doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2026.02.009

开放科学（资源服务）标识码（OSID）

美国《国家反情报战略》政策工具挖掘与量化评价

王一焜　田华伟　肖延辉

中国人民公安大学 北京 100038

摘要：[目的 / 意义] 通过对美国政府 2005 年以来发布的具有代表性的 5 份《国家反情报战略》进行政策工具挖掘和量化分析，为我国研究反情报战略、出台相关政策提供借鉴。[方法 / 过程] 以美国 5 份《国家反情报战略》为研究对象，构建了包含战略演进、政策工具、PMC 指数计算和曲面构建的分析框架，进而对美国反情报战略进行分析。[结果 / 结论] 美国反情报战略主要聚焦于防范外国情报实体，减轻内部安全风险，保护工商业及民主制度安全；政策工具上以供给型和环境型为主，需求型工具使用不足，拉动力较弱；PMC 指数显示战略主题和执行越完善，评价越高。因此，建议我国反情报战略应坚持总体国家安全观，强化需求型与环境型政策工具，将大数据与人工智能纳入反情报战略设计，并注重政策的主题和作用层面等。

关键词：美国反情报战略；政策工具；政策评价；PMC 指数

中图分类号：G353.1

The Policy Tools Exploration and Quantitative Evaluation of the U.S. *National Counterintelligence Strategy*

WANG Yikun　TIAN Huawei　XIAO Yanhui

People's Public Security University of China, Beijing 100038, China

Abstract: [Purpose/Significance] Through text mining and quantitative analysis of five representative National Counterintelligence Strategies issued by the U.S. government since 2005, this study aims to provide insights and references for China in researching counterintelligence strategies and formulating related policies. [Methodology/Process] Using the five editions of the U.S. National Counterintelligence Strategy as research subjects, this study constructs an analytical framework encompassing strategic evolution, policy instruments, PMC index calculation, and surface modeling, in order to conduct a comprehensive analysis of U.S. counterintelligence strategy. [Results/Conclusion] The U.S. counterintelligence strategy primarily

基金项目　国家社会科学基金重大项目“数字时代国家安全风险综合体的治理机制研究”（24&ZD122）。

作者简介　王一焜（2000-），硕士研究生，主要研究方向为公安情报；田华伟（1983-），博士，教授，主要研究方向为国家安全情报；肖延辉（1984-），通信作者，博士，副教授，主要研究方向为国家安全情报，E-mail：20052316@ppsuc.edu.cn。

引用格式　王一焜 , 田华伟 , 肖延辉 . 美国《国家反情报战略》政策工具挖掘与量化评价 [J]. 情报工程 , 2026, 12(2): 108-116.

focuses on preventing foreign intelligence entities, mitigating internal security risks, and safeguarding the security of commerce, industry, and democratic institutions. In terms of policy tools, it relies mainly on supply-side and environmental instruments, with insufficient use of demand-side tools, resulting in limited pull effects. The PMC index indicates that strategies with more refined themes and stronger implementation mechanisms receive higher evaluations. Therefore, it is recommended that China's counterintelligence strategy adhere to the holistic view of national security, strengthen the use of demand-side and environmental policy tools, incorporate big data and artificial intelligence into strategic design, and emphasize both the thematic and functional dimensions of policy making.

Keywords: U.S. Counterintelligence Strategy; Policy Instruments; policy evaluation; PMC

引言

在百年未有之大变局背景下，全球大国竞争加剧，国家安全理念从传统军事、政治领域延伸至经济、科技、信息等非传统领域。反情报战略作为国家安全体系的重要组成，其在维护国家利益和参与国际博弈中的地位日益突出。进入新时代以来，我国高度重视情报与反情报建设，先后出台《国家安全法》《国家情报法》《反间谍法》，初步构建了以法律为基础的反情报制度体系。但我国当前尚缺乏用来指导全国反情报工作的国家级反情报战略。美国作为情报强国，自 2005—2024 年先后发布七版《国家反情报战略》，体现出其对反情报工作的高度重视。由于 2007、2008、2009 年版本均以 2007 年版本作为母本，其内容均高度一致，因此本文选取 2005、2009、2016、2020—2022 及 2024 年五版具有代表性的战略文本为研究对象，基于政策工具分析与 PMC（Policy Modeling Consistency）指数模型对五版战略进行量化研究，系统总结美国反情报战略的演化、优势和不足，旨在为我国构建中国特色反情报战略、健全国家安全治理体系与治理能力现代化提供参考。

1 文献综述

政策文本作为政府治理的重要依据，反映了公共决策逻辑与执行路径 [1]。以往我国学者多采用文献分析等定性方法研究美国反情报战略，如高金虎 [2] 分析其冷战后策略调整，张昭曦 [3] 探讨特朗普时期反情报战略变化等。近年来，政策研究范式逐步转向数据驱动的政策文本量化分析，克服了传统解读中的主观性与非标准化问题 [4]。尽管量化方法已广泛应用于公共政策研究，但针对美国反情报战略暂无将其视为政策文本进行量化分析的研究。

1.1 政策工具

政策工具是政策制定主体实现目标的重要手段，是政府管理部门常用的方法与途径 [5]。国外学者 Rothwell 等 [6] 将政策工具分为供给型、环境型和需求型三种类型。国内学者则是以政策工具为基础，再对政策文本进行量化分析。例如，臧维等 [7] 对我国人工智能文本进行量化分析；张永安等 [8] 对国务院创新政策进行计量分析。美国《国家反情报战略》作为由美国政府发布的重要政策文件，在指导美国反情报工作中发挥了核心作用。本文以政策工具理论为

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2026.02.009

基础，将该战略作为政策文本进行量化分析，具有可行性和科学性。

1.2 政策评价

政策评价是对政策执行后的效果等进行综合分析和判断的过程[9]。在以价值为标准的评估体系中，国外最具代表性的是 Suchman 的五类评估法[10]与 Poland“三 E”评估分类框架[11]。目前，国内学者在研究方法上主要侧重于实证量化分析。例如，徐新鹏等[12]将层次分析法应用到政策评价指标体系中；胡雪晴等[13]基于模糊综合法对大学生返乡创业政策进行评价。然而，各类模型在实际应用中仍然存在一定的局限性和改进空间。

PMC 指数评价模型，是一种用于量化评估政策内容一致性和质量的工具。该模型是由 Estrada[14]提出的，旨在揭示政策的内部一致性和各项指标的表现情况。近年来，国内学者将该模型应用于政策文本的量化评价。例如，张永安等[15]基于 PMC 模型对我国区域科技创新政策进行了量化评价；赵一鸣等[16]利用 PMC 模型对美国对华科技竞争政策进行量化评价。目前，学界暂无对美国《国家反情报战略》的政策评价，而对其进行政策评价可以分析美国反情报战略的优劣，为我国构建科学、系统的反情报政策体系提供经验参考。

基于上述讨论，本文拟从以下三个方面对美国反情报战略文本进行量化分析。第一，对美国反情报战略演变进行分析。第二，采用 Rothwell 等[6]的政策工具分类方法，对政策形式进行划分，并对文本内容进行编码，进而进行政策工具的统计分析。第三，基于 PMC 指数模型评估美国反情报战略文本，分析各项战略的优劣势，归纳其主要特征，并据此提出针对性的对策建议，以助力我国构建具有中国特色的反情报战略。

2 美国反情报战略演变分析

“9·11”事件后，美国发布 2002 年《国家安全战略》，开启全球反恐新阶段。2005 年《国家反情报战略》在此背景下出台，提出三大任务：一是应对恐怖组织、国际犯罪组织及外国情报势力带来的威胁；二是提升情报收集与分析能力；三是保护工商业不受干扰。该战略明确将恐怖组织和外国情报机构视为主要威胁，强调通过反情报手段维护国家安全。2009 年美国《国家反情报战略》提出三项任务：维护情报系统完整性，应对外国情报威胁，将反情报与网络安全结合。该战略首次强调“网络间谍”问题，认为美国正面临外国情报机构和恐怖组织在网络空间的双重威胁，要求优先保障国家信息安全。2016 年《美国国家反情报战略》与上一版间隔较长时间，因此任务目标发生了一定的变化，主要聚焦识别、预防和打击外国情报实体，强调消除内部威胁与保护国家资产，强化应对网络间谍活动，提出加强对接触敏感信息与关键资产内部人员的风险防控，提升反情报工作的全面性与针对性。

2020—2022 年美国《国家反情报战略》在原有政策体系基础上进行了结构性的调整，将外国情报实体的渗透与破坏活动主要集中于三个关键领域：一是美国的关键基础设施，二是

重要供应链体系，三是国家经济与民主安全。这一表述凸显了反情报工作从传统军事与政府领域，逐步向经济安全、技术安全及制度安全延伸的趋势。2024 年美国《国家反情报战略》确立了三大核心支柱，体现了美国反情报体系的新布局。第一项核心支柱为打击外国情报网络活动，第二项核心支柱是保护美国的战略优势；第三项核心支柱为投资未来，突出了情报体系的持续优化与长期发展导向，这是本轮战略中最具创新性的内容。

从五个版本的《国家反情报战略》演变可见，美国反情报工作聚焦于防范外国情报实体、内部人员威胁及外部渗透破坏；同时，其战略布局高度重视跨部门协同与情报一体化建设。近年来，随着国际安全环境的演变，美国反情报战略的重心逐渐由反恐等非常规领域，转向应对国家行为体在政治、经济、科技等多领域的系统性渗透。这一演进深刻反映了美国在‘大国战略竞争’背景下的政策调整。

3 美国反情报战略政策工具分析

3.1 政策工具划分

本文在 Rothwell 等 [6] 对政策工具的划分的基础上，参考臧维等 [7] 3 类政策工具形式，结合美国反情报战略文本的具体内容，提出本文政策工具的划分维度，如图 1 所示。

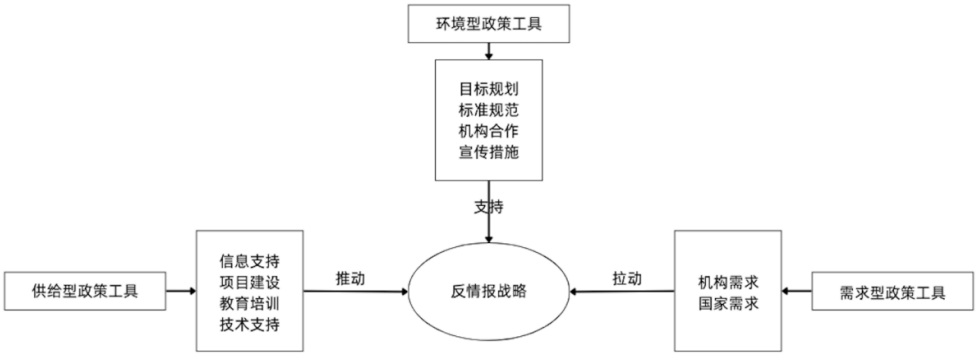

图 1 政策工具维度划分

环境型政策工具通过目标规划、机构合作等手段改善实施环境；供给型工具如项目建设、技术支持等提供外在推动力；需求型工具则依据国家和机构实际需求，完善反情报体系建设。

3.2 美国反情报战略文本内容编码及分析

3.2.1 美国反情报战略文本内容编码

本文对 5 份美国反情报文本进行“政策编码 - 条款”处理，提取 92 条有效政策工具，统计结果，如表 1 所示。

3.2.2 美国反情报政策工具编码统计分析

从政策工具条文分布看，美国反情报战略以供给型政策工具为主，占 47.83%；环境型占 44.57%；需求型占比最小，为 7.60%。在供给型工具中，技术支持最为核心，体现出政府对先进技术在反情报领域应用的重视；项目建设与教育培训同样重要，推动信息平台建设和人才培养。环境型工具侧重于机构合作与目标规

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2026.02.009

表 1　美国反情报战略文本内容编码 (节选)

政策工具	政策形式	条文编号	小计	占比
环境型	目标规划	1-1，1-2，2-1，2-3，3-1……	10	44.09%
	标准规范	1-4，2-2，3-16，3-36，3-45……	6	
	机构合作	2-6，3-12，3-23，3-26，3-28……	19	
	宣传措施	2-8，3-5，3-18，4-6，4-8……	6	
供给型	信息支持	3-6，3-34，5-27	3	48.39%
	项目建设	3-4，3-21，3-31，3-25，4-3……	18	
	教育培训	1-3，2-7，4-2，4-14，5-26……	5	
	技术支持	3-7，3-19，3-22，4-15，5-3……	19	
需求型	机构需求	1-5，2-4，3-13	3	7.52%
	国家需求	1-6，2-5，4-5，5-23	4	

划，通过打破部门壁垒、强化协同机制提升执行力，同时重视法规制定与宣传引导。需求型工具中，仅涉及国家与机构层面，使用比例明显不足。美国反情报政策工具主要集中于供给与环境型，需求型政策作用未有效发挥。

4　基于 PMC 指数模型的美国反情报战略评价

4.1　PMC指数模型

构建 PMC 指数模型通常需要进行以下四个步骤来实现：对变量进行分类并对设定参数、构建多投入产出表、PMC 指数计算和绘制 PMC 曲面图。

4.1.1　变量分类与参数识别

本文以 Estrada 的政策评价理论为基础 [14]，参考赵一鸣等 [16] 对相关变量的设定，结合美国反情报战略文本的具体特点，选取 9 个一级变量和 31 个二级变量，如表 2 所示。

4.1.2　构建投入产出表

在构建PMC指数模型时，依据Estrada假说，设定所有二级变量权重相同，采用二进制赋值：政策内容包含该变量时赋值为 1，否则为 0。据此，结合美国反情报战略特点，建立多投入产出表，如表 3 所示。

表 2　政策评价变量设置

一级变量	二级变量				
战略性质	预测	监督	提议	描述	诊断
战略效力	长期	中期	短期		
战略领域	政治	经济	社会	技术	
战略评价	证据充分	目标明确	规划详实		
战略重点	外部威胁	内部威胁			
战略功能	资金支持	政府引导	技术创新	可持续性	
作用范围	国家安全	行业安全	公民安全		
促进措施	技术支持	人力资源	宣传教育	机构整合	
战略对象	外国情报实体	恐怖组织	网络间谍		

表 3　投入产出表（节选）

编号	X1					……	X5		……	X9		
	X1.1	X1.2	X1.3	X1.4	X1.5	……	X5.1	X5.2	……	X9.1	X9.2	X9.3
P1	1	0	1	0	1	……	1	0	……	1	1	0
……	……	……	……	……	……	……	……	……	……	……	……	……
P5	1	1	1	1	1	……	1	1	……	1	0	1

4.1.3　计算PMC指数

计算 PMC 指数包括以下步骤：以上述赋值条件为标准，根据公式（1）（2）计算各二级变量的值；根据公式（3）计算各一级变量的值，根据公式（4）将各一级变量数值相加，计算得出该政策的 PMC 指数。

$$X:N[0,1] \tag{1}$$

$$X=\{XR:[O,1]\} \tag{2}$$

$$X=\left\{\sum_{j=1}^{n}\frac{X_{tj}}{T\left(X_{tj}\right)}\right\},t=1,2,3,4\ldots \tag{3}$$

$$PMC=X_1\left(\sum_{i=1}^{5}\frac{x_{1i}}{5}\right)+X_2\left(\sum_{i=1}^{3}\frac{x_{2i}}{3}\right)+X_3\left(\sum_{i=1}^{4}\frac{x_{3i}}{4}\right)+X_4\left(\sum_{i=1}^{3}\frac{x_{4i}}{3}\right)+X_5\left(\sum_{i=1}^{2}\frac{x_{5i}}{2}\right)+X_6\left(\sum_{i=1}^{4}\frac{x_{6i}}{4}\right)+X_7\left(\sum_{i=1}^{3}\frac{x_{7i}}{3}\right)+X_8\left(\sum_{i=1}^{4}\frac{x_{8i}}{4}\right)+X_9\left(\sum_{i=1}^{3}\frac{x_{9i}}{3}\right) \tag{4}$$

综上所述，本文选取了 9 个一级变量，因此，PMC 指数的取值范围为 (0, 9.0]。以 Estrada[14] 提出的政策评价等级划分标准为基础，结合本文实际情况，得出本文的政策评价等级划分标准，即 9—8 为优秀，7.99—6.00 为良好，5.99—4 为一般，3.99—0 为不良。

4.1.4　构建PMC曲面

PMC 曲面是通过对政策文本的各项指标打分，构建一个 PMC 指数矩阵，依据公式（5）可计算该政策的 PMC 曲面。

$$\text{PMC曲面}=\begin{pmatrix}x_1 & x_2 & x_3\\ x_4 & x_5 & x_6\\ x_7 & x_8 & x_9\end{pmatrix} \tag{5}$$

4.2　实证分析

根据计算出的 PMC 指数计算结果，如表 4 所示，P4 和 P5 得分最高，均为优秀等级，P2 和 P3 为良好等级；P1 得分最低，为一般等级；并未出现不良等级。

表 4　美国反情报战略 PMC 指数

政策文本	P1	P2	P3	P4	P5
PMC 指数	5.1	7.64	7.75	8.25	8.75
政策评价	一般	良好	良好	优秀	优秀

4.3　基于曲面图的美国反情报战略对比分析

根据公式（5），得到美国反情报战略 PMC 指数，并使用 Excel 软件绘制出它们的 PMC 曲面图，如图 2—图 6 所示。在五份美国反情报战略中，P4 与 P5 的 PMC 指数分别为 8.25 和 8.75，等级为“优秀”，曲面图凹陷程度最低，反映其在战略设计上的系统性与清晰性。P2 和 P3 得分略低，为“良好”，在可持续性与公众需求方面较弱。P1 得分最低，仅为“一般”，因其为初版，策略设计较粗疏。比较分析表明，战略主题聚焦、目标明确、执行路径清晰可显著提升 PMC 指数。

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2026.02.009

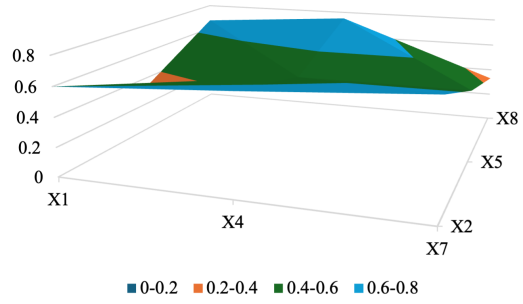

图 2　P1 曲面图

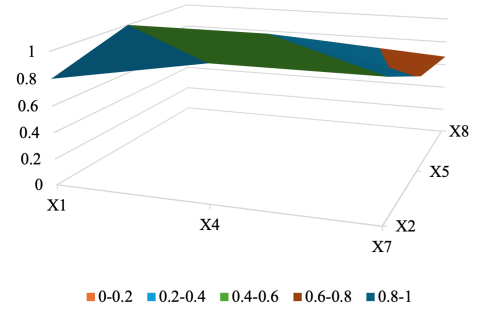

图 3　P2 曲面图

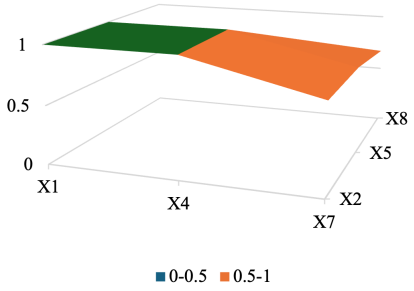

图 4　P3 曲面图

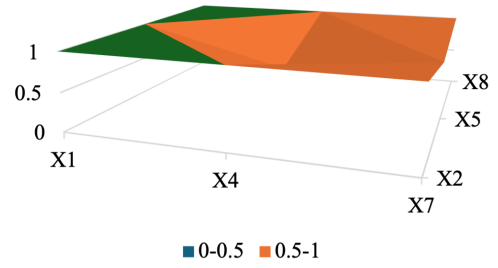

图 5　P4 曲面图

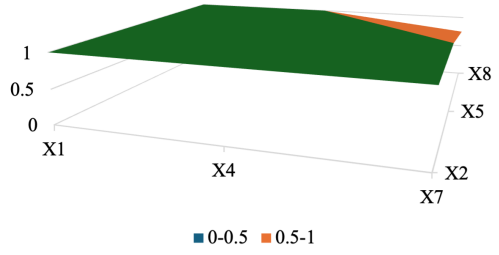

图 6　P5 曲面图

5　结论与启示

5.1　美国反情报战略研究结论

在政策工具上，美国反情报战略在需求型政策工具方面的拉动力不足。在 PMC 指数上，根据量化评价结果显示，2005 年版得分最低，2024 年版得分最高。深入剖析可知，2024 年版之所以评分最高，是因为其在主题聚焦与目标锚定上更为精确，且高度注重长短期措施的滚动衔接，这使得该战略具有更强的系统性与可操作性。

5.2　对我国制定反情报战略的建议

基于上文对美国反情报战略文本的分析，可以得知美国作为传统情报强国，虽然对于政策工具的使用不够科学，但对反情报领域的政策支持主题明确、任务具体、措施可行。与美国相比，我国的反情报体系虽然初具成效，但总体反情报能力仍然较弱。参考美国反情报建

设，对我国反情报战略和政策制定提出以下 4 点建议。

（1）以总体国家安全观为指导制定反情报战略和政策

通过对美国反情报战略演变进行分析可以得知，其各项反情报措施长期由政府主导，注重从国家层面整合各类情报资源。因此，我国反情报战略的制定，应以总体国家安全观为顶层设计原则，将反情报战略纳入国家安全的“大棋局”中统筹谋划。在战略目标上，聚焦非传统领域如科技窃密、认知战等；组织机制上，应推动各部门协同，建立高效联动的反情报体系。

（2）重视使用需求型和环境型政策工具

美国反情报战略中，需求型政策工具使用频率较低，政策“拉动力”不足。我国应强化该类工具运用，结合区域发展差异，分类施策，在重点行业和地区派驻专业人才，提升反情报能力。同时，应建立多元举报机制，激发社会参与意识。在环境型政策工具方面，我国应加强部门协同与信息共享，积极应对美方技术封锁与情报联盟，坚定推进高水平对外开放，拓展国际反情报合作，增强战略主动权。

（3）将大数据与人工智能纳入反情报战略设计

历年美国反情报战略高度重视技术能力建设，特别是“911”后，情报机构被赋予更大数据获取与分析权限。对此，我国应在新时代反情报战略中系统嵌入大数据与人工智能技术，通过构建多源信息融合平台，实现对潜在威胁主体的精准画像与行为建模，提升识别与预警能力。同时，应发挥 AI 在提升效率和精度方面的优势，增强战略科学性与前瞻性。

（4）注重政策的主题和作用层面

美国反情报战略中，PMC 指数较高的文本通常具备主题聚焦明确、执行路径清晰等特点。相较而言，得分较低的政策在战略覆盖、操作性及目标设定方面存在不足。我国制定反情报战略时，应借鉴高 PMC 策略特征，提升政策聚焦性与可操作性，推动战略由顶层设计向具体执行过渡。目标设定应针对党政机关、敏感经济数据等重点领域，制定差异化任务清单，明确执行主体与时间节点，强化国家安全机关与地方政府的分工协作，提升战略执行效果。

参 考 文 献

[1] 黄萃，任弢，张剑 . 政策文献量化研究 : 公共政策研究的新方向 [J]. 公共管理学报 , 2015, 12(2): 129-137.

[2] 高金虎 . 冷战后美国反情报工作的转型 [J]. 保密工作 , 2016(4): 47-49.

[3] 张昭曦 . 美国新版《国家反情报战略》解读 [J]. 国际研究参考 , 2020(10): 41-47.

[4] 张秀妮 . 量化分析 : 政策文本研究的新方法 [J]. 中共山西省委党校学报 , 2019, 42(3): 119-123.

[5] 黄红华 . 政策工具理论的兴起及其在中国的发展 [J]. 社会科学 , 2010(4): 13-19.

[6] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. London: Longman Group Limited, 1985.

[7] 臧维，张延法，徐磊 . 我国人工智能政策文本量化研究 —— 政策现状与前沿趋势 [J]. 科技进步与对策 , 2021, 38(15): 125-134.

[8] 张永安，郅海拓 . 国务院创新政策量化评价 —— 基于 PMC 指数模型 [J]. 科技进步与对策 , 2017, 34(17): 127-136.

[9] 王春福 . 试论政策评价及其标准 [J]. 学术交流 , 1993(3): 1-4.

doi:10.3772/j.issn.2095-915x.2026.02.009

[10] SUCHMAN E. Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Progr[M]. Russell Sage Foundation, 1968.

[11] POLAND O F. Program evaluation and administrative theory[J]. Public Administration Review, 1974, 34(4): 333-338.

[12] 徐新鹏 , 尹新哲 , 马大来 . 基于层次分析法的统筹城乡户籍制度改革政策评价的应用研究 [J]. 西北人口 , 2013, 34(4): 27-33.

[13] 胡雪晴 , 贺馨叶 , 刘益民 , 等 . 基于模糊综合法的大学生返乡创业政策绩效评价体系构建与实证研究 —— 以衡阳市为例 [J]. 数字农业与智能农机 , 2025(2): 97-102.

[14] ESTRADA M A R. Policy modeling: definition, classification and evaluation[J]. Journal of Policy Modeling, 2011, 33(4): 523-536.

[15] 张永安 , 耿喆 . 我国区域科技创新政策的量化评价 —— 基于 PMC 指数模型 [J]. 科技管理研究 , 2015, 35(14): 26-31.

[16] 赵一鸣 , 孙绍聚 , 张家年 . 美国对华科技竞争政策的量化评价及启示 [J]. 情报学报 , 2024, 43(12): 1399-1413.

（责任编辑：韩旭）