CCE-029｜公民忠诚的对象应该是国家、政府，还是宪法?

Version 1.1 · Revised 24 November 2026 (First published 21 October 2026)

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/cce-029-should-citizen-loyalty-be-to-the-state-the-government-or-the-constitution/ (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

v1.0 ｜ 2026-10-21

CCE-100 公民教育工程 · 总目录 CCE-029 条目

公民忠诚的对象应该是国家、政府，还是宪法?

摘要： “忠诚”一词在日常话语里常被一口气说成“忠于国家、忠于政府、忠于党”。本文把问题倒过来问：当三者发生分歧时，一个公民、一个公职人员究竟对谁负责？本文的回答是：把忠诚的最终对象放在宪法规则和宪法所保护的共同体上，比放在某一届政府或某一个政党上更站得住，因为只有这样，“批评政府”与“忠于国家”才不会互相取消。本文用中华人民共和国（中国大陆）2015 年、2018 年的宪法宣誓制度和誓词、中华民国（台湾）宪法第四十八条的总统誓词、德国“宪法爱国主义”的原始文本来比较，并认真对待一种反方意见：在中国大陆的宪法文本里，“宪法”本身就写入了中国共产党的领导，所以“忠于宪法”与“忠于党”并不矛盾。本文指出这一论证在哪里成立、在哪里需要补充。

一、先把三个对象排成一张表

设想三种场景。第一，政府发布了一项明显违反宪法的命令，公务员执行还是不执行？第二，一个国家的政权更替，新政府上台，旧政府的支持者是否就“不忠”？第三，一位公民公开批评现任领导人，他是否对国家不忠?

这三个场景里，“国家”“政府”“宪法”的所指并不相同。国家是长期存在的政治共同体和领土、人口、制度的总和；政府是在特定时期掌握行政权力的一组人和机构；宪法是规定权力如何产生、如何限制、公民享有什么权利的最高规则。三者一旦重合，问题就不会出现；一旦分开，“忠诚于谁”才有答案。

二、原话：官方文本把忠诚放在哪里

在中华人民共和国（中国大陆），2015 年 7 月 1 日全国人大常委会通过《关于实行宪法宣誓制度的决定》，2018 年 2 月 24 日修订。修订后的誓词是：“我宣誓：忠于中华人民共和国宪法，维护宪法权威，履行法定职责，忠于祖国、忠于人民，恪尽职守、廉洁奉公，接受人民监督，为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国努力奋斗！”[1] 决定的前言写明，宣誓是为了“激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法”。[1]

2018 年 3 月 11 日，第十三届全国人大通过的宪法修正案，在宪法第二十七条增加规定：“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓”。[2][3]

这份誓词有一个值得注意的排列：宪法在第一位，“祖国”和“人民”在第二位，誓词里没有出现“政府”，也没有出现任何政党的名字。至少从这段文字看，忠诚的对象是“宪法”“祖国”“人民”。

在中华民国（台湾），宪法第四十八条规定总统就职时宣誓：“余谨以至诚，向全国人民宣誓，余必遵守宪法，尽忠职务，增进人民福利，保卫国家，无负国民付托。如违誓言，愿受国家严厉之制裁。谨誓。”[4] 这里同样是“遵守宪法”置于最前，并且违誓的后果是“国家”的制裁，而不是对某个政党的交代。

三、一个德国样本：把“祖国”定义成宪法

忠诚的对象可以是宪法，不是一个中文世界里的新想法。政治学者多尔夫·施特恩贝格尔（Dolf Sternberger）1979 年在《法兰克福汇报》发表短文，纪念联邦德国《基本法》三十周年，提出“宪法爱国主义”（Verfassungspatriotismus）。[5] 斯坦福哲学百科引用他更早的话：“祖国是‘共和国’，是我们为自己创造的共和国。祖国是宪法，我们赋予它生命。祖国是自由，只有我们自己去促进它、运用它、守护它，才真正享有它。”[6]

背景要说清楚：这是在民族情感受创的战后西德提出的，分裂的国家、不堪回首的历史，使得“以民族为忠诚对象”难以成立。[5][6] 后来哈贝马斯采用并发展了这个概念。[6] 这个概念后来也被批评为过于抽象，或者只适用于特定的历史条件。[6] 本文无意把德国方案当成通用药方，只取一点：它说明“忠于宪法”是一种有出处、可讨论的公民忠诚理论，而不是为了回避“忠于国家”而发明的说法。

四、最强的反方：宪法里就有党，所以忠于宪法就是忠于党

这是本文必须正面回答的反方。它大致有三步。

第一步，中华人民共和国宪法序言和第一条写入了中国共产党的领导，第一条第二款写明“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。[2] 第二步，宣誓誓词最后写到“社会主义现代化强国”，也带有明确的政治方向。第三步，因此，“忠于宪法”并不是与“忠于党”对立的中立选项，而是同一件事。

《北大法律评论》2020 年刊载的一篇研究“宪法忠诚”的论文对此有直接的表述。该文写道，“忠于中华人民共和国宪法”意味着“忠于现政权，忠于宪法所表达的政治取向”。[7]（该文在摘录中的表述较完整，本文引用的是搜索摘录，未通读全文。）

这个论证有它成立的部分：如果宪法文本本身规定了执政党的地位，那么公职人员宣誓“忠于宪法”，在文本层面上确实包含了对这一制度安排的承认。这不是外人的解读，是中国大陆学者自己的说法。

但它在两处需要补充。其一，宪法同一文本里还有第五条：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”[2] 序言也写明各政党“都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责”。[2] 换句话说，按文本，宪法对政党同样有约束力。所以“忠于宪法”如果真的有内容，就包括在党与宪法冲突时选择宪法这一可能性——至于实践中如何处理，本文不做断言，只指出文本给出的标准。

其二，“忠于现政权”和“忠于宪法”并不总是同一件事。德国方案正是在这里与之区别：施特恩贝格尔忠诚的是一个允许政权通过选举更替、允许反对派存在的宪法秩序。[5][6] 若忠诚被理解为“不得改变现政权”，宪法中的修宪程序、选举制度就变成了一个待机状态的条款。

五、三个检验：怎样判断一份“忠诚要求”是不是过界

本文给出三个自己的检验，读者可以拿它们去检验任何一份忠诚要求，包括本文的。

检验一，对象能否被写下来。忠诚要求指向的是“宪法第几条”、“某项具体职责”，还是“党和国家”这类整体？前者可以被检查，后者很难。誓词里的“履行法定职责”是可以检查的。

检验二，忠诚冲突时有没有出口。如果政府的命令与宪法冲突，公务员有没有合法的拒绝或申诉渠道？一套只规定“服从”而没有出口的忠诚，其实是服从。

检验三，批评是否被算作不忠。2019 年中共中央、国务院印发的《新时代爱国主义教育实施纲要》在其总体要求中写明“坚持爱党爱国爱社会主义相统一”，并称“爱国主义的本质就是坚持爱国和爱党、爱社会主义高度统一”；本系列《爱国是否等于热爱执政党？》已经分析过它把爱国与爱党并置的写法。[8] 如果批评政府在制度上等同于不忠，那么忠诚的对象实际上已经是政府而不是宪法。宪法第四十一条明确规定公民对国家机关和国家工作人员有批评和建议的权利，这一条可以对照检验三。[2]

六、中华民国（台湾）的对照：宣誓条文本身不是答案

中华民国宪法第四十八条的总统誓词看上去很接近“忠于宪法”的构想。[4] 但是条文不是答案，历史更说明问题。中华民国在 1949 年至 1987 年长期实行戒严，其间党禁、报禁长期存在，执政党与国家的界线并不清晰；这一段已在本系列《爱国是否等于热爱执政党？》一文中讨论。[9] 1987 年解严之后，多党竞争和政党轮替才使“忠于宪法而不是忠于某个执政党”有了制度上的落点。[9] 因此，对照的启示不是“台湾的誓词更好”，而是：誓词只有放进可以轮替的政治结构里，才有分量。

七、回到开头的三个场景

用上面的材料回看开头的场景。第一个场景，政府命令违宪：按誓词，公职人员宣誓的是“忠于宪法”和“履行法定职责”，这意味着“法定”职责之外的指令不在誓词之内；但是否有合法的

拒绝渠道，誓词没有写，也是本文无法从文本回答的部分。第二个场景，政权更替：在中华民国（台湾）这样有多次政党轮替的制度里，新旧政府的支持者都在同一部宪法之下，忠诚的对象在轮替前后保持不变，这正是“忠于宪法”相对于“忠于政府”的实际好处。[4][9] 第三个场景，公民批评领导人：以宪法第四十一条的批评权为标准，批评本身并不构成不忠，只有越过法律划定的界线的行为才需要另行评价，这一点与本系列《批评政府是否等于不爱国或危害国家？》所讨论的“批评与危害国家”的区分相接。[2] 三个场景并没有给出一个统一答案，但都指向同一个问题：忠诚要求写得越具体、越可检查，公民就越知道自己被要求做什么。

八、几个常见的误读

误读一：“忠于宪法就是不忠于国家。”不成立。上文的誓词和第四十八条都同时写到“祖国”“国家”。

误读二：“忠于国家就必须忠于现任政府。”不成立。政府是国家的暂时代理人；在有选举的制度里，政府会更换，而国家不会。

误读三：“德国方案可以直接搬到中国大陆。”也不成立。德国的宪法爱国主义以多党选举、联邦宪法法院和政党可被依法解散为前提。[5][6] 把这个词借过来不借制度，只会造成一种没有内容的口号。

九、本文的限度

第一，对中华人民共和国宪法条文，本文使用的是 2018 年修正本的人大网版本，部分关于第二十七条的信息来自人大网的专题文章和搜索摘录，未逐条比对原文每个字。[2][3]

第二，《北大法律评论》论文只读了搜索摘录，未读全文；它代表一位作者的观点，不代表官方或全体学界。[7]

第三，施特恩贝格尔和哈贝马斯的论述来自斯坦福哲学百科和德国历史文献库的摘录，没有读德文原文。[5][6]

第四，“三个检验”是本文作者的归纳，不是任何官方标准。

第五，本文没有讨论宪法宣誓在实践中如何执行，也没有评估任何个案；只比较文本。

十、结论

按字面，中华人民共和国（中国大陆）和中华民国（台湾）两套官方誓词都把“宪法”放在忠诚对象的最前面，而不是政府或政党。差别不在誓词，而在两件事：宪法本身是否约束执政者，以及批评是否被当成不忠。把忠诚的最终对象放在宪法和人民、而不是放在政府上，并不意味着不爱国；它意味着，当政府犯错时，公民和公职人员仍然有一个可以援引的、高于政府的标准。这个标准是否真的起作用，要看第五条这样的条文有没有被适用。读者可以用本文的三个检验，去看自己所在的制度给出的答案。

参考文献

- [1]《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》（2015 年 7 月 1 日通过，2018 年 2 月 24 日修订），中国政府网。https://www.gov.cn/xinwen/2018-02/24/content_5268528.htm；中国人大网转载：http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2018-02/24/content_2038419.htm
- [2]《中华人民共和国宪法》（2018 年修正），中国人大网。http://www.npc.gov.cn/npc/c191/c505/201905/t20190521_263492.html
- [3]《宪法宣誓入宪进一步彰显宪法权威》，中国人大网，2018 年 3 月 14 日。http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2018-03/14/content_2048674.htm
- [4]《中华民国宪法》第四十八条（总统就职誓词），中华民国总统府英文网站“Main text-Constitution of the Republic of China (Taiwan)”。https://english.president.gov.tw/Page/94；中文条文见全国法规资料库：https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001
- [5] Dolf Sternberger, "Constitutional Patriotism" (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1979-05-23), German History in Documents and Images. https://germanhistorydocs.org/en/two-germanies-1961-1989/dolf-sternberger-describes-the-term-constitutional-patriotism-1979
- [6] Igor Primoratz, "Patriotism," Stanford Encyclopedia of Philosophy; 并见 "Jürgen Habermas," §6.1 Constitutional Patriotism. https://plato.stanford.edu/entries/patriotism/ ; https://plato.stanford.edu/entries/habermas
- [7]《北大法律评论》2020 年载关于“宪法忠诚”与宪法宣誓的论文（PDF，搜索摘录）。http://pkulawrev.law.pku.edu.cn/u/cms/www/202011/23185501os1g.pdf
- [8] 中共中央、国务院：《新时代爱国主义教育实施纲要》，新华社 2019 年 11 月 12 日电，中国政府网。https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/12/content_5451352.htm
- [9] 民主进步党党史；国家档案管理局（中华民国）“党禁”展览说明。https://www.dpp.org.tw/about/history_1 ; https://art.archives.gov.tw/tw/art/1565.html

本文的英文、繁體中文、法文、德文、西班牙文版本：English · 繁體中文 · Français · Deutsch · Español。

← 返回 CCE-100 公民教育工程总目录