

宪法全面实施的制度保障体系：现实挑战与优化路径

刘胜勇*

湖北民族大学，湖北恩施，445000

摘 要 宪法的生命与权威在于实施，健全保证宪法全面实施的制度体系是推进全面依法治国、实现中国式现代化的核心议题。本文结合党的二十届三中全会“健全保证宪法全面实施制度体系”及十九届四中全会相关部署，针对当前既有研究存在核心概念界定模糊、实践问题属性混淆的问题，同时直面实践中宪法与下位法衔接滞后、实施主体协同断层等多重梗阻，采用规范分析与问题导向相结合的方法，厘清宪法全面实施的四维内涵及与邻近概念的边界，分层诊断实践问题的先天制度缺陷与治理新压力双重属性，从党的领导、规范衔接等五个维度提出优化路径。研究发现，宪法全面实施的核心是全维度、系统性落地，其制度体系建设的实践梗阻根源在于制度的系统性与协同性不足。本文明晰了核心概念的内涵与边界，厘清了实践问题的本质属性，提出的优化路径兼具顶层设计与实践可行性，为健全相关制度体系提供了具体方案，回应了新时代法治建设的政策部署。

关键词 宪法全面实施；制度体系；合宪性审查；主体协同；宪法监督

Abstract The vitality and authority of the constitution lie in its implementation. Establishing a sound institutional framework to ensure the comprehensive implementation of the constitution is a core issue in promoting the comprehensive rule of law and achieving China-style modernization. This article, in light of the "improving the institutional framework for ensuring the comprehensive implementation of the constitution" proposed by the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China and the relevant arrangements of the Fourth Plenary Session of the 19th Central Committee, addresses the problems of ambiguous core concept definitions and confusion regarding the nature of practical issues in the existing research. At the same time, it directly confronts multiple obstacles such as the lag in the connection between the constitution and subordinate laws, and the discontinuity in the

Received: February 03, 2026

Revised: February 20, 2026

Accepted: February 27, 2026

Published: April 20, 2026

Copyright: © 2025 by the authors. Licensee Axon Academic Publishing Institute, Hong Kong, China. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

coordination of implementing entities. By adopting a method that combines normative analysis and problem-oriented approaches, this article clarifies the four-dimensional connotations of the comprehensive implementation of the constitution and the boundaries with adjacent concepts. It diagnoses the inherent institutional defects and new governance pressures of practical problems in two layers, and proposes optimization paths from five dimensions: leadership, normative connection, etc. The research finds that the core of the comprehensive implementation of the constitution lies in its full-dimensional and systematic implementation. The practical obstacles in the construction of the institutional framework for the comprehensive implementation of the constitution stem from the insufficiency of the system's systematicness and coordination. This article clearly defines the connotation and boundaries of the core concept, clarifies the essence of practical issues, and proposes optimization paths that are both top-level design and feasible in practice, providing specific solutions for the improvement of related institutional frameworks and responding to the policy deployments of legal construction in the new era.

Keywords Comprehensive implementation of the Constitution; Institutional system; Constitutional compliance review; Synergistic collaboration of entities; Constitutional supervision

宪法的生命在于实施，宪法的权威在于实施。党的二十届三中全会通过的《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》强调“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，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”^[1]，宪法作为我国的根本大法，是治国理政与法治体系建构的根本依据，依托宪法形成的法治秩序，为行政机关权力的规范化运作提供了刚性的外在约束，同时清晰界定了行政权力与公民权利的适用范畴与层级边界，构成社会主义民主制度发展演进的根本性制度保障。

1. 保障宪法全面实施制度体系的内涵界定

1.1. 宪法全面实施的概念

2019年中国共产党十九届四中全会作出的《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》（以下简称“党的十九届四中全会决定”）中明确提出“健全保证宪法全面实施的体制机制”，这是在新时代对于全面贯彻实施宪法提出的新的

更高要求^[2]。强调“全面”，是党的十九届四中全会决定的新提法，突出“体制机制”的健全，是党的十九届四中全会决定的新精神。

宪法全面实施是在推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下提出的，二者并非等同关系，而是呈现根本法支撑与实践价值归宿的辩证关联：宪法的全面实施是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的应有之义^[3]。我国宪法作为国家制度和国家治理体系的根本法依据，为国家治理现代化划定法治框架、提供制度遵循；而推进国家治理体系和治理能力现代化，是宪法全面实施的重要实践场域，国家制度与治理体系的坚持和完善，本质上是宪法全面实施在国家治理领域的具体落地，唯有通过宪法全面实施，才能将国家制度和治理体系的制度优势转化为实际治理效能。

宪法全面实施应以国家制度和国家治理体系为整体背景，宪法全面实施中的“全面”，参照《现代汉语词典》的解释，是完整周密，兼顾各方面的意思^[4]。宪法全面实施就是让宪法的每一个字都“活起来”，真正成为治国理政的根本依据，而非停留在纸面上的条文。这一概念与传统“宪法实施”存在本质差异：传统宪法实施多侧重特定条款、特定领域或单一环节的落实，具有局部性、碎片化特征，而宪法全面实施是全维度、系统性的实施，其“全面”具体体现为：

实施内容的全面性，是指宪法全文的实施，不仅包括宪法中关于国家机构、权力运行的规范，也包括关于公民权利义务、国家根本任务等所有内容，从宪法序言到正文，每一段文字和每一个条款，都不折不扣地落实到位。

实施范围的全域性，是指宪法在全域实施，宪法在中华人民共和国的主权范围内普遍生效，不局限于特定行政区域。适用于领土、领海、领空，以及驻外使馆、悬挂本国国旗的船舶和航空器等延伸领域。香港、澳门特别行政区等特殊区域有例外规定，这些地区会根据宪法制定的基本法，实行不同的制度，但宪法仍是其最高法律依据。

实施主体的全覆盖，是指宪法对于所有的主体具有约束力，宪法序言明确规定“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”。这要求国家机关必须依宪履职、不得超越宪法授权，社会组织遵守宪法规范，公民既要依法行使宪法权利，也要履行宪法义务。

实施过程的全链条，并非是单一环节，而是遵守、执行、适用和监督的完整流程，这要求全体社会成员自觉以宪法为行为准则，行政机关严格按照宪法规定行使职权，司法机关在办案中维护宪法权威、保障宪法权利，还需要完善合宪性审查、宪法监督等机制，纠正违宪行为，确保宪法落地。

1.2. 保证宪法全面实施的制度体系内涵界定

界定保证宪法全面实施的制度体系内涵，首要前提是厘清其与“体制机制”“制度建设”等邻近概念的边界，明确三者的区别与内在关联，避免概念混淆：制度建设是针对宪法实施某一领域、某一环节开展的基础性、零散性制度创设与完善行为，是单一维度的制度工作，也是制度体系形成的前提和基础；体制机制是宪法实施制度运行的组织架构、权责划分与具体运行方式，是制度落地执行的载体和保障；保证宪法全面实施的制度体系，则是由各类分工不同、面向各异但相互衔接的宪法实施制度有机整合形成的统一整体，是宪法实施制度建设的系统化、体系化成果，也是宪法实施体制机制有效运行的根本制度遵循。

全面实施宪法的制度体系是由各个分工不同、面向不同，又互相协作、互相衔接的宪法实施制度构成的有机统一体，全面实施宪法的制度体系建设是在把握制度体系总轮廓的前提下，对各个子实施制度的协同推进。全面实施宪法的制度体系建设以中国式法治现代化为根本目标，以依宪治国、依宪执政为核心要义^[5]。健全保证宪法全面实施的制度体系，必须坚持宪法规定、宪法原则、宪法精神全面贯彻，坚持宪法实施、宪法解释、宪法监督系统推进，统筹法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系一体建设，确保宪法得到完整准确全面贯彻^[6]。

2. 我国宪法全面实施制度建设的深层问题与现实压力

宪法全面实施制度建设在实践推进中，既面临制度设计之初便存在的先天结构性缺陷，也遭遇国家治理环境变化带来的新压力与新考验，二者交织形成当前的实施梗阻。下述四类问题中，部分属于制度本身的“先天不足”，即设计层面的规则缺失、机制空白，属于“制度瘫痪”范畴；部分则是治理场景拓展、制度改革深化带来的“新压力”，即原有制度难以适配新的运行环境，属于“制度受压”范畴，现结合问题本质分层阐释：

2.1. 宪法与下位法的配套衔接：制度设计缺陷导致的系统性滞后

宪法与下位法的配套衔接不畅，核心症结源于制度设计的先天不足，新时代国家治理领域拓展、地方立法权扩容则成为加剧这一问题的新压力，最终导致宪法原则性规范难以落地为可操作的具体规则。

宪法的原则性规范须通过下位法转化成可付诸操作的具体规则，而二者衔接的滞后性，已成为制约宪法全面实施的首要问题，从实践操作层面看，这种滞后表现为立法空白造成宪法条款悬而未用，宪法中针对公民基本权利、国家治理核心领域的相关条文，长久以来一直缺乏专门下位法以实现具体化，造成宪法规范沦为“宣言式条款”。宪法第十条针对征地公共利益设置的前置要求，因未形成统一的法律界定，地方政府常以“公共利益”为借口滥用征地权力，导致集体土地跟国有土地形成“同地不同权不同价”的制度性不公现象，还凸显为内容抵触引起体系内耗，一些下位法背离了宪法原则，就司法实践而言，某地方性法规规定公安机关可查阅交通事故当事人的通讯记录，违背宪法有关通信秘密受保护的核心内涵，虽经备案审查后得以纠正，但同类问题在其他地区仍时有发生，暴露出衔接审查的系统性不足。

2.2. 宪法实施主体的协同联动：先天权责模糊叠加新治理场景的结构性断层

宪法实施多元主体的协同联动失灵，本质是制度设计上主体权责划分与衔接规则的先天缺失，而监察体制改革、跨区域治理等新治理实践的推进，则成为凸显这一问题的新压力，最终造成各主体“各自为战”的结构性断层。

宪法实施是多元主体协同参与的系统工程，当前各主体“各自为战”的情况比较明显，联动机制尚未健全，从横向角度看，国家机关彼此存在职能方面的壁垒，立法、执法和司法环节未形成完整闭环，2018年宪法增设监察委员会条款后，《中华人民共和国监察法》得以迅速出台，但配套的证据标准以及程序衔接相关法规长期缺位，致使监察机关跟司法机关在案件移送期间频繁出现认定标准冲突。从纵向这一维度出发，区域协同立法因宪法依据缺失，陷入了困境，部分城市群环境治理协同法规，因未明确跟宪法“新发展理念”的衔接逻辑，面临合宪性的相关质疑。就内外层面而言，国家机关跟社会力量的联动有所欠缺，公民、社会组织参与宪法实施的渠道有限，因缺少常态化的民意反馈途径，立法机关未能及时进行调整，让权利保障流于形式。

2.3. 宪法监督机制的功能发挥：先天规则留白遭遇新立法实践的效能性不足

宪法监督机制难以充分发挥保障作用，核心是制度设计上的规则留白与机制刚性不足，属于先天的制度缺陷，而新时代立法数量激增、治理场景数字化则成为考验监督效能的新压力，使得监督机制的短板进一步放大。

宪法监督作为保障宪法实施的关键制度，当前我国宪法监督机制虽已初步运作，但在启动门槛、审查范围、结果效力等方面依然存在功能上的短板，

难以充分发挥保障宪法全面实施的作用。合宪性审查启动机制的畅通性欠佳，目前备案审查多采用被动审查，主动审查覆盖到的范围有限，而且审查建议的受理标准和处理流程缺少明确规范，造成部分违背宪法原则的下位法未能及时进入审查的视野里。审查标准与结果运用存在模糊性，备案审查机关对“是否违背宪法原则”的判断缺乏统一标准，且审查结果的公开范围有限，对违宪法规的修改、废止缺乏刚性约束机制，导致从审查纠正到问题反复的恶性循环。宪法解释机制未能有效激活，宪法解释是弥合宪法与现实间隙的重要工具，但我国宪法解释的启动主体、程序与效力等尚未通过立法细化，当宪法条款面临实践争议时，无法通过权威解释为监督审查提供依据，只能由立法机关通过制定法律间接释明，削弱了宪法监督的专业性与及时性。

2.4. 宪法意识与实践转化的衔接：先天培育机制薄弱叠加新权利需求的认知性偏差

宪法意识与实践转化的脱节，根源在于宪法意识培育与依宪履职约束的先天制度机制缺失，而新时代公民权利意识提升、行政治理需求多元化则成为加剧认知偏差的新压力，导致宪法规范难以有效转化为实践行为。

宪法实施依赖宪法意识这个社会基础，现阶段我国公众和国家机关工作人员的宪法认知存在偏差、宪法意识薄弱，导致宪法规范难以顺利转化为实践行为。从广大民众的层面看，“宪法工具化”这种认知普遍存在，多数公民把宪法认定为“政治宣言”，而非“权利保障书”，倘若权利遭受侵害，多依靠信访、行政复议等途径去维权，很少把宪法当作依据去主张权利。宪法普法工作不间断地推进，但多数时候停留在“条文宣读”这一层次，没有对宪法原则、权利内涵展开深度剖析，导致公众对宪法的认识仅在表层。从国家机关层面的角度看，“重政策而轻宪法”的倾向尚未彻底扭转，部分行政机关在制定政策、开展执法工作时，优先考虑地方发展需求或行政效率，忽视宪法原则的约束。

3. 健全保证宪法全面实施的优化路径

3.1. 加强党领导宪法全面实施的实践推进与协同保障

加强党对宪法全面实施的领导，是实现全面依法治国、建设社会主义法治国家的根本保证，应着眼于我国政治现实与法治实践，搭建系统完备、协同高效的制度体系，在政治引领这一层面，应使党的领导贯穿宪法实施的全过程各方面，明确党委在各个关键环节的领导职权，保证宪法实施始终朝着正确政治方向开展。从制度构建角度，需完善党领导宪法实施的制度闭环，完善党内法规与宪法法律的衔接协调制度，同时进一步强化党委对宪法实施

的监督问责机制，引导领导干部积极带头尊法、学法、守法、用法。从实践施行角度，需注重发挥党员干部的示范引领价值，经由常态化的宪法学习教育，提升党员干部宪法素养和依法履职的能力，带动各级党组织和党员干部成为宪法的忠实崇尚者、自觉践行者和坚定维护者，还要加强党对宪法理论研究的引导，为完善相关制度机制作学理上的支撑，做到政治引领、制度保障、实践推动与理论支撑的相互统一，保证宪法全面实施始终在党的坚强引领下有序推进。

3.2. 宪法与下位法衔接滞后：四维破解对策

解决宪法与下位法配套衔接滞后性问题，需从机制构建、审查强化、利益协调、解释激活四个维度系统施策，以实现宪法原则向实践规则的精准转化。第一是构建宪法导向的主动立法衔接机制，由全国人大常委会法工委牵头制定宪法实施立法台账制度，优先推进关键领域立法，破解立法被动与条款悬置问题。第二是强化备案审查刚性约束，建立立法前合宪性审查前置程序，未通过则不得进入审议，明确审查建议受理与反馈时限，将公众监督纳入审查体系，从源头遏制内容抵触与审查虚化。第三是优化立法利益协调机制，推行中央统筹的框架性立法优先制度，对集体土地制度、公民基本权利等领域先制定统一框架性法律明确核心规则，地方仅可制定实施细则。第四是激活宪法解释规范指引功能，细化宪法解释启动程序，明确全国人大常委会可主动梳理争议条款启动解释，也可响应国务院、司法机关等请求被动启动。

3.3. 加强宪法实施主体协同性

首先要明确主体的权责边界，依靠制定《宪法实施主体权责清单条例》来实现，由全国人大常委会制定，以单行条例为规范形式，衔接《宪法》《立法法》《监督法》中关于国家机构职权与宪法监督的相关条款，对立法、行政、司法、监察机关和地方人大的核心工作职能进行梳理，明确县级以上人大常委会对宪法实施监督的主体地位，赋予专门委员会开展初步审查的权力，其次要搭建跨层级、跨机关的协同机制，在横向领域构建由全国人大常委会牵头开展的跨机关宪法实施联席会议制度，同步设立针对备案审查纠错结果的反馈机制。纵向层面设立中央—地方宪法实施协同指导中心，在上位法公布后及时发送配套提醒函，指导区域协同立法明确与宪法条款的衔接逻辑。再者要提升基层实施能力，实施基层宪法实施能力提升工程，搭建智库支撑平台为基层提供专业咨询，化解缺人缺专业的困境。最后需拓宽社会力量参与渠道，完善宪法实施公众参与制度，在立法中开展公开征求意见与听证并

回应公众建议，搭建民意反馈平台明确处理流程与激励机制，推动公民与社会组织有效参与宪法实施，破解“内外疏离”问题。

3.4. 改进宪法监督机制

针对我国宪法监督机制在启动的门槛、审查的范围、结果的效力以及宪法解释方面的功能短板，应把《中华人民共和国宪法》第六十七条对监督职权的规定作为依据，结合《中华人民共和国立法法》《监督法》的对应条文，从优化机制和细化规范方面系统采取措施。针对合宪性审查启动机制存在梗阻的问题，应扩大主动审查范围并规范被动审查流程，明确备案审查机关对那些涉及公民基本权利、国家机构职权配置、宪法原则落实的下位法实施全覆盖主动审查。为解决审查标准模糊与结果运用乏力问题，应出台《合宪性审查标准指引》，该指引由全国人大常委会制定，作为宪法实施配套专项规范性文件，衔接宪法及相关法律中的合宪性审查条款，明确违背宪法原则的具体情形，要求审查意见必须列明具体违宪依据，对经审查确认违宪的法规，制定机关需在6个月内完成修改或废止，逾期未修改的由全国人大常委会启动撤销程序，并向社会公布追责情况，打破从审查纠正到问题反复的恶性循环。围绕宪法解释机制未有效激活的短板，需通过立法细化宪法解释的启动、程序与效力，明确全国人大常委会可主动针对宪法条款因时代发展产生的内涵争议启动解释，也可依国务院、最高人民法院、最高人民检察院及省人大常委会的请求被动启动解释，规定宪法解释与宪法条文具有同等效力，作为备案审查机关判断下位法合宪性的直接依据。

3.5. 强化宪法意识，矫正实践转化偏差

宪法意识向实践转化衔接时的认知偏差及实践形式化的根源，需在公众认知培育、国家机关履职规范、实践效能提升三方面联合施策。从大众群体层面，需对宪法普法的内容及形式加以革新，摒弃条文宣读的浅层模式，同时在权利救济各环节设立宪法权利指引岗，依托法律援助机构为公众供给宪法层面的维权咨询，引导公民当权利受到损害时凭借宪法主张自身合法权利，修正宪法工具化的既有认知。以国家机关这个层面而言，要强化依宪履职的刚性约束，行政机关在制定政策的时候，需建立宪法合规的前置审核程序，未经合宪性审查，或者审查未达标的政策，不可进入实施流程，把宪法实施情况纳入行政机关绩效考评体系，把评估指标做细化处理，杜绝“重政策轻宪法”的倾向出现。针对实践形式化难题，需要重新构建宪法仪式与宣传的实践指引，宪法宣誓活动需同步公开宣誓人履职期间的宪法实施责任清单，明确其在保障公民权利、监督权力运作方面的具体宪法责任，全国人大常委会牵头开展《宪法实施成效评估办法》制定工作，以宪法实施配套专项管理

性规范性文件为形式，衔接《宪法实施主体权责清单条例》《合宪性审查标准指引》及国家机关绩效考评体系，构建涵盖公众宪法认知状况、国家机关依宪履职率、宪法权利救济成功率等维度的评估指标体系，每年开展评估，将评估结果向社会予以公开，以评估结论作为优化普法工作、监督机关依宪履职的重要依据，促进宪法意识跟实践转化的深度衔接。

4. 结语

宪法的生命与权威在于实施，健全保证宪法全面实施的制度体系，是贯通中国式现代化与国家治理现代化的法治基石，更是全面依法治国进程中彰显宪法根本法地位的关键抓手。本文研究表明，唯有实现制度协同运转，才能将宪法文本优势转化为治理效能。

目前我国宪法实施制度已搭建好基础框架，但实践中仍面临多重问题交织的现实梗阻：宪法与下位法衔接滞后导致条款虚化，实施主体协同断层制约整体效能，监督机制短板弱化“护宪”合力，宪法意识与实践转化偏差削弱社会根基，且各类问题均呈现制度设计先天不足与新时代治理场景拓展带来的新压力相互叠加的特征。这决定了健全并完善保证宪法全面实施的制度体系，必须坚持系统思维，走多维协同治理的路径，本文从实践层面提出优化路径，把党的全面领导作为根本遵循，构建覆盖全链条的解决方案：通过宪法导向立法衔接与刚性备案审查破解规范冲突，以权责明晰与跨域协同机制打通联动壁垒，靠扩容合宪性审查、激活宪法解释筑牢监督防线，用革新普法与依宪履职约束推动意识转化。唯有不断推进制度体系的迭代升级，才能真正激活宪法条文的实践效力，让宪法成为治国理政的根本遵循，为法治中国建设与国家长治久安提供坚实保障。

参考文献

- [1] 杨宗科. 建立宪法实施情况报告制度的逻辑与重点[J].法律科学(西北政法大学学报), 2025,43(01):3-18.
- [2] 李忠. 论健全保证宪法全面实施的制度体系[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2023, 53(02):42-55.
- [3] 孙泽海,陆卫明. 党领导进一步全面深化改革的治理实践[J].思想理论战线,2024,3(06): 71-81+141.
- [4] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典[M].5 版.北京:商务印书馆,2005: 1131.
- [5] 焦洪昌,赵昶硕. 论全面实施宪法的制度体系建设[J].人民检察,2022,(23):14-20.
- [6] 陈柏峰. 在进一步全面深化改革中坚持全面依法治国——党的二十届三中全会《决定》的法治要义[J].现代法学,2025,47(01):11-24.