

“THE THIRD OPTION”

A Study of the Covert Action Strategy in
American Foreign Policy in the Cold War Era



“第三种选择”

冷战期间美国对外隐蔽行动
战略研究

白建才 © 著



 人民出版社

“THE THIRD OPTION”

A Study of the Covert Action Strategy in
American Foreign Policy in the Cold War Era



“第三种选择”

冷战期间美国对外隐蔽行动战略研究



ISBN 978-7-01-010836-0



9 787010 108360 >

定价：55.00元

“THE THIRD OPTION”

A Study of the Covert Action Strategy in
American Foreign Policy in the Cold War Era

“第三种选择”

冷战期间美国对外隐蔽行动
战略研究



人 民 出 版 社

责任编辑:鲁 静
装帧设计:徐 晖
责任校对:周 昕

图书在版编目(CIP)数据

“第三种选择”:冷战期间美国对外隐蔽行动战略研究/白建才 著.

-北京:人民出版社,2012.8

ISBN 978-7-01-010836-0

I. ①第… II. ①白… III. ①冷战-美国对外政策-研究 IV. ①D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 074833 号

“第三种选择”:冷战期间美国对外隐蔽行动战略研究

DISANZHONG XUANZE;LENGZHAN QIJIAN MEIGUO

DUIWAI YINBI XINGDONG ZHANLÜE YANJIU

白建才 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:28.75

字数:447 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-010836-0 定价:55.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

绪 论	(1)
一、本选题的由来及意义	(1)
二、国内外研究状况	(5)
三、基本思路与研究方法	(25)
第一章 隐蔽行动战略及相关概念辨析	(29)
一、秘密活动、间谍活动与隐蔽行动	(29)
(一)秘密活动	(29)
(二)间谍活动	(30)
(三)隐蔽行动	(32)
二、政策、战略与策略	(35)
(一)政策、战略和策略的内涵	(35)
(二)政策、战略与策略的关系	(40)
三、大战略、遏制战略与隐蔽行动战略	(42)
(一)大战略	(42)
(二)遏制战略	(45)
(三)隐蔽行动战略	(57)
小 结	(65)
第二章 冷战初期美国对外隐蔽行动战略的确立	(67)
一、美国对外隐蔽行动的起源	(67)
(一)美国早期的对外隐蔽行动	(67)
(二)战略情报局的建立及其活动	(70)
二、美国对外隐蔽行动战略的确立	(72)
(一)冷战的爆发与 NSC4-A 的出台	(72)

(二) NSC10/2 的制订与隐蔽行动战略的确立	(76)
(三) NSC10/5 与隐蔽行动战略的完善	(79)
小 结	(83)
第三章 隐蔽行动战略的传承	(85)
一、艾森豪威尔政府与 NSC5412 系列文件	(85)
二、肯尼迪、约翰逊政府与隐蔽行动战略	(90)
三、尼克松、福特政府与隐蔽行动战略	(95)
四、卡特政府与隐蔽行动战略	(99)
五、里根政府与隐蔽行动战略	(101)
六、乔治·布什政府与隐蔽行动战略	(113)
小 结	(117)
第四章 隐蔽行动战略的实施:20 世纪 40 年代末—50 年代中	(118)
一、概述	(118)
二、1948 年意大利大选与美国的隐蔽行动	(122)
(一) 二战后意大利的形势	(122)
(二) 美国对意大利大选的政策与隐蔽行动	(126)
(三) 美国对意大利隐蔽行动的后果与影响	(135)
三、对苏联东欧隐蔽的宣传战	(138)
(一) 心理战与宣传战	(138)
(二) 自由欧洲电台与隐蔽的宣传战	(141)
四、实施“宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”,阴谋颠覆阿尔巴尼亚政府	(152)
(一) “宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”的起源与实施	(152)
(二) “宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”失败的原因及影响	(158)
五、实施“阿贾克斯行动”,颠覆伊朗摩萨台政权	(161)
(一) 冷战初期美国对伊朗的政策	(161)
(二) 伊朗—英国石油争端与美国的態度	(163)
(三) “阿贾克斯行动”计划的制定与实施	(168)
(四) “阿贾克斯行动”成功的原因与影响	(174)
六、实施“成功行动”,推翻危地马拉阿本兹政府	(176)
(一) 冷战初期美国对拉丁美洲的政策	(177)

(二)“成功行动”计划的制定与实施	(178)
(三)“成功行动”的特点与影响	(190)
小 结	(194)
第五章 隐蔽行动战略的实施:50年代后期—70年代初	(196)
一、对中国西藏的隐蔽行动	(197)
(一)中国革命胜利后美国的对华政策	(197)
(二)美国对中国西藏的隐蔽行动	(198)
(三)美国对中国西藏隐蔽行动战略实施的特点	(204)
二、在老挝的隐蔽行动	(207)
(一)美国对印度支那及东南亚的基本政策	(207)
(二)美国在老挝的隐蔽行动	(210)
(三)美国在老挝隐蔽行动的特点与后果	(217)
三、在印度尼西亚的隐蔽行动	(219)
(一)1956—1958年印尼外岛叛乱与美国的隐蔽行动	(219)
(二)“9·30运动”后美国的隐蔽行动	(229)
(三)美国对印尼实施隐蔽行动战略的效果	(238)
四、阴谋暗杀卢蒙巴	(240)
(一)1960年刚果(利)的独立与政治危机的发生	(240)
(二)美国对刚果危机的政策与刚果向苏联靠拢	(242)
(三)美国阴谋暗杀卢蒙巴与卢蒙巴遇害	(243)
(四)美国图谋暗杀卢蒙巴的实质	(249)
五、在古巴猪湾的惨败	(251)
(一)“冥王星计划”的制订与实施	(251)
(二)“萨帕塔计划”的敲定与猪湾入侵	(256)
(三)猪湾惨败的原因及后果	(262)
小 结	(268)
第六章 隐蔽行动战略的实施:70年代初—70年代末	(270)
一、“水门事件”对美国隐蔽行动战略的影响	(271)
(一)“水门事件”的发生与尼克松的辞职	(271)
(二)“水门事件”对美国隐蔽行动战略的影响	(274)

二、1970—1973 年对智利的隐蔽行动·····	(286)
(一)20 世纪 60 年代美国在智利的隐蔽行动·····	(287)
(二)1970 年智利总统选举与美国的隐蔽行动·····	(289)
(三)阿连德执政时期美国对智利的隐蔽行动·····	(297)
(四)“9·11”政变中美国的隐蔽行动·····	(308)
(五)对美国在智利实施隐蔽行动战略的剖析·····	(311)
三、在安哥拉的隐蔽行动·····	(315)
(一)安哥拉民族独立进程·····	(315)
(二)美国对安哥拉内战的政策与隐蔽行动战略·····	(318)
(三)美国在安哥拉隐蔽行动战略失败原因分析·····	(326)
小 结·····	(330)
第七章 隐蔽行动战略的实施:80 年代—90 年代初 ·····	(332)
一、支持“团结工会”,在波兰打开缺口·····	(332)
(一)80 年代初美国对波兰的政策·····	(332)
(二)隐蔽行动战略在波兰的实施·····	(338)
(三)美国在波兰隐蔽行动战略实施的特点·····	(342)
二、支持阿富汗反政府武装,迫使苏联撤军·····	(347)
(一)苏联入侵阿富汗与美国的政策·····	(347)
(二)美国隐蔽行动战略的实施·····	(352)
(三)美国隐蔽行动战略实施的特点与成效·····	(358)
三、支持尼加拉瓜反政府武装,推翻桑地诺革命政府·····	(362)
(一)尼加拉瓜桑地诺革命·····	(362)
(二)美国的政策与隐蔽行动·····	(366)
(三)美国在尼加拉瓜实施隐蔽行动战略的特点与效果·····	(380)
小 结·····	(383)
第八章 美国对外隐蔽行动战略的得失 ·····	(385)
一、隐蔽行动战略的功效与特点·····	(386)
二、隐蔽行动战略的局限性·····	(393)
小 结·····	(396)
结束语 ·····	(397)

附录 美国政府关于隐蔽行动的几份重要文件	(403)
一、美国国家安全委员会 4-A 号文件(NSC4-A)	(403)
二、美国国家安全委员会 10/2 号文件(NSC10/2)	(405)
三、美国国家安全委员会 10/5 号文件(NSC10/5)	(407)
四、美国国家安全委员会 5412/2 号文件(NSC5412/2)	(409)
五、第 40 号国家安全决定备忘录(NSDM40)	(413)
六、第 159 号国家安全决定指令(NSDD159)	(414)
主要参考文献	(421)
后 记	(450)

绪 论

一、本选题的由来及意义

2001年初,我获国家出国留学基金委资助,受哈佛大学历史系之邀,再次赴美国进行为期半年的研究,并考察1994年以来美国学术界的冷战史研究状况。在闻名遐迩的哈佛大学图书馆里,当我在浩如烟海的图书资料中徜徉,如饥似渴地翻阅有关论著时,一个问题深深地吸引了我,即冷战时期美国对外实施的隐蔽行动和秘密战。其时苏东剧变、冷战结束已有10年,美国有关冷战早期和中期的档案资料已大量解密,许多当事人也出版回忆录,这就使冷战期间美国对外实施的隐蔽行动和秘密战被大量地暴露、揭露出来,有关研究成果也相应涌现。特别是随着互联网的发展,许多资料被挂在了网上,这就更方便了学者的研究。翻阅着这些资料,一系列问题涌上心头:冷战期间美国为什么如此热衷于并大量地实施隐蔽行动?其效果到底如何?它在苏东剧变、冷战结束中发挥了什么作用?它和秘密行动、间谍活动是什么关系?它和遏制战略是什么关系?和公开的对外政策是什么关系?它到底是一种政策、战略还是策略?据此,我每天早出晚归,奔波于哈佛的各个图书馆,或在书库里翻阅,或在电脑上查询,尽可能多地收集了有关资料。回国后,我除了在《历史研究》上发表的评述近年来美国冷战史研究的专文中,对冷战期间美国实施的秘密战作了简略介绍外,也开始了对这些问题的研究,并以“冷战期间美国的隐蔽行动战略研究”为题申报了国家社科项目。2004年,这一课题被国家社科基金委批准立项。

本课题的研究具有重要的学术价值和现实意义。

首先,全面考察和深入探讨冷战期间美国对苏联东欧集团及中国等社会主义国家和其他国家的隐蔽行动战略,是世界史学科建设的需要,现代国际关

系史和冷战国际史研究的需要,美国史或美国对外关系史研究的需要。它可以丰富和充实世界现代史、现代国际关系史、冷战国际史、美国史或美国对外关系史研究的内容,深化这些学科的研究,使其能更全面客观地阐释东西方冷战的历史事实和冷战期间美国的对外政策,使人们更全面深刻地认识东西方冷战的全貌和实质。

我们知道,20世纪中后期发生的东西方冷战是20世纪最重大的历史事件之一,它持续了战后40多年,波及了世界的每一个角落,世界几乎所有国家都直接或间接地卷入其中,对美苏两国乃至世界各国、世界局势的发展产生了巨大影响,带来了严重后果,被一些西方学者包括美国前总统尼克松称为“第三次世界大战”,并认为是“第一场真正的全球性战争”,“第一场真正的全面性战争”。^①“隐蔽行动”是冷战的重要内容之一,冷战期间,美苏两国及英国等其他一些冷战主要参与国都对外实施了隐蔽行动。尤其是美国,为了遏制所谓共产主义扩张,击溃苏联东欧集团,颠覆社会主义国家和一些国家的左翼政府,赢得冷战胜利,将隐蔽行动作为服务于遏制大战略的一个重要战略,制定了大量关于隐蔽行动的政策文件,实施了数以千计的隐蔽行动,极大地影响了东西方冷战乃至世界历史的进程。同时,这些活动也构成了战后美国史、美国对外关系史的重要内容。因此,对这一问题的研究,便是冷战国际史研究、世界现代史研究、现代国际关系史研究、美国史或美国对外关系史研究一个必不可少的重要方面了。

其次,对冷战期间美国对外隐蔽行动战略的研究,可以更全面地揭示东欧剧变、苏联解体的外部原因,从而对苏东裂变作出更客观全面的阐释,有助于人们更全面深刻地认识苏东裂变的原因与实质。

上世纪80年代末90年代初,国际政坛发生了一场大地震,曾经盛极一时、几乎拥有世界半壁江山的苏联东欧集团土崩瓦解,东欧各国的意识形态、社会制度急剧转型,走上了和之前完全不同的资本主义发展道路,列宁亲手创立的世界上第一个社会主义国家苏联宣告解体,持续战后40多年的东西方冷

^① John Miller, “Quiet Cataclysm: Some Afterthoughts about World War III”, *Diplomatic History*, Vol. 16, No. 1 (Spring, 1992); [美]理查德·尼克松:《真正的战争》,萧啸、昌奉译,北京:世界知识出版社,2000年,第24页。

战画上了句号。为什么苏联东欧会在 80 年代末 90 年代初发生如此急剧的变化?为什么作为曾经唯一能和美国并驾齐驱的超级大国的苏联会在瞬间解体?对这一问题,近年来国外学术界利用冷战双方解密的档案资料,展开了广泛深入的研究,提出了各种不同的观点,真可谓众说纷纭,莫衷一是。如关于苏联解体的原因,有乌托邦说、原罪说、葬送说、和平演变说、民族矛盾说、帝国必然灭亡说、斯大林模式说、苏共错误说、上层自决说、抛弃说、历史合力论等各种观点。^①在我国学术界,对苏东剧变、苏联解体的原因,主要是从总结教训的视角,从苏联东欧内部寻找原因。对外部原因,则主要强调西方的和平演变。

其实,按照辩证唯物主义原理,任何事物的变化,有内因,也有外因,内因是变化的依据、根本,外因是变化的条件,外因通过内因而起作用。没有鸡蛋孵不出小鸡,但鸡蛋也必须在一定的环境、温度等条件下才能孵出小鸡。用一块石头孵不出小鸡,但没有合适的环境温度,鸡蛋照样孵不出小鸡。依据这一原理,笔者认为,苏联东欧之所以在上世纪 80 年代末 90 年代初发生剧变、解体,主要原因在于苏联东欧内部,在于苏联领导人戈尔巴乔夫的观念转变、政策转向和改革失误,在于苏联东欧各国体制存在的结构性问题和领导层所犯的一系列错误。但是,美国制定和实施的对苏联东欧的遏制大战略体系、一系列冷战战略也发挥了非常重要的作用,这其中便包括隐蔽行动战略。对此,我们切不可只看其一,不看其二,顾此失彼。

再次,本课题的研究也可以加深我们对后冷战时代美国对外政策的认识,为我国在复杂多变的外部环境中始终保持清醒头脑,准确认识国际局势,防止历史悲剧重演,坚持建设有中国特色的社会主义提供借鉴。

冷战结束后,美国国内一些顽固的反华势力始终十分猖獗,他们不断叫嚣中国是美国最大的威胁,力主遏制中国,并认为中美之间的对抗不可避免。美国新保守派文胆罗伯特·卡普兰 2005 年 6 月在《大西洋月刊》上就以《新冷

^① 近年来我国有不少学者对国内外学术界关于苏联解体原因的研究进行了综述评析,如吴恩远:《近年来国内外学术界对苏联解体原因研究综述》(《世界历史》2009 年第 1 期);刘昫献:《对 10 年来中外学者关于苏联演变原因评析》(《河南大学学报》2002 年第 1 期)等。

战:我们为什么要与中国战斗》为题,鼓吹和中国展开新的冷战。与此同时,美国继续通过中央情报局、民主基金会等机构在一些敌对国家或目标国家实施隐蔽行动,企图颠覆该国政府,煽动“颜色革命”,对这些国家以及国际局势的发展产生着重大影响。这就是说,隐蔽行动已不仅是美国在冷战期间实施的一个重要战略武器,也成为美国长期对外政策的重要一环,用美国学者的话说,是居于公开外交和军事干涉之后的“第三种选择”。对此,我们在理解和研究美国当前的对外政策、对华政策以及全球战略时必须要有清醒的认识,时刻警惕美国隐蔽行动战略在中国的实施。

最后,本课题的研究也有助于加深对美国民主制度本质的认识。

美国自诩为世界“民主自由的楷模”,从立国起就宣称要把美国建成高高在上的民主、自由、平等的“山巅之城”,并高悬“孤立主义”的大旗,耻于与欧洲旧大陆那些所谓专制腐败勾心斗角的国家为伍。但美国的所谓民主、自由、平等从一开始就是建立在驱赶杀戮印第安人、奴役黑人基础上的。19世纪末以后,随着美国跃升世界强国的行列,为了争夺和扩张势力范围,在对外事务中开始挥舞大棒,支持扶植那些顺从美国利益的专制独裁政权,打压那些进行民主改革、触犯美国垄断资本利益的国家。特别是在冷战中,美国坚持冷战思维,以我划线,凡是站在西方阵营一边的专制独裁政权,就视为家人,亲如兄弟,竭力扶持、保护,甚至以不惜耗费成百上千亿美元的美国纳税人的血汗、牺牲数万美国热血男儿的生命为代价;凡是和苏联东欧集团关系密切的民主政权或坚持进行民主改革的政权,则不择手段,从公开外交手段到隐蔽行动,千方百计地进行打击、破坏甚至颠覆,伊朗的摩萨台政府、危地马拉的阿本斯政府、智利的阿连德政府就是这样被搞垮的。这就充分暴露了美国民主的局限性乃至虚伪性。冷战结束后美国将对外推行民主作为基本国策,其目的说到底还是为美国的国家利益、美国垄断资本利益服务的,为确立维护美国的霸权地位,为确立维护由美国主导的、服务于美国利益的世界秩序。透过现象看本质,这也是我们应遵循的一个基本法则。

总之,冷战期间美国的对外隐蔽行动绝非无足轻重无关痛痒的小事,对这一战略的研究也绝非可有可无小题大做,而是有着重要的理论意义和现实意义的。

二、国内外研究状况

(一) 国外学术界的研究

让我们由远及近,首先看看国外学术界的研究状况。

由于条件限制,这里主要介绍美国学术界的研究,兼及英国。

美国学术界对冷战期间美国对外“隐蔽行动”政策与实践的研究,可谓起步早,范围广,也非常深入。

早在上世纪五六十年代,在美国即已有个别当事人和学者撰写回忆录,发表论著,对美国在国外的秘密活动、隐蔽行动予以披露探析。如1958年罗伯特·T·霍耳特出版《自由欧洲电台》一书,揭露了美国秘密支持建立自由欧洲电台对苏联东欧集团进行的心理战^①。1962年坦德·苏尔克和卡尔·E·梅耶出版《入侵古巴:灾难记事》^②,揭露了1961年4月那场让美国声名狼藉的准军事行动——猪湾事件的来龙去脉。1964年保罗·W·布莱克斯托克出版《颠覆战略:操控他国政治》^③,对美国实施隐蔽的政治战、颠覆别国政府的行径予以揭露剖析。但总的来说,这一时期由于东西方冷战正处于激烈争夺的状态,采取一切手段以对抗苏联集团几乎是美国国内的共识;加之有关档案尚未解密,研究资料有限,对这一问题的研究并未充分展开。

对这一问题真正的具有较大影响的研究兴起于20世纪70年代。1972年6月17日清晨,美国共和党争取总统连任委员会安全委员J.W.麦利德等5人进入民主党总部华盛顿水门大厦,企图窃取对方竞选情报时被抓,水门事件爆发。之后,美国国会追查水门事件的过程中,中央情报局自成立以来实施的隐蔽活动不断被揭露,由此引发了美国学术界研究的第一个高潮,出现了一大批研究成果。

^① Robert T. Holt, *Radio Free Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1958.

^② Tad Szulc and Karl E. Meyer. *The Cuba Invasion: The Chronicle of a Disaster*. New York: Ballantine Books, 1962.

^③ Paul W. Blackstock, *The Strategy of Subversion: Manipulating the Politics of Other Nations*. Chicago: Quadrangle, 1964.

首先,一些前中情局官员或工作人员,由于良心的发现和正义感的驱使,不满于中情局不择手段干涉别国内政等做法,不惧中情局的威胁恫吓,公开发表论著,对中情局从事的一些隐蔽活动进行了大胆的揭露。如前中情局驻拉丁美洲官员菲利浦·埃格在1975年出版《公司内幕:中情局日记》^①,详细揭露了中情局在拉美的秘密活动。埃格作为中情局隐蔽活动官员长达12年,由于不满中情局采用龌龊伎俩干涉别国内政,在内心经历了苦闷、彷徨、挣扎、搏斗之后最终辞职,将中情局的一些活动公之于众。书末还附了几百名美国间谍名单及其公开身份。因此,中情局曾千方百计阻挠该书的出版,并动用司法程序,以泄密罪将其驱逐出境。但埃格不屈不挠,继续战斗。1978年,他和路易斯·沃尔夫合编了《肮脏的工作:中情局在西欧》^②,书中收集了在各种报刊杂志上公开发表的数十篇揭露中情局在西欧各国从事隐蔽活动内幕的文章。这两部著作的出版均引起巨大反响。1979年,埃伦·雷等4位作者又编辑出版《肮脏的工作II:中情局在非洲》^③。与此同时,布拉德利·厄尔·艾尔斯在1976年出版《并非战争的战争:一个局内人对美国反对古巴的隐蔽活动的陈述》^④。哈里·罗西兹克在1977年出版《中情局的秘密活动:间谍、反间谍与隐蔽行动》^⑤。哈里·罗西兹克是一位老情报工作人员,二战期间曾在美国战略情报局(OSS)工作两年,二战后在中情局工作长达25年,先后在中情局驻慕尼黑、新德里等地工作站工作,担任过中情局驻新德里站站长。该书主要阐述了二战后美国对苏联东欧集团的隐蔽行动,被称为是“第一本向读者介绍在冷战与缓和的年代里,中情局如何侦查并反击苏联意图的著作”。作者在书中还就美国秘密活动的未来进行了探讨,因此也被称为关心美国前途者的

① Philip Agee, *Inside the Company: CIA Diary*. New York: Stonehill, 1975.

② Philip Agee and Louis Wolf, eds. *Dirty Work: The CIA in Western Europe*. Secaucus, NJ: Lyle Stuart, 1978.

③ Ellen Ray, William Schaap, Karlvan Meter, and Louis Wolf, eds. *Dirty Work II: The CIA In Africa*. Secaucus, NJ: Lyle Stuart, 1979.

④ Bradley Earl Ayers, *The War That Never Was: An Insider's Account of CIA Covert Operations Against Cuba*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1976.

⑤ Harry Rositzke, *The CIA's Secret Operations: Espionage, Counterespionage, and Covert Action*. New York: Reader's Digest Press, 1977.

“必读书”。^① 纳撒尼尔·戴维斯 1978 年在《外交》季刊上发表《1975 年对安哥拉的决策：个人回忆》^②。作者原为美国国务院负责非洲事务的助理国务卿，他坚决反对美国在安哥拉的准军事行动，认为隐秘的军事卷入可能加剧暴力冲突，但其警告被充耳不闻，中情局还是实施了卷入安哥拉内战的准军事行动，他因此愤然辞职。文章就美国卷入安哥拉内战的内幕进行了揭露。

其次，一些学者对美国的隐蔽行动进行了个案研究，对其原因与后果进行了剖析，并对其合法性开始质疑。这方面尤以论文为多。如莫里斯·莫利和史蒂文·史密斯合著的《帝国的“延伸”：美国的政策与中情局在智利的活动》^③一文探讨了 1970—1973 年间美国在智利隐蔽政治活动的作用。斯蒂文·魏思曼的《中情局在扎伊尔和安哥拉的隐蔽行动：范式与后果》^④一文，通过对中情局在扎伊尔、安哥拉隐蔽行动的个案研究，剖析了其在第三世界的干涉，指出隐蔽行动不同程度的成功有赖于公开外交的配合，打击对象的内部结构，以及苏联、中国反应的性质。此外，还有罗杰·莫里斯的《中情局干涉的后果》^⑤、莱斯利·H·盖尔博的《我们应在世界上玩弄肮脏的诡计吗？》^⑥、里查德·A·福尔克的《中情局的隐蔽行动与国际法》^⑦、阿瑟·莱斯特·雅各布的《美国在对外政策中应该使用隐蔽行动吗？》^⑧、尤金·V·罗斯托夫的《论对外隐蔽行动》^⑨等。

再次，这一时期，国会在审查中情局活动过程中，成立专门委员会，举行了

-
- ① Harry Rositzke, *The CIA's Secret Operations: Espionage, Counterespionage, and Covert Action*. pp. I-II.
 - ② Nathaniel Davis, "The Angola Decision of 1975: A Personal Memoir". *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 1 (1978).
 - ③ Morris Morley and Steven Smith, "Imperial 'Reach': U. S. Policy and The CIA in Chile", *Journal of Political and Military Sociology*, 1977, 5(2).
 - ④ Stephen Weissman, "CIA Covert Action in Zaire and Angola: Patterns and Consequences". *Political Science Quarterly*, 1979. 94(2).
 - ⑤ Roger Morris, "The Aftermath of CIA Intervention". *Society*, Vol. 12, March/April 1975.
 - ⑥ Leslie H. Gelb, "Should We Play Dirty Tricks in the World?". *New York Times Magazine*, 21 Dec. 1975.
 - ⑦ Richard A. Falk, "CIA Covert Action and International Law". *Society* 12, Mar./Apr. 1975.
 - ⑧ Arthur Lester Jacobs, "Should The U. S. Use Covert Action in the Conduct of Foreign policy?". *Freedom at Issue*, 1976. 35.
 - ⑨ Eugene V. Rostow, "On Foreign Covert Action Operations". *Yale Law Report*, Spring 1976.

多次听证会,有关材料汇集出版,进一步促进了隐蔽行动的研究。如1975年,美国政府出版局出版了参议院研究政府情报活动专门委员会的报告《在智利的隐蔽行动:1963—1973》^①,1976年出版了《参议院研究政府情报活动专门委员会中期报告:被指控暗杀外国领袖的秘密计划》^②,以及该委员会的《最后报告:对外与军事情报》^③,这也为学者的研究提供了不少新的材料。

这一时期在美国也出现了一份揭露中情局隐蔽行动的专刊《隐蔽行动信息公报》(*Covert Action Information Bulletin*)。20世纪70年代中期,美国一些进步人士曾创办了一份专门揭露中情局在世界各地的间谍及其活动的杂志《反间谍》(*Counterspy*),但由于中情局的竭力阻挠以及保守派人士对其有损美国国家利益的质疑,于1976年被迫停刊。之后,该杂志的几位编辑重振旗鼓,另起炉灶,于1978年创办了这个刊物。该杂志的主编即为前述的菲利浦·埃格,前中情局专门从事隐蔽活动的官员;还有两位编辑曾为中情局工作过9年;其余编辑也是致力于研究美国情报活动的人员。该刊的主要目标即是“揭露美国在全世界的隐蔽干涉”,特别是中情局的活动。^④其编辑部设在美国首都华盛顿。它自从问世以来,屡遭磨难,菲利浦·埃格甚至被驱逐出境,到处流浪,最后不得不定居古巴。但几位编辑还是克服重重困难,顶住重重压力,不仅坚持下来,而且由小到大,将杂志由最初的每期24页增加到每期70多页,并于1993年更名为《隐蔽行动季刊》(*Covert Action Quarterly*)。这份杂志先后发表了大量文章,在反对美国干涉别国内政、揭露中情局的隐蔽行动中发挥了重要作用。

① Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, *Staff Report: Covert Action in Chile, 1963—1973*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1975.

② Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, *Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1976.

③ Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities. *Final Report: Foreign and Military Intelligence*. Book I, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1975—76.

④ Philip Agee, “CAIB-Eleven Years in Retrospect”, *Covert Action Information Bulletin*, No. 32 (Summer 1989), p. 4.

总之,这一时期美国学术界对美国政府在对外关系中实施的隐蔽行动开始比较广泛的揭露和探讨,特别是出现了一份专门揭露美国对外隐蔽行动的刊物,使这一取向更加引人注目。与此同时,隐蔽行动的必要性和合法性也开始受到质疑。但尚缺乏全面深入的研究,很有深度的研究成果并不多见,特别是学术专著较少。

20世纪80年代中期,美国又曝出“伊朗门丑闻”(Irangate Scandal)。里根政府违反国会立法,秘密向伊朗出售了一批武器,把部分售款用于援助尼加拉瓜反政府武装。此事被新闻界披露后,舆论大哗,国会同样展开追查,学术界也掀起了新一轮的揭露和探究里根政府及历届美国政府隐蔽行动的高潮,出现了一批很有分量的研究成果。在学术专著方面,最具代表性的有约翰·普拉多斯的《总统的秘密战:二战后中情局与五角大楼的隐蔽活动》^①,鲍勃·伍德沃德的《面罩:中情局的秘密战,1981—1987》^②,格雷戈里·特里沃顿的《隐蔽行动:在战后世界干涉的局限》^③,以及威廉·M·利里的《危险的使命:民航运输与中情局在亚洲的隐蔽行动》^④,约翰·兰尼拉格的《中央情报局的兴衰》^⑤,特朗布尔·希金斯的《惨败:肯尼迪、艾森豪威尔与中情局在猪湾》^⑥,罗德里·杰弗里-琼斯的《中情局与美国民主》^⑦,等等。

约翰·普拉多斯毕业于美国常春藤名校哥伦比亚大学,在那里获得政治学博士学位,是美国“著名的国家安全事务、情报活动、国际安全的历史学

① John Prados, *President's Secret Wars: CIA and Pentagon Covert Operations Since World War II*. New York: Morrow, 1986.

② Bob Woodward, *VEIL: The Secret Wars of the CIA, 1981—1987*. New York: Pocket Books, 1987.

③ Gregory F. Treverton, *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*. New York: Basic Books, 1987.

④ William M. Leary, *Perilous Missions: Civil Air Transport and CIA Covert Operations in Asia*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

⑤ John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA*. New York: Cambridge Publishing, 1986.

⑥ Trumbull Higgins, *The Perfect Failure: Kennedy, Eisenhower, and the CIA at the Bay of Pigs*. New York: Norton, 1987.

⑦ Rhodri Jeffreys-Jones, *The CIA and American Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.

家”,该书通过对回忆录、报刊文章、档案文献等广泛收集的资料的深入研究,对二战后美国对他国实施的隐蔽行动,特别是准军事行动进行了全面的揭露与剖析,在学术界获得极高评价,被认为是“一部极其优秀的研究著作”,“将隐蔽行动的研究推到一个更高、更精深的阶段”。^① 鲍勃·伍德沃德是《华盛顿邮报》的资深记者与编辑,曾独著和合著了10部在《纽约时报》畅销书排行榜上排名第一的著作,本书即是其中之一。作者通过对250多位相关当事人的访谈,有的则是多次访谈,如与时任中情局局长凯西的谈话超过48次,对里根政府时期中情局的秘密活动,特别是在伊朗、尼加拉瓜、利比亚等国家的活动,进行了第一次全面的揭露和剖析,引起强烈反响,受到极高评价,《波士顿环球报》载文称之为“对当代美国情报、间谍与隐蔽行动的最具揭露性的著作”。^② 作者本人也被一些评论家认为是“我们时代最优秀的记者”。甚至“可能是人类历史上最杰出的记者”。^③

格雷戈里·特里沃顿是哈佛大学教授,20世纪70年代中期曾在参议院情报专门委员会(即“丘奇委员会”)工作,参与了对中情局隐蔽行动的调查。之后致力于对这一问题的研究,终成本书。这是美国学术界第一部全面系统阐述隐蔽行动的专著,该书既有理论的阐述,又有个案的剖析,既有历史的追溯,又有未来的展望,被认为“对于隐蔽行动在美国对外政策中的地位争论做出了重要的有思想的贡献”,该书“以悉心的写作、有力的论证捍卫了作者的观点”,^④成为研究这一问题的重要参考书之一。

格雷戈里·特里沃顿在出版上述专著的同时,也发表了几篇颇有影响的论文。其中《隐蔽行动与开放社会》^⑤一文回顾了二战以来美国的隐蔽行动,讨论了从事这些活动对于一个开放社会的政府的含义,指出在一个开放社会中,隐蔽行动不可避免要公之于众;这些活动的失败会使政府狼狈不堪。《隐

① “Covert Action-A Start Point”. <http://intellit.muskingum.edu/covertacton-folder/cabegin.html>, 2003年1月2日。

② Bob Woodward, *VEIL: The Secret Wars of the CIA, 1981—1987*, p. II.

③ Ibid., 封面语。

④ “Covert Action-A Start Point”. <http://intellit.muskingum.edu/covertacton-folder/cabegin.html>, 2003年1月2日。

⑤ Gregory F. Treverton, “Covert Action and Open Society”. *Foreign Affairs*, Vol. 65, No. 5, Summer 1987.

蔽行动:从“隐蔽”到“公开”》^①一文探讨了20世纪50—80年代中期美国隐蔽行动的规模、动机和成效,认为从对尼加拉瓜反政府武装和阿富汗游击队的援助可见隐蔽行动日益公开化。

在论文方面,主要还有《强硬起来:美国与1947年意大利选举》^②,《对一次失败的剖析:登陆猪湾的决定》^③,《美国与推翻苏加诺,1965—1967》^④,《美国政策中隐蔽行动的合适作用》^⑤。卢奇·K·约翰逊的《隐蔽行动与责任:美国秘密外交政策的决策》^⑥一文广泛地考察了隐蔽行动的运用,特别论证了其决策程序。戴维·埃森伯格的《美国隐蔽行动的缺陷》^⑦一文认为战后美国隐蔽行动的范围与规模很大,但其成效被大大夸张了。

从上述论著可以看出,和上一阶段相比,这一时期美国学术界对隐蔽行动的研究已上升到一个新的层面,这主要表现在:第一,在继续广泛揭露美国对外隐蔽行动的同时,开始对其进行宏观的全面系统的研究,出现了第一部全面系统研究美国对外隐蔽行动的专著;第二,开始进行深入地探讨,理论上的探索,探讨其历史渊源、政治文化,它的概念、范畴、决策、运作、成效、缺陷等,从而提升了人们对隐蔽行动的认识。

历史的时钟进入20世纪90年代以来,由于东欧剧变、苏联解体、冷战结束,冷战双方的档案资料大量解密。就美国方面来说,被解密的也包括一些冷战时期制订的对苏东集团及其他国家实施隐蔽行动的绝密文件。同时,更多参与过这类活动的当事人也打开长期紧闭的双唇,或撰写回忆录,或向别人讲

-
- ① Gregory F. Treverton, "Covert Action: From 'Covert' to 'Overt'". *Daedalus*, Vol. 116, No. 2 (Spring 1987).
 - ② James E. Miller, "Taking off the Gloves: The United States and the Italian Elections of 1947", *Diplomatic History*, Vol. 7, Winter 1983.
 - ③ Lucien S. Vandenbrouche, "Anatomy of a Failure: The Decision to Land at the Bay of Pigs". *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 3, Fall 1984.
 - ④ Peter Dale Scott, "The United States and the Overthrow of Sukarno, 1965—1967". *Pacific Affairs*. Vol. 58, Summer 1985.
 - ⑤ John B. Chomeau, "Covert Action's Proper Role in U. S. Policy". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 2, No. 3, Fall 1988.
 - ⑥ Lock K. Johnson, "Covert Action and Accountability: Decision-Making for America's Secret Foreign Policy". *International Studies Quarterly*, Vol. 33, Mar. 1989.
 - ⑦ David Isenberg, "The Pitfalls of U. S. Covert Operations". *Policy Analysis*. No. 118. Washington, D. C. : Cato Institute, 7 Apr. 1989.

述“那过去的事情”。这就使美国学术界关于隐蔽行动的研究成果持续不断,大量问世,研究视角也涉及到隐蔽行动的各个方面。就学术著作而言,大体可以分为两类:

1. 全面研究。所谓全面研究,是指类似于格雷戈里·特里沃顿的《隐蔽行动》一书,即对美国的隐蔽行动进行全面的宏观的概括总结与分析阐述,侧重于理论的探讨。这类著作中,最主要有以下几部:

《需要知道:20世纪基金会隐蔽行动与美国民主研究小组的报告》^①。该书共分8章,依次阐述了隐蔽行动的定义、发展、支持隐蔽行动者的论据、反对隐蔽行动者的论据、适当的隐蔽行动、隐蔽行动之活动的计划与批准、隐蔽行动的监督、1990年代的隐蔽行动。有学者评论该书是“已有出版物中对这一问题的最好总结”。^②

米歇尔·W·赖斯曼和詹姆士·E·贝克合著的《规制隐蔽行动:国际法与美国法律中有关对外秘密施压的实践、环境与政策》^③。本书是作者在应美国和平研究所(The U. S. Institute of Peace)之邀所写的研究报告的基础上加工而成的,它详细探讨了关于隐蔽行动的国际法律规定与美国的法律程序,并对未来隐蔽行动的实施提出了一些指导性建议。

罗伊·戈德森的《肮脏的诡计还是王牌:美国的隐蔽行动与反情报活动》^④。作者为乔治敦大学教授,长期从事国家安全与对外政策、对外情报的研究,曾任里根政府国家安全委员会、总统对外情报顾问团顾问。本书的特点是就美国对外情报活动中的两个重要方面——隐蔽行动与反情报活动的内涵、区别进行了界定,对它们在二战后的发展、各自所遵循的原则、其成效与教

① Twentieth Century Fund, *The Need to Know: The Report of The Twentieth Century Fund Task Force on Covert Action and American Democracy*. New York: The Twentieth Century Fund Press, 1992.

② “Covert Action-A Start Point”. <http://intellit.muskingum.edu/covertaction-folder/cabegin.html>, 2003年1月2日

③ W. Michael Reisman, James E. Baker, *Regulating Covert Action: Practices, Contexts, and Policies of Covert Coercion Abroad in International and American Law*. New Haven: Yale University Press, 1992.

④ Roy Godson, *Dirty Tricks or Trump Cards: U. S. Covert Action and Counterintelligence*. Washington, D. C.: Brassey's, 1995. Washington, D. C.: Transaction, 2001.

训作了系统阐述与剖析,最终得出结论,认为适当使用“肮脏的诡计”和反情报活动,可以使美国实现许多用传统手段难以达到的重要目标。该书出版后,同样产生重大反响,并于2001年再版。有学者评论说他“作为一个情报研究的开拓者和当今最有影响的学者之一”,在本书中“做了杰出的分析”,“提出了指导冷战后美国政策的有效原则”。^①

约翰·雅各布·纳特的《中央情报局的黑色行动:隐蔽行动、对外政策与民主》^②。作者是美国一位著名的政治学家,密歇根大学教授,长期从事隐蔽行动、国际政治研究,经常在美国国家公共电台(National Public Radio)、有线新闻电视台(CNN)等新闻媒体的新闻访谈节目中露面。本书即是作者在密歇根大学讲授“民主、对外政策与隐蔽行动”课程的讲稿基础上整理成书的。书中较为详细地揭露和深入剖析了中情局自1947年建立以来对苏联集团及其他国家实施隐蔽行动的类型、成功与失败的范例,冷战期间美国为何迷恋隐蔽行动,用“黑色行动”替代对外政策,中情局如何发展成为政府所依赖的一个决策者,并揭示了其与美国民主社会的矛盾。

威廉·J·多尔蒂的《行政秘密:隐蔽行动与总统》^③。作者为中情局已退休的高级官员,乔治亚阿姆斯特朗大西洋大学副教授。这是一部全面论述隐蔽行动的专著,全书共13章,依次论述了隐蔽行动在情报与对外政策中的作用,隐蔽行动的成败,隐蔽行动政策与缺陷,战时与和平时期的隐蔽行动,隐蔽行动的范畴,隐蔽行动计划的批准与检查,以及美国战后历任总统杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪、约翰逊、尼克松、福特、卡特、里根、老布什、克林顿与隐蔽行动的关系。该书认为二战后美国实施的主要隐蔽行动都是由总统批准的,美国总统也将继续运用隐蔽行动,但方式会有所改变。

这里还要特别介绍约翰·J·卡特的隐蔽行动“三部曲”。作者系美国中央卫理公会学院历史与政治学教授,2000—2006年,他接连推出了3部关于隐蔽行动的专著,即《隐蔽行动:美国历史上总统对外政策的工具,1800—

① 见该书末页评论。

② John Jacob Nutter, *The CIA's Black Ops: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*. New York: Prometheus Books, 2000.

③ William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action & The Presidency*. Lexington, Kentucky: The University Press of Kentucky, 2004.

1920》、《隐蔽行动与现代美国总统的浮现,1920—1960》和《隐蔽行动:总统对外政策的工具,从猪湾到伊朗—康特拉》^①。在这3部著作中,作者主要依据学界已有研究成果,对美国立国200多年以来对外实施的隐蔽行动进行了比较全面系统的考察探析,指出学术界由于对二战以前美国隐蔽行动研究的缺乏,以及对冷战期间美国隐蔽行动研究的热忱,导致歪曲了隐蔽行动在美国对外政策中的作用,将其作为一种对外政策选择的历史只是与冷战联系在一起;认为从一开始隐蔽行动就是美国对外政策的组成部分,是总统的一个对外政策工具,并将之称为“阴影里的对外政策”^②。这些观点对学界颇具启发性。

2. 个案研究。与全面研究相比,这类研究成果量多面广,可谓不胜枚举。且看最具代表性的几部:

彼得·施魏策尔的《胜利:里根政府加速苏联崩溃的秘密战略》^③。作者为斯坦福大学胡佛研究所的高级研究员,他在书中运用所获得的里根政府的一些绝密文件和对有关当事人的访谈,揭露了里根政府通过对苏联实施隐蔽的政治战、经济战、心理战和准军事行动,从而加速了苏联的崩溃。这是关于本问题的第一部比较全面深入地论述的专著。

格雷戈里·米特罗维奇的《挖克里姆林宫墙角:美国颠覆苏联集团的战略,1947—1956》^④。本书为康奈尔大学《安全事务研究丛书》之一,作者在书中详细考察了冷战早期美国颠覆破坏苏联集团的战略,揭示了“美国的目标并非单纯地与苏联谈判,而是要采取心理战和隐蔽行动暗中破坏苏联政府,迫

① John J. Carter, *Covert Operations as a Tool of Presidential Foreign Policy in American History from 1800 to 1920*. New York: The Edwin Mellen Press, 2000; *Covert Operations and the Emergence of the Modern American Presidency, 1920—1960*. New York: The Edwin Mellen Press, 2002; *Covert Action as a Tool of Presidential Foreign Policy from the Bay of Pigs to Iran-Contra*. New York: The Edwin Mellen Press, 2006.

② John J. Carter, *Covert Operations as a Tool of Presidential Foreign Policy in American History from 1800 to 1920*. pp. 1-2, 199-200.

③ Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*. New York: The Atlantic Monthly Press, 1994.

④ Gregory Mitrovich, *Undermining the Kremlin: America's Strategy to Subvert the Soviet Bloc, 1947—1956*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000.

使它放弃扩张野心,或引发共产主义集团的彻底崩溃”。^①

彼得·格罗斯的《反击行动:美国在铁幕后的秘密战争》^②。该书深入探讨了遏制政策之父乔治·凯南如何又为美国政府制订了对苏联集团进行秘密政治战战略,以及这一战略的实施与在艾森豪威尔政府时期的破产。

斯科特·卢卡斯的《自由的战争:美国反对苏联的圣战》^③。作者详细考察了二战后至50年代后半期美国对苏联集团进行心理战、宣传战,以期瓦解苏联集团,捍卫西方的民主自由。作者认为,冷战首先是不同文化及意识形态的对抗,美国所进行的冷战也是“为了确立美国的生活方式优于其对手的文化的战争”,战斗的核心是要加强美国“自由和民主”卫道士的地位。^④

沃尔特·L·希克森的《撕破铁幕:宣传、文化与冷战,1945—1961》^⑤。该书集中考察了杜鲁门、艾森豪威尔政府时期美国对苏联东欧的冷战宣传与文化渗透。作者认为,虽然这些努力在美国的冷战战略中处于次要地位,却比一般人所认识的更为重要。华盛顿企图首先通过心理战,然后通过最终更为有效的——尽管更为长期的——逐渐的文化渗透计划动摇苏联东欧的统治。尽管这些努力没有获得应有的重视和理解,到艾森豪威尔执政末期,华盛顿还是成功地撕开了铁幕。^⑥

迈克尔·纳尔逊的《黑色天国的战争:冷战期间西方的宣传战》^⑦。作者长期在路透社工作,曾任该机构总裁、基金会主席等职。该书深入探讨了冷战期间西方对苏联东欧的宣传战,及其在结束冷战中的作用,认为西方之所以赢

① Gregory Mitrovich, *Undermining the Kremlin: America's Strategy to Subvert the Soviet Bloc, 1947—1956*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000, pp. 177—178.

② Peter Grose, *Operation Rollback: America's Secret War Behind the Iron Curtain*. Boston: Houghton Mifflin Company, 2000.

③ Scott Lucas, *Freedom's War: The American Crusade Against The Soviet Union*. NY: New York University Press, 1999.

④ Ibid., pp. 1—2.

⑤ Walter L. Hixon, *Parting the Curtain: Propaganda, Culture, and the Cold War, 1945—1961*. New York: St. Martin's Press, 1997.

⑥ Ibid., p. IV.

⑦ Michael Nelson, *War of the Black Heavens: the Battles of Western Broadcasting in the Cold War*. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1997.

得冷战,不是通过使用武器,而是通过无线电广播“不战而屈人之兵”。^①

阿奇·普廷顿的《广播自由:自由欧洲电台与自由电台的冷战凯旋》^②。作者通过对两电台大量文件的研究和与上百位当事人的访谈,详细探讨了从1949年自由欧洲电台的筹建到1991年苏联解体期间两电台的活动,它们在美国冷战战略中的角色,与美国情报机构的关系,认为“两电台成功地完成了它们的使命,虽然它们用了近40年时间,比当初预计长得多”。^③

弗朗西斯·斯托纳·桑德斯的《文化冷战:中央情报局与艺术和文字世界》^④。本书集中探讨了冷战期间美国对西欧的心理战,指出1947—1967年,中情局通过在西欧设立机构,印发宣传品,举办展览,召开会议等多种形式,对西欧民众进行心理战、宣传战,使他们免受或脱离共产主义的影响,适应美国“方式”。

柯蒂斯·皮布尔斯的《朦胧的战斗:对苏联的空中隐蔽行动》^⑤。作者长期从事美苏在空间的竞争及美国对苏联的秘密空战的研究,本书是作者在2000年出版的《隐蔽飞行:美国对苏联的秘密空战》^⑥一书的扩展,书中详细考察了从冷战爆发到越战结束期间美国对苏联集团的空中隐蔽行动。

在揭露和探讨美国对其他一些国家实施的隐蔽行动方面,有肯尼思·康博伊和詹姆斯·莫里森合著的《中情局在西藏的秘密战》^⑦,该书详细揭露了中情局秘密支持中国西藏的达赖喇嘛民族分裂集团发动武装叛乱、企图分裂中国的活动。另如,小里查德·H·舒尔茨的《对河内的秘密战:肯尼迪与约

① Michael Nelson, *War of the Black Heavens: the Battles of Western Broadcasting in the Cold War*. p. XIII.

② Arch Puddington, *Broadcasting Freedom, the Cold War Triumph of Radio Free Europe and Radio Liberty*. The University Press of Kentucky, 2000.

③ Ibid. p. XVIII.

④ Frances S. Saunders, *The Cultural Cold War: the CIA and the World of Arts and Letters*. New York: New Press, 2000.

⑤ Curtis Peebles, *Twilight Warriors: Covert Air Operations against the USSR*. Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2005.

⑥ Curtis Peebles, *Shadow Flights: America's Secret Air War against the Soviet Union*. Novato, CA: Presidio Press, 2000.

⑦ Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*. Lawrence, Kansas: The University Press of Kansas, 2002.

翰逊政府在北越利用间谍、破坏者和隐蔽战士》^①,小詹姆斯·E·帕克的《隐蔽行动:中情局在老挝的秘密战》^②,山姆·犹龙的《突击队:中情局与尼加拉瓜反叛者》^③,唐·博宁的《被卡斯特罗困扰:美国对古巴的隐蔽行动,1959—1965》^④等等。

这一时期在美国报刊杂志上发表的关于隐蔽行动的论文和揭露性文章则更多,其内容也涉及理论探讨、个案研究、回忆揭露等各个方面。如约翰·霍顿的《对隐蔽行动及其欲望的反省》^⑤,威廉·布卢姆的《罗纳德·里根的遗产:中情局8年的隐蔽行动》^⑥,道格拉斯·利德尔的《冷战与隐蔽行动:美国与叙利亚,1945—1958》^⑦,詹姆斯·A·巴里的《隐蔽行动可以是正当合理的》^⑧,布鲁斯·D·伯克沃茨与阿伦·E·古德曼的《隐蔽行动的逻辑》^⑨,道格拉斯·利德尔的《不可能完成的使命:中情局及其在中东的隐蔽行动崇拜》^⑩,等。

总之,和上一阶段相比,这一时期美国学术界对美国对外隐蔽行动的研究,无论从深度还是广度来说,都达到了一个新的制高点。就深度来说,许多成果不仅对美国的隐蔽行动进行全面的概括总结,也深入探讨了隐蔽行动的

-
- ① Richard H. Shultz, Jr. *The Secret War Against Hanoi: Kennedy's and Johnson's Use of Spies, Saboteurs, and Covert Warriors in North Vietnam*. New York: Harper Collins Publishers, 1999.
 - ② James E. Parker, Jr. *Covert Ops: The CIA's Secret War in Laos*. New York: St. Martin's Press, 1995.
 - ③ Sam Dillon, *Commandos: The CIA and Nicaragua's Contra Rebels*. New York: Henry Holt and Company, 1991.
 - ④ Don Bohning, *The Castro Obsession: U. S. Covert Operations against Cuba, 1959—1965*. Washington, D. C.: Potomac Books, Inc. 2006.
 - ⑤ John Horton, "Reflections on Covert Action and Its Anxieties". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* Vol. 4, No. 1, Spring 1990.
 - ⑥ William Blum, "Ronald Reagan's Legacy: Eight Years of CIA Covert Action". *Covert Action Information Bulletin*, No. 33, Winter 1990.
 - ⑦ Douglas Little, "The Cold War and Covert Action: The United States and Syria, 1945—1958". *Middle East Journal*, Vol. 44, No. 1, 1990.
 - ⑧ James A. Barry, "Covert Action Can Be Just", *Orbis*, Vol. 37, No. 3, 1993.
 - ⑨ Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, "The Logic of Covert Action", *National Interest*, Vol. 51, 1998.
 - ⑩ Douglas Little, "Mission Impossible: The CIA and the Cult of Covert Action in the Middle East", *Diplomatic History*, Vol. 28, No. 5, 2004.

决策程序、监督机制、与美国民主社会的矛盾等。就广度来说,对隐蔽行动的揭露已涉及到政治战、经济战、心理战、准军事行动、空战、海战等方方面面,以及东欧、西欧、亚非拉等许多国家和地区,真可谓隐蔽行动的研究已经蔚然大观,成为美国冷战史、外交史研究的一个十分重要的领域了。

值得一提的是,英国学术界对隐蔽行动的研究也有着不俗的表现和丰硕的成果。在实施隐蔽行动方面,英国可谓美国的启蒙老师。1942年美国成立的战略情报局正是在英国情报机构在二战中发挥重要作用的启发鼓舞下成立的。因此英国学术界对英美等国的隐蔽行动比较重视,涌现了一批有分量的研究成果。在论述美国的隐蔽行动方面,詹姆斯·卡拉南的《冷战中的隐蔽行动:美国的政策、情报与中情局的活动》一书主要探讨了冷战前期即从冷战爆发到60年代初美国的隐蔽行动,指出中情局为实现美国政府制定的政策目标,实施了3种类型的隐蔽行动,即防御性隐蔽行动(defensive covert action)、进攻性隐蔽行动(offensive covert action)和预防性隐蔽行动(preventive covert action),并按这3种类型对这一时期美国的隐蔽行动进行了剖析。^①戴维·F·罗杰斯《隐蔽行动的起源》一文详细考察了二战后美国隐蔽行动的起源,指出是遏制政策的设计师乔治·凯南首先明确提出了这一观念,之后被国家安全委员会接受,并授权中情局实施。^②戴维·P·福塞思《民主、战争与隐蔽行动》一文剖析了冷战期间美国对伊朗、危地马拉、印尼、巴西、智利和尼加拉瓜等6个国家实施隐蔽行动、推翻其民选政府的史实。^③米歇尔·W·德雷维斯《摧毁阿尔巴尼亚要塞:美国隐蔽行动的缩影,1949—1954》一文对冷战期间美国对苏联卫星国实施的一次准军事行动进行了揭露和剖析。^④艾瓦兹·赫塞因《隐蔽行动与美国对古巴的冷战战略,1961—1962》一文详细考察了1961年猪湾入侵后至1962年古巴导弹危机前美国政府对古巴的隐蔽

① James Callanan, *Covert Action in the Cold War: US Policy, Intelligence and CIA Operations*. London: I. B. Tauris & Co Ltd, 2010, pp. 3-4.

② David F. Rudgers, "The Origins of Covert Action". *Journal of Contemporary History*, Vol. 35 (2), 2000.

③ David P. Forsythe, "Democracy, War, and Covert Action". *Journal of Peace Research*, Vol. 29, No. 4, 1992.

④ Michael W. Dravis, "Storming Fortress Albania: American Covert Operations in Microcosm, 1949—54". *Intelligence and National Security*, Vol. 7, No. 4, 1992.

行动。^① 凯特·米斯特里《政治战个案：战略、组织与美国对1948年意大利选举的干涉》一文剖析了美国对1948年意大利选举的干涉及其对美国构建击败苏联共产主义战略的影响。^② 由于条件所限，笔者未能详尽收集英国学术界关于美国隐蔽行动的研究成果，但从上述几例便可看出，英国学者在这方面的研究也是相当深入的。

从以上综述可以看出，关于冷战期间美国的隐蔽行动，无论是在美国学术界还是英国学术界，都是一个热门的研究课题，既有几十年的研究历史，也有着丰硕的研究成果；既有宏观的总体性的研究和理论探讨，更有大量的微观的个案研究，并有专门的研究刊物。这当然并非是美英学者的一种嗜好，而是凸现了冷战期间美国隐蔽行动的猖獗和隐蔽行动在美国冷战战略中的重要地位。冷战期间，以美苏为首的东西方两大集团之间的对抗争夺说到底主要包括三种形式：军事对抗、外交折冲和隐蔽行动。在这三种形式中，军事对抗、军事干涉极容易引发战争，造成灾难性后果，特别是在核时代，其后果不堪设想。外交手段则又过于柔弱，在两极格局尖锐对立的状态下，在事关双方各自国家利益、集团利益的一些关键性问题上，通过外交对话、谈判、提出抗议、居中斡旋、经济制裁等公开外交很难达到目的。在这种情况下，隐蔽行动就为美国实现其政策目标提供了一种新的选择——“第三种选择”，^③即通过实施隐蔽的政治战、经济战、心理战和准军事行动，给实施对象造成巨大的压力和困难，这比起公开的外交活动更容易实现目标，万一败露，也可巧言否认其责任，不致引发军事冲突。因此，冷战期间美国大量运用隐蔽行动，把它作为实现遏制大战略目标的重要战略，正如美国政治学家约翰·雅各布·纳特所言：“隐蔽行动从早期的偶然使用，到冷战时期上升到对外政策的顶端，典型地体现了美苏的幕后竞争。从前隐蔽行动是单纯的调味品，40年代末之后成了一

① Aivaz Husain, "Covert Action and US Cold War Strategy in Cuba, 1961—62". *Cold War History*, Vol. 5, No. 1, 2005.

② Kaeten Mistry, "The Case for Political Warfare: Strategy, Organization and US Involvement in the 1948 Italian Election". *Cold War History*, Vol. 6, No. 3, 2006.

③ Theodore Shackley, *The Third Option: An American View of Counterinsurgency Operations*. New York: Reader's Digest Press, 1981, p. 6; John Jacob Nutter, Ph. D. *The CIA's Black Ops: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*, p. 30; William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action & Presidency*, p. 19.

道主菜。”^①这自然也就催生了美英学术界对隐蔽行动长期、广泛和深入地研究。

当然,美英学术界的研究也并非完美无缺。无论是美国学者还是英国学者的研究都存在着一个缺陷,即他们往往就事论事多,从战略层面的分析则比较薄弱,也没有揭示其与遏制战略、和平演变战略等其他冷战战略的关系,这不能不说是一个遗憾。同时,随着美国政府以及前苏联和其他相关国家档案的不断解密,新材料不断出现,也需要对冷战期间美国的对外隐蔽行动作出新的更为全面的阐释。这些都为这一问题的进一步研究提供了空间。

(二) 国内学术界的研究

与美英等国学术界的研究相比,我国学术界对冷战期间美国对外隐蔽行动的研究则落后得多,可谓起步不久,非常薄弱。直至上世纪90年代之前,我国学术界还极少发表或出版由我国大陆学者自己撰写的关于冷战期间美国对外隐蔽行动的论著,主要有一些关于美国中央情报局及其个别活动的介绍性作品,以及翻译出版了一些西方学者的著作。^②

90年代以来,我国学术界逐渐出现了一些涉及或有关美国对外隐蔽行动的论著。1995年,时殷弘教授在《世界历史》第3期上发表了一篇很有影响的文章《激变战略与解放政策——冷战初期美国政府对苏联东欧内部状况的政策》,在论述40年代末50年代初美国对苏联东欧政策时,将“隐蔽行动”视为美国实施激变战略和解放政策的一个具体手段,这可能是我国学者首次明确提出“隐蔽行动”这个概念,并对之所作的学术性研究。但由于该文重点不在

① John Jacob Nutter, Ph. D. *The CIA's Black Ops: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*, p. 50.

② 如[美]格拉蒙特:《秘密战——第二次世界大战以来的美苏间谍大战》,北京:群众出版社,1964年;[美]维克托·马凯蒂、约翰·D·马克斯:《中央情报局与情报崇拜》,曹山等译,北京:生活·读书·新知三联书店,1979年;[美]哈里·罗西兹克:《中情局的秘密活动:间谍、反间谍与隐蔽行动》,奋然译,北京:群众出版社,1979年;[美]约翰·普拉多斯:《总统秘密战——战后中央情报局和五角大楼的隐蔽行动》,谢勇等译,北京:时事出版社,1989年;[美]鲍勃·伍德沃德:《中央情报局1981—1987秘密战》,蔡建勇等译,北京:中国物资出版社,1988年;[美]约翰·兰尼拉格著,潘世强等译:《中央情报局》,中国社会科学出版社,1990年;[美]约翰·拉纳勒夫:《神秘的第三只手——中央情报局内幕》,郭国和、费惠芳译,北京:知识出版社,1990年;等。

于此,再未深入探究。^①1998年,时事出版社出版了于力人编著的《中央情报局50年》,该书上下两册,近90万字,引用大量资料,在较全面介绍中情局机构及其在美国政治生活中状况的同时,也比较翔实地介绍了中情局成立50年来所从事和参与的对外隐蔽活动。1999年,江苏人民出版社出版了由萧继勇、张明权编著的《神秘的第三只手——20世纪的隐蔽行动》,第一次对20世纪特别是冷战期间美国的对外隐蔽行动作了专门介绍。此外,2002年学林出版社出版了徐维源编著的《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,2005年东方出版社出版了刘雪梅等编著的《神秘的第三只手——20世纪美国情报机构绝密行动》等。这些著作大都不属于学术研究专著,属普及性读物,但其中引用了美国政府文件、对中情局当事人的访谈及回忆录等许多第一手资料,对学术研究还是有一定参考价值的。

就学术专著来说,目前我国学术界尚无关于冷战期间美国对外隐蔽行动的专著,有一些研究美国对外政策和冷战史的教材及专著对此有所涉及。如2002年世界知识出版社出版徐世澄主编的《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,部分地揭露了冷战期间美国为了维护其后院的安全,阻止苏联势力的渗透,在一些拉美国家实施的隐蔽行动。2004年世界知识出版社出版李晓岗的《难民政策与美国外交》,书中揭露了美国招募、利用苏联东欧难民对苏联东欧进行颠覆破坏的秘密活动,指出“美国行政当局从冷战需要出发,把利用难民从事情报活动和秘密行动纳入其对外战略之中”。^②中国人民大学出版社出版的刘丽云、张惟英、李庆四合著的21世纪国际政治系列教材《美国政治经济与外交概论》,在论述美国外交政策手段时将“隐蔽行动”列为美国实现外交政策目标的5大手段之一,用1000多字的篇幅进行了阐述,指出隐蔽行动“是美国实现对外战略目标的特殊手段,在第二次世界大战后起着其他手段不可替代的作用”,是“美国遏制苏联共产主义扩张的全球战略的重要工具”。^③这一论断是相当精准的。2009年上海三联书店出版于群主

① 时殷弘:《激变战略与解放政策——冷战初期美国政府对苏联东欧内部状况的政策》,《世界历史》1995年第3期。

② 李晓岗:《难民政策与美国外交》,北京:世界知识出版社,2004年,第99页。

③ 刘丽云、张惟英、李庆四:《美国政治经济与外交概论》,北京:中国人民大学出版社,2004年,第354—355页。

编的《新冷战史研究——美国的心理宣传战和情报战》,这实际上是本论文集,其中涉及冷战初期美国对苏联东欧以及意大利实施的隐蔽的心理战、宣传战。同年陕西人民出版社出版彭凤玲的《心理战——争夺心灵与思想的战争》,则集中对美国杜鲁门、艾森豪威尔两任政府对西欧公开和隐蔽的心理战进行了论述。这些著作由于不是专门研究冷战期间美国对外隐蔽行动战略的,因此不可能也没有对这一问题进行全面系统的阐述,但对于读者了解该问题的某一个侧面还是很有帮助。

近年来国内学术界也发表了一些研究论文,对冷战期间美国对外隐蔽行动进行了个案研究、政策剖析或宏观探讨。如贾力的《美国中央情报局在危地马拉的心理战》和舒建中的《美国的“成功行动”计划:遏制政策与维护后院的隐蔽行动》、《从“成功行动”计划看美国隐蔽行动的基本模式》,利用美国新解密的档案资料,对1954年美国在危地马拉实施的隐蔽行动——“成功行动”进行了比较深入的研究。舒建中还从中总结了美国隐蔽行动的基本模式,认为密谋推翻危地马拉阿本斯政府的“成功行动”计划是冷战时期美国维护后院并遏制国际共产主义的一次重大隐蔽行动;“成功行动”计划奠定了美国隐蔽行动模式的基础,支持性官方压力、隐蔽宣传战和心理战以及辅助性军事行动则构成为美国隐蔽行动的三个基本环节。^①

赵学功教授的《简论肯尼迪政府对古巴的隐蔽行动计划》一文探讨了猪湾入侵失败后肯尼迪政府对古巴的隐蔽行动计划及其后果,指出美国决策者并没有从中吸取教训,及时调整对古巴政策,而是寄希望于通过隐蔽行动来达到推翻古巴革命政府的意图。但是,由于这一行动计划包含着不可调和的内在矛盾,美国的图谋没有取得成功。美国对古巴的隐蔽行动带来的一个直接后果就是促使古巴与苏联的进一步接近,从而为古巴导弹危机这一冷战时期美苏之间最危险的核对抗埋下了伏笔。^②

① 贾力:《美国中央情报局在危地马拉的心理战》,《拉丁美洲研究》1999年第4期;舒建中:《美国的“成功行动”计划:遏制政策与维护后院的隐蔽行动》,《世界历史》2008年第6期;舒建中:《从“成功行动”计划看美国隐蔽行动的基本模式》,《史学月刊》2008年第11期,第79页。

② 赵学功:《简论肯尼迪政府对古巴的隐蔽行动计划》,《南开学报(哲学社会科学版)》2007年第5期。

于群教授的《美国对日本的心理战略计划项目初探(1951—1960)》、《“特洛伊计划”——美国冷战心理宣传战略探微》等文探讨了冷战初期美国对外公开和隐蔽的心理战计划,指出“美国在日本实施了种种隐蔽的、以抵消共产主义影响为目的的心理宣传计划,充分暴露出美国政府为实现目的不惜使用文化渗透、心理干预等阴暗手段的政策实质”;“杜鲁门总统公开进行的宣传攻势‘真理运动’(Campaign of Truth)和美国国家安全委员会、中央情报局进行的隐蔽宣传行动形成了一场总体的心理宣传战”。^①

也有学者探讨了美国中央情报局对中国西藏的准军事行动。郭永虎、李晔在《美国中央情报局对中国西藏的准军事行动(1949—1969)》中指出,1949年至1969年间美国中央情报局向西藏分裂势力提供了一系列准军事援助。该援助行动的实质是为美国远东战略利益服务,其目标是利用西藏分裂势力遏制与分裂中国,具体内容主要包括:为西藏叛乱分子提供情报和准军事训练技术;在西藏实施公路袭扰和破坏行动;为达赖集团提供军事物资和活动经费;与印度情报机构开展针对中国的情报合作等等。程早霞在《冷战时期的美国对华秘密战——美国中央情报局与中国西藏(1960—1972)》的文章中认为达赖出逃以后在整个60年代直至70年代初中美关系解冻,美国秘密插手中国西藏问题的力度加大。中情局不但秘密培训藏人特工向西藏境内渗透搜集情报、支持建立木斯塘藏人准军事武装,与印度情报部门秘密合作支持建立所谓的“印藏边境特种部队”,而且政治培训流亡藏人政工干部从事西藏问题国际化运动,利用联合国舞台妖魔化中国,在国际上造成恶劣影响。^②

作为本课题的阶段性研究成果,近几年笔者也发表了一系列文章,就冷战初期和里根政府美国隐蔽行动政策的制定、1956—1958年印度尼西亚外岛叛乱与美国的隐蔽行动、隐蔽行动战略与遏制大战略的关系、美国学术界关于冷战期间美国对外隐蔽行动问题的研究状况等进行了探讨,并对冷战期间美国

① 于群:《美国对日本的心理战略计划项目初探(1951—1960)》,《东北师大学报(哲学社会科学版)》2005年第5期;《“特洛伊计划”——美国冷战心理宣传战略探微》,《东北师大学报(哲学社会科学版)》2007年第2期。

② 郭永虎、李晔:《美国中央情报局对中国西藏的准军事行动(1949—1969)》,《史学集刊》2005年第4期;程早霞:《冷战时期的美国对华秘密战——美国中央情报局与中国西藏(1960—1972)》,《学习与探索》2007年第2期。

的隐蔽行动战略进行了初步的宏观概述,对几个具体问题进行了微观辨析。^①

还需要指出的是,近年来一些博士、硕士生的学位论文也涉及了冷战期间美国的隐蔽行动。一些文章对冷战期间美国的隐蔽行动进行了专门的个案研究;^②有些文章在研究冷战期间美国对某国的政策时论述了美国同时所采取的隐蔽行动;^③还有些文章在探讨中央情报局、自由欧洲电台等机构的作用时

-
- ① 白建才:《冷战初期美国“隐蔽行动”政策的制订》,《陕西师范大学学报》2003年第4期;《论冷战期间美国的隐蔽行动战略》,《世界历史》2005年第5期;《大战略、遏制战略与隐蔽行动等诸战略——美国的冷战战略析论》,《陕西师范大学学报》2005年第6期;《论冷战期间美国的大战略体系》,《唐都学刊》2007年第3期;《里根政府隐蔽行动政策文件解析》,《陕西师范大学学报》2008年第5期;《美国学术界关于冷战期间美国对外隐蔽行动的研究》,《世界历史》2009年第2期;《冷战期间美国对外隐蔽行动问题析论》,《世界历史》2010年第4期;白建才、代保平:《1956—1958年印度尼西亚外岛叛乱与美国的隐蔽行动》,《陕西师范大学学报》2007年第2期。
- ② 郭又新:《穿越“铁幕”:美国对“苏东国家”的冷战宣传(1945—1963)》,东北师大博士学位论文,2003年;田丹:《1948年意大利大选与美国的隐蔽行动》,陕西师大硕士学位论文,2004年;赵艳:《1961年猪湾事件探析》,陕西师大硕士学位论文,2004年;姬文慧:《美国与伊朗1953年政变》,陕西师大硕士学位论文,2007年;贾艳艳:《美国与危地马拉1954年政变》,陕西师大硕士学位论文,2007年;汪春杰:《冷战初期美国对菲律宾的干涉》,陕西师大硕士学位论文,2007年;李姣云:《美国对古巴的猫鼬行动探析》,陕西师大硕士学位论文,2008年;王耀明:《肯尼迪、约翰逊政府时期美国对北越的秘密战》,陕西师大硕士学位论文,2008年;伍斌:《战后初期美国对东欧的准军事行动研究——以阿尔巴尼亚为个案(1949—1954)》,陕西师大硕士学位论文,2009年;刘长新:《里根政府“低烈度战争”战略探析》,陕西师大硕士学位论文,2009年,等。
- ③ 马骏:《驯服印尼激进民族主义:美国对印尼政策(1958—1967)》,南京大学博士学位论文,2004年;付奋奎:《1961—1975年美国对老挝政策研究》,陕西师大硕士学位论文,2005年;巩君慧:《印度尼西亚“九·三〇事件”与美国的政策》,陕西师大硕士学位论文,2006年;姜莉莉:《1960—1963年刚果危机与美国的政策》,陕西师大硕士学位论文,2006年;代保平:《战后美国对印度尼西亚外交政策与隐蔽行动研究(1945—1966年)》,陕西师大博士学位论文,2007年;白交平:《美国对智利的政策:1970—1973》,陕西师大硕士学位论文,2007年;吴云权:《美国对安哥拉政策研究:1961—1976》,陕西师大硕士学位论文,2008年;钱珺:《美国对尼加拉瓜的政策:1979—1990》,陕西师大硕士学位论文,2008年;汪婧:《美国杜鲁门政府对意大利的政策研究》,陕西师大博士学位论文,2009年;晨曦:《论美国对玻利维亚政策:1952—1964》,陕西师大硕士学位论文,2009年;王红霞:《美国对叙利亚的政策研究(1949—1961年)》,陕西师大硕士学位论文,2009年;张晓燕:《1961—1964年美国对巴西政策研究》,陕西师大硕士学位论文,2009年;彭凤玲:《杜鲁门和艾森豪威尔政府对西欧的心理战略研究》,陕西师大博士学位论文,2010年,等。

论及了其所实施的隐蔽行动；^①个别文章则探析了美国政府对隐蔽行动的监督机制。^②

总之,我国学术界对冷战期间美国对外隐蔽行动的研究起步较晚,只是近年来才展开,研究人员和公开发表的研究成果都不多见,一些研究浅尝辄止,有待深入,特别是缺乏宏观性研究,尚无一部专门探讨这一问题的学术专著,有很大的研究空间。

三、基本思路与研究方法

冷战期间美国的对外隐蔽行动,绝非普通的或一般意义上的外交斗争策略手段,而是在二战后形成由美苏两个超级大国主导的两极国际关系格局的大环境中,在美苏双方的意识形态社会制度和国家利益存在尖锐矛盾的大背景下,美国为遏制所谓共产主义扩张,战胜苏联集团,赢得冷战胜利,制定的以遏制战略为核心的战略武库中的一个重要武器,是遏制大战略体系中的一根重要支柱,是服务于遏制大战略的一个重要战略,它对美国击溃苏联集团、赢得冷战胜利起了不可忽略的重要作用。依据这一基本观点,本文将主要从以下几个方面进行论述。

首先,对秘密活动、间谍活动、隐蔽行动、政策、战略、策略、大战略、遏制战略、隐蔽行动战略等本文所涉及的一系列基本概念进行界定辨析,厘清其关系,明确冷战期间美国对外隐蔽行动是遏制大战略体系中的一个重要战略,为论述的深入展开做好铺垫。

其次,探讨冷战初期美国隐蔽行动战略的确立。隐蔽行动既非美国的“专利”,也非冷战期间才有。其实,自从人类进入文明社会后,随着各个国家、各个阶级、各种政治势力斗争的加剧与复杂化,隐蔽行动便成为被各方所运用的一种斗争策略或手段。对于美国来说,对外隐蔽行动与美利坚合众国

① 程早霞:《美国中央情报局与中国西藏(1940—1972)》,东北师大博士学位论文,2009年;宋涛:《冷战初期美国中央情报局研究(1947—1961)》,东北师大博士学位论文,2009年;刘贺青:《自由欧洲电台与匈牙利事件》,陕西师大硕士学位论文,2003年;等。

② 刘磊:《冷战期间美国国会对外隐蔽行动的监督研究》,陕西师大博士学位论文,2009年;等。

几乎是同时生长的,正如美国学者图尔所言,“自从共和国诞生以来,隐蔽行动即成为美国对外政策的一个工具”。^①然而,从美国立国直至二战爆发前,隐蔽行动只是其对外活动中偶然使用的一种策略手段,美国政府既没有制定有关的政策文件,也没有成立相应的组织机构,设立专门的活动人员。也即是说,这时它还没有成为美国的一种对外政策或战略。二战后,随着美苏同盟关系的破裂和冷战的爆发,为巩固西方阵营,维护资本主义制度,遏制苏联所谓共产主义扩张,从1947年底到1951年,美国杜鲁门政府先后制定了NSC4-A、NSC10/2、NSC10/5等一系列关于对外实施隐蔽行动的政策文件,并成立专门机构,确定目标,制订计划,频繁展开活动。隐蔽行动成为美国遏制大战略体系中的一个重要战略。

再次,探讨美国历届政府对隐蔽行动战略的传承。杜鲁门政府确立隐蔽行动战略后,其后美国历届政府都将之作为与苏联集团进行冷战争夺的重要战略。1954年3月至1955年12月,艾森豪威尔政府接连通过了三份名为《国家安全委员会关于隐蔽行动的指令》的重要文件,并成立专门领导隐蔽行动的5412小组,和具体负责组织策划隐蔽行动的机构行动协调委员会,大力实施隐蔽行动。1961年肯尼迪上台后,继续把艾森豪威尔政府关于隐蔽行动的政策文件作为实施隐蔽行动的指导文件。约翰逊政府继承了肯尼迪政府的内外政策,对隐蔽行动政策也未做大的改动。尼克松在艾森豪威尔执政期间担任了8年副总统,对艾森豪威尔政府的隐蔽行动战略了如指掌,也颇为欣赏,入主白宫后继续把隐蔽行动作为实现对外政策目标的圭臬。杰拉尔德·福特是二战后任职时间最短的美国总统,仅两年五个多月,基本沿袭了尼克松政府的内外政策。吉米·卡特被认为是二战后美国历届总统中最崇尚自由民主价值观的一位,他出于自由主义者的本能,并不喜欢中情局的所作所为,特别是其隐蔽活动。但出于和苏联争夺的需要,他仍然继承而不是抛弃了隐蔽行动这一战略,在执政的后期则加强了隐蔽行动战略。1981年上台执政的罗

^① G. J. A. O' Toole, *Honorable Treachery-A History of U. S. Intelligence, Espionage, and Covert Action from the American Revolution to the CIA*, New York: The Atlantic Monthly Press, 1991, p. 4.

纳德·里根被称为是“美国历史上反对共产主义最坚决的总统”，^①他矢志要“把共产主义扔进历史的垃圾堆”，隐蔽行动也就成为其“进攻性外交政策的一个基本组成部分”，^②在他任职的8年中不仅接过了隐蔽行动战略的接力棒，而且把它运用到极致。老布什是唯一曾担任过中情局长的总统；同时，作为里根政府长达8年的副总统，他又对隐蔽行动战略的重要性深有体会，对里根政府时期制订和实施的一系列隐蔽行动了然于胸，这就决定了他在和苏联集团进行“最后的斗争”的两年中仍然十分重视和运用隐蔽行动这一战略武器。

第四，对冷战期间美国隐蔽行动战略的具体实施进行宏观阐述和个案研究。

冷战期间，随着美苏力量的消长和冷战格局的变化，美国隐蔽行动战略的实施大体经历了四个阶段。

第一阶段：20世纪40年代末至50年代中，隐蔽行动战略实施的重点在欧洲，同时在其他关键国家和地区也频频插手。在这一阶段，由于欧洲在世界格局中的重要战略地位，双方在欧洲展开激烈争夺，美国对苏联集团展开紧锣密鼓的隐蔽的政治战、经济战、心理战和准军事行动，以配合其公开的行动。其中尤以政治战、心理战和准军事行动最为突出。同时也没有忽视对伊朗、危地马拉等国实施隐蔽行动以阻止所谓共产主义在这里的扩张。

第二阶段：20世纪50年代末至70年代初。这一时期由于欧洲的冷战格局趋于稳定，美国将冷战争夺和隐蔽行动战略实施的重点转向亚洲、非洲和拉丁美洲。对苏联东欧集团则继续实施隐蔽的经济战以阻止其经济军事实力的增长，实施隐蔽的政治战、宣传战以促使其内部发生变化。

第三阶段：20世纪70年代中后期。在这一阶段，由于水门事件的影响，中情局的隐蔽行动受到美国国会严格审查，隐蔽活动大大缩减，但隐蔽行动战略并未放弃，其活动并未停止。

第四阶段：20世纪80年代。这一阶段，美国利用苏联的国内外困境，公

^① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. xii.

^② William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action & The Presidency*, p. 193.

开外交与隐蔽行动紧密配合,在阿富汗和波兰重点突破,在东欧和亚非拉全面出击,隐蔽的政治战、经济战、宣传战、准军事行动齐头并进,迫使苏联不断作出让步,最终赢得了冷战。

最后,剖析冷战期间美国对外隐蔽行动战略的特点与得失。与美国的其它冷战战略相比,隐蔽行动战略的特点在于其实施方式的隐蔽性,实施内容的广泛性,实施伦理的不道德性,实施效果的显著性。冷战期间,美国政府将隐蔽行动作为实现其对外政策目标的一个重要战略工具频加使用,并且在遏制苏联所谓共产主义扩张、促使苏东裂变、冷战结束中发挥了重要作用。然而,这一战略武器并非万能,也有其局限性,给美国带来了许多严重后果。

本研究以历史唯物主义为指导,以笔者多年收集的大量美国解密档案等第一手资料为依据,借鉴国内外学界已有成果,主要采取历史学的理论和研究方法,同时借鉴和运用政治学、国际关系学、国际战略学、情报学、词义学、心理学等多学科的理论和方法进行探讨。具体地说,首先运用国际战略学、情报学、词义学的理论和方法,对与隐蔽行动相关的一些概念进行辨析,明确隐蔽行动战略的内涵,其与秘密活动、间谍活动、大战略、遏制战略等概念的关系。在具体论述冷战期间美国的隐蔽行动战略时,运用历史分析的方法和国际关系学的层次分析法,追根溯源,探析隐蔽行动的起源和在美国的发展演变,冷战期间隐蔽行动战略的确立与传承,其实施的几个不同阶段,影响这些变化的国际国内背景以及个人因素。在论析美国国会对隐蔽行动的监督、隐蔽行动战略的局限性等问题时则运用了权力制衡、民主政治与知情权等政治学的理论和方法。此外,本研究也运用了宏观分析与个案研究、比较分析等方法。

总之,本成果是笔者近10年来倾力进行冷战国际史研究的一点心得。由于笔者条件和水平所限,文中难免诸多瑕疵,恳请各位方家不吝赐教,共同充实完善这一研究,把我国的冷战史研究引向深入。

第一章 隐蔽行动战略及相关概念辨析

研究冷战期间美国的隐蔽行动战略,首先会涉及一系列概念。这些概念多为常识性的,但由于它们与本研究的关键词“隐蔽行动战略”关系密切,且容易被混淆,很有必要辟专章作一界定辨析,以便于后面研究的展开。

一、秘密活动、间谍活动与隐蔽行动

这是研究冷战期间美国对外隐蔽行动战略首先遇到的问题,也是最常被问及的一个问题,有不少人疑惑地说,隐蔽行动不就是秘密活动、间谍活动吗?那么,它们究竟是不是一回事呢?先要从这几个概念谈起。

(一) 秘密活动

在英文文献中,“秘密活动”一般被写作“secret activity”或“secret activities”。根据《韦伯第三版新国际英语辞典》的权威解释,“秘密是一个广义词,用于表述被隐藏、掩盖、已知、或被有限的少数人知晓的任何事物。”(Secret is a general term applicable to anything hidden, concealed, known, or known about by a limited few.)^①

英语词汇中有“秘密”含义的,除了“secret”,还有“covert”、“clandestine”、“stealthy”、“surreptitious”、“furtive”、“underhand”、“underhanded”,等等。但它们的意思并不完全相同,使用各有侧重。“covert”是“overt”的反义词,“它

^① Philip Babcock Gove, Ph. D., editor in chief, *Webster's Third New International Dictionary of the English Language Unabridged*. Springfield, Ma: G&C Merriam Company, Publishers, 1968, p. 2052.

强调的是被隐盖、掩饰的事实”。^① “clandestine”主要指那些小心谨慎地、偷偷摸摸地违反习俗、法令或权力的活动,如“秘密生产武器”(clandestine weapons production)、“秘密会议”(a clandestine meeting)等。^② “stealthy”意为“偷偷摸摸的”,用于指某人在从事犯罪或被人谴责的活动时小心翼翼鬼鬼祟祟以免被人发觉的样子。“surreptitious”也是“偷偷摸摸”的意思,但它主要用来指那些灵机一动地偷偷违反习俗或权力的行为,如“偷偷地一瞥”(a surreptitious glance)、“一本偷的书”(a surreptitious copy of a book)。^③ “furtive”意指被察觉、辨认出或拘押后小心翼翼地狡猾地逃脱。“underhand”和“underhanded”也都有偷偷摸摸的(地)、秘密的(地)意思,但他们主要强调的是欺骗行为。^④

据此我们可知,“秘密活动”是一切隐藏的、被掩盖的、不愿让人知晓的活动的总称,它包含囊括了不管是出于什么目的的秘密的、隐蔽的、偷偷摸摸的活动,上述各个具有“秘密”含义的词汇所涉及的内容,皆可称之为“秘密活动”(secret activity /activities),然而其中的任何一个词汇都不能取代 secret activity /activities,这是一种一般与个别、整体与局部的辩证关系。

(二) 间谍活动

“间谍”是人们非常熟悉的词汇,常常可以从新闻报道中听到有关间谍的信息,从文学和影视作品中看到间谍的身影。关于间谍的概念,中、英文的解释不完全相同。根据一些英文词典,所谓“间谍”(spy),是指那些受雇于某一国家或组织秘密收集其他国家或组织情报的人。^⑤ 我国《辞海》则解释为:

① Philip Babcock Gove, Ph. D., editor in chief, *Webster's Third New International Dictionary of the English Language Unabridged*. Springfield, Ma: G&C Merriam Company, Publishers, 1968, p. 2052.

② 《英汉大词典》编辑部编:《英汉大词典》,上海:上海译文出版社,2000年,第314页。

③ 《英汉大词典》编辑部编:《英汉大词典》,第1898页。

④ Philip Babcock Gove, Ph. D., editor in chief, *Webster's Third New International Dictionary of the English Language Unabridged*, p. 2052.

⑤ 如《朗曼当代英语辞典》的解释是:“a person employed find out secret information, as from a enemy or company in competition.” (Longman Dictionary of Contemporary English, Harlow and London: Longman Group Limited, 1978, p. 1081)《牛津高阶英汉双解词典》的解释是:“person who tries to get secret information about military affairs, etc. esp. one employed by a government to do this in another country.” (Oxford Advanced Learner's English -Chinese Dictionary, Extended fourth edition, The Commercial Press, 2002, p. 1475)

“由异国情报机关派遣或指使,窃取、刺探、传送机密情报,或进行颠覆、破坏等活动的人员。”^①二者的区别是,前者仅指为受雇国家或组织秘密收集情报,后者也包括了进行颠覆破坏活动。

由于对间谍概念界定的不同,对间谍活动的界定自然也就不同。根据《大英百科全书》的解释,“间谍活动”(espionage)即“通过使用间谍、秘密代理人、或非法监控设备获得军事、政治、商业、或其他秘密情报的过程。”^②美国的解释相类似,即指“秘密收集信息或情报,这种情报属保密性质。”^③我国的辞书对“间谍活动”没有作专门解释,但从对间谍概念的界定可知,“间谍活动”应指秘密收集情报和进行颠覆破坏活动。

对于这两种不同的界定,我们认为前者的界定更为精确。我国辞书的界定混淆了“间谍”与“特工”或“特务”的内涵,将“间谍”等同于“特工”或“特务”。我国民间也习惯把秘密收集他国情报或从事颠覆破坏的人笼而统之称为“特务”,有的《汉英词典》也将“特务”译为“spy”(间谍)。^④事实上“间谍”与“特工”(特务)是有区别的。“间谍”的任务是“窃取、刺探、传送机密情报”;“特工”(特务)在英语中一般用“agent”或“secret agent”、“secret service man”等词或词组表示,其任务除了收集情报外,也从事颠覆、破坏、暗杀等活动。“间谍”一般为在别国或组织内部寻找收买的代理人,也包括从本国派出的人员;“特工”则主要是由本国派出的。如冷战期间,美苏两国的情报部门相互在对方政府机关、军事外交机构等部门秘密收买代理人,让其为本国秘密收集传送情报,这些人很难说是“特工”,称“间谍”更为合适。同样,两国分别秘密派出自己经过专门训练的人员到对方秘密从事收集情报和颠覆破坏活动,这些人称之为“特工”、“特务”更为合适。因此,“间谍活动”应是指秘密收集情报的活动,而非秘密从事颠覆破坏等活动。

① 《辞海》(编印本),上海:上海辞书出版社,1999年版,第1047页。

② Britannica Encyclopedia, Microsoft Corporation, CD, 2000 Edition.

③ Encarta Multimedia Encyclopedia, Microsoft Corporation, CD, 1994 Edition.

④ 北京外国语大学英语系《汉英辞典》组编:《汉英辞典》,修订版,北京:外语教学与研究出版社,1996年,第986页。

(三) 隐蔽行动

这是美国在二战后才开始使用的一个新概念,^①其英文表述为“covert action”,或“covert operation”。“covert”意为隐蔽的、秘密的,“action”和“operation”均有“行动”、“活动”之意,因此这两个词组便有“隐蔽行动”、“秘密行动”、“隐蔽活动”、“秘密活动”等几种译法。然而根据其内涵,将之译为“隐蔽行动”更为确切。

在二战后美国的政府文献中,最早出现的是“covert operation”一词。1948年6月17日,美国国家安全委员会通过的关于对苏联集团实施全面隐蔽行动的第一份政策文件 NSC10/2 即使用的是这一词组。文件对“隐蔽行动”(covert operation)的定义没有做专门解释,但非常明确地规定了其包含的具体内容,指出“covert operation”包括美国政府实施或资助的反对敌对国家或集团、支持友好国家或集团的一切活动,这些活动计划的执行要使任何局外人都清楚其中的内幕和美国政府的责任;万一败露,美国政府也可以“巧言否认任何责任”。具体地说,“这些活动包括任何相关的秘密活动:宣传、经济战;预防性直接活动,包括破坏、反破坏,爆破拆毁,撤离转移;颠覆敌对国家,包括援助地方抵抗运动、游击队和难民解放组织,支持自由世界受到威胁国家中的反共产主义分子。”文件特别说明,“covert operation”不包括可识别军事力量的武装冲突、间谍和反间谍以及为军事行动而采取的秘密欺诈活动。^②

之后,在美国的文献中又出现了“covert action”一词,这两个词组开始混合使用,在谈到“隐蔽行动”时,有些英文文献用“covert operation”,有些用“covert action”,有些则同时并用。如1954—1955年艾森豪威尔政府通过的3份《国家安全委员会关于隐蔽行动的指令》(NSC5412、NSC5412/1、NSC5412/2),都用的是“covert operation”;1970年2月17日尼克松总统签署的第40号国家安全决定备忘录(NSDM40)《关于实施、监督、协调隐蔽行动的责任》用的是“covert action operations”;1985年1月18日里根总统签署的第

^① Roy Godson, *Dirty Trick or Trump Cards-U. S. Covert Action and Counterintelligence*, p. 2.

^② *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1945—1950: Emergence of the Intelligence Establishment*, Document 292. <http://www.state.gov/www/about-state/history/intel/290-300.html>, 2001年11月27日。

159号国家安全决定指令(NSDD159)《隐蔽行动政策批准与协调程序》则用“covert action”一词。一般情况下,当把“隐蔽行动”作为一个整体概念时,使用“covert action”一词;当谈到具体的隐蔽行动、隐蔽活动时,则用“covert operation(s)”、“covert actions”、“covert activities”或“covert action operations”表述。

尽管美国在冷战爆发后不久就开始实施隐蔽行动,但直到1976年2月18日福特总统在第11905号行政命令中才第一次对隐蔽行动的概念做出了官方的、正式的界定,明确指出:隐蔽行动“不同于收集和提供情报以及为此而进行的活动,它是旨在促进美国政府在国外的计划和政策的活动,这些活动的计划和执行要使美国政府的作用不被暴露或公开承认。”^①之后,卡特总统在1978年1月24日签署的第12036号行政命令中、里根在1981年12月4日签署的12333号行政命令中都做出了相似的界定。如12036号行政命令的界定是:“在国外实施的支持国家对外政策目标的活动,它们旨在促进美国政府在国外的计划和政策,其计划和执行要使美国政府的作用以及支持这些活动的机能不被暴露或公开承认,但不包括外交活动或收集和提供情报或相关的支持活动。”^②12333号行政命令的界定是:“在国外实施的支持国家对外政策目标的活动,它们的计划和执行要使美国政府的作用以及支持这些活动的机构不被暴露或公开承认,但它们并不企图影响美国国内的政治进程、公众舆论、政策或传媒,也不包括外交活动、收集提供情报或相关的支持活动。”^③和11905号行政命令相比,后两份文件都只是做了一点补充,基本内容并未改变。需要指出的是,这3份文件在谈到隐蔽行动时,都没有使用“隐蔽行动”一词,而代之以“特别活动”(special activities),这就产生了这里所说的“特别活动”是否即指“隐蔽行动”的疑问。答案是肯定的。在上面提到的NSDD159

① President Gerald R. Ford's Executive Order 11905: United States Foreign Intelligence Activities, February 18, 1976. <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo11905.htm>, 2007年8月9日。

② Executive Order 12036: United States Foreign Intelligence Activities, January 24, 1978. <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-12036.htm>, 2007年8月9日。

③ Executive Order 12333: United States Intelligence Activities, December 4, 1981. <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo12333.htm>, 2007年8月9日。

号文件中就特别标明“隐蔽行动”即为情报“特别活动”。^①这几份文件之所以不用“隐蔽行动”一词,或许是因为,由于中情局搞的隐蔽行动此时正声名狼藉,加之行政命令又是一种较为公开的文件,故而回避之,用一个较为中性的词“特别活动”代替。

1991年8月14日美国国会通过的《1991财政年度情报授权法》对这一概念作了全面具体的界定。该法明确使用了“covert action”一词,指出:“隐蔽行动意指美国政府影响国外的政治、经济或军事形势的活动,并且要使美国政府的作用不被暴露或公开承认,但不包括:(1)主要目的是获得情报的活动,传统的反间谍活动,传统的改进或维持美国政府计划实施安全的活动,或行政管理活动;(2)传统的外交或军事活动,或对这些活动的日常支持;(3)由美国政府执法机构实施的传统的执法活动或对这些活动的日常支持;(4)或对其他在国外的美国政府代理机构的公开活动提供日常支持的活动。”该法也特别强调“不能采取旨在影响美国政治进程、公众舆论、政策或媒体的隐蔽行动。”^②在此我们需要特别注意的是,这些政策文件都强调“隐蔽行动”不包括“主要目的是获得情报的活动”,也即“间谍活动”。

归纳上述文件,“隐蔽行动”内涵的要点是:它是美国政府为实现对外政策目标在国外实施的秘密活动,不包括间谍与反间谍活动;它的计划与实施要掩盖美国政府的作用,即使暴露也可巧言否认。美国学者在论述隐蔽行动问题时,都是以这些文件的界定为依据的。^③

从隐蔽行动的内涵可知,这一概念和秘密活动既有联系,又有区别。其联系是,隐蔽行动也属于秘密活动,也可称之为秘密活动;其区别是,秘密活动的

① National Security Decision Directive Number 159: Covert Action Policy Approval and Coordination Procedures, January 18, 1985. Digital National Security Archives (DNSA): Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton, PD01535. ProQuest Information and Learning Company.

② Intelligence Authorization Act, Fiscal year 1991, Public Law 102-88, 102d Congress, U. S. A. 转引自 Twentieth Century Fund, *The Need to Know: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Covert Action and American Democracy*, p. 103.

③ Twentieth Century Fund, *The Need to Know: The Report of The Twentieth Century Fund Task Force on Covert Action and American Democracy*, p. 3; John Jacob Nutter, Ph. D. *The CIA's Black Ops: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*, p. 342; William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action & The Presidency*, pp. 13-15; etc.

内涵更宽泛,隐蔽行动只是其中的一种,除此而外,间谍活动、反间谍活动等均属秘密活动。隐蔽行动的内涵则仅限于美国政府在掩盖自己的作用的情况下所进行的影响他国政治、经济、军事、文化的活动。“秘密活动”与“隐蔽行动”的关系,即是一种“马”与“白马”的关系。

至于隐蔽行动与间谍活动的关系则完全不同,它们虽然同属秘密活动,但其任务和方式各异。间谍活动旨在秘密刺探、收集传递情报,任务较为单纯;隐蔽行动是秘密从事颠覆、破坏、纵火、放毒、挑拨离间、造谣惑众、援助制裁等等各种活动,任务较为复杂;间谍活动所采取的方式一般是秘密进行,不露痕迹,使对方根本不知道发生过这样的事,如窃听谈话、偷拍文件、盗窃密码等,隐蔽行动所采取的方式一般是对方能感知的,只是要掩盖其组织者与实施者的真实身份。如上世纪80年代阿富汗战争期间,美国给阿富汗反政府武装提供了大量军事物资的援助,但为了掩盖美国政府的责任,这种援助是秘密地通过巴基斯坦进行的,这样尽管人们都知道阿富汗反政府武装手里有美国提供的武器,但美国政府仍然可以“巧言否认”美国提供了援助。总之,它们是“白马”与“黑马”的关系。

综上所述,秘密活动、间谍活动、隐蔽行动是三个不同的概念,各有其不同的含义,它们既有联系又有区别,这是我们研究美国隐蔽行动首先需要搞清楚的一个问题。

二、政策、战略与策略

这是三个被人们广泛使用的概念,大至国家、国家集团、国际组织、跨国公司,小至村镇、地方企事业单位,都有自己相应的大大小小的政策(还有所谓“土政策”)和发展战略、策略。甚至很多有知识有文化的个人,也经常在设计、谋划着自己的发展战略、策略。但鉴于论述的需要,这里仍有必要对这些概念的内涵及其相互关系作一界定。

(一)政策、战略和策略的内涵

1. 政策

关于“政策”,按照《辞海》的解释,是指“国家、政党为实现一定历史时期

的路线和任务而制定的行为准则”。它“是一切实际行动的出发点,并表现于行动的过程和归宿。”^①西方学术界的解释也大同小异,如美国政策科学的主要倡导者哈罗德·拉斯维尔和亚伯拉罕·卡普兰认为,政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。^②卡尔·弗里德里奇指出,政策是“在某一特定的环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程,提出政策的用意就是利用时机、克服障碍,以实现某个既定的目标,或达到某一既定的目的”。^③英国《朗曼现代英语词典》的解释是,政策“是一个政党、政府、企业、公司等指导事务的计划或行动过程”。^④这些界定其实并无本质差别,都强调了政策是为实现一定任务目标而制定的计划和行动。因此,我国学者将其具体概括为:“国家(政府)执政党及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。”^⑤

政策具有层次性,它至少可以分为两个层次,即总政策和具体政策,或三个层次,即总政策、基本政策和具体政策。有学者也将之称为“元政策、基本政策和具体政策”。^⑥总政策亦称总任务、总路线、基本路线,是指:“国家、政党制定的在一定历史时期指导各方面工作的基本准则,包含战略目标,是根本性、全局性的指导方针,是制定和执行各项具体工作路线和政策的依据。”^⑦基本政策是指依据总政策对同一历史时期某一领域、某一方面做出的重大决策,规定人们行为的基本准则。具体政策则是指为实现总政策和基本政策所规定的任务而确定的各项具体工作的行为准则。三者的相互关系是,总政策指导

① 《辞海》,第1773页。

② H. D. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1970, p. 71. 转引自陈振明主编:《政治学——概念、理论和方法》,北京:中国社会科学出版社,2004年9月第2版,第279页。

③ Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, New York: McGraw-Hill, 1963, p. 79. 转引自陈振明主编:《政治学——概念、理论和方法》,第280页。

④ *Longman Dictionary of Contemporary English*, p. 841.

⑤ 陈振明主编:《政治学——概念、理论和方法》,第280页。

⑥ 陈振明主编:《政治学——概念、理论和方法》,第287页。

⑦ 《辞海》,第358页;丁又双等:《政治学辞典》,上海:上海辞书出版社,2009年,第93—94页。

基本政策和具体政策,基本政策、具体政策服从于、服务于总政策;同时,基本政策也指导具体政策,具体政策也服务于、服从于基本政策。1948年4月1日,毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中就指出:“我们党规定了中国革命的总路线和总政策,又规定了各项具体的工作路线和各项具体的政策。”并再次强调:“无产阶级领导的,人民大众的,反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命,这就是中国的新民主主义革命,这就是中国共产党在当前历史阶段的总路线和总政策。”^①自然,那些为实现这一总路线总政策而规定的具体行为准则,如团结一切爱国人士,建立统一战线,加强党的领导和建设,开展武装斗争,打土豪,分田地等等,就是具体政策了。毛泽东在这里是把政策按两个层次来论述的。

再比如,1950年4月美国国家安全委员会通过的著名的68号文件《美国国家安全的目标与计划》也明确规定了美国政府在今后一段时间的总政策和基本政策,指出美国“当前的总政策是要创造一种让美国制度得以生存和繁荣的国际环境”。为了实现这一目标,需要执行两个不同而又紧密联系相互影响的政策:一个是“谋求发展一个健康的国际社会”,这是“即使没有苏联的威胁我们也会奉行的政策”;另一个便是“‘遏制’苏联制度的政策”。^②在这里,美国政府显然把政策分为了三个层次,因为在其总政策下规定的这两个政策,是对其外交领域、对外关系方面做出的重大决策,规定了其对外政策的基本准则,就是要“谋求发展一个健康的国际社会”和“遏制苏联的制度”,这属于基本政策,至于如何实现这两项基本政策,还需要制定实施一系列具体的政策。

2. 战略

“战略”一词古已有之,在我国古代用来指关于战争的谋划、组织和管理,在西方是指“将军之道”。在我国,早在公元300年左右,西晋史学家司马彪即著《战略》一书,“这可能是此一名词在我国文献中的最早出现”。^③该书早

① 毛泽东:《毛泽东选集》第4卷,北京:人民出版社,1991年,第1316—1317页。

② *FRUS*, 1950, Vol. 1, *National Security Affairs; Foreign Economic Policy*, Washington, D. C.: Unite States Government Printing Office (USGPO), 1977, pp. 252—253.

③ 钮先钟:《战略研究》,桂林:广西师范大学出版社,2003年,第4页。

已佚失,但从散见于其他书的佚文来看,它记录了当时一些重要的战略谋划事例,是一本战略论著。^①从此这一概念开始在我国逐渐被使用,如隋朝学者赵斐编写了《战略》二十六卷,明代学者茅元仪著《二十一史战略考》等。但在我国古代,这一概念的使用率并不高,根据李少军先生对二十五史的检索,“战略”作为一个词汇,仅出现过8次,更多出现的是与其意义相同的“方略”(486次)、“庙算”(66次)、“方策”,以及意义相近的韬略、权谋等。^②这或许反映了汉语词汇的丰富。至于战略思想,则在晋代以前很早就出现了。春秋战国时期的孙子是国际公认的我国最早的战略理论家,他的《孙子兵法》是世界现存最早和影响最为深远的战略学著作。

在西方,英文 strategy、法语 stratégie 一词均源于古希腊语 strategos(将军)。公元6世纪末,东罗马帝国皇帝摩里斯为教育其将领,著 *Strategikon* 一书,意为“将军之道”。但在中世纪,这一概念并未流行。直到1777年法国人梅齐尔出版十分畅销的《战争理论》一书,在书中首次正式使用了 stratégie 一词,将其界定为“作战指导”,该书一再重印,并被翻译成德文、英文等多种文字出版发行,这一概念才被广泛接受和使用。19世纪末,日本学者将西方的“strategy”一词对应翻译成汉语“战略”,后由中国留日学生传回国内。^③

作为一个军事概念,19世纪德国军事家克劳塞维茨在其代表作《战争论》中对战略一词的界定是:“战略是为了战争目的运用战斗的学问。”^④20世纪以来,由于世界在两次科技革命的促进之下迅速发展,各国之间的竞争扩展为各个领域和综合国力的竞争,这一概念的内涵也发生了变化,不再仅限于军事领域,而被外延至政治、经济、外交、文化、科技等其他领域,各个领域、部门均在制定自己的发展战略。因此,根据我国权威辞书《辞海》的解释:“战略指政党、国家做出的一定历史时期内具有全局性的谋划”,是“泛指对全局性、高层次的重大问题的筹划与指导。”^⑤《新牛津英语词典》的解释是,战略是“为达

① 李少军:《论战略观念的起源》,《世界政治与经济》2002年第7期,第3页。

② 李少军:《论战略观念的起源》,第3—4页。

③ 周丕启:《大战略分析》,上海:上海人民出版社,2009年,第1—2页。

④ [德]克劳塞维茨:《战争论》,中国人民解放军军事科学院译,北京:解放军出版社,1964年,第134页。

⑤ 《辞海》,第1632—1633页。

到重大或全局目标而设计的行动计划或政策”。^①《朗曼现代英语词典》的解释则更为宽泛,说战略是“为在战争、比赛、竞争甚至为个人利益的特定活动中获取成功的特定计划”。^②

战略也具有层次性,但情况更为复杂。根据国内外学术界的研究,战略至少可划分为三个层次,即大战略、基本战略和具体战略。大战略是最高层次的战略,其内涵将在下节予以界定。基本战略属第二层次的战略,法国战略理论家薄富尔称之为“全面战略”(overall strategy),我国学者将其译为“分类战略”,^③是指为完成大战略的任务与目标,在政治、经济、军事、外交、文化等各个领域制定的核心战略,其功能为在本领域内分配任务和协调行动。具体战略则为第三层次的战略,是在各领域内为实现基本战略的目标所制定的一些更为具体的战略,以指导各种不同的活动,薄富尔称之为“分支战略”。^④大战略、基本战略和具体战略三者的关系是,大战略位于这一金字塔般战略体系的顶端,统领着各个基本战略和众多具体战略,规定着它们的任务和方向;基本战略依据大战略制定并以大战略的目标为最终目标;具体战略则依据基本战略制定并以基本战略的目标为目标。

3. 策略

所谓“策”,有“计谋、策划”之意;“略”,有“谋划、谋略”之意。“策”和“略”组合在一起,便成“策略”,即“计策谋略”,或者更具体地说,是指“为实现战略任务而采取的手段”,^⑤是“运用可行手段获取所期望结果的艺术”。^⑥举例来说,在国际关系中,两个互相敌对的国家,都想缓和关系,但碍于“面子”,谁也不愿意直接向对方提出。在这种情况下,双方便都采取了一些“艺术性”的手法,或在领导人的某次讲话中“不经意”地释放出某种信号,或采取

① *The New Oxford Dictionary of English*, Oxford University Press, 1998, p. 17. 转引自李少军主编:《国际战略学》,北京:中国社会科学出版社,2009年,第16页。

② *Longman Dictionary of Contemporary English*, p. 1101.

③ [法]安德烈·薄富尔:《战略绪论》,范林森译校并汇编:《西方战略经典》,北京:时事出版社,2002年,第1050页。

④ [法]安德烈·薄富尔:《战略绪论》,范林森译校并汇编:《西方战略经典》,第1049—1051页。

⑤ 《辞海》,第1633页;《政治学辞典》,第94页。

⑥ *Longman Dictionary of Contemporary English*, p. 1129.

“乒乓外交”等文化外交的手法,或请第三国进行斡旋,等等,这些便是策略了。“策略”的英文表述为“tactics”,“tactics”又有“战术”之意,可见策略与战术属同一性质同一层次的概念。与战略相比,“策略”和“战术”一样是低于战略层次的概念,其与战略的关系是相辅相成的关系。“策略是战略的一部分,它服从于战略,并为达到战略目标服务。而战略任务则必须通过策略手段来完成。”^①

(二)政策、战略与策略的关系

以上我们扼要阐释了政策、战略、策略这三个概念之内涵,那么它们又是什么关系呢?

首先,如果我们暂不考虑政策、战略等概念的层次,就整体概念而言,其关系一般来说应当是政策决定战略,战略依政策而制定,策略为战略服务,其发展序列应当是政策→战略→策略。这是因为,根据其内涵,政策是国家或政党确定的一定历史时期内要实现的任务和行为准则,是一切实际行动的出发点,战略则是为实现政策目标,并依据其行为准则所作出的“谋划”——智谋计划,策略则是为实现战略任务而采取的计策谋略,或手段。举例来说,本世纪初,鉴于我国自改革开放以来东部沿海地区发展迅速,西部发展缓慢,东西部差距拉大的问题,我国政府制定了要缩小东西部差距、改变西部落后面貌、促进国家均衡发展的政策;为实现这一政策目标,中央政府提出了西部大开发战略;为实施这一战略,中央和地方政府采取了一系列举措、策略,如加强基础教育,改善交通运输条件,大力引进外资,退耕还林,开发旅游业等等。这就构成了一个完整的政策→战略→策略的关系链。

就对外关系而言,面对纷繁复杂的国际关系,一个国家为维护、实现、发展国家利益,首先要制定相应的对外政策,以确定所要实现的任务目标。“国家要实施和贯彻自己的对外政策,就必须有适宜的措施与手段。这种措施和手段实际上就是国际战略……通常,国家是以对外政策来确定自己的目标,并以国际战略确定实现目标的手段和步骤。”^②国际战略则需要通过

^① 《辞海》,第1633页;《政治学辞典》,第94页。

^② 李少军主编:《国际战略学》,第21页。

具体实施一系列策略来完成。这就同样构成了一个完整的政策→战略→策略的关系链。

国外学术界一种比较常见的看法也认为,政策、战略、战术(策略)是分属三个层面的东西,它们各有不同的属性。如在战争问题上,政府提出政策,决定战争的时间、对象、目的;政策决定之后,军事领导人依据政策目标制定战略,决定如何使用国家的资源和力量来贯彻政策;之后,则由战场指挥员制定具体的战术(策略),确定在战斗中所运用的方法,以赢得战斗。^① 从我们上面的论述也可看出,这一观点是很有道理的。

其次,如果我们把政策、战略的各个层次也都考虑在内,其关系就要复杂得多,大体上可以这样梳理:总政策→大战略→基本政策(基本战略)→具体政策(具体战略)→策略。这就是说,总政策居于顶端,它为大战略规定了任务和方向;大战略为实现总政策的目标服务,并规定了基本政策、基本战略的任务目标,整合其行动;基本政策、基本战略依据大战略而制订,具体政策、具体战略服务于基本政策、基本战略,策略服务于具体政策和具体战略。

在这个关系链中,我们将基本政策和基本战略、具体政策和具体战略分别置于了同一层次。这是因为,尽管这两对概念的内涵不尽相同,但“它们在内容上无疑有共同与重叠之处”,有时很难严格地区分某一项决策到底是政策还是战略。根据国际战略学理论,“所谓战略与政策,人们经常交替使用这两个词……在名词上相互置换在很多情况下并不会带来歧义”。^② 也即许多时候,对一项决策,既可称之为政策,也可称为战略,既是一种政策,也是一种战略,特别是居于这两个层面的政策和战略,更加难于区分。如上面所说的我国近年来实施的一项基本国策西部大开发,它既是我国政府确定的“一定历史时期内要实现的任务和行为准则”,也是“为实现政策目标,并依据其行为准则所作出的谋划”,既是一个基本政策,也是一个基本战略,既可称之为“西部大开发政策”,也可称之为“西部大开发战略”。正因为如此,在我国,“政策与战略这两个概念的使用通常没有严格界定。在战略学领域,人们通常不做政

① 李少军主编:《国际战略学》,第17页。

② 李景治主编:《国际战略学》,北京:中国人民大学出版社,2003年,第104页。

策与战略的辨析。”^①因此,这样处理似乎较为合适。

总之,关于政策、战略、策略三者之间的关系,特别是政策和战略的关系,国内外的观点不尽相同。国外一种比较普遍的看法已如前述,将其分为三个不同的层次。冷战期间美国政府制定的许多关于国家安全和对外政策文件,往往都是首先提出政策目标,然后确定所应实施的战略,最后列举所要采取的具体措施,也即策略。我国学术界及一些领导管理层则对政策和战略很少作明确的区分,常常将这两个概念混用。当然,西方学术界也常常将一项政策称为战略、把一个战略称为政策。这恰恰反映了政策和战略关系的复杂性和二者的共通性。应该说,国内外的看法都有其合理性。在这里,笔者借鉴了国内外的这两种观点,对政策、战略和策略的关系作出了上述分析,既肯定了其层次性,也注意到了其共通性。

三、大战略、遏制战略与隐蔽行动战略

这三个概念并不如前面几个概念那样普及。对“大战略”的研究我国只是近年来才展开,虽然这一思想已开始被运用到一些政府和企业的决策中,但知之者并不多;“遏制战略”也仅限于学术界有关学科的师生及研究人员知晓;“隐蔽行动战略”则由于是笔者提出的新概念,人们更为生疏。所以这里很有必要用较多的篇幅加以阐述。

(一)大战略

关于大战略问题,在前面分析战略概念的层次性时已有所述及,这里着重论述其内涵及与遏制战略的关系。

“大战略”(grand strategy, or higher strategy)这一概念是西方军事理论界首先提出的。早在1830年,德国军事理论家克劳塞维茨在其论著中就使用了这一概念,指出:“有人说政治不应干涉战争指导,而那也是如此常见的说法,

^① 李少军主编:《国际战略报告:理论体系、现实挑战与中国的选择》,北京:中国社会科学出版社,2005年,第29页。

但这种人根本不知大战略为何物”。^① 1929年英国军事理论家利德尔·哈特在《历史上的决定性战争》一书中第一次对这一概念辟专章进行了论述。他认为大战略是位居战略之上的更高级的战略，“大战略的任务是协调和指导国家的全部力量以便达到战争的政治目的，即国家政策所确定的目标”。“……战略只看见战争本身，而大战略则越过战争看到未来的和平。大战略不仅把各种手段结合起来，而且协调其运用，以免有损于未来稳定而繁荣的和平状态。”^②这时他还只是把大战略看作用以指导军事战略、实现战争政治目的的更高层次的战略。但其实现的手段则超出了军事领域，扩展到了国家的全部资源。这是由于随着现代社会的发展，军事和社会其他领域的联系日益紧密，单凭军事手段很难实现战争的政治目的，要想取得战争胜利，必须综合运用国家的全部力量。他同时也认为，“大战略的领域基本上是一片未被认识的处女地”。之后，这一概念很快被英国军方所接受，1935年英国军方将这一概念写入野战条例中，指出大战略“是最积极地运用国家全部力量的艺术。它包括运用外交、经济压力、与盟国缔结有利的条约、动员国家工业和分配现有的人力资源以及使用陆海空三军使之协调行动。”^③

二战中，大战略研究在西方军事理论界继续开展，大战略思想在英美盟军中得到实际的运用。1941年，英国剑桥大学研究员萨金特和韦斯特出版了第一部论述这一问题的专著《大战略》一书。1941年12月，美英两国参谋部在华盛顿召开的第一次联席会议上制定了“先欧后亚”的大战略方针，会议通过的备忘录总标题即为“美英大战略”。这一大战略有效地保证了反法西斯同盟集中优势兵力和财力物力，首先击败纳粹德国和意大利，之后消灭日本法西斯，取得反法西斯战争的最后胜利。

二战后，大战略研究进一步深化，大战略思想在西方主要国家得到了比较广泛的运用，虽然称谓不尽相同。如英国称之为“大战略”；在美国，有人称之

① 钮先钟：《战略研究》，第14页。

② B. H. Liddell Hart, *The Decisive Wars of History—A Study in Strategy*. Boston: Little, Brown, and Company, 1929, pp. 150-151.

③ 转引自吴春秋：《论大战略和世界战争史》，北京：解放军出版社，2002年，第30页。

为“大战略”,有人称之为“国家战略”或“国家安全战略”;^①法国将其称为“总体战略”;日本则称之为“综合保障战略”。其内涵也得到进一步扩展。1957年出版的《美国百科全书》对大战略内涵的界定是:大战略在一般意义上指“在平时与战时,发展并运用国家的政治、经济、精神以及军事力量以给予国家政策最大限度支持的艺术和科学。”^②二战期间曾任盟军中国战区参谋长的美国军事家阿·魏德曼在1958年出版的回忆录《魏德曼报告》中写道:“大战略是运用一切国家力量,以实现国家政策所界定目标的艺术和科学。”他具体指出,这些力量包括政治、经济、心理和军事力量四大类。^③美国军事理论家约翰·M·柯林斯在1973年出版的《大战略:原则与实践》一书中指出:“大战略是在一切环境下运用国家力量的艺术和科学,其目的在于通过使用武力、武力威胁、间接压力、外交、诡计以及其他可以想象的手段,给对手施加各种形式和程度的控制,以实现国家安全的目标。”^④我国学者吴春秋在对大战略作了长期研究之后也认为:“大战略是政治集团、国家或国家联盟发展和运用综合国力以实现其政治目标的总体战略。”^⑤

这些界定的新变化是不再把大战略仅作为战争时期指导军事战略实现战争目的的最高战略,而是在和平时期也要实行的最高战略。这是因为作为二战的后果之一,战后出现了美苏两个军事实力超强的超级大国。由于两国的意识形态、社会制度截然对立,以及对势力范围的争夺,两国分别组建了以各自为首的西方资本主义阵营和东方社会主义阵营,两大阵营之间展开了尖锐的冷战。冷战的特点是双方除直接战争之外的包括政治、经济、军事、外交、文化、科技等各个领域的全面对抗和争夺,有人称之为“冷和平”。它实质上是在和平时期两大敌对阵营用非战争的方法进行的生死大搏斗。这就要求卷入

-
- ① 对此学术界有不同看法,主要有三种:(1)国家战略是国家的总体战略,大战略是其中关于国家安全部分,即国家安全战略;(2)大战略是国家集团或联盟的战略,而国家战略是一国本身的战略;(3)国家战略和大战略属同一层次,前者对内,后者对外。详见吴春秋:《大战略论》,北京:军事科学出版社,1998年,第15页。
- ② Americana Corporation, *The Encyclopedia Americana*, 1957, Vol. 25, p. 712.
- ③ Albert C. Wedemeyer, *Wedemeyer Reports!* New York: Henry Holt, 1958, p. 81.
- ④ John M. Collins, *Grand Strategy: Principles and Practices*, Annapolis, MD: U. S. Naval Institute Press, 1973, p. 14.
- ⑤ 吴春秋:《大战略论》,第17页。

冷战的各国制定相应的大战略以实现国家总政策目标。与此同时,随着人类进入核时代和第三次科技革命的迅猛发展,各国之间的竞争日益演变为综合国力的竞争。这种竞争也要求各国制定相应的大战略以应对。在这种情况下大战略的内涵也随之扩展。

大战略既然作为国家最高战略或“更高级的战略”,就不是无源之水、无本之木,不是高高在上的空中楼阁,而是具有全局性和系统性,是个复杂的体系。它犹如一座金字塔,其下有各个层面的战略为基础,“是由各个层面对应的战略架构起来的”。^①按照法国著名战略理论家薄富尔的解构,大战略体系至少包括三个层次的战略:大战略(他称为“总体战略”)位于金字塔的顶端,它决定各个领域战略的目标,并整合其行动;其下为军事、政治、经济、外交等各个领域的分类战略(他称为“全面战略”),其功能为在本领域内分配任务和协调行动;在每一领域内,又有许多分支战略用以指导各种不同的活动。^②依据这一理论,我们认为大战略体系由大战略和各个领域的分类战略及其众多子战略构成,它以各个领域的分类战略及其子战略为依托,统领着众多分类战略和子战略;这些分类战略和子战略则依据大战略制订并以大战略的目标为最终目标。

综上所述,大战略具有这样两个基本特征:其一,它是国家(或国家联盟)为实现某一时期政治目标或总政策而制订的最高战略或总体战略,具有全局性和系统性,统领着众多战略和子战略;其二,它的实施必须综合运用国家政治、经济、军事、文化等各方面的力量。这也就决定了大战略在国家决策中的重要地位,一个国家能否实现某一时期的政治目标或总政策,关键要素之一是能否制定合适的大战略,构建一个行之有效的大战略体系。大战略的重要性不言而喻。

(二) 遏制战略

1. 遏制战略是冷战期间美国的大战略

所谓“遏制战略”(containment strategy),是指采取除战争之外的一切手段

^① 李景治、罗天虹等:《国际战略学》,第251页。

^② [法]安德烈·薄富尔:《战略绪论》,范林森译校并汇编:《西方战略经典》,第1049—1052页。

“遏制”苏联和所谓共产主义扩张、促使苏联内部发生变化、瓦解苏联集团、最终赢得冷战胜利的战略。它是冷战期间美国的大战略。^①

遏制战略是二战后在美苏同盟关系破裂、由合作转向冷战的大背景下,杜鲁门政府依据乔治·凯南(George Kennan)的对苏遏制思想及政策建议制订,并于1950年最终确立的。

1946年2月22日,时任美国驻苏联大使馆临时代办的乔治·凯南应美国国务院的要求,发回了一封长达8000字的电报,对战后苏联的理论、意图、政策和做法进行了全面的分析,并就美国应采取的对策提出了具体的建议。凯南认为,苏联和希特勒德国不同,“……它不冒不必要的风险。它对理智的逻辑无动于衷,但对力量的逻辑高度敏感。由于这个缘故,当它在任何一点上遇到强大阻力时,它可以轻易地退却,而且它经常这样做。因此,如果对手拥有足够的力量和表明准备使用它,几乎用不着这样做,如果正确地处理形势,就不必进行有损威望的摊牌”。同时,凯南建议美国政府应不断完善美国社会,加强美国人民的自信、纪律、士气和集体精神,为其他国家规划并提出世界图景等。^②在这封“长电报”中,凯南虽没有使用遏制一词,但已提出了遏制苏联的思想。

1947年7月,已升任美国国务院政策计划室主任、进入美国高层决策圈的乔治·凯南又在美国权威期刊《外交》上化名“X”发表《苏联行为的根源》一文,明确提出了对苏遏制政策。他指出:“美国对苏联政策的要旨在于,它必须是一种长期的,耐心而又坚定的,警惕地遏制俄国对外扩张倾向的政策”。通过遏制苏联,给苏联施加极大的压力,促使苏联内部发生变化,最终

① 关于冷战期间美国的大战略,国内外学术界有多种观点。除本文所持的观点、也是一种比较普遍的观点外,还有:1. 认为冷战期间美国的大战略有多个,其中两个是维持和扩大开放的市场、保持民主制度的有效运作。(〔美〕梅尔文·莱弗勒:《美国赢得冷战的大战略》,牛军主编:《战略的魔咒:冷战时期的美国大战略研究》,上海:上海人民出版社,2009年,第9—10页。)2. 认为美国自1940年以来的大战略一直是“超地区”霸权战略。(〔美〕克里斯托弗·莱恩著,孙建中译:《和平的幻想:1940年以来的美国大战略》,上海:上海人民出版社,2009年,第4页。)3. 认为战期间美国的大战略有2个:20世纪70年代之前为遏制战略,之后为缓和战略。(李景治、罗天虹等:《国际战略学》,第257页。)

② FRUS, 1946, Vol. 6, *Eastern Europe*, Washington, D. C.: USGPO, 1969, pp. 696-709.

在苏联建立“任何同我们所熟悉的那种私人企业相类似的制度”。^① 这篇文章实际上是对“长电报”的补充和发展。这两份文件在美国政界引起了强烈反响。时任国务卿贝尔纳斯给凯南发电报，夸奖“长电报”的分析“十分精彩”。^② 继任国务卿马歇尔很快对凯南委以重任，让其筹建并领导国务院政策计划室。海军部长福莱斯特则将“长电报”复印给高级军官和政府要员人手一份以供学习领会。凯南由此一举成名，“成了公认的遏制理论的思想家”。^③

凯南对苏遏制的思想理论与政策建议深受已决心对苏联采取强硬态度的杜鲁门政府赏识，也为其提供了充分的决策依据，据此美国政府很快制定了对苏遏制的政策，杜鲁门主义、马歇尔计划、第一次柏林危机、北约的建立等便是这一政策的具体体现和实施。经过3年的实践，1950年4月，美国政府正式将其写入国策大纲中，在著名的国家安全委员会68号文件《美国国家安全的目标与计划》(NSC68)中第一次明确提出了“遏制政策”，并作了具体的解说。文件指出，美国“当前的总政策是要创造一种让美国制度得以生存和繁荣的国际环境”。为了实现这一目标，需要执行两个不同而又“紧密联系相互影响”的政策：一个是“谋求发展一个健康的国际社会”，这是“即使没有苏联的威胁我们也会奉行的政策”；另一个便是“‘遏制’苏联制度的政策”。那么，什么是“遏制政策”呢？文件解释道：“至于‘遏制’政策，就是采取除战争之外的一切手段以期达到下列目的的政策：(1)阻止苏联强权的进一步扩张；(2)揭露苏联宣传的欺骗性；(3)减少苏联的控制和影响；(4)总之，在苏联制度内培植破坏力量，使克里姆林宫至少能改变其做法，遵守公认的国际准则。”文件还指出，为了执行遏制政策，美国必须拥有总体实力优势，其中最重要的便是军事力量，这是因为保持强有力的军事地位既是国家安全的根本保证，也是实施遏制政策的必要前提：“如果没有优越的总体军事力量，没有准备好的并随

-
- ① George Kennan, *American Diplomacy, 1900—1950*, Chicago: University of Chicago Press, 1951, pp. 99-110.
 - ② Daniel Yergin, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston, MA: Houghton Mifflin Co., 1977, p. 170. 转引自张小明：《乔治·凯南与冷战时期美国东亚政策》，牛军主编：《战略的魔咒：冷战时期的美国大战略研究》，第23页。
 - ③ Alexander Deconde, ed. *Encyclopedia of American Foreign Policy*, New York: Charles Scribner's Sons, 1978, Vol. 1, p. 194.

时可以调遣的力量,‘遏制’政策仅仅是虚张声势——因为实际上它只是一种故意做出的、渐进式的威胁。”同时,为了成功地实施遏制政策,必须保留与苏联进行谈判的余地,外交冻结“会使‘遏制’的真正目标落空,因为,它同时会造成一种紧张,从而使我们更难于促使苏联朝适当的方向减少和调整其行为。”^①

从上述内容可以看出,NSC68号文件在这里事实上已把遏制政策确定为美国在冷战时期的大战略。这是因为:第一,遏制政策所要实现的是文件所规定的“创造一种让美国制度得以生存和繁荣的国际环境”这样一个总政策目标;至于文件所规定的遏制政策所要达到的四个目的,则是冷战条件下这一总政策目标的具体化。第二,遏制政策所要采取的是除战争之外的一切手段,也即要综合运用国家政治、经济、军事、精神等各方面的力量,而不是某一个方面的力量。这就具备了大战略的两个基本特征。文件把“遏制”称为“政策”而非“战略”,这并不影响“遏制”作为大战略的存在与实质。正如前面已经指出的,根据国际战略学说,“所谓战略与政策,人们经常交替使用这两个词,因为它们的内容上无疑有共同与重叠之处,在名词上相互置换在很多情况下并不会带来歧义。”^②从政治层面说,遏制是一种政策;从军事层面讲,它又是一种战略。这就是为什么人们有时称之为“遏制战略”,有时又称之为“遏制政策”。NSC68号文件是一份政策文件,是要确定美国国家安全的目标与计划,因此它把“遏制”称为“政策”。但文件同时也指出“冷战实际上是一场关系到自由世界存亡的真正的战争”,从这个意义上说人们把“遏制”称为“战略”也是确切无疑的。特别是在“战略”概念已被“普世化”的情况下,将事关美国国家安全与命运的一项重大政策称为“战略”是完全可行的。

美国政府在制订对苏遏制战略后,始终坚持这一战略,直至冷战结束。虽然1952年大选期间共和党及其总统候选人艾森豪威尔对杜鲁门政府制订的遏制战略大加鞭挞,指责它是“消极、无用和不道德的”,“它将无数人类生灵

① “U. S. Objectives and Programs for National Security”, *FRUS*, 1950, Vol. 1, *National Security Affairs; Foreign Economic Policy*, pp. 252-253.

② 李景治、罗天虹等:《国际战略学》,第104页。

丢弃给了专制和不信神的恐怖主义”，^①艾森豪威尔上台后制定了自己的“国家安全基本政策”（NSC162/2），提出了“新面貌战略”，但它只是在新形势下对遏制战略的一种适度调整，本质上还是遏制战略。如 NSC162/2 指出美国的长期目标是“对付苏联对美国安全的威胁”，“避免严重削弱美国经济或削弱我们的基本价值观和基本制度”。^②这和 NSC68 号文件规定的“创造一种让美国制度得以生存和繁荣的国际环境”的目标本质上是一致的。在手段上，NSC162/2 指出：“美国应尽可能采取政治、经济、宣传和隐蔽措施给苏联制造麻烦，利用这些麻烦，破坏苏联与中国的关系，使苏联对卫星国的控制复杂化，阻止苏联集团军事和经济潜力的增长。”^③这也即是遏制战略所要采取的手段。因此，诚如美国学者所言：“事实上，艾森豪威尔政府像每届冷战政府一样，继续执行了遏制政策。”^④作为艾森豪威尔政府的遏制战略，新面貌战略的突出特点是特别强调了核威慑的作用，即通过大力发展核武器、声言要用核武器进行大规模报复来阻遏所谓苏联集团的侵略扩张。

1960 年，在民主、共和两党为争夺总统宝座的新一轮大搏斗中，民主党总统候选人肯尼迪严厉抨击了艾森豪威尔政府的新面貌战略，提出了他上台后所要实施的“和平战略”，并坦陈他的遏制政策即和平战略。这一战略的特征是，“以军事实力为后盾，强调用和平的方式加强西方盟国的地位，对苏联等社会主义国家实行‘和平演变’，加强对第三世界的渗透与扩张，确立美国在世界上的霸主地位。”^⑤它特别突出了“箭”与“橄榄枝”两手抓的作用。1963 年 11 月肯尼迪遇刺后继任的约翰逊政府的对外政策“仍然是第二次世界大战以来美国历届政府所采取的基本方针的继续”，^⑥也即继续奉行遏制战

① John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, revised and expanded edition, New York: Oxford University Press, 2005, p. 126.

② *FRUS*, 1952—1954, Vol. 2, *National Security Affairs*, Washington, D. C.: USGPO, 1984, p. 590.

③ *Ibid.*, p. 595.

④ Michael Kort, *The Columbia Guide to the Cold War*, New York: Columbia University Press, 1998, p. 39.

⑤ 刘金质：《冷战史》（上），北京：世界知识出版社，2003 年，第 267—268 页。

⑥ 资中筠主编：《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》（上），北京：世界知识出版社，1994 年，第 460 页。

略,如扩大越南战争,出兵多米尼加,并在1965年提出“不允许在西半球建立又一个共产党政府”的“约翰逊主义”。^①

20世纪70年代初尼克松政府在世界多极化趋势加强、苏联实力地位上升、美国内外交困的形势下又提出了“缓和战略”,这是在美国实力相对衰落条件下的一种遏制战略,其目的在于在保持实力地位的基础上,通过与苏联对话、谈判、缓和关系,加强双方的交流,防止核战争的爆发,遏制苏联的扩张,促使苏联接受现存的国际秩序和苏联社会的变化,促使东欧国家摆脱苏联的控制等。

1977年上台的卡特总统在其执政的大部分时间里继续推行缓和战略,但特别强调“人权外交”,企图“在意识形态方面战胜苏联,扩大苏联东欧各国内部矛盾,促其内部发生变化,最终纳入美国的‘世界秩序’之中”。^②苏联入侵阿富汗之后则提出“卡特主义”,加强了对苏联的遏制。

1981年上台的里根政府对苏联采取了更加强硬的遏制政策,提出了“重振国威”、“以实力求和平”的国家战略,提出要对苏联全面施压(full court press),表示“苏联在哪里扩张”,美国“就在哪里对抗”,和苏联展开全面对抗,决心要把“共产主义扩张的势力推回去”,“把马克思列宁主义扔进历史的垃圾堆”。虽然时任美国国务卿舒尔茨在1983年6月15日对参议院外委会发表的政策声明中称,美国对苏政策既不是简单的遏制,也不是单纯的缓和,而是“超越遏制和缓和”,^③这实际上是一种在70年代苏联趁缓和之机在全球战略扩张后的新形势下美国实施的更加强硬的遏制政策。1982年5月20日,里根总统签署的绝密文件国家安全决定指令第32号文件《美国国家安全战略》(NSDD32)就明确指出:美国“要遏制苏联在全世界的势力和军事存在,将其推回去,并要增加苏联支持和利用代理人、恐怖分子及颠覆力量的代价。”^④

1989年5月老布什总统在美苏关系走向缓和的形势下提出“超越遏制”战略。但“比较分析布什‘超越遏制’战略和战后从杜鲁门到里根美国政府所

① Michael Kort, *The Columbia Guide to the Cold War*, p. 115.

② 资中筠主编:《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》(下),第788页。

③ 资中筠主编:《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》(下),第879页。

④ National Security Decision Directive Number 32: “U. S. National Security Strategy”, May 20, 1982. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd-032.htm>, 2006年9月18日。

执行的对苏遏制战略及凯南遏制思想之具体内容, 布什的‘超越遏制’战略同‘遏制’战略并没有根本的不同。”^①“超越遏制”并非放弃遏制, 而是在保持美国强大军事实力的基础上, 在继续警惕和遏制苏联扩张的同时, 利用苏联东欧正在进行改革之机, 更多地综合运用经济、政治、文化、意识形态等各种手段, 促进苏联和东欧国家和平演变, 最终纳入西方资本主义世界体系。它本质上还是遏制战略, 只是突出了“和平演变”在遏制大战略中的地位。

总之, 尽管杜鲁门之后美国历届政府大都提出了自己的国家战略, 而没有明确使用遏制战略一词, 但万变不离其宗, 它们本质上都是遏制战略。由于美国政治体制的特质, 每位总统上台后都要和其前任保持一定距离, 不肯轻言继承前任的政策, 却要标新立异, 借以显示自己属有创造力的总统; 加之冷战态势在不断变化, 根据新的形势进行适度战略调整也在所难免, 一些新国家战略概念便应运而生。但只要是在东西方冷战的大背景下, 遏制苏联集团所谓共产主义扩张便是美国的第一要务, 遏制战略便是美国的大战略。美国第 41 任总统乔治·布什在 1989 年冷战行将结束之际的一次讲话中坦陈: “西方战后时期的大战略一直是建立在遏制理论基础上的, 即: 挫败苏联的扩张目标以期使苏联有朝一日不得不面向其内部的种种矛盾。”^②1996 年美国出版的《冷战百科全书》认为, “在整个冷战期间, 遏制苏联的扩张主义是美国的根本战略。”^③美国冷战史学家约翰·加迪斯在 1982 年出版的产生极大反响的专著《遏制战略: 战后美国国家安全政策评析》一书对遏制战略进行了就当时来说最为全面深刻的论述, 指出“遏制, 在过去 30 年里一直支配美国对外政策”。^④但当时冷战尚在发展之中, 之后的局势难以预料。2005 年, 在冷战结束 15 年后, 他对该书修订再版, 补充了冷战最后阶段美国的遏制战略, 认为里根政府继承并发展了遏制战略, 到 1989 年 1 月里根离开白宫时, 遏制战略已基本实

-
- ① 张小明:《乔治·凯南遏制思想研究》,北京:北京语言学院出版社,1994年,第126页。
 - ② George Bush, “The Future of Europe”, *Department of State Bulletin*, July 1989. 转引自张小明:《乔治·凯南遏制思想研究》,第1页。
 - ③ Thomas Parrish, *The Cold War Encyclopedia*, New York: Henry Holt and Company, 1996, p. 72.
 - ④ [美]约翰·加迪斯:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》,时殷弘等译,北京:世界知识出版社,2005年,第362页。

现了其目的。^① 2007年11月,他在北京大学举办的“缔造美国大战略:冷战的终结及其遗产”国际学术研讨会上的发言中,再次阐述了遏制战略是冷战期间美国大战略的观点。^② 在这次会议上,我国冷战史专家张小明也指出:“在长达半个世纪的东西方冷战中,美国对世界其他地区和国家的政策,都是为遏制苏联这个大战略目标服务的。”^③ 这些观点都是符合历史实际的。

这里需要指出的是,冷战期间美国政府制定和实施的遏制战略,并没有原封不动地照搬被称为“遏制政策设计师”的凯南的设想,而是远远超越了凯南的思想。虽然乔治·凯南在其“长电报”和署名“X”的文章中没有非常明确地指出遏制战略实施的范围和手段,但从之后他的大量言论可以看出,他所设想的遏制并非不分地区的遏制,而是有重点的、在重点地区的遏制,即“主要就是使西欧和日本不落入苏联的控制之中”;^④ 遏制的手段主要是政治性的而非军事性的,也即“政治遏制是实现遏制目标的主要手段”,“军事遏制是从属于政治遏制的”。^⑤ 但在冷战的大部分时间里,美国政府不仅在经济、政治、外交、科技文化等各方面对苏联进行遏制,而且更强调军事遏制,导致激烈的核军备竞赛,甚至发生了朝鲜战争以及越南战争这场美国历史上最长的战争悲剧;不仅在欧洲,而且在全球范围与苏联展开对抗争夺。正因为如此,乔治·凯南后来对美国政府的政策多有批评。^⑥

2. 遏制大战略体系的构建

如前所述,根据战略学理论,大战略具有全局性和系统性,是一个如同金字塔的、由各个层面的战略构成的复杂的体系。遏制战略作为冷战时期美国的大战略,既然要采取除战争之外的一切手段也即要综合运用国家的政治、经

① John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, revised and expanded edition, p. 377.

② [美]约翰·盖迪斯:《遏制战略研究的启示》,牛军主编:《战略的魔咒:冷战时期的美国大战略研究》,第1—8页。

③ 张小明:《乔治·凯南与冷战时期美国东亚政策》,牛军主编:《战略的魔咒:冷战时期的美国大战略研究》,第21页。

④ George Kennan, *Realities of American Foreign Policy*, N. J.: Princeton University Press, 1954, pp. 63-65. 转引自张小明:《乔治·凯南遏制思想研究》,第34页。

⑤ 张小明:《乔治·凯南遏制思想研究》,第44、93页。

⑥ 关于乔治·凯南的遏制思想以及美国政府和学界的不同解读等,张小明先生在《乔治·凯南遏制思想研究》一书中进行了精到的阐释,详情可参阅该书。

济、精神以及军事力量以实现其战略目标,就必须依据不断变化着的形势制定和实施相应的政治、经济、军事、文化等战略,使其战略手段具体化,使其战略目标通过这些战略得以实现。因此遏制战略也有一个庞大的体系,它至少也包括了三个层面的战略:位于顶端的遏制战略;其下是政治战略、经济战略、军事战略、文化战略等各领域的分类战略;这些分类战略的子战略或曰具体战略,诸如威慑战略、贸易管制战略、和平演变战略、大规模报复战略、灵活反应战略、现实威慑战略等,则为第三层次战略。遏制战略以各分类战略及其子战略为依托,统领着众多分类战略和子战略;各分类战略和子战略则依据遏制大战略制订并以遏制大战略的目标为最终目标。下面我们就将这一战略体系作具体解读。

(1) 经济遏制战略

经济遏制战略是遏制大战略体系的重要组成部分,是遏制大战略体系的一根重要支柱。在这方面,美国政府制定并实施了贸易管制战略、经济援助战略、经济制裁战略等子战略或具体战略。就贸易管制战略来说,它是冷战爆发后不久杜鲁门政府即制定、之后美国历届政府都实施的一项重要经济遏制战略,旨在通过管制美国及其西方盟国与苏联集团的贸易,禁止向苏联集团出口战略物资,以阻止其经济、军事实力的增长,并最终实现遏制大战略的目标。早在1946年冷战尚在酝酿之中,美国众议院“战后经济政策计划特别委员会”就提出,“为了防止苏联集团军事力量的增长”,应该实行“范围广泛”的出口管制。^①1947年12月17日,成立不久的国家安全委员会在其召开的第四次会议上即通过了《对苏联东欧的出口管制》的重要文件,指出:“国家安全委员会认为,美国的安全需要立即、无限期地停止从美国向苏联及其附庸国出口所有美国短缺物资和有助于增强苏联军事潜力的物资。”^②这就制定了贸易管制战略。1949年2月20日,美国国会通过了《出口管制法》,规定美国实行出口管制的目的之一是促进美国的外交政策,帮助履行美国政府的国际责任;要

^① 崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会》,长春:东北师大出版社,2000年,第83—84页。

^② *FRUS*, 1947, Vol. 4, *Eastern Europe; The Soviet Union*, Washington, D. C.: USGPO, 1972, p. 512.

求美国政府尽可能与盟国合作,共同实施出口管制;利用美国的经济资源和在与共产党国家贸易中的优势,推进美国的国家安全和外交政策目标。^①这就把贸易管制战略以国会立法的形式最终确定下来。根据这一战略,美国商务部制定了严格的出口许可证制度,规定凡是从美国出口到苏联集团和西欧国家的所有物资都必须获得美国政府的批准。之后美国政府又通过威胁利诱等手段,迫使和苏联有着传统贸易关系的西欧盟国加入到贸易管制的行列来,于1950年初共同成立了“对共产党国家出口管制统筹委员会”(即“巴黎统筹委员会”,简称“巴统”),制定了严格的出口管制清单并付诸实施。之后随着冷战态势的变化,东西方贸易关系时紧时松,但美国从来没有放松对能促进苏联经济军事实力的战略物资的管制,作为美国推行贸易管制战略有力工具的“巴统”组织也只是在苏联解体、冷战结束后,在完成了自己的历史使命后,于1994年宣告解散。

关于经济援助战略,冷战爆发后美国对西欧实施的马歇尔计划就是经济援助战略的具体体现,旨在通过扶植濒临崩溃的西欧各国以遏制苏联向西欧的扩张。冷战期间,美国依据其强大的经济实力,几乎每年都要通过一个对外援助法案,充分利用经济援助手段和苏联展开争夺,1949年杜鲁门提出的“第四点计划”、1957年艾森豪威尔提出的“艾森豪威尔主义”等等,也都是其对经济援助战略的具体运用。与此同时,美国也对苏联东欧以及其他社会主义国家和具有反美倾向的第三世界国家频繁实施了经济制裁战略。1979年苏联入侵阿富汗后,美国立即停止了对苏联出售小麦的合同,企图迫使苏联从阿富汗撤军。可见,经济援助战略和经济制裁战略也都属于经济遏制战略,是从属于经济遏制战略的子战略。

(2) 政治遏制战略

政治遏制战略是遏制大战略体系中又一重要分类战略,它也由多个子战略构成,如同盟战略、分化战略、楔子战略、策反战略、和平演变战略等。同盟战略既是一种政治遏制战略,也是一种经济遏制战略、军事遏制战略。为了对苏联和所谓共产主义扩张实施全面的遏制,仅靠美国一国的力量是远远不够的,必须建立尽可能广泛的经济同盟、政治同盟、军事同盟。前述“巴统”组织

^① 崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会》,第104页。

即是一种经济同盟,“北大西洋公约组织”则是政治、军事同盟。事实上,美国在冷战早期主导建立的一系列地区组织,签订的许多双边和多边条约,都兼具政治同盟和军事同盟性质,如美洲国家条约组织(1948年)、澳新美安全条约(1951年)、东南亚条约组织(1954年)、巴格达条约组织(1955年)等。所谓分化战略,是指美国通过公开和隐蔽的各种手段分化瓦解苏联集团的战略。冷战期间,美国制定的许多绝密文件,都指出要挑拨离间“苏联与其卫星国的关系”,中国与苏联的关系。“楔子战略”是分化战略的一种形象表述,是杜鲁门政府制定、以后几届政府也实施的旨在分化瓦解中苏同盟的战略。策反战略是指挑拨煽动策划苏联东欧等国的政府官员、军警、知识分子及其他人员叛逃到西方,以此加剧苏联东欧等国的内部矛盾,削弱其力量,动摇其统治。

所谓和平演变战略,“就是运用一切非军事手段,包括政治、经济、外交、文化和心理因素等,扩大与社会主义国家的接触与交流,推销西方的政治、经济模式和价值观念,促使社会主义国家内部发生改变,以达到颠覆社会主义制度为目的的战略。”^①和平演变战略既是一种政治遏制战略,也是一种意识形态战略,同样属于遏制大战略体系中第三层次的战略。事实上乔治·凯南的遏制理论和 NSC68 号文件中已经提出了这一思想,即“在苏联制度内培植破坏力量,使克里姆林宫至少能改变其做法,遵守公认的国际准则”。50年代中期美国政府则明确提出。其时苏联的内外政策得到一定程度的调整,表现出某种非斯大林化和改革开放的迹象,美苏关系开始解冻。在这种情况下,1955年1月31日,艾森豪威尔总统批准了国家安全委员会文件《利用苏联和东欧卫星国的弱点》(NSC5505/1),决定要“通过利用不满和其他麻烦,谋求制造和增强民众及官僚机构对苏联政权的压力,以促进苏联政策和行为的演变……”,要“继续保持反对苏联制度的基本立场,继续说明其邪恶,但强调演变而非革命。”^②这是美国政府对苏联东欧的重要政策文件中第一次明确提出要促使其演变,把演变“正式确立为美国的一项目标”。1956年6月29日,艾森豪威尔总统又批准了国家安全委员会5607号文件《关于东西方交流的政

① 李景治、罗天虹等:《国际战略学》,第270页。

② *FRUS*, 1955—1957, Vol. 24, *Soviet Union; Eastern Mediterranean*, Washington, D. C.: USGPO, 1989, p. 21.

策》(NSC5607)。文件明确规定,美国对苏联集团的基本战略是:“促进苏联内部的演变,使其政权放弃掠夺性政策,谋求实现苏联人民的愿望而非国际共产主义的全球野心,并逐渐成为依靠民意而非专制警察权力的政权”;“促进欧洲卫星国的演变,使之摆脱苏联控制。”^①那么,如何促进苏联东欧“演变”呢?即如文件标题所示,通过改变过去相互封锁、隔绝、对峙的状态,加强双方在人员、信息、经济、文化等方面的交流,使苏联东欧的官员、知识分子和人民群众了解和倾慕美国的富裕生活、自由民主,接受西方的价值观念,促使他们逐渐改变本国的政策和体制。在这里,目标是明确的,是要促使苏联东欧“演变”;手段是和平的,是通过加强“东西方交流”。这实际上是要在和苏联集团的冷战对抗中充分发挥美国“软实力”的效用。和平演变战略最终确立。

(3) 军事遏制战略

军事遏制战略是遏制大战略的强大后盾和基本支柱。美苏冷战对抗首先是建立在双方军事实力基础上的,如果双方军事实力悬殊,这种对抗争夺就难以存在,因此双方都把发展军事实力当作头等重要之事。同时,美国要遏制苏联共产主义扩张,首先必须炫耀其武力,并建立进可攻退可守的强大军事同盟,使苏联望而却步。特别是在核时代,如何综合运用常规军事力量和核力量遏制苏联的扩张,而又不引发核战争导致双方乃至人类的毁灭,成为至关重要的头等大事,这就决定了军事遏制战略在遏制战略中的地位。在军事遏制战略中,军事同盟战略、核威慑战略是重要子战略,美国历届冷战总统都坚持实施了这些战略。与此同时,冷战期间,由于双方激烈的军备竞赛,军事实力对比不断发生变化,你消我长,美国历届政府也都对一些军事战略不断进行相应调整,提出了不同于其前任的一些军事遏制战略。如艾森豪威尔政府提出了大规模报复战略,企图通过大力发展核优势,依靠大规模报复的核恫吓、核威慑,遏制苏联的扩张。肯尼迪政府提出了灵活反应战略,主张全面发展各方面的力量,做好打各种战争的准备,灵活反应,用特种部队对付民族解放战争,用常规战争对付有限战争,确立打“两个半战争”的常规战争方针,要求拥有“第二次核打击的力量”。肯尼迪遇刺身亡后继任的约翰逊政府继承了这一战略。

^① FRUS, 1955—1957, Vol. 24, *Soviet Union; Eastern Mediterranean*, p. 243.

之后,尼克松政府在美国实力地位下降、苏联实力增强、和美国实现“核恐怖平衡”的背景下提出了“现实威慑”战略,强调维持核威慑,保持打“一个半战争”常规战争的能力,同时要求盟国也承担起威慑的任务,使对方不敢贸然发动战争。里根政府则提出了“新灵活反应战略”,要求大力扩充美国军事实力,重建对苏军事优势,对苏联实行“多层次威慑”,并有能力和苏联打各种规模的战争。

(4) 意识形态战略

意识形态战略即文化遏制战略,或曰心理战略,也是美国遏制大战略体系的一个重要组成部分。所谓意识形态,也即观念形态,是指“系统地、自觉地反映社会经济形态和政治制度的思想体系”。^① 冷战期间美国的意识形态战略是指美国运用除战争之外的各种手段传播西方资本主义的意识形态,诋毁社会主义的意识形态,以增强西方的凝聚力和对美国的向心力,改变社会主义国家民众的思想观念,促使社会主义国家发生根本性变化,赢得冷战的胜利。意识形态战略也属于遏制大战略体系的一个分类战略,也即第二层次的战略,其下有接触战略、交流战略、宣传战略、和平演变战略等子战略。

以上我们扼要论述了冷战期间美国的大战略——遏制战略,以及遏制大战略体系和其中的一些重要战略。美国的冷战战略体系十分庞杂,40余年中,围绕“遏制苏联共产主义扩张”这根主线,美国在各个方面制定了许许多多形形色色的战略,由于篇幅所限,难以一一解读。这些战略有的昙花一现,提出不久就被新的战略取代,如那些军事遏制战略;有的则贯穿始终,长期发挥效用,如贸易管制战略。它们相对独立,“各领风骚”,各自在所属领域发挥作用以实现遏制大战略所规定的目标。有时又互相联系密切配合,其目的手段往往互相交叉重叠。遏制大战略体系中各个方面的战略互相配合,共同作用,使遏制战略的目标最终得以实现。

(三) 隐蔽行动战略

关于“隐蔽行动”这一概念的由来及内涵,我们已在本章第一节作了界定,这里不再重复。所谓“隐蔽行动战略”,是指冷战期间美国为维护西方自

^① 《辞海》,第1915页。

由民主制度,遏制苏联和所谓共产主义扩张,最终战而胜之,综合运用隐蔽的政治战、经济战、宣传战和准军事行动等斗争手段,削弱苏联的力量和影响,分裂苏联东欧集团,促使朝着美国所希望的方向变化的战略。同政治、经济、军事、意识形态战略一样,隐蔽行动战略也是从属于遏制大战略的一个分类战略,也即遏制大战略体系中第二层次的战略。这一战略的特点在于,它是专门用来指导美国政府对苏联集团实施的隐蔽活动、秘密战争的。由于冷战是一场“真正的全面性战争”,^①既包括公开的较量争夺,也包括秘密的尔虞我诈互相倾轧,这就决定了隐蔽战线是美国抗击苏联集团的一条重要战线,隐蔽行动成为那些公开的斗争手段无法替代、用来补充公开斗争活动的斗争手段。为此冷战爆发后不久杜鲁门政府即制订了这一战略,决定通过实施隐蔽的政治战、经济战、心理战和准军事行动以补充美国公开的对外活动。之后美国历届政府都继承实施了这一战略。由于遏制战略是要采取“除战争之外的一切手段”以实现前述的四个具体目标和一个总目标,隐蔽行动所属的种种手段自然也在其中;同时,隐蔽行动战略所要实现的目标和遏制战略所要实现的四个具体目标几乎完全一致。因此,毫无疑问,隐蔽行动战略也是遏制大战略体系中的一个重要战略,是以遏制大战略的目标为目标的。

关于冷战期间美国将隐蔽行动是否作为一个战略来实施,可能有人会产生疑问。笔者在研究这一课题过程中曾和许多师生交流,有人就疑惑地说,隐蔽行动不就是一种对外政策的手段或工具吗?似乎对“隐蔽行动战略”的提法颇为不解。

通过前面对秘密活动、间谍活动与隐蔽行动的界定,对隐蔽行动起源的探讨,以及以上对政策、战略和策略的辨析,我们可以肯定地说,冷战期间美国政府将隐蔽行动首先是作为一项政策、一个战略来运用的,是美国对苏冷战战略中的重要一环,是其遏制大战略体系中的一个基本战略。这一战略的要旨是,在保持强大军事实力和军事威慑的前提下,在公开外交斗争的同时,采取隐蔽行动,遏制苏联和所谓共产主义扩张,削弱苏联的力量和影响,赢得冷战的胜利。这是美国政府在冷战爆发后不久即制定的、之后被美国历届政府传承的一个具有“全局性的谋划”。冷战期间,以美苏为首的东西方两大集团之间的

^① [美]理查德·尼克松:《真正的战争》,第24页。

对抗争夺说到底主要包括三种形式:军事对抗、外交折冲和隐蔽行动(经济封锁、经济制裁等手段可归于外交折冲)。在这三种形式中,军事对抗、军事干涉极容易引发战争,造成灾难性后果,特别是在核时代,其后果不堪设想。外交手段则又过于柔弱,在两极格局尖锐对立的条件下,在事关双方各自国家利益、集团利益的一些关键性问题上,通过外交对话、谈判、提出抗议、实施制裁、居中斡旋等公开外交很难达到目的。在这种情况下,隐蔽行动就为美国实现其政策目标提供了一种新的选择——“第三种选择”^①,即通过实施隐蔽的政治战、经济战、宣传战和准军事行动,给实施对象造成巨大的压力和困难,这比起公开的外交活动更容易实现目标,万一败露,也可巧言否认其责任,不致引发军事冲突。因此,冷战期间美国大量运用隐蔽行动,把它作为实现遏制大战略目标的重要战略,正如美国政治学家约翰·雅各布·纳特所言:“隐蔽行动从早期的偶然使用,到冷战时期上升到对外政策的顶端,典型地体现了美苏的幕后竞争。从前隐蔽行动是单纯的调味品,40年代末之后成了一道主菜。”^②

在西方战略学界,有一种“间接战略”和“行动战略”的理论。早在1929年,英国军事理论家利德尔·哈特在其《历史上的决定性战争》一书中就提出了“间接路线”的战略思想,1941年再版时他将书名改为《间接路线战略》,进一步阐述了这一思想。二战后,法国战略理论家安德烈·薄富尔在1963年出版的《战略绪论》一书中专辟一章对“间接战略”进行了阐述,进一步发展了间接战略的思想。所谓间接战略,就是通过采取间接的、迂回的而不是直接的军事对抗和战争的方法来达到目的的战略,“间接战略的特点就是要使用军事胜利以外的方法来达到一种目的。”^③这一战略最初是作为一种军事战略提出来的,但利德尔·哈特后来将之扩展到其他领域,认为“在所有一切生活的领域

① Theodore Shackley, *The Third Option: An American View of Counterinsurgency Operations*, New York: Reader's Digest Press, 1981, p. 6; John Jacob Nutter, Ph. D. *The CIA's Black Ops: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*, p. 30; William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action & Presidency*, p. 19.

② John Jacob Nutter, Ph. D. *The CIA's Black Ops: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*, p. 50.

③ [法]安德烈·薄富尔:《战略绪论》,范林森译校并汇编:《西方战略经典》,第1128页。

之内,这(即间接路线——笔者注)都是一条不易的定律——这也是一条哲学上的真理。对于人生途径上的一切问题,它都能够加以解决。”^①薄富尔认为,“由于直接战略所带来的任何全面战争的可能性似乎都足以造成不堪忍受的互相毁灭”,间接战略“似乎已经变成唯一可行的战略”,在冷战中不断被使用。^②

薄富尔在20世纪60年代后期又出版了《行动战略》(Strategy of Action)一书,根据当时欧洲出现的一个新学科“行动学”(praxeology)的理论,提出了“行动战略”的思想。行动学主要是研究和指导人类如何采取“合理行动”(rational action),薄富尔将战略行动分为五种类型,即“直接威胁”(direct threat)、“间接压迫”(indirect pressure)、“蚕食过程”(nibbling process)、“长期斗争”(protracted conflict)及“军事胜利”(military victory),其中第二种类型强调“应尽量配合使用非军事性手段,包括政治、外交、经济、心理等因素在内。”我国台湾学者钮先钟认为这“是冷战中所惯用的典型。当行动自由受限制时,这也是最安全和最适当的行动方式。”^③

如果把冷战期间美国的隐蔽行动和上述“间接战略”及“行动战略”的第二种类型相对照,何其相似乃尔!隐蔽行动战略不正是美国在冷战时期对间接战略、某些行动战略的具体体现和实际运用吗!“战略是一种思维、一种计划、一种行动”,它们“三位一体,综合起来构成完整的战略体。”^④冷战期间美国的隐蔽行动,既包含了遏制苏联和所谓共产主义扩张、削弱苏联的力量和影响、铲除共产主义威胁、捍卫西方自由民主制度、以及作为“第三种选择”等等思想,也由美国政府进行了精心的筹划,出台了一系列文件,成立了一整套的相应的机构,确定了隐蔽行动的范围和步骤,并且制定了大大小小数千个行动计划,实施了数千次行动。^⑤据此,我们完全有理由说,冷战期间美国是将隐蔽行动作为一项重要战略实施的。

与此同时,我们也可以将冷战期间美国的对外隐蔽行动称之为——一项政策,

① [英]利德尔·哈特:《战略论》,范林森译校并汇编:《西方战略经典》,第591页。

② [法]安德烈·薄富尔:《战略绪论》,范林森译校并汇编:《西方战略经典》,第1065页。

③ 钮先钟:《战略研究》,第278页。

④ 钮先钟:《战略研究》,第207页。

⑤ *The Need to Know: the Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Covert Action and American Democracy*, p. 37.

这是因为从它的制订、内容和执行情况来看,也具有了政策的属性。它最初是由乔治·凯南领导的国务院政策计划室在几个月研究的基础上提出来的,后经国家安全委员组织反复讨论修改,最后形成文件,下发实施。作为决定开展隐蔽行动、指导隐蔽行动的专门的政策文件,NSC10/2、NSC10/5、NSC5412 系列等文件都明确规定了隐蔽行动的目标及行为准则,它们是美国对外实施的一系列具体的隐蔽活动的出发点,并被要求贯彻始终。因此,隐蔽行动既是一种战略,也是一种政策,正如在浩如烟海的国际冷战史文献中,谈到“遏制”时,有的称之为政策,有的称之为战略一样。1985 年里根总统签署的第 159 号国家安全决定指令《隐蔽行动政策批准与协调程序》就直接称隐蔽行动为政策。约翰·雅各布·纳特认为,在冷战的大部分时期,“隐蔽行动就是美国的对外政策”。^①

至于隐蔽行动还是不是一种策略,我们可以肯定地说,作为整体的隐蔽行动,即 covert action,只能是一种战略,一种政策,而不是策略。如果就一个个具体的隐蔽行动而言,即 covert activities,或 covert action operations,则可称之为策略。举例来说,1979 年 12 月苏联入侵阿富汗后,美国政府很快提出卡特主义,确定予以干涉、要求苏军撤出阿富汗的政策。根据这一政策,美国除采取对苏联在外交上施压、经济上制裁等措施外,也实施了隐蔽行动战略,即秘密支持援助阿富汗反政府武装,“借刀杀人”,将苏军赶出阿富汗。具体做法是通过巴基斯坦政府将武器装备等转交给阿富汗反政府武装。这就是依据隐蔽行动战略而采取的具体的策略了。

其实,所谓对外政策“手段”、“工具”,在很多情况下就是指一种战略,或策略。我们常常说“战略手段”、“战略工具”,或“策略手段”、“策略工具”,很多时候是在说,这种“手段”、“工具”是一种“战略”或“策略”。冷战时期美国的对外隐蔽行动正是这种“战略手段”或“战略工具”。美国隐蔽行动研究专家约翰·J·卡特教授在其几部专著中就将隐蔽行动称为“总统对外政策的工具”,同时又称之为“隐蔽的对外政策”(Foreign policy in the shadow)。^② 我国一部大学

① John Jacob Nutter, Ph. D. *The CIA's Black OPS: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*, p. 19.

② John J. Carter, *Covert Operations as a Tool of Presidential Foreign Policy in American History from 1800 to 1920*, p. 1.

教材也指出,隐蔽行动是“美国遏制苏联共产主义扩张的全球战略的重要工具”,^①这不就是说,隐蔽行动是服务于遏制大战略的一个重要战略吗!

隐蔽行动战略作为服务于遏制大战略的一个基本战略或曰第二层次战略,自然也有其子战略,通过子战略来实现其战略目标,这就是隐蔽的政治战略、隐蔽的经济战略、隐蔽的宣传战略和准军事行动战略。

隐蔽的政治战略是指通过隐蔽地资助、支持目标国的某些政党、机构、团体、个人,收买代理人,甚至采取造谣中伤、挑拨离间乃至暗杀政治领导人等活动,分化瓦解对手,以影响该国或该集团的政治局面,阻止其反对的政党或个人执掌政权,扶植其中意的政党或个人执政,分裂、颠覆该国的反美政府,在该国建立或巩固亲美反苏政权,分裂反美阵营,削弱苏联的力量和影响,遏制苏联和所谓共产主义扩张的战略。这是冷战期间美国频繁使用的一个重要战略,也是最阴险的一招,它比隐蔽的经济战略、宣传战略更具进攻性,其目标往往直接对准最高权力。为达目的,美国政府不惜花费重金,动用各种手段,其成效也往往可观。如1980年代,美国政府公开支持波兰反政府组织“团结工会”,秘密给其提供巨额活动经费、通讯印刷等设备,使其最终坐大,夺取了政权,从而打开了东欧剧变的缺口。

隐蔽的经济战略是指通过采取隐蔽的贸易管制、经济破坏等手段以削弱对方的经济实力,动摇对方的政治统治的战略。冷战期间美国依据这一战略所采取的隐蔽行动从数量来说并不多,按照美国隐蔽行动问题研究专家格雷戈里·特里沃顿的估计,从战后至70年代中期,在美国对外实施的所有隐蔽行动中,“政治行动(以及相关的经济行动)约占三分之一”。^②在这里他把经济行动置于政治行动之中,可见经济行动的数量远远少于政治行动。正因为如此,特里沃顿以及其他一些学者在划分隐蔽行动的类型时没有将经济行动单列,也即只分了隐蔽的政治战、宣传战和准军事行动三类。^③但笔者认为,

① 刘丽云、张惟英、李庆四:《美国政治经济与外交概论》,北京:中国人民大学出版社,2004年,第355页。
② Gregory F. Treverton, *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*, p. 13.
③ Gregory F. Treverton, *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*, p. 13; William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action & The Presidency*, p. 71; Roy Godson, *Dirty Tricks or Trump Cards: U. S. Covert Action and Counterintelligence*, p. 3.

将隐蔽的经济行动也列为隐蔽行动战略的一个组成部分更为合适。这是因为,根据冷战时期美国实施隐蔽行动的纲领性文件 NSC10/2 的决定,隐蔽的经济战也是美国要实施的隐蔽行动的重要内容。同时,从冷战期间美国隐蔽行动战略实施的全部历史来看,隐蔽的经济战虽然为数不多,但却发挥了至关重要的作用。如前述的贸易管制战略,实际上就是一种隐蔽的经济战——通过拉拢引诱其他西方国家对苏联东欧国家进行贸易管制,掩盖了美国的作用。这一战略实施了 40 多年,对阻止、削弱苏联集团的经济实力起了非常重要的作用。因此,隐蔽的经济战略也是隐蔽行动战略的一个重要子战略。

隐蔽的宣传战略是指通过资助、支持、收买某些广播电台、电视台、报刊、编辑、记者、学者等,让他们撰写、编造、广播、发表美国所希望传递的信息,或通过隐蔽地散发传单、书刊、张贴墙报海报等形式,进行鼓动性宣传,以达到宣传自己的意识形态和价值观,增强西方社会的凝聚力和吸引力,扶植美国所中意的势力,诋毁对方的社会制度、意识形态和统治集团,煽动对方的内乱并传递其信息,削弱对方的力量和影响,动摇乃至瓦解对方的统治等目的。这是美国隐蔽行动战略中使用最多的一个子战略,特里沃顿称之为“隐蔽行动的面包和黄油”,^①估计其活动约占战后美国隐蔽行动的一半左右。^②

隐蔽的宣传战略之所以是美国隐蔽行动战略中使用最多的一个子战略,首先是由于冷战的性质决定的。持续 40 多年的东西方冷战,其深层原因在于两种截然对立的意识形态及社会制度的对抗争夺,对此从美国学者到美国政要都有许多论述。美国前总统尼克松就明确指出:“尽管我们与苏联在军事、经济和政治上竞争,但意识形态是我们争夺的根源。苏联企图扩张共产主义,消灭自由;而美国则要阻止共产主义,扩大自由。如果我们在意识形态斗争中打了败仗,我们所有的武器、条约、贸易、外援和文化关系都将毫无意义。”^③这段话并非为二战后美国争夺世界霸权寻找借口,而是坦率地道出了美苏冷战的深层原因。因此,艾森豪威尔反复地、一针见血地把冷战称为“争取民众思

① Gregory F. Treverton, *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*, p. 14.

② Ibid., p. 13.

③ [美]理查德·尼克松:《1999:不战而胜》,王观声等译,北京:世界知识出版社,1997年,第109页。

想和意志的战争”,“争夺思想和心灵的战争”。^① 宣传则是争夺思想和心灵最好的武器之一。其次,是因为宣传花钱少、代价小、成效大。如美国中央情报局有时花几千美元收买一个作者,让他按中情局的要求在有影响的报刊上发表文章,所产生的效果是难以估量的。美国空军曾根据朝鲜战争中的经历算了一笔账:空军力量每杀死一个敌军士兵平均需花费 4500 美元,但通过心理战赢得其归顺效忠仅需 750 美元。^② 这就是说,在心理战上花 1 美元,等于在军事上花 6 美元。隐蔽的宣传战作为心理战的一部分,其“性价比”自然更高了。

还需要指出的是,按照美国国家安全委员会 1950 年 7 月 10 日制定的 NSC74 号文件《国家心理战计划》中的定义和划分,作为心理战的主要形式,宣传分为 3 种类型:“公开宣传”,又称“白色宣传”(white propaganda),是指公开宣布并承认其来源的宣传活动;“隐蔽宣传”,又称“黑色宣传”(black propaganda),是指掩藏真实来源,使其看起来是来自别处的宣传活动;“灰色宣传”(grey propaganda),是指避免确定来源的宣传活动。^③ 按照美国学者的解释,“黑色宣传”是指那些完全捏造消息及其来源、也即制造“假信息”(disinformation)的宣传;^④“灰色宣传”包括巧妙诡秘地歪曲事实,并使该信息来源暧昧,或来自别人而非实际作者的宣传。如收买或引诱一个外国报纸编辑或专栏作家以他自己的名义出版与收买他的政府政策相一致的著作,有些文章甚至是由收买国情报部门写就却以被收买者的名义发表的。^⑤ 按照前述隐蔽行动战略的内涵及特点,“黑色宣传”和“灰色宣传”显然都属于隐蔽的宣传战略。“白色宣传”则属于公开的宣传战。

所谓“准军事行动”(Paramilitary Action,或 Paramilitary Operation),既非直接的军事行动,也不是与军事活动无关,而是介于直接军事行动与非军事活动

① Kenneth Osgood, *Total Cold War: Eisenhower's Secret Propaganda Battle at Home and Abroad*, Kansas: University Press of Kansas, 2006, pp. 46-47.

② Scott Lucas, *Freedom's War: The American Crusade against the Soviet Union*, New York: New York University Press, 1999, p. 129.

③ United States National Security Council, NSC74, "A Plan for National Psychological Warfare", July 10, 1950. Presidential Directives, PD00200, DNSA.

④ William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action & The Presidency*, p. 77.

⑤ Ibid., pp. 75-76.

之间的行动,或者说是一种间接的军事行动或半军事活动。具体包括给目标国家的反政府武装、叛逃者或其他军事组织秘密提供经费、军事物资、军事训练,甚至参与组建队伍,组织、策划、指导军事行动等方式,在目标国家进行武装破坏,发动武装进攻,颠覆该国政府,使其支持的武装掌握政权;也包括派遣本国特工渗透到目标国家,进行颠覆破坏(纵火、投毒、爆破、拆毁、袭击、煽动骚乱等)及暗杀等活动,或招募训练支持目标国家的特工从事这些活动。此外,秘密地给一些国家政府提供军费、军事物资、军事训练和指导等军事援助以支持其镇压反政府武装,也属于准军事行动。美国的准军事行动战略即通过对目标国家采取准军事行动,颠覆该国政府,使其支持的武装掌握政权,或巩固亲美反苏政府的统治,从而削弱苏联的力量和影响,遏制苏联和所谓共产主义扩张的战略。在准军事行动中,美国的主要参与者是中央情报局特工,而且在武装进攻等行动中往往躲在幕后,打头阵的是目标国家的游击队等反政府武装或政府军。之所以如此,一方面可避免因美国军队的直接卷入导致国内的反对、国际社会的谴责、甚至与目标国乃至苏联集团的战争等一系列严重后果;另一方面,美国政府也可巧言否认其责任。根据特里沃顿的估计,从战后至70年代中期美国实施的上千次隐蔽行动中,准军事行动约占其中的16.7%,并且花钱最多、引起争议最多。^①

小 结

以上是对秘密活动、间谍活动、隐蔽行动、政策、战略、策略、大战略、遏制战略、隐蔽行动战略等一系列与本研究有关的概念进行了界定,并对隐蔽行动战略与遏制大战略的关系、其在遏制大战略体系中的地位、隐蔽行动战略的子战略进行了剖析。由此可以得出如下结论:冷战期间美国对苏联集团及其他国家实施的隐蔽行动属于一种秘密活动,但绝非间谍活动;隐蔽行动战略是冷战爆发后不久美国政府即制定、在整个冷战期间美国政府都实施的一个重要战略,是从属于、服务于遏制大战略的第二层次的战略,是美国实现其对外政策目标的一个重要战略工具,或实现其总政策目标、大战略目标的一项基本政

^① Gregory F. Treverton, *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*, p. 13.

策和基本战略。隐蔽行动战略包括隐蔽的政治战略、经济战略、宣传战略和准军事行动等子战略,这些子战略都是冷战期间美国实施的重要战略,它们从属于、服务于隐蔽行动战略,最终服务于遏制苏联和所谓共产主义扩张的大战略目标。

第二章 冷战初期美国对外隐蔽行动战略的确立

隐蔽行动古已有之。就美国来说,对外隐蔽行动与美利坚合众国几乎是同时生长的。但在第二次世界大战前,隐蔽行动只是美国对外政策中针对某一具体事件使用的一种策略手段,还没有发展成为一种战略。只是在冷战开始后,美国杜鲁门政府为了遏制苏联和所谓共产主义扩张,削弱并击溃苏联东欧集团,赢得冷战的胜利,制订了关于隐蔽行动的政策,建立了实施隐蔽行动的一整套组织体系,确定了隐蔽行动的具体内容,明确了隐蔽行动的范围和步伐步骤,并长期实施了隐蔽行动。隐蔽行动和冷战期间美国制定实施的其他一系列冷战战略一样,成为美国实现其对外关系目标的、从属于、服务于遏制大战略的一项重要政策或战略工具。

一、美国对外隐蔽行动的起源

(一)美国早期的对外隐蔽行动

其实,自从人类进入文明社会后,随着各个国家、各个阶级、各种政治势力斗争的加剧与复杂化,隐蔽行动便成为被各方所运用的一种斗争策略或手段。两千多年前我国著名军事家孙子在其《兵法》第13篇《用间》中专门论述了间谍的作用。由于当时尚未将间谍活动与隐蔽行动区别开来,孙子所讲的“用间”其实已包括了一些隐蔽行动。如其中所讲“五间”的“反间”、“死间”,进行离间反间、散布假情报活动,便属于隐蔽行动。战国时期,燕国名将乐毅率军攻齐,半年间连下齐城72座。齐国大将田单为除掉乐毅,派间谍(特工)在燕国散布谣言,说乐毅有野心,想当齐王。燕王信以为真,很快将乐毅撤换。

之后,田单采取火牛阵,大败燕军,收复了全部失地。田单实施的这一“反间计”即是一种隐蔽行动,它掩盖了谣言的真正策划者,谎言策划者也通过这一策略达到了其目的。我国古代流传下来的“三十六计”中,有一些也具有隐蔽行动性质,如“借刀杀人”、“釜底抽薪”、“李代桃僵”等。

对于美国来说,对外隐蔽行动与美利坚合众国几乎是同时生长的。美国学者图尔(G. J. A. O' Toole)认为,“自从共和国诞生以来,隐蔽行动即成为美国对外政策的一个工具。”^①约翰·J·卡特(John J. Carter)则称之为“总统对外政策的工具”,认为“隐蔽行动从一开始就是美国对外政策的一部分”。^②独立战争时期,北美大陆会议为了获得法国的支援,派外交官赛拉斯·迪恩(Silas Deane)到法国,秘密收买了法国剧作家皮埃尔-奥古斯丁·卡罗恩·博马奇斯(Pierre-Augustin Caron Beaumarchais),由他出面组建了一个贸易公司,法国政府通过该公司给正在争取独立的英属北美13个殖民地人民运送了大量资金和武器,具有决定性的萨拉托加战役中美军90%的武器是从法国运来的。^③美、法政府通过这个公司掩盖了法国政府的作用,避免了英法冲突,也使美国获得了援助,成为美国对外隐蔽行动的第一个成功案例。1975年中情局长威廉·科尔比(William Colby)在参议院丘奇委员会作证时,就首先讲了这个故事,为中情局的隐蔽行动辩护。

19世纪初,美国对北非伊斯兰国家的黎波里实施了一次隐蔽行动之准军事行动。美国独立之初由于实力较弱,其途经地中海的商船时常遭受北非一些国家的袭击,被迫给它们贡奉财物。1801年5月,的黎波里“帕夏”尤素夫·卡拉曼里(Yusuf Karamanli)向美国提出了更多贡奉的要求,并以向美国宣战相威胁。但美国杰弗逊政府不甘屈辱,一方面派一支舰队进入地中海,给美国商船提供保护;另一方面接受了美国驻的黎波里领事詹姆斯·凯斯卡特(James Cathcart)和国务卿詹姆斯·麦迪逊(James Madison)的建议,决定采取

① G. J. A. O' Toole, *Honorable Treachery-A History of U. S. Intelligence, Espionage, and Covert Action from the American Revolution to the CIA*, p. 4.

② John J. Carter, *Covert Operations as a Tool of Presidential Foreign Policy in American History from 1800 to 1920*, p. 200.

③ John Jacob Nutter, Ph. D., *The CIA's Black Ops: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*, p. 48.

准军事行动,推翻与美国作对的黎波里“帕夏”尤素夫·卡拉曼里,扶植尤素夫·卡拉曼里的哥哥和政治对手哈密特·卡拉曼里(Hamet Karamanli)上台。根据杰弗逊总统(Thomas Jefferson)的指示,美国驻突尼斯领事威廉·伊顿(William Eaton)被调离外交岗位,由海军部雇佣,具体负责此次行动。伊顿秘密组织了一支主要由阿拉伯人组成的400多人的雇佣军,借用了10名美国海军陆战队员作为军事顾问,于1805年3月6日从埃及的亚历山大港出发,穿越沙漠,于4月29日攻占了黎波里东部边界重镇德尔恩城,并准备继续向黎波里进军。^①的黎波里帕夏尤素夫见势不妙只得求和,与美国签订商约,放弃要美国进贡的要求,给予美国最惠国待遇。

这次行动之所以是一次隐蔽的准军事行动,因为行动暗中的组织策划者是美国政府,公开的领导者是黎波里的一位“觊觎王位者”哈密特·卡拉曼里,公开的参加者是阿拉伯人等非美国人士,其活动经费和装备则由美国提供。此举如果失败了,美国可以“巧言否认”其作用;成功了,美国则大获其利。这颇似日后冷战时期美国组织的一系列准军事行动。

之后,1810—1811年美国从西班牙手中夺取佛罗里达、19世纪30—40年代美国吞并得克萨斯、20世纪初美国煽动巴拿马脱离玻利维亚宣布独立,都可以说采取了隐蔽行动的手段。

然而,从美国立国直至二战前,隐蔽行动只是其对外活动中针对某一具体事件使用的一种策略手段,美国政府既没有制定专门的政策文件,也没有成立专门的组织机构,设立专门的活动人员。也即是说,这时它还没有成为美国的一种政策或战略。就情报活动而言,独立战争爆发后,第二届大陆会议成立了一个秘密通讯委员会,主要任务为争取外国承认,并在国外雇用间谍,收集情报,进行反英宣传等。1777年该机构即改组为对外关系委员会,成为专门的外交机构。战争结束后美国的军事情报工作也陷于停顿。内战期间北方联邦成立了安全勤务局和军事情报局,但其任务仅限于收集情报和反间谍活动。19世纪末,随着美国跃升为世界经济大国和着手海外扩张,美国海军部和陆军部先后于1882、1885年设立了各自的情报局,作为常设的军事情报机构。

^① John J. Carter, *Covert Operations as a Tool of Presidential Foreign Policy in American History from 1800 to 1920*, pp. 23-24.

但由于美国领导人尚没有意识到情报工作的重要性,曾任美国国务卿的亨利·史汀生(Henry Stimson)甚至认为“君子不读他人信件”(Gentlemen don't read each others mail),^①美国的情报工作始终没有大的发展,直至二战爆发。以收集情报和反间谍活动为主要内容的情报工作尚且如此,其对外隐蔽行动的状况便可想而知了。情况之所以如此,主要与美国的实力及对外政策的重心有关。19世纪末以前,美国由于实力的限制,主要致力于北美大陆的扩张,维护美国在美洲的权益,对外则基本奉行孤立主义的外交政策。虽然也曾借其船坚炮利打开了远在太平洋另一端的日本封闭的门户,并追随大英帝国侵略衰弱的中国,强迫签订不平等条约,那也主要是为攫取经济利益。19世纪末美国成为世界第一工业大国,走上海外扩张之路,但这种扩张主要是经济扩张,是为美国资本开辟更大的市场。一战后美国又退回到孤立主义的老路,除了事关美国的安全和经济利益,一般不愿涉足世界事务。这些都决定了美国外交活动的有限性,对外隐蔽行动自然也未被提到重要的议事日程。

(二) 战略情报局的建立及其活动

二战爆发后,情报工作在一些国家发展很快,开展有组织的隐蔽行动也成为一些国家情报工作的重要内容。事实上,纳粹德国在发动战争前,其最高统帅部军事情报局(Abwehr)在下设的机构中,除传统的情报处和反间谍处两个部门之外,又增设了一个隐蔽行动处,专门从事颠覆、破坏、暗杀等活动。这可能是世界历史上第一个专司隐蔽行动的政府机构。作为有着几百年秘密活动历史的英国,在战争爆发前也在其秘密情报局(Secret Intelligence Service)下设了一个D处,其任务为用非军事手段打击敌人。^②1940年7月,英国政府成立特别行动执行局(Special Operations Executive),将秘密情报局、陆军部、外交部等部门中专门从事政治战、宣传战、颠覆破坏活动的机构划归其下,统一领导。特别行动执行局还下辖一个特别任务训练学校,专门培训从事破坏活动的特工。二战期间,特别行动执行局的人员扩展到一万余人,他们被派到

^① John J. Carter, *Covert Operations and the Emergence of the Modern American Presidency, 1920—1960*, p. 79.

^② 该处以英文 Destruction(破坏,消灭)的第一个字母取名,足见其意。

法西斯占领区,发展地下抵抗运动,进行各种破坏活动,加速了法西斯的灭亡,为反法西斯战争的胜利发挥了重要作用。德、英等国设立的隐蔽行动专门机构及其实践活动无疑为日后美国的对外隐蔽行动提供了借鉴。

二战爆发后,美国由于国内孤立主义的阻挠,迟迟没有参战。随着战争规模的扩大、纳粹德国横扫欧洲和英法的溃败,罗斯福政府在抵制孤立主义的同时,加强了对反法西斯国家的援助和战争的准备。1941年7月11日,即苏德战争爆发后不到20天,罗斯福总统(Franklin D. Roosevelt)下令成立情报协调办公室(Office of the Coordinator of Information),任命威廉·多诺万(William Donovan)为情报协调官,其主要任务是收集、复核、分析和综合有关国家安全的情报和资料,供总统和总统指定的官员使用。这表明美国政府开始重视情报工作。

太平洋战争爆发后,1942年6月13日,罗斯福总统下令改组美国情报系统,撤销情报协调办,成立战略情报局(Office of Strategic Services),任命多诺万为局长。战略情报局作为美国最高军事统帅部——参谋长联席会议直属的一个部门,其任务不仅要为参谋长联席会议收集、研究、分析和提供情报,也要在敌国和敌人占领区进行“秘密活动”(secret operations),包括制造散布谣言、传单、假文件,组织和支持“第五纵队”等“所有能制造混乱、分裂及瓦解敌人士气”的活动,以及蓄意破坏、组织开展游击战,直接联系并支持地下抵抗团体等颠覆活动。^① 这些活动中有些都具有隐蔽行动性质。

战略情报局仅存在了三年多,二战结束后即被解散,但它如同英国的特别行动执行局一样,在法西斯占领区进行了大量的颠覆破坏活动,进行了卓有成效的心理战,为反法西斯战争的胜利作出了贡献,同时也为日后中央情报局的成立和活动积累了经验,提供了人才。中情局成立之初,其骨干人员多是前战略情报局成员。冷战期间共12任中情局长中,有4人是前战略情报局成员,占到三分之一。因此,战略情报局被公认为是中央情报局的前身,多诺万也被公认为是“中情局之父”。他的照片至今挂在中情局总部的门厅。

^① Joint Chiefs of Staff Directive, "Functions of The Office of Strategic Services". J. C. S. 155/11/D, 27 October 1943. <http://www.foia.cia.gov/docs/DOC-0000417254/0000417254-0001.gif>, 2006年6月30日。

总之,美国在对外关系中实施隐蔽行动有着悠久的历史,可谓与美利坚合众国同时成长。但直至二战前,隐蔽行动一般只是其针对某一具体事件使用的策略手段,还不是“一定历史时期内具有全局性的谋划”,没有制定专门的政策文件,没有专门的机构进行筹划和组织实施,也即并没有形成一种政策或战略。二战期间美国实施的秘密行动可以说具备了战略的特征,即它是在第二次世界大战这一历史时期实施的、为夺取战争胜利而作出的全局性谋划,有专门的政策文件,也有专门的机构进行筹划和组织实施。但由于是在战争期间,采取一切手段赢得胜利是交战双方的共同目标,也被认为是合理的,并不需要“巧言否认”,一般没有必要假借他人采取行动,因此在美国战略情报局实施的大量秘密活动中,隐蔽行动并不占主导地位。同时,按照前述美国国家安全委员会关于全面实施隐蔽行动的 NSC10/2 文件的规定,隐蔽行动不包括为军事行动采取的秘密欺诈活动,也即二战期间美国实施的一些看似隐蔽行动的活动还不能称为隐蔽行动。因此,二战期间美国实施的一些隐蔽行动只是秘密活动,还不是后来严格意义上的隐蔽行动,隐蔽行动自然也没有形成战略。

二、美国对外隐蔽行动战略的确立

(一) 冷战的爆发与 NSC4-A 的出台

美国对外隐蔽行动战略是东西方冷战的产物,它是冷战开始后美国政府逐步制订、确立和完善的。

美国政府制订的关于隐蔽行动的第一份重要文件为 NSC4-A。

二战结束后,美苏由于国家利益及对外战略构想的迥然不同,意识形态及社会制度的截然对立,双方在战后世界安排问题上产生了一系列矛盾,战时同盟关系迅速走向破裂。到 1947 年初,随着美国从衰弱不堪的英帝国手中接过援助希腊、土耳其的担子,抛出要反击共产主义扩张浪潮,承担维护自由世界责任的“杜鲁门主义”,美苏冷战终于爆发。之后双方首先在欧洲展开激烈争夺。美国抛出马歇尔计划,力图挽救在战争摧残和共产主义浪潮冲击下濒临坍塌的西欧资本主义大厦,并将东欧各国纳入西方经济体系;苏联抛出莫洛托

夫计划,力图阻止美国资本对东欧各国的侵蚀渗透。美国支持建立西欧联盟,积极筹划北大西洋联盟,力图同西方国家结成反苏反共统一战线;苏联组建欧洲9国共产党工人党情报局,力图协调各国共产党的行动,与西方世界相抗衡。同时,双方在谈判桌上唇枪舌剑,寸利必争;在军事领域你追我赶,大力研制、发展核武器;在意识形态领域互相损毁攻讦。冷战愈演愈烈。

面对日趋激烈的冷战态势,美国开始寻找除战争、外交等公开手段以外的其他斗争手段。手段之一便是实施隐蔽的心理战。

早在1946年12月12日冷战开始前夕,美国国务院——陆海军协调委员会(SWNCC)就给国家情报局(NIA)递交了一份关于《心理战》的报告,强调了心理战作为“一个在战时,或总统确定受到战争威胁时,获得国家目标和军事目标的必要因素”,提议立即建立一个负责制订心理战政策、计划并进行相关研究的委员会。^①冷战开始后,1947年10月24日,国家安全委员会刚刚成立,其执行秘书悉尼·索尔斯(Sidney Souers)在给国防部长福莱斯特(James V. Forrestal)的一个备忘录中提出,“需要采取心理战反击苏联鼓动的共产主义宣传,特别在法国和意大利”。他同时指出,应继续加强国务院情报部门的公开活动;由中央情报局进行隐蔽活动;设立机构,制定政策,协调二者的行动。^②11月7日,国务院——陆海空军协调委员会(SANACC)下属的一个特别小组向该委员会提交了一份题为《心理战》的报告(SANACC304/11),详细分析了当时的形势,颇为焦虑地指出:“苏联正在进行一场激烈的主要针对美国的宣传运动,并综合运用心理的、政治的和经济的手段以图瓦解有能力反对苏联野心的各国所有非共产党力量。”结论说:“目前的世界形势要求美国立即采取协调措施以影响各国的态度,使其有利于获得美国的目标,抵消反美宣传的恶果。”报告就心理战的机构设置、政策制定等一系列问题提出了明确具体的建议。^③11月13日,国务院——陆海空军协调委员会修改通过了该报告,随即提交国家安全委员会。11月14日国家安全委员会召开第二次会议,

① SWNCC304/1,“Psychological Warfare”,转引自 David F. Rudgers,“The Origins of Covert Action”,*Journal of Contemporary History*, London, Vol 35(2),2000,p.251.

② *FRUS*,1945—1950;*Emergence of the Intelligence Establishment*(Washington, D. C. 1996), Document 245. <http://www.state.gov/www/about-state/history/intel>,2001年11月27日。

③ *Ibid.*, Document 249. <http://www.state.gov/www/about-state/history/intel>,2001年11月27日。

讨论了该报告,交办公室修改。12月9日,悉尼·索尔斯将修改后的报告提交国家安全委员会。“为了安全与清晰”,国家安全委员会办公室准备了两份报告,一份题为《协调对外情报措施》,并附《国家安全委员会关于协调对外情报措施的报告》,标号 NSC4;一份题为《心理行动》,附《给中央情报局局长希伦科特的指令草案》,标号 NSC4-A。12月17日,国家安全委员会召开第四次会议,对《给中央情报局局长希伦科特的指令》略作修改,批准了这两份文件。

NSC4号文件旨在确保“有效地协调一切公开的对外情报措施”,^①不属本文论述的范围。这里让我们聚焦 NSC4-A。

NSC4-A 由国家安全委员会执行秘书索尔斯给国家安全委员会的题为《心理行动》的备忘录及附件《国家安全委员会给中央情报局局长希伦科特的指令》两部分构成。前者扼要报告了文件的起草情况及所附给中情局局长指令的主要内容;后者虽为附件,却是文件的基本内容。

《国家安全委员会给中央情报局局长希伦科特的指令》全文很短,只有4段,主要内容是:

1. 国家安全委员会认识到苏联及其卫星国和共产党团体正通过恶毒宣传诋毁败坏美国及其他西方国家的目标与活动,“为了世界和平与美国的国家安全,决定采取隐蔽的心理战以补充美国政府的对外情报活动。”

2. 根据《1947年国家安全法》,“国家安全委员会指令,中央情报局局长用可资使用的经费开展并指导隐蔽的心理战,以反击苏联及其支持的威胁世界和平安全,或旨在诋毁败坏美国热心促进的世界和平安全事业的活动。”

3. 责成中央情报局局长确保这些心理行动与美国对外政策及公开的对外情报活动相一致,并给将受到这些行动直接影响的美国家内外有关政府机构(包括各地的外交和军事代表)及时通告这些行动。

4. 这丝毫不意味着要求中央情报局泄漏其秘密技术、情报来源或联系管道等行动细节。^②

① FRUS, 1945—1950: *Emergence of the Intelligence Establishment* (Washington, D. C. 1996)., Document 253. <http://www.state.gov/www/about-state/history/intel>, 2001年11月27日。

② FRUS, 1945—1950: *Emergence of the Intelligence Establishment*, Document 257. <http://www.state.gov/www/about-state/history/intel>, 2001年11月27日。

在这4条中,其实核心内容只有两点,即:一,国家安全委员会决定实施隐蔽的心理战;二,指令中情局长负责此项行动。NSC4-A的通过意味着美国政府确立了要实施“隐蔽心理战”以反击苏联的政策。当日,国家安全委员会执行秘书索尔斯给中情局局长希伦科特(Roscoe Hillenkoetter)递交一份附有《国家安全委员会给中央情报局长希伦科特的指令》的备忘录,称该指令已被国家安全委员会修改批准,要求中情局采取“适宜行动。”

接到国家安全委员会指令,中央情报局立即行动。12月22日,中情局局长希伦科特指示主管特别行动的局长助理唐纳德·盖洛韦(Donald H. Galloway),由负责收集秘密情报的特别行动处(OSO)担纲指导隐蔽的心理战;要求盖洛韦立即“制订一份指导隐蔽心理战的计划。”^①1948年3月22日,希伦科特又给盖洛韦发出详细指示,要求在特别行动处设立一个“在美国及其占领区之外实行隐蔽心理战”的机构,这些行动应包括“传递信息情报和进行说服劝诱的一切手段”,“要始终掩盖这些活动源自美国政府”。这些活动应与其他美国政府机构的对外情报活动“截然分开”,其目标应是“瓦解从事反美活动的外国工具——无论是政府、组织还是个人的力量”,“通过影响外国公众见解,使其有利于实现美国的目标”,支持美国的对外政策。^②根据希伦科特的指示,3月29日,盖洛韦宣布建立“特别程序科”(SPG),负责组织和指导隐蔽宣传活动,以完成上述目标。

至此,美国政府不仅制订了实施隐蔽心理战的政策,也建立了实施心理战的组织机构。美国对苏联东欧及其他国家大规模的心理战迅速展开。

NSC4-A是美国政府制订的对苏联东欧集团采取隐蔽行动的第一份重要文件,它标志着美国在对苏联东欧集团采取公开斗争手段的同时,也开始采取隐蔽行动遏制苏联和所谓共产主义的扩张。然而NSC4-A只是要求实施隐蔽的心理战,尚未提出实施全面的隐蔽行动。随着冷战的加剧,美国政府认为仅仅采取心理战远不足以反击苏联的扩张。因此,它实施了半年就被内容更为

① FRUS, 1945—1950: *Emergence of the Intelligence Establishment*, Document 258. <http://www.state.gov/www/about-state/history/intel>, 2001年11月27日。

② Hillen Koetter to Galloway, 22 March 1948. 转引自 David F. Rudgers, “The Origins of Covert Action”, *Journal of Contemporary History*, 2000 Vol 35(2), p. 253.

广泛的、要求展开包括心理战在内的全面隐蔽行动的 NSC10/2 号文件取代。

(二) NSC10/2 的制订与隐蔽行动战略的确立

NSC10/2 号文件的始作俑者,或曰隐蔽行动的设计师,是遏制政策的设计师乔治·凯南。

乔治·凯南自 1946 年 2 月作为美国驻苏大使馆临时代办向国务院发回那封著名的长电报,分析了战后苏联对外政策的理论、意图和做法,提出对苏实施遏制政策的思想后即引起美国国务院的注意,不久便奉召回国。1947 年 5 月 5 日,被国务卿马歇尔任命为刚刚建立的国务院政策计划室主任。该机构的主要职能是:制订和发展实现美国对外事务目标的长期计划;预测可能遇到的困难;研究和报告政治军事方面的重大问题;根据世界形势的发展评估当前的政策;在国务院内协调计划的制订和执行。这显然是一个参与政策制定的要害机构。

乔治·凯南就职后,果然不辱使命,领导政策计划室积极为美国政府献计献策。其时冷战逐渐深化。苏联为对抗美国及其西方盟国的争夺加强了对东欧的控制。罗马尼亚、捷克斯洛伐克、匈牙利等战后一度实行联合政府的东欧各国纷纷将资产阶级政党排挤出联合政府,将联合政府变为由共产党执政的人民民主专政。这样,如何反击苏联对东欧国家的控制就成为凯南及其政策计划室考虑的一个中心问题。

1948 年 5 月 4 日,乔治·凯南向国家安全委员会提交了一份政策计划室经三个多月研讨完成的报告《开展有组织的政治战》。报告开宗明义地指出:“政治战是克劳塞维茨理论在和平时期的逻辑应用。从广义上说,政治战就是一个国家运用除战争之外的一切手段以获取其国家目标。这些行动包括公开行动和隐蔽行动两种。其范围从诸如政治结盟、经济手段(如欧洲复兴计划)以及公正宣传等公开行动到暗中支持‘友好的’外国分子、‘隐蔽’心理战及至鼓励敌对国家的地下抵抗等隐蔽行动。”^①报告认为美国正承担着有史以来最大的国际责任,并遭受到克里姆林宫全力以赴的政治战,美国不能不动员

^① FRUS, 1945—1950: *Emergence of the Intelligence Establishment*, Document 269. <http://www.state.gov/www/about-state/history/intel>, 2001 年 11 月 27 日。

一切力量对苏联开展隐蔽的政治战。报告列举了可对苏联集团实施的各种隐蔽行动,如组建促进东欧“解放”委员会,鼓励苏东集团国家人民的抵抗运动,支持自由世界受到苏联威胁国家“反对共产主义的原生力量”,必要时采取直接行动阻止自由国家的重要设备、物资或人员被苏联及其代理人破坏或落入他们手里。报告认为现在创建一个指导隐蔽政治战行动机构的时机已经成熟,并就这样一个机构的组成及其职责提出具体建议。

像两年多前他的那封长电报一样,凯南的报告再次引起了美国高层领导的极大兴趣。第二天,国家安全委员会办公室便向委员会成员分呈了一份据凯南的建议写成的《拟议的国家安全委员会指令草案》征求意见。5月12日,国家安全委员会办公室根据反馈意见,又向委员会成员提交了一份国家安全委员会报告草案,文件题为《特别研究局局长》(Director of Special Studies),编号为 NSC10 号文件,供讨论修改。该文件的主要内容之一是建议在国家安全委员会下设立一个新机构“特别研究局”领导所有隐蔽行动。^① 经过一个多月的反复讨论,6月15日,国家安全委员会执行秘书索尔斯再次向国家安全委员会提交了经修改的 NSC10 号文件,题为《拟议的国家安全委员会指令》,编号为 NSC10/1。6月17日,国家安全委员会召开第13次会议,讨论了上述文件,经修改后终于同意了这一文件,改题为《国家安全委员会关于特别项目处的指令》,于翌日正式发给国家安全委员会成员实施。此即 NSC10/2 号文件。

NSC10/2 号文件虽只有6条内容,却比 NSC4-A 大为扩展。主要内容是,如同 NSC4-A 一样,文件首先把隐蔽活动的责任推给对方,指出“国家安全委员会认识到苏联及其卫星国和共产主义团体诋毁、败坏美国及其他西方国家目标与行动的恶毒的隐蔽活动,决定为了世界和平与美国国家安全的利益,必须用隐蔽行动补充美国政府公开的对外活动。”^②

其次,文件规定了实施隐蔽行动的组织领导,决定在中央情报局内设立一个新机构“特别项目处”(OSP),负责策划指导隐蔽行动,在战时则与联合总参谋部协调策划指导此类行动;特别项目处处长由国务卿提名,中情局局长认

^① FRUS, 1945—1950; *Emergence of the Intelligence Establishment*, Document 274. <http://www.state.gov/www/about-state/history/intel>, 2001年11月27日。

^② Ibid., Document 292. <http://www.state.gov/www/about-state/history/intel>, 2001年11月27日。

可,国家安全委员会批准任命;特别项目处在中情局中保持一定独立性,处长直接向中情局局长负责。中情局局长的责任是:通过国务院和国防部派来的代表,确保隐蔽行动与美国的外交、军事政策及公开活动相一致,确保战时隐蔽行动计划的制订有联合总参谋部的代表参加,并与战时军事行动计划相一致;当隐蔽行动将影响美国政府在国内外的外交和军事代理机构时,通过合适渠道即时予以通达。涉及经济战的隐蔽行动将由特别项目处在负责经济战计划的有关部门指导下实施。

再次,文件确定了隐蔽行动的内涵,指出“隐蔽行动”包括美国政府实施或资助的反对敌对国家或集团、支持友好国家或集团的一切活动,这些活动计划的执行要使任何局外人都清楚其中的内幕和美国政府的责任;万一败露,美国政府也可以“巧言否认任何责任”。具体地说,“这些活动包括任何相关的秘密活动:宣传、经济战;预防性直接行动,包括破坏,反破坏,爆破拆毁,转移撤离;颠覆敌对国家,包括援助地下抵抗运动、游击队和难民解放组织,支持自由世界受到威胁国家中的反共产主义分子。”^①文件特别说明,这些行动不包括可识别军事力量的武装冲突,间谍和反间谍,以及为军事行动而采取的秘密欺诈活动。

最后,文件宣布本指令取代 NSC4-A 指令。

NSC10/2 文件通过后,美国对外隐蔽行动迅速展开。同年 8 月指导实施隐蔽行动的组织机构正式建立。为了掩人耳目,该机构被命名为“政策协调处”(OPC),而非文件中提出的“特别项目处”(OSP)。政策协调处建立后,其规模迅速扩大。1949 年时其成员为 302 人,在海外有 7 个工作站,活动经费为 470 万美元,到 1952 年,其成员增加到 2812 人,另还有编外人员 3142 名;海外工作站发展到 47 个,活动经费增至 8200 万。^②

NSC10/2 号文件是美国对外隐蔽行动历史上,或者说美国隐蔽行动战略形成发展史上最重要的一份政策文件,它的通过标志着美国对外隐蔽行动战

^① FRUS, 1945—1950: *Emergence of the Intelligence Establishment*, Document 292. <http://www.state.gov/www/about-state/history/intel>, 2001 年 11 月 27 日。

^② Gregory F. Treverton, *Covert Action—The Limits of Intervention in the Postwar World*, p. 40; Gregory Mitrovich, *Undermining the Kremlin: America's Strategy to Subvert the Soviet Bloc, 1947—1956*, p. 182.

略正式确立。根据这份文件,美国政府“决定为了世界和平与美国国家安全的利益,必须用隐蔽行动补充美国政府公开的对外活动”。这就是说,隐蔽行动成为美国对外政策、对外活动的重要组成部分。同时,文件规定了实施隐蔽行动的组织领导,决定设立专门机构筹划实施;确定了隐蔽行动的内涵和实质性特点,即规避美国政府的责任。很明显,这是美国政府作出的“一定历史时期内具有全局性的谋划”,是对事关“世界和平与美国国家安全”的这样一个“全局性、高层次的重大问题的筹划与指导”。美国对外隐蔽行动具备了战略的特性。

NSC10/2号文件也可以说是美国对苏联东欧集团展开全面隐蔽行动的秘密宣战书,也是美国全面实施隐蔽行动的动员令。它的通过标志着美国在公开遏制苏东集团的同时,加强了对苏联东欧集团及相关国家的秘密战,决定将隐蔽行动由宣传领域扩展到政治、经济等其他领域,企图通过对苏联东欧实施全面的隐蔽行动,遏制苏联的扩张,把苏联的势力“推回去”,并最终战而胜之。正如美国著名隐蔽行动研究专家格雷戈里·特里沃顿所言:“NSC10/2号文件是隐蔽行动的转折点,它把隐蔽行动由宣传扩展到直接干涉。”^①从此这一文件成为美国对苏联东欧及其他相关国家进行秘密战的基本政策,直至6年后被艾森豪威尔政府隐蔽行动指令所取代。

(三) NSC10/5 与隐蔽行动战略的完善

在 NSC10/2 号文件实施两年多后,从 1951 年初开始,根据杜鲁门总统的指示,美国国家安全委员会又就隐蔽行动的范围与步伐步骤展开了研究。经过几个月的反复讨论修改,10月23日,杜鲁门总统又批准了国家安全委员会第10/5号文件(NSC10/5)《国家安全委员会关于隐蔽行动的范围与步伐的决定》,作为对 NSC10/2 号文件的补充。NSC10/5 号文件要求进一步加强隐蔽行动,立即扩大 NSC10/2 文件所建立的领导实施隐蔽行动的组织,强调加强隐蔽行动的顺序是:

1. 给苏联的权力结构造成最大的紧张,包括苏联与其卫星国以及共产党中国的关系;在按照美国与苏联的实力和避免战争风险的前提下,在合适的时

^① Gregory F. Treverton, *Covert Action — The Limits of Intervention in the Postwar World*, p. 36.

间、地点,努力削弱苏联的力量和影响,使其不再对美国的安全构成威胁。

2. 增强自由世界国家和人民对美国的向心力,增强他们抵抗苏联统治的意志和能力。

3. 在战略地区发展地下抵抗,推进隐蔽的游击活动,并使其最大程度上与第一点的目标相一致……^①

此外,该文件还要求心理战略委员会确保国家心理战计划的战略思想包括旨在获得上述目标的隐蔽行动;重新确认了 NSC10/2 号文件所规定的中央情报局长负责指挥实施隐蔽行动,并要求其服从心理战略委员会的领导,其隐蔽行动计划由心理战略委员会批准,隐蔽行动的规模、步骤、时间、重点由心理战略委员会确定;要求国防部为中情局局长提供合适的手段,保证其在冷战时期制定准军事行动计划时始终获得参谋长联席会议的建议与合作。

NSC10/5 号文件特别强调要挑拨苏联与其卫星国以及中国的关系,增强资本主义国家对美国的向心力,这是因为 1949 年中国革命胜利后,迅速与苏联结成同盟,大大增强了社会主义阵营的实力;苏联东欧和中国社会主义建设事业的发展大大增强了社会主义在西欧的影响力;其时朝鲜战争已进行了一年多,美国在战场上直接领教了中国军队的铁拳;在中、苏等国的影响下亚非民族解放运动蓬勃发展。面对这种形势,挑拨苏联与东欧和中国等社会主义国家的关系,瓦解破坏社会主义阵营,增强西方阵营的团结就成为其隐蔽行动的重中之重了。

这样,杜鲁门政府不仅建立了实施隐蔽行动的一整套组织体系,确定了隐蔽行动的具体内容,而且明确了隐蔽行动的范围和步伐步骤,要给苏联的权力结构、给苏联为首的社会主义国家相互关系造成最大的紧张。隐蔽行动战略得到进一步补充和完善。

美国政府之所以在 40 年代末 50 年代初提出、确立了对外隐蔽行动战略并对之补充完善,原因是多方面的。

^① “Actions Taken by the National Security Council on Scope and Pace of Covert Operations”, Top Secret, National Security Council Report, NSC 10/5, October 23, 1951, PD00030, DNSA; Gregory Mitrovich, *Undermiming the Kremlin: America's Strategy to Subvert the Soviet Bloc*, 1947—1956, p. 67.

首先,是由于美国政府认为整个西方世界面临着十分严峻的形势。二战末期和战后初期,苏联挟反法西斯战争胜利之威,乘机进行了势力范围和意识形态的扩张,控制了东欧各国,并在这些国家扶持共产党执政,社会主义越出苏联一国范围,形成了一个社会主义阵营。与此同时,苏联也扩大了在西欧的影响,法国、意大利、希腊等国的共产党势力大为增强,颇有夺取政权之势。亚洲一些国家共产党的力量也得到极大发展,民族解放运动轰轰烈烈。面对这种形势,美国及西方各国垄断资本和政要极为恐慌,认为苏联正在全世界进行共产主义扩张,美国必须采取一切手段在全球抵制苏联的扩张,包括采取颠覆、破坏等隐蔽行动。翻阅这一时期美英等国无论是公开的或秘密的政府文献,这种担忧、恐惧比比皆是,充斥字里行间。从丘吉尔的“铁幕”演说到杜鲁门主义的发表,从 NSC4-A 到 NSC10/2 号文件,莫不如此。直到 1975 年在国会丘奇委员会作证时,遏制政策的总设计师乔治·凯南还坦陈:“我们害怕俄国的影响越过俄军所到之处侵袭西欧。我们特别忧虑法国和意大利的形势。我们感到共产党人正在利用他们掌握的巨额资金控制法国和意大利社会生活的关键因素——特别是出版社、报纸、工会、学生组织、妇女组织,以及所有类似组织……”^①在美国政要看来,这是一场关系到西方资本主义制度、信仰和价值体系生死存亡的大搏斗,情势如此之严重,岂能不采取一切手段全力以赴?!

其次,他们认为,苏联已然在对西方采取颠覆破坏等隐蔽活动,美国虽为民主国家,隐蔽行动手段与民主理念格格不入,但为了美国与整个西方世界的生存与安全,也不得不以其人之道还治其人之身。NSC10/2 号文件在第一段就开宗明义地讲:“国家安全委员会认识到苏联及其卫星国和共产主义团体诋毁、败坏美国及其他西方国家目标与行动的恶毒的隐蔽活动,决定为了世界和平与美国国家安全的利益,必须用隐蔽行动补充美国政府公开的对外活动。”^②1954—1955 年艾森豪威尔政府接连通过的三个关于隐蔽行动的政策

^① *The Need to Know: the Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Covert Action and American Democracy*, p. 36.

^② *FRUS, 1945—1950: Emergence of the Intelligence Establishment*, Document 292. <http://www.state.gov/www/about-state/history/intel>, 2001 年 11 月 27 日。

文件的第一段都基本上原封不动地照搬了这一表述。1954年,前总统胡佛等人提交的一份研究报告也指出:“现在清楚的是,我们正面对着一个不可调和的敌人,他发誓其目标是不管采取什么手段,无论付出任何代价也要统治世界……如果美国想要继续生存,必须重新考虑我们长期坚持的‘按规则出牌’(fair play)的理念……我们必须学习运用比那些反对我们者所采用更聪明、更狡猾和更有效的手段去颠覆、破坏和摧毁我们的敌人。”^①事实上,冷战初期,苏联出于和西方争夺势力范围的需要,在西方也实施了许多秘密活动,包括制造“假情报”,进行隐蔽的宣传战、心理战,如根据《克格勃绝密档案》一书揭露,“冷战初期,克格勃巴黎情报站似乎还是为影响西方舆论和舆论界人士而制定的积极措施的最成功的推动者。1947至1955年间,情报站资助出版了一系列伪造的回忆录和其他宣传著作……”^②苏联特别是在西方进行了卓有成效的间谍活动,在西方国家收买、渗透了许多间谍,引起了西方国家的担忧甚至恐慌。曾担任苏联国家安全部第一总局副局长、长期负责在国外的情报颠覆工作的帕维尔·苏多普拉托夫在其回忆录中也承认,“到50年代初”,苏联“已掌握了一批能够潜入挪威、法国、奥地利、德国、美国 and 加拿大的军事基地和目标的间谍”。^③可以说,苏联东欧集团所采取的秘密活动也为美国实施隐蔽行动提供了口实。

再次,美国在历史上开展的隐蔽活动,特别是二战期间战略情报局开展的秘密战,为美国的冷战争争提供了经验,训练了人才,为战后美国开展对外隐蔽行动提供了组织基础、知识基础和人才基础。1942年战略情报局成立后,其规模迅速扩大,到战争结束时其人员已多达一万余人,并积累了丰富的秘密战的经验。二战后战略情报局虽被解散,但中情局成立后其许多成员又很快被招募进来。这些人不仅是后来实施隐蔽行动的骨干力量,而且在推动杜鲁门政府决定开展隐蔽行动的决策过程中也发挥了重要作用。如战略情报局的

① *The Need to Know: the Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Covert Action and American Democracy*, p. 37.

② [英]克里斯托弗·安德鲁、瓦西里·米特罗欣:《克格勃绝密档案》(下),王振西主译,北京:当代世界出版社,2002年,第729页。

③ [俄]帕维尔·苏多普拉托夫:《情报机关与克里姆林宫》,魏小明、陆柏春等译,北京:东方出版社,2000年,第281页。

一位重要成员、1953—1961年任中情局局长的艾伦·杜勒斯就竭力鼓动杜鲁门总统重建中央情报局和开展对外隐蔽行动。

最后,较之公开的外交活动和直接军事干涉而言,这是一种代价很小而又容易获取目标的战略工具。在两极格局尖锐对立的状况下,在事关双方各自国家利益、集团利益的一些关键问题上,通过外交对话、谈判、提出抗议、实施制裁、居中斡旋等公开外交很难达到目的;进行直接军事干涉不仅公然背离美国常常鼓吹的民主和平理念,也极易引发战争,造成灾难性后果,特别是在核时代,其后果不堪设想。在这种情况下,隐蔽行动就为美国实现其政策目标提供了一种新的选择——“第三种选择”,^①即通过实施隐蔽的政治战、经济战、心理战和准军事行动,给实施对象造成巨大压力和困难,这比起公开的外交活动更容易实现目标,万一败露,也可巧言否认其责任,不致引发军事冲突。1948年美国对意大利大选的干涉就提供了一个很好的例证,当时美国对意大利展开了一场猛烈的公开的和隐蔽的宣传战、心理战,最终成功地阻止了意大利共产党上台执政,这一案例极大地鼓舞了美国政府对外隐蔽行动的信心,两个月后美国政府即推出了对外展开全面隐蔽行动的决定。

小 结

本章对冷战初期美国对外隐蔽行动战略的制定进行了探讨。首先考察了美国对外隐蔽行动的起源,认为美国对外隐蔽行动由来已久,可谓与美利坚合众国同时成长。但直至二战前它还只是美国政府对外活动中针对某一具体事件采取的一种策略手段,美国政府既没有制定专门的政策文件,也没有成立专门的组织机构,设立专门的活动人员,也即它还没有发展成一种战略。二战期间美国成立了战略情报局,广泛开展了秘密战,实施了一些隐蔽行动,但这些隐蔽行动是为军事目的服务的,还不是后来严格意义上的隐蔽行动。其次,我们剖析了冷战初期美国国家安全委员会制订的关于隐蔽行动的三份重要文

^① Theodore Shackley, *The Third Option: An American View of Counterinsurgency Operations*, p. 6; John Jacob Nutter, Ph. D. *The CIA's Black Ops: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*, p. 30; William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action & Presidency*, p. 19.

件,这三份政策文件从决定实施隐蔽的心理战,到决定实施全面的隐蔽行动,再到确定了隐蔽行动的范围和步伐步骤,实际上反映了隐蔽行动战略的提出、确立和补充完善这样三个递进的阶段。通过这三份政策文件,杜鲁门政府指出了对外实施隐蔽行动的原因目的,建立了实施隐蔽行动的一整套组织体系,确定了隐蔽行动的具体内容,明确了隐蔽行动的范围和步伐步骤,对外隐蔽行动成为美国在东西方冷战这样一个重大历史时期,为遏制苏联和所谓共产主义扩张、保障美国国家安全和所谓“世界和平”的一种全局性谋划,成为美国公开外交活动的“补充”,也即成为美国实现其对外政策目标的战略工具。

第三章 隐蔽行动战略的传承

在杜鲁门政府制定并确立对苏联东欧及其他国家的隐蔽行动战略后,冷战期间美国历届政府都继承了这一战略。尽管他们对这一战略的重视程度不完全相同,相关的组织机构多有变迁,实施的目标和范围也随着冷战格局及国内政局的变化而不断调整,将之作为美国冷战战略武库中的一个重要武器则是相通的。这从他们制定的相关政策文件及实施的大量活动即可看出。本章将主要通过杜鲁门之后至冷战结束美国各届政府部分隐蔽行动政策文件的考察,论证其对隐蔽行动战略的传承。

一、艾森豪威尔政府与 NSC5412 系列文件

1953年初,竞选获胜的共和党总统候选人艾森豪威尔(Dwight D. Eisenhower)就职美国总统。其时国际上东西方冷战正酣,朝鲜战争尚未结束。国内以麦卡锡主义为代表的反共浪潮甚嚣尘上。共和党之所以能竞选获胜,把民主党占据20年的总统宝座重新夺了回来,很大程度上也得益于攻击民主党反共不力,叫嚣要把东欧从苏联的“暴政”下“解放”出来。因此当艾森豪威尔上台后,当他清楚地了解了杜鲁门政府制定的一系列对苏联东欧实施隐蔽行动的政策文件及活动后,只能是继承而非放弃这一战略。加之作为二战期间盟军的总司令,艾森豪威尔也非常清楚秘密活动在战胜德意法法西斯中所发挥的巨大作用。因此,艾森豪威尔成为冷战期间美国最重视隐蔽行动战略的总统之一,隐蔽行动“成为艾森豪威尔总统冷战战略的一个核心要素”。^①

^① William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action & the Presidency*, p. 131.

艾森豪威尔政府执政8年,制定了许多涉及隐蔽行动的政策文件,并根据这些文件实施了大量隐蔽行动。其中1954—1955年制定的3份关于隐蔽行动的政策文件—NSC5412系列文件,可以说最典型、最集中地代表了其对隐蔽行动战略的传承。

1953年10月30日,美国国家安全委员会经过3个月的起草讨论和修改,通过并由艾森豪威尔总统批准了国家安全委员会第162/2号文件《国家安全基本政策》(NSC162/2)。作为确定艾森豪威尔政府大战略——“新面貌战略”的一份重要文件,NSC162/2也将隐蔽行动列为实现美国战略目标的重要手段之一。文件指出,美国国家安全政策的基本问题是“对付苏联对美国安全的威胁;与此同时,避免严重削弱美国经济或损害我们的基本价值观和制度”。^①文件强调,应“采取公开的和隐蔽的措施诋毁苏联的威信和作为其有效工具的意识形态,削弱共产党和其他亲苏分子的力量”;“采取一切可行的外交、政治、经济和隐蔽手段反对直接或间接受苏联控制的政党或个人在自由世界国家获取统治权力的任何威胁”;“美国应采取可行的政治、经济、宣传和隐蔽措施给苏联制造麻烦,利用这些麻烦,破坏苏联与共产党中国的关系,使苏联对卫星国的控制复杂化,阻止苏联集团军事和经济潜力的增长。”^②约翰·加迪斯在《遏制战略》一书中认为,隐蔽行动是新面貌战略的5个基本要素之一。^③

根据NSC162/2文件的精神,美国国家安全委员会着手制订关于隐蔽行动的政策文件。1954年3月15日,艾森豪威尔总统批准了本届政府关于隐蔽行动的第一份专门的政策文件,题为《国家安全委员会关于隐蔽行动的指令》,标号为NSC5412。该指令宣布取代NSC10/2和NSC10/5。

一年后,即1955年3月12日,艾森豪威尔总统又批准了NSC5412/1号文

① NSC162/2, “Basic National Security Policy”; *FRUS*, 1952—1954, Vol. 2, Part 1, *National Security Affairs*, Washington, D. C.: USGPO, 1984, p. 590.

② *Ibid.*, p. 595.

③ John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*, revised and expanded edition, p. 155. 其他4个基本要素是同盟、核武器、心理战和谈判。详见该书第143—159页。另可参见 James Callanan, *Covert Action in the Cold War: US Policy, Intelligence and CIA Operation*, London: I. B. Tauris & Co Ltd, 2010, p. 90.

件《国家安全委员会关于隐蔽行动的指令》，并用该指令取代 NSC5412。

同年12月28日，艾森豪威尔总统签署了关于隐蔽行动的第三个指令，题目如前，标号为 NSC5412/2。它取代了 NSC5412/1。

这三份文件其实并无大的差别，基本内容完全相同。只是在监管指导隐蔽行动的组织机构方面作了一些调整。

根据 NSC5412，行动协调委员会(OCB)为“协调国务院、国防部和中情局的正常渠道”。隐蔽行动计划应提前交给行动协调委员会成员审查。^①

行动协调委员会是1953年9月取代专门负责指导实施心理战的心理战略委员会(PSB)而建立的一个部际机构，由国务院、国防部和中情局的代表组成，隶属国家安全委员会，负责根据国家安全委员会确定的方针政策，制订有关计划，审查隐蔽行动项目。

或许是由于行动协调委员会的级别不够高，在审查隐蔽行动项目中多有不便，NSC5412/1 设立了一个更高级别的机构“计划协调组”(PCG)来负责此项工作。文件指出：“除非总统有别的指令，今后中情局根据这一政策或别的指示提出的主要隐蔽行动计划，应提前通知计划协调组成员”；计划协调组“将是批准这些计划以及协调国务院、国防部和中情局支持的正常渠道”。^②

艾森豪威尔总统为了进一步加强对隐蔽行动的领导监管，在 NSC5412/2 中又撤销了计划协调组，设立了一个 NSC5412/2 领导小组。该组由总统、国务卿和国防部长各自指定的级别在部长助理以上的代表组成，负责批准主要的隐蔽行动计划以及协调国务院、国防部和中情局的支持。NSC5412/2 还比前两个文件多了一个附件，规定了为保证执行上述条款(NSC5412/2 第7条)的“标准程序”。^③

以上我们简略介绍了 NSC5412 系列3个文件中关于隐蔽行动领导监管

① NSC5412:“National Security Council Directive on Covert Operation”, IP 00651, DNSA.

② NSC5412/1:“National Security Council Directive on Covert Operation”, Documents of the NSC, 1947—1977, Microfilm A438, A: IV: 0270, University Publications of America, Frederick, MD., 1994.

③ NSC5412/2:“National Security Council Directive on Covert Operation”, Documents of the NSC, 1947—1977, Microfilm A438, A: IV: 0275.

机构的调整。现在让我们着重看看这几份文件的基本内容,以及和杜鲁门政府隐蔽行动政策文件相比有何发展变化。

除了关于隐蔽行动领导监管机构的规定外,NSC5412系列文件的主要内容还有:扼要说明了美国实施隐蔽行动的原因;规定隐蔽行动主要由中央情报局负责实施;确定了隐蔽行动所要达到的目标;明确了中情局局长的责任;重申了隐蔽行动的内涵,等。和NSC10/2、NSC10/5两份文件相比,NSC5412系列文件首先是扩大了隐蔽行动的范围,把隐蔽行动的矛头不仅指向苏联东欧集团,也指向了中国及整个共产主义世界。NSC5412系列文件第一条说:“国家安全委员会认识到苏联、共产党中国以及被他们统治的政府、政党和团体(此后统称国际共产主义)诋毁和败坏美国及其他自由世界国家目标活动的恶毒的隐蔽活动,决定如NSC10/2、10/5指令所示,为了世界和平与美国国家安全的利益,用隐蔽行动补充美国政府公开的外交活动。”^①这就把中国也作为其从事隐蔽活动的借口,从而也把隐蔽行动的矛头指向中国乃至整个“共产主义世界”。

其次,隐蔽行动所要达到的目标有所变化。关于隐蔽行动所要达到的目标,NSC5412系列共列举了6点,它们是:

1. 给国际共产主义制造困难,破坏苏联和共产党中国以及它们和卫星国之间的关系,使苏联、共产党中国及其卫星国对国内的控制复杂化,延缓苏联集团军事和经济潜力的增长。
2. 诋毁国际共产主义的威信和意识形态,削弱各国共产党及其支持者的力量。
3. 阻止那些容易直接或间接地接受共产主义控制的党派或个人在一个自由世界国家获得统治权力。
4. 削弱国际共产主义对世界任何地区的控制。
5. 增强自由世界人民和国家对美国的向心力,……增强这些人民和国家抵抗国际共产主义的能力和意志。
6. 按照既定政策和可行条件,在被国际共产主义统治或威胁的地区发

^① NSC5412/2:“National Security Council Directive on Covert Operation”, Documents of the NSC, 1947—1977, Microfilm A438, A:IV:0275.

展地下抵抗,促进隐蔽行动与游击活动,保证这些力量在战争爆发后可被利用……^①

与 NSC10/2 和 10/5 作一比较,可以看出,NSC5412 系列所要达到的目标更为“宏大”。它不只是要求美国的隐蔽行动“给苏联的权力结构造成最大的紧张”,而是要给整个国际共产主义“制造困难”;不只是要给苏联与东欧、中国的关系造成最大的紧张,而是要“破坏苏联与共产党中国以及他们与其卫星国之间的关系”;不只是要“努力削弱苏联的力量和影响,使其不再对美国的安全构成威胁”,而是要“使苏联、共产党中国及其卫星国对国内的控制复杂化,延缓苏联集团军事和经济潜力的增长”,并且诋毁国际共产主义的威信和意识形态,削弱其党派的力量,“削弱国际共产主义对世界任何地区的控制”。换言之,杜鲁门政府的隐蔽行动力图给苏联造成最大的困难,动摇苏联的统治,破坏苏联与东欧各国及中国的关系,削弱苏联的力量和影响,使其不再对美国的安全构成威胁。而艾森豪威尔政府的隐蔽行动则要给整个社会主义阵营制造困难,破坏国际共产主义的力量和影响。

第三,对隐蔽行动的内涵也有所扩展。NSC5412 系列文件在界定隐蔽行动的内涵时基本照搬了 NSC10/2 文件对隐蔽行动内涵的界定,但也增加了两点新内容:一是在“宣传”后面增加了“政治行动”一词,并将“经济战”单列为隐蔽行动的一项重要内容,也即将原来的“宣传,经济战;预防性直接行动”改为“宣传,政治行动;经济战;预防性直接行动”。二是在预防性直接行动所包括的具体内容中增加了“欺骗计划与行动;以及与本指令不矛盾的、实现上述目标所需要的所有活动”。^② 新增加这些内容表明艾森豪威尔政府更加重视隐蔽的政治战和经济战,以及采取包括“欺骗”手段在内的一切隐蔽行动与苏联集团进行冷战对抗的决心。

艾森豪威尔政府的上述变化是由当时东西方冷战格局的变化所决定的。艾森豪威尔上台后不久,苏联领导层也发生了更迭。苏联新领导改变了斯大林和西方强硬对抗的路线,多次表示要改善和西方国家的关系,缓和国际紧张

^① NSC5412/2:“National Security Council Directive on Covert Operation”, Documents of the NSC, 1947—1977, Microfilm A438, A:IV:0275.

^② NSC5412/2:“National Security Council Directive on Covert Operation”, Documents of the NSC, 1947—1977, Microfilm A438, A:IV:0275.

局势,同不同社会制度的国家和平共处,并也采取了斡旋结束朝鲜战争、与奥地利签订和约、与西德建交等一系列切实具体的行动。苏联似乎暂时不再构成对美国最紧迫最直接的威胁。另一方面,新中国此时已巩固了国内的统治,特别是在朝鲜战场上使不可一世的美帝国主义惨遭痛击,中国的国际威望迅速增长。在中国革命的影响下亚非民族解放运动蓬勃高涨,第三世界迅速崛起。与此同时,苏联和东欧各国签订华沙条约,结成紧密军事政治集团。社会主义阵营的力量空前壮大,社会主义的影响更加强烈。战后初期形成的美苏冷战格局已真正发展成为东西方冷战格局,社会主义和资本主义两大阵营冷战格局。正因为如此,艾森豪威尔政府在 NSC5412 系列文件中把苏联、东欧、中国以及其他各国的共产党团体统称为“国际共产主义”,在文件的字里行间渗透着对国际共产主义的恐惧与仇恨,处心积虑地要通过隐蔽的宣传战、政治战、经济战以及其他所有隐蔽行动破坏、削弱国际共产主义的力量和影响,维护美国的安全、西方资本主义制度和价值观,赢得冷战的胜利。

总之,1954—1955 年间艾森豪威尔政府先后制定的 3 份关于隐蔽行动的政策文件,即 NSC5412 系列文件,是艾森豪威尔政府执政期间指导对外隐蔽行动的基本政策文件。在这些文件及其他相关文件的指导下,艾森豪威尔政府实施了大量隐蔽活动。事实表明,艾森豪威尔政府不仅继承了杜鲁门政府制定、确立的隐蔽行动战略,且将之进一步发扬光大,成为冷战期间最热衷于隐蔽行动的政府之一。

二、肯尼迪、约翰逊政府与隐蔽行动战略

1960 年 11 月,出身名门、年仅 43 岁的约翰·R·肯尼迪(John R. Kennedy)战胜共和党总统候选人、现任副总统尼克松当选总统。肯尼迪作为美国历史上最年轻的当选总统,虽然执政仅两年 10 个月即遭人暗算,“英年早逝”,未能大展宏图,高擎从其前辈手中接过的“火炬”,实现建立“新边疆”的夙愿,但在继承和实施隐蔽行动战略方面,有着不俗的表现。

肯尼迪政府对隐蔽行动战略的传承,首先表现在其任内没有(或许没有来得及)制定专门的隐蔽行动政策文件,而是继续把艾森豪威尔政府的 NSC5412/2 号文件作为本届政府实施隐蔽行动的基本指导文件,并沿袭了艾

森豪威尔政府领导监管隐蔽行动的机构名称—5412 特别小组。

其次,肯尼迪对 5412 特别小组的人员和组织机构进行了调整。他上台后解散了前任的 5412/2 特别小组,组建了自己的 5412 特别小组。猪湾事件后肯尼迪加强了对隐蔽行动的领导监管,将原来的一个特别小组改为两个特别小组,即“扩大的特别小组”(Special Group-Augmented)和“反叛乱特别小组”(Special Group-Counter-Insurgency)。1961 年 11 月他首先成立了“扩大的特别小组”,其成员由特别小组原来的成员即总统国家安全事务特别助理麦乔治·邦迪(McGeorge Bundy)、副国务卿 U. 亚历克西斯·约翰逊(U. Alexis Johnson)、国防部副部长罗斯韦尔·吉尔帕特里克(Roswell Gilpatric)、中情局局长艾伦·杜勒斯(Alien Dulles,后为约翰·麦科恩)、参谋长联席会议主席莱曼·莱姆尼茨将军(Lyman Lemnitzer),再加上总统的弟弟司法部长罗伯特·肯尼迪(Robert Kennedy)和总统的密友、军事顾问马克斯威尔·泰勒将军(Maxwell Taylor)组成,由泰勒任主席。国务卿和国防部长有时也参加会议。该小组被要求“对计划和审查隐蔽活动承担更大的责任”。^①

1962 年 1 月 18 日,肯尼迪总统又批准了第 124 号国家安全行动备忘录《建立反叛乱特别小组》(NSAM124)。文件开宗明义地说,“为了确保齐心协力并最有效地使用所有可供支配的资源,以防止和抵抗在友好国家的颠覆性叛乱及与之相关的间接侵略,特成立反叛乱特别小组”。文件所规定的“反叛乱特别小组”的成员,包括“扩大的特别小组”的所有成员,另外增加了一位国际开发署主任。“反叛乱特别小组”的职责与“扩大的特别小组”不同,是专门制定、协调旨在阻止和抵抗对友好国家的颠覆性叛乱和其他形式的间接侵略的政策和审查其计划的。文件给“反叛乱特别小组”具体规定了 4 条职责,其中包括审查是否将美国的资源恰当地用于反对现实的或潜在的叛乱或间接侵略,根据需要及时提出供应、增加或调整这些资源的建议措施;保证旨在阻止或击败总统所指定具体国家和地区的颠覆性叛乱和间接侵略的合适部际计划

^① “Note on U. S. Covert Action Programs”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 12, *Western Europe*, Washington, D. C.: USGPO, 2001, pp. XXXIII—XXXIV; “Editorial Note”, *FRUS*, 1961—1963, Vol. 10, *Cuba*, January 1961—September 1962, Document 270. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v10/d270>, 2006 年 8 月 19 日。

的开展,等。^①

为了加强特别小组对隐蔽行动的领导,特别小组在1963年还就什么样的行动应提交特别小组审查批准作了规定,包括要考虑到行动的冒险性,成功的可能性,暴露的潜在性,政治的敏感性,以及费用的多少,规定经费超过25000美元的活动应由特别小组审查批准,花销不到25000美元或不是很敏感的行动,只要符合国家安全委员会的路线和指令,仍可由中情局局长批准和监管。^②

为了加强对隐蔽行动的监管,肯尼迪也恢复了其上台后撤销的一个监督机构——总统对外情报顾问委员会(PFIAB),由一些精英组成,包括克拉克·克利福德(Clark Clifford)、戈登·格雷(Gordon Gray)等。从1961年5月至12月的8个月中,该机构开会超过25次,提交建议180个,据说90%都被采纳。^③

再次,肯尼迪政府也制订通过了一系列具体的有关隐蔽行动的政策文件。1961年3月11日,肯尼迪签署了绝密文件第31号国家安全行动备忘录(NSAM31)《讨论古巴问题的备忘录》,指出他“期望授权美国支持一定数量的古巴爱国者返回他们的祖国”。^④一个多月后就发生了美国策划支持的对古巴的“猪湾入侵”。6月28日,肯尼迪又批准了第57号国家安全行动备忘录(NSAM57)《准军事行动的责任》,文件具体规定了美国实施准军事行动的意图、方式、批准程序、部门分工等。文件指出,准军事行动可用以支持对美国友好的政府,或支持旨在推翻与美国敌对政府的反叛组织。美国可以对这些行动采取公开、隐蔽或兼具这两种形式的援助。准军事行动的实施首先须提交5412特别小组审查,然后由总统批准。国防部负责公开的准军事行动,中

① National Security Action Memorandum NO. 124, “Establishment of the Special Group (Counter-Insurgency)”, January 18, 1962. *FRUS 1961—1963, Volume 8, National Security Policy*, Washington, D. C.: USGPO, 1996, Document 68. <http://history.state.gov/historical-documents/frus1961-63v08/d68>, 2006年8月21日。

② “Note on U. S. Covert Action Programs”, *FRUS, 1964—1968, Vol. 12, Western Europe*, p. XXXIII; William J. Daugherty, *Executive Secrets*, p. 152.

③ John Prados, *Presidents' Secret War*, p. 209.

④ National Security Archive, *Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton*, Washington, D. C.: Chadwyck-Healey Inc., 1994, p. 19.

情局负责隐蔽的准军事行动。^①

总之,肯尼迪虽然执政时间不长,但对隐蔽行动战略极为重视,对秘密活动充满兴趣,对隐蔽行动这一战略工具充分运用。与艾森豪威尔不同,肯尼迪经常亲自参加 5412 小组会议,直接领导隐蔽行动计划的审查和批准。1961 年 1 月 27 日,他上台刚一周,即在白宫召开会议,命令中情局进行反对古巴政府的隐蔽行动。据曾任肯尼迪政府副国务卿的 U. 亚历克西斯·约翰逊披露,肯尼迪执政时期批准的各种隐蔽行动计划达 550 项之多,^②平均不到两天就要搞一个隐蔽活动,足见肯尼迪政府对隐蔽行动战略的热衷。同时,与前两任总统不同,肯尼迪政府对亚非拉美国家给予了更多的注意。这是因为,二战后掀起的亚非拉民族解放运动浪潮到 60 年代达到巅峰,大批国家宣布独立,第三世界迅速崛起。随着老殖民国家的退出和新国家的诞生,在这些地区出现了所谓权力真空,为了控制或与苏联争夺这些地区和新独立国家,肯尼迪政府加强了在亚非拉地区的活动,包括隐蔽行动。肯尼迪政府进行隐蔽行动的国家主要有古巴、智利、巴西、圭亚那、多米尼加、厄瓜多尔、越南、老挝、刚果等。

1963 年 11 月 22 日,肯尼迪不幸遇刺身亡,副总统林登·约翰逊(Lyndon B. Johnson)继任。约翰逊任总统共 5 年零 2 个月,基本继承了肯尼迪政府的内外政策,在隐蔽行动方面也不例外。约翰逊政府也没有制定新的类似于 NSC10/2、NSC5412 系列等关于隐蔽行动的总的政策文件。1964 年 6 月 2 日,国家安全委员会通过第 303 号国家安全行动备忘录(NSAM303)《改变 5412 特别小组的名称》,决定“从即日起,5412 特别小组更名为 303 委员会”;强调“这一变更毫不改变 1955 年 12 月 28 日通过的 NSC5412/2 号文件授权的 5412 特别小组的构成、作用或责任。”^③该文件表明,约翰逊政府只是把负责

① National Security Action Memorandum NO. 57, “Responsibility for Paramilitary Operations”, June 28, 1961. *FRUS* 1961—1963, Volume 8, *National Security Policy*, Document 34. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v08/d34>, 2006 年 8 月 21 日。

② William J. Daugherty, *Executive Secrets*, p. 156.

③ National Security Action Memoranda No. 303, “Change in Name of Special Group 5412”. <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/NSAMs/nsam303.asp>, 2006 年 8 月 21 日。美国有学者认为,这一名称来源于该委员会在美国国务院开会的办公室房号。但从前后几届政府的相关文件和机构来看,该名称显然来源于相关文件的编号。参见 Gregory F. Treverton, *Covert Action*, p. 100.

审查和领导隐蔽行动的“5412 特别小组”的名称改为“303 委员会”,其构成、职责等均无变化。约翰逊总统也留任了肯尼迪政府的大部分高级阁僚,如国务卿腊斯克(Dean Rusk),国防部长麦克纳马拉(Robert S. McNamara),中情局局长麦凯恩(John McCone),总统国家安全事务特别助理麦乔治·邦迪,军事顾问马克斯威尔·泰勒将军,303 委员会的成员也都是原 5412 特别小组的成员,只是由总统国家安全事务特别助理邦迪主持。

约翰逊政府也制订通过了一系列具体的有关隐蔽行动的政策文件,实施了大量隐蔽行动。1963 年 11 月 26 日,约翰逊继任总统仅 4 天,就批准了第 273 号国家安全行动备忘录(NSAM273)《美国对越南的政策》,指出美国对越南政策的中心目标是帮助越南政府“赢得反对受到外部指导和支持的共产主义阴谋的斗争”,具体包括进行反对越南民主共和国(北越)的秘密活动等。^①1964 年 9 月 10 日,约翰逊总统又批准了第 314 号国家安全行动备忘录(NSAM314),要求在越南实施代号为 34-A 的隐蔽行动,具体包括在越南散发宣传品,向北越空投特工,在北越公路沿线进行破坏活动,炸毁桥梁等。^②据统计,从 1963 年 11 月继任总统截至 1967 年 2 月,约翰逊政府就批准实施了 142 项隐蔽活动。^③

可见,约翰逊政府继承了其前任的隐蔽行动战略。当然,随着形势的变化,其实施隐蔽行动的对象也会有所变化。约翰逊政府除了在肯尼迪政府进行隐蔽活动的一些国家继续实施隐蔽行动外,还加强了在玻利维亚、泰国、印度尼西亚、坦桑尼亚、加纳等国家的活动。鉴于自冷战开始以来美国在意大利实施的旨在阻止意大利共产党上台执政的隐蔽行动取得了巨大成功,1967 年 8 月,约翰逊政府决定结束在意大利的隐蔽行动。

① National Security Archive, *Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton*, p. 19.

② Ibid.

③ “Note on U. S. Covert Action Programs”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 12, *Western Europe*, p. XXXIII.

三、尼克松、福特政府与隐蔽行动战略

尼克松(Richard Nixon)在艾森豪威尔执政期间,连续担任了8年副总统。作为热衷于隐蔽行动的艾森豪威尔的搭档,尼克松对艾森豪威尔政府的隐蔽行动战略非常了解,也颇为欣赏。尼克松尤其深刻地理解隐蔽行动战略作为第三种选择的重要性,他在日后出版的那部蜚声内外的名著《1999:不战而胜》中明确指出:“有时,公开的经济或军事援助足以获得我们的目标。有时,一次直接的军事干涉也可以取得这样的效果。但在这两者之间存在着一个巨大的领域,美国必须能够采取隐蔽行动。没有这种能力,我们就不能保护美国的重要利益。”^①因此在其1969年入主白宫后继续把隐蔽行动作为实现对外政策目标的利器。

尼克松上台之初,仍然把NSC5412/2作为其实施隐蔽行动的基本政策文件,负责领导监管隐蔽行动的最高机构仍然称为303委员会。之后不久,该委员会的存在被报界捅了出去。1970年2月17日,尼克松签署了第40号国家安全决定备忘录(NSDM40)《关于实施、监管、以及协调隐蔽行动的责任》,确立了本届政府的隐蔽行动政策,并将负责领导监管隐蔽行动的最高机构改称为40委员会。这份文件篇幅也不长,只有8小段,但内容却很丰富,涉及隐蔽行动的方方面面。文件首先明确宣布:“我决定,为了美国的国防、安全、及其为世界和平的努力,一项基本政策是继续用隐蔽行动补充公开的对外活动。”这就是说,尼克松政府继续把隐蔽行动作为实现美国对外政策目标的一项基本政策或战略。其次,文件再次明确了隐蔽行动的特质,即是指那些“旨在促进美国在国外的官方计划和政策,但它的计划和执行要使无权知晓的人看不出美国政府的作用”的活动。再次,文件规定美国政府在国外的隐蔽行动由中情局局长协调和控制;所有这些隐蔽行动之活动,都由中情局实施,除非总统有专门指派;中情局局长有责任确保隐蔽行动之活动的计划与实施要与美国的对外政策和军事政策相一致,有责任基于需要知晓的原则与其他相关机构或官员协商并获得合适的协调,对于所有主要的和/或政治上敏感的隐蔽行

^① Richard M. Nixon, 1999: *Voctory Without War*, New York; Simon and Schuster, 1988, p. 109.

动计划,中情局长都要获得 40 委员会的批准。第四,文件规定了 40 委员会的构成,即由总统国家安全事务助理任主席,成员包括司法部长,负责政治事务的副国务卿,国防部副部长,以及中情局局长;文件要求中情局局长有责任保证让 40 委员会每年审查一次先前批准的隐蔽行动计划;在 40 委员会中没有代表的任何部门提出的隐蔽行动或行动建议都应提交委员会批准,除了那些由总统领导的行动。最后,文件重申了隐蔽行动之活动包括任何形式的实现被批准意图的活动,但不包括由正规军采取的武装行动,或为美国武装力量的军事行动实施的隐蔽和欺诈行为。文件宣布本指令取代 NSC5412/2。^①

与 NSC5412/2 相比,NSDM40 的一个显著变化是在表面上淡化了其反苏、反华和反共色彩。不像 NSC5412/2 号文件那样,NSDM40 既没有点苏联、中国的名,指责苏联、中国以及国际共产主义对美国造成的威胁,也没有详细列举其隐蔽行动所要达到的具体目标,而是笼统地、泛泛地从一般国际关系、国家安全的角度提及了其实施隐蔽行动的目的,全文甚至没有出现苏联、中国、国际共产主义等字眼。这是因为,这一时期国际关系格局发生了重大变化,按照尼克松的说法,出现了“五大力量中心”,即美国、苏联、中国、西欧和日本。美国由于长期深陷越南战争,负担沉重,在国际政治的影响力和世界经济中的比重下降,开始“从资本主义霸主的顶峰跌落”;苏联在古巴导弹危机之后加速发展核武器,此时已经和美国实现了“核恐怖平衡”,和美国的经济差距也在缩小;中国作为世界上最大的发展中国家,国际影响力也大大增强;西欧、日本都已经成为了世界上强大的经济实体,并力图摆脱美国的束缚,实现自主外交,在国际政治中发挥更大的作用。美国此时由于急于从越战中脱身,根据新的国际局势,进行了战略调整,对苏联提出了缓和战略,对中国也在酝酿改善关系,对其盟国提出了要他们承担更多责任的尼克松主义。换言之,苏联、中国、国际共产主义等这些当年被杜鲁门、艾森豪威尔等视为洪水猛兽的国家和政治力量,现在在尼克松眼里已不是最直接、最现实的威胁;况且,尼克松正有求于苏、中帮其摆脱在越南的困境。凡此种种,就决定了尼克松对美国的隐蔽行动战略也进行了调整,删除了其明显针对苏联、中国及国际共产主义等

^① National Security Decision Memorandum 40: “Responsibility for the Conduct, Supervision and Coordination of Covert Action Operations”, PD01195, DNSA.

字眼。

虽然如此,这并不意味着尼克松政府放弃了对苏联集团及其他亲苏国家或有所谓共产主义倾向国家的隐蔽行动,实际上,即使在该文件中,这一目标也隐约可见。因为在美国等西方国家的政治词典里,国际共产主义与对其国家安全的威胁完全是同义语,在他们看来,共产主义意识形态及社会主义制度的存在本身就是对西方资本主义的威胁,因此在冷战期间,其隐蔽行动战略的矛头无论直接还是间接,主要还是针对所谓共产主义扩张的。

尼克松政府实施对外隐蔽行动战略有两个明显的特点。一是其对外隐蔽行动主要掌控在尼克松总统和国家安全事务助理基辛格手中。虽然根据NSDM40政策文件,所有主要的和政治上敏感的隐蔽行动计划都要获得40委员会的批准。但尼克松和基辛格常常置40委员会于不顾,直接指挥这些隐蔽行动。事实上40委员会很少开会,发出的书面指示也不多。作为40委员会的主席,基辛格多是通过与其成员电话沟通,来落实他和总统已作出的决定。有一段时间,40委员会在32个月中批准了36项“敏感的”隐蔽行动计划,但却没有为此单独召开过一次会议。^①尼克松政府期间,所有主要的隐蔽行动,许多小型的隐蔽行动(约75%)都没有经过40委员会开会讨论。^②其所以如此,主要是为了避免在会议上意见分歧争论不休而影响了有关隐蔽行动计划的批准和实施。

其二是与前几届政府相比,尼克松政府实施的对外隐蔽行动相对较少。这一方面是由于前述国际冷战格局的变化;另一方面是由于1972年“水门事件”发生后美国国会加强了对隐蔽行动的监督,使尼克松政府的对外隐蔽行动受到极大限制。“水门事件”最终也成为尼克松一生政治生涯的滑铁卢。

杰拉尔德·福特(Gerald R. Ford)是二战后任职时间最短的美国总统,从1974年8月8日尼克松因“水门事件”被迫辞职,作为副总统的福特继任总统,到1976年竞选连任失败,1977年1月19日黯然离开白宫,任职仅两年五个多月。如同约翰逊基本沿袭了肯尼迪政府的内外政策一样,福特也基本沿袭了尼克松政府的内外政策。在隐蔽行动方面,一方面由于国会在追查水门

^① William J. Daugherty, *Executive Secrets*, p. 171.

^② *Idid.*, p. 170.

事件的过程中开始调查过去没有引起国会足够注意的中情局在国外的隐蔽行动的滥用,国会两院分别成立了专门的调查机构,即参议院以弗兰克·丘奇(Frank Church)为首的“研究政府情报活动特别委员会”和众议院起初由卢西恩·内兹(Lucien Nedzi)任主席,后由奥蒂斯·派克(Otis Pike)接替的“情报特别委员会”,不断传唤中情局高官去听证,查阅中情局档案,中情局在国外搞的一些秘密活动随之暴露,中情局为此声名狼藉。另一方面,此时东西方的缓和关系正处于高峰,美国和苏联及其他30多个欧洲国家召开了欧洲安全与合作会议,签署了《欧洲安全与合作最后文件》,强调要建立信任和加强合作,因此,福特政府在对外政策中的隐蔽行动继续减缓,但并未完全放弃。

1976年2月18日,福特总统发布第11905号行政令(E. O. 11905)《美国对外情报活动》,该命令继续把隐蔽行动作为实现美国对外政策目标的重要工具,并对其内涵做了界定,指出:隐蔽行动“不同于收集和提供情报以及为此而进行的活动,它是旨在促进美国政府在国外的计划和政策的活动,这些活动的计划和执行要使美国政府的作用不被暴露或公开承认”。^①文件决定成立一个新的机构“行动顾问组”(Operations Advisory Group)取代40委员会,行动顾问组由总统国家安全事务助理、国务卿、国防部长、参谋长联席会议主席、中情局局长组成,司法部长、管理与预算局长或他们的代表,以及其他由总统指定的人,作为观察员参加所有的会议。文件对行动顾问组的职责做了详细的规定,即:在总统就每项支持国家对外政策目标的特别行动做出决定前讨论权衡和提出政策建议,包括任何反对意见;定期审查从前被行动顾问组讨论权衡过的计划;批准由行动顾问组选定的确为敏感的情报收集活动;定期审查正在进行的情报收集活动。文件也明令禁止暗杀活动:“任何美国政府的雇员都不得从事或阴谋从事政治暗杀活动。”^②

从这些规定可以看出,福特政府明显地提高了对隐蔽行动审查监管的级别,即由原来的副部级提升到部长级手里,同时不再让中情局局长直接批准隐

^① President Gerald R. Ford's Executive Order 11905: "United States Foreign Intelligence Activities", Text from the Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 12, No. 8, Feb. 23, 1976. <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo11905.htm>, 2007年8月9日。

^② Ibid.

蔽行动计划,而将隐蔽行动的决策权收归总统。福特政府也将隐蔽政治战的一种重要方式——政治暗杀活动剔除在其隐蔽行动战略之外。这些都表明,鉴于过去若干年中情局对隐蔽行动的滥用和反对党的质疑,福特政府加强了对隐蔽行动的监管力度。此外,还引人注目的是,文件也没有明确使用“隐蔽行动”一词,而用“特别行动”代之,这或许是由于中情局所搞的隐蔽行动此时声名狼藉,加之“行政命令”又是一种公开发布的文件,福特总统故而回避之,用较为中性的、也被其英国伙伴使用的“特别行动”代替。

福特政府时期,由于其风险小、代价低且争议少,美国对苏联集团隐蔽的政治行动仍在继续。^① 福特政府实施的主要隐蔽行动之一是在安哥拉的准军事行动,即对安哥拉内战三方中的“安哥拉民族解放阵线”和“争取安哥拉完全独立全国联盟”秘密提供大笔经费,给予有力支持,以图阻止苏联、古巴支持的“争取安哥拉解放人民运动”夺取全国政权。对此,将在以后章节中予以详述。

四、卡特政府与隐蔽行动战略

1977年1月就职总统的吉米·卡特(Jimmy Carter)被认为是二战后美国历届总统中最崇尚自由民主价值观的一位,其在位的四年中,竭力推行人权外交,以世界人权的卫道士自居,试图促使苏联东欧国家的政策转变。他出于自由主义者的本能,并不喜欢中情局的所作所为,特别是其隐蔽行动。^② 但作为总统,维护美国的国家利益、实现美国的全球战略目标是其职责所系,隐蔽行动则是外交与军事手段无法替代的履行其职责的重要选择和工具,这就决定了他仍然继承而不是抛弃了隐蔽行动这一战略。卡特在上任当天签署的第二号总统指令(PD/NSC-2)《国家安全委员会体制》中,就在国家安全委员会中设立了一个“特别协调委员会”(Special Coordination Committee)以取代福特政府的行动顾问组,规定该机构的任务之一是“监督敏感的情报活动,如根据总统授权实施的隐蔽行动。”关于该机构的组成,文件规定由总统国家安全事务

^① William J. Daugherty, *Executive Secrets*, p. 178.

^② *Ibid.*, p. 183.

助理任主席,成员包括国家安全委员会的法定成员或其代表,以及其他合适的高官。^①

一年后,1978年1月24日,卡特又发布了第12036号行政令(E. O. 12036)《美国对外情报活动》。文件再次确认了根据PD/NSC-2指令建立的特别协调委员会(SCC),所不同的是提升和加强了其地位和职责,表现在第一,关于其构成,删除了PD/NSC-2指令中关于国家安全委员会法定成员代表的提法,规定了该机构就由国家安全委员会法定成员和其他合适的高官组成,具体地说,在研究隐蔽行动事务时,该机构仍由总统国家安全事务助理任主席,其成员包括国务卿、国务部长、中情局局长、参谋长联席会议主席、司法部长、管理与预算局长等。这就进一步强化和保证了该机构的权威性。第二,关于其职责,文件规定“特别协调委员会将权衡考虑每一项特别活动,并给总统提交政策建议,包括各种不同意见”。同时,要对正在实施的特别活动和敏感的对外情报收集活动进行年度审查,并将审查结果立即报告国家安全委员会。^②这就更加明确了该机构的职责不仅仅是一般意义上的监督,而是要对计划实施的或正在实施的每一项隐蔽行动进行认真的权衡审查,并向总统提出政策建议。从某种意义上说,这实际上赋予了该机构部分决策职能。因为大凡由如此高级别的官员达成的共识和提出的政策建议,总统一般是不会否决的。

卡特总统上台之时,美国对外隐蔽行动正处于低谷。1976年美国国会通过的1977财政年度预算,隐蔽行动在美国情报活动经费中所占比例还不足5%。^③但这并没有影响卡特政府隐蔽行动战略的实施。1977年3月,卡特上台刚一个多月,就批准了对苏联进行隐蔽宣传的计划,具体做法是,秘密资助支持苏联国内的持不同政见者建立地下印刷所,秘密印刷和散发政治作品,同时也资助支持在西欧的苏联东欧国家的移民出版书刊,在移民中散发,再通过

① Presidential Directive/NSC - 2: “The National Security Council System”, Jan. 20, 1977. <http://www.fas.org/irp/offdocs/pd/pdo2.pdf>, 2007年8月12日。

② Executive Order 12036: “United States Foreign Intelligence Activities”, Jan. 24, 1978. <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-12306.htm>, 2007年8月19日。

③ John J. Carter, *Cover Action as a Tool of Presidential Foreign Policy: From the Bay of Pigs to Iran-Contra*, p. 191.

这些移民传播到苏联国内。特别是卡特政府后期,加大了实施隐蔽行动战略的力度。1979年7月3日,在苏联入侵阿富汗之前,卡特总统就签署了一个关于阿富汗的决定,授权秘密援助阿富汗穆斯林游击队。苏联入侵阿富汗后,卡特政府对阿富汗穆斯林游击队的援助急剧增加。1979年8月,在尼加拉瓜革命组织桑地诺民族解放阵线上台执政两周后,卡特总统即签署了两份决定,授权在尼加拉瓜、萨尔瓦多开展隐蔽行动。据统计,到其执政末期,卡特政府制定了12项隐蔽行动计划。^①

五、里根政府与隐蔽行动战略

1981年上台执政的罗纳德·里根(Ronald Reagan)被称为是“美国历史上反对共产主义最坚决的总统”。^②他上台之时,正是经过20世纪70年代的“缓和”时期,苏联的势力在亚非拉地区进一步扩张,以美国为首的西方势力则似乎处于被动挨打的地位。与此同时,苏联由于激烈的军备竞赛、国外负担过重及国内体制的弊端等多重原因,经济社会发展的困难日渐暴露并日益严重。在这种情况下,里根上台后迅速调整了对外政策,在大力扩充军备、加强对苏联公开威慑遏制的同时,充分运用隐蔽行动这一服务于遏制大战略的战略武器,制定了许多关于隐蔽行动的政策文件并加以实施,矢志要“把共产主义扔进历史的垃圾堆”,隐蔽行动也就成为其“进攻性外交政策的一个基本组成部分”,^③在他任职的8年中不仅接过了前7位冷战总统传递下来的隐蔽行动战略的接力棒,而且把它运用到极致。

里根政府是制订有关隐蔽行动政策文件最多的美国政府之一,其中既有对隐蔽行动的总体谋划,也有对苏联东欧、中美洲、阿富汗、安哥拉等国家和地区的具体指令。里根上台之初,继承了卡特政府的国家安全委员会结构,包括对隐蔽行动的审查、监督机构。1981年12月4日,里根签署了第12333号行

^① William J. Daugherty, *Executive Secrets*, p. 183.

^② Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. xii.

^③ William J. Daugherty, *Executive Secrets*, p. 193.

政令(E. O. 12333)《美国情报活动》,文件规定国家安全委员会为对隐蔽行动进行审议、指导的最高行政机构,再次确认美国情报机构的任务之一是从事“特别活动”,^①并明确授权中情局长“确保特别活动的实施”。文件也对“特别活动”的内涵进行了与福特的11905号行政令、卡特12036号行政令雷同的解释。^②不久,里根成立了自己的审议隐蔽行动的专门机构“国家安全计划组”(the National Security Planning Group)以取代卡特政府时期的特别协调委员会,其成员包括副总统、国务卿、国防部长、总统国家安全事务助理、中情局局长,以及总统的三个顾问——白宫总管、副总管和总统私人顾问。总统本人则是该小组的当然成员,经常出席并主持会议。^③这是一个级别极高的机构,实际上是一个扩大了的国家安全委员会,其成员大多是国家安全委员会成员,许多决定在会上当场拍板,而不需再召开正式的国家安全委员会会议研究决定。有时里根总统则绕开国家安全委员会和国家安全计划组,仅和中情局局长凯西或其密友克拉克私下协商后便做出一些隐蔽行动决定,如秘密支持波兰团结工会和阿富汗抵抗运动。^④

1985年1月18日,即在里根总统第二任期开始的前夕,他签署了一份专门的关于隐蔽行动的绝密政策文件——第159号国家安全决定指令《隐蔽行动政策批准与协调程序》(NSDD159)。这是迄今为止在已解密的里根政府文件中关于隐蔽行动的最详细具体的政策文件,文件详细规定了隐蔽行动的批准、审议协调、监督、保密等程序及相关责任人和机构。文件首先概述了美国实施隐蔽行动的目的和原则,指出:“美国面临着对其国家利益及促进这些利益良机的种种威胁”,“特别是苏联集团和恐怖主义组织继续干涉民主国家和非民主国家的内部事务,并采取他们认为有效的任何手段以实现其目的。这些手段包括支持其盟友、损害其对手的隐蔽的政治行动、宣传、准军事行动以

① 根据里根政府国家安全决定指令第159号文件(NSDD159),情报“特别活动”即为“隐蔽行动”。

② Executive Order 12333: “United States Intelligence Activities”, December 4, 1981. <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo12333.htm>

③ Gregory F. Treverton, *Covert Action*, p. 251.

④ Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. xix.

及情报支持计划,如破坏民主选举、组织和支持政变、恐怖主义、叛乱以及散布旨在诋毁美国及其盟友的假情报等活动。”为此,“美国需要各种国家安全工具以保护和促进其利益。……这些工具包括公开和秘密的外交信息管道,政治行动,以及包括准军事行动和情报支持计划在内的隐蔽行动。”文件规定:“隐蔽行动必须符合和支持国家安全政策,必须恰当地置于国家安全政策的框架之内。隐蔽行动永远不能代替政策^①,国家安全委员会必须协调所有国家安全工具,总统必须决定隐蔽行动可以最好地实现哪些目的。”

紧接着,文件依次阐述了制定本文件的意图目标、情报(隐蔽行动)批准程序、国家安全计划组和计划协调组的构成与职责、程序的协调、国会通报程序以及保密程序。关于隐蔽行动的批准实施程序,文件规定,所有隐蔽行动须由总统通过签署“总统裁决”(Presidential Findings)予以批准实施;除了总统专门指定其他政府部门外,隐蔽行动由中央情报局实施。文件确认了里根上台后不久设立的“国家安全计划组”(NSPG),指出它“作为国家安全委员会的一个分委员会,将就每一项拟议中的隐蔽行动,或打算对一个正在实施的隐蔽行动进行调整向总统提出意见”。文件规定 NSPG 由总统、副总统、国务卿、国防部长、总统私人顾问、中情局局长、白宫总管、副总管、总统国家安全事务助理、参谋长联席会议主席组成,司法部长、预算与管理局长及其他合适人选将参加审议隐蔽行动的会议。文件规定了 NSPG 的具体职责,即审议、评估、指导隐蔽行动的实施,确保与其他美国国家安全政策工具协调行动,并将提议的“裁决”和“通报备忘录”文本连同 NSPG 的意见,包括其他任何成员的不同意见,经由总统国家安全事务助理报告总统;定期审议实施隐蔽行动的政策,评估隐蔽行动计划和活动的适宜性与功效,对资源分配提出建议;对所有正在实施的隐蔽行动计划进行年度审议,就每项计划继续实施报请总统批准。

为了保证隐蔽行动政策的实施和功效,NSDD159 号文件又设立了一个“计划协调组”(Planning and Coordination Group)作为 NSPG 的辅助机构。PCG 由副总统办公室代表、负责政治事务的副国务卿、负责政策的国防部副部长、负责行动的中情局副局长、参谋长联席会议主席助理、总统国家安全事

^① 从上下文来看,这里的政策是指国家安全政策。

务副助理组成,后者任主席。其他部门的代表可应邀参加有关会议。从人员构成看,其级别显然比 NSPG 低了一级。文件也详细规定了 PCG 的职责,共 7 条:确保隐蔽行动计划与相关的美国政府国家安全行动协调一致,以便相互支持;审议每一项提议的隐蔽行动裁决,或一项正在实施的隐蔽行动的修改建议,确保这些活动支持美国的政策,并对每项提议的隐蔽行动向 NSPG 提出意见,包括其成员中的反对意见;经常对正在实施的隐蔽行动进行审议,确保它们符合政策目标,并为提交给 NSPG 进行年度审查做好准备;审议每项提议的隐蔽行动所要解决的威胁的性质和机会,包括美国的利益、目标和计划(政治、经济、军事等),可行的资源、合法性、国会和立法的需要、公众与媒体因素以及安全需求;辨明需要采取隐蔽行动支持抗击对美国国家安全威胁的政策或提供促进美国利益机会的形势和地区;为隐蔽行动计划的制定和实施,制定和协调有关通报国会、立法,如果合适的话还有公众事务的战略;建议和协调可增强隐蔽行动成功实施可能性的运作安全和遮掩战略。^①

此外,文件也就协调程序、国会通报程序以及安全保密程序做了明确具体而又详细的规定。这份文件凸显了隐蔽行动战略在里根政府对外战略中的重要地位。

1987 年 10 月 15 日,鉴于之前发生的“伊朗门”丑闻暴露出的问题,里根总统又签发了国家安全决定指令第 286 号文件(NSDD286)《特别活动的批准和审查》,对 NSDD159 号文件中的有关内容作了一定修改。NSDD286 号文件特别强调除非总统通过一个裁决授权,认为这项活动事关美国的国家安全,不能采取隐蔽行动;中情局在国外的所有隐蔽行动都必须在总统签署裁决后才能实施;万一情况紧迫,总统来不及签发裁决,也需要有总统口谕,并当即将其记录在案,书面裁决则必须最迟在两天之内提交总统签署;任何裁决不能事后授权或批准一个隐蔽行动。^② 迄今为止该文件尚未全部解密,从已解密的内容看该文件主要是加强了对隐蔽行动的管理。但这并不意味着要放弃隐蔽行

① National Security Decision Directive Number 159: “Covert Action Policy Approval and Coordination Procedures”, Jan. 18, 1985. PD 01535, DNSA.

② National Security Decision Directive Number 286: “Approval and Review of Special Activities”, PD02045, DNSA.

动,而是要将其置于更严格的框架之内,以便排除外界干扰,更充分地发挥其效力。

上述3份文件分别制订于里根8年执政的前期、中期和后期。其中后两份是关于隐蔽行动的专门的政策文件;前一份虽然是关于情报活动的,但根据美国官方和学术界的界定,情报活动包括间谍活动、反间谍活动和隐蔽行动,隐蔽行动自然也是该文件的一项主要内容。这就表明,隐蔽行动绝非里根政府一时兴起偶然使用的权宜之计,而是其从始至终一直实施的一项重要政策或战略。这也可以从其制订和实施的一系列含有隐蔽行动内容的具体的对外政策文件中看出。

苏联东欧是里根政府隐蔽行动政策实施的重点地区。自从1956年匈牙利事件后,美国弱化了直接针对苏联东欧的隐蔽行动,更多地采取了通过加强双方的交流等可能促使其和平演变的战略。里根政府则重新加强了直接针对苏联东欧的隐蔽行动,企图利用苏联东欧国家的困境一举搞垮苏联集团。1982年5月20日,里根签署了国家安全决定指令第32号文件《美国国家安全战略》(NSDD32),授权采取广泛的政治行动和隐蔽宣传活动打破苏联对东欧的控制,并授权采取隐蔽行动和其他手段支持该地区的反苏组织,如秘密资助游行示威、集会、各种会议、出版印刷宣传品、制作电视节目、展览,以及诸如此类吸引人们注意苏联非法行为的活动。^①四个月后,即9月2日,里根又签署了国家安全决定指令第54号文件《美国对东欧的政策》(NSDD54),文件明确指出:“美国对东欧的预期目标是……促使其最终融入欧洲国家共同体”。^②为了实现这一目标,美国要对东欧国家采取和苏联不同的政策,要鼓励该地区更自由的趋势,促进东欧国家的人权和公民权,加强其人民的亲西方倾向,减少他们在经济和政治上对苏联的依赖,促进他们与西欧自由国家的联合,鼓励其经济发展私有市场倾向和自由工会的活动。文件强调美国政府将运用商业、财政、交流、情报和外交等各种工具以执行其对东欧的政策,并具体规定了9个方面的政策,其中关于“文化和教育交流以及情报计划”规定,“这些计划

^① William J. Daugherty, *Executive Secrets*, p. 197.

^② 省略号为笔者所加,表示这句话被涂黑,即未解密。根据 *Executive Secrets* 一书,被涂黑的一句是:“削弱苏联对该地区的控制”。见该书第198页。

将被用于加强东欧人民的亲西方倾向,给那里的听众传递美国的观念”。^①这份文件只是部分解密,约有1/3被涂黑,被涂黑的部分显然是一些最隐秘的、尚不能见人的内容。尽管如此,我们也能从上述已解密的内容中看到隐蔽行动的踪影,“文化和教育交流及情报计划”便暗藏了隐蔽的心理战的玄机。

1982年11月29日,里根总统签发了国家安全决定指令第66号文件《东西方经济关系及与波兰相关的制裁》(NSDD66)^②,要求美国及其西方盟国不再购买苏联的天然气,禁止向苏联出口先进的技术设备,在巴黎统筹委员会的禁运清单上增加一些重要的技术设备项目,提高给苏联的贷款利率,限制给苏联的信贷。^③该文件实际上是要加强对苏联公开和隐蔽的经济战。

之后不到两个月,1983年1月17日,里根政府又通过了国家安全决定指令第75号文件《美国与苏联的关系》(NSDD75)。文件开宗明义地指出:“美国对苏联的政策由三个方面组成:从外部抵抗苏联的帝国主义;从内部对苏联施压以削弱苏联的帝国主义资源;通过谈判,在严格互惠的基础上,消除双方的突出分歧。”这三个方面,第一个方面既包括公开的军事对抗,也包括隐蔽的对抗争夺;第二个方面主要应为隐蔽行动;第三个方面则属于公开外交的范畴。可见,文件一开始就确定了对苏联实施隐蔽行动。文件全面阐述、具体规定了美国对苏联总的和各个方面的政策任务战略措施。文件提出,美国要促进苏联向更多元的政治经济制度变化的进程。关于美国对苏经济政策,文件指出,首先要确保东西方经济关系不能有助于苏联增强军事实力,这就要阻止给苏联转让可能直接或间接增强其军事实力的技术和设备;要避免补贴苏联经济,或不当地减轻苏联资源分配的负担,从而不至于稀释使苏联制度产生结构性改变的压力。关于政治行动,文件指出,要极大地加强美国政治行动的工具,包括里根总统在伦敦发出支持民主力量的倡议;美国政府揭露苏联侵犯人权的活动;美国的无线电广播政策。要在所有可行的场合揭露苏联在对待

① National Security Decision Directive 54: “United States Policy toward Eastern Europe”, PD01665, DNSA.

② William J. Daugherty *Executive Secrets* 一书将该文件的时间写成11月12日,题目写成“对苏联持久的经济战”(Protracted Economic Warfare Against the USSR, p. 199.)。但根据笔者在美国国家档案馆复印的原件,该文件的时间和标题均如本文所述。

③ National Security Decision Directive Number 66: “East-West Economic Relations and Poland-Related Sanctions”, PR01477, DNSA.

自己的领域和外部世界(“资本主义”)的困难(如劳工的待遇、对少数民族的政策、使用化学武器等)时的双重标准。关于苏联帝国,文件认为苏联帝国有许多美国可利用的严重的弱点和易受打击的部位,美国的政策是在可能的任何地方寻求鼓励苏联盟国在外交政策上远离莫斯科,在国内走向民主化。具体地说,对东欧,美国的主要目标是削弱苏联对该地区的控制,促进东欧各国的人权事业。对阿富汗,美国的目标是保持给莫斯科最大的压力使其从阿富汗撤军,确保苏联在继续占领期间付出严重的政治、军事和其他损失。对古巴,美国必须采取强硬的反制措施消除由苏联给古巴运送武器带来的政治—军事影响;美国也必须给被古巴的颠覆活动所威胁的中美洲和加勒比盆地国家提供经济和军事援助;最后,美国将谋求减少古巴在南部非洲的存在和影响,通过积极领导外交活动使古巴撤出安哥拉,如果外交努力失败,则通过增加古巴在南部非洲的损失。对第三世界国家,美国必须重建第三世界国家对它的信任,相信它决心抵抗苏联对美国及其盟国和朋友利益侵犯,有效地支持愿意抵抗苏联的压力或反对苏联的反美行动、或成为苏联政策特别目标的第三世界国家。美国在第三世界的活动必须包括在安全援助和出售军事设备方面发挥重要作用,并准备在需要保护至关重要的利益及支持身处险境的盟国和朋友时使用军事力量。^① 这些政策和战略措施虽然也没有明确使用“隐蔽行动”或“特别活动”一词,但由于采取除战争之外的一切手段实现国家对外政策目标是冷战期间美国历届政府的共识,是美国的基本战略,里根政府既然要“促进苏联向多元化的政治经济制度变化的进程”,要削弱苏联对东欧的控制,要苏联在阿富汗付出沉重的代价等,就不可能不采用包括隐蔽行动在内的各种战略工具,更何况隐蔽行动还是一件屡试不爽多有斩获的战略武器。因此,我们还是能从该文件中嗅出隐蔽行动的火药味、血腥味来的。

中美洲和加勒比海地区也是里根政府实施隐蔽行动的一个重点地区,在其执政8年发出的325份国家安全决定指令中,至少有9份是指令加强在古巴和中美洲实施隐蔽行动的。1982年1月4日,里根签署国家安全决定指令第17号文件《古巴和中美洲》(NSDD17),这份绝密文件概述美国的政策是援

^① National Security Decision Directive Number 75: “U. S. Relations with the USSR”, PR01485, DNSA.

助萨尔瓦多击败叛军,反对古巴、尼加拉瓜等国从外部地区向中美洲输入重型武器、军队,派遣受过训练的颠覆分子,或给叛乱者供应武器和军事装备。文件具体作出 11 条决定,其中有 4 条被涂黑,其余包括对一些中美洲和加勒比国家提供经济援助(1982 财政年度约 2.5 亿—3 亿美元);给萨尔瓦多和洪都拉斯增加军事援助;给当地的军事组织和领导人在其国内外提供军事训练;鼓励通过多方合作和逐步努力击败外国支持的叛乱;支持尼加拉瓜的民主力量。^① 4 个多月后,即同年 5 月 28 日,国家安全委员会又通过秘密文件《关于古巴和中美洲国家安全决定指令》(NSDD37),要求完全彻底地、始终如一地贯彻执行 NSDD17 号文件中的决定,并就如何获得国会批准 1982 财年对这一地区追加援助等事项作了具体规定。^② 同一天,国家安全委员会又发出了一份 NSDD37 的补充文件《关于古巴和中美洲的国家安全决定指令》,该文件的正文全部被涂黑,具体决定仍处于保密状态。^③ 同年 10 月 5 日,里根总统又签署了国家安全决定指令第 59 号绝密文件《古巴与中美洲》(NSDD59),再次确认 NSDD17、NSDD21 和 NSDD37 等几份文件中决定的政策,同时指出,“鉴于需要一个持续和充分的资助活动,需要考虑该地区冲突加剧的可能性,特做如下决定”,但决定的具体内容全都被涂黑,只是在文件末尾讲到 1983 财年对中美洲的安全和经济援助经费维持在 1982 财年的水平。这份文件约两页长,由于绝大部分内容仍在保密,只露出了头尾,许多新的决定尚不得而知,但涉及隐蔽行动是毋庸置疑的。^④

1986 年 10 月 22 日,里根总统签署了国家安全决定指令第 248 号文件

-
- ① National Security Decision Directive Number 17: “National Security Decision Directive on Cuba and Central America”. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-1554t.gif-1555t.gif>, 2007 年 9 月 29 日。
- ② National Security Decision Directive Number 37: “National Security Decision Directive on Cuba and Central America”, May 28, 1982. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd-037.htm>, 2007 年 9 月 29 日。
- ③ National Security Decision Directive Number 37: “National Security Decision Directive on Cuba and Central America”, May 28, 1982. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd-037A.htm>, 2007 年 9 月 29 日。
- ④ National Security Decision Directive Number 59: “Cuba and Central America”, October 5, 1982. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-1920t.gif-1921t.gif>, 2007 年 9 月 29 日。

《中美洲》(NSDD248),这份文件对尼加拉瓜反政府力量给予了特别的关注,决定为了给予尼加拉瓜民主抵抗力量相关的活动提供政策指导、协调和监督,在国家安全委员会下面设立一个“尼加拉瓜部际小组”(Interagency Group on Nicaragua,缩写为IG/N),该小组由负责美洲事务的助理国务卿主持,其成员包括国防部、中情局、参谋长联席会议主席和国家安全委员会的代表,其他部门的代表将根据负责的具体事务由主席邀请参加会议。小组定期在白宫开会,其主要职责是确保美国政府计划的支持尼加拉瓜民主抵抗力量的活动完全符合美国关于尼加拉瓜和中美洲的外交、经济和安全政策目标;审查和批准提议的支持尼加拉瓜民主抵抗力量的计划,以及援助经费;监督和评估被批准的政策和决定的执行情况及其效果。文件中关于执行援助尼加拉瓜民主力量的具体规定则被涂抹掉了,其秘密只能任人猜测。^①

与此同时,为了保证高级政策官员能充分地了解情况,并有机会审查政策选择和目标,该文件也决定成立“尼加拉瓜高级部际小组”(Senior Interagency Group on Nicaragua,缩写为SIG/N),由负责政治事务的副国务卿召集和主持定期会议,其成员由参加IG/N的各个部门的代表组成,但代表级别需在部长助理之上,总统国家安全事务副助理将代表国家安全委员会参加SIG/N。该小组的职责之一是审查IG/N的主席没有解决和要求立即做出决定的问题,或其他要求由高级政策官员审查的问题。

1987年2月27日,里根又签署了一份关于中美洲的政策文件,即国家安全决定指令第264号文件(NSDD264),明确表示美国政府的政策是促进整个西半球的民主,并表示他决心看到民主在中美洲获胜。鉴于中美洲5个国家中已有4个变成“民主国家”,只有尼加拉瓜还是所谓“专制国家”,里根要求总统国家安全事务副助理主持的计划审查小组(Planning Review Group)在3月10日前开会审议美国对尼加拉瓜的目标,并将讨论结果报告总统国家安全事务助理;要求PRG利用一切政治和外交措施,提出一个与尼加拉瓜民主抵抗力量一起努力在尼加拉瓜实现民主的政治战略;要求财政部长提出一个扩大和加紧对尼加拉瓜经济禁运的计划;要求在总统立法事务助理的指

^① National Security Decision Directive Number 248: "Central America", October 22, 1986. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-2874a-2877a.gif>, 2007年9月29日。

导下,提出一个获得使国会对尼加拉瓜民主抵抗力量不断支持的一个综合性行动计划。^① 此时尼加拉瓜已成为美国在拉丁美洲除古巴之外的心腹大患,必欲除之而后快,采取隐蔽行动自然是题中应有之义了。

阿富汗是里根政府隐蔽行动战略实施的重点之一。里根上台后,继承了卡特政府对阿富汗的隐蔽行动政策,继续给阿富汗穆斯林游击队以秘密支持,打击苏联驻阿部队。1985年3月27日,即在其第二任期开始不久,里根总统签署了国家安全决定指令第166号绝密文件《美国在阿富汗的政策、计划和战略》(NSDD166)。该文件迄今尚未解密,详细内容不得而知,但根据时任美国国家情报委员会主席罗伯特·M·盖茨等人的透露,该文件提出了在阿富汗的新的战略目标,即不是简单地从卡特政府沿袭下来的只是“骚扰”(harass)打击苏联驻阿富汗部队,而是“要采取一切可行的手段”把苏联赶出阿富汗,赢得这场战争的胜利。^② 这份文件不仅是美国对阿富汗政策的转折点,也是阿富汗战争的一个转折点。此后,里根政府极大地增加了对阿富汗游击队的援助,援助经费从1981年的1亿美元、1983年的1.2亿美元、1984年的2.5亿美元猛增到7亿美元左右,^③ 援助的武器包括肩扛式反直升机导弹——毒刺导弹等高技术武器,给苏联驻军造成致命打击。有学者认为“支持阿富汗抵抗力量成为美国采取的最大的隐蔽行动”。^④

在非洲,里根政府也没有忽视采取隐蔽行动和苏联进行势力范围的争夺。自从1976年国会通过《克拉克修正案》禁止对安哥拉反政府武装提供军事援

① National Security Decision Directive Number 264: “Central America”, February 27, 1987. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-2972a.gif>, 2007年9月29日。

② Robert M. Gates, *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*, New York: Simon & Schuster, 1996, p. 349; Raymond L. Garthoff, *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1994, p. 712; Milt Bearden and James Risen, *The Main Enemy: The Inside Story of the CIA's Final Showdown with the KGB*, New York: Random House, 2003, p. 210.

③ William J. Daugherty, *Executive Secrets*, p. 206.

④ John Prados, *President's Secret Wars: CIA and Pentagon Covert Operations Since World War II*, p. 363.

助之后,美国在安哥拉的隐蔽行动一度处于沉寂。里根上台后经过几年的斗争,终于说服国会于1985年8月撤消了这一限制,并授权每年给安哥拉反政府武装“争取安哥拉完全独立全国联盟”(UNITA,以下简称“安盟”)5000万美元的援助。之后里根政府便恢复了对安盟的军事援助,包括提供毒刺式导弹。里根政府对安盟的军事援助既是隐蔽的,又是公开的。之所以是隐蔽的,是因为援助是秘密进行的;之所以又说是公开的,是因为里根政府多次公开表示支持安盟,甚至在白宫接见其领导人,这就使它那些秘密军事援助也变成了掩耳盗铃式的把戏。^①

里根政府对安哥拉的隐蔽行动战略在其国家安全决定指令中也有所体现。1986年2月10日,国家安全委员会通过NSDD212号秘密文件《美国对安哥拉的政策》,文件指出,美国及其盟国在南部非洲有重要的政治、商业和战略利益,这些利益正在受到“安哥拉解放人民运动”(MPLA,简称“安人运”)政府的强硬政策和苏联集团对该政府增加的军事援助的威胁。文件规定美国的政策目标之一是削弱并尽可能消除苏联及其代理人在安哥拉和南部非洲的影响和机会。为了实现这些目标,美国将继续积极卷入南部非洲事务,就安哥拉而言,将执行一个双轨战略,即继续与安人运和南非就古巴军队撤离、纳米比亚独立问题进行谈判;对安人运施加压力,使其严肃对待谈判并接受谈判协议。文件具体列举了该战略所包括的10个方面的内容,或要做的10个方面的工作,其中包括扩大与安盟的联系,在政治上支持其提高国际地位的努力;继续美国在南部非洲与其国家价值和目标相一致的发展与安全援助及人道主义的食品救济计划;美国新闻署(USIA)应加强国际媒体的注意,增加安盟的政治目标和军事成就的国际影响力,并向古巴人民解释安哥拉战争对古巴的真实的代价;国务院应制订一个单独或通过友好政府在联合国和非洲统一组织支持安盟的政治战略;通知进出口银行(EXIM Bank),它在安哥拉既不应寻求、也不应接受从广义上说可能增强安人运的战争能力,或获得维持其战争的军事经济资源的新业务。文件最后总结说,为了实现美国的目标,美国将采取的政策是:对安哥拉政权施加压力,使其在当前的安哥拉—纳米比

^① William J. Daugherty, *Executive Secrets*, p. 210; William Blum, *Killing Nope: US Military and CIA Interventions Since World War II*, p. 256.

亚和谈中予以合作,并通过采用每一项可行的经济措施和一切可行的手段,限制其对安盟进行战争的能力。^①

这份文件也没有明确使用“隐蔽行动”一词,但我们只要稍一剖析,同样可以发现隐蔽行动的影子。文件要求美国新闻署增强国际媒体对安盟政治目标和军事成就的注意,向古巴人民揭露古巴在安哥拉的损失,这实际上是要求开展一场宣传战,运用这种宣传机器,进行公开与隐蔽的宣传。文件要美国国务院制订一项在联合国和非洲统一组织由美国单方面行动和通过友好政府扶持安盟的政治战略,这种“通过友好政府”的做法实际上也是一种隐蔽行动——让别人出头露面,说自己想说的话,做自己想做的事,而自己的真实面目和幕后活动则被掩盖了。要求进出口银行不要给安哥拉贷款同样具有隐蔽行动的性质:表面上拒绝贷款的是进出口银行,幕后操纵者则是美国政府。

1987年5月7日,国家安全委员会通过了一份新的对安哥拉的政策文件 NSDD274《美国对安哥拉的政策》,文件回顾了自从 NSDD212 号文件批准实施以来的形势发展,认为安哥拉的军事冲突已稳定下来,无论安人运还是安盟都未能取得军事胜利;安盟在发展更广泛的国际联系方面已取得了一些进展,但安人运始终不愿意与安盟公开分享权力以取得民族和解;虽然苏联、古巴的损失加重了,他们仍然要挟持罗安达政权,保持其在安哥拉的存在和影响。基于此,文件决定要继续坚持 NSDD212 中所确定的政策目标和战略。至于 NSDD212 确定的为获得政策目标所实施的双轨战略,文件认为仍然基本有效,但做了若干补充,其中关于对安人运施压,文件指出,美国将积极寻求和采取有效手段增加对安人运的压力,使其同意谈判解决;国务院要和其他相关部门一起,探索通过更有效的情报计划提升安盟在安哥拉和国际地位的手段;美国的情报活动也将寻求破坏古巴在安哥拉部署军队的能力,特别是通过马蒂电台对古巴无线电广播计划和通过针对古巴驻安哥拉军队的西班牙语广播计划;美国应尽可能在最大程度上寻求加剧安人运与其苏联集团支持者的分歧,破坏苏联—古巴把自己描绘成正在支持一个合法的被迫卷入战争的非洲政府

^① National Security Decision Directive Number 212: “United States Policy toward Angola”, February 10, 1986. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-2730a.gif>, 2007年9月29日。

的努力。^①

从上述内容可知,与 NSDD212 相比,这份文件中要求实施隐蔽行动的色彩更加浓厚。文件规定要在最大程度上加剧安人运和苏联、古巴的分歧,破坏苏联、古巴支持安人运的努力,最行之有效的办法当然是在继续加强对安盟公开外交支持、暗中军事援助的基础上,采取挑拨离间、造谣惑众等隐蔽的政治战、宣传战了。

NSDD274 号文件要求加强对安哥拉的隐蔽行动,与美苏争夺的态势及冷战格局的变化有关。里根政府经过第一任期和第二任期上半期与苏联的强硬对抗,苏联已力不能支,渐渐败下阵来,这就更坚定了里根要在其任期内取得冷战决定性胜利的决心,从而加大了对苏联集团的打击力度,非洲战场自然也不例外。

以上考察剖析了里根政府制订的有关隐蔽行动政策的部分文件,由于条件限制,不可能揭示其隐蔽行动政策的全貌,但由此也可以看出,里根政府对隐蔽行动战略的实施是何等的重视。作为冷战期间美国遏制大战略中的一个重要子战略,隐蔽行动战略在里根政府时期得到更加充分的发挥运用。

六、乔治·布什政府与隐蔽行动战略

美国第 41 任总统乔治·布什(George Bush)是幸运的,他上台不到两年冷战就结束了,紧接着苏联集团崩溃了,苏联解体了,二战后和美国对抗了 40 多年的冤家对头一时间灰飞烟灭,化为历史。因此,对苏联集团的隐蔽行动在他仅有 4 年的执政史中并不占有很大位置。然而,老布什是唯一曾担任过中情局局长的总统;同时,作为里根政府长达 8 年的副总统,他又一直是国家安全委员会及其负责审查隐蔽行动的核心小组 NSPG 的重要成员,对隐蔽行动战略的重要性深有体会,对里根政府时期制订和实施的一系列隐蔽行动了然于胸,这就决定了他在和苏联集团进行“最后的斗争”的两年中仍然十分重视和运用隐蔽行动这一战略武器。因此,尽管其执政时期的绝大部分密级档案

^① National Security Decision Directive Number 274: "Central America", May 7, 1987. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-3016a.gif>, 2007 年 9 月 29 日。

尚未解密,仍然能从很少的已解密的档案材料和其他一些文献中看出些眉目来。

1989年1月30日,布什总统签署了第一号国家安全指令《国家安全委员会组织结构》(NSDI)。文件首先确定了国家安全委员会的性质、职责和构成,指出国家安全委员会是讨论需要总统决定的国家安全政策问题的最重要的机构,它将建议和帮助总统整合影响美国的所有国家安全政策,包括对内、对外、军事、情报和经济方面的政策。在谈到国家安全委员会的组成时,规定中情局局长和参谋长联席会议主席,以及总统办公室主任和总统国家安全事务助理,作为国家安全委员会的法定顾问参加国家安全委员会会议;司法部长将被邀请参加关于法律问题、包括隐蔽行动问题的会议。文件在这里实际上三次涉及隐蔽行动问题。第一,文件规定国家安全委员会的职责是建议和帮助总统整合美国的国家安全政策,包括情报政策,情报政策中已包括了隐蔽行动的内容;第二,文件高度重视主要负责隐蔽行动的中情局局长的作用,要其作为国家安全委员会的法定顾问参加国家安全委员会会议,这也体现了布什总统对隐蔽行动的重视;第三,在谈到司法部长参加会议的问题时,则明确使用了 covert actions 一词,就更直接地反映了隐蔽行动也将是国家安全委员会所要讨论的主要问题之一。布什政府要传承隐蔽行动战略,由此可见一斑。

NSDI 决定废除里根政府时期国家安全委员会下设的 NSPG、SRG、PRG 及 PCG 等几个层级的工作小组,成立自己的三级工作小组,即首长委员会(The NSC Principals Committee, 缩写为 NSC/PC)、副手委员会(The NSC Deputies Committee, 缩写为 NSC/DC)和政策协调委员会(NSC Policy Coordinating Committees, 缩写为 NSC/PCC's)。NSC/PC 是讨论影响国家安全问题的高级部际机构,由国务卿、国防部长、总统国家安全事务助理、中情局局长、参谋长联席会议主席和总统办公室主任(Chief of Staff to the President)组成,由总统国家安全事务助理担任主席,司法部长则如同国家安全委员会一样,在讨论到涉及法律和隐蔽行动问题时参加会议。NSC/PC 的职责是审查、协调和监督国家安全政策的制定与执行。NSC/DC 是由上述几个主要部门的副手组成的次一级的讨论影响国家安全政策问题的跨部门机构,其职责是审查和监督 NSC 部际组织(包括根据本指令建立的 NSC/PCC's)的工作,并就国家安全政策的制订和执行提出建议。文件规定 NSC/DC 在开会讨论隐蔽行动

问题时,司法部长的代表应参加会议。

NSD1 也决定按照地区和部门成立不同的政策协调委员会(NSC/PCC),也即按照欧洲、苏联、拉丁美洲、东亚、非洲、近东—南亚这样几个地区,以及按照国防、国际经济、情报、武器控制这样几个部门,就每一个地区、每一个部门分别设立一个政策协调委员会。每一个 NSC/PCC 是提出和执行关于该地区或该领域的国家安全政策的主要部际机构,其职责是负责确定和提出需要国家安全委员会考虑的政策问题,包括为国家安全委员会的讨论准备必要的材料。关于 NSC/PCC's 的构成,文件规定每一个 NSC/PCC 将由在 NSC/DC 中有成员的各个部门的一位部长助理级别的代表组成,其主席由相关的部长任命,关于情报的 NSC/PCC 的主席由中情局长任命。^①

可见,这份文件作为布什政府的第一个国家安全指令,虽然不是关于隐蔽行动的专门文件,但也已包含了要继承隐蔽行动战略的内容。文件虽然废除了里根政府审查监督隐蔽行动的组织体系,成立了自己的相关体系,这实际上是换汤不换药,只是变变名称而已。其职责和构成基本没有变化。

尼加拉瓜是老布什政府隐蔽行动实施的一个重点。1989年5月1日,国家安全委员会通过第8号国家安全指令《美国对尼加拉瓜和尼加拉瓜抵抗力量的政策》(NSD8)。该文件虽然没有使用隐蔽行动的字眼,但同样潜藏着隐蔽行动的杀机,包含着隐蔽行动的政策举措。文件首先指出,美国对尼加拉瓜和尼加拉瓜抵抗力量的目标是阻止苏联战略利用尼加拉瓜,包括要使苏联和古巴的军事力量撤出尼加拉瓜,要使苏联集团极大地减少对尼加拉瓜的援助,要通过终结尼加拉瓜的颠覆活动减少它对其邻居和其他拉美国家的威胁,要把尼加拉瓜的军事力量减少到与中美洲的稳定相称的水平,要在尼加拉瓜实现民主,以便防止未来出现战略或地区威胁,促进对该地区长期稳定至关重要的经济发展。文件确定了对尼加拉瓜的具体战略,其中包括要尽可能维持使尼加拉瓜抵抗力量作为一个独立存在的实体;要支持尼加拉瓜内部的反对派,鼓励抵抗力量与反对派合作等。文件也规定了实施这些战略的具体举措,其中包括直到1990年2月尼加拉瓜选举这一时期内,对尼加拉瓜抵抗力量的援

^① National Security Directive 1: "Organization of the National Security Council System", January 30, 1989, PR01723, DNSA.

助将继续保持在当前水平,要制订一个支持尼加拉瓜内部反对派的计划等。^①这份文件实际上继承了里根政府支持尼加拉瓜抵抗力量的隐蔽行动政策,给尼加拉瓜抵抗力量秘密资助即是当年里根政府的一个重要举措。

1989年9月22日,布什签署了国家安全指令第23号文件《美国与苏联的关系》(NSD23)。这是一份十分重要的政策文件,它是在苏联和东欧国家正在发生剧变、美苏关系也已发生重大变化、由对抗走向缓和、冷战正走向结束的背景下制订的。文件对美国长期以来实施的对苏遏制战略进行了总结,提出了新的对苏政策,即“超越遏制,积极促进苏联融入现存的国际体系的政策”,学界称之为“超越遏制战略”。和冷战早期甚至里根政府的对苏政策文件相比,这份文件的火药味已少了许多,但仍然表现出要使苏联的制度发生根本性改变的决心和要求苏联在国际国内一系列问题上按美国的意愿去做的强硬态度。其中也不乏为实现政策目标而要采取隐蔽行动的意思。由于该文件较长,这里不宜全面剖析,仅举一例。文件在阐释美国的政治—外交目标的部分指出:“我们也将通过继续对朋友、盟国和自由战士的政治、经济和军事支持,限制苏联通过提供武器、派遣军队、支持傀儡等扩张实力。”^②这些支持并不全是公开的,有许多是隐蔽的,特别是对那些所谓“自由战士”的“政治、经济和军事”的支持,往往都是隐蔽的,正如之前无数次发生过的那样。

总之,由于老布什政府正处于冷战走向结束、后冷战时期开始的转折时代,其隐蔽行动战略实施的范围和程度、数量和规模比前几届总统都小了许多。特别是1990年之后,由于苏东剧变、苏联解体,美国的战略目标已经实现,加之这些国家的社会也变成自由的开放的社会,已再无多少对其实施隐蔽行动的必要,美国对外隐蔽行动更为减少。但其传承了隐蔽行动战略则是显而易见的。

^① National Security Directive 8: “U. S. Policy Toward Nicaragua and the Nicaraguan Resistance”, May 1, 1989. National Archives and Records Administration (NARA), U. S., NSC Policy Papers, RG273.

^② National Security Directive 23: “United States Relations with the Soviet Union”, September 22, 1989. NARA, NSC Policy Papers, RG273.

小 结

本章较为详细地考察了自冷战开始杜鲁门政府制订隐蔽行动战略后直至冷战结束美国历届政府对其的传承。通过对从艾森豪威尔到老布什政府一系列政策文件的考察解析,可以看出,隐蔽行动是冷战期间美国历届政府一以贯之无一例外都予以实施的一项重要政策、一个重要战略,历任总统上台后对其都极为重视,也都制订了相应的政策。虽然他们运用实施的程度因冷战态势的变化而有所不同,但重视并运用这一战略武器则是相通的。在分别以美苏两个超级大国为首的两大阵营冷战斗争的大格局下,在双方都拥有毁灭性武器的核时代,军事手段的过度使用很容易导致和苏联直接的军事冲突,其后果不堪设想;公开的外交手段又往往难以征服对方,达到目的。隐蔽行动作为“第三种选择”,能起到二者不可替代的作用,以很小的代价获得最大的效益。因此,隐蔽行动战略也就自然成为冷战期间美国历届政府克敌制胜的“法宝”。

第四章 隐蔽行动战略的实施:20 世纪 40 年代末—50 年代中

如前所述,自从 1948 年杜鲁门政府确立了对外隐蔽行动战略,其后美国历届政府无一例外都继承并实施了这一战略,直至冷战结束。然而,正如任何事物的发展都有其阶段性一样,冷战期间美国对外隐蔽行动战略的实施也非一成不变,而是依据美苏实力对比、美国战略重点以及冷战格局的变化表现出明显的阶段性来。大体上来说,其发展变化经历了如下四个阶段,即:第一阶段,20 世纪 40 年代末至 50 年代中期,隐蔽行动战略实施的重点在欧洲,同时在其他关键国家和地区也频频实施;第二阶段,20 世纪 50 年代末至 70 年代初,隐蔽行动战略实施的重点在亚洲、非洲和拉丁美洲;第三阶段,20 世纪 70 年代中后期,由于水门事件的影响,隐蔽活动大大减弱,但并未停止;第四阶段,20 世纪 80 年代至 90 年代初,美国在东欧和亚非拉全面出击,重点突破,赢得了冷战。由于这一问题涉及的时间跨度较长,空间范围宏广,内容浩繁,难以在一章容纳,将按阶段分四章依次进行探讨,并选取典型个案进行剖析。

一、概 述

20 世纪 40 年代晚期至 50 年代中期,是东西方冷战对抗的第一次高潮时期,也是冷战对抗最激烈的年代。早在 20 世纪初,英国著名地缘政治学家哈尔福德·麦金德就提出了东欧、欧洲以及整个欧亚大陆在世界政治中的“枢纽”地位,并提出了一个学界所熟知的公式,即:“谁统治了东欧,谁就统治了心脏地带;谁统治了心脏地带,谁就统治了世界岛;谁统治了世界岛,谁就统治

了全世界。”^①这一理论对英、法、美、俄、德、日等世界强国的对外战略产生了强烈影响。冷战开始后,欧洲作为世界资本主义的发源地和重要阵地,由于其雄厚的经济科技实力,由于其在国际政治经济中重要的战略地位,自然成为美苏争夺的重点。斗争双方一方面通过经济援助、加强经济联系、建立军事政治同盟等手段巩固各自的势力范围,争夺二战所造成的权力真空地带;另一方面则通过秘密活动、隐蔽行动挖对方墙脚。就美国而言,这一时期对苏联东欧集团展开了全面的一系列的隐蔽行动,力图在苏联阵营中打开缺口,颠覆苏联东欧集团,并给苏联的权力结构造成最大的紧张,遏制苏联和所谓共产主义扩张。同时,在西欧和亚洲、拉美等关键地区的一些国家实施隐蔽行动,以巩固西方阵营,阻止共产党或左翼人士上台执政。

在隐蔽的政治战方面,主要是通过制造假情报、散布流言蜚语、拉拢引诱等手段挑拨离间苏联东欧国家最高层的关系,挑拨离间苏联与其卫星国以及中国的关系,引诱苏联集团人员大量叛逃,给苏联的权力结构造成最大的紧张。最具代表性的是1950年秋杜鲁门政府雇用一批来自哈佛大学、麻省理工学院和兰德公司的学者制订了一个颠覆苏联政权的“特罗伊计划”。它具体包括四种方式,即:一、设法使苏联党和国家管理机构丧失能力;二、增加叛逃到西方的事件,煽动军队和安全机构中出现大量叛逃者,动摇党对他们的信任,导致新一轮清洗,削弱党镇压持不同政见者的能力;三、传播针对苏高层领导特别是政治局成员的假情报,以增加他们的相互猜忌,诱导苏共最高层的权力斗争;四、削弱苏联对东德共产党的信任及紧靠西方边界的苏联驻军的可靠性,继续进行把阿尔巴尼亚从苏联集团分离出来的活动,以及对苏联领导散布中国共产党可能有铁托主义倾向的假情报,促使国际共产主义再次分裂。^②为了引诱、鼓动苏联集团人员叛逃,具体负责隐蔽行动的中央情报局常常派特工人员潜入苏联东欧进行策反,并资助一些民间机构进行鼓动。如“1949年中央情报局资助建立了一个自由法学家协会(总部设在西柏林),从事秘密鼓

① Halford J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality: A study in the politics of reconstruction*, New York: Henry Holt & Co., 1919, p. 150. 转引自[美]威廉·恩道尔:《霸权背后——美国全方位主导战略》,吕德宏等译,北京:知识产权出版社,2009年,第13页。

② Gregory Mitrovich, *Undermining the Kremlin*, pp. 183-184.

动东德人投奔西德的工作。”^①

隐蔽的宣传战是美国隐蔽行动战略中实施最多的一个子战略,是美国所有隐蔽行动中运用最多的武器。有学者认为,“‘冷战’的主要武器,是意识形态、宣传和心理手段”,^②甚至有人认为,“冷战是心理战,就是用‘和平方式’屈敌,也就是用宣传的武器来瓦解敌方的立场”。^③1947年12月美国政府制订开展隐蔽心理战的NSC4-A文件后很快将之付诸实践。特别是NSC10/2号文件通过后,美国开始运用一切可能运用的手段,对苏联集团展开隐蔽的宣传战、心理战。其中最主要的就是利用二战即已建立的“美国之音”和1950年建立的“自由欧洲电台”、1953年建立的“解放电台”(后改为“自由电台”)进行敌对宣传,即恶毒攻击苏联东欧的社会主义制度,揭露所谓苏联东欧国家的阴暗面,鼓吹西方的生活方式和价值观念,诱导听众对社会现实的不满和对西方的向往,鼓动他们起来造反。当时“美国之音”的一位官员曾赤裸裸地表白说他“不是在搞广播,而是在干革命”。^④为了加强对心理战的领导,1951年4月4日,杜鲁门总统下令成立心理战略委员会(PSB),该委员会由副国务卿、国防部副部长、中央情报局局长及政府有关部门的代表组成(后者由委员会根据需要决定),其职责是“制定并向从事心理战的部局传达国家心理战的总体目标、政策和计划,协调、评估国家的心理战;向国家安全委员会报告委员会的活动和它对国家心理战的评估,包括有关部局对被批准的心理战目标、政策及计划的执行情况。”^⑤这就足以显示美国政府对心理战的重视了。

准军事行动是指美国政府秘密组织和训练从苏联集团叛逃出来的流亡者,然后把他们潜送回国,从事武装破坏活动,也包括中情局自己的特工在敌对国家所搞的武装破坏,以及美国暗中出钱、出枪、培训敌对国家的反政府武

① 时殷弘:《从激变战略到解放战略》,《世界历史》1995年第3期,第8页。

② [俄]亚历山大·季诺维也夫:《俄罗斯共产主义的悲剧》,葛新生、陈爱茹译,北京:新华出版社,2004年,第48页。

③ [英]弗朗西斯·斯托纳·桑德斯:《文化冷战与中央情报局》,曹大鹏译,北京:国际文化出版公司,2002年,第13页。

④ 时殷弘:《从激变战略到解放战略》,《世界历史》1995年第3期,第7页。

⑤ “Directive by the President to The Secretary of State, The Secretary of Defense, The Director of Central Intelligence”, *FRUS*, 1951, Vol. 1, *National Security Affairs; Foreign Economic Policy*, Washington, D. C.: USGPO, 1979, pp. 58-59.

装企图颠覆该国政府等活动。在这方面,美国中央情报局和英国、西德的情报机构密切合作。他们首先在西德和西柏林的难民营中秘密物色筛选对象,然后集中进行训练,有些新手还要送到美国学习跳伞、收发报等特别课程。经过一定训练后,便通过海运或空投把他们送入苏联的立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚、乌克兰等地或阿尔巴尼亚等国,从事搜集情报、武装破坏活动。其中最具规模、最突出的是被称为“宝贵行动”的旨在颠覆阿尔巴尼亚政府,把阿尔巴尼亚从苏联集团分离出去的行动。

在隐蔽经济战方面,美国拉拢勾结英、法、意等一批西方盟国于1950年建立了一个“秘密的非正式国际组织”——“对共产党国家出口管制统筹委员会”(COCOM),简称“巴统”,^①协调立场,共同对苏联集团实施经济制裁和出口管制。朝鲜战争爆发后将管制范围扩大至中国,建立了该组织在亚洲的分支机构“中国委员会”。之后,该组织成为美国对共产党国家实施经济战的重要工具,直至1994年宣告解散。这一行动之所以说是隐蔽的经济战,是因为美国是“巴统”各国对苏联东欧等国进行贸易管制的幕后推动者,出面进行贸易管制的是“巴统”各国,这就掩盖了美国政府的作用,美国政府也完全可以矢口否认自己的作用。

与此同时,为了稳住西欧,防止西欧在共产主义浪潮的冲击下坍塌,阻止共产党在西欧国家执政,增强西欧人民对美国的向心力和西方价值观的凝聚力,美国对西欧也展开了公开和隐蔽的宣传战、心理战,其中尤以对意大利的宣传战、心理战最为典型。

这一时期美国在欧洲以外地区也进行了不少隐蔽行动。如为了阻止菲律宾落入共产党之手,50年代初秘密支持菲律宾国防部长马格赛赛瓦解了菲律宾人民军,1953年又不择手段帮助他竞选总统获胜,使马格赛赛成为第一个由美国中央情报局直接扶植上台的菲律宾总统。为了阻止伊朗倒向苏联一边,于1953年秘密操纵伊朗国王巴列维发动政变,推翻了摩萨台政权。1954年又在危地马拉颠覆了坚持社会和经济改革,获得国内共产党支持的阿本斯政权。

^① 详见崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会》。崔丕教授依据翔实的档案资料,对这一问题进行了全面系统和深入的研究。

二、1948年意大利大选与美国的隐蔽行动^①

1948年4月,意大利迎来了共和国第一届议会选举。在这场大选中,战后蓬勃发展的意大利共产党积极参加竞选,志在必得。意大利在美国全球冷战战略中具有极其重要的地位,在美国看来,如果意大利落入共产党之手,将危及西欧和地中海地区乃至整个资本主义世界的安全。因此,为了阻止意大利共产党上台执政,美国大肆干涉1948年意大利大选,除了公开干涉外,还实施了大规模的隐蔽的宣传战、心理战。它的成功实施成为美国确立隐蔽行动战略的一个重要因素。

(一) 二战后意大利的形势

二战结束后,意大利陷入了严重的经济政治危机之中。经济上,意大利工农业生产受到战争的极大破坏,人民基本生活难以为继;政治上,随着美苏冷战的逐步展开,意大利反法西斯联盟内部各政党之间的矛盾日益突出,政局动荡,意大利共产党大有通过议会选举上台执政之势。

意大利的经济困难主要表现在:意大利工业化的北部饱受战争蹂躏,工业生产遭到严重破坏,导致大规模失业;同时,由于英国、德国等欧洲国家经济衰落,无力向意大利提供煤、石油等原料,资源贫乏的意大利的工业生产难以恢复。南方农业地区也遭到战争的严重破坏,生产大幅度缩减,造成粮食短缺,人民饥馑。国家外汇储备匮乏,根本没有能力进口必需的生产和生活资料。此外,战后大量难民纷纷回国,军队大批复员,人口就业的压力愈加严重。加上盟国对意大利经济事务实行管制,意大利政府无权进行经济复兴,使得意大利经济难以正常地运转。

因此,战后初期,意大利的经济形势十分危急,恢复工作举步维艰。“在1945年……意大利的国民生产总值倒退到1911年的水平;与1938年相比,实际下降了40%。尽管战争给人口造成了损失,但由于意大利在殖民地的移民被遣返回国,向外移民停止,意大利的人口激增,致使生活水平降低到惊人的

^① 本节初稿由笔者指导的研究生汪婧、田丹提供,笔者做了重大修改补充。

地步。如果没有国际援助,尤其是美国的援助,许多意大利人就都被饿死了。”^①

战后初期意大利政局也呈剧烈动荡之势,在反法西斯抵抗运动中发展壮大起来的几个主要党派展开了激烈争夺。

当时在意大利的政党主要有天主教民主党(Christian Democrats)、无产阶级团结社会党(Italian Socialist Party of Proletarian Unity)、意大利共产党(Italian Communist Party)、行动党(Action Party)和自由党(Italian Liberal Party)等。

天主教民主党是由意大利人民党、天主教行动会会员等若干基督教团体于1943年7月25日组建而成,并在罗马建立了一个阿尔契德·德·加斯佩里(Alcide de Gasperi)为主席的临时委员会。在抵抗运动初期,天民党在民族解放委员会中还处于次要地位。盟军占领罗马后,意大利国王退位,为了保障《拉特兰条约》(Lateran Treaty)规定的教廷的主权和教会权力,梵蒂冈开始支持天民党。在梵蒂冈的支持下,天民党迅速发展成为意大利第一大群众性政党。^②这主要因为,天主教在意大利的势力和影响巨大,全国有90%以上的居民信仰天主教。天民党的内部团结建立在共同的宗教信仰上,他们特别强调捍卫社会宗教生活的重要性。

无产阶级团结社会党在1943年8月23日建立,由意大利社会党、无产阶级社会运动和其他社会主义团体组成。在二战期间,该党是意大利国内第二大政党,其行动路线是团结共产党人,最终吞并共产党。然而,在抵抗运动中,共产党显示出强大的组织能力,而社会党领导人彼得罗·南尼(Pietro Nenni)和朱塞佩·萨拉盖特(Giuseppe Saragat)在与共产党合作问题上的分歧很大,不久就走向了破裂。^③

意大利共产党创建于1921年,是从社会党在里窝那召开的代表大会上分裂出来的。墨索里尼政府垮台后,意共率先组织民族解放委员会,在米兰和都

① [美]保罗·肯尼迪:《大国的兴衰》,梁于华等译,北京:世界知识出版社,1990年,第359页。

② Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics, 1943—1988*, London: Penguin, 1990, p. 50.

③ Muriel Grindrod, *The Rebuilding of Italy: Politics and Economics, 1945—1955*, London & New York: Oxford University Press, 1955, p. 16.

灵组织工人罢工,公开对抗法西斯主义,并派遣游击旅展开反法西斯武装斗争,其组织能力和威望空前提高。1944年3月28日,流亡苏联的意共领袖帕尔米罗·陶里亚蒂(Palmiro Togliatti)返回意大利,随即作出了一个重大抉择,即将意共建设成一个群众性政党。陶里亚蒂认为,“共产党应该是全民的党”。此后,意共开始不分社会地位和意识形态,大量吸收党员。截止到1945年,意共已经拥有四十万名登记在册的党员。^①与此同时,根据苏联的指示,陶里亚蒂迅速扭转了意共的策略,建议所有反法西斯力量联合加入巴多利奥政府,建立一个具有广泛基础的政府,在战争结束后再通过民主方式来解决意大利政治制度的问题,这就为意共开辟了合法进入政府的道路。另外,在1944年6月建立的意大利总工会(Italian General Confederation of Labor)中,共产党人担任领导人,占据了主导地位。到1944年6月,意大利北部各游击队合编为“自由义勇军”,在民族解放委员会下设立统一的总指挥部,人数据称有40万,其中意共直接领导的“加里波第游击队”有25万之众。^②

这些反法西斯政党在抵抗运动时期组成民族解放委员会,保持了不稳定的联合。但随着反法西斯斗争的结束,各政党之间一直被掩盖的不同利益和意识形态冲突开始显露出来,其中以天民党为首的自由派与以共产党和社会党为首的左派之间矛盾十分尖锐。

首先,在政治纲领上,天民党、自由党等要求维持政治稳定和传统,而共产党、社会党和行动党要求抛弃旧制度,建立新社会。在意大利建立新政府问题上,包括共产党、社会党和行动党在内的左派政党认为,意大利新政府应该包括民族解放委员会的所有反法西斯政党代表,并且民族解放委员会除了作为地方当局的咨询机构外,还应拥有广泛的立法、行政和司法权力,但以天民党为主的自由派反对民族解放委员会拥有行政权力。^③

其次,在意识形态上,天民党、自由党要求维护天主教道德和代表制民主,反对共产主义,主张实行资本主义体制。共产党则积极宣扬共产主义理念,要

① [美]罗伊·威利斯:《意大利选择欧洲》,上海市“五七”干校六连翻译组译,上海:上海人民出版社,1976年,第9页。

② 《战后世界历史长编》编委会:《战后世界历史长编(1945)》第一分册,上海:上海人民出版社,1976年,第324—325页。

③ Muriel Grindrod, *The Rebuilding of Italy: Politics and Economics, 1945—1955*, p. 11.

求实行国有化,实现阶级平等。

再次,在对外关系方面,以天民党为首的自由派政党领导人在二战期间大都流亡英美,同西方的联系密切;而共产党与苏联关系紧密,自成立以来,一直紧跟苏联的政策,如根据苏联的指示,1924年执行了与社会党人统一行动政策、1934年开始执行人民阵线政策、1944年奉行温和改良主义路线等。^①

1945年4月中下旬,意大利游击队在北方发动了大规模起义,不久整个意大利获得解放。6月21日,意大利成立了以行动党领导人费鲁乔·帕里(Ferruccio Parri)为总理的六党联合政府,并试图在盟国管制的限度内执行民主复兴计划。但在这一问题上政府内部意见并不统一,各政党之间矛盾重重。共产党、社会党和行动党要求“来自北方的风”横扫一切保守阶级的政治和经济势力,确保工人和农民大众的统治,右派则阻止左派进行任何激进的经济和政治重建计划。由于左右两派激烈的对抗、盟国军政府(Allied Military Government of Occupied Territory)的干涉、官僚政治的反抗和立即推动经济运行的要求,帕里被迫于11月24日辞职。^②

12月10日,意大利成立以天主教民主党领袖德·加斯佩里为首的六党联合政府。这届政府主要由天民党、意共、无产阶级团结社会党等领导人物组成,其中德·加斯佩里任总理兼外交部长,意共领袖陶里亚蒂任司法部长。1946年6月2日,意大利为决定国家政体和成立制宪会议举行了全国投票,其中大多数票赞成共和政体,从而正式废除了君主制。同时,意大利共产党获得了4287054票,成为仅次于天民党和社会党的第三大党。嗣后加斯佩里再次出任总理组阁,陶里亚蒂担任了副总理。但随着意大利共产党力量和影响的进一步发展,以及意共和意大利社会党的联合行动,引起了意大利右翼势力的严重恐慌,他们不断给加斯佩里施加压力,要求其断绝同共产党和社会党的关系。1947年5月,加斯佩里终于制造政府危机,将共产党和社会党人逐出政府,组成了有资本家大地主代表参加的、得到所有右翼政党支持的天主教民主党政府。

① [法]热纳维埃夫·比布:《意大利政党》,葛曾骧等译,上海:上海译文出版社,1980年,第69页。

② Muriel Grindrod, *The Rebuilding of Italy: Politics and Economics, 1945—1955*, p. 23. [美]罗伊·威利斯:《意大利选择欧洲》,第15页。

意大利共产党被逐出政府后,遵照苏联的指示,不断发动大规模的示威游行和罢工运动,反对加斯佩里政府的亲美政策,阻止意大利接受马歇尔计划。同时随着共和国第一届议会选举的临近,开展大规模的竞选活动。此时,意大利共产党已是拥有约170万党员的大党,其一举一动都对意大利局势产生举足轻重的影响,可以说,拥有强大力量的意共通过起义或议会道路上台执政皆成为可能。面对这种局势,美国又作何选择呢?

(二) 美国对意大利大选的政策与隐蔽行动

1. 美国对意大利大选的政策

二战结束后,面对意大利所处的政治经济困境和共产党力量及苏联影响的不断增长,美国对战败国意大利的基本政策目标是对意大利采取非惩罚性和平处理,使意大利尽快实现政治独立和经济复兴,成为地中海地区的一个民主堡垒,阻止意大利共产党力量的增强,防止意大利落入意共和苏联之手。据此美国参加了对意和约谈判,为意大利的战后重建提供了支持和援助。

1947年9月24日,美国国务院政策计划室(PPS)出台了一份题为《如果共产党控制了意大利北部并在该地区建立了一个意大利共产党“政府”,美国可采取的援助意大利政府的行动》的文件,即PPS9号文件,就美国对意大利的政策提出了建议。文件指出,“美国对意大利的政策是在意大利支持一个友好的民主政权,以保护美国在地中海地区的安全目标”。然而,“意共正在通过议会方式,利用最大可能的压力重新参与政府……其最终目标是使意大利完全屈服于苏联的控制……苏联控制意大利半岛将损害美国在欧洲和地中海地区的利益。”因此,美国应该尽最大可能支持意大利政府,如果共产党控制意大利北部,美国应立即公开表示关注,继续承认罗马政府为合法政府,中止对意大利北部的援助,延缓驻意美军撤退,但美军不应介入意大利内部冲突。^①

^① PPS 9, “Possible action by the U. S. to assist the Italian government in the event of communist seizure of north Italy and the establishment of an Italian communist ‘government’ in that area”, 24 September 1947, Policy Planning Staff Numbered Papers 1947—1949, RG-59, M-1171 Microfiche 8, National Archives and Records Administration, 1985; “Memorandum by the Policy Planning Staff,” 24 September 1947, *FRUS*, 1947, Vol. 3, *The British Commonwealth; Europe*, Washington, D. C.: USGPO, 1972, pp. 976-981.

随后,中央情报局对意大利的政治、经济和军事形势进行了全面的评估,进一步明确了意大利对美国安全利益的战略价值。中央情报局指出,“阻止意大利落入共产党的控制具有至关重要(vital strategic importance)的战略价值”,因为意大利落入共产党之手“将对整个西欧、地中海和中东产生一种挫败影响”,“将大大便利共产主义渗透到法国、西班牙和北非……苏联可以利用在西西里和意大利南部的基地对地中海的交通和安全构成直接威胁。”^①

根据政策计划室的建议和中央情报局的评估,国家安全委员会执行秘书悉尼·索尔斯于1947年10月15日提出了一份题为《美国关于意大利的立场》的报告,作为NSC 1号文件,^②交由国家安全委员会和国务院、参谋长联席会议(JCS)、中央情报局等政府部门讨论研究。1947年11月14日,国家安全委员会举行第二次会议,对NSC 1号文件进行了讨论修改,作为NSC 1/1号文件递交总统。11月24日,杜鲁门总统批准了这份文件。

NSC 1/1号文件是战后美国对意大利的第一份政策文件,也是美国国家安全委员会成立后制订并由总统批准的第一份政策文件。文件声称美国在意大利有“头等重要的(primary importance)安全利益”,美国对意政策旨在“维持意大利独立、民主、对美国友好和能够参与抵抗共产主义扩张”。美国应该通过各种援助方式支持意大利政府,通过有效的美国情报计划和其他一切可行的方式,包括秘密资助,来抗击意大利共产党的宣传等。文件还决定,如果共产党通过1948年选举组建政府,那么必须重新考虑对意政策,“应在选举前45天,根据当时政治形势修改现在的报告。”^③这一政策很快被国务院、中央情报局和国防部等有关部门贯彻实施。

1948年2月10日,在距意大利大选还有两个多月之际,美国国家安全委员会根据国务院、中央情报局和国防部等部门的意见,对NSC 1/1号文件进行

① “The Current Situation in Italy”, ORE 47, 10 October 1947, CK3100393332, DDRS.

② NSC 1, “The Position of the United States With Respect to Italy”, 15 October 1947, PD00001, DNSA.

③ “Report by the National Security Council”, 14 November 1947, NSC 1/1, “The Position of the United States With Respect to Italy”, PD00002, DNSA; *FRUS*, 1948, Vol. 3, *Western Europe*, Washington, D. C.: USGPO, 1974, pp. 724–726.

修改,制订了关于对意大利政策的第2份文件《美国对意大利的立场》,即NSC 1/2号文件。文件分析了东地中海和中东地区的重要性,指出:“东地中海和中东的安全对美国的安全至关重要”,“如果苏联成功地控制以下任何一个国家:意大利、希腊、土耳其或伊朗,整个东地中海和中东的安全将受到威胁。”因此,美国应该“帮助维持意大利、希腊、土耳其和伊朗的领土完整和政治独立”,“准备充分运用政治、经济和军事(如果必需的话)力量执行这项政策。”文件认为,“意大利政府现在正遭受共产党强大持续的攻击,意共最终将建立一个屈从于莫斯科的共产党专政”;“当前共产党的罢工和政治煽动运动似乎是通过赢得四月大选、利用总罢工制造混乱或通过武装起义接管政府这一主要努力的预备阶段。”文件建议,美国应该充分运用政治、经济和军事(如果必需的话)力量,阻止意大利落入苏联的控制。NSC 1/2号文件要求尽快单独提交一份关于意共通过合法方式参与政府时美国对意大利政策文件,作为这份文件的补充。^①2月13日杜鲁门批准了NSC1/2号文件的建议,要求美国政府部门和机构在国务卿的协调下执行。

随着意大利竞选运动的激烈开展,3月8日,即距意大利大选还有40天之际,美国国家安全委员会又出台了对意大利政策的第3份文件(NSC 1/3)《共产党通过合法方式参与政府时美国关于意大利的立场》。文件指出:美国应该立即采取进一步措施阻止意共获胜参与政府,“敦促国会议员立即宣示美国人民的态度,即如果意大利政府包括对美国有敌意的政党,他们决不支持对意大利的经济援助;在通知英法两国政府后,尽快宣布美国支持立即修改对意和约,以及将的里亚斯特归还给意大利;立即在美国发动、在英法鼓励一场由政府官员和私人、包括劳工领袖参加的演说运动,和一场由私人市民参加的关于意大利政治问题的‘书信运动’;要求英法立即宣布将意大利纳入西欧联盟谈判;立即宣布美国赞成意大利参与盟国对德国经济问题的考虑。……继续努力通过一切可行的方式使意大利左翼社会党脱离共产党;继续援助天主教民主党和其他经由选择的反共政党;加强美国对意大利的情报计划,使之成

^① “Report by the National Security Council”, 10 February 1948, NSC 1/2, “The Position of the United States With Respect to Italy”, PD00003, DNSA; *FRUS*, 1948, Vol. 3, *Western Europe*, pp. 765-770.

为一场全面有力的公开反共运动。……向意大利反共人士秘密提供资金和军事援助”等。文件还就大选后如果意共参加政府或控制政府,美国拟采取的政策提出了具体的建议。^①3月11日,国家安全委员会召开第七次会议,讨论并采用了NSC 1/2号和NSC 1/3号文件。^②3月15日,杜鲁门批准了NSC 1/2和NSC 1/3的全部结论,并命令美国政府所有相关行政部门和机构在国务院协调下予以执行。^③

至此,二战后美国对意大利的政策最终确立。NSC 1号系列文件不仅确定了冷战时期美国对意大利政策的基本原则,即维持意大利的亲美反共立场,阻止意共上台执政或参加政府;也确定了美国对1948年意大利大选的具体政策,即通过经济援助、政治行动、情报活动和隐蔽的宣传战、心理战等一切手段阻止意共上台。据此,美国积极投入迅速加强了对1948年意大利大选的干涉。

2. 美国的隐蔽行动

美国对1948年意大利大选的干涉,采取了经济援助、政治行动、情报活动和隐蔽的宣传战、心理战等各种手段,此处着重对其隐蔽行动作一阐述。

1948年意大利大选中美国实施的隐蔽行动,主要表现为隐蔽的宣传战、心理战。首先,最具代表性的就是大规模的“书信运动”。

“书信运动”名义上是一场由私人组织发起、通过美国人特别是美籍意大利人向意大利亲友写私人信件的心理宣传运动,但本质上是由美国政府利用、鼓励和发展的一项大规模隐蔽行动。

“书信运动”最初是由私人组织发起的。1948年1月,美国极有影响的意大利语报纸《前进报》(Il Progresso)开始敦促它的读者加入向意大利人写信的“十万人委员会”,每人保证向10个意大利人写信。《前进报》建议和指导读

^① “Report by the National Security Council”, 8 March 1948, NSC 1/3, “Position of the United States With Respect to Italy in the Light of the Possibility of Communist Participation in the Government by Legal Means”, PD00004, DNSA; *FRUS*, 1948, Vol. 3, *Western Europe*, pp. 775-779.

^② “Minutes of the 7th meeting of the National Security Council on the position of the U. S. with respect to Italy and on the status of NSC projects”, 11 March 1948, CK3100055218, Declassified Documents Reference System (DDRS), Gale Group, Inc.

^③ *FRUS*, 1948, Vol. 3, *Western Europe*, footnote 2, p. 777.

者如何给意大利亲友写信,并提供一些套用书信作为参考。2月,美国驻意大利大使邓恩似乎看到了这一做法的效用,建议国务院考虑利用这种方式。3月初,国务卿马歇尔表示他已考虑该建议。^①3月8日,NSC 1/3号文件即提出要发起“书信运动”的建议。后经杜鲁门总统批准,这场声势浩大的运动迅速展开。

“书信运动”中最为积极的是美籍意大利人。在美国政府的支持下,一些美籍意大利社团领导人、意大利裔的美国地方长官、市长、法官、州议员和其他政治人物,还有工商业者和劳工领袖,呼吁美籍意大利人给意大利亲友写信,他们自己也亲自寄出信件。随后,大量美籍意大利人加入向意大利亲友写信的行列,要求他们在四月大选中不要投票给共产党候选人。大部分美籍意大利人是通过一些国家和地方协会参与“书信运动”,如美籍意大利人劳工组织、老兵组织,也有一些人单独行动或通过特别委员会采用行动。由路易吉·安东尼尼(Luigi Antonini)领导的美籍意大利人劳工委员会通过广播和报纸支持“书信运动”。^②4月4日,美国退伍军人协会(American Legion)的领导人詹姆斯·奥尼尔(James F. O'Neil)号召所有退伍军人支持“书信运动”,劝说意大利人民一定要防止“共产主义的侵蚀”。^③

积极推动美籍意大利人参与“书信运动”的最大机构是美国天主教会,全国的天主教区都参与了“书信运动”。教会准备好各种各样的套用书信,分发给教区的居民,要求他们投递给意大利的亲友,号召亲友反对共产党,支持天主教民主党。在教区居民签好地址和收件人后,将信件交回教会,由教会贴上邮票邮寄到意大利。如纽约一名既是律师又是圣幕骑士(Knights of the Holy Sepulchre)首领的维克托·安菲索(Victor L. Anfuso)负责印刷套用书信,并同主教印刷公司(Bishop Lithographing Corporation)和《漫谈》(Divagando)杂志合作,在拥有大量意大利居民的教堂和街区分发了25万份套用书信副本。^④

① “The Charge in Italy (Byington) to the Secretary of State”, January 28, 1948, *FRUS*, 1948, Vol. 3, *Western Europe*, pp. 822-823.

② “Anti-Red Appeals to Italy Increase”, *New York Times*, 13 April 1948, p. 15.

③ “O'Neil Urges Letters to Italy”, *New York Times*, 5 April 1948, p. 2.

④ “Lawyer Here Fights Communism in Italy”, *New York Times*, 28 March 1948, p. 15.

教会还劝说美国所有的天主教徒积极参与“书信运动”，告知意大利人“民主”的含义，要求他们“不要被共产党的谎言欺骗”。费城的大主教丹尼斯·多尔蒂(Dennis Cardinal Dougherty)在一封给牧师的信中发出指示，要求天主教徒在3月28日写信给意大利的亲友，请求他们在选举中投票反对共产党，“如果共产党在4月18日获胜，基督教将会失败。请在今晚写信给您在意大利的朋友，立即警告他们这种悲惨的情况。”^①

尽管被称做“书信运动”，但这场运动实际上采用了套用书信、明信片、海底电报、无线电报、留声机录音和短波无线电广播等各种宣传形式。1948年3月底，一场名义上通过私人募集资金的夜间电报计划启动，这项计划将持续到4月17日，表明美国对意大利人民要求自由的支持。^②4月9日，一个美籍意大利人组织还发起一项向意大利发送“一万份自由电报”的运动。一些事先写好的电报称：“在4月18日，通过投票反对共产党，拯救意大利、我们的密切联系和天主教信仰。”“在4月18日投票反对共产党将确保您和世界的福祉。”美国移民局的前任领导尤古·卡鲁斯(Ugo Carusi)劝说华盛顿人发送电报或为这个组织捐款，使意大利人“不要相信共产党的虚伪承诺”。^③好莱坞制片人詹姆斯·纳赛尔(James Nasser)则付钱给雇员打电报给意大利的朋友。^④此外，大量报纸、杂志和宣传册也被派送到意大利。

一开始，“书信运动”只是简单地告诉意大利人美国对意大利的贡献。随着大选的临近，“书信运动”越来越反共，并公开呼吁投票给天主教民主党和德·加斯佩里，使意共败选。其中一封出自安菲索的套用书信内容如下：

1948年3月27日

亲爱的——：

今天是复活节，外面的钟声欢快地响起……

我们特别想念美丽而亲爱的意大利，在经受这么多的磨难后，我们最

-
- ① “Archbishop Urges Letters to Italians”, *Washington Post*, 29 March 1948, p. 2.
② Mary Van Rensselaer Thayer, “Dramatic Night Cable Plan Will Carry ‘Hopes’ of U. S. to Italy Election Eve”, *Washington Post*, 26 March 1948, p. C2.
③ “10,000—Cable Vote Plea Sought to Send to Italy”, *Washington Post*, 10 April 1948, p. 3.
④ C. Edda Martinez and Edward A. Suchman, “Letters From America and the 1948 Elections in Italy”, *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 14, No. 1 (Spring 1950), p. 113.

终想要看到她获得重建,脱离一切暴政和不公平。因此,我们非常忧虑地看着你们。在4月18日,通过投票,你们不仅能决定自己的命运,还可能决定全世界的命运。

因此,如果我们恳求你们,不要使我们美丽的意大利落入残酷的共产主义暴君手中,你们应该不会诧异吧……

美国用一种毫无争议的方式向意大利表明了她的友谊,她送去许多船食物、煤和药品,还给你们船只和原料进行重建工作。她不索取任何东西作为报答,而是取消意大利的债务,甚至此刻华盛顿还正在阐明进一步援助的计划。

不仅如此,美国人还希望意大利拥有的里亚斯特,并成为联合国的一员。因为俄国人反对才没有成功……

为了你们的利益,为了那些希望生活和睦的人,摆脱共产主义的威胁吧!

泽西市使用的一种套用书信语气更为激进,主要内容如下:

“在4月18日投票给共产党,你们就是将自己变成俄国的奴隶,宗教、祖国和家庭将会毁灭。

一场新的战争将在意大利打响,带来新的屠杀、泪水和苦难。你们的教堂和家园将被破坏,你们的土地将被毁坏,牧师和修女们将被残杀,你们的爱人在俄国将像奴隶一样被逼从事一些声名狼藉的职业,并死于寒冷和饥饿……

如果你们投票赞成共产党或左翼社会党,你们将成为俄国的奴隶。

相反,投票给正常的政党,特别是阿尔契德·德·加斯佩里总理的天主教民主党,将保证你们的孩子拥有自由和民主……

如果你们想拯救信仰、祖国和家庭,那么在4月18日赶往投票箱,投上天主教民主党的票吧,因为在那时你们必须投票赞成自由。

打倒共产主义!……信仰、祖国、民主和意大利人民的自由万岁!”^①
套用书信大致有三个主题。其一,如果不打败共产党,意大利将会遭到苏

^① C. Edda Martinez and Edward A. Suchman, “Letters From America and the 1948 Elections in Italy”, *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 14, No. 1 (Spring 1950), pp. 114-115.

联统治,失去信仰、家庭和祖国,失去美国援助;如果打败共产党,美国将继续提供援助,意大利将获得重建后的独立与繁荣;其二,要求意大利人记住美国的援助,记住美籍意大利人和意大利人之间的家庭关系;其三,强调意大利的领土完整和国际地位问题,激起意大利人的民族主义情绪。这些内容都是事关个人、家庭、国家根本利益的大问题,如此宣传不能不极大地触动收信人的心灵和投票取向。

其次,美国中央情报局实施的隐蔽宣传战、心理战。

美国中央情报局是依据1947年美国《国家安全法》建立起来的专门从事对外情报活动的政府机构,由总统直接领导。中情局成立后迅速发展,成为拥有全球性情报网络、大批情报技术人员、间谍、特工,从事情报搜集、分析、进行反间谍活动、策划和实施隐蔽行动的重要机构。在1948年意大利大选前,中央情报局通过制造假情报,进行黑色宣传,试图加强意大利民众对共产主义的恐慌。例如所谓的“佐林计划”(Zorin Plan)。中央情报局伪称从苏联盗出了一份苏联驻意大利大使瓦列里安·佐林交给意共有关意共胜选后如何统治意大利的计划文件,其内容主要包括:意大利要完全紧密地依赖苏联和南斯拉夫;枪决不服从莫斯科控制的教士;意大利的经济、政治与社会事务严格按照苏联模式进行改造,没收工业资本家的所有财产,并将他们关进集中营。实际上这份文件是伪造的,中央情报局伪造了该文件,然后让其广为传播,以此混淆视听、搅乱人心。^①

与此同时,中央情报局雇员制作和散发匿名的反共传单和其他印刷品,给反共报纸、反共漫画家和印刷厂提供秘密资助,极力丑化和诽谤共产党。例如,在一幅漫画中将共产党人画有三个鼻孔,并且带着像斯大林一样的小胡子。由于“胡子”的意大利语是“baffi”,有点像“buffo”(意大利语“小丑”),因此斯大林在意大利常常被称为“Il Buffone”,即“愚蠢可恶的小丑”。^②

① John Jacob Nutter, Ph. D., *The CIA's Black Ops-Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*, p. 87.

② Interview with Mark Wyatt, 15/2/96. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/interviews/episode-3/wyatt1.html>.

此外,美国政府还实施隐蔽的政治战,给天民党等政党隐蔽地提供资助。中央情报局至少通过瑞士银行给天主教民主党提供了5.5万美元的资金。^①曾参与干涉1948年意大利大选行动的中央情报局官员马克·怀亚特(Mark Wyatt)承认说:“由于时间紧迫,我们的行动非常复杂。通过隐蔽资金去影响政治选举实在不是一件美差,但我们只有几个月的时间来做这件事,而这是我们的主要任务。”^②除天主教民主党外,意大利工人社会党、自由党、共和党,甚至意大利社会运动,都获得了中央情报局的隐蔽资助。

除中央情报局外,美国驻意使馆也参与了对意大利大选的隐蔽行动。驻意大使邓恩认为,工人社会党是唯一能够使工人远离社会党和共产党的组织,但“必须通过美国使馆或政府支持不会被发现的渠道”对其提供资金援助。驻意使馆经济顾问保罗·邦纳(Paul Bonner)最初尝试把使馆的里拉资金(Lire fund)给天主教民主党和工人社会党,但是没有找到一个安全的方式,于是他建议国务院通过美国的商业团体来集中和分派资金。给天主教民主党的资金由纽约一家私人银行送去,而给工人社会党的资金通过一位纽约律师希尔文·格特舍尔(Sylvan Gotshal)提供,这位律师与具有很大影响力的工会领袖大卫·杜宾斯基(David Dubinsky)交往甚密。一名代表天主教民主党的商人彼得罗·拉菲尼(Pietro Ruffini)和一名工人社会党代表朱塞佩·法拉维利(Giuseppe Faravelli)在2月到美国进行筹款之旅,邓恩明确地要求政府动员私人部门给二者提供资金,通过美国劳工联合会(American Federation of Labor)给意大利总工会中的社会党成员提供隐蔽援助,劝诱意大利社会党与共产党分裂。^③据估计,约有1000万美元被秘密用于意大利选举运动,进行反共宣传和贿赂。^④

总之,为阻止意共在1948年意大利大选中获胜,美国政府不惜代价,用尽

① E. Timothy Smith, *The United States, Italy and NATO, 1947—1952*, New York: St. Martin's Press, 1991, p. 35.

② Interview with Mark Wyatt, 15/2/96. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/interviews/episode-3/wyatt1.html>, 2006年9月12日。

③ Kaeten Mistry, “The Case for Political Warfare: Strategy, Organization and US Involvement in the 1948 Italian Election”, *Cold War History*, Vol. 6, No. 3 (August 2006), pp. 313–314.

④ William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action and the Presidency*, p. 117.

心机,从经济援助到政治行动,从情报活动到隐蔽行动,无所不用其极。^①

(三)美国对意大利隐蔽行动的后果与影响

美国对1948年意大利大选采取的行动,是包括公开的与隐蔽的、政治、经济、军事、外交、心理、文化等全方位的、立体交叉的行动,其最终结果是诸多因素综合作用的结果。由于没有更为详细的资料,我们很难单独分析评价隐蔽行动所起的作用。但可以肯定的是,隐蔽行动与公开行动相配合,对选民的心理和投票产生了极其重要的影响。这可以从中央情报局的分析报告中看出一二。中情局1948年2月16日的一份报告认为,意大利人受到了美国援助的影响;3月10日的一份报告对“人民民主阵线”日益增加的获胜可能性表示了担心;但4月8日的报告则乐观地认为,“意大利的政治倾向被西方对反共政党的支持扭转过来。”^②

从一些由意大利寄回美国的书信也可看出,美国所采取行动包括隐蔽行动对意大利人所产生的心理冲击。例如,1948年4月17日,亨利·兰伯特(Henry Lambert)收到一封来自意大利的侄子纳塔利·朱塞佩(Natalie Giuseppe)的回信。信中说,“我们全都是天主教民主党人,将投票反对共产

^① 关于美国政府采取的公开行动,由于不是本文论述的主题,加之篇幅所限,不便详述。一份美国政府文件对此做了概括。1948年6月16日,美国驻意大利大使邓恩曾概括性地总结了美国政府对1948年意大利大选采取的行动,认为主要包括五个方面:(1)和平条约;关于的里亚斯特的三方声明;迅速肯定地移交过剩潜艇。(2)美国的官方声明:国务卿3月15日在加州大学的声明;减少美国游客的声明;美国移民法;南部移民进入美国的相关问题。(3)政治行动:书信运动;反共组织退伍老兵的书函;支持意大利自治社会主义运动的声明;民主政治组织和报纸可以获得且能有效利用的反共材料。(4)情报行动:允许出版意大利语著作《我选择自由》;支持出版讽刺苏联的电影《尼娜恰》(Ninotchka);通过意大利当地电影院展示民主进程,如选举;广播的角色,好莱坞明星的参与。(5)经济援助:美国救济计划和临时援助计划,欧洲复兴计划行动信息的提前公开;由里拉资金资助的意大利政府计划,对意大利南部的救济计划;美国大使在每个适当场合的演说,解释美国援助的角色和真实目标;在选举前解决意大利战俘工资结算;意大利向德国出口水果和蔬菜问题;国务院关于意大利从德国进口钢铁废料的声明;建议英国适时地向意大利出口天然气和煤;派遣两个美国专家到意大利南部研究水电站项目建设的可能性。“The Ambassador in Italy (Dunn) to the Secretary of State”, 16 June 1948, *FRUS*, 1948, Vol. 3, pp. 879-882.

^② Trevor Barnes, “The Secret Cold War: the CIA and American Foreign Policy in Europe, 1946—1956,” Part I, *The Historical Journal*, Vol. 24, No. 2 (1981), p. 413.

党。我们知道,如果不是因为美国,我们都将饿死……我们并肩高举美国的旗帜和意大利的民主旗帜,因为我们既不能也不会忘记美国为我们所做的和将做的一切……我希望您将这封信展示给美国人民,以便他们确信我们将在4月18日获胜。”^①同一天,一个名叫约瑟夫·苏特拉(Joseph Sutera)的地方市场管理者也声称,他收到一封来自意大利妹妹的回信,信中表示她相信“意大利不会在4月18日选举中投票赞成共产主义”。^②在那场大规模的“书信运动”中,据估计约有1000万封信件从美国寄到了意大利,^③如此海量的书信所产生的能量是难以估量的。正因为如此,意大利共产党和社会党极为担忧,公开谴责“书信运动”。4月9日,社会党机关报《前进报》(Avanti)用整整一页谴责“有几十万书信川流不息地涌入意大利”;共产党领导的全国劳工联盟也在当天宣布,在公共服务部门进行一场全国范围的、一个小时的600万工人大罢工,予以对抗。^④这也折射了“书信运动”的影响。

美国政府大规模公开行动与隐蔽行动的共同结果是,1948年4月18日意大利大选以天主教民主党的胜利而告终。在议会选举中,共有2600万选民参与投票,约占登记投票者的92%,即能出动的选民几乎全都参加了投票,可见选民对这次选举的重视。选举结果,天主教民主党得票率为48.5%,获305个席位,占据议会绝对多数(议会共547个席位),而由共产党、社会党和一些小独立党派组成的“人民民主阵线”败北,得票率为31%。杜鲁门政府认为,这个结果是一个极为重要的成功。

美国对1948年意大利大选的隐蔽行动对于美国与苏联的全球冷战争夺、对于其冷战战略的形成发展意义重大。它与公开行动相配合,成功地阻止了意大利共产党上台执政,稳定了意大利局势,在意大利确立了亲美反共政府。意大利从此开始了天民党的长期统治,共产党则被始终排斥在政府之外。天民党政府坚决奉行亲美反共政策,坚定地站在了西方阵营一边。意大利成为西方阵营的重要一员。

① “Italian Hails U. S. Aid, Says It Will Help Defeat Communists Tomorrow”, *New York Times*, 18 April 1948, p. 16.

② “Letter Bars Red Victory in Italy”, *New York Times*, 18 April 1948, p. 29.

③ William Blum, *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*, p. 29.

④ “Letter Campaign Denounced”, *New York Times*, 9 April 1948, p. 17.

意大利是西欧南部屏障,它像一只靴子直插地中海,向西向北护卫着西欧,向东向南则直指巴尔干和中东地区,对苏联东欧阵营呈进攻退守之势。可以说,意大利坚定地站在西方阵营一边,成为美国在西欧和地中海地区的一个坚强堡垒,也有利于阻止苏联向西欧的扩张渗透,稳定了西欧的局势,巩固了美国在西欧的阵地。

美国对1948年意大利大选的隐蔽行动是战后美国政府实施隐蔽行动的一场试验,它的成功也促进了美国隐蔽行动战略的形成与确立。在1948年意大利大选之前,虽然美国在对外政策中也采取了一些隐蔽行动,但尚未制定隐蔽行动战略。美国对1948年意大利大选的隐蔽行动主要是依据NSC1号系列文件以及NSC4-A号文件实施的。其中NSC1号系列文件我们前面业已阐述,不再赘述。NSC4-A号文件是一份要求开展隐蔽心理战的政策文件,文件决定“采取隐蔽的心理战以补充美国政府的对外情报活动”,命令中央情报局局长用可资利用的经费开展和指导隐蔽心理战,“确保隐蔽心理战与美国对外政策、公开的对外情报活动和海外的外交、军事行动及意图保持一致。”^①因此,美国在对意大利大选的隐蔽行动中,主要采取的是隐蔽的心理战,包括隐蔽的政治战和宣传战,通过黑色宣传和“书信运动”来影响意大利选民心理,减少意共的支持率,引导选民投票支持天民党。这场隐蔽心理战的成功极大鼓舞了美国进一步开展隐蔽行动的信心和决心。因此,随着冷战对抗的加剧,美国政府决定制订一项全面的隐蔽行动战略。两个月后,即1948年6月17日,美国国家安全委员会即通过了NSC10/2号文件《国家安全委员会关于特别项目处的指令》,决定开展全面的隐蔽活动,确立了隐蔽行动战略。从此,隐蔽行动战略成为美国冷战战略武库中一件十分重要的武器,在美国对苏联集团的冷战争夺中发挥着独特的作用。

^① “Memorandum from the Executive Secretary(Souers) to the Members of the National Security Council”, NSC4-A, December 9, 1947, Enclosure, “Draft Directive to Director of Central Intelligence Hillenkoetter”, *FRUS*, 1945—1950: *Emergence of the Intelligence Establishment*, Document 253.

三、对苏联东欧隐蔽的宣传战

冷战是分别以苏、美两个超级大国为首的东西方两大阵营之间除直接战争之外的激烈争夺,斗争的矛头自然首先都直接指向对方,力图遏制、阻止对方势力范围的扩张,分化瓦解对方阵营,促使对方的政权和制度发生变更。冷战初期,两大阵营在欧洲直接对峙,欧洲成为双方冷战争夺的主战场。就美国来说,除了组建北大西洋公约组织、签订一系列双边或多边防御条约,构筑对苏联集团的包围圈,遏制苏联势力范围的扩张外,同时也努力“穿越铁幕”,以期分化瓦解对方阵营,给对方的权力结构造成最大的紧张,促使对方的政权和制度发生变更。这就需要诉诸隐蔽行动战略。其中隐蔽的心理战、宣传战则是运用最多的一个战略武器。

(一)心理战与宣传战

心理战是世界战争史上颇具威力、屡试不爽的重要武器,早在两千多年前,我国古代最伟大的军事家孙武就提出了“伐谋”、“不战而屈人之兵”等利用心理战来赢得战争胜利的重要思想,并将之付诸实践。《三十六计》中,“虚张声势”、“杀鸡儆猴”、“激将法”、“空城计”等也都是利用对人们的心理影响以达到制胜的目的。其实,即使在和平时期,在古今中外世界各国以及各种势力的政治斗争中,在商品经济的激烈竞争中,在某些心怀叵测之人群的人际交往中,“心理战”不也是人们常常惯用的武器、伎俩吗?!

美国在二战中曾充分运用和发挥了心理战的威力。1942年6月13日罗斯福总统下令成立了战时新闻局和战略情报局。战时新闻局的任务是向国内外公开宣传解释美国的国家利益、政策和目标;战略情报局专门设立了一个心理战略处,通过散布假消息进行“黑色宣传”,以打击瓦解敌方士气。此外还设立了“美国之音”电台,每天24小时不间断进行国际广播,鼓舞盟国军民士气,揭露法西斯的阴谋和罪行。美国的这些心理战在夺取反法西斯战争的胜利中发挥了重大作用。

1947年冷战爆发后,心理战自然也成为美国用以对抗二战时的盟友、今日之敌手的苏联及其阵营的战略工具。正如本书前已述及的,1947年12月

17日,美国国家安全委员会通过了第一份关于开展心理战的政策文件 NSC4 及其附件 NSC4—A。之后杜鲁门政府便对苏联东欧全面展开了心理战,并于1951年4月成立心理战略委员会(Psychological Strategy Board)以加强对心理战的规划、协调和实施。1953年9月2日,艾森豪威尔总统又下令建立行动协调委员会(Operations Coordinating Board)取代心理战略委员会,以进一步改善和加强心理战。当时美国空军根据朝鲜战争中的经历算了一笔账:空军力量每杀死一个敌军士兵平均需花费4500美元,但通过心理战赢得其归顺效忠仅需750美元。^①心理战付出的代价是如此之少,收获却如此之丰,这不能不令美国的冷战斗士们垂青,对之投以极大的热情,竭尽心智挥舞应用了。

心理战是一个内涵和外延非常宽广的概念。正如本书第一章已经提到的,1950年7月10日美国国家安全委员会制订的第74号文件(NSC74)《国家心理战计划》的一个附件对心理战的定义是:“一个国家有计划地运用宣传和除战争以外的其他旨在影响外国人员团体的见解、态度、情感和行为,以支持获得本国目标的传递思想观念和信息的活动。”^②这就是说,除了战争之外,其他所有的活动,只要是影响外国个人或团体派别的情感观念、立场态度、所作所为,让其接受本国传达的思想观念及信息的活动,都属于心理战的组成部分,这就不仅包括利用广播、报刊、书籍、传单、广告、书信等宣传品进行的宣传活动,也包括造谣惑众、破坏捣乱、挑拨离间、经济援助与制裁、军事演习、扩充军备等种种鼓舞支持盟国士气、威慑扰乱敌方人心的活动,可以说,冷战期间美国对外活动的许多方面都可归于直接或间接的心理战的范畴。

在各种方式的心理战中,宣传战是最主要的形式之一。关于宣传战,NSC74号文件也给出了明确的定义,即:“任何通过新闻、特别论据或呼吁传播信息或一种教义的有组织的努力或运动,其目的在于影响某些群体的思想和行动。”^③该文件将“宣传”和“心理战”分为三种类型:“公开的(白色的)”、“隐蔽的(黑色的)”和“灰色的”。“公开的”或曰“白色的”宣传是指:公开表明和确认来源的活动;“隐蔽的”或曰“黑色的”宣传是指:其真实来源被掩盖

^① Scotlucas, *Freedom's War: The American Crusade against the Soviet Union*, p. 129.

^② NSC74: “A Plan for National Psychological Warfare”, PD00200, DNSA.

^③ NSC74: “A Plan for National Psychological Warfare”, PD00200, DNSA.

了的,并且看起来像来自于除其真实来源之外的其他地方的活动;“灰色的”宣传是指避免确定来源的活动。^①按照这些定义,“黑色宣传”和“灰色宣传”显然即是隐蔽行动战略中的重要组成部分——隐蔽的宣传战。

上述界定过于简略。威廉·多尔蒂在《行政秘密》一书中对“灰色宣传”和“黑色宣传”都做了比较详细的阐释。他指出,“灰色宣传”包括来源暧昧的,或来自并非真实作者或提供者的某人的,经过巧妙歪曲或并不很巧妙歪曲的事实。“灰色宣传”是情报部门的工作,旨在通过伪装的行为者推进本国政府的政策。例如,一个国家政府的情报部门,通过收买或诱导一个外国报纸编辑或专栏作家以他自己的名义发表与收买者政府政策相一致的观点见解,这就是在进行“灰色宣传”。这些文章看起来是反映了作者独立的思想,提出将此作为他自己国家的最好的政策,但实际上大部分内容可能是在收买者情报部门的总部里写出来的。^②“灰色宣传”的实施者可以通过各种信息传播方式吸引所要影响的受众的注意:报纸的社论,电视评论,广告,纪实电视片,通俗小报,政治演说,著作论文,新闻周刊,音乐电视,无线电广播,网络“聊天室”,或其他电子信息来源,小册子,都可以被用来传送一个“暗中付过费”的消息。对于一个外国情报部门来说,用“灰色宣传”影响一国精英的极好办法是收买有声望的学者、政治人物和其他公众人物,让他们在学术刊物、政论杂志上发表巧妙地支持该国政府政策的文章。如在美国,《外交》、《大西洋月刊》、《国家评论》等杂志是被决策者或与决策者关系密切的高官们阅读的主要杂志,在任何这些刊物上发表一篇根据某一外国政府旨意写的文章,都可能对国会议员、内阁官员或白宫官员的思想产生影响。文章写得好,论证有说服力,在一篇很长的文章中即使只有一点“暗中付酬”的信息,就有可能影响读者的思想和立场。同样,学术刊物的出版者经常是产出政策的研究机构,即“思想库”,他们主持的有关研究项目结果往往会送交决策者,秘密地影响这些研究结果,也会影响到该国决策。^③

关于“黑色宣传”,多尔蒂认为就是完全捏造消息和来源,也即是苏联专

① NSC74:“A Plan for National Psychological Warfare”,PD00200,DNSA.

② William J. Daugherty, *Executive Secrets*, pp. 75-76.

③ William J. Daugherty, *Executive Secrets*, pp. 76-77.

家所说的“假信息”(Disinformation)。他认为这是“最具伤害力的”。尤其对那些没有多少文化、头脑比较简单的人来说,最有可能相信谎言,不辨真伪。“黑色宣传”即可加强谣言或毫无根据的信念在他们中的传播。^①

总之,心理战的内涵和外延极广,可以说包括了除直接战争之外的各种旨在影响对方心理的行动,有时甚至一些军事行动也是为了达到影响对方心理的效果。宣传战则是心理战最主要的形式之一。

(二)自由欧洲电台与隐蔽的宣传战^②

冷战初期美国对苏联东欧发动隐蔽宣传战的最主要的形式,就是通过“自由欧洲电台”和“解放电台”进行隐蔽的无线电广播,进行“灰色”和“黑色”宣传。

无线电广播是进行宣传的最有效工具之一,它具有不受国界、距离的限制,直接迅速地传递信息和思想观念,从而对受众产生即刻的或潜移默化的影响的特点。早在1942年,美国政府就建立了自己的国际广播电台“美国之音”,进行反法西斯战争的宣传,以鼓舞士气,瓦解敌人军心。“美国之音”由于是官方电台,进行“灰色宣传”或“黑色宣传”容易招惹外交是非,只适宜进行“白色的”或“美化”西方的宣传,美国政府决定另辟蹊径,以民间名义建立电台。正如美军驻西德指挥官卢修斯·克莱将军(Lucius Clay)所说:“我们需要一个更大的不同于美国之音的电台,一个自由人民的电台,一个可以向铁幕背后每个国家进行广播的电台。它将用铁幕背后每个国家自己的语言进行广播,并由那些因信仰自由而流亡在外的领导人亲自播音”。^③

1949年6月1日,美国成立了一个所谓民间反共组织“自由欧洲全国委员会”(National Committee for a Free Europe),美国一位著名的外交官、从30年代至1941年珍珠港事件爆发前一直担任美国驻日本大使的约瑟夫·格鲁(Joseph Grew)任主席。参加该组织的还有不少代表美国政府、军队、企业界、

^① William J. Daugherty, *Executive Secrets*, p. 77.

^② 本部分初稿由笔者指导的研究生刘贺青提供,笔者做了重大修改补充。

^③ Michael Nelson, *War of the Black Heavens: the Battles of Western Broadcasting in the Cold War*, p. 39.

媒体、劳工组织的权势人物,其中有三年半后入主白宫的德怀特·艾森豪威尔,有两年后将担任中情局副局长、不久又升任局长的艾伦·杜勒斯,^①有美国战后国际经济政策的建筑师威尔·克莱顿(Will Clayton),有前司法部长弗朗西斯·比德尔(Francis Biddle),有美国劳工联合会主席威廉·格林(William Green),有著名的“新政”推行者、当时担任助理国务卿的A·A·伯尔(A. A. Berle),有《读者文摘》的老板德威特·华莱士(Dewitt Wallace),《时代》公司的老板亨利·卢斯(Henry Luce)。^②这就给该组织的所谓“民间”性质大大打上了问号。该组织成立后,表示其宗旨是“利用逃亡的东欧人多种多样的来历开展各种项目,以此积极地与苏联的统治地位作斗争”。这不能不让美国政府欣喜,国务卿艾奇逊公开宣称:“国务院对于建立这样一个组织感到非常高兴。国务院认为这个组织的宗旨非常好,欢迎它加入这个行列并予以全力的支持。”^③事实上,该组织从一开始就和美国政府有着千丝万缕的联系,根据美国对外关系文件,1949年6月该组织成立后,代理国务卿曾向美国大部分驻欧洲国家的大使馆和公使馆发去一封传阅电报,表示:“国务院虽未主动关心过该委员会的活动,但已非正式地同意其目标。”并进一步指出,“鉴于该委员会工作不言而喻的政治性,国务院将和它不断地进行协调,该委员会将在各方面和我们合作以实现我们的东欧目标乃至整个对外政策目标”。^④1951年1月25日美国负责公共事务的助理国务卿爱德华·D·巴瑞特(Edward W. Barrett)在写给副国务卿马修斯(Matthews)的一个备忘录中也建议应把知道自由欧洲委员会这种官方背景的人数控制到最小程度,否则一旦人们、特别是欧洲人知道了它的自由欧洲电台与美国政府有任何官方或半官方的联系,自由欧洲委员会的一个主要优势就将丧失。^⑤可见,自由欧洲委员会表面上是个民间组织,实际上是和美国政府密切合作的半官方机构,和美

① 杜勒斯在自由欧洲委员会公开宣布成立之前担任该组织的主席,是该组织的主要筹建者之一。

② Arch Puddington, *Broadcasting Freedom*, p. 12.

③ [英]弗朗西斯·斯托纳·桑德斯:《文化冷战与中央情报局》,第143页。

④ *FRUS*, 1951, Vol. 4, *Europe: Political Economic Development*, Part 2, Washington, D. C.: USGPO, 1985, p. 1207.

⑤ *FRUS*, 1951, Vol. 4, *Europe: Political Economic Development*, Part 2, p. 1208.

国国务院和中央情报局有着紧密的联系。特别是在艾伦·杜勒斯把持中央情报局后,“从此他就成为自由欧洲全国委员会不挂衔的后台老板”,“该委员会百分之九十的经费是由中央情报局从无须任何凭证的特殊经费中提供的。”^①

自由欧洲委员会打着民间组织的招牌,在美国国务院和中央情报局的幕后操纵下,从事着美国政府有时不便直接出面的反苏反共活动。自由欧洲委员会的主要活动是建立自由欧洲电台(Radio Free Europe),对东欧各国进行反苏反共宣传,同时也组建了自己的出版社,印发反苏反共书籍、小册子、传单等宣传品,以配合对苏联东欧的心理战、宣传战。

自由欧洲委员会成立后,很快着手筹建自由欧洲电台,把电台的总部设在德国的慕尼黑,并从东欧流亡人员中招募电台的工作人员。电台的绝大部分资金由中央情报局供给,电台的“广播政策通过自由欧洲电台、中情局和国务院协商决定”。一般情况是,“自由欧洲电台的政策顾问们与流亡的编辑经过讨论后首先起草出政治文件,然后提交各个政府部门批准”。^②中情局也直接参与了电台的管理,“一些中情局官员被直接安排在自由欧洲电台在慕尼黑的办公室或在纽约的总部。他们被分配到安全处(中情局掌管该处直至电台与中情局关系的结束)、财会处、政策办公室、工程处和人事处。在主要官员的任命中,中情局也起着决定性作用”。^③电台的许多广播材料也由中情局提供。可见,自由欧洲电台也并非什么“民间”电台,而是美国政府的一个私生子,是中央情报局的电台。

关于自由欧洲电台与中情局的关系,也可从一个非常有意思的材料看出。电台的一些管理人员是美国人或拥有美国国籍的东欧流亡编辑,他们起初并不知情。在被告知中情局的作用后要求他们签订一个保证书,上写:“签名者已得知,自由欧洲电台是中央情报局的一项计划,由中央情报局提供活动经费。签名者现被正式告知,如果将这一信息泄露给第三者,就要面临最多一万美元的罚款和10年监禁。”^④这一纸声明赫然承认了自由欧洲电台的真实

① [英]弗朗西斯·斯托纳·桑德斯:《文化冷战与中央情报局》,第143页。

② Arch Puddington, *Broadcasting Freedom*, pp. 26-27.

③ Ibid., p. 30.

④ Ibid., p. 29.

身份。

自由欧洲电台建立后,在美国中央情报局的幕后指挥下,紧密配合美国的冷战战略,对东欧各国展开了猛烈的心理战、宣传战。1950年9月21日,自由欧洲电台制订了第一份关于广播的全面的政策文件《第1号政策指导备忘录》,就自由欧洲电台的目标、广播对象、广播内容等方面做了详细规定。文件明确指出:“自由欧洲电台的目标是阻止、或至少妨碍东欧国家在精神、经济和军事上融入苏联。”“为了实现这一目标,我们要采取一切可行的宣传手段,尽可能把听过我们宣传的那些国家的人民吸引过来,破除苏联和该国共产党的影响。”^①文件将东欧国家的听众列为7类,即农民、工人、知识分子、军人、宗教人员、公务员、企业家,并列举了对他们进行广播的主要问题,即“解放”——使铁幕后的被压迫民族获得解放,这是“任何有效的长期宣传计划中最主要的问题”;“解放”后做什么——“在没有任何外部干涉的情况下自由地成立自己选择的政府”;宣传“美国的榜样”;揭露苏联“毫不掩饰地谋求统治世界的目标”等等。^②1951年11月,自由欧洲电台在其制定的《自由欧洲电台的政策指南》中再次明确指出,自由欧洲电台的目的是:“通过维持其士气,激励他们与正统治着他们的、受苏联支配的政府的不合作精神,解放铁幕背后被奴役的民族。”该《政策指南》继续指出,为了实现这一目标,自由欧洲电台“要始终不断地提醒我们的听众,他们正被外国代理人统治着,其目的不是促进国家利益,而是执行着苏联统治者的帝国主义目标”;“要揭示共产主义作为一种意识形态,其道德和精神的空洞性,以及作为一种为工人阶级提供一个体面生活标准的统治制度,其物质上的无能”;“要通过令人信服地展示西方技术、资源和军事力量的优势,通过不断重申西方要使我们听众获得自由的保证,向他们反复灌输最终解放的希望”;“要通过揭露其官员的愚笨无能在东欧各国中挑拨离间,通过谴责存在的压迫和残暴行径,并用将受到惩罚相威胁,使政府官员提心吊胆,坐卧不宁”。^③

上述两份文件是自由欧洲电台建立之初制订的最重要的两份政策文件,

① Arch Puddington, *Broadcasting Freedom*, p. 315.

② Ibid., pp. 316-321.

③ Ibid., pp. 43-44.

之后还制订了许多政策文件,在50年代,自由欧洲电台制订的政策文件达数百份之多。这些文件皆是在中情局官员参与下制订或报请国务院、中情局批准的,自然反映了美国政府的立场观点。自由欧洲电台的活动也正是在这些文件的指导下展开的。

自由欧洲电台于1950年“五一”国际劳动节这一天开始试播,于7月份正式开播。7月4日开始对捷克斯洛伐克广播,7月14日对罗马尼亚广播,8月4日对匈牙利、波兰广播,8月11日对保加利亚广播,1951年开始对阿尔巴尼亚广播。自由欧洲电台每天用各种语言对东欧国家进行几乎不间断的广播:“捷克语和斯洛伐克语每天的播音时间为21小时45分钟,波兰语每天播音时间为19小时45分钟,匈牙利语为19小时15分钟,罗马尼亚语为13小时45分钟,保加利亚语为9小时。”^①

关于宣传的内容,正如上述一系列文件及其他文件所示,就是通过采取白色宣传、灰色宣传和黑色宣传等各种伎俩,通过宣传无中生有、凭空捏造或真假相糅、无限夸张的材料,诋毁苏联东欧国家的社会制度和意识形态,美化西方的社会制度、价值观念和生活方式,挑拨离间苏联东欧国家的党群关系、干群关系、官员与官员之间的关系、各国政府之间的关系,增强人们对西方生活方式的向往,鼓动他们起来造反,最终使他们从“极权统治的暴政下解放出来”。一旦在其宣传煽动下在东欧国家发生叛逃事件或骚乱,则大肆渲染,火上浇油,以图火中取栗,乱中取胜。以下仅举几例。

1953年12月5日,波兰秘密警察的一名上校军官约瑟夫·斯维亚特沃(Josef Swiatlo)乘在西柏林旅行购物之机叛逃西方。此人曾任波兰公安部党安局副局长,中情局如获至宝,可谓抓住了一个进行隐蔽宣传的极好材料,因此在从其身上获取大量情报的同时,要求自由欧洲电台进行大肆宣传。为此,自由欧洲电台从1954年9月至12月连续播出了100多盘与他的谈话录音,斯维亚特沃在谈话中详细揭露了波兰共产党内的腐败现象和党内斗争,其内容真真假假,虚虚实实,给波兰共产党造成极其恶劣的影响。12月23日,波兰秘密警察的第一把手被撤职,其3名副手被逮捕,波兰警察和安全部队的力

^① 刘洪潮:《西方和平演变社会主义国家的战略、策略、手法》,武汉:湖北人民出版社,1989年,第79页。

量遭到削弱。美国国务院对此举大加赞赏,认为是1945年以来最有效的一次政治战行动。从1954年9月起担任中情局国际组织司司长、负责监管自由欧洲电台和自由电台的科德·迈耶(Cord Meyer)也认为这是“自由欧洲电台对波兰施加有效影响的惊人展示,也是最终导致波兰在1956年秋建立较温和的哥穆尔卡政府的一系列事件中的重要一步”。^①

自由欧洲电台除了大肆渲染报导那些成功的叛徒事例外,也不厌其烦地持续不断地鼓动东欧国民叛逃。1953年“自由捷克斯洛伐克之声”电台在煽动东欧国家的飞行员驾机叛逃的广播中说道:“你们正站在人生的十字路口,有两种可能性供你们选择:其一是厄运缠身,虽然你们还可能继续飞行一阵子,但之后如果你们得以幸存,也将有人来审问你们……其二是,当共产主义仅仅成为一种不愉快的记忆之前,你们仍可驾机复飞……换句话说,今天每一个人都有两种选择:或者是遵照莫斯科的命令,驾驶着机翼上印有捷克斯洛伐克徽记的飞机为莫斯科服务,直至痛苦地终结;或者为捷克斯洛伐克人民服务,准备恢复飞机上主权徽记的原始意义,它象征着一个国家宁肯继续战斗,绝不接受奴役和没有法制。”^②这些话语虽然隐讳了些,但其险恶用心还是难以包藏。

自由欧洲电台不单是进行干巴巴的广播说教,也和自由欧洲委员会的“自由欧洲出版社”(Free Europe Press)联合行动,通过向东欧国家释放携带大量宣传品的气球进行心理战。1953年6月,捷克斯洛伐克的比尔森和其他工业中心发生了反对货币政策的骚乱,自由欧洲电台和自由欧洲出版社第一次联合行动,对捷克斯洛伐克实施了一个“普洛斯彼罗行动”(Operation Prospero),^③在4天的时间里向包括首都布拉格在内的主要工业城市释放了60000多个大气球,携带撒落了几种不同的宣传品。其中之一是临摹捷克斯洛伐克钞票图案的传单,该钞票因政府的货币改革而贬值。钞票图案上有一

① Michael Nelson, *War of the Black Heavens: the Battles of Western Broadcasting in the Cold War*, pp. 69-70.

② Arch Puddington, *Broadcasting Freedom*, pp. 51-52.

③ 普洛斯彼罗为莎士比亚剧作《暴风雨》中被篡了位的米兰大公,和女儿 Miranda 同被流放到一荒岛,后又魔法取胜而复得地位和财产。——《英汉大辞典》,上海译文出版社,1993年,第1460页。

王冠,传单的正面写道:“人们把这个王冠称为饥饿王冠,它是苏联的赠礼”;背面写的是:“捷克人和斯洛伐克人,你们要知道:政府比你们想象的更加虚弱。权力是人民的,人民却遭受着压迫。团结起来,勇敢地组织你们的力量,推翻这个政府。只要今天坚持工人的权利,明天就可获得自由。”^①还有一种是一页传单,上面讲述了前不久东德发生的起义,以及铁幕后面的一些消息。与此同时自由欧洲电台的广播紧密配合,并企图在煽动人们反抗情绪的同时动摇党的官员。一篇广播稿写道:“苏联日益衰弱。只有及时逃离共产主义之船的人才将幸存……在自由世界的任何地方你们的朋友都和你们站在一起……一切权力属于人民。”在这次行动的最后一晚,组织者在气球上悬挂了点亮的灯笼以增加戏剧性效果。^②

这次行动激怒了捷克斯洛伐克政府。当局命令战斗机、高射机枪击落“入侵的气球”,命令警车在街上巡逻,要求民众交出捡到的传单。同时,外交部向美国国务院提出措辞严厉的抗议。美国国务院在回复中不仅“巧言否认”了美国的责任,还对捷政府进行了一番“言论自由”的说教。^③

这次行动的成功鼓舞了自由欧洲电台,使其确信“气球—广播联合作战是政治战的一种新形式”,因此,一年后又又在捷克斯洛伐克搞了一个“否决行动”(Operatin Veto)。当时捷克斯洛伐克正进行国会、地方政府及工厂的工会等各个方面的选举,自由欧洲电台通过广播和气球散发的传单,煽动捷克斯洛伐克人民利用这些选举要求政府改变政策,并为捷人民提供了10项具体要求,包括建立独立工会,提高工资,自由变动工作的权利,终止强制集体化,废除义务交售制等。1954年夏,“否决行动”进入一个新的阶段,即发起了一个宣传目标主要针对农民的“收获自卫”行动(Harvest of Self-Defense)。自由欧洲电台煽动农民要求政府放弃社会化农业,补偿暴雨造成的农业损失,退出集体农社,同时鼓动党员、政府官员和警察团结一致拒绝推行对农民的制裁。当年秋天,当工会选举开始后,“否决行动”又把目标对准工人,煽动工人要求采取秘密投票,工人计票,候选人来自真正的工人队伍。为了让青年工人了解所

① Arch Puddington, *Broadcasting Freedom*, p. 63.

② Ibid., pp. 63-64.

③ Ibid., p. 64.

谓的西方民主,自由欧洲电台在节目中还安排介绍了民主工会主义的原则、西方工会的实践以及战前捷克斯洛伐克的工人运动。^①

“否决行动”最终取得了一定效果。捷克斯洛伐克政府承认在选举中有5%的人投票反对共产党,而通常总是说99%的人都投票支持共产党。^②

自由欧洲电台的宣传战在1956年的匈牙利事件中可谓达到了巅峰。

1956年,苏联东欧集团接连发生了一系列重大事变。2月,苏共召开20大,赫鲁晓夫在会上做秘密报告,全面揭露了斯大林的“罪行”,将斯大林从“全世界无产阶级革命导师”的神坛上一掌击倒,粉碎了关于斯大林的神话,在国际共运中引发轩然大波。3月,波兰统一工人党新领导奥哈布公开承认该党犯过很多错误,并宣布恢复被错误处理的前党中央总书记哥穆尔卡的名誉,实行大赦。6月,波兰西部城市波兹南的斯大林机车车辆制造厂的工人要求增加工资,降低赋税等,发展成大规模的示威游行和暴乱,遭当局镇压。10月,波兰再次发生危机,波兰党中央坚决抵制了苏联的高压,选举哥穆尔卡为党中央第一书记,表示要走自己独立选择的社会主义道路。10月6日,匈牙利政府为曾以“叛国罪”被处死的前外交部长拉伊科平反昭雪,举行国葬,首都20多万人自发送葬。10月22日,匈牙利民间组织“裴多菲俱乐部”和“首都大专院校团体联席会议”向中央提出提高工资、工人自治、苏联撤军、举行多党制议会选举、言论和出版完全自由等一系列要求。次日,首都布达佩斯发生大规模游行示威,并发展成暴乱。这一系列重大事变,既与美国中情局通过自由欧洲电台长期实施的隐蔽的心理战有关,也为其利用这些事件发动更猛烈的宣传战提供了良机。

苏共二十大后,美国中情局获悉赫鲁晓夫在会上曾做秘密报告,便千方百计搞到了这份“绝密”文件的副本,如获至宝。在美国政府看来,这正是揭露苏联的独裁统治、在苏联集团挑起内乱、促使苏共变革的“千载难逢”之机,于是将报告交给具有全球影响力的美国大报《纽约时报》公开发表。6月4日,《纽约时报》以醒目的标题全文刊登了赫鲁晓夫的秘密报告。与此同时,自由欧洲电台和自由电台昼夜不停地播报秘密报告的内容,自由欧洲电台分派10

^① Arch Puddington, *Broadcasting Freedom*, pp. 65-66.

^② *Ibid.*, p. 66.

台发射机专门用于传播赫鲁晓夫的秘密报告。^① 自由欧洲电台不仅播放秘密报告的全文,还报道西方对秘密报告的反应及西方各国共产党的反应,并评价秘密报告的影响。美国政府通过《纽约时报》和自由欧洲电台对赫鲁晓夫秘密报告的隐蔽宣传,无疑是一石激起千层浪,使东欧一些本来就反对苏联的控制、厌恶斯大林体制的官员、知识分子和民众更加不满,不久后发生的波兹南事件便是自由欧洲电台多年来的反苏反共宣传特别是狂风暴雨式的宣传赫鲁晓夫秘密报告的一个直接结果。

波兹南事件发生后,美国中情局长艾伦·杜勒斯立即与其兄国务卿约翰·杜勒斯通了电话,约翰·杜勒斯要求其弟考虑如何利用波兹南事件。^② 自由欧洲电台也立即闻风而动,对波兹南事件进行了连篇累牍的报道,“波兹南事件成为自由匈牙利之声广播的头号节目”。^③ 自由欧洲电台并没有单纯地报道波兰的骚乱,而是也同时播报所谓匈牙利工人阶级的困难处境,说什么波兹南的工人正是因为相似的处境走上街头的。并报道“世界各地对波兰工人的大力支持,波兰知识分子提出的文化自由的要求,以及自从秘密报告和波兹南事件以来各国共产党内部出现的混乱”。^④ 自由匈牙利之声(The Voice of Free Hungary)是自由欧洲电台中专门针对匈牙利听众的用匈牙利语广播的一个频道,在匈牙利有着广泛的听众。据匈牙利事件后的一个分析,自由欧洲电台的匈牙利听众占到匈牙利广播听众的50%,特别是工人和农民中听众最多。^⑤ 自由欧洲电台对赫鲁晓夫秘密报告和波兹南事件的猛烈报道以及对匈牙利内部状况的煽动宣传,加之匈牙利自身的体制弊端和政策失误以及人民对苏联控制的不满,如此内外一结合,犹如干柴遇火苗,烈火见狂风,最终酿成了震惊世界的匈牙利事件。根据事件后的另一个调查,当被问及促使匈牙利人起义的原因时,“40%的人把效法波兰放在首位”。^⑥ 另外“93%的受访者说

① Scott Lucas, *Freedom's War: The American Crusade against the Soviet Union*, p. 251.

② *FURS, 1955—1957, Vol. 25, Eastern Europe*, Washington, D. C.: USGPO, 1990, p. 181.

③ Arch Puddington, *Broadcasting Freedom*, p. 94.

④ *Ibid.*

⑤ Arch Puddington, *Broadcasting Freedom*, p. 95.

⑥ Michael Nelson, *War of the Black Heavens: the Battles of Western Broadcasting in the Cold War*, p. 78.

外国电台是他们最重要的新闻来源”。^① 自由欧洲电台对匈牙利事件的发生真可谓“功不可没”。

自由欧洲电台对匈牙利事件的发生“功不可没”,那么它在匈牙利事件发生之后又是如何表现的呢?

1956年10月23日下午匈牙利首都布达佩斯发生大规模示威游行,当晚示威者和保安部队发生战斗,和平的游行示威发展成武装起义,匈牙利事件爆发。匈牙利事件爆发后,自由欧洲电台竭尽全力宣传鼓噪之能力,力图扩大事态。其主要做法,除添油加醋地大肆报道匈牙利的事态发展外,首先是竭力鼓动匈牙利人民坚持战斗、不与政府合作、乃至推翻政府。10月24日,自由欧洲电台在《致起义工人》的广播中呼吁道:“在匈牙利骚乱中唯一要坚持的是:匈牙利人民决心不惜以生命为代价维护革命成果。”^②10月28日,匈牙利政府下令起义者放下武器,立即停火,自由欧洲电台却在讲:“谁拥有武器谁就掌握了权力。为此我们重复了一百遍,并将继续重复一百遍:胜利的人们应握好手中的武器,因为只有这样才能确保他们的权力。”^③

其次,自由欧洲电台还不断地给匈牙利起义者出谋划策,提供军事建议,甚至讲述游击战、反坦克战战术,以便起义者和前来镇压的苏联军队相对抗。一个叫朱利安·博尔萨尼(Julian Borsanyi)的播音员以“贝尔上校”(Colonel Bell)的名义进行这方面的广播。10月27日,他在广播里建议匈牙利地方机构要尽一切努力确保当地储存的武器弹药等不致落入苏联或苏联支持的共产党军队手中;必须使国民军队能够获得这些武器装备;必须破坏苏军前进道路上的所有铁路和其他交通设施;必须切断他们的通讯。^④10月28日,“贝尔上校”就如何开展游击战、设置障碍、对付装甲车等给匈牙利人特别是青年以详细指导。根据朱利安·博尔萨尼的回忆,自由欧洲电台匈牙利广播科科长安多·盖尔特(Andor Gellert)要求他做这个节目,他拒绝了,结果由其一位同

① Michael Nelson, *War of the Black Heavens: the Battles of Western Broadcasting in the Cold War*, p. 79.

② Scott Lucas, *Freedom's War: The American Crusade against the Soviet Union*, p. 256.

③ George R. Urban, *Radio Free Europe and the Pursuit of Democracy: My War within the Cold War*, New Haven & London: Yale University Press, 1997, p. 217.

④ George R. Urban, *Radio Free Europe and the Pursuit of Democracy: My War within the Cold War*, p. 217.

事制作了这个节目,以“贝尔上校”的名义进行了广播。^①

第三,自由欧洲电台还不断给匈牙利人民传递西方将给匈牙利起义者援助、美国将会出面干涉等错误信息,鼓励匈牙利人不屈不挠,坚持战斗。11月4日,自由欧洲电台播报了美国《观察家》报的一则消息,消息题目即是:“匈牙利:引起华盛顿的严重担忧,美国可能被迫干涉”。^②事实上,在整个匈牙利事件期间,美国为了避免和苏联发生直接的军事冲突,始终无意于武力干涉,自由欧洲电台这种错误的信息,只能徒增匈牙利人的无谓牺牲。50年后,1998年11月7日,一位曾参加过匈牙利起义的泥瓦匠在接受英国广播公司(BBC)记者电视采访时愤懑地说:“自由欧洲电台讲再坚持三个星期,三个多星期后,我们就来了,我们来帮助你们。因此我们一直坚持战斗,直至打完最后一颗子弹,流尽最后一滴血。但发生了什么——他们对我们撒谎。谁也没有来。”^③这可以说是对自由欧洲电台错误宣传的血的控诉。根据对1000名匈牙利难民的事后调查,“他们中有75%的人曾期待美国的军事援助,有一半人认为美国的广播给人的印象是如有必要,美国将为挽救匈牙利而战。”^④

1956年10月的匈牙利事件从根本上说是匈牙利人民为摆脱苏联的控制、打破斯大林体制模式的束缚、走符合自己国情发展道路的民族民主运动,但由于这一事件是发生在东西方冷战的大背景下,也就不可避免地打上了美苏争夺的烙印,使它既是美苏激烈争夺的产物,又是美苏争夺的牺牲品。自由欧洲电台作为美国政府偷偷摸摸的私生子,承担着对东欧各国进行隐蔽的心理战、宣传战的责任,从其诞生之后就对东欧各国进行猛烈的反苏反共宣传,同时宣扬西方的道德观念和生活方式。自由欧洲电台的广播尽管也受到东欧各国政府功率强大的无线电干扰设备的干扰,但还是设法将其声音穿过铁幕,传递到东欧各国。这种来自另一个世界的完全不同的声音,不能不对过去只能听到千篇一律的一种声音的东欧各国的听众产生影响。在这种情况下,本来就具有强烈的民族主义情结、不满于苏联的控制、不满于本国政府追随苏联

① George R. Urban, *Radio Free Europe and the Pursuit of Democracy: My War within the Cold War*, p. 219.

② Ibid., p. 236.

③ Scott Lucas, *Freedom's War: The American Crusade against the Soviet Union*, pp. 264-265.

④ Ibid., pp. 259-260.

所造成的诸多政策失误的波兰、匈牙利等国听众,很容易受到自由欧洲电台的反苏反共宣传的影响,匈牙利事件就是在这样一种大背景下发生的。这里我们对匈牙利事件本身的是非曲直不予详论,这不是本书的要旨。从前面的论述可知,自由欧洲电台的反苏反共宣传对匈牙利事件的发生和发展起了煽风点火、推波助澜的作用。这也正是美国隐蔽行动战略之隐蔽宣传战、心理战的具体实施——幕后策划者、操纵者是美国中情局,表演者、实施者则是所谓民营的自由欧洲广播电台。

四、实施“宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”， 阴谋颠覆阿尔巴尼亚政府

前已述及,准军事行动是隐蔽行动的一个重要组成部分,是隐蔽行动战略下的一个重要子战略,主要包括给目标国家的反政府武装、叛逃者或其他组织秘密提供经费、军事物资、军事训练,甚至参与组建队伍,组织、策划、指导军事行动等方式,在目标国家进行武装破坏,发动武装进攻,颠覆该国政府,使其支持的武装掌握政权;也包括派遣本国特工渗透到目标国家,进行颠覆破坏(纵火、投毒、爆破、拆毁、袭击、煽动骚乱等)及暗杀等活动,或招募训练支持目标国家的特工从事这些活动。此外,秘密地给一些国家政府提供军费、军事物资、军事训练和指导等军事援助以支持其镇压反政府武装,也属于准军事行动。冷战初期,美国为了削弱苏联的力量和影响,遏制苏联和所谓共产主义扩张,瓦解苏联东欧集团,在对苏联东欧集团实施隐蔽的政治战、经济战、宣传战的同时,也对波兰、罗马尼亚、阿尔巴尼亚、苏联的乌克兰等国实施了准军事行动,其中规模最大、最具代表性的就是阴谋颠覆阿尔巴尼亚政府的“宝贵行动”。

(一)“宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”的起源及实施

1948年6月,杜鲁门政府出台NSC10/2号文件,正式确立对苏联集团实施隐蔽行动战略后,又相继出台了两份专门针对苏联、东欧的政策文件,一份是1948年11月23日国家安全委员会通过、24日杜鲁门总统批准的NSC20/4号文件《美国关于反对苏联对美国安全威胁的目标》,一份是1949年12月8

日国家安全委员会通过,21日杜鲁门总统批准的 NSC58/2 号文件《美国对苏联之东欧卫星国的政策》。NSC20/4 号文件指出,美国对苏联政策的目标之一是“鼓励和促进苏联的力量和影响从传统俄国边界之外地区收缩,使其卫星国成为独立于苏联的国家”,美国“要采取除战争之外的各种手段”以实现这些目标,包括“给苏联的权力结构、特别是莫斯科和其卫星国的关系造成最大的紧张”。^① NSC58/2 号文件指出,美国对东欧的政策目标是“在东欧形成独立、民主、非共产党人统治、愿意和自由世界协调并加入其中的政府”;为了实现这一目标,“美国应采取除战争之外的各种手段,分裂苏联和东欧关系,逐渐削弱并最终消除苏联在东欧的势力和影响”。文件具体列举了一系列措施,包括在东欧卫星国中培育共产主义异端,鼓励出现非斯大林主义政府;在不危及西欧安全的情况下,寻求消除苏联对东欧卫星国的各种威胁,努力使坚定的斯大林分子在卫星国共产党内的民族主义者中陷于孤立并失去民众支持,以削弱他们的权力;攻击卫星国屈服于苏联和斯大林主义的教条理论,鼓励卫星国的民族主义;应尽美国之所能,特别是通过隐蔽行动和宣传,保持占苏联卫星国人口大多数的非共产党人的反共情感和希望的活力,等等。^② 这些措施大都涉及隐蔽行动。这就表明美国政府进一步明确了在其对苏联东欧的政策中要实施隐蔽行动战略以实现政策目标。在这一系列政策文件的指导下,美国政府以中央情报局为核心,对苏联东欧进行了一连串的隐蔽行动,包括对阿尔巴尼亚的准军事行动“宝贵行动”。

阿尔巴尼亚位于欧洲巴尔干半岛的南部,北部与南斯拉夫接壤,东部和南部与马其顿、希腊为邻,西濒亚得里亚海,境内以山地丘陵为主,地形复杂,海岸曲折,资源较为丰富,面积仅有2万多平方公里。二战结束时人口有100多万。

阿尔巴尼亚在历史上曾长期遭受土耳其奥斯曼帝国统治,直到1912年才宣布独立,1925年建立共和国,1928年改行君主制。二战期间先后被意、德法

^① NSC20/4, “Report by the National Security Council on U. S. Objectives with Respect to the USSR to Counter Soviet Threats to U. S. Security”, November 23, 1948. pp. 10-11, PD00069, DNSA.

^② NSC58/2, “Report by the National Security Council on United States policy toward the Soviet Satellite States in Eastern Europe”, December 8, 1949, PD00159, DNSA.

西斯占领。1941年11月阿尔巴尼亚共产党成立,之后联合其他政治派别,建立了反法西斯民族解放统一阵线,在全国开展反法西斯武装斗争。1944年11月全国解放,1946年1月宣布成立阿尔巴尼亚人民共和国,以恩维尔·霍查(Enver Hoxha)为首的共产党执掌了政权,领导阿尔巴尼亚走上了社会主义道路,成为苏联东欧社会主义阵营中的一员。

阿尔巴尼亚是苏联东欧社会主义阵营中规模最小、国力最弱的一个国家,在西方人看来,这是一个贫穷落后,有着“奇特的历史、严酷的地理条件和内部斗争几乎始终不断的国家”。^①美国中央情报局1949年12月15日发出的一份研究报告认为,90%的阿尔巴尼亚人反对恩维尔·霍查政府。同时,该报告也强调阿尔巴尼亚的种族、宗教等问题分裂着国家,阻碍着国家的团结。^②另一方面,自从1948年苏联和南斯拉夫关系破裂、把南斯拉夫开除出共产党情报局后,苏联开始加强对阿尔巴尼亚的控制。苏联向阿尔巴尼亚派驻了1500名“顾问”和4000名“技术人员”训练阿军。^③此外,苏联与阿尔巴尼亚签订条约,通过给阿尔巴尼亚提供援助,换取了在阿修建潜水艇基地的权利。这就有可能使苏联的海军进入地中海,威胁到西方重要的海上生命线。据此,英国和美国政府情报机构选择阿尔巴尼亚作为打击对象,企图通过准军事行动颠覆阿尔巴尼亚政府,在苏联东欧阵营中打开缺口,进而产生多米诺骨牌效应,颠覆其他东欧国家政权。正如美国中情局负责领导策划隐蔽行动的政策协调办公室主任弗兰克·威斯纳(Frank Wisner)指出的:这是“一次临床试验,看看是否可以在其他地方实施更大的反击行动。”^④

对阿尔巴尼亚的准军事行动首先是由英国发动的。巴尔干地区一贯是英国争夺的重点对象。二战期间,1943年4月,英国特别行动执行局(SOE)曾派两名特工秘密进入阿尔巴尼亚,建立反对意大利侵略者的抵抗力量。恩维

① Nicholas Bethell, *The Great Betrayal: The Untold Story of Kim Philby's Biggest Coup*, London: Hodder and Stoughton, 1984, p. 9.

② Ibid., pp. 116-117.

③ Micheal W. Dravis, "Storming Fortress Albania: American Covert Operations in Microcosm, 1949-54", *Intelligence and National Security*, Vol. 7, No. 4 (1992), p. 431.

④ Ibid., pp. 430-431; [美]H. 凯斯·麦尔顿:《特工》(下),李殿昌、韦民译,海口:海南出版社,2001年,第23页。

尔·霍查领导的共产党抵抗力量也从中获益,接受过他们6个月的培训。1944年11月阿尔巴尼亚解放后,阿共执掌了政权,宣布建立人民共和国,决定“沿着社会主义革命和无产阶级专政的道路前进”,并采取了没收外国资本、开展土地改革、实行生产资料国有化等一系列革命性措施,并宣布反共产主义政治团体、天主教等为非法。1946年5月,阿尔巴尼亚军队对在科孚岛和希腊之间的海峡中行驶的两艘英国巡洋舰开火射击,随后关闭了这一狭窄的国际航路,制造了科孚海峡危机。同年10月英国的多艘船只在该海峡触雷。这一切都引起了英国的强烈不满。1946年,英国外交部设立了俄国委员会,成员包括国防部和秘密机构的代表,旨在制定反对俄国对其西部边界以外国家控制的政策。该委员会下设的冷战分会(Cold War Subcommittee)的任务是通过在东欧国家挑动民众的不满、制造内部混乱和政治经济斗争以摆脱苏联对其卫星国的控制。他们一致认为这样就会消耗苏联的经济资源,支付巨大的军费开支,削弱其对东欧的控制。根据前述几个方面的原因,阿尔巴尼亚就被英国选定要从苏联的统治下解放出来的首批国家之一。他们认为一旦阿尔巴尼亚脱离苏联,其他国家就会像多米诺骨牌一样紧跟,这也就是5年之内所要发生的事情。^①

根据上述决策,早在1946年,英国情报机关就与阿尔巴尼亚流亡团体进行了初步接触。其目的是为了支持阿尔巴尼亚中部的一个皇家反共团体,并组织游击队活动,发动一场反霍查政府的内战。1947年,英国即已将一些受过训练的人员空投到阿尔巴尼亚。^②到1948年下半年,英国已决心推翻霍查政权,并制订了代号为“宝贵行动”(Operation Valuable)的行动计划。^③但业已衰落的大英帝国毕竟实力有限,于是就如头一年请求美国承担起援助希腊、土耳其的责任一样,邀请美国共同行动。1949年3月,英国秘密情报局和外

^① Richard C. S. Trahair, *Encyclopedia of Cold War Espionage, Spies, and Secret Operations*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, 2004, pp. 4-5.

^② [美]哈里·罗西兹克:《中央情报局的秘密活动》,奋然译,北京:群众出版社,1979年,第153页。

^③ Richard C. S. Trahair, *Encyclopedia of Cold War Espionage, Spies, and Secret Operations*, p. 4. 美国学者H. 凯斯·麦尔顿在其著作中说行动代号为“BG 魔鬼行动”,可能是用了后来中情局的命名。见H. 凯斯·麦尔顿:《特工》(下),李殿昌、韦民译,第24页。

交部派代表访美,和美国国务院及中情局的代表进行了商谈。由于此举完全符合美国对苏联东欧的冷战战略,虽然有些情报官员认为成功希望甚微,美国中情局还是积极响应。双方经过多次密谋会谈,到1949年秋,就推翻霍查政府的计划达成一致,即将阿尔巴尼亚反政府武装分小股潜送回国,让他们在国内发展抵抗力量,推翻共产党政权。同时,美国接过了这次行动的领导权,由中情局官员詹姆斯·麦卡杰(James McCargar)负责。^①

“宝贵行动”由美国中情局和英国秘密情报局具体实施。他们首先在流亡到意大利、希腊等国的阿尔巴尼亚难民中征募志愿者,然后把他们带到英国在马耳他岛建立的训练营、西德的美占区、甚至英国本土进行基本的军事和颠覆技术训练。每天的训练大致是,首先进行一小时热身训练,然后是一小时徒手搏斗训练,之后是两小时跳伞训练,最后是两小时设备即电报电话使用的培训。其余时间则教他们阅读、写作、算术、地理。有时也让他们看看电影,进行民主优于共产主义的讨论。美国政府支持的阿尔巴尼亚流亡组织“自由阿尔巴尼亚委员会”的领导人偶尔也会来探望,让他们牢记使命,告诉他们美英两国已承诺帮助在年内解放阿尔巴尼亚,要他们随时准备作出牺牲。此外,训练营还给每个受训者发放一粒剧毒药氰化物胶囊,要求他们无论如何决不能让自己被活捉。^② 经过一段时间的秘密训练后便把他们分批密送回国,进行颠覆破坏活动。美英情报部门将经过训练的阿尔巴尼亚流亡分子潜送回国的方式是海陆空立体式的:或将他们用轮船送至阿尔巴尼亚海岸附近乘橡皮艇偷偷登陆;或让他们从希腊偷越国境进入阿尔巴尼亚;或用飞机将他们空投在阿尔巴尼亚国土上。

1949年10月3日,英国秘密情报局首先派出了第一批经过训练的阿尔巴尼亚特工。当天晚上,英国的“咆哮大海号”(The Stormy Seas)轮船将9名阿尔巴尼亚特工送到阿尔巴尼亚海岸,在阿尔巴尼亚首都地拉那西南50英里处登陆。这9名特工上岸后分成两组向预定地区出发,但很快遭到阿尔巴尼亚武装部队的伏击,其中4人被打死,幸存者经陆路逃到希腊。

^① Sarah-Jane Corke, *US Covert Operations and Cold War Strategy: Truman, Secret Warfare and the CIA, 1945—1953*, London & New York: Routledge, 2008, p. 95.

^② Ibid., p. 96.

之后,英国秘密情报局接二连三地多次派出阿尔巴尼亚特工,但每次都遭到阿政府军的伏击,不是全军覆没,便是仅有少数人侥幸逃生。

在付出沉重代价后,英国秘密情报局看到这样做全无成功可能;加之随着国际局势的变化,特别是苏联原子弹的试爆成功和朝鲜战争的爆发,英国政府开始更多地关注防止战争的危险,便于1950年夏之后退出了行动。

但美国中情局却不死心。从1950年起,中情局即开始单独行动,并将该行动更名为“BG魔鬼计划”(Project BGFRIEND)。^①它在西德的海登尔堡建立了一个训练基地,打着“4000公司”的招牌,表面上是招募劳工,实际上是招募和培训向阿尔巴尼亚渗透的特工人员。该“公司”招收了约250名阿尔巴尼亚流亡分子,还有一些从波士顿招收的美籍阿尔巴尼亚人。^②经过一段时间训练后,中情局分别派出两队特工,一队从海上登陆,一队从陆地潜入,但均被阿政府军消灭。1950年11月,美国中情局开始向阿尔巴尼亚空投特工。中情局招募了一组热心反共的波兰飞行员驾驶DC3S飞机空投阿尔巴尼亚特工。但空投下去的特工同样命运不济。在1951年的一次空投中,共投下3组人,一组刚着陆就被消灭,另一组被包围在一间房子里活活烧死。最后一组四人,两个被打死,两个被捉。

1951年夏,流亡海外的阿尔巴尼亚前国王索古(Zog)来到美国,与国务院和中情局的代表密谈,提出将他的“皇家卫队”交由美国训练装备后派往阿尔巴尼亚。美国对此自然是求之不得,欣然接受。经过一段时间训练后,1952年复活节的前几个星期,这伙人被秘密送往阿尔巴尼亚,但很快就被阿安全部队俘获,并要求他们向在塞浦路斯的基地发出安全的讯号。结果,其后被派来的特工同样遭到了覆灭的命运。^③

中情局在秘密招募训练和向阿尔巴尼亚渗透特工企图进行颠覆破坏的同

① Sarah-Jane Corke, *US Covert Operations and Cold War Strategy: Truman, Secret Warfare and the CIA*, 1945—53, p. 98. 本文为行文方便,此后仍称“宝贵行动”。另:中情局大多数项目名称前面都有一个用两个字母组成的前缀,或用两个字母并成的一个单音,表示行动的地区或任务的种类。见H. 凯斯·麦尔顿著:《特工》(下),李殿昌、韦民译,第24页。

② Micheal W. Dravis, “Storming Fortress Albania: American Covert Operations in Microcosm, 1949—1954”, *Intelligence and National Security*, Vol. 7, No. 4 (1992), p. 432.

③ *Ibid.*, p. 433.

时,也对阿尔巴尼亚实施隐蔽的心理战。中情局秘密资助的“自由阿尔巴尼亚全国委员会”建立了一个地下无线电台,向阿国内进行广播,号召国家从苏联的统治下解放出来。中情局的飞机和气球经常向阿尔巴尼亚空投传单以及阿国内紧缺的一些物资,如面粉、哈尔瓦^①、缝衣针和剃须刀片,说明上写着这是“阿尔巴尼亚全国阵线”的赠品。^② 这些做法都掩盖了真正的策划者或行为者,符合美国隐蔽行动的内涵及游戏规则。

1954年4月,阿尔巴尼亚政府公开审判了一些“帝国主义的代理人”——被抓获的由美英情报机构派进来的特工。在审判中阿政府透露其安全局多次采取了欺骗中情局的行动,做法是让被抓捕的特工向其上司发回错误情报。这次审判不仅使美国中情局及英国秘密情报局自1949年以来对阿实施的隐蔽的准军事行动暴露于光天化日之下,也使其因接二连三的失败声名狼藉。之后,中情局不得不放弃了这一行动。中情局对阿尔巴尼亚的所谓“宝贵行动”和“BG 魔鬼计划”成了其失败的耻辱的记录。

(二)“宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”失败的原因及影响

美国以及英国企图颠覆阿尔巴尼亚政府的准军事行动“宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”从1949年开始,到1954年终止,持续了近5年时间,进行了近20次秘密渗透活动,派遣了近500名特工人员,最后以失败告终,其原因是多方面的。

首先,是由于“宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”所面对的,是一个得到全国大多数人拥护、正在进行社会主义革命和建设的新兴的社会主义国家,是一个由在反法西斯战争中成长壮大起来的、经过战火洗礼的坚强的政党领导的政府。历史证明这样的国家和政府一般是难于用武力颠覆的。正因为如此,美英两国原指望派进去的特工能够煽动当地人民起来造反、组织地下抵抗运动的效果没有发生,当一些特工侥幸逃过抓捕,向当地群众进行反革命煽动宣传时,得到的反应是怀疑、冷漠、甚至告发。

其次,就其行动的规模和方式来说也难以取得成功。美国以及英国政府

① 哈尔瓦为 halvah 的音译,是一种原产于土耳其的由碎芝麻和蜜糖等混合而成的甜食。

② William Blum, *Killing Hope—U. S. Military and CIA Interventions Since World War II*, p. 56.

由于慑于国内外舆论的压力,害怕引发和苏联的战争,不敢公开出面,直接采用大规模军事手段推翻阿尔巴尼亚政府,也不敢秘密地大量地派遣本国的特工人员潜入阿尔巴尼亚颠覆其政权,只得采取掩耳盗铃、偷鸡摸狗的把戏,派小量的经过训练的阿尔巴尼亚流亡分子偷偷摸摸地回国活动,这就很难撼动阿尔巴尼亚无产阶级专政的铜墙铁壁。“蚂蚁缘槐夸大国,蚍蜉撼树谈何易”,区区几股小蠹贼怎能敌得过一个社会主义国家的正规军!

再次,美英两国在“宝贵行动”中各自为战,缺乏紧密合作和协调统一行动,也影响了行动的结果。虽然英国拉拢美国加入对阿尔巴尼亚的“宝贵行动”,此举也正中美国下怀,美国非常乐于并积极实施了这一行动。但由于两国情报部门在二战期间就有矛盾,当时英国秘密行动执行局以老大自居,要求仿效其建立并接受过其指导的美国战略情报局在与欧洲国家流亡政府建立联系、向战区派遣间谍特工等许多问题上,须通过或通知英国秘密行动执行局,美国战略情报局则喜欢独立行动,双方产生芥蒂。这种矛盾也被延伸到“宝贵行动”的实施过程中。美英双方不仅没有在支持哪一个阿尔巴尼亚流亡组织上达成一致,在如何把反政府武装潜入阿尔巴尼亚也各执一词:英国主张两栖登陆,美国则要求低空空降。^①这样,双方在行动开始后不久就分道扬镳,各自为战。之后英国又在遭到一连串失败后独自退出行动。这种状况显然也影响了行动的结果。

最后,还有一个至关重要的原因,就是苏联间谍金·哈罗德·菲尔比(Kim Harold Philby)渗透进了美英情报部门,掌握并泄露了行动的天机。菲尔比1912年出生于英国名门,其父是一位著名的探险家和阿拉伯语学者。菲尔比早年就学于剑桥大学,在校期间即被吸收为苏联间谍。毕业后曾当过驻外记者。1940年进入英国情报部门工作,到二战后期已升任英国秘密情报局反间谍处处长。

1949年8月,在英国秘密情报局和美国中情局决定对阿尔巴尼亚共同实施“宝贵行动”后,菲尔比被派驻华盛顿,担任为协调双方行动而成立的一个机构“特别政策委员会”(Special Policy Committee)中的英方代表。这就使菲

^① Sarah-Jane Corke, *US Covert Operations and Cold War Strategy: Truman, Secret Warfare and the CIA, 1945—1953*, pp. 97—98.

尔比完全有条件、有机会了解双方每次行动的详细情况,并把行动的时间、地点等情报通过秘密渠道传递给苏联,苏联则通报给阿尔巴尼亚政府。这就决定了每次行动都免不了失败的命运,正如曾在中情局的秘密机构工作长达25年的哈里·罗西兹克(Harry Rositzke)描述的:“一队队人马从希腊被送过边界,结果都钻进了警察的伏击圈。一批批人员乘着橡皮艇渡海登陆,结果在沙滩上就与警察遭遇。空投时,空投区遭到阿尔巴尼亚部队的包围。通讯时,为数寥寥的几个开始发报的电台报务员是在阿尔巴尼亚人的控制之下发报的。”^①

美国以及英国对阿尔巴尼亚的“宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”是冷战期间美国对苏联东欧国家实施的准军事行动中最主要的一个,是美国隐蔽行动战略之准军事行动战略的一次具体实践。当时正是冷战最激烈的年代,面对苏联不断加强对东欧的控制、制造第一次柏林危机、原子弹的研制成功、猛烈的宣传攻势,以及西欧共产党的活跃、中国革命的胜利等局势,美国政要非常忧虑、紧张、焦急,到1949年,“无论白宫还是五角大楼的情绪都十分紧张、急切”,负责领导实施隐蔽行动的中情局政策协调办公室感到必须“采取行动,无论付出任何代价”。^②行动的重点为苏联东欧,“我们在近期的主要使命是要在从东欧到太平洋这片对西方严密封锁的地区展开活动”。^③对阿尔巴尼亚的“宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”便是这些活动之一。其结果正如中情局政策协调办公室一位官员汤姆·希雷尼评论的:“这是一场悲剧,一个彻底的失败,一件极其可怕的事。”^④

对美国政府来说,对阿尔巴尼亚的“宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”实际上也是一场“实验”,看是否有可能对苏联实施更大规模的反击行动。^⑤事实证明这条路走不通。“宝贵行动”与“BG 魔鬼计划”的“悲剧”教育美国政府,对

① [美]哈里·罗西兹克:《中央情报局的秘密活动》,第153—154页。

② [美]哈里·罗西兹克:《中央情报局的秘密活动》,第15页;Sarah-Jane Corke, *US Covert Operations and Cold War Strategy: Truman, Secret Warfare and the CIA, 1945—53*, p. 4.

③ [美]哈里·罗西兹克:《中央情报局的秘密活动》,第15页。

④ [美]H. 凯斯·麦尔顿:《特工》(下),第27页。

⑤ Micheal W. Dravis, “Storming Fortress Albania: American Covert Operations in Microcosm, 1949—54”, *Intelligence and National Security*, Vol. 7, No. 4 (1992), p. 432; Sarah-Jane Corke, *US Covert Operations and Cold War Strategy: Truman, Secret Warfare and the CIA, 1945—53*, p. 84.

苏联东欧国家,采取这种派遣武装特工进去从事破坏活动、发动武装叛乱以推翻国家政权的准军事行动很难成功。此后他们便对苏联东欧放弃了这一做法,将这一战略武器转用到第三世界国家。对苏联东欧,则更多地采用隐蔽的经济战、政治战和心理战。顺便需要指出的是,英国从1946年起即图谋颠覆阿尔巴尼亚政府和主动策划积极参与“宝贵行动”的事实也告诉我们,英国对于冷战的发生具有不可推卸的责任,在冷战中也扮演了重要的角色。

五、实施“阿贾克斯行动”,颠覆伊朗摩萨台政权^①

(一)冷战初期美国对伊朗的政策

伊朗位于西亚西部,北邻前苏联的三个加盟共和国——冷战结束苏联解体后获得独立的亚美尼亚、阿塞拜疆和土库曼斯坦,南濒波斯湾、阿曼湾和阿拉伯海,东连阿富汗和巴基斯坦,西接伊拉克,是连接东西方的重要通道,地理位置十分重要。同时,伊朗石油资源丰富,是世界上最早开发石油的国家之一,从一战后至1950年,伊朗一直是中东头号产油大国。1939年,伊朗石油产量大约1000万吨,相当于当时其他所有中东国家石油产量的两倍。^②加之伊朗的周边地区也多是盛产石油的地区,这就更加凸显了伊朗战略地位的重要。因此从19世纪以来伊朗就成为英、俄等帝国主义列强争夺的对象。

美国与伊朗(波斯)早在1856年就建立了外交关系。但由于在相当长的时间里美国忙于在美洲和远东地区的扩张,无暇西顾,美国与伊朗的联系并不紧密,只停留在很低的外交层面。

二战期间,为了防止法西斯轴心国集团占领这一重要战略地区,保证盟军军事补给线的畅通,苏英美三国军队先后进入伊朗,美国对伊朗的影响力开始加强。二战结束后,根据三国在德黑兰会议上做出的战争结束后六个月内全部撤军伊朗的许诺,美英军队按时撤出了伊朗,但苏联则以撤军将对苏联的安

^① 本节的初稿由笔者指导的研究生姬文慧提供,笔者做了重大修改补充。

^② 李春放:《伊朗危机与冷战的起源》,北京:社会科学文献出版社,2001年,第9页注^①。

全造成威胁为由拒绝撤出,并阻止伊朗军队镇压在苏军占领区成立的“阿塞拜疆民族政府”。对此,美国政府坚决支持伊朗政府在联合国控告苏联,并直接给苏联政府施加压力,多次照会苏联政府,要求其履行诺言,从伊朗撤军。在美国、英国以及国际舆论的压力下,苏联最终于1946年5月全部撤军,伊朗危机得以解决。

在美国看来,伊朗危机以及二战末期、战后初期苏联的其他一些对外行径,是苏联对历史上沙皇俄国对外扩张传统的传承,是苏联坚持的共产主义意识形态使然,是苏联要乘机进行“共产主义扩张”。由此,美国展开了与苏联的冷战对抗,伊朗在美国冷战战略中的地位迅速上升。早在1948年初美国国家安全委员会制订的关于对意大利的政策文件即NSC1系列文件中,美国政府就将伊朗与意大利、希腊、土耳其一起并列为对中东和东地中海地区安全至关重要的国家。1949年7月21日,美国国家安全委员会出台了第一份对伊朗的政策文件《美国对伊朗的立场》(NSC54)。文件指出:“由于伊朗的资源 and 战略位置非常重要,而且又难以抵抗军事进攻和政治颠覆,势必会被苏联作为扩张计划的持久目标。如果伊朗处于苏联控制之下,中东所有其他国家的独立都将受到直接威胁”。“东地中海和中东地区的安全对于美国的安全至关重要;如果苏联通过努力成功地控制了伊朗,整个东地中海和中东的安全都将受到损害”。因此,“美国应该帮助维持伊朗的主权和政治独立;应准备以最有效的方式充分运用所有的政治经济手段、必要时运用军事力量执行这一政策”。文件确定了美国对伊朗的政策目标,首要目标是“防止伊朗被苏联控制并加强其对西方的倾向”。次要目标是:1. 鼓励伊朗与其他国家发展关系,促使联合国支持其独立;2. 维持伊朗的国内安全,增加对其主权的尊重,避免苏联找到公开干涉的借口,并使苏联难以进行间接干涉;3. 鼓励伊朗发展经济,以缓减社会的不满,并增强人民对中央政府的忠诚;4. 鼓励伊朗进行民主制度改革,增加伊朗人对西方世界的好感;5. 引导伊朗人积极支持美国在伊朗、中东和联合国的利益。^①

可见,这是一份内容非常全面的政策文件,它既阐明了伊朗在美国全球战

^① FRUS, 1949, Vol. 6, *The Near East, South Asia, and Africa*, Washington, D. C.: USGPO, 1977, pp. 545-546.

略中的地位,又规定了美国对伊政策的总方针;既指出了美国对伊政策的首要目标,也确定了美国对伊政策的具体目标,同时也规定了美国为实现对伊政策目标将运用的手段。这就确定了美国将运用政治、经济、军事等各种手段干涉伊朗内政以避免其被苏联控制的原则。这其中自然包括隐蔽行动战略。之后美国的对伊政策就是按照这一原则展开的。尽管美国政府又通过多份对伊朗的政策文件,如1951年3月21日国家安全委员会通过第107号文件《美国对伊朗的立场》(NSC107),1951年6月6日国家安全委员会提出第107/1号文件《美国对伊朗的立场》(NSC107/1),6月27日通过第107/2号文件(NSC107/2,题目如前),10月18日出台国家安全委员会第117号文件《英国—伊朗问题》(NSC117),1952年11月出台国家安全委员会第136号文件《美国对伊朗目前形势的政策》(NSC136)以及第136/1号文件(NSC136/1,题目如前),这些文件根据伊朗出现的新问题、新形势提出了一些新的应对措施,但其在NSC54中确定的对伊政策总原则没有改变。

(二) 伊朗—英国石油争端与美国的态度

1950—1951年,在二战后兴起的世界非殖民化的浪潮中,伊朗掀起了石油国有化运动。

伊朗虽拥有丰富的石油资源,被称为“浮在油海上的国家”,但其石油生产却长期操纵在英国的英伊石油公司手里。该公司成立于1901年,控制着伊朗石油的生产和销售,是英国石油的主要来源。到20世纪50年代初,英伊石油公司在伊朗拥有的租让地达25.9万平方公里,拥有年生产能力为250万吨的阿巴丹炼油厂,2700公里长的输油管道,100多艘运油船,在伊朗当地雇佣了10万多工人。同时,它在伊朗的领土上还拥有自己的机场、铁路和港口,设有自己的电台和邮电机构,并建立了一支武装警察部队,宛如一个独立的小王国。^①石油是伊朗的经济命脉,伊朗的主要收入来源,但伊朗的石油财富绝大部分却被英伊石油公司攫取。1947年伊朗从石油租让权和税收方面只获得1988万美元,而英伊石油公司的净利润则达2688万美元。英伊石油公司对伊朗石油的控制和掠夺极大地阻碍了伊朗的经济发展。

^① 张士智、赵慧杰:《美国中东关系史》,北京:中国社会科学出版社,1993年,第147页。

二战后,世界民族民主运动汹涌澎湃,深受帝国主义、殖民主义长期压榨掠夺的殖民地、半殖民地人民纷纷走上争取民族独立、捍卫国家主权、发展民族经济的道路。在这种背景下,伊朗人民也迅速觉醒,1949年10月,伊朗著名爱国者、资产阶级政治家穆罕默德·摩萨台(Mohammad Mosadegh)组建“民族阵线”,提出要求限制君主权力,反对西方帝国主义对伊朗的控制。1950年2月,摩萨台当选为国会众议院议员,他和其支持者随即提出了石油国有化的要求。摩萨台的这一主张得到了广泛的支持,全国各地掀起了罢工罢课和示威游行运动,支持石油国有化,要求没收英伊石油公司的财产,建立伊朗自己的石油公司。1951年3月15日和3月20日,伊朗众议院和参议院先后通过了伊朗石油国有化的法令。4月29日,伊朗国王巴列维(Shah Muhammad Reza Pahlavi)被迫任命摩萨台为首相。5月2日,巴列维签署石油国有化法案。依据这一法案,摩萨台政府采取了一系列措施,将英伊石油公司收归国有,公司改名为“伊朗国家石油公司”。

伊朗石油国有化运动挖到了英国的痛处,大英帝国决不甘心唾手放弃独吞了半个世纪的这块肥肉,遂采取各种手段向伊朗施压,企图迫使伊朗放弃石油国有化。英国在塞浦路斯集结军队,增派军舰到波斯湾进行武力威胁;对伊朗的石油出口实行海上封锁,不准装载伊朗石油的油轮靠岸;武装伊朗南部的各游牧部落,唆使它们向中央政府发起挑战;英国阿巴丹炼油厂减少伊朗的石油产量。英国的威胁破坏只能激起伊朗人民更大的怒火,全国的反英运动此起彼伏。

那么,对于英伊石油争端,美国是什么态度呢?

在英伊石油争端爆发之初,美国由于担心这一争端会危及伊朗的安全从而影响到美国的全球战略,加之美国本来就不愿看到英国独吞伊朗的石油资源,因而不支持英国对伊朗动武,而是希望英伊两国通过谈判解决争端,NSC107号文件就明确提出美国应“向英国施加压力,使其尽早妥善解决英—伊石油公司争端”。^①1951年3月17日国务卿艾奇逊(Dean Acheson)在发给美国驻伊朗大使馆的电报中也明确表示,“美国政府当前不反对将英伊石油公司国有化”,“因为在当前形势下这种反对可能危害美国和西方在伊朗的政

^① FRUS, 1952—1954, Vol. 10, Iran, Washington D. C.: USGPO, 1989, p. 22.

治利益,使伊朗倒向苏联”。美国“只希望伊朗和英伊石油公司达成满意的协议,保持石油在世界市场上的自由流动”。^①根据这一政策,美国居中斡旋,英伊双方进行了谈判。但谈判无果而终,伊朗将英伊石油公司强行收归国有。英国则在美国的反对下,虽然放弃了武力夺取伊朗油田的计划,但一直图谋颠覆摩萨台政府。1951年底,英国秘密情报局的一个代表团携带一份推翻摩萨台政府的隐蔽行动计划来到美国,邀请美国联合行动。但美国此时正忙于朝鲜战争,同时也没有看到伊朗有倒向苏联的迹象,不愿为英国的利益火中取栗,没有积极响应。

伊朗在将石油国有化后,由于英国联合一些国际石油公司对伊朗石油进行抵制,伊朗的石油收入锐减,经济形势日趋恶化,到1952年,其石油生产已陷入瘫痪状态。伊朗政府出现严重财政困难,社会也出现动荡局面。摩萨台政府在国内也遇到了多种势力的压力和挑战。首先是以国王为首的右翼势力,包括社会上层的那些保皇派、亲英派和宗教界右派,力图把摩萨台赶下台。其次是主要由社会下层组成的伊朗人民党,该党的前身是1920年成立的伊朗共产党,1931年遭镇压后,1941年从狱中被释放的伊共的一些骨干分子重新组建了伊朗人民党。该党的一些极端分子不满于摩萨台政府的政策,要求采取更激进的民主措施。此外还有摩萨台领导的民族阵线中的一些人,在石油国有化的过程中不满于摩萨台政府的做法,倒向了英国,伙同英国一起密谋推翻摩萨台政府。

面对国内的经济困难,摩萨台首先向美国求援。1952年1月13日,摩萨台政府向美国提出了1.2亿美元的贷款请求,但遭到拒绝。美国此时仍然坚持要求伊朗通过谈判和英国达成协议,通过恢复石油的生产和销售解决财政困难。认为美国的援助只能解决一时之需,不能从根本上解决问题,而且还会拖延英伊石油争端的解决,对双方均无益处。在这种情况下,摩萨台也开始把求援的目光转向苏联,增加了与苏联的交往。

1952年7月,伊朗发生了一场政治危机。国王巴列维虽然在前一年任命摩萨台为首相,实施石油国有化,但他是个亲西方分子,也力图加强王权,对摩萨台反对封建专制统治、主张建立民主共和的政治诉求极为不满,必欲除之而

^① FRUS, 1952—1954, Vol. 10, Iran, Washington D. C. : USGPO, 1989, p. 25.

后快。当时,摩萨台为了集中权力解决同英国的石油争端,要求兼任国防大臣,但遭到巴列维的拒绝,摩萨台愤而辞职。此举正遂巴列维所愿,他立即任命艾哈迈德·卡旺为首相。这引发了支持摩萨台的大规模群众运动,“在民族阵营的鼓励下,全国所有的大城市都发生了抗议示威”。7月21日,首都德黑兰发生总罢工和大游行,军队出动坦克镇压,造成250多人死伤。^①巴列维在强大压力之下请摩萨台复职,并允其兼任国防大臣。

摩萨台复职后加强了自己的权力,把保皇派逐出内阁,禁止国王同外国外交官直接联系,派自己的亲信取代军队中不信任的军官。与此同时,进行了一些激进的社会改革,把礼萨汗的土地收归国有;提高农民的收入,“把农民从每年农产品的所得份额提高了15%”;起草新税法,“去掉了低收入消费者身上沉重的税务负担”。^②在对外政策方面,1952年10月16日,摩萨台政府指责英国官员支持伊朗国内的政变阴谋,断绝了和英国的关系。摩萨台的这些政策获得了广大群众的支持,人民党也改变了对摩萨台激烈批评的态度,开始在一些问题上联合民族阵线,共同行动。

摩萨台政府的这些政策,特别是其与苏联的接近和与人民党联系的加强,以及断绝和英国的关系犯了美国的大忌。美国政府日益担心伊朗的局势会持续恶化,摩萨台已难以保证伊朗不受共产主义的控制,很可能身陷1948年捷克斯洛伐克式政变的危险之中,共产主义组织可能单独或联合民族阵线中的左翼分子在持续下滑的局势下取得胜利,这将对美国的全球战略以及石油利益造成极大威胁。1952年7月24日,美国助理国务卿亨利·A·伯罗德(Henry A. Byroade)在给国家心理战略委员会的非正式报告中就认为:“摩萨台只要在位,他就不会屈服……如果他下台,且双方理性行事,就可能达成石油协议。”^③10月24日,国防部长劳伏特(Robert Lovett)在给国务卿艾奇逊的信中也指出:伊朗与英国断交“已经把我们一直在走的路封死”,“出于对形势

① 彭树智主编:《二十世纪中东史》,北京:高等教育出版社,2001年,第145页。

② 彭树智主编:《二十世纪中东史》,第145页。

③ Informal Report by the Assistant Secretary of State Henry A. Byroade to the Psychological Strategy Board, July 24, 1952. 转引自 Francis J. Gavin, “Politics, Power, and U. S. Policy in Iran, 1950—1953”, p. 27. <http://www.fas.harvard.edu/~hpcws/gavin.pdf>, 2006年12月5日。

战略性的考虑,我认为我们需要承担义务迅速行动……去拯救伊朗……”^①这就是说,美国一些政要已经开始考虑推翻摩萨台,在伊朗建立一个更加强硬的亲西方政府,以避免伊朗被苏联控制。

但总的来说,杜鲁门政府此时仍希望和平解决英伊石油争端,尚未决定要颠覆摩萨台政权。1952年11月20日杜鲁门总统批准的国家安全委员会一份新的对伊政策绝密文件《美国对伊朗当前形势的政策》(NSC136/1),重申了保持伊朗作为一个不被苏联控制的独立和主权国家,对美国是至关重要的;伊朗当前的趋向不利于维持一个非共产党人政府的长期统治;美国对伊朗的首要政策目标是阻止该国落入共产党人之手。文件详细规定了目前形势下美国对伊朗的具体政策,包括继续采取各种切实可行的措施帮助尽早妥适地解决石油争端;准备采取必要措施帮助伊朗恢复石油工业和为其石油获得市场,以便该国从石油收入中获利;如果在其石油工业和市场恢复之前需要通过援助来制止伊朗财政和政治形势的严重恶化,美国准备迅速给伊朗提供预算援助;认可伊朗人的民族主义情感,试图把它引上建设性渠道,并要利用一切机会去这样做;继续当前的军事、经济和技术援助计划,以便帮助他们恢复稳定和增加国内安全,并准备增加这些援助以支持伊朗抵抗共产主义压力;鼓励伊朗政府进行必要的财政、司法、行政和其他改革等。文件也设想如果发生共产党人在伊朗全国或部分地区夺取政权时美国应采取的政策,包括要筹划采取特殊的军事、经济、外交和心理措施支持一个非共产主义的伊朗政府,或阻止伊朗全部、部分或其邻近地区落入共产党人的控制之下。^②可见,杜鲁门政府此时仍奉行相对温和的对伊政策,文件并无美国打算要颠覆摩萨台政府的直白与暗示。

杜鲁门政府之所以没有作出推翻摩萨台政府的决定,除前述的其战略重点和朝鲜战争等因素外,或许还有一个重要原因是,在NSC136/1号文件出台时,杜鲁门政府即将届满,已没有足够的时间采取这样一次大的行动了,只能留待下任总统去做了。

^① Francis J. Gavin, "Politics, Power, and U. S. Policy in Iran, 1950—1953", p. 32. <http://www.fas.harvard.edu/~hpcws/gavin.pdf>, 2006年12月5日。

^② *FRUS*, 1952—1954, Vol. 10, *Iran*, pp. 529—534.

(三)“阿贾克斯行动”计划的制定与实施

1953年1月艾森豪威尔就任新一届总统后,美国政府的对伊政策逐渐发生了变化。艾森豪威尔在竞选时,指责杜鲁门把注意力过于集中在欧洲,将让伊朗变成“第二个中国”,表示上台后要集中力量和苏联争夺那些新兴地区,也即亚洲、非洲和拉丁美洲地区。这就意味着艾森豪威尔政府将对欧洲以外地区给予更多的关注。同时,虽然杜鲁门政府制订并实施了隐蔽行动战略,开启了冷战期间利用这一战略武器与苏联集团对抗的先河,但相比之下,艾森豪威尔对此更加钟情。作为二战期间的盟军总司令,艾森豪威尔熟知美国战略情报局实施的秘密活动、隐蔽行动在战胜法西斯中发挥的重要作用。这也就注定了艾森豪威尔将比其前任更频繁地运用隐蔽行动这一战略手段实现其对外政策目标。艾森豪威尔上台不到7个月,美国就成功地实施了颠覆伊朗摩萨台政府的隐蔽行动,就是这一变化的集中体现。

艾森豪威尔上台伊始,还试图居中斡旋解决英伊石油争端,以图维护美、英的经济利益,又避免伊朗落入共产党人手中。因此他上台的第一周便要求起草了英伊石油妥协协议,指示美国驻伊大使亨德森(Loy Henderson)和摩萨台商讨解决石油危机的办法。但中央情报局已开始考虑发动政变推翻摩萨台的问题。2月23日,艾伦·杜勒斯(Allen Dulles)就任中情局局长,英国秘密情报局长辛克莱率团来贺,再次谈及美英联合行动推翻摩萨台的问题。艾伦·杜勒斯本来就是一个隐蔽行动的行家里手,二战期间在战略情报局屡建奇功,1947年中情局成立后又很快加入进来,身担重职。因此,虽然他表面上对英国的计划未置可否,其实赞同在伊朗采取联合行动的想法。^① 国务卿约翰·杜勒斯力主在全球范围内对苏联及其盟国采取更为激进的政策,他比其前任也更乐于利用中情局的隐蔽行动实现外交目标,在艾森豪威尔竞选获胜、就职总统之前的几周,他和其弟艾伦·杜勒斯曾频繁地与英方商谈在伊朗的政变计划。艾森豪威尔上台两周后,英国外交大臣伍德豪斯率团访美时,与美国高层就推翻摩萨台的政变建议进行了一系列磋商,约翰·杜勒斯即已正式表态支持这个建议。

^① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 94.

1953年5月初,摩萨台中断了最后一轮石油谈判,艾森豪威尔认为通过谈判解决英伊石油危机的可能性越来越小,伊朗的局势日益动荡,落入苏联之手的危险越来越大,也开始考虑推翻摩萨台的问题,要求中情局于5月中旬制定出具体的政变计划。中情局受命后立即行动,接洽二战期间曾在伊朗为美国战略情报局服务、对伊朗情况非常熟悉的、专门从事中东和南亚心理研究的心理战专家唐纳德·维尔伯(Donald Wilber)和英国秘密情报局伊朗站站长诺曼·达比斯尔(Norman Darbyshire)共同研究制订。二人于5月30日完成了政变计划的初稿,交由中情局和秘密情报局审定。根据多方的反馈意见,该计划作了一定的修改。6月25日,国务卿杜勒斯召集会议,对计划作最后审定。参加会议的有中情局长艾伦·杜勒斯、国防部长查尔斯·威尔逊(Charles Wilson)、副国务卿比德尔·史密斯(Beetle Smith,前中情局长)、美国驻伊朗大使洛伊·亨德森等。中情局官员、美国第26任总统西奥多·罗斯福的孙子、第32任总统富兰克林·罗斯福的堂弟克米特·金·罗斯福(Kermit King Roosevelt)携带着长达22页的行动计划与会作了汇报,国务卿杜勒斯看了文件,问了12个问题。会议最终通过了计划,命名为“阿贾克斯行动”(TPAJAX Operation),^①由克米特·罗斯福负责。^②8月8日,摩萨台在多次请求美国经济援助遭拒后开始与苏联的贸易谈判。同时,美国政府收到的报告说,“摩萨台更加靠拢共产党”。这使艾森豪威尔感到,“伊朗滑向共产党支持的独裁政权正在取得势头”。^③8月10日,美国收到英国首相丘吉尔和外交大臣艾登同意政变计划的答复。11日,艾森豪威尔总统最终批准了计划。推翻摩萨台政府的隐蔽行动计划正式展开。

根据政变计划,“阿贾克斯行动”主要分为6个步骤。第一步,中情局驻德黑兰站运用宣传手段动摇摩萨台政府,宣传战要在政变开始前迅速开展开来,煽动人们的反摩情绪使其达到“狂热”的程度。第二步,由扎赫迪

① AJAX 又译“埃阿斯”,为特洛伊围攻战中的希腊英雄。

② John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 95.

③ [美]德怀特·D·艾森豪威尔:《艾森豪威尔回忆录》(二),樊迪、静海等译,北京:东方出版社,2007年,第210页。

(Fazlollah Zahedi)^①组织一个军官网以实行政变的军事方面的计划。第三步,由亨德森大使等努力确保巴列维国王的配合,使其同意任命扎赫迪为首相。第四步,由拉斯德里兄弟在议会寻求足够多数伊朗议员的合作,通过决议将摩萨台驱逐出政府。第五步,政变当天清晨,由贾拉利、卡亚瓦尼、拉斯德里兄弟及其他宗教人士组织示威游行,议会院内寻求政治保护,谴责摩萨台反宗教的立场,指责他正把伊朗引向崩溃,促使伊朗议会通过解除摩萨台职务的表决。最后,一旦通过“合法”途径进行的政变失败,扎赫迪的军官网则使用武力夺取政权。可见,这是一个包括隐蔽的政治战和宣传战的隐蔽行动计划。

其实,中情局在伊朗的隐蔽行动早在该政变计划制订之前就已经开始了。40年代末中情局在伊朗秘密建立了一个代号为“诅咒”(TPBEDAMN)的反苏行动网,收买了一批伊朗代理人,通过他们来实施隐蔽的宣传战,进行反苏反共的宣传。如中情局将制作的反苏反共宣传品译成波斯语,交给这些伊朗代理人,由他们进行传播。同时也通过这些代理人给一些反共组织、政党领袖、神职人员、报刊编辑等提供经费和贿赂,让他们攻击谴责苏联和伊朗人民党等左翼组织。从1952年夏,该组织也开始了反对摩萨台和民族阵线的隐蔽行动。在这一行动网中有两个重要人物,即伊朗人贾拉利和卡亚瓦尼,他二人都经过中情局的严格训练,其情报组织拥有100多名成员。据克米特·罗斯福后来在其回忆录中透露,“诅咒”行动网每年的预算开支达50万美元至100万美元之多。^②

英国秘密情报局在伊朗也有一个秘密的政治行动网,是二战期间英国占领伊朗时建立的,由伊朗人拉斯德里(The Rashidians)主持,成员包括议员、法官、军官、商人、记者、神职人员、极端主义组织的领导人和人民党内部的亲英派。该组织从摩萨台执政之日起就奉英国秘密情报局的指令,开始反摩活动,是中情局发动政变可资借助的一支重要力量。

根据政变计划,中情局通过“诅咒”行动网和拉斯德里兄弟情报网,首先

^① 法兹洛拉·扎赫迪是礼萨王时代的一位将军,二战期间曾充当纳粹德国的代理人,被英军逮捕。摩萨台执政后他积极致力于推翻摩萨台政府,被美、英情报机构选定为政变后接替摩萨台的职务。

^② Kermit Roosevelt, *Countercoup: the Struggle for the Control of Iran*, New York: McGraw Hill, 1979, pp. 78-81.

对伊朗展开了激烈的隐蔽宣传战。宣传战的主要目标是败坏摩萨台和民族阵线其他领导人的名誉,制造民族阵线的分裂,挑拨人民党和摩萨台的关系,削弱支持摩萨台的基础。中情局准备了大量宣传材料运抵德黑兰,通过“诅咒”行动网和拉斯德里的情报网向伊朗各地的主要媒体和民众散发。这些宣传材料诬蔑摩萨台是犹太人的后裔;对深孚众望的宗教界领袖、伊朗议会议长进行人身攻击,以加剧他和摩萨台的矛盾;假借人民党的名义警告文职官员,反对摩萨台将受到“严酷的惩罚”,并对文职高官进行电话恐吓,希望以此刺激他们起而反对摩萨台。此外中情局还实施隐蔽的政治战,煽动劳工党和泛伊朗主义党反对摩萨台,激化这两个政党内支持摩萨台和反对摩萨台两个派系之间的紧张关系,用金钱收买一些伊朗民族阵线和宗教界领袖起来反对摩萨台。这一系列做法使得社会各界许多人站在了摩萨台的对立面,摩萨台的支持力量遭到严重削弱。

要发动一场政变,军队的支持至关重要。中情局选定扶持的扎赫迪虽是礼萨汗时期的一位将军,但其能支配的军队甚少。为此,根据政变计划,中情局在7月22日即设立了一个专门负责策划政变中的军事行动并监督其实施的小组,并由卡罗尔负责。中情局首先争取到了伊朗驻华盛顿大使馆武官法泽尼干(Franegan)的支持。利用法泽尼干在军队中的关系,中情局确定了用于发动政变的军事情报网,其中包括驻扎在德黑兰的五个大山地旅中的一些军官、一部分警察等。同时确定由法泽尼干等三人组成军事秘书处,协助卡罗尔制定政变中的军事行动计划。8月13日,卡罗尔和军事秘书处商定,在得到国王决意支持政变确切消息的48小时内由军事情报网动员实施行动计划,同时决定由宫廷卫队长纳西里上校发布国王解除摩萨台职务的诏令。^①

由于伊朗当时实行君主立宪制,国王有任命和撤销首相职务的权力,因此,要给政变披上“合法”的外衣,争取国王的配合支持是非常重要的。伊朗国王巴列维和摩萨台首相一直存在着尖锐的矛盾。摩萨台反对君主专制统治,主张建立民主共和制,严重威胁了巴列维的利益。当初巴列维任命摩萨台为首相,是因为摩萨台石油国有化的主张得到了伊朗社会各界的普遍欢迎

^① Mark J. Gasiorowski and Malcolm Byrne, *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran*, Syracuse, NY: Syracuse University Press, 2004, p. 242.

和支持,不得已而为之。但巴列维对此一直心有不甘,1952年7月就曾试图罢免摩萨台,但没有成功。虽然如此,他对通过政变推翻摩萨台心存疑惧,担心一旦政变失败,就会进一步增强摩萨台的力量,自己的处境会更糟。1953年5月30日,美国驻伊大使亨德森拜会巴列维,探寻他对扎赫迪出任首相的意见。巴列维只是表示,如果扎赫迪能够获得较为广泛的支持而合法地掌权,并得到美国或英国“巨大的经济援助”的话,才会考虑同意他出任首相一职。^①

这样,为了打消巴列维的疑惧,让他配合政变计划,中情局想方设法给他做思想工作。得知巴列维的姐姐阿什拉芙公主对他很有影响力,中情局说服流亡在法国的阿什拉芙公主出面做巴列维的工作。7月25日,阿什拉芙公主回到德黑兰。29日阿什拉芙公主会见了巴列维,力劝巴列维支持政变。8月1日夜,负责阿贾克斯行动的中情局官员克米特·罗斯福密会了巴列维,向他保证艾森豪威尔总统和丘吉尔首相都表示全力支持巴列维国王,确保国王陛下的王位不会动摇。经过多方努力,巴列维最终同意了政变计划。8月11日,他借口外出疗养,与王后离开德黑兰,来到里海附近的王室行宫。在这里他签署了废除摩萨台、任命扎赫迪为首相的两份诏书。^②这就为推翻摩萨台的政变打开了方便之门。

一切准备就绪,8月15日晚,纳西里率领一支武装前往摩萨台官邸宣读诏书,逮捕摩萨台。但令政变者意想不到的的是摩萨台事先已得到消息,当纳西里来到摩萨台官邸时将其抓捕。同时,忠于摩萨台的部队迅速占领了军队总部和其他重要阵地,解除了宫廷卫队的武装。到次日凌晨2点30分,反摩武装全部缴械投降。政变头目四散逃亡,法泽尼干逃到了美国大使馆,扎赫迪躲进了一个中情局官员的家里,巴列维乘飞机仓皇出逃,往巴格达转飞罗马,最后到达伦敦。第一次政变以失败告终。

但克米特·罗斯福等人并不死心,立即着手策划新的政变。他们首先印制了大量巴列维国王废除摩萨台和任命扎赫迪为首相的副本,广为散发,并要求巴列维发表广播声明,强调他已经解除了摩萨台的职务,以此来动摇摩萨台政府的信心和基础。同时,组织反摩萨台的示威游行,在德黑兰街头制造混

^① *FRUS*, 1952—1954, Vol. 10, *Iran*, pp. 730—731.

^② Kermit Roosevelt, *Countercoup: the Struggle for the Control of Iran*, pp. 155—157.

乱。从8月17日到8月18日,中情局在伊朗的代理人组织反摩萨台势力连续两天在德黑兰街头制造混乱。他们伪装成人民党成员,向德黑兰市中心进军,抢劫商店、砸毁清真寺,推倒拆除国王的塑像、画像,一些不明就里的人民党成员和民众也加入进来。德黑兰街头一片混乱,这些活动极大地损毁了摩萨台和人民党的形象。

8月17日晚,克米特·罗斯福与扎赫迪父子、法泽尼干、拉斯德里兄弟等人进行了长时间讨论,最后决定在8月19日再次发动政变。8月19日晨,贾拉利、卡亚瓦尼带一帮政变分子来到德黑兰街头,进行煽动宣传。他们手拿中情局提供的大把大把的钞票,说高呼“巴列维国王万岁”者就给10里亚尔。德黑兰街头一时人潮涌动,呼声不断。在他们的煽动带领下,示威游行人群封锁了街道,抢劫、烧毁了支持摩萨台的报社,占领了德黑兰电台。与此同时,军事情报网指挥的军队也配合行动,一些原来拥护摩萨台的安全部队也被说服加入政变行列。游行队伍、政变武装与摩萨台政府军队发生了激烈的冲突。决定性的战斗发生在摩萨台官邸。在这里,包括6辆坦克在内的政变武装和保卫首相官邸的部队展开激战,经过两个小时的战斗,政变武装攻陷首相官邸,摩萨台从房顶逃走,200多人丧生。下午5点25分,被中情局行动队接到电台的扎赫迪通过广播向全国宣布,他是合法首相,支持他的武装力量已基本控制了首都。^①

第二天,年迈体弱、骨瘦如柴、总是穿着睡衣的摩萨台眼看大势已去,向扎赫迪投降。^②8月22日,巴列维国王飞回伊朗。8月27日,亨德森大使向国王转达了艾森豪威尔总统的祝贺:“出自已经成为我们两国关系基础的友谊精神,在你愉快地返回你的国家之际,我向你致以诚挚的祝贺,向你增进人民的财富和维护伊朗独立的每个成功都一如既往地致以美好的祝愿。”^③

扎赫迪在中情局策划支持的政变中上台后,疯狂镇压反对派,宣布在德黑兰全城进行戒严,派军队镇压了支持摩萨台的残余武装力量的抵抗,派军警镇

① Mark J. Gasiorowski and Malcolm Byrne, *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran*, p. 256.

② 摩萨台后以谋叛罪被法庭判处三年徒刑,国王为他减刑一年半。1967年病故,终年85岁。

③ 范鸿达:《美国与伊朗:曾经的亲密》,北京:中国社会科学出版社,2006年,第140页。

压了支持摩萨台的示威游行,大肆逮捕摩萨台的同事和人民党党员,到1953年底,大约有2100人被关进监狱。政府和军队中被怀疑支持人民党者遭到清洗,大约1800名支持扎赫迪的军官得到提拔。政变中断了伊朗的民主进程,重新确立了独裁统治。同时,政变也打断了伊朗的石油国有化运动。摩萨台政府被推翻后,美国石油集团闻风而动,企图以国际财团的形式与英国石油财团共同接管伊朗石油。美国政府也派出代表和各方商谈,促使伊朗政府接受由各大石油公司组成的国际财团。伊朗政府和国际石油财团经过长期谈判,最终达成协议:国际联合石油财团为伊朗国家石油公司开采、提炼和出售石油,双方对半分配石油收益。在联合石油财团中,英伊石油公司就获得了40%股票,5家美国公司得40%股票,英荷壳牌公司为14%股票,法国石油公司为6%股票。^①伊朗国家石油公司虽然名义上获得石油资源、油井、设备等的所有权,但国际石油财团则获得了全部使用权。伊朗石油完全国有化的目标没有实现。但英国在伊朗石油工业中的独占地位被打破,美国成功地获得了在伊朗的石油权益。更为重要的是,政变后巴列维国王长期推行亲美政策,使得伊朗成为美国在中东的一个重要据点,有力地遏制了苏联在中东地位的扩张。

1954年12月15日,艾森豪威尔总统签署一项备忘录,授予克米特·罗斯福美国对情报工作的最高奖赏——国家安全奖章,以兹对他成功领导阿贾克斯行动的奖励。他是第四位获得这一奖励者。^②

(四)“阿贾克斯行动”成功的原因与影响

1953年美国颠覆伊朗摩萨台政府的“阿贾克斯”行动,是冷战期间美国对苏联阵营之外的亚非拉国家实施的第一个主要的隐蔽行动,是美国对外实施隐蔽行动战略的一个成功案例。这次行动之所以成功,原因是多方面的。概括地说,首先是由于摩萨台执政的政治基础薄弱。当时伊朗社会矛盾复杂,各种政治力量相互纠结,斗争尖锐。虽然实行了君主立宪制,但国王并不愿轻易放弃权力,还握有任免首相的大权,对摩萨台形成掣肘;摩萨台所代表的民族

^① 彭树智主编:《二十世纪中东史》,第146页。

^② John Prados, *President's Secret Wars*, p. 91.

阵线内部不团结,争权夺利,削弱了摩萨台政府的领导能力;民族阵线的社会基础中产阶级和工人阶级力量弱小,没有明确的政治意识形态指导,容易受反对派宣传的蛊惑和蒙蔽,对政府的支持缺乏持久性和稳定性;由保皇派、亲英派和宗教界的右派人士等组成的右翼势力不断制造事端,企图把摩萨台赶下台;人民党虽然后来站在了摩萨台一边,但并未被摩萨台吸纳加入政府,同时其本身的影响力有限。凡此种种,都严重削弱了摩萨台的执政基础,使其最终在国内外敌对势力的攻击下被颠覆。

其次,是由于美国的隐蔽行动战略在行动中得到有效实施。“阿贾克斯行动”是美国隐蔽行动战略的又一次具体实践,在这次行动中,美国成功地运用了隐蔽的政治战和宣传战。隐蔽的政治战主要表现在中情局在幕后制定了严密的政变计划,确定了取代摩萨台的人选,说服巴列维国王支持政变,整合了各种反对派势力发动政变,给政变者提供活动经费等。在这一过程中,出头露面实施政变计划进行政变者,是中情局在暗中选定的那些伊朗人,中情局在这里扮演的是幕后黑手、暗中策划操控者的角色,除极个别主要参与者以外是无人知晓的。这就使一旦政变失败,美国政府也可以“巧言否认”其责任。隐蔽的宣传战主要表现在中情局通过暗中贿赂收买一些伊朗媒体和其他相关人员,让他们大量传播散发中情局制作的反苏反共、反对摩萨台政府的宣传品,进行灰色和黑色宣传,制造民族阵线的分裂,挑拨人民党与摩萨台的关系,败坏摩萨台的声誉,煽动民众对摩萨台的不满,为推翻摩萨台政府制造舆论。这里,美国的作用同样被掩盖起来了,人们看到和听到的似乎只是伊朗人的言论,美国可以随时否认自己的作用。美国政府通过精心策划实施的隐蔽的政治战和宣传心理战,把一盘散沙的伊朗右翼势力组织成一股强大的反摩萨台力量,并进一步削弱了摩萨台的执政基础,大大增加了“阿贾克斯行动”成功的几率。

当然,美国颠覆伊朗摩萨台政府的“阿贾克斯”隐蔽行动的成功与美国政府公开的对外政策的配合密不可分。摩萨台政府在把石油国有化后遭到英国强烈的反抗抵制,石油的生产销售陷于停顿,财政经济极端困难,不得不多次向美国政府请求经济援助,均遭到美国拒绝。1953年5月28日,摩萨台再次给艾森豪威尔写去长信,恳切地讲道:“在那封信寄出后的几个月期间,伊朗人民忍受着财政窘困,正在同以前的一个石油公司和英国政府所策划的政治

阴谋进行斗争……伊朗政府希望,由于美国政府的支援,设置在伊朗石油销售的道路上的障碍得以消除……”但艾森豪威尔在6月29日的回信中却说什么“美国政府扩大对伊朗的经济援助,对美国的纳税者来说,是很不公平的”,^①再次予以拒绝。这无疑使摩萨台政府的处境更加恶化。5月底,国务卿杜勒斯出访巴勒斯坦、沙特阿拉伯、伊拉克和土耳其四国,故意冷落伊朗。7月28日,杜勒斯公开发表声明,指出人民党在伊朗日益狂热的活动已受到美国极大的关注。这些都鼓舞了反摩萨台的势力,给摩萨台政府造成极大的压力。这就表明隐蔽行动战略只有和公开的外交活动相配合才能发挥更大的效力。

1953年美国中情局实施的代号为“阿贾克斯”的隐蔽行动,成功地颠覆了伊朗摩萨台政府,在伊朗扶持起了一个长期亲美亲西方的政府,对美国在中东乃至全球的遏制战略产生了重要影响。它封堵了苏联在中东地区扩展影响的一个重要渠道,并为美国在这一地区组建同盟体系打下了基础。之后,美国在中东地区陆续组建了巴格达条约组织、中央条约组织,将东西两翼的遏制链连接起来,从而形成了对苏联—中国社会主义阵营的包围圈,伊朗在其中都扮演了重要角色。这也是美国在第三世界国家第一次运用隐蔽行动推翻一个合法政府的成功范例,为美国的海外颠覆活动开创了恶劣的先例,之后美国在第三世界国家实施的一系列颠覆合法政府的隐蔽行动,如1954年在危地马拉实施的“成功行动”,1961年对古巴实施的“冥王星计划”等,都与这一行动成功的鼓舞不无关系,都是这一战略的延续。“阿贾克斯行动”的成功彰显了隐蔽行动战略在美国冷战战略中的重要作用,也进一步加强了美国政府对隐蔽行动战略的重视和运用。美国隐蔽行动战略的实施益发成为美国冷战斗争的重要内容,影响和改变着冷战的进程。

六、实施“成功行动”,推翻危地马拉阿本兹政府^②

艾森豪威尔政府1953年在伊朗实施代号“阿贾克斯行动”的隐蔽行动推翻摩萨台政府后,马不停蹄,1954年又在危地马拉成功地实施了推翻阿本兹

^① [美]德怀特·D·艾森豪威尔:《艾森豪威尔回忆录》(二),第208—209页。

^② 本节初稿由笔者指导的研究生贾艳艳提供,笔者做了重大修改补充。

政府的代号为“成功行动”的隐蔽行动。

(一) 冷战初期美国对拉丁美洲的政策

美国政府自从1823年提出门罗主义后,就一直把拉丁美洲视为自己的势力范围,反对其他列强的占领控制。19世纪末20世纪初,随着美国跃升为世界大国,走上海外扩张的道路,拉丁美洲在美国全球战略中的地位日趋重要。二战后,美国成为世界上经济军事实力最强大的国家,走上全球扩张的道路,率领西方国家和苏联集团展开了激烈的冷战争夺,拉丁美洲的地位更加重要。艾森豪威尔总统就直言不讳地形象地说:“拉丁美洲对美国来说,是世界上至关重要的地区”,“也可以说是我们的后院”。^①这是因为:

首先,从地缘政治讲,拉丁美洲是美国南面的安全屏障和战略后方,中美洲和加勒比地区,特别是巴拿马运河,是美国西海岸与东海岸、西海岸与欧洲之间的主要海上通道。如果苏联的手伸到这里,就将直接威胁美国的安全。或者,如果在这里的任何一个国家发生“共产主义革命”,很可能蔓延到其他国家,同样对美国造成威胁。

其次,经济上,美国在这一地区拥有巨大的经济利益。冷战初期,美国在这一地区的私人 and 公共投资超过110亿美元,美国30%的私人投资投放在这里。同时,拉丁美洲还是美国商品的巨大市场,1950年,拉丁美洲国家从美国进口的商品达到其进口总量的50%,美国从拉丁美洲国家的进口也占到其进口的35%。拉丁美洲也是美国获取铜、锡、锌、铁、锰等战略物资的来源地。^②拉丁美洲之于美国在经济上的重要性超过了亚洲、非洲、大洋洲,而和欧洲同等重要,是美国重要的原料供应地、出口市场和投资场所。如此巨大的经济利益,美国自然要倾力保护。

由于上述原因,冷战爆发后,美国很快加强了对拉丁美洲的控制。1947年9月2日,美国与拉丁美洲18个国家在巴西里约热内卢共同签订了《美洲国家互助条约》,规定:“对任何一个美洲国家的进攻都将被视为对所有美洲国家的进攻,”因而缔约国有义务对直接受害国采取援助措施,并通过适当机

① [美]德怀特·D·艾森豪威尔:《艾森豪威尔回忆录》(二),第520页。

② 资中筠主编:《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》(上),第334页。

构采取集体措施,包括使用武力。^①这就为美国干涉拉美国家提供了口实。1948年3月30日至5月2日,美国又主导在哥伦比亚首都波哥大召开了第9届美洲国家会议,这次会议通过了美洲国家组织宪章,决定成立美洲国家组织(The Organization of American States),总部设在华盛顿。里约热内卢条约的签订和美洲国家组织的建立,标志着美国在西半球建立了军事政治集团,它巩固了美国的后院,也使西半球成为美国对苏联集团进行冷战的战略基地。

1953年3月18日,美国国家安全委员会通过、艾森豪威尔总统批准了国家安全委员会第144/1号文件(NSC144/1)《美国在拉丁美洲的目标和行动路线》,全面阐述了美国对拉丁美洲的政策。文件规定美国在拉丁美洲的目标是:巩固西半球,以支持美国的世界政策,特别是在联合国和其他国际组织中的政策;促进拉丁美洲政治经济的有序发展,使拉美国家成为西半球体系中更有成效的成员,并逐渐成为自由世界经济政治事务的重要参与者;通过各国和集体反对外部侵略的防御措施保卫半球,减少和消除内部共产党或其他反美颠覆活动的威胁;在拉丁美洲为美国充分生产美国安全所需的原料;支持拉美国家保卫其他自由世界的集体行动等。^②这份文件清楚地表明,冷战初期美国在拉丁美洲的政策就是要把拉美打造成支持美国的“世界政策”也即遏制苏联和所谓共产主义扩张的坚强巩固的后方基地,包括给美国提供充足的战略原料,严防在这里出现共产党政权,对美国的安全造成威胁。因此,一旦在这里出现一场带有左倾性质的革命或出现一个左翼政府,就会被美国怀疑是共产主义革命或共产党政权,便将采取除直接军事干涉之外的一切手段予以扼杀。危地马拉阿本兹政府就成为这一政策的第一个牺牲品。

(二)“成功行动”计划的制定与实施

危地马拉是中美洲的一个小国,位于中美洲西北端,南濒太平洋,东临加勒比海的洪都拉斯湾,与墨西哥、萨尔瓦多和洪都拉斯等国接壤,领土面积只有10万多平方公里,人口只有300多万,其中印第安人占54%,印欧混血种人占42%,白种人占4%。

^① 资中筠主编:《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》(上),第71页。

^② FRUS,1952—1954,Vol. 4, *The American Republics*, Washington D. C.: USGPO, 1983, p. 7.

危地马拉曾是玛雅文化的中心之一,拥有古老的文明,但从16世纪20年代起沦为西班牙殖民地。1821年脱离西班牙殖民统治独立后,由于英国、德国等外国资本的侵入,危地马拉开始变成半殖民地半封建社会。20世纪初美国联合果品公司的势力打入中美洲,成为危地马拉的“国中之国”。之后美国逐渐排挤了其在危地马拉的殖民主义竞争者,并通过一系列条约和协定控制了危地马拉的农业、工业、交通运输、石油和电力等国民经济重要部门,完全垄断了危地马拉的市场。

1944年,危地马拉发生革命,民众在陆军上尉雅各布·阿本兹·古斯曼(Jacobo Arbenz Guzman)等人的领导下推翻了乌维科亲美独裁政权,从阿根廷流亡归来的哲学博士胡安·何塞·阿雷瓦洛(Juan José Arévalo)当选总统,建立了资产阶级民主政府。1945年初,阿雷瓦洛政府颁布新宪法,拉开了危地马拉社会和经济改革的序幕。宪法规定总统任期6年;人民有言论、出版、集会自由;对劳动、就业和文化给予社会保障;宣布自然资源是公共财产,限制外资,充分发展国民经济;对于大庄园,政府在给予一定补偿后,对其进行没收。新政府对联合果品公司的某些不法行为也做了一些限制,并且与苏联建立了外交关系。

尽管阿雷瓦洛的改革是有限的,温和的,还是引起了美国的高度重视。1948年8月17日,国务院在一份政策声明中认为,阿雷瓦洛的政策加剧了混乱状况,共产党人正在利用这种形势削弱危地马拉邻邦,以此控制整个半球。^①两国关系逐渐紧张。

1951年3月,曾领导1944年革命、之后在阿雷瓦洛政府担任国防部长的阿本兹经过民主选举当选总统。阿本兹在就职演说中阐明了其经济改革的目标:把危地马拉从一个半殖民地经济和半独立国家变成一个经济独立的国家;把危地马拉从半封建经济的落后国家变成一个现代化资本主义国家;开拓一条最大可能提高危地马拉人民生活水平的道路。^②

① [英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第7卷,中国社会科学院拉丁美洲研究所组译,北京:经济管理出版社,1996年,第95页。

② Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and The United States, 1944—1954*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991, p. 149.

阿本兹首先对美国在危地马拉三个最主要的垄断公司联合果品公司、中美洲国际铁路公司、危地马拉电气公司所享有的特权进行了限制,之后,雄心勃勃地掀起了危地马拉的土地改革。

土地改革前,占危地马拉总人口 2.2% 的人占有全国 70% 以上的土地,其中联合果品公司是最大的土地所有者。占人口绝大多数的贫苦农民只占有 10% 的土地。一方面农村人口中 75% 的人无地可种,另一方面却是大量土地被大土地所有者闲置。^① 这种状况严重阻碍了危地马拉的经济发展、社会公正与国家独立。

1952 年 6 月 17 日,危地马拉国民议会通过《土地改革法》。《土地改革法》规定,私人庄园中多于 672 英亩未开垦的土地将被没收;224 至 672 英亩之间的土地如果有 1/3 的土地闲置将被没收;少于 224 英亩不管是否开垦的土地将不受影响。对于被征收者,政府将以年息 3%、期限 25 年的公有债券方式予以赔偿。赔偿金额将以被征收者在 1952 年 5 月 10 日即土地改革法案提交议会之日前申报纳税的地价为标准。据此,土地改革在全国迅速展开,并得到危地马拉共产党的坚决支持。阿本兹授权共产党人管理整个土地改革事务。

1953 年 2 月,危地马拉政府对联合果品公司太平洋海岸种植园 29.5 万英亩土地中的 23.4 万英亩闲置土地进行了征收。^② 根据联合果品公司申报的土地价值,危地马拉政府对该公司被没收的土地提供了 62.7 万美元的补偿。但是,联合果品公司和其他的大土地所有者一样当初为了降低纳税的数额,所申报的土地价值远远低于实际价值。现在,申报的价值被用来作为补偿的根据,联合果品公司对此极力抵制,对危地马拉政府的赔偿数额极为不满。由此双方在赔偿金额上产生严重纠纷。美国联合果品公司和美国驻危地马拉大使馆谴责危地马拉政府歧视外国公司,并向美国政府通报情况。3 月底,美

① Richard H. Immerman, *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention*, Austin, TX: University of Texas Press, 1982, p. 27.

② Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and The United States, 1944—1954*, p. 164; Richard H. Immerman, *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention*, p. 81; 洪产沂主编:《拉美国际关系史纲》,北京:外语教学与研究出版社,1996 年,第 209 页。

国国务院对危地马拉政府提出抗议,谴责危地马拉的土地改革受到了共产党的操控,是“赤裸裸的共产党式掠夺”,并敦促危地马拉把该问题提交国际仲裁法庭。危地马拉驻美国大使对美国国务院递交备忘录指出,危地马拉政府实施土地改革法“纯粹是国家的主权行动”,属于危地马拉内政,“无论现在或将来都不能将这个问题作为国际讨论的对象。”况且,被征收的土地都是闲置的,不事垦殖,损害了危地马拉人民的利益。危地马拉政府的行动完全合法,美国无权置喙。

1954年年初,危地马拉政府又没收了联合果品公司在大西洋种植园25.3万英亩中的17.3万英亩闲置土地。^①危地马拉对被没收的土地价值评估后作出的赔偿金额为118.5万美元,联合公司立即提出抗议,声称其土地至少值1935.5万美元,为危地马拉决定赔偿数额的16倍。美国国务院坚决支持公司的抗议,华盛顿并为此专门召开了一系列会议,考虑如何结束危地马拉这些史无前例的行动。

美国政府之所以对危地马拉的经济改革进行干涉,竭力维护联合果品公司的利益,与艾森豪威尔政府中的许多官员和联合果品公司有着千丝万缕的联系不无关系,如国务卿杜勒斯本人和他担任中央情报局局长的弟弟艾伦·杜勒斯就是联合果品公司的重要股东,艾森豪威尔在国家安全委员会的代表罗伯特·卡特勒和助理国务卿沃尔特·史密斯则是该公司的董事等。

但是,艾森豪威尔政府有着更深远的考虑。在美国决策者看来,联合果品公司在危地马拉的遭遇将导致美国公司在危地马拉邻国中遭受同样的打击。随之而来的是,在拉丁美洲的其他国家中,美国公司也难逃同样的命运。美国政府担心危地马拉土地改革引发多米诺效应,蔓延到其他国家。“危地马拉对洪都拉斯和萨尔瓦多的稳定构成了越来越大的威胁,它的土地改革是一个强大的宣传武器,对中美洲邻国中同样处境的人民产生了强烈的吸引。”中美洲不过几个国家,“蔓延是不可避免的。”^②如果真的出现这种情况,不仅会阻

^① Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and The United States, 1944—1954*, p. 164; Richard H. Immerman, *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention*, p. 81; 洪育沂主编:《拉美国际关系史纲》,第209页。

^② Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and The United States, 1944—1954*, p. 365.

碍西半球通过私人资本投资发展经济的计划,而且会使美国在中美洲的传统经济霸权地位受到严重损害。

更为重要的是,艾森豪威尔政府把阿本兹的改革看成是共产主义的渗透,认为阿本兹政府已受到共产党的控制。在东西方正进行激烈冷战对抗的局势下,在美国的“后院”出现这样一个革命政权,这是美国绝对不能允许的。美国驻危地马拉大使约翰·普里福伊(John Puerifoy)在给国内的报告中就说阿本兹“思想像一个共产党,谈吐也像一个共产党,即使他实际上不是个共产党人,那么在一个真正的共产党出现以前,他也可以充充数了”。^①普里福伊在美国众议院“共产主义侵略问题特别委员会”拉丁美洲小组委员会作证时更加明确地断言:阿本兹政府“毫无疑问受共产党分子控制和支配,而那些共产党分子又是受莫斯科指挥。危地马拉政府和那个国家的共产党领导人的确接连不断地积极干涉邻国的内部事务,以图制造混乱,推翻现存的政府。危地马拉共产党的阴谋活动对美国的安全确实已构成一种十分现实和非常严重的威胁。”^②

实际上,危地马拉共产党在20世纪50年代初规模极小,就连美国中央情报局调查到的情况也是如此:1952年12月危地马拉劳动党要求注册的申请书上总共有532个党员签名。^③共产党在危地马拉政府机构中的人员屈指可数,绝大多数机构并没有受到共产党的影响。在议会56个席位中共产党只有4个席位。在内阁中,没有一个共产党部长。在国家军队、警察部门、外交事务部门以及除了土地改革和交通机构的大多数机构中,共产党没有任何权力。特别是在对国家具有决定意义的军队中,共产党几乎没有什么影响。在外交政策上,阿本兹虽然拒绝盲目追随美国,拒绝派雇佣军支持美国打着联合国的旗号出兵朝鲜。但是,在联合国对其他问题投票时,危地马拉还是与美国站在一起的。

① [美]德怀特·D·艾森豪威尔:《艾森豪威尔回忆录》(二),第523页。

② [美]斯蒂芬·安布罗斯:《谍战伴随艾森豪威尔》,徐燕山译,北京:军事译文出版社,1992年,第230页。

③ *FRUS, 1952—1954, Vol. 4, Guatemala*, Washington, D. C.: USGPO, 2003, p. 59. 危地马拉劳动党的前身是危地马拉共产党,1950年从执政党革命行动党中分裂出来建立,1952年12月改名为危地马拉劳动党(Guatemalan Labor Party)。

尽管如此,美国政府对危地马拉阿本兹政权的偏见已难消除。杜勒斯兄弟声称,阿本兹政权除了名称不是共产党政权外,其实质已与共产党政权没有任何区别。美国报刊电台大肆宣传:危地马拉政府是共产党的政府,是苏联的卫星国,是“中美洲的赤色前哨”。在美国政府看来,苏联势力正在向危地马拉渗透。负责美洲事务的助理国务卿霍兰(Holland)在1954年5月14日给国务卿杜勒斯的一份备忘录中指出,苏联正在把危地马拉作为其向美洲渗透的试验场。多年来,俄国一直在美洲国家中寻机渗透,他们一度把注意力集中在像巴西和智利这些较大的国家。在这两个国家,苏联的努力开始取得了成功,但是最终归于失败,因为这些国家的政府和经济都很强硬,他们很难对其进行控制。之后,苏联的努力转向中美洲和加勒比海地区,因为这些国家相对弱小,容易受到外部影响。而且这些国家邻近巴拿马运河,苏联试图在该地区攫取重大军事利益。对苏联来说,危地马拉具有独特的优势。危地马拉经济落后,在这里,共产党可以打着振兴国家经济的旗帜公然反对美国联合果品公司和美国在危地马拉的其他大公司,从而掩盖自己的真实目的。^① 国务卿约翰·杜勒斯则在一次电视演说中更加明确地指出,危地马拉事件充分暴露了克里姆林宫的险恶目的,他们以危地马拉作为基地,进而向其他美洲共和国开展颠覆活动,摧毁泛美体系,试验美国维护半球和平与稳定的能力。^② 美国驻危地马拉大使约翰·普里福伊也认为,“共产党对危地马拉的渗透是克里姆林宫对拉丁美洲战略的最好例证。克里姆林宫一边忙于向欧洲和亚洲扩张势力,一边还不断向拉丁美洲施展阴谋以作为牵制性的策略,尽管这不能为其立即获得领土,但是至少削弱和扰乱了我们的防御。在我们生死攸关的地方建立一个桥头堡,通过这个桥头堡向我们和我们的邻居进行颠覆或搞阴谋破坏。克里姆林宫的目的很明确,意在西半球造成一种无政府状态,通过破坏那些反对共产党入侵的团体来削弱整个半球,置中美洲体系于一种混乱的状态。”^③ 总之,在美国政府看来,危地马拉阿本兹政府的问题已不是美洲内部一个无足

① *FRUS, 1952—1954, Vol. 4, The American Republics*, Washington, D. C.: USGPO, 1983, pp. 1108—1109.

② Jonathan L. Fried, et al. eds., *Guatemala in Rebellion: Unfinished History*, New York, Grove Press: 1983, p. 78.

③ Jonathan L. Fried, et al. eds., *Guatemala in Rebellion: Unfinished History*, p. 73.

轻重的小国的问题,而是涉及到苏联共产主义渗透扩张的大问题,是关系到自由世界生死存亡的冷战斗争的一部分。对此,美国自然不会听之任之,而是要采取一切切实可行的手段予以遏制。手段之一便是采取隐蔽行动战略,通过实施“成功行动”,颠覆阿本兹政府。

早在1951年,即在阿本兹实施土地改革之前,中情局就制订了一个推翻阿本兹政府的“财富行动”计划(PBFORTUNE),开始寻找反对阿本兹的代理人、秘密向其提供武器装备和资金支持等推翻阿本兹政府的准备工作。之后,随着危地马拉局势的变化,美国政府加快了颠覆阿本兹政府的步伐。1953年8月12日,美国心理战略委员会召开会议,决定实施“财富行动”,由中情局主要负责实施,其他部门给予支持。^①9月11日,中情局提出了一份关于危地马拉的行动总计划,其中包括对其他中美洲国家提供军事援助、停止对危地马拉的军事援助、支持性官方压力、通过官方渠道诋毁危地马拉、施加经济压力、实施心理战、采取政治行动、准军事行动、加强中情局危地马拉工作站等9个方面的行动。^②其基本精神是公开行动和隐蔽行动互相配合,颠覆阿本兹政府。文件估计开展和完成这一行动至少需8个月的时间,并提出了总额为300万美元的经费预算。该计划获得了暂时批准。

中央情报局由于深受成功实施“阿贾克斯行动”推翻伊朗摩萨台政府的鼓舞,对这次行动的成功也充满了信心,将这次行动更名为“成功行动”(PBSUCCESS)。11月12日,中情局提出了关于这次行动的非常详细具体的计划。该文件毫不掩饰地明确指出,“成功行动”的目标是“隐蔽地、尽可能不流血地铲除共产党控制的危地马拉现政府的威胁”;“在危地马拉隐蔽地扶持一个亲美政府”。文件将行动分为6个阶段,并确定了每个阶段的具体任务。^③12月15日,该计划最终被批准执行,^④“成功行动”正式启动。

① Memorandum for The Director of Central Intelligence, 16 September 1953. <http://www.foia.cia.gov/docs/DOC-0000924014/0000924014-0001.gif>, 2006年4月24日。

② 关于该总计划的详细内容,还可参阅舒建中:《美国的“成功行动”计划:遏制政策与维护后院的隐蔽行动》,《世界历史》2008年第6期。

③ Program for PBSUCCESS, 12 November 1953. <http://www.foia.cia.gov/docs/DOC-0000928348/0000928348-0009.gif>, 2006年4月24日。

④ RYBAT/PBSUCCESS, PROJECT PBSUCCESS. <http://www.foia.cia.gov/docs/DOC-0000928348/0000928348-0003.gif>, 2006年4月24日。

“成功行动”的指挥部设在佛罗里达州迈阿密市郊的一个小村庄。中央情报局有几百人参与行动,中情局朝鲜工作站站长、具有丰富秘密战经验的艾伯特·哈尼上校(Albert Haney)被选中调回担任“前沿指挥”,具体负责这次行动。

按照“成功行动”计划,要推翻阿本兹政府,首先必须选择一个能够取而代之的具有一定号召力的领袖人物作为美国所要扶植的代理人。中央情报局在危地马拉的反对派中经过多方筛选,最终选定原危地马拉陆军上校、1950年11月发动政变失败后逃亡国外的卡洛斯·卡斯蒂略·阿马斯(Carlos Castillo Armas)做美国的代理人。中情局认为,虽然阿马斯除了简单的民族主义和反共主义之外,没有什么思想体系,但他在流亡者中被视为英雄,享有威望,且易于被控制。同时,阿马斯原是危地马拉的一个军官,由他出头露面更可以使人相信这次行动“仅仅是一次国内起义”。中情局很快为阿马斯提供了大笔经费,帮助阿马斯在洪都拉斯建立了一个基地,开始招募危地马拉流亡人员和自愿者,组建和训练雇佣军。在中情局的支持下,阿马斯公开打出了“国家解放运动”的旗帜,声称其目标是“针对阿本兹和阿雷瓦洛政府已陷于国际共产主义的控制之下,有组织地反对危地马拉的苏联化,举起为国家解放而斗争的旗帜。”^①

为了给阿本兹政府施加官方压力,使干涉行动师出有名,美国还大造国际舆论,精心策划,于1954年3月1日在委内瑞拉首都加拉加斯召开了第10届美洲国家组织会议。在会上,杜勒斯极力谴责拉丁美洲的共产主义是外国对本半球的干涉,希望通过此次会议签订一个多边干涉协定,以使美洲国家组织联合起来反对那些被共产主义渗透的国家。但大多数美洲国家更关心经济问题而不是共产主义渗透,杜勒斯就把经济援助和反共问题合二为一,强调只有支持美国反对共产主义的提议,艾森豪威尔政府才会考虑给各国经济援助。在美国的软硬兼施下,会议最终通过了《维护美洲政治完整反对国际共产主义干涉宣言》,宣言指出,任何美洲国家的政权受到“国际共产主义”的控制,建立了“大陆以外的政权”时,就构成对美洲国家主权和政治独立的威胁,并

^① Stephen Schlesinger and Stephen Kinzer, *Bitter Fruit: The Story of the American Coup in Guatemala*, Expanded-Edition, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999, p. 126.

危及美洲大陆的和平,美洲国家应根据现行条约召开协商会议,采取相应行动。美国也取得了必要时进行武装干涉的合法外衣。

为了制造国际共产主义向中美洲地区渗透扩张的新证据,诋毁阿本兹政府,为推翻阿本兹政府增加口实,中情局可谓费尽心机,设计了一个“沃什塔布行动方案”(WASHTUB),即首先由中情局特工将苏制武器秘密埋藏于尼加拉瓜的太平洋海岸,并拍摄苏联潜艇或伪装的苏联潜艇的照片向新闻界公布,然后对该地区展开调查,“发现”埋藏的苏制武器,公诸于世,美国便可就此展开宣传攻势。但此举实施后并没有达到预期效果,近70%的舆论对此持怀疑态度。^①正在此时,发生了一个危地马拉从东欧国家购买武器的“阿尔芙汉姆号事件”(Alfhem Incident)。面对越来越严峻的形势,阿本兹认为反动势力的人侵只是时间问题,不得不考虑增强防务。由于美国对危地马拉的武器禁运,危地马拉转而从捷克斯洛伐克购买了2000吨小型武器。但运送武器的船只阿尔芙汉姆号被美国发现,美国政府就此大做文章,大肆宣传这是国际共产主义向危地马拉渗透的确凿证据。并宣布向洪都拉斯和尼加拉瓜空运武器,“以帮助对付由于向危地马拉运去捷克武器所造成的危险局势”。^②

为了实施“成功行动”计划之政治行动,中情局制定并实施了一个秘密离间策反阿本兹政府官员、尤其是军队高级指挥官的“金行动方案”(K-Program),企图通过贿赂、美色等手段,将危地马拉政府和军队的重要官员“置于美国的控制之下”并加以充分利用。为此,中情局派资深特工以纽约投资顾问和旅行者的身份进入危地马拉具体负责该方案的实施。中情局要求策反行动必须独立进行,以确保“金行动方案”的隐蔽性和安全性。^③中情局特工频繁接触危地马拉军官,拉拢分化危地马拉军队。但由于阿本兹的个人威望,以及给军官增加工资和津贴、提供住房、实行三年晋升制、给予免税的特权等优厚待遇,大多数军官感到满足,没有受到诱惑。

心理战是“成功行动”的重要内容,为了动摇危地马拉的军心民心,中情

① 舒建中:《美国的“成功行动”计划:遏制政策与维护后院的隐蔽行动》,《世界历史》2008年第6期,第10页。

② [美]德怀特·D·艾森豪威尔:《艾森豪威尔回忆录》(二),第525页。

③ 舒建中:《美国的“成功行动”计划:遏制政策与维护后院的隐蔽行动》,《世界历史》2008年第6期,第9页。

局对危地马拉开展了大规模的心理战。中情局通过其代理人在危地马拉全国各地到处散发海报和传单,煽动那些不同政见者勇敢地站出来反抗阿本兹。同时,中情局在危地马拉及其周边国家尼加拉瓜、多米尼加、洪都拉斯设立秘密电台,进行反阿本兹政府的煽动宣传和干扰危地马拉电台的正常播音,其中一个电台就设在美国驻危地马拉大使馆内。^①中情局操控的秘密电台大量制造假新闻,不断报道苏联阵营的飞行员投诚美国的虚假消息,企图在阿本兹和危地马拉空军中埋下互不信任的种子。后来,一名危地马拉飞行员真的叛逃到了美国。中央情报局要求他通过电台鼓动他的战友也投降,但他拒绝这样做。中央情报局并不罢休,在一天晚上灌醉了这名飞行员后,和他进行了一次“假设”他想要更多的人背叛,他将说什么的谈话。事后,中央情报局将谈话做了剪辑,送到电台播出。这在危地马拉空军中造成很大的影响,也造成了阿本兹对空军的不信任。阿本兹害怕其他飞行员驾机叛逃,命令空军没有他的命令不得起飞。结果,当叛军入侵时,危地马拉空军从未起飞作战,丧失了消灭叛军的良机。

为了动摇危地马拉的民心,5月1日国际劳动节这天,当危地马拉人民都放假休息的时候,由中央情报局训练和资助的危地马拉叛军的秘密电台对他们进行了猛烈的广播宣传,宣称他们是危地马拉流亡者的喉舌,口号是“工作、面包和祖国”,流亡者领导人阿马斯已为推翻阿本兹政府做好一切准备,不久就会返回解放他们的祖国,现在只等一个有利的时机。电台称自己就在危地马拉城郊外。这些广播听起来好像真实可信,以至于许多外国记者把它作为确切的消息来源。

在大肆进行政治宣传战的同时,中央情报局加紧训练武装危地马拉的流亡人员和雇佣兵,进行准军事行动的准备。在中情局的资助下,阿马斯组建了一支约300人的“解放军”。中情局为这支雇佣军提供了用于入侵的各种武器装备,并派人进行训练。中情局也派雇佣飞行员驾驶几架过时的轰炸机抵达尼加拉瓜的一个飞机场,作为阿马斯的临时空军。这些飞机笨重而速度缓慢,但却可以起到心理威慑的作用。

^① Stephen Schlesinger and Stephen Kinzer, *Bitter Fruit: The Story of the American Coup in Guatemala*, p. 114.

“6月16日,中央情报局致电‘成功行动’计划总部,正式同意6月18日为辅助性军事行动启动日。”^①6月18日,中情局策划的准军事入侵开始了。阿马斯率领150人的反政府武装越过洪都拉斯边境进入危地马拉(另外150人已提前潜入危地马拉进行破坏活动)。无论是中情局还是阿马斯都清楚,仅仅依靠这样一支小小的武装推翻阿本兹政府是根本不可能的,更主要的是要借助空军和心理战的力量。因此阿马斯的武装在行进了6英里之后就停了下来,在一座教堂安营扎寨,等待时机。6月20日,根据中情局实施空中打击的指示,由中情局提供的、由美国雇佣的飞行员驾驶的阿马斯武装的空军也加入了战斗,对危地马拉城、奇基穆拉、瓜兰和萨卡帕等地进行了轰炸。空袭的主要目的是要制造一种叛军实力强大的假象。轰炸机不时投下一两枚炸弹、集束手榴弹、雷管、甚至还有装了炸药的可口可乐瓶子,以渲染危险紧张气氛。当叛军飞机在危地马拉首都空袭时,一台隐藏在美国大使馆屋顶上的收录机通过扩音喇叭播放着炸弹爆炸声。一枚炸弹落在了一座军火库上,引起了一场猛烈的大爆炸,将阿本兹从捷克斯洛伐克购买的军火化为乌有,更增加了人们的紧张气氛。与此同时,中情局和叛军的秘密电台展开宣传攻势,大肆宣扬危地马拉政府军在边境的惨败和装备精良的好几个师的反政府武装不断前进即将到来的假消息,并对当地的电台信号进行干扰,阻止确切的消息传到危地马拉城,使危地马拉人民只能听到反政府武装的播音。为了稳定人心,阿本兹命令主要的电力公司停止供电,以此阻止电台的播音。然而停电更加剧了紧张局面。许多人在阿马斯即将到来的谣言中开始逃离危地马拉城。

6月19日,即阿马斯反政府武装入侵的第二天,危地马拉外交部长致电联合国安理会,对入侵进行谴责,要求安理会召开会议,“采取必要措施阻止这起违背中美洲和平与安全的事件”。^②但艾森豪威尔政府坚决反对安理会讨论危地马拉的申诉,声称这是一些危地马拉人反对另一些危地马拉人,不存在侵略问题,不应由安理会讨论,坚决主张阿本兹与阿马斯之间的内部纠纷应由美洲国家组织解决。结果安理会举行投票表决,11票中,10票赞成把危地

① 舒建中:《美国的“成功行动”计划:遏制政策与维护后院的隐蔽行动》,《世界历史》2008年第6期,第11页。

② Richard H. Immerman, *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention*, p. 168.

马拉事件提交美洲国家组织,只有苏联投了反对票,否决了该项决议。^①之后安理会只是通过了一个呼吁停止流血行动、建议联合国各成员国不要支持这种行动的不痛不痒的决议。

在安理会难以迅速出面采取有效措施解决危机的情况下,危地马拉政府开始反击,击落了叛军3架轰炸机中的2架,反政府武装的空中袭击遭到重创。中央情报局考虑到如果没有空袭,“成功行动”将前功尽弃,紧急向艾森豪威尔总统求援。6月22日,艾森豪威尔总统在白宫召开会议,问艾伦·杜勒斯,如果没有飞机,阿马斯成功的机会会有多少?艾伦·杜勒斯非常悲观地回答“大约等与零”;艾森豪威尔又问假如美国提供飞机机会又有多少?艾伦·杜勒斯毫不犹豫地回答“大约20%”。^②最后总统按照隐蔽行动的原则,批准由尼加拉瓜给阿马斯提供2架轰炸机,美国则给尼加拉瓜两架P-47战斗机。6月23日,新一轮空袭又开始了。

由于阿本兹担心危地马拉空军飞行员驾机叛逃,没有让空军起飞作战,致使阿马斯武装掌握了制空权。危地马拉的陆军只有几千人,缺乏良好的训练,装备也很差。加之中情局和阿马斯武装秘密电台的大肆宣传鼓吹,阿本兹对叛军力量没有做出正确的估计,以为叛军的力量非常强大,危地马拉的军心也发生了动摇。6月25日,根据美国的指示,阿马斯煽动政府军组成军人执政委员会,逮捕阿本兹,实行停火,成立以他为首的新政府。^③当日危地马拉前线部队给阿本兹送来一份最后通牒,要求总统辞职并同入侵者达成协议。阿本兹立即下令陆军司令迪亚斯把武器发给民众以抵抗入侵者,但迪亚斯拒绝执行命令,阿本兹失去了对军队的控制。

6月27日,普里福伊在美国大使馆会见了危地马拉国防部长桑切斯、陆军司令迪亚斯、陆军上校蒙松。普里福伊以强硬的口气要求阿本兹于当晚立即辞职,并且威胁说,如果阿本兹拒绝辞职,美国将用在巴拿马的“超级武器”摧毁危地马拉城。^④会后迪亚斯把普里福伊的要求转告阿本兹。阿本兹认识

① Richard H. Immerman, *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention*, p. 171.

② [美]德怀特·D·艾森豪威尔:《艾森豪威尔回忆录》(二),第527页。

③ 徐世澄主编:《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,北京:世界知识出版社,2002年,第41页。

④ Jonathan L. Fried, et al. eds., *Guatemala in Rebellion: Unfinished History*, p. 47.

到,民兵尚未充分武装起来,如果同占绝对优势的军队作战,势必造成巨大伤亡,他不愿看到大规模内战的发生。阿本兹在得到迪亚斯不同阿马斯和谈、维护改革成果的保证后,同意把权力交给他。当晚,危地马拉电台播放了阿本兹的辞职声明,阿本兹逃往墨西哥大使馆寻求政治避难。

但迪亚斯上台不到一天即因拒绝镇压危地马拉共产党被普里福伊赶下台,将政权交给了亲美的蒙松上校。蒙松组成了新的军人执政委员会。7月2日,在普里福伊的协调下,蒙松和阿马斯达成协议,阿马斯和他的一名亲信加入军人执政委员会。7月7日,军人执政委员会选举阿马斯任临时总统,执掌了危地马拉军政大权。10月10日,危地马拉重新举行大选,阿马斯在美国的扶植下正式当选总统。^①“成功行动”完全实现了其目标。

阿本兹后来辗转到了古巴。1956年,阿本兹在哈瓦那的一次谈话中指出,是普里福伊对危地马拉军队施加了压力,要求他辞职。阿本兹说他为了避免更大的内战同意把权力交给迪亚斯上校,条件是继续反抗来自洪都拉斯的入侵,保护革命成果。阿本兹承认普里福伊在几小时后即把迪亚斯赶下台表明自己的辞职是一个巨大的错误。^②1971年他在古巴去世。

(三)“成功行动”的特点与影响

“成功行动”是冷战期间美国在拉丁美洲实施的第一次大规模的隐蔽行动,是美国在拉美实施隐蔽行动战略的一个成功范例。“成功行动”和美国在其他地区及之后的隐蔽行动相比,至少表现出两个鲜明的特点。其一,这是一次以隐蔽心理战为主、准军事行动为辅、心理战发挥重大作用的隐蔽行动。虽然中情局也为组织、武装和训练阿马斯雇佣军煞费苦心,为阿马斯雇佣军的军事入侵做了大量准备,但仅仅靠这区区二三百人的乌合之众是很难成气候的,阿马斯武装在进入危地马拉后实际上也没有发生任何较大规模的战斗。可以说,阿马斯武装在推翻阿本兹政府的过程中只是一只借以吓人的纸老虎,发挥至关重要作用的主要还是中情局隐蔽的宣传战、心理战。正是由于中情局对危地马拉发动的声势浩大的隐蔽的宣传战心理战,瓦解了危地马拉的军

^① 徐世澄主编:《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,第42页。

^② Jonathan L. Fried, et al. eds., *Guatemala in Rebellion: Unfinished History*, p. 60.

心民心,使阿本兹丧失了对危地马拉空军的信任,禁止空军起飞作战;使阿本兹本人及危地马拉军队认为阿马斯叛军的力量真的很强大,从而放弃了抵抗,让阿马斯武装兵不血刃进入了危地马拉城。如果阿本兹哪怕派一架侦察机在空中做番侦察,他就会发现叛乱“军队”的规模是如此之小,就不会轻易放弃抵抗了。

其二,这也是一次公开外交手段和隐蔽行动战略紧密结合互相配合共同发挥作用的成功的行动。无论是前述的1953年9月11日出台的颠覆阿本兹政府的“行动总计划”,还是11月12日制定的“成功行动”的具体计划,都贯穿了这一精神。“成功行动”的整个过程也充分体现了这一特点。为了配合隐蔽行动颠覆阿本兹政府,美国政府在经济上对危地马拉进行出口管制,不断威胁要切断对危地马拉的石油供应,停止商务信贷等,展开了经济战;在军事上停止对危地马拉的援助,却加强对其他中美洲国家的军事援助,孤立危地马拉;在外交上不断给危地马拉施加压力,指责其被共产党控制,要求其放弃民主改革,直至最后扶植阿马斯上台。正是这些公开的外交手段和隐蔽的政治战、心理战和准军事行动紧密配合,使“成功行动”计划得以非常顺利地实施,仅用半年多的时间便推翻了阿本兹政府,实现了其目标。1954年6月30日,即阿本兹政府被颠覆3天后,美国国务卿杜勒斯向全国发表广播讲话,高兴地宣布:“现在,危地马拉的命运已经掌握在危地马拉人民自己手中了。”^①

1954年美国在危地马拉依据隐蔽行动战略实施的“成功行动”,对危地马拉乃至拉丁美洲的社会发展,美国与拉丁美洲国家的关系、以及美国的冷战战略都产生了重要影响。

首先,“成功行动”的实施,推翻了危地马拉民选的合法政府,打断了危地马拉的民主改革进程,把危地马拉重新推进了独裁、罪恶和贫困的深渊。阿马斯上台后,废除了1945年阿雷瓦洛政府时期制订的民主宪法,制定了新宪法,取缔了人民享有的言论、出版、集会等权利。同时,他专门设立了一个反共产主义国家防务委员会,彻底清除危地马拉国内的共产党组织,大肆逮捕共产党人,取缔共产党的出版物。危地马拉劳动党被迫转入地下,劳动党总书记福特尼流亡国外,大量进步人士被贴上共产党的标签遭到逮捕。在同蒙松签订协

^① [美]德怀特·D·艾森豪威尔:《艾森豪威尔回忆录》(二),第528页。

议之后的几天之内,阿马斯就逮捕了超过 2000 名的所谓阴谋颠覆者。许多工会领袖也遭到迫害,45 名在政变中领导联合果品公司工人举行罢工的领导人被处死,大量工会会员遭到调查审讯,结果导致工会成员从阿本兹时期的“超过 10 万人”骤降到了 1.6 万,工人运动很难再开展起来。^① 在农村,一些支持土地改革的民众被逮捕,一些思想激进的年轻人被押送到危地马拉城进行审问,他们的最终命运无人可知。危地马拉一时间变成了人间地狱。之后,亲美独裁政府长期统治着危地马拉,危地马拉政治腐败,人民生活贫困不堪,社会的文盲率、婴儿死亡率居高不下。严酷的社会现实导致危地马拉国内游击运动蓬勃兴起,甚至连传统意义上被驯服的印第安人也加入了游击运动,宣称他们不愿以这种方式活着。几十年以来,危地马拉国内的暴力活动连绵不断,至 70 年代末 80 年代初,危地马拉的军队还全副武装地在城市和乡村巡逻。

在经济上,阿马斯废止了 1952 年土地改革法,夺走了农民从土地改革中受益的全部土地,重新分配给大土地所有者,联合果品公司的土地也如数归还。然后,阿马斯及其继任者根据美国建议,分别于 1956 年和 1962 年制定了新的土地改革法,规定不对私有土地进行干涉,只把贫瘠的未开发的土地分给农民。结果,危地马拉的大土地所有制问题始终得不到解决,直到 1988 年危地马拉的主教仍在强调,“毫无疑问,在危地马拉对土地渴求的声音是最响亮、最激动人心、最绝望的声音。对土地的渴望是我们社会不公平的根源。”^②

其次,美国颠覆危地马拉阿本兹政府在拉丁美洲国家引起巨大震动,激起了拉美各国的反美浪潮。在 1954 年 10 月举行的联合国大会上,厄瓜多尔和乌拉圭代表向大会递交了抗议书;阿根廷和乌拉圭的立法机关谴责美国“对危地马拉的侵略”;智利立法机构代表邀请所有拉丁美洲国家立法机构联合声明拒绝接受华盛顿的“武力干涉”;学生、知识分子以及巴西、古巴、厄瓜多尔、哥斯达黎加、哥伦比亚、阿根廷、墨西哥等国的工人领袖发起了大规模谴责美国的运动;智利还爆发了暴力的反美游行示威;在洪都拉斯该事件导致反动政权在 1954 年的大选中失败;甚至到了 1958 年,拉美人民对这件事还记忆犹

^① Jonathan L. Fried, et al. eds., *Guatemala in Rebellion: Unfinished History*, pp. 61-62.

^② Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and The United States, 1944-1954*, p. 387.

新,当美国副总统尼克松的拉美之行到达加拉加斯时,围观群众愤恨地向他扔石头。同时,拉美绝大多数国家对阿本兹政府是否是由共产党控制存在普遍质疑,他们怀疑这种“共产党威胁”是美国别有用心地利用来作为对拉美各国实行经济帝国主义的一种托辞。“成功行动”“在该地区留下了一个长期反对美帝国主义的后遗症。”^①

再次,美国实施“成功行动”颠覆阿本兹政府也对拉丁美洲各国政府的政策及革命运动提供了深刻的经验教训。以古巴为例,在古巴人看来,危地马拉的弱点是阿本兹未能对旧式军队进行彻底清除改造,革命本身也不具有激进性质,这些弱点导致了他很容易受到美国的干涉。吸取了这些教训,古巴的革命与改革则走得更远、更彻底。卡斯特罗夺取政权后,立即清除了巴蒂斯塔的残余武装,把他领导的游击队和革命农民组织成一支忠诚的革命武装部队。卡斯特罗1959年和1962年的土地改革有效地摧毁了外国和本国的大企业、庄园主对土地的控制,而不是阿本兹的重新分配闲置土地。1960年切·格瓦拉的一次演讲对此作了最好的概括:我们应该向阿本兹致意,他领导的危地马拉是拉丁美洲第一个毫不畏惧地发出反抗殖民主义声音的国家;这个国家通过一场意义深远的和勇敢的土地改革,表达了农民大众的愿望。我们应该向他表示感谢,因为他为我们提供了一个鲜活的例子和准确的评估,让我们正确解决危地马拉政府未能克服的那些弱点。^②

最后,“成功行动”以及之前“阿贾克斯行动”的成功实施使美国中央情报局变得更加自信,也更加坚定了美国实施隐蔽行动战略的决心,坚定了美国通过隐蔽行动颠覆第三世界国家那些有左翼倾向政府的决心。他们以为“只要我们想做,我们可以做到任何事”。在这种思想观念的指导下,7年后中央情报局又实施了颠覆古巴政府的“冥王星计划”,欲在猪湾谱写“成功行动”的美好续篇。结果在这里却折戟沉沙,惨遭失败。

1965年,曾任肯尼迪总统国家安全事务特别助理的美国著名历史学家小阿瑟·施莱辛格在那部关于肯尼迪政府的著名回忆录中,对50年代美国的拉

① Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and The United States, 1944—1954*, p. 371.

② Carlos Marighela, *For the Liberation of Brazil*, New York: Penguin Books, 1971, p. 40.

美政策作了一个总结,讲道:“我们在五十年代所采取的政策,不仅违反了我国本国的实践经验,而且对拉丁美洲所存在的问题显然也不适当,它加强了拉美人民原有的信念,即认为美国政府本质上是经济帝国主义。其结果,使我们在整个拉丁美洲的地位岌岌可危。”^①这其实也是对“成功行动”后果的一个总结。

小 结

本章对40年代末至50年代中期美国实施隐蔽行动战略的五个个案进行了考察剖析。这五个案例,一个是对西欧国家意大利的隐蔽行动,两个是对苏联东欧国家的隐蔽行动,还有两个是对后来被称为第三世界国家的隐蔽行动。从这五个案例我们至少可以得出如下几个结论。

第一,隐蔽行动战略作为服务于遏制苏联和所谓共产主义扩张的大战略的一个基本战略,其锋芒所向不只是苏联东欧集团,也指向了苏联东欧以外的其他国家,包括西欧。就西欧来说,由于西欧是世界资本主义的发源地和根据地,是世界资本主义的中心,在美苏双方的全球战略中都具有极其重要的地位,拥有西欧就将使双方在全球争夺中占据优势,因此,一方企图向这里扩张渗透,另一方则竭力固守。当意大利面临共产党上台执政的危险时,美国即采取各种政策措施予以阻止,包括隐蔽行动战略。在欧洲之外的其他地区,美国也是竭力阻止有关国家倒向苏联阵营,必要时采取隐蔽行动颠覆其政权。这也表明美苏的争夺从冷战之初就具有全球性质。

第二,隐蔽行动战略作为公开的对外政策的补充,只有和公开对外政策紧密配合,才能取得成功。这5个案例中,有3个取得了成功,一个重要原因是隐蔽行动战略与公开对外政策的紧密配合。没有美国政府在意大利大选前采取的一系列公开的政策措施,如给意大利天民党政府提供巨额经济援助,并公开声明如果共产党上台就停止对意大利的援助,联合英法发表声明支持把的里亚斯特归还意大利,美国司法部宣布拒绝给意大利共产党人移民签证,以及

^① [美]小阿瑟·施莱辛格:《一千天:约翰·菲·肯尼迪在白宫》,仲宜译,北京:三联书店,1981年,第98—99页。

公开的大肆宣传,等等,仅仅靠隐蔽的心理战,意大利天民党很难在大选中获胜;同样,没有美国政府对伊朗摩萨台政府、危地马拉阿马斯政府公开的外交施压、经济抵制、宣传诋毁等,这两国政府也不致轻易被颠覆。可见,冷战期间,隐蔽行动与公开外交是美国实现其总政策目标、大战略目标的两个互为补充的重要战略领域。

第五章 隐蔽行动战略的实施:50年代后期—70年代初

到50年代中期,东西方冷战格局发生重大变化。这表现在,首先,1953年斯大林逝世后苏联新领导改变了和西方僵硬对抗的路线,多次表示要改善和西方国家的关系,缓和国际紧张局势,与不同社会制度的国家和平共处,并也采取了斡旋结束朝鲜战争、与奥地利签订和约、与西德建交等一系列切实可行的行动。苏联似乎暂时不再构成对美国最紧迫最直接的威胁。其次,1955年华沙条约组织建立,在欧洲正式形成了两大军事政治集团对峙的局面。与此同时苏联已建立了一定规模的核武器库,特别是研制成氢弹。这意味着美国在欧洲任何不谨慎的举动都可能酿成一场灾难。第三,在美国隐蔽行动战略促进下所发生的1953年东德起义、1956年波兹南事件和匈牙利事件很快被镇压,这表明苏联对东欧的控制是严密有效的,继续此类行动只能是为苏联集团“提供采取镇压措施的口实,从而有助于加强共产党的控制”。^①第四,新中国在朝鲜战场上使美国惨遭痛击;在中国革命的影响下,东南亚民族解放运动蓬勃高涨。这使美国统治者认为“中国牌子的共产主义比苏联牌子的共产主义更危险”,担心在东南亚出现多米诺骨牌效应。第五,亚非拉反帝反殖浪潮汹涌澎湃,殖民地半殖民地国家不断取得独立,第三世界勃然兴起。这也意味着随着那些老殖民主义国家的退出,这些地区出现了所谓的“权力真空”。在这种形势下,美国的冷战战略也做了相应调整,对苏联、东欧暂时减少了隐蔽活动,提出了和平演变战略,而将隐蔽行动战略的重点外移至亚非拉地区,以遏制所谓共产主义在这里的扩张,进行势力范围的争夺。

^① FRUS, 1952—1954, Vol. 8, *Eastern Europe; Soviet Union; Eastern Mediterranean*, Washington D. C.: USGPO, 1988, p. 99.

一、对中国西藏的隐蔽行动

(一) 中国革命胜利后美国的对华政策

1949年中国革命的胜利、新中国的成立以及随后与苏联的结盟,不仅使美国在东亚失去了一个巨大的势力范围和市场,打破了美国扶蒋反共反苏的如意算盘,而且也极大地增强了社会主义阵营的力量,鼓舞促进了亚非的民族解放运动。因此在相当长的一段时间里,美国政府对华执行了外交上拒不承认、经济上封锁管制、军事上包围遏制的强硬政策,将之作为其全球冷战战略的一部分。正如美国冷战史研究大家约翰·加迪斯揭示的,当时美国领导人认为,美国的对华政策主要有两个目标:“一个是反对共产党政权,骚扰它,刺激它,在机会到来时就力图推翻它;另一个目标是努力使它脱离从属于莫斯科的地位,并在一段时间内鼓励那些可能使之发生变化的力量。”^①1949年12月30日,杜鲁门总统批准了国家安全委员会第48/2号文件《美国对亚洲的政策》(NSC48/2),文件规定:“美国应当通过适当的政治、心理和经济手段,利用中共与苏联之间、中国的斯大林分子和其他分子之间的分歧,同时谨慎地避免给人以干涉的印象。在适当的时候,应使用隐蔽和公开的手段来达到上述目的。”^②这份文件主要强调要运用隐蔽的和公开的、政治、经济、心理等各种手段挑拨中苏关系、中国领导层内部关系,以实现其战略目标。1953年4月6日,即艾森豪威尔上台不久,美国国家安全委员会又提出了第148号文件《美国对远东的政策》(NSC148)。文件指出,“美国在远东新面临的中心问题是与苏联结盟、并得到苏联支持的侵略性的中国共产党政权对美国及自由世界的威胁”。美国在远东的中期目标是主要通过分裂中苏关系、使中国不再成为“苏联政策的一个有效工具”,“减少苏联在该地区的力量和影响”。美国在

^① John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, p. 67; 赵学功:《巨大的转变:战后美国对东亚的政策》,天津:天津人民出版社,2002年,第19页。

^② NSC48/2, “The Position of the U. S. with Respect to Asia”, Dec. 30, 1949. PD00138, DNSA.

中国的“最终目标”是在中国产生一个对美国友好的、非共产党的政府。文件认为,实现上述目标可以有两种手段:一是使“北平政权背叛莫斯科”,另一个办法是“推翻北平政权,代之以敌视莫斯科的中国政府”。文件指出,美国目前不一定要在两者之中选择一种方案,明智的办法是“在不直接对共产党中国进行干涉的条件下,增加对共产党中国的政治、军事和经济压力”,这样可以促使上述两种可能性的发展,到情况明朗时,再决定是“促使中苏分裂,还是搞垮共产党中国”。文件强调,要通过“对共产党中国施加政治、经济和军事压力”,“扶植和支持中国内部和外部的反共产主义力量,在中国开展和扩大抵抗北平政府的统治”,以实现上述目标。^① 根据这些政策,在五、六十年代,美国政府对中国的巨大的“政治、军事和经济压力”,企图削弱乃至搞垮中国。实施隐蔽行动战略,采取准军事行动,秘密支持中国西藏的分裂分子进行分裂祖国的活动,便是其中之一。

(二)美国对中国西藏的隐蔽行动

19世纪末20世纪初老牌殖民帝国英国阴谋分裂中国,策动西藏独立。美国出于自身利益的考虑,反对英国此举,承认西藏是中国的一部分。从20世纪初至二战爆发前,美国基本上奉行这一政策,“未曾与西藏地方政府建立直接的官方联系”。^②

二战结束后,随着美苏由合作走向对抗以及中国革命的胜利,美国改变了对中国西藏的政策。在美国政府看来,“达赖喇嘛的佛教主义”是“一种在亚洲中部及南亚佛教国家影响较大的反对共产主义的意识形态”,企图将其作为在“亚洲遏制共产主义的屏障”。^③ 因此,在1951年西藏和平解放之前,美国政府执行了避免共产党接管西藏、向西藏提供充分援助的政策;在西藏和平

① *FRUS, 1952—1954, Vol. 12, East Asia and the Pacific, Part 1*, Washington D. C.: USGPO, 1984, pp. 287—289, p. 294; 赵学功:《巨大的转变:战后美国对东亚的政策》,第107—108页。

② 胡岩:《美国对中国西藏政策的历史演变》,《中共中央党校学报》2002年第1期,第109页。

③ “The Charge in India (Merrell) to the Secretary of State”, “The Acting Secretary of State to The Charge in India (Merrell)”, *FRUS, 1947, Vol. 7, The Far East: China*, Washington, D. C.: USGPO, 1972, pp. 589—592.

解放之后很长一段时间,则加强了对西藏的隐蔽行动,竭力支持援助西藏的民族分裂分子,力图在中国制造事端,给中国政府制造压力,乃至将西藏分裂出去。

1950年3月,美国驻印度加尔各答领事馆官员与西藏上层人物、藏独分子孜本·夏格巴首度秘密接触,商定美国给西藏分裂势力提供的武器将储存在锡金、尼泊尔、不丹等靠近西藏的边境地区,以便其随时取用。5月,美国又与印度达成协议,美国将大批援藏武器在印度加尔各答卸下,然后由美国士兵武装护送运往西藏。^①与此同时,美国指使拉美小国萨尔瓦多在同年11月的联合国大会上提出讨论所谓“西藏遭受外国武装入侵”问题。但这一切阴谋都不能阻止中国维护国家主权和领土完整的正义事业,1951年5月23日,西藏地方政府和中央人民政府签订《关于和平解放西藏办法的协议》,西藏和平解放。

西藏和平解放后,美国一方面挑拨、怂恿达赖喇嘛逃离西藏,到国外“避难”,并煽动藏独分子进行抵抗。在和平解放西藏协议签订后仅10天,即6月2日,美国驻印度大使洛伊·亨德森(Loy Henderson)向达赖喇嘛转达了美国政府的立场,建议达赖去印度或锡兰“避难”,因为这可能会对西藏的“自由事业发挥更大的作用”;表示美国准许达赖和包括其家属在内的100人来美国避难,达赖可以在美国享有永久的“宗教领袖”地位和“西藏国家领袖”的高位。^②同时对达赖喇嘛强调:“只有西藏人自己真正做出努力并进行坚决的抵抗,援助才能奏效。”^③这就充分暴露了美国政府力图破坏西藏的和平解放、破坏中国的领土完整和统一的险恶用心。

另一方面,美国加强了对藏独分子的援助。1951年9月17日,美国驻印大使亨德森在给达赖的一封信中明确表示:“美国认为,必须把抵抗中共对西藏的入侵当作长期性的问题来看待”,美国将“准备对现在和将来抵抗共产党

① 李晔:《20世纪美国西藏政策述论》,《西藏研究》2003年第2期,第3页。

② “The Consul General at Calcutta (Wilson) to the Secretary of State”, *FRUS*, 1951, Vol. 7, *Korea and China*, Washington, D. C.: USGPO, 1983, p. 1754.

③ “The Secretary of State to The Embassy In India”, *FRUS*, 1951, Vol. 7, *Korea and China*, p. 1693.

入侵西藏的行动给予支持,并且提供切实可行的物资援助。”^①此后,美国对西藏分裂势力所做的不只是提供物资援助,而且支持其发动叛乱,并武装、训练藏独分子对中国实施了多次准军事行动。

1954—1955年,艾森豪威尔政府接连制定了三份本届政府的隐蔽行动政策文件 NSC5412、NSC5412/1 和 NSC5412/2《国家安全委员会关于隐蔽行动的指令》,据此艾森豪威尔政府在全球各地加强实施隐蔽行动战略,对中国的西藏也不例外。中情局主管中国事务的官员威廉·布劳(William Broe)和“西藏行动”负责人约翰·里根(John Reagan)领导实施了对西藏的隐蔽行动。

美国对中国西藏的隐蔽行动,主要采取了秘密训练西藏民族分裂分子、支持组织武装叛乱、给西藏叛乱分子提供军事援助、协助达赖喇嘛外逃等准军事活动。

在秘密培训西藏民族分裂分子方面,1956年,中情局制定并实施了代号为“马戏”(STCIRCUM)的行动计划。中情局首先物色了6名藏族分裂分子,将他们秘密运送到太平洋塞班岛上的美军基地,在那里进行了长达4个多月的训练,学习从识别地图、武器操作、炸药的使用到无线电收发、跳伞等多种技术。同时接受训练的还有达赖的哥哥土登诺布。训练结束后,中情局又实施了代号为“巴纳姆”(STBARNUM)^②空中渗透计划,于1957年10—11月分两批将参训人员秘密空投进西藏。参训人员随身携带物品装备的标记,包括毒药瓶上的标签全部揭去,以免留下被美国训练和派遣的痕迹。运送参训人员的B-17轰炸机被涂成黑色,机组人员全是东欧人,以便万一飞机出事,美国可巧言否认。这些经过中情局秘密训练后派遣回去的民族分裂分子回到西藏后开始组织发动叛乱,成为西藏叛乱的骨干分子。正如一个名叫旺堆的叛乱领导人回忆说,他于1956年离开西藏,在海外某地接受了美国人的训练,然后被秘密空降回西藏,在康区开始组织叛乱活动,直到1966年他才离开那里,前

① 李晔:《20世纪美国西藏政策述论》,《西藏研究》2003年第2期,第4页。

② 菲尼亚斯·泰勒·巴纳姆(Phineas Taylor Barnum, 1810—1891),美国游艺节目演出经理人,以主办耸人听闻的游艺节目演出和其人怪物展览而闻名。《英汉大词典》(缩印本),第131页。

往尼泊尔。^①

此后,美国多批次地在台湾、冲绳群岛、塞班岛、关岛以及美国本土的黑尔营地秘密训练了至少几百名西藏民族分裂分子。1959年,艾森豪威尔政府开始在美国本土训练藏族分裂分子,按计划先后有五批共约500人接受了训练。^②训练基地选在了科罗拉多州的黑尔营地(Camp Hale),它在二战期间是被用来训练在山区作战部队的基地,后被陆军用以军事演习,1956年关闭。这里地处落基山脉,远离城镇,偏僻荒凉,海拔在2800米以上,地形和气候与西藏相似,足见美国之良苦用心。那些被招募选拔来此训练的藏独分子被空运到科罗拉多的一个机场后,又用车帘密封起来的大轿车送到这里,根本没有告诉他们身在美国。为了掩人耳目,以防泄露美国在培训藏独叛乱分子的秘密,美国政府还编造说重新启用该基地是要进行原子弹试验,并在1959年7月16日的《丹佛邮报》上报道。^③中情局在黑尔营地给藏独叛乱分子的军事训练一直持续到1964年,^④这些人返回后大多成为在西藏进行武装叛乱或对西藏发动武装袭击的西藏叛军的骨干力量。

在支持组织武装叛乱等方面,早在1956年初,中情局就派遣游击战专家安东尼·波什普尼(Anthony Poshepny)帮助组织了西藏民族分裂分子在西藏东部地区发动的叛乱,并给叛乱分子提供了通讯等设备。叛乱分子在西藏东部同时发动了多处袭击,中情局提供的通讯设备也为相距很远的叛乱分子的协调行动发挥了重要作用。

中情局也通过大量空投武器装备、生活给养等物资来给西藏叛军以支持。起初,中情局给西藏分裂势力提供的武器装备主要是经由印度等邻国通过陆路进入西藏。1956年12月,美国洛克希德公司生产的C-130大型运输机投入空军的使用,扩大了运输机飞行的距离和载重,中情局开始大量运用空投支持西藏分裂势力。1958年底,中情局首次以空投的方式给西藏叛军运送武器,“这次共空投了100支英国制造的步枪、20支手提机枪、两门55毫米迫击

① [加]谭·戈伦夫:《现代西藏的诞生》,伍昆明、王宝玉译,北京:中国藏学出版社,1990年,第230页。

② John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 163.

③ *Ibid.*, p. 164.

④ [加]谭·戈伦夫:《现代西藏的诞生》,第237页。

炮、60颗手榴弹,以及为每件武器配备的300发子弹”。^①

之后,中情局将在黑尔营地受过训练的西藏叛乱分子用C-130飞机分期分批地空投回西藏,执行埋设地雷、切断电话线、伏击小股解放军等破坏任务。每次空投这些人时,也空投下大量军事物资。“C-130的基地在日本的嘉手纳,在执行‘ST马戏’行动时,他们通常由美国空军驾驶从日本飞到泰国曼谷北97公里左右的打卡里空军机场,由平民组成的机组接替,同时涂掉所有的标志。从打卡里起飞的C-130越过缅甸和印度而进入西藏。……在总共40余次飞行中,每次都空投了十几吨物资和10—12个人员”。^②

美国对西藏分裂势力的暗中支持最终导致了1959年3月大规模叛乱的爆发。西藏叛乱发生后,中情局又积极协助了达赖喇嘛的出逃。事实上,美国政府认为,“达赖的出逃符合美国的利益”。^③因此在叛乱发生前几个月,中情局和西藏分裂势力的代表就策划了达赖的出逃。曾在西康生活和工作过三年的苏格兰传教士、实为英国特工的乔治·帕特逊(George Patterson)承认,“他的康区朋友在那次事件发生以前的很早时就告诉过他,已经有了一个诱骗达赖喇嘛离开拉萨的计划。”一个曾插手策划这一行动的美国人也承认了美国提前策划达赖出逃的事实。^④

叛乱发生后,3月17日,达赖喇嘛化装成一个普通藏兵,在二百多名随从的保护下,逃离其在拉萨西郊的罗布林卡夏宫,向印度逃窜。在他身边有两个经中情局训练的西藏特工,一个携带着摄影机,其任务是拍摄记录达赖的行踪;另一个是无线电报务员,随时和中情局驻达卡联络站保持联系。一路上,中情局多次派出飞机给达赖一行空投给养,包括食物和牲畜饲料等,为达赖提供空中保护。同时中情局向印度政府通知了达赖政治避难的要求。经过两个星期的长途跋涉,达赖一行于3月31日逃到印度,从此成为以美国为代表的西方反华势力的一个重要工具。中情局秘密行动负责人理查德·比塞尔(Richard Bissell)也承认如果达赖喇嘛没有那些由中情局训练出来的特工人

① [加]谭·戈伦夫:《现代西藏的诞生》,第232页。

② 徐维源:《美国中央情报局:从罗斯福到小布什》,上海:学林出版社,2002年,第423页。

③ 郭永虎、李晔:“美国中央情报局在中国西藏的准军事行动新探(1949—1969)”,《当代中国史研究》2006年第9期,第88页。

④ [加]谭·戈伦夫:《现代西藏的诞生》,第233页。

员的陪同,是不可能如此顺利出逃的。^①

1959年西藏叛乱失败后,美国并没有停止对中国西藏的准军事行动。当时在西藏一些地方还残存着不少叛军,中情局一方面继续给这些叛军空投军事物资,另一方面也将在黑尔营地受过训练的叛乱分子空投下去,和当地叛军配合进行袭击公路、哨所等破坏活动。1960年5月U-2飞机事件发生后,艾森豪威尔下令暂时停止了对西藏叛军的空投,直至其任期结束。此后,在解放军的强力打击下,西藏叛匪基本被肃清,一些残余逃到了尼泊尔的木斯塘,中情局和西藏分裂势力在这里建立了一个新的基地。1961年初,中情局又开始向麇集在这里的西藏叛军空投军事物资及培训人员。3月15日,中情局从泰国起飞的飞机首次向这里的西藏叛军空投了武器装备、无线电操作员和生活必需品。^②中情局也对逃跑到这里的2000多名西藏叛军进行军事训练,要求他们经常渗透回西藏进行破坏,袭击解放军分散的营地和交通运输线,包括从新疆到拉萨的公路。1961年底,一股被派去切断安多公路的西藏叛军袭击了一个解放军小型车队,意外地获得了许多秘密文件,这是新中国成立后中情局一次性获得的数量最多、价值最高的文件,其中有关于“1959年拉萨叛乱的报告,中苏之间出现裂痕的材料,还有一包文卷档案——《工作通讯》,内容是解放军政治指导员提供工作方针的秘密文件,时间是1961年1月至8月。”美国国务院还将一些文件译成英文,供学者研究。^③为了支援西藏叛匪,中情局专门成立了一个“民用”的航空公司——尼泊尔航空公司,以掩人耳目。

1964年1月,美国国家安全委员会负责研究审批隐蔽行动的“5412特别小组”又通过了中情局制定的新的“西藏行动”计划,包括实施政治行动、宣传和准军事行动,旨在“在西藏内部和外部(主要是印度)确立一个自治西藏的政治概念,并在中国内部培养抵抗共产主义政治发展的能力”。为此,中情局在1964年度预算中为达赖集团提供了173.5万美元的援助资金,主要用于:资助尼泊尔基地西藏叛匪,给达赖的津贴,装备、运输、设备及训练费用,科罗

^① [加]谭·戈伦夫:《现代西藏的诞生》,第233页。

^② 郭永虎、李晔:《美国中央情报局在中国西藏的准军事行动新探(1949—1969)》,《当代中国史研究》2006年第9期,第89页。

^③ John Prados, *Presidents' Secret Wars*, pp. 168—169; 徐维源:《美国中央情报局:从罗斯福到小布什》,第424页。

拉多秘密基地训练费用,其他各种费用,如装备费用和侦察组的供给、空中补给、西藏间谍网的筹备费及薪水等。^①

1964年6月初,一家英国电视台将木斯塘的西藏叛匪袭击中国军队的某次过程全程拍摄并曝光,中情局在西藏的隐蔽行动随之暴露。据此,美国政府不得不将其西藏行动计划进行了调整,重点转向收集情报。1966年,中情局还用C-46运输机将木斯塘的一股西藏叛匪空投到西藏的定日地区,其任务是窃听联系中国内地与西藏地区的电话线,并将窃听的磁带运往印度,交由中情局进行分析。^②

60年代后期,由于美国深陷越南战争,无暇他顾,加之逃亡在外的西藏叛匪对西藏的袭击几乎没有任何成效,中情局在1968年给约翰逊政府负责隐蔽行动的“303委员会”的一份报告中认为“在西藏内部取得的成就微乎其微”。^③因此,约翰逊政府在1968年停止了对木斯塘西藏分裂势力的资助。^④1969年尼克松上台后,为了摆脱越南战争的泥潭和联中抗苏,改变了对华政策,缓和了和中国的关系,停止了对西藏分裂势力的武器供应,关闭了在尼泊尔木斯塘的训练基地。1973年11月尼泊尔国王访华时,毛泽东主席要求结束这种大家心里都有数的“猜哑谜游戏”。1974年,尼泊尔军队清剿了木斯塘的西藏叛匪,叛乱首领旺堆等被击毙,其余7名首领投降,西藏叛乱武装被彻底瓦解。^⑤

(三)美国对中国西藏隐蔽行动战略实施的特点

总结美国对中国西藏实施的隐蔽行动战略,有以下几个特点:

-
- ① *FRUS, 1964—1968, Vol. 30, China*, Washington, D. C.: USGPO, 1998, pp. 731—732; 郭永虎、李晔:《美国中央情报局在中国西藏的准军事行动新探(1949—1969)》,《当代中国史研究》2006年第9期,第90页。
- ② Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*, Kansas: University Press of Kansas, 2002, p. 277; 郭永虎、李晔:《美国中央情报局在中国西藏的准军事行动新探(1949—1969)》,《当代中国史研究》2006年第9期,第90页。
- ③ *FRUS, 1964—1968, Vol. 30, China*, p. 739.
- ④ 郭永虎、李晔:《美国中央情报局在中国西藏的准军事行动新探(1949—1969)》,《当代中国史研究》2006年第9期,第90页。
- ⑤ John Prados, *Presidents' Secret Wars*, pp. 169—170; 郭永虎、李晔:《美国中央情报局在中国西藏的准军事行动新探(1949—1969)》,《当代中国史研究》2006年第9期,第90页。

其一,持续时间长。美国对中国西藏的隐蔽行动实际上从50年代初即已开始,一直持续到60年代末,前后近20年的时间,这就大大有别于冷战时期美国对某一国家在某一事件上实施的隐蔽行动,如推翻伊朗摩萨台政府的“阿贾克斯行动”,或颠覆危地马拉阿本兹政府的“成功行动”。这反映了在美国的全球冷战战略中,中国以及中国西藏具有非常重要的地位。中国是有极其重要影响力的社会主义大国,分裂、削弱中国的力量将使美国对东方社会主义阵营的冷战处于十分有利的地位;反之,“美国最高决策机构认为,如果中国控制了西藏,西藏将会成为共产党中国向印度施加影响的基地”,^①“因而会对南亚地区(特别是印度)构成威胁”。^②因此,除非国际冷战格局及美国国内政局发生重大变化,美国是不会放松对中国的隐蔽行动的。同时,这也是因为美国碰到了—个远非伊朗、危地马拉等国所能相比的无论如何啃也啃不动的硬骨头,所以,尽管耗费时日,终究无果而终。

其二,以准军事行动战略为主。在隐蔽行动战略的各种子战略中,虽然美国在中国西藏问题上也采取了隐蔽的政治战和宣传战,如其指使萨尔瓦多在联合国大会上提出所谓“西藏遭受外国武装入侵”问题,美国政府多次企图诱骗达赖喇嘛出逃以分裂中国;由中情局资助的所谓民间组织“美国自由亚洲学会”邀请达赖的长兄土登洛布在美国进行藏独宣传等,但主要还是准军事行动战略,即通过秘密训练、武装西藏民族分裂分子,将其派遣空投进西藏,从事武装叛乱和袭击破坏等活动。究其原因,最主要的还是由于西藏自古以来就是中国的一部分,对此美国政府也不得不承认,^③因此采取隐蔽的政治战、宣传战很难获得国际社会的响应,丝毫不可能实现美国分裂中国、削弱中国的目的。采取准军事行动战略,通过暗中支持、训练西藏分裂势力武装,支持派遣其从事武装叛乱、破坏袭击等活动,或许可直接削弱中国的力量。加之有

① 郭永虎、李晔:《美国中央情报局在中国西藏的准军事行动新探(1949—1969)》,《当代中国史研究》2006年第9期,第86页。

② FRUS, 1949, Vol. 9, *The Far East: China*, Washington, D. C.: USGPO, 1974, p. 1072.

③ 如1994年5月,美国国务院发言人发表声明重申:西藏是中国的一部分,这是美国长期的政策;不论是美国,还是其他任何国家,都不认为西藏是一个独立国家。美国不承认西藏流亡政府。请参阅李晔:《20世纪美国西藏政策述论》,《西藏研究》2003年第2期,第5页。

二战期间战略情报局积累的一些经验,当时中情局的许多骨干曾是战略情报局的成员,热衷于准军事行动,准军事行动战略也就成为美国对中国西藏隐蔽行动战略的主要手段了。

其三,在一定程度上与台湾国民党势力和印度情报机构合作行动。国民党政权败逃台湾后无时无刻不想着有朝一日反攻大陆,或给中共政权造成最大压力。50年代美国试图制造西藏独立以分裂中国、削弱中国的行动正是台湾国民党政权求之不得的,因此予以了积极配合,为中情局提供基地培训西藏民族分裂分子。就印度方面来说,1962年,中印边界战争后,印度开始了与美国积极合作,双方共同实施“西藏计划”,印度中央情报局长穆立克(Bhola Nath Mullik)与中情局远东地区负责人菲兹格拉德(Desmond Fitz Gerald)分别为双方合作的代表。1962年12月,印度中情局实施了一个“察克拉塔计划”,将那些叛逃出来的藏人组建为“特别边境部队”,以收集中国情报和实施准军事行动。美国中情局与这一计划紧密合作,给这个所谓“特别边境部队”提供了跳伞、非常规战术等多种训练,美国方面甚至派出了106名特种部队人员参与了这种训练。^①可见双方合作之密切。

其四,以失败而告终。如前所述,美国在中国西藏实施隐蔽行动战略的目的,首先是促使西藏独立以分裂中国;如果这一目的达不到,也要通过支持西藏分裂势力以削弱中国的力量。然而,其结果正如我们所看到的,这一切都是竹篮子打水一场空,西藏既没有被从中国分裂出去,中国的实力也没有被削弱。中国的实力从1949年到1966年也得到了巨大提升,作为一个社会主义强国巍然屹立于世界东方。到头来,美国为了摆脱越南战争的困境,不得不求助于中国,也不得不停止徒劳无功的对西藏叛乱武装的支持。美国对中国西藏隐蔽行动战略的失败,就其自身原因来说,是由于美国慑于如果过深卷入可能带来的严重后果,是由于美国自身力量的有限性。但更重要的,是因为美国遇到了一个强大的对手,在经历了长期革命斗争考验的伟大的中国共产党和中国人民面前,美国的任何反华阴谋都将被砸得粉碎。

^① Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*, p. 181; 郭永虎、李晔:《美国中央情报局在中国西藏的准军事行动新探(1949—1969)》,《当代中国史研究》2006年第9期,第89页。

需要指出的是,尽管美国政府在60年代末停止了对中国西藏的准军事行动,但其对西藏分裂势力的隐蔽的支持、资助并没有完全停止。1959年3月,以达赖为首的西藏分裂势力逃亡到印度后,长期从事分裂祖国的活动。其活动经费有一部分即来自于美国的资助。“据美国上世纪90年代末解密的情报文件,中情局60年代每年给西藏流亡政府提供170万美元,其中18万是给达赖的津贴”。^①80年代初“美国民主基金会”成立后,也毫不吝惜地加入了对西藏分裂势力的资助。根据该基金会公布的数据,2002—2006年共向达赖集团提供了135.77万美元的专项资金资助。“美国民主基金会”的身份我们已经很清楚,它表面上是一个民间机构,实际上是一个美国政府机构,它根据美国国会立法成立,其资金几乎全部来源于政府拨款,人称“第二中情局”。这就暴露了美国政府继续在对中国实施隐蔽的政治战。这些事实表明美国政府冷战思维的根深蒂固、对日益发展的社会主义中国的恐惧以及国际政治斗争的复杂性。

二、在老挝的隐蔽行动^②

(一)美国对印度支那及东南亚的基本政策

老挝是东南亚的一个内陆小国,贫穷而落后,东、北分别与越南、中国接壤,西、南依次与缅甸、泰国、柬埔寨相邻,面积为23.68万平方公里,人口约500多万,美国学者罗兹·墨菲称之为“被遗忘的国家”。^③但在美国政府的冷战棋盘中,其战略位置却非常重要,助理国务卿沃尔特·B·罗宾逊(Walter Robertson)称之为“插进东南亚心脏的一根手指”。^④

19世纪末老挝沦为法国的殖民地,二战期间被日本占领,二战后法国殖

① [美]威廉·恩达尔:《美暗中策动西藏颜色革命》,香港《明报》2008年4月17日。转引自《参考消息》2008年4月24日。

② 本节初稿由笔者指导的研究生付奋奎提供,笔者做了重大修改补充。

③ [美]罗兹·墨菲:《亚洲史》,黄磷译,海口:海南出版社,2004年,第611页。

④ William M. Leary, Forward for *Covert OPS: The CIA's Secret War in Laos* (James E. Parker, Jr.), New York: St. Martin's Paperbacks, 1997, p. ix.

民者又卷土重来。老挝人民同越南、柬埔寨人民一起经过长期斗争,终于迫使法国在1954年7月21日签署了恢复印度支那和平的日内瓦协约,承认了包括老挝在内的印度支那三国的独立。

根据《日内瓦协议》,一切外国军队从老挝撤出,老挝不参加军事同盟,不准在本国建立外国军事基地,日内瓦会议与会国保证尊重老挝的主权独立和领土完整,不干涉其内政,并成立由印度、加拿大和波兰三国组成的国际监督与监察委员会进行监督。美国只是派“观察员”参加了会议,没有在协议上签字。

关于美国对印度支那和东南亚的基本政策,杜鲁门政府即已确定。国家安全委员会1950年2月27日制定、杜鲁门总统4月24日批准的64号文件《美国关于印度支那问题的立场》(NSC64)中就指出:“采取一切可行的措施阻止共产党在东南亚的进一步扩张对美国的安全利益来说是非常重要的。印度支那是东南亚的关键地区,并处于直接威胁之下”。“如果印度支那被共产党支配的政府控制,可以预料,其邻国泰国和缅甸也会落入共产党的控制之下。那么,东南亚的均势将会处于极度危险之中”。因此,“必须把遏制共产主义在印度支那边界扩张的决定看成是阻止共产党向东南亚地区侵略的广泛考虑的一部分。”^①这实际上就是后来艾森豪威尔所说的“多米诺骨牌”理论。这就是说,美国对印度支那的基本政策是“遏制共产主义”在这里的扩张,以防止整个东南亚落入共产党之手。对此,杜鲁门政府在另一份政策文件中做了进一步的强调。1952年6月25日,杜鲁门总统批准了国家安全委员会第124/2号文件《美国在东南亚的行动目标和方针》(NSC124/2),确定美国在东南亚的行动目标是“阻止东南亚国家进入共产主义轨道,并帮助他们发展从内部和外部抵抗共产主义以及为巩固自由世界作贡献的意志和能力”。之所以这样做,是因为“共产党无论用什么方式控制整个东南亚都会在短期内对美国安全利益构成严重威胁,在较长时期构成致命威胁”。文件具体从四个方面分析了这种威胁,其中一条是:“东南亚的任何一个国家作为中共的公开或秘密侵略的结果落入共产党的控制都将在心理上、政治上、经济上产生极其

^① 陶文钊主编:《美国对华政策文件集(1949—1972)》第2卷(下),北京:世界知识出版社,2004年,第735—736页。

严重的后果。……任何一个国家的陷落都将导致这一集团的其他国家相当迅速地向共产党投降或与其结盟。并且,东南亚的其他国家和印度,从长期来看,还有中东(巴基斯坦和土耳其可能除外)将很可能随之逐步与共产主义结盟。这种广泛的结盟会威胁欧洲的稳定与安全。”^①

艾森豪威尔政府上台后几乎完全继承了杜鲁门政府确定的对印度支那和东南亚的基本政策。这可以从其在1954年1月16日批准的国家安全委员会第5405号文件《美国在东南亚的行动目标和方针》(NSC5405)中看出。这份文件在阐述美国的“总体考虑”时其措词几乎和NSC124/2号文件完全相同,即:“共产党无论采取什么样的方式控制东南亚都会在短期内对美国的安全利益构成严重威胁,在较长时期内构成致命威胁。”^②在确定美国的“目标”时只是稍具体了些,其实际内容完全相同,即:“阻止东南亚国家进入共产党轨道,让他们相信他们的最大利益在于与自由世界的其他国家加强合作和联系,帮助他们建立起稳定、自由,具有从内部和外部抵制共产党和为加强自由世界作出贡献的意志和能力的政府。”^③

对于当时印度支那三国人民进行的抵抗法国殖民者的民族解放战争,杜鲁门政府和艾森豪威尔政府都认为这是得到中国共产党支持的以越南共产党为首的印度支那三国共产党人进行的一场战争,“共产主义和非共产主义世界在战场上互相对峙,营垒分明”;^④是中国企图控制东南亚的“共产主义扩张”。如果印度支那战争失败就会对东南亚和南亚产生重大影响,从而对美国及自由世界在欧洲和其他地区的利益造成最严重的影响。1954年4月,艾森豪威尔总统在一次记者会上公开提出了他的“多米诺骨牌”理论,强调了这次战争的重要性,指出这场斗争具有决定性意义,“如果印度支那陷落了,不仅是泰国,而且缅甸和马来西亚也将受到威胁,同时也增加了东巴基斯坦、南亚以及整个印度尼西亚的危险。”如果法国失败了,那么“许多人[就会]在专

① 陶文钊主编:《美国对华政策文件集(1949—1972)》第2卷(下),第749页。

② 陶文钊主编:《美国对华政策文件集(1949—1972)》第2卷(下),第766页。

③ 陶文钊主编:《美国对华政策文件集(1949—1972)》第2卷(下),第770页。

④ 陶文钊主编:《美国对华政策文件集(1949—1972)》第2卷(下),第767页。

制统治下生活。”^①因此,在战争期间,美国给法国提供了大量援助,正如 NSC5405 号文件承认的,“从 1951 年起,美国已大大增加了对印度支那法国人各种形式的援助,特别是军事援助,且不断地与法国协商确保有效地使用这些援助”,^②力图使法国击败或大大削弱反法武装力量。同时,美国还竭力拉拢英国对印度支那战争进行武装干涉,但遭到拒绝。

这场战争的结果最终以法国的战败和印度支那三国人民的胜利而告结束,这是美国极不愿意看到的,因此美国也就拒绝在日内瓦协议上签字,并开始处心积虑地反对这一地区的亲苏、亲中、亲共政权,扶植亲美势力,继续“遏制共产主义扩张”。其实施的战略之一便是隐蔽行动战略。典型案例是对老挝的隐蔽行动。

(二) 美国在老挝的隐蔽行动

从 50 年代中期至 70 年代初,美国在老挝的隐蔽行动大体可分为两个阶段:第一阶段,50 年代中至 60 年代初,以隐蔽的政治战为主;第二阶段,60 年代初至 70 年代初,以准军事行动为主。

日内瓦会议后,老挝开始着手全国选举和新政府的建立。当时在老挝主要存在三股政治势力:以苏发努冯亲王(Souphanouvong)为首的老挝爱国战线党,是在原寮国自由阵线(巴特寮)基础上建立的,和中国、越南保持着密切的关系;梭发那·富马亲王(Souvanna Phouma)为首的中立派(1961 年建老挝中立党),主张老挝在东西方之间保持和平中立;以培·萨纳尼空(Phoui SannaniKone)、富米·诺萨万(Phoumi Nosavan)等人为首的反共亲美派,或曰右派。1957 年 11 月 19 日,老挝成立了有爱国阵线党参加的第一届联合政府,富马亲王任首相,对外奉行和平中立政策,拒绝接受由美国一手策划、日内瓦会议后成立、旨在控制东南亚的东南亚条约组织的保护。

老挝联合政府的构成及其和平中立政策犯了艾森豪威尔政府的大忌。在艾森豪威尔政府看来,一个国家在东西方冷战的棋局中,不是站在西方一边,

① 资中筠主编:《战后美国外交史》(上),第 280 页。Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War, 1945—1990*, Sixth Edition, New York: Meraw-Hill Inc. 1991, p. 162.

② 陶文钊主编:《美国对华政策文件集(1949—1972)》第 2 卷(下),第 768—769 页。援助的具体数字可参见刘金质《冷战史》第 460 页注①。

就是站在东方一边,没有第三条道路可以走,“中立是不道德的”,中立主义是危险的,特别是允许共产党人参加中立政府,就存在着倒向共产主义阵营的极大危险。因此,艾森豪威尔政府采取的是一种“双重遏制”的政策,既遏制“共产主义”,也遏制中立主义。在多米诺骨牌理论以及这种理论和政策的指导下,艾森豪威尔政府在老挝实施隐蔽行动战略,采取隐蔽的政治战,暗中扶植老挝右翼势力,支持其多次发动政变,推翻所谓“亲共”中立政府,建立亲美政权。

1958年8月18日,美国暗中支持以培·萨纳尼空为代表的右派势力发动政变,推翻了富马联合政府,驱逐了老挝爱国阵线党成员,监禁了苏发努冯亲王等爱国阵线党领导人,建立了由培·萨纳尼空任首相的亲美政府。该政府上台后,坚决主张打击共产主义势力和中立主义势力,向老挝爱国阵线党的武装力量发动军事进攻,老挝内战爆发。为了支持老挝右派政府打击、消灭老挝的共产主义势力,艾森豪威尔政府给老挝秘密提供紧急援助,通过泰国给万象政权运来了大量武器装备乃至飞机及各种物资。

1959年底,培·萨纳尼空的部下昭·萨纳尼空发动政变,将其推翻,组建了新政府。新政府的实权掌握在由美国中情局支持的“保卫国家委员会”首脑富米·诺萨万手里。

亲美反共的右翼势力的所作所为引起了一些老挝爱国官兵的强烈不满。1960年8月9日,万象政府军第2伞兵营营长贡勒(Kong Le)发动政变,推翻了昭·萨纳尼空政府,邀请富马亲王组织了新内阁。富马政府宣布继续奉行和平中立与民族和睦的政策,得到了爱国阵线党的欢迎和支持,也得到了中、苏等国的声援。对此,艾森豪威尔政府绝不容忍,很快策划支持富米·诺萨万和文翁·纳占巴塞为首的右派集团在沙湾那吉成立非法政府,组建军队,并于12月底发动武装叛乱,向万象新政府发动进攻,攻占了万象。富马政府被迫迁至上寮中部查尔平原,老挝形成了左中右三派三足鼎立的局面,处于动荡、内乱之中。

可见,艾森豪威尔政府从其“多米诺骨牌”理论和“双重遏制”的政策立场出发,为了阻止在老挝出现一个亲苏亲中的中立政府,更为了阻止共产主义势力在老挝的发展,在老挝实施隐蔽行动战略,开展隐蔽的政治战,秘密支持右派集团屡屡发动政变,扶植其上台执政,建立亲美政权。美国学者威廉·布卢

姆在《扼杀希望:二战后美国军队和中情局的干涉》一书中对此深有揭露,他说:“只有中情局和国务院可能因通过强迫、贿赂或其他压力手段操纵了[老挝]1958、1959和1960年每年至少一次的政变而自居。”^①他引述曾在这两个机构工作过的罗杰·希尔斯曼(Roger Hilsman)的话说:“美国可以为颠覆实行被其反对之政策的任何老挝政府创造条件。”^②艾森豪威尔政府频频在老挝策划操纵政变的结果就是使老挝局势陷入混乱和内战。

1961年5月16日至7月23日,中、苏、英、法等14国召开了解决老挝问题的第二次日内瓦会议,美国肯尼迪政府派代表正式参加了会议。会议经过长达一年多的曲折尖锐的讨论、争论,终于达成协议,一致通过了《关于老挝中立宣言》和《关于老挝中立宣言的议定书》,重申了第一次日内瓦会议的原则,与会国声明承认并尊重老挝王国的主权、独立、中立、统一和领土完整,愿意为此承担义务。美国代表也在协议上签了字。

肯尼迪政府没有像艾森豪威尔政府那样不愿正式参加日内瓦会议,也不在承认老挝独立、中立的协议上签字,而是作为会议正式参加国参与了会议的全过程,并签字承认了老挝的独立、中立,这是因为肯尼迪政府根据50年代中后期第三世界和不结盟运动的崛起、美苏关系的逐渐改善的现实和艾森豪威尔政府敌视中立主义的教训,改变了艾森豪威尔政府对中立国的态度和政策,不再视“中立是不道德的”,承认了中立国的客观存在。但这并不意味着肯尼迪及其后的美国政府就放弃了在老挝的隐蔽行动,而是随着老挝局势的发展以及美国越来越深地卷入越南战争,为阻止北越共产党势力在南越的扩张和南越共产党武装夺取政权,保护南越傀儡政权,从肯尼迪到尼克松的这几届美国政府将在老挝的行动与越南战争紧紧绑在一起,作为其越南战争的辅助战场,不断加强对老挝的隐蔽行动,并更多地采取了准军事行动。

肯尼迪政府虽然表面上承认了老挝的独立、中立,要求保持老挝的中立国地位,实际上则想让老挝脱离共产主义势力的影响,实行亲美的中立。这就注定了肯尼迪政府必将继续对老挝内政的干涉,而这种干涉必然进一步加剧老挝的混乱局势,促使美国在老挝的深度卷入。

^① William Blum, *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*, p. 141.

^② Ibid.

第二次日内瓦会议后,根据日内瓦协议,老挝左、中、右派成立了以富马亲王为首相的临时民族团结政府,但实权掌握在右派富米·诺萨万手中。得到美国支持的右派势力一方面采取打击拉拢、分化瓦解、甚至暗杀等手段对付中立派,另一方面积极扩充自己的军队和扩大占领区。1963年4月1日,诺萨万和美国中情局策划暗杀了团结政府外交大臣、中立派领导人贵宁·奔舍那。富马首相也在美国的拉拢诱惑之下倒向了美国一边。老挝爱国战线党的代表不满于右派的横行跋扈和富马的亲美变节,退出了联合政府。美国终于在老挝建立起了“亲美中立”政府,但老挝再次陷入内战。

美国在老挝建立“亲美中立”政府及老挝内战再次爆发后,肯尼迪及其后的约翰逊、尼克松政府不断加强对老挝的隐蔽行动,其主要做法就是采取准军事行动战略,给老挝右派武装、“亲美中立”的政府军队秘密提供大量军事援助,武装训练赫蒙族部队,进攻打击老挝爱国战线党力量和根据地以及北越军队。

美国对老挝隐蔽的军事援助在艾森豪威尔政府时期即已开始。第一次日内瓦会议后,由于日内瓦协议规定一切外国军队和军事人员都必须撤出老挝,美国为了扶植由右派控制的老挝政府军,以“计划评估处”(PEO)为名,向老挝政府军派出军事顾问,“到1956年初,该处已向老挝皇家武装力量的各个部队派去了顾问小队”。^①从1959年开始,为了实施“白星计划”(Project White Star),艾森豪威尔政府又给计划评估处派去了107名特种部队“绿色贝雷帽”士兵,他们身着便服,以计划评估处工作人员的身份,训练老挝皇家武装力量12个营的兵力。^②肯尼迪、约翰逊政府则加大了军事援助的力度。美国政府在老挝的隐蔽行动由美国驻老挝大使统一负责,由中情局在老挝的工作站、国际开发署在老挝的需求处(Requirement Office)、国防部在泰国的军事援助处具体实施。美国秘密援助老挝右派军队的军事物资主要是通过海运至美国国防部设在泰国的军事援助处,然后从泰国运到中情局在老挝的工作站和国际开发署老挝需求处,再转交给老挝军队的。援助物资包括各种武器装备,甚至战斗机。据美国学者约翰·普拉多斯揭露,在肯尼迪就任总统前,美国政府已

① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 265.

② Ibid.

开始向老挝皇家武装力量提供 10 架歼击机,这是老挝的第一批歼击机。这些飞机是以泰国的名义提供的,美国则给泰国更先进的飞机作为补偿。^①这就掩盖了美国违反协议给老挝内战一方提供武器装备的行为。据统计,从 1956 年到 1969 年,美国给老挝的军事援助仅军事装备一项就达 4.7 亿美元。其中 1956—1960 年的 5 年中援助数额为 5800 万美元,1961—1969 年的 9 年中就达 4.12 亿美元。^②可见肯尼迪、约翰逊及尼克松政府对老挝右派军队军事援助的力度之大。这些援助中有很大部分是采取了隐蔽的而非公开的援助形式。中情局的工作站往往有一种隐蔽的身份而非直接挂中情局的牌子;国际开发署的需求处以提供经济援助为名掩盖提供军事援助之实。这就都掩盖了美国政府的作用。

美国对老挝亲美武装隐蔽的军事援助,也表现在其配合老挝亲美武装,对老挝爱国战线武装进行空中打击上。1964 年春夏之交,老挝政府军和赫蒙族武装对老挝爱国战线控制区查尔平原发动进攻,部署在泰国的代号为“水泵小组”的美国特种部队 T—28 空中突击小分队出动飞机配合行动,对老挝爱国战线武装进行了猛烈轰炸。随着越南战争的不断升级,美国为了切断老挝境内的北越向南越共产党武装输送支援部队和军事物资的交通线“胡志明小道”,加强了对老挝的空中打击,在轰炸老挝爱国战线的武装部队和根据地的同时,猛烈轰炸打击胡志明小道上北越军队和运输队。轰炸打击的次数每年都在成倍成倍地增加,1965 年的轰炸次数比 1964 年增加了几倍,1966 年又比 1965 年增加了几倍。1966 年,美国对老挝的空中打击达 7316 次。^③美国对老挝的空中打击动用了 B—52 轰炸机、AC—47 型武装直升机、T—28 战斗机等多种飞机。为了掩盖美国的身份,美国招募雇用了一些泰国、南越等国的飞行员作战,飞行时他们穿上老挝空军的服装,飞机也被涂上老挝空军的标志。

美国在老挝最主要的隐蔽行动,莫过于通过支援赫蒙族武装开展的秘密战了。

① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 267.

② Arthur J. Dommen, *Conflict of Laos, the Politics of Neutralization*, New York, 1971, p. 104. 转引自申旭:《老挝史》,昆明:云南人民出版社,1990 年,第 295 页。

③ John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 281.

赫蒙族(Hmong)也即苗族(Meo),原是老挝的一个少数民族,居住在丛林之中,过着刀耕火种的原始生活。其首领王宝(Vang Pao),15岁时即参军作战,1950年老挝皇家部队成立时成为一名军官,参加过奠边府战役,日内瓦条约签订后升任为主要由赫蒙族人组成的老挝皇家武装力量第10营营长。由于其传奇般的经历和才干,赫蒙族领袖突比里冯(Touby Lyfoung)把主要领导权交给了王宝,王宝成为一名赫蒙族领袖。

美国对赫蒙族武装的支持主要是由中情局实施的。1961年1月,中情局派一情报官员詹姆士·威廉·莱尔(James W. Lair)来到赫蒙族地方武装所在地、老挝东北部的塔维村,会见了该武装首领王宝,收买了这支武装。从此赫蒙族武装在中情局的支持下迅速发展,成为美国打击老挝爱国战线和北越军队的一支重要力量。中情局对赫蒙族武装的支持主要表现在:

第一,提供大量军事物资,武器装备。中情局通过它的“美国航空公司”给赫蒙族运送了大量武器装备,包括火箭筒、迫击炮、105毫米山炮等重型武器,有时每月运输数量达6000吨。^①由于中情局美国航空公司的任务“繁重”,其规模也迅速发展,1961年,肯尼迪总统为美国航空公司调集了14架H—34直升机,组成了一个代号叫“渡鸦小组”的航空小分队,以加强中情局在老挝的力量。到1968年,美国航空公司已有近200架飞机和上千名雇员。

第二,为赫蒙族武装提供军事顾问,训练赫蒙族武装,协助其作战。在赫蒙族武装中,经常有几十至上百名中情局人员为其充当军事顾问和训练教官。曾在印度尼西亚、中国西藏等地执行过隐蔽行动任务的中情局特工安东尼·波什普尼(Anthony Poshepny)担任王宝的高级顾问。中情局在老挝有4个军事训练基地训练赫蒙族武装,另外在泰国至少也有一个重要的训练基地。尽管美国驻老挝大使萨利文(Sullivan)严令美国人不得参加战斗,但在赫蒙族武装的各个别动队中,经常有4—12人不等的中情局人员协同指挥作战,他们大多数都是“绿色贝雷帽”出身。赫蒙族武装在进行战斗时,中情局美国航空公司的直升机曾经将105毫米山炮从一个山头吊到另一个山头来轰击敌方目标,协助其作战。

第三,帮助赫蒙族武装建立根据地。此举是和“国际开发署”在老挝的

^① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 281.

“特需供应处”(RO)共同行动的。1961年贡勒的老挝中立派武装向查尔平原发起进攻,夺取了赫蒙族人的地盘,赫蒙族及其武装被迫大规模撤退至普比亚山西部,在龙镇和桑通建立了两个新基地。在新基地建立过程中中情局老挝工作站和国际开发署老挝特需供应处发挥了重要作用。他们给这里空运来了大米、种子、工具、药物等生活用品,在这里修建了机场、医院和学校,修建了先进的电信中心和一个供美国人使用的装有空调的军官俱乐部。在美国的帮助建设下,龙镇成为王宝指挥部的所在地,成为赫蒙族武装的指挥中心。其机场成为“世界上最繁忙的机场之一,每天有超过500架飞机起降,比芝加哥的奥黑尔国际机场还忙”。^①有学者甚至说“每隔数秒就有飞机起飞或降落”。^②同时这里也发展成为主要的山区贸易中心,仅次于老挝首都万象的重镇。中情局特工、军事顾问和美国航空公司机组人员经常有上百人驻扎在这里。桑通则成为行政、医疗和教育中心。

在美国的扶持下,赫蒙族武装得到迅速发展壮大,1960年底时还只有1000人,1962年即增加到9000人,1968年时已扩展到4万人,^③达到巅峰,并由过去身着破衣烂衫、手持土炮长矛的乌合之众发展成为身着迷彩服、拥有现代化武器的正规军了。王宝也被老挝国王加封为将军,任命为政府军的地区司令。

在中情局的训练指挥下,赫蒙族武装的战斗力也不断加强,多次在战斗中重创老挝爱国战线和北越军队,攻占对方阵地。1963年的一次行动中,炸毁了巴特寮长达一公里的运输线,使巴特寮的运输线陷于瘫痪。

为了奖赏赫蒙族武装为美国的秘密战所做的贡献,中情局安排王宝两次秘密访问美国,并受到约翰逊总统的接见。作为见面礼,王宝送给约翰逊总统一把赫蒙族的装饰华丽的古式燧发枪,中情局则给王宝回赠了一件复制的印第安人服装。

尽管美国第六任中情局长理查德·赫尔姆斯坦承“中情局竭尽全力”使

① James E. Parker, Jr., *Covert OPS: The CIA's Secret War in Laos*, New York: St. Martin's Paperbacks, 1997, p. 36.

② John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 277.

③ [美]H·凯斯·麦尔顿:《特工:20世纪隐蔽战线大解密》(下),第139页。

赫蒙族“在军事上继续保持活力”,^①尽管美国殚精竭虑地要在老挝、南越阻止“共产主义扩张”,把老挝作为越南战争的辅战场,在老挝进行了长达十几年的秘密战,终究还是挽救不了其在印度支那失败的命运。老挝、越南在中、苏等国的支持下顶住了美国的秘密战和狂轰滥炸,在抗美救国战争中不断取得胜利。1973年1月27日美国被迫在《关于在越南结束战争、恢复和平的协定》上签字,退出了越南战争。2月21日,老挝政府与老挝爱国战线签署了《关于在老挝恢复和平和实现民族和睦的协定》,要求“美国必须完全停止对老挝领土的轰炸,停止对老挝的一切干涉和军事卷入”,“‘必须解散由美国组织、武装、训练和指挥的特种部队,全部拆除其军事基地和军事据点’,决定成立新的联合政府。之后由于水门事件的影响美国国会开始追查中情局的秘密活动,中情局停止了对赫蒙族武装的支持,中情局顾问全部撤出老挝,赫蒙族武装走向衰败。但美国政府仍在给老挝亲美右派秘密军事援助。1975年老挝人民党武装老挝人民解放军攻克万象,解放全国,废除君主制,成立老挝人民民主共和国。赫蒙族武装彻底解体,许多人流亡国外。王宝在中情局安排下乘直升机逃离,后中情局将他送到美国,居住在蒙大拿中情局为他购买的一套住宅里,成为一名农场主。

(三) 美国在老挝隐蔽行动的特点与后果

美国在老挝实施隐蔽行动战略的一个显著特点是以准军事行动战略为主,且时间长,规模大。美国在老挝的准军事行动,从60年代初开始,到1973年停止,历时14年,被称为是“中情局实施的最大的准军事行动”。^② 如果就其在老挝实施的全部隐蔽行动而言,则长达近20年。就其规模来说,美国不仅多次密谋支持老挝右派发动政变,而且给老挝右派武装提供了各种形式的援助,包括扶植了一支多达数万人的赫蒙族武装,给其建设了大型基地,美国中情局等部门经常有上百人在那里活动,甚至暗中指挥作战。美国之所以如此坚持不懈不遗余力地在老挝实施隐蔽行动,开展秘密战争,主要是缘于其

^① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 275.

^② William M. Leary, *Forward for Covert OPS: The CIA's Secret War in Laos* (James E. Parker, Jr.), p. ix.

“多米诺骨牌”理论,将老挝视为美国在东南亚遏制共产主义的“瓶颈”,^①试图把老挝打造成一个“反对共产主义的堡垒”和“卫护自由的屏障”。^②实践证明,这一理论显然是错误的,是美国政府错误地估计了形势,夸大了所受到的威胁,东南亚其他国家并没有因老挝共产党人的夺权、越南的统一而“共产主义化”,南亚、中东乃至欧洲、美国也并没有因此而受到威胁。这实际上是美国在冷战早中期和东方阵营的斗争中内心虚弱缺乏自信的表现,一种过度反应。

美国在1954年和1962年两次日内瓦会议后没有遵守协议尊重老挝的独立和中立,而是实施并不断加强在老挝的隐蔽行动,特别是准军事行动,还有一个重要原因是北越并未完全遵守协议从老挝撤军,而是保留了6000多人的军队,之后随着局势的发展又不断增加,并利用老挝领土建立了通往南越的运输线“胡志明小道”,向南越游击队不断输送部队和装备。于是美国以此为由加剧其秘密战,将老挝作为越南战争的辅战场,企图通过在老挝的准军事行动切断北越向南越共产党武装的运输线。这就给人们留下了一个值得认真思考的问题:对于一个经过利益各方严肃慎重商讨达成的、与会代表均认可签订的符合国际法的公正合理的国际条约或协议,只有签字国均认真遵守和践行,才能最大化地实现其效用。这是在当今世界任何国家都必须正视面对的一个问题。否则后果不堪设想。

美国在老挝的隐蔽行动特别是秘密战造成了严重后果。首先,它对老挝人民是一场灾难。它使老挝长期处于内战动乱之中,政局动荡,民不聊生,更加贫穷。特别是造成了大量人员的伤亡。有一个资料,说老挝赫蒙族武装由于在战斗中损失惨重,征募新兵,但只招到300人,其中10—16岁者占60%,35岁以上者占40%。当被问到17—34岁的人都哪去了时,回答是“他们都死了”。^③据统计美国在老挝的狂轰滥炸中共投下了170万吨炸弹,超过了美国在二战中所使用的所有军火的吨位。^④对一个区区小国如此大规模的轰炸,

① 申旭:《老挝史》,第191页。

② [美]小阿瑟·M·施莱辛格:《一千天:约翰·菲·肯尼迪在白宫》,第251页。

③ William M. Leary, Forward for *Covert OPS: The CIA's Secret War in Laos* (James E. Parker, Jr), pp. xvii-xviii.

④ John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 279.

造成的损失是可想而知的。它导致 100 多万老挝人沦为难民,占到老挝总人口的三分之一。^① 第二次世界大战后,当世界上许多国家和地区乘第三次科技革命和经济全球化的东风迅速发展,争相实现现代化,在亚洲涌现出“四小龙”、“四小虎”的时候,老挝却长期处于战火之中,成为东西方冷战的牺牲品。对此,美国当负首责。

其次,对于美国来说,不仅没有达到任何一个原定的目标,还付出了沉重的代价。尽管美国驻老挝大使萨利文曾严令美国人不得在老挝参加战斗,还是约有 1000 名美国人在老挝丧生。^② 这不仅对死者及其亲朋是永远无法弥补的巨大损失,对于非常“珍视”生命、人权的美国政府来说无疑也是一个极大讽刺。十几年中,美国在老挝消耗了至少数十亿美元的美国纳税人的血汗钱,对美国纳税人没有带来任何利益,这对美国纳税人是一种极大的伤害。1970 年,美国《纽约时报》记者汤姆·奥尔曼在《洛杉矶时报》上发表快讯,披露了其在老挝龙镇的见闻,揭露美国在老挝进行秘密战的闸门随之打开,相关的报道连篇累牍,美国和世界各地善良的人们始知美国政府还在这个遥远的不为人知的小国一直在打着一场秘密战争。一时间,美国从新闻界、普通民众到国会以及世界各国都质疑这场战争的合法性和正义性,因为,这是对美国也参加签署的尊重老挝的独立、中立、从老挝撤出所有军事人员的日内瓦协议的严重破坏。这就暴露了美国政府的虚伪性,在美国政界引发了一场地震,国会不断举行听证会进行追查质询,美国政府的国内外形象严重受损。这也成为尼克松日后辞职总统的原因之一。

三、在印度尼西亚的隐蔽行动^③

(一)1956—1958 年印尼外岛叛乱与美国的隐蔽行动

1. 印尼独立后美国对印尼的政策

印度尼西亚是东南亚一个群岛国家,也是世界上最大的群岛国,总面积达

^① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 295.

^② Ibid.

^③ 本节初稿是由笔者指导的研究生代保平、巩君慧提供,笔者做了重大修改补充。

190 万平方公里,人口 1.9 亿(1993 年),东西承接太平洋和印度洋的通道,南北连接东南亚国家和澳大利亚,战略地位十分重要。印尼也是一个资源大国,盛产锡、天然橡胶和石油等战略物资。印尼原是荷兰的殖民地,二战期间又遭受日本侵略者的铁蹄蹂躏,直到 1945 年 8 月 17 日,印尼人民在苏加诺(Achmed Sukarno)领导下赶走日本侵略者并宣告印度尼西亚独立。印尼独立后,荷兰企图恢复旧有的殖民统治,分别在 1947 年和 1948 年两次挑起了同印尼的“警卫战争”。后来联合国介入调停荷印冲突,主持成立了一个由美国主导、澳大利亚和比利时参加的三国委员会。1949 年随着中国革命的胜利,东南亚局势出现变化,印尼共产党组织在反对荷兰的斗争中逐渐壮大。美国为防止印尼成为亚洲又一个共产党国家,对原先支持荷兰的政策做了调整,转而支持印尼反共的哈达政府。在美国为首的三国委员会的敦促和调停下,1949 年 12 月 27 日,荷兰将西伊里安以外的荷属东印度领土主权全部交给印度尼西亚联邦共和国。1950 年 8 月 15 日,苏加诺正式宣布印度尼西亚共和国成立。

鉴于印尼在东南亚的特殊地位,美国一直试图把印尼拉入西方阵营,阻止印尼落入共产党之手。1953 年 11 月 20 日美国国家安全委员会通过了《美国关于印度尼西亚的目标和行动方针》的文件(NSC171/1),强调美国政府对印尼的首要目标就是阻止印尼落入共产主义的势力范围,努力把印尼纳入同西方合作的轨道,在印尼建立一个愿意并有能力抵抗国内外共产主义的威胁、可增强自由世界力量的稳固和自由的政府。NSC171/1 号文件指出:印尼国内部分领导人是共产党员或倾向共产党,另一些人则是坚定的反共分子。印尼国内政治生活最初是民族党和马斯友美党之间的权力斗争。而最近则表现为共产党及其追随者与非共产党人和反共分子之间的权力斗争。文件详细规定了美国对印尼的行动方针,包括要设法消除共产党在印尼政府中的影响,发展同印尼反共和非共产党团体领导人的友好关系,利用印尼民族主义和伊斯兰力量反对共产主义,运用美国政府和公民个人的力量对印尼领导人施加影响,等。^①

^① NSC171/1, “United States Objectives and Courses of Action with respect to Indonesia”, November 20, 1953, *FRUS, 1952—1954, Vol. 12, East Asia and the Pacific, Part two*, Washington, D. C.: USGPO, 1987, pp. 395—400.

1955年4月第一届亚非会议在印尼召开,艾森豪威尔政府对印尼的左倾外交颇为焦虑。5月3日,美国国家安全委员会出台了NSC5518号文件《美国对印尼的政策》。该文件继承了NSC171/1号文件基本内容,同时增加了对印尼即将举行的大选可能出现结果的预测以及美国的对策。文件明确美国对印尼的目标仍然是:防止印尼落入共产党之手;说服印尼其最佳利益在于同自由世界国家更大的协作和更强有力的交往;帮助印尼发展一个能够抵御共产主义、为加强自由世界做出贡献的坚强有力的稳定、自由的政府。^①

1955年9月30日,印尼举行首次大选。尽管美国中情局给反共的伊斯兰政党马斯友麦党(Masjumi Party)偷偷资助了100万美元,企图影响选举,阻止社会主义政党力量的增长,但印尼共产党还是赢得了600万张、占18%的选票,^②上升为第四大政党,在国会257个席位中获得了39席。这使美国颇为不快,认为印尼有滑向共产主义的危险。大选后政治力量的重新排序也使印尼内部政党以及军队斗争加剧,特别是印尼外岛呈现出离心趋势。于是美国更加关注印尼局势的发展,随时准备采取对策。

2. 印尼外岛叛乱的发生与美国的隐蔽行动

印尼号称千岛之国,在长期的历史发展过程中,由于各岛交通不便、宗教信仰以及语言的差异,地方偏见和宗教分歧比较严重。独立后的印尼实际上是一个文化分裂的社会,缺乏普遍的国家认同。爪哇是印尼的政治和人口居住中心,称为内岛。处于西北的苏门答腊和东北的苏拉威西商贸经济较发达,是印尼经济的支柱。在印尼独立过程中,爪哇和苏门答腊、苏拉威西以及其他岛屿最终形成一个统一的现代国家。但是独立后的中央政府缺乏有效的领导,地方矛盾比较突出。外岛普遍认为独立不过是爪哇人取代荷兰人成为新的统治者。很多地方军官更愿意服从本地人民的意愿而不是中央政府。^③

印尼独立后地方自治的呼声一直较高。在伊斯兰比较集中的地区自治要

① NSC5518, "US Policy on Indonesia", May 3, 1955, *FRUS*, 1955—1957, Vol. 22, *Southeast Asia*, Washington, D. C.: USGPO, 1989, p. 155.

② Kenneth Conboy and James Morrison: *Feet to the Fire: CIA Covert Operations in Indonesia*, 1957—1958, Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1999, p. 13.

③ Audrey R. Kahin and George McT. Kahin, *Subversion As Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*, New York: the New Press, 1995, p. 54.

求最为强烈,如亚齐、西爪哇、南苏拉威西、苏门答腊和南加里曼丹等地。北苏门答腊的亚齐人反对苏加诺提出的“建国五基”,^①试图脱离共和国成立一个纯粹的伊斯兰国家。1953年亚齐独立运动掀起高潮,但很快就被中央军控制。随后苏门答腊的地方武装开始和中央产生矛盾。在反抗荷兰的独立战争结束后,苏门答腊残留了大量地方军,但独立后只有部分进入中央军编制,其他都游离在岛内各处,成为中央政府的心腹大患。早在1952年印尼陆军参谋长纳苏蒂安(Abdul Haris Nasution)就试图改组地方军事编制,但遭到以陆军副参谋长卢比斯为代表的军官反对,最后以纳苏蒂安被解职而宣告结束。1955年底纳苏蒂安再次担任陆军参谋长,在苏加诺的支持下进行新的改革。纳苏蒂安这次把矛头直接指向地方军队长官。印尼外岛走私猖獗,严重影响中央税收,而大量地方军官都参与了走私。纳苏蒂安想打击走私增加国库收入,同时借机清除地方异己分子。因此他实施换防政策,大量调动地方军领导使其脱离本地势力的支持。纳苏蒂安的做法再次引起大部分军官的不满,特别是苏门答腊和苏拉威西等商贸发达地区。这是导致外岛军队叛乱的直接原因。

1955年大选后外岛势力认为外岛在议会中获得比例太小,同时他们竭力攻击中央政府效率低下,腐败严重。1956年12月1日副总统哈达(Mohammad Hatta)因和苏加诺政见分歧宣布辞职。哈达是苏门答腊人,作为印尼民族独立运动的领导人之一,其政治威望仅次于苏加诺,被看成是印尼外岛势力的代表。反对纳苏蒂安改革的地方军官得知这一消息后,纷纷表示对中央政府的不满,特别是苏门答腊地方军官。12月20日,侯赛因上校(Ahmad Husein)宣布接管中苏门答腊。22日,北苏门答腊在辛波伦上校(Maludin Simbolon)的领导下也宣布脱离中央政府。随后南加里曼丹军区司令也采取了同样的行动。1957年3月,苏门答腊南部军区司令巴里安上校(Barlihan)也建立一个委员会,保持与中央的半独立关系。3月2日,南苏拉威西在萨穆艾尔(Sumual)的领导下也宣布脱离中央政权。一时间印尼出现四

^① “建国五基”又称“建国五原则”,印尼语称“潘查希拉”,是苏加诺1945年6月1日在“印度尼西亚独立筹备委员会”的会议上提出的。其内容是:“民族主义”、“国际主义(或人道)”、“协商制或民主”、“社会繁荣”、“信仰神道”。

分五裂的局面,国家的统一受到严重威胁。

印尼外岛一系列脱离中央的举动让美国欣喜。在美国看来,与其让一个统一的印尼倒向共产党国家,不如让其保持分裂。美国国务卿约翰·杜勒斯早在1953年就明确表达了这种观点。当年10月在卡明接替柯克兰担任驻印尼大使的前夕,杜勒斯明确告诉他:“保持一个统一的印尼可能是危险的。以中国为例,保持国家统一成为各党派的口头禅,我们最终看到了一个领土统一的中国——谁获利了呢?是共产党人。……在一个领土统一但却倾向于朝共产主义发展的印尼与一个分裂成一些种族和地理单位的印尼之间,我宁愿选择后者。我们可以以此为支点帮助一个地区、一个地区地消灭共产主义,最终,如果他们愿意的话,再重建一个统一的印度尼西亚。”^①此时印尼苏加诺政府正有倒向共产党国家的危险,因此当外岛企图分裂时,美国的天平自然倾向了后者,企图通过支持外岛叛乱来达到阻止印尼倒向共产主义的目的。当然这种支持只能是秘密的,隐蔽的,通过实施隐蔽行动战略实现政策目标,因为任何公开的支持,既违反联合国宪章等国际法,也有损美国的国际形象。秘密支持印尼外岛叛乱的任务自然落在了美国实施隐蔽行动战略的工具——中央情报局身上。

早在1948年印尼同荷兰战争期间,成立伊始的中情局就已经把手伸进入印尼。1955年印尼大选期间,美国为了让马斯友麦党赢得选举胜利,向该党秘密提供了大笔竞选经费。对于苏加诺,中情局起初想通过暗杀除掉他,但可能担心这样做风险太大,放弃了这一想法。后来中情局暗中拍摄了一个影片《快乐时光》,^②企图通过黑色宣传,丑化苏加诺的形象。

在1956—1958年印尼的外岛叛乱中,美国的隐蔽行动战略主要表现在采取准军事行动,给予叛军秘密的军事支持。

1957年6月,雅加达的中情局雇员小詹姆斯·M·史密斯(James M.

① Audrey R. Kahin and George McT. Kahin, *Subversion As Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*, p. 75.

② 中情局暗中精心挑选,没有找到一个长得很像苏加诺的人,就拍摄了一个戴着苏加诺面具的男子与一个金发碧眼女郎做爱的色情录像带,取名为《快乐时光》(Happy Days)。John Jacob Nutter, *The CIA's Black OPS: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*, p. 55; 徐维源:《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,第180页。

Smith Jr.)通过秘密渠道获悉辛波伦希望同美国政府接触,立即向中情局驻雅加达工作站负责人瓦伦丁·古德尔(Valentine Goodell)报告。古德尔随即向中情局高层汇报并获得允许,决定由史密斯飞赴巴东与辛波伦和侯赛因上校商谈援助事宜。会谈中史密斯答应了叛军的要求,允诺向叛军提供资金和设备。由于雅加达与巴东距离较远行动不便,经协调后由驻扎在棉兰的中情局机构负责提供现金和电台设备之事。

在与苏门答腊叛军联系的同时,中情局也在接近1957年3月宣布半独立的苏拉威西叛乱者。苏拉威西的内部情况更为复杂一些,南部倾向继续保持和中央政府的联系,而驻扎在北部的萨穆艾尔上校态度强硬。由于军事物资缺乏,萨穆艾尔委派部下潘多少校(Pantouw)在海外走私市场购买军火。中情局获悉后设法与潘多在意大利取得联系,答应了潘多提供防空武器的要求。

1957年7月印尼举行了第二次全国大选,共产党获得的票数超过民族党成为第一大政党,这让美国惶恐不安。8月1日国家安全委员会召开会议,决定成立一个关于印尼的专门委员会,由中情局、国务院、国防部、国际合作署、联合参谋部、国家安全委员会和行动协调委员会的代表组成,任命已卸任的驻印尼大使、国务院情报室主任休·卡明(Hugh Cumming)为主席。9月3日专门委员会提出一份特别报告,认为目前印尼的局势是:共产党已成功控制了爪哇,美国的利益可能遭到损害。对整个东南亚形势来说,印尼共的夺权可能造成政治和心理上的冲击,削弱本地区的反共力量。长远来说也有可能导致该地区发生军事冲突。这就会破坏该地区的战略平衡,极大影响美国的亚洲政策。苏加诺仍然主导国内事务,并开始依赖共产党的支持。报告还指出面对这种状况美国必须坚持在NSC5518中提出的积极开展针对印尼的隐蔽活动,加大对外岛叛乱分子的支持,通过支持苏门答腊和苏拉威西的叛乱活动,把它们作为一个反共据点从而影响内岛局势,同时尽量促成非共与反共分子的联合。^①9月23日国家安全委员会第337次会议通过了该报告,作为今后对印尼政策的指南。

美国支持叛乱的政策形成后,中情局加紧与叛军联系。根据先前和巴东

^① “Report Prepared by the Ad Hoc Interdepartmental Committee on Indonesia for the National Security Council”, *FRUS*, 1955—1957, Vol. 22, pp. 436—440.

叛军达成的协议,10月3日,中情局在棉兰的联络员迪安·阿尔米(Dean Almy)来到叛军驻地,把价值5万美金的印尼币亲手交给辛波伦上校。随后他把巴东行程写了一个评估报告递交中情局高层领导,指出:叛军并没有完全和中央政府决裂,如果美国继续保持军事支持,外岛独立或许能够成功。^①据此中情局要求驻棉兰和新加坡机构加强对叛军的支持。12月27日辛波伦在新加坡秘密会见了中情局新加坡负责人柯林斯(James Foster Collins)以及棉兰联络员阿尔米,讨论了进一步加强合作的事宜。此前中情局已在11月23日拨出84.3万美元开展对印尼叛军的隐蔽援助计划。^②

1957年11月30日印尼发生一起暗杀苏加诺未遂事件。苏加诺对此大为恼火,斥责加入外岛叛乱集团的前陆军副参谋长卢比斯(Lubis)是幕后黑手,宣布封锁外岛海域,同时扩大海域范围打击外岛叛乱集团的走私和军火交易。

由于叛军从外界获得武器的途径被切断,中情局采取了新的行动。远东处处长厄尔默(Al Ulmer)把对亚洲地形熟悉的飞行员约翰·马森(John Mason)派往印尼,由他负责支援叛军武器的运送,代号为“黑客行动”(Haik Operation)。1958年1月8日马森率领装满武器的船只从菲律宾南部沙比克湾向苏门答腊前进。因为是第一次直接运送武器给外岛叛军,中情局非常重视此次行动,为马森详细绘制了一份苏门答腊附近海岛海域的模型图,同时还派特工吉米·布朗(Jim Brown)前往巴东建立一个和新加坡保持不间断联系的电台,以确保此次行动万无一失。1月24日“黑客行动”宣告成功,辛波伦的叛军获得了几乎可以重新装备自己军队的所有轻武器。随后中情局又给西苏门答腊提供了两船轻重武器,北部的亚齐独立武装和南部的巴里安也获得美国的武器装备。

中情局对叛军秘密地、大规模地提供武器装备使叛军不仅获得了充足的军火供应,也似乎找到一个强有力的政治靠山,这使各叛乱集团如虎添翼,更加猖狂,从而在对抗中央的事态上越走越远。

^① Kenneth Conboy and James Morrison, *Feet to the Fire: CIA Covert Operations in Indonesia, 1957—1958*, p. 26.

^② *Ibid.*, p. 30.

1958年2月10日,巴东叛军集团向中央政府发出最后通牒,要求现政府必须在5天内辞职,由前副总统哈达和日惹苏丹组织一个没有共产党或同情共产党者参加的“民族事务内阁”,直到1959年下一次大选。同时苏加诺必须回到原来的宪法位置上,取消其不符合宪法的权力。叛军指出,如果要求得不到满足,他们将依据“自己的政策”采取进一步的行动。^①第二天中央政府拒绝了叛军的无理要求,宣布将叛军领导人辛波伦和卢比斯等开除出军队。2月15日,叛军在巴东宣布成立“印尼共和国革命政府”。2月17日苏拉威西叛军在萨穆艾尔的领导下宣布加入“革命政府”。印尼内战爆发。

2月21日,中央政府对苏门答腊进行了首次空中打击,叛军的一些设施遭到破坏。他们要求美国提供重型防空武器。中情局答应了叛军的要求,委派罗格·麦卡锡(Roger McCarthy)负责此事。麦卡锡领导一个由5名飞行员组成的工作小组,从2月22日开始,从在菲律宾的克拉克空军基地起飞多次向苏门答腊空投大量重武器。此次行动代号为“汉斯行动”(Hance Operation)。为了行动的隐蔽性,其军用运输飞机C-46伪装成美国民用航空飞机,同时放弃借用英国在马来亚的空军基地,绕道南越西贡进行燃料补充趁夜进入苏门答腊。

之后,中情局又实施了代号“苹果一号”的秘密军事援助计划。该行动仍然由麦卡锡负责,采用了比C-46更为先进、运载能力更强的C-54运输机。3月5日深夜,麦卡锡及其助手驾驶经过伪装的C-54飞抵中苏门答腊北巴鲁干上空,在叛军地面信号的指引下空投了大量武器。3月11日再次进行了空投。

3月12日凌晨,印尼空军以及海军陆战队从民丹岛出发,发动了对巴东的大规模进攻。叛军如同一盘散沙,很快被击溃,政府军攻占北巴鲁干地区,形势开始对叛军不利。对此美国政府颇为担心,3月27日艾伦·杜勒斯在国家安全委员会第360次会议讨论印尼局势时,首次承认苏门答腊的情况不妙,

^① “Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Jones) to Acting Secretary of State Herter”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 17, *Indonesia*, Washington, D. C.: USGPO, 1994, p. 35.

但他仍表示不会轻易放弃。^①中情局开始把支持重心转向苏拉威西。刚刚参加了秘密支持泰国九月政变的中情局特工卡怀特(Cecil Cartwright)被调到印尼。卡怀特经海路给苏拉威西叛军秘密运送了大量武器。苏拉威西叛军获得武器后高调宣称:已准备好应对来自雅加达的入侵。^②

中情局吸取了苏门答腊叛军惨败的教训,开始注重在苏拉威西对制空权的争夺。4月初,中央情报局实施向苏拉威西提供作战飞机的“哈帕计划”(Harpa Operation)。中情局雇佣部分台湾飞行员,从克拉克基地向苏拉威西运送B-26轰炸机和P-51战斗机。从4月12日开始,苏拉威西的空军在中情局的指导下对印尼政府军的空军基地和一些重要设施进行了轰炸。艾森豪威尔还同意美国飞行员以个人身份伪装成自愿者参加印尼的战斗。^③

4月16日下午,政府军开始进攻叛军总部巴东,叛军见势不妙开始撤退到山区进行游击战。驻扎在巴东的中情局联络人员也跟随撤退。4月17日政府军收复了巴东。

5月初,政府军对巴东叛军进行最后围剿。叛军在山区的据点武吉丁宜很快被政府军控制。中情局5人工作小组由美国海军潜艇秘密接应,撤出苏门答腊,回到了菲律宾苏比克基地。

印尼政府军在消灭巴东叛军后放手进攻苏拉威西。由于苏拉威西建立了自己的防空体系,政府军进展缓慢。5月13日,苏拉威西的野牛空战队在中情局雇员的配合下发动代号为“我的祖国”的反击计划。一时印尼东部空战激烈,政府军与叛军互有损失。5月15日,叛军在进攻马鲁加首府安汶时误炸了一个集贸市场,造成大量平民伤亡。原来支持叛军的平民开始谴责叛军的行为,并对一直在暗中支持叛军的美国政府表示强烈抗议。驻扎在万鸭老的中情局人员也因此受到了美国政府的严厉斥责。5月18日,美国飞行员波普(Allen L. Pope)驾驶的飞机被政府军击落,波普被俘。波普的随身证件暴露了身份,印尼上下反美情绪迅速高涨。波普事件使得中情局非常狼狈,为避

^① “Editorial Note”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 17, *Indonesia*, p. 86.

^② Kenneth Conboy and James Morrison, *Feet to the Fire: CIA Covert Operations in Indonesia, 1957—1958*, p. 63.

^③ “Memorandum Conversation with President Eisenhower”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 17, *Indonesia*, p. 109.

免出现外交冲突,美国政府决定放弃对苏拉威西的支持。6月26日万鸭老最终被政府军占领。印尼外岛叛乱被平息,内战结束。

3. 美国隐蔽行动失败原因分析

通过上面对印尼外岛叛乱与美国隐蔽行动的简略考察可以看出,1956—1958年印尼外岛叛乱中,美国为了扶植反共势力,阻止印尼倒向共产党国家,实施隐蔽行动战略,给印尼叛军秘密提供了大量军事援助。但随着叛乱被镇压,美国对印尼的隐蔽行动战略也宣告失败。印尼外岛叛乱中美国隐蔽行动战略的特点是主要采取准军事行动,或曰实施了准军事行动这一子战略。美国隐蔽行动战略之所以失败,首先在于其立场错误,选择支持的外岛叛军无法获得成功。因为外岛叛乱以及分裂国家的行为不得人心,外岛叛军没有也无法获得分裂国家的政治和社会基础。在50年代的印尼,苏加诺在政治军事领域掌握着很大的控制权。同时印尼特殊的地理环境造成了叛军力量的分散,叛军内部也是犹如散沙,缺乏统一的作战指挥。外岛近乎游击队式军事作战水平无法与中央政府军形成有效的对抗,政府军无论在政治和军事上都占有绝对优势,其失败是无法避免的。其次,由于国际法、国内外舆论以及美国的实力等种种条件限制,美国不可能给印尼叛军以公开的、大规模的、全力的支持,只能采取偷偷摸摸的隐蔽的方式,这就注定了其援助的规模必然是有限的,无法解决外岛叛军的根本问题,改变其与中央军的力量对比。

中情局在印尼隐蔽行动的失败凸现了这一时期美国政府对印尼认知的缺失。如同美国学者乔治·卡欣指出的那样,艾森豪威尔缺乏对第三世界国家民族主义的理解,结果也就造成其政府对第三世界外交政策的钝化和简单化。^①在印尼政策的制定上体现得尤为明显。艾森豪威尔对印尼局势的长远发展有一种错误判断,认为印尼民族主义国家的中立外交发展的必然结果就是亲共。他对战后刚独立的印尼内部政治状况评估过于简单,无视其内部的实际情况,把反对印尼共直接等同反对印尼苏加诺政府。认知的缺失必然造成了政策制定的偏差,使其在事关印尼国家统一与分裂的重大原则问题上,站在了打出反共旗帜的叛军一边,企图依据外岛作为杠杆影响内岛政治,把整个

^① Audrey R. Kahin and George McT. Kahin, *Subversion As Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*, p. 16.

印尼拉入反共轨道。这就显然有悖于印尼社会发展中的“统一、独立、中立”的主旋律,其失败也是必然的。

(二)“9·30运动”后美国的隐蔽行动

1. 印尼“9·30运动”的发生

1958年中情局支持印尼外岛叛乱的隐蔽行动失败后,美国政府调整了同印尼的关系,陆续恢复了对印尼的援助,并把关注重点从外岛转回内岛,试图影响苏加诺政府的政策,使其成为亲美反共政府。同时加强与陆军的接触和大力援助,旨在培植亲美反共势力。但是印尼局势的发展却并不如美国所意。印尼共产党力量不断发展壮大,1962年底时党员人数已超过200万人,1965年时党员人数突破300万,成为仅次于中、苏两国共产党的第三大共产党,非共产党执政国家第一大共产党,对印尼社会产生巨大的影响。苏加诺亲共反美的倾向也越来越强,他多次出席印尼共的会议并发表热情洋溢的讲话,任命印尼共产党主要领导人艾地(Dipa Nusantara Aidit)为国务部长,拓展与中、苏的关系。1964年8月17日,苏加诺在独立纪念日演讲中旗帜鲜明地指出,“印度尼西亚站在亚洲共产主义阵营一边反对美国,不仅在诸如越南、马来西亚问题上反对美国,而且从根本问题上反对美国的思想、影响和领导。”^①在1965年8月17日独立纪念日演讲中,他再次高调宣称印尼在目标与意图上与共产党世界站在一起,并对美国予以谴责。面对这种形势,美国政府颇为焦心,1964年7月22日中情局主导起草的NIE55-64文件《印度尼西亚的展望》就指出,“在过去一年里,苏加诺倾向于加强印尼共的地位,减少军方的影响。虽然目前印尼共对印尼政治影响有限,但只要苏加诺继续掌权,印尼共的影响就会继续增长。”^②美国政府多次开会商讨对策,制定隐蔽行动计划,甚至考虑采取发动政变、暗杀苏加诺等行动。就在这时,印尼发生了震惊国内外的“9·30事件”,为美国影响印尼局势提供了一个天赐良机。

1965年9月30日深夜,印尼总统警卫部队查克拉比拉瓦团第一营营长

^① “Current Intelligence Memorandum”, August 20, 1964, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, *Indonesia; Malaysia-Singapore; Philippines*, Washington, D. C.: USGPO, 2001, p. 134.

^② NIE 55-64, “Prospects for Indonesia”, July 22, 1964, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, p. 124.

翁东中校(Untung)与奉命开进雅加达参加10月5日印尼武装部队节典礼的中爪哇迪波纳哥罗师的一个营(第454营)和东爪哇布拉维查亚师的一个营(第530营)联合行动,发动了“9·30运动”,包围了陆军司令艾哈迈德·雅尼中将、陆军第二副司令苏普拉普托少将、陆军第三副司令哈里约诺少将、陆军司令第一助理帕曼少将、陆军司令第四助理潘贾丹准将、军法学院院长苏多约·西斯沃米赫佐约准将等高级将领的住宅,实施逮捕。其中三位被当场击毙,另有三位随后被带到距离雅加达不远的空军训练基地(哈利姆空军基地)附近的一个名为“鳄鱼洞”的地方杀害。与此同时,翁东等部分别占领了国家广播电台、中央邮电局和独立广场等要地。

10月1日晨6时,“9·30运动”向全国广播了第一份公告。公告宣布:“以翁东为首的9·30运动纯粹是陆军内部的运动,其矛头只是针对将领委员会,是为了保护苏加诺。”^①同时声称已从美国中央情报局和“将领委员会”策划的政变中救出苏加诺总统。^②下午2时,“9·30运动”发布第二份公告,声明要成立一个“革命委员会”,取代内阁执政。随之公布了革命委员会45名成员名单。委员会由翁东中校任主席,其成员包括苏巴尔佐陆军准将、空军司令达尼中将、海军司令马尔塔迪纳塔中将和印尼政府第一副总理兼外交部长苏班德里约、第二副总理莱梅纳和若干社会名流。委员中有5名共产党人,没有印尼共产党的主要领导人。

但陆军战略后备司令部司令苏哈托少将(Suharto)在海军的谅解与合作下自任陆军统帅,很快率部反击,包围了独立广场,迫使驻守在那里的两营政变部队投降,并重新控制了国家广播电台、中央邮电局等重要设施,以及交通要道和进入市区的每一个入口。10月1日晚,苏哈托下令进攻“9·30运动”控制的最后一个据点哈利姆空军基地,次日晨占领,翁东等人事先逃离。“9·30运动”昙花一现,仅一天就夭折了。

“9·30运动”被镇压后,苏哈托为了巩固其既得权力并最终夺取最高权力,指责是印尼共发动了这场运动,开始大肆逮捕和迫害共产党人和进步人

① 张海涛:《第三次白色恐怖》,北京:华夏出版社,1988年,第37页。

② Marshall Green, *Indonesia: Crisis and Transformation, 1965—1968*, Washington, D. C.: The Compass Press, 1990, p. 52.

士,印尼处于一片白色恐怖之中。

2. “9·30运动”后美国的隐蔽行动

“9·30运动”发生后,美国政府认为,“翁东叛乱给了美国一个史无前例的机会来影响印尼事态”。^① 经过对印尼局势的密切关注和分析,美国政府确定了避免公开介入,秘密支持印尼陆军,使印尼局势朝美国希望的方向发展的政策,也即支持印尼陆军“清共”、“倒苏”,最终在印尼建立一个亲美反共政府。之所以避免公开介入,是为了“不给苏加诺及其同伙留下指控他们遭到美国新殖民主义攻击的机会”,也“不给苏班德里约和印尼共留下任何表明美国支持陆军反对他们的公开证据”,因此,“美国方面在与陆军接触中应极其谨慎以免授人以柄”。^② 在美国看来,鼓励陆军把对印尼共的镇压进行到底,是实现美国在印尼目标的关键环节。实行这样的政策,其阻力、代价和风险都很小。反印尼共是美国政府与陆军最重要的利益契合点。陆军与印尼共的生死较量,一方面可以造成陆军政权成为独立于苏加诺的事实上的印尼政府,同时也有助于促成印尼与中国和苏联关系的复杂化,并进而造成陆军对西方国家的依赖。^③ 同时,它可以为扩大陆军与苏加诺之间的裂痕,造成陆军与苏加诺决裂并最终取而代之的情势创造条件。正是出于这样的战略考虑,美国政府在9.30事件发生后,实施了支持印尼陆军右派集团“清共”、“倒苏”的一系列的隐蔽行动。

(1) 配合陆军右派集团开展针对印尼民众的黑色宣传

陆军右派集团在镇压印尼共产党、巩固自身地位的过程中,为了获得公众的支持,利用被杀将领大做文章。在发现被杀将领的尸体后,苏哈托发表了一次公开演说,暗示空军和印尼共产党共谋了“9·30运动”。他说尸体是在距离雅加达很近的哈利姆空军基地管辖范围内的一口井里发现的,井附近地区

^① John Subritzky, *Confrontation Sukarno: British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian-Indonesian Confrontation, 1961—1965*, New York: St. Martin's Press, Inc., 1999, p. 176.

^② “Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, p. 309.

^③ “Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, pp. 341—342.

曾是空军的一个培训中心,用以培训共产党青年组织的志愿者和妇女组织的成员。这就把矛头指向了印尼共。之后好长一段时间,雅加达各大新闻报纸、广播和电视媒体反复刊登和播出六位将领的死亡情况,大幅刊登他们不完整的尸体照片和陆军为他们举行的国葬,以及纳苏蒂安将军一家为在政变中被杀害的女儿举办葬礼的照片,民众反应十分强烈。

美国方面,10月5日,驻印尼大使格林在发给国务院的电报中建议美国采取隐蔽方式宣传印尼共的犯罪、背叛和暴行,并认为这可能是印尼陆军最迫切需要的援助。^① 为了配合陆军右派集团的政治宣传,进一步嫁祸印尼共产党,打击和削弱印尼共产党,美国和英国、澳大利亚、马来西亚一起掀起了一场猛烈的宣传战,确定了一些所谓“相适宜的宣传命题”,如“印尼共产党的残暴行径”、“中国在向印尼共运送武器方面所起的作用”等,大量制造假新闻,“宣传印尼共的犯罪、背叛和暴行”,说印尼共对被杀害的将军进行了挖眼阉割等惨无人道的折磨蹂躏,说“9·30运动”是印尼共发动的政变,企图建立独裁政权,并说中国参与了此次印尼共产党的政变,力图把中国和印尼共联系在一起,让民众仇视印尼共,也敌视中国,为陆军右派集团赢得更多民众支持。在美英情报机构的密谋策划下,10月底,西方媒体爆出一系列耸人听闻的消息,说什么“1965年10月1日,2000件中式武器分送给了印尼共产党领导的青年阵线和妇女组织”,^②“印尼陆军获得证据,中国将在西瓜哇空投武器支援印尼共,目前已有1.5万件武器到达”。^③ 还捏造中国事先就知道这场政变,诬指“北京10月1日上午11点时就已有一份被暗杀将领的名单。它比这些将领姓名在雅加达公布的时间还早几个小时”,“中国的名单包括已逃脱出来的纳苏蒂安将军的名字”,以此暗示“中国提前已有一份目标名单”。^④ 还说什么印尼共在政变前就挖好了大量坟墓,印尼共的文件已列出了要处决的高级军官、地方官员及宗教领袖的名单,等等。

① “Telegram From the Embassy in Indonesia to the Department of State”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, pp. 307—308.

② Marshall Green, *Indonesia: Crisis and Transformation*, 1965—1968, p. 59.

③ Carmel Budiardjo, “Britain’s Role in 1965 Revealed”, December 01, 1996. <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1996/12/01/0000.html>, 2006年1月20日。

④ Marshall Green, *Indonesia: Crisis and Transformation*, 1965—1968, p. 55.

美国和其他西方媒体的这些狂轰滥炸式的黑色宣传欺骗蒙蔽了许多不明真相的印尼人,在他们中煽起了强烈的反共仇共、反华排华情绪,使他们加入到打击迫害印尼共产党人及其同情者的行列,也使很多印尼华人遭到打击迫害。中央情报局前雇员拉尔夫·麦吉在经中央情报局删节后出版的回忆录《弥天大谎》中揭露说,宣传报道“在煽动公众对印尼共的仇恨方面,起了关键性的作用。各报和电视大肆渲染受害将军尸体的照片,这些照片根本无法辨认,图像说明伪造事实,说什么共党妇女阉割了这些将军后,还将他们的眼睛挖出来。这场恣意编造的宣传运动就是要煽起公众对共产党人的愤怒,为大屠杀铺平道路”。^① 一个印尼人对记者说,“杀害将军和纳苏蒂安的女儿对我们所有人都产生了影响,特别是当我们获悉同样的下场将等待着我们其余所有人时,没有人对印尼共有任何同情了。”一个杀了18名共产党员的印尼人给记者说他杀的不是人,而是野兽。许多印尼人直率地说,“不是他们就是我们”,“如果我们不这样对待他们,他们就会这样对待我们”。^② 正是美国政府配合印尼陆军右派集团开展的这场关于“共产党恶行”的宣传活动,为苏哈托及其同伙发动一场反对印尼共的大规模的暴行做了舆论准备。这个暴行连中情局都称之为是与纳粹大屠杀和苏联大清洗并列的“20世纪最悲惨的大屠杀之一”。^③

(2) 向印尼陆军秘密提供各种物质援助

美国在帮助印尼陆军右派集团打击和消灭印尼共产党的过程中,除了进行黑色宣传外,还应其要求,在严格保密的前提下向陆军提供通讯设备、医疗用品、小型武器等各种物质援助,以加强其势力。

10月底,印尼陆军将领苏根德罗(Sukendro)以纳苏蒂安和苏哈托将军的

① [美]拉尔夫·麦吉:《弥天大谎》,何亚非译,北京:世界知识出版社,1987年,第64页; Ben Anderson, "How Did the Generals Die?" Originally published in the journal *Indonesia*, April 1987. January 04, 1996. <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1996/01/04/0020.html>, 2006年1月20日。

② David Easte, "'Keep the Indonesian Pot Boiling': Western Covert Intervention in Indonesia, October 1965-March 1966", *Cold War History*, Vol. 5, No. 1, February 2005, p. 12. <http://dev.progind.net>, 2011年3月12日。

③ Central Intelligence Agency, *Research Study: Indonesia—The Coup that Backfired*, Dec 1968, p. 71. CK3100370240, Declassified Documents Reference System (DDRS), Gale Group, Inc.

名义,通过美国驻曼谷使馆,提出希望美国能向陆军提供医疗用品、通讯设备、大米和小型武器援助的请求。

对于这一请求,美国政府经过反复讨论,先后给印尼陆军秘密提供了价值约10万美元的医疗用品,价值5万美元的通讯设备,以及一些轻型自动武器和弹药。印尼陆军则利用美国秘密提供的武器训练和武装穆斯林青年,让他们冲在镇压印尼共的最前面。^① 翁东政变失败后,一些穆斯林青年在印尼军方支持下成立了一个行动指挥部,从事镇压“9·30运动”、消灭共产党的活动。一些对现实不满的青年学生也参与进来。由于受媒体大肆反共宣传的影响及对苏加诺的不满,他们代替陆军冲在最前面,打击迫害印尼共党员及其同情者,陆军则巧妙地藏在幕后,不必亲自上阵,也不担挑起“内乱”的罪名,便可实施打击消灭印尼共的行动。美国当然乐见陆军让这个“受到陆军鼓励的反共民众团体组织”——学生行动指挥部充当反共的急先锋了。为此,美国还给这个反共的学生行动指挥部秘密提供了5000万盾(约6000美元)的资金。这笔资金虽然不大,但正如美国驻印尼大使格林所言,“小数目会起大作用”,因为他认为该组织的活动“在陆军的计划中是重要的因素,且从结果判断,它取得了极大的成功。这个由陆军鼓动、民众行动的组织目前仍然肩负着镇压印尼共的重担,尤其在中爪哇地区。”^②

(3) 给印尼陆军右派集团提供印尼共党员干部名单

美国秘密支持印尼陆军苏哈托集团“清共”,最狠的一招是把印尼共产党党员干部名单提供给了苏哈托集团。

1990年5月19日,美国南卡罗来纳《信使报》首先发表了一篇题为“前特工说中情局为印尼人收集了死亡名单”的文章。文章作者凯西·卡达纳是一名记者,她采访了当时美国驻印尼大使馆政治处的官员罗伯特·马尔滕斯(Robert Martens)、大使马歇尔·格林(Marshall Green)、格林的副手杰克·林德曼(Jack Lydman)和大使馆政治处处长爱德华·马斯特斯(Edward Masters)

^① “Telegram From the Embassy in Indonesia to the Department of State”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, p. 354.

^② “Telegram From the Embassy in Indonesia to the Department of State”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, pp. 379—380.

等人写成此文。文章揭露,美国驻印尼大使馆政治处研究印尼共产党的专家罗伯特·马尔藤斯根据大使馆高层官员的决定,把花了两年时间搜集的印尼共产党领导人及党员干部5000人的名单交给了印尼陆军。文章说中情局对名单的获得有很大的贡献,大使馆后来还搜集了印尼共党员干部被捕或被杀的信息,以及努力确定印尼共组织是否被毁灭。^①据凯西·卡达纳说,就名单以何种途径送出去,她还采访了印尼著名反共人士、贸易部长马利克(Adam Malik)的助手特塔·肯特贾纳(金)·阿亚提曼(Tirta Kentjana [Kim] Adhyatman),阿亚提曼证实,名单先交给了她,然后由她交给了马利克,马利克又交给了苏哈托。^②

凯西·卡达纳的文章发表后,引起极大轰动,被《旧金山检查者报》、《华盛顿邮报》、《波士顿环球报》等140多家报刊转载。但也有一些人质疑文章内容的真实性,特别是当时美国驻印尼大使格林和中情局雅加达工作站站长胡佛·托维尔等人,对文章所揭露的事实矢口否认。6月2日,文章所涉及的主角马尔藤斯给《华盛顿邮报》的编辑写了一封信,信中承认其把“印尼共产党领导人和高级干部的名单交给了非共产党力量,这是事实”,但又解释说这些名单均来源于“印尼共产党的报刊,这是每个人都可以得到的。这是印尼共的高级干部体系——在据说多达350万党员中的几千人。”马尔藤斯在信中还明确表示:“我,只是我本人决定把这些‘名单’交给了非共产党力量。我既没有寻求也没有得到大使格林或其他大使馆官员的允许就那么做了。”^③

从上述材料可以看出,“9·30运动”失败后,美国方面确实把收集的印尼共党员干部名单交给了印尼陆军右派集团,用以“借刀杀人”。虽然马尔藤斯表示这是他自作主张的个人行为,但这里不排除他在某种压力下把责任揽在自己身上的可能性。另外,从新近解密的材料来看,美国官方确也曾向印尼陆军提供过印尼共的名单。1966年8月10日,格林大使在给国务院发送的A-74电报中,提供了一份更新的关于印尼共领导人命运的名单。电报提供

① Kathy Kadane, “Ex-agents say CIA compiled death lists for Indonesians”, *San Francisco Examiner*, May 20, 1990. <http://www.namebase.org/kadane.html>, 2006年1月2日。

② [ACAD] TEMPO-A List Behind the Bloodbath, Oct 5, 2001. <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2001/10/05/0047.html>, 2006年1月2日。

③ “Editorial Note”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, p. 386.

了自1966年3月以来15名印尼共高级干部新的信息,以及据报告4名已被害和20名已被捕的印尼共高级干部的名单,并指出,“印尼政府已在1965年12月得到了经过净化的(即删去了和大使馆有关的内容)A-398电报^①中列出的印尼共党员干部名单,且它显然正在被印尼安全部门所利用,他们似乎甚至没有当时印尼共领导人的最基本的公开的信息”。电报同时讲到,应印尼政府官员的要求,将印尼共两个附属组织的官员名单也提供给了他们。^②这封电报虽然没有具体说明印尼政府是如何在1965年12月得到A-398电报中的印尼共党员干部名单的,或者说谁把它交给印尼政府的,但不难判断显然是美国大使馆所为。电报承认印尼安全部门正在利用这些名单,也就证明了印尼苏哈托集团利用美国大使馆提供的名单镇压印尼共的事实。格林等人之所以公开否认这一事实,是因为不愿也不敢承担因给印尼陆军右派集团提供印尼共产党党员名单造成陆军对印尼共大屠杀并使许多无辜者被连累致死的罪责。对于这场导致“约有50万人遭屠杀,约30万人被捕”^③的20世纪最严重的大屠杀之一,如果承认了其罪责,就将永远被钉在历史的耻辱柱上,也将使美国“民主、自由、人权卫道士”的面罩被撕得粉碎,格林等人当然没有这个胆量了。

(4) 煽动支持苏哈托集团“倒苏”夺权

“9·30运动”失败后,以苏哈托为代表的印尼陆军右翼势力乘机对印尼共打击迫害残酷镇压,印尼共的力量遭到严重削弱,这使苏加诺总统失去了一个有力臂膀,对其一直坚持的“纳萨贡”国策大纲是一个沉重打击。尽管如此,苏加诺总统仍在全国居于支配地位,空军大部、海军一部、部分陆军将领、基层官兵和各阶层人民依然忠于苏加诺总统。对于“9·30运动”和印尼共,苏加诺总的来说是持同情态度的。他拒绝出席陆军为死难的6位将领举行的葬礼。面对陆军右翼势力乘机打击迫害印尼共的狂潮,他拒绝严惩印尼共,并

^① 即1965年12月17日美国驻印尼大使馆给国务院的电报,电报有两个附件:第一份是1965年5月时印尼共领导机构主要领导人的名单,这个名单包括了95个领导职位,但是涉及到的具体的名字为67人,因为不少印尼共领导人身兼数职;第二份名单包括18位印尼共领导人的下落,其中16人已死亡或被捕。

^② “Editorial Note”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, p. 387.

^③ 梁英明、梁志明:《近现代东南亚(1511—1992)》,北京:北京大学出版社,1994年,第401页。

为印尼共辩护,1965年12月23日他公开指出,印尼共在印尼的民族斗争中占有重要地位——“最大份中的一份。”

陆军右翼势力本来就对苏加诺的亲共倾向极为不满,但由于苏加诺的崇高威望和受到力量强大的印尼共的支持,却也无可奈何。现在印尼共遭到严重削弱,大势已去,苏哈托集团遂把矛头指向苏加诺,指责其和印尼共一同策动了翁东政变,诋毁苏加诺的威望。

“9·30运动”失败后,印尼政局持续动荡不安,特别是进入1966年,为抗议公用事业费用及食品等生活必需品价格大幅度上涨,雅加达大、中学生纷纷走上街头,提出解散印尼共、改组内阁和降低物价的要求。1966年2月13日,在一次公开的群众集会上,苏加诺重申了对印尼共的同情和支持,指出印尼共在反对荷兰人的斗争中所做的牺牲是任何政党都不能与之相比的。为了扭转在与陆军的权力斗争中被动的局面,2月21日,苏加诺公布了新内阁名单,免去了陆军右翼势力的重要人物纳苏蒂安国防部长和武装部队总司令的职务,这就表明苏加诺与陆军的对立公开化了。

美国也一贯不满于苏加诺的亲共政策,长期在暗中扶植陆军右翼势力,企图在印尼建立一个亲美反共政府。“9·30运动”失败后,以苏哈托为首的陆军右翼势力迅速坐大,实际上掌控了印尼局势;苏加诺则同情印尼共,与陆军右翼势力的矛盾激化,并因被怀疑知道并支持政变受到多方面攻击,影响力大大削弱。1965年12月22日,格林大使给国务院的电报就称,“苏加诺的形象已遭到败坏。我们从各方听到的评论,都认为他将不再是起决定性作用的政治人物。报纸社论和街头专栏都在攻击他神圣的形象。苏加诺顽固坚持他被质疑抨击的口号,特别是他继续坚持印尼共的社会地位和作用及坚持印尼与亚洲共产党政权的联盟,这些都进一步使公众的幻想破灭了。同时,陆军领导人和其他人士不再理睬他的劝诫,这在3个月前,我们是无法感受到的。”电报认为,陆军主导下的最高行动指挥部已成为能与苏加诺的主席团和内阁竞争的组织机构。^①在这种形势下,美国开始鼓动支持陆军右翼势力“倒苏”夺权。美国操纵的秘密电台“自由印尼之声”鼓动说,“加纳军方能发动政变推

^① “Telegram From the Embassy in Indonesia to the Department of State”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, pp. 388—389.

翻恩克鲁玛,印尼武装部队为何不能呢?武装部队应立即行动。”^①在美国的鼓动支持下,苏哈托陆军集团积极行动起来。他们暗中支持首都学生举行大规模反苏加诺示威游行,并酿成流血事件。在2月22日—3月12日期间,成千上万学生和其他人员几乎整日在雅加达街道游行示威,要求取缔印尼共,让苏班德里约下台。游行示威者还占领和洗劫了印尼外交部,强迫教育部关门,并袭击了中国总领事馆等驻印尼机构,致使多名中国人受伤。^②

随着形势的进一步恶化,陆军右翼势力做好了夺权的准备。3月9日晚,马利克兴奋地对马歇尔·格林说,目前形势是爆炸性的,陆军已做好准备,随时都可能动用驻扎在首都周边地区的22个嫡系步兵营。马利克表示,他“从来没有像现在这样确信,事情朝着我们共同希望的方向发展”。^③3月11日,在陆军的武力胁迫下,苏加诺签署了将行政权力移交给苏哈托的命令。

次日,苏哈托以此为法律依据,发布总统令,宣布印尼共为非法,并解散了印尼共。3月18日,苏哈托下令逮捕了包括第一副总理苏班德里约在内的15名“纳萨贡”内阁成员。3月27日,苏哈托以苏加诺的名义宣布了新内阁,由苏哈托、马利克和哈孟库·布沃诺分别负责国家的安全、外交和经济事务。6月,临时人民协商会议确认了“3月11日命令”,正式批准苏哈托担任国家最高行政职务。它同时撤销了先前授予苏加诺的“终身总统”头衔。1967年3月,临时人民协商会议剥夺了苏加诺总统权力,任命苏哈托为代理总统,翌年3月正式任命苏哈托为总统。苏哈托执政后坚持奉行亲美反共政策,统治印尼长达30余年。美国终于如愿以偿,在印尼建立了亲美反共的独裁政府。

(三) 美国对印尼实施隐蔽行动战略的效果

冷战期间,印度尼西亚是美国最为重视的国家之一。正如美国国家安全

① [台湾]联合报,1966年2月27日。转引自鲁求宏:“1965年印尼的‘九·三〇运动’与美国的秘密干预”,朱瀛泉主编:《国际关系评论》,南京:南京大学出版社,2004年第4辑,第171页。

② “Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Berger) to Secretary of State Rusk”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, p. 420.

③ “Telegram From the Embassy in Indonesia to the Department of State”, *FRUS*, 1964—1968, Vol. 26, pp. 414—416.

委员会 171/1 文件开篇所说:“印度尼西亚作为一个巨大的群岛国家,掌控着太平洋与印度洋、亚洲与澳洲的通道,拥有 80,000,000 人口,生产橡胶、锡和石油,对美国和其他自由世界国家具有重要的战略意义。该国一旦被共产党控制,就会严重影响美国和其他自由世界国家的安全。”^①正因为如此,二战后美国即开始插手印尼事务。但美国政府也知道,印尼由于长期遭受荷兰和日本的殖民统治压榨,对外国的干涉极为敏感,任何公开的干涉都将遭到印尼人民的强烈反对。因此,面对印尼共产党的迅速崛起,面对印尼总统苏加诺的亲共倾向,美国政府在通过经济援助等手段对苏加诺进行公开拉拢的同时,更侧重于采取隐蔽行动战略,阻止印尼倒向所谓共产主义。从实施隐蔽的政治战,在 1955 年印尼大选中给亲美反共的马斯友麦党偷偷资助巨额经费,以图扶植其上台执政,到实施准军事行动,在 1956—1958 年印尼外岛叛乱中给叛军秘密提供军事援助,企图通过分裂印尼阻止其倒向共产主义;从实施隐蔽的宣传战,在“9·30 运动”失败后帮助印尼右翼军人集团抹黑印尼共,为镇压印尼共寻找借口,到实施隐蔽的政治战,给印尼右翼军人集团提供印尼共名单,以借刀杀人,乘机消灭印尼共。可以说,美国隐蔽行动战略的各种主要手段,在印尼都得到了纯熟的运用。经过十几年持续不断的努力,其隐蔽行动战略最终结出了丰硕果实,消灭了作为世界第三大共产党的印尼共,把亲共的苏加诺赶下了台,在印尼建立了亲美反共的独裁政府,使印尼成为美国在东南亚一个坚强的反共堡垒,在亚太地区遏制共产主义链条上的重要一环,美国在与苏联的全球冷战中又赢得了重要一分。美国以极小代价取得了极大的成功。美国在印尼隐蔽行动战略实施的成功,也使其总结出实施隐蔽行动战略的“印尼经验”,即“长期准备、秘密行动、里应外合、瓦解对手”,使其成为中情局“未来行动的模式”。后来美国在智利推翻阿连德政府的隐蔽行动,就采取了这种模式。

^① NSC171/1, “United States Objectives and Courses of Action with respect to Indonesia”, November 20, 1953, *FRUS*, 1952—1954, Vol. 12, *East Asia and the Pacific, Part two*, Washington, D. C.: USGPO, 1987, pp. 395—400.

四、阴谋暗杀卢蒙巴^①

政治暗杀是指为了在政治上清除异己扶植亲信而实施的暗杀活动,属于隐蔽的政治行动,也可归为准军事行动。^②它通过指使派遣第三者去执行,着力掩盖策划者指使者的真实身份。冷战期间美国实施隐蔽行动战略,曾多次阴谋暗杀政治对手,阴谋暗杀刚果(利)总理卢蒙巴就是其中一例。

(一)1960年刚果(利)的独立与政治危机的发生

刚果共和国(利奥波德维尔),简称刚果(利),现名刚果民主共和国,简称刚果(金),位于非洲中西部,面积234万多平方公里,自然资源丰富,钻石、铜、钴、锗、锡、锰等战略资源的储量和产量均居世界前列,并有铁、钨、铌等数十种矿产,素有“地质奇迹”、“世界原料仓库”之称。约从公元10世纪起,刚果河流域陆续形成一些王国。15—18世纪葡、荷、英、法、比等国殖民者相继入侵。1878年比利时国王利奥波德二世诱迫刚果河流域的部落首领接受一系列奴役性条约。1884—1885年英、法、德等15国在柏林会议上达成协议,将刚果划为比利时国王利奥波德二世的“私人采地”,称“刚果自由邦”。1908年成为比利时殖民地,改称“比属刚果”。在比利时长期殖民掠夺压榨下,刚果社会和经济的发展极其落后,到其独立时,全国只有13名大学生。^③

第二次世界大战后,在世界非殖民化浪潮的鼓舞下,刚果人民也掀起争取民族独立的斗争。1958年10月,那13名大学生之一、邮电局职员帕特里斯·卢蒙巴(Patrice Lumumba)建立刚果民族运动党,并提出立即独立的口号,刚果人民反抗比利时殖民统治的斗争进入有组织的阶段。当时还有巴刚果部落首领约瑟夫·卡萨武布(Joseph Kasavubu)组建巴马科党,加丹加省的

^① 本节初稿由笔者指导的研究生姜莉莉提供,笔者做了重大修改补充。

^② 对此学术界观点并不一致,美国学者格雷戈里·特里沃顿在《隐蔽行动:在战后世界干涉的局限》一书中将之归为隐蔽的政治行动(Gregory F. Treverton, *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*, pp. 17-25),罗伊·戈德森在《肮脏的诡计还是王牌:美国的隐蔽行动与反情报活动》一书中则将之归为准军事行动。(Roy Godson, *Dirty Tricks or Trump Cards: U. S. Covert Action and Counterintelligence*, pp. 159-161.)

^③ John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 232.

莫伊斯·冲伯(Moise Tshombe)组建科纳卡特党。在刚果人民的坚决斗争和世界形势的逼迫下,比利时被迫允许刚果于1960年6月30日宣布独立,成立刚果共和国,首都利奥波德维尔,简称刚果(利),以和另一个刚果(布)相区别。1966年刚果(利)将其首都改称金沙萨,此后国名简称刚果(金)。1971年刚果共和国改国名为扎伊尔,1997年重新恢复为刚果民主共和国,并沿用至今。

刚果独立后,成立了以卡萨武布为总统、卢蒙巴为总理的中央政府。但比利时并未也不甘心就此退出刚果的历史舞台,刚果的军队、行政机构、经济管理等部门,仍在比利时人的控制下。

刚果宣布独立后,刚果治安部队的士兵要求提高待遇,撤换白人军官的领导。但却遭到了时任刚果治安部队总司令、比利时人詹森斯将军(Janssens)的拒绝和嘲弄。他当着刚果士兵的面在黑板上写道:“独立前=独立后”,意为虽然刚果获得了独立,但一切仍维持原状。这激起了广大士兵的愤慨。1960年7月6日,利奥波德维尔和蒂斯威尔兵营发生士兵暴动,他们占领军营并举行游行示威。据此,卢蒙巴政府免去了詹森斯的总司令职务,改组刚果治安部队为刚果国民军,由约瑟夫·蒙博托(Joseph Mobutu)任参谋长。

但士兵的不满情绪已迅速波及到了刚果各地,并形成了全国性的反抗比利时的斗争。在斗争中,士兵们殴打、杀害了许多包括比利时人在内的欧洲人,这使比利时政府认为有机可乘,借口保护比利时侨民的安全,于7月8日悍然出动伞兵军队进行武装干涉,镇压刚果军。同时,比利时利用刚果的种族矛盾,策划、怂恿加丹加等刚果的重要省份进行分离活动,妄图使刚果“巴尔干化”,以便重新控制刚果。

7月11日,在一些比利时军人的支持下,刚果最富裕的省份加丹加省政府首脑莫伊斯·冲伯宣布加丹加省独立,成立“加丹加共和国”,自任总统。加丹加面积不到刚果的十二分之一,人口只占二十分之一,却提供了刚果全国总收入的五分之三。^①这就使刚果陷入严重的危机之中。

^① [美]西奥多·索伦森:《肯尼迪》,复旦大学世界经济研究所译,上海:上海译文出版社,1981年,第471页。

(二) 美国对刚果危机的政策与刚果向苏联靠拢

刚果政治危机发生后,刚刚成立不久的卢蒙巴政府无力应对这场危机,转而四处求援。7月12日,卢蒙巴政府召开内阁会议,邀请美国驻刚果大使廷伯莱克(Timberlake)参加,当面向其递交了一份正式的书面邀请,请求美国派2000人军队帮助刚果“维持法律和秩序”,并表示“允许美国空军在刚果任何机场着陆”。^①但美国国务卿赫脱(Herter)与艾森豪威尔总统协商后两人都不同意派美国军队介入。艾森豪威尔总统甚至认为“任何西方军队都不应该进入刚果”,表示“我们始终愿意通过联合国尽我们的义务,并不打算单方面介入”,建议刚果向联合国求援。^②美国之所以不愿直接出面,主要是从美苏冷战争夺的战略角度考虑的。根据1960年1月19日艾森豪威尔总统批准的国家安全委员会6001号文件《美国对南部、中部和东部非洲的政策》(NSC6001),美国在这里总的政策目标是“保持该地区的自由世界方向,阻止共产主义对该地区的统治”,“把共产主义对该地区的影响减少到最低程度”。^③当时美苏尚未在非洲展开激烈争夺,美国政府担心直接插手刚果危机有可能引发苏联的介入,使苏联乘机在非洲扩展其影响。让受美国操控的联合国出面,既可以贯彻美国的意图,也不会为苏联的介入提供口实。同时,在艾森豪威尔政府看来,刚果无论在政治上还是经济上都没有为其独立做好准备,刚果的独立只能为共产主义的渗透提供机会,^④因此并不乐见其独立。此外,在国际上,反殖民主义、反帝国主义的民族解放运动蓬勃发展,美国政府认为一旦它直接介入刚果,任何举动稍有不慎便会既得罪欧洲盟友又招致对白人殖民统治深恶痛绝的亚非国家的反感。鉴于此,美国政府并不想直接插手刚果事务,以免苏联乘机扩张,同时影响盟国关系,对新近独立或将要独立的

① “Telegram From the President's Assistant Staff Secretary (Eisenhower) to the Staff Secretary (Goodpaster), at Newport, Rhode Island”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 14, *Africa*, Washington, D. C.: USGPO, 1992, p. 294.

② “Memorandum of Telephone Conversation Between President Eisenhower and Secretary of State Herter”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 14, *Africa*, p. 296.

③ NSC6001, “Statement of U. S. Policy Toward South, Central, and East Africa”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 14, *Africa*, p. 80.

④ “Memorandum of Conversation”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 14, *Africa*, p. 252.

殖民地半殖民地国家的自由世界取向也产生有害影响。

根据美国的建议,卢蒙巴政府向联合国提出了援助申请。7月14日,在美国、苏联的积极支持下,联合国安理会通过了关于向刚果派遣联合国维和部队的决议,派1.5万名联合国维和部队进驻刚果。

联合国军进入刚果后,没有进军加丹加省消灭冲伯的分裂势力以保证刚果的领土和主权完整。联合国秘书长哈马舍尔德(Hammarskjöld)命令联合国军队不得干涉刚果内部事务,他本人亲自到加丹加省首府伊丽莎白维尔,直接与冲伯进行交涉,但冲伯不愿放弃独立。对此,卢蒙巴感到非常失望与愤慨,发表声明说:如果联合国军不能迅速促使比利时军队撤出刚果,他就要请求苏联军队出兵援助。苏联立即作出积极反映,表示愿向刚果提供包括飞机在内的军事装备。7月28日,卢蒙巴在记者招待会上说道,苏联是唯一根据刚果人民意愿而援助刚果的大国。苏联政府则发表声明响应:“不能听任侵略者继续侵略,将采取措施击退侵略者”。^①但比利时政府不顾卢蒙巴和苏联政府的声明,继续扩大在刚果的侵略和分裂活动。8月9日,策动刚果民族运动党卡隆基派领导人阿尔贝·卡隆基(Albert Kalonji)在开赛宣布成立“开赛矿业共和国”,将其作为卢蒙巴政权与加丹加政权的一个缓冲地带。

面对比利时的放肆行动,卢蒙巴发表声明,表示不论是谁,只要帮他收回加丹加省,把比利时人赶走,就愿意接受对方的支持和援助。8月15日,卢蒙巴向苏联请求军事援助,并谴责联合国、比利时和美国,要求联合国军撤出刚果。对于苏联来说,这正是非洲争夺势力范围的极好机会,因此很快向刚果派遣和运送来了军事顾问、技术专家、飞机和武器弹药,包括31架各种型号的运输机。^②中国对刚果的正义事业也表示坚决支持。卢蒙巴开始向苏联等社会主义国家靠拢。

(三)美国阴谋暗杀卢蒙巴与卢蒙巴遇害

卢蒙巴向苏联等社会主义国家的靠拢引起了美国的惊恐。美国在刚果有

^① 吴秉真、高晋元:《非洲民族独立简史》,北京:世界知识出版社,1993年,第291页。

^② Lise A. Namikas, *Battleground Africa: The Cold War and the Congo Crisis, 1960—1965*, A Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate School, University of Southern California, May 2002, pp. 175—176.

着重要的经济和战略利益。1908年刚果落入比利时殖民者之手时,比利时政府就与美国有一项秘密协定,即将刚果出产的所有铀矿全部卖给美国。在1960年美国的进口中,钴的四分之三、钽的二分之一和大部分铜也来自刚果。美国工业钻石的80%也靠刚果供应。^①同时,在美国政府看来,如果苏联在撒哈拉以南非洲建立基地,将对大西洋、印度洋、红海、美国在北非的战略设施、地中海沿岸、以及北约侧翼构成严重的威胁,美国首要的战略利益便是使撒哈拉以南非洲免遭共产主义的控制。^②根据NSC6001号文件,对于非洲新独立的国家,美国“要使其倒向自由世界而不是共产主义世界”。文件甚至具体规定了美国“要与当地安全机构合作打击共产主义的颠覆活动”,要尽可能使它们不与社会主义国家建立正式关系,要避免和限制它们使用中—苏集团的技术和进行经济文化接触。^③现在刚果卢蒙巴政府公然接受苏联的军事援助,向社会主义国家靠拢,美国政府自然惊恐。鉴于当时刚刚革命成功的古巴在美国的眼皮底下即倒向社会主义的事实,美国非常担心刚果会变成第二个古巴。8月18日,中央情报局利奥波德维尔站站长维克托·赫奇曼(Victor Hedgman)给中央情报局总部发去电报说:“大使馆和情报站认为,共产党人正在刚果用惯用的传统方法接管政权,……不管卢蒙巴是一个真正的共产党,或只是为了巩固权力而玩弄共产党的把戏,反西方的力量正在刚果迅速发展。采取行动避免出现另一个古巴的时间已经不多了。”特别值得注意的是,赫奇曼在这封电报中已提出了他们“用亲西方人士取代卢蒙巴的行动目标”。^④中情局非洲司司长布朗森·特威迪(Bronson Tweedy)在当日的回电中表示,他正在寻求国务院同意“基于你们和我们的信念,如果可能,必须把卢蒙巴撤

① 梁根成:《美国与非洲》,北京:北京大学出版社,1991年,第74页。

② NSC5818,“U. S. Policy Toward Africa South the Sahara to Calendar Year 1960”,*FRUS*, 1958—1960, Vol. 14, *Africa*, p. 25.

③ NSC6001,“Statement of U. S. Policy Toward South, Central, and East Africa”,*FRUS*, 1958—1960, Vol. 14, *Africa*, pp. 81—82.

④ Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders—An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities United States Senate, November 20 (Legislative day, November 18), 1975, pp. 14—15. CIA-RDP83-01042R000200090002-0.《总统的秘密战》等著作将发电报者说成是劳伦斯·德夫林,经笔者查证有关档案资料,实为本文所述。

换”的行动建议。第二天,中情局副局长理查德·比塞尔(Richard Bissell)签署了一封给中央情报局利奥波德维尔站的回电,指示“你们被授权采取行动”。^①这就表明,美国中情局已开始准备清除卢蒙巴。

8月18日,国家安全委员会也开会讨论了刚果问题。在会上,副国务卿道格拉斯·狄龙(Douglas Dillon)介绍了刚果局势,认为“撤走联合国军将是一场灾难,……我们应该尽一切努力予以阻止。”他警告说,如果联合国军被赶出来,苏联人就会进去,卢蒙巴的所作所为就是在为苏联的目的服务。中情局局长艾伦·杜勒斯指出卢蒙巴已被苏联收买。艾森豪威尔总统则坚决地表示,听任联合国军从刚果被赶出来是不可想象的,“我们必须让联合国军留在刚果”,即使苏联人以此作为发动一场战争的借口。^②可以看出,此时美国政府已认为卢蒙巴“是苏联的一个工具”,“为苏联所雇用”,^③这是美国政府绝对不能允许的,势必要采取某种手段应对,这也就注定了卢蒙巴此后的悲剧性命运。

8月25日,国家安全委员会负责领导隐蔽行动的5412特别小组举行会议,讨论了中央情报局对卢蒙巴采取行动的方案。总统国家安全事务特别助理戈登·格雷(Gordon Gray)讲道,艾森豪威尔总统“对当前形势下采取直接行动的必要性表示极为强烈的关注,他想知道所制订的计划是否能达到预期的目标”。5412小组“最后同意,对刚果的计划不必排除‘考虑’任何能够搞掉卢蒙巴的特别行动”。^④这就是说,美国政府已考虑采取包括暗杀在内的一切行动以搞掉卢蒙巴。8月26日,杜勒斯在发给中情局利奥波德维尔站站长

① Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders-An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities United States Senate, November 20 (Legislative day, November 18), 1975, p. 15. CIA - RDP83 - 01042R000200090002-0

② “Memorandum of Discussion at the 456th meeting of the National Security Council”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 14, *Africa*, pp. 423-424; [美]斯蒂芬·安布罗斯:《谍战伴随艾森豪威尔》,第326—327页。

③ 资中筠主编:《战后美国外交史》(上),第331页。

④ Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders-An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities United States Senate, November 20 (Legislative day, November 18), 1975, p. 15.

赫奇曼的电报中指示:“上峰的观点很明确,如果卢蒙巴继续占据高位,结局将使刚果变得更加混乱,甚至为共产党接管刚果铺平道路。这将使联合国的威望和自由世界的利益受到严重损害。我们认为,除掉他是我们刻不容缓的首要任务,是目前我们隐蔽行动的重心。”^①中央情报局开始策划实施暗杀卢蒙巴的计划。

就在美国政府秘密策划除掉卢蒙巴的时候,刚果的局势也在发生急剧的变化。由于卢蒙巴不断增强的亲苏倾向以及与联合国的对抗,使其与卡萨武布的矛盾激化。在美国的压力和中情局的贿赂下,1960年9月5日,卡萨武布宣布罢免卢蒙巴总理职务及其他六位具有左倾思想的政府官员,同时要求刚果国民军放下武器接受联合国的改组,并任命具有亲西方倾向的伊里奥(Joseph Ileo)为总理组织新政府。但卢蒙巴迅速作出强烈回应,在电台发表讲话指出,只有议会才能罢免政府。他严厉抨击卡萨武布为比利时人服务,破坏了国家的法律,背叛了国家,宣布所有民族主义政党都收回对卡萨武布的信任,他已不再是国家元首。当晚卢蒙巴召开部长委员会会议,确认了他的反罢免。^②9月7日,刚果议会开会,众、参两院分别以压倒多数撤销了卡萨武布的罢免令,对卢蒙巴投了信任票。9月13日,众、参两院又召开联席会议,恢复了卢蒙巴的总理职务,并授予他在议会监督下“充分的权力”。^③卢蒙巴在议会支持下继续行使总理职权。

但仅仅过了一天,9月14日,在中央情报局和比利时情报机关的策动下,刚果陆军参谋长蒙博托上校发动军事政变,宣布解除卢蒙巴和卡萨武布的职责,接管政府权力。紧接着又驱逐了苏联、捷克斯洛伐克等社会主义国家大使馆人员。但卢蒙巴依靠国会和忠于他的部队的支持,仍积极参与刚果事务。^④同时,为了自身的安全,他不得不要求并获得了联合国驻军的保护。之后蒙博托发出了对卢蒙巴的逮捕令,多次要求联合国驻军逮捕卢蒙巴,但联合国秘书

① “Editorial Note”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 14, *Africa*, p. 443.

② Lise A. Namikas, *Battleground Africa: The Cold War and the Congo Crisis, 1960—1965*, p. 182.

③ *Ibid.*, pp. 182—183.

④ [美]约翰·拉纳勒夫:《神秘的第三只手——中央情报局内幕》,郭国和、费惠芳编译,北京:知识出版社,1990年,第126—127页。

长哈马舍尔德由于担心逮捕卢蒙巴会激起非洲国家的愤怒,迫使联合国结束其在刚果的行动,指令联合国驻军拒绝逮捕卢蒙巴。

尽管卢蒙巴被剥夺公职,并被置于联合国军的“保护”之下,并没有消除美国政府对他的疑惧,继续把他看成严重的政治威胁。艾森豪威尔认为如果卢蒙巴掌权或通过斗争重新掌权,美国在刚果的地位将是永不确定和永不安全的。9月19日,他在与英国外交大臣的谈话中情不自禁地说,“如果卢蒙巴能掉进一条挤满鳄鱼的河里,没有什么比这更好的事情了”,^①对卢蒙巴的恐惧、憎恨、除之而后快之情溢于言表。9月21日,在有艾森豪威尔总统参加的国家安全委员会第460次会议上,艾伦·杜勒斯指出:“当前蒙博托在刚果是一支有效的力量,但卢蒙巴尚未被搞掉,他的存在对我们是严重的危险。”^②“卢蒙巴尚未被搞掉,苏联的人员和武器正在迅速装备卢蒙巴的军队,对此我们不可轻视,在野的卢蒙巴同当政时一样对我们具有极大的威胁。”接着他强调说:“尽管当前蒙博托当政,但卢蒙巴仍有成为总统的可能,他是一个处于任何劣势下都能够重振旗鼓的人。所以我们必须采取一切手段,搞掉他,让他无法重返政坛。”^③

在这种情况下,中央情报局继续积极寻求除掉卢蒙巴的办法。他们设想寻求机会向卢蒙巴投放病毒,将其置于死地。中情局副局长比斯尔指示其科学事务特别助理、生化专家约瑟夫·沙伊德尔(Joseph Scheider)准备好生物毒品,做好“暗杀一位非洲领袖”的准备工作,并说这是最高当局的指示。^④沙伊德尔立即行动,找寻并挑选准备了一种可以致命的病毒原料。9月26日,沙伊德尔带着这些病毒原料飞抵利奥波德维尔,交给了赫奇曼,并告诉他艾森豪威尔总统亲自下达了暗杀卢蒙巴的指令。“为了掩人耳目,不让人看出是美国人杀害了卢蒙巴,中央情报局特别训练了两位非美国籍的职业杀手,这两名

① John S. Eisenhower, “Memorandum of Conversation Between President and British Foreign Secretary Lord Home”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 14, *Africa*, p. 495.

② “Editorial Note”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 14, *Africa*, p. 497.

③ 劳丁、谷生:《中情局之父:艾伦·杜勒斯》,北京:世界知识出版社,1999年,第280页。

④ 约翰·拉纳勒夫《神秘的第三只手——中央情报局内幕》中说准备和送交生物毒品的人是戈特利布,经笔者查证有关档案资料,实为本书所述。

职业杀手被分开在美国接受训练,彼此之间不知道对方的存在。”^①考虑到这次暗杀行动的复杂性,赫奇曼要求中情局派人来协助执行。比斯尔指派计划处一个行动队的副队长米歇尔·马尔罗尼(Michael Mulroney)^②前往,但马尔罗尼不愿意参与这次暗杀活动,只愿意设法把卢蒙巴从联合国军手里交给刚果当局。^③

中央情报局尽管密谋策划了各种方案企图暗杀卢蒙巴,但由于卢蒙巴一直处于联合国军的监护之下,始终没有机会下手。到10月中,杜勒斯中止了美国直接暗杀卢蒙巴的计划,要求通过支持逮捕等做法除掉卢蒙巴,他特别强调,“采取的任何行动都应是由刚果人所为”,^④也即只能是隐蔽行动而非直接行动。艾森豪威尔政府此时之所以下令停止暗杀卢蒙巴的活动,主要是因为美国即将举行大选,如果暗杀卢蒙巴的计划败露,将遭到民主党候选人约翰·肯尼迪更加猛烈的攻击,严重影响大选结果。1960年11月,在美国的策划推动下,联合国大会经过激烈辩论,投票通过了对卡萨武布的信任案,承认卡萨武布仍然是刚果的国家元首。卡萨武布返回刚果后,在中央情报局的贿赂下,宣布卢蒙巴已不再担任任何公职,不应再受联合国的保护。同时提议召开解决刚果问题的圆桌会议。卢蒙巴得知这一消息后,担心这是卡萨武布的一个阴谋,企图通过诱骗他离开联合国驻军的保护地逮捕他。同时他也怀疑联合国在承认了卡萨武布的政治地位后还会继续保护他。11月27日夜晩,卢蒙巴冒着大雨逃离联合国驻军对他的保护地,准备前往左翼势力的根据地斯坦利维尔开展活动。根据28日中情局的一封电报,中情局卷入了对卢蒙巴的抓捕行动。中情局刚果站提醒蒙博托的军队卢蒙巴可能逃跑的路线,并配合蒙博托设置路障以图抓获卢蒙巴。^⑤12月2日,卢蒙巴及其同伴奥基托和莫波

① [美]约翰·拉纳勒夫:《神秘的第三只手——中央情报局内幕》,第127页。

② 约翰·拉纳勒夫《神秘的第三只手——中央情报局内幕》中说此人是贾斯廷·奥唐奈,经笔者查证有关档案资料,实为本书所述。

③ Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders-An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities United States Senate, November 20 (Legislative day, November 18), pp. 38-39.

④ Lise A. Namikas, *Battleground Africa: The Cold War and the Congo Crisis, 1960-1965*, p. 224.

⑤ William Blum, *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*, p. 158.

洛等在开赛河附近的佛朗基港被蒙博托逮捕。鉴于冲伯政权与卢蒙巴之间不可调和的矛盾,中央情报局极力鼓动蒙博托把卢蒙巴交给伊丽莎白维尔的冲伯集团,以达到借刀杀人的目的。1961年1月17日,卢蒙巴、奥基托和莫波洛三人被蒙博托用飞机秘密运到伊丽莎白维尔。在飞机上,卢蒙巴遭到残酷毒打,以致连飞行员也感到惨不忍睹,只好把自己关在机舱里。当晚,他们便被冲伯集团枪杀。极为残忍的是,他们在被埋葬后又被挖出来,扔进装有硫酸的容器中,毁尸灭迹。^①

卢蒙巴遇害后,直到2月13日,加丹加冲伯政府才公开了卢蒙巴等人的死讯。卢蒙巴之死,在国际上引起极大震动。苏联政府强烈谴责联合国刚果行动中心,指责它未能有效保护卢蒙巴,并要求惩罚谋杀卢蒙巴的凶手,逮捕和审判冲伯和蒙博托,停止联合国在刚果的一切行动,解除哈马舍尔德联合国秘书长的职务等。其时刚果仍处于四分五裂之中,主要存在三个相互分离的权力中心:刚果西部利奥波德维尔的卡萨武布政权、刚果南部加丹加的冲伯政权、刚果北部卢蒙巴拥护者所控制的斯坦利维尔政权。美国积极插手刚果事务,于1961年8月在利奥波德维尔扶植建立了阿杜拉亲美政府,支持其镇压爱国武装力量,打败冲伯分裂集团。1965年11月25日,又指使刚果国民军司令蒙博托发动政变,建立亲美独裁政府,自任总统,改国名为“扎伊尔共和国”,直至1997年被推翻。80年代蒙博托访美期间,里根总统曾搂着蒙博托的肩对媒体说,蒙博托是美国在非洲“最好的朋友”。

(四)美国图谋暗杀卢蒙巴的实质

本节我们集中探讨了美国政府阴谋暗杀刚果领导人卢蒙巴的隐蔽行动。从最终结果来看,卢蒙巴并非死于美国之手,^②但这丝毫不能否定其图谋暗杀

^① Lise A. Namikas, *Battleground Africa: The Cold War and the Congo Crisis, 1960—1965*, p. 244.

^② 根据近年来解密的档案资料和学者的研究成果,比利时也卷入了对卢蒙巴的暗杀活动。1961年1月17日晚杀害卢蒙巴的主要凶手即为援助冲伯集团的比利时军警。2002年2月,比利时政府正式承认它曾参与策划谋杀卢蒙巴,并就此表示国家歉意。参见[美]埃里克·吉尔伯特、乔纳森·T·雷诺兹著,黄磷译:《非洲史》,海口:海南出版社,三环出版社,2007年,第379页。

卢蒙巴的事实。结果虽然重要,过程同样重要。美国政府由于视卢蒙巴为“非洲的卡斯特罗”,甚至咒骂其为“黑鬼卡斯特罗”,担心刚果成为“第二个古巴”,必欲除之而后快。他们策划于密室,准备于各方,从国家安全委员会负责领导监督隐蔽行动的5412特别小组秘密会议的讨论决策,到负责计划行动的中情局副局长比斯尔等人的指使委派,再到沙伊德尔、赫奇曼等人的精心准备,凡此种种,建构了美国政府图谋暗杀卢蒙巴的全过程。万事俱备,只欠东风,美国的图谋距离实现只差一步之遥。最后只是由于刚果局势的变化、比利时的插手、以及美国的诸多顾虑,使卢蒙巴最终死在刚果内部反动势力的手里而不是美国中情局手里。其实对于美国来说,卢蒙巴死在谁手里并不重要,重要的是美国的目的达到了。

虽然美国阴谋暗杀卢蒙巴在冷战期间美国制定实施的许多暗杀计划中并不最具典型意义,其对古巴领导人卡斯特罗多达数百次的暗杀计划与行动更具代表性,但它同样是美国隐蔽行动战略中隐蔽政治战略的一次具体实施,也彰显了美国隐蔽行动战略之恶毒。曾在中央情报局工作25年的前中情局高级官员哈里·罗西兹克在《中央情报局的秘密活动》一书中指出:“为了本国的利益而下决心杀戮外国的领导人,此举不仅说明其在道德上的堕落和政治上的虚弱,而且也显示其蛮横无理地妄想一国控制全人类的命运。”“一个外国通过谋杀来进行干涉,就是一种罪孽了。”^①在美国的道德文化中,暗杀是一件肮脏的、邪恶的、该诅咒的“丑恶勾当”,在道义上是不可饶恕的。^②但在冷战的早期和中期,美国政府置此道义于不顾,策划实施了多起暗杀外国领导人事件。为了实施暗杀,中央情报局在50年代中期还设立了专门的暗杀机构,即第七计划处,该机构的条文规定,其职责是“负责暗杀、绑架和诸如此类随时可能由上级交付的职责”。^③1975年美国国会在追查中央情报局隐蔽行动的过程中,参议院研究政府情报活动特别委员会专门就中情局的暗杀活动进行了调查,写出了一篇长达349页的报告,在美国国内外引起强烈反响,迫使福特政府在1976年2月18日关于情报活动的11905号行政命令中明确规

① [美]哈里·罗西兹克:《中央情报局的秘密活动》,第179页。

② [美]哈里·罗西兹克:《中央情报局的秘密活动》,第178页。

③ [美]斯蒂芬·安布罗斯:《谍战伴随艾森豪威尔》,第323页。

定,不允许任何美国政府雇员从事暗杀活动。政治暗杀活动从此撤出了美国隐蔽行动战略的武器库。

五、在古巴猪湾的惨败^①

1961年4月17日由美国策划制造的古巴流亡分子的猪湾入侵,是冷战期间美国实施的最具代表性的准军事行动之一,是美国隐蔽行动战略的又一次大规模运用。该行动从艾森豪威尔政府末期开始制订计划和着手准备,到肯尼迪政府初期实施,最终以惨败收场。它的惨败对美国的内政外交都产生了重大影响,凸显了隐蔽行动战略的局限性。

(一)“冥王星计划”的制订与实施

古巴是加勒比海的一个岛国,美国的近邻,扼墨西哥湾的入口,距美国佛罗里达半岛南端仅217公里。自1898年美西战争脱离西班牙的统治后,古巴一直为美国所控制。美国资本控制了古巴80%的公用事业,90%的采矿业,90%的牧场,几乎100%的石油工业,以及50%的公用铁路,40%的制糖业等。^②如前所述,美国一贯视拉丁美洲为自己的后院,不容他人染指。在冷战爆发后则非常忌讳在这里出现一个共产党政府或亲苏亲共的政权,一旦有这样的苗头,必欲除之,正如1954年在危地马拉所做的那样。古巴就是美国这一政策的又一受害者。

1959年1月1日,菲德尔·卡斯特罗(Fidel Castro)领导古巴人民推翻了巴蒂斯塔亲美独裁统治,建立了古巴革命政府。卡斯特罗在执政之初并无意与美国对抗。1959年4月,卡斯特罗应美国报纸编辑协会邀请,对美国进行了非正式访问,与美国国务院的官员进行了接触,与副总统尼克松进行了长达3个多小时的会谈。根据国务院事后写的报告,“关于对共产主义和冷战斗争的立场,卡斯特罗谨慎地表示古巴将留在西方阵营”。^③之后,随着古巴民主

^① 本节初稿由笔者指导的研究生赵艳提供,笔者做了重大修改补充。

^② 资中筠主编:《战后美国外交史》(上),第337页。

^③ John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 174.

改革的发展,美古矛盾逐渐激化。1959年5月,古巴政府颁布土地改革法,废除了大庄园制度,征收了本国和美国大庄园主的土地。10月,又颁布了石油法和矿业法,规定废除一切租让地,对外国在古巴的采矿业征税。与此同时,卡斯特罗开始在政府中启用共产党人。卡斯特罗政府的民主改革引起了美国的强烈不满,美国不仅抱怨失去在古巴的经济利益,更担心古巴被共产党所控制。美国政府开始考虑推翻卡斯特罗政府的问题。10月底,美国国务院向艾森豪威尔总统提交了一份得到中情局支持的计划,建议支持古巴的反对派反对卡斯特罗政府,获得批准。^① 11月5日,美国国务卿克里斯廷·赫脱(Christian A. Herter)又向艾森豪威尔总统提交了一份题为《当前美国对古巴的基本政策》的备忘录,指出:“如果卡斯特罗政权以目前形式延续下去,将对美国在拉丁美洲的地位产生极为有害的影响,并有利于国际共产主义”;建议“美国政府的所有行动和政策都应旨在鼓励古巴内部和拉丁美洲各国反对卡斯特罗政权的极端主义的反美路线”,“抑制或取代卡斯特罗政权”;“为了获得这一目标,美国应避免给人留下通过直接施压或干涉反对卡斯特罗的印象……”。赫脱最后强调,鉴于拉丁美洲国家对美国的“干涉”特别敏感,他建议对这一政策的存在与实质要进行非常严格的限制,只能让“需要知道的人”知道。^② 艾森豪威尔总统批准了这一政策。这一政策的提出和批准实施,标志着美国已确定对古巴实施隐蔽行动战略,即美国既要设法抑制或取代卡斯特罗政府,又不能暴露美国从中所起的作用。

这一隐蔽行动政策尚未提出准军事行动的问题,而是强调通过在古巴扶植由亲美人士组成的反对力量推翻、取代卡斯特罗政府。但在1959年12月,惯于采取准军事行动的中情局即开始着手制定准军事行动计划,提出了个两阶段行动计划。第一阶段,招募35名左右最好具有一定军事经历的古巴人,对他们强化训练各种准军事技术,包括组织领导、破坏、通讯等,使他们成为准

^① Peter Kornbluh, ed. *Bay of Pigs Declassified: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba*, New York: The New Press, 1998, p. 267.

^② “Memorandum From the Secretary of State to the President”, *FRUS*, 1958—1960, Vol. 6, *Cuba*, Washington, D. C.: USGPO, 1991, pp. 656—658; Trumbull Higgins, *The Perfect Failure: Kennedy, Eisenhower, and the CIA at the Bay of Pigs*, New York: W. W. Norton and Company, 1987, p. 46.

军事技术指导;第二阶段,让他们在一些拉美国家训练招募来的古巴人,然后把他们组织成像美军特种部队那样的小股队伍,渗透进古巴不满人士聚居的地区,为他们提供反抗技术、领导和军事物资。^①与此同时,中情局西半球处主任约瑟夫·考德威尔·金(Joseph Caldwell King)在给中情局长艾伦·杜勒斯和副局长理查德·比斯尔的备忘录中提出,“暴力行动”是唯一推翻卡斯特罗的手段,美国的目标是“在一年里推翻卡斯特罗”,并建议“要考虑彻底消灭菲德尔·卡斯特罗之举”。^②这就是说,中情局开始考虑通过准军事行动推翻卡斯特罗政府,甚至开始考虑暗杀卡斯特罗的问题。为了实施对古巴的隐蔽行动,1960年1月,中情局西半球处专门下设了古巴专案组(task force),作为该处的第四科(中情局称之为WH/4),具体负责实施。

随着美古关系的恶化,苏联乘机拉拢古巴,苏古关系日益亲近。1960年2月,苏联副总理米高扬访问古巴,与古巴签订了贸易援助协定。古巴与社会主义国家接近,引起美国的恐慌,也更坚定了美国通过隐蔽行动推翻卡斯特罗政府的决心。艾森豪威尔要求中情局为此制定行动计划。遵照总统指示,中情局负责行动计划的副局长比斯尔起草了一份《反对卡斯特罗政府的隐蔽行动计划》,提交5412特别小组讨论。3月17日,总统在白宫召集有关高官再次讨论,最终批准了该计划。该计划代号“冥王星计划”(Plato Plan),明确指出其目标是“用一个更致力于古巴人民的真正利益、更被美国所接受的政府,以避免暴露美国干涉的方式,取代卡斯特罗政府”。计划主要分为四个步骤:(1)在古巴流亡者中建立一个“负责任的、有号召力的、统一的”反卡斯特罗政权的组织,希望在一个月内在建立这样的政治实体;(2)发展大规模传播手段,以反对派的名义,发动“一场强有力的宣传攻势”,以便让古巴人民听到反对派的声音,破坏卡斯特罗的群众基础;(3)在古巴内部创建“一个响应流亡反对派的命令和指示的隐蔽的情报和行动组织”,其作用是提供情报,秘密安排人员的渗透与出逃,散发地下宣传品,策划和组织一些关键人物和团体的背叛

① Don Bohning, *The Castro Obsession: U. S. Covert Operations against Cuba, 1959—1965*. Washington, D. C. : Potomac Books, Inc. 2005, p. 12.

② Peter Kornbluh, ed. *Bay of Pigs Declassified: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba*, p. 268.

等;一个有效的组织可能在60天里被创建;(4)“在古巴境外”创建一支准军事部队,为今后游击活动做准备,这可能需要6—8个月时间。^①

艾森豪威尔在会上强调,最大的问题是如何防止秘密的泄露和安全的破坏,“每个人必须准备宣誓自己没有听到这个计划”,“在做过的任何事情中我们的干预都不应显露”。^②可见艾森豪威尔特别重视对古巴行动的隐蔽性,唯恐美国干涉的暴露损害美国的形象,激起拉美国家的强烈不满,使苏联从中渔利。

上述艾森豪威尔总统批准的对古巴的隐蔽行动计划是包括了政治战、心理战和准军事行动的全面隐蔽行动计划,准军事行动只是其中的一部分,它并未得到突出的强调,更没有提出由美国训练的古巴流亡分子武装直接入侵的问题。该计划强调的是通过扶植建立古巴流亡者的政治组织,在古巴国内建立反对派的地下组织,如此内外结合,推翻卡斯特罗政府。艾森豪威尔特别强调第一点,要求在古巴流亡人员中物色一位领导人组织流亡政府,以领导反抗斗争,取代卡斯特罗政府。但随着形势的发展,中情局把重心转向了准军事行动。

艾森豪威尔总统批准对古巴的隐蔽行动计划后,中情局自然积极行动。但进展远非其所料想的那样乐观。关于计划的第一点,由于在美国的古巴流亡者人员杂乱,派系林立,矛盾重重,虽然中情局拼凑在5月11日成立了所谓“革命民主阵线”,但始终没有找到一个众望所归的领导人物,没有形成一个“负责任的、有号召力的、统一的”领导班子,完全不能有效地组织海外的反抗势力,也不能吸引国内的反对势力。关于计划的第三点,由于卡斯特罗政府的正确领导,获得全国广大人民群众的支持,反对者只是极少数,很难形成有力的地下反抗组织。只有第二、第四点有所进展。设立电台、进行“黑色”宣传是中情局的拿手好戏,中情局获悉驻西德美军要将一套多余的50千瓦无线电发射台移交给美国之音,设法搞到了这套电台设备,运到加勒比海的天鹅岛,5

^① Peter Kornbluh, ed. *Bay of Pigs Declassified: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba*, pp. 103-105.

^② “Memorandum of a Conference With the President”, White House, March 17, 1960, 2:30 p. m. *FRUS*, 1958—1960, Vol. 6, *Cuba*, pp. 861-863.

月17日即开始广播。该电台功率很大,其播音在夜间足以覆盖整个加勒比海地区,在美国的迈阿密也可以收听到。中情局征募和训练古巴人的工作从1959年12月即已开始。最初征募和训练营地设在迈阿密。中情局在这里设立了古巴专案组前沿指挥部,掩护身份是一家正在履行政府合同的电子公司。1960年5月,中情局将第一批约20名古巴人送到佛罗里达南海岸外的乌塞帕岛上接受无线电通讯训练,以便他们潜入古巴后担任“古巴起义者”的通讯任务。6月,又一批古巴流亡者来到这里接受游击战训练。这些人员将潜入古巴开展游击战。由于国务院反对在美国领土上训练古巴流亡者,不久中情局将训练基地转到美国控制的巴拿马运河区。之后由于训练规模的扩大,中情局又将训练营地转到了危地马拉太平洋沿岸马德雷山区的赫尔维地亚,称之为特拉克斯营。8月下旬,对古巴游击队的训练全部集中到了特拉克斯营。9月初,中情局又在特拉克斯营附近开设了个空军训练基地,开始训练古巴飞行员和飞机技师。中情局向这里调集了15架B-26轰炸机和12架C-46、C-54运输机。^①

中情局在训练了一些古巴流亡者后,将他们分为几个小组,用小船运到古巴北部海岸,企图让他们潜入古巴,联系反卡斯特罗分子,建立和扩大游击队,搞颠覆和破坏活动。但卡斯特的秘密警察迅速发现并铲除了这些渗透分子。同时,中情局向古巴内部的反卡斯特罗抵抗组织进行了多次空投,据检察长柯克帕特里的调查报告,截止到1961年4月21日,在30次空投任务中,仅有4次取得成功。^②古巴内部少有的几个抵抗组织很难获得空投物资,而且得不到群众的支持,处境艰难。这意味着中情局很难在古巴建立起抵抗运动的基地。

在这种情况下,到11月初,“5412特别小组一致认为,由于条件的变化,主要是卡斯特罗政府通过苏联的支持增强了军事力量,其安全部队的效能得到加强,使原来的隐蔽行动计划已经过时”。^③中情局开始逐渐改变原来的主

① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 184; 徐维源:《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,第141页。

② Peter Kornbluh, ed. *Bay of Pigs Declassified: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba*, p. 76.

③ *Ibid.*, p. 48.

要为小股游击渗透的行动计划,准备通过大规模准军事行动推翻卡斯特罗政权。

1960年11月底,中情局给总统及其助手提交了一份经过修订的计划。计划包括:①先派人从海上偷渡进入古巴,在其做好接应准备后再将80人分成几个准军事行动小组空投进古巴;②一支配有重型武器的650—700人的部队进行两栖登陆;③预先空袭古巴的军事目标。中情局认为这支部队能夺取并占领古巴的有限地区,吸引反卡斯特罗人士加入登陆部队,这样就会逐渐发展触发普遍起义。①该计划已将对古巴的大规模军事入侵置于重要地位。艾森豪威尔总统口头指示中情局加快这方面的准备。

此后尽管5412特别小组等机构多次开会商讨反对古巴的行动,中情局也加紧“冥王星计划”的修订和入侵古巴的准备,但因美国政府即将换届,艾森豪威尔行将离任,已没有时间具体实施完成这一计划了,只能留给其后任完成这一“未竟的事业”。

(二)“萨帕塔计划”的敲定与猪湾入侵

1961年1月20日,肯尼迪就任总统。肯尼迪上台后面对的第一个重大决策,就是古巴行动计划。关于这一计划,肯尼迪在竞选获胜后中情局即对他进行了汇报,艾森豪威尔在离职前也对他作了相应的交代,明确表示这项计划进展很好,肯尼迪的“责任”是作出“一切必要的努力”使其奏效。②肯尼迪在竞选时就曾叫嚣美国应该训练和帮助古巴“自由战士”反对卡斯特罗。在就职演说中更是坚定地表示:“为了保障自由的生存和胜利,我们将不惜付出任何代价,承担一切重担,面对一切敌人。”③因此肯尼迪自然接过了这个球。但肯尼迪政府并未立即实施该计划,而是经过一段时间的迟疑不决和反复讨论,并对计划进行了多次修订,最终敲定“萨帕塔计划”,实施了猪湾入侵。

① Peter Kornbluh, ed. *Bay of Pigs Declassified: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba*, p. 48.

② [美]斯蒂芬·安布罗斯:《谍战伴随艾森豪威尔》,第345页。

③ 李剑鸣、章彤编:《美利坚合众国总统就职演说全集》,天津:天津人民出版社,1997年,第402页。

1月28日,肯尼迪召开国家安全委员会会议,由中情局第一次正式向他及其助手汇报古巴行动计划。中情局局长杜勒斯指出,现在古巴实际上是一个共产党控制的国家,当前的两个基本问题是卡斯特罗的军事力量仍在迅速加强,民众对他的反对也大大增加。美国已经采取一系列秘密行动反对卡斯特罗,包括宣传、破坏、政治行动以及直接援助古巴流亡者进行军事训练。当务之急是执行古巴入侵计划。但国防部、国务院、参谋长联席会议对中情局的计划并不完全赞成。国防部估计,目前美国政府授权的任何行动没有一个能有效达到推翻卡斯特罗政权的目的。国务院担心没有美洲国家组织授权和支持的任何公开的军事行动都将给美国带来严重的政治危险。参谋长联席会议主席兰尼兹尔认为由于古巴有强大的部队,古巴流亡武装取胜的机会很小。杜勒斯反对这个看法,乐观地认为部队有能力登陆并占领一个滩头。兰尼兹尔指出,即使他们可能占领了一个小滩头,卡斯特罗会很快发动重兵围剿。最后总统要求中情局对古巴继续加强当前的宣传、政治行动、破坏等活动,指示国防部和中情局对支持反卡斯特罗武装入侵古巴的计划进行评议,并把评议结果报告总统。^①

遵照总统指示,参谋长联席会议很快组织人员对中情局提交的入侵古巴计划进行了评议。2月3日,参谋长联席会议主席给国防部长提交了评议结果。评议结果在指出了该计划的缺点后讲道:“参谋长联席会议认为,及时实施这一计划颇有机会取得最后胜利。即使它不能立即获得所期望的全部结果,也有助于最终推翻卡斯特罗政权。”^②

2月8日下午,总统主持召开国家安全委员会会议,中情局副局长比斯尔报告了参谋长联席会议评议结果,同时希望入侵时间最迟不要超过3月31日,登陆决定应提前21天作出。但国务卿腊斯克仍然担心,如果没有谨慎成功的外交准备,这类行动将对美国在联合国和拉丁美洲的地位造成严重影响。认为目前没有必要作出入侵的决定。肯尼迪最后只是授权在古巴流亡者中组

^① *FRUS*, 1961—1963, Vol. 10, *Cuba*, Document 30. http://www.state.gov/www/about_state/history/frusX/16_30.html, 2003年12月1日。

^② *FRUS*, 1961—1963, Vol. 10, *Cuba*, Document 35. http://www.state.gov/www/about_state/history/frusX/31_45.html, 2003年12月1日。

织一个革命委员会和临时政府。^①

2月17日,肯尼迪总统与国务院、中情局、参谋长联席会议的代表再次开会讨论入侵的计划与准备问题。在这次会议上,国务院和中情局仍是各持己见,总统倾向于采取诸如渗透这种相对温和的解决方法,要求考虑所有可能的选择。由于这次会议也没有作出明确的决定,中情局原定的3月5日入侵计划被延期。

3月11日,肯尼迪总统在白宫召开国家安全委员会会议,听取比斯尔关于古巴计划的汇报。比斯尔在会上提出了中情局“拟议的对古巴行动”计划。计划讲到,大约一年前,中情局受命开始行动:组织一个有广泛基础的卡斯特罗政权的反对派;开展宣传活动;支持古巴国内和平与暴力的反抗活动;发展、训练古巴流亡者的准军事武装和空军力量。文件提供了入侵古巴的4种选择,其中中情局着力推荐的一种是“特立尼达计划”,其要点是:古巴流亡武装在飞机掩护下,在古巴南部海岸的特立尼达登陆,占领滩头阵地;一旦滩头阵地获得巩固,古巴“临时政府”很快登陆;如果最初的军事行动取得成功,特别是有证据表明卡斯特罗政府已引起普遍的不满,美国就可以承认“临时政府”,这就至少为非政府组织和人员对古巴“临时政府”的支持提供了合法基础;如果最初的军事行动没有引发大规模起义,进攻部队就可撤到邻近的山区作为一支有力的游击武装继续活动。中情局认为,这一计划比其他选择更能导致迅速推翻卡斯特罗政府。中情局最后强调,在数月之内,卡斯特的军事力量可能增加到古巴国内外的反对派根本无力推翻其政府的程度;如果有效地运用,古巴准军事力量完全有机会推翻卡斯特罗,或者引起古巴内战,而无需美国公开对古巴采取行动。^②但肯尼迪总统认为该计划太引人注目,颇像二战时的入侵,他更主张在没有美国军事干涉前提下的在夜间悄悄登陆。肯尼迪事实上否决了该计划,指出“最切实可行的计划……尚未提出”,要求中情局尽快提出新的计划。

中情局经过几天的忙碌,3月16日,杜勒斯和比斯尔向肯尼迪提交了经

^① *FRUS*, 1961—1963, Vol. 10, *Cuba*, Document 40. http://www.state.gov/www/about_state/history/frusX/31_45.html, 2003年12月1日。

^② *FRUS*, 1961—1963, Vol. 10, *Cuba*, Document 58. http://www.state.gov/www/about_state/history/frusX/46_60.html, 2003年12月1日。

过修改的新的行动计划。该计划包括3种选择:第一种是特立尼达计划的修改版,第二种是从古巴东北海岸入侵,第三种是在古巴南海岸萨帕塔半岛的猪湾入侵。该计划在15日已提交参谋长联席会议主席、总统国家安全事务特别助理等高官评议。参谋长联席会议经过评议后否定了前两种选择,倾向于第三种方案。总统国家安全事务特别助理麦乔治·邦迪在写给总统的备忘录中夸奖说:“为了使行动不引人注目悄悄进行,并能巧言是古巴人自己的行动,中情局官员为重构登陆计划做了显著的工作。”肯尼迪也选择了第三种方案,但要求中情局对“萨帕塔计划”(Zapata Plan)进行修改,使其看起来更像古巴内部的游击行动。^① 同时又指出他保留在登陆前24小时取消计划的权利。

就这样,肯尼迪政府经过反复讨论,多次修改,到4月中旬,入侵古巴已是箭在弦上,不得不发了。

4月12日,肯尼迪在记者招待会上宣称,无论如何美国军队都不会对古巴进行干涉,“这个政府将尽其所能……确保没有美国人卷入古巴内部的任何行动”,“古巴的根本问题不是美国和古巴之间的问题……而是古巴人之间的事情”。^② 然而,就在同一天,白宫再次召开会议,讨论入侵古巴的“萨帕塔计划”。这是猪湾入侵前的最后一次高层决策会议,在这次会议上,比斯尔提交了经过再次修改的全面详细的行动计划。该计划包括方针与构想、入侵时间表、转向或取消、海军保护、引诱叛变、内部抵抗运动、宣传通讯、政治领导、军事指挥等9个方面。计划强调,为了使这次行动看起来是由以米洛·卡多纳(Miro Cardona)为首的古巴流亡政府“革命委员会”组织领导而非美国组织策划的入侵,需要采取的步骤是:a. 卡多纳发表公开声明,强调推翻卡斯特罗是古巴人的责任,这主要通过古巴内部而非外部的古巴人来完成;他和他的同事们正在组织外部支持,既没有受美国政府的控制,也没有得到美国政府的帮助。b. 空中行动的计划修改为,在D—2日和D日进行有限规模的空袭,而不是配合登陆的较大规模的空袭。c. D—2日进行空袭的B—26古巴飞行员降

^① Peter Kornbluh, ed. *Bay of Pigs Declassified: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba*, p. 294.

^② Thumbull Higgins, *The Perfect Failure: Kennedy, Eisenhower, and the CIA at the Bay of Pigs*, p. 121.

落在迈阿密机场寻求庇护,声称是叛逃飞机。d. D—2 日在奥连特省进行游击类型的牵制性登陆,D 日登陆兵分三路,在滩头隔开一些距离,一周后再在比那尔德里奥(Pinar Del Rio)进行一次游击类型的登陆。e. 运送主力部队的船只只要错开时间,以不同的航线到达会合地点。f. 所有登陆都在夜间进行。对滩头的物资供应行动至少在最初 24 小时内夜间进行。大多数部队要迅速向内陆挺进部署。关于入侵的时间表,计划是:D—7 日,开始集结主力部队,D—5 日晚完成集结;D—6 日,第一艘运输船离开集结地,最后一艘运输船在 D—4 日凌晨离开;D—2 日,B-26 叛逃行动,有限空中打击;在奥连特进行牵制性登陆(D—3 日晚至 D—2 日);D 日,主力部队登陆(D—1 日晚至 D 日),有限空中打击;两架 B-26 和一架联络飞机在被夺取的简易机场着陆;D 日至 D+1 日,运输船运回军需物资;D+7 日,在比那尔德里奥进行牵制性登陆。^①可见,中情局似乎一切都计划好了。

但肯尼迪总统在这次会议上仍迟疑不决,没有下定决心最终批准中情局计划。^② 中情局请求肯尼迪最晚在 14 日中午之前作出决定,因为按照计划,“D 日”即登陆日期为 17 日,^③此时第一艘运送入侵部队的船只已驶离集结地点向古巴进发,14 日晚就要进行牵制性登陆了。4 月 14 日,肯尼迪打电话给比斯尔,最终批准了行动。但要求缩小空中打击的规模。

4 月 15 日黎明,牵制性登陆和 D—2 日空袭计划开始执行。但行动一开始就遇挫折。在古巴奥连特省(东方省)实施牵制性登陆的 160 多名流亡武装头领以没有出现接应人员和损失了 3 条船为由拒绝在登陆地点登陆。中情局命令其在第二天继续实施牵制性登陆计划,但该头领又找借口拒绝了。猪湾入侵计划的重要一环——牵制性登陆计划宣告流产。而这天的空袭也不如意。由于肯尼迪担心空袭规模过大暴露美国的作用,中情局遵照其命令大大

① FRUS, 1961—1963, Vol. 10, Document 93. http://www.state.gov/www/about_state/history/frusX/91_105.html, 2003 年 12 月 1 日。

② FRUS, 1961—1963, Vol. 10, Document 92. http://www.state.gov/www/about_state/history/frusX/91_105.html, 2003 年 12 月 1 日。

③ 登陆日期原定在 4 月 5 日,到 3 月底,肯尼迪将其推迟至 4 月 10 日,后又改为 4 月 17 日。见[美]小阿瑟·M·施莱辛格:《一千天——约翰·菲·肯尼迪在白宫》,第 193 页。计划中 D 为 Date 的缩写,指登陆日,D-1 日指登陆日前一天,D+1 日指登陆日后第一天,依此类推。

削减了规模,参加空袭的飞机由16架减到8架。4月15日,从尼加拉瓜出动了8架涂有古巴空军标志的B-26轰炸机轰炸了古巴的哈瓦那等三处的空军基地,企图一举消灭古巴空军,夺取制空权。但实际结果是古巴虽然损失了部分飞机,仍保留了6架轰炸机和4架战斗机。4月16日,为防止暴露美国的目标,肯尼迪又下令取消了原定在D日进行的第2次空中打击,这就使古巴空军保存了实力,有了喘息之机,对入侵武装造成极大威胁。

4月17日凌晨1点,几天前即已从危地马拉训练基地乘卡车到尼加拉瓜港口乘船出发、乘坐6艘锈迹斑斑的老式运兵船经过几天航行集结于古巴南海岸的“古巴远征军”,开始了在猪湾的登陆。这支武装编号2506旅,得名于纪念一个在山崩中失去性命的招募号为2506的古巴流亡者,^①共有6个营和1个重武器团,约1500人,其成员包括军人、学生、商人、律师、医生、地主等。2506旅兵分三路,分别从红滩、蓝滩、绿滩3处实施登陆。

按照中情局掌握的情报和计划,猪湾一带是荒无人烟的偏僻的海滩,古巴旅登陆后就可以长驱直入,不会立即遇到古巴政府军的抵抗,却可以激发大规模的古巴人民的起义。但事实证明中情局大大失算了。这里已不再是只有一片沼泽的偏僻海滩,卡斯特罗政府已在这里修起了现代化公路,3个旅游中心也即将竣工。由于卡斯特罗政府早已获知中情局一直在训练2506旅准备入侵,前两天的空袭更是敲响了警钟,为了防止里应外合,古巴政府已在全国进行了大搜捕,将遭到怀疑的反政府分子通通拘押,并进行了相应的军事部署,这就注定了入侵分子必然失败的命运。2506旅在蓝滩的登陆,遇到了事先未被告知的到处遍布的珊瑚礁,一些登陆艇触礁撞沉。黎明时,登陆部队尚未全部上岸,供应物资才开始卸下。这时,卡斯特的空军出现了,一阵狂轰滥炸,炸沉了两艘运输船,许多给养和2506旅的通讯车沉入海底,登陆武装被炸得七零八落。原计划在绿滩的登陆,由于2506旅的指挥官发现古巴政府对入侵已有所准备,在凌晨4点20分,临时决定予以取消,让这部分武装加入蓝滩登陆的行列。这支武装在蓝滩同样遭受到沉重打击。

2506旅在红滩登陆过程中,遭遇小股民兵的阻击。登陆后,进入附近村镇,俘获了当地一些民兵,占领了无线电台。但到上午十点,古巴政府军从红

^① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 195.

滩北面开始反攻,双方展开激战。到第2天上午,在红滩的2506旅因缺乏弹药向蓝滩撤退。随着卡斯特罗将大量部队调结到猪湾地区,在古巴政府军的飞机、坦克、重炮的猛烈打击下,2506旅的还击越来越吃力。到4月19日下午,2506旅弹尽粮绝彻底崩溃,除少数逃离上了美国军舰外,绝大多数缴械投降当了俘虏。根据古巴方面的统计数字,共捕获流亡武装1197人。古巴方面,死176人,伤300人。^①美国精心策划两年多的猪湾入侵以惨败告终。

(三)猪湾惨败的原因及后果

按照中情局的设想和“萨帕塔计划”,2506旅在猪湾登陆后,会迅速建立滩头阵地,并激发古巴人民的大起义,古巴流亡政府随即返回,美国公开宣布承认古巴临时政府并给予支援,即可很快推翻卡斯特罗政府;最坏情况下流亡武装也可以跑到山上去打游击。但“萨帕塔计划”实施的结果是这些目的一个也没有达到,甚至连中情局精心训练的1000多名流亡武装也肉包子打狗一去不回,被彻底消灭。造成如此悲惨的失败,原因是多方面的。

第一,入侵武装与古巴政府军的力量对比过于悬殊。入侵武装只有1500多人,卡斯特罗政府却拥有一支包括3.2万正规军、20万民兵的较为强大的武装。更为重要的是,古巴政府军和广大民兵是在为保卫革命胜利的成果而战,是在为保卫刚刚获得的政权、土地和自由而战;古巴流亡武装则是一帮由美国豢养的乌合之众,是在为美国的利益卖命。这样,双方的力量对比、双方的战斗力就不言而喻了。在古巴奥连特省(东方省)实施牵制性登陆的160多名流亡武装头领以种种理由拒绝登陆,致使入侵计划中一个十分重要的环节流产,就是一个很好的例子。这也就可以使卡斯特罗很快确定主攻方向,迅速调集兵力,集中优势兵力将流亡武装彻底歼灭在猪湾。总之,让区区一千多人的乌合之众漂洋过海去入侵一个社会主义国家,推翻一个社会主义国家的

^① Fidel Castro, José Ramón Fernández, ed. *Playa Girón: Bay of pigs-Washington's first military defeat in the Americas*, New York: Pathfinder, 2001, p. 128. 根据西方学者的数字,2506旅实际登陆人数约1300人,其中被俘约1200人,阵亡约100人,与古巴官方数字大体相同。见 Thumbull Higgins, *The Perfect Failure: Kennedy, Eisenhower, and the CIA at the Bay of Pigs*, p. 14; William Blum, *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*, p. 186.

政府,本身就是一场闹剧,就是以卵击石自取灭亡。

第二,中情局的情报失误导致计划不周,影响了入侵结果。4月12日中情局提出的最后一份猪湾入侵计划,看起来好像很全面很周详,但事后反思,一些计划的前提就有问题,而这又源于中情局的情报失误。首先,登陆地点选在猪湾本身就是个错误。中情局在选择猪湾作为登陆点时,认为其有利条件是它四周几乎被沼泽包围,除了沿着两条狭窄但又易于防守的通道,这儿难以通过任何规模的步兵部队和车辆。其实,既然到处都是沼泽,也就不利于登陆和建立滩头阵地。更何况卡斯特罗政府对这里已进行了初步开发,修了公路,正在修建旅游设施。这就是说,古巴政府军可以迅速向这里集结。同时,猪湾暗礁遍布,也不利于登陆。这些都是中情局没有搞清楚的。其次,由于中情局的情报是猪湾一带仍然是荒无人烟的偏僻的沼泽地,认为登陆时不会遇到古巴抵抗部队,古巴政府军最早也要在2506旅登陆后第3天才能组织起有效抵抗,这样2506旅足以建起滩头阵地,中情局也是这样告诉流亡武装的。但当运输船只抵达猪湾时,流亡武装看到的是对岸一片灯火,顿时心生胆怯。及至登陆时很快遇到古巴政府军的强大火力,便溃不成军,失去了战斗力。再次,中情局一而再、再而三地对总统保证说,流亡武装登陆后,很多古巴人会加入队伍,古巴人民很快会爆发起义,他们早就对卡斯特罗政府恨之入骨了。中情局督导处的一个报告说,古巴境内有多达3000—5000个反卡斯特罗游击队。^①甚至连《纽约时报》4月7日也报道说,“古巴内部35000名起义者已经准备好了”。^②这些情报自然误导了肯尼迪总统,促使其下决心实施入侵计划。同时也误导了流亡武装,使他们登陆前满怀希望,登陆后大失所望,大大影响了其战斗力。造成这些情报失误的原因,主要是由于为了防止泄密,从艾森豪威尔到肯尼迪总统一再坚持只让“必须知道的人知道”的原则,要求尽量缩小知情范围,以便即使有所泄漏,也可“巧言否认”。这样,中情局将入侵计划的制定与实施限制到极小的范围,只有局长杜勒斯、主管行动的副局长比斯尔及少数几个人参与,主管行动的第二把手赫尔姆斯和局里少数几个有两栖

^① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 205.

^② Richard Reeves, *President Kennedy: Profile of Power*, New York: Simon & Schuster, 1993, p. 70.

登陆作战经验的官员也被排除在外,有关情报也不与情报处咨询核实,以致犯下了把地图上猪湾的暗礁标志当成是水草这样极低级的错误。

第三,从战术角度讲,肯尼迪临时改变计划,取消第二次空袭,对入侵结局产生重大影响。按照计划,登陆当日,由中情局训练装备的流亡武装空军应配合登陆,对古巴进行第二次空袭。这对于夺取制空权,保障流亡武装顺利登陆、建立滩头阵地至关重要。因为第一次空袭只是摧毁了古巴政府的部分战机,剩余的10余架轰炸机、战斗机仍可发挥巨大威力。但第一次空袭后美国策划这场空袭的把戏很快暴露。为了掩盖美国是那场空袭的主谋,根据入侵计划,两架涂有古巴空军标记的飞机从尼加拉瓜机场起飞后直接飞到美国迈阿密降落,假装是对古巴进行轰炸后叛逃到美国的古巴飞机,寻求政治庇护。但这个把戏很快露馅,假装叛逃的飞行员语无伦次,破绽百出,敏锐的记者还发现这两架轰炸机的机枪上仍贴着保护性胶布,说明它们没有被用过。尽管美国驻联合国大使百般抵赖,骗局很快被揭穿,在联合国掀起轩然大波。古巴外长劳尔·卡斯特罗强烈谴责这起“帝国主义海盗行为”,指控是美国政府策划了这一阴谋。苏联代表支持古巴,警告美国:“古巴在世界上有很多朋友,他们都准备给予援助,包括苏联。”^①这使美国政府非常狼狈,国务卿腊斯克和美国驻联合国大使史蒂文森坚决反对从尼加拉瓜机场起飞进行第2次空袭,以再次破坏美国在拉丁美洲的现象。肯尼迪从一开始就担心暴露美国的干涉,为了防止再次暴露,在权衡利弊之后,下令取消对古巴空军基地等重要战略设施进行第2次空袭,只允许流亡武装空军提供滩头保护。但流亡武装的飞机从尼加拉瓜的机场到古巴猪湾往返一次需要近8个小时,远没有古巴空军来的便捷,这就使古巴政府能够利用保存下来的战斗机和轰炸机对暴露在火力之下的入侵武装进行随心所欲的猛烈打击,严重削弱了其战斗力。猪湾入侵失败后,一位美国记者采访卡斯特罗时问道:“你认为美国入侵行动失败的因素是什么?”卡斯特罗毫不迟疑地回答:“入侵者缺少空中力量的掩护。”肯尼迪总统指派的由泰勒将军领导的调查委员会在其报告中也认为,取消第2次空袭对入侵造成了极大的限制,使失去了“摧毁卡斯特罗空军的一

^① FRUS, 1961—1963, Vol. 10, Document 104. http://www.state.gov/www/about_state/history/frusX/91_105.html, 2003年12月1日。

个有利机会”。^①

猪湾入侵是冷战期间美国实施的大规模准军事行动之一,是美国隐蔽行动战略之准军事行动的典型运用,从计划到实施,历时两年多,历经两届政府。为了实施这次行动,艾森豪威尔和肯尼迪政府多次召开会议反复讨论修改计划,中情局为招募、组织、训练、利用古巴流亡武装可谓不遗余力,机关算尽,但最终还是遭到惨败。猪湾事件发生后,美国政府遭到国际舆论的强烈谴责,不仅苏联、中国等社会主义国家和第三世界国家强烈谴责美国的帝国主义行径,而且英法等资本主义国家的舆论也是一片斥责之声。美国在国际上陷入空前孤立。猪湾入侵的失败也产生了一系列重大后果。

首先,猪湾入侵失败后,肯尼迪总统对美国情报机构进行了整顿,将其牢牢置于自己的掌控制下。猪湾入侵失败后,肯尼迪大为恼火,声称这是他一生中犯的最大错误,表示恨不能把中情局撕得粉碎。事实上中情局在这一行动中不仅犯了一系列错误,有些甚至是非常低级的错误,而且在一些问题上欺骗肯尼迪,“有意不让肯尼迪总统知道冥王星计划的弱点,希望一旦赌注下定后,肯尼迪就不得不同意采取一切必要措施来搭救流亡者”。^②因此肯尼迪对中情局领导班子进行了改组,撤换了中情局局长艾伦·杜勒斯、副局长皮尔·卡贝尔和理查德·比斯尔,任命美国原子能委员会主席约翰·麦科恩为中情局局长,任命曾反对猪湾计划受比斯尔排挤的赫尔姆斯担任计划处处长。同时,总统让他弟弟、司法部长罗伯特·肯尼迪管理整个情报系统。总统也重新规定了中情局的任务,把准军事行动计划交给了国防部,并限制负责隐蔽行动的计划处在中情局的规模。

同时,猪湾入侵的失败也暴露了美国政府在情报沟通和国家安全最高决策程序方面存在的问题。为此,肯尼迪任命泰勒将军担任总统特别军事代表和私人军事顾问,负责白宫与政府各部、情报机关和军队的联络;恢复了总统国外情报顾问委员会,负责对情报工作进行监督和给总统提出建议。肯尼迪也采取措施减轻正式程序对决策的牵制,突出自己是外交决策的核心,加强总

^① Luis E. Aguilar, ed., *Operation Zapata: the "Ultrasensitive" Report and Testimony of the Board of Inquiry on the Bay of Pigs*, Frederick, MD.: University Publication of American, Inc., 1981, p. 38.

^② John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 210.

统对参与决策的官员的选择,使决策圈子小而精。还加强了国家安全事务助理的地位和作用,给他们配备了副手。肯尼迪政府的这些改革对一年多后古巴导弹危机中的决策起到了积极作用。

其次,促使古巴最终走上了社会主义道路,打破了美国对西半球的一统天下,使美古关系长期处于对抗状态,并进一步影响了美国对拉美的政策。

猪湾入侵不仅没有激起古巴民众的起义,反而加深了古巴人民反美爱国的情感,使古巴人民更加紧密地团结在革命政府周围。更为重要的是,猪湾事件直接促成了卡斯特罗的转变,使古巴最终走上了社会主义道路。在此之前,卡斯特罗并不是共产党,古巴也不是社会主义国家。4月15日空袭之后第二天,卡斯特罗在哈瓦那发表宣言,提出“我们正在通过我们的革命不单根除一个民族对一个民族的剥削而且根除人剥削人”的制度,^①宣称“这是一场贫苦人的、由贫苦人进行的、为了贫苦人的社会主义民主革命。为了这场贫苦人的、由贫苦人进行的、为了贫苦人的革命,我们准备贡献生命。”^②卡斯特罗宣称走上社会主义道路,革命政府迅速对全国经济公有化,并密切与苏联和其他共产党国家的关系。这就打破了长期以来美国对西半球的控制,在西半球出现了第一个社会主义国家,形成了社会主义的古巴与美国长期对抗的局面。40多年来,美国处心积虑地企图颠覆古巴政府,采取了公开的和隐蔽的各种手段,甚至多次企图暗杀卡斯特罗。但古巴政府粉碎了美国的各种阴谋,始终巍然屹立,成为美国长期挥之不去的一块心病。与此同时,为了防止在拉丁美洲出现第二个古巴,美国一方面实施“进步联盟”计划,加强了对拉美国家的经济援助;另一方面,加强了在这一地区的隐蔽行动,以支持扶植反共势力,阻止共产党或左翼政党上台执政。

再次,猪湾入侵也加剧了美苏冲突,孕育了古巴导弹危机。猪湾事件为苏联插足拉美提供了一个极好机会。赫鲁晓夫在其回忆录中说:“我们确信这次入侵仅仅是开头,美国人是不会放过古巴的,我们有义务尽一切可能来保护古巴,务使其能作为一个社会主义国家而存在并成为其他拉美国家的一个现实榜样。”“我们一定要建立一种具体有效的遏制办法来对付美国在加勒比海

① 《卡斯特罗言论集》第二册,北京:人民出版社,1962年,第7—8页。

② 《卡斯特罗言论集》第二册,第26页。

的干涉。但是究竟用什么办法呢?合乎逻辑的回答就是导弹。”^①猪湾事件后,苏联为了阻止美国对古巴的新的入侵,保卫拉美的这盏社会主义明灯,壮大社会主义阵营;同时从其全球战略出发,为了在美国眼皮底下建立一块反美基地,加强其在美国冷战中的战略地位,加强了对古巴的援助,开始在古巴建立导弹基地。在美国看来,此举不仅损害其冷战战略利益,也直接威胁到国家安全,是绝对不能允许的。因此,当美国的高空侦察机拍摄到苏联在古巴建设导弹基地的照片后,导弹危机随即发生,直至走到核战争的边沿。可以说,没有猪湾事件,便没有古巴导弹危机。

猪湾入侵的失败也暴露了隐蔽行动战略的局限性。美国对外实施隐蔽行动战略的一个基本原则是要掩盖美国政府的作用,即使这些行动暴露美国政府也可巧言否认。也就是说这种对外干涉是一种隐蔽的干涉,而不是公开干涉。这是为了避免与对手及其联盟发生公开对抗,造成巨大损失,损害美国更为重要的国家利益;要维护美国民主自由的卫道士以及国际社会领导者的“良好的国际形象”。在入侵古巴、颠覆卡斯特罗政权问题上,无论艾森豪威尔还是肯尼迪都一再强调美国不能公开干涉,要限制在隐蔽行动范围内。这就要求一定要做好保密工作,不能泄密。但在西方自由民主国家,要做到这点实属不易,更何况如此大规模的行动。事实上从中情局开始招募训练古巴流亡武装后不久,有关消息就不断见诸报端。1960年10月30日,《危地马拉时报》就透露了中情局在特拉克斯营训练古巴流亡者的事实。这篇文章很快被美国斯坦福大学《拉丁美洲报告》杂志采用,之后很有影响的美国《民族》杂志又就此发表了一篇社论。中情局为了吸引招募古巴流亡者参加流亡武装,拍摄了特拉克斯营的照片,结果这些照片很快广为流传,甚至出现在《迈阿密先驱报》上。古巴政府在得到这些照片后也登载在哈瓦那的报纸上。1961年1月初,美国最有影响的大报《纽约时报》在头版刊登了塔德·肖尔茨关于在危地马拉训练古巴流亡武装的详细报道。这样,正如美国学者约翰·普拉多斯所言:“在1960年11月以后的艾森豪威尔政府中,谁也不能再说冥王星行动

^① [苏]尼基塔·赫鲁晓夫:《赫鲁晓夫回忆录》,张岱云等译,北京:东方出版社,1997年,第696—697页。

是一个秘密了。充其量只能说这一行动的细节仍然是秘密的。全面的保密已不可能。”^①这样,早已获知美国入侵秘密的古巴政府不能不有所准备,这就使猪湾入侵获胜的可能大打折扣,也使其隐蔽成为不可能。隐蔽的准军事行动实际上演变成了一场公开的入侵。还有,尽管肯尼迪一再强调不允许美军参战,中情局在危急之中还是动用了美军,4月18日,让训练古巴流亡武装空军的美国飞行员穿着流亡武装的服装驾机参战,结果,其中两架B-26轰炸机被古巴击落,4名美国飞行员丧生。美国飞行员尸体以及大量美制武器的存在,使美国再怎么巧言抵赖美国的干涉也成枉然,所谓猪湾入侵只是“古巴人反对古巴人”的辩解变得一钱不值。总之,作为隐蔽行动战略的一个子战略,或主要形式之一,准军事行动很难隐蔽。但出于各方面的考虑,权衡利弊,美国政府又不愿、也不敢将这一隐蔽行动转变为公开行动,这就使得准军事行动一般很难取得成功。在这里,美国政府陷入了两难的悖论。

小 结

本章我们着重考察剖析了20世纪50年代后期至70年代初美国实施隐蔽行动战略的5个案例,即对中国西藏的隐蔽行动,在老挝的隐蔽行动,在印度尼西亚的隐蔽行动,阴谋暗杀刚果(利)总理卢蒙巴,对古巴的猪湾入侵。这5个案例,都是针对亚非拉国家的隐蔽行动:3个是针对东亚及东南亚国家的隐蔽行动,另外两个是分别针对非洲和拉美国家的隐蔽行动。这表明这一时期亚非拉地区已成为美苏冷战争夺的重要战场,特别是东南亚地区,成为美苏冷战争夺的主战场之一。这是因为随着西欧国家经济的恢复和发展,政治局势业已稳定,西欧联盟、北大西洋公约组织进一步巩固加强;东欧国家的社会主义建设也已取得较大成就,苏联牢牢掌握着对东欧的控制;加之美苏双方都已研制成功氢弹,在欧洲部署了大量核武器,稍有不慎就有可能引发核战争,双方在欧洲的争夺趋于缓和。另一方面,随着亚非地区殖民地半殖民地民族解放运动的高涨和国家独立,这些国家的发展走向就成为美苏双方关注的焦点,谁控制了这些国家和地区,谁的势力范围就大大扩展,谁就有可能赢得

^① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 189.

冷战争夺的胜利。因此双方都把手伸向了这些国家和地区,使这些国家和地区的局势更加复杂化。就美国来说,为了控制这些国家和地区,阻止其倒向苏联集团,实施了各种战略,包括隐蔽行动战略。

这一时期美国对亚非拉上述国家实施的隐蔽行动战略,虽然综合运用了隐蔽的政治战、心理战、准军事行动战略,但多以准军事行动战略为主。无论是支持中国西藏的民族分裂分子分裂祖国的叛乱活动及随后的颠覆破坏活动,还是支持老挝赫蒙族反政府武装的游击战争、支持印度尼西亚外岛军人的叛乱,以及支持古巴流亡分子对古巴的武装入侵,都是准军事行动战略的充分运用。在和平时期如此密集地、大规模地对一些国家进行隐蔽的准军事干涉,在美国还是史无前例的。而且,这些准军事行动都是在亚非拉第三世界国家实施的。这既表明美国为了与苏联争夺势力范围、遏制所谓共产主义扩张不择手段,不惜采取造成重大人员伤亡的准军事行动,也表明了美国对亚非拉第三世界国家人民生命权力的蔑视。这些准军事行动,大凡要分裂统一国家、推翻革命政府者,皆以失败而告终。这表明维护国家统一、捍卫革命政权是人心所向,美国仅仅通过偷偷摸摸地支持一小撮分裂分子、流亡分子是很难成气候的。这也暴露了准军事行动战略的局限性。5个案例中,美国阴谋暗杀刚果(利)总理卢蒙巴和推翻印尼苏加诺政府获得了成功,这主要是运用隐蔽的政治战、宣传心理战战略的结果。可见,在隐蔽行动战略中,隐蔽的政治战和宣传心理战战略是最为狠毒的。

第六章 隐蔽行动战略的实施： 70年代初—70年代末

1972年“水门事件”爆发后，民主党穷追不舍，迫使尼克松总统于1974年辞职。此时正值美苏关系缓和，冷战处于低潮，美国国会在追查“水门事件”过程中，对涉嫌卷入该事件的中情局所采取的其他隐蔽活动也提出了质疑和查究，导致中情局声名狼藉。中情局被迫削减机构，裁撤人员，其隐蔽活动骤减。50—60年代，隐蔽活动占中情局预算的一半左右，但在1977财政年度的预算中，下降到不足5%。^①但正如这组数字所显示的，美苏关系的缓和并不等于其结束了冷战对抗，“水门事件”也并没有使中情局完全停止其隐蔽行动。缓和关系只是美苏双方因实力对比及国际格局的变化所做到暂时性的战略调整，它丝毫不意味着双方放弃了意识形态和世界霸权的对抗争夺。正如美国著名国际冷战史专家约翰·加迪斯所认为的：“尼克松和基辛格明白他们赋予‘缓和’的含义：他们将其视为一长系列‘遏制’苏联权势的努力中又一项尝试……”^②因此，在这一时期，苏联利用美国因越南战争造成的困境及战略收缩，在缓和的烟幕下乘机向亚非拉美扩张。美国则在一些重要的战略地区毫不相让，继续采取除战争之外的各种手段与之进行明里暗里的争夺，企图遏制苏联及所谓共产主义的扩张。就隐蔽行动战略的实施而言，对其后院的智利和远在非洲大陆的安哥拉的隐蔽行动最具代表性。

① John J. Carter, *Covert Action as a Tool of Presidential Foreign Policy: From the Bay of Pigs to Iran-Contra*, p. 191; [美]威廉·科尔比：《情报生涯三十年——美国中央情报局前局长科尔比回忆录》，纪晴译，北京：群众出版社，1982年，第257页。

② John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment—A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold war*, Revised and Expanded Edition, p. 287.

一、“水门事件”对美国隐蔽行动战略的影响^①

(一)“水门事件”的发生与尼克松的辞职

1972年6月17日,以共和党“争取总统连任委员会”的安全顾问、中央情报局前雇员詹姆斯·麦科德为首的5人,闯入位于华盛顿水门大厦的民主党全国委员会办公室,在安装窃听器和偷拍有关文件时被捕,“水门事件”爆发。

“水门事件”发生后,美国新闻媒体迅速展开追踪和揭露。在“水门事件”中最神秘的人物“深喉”——时任联邦调查局副局长马克·费尔特的秘密帮助和引导下,《华盛顿邮报》的两位记者鲍勃·伍德沃德和卡尔·伯恩斯坦很快揭露出“白宫顾问同窃听嫌疑犯有关”,^②“水门事件源于一场大规模的政治间谍破坏活动,这场活动是为了尼克松总统的连任选举而进行,是由白宫和争取总统连任委员会的官员指挥的。”^③此后,包括白宫办公厅主任鲍勃·霍尔德曼在内的许多尼克松“总统班底”里的高级官员被陆续揭发出来,矛头直逼尼克松本人。

与此同时,为掩盖真相,防止事态扩大,尼克松“总统班底”销毁罪证,作伪证,收买水门涉案证人,妨碍司法公正,越陷越深。很快尼克松本人也卷入其中,企图利用中央情报局阻止联邦调查局继续调查。

但为了避免成为“水门事件”的替罪羊,白宫律师约翰·迪安开始揭露“水门事件”及其掩盖活动内幕,并在6月下旬全国电视直播的听证会上,发表了长达245页的声明。声明揭露了尼克松政府一系列骇人听闻的非法活动:策划水门闯入,掩盖真相,销毁证据,收买证人,向联邦调查局施压,妨碍司法,拟定政敌“黑名单”,搭线窃听,非法利用联邦税务局的情报资料等,使尼

^① 本节初稿由笔者指导的研究生、西北大学历史学院刘磊博士提供,笔者作了适当修改。

^② [美]卡尔·伯恩斯坦、鲍勃·伍德沃德.:《总统班底——两个小人物是如何改写美国历史的》,杨恒达译,北京:中国工人出版社,2001年,第17页。

^③ [美]卡尔·伯恩斯坦、鲍勃·伍德沃德.:《总统班底——两个小人物是如何改写美国历史的》,杨恒达译,第159—160页。

尼克松面临滥用总统职权和妨碍司法的指控。^①

尽管如此,由于迪安的证词无法得到进一步的佐证,真伪难辨,“水门事件”的调查一时陷入困境。然而在白宫安装自动录音系统泄密后,录音带成为尼克松妨碍司法等罪成立与否的直接证据,是“水门事件”能否真相大白的关键。围绕白宫录音带的传唤,尼克松总统“以行政特免权”为由同国会和司法部门展开了一场拉锯战,并由此引发了美国战后最严重的一场政治危机。

1973年7月23日,“水门事件”特别检察官考克斯和国会水门委员会同时发出传票,要求总统交出9盘录音带,其中包括3月21日100万美元“封嘴钱”的会议录音。在美国宪政史上,尼克松是第一位接到这种要求出示证据的强制性命令的总统,也不曾有法院强令总统交出他不愿交出的材料的先例。于是尼克松援引“总统行政特免权”加以拒绝。8月29日,西里卡法官裁定特别检察官索取磁带的要求合法,下令白宫交出录音带。尼克松不服判决提出上诉。10月12日,联邦上诉法院在复审判决中支持西里卡法官的判决。由于特别检察官实质上属行政部门官员,于是尼克松向考克斯施加压力,提出了一个妥协方案,即“史坦尼斯计划”。尼克松在计划中提出,由于录音带内容涉及外交和国防机密,所以只能交出经过剪辑和整理的文字副本;为了确保文字副本的准确性,尼克松将允许来自密西西比州德高望重的民主党参议员约翰·史坦尼斯加以证实,计划还坚持要求考克斯不得再要求交出更多的录音带。^②在计划遭考克斯拒绝后,10月20日星期六,尼克松决定进行反击。他首先命令司法部长理查德森立即解雇考克斯,理查德森因拒绝执行命令而辞职。继而要求司法部副部长威廉·洛克肖斯解雇考克斯,导致洛克肖斯的辞职。最后,尼克松提名罗伯特·博克为代理司法部长。博克随即签署命令解雇特别检察官考克斯,并要求联邦调查局迅速查封特别检察官办公室,扣押全部调查文件。

尼克松的做法在美国国内引起轩然大波。据粗略统计,总共有300万左右的电报、电话和信件涌至白宫和国会,强烈谴责尼克松的胡作非为;新闻界

^① 任东来等:《美国宪政历程:影响美国的25个司法大案》,北京:中国法制出版社,2004年,第356页。

^② Michael A. Genovese, *The Watergate Crisis*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1999, pp. 42-43.

更是冠之以“星期六之夜大屠杀”，大加挞伐；理查德森惊呼：“一个法治政府已经濒临沦为寡头独裁政府。”^①在群情激奋下，10月23日美国众议院决定由该院司法委员会负责调查、搜集尼克松的罪证，为弹劾作准备；与此同时，也出现了要求尼克松辞职的呼声。

继考克斯之后的新任特别检察官利昂·贾沃斯基上任不久就要求白宫交出更多的录音带。1974年4月18日，贾沃斯基又要求传调总统和迪安·霍尔德曼等人的64次谈话录音带。5月20日，西里卡法官命令尼克松向法院交出贾沃斯基传调的录音带，但尼克松以“总统行政特权”予以坚决抵制。5月24日，贾沃斯基越过联邦上诉法院，直接向联邦最高法院上诉，即所谓的“美国诉尼克松案”。7月24日，最高法院以8比0票一致作出支持地方法院的判决。针对总统行政特权问题，判决书裁决：“宪法没有明确提及任何有关保密的行政特权；但在保密利益与总统有效地履行职权相关的范围内，这种特权具有宪法基础。”但这种行政特权并不是绝对和无限制的，“分权原则和高级会谈的保密性都不足以支持绝对的、无限制的总统特权，使其得以免于任何情况下的司法程序。总统对其顾问在提供建议时应完全直率和客观的需要，法院必须高度尊重。”然而“当刑事审判需要使用受到传唤的资料时，仅仅基于保密的笼统利益而宣称的行政特权，不能超越刑事司法中正当法律程序的基本要求。”^②因此，尼克松总统必须向西里卡法官交出作为罪证的录音带。

至此，国会对尼克松的弹劾不可避免。1974年7月底，众议院司法委员会先后表决通过了妨碍司法、滥用职权和蔑视国会传讯等三项弹劾条款，并向众议院建议：“理查德·M·尼克松应该受到弹劾和审判，并被解除职务。”^③尼克松为了免遭弹劾被迫宣布于8月9日辞职。这样，由“水门事件”引发的这场政治危机，以尼克松的黯然辞职收场。尼克松成为美国历史上第一位被迫辞职的总统。

① 任东来等：《美国宪政历程：影响美国的25个司法大案》，第367页。

② U. S. Supreme Court, United States V. Nixon, 418 U. S. 683 (1974). <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=418&invol=683>, 2008年9月2日。

③ Michael A. Genovese, *The Watergate Crisis*, p. 165.

(二)“水门事件”对美国隐蔽行动战略的影响

“水门事件”不但在美国引发了一场政治危机,迫使总统辞职,并影响到美国政府体制的发展,同时也对作为总统对外政策重要工具的隐蔽行动战略的实施产生了直接的和长远的影响。

1. 在“水门事件”的影响下,美国政府的“冷战一致”进一步瓦解,“国会积极主义”开始流行,美国国会开始积极参与美国的外交决策,并日益强化其对隐蔽行动的监督

冷战爆发后,美国社会和政府在意形态和对外政策上的观点趋于一致。在美国政府和主流社会看来,苏联是一个野心勃勃、富有侵略性的对外扩张帝国,苏联和共产主义是对美国及整个西方民主制度的威胁,世界已经分裂为以苏联为首的共产主义“极权体制”和以美国为首的自由民主国家体系,美国必须领导这些自由民主国家取得反对共产主义、极权主义的冷战胜利。因此,美国必须在全球范围内遏制苏联及共产主义的扩张。在这种反共一致、冷战一致的舆论背景下,美国政府和国会、两党之间也在美国对外政策方面取得暂时的合作,总统和行政部门支配着外交政策的制定,国家安全的需要优先于民主要求的观念被普遍接受。这就使总统的权力迅速加强,以至于在约翰逊和尼克松政府时期出现了被称之为“帝王般的总统”权力。与总统权力扩张相对应,在行政与立法部门的关系中,国会暂时处于迁就和默许的阶段。正如美国学者杰里尔·罗赛蒂所说:“冷战期间发展起来的意识形态的一致,两党协议,有助于解释总统权力的扩大,国会的默许,大众对美国对外政策的制订百依百顺。”^①由于美国国会对隐蔽行动监督的缺失,美国政府在对外政策中毫无后顾之忧,可以肆意实施隐蔽行动,包括一些极具冒险性和争议性的隐蔽行动,甚至危及到美国国内的“民主”和“自由”。

60年代中期以后,随着美国在越南战争中越陷越深,美国民众的反战运动不断高涨。与此同时,民权运动、新左派运动、妇女解放运动等也不断发展。这些事件使很多美国人对其意识形态和对外政策的信念产生了怀疑。尤其是

^① [美]杰里尔·A·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,周启朋等译,北京:世界知识出版社,2005年,第400页。

越南战争使美国人在精神上遭受了前所未有的巨大创伤,使很多人对美国的对外政策提出了质疑,“大众群体成员主要从实用主义的观点出发开始批评越战和美国的对外政策。他们强调越南的重要性是有限的,并对美国未能赢得战争提出疑问。另一方面,精英群体成员则对美国对外政策的目标和原则进行辩论。结果是美国在越南的失败粉碎了意识形态和对外政策上的舆论一致,并使公众日益转向反战。”^①不少国会议员也站在了反战的一边。美国国内的“冷战一致”开始瓦解。

“水门事件”发生后,这一事件及随之揭发出来的白宫对权力的滥用、中情局实施的大量隐蔽行动以及危害国内民众自由的行为让举国震惊,也使美国国会意识到问题的严重性。按照美国三权分立的宪政设计,国会拥有立法权、监督权,用美国第28任总统伍德罗·威尔逊的话说:“严密监督政府的每项工作,并对所见到的一切进行议论,乃是代议机构的天职。”^②立法、行政、司法三权分立,并非三权是完全平等的,按照美国宪法之父詹姆斯·麦迪逊的解释,“在共和政体中,立法权必然处于支配地位。”^③在20世纪20年代之前,国会一直在联邦政府的三部门中占主导地位。但自30年代经济大危机和美苏冷战开始以来,行政部门权力急剧膨胀,总统和白宫幕僚逐渐成为联邦政府的权力中心,致使“国会政体”逐渐演变为“总统宪政”。随着越南战争的爆发,在外交和军事政策领域中甚至出现了独断专行的“帝王般的总统”——“总统几乎可以做任何他想做的事而无需国会的认可”,^④严重威胁着美国三权分立制衡的宪政体制。“水门事件”则使尼克松总统滥用“帝王般的权力”谋取党派私利和个人利益达到顶峰。这种状况是已有两百年民主传统的美国民众及国会绝对不能容忍的。由民主党控制的国会众参两院决心彻查“水门事件”及行政部门其他滥用权力行为,加强对行政的监督,包括对外实施隐蔽行动的

① [美]杰里尔·A·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,周启朋等译,第367页。

② [美]伍德罗·威尔逊:《国会政体:美国政治研究》,熊希龄、吕德本译,北京:商务印书馆,1986年,第167页。

③ [美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如、在汉、舒逊译,北京:商务印书馆,1980年,第265页。

④ [美]迈克尔·罗斯金、罗伯特·科德等:《政治科学》,林震等译,北京:华夏出版社,2001年,第309页。

监督,重新确立国会的权力中心地位。此后,“国会积极主义”开始流行,国会议员们不仅要求在决策过程中起更大的作用,日益涉足到传统上属于总统的权力领域,而且越来越多地参与对外决策的细节问题。正如美国学者路易斯·亨金所言:“我们这个时代主要的宪法问题涉及到一个‘积极主义’的国会所做的各种努力:国会力图控制总统们日渐认为属于自己权限范围内的事务,也力图控制从前国会不曾力图去控制的那些事务——战争权力、秘密活动、某些行政协议问题等。”^①国会与行政的“冷战一致”彻底瓦解。

“水门事件”后,国会为加强对隐蔽行动的监督,主要采取了以下几项重大措施。

其一,1974年12月,美国国会在几乎没有争论的情况下通过了《1961年对外援助法》的一个修正案《1974年休斯—赖安法案》(Hughes-Ryan Amendment)。该法案由参议员哈罗德·E·休斯(民主党,艾奥瓦州)和众议员利奥·J·赖安(民主党,加利福尼亚州)联名提出。法案规定:本法案或任何其他法案授权下的拨款,不得由中央情报局或代表中央情报局用于在国外的活动,除非总统“裁决”(find)每一项这样的活动都对美国的国家安全很重要,并且以“及时的方式”(in a timely fashion)向适当的国会委员会报告,说明这一活动的种类和范围,但那些目的纯粹是为了获取必要的情报的活动除外。^②这一规定实际上要求今后中央情报局几乎所有的隐蔽行动都必须由总统亲自批准,总统要为每一项事关国家安全的隐蔽行动向国会有关机构提供一份表明总统授权的“裁决”,总统必须为所有隐蔽行动承担责任,以防范过去中央情报局的许多隐蔽行动,美国最高行政当局都以不知道为由推卸责任。法案中要求总统必须以“及时的方式”向适当的国会委员会报告隐蔽行动的种类和范围,所谓“适当的国会委员会”包括参众两院的拨款委员会、军事委员会、众议院的国际关系委员会和参议院的对外关系委员会,当参众两院的情报委员会创建后,这两个国会情报委员会也自动被包含在被汇报之列,共有8

① [美]路易斯·亨金:《宪政·民主·对外事务》,邓正来译,北京:三联书店,1996年,第50页。

② The Hughes-Ryan Amendment(1974). The Foreign Assistance Act of 1961 sec. 662, 22 U. S. C. 2422(1988).

个之多。

这样,虽然《1974年休斯—赖安法案》全文只有一段,80多个英文单词,但却是“自中央情报局成立以来,国会对中央情报局施加法律限制的第一步”。^①法案要求总统亲自审批所有重要的隐蔽行动计划,并建立起一种向国会汇报这些隐蔽行动计划的正式监督机制,为国会情报委员会监督隐蔽行动提供了制度基础和法律依据。该法案所建立的隐蔽行动汇报机制,把中央情报局及其隐蔽行动置于更加严密的监督程序之下。

其二,建立国会永久特别情报委员会。根据国会为调查中情局等情报部门非法活动而成立的特别委员会“丘奇委员会”和“派克委员会”调查研究的结果和建议,1976年5月19日,参议院以72:22的投票通过了第400号管理条例(S. Res. 400),建立了美国历史上第一个永久特别情报委员会——参议院情报委员会。为了建立一个与参议院情报委员会相对应的机构,以便处理因参议院情报委员会的建立而产生的日益增加的立法问题,众议院于1977年7月17日制定并通过了第658号管理条例(H. Res. 658),创建了众议院的永久特别情报委员会——众议院情报委员会。

参众两院的永久特别情报委员会是美国国会监督政府情报活动(包括隐蔽行动)、接受总统关于隐蔽行动的“裁决”、对有关隐蔽行动进行调查听证的常设的专门机构,参众两院情报委员会的建立,为国会对隐蔽行动等美国情报活动的监督提供了“工具及必要的制度性安排”,为国会监督隐蔽行动提供了制度保障。

其三,制定通过《1980年情报监督法》。

《1980年情报监督法》是国会针对中央情报局隐蔽行动的第二项重要立法。

1979年年初,伊朗发生伊斯兰宗教革命,推翻了亲美的巴列维王朝,建立了政教合一的伊斯兰共和国,美伊关系恶化。1979年11月4日伊朗一群游行示威者占领美国大使馆,将使馆人员扣为人质,伊朗人质危机爆发。为了营救被扣的69名人质,卡特总统授权采取秘密行动。由8架直升机、6架C-30

^① Loch K. Johnson, “Covert Action and Accountability: Decision-Making for America’s Secret Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, Vol. 1. (Mar., 1989), p. 91.

运输机和 180 人组成的营救队伍秘密潜入至德黑兰仅 200 公里的地方,但由于设备故障,不得不撤离。在撤离途中,一架 C-30 运输机和一架直升机相撞,导致 8 人死亡。营救伊朗人质的秘密行动宣告失败。

卡特总统秘密营救伊朗人质的行动曝光后遭到伊朗等国及以苏联为首的华约组织成员国的强烈谴责。出于营救人质秘密行动的安全考虑,卡特总统事前没有通知国会相关委员会。国会对此极为不满,作出强烈反应,作为结果,1980 年 7 月 3 日,参议院以 89:1 的投票通过了《1980 年情报监督法》。

《1980 年情报监督法》仅有两页的内容,但它修正了《1974 年休斯—赖安法》,而且进一步完善了《1974 年休斯—赖安法》的有关规定,成为《1947 年国家安全法》重要组成部分。《1980 年情报监督法》主要内容有:^①

(1) 为行政部门向国会通报隐蔽行动建立了一套更完善的报告程序。首先,法案修改了《1974 年休斯—赖安法》中有关总统将隐蔽行动“裁决”通知国会委员会的数量,即由原来的 8 个委员会减少到只向参众两院的两个情报委员会通报有关隐蔽行动的情况。这样就减少了国会中知道隐蔽行动的人员数量,也相应地降低了泄密的机会。其次,规定如果总统判定在某些“特殊情况”下,有必要限制提前将隐蔽行动通报国会情报委员会以维护美国的重大利益时,总统可以将事先通知的人数减少为 8 人:参众两院的情报委员会主席及少数党资深委员,众议院议长及少数党领袖,参议院多数党及少数党领袖,即所谓的“8 大巨头”。再次,当总统决定事先无法通知国会时,事后总统要以“及时的方式”向国会情报委员会提交一份书面声明,解释未能将隐蔽行动提前通报国会的原因。这一规定使得此后所有隐蔽行动计划都需要总统签署“裁决”予以批准,并将“裁决”通报国会情报委员会。

(2) 对《1974 年休斯—赖安法案》中负有向国会通报义务的主体及其通报的内容作了修改。在通报主体方面,《1974 年休斯—赖安法案》只暗示总统及中央情报局需将影响美国国家安全的重要隐蔽行动通报给国会,而《1980 年情报监督法案》则将负有这种义务的主体由总统本人变成中央情报局局长及美国卷入情报活动的各部门、机构及其他实体的首脑。这使得总统得以摆

^① The Intelligence Oversight Act of 1980. Title V of the National Security Act of 1947, sec. 501, 50 U. S. C. 413(1982).

脱负有直接通报国会的义务的束缚,为总统对某些隐蔽行动进行“看似有理的否认”提供了可能。在通报的内容方面,《1974年休斯—赖安法案》规定需要将中央情报局或代表中央情报局在海外从事的事关美国国家安全的行动通报国会,而《1980年情报监督法案》所要求通报的内容扩展到中央情报局及美国卷入情报活动各部门、机构及其他实体所从事的所有情报活动,还包括所有预期采取的重要情报活动。这有效弥补了《1974年休斯—赖安法案》中的一个漏洞,即总统有可能借助于美国政府其他机构——比如军事机构或国家安全委员会内某实体——从事隐蔽行动,作为逃避国会要求汇报的监督机制。此外,法案还特别规定,中央情报局局长及美国卷入情报活动各部门、机构及其他实体的首脑还需要“及时地”向国会两个情报委员会汇报任何非法的情报活动或重大的情报失误以及任何已经纠正了的或即将发生的这类非法情报活动或失误。就隐蔽行动而言,简单地说,就是任何违犯美国法律的隐蔽行动或重大的隐蔽行动失败,不论是已经发生且已纠正了的还是即将发生的这类非法隐蔽行动或失败,都要向国会两个情报委员会汇报。这些规定意味着,从法律上说,今后美国所从事的任何隐蔽行动都必须通报给两个国会情报委员会。

(3)法案还特别规定,中央情报局等美国政府各部门或机构必须向国会情报委员会提供它们所要求提供的任何有关隐蔽行动的信息和材料,以便于这两个委员会更好地履行其应尽的监督职责。这一规定为国会情报委员会在以后的监督和调查过程中传调任何有关隐蔽行动的机密文件材料提供了法律依据。也使得中央情报局很难再以国家安全为借口拒绝出示被传调的档案材料。因此,该条款实际上是迫使行政部门在国会从事调查监督时给予充分的合作,使国会在对有关隐蔽行动的重大失败或危机进行调查时更容易地获取必要的档案材料,为国会对隐蔽行动的危机调查模式的有效运转提供了法律上的保障。

总之,《1980年情报监督法案》是国会监督隐蔽行动中具有里程碑意义的重要法案。它的通过赋予国会对美国所有隐蔽行动以法定的优先知情权和监督权,使得行政部门惯用的“国家安全”借口黯然失色,国会从此真正成为美国任何隐蔽行动决策过程的重要参与者,同时也是每一项隐蔽行动的监督者。

2. 水门事件后,媒体穷追猛打,中情局声名狼藉

20世纪50年代,在举国“冷战一致”的氛围下,中情局在美国的地位颇为特殊,民众将中情局视为“捍卫民主的先锋”,将其雇员视为“斗篷加匕首”的英雄。1960年5月,U-2飞机事件的发生使很多美国人第一次明确地意识到他们的政府会对他们公然撒谎,“情报工作”从此带上了某种邪恶色彩。1961年4月入侵古巴的猪湾惨败事件进一步损害了中央情报局在公众心目中的形象。1963年8月,《芝加哥太阳时报》曾发表文章,把中央情报局和黑手党联系起来。1967年2月激进的左翼杂志《堡垒》发表了美国全国学联一位官员的三篇文章,披露了全国学联与中央情报局的关系,由此引发了媒体对中央情报局隐蔽行动的第一次揭露高潮,在此后的几个月中,美国报界以《纽约时报》和《华盛顿邮报》为代表,进一步揭露出中央情报局与公共团体、劳工运动和商界的内幕,使中央情报局处境非常尴尬。

“水门事件”发生后,媒体对尼克松政府企图利用中央情报局参与掩盖“水门事件”的怀疑和揭露,逐渐扩大到对中央情报局在美国国内外所从事的一系列隐蔽行动的揭露,在美国新闻媒体和公众舆论中逐渐形成一种揭露中央情报局秘密行动的风潮,从而引发了对中央情报局隐蔽行动进行大规模揭露的第二次热潮。1972年12月17日,《纽约时报》透露中央情报局曾秘密训练14名纽约市的警察。1973年4月中旬,戴维·怀斯出版《撒谎政治》一书,揭露了中央情报局1958—1961年间秘密为西藏叛乱分子训练游击队,将中央情报局在西藏的隐蔽行动曝光。1974年前中央情报局官员维克托·马凯蒂和前国务院情报研究局官员约翰·D·马克斯合著的《中央情报局与情报崇拜》一书经删节出版,该书揭露了中央情报局50、60年代在菲律宾、西藏、刚果、老挝、越南、古巴等所从事的一系列隐蔽行动。^①前中央情报局官员的这种现身说法更加深了人们对中央情报局的不信任感。

1974年12月22日,《纽约时报》头版头条刊登了西摩·赫什的文章,通栏标题为“据报道中央情报局在尼克松时期在美国进行了大规模的反对反战力量与其他持不同政见者的活动”,使对中情局的揭露达到高潮。文章指出:

^① [美]维克托·马凯蒂、约翰·D·马克斯:《中央情报局与情报崇拜》,曹山等译,北京:三联书店,1979年,第111—136页。

“根据政府高级人士透露,中央情报局直接违背自己的章程,于尼克松执政期间在国内进行了大量的非法情报活动,以反对美国的反战运动与其他持不同政见的团体。《纽约时报》经过一番广泛的调查之后证实,中央情报局的一个特别部门保存着关于至少一万名美国公民的情报卷宗。该部门直接向当时的中央情报局局长理查德·赫尔姆斯报告……”;“另据有关人士透露,赫尔姆斯的继任于去年下令对中央情报局的国内档案加以审查。结果证实,从50年代起,中央情报局的其他成员在美国境内另搞了数十桩非法活动,其中包括闯入、电话窃听以及对邮件的偷偷摸摸的检查。”^①

尽管文章没有对中央情报局在国内进行秘密活动的细节加以说明,但文章的指控在美国国内引起一系列连锁反应。

首先,文章的发表表明,美国新闻界再也不像从前那样恪守它同中央情报局达成的“一种默契,即隐蔽行动计划不适于作为新闻报道的题材”。^②媒体的揭露使得大多数美国人都意识到美国政府反复对他们撒谎,他们也不再信任中央情报局的“国家安全”的托词,使中央情报局的隐蔽行动失去抵挡外部干预的盾牌,接踵而至的将是国会对中央情报局隐蔽行动的大规模调查和监督。

其次,文章对中央情报局及其隐蔽行动的揭露,直接触发了一系列对隐蔽行动的调查。

《纽约时报》的文章发表两天后,福特总统就要求新上任的中央情报局局长威廉·科尔比就中央情报局的国内活动作报告。此后不久,福特总统了解到有关中央情报局“家庭珍宝”的档案。所谓“家庭珍宝”的档案,是1973年5月9日时任中央情报局局长施莱辛格给中情局全体雇员下发了一个备忘录,要求所有高级行动官员、雇员和前雇员将所知道的一切“超出本局的立法章程之外的行动”向他报告,据此中情局整理了一份长达693页的《项目单》,一位中情局官员戏称之为中央情报局的“家庭珍宝”(Family Jewels)。^③“家庭

① Seymour M. Hersh, “Huge CIA Operation Reported in U. S. against Antiwar Forces, Other Dissidents in Nixon Years”, *New York Times*, 22 December 1971 (1).

② [美]维克托·马凯蒂、约翰·D·马克斯:《中央情报局与情报崇拜》,第344页。

③ [美]威廉·科尔比:《情报生涯三十年——美国中央情报局前局长科尔比回忆录》,第289—291页。John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 333.

珍宝”透露了中央情报局自 20 世纪 50 年代以来所从事的有违《1947 年国会安全法》规定的各种非法行动:非法监视和窃听国内新闻记者的“模仿鸟计划”(MOCKINGBIRD)、“布坦计划”(BUTANE)、“塞洛特克斯 I 号计划”(CELOTEX I)和“塞洛特克斯 II 号计划”(CELOTEX II)等;“偷偷闯入办公室”以确定某人是否掌握任何未经授权的机密信息的“红脸计划 I 号”(REDFACE I);从 1953 年开始对来往于苏联等地的电报进行拆检和拍照的“SR 猎犬计划”(SRPOINTER);1967—1971 年“暗中监视华盛顿地区被认为对中央情报局人员与设备构成潜在威胁的持不同政见者”的“梅里麦克计划”(MERRIMAC);1968—1973 年对美国国内反战人士和持不同政见者团体进行渗透和情报收集的“混沌行动计划”(OPERATION CHAOS);药物控制大脑试验计划;对美国国内警察的各种支持计划;此外还透露了对外国领导人卢蒙巴、卡斯特罗等人的阴谋暗杀计划,等等。^①福特总统获悉“家庭珍宝”后,颇为震惊,在一次特别会议上说道:“[1975 年]1 月 3 日,我在椭圆形办公室会见科尔比,第一次了解到中央情报局官员们称作‘家庭珍宝’的东西,这些都是绝密文件,提供了中央情报局那些令人厌恶的非法行径的细节。在 50 至 60 年代,中央情报局曾阴谋刺杀外国领导人,包括菲德尔·卡斯特罗。这些行刺计划无一得到实施,然而政府官员们考虑过这类事,这一点就足以使人沮丧。水门事件的后果尚未消除,重要的是,我们必须对过去这些弊端全部公开,避免给人以任何口实,说我们在进行‘掩盖’。”^②1975 年 1 月 4 日,福特总统颁布一项行政命令(EO 11828),决定创建一个“中央情报局国内活动委员会”,即洛克菲勒委员会,在副总统洛克菲勒领导下调查那些对中央情报局所从事的非法活动的指控。

之后不久,1975 年 1 月 27 日,参议院以 82:4 的投票通过了第 21 号决议案(S. Res. 21),成立了一个以参议员弗兰克·丘奇为首的特别调查委员会,又称“丘奇委员会”,以调查美国情报团体被指控的任何非法的或不恰当的活动。1975 年 2 月 19 日,众议院通过了第 138 号决议案(H. Res. 138),创建了

^① Central Intelligence Agency Report, “Family Jewels”, 16 May 1973. CK3100369240, DDRS.

^② [美]约翰·兰尼拉格:《中央情报局》,潘世强等译,北京:中国社会科学出版社,1990 年,第 711 页。

一个以众议员卢西恩·尼齐为首的特别调查委员会。在该委员会因自身内部矛盾而陷入瓦解之后,1975年7月17日众议院又通过了第591号决议案(H. Res. 591),创建了一个新的以民主党人奥蒂斯·派克为首的特别调查委员会,即“派克委员会”。“派克委员会”与参议院的“丘奇委员会”遥相呼应,对美国情报团体进行了一次前所未有的深入的调查。

在媒体的持续揭露穷追猛打和国会不断的调查听证下,中情局声望一落千丈。“一夜间中央情报局顿时在美国人民心目中成了罪恶的跟踪组织。全国人眼中的领取中央情报局工资的人的形象,都是一些不听公正判断,不受任何约束,无孔不入地进行阴谋活动的恶棍。中央情报局被认为是像贬损者长期以来一直说的那样,是威胁美国的恶魔……赫什的报道给直到当时仍是一个相当团结的情报机构的中央情报局,造成了巨大的裂痕。”^①美国公众对于中央情报局的信任流失殆尽。

中情局在民众中的声望一落千丈的同时,一段时间内也很难再像从前那样受到总统的信任和倚重。尼克松总统对中央情报局在掩盖“水门事件”中的不合作极为不满,加之自身难保,开始疏远中央情报局。福特总统本来就主张国会监督中央情报局,20世纪50、60年代他一直是众议院里非正式监督中央情报局活动的12名议员之一。福特本人的这些信念及其上台伊始所面临的政治环境,使得他比任何总统都更加疏远中央情报局。曾在福特政府担任中央情报局局长的科尔比对此深有体会:“我已经得出结论认为,白宫打算疏远中央情报局以及其麻烦事(就像水门事件期间中央情报局疏远白宫一样),白宫打算到处收集人才,把我孤立起来,暴露在众矢之下。我感到很孤独,但我也明白福特政府决心不同中央情报局三十多年来罪恶沾边的某些内在原因。”^②卡特总统则发自内心地“不喜欢中央情报局”,曾公开表明他“深受中央情报局大多数活动的困扰”,甚至在竞选时把中央情报局称之为“民族的耻辱”。^③卡特对中央情报局及其隐蔽行动的这种偏见几乎持续了他的整个任期。美国学者兰尼拉格在总结中央情报局这种地位的变化时指出:中央情报

① [美]约翰·兰尼拉格:《中央情报局》,第698页。

② [美]约翰·兰尼拉格:《中央情报局》,第711页。

③ William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action and the Presidency*, pp. 183-184.

局“已不像过去那样接近总统,再像过去那样按总统的意图行事……确切地说,中央情报局已成了失宠的官僚机构……它正在被确认为,它只不过成了有自己的势力范围需要保护、前景正在衰老的众多华盛顿官僚机构之一而已,再也不像过去那样令人见而生畏,也不再是贯彻总统意图的主要渠道了。”^①中央情报局这种失宠的地位要等到里根政府时期才得到根本的转变。

3. 隐蔽行动陷入低谷

“水门事件”及随之发生的媒体对中央情报局隐蔽行动所进行的广泛而深入的揭露,国会对中情局的调查听证,永久情报委员会的设立及监督的加强,这一切不仅给白宫和中央情报局带来沉重的压力,使中情局声誉扫地,处境尴尬,也使美国政府隐蔽行动战略的实施受到极大限制,严重束缚着中央情报局从事隐蔽行动的自由,其隐蔽活动大大收缩,陷入低谷。

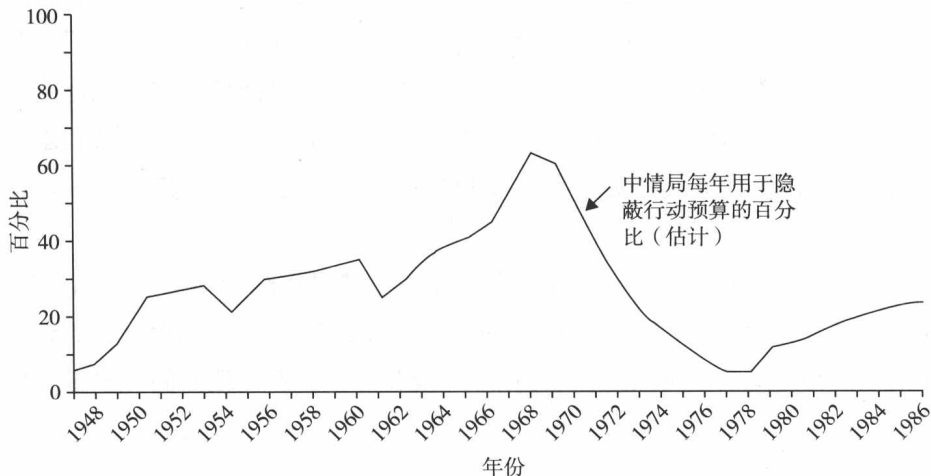
“水门事件”后,从福特总统到卡特总统,都处于政治上的脆弱期,惧于被媒体揭露和国会监督带来的政治风险,不愿再像前面几任总统那样大量频繁地运用隐蔽行动战略,实施隐蔽行动,试图与中情局保持一定距离。正如一位当时中央情报局负责应对“丘奇委员会”和“派克委员会”调查的工作人员回忆的:“福特政府处于防御状态……福特在同国会的对立中处于弱势地位……他们害怕被传唤……每当发生传唤或威胁进行传唤时,白宫就屈服了。他们想拉开自己与科尔比和中央情报局的距离。”^②福特本人也评论说,《1974年休斯—赖安法案》的通过,使得“中央情报局各种活动必须向一百六十三名参众两院议员组成的共计八个‘有关委员会’汇报。这个数字还没有包括必然知情的高级工作人员好几十位。无论何时,在华盛顿把一项‘秘密’行动的细节告诉二百来人,十之八九这个机密很快就进入传播媒介。于是中央情报局干脆取消已计划的行动,也不去冒暴露和陷入窘境的风险。中央情报局遇到的就是这么个局面。”^③这就严重束缚了白宫和中央情报局从事隐蔽行动的自由和积极性。

① [美]约翰·兰尼拉格:《中央情报局》,第711—712页。

② Frank John Smist, *Congress Oversees the United States Intelligence Community: 1947—1994*, Knoxville: University of Tennessee Press, 1994, p. 61.

③ [美]约翰·兰尼拉格:《中央情报局》,第749页。

在这种情况下,隐蔽行动在中情局预算中大幅度减少,请看图表 1:



[图表 1]①

从图表 1 中可以看到,冷战爆发后,中央情报局每年用于隐蔽行动的预算比例逐渐增长,并随着美国卷入越南战争迅速上升,一度超过了 60%。之后随着东西方关系的缓和逐年减少,“水门事件”后继续下滑,到 1978 年时滑到最低点,不足 5%。之后随着苏联入侵阿富汗等国际形势的变化,中央情报局用于隐蔽行动的预算比例才开始回升。

在经费大幅度缩减的同时,中情局大量裁减雇员,仅 1973 年就裁减了 2000 多人,1977 年又裁减了 820 人。② 负责隐蔽行动的行动部首当其冲,被裁减的人员最多。

在经费大幅度缩减、人员大量裁减的同时,隐蔽行动的规模和数量也大幅度减少。福特政府主要是实施了一些针对苏联东欧的隐蔽的政治行动,因为

① Loch K. Johnson, “Covert Action and Accountability: Decision-Making for America’s Secret Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, Vol. 1. (Mar., 1989), p. 87. 该图是原作者依据公开资料以及与中情局和立法部门官员的谈话制作的。具体做法是首先根据用于隐蔽行动经费的公开记录画一草图,然后在与政府官员谈话时出示给他们,请他们调整使其更精确。此表中的趋势线综合了所有访谈者的观点。

② 徐维源:《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,第 356、365 页。

这类隐蔽行动范围小、风险低、开支小,而且几乎不存在什么争议。1975年初开始对安哥拉实施的隐蔽行动规模较大,然而该行动在1975年冬天被揭露后,国会于1976年初通过了《克拉克修正案》,禁止向安哥拉提供任何秘密支持,福特政府在安哥拉的隐蔽行动随之结束。卡特政府时期,在国会情报委员会持续的监督压力下,卡特总统进一步加强了对中央情报局和隐蔽行动计划的监管,也很少实施大规模隐蔽行动,直至1979年苏联入侵阿富汗后。

总之,“水门事件”后,由于国会加强了对中情局隐蔽行动的监管,中情局的特权受到很大限制,其声誉受到空前损害,人员编制、活动经费急剧缩减,隐蔽活动大幅度减少。可以说,“水门事件”及其冲击波在一段时间内严重削弱了美国对外隐蔽行动战略的实施。

二、1970—1973年对智利的隐蔽行动^①

1973年9月11日,智利发生了一场震惊世界的军事政变。以陆军总司令皮诺切特为首的一批高级将领组成军政府,勒令民选总统阿连德辞职。在遭到拒绝后,政变军队对总统府发起猛烈进攻,并出动飞机轰炸总统府。阿连德在率卫队顽强抵抗后饮弹自尽。阿连德政府执政不足3年即被推翻,在智利持续了100多年的民主制度被颠覆,取而代之的则是皮诺切特的军事独裁专政。政变发生后,国际舆论大哗,纷纷指责美国政府支持甚至参与了政变。9月14日,日本《朝日新闻》刊登的题为“智利政变仍然有很大的美国背景”一文指出:“美国在智利虽然没有直接插手,然而似乎成功地推行了所谓不直接插手而颠覆中南美洲政权的新战略……”^②虽然美国政府当时矢口否认,百般抵赖,但事实毕竟难以掩盖。美国国会在1975年对中情局的调查中,美国政府长期在智利实施隐蔽行动的事实也被揭露了出来。可以说,1973年9月

^① 本节初稿由笔者指导的研究生、甘南民族师范学院教师白交平提供,笔者做了较大修改补充。

^② 徐世澄主编:《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,北京:世界知识出版社,2002年,第60页。

11日智利发生的血腥军事政变正是美国长期在智利实施隐蔽行动战略——也即上述文章所说的“新战略”的结果。

(一)20世纪60年代美国在智利的隐蔽行动

智利共和国位于南美洲西南部,东邻阿根廷,西濒太平洋,南与南极洲隔海相望,北与秘鲁、玻利维亚相接,南北长约4300公里,东西宽约90—400公里,是世界上形状最狭长的国家。1818年脱离西班牙长达277年的殖民统治,成立智利共和国。是拉丁美洲最具民主传统的国家之一。

二战结束后,随着东西方冷战的展开,美国在拉美的政策是巩固其后院,阻止、遏制苏联势力的扩张渗透,防止在拉美出现具有社会主义倾向的反美左翼政权。20世纪50年代末古巴革命胜利后,美国则竭力要阻止在拉美出现“第二个古巴”。智利在独立后,虽然政局发展一直比较平稳,没有像其他拉美国家政变不断,但经济发展同样存在结构性问题,赖以自豪的丰富的铜矿被美国垄断资本控制,产品单一,贫富分化严重。因此,20世纪以来,智利一些进步人士先后组建了共产党、社会党等,矢志进行社会改革。社会党创始人萨尔瓦多·阿连德(Salvador Allende)便是其代表人物,他具有强烈的民族主义情怀和反帝思想,主张重新分配财富,进行土地改革,主要工业国有化,与社会主义国家发展友好关系等。对这样的人物,美国政府当然是不会坐视不理允许其上台执政的。当然,谁上台执政是各国的内政,美国政府不能、也不敢公开干涉,于是便再次求助隐蔽行动,运用隐蔽行动战略来实现其目标。同时,在古巴革命胜利后,美国政府试图通过在拉美组建“争取进步联盟”,将智利打造成“拉美民主的橱窗”,以抵消古巴革命对拉美的冲击和拉美人民的反美浪潮,智利的政治发展走向就成为美国格外关注的问题,通过隐蔽行动干涉智利内政,打击左翼政治力量,防止智利出现具有反美倾向的政权就成为美国对外实施隐蔽行动战略的一个重要方面。

早在1958年智利大选期间,美国就在智利实施隐蔽的政治战,暗中资助保守的基督教民主党的总统候选人,以阻止由社会党、共产党等组织组成的人民联盟推荐的总统候选人阿连德竞选获胜。这次大选,阿连德以3%的微弱少数败北。这使美国政府在庆贺的同时也冒了一身冷汗,决心在智利加强隐蔽行动。从1962年开始,美国在智利连续实施多项隐蔽行动,其中规模最大

的就是对1964年智利总统选举的干涉。在这次智利大选中,为了再次阻止人民联盟总统候选人阿连德竞选获胜,美国隐蔽的政治战和宣传战双管齐下。一方面给基督教民主党提供巨额资金,以支持其总统候选人埃杜阿杜·弗雷(Eduardo Frei),仅中央情报局就给弗雷提供了260万美元。美国政府还鼓动美国的公司给基督教民主党提供资助。另一方面利用报纸、电台、电影、传单、招贴画、小册子、邮件和墙报等媒体发起了一场声势浩大的宣传战。中情局部署各地工作站采取黑色宣传和灰色宣传等手段,在拉美各国报刊上大量发表支持弗雷、反对阿连德的文章,然后在智利报刊上转载。在中情局制作的一段电台广告中,先是一阵机枪扫射的声音,紧接着是一个女人撕心裂肺的惨叫“共产党杀了我的孩子”,然后播音员沉痛地说:“共产主义带来的只是鲜血和痛苦。为了防止在智利发生这样的悲剧,我们必须选举弗雷担任总统。”^①结果,弗雷以56.1%的选票直接当选智利总统,阿连德则获得39%的选票。据估计,美国干预1964年智利总统选举的费用约1000万美元,平均到每个智利选民的数额甚至超过了当年美国国内的总统选举。^②美国隐蔽的政治战和宣传战对弗雷当选功不可没,在这次选举中所发展起来的宣传机制也为此后美国在智利的隐蔽行动奠定了基础。

之后,从1964年至1969年,中情局在智利实施了20多项隐蔽行动,共计花费200万美元,其中1/4是经303委员会(40委员会)授权用于主要政治行动的。这些行动在智利社会的不同部门展开,目标是加强支持弗雷总统的组织,削弱左翼力量的影响。^③例如,303委员会在1968年7月授权35万美元资金用于影响1969年3月智利的国会选举,目标是加强温和派政治力量,为1970年总统选举搭建舞台。具体行动包括:提供资金支持事先选定的候选人,支持从社会党中分裂出来的小党(USP)以便分散社会党的选票,以及相应的宣传战。结果美国重点支持的12名候选人中有10人当选。给社会党中持不同政见者的支持使得社会党减少了7个国会席位。中情局认为这次行动

① 徐维源:《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,第156—157页。

② John Jacob Nutter, *The CIA's Black Ops: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*, p. 81.

③ Church Report: Covert Action in Chile 1963—1973, 94th Congress 1st Session COMMITTEE PRINT, Washington, 1975. <http://foia.state.gov/Reports/ChurchReport.asp>, 2006年11月15日。

“成功地达到了其有限目标”。^①

(二)1970年智利总统选举与美国的隐蔽行动

1970年智利总统选举呈现出三强角逐的局面。独立候选人亚历山德里(Jorge Alessandri)曾在1958—1964年间担任总统,政治经验老到,并得到右翼政党的强力支持,但已是73岁的高龄。阿连德代表人民团结联盟(社会党、共产党等6个政党组成的竞选联盟)第三次参加总统竞选,人民团结联盟所覆盖选民范围广泛,阿连德政治声誉良好,他具有社会主义性质的政纲对于低收入选民有很大的吸引力。托米克(Radomiro Tomić)是执政党基督教民主党的候选人,虽然该党支持率在执政后有所下降,但仍是智利最大的政党,而且可以利用政府资源参与竞选。但其政纲介于亚历山德里和阿连德之间,在政治分化比较严重的时期难以获得民众的明确支持。

面对智利激烈的总统角逐,美国政府唯恐以阿连德为代表的智利左翼上台执政,在其后院出现“第二个古巴”,试图再次通过实施隐蔽行动战略影响竞选结果。为此先后实施了“损毁行动”和“双轨战略”,给智利政局制造了很大的混乱。

1. “损毁行动”

事实上,美国政府早在1969年已开始考虑干预1970年智利总统选举。在1969年4月15日的303委员会会议上,基辛格提出“是否能对智利1970年9月的总统选举做点什么”的问题。因为候选人尚未正式宣布,委员会决定不立即采取行动。中情局局长赫尔姆斯(Richard Helms)希望尽早决定行动方针,他说,“大量的准备工作是必要的,中情局从其经验中认识到,除非及早进行,否则一项选举行动将不会有效。”^②

1970年3月5日,一份反映国务院和中情局共识的建议被提交40委员会。其中指出,“最可靠的政治调查显示,总统竞选是一场势均力敌的角逐,有10%—15%的选票仍在未定之数,因此是很关键的。”建议认为,考虑到智

^① “Memorandum for the 303 Committee: The Chilean Congressional Election”, 3 April 1969. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009BF0.pdf>, 2006年11月15日。

^② “Memorandum for the Record: Minutes of the Meeting of the 303 Committee”, 15 April 1969. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009BF1.pdf>, 2006年11月15日。

利当时敏感的政治环境,美国不支持任何候选人,但需要采取“损毁行动”(spoiling actions)来影响未定选票,使之远离人民团结联盟。这一行动包括两方面的内容。一是利用之前建立起来的机制进行宣传战,其有效性和安全性已得到检验,不会暴露“美国之手”。具体包括制作招贴,在电台和报纸中发布广告,“揭露共产党的策略和战略”,为反对人民团结联盟选举努力的人提供行动方案等。二是秘密支持激进民主党以削弱激进党给人民团结联盟转移选票的能力。激进党虽只代表约13%的智利选民,但能够在一场势均力敌的选举中扮演决定性角色。^①1970年3月25日,40委员会批准12.5万美元用于实施“损毁行动”。^②

中情局实施“损毁行动”的主要目标是破坏阿连德的竞选,主要手段是实施隐蔽的宣传战。宣传主题是:阿连德的胜利等于暴力和镇压。他们运用此前建立起来的宣传机制,制定了多项隐蔽行动计划,使用了智利几乎所有的媒体,并给国际媒体投送宣传品。中情局制造了数以十万计的精美印刷品,包括招贴、传单和图书等,并通过许多电台和报纸广泛宣传,专门的社论小组为电台和报纸提供政治特写、社会及新闻文章。

中情局的宣传手法是多种多样的:给2000多名记者、学者、政治家及其他舆论制造者寄送诋毁阿连德的时事通讯;散发展示如果阿连德获胜将是怎样的生活的小册子;翻译并分发反对苏维埃政权的编年史;派出张贴海报与涂刷标语的队伍等等。其中有一项“恐吓运动”,即在圣地亚哥市区张贴关于布拉格街头的苏军和坦克的大幅摄影,企图利用苏联入侵捷克斯洛伐克的暴力形象来吓阻智利选民给阿连德投票。标语涂刷小组在2000堵墙上涂上“你们的墙”之类的话,以使人们脑海中产生共产党行刑队的形象。有的招贴描绘了站在行刑队面前的古巴政治犯,威胁说阿连德的胜利意味着宗教和家庭生活的终结。收买媒体代理人制作定期的电台评论节目,通过全国广播网络进行

① “Memorandum for the 40 Committee: Political Action Related to 1970 Chilean Presidential Election”, 5 Mar. 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009BF2.pdf>, 2006年11月15日。

② “Memorandum: Policy Decisions Related to Our Covert Action Involvement in the September 1970 Chilean Presidential Election”. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009C3F.pdf>, 2006年11月15日。

传播。中情局圣地亚哥情报站根据中情局的指示,利用《信使报》中被收买的雇员每天发表攻击阿连德的社论,由于其社论被全国的多家电台宣读,具有很大的影响。同时,《信使报》是最有影响的拉美报纸之一,其影响可以扩展到整个拉丁美洲。一个反共报纸和电台项目受众就超过500万。^①

中情局还通过“黑色宣传”,利用虚假材料在激进党中制造分歧,以削弱它给人民团结联盟转移选票的能力。并用谣言和捏造的材料在共产党和社会党之间,在全国劳工联盟和智利共产党之间传播挑起争端,试图促使阿连德竞选联盟内部发生分裂。

为影响1970年智利总统选举的结果,中情局花费了80万—100万美元,其中近一半是40委员会批准的重大行动。另外,在政府的动员下,在智利有经济利益的多家美国私营企业也向阿连德对手的竞选阵营秘密提供资金,国际电话电报公司(ITT)通过中情局建议的渠道向亚历山德里提供了约35万美元资金。美国其他公司也提供了约35万美元资金。^②

1970年9月4日智利总统选举结果,阿连德获得36.2%的选票,位居第一。亚历山德里得到34.9%的选票,位居第二。托米克则得到27.8%的选票,位居第三。由于无人获得过半数选票,国会联席会议必须在50天后投票在得票最多的阿连德和亚历山德里之中选出一人出任总统,这也意味着选举程序和选举竞争还没有结束。

美国所实施的“损毁行动”虽然未能阻止阿连德得票第一,但也妨碍了阿连德的直接当选。同时,中情局发起的“恐吓”运动加剧了智利的政治分化和财政恐慌,使部分选民拒绝给阿连德投票,大量银行资金在选举期间被抽逃出国,这些都为美国下一阶段的行动提供了基础。

2. “双轨战略”

所谓“双轨战略”,即通过两个渠道实施隐蔽行动的战略。9月4日智利总统选举结果出乎美国政府的意料,也使其颇为紧张。为了阻止阿连德在10月

^① Church Report: Covert Action in Chile 1963—1973, 94th Congress 1st Session COMMITTEE PRINT, Washington, 1975. <http://foia.state.gov/Reports/ChurchReport.asp>, 2006年11月15日。

^② Ibid.

24日智利国会投票中最终获胜,美国政府采取了双轨战略:一方面,通过政府内正常的政策制定程序确定政策,采取行动,此称“第一轨道”(Track I),它包括被40委员会批准的、旨在诱导阿连德在智利的对手通过政治或军事手段阻止其上台的所有隐蔽的政治、经济、宣传等活动;另一方面总统直接授权中情局采取行动,称“第二轨道”(Track II),它包括根据尼克松总统的命令鼓动智利军方反对阿连德的活动。^①二者目标一致,平行进行,在具体运作上也有某些重叠之处。9月14日的40委员会会议和9月15日尼克松总统给中情局的指示分别启动了两个轨道的行动,阻止阿连德最终当选的行动在两条战线上同时展开。

(1) 第一轨道

第一轨道隐蔽行动分为侧重点有所不同的两个阶段。9月份的焦点是弗雷重选策略,即通过各种手段促使智利国会选亚历山德里为总统,然后亚历山德里主动辞职,给弗雷提供再度参选的条件,并在接下来的选举中击败阿连德。这一策略行不通之后,10月份侧重于推动军队干预策略,即促成军队的干预以阻止阿连德最终当选。

1970年9月8日,即智利大选后第4天,40委员会开会讨论智利问题。会议要求美国驻智利大使馆就“美国支持下立即组织一场军事政变”和“组织一个能在未来有效反对阿连德的智利政治反对派”两个问题立即做出评估。^②

9月14日,40委员会讨论了分别由大使馆和中情局提交的评估报告。科里大使(Edward Korry)的报告认为,尽管实现的困难和不确定性很大,弗雷重选策略对于美国和智利的利益而言都是最好的选择,弗雷的无条件支持是实现这一策略的关键。大使还指出,除非出现全国混乱和暴力蔓延,智利军队将仍然倾向于通过宪法途径解决问题。如果弗雷重选策略的成功导致支持阿连德的力量走上街头或造成广泛的混乱,军队将支持这一策略。如果这一策略失败,军队将是阻止阿连德行使权力的唯一选择。因此,“应该扩大在智利军队中的接触,它在眼下可以用作情报来源,以后如果需要,可以用作施加影响

^① Church Report: Covert Action in Chile 1963—1973, 94th Congress 1st Session COMMITTEE PRINT, Washington, 1975. <http://foia.state.gov/Reports/ChurchReport.asp>, 2006年11月15日。

^② “Minutes of the Meeting of the 40 Committee”, 8 September 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/0000956E.pdf>, 2006年11月15日。

的渠道。”^①中情局的报告也认为智利军队不可能立即采取行动。但弗雷重选策略有成功的可能性,“科里事实上已开始鼓励和推动这一计划,如果现在撤出,将几乎肯定扼杀这一努力,没有美国的支持,它很难继续。”^②40委员会决定授权科里继续推动“弗雷重选策略”的实施,同时在智利国内展开宣传攻势以激起民众对共产党接管国家的恐惧,并鼓动欧洲基民党人从“外部”给弗雷以“支持和鼓励”。^③

由于弗雷重选策略违背智利的政治传统,基民党左翼又坚决反对支持亚历山德里,弗雷在其政党内部缺乏绝对的影响力来决定国会投票,加上推进这一策略要冒损害其历史和政治形象的重大风险,并可能导致大规模内战。凡此种种,使得弗雷对实施这一策略顾虑重重,态度左右摇摆。10月初的基民党大会以270:191的票数决定与阿连德就宪法保障条例进行协商,这就给弗雷重选策略判了死刑。^④于是,40委员会很快将采取措施促使军队行动以阻止阿连德提上了议事日程。

美国主要从两个方面给智利军队施加压力:一是通过经济挤压造成智利国内出现混乱从而促使军队站出来维持秩序;二是通过停止给智利军队的军事援助从而促使军队为维护自身利益去铤而走险。美国大幅削减并部分停止了对智利的贷款,进出口银行将智利的信用等级从C降到了D,这意味着智利将不再能自动获得贷款,而是必须经过逐项审查,大大降低了智利从美国获得贷款的可能性。同时,由于进出口银行认定的信用等级是其他国际信贷机构发放贷款的一个重要参照指标,这也意味着智利从其他信贷机构中获得贷款的难度大增。为增加经济挤压的效果,美国政府同时告知在智利有重大经济利益的跨国公司,希望他们配合政府的行动。与此同时,40委员会决定,由中情局指示其间谍“用肯定的语气向智利军队传递信息,军事援助计划将中断,

① “Review of Political and Military Options in Chilean Electoral Situation”, 14 September 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/0000956C.pdf>, 2006年11月15日。

② “Memorandum for Dr. Kissinger: Chile-40 Committee Meeting, Monday-September 14”, September 14, 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/0000956F.pdf>, 2006年11月15日。

③ “Memorandum for the Record: Minutes of the Meeting of the 40 Committee”, 29 September 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009555.pdf>, 2006年11月15日。

智利军队在巴拿马的训练将中止,在运输过程中的军援也将停运。”^①40 委员会促使智利军队起而阻止阿连德上台的行动虽然造成了一定影响,给阿连德最后当选增加了阻力,但智利军队不干预政治的传统和军队总司令施耐德(René Schneider)将军的护宪主义倾向使得这一策略也难以成功。

(2) 第二轨道

在第一轨道运行的同时,尼克松总统为避免因政府各部门的分歧造成拖沓与争吵而贻误时机,决定启动独立于官僚部门的第二轨道,直接下令给中情局,要求他们尽最大努力策动军事政变以阻止阿连德最终当选。第二轨道不经过通常的政策制定程序,国家安全委员会、国务院、国防部、大使馆等机构对此毫不知情,因此行动更为隐蔽、迅速而有力。

1970年9月15日,尼克松总统与国家安全事务助理基辛格、中情局局长赫尔姆斯及司法部长约翰·米切尔(John Mitchel)在白宫开会讨论智利问题,授权中情局直接采取行动。根据赫尔姆斯事后的记录,总统指示:“也许只有十分之一的机会,但要挽救智利/值得花钱/不管冒什么风险/不要让大使馆卷入/有1000万美元可以使用,如需要还有更多/专职一用我们最得力的人/对策/制造经济恐慌/48小时内制定出行动计划。”9月16日,赫尔姆斯在中情局召开会议,传达了总统的指示,说总统已经决定,在智利存在一个阿连德政权是美国所不能接受的,要求中情局阻止阿连德掌权。总统为这一目标授权1000万美元。中情局执行这一任务不与国务院或国防部合作。^②中情局迅速将这一指示付诸实施。

9月21日,中情局总部给圣地亚哥情报站长发去两份电报,传达了总统的指令:“行动目的是阻止阿连德掌权。国会途径已被废弃。目标是军队解决方案。”“(轨道II)仅授权中情局,寻求一个军队解决方案。作为授权的一部分,我们被明确告知:40委员会、国务院和大使馆不被告知轨道II,也不涉

^① “Memorandum for the Record: Minutes of the Meeting of the 40 Committee”, 6 October 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009556.pdf>, 2006年11月15日。

^② Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders—An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities, United States Senate, 94th Congress 1st Session, November 20 (legislative day, November 18), 1975, pp. 227–228.

及任何具体事务。”^①可见,第二轨道策动政变的行动虽与第一轨道目标一致,但完全通过独立的渠道实施。这样做的目的就是为了防止来自其他部门的反对和干扰。中情局就轨道 II 事务与白宫的主要联系人、负责计划的副局长托马斯·卡拉梅西内斯(Thomas Karamessines)后来在国会作证时就指出,“如果轨道 II 在 40 委员会上提出,将会遭到严肃的反对,特别是来自国务院的反对。”^②

中情局最初的设想是试图争取弗雷推动一场政变,由弗雷出面邀请军队接管政权,解散国会,并宣布一场新的选举。中情局允诺在选举中提供帮助。但弗雷在 10 月初基民党大会上没能说服其政党不与阿连德达成妥协,打破了所有利用他阻止阿连德当选的希望。接下来,“中情局的任务便是在一个非常混乱的情况下克服以弗雷的无所作为、施耐德坚定的宪法主义、以及在有意于政变的官员中缺乏组织与热情为代表的巨大障碍,促成一场政变。”中情局为此设定了三个层次的行动计划:在有政变意向的官员中收集情报;通过宣传战、假情报和激怒左翼力量等行动制造政变气候;通知有政变意图的智利军官,美国政府将在政变中给予他们除直接军事干涉之外的任何支持。^③

为了严守秘密,中情局在西半球分部中成立了“智利特别工作组”来实施这一行动。行动由卡拉梅西内斯直接指挥,专门从海外召回一个老练的中情局官员具体领导实施,并由中情局中最有经验和技能的人员组成行动队。除分部主任、其副手等极少数几个人外,其他官员对特别工作组的行动一无所知。特别工作组与圣地亚哥和布宜诺斯艾利斯之间有专用渠道来传递有关轨道 II 的电报。重要行动决定都由智利特别工作组长、西半球分部主任布罗(William Broe)和卡拉梅西内斯做出。

由于时间十分紧迫,而中情局圣地亚哥站与智利军队又没有足够的联系,中情局招募了对智利军队十分熟悉、在智利军官中有广泛个人关系的美国驻

① Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders—An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities, United States Senate, 94th Congress 1st Session, November 20 (legislative day, November 18), 1975, pp. 227–228.

② Ibid., p. 232.

③ Ibid., p. 234.

圣地亚哥军事武官保罗·威默特,以搜集有关政变的情报,并利用他给有意政变的智利军官传递美国支持军事政变的信息。中情局对智利军队中政变可能性的评估认为,在军队和国家警察中确实存在反阿连德的动向,但他们被“军队尊重宪法的传统”和“总司令施耐德将军主张严格遵守宪法的公开个人立场”所束缚,中情局的任务便是克服智利军队不干预政治及宪法主义倾向的惰性。由于智利军队总司令施耐德和第二把手普拉茨(Carlos Prats)反对政变,中情局开始谨慎地接近处于第二梯队的智利军官,告诉他们,“美国政府赞成军事解决方案,将给予除直接军事干预之外的任何支持。”^①中情局的活动围绕两个关键人物展开,一个是曾在一年前领导军队暴动,之后被解职的罗伯托·威奥克斯(Roberto Viaux),另一个是圣地亚哥卫戍部队的司令卡米洛·瓦伦苏埃拉(Camilo Valenzuela)。总部授权给威奥克斯2万美元现金,同时许诺25万美元作为他及其同伙的生命保证金,并以此证明美国对他的支持。^②在中情局的积极活动下,智利部分军官表现出了政变倾向。

10月17日晚,受雇中情局的美国军事武官保罗·威默特与智利一些陆、海军官员会面,政变军官要求威默特提供武器。此前政变军官业已得到中情局提供的部分武器,包括原先准备给威奥克斯的6枚催泪弹。瓦伦苏埃拉告诉美国武官,他们计划首先在10月19日晚的军队晚宴上绑架施耐德,把他送到阿根廷,然后弗雷总统辞职并离开智利,由军队控制政府并解散国会。军队将否认卷入绑架施耐德的行动,将其归咎于左翼分子。但19日晚由于施耐德乘坐私人轿车离开宴会,绑架未能实施。政变军官向武官保证,在10月20日实施下一次行动。但20日的第二次绑架行动也以失败告终。智利特别工作组悲观地认为,“因为瓦伦苏埃拉集团明显地对执行政变计划的第一步都有很大困难,在24日之前发动一场成功政变,甚至发动政变本身也显得十分渺茫。”^③即便如此,美国并未停止对政变者的支持。

① Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders—An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities, p. 240.

② Ibid., p. 241.

③ Ibid., p. 244.

10月22日凌晨2时,美国军事武官在圣地亚哥一个偏僻处把三挺机枪和弹药交给了智利陆军官员。早上8点刚过,施耐德在上班的路上被绑架者拦截,在他掏出手枪自卫时,遭枪击重伤,3天后不治身亡。

但绑架、暗杀施耐德并未导致一场军事政变,也未能阻止阿连德当选。枪击施耐德事件发生后,弗雷总统立即宣布实施战争法,并任命普拉茨为总司令以接替施耐德。10月24日,智利国会开会进行了第二轮选举,阿连德顺利当选总统。11月3日,阿连德宣誓就职。美国阻止阿连德上台的隐蔽行动战略彻底破产。

美国在两条轨道上同时进行隐蔽行动,再加之公开外交施压,最终却未能阻止阿连德当选,一方面是由于其行动本身的局限性,另一方面也是智利的国内环境所决定的。智利有长达40年未间断的民主政治传统,军队不干预政治和护宪主义倾向,阿连德多年积累的良好政治声誉,阻止阿连德执政可能导致大规模内战的前景,凡此种种,使得美国所策划的行动缺乏成功实现合适土壤。

(三) 阿连德执政时期美国对智利的隐蔽行动

阿连德上台后,对改造智利社会的前景充满信心,开始着手大力推行其长期主张的改革政策,并在执政初年取得不小的成就。与此同时,对选举失败心有不甘的右翼势力极力破坏阿连德的改革进程。在这种情况下,美国政府迅速制定了对智利的政策,在加强对智利公开施压的同时,继续在智利实施隐蔽行动,公开外交政策和隐蔽行动战略双管齐下,结果是改变了智利国内政治派别之间的力量对比,激化了社会矛盾,使智利局势不断恶化,最终导致了“9·11”政变的发生,颠覆了阿连德政府。

1. 美国对智利政策的制定

早在1970年10月18日,基辛格就让其下属准备了一份给尼克松总统的备忘录,就阿连德上台后可能对美国利益的威胁、阿连德政权自身的弱点及可能采取的统治策略、美国的政策选择等问题进行了分析。文件认为,10月24日智利国会选举阿连德、11月3日阿连德就职总统已成定局。阿连德政权将反对美国在西半球的影响,鼓励与美国意愿相反的政策,并促使拉美国家采取中立主义的“第三世界”立场;它可能寻求与苏联、古巴和其他社会主义国家

发展关系,从而成为这些国家在这一地区施加影响的另一个切入点;它肯定迟早没收美国的投资;它的成功存在可能鼓励其他拉美国家中反对美国的因素,并给那些赞成与苏联保持密切关系或给其社会寻求一个马克思主义模式的人士造成心理上的提升。^① 文件指出,阿连德不会主动改变自己的目标,寻求与其和解的政策不大可能改变他的反美路线,只有某种相反的策略才有希望有效地抑制或威慑阿连德政权对美国利益的负面影响。因为“我们发动迅速推翻阿连德的政变的能力已被证明极为有限,现在的问题是能否采取行动——制造压力、利用弱点、增加障碍——促使阿连德的政策失败或被迫改变,最好能造成其倒台。”采取何种姿态才能更好地达到美国的政策目标呢?“美国的公开对抗和明显惩罚性的立场将几乎肯定促使智利国内和其他拉美国家中的民族主义力量被阿连德很好地利用”,从而有利于阿连德政权的巩固和在国内外争取支持。而一项正确但冷淡的政策虽然与公开的敌对政策运用相同的手段(包括中情局的活动、经济和外交压力等),但不会给阿连德提供攻击的口实。^② 这份文件已经提出了对智利“正确而冷淡”的政策原则。11月6日,美国国家安全委员会开会讨论了美国对智利的政策。11月9日,经尼克松总统批准的“对智利政策”作为“仅供过目”(EYES ONLY)的绝密文件(TOP SECRET),以第93号《国家安全决定备忘录》(NSDM93)发给国务卿、国防部长、紧急战备署主任和中情局局长等4人贯彻执行。

根据 NSDM93 文件,“总统决定:(1)美国的公开姿态将是正确而冷淡的,以避免给阿连德政府为巩固其政权集聚国内外支持提供基础;(2)美国将寻求给阿连德政权施加最大的压力以阻止其巩固,并限制其实施与美国和本半球利益相悖的政策。”同时,总统明确指示,在一个公开的对智利“冷淡而正确”的姿态背景下,“采取有力措施确保拉美的其他政府完全明白,美国反对一个与美国和本半球其他国家利益相敌对的共产主义政权的巩固,在可能的情况下鼓励他们采取相同的姿态”;“与拉美的关键政府,特别是巴西

① “Memorandum for the President: Chile-Immediate Operational Issues,” October 18, 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009557.pdf>, 2006年11月15日。

② “Memorandum for the President: Chile-Immediate Operational Issues”, October 18, 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009557.pdf>, 2006年11月15日。

和阿根廷进行密切磋商,共同反对智利可能与我们的共同利益相悖的举动;为实现这一目标,应努力增加与本半球友好的军队领导人建立和保持紧密联系”;“不再与智利政府达成任何新的双边经济援助承诺(人道主义或私营机构性质的项目将逐一考虑),现存承诺将被削减、推迟、停止或重新审查。”^①

文件要求立即采取以下几项针对智利的行动:1. 在可能的范围内,拒绝进一步提供财政支持或给美国在智利的私人投资提供担保,包括与投资担保计划(Investment Guarantee Program)或进出口银行业务相关的部分。2. 确定现存担保与财政安排能被终止或削减的范围。3. 给国际金融机构施加可行的最大影响,以限制给智利的信贷或其他财政支持。同时与友好国家,特别是拉美国家,寻求合作并争取它们对这一政策的最大支持,减少美国的单边暴露。4. 确保在智利有投资或项目的美国私人企业集团认识到美国政府对智利的关切,以及美国政府倾向于实施的限制性政策。总统还要求准备一份关于世界铜矿市场的发展、清理库存行动等可能影响智利铜矿销售和美智关系的研究报告。^②

从以上内容可以看出,美国确定对智利要实行所谓“冷淡而正确”的政策,其实质是从各个方面对阿连德政权施加最大的压力,从而阻止其巩固,并最终促使其垮台。NSDM93 文件的出台使得美国对智利阿连德政府有了一个明确的政策方针,减少了政府各部门之间在政策目标上的分歧,在这一文件的指导下,美国实施了从公开到隐蔽的各种战略行动,以图打击、搞垮阿连德政权。

2. 对阿连德政府的经济施压

美国的决策者充分意识到,经济问题是阿连德政府需要解决的首要问题,也是他能否获得政治支持的关键因素,因此决定从破坏智利经济入手,给其执政造成巨大压力,促使其垮台。智利长期以来形成的主要依附于美国的依附型发展模式,增加了美国政策给智利经济造成伤害的程度。

^① National Security Decision Memorandum 93: “Policy Towards Chile”, November 9, 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009554.pdf>, 2006年11月15日。

^② Ibid.

在这方面,根据 NSDM93 文件,美国政府首先切断了对智利的信贷,同时拒绝对美国私人给智利的信贷提供担保,并利用在国际金融组织中的优势地位扼杀智利从这些组织中获得信贷与援助的机会。其结果是智利获得的外资急剧减少。1972 年,智利从美国私人银行所得到的短期信贷只有 3500 万美元,而之前数年的平均数为 2.2 亿美元。自 1959 年以来,美洲发展银行共给智利提供了 3.1 亿美元的信贷,而阿连德政府的信贷要求均被拒绝。只有两项例外,一项是给圣地亚哥的天主教大学的 700 万美元,另一项是给智利南部的奥斯特勒尔大学的 460 万美元,因为这两所大学都被阿连德的反对派所控制。自 1944 年以来,世界银行共给智利提供了 2.35 亿美元贷款,但在阿连德政府期间,这一数字为零。前美国国防部长、时任世界银行行长的罗伯特·麦克纳马拉还公开宣称,“银行贷款的首要条件是一个良好管理的经济和利用额外资金的明显潜力,在这里并不具备,智利经济处于严重困境之中。”^①作为世行行长,他的这一声明严重影响了智利获得外界贷款的能力。美国的信贷限制给智利经济造成了极大伤害。智利 1970 年的进口商品约 40% 来自美国,到 1972 年,这一数字降至 15%,而且由于多年对美国产品的严重依赖,许多零部件、配件和机器很难找到替代品,大量企业因此不得不削减生产并停止某些正在建设中的项目。以智利钢铁公司为例,它在 1969 年从美国进出口银行获得 2500 万美元贷款用于扩展生产,由于美国在阿连德当选总统后拒绝支付剩余的 1300 万美元而不得不中止其扩建项目。由于智利特殊的地理环境,交通运输部门在经济中占有关键地位,智利的大部分交通工具来自美国,据估计,在 1972 年,由于缺乏零件和轮胎,约 30% 的私家车、21% 的出租车和 33% 的公交车无法正常运营。^②

美国政府还采取措施对占智利外汇收入约 80% 的铜矿的世界市场价格进行干预。美国决定出售其约 25.8 万吨的战略铜储备,这立即导致国际市场铜价大跌,严重影响了智利的经济发展。^③ 与政府的政策相协调,在智利有重大利益的美国跨国公司也展开对阿连德政府的攻势。肯奈科特公司试图在

① Philip O' Brein, ed. , *Allende's Chile*, New York: Praeger Publishers, 1976, p. 232.

② Ibid. , p. 232.

③ Edy Kaufman, *Crisis in Allende's Chile: New Perspective*, New York: Praeger, 1988, p. 11.

占智利铜矿出口量 66% 的西欧国家中破坏铜矿石的出售,它给所有智利铜矿石的进口商发出了一封信,表示肯奈科特公司认为来自埃尔特尼恩特矿的铜仍属于自己公司,他们将“采取所有自认必要的行动去保护其权益。”这在法国产生了一定影响,智利必须临时提供与一旦法国法院认为智利欠肯奈科特钱时应付给该公司的相应款项相当的保证金。虽然这一行动在其他国家的实际效果不大,但该公司的行动在智利铜矿的买主中制造了不稳定,给智利出售其最主要的资源设置了障碍。^①

美国政府采取的上述行动,大都是公开的,即其行为者身份可以被确认的。下面我们着重看看美国对阿连德政府的隐蔽行动。

3. 对智利的隐蔽行动

美国对智利政策最重要的一个方面是采取隐蔽行动战略,通过分裂阿连德政府的执政联盟,加强阿连德的反对派并促成他们之间的联合以阻止阿连德政权的巩固,破坏阿连德推行其政纲的能力,为实现通过某种形式推翻阿连德的最终目标创造条件。

依据 NSDM93 文件的精神,1970 年 11 月 17 日,美国政府制定了一份题为《对智利的隐蔽行动计划》的“仅供过目”秘密备忘录。该文件尚未完全解密,许多内容被涂黑。从已解密的内容来看,具体规定了隐蔽行动的主要内容:1. 实施隐蔽的政治行动分裂和削弱阿连德的执政联盟。在智利国内外发布消息,声称智利社会党支持诸如“左翼革命运动”(MIR)等左翼激进革命组织,古巴情报官员秘密渗透并训练 MIR 游击队领导人等等,借此激怒支持苏联但反对和害怕 MIR 游击队的智利共产党。继续利用黑色宣传在人民团结联盟内部制造分歧。2. 保持并扩大在智利军队中的接触。“当前用于搜集情报,之后可能的话用于施加影响。”3. 支持反对阿连德政权的反对派组织和政党。基民党和国家党及其媒体是仅存的重要政治反对派资源,要在其中选择某一派系或个人对反对派力量加以领导。4. 利用能够发出反对阿连德政府声音的智利媒体去影响智利公众。5. 继续使用精心选择的拉美和欧洲媒体,宣传古巴和苏联情报组织对智利安全组织的渗透和控制,宣扬阿连德对智利

^① Philip O' Brein, ed., *Allende's Chile*, pp. 232-233.

宪法和民主保障条例的侵犯等等。^①

根据上述计划,从1970年11月阿连德执政后到1973年“9·11”政变前,美国在智利实施了大量隐蔽行动。以下主要从美国对阿连德的反对党、反政府媒体和私营部门组织的支持作一简要分析。

(1) 给阿连德的反对党秘密提供资金支持

美国给阿连德的反对党秘密提供资金,旨在增强其力量,改进其组织,并促成它们的联合,给阿连德政府制造最大障碍。在1971年4月地方选举和1973年3月国会选举中给反对党提供的资金,是其中规模和影响最大的两笔。

1971年4月4日的智利地方选举是阿连德执政以来的首次全国性选举,由于在总统选举中仅得到36.2%的选票,他迫切希望通过这次选举获得多数民众对其改革的支持。智利民众和政党也把这次选举视为对阿连德政纲的全民表决。对于这次选举,美国政府也极为重视,在1971年1月28日的40委员会会议上,与会者认为,“阿连德建立一个马克思主义国家的脚步取决于几个偶然因素,包括他对人民团结联盟中不同派别的控制程度,促使军队中立或获取军队支持的程度,以及反对派的力量。”而反对派又是其中的关键,“除非受到拥有强大民众支持的反对派力量鼓动,智利军队不会起而反对阿连德或策划颠覆他。”给反对派以支持,帮助他们从事一场强有力的竞选,可以“保持其支持者的士气,展现这些政党的活力,加强各政党中愿意组成联盟以维持民主自由派系的力量。”^②基于以上考虑,40委员会批准秘密提供124万美元用于在这次选举中支持阿连德的反对党。

地方选举结果显示,人民团结联盟获得总选票的49.74%,反对党共得到48.90%,另有1.36%为空白和无效票。执政联盟在这次选举中得到的选民支持较1970年总统选举时有了大幅增加,这表明智利民众对新政府的认可程度。但美国政府对此并不感到沮丧,40委员会对于秘密支持智利反对党的成

^① “Memorandum: Covert Action Program for Chile”, November 17, 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009C45.pdf>, 2006年11月15日。

^② “Memorandum for The 40 Committee: Financial Support of Chilean Opposition Parties for the April 1971 Elections and the [been deleted]”, 28 January 1971. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009C4B.pdf>, 2006年11月15日。

果表示满意,认为这次行动实现了大多数预定目标:首先,这次选举“否定了阿连德寻求明确多数选民支持其政策的预期,使他不得不重新考虑通过全民公决来推进革命性计划的初衷”;其次,“阿连德的政治反对派成功挑战人民团结联盟,使得那些准备一旦阿连德阵营获得51%的选票就离开智利的富人和特权者打消了这一念头,给反对派以后的活动准备了力量”;再次,“反对党已重拾信心,具备了抵制政府的意志和实力”;最后,“支持反对派掌握的媒体力量,对于持续反对人民团结联盟有重大价值”。^①这一乐观评估使美国政府更坚定了支持阿连德政治反对派的信念,决定给智利本已严重的政治分化进程施加更大的推动力,给阿连德推行改革制造更大的政治障碍。

1973年3月的智利国会选举是阿连德与反对派之间的又一次政治对决,两个阵营将对参众两院共200个议席中的175席展开争夺。与1971年地方选举时相比,国内形势对阿连德更为不利。来自美国的外部经济打压和国内私营企业的大力抵制使得阿连德经济政策推行受阻,反对派政党利用国会中的多数地位极力阻挠阿连德改革,他们鼓动的全国性罢工导致社会经济陷入混乱,右翼极端组织从事的恐怖活动更激化了社会矛盾。面对这些困境,阿连德只得借助军人入阁来暂时缓解危机。鉴于这一现实,人民团结联盟力图在国会选举中保住原有席位。反对派则希望得到2/3多数,这将使他们不仅能推翻总统对立法案的否决,并在理论上具备了弹劾总统的必要条件。美国政府对这次选举更加重视,认为“这次选举将决定阿连德能否得到大众授权继续实施其革命性计划,或者反对派迫使政府改变政策是否具有大众支持。”“阿连德政府对于支持反对派的组织和个人经济力量的成功破坏,使得美国的资金支持对于反对派开展一场有效竞选是必须的。”^②因此,40委员会分两次批准向智利反对党及相关组织秘密提供162.7666万美元的资金。

① “Memorandum for the 40 Committee; Status Report on Chile in the Wake of the 4 April Elections”, 21 APR 1971. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009C50.pdf>, 2006年11月15日。

② “Memorandum for the 40 Committee; Chile-Financial Support of Opposition Parties and Private Sector in 4 March 1973 Congressional Elections”, 10 OCT 1972. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009C08.pdf>, 2006年11月15日。

国会选举结果,人民团结联盟获得总选票的 43.39%,反对派竞选联盟获得 54.7%。从议席上看,人民团结联盟新增了两个参议员和 6 个众议员席位,但反对派仍在国会两院中拥有多数席位。美国政府对这次选举的评估认为,“反对派政党组织了强大的竞选运动,有效使用了美国提供的资金。”来自智利两个主要反对党领导人的反馈也表明,“美国的资助对于帮助他们有效竞选是实质性的。”^①美国在这次选举中提供的资金增强了阿连德反对党的力量,促成了他们的联合,激化了智利政局的动荡,部分反对派领导人转而推动军事政变。

在智利政局动荡进一步加剧,已经出现政变迹象的 7 月,美国再次审视了对智利的政策。40 委员会认为,美国面临三种政策选择。其一是撤走给阿连德反对派的秘密资金支持,这意味着自 1971 年 1 月以来投入的 647.6166 万美元将付诸东流,而且“需要对现行政策进行有意识的逆转”。其二是采取行动策动智利军队干预政局,其中涉及的巨大风险“至少现在而言是不能接受的”,虽然如此,“并不排除经过一个阶段不断增加的危机和冲突导致智利军队根据自身意愿直接或间接进行干涉的可能性”。其三是继续给智利反对党和私营部门组织提供秘密资金支持,“使他们能够保持其组织和媒体的有效性,对抗政府实施其革命性计划的努力”。^②40 委员会决定采取第三个方案,并于 1973 年 8 月 20 日为此批准了 100 万美元,后由于军事政变打断了智利的政治进程,这笔资金事实上没有支出。

除以上论及的两次大规模隐蔽政治行动外,美国几乎对阿连德时期的每一次较为重大的政治活动都进行了秘密干预。智利国会的补缺选举是在国会议员去世或因其他原因离职后举行的,这类选举虽不能对政局造成重大影响,但各政党在其中的表现被认为是检验政治力量消长的试金石。美国给 1971 年 7 月 18 日瓦尔帕莱索补选中的反对派候选人秘密提供了 15 万美元的资

① “Memorandum for the 40 Committee: Outcome of 4 March 1973 Chilean Congressional Elections”, 6 APR 1973. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009C0C.pdf>, 2006 年 11 月 15 日。

② “Memorandum for the 40 Committee: Chile: Request for Funds to Support Opposition Political Parties and Private Sector Organizations through June 1974”, 13 JUL 1973. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009C0E.pdf>, 2006 年 11 月 15 日。

金,结果基民党候选人马林获胜。^①在1972年1月的两次补选中,美国秘密提供了16万美元的资金,并说服反对派政党避免相互竞争,结果基民党和国家党的候选人分别当选。^②反对派在一系列补选中的连续获胜影响了智利选民的心理,给政府形象造成了负面影响。此外,美国还在对智利政局具有重要影响的智利大学选举和智利劳工联盟选举中支持反对派候选人。

在给阿连德的反对党秘密提供支持的同时,美国力图分化人民团结联盟。1972年初,美国开始给从执政联盟成员之一的激进党中分裂出来的一个小党左翼激进党(PLR)提供秘密支持,因为它“表现出对政府某些政策的不满”。^③美国的资金使得这一政党从执政联盟中脱离出来成为可能。为了笼络左翼激进党,阿连德给该党两个重要内阁职位(司法部长和矿业部长),但该党还是退出了人民团结联盟,同时退出的有5名参议员和7名众议员,给阿连德沉重打击。中情局认为,“一个活跃的、相当有成效的左翼激进党将有助于从激进党中吸引更多的支持者,并将刺激其他对社会党和共产党支配政府不满的人民团结联盟小党进一步分裂。”而且,“曾经是政府成员的左翼激进党领导人的反政府声明,在国内外都具有独特影响和政治可信度。”^④4月24日,40委员会批准5万美元用于秘密支持左翼激进党。美国瓦解人民团结联盟的行动破坏了阿连德政府的执政联盟,严重削弱了其政治实力及在选民中的声誉。

(2) 给智利的反政府媒体秘密提供资金

在智利的民主政治环境下,媒体对社会舆论、选民心理甚至整个国家政局都具有重大影响。为实现打击阿连德政府的总体政策,美国给智利发行量最

-
- ① “Memorandum for the 40 Committee; Status Report on Chile in the Wake of the 18 July 1971 Valparaiso By-Election”, 4 AUG 1971. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009C53.pdf>, 2006年11月15日。
 - ② “Memorandum for Dr. Kissinger; Allende Suffers Major Defeat in Chilean Elections”, 17 January 1972. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009562.pdf>, 2006年11月15日。
 - ③ “Memorandum for the 40 Committee; Status Report on Financial Support to Opposition Parties in Chile”, 6 APR 1972. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009BF8.pdf>, 2006年11月15日。
 - ④ “Memorandum for the 40 Committee; Request for Permission to Use Available Funds to Support the Radical Party of the Left (PIR)”, 10 APR 1972. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009BFB.pdf>, 2006年11月15日。

大、被称为“反对阿连德政权重要堡垒”的《信使报》秘密提供了大量资金,支持它从事反政府宣传。

1970年12月,中情局分析了智利媒体的状况,认为“阿连德政府的政治经济压力和与此相关的广告收入下降,正迫使大部分智利媒体走向破产管理和政府的最终控制”。然而,“一些与反对派合作的报纸和电台正在持续从事进攻性的反共宣传,值得鼓励和支持。”^①到1971年9月,美国开始考虑给《信使报》秘密提供资金支持,该报曾在1970年智利大选期间被美国利用对阿连德进行了大量的诋毁与攻击。中情局的报告指出,如果没有美国的资金支持,《信使报》将被迫在9月底前倒闭,“尽管其倒闭将是由于经济原因,但其财政问题无疑具有政治授意,代表着阿连德政府迫使智利主要的独立报纸沉默的周密计划。”中情局认为,美国有两种政策选择:一是给《信使报》秘密提供大量资金,二是“任由这一报纸垮掉,并在世界范围内进行广泛宣传,声称这是由阿连德政府授意的”。^②40委员会最后决定,先提供70万美元资金用于维持《信使报》,让它就阿连德政府迫使其破产的问题发动一场密集攻势。“通过这一途径,可以使反对派的声音活跃一段时间,迫使阿连德要么退缩,要么在出版自由问题上冒面临强大批评的风险。”^③事实上,阿连德政府并没有通过政治压力限制智利人民的出版和言论自由,《信使报》所遇到的财政困难主要是由于阿连德对大型企业的国有化改革导致它失去了主要的广告和赞助收入。美国给《信使报》秘密提供的资金支持弥补了它的财政赤字,使得它更加肆无忌惮地对政府展开攻击,严重影响了政府的公众形象。1972年4月,40委员会决定再给《信使报》提供96.5万美元,用于偿还贷款并补充至1973年3月的运转赤字。^④

① “Memorandum for the 40 Committee: Chilean Media Under a Marxist Regime”, 18 DCC 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/0000955A.pdf>, 2006年11月15日。

② “Memorandum for the 40 Committee: Basic Options on El Mercurio”, 8 SEP 1971. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009C55.pdf>, 2006年11月15日。

③ “Memorandum for Dr. Kissinger: 40 Committee Meeting, September 9, 1971-Chile”, 8 September 1971. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009C54.pdf>, 2006年11月15日。

④ “Memorandum for Henry A. Kissinger: 40 Committee Meeting-Chile [April 11, 1972]”, April 10, 1972. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009BF9.pdf>, 2006年11月15日。

给《信使报》秘密提供资金是美国支持阿连德反对派政策中的重要一环。《信使报》是反对派攻击政府的一个重要阵地,反对党对政府的批评和抨击通过这份表面中立报纸的大力宣扬和渲染,大大增强了对公众的影响力。政府的每一个政策失误都被夸大宣传,被恶意曲解,从而成为社会关注的焦点,政府形象被严重扭曲。这份报纸还为反对派的行为辩护和正名,将他们打造成“自由与民主”的化身,极大地迷惑了智利民众,从思想上打消了部分民众支持政府的念头。在美国支持下,阿连德反对派实施的宣传战很大程度上“塑造”了智利舆论,给由于经济问题陷入困境的阿连德政府雪上加霜。

(3) 给智利反政府的私营部门和团体秘密提供支持

由于美国的经济打压和阿连德政府宏观经济政策的失误,智利经济从1971年末开始逐步陷入困境。某些行业组织通过罢工来抗议基本商品的短缺,在受到政府国有化政策威胁的私营企业和反对派政党的鼓动下,这些罢工的政治倾向逐渐加强,不仅给智利经济造成了重大损失,更向阿连德政府提出了政治挑战。这就给美国打压阿连德政府提供了新的资源。美国政府部分解密的一份1972年8月24日给40委员会的题为《给智利私营部门资金援助》的“仅供过目”秘密备忘录指出,之前40委员会授权的资金援助加强了阿连德人民团结联盟政府反对党的力量,给《信使报》的资助使这份独立报纸继续作为智利民主和反对人民团结联盟政府的有效代言人;认为“私营部门的政治化增加了它们与反对党紧密合作并随时给后者提供可能支持的意愿”,因此,“支持和鼓励私营部门具有政治倾向的行为是对于直接支持反对党的有益补充”;汇报说中情局已经和智利的一些重要的私营部门和团体建立了联系,要求给它们提供有限的资金援助。^①是年9月,40委员会即授权给智利一个很有影响的商人组织秘密提供了24000美元的“紧急援助”。10月,又批准给智利3个私营部门秘密提供了10万美元的资助。^②1972年秋和1973年

① “Memorandum for the 40 Committee: Financial Support to the Chilean Private Sector”, 24 AUG 1972. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009C04.pdf>, 2006年11月15日。该备忘录没有署名,从内容分析可能来自中情局。

② Church Report: Covert Action in Chile 1963—1973, 94th Congress 1st Session COMMITTEE PRINT, Washington, 1975. <http://WWW.foia.state.gov/Reports/ChurchReport.asp>, 2006年11月15日。

夏,智利卡车司机发动了两次大罢工,反对政府的私人卡车国有化政策,第2次大罢工一直延续到“9·11”政变。在卡车司机罢工影响下,其他一些行业也发动罢工,对智利经济造成极大损害。1975年美国国会听证调查时,国务院和中情局官员拒不承认美国政府资助了卡车司机罢工。但有资料显示,智利一些接受美国秘密资助的私营部门和团体给卡车司机罢工提供了资助。^①这表明美国政府至少间接地资助了智利卡车司机罢工。美国对智利私营部门和团体提供的资助增强了其对抗政府的能力,其组织的罢工维持的时间更长,对智利社会经济的破坏也就更为严重。它们与反对派之间的紧密联系与相互认同使得反对派的势力更为壮大,与政府之间的矛盾冲突也就更加难以解决。

通过对美国在智利实施隐蔽行动的考察可以看出,美国给阿连德的反对党、反政府媒体和私营部门组织提供了数额巨大的秘密资金,支持它们从事各种反政府活动,严重破坏了智利国内的政治、经济环境,给阿连德政策的推行制造了巨大障碍,动摇了阿连德政府的执政基础。在阿连德激进改革和国内外反对力量的打击下,到1973年,智利局势日益恶化,物价不断上涨,市场供应紧张,通货膨胀率高达508.1%,大规模罢工和示威游行此起彼伏。7月26日,4万名卡车主再次发动罢工,8月初国营和私营的汽车司机也加入罢工行列,成千上万学生上街示威游行。9月初工人、商人、医护人员、农民举行了大规模的罢工罢市。与此同时,军队内的反政府势力也不断发展,6月底发生一起未遂政变,7月初部分海军发动叛乱,8月23日,阿连德的支持者、陆军总司令兼内政部长普拉茨在军队反对派的压力下被迫辞职,由右派军人皮诺切特取代。其他护宪派高级军官也被排挤出领导岗位,反对派控制了军队。^②之后便发生了震惊世界的“9·11”政变,阿连德血洒总统府。

(四)“9·11”政变中美国的隐蔽行动

“9·11”政变发生后,美国政府一再否认卷入了政变,白宫发言人声称美

^① Church Report: Covert Action in Chile 1963—1973, 94th Congress 1st Session COMMITTEE PRINT, Washington, 1975. <http://WWW.foia.state.gov/Reports/ChurchReport.asp>, 2006年11月15日。

^② 李春辉等主编:《拉丁美洲史稿》(下),北京:商务印书馆,2001年,第541页。

国政府没有任何人参与此事。国务院、中情局等部门也作了相应的否认。然而事实并非如此。根据1999年美国政府部分解密的档案资料,尼克松政府事先已知道关于政变的详细情况。1973年9月8日,中情局圣地亚哥工作站在发给总部的一封电报中报告了智利即将发生军事政变的详情,说智利海军已经决定“在瓦尔帕莱索开始行动……推翻阿连德政府”,“空军将支持这次行动”;空军司令古斯塔沃·利“已经与陆军司令皮诺切特取得联系,皮诺切特表示陆军将不反对海军的行动”。电报说,他们的线人相信,在空军加入海军行动后,陆军也将加入;政变将在9月10日,最迟在9月10日所在的这个星期内发生。9月10日,中情局圣地亚哥工作站再次向总部报告,说政变将在9月11日开始,陆海空三军及警察部队都将参加政变,政变者将于11日上午7点在农业电台广播声明。^① 美国政府只部分解密了中情局智利工作站发给总部的电文,没有解密中情局的回电,中情局给其在智利特工的指令仍在保密。但由此我们也可以断定,美国政府至少与政变者保持着密切的联系,默认了智利军方的行动。对于政变者来说,默认就是支持,如果美国政府反对这场政变,智利军方断不敢贸然从事的。

此外,根据其他有关资料,美国也卷入了这场政变。2000年美国国会调查中情局在智利隐蔽活动的“欣奇委员会”在其报告中承认,“一个中情局的联络人卷入1973年6月29日的流产政变,另一人卷入1973年9月11日的成功政变。”^② 中情局还帮助政变者制定了一个“需要清除者名单”,名单中包括工会、学生组织、农会、民权组织、左派政党等组织的3000名高级领导人和2万多名中层领导人。该名单在政变发生之前即已发到所谓“敢死队”手中,名单中所列的、政变后没有逃走的人,大部分受到了军政权的追捕甚至杀害。^③

还需要指出的是,根据现有资料,美国虽然没有直接策划“9·11”政变,

① Bill Vann, “Chile documents expose criminal role of US foreign policy”, 13 July 1999. <http://www.wsws.org/articles/1999/jul1999/chil-j13.shtml>, 2006年11月15日。徐世澄主编:《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,第81页。该书将政变者在农业电台广播声明的时间打印为上午9点,经笔者核对原文,是7点。

② Hinchey Report, CIA Activities in Chile, September 18, 2000. <http://foia.state.gov/Reports/HincheyReport.asp>, 2006年11月15日。

③ 徐世澄主编:《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,第82页。

但政变中美国的影响随处可见,主要表现在以下几个方面。

第一,通过给智利的军售、军援和军官培训,增强了对智利军队的影响力。在阿连德 1970 年 9 月 4 日获得相对多数选票之后,为促使智利军队阻止阿连德上台,美国方面曾一度中断对智利军队的军事援助和培训。但在这一策略未能奏效之后,美国在阿连德就职之前恢复了对智利的军事援助。他们认为,如果继续中止对军队的援助,就意味着他们在惩罚智利军队,但“那是我们在智利所应该惩罚的最后一个组织”。否则,美国“将在希望增加对阿连德的压力时,在这一组织中没有能够拧紧的螺丝”。^① 尼克松开启的第二轨道隐蔽行动主要在智利军队中进行,由于行动本身保密性的需要,不便于寻求五角大楼的大力支持。在 NSDM93 号文件确定了美国对智利的总体政策之后,美国国防部正式参与进来,通过其广泛的渠道对智利军队施加影响。阿连德执政的三年中,美国在努力切断智利的外部经济援助和国际信贷的同时,对智利的军援和军售数额却大大增加,1970 年为 32.21 亿美元,1971 年增至 89.03 亿美元,1972 年更达到 135.40 亿美元。与此同时,在巴拿马运河美军基地受训的智利军官数量也迅速增加,1970 年为 181 人,1971 年是 146 人,1972 年增至 197 人,1973 年达到 257 人。^② 这些数据反映出美国对智利军队影响力的增强。

第二,美国通过中情局的隐蔽行动对智利军队施加影响。这是在军方对军方的直接影响之外的另一条重要渠道。1969 年 7 月,中情局圣地亚哥站得到总部批准,在智利军队中招募间谍。实施“双轨战略”期间,美国寻求通过军事政变来阻止阿连德当选总统的行动,使有意政变的智利军官认识到美国支持通过政变推翻阿连德的态度。到 1971 年 9 月,中情局在智利军队中建成了一个间谍网。此后中情局曾实施各类行动对智利军队施加影响,如从境外传递显示古巴情报机构对智利渗透的虚假材料等。“美国政府与政变策划者的秘密联系会给他们强烈的暗示”,^③使政变者感到其行为正在得到美国政府

① “Memorandum for the President: Chile-Immediate Operational Issues”, October 18, 1970. <http://foia.state.gov/documents/NSCChile3/00009557.pdf>, 2006 年 11 月 15 日。

② Edy Kaufman, *Crisis in Allende's Chile: New Perspective*, pp. 118-119.

③ Church Report: Covert Action in Chile 1963-1973, 94th Congress 1st Session COMMITTEE PRINT, Washington, 1975. <http://foia.state.gov/Reports/ChurchReport.asp>, 2006 年 11 月 15 日。

的怂恿和支持,至少符合美国的意愿和利益。

第三,美国通过给智利反政府政党、媒体和私营部门组织的支持,逐步侵蚀阿连德政府的合法性,制造危机氛围,从而间接促使军队采取行动去“维护法律和秩序”。在阻止阿连德上台的努力失败后,美国开始采取渐进的策略在智利制造政治和经济危机,希望这一危机最终导致阿连德的垮台。正如美国给罢工者提供资金支持一样,从表面看来,美国给罢工者提供的资金为数不多,但事实上,美国的秘密资金通过反对党这一渠道大量流入罢工者手中,利用这一途径将资金间接地传给了罢工者。与此类似,在美国政府清楚地认识到右翼政党认为军事政变才是阻止阿连德的唯一可行途径之后,仍给其大量的资金和技术支持,就是希望各种反对派力量鼓动军队通过政变推翻阿连德政府。

最后,美国海军与智利海军保持着密切联系。这一方面由于美国与智利海军的传统关系较为紧密,另一方面,美国海军在60年代末与拉美国家的海军建立起了特别保密的通讯网,这使得智利海军能够以绝密的方式与美国海军进行联系。阿连德上台后,虽然遭到左翼的抗议,仍然允许美智两国海军在智利近海实施的美智联合军事演习继续进行。1973年的美智联合军事演习(名为Unitas)原计划在政变当日开始举行,智利海军在出发后又秘密返回瓦尔帕莱索港。在政变期间,美国使馆的武官和政变军队正在一起,四艘美国战舰停泊在智利海岸不远处,32架飞机被部署在附近的阿根廷门多萨基地,一架电子侦察机在安第斯山脉上空盘旋,一艘战舰将海军的一支“海豹”突击队送至智利海岸登陆。^① 这些资料都表明,美国海军方面不仅知道而且支持了智利“9·11”政变。

(五) 对美国在智利实施隐蔽行动战略的剖析

通过上面我们对美国在智利实施隐蔽行动战略的考察可以看出,早在60年代,美国为了阻止共产党或左翼社会党在拉美国家上台执政,即在智利实施了隐蔽行动战略。从1970年到1973年,美国先是实施“双轨战略”,即通过正

^① Philip O' Brein, ed., *Allende's Chile*, p. 240; John Prados, *Presidents' Secret Wars*, pp. 320-321.

常的决策程序和总统直接指令两个轨道同时实施隐蔽行动,企图阻止左翼社会党人阿连德竞选获胜。在阿连德上台执政后,美国政府对阿连德政府公开经济打压、扶植智利军方的同时,继续实施隐蔽行动战略,暗中资助智利反对党、反政府媒体和私营部门团体,企图给阿连德政府施加最大压力,促使其垮台。美国公开的外交政策与隐蔽行动战略互相配合,共同作用,最终导致了智利经济危机、政局动荡、“9·11”政变的发生,阿连德政府最终被推翻,取而代之的是亲美的军事独裁政府。美国的长期经营最终结出了如意之果。在这里,我们似乎又看到了60年代美国在印尼实施隐蔽行动战略的影子:二者都是美国长期实施隐蔽行动、扶植军方的结果,最终都建立了亲美的军事独裁政府。所不同的是印尼“9·30”政变是一批左翼军人发动的,却被右翼军人所利用,乘机夺权;智利“9·11”政变则直接为右翼军人所发动。

1970—1973年正是东西方冷战的“缓和”时期,美国对智利政策的主要制定者尼克松总统和其国家安全顾问基辛格都是以现实主义著称的政治家,为什么还要对一个拉美国家的左翼社会党人如此仇视,处心积虑要将其扼杀呢?基辛格的一段话对此作了回答。1970年9月16日,基辛格在一次对媒体的背景简报中说:“现在,我们可以相当容易地预言,如果阿连德获胜,他很有可能在数年时间内建立某种形式的共产主义政府。这样的话,不是在远离海岸且在拉美没有传统关系和影响的国家,而是在主要的拉美国家中存在一个共产主义政府,它与业已深陷分歧之中的阿根廷有很长的边界,它与已经朝着很难对付的方向前进的秘鲁接壤,它与即使没有任何这类发展业已具有严重左倾及反美倾向的玻利维亚接壤。因此,我认为我们不应欺骗自己说阿连德接管智利不会给我们,给拉美的民主力量和亲美力量,事实上给整个西半球,造成大量的问题。西半球防务委员会、美洲国家组织,等等,将会发生怎样的状况,是很成问题的……那是对美国利益不利的诸多情况之一。”^①可见,基辛格担心在拉美具有重要影响的大陆国家智利出现“第二个古巴”,害怕拉美变成古巴在上、智利在下的一块“红色三明治”,归根结底,还是出于“遏制共产主

^① Church Report: Covert Action in Chile 1963—1973, 94th Congress 1st Session COMMITTEE PRINT, Washington, 1975. <http://foia.state.gov/Reports/ChurchReport.asp>, 2006年11月15日。

义扩张”的全球冷战战略的考虑。

美国对智利的政策目标是前后一致的,而用以实现它的手段又是多样的,隐蔽行动是这一时期美国对智利的战略工具,在其总体战略中占有重要地位。美国不愿意看到智利出现一个宣称要走社会主义道路政府,但智利的民主选举程序使得美国找不到合理的、正当的借口去阻止阿连德当选;美国不愿意看到阿连德政权得到巩固并在拉美甚至世界范围内增加社会主义的影响力,但又担心公开的对抗政策会使阿连德获得智利人民更坚定的支持,从而适得其反;美国希望干预智利国内的政治进程,破坏阿连德政府的执政基础,并为推翻他创造条件,但这样做又明显违反了得到公认的不干涉主义国际关系准则。在面临对智利政策的难题时,美国的政策制定者们自然想到了通过长期实践证明行之有效的隐蔽行动战略,此类行动解决了美国政府力图干涉智利内政又担心冲突的表面化可能带来负面影响这一顾虑,隐蔽行动战略于是成为美国决策者实现其政策目标的一件得心应手的工具。

隐蔽的宣传战是阿连德当选之前美国在智利实施隐蔽行动战略中运用的一个主要战略,其目的是制造不利于阿连德当选的社会舆论,阻止其当选。虽然这一阶段的行动没有达到其最终目标,但阿连德没能获得与其竞选联盟的选民力量相应的选票比例,中情局的宣传战功不可没。给反对派政党、媒体和私营部门组织提供秘密的资金支持等隐蔽的政治战是阿连德执政时期美国对智利隐蔽行动战略中实施的主要战略,其目的是最大程度地增加阿连德政权的阻力,促使其垮台。由于这些组织赖以生存的经济基础在阿连德改革的实施中遭到了很大削弱,美国的支持成为它们成功挑战政府的必要条件。与此同时,美国以提供资金支持为诱饵,促使反对派力量实现了联合,从而大大增加了反对派活动的影响力,制造出了不利于阿连德政府的社会氛围,为“9·11”政变的发生创造了条件。

美国在智利实施隐蔽行动战略是与公开的外交战略密切配合的。NSDM93文件确定了美国对智利阿连德政府“施加最大压力阻止其巩固”的所谓“正确而冷淡”的政策方针,据此,美国在公开的外交领域,对智利实施经济上打压的经济遏制战略和军事上拉拢扶植反阿连德政府的战略,在暗中则实施隐蔽的政治战、宣传战等隐蔽行动战略。公开的外交战略和隐蔽行动战略共同作用的结果,便是智利的经济危机、政局动荡和“9·11”政变的发生、阿

连德政府的垮台。在这里,无论是公开外交还是隐蔽行动,都不可能单方面实现 NSDM93 文件确定的美国的政策目标,公开外交和隐蔽行动成为美国对智利战车上的两个车轮,缺一不可。

1970—1973 年美国对智利的隐蔽行动对美国 and 智利都产生了重要影响。

美国对智利的隐蔽行动首先对智利造成了难以弥补的巨大影响。美国对阿连德政府反对党的大力支持,严重破坏了智利的政治平衡,给阿连德实施改革制造了巨大障碍;美国对智利反政府媒体的财政支持,给反对派力量攻击政府提供了舞台,极大地扭曲了对智利现实状况的报道,在很大程度上重塑了智利的舆论;美国对智利私营部门组织的直接和间接的支持,使他们从事反政府罢工和抗议的力量大增,其结果是大大增加了智利社会分化的速度和规模,制造了严重的危机氛围;美国对智利军队的直接影响和通过反对派力量给他们施加的压力使得智利军队逐步摆脱了宪法主义和不干涉政治的传统,起而夺取政治权力。美国对智利的隐蔽行动打断了智利社会的正常发展进程,从而极大地影响了智利的政治、社会 and 经济发展。阿连德政府被推翻后建立的军事独裁政府实施残酷的政治迫害和新自由主义的经济政策,使得智利人民之前所取得的自由民主等政治权利和社会福利等经济权利都遭到剥夺。智利人民陷入了军事独裁的深渊之中。

美国对智利的隐蔽行动对美国也产生了重要影响。逐渐了解内情的美国民众对这一问题的反应汇入了反越战的洪流之中,给民众业已增加的对政府乃至民主政治的怀疑起了推波助澜的作用。随着美国在智利大量实施隐蔽行动的暴露,特别是尼克松总统绕过正常的政策制定渠道及隐蔽行动审查机构,授权中情局实施第二轨道行动以在智利直接策动一场军事政变的事实逐渐浮出水面,美国媒体和公众为之哗然。美国民众对本国政府通过如此手段干涉一个通过自由选举上台的民主政权的行径感到愤慨,这进一步加深了他们对美国政治的怀疑。水门事件之后,国会对总统和中情局进行了大量调查,美国对智利的干涉问题是这场调查的重要组成部分。国会利用政府失信于民的机会,夺回了某些失去多时的政治阵地。国会开始对政府的决策程序,尤其是涉及隐蔽行动的决策程序进行更加严格的审查,这也成为直接导致中情局隐蔽行动势头一时低落的重要原因之一。

美国通过成功搞垮阿连德政权巩固了后院,增强了对拉美事务的影响力,

从而可以全身心投入世界范围的冷战争夺之中。但美国对智利隐蔽行动的逐步暴露,对美国的形象和它在国际政治中的道德影响力也造成了巨大的隐性损伤,第三世界国家和人民更清楚地认识到,美国在国际政治中所宣称的自由、民主等普世价值观只具有表面的价值,只有在符合其自身利益之时才被美国所坚持。

这一时期美国对智利的政策也为其提供了一个成功的经验,检验并丰富了美国在第三世界国家,尤其是拉美国家中对付行为异端或向其霸权提出挑战的政权的手段。时任美国驻智利大使的纳撒尼尔·戴维斯认为,美国对智利的政策没有重复对古巴政策的错误,“美国政府没有驱使智利并非情愿地接受苏联的武器,没有迫使苏联对智利许下大规模的承诺,没有推动智利军队依赖于苏联的军事援助和供应。”^①美国在对智利的政策中表面上更多地使用软的一手,大量运用暗箱操作的方法,将智利置于一张看似柔软但韧性十足的扼制之网中,令它既无力挣扎又难以突破,没有给智利抨击美国的干涉提供太多的炮弹。但美国在背地里竭尽所能地实施隐蔽行动,干预智利的政治进程,利用智利的民主自由氛围容易渗透的特点,将其干涉之手伸向了智利的每一个角落,从而事实上操纵了智利的政治进程,实现了预期目标。美国这一新的干涉途径经过在智利的检验变得更为成熟,成为美国争夺控制第三世界国家、实现其全球战略目标的又一件利器。

三、在安哥拉的隐蔽行动^②

(一) 安哥拉民族独立进程

安哥拉地处非洲西南部,北邻刚果(金)、刚果(布),南连纳米比亚,东接赞比亚,西濒大西洋,位于南大西洋和印度洋航运的要冲,面积达124.67万平方公里,人口1190万(1996年)。

^① Nathaniel Davis, *The last two years of Salvador Allende*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985, p. 399.

^② 本节初稿由笔者指导的研究生吴云权提供,笔者作了重大修改补充。

安哥拉矿产资源丰富,素有南部非洲“聚宝盆”之称,有石油、天然气、钻石、铁矿、锰、铜、铀、金等30余种,其中石油、天然气、钻石储量最为丰富,是非洲仅次于尼日利亚的第二大产油国,世界第四大钻石生产国。

安哥拉是一个多民族国家,由各种不同的族群组成。主要有奥温本杜族、姆本杜族、巴刚果族、隆达族等30多个部族。其中奥温本杜人约占全国总人口的38%,主要分布在安哥拉中西部的高原地区;姆本杜人约占全国总人口的23%,主要生活在罗安达地区和宽扎河下游;巴刚果人约占全国总人口的13.5%,主要分布在安哥拉最北部的刚果省和飞地卡宾达。

安哥拉在中世纪时分属刚果、恩东戈、马塔姆巴和隆达等四个王国。15世纪末葡萄牙殖民者开始踏足这里,逐渐殖民、征服了安哥拉。在1884—1885年欧洲列强瓜分殖民地的柏林会议上,安哥拉最终被划为葡萄牙的殖民地。

二战后,在世界非殖民化浪潮的鼓舞下,非洲广大殖民地国家掀起了民族解放运动的高潮。在这一高潮中,安哥拉人民也奋起反抗葡萄牙殖民统治,先后成立了3个主要的民族解放运动组织,即1956年由安哥拉非洲人团结斗争党和其他几个党合并成立的“安哥拉人民解放运动”(MPLA),简称“安人运”,其主要支持者是姆本杜人,主要在安哥拉首都罗安达周围、安哥拉东部一带活动;1962年由“安哥拉人民联盟”与“安哥拉民主党”联合组成的“安哥拉民族解放阵线”(FNLA),简称“安解阵”,主要支持者为巴刚果人,主要在安哥拉北部一带活动;1966年成立的“争取安哥拉独立全国联盟”(UNITA),简称“安盟”,主要支持者是奥温本杜人,主要在安哥拉中部高原一带活动。

这三个民族解放运动组织成立后都建立了自己的武装力量,都进行反对葡萄牙殖民统治的武装斗争,其中到1974年时“安解阵”的军事力量最强,在安哥拉境内活动的武装大约有1万人,正在扎伊尔进行训练者更多。^①但三派都各自为战,独立活动,没有形成一支统一的力量。之所以如此,首先源于葡萄牙殖民统治者长期在安哥拉实施分而治之的政策,使安哥拉社会四分五裂,各部族之间没有形成文化认同,也没有建立起紧密的经济联系。其次在于

^① NSSM 224, “United States Policy Toward Angola”, Analytical Summary, NSSM 224 Related, June 18, 1975. PR01307, DNSA.

意识形态的差异。这三派中,“安人运”宣布奉行马列主义和不结盟原则,主张实现国家独立,反对帝国主义,坚持社会主义路线,进行土地改革,给农民分配土地。“安解阵”主要强调国家独立、土地改革、经济发展和泛非统一体等,其领导人罗伯托主张在安哥拉推行种族主义、部落体制,排斥白人和混血种人,反对共产主义。“安盟”宣布其政治目标是在安哥拉建立一个由各族群集团和不同的宗教与阶级成员组成的、多数人统治的社会主义国家,强调非洲民族主义和反对帝国主义。^① 第三,美苏在非洲的冷战争夺、打拉也阻碍了三派的联合。

这三派各自固守地盘,独立作战,相互防范,阻止其他组织侵蚀自己的领地,同时不断发展壮大自身力量,积极争取国际社会承认和援助。尽管如此,他们给力图继续维持殖民统治的葡萄牙殖民者以沉重打击。1974年4月25日,葡萄牙发生军事政变,推翻了顽固坚持殖民统治的独裁政权。7月27日葡萄牙新政府宣布准许葡萄牙海外领土实现完全独立。随后,葡萄牙新政府在10月底结束了在安哥拉的军事行动。

1975年1月10日至15日,安哥拉三派领导人与葡萄牙政府在葡萄牙南部的阿沃尔举行会谈,就安哥拉独立进程达成协议,确定1975年11月11日安哥拉正式独立,在此之前由葡萄牙政府和安哥拉解放运动组织共同成立一个过渡政府,管理安哥拉过渡时期的事务,并具体规定了过渡政府的组成和运作方式;同时宣布卡宾达为安哥拉领土的一部分;决定由三方提供武装力量组成国家军队。^② 1975年1月31日,四方联合过渡政府在安哥拉首都罗安达成立。在过渡政府中,行政长官由葡萄牙人卡德索(Brigadier General Silva Cardoso)担任,总统咨议院主席由解放运动组织三方轮流担任,内阁12个部长职位由四方均分。

然而一纸协议以及据此建立的脆弱的过渡政府并不能使安哥拉平稳过渡,获得独立。安哥拉三大民族解放运动组织中,占据着首都及一些战略要地的“安人运”和军事实力最强的“安解阵”都对阿沃尔协议心怀不满,随时准备

^① Suzanne Jolicoeur Katsikas, *The Arc of Socialist Revolutions: Angola to Afghanistan*, Cambridge, Massachusetts: Schenkman Publishing Company, 1982, pp. 67-68.

^② Response to NSSM 224 “United States Policy Toward Angola”, PR01306, DNSA.

将其撕毁;只有实力最弱的“安盟”支持该协议。随着葡萄牙殖民者从安哥拉的退出,安哥拉事实上出现了一个权力真空,正在缓和旗号下进行冷战争夺的两个超级大国加强了对其代理人的支持,安哥拉各派政治力量势必要展开争夺国家权力的斗争。1975年2月,“安解阵”领导人罗伯托(Holden Roberto)下令其武装在首都罗安达和安哥拉北部袭击“安人运”。3月初,“安解阵”武装袭击了“安人运”总部,开枪打死了“安人运”51名手无寸铁的年轻的新成员,安哥拉内战爆发。

安哥拉内战爆发后,除美苏两个超级大国外,扎伊尔、古巴、南非等其他外部势力也纷纷卷入,使形势更加复杂化。经过一年的激烈争斗,1975年11月11日,“安人运”在罗安达宣布安哥拉独立,成立安哥拉人民共和国;“安解阵”和“安盟”也联合宣布成立安哥拉人民民主共和国。之后,“安人运”向“安解阵”、“安盟”和南非军队展开了全面反击,至1976年3月,击溃了“安解阵”、“安盟”武装,迫使南非军队全部撤出了安哥拉。“安解阵”和“安盟”建立的所谓安哥拉人民民主共和国解体,“安人运”建立的安哥拉人民共和国得到了世界上大多数国家的承认。1976年2月11日,非洲统一组织承认安哥拉人民共和国,并接纳它为该组织成员。1976年12月1日,安哥拉加入联合国。

(二)美国对安哥拉内战的政策与隐蔽行动战略

1. 美国对安哥拉内战的政策

1975—1976年的安哥拉内战并非只是安哥拉三大民族解放运动组织的相互厮杀,美国、苏联、扎伊尔、古巴、南非等外部势力也都卷入,公开或隐蔽地支持某一方,使得这场内战不仅演变成一场地区性战争,也成为美苏全球冷战的一部分,成为一场冷战中的热战。在这场内战中,美国站在了“安解阵”和“安盟”一边,实施了名为“安哥拉行动”的隐蔽行动。

在“安人运”和“安解阵”刚成立之时,由于这两大民族解放运动组织在意识形态上并无多大区别,都以争取民族解放国家独立为目标,都向冷战双方以及其他国家寻求援助;加之非殖民化大势所趋,葡萄牙在安哥拉殖民统治的终结只是时间问题,未来安哥拉政权由谁执掌尚不明确,美国出于自身利益的考虑,在安哥拉问题上并没有确定支持哪个解放运动组织,而是和双方都有接

触。1963年美国国务院在给非洲大使的一封电报即指出:“美国的政策不会,而且也不可能会不鼓励‘安人运’……转向西方,也不会在这两个组织之间进行选择。”^①

但是,随着形势的发展,美苏双方的天平都发生了倾斜。1964年,曾给予“安解阵”支持的苏联以“安解阵”领导人罗伯托曾帮助刚果信誉扫地的莫伊斯·冲伯,以及在美国的压力下减少了在安哥拉的游击活动为由,转向支持内图(Agostinho Neto)领导的“安人运”。美国方面,中央情报局从60年代初即开始雇佣“安解阵”领导人罗伯托为其收集提供情报,1969年以后中情局每年给罗伯托的佣金达1万美元。在苏联转向支持“安人运”后,美国的天平也就倒向了“安解阵”一边。1975年,中情局局长科尔比在国会作证时,当被问到为什么选择支持“安解阵”时,他承认是由于苏联支持“安人运”,美国就站在了“安解阵”一边。^②非此即彼,你东我西,这真是一种典型的冷战思维。

尽管美国在60年代初就和安哥拉民族解放运动组织建立了联系,但直至1974年4月葡萄牙政变前,并未给他们提供实质性援助。这是因为,葡萄牙是北约的重要成员国,葡萄牙的亚速尔群岛是美国在大西洋上至关重要的海军基地,美国从全球冷战战略出发,为了维护北约的团结,为了继续租用亚速尔群岛的海军基地,最终默许了葡萄牙对安哥拉的殖民统治。对于苏联在这一地区的渗透,则试图通过援助葡萄牙使其加强在这一地区的统治来加以遏制。1974年4月葡萄牙政变后,葡萄牙新政府在国内外的压力下,决定准许其海外领地完全独立。美国开始重新考虑其安哥拉政策。

1974年7月,中情局首先向罗伯托提供了一笔资金援助。1974年10月,苏联也恢复了对“安人运”的支持,开始给“安人运”秘密运送武器装备,包括大量AK-47步枪、机枪、火箭筒和火箭炮等。“安人运”迅速崛起。1975年1月22日,福特政府负责领导监管隐蔽行动的40委员会召开会议,讨论了隐蔽行动问题,决定向“安解阵”提供30万美元的援助,用以购买一部无线电台和

^① William Blum, *Killing Hope—Us Military and CIA Interventions Since World War II*, p. 251.

^② Ibid.

一家报纸。^①这就表明,美国已秘密卷入了安哥拉的内部冲突。之后,安哥拉局势急剧发展,内战爆发。1975年5月26日,美国国家安全委员会制定第224号国家安全研究备忘录(NSSM224)《美国对安哥拉的政策》,要求国家安全委员会非洲事务部际小组(NSC/AF-IG)就美国对安哥拉的政策进行研究,分析当前和安哥拉独立后美国在安哥拉的利益、目标以及政策选择等,在6月30日前提交国家安全事务助理。^②6月13日,非洲事务部际小组提出了一份长达84页的研究报告,就安哥拉局势与美国对安哥拉的政策选择等进行了详细的分析阐述。6月18日,又提交了一份分析总结报告。文件指出,美国“在安哥拉有着重要的但并非生死攸关的利益”。最重要的政治利益是这个具有较大版图和潜在繁荣的国家将在中部和南部非洲的和平、稳定和组织中发挥的作用和影响;当前美国在安哥拉的投资达4亿美元;安哥拉矿产资源丰富,农业也具潜力;安哥拉是美国在黑非洲的第二大贸易伙伴;安哥拉处于从美国东海岸到印度洋的海空交通线上,这对美国具有重要的战略意义,美国在沿线大部分国家缺乏可资利用的港口机场,进一步提升了安哥拉对美国的战略重要性。美国在安哥拉的目标是:遏制安哥拉当前的冲突,促使其和平过渡到独立;使葡萄牙及安哥拉的邻国在促进和平中发挥积极作用;使独立后的安哥拉政府保持稳定,执行与美国友好合作的政策;保护美国在安哥拉的投资,促进美国对安哥拉的出口,继续获取安哥拉的原材料;继续享用安哥拉的港口机场;阻止潜在的敌人独占安哥拉的战略设施。文件在依次分析了安哥拉当前的形势与前景、安哥拉三大政治组织的状况、卷入安哥拉的外部势力等问题后,提出了三个政策选择,即中立:不卷入安哥拉事务,既不支持“安解阵”,也不支持“安盟”,不管安哥拉建立什么政府,只希望与其保持外交关系;通过外交手段促进和平解决:此举旨在减少武装冲突,创造“安解阵”和“安盟”可以更好地与“安人运”竞争的形势;积极支持一两个解放组织:这意味着美国要采取更决定性的行动,运用从外交支持到直接军事援助的各种手段以增强“安解阵”和/或“安盟”的力量。^③

① Gregory F. Treverton, *Covert Action-The Limits of Intervention in the Postwar World*, p. 152.

② “United States Policy Toward Angola”, National Security Study Memorandum, NSSM 224, May 26, 1975. PD01482, DNSA.

③ Analytical Summary, NSSM 224 “United States Policy Toward Angola”, PR01307, DNSA.

6月19日,国家安全委员会高级评议组(NSC/SRG)开会就上述报告进行了审议。根据会议中所提出的问题,6月25日,国家安全委员会非洲事务部际组又向国家安全事务助理布伦特·斯考夫克罗夫特(Brent Scowcroft)提交了《关于回答 NSSM224“美国对安哥拉政策”的特别敏感备忘录》,就三种政策选择的利与弊、可能出现的各种结果等问题作了详细回答。关于第三种选择,文件指出,安哥拉形势的不确定性使直接卷入所带来的风险可能要大于其所得,“无论如何,我们不能考虑任何直接的公开的军事支持,诸如运送武器或派人参战。任何援助都必须是隐蔽的,军事援助必须通过第三方进行”。文件具体列举了隐蔽援助的方式:给罗伯托提供资金援助;敦促扎伊尔、赞比亚和坦桑尼亚给罗伯托和“安盟”领导人萨文比(Jonas Savimbi)施压,促使其解决分歧,共同行动,以免被“安人运”各个击破;实行精心扶植“安盟”的政策,使其力量能与“安人运”和“安解阵”匹敌,鼓励萨文比和罗伯托及“安解阵”发展密切的工作关系;特别要扩大对萨文比的资金援助,以加强其机动性(如购买汽车、飞机)、军事实力(如购买武器装备)、政治与宣传能力(如购买一家报纸和/或无线电台);鼓励赞比亚以及扎伊尔支持加强“安盟”的政策;利用赞比亚人、扎伊尔人等非美国人士训练萨文比军队的新兵;给“安盟”和“安解阵”提供通讯设备,必要时也提供非美国操作者;给“安解阵”和/或“安盟”提供资金援助,使其能够为所属人员支付工资;扩大对蒙博托的援助使其能够给“安解阵”和“安盟”提供军事和其他支持;准备为扎伊尔军队以“安解阵”和/或“安盟”的名义进行的有限干涉提供资金或其他支持;美国因扎伊尔人在安哥拉卷入的任何行动而对扎伊尔提供的支持包括隐蔽地为其支付费用,为其增加军事训练资金,极大地增加援助计划等。文件指出,采取这些行动就可以增加“安解阵”和“安盟”阻止“安人运”夺取政权的机会。更重要的是苏联的反应。如果苏联增加了对“安人运”资金和武器的援助,美国对“安解阵”和“安盟”的支持就应使苏联对“安人运”的援助难以奏效。但是美国不能像苏联一样由秘密援助转向公开支持,美国的援助必须“仍然保持隐蔽”。^①

从这几份文件可以看出,按照美国在安哥拉的利益和目标,从美国的角度

^① Special Sensitive Memorandum Regarding Response to NSSM 224 “United States Policy Toward Angola”, June 25, 1975. PR01308, DNSA.

考虑,第三种选择似乎最有利于维护其在安哥拉的利益。因为如果保持中立,得到苏联有力支持的“安人运”很可能彻底击败“安解阵”和“安盟”,独掌政权,使安哥拉沦为苏联的附庸,安哥拉就很难与美国保持“友好合作关系”,任由美国的垄断资本掠夺安哥拉的石油等矿产资源,使用安哥拉的港口机场;而通过外交手段和平解决安哥拉三大民族解放运动组织的矛盾冲突,建立安哥拉新政府,在美苏冷战争夺的大背景下并无可能,分别以美苏为后盾的一方是决不允许另一方独掌政权的,也很难联合执政,只要有可能,都想吃掉对方的。而介入安哥拉事务,通过支持一两个解放组织,使其上台执政,则既可保障美国在安哥拉的利益,也遏制了苏联在安哥拉的扩张。实践证明,美国政府正是这样选择的。根据上述文件,6月27日,国家安全委员会召开会议,审议了美国对安哥拉的政策。这样,经过反复讨论评估,美国政府最终确定了通过外交手段和隐蔽行动战略支持“安解阵”和“安盟”以阻止“安人运”独掌政权控制安哥拉、使安哥拉沦为苏联势力范围的政策。

2. 美国在安哥拉的隐蔽行动战略

美国在安哥拉的隐蔽行动战略主要采取了隐蔽地给“安解阵”和“安盟”提供资金、武器装备、军事顾问和技术人员、为其招募雇佣兵等准军事行动,以及进行隐蔽宣传等活动。

(1) 提供资金与武器装备

1975年7月9日,安哥拉内战升级,“安人运”发起进攻,将“安解阵”和“安盟”赶出了首都罗安达。已确定援助“安解阵”和“安盟”政策的美国政府也加快了行动步伐。7月14日,40委员会开会讨论了中情局非洲处提出的援助方案,该方案包括4项选择,即:A. 为其政治活动给予有限的资金支持,就如中情局在1月给罗伯托的援助一样;B. 提供600万美元的援助,使各方力量得到平衡;C. 给予更多的支持,提供1400万美元的援助,使罗伯托和萨文比获得的援助在苏联没有增加给内图援助的情况下超过内图;D. 在苏联援助上升的情况下提供能够与之匹敌的足够的援助,估计需4000万美元。^① 经过讨论,会议要求一个部际特别小组提交一份将1400万美元用于隐蔽行动的具体

^① John Stochwell, *In Search of Enemies: A CIA Story*, New York: W. W. Norton & Company Inc., 1978, p. 54.

计划。7月16日,中情局将在安哥拉的隐蔽行动计划呈交40委员会,代号为“特色行动”(IAFEATURE)。7月18日,福特总统根据《1974年对外援助法》的《休斯—赖安修正案》(Hughes-Ryan Amendment to the Foreign Assistance Act of 1974),向国会递交了批准该计划的秘密“裁决”(Finding),同时授权为该行动拨出第一笔款项600万美元,对安哥拉的隐蔽行动正式启动。7月27日,福特总统再次拨款800万美元。两天后,第一架满载武器的运输机飞离南卡罗莱纳,飞向扎伊尔首都金沙萨。^①至11月下旬,美国向“安解阵”和“安盟”总计提供了3200万美元的现金,1600万美元的武器。

美国给“安解阵”和“安盟”援助的资金和武器装备不是直接运送交付,而是采取了隐蔽的方式,即通过其盟国扎伊尔交付。安哥拉行动主要由中央情报局负责,中情局成立了一个特别工作小组负责实施安哥拉行动。他们利用中情局在金沙萨、南非的比勒托利亚、赞比亚首都卢萨卡以及罗安达的四个情报站开展工作。根据中情局与蒙博托的秘密协议,蒙博托需把中情局运来的武器全部转交给安哥拉境内美国所支持的组织。这些武器的采购、运输都是由中情局操办的。中情局从国民警卫队和美国预备役的仓库中获取了大量过时武器,把这些武器转交给了“安解阵”和“安盟”。同时,也通过国际武器商从欧洲购买武器,然后运到中情局指定的地区。关于武器的运输,由于美国和扎伊尔关系密切,在金沙萨驻有美国军事代表团,通过美国空军和海军往扎伊尔运送武器似在常理之中,不会引起人们太大的注意,因此中情局多次利用美国空海军运送武器,从中情局在得克萨斯和圣东尼奥的仓库中将武器装上空军C-130运输机,飞越大西洋到达金沙萨。中情局每次付给空军8万美元的运输费用。美国海军也多次为中情局向安哥拉秘密运送武器装备。

关于从金沙萨向在安哥拉的“安解阵”和“安盟”基地的武器装备运输,开始时是由扎伊尔承担的。之后中情局又将葡萄牙在安哥拉商业公司使用的一种小型运输机用“安解阵”的名字加以改装,由葡萄牙飞行员驾驶,从金沙萨到“安解阵”和“安盟”基地之间飞行运输。从8月开始,中情局利用8架飞机,包括扎伊尔一架C-130'S和南非一架C-130'S飞机,向安哥拉的“安解

^① Gregory F. Treverton, *Covert Action-The Limits of Intervention in the Postwar World*, pp. 154-155.

阵”和“安盟”基地运输了1500吨武器物资。^①

(2) 提供军事顾问、技术人员和招募雇佣兵

“安解阵”和“安盟”的部队人员庞杂,素质低下,大部分是目不识丁的文盲,缺乏军事训练和具有一定军事素养的人才,尽管中情局不断向其提供武器装备,但他们却不能有效使用和维修这些装备,不能组织起有效的通讯联络、后勤保障系统,从而严重削弱了其战斗力。为了增强“安解阵”和“安盟”部队的战斗力,鉴于40委员会明令禁止美国人直接卷入安哥拉内战,中情局以“情报收集员”的身份,为“安解阵”和“安盟”提供军事顾问和技术人员。在战争期间,有超过100名的中情局官员和军事顾问频繁活动于安哥拉、扎伊尔、赞比亚和南非,指导他们的军事活动和宣传技术。^②

中情局除了向“安解阵”和“安盟”提供军事顾问、技术人员外,也为其招募雇佣兵,以增强其战斗力。为招募雇佣兵,中情局投入了上百万美元。招募对象主要是具有一定军事技能、最好在非洲生活过的欧洲人,尤其是那些在非洲服过兵役的退伍军人。中情局一方面派人在葡萄牙、法国、南非等国招募,另一方面出资让“安解阵”和“安盟”直接招募。其中中情局招募的效果并不理想,原计划招募20名法国人和300名葡萄牙人,但直到1976年1月底,才招募到金沙萨25名法国人和13名葡萄牙人,但此时“安解阵”已溃败,退回了扎伊尔境内。“安解阵”则利用中情局提供的资金招募到100多名英国雇佣兵。但这些雇佣兵素质也十分低下,其中一个叫乔治·卡伦的英国人竟是精神病患者,他一次让14名雇佣兵伙伴站成一排,然后把他们通通枪杀,理由是“他们错误地攻击了错误的一方”。^③

(3) 隐蔽的宣传战

隐蔽宣传是冷战期间美国惯用的伎俩,安哥拉行动中也不例外。为了扶植“安解阵”和“安盟”,诋毁“安人运”及其支持者苏联和古巴,阻止安哥拉落入“安人运”及苏联之手,美国动用各种力量,开展密集的宣传战,以配合其外交活动和其他隐蔽行动。主要做法是:

^① John Stochwell, *In Search of Enemies: A CIA Story*, p. 209.

^② William Blum, *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*, p. 252.

^③ Ibid.

第一,由中情局选择或炮制一些宣传文章,交给一些报纸电台广为宣传和扩散;或中情局收买一些报纸电台的编辑记者,授意他们撰写发表符合中情局口味的文章。中情局以南部非洲为基地,其驻金沙萨、卢萨卡等情报站不断炮制一些诋毁“安人运”及其支持者苏联和古巴的宣传文章,假别人之名刊登在金沙萨的新闻报纸上,然后把这些文章复制成电报发送给欧洲、亚洲和南部非洲其他情报站。各情报站人员又将这些文章秘密传递给各大报刊有关人员,不久这些文章便会出现在世界各地的新闻媒体上。当时广为传播的卢萨卡情报站精心编造的一则新闻说古巴士兵在安哥拉强奸妇女、实施抢劫,详细报道了这些古巴士兵被逮捕、审判和处决的过程,并配有年轻妇女杀死强奸她们的古巴士兵的照片。这些故事很快被美国、英国和其他国家的媒体报道,给读者造成了对共产主义更加恶劣的印象。^①

第二,为“安解阵”在联合国的宣传活动制定策略、起草文件、提供活动经费。中情局安哥拉特别行动组组长约翰·斯托克威尔(John Stockwell)亲自为“安解阵”起草递交联合国大会的、揭露苏联干涉安哥拉的白皮书。这份在中情局总部制作的文件经过精心设计,制作得就像在扎伊尔制作的一样,所使用纸张、版面设计、正文内容、绘制图表、印刷技术都与在金沙萨印制的一模一样,由“安解阵”代表带到1975年9月下旬召开的联合国大会上,发给联合国官员和美国新闻界,并带着它在非洲等地到处游说,产生很大影响。在纽约的中情局官员还秘密向“安解阵”代表提供活动经费,策划他们与联合国官员和纽约新闻记者会面。中情局官员也为“安盟”在纽约联合国大会期间的宣传提供资金和指导。“安解阵”和“安盟”宣传所使用的信息,都是中情局非洲情报站用电报直接发过来的最新情报。由美国策划支持的“安解阵”和“安盟”在联合国的宣传活动取得了一定效果,联合国秘书长瓦尔德海姆(Waldheim)表示对安哥拉局势深为关切,并宣布联合国将派遣调查团到安哥拉进行调查。

第三,为了赢得国会及民众对美国在安哥拉行动的支持,中情局也非常重视在国内的宣传,也巧妙地采取了隐蔽宣传的方式。如一个欧洲摄制组拍摄了一部反映安哥拉内战的纪录片,揭露了苏联和古巴对安哥拉的干涉,在一些欧洲国家电视台播出后,引起很大反响。中情局就将该片引入美国,在一家美

^① William Blum, *Killing Hope: Us Military and CIA Interventions Since World War II*, p. 252.

国电视台上放映。中情局驻欧洲一个情报站介绍一名记者携带一则诋毁“安人运”的内幕新闻来到华盛顿,中情局特别行动组副组长保罗·福斯特(Paul Foster)让人将其译成勉强通顺的英语,再转交给这名记者,让他卖给美国最具影响力的大报之一《华盛顿邮报》发表。这些宣传对于不了解内情的美国人产生的影响可想而知。

美国在安哥拉的上述隐蔽行动尽管在一个时期和一定程度上增强了“安解阵”和“安盟”的实力和影响,但并未能掌控安哥拉政治发展进程,阻止“安人运”夺取政权。安哥拉冲突双方经过近一年的内战争夺,“安人运”在苏联和古巴的大力支持下最终击败了“安解阵”和“安盟”,独掌了政权。1976年6月,美国国会通过《克拉克修正案》,禁止美国以任何方式向安哥拉内部任何一方提供秘密或公开的军事援助,美国停止了对“安解阵”和“安盟”的援助。在这场冷战争夺中美国暂时失利了。

(三)美国在安哥拉隐蔽行动战略失败原因分析

如前所述,1975—1976年美国在安哥拉的政策目标是要抑制安哥拉的冲突,促使安哥拉和平过渡到独立,建立一个与美国友好合作的政府,保护和发展美国的利益。换句话说,就是要在美苏冷战争夺的大背景下,把即将独立的安哥拉纳入美国的势力范围,遏制苏联在安哥拉和南部非洲的扩张。为此美国采取隐蔽行动战略,实施了代号为“特色行动”的隐蔽行动以配合公开的外交活动。但其结果却并未如愿,安哥拉三大民族解放运动组织分别在美国、苏联、古巴、扎伊尔、赞比亚、南非等外部势力的支持下发动内战,进行了殊死较量,最终其对手苏联、古巴支持的“安人运”击败了美国支持的“安解阵”和“安盟”,独掌了政权,建立了安哥拉人民共和国,成为苏联的势力范围。也就是说美国在安哥拉的隐蔽行动战略遭到了失败。

美国在安哥拉隐蔽行动战略失败的原因是多方面的。首先,在于其行动的有限性。美国尽管采取准军事行动,给“安解阵”和“安盟”提供了大量资金和武器设备的援助,为其招募雇佣军,并也有个别中情局人员充当了其军事顾问等,但与苏联、古巴相比,这种行动是极为有限的。据估计,安哥拉内战期间,苏联给“安人运”提供的援助达数亿美元,远远高于美国提供的几千万美元。苏联给“安人运”提供的武器也比美国给“安解阵”和“安盟”提供的先

进。如苏联给“安人运”部队装备了一种破坏性极强的122mm火箭炮,其射程为12公里,精确度高,威力巨大,可以将一座房子炸碎,能穿透18英寸厚的混凝土掩体。而美国给“安解阵”和“安盟”的迫击炮射程仅为8公里。自从“安人运”装备了这种武器之后,在战场上屡屡得手。时任中情局安哥拉特别行动组组长约翰·斯托克威尔在其回忆录《寻找敌人:中情局故事》中认为它最终决定了安哥拉内战的结局。^①这种观点虽然有失偏颇,但在一定程度上也说明了苏联提供武器的先进性。就人员援助来说,苏联方面,除苏联给“安人运”派去了不少军事顾问教官外,古巴则派去大批部队参战。1975年7月下旬,首批50名古巴士兵抵达安哥拉,至1975年11月,增援“安人运”的古巴军队人数达3000人,到1976年1月,则超过7000人。这就大大增强了“安人运”的战斗力。同时,在苏联古巴教官的训练下,“安人运”部队可谓训练有素,指挥得当,战斗力也优于“安解阵”和“安盟”部队。

当然,美国政府也并非不愿意给“安解阵”和“安盟”提供更多更先进的武器装备,中情局曾多次提出要给“安解阵”和“安盟”提供包括红外线地对空导弹、反坦克导弹、重型大炮,动用战斗机进行支援,派遣一支美国舰队进行恐吓,在罗安达港布雷,动用美国潜艇来进行封锁,等。但由于经费的限制、国内政治的制约等原因,都被国家安全委员会和总统否决。

总之,在安哥拉内战爆发后,由于苏联古巴给“安人运”提供了大量人财物的支持,美国的行动十分有限,使双方实力对比不断向“安人运”方面倾斜,使“安人运”最终取得了胜利。

其次,是由于美国国会的掣肘。中情局安哥拉行动之所以如此有限,正是因为受到国会的诸多限制。20世纪50—60年代是中情局隐蔽行动的“黄金时代”,其时由于东西方冷战引起的美国反共产主义的全国共识,加之监督机制的缺失,中情局在实施隐蔽行动时可谓为所欲为,其规模、其方式基本上都是由自己决定,只要需要,便可实施,有时报请总统批准,有时则自行其是。当时在人们心目中,中情局人员似乎个个都是“斗篷加匕首”的维护美国国家利益的冷战英雄。1961年入侵古巴的猪湾惨败尽管给中情局的光环蒙上了一层阴影,其隐蔽行动一度有所收敛,但并未伤元气,很快便在全球范围内实施

^① John Stochwell, *In Search of Enemies: A CIA Story*, p. 162.

了更多的大大小的隐蔽行动。1972年水门事件发生后,美国国会在追查这一事件过程中,中情局实施的许多违反美国法律的骇人听闻的隐蔽行动随之暴露。此时美苏关系正处于缓和期,一些美国国会议员和新闻舆论界自然不允许中情局恣意妄为,加强了对中情局隐蔽行动的揭露和监督。同时越南战争刚结束不久,大多数美国人、美国政治家、包括美国国会议员都不愿意让美国再卷入一场类似的灾难中。安哥拉行动就是在这样的背景下实施的,这就不能不受到国会的掣肘,使其从一开始就不敢把行动的规模设计得很大,只能采取较小规模的行动。1974年国会通过的《休斯—赖安修正案》规定,中央情报局必须将在海外的隐蔽活动向参、众两院的相关委员会报告,同时总统必须就批准实施的每项隐蔽活动向国会递交其“裁决”。1975年7月18日福特总统依据该法案向国会递交的关于安哥拉行动的“裁决”中,为避免国会的干预,有意含糊其辞,没有讲到安哥拉行动,只是说要给非洲的“一些温和的民族主义运动提供物质的支持和建议,使其用于创建一个稳定的氛围,以便在正浮现的非洲国家实行真正的自决”。^① 1975年9月,“安人运”在和“安解阵”战斗中缴获了大量贴有美国标签的军火,将之公开展示,安哥拉行动开始暴露。这意味着美国并非只是给非洲的民族主义组织提供“物质的支持和建议”,也提供了武器装备,已卷入了安哥拉冲突。之后美国新闻媒体穷追不舍,调查和揭露美国在安哥拉的卷入。《纽约时报》公开揭露了安哥拉行动的内幕。与此同时,国会也展开了调查。但中情局局长科尔比在向国会情报委员会报告安哥拉行动的情况时总是轻描淡写,欲盖弥彰。这使一些国会议员十分不满。11月22日,《华盛顿邮报》报道了南非士兵在安哥拉参战的消息,这就更激怒了那些对南非种族主义政权极为反感的美国民众。参议院外交委员会非洲事务组主席迪克·克拉克(Dick Clark)在亲赴南部非洲实地调查后,认为美国正面临着在安哥拉这个并没有真正战略关切的国家与苏联形成一场公开对抗的危险。12月5日,他在参议院外交委员会上提出投票终止美国在安哥拉的行动,获得一致同意。之后,掌管钱袋子的国会首先对安哥拉行动从经费上予以限制。参议员约翰·滕尼(John Tunney)、艾伦·克兰斯敦(Alan Cranston)和迪克·克拉克联合提出一项修正案,禁止将1976财政年度国防预

^① Gregory F. Treverton, *Covert Action-The Limits of Intervention in the Postwar World*, p. 155.

算用于安哥拉行动。12月19日和1976年1月27日,参众两院分别通过《滕尼修正案》。2月9日,福特总统签字生效。

1976年6月30日,国会又通过《克拉克修正案》,禁止美国以任何方式向安哥拉内部任何一方提供秘密或公开的军事援助。之后美国基本停止了在安哥拉的隐蔽行动,直至10年后的里根政府时期。

可见,国会的掣肘也是安哥拉行动失败的重要原因之一。国会限制了安哥拉行动的规模,并最终取缔了这一行动。这是“美国历史上第一次通过公开投票取缔一个隐蔽行动计划”,^①反映了美国国会真正开始加强了对中情局隐蔽行动的监督。

第三,南非的卷入帮了倒忙。

1975年9月,就在安哥拉内战正酣之际,南非军队从纳米比亚进入安哥拉增援“安盟”和“安解阵”,不仅给“安盟”和“安解阵”送来大批武器,帮助训练军队,其机械化部队还长驱直入,帮“安盟”和“安解阵”收服了大片失地,并直逼首都罗安达。南非之所以卷入安哥拉内战,一方面是为阻止“安人运”掌权,防止苏联古巴势力向其占领地纳米比亚渗透;另一方面以“保卫自由世界为己任”,反对“共产主义扩张”,讨好西方国家。同时也得到美国的怂恿支持。^②但当时的南非政权是臭名昭著的顽固坚持白人种族主义统治的政权,它的军事介入首先为古巴军队的大量介入提供了口实和合法性,古巴军队开始大量进入安哥拉。苏联也加大了对“安人运”的援助,向安哥拉运去了1000多名苏联军事人员和1万多名古巴士兵以及价值5亿美元的军事装备,大大增强了“安人运”的军事力量。^③古巴军队装备精良,与“安人运”并肩作战。在苏联和古巴的大力援助下,“安人运”很快扭转了战局,守住了罗安达城,击败了“安解阵”、“安盟”和南非军队。其次也激怒了广大非洲国家和那些原来支持美国、站在“安盟”和“安解阵”一边反对“安人运”的非洲国家。如1976年1月,非洲统一组织召开紧急首脑会议,强烈谴责南非出兵安哥拉。尼日利亚迅速转向支持“安人运”,向它提供了2000万美元的资金援助。坦桑尼亚

^① Gregory F. Treverton, *Covert Action-The Limits of Intervention in the Postwar World*, p. 158.

^② 王绳祖主编:《国际关系史·第十卷》,北京:世界知识出版社,1996年,第210页。

^③ 同上书,第209页。

政府宣布将与苏联合作,在坦国土上为“安人运”训练士兵。乌干达总统阿明撤消驱逐苏联人的决定,在国际上开始采取支持苏联的立场。以前反“安人运”的一些国家也纷纷承认“安人运”政权。这就进一步增强了“安人运”的实力和合法性。此外,如上文所说,也惹恼了美国那些反感南非种族统治的美国国会议员,促使他们在国会提出并支持停止安哥拉行动的法案。可见,南非军队的卷入虽然一时挽救了“安盟”和“安解阵”的颓势,最终却导致了其败局。

1975—1976年美国在安哥拉的隐蔽行动是70年代美国实施隐蔽行动战略具有代表性的案例之一,它深深打上了“水门事件”和越南战争后遗症的烙印。虽然美国在安哥拉实施这一战略时也采取了为安哥拉内战的一方提供资金、武器装备、军事顾问、招募雇佣军等准军事行动和隐蔽的宣传战等战略手段,但由于受到国内诸多因素的制约,国内朝野无论是自由派还是保守派都不愿意卷入对美国来说没有至关重要利益的遥远的安哥拉,不愿再看到一个越南战争,这就使其行动规模十分有限,只能采取更加谨慎的隐蔽的方式。然而它终究还是露了马脚,在媒体和国会的追究下大白于天下,最后不得不以国会的一纸禁令、以其竭力扶持的代理人的失败和对手的胜利而告终。它表明了水门事件后美国国会开始加强对隐蔽行动的监督,凸现了美国立法和行政的矛盾,也反映了这一时期苏攻美守的冷战态势。

小 结

20世纪70年代是东西方冷战的“缓和”时期。但缓和并不意味着冷战的结束,对美国来说,“缓和”是“遏制”苏联权力和影响努力中的又一项尝试,^①是冷战的又一种表现形式。因此,作为服务于美国遏制大战略的一个重要方面战略,隐蔽行动战略在这一时期继续得以运用实施。对智利、安哥拉的隐蔽行动便是这一时期美国实施隐蔽行动战略的典型案列,在智利主要实施了隐蔽的政治战略和宣传战略,在安哥拉主要实施了准军事行动和隐蔽的宣传战略。此外,美国对苏联东欧隐蔽的经济战、政治战和宣传战仍在以温和的或不

^① John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment—A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold war*, Revised and Expanded Edition, p. 287.

易被察觉的方式继续进行,如贸易管制战略、秘密支持苏联东欧“持不同政见者”的政治战、自由欧洲电台等传媒隐蔽的宣传战都在继续实施。与此同时,由于罗斯福新政以来膨胀起来的总统权力到这时达到顶峰,尼克松总统竞选班底竟敢恣意妄为,擅自闯入民主党总部窃取对方竞选机密,制造了民主体制下骇人听闻的“水门事件”,民主党控制的国会以此为契机,对中情局的秘密活动展开严格追查,使其隐蔽行动战略的实施受到了很大的限制。在智利、安哥拉隐蔽行动的一成一败,在很大程度上都与美国国会的监管有关:前者主要发生在“水门事件”之前,国会监管缺失;后者发生在“水门事件”之后,国会以立法的形式迫使福特总统中止了在安哥拉的“特色行动”。

第七章 隐蔽行动战略的实施： 80年代—90年代初

80年代—90年代初是冷战期间美国隐蔽行动战略实施的最后一个阶段，也是美国隐蔽行动战略实施的一个关键时期。1979年12月苏联入侵阿富汗后美国迅速调整了对苏政策，结束了前几年的缓和状态，展开强硬对抗。特别是1981年里根上台后，决心利用苏联的内外困境进行反击，一举夺取冷战的胜利。在隐蔽行动战略的实施方面，里根政府可谓隐蔽的政治战、经济战、宣传战和准军事行动全面实施，从东欧和亚非拉全面出击，以波兰和阿富汗为重点突破，给苏联以决定性打击。到1989年1月里根离任时，苏联的实力已遭到极大削弱，苏联的内外政策也发生了巨大变化。之后上台的布什政府在所谓“超越遏制”的旗号下继续实施隐蔽行动战略，加速了苏东剧变，冷战结束。

一、支持“团结工会”，在波兰打开缺口

(一) 80年代初美国对波兰的政策

1980年7月，波兰爆发了罢工浪潮。罢工首先是从波兰东南部小城耶莱茨一家交通设备厂开始的，抗议政府提高肉价。但很快发展到全国，由分散走向联合，由经济要求上升到政治要求。8月14日，格但斯克列宁造船厂16000名工人举行罢工，并成立了罢工委员会，推选该厂电工出身的瓦文萨(Lech Walesa)为主席。紧接着邻近一些城市的工厂也举行罢工、成立罢工委员会，并与列宁造船厂的罢工委员会组成了厂际罢工委员会。厂际罢工委员会提出了成立独立于政党和工厂领导的自由工会的要求。在工厂罢工的强大压力下，8月31日，波兰政府与以瓦文萨为首的格但斯克厂际罢工委员会签署协

议,同意在承认波兰统一工人党对国家的领导作用、遵守宪法所规定的原则、不破坏已确立的国际联盟主体的前提下,成立“新的、独立的、自治工会”。根据这一协议,波兰全国各地很快成立了许多独立的自由工会,并联合起来,决定成立全国统一的“波兰独立自治团结工会”。1980年11月10日,波兰最高法院批准团结工会注册登记,团结工会成为合法的工人组织。

波兰团结工会是冷战爆发以来在苏联、东欧成立的第一个独立的、自由的、不受政府控制的最大的工人组织,一个非官方的工会,其规模最大时会员多达1000多万,其中有100万是波兰统一工人党党员,占党员总数的三分之一。^①波兰团结工会的建立既是波兰统一工人党和政府在长期执政过程中所犯的一系列错误所致,也是以美国为首的西方国家长期实施和平演变战略、隐蔽行动战略的结果。团结工会建立后,由于其不断加强和政府的对抗,对波兰统一工人党和政府的执政地位形成了明显的挑战。1981年9月团结工会在格但斯克召开了第一次全国代表大会,选举瓦文萨为团结工会全国委员会主席,苏联塔斯社就此进行了谴责,称之为“反对社会主义和反苏的闹剧”。^②

波兰局势的发展引起了美国的高度重视。1980年8月下旬,即在波兰政府和格但斯克厂际罢工委员会达成允许成立独立工会的“格但斯克协议”的前几天,卡特总统在写给英国首相撒切尔、西德总理施密特、法国总统德斯坦的信中就认为:“在波兰发生的事情将对东西方关系产生深远影响,它甚至对苏联集团的未来也是极其重要的。”^③在美国对苏联东欧集团的冷战战略地图中,波兰具有举足轻重的地位。波兰地处东欧的心脏地区,东部和北部与苏联接壤,西部和南部与民主德国和捷克斯洛伐克相邻,是东欧各国中面积最大、人口最多的国家,波兰的局势、在波兰所发生的重大事件,无论对苏联还是东欧其他国家都会产生影响。加之波兰又是一个天主教势力极大的国家,90%以上的人口信奉天主教,与西方文明有着根深蒂固的联系,极易受西方势力的影响。因此,当1979年底苏联入侵阿富汗,卡特政府调整了前一时期美国政

① 刘邦义:《波兰政局的剧变与团结工会》,《世界历史》1995年第5期,第69页。

② 刘邦义:《波兰政局的剧变与团结工会》,《世界历史》1995年第5期,第69页。

③ [美]道格拉斯·J·麦凯琴:《波兰危机背后的美国中央情报局(1980—1981)》,乐周、戴鼎译,周镜、刘力平、魏宗雷校订,国家安全工作研究所,2001年,第18页。

府的对苏缓和战略,重新加强了与苏联的对抗争夺后,随着波兰政局动荡的出现,卡特政府自然开始密切关注波兰的局势,企图乘机促使波兰发生深刻变化,卡特在上述给英、德、法三国领导人的信中,就建议西方给波兰提供经济援助以促使其进行更彻底更系统的经济体制改革。卡特政府此时对波兰的政策,主要是通过公开的外交手段,一方面给波兰提供经济援助,借以稳定其局势,阻止波兰政府镇压团结工会,防止苏联像1956年对波匈、1968年对捷克斯洛伐克那样对波兰的武装干涉,保障、加速波兰的变革。1980年9月,卡特政府宣布,美国给波兰的贷款将从1979—1980财政年度的5.5亿美元提高到1980—1981财政年度的6.7亿美元。^①另一方面,对苏联施加压力,警告苏联不要武力入侵波兰。1980年12月3日,根据美国获得的苏联正在集结部队、准备武力干涉波兰的情报,卡特总统除了给苏联领导人勃列日涅夫写信,警告说“如果苏联在波兰使用武力,美苏关系将受到严重影响”,还发表了一个措辞严厉的公开声明,指出:“美国政府一直在持续关注发生在波兰边境的苏联军队不同寻常的集结行动以及部分边境的封锁”;“美国政府认为,波兰人民和当权者应该在没有任何外界干涉的情况下,自主地解决他们的内部事务”;“外国对波兰的军事干预将对整个东西方关系尤其是美苏关系产生极为严重的消极影响……我希望向所有国家表明,一旦苏联在波兰使用武力,美国对苏联的态度及未来政策将会因此而受到严重影响。”^②

与此同时,卡特政府也没有忘记实施隐蔽行动战略,开始对团结工会给予秘密支持,给团结工会提供一些印刷品、印刷机等,如出资找人给团结工会印制一些亲团结工会的T恤衫等。但此事主要是在波兰裔的总统国家安全事务助理布热津斯基推动下在波兰境外进行的,规模也不大,中情局尚未和波兰团结工会接触。^③

1981年上台的罗纳德·里根是位反共产主义意识形态极为浓厚的总统,英国著名学者理查德·克罗卡特说他“极端反共”,“从骨子里,从意识形态上

① 张文红:《波兰团结工会的兴衰》,北京大学博士学位论文,1997年,第118页。

② [美]道格拉斯·J·麦凯琴:《波兰危机背后的美国中央情报局(1980—1981)》,第60—61页。

③ Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 32.

对共产主义深恶痛绝”。^① 1982年6月8日他在英国议会发表的那篇流传甚广的演说集中代表了他的强烈的反共意识形态。他在演说中公开宣布要“开始一场为自由的十字军讨伐”(a crusade for freedom),反复号召开展一场“全球民主运动”、“全球自由运动”、“为民主和自由而进军”,声称要“把马克思—列宁主义扔进历史的垃圾堆”。^② 里根也在一系列讲话中对苏联进行了恶毒攻击,称苏联是“邪恶的帝国”,“现代世界罪恶之源”,“世界历史上最大的军事帝国主义”,“国际和平的最大威胁”等。^③ 在竞选期间,他就攻击卡特政府对苏联政策过于软弱,指责他放弃美国对世界的领导地位,对苏政策犹豫不决、毫无效力,常常作出错误的决定。1981年1月29日,他在举行的第一次记者会上,对前一时期实行的对苏缓和政策进行了严厉抨击,指出那是“苏联用于实现其目标的单行道”。^④ 决心和苏联展开强硬的对抗争夺,“重振国威”,“重振军威”,“以实力求和平”;同时,他也看到苏联的经济已陷入绝境,“毫无希望”,决心利用苏联的国内外困境,“利用苏联体制内部的裂缝以加速其崩溃的过程”,^⑤击溃苏联集团,赢得冷战的胜利。基辛格认为,“里根是冷战期间第一个在意识形态上和地缘政治学上都采取进攻性行动的总统”。^⑥

里根政府的对苏战略,可以说是全面对抗、全面争夺、全面出击的进攻型遏制战略。1982年5月20日,里根签署了国家安全决定指令第32号文件《美国国家安全战略》(NSDD32),把“在全世界遏制和反击苏联的扩张”、“增加其支持利用代理人的代价”、“削弱苏联的同盟体系”、“鼓励苏联内部及其盟国的自由化和民族主义倾向”等确定为美国国家安全政策的目标。该文件特别指出,“80年代将可能是二战以来决定美国生存与繁荣的最具挑战性的

-
- ① [英]理查德·克罗卡特:《50年战争》,王振西主译,北京:新华出版社,2003年,第438页。
 - ② Raymond L. Garthoff, *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1994, p. 11.
 - ③ 刘金质:《冷战史》(下),第1154—1155页。
 - ④ Raymond L. Garthoff, *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, p. 8.
 - ⑤ [美]罗纳德·里根:《里根自传》,张宁等译,北京:世界知识出版社,1991年,第496、210页。
 - ⑥ [美]德瑞克·李波厄特:《五十年伤痕——美国的冷战历史观与世界》,郭学堂、潘忠歧、孙小林译,郭学堂、倪世雄审校,上海三联书店,2008年,第618页。

10年,美国的应对可能导致在80年代末时东西方关系发生实质性变化”。^①这就表明,里根要在其执政期间削弱、击溃苏联集团,赢得冷战的根本性胜利。1983年6月15日,国务卿舒尔茨(George P. Shultz)在参议院对外关系委员会发表的全面阐释里根政府对苏政策的重要讲话《美苏关系在美国外交政策中的地位》中就讲到,美国对付苏联的挑战必须是全球性的,只要苏联的挑战威胁了美国的制度,美国就应该在一切可能的地方进行反击。美国应当“通过持续而有效的政治、经济和军事竞争来对付苏联的扩张活动”。^②具体地说,就是要通过公开的和隐蔽的各种手段,在政治、经济、军事、意识形态等各个领域,在全世界范围内和苏联展开对抗争夺,以实现上述目标。

就隐蔽行动来说,东欧是里根政府隐蔽行动战略实施的一个重点地区。如果能够促使东欧国家减少对苏联的依赖,脱离苏联集团,倒向西方,将极大地削弱苏联的力量,加速苏联集团的崩溃。也将促进苏联内部的变化。同时,东欧各国与苏联的矛盾也在不断深化,对苏联的高压手段、霸权主义极为不满,这也使拉拢东欧分化苏联集团成为可能。自从1956年匈牙利事件后,美国弱化了直接针对苏联东欧的隐蔽行动,更多地采取了通过加强双方的交流等可能促使其和平演变的战略。到70年代末80年代初,东欧各国的困难日益加剧,社会矛盾不断发展,求新求变的思潮开始蔓延,1980—1981年出现的波兰的社会动荡、政治危机便是一个典型事例。在这种形势下,里根政府重新加强了直接针对苏联东欧的隐蔽行动,企图利用苏联东欧国家的困境一举搞垮苏联集团。1982年5月20日,里根签署的国家安全决定指令第32号文件《美国国家安全战略》就授权采取广泛的政治行动和隐蔽宣传活动打破苏联对东欧的控制,并授权采取隐蔽行动和其他手段支持该地区的反苏组织,如秘密资助游行示威、集会、各种会议、出版印刷宣传品、制作电视节目、展览,以及诸如此类吸引人们注意苏联非法行为的活动。^③四个月,即9月2日,里根又签署了国家安全决定指令第54号文件《美国对东欧的政策》(NSDD54),文

① National Security Decision Directive 32, “U. S. National Security Strategy”, May 20, 1982. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd-032-htm>.

② 刘金质:《冷战史》(下),第1118页。

③ William J. Daugherty, *Executive Secrets*, p. 197.

件明确指出:“美国对东欧的预期目标是……促使其最终融入欧洲国家共同体”。^① 为了实现这一目标,美国要对东欧国家采取和苏联不同的政策,要鼓励该地区更自由的趋势,促进东欧国家的人权和公民权,加强其人民的亲西方倾向,减少他们在经济和政治上对苏联的依赖,促进他们与西欧自由国家的联合,鼓励其经济发展私有市场倾向和自由工会的活动。文件强调美国政府将运用商业、财政、交流、情报和外交等各种工具以执行其对东欧的政策,并具体规定了9个方面的政策,其中关于“文化和教育交流以及情报计划”规定,“这些计划将被用于加强东欧人民的亲西方倾向,给那里的听众传递美国的观念”。^② 这份文件只是部分解密,约有三分之一被涂黑,被涂黑的部分显然是一些最隐秘的、尚不能见人的内容。尽管如此,我们也能从上述已解密的内容中看到隐蔽行动的踪影,“文化和教育交流及情报计划”便暗藏了隐蔽的心理战的玄机。1983年1月17日,里根政府又通过了国家安全决定指令第75号文件《美国与苏联的关系》(NSDD75)。该文件再次明确了美国要在全世界范围遏制反击和削弱苏联的政策,认为苏联帝国有许多美国可利用的严重的弱点和易受打击的部位,美国的政策是在可能的任何地方寻求鼓励苏联盟国在外交政策上远离莫斯科,在国内走向民主化。具体地说,对东欧,美国的主要目标是削弱苏联对该地区的控制,促进东欧各国的人权事业。^③

迄今为止,尚未发现里根政府制定的专门对波兰的政策文件,但从上述里根政府制定的美国国家安全战略、美国对东欧的政策、美国对苏联的政策等文件以及美国决策者的讲话等材料中可以看出,里根政府对波兰的政策是将其置入对东欧的政策、对苏联的政策,纳入全球冷战战略中考虑的,是将其作为在全球范围遏制反击和削弱苏联、击溃苏联集团、夺取冷战胜利的大战略的重要组成部分。

政策既已制定,目标业已明确,里根政府在东欧以波兰为突破口,以隐蔽

① 省略号为笔者所加,表示这句话被涂黑,即未解密。根据 *Executive Secrets* 一书,被涂黑的一句是:“削弱苏联对该地区的控制”。见该书第198页。

② National Security Decision Directive 54, “United States Policy toward Eastern Europe”. PD01665, DNSA.

③ National Security Decision Directive Number 66, “East-West Economic Relations and Poland-Related Sanctions”. PR01477, DNSA.

行动战略配合公开外交战略,进行了一系列隐蔽活动。

(二) 隐蔽行动战略在波兰的实施

里根政府在波兰实施隐蔽行动战略,主要是采取隐蔽的政治战略,大力加强对团结工会的秘密援助,使其成为颠覆波兰政府的重要力量,进而在东欧产生示范效应,最终分裂、削弱苏联集团。

早在1981年1月30日里根入主白宫不久,在负责国家安全的核心机构国家安全规划小组(NSPG)会议上,里根政府就做出决定,要在波兰与苏联进行对抗,不仅要防止苏联人的入侵,而且要设法破坏他们在波兰的影响。^①此时波兰团结工会与政府的对抗愈演愈烈。在团结工会的影响下,波兰一部分农民也出来闹事,要求成立“乡村团结工会”。1980年12月14日,他们在华沙召开了一个全国独立联盟成立大会,有一千名代表出席了会议,声称代表60万私有农民的利益。他们提出允许自由买卖土地、结束农业部的管辖、取消新闻审查等要求。同时在一些地方发生了占领政府机关、公共建筑物的事件。1981年1月,团结工会又发动了声势浩大的罢工运动,要求每周40小时工作制。对此苏联认为是波兰的反社会主义分子企图利用国家的困难,使波兰脱离社会主义道路,因此开始调集军队,进行军事演习,准备进行武装干涉。里根政府则欢欣鼓舞,里根在发表的声明中毫不掩饰地说:“在波兰人民为反抗苏联对他们的改革的反对态度而进行的斗争中,我们对波兰人民怀有一种特殊的亲人般的感情。”他表示波兰事件令人紧张激动,认为:“人类最基本的和无法取代的渴望之一——通往自由,正激励铁幕后面的生灵,在共产主义的极权统治大坝上打开第一个缺口。”“我们要尽可能做一切去推进这一进程,这正是我们从第二次世界大战以来一直等待的事情。在波兰发生的事情,可能会像传染病一样蔓延到整个东欧。”^②这就表明,美国对东欧、对波兰的政策,实际上是对苏联整体冷战战略的一部分,是要以波兰为突破口,促使整个东欧发生剧变,摧毁苏联集团,战胜、消除以苏联为代表的所谓共产主义极权统治。

^① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 6.

^② 刘金质:《冷战史》(下),第1191页。

为了防止苏联出兵干涉,扼杀波兰正在发生的自由化运动,促进波兰的变化,使波兰成为插进苏联帝国心脏的一把尖刀,里根政府一方面像卡特政府一样,采取公开外交手段,不断给苏联发出警告,要求其不要对波兰进行武装干涉;同时给波兰提供经济援助,以鼓励波兰政府进行变革,并防止波兰局势恶化,给苏联的干涉提供口实。在波兰政府实施军管后则对波兰进行经济制裁,以迫使其取消军事管制,使团结工会合法化。另一方面,则加强了对波兰团结工会的秘密援助。

里根政府对团结工会的秘密支持主要表现在以下几方面。

第一,给团结工会秘密提供活动经费、印刷工具、通讯设备等。

1981年12月,波兰政府为了防止苏联的军事干预,在苏联的压力下在波兰实行了军事管制,逮捕了数千名团结工会的领导人、政治反对派和活跃分子,团结工会转入地下。1982年10月,波兰议会又宣布取缔了团结工会。为了尽快了解遭到镇压的团结工会的情况,保存这个星星之火并使之继续燃烧形成燎原烈火,1982年1月,美国中央情报局就和在西德的波兰流亡者进行了接触,试图与团结工会取得联系,但没有成功。2月,两名在西方积极从事支持团结工会活动的美籍波兰人带着假身份证来到波兰,与团结工会代表在华沙西部小城日拉尔杜夫的郊外秘密会面,了解了团结工会遭到镇压的状况和所需的支持,以及援助团结工会的具体情况。二人返回后立即给中情局长威廉·凯西(William Casey)写报告汇报了此事。获悉这些情报后,根据里根总统的指示,中情局迅速制定计划,展开了援助团结工会的秘密行动。当时团结工会最需要活动经费、通讯和印刷设备,有了这些设备,就可以把团结工会的声音传到全国和国外,动员国内民众起来同政府抗争,呼吁和获得国际社会的支持。一个月后,中情局就开通了向团结工会提供资金的秘密渠道,中情局开始向团结工会提供大量经费,这些钱主要被用来“支持地下印刷品的出版与发行”,购买广播通讯设备等。团结工会很快用中情局提供的资金购买了15套便携式无线电广播发射机。4月12日,华沙居民便听到了团结工会电台的首次播音。^① 为了把购买的设备安全转交给团结工会,中情局局长凯西亲

^① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 89.

自出马,前往瑞典,说服了瑞典首相奥洛夫·帕尔梅,使其同意将援助团结工会的物资设备通过瑞典转运到波兰。这样,中情局为团结工会建立了一条从比利时的布鲁塞尔到瑞典的斯德哥尔摩再到波兰的长期性运输通道。即首先将购买的物资设备集中到布鲁塞尔的团结工会办事处,这是团结工会在国外最大最活跃的办事处之一,团结工会的人在这里把物资重新包装,然后运到斯德哥尔摩,在那里用板条箱重新包装,贴上“拖拉机零件”、“机床”、“渔具”等伪标签,然后装运上船,运往波兰。^①其中有一次由于秘密泄露,波兰警方一次性就没收了49台复印机、16台传真机、大量印刷机和IBM计算机。^②

第二,印制散发宣传品,煽动波兰人民对政府和苏联的不满。1983年10月19日,华沙某教堂的一个神甫波比鲁兹克(Popieluszko)被波兰秘密警察暗杀。此人是一个强烈的民族主义者和异见分子,其布道极富煽动性,实际上是团结工会的非正式代言人。事件发生后引起轩然大波,中情局也乘机煽动,印制了4万张上面有波比鲁兹克的照片和他支持团结工会言论的明信片,通过团结工会的地下网络在全国各地广为散发,产生极大影响。^③之后不久,中情局又将1939年9月苏联外长莫洛托夫和纳粹德国外长里宾特洛甫在莫斯科会晤时使用的瓜分波兰的地图缩印了数百份,并在地图的背面用波兰文印上这次会晤签订的秘密条款的内容,偷运进波兰,交给团结工会,让其大肆宣传,用以破坏苏波关系。^④

第三,与劳联—产联、以色列、罗马教皇等国内外势力联手扶植团结工会。劳联—产联(AFL-CLO)全称为“美国劳工联合会—产业工会联合会”,是美国最大的工会组织,从团结工会成立之日起便开始对其提供建议、培训、资金等支持。1981年9月,中情局开始和劳联—产联建立联系,商定劳联—产联给中情局提供有关波兰内部局势的情报。此后,中情局也多次通过劳联—产联

① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 146.

② Nigel West, *The Third Secret-The CIA, Solidarity and the KGB's Plot to Kill the Pope*, HarperCollins Publishers, New York: 2001, p. 207.

③ Ibid., p. 206.

④ Robert M. Gates, *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*, Simon & Schuster, New York: 1996, p. 358; 徐维源:《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,第114—115页。

将传真机、计算机、印刷设备等物资秘密送交团结工会。“摩萨德”(MOSSAD)是以色列中央情报安全研究所的简称,它“是世界上最令人尊敬和最有效率的情报机构之一。它不仅在中东地区具有巨大的实力,而且在中欧地区也发展了一个相当大的情报网络。通过与来自波兰、苏联和匈牙利的流亡者进行合作,‘摩萨德’控制了一条从阿尔巴尼亚到波兰的‘情报线’,然后向东延伸到俄国的心脏地带。这条情报线主要由犹太人中的持不同政见者和宗教界人士组成,当以色列需要特定的情报或者一条使人员或物资偷偷进出苏联集团的通道时,这条情报线就会动起来。”^①赫鲁晓夫在1956年2月苏共20大上所作的可以说世界历史上最令人震惊的、让西方其他情报部门费尽心机欲求难得的秘密报告,就是“摩萨德”通过这条情报线最先搞到手,然后交给美国公诸于世的。1984年4月,中情局局长凯西密访以色列,与“摩萨德”的所长伊扎克·霍菲(Yitzhak Hoffi)进行了会谈,商定美国给以色列提供有关中东的卫星照片和经费,以色列则允许美国使用这条情报线。之后这条情报线在帮助中情局将支援团结工会的资金设备运交团结工会中发挥了重要作用。

正如本节开头所述,波兰是个天主教势力很大的国家,全国绝大部分人口信奉天主教,时任罗马教皇保罗二世(John Paul II)即出自波兰。如果利用波兰的这一国情特点,与罗马天主教联手行动,波兰极易成为苏联集团的一个突破口。里根早在上台前,就认为“在决定波兰命运的过程中,罗马教皇是一位关键人物”。^②上台后不久就决定与罗马教廷进行合作。1981年4月,中情局长凯西在密访以色列后又来到罗马,试图会见梵蒂冈国务大臣卡萨罗利(Casaroli),但卡萨罗利对此并不热心,仅派其助手相见。尽管如此,此次相见中卡萨罗利的助手给凯西详细介绍了波兰的局势,使凯西对波兰国内局势的了解超过了他从中情局简报中获得的信息,表明了和梵蒂冈合作的价值。波兰实施军管后,凯西再次和梵蒂冈联系,希望双方合作。由于波兰军管以及此前发生的据信是苏联“克格勃”策划的暗杀保罗二世的事件,使罗马教廷改变

^① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 34.

^② *Ibid.*, p. 35.

了态度,同意合作。1982年6月,里根又亲自出马,访问梵蒂冈,与罗马教皇保罗二世进行了6个小时的密谈。在密谈中,里根讲道:“波兰充满了希望。我们一起工作,就能够把希望之火点燃。”保罗二世点头同意。^①这次会见为双方的合作进一步奠定了基础,之后,双方对波兰采取一致立场,公开对波兰政府施压,要求其解除军事管制,停止对团结工会的镇压,反对苏联对波兰的干涉;暗中则互通情报,中情局通过梵蒂冈与波兰教会的联络渠道,获取传递情报,给团结工会运送人员物资等。

此外,中情局还秘密策划组织支持团结工会的示威游行。1985年5月,中情局利用波兰和比利时进行足球比赛之机,组织了一场支持团结工会的游行,游行队伍高举着一面宽达24英尺的巨幅旗帜,非常醒目,在波兰和国际电视屏幕上清晰可见,具有很大的冲击力。

(三)美国在波兰隐蔽行动战略实施的特点

以上归纳概述了80年代美国在波兰的隐蔽行动,由于这段时间美国政府的绝大部分档案资料尚未解密,不可能对此做全面详尽的论述。但从上述事例可知,无论是卡特政府还是里根政府,都对波兰实施了隐蔽行动战略。特别是里根总统在其执政的8年中,把波兰作为一个突破口,对苏联集团发起了全面进攻,力图一举摧毁这个所谓“邪恶的帝国”,战胜共产主义,把“马列主义扔进历史的垃圾堆”,隐蔽行动战略便成为其一把十分重要的杀手锏。上述事实中的许多行动之所以是隐蔽行动,是因为美国政府要着力掩盖其所扮演的角色或作用。它通过以色列、瑞典等渠道给团结工会秘密提供了资金设备,虽然团结工会手中有钱、有无线电台、有印刷机等这些事实是难以掩盖的,但美国政府完全可以否认是它给提供的。中情局印制偷运进波兰的那些照片、地图等宣传品虽然在波兰广为散发,人所皆知,但上面并未署名,美国政府同样可以否认其所为。从这些隐蔽行动也可以看出,美国在波兰的隐蔽行动是非常有限的,有节制的,主要限于隐蔽的政治战和宣传战,并不像在一些第三世界国家那样为所欲为,实施暗杀,策划政变,进行颠覆破坏,开展准军事行动

^① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 107.

等。这是美国对波兰隐蔽行动的一个突出特点。之所以如此,是因为波兰是苏联集团的重要成员,又与苏联近在咫尺,就处在“北极熊”眼皮底下,稍有不慎就可能招致苏联的出兵干涉,或把波兰政府彻底推向苏联,使波兰好不容易出现的所谓追求民主自由的火苗被扑灭,使美国以波兰为突破口击溃苏联集团的希望破灭。正如里根总统的国家安全事务助理比尔·克拉克(Bill Clark)在向罗马教廷的官员解释美国对波兰的政策时所说的,美国一方面要清楚地表明立场,即波兰政府对团结工会的镇压是不可接受的;另一方面,如果美国的立场过于强硬,就有可能把波兰推到苏联的统治之下。^①

这一时期美国在波兰实施隐蔽行动战略的另一个特点是公开的外交手段与隐蔽行动战略密切配合。虽然美国在许多国家实施隐蔽行动战略时都是这么做的,但在波兰表现得尤其突出。就其公开的外交手段来说,主要表现在两方面:其一是通过政治外交,警告苏联不要出兵干涉,反对波兰政府对团结工会的镇压,要求其撤销军管,让团结工会合法化。这属于公开的政治遏制战略。对此我们在上面已有所阐述,不再赘述。其二是通过经济外交,也即通过交替运用经济援助、经济制裁等手段,迫使苏联、波兰政府就范,按照美国的意志行事,属于公开的经济遏制战略。这大体可分为3个阶段。1981年12月以前为第一阶段,在这阶段主要通过给波兰政府提供经济援助,以帮助波兰缓解危机,阻止其镇压团结工会,拉拢波兰脱离苏联阵营,走向民主化。其时,由于团结工会不断发动罢工,导致国家经济几乎陷入瘫痪,民生困难,加剧了民众对政府的不满。1981年4月,波兰副总理雅盖尔斯基访美,里根政府同意再向波兰提供价值7000万美元的黄油和奶粉,推迟波兰到1981年6月30日应该偿还的大约8000万美元的贷款。同年,美国又向波兰提供了价值8000万美元的谷物。里根政府在提供这些援助时,也警告说,无论是波兰还是苏联的力量压制团结工会,都会导致西方对波兰经济援助的自动中止。^② 1981年12月—1987年2月为第二阶段,在这阶段主要是通过经济制裁逼迫波兰取消

^① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, pp. 107-108.

^② 张文红:《西方国家是怎样支持波兰团结工会的?》,《当代世界与社会主义》1998年第4期,第105页。

军管,使团结工会合法化。1981年12月波兰政府宣布实施军管后,美国立即做出强烈反应。12月23日,里根在发表的圣诞讲话中宣布决定对波兰实施经济制裁,中止两国间的大量协议。翌年10月9日,在波兰议会宣布解散团结工会的第二天,里根又宣布取消波兰的贸易最惠国待遇,这使波兰向美国出口产品的关税增加了300%—400%,从而有效地将它们挤出美国市场。^①经济制裁使波兰与西方的贸易额锐减,由1980年的75亿美元减少到1986年的10亿美元,贷款额从1980年的80亿美元减少到1985年的3亿美元。^②据波通社报道,经济制裁使波兰的损失超过了150亿美元,“这相当于每天从我们的总口袋里掏走800万美元”。^③使负债累累濒临崩溃的波兰经济雪上加霜。与此同时,美国也乘机对苏联实施经济战。1982年11月29日,里根总统签发了国家安全决定指令第66号文件《东西方经济关系及与波兰相关的制裁》(NSDD66),^④要求美国及其西方盟国不再购买苏联的天然气,禁止向苏联出口先进的技术设备,在巴黎统筹委员会的禁运清单上增加一些重要的技术设备项目,提高给苏联的贷款利率,限制给苏联的信贷。^⑤该文件实际上是要加强对苏联公开和隐蔽的经济战。到1983年底,美国政府阻止了1400宗价值2亿多美元的战略物资对苏联的出口,“给已经处于崩溃边缘的苏联僵化的中央计划经济制度施加了压力”。^⑥

第三阶段为1987年2月—1990年,在这阶段美国政府取消了对波兰的经济制裁,恢复了经济援助,并公开地大力支持团结工会,使团结工会最终夺取了政权。1983年7月波兰政府宣布解除了军事管制,但里根政府仍不依不

① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 120.

② Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 265.

③ 刘邦义:《波兰政局的剧变与团结工会》,《世界历史》1995年第5期,第70页。

④ *Executive Secrets*一书将该文件的时间写成11月12日,题目写成“对苏联持久的经济战”(Protracted Economic Warfare Against the USSR, p. 199)。但根据笔者在美国国家档案馆复印的原件,该文件的时间和标题均如本文所述。

⑤ National Security Decision Directive Number 66, “East-West Economic Relations and Poland-Related Sanctions”, PRO1477, DNSA.

⑥ Nigel West, *The Third Secret-The CIA, Solidarity and the KGB's Plot to Kill the Pope*, p. 204.

饶,要求波兰政府释放政治犯,恢复团结工会的合法地位,与团结工会进行政治对话。波兰政府被迫先后实行了4次大赦,至1986年释放了全部政治犯。在此期间团结工会在以美国为首的西方势力的秘密支持下重新恢复了元气,不断加强活动,抵制政府举行的选举,利用五一节、国庆节、独立日等每个大的节日举行抗议活动和示威游行,其活动实际上走向了公开。与此同时,由于制裁加剧了经济危机,如果不及时加以救助,波兰经济很可能崩溃,苏联对波兰的控制则可能加强。在这种情况下,1987年2月19日,里根发表讲话,宣布解除对波兰的制裁,恢复波兰的贸易最惠国待遇,取消对波兰获得美国官方贷款及贷款担保的禁令。同时,美国政府加强了对团结工会的援助。1987年,美国国会通过决议,向团结工会提供100万美元的活动经费。第二年则增加到了500万美元。这表明美国政府已公开给团结工会提供活动经费,从某种意义上说,团结工会实际上已成为美国在波兰、乃至整个苏联集团最大的代理人。

1987年5月,美国资深参议员、前总统约翰·肯尼迪的弟弟爱德华·肯尼迪(Edward Kennedy)给团结工会两位负责人授予罗伯特·肯尼迪人权奖。1987年9月,美国副总统乔治·布什访问波兰,他公开发表讲话,单独接见瓦文萨,表示支持团结工会,要求波兰政府使团结工会合法化。有了美国政府的公开支持,团结工会更放心大胆地频繁展开活动。1988年8月,团结工会发动了大规模的罢工浪潮,对当局施加压力,要求恢复团结工会的合法地位。

在国内外反对势力的强大压力和国民经济濒临崩溃的情况下,1988年8月31日,波兰政府的代表不得不和瓦文萨就召开圆桌会议的问题举行了第一次会晤。这就是说,政府不得不开始和团结工会的领导人直接对话。

1989年1月,波兰统一工人党召开十中全会,通过了关于政治多元化和工会多元化的决议,有条件地承认团结工会为合法组织。2月6日,波兰政府召开了包括团结工会、教会以及各党派代表参加的圆桌会议。会议经过两个月的激烈讨论,就国家的政治改革等问题达成原则协议,决定按照三权分立的原则,实行议会民主制、两院制和总统制。政府同意团结工会重新登记后合法化,团结工会则保证“遵守宪法,不成为政党,不破坏社会安定,不非法接受西方援助”。^①4月17日,华沙省法院宣布恢复团结工会的合法地位。已接替

^① 刘邦义:《波兰政局的剧变与团结工会》,《世界历史》1995年第5期,第71页。

里根担任总统的乔治·布什立即宣布向波兰提供10亿美元的经济援助。6月,波兰举行议会选举,统一工人党遭到惨败,团结工会获得国民议会35%的席位和参议院99%的议席。7月9日至11日,美国总统布什再度访问波兰,在格但斯克群众大会上发表讲话,对波兰发生的变化兴奋不已,称瓦文萨为“我们时代的英雄之一”,鼓励波兰继续向经济自由化发展。7月19日,波兰举行总统选举,统一工人党候选人雅鲁泽尔斯基(Jaruzelski)仅以一票的微弱多数勉强当选。8月24日,团结工会顾问马佐维耶茨基(Mazowiecki)出任总理,组成以团结工会为主体的联合政府。这样,在东欧出现了第一个非共产党领导的政府。团结工会执政后,宣布要“按照资本主义路线迅速重建经济的关键领域”,实行经济私有化。11月14日,瓦文萨应邀访美,布什总统举行欢迎仪式,授予瓦文萨美国总统自由勋章。瓦文萨并在美国国会参众两院联席会议上发表讲话,成为美国历史上第3个以私人身份在这里发表讲话的人。美国国会批准了对波兰8.5亿美元的一揽子经济援助。12月29日,波兰议会通过宪法修正案,取消了宪法中关于波兰统一工人党在国家中领导作用的条款,将国名由“波兰人民共和国”改为“波兰共和国”;将国徽由“红色天幕下的白鹰”改为“红色天幕下戴皇冠的白鹰”。1990年1月,波兰统一工人党召开了最后一次代表大会,通过了停止活动的决议。在美国公开的政治、经济遏制战略和隐蔽行动战略的共同作用下,苏联集团的缺口终于被打开了,波兰成为苏联集团中美国的第一个俘虏。

还需要指出的是,在上述波兰的剧变中,美国驻波兰大使馆也扮演了非常重要的角色。时任美国驻波兰大使约翰·戴维斯(John Davis)不仅与波兰政府建立了“健康的工作关系”,更与团结工会领导人保持着密切的联系。他经常在其官邸与团结工会领导人举行非正式聚会,一起观看新近发行的美国电影,品尝俄式炒牛肉丝,让团结工会人员在这里相聚。“到1989年时戴维斯已成为团结工会领导人的密友和顾问”,不断给团结工会领导人提供建议和指导,从而影响了波兰政局的发展。^①

^① Gregory F. Domber, ed., “Solidarity’s Coming Victory: Big or Too Big—Poland’s Revolution as Seen from the U. S. Embassy”. The National Security Archive. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB42/>

通过上面的论述,可以看出,在80年代,在里根和布什执政时期,美国政府为了击溃苏联集团,战胜共产主义,赢得冷战的胜利,对苏联发起了全面进攻。其中波兰由于地缘政治的重要位置和浓厚的基督教文明的历史传统,很自然成为美国的一个重要突破口。在这里美国政府公开的外交手段和隐蔽行动战略密切配合,形成了一个强大的破城槌,为在波兰打开缺口发挥了十分重要的作用。这里我们特别想要说明的是隐蔽行动战略的作用。在波兰实行军管、团结工会被取缔后,在波兰政府的高压政策及团结工会作鸟兽散的情况下,如果没有美国政府千方百计地支持团结工会,秘密给团结工会提供活动经费、通讯印刷等设备,团结工会很难重振旗鼓东山再起的。这些活动经费维持了团结工会的存在和活动,这些通讯印刷设备保持了团结工会的内外联系,把团结工会的声音传到了四面八方,起到了很重要的宣传动员作用。对此,曾任里根总统国家安全顾问的罗伯特·麦克法兰(Robert McFarlane)坦率地承认,“美国的财政支持对团结工会的维持起了关键作用”。^①此外,自由欧洲电台和美国之音也在传播团结工会的消息、鼓动波兰民众支持团结工会、与政府对抗中发挥了重要作用,以至于波兰政府认为,“如果美国关闭自由欧洲电台,地下组织就会完全停止存在”。^②此说虽然有失偏颇,但也在一定程度上反映了美国幕后操纵的自由欧洲电台在波兰危机东欧剧变中的作用。

二、支持阿富汗反政府武装,迫使苏联撤军

(一) 苏联入侵阿富汗与美国的政策

阿富汗地处亚洲中央,北与苏联(现今为乌兹别克、塔吉克和土库曼)接壤,边界线长达2384公里,东、南与巴基斯坦为邻,东北角有一小段(75公里)与中国交汇,西与伊朗相连。对苏联来说阿富汗具有重要的战略意义,是苏联

^① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 120.

^② Michael Nelson, *War of the Black Heavens, the Battles of Western Broadcasting in the Cold War*, p. xiii.

南下印度洋的重要通道。

阿富汗国家命运多舛,历史上曾长期是英俄争夺的对象,19世纪末的阿富汗国王阿卜杜拉·拉赫曼(Abdur Rahman)就把阿富汗形象地比喻为“两只狮子之间的一只山羊,或者夹在两块磨石之间的一粒小麦”。^①阿富汗人民也具有光荣的抵抗外来侵略的传统,从1838—1919年,曾3次抗击英国的侵略,最终赢得了独立。二战后,阿富汗利用美苏冷战争夺的国际关系格局,奉行中立的外交政策,从美苏双方获取援助,在东西方斗争的夹缝中求生存,求发展。但无论苏联还是美国,都想把阿富汗纳入自己的阵营,置于自己的控制之下。他们都在阿富汗培植自己的势力,使阿富汗政局动荡,政变频繁,局势扑朔迷离。

1978年4月,阿富汗亲苏势力发动政变,推翻了奉行中立外交路线的达乌德政府,击毙了顽强抵抗的阿富汗总统达乌德(Mohammed Daoud),建立了“阿富汗民主共和国”,由塔拉基(Noor Mohammed Taraki)担任革命委员会主席和政府总理。塔拉基政府建立后,不顾阿富汗的国情,效仿苏联的体制,对内实行激进的改革,副总理阿明(Hafizullah Amin)公开宣称执政党人民民主党的目标是建立一个“完全的社会主义社会”,对外采取向苏联一边倒的政策,使阿富汗的政治经济状况和对外关系严重恶化。1979年3月,阿富汗发生反政府暴乱,反政府武装也加强了活动,其时塔拉基政府即向苏联方面提出了出兵支援的请求,但遭到了苏联领导人的一致拒绝。勃列日涅夫本人也表态说,“我认为政治局委员们的判断是正确的,我们不应该陷入这场战争”。^②塔拉基不得不进行权力调整,将总理职位让给阿明。1979年9月阿富汗再次发生政变,在苏联的授意下塔拉基试图除掉身兼国防部长大权在握的阿明,但在诱捕过程中阿明幸运逃脱。早已准备夺权的阿明乘机反戈一击,调动军队,抓获了塔拉基,并将其秘密处死。之后阿明接替塔拉基,出任党的总书记和革命委员会主席,独揽了党政军大权。

阿明执政后,阿苏关系开始恶化。阿富汗政府公开指责苏联大使参与谋

① 黄民兴:《阿富汗问题的历史根源探析》,《西安政治学院学报》2002年第4期,第76页。
② [俄]A. 利亚霍夫斯基:《阿富汗战争的内幕》,刘宪平译,北京:社会科学文献出版社,2004年,第68页。

害阿明的计划,拒绝苏联提出的扩建与伊朗接壤的兴丹德军用机场等要求。同时,阿明政府也开始改善同美国、中国、巴基斯坦的关系。国内的反政府活动也愈演愈烈。“反政府武装活动很快波及全国28省中的25省,一些省完全为游击队所控制,政府军成批倒戈,阿明政权岌岌可危。”^①

阿富汗局势的发展引起了苏联的严重不安。几十年来苏联一直在阿富汗苦心经营,给阿富汗提供了大量援助,试图控制阿富汗。阿富汗一旦背离苏联倒向美国,苏联首先将失去阿富汗的丰富宝藏。阿富汗资源非常丰富,根据1977年阿苏联合专家调查组完成的调查报告,初步探明的矿产资源达1432种,包括高品位的铁、铜、石油、天然气等对经济发展有重要意义的矿产,以及铀、稀土、镭等有重要国际战略价值的矿产。^②更为重要的是,阿富汗一旦局势失控,被伊斯兰原教旨主义势力夺权,就会危及苏联中亚的安全。苏联中亚地区是穆斯林聚集地,这里有哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦等5个加盟共和国,总面积达400万平方公里,为苏联的1/6。这一地区是沙皇俄国在19世纪吞并的,由于其历史传统、语言文化、生活习俗、宗教信仰等和俄罗斯人有着极大的区别,加之沙皇俄国及苏联大俄罗斯主义民族政策的影响,分离主义思想始终存在。根据苏联获得的情报,美国中央情报局正加大力度,企图建立一个包括苏联南部加盟共和国在内的“新奥斯曼大帝国”。同时,苏联方面担心,一旦阿富汗倒向美国,美国在阿富汗部署了导弹,就会对苏联的一些极其重要的目标造成严重威胁。巴基斯坦和伊拉克也可能利用阿富汗的铀矿生产核武器。^③在这种情况下,苏联开始考虑出兵阿富汗的问题。1979年12月8日,勃列日涅夫召集安德罗波夫(克格勃主席)、葛罗米柯(外交部长)、苏斯洛夫(苏共中央书记处书记)、乌斯基诺夫(国防部长)在其办公室开会,经过长时间讨论,制定了两套方案:利用克格勃废除阿明,把权力移交给卡尔迈勒;如果不成功,则派遣一定数量的部队前往阿富汗完成这一任务。^④但克格勃很快表明,凭借他们的力量不能把阿

① 彭树智主编,黄杨文著:《中东国家通史·阿富汗卷》,北京:商务印书馆,2003年,第289页。

② 谭荣邦:《苏联侵略阿富汗原因新论》,《当代世界与社会主义》1996年第4期,第68页。

③ [俄]A·利亚霍夫斯基:《阿富汗战争的内幕》,第104页。

④ [俄]A·利亚霍夫斯基:《阿富汗战争的内幕》,第104页。

明赶下台。12月12日,苏联政治局开会,正式作出了出兵阿富汗的决定。^①12月25日,就在西方国家欢度圣诞节之际,大批苏军开始越过苏阿边界进入阿富汗,军用运输机也向喀布尔等机场运送来大批空降部队。27日,苏军控制了阿富汗人民民主党中央委员会、国防部、内务部、外交部、邮电部、广播电视中心、电话局等重要行政管理机构和关键设施。当晚,苏军向阿明官邸发动进攻,击毙了阿明。之前被苏联从捷克斯洛伐克接到苏联的阿富汗人民党旗帜派领导人卡尔迈勒(Babrak Karmal)被苏军护送回国。28日,阿富汗人民民主党中央全会选举卡尔迈勒为党的总书记。卡尔迈勒同时兼任了革命委员会主席、政府总理和武装部队总司令。

苏联入侵阿富汗后,国际社会做出了强烈反应,纷纷予以谴责,要求苏联尽快撤军。就美国来说,美国政府认为阿富汗已“是自1975年以来共产党凭借苏联的枪械坦克夺取政权的第七个国家”,^②这是苏联势力范围和共产主义扩张的又一表现,对美国在波斯湾至关重要的利益造成了严重威胁。卡特总统在28日即致电勃列日涅夫,指出“苏联军队进入阿富汗是对和平明目张胆的威胁,它可能标志着我们双边关系中根本和长期的变更。”声明任何外部势力夺取波斯湾控制权的企图都被看作是对美国切身利益的损害,要求苏联迅速撤军。^③由于卡特政府把苏联入侵阿富汗看成是其南下波斯湾的第一步,是企图争夺和控制波斯湾,1980年1月23日,卡特在国情咨文又发表了措词更加强硬的声明,声称要让苏联“为它的侵略行径付出具体的代价”,指出:“任何外部力量企图控制波斯湾地区的尝试都将被视为对美利坚合众国切身利益的进攻,美国将使用包括军事力量在内的一切必要的手段,打退这种进攻。”^④此即著名的“卡特主义”。卡特政府随之采取了一系列措施予以对抗:对苏联实行谷物和先进技术禁运,推迟批准限制战略核武器条约,推迟实施两

① No. 01074:《苏共中央关于阿富汗形势的决议》,执行总主编沈志华,本卷主编沈志华:《苏联历史档案选编》,第32卷(上),北京:社会科学文献出版社,2002年,第273页。

② 这7个国家是越南、安哥拉、老挝、南也门、柬埔寨、埃塞俄比亚和阿富汗。详见“Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski: Strategic Reaction to the Afganistan Problem”, January 3, 1980. Gale Group: Declassified Documents Reference System, Document Number 01672, Fiche 127.

③ [俄]A. 利亚霍夫斯基:《阿富汗战争的悲剧》,第163—164页。

④ 梅孜编译:《美国总统国情咨文选编》,北京:时事出版社,1994年,第655—656页。

国的文化交流和经济项目,抵制即将在莫斯科举行的夏季奥运会,增加军费开支,创建快速反应部队,改进北大西洋地区的防务,重申对巴基斯坦的安全保证等。

在采取公开外交手段和苏联相对抗的同时,卡特政府也决定通过实施隐蔽行动战略相配合以迫使苏联撤军。在苏联入侵阿富汗之前,即1979年7月3日,卡特总统就签署了一份关于阿富汗的裁决,“授权中情局秘密援助阿富汗反对亲苏政权的穆斯林游击队。具体做法包括支持阿富汗反叛者在阿富汗的宣传和其他心理战,利用第三国的设备建立阿富汗人的无线电台,单方面的或者通过第三国给阿富汗叛军提供货币或非军事物资的支持”。^① 苏联入侵阿富汗后,卡特总统的国家安全事务助理布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)在12月26日给卡特的备忘录中兴奋地说,要使阿富汗变成苏联的越南,“我们现在有机会让苏联陷入它自己的越南战争了”。^② 并很快提出要加强了对阿富汗游击队的军事援助,要促使中国、巴基斯坦和其他伊斯兰国家对阿富汗游击队提供军事援助。^③

里根上台后,继承了卡特政府对阿富汗的政策,除采取公开外交手段给苏联施压,要求其从阿富汗撤军外,继续给阿富汗穆斯林游击队以秘密支持,打击苏联驻阿部队。1983年1月17日,里根政府通过的NSDD75号文件《美国与苏联的关系》中,在谈到阿富汗问题时,明确指出美国的目标是保持给莫斯科最大的压力使其从阿富汗撤军,确保苏联在继续占领期间付出严重的政治、军事和其他代价。^④ 1985年3月27日,即在其第二任期开始不久,里根总统签署了NSDD166号绝密文件《美国在阿富汗的政策、计划和战略》。该文件迄今尚未解密,详细内容不得而知,但根据时任美国国家情报委员会主席罗伯特·M·盖茨等人的透露,该文件提出了在阿富汗的新的战略目标,即不是简

-
- ① Robert M. Gates, *From the Shadow: the Ultimate Insider's Story of Five Presidents and how They Won the Cold War*, p. 146.
- ② William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action & The Presidency*, p. 189.
- ③ “Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski: Strategic Reaction to the Afganistan Problem”, January 3, 1980. Gale Group: Declassified Documents Reference System, Document Number 01672, Fiche 127.
- ④ National Security Decision Directive Number 75, “U. S. Relations with the USSR”, PR01485, DNSA.

单地从卡特政府沿袭下来的只是“骚扰”(harass)打击苏联驻阿富汗部队,而是“要采取一切可行的手段”把苏联赶出阿富汗,赢得这场战争的胜利。该文件授权要加大对阿富汗游击队的财政援助,给阿富汗游击队提供更先进的武器,更准确的情报,要扩大与巴基斯坦和中国在阿富汗问题上的合作。^①这份文件不仅是美国对阿富汗政策的转折点,也是阿富汗战争的一个转折点。

总之,对于美国政府来说,苏联出兵阿富汗,不仅是对一个弱小国家的无端侵略,是对国际法的亵渎和破坏,更重要的是对美国在波斯湾的至关重要的根本利益造成了严重威胁,是苏联势力范围和所谓共产主义扩张的又一表现,这是美国政府绝对不能允许的。因此,无论是在对苏关系中表现较为软弱的卡特政府,还是非常强硬的里根政府,都执行了通过公开的外交手段辅之以隐蔽行动迫使苏联从阿富汗撤军的政策。不过,里根政府比卡特政府更狠的是,不仅要迫使苏联撤出阿富汗,而且要让苏联付出最大的代价,要乘机削弱苏联的力量,打垮苏联帝国。阿富汗最终也成为苏联的滑铁卢。

(二)美国隐蔽行动战略的实施

美国在阿富汗实施的隐蔽行动战略,最主要表现在其准军事行动。

1. 给阿富汗游击队提供军事援助

阿富汗国内局势极为复杂,民族、部族、教派、阶级、意识形态等各种矛盾交织在一起,犹如一团乱麻,斗争不断。1978年4月革命后,阿富汗国内和一些流亡在国外的反对派纷纷成立组织,建立反政府武装,展开游击战,试图推翻阿富汗亲苏政府。苏联入侵阿富汗后,打击苏联入侵者更为这些反政府武装的事业增添了正义的色彩。阿富汗国内外的反政府组织和团体名目繁多,约有70多个,主要有阿富汗伊斯兰同盟、哈列斯伊斯兰党、阿富汗伊斯兰革命运动、阿富汗伊斯兰民族阵线、阿富汗民族救亡阵线、解放阿富汗伊斯兰同盟

^① Robert M. Gates, *From the Shadows*, p. 349; Raymond L. Garthoff, *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, p. 712; Milt Bearden and James Risen, *The Main Enemy: The Inside Story of the CIA's Final Showdown with the KGB*, New York: Random House, 2003, p. 210; Christopher Simpson, *National Security Directives of the Reagan and Bush Administrations: The Declassified History of U. S. Political and Military Policy, 1981—1991*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1995, pp. 446—447.

等。1980年1月,在巴基斯坦的6个反对派组织组成了“解放阿富汗伊斯兰联盟”。4月27日,参加该联盟的6个反对派组织领导人在伊斯兰堡召开新闻发布会,宣布新联盟的目标是:把阿富汗从无神论政权统治下解放出来;根据可兰经和预言家穆罕默德的学说建立一个伊斯兰国家。^① 阿富汗反对派打击政府军和苏联占领军的武装斗争(主要是游击战)及颠覆破坏活动迅速展开。

对于阿富汗反政府武装,美国政府从与苏联对抗争夺的全球冷战战略出发,从一开始就给予了支持。如前所述,早在苏联大规模入侵阿富汗之前几个月,卡特政府就开始了阿富汗反政府武装的援助。苏联入侵阿富汗后,美国政府认为这是削弱苏联力量、使阿富汗战争变成苏联的越南战争的极好机会,卡特总统很快就下令让其中情局局长斯坦斯菲尔德·特纳(Stansfield Turner)制定了支持阿富汗穆斯林游击队反抗苏联入侵的隐蔽行动计划。据此,美国政府开始给阿富汗反政府武装提供其急需的武器装备和其他军事设备。到1980年7月,对阿富汗穆斯林游击队的援助扩大到各种类型的武器和军事装备。对阿富汗反政府武装援助的金额从入侵前的50多万美元猛增到数千万美元。^② 到1981年初卡特离任时,美国提供的武器装备等的援助已上升到近1亿美元。

里根上台后,由于其确立了“以实力求和平”的战略,决心给苏联全面施压,并把阿富汗作为击败苏联的一个突破口,更是极大地增加了对阿富汗游击队的援助,援助经费从1981年的1亿美元增加到1988年的7亿美元左右。^③ 到1988年,美国给阿富汗反政府武装的资助已高达20多亿美元。^④ 美国学者威廉·布卢姆认为,美国在阿富汗的隐蔽行动成为美国历史上耗资最多的隐蔽行动之一。^⑤

① [俄]A. 利亚霍夫斯基:《阿富汗战争的悲剧》,第231—232页。事实上,该联盟在当年12月就解体了。之后反对派组织多次组建联盟,但都没有成功。只是到了1985年5月,在巴基斯坦的所有反对派组织才重新团结在“阿富汗伊斯兰圣战者同盟—7”的旗帜下。参见该书第232页。

② Robert M. Gates, *From the Shadows*, p. 147.

③ William J. Daugherty, *Executive Secrets: Covert Action & The Presidency*, p. 206.

④ Steve Galster, “Never-ending Flow: The Afghan Pipeline”, *Covert Action Information Bulletin*, No. 30 (Summer 1988), p. 55.

⑤ William Blum, “Ronald Reagan’s Legacy: Eight Years of CIA Covert Action”, *Covert Action Information Bulletin*, No. 33 (Winter 1990), p. 11.

美国给阿富汗反政府武装的援助主要包括自动步枪、重机枪、高射机关炮、迫击炮、反坦克炮、火箭炮等各种武器弹药,以及资金、粮食、运输工具等。同时也给提供军事训练以及卫星照片等情报。这些援助尽可能采取了隐蔽的方式,即:首先,美国尽可能不提供自己制造的武器装备,而是在国际军火市场上购买的苏式武器、埃及或其他国家贮存或制造的武器,以免引起和苏联的直接冲突。^①但由于购买的防空武器效果不佳,苏军始终掌握着制空权,给阿富汗反政府武装造成重大威胁。在阿富汗反政府武装和一些美国政要的一再要求下,1985年,里根政府决定给阿富汗反政府武装提供美国制造的“毒刺”(Stinger)式导弹。这是美国1981年才研制出来的最新式的小型防空导弹,当时共有3000枚,还尚未实战使用过。每枚价值5万美元,是一种有效高度为3000米的热导红外线跟踪导弹。使用时其跟踪器可根据热源锁定目标。发射后导弹以每小时1900多公里的1.5倍于音速的速度直奔热源而去,在撞到目标时爆炸。^②1986年9月25日,阿富汗反政府武装第一次使用毒刺式导弹,共发射了4枚,一举击落了3架苏军的米尔-24武装直升飞机,充分显示了其威力。阿富汗战争期间,美国先后给阿富汗反政府武装提供的毒刺式导弹达1000枚之多。^③中央情报局根据卫星照片资料统计,阿富汗反政府武装共发射了340枚毒刺式导弹,击落了269架米尔-24飞机,成功率高达79%。^④

其次,这些武器装备、军需物资不是美国直接出面交给阿富汗反政府武装的,而是通过巴基斯坦转交分发的。

美国对阿富汗反政府武装的援助面临两个问题:一是美国不能直接将这些武器装备军事物资交给阿富汗反政府武装,否则一旦暴露,美国无法否认,将被苏联视为美国已直接介入阿富汗战争,有可能导致和苏联的直接冲突,这

① Kurt Lohbeck, *Holy War, Unholy Victory-Eyewitness to the CIA's Secret War in Afghanistan*, Washington D. C.: Regnery Gateway, Inc., 1993, p. 182.

② 徐维源:《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,第171页。

③ Diego Cordovez & Selig S. Harrison, *Out of Afghanistan-The Inside Story of the Soviet Withdrawal*, New York: Oxford University Press, 1995, p. 198; [美]H·凯斯·麦尔顿:《特工——20世纪隐蔽战线大揭秘》(下),第207页。

④ 徐维源:《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,第174页。

是美国不愿意看到的,也是整个冷战期间美苏双方的潜规则;二是美国和阿富汗并非邻国,而是相距万里,必须寻找创建一个这些物资能进入阿富汗的通道。当时阿富汗的4个邻国中,苏联正与美国交恶;中国与阿富汗边界线太短、交通不便;伊朗刚刚发生伊斯兰革命,已把美国视为最凶恶的敌人;只有巴基斯坦在1955年即参加了美国策划建立的巴格达条约组织,站在了西方阵营一边。于是美国很自然地瞄准了巴基斯坦,把巴基斯坦作为了“一堵挡风的墙”。

早在1980年1月,即苏联刚刚入侵阿富汗,卡特总统即派其国家安全事务助理布热津斯基飞赴巴基斯坦,商讨建立了援助阿富汗反政府武装的通道。里根上台后,开始扩大对阿富汗反政府武装的援助,希望巴基斯坦继续与美国合作,并表示美国可以在巴基斯坦驻军以保障其安全。巴基斯坦总统齐亚·哈克(Zia ul-Haq)答应了美国的要求,但不同意美国驻军,要求美国在此后6年内向巴基斯坦提供32亿美元的经济和军事援助;同时要求美国运往阿富汗的物资抵达巴基斯坦后,由巴基斯坦的“联合情报委员会”(Pakistani Interservice Intelligence Directorate)全权负责将其转交给阿富汗穆斯林游击队。^①美巴双方达成了协议,巴基斯坦成为美国援助阿富汗反政府武装的最主要通道。

与此同时,美国政府分别和埃及、沙特阿拉伯等国联系,协商援助阿富汗反政府武装的问题。1981年4月,中情局局长凯西密访埃及和沙特阿拉伯,详细商谈了扩大援助的问题。埃及和沙特阿拉伯都对苏联入侵阿富汗极为不满,愿意援助阿富汗穆斯林兄弟。同时,埃及通过给中央情报局出售用以援助阿富汗游击队的武器,可以赚取大笔美元;沙特阿拉伯通过资助中央情报局购买武器,可以获取美国的安全保障。这样,美国就精心编织了一个由美国和沙特阿拉伯提供资金、埃及等国提供武器、巴基斯坦提供运输管道和庇护的援助阿富汗反政府武装秘密而庞大的网络。^②具体做法是,中央情报局首先用美

^① Steve Galster, "Never-ending Flow: The Afghan Pipeline", *Covert Action Information Bulletin*, No. 30 (Summer 1988), p. 56; 周世立:《里根、布什政府时期的美国与苏联解体》,外交学院硕士学位论文,2002年6月,第17页。

^② Steve Galster, "Never-ending Flow: The Afghan Pipeline", *Covert Action Information Bulletin*, No. 30 (Summer 1988), p. 55.

国和沙特阿拉伯提供的资金从国际军火市场上购买武器装备(包括埃及储存和生产的苏式武器),然后把这些武器装备从沙特阿拉伯东北部城市达兰空运到巴基斯坦的伊斯兰堡,再由巴基斯坦军事情报部门将其分发给阿富汗反政府武装。此外,还有一个途径,即通过海运到巴基斯坦的卡拉奇港,然后由巴基斯坦情报部门将其装上严加保卫的火车,运到伊斯兰堡或边境小镇奎达,再分发给阿富汗反政府武装。^①通过这些途径,美国对阿富汗反政府武装的援助就被掩盖了,如被察觉,也能巧言否认。美国通过这一管道每年向阿富汗反政府武装运送多达1万吨武器装备和弹药,到1985年上升到6.5万吨。^②

第三,对阿富汗反政府武装的军事训练也是由美国中央情报局培训出来的巴基斯坦教官出面进行的。训练内容包括各种武器的原理和操作,布雷排雷、暗杀破坏、判断地形、简单的医疗救护等。有一项训练是让穆斯林游击队员坐上直升飞机,从空中向下射击,让他们体会在几十米的空中要击中地面的人是多么困难,以帮助他们克服对苏军直升机的恐惧心理。^③训练时间两、三周至半年不等。在巴基斯坦境内共有7个训练营地,由巴基斯坦陆军情报局具体负责,先后共训练了8万阿富汗游击队员。^④当然,参与对阿富汗反政府武装训练的不只是美国,伊朗、英国、埃及、沙特阿拉伯等国也参与了对阿富汗反政府武装的训练。其中在伊朗境内就设有一些训练中心。但由美国训练的巴基斯坦教官则承担了主要的训练任务。据苏联方面的情报,当时专门从事这种军事训练的中心和据点总共有212处,其中178处在巴基斯坦境内,34处在伊朗境内。^⑤

2. 把战争引入苏联国内

为了给苏联的统治造成更大困难,加速苏联帝国的崩溃,里根政府也试图利用阿富汗战争的机会,借巴基斯坦和阿富汗穆斯林游击队之手,把这场战争引向苏联国内。1984年2月,中情局局长凯西再次秘访巴基斯坦,向齐亚·

① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 116.

② Ibid.

③ 徐维源:《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,第168页。

④ [美]H·凯斯·麦尔顿:《特工——20世纪隐蔽战线大揭秘》(下),第203页。

⑤ [俄]A·利亚霍夫斯基:《阿富汗战争的悲剧》,第255页。

哈克总统提出了把战争引入苏联境内的要求,获得了后者的赞同。随后他在同巴基斯坦联合情报委员会主任阿赫塔尔将军(Akhtar)和负责阿富汗行动的穆罕默德·尤素福准将(Yousaf)会谈中非常自信地认为:“苏联的民族紧张关系不堪一击。它是最后一个多民族帝国,终究会面临民族紧张关系的挑战。”并明确指出:“阿富汗北部地区是通向苏联中亚地区的一个跳板,该地区是苏联柔软的下腹部,我们应该向这个地区偷运印刷品,以鼓动这里的人民对苏联的不满情绪。然后,我们应该运送武器,以鼓励当地人民发动起义。”^①

根据凯西的指示,巴基斯坦情报部门很快行动,研究如何把战争引入苏联。中央情报局出资印刷了包括《古兰经》在内的几万册书籍运到巴基斯坦西北边境城市白沙瓦,以供在苏联境内散发。之后又购买了几百艘“圆周”(Zodiac)橡皮艇,供运送阿富汗穆斯林游击队和印刷品渡过阿姆河潜入苏联之用。经过精心准备,特别是受到毒刺导弹大显神威的鼓舞,1986年下半年以后,由美国武装起来的阿富汗穆斯林游击队根据美国中情局的授意和巴基斯坦情报部门的安排,加强了对苏联境内的袭扰。巴基斯坦情报部门组织了15个阿富汗穆斯林突击队执行各种破坏任务。他们在晚上架起火箭炮,从阿姆河南岸向对岸的苏联发射,“炮弹像雨点一样落在苏联的土地上并爆炸”;他们越过阿姆河,攻击苏联的边境哨所,埋设地雷,拆毁铁路和破坏输电线路,袭击破坏军事设备、工厂和燃料仓库;他们对苏联边境小镇皮亚纳兹正北方的一个机场进行了反复的攻击。1986年12月初,大约30名穆斯林游击队员乘坐“圆周”牌橡皮艇渡过阿姆河,对塔吉克斯坦的两座水电站进行了攻击,沿途还捣毁了苏联的两个哨所。这两座水电站的设施遭到了严重破坏,使该共和国的部分地区断电了好几周。^②1987年4月,一支34人的阿富汗穆斯林突击队深入苏联境内20英里,发射火箭炮,成功地袭击了一座工厂。^③

然而,美国把战争引入苏联的计划终究没有大规模地实施。这是因为,美

- ① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 177.
- ② Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 271.
- ③ Diego Cordovez & Selig S. Harrison, *Out of Afghanistan-The Inside Story of the Soviet Withdrawal*, p. 159.

国始终忌惮和苏联发生直接冲突。如果阿富汗穆斯林游击队真的在苏联发动大规模战斗,煽动中亚穆斯林发生大规模起义,美国是绝对脱不了干系的,美国所扮演的组织策划、提供武器装备、进行军事训练等角色是绝对难以否认的,苏联一定会对美国实施报复、甚至发生战争的。自从二战结束以来,没有任何国家敢于对苏联发动侵略,把战争引入苏联、在苏联境内发动大规模攻击就是对苏联赤裸裸的侵略;或者煽动苏联中亚地区的穆斯林起来造反,是对苏联内政的赤裸裸的干涉,这些都侵犯了苏联的根本利益,这是苏联绝对不能允许的。正因为如此,美国在这一问题上最后退缩了,甚至连关于苏联中亚地区设施、目标的卫星照片也拒绝给阿富汗穆斯林武装提供。正如一位美国官员所表白的:如果阿富汗穆斯林游击队的火箭对苏联境内目标打击得很准确,那么苏联人就知道是使用了美国提供的卫星照片,因为美国是世界上唯一能够提供这类情报的国家,“如果这样做的话,就太过分、太明显了,苏联人就有可能报复”。^①其后果是不堪设想的。巴基斯坦联合情报委员会负责阿富汗行动的尤素福准将在其回忆录中就气愤地揭露说,中情局竭力鼓动“把战争引向苏联国内,但他们小心翼翼地不留任何可能追踪到美国的痕迹”。^②

(三) 美国隐蔽行动战略实施的特点与成效

美国在阿富汗实施的隐蔽行动战略具有4个明显的特点。首先,正如前面已经指出的,在隐蔽行动战略的4个子战略中,美国在阿富汗实施的主要是准军事行动战略。苏联入侵阿富汗后,美国的基本政策是乘机打击削弱苏联,迫使苏联撤出阿富汗,并加速苏联帝国的崩溃。同时,苏联入侵阿富汗也遭到了广大阿富汗穆斯林民众的反对,阿富汗人民有着武装抵抗外来侵略的传统,在苏联入侵之前已掀起了反对阿富汗亲苏政权的武装斗争。因此,美国在积极开展公开外交活动给苏联施加压力的同时,隐蔽地支持阿富汗反政府武装,给其提供武器装备军事训练等,加强阿富汗反政府武装的力量,企图借阿富汗

^① Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. 252.

^② Diego Cordovez & Selig S. Harrison, *Out of Afghanistan-The Inside Story of the Soviet Withdrawal*, p. 159.

反政府武装之手,有力地打击削弱苏联的力量,迫使其撤出阿富汗,并加速苏联帝国崩溃。这也是美国当时能够实施的最为行之有效的手段。

其次,与在安哥拉、尼加拉瓜等国实施隐蔽行动战略受到国会的掣肘不同,美国中情局在阿富汗的隐蔽行动得到了国会的有力配合和支持。“水门事件”后美国国会加强了对中情局隐蔽行动的监督,一个主要手段就是卡紧“钱袋子”,限制或拒绝给有关行动拨款,对美国在安哥拉和尼加拉瓜的隐蔽行动就采取了这一手段。但对美国在阿富汗隐蔽行动的态度却完全不同,不仅不予限制,还主动增加拨款。1984年中情局起初请求给阿富汗行动拨款3000万美元,但国会最终批准拨款1.2亿美元,是中情局要求的4倍。之后国会给中情局阿富汗行动的拨款继续成倍地增加,1985年增加到2.5亿美元,1986年为4.7亿美元,1987年达6.3亿美元。^①其所以如此,是因为在许多国会议员看来,尼加拉瓜的战争是一场“坏”战争,阿富汗的战争是一场“好”战争,国会“几乎一致支持阿富汗行动”,^②企图把阿富汗战争变成苏联的越南战争,让苏联为支持越南战争付出相应的血的代价。正如推动国会给阿富汗行动拨款最卖力的众议员、众议院拨款委员会成员查尔斯·威尔逊(Charles Wilson)反复地、恶狠狠地鼓吹表白的:“我们在越南死了58000人,我们也要让俄国人付出同样的代价”;^③“我要伤害他们,我要让他们数运回莫斯科的裹尸袋”。^④为了争取给阿富汗行动拨款,他不惜用手中的权力作政治交易,公开表示谁只要在阿富汗问题上支持他,他就任何问题上支持谁。国会的有力支持自然有利于美国对阿富汗隐蔽行动战略的顺利实施。

第三,美国在阿富汗的隐蔽行动并非孤军作战,而是有多国参与,与之密切配合行动。苏联对阿富汗的入侵,不仅是对国际法的公然践踏,也危及了许多国家的安全和利益,因此,遭到了国际社会的强烈反对。1980年1月14

① Diego Cordovez & Selig S. Harrison, *Out of Afghanistan-The Inside Story of the Soviet Withdrawal*, p. 157.

② Bob Woodward, *Veil-The Secret Wars of the CIA, 1981—1987*, New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2005, p. 309.

③ Ibid., p. 308.

④ Kurt Lohbeck, *Holy War, Unholy Victory-Eyewitness to the CIA's Secret War in Afghanistan*, p. 52.

日,联合国召开紧急特别大会,以104票赞成、18票弃权的压倒多数票通过决议,要求苏联从阿富汗撤军。这样,美国在阿富汗实施隐蔽行动,支持阿富汗反政府武装,就获得了巴基斯坦、沙特阿拉伯、埃及、以色列等多个国家的支持与配合。即使刚刚发生伊斯兰革命、视美国为仇敌的伊朗,也在明里暗里地大力支持着阿富汗穆斯林游击队,这客观上也是对美国的一种配合。正是由于多国的参与配合,才使各种武器装备军需物资源源不断地运送到阿富汗反政府武装手里,也使阿富汗穆斯林游击队员受到了必要的军事训练,使其队伍不断发展壮大,战斗力不断增强,给苏军以重创。

第四,美国在阿富汗的隐蔽行动,到后来实际上已变成了公开的“秘密”。尽管从一开始卡特总统就定调子说:“阿富汗战争是伊斯兰的战争,美国的援助不应扰乱这种印象”,^①也就是说,美国的援助必须是隐蔽的,不能被认为美国已直接介入了阿富汗战争。但美国通过第三国援助阿富汗反政府武装的消息很快就见诸报端。如1981年7月23日《芝加哥论坛报》报道说埃及的武器继续直接空运到巴基斯坦,有时空运至阿曼,然后海运至卡拉奇;1981年9月25日《华盛顿邮报》又报道说埃及的武器库获得了美国新武器的补充。^②这就不能不使人联想到美国的作用。之后类似的报道经常见诸报端,1983年5月4日《纽约时报》甚至报道说,里根总统已命令中央情报局增加援助阿富汗反政府武装武器的数量和质量。^③这就使美国给阿富汗反政府武装提供军事援助的事实成为人所尽知的秘密,不管如何否认只能是掩耳盗铃纸里包火的把戏。因此,到1983年5月初,白宫第一次向报界公开承认,美国一直在隐蔽地援助着阿富汗抵抗力量,并将继续这样做,直到抵抗力量的政治目标得以实现。^④到这时,美国援助阿富汗反政府武装的事实也就大白于天下了,也很难再说什么隐蔽行动了。当然,尽管如此,此后美国仍然没有直接给阿富汗反政府武装提供援助,而是继续通过巴基斯坦转交。美国在阿富汗的隐蔽行动

① Steve Galster, "Never-ending Flow: The Afghan Pipeline", *Covert Action Information Bulletin*, No. 30 (Summer 1988), p. 55.

② Ibid., p. 56.

③ Ibid., p. 57.

④ Steve Galster, "Never-ending Flow: The Afghan Pipeline", *Covert Action Information Bulletin*, No. 30 (Summer 1988), p. 58.

之所以难守秘密,其原因主要有三:由于介入的国家较多,所谓人多口杂,本身就使秘密难守;水门事件后媒体对中央情报局的活动极为敏感,到处捕捉其信息予以曝光,对于全球关注的苏联入侵阿富汗这样的大事以及美国的态度、政策、行动不能不引起极大的注意,无孔不入,更何况美国隐蔽地援助阿富汗反政府武装是一个长时间、大规模的大动作大行动,而不是小动作小行动;从根本上说,也是由于西方媒体的发达、舆论监督作用的传统以及在“最好的新闻是负面的新闻”理念下对负面新闻的追逐。

美国在阿富汗的隐蔽行动,是冷战期间“美国采取的最大的隐蔽行动”,^①是美国在苏联开始走向衰落的情况下给苏联的一记重拳,它严重地削弱了苏联的力量,使苏联为入侵阿富汗付出了沉重的代价,最终迫使苏军撤出了阿富汗。阿富汗战争期间,由于美国给阿富汗反政府武装源源不断地提供先进武器装备和军需物资,以及给予军事训练,极大地加强了原本组织落后、缺少武器、缺乏训练的阿富汗反政府武装的战斗能力,重创了苏联军队,使苏军在阿富汗战争中投入的军队达11万多,死亡的人数达13310人,也即平均不到10个人中就有一个阵亡或因伤病而死;受伤人数约达35478人,另有311人失踪。^②特别是在“毒刺”式导弹使用后,可谓使苏军闻风丧胆,给苏军造成了极大的心理压力,使苏联的飞机躲在机场不敢起飞,苏军的空中优势随之丧失。这样,阿富汗穆斯林游击队则可以肆无忌惮地到处出没,炮轰和偷袭苏联驻军,攻击据点哨所、运输车辆,抢夺武器弹药和粮食,破坏军事设施等,给苏军造成更大损失。与此同时,由于反政府武装的强大战斗力和破坏力,给苏联也造成了巨大的物质损失。根据苏联官方的估计,阿富汗战争期间,苏联平均每年为之付出的经济损失高达60亿卢布。^③阿富汗战争成为苏联历史上最得不偿失的战争,苏联领导人戈尔巴乔夫在1986年2月苏共27大的报告中称

① John Prados, *President's Secret Wars: CIA and Pentagon Covert Operations Since World War II through the Persian Gulf*, p. 363.

② Diego Cordovez & Selig S. Harrison, *Out of Afghanistan-The Inside Story of the Soviet Withdrawal*, p. 241; [俄]弗·亚·克留奇科夫:《个人档案——苏联克格勃主席弗·亚·克留奇科夫狱中自述》,何希泉等译,北京:东方出版社,2000年,第216页。

③ Mike Bowker, *Russian Foreign Policy and the End of the Cold War*, England: Dartmouth Publishing Company Limited, 1997, p. 139.

之为“流血不止的伤口”。1986年11月13日,苏共中央政治局会议最终决定从阿富汗撤军。经过长时间的谈判,1988年4月14日,苏联、美国、阿富汗和巴基斯坦四国在日内瓦就政治解决阿富汗问题达成协议,规定苏联从5月15日开始撤军,9个月内撤完。到1989年2月15日,苏军全部撤出了阿富汗。

对于苏联来说,苏军撤出阿富汗既是一场梦魇的结束,也是苏联帝国走向崩溃的开始。之后不到一年,东欧各国一个个发生剧变,脱离了苏联阵营,转向了西方阵营,走上了资本主义发展道路。经过战后几十年苦心经营的苏联帝国大厦轰然倒塌,苏联本身也很快土崩瓦解。“阿富汗战争成为导致苏联解体的关键因素之一”。^①对于美国来说,其在阿富汗实施的隐蔽行动战略目标完全实现了:苏联的力量遭到了极大的削弱,苏军被迫撤出了阿富汗,苏联帝国开始崩溃了。当然,也留下了意想不到的后遗症。美国当年大力武装、精心训练的一些穆斯林游击队员,在阿富汗战争结束后,因不满于美国对以色列的偏袒,对中东石油的掠夺,以及在国际事务中的横行霸道,把打击的矛头指向了美国,对美国及其盟国展开了恐怖袭击,制造了世贸大厦爆炸案、“9·11”事件等一系列惊天大案,给美国及其盟国造成巨大损失,也严重干扰了其正常的社会生活。为了消除恐怖活动的威胁,2001年,美国又发动了一场新的阿富汗战争,这场战争又已进行了10年。最近美国政府宣布将在2014年从阿富汗全部撤军,但能否实现尚待观察。战争的对象变了,战争的场所没有变,可谓“物是人非”。这些都是美国当年始料未及的,也是非常耐人寻味、值得思考的。

三、支持尼加拉瓜反政府武装,推翻桑地诺革命政府^②

(一) 尼加拉瓜桑地诺革命

尼加拉瓜位于中美洲中部,东临加勒比海,西濒太平洋,北接洪都拉斯,南

^① Anthony Arnold, *The Fateful Pebble: Afghanistan's Role in the Fall of the Soviet Empire*. Novato, CA: Presidio Press, 1993, p. vii.

^② 本节初稿由笔者指导的研究生钱璐提供,笔者做了重大修改补充。

连哥斯达黎加,领土面积 121428 平方公里,人口 460 万(1997 年),是中美洲最大的国家。

尼加拉瓜原为印第安人世代生息的土地。1524 年西班牙殖民者侵占了尼加拉瓜,使尼加拉瓜沦为殖民地。1821 年 9 月,在拉丁美洲独立革命的浪潮中,尼加拉瓜和中美洲其他几块殖民地脱离西班牙,取得独立,随后建立中美洲联邦。1838 年尼加拉瓜脱离联邦建立了共和国,中美洲联邦随之解体。

19 世纪后半期,随着美国资本主义的发展,美国的势力也开始向中美洲扩张。1912 年,尼加拉瓜爆发了反对阿道弗·迪亚斯政权的斗争。美国为了维护这一亲美政权和在尼加拉瓜的利益,以保护侨民为借口,派海军陆战队在尼加拉瓜登陆,协助稳定了局势。由此美国开始长期在尼加拉瓜驻军,扶植傀儡政权,签订不平等条约,攫取巨大利益。如 1914 年 8 月 5 日美国迫使尼加拉瓜签订《布里安—查莫洛条约》,规定:尼加拉瓜的事务由美国监督,美国“永久地”取得尼加拉瓜开凿运河的权利;并以 99 年为期,租借丰塞卡湾和加勒比海中的科尔群岛为海军基地,美国则给尼加拉瓜 300 万美元作为“报酬”。中美洲著名政治家、危地马拉第一位民选总统阿雷瓦洛称之为“鲨鱼和沙丁鱼的条约”。^① 尼加拉瓜事实上被置于美国的控制之下。

美国的军事占领激起了尼加拉瓜人民的强烈反抗。1926 年 12 月,在美国资本控制的一座金矿做工的奥古斯托·塞萨尔·桑地诺(Augusto Cesar Sandino)领导 30 余人发动起义,率先开展了反对美国干涉和占领的武装斗争。桑地诺发出了“宁可手持武器战斗而死,决不做奴隶而生”的革命宣言,表明了顽强战斗的决心。经过长期斗争,到 1931 年,起义部队发展到 2000 多人,控制了一半以上的国土。由于尼加拉瓜人民的顽强斗争,美国政府不得不改变政策,于 1933 年 1 月撤出了全部军队。同时,扶植陆军司令安纳斯塔西奥·索摩查·加西亚(Anastasio Somoza Garcia)为其代理人。1934 年 2 月 21 日,掌握尼加拉瓜政府实权的索摩查在美国指使下设计将正与政府进行谈判的桑地诺杀害。

1936 年,索摩查发动政变,于 1937 年 1 月 1 日登上了尼加拉瓜总统的宝座。从 1937 年到 1956 年,其间索摩查除安排一个傀儡担任了很短一段时间总统外,其余绝大部分时间都由自己担任。1956 年 9 月他遇刺身亡后则由他

^① 李春辉:《拉丁美洲史稿》上卷(二),北京:商务印书馆,2001 年,第 450 页。

的两个儿子路易斯·索摩查(Luis Somoza Debayle)、安纳斯塔西奥·索摩查·德瓦伊莱(Anastasio Somoza Debayle)继续执掌政权。^①索摩查对内实行家族独裁统治,“几乎任何一项重要的决定都必须提交索摩查决断”。同时利用手中掌握的权力巧取豪夺,其家族霸占了全国三分之一的耕地,拥有340家企业,其产业包括酒坊、糖厂、弹棉厂、木材、水泥、纺织、乃至航海航空等,是西半球最大的产业之一,总资产达20亿美元。^②国际舆论称之为是“世界上最贪婪的统治者”,经常有人将尼加拉瓜戏称为索摩查国。^③委内瑞拉驻美洲国家组织大使曾嘲讽说,索摩查相信,上帝是把尼加拉瓜作为他的庄园、尼加拉瓜人民作为他的农民给他的。^④对外则唯美国之命是从,索摩查本人就毫不隐讳地说:“美国可以放心地相信尼加拉瓜的忠心耿耿的友谊,我无论作为一名官员还是作为一个无官职的公民,都一直促进这一友谊。在危急的时刻,美国将发现我们站在星条旗一边。”在国际会议上,尼加拉瓜政府给其代表的指示总是同一句话,即“与美利坚合众国代表团充分合作”。^⑤索摩查也曾自豪地说,“由于我们与美国紧密联合,人们经常把尼加拉瓜称为中美洲的‘小美国’”。^⑥

索摩查家族长期的独裁统治与巧取豪夺,以及对外奉行的亲美反共政策,引起了尼加拉瓜人民的强烈不满。在古巴革命和拉美民族民主运动的鼓舞下,尼加拉瓜人民不断掀起反帝反独裁的斗争。1961年7月23日,在洪都拉斯首都特古西加尔巴,尼加拉瓜革命力量联合组成了以民族英雄桑地诺的名字命名的“桑地诺民族解放阵线”(FSLN,以下简称“桑解阵”)。“桑解阵”明确宣布其首要目标是通过武装斗争推翻索摩查独裁政权,建立民族民主政府,并组织武装力量,在尼加拉瓜开展游击战争,建立根据地。经过十几年艰苦曲折的斗争,“桑解阵”的力量不断发展壮大。1977年,“桑解阵”发表《争取桑地诺人民革命胜利的政治军事总纲》,全面阐述了其纲领路线,指出:“推翻索

① 其间1963—1967、1972—1974年小索摩查虽未任职总统,但握有实权。

② 南开大学历史系辑译:《尼加拉瓜史》,天津:天津人民出版社,1976年,第351—352页;李春辉等主编:《拉丁美洲史稿》下卷,北京:商务印书馆,2001年,第218页。

③ 南开大学历史系辑译:《尼加拉瓜史》,第351页。

④ Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*, Boston, MA: South End Press, 1988, p. 7.

⑤ 南开大学历史系辑译:《尼加拉瓜史》,第349—350页。

⑥ Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*, p. 7.

摩查暴政,建立人民民主革命政府是桑地诺人民革命的当前目标”,“这是一场革命战争,因为她依靠工农联盟,并在马克思列宁主义先锋队的领导下,不仅要推翻索摩查集团,而且还为桑地诺革命准备条件,使它能通过民主的进程而走向社会主义。”^①这就是说,“桑解阵”以马列主义和桑地诺思想为指导,其革命发展方向是社会主义。1979年6月17日,尼加拉瓜各民族民主力量以“桑解阵”为核心,在哥斯达黎加首都圣何塞宣布成立了民族复兴执政委员会,7月15日,成立临时政府。7月16日,索摩查在国内外的强大压力下被迫辞职,逃往美国迈阿密。7月19日,“桑解阵”部队进入首都马那瓜。翌日,临时政府改名为民族复兴政府,正式就职。索摩查家族长达43年的专制统治终于被推翻,尼加拉瓜民族主义革命取得了胜利。

尼加拉瓜革命胜利后,以“桑解阵”为核心的新政府宣布废除旧政权的一些法令和制度,解散国民警卫队,将索摩查家族及其同伙的财产收归国有,实行国营、私营和合营并存的混合型经济,进行土地改革和财税改革,奉行独立自主和不结盟的对外政策。新政府十分重视同古巴、苏联及东欧等社会主义国家发展外交关系,同古巴关系尤为密切,两国高层领导频繁互访,签订多项合作协定,古巴向尼加拉瓜派遣了大量军事顾问、教师和其他人员,提供经济和军事援助。苏联则乘机加紧向拉丁美洲渗透,尼加拉瓜革命胜利的第二天,勃列日涅夫即向“桑解阵”发去贺电,表示愿意同尼加拉瓜实现外交关系正常化和发展各方面的关系。1979年10月18日,苏联同尼加拉瓜正式建立大使级外交关系。之后,尼加拉瓜高层领导多次访苏。1980年3月,两国签署了经济、贸易、科技文化等9个合作协定。^②苏联给尼加拉瓜提供了照相器材、新闻纸、铅笔、笔记本、收音机等各种物资的无偿援助,^③并派去专家顾问为其培训干部教师。^④

① 李春辉等主编:《拉丁美洲史稿》下卷,第227—228页。

② 李春辉等主编:《拉丁美洲史稿》下卷,第238页。

③ No. 06131,《苏共中央关于无偿援助桑地诺民族解放阵线的决定》,沈志华执行总主编、叶书宗本卷主编:《苏联历史档案选编》,第33卷,第325—326页;No. 11848,《苏共中央书记处关于援助尼加拉瓜开展扫盲运动的决议》,同上书,第337—338页。

④ No. 06096,《苏共中央关于苏共与桑地诺民族解放阵线联系计划的决定》,同上书,第332—335页。

(二) 美国的政策与隐蔽行动

1. 卡特政府对尼加拉瓜的政策

如前所述,尼加拉瓜索摩查家族独裁政权长期坚持亲美反共政策,这自然也就得到美国的青睐,两国一主一仆,关系紧密,美国把尼加拉瓜索摩查政权当作在中美洲的爪牙和走狗,美国在中美洲利益的忠实维护者,索摩查政权则把美国当作主人和靠山,甘效犬马之劳。1954年中情局颠覆危地马拉阿本斯政府的隐蔽行动,1961年美国策划的对古巴的猪湾入侵,索摩查政权都积极给予了协助。然而,索摩查家族独裁政权的名声毕竟太糟了,它的巧取豪夺、独裁统治、践踏人权的行径不仅遭到以“桑解阵”为代表的本国人民的反抗,也遭到了包括美国舆论在内的国际社会的谴责。到卡特政府时期,由于卡特总统将“人权”作为其“外交政策的中心主题”,认为“尊重人权是自由、民主国家在为扩大影响而进行的和平斗争中最重要的优势”,^①把人权外交作为遏制苏联集团的一把利剑,大力推行人权外交,这就使美国对其盟友的人权问题也不能熟视无睹置之不理。为了改变美国支持亲美独裁政权的形象,缓和尼加拉瓜的内部矛盾,维护美国在尼加拉瓜的利益,避免“桑解阵”上台,卡特政府开始对索摩查政权施加压力,要求其改变统治方式。1977年6月,卡特政府宣布,除非尼加拉瓜的“人权状况得到改进”,美国不再与其签订新的军事援助协定。^②在卡特政府的压力下,1977年9月,索摩查政权解除了军事管制。然而,索摩查并没有结束其暴政,而是继续对民主进步人士及反对派实施严厉镇压。1978年1月,尼加拉瓜深孚众望的民主斗士、《新闻报》主编佩德罗·华金·查莫罗(Pedro Joaquin Chamorro)被索摩查的国民警卫队杀害,激起了尼加拉瓜反独裁斗争的新高潮。为了防止尼加拉瓜成为第二个古巴,美国开始考虑抛弃索摩查,用一个温和政府取代。1978年9月23日,美洲国家组织批准了美国的斡旋建议,企图通过使索摩查在1981年总统届满之前离职、建立一个温和政府以稳定尼加拉瓜局势。美国特使乔登(Jorden)在与索摩查谈

^① 陆镜生编著:《美国人权政治——理论和实践的历史考察》,北京:当代世界出版社,1997年,第504页。

^② Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*, p. 10.

话时说,除非采取行动纠正和解决当前问题,共产党人和卡斯特罗就会利用这一形势在本大陆建立一个基地并向外扩展。^①索摩查勉强接受斡旋,但不愿辞职,提出要进行由他所控制的公民投票。之后,斡旋失败,尼加拉瓜革命形势进一步发展。1979年1月26日,在美国政府政策审查委员会上,国防部长布朗总结了会议达成的一致立场,即:“索摩查执政时间越长,极端分子夺权的机会就越大。唯一的问题是桑地诺分子会在何时夺取权力。”^②会议决定进一步对索摩查政府实施制裁。1979年2月8日,美国政府宣布停止对尼加拉瓜的军事援助和经济援助,撤回美国的军事顾问团以及和平队志愿者,并削减驻尼使馆的人员。^③6月21日,美洲国家组织在华盛顿召开外长会议,美国国务卿万斯在会上提出在尼加拉瓜组建各主要力量都能接受的临时政府;向尼加拉瓜派驻由美洲国家组织组成的维和部队,帮助维持和平与安全。万斯关于派驻维和部队的干涉主义建议遭到美洲国家组织大多数成员的反。6月23日,美洲国家组织通过尼加拉瓜问题解决方案,要求索摩查立即下台,成立一个包括反对索摩查政权的主要团体代表、反映尼加拉瓜人民自由意愿的民主政府。4天后,美国驻尼加拉瓜大使开始和索摩查商谈其辞职问题。此时,索摩查已失去了对尼加拉瓜绝大部分地区的控制,大势已去,无力回天,被迫于7月16日辞职。尼加拉瓜组成包括“桑解阵”等反索摩查政权各派的民族复兴政府。

尼加拉瓜民族复兴政府成立后,卡特政府很快予以承认。用卡特本人的话说,“为了阻止尼加拉瓜转向古巴和苏联,我们正试图维持我们与尼加拉瓜的联系”。^④因此,尽管美国对“桑解阵”非常反感,也曾力图阻止“桑解阵”执掌政权,为了拉拢尼加拉瓜,与苏联古巴争夺尼加拉瓜,还是给以“桑解阵”为核心的尼加拉瓜新政府提供了一定经济援助。根据美国政府的数字,在尼加拉瓜新政府执政的前两年,美国给尼加拉瓜提供了1.18亿美元的经济援助,

① Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*, p. 19.

② Ibid., p. 21.

③ Robert F. Turner, *Nicaragua V. United States: A Look at the Facts*, Washington, D. C.: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, Inc., 1987, p. 6.; Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*, p. 21.

④ Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*, p. 38.

比前两年美国给索摩查政府所有援助总额的5倍还多,是这一时期美国给中美洲国家的经济援助中最多的。^①

然而,声称以马列主义为指导思想、社会主义为发展方向的“桑解阵”执掌政权,毕竟使美国感到如鲠在喉,如芒刺背。特别是随着尼加拉瓜与苏联、古巴友好关系的发展,这一切引起了美国严重的不安。卡特认为,美国必须“鼓励在尼加拉瓜的民主力量,而不是冒在中美出现一个新的与莫斯科结盟的极权政府的危险。”^②因此,在“桑解阵”夺权后不到两周,卡特总统就签署了关于尼加拉瓜和萨尔瓦多的两个裁决。关于尼加拉瓜,主要是援助展开隐蔽的宣传战,揭露桑地诺政府的本质和古巴在尼加拉瓜革命中所扮演的角色;对萨尔瓦多则授权帮助政府镇压叛军。11月24日,针对苏联和古巴在拉美的渗透不断加强,卡特总统又签署了更广泛的裁决,授权中情局在整个拉美采取反对苏联和古巴的行动。^③

总之,卡特政府从与苏联冷战争夺的立场出发,在尼加拉瓜革命发展的不同阶段采取了不同的政策。在尼加拉瓜革命胜利之前,卡特政府起初企图通过对不得人心的索摩查独裁政权施加压力,要求其改变统治方式,改善人权,阻止尼加拉瓜革命的发展;但当看到索摩查大势已去,以“桑解阵”为代表的民族民主革命胜利在望时,又企图通过逼迫索摩查辞职、建立一个温和政府来阻止“桑解阵”执掌政权。在尼加拉瓜以“桑解阵”为核心的新政府建立后,一方面拉拢尼加拉瓜,给予经济援助,企图阻止其倒向苏联古巴;另一方面则开始在尼加拉瓜实施隐蔽行动战略,扶植所谓民主力量,揭露“桑解阵”政府本质,反对苏联古巴在中美洲的活动。这表明卡特尽管被认为是和苏联冷战中比较软弱的一位总统,也没有放弃采取隐蔽行动与苏联争夺。

2. 里根政府的政策与隐蔽行动

尼加拉瓜革命胜利后,在中美洲产生极大反响,在其影响和支持下,萨尔瓦多革命组织开展了广泛的武装斗争,危地马拉和洪都拉斯的群众斗争和游击队活动也日益频繁。同时,苏联东欧以及越南等国开始给中美洲各国的革

^① Robert F. Turner, *Nicaragua V. United States: A Look at the Facts*, p. 7.

^② Roy Godson, *Dirty Tricks or Trump*, p. 55.

^③ Robert M. Gates, *From the Shadows*, p. 151.

命武装组织提供大量武器弹药,这些军火首先运到古巴,然后从古巴运到尼加拉瓜,最后由尼加拉瓜经洪都拉斯偷运进萨尔瓦多。1981年1月10日,萨尔瓦多革命组织法拉本多·马蒂民族解放阵线(FMLN)在全国发动了推翻亲美独裁政府的“总进攻”,进攻持续了两个月,攻占了96个城镇,起义军人数由70年代的百十来人增加到5000人。^①萨尔瓦多政府在美国的援助下,倾全国之力,才镇压了这场大规模的革命斗争。也就在此时,罗纳德·里根就任了新一届美国总统。里根是冷战期间美国最具进攻性的一位总统,他上台后决定改变前一时期的冷战争争中对苏联软弱退让的局面,展开全面反击进攻,“把马列主义扔进历史的垃圾堆”。就中美洲而言,里根政府的企图是遏制和扼杀这里迅速发展的革命斗争,把苏联的势力推回去,确保美国后院的安全。里根认为,“中美洲地区共产主义发展将以尼加拉瓜为基地,首先蔓延到萨尔瓦多、洪都拉斯、危地马拉等邻国,进而危及巴拿马运河、墨西哥油田和加勒比海上通道,最终在美国南大门形成一个广阔的反美地带。”^②1983年,里根在国会联席会议的一次演讲中讲道:“如果我们不能在中美洲进行自我保护,那么我们就别想在其他地方取得胜利。我们的信誉将会崩溃,我们的联盟将会瓦解,我们的国土安全将会受到威胁。”^③总之,里根政府认为尼加拉瓜问题并非孤立的一个国家的问题,而是涉及整个中美洲以及与苏联全球冷战争争的大问题。因此,以尼加拉瓜为核心的中美洲地区就成为里根政府与苏联冷战争争的一个重点地区。

从上述全球冷战战略出发,里根政府改变了卡特政府对尼加拉瓜的拉拢政策,停止对其经济援助,暗中开始大力扶植支持尼加拉瓜反政府力量。早在1980年7月,共和党的竞选纲领就宣称:“我们反对卡特政府对尼加拉瓜政府的援助计划。我们将支持尼加拉瓜人民建立一个自由和独立政府的努力。”^④1981年4月1日,美国国务院即以尼加拉瓜支持萨尔瓦多游击队为由,宣布停止对尼加拉瓜政府的援助。此前三周,即3月9日,里根即签署了一个关于

① 李春辉等主编:《拉丁美洲史稿》下卷,第192页。

② 徐世澄:《美国和拉丁美洲关系史》,北京:社会科学文献出版社,1995年,第247页

③ William I. Robinson, *U. S. Intervention in the Nicaraguan Election and American Foreign Policy in the Post-Cold War Era*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1992, p. 7.

④ Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*, p. 62.

在中美洲开展秘密活动的“总统裁决”,拨款 1950 万美元用以扩大中情局在该地区的活动,包括援助尼加拉瓜桑地诺政府的反对派,阻止向萨尔瓦多游击队运送武器。^①

1982 年 1 月 4 日,里根签署了第 17 号国家安全决定指令(NSDD17)《古巴和中美洲》。这是份绝密的政策文件,文件指出,美国对这一地区的政策是坚决支持那些拥护民主自由原则的国家,据此美国的政策是支持援助萨尔瓦多击败叛军,反对古巴、尼加拉瓜等国从外部地区向中美洲输入重型武器、军队,派遣受过训练的颠覆分子,或给叛乱者供应武器和军事装备。文件具体做出 11 条决定,其中有 4 条被涂黑,内容仍在保密,其余包括对一些中美洲和加勒比国家提供经济援助(1982 财政年度约 2.5 亿—3 亿美元);给萨尔瓦多和洪都拉斯增加军事援助;给当地的军事组织和领导人在其国内外提供军事训练;鼓励通过多方合作和逐步努力击败外国支持的叛乱;支持尼加拉瓜的民主力量等。^② 从这些已解密的内容来看,这份文件涉及到尼加拉瓜的内容包括阻止其向中美洲其他国家运送武器,支持尼加拉瓜的所谓民主力量,给尼加拉瓜反政府武装提供训练等。

5 月 28 日,美国国家安全委员会又制定了国家安全决定指令第 37 号秘密文件(NSDD37)《关于古巴和中美洲国家安全决定指令》,要求完全彻底地、始终如一地贯彻执行 NSDD17 号文件中的决定,并就如何获得国会批准 1982 财年对这一地区追加援助等事项作了具体规定。^③ 同一天,国家安全委员会又发出了一份 NSDD37 的补充文件《关于古巴和中美洲的国家安全决定指令》,文件前言中指出美国当前的战略是正确的,但其继续成功全在于保持足够的资源。但文件正文全部被涂黑,具体决定不得而知。^④ 同年 10 月 5 日,

① Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*, p. 71.

② National Security Decision Directive Number 17, "National Security Decision Directive on Cuba and Central America", RG273, NSC Policy Papers, NARA.

③ National Security Decision Directive Number 37, "National Security Decision Directive on Cuba and Central America", May 28, 1982. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd-037.htm>, 2007 年 9 月 29 日。

④ National Security Decision Directive Number 37, "National Security Decision Directive on Cuba and Central America", May 28, 1982. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd-037A.htm>, 2007 年 9 月 29 日。

里根总统又签署了国家安全决定指令第 59 号秘密文件(NSDD59)《古巴与中美洲》,再次确认 NSDD17、21 和 37 等几份文件中决定的政策,同时指出,“鉴于需要一个持续和充分的资助活动,需要考虑该地区冲突加剧的可能性,特做如下决定”,但决定的具体内容全都被涂黑,只是在文件末尾讲到 1983 财年对中美洲的安全和经济援助经费维持在 1982 财年的水平。^①

1986 年 10 月 22 日,里根总统签署了国家安全决定指令第 248 号秘密文件(NSDD248)《中美洲》,这份文件对尼加拉瓜反政府力量给予了特别的关注,决定为了给予尼加拉瓜民主抵抗力量相关的活动提供政策指导、协调和监督,在国家安全委员会下面设立一个“尼加拉瓜部际小组”(Interagency Group on Nicaragua,缩写为 IG/N),该小组由负责美洲事务的助理国务卿主持,其成员包括国防部、中情局、参谋长联席会议主席和国家安全委员会的代表,其他部门的代表将根据负责的具体事务由主席邀请参加会议。小组定期在白宫开会,其主要职责是确保美国政府计划的支持尼加拉瓜民主抵抗力量的活动完全符合美国关于尼加拉瓜和中美洲的外交、经济和安全政策目标;审查和批准提出的支持尼加拉瓜民主抵抗力量的计划,以及援助经费;监督和评估被批准的政策和决定的执行情况及其效果。文件中关于执行援助尼加拉瓜民主力量的具体规定则被涂抹掉了,其秘密只能任人猜测。^②

与此同时,为了保证高级政策官员能充分了解情况,并有机会审议政策选择和目标,该文件也决定成立“尼加拉瓜高级部际小组”(Senior Interagency Group on Nicaragua,缩写为 SIG/N),由负责政治事务的副国务卿召集和主持定期会议,其成员由参加 IG/N 的各个部门的代表组成,但代表级别须在部长助理之上,总统国家安全事务副助理将代表国家安全委员会参加 SIG/N。该小组的职责之一是审查 IG/N 的主席没有解决和要求立即作出决定的问题,或其他要求由高级政策官员审查的问题。

1987 年 2 月 27 日,里根又签署了一份关于中美洲的政策文件,即国家安

① National Security Decision Directive Number 59, “Cuba and Central America”, October 5, 1982. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-1920t-1921t.gif>, 2007 年 9 月 29 日。

② National Security Decision Directive Number 248, “Central America”, October 22, 1986. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-2874a-2877a.gif>, 2007 年 9 月 29 日。

全决定指令第 264 号秘密文件(NSDD264),明确表示美国政府的政策是促进整个西半球的民主,并表示他决心看到民主在中美洲获胜。鉴于中美洲 5 个国家中已有 4 个变成“民主国家”,只有尼加拉瓜还是所谓“专制国家”,里根要求总统国家安全事务副助理主持的计划审议组(Planning Review Group,缩写为 PRG)在 3 月 10 日前开会审议美国对尼加拉瓜的目的目标,并将讨论结果报告总统国家安全事务助理;要求 PRG 利用一切政治和外交措施,提出一个与尼加拉瓜民主抵抗力量一起努力在尼加拉瓜实现民主的政治战略;要求财政部长提出一个扩大和加紧对尼加拉瓜经济禁运的计划;要求在总统立法事务助理的指导下,提出一个使国会对于尼加拉瓜民主抵抗力量不断支持的综合性行动计划。^①

以上一系列文件虽然主要是针对古巴和中美洲的,并非专门针对尼加拉瓜的政策文件,但也可以清楚地看出里根政府对尼加拉瓜的基本政策,即支持尼加拉瓜“民主抵抗力量”,阻止尼加拉瓜政府向萨尔瓦多游击队运送武器,颠覆尼加拉瓜桑地诺革命政府,使尼加拉瓜变成所谓“民主国家”,把苏联和古巴的势力“推回去”。依据这一政策,里根政府对尼加拉瓜运用隐蔽行动战略,实施了大量隐蔽行动。

里根政府对尼加拉瓜的隐蔽行动战略,主要表现在实施准军事行动,支持尼加拉瓜反政府武装进行颠覆破坏行动和低烈度战争。

尼加拉瓜反政府武装统称“Contra”,这个词由西班牙文“Contrarevolucionarios”即“反革命”而来,有学者将其音译为“康特拉”,^②也有人将其意译为“反政府分子”。^③本书将通称“反政府武装”。尼加拉瓜反政府武装组织庞杂,力量分散,至少有十几个组织。其中最主要有两个,一个是 1981 年 8 月 10 日在美国迈阿密成立的“尼加拉瓜民主力量”(FDN),其成员大多是索摩查时期的国民警卫队人员,由前国民警卫队的上校军官恩里克·贝穆德斯(Enrique Bermúdez)领导,基地在洪都拉斯境内,主要在尼加拉瓜北

① National Security Decision Directive Number 264, “Central America”, February 27, 1987. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-2972a.gif>, 2007 年 9 月 29 日。

② [美]H·凯斯·麦尔顿:《特工——20 世纪隐蔽战线大揭秘》(下),第 194 页。

③ 如《总统秘密战——战后中央情报局和五角大楼的隐蔽行动》([美]约翰·普拉多斯著,谢勇等人译,北京:时事出版社 1989 年版)一书中即是这样翻译的。

部活动。该组织规模最大,人数最多时达1.7万人。另一个是1982年9月在哥斯达黎加成立的“革命民主联盟”(ARDE),主要在尼加拉瓜境内靠近哥斯达黎加一带活动,人数最多时达2500人。此外,规模较大的还有印第安人反抗组织。1982年1月,尼加拉瓜政府将大约2万名印第安人从科科河沿岸村庄迁居到远离洪都拉斯边境的营地,引起印第安人的强烈不满,印第安人米苏拉组织(Misura)和后来分裂出来的米苏拉萨塔组织也走上武装反抗之路。^①

依据上述政策和战略,里根政府主要从以下几个方面给予尼加拉瓜反政府武装支持。

第一,提供军事训练与武器援助。1981年8月“尼加拉瓜民主力量”在迈阿密成立后,其成员即开始在佛罗里达南部的营地和反对卡斯特罗古巴的狂热分子一起接受训练。“此后,美国中央情报局分别在加利福尼亚南部山区、佛罗里达州迈阿密近郊,请原索摩查警卫队军官和古巴流亡者收罗原国民警卫队残余对他们进行军训”。^②11月中旬,美国国家安全委员会讨论通过了中央情报局的行动计划,后经里根总统批准执行。按照该计划,美国将在洪都拉斯边境资助一支500人的武装力量,由和索摩查没有联系的尼加拉瓜人和古巴人组成,其任务是“在尼加拉瓜及其他地方收集情报,从事准军事和政治活动”,其预算为1900万美元。该武装将破坏尼加拉瓜的桥梁和电站,以转移尼加拉瓜政府的注意,损害其经济,减缓尼加拉瓜给萨尔瓦多反叛者运送武器。中情局可“单独采取针对古巴特别目标的准军事行动”予以策应。同时,该计划强调,对尼加拉瓜准军事行动的支持不应只限于资助这500人;这支武装也可由正在阿根廷训练的1000名尼加拉瓜反政府武装分子增补。^③之后,中央情报局分别与洪都拉斯和阿根廷政府达成协议,在洪都拉斯为尼加拉瓜

-
- ① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 401. Misura 为尼加拉瓜印第安人各部落名称首写字母的缩写。
- ② 徐世澄主编:《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,第132页。
- ③ Gregory F. Treverton, *Covert Action-The Limits of Intervention on the Postwar World*, pp. 109-110. Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*, p. 100. John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 397. 后两部著作将上述资料作为NSDD17号文件的内容;这3部著作都说里根总统是在1981年11月23日签署了NSDD17号文件。但据笔者从美国国家档案馆复印的该文件原件,解密部分并无这些内容,或许被涂黑的部分正是这些内容;文件正式签署时间则应是本文前述时间,即1982年1月4日。

反政府武装建立了一个主要营地,并从洪都拉斯军方租借了一个机场。同时,首先由中情局特工对洪都拉斯和阿根廷的军警进行游击战的训练,然后再由这两国经过受训的军警对尼加拉瓜反政府武装进行训练。训练的费用主要由中情局提供。这样,美国提供的武器弹药和食品等物开始源源不断地运到洪都拉斯营地,许多尼加拉瓜反叛分子闻讯赶来接受训练,人数最多时达到2万人,成为拉丁美洲规模最大的反政府武装。为支持尼加拉瓜反政府武装,美国政府拨出了大量经费,1983财政年度达到2100万美元,1984财政年度增加到2400万美元。^①1986财政年度美国政府给尼加拉瓜反政府武装的援助高达1亿美元。^②为了加强对尼加拉瓜反政府武装的训练,中情局给反政府武装分子专门编写了一本手册《游击战中的心理战行动》,详细介绍了绑架、暗杀、造谣、敲诈、制造烈士、聚众骚乱等各种手段。其中有一条写道:“雇佣专业罪犯去完成一些特殊使命,如挑动示威者与当局冲突以引起暴乱和开枪,那样将造成若干人的死亡,从而为我们的事业创造出烈士。”^③

在中情局的扶植下尼加拉瓜反政府武装得到迅速发展,不断对尼加拉瓜发动袭击。仅在1981年,反政府武装就对尼加拉瓜发动了400多次袭击,在尼加拉瓜与洪都拉斯两国边界交火达50余次。^④1982年3月14日,反政府武装在尼加拉瓜北部发动袭击,摧毁了尼加拉瓜交通要道泛美高速公路上的两座桥梁。是年夏初,反政府武装又炸毁了一处筑路工地的推土机、油槽车、卡车等设备。反政府武装经常潜入内地,破坏发电厂、变电站和灌溉系统,炸毁储存棉花、咖啡、甘蔗、烟叶和其他农产品的仓库,摧毁新建的学校、保健中心和社区活动中心。^⑤反政府武装也常常采用残忍的手段杀害政府工作人员和平民。1984年11月,尼加拉瓜政府宣布,自1981年以来,反政府武装杀害了910名国家官员,杀死了8000名平民。据英国伦敦《卫报》报道,希诺特加省袭击事件中一名幸存者说,反政府武装分子“割掉罗莎的乳房,然后把刀捅进胸膛,把她的心挖了出来。男人们被砍断胳膊,割下睾丸,挖掉眼珠,切开喉

① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 402.

② Ibid., p. 456.

③ 徐维源:《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,第161页。

④ 徐世澄主编:《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,第133页。

⑤ 徐维源:《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,第160—161页。

咙,并从切口处揪出舌头。他们就这样被杀害了”。^①这完全是一种极为残暴惨无人道的恐怖主义行径,对此,就连前任中情局局长斯坦菲尔德·特纳1985年4月在国会前作证时也不得不承认,“反政府武装分子的行为可以被称为恐怖行动”。^②

第二,提供战术情报,参与军事指挥,乃至直接参与行动。

上述尼加拉瓜反政府武装对尼加拉瓜重要设施的袭击破坏,其情报许多都是由美国中央情报局提供的。“为了提高尼加拉瓜反政府武装的破坏能力,中央情报局经常为其提供尼境内可供打击目标的情报。美国官员承认,中央情报局向尼反政府武装提供其企图在尼腹地游击战中摧毁的水坝、桥梁、变电站、港口等目标的准确情报,这些设施中不少是六七十年代索摩查独裁统治期间由美国工兵或其他部门修建的。中央情报局向尼反政府武装提供了详细的地图、蓝图及一些设施的准确位置。美国官员说,中央情报局向尼加拉瓜反政府武装提供的‘是他们所掌握的最好的战术情报’。一些反政府武装部队就是按照中央情报局提供的攻击目标的准确情报被派往尼加拉瓜的;另一些反政府武装部队则通过发密码的无线电收音机在战场上接受命令,这些收音机也是由中央情报局提供的”。^③

美国也参与了尼加拉瓜反政府武装的军事指挥。尼加拉瓜反政府武装的主力“尼加拉瓜民主力量”下设3个军事参谋部,其中第三参谋部全部由美国人组成,是指挥反政府武装军事行动的中枢机构。美国驻洪都拉斯大使负责协调三个参谋总部的工作,中央情报局则负责搜罗和训练尼加拉瓜反政府分子和武装力量。^④尼加拉瓜反政府武装的许多军事行动都是由美国人参与策划的。同时,中情局也直接参与甚至实施了一些重大袭击活动。1983年9月到1984年4月,中情局至少进行了22起对尼加拉瓜重要设施的攻击,其中包括轰炸尼加拉瓜的基础设施,破坏港口,设置水雷等。为了加强对尼加拉瓜的攻击,中情局将一艘运输船改装为军舰,可携带自制水雷,装载一架武装直升

① William Blum, *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*, p. 293.

② Thomas W. Walker, *Reagan Versus the Sandinistas: the Undeclared War on Nicaragua*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1987, p. 27.

③ 徐世澄主编:《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,第345页。

④ 徐世澄主编:《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,第128页。

机,舰上战斗人员主要由尼反政府武装组成,由中情局特工指挥。1983年10月10日,该舰首次出击,向尼加拉瓜最大的商业港科林托港开炮,击中油库,燃爆了340万加仑的石油和汽油。尼加拉瓜官方报道,在这次突袭中有100多人受伤,25000名居民被迫撤出,所燃起的大火两天都得不到控制。同时,中情局还派出潜水员破坏了尼桑地诺港的水下输油管和科林托港唯一的大型起重机。1984年1月,中情局组织尼加拉瓜反政府武装发动了所谓“太平洋之战”,中情局和尼反政府武装出动舰艇、飞机,袭击了尼加拉瓜的海军基地。为了阻止外国商船进入尼加拉瓜水域,扼杀尼进出口贸易,给尼加拉瓜致命的一击,中情局还自制了许多水雷,派潜水员在尼加拉瓜港口布雷。同时,中情局要求尼反政府武装公开宣布对布雷负责,以掩盖美国的责任。^① 1984年1月3日,日本的一艘商船在科林托港外触雷。几个月中,有荷兰、巴拿马、古巴、苏联、日本和英国等6个国家的12艘船只在尼加拉瓜水域触雷。这使各国商船望而却步,对尼加拉瓜的进出口贸易造成很大打击。

里根政府执政8年,从未停止对尼加拉瓜的准军事行动,或曰低烈度战争,以致有学者称这是“比尔·凯西的战争”,“里根总统的战争”,是“美国对尼加拉瓜的战争”。^② 它给尼加拉瓜造成了巨大损失和严重困难,据统计,尼加拉瓜在1980年至1989年间,因战争死亡人数达30865人。因受反政府武装的袭击,仅在1987年尼财产损失达2.216亿美元,生产损失达9.845亿美元。尼加拉瓜的经济学家估计,美国的贸易禁运给尼造成的直接经济损失为2.54亿美元,间接损失达25亿美元。但并未实现其推翻桑地诺政府的目标。

里根政府最终未能推翻尼加拉瓜合法政府,原因是多方面的。首先在于尼加拉瓜政府的坚决抵抗。尼加拉瓜政府不同于1954年被美国颠覆的危地马拉阿本斯政府,是通过长期武装斗争夺取的政权,具有坚强的战斗意志和较为丰富的斗争经验,掌握着自己的军队,因此毫不惧怕干涉本国内政的那个超级大国,对反政府武装予以坚决沉重打击,使其只能采取“打了就跑”(hit-and-run)的战术,龟缩回洪都拉斯和哥斯达黎加边境。

^① John Prados, *Presidents' Secret Wars*, pp. 412-413.

^② John Prados, *Presidents' Secret Wars*, p. 409; William Blum, *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*, p. 292.

其次,尼加拉瓜政府获得了国际社会的同情和支持。美国对尼加拉瓜的干涉虽然采取了隐蔽行动的形式,但由于参与的人数众多,人员复杂,其秘密很难掩盖,早就被极善于捕捉新闻的西方媒体曝光。一些国家不满于美国的霸道作风及其对野蛮凶残的尼反政府武装的支持,不顾美国对尼加拉瓜的封锁,继续和尼加拉瓜保持经济贸易关系,并给尼加拉瓜提供了大量援助。如1979—1981年,欧洲一些国家给尼捐赠了6100多万美元,其中欧共体捐赠1600万美元。1979—1982年,尼所获贷款的33%来自于西欧,出口货物的28%、进口货物的14%都是与欧洲国家之间进行的。1984—1987年间,欧共体每年向中美洲地区提供4000万至8000万美元的援助,其中30%拨给了尼加拉瓜,1988年给中美洲的援助更是增加到1.22亿美元。巴拿马、委内瑞拉、古巴、墨西哥等拉美国家也都以不同方式支持尼加拉瓜政府抵抗美国政府的颠覆活动。苏联则从与美国冷战争夺的角度给尼加拉瓜提供了大量援助。1985年美国对尼实行贸易禁运后,苏联增加了对尼的援助和贸易,以补偿尼的损失。1986—1987年,苏联对尼的援助增加到2亿美元。据美国国防部估计,1986—1988年,社会主义国家每年向尼提供的军事援助款项都超过5亿美元。这些物质的援助和道义的支持缓解了尼加拉瓜的困难,更加强了尼加拉瓜政府反对美国干涉捍卫国家主权保卫革命成果的决心和信心。

再次,里根政府实施的准军事行动、低烈度战争本身的局限性。里根政府慑于国内外的压力和国会的反对,不敢公开出兵干涉尼加拉瓜内政,推翻尼加拉瓜合法政府,只能采取准军事行动、低烈度战争的方式以图达到其目的。这种方式对于一个软弱的缺乏根基的政府或许奏效,就如1953年在伊朗、1954年在危地马拉所发生的那样。但对于一个有着坚强领导的、获得比较广泛支持的、掌握着军队和国家全部资源的政府,这种手段就很难奏效。1961年肯尼迪政府在猪湾的惨败就是这样。里根政府在尼加拉瓜也遭遇了同样的结果。

最后,尼加拉瓜反政府武装组织分散,人员庞杂,内部矛盾重重。1985年6月,美国拼凑了个尼加拉瓜反对派联盟,包括13个组织,但其内部貌合神离,危机四伏,不能协调行动,实在是帮乌合之众。这种武装组织是很难取胜的。

3. 布什政府的政策与隐蔽行动

1989年1月里根的老搭档、担任里根政府8年副总统的老布什就任总统后,继承其前任未竟的事业,继续致力于支持尼加拉瓜反政府武装,推翻尼加拉瓜桑地诺政府。1989年5月1日,国家安全委员会通过第8号国家安全指令《美国对尼加拉瓜和尼加拉瓜抵抗力量的政策》(NSD8)。这是布什政府一份关于尼加拉瓜的专门的政策文件,文件首先指出,美国对尼加拉瓜和尼加拉瓜抵抗力量的目标是阻止苏联战略利用尼加拉瓜,包括要使苏联和古巴的军事力量撤出尼加拉瓜,要使苏联集团极大地减少对尼加拉瓜的援助,要通过终结尼加拉瓜的颠覆活动减少它对其邻居和其他拉美国家的威胁,要把尼加拉瓜的军事力量减少到与中美洲的稳定相称的水平,要在尼加拉瓜实现民主,以便防止未来出现战略或地区威胁,促进对该地区长期稳定至关重要的经济发展。文件确定了对尼加拉瓜的具体战略,其中包括要尽可能维持使尼加拉瓜抵抗力量作为一个独立存在的实体;要支持尼加拉瓜内部的反对派,鼓励抵抗力量与反对派合作等。文件也规定了实施这些战略的具体举措,其中包括直到1990年2月尼加拉瓜选举这一时期内,对尼加拉瓜抵抗力量的援助将继续保持在当前水平,要制订一个支持尼加拉瓜内部反对派的计划等。^①这份文件实际上继承了里根政府对尼加拉瓜的基本政策,继续从与苏联争夺势力范围的角度来看待尼加拉瓜问题,反对尼加拉瓜桑地诺政府,支持尼加拉瓜抵抗力量,决心要“在尼加拉瓜实现民主”。

根据上述政策,老布什政府继续在尼加拉瓜实施隐蔽行动战略,企图通过干预1990年尼加拉瓜选举实现其战略目的。其时由于苏联已停止了对尼加拉瓜桑地诺政府的援助,老布什政府也调整了里根政府通过准军事行动颠覆尼加拉瓜桑地诺政府的做法,而是在继续支持尼加拉瓜反政府武装的同时,实施隐蔽的政治战略,通过民主基金会(NED)干预1990年尼加拉瓜选举,从而达到推翻尼加拉瓜桑地诺政府的目的。1990年尼加拉瓜大选期间,美国政府通过民主基金会首先将尼加拉瓜一盘散沙的14个反对派组织联合起来,在1989年6月组成“全国反对派联盟”(NUO),并推举出其总统候选人查莫罗夫

^① National Security Directive 8: “U. S. Policy Toward Nicaragua and the Nicaraguan Resistance”, May 1, 1989. RG273, NSC Policy Papers, NARA.

人(Chamorro)。紧接着便为其提供大笔经费,为其当选铺路搭桥大造舆论。如利用人们对母亲的情感将查莫罗夫人塑造成一位热爱和平、反对暴政的母亲形象,一位一心想要使战争中的尼加拉瓜各个政治派别达成和解的慈母形象。利用天主教在这个国家的巨大影响力,大肆宣传天主教对查莫罗夫人的支持。美国政府也在暗中为查莫罗夫人的国际政治活动搭建舞台,安排其与英国首相撒切尔夫人、教皇保罗二世和欧洲其他领导人一起开会,与各国政要见面,向尼加拉瓜选民展示查莫罗夫人已得到各主要大国的认可与支持,查莫罗夫人有能力获得发达资本主义国家对尼加拉瓜的政治支持和经济援助。查莫罗夫人与世界政要一同开会的照片刊登在《新闻报》的突出位置。类似的消息每晚都在全国反对派联盟的电视节目报道。这种宣传造成的影响可想而知。

美国除了暗中策划组建尼加拉瓜全国反对派联盟以外,为了最大程度地争取选民,孤立“桑解阵”,还建立了“年轻市民组织”(CEFOJ)、“尼加拉瓜妇女运动组织”(MMN)等群众组织,利用这些组织机构将触角伸向尼加拉瓜社会的各个阶层,想方设法破坏尼加拉瓜人民对“桑解阵”的信任和支持。

与此同时,老布什政府还为反政府武装提供名曰“人道主义援助”实乃军事援助,为反政府武装提供武器补给,对其进行军事训练,支持其进行反对“桑解阵”政府的恐怖破坏活动。在美国的支持帮助下,反政府武装从事了大量的破坏活动。1988年反政府武装的恐怖袭击次数平均每月50次,1989年上半年活动次数上升至100次,而到8月至10月,月均活动次数达到300次之多,这么高的活动次数一直持续到选举。反政府武装活动的升级给尼加拉瓜民众造成巨大的心理压力,使他们意识到,只有投反政府武装支持的全国反对派联盟的票,全国反对派联盟赢得选举,才能结束反政府武装的恐怖破坏活动,获得安宁。

在美国政府的精心策划、公开的外交施压与隐蔽的政治战等各种手段的密切配合作用下,1990年2月25日尼加拉瓜大选中,全国反对派联盟候选人查莫罗夫人以55.2%对40.8%的得票率当选新总统。美国终于如愿以偿,推翻了“桑解阵”政权。美国国会议员乔治·米勒曾露骨地表示:“我们将要为这一选举过程投入10亿美元。我们资助反政府武装,破坏尼加拉瓜经济,选择查莫罗夫人作为总统候选人,我们为她的报纸提供资金,我们为她的整个选

举过程提供资助,现在我们将为她提供美国可以用钱买到的最好的选举。”^①老布什政府正是通过这些手段实现了其前任未能实现的战略目的。

(三)美国在尼加拉瓜实施隐蔽行动战略的特点与效果

首先,美国在尼加拉瓜实施隐蔽行动战略主要采取了准军事行动和隐蔽的政治战。其中里根政府时期以准军事行动为主,主要是扶植支持尼加拉瓜反政府武装;老布什政府时期以隐蔽的政治战为主,辅之以准军事行动。之所以有这种差别,主要与东西方冷战发展的战略态势有关。里根上台时,正值美苏冷战掀起新一轮高潮之时,加之里根又是一个极端反共的强势总统,决心要重振国威,和苏联展开强硬对抗,把苏联的势力“推回去”,“把马列主义扔进历史的垃圾堆”,因此,在尼加拉瓜采取了火药味更浓的准军事行动,企图通过扶植支持尼加拉瓜反政府武装,推翻尚且年幼的尼加拉瓜桑地诺革命政府。即使在其第二任期,在美苏关系开始缓和的大环境下,里根仍然没有放松与苏联的全球争夺,提出“里根主义”,实施“低烈度战争”战略,坚决要把苏联的势力从亚非拉美欧等苏联之外的地区推回去,以此来削弱苏联的势力范围,同时迫使苏联在谈判桌上作出更大的让步,中美洲自然也不例外。到老布什政府时期,国际局势已发生重大变化,美苏关系已得到较大缓和,在美国政府的压力下苏联已从全球收缩,从阿富汗撤军,也停止了对尼加拉瓜政府的援助,尼加拉瓜政府也同反政府武装开始谈判,老布什政府遂改变了策略,主要通过整合尼加拉瓜反对派、大力支持其竞选的隐蔽的政治战,同时继续支持尼加拉瓜反政府武装,让其为反对派候选人竞选获胜扫清障碍。侧重点虽有所不同,但目标是一致的。

其次,美国对尼加拉瓜的隐蔽行动经常是在违背国会法律的情况下进行的,并制造了著名的“伊朗门”丑闻。

美国对尼加拉瓜的准军事行动实际上是一场“半秘密战”,要想隐瞒如此大规模地对尼加拉瓜反政府武装的支持,无异于纸里包火。因此,早在1982年,美国媒体就开始披露。1982年3月10日,《华盛顿邮报》载文说,“里根总

^① William I. Robinson, *A Faustian Bargain: U. S. Intervention in the Nicaraguan Elections and American Foreign Policy in the Post-Cold War Era*, p. 60.

统已授权进行反对中美洲国家尼加拉瓜的隐蔽行动”,并详细揭露了其计划。^① 1982年11月,美国《新闻周刊》刊登一篇题为“美国的秘密战争,目标是尼加拉瓜”的文章,文章揭露说,隐蔽行动已经扩展成“旨在破坏桑地诺政府的大规模行动计划”^②。《纽约时报》也载文揭露说,与遏制武器从尼加拉瓜流入萨尔瓦多的有限行动目标相反,中央情报局在尼加拉瓜的行动已经“变成近10年来中央情报局所从事的最雄心勃勃的准军事和政治行动”。^③ 中情局在尼加拉瓜的隐蔽行动显然正在超越之前国会批准的有限目标,企图推翻中美洲的一个合法政府,如任其发展,将严重损害美国在中美洲、拉丁美洲的形象和利益,也有悖于美国传统的信仰理念。为此,1982年12月8日,根据民主党众议员博兰德的提议,由民主党控制的美国国会众议院以411票对0票一致通过了《博兰德修正案I》,规定禁止中央情报局或国防部将国会拨付的款项用于“推翻尼加拉瓜政府”的目的,后经里根总统签署正式生效。^④

然而中情局并未老老实实遵守这一法令,而是通过各种名目花招加强了对尼加拉瓜的破坏活动,精心训练尼加拉瓜反政府武装袭击尼加拉瓜燃油基地和港口,破坏输油管道,在尼加拉瓜重要港口布置水雷,致使多国船只触雷。这一系列破坏行动特别是布雷行动使国会大为震怒,有的议员甚至认为这是中情局对美国宪政制度的公然挑衅。据此美国国会于1984年10月10日通过了《博兰德修正案II》,规定“在1985年财政年度,中央情报局、国防部以及美国涉及情报活动的任何其他机构或实体”,“所能得到的任何款项”都不得用于支持“任何国家、小组、组织、运动或个人在尼加拉瓜直接的或间接的、军事的或准军事的作战行动”。^⑤ 1985年12月国会又制定了《博兰德修正案III》,规定继续限制美国各情报机构和实体对尼加拉瓜反政府武装的资助,但允许它们向反政府武装提供通讯设备及相关训练、情报信息和建议,同时还授

① Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*, pp. 97-98.

② Bob Woodward, *Veil-The Secret Wars of the CIA*, 1981-1987, p. 209.

③ Peter Kornbluh, Malcolm Byrne, *The Iran-Contra Scandal: The Declassified History*, New York: The New Press, 1993, p. 2.

④ Ibid.

⑤ Ibid., p. 20.

权国务院从其他国家为反政府武装寻求人道主义援助。^①

由于《博兰德修正案 II》禁止向尼加拉瓜反政府武装提供资助,这使主要依靠美国输血的尼加拉瓜反政府武装的颠覆破坏活动乃至生存发生了严重困难。为了维持尼加拉瓜反政府武装和继续进行隐蔽行动,里根政府开始从海外寻求援助。从1985年8月至1986年11月,里根政府置国会不准向伊朗出售武器等法律于不顾,先通过以色列后又直接向正在与伊拉克交战的伊朗秘密出售了2000多枚“陶”式反坦克导弹、一些“隼”式防空导弹和“隼”式导弹零配件等武器,具体负责此事的国家安全事务助理的助手诺斯中校等人将所获大约1000万—3000万美元的利润秘密转移资助了尼加拉瓜反政府武装。^②1986年10月5日,尼加拉瓜击落了一架从萨尔瓦多出发向尼加拉瓜反政府武装空投军用物资的美国C-123运输机,被俘的飞行员承认他是“威斯康星州马利纳特人”,这就表明美国仍在尼加拉瓜实施着隐蔽行动。尼加拉瓜问题再次成为美国舆论关注的焦点。1986年11月3日,黎巴嫩贝鲁特的《风帆》杂志又揭露美国正在向伊朗提供军事装备,伊朗议长拉夫桑贾尼随即在一次学生集会上证实了《风帆》杂志的报道。此事立即在美国引起轩然大波,各大新闻媒体纷纷报道,不断揭露有关美国和伊朗武器交易的内幕,“伊朗门”丑闻爆发。对于里根政府公然违抗国家法令的这些做法,美国国会非常愤怒,立即组成国会参众两院特别调查委员会,进行了长达5年的调查。最终国家安全委员会主要涉案人员都被撤职判刑。主要当事人中情局局长凯西在事发后不久即一病不起,于1987年5月因脑瘤不治撒手人寰。另一位主要当事人国家安全顾问麦克法兰则吞下了大量安眠药,但自杀未遂,经抢救生还。“伊朗门”丑闻暴露了美国行政部门权力的失控和国会的监管不力,此后国会通过立法加强了对行政部门特别是中情局隐蔽行动的监管。

美国在尼加拉瓜的隐蔽行动,是冷战期间美国实施的那些时间最长、规模最大的隐蔽行动之一,也是其可以引以为傲的取得成功的隐蔽行动之一。从1979年桑地诺革命胜利后不久卡特政府即已开始暗中支持尼加拉瓜反政府

① Joel Brinkley and Stephen Engelberg, eds. *Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affair*, New York: Times Books, 1988, p. 344.

② Bob Woodward, *Veil-The Secret Wars of the CIA, 1981—1987*, p. 511.

人士,中经里根政府对尼加拉瓜的准军事行动,以及布什政府对尼加拉瓜的准军事行动和政治行动,到1990年“桑解阵”政府的垮台,历时10余年,最终实现了其将苏联势力逐出尼加拉瓜、尼加拉瓜民主化的目标。1979—1990年,正是美苏冷战对决的关键时期,美国通过在尼加拉瓜的隐蔽行动,不仅使其在东西方冷战棋局中又吃掉了对方的一个子,又赢得了一分,阻止了共产主义在中美洲的进一步扩张,巩固了其后院;更重要的是美国在尼加拉瓜的隐蔽行动和在其他国家和地区的隐蔽行动以及公开的政治、经济、军事、外交、文化等行动相配合,形成一股巨大的合力,成为摧毁苏联东欧集团的强大外力,并最终使其赢得了冷战。

当然,这一切是以牺牲尼加拉瓜的利益为代价的。美国对尼加拉瓜实施的长达10余年的封锁、孤立、破坏、颠覆政策,使尼加拉瓜长期陷入内战,社会动乱,民不聊生,人员伤亡惨重,近6万人丧生,万余人负伤,近百万人流离失所,经济损失在150亿美元以上。^①同时,也使尼加拉瓜社会经济秩序遭到破坏,经济发展严重困难,严重动摇了“桑解阵”政权赖以存在的经济基础。美国对尼加拉瓜的公开干涉和隐蔽行动最终颠覆了“桑解阵”革命政权,打断了尼加拉瓜正常的社会发展进程,使尼加拉瓜再次成为美国的附庸,也使尼加拉瓜长期处于最贫穷国家之列。

小 结

20世纪80年代可谓美苏冷战的决战期,在这个阶段美国里根政府对苏联表现出更加强硬的姿态,实施更加强硬的遏制大战略,不仅提出要“重振国威”、“重振军威”、“以实力求和平”,在全球遏制苏联的扩张,把苏联的势力“推回去”,还公开地、赤裸裸地叫嚣要“把马列主义扔进历史的垃圾堆”。为此美国政府对苏联采取外交施压、经济制裁、军事威慑等公开战略举措的同时,全面实施隐蔽行动战略,在全球范围内、在各条战线上对苏联展开了进攻,企图削弱苏联的力量,分化瓦解苏联东欧集团,让东欧国家倒向西方,促使苏联发生根本性变化。由于问题的敏感性,有关的绝大部分档案资料尚未解密,

^① 徐世澄主编:《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,第159页

绝大部分当事人仍三缄其口,这一时期美国在苏联国内实施隐蔽行动战略的资料还很少见,对东欧国家实施隐蔽行动战略的资料也不多见,对这些问题的研究还尚待时日。但从本章我们分析的3个案例也可以看出,这一时期美国隐蔽行动战略的实施紧密配合公开的外交政策,紧紧服务于进攻性遏制大战略,在遏制苏联的扩张、把苏联的势力从全球“推回去”、削弱苏联的力量和影响、促使东欧国家倒向西方等方面发挥了重要作用。这一系列变化对苏联国内从领导层到民众又产生了巨大的心理效应,影响了其观念转变和政策调整,最终成为促使苏联剧变解体的不可忽略的重要因素。

第八章 美国对外隐蔽行动战略的得失

上世纪 70 年代以来,随着美国对外隐蔽行动的大量曝光,关于其利弊得失的争论在美国政界和学术界也随之展开。有人认为,“隐蔽行动给总统提供了一个比外交更有效、比‘公开使用军事力量更少麻烦’的选择”,^①中情局实施的对外隐蔽行动“获得了最大限度的成功”,^②即使“从最差的角度说,隐蔽行动发挥的作用也不比公众外交、经济援助、甚至军事力量等政策工具小”。^③里根总统本人也直率地表示,“我们都相信,现在一个隐蔽活动比公开建议对我们更有用,更有成功的机会”。^④但也有不少人对此持怀疑态度,他们在谴责隐蔽行动不合法、不道德,认为其难以保密的同时,论述其作用也是很有局限的。美国加图研究所《政策分析》第 118 期发表的《美国隐蔽行动的缺陷》一文就认为,“对二战后美国隐蔽行动政策的考察表明”,“美国隐蔽行动的成功被夸大了”。^⑤格雷戈里·特里沃顿在那部著名的关于隐蔽行动的专著中更认为,“从历史的长河来看,大部分成功的隐蔽行动看起来也是微小的,矛盾的,或转瞬即逝的”。^⑥上述说法各执一词,莫衷一是,实际上都只看到了问题的一个侧面。通过前面几章的考察剖析可以看出,冷战期间美国对外实施的隐蔽行动战略其实是把“双刃剑”,它在实现美国遏制大战略目标的同时,也给美国自身造成了一定伤害。

① William J. Daugherty, *Executive Secrets-Covert Action & the Presidency*, pp. 19-20.

② Victor Marchetti and John D. Marks, *The CIA and the Cult of Intelligence*, New York: Dell Publishing CO., Inc., 1980, p. 9.

③ Roy Godson, *Dirty Tricks or Trump Cards-U. S. Covert Action & Counterintelligence*, p. 26.

④ Bob Woodward, *Veil: The Secret Wars of CIA, 1981-1987*, p. 429.

⑤ David Isenberg, “The Pitfalls of U. S. Covert Operations”, *Cato Policy Analysis* No. 118, April 7, 1989. http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1645, 2003 年 6 月 17 日。

⑥ Gregory F. Treverton, *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*, pp. 203-204.

一、隐蔽行动战略的功效与特点

如前所述,隐蔽行动战略是1947年冷战爆发后不久美国政府即提出并确立的。它作为美国遏制大战略体系中的一个重要战略,就是要和其他战略相配合,通过隐蔽的政治战、经济战、宣传战及准军事行动遏制苏联和所谓共产主义的扩张,削弱苏联的力量和影响,分化瓦解苏联集团,给苏联的权力结构造成最大的紧张,促使苏联的行为及制度发生根本性变化,最终赢得冷战胜利。虽然隐蔽行动古已有之,那些敌对国家常常秘密采取心理战、反间计以瓦解对方,但如此综合、全面、系统地把它作为一种战略来实施运用,这在世界历史上还是第一次。即使在俄国十月革命后,惊慌失措的西方政府也未能对苏俄(苏联)制订并实施如此完整的隐蔽行动战略。冷战期间美国实施隐蔽行动战略长达40多年,就依据这一战略实施的一个个具体的隐蔽行动而言,虽然有些隐蔽行动是失败的,有些隐蔽行动的成效是不明显的,但也有不少隐蔽行动是成功的,正如笔者在个案研究中所阐述的。就隐蔽行动战略整体而言,从冷战的最终结果来看,其功效是显而易见的。这表现在:

首先,其隐蔽的政治战一定程度上造成苏联东欧统治集团内部的紧张气氛,培植加强了反社会主义因素,在促使苏联东欧裂变、瓦解社会主义阵营过程中发挥了重要作用。

如前所述,40年代末50年代初,美国政府在制定的一系列对苏联东欧、对中国以及关于隐蔽行动的政策文件中,反复强调要挑拨离间这些国家领导人之间的关系,挑拨离间苏联与其卫星国以及中国的关系。之后在苏联东欧高层领导中就发生了一系列所谓“反党阴谋集团”、“帝国主义间谍”等案件,如苏联的“列宁格勒案件”、^①波兰的“哥穆尔卡案件”、^②匈牙利的

① 1949—1953年,联共(布)中央书记(原列宁格勒州委和市委第一书记)库兹涅佐夫、列宁格勒州委和市委第一书记波普科夫、苏联部长会议副主席沃兹涅先斯基等人以所谓组织反党集团、利用列宁格勒组织从内部破坏党、企图篡夺党的权力等罪名被撤职、逮捕和处决,该案导致1949—1951年间仅列宁格勒州委和市委就有2000多名领导干部被撤换,并牵连到苏联其他地区,其逮捕和审讯一直持续到斯大林逝世。

② 1949年11月,波兰共产党前总书记哥穆尔卡等人以“右倾民族主义错误”等罪名被解除党内一切职务,1951年遭逮捕。

“拉伊克案件”、①保加利亚的“科斯托夫案件”、②罗马尼亚的“帕特拉什卡努案件”和“安娜·鲍乌凯尔三人团案”、③捷克斯洛伐克的“以鲁道夫·斯兰斯基为首的反国家阴谋中心案”④等,导致大量共产党人被清洗甚至被处死的惨剧,严重损害了社会主义国家的声誉,削弱了各国共产党的力量。这一系列冤假错案的发生有着复杂的背景和因素,它们与各国共产党内的权力之争、路线斗争、社会矛盾、主要领导人的错误、苏联的干涉等都有关系,但也不能排除美国中情局的插手。既然美国政府制定了要挑拨离间苏联东欧国家领导人之间的关系、挑拨离间苏联与其卫星国以及中国的关系等相关的政策文件,作为实施隐蔽行动主要机构的中央情报局不可能不有所行动。由于有关中情局是如何执行美国政府的政策、挑拨离间苏联东欧高层领导人之间关系的秘密尚处于被封存的状态,对这些问题深刻翔实的揭露尚不可能,但已有学者看出了其中的蛛丝马迹。美国著名国际关系史学者、冷战国际史研究“后修正学派”的代表人之一沃捷特克·马斯特尼就认为,“对斯兰斯基的审判中出示的那份证据据称是一份被截获的美国反情报部门发出的电报,向他提供‘安全进入西方……政治避难,安全的藏身之处,以及随后除政治活动以外的一切谋生手段’……不排除这一次可能是美国特工为陷害斯兰斯基而策划的挑拨行动”。⑤ 有一本英国著作说不仅斯兰斯基的苦难而且整个东欧的清洗,都是中央情报局掐死国际共产主义这朵鲜花的庞大阴谋带来的结果。马斯特尼认为,“其基本思想是可接受的”。⑥ 这就是说,上述案件的发生与中情局实施隐

① 1949年5月,匈牙利外交部长拉伊克·拉斯洛以“铁托分子”、“托洛茨基间谍头目”等罪名被秘密逮捕,同年10月被处绞刑。

② 1949年12月,前保加利亚共产党中央第一书记、部长会议第一副主席科斯托夫以“帝国主义间谍”、“南斯拉夫特务”等罪名被绞死,同案被牵连受迫害者达1000多人。

③ 1949年5月,罗马尼亚共产党的理论家、中央委员帕特拉什卡努以向资产阶级和富农投降等罪名被逮捕,1954年3月以资产阶级和西方的代理人、特务和间谍等罪名被秘密处死。1952年,罗共中央政治局委员、书记处书记、外交部长安娜·鲍乌凯尔等三人被打成向敌人投降的右倾分子受到批判,1954年,其中原政治局委员、书记处书记、财政部长卢卡被以阴谋集团头子、特务和间谍的罪名判处死刑,后改为终身监禁。

④ 1951—1952年,捷共中央总书记鲁道夫·斯兰斯基等14名党和国家领导人以“托洛茨基分子、铁托分子、犹太复国主义者、卖国贼”等罪名遭逮捕审讯,其中11人被处绞刑。

⑤ [美]沃捷特克·马斯特尼:《斯大林时期的冷战与苏联的安全观》,郭懋安译,刘静子校,桂林:广西师范大学出版社,2002年,第137页。

⑥ [美]沃捷特克·马斯特尼:《斯大林时期的冷战与苏联的安全观》,第137—138页。

蔽的政治战,导致苏联东欧集团领导人之间互不信任和猜忌是不无关系的。

60年代之后,随着苏联东欧国家所谓“持不同政见者”的出现,美国为了将这些人培植成反社会主义力量,给予了公开与秘密的支持。一方面给苏联东欧国家政府施压,要求给这些人以言论、行动自由;另一方面则隐蔽地提供资助,帮助其出版传播著作,使其影响不断扩大。

特别是在80年代,里根政府和罗马教皇相勾结,秘密支持大力扶植波兰反政府的团结工会,使其最终坐大,于1989年7月夺取了政权,在东欧建立了第一个非共产党领导的政府。在波兰的影响下,其他东欧国家的共产党政权相继垮台,苏联东欧集团土崩瓦解。80年代中后期美国还将一些苏联移民作为特工派回苏联,使这些人“以激进改革派自居,以戈尔巴乔夫的‘民主化’和‘公开性’为借口,四处煽风点火、混淆视听,大肆进行反党、反社会主义的宣传活动,为搞乱苏联、搞垮苏共推波助澜。”^①这些都在苏东剧变和苏联解体中发挥了重要作用。

此外,美国在亚非拉地区实施的隐蔽的政治战,和其他隐蔽行动相配合,颠覆了一些国家的左翼政府,或阻止了一些左派政党上台执政,也直接或间接地削弱了苏联的力量和影响。

其次,其隐蔽的经济战加剧了苏联东欧的困难,一定程度上加速了东欧剧变和苏联的崩溃。

冷战期间美国拉拢其他西方国家长期对苏联集团实施以贸易管制战略为主要内容的隐蔽的经济战,阻止给苏联东欧国家出口能增强其经济军事实力的技术设备,实际上将苏联集团阻隔于世界经济发展的大潮、第三次科技革命的大潮之外,使苏联东欧国家很难获得走在第三次科技革命前列的西方的先进技术和设备,使苏联的科学技术除了重点发展的航天工业和核武器制造、军事工业外,其余均大大落后于西方,加剧了苏联东欧的困难。在经济全球化迅猛发展、科学技术日新月异的时代,一个国家如果长期不能和世界经济与科学技术发展的潮流接轨,或长期被排斥在世界经济发展的大潮之外,必然会严重阻碍其经济与社会发展,甚至会影响到其执政者存在的合法性。

^① 李兴耕等编:《前车之鉴——俄罗斯关于苏联剧变问题的各种观点综述》,北京:人民出版社,2003年,第111页。

苏联的经济发展到 80 年代初,由于政府不能与时俱进,稳步地从根本上改革其僵化的指令性计划经济体制,经济发展速度逐年下降乃至停滞,科学技术更趋落后。据此,里根政府认为苏联的经济“已毫无希望,”^①决心利用苏联的弱点,“对苏联的基本经济与政治弱点进行攻击”。^②在经济战方面,除了不断寻找借口予以经济制裁,通过“星球大战”计划加剧军备竞赛拖垮苏联的经济等公开手段外,也实施隐蔽的经济战,重新加强了缓和时期逐渐放松的对苏联的技术出口管制,禁止美国企业向苏联出口修建从西伯利亚到苏捷边界长达 3500 公里的天然气管道和设备,并逼迫拉拢其西方盟国也这样做。对此,曾担任过美国国防部部长助理的亨利·珀尔后来也承认说:“尽管我们在那个时候只能采取否认的态度,但这当然是一场经济战。”^③80 年代中期里根政府又秘密实施了一个“沙特行动”计划,即通过设法使沙特阿拉伯增加石油产量的做法使国际市场上石油价格暴跌,从而使原油输出大国苏联的外汇收入锐减。1985 年 8 月,沙特将石油产量从日产 200 万桶迅速增加到 900 万桶,导致石油价格急剧下跌。^④据中情局一份秘密报告说,每桶石油价格下跌 1 美元,苏联每年就会损失 5—10 亿美元。1985 年 11 月每桶石油价格为 30 美元,5 个月后跌至 12 美元,据此推算,苏联因此损失 90—180 亿美元。同时石油价格下跌也使一些中东国家因收入减少缩减了对苏联的武器购买,从而减少了苏联的军售外汇收入。苏共中央一位高级官员诺维柯夫说:“石油价格的下跌是破坏性的,它使数百亿美元一扫而空。”苏联的外汇收入主要来源于石油和天然气的出口,石油和天然气的出口约占苏联外汇收入的 2/3。^⑤外汇收入的锐减给苏联经济带来严重困难,极大影响了苏联进口西方设备、工业材料和农产品,几十个大项目由于缺乏资金被迫中止。^⑥当时苏联正在实施加速

① [美]罗纳德·里根:《里根自传》,第 496 页。

② Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*, p. xv.

③ [美]德瑞克·李波厄特:《五十年伤痕——美国的冷战历史观与世界》,第 655 页。

④ Peter Schweizer, ed. *The Fall of the Berlin Wall—Reassessing the Causes and Consequences of the End of the Cold War*, Stanford, CA.: Hoover Institution Press, 2000, p. 45.

⑤ [美]德瑞克·李波厄特:《五十年伤痕——美国的冷战历史观与世界》,第 650 页。

⑥ [美]彼得·施韦策:《谁摧毁了“邪恶的帝国”?》,《现代外国哲学社会科学文摘》1995 年第 3 期,第 42 页。

经济发展战略,急需大量资金进口西方技术设备。里根政府的这些做法对苏联经济造成的危害是显而易见的。“沙特行动”使苏联外汇收入锐减,给苏联脆弱的经济雪上加霜,最终加速了苏联的崩溃。

再次,其通过自由欧洲电台、自由电台和美国之音等广播及其他方式所进行的隐蔽宣传战和心理战毒化了苏联集团人民的思想信念,煽动了人们对现政权和社会制度的不满,激发了人们对西方自由民主制度的向往,传播了各地反抗的信息,对80年代末的苏东剧变起了十分重要的煽风点火的作用。

隐蔽的宣传战、心理战是美国隐蔽行动战略中运用最多、最频繁的一件武器,整个冷战时期美国一直在使用,并且不只是运用于苏联集团,也运用于西方国家和第三世界国家。宣传战、心理战的要害在于传播传播者所要传播的信息,改变人们的思想观念,以使其采取传播者所希望的行动,达到传播者所要达到的目的。宣传战、心理战在不同的背景形势下发挥不同的作用,在平静时期可能是一种潜移默化滴水穿石的作用,在重大事变中则可能起到煽风点火推波助澜的作用或扭转局势力挽狂澜的作用。40年代末50年代初,美国通过大规模地实施公开和隐蔽的宣传战、心理战,成功地阻止了意大利共产党上台执政,削弱了西欧各国共产党以及苏联的影响,增强了西方对美国的向心力。1956年匈牙利事件中,美国隐蔽的宣传战严重地恶化了局势。冷战期间,美国资助的专门针对东欧国家的自由欧洲电台每天以保加利亚语、捷克语、斯洛伐克语、匈牙利语、波兰语、罗马尼亚语等6种语言几乎昼夜不停地进行广播,专门针对苏联的自由电台每天以俄语和其他11种苏联少数民族语言进行广播,无论是在平静时期还是重大事变中,所发挥的功效是难以计量的。

80年代中后期,在美国多年的苦心经营和戈尔巴乔夫“新思维”的影响下,苏联东欧剧变的暗潮涌动。在这种情况下,美国政府加大了对苏联集团宣传战心理战的力度。里根一上台就声言要使美国之音成为砸开铁幕的工具,发挥“破城锤”的作用。1981年11月美国之音副台长透露给《华盛顿邮报》的一份备忘录明确指出:“我们应当破坏苏联及其卫星国的稳定,促进他们的人民和政府间的摩擦”;“我们要尽量在共产主义集团各国领导人之间打进楔子,使他们相互不满和相互猜疑”;“我们应当煽起民族主义的火焰,鼓励铁幕后面宗教感情的复活”。国务卿舒尔兹也强调要加强国际广播,使之成为“共产党国家的替代性的自由新闻”,从“道义上”满足那些共产党国家中“谋求进

行和平改革的人士和组织”向美国“求援的要求”，“帮助他们进行争取自由的斗争”。^① 为此，里根政府大力加强国际广播，也即大力进行公开和隐蔽的宣传战、心理战。到1986年，美国的国际广播电台，包括美国之音、自由欧洲电台、自由电台、阿富汗自由电台等每周的播音时间已达到了2353小时，居世界首位。里根政府如此重视国际广播，以致有学者称之为“广播星球大战”。美国《国际先驱论坛报》发表的一篇题为《美国大搞广播政治》的文章就说，“现在世界上除军事上的星球大战之外，还有另一场星球大战，它所涉及的不是导弹，而是通过无线电向世界上各个偏僻地区传播新闻和意识形态”，并认为广播星球大战是一场美国正在进行的主要战争。^② 美国政府大力实施的宣传战、心理战取得了奇效。波兰政府曾相信，“如果美国关闭自由欧洲电台，地下组织就会完全停止存在”。^③ 曾担任卡特总统国家安全顾问的布热津斯基也认为，苏联集团“丧失对信息传播的垄断是共产党集权统治垮台的关键”。^④ 因此有学者说，西方之所以赢得冷战，“不是通过使用武器”，而是通过“比剑更有力的无线电广播”“不战而屈人之兵”。^⑤ 这些评论从某种意义上讲是有一定道理的。

最后，其实施的一些准军事行动和隐蔽的政治战、经济战、宣传战以及公开的外交活动相配合，推翻了一些国家的左翼政府，削弱了苏联的力量和影响，成为迫使苏联调整对外政策、进行战略收缩乃至结束冷战的一个重要因素。

冷战期间美国实施的准军事行动虽然有许多是失败的，如对苏联、阿尔巴尼亚、中国、越南、老挝、印度尼西亚、古巴等国的准军事行动皆以失败而告终；但也有一些是成功的，如对伊朗、危地马拉、阿富汗等国的准军事行动。美国在伊朗、危地马拉的准军事行动，加之其隐蔽的政治战、宣传战以及公开的外交活动，颠覆了这两国的左翼政府，阻止了这两个反帝反殖、维护民族独立、进

① 刘金质：《美国国家战略》，沈阳：辽宁人民出版社，1997年，第340—342页。

② 刘金质：《美国国家战略》，第344页。

③ Michael Nelson, *War of the Black Heavens: The Battles of Western Broadcasting in the Cold War*, p. xiii.

④ Ibid.

⑤ Ibid.

行民主改革的左翼政府的影响在中东和中美洲地区的扩散和苏联势力的渗透。特别是80年代美国在亚非拉全面出击,在阿富汗、安哥拉、尼加拉瓜、萨尔瓦多等国同时实施准军事行动,与苏联进行激烈争夺,给苏联造成巨大压力,成为迫使苏联进行全面收缩,最终结束冷战的重要因素之一。如里根政府给阿富汗游击队秘密提供的先进武器装备等军事援助极大地加强了阿富汗游击队的实力,给入侵苏军沉重打击,使阿富汗战争变成了“苏联的越南战争”。1992年解密的苏联档案表明,“美国在1986年向阿富汗游击队提供‘毒刺’导弹是促使戈尔巴乔夫”下决心从阿富汗撤军的“决定性因素。”^①

总之,隐蔽行动战略如同遏制大战略体系中的其他方面战略一样,是美国对苏联集团冷战战略库中的一件重要武器,是遏制大战略体系中的一根重要支柱。和其他战略相比,隐蔽行动战略有很大的特点。首先是实施方式的隐蔽性,即它是在竭力掩盖真正行为者、幕后策划指挥者身份的情况下实施的,而不像其他许多战略一样被公开地宣示和运用。这使该战略的运用者可以采取一些不敢公开使用的手段,或者采取一些更具有欺骗性、煽动性的方式来实现其战略目标。其次是内容的广泛性和手段的多样性,即它涵盖了隐蔽的政治战、经济战、宣传心理战、准军事行动等各个方面,而不像其他许多战略一样只涉及或涵盖某一领域甚至某一具体事件,它可以依据目标国的具体实际,从中选择最合适的战略方式和策略手段以实现其战略目标。其三是伦理的不道德性。隐蔽行动本质上是一种秘密的、偷偷摸摸的、不愿暴露真实面目的少数人的欺骗行为,这和西方社会民主、开放、诚信、公正的政治原则和道德规范显然是背道而驰的。特别是美国这样的国家,其先民怀揣着要建立一个自由的、民主的、圣洁的“山巅之城”的美好愿望来到北美,从立国起就要把美国建为“民主的楷模”、“自由的灯塔”,二战后则始终自诩为“民主世界的领袖”,一直充当着民主自由人权的卫道士,冷战期间却对外大搞隐蔽行动,在暗中培植势力,策动政变,组织暗杀,散布谣言,采取各种破坏手段,阴谋颠覆他国政权,可谓无所不用其极。这就暴露了其信仰理念与行为实践的矛盾,或者说其虚伪性和不道德性。其四是效果的多层次性和显著性,也即可以说它有个别效果、整体效果、短期效果、长期效果之分,包括在一个个具体国家、具体事件中

^① [英]理查德·克罗卡特:《50年战争》,第521页。

隐蔽行动战略实施所取得的直接效果、短期效果,以及在冷战的长时段中作为整体的冷战进程所起的长期效果,和对一些当事国和地区的发展所产生的长期效果。正如笔者在本章开头所述,就这一战略实施的一个个具体的隐蔽行动而言,或者说在一个个具体国家、具体事件中实施的隐蔽行动战略而言,有些是失败的,有些的成效是不明显的,但也有不少是成功的。就隐蔽行动战略整体而言,从冷战的最终结果来看,其效果是显著的,它对促使苏东裂变、冷战结束起了不可忽略的重要作用,对此绝不能低估。

二、隐蔽行动战略的局限性

冷战期间,美国政府将隐蔽行动作为实现其对外政策目标的一个重要战略工具频加使用,并且在遏制苏联和所谓共产主义扩张、促使苏东裂变、冷战结束中确实也发挥了重要作用。然而,这一战略武器并非万能的,也有其局限性,有时也给美国带来了诸多恶果。这主要表现在:

首先,从其实施的结果来看,虽然多有成功,也有不少是失败的,特别是那些准军事行动,以失败者居多,给美国的国内政治、对外关系带来恶劣后果。如1961年4月美国政府暗中策划支持的古巴流亡分子对古巴的“猪湾入侵”,以惨败而告终。这一事件在美国国内引发了一场政治“地震”,肯尼迪总统痛心疾首,认为是他一生中最惨痛的失败;国防部长麦克纳马拉则认为“猪湾事件不仅是个人的灾难,而且是政府的大灾难”。^①它使中情局声名狼藉,被称为冷战斗士的顽固的反共分子中情局局长艾伦·杜勒斯被撤职,人们开始质疑中情局的活动,国会开始对中情局的活动监督,肯尼迪对有关部门进行了一系列改组。它也使美国受到国际舆论的强烈谴责,进一步恶化了美国与古巴的关系,加剧了冷战对抗,导致了古巴导弹危机。50—60年代,中情局秘密训练中国西藏的民族分裂分子,支持其发动叛乱,使中美关系雪上加霜,更加敌对,直至70年代初双方出于抗击苏联的共同需要,才缓和了关系,美国也才中止了对西藏的隐蔽行动。

^① Thumbull Higgins, *The Perfect Failure: Kennedy, Eisenhower, and the CIA at the Bay of Pigs*, p. 159.

其次,即使一些隐蔽行动一时获得了成功,但从长远看,给美国却带来不良影响甚至严重后果。1953年中情局为防止伊朗倒向苏联一边,在伊朗策动政变,推翻了具有强烈民族主义倾向的穆罕默德·摩萨台政府,打断了伊朗的民主化进程,重新建立起巴列维国王的专制统治。此后巴列维政府紧紧追随美国,在国内清除异己,强行西化,引起民众的强烈不满,最终导致了1978—1979年的伊斯兰革命,推翻了由美国扶植的巴列维政府。时至今日,伊朗和美国的关系仍然严重敌对,伊朗成为美国“最危险的敌人”。1954年,中情局又在危地马拉如法炮制,策划推翻了锐意进行民主改革的阿本兹政府,扶植建立了反动亲美的阿马斯政府。此举在拉丁美洲引来汹涌的反美浪潮,“在该地区留下了长期的反对美帝国主义的后遗症”。^①中情局在伊朗和危地马拉的得手也增强了其实施隐蔽行动的自信,之后更是肆无忌惮不择手段地在世界各地开展各种隐蔽活动,最终导致了1961年在猪湾的惨败。80年代美国政府在阿富汗实施准军事行动战略,支持阿富汗反政府武装抗击苏联入侵的过程中,也给正在阿富汗进行反苏圣战的以本·拉登为首的基地组织提供了包括军事训练和武器装备等援助。但正是这伙人在冷战结束后把打击矛头又指向了美国,制造了“9·11”恐怖袭击等惊天大案,给美国留下了永远抹不去的伤痕,把美国又拖入了两场更大规模的战争。

再次,隐蔽行动就其性质来说,是和西方所谓民主社会的政治原则道德规范相背离的。如上文所说,隐蔽行动本质上是一种秘密的、偷偷摸摸的、不愿暴露真实面目的少数人的欺骗行为,这和西方社会民主、开放、诚信、公正的政治原则和道德规范显然是背道而驰的。对于这一问题,美国一些有正义感的有识之士早就看出并予以揭露和批评。1972年水门事件爆发后,美国国会在追查水门事件的过程中,中情局自成立以来实施的隐蔽活动不断被揭露,由此引发了美国政界和学术界对民主国家应该不应该搞隐蔽行动、立法机构如何监督行政部门隐蔽行动的大讨论。美国国会开始制定一些法规、设立常设机构加强对中情局隐蔽行动的监督,如1976年美国国会通过《克拉克修正案》,禁止美国以任何方式向安哥拉内部任何一方提供秘密或公开的军事援助,迫

^① Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and The United States, 1944—1954*, p. 371.

使中情局暂时停止了对安哥拉内战一方的秘密军事援助。国会规定中情局实施的每一项隐蔽活动都必须由总统签署书面裁决并报国会审查备案,中情局需经常向国会报告隐蔽行动的进展情况。与此同时,舆论也加强了对中情局隐蔽行动的监督。那些好事的喜欢刨根问底的“无冕之王”和喜欢吸引读者观众眼球的媒体经常爆料一些中情局的秘密活动;一些当事人和学者不断发表回忆录和论著,揭露批判中情局的秘密活动;在华盛顿甚至出现了一份专门揭露中情局隐蔽行动的杂志《隐蔽行动信息公报》(后改名为《隐蔽行动季刊》)。这一切不能不对美国政府产生影响,使总统在隐蔽行动决策时有所顾忌,从而制约了其效用。1975年美国参议院情报特别委员会在审查中情局隐蔽行动时也着重对其在国外的暗杀活动进行了调查,并通过了一份长达700多页的报告,迫使福特总统下令禁止中情局进行暗杀活动,使中情局失去了隐蔽行动的一个重要“杀手锏”。

最后,美国政府的对外隐蔽行动,归根结底是对别国主权和独立的严重破坏,内政的严重干涉。特别是那些隐蔽的政治行动和准军事行动,矛头直指对方政权。这就严重践踏了国际法,必然遭到受害国和国际舆论的强烈谴责与反对。虽然美国在实施隐蔽行动时竭力要掩盖自己的作用,在暴露时巧言抵赖,矢口否认。但正如我国俗语所说,“要想人不知,除非己莫为”,天下没有不透风的墙,秘密毕竟不会隐瞒长久,事实终究会暴露,大白于天下,使美国陷入尴尬的境地,甚至严重影响其内外政策。从1956年起,美国中情局利用最新研制的U-2型高空侦察机,以洛克希德公司为太空总署搜集资料进行气象研究为名,多次飞入苏联境内,侦察苏联的核工厂、导弹发射架、军事基地等重要设施。1960年5月1日,苏联击落了一架正在进行高空侦察的U-2型飞机,活捉了飞行员鲍尔斯。5月5日,赫鲁晓夫宣布了这一消息,但没有提活捉飞行员一事。对此,美国竭力抵赖,一口咬定是一架气象飞机迷航误入苏联领空。直至7日赫鲁晓夫宣布了活捉飞行员的消息并出示了有关照片,美国政府才慌了手脚,艾森豪威尔总统不得不承认是他下令进行的飞行。几天后在按原计划在巴黎召开的苏美英法四国首脑会议上,赫鲁晓夫首先谴责了美国对苏联领空的侵犯,然后退出了会场。经过精心筹办举世瞩目的四国首脑会议最终流产,从1953年以后开始的美苏关系的“解冻”与对话被新的激烈对抗所取代。这一事件表明,任何一个不谨慎的举动都会付出巨大代价。

一个个教训使美国政府在对外隐蔽行动中日趋谨慎,不再敢为所欲为,这在一定程度上也制约了其隐蔽行动的充分开展。

小 结

本章对冷战期间美国对外隐蔽行动战略的利弊得失进行了剖析,并总结了其特点。正如世界上万事万物都是多层面多维度的一样,冷战期间美国对外隐蔽行动战略实施的效果也不例外,也要从多个层面多个角度去看待,切不可简单化片面化。如果从隐蔽行动战略在某一国家某一事件的具体实施来看,有成功者,有失败者,也有不了了之或主动放弃者(如对古巴的“猫鼬计划”)。如果我们对冷战期间美国对外隐蔽行动战略的实施作一个总的评价的话,它既在遏制苏联和所谓共产主义扩张、促使苏东裂变、冷战结束中发挥了重要作用,也给不少国家和地区的发展造成了巨大破坏,给美国自身带来了诸多恶果。当然,从美国制定和实施隐蔽行动战略的初衷而言,它确实达到了其目的。这也正是一些美国政要和学者认为美国对外隐蔽行动战略“获得了最大限度的成功”的原因。

结 束 语

本书集中探讨了冷战期间美国的对外隐蔽行动战略。

第二次世界大战结束后,由于国家利益及对外战略构想的迥然不同,意识形态及社会制度的截然对立,加之两国军事实力的空前膨胀,以及战争造成的某些国家和地区的所谓“权力真空”等多种因素,美国与苏联这两个曾经并肩作战的盟友很快走上了激烈的冷战争夺之路。面对苏联对东欧的控制和东欧各国走上社会主义发展道路,面对西欧共产党力量的不断发展,面对中国革命的胜利和亚非拉民族民主革命的高涨,在美国看来,这是苏联在进行“共产主义扩张”,是苏联“企图用冷战的方法把自由世界置于其控制之下”,^①冷战是一场关系到自由世界生死存亡的“真正的战争”。^②据此,美国政府制定了凭借其强大的经济军事实力,采取除与苏联直接战争之外的一切手段,阻止苏联的扩张,在苏联体系内培植破坏的种子,促使苏联内部发生根本性变化的遏制政策,使其成为整个冷战期间服务于构建美国的制度——也即西方自由民主制度得以生存和繁荣的国际环境这一总政策目标的大战略。

大战略理论是国际战略学的重要内容,二战前才形成,二战后得到迅速发展。根据这一理论,大战略是一个体系,具有全局性、系统性和层次性,是由政治、经济、军事、外交、文化等各个方面的战略及其子战略构建的,它以各个领域的分类战略及其子战略为依托,统领着众多分类战略和子战略;这些分类战略和子战略则依据大战略制订并以大战略的目标为最终目标。遏制战略作为冷战时期美国的大战略,既然要采取除战争之外的一切手段也即要综合运用国家的政治、经济、精神以及军事力量以实现其战略目标,就必须依据不断变

① *FRUS, 1950, Vol. 1, National Security Affairs; Foreign Economic Policy, USGPO, 1977, p. 263.*

② *Ibid. p. 292.*

化着的形势制定和实施相应的政治、经济、军事、文化等战略,使其战略手段具体化,使其战略目标通过这些战略得以实现。隐蔽行动战略便是其中一个重要战略。

所谓隐蔽行动,是指美国政府为实现对外政策目标在国外实施的秘密活动,它不同于间谍和反间谍活动,也不完全等同于秘密活动,与间谍和反间谍活动同属秘密活动,具体包括隐蔽的政治活动、经济活动、宣传活动及准军事活动,其特征是它的计划与实施要掩盖美国政府的作用,即使暴露也可巧言否认。“隐蔽行动”战略则是指冷战期间美国为维护西方自由民主制度,遏制苏联和所谓共产主义扩张,最终战而胜之,综合运用隐蔽的政治战、经济战、宣传战和准军事行动等斗争手段,削弱苏联的力量和影响,促使其改变行为和做法,朝着美国所希望的方向变化的战略。同政治、经济、军事、意识形态战略一样,隐蔽行动战略也是从属于遏制大战略的一个分类战略,也即遏制大战略体系中第二层次战略,是专门用来指导美国政府对苏联集团实施的隐蔽活动、秘密战争,以实现遏制大战略目标战略。

美国虽然在独立战争和立国初期就开始在对外政策中实施隐蔽行动,但直至二战前,隐蔽行动只是美国对外政策中针对某一具体事件使用的一种策略手段,还没有发展成为一种战略。但在冷战开始后,美国杜鲁门政府为了维护西方自由民主制度,遏制苏联和所谓共产主义扩张,削弱并击溃苏联东欧集团,赢得冷战的胜利,依据其遏制政策,通过 NSC4-A、NSC10/2、NSC10/5 等一系列文件,制订了关于隐蔽行动的政策,建立了实施隐蔽行动的一整套组织体系,确定了隐蔽行动的具体内容,明确了隐蔽行动的范围和步伐步骤,并实施了大量隐蔽行动。隐蔽行动成为杜鲁门政府的一个具有全局性的谋划,和其制定实施的其他一系列冷战战略一样,成为美国实现对外政策目标的、从属于、服务于遏制大战略的一个重要战略工具。之后,从艾森豪威尔政府到老布什政府,冷战期间美国历届政府都继承了这一战略,制订了相应的政策,采取了大量行动。尽管他们对这一战略的重视程度不完全相同,相关的组织机构多有变迁,实施的目标和范围也随着冷战格局及国内政局的变化不断调整,将之作为美国冷战战略武库中的一个重要武器则是相通的。在分别以美苏两个超级大国为首的东西方冷战的大格局下,在双方都拥有毁灭性武器的核时代,军事手段的过度使用很容易导致和苏联直接的军事冲突,乃至引发核战争,其

后果不堪设想；公开的外交手段又往往难以征服对方，达到目的。隐蔽行动作为“第三种选择”，能起到二者不可替代的作用，以很小的代价获得最大的效益。因此，隐蔽行动战略也就自然成为冷战期间美国历届政府克敌制胜的“法宝”，频加运用。从其实施的范围来说，从美国的近邻到远邦，从敌国到盟友，从天空到海洋，可谓世界各地五大洲四大洋无所不及；从其实施的领域来说，政治、经济、军事、文化、教育、科技等皆为对象；从其实施的数量来说，据1975年美国参议院“丘奇委员会”的调查，截至当时已实施了大规模的隐蔽行动900次，小规模隐蔽行动数千次。^①如此大规模、大范围、大量地运用隐蔽行动，在人类历史上也是极其罕见的。美国的隐蔽行动战略最终在实现其遏制大战略目标、促使苏东裂变、冷战结束中发挥了不可忽略的重要作用。

冷战期间美国实施的隐蔽行动战略实际上是把“双刃剑”，它在实现美国遏制大战略目标的同时，也给美国自身造成了一定伤害。从其实施的结果来看，虽然多有成功，也有不少是失败的，特别是那些准军事行动，以失败者居多，给美国的国内政治、对外关系带来恶劣影响。即使一些隐蔽行动一时获得了成功，但从长远看，给美国却带来不良影响甚至严重后果。隐蔽行动本质上是一种秘密的、偷偷摸摸的、不愿暴露真实面目的少数人的欺骗行为，这和西方社会要求坚持的民主、开放、诚信、公正的政治原则和道德规范显然是背道而驰的。美国政府的对外隐蔽行动，归根结底是对别国内政的一种干涉，有时甚至是严重干涉。特别是那些隐蔽的政治行动和准军事行动，矛头直指对方政权，这就严重践踏了国际法，必然遭到受害国和国际舆论的强烈谴责与反对。虽然美国政府在实施隐蔽行动时竭力要掩盖自己的作用，在暴露时巧言抵赖，矢口否认。但事实终究是事实，在其大白于天下之日，便是使美国陷入尴尬境地之时，以至严重影响美国的国内外形象和内外政策。

那么，在苏东裂变、冷战结束后，美国是否就放弃了这一战略呢？

2008年6月29日，美国《纽约人》周刊网站披露了一则新闻，说“美国国会领导层去年底同意了布什总统提出的扩大对伊朗‘隐蔽行动’的拨款请求，该行动旨在颠覆伊朗政权”。文章揭露说布什签署了一份绝密的总统文件，

^① *The Need to Know—The Report of The Twentieth Century Fund Task Force on Covert Action and American Democracy*, p. 37.

申请高达4亿美元的拨款以对伊朗进行隐蔽行动,颠覆伊朗现政府,这一申请得到了国会领导层的批准。《参考消息》在报道这则新闻时,所加的小标题即是“‘隐蔽行动’剑指伊朗政权”。^①

其实,伊朗既非冷战结束后美国对外实施隐蔽行动战略的第一个国家,也不是唯一的国家。就近年来相继揭露出的材料看,美国至少在中东、中亚、东亚、东欧、拉丁美洲等地区的许多国家实施了隐蔽行动。从1991年海湾战争以后,美国一直在伊拉克实施隐蔽行动,企图颠覆萨达姆政权。如实施隐蔽的政治战,培植反对派,分裂萨达姆政权的领导层等。只是由于萨达姆的高压统治和严密控制,隐蔽行动难以奏效,美国才于2003年发动了倒萨战争,用军事手段推翻了萨达姆政权,实现了其夙愿。2003年以来,格鲁吉亚、乌克兰、吉尔吉斯斯坦等国相继发生了“颜色革命”,幕后均有美国的黑手操纵。在这些事件中,美国的一个典型做法是通过非政府组织扶植资助这些国家的反对派,大造舆论,攻击现政府,并利用全国选举等时机,发动所谓非暴力的“颜色革命”,推翻美国所不喜欢的或者说不服帖唯美国马首是瞻满足美国利益的政府,建立亲美政权。美国有许多非政府组织,其中不少接受美国政府资助或直接领导,热衷于在全球推进“民主”事业,成为实现美国对外政策的重要工具。据《纽约时报》透露,在吉尔吉斯斯坦的“黄色革命”中,非政府组织“自由之屋”替美国政府给反对派报纸MSN资助了7万美元,以搞垮阿卡耶夫总统的名声。^② 吉尔吉斯斯坦“黄色革命”后,美国国会资助的国际共和学院负责人杰弗里不无自豪地承认:“要不是美国在吉尔吉斯斯坦所做的一切,阿卡耶夫应该仍在执政。”2004年11月乌克兰“橙色革命”后,美国国务院发言人鲍彻承认,美国通过“民主基金会”向乌克兰捐献了资金。“民主基金会”的官员则坦承,仅2003—2004年,美国就给乌克兰反对派资助了6500万美元。我们知道,美国“民主基金会”名义上是民间机构,但它是根据1983年国会立法成立的,其活动经费几乎全部来自于政府拨款,所以它实际上是一个隐蔽的政府机构。这样,美国政府在乌克兰“橙色革命”中的作用不是昭然若揭了

① 路透社华盛顿6月29日电,载《参考消息》2008年7月1日第2版。

② 傅宝安、吴才焕、丁晓强编:《“颜色革命”:挑战与启示》,南昌:江西人民出版社,2006年,第156页。

吗！对此，布什总统也不讳言，他在2005年5月18日出席非政府组织国际共和学院组织的自由奖年度颁奖仪式时透露：“为了在阿富汗和伊拉克推进民主、进行政权更迭，美国几乎耗费了3000亿美元；相反，在策划上述几个国家‘颜色革命’的过程中，美国仅仅花费了不足46亿美元，可谓是少花钱，多办事，起到了事半功倍的效果。”^①

冷战期间美国对外实施隐蔽行动战略，将其作为实现美国对外政策目标的一个重要工具，主要是由于美国一些政要精英垄断资本认为美国及西方世界受到了所谓共产主义的严重威胁，且苏联等国对西方也在大搞秘密活动，因此将其作为对抗瓦解苏联集团的“第三种选择”。那么，冷战结束后美国为什么仍然如此地热衷于隐蔽行动呢？

冷战结束苏联解体后，美国成为世界唯一超级大国。90年代在以信息技术革命为核心的“新经济”的推动下美国的经济持续发展，再度膨胀。一时间美国的经济军事实力似乎无与伦比，美国的影响遍及世界。美国的新保守派因此而沉渣泛起，空前活跃，欲使美国成为“新罗马帝国”，一超独霸，主宰世界。美国一贯以“自由、民主、人权”的捍卫者与传播者自居，自诩为“全世界最伟大的民主国家”，是高高屹立在世界之上的“山巅之城”，负有普度众生、领导世界摆脱专制奴役走向自由民主的责任。这种“天定命运”的使命感随着美国实力的增长不断膨胀，特别是冷战结束后，美国把冷战的结束、苏联集团的崩溃看作是美国领导自由世界反对专制奴役、捍卫自由民主所取得的伟大胜利，此时美国已成为唯一超级大国，加之经济发展势头强劲，美国大有“天下舍我其谁”的气概，决心继续在全世界推进美国的价值观。如1995年10月6日，美国总统克林顿就美国对外政策发表的演说中称，冷战结束后，“美国负有独一无二的责任和具有独一无二的能力”，“担负起领导世界的责任”，“在全世界推进美国的价值观和促进美国的利益”。美国前总统小布什在竞选演说中也宣称，“美国拥有独一无二的力量和天下无双的影响力，我们将借重这些为民主服务，年年向世界宣扬和平”，并说“通过促进民主，我们奠定了一个更美好的和更稳定的世界的基础”。在这种情况下，美国在对外政策中竭力推行霸权主义，力图建立由美国主导的单极世界，奉行顺我者昌逆我

^① 傅宝安、吴才焕、丁晓强编：《“颜色革命”：挑战与启示》，第159—161页。

者亡的原则,利用政治、经济、军事、外交等各种手段推进美国的价值观,实现美国的战略目标。隐蔽行动既然在冷战期间已经被证明是一件累试不爽卓有成效的战略武器,美国当然要继承并加以充分运用了。

总之,在当今世界及可预见的将来,隐蔽行动仍将是美国维护其霸权利益、实现其对外战略目标的“第三种选择”,一个重要的战略武器。对此,我们必须要有清醒的认识。

附录 美国政府关于隐蔽行动的几份重要文件

一、美国国家安全委员会 4-A 号文件(NSC 4-A)

心理行动

绝密

华盛顿

1947 年 12 月 9 日

参考文件:SANACC 304/11

执行秘书(索尔斯)给国家安全委员会成员的备忘录

1. 国家安全委员会在第二次会议上讨论了 SANACC 304/11 文件,要求国家安全委员会工作人员根据会议的意见进行修改。
2. SANACC 304/11 显然旨在达成以下两个不同但又相关的目标:
 - a. 开展旨在抵消苏联和苏联鼓动之活动的隐蔽心理行动。
 - b. 保证所有公开的对外信息活动得到有效地协调。
3. 因此,为了安全和清楚起见,国家安全委员会工作人员为实现上述两个目标分别准备了报告。本报告针对 1-a 所述目标,NSC 4 针对 1-b 所述目标。
4. 国家安全委员会认为,所附给中央情报局局长的草拟指令中提到的,要在国外进行隐蔽心理行动是适当的。该指令包含下列可取条款:
 - a. 具体说明了国家安全委员会开展这一行动的理由和权力;
 - b. 授予中情局足够的权限,但是
 - c. 与此同时,又保证中情局将采取的行动与美国的外交政策、公开的对外情报活动、在国外的外交和军事行动及意图相一致。

5. 第3小段3-a中说到要提交给委员会的部门和机构的名称,国家安全委员会工作人员将在另一份备忘录中提出建议。

6. 因此建议国家安全委员会批准并将所附指令发给中情局局长。

西德尼·W·索尔斯

附 件

给中央情报局局长希尔科特的指令草稿

绝密

华盛顿

1. 国家安全委员会认识到苏联及其卫星国和共产党团体正通过恶毒的心理战诋毁败坏美国及其他西方国家的目标与活动,为了世界和平与美国的国家安全,决定采取隐蔽的心理行动以补充美国政府的对外情报活动。

2. 隐蔽心理行动与情报活动在行动方式之间的相似性,以及为了保守秘密,并避免代价高昂的重复活动,使得中央情报局成为实施这些活动的首选机构。因此,根据《1947年国家安全法》102(d)(5)条款的授权,国家安全委员会指令中央情报局局长用可资使用的经费开展并指导隐蔽的心理行动,以反击苏联及其支持的威胁世界和平安全,或旨在诋毁败坏美国热心促进的世界和平安全事业的活动。

3. 为确保这些心理行动与美国对外政策、公开的对外情报活动以及在国内的外交和军事行动、意图相一致,责成中情局长:

a. 关于这些行动的所有政策指令和主要计划都须获得由国家安全委员会指定的专门小组同意;

b. 与将受到这些行动直接影响领域的美国高级外交官和军事代表协调行动。^①

^① 该指令草稿在12月17日召开的国家安全委员会第4次会议上被修改通过。在当日发给中情局局长希尔科特的正式指令中,草稿中的第3段被改为:“责成中情局局长确保这些心理行动与美国对外政策和公开的对外情报活动相一致,并将这些行动告知直接受其影响的美国政府在国内外的有关部门(包括在各地的外交和军事代表)。”

4. 这一指令毫不意味着要求中央情报局泄漏其秘密技术、情报来源或联系渠道等行动细节。

(译自《美国对外关系文件:情报机构的建立,1945—1950》,第253、257号文件。华盛顿:美国政府出版局,1996年。

http://www.state.gov/www/about_state/history/intel/index.html 彭凤玲译,白建才校)

二、美国国家安全委员会 10/2 号文件(NSC10/2)

国家安全委员会关于特别项目署的指令^①

绝密

华盛顿

1948年6月18日

1. 由于认识到苏联及其卫星国和共产主义团体采取恶毒的隐蔽活动诋毁、败坏美国及其他西方国家的目标与活动,国家安全委员会决定,为了世界和平与美国国家安全的利益,必须用隐蔽行动补充美国政府公开的对外活动。

2. 中央情报局由国家安全委员会授权在国外进行间谍与反间谍活动,因此,出于操作原因,似乎不需要再建立一个进行隐蔽行动的新机构。在和平时期,由中央情报局负责实施隐蔽行动,中央情报局局长全面领导隐蔽行动、间谍与反间谍活动。

3. 因此,根据《1947年国家安全法》102(d)(5)条款的授权,国家安全委员会特此指示,在和平时期:

a. 在中央情报局建立一个特别项目署,以计划和实施隐蔽行动。在战争时期,与参谋长联席会议共同协调,以计划和准备实施隐蔽行动。

b. 特别项目署主任由国务卿提名、中央情报局局长同意、国家安全委员会批准的、能够胜任此职务的人担任。

^① 该指令在国家安全委员会6月17日的会议上获通过,18日由执行秘书送国家安全委员会成员传阅。美国国家档案馆所存文件标明其密级为“绝密”。

c. 特别项目署主任应直接向中情局局长负责。为了安全与灵活行动,并取得最佳效率,特别项目署应独立于中央情报局的其他部门。

d. 中央情报局局长应该负责:

(1) 通过指定的国务卿和国防部长代表,确保隐蔽行动的计划 and 实施与美国外交和军事政策以及公开的活动保持一致。若中情局局长与国务卿的代表或国防部长的代表就隐蔽行动的计划产生分歧,应提交国家安全委员会裁决。

(2) 确保在战争时期,由参谋长联席会议的代表协同制定隐蔽行动计划,并由该代表认可所制定隐蔽行动计划符合并有助于已经批准的战时军事行动。

(3) 通过适当渠道,知会这些隐蔽行动所涉及的美政府在国内及国外的有关机构(包括每个地区的外交和军事代表)。

e. 属于经济战的隐蔽行动应在负责策划经济战的机构和部门的指导下由特别项目署实施。

f. 应立即申请为实施 1949 财政年度的隐蔽行动追加资金。此后实施隐蔽行动所需资金应被包括在正常的中央情报局预算中。

4. 在战争时期,或依据总统指令,所有隐蔽行动计划都应和参谋长联席会议协调。在有美国军队作战的战区,隐蔽行动应在美军战区司令的直接指挥下实施,其命令将通过参谋长联席会议传达,或由总统直接指令。

5. 在本指令中,“隐蔽行动”指所有由美国政府实施或资助的反对敌对国家或集团、支持友好国家或集团的活动(除了此处指出的之外)。但是,在计划和实施这些活动时,不能让未经授权的人了解美国政府在其中的责任,一旦这些活动暴露,美国政府则可以巧言否认任何责任。具体地说,隐蔽行动包括任何相关的秘密活动:宣传、经济战;预防性直接行动,包括破坏、反破坏、爆炸拆毁、撤离转移;颠覆敌对国家,包括援助地下抵抗运动、游击队和难民解放组织,支持自由世界受到威胁国家中的反共主义分子。这些行动不包括可识别军事力量的武装冲突、间谍和反间谍以及为军事行动而采取的秘密欺诈活动。

6. 本指令取代 NSC 4-A 指令,NSC 4-A 就此废除。

(译自《美国对外关系文件:情报机构的建立,1945—1950》,第 292 份文件。华盛顿:美国政府出版局,1996 年。

http://www.state.gov/www/about_state/history/intel/index.html 彭凤玲译,白建才校)

三、美国国家安全委员会 10/5 号文件(NSC10/5)

执行秘书就 NSC10/5 给国家安全委员会的报告

绝密

华盛顿

1951 年 10 月 23 日

执行秘书就隐蔽行动的范围和步伐给国家安全委员会的说明

参考文件:

A. 1951 年 6 月 27 日代理执行秘书就相同事由给国家安全委员会的备忘录。

B. 1951 年 8 月 22 日执行秘书就相同事由给国家安全委员会的备忘录。

C. 1951 年 10 月 9 日执行秘书就相同事由给国家安全委员会的备忘录。

1951 年 10 月 23 日,国家安全委员会的法定成员批准了在上述备忘录 C 中对备忘录 A 中提出的建议的修改,中情局局长对此表示同意。

因此,这里附上已修改并经批准的报告,供有关部门和机构周知并切实执行。

要求在使用这份文件时必须采取严格保密措施,只有其职责需要了解文件内容的人员才可阅读这份文件。

同时要求在收到这份文件时,所有涉及到的备忘录副本必须交回本办公室。

执行秘书詹姆斯·S·莱, JR.

国家安全委员会关于隐蔽行动的范围和步伐的决定

1. 国家安全委员会原则上同意,立即扩大 NSC10/2 文件所建立的隐蔽行动组织是一种国家责任。依照总的强调顺序,加强隐蔽行动旨在:

a. 对苏联的权力结构施加最大的压力,包括苏联与其卫星国以及与中国的关系。根据美国和苏联的实力以及战争的风险,在适当的时间和地点,使苏联的力量和影响力削弱并退缩到不再对美国的安全造成威胁的程度。

b. 加强自由世界的国家和人民对美国的向心力,增强其抵制苏联统治的能力和意愿。

c. 在具有战略意义的地区,与上述 a 项中列举的原则保持一致,最大限度地发展地下抵抗力量,促进隐蔽行动和游击活动,并保证在战争爆发时根据国家安全委员会的既定原则利用这些力量,包括在战区为军队提供基地,使军队可以将其扩展成军事力量。

2. 国家安全委员会指令心理战略委员会,确保其制定的全国性心理战略计划,包括旨在达到上述第一段所阐述目标的隐蔽行动这一战略思想。

3. 国家安全委员会重申,根据 NSC10/2 号文件,中央情报局局长对实施隐蔽行动负有重大责任和权力,以及要服从该文件所述的总的政策指导。同时,也要获得心理战略委员会的同意。心理战略委员会负责下列行动:

a. 确定中情局制订或提交给中央情报局局长的隐蔽行动计划或某些重要隐蔽行动项目的合理性和可行性。

b. 确定隐蔽行动的规模、步伐、时机,以及先后次序。

c. 在实施经批准的隐蔽行动时,协调国务院和国防部以保证对中情局长提供足够的人员、资金、后勤以及其他支持。

4. 国家安全委员会要求,国防部长为中央情报局局长提供充分手段,使其制定冷战期间的准军事行动计划时可以持续得到参谋长联席会议的建议和合作。

5. 鉴于在心理战略委员会运转之前需要立即做出决定,国家安全委员会授权(此处约有一行未解密——译者注),正如 1951 年 6 月 27 日备忘录(参考文件 A)所附中央情报局局长提交的备忘录中概述的,以及 NSC48/5 文件

中相关条款所规定的。

(译自美国国家安全档案馆,《总统指令》专辑,文件编号 PD00030,彭凤玲译,白建才校)

四、美国国家安全委员会 5412/2 号文件(NSC5412/2)

国家安全委员会关于隐蔽行动的指令

绝密

1955 年 12 月 28 日

执行秘书就隐蔽行动给国家安全委员会的说明

参考文件:

- A. 国家安全委员会第 5412/1 号文件。
- B. 1955 年 12 月 20 日执行秘书给国家安全委员会的备忘录《关于计划协调组的报告》。
- C. 国家安全委员会第 1497 号决定。

1955 年 12 月 20 日,国家安全委员会 5412/1 文件的参考备忘录被提交给国家安全委员会,在该备忘录的批准备忘录中,国家安全委员会的其他法定成员已通过了 5412/1 文件第 7-a 条,今天总统批准了该条目。总统和国家安全委员会的其他法定成员也批准了修改 5412/1 文件第 4-a 和第 7-b 条的建议,认为有必要考虑终止计划协调组,并与 5412/1 文件第 7-a 条的规定相一致。

据此,所附国家安全委员会指令包含了上述对 5412/1 文件的修改,现抄送政府所有有关部门和机构贯彻执行。

所附指令业已被采纳批准,并取代 5412/1 文件。

要求在使用所附指令时遵守严格的保密措施,对使用者严格限定在“知必所需”的原则基础上。

同时要求在收到本指令后,所有 5412/1 文件副本都需交回本办公室

销毁。

执行秘书詹姆斯·S·莱, JR.

抄送：

总统(通过安德森先生)

国务卿

国防部长

参谋长联席会议主席

中央情报局局长

行动协调委员会执行主任

国家安全委员会关于隐蔽行动的指令

1. 国家安全委员会意识到,苏联、共产党中国、以及他们控制的政府、党派和团体(此后通称“国际共产主义”)正在采取恶毒的隐蔽活动,旨在诋毁和败坏美国及其他自由世界国家的目标和活动。国家安全委员会决定,如国家安全委员会 10/2 和 10/5 指令所示,为了世界和平与美国的国家安全,要用隐蔽行动补充美国政府公开的对外活动。

2. 国家安全委员会已经授命中央情报局在国外进行间谍与反间谍活动。因此,出于操作上的原因,似乎没有必要成立一个新机构进行隐蔽行动,而是根据国家安全委员会的指令,由中央情报局负责实施隐蔽行动,将隐蔽行动与间谍及反间谍活动联系起来,由中央情报局局长统筹负责。

3. 国家安全委员会决定,根据美国和苏联的实力并考虑到避免战争的风险,最大程度地实施隐蔽行动,旨在:

a. 为国际共产主义制造麻烦,破坏苏联和共产党中国以及他们与卫星国的关系,使苏联、共产党中国及其卫星国对国内的控制复杂化,减缓苏联集团军事和经济潜力的增长。

b. 诋毁国际共产主义的声誉和意识形态,削弱各国共产党及其支持者的力量。

c. 反对任何党派或个人直接或间接地接受共产党的控制以在自由世界国家获得统治权。

- d. 削弱国际共产主义对世界任何地区的控制。
- e. 加强自由世界国家和人民对美国的向心力,尽可能增强这些国家和人民与美国之间的利益认同,以及适当地支持真正赞同或信任这些共同利益的集团,并增强这些国家和人民抵制国际共产主义的意愿和能力。

f. 按照既定政策与可行条件,在受国际共产主义统治或威胁的地区,发展地下抵抗力量,促进隐蔽和游击活动,保证这些力量在战争中可以利用,包括战争期间在战区提供军事基地,使军队可以据此扩展这些力量,以及提供敌后潜伏、逃跑和躲避的场所。

4. 根据《1947年国家安全法》102(d)(5)条款的授权,国家安全委员会指令中央情报局局长负责:

a. 通过指定的国务卿和国防部长代表,确保隐蔽行动的计划 and 实施与美国的外交、军事政策和公开活动相一致,并咨询行动协调委员会及其他相关部门和机构。

b. 通过适当的渠道,根据“知必所需”的原则,知会相关的国内或驻国外的美国政府机构(包括外交和军事代表)这些行动。

5. 除第4段的条款之外,以下条款适用于战时隐蔽行动:

a. 在战区或有美国军队参战的地区实施的隐蔽行动计划必须由国防部协助制定,必须与参谋长联席会议通过的作战计划保持一致,并作为其补充。

b. 在战区或有美国军队参战的地区实施隐蔽行动时,必须已经通过或将会通过国防部的指挥与控制。

6. 本指令所说的“隐蔽行动”,应被理解为按照本指令实施的所有活动,这些活动的计划与实施要使未经授权的人员不清楚美国政府在其中的责任,万一活动败露,美国政府可以巧言否认任何责任。具体地说,这些活动应该包括与下列有关的任何隐蔽活动:宣传,政治行动;经济战;预防性直接行动,包括破坏,反破坏,爆炸拆毁,撤离转移;颠覆敌对国家和团体,包括援助地下抵抗运动、游击队和难民解放组织;支持自由世界受到威胁国家中的反共产主义分子;欺骗计划与行动;以及所有与本指令一致的、有助于完成上述目标的活动。这些活动不包括可识别军事力量的武装冲突、间谍与反间谍活动,也不包括为军事行动而采取的秘密欺诈活动。

7. 除了总统另有指示,今后,中情局根据这一政策或其他指令开启重大

隐蔽行动时,应提前知会指定的级别在助理部长或以上的国务卿代表和国防部长代表、以及为此目的指定的总统代表,这将是批准这些计划、保障在国务院、国防部和中情局之间协调支持的正式渠道。

8. 本指令取代和废除国家安全委员会 10/2、10/5、5412、5412/1 号文件,以及总统给执行秘书和国家安全委员会第 10483 号补充行政命令的备忘录中,第 1 页“行动协调局的附加职能”标题下的 a 和 b 小段。

附 件

保障执行国家安全委员会 5412/2 文件第 7 段的标准步骤

(1)有关中央情报局推荐的、需要政策批准的隐蔽行动项目,国家安全委员会 5412/2 小组可以在任何会议上决定是否在本次会议上考虑和听取就该隐蔽行动项目的口头报告,或在随后的会议之前由组员事先传阅详细的书面文件。任何传阅的文件都应遵循“阅读——归还”的原则,以避免文件被复制,从而加强文件的保密性。

(2)在讨论根据上述(1)传阅的详细文件的会议上,在最终批准该计划之前,5412/2 小组成员应决定在各种情况下采取协调行动的步骤,并在批准该计划之后为其提供协调支持。

(3)中央情报局将在知必所需和保密的基础上知会国务院和国防部经 5412/2 小组批准的计划的实施进展。

(4)与 5412/2 第 7 段规定的例外情况相一致,以上列举的标准步骤不适用于与美国外交政策有关的非常敏感的、并且没有军事影响的项目。在此情况下,国务卿可批准授权中央情报局启动这样的项目,中央情报局局长应向国家安全委员会 5412/2 小组报告任何这种例外情况。^①

(译自美国国家安全档案馆,《情报机构》专辑,文件号 IP00656,彭凤玲译,白建才校)

^① 在批准上述建议时,总统命令,国务卿无论何时根据本条款采取行动,都应告知总统。——原件注

五、第 40 号国家安全决定备忘录(NSDM40)

实施、监督和协调隐蔽行动的责任

华盛顿

1970 年 2 月 17 日

抄送:国务卿

国防部长

中央情报局局长

我已决定,为了美国的防务和安全,以及美国为世界和平而做出的努力,美国政府公开的对外活动必须继续得到隐蔽行动的补充。

我所提到的隐蔽行动是指,尽管那些活动旨在促进美国在国外的官方项目和政策,但在这些活动的计划和执行中,未经授权的人员并不知道美国政府在其中的作用。

美国政府在国外的隐蔽行动要服从中情局局长的领导和协调。除非经过总统的特别指派,所有这些隐蔽行动都应由中央情报局实施。中央情报局局长应负责确保隐蔽行动的计划 and 实施与美国的外交和军事政策保持一致,并在“知所必需”的原则上咨询并获得相关机构或官员的协调。所有重大和/或政治上敏感的隐蔽行动,中情局局长都应交由 40 委员会批准。

目前 40 委员会由总统国家安全事务助理、司法部长、负责政治事务的副国务卿、国防部副部长、以及中情局局长组成,总统国家安全事务助理担任主席。

中央情报局局长应负责保证 40 委员会对之前批准的隐蔽行动计划做年度审查。

国防部的下述计划:联合侦查中心的每月计划,(此处部分内容未解密——译者注),也需提交 40 委员会进行政策审查,特定的行动需获得批准。

此外,除非经总统授权,其他机构提出的任何隐蔽活动或行动的建议都需经过 40 委员会的批准。

隐蔽行动应包括任何类型有必要实施以达到既定目的活动,但不包括正

规军事力量的武装冲突,或美国军队为积极的军事行动而采取的伪装和欺骗。

本指令取代并撤销国家安全委员会 5412/2 号文件。

理查德·尼克松

副本:司法部长

总统国家安全事务助理

(译自美国国家安全档案馆,《总统指令》专辑,文件号 PD01195,彭凤玲译,白建才校)

六、第 159 号国家安全决定指令(NSDD159)

隐蔽行动政策批准及协调程序

绝密/VEIL^①

白宫

华盛顿

1985 年 1 月 18 日

美国的安全利益和促进这些利益的机遇正面临着各种各样的威胁。这些威胁包括敌对国家为了影响和控制世界各地的国际组织、政府、以及一些非政府组织而采取的公开和隐蔽的行动。尤其是苏联集团和恐怖组织继续干涉一些民主和非民主国家的内部事务,为了达到目的不择手段。这些行动和手段包括隐蔽的政治行动、宣传、以帮助其盟国并打击对手为目的的准军事和情报支持项目,包括破坏民主选举、组织和支持政变、恐怖主义、叛乱,以及为诋毁美国和盟国而传播假情报。

尽管美国不会采用对手所采取的大部分手段,我们必须准备好对抗这些活动,并帮助我们的盟友抵制这些威胁。美国需要广泛的国家安全手段以保护和促进国家利益。在总统认为适当的时候,他必须有一些可供支配的手段来帮助盟友并影响外国的行动,这些手段包括在美国愿意承认自己的角色时

^① “VEIL”是里根政府确定的所有关于隐蔽行动政策及其审查和批准等文件的代称。——译者注

进行的,或者当美国暴露自己的资助、支持或帮助会影响美国的利益时通过隐蔽方式进行的影响他国行为的手段。这些手段包括公开和隐蔽的外交信息渠道、政治行动、以及包括准军事和情报支持项目的隐蔽行动。

为了保证所有的手段都经过深思熟虑,并能够有效地为政策服务,有必要充分审查隐蔽行动,并将隐蔽行动与公开行动相结合。隐蔽行动必须与国家政策保持一致,为国家政策提供支持,并适当地置于国家安全政策框架之内。隐蔽行动永远不能替代政策。国家安全委员会必须协调美国国家安全的所有手段,总统必须决定哪个目标可以最好地通过隐蔽行动实现。

此外,由于《宪法》和《1947年国家安全法》禁止采取隐蔽行动,随后的授权规定要特别报告。因此,隐蔽活动需要特殊的审核和控制机制。同时,在隐蔽行动可能被公开时,尤其要注意确保其决策和审核过程、以及使用的具体情报手段和技术的秘密。

目的与目标

本国家安全决定指令的目的是为隐蔽行动(在第12333号行政命令中称为情报“特别活动”)的计划、批准、协调、审核、评估设立程序,以确保这些活动源自并支持美国的国家安全目标,并且与美国的总体政策完全一致。应该严格限制隐蔽行动政策、决定和计划的知情者,知情者只能是极少数高级官员和其贴身幕僚。在可能的情况下,应该严格地分隔对政策、商讨、计划、行动、以及支持信息与活动的知情情况。

为了支持上述目标和过程,制定下列程序和责任:

情报批准程序

1. “总统裁决”。总统将通过书面“裁决”批准所有隐蔽行动。根据经修订的1961年《对外援助法案》第662条,中情局实施的所有隐蔽行动必须有一个“总统裁决”授权,表明每一个这样的行动对美国国家安全具有重要意义。12333号行政命令以及本指令要求,中情局之外的部门进行的隐蔽行动(情报“特别活动”)也必须有一个“总统裁决”授权。同时,每一项隐蔽行动也被认为是《国家安全法》第501条所提到的重大的情报活动,也必须遵守特定的国会报告程序。重大情报活动国会报告程序适用于所有情报部门和机构。总统裁决一直有效直至被撤销。

2. 根据12333号行政命令,除非总统具体委派另外一个政府部门,中央

情报局负责隐蔽行动的实施。在实施隐蔽行动的过程中,若必须由某个政府部门向另一部门提供大量支持,应该在“总统裁决”或“通报备忘录”中提及该支持的程度和性质。但是,供应机构不应将中情局以外的政府机构为某项隐蔽行动在人员、资金、设备、物资供应、交通、培训、后勤、以及设施方面提供的常规支持视为一项独立的隐蔽行动。

3. “通报备忘录”(MON)。MON 是中央情报局或其他指定的机构,在执行的执行手段、资源、资金或活动水平等发生变化,或者在隐蔽行动的实施条件发生重大改变,或实施一项隐蔽行动计划会带来风险的情况下,寻求批准对该计划进行重大改变或调整时采取的手段。总统将批准所有对现存隐蔽行动裁决的调整。所有的改变必须在现存的总统裁决授权的范围之内。MON 不应被用来超越总统裁决授权的尺度,或调整宗旨和目标,或增加总统裁决授权之外其他国家、组织或个人。MON 还可以用来要求撤销或中止某个总统裁决,该裁决可以是因为行动已经完成,或由于一些事件的发生而超越,或出于其他原因而应该被撤销的裁决。

国家安全计划小组(NSPG)

国家安全计划小组作为国家安全委员会的一个委员会,应该就每一项提议的隐蔽行动或对正在进行的隐蔽行动的调整向总统提出建议。

1. 为了考虑隐蔽行动,国家安全计划小组应由下列成员组成:

总统

副总统

国务卿

国防部长

总统顾问

中央情报局局长

总统办公室主任

总统办公室副主任

总统国家安全事务助理

参谋长联席会议主席

司法部长、行政管理及预算局局长,以及其他相关人员应参加国家安全计划小组考虑隐蔽行动的会议。

2. 国家安全计划小组是国家安全委员会的一部分,被授权制定、审核、评估隐蔽行动政策计划,为隐蔽行动的实施提供指导,并保证隐蔽行动与其他美国国家安全政策工具的协调。提议的裁决和通报备忘录应通过总统国家安全事务助理以书面形式提交给总统,同时附上国家安全计划小组的建议,以及任何成员对这些建议的异议。

3. 国家安全计划小组应定期审查隐蔽行动实施的政策,评估隐蔽行动计划与行动的适宜性和有效性,并建议资源的分配。国家安全计划小组将审查包括在国家对外情报计划以及其他美国政府部门计划中为隐蔽行动提供的资金,并向总统报告美国隐蔽行动计划的适宜性和能力。

4. 国家安全计划小组将每年审核所有现行的隐蔽行动计划,并就继续实施每一项计划与总统达成一致。

5. 负责情报计划的高级主管,国家安全委员会高级职员,应在国家安全计划小组的会议上担任书记员,为国家安全计划小组准备文件,并负责保管国家安全计划小组的记录,管理为保护隐蔽行动政策而设置的特殊的安全室的出入。

计划与协调小组(PCG)

为了审核隐蔽行动的计划 and 实施情况,以确保其有效性,并使其与美国国家安全政策的其他方面协调一致,设立一个高级别的计划与协调小组。计划与协调小组取代所有为此目的而建立的临时部际组织。计划与协调小组将由副总统办公室的代表、负责政治事务的副国务卿、负责政策的国防部副部长、负责行动的中情局副局长、参谋长联席会议主席助理组成,并由总统国家安全事务副助理担任主席。在研究具体问题时,可邀请其他相关部门和机构的代表参与。计划与协调小组的职责是:

1. 确保隐蔽行动计划与相关美国政府国家安全行动协调一致并相互支持。

2. 审查每一项建议的隐蔽行动裁决,或对实施中的隐蔽行动的调整,以确保这些行动支持美国政策,并就每一项提议的隐蔽行动计划给国家安全计划小组提出建议,包括该小组成员对此计划的异议。

3. 对正在进行的隐蔽行动提供持续的审查和评估,以确保其符合政策目标,并确保为国家安全计划小组提交年度审查报告。

4. 审查每项隐蔽行动计划将要针对的威胁或机会的性质,包括美国的利益、目标和计划(政治、经济、军事等)、可利用的资源、合法性、国会及立法机构的要求、公共和媒体问题,以及安全要求。

5. 确定在哪些情形下或哪些地区可以利用隐蔽行动来支持美国的政策,以便应对对美国安全的威胁,或为提升美国的利益创造机会。

6. 如果适当的话,为隐蔽行动发展并协调国会简报、立法和公共事务战略。

7. 推荐和协调操作安全和掩护战略,以保证隐蔽行动的成功实施。

协调程序

1. 除非有别的授权,否则所有提交的总统裁决以及通报备忘录都应该由总统挑选的将要实施隐蔽行动的机构准备,交由计划与协调小组以及国家安全计划小组考虑和配备人员。美国政府的其他机构,若为隐蔽行动的实施提供重要支持,则应参与起草总统裁决和通报备忘录。

2. 总统裁决和通报备忘录的草案应提交给总统国家安全事务助理,并由其通过指定的核心人员给计划与协调小组及国家安全计划小组的负责人传阅。

3. 在总统国家安全事务助理的指导下,情报项目高级主任和国家安全委员会高级职员应通过指定的核心人员,发送总统裁决和通报备忘录的草案副本。

4. 计划与协调小组应开会审查每一份提交的总统裁决和通报备忘录,提供小组及其成员的意见和建议,包括不同意见,并通过总统国家安全事务助理,提交给中情局局长,由其准备提交给国家安全计划小组做最终考虑的总统裁决和通报备忘录。在计划与协调小组对提交的总统裁决或通报备忘录做出重大调整的情况下,经修订的总统裁决或通报备忘录草案应该在被提交给国家安全计划小组做最终考虑前先在计划与协调小组成员中传阅。

5. 国家安全计划小组应审核所有总统裁决和通报备忘录,并附上对此的意见、建议或异议,通过总统国家安全事务助理提交给总统审批。对通报备忘录的一致意见可通过签字的备忘录代替召开一个正式的国家安全计划小组会议,除非该小组的任何成员要求召开正式会议。

6. 在通常情况下,在召开会议或投票前,计划与协调小组及国家安全计

划小组至少需要四个工作日来处理总统裁决和通报备忘录。

7. 在国家安全计划小组做最后考虑至少前三天,国家安全委员会的情报项目高级主任应该为司法部长、行政管理和预算局局长准备一份最终提交的总统裁决,以便进行法律和预算审核。

8. 在国家安全计划小组会议至少前三天,中情局局长应就最终提交的总统裁决对司法部长、行政管理和预算局局长、或任何国家安全计划小组成员做简要的情况说明。

9. 总统国家安全事务助理应把总统对所有总统裁决和通报备忘录的决定书面通知国家安全计划小组的所有成员。

10. 被批准的总统裁决和通报备忘录的原件应由国家安全委员会的高级情报项目主任保留存档。将给中情局局长或参与隐蔽行动的其他部门提供其副本。不能把批准的总统裁决或通报备忘录发给其他任何人。

国会通报程序

1. 《国家安全法》第 501 条要求中情局局长和参与情报活动的所有美国政府其他机构的首脑必须及时充分地向国会情报委员会通报所有重大情报活动,包括隐蔽行动。中情局局长对向国会报告隐蔽活动负首要责任。在国家安全计划小组认为适当的情况下,其他参与隐蔽行动的部门代表应该与中情局局长一起向国会情报委员会汇报。

2. 报告。与国会的程序相一致,中情局局长应就总统批准的每一份裁决和通报备忘录向国会提供简报。简报应包括一份提交给计划与协调小组以及国家安全计划小组的“报告”,以及提议的总统裁决和通报备忘录。报告应不标日期,不署名,说明总统裁决和通报备忘录及其范围,以及国会报告程序要求的其他内容。由于国会报告程序允许口头通报,除了该报告之外不需要给国会提供其他文件。该报告可代替相关文件和通报备忘录通知国会。

安全程序

1. 隐蔽行动的成功离不开安全,因此,在隐蔽行动政策的制定过程中安全要求和管理必不可少。总统国家安全事务助理应在绝密等级为所有隐蔽行动的政策问题建立一个独立的隔离控制和知情系统。每位国家安全计划小组成员应保证将接触隐蔽行动政策信息的人数限制到最少程度。

2. 国家安全计划小组的每位成员应指定本部门一位资深成员作为核心

人员,负责计划与协调小组和国家安全计划小组中所有与隐蔽行动有关的事务。每位核心成员应在独立掩护下严格遵循关于隐蔽行动政策的安全隔离程序。与这些程序相一致,每位核心人员应制定执行程序,以保证严格限制知情者,以及将对隐蔽行动政策的了解与执行或该部门其他机构的支持信息区别开来。

3. 国家安全计划小组成员应保证将创建和保留的处理每项隐蔽行动必要文档的数量限制到最少。

罗纳德·里根(签字)

(译自美国国家安全档案馆,《总统指令》专辑,文件号 PD01535,彭凤玲译,白建才校)

主要参考文献

一、档案文献

Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders—An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities, United States Senate, November 20 (Legislative day, November 18), 1975.

Central Intelligence Agency Report, "Family Jewels", 16 May 1973.

Documents of the National Security Council, 1947—1977. microfilm, University Publications of American, Frederick, MD., 1994.

Executive Order 11905, United States Foreign Intelligence Activities. February 18, 1976.

Executive Order 12036, United States Foreign Intelligence Activities. January 24, 1978.

Executive Order 12333, United States Intelligence Activities, December 4, 1981.

Foreign Relations of the United States—FRUS. Washington, D. C. : United States Government Printing Office.

FRUS, 1946, Vol. 6, Eastern Europe, 1969.

FRUS, 1947, Vol. 1, General; The United Nations, 1973.

FRUS, 1947, Vol. 3, The British Commonwealth; Europe, 1972

FRUS, 1947, Vol. 4, Eastern Europe; The Soviet Union, 1972.

FRUS, 1947, Vol. 7, The Far East: China, 1972.

FRUS, 1948, Vol. 1, General; The United Nations (in two parts), 1975&1976.

FRUS, 1948, Vol. 3, Western Europe, 1974.

FRUS, 1949, Vol. 1, National Security Affairs, Foreign Economic Policy, 1976.

FRUS, 1949, Vol. 4, Western Europe, 1975.

FRUS, 1949, Vol. 6, The Near East, South Asia, and Africa, 1977.

FRUS, 1949, Vol. 8, The Far East: China, 1978.

FRUS, 1950, Vol. 1, National Security Affairs; Foreign Economic Policy, 1977.

FRUS, 1950, Vol. 3, Western Europe, 1977.

FRUS, 1945—1950: Emergence of the Intelligence Establishment, 1996.

FRUS, 1951, Vol. 1, National Security Affairs; Foreign Economic Policy, 1979.

FRUS, 1951, Vol. 3, European Security and the German Question, Part 1, 1981.

FRUS, 1951, Vol. 4, Europe: Political Economic Development, Part 2, 1985.

FRUS, 1951, Vol. 7, Korea and China, Part 2, 1983.

FRUS, 1952—1954, Vol. 2, National Security Affairs (in two parts), 1984.

FRUS, 1952—1954, Vol. 4, The American Republics, 1983.

FRUS, 1952—1954, V. 8, Eastern Europe; Soviet Union; Eastern Mediterranean, 1988.

FRUS, 1952—1954, Vol. 10, Iran, 1989.

FRUS, 1952—1954, Vol. 12, East Asia and the Pacific, Part two, 1987.

FRUS, 1955—1957, Vol. 22, Southeast Asia, 1989.

FRUS, 1955—1957, Vol. 24, Soviet Union; Eastern Mediterranean, 1989.

FURS, 1955—1957, Vol. 25, Eastern Europe, 1990.

FRUS, 1958—1960, Vol. 6, Cuba, 1991.

FRUS, 1958—1960, Vol. 14, Africa, 1992.

FRUS, 1958—1960, Vol. 17, Indonesia, 1994.

FRUS, 1961—1963, Vol. 8, National Security Policy, 1996.

FRUS, 1961—1963, Vol. 10, Cuba, 1997.

FRUS, 1964—1968, Vol. 26, Indonesia; Malaysia-Singapore;

Philippines, 2001.

FRUS, 1964—1968, Vol. 30, China, 1998.

Hinchey Report: CIA Activities in Chile, September 18, 2000.

Joint Chiefs of Staff Directive, Functions of The Office of Strategic Services, 27 October 1943.

Memorandum: Covert Action Program for Chile, November 17, 1970.

National Archives and Records Administration, NARA: NSC Policy Papers.

National Security Act of 1947, 50 USC 403.

National Security Action Memorandum (NSAM) No. 57, Responsibility for Paramilitary Operations, June 28, 1961.

NSAM124, Establishment of the Special Group (Counter-Insurgency), January 18, 1962.

NSAM303, Change in Name of Special Group 5412, June 2, 1964.

National Security Archive, Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton, Washington, Chadwyck-Healey Inc., 1994.

National Security Council (NSC) 1/1, The Position of the United States with Respect to Italy, 14 November 1947.

NSC1/2, The Position of the United States with Respect to Italy, 12 March 1948.

NSC1/3, Position of the United States with Respect to Italy in the Light of the Possibility of Communist Participation in the Government by Legal Means, 12 March 1948.

NSC 4-A, Psychological Operation, December 9, 1947.

NSC10/2, National Security Council Directive on Office of Special Projects, June 18, 1948.

NSC10/5, Action Taken by National Security Council on Scope and Pace of Covert Operations, October 23, 1951.

NSC20/4, Report by the National Security Council on U. S. Objectives with Respect to the USSR to Counter Soviet Threats to U. S. Security, November 23, 1948.

- NSC48/2, The Position of the U. S. with Respect to Asia, Dec. 30, 1949.
- NSC58/2, Report by the National Security Council on United States policy toward the Soviet Satellite States in Eastern Europe, December 8, 1949.
- NSC68, U. S. Objectives and Programs for National Security, April 20, 1950.
- NSC74, A Plan for National Psychological Warfare, July 10, 1950.
- NSC162/2, Basic National Security Policy, Oct. 30, 1953.
- NSC171/1, United States Objectives and Courses of Action with respect to Indonesia, November 20, 1953.
- NSC5412, National Security Council Directive on Covert Operation, March 15, 1954.
- NSC5412/1, National Security Council Directive on Covert Operation, March 12, 1955.
- NSC5412/2, National Security Council Directive on Covert Operation, December 28, 1955.
- NSC5518, US Policy on Indonesia, May 3, 1955.
- NSC5818, U. S. Policy Toward Africa South the Sahara Prior to Calendar Year 1960, Aug. 26, 1958.
- NSC6001, Statement of U. S. Policy Toward South, Central, and East Africa, Jan. 19, 1960.
- National Security Directive (NSD) 1, Organization of the National Security Council System, January 30, 1989.
- NSD8, U. S. Policy Toward Nicaragua and the Nicaraguan Resistance, May 1, 1989.
- NSD 23, United States Relations with the Soviet Union, September 22, 1989.
- National Security Decision Directive (NSDD) Number 17, National Security Decision Directive on Cuba and Central America, Jan. 4, 1982.
- NSDD32, U. S. National Security Strategy, May 20, 1982.
- NSDD37, National Security Decision Directive on Cuba and Central America, May 28, 1982.
- NSDD54, United States Policy toward Eastern Europe, September 2, 1982.

NSDD59, Cuba and Central America, October 5, 1982.

NSDD66, East-West Economic Relations and Poland-Related Sanctions, November 29, 1982.

NSDD75, U. S. Relations with the USSR, Jan. 17, 1983.

NSDD159, Covert Action Policy Approval and Coordination Procedures, January 18, 1985.

NSDD212, United States Policy toward Angola, February 10, 1986.

NSDD248, Central America, October 22, 1986.

NSDD264, Central America, February 27, 1987.

NSDD274, Central America, May 7, 1987.

NSDD286, Approval and Review of Special Activities, Oct. 15, 1987.

National Security Decision Memorandum 40: Responsibility for the Conduct, Supervision and Coordination of Covert Action Operations, Feb. 17, 1970.

National Security Study Memorandum 224-United States Policy Toward Angola, Analytical Summary, NSSM 224 Related, June 18, 1975.

Presidential Directive/NSC - 2, The National Security Council System, Jan. 20, 1977.

Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affair. edited and with an introduction by Joel Brinkley and Stephen Engelberg, New York: Times Books, 1988.

Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities Staff Report: Covert Action in Chile, 1963—1973. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1975. (Church Committee Report).

Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Final Report: Foreign and Military Intelligence. Book I, Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1975—76.

The State-War-Navy Ooordinating Committee (SWNCC) 304/1, Psychological Warfare, November 7, 1947.

The Hughes-Ryan Amendment (1974). The Foreign Assistance Act of 1961

sec. 662, 22 U. S. C. 2422 (1988).

The Intelligence Oversight Act of 1980. Title V of the National Security Act of 1947, sec. 501, 50 U. S. C. 413 (1982).

沈志华执行总主编:《苏联历史档案选编》,北京:社会科学文献出版社,2002年。

陶文钊主编:《美国对华政策文件集(1949—1972)》,北京:世界知识出版社,2004年。

周建明、王成至主编:《美国国家安全战略解密文献选编(1945—1972)》,北京:社会科学文献出版社,2010年。

二、英文专著

Agee, Philip. *Inside the Company: CIA Diary*. New York: Stonehill, 1975.

Agee, Philip and Wolf, Louis. eds. *Dirty Work: The CIA in Western Europe*. Se-caucus, NJ: Lyle Stuart, 1978.

Ayers, Bradley Earl. *The War That Never Was: An Insider's Account of CIA Covert Operations Against Cuba*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1976.

Bearden, Milt and Risen, James. *The Main Enemy: The Inside Story of the CIA's Final Showdown with the KGB*. New York: Random House, 2003.

Bethell, Nicholas. *The Great Betrayal*. London, 1984.

Blackstock, Paul W. *The Strategy of Subversion: Manipulating the Politics of Other Nations*. Chicago: Quadrangle, 1964.

Bohning, Don. *The Castro Obsession: U. S. Covert Operations against Cuba, 1959—1965*. Washington, D. C.: Potomac Books, Inc. 2006.

Bowker, Mike. *Russian Foreign Policy and the End of the Cold War*. England: Dartmouth Publishing Company Limited, 1997.

Broggi, Alessandro. *A Question of Self-Esteem: The United States and the Cold War Choices in France and Italy, 1944—1958*. Westport, CT: Praeger, 2001.

Callanan, James. *Covert Action in the Cold War: US Policy, Intelligence and CIA Operation*. London: I. B. Tauris & Co Ltd, 2010.

Carter, John J. *Covert Operations as a Tool of Presidential Foreign Policy in*

American History from 1800 to 1920. New York: The Edwin Mellen Press, 2000.

Carter, John J. *Covert Operations and the Emergence of the Modern American Presidency, 1920—1960*. Lewiston, New York: The Edwin Mellen Press, 2002.

Carter, John J. *Covert Action as a Tool of Presidential Foreign Policy: From the Bay of Pigs to Iran-Contra*. Lewiston: The Edwin Mellen Press, 2006.

Castro, Fidel and Fernández, José Ramón. ed. *Playa Girón: Bay of Pigs—Washington's First Military Defeat in the Americas*. New York: Pathfinder, 2001.

Collins, John M. *Grand Strategy: Principles and Practices*. Annapolis, MD: U. S. Naval Institute Press, 1973.

Conboy, Kenneth and Morrison, James. *Feet to the Fire: CIA Covert Operations in Indonesia, 1957—1958*. Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1999.

Conboy, Kenneth and Morrison, James. *The CIA's Secret War in Tibet*. Lawrence, Kansas: The University Press of Kansas, 2002.

Cordovez, Diego & Harrison, Selig S. *Out of Afghanistan—The Inside Story of the Soviet Withdrawal*. New York: Oxford University Press, 1995.

Corke, Sarah-Jane. *US Covert Operations and Cold War Strategy: Truman, Secret Warfare and the CIA, 1945—53*. London & New York: Routledge, 2008.

Daugherty, William J. *Executive Secrets: Covert Action and the Presidency*. Lexington: The University Press of Kentucky, 2004.

Davis, Nathaniel. *The Last Two Years of Salvador Allende*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985.

Deconde, Alexander. *Encyclopedia of American Foreign Policy*, New York, 1978.

Dillon, Sam. *Commandos: The CIA and Nicaragua's Contra Rebels*. New York: Henry Holt and Company, 1991.

Dougherty, William. E. *A Psychological Warfare Casebook*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1958.

Duggan, Christopher & Christopher Wagstaff, eds. *Italy in the Cold War: Politics, Culture and Society, 1948—1958*. Washington D. C.: Berg, 1995.

Esposito, Chiarella. *America's Feeble Weapon: Funding the Marshall Plan in*

France and Italy, 1948—1950. Westport, Conn. : Greenwood Press, 1994.

Filippelli, Ronald. L. *American Labor and Postwar Italy 1943—1953: A Study of Cold War Politics*. Stanford, Calif. : Stanford University Press, 1989.

Gaddis, John Lewis. *The United States and the Origins of the Cold War, 1941—1947*. New York: Columbia University Press, 1972.

Gaddis, John Lewis. *We Now Know: Rethinking Cold War History*. New York: Oxford University Press, 1997.

Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, revised and expanded edition. New York: Oxford University Press, 2005.

Garthoff, Raymond L. *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1994.

Gasiorowski, Mark J. and Byrne, Malcolm. *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran*. Syracuse University Press, 2004.

Gates, Robert M. *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*. New York: Simon & Schuster, 1996.

Genovese, Michael A. *The Watergate Crisis*. Westport, Conn. : Greenwood Press, 1999.

Gleijeses, Piero. *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and The United States, 1944—1954*. Princeton University Press, 1991.

Godson, Roy. *Dirty Tricks Or Trump Cards: U. S. Covert Action and Counterintelligence*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2001.

Gori, Francesca & Silvio Pons, eds. *The Soviet Union and Europe in the Cold War, 1943—1953*. London: Macmillan, 1996.

Gove, Philip Babcock, Ph. D. , Editor in chief: *Webster's Third New International Dictionary of the English Language*. Unabridged. Springfield Ma: G&C Merriam Company, Publishers, 1968.

Green, Marshall. *Indonesia: Crisis and Transformation, 1965—1968*. Washington, D. C. : The Compass Press, 1990.

Grose, Peter. *Operation Rollback: America's Secret War Behind the Iron*

Curtain. Boston: Houghton Mifflin Company, 2000.

Harper, John L. *America and the Reconstruction of Italy, 1945—1948*. New York: Cambridge University Press, 2002.

Hart, B. H. Liddell. *The Decisive Wars of History—A Study in Strategy*. Boston: Little, Brown, and Company, 1929.

Higgins, Trumbull. *The Perfect Failure: Kennedy, Eisenhower, and the CIA at the Bay of Pigs*. New York: Norton, 1987.

Hixon, Walter L. *Parting the Curtain: Propaganda, Culture, and the Cold War, 1945—1961*. New York: St. Martin's Press, 1997.

Hogan, Michael J. *The Marshall Plan, America, Britain and the Reconstruction of Western Europe*. New York: Cambridge University Press, 1987.

Holt, Robert T. *Radio Free Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1958.

Holt, Robert T. & Robert W. van de Velde. *Strategic Psychological Operations and American Foreign Policy*. Illinois: The University of Chicago Press, 1960.

Immerman, Richard H. *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention*. Austin: University of Texas Press, 1982.

Jeffreys-Jones, Rhodri. *The CIA and American Democracy*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

Johnson, Loch K. *America's Secret Power: The CIA in a Democratic Society*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

Kahin, Audrey R. and Kahin, George McT. *Subversion As Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*. New York: the New Press, 1995.

Katsikas, Suzanne Jolicoeur. *The Arc of Socialist Revolutions: Angola to Afghanistan*. Cambridge, Massachusetts: Schenkman Publishing Company, 1982.

Kaufman, Edy. *Crisis in Allende's Chile: New Perspective*. New York: Praeger, 1988.

Kennan, George. *American Diplomacy, 1900—1950*. Chicago, 1951.

Killick, John. *The United States and European Reconstruction, 1945—1960*. Edinburgh: Keele University Press, 1997.

Kirby, Dianne. ed. *Religion and the Cold War*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

Kornbluh, Peter & Byrne, Malcolm. *The Iran-Contra Scandal: the Declassified History*. New York: The New Press, 1993.

Kornbluh, Peter. ed. *Bay of Pigs Declassified: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba*. New York: The New Press, 1998.

Kort, Michael. *The Columbia Guide to the Cold War*. New York: Columbia University Press, 1998.

LaFeber, Walter. *America, Russia, and the Cold War, 1945—1990*. New York: McGraw-Hill, 1991.

Ledeer, Michael Arthur. *West European Communism and American Foreign Policy*. New Brunswick: Transaction Books, 1987.

Leffler, Melvyn P. *A Preponderance of Power: National Security, The Truman Administration, and the Cold War*. Stanford: Stanford University Press, 1992.

Leary, William M. *Perilous Missions: Civil Air Transport and CIA Covert Operations In Asia*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

Lohbeck, Kurt. *Holy War, Unholy Victory-Eyewitness to the CIA's Secret War in Afghanistan*. Washington D. C. : Regnery Gateway, Inc. , 1993.

Lucas, Scott. *Freedom's War: The American Crusade Against The Soviet Union*. NY: New York University Press, 1999.

Marchetti, Victor and Marks, John D. *The CIA and the Cult of Intelligence*. New York: Dell Publishing CO. Inc. , 1980.

Marighela, Carlos. *For the liberation of Brazil*. Penguin books, 1971.

Miller, James Edward. *The United States and Italy, 1940—1950: The Politics and Diplomacy of Stabilization*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1986.

Mitrovich, Gregory. *Undermining the Kremlin: America's Strategy to Subvert the Soviet Bloc, 1947—1956*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000.

Nelson, Michael. *War of the Black Heavens: the Battles of Western Broadcasting in the Cold War*. Syracuse University Press, 1997.

- Nixon, Richard M. 1999: *Voctory Without War*. New York: Simon and Schuster, 1988.
- Nutter, John Jacob. *The CIA's Black Ops: Covert Action, Foreign Policy, and Democracy*. New York: Prometheus Books, 2000.
- O' Brein, Philip, ed. *Allende's Chile*. New York: Praeger Publishers, 1976.
- Osgood, Kenneth. *Total Cold War: Eisenhower's Secret Propaganda Battle at Home and Abroad*. Kansas: University Press of Kansas, 2006.
- Pach, Chester J. Jr. *Arming the Free World: The Origins of the United States Military Assistance Program, 1945—1950*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991.
- Parrish, Thomas. *The Cold War Encyclopedia*. New York: Henry Holt and Company, 1996.
- Pedaliu, Effie G. H. *Britain, Italy and the Origins of the Cold War*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- Peebles, Curtis. *Shadow Flights: America's Secret Air War against the Soviet Union*. Novato, CA: Presidio Press, 2000.
- Peebles, Curtis. *Twilight Warriors: Covert Air Operations against the USSR*. Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2005.
- Parker, James E. Jr. *Covert Ops: The CIA's Secret War in Laos*. New York: St. Martin's Press, 1995.
- Pisani, Sallie. *The CIA and the Marshall Plan*. Lawrence: University Press of Kansas, 1991.
- Prados, John. *Presidents' Secret Wars: CIA and Pentagon Covert Operations from World War II through Persian Gulf*. Chicago: Ivan R. Dee, Publisher, 1996.
- Prados, John. *Lost Crusader: the Secret Wars of CIA Director William Colby*. London: Oxford University Press, Inc. ,2003.
- Puddington, Arch. *Broadcasting Freedom, the Cold War Triumph of Radio Free Europe and Radio Liberty*. The University Press of Kentucky, 2000.
- Ranelagh, John. *The Agency: The Rise and Decline of the CIA*. New York: Cambridge Publishing, 1986.

Ray, Ellen & Schaap, William & Meter, Karlvan & Wolf, Louis. eds. *Dirty Work II: The CIA In Africa*. Secaucus, NJ: Lyle Stuart, 1979.

Reeves, Richard. *President Kennedy: Profile of Power*. New York: Simon & Schuster, 1993.

Reisman, William Michael & Baker, James E. *Regulating Covert Action: Practices, Contexts, and Policies of Covert Coercion Abroad in International and American Law*. New York: Vail-Ballou press, 1992.

Robinson, William I. *U. S. Intervention in the Nicaraguan Election and American Foreign Policy in the Post-Cold War Era*. Westview Press, 1992.

Roosevelt, Kermit. *Countercoup: the Struggle for the Control of Iran*. New York: McGraw Hill, 1979.

Rositzke, Harry. *The CIA's Secret Operations: Espionage, Counterespionage, and Covert Action*. New York: Reader's Digest Press, 1977.

Saunders, Frances S. *The Cultural Cold War: the CIA and the World of Arts and Letters*. New York: New Press, 2000.

Schlesinger, Stephen and Kinzer, Stephen. *Bitter Fruit: The Story of the American Coup in Guatemala*. Expanded-Edition, Harvard University, 1999.

Schweizer, Peter. *Victory: the Reagan Administration's Secret Strategy that Hastened the Collapse of the Soviet Union*. New York: The Atlantic Monthly Press, 1994.

Schweizer, Peter, ed. *The Fall of the Berlin Wall—Reassessing the Causes and Consequences of the End of the Cold War*. Hoover Institution Press, Stanford University, 2000.

Scott-Smith, Giles & Hans Krabbendam. eds. *The Cultural Cold War in Western Europe, 1945—1960*. London: Frank Cass, 2003.

Serfaty, Simon & Lawrence Gray. eds. *The Italian Communist Party: Yesterday, Today, and Tomorrow*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1980.

Shackley, Theodore. *The Third Option: An American View of Counterinsurgency Operations*. New York: Reader's Digest Press, 1981.

Sklar, Holly. *Washington's War on Nicaragua*, Boston, MA: South End

Press, 1988

Shultz, Richard H. Jr. *The Secret War Against Hanoi: Kennedy's and Johnson's Use of Spies, Saboteurs, and Covert Warriors in North Vietnam*. New York: Harper Collins Publishers, 1999.

Simpson, Christopher. *National Security Directives of the Reagan and Bush Administrations: The Declassified History of U. S. Political and Military Policy, 1981—1991*. Boulder: Westview Press, 1995.

Smith, Timothy E. *The United States, Italy and NATO, 1947—1952*. New York: St. Martin's Press, 1991.

Spotts, F. & T. Weiser. *Italy, A Difficult Democracy: A Survey of Italian Politics*. New York: Cambridge University Press, 1986.

Stochwell, John. *In Search of Enemies: A CIA Story*. New York: W · W · Norton & Company Inc. , 1978.

Subritzky, John. *Confrontation Sukarno: British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian-Indonesian Confrontation, 1961—1965*. New York: St. Martin's Press, Inc. , 1999.

Szulc, Tad and Meyer, Karl E. *The Cuba Invasion: The Chronicle of a Disaster*. New York: Ballantine Books, 1962.

Toole, G. J. A. O. ' *Honorable Treachery-A History of U. S. Intelligence, Espionage, and Covert Action from the American Revolution to the CIA*. New York: The Atlantic Monthly Press, 1991.

Treverton, Gregory F. *Covert Action: the Limits of Intervention in the Postwar World*. New York: Basic Books, Inc. , Publishers, 1987.

Turner, Robert F. *Nicaragua V. United States: A Look at the Facts*. Washington, D. C. : Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, Inc. , 1987.

Twentieth Century Fund. *The Need to Know: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Covert Action and American Democracy*. New York: Twentieth Century Fund Press, 1992.

Urban, George R. *Radio Free Europe and the Pursuit of Democracy: My War*

within the Cold War. New Haven & London: Yale University Press, 1997.

Urban, Joan Barth. *Moscow and the Italian Communist Party: From Togliatti to Berlinguer*. Ithaca, N. Y. : Cornell University Press, 1986.

Wedemeyer, Albert C. *Wedemeyer Reports!* New York: Henry Holt and Company, 1958.

West, Nigel. *The Third Secret-The CIA, Solidarity and the KGB's Plot to Kill the Pope*. New York: HarperCollins Publishers, 2001.

Woodward, Bob. *VEIL: The Secret Wars of the CIA, 1981—1987*. New York: Pocket Books, 1987.

Woodward, Bob. *Shadow: Five Presidents and the Legacy Of Watergate*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1999.

三、英文论文

Anderson, Ben. “How Did the Generals Die?” *Indonesia*, April 1987.

<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1996/01/04/0020.html>

Barnes, Trevor. “The Secret Cold War: The CIA and American Foreign Policy in Europe, 1946—1956. Part I”. *The Historical Journal*, Vol. 24, No. 2 (1981).

Barnes, Trevor. “The Secret Cold War: The CIA and American Foreign Policy in Europe, 1946—1956. Part II”. *The Historical Journal*, Vol. 25, No. 3 (1982).

Barry, James A. “Covert Action Can Be Just”. *Orbis*, Vol. 37, No. 3 (1993).

Berkowitz, Bruce D. and Goodman, Allan E. “The Logic of Covert Action”. *National Interest*, Vol. 51 (1998).

Blum, William. “Ronald Reagan’s Legacy: Eight Years of CIA Covert Action”. *Covert Action Information Bulletin*, No. 33 (Winter 1990).

Broggi, Alessandro. “Ike and Italy: The Eisenhower Administration and Italy’s ‘Neo-Atlanticist’ Agenda”. *Journal of Cold War Studies*, Vol. 4, No. 3 (Summer 2002).

Budiardjo, Carmel. “Britain’s role in 1965 Revealed”. December 01, 1996. <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1996/12/01/0000.html>

Canon, David. “Intelligence and Ethics: The CIA’S Covert Operations”. *The*

Journal of Libertarian Studies, Vol. IV, No. 2 (Spring 1980).

Central Intelligence Agency. "Research Study: Indonesia—The Coup that Backfired, Dec 1968". DDRS, CK3100370240. <http://infotrac.galegroup.com/nenu>.

Chomeau, John B. "Covert Action's Proper Role in U. S. Policy". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 2, No. 3 (Fall 1988).

Davis, Nathaniel. "The Angola Decision of 1975: A Personal Memoir". *Foreign Affairs* Vol. 57, No. 1 (1978).

Del Pero, Mario. "The United States and 'Psychological Warfare' in Italy, 1948—1955". *The Journal of American History*, Vol. 87, No. 4 (March 2001).

Dravis, Michael W. "Storming Fortress Albania: American Covert Operations in Microcosm, 1949—54". *Intelligence and National Security*, Vol. 7, No. 4 (1992).

Easte, David. "'Keep the Indonesian Pot Boiling': Western Covert Intervention in Indonesia, October 1965-March 1966". *Cold War History*, Vol. 5, No. 1 (February 2005).

Einaudi, Mario. "The Italian Elections of 1948". *The Review of Politics*, Vol. 10, No. 3 (July 1948).

Falk, Richard A. "CIA Covert Action and International Law". *Society*, Vol. 12, (Mar./Apr. 1975).

Forsythe, David P. "Democracy, War, and Covert Action", *Journal of Peace Research*. Vol. 29, No. 4 (1992).

Galster, Steve. "Never-ending Flow: The Afghan Pipeline". *Covert Action Information Bulletin*, No. 30 (Summer 1988).

Gavin, F. J. Politics. "Power, and U. S. Policy in Iran, 1950—1953". *Journal of Cold War Studies*, Vol. 1, No. 1 (1999).

Gelb, Leslie H. "Should We Play Dirty Tricks in the World?" *New York Times Magazine*, No. 21 (Dec. 1975).

Horton, John. "Reflections on Covert Action and Its Anxieties". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 4, No. 1 (Spring 1990).

Husain, Aivaz. "Covert Action and US Cold War Strategy in Cuba, 1961—

62”. *Cold War History*, Vol. 5, No. 1 (2005).

Isenberg, David. “The Pitfalls of U. S. Covert Operations”. *Policy Analysis*. No. 118. Washington, D. C. : Cato Institute (7 Apr. 1989).

http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1645

Jacobs, Arthur Lester. “Should The U. S. Use Covert Action in the Conduct of Foreign policy?” *Freedom at Issue*, 35 (1976).

Johnson, Loch K. “Covert Action and Accountability: Decision-Making for America’s Secret Foreign Policy”. *International Studies Quarterly*, Vol. 1. (Mar. 1989).

Johnson, Loch K. “Accountability and America’s Secret Foreign Policy: Keeping a Legislative Eye on the Central Intelligence Agency”. *Foreign Policy Analysis* No. 1 (2005).

Kadane, Kathy. “Ex-agents say CIA compiled death lists for Indonesians”. *San Francisco Examiner*, May 20, 1990. <http://www.namebase.org/kadane.html>

Little, Douglas. “The Cold War and Covert Action: The United States and Syria, 1945—1958”. *Middle East Journal*, Vol. 44, No. 1. (1990).

Little, Douglas. “Mission Impossible: The CIA and the Cult of Covert Action in the Middle East”. *Diplomatic History*, Vol. 28, No. 5 (2004).

Martinez, C. Edda. & Edward A. Suchman. “Letters From America and the 1948 Elections in Italy”. *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 14, No. 1 (Spring 1950).

Mistry, Kaeten. “Perceptions of Success: the United States, Italy and Political Warfare, 1945—1948”. Ph. D. dissertation, University of Birmingham, September 2007.

Mistry, Kaeten. “The Case for Political Warfare: Strategy, Organization and US Involvement in the 1948 Italian Election”. *Cold War History*, Vol. 6, No. 3 (August 2006).

Morley, Morris and Smith, Steven. “Imperial ‘Reach’: U. S. Policy and The CIA in Chile”. *Journal of Political and Military Sociology*, Vol. 5, No. 2 (1977).

Morris, Roger. “The Aftermath of CIA Intervention”. *Society*, Vol. 12

(March/April 1975).

Namikas, Lise A. "Battleground Africa: The Cold War and the Congo Crisis, 1960—1965". Ph. D. dissertation, University of Southern California, May 2002.

Rossi, Ernest E. "The United States and the 1948 Italian Election". Ph. D. dissertation, University of Pittsburgh, 1964.

Rostow, Eugene V. "On Foreign Covert Action Operations". *Yale Law Report* (Spring 1976).

Rudgers, David F. "The Origins of Covert Action". *Journal of Contemporary History*, Vol. 35, No. 2 (2000).

Scott, Peter Dale. "The United States and the Overthrow of Sukarno, 1965—1967". *Pacific Affairs*, Vol. 58 (Summer 1985).

[ACAD] TEMPO—"A List Behind the Bloodbath". Oct 5, 2001.

<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2001/10/05/0047.html>

Treverton, Gregory F. "Covert Action and Open Society". *Foreign Affairs*, Vol. 65, No. 5 (Summer 1987).

Treverton, Gregory F. "Covert Action: From 'Covert' to 'Overt'". *Daedalus*, Vol. 116, No. 2.

Vandenbrouche, Lucien S. "Anatomy of a Failure: The Decision to Land at the Bay of Pigs". *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 3 (Fall 1984).

Weissman, Stephen. "CIA Covert Action in Zaire and Angola: Patterns and Consequences". *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 2 (1979).

四、中文译著

[美] 艾奇逊, 迪安著, 上海《国际问题资料》编辑组、伍协力合译:《艾奇逊回忆录》, 上海: 上海译文出版社, 1978年。

[美] 艾森豪威尔, 德怀特·D. 著, 樊迪、静海等译:《艾森豪威尔回忆录》(二), 北京: 东方出版社, 2007年。

[美] 安布罗斯, 斯蒂芬著, 徐燕山译:《谍战伴随艾森豪威尔》, 北京: 军事译文出版社, 1992年。

[英] 安德鲁, 克里斯托弗、米特罗欣, 瓦西里著, 王振西主译:《克格勃绝

密档案》,北京:当代世界出版社,2002年。

[英]贝瑟尔,莱斯利主编,中国社会科学院拉丁美洲研究所组译:《剑桥拉丁美洲史》,第7卷,北京:经济管理出版社,1996年。

[法]薄富尔,安德烈:《战略绪论》,范林森译校并汇编《西方战略经典》,时事出版社,2002年。

[美]伯恩斯坦,卡尔、伍德沃德,鲍勃著,杨恒达译:《总统班底——两个小人物是如何改写美国历史的》,北京:中国工人出版社,2001年。

[法]比布,热纳维埃夫著,葛曾骧等译:《意大利政党》,上海:上海译文出版社,1980年。

[美]比米斯,S. F. 著,叶笃义译:《美国外交史》(第三分册),北京:商务印书馆,1997年。

[美]布什,乔治、斯考克罗夫特,布伦特著,胡发贵等译:《重组的世界:1989—1991年世界重大事件的回忆》,南京:江苏人民出版社,2000年。

[美]杜鲁门,哈里著,李石译:《杜鲁门回忆录》,北京:东方出版社,2007年。

[俄]戈尔巴乔夫,米·谢著,述弢等译:《“真相”与自白——戈尔巴乔夫回忆录》,北京:社会科学文献出版社,2002年。

[加]戈伦夫,谭著,伍昆明、王宝玉译:《现代西藏的诞生》,北京:中国藏学出版社,1990年。

[英]哈特,利德尔:《战略论》,范林森译校并汇编《西方战略经典》,北京:时事出版社,2002年。

[苏]赫鲁晓夫,尼基塔著,张岱云等译:《赫鲁晓夫回忆录》,北京:东方出版社,1997年。

[美]亨特,迈克尔著,褚律元译:《意识形态与美国外交政策》,北京:世界知识出版社,1999年。

[美]加迪斯,约翰著,时殷弘等译:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》,北京:世界知识出版社,2005年。

[美]加特霍夫,雷蒙德著,伍牛、王薇译:《冷战史——遏制与共存备忘录》,北京:新华出版社,2003年。

[保]季米特洛夫著,马细谱等译:《季米特洛夫日记选编》,桂林:广西师

范大学出版社,2002年。

[俄]季诺维也夫,亚历山大著,葛新生、陈爱茹译:《俄罗斯共产主义的悲剧》,北京:新华出版社,2004年。

[美]吉尔伯特,埃里克、雷诺兹,乔纳森·T.著,黄磷译:《非洲史》,海口:海南出版社,三环出版社,2007年。

[美]基辛格,亨利著,陈瑶华等译:《白宫岁月——基辛格回忆录》,北京:世界知识出版社,1980年。

[美]基辛格,亨利著,顾淑馨、林添贵译:《大外交》,海口:海南出版社,1997年。

[古]《卡斯特罗言论集》第二册,北京:人民出版社,1962年。

[英]克罗卡特,理查德著,王振西主译:《50年战争》,北京:新华出版社,2003年。

[美]科尔比,威廉著,纪晴译:《情报生涯三十年——美国中央情报局前局长科尔比回忆录》,北京:群众出版社,1982年。

[英]卡尔沃科雷西,彼得编著,徐先麟等译:《国际事务概览,1947—1948》,上海:上海译文出版社,1990年。

[俄]克留奇科夫,弗·亚著,何希泉等译:《个人档案——苏联克格勃主席弗·亚·克留奇科夫狱中自述》,北京:东方出版社,2000年。

[美]拉纳勒夫,约翰著,郭国和、费惠芳译:《神秘的第三只手——中央情报局内幕》,上海:知识出版社,1990年。

[美]莱恩,克里斯托弗著,孙建中译:《和平的幻想:1940年以来的美国大战略》,上海:上海人民出版社,2009年。

[俄]雷日科夫,尼·著,王攀等译,李永全校:《大动荡的十年》,北京:中央编译出版社,1998年。

[美]李波厄特,德瑞克著,郭学堂、潘忠歧、孙小林译,郭学堂、倪世雄审校:《五十年伤痕——美国的冷战历史观与世界》,上海:三联书店,2008年。

[美]里根,罗纳德著,张宁等译:《里根自传》,北京:世界知识出版社,1991年。

[俄]利亚霍夫斯基,A.著,刘宪平译:《阿富汗战争的内幕》,北京:社会科学文献出版社,2004年。

[美] 罗赛蒂,杰里尔·A. 著,周启朋等译:《美国对外政策的政治学》,北京:世界知识出版社,1997年。

[美] 罗西兹克,哈里著,奋然译:《中央情报局的秘密活动》,北京:群众出版社,1979年。

[美] 马凯蒂,维克托·马克斯,约翰·D. 著,曹山等译:《中央情报局与情报崇拜》,北京:生活·读书·新知三联书店,1979年。

[美] 马斯特尼,沃捷特克著,郭懋安译,刘静子校:《斯大林时期的冷战与苏联的安全观》,桂林:广西师范大学出版社,2002年。

[美] 麦吉,拉尔夫著,何亚非译:《弥天大谎》,北京:世界知识出版社,1987年。

[美] 麦凯琴,道格拉斯·J. 著,乐周、戴鼎译,周镜、刘力平、魏宗雷校订:《波兰危机背后的美国中央情报局(1980—1981)》,北京:国家安全工作研究所,2001年。

[美] 麦克纳马拉,罗伯特·S. 著,陈丕西等译:《回顾——越战的悲剧与教训》,北京:作家出版社,1996年。

[美] 麦克尼尔,威廉·哈代著,叶佐译:《国际事务概览,1939—1946·美国、英国和俄国:它们的合作和冲突,1941—1946》(上、下册),上海:上海译文出版社,1978年。

[美] 麦尔顿,H·凯斯著,李殿昌、韦民译:《特工》,海口:海南出版社,2001年。

[中] 梅孜编译:《美国总统国情咨文选编》,北京:时事出版社,1994年。

[美] 墨菲,罗兹著,黄磷译:《亚洲史》,海口:海南出版社,2004年。

[中] 南开大学历史系辑译:《尼加拉瓜史》,天津:天津人民出版社,1976年。

[美] 尼克松,理查德著,范建民等译:《超越和平》,北京:世界知识出版社,1995年。

[美] 尼克松,理查德著,王观声等译:《1999:不战而胜》,北京:世界知识出版社,1997年。

[美] 尼克松,理查德著,萧啸等译:《真正的战争》,北京:世界知识出版社,2000年。

[美] 尼克松,理查德著,伍任译:《尼克松回忆录》,北京:世界知识出版社,2001年。

[美] 帕特森,托马斯等著,李庆余译:《美国外交政策》,北京:中国社会科学出版社,1989年。

[美] 帕特森,托马斯著,顾肃、吕建高译:《美国政治文化》,北京:东方出版社,2007年。

[英] 萨松,唐纳德著,王慧敏等译:《当代意大利——1945年以来的政治、经济和社会》,北京:中国社会科学出版社,1992年。

[英] 桑德斯,弗朗西丝·斯托纳著,曹大鹏译:《文化冷战与中央情报局》,北京:国际文化出版公司,2002年。

[俄] 苏多普拉托夫,帕维尔著,魏小明、陆柏春等译:《情报机关与克里姆林宫》,北京:东方出版社,2000年。

[美] 索伦森,西奥多著,复旦大学世界经济研究所译:《肯尼迪》,上海:上海译文出版社,1981年。

[美] 特纳,斯坦斯菲尔德著,褚律元译:《秘密与民主——转变中的美国中央情报局》,北京:时事出版社,1989年。

[美] 威尔逊,伍德罗著,熊希龄、吕德本译:《国会政体:美国政治研究》,北京:商务印书馆,1986年。

[美] 伍德沃德,鲍勃著,蔡建勇等译:《帷幕:中央情报局1981—1987秘密战》,北京:中国物资出版社,1988年。

[美] 伍德沃德,鲍勃著,黄祖轅等译:《守口如瓶的人:理查德·赫尔姆斯和美国中央情报局》,北京:群众出版社,1985年。

[美] 小施莱辛格,阿瑟著,仲宜译:《一千天:约翰·菲·肯尼迪在白宫》,北京:三联书店,1981年。

五、中文著作

陈国华、高金虎:《外国情报史》,南京:南京大学出版社,1993年。

陈振明主编:《政治学——概念、理论和方法》,北京:中国社会科学出版社,2004年。

崔丕:《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945—1994)》,

北京:中华书局,2005年。

崔丕主编:《冷战时期美国对外政策史探微》,北京:中华书局,2002年。

范鸿达:《美国与伊朗:曾经的亲密》,北京:中国社会科学出版社,2006年。

洪育沂主编:《拉美国际关系史纲》,北京:外语教学与研究出版社,1996年。

劳丁、谷生:《中情局之父:艾伦·杜勒斯》,北京:世界知识出版社,1999年。

梁根成:《美国与非洲》,北京:北京大学出版社,1991年

梁英明、梁志明:《近现代东南亚(1511—1992)》,北京:北京大学出版社,1994年。

李剑鸣、章彤编:《美利坚合众国总统就职演说全集》,天津:天津人民出版社,1997年。

李春放:《伊朗危机与冷战的起源》,北京:社会科学文献出版社,2001年。

李春辉等主编:《拉丁美洲史稿》(下),北京:商务印书馆,2001年。

李景治主编:《国际战略学》,北京:中国人民大学出版社,2003年。

李庆四:《美国国会与美国外交》,北京:人民出版社,2007年。

李少军主编:《国际战略学》,中国社会科学出版社,2009年。

李少军主编:《国际战略报告:理论体系、现实挑战与中国的选择》,北京:中国社会科学出版社,2005年。

李晓岗:《难民政策与美国外交》,北京:世界知识出版社,2004年。

李兴耕等编:《前车之鉴——俄罗斯关于苏联剧变问题的各种观点综述》,北京:人民出版社,2003年。

刘德斌:《美国世界战略》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,1989年。

刘国柱:《美国文化的新边疆——冷战时期的和平队研究》,北京:中国社会科学出版社,2005年。

刘洪潮:《西方和平演变社会主义国家的战略、策略、手法》,武汉:湖北人民出版社,1989年。

刘建飞:《美国与反共主义》,北京:中国社会科学出版社,2001年。

刘金质:《美国国家战略》,沈阳:辽宁人民出版社,1997年。

- 刘金质:《冷战史》,北京:世界知识出版社,2003年。
- 刘丽云、张惟英、李庆四:《美国政治经济与外交概论》,北京:中国人民大学出版社,2004年。
- 陆镜生编著:《美国人权政治——理论和实践的历史考察》,北京:当代世界出版社,1997年。
- 牛军主编:《战略的魔咒:冷战时期的美国大战略研究》,上海:上海人民出版社,2009年。
- 钮先钟:《战略研究》,桂林:广西师范大学出版社,2003年。
- 彭树智主编:《二十世纪中东史》,北京:高等教育出版社,2001年。
- 彭树智主编,黄杨文著:《中东国家通史·阿富汗卷》,北京:商务印书馆,2003年。
- 任东来等:《美国宪政历程:影响美国的25个司法大案》,北京:中国法制出版社,2004年。
- 申旭:《老挝史》,昆明:云南人民出版社,1990年。
- 石斌:《杜勒斯与美国对苏战略(1952—1959)》,北京:中国社会科学出版社,2004年。
- 时殷弘:《美苏从合作到冷战》,北京:华夏出版社,1988年。
- 王绳祖主编:《国际关系史·第7—11卷》,北京:世界知识出版社,1995—2004年。
- 王玮、戴超武:《美国外交思想史,1775—2005》,北京:人民出版社,2007年。
- 汪熙:《美国国会与美国外交决策》,上海:复旦大学出版社,1990年。
- 吴秉真、高晋元:《非洲民族独立简史》,北京:世界知识出版社,1993年。
- 吴春秋:《大战略论》,北京:军事科学出版社,1998年。
- 吴春秋:《论大战略和世界战争史》,北京:解放军出版社,2002年。
- 夏义善:《苏联外交六十五年纪事(1964—1982)》,北京:世界知识出版社,1987年。
- 萧继勇、张明权:《神秘的第三只手——20世纪的隐蔽行动》,南京:江苏人民出版社,1999年。
- 邢广程:《苏联高层决策70年》,北京:世界知识出版社,1998年。

- 许海云:《锻造冷战联盟——美国“大西洋联盟政策”研究(1945—1955)》,北京:中国人民大学出版社,2007年。
- 徐世澄:《美国和拉丁美洲关系史》,北京:社会科学文献出版社,1995年。
- 徐世澄主编:《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》,北京:世界知识出版社,2002年。
- 徐维源:《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》,上海:学林出版社,2002年。
- 杨生茂主编:《美国外交政策史:1775—1989》,北京:人民出版社,1991年。
- 于力人:《中央情报局五十年》,北京:时事出版社,1998年。
- 于群主编:《美国国家安全与冷战战略》,北京:中国社会科学出版社,2006年。
- 张海涛:《第三次白色恐怖》,北京:华夏出版社,1988年。
- 张敏谦:《美国对外经济战略》,北京:世界知识出版社,2001年。
- 张盛发:《斯大林与冷战》,北京:中国社会科学出版社,2000年。
- 张士智、赵慧杰:《美国中东关系史》,北京:中国社会科学出版社,1993年。
- 张小明:《乔治·凯南遏制思想研究》,北京:北京语言学院出版社,1994年。
- 张小明:《冷战及其遗产》,上海:上海人民出版社,1997年。
- 赵学功:《巨大的转变:战后美国对东亚的政策》,天津:天津人民出版社,2002年。
- 周建明:《美国国家安全战略的基本逻辑——遏制战略解析》,北京:社会科学文献出版社,2009年。
- 周丕启:《大战略分析》,上海:上海人民出版社,2009年。
- 周琪主编:《国会与美国外交政策》,上海:上海社会科学院出版社,2006年。
- 周尚文、王斯德、叶书宗:《苏联兴亡史》,上海:上海人民出版社,2002年。
- 资中筠主编:《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》,北京:世界知识出版社,1994年。

左凤荣:《致命的错误——苏联对外战略的演变与影响》,北京:世界知识出版社,2001年。

六、中文文章

程早霞:《冷战时期的美国对华秘密战——美国中央情报局与中国西藏(1960—1972)》,《学习与探索》2007年第2期。

郭永虎、李晔:《美国中央情报局在中国西藏的准军事行动新探(1949—1969)》,《当代中国史研究》2006年第9期。

何伟:《“诺维科夫”报告与冷战初期的苏联外交政策》,《世界历史》2006年第2期。

胡岩:《美国对中国西藏政策的历史演变》,《中共中央党校学报》2002年第1期。

黄民兴:《阿富汗问题的历史根源探析》,《西安政治学院学报》2002年第4期。

贾力:《美国中央情报局在危地马拉的心理战》,《拉丁美洲研究》1999年第4期。

李少军:《论战略观念的起源》,《世界政治与经济》2002年第7期。

李晔:《20世纪美国西藏政策述论》,《西藏研究》2003年第2期。

刘邦义:《波兰政局的剧变与团结工会》,《世界历史》1995年第5期。

鲁求宏:《1965年印尼的“九·三〇运动”与美国的秘密干预》,朱瀛泉主编:《国际关系评论》,南京大学出版社,2004年第4辑。

沈志华、张盛发:《从大国合作到集团对抗——战后斯大林对外政策的转变》,《东欧中亚研究》1996年第6期。

时殷弘:《从激变战略到解放战略》,《世界历史》1995年第3期。

施韦策,彼得:《谁摧毁了“邪恶的帝国”?》,《现代外国哲学社会科学文摘》1995年第3期。

史志钦:《陶里亚蒂与意大利共产党的路线转折》,《河南师范大学学报》2000年第2期。

舒建中:《美国的“成功行动”计划:遏制政策与维护后院的隐蔽行动》,《世界历史》2008年第6期。

舒建中:《从“成功行动”计划看美国隐蔽行动的基本模式》,《史学月刊》2008年第11期。

谭荣邦:《苏联侵略阿富汗原因新论》,《当代世界与社会主义》1996年第4期。

王珏琳:《从“水门事件”看美国民主制度的虚伪性》,《世界历史》1989年第5期。

徐蓝:《国家大战略与对外政策——20世纪40—60年代冷战态势的演进》,《浙江学刊》2003年第6期。

于群:《美国对日本的心理战略计划项目初探(1951—1960)》,《东北师大学报》2005年第5期。

于群:《“特洛伊计划”——美国冷战心理宣传战略探微》,《东北师大学报》2007年第2期。

张文红:《西方国家是怎样支持波兰团结工会的?》,《当代世界与社会主义》1998年第4期。

赵学功:《简论肯尼迪政府对古巴的隐蔽行动计划》,《南开学报》2007年第5期。

白建才:《冷战期间美国对外“隐蔽行动”问题析论》,《世界历史》2010年第3期。

白建才:《美国学术界关于冷战期间美国对外隐蔽行动的研究》,《世界历史》2009年第2期。

白建才:《里根政府隐蔽行动政策文件的考察与解析》,《陕西师范大学学报》2008年第5期。

白建才、代保平:《1956—1958年印尼外岛叛乱与美国的隐蔽行动》,《陕西师范大学学报》2007年第2期。

白建才:《大战略、遏制战略与隐蔽行动等诸战略——美国的冷战战略析论》,《陕西师范大学学报》2005年第5期;《新华文摘》2006年第4期。

白建才:《论冷战期间美国的“隐蔽行动”战略》,《世界历史》2005年第5期。

白建才:《冷战初期美国“隐蔽行动”政策的制订》,《陕西师范大学学报》2003年第4期。

程早霞:《美国中央情报局与中国西藏(1940s—1972)》,东北师范大学博士学位论文,2009年。

代保平:《战后美国对印度尼西亚外交政策与隐蔽行动研究(1945—1966年)》,陕西师范大学博士学位论文,2007年。

郭又新:《穿越“铁幕”:美国对“苏东国家”的冷战宣传(1945—1963)》,东北师范大学博士学位论文,2003年。

刘磊:《冷战期间美国国会对隐蔽行动的监督研究》,陕西师范大学博士学位论文,2009年。

马骏:《驯服印尼激进民族主义;美国对印尼政策(1958—1967)》,南京大学博士学位论文,2004年。

彭凤玲:《杜鲁门和艾森豪威尔政府对西欧的心理战略研究》,陕西师范大学博士学位论文,2010年。

宋涛:《冷战初期美国中央情报局研究(1947—1961)》,东北师范大学博士学位论文,2009年。

汪婧:《美国杜鲁门政府对意大利的政策研究》,陕西师范大学博士学位论文,2009年。

张文红:《波兰团结工会的兴衰》,北京大学博士学位论文,1997年。

白交平:《美国对智利的政策:1970—1973》,陕西师范大学硕士学位论文,2007年。

付奋奎:《1961—1975年美国对老挝的政策研究》,陕西师范大学硕士学位论文,2005年。

巩君慧:《印度尼西亚“九·三〇事件”与美国的政策》,陕西师范大学硕士学位论文,2006年。

姬文慧:《美国与伊朗1953年政变》,陕西师范大学硕士学位论文,2007年。

贾艳艳:《美国与危地马拉1954年政变》,陕西师范大学硕士学位论文,2007年。

姜莉莉:《1960—1963年刚果危机与美国的政策》,陕西师范大学硕士学位论文,2006年。

刘长新:《里根政府“低烈度战争”战略探析》,陕西师范大学硕士学位论文

文,2009年。

刘贺青:《自由欧洲电台与匈牙利事件》,陕西师范大学硕士学位论文,2003年。

钱珺:《美国对尼加拉瓜的政策:1979—1990》,陕西师范大学硕士学位论文,2008年。

田丹:《1948年意大利大选与美国的隐蔽行动》,陕西师范大学硕士学位论文,2004年。

伍斌:《战后初期美国对东欧的准军事行动研究——以阿尔巴尼亚为个案(1949—1954)》,陕西师范大学硕士学位论文,2009年。

吴云权:《美国对安哥拉政策研究:1961—1976》,陕西师范大学硕士学位论文,2008年。

张春梅:《试论战后美国对意大利的政策(1947—1952)》,东北师范大学硕士学位论文,2007年。

赵艳:《1961年猪湾事件探析》,陕西师范大学硕士学位论文,2004年。

周世立:《里根、布什政府时期的美国与苏联解体》,外交学院硕士学位论文,2002年。

七、网络资源与在线数据库

1. 美国国务院美国对外关系文件(FRUS)网站:<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/>
2. 美国威斯康星大学美国对外关系文件网站:<http://digicoll.library.wisc.edu//FRUS/>
3. 美国中央情报局信息自由法电子阅览室网站:<http://www.foia.cia.gov/>
4. 白宫网站:<http://www.whitehouse.gov/>
5. 杜鲁门总统图书馆网站:<http://www.trumanlibrary.org/>
6. 艾森豪威尔总统图书馆网站:<http://www.eisenhower.utexas.edu/>
7. 肯尼迪总统图书馆网站:<http://www.jfklibrary.org/>
8. 约翰逊总统图书馆网站:<http://www.lbjlibrary.org/>
9. 里根总统图书馆网站:<http://www.reagan.utexas.edu/>

10. 美国科学家联合会 (Federation of American Scientists) 网站: <http://www.fas.org/>

11. 美国解密文件参考系统数据库: Declassified Documents Reference System, DDRS, Gale Group, Inc.

12. 美国数字国家安全档案数据库: Digital National Security Archive (DNSA), ProQuest Information and Learning Company.

13. 美国乔治·华盛顿大学国家安全档案馆网站: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/>

后 记

本书是我主持的一项国家社会科学基金项目的最终成果。它从 2001 年开始构思和收集资料,到 2004 年获准立项,直至最终定稿,用了整整十年时间,这正应了唐代诗人贾岛那句“十年磨一剑”的老话。

关于本书的缘起,笔者已在绪论中提及,不再赘言。本书的写作可谓步履维艰充满了苦辛。困难之一是本书所论涉及政治学、国际关系学、国际战略学、情报学等学科的许多概念和理论问题,特别是要厘清二战后美国的对外隐蔽行动在美国对外政策中的地位,它与美国的大战略是什么关系,它到底是一种政策、战略还是策略等问题。为此笔者翻阅了大量相关论著,苦思冥想,并多次与同仁探讨,颇费了些时日。困难之二是本课题涉及国家较多。二战后美国奉行全球干涉主义,在与苏联集团的冷战争夺中在许多国家实施了隐蔽行动战略,要全面研究和阐述这些问题,绝非一两部著作可以完成,单就有选择地进行一些个案研究,需要查阅资料的工作量就是极为巨大的。为了查找所需资料,笔者除充分利用国家图书馆及国内一些高校和研究机构的藏书、网络资源外,还于 2006 年专程到美国国家档案馆、国家安全档案馆、国会图书馆、乔治·华盛顿大学、伍德罗·威尔逊国际学者中心等处查阅收集。那年盛夏,我租住在华盛顿一位中国留美学者的家里,每天早出晚归,奔走于各处,一心想要收集更多资料,此情此景,至今历历在目。尽管如此,由于资料之浩繁,难免挂一漏万。同时,又由于美国政府的许多档案尚未解密,有些解密文件中的关键部分又被涂黑,令人无可奈何。困难之三是对于美国实施的隐蔽行动战略,其对象国作何反应,特别是苏联是否也采取了相应的战略措施,与美国方面是如何互动的,这方面的材料极其难找。虽然该问题始终萦绕在我的心头,但心有余而力不足,巧妇难为无米之炊,这一问题最终处理得不如人意。

本书从立项到写作直至出版,受到了许多专家学者、领导亲朋的关心支持

与帮助,对此我充满了感激之情。

首先要感谢的是国家出国留学基金委的领导、工作人员和评审专家,是他们在世纪之交批准了我作为高级访问学者赴美访学的申请,慷慨地给予了资助,为本研究的开展提供了契机。感谢时任哈佛大学历史系主任 David Blackburn 教授和 William C. Kirby 教授,由于后者的积极推荐(虽然之前我们并不相识)和前者的热情邀请,使我得以在这所世界名校渡过了半年美好时光,在这座神圣的殿堂里吮吸知识的乳汁,迸发思想的火花,开始了本课题的研究。

我要特别感谢国家社科规划办的领导、工作人员和于沛教授、张椿年教授、姜桂石教授、庞卓恒教授、刘新成教授、李世安教授、韩东育教授、向荣教授、沈坚教授等评审专家,以及世界史所的黄柯可教授,由于他们的认可和支持,使本课题被国家立项,成为鞭策我将这一课题坚持研究下去的巨大动力。

我也要感谢北京大学张小明教授、牛军教授、李剑鸣教授、北京师范大学张宏毅教授、首都师范大学齐世荣教授、吉林大学刘德斌教授、南开大学赵学功教授、武汉大学张德明教授、李工真教授、徐友珍教授、厦门大学王旭教授、东北师大梁茂信教授、董小川教授、华中师大黄正柏教授、福建师大王晓德教授、山东师大王玮教授、西北大学彭树智教授、王铁铮教授、黄民兴教授等诸多学者,他们惠赠的大作使我获益良多。感谢德高望重的黄绍湘教授,已是“米字寿”的她在那个炎炎夏日给我写来了一封十几页的长信,对我的选题提出了中肯的意见。感谢沈志华教授、崔丕教授等学者给我在资料方面的帮助。感谢哈佛大学冷战史项目 Mark Kramer 教授、威尔逊国际学者中心冷战国际史项目主任 Christian F. Ostermann 教授、美国宾夕法尼亚印第安纳大学王希教授,与他们的交流使我颇受启发。

我还要感谢为本书部分章节提供初稿的我那些勤奋敏学的博士硕士生们,其中汪婧提供了第四章第二节初稿,刘贺青提供了第四章第三节(二)初稿,姬文慧提供了第四章第五节初稿,贾艳艳提供了第四章第六节初稿,付奋奎提供了第五章第二节初稿,代保平提供了第五章第三节初稿,姜莉莉提供了第五章第四节初稿,赵艳提供了第五章第五节初稿,刘磊提供了第六章第一节初稿,白交平提供了第六章第二节初稿,吴云权提供了第六章第三节初稿,钱珺提供了第七章第三节初稿。虽然我对这些初稿均作了重大或较大修改补

充,他们付出的努力仍然大大减少了我的工作量。还有不少学生为本书的资料复印、文字录入及校对等工作付出了辛勤劳动,他们是:王耀明、张克曼、李姣云、屈琳洁、伍斌、晨曦、路红霞、陈林、李莉华、史宏飞、李宝坤、彭凤玲、史澎海、郭瑞芝、潘宁、王春阳、王曙跃、王亚平等,在此一并感谢。

最后,我要感谢陕西师范大学校长房喻教授、副校长萧正洪教授、张建祥研究员、副书记王涛研究员、司晓宏教授、研究生部主任杨祖培教授、211 办主任李继凯教授、社科处处长马瑞映教授、历史文化学院院长贾二强教授、副院长何志龙教授、梁志胜副教授、韩旭辉副研究员、丁虹书记、杜海滨副书记等领导以及曹维安教授、王成军教授等同仁对我一以贯之的支持,他们的支持同样是我工作的巨大动力。我也要感谢我的亲人对我的牵挂理解和支持。远在千里之外的年迈父母没有因我忙于工作不经常回去探望而有丝毫不快,总是在电话上叮嘱我要注意身体。我至今为母亲和岳父病逝时未能守候在他们身边深感内疚。有多少次我谢绝了与弟妹们的聚会,只为笔到兴处难以止步,抑或是正钻在资料堆里难以走出。弟妹们并未因此而责怪我,唯望我早日完成书稿,保重身体。远在大洋彼岸的儿子儿媳宁肯自己受累也不愿把孩子送回国内,让爷爷奶奶照看,只为不影响父母的身体和工作。我要特别感谢我的爱人刘亚林女士,三十多年来我们相亲相爱相濡以沫,她对我的教学科研工作给予了最大的理解和支持。在本书写作的十年中,她不仅承担了大部分家务,并以其贤淑善良的秉性精心照料九十多岁的家父,为兄弟姊妹的家事分忧解难,使我每每为之感动;还抽暇阅读了本项目的一些阶段性成果和本书的部分章节,并以其睿智深邃的思考提出了不少点睛之见,使我常有云开日出之感。可以说,她对本书的牵挂付出并不比我少,没有她的鼎力支持,本书是难以完成的。我同样愿把这本书献给她。

在本书编辑出版过程中,人民出版社编审鲁静博士以其敏锐的眼光、缜密的筹划及娴熟高效的工作使拙著很快被出版社立项和面世,谨致深深的敬意和谢意。

作者

2011年12月于西安