誰來定義國家利益？如何防止這一概念被濫用？

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

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/zh-hant-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

其他語言版本： 简体中文 · English · Français · Deutsch · Español

版本：v1.0｜2026-11-11

摘要

國家利益不是一個可以由任何單一主體隨意定義的概念。它涉及長期安全、公共福祉和制度信譽，不能與政府短期偏好或官員個人利益直接畫等號。防止這一概念被濫用的關鍵，不在於否定保密的必要性，而在於建立一個可解釋、可審查、可修正的形成過程：誰有權限提出目標、誰審議預算、誰承擔代價、誰審查結果。本文先說明這一法律與概念框架，再提出一個可檢驗的四步標準，然後以美國訴雷諾茲案（1953）為核實案例，展示“國家安全”保密如何被用來遮蔽政府過失、又如何在解密後被揭露，最後討論如何核驗一國界定國家利益的制度是否真正有效。

一、法律與概念框架：國家利益的形成與民主問責

國家利益通常由行政、立法及其他法定機構通過各自權限形成政策。行政部門掌握外交與安全事務的執行權，立法機關掌握預算與監督權，司法機關在個案中審查政府行為的合法性。這一分權結構本身就是對“誰來定義國家利益”的第一道約束：沒有任何一個機構可以獨自壟斷定義權。

民主問責要求說明依據、權利影響和復核程序。政府在援引國家利益時，應當說明所追求的目標是什麼、採取的手段與目標之間有何關聯、以及該決定對公民權利造成何種影響。機密事項也需要有權限的獨立監督：保密本身可以是正當的，但保密的決定不能由被監督者單方面作出且不受復核。

需要區分三個容易被混淆的概念。第一，國家利益，涉及長期安全、公共福祉和制度信譽。第二，政府短期偏好，例如某一屆政府的政策議程或選舉考量。第三，官員個人利益，例如掩蓋失職或維護部門聲譽。把第二或第三種利益包裝成第一種，正是“國家利益”概念最常見的濫用方式。判斷一個主張是否屬於真正的國家利益，不能只看主張者使用了什麼措辭，而要看該主張是否經得起公開說明、獨立審查和事後修正。

二、一個可檢驗的標準：誰定義、誰審議、誰承擔、誰審查

設想政府準備建設大型能源項目。支持者強調供電與就業，反對者擔憂遷移、環境和債務。雙方均可能提出公共利益論證；需要比較方案而非僅憑立場判定誰“愛國”。這個情境是分析性假設，不是現實案例。它說明一個基本道理：國家利益的判斷不能簡化為站隊，而必須落實為可檢驗的程序。

判斷一項國家利益主張是否正當，可以分四步檢驗。第一，誰有權限提出目標：提出者是否在法定職權範圍內行事。第二，誰審議預算：資金安排是否經過獨立審議，而不是由主張者自行決定。第三，誰承擔代價：成本由誰負擔，受影響的群體是否有發聲和救濟的渠道。第四，誰審查結果：事後是否有獨立機構能夠審查決策過程與實際效果，並要求修正。

保密問題適用同樣的檢驗。國家安全和外交談判確有保密需求，但保密應當有明確的範圍、期限、授權和審查。保密的範圍應當限定於真正需要保護的信息；保密的期限應當有終點，而不是無限期；保密的授權應當來自有權限的官員並經過實際考量；保密的決定應當接受獨立審查，而不是由主張保密的一方自行裁決。如果一項保密決定在四個環節上都缺乏約束，那麼它就不再是保護國家利益的手段，而成為遮蔽錯誤或利益衝突的工具。

三、經過核實的現實案例：美國訴雷諾茲案（1953）與解密後的真相

1948 年 10 月 6 日，美國空軍一架 B-29 轟炸機從佐治亞州羅賓斯空軍基地起飛，前往奧蘭多執行測試秘密導航設備的往返飛行任務。飛機在佐治亞州韋克羅斯附近墜毀，機上 13 人（9 名機組人員、4 名平民觀察員），9 人遇難（6 名機組人員、3 名美國無線電公司（RCA）平民工程師），另有 4 人生還。[1][2]

三名工程師的遺孀依據《聯邦侵權賠償法》起訴美國政府，要求賠償，並在訴訟中要求空軍提供事故調查報告。空軍拒絕提供，理由是報告涉及國家機密，公開將洩露該轟炸機秘密任務的性質。空軍部長正式提出了保密主張。地區法院因政府拒絕提供文件而作出對原告有利的判決，第三巡迴上訴法院維持了該判決。[1][3]

1953 年 3 月 9 日，美國聯邦最高法院以 6 比 3 作出判決，推翻下級法院，確認了政府的“國家機密特權”。法院認為，只要政府正式提出保密主張，且存在披露軍事秘密的合理危險，法院就應當接受該主張，而不必親自查閱相關文件。法院同時指出，涉案飛行確實是為了測試秘密電子設備，因此政府的保密主張具有合理性；而且原告可以通過其他途徑追究過失責任，不必非要獲得事故報告不可。最高法院沒有查閱事故報告本身。隨後，雙方達成和解，三名遺孀共獲得 17 萬美元賠償。[1][2][3]

案件到此似乎已經結束。但數十年後出現了一個驚人的發展。事故報告於 1995 年至 1996 年間解密，2000 年被其中一名遇難工程師的女兒朱迪思·帕利亞·洛瑟在互聯網上發現。她索取了一份副本，發現報告中沒有任何軍事機密。相反，報告載有大量證明政府過失的證據：墜機最可能由發動機起火造成；違反空軍指令，用於防止發動機過熱的防護罩並未安裝；報告的結論是“該飛機不被認為適合飛行”。[2][3]

遺孀的家屬隨後向法院申請以“糾錯令狀”（writ of coram nobis）重新審理此案，指控行政部門以虛假的國家安全主張欺騙了司法機關。他們在地區法院和第三巡迴上訴法院均敗訴，聯邦最高

法院拒絕受理此案。[2][3]

這一案件的意義在於它以最直接的方式展示了“國家利益”概念如何被濫用。政府援引國家安全，拒絕提供一份事故報告；法院在沒有查閱報告的情況下接受了這一主張；近半個世紀後解密證明報告中根本沒有秘密，只有政府不願公開的過失證據。問題的關鍵不在於保密本身是否正當，而在於保密的決定沒有經過獨立審查：主張保密的一方同時就是決定保密是否成立的一方，而法院放棄了查閱的權力。如果當時存在獨立的閉門審查程序，報告中的過失證據本可以在不公開秘密的前提下得到處理，遺孀也不必等待半個世紀才得知真相。

作為對照，1971 年的“五角大樓文件案”（《紐約時報》訴美國案）展示了另一種可能：政府以國家安全為由請求法院禁止報紙刊登越戰機密文件，聯邦最高法院拒絕了事先限制，認為政府未能證明公開將造成直接、即刻且不可彌補的損害。[4]兩案對照表明，法院並非必然接受國家安全主張；當政府無法承擔舉證責任時，保密主張可以被駁回。雷諾茲案的問題不在於法院審查了保密主張，而在於法院沒有審查。

四、最強反方觀點及回應

支持更寬泛保密權限者認為，國家安全和外交談判確有保密需求。某些信息一旦公開，確實可能損害情報來源、軍事能力或談判地位。要求所有涉密決定都接受公開審查，在實踐中可能削弱政府保護國家的能力。這一擔憂是真實的，不應被輕易否定。

但承認保密的必要性，不等於接受不受約束的保密權。回應的關鍵在於區分保密的內容與保密的程序。保密的內容可以涉及真正的機密，但保密的程序必須包括範圍限定、期限設定、授權記錄和獨立審查。雷諾茲案恰恰證明了缺乏程序約束的後果：政府用“秘密任務”這一真實背景，掩蓋了一份與秘密無關、只與過失有關的報告。如果當時存在獨立的閉門審查，法官可以在不公開報告的前提下確認其中沒有秘密，從而既保護了真正的機密，又防止了保密權的濫用。程序約束不是對國家安全的削弱，而是對國家利益概念本身的保護：它確保“國家利益”這一措辭不被用來為任何政府行為背書。

五、如何核驗制度成效

核驗一國界定國家利益的制度是否有效，不能只看法律條文是否寫了“國家利益”或“國家安全”，而要看五個環節的實際運行。

第一，公開政策目標、成本收益、受影響群體、替代方案、利益衝突和救濟渠道。政府在援引國家利益時，是否說明了所追求的目標、採取的手段與目標之間的關聯、以及該決定對公民權利的影響。

第二，保密決定是否受到獨立審查。主張保密的一方是否需要向獨立的司法或立法機構說明理由，審查者是否有權在閉門條件下查閱相關材料。

第三，保密是否有期限和解密安排。機密是否在一定期限後自動進入解密評估，而不是無限期保密；解密後是否允許受影響者尋求救濟。

第四，錯誤援引保密是否承擔後果。如果事後證明保密主張缺乏依據，主張者是否面臨問責，受到損害的一方是否能夠獲得補救。雷諾茲案中，家屬在解密後尋求重新審理而未果，這一結果本

身就說明救濟渠道的不足。

第五，是否允許獨立觀察與公開辯論。記者、學者和公民社會能否就國家利益的界定提出質疑，立法機關是否能夠就保密政策進行實質性辯論。只看法律條文是否授權保密是不夠的，必須看申請、執法、觀察和救濟四個環節的實際運行。

結論

國家利益需要可解釋、可審查、可修正的形成過程。誰有權限提出目標、誰審議預算、誰承擔代價、誰審查結果，這四個問題缺一不可。保密在一定條件下是合理的，但保密的決定不能由被監督者單方面作出且不受復核。雷諾茲案的教訓是：當法院放棄查閱的權力、當保密沒有期限和審查、當解密後的真相無法獲得救濟時，“國家利益”就從一個需要論證的概念，變成了一張可以遮蔽任何錯誤的空白支票。防止濫用的辦法不是取消保密，而是讓每一次援引國家利益的主張都接受說明、審查和修正。

參考文獻

[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).

另有版本：簡體中文 · 英文 · 法文 · 德文 · 西班牙文。