外隐秘行动的实施及其有效性有赖于美国遍布全球的情报基础设施,尤其是人力情报资源网络。“9·11”事件后,全球“反恐战争”的需要促使美国情报界加大人力情报资源的投入,强化对中东国家和世界其他国家社会的渗透,当美国进入新一轮国际战略竞争之时,美国情报界和战略界从全球“反恐战争”继承的重大遗产之一就是深嵌于中东和世界其他地区的人力情报资源网络,相对于冷战时期的这类社会关系网络,服务于“反恐战争”的人力情报资源网络涉及更多的社会力量。美国国家情报界掌控的这些社会关系网络是美国战略界的重要“战

略资产”，也是其战略竞争对手难以匹敌和私营部门望尘莫及的“情报优势”。此外，随着“反恐战争”的深入和高新技术的应用，美国情报界逐步以“数字秘密行动”(Digital Covert Action)完成特定的反恐任务，所谓数字秘密行动，是指通过计算机网络策划、实施和管理传统的海外隐秘行动。<sup>⑤</sup>就海外隐秘行动而言，数字秘密行动的兴起无疑将减少对人力情报资源网络的依赖，数字网络将部分取代人力情报资源网络，似乎使美国海外情报基础设施中的人力情报资源网络出现人力过剩、资源浪费的现象。<sup>⑥</sup>但美国情报界和战略界认为，人力情报资源网络是美国情报界历经冷战和“反恐战争”积攒的宝贵财富，由此产生的美国情报界与当地各种社会势力打交道的能力是美国独特的情报优势，而这种能力恰好是美国从事大国竞争战略某些外交活动所急需的，因“数字秘密行动”兴起而显得多余的人力情报资源网络正好可用于赋能外交，尤其是那些需要与当地多方势力打交道的外交，包括“去冲突、去风险”外交和“拒止”外交。<sup>⑦</sup>因此，在新的大国竞争时代，美国情报界所具备的与海外多种政治和社会势力打交道的能力，与美国大国竞争战略的外交活动的能力需求高度切合，是其在新的国际竞争时代从事外交活动的重要资质。

综上所述，相对于30年前中情局在巴以和平进程中从事外交活动的那个时代，美国当今的实力地位、对外战略和国际战略环境，已经发生了深刻变化，但中情局在巴以和平进程中从事外交活动的内在逻辑仍然是考察“情报外交”的重要参照。美国情报界和战略界在新的国际竞争时代倡导“情报外交”，一方面源自外交的赋能需求，即：外交是美国大国竞争战略中的重要工具，尤其是“拒止”和“去冲突、去风险”外交，但此类外交在实践中面临传统外交难以应对的特定需求，需要赋能；另一方面，情报具备“赋能”资质，即美国情报界具有的特质和能力与美国“拒止”和“去冲突、去风险”外交的特定需求，高度切合。

### 结语

“情报外交”是新近兴起于美国的战略概念，本文主要通过分析中情局在巴以和平进程中从事外交

活动的事例，理解“情报外交”的战略逻辑。1994年至2002年期间，中情局在巴以和平进程中从事的外交活动主要包括：试图通过向巴自治政府提供安全援助(1994年至1996年)促进巴以安全合作以及尝试通过斡旋、调解巴以冲突挽救和平进程。本文重点阐释中情局在巴以和平进程中从事外交活动的原因，以战略工具的“需求-供给”为视角，分别论述巴以和平进程外交活动的特定需求以及中情局所具备的符合此类需求的特质和能力，从而论证情报机构参与外交活动的逻辑在于特定外交需求与情报机构特质和能力的切合。此逻辑有助于我们探究、理解美国在新的国际竞争时代的“情报外交”：一方面，美国的大国竞争战略仍以外交为重要战略工具，但美国在某些领域的外交活动——如“拒止”和“去冲突、去风险”——有其特定需求；另一方面，美国情报界的特质和能力使其具备在新的国际竞争时代扮演外交角色的资质，竞争战略的外交需求与情报界外交资质的结合是催生“情报外交”的战略逻辑。

“情报外交”是美国外交界、情报界和战略界新近提出的战略概念，国内外学术界对其关注有限，有待进一步考察和研究的问题较多，主要包括以下内容。

首先，“情报外交”目前仍属于某种倡导性的战略概念，现实的实践案例并不多见，除本文开头提及的伯恩斯以中情局局长身份参加人质谈判以外，另一具体实践的案例就是，据伯恩斯撰文透露，中情局强化了与其战略竞争对手情报机构的联络渠道，以备管控国际竞争危机、防止战争之用。<sup>⑧</sup>这两个现实事例都是情报机构从事“去冲突、去风险”的外交活动；早些时候，为阻止国际竞争对手在以色列获取技术和从事基础设施营运，美国情报界会同以色列同行向以政府施压，试图以“国家安全”为由劝阻以方与美国竞争对手的合作，<sup>⑨</sup>美国情报界也在劝阻其他国家，如阿联酋、沙特等，从事类似的“拒止”外交。迄今为止，“情报外交”的现实事例并不多见，该战略概念是否会更多地用于美国国际竞争战略的外交实践，有待进一步观察。

其次，按照美国立法，情报界的职能主要是情报收集和分析，并无法定外交职能。本文论述中提及，

中情局根据总行政令或应总统请求参与巴以和平进程外交活动,上述为数不多的“情报外交”现实事例也是依据行政部门的规则和程序行事,迄今为止,情报界从事外交活动的现象尚未引起立法和司法部门的足够关注。有待考察的是,如果“情报外交”更多地应用于战略实践,美国立法和司法系统是否会就此现象做出某种反应,以问责或规制“情报外交”实践。

最后,与上一点相关的是,有关研究指出,在中世纪的欧洲,尤其是意大利城邦国家,情报和外交职能往往由同一个人或制度承担,只是在现代民族-国家兴起后,外交和情报职能分别由不同的制度机构承担;<sup>④</sup>在新一轮大国竞争背景下,美国相关人士提出“情报外交”,旨在通过情报赋能外交,赢取竞争优势。本文仅从战略工具的“需求-供给”视角考察“情报外交”的战略逻辑,缺乏更为宏观的政治-经济-社会背景,有待更为广泛、深入的研究。

感谢《美国研究》编辑部老师和匿名评审专家的修改意见和建议,笔者文责自负。

#### 注释:

① Beatrice Farhat, "CIA chief heads to Cairo for Mossad-Egypt-Qatar Talks amid Rafah Fears," *Al-Monitor*, February 12, 2024, available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2024/02/cia-chief-heads-cairo-mossad-egypt-qatar-talks-amid-rafah-fears>; Steve Schuster, "CIA Director to Negotiate Peace in the Middle East in Landmark Gaza Deal," *Law Journal*, January 25, 2024, available at: <https://wislawjournal.com/2024/01/25/cia-director-to-negotiate-peace-in-the-middle-east-in-landmark-gaza-deal/>; Katie Bo Lillis, "Ceasefire Deal Remains Possible Despite 'Very Tough Process,' CIA Director Says," *CNN*, March 13, 2024, available at: <https://www.cnn.com/middleeast/live-news/israel-hamas-war-gaza-news-03-12-24/index.html>, 2024.9.9.

② Jonathan Broder, "Back Door Diplomats: CIA Chiefs on Secret Missions," *Military.com*, February 4, 2024, available at: <https://www.military.com/daily-news/2024/02/06/back-door-diplomats-cia-chiefs-secret-missions.htm>, 2024.9.9.

③ Beatrice Farhat, "CIA Chief Heads to Cairo for Mossad-

Egypt-Qatar Talks amid Rafah Fears," *Al-Monitor*, February 12, 2024, available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2024/02/cia-chief-heads-cairo-mossad-egypt-qatar-talks-amid-rafah-fears>; Steve Schuster, "CIA Director to Negotiate Peace in the Middle East in Landmark Gaza Deal," *Law Journal*, January 25, 2024, available at: <https://wislawjournal.com/2024/01/25/cia-director-to-negotiate-peace-in-the-middle-east-in-landmark-gaza-deal/>, 2024.9.9.

④ Ellen Laipson, "The Role of US Intelligence in Israeli-Palestinian Relations," *Stimson Center*, May 10, 2005, available at: <https://www.stimson.org/2005/role-us-intelligence-israeli-palestinian-relations/>, 2024.9.9.

⑤ Jonathan Broder, "Back Door Diplomats: CIA Chiefs on Secret Missions," *Military.com*, February 4, 2024, available at: <https://www.military.com/daily-news/2024/02/06/back-door-diplomats-cia-chiefs-secret-missions.htm>, 2024.9.9.

⑥ Brett M. Holmgren, "The Age of Intelligence Diplomacy: The Iraq War Highlighted Its Risks. Russia's War in Ukraine Showcased Its Opportunities," *Foreign Policy*, February 19, 2024, available at: <https://foreignpolicy.com/2024/02/19/russia-ukraine-us-intelligence-diplomacy-invasion-anniversary/>, 2024.9.9; U. S. Department of State, "The Future of Intelligence Support to Diplomacy," Remarks by Brett M. Holmgren, Assistant Secretary for Intelligence and Research, September 12, 2022, available at: <https://www.state.gov/the-future-of-intelligence-support-to-diplomacy/>, 2024.9.9; William J. Burns, "Spycraft and Statecraft: Transforming the CIA for an Age of Competition," *Foreign Affairs*, Vol. 103, No. 2(2024), pp. 74 ~ 85; Anthony Vinci, "The Coming Revolution in Intelligence Affairs: How Artificial Intelligence and Autonomous Systems Will Transform Espionage," *Foreign Affairs*, August 31, 2020, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-america/2020-08-31/coming-revolution-intelligence-affairs>, 2024.9.9.

⑦ U. S. Department of State, "Long Description of Intelligence Empowering Diplomacy Diagram," March 1, 2023, available at: <https://www.state.gov/long-description-of-intelligence-empowering-diplomacy-diagram>, 2024.9.9.

⑧ George Tenet, *At the Center of the Storm: My Years at the CIA* (New York: Harper Collins, 2007), pp. 53 ~ 96.

⑨ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?," *Survival*, Vol. 45, No. 2(2003), pp. 91 ~ 112.

⑩ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: Secrecy in Middle East Peace Process* (New York: Syracuse University Press, 2011), pp. 44 ~ 45, 169 ~ 175, 228 ~ 250.

⑪ John Bew, Martyn Frampton, and Inigo Gurruchaga, *Talking to Terrorists: Making Peace in Northern Ireland and the Basque Country* (London: Hurst & Co., 2009), pp. 17 ~ 34; Andrew Bowen and J. McInnis Matthew, "The Saudi-Syrian Back Channel to End the War," *Foreign Policy*, August 17, 2015, available at: <http://foreignpolicy.com/2015/08/17/the-saudi-syrian-back-channel-to-end-the-war-iran/>, 2024.9.9; Huw Dylan, "Secret Interventions and Clandestine Diplomacy," in Robert Dover, Huw Dylan and Michael S. Goodman, ed., *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence* (London: Palgrave Macmillan, 2017), pp. 335 ~ 353.

⑫ Elliott Abrams and Michael Singh, "SPOILERS: The End of the Peace Process," *World Affairs*, Vol. 172, No. 2, (Fall 2009), pp. 69 ~ 76; Daniel Byman, "The Decision to Begin Talks with Terrorists: Lessons for Policymakers," *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 29, No. 5(2006), pp. 403 ~ 414; Paul Jackson, "Capacity Building and Security Sector Reform," in Robert Dover, Huw Dylan and Michael S. Goodman, ed., *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence* (London: Palgrave Macmillan, 2017), pp. 281 ~ 296.

⑬ Huw Dylan, "Secret Interventions and Clandestine Diplomacy," pp. 337 ~ 338; Len Scott, "Secret Intelligence, Covert Action and Clandestine Diplomacy," *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2(2004), pp. 330 ~ 337; Nils Metter, "A Case for Clandestine Diplomacy: The Secret UK-US-Libyan Talks," *The Yale Review of International Studies*, June 3, 2015, available at: <https://yris.yira.org/essays/a-case-for- clandestine-diplomacy-the-secret-uk-us-libyan-talks/>, 2024.9.9.

⑭ Neri Zilber and Ghaith al-Omari, *State with No Army, Army with No State: Evolution of the Palestinian Authority Security Forces, 1994 ~ 2018* (Washington, D. C.: The Washington Institute for Near East Policy, 2018), pp. 5 ~ 15; Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", p. 98.

⑮ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", pp. 98 ~ 99.

⑯ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", pp. 99 ~ 100.

⑰ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", p. 106.

⑱ George Tenet, *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, pp. 54 ~ 55.

⑲ George Tenet, *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, pp. 56 ~ 57.

⑳ George Tenet, *At the Center of the Storm: My Years at the*

*CIA*, pp. 57 ~ 58.

㉑ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", pp. 101 ~ 102.

㉒ George Tenet, *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, pp. 59 ~ 65; Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: Secrecy in Middle East Peace Process*, pp. 169 ~ 175.

㉓ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", p. 102.

㉔ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", pp. 103 ~ 104; Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: Secrecy in Middle East Peace Process*, pp. 247 ~ 250; George Tenet, *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, pp. 73 ~ 78.

㉕ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", p. 104; George Tenet, *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, p. 80; Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: Secrecy in Middle East Peace Process*, p. 248.

㉖ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", p. 104.

㉗ George Tenet, *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, pp. 81 ~ 84; Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", pp. 105 ~ 106.

㉘ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", pp. 106 ~ 107.

㉙ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: Secrecy in Middle East Peace Process*, pp. 261 ~ 297.

㉚ Neri Zilber and Ghaith al-Omari, *State with No Army, Army with No State: Evolution of the Palestinian Authority Security Forces, 1994 ~ 2018*, pp. 5 ~ 15.

㉛ Paul Jackson, "Capacity Building and Security Sector Reform," in Robert Dover, Huw Dylan and Michael S. Goodman, ed., *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence* (London: Palgrave Macmillan, 2017), pp. 281 ~ 296.

㉜ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: Secrecy in Middle East Peace Process*, pp. 265 ~ 275.

㉝ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: Secrecy in Middle East Peace Process*, pp. 261 ~ 265; George Tenet, *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, pp. 60 ~ 81.

㉞ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?", p. 98.

㉟ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: Secrecy in Middle East Peace Process*, pp. 2 ~ 25.

㊱ Loch K. Johnson, *The Third Option: Covert Action and American Foreign Policy* (New York: Oxford University Press,

2022), pp. 1 ~ 18.

⑳ Rhodri Jeffreys-Jones, "The Rise and Fall of the CIA," in Loch K. Johnson, eds., *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (New York: Oxford University Press, 2010), pp. 122 ~ 137.

㉑ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?," pp. 105 ~ 106.

㉒ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?," pp. 105 ~ 106.

㉓ Thomas Rid, "A Revolution in Intelligence," in Hal Brands, eds., *The New Makers of Modern Strategy: From the Ancient World to the Digital Age* (Princeton: Princeton University Press, 2023), p. 1090.

㉔ Frederick P. Hitz, "Human Source Intelligence," in Loch K. Johnson, eds., *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (New York: Oxford University Press, 2010), pp. 257 ~ 275.

㉕ Hugh Wilford, *America's Great Game: The CIA's Secret Arabists and the Shaping of the Modern Middle East* (New York: Basic Books, 2013), pp. 77 ~ 90.

㉖ Osamah F. Khalil, *America's Dream Palace: Middle East Expertise and the Rise of the National Security State* (Cambridge: Harvard University Press, 2016), pp. 112 ~ 143.

㉗ Osamah F. Khalil, *America's Dream Palace: Middle East Expertise and the Rise of the National Security State*, pp. 155 ~ 156.

㉘ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?," pp. 95 ~ 97.

㉙ George Tenet, *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, pp. 60 ~ 80.

㉚ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?," p. 108.

㉛ Shlomo Shpiro, "The CIA as Middle East Peace Broker?," p. 108.

㉜ Christopher Paul, et al., *The Role of Information in U. S. Concepts for Strategic Competition* (Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2022), pp. 7 ~ 17.

㉝ Elbridge A. Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict* (New Haven and London: Yale University Press, 2021), pp. 1 ~ 24.

㉞ Shira Efron, Karen Schwindt and Emily Haskel, *Chinese Investment in Israeli Technology and Infrastructure: Security Implications for Israel and the United States* (Santa Monica,

Calif.: RAND Corporation, 2020), pp. 63 ~ 79; Jeremy M. Sharp, "The United Arab Emirates (UAE): Issues for U. S. Policy," Washington D. C.: Congressional Research Service, September 13, 2023, pp. 20 ~ 25; Christopher M. Blanchard, "Saudi Arabia: Background and U. S. Relations," Washington D. C.: Congressional Research Service, October 2, 2023, pp. 20 ~ 21.

㉟ Loch K. Johnson, "National Security Intelligence," in Loch K. Johnson, eds., *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (New York: Oxford University Press, 2010), pp. 3 ~ 32.

㊱ Stuart Farson and Reg Whitaker, "Accounting for the Future or the Past?: Developing Accountability and Oversight Systems to Meet Future Intelligence Needs," in Loch K. Johnson, eds., *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (New York: Oxford University Press, 2010), pp. 673 ~ 698.

㊲ Damien Van Puyvelde, "Privatization," in Robert Dover, Huw Dylan and Michael S. Goodman, ed., *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence* (London: Palgrave Macmillan, 2017), pp. 297 ~ 314.

㊳ Margaret Stromecki, "Intelligence After Next: Meeting the China Challenge: Key Focus Areas for the Intelligence Community," MITRE Corporation, December 29, 2023, available at: <https://www.mitre.org/news-insights/publication/intelligence-after-next-meeting-china-challenge-key-focus-areas>, 2024.9.3; Patrick R. Keefe, "Privatized Spying: The Emerging Intelligence Industry," in Loch K. Johnson, eds., *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (New York: Oxford University Press, 2010), pp. 296 ~ 309.

㊴ Thomas Rid, "A Revolution in Intelligence," p. 1099.

㊵ Thomas Rid, "A Revolution in Intelligence," pp. 1099 ~ 1100.

㊶ Margaret Stromecki, "Intelligence After Next: Meeting the China Challenge: Key Focus Areas for the Intelligence Community," MITRE Corporation, December 29, 2023, available at: <https://www.mitre.org/news-insights/publication/intelligence-after-next-meeting-china-challenge-key-focus-areas>, 2024.9.3.

㊷ William J. Burns, "Spycraft and Statecraft: Transforming the CIA for an Age of Competition," p. 83.

㊸ Shira Efron, Karen Schwindt and Emily Haskel, *Chinese Investment in Israeli Technology and Infrastructure: Security Implications for Israel and the United States*, pp. 63 ~ 79.

㊹ John D. Stempel, "Diplomacy and Intelligence," *Oxford Research Encyclopedias*, November 30, 2017, available at: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.151>, 2024.9.9.