

· 马克思主义法学专论 ·

实质主义宪法监督： 内涵、逻辑与实践

朱全宝^{*}

内容提要：宪法实施是宪法监督之核心观照，宪法监督需要围绕“保证宪法实施”而具体展开。准确全面地界定宪法监督的主体、对象，构成建立宪法实施情况报告制度的基础，是宪法监督理论和实践亟待回应的时代课题。我国现行宪法从监督主体、监督对象、监督标准等多维度构造了实质主义宪法监督体系，其表征为中国共产党领导下的中央与地方贯通互动，以及权力机关与行政机关、监察机关、审判机关、检察机关的协同作业。实质主义宪法监督内蕴“三者有机统一”和民主集中制理论逻辑。在实质主义宪法监督的内涵与理论逻辑的指引下，提升实质主义宪法监督的质效，需要夯实“党中央总揽性监督—人大主导性监督—‘一府一委两院’辅助性监督—人民全程性监督”的监督闭环，以贯通协调党和国家监督体系，助推中国式宪法监督行稳致远。

关键词：宪法监督 法律监督 合宪性审查 民主集中制 人民监督

引言

宪法监督命题既体现了中国宪法文本的独特性，也反映了中国学者对宪法实施的本土化理解。我国现行宪法第62条第2项和第67条第1项分别规定全国人大和全国人大常委会享有“监督宪法的实施”的职权，这成为传统宪法理论将宪法监督主体定位于全国人大及其常委会并将宪法监督限缩于立法监督层面的规范之源，由此生发了对形式主义宪法监督的惯常定义。^{〔1〕}我国学界对于宪法监督的研究，早期侧重宪法监督的消极防御性面向。随着宪法之于治国理政的政治功能和积极面向被不断倡导，宪法实施日渐发展为学术研究的热点，“保证宪法全面实

^{*} 深圳大学法学院教授。

本文系国家社科基金一般项目“结构功能主义法律监督视阈下检察公益诉讼的机制创新与路径优化研究”（23BFX113）和广东省哲学社会科学规划2024年度习近平法治思想研究专项委托项目“宪法监督的体系化研究”（GD24XFZ19）的阶段性成果。

〔1〕 此种定义认为，“宪法监督”是我国宪法文本上“监督宪法的实施”之简称。参见《宪法学》编写组编：《宪法学》，高等教育出版社、人民出版社2020年版，第327页。

施”“完善宪法监督制度”不仅成为党中央的重要关切，也得到学界的积极回应。近年来，学界相关研究多聚焦于“合宪性审查”“备案审查”等主题，〔2〕内容可归纳为主体论、对象论、方式论、功能论、制度论、效力论、关系论等多方面。〔3〕这种精耕细作式的研究，为合宪性审查时代的到来贡献了丰富的理论资源和实践策略，但也易于存在诸种论域之间外延裂隙的观念现象，即有可能加深理论界与实务界长期存在的“只有全国人大常委会才有宪法监督职权”的误识，〔4〕加剧宪法监督研究的“片面化”趋向，不利于对中国特色宪法监督体系的整全呈现和系统表达。

习近平总书记指出：“全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为。地方各级人大及其常委会要依法行使职权，保证宪法和法律在本行政区域内得到遵守和执行。”〔5〕2023年12月通过的《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》（以下简称“备案审查决定”），首次明确肯认地方各级监察委员会、人民法院、人民检察院的间接性宪法监督功能。〔6〕这表明，我国宪法监督的实践空间极为广阔，有必要突破仅将全国人大及其常委会作为宪法监督主体的一元化认知，形成一种实质主义的宪法监督观。党的二十届三中全会提出：“健全保证宪法全面实施制度体系，建立宪法实施情况报告制度。”〔7〕在我国的宪法体制和宪制实践中，工作报告是一种十分重要的监督机制，听取和审议工作报告即是履行监督职责，听取宪法实施情况报告即属监督宪法的实施。在此意义上，准确全面地界定宪法监督的主体、对象，构成建立宪法实施情况报告制度的基础，并由此成为亟待宪法监督理论和实践回应的时代课题。有鉴于此，本文尝试从规范层面系统阐释宪法监督的要素内涵，力图全面把握宪法监督的实质，深察其理论原理和逻辑机理，进而提出推进实质主义宪法监督的实践理路，以期呈现中国特色宪法监督之整全样态，助推中国式宪法监督行稳致远。

一、实质主义宪法监督的要素内涵

一国采用何种类型的宪法保障，皆因各国的历史情势而定。〔8〕考察中国的宪法监督体

〔2〕关于合宪性审查与备案审查的关系，学界有不同观点。本文认为，合宪性审查和备案审查都属于宪法监督的重要机制，二者在主体、对象、程序等方面存在一定差异，并非简单的“一方包含另一方”的关系。基于这一考虑，本文在相关论述中将二者并列提及。

〔3〕“主体论”参见于文豪：《宪法和法律委员会合宪性审查职责的展开》，《中国法学》2018年第6期，第43页以下；“对象论”参见王锴：《论作为备案审查对象的其他规范性文件》，《北京航空航天大学学报（社会科学版）》2023年第5期，第43页以下；“方式论”参见郑磊：《备案审查联合审查方式探究：从实践渊源和生成逻辑探索结构属性》，《浙江社会科学》2024年第8期，第63页以下；“功能论”参见王理万：《备案审查的国家治理功能》，《法学研究》2024年第3期，第3页以下；“制度论”参见林彦：《备案审查的制度变迁及其原因》，《环球法律评论》2024年第4期，第5页以下；“效力论”参见张翔：《论备案审查的效力》，《环球法律评论》2024年第4期，第37页以下；“关系论”参见李少文：《备案审查与合宪性审查关系重构》，《政治与法律》2023年第2期，第46页以下。

〔4〕对这种误识的批评，参见刘松山：《健全宪法监督制度之若干设想》，《法学》2015年第4期，第133页。

〔5〕习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第13页。

〔6〕根据“备案审查决定”第6条第3款的规定，地方各级监察委员会、人民法院、人民检察院在履行职责中发现法规、司法解释存在合宪性、合法性问题的，可以层报至国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院，由这三者再向全国人大常委会提出审查的要求。

〔7〕《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，《人民日报》2024年7月22日第2版。

〔8〕“宪法保障”即对宪法价值与内容的守护。参见〔日〕阿部照哉等编著：《宪法（上）——总论篇、统治机构篇》，周宗宪译，中国政法大学出版社2006年版，第83页以下。

制,需要立基中国语境和中国宪法文本,具体分析现行宪法如何从监督主体、监督对象、监督标准等多个维度塑造宪法监督。

(一) 实质主义宪法监督的主体

宪法监督的主体有明示与默示之分,相应地,宪法监督有明示的宪法监督与默示的宪法监督之别。明示的宪法监督规定在宪法第62条第2项和第67条第1项之中。这两项规定构成我国最高国家权力机关及其常设机关共享宪法监督职权的规范基石,体现了我国宪法监督的独特性。但是,要揭示我国宪法监督的全貌,还需要基于体系化思维,对默示的宪法监督主体维度进一步挖掘和阐释。

我国宪法序言规定:“全国各族人民、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。”这段表述通常被视为“守宪”的文本依据,它连接了政党、人民、国家三方主体,体现了宪法实施主体的普遍性。^[9]宪法第5条从规范层面对上述主体的普遍性进行了补强,该条第4款、第5款规定:“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。”诚然,“守宪”属于宪法实施范畴,不能等同于宪法监督,但这二者并非没有关联。我国宪法受苏联宪法理论和实践的影响颇深。^[10]作为“五四宪法”的重要参照,苏联1936年宪法将宪法监督表述为“监督苏联宪法的遵守”,即监督守宪。“五四宪法”虽未直接复制这一表述,却内在肯认了宪法监督与守宪之间的现实对应与历史关联。守宪主体作为宪法实施主体具有普遍性,这种普遍性对于宪法监督具有深刻的现实意义,它不仅框定了宪法监督的对象范围,也决定着宪法监督主体的构成。彭真曾指出:“我国全体公民和所有的国家机关、民主党派、人民团体都必须严格地遵守宪法,都必须用宪法规定的标准来检查我们的思想和行动。”^[11]这恰在宪法监督的标准层面肯定了宪法实施主体与宪法监督主体的一致性。

首先,从“政党”维度看,宪法实施主体既包括作为执政党的中国共产党,也包括作为参政党的民主党派。宪法序言展现了党领导人民进行革命、建设、改革的历程,这构成党的领导的历史叙事。宪法第1条第2款规定:“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。”此条明确了我国实行社会主义制度,而党的领导就隐含了基于捍卫社会主义制度之目的而对一切组织和个人进行监督的要求。民主党派的监督属于民主监督范畴。宪法序言载明:“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”多党合作和政治协商的组织形式是人民政协。根据《中国人民政治协商会议章程》第3条第3款,人民政协的主要职能是民主监督,即对国家宪法、法律和法规的实施,重大方针政策、重大改革举措、重要决策部署的贯彻执行情况,涉及人民群众切身利益的实际问题解决落实情况,国家机关及其工作人员的工作等,通过提出意见、批评、建议的方式进行协商式监督。基于此,民主党派监督宪法和法律实

[9] 宪法实施按主体可分为国家权力机关实施宪法、行政机关实施宪法、监察机关实施宪法、司法机关实施宪法、政党实施宪法和其他社会主体包括全体公民实施宪法。参见前引[1],《宪法学》编写组编书,第319页。

[10] 参见胡锦涛、苏辙:《论中国语境下宪法实施和法律实施的关系》,《法学论坛》2024年第1期,第15页。

[11] 彭真:《公民在法律面前人人平等》(1954年9月17日),载中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第5册,中央文献出版社1993年版,第518页。

施的内容与形式得以明确。

其次，从“人民”维度看，“全国各族人民”作为宪法实施主体具有广泛性和普遍性。至于谁来监督这类庞大的主体，具体可以从四个层面分析。其一，作为整体的人民可以监督人民中的国家工作人员。宪法第27条第2款规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”其二，个体意义上的人民，即公民，^{〔12〕}可以监督国家工作人员。宪法第41条第1款规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”这表明，国家工作人员是行使公权力的特定公民，其他公民有权对他们进行监督。当然，与整体性和概括性的人民监督不同，公民监督除了可以采用批评、建议的方式，还可采用申诉、控告、检举等形式，这与公民的个体属性相吻合。其三，特定的国家机关可以对涉嫌违法犯罪的公民实施监督。例如，宪法第134条规定：“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”据此，检察机关拥有专门的法律监督职权。人民检察院组织法第20条对该项职权作了详细列举。根据该条，检察机关对公民的监督方式主要有：对涉嫌违法犯罪的公民进行侦查、批准或决定逮捕犯罪嫌疑人、对被告人提起公诉等。其四，监察机关对涉嫌职务违法和职务犯罪的特定公民即公职人员进行全覆盖监督。这规定在宪法第127条中。监察法第11条第1项进一步明确：“对公职人员开展廉政教育，对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查。”由此，监察监督通过对公职人员的全覆盖，实现了对特定公民监督的“补位”。

对于公民的守法监督，之所以可以上升到宪法监督的层面来理解，主要是因为，宪法序言和第5条明确了一切组织和个人都是守宪的义务主体。虽然宪法并未规定普通公民承担宪法责任的制裁机制，却为公民法律责任的形成奠定了基础，公民违反宪法义务所应承担的责任主要通过立法具体化为法律责任。当然，立法具体化也可以将公权力组织的宪法责任落实到法律责任上，但该责任本身即为宪法所明定，即便没有立法具体化，也可以直接依据宪法对相关人员进行监督和追责；^{〔13〕}而公民违反守宪义务所产生的责任只能通过法律责任来落实，对公民守宪义务的监督必须通过法律监督来实现。

最后，从“国家”层面看，一切国家机关、武装力量、企事业组织、社会团体，是国家和社会的组织形式，承载着国家和社会职能。^{〔14〕}根据宪法所确定的人民代表大会制度和民主集中制原则，在国家机构体系中，人大居于相对较高的宪制地位，“一府一委两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督；全国人大有权监督国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作；地方各级人大常委会有权监督本级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院的工作。因此，“一府一委两院”作为宪法实施的主体，需要接受各级人大及其常委会的监督，这是人大作为宪法监督主体的表征。同时，中国共产党基于其领导地位、人民基于“人民监督”和“公民监督”的宪制安排，也享有对上述诸类宪法实施主体的监督权。^{〔15〕}

〔12〕 参见马一德：《论协商民主在宪法体制与法治中国建设中的作用》，《中国社会科学》2014年第11期，第117页。

〔13〕 参见刘连泰：《中国合宪性审查的宪法文本实现》，《中国社会科学》2019年第5期，第117页。

〔14〕 企事业组织、社会团体也承担着部分行政性和管理性职能，尤其是国有企事业单位。在“小政府大社会”改革的推动下，企事业组织和社会团体还承接部分国家职能、政府职能。

〔15〕 参见王锴：《人民检察院法律监督的体系分析》，《法学研究》2024年第1期，第44页。

从规范体系上对宪法文本明示和默示的宪法监督主体进行分析后可以发现,宪法实施主体与宪法监督主体虽非一一对应,但二者的总体范围具有一致性。宪法监督主体呈现出“政党—人民—国家”多元结构。宪法监督尽管在惯常意义上可以理解为“监督宪法的实施”,但其含义射程并不局限于宪法第62条第2项和第67条第1项规定的“监督宪法的实施”。由于宪法实施主体具有普遍性,宪法监督主体必然呈现多元化格局。宪法实施主体的普遍性与宪法监督主体的多元化相互契合,“健全保证宪法全面实施制度体系”也就意味着宪法监督主体应当全面发力,彻底消除监督缺位和监督盲区,最终通过宪法监督总的制度装置达致“保证宪法全面实施”的理想效果。

(二) 实质主义宪法监督的对象

1. 抽象行为作为宪法监督的对象

立法属于抽象行为,是宪法监督的主要对象。^[16]立法监督是实现国家法制统一目标的基础性制度装置。我国宪法、立法法已经确立了比较完备的立法监督体制:一是通过概括性条款明确了立法监督的对象范围,二是建构了多层级的立法监督体系。

宪法第5条第3款规定:“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”从语义上讲,“一切法律”包含全国人大制定的基本法律和全国人大常委会制定的普通法律。需要讨论的是,全国人大制定的宪法和法律是人民意志的表达,如果认为某项法律与宪法相抵触,是否意味着对人民意志以及代表人民意志的全国人大的否定。对此,可作如下分析:其一,人民的意志高于人民选出的代表的意志。全国人大由人民选出的代表组成,与全体人民仍然是有区别的。宪法与法律背后所反映的民主含量是差异化的。^[17]对全国人大制定的法律进行宪法监督,实际上是让人民最终掌握对其选出的代表的监督权,以确保人民主权原则得到真实彻底的实现,避免出现“反多数诘难”。^[18]其二,在立法实践中,立法失误、立法滞后、立法瑕疵,甚或立法不作为都是可能出现的,这也意味着法律与宪法相抵触是有可能发生的。对法律进行宪法监督侧重的是预防,即要将法律抵触宪法的可能性预先施以周全体察。其三,将一切法律纳入宪法监督范围,不仅仅是对维护法制统一之目标的宣示。宪法第1条(“党的领导”规范条款)、第27条(“人民监督”条款)、第41条(“公民监督”条款)均表明,全国人大的所有职权,包括修改宪法、制定法律在内,都无法脱离中国共产党的领导性监督、全体人民的整体性监督和公民个体的直接性监督。从这个意义上说,对全国人大制定的法律进行宪法监督并不存在规范上的障碍和实践上的困境。

宪法第62条第12项明确全国人大有权“改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定”;第67条第7项、第8项明确全国人大常委会“撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令”,“撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议”;第89条第13项、第14项明确国务院有权“改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章”,“改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令”。立法法进一步细化了上述宪法规定。例如,宪法规定全国人大有权改变全国人大常委会不适当的决定,但未明示这里的“决定”是否包含全国人大常委会制定的法律。立法法第108条第1项对此予以细化,规定“全国人民代表大会有权改

[16] 参见李树忠:《论宪法监督的司法化》,《政法论坛》2003年第2期,第30页。

[17] 参见[美]凯斯·R.孙斯坦:《设计民主:论宪法的作用》,金朝武、刘会春译,法律出版社2006年版,第115页。

[18] 参见[美]布鲁斯·阿克曼:《我们人民:奠基》,汪庆华译,中国政法大学出版社2013年版,第183页以下。

变或者撤销它的常务委员会制定的不适当的法律，有权撤销全国人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第八十五条第二款规定的自治条例和单行条例”。总体而言，立法法已形成了对法律、行政法规和地方性法规的立法监督体系，同时明确了军事法规、监察法规等的制定原则和备案要求。从实践来看，合宪性审查作为重要的立法监督机制已经贯穿运行于事前、事中和事后全过程。^{〔19〕}针对法律的合宪性审查侧重于事前的合宪性论证，虽与针对法规的事后审查性质有所不同，^{〔20〕}但仍可纳入合宪性审查体系。^{〔21〕}例如，在制定对外关系法、爱国主义教育法等法律和作出设立全国生态日的决定等过程中，均开展了针对有关内容的合宪性审查和研究，^{〔22〕}以此为基础，全国人大宪法和法律委员会形成了相关法律草案的审议报告。

宪法第5条第3款作为立法监督的概括性条款，并没有将规章明确纳入监督对象中，立法法也没有赋予全国人大常委会对规章的撤销权。一个可能的原因是，规章主要依据法律、行政法规或地方性法规制定，属于执行性立法，宪法并非规章制定的直接依据，规章的合宪性问题似乎可以通过合法性审查加以解决。^{〔23〕}但是，这并不意味着规章可以游离于宪法监督之外。首先，立法法第98条已经明确“一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触”。其次，宪法赋予了国务院对规章的改变或撤销权，在此基础上，立法法第108条进一步规定了省级人民政府对下级政府规章的改变或撤销权，以及地方人大常委会对同级政府规章的撤销权，由此建立了对不同类别规章的备案审查式监督机制。再次，立法法针对没有法律、行政法规和地方性法规依据的规章提供了预防性监督方案，该法第91条第2款规定：“没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。”最后，从事实层面考量，对规章进行监督具有必要性和紧迫性。随着地方立法权的扩容，规章在地方立法体系中的规模日趋庞大，而地方立法在科学立法和依法立法的水准上参差不齐，导致规章质量高下不一，甚至构成对“法制统一”的挑战。例如，在2020年的民航发展基金案中，全国人大常委会曾对规章进行合宪性审查，向国务院有关部门提出过审查建议。^{〔24〕}这意味着，针对立法之合宪性审查的“最后一公里”得到了实质性推进。

规章以下的规范性文件是否也应纳入宪法监督的范围之中，同样需要讨论。规章以下的规范性文件内容涉及面较广。一些政策性较强的行政规范性文件，带有明显的应急性和区域性，宪法不是其直接的制定依据，甚至在个别情况下，法律、法规和规章层面的依据也很难找到。例如，一些地方在“先行先试”领域，往往先制定规范性文件，其后再制定规章或将规范性文件上升为法规。^{〔25〕}对规范性文件进行宪法监督具有现实必要性。“备案审查决定”在“完善备案审查衔接联动机制”部分提出，要“支持和推动有关方面加强对规章和其他规范性文件的监督”。从这个意义上说，将规章以下的规范性文件纳入备案审查范围，基于备案审查中

〔19〕 参见梁鹰：《备案审查制度若干问题探讨》，《地方立法研究》2019年第6期，第12页。

〔20〕 参见郑贤君：《论宪法和法律委员会双重合宪秩序维护之责——兼议法律案审查与法规备案审查之差异》，《辽宁师范大学学报（社会科学版）》2020年第4期，第12页以下。

〔21〕 参见朱学磊：《中国合宪性审查的类型化区分》，《政治与法律》2025年第3期，第19页。

〔22〕 参见张晓楠：《备案审查中的合宪性审查问题研究》，《人大建设》2024年第3期，第51页。

〔23〕 参见前引〔13〕，刘连泰文，第110页。

〔24〕 参见沈春耀：《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2020年备案审查工作情况的报告——2021年1月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上》，《全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第2号，第352页。

〔25〕 参见刘茂林、陈明辉：《宪法监督的逻辑与制度构想》，《当代法学》2015年第1期，第24页。

对合宪性审查的专门要求对其加以监督,已经不存在理论和实务上的障碍。据2024年的“备案审查年报”显示,全国各省级数据库将本行政区域国家机关制定的各类规范性文件纳入其中,共计38万多件。其中,行政规范性文件327819件,监察规范性文件298件,司法规范性文件5023件。〔26〕

总之,全国人大常委会“监督宪法的实施”并不限于法律和法规层面,规章和规章以下的其他规范性文件均在审查之列,由此实现了抽象监督的全覆盖。根据实务部门的解读,在立法监督之地方性法规审查的维度上,省级人大常委会可自主开展合宪性审查。〔27〕这种人大监督体系内部的中央与地方联动,同样体现了宪法监督主体的非单一性。

2. 具体行为作为宪法监督的对象

作为宪法监督对象的具体行为可分为公权力行为和私主体行为。公权力行为通常表现为执行性行为,即以执行国家法律、法规、规章或国家政策为目标,且必须通过履行法定职权来作出的行为。例如,国务院的宪法定位是“最高国家权力机关的执行机关”,它要执行全国人大制定和修改的宪法以及全国人大及其常委会制定的法律。当然,特定的国家机关也可直接依据宪法规定作出具体行为,而不需要以执行法律的方式,这通常是因为宪法明确划定了特定国家机关的职权范围,特定的国家机关必须按照宪法规定的权限、程序履行职权。此类国家机关主要有全国人大、全国人大常委会、国务院、地方人大及其常委会、地方各级人民政府、民族自治机关。

在一般意义上,人民法院和人民检察院作为司法机关,不属于宪法适用机关。宪法并未列明人民法院和人民检察院的具体职权,而是以法律保留的方式将其交由立法形成。这就意味着,对司法机关具体行为的监督可以通过法律监督实现,而不需要直接诉诸合宪性监督。监察机关同样如此。根据宪法第124条,“监察委员会的组织和职权由法律规定”。如果监察机关、审判机关和检察机关在办案中涉嫌侵犯公民的某项基本权利,而该项基本权利尚未通过立法具体化,那么,针对相关具体行为,公民可以直接依据宪法第41条规定的“公民监督权”提出申诉、控告和检举,有关国家机关应当积极回应和处理。除了前述三机关,国家权力机关也可能侵犯公民基本权利,这种情形可能发生在选举、罢免等过程中。行政机关基于其履职的主动性、积极性和广泛性,对公民基本权利的影响尤其深远,其如果在行政执法活动中对公民的基本权利造成减损或侵犯,相关行为即可纳入宪法和法律监督的范围。

除了国家机关作出的具体行为,私主体的具体行为也存在违宪的可能性。随着“二战”后各国对人权的重视和社会组织的成长,基本权利的第三人效力理论对世界各国宪法监督产生了重要影响。我国宪法并未排除私主体的宪法义务,不仅将公民的守宪义务写入序言,还在“公民的基本权利和义务”一章中通过概括性义务条款(第51条)和具体的基本权利条款对私主体的宪法义务予以强调。〔28〕承认私主体行为被宪法监督所涵盖,并不会给宪法监督带来沉重负荷,可以通过检察、监察等国家监督机制的过滤和协同,让这类行为在宪法监督层面得

〔26〕 参见沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2024年备案审查工作情况的报告——2024年12月22日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2025年第1号,第150页。

〔27〕 根据全国人大常委会法工委法规备案审查室对立法法的解读,省级人大常委会在对报批的设区市的地方性法规进行审查时,要将“合宪性”内容包括在审查范围内。参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室:《规范性文件备案审查理论与实务》,中国民主法制出版社2020年版,第113页。

〔28〕 司法实践中亦出现过相关案例。参见刘志刚:《对“中国宪法平等权第一案”的宪法学反思》,《法学》2003年第3期,第46页。

到妥当回应。

综上，中国式的实质主义宪法监督既强调在立法监督维度将所有规范性文件置于监督对象之列，也注重将具体行为纳入整体的宪法和法律监督大视野中，从而实现对抽象行为与具体行为的监督全覆盖。这与西方国家的普通法院和专门机关徘徊于法律、行政命令审查之有限度的抽象行为监督有着显著的不同。^{〔29〕}由是观之，合宪性审查、备案审查虽为中国式宪法监督的重要环节，^{〔30〕}是重要的抽象行为监督机制，但其并不代表实质主义宪法监督的全貌。

（三）实质主义宪法监督的标准

以宪法规定为标准来监督宪法的实施，在“五四宪法”创制之初已获初步共识。彭真指出，“我国全体公民和所有的国家机关、民主党派、人民团体都必须严格地遵守宪法，都必须用宪法规定的标准来检查我们的思想和行动”。^{〔31〕}这一论断与“健全保证宪法全面实施制度体系”的目标相契合。

以宪法规定为基础，宪法监督标准进一步延伸，从而涵盖宪法原则和宪法精神。“宪法的精神更容易被识别而不是被定义。它是被感知的而不是被看见的，是被体悟的而不是被学习的。”^{〔32〕}较之于宪法原则，宪法精神更具抽象性和概括性，但其并非完全不可捉摸，它是“人们在制定和实施宪法过程中必须遵循的最基本的准则”，^{〔33〕}通常“表达”为某一部宪法的数项基本原则。^{〔34〕}从这个意义上说，宪法精神以宪法规范为基础，构成宪法原则之原则，呈现为宪法的基本原则。^{〔35〕}将宪法精神理解为宪法的基本原则，既能将宪法原则与宪法精神区隔开来，防止宪法精神被泛化，又契合宪法监督的实践需求，便于相关主体识别运用宪法精神。^{〔36〕}因循历史可以探寻到宪法精神即宪法基本原则的发展脉络。“五四宪法”首次确立了“人民民主”和“社会主义”两大基本原则，“八二宪法”予以承袭。随着中国特色社会主义的发展，宪法精神的内涵愈加厚实。现行宪法确立的基本原则主要有：坚持中国共产党的领导、人民主权、社会主义法治、尊重和保障人权、权力监督和制约、民主集中制。^{〔37〕}从广义上说，这些宪法精神承载了党、人民、国家的共同意志。

习近平总书记强调：“必须坚持宪法规定、宪法原则、宪法精神全面贯彻。”^{〔38〕}宪法规定、宪法原则、宪法精神依次递进，彰显了宪法监督标准的层次性和全面性。立法法和“备案审查决定”进一步将上述三项标准法治化，^{〔39〕}让宪法监督中的抽象行为监督可以穿透宪法

〔29〕 以美国为代表的普通法院审查模式和以德国为代表的宪法法院审查模式，尽管都需要结合具体案件对法律文件进行违宪审查，但相关审查对象仍是作为抽象行为的法律和行政命令而非具体行为本身。当然，西方国家的专门监督机关还负责处理和裁决基本权利诉愿、权限争议、弹劾案、选举诉讼等，但这并不足以否认其宪法监督的有限性。参见前引〔1〕，《宪法学》编写组编书，第333页。

〔30〕 参见李忠夏：《备案审查的宪法之维》，《法学杂志》2025年第2期，第1页。

〔31〕 前引〔11〕，彭真文，第518页。

〔32〕 Alfred Denning, *The Spirit of the British Constitution*, 29 Canadian Bar Review 1181 (1951).

〔33〕 周叶中主编：《宪法》，高等教育出版社2020年版，第84页。

〔34〕 参见林来梵：《“八二宪法”的精神》，《中国法律评论》2022年第5期，第18页。

〔35〕 关于宪法精神的内涵，学界观点不一，本文采“宪法的基本原则说”。相关综述性研究，参见左亦鲁：《合宪性审查中的宪法精神》，《中国法学》2024年第3期，第25页以下。

〔36〕 参见莫纪宏：《怎样发现宪法精神？》，《法商研究》2023年第4期，第3页以下。

〔37〕 参见前引〔1〕，《宪法学》编写组编书，第92页以下。

〔38〕 习近平：《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》，《中国人大》2022年第24期，第8页。

〔39〕 立法法第5条规定：“立法应当符合宪法的规定、原则和精神。”“备案审查决定”第11条第1项进一步明确，在审查工作中，应当重点审查的内容包括“是否符合宪法规定、宪法原则和宪法精神”。

规定诉诸其背后的宪法原则和宪法精神,从而达致“确定性命令”与“最佳化命令”的统一。这其中同样蕴含着中国式的实质主义宪法监督观。在全国人大常委会的备案审查工作实践中,宪法原则和宪法精神作为审查标准已得到运用。例如,有公民提出,“有的地方政府规范性文件规定,因犯罪受刑事处罚人员不得享受最低生活保障政策”,该规定存在合宪性问题,需要接受合宪性审查。全国人大常委会备案审查机构审查后指出,“将涉罪有关人员排除在城乡最低生活保障范围之外,与宪法有关规定的原则和精神不符”。〔40〕

经由监督主体、监督对象、监督标准的多维塑造,中国式实质主义宪法监督已趋成熟定型,其定义可以表述为:为保证宪法全面实施,由党、人民和国家三大维度上的监督主体,依照宪法和法律监督宪法实施主体的抽象行为和具体行为是否符合宪法规定、原则和精神,并作出相应处理的制度体系。宪法实施主体的普遍性,形塑了宪法监督主体的多元化;“保证宪法实施”之本质内容,决定了宪法监督对象范围之全覆盖;“保证宪法全面实施”之目标遵循,构造了递进式的宪法监督标准。由是观之,宪法实施是宪法监督之核心观照,宪法监督需要围绕“保证宪法实施”而具体展开,“宪法制定(修改)—宪法实施—宪法监督”构成宪法生命活力得以维系的完整逻辑链条。

二、实质主义宪法监督的理论逻辑

中国式实质主义宪法监督,是对中国独特的宪制原理的深刻表达,其中内蕴了中国独特的宪制逻辑,即“三者有机统一”和民主集中制。

(一)“三者有机统一”

现代政治本质上是政党政治,党的领导是现代政治文明的重要表征。“至少在现代的文明国家内,阶级是由政党来领导的;政党通常是由最有威信、最有影响、最有经验、被选出担任最重要职务而称为领袖的人们所组成的比较稳定的集团来主持的。”〔41〕中国共产党在对历史经验教训进行深刻反思的基础上提出将党的领导纳入民主与法治框架,强调“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”,〔42〕由此形塑了党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一原理(以下简称“三者有机统一”)。改革开放四十多年的历程已经充分表明,“把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验”,〔43〕而宪法则是“三者有机统一”逻辑的集中呈现。

“文本宪法”要展现它的生命活动,必须转化为“现实宪法”,这端赖“三者有机统一”原理的运用。正如刘少奇所指出的,“当我们庆祝宪法的制定和颁布的时候,我们全国各族人民必须按照宪法所规定的道路,在中国共产党的领导下,加强团结,继续努力,为保证宪法的完全实施而奋斗”。〔44〕人民通过党的领导凝聚为有机整体,党和人民的共同意志体现

〔40〕 参见前引〔26〕,沈春耀文,第152页。

〔41〕 《列宁选集》第4卷,人民出版社2012年版,第151页。

〔42〕 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第146页。

〔43〕 习近平:《论坚持人民当家作主》,中央文献出版社2021年版,第53页。

〔44〕 刘少奇:《关于中华人民共和国宪法草案的报告》(1954年9月15日),载前引〔11〕,中共中央文献研究室编书,第513页。

为宪法；国家基于作为根本法的宪法得以组织、运行和发展，人民以党为核心依据宪法治理国家。^{〔45〕}通过宪法监督来保证宪法实施，以宪法监督制度的完善来保证宪法全面实施，是确保党的意志、人民的意志与国家意志高度统一的重要途径。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央不断深化对中国民主政治发展规律的认识，提出“把依法治国、依法执政、依法行政统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来”。^{〔46〕}这是对“三者有机统一”的深化，进一步揭示了党的领导与人民当家作主、依法治国的逻辑关联。由此，在新时代“加强党的全面领导”、“发展全过程人民民主”和“全面推进依法治国”的背景下，“全过程人民民主”深度勾连“党的全面领导”和“全面依法治国”，共同维系着宪制结构的稳固和宪制秩序的平衡。^{〔47〕}

早在宪法和法律的创制阶段，“三者有机统一”原理即可得到应用。例如，党中央提出制宪（修宪）建议，体现了党的领导原理。2018年宪法修正案将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法第1条，巩固和加强了党的全面领导的政法逻辑。^{〔48〕}又如，宪法修改草案在表决通过之前需向社会公开并征求公民意见建议，这体现了人民当家作主的原理。“三者有机统一”原理在宪法和法律实施过程中也会产生重要影响。监督宪法实施的职责主要由全国人大常委会承担，法律监督的职责主要由检察机关承担。在宪法制定与修改层面，党的监督是党的领导的内在要求；在宪法实施和法律制定层面，全国人大的监督是人民当家作主原理的体现；在法律实施层面，监察机关、检察机关合力监督，是依法治国的必然结果。新的历史条件下，“宪法制定（修改）—宪法实施—宪法监督”的完整链条需要深刻反映上述逻辑，应以实质主义宪法监督深度回应“三者有机统一”的理论逻辑与实践诉求。

（二）民主集中制

民主集中制源于列宁的建党思想。^{〔49〕}中国共产党加入共产国际后，该原则被吸纳为中国共产党的建党逻辑和组织哲学，并被作为党的指导原则载入党章。中国共产党在全国执政后，民主集中制之建党逻辑、革命逻辑向执政逻辑、治国逻辑延伸。^{〔50〕}起着临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》肯认了上述逻辑，在第15条中规定：“各级政权机关一律实行民主集中制。”“五四宪法”吸纳了该规定。到“八二宪法”时，民主集中制被确立为一项宪法原则，彰显着中国国家权力配置有别于西方“三权鼎立”的自主逻辑。

宪法第3条第2款至第4款将民主集中制原则予以了具体化。其中，第2款规定：“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。”这表征了人民与国家权力机关之关系：人民通过国家权力机关行使国家权力，以实现人民的整体意志；国家权力机关受人民委托履行国家职权并接受人民监督，即便是作为最高国家权力机关的全国人大也不能脱离人民；第3款规定：“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都

〔45〕 参见林尚立：《论人民民主》，上海人民出版社2016年版，第29页。

〔46〕 前引〔5〕，习近平书，第202页。

〔47〕 参见朱全宝：《全过程人民民主的宪法意涵》，《政治与法律》2023年第6期，第16页。

〔48〕 参见秦前红、刘怡达：《中国现行宪法中的“党的领导”规范》，《法学研究》2019年第6期，第18页。

〔49〕 列宁在创建俄国布尔什维克党的过程中首次明确提出“民主集中制”。参见《列宁全集》第12卷，人民出版社2017年版，第214页。

〔50〕 参见朱全宝：《对国家权力机关负责并报告工作的宪法逻辑》，《政法论坛》2024年第2期，第179页。

由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”这框定了国家权力机关与“一府一委两院”之关系。正因为国家权力机关代表人民行使国家权力,“一府一委两院”由国家权力机关产生、对国家权力机关负责,归根结底是由人民产生、对人民负责,“这就充分说明人民是国家的主人”;〔51〕第4款规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”这进一步明确了中央与地方的关系,也彰显了民主和集中的辩证关系。“发挥地方的主动性、积极性”即要通过发扬民主,使各地方能够因地制宜。“中央的统一领导”强调集中,〔52〕以防止分散主义和地方各自为政,避免影响和削弱中央权威。〔53〕上述条款共同组建起民主集中制规范体系,构造了“人民(选民)—(选举产生)人大代表—(组成)国家权力机关—(产生)‘一府一委两院’(对人民负责、受人民监督)”的逻辑链条,从根本上兑现了“一切权力属于人民”的宪法信条。

民主集中制既是党的组织原则,又是国家机构的活动准则,天然地连通着党和国家。在民主集中制原则的指引下建构和完善宪法监督制度,能有效助力实现党和国家监督体系的贯通协调。这具体体现在:(1)实现党的领导逻辑宪法化,通过将“中国共产党领导”引入宪法条文,为党对宪法工作(含宪法监督)的统一领导夯实宪法根基。(2)勾勒出国家监督机关的作业场景和监督样态:既明确全国人大及其常委会监督宪法实施的中央统一性,又注重发挥地方人大及其常委会保证宪法和法律在本地地区实施的地方积极性,从而生成纵向维度上中央与地方贯通互动的监督场景;〔54〕既明确国家权力机关主导监督的专责性,又注重发掘其他国家机关协助监督的功能性,从而形成横向维度上国家权力机关与其他国家机关协同作业的监督样态。上述国家监督机关的作业场景和监督样态,是理解和把握中国特色宪法监督的核心密钥。

三、实质主义宪法监督之实践展开

基于“三者有机统一”的宪制逻辑,因应加强党的全面领导、发展全过程人民民主、全面推进依法治国的实践诉求,中国式宪法监督需要全面夯实实质主义的实践路径,推动党和国家监督体系“有机贯通、相互协调”。〔55〕

(一) 党中央总揽性监督之深塑

中国共产党领导之于宪法监督的意义,不仅在于架设起党规与国法之间的桥梁,实现宪法监督范围上的全覆盖,也在于有效回答了“监督者是否受监督”以及“监督者如何被监督”等问题。申言之,中国共产党在宪法监督中的出场和党中央对宪法监督的总揽,能够实现对全国人大常委会宪法监督的再监督,即所谓“对宪法实施及其监督的监督”。除了监督权外,全

〔51〕 肖蔚云:《论宪法》,北京大学出版社2004年版,第265页。

〔52〕 参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》下卷,福建人民出版社2005年版,第506页。

〔53〕 参见王旭:《作为国家机构原则的民主集中制》,《中国社会科学》2019年第8期,第66页以下。

〔54〕 “中央与地方贯通互动”具体体现为中央向地方的传导、地方协助中央、地方自主开展相关宪法监督工作。贯通互动既发生在人大系统内部,如省级人大常委会可自主开展合宪性审查;也发生在其他国家机关内部,如地方各级人民检察院在履行法律监督职责中发现规范性文件存在合宪性、合法性问题的,可以层报给最高人民检察院。这一过程可理解为,地方各级人民检察院基于本职工作而主动开展间接监督,再通过向最高人民检察院报告彰显“贯通互动”。就此而言,地方国家机关助力宪法监督并非完全是自上而下压力传导的结果,其也可能是地方自主性监督的体现。

〔55〕 参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日第6版。

人大常委会还享有立法权、任免权、重大事项决定权等多项宪定职权。全国人大常委会行使宪法监督权，既是在监督宪法实施，也是在实施宪法。这就必然引申出谁有权对全国人大常委会实施宪法的行为进行监督的问题。诚然，全国人大常委会是最高国家权力机关的常设机关，在全国人大闭会期间行使全国人大的部分职权，但其毕竟不等同于作为最高国家权力机关的全国人大。况且，此“最高”是就国家机构而言的，而非指整个宪制层面的“最高”。中国宪制的基本逻辑是“党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”，全国人大常委会接受党中央的领导和人民群众的监督是这一逻辑的必然结果。从这个意义上说，宪法监督的对象范围自当覆盖全国人大常委会。不仅全国人大常委会制定的法律要纳入宪法监督的范围，全国人大常委会其他实施宪法的活动，包括全国人大常委会依据宪法规定直接实施宪法的活动，同样在宪法监督范围之列。^[56]可以说，作为最广大人民根本利益代表的中国共产党在宪法监督中的领导和总揽，有效解决了如何实现“监督者被监督”和“对监督的再监督”这一世界性难题。这具体体现在以下方面。

其一，党中央对立法进行总揽和把关。党中央总揽和把关立法工作，既是“党领导立法”的客观要求，也是中国共产党作为政治性组织的优势所在，其能消减司法审查模式中法官无法洞悉宪法规范含义射程的弊端，避免审查技术的中立性与宪法规范的政治性产生齟齬。^[57]要实现党中央对立法的总揽和把关，从内部看，应当强化党内法规体系的协调统一，加强对党内法规的备案审查，实现党内法规备案审查与国家法律体系备案审查之间的衔接与协调。从外部看，“党的十八大以来，党中央每年专门听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组工作汇报和中央书记处工作报告，这是坚持和加强党的全面领导的一项重要制度安排”。^[58]因应建立宪法实施情况报告制度的需求，可在上述国家机关党组定期向党中央报告工作的基础上，将其宪法实施情况纳入专项报告范围，再由党中央定期听取这些机关各自在实施宪法方面的专项工作报告，以及时掌握宪法实施的最新动态，统筹解决宪法监督中的突出问题。这正是党中央总揽性监督的要义所在。例如，全国人大常委会党组报告法律制定与修改的重大问题，^[59]以及合宪性审查、备案审查中对相关规范性文件“是否符合党中央的重大决策部署和国家重大改革方向”的审查意见等；^[60]国务院党组向党中央报告重要行政法规制定所涉及的重大问题；^[61]最高人民法院党组和最高人民检察院党组报告出台司法解释涉及的重大问题。需要指出的是，国家监察委员会不设党组，与中央纪律检查委员会合署办公，向党中央报告工作。^[62]因此，国家监察委员会向党中央报告监察立法中的重大事项，

[56] 立法具体化只是全国人大常委会实施宪法的一种基本形式而非唯一形式。全国人大常委会也可以直接实施宪法，如根据宪法规定直接决定特赦、对贿选问题的处置机制等。参见韩大元：《法治中国建设的首要任务是全面贯彻实施宪法》，《国家检察官学院学报》2024年第1期，第11页。

[57] 参见前引〔13〕，刘连泰文，第116页。

[58] 《中共中央政治局常务委员会召开会议 听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组工作汇报 听取中央书记处工作报告 中共中央总书记习近平主持会议》，《人民日报》2024年1月5日第1版。

[59] 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日第3版。

[60] 参见“备案审查决定”第11条第2项。

[61] 《行政法规制定程序条例》第4条规定：“制定政治方面法律的配套行政法规，应当按照有关规定及时报告党中央。制定经济、文化、社会、生态文明等方面重大体制和重大政策调整的重要行政法规，应当将行政法规草案或者行政法规草案涉及的重大问题按照有关规定及时报告党中央。”

[62] 参见胡佳：《监察委员会体现的是党和人民的监督》，《中国纪检监察》2018年第5期，第50页。

同样是党中央总揽性监督的题中之义。

其二,上述国家机关依据宪定职权所开展的所有工作,均是其实施宪法的行为,理论上均应作为宪法实施情况报告的内容,纳入党中央总揽性监督的范围中。不过,从中央有关文件精神 and 实践操作的情况看,相关报告内容应以“重大”为要。例如,全国人大常委会党组报告立法监督外的其他重大监督事项,包括听取和审议重大专项工作报告情况、重大执法检查、特定问题调查,以及重大选举活动、重要人事任免活动、重大事项决定等;国务院党组报告履行最高国家行政机关职责中的重大事项以及审计监督中发现的重大问题;〔63〕最高人民检察院党组报告检察机关法律监督实践中的重大问题和重大事项。〔64〕

其三,党中央总揽性监督的日常工作,可依托中央全面依法治国委员会开展,在强化中央全面依法治国委员会现有职能的基础上,突出党中央总揽性宪法监督这一使命担当,统筹协调党内外有关宪法监督的重要事项,督促落实宪法监督的相关举措,研究处理宪法监督中的日常事务。

(二) 人民全程性监督之提升

人民连接了党和国家,人民的全程性监督能实现对党和国家监督的再监督,从而形成宪法监督链条的完整闭环,是人民主权基本原则的真切实践。彭真对人民监督宪法有过论述,他说:“怎么监督宪法执行?主要是依靠人民,十亿人。专门机构要不要,可以提两个方案,权衡一下。这个问题可以研究。就是设宪法委员会,也要设在全国人大和人大常委会下,全国人大要一元化不要多元化。放在谁手里?放在大多数人的手里可靠。”〔65〕参与“八二宪法”制定的宪法学家肖蔚云认为:“宪法的监督和保障,需要专门的机构和人,但它不是依靠少数人的力量所能解决的”,“要保障宪法的实施不能只着眼于一个或少数有权力的人,而在于充分发展社会主义民主和党内民主,使国家政治生活民主化,在于广大人民和党员都能担负起维护宪法、保证宪法实施的责任,十亿人民的力量是最大的力量,十亿人民保证宪法的实施,这是最大的保证”。〔66〕由全国人大作为最高国家权力机关代表全体人民来监督宪法实施,不仅具备正当性与合理性,也彰显了中国式宪法监督的“人民性”,即不论采用何种宪法监督方案,不论创建什么样的宪法监督制度,都不能脱离“人民”这个最大公约数。

人民的全程性监督是发展全过程人民民主的题中之义。全国人民代表大会组织法第44条明确规定:“全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切联系,可以列席原选举单位的人民代表大会会议,通过多种方式听取和反映人民的意见和要求,努力为人民服务,充分发挥在全过程民主中的作用。”这表明,强调人大代表与人民之间的密切联系是全过程人民民主的核心要义。此外,地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法也对全过程人民民主的内涵作了相似阐述。在“全过程人民民主”的规约下,提升人民全程性监督的质效,既要夯实人大的监督职权,建立健全人民与人大代表的经常性联系机制,如明确代表向选民报告

〔63〕 宪法第91条、第109条分别对国家审计监督和地方审计监督作出规定。审计监督的对象是政府的财政收支、财政金融机构和企事业单位的财务收支。审计机关在国务院总理领导下,依照法律规定独立行使审计监督权。

〔64〕 此处的法律监督不是径行“监督法律”(立法监督),而是检察机关依据“国家的法律监督机关”这一宪法地位而履行的法律实施监督。对于检察机关法律监督工作中的重大问题和重大事项,按照规定向党中央和总书记以及中央政法委请示报告。参见《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(2021年6月15日),《人民日报》2021年8月3日第1版。

〔65〕 《彭真传》编写组编:《彭真传》第4卷,中央文献出版社2012年版,第1473页。

〔66〕 肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第64页。

履职情况，建立基层联系点、代表联络站，建立居民列席会议制度等，^{〔67〕}不断厚实人大代表的人民性，缩短代表与人民群众的距离，消除代表与人民群众的隔阂；又要为提升公民监督的直接性和便捷性创设制度平台和保障通道。在这方面，“备案审查决定”明确规定：“畅通人民群众诉求表达渠道，完善审查建议在线提交方式。做好对审查建议的接收、登记、审查、处理和反馈工作。加强与审查建议人沟通，增强审查研究的针对性、时效性。审查完成后，及时向审查建议人反馈。”总之，要将人民的全程性监督纳入法治化保障轨道。“备案审查年报”显示，“2024年，共收到公民、组织提出的审查建议5682件，其中书面寄送的2648件，在线提交的3034件。没有收到国家机关提出的审查要求”。^{〔68〕}这在一定程度上说明，人民的全程性监督并非只是国家机构监督力量的补充，而是已实际成为监督的主力。

人民政协是由各民主党派和人民团体参加的具有广泛代表性的统一战线组织。统一战线由全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者组成，其实质上构成“人民”的总汇，属于新时代的“人民”范畴。^{〔69〕}因此，政协的民主监督本质上也是人民监督，让人民政协全面充分发挥民主监督功能，也是提升人民全程性监督的题中之义。^{〔70〕}

（三）国家机关协同性监督之推进

国家作为人格化的法律秩序而存在，^{〔71〕}宪法监督对这种法律秩序的维护，必然要从国家层面进行系统设计。与宪法的全面实施相适应，宪法监督需要从侧重政治面向转向政治面向和法律面向并重，^{〔72〕}以提升宪法监督的实效性。

1. 人大的主导性监督

如果说党中央的总揽性监督是中国式宪法监督的政治本色，那么，人大的主导性监督就是中国式宪法监督的政体特色。主导性监督意味着国家机关层面的监督应当遵循民主集中制原则，一方面，人大基于监督宪法实施职权的明定性和常设性，需要推进抽象行为监督与具体行为监督的全覆盖；另一方面，“一府一委两院”的监督工作要对人大负责、向人大报告，接受人大的再监督。诚然，合宪性审查、备案审查是“监督宪法的实施”在立法监督面向上极其重要的工作机制，但不能因此忽略甚或遮蔽人大其他监督方式之于宪法监督的重要价值。

首先，从横向上看，宪法第62条和第67条悉数列举了全国人大和全国人大常委会的诸多监督职权，勾勒了人大监督的“总框架”，展现了国家权力机关宪法监督职权的丰富和方式的多元。例如，国务院依据宪法第89条履行职权的行为属于实施宪法，对其实施宪法行为的监督主要由全国人大及其常委会负责。具体而言，对国务院制定的行政法规以及国务院其他抽象行为的监督，^{〔73〕}由全国人大常委会以立法监督的方式进行，对国务院其他具体职权行为的监

〔67〕 参见《〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法（修正草案）〉提请审议——将“坚持全过程人民民主”写入总则》，《人民日报》2022年3月7日第4版。

〔68〕 前引〔26〕，沈春耀文，第150页。

〔69〕 参见前引〔47〕，朱全宝文，第16页。

〔70〕 虽然人民政协的构成主体中有归属于“政党”范畴的民主党派，但总体上人民政协是最广泛的爱国统一战线组织，是“人民”主体的汇集，构成发展全过程人民民主的重要形式。

〔71〕 参见〔奥〕凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，中国大百科全书出版社1996年版，第141页。

〔72〕 参见翟国强：《中国宪法实施的双轨制》，《法学研究》2014年第3期，第82页。

〔73〕 根据宪法第89条第13项、第14项，国务院有权改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章，以及改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令。国务院对上述权力的行使，实际是国务院通过自主开展抽象行为监督来实施宪法。

督则由全国人大及其常委会通过听取和审议国务院的工作报告、专题询问、执法检查等方式实现。循此,应将听取和审议工作报告、监督计划预算执行情况、法律法规实施情况检查、询问和质询、特定问题调查等所有与监督宪法实施有关的职权均囊括在国家权力机关的宪法监督职权内,这些既是人大主导宪法监督的内在要求,也是全面呈现中国特色宪法监督要义的必要之举。

与“健全保证宪法全面实施制度体系”的要求相契合,国家权力机关应当着眼于推进监督工作均质发展,不断提升宪法实施监督的全面性和有效性。例如,需要强化人大审议“一府一委两院”工作报告的实效性;除对计划预算的执行情况进行监督外,还应加强对国有资产管理、政府债务、金融等财政经济工作情况的监督;需要细化宪法上特定问题调查条款的操作程序,全面提升制度效能;^[74]对于抽象行为的监督,需要加强备案审查制度和能力建设等。

其次,从纵向上看,要切实发挥国家权力机关主导性监督的作用,需要在人大系统内充分实现中央与地方的连接互动。宪法和立法法均赋予地方人大及其常委会以宪法监督相关职责,应当充分发挥地方人大及其常委会在宪法监督中的功能,如由地方人大及其常委会负责合宪性审查中的线索初筛、案例报告、辅助审查,^[75]以及法律法规实施情况检查、听取和审议地方“一府一委两院”工作报告等各项工作,以确保宪法和法律在本地区有效实施。在法律法规实施情况检查监督方面,2024年11月修正的各级人民代表大会常务委员会监督法(以下简称监督法)增加规定上级人大常委会根据需要,可以组织下级人大常委会联动开展执法检查。^[76]这标志着上级与下级、中央与地方之间的联动监督迈向了制度化法治化。

2. “一府一委两院”的辅助性监督

其一,抽象行为监督上的协助。立法法第110条明确,国务院、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院认为行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例同宪法或法律相抵触,或者存在合宪性、合法性问题的,有向全国人大常委会提出审查要求的权力。“备案审查决定”第6条进一步为地方各级监察委员会、人民法院和人民检察院对法规、司法解释发挥辅助性宪法监督功能提供了制度空间,但对地方政府的监督功能以及针对行政规章的辅助性监督未予明确。实质上,地方政府的监督是国家监督体系的组成部分,是确保宪法和法律在地方得以实施的重要执行力量。宪法第89条第4项规定,国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作;第110条规定,地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作。县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间,对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。依此,地方各级人民政府在履行行政执法和行政管理职责中发现法规、司法解释存在合宪性问题的,可以向地方人大常委会报告或者逐级上报国务院。

在地方政府规章数量日益增长的态势下,加强对规章的监督尤为紧迫。当前对规章的备案审查主要由国务院和地方国家权力机关承担,由于二者并无作出宪法解释和合宪性判断的权限,一旦规章出现合宪性问题甚至违宪情况,国务院和地方国家权力机关只能报全国人大常委

[74] 特定问题调查在地方人大层面的实践尚处零星状态,且绝大多数都是地级市和县(区)人大常委会组织的,省级人大及其常委会很少启动。参见陈伟:《特定问题调查:规范内涵、实践效能与制度变迁》,《中国政法大学学报》2022年第6期,第133页。

[75] 参见刘松山:《地方人大及其常委会保证宪法实施的地位和作用》,《法学论坛》2009年第3期,第88页;温泽彬:《地方人大常委会在合宪性审查中的作用及其展开》,《中国法学》2024年第1期,第206页。

[76] 参见《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉的决定》(2024年11月8日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过),《全国人民代表大会常务委员会公报》2024年第6号,第919页。

会作出宪法解释和合宪性判断，而不能径行展开合宪性审查。倘若备案审查主体不积极主动地将合宪性审查线索或案件移送合宪性审查主体，就可能导致相关合宪性、涉宪性问题得不到及时有效处理，甚至长期游离于宪法监督之外。概言之，地方“一府一委两院”在履行监督职责中发现特定主体或者行为违法，如果该主体及其行为所依据的法规、行政规章、司法解释存在合宪性问题，可以分别层报国务院、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院，由这些机关向全国人大常委会提出合宪性审查的要求。针对行政规章，全国人大常委会可运用“联合审查”机制，与国务院等就规章的合宪性问题共同研究提出审查意见和建议，让具有显著违宪可能性的规章进入全国人大及其常委会的合宪性审查视野。^{〔77〕}如此，“一府一委两院”的协同监督可为人大的宪法监督发掘资源和过滤线索，以提升宪法监督的质效。

在人民代表大会制度和民主集中制原则的框定下，我国的审判机关既不能直接援引宪法进行判决，^{〔78〕}也不能像西方国家普通法院一样拥有对法律的违宪审查权。但是，依据行政诉讼法第53条、第64条以及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第68条关于一并审查规范性文件的规定，争讼行政行为所依据的行政规范性文件若存在合法性问题，人民法院可以进行附带性审查。诚然，这种司法审查在启动条件、对象范围等方面受到严格限制，但其毕竟肯认了审判机关在对抽象行为进行合法性审查上的独特价值，有利于将不具有立法性质的行政规范性文件纳入合法性审查视野。虽然该种审查的定位是合法性审查，但其能为合宪性审查提供潜在线索和文本资源，为审判机关发挥间接性辅助性宪法监督功能创造条件。审判机关倘若在合法性审查中发现行政规范性文件可能存在合宪性问题，可以逐级上报至最高人民法院，由其决定是否提交国务院或提请全国人大常委会有关工作机构处理。如此，可以将长期一线运行、占据庞大比重的行政规范性文件纳入合宪性审查视野，以实现“把所有规范性文件纳入备案审查范围”，落实全国人大常委会“逐步将所有行政规范性文件、监察规范性文件、司法规范性文件纳入备案审查范围”的工作部署。^{〔79〕}

其二，具体行为监督上的落实。这包含两个层次：一是“一府一委两院”配合落实人大的监督职权。根据监督法的规定，人大的具体监督方式包括听取和审议工作报告、法律法规实施情况检查、询问与质询、特定问题调查、撤职案的审议和决定等诸多方面，这些监督方式的全面落实需要“一府一委两院”的配合和助力。例如，在听取和审议工作报告方面，人大追求报告内容的具体性和审议结果的实效性，而这需要“一府一委两院”的跟进和落实。又如，人大开展执法检查同样需要“一府一委两院”配合，为此，2024年修正后的监督法增加规定本级人民政府、监察委员会、人民法院或者人民检察院应当在决议规定的期限内，将执行决议的情况向人大常委会报告。^{〔80〕}此外，人大在使用询问和质询、特定问题调查、撤职案的

〔77〕 参见范进学：《完善我国宪法监督制度之问题辨析》，《学习与探索》2015年第8期，第69页。

〔78〕 根据2016年的《人民法院民事裁判文书制作规范》，裁判文书不得引用宪法作为裁判依据，但其体现的原则和精神可以在说理部分予以阐述。审判实践中频频出现法院依宪法之规范意旨解释下位阶法律以作出裁判的活动，此即“法院合宪性解释”。参见杜强强：《合宪性解释在我国法院的实践》，《法学研究》2016年第6期，第107页以下；李海平、张泽鑫：《论法院合宪性解释的监督》，《法治社会》2025年第2期，第59页。

〔79〕 参见严冬峰：《充分认识备案审查的重要使命 努力构建系统完备的备案审查制度》，《中国人大》2024年第7期，第28页。

〔80〕 参见武增：《关于〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法（修正草案）〉的说明——2023年12月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上》，《全国人民代表大会常务委员会公报》2024年第6号，第933页。

审议和决定（监督法第6章、第7章、第8章）等监督方式时，也都离不开“一府一委两院”的执行和助力。

二是“一府一委两院”通过自主开展相关监督工作保证宪法和法律实施。^{〔81〕}例如，现行宪法第91条、第109条和审计法均规定了审计监督，它是国家监督体系的组成部分。审计监督的逻辑在于，宪法第12条规定了“保护社会主义的公共财产”的国家义务，对国务院各部门、地方各级政府财政收支，以及国家财政金融机构、企事业单位财务收支的监督，源于对公共财产的国家保护义务，监督国家财政和财务收支情况就是代表国家履行保护公共财产的职责。又如，监察机关的监察监督和检察机关的法律监督，彰显了监督的外部性、广泛性和实效性，形成了对人监督与对事监督的全覆盖，有助于提升宪法监督的质效。

从监察监督层面看，2024年修正的监察法回应了监察体制改革与实践面临的新情况新问题，但“监察中心主义倾向”之疑虑似乎仍未打消。^{〔82〕}破此困局，需要以宪法第127条所规定的“监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约”为基本遵循，秉持“人大主导—‘一府一委两院’辅助”原则。具体而言，一方面，需要建立健全各级监察机关向同级人大及其常委会报告工作的制度，在监察法等有关法律明确监察机关向人大报告年度工作之前，可以在同级人大常委会上以专项工作报告形式呈现其监察监督中的重点事项和突出工作，这是保证宪法和法律在地方得以实施的重要途径，是宪法监督层面中央与地方联动的体现。另一方面，有必要合理界定监察机关与审判机关、检察机关之间的职权界限，防范监察权的恣意，避免过度挤压审判权和检察权的权力行使空间；完善监察机关与行政机关、检察机关、审判机关之间的工作（如办理职务违法和职务犯罪案件）衔接和协调机制，避免对其他国家机关的职权行使造成不当限制。

从法律监督层面看，如果说通过法律的实施可以让宪法获得间接实施，进而法律实施也可以纳入宪法实施范畴，^{〔83〕}那么，监督法律的实施当然就能为监督宪法的实施提供助力。法律监督机关尽管是现行宪法对检察机关的明确定位，但法律监督的职能并未由检察机关所垄断。我国宪法实际创设了以国家权力机关为核心的法律监督机制，^{〔84〕}这是与人民代表大会制政体相适应的。检察机关的法律监督最终要为人大的宪法和法律监督服务，这是检察机关发挥辅助性宪法监督职能的底层逻辑。只不过，人大的法律监督与检察机关的法律监督在位阶、方式、手段、特征等方面存在诸多差异，这需从中央层面厘定二者的联系和区别，以有效发挥各自的监督功能，协同助力宪法监督目标的实现。值得注意的是，地方上正探索形成人大监督与检察监督相衔接的体制机制。2025年1月，深圳市人大常委会通过《深圳市人民代表大会常务委员会关于加快推进行政检察监督工作现代化的决定》，根据该决定，检察机关可以将人大监督中发现的问题作为行政检察监督线索，人大监督可以将行政检察监督结果作为重要参考，对无正当理由拒绝接受检察监督的单位，人大常委会可以通过询问、质询等方式进行监督。^{〔85〕}这可为国家机关开展更广泛更深层次的协同化监督提供参照。

〔81〕 宪法第132条第2款虽然规定了“上级人民法院监督下级人民法院的审判工作”，但这属于内部业务监督，故此处不作展开。检察机关依审判监督程序对法院生效裁判、决定的审判监督，属于检察机关的法律监督范畴。

〔82〕 参见刘艳红：《监察中心主义倾向的理论反思》，《中外法学》2024年第1期，第106页。

〔83〕 参见前引〔1〕，《宪法学》编写组编书，第325页。

〔84〕 参见王桂五：《王桂五论检察》，中国检察出版社2008年版，第204页。

〔85〕 参见《探索人大监督与检察监督相衔接体制机制》，《深圳特区报》2025年1月7日第A2版。

结 语

中国式宪法监督是中国共产党领导下的以人大监督为主导，以行政、监察、审判、检察监督为辅助，以人民监督为底层逻辑的实质主义宪法监督，它既生成了纵向维度上中央与地方贯通互动的监督场景，又呈现为横向维度上人大与其他国家机关协同作业的监督样态，背后蕴含着“三者有机统一”和民主集中制理论逻辑。实质主义宪法监督既守持监督宪法实施的内核，能够避免走向万花筒式的“泛监督”；又基于保证宪法全面实施之价值目标，厚实和延展了宪法监督的要素内涵，契合了“健全保证宪法全面实施制度体系”之时代需求。未来应当深度塑造党中央的总揽性监督，提升人民全程性监督的质效，充分发挥人大、行政、监察、审判、检察监督在国家监督体系中的协同作用，以实质主义宪法监督勾连党和国家监督体系，以推动各类监督贯通协调，为世界宪治文明和法治发展贡献中国方案。

Abstract: The implementation of the Constitution is the core perspective of constitutional supervision, which needs to be carried out specifically around “ensuring the implementation of the Constitution”. Accurately and comprehensively defining the subjects and objects of constitutional supervision, which forms the basis for establishing a system of reporting on the implementation of the Constitution, is an urgent issue that needs to be addressed in the theory and practice of constitutional supervision. The current Chinese Constitution has constructed a substantive constitutional supervision system in multiple dimensions, such as the subjects, objects, and standards of supervision. It is characterized by the linkage and interaction between the central and local governments under the leadership of the CPC, as well as the coordinated operation of power organs on the one hand and administrative, supervisory, judicial, and procuratorial organs on the other hand. Substantive constitutional supervision embodies the “three organic unities” and the theoretical logic of democratic centralism. Guided by the connotation and theoretical logic of substantive constitutional supervision, improving the quality and effectiveness of substantive constitutional supervision requires consolidating the closed supervision loop of “overall supervision by the CPC Central Committee - leading supervision by the National People’s Congress - auxiliary supervision by governments, supervisory commissions, courts and procuratorates at various levels - full-process supervision by the people”, so as to connect and coordinate the Party and state supervision systems, and promote the stable and far-reaching implementation of the Chinese style constitutional supervision.

Key Words: constitutional supervision, legal supervision, constitutional review, democratic centralism, supervision by the people
