CCE-032｜国家、政府与执政党是同一回事吗?

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

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/cce-032-are-the-state-the-government-and-the-ruling-party-the-same-thing/ (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-032 条目

国家、政府与执政党是同一回事吗?

摘要：不是，至少在概念上不是。国家是长期存在的政治共同体及其主权、领土与制度；政府是在国家内依法行使行政权的机关，会随选举或任命更替；执政党是争取并掌握政府职位的政治组织。三者在多数民主国家被刻意分开，因为分开之后，人民才可能“反对这届政府”而不“背叛国家”，才可能让军队、公务员效忠宪法而非效忠某个党。中华人民共和国（中国大陆）的做法不同：2018 年修宪把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法第一条，官方表述还强调“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”。中华民国（台湾）也曾有过“以党领政、党国不分”的时期，后来通过宪法规范、解严和转型正义立法拆分。本文先给出三个概念的区分，再逐一核对官方原文，回应“分开是西方花招”的反驳，并指出这一问题上证据仍有限的地方。

一、先把三个词分清

日常说话里，“国家”“政府”“党”常被混用。这里借用政治学教科书里的最小区分，下面的“定义”是本文为讨论方便所作的工作定义，不是某部法律的条文。

国家：一块领土、一群人口、一套有强制力的公共制度，以及被承认的主权。国家不因换届而消失。

政府：国家里负责执行法律、管理公共事务的行政机关，狭义指行政部门，广义包括立法、司法。它的人员会换，权力有期限。

执政党：以赢得选举或取得权力为目的的组织，党员是公民中的一部分，党的纲领是一种主张，而不是国家本身。

判断标准有三个：一，换人时国家是否照常运转；二，批评执政党是否会被当成攻击国家；三，

军队、警察、公务员的效忠对象写在宪法里，是国家与人民，还是某个党。

二、中华人民共和国（中国大陆）：党的领导写进了宪法第一条

先看原文。《中华人民共和国宪法》第一条第二款现行文本为：“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。”[1]其中第二句是 2018 年 3 月 11 日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法修正案第三十六条增写的。2018 年之前，党的名字只出现在宪法序言里，总纲条文并没有。[4]

官方如何解释这次修改？全国人大网站 2018 年 3 月 11 日刊发的文章写道：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”并说修改“为实现党对一切工作的领导提供了宪法依据”。[2]中共中央 2018 年 3 月印发的《深化党和国家机构改革方案》同样引用了这句话，并提出“推进职责相近的党政机关合并设立或合署办公”。[3]

这些文件的表述已经很清楚：在官方叙述里，党的领导是制度的前提，而不是国家之外的一个竞争者。美国国会研究服务处（CRS）2026 年更新的中国政治体制简报也把中国描述为“列宁式党国”，指出各级党委书记在职级上高于同级政府首长。[4]这是外部研究机构的概括，不是官方措辞，但与上述官方文件所述相符。

需要说明的是，宪法第二条同时写着“中华人民共和国的一切权力属于人民”。[1]官方的理解是党的领导与人民当家作主统一；批评者则认为，当党的领导被写成“最本质的特征”，选民换掉执政者的空间就变小了。两种说法并存，本文不替读者裁决，只提醒：第一条的文字本身是确定的，各方争的是它在实践中意味着什么。

三、一个自测：同一句话，在两种制度里是什么意思?

“我反对现在的政府。”

在党政分开的制度里，这句话的含义是：我希望下次选举换一批人来执政。它是公民表达，不涉及国家的存续。

在党国高度融合的叙述里，如果“党的领导”被当作国家根本制度的组成部分，那么反对党，就可能被解释为“破坏社会主义制度”，而第一条第二款最后一句正是“禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度”。[1]这并不等于每一句批评都会被追究，实际执法有很大的弹性；但法条的文字让边界取决于解释者。

本系列的《批评政府是否等于不爱国或危害国家？》曾讨论过刑法第一百零五条等条款的适用问题，这里不重复。

四、中华民国（台湾）：曾经党国不分，后来怎样拆开

很多读者以为“党国一体”是大陆独有。其实中华民国（台湾）在训政、戒严和动员戡亂时期也长期存在“以党领政”的现象。司法院憲法法庭公布的释字第 793 号（2020 年 8 月 28 日）相关声请案文件引述了《政党及其附隨組織不當取得財產處理條例》（下称党产条例）的立法理由：过去威权体制下，政党把原属国家的财产登记为党有，是“以黨領政，黨國不分時代之現象”，不

符合实质法治国原则。[7]

拆分靠两层制度。

第一层是宪法本身的规定。《中华民国宪法》第一百三十八条：“全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。”第一百三十九条：“任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。”[5]这两条把军队的效忠对象写成国家和人民，而不是某个党。

第二层是转型正义立法。党产条例于 2016 年 8 月 10 日公布，第一条写明目的为“建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義”；第四条把适用政党限定为 1987 年 7 月 15 日前成立并依动员戡乱时期人民团体法规定备案者；第五条规定 1945 年 8 月 15 日以后取得的党产，除党费、政治献金等外，推定为不当取得。[6]释字第 793 号解释宣告该条例不涉及违宪政党的解散，也没有剥夺政党赖以存续的财产，并认定该条例第二条、第四条、第十四条等受审查条文与宪法并不抵触。[6]

不过，这套拆分今天仍在争议中，不能写成“已经定论”。中央社报道：2026 年 1 月 30 日，立法院三读通过党产条例部分条文修正，把“曾隸屬於國家者”排除在附随组织定义之外，并追溯自 2016 年 8 月 10 日适用，使救国团不再适用该条例；[8]公视新闻网 2026 年 3 月 5 日报道，行政院以“严重违背宪法原则”为由，决定不副署该修正案。[9]2026 年 10 月 8 日，最高行政法院就救国团附随组织案驳回上诉，指出该修正条文未经总统公布、尚无对外效力，本案仍应适用现行条例；行政院不副署是否合宪，则仍是未决的宪政争议。本文写作时未能核实这一争议此后的最新进展，读者应查阅最新的立法院与行政院公报。

五、最强的反驳：“分开国家与党，是西方的政治剧本”

这个反驳有几层，应当认真对待。

第一层：每个国家的历史不同。中国共产党的论述是，党在革命中建立了国家，因此党与国家的关系不能照搬他国。这是一个历史论点，不能用“西方民主”一句话驳回。

第二层：党的领导带来稳定与执行力。官方强调统一领导有利于推进长期规划，这是一个关于绩效的论点，可以与实际治理成效对照检验，但绩效不能回答“换人是否可能”这一问题。

回应有两点。其一，上面的对照并不依赖“西方”这个标签：中华民国（台湾）是华人社会，却在宪法第一百三十八条写了军队“超出黨派關係以外”，并通过立法处理党国不分的遗留问题，说明分开并不是某种文化的专利。其二，区分概念不等于否定党的作用。任何政党都可以在宪法框架内执政、动员和宣传；问题只在于，当党被写成国家制度的一部分时，公民“反对这个党”和“反对这个国家”之间的安全距离就缩短了。

六、三个常见误解

误解一：“承认党的领导，就等于否认国家的存在。”并非如此。在官方叙述里，国家依然存在，党的领导是国家制度的一个特征。问题不在于国家是否存在，而在于党的更替是否仍属于宪法设想的正常政治过程。

误解二：“只要分开了党和政府，党就不能影响政策。”也不对。民主国家的执政党当然通过政

府推动自己的政策，区别在于这种影响来自选举授权，并受任期、反对党、法院与媒体监督约束。

误解三：“台湾已经完全完成了党国分离，不再有争议。”这同样不准确。上文所述党产条例的修正与不副署争议显示，如何处理威权时期遗留的党产，仍在立法院、行政院与社会之间反复较量；本文只能如实描述已核实的事件，不替任何一方预判结果。

七、三个可以带走的检验

下面三个问题，读者可以自己拿去对照任何国家的宪法与新闻。

第一，看效忠对象。军队与公务员的宪法誓词，效忠的是宪法、国家，还是党？中华民国宪法第一百三十八条的文字，可以与其他国家的对应条款逐字比较。

第二，看换届。如果执政党换了，行政机关、军队与法院是否照常运转并服从新政府？

第三，看批评的法律后果。批评执政党的言论，是被保护的政治表达，还是可能构成危害国家的罪名？

这三个检验是本文的编辑工具，不是任何国际机构的标准，也不能自动判定某个国家“民主”或“不民主”。

八、本文的限度

一，宪法第一条的文字与 2018 年官方解释已逐字核对；但党政关系在实践中如何运作，本文仅引用了 CRS 的概括，并没有逐一核实具体机构的合署安排。

二，党产条例的条文与释字第 793 号的主文来自法规数据库的检索摘要；释字第 793 号解释理由书只引用了其中的立法目的部分，没有展开其对各条款的完整论证。

三，关于 2026 年党产条例修正与不副署的争议，信息来自新闻报道，其后最高行政法院已于 2026 年 10 月 8 日就救国团案作出判决（见第四节）；是否另有释宪程序，本文没有核实。

四，本文不评价任何政党的政策好坏，也不评论具体人物。

九、结论

国家、政府与执政党可以分开，也应当分开：国家是共同体，政府是受托的管理者，政党是争取托付的竞争者。中华人民共和国（中国大陆）在宪法第一条写入党的领导，官方把这解释为制度的本质；中华民国（台湾）的宪法规定军队超出党派，并用转型正义立法处理党国不分的旧账，其中仍有争议。读到“党就是国家”或“批评党就是反国家”的说法时，不妨问三个问题：谁的效忠？谁可以被换掉？批评的后果是什么？

参考文献

- [1] 中华人民共和国宪法（2018 年修正）第一条、第二条，新华网“两会受权发布”，

2018-03-22。https://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/22/c_1122572202_3.htm
- [2] 修宪体现了党的领导，中国人大网，2018-03-11。http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2018-03/11/content_2045966.htm
- [3] 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》，中国政府网，2018-03-21。https://www.gov.cn/xinwen/2018-03/21/content_5276191.htm
- [4] CRS, China Primer: China's Political System (IF12505), updated 2026; CRS, China's Political System in Charts (R46977), 2021-11-24（2018 年前党仅见于序言）。https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/HTML/IF12505.html ; https://www.congress.gov/crs-product/R46977
- [5] 中華民國憲法第一百三十七至一百四十條，全國法規資料庫。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawParaDeatil.aspx?bp=15&;pcode=A0000001
- [6] 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（2016-08-10 公布）第一、四、五條，全國法規資料庫；司法院釋字第 793 號解釋文（2020-08-28）。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030286 ; https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingleRela.aspx?FLNO=5&;PCODE=A0000002&ty=C
- [7] 司法院憲法法庭，釋字第 793 號相關聲請解釋案資料（引述黨產條例立法理由）。https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=280948
- [8] 藍白聯手修法助救國團 免適用黨產條例且回溯自 105 年，中央社，2026-01-30。https://www.cna.com.tw/news/aipl/202601300230.aspx
- [9] 不副署《黨產條例》等三修正案 政院：嚴重違背憲法原則，公視新聞網，2026-03-05。https://news.pts.org.tw/article/797518

本文之英文、繁體中文、法文、德文、西班牙文版本已发布。

← 返回 CCE-100 公民教育工程总目录