谁来定义国家利益？如何防止这一概念被滥用？

Version 1.1 · Revised 24 November 2026 (First published 18 November 2026)

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/cce-027-who-defines-the-national-interest-how-can-this-concept-be-prevented-from-being-abused/ (latest version at this URL)

© 1998-2026 Free China Movement

Contact: contact@freechina.live · https://freechina.live

阅读本文其他语言版本： 繁體中文 · English · Français · Deutsch · Español

版本：v1.0｜2026-11-11

摘要

国家利益不是一个可以由任何单一主体随意定义的概念。它涉及长期安全、公共福祉和制度信誉，不能与政府短期偏好或官员个人利益直接画等号。防止这一概念被滥用的关键，不在于否定保密的必要性，而在于建立一个可解释、可审查、可修正的形成过程：谁有权限提出目标、谁审议预算、谁承担代价、谁审查结果。本文先说明这一法律与概念框架，再提出一个可检验的四步标准，然后以美国诉雷诺兹案（1953）为核实案例，展示“国家安全”保密如何被用来遮蔽政府过失、又如何在解密后被揭露，最后讨论如何核验一国界定国家利益的制度是否真正有效。

一、法律与概念框架：国家利益的形成与民主问责

国家利益通常由行政、立法及其他法定机构通过各自权限形成政策。行政部门掌握外交与安全事务的执行权，立法机关掌握预算与监督权，司法机关在个案中审查政府行为的合法性。这一分权结构本身就是对“谁来定义国家利益”的第一道约束：没有任何一个机构可以独自垄断定义权。

民主问责要求说明依据、权利影响和复核程序。政府在援引国家利益时，应当说明所追求的目标是什么、采取的手段与目标之间有何关联、以及该决定对公民权利造成何种影响。机密事项也需要有权限的独立监督：保密本身可以是正当的，但保密的决定不能由被监督者单方面作出且不受复核。

需要区分三个容易被混淆的概念。第一，国家利益，涉及长期安全、公共福祉和制度信誉。第二，政府短期偏好，例如某一届政府的政策议程或选举考量。第三，官员个人利益，例如掩盖失职或维护部门声誉。把第二或第三种利益包装成第一种，正是“国家利益”概念最常见的滥用方式。判断一个主张是否属于真正的国家利益，不能只看主张者使用了什么措辞，而要看该主张是否经得起公开说明、独立审查和事后修正。

二、一个可检验的标准：谁定义、谁审议、谁承担、谁审查

设想政府准备建设大型能源项目。支持者强调供电与就业，反对者担忧迁移、环境和债务。双方均可能提出公共利益论证；需要比较方案而非仅凭立场判定谁“爱国”。这个情境是分析性假设，不是现实案例。它说明一个基本道理：国家利益的判断不能简化为站队，而必须落实为可检验的程序。

判断一项国家利益主张是否正当，可以分四步检验。第一，谁有权限提出目标：提出者是否在法定职权范围内行事。第二，谁审议预算：资金安排是否经过独立审议，而不是由主张者自行决定。第三，谁承担代价：成本由谁负担，受影响的群体是否有发声和救济的渠道。第四，谁审查结果：事后是否有独立机构能够审查决策过程与实际效果，并要求修正。

保密问题适用同样的检验。国家安全和外交谈判确有保密需求，但保密应当有明确的范围、期限、授权和审查。保密的范围应当限定于真正需要保护的信息；保密的期限应当有终点，而不是无限期；保密的授权应当来自有权限的官员并经过实际考量；保密的决定应当接受独立审查，而不是由主张保密的一方自行裁决。如果一项保密决定在四个环节上都缺乏约束，那么它就不再是保护国家利益的手段，而成为遮蔽错误或利益冲突的工具。

三、经过核实的现实案例：美国诉雷诺兹案（1953）与解密后的真相

1948 年 10 月 6 日，美国空军一架 B-29 轰炸机从佐治亚州罗宾斯空军基地起飞，前往奥兰多执行测试秘密导航设备的往返飞行任务。飞机在佐治亚州韦克罗斯附近坠毁，机上 13 人（9 名机组人员、4 名平民观察员），9 人遇难（6 名机组人员、3 名美国无线电公司（RCA）平民工程师），另有 4 人生还。[1][2]

三名工程师的遗孀依据《联邦侵权赔偿法》起诉美国政府，要求赔偿，并在诉讼中要求空军提供事故调查报告。空军拒绝提供，理由是报告涉及国家机密，公开将泄露该轰炸机秘密任务的性质。空军部长正式提出了保密主张。地区法院因政府拒绝提供文件而作出对原告有利的判决，第三巡回上诉法院维持了该判决。[1][3]

1953 年 3 月 9 日，美国联邦最高法院以 6 比 3 作出判决，推翻下级法院，确认了政府的“国家机密特权”。法院认为，只要政府正式提出保密主张，且存在披露军事秘密的合理危险，法院就应当接受该主张，而不必亲自查阅相关文件。法院同时指出，涉案飞行确实是为了测试秘密电子设备，因此政府的保密主张具有合理性；而且原告可以通过其他途径追究过失责任，不必非要获得事故报告不可。最高法院没有查阅事故报告本身。随后，双方达成和解，三名遗孀共获得 17 万美元赔偿。[1][2][3]

案件到此似乎已经结束。但数十年后出现了一个惊人的发展。事故报告于 1995 年至 1996 年间解密，2000 年被其中一名遇难工程师的女儿朱迪思·帕利亚·洛瑟在互联网上发现。她索取了一份副本，发现报告中没有任何军事机密。相反，报告载有大量证明政府过失的证据：坠机最可能由发动机起火造成；违反空军指令，用于防止发动机过热的防护罩并未安装；报告的结论是“该飞机不被认为适合飞行”。[2][3]

遗孀的家属随后向法院申请以“纠错令状”（writ of coram nobis）重新审理此案，指控行政部门以虚假的国家安全主张欺骗了司法机关。他们在地区法院和第三巡回上诉法院均败诉，联邦最高

法院拒绝受理此案。[2][3]

这一案件的意义在于它以最直接的方式展示了“国家利益”概念如何被滥用。政府援引国家安全，拒绝提供一份事故报告；法院在没有查阅报告的情况下接受了这一主张；近半个世纪后解密证明报告中根本没有秘密，只有政府不愿公开的过失证据。问题的关键不在于保密本身是否正当，而在于保密的决定没有经过独立审查：主张保密的一方同时就是决定保密是否成立的一方，而法院放弃了查阅的权力。如果当时存在独立的闭门审查程序，报告中的过失证据本可以在不公开秘密的前提下得到处理，遗孀也不必等待半个世纪才得知真相。

作为对照，1971 年的“五角大楼文件案”（《纽约时报》诉美国案）展示了另一种可能：政府以国家安全为由请求法院禁止报纸刊登越战机密文件，联邦最高法院拒绝了事先限制，认为政府未能证明公开将造成直接、即刻且不可弥补的损害。[4]两案对照表明，法院并非必然接受国家安全主张；当政府无法承担举证责任时，保密主张可以被驳回。雷诺兹案的问题不在于法院审查了保密主张，而在于法院没有审查。

四、最强反方观点及回应

支持更宽泛保密权限者认为，国家安全和外交谈判确有保密需求。某些信息一旦公开，确实可能损害情报来源、军事能力或谈判地位。要求所有涉密决定都接受公开审查，在实践中可能削弱政府保护国家的能力。这一担忧是真实的，不应被轻易否定。

但承认保密的必要性，不等于接受不受约束的保密权。回应的关键在于区分保密的内容与保密的程序。保密的内容可以涉及真正的机密，但保密的程序必须包括范围限定、期限设定、授权记录和独立审查。雷诺兹案恰恰证明了缺乏程序约束的后果：政府用“秘密任务”这一真实背景，掩盖了一份与秘密无关、只与过失有关的报告。如果当时存在独立的闭门审查，法官可以在不公开报告的前提下确认其中没有秘密，从而既保护了真正的机密，又防止了保密权的滥用。程序约束不是对国家安全的削弱，而是对国家利益概念本身的保护：它确保“国家利益”这一措辞不被用来为任何政府行为背书。

五、如何核验制度成效

核验一国界定国家利益的制度是否有效，不能只看法律条文是否写了“国家利益”或“国家安全”，而要看五个环节的实际运行。

第一，公开政策目标、成本收益、受影响群体、替代方案、利益冲突和救济渠道。政府在援引国家利益时，是否说明了所追求的目标、采取的手段与目标之间的关联、以及该决定对公民权利的影响。

第二，保密决定是否受到独立审查。主张保密的一方是否需要向独立的司法或立法机构说明理由，审查者是否有权在闭门条件下查阅相关材料。

第三，保密是否有期限和解密安排。机密是否在一定期限后自动进入解密评估，而不是无限期保密；解密后是否允许受影响者寻求救济。

第四，错误援引保密是否承担后果。如果事后证明保密主张缺乏依据，主张者是否面临问责，受到损害的一方是否能够获得补救。雷诺兹案中，家属在解密后寻求重新审理而未果，这一结果本

身就说明救济渠道的不足。

第五，是否允许独立观察与公开辩论。记者、学者和公民社会能否就国家利益的界定提出质疑，立法机关是否能够就保密政策进行实质性辩论。只看法律条文是否授权保密是不够的，必须看申请、执法、观察和救济四个环节的实际运行。

结论

国家利益需要可解释、可审查、可修正的形成过程。谁有权限提出目标、谁审议预算、谁承担代价、谁审查结果，这四个问题缺一不可。保密在一定条件下是合理的，但保密的决定不能由被监督者单方面作出且不受复核。雷诺兹案的教训是：当法院放弃查阅的权力、当保密没有期限和审查、当解密后的真相无法获得救济时，“国家利益”就从一个需要论证的概念，变成了一张可以遮蔽任何错误的空白支票。防止滥用的办法不是取消保密，而是让每一次援引国家利益的主张都接受说明、审查和修正。

参考文献

[1] United States v. Reynolds, 345 U.S. 1 (1953). https://en.wikipedia.org/wiki/State_secrets_privilege

[2] Cato Institute, “In ’48 Crash, the U.S. Hid Behind National Security.” https://www.cato.org/commentary/48-crash-us-hid-behind-national-security

[3] BriefGov, “The State Secrets Privilege.” https://briefgov.us/principles/executive-power/state-secrets-privilege

[4] New York Times Co. v. United States, 403 U.S. 713 (1971).

其他语言版本：English · 繁體中文 · Français · Deutsch · Español。