

论党内法规体系中比例原则的适用

秦前红 薛小涵

摘要 近年来,比例原则的阶层构造渐次完善,适用结构不断延展,已成为公法领域中的一项基本原则,并逐步彰显和确立自身在私法领域中的地位。党内法规体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,其内在目的指向、内在价值立场和外外在表现形式皆体现出与比例原则的深度契合性。比例原则应当突破国法体系之畛域,在党内法规体系中广泛适用;比例原则应当作为党内法规体系的一项基本原则存在,其适用能够优化党内法规制定权限配置,提升党内法规制定质量,加强党内法规实施,最终进一步推动党内法规体系的健全与完善。

关键词 比例原则;党内法规体系;中国共产党;党组织权力;党员权利;党的领导;依规治党;全面从严治党

中图分类号 D2;D911 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2022)03-0151-10

基金项目 国家社会科学基金项目(18CFX016)

作为法释义学的经典概念之一,比例原则肇端于德国的警察法学,后来渐次发展成为行政法的一项基本原则。随着法治建设的不断发展,比例原则已成为公法领域的一项基本原则,被誉为公法上的“帝王条款”,并有突破公法之藩篱,逐步向刑法、民法等私法领域强势挺进的态势,其适用范围正弥散至整个国家法律体系。中国特色社会主义法治体系由国家法律体系和党内法规体系两套正式的法规范体系型构而成,党内法规体系体现党的统一意志,规范党的领导和党的建设活动,在巩固党的长期执政地位、永葆党的先进性和纯洁性等方面发挥着治本之用。从理论界的研究现状来看,部分学者已经注意到了比例原则之于党内法规体系的重要价值。例如,欧爱民从比例原则在党内法规领域的地位出发,将比例原则定性为党内法规的一般法治原则^[1](P202);吕品认为,比例原则是党规严于国法的践行原则^[2](P52)。然而,既往论述大多直接就比例原则在党内法规体系之中的适用内涵进行笼统说明,对比例原则的地位、适用规则等基础性问题尚缺乏强有力的论证,这就导致比例原则在党内法规体系中的适用存在“拿来主义”之嫌,不利于比例原则地位的巩固与功效的扩展。基于此,我们需要梳理党内法规体系中比例原则适用的逻辑前提,分析党内法规体系中比例原则适用的正当性,最终明确党内法规体系中比例原则的地位,并探寻党内法规体系中的比例原则的具体适用路径,以期全面发挥比例原则在党内法规体系中的重要功效,进一步健全与完善党内法规体系。

一、党内法规体系中比例原则适用的逻辑前提

比例原则引发了理论界的广泛关注,相关研究成果已蔚为大观。明确比例原则的阶层构造、适用结构及其在国家法律体系中的定位,是探讨比例原则能否跨越国家法律体系之界限、融于党内法规体系之中的必备前提。

(一) 比例原则阶层构造之完善

传统的比例原则由适当性原则、必要性原则和狭义上的比例原则三个子原则构成。近年来,比例原则逐步从“三阶论”扩展为“四阶论”。以刘权为代表的学者认为,现今世界各国法院已经越来越多地就公权力行为的目的进行正当性审查,应当将目的正当性原则作为一项独立子原则纳入比例原则之中,构建“四阶论”比例原则^[3](P144-146)。作为反对“四阶论”的学者之一,梅扬、蒋红珍主张维持传统“三阶论”的比例原则阶层构造模式。其中,梅扬指出,比例原则之适用,是将目的之合法性视为当然前提而不加怀疑,目的正当性并不在比例原则的射程范围之内^[4](P61);蒋红珍则对目的正当性审查秉持克制态度,认为不能赋予其独立之阶层秩序的地位,应当将其作为比例原则的预备阶段予以确立^[5](P65)。此外,另有陈新民等学者主张构建由必要性原则和均衡性原则组成的“二阶论”比例原则,认为适当性原则乃事理之当然,功能极为不彰,无需存在^[6](P373)。我们认为,“四阶论”更有助于发挥比例原则的功效。就目的正当性原则而言,一则,目的正当性要求属于合法性要求,其他三项子原则属于合理性要求。作为比例原则第一阶段的审查原则,目的正当性原则为比例原则的审查提供了基本前提,亦即,唯有首先肯认公权力行为目的正当合法,接下来的审查分析工作才有开展之必要。二则,将目的正当性单独抽离形成比例原则中一项独立的子原则,丰富了比例原则的内涵,使比例原则的审查层次更加规范有序。再拿适当性原则来说,随着适当性原则内涵的不断拓展与丰富,适当性原则的作用与功效日益彰显,其存在对于比例原则效用的发挥不可或缺^[7](P104-105)。通过运用比例原则,公权力主体依次分析自身所欲实现的目的是否正当、所采取的手段是否能够促进目的的实现、所采取的手段是否对个体利益损害最小、手段与目的之间是否合乎比例,最终综合确定是否应当矫正该项手段行为,以实现公共利益与个人利益的均衡。

(二) 比例原则适用结构之延展

比例原则最初仅具备“权力—权利”结构,现已逐步发展为可适用于“权力—权利”“权力—权力”“权利—权利”三类结构之中。第一,“权力—权利”结构。“权力—权利”结构是比例原则的经典结构。在该结构中,比例原则主要用于规范和调整公权力和公民权利之间的关系,以限制公权力滥用、保障公民权利不受过度侵犯为目的。例如,赵宏等学者即认为,比例原则是“对基本权利限制的限制”^[8](P160-161)。第二,“权力—权力”结构。在“权力—权力”结构之中,比例原则主要用于调整强势一方公权力机关与弱势一方公权力机关之间的关系,以避免强势一方公权力对弱势一方公权力造成不当侵害。从国内理论界现有的研究成果来看,比例原则开始在分权领域加以普遍适用。例如,王书成高度认可比例原则在纵向分权中的地位,主张比例原则的思想存在于任何法治逻辑下的纵向分权之中^[9](P89)。第三,“权利—权利”结构。持有此观点的学者认为,若某项权利较之于另一项权利呈现出直接或间接的强势性和支配力,那么此种权利也是一种支配性的权力。申言之,若两种私主体权利之间呈现出不平等的法律关系,便可以运用比例原则对强势一方的权利加以限制,以实现弱势一方权利的保护^[10](P167)。理论界对“权利—权利”结构的探讨进一步扩大了比例原则的功效,使比例原则成为平衡私主体之间利益关系的基本原则与法律工具。比例原则功能的拓展与比例原则适用结构的变化紧密相关。从目前来看,比例原则“权利—权利”的结构主要适用于民法领域之中,其能否在公法领域中得以广泛适用,仍有待理论界加以探讨和明确。

(三) 比例原则在法律体系中的定位之辨

比例原则最初作为行政法中的一项基本原则而存在。随着法治理论与实践的发展,比例原则的适用范围不断扩大,现已逐步实现从行政法领域至整个公法领域的扩张,进而延展至刑法、民法等领域之中。专家学者就其在法律体系中的定位问题展开了新的探讨,逐步形成并分化为以下三种基本立场。第一,行政法原则说。以许玉镇为代表的学者认为,应当继续固守比例原则作为行政法基本原则的定位,不应将比例原则扩大成一项宪法性原则,避免使其沦为一个泛泛的权益衡量原则^[11](P123)。在此基

基础上,梅扬主张扩大比例原则在行政法中的适用范围,使其涵盖行政行为的全部类型^[41](P66)。行政法原则说秉持保守立场,尊重比例原则的原旨,突出强调并注重发挥比例原则的独特优点与功效,在避免比例原则功能泛化等方面具有积极意义。然而,行政法原则说的最大弊端在于其无法与比例原则快速扩张的发展现状相适应,从而使其自身可能存在过度保守与落后之嫌。第二,宪法原则说。比例原则是集抽象性和具体性于一身的特殊的法律原则,具有较强的适用性和可操作性,范进学等学者主张比例原则应升格为一项宪法基本原则,并就比例原则在宪法文本中的规范依据作出了阐释^[12](P112-114)。确定比例原则作为宪法基本原则的地位,即表明比例原则可以全方位约束所有公权力,并可普遍适用于所有部门法之中,作为部门法领域的基本原则而存在。宪法原则说顺应了比例原则的发展趋势,能够解决理论界对比例原则的适用范围之争,为比例原则在部门法领域中的适用提供合法性证成。例如,于改之等据此认为,作为宪法的基本原则,比例原则应当在刑法中得以广泛适用^[13](P137)。但是,宪法原则说存在比例原则的宪法规范依据尚未统一明晰等问题,这仍有待理论界进行进一步廓清。第三,部门法原则说。部分学者从除却行政法之外的其他部门法领域出发,探讨比例原则在其中的地位。例如,郑晓剑认为,比例原则具有本体论与方法论双重性质,具备成为一项民法基本法律原则的基本品质^[14](P105)。部门法原则说顺应了“私法宪法化”“公私法融合”的理论发展趋势,以开放的姿态回应了比例原则范式转型的需求^[15](P106)。但亦有反对者认为,部门法原则说过度拔高比例原则的地位,忽视了比例原则在不同部门法中的适用限度问题。例如,康浩认为,比例原则可作为民事立法、执法和司法的审查原则,但难谓在民事领域具有普适性^[16](P125)。比例原则在部门法领域的适用限度与强度等问题亟须理论界作出进一步回应。

二、党内法规体系中比例原则适用的正当性分析

根据党的十八届四中全会的基本精神,党内法规体系与国家法律体系相辅相成、并行不悖,二者皆是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。党内法规体系是以党章为根本,以民主集中制为核心,以准则、条例等中央党内法规为主干,由各领域各层级党内法规组成的有机统一体^[17](P45)。党内法规体系基于党的领导产生,是管党治党的重要工具,对规范和调整党的领导和党的建设活动具有重要意义。党的十八大以来,党内法规体系建设驶入快车道。在建党100周年之际,习近平总书记曾宣布,完善的党内法规体系已经形成,这表明党内法规体系建设取得了历史性突破,党内法规体系达到了更加成熟、更加稳定的新高度。然而,与国家法律建设相比,党内法规体系建设经验相对欠乏,制度建设尚不健全。为此,更需借鉴国法建设经验,利用比例原则对党内各项行为活动进行约束和指导。党内法规体系的内在目的指向、内在价值立场与外在表现形式皆表明党内法规体系与比例原则深度契合,比例原则应当突破国法体系之畛域,在党内法规体系中得以广泛适用。

(一) 党内法规体系的内在目的指向:规制党的权力

在我国政党主治的背景之下,中国共产党的权力具有最高权威与最高作用力。权力是一把双刃剑,规范与制约权力至关重要,我们必须利用法治方式将权力运作过程纳入可控的规范体系之中。权力的规范和制约是党内法规的根本指向,党内法规一直是中国共产党规制权力的重要方式^[18](P36)。作为党内法规规范的集合体,党内法规体系的重要目的之一在于加强和改善党的领导,有效规范并限制权力的滥用,将权力关进制度的笼子里,深入推进全面从严治党。此处的权力主要是指党的权力。党的权力由各级各类党组织的权力、党员领导干部的权力等多种权力构成。就党的权力的性质而言,党的权力属于一种公权力,具言之,党在管理内部事务时行使的是社会公权力,在管理国家公共事务时行使的是超国家公权力^[19](P66)。在依据党内法规管党治党的过程中,中国共产党的权力属于社会公权力。作为党内法规体系中最高位阶、最具权威的“指示器”,《中国共产党章程》在总纲和各个分章中多次确认党的领导地位与重要性。在党政联合发文等情形下,党与国家机关之间更多地呈现为“党在国家中”的关系,党

与国家机关共同管理国家公共事务,此时中国共产党的权力与国家公权力更为趋近。“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”被写入2018年3月通过的《宪法修正案》之中,并作为国家根本制度条款而存在,这在宪法文本层面上明确了党的权力具有国家公权力的性质。但是,党的权力属于政党权力,其不同于国家公权力,若将其简单归于国家公权力的范畴则不甚妥当。因之,应当将此种情境之下的党的权力定性为一种超国家公权力。比例原则脱胎于限制公权力的思维土壤,具有规范限制公权力的天然功能,党内法规体系规制党的权力的内在目的指向为比例原则的适用提供有效凭据。与此同时,从法属性的角度来看,公法在总体上统一规范和控制公权力运作,党内法规体系的内在目的指向反映出其近似于公法体系的基本属性^①(P8)。如上文所述,在公法之中,比例原则主要用于调整“权力—权力”“权力—权利”间的关系。转换至党内法规体系的语境之内,比例原则主要通过“党组织权力—党员权利”“党组织权力—党组织权力”的适用结构对党组织权力运行加以有效调试。此外,从科层制的角度加以考量,不同级别的党员在事实上亦存在地位和资源优势上的差异,尤其党员领导干部作为“关键少数”,手中握有重要的公权力。比例原则亦可于其间发挥重要作用,通过“党员权利—党员权利”的逻辑结构,调整并规范党员与党员之间的关系。因此,比例原则的运用有助于使各级各类党组织和全体党员在自由裁量空间范围内明确自身行为的波段宽度,合理确定权力的运用界限,将“权力—权力”“权力—权利”“权利—权利”间的价值平衡结果确定下来。如此,方能起到优化党内权力配置和归属、有效规制党的权力、切实推进全面从严治党的重要作用。

(二) 党内法规体系的内在价值立场:以人民权利为中心

党内法规体系的内在价值立场与比例原则的核心理念深度契合。从权利义务本位的角度考量,比例原则坚持以权利为本位,这似乎与党内法规体系义务优位的立场存在一定的矛盾与冲突。实则,权力的行使者应当知道手中的权力来源于权利,并用权力去保护、发展权利,这种权利意识的形成及强化将促使执政党在权力行使时坚持以权利为中心^[21](P41)。中国共产党的执政地位和权力皆由人民赋予,党始终坚持以人民为中心的基本价值立场,发展全过程人民民主,深刻体现“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的价值宗旨。作为马克思主义使命型政党,党必须践行自身使命,保障人民权益,才能获得最广泛的政治认同。在治国理政的过程中,党必须用手中的权力去维护和实现全体公民的权利;在管党治党的过程中,党必须使党员权利在党内得以有效保障。从宪法法律、党内法规的相关规定加以考量,党员权利与公民权利在主体、内容等诸多方面皆具有共通性与一致性。中国共产党始终坚持依规治党,不断健全完善党内法规体系。作为中国共产党用于管党治党和提升党内治理法治化水平的重要工具,党内法规体系始终坚持以人民性为基本面向,保障党员权利,实现党内民主。《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017年)》中提出,健全党员权利保障制度,更好地发挥党员在党内生活中的主体作用;《中国共产党党员权利保障条例》第四条规定,党组织必须尊重党员主体地位,强化管党治党的政治责任。依规治党必须满足全体党员的权利得以实现的期待,它要求党组织和党员的一切行为皆不得对党员权利造成过度限制与侵害,这与比例原则意在实现与保障个体权利的出发点和落脚点高度吻合。与此同时,比例原则内含的公平、正义等理念在无形中能够加强党员的权利意识,使党员在自身合法权益遭到侵害时,主动以法律和党内法规为凭据有效行使申诉权、抗辩权等各项权利,捍卫自己的合法权益。此外,从规范制约权力的角度而论,党员知情权、参与权、选举权、监督权等权利的有效行使能够加强对党组织权力的制约和监督,实现以权利限制权力的目的,避免权利被权力所扼制。因此,比例原则与党内法规制度背景具有深度契合性。

① 此外,从调整关系来看,党内法规体系反映中国共产党的执政理念与政治诉求,其所调整的核心关系是党务关系,而党务关系的重要组成部分是各级各类党组织权力之间的关系、党组织权力与党员权利之间的关系,这便与公法所调整的法律关系的根本政治性深度契合。

(三) 党内法规体系的外在表现形式:党内法规规范

党内法规体系以党内法规规范为基本构成要素和外在表现形式。只要法规规范中包含了特定用词,比如“相适应”“尽可能”“认为必要”“可接受性”“明显不当”等,这些规范都可以成为比例原则的规范基础^[221](P68-69)。诸多党内法规规范蕴蓄着比例原则的基本精神,为比例原则的正确适用提供了规范载体。以《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》(下文简称《备案审查规定》)为例,《备案审查规定》第11条规定,审查机关应当从合理性审查方面对符合审查要求的报备党内法规进行审查;第19条规定,内容明显不合理的党内法规,审查机关应当不予备案通过并应当要求报备机关进行纠正。上述条款皆明确规定审查机关应当对报备的党内法规进行合理性审查。合理性审查与比例原则密切相关,适当性原则、必要性原则和均衡性原则皆聚焦于审查公权力机关行为的合理性。又如,《中国共产党纪律处分条例》(下文简称《纪律处分条例》)第四条就党的纪律处分工作应当坚持的原则作出了规定,其中“区别不同情况,恰当予以处理”“宽严相济”等术语皆为比例原则的精神映射。另有部分党内法规规范虽未包含比例原则的特定用词,但若对其加以细致揣摩,不难发现也有比例原则的基本精神贯穿其内。举例言之,《中国共产党党内监督条例》《中国共产党问责条例》均就监督执纪“四种形态”作出了明确规定,“四种形态”之间的区分与转化体现出对手段与目的相均衡理念的尊重;《中国共产党党务公开条例(试行)》第八条规定:“党的组织应当根据党务与党员和群众的关联程度合理确定公开范围”,并据此将党务公开范围划分为四个层级。细致揣摩该项规定的制定思路,也会发现其中暗含适度、均衡的比例原则精神内核。

三、党内法规体系中比例原则的地位

在所有法文化中,“发现问题—形成原则—凝结为体系”三者之间的循环反复出现,因此构建体系的真正要素不是抽象概念,而是法律原则^[231](P219)。转换至党内法规体系的语境之中,明确党内法规原则是建构与完善党内法规体系的核心与关键所在。党内法规规则根据党内法规原则产生,以“全有或者全无”的方式在党内法规体系中得以应用。在党内法规规则缺位或党内法规规则不能有效调整党务关系之时,党内法规原则便能填补这一漏洞,彰显其把控调整党内事务、稳定党内法规体系秩序的重要作用。当前,党内法规理论研究滞后于党内法规建设实践,人们对党内法规原则的认识明显不足,集约化的党内法规原则体系尚未形成^[241](P310)。在此背景之下,明确比例原则在党内法规体系中的地位,对于党内法规原则体系的构建、比例原则在党内法规体系中适用功效的发挥、依规治党水平的提升等皆具有重要意义。

我们认为,比例原则应当作为党内法规体系的一项基本原则而存在。法的原则分为基本原则和非基本原则。基本原则是能够体现法的根本价值的原则,是全部法规范的精髓所在^[251](P26)。党内法规基本原则应当具备适用广泛性、理念性和相对稳定性。以此为衡量标准,比例原则具备担当成为党内法规基本原则的特性。首先,在适用广泛性方面,比例原则具有较强的抽象性,可以广泛适用于党内法规体系之中。比例原则保证党组织行为和党员行为在方向上的正确性、广度上的节制性和强度上的适度性,具有指南针的效用。党组织之间的关系、党组织和党员之间的关系、党员与党员之间的关系是党务关系的核心内容。比例原则是调整“权力—权力”“权力—权利”“权利—权利”之间关系的利器,其在组织人事、作风建设、反腐倡廉等多个场域中皆可得到广泛适用。其次,就理念性而言,比例原则帮助形塑党内法规内在理念与价值追求。党内法规的理性集中体现为符合比例原则,它要求党内法规确定的制定目的适当,提供的手段措施不多不少恰好满足目标需要^[241](P655-657)。比例原则包含着进退有度、理性均衡的内涵旨趣,体现出对公平正义的价值追求,有利于使党组织和党员逐渐摒弃“重权力轻权利”的惯性思维,进一步推动形塑党内法规内在理念与价值追求。最后,比例原则具有相对稳定性。比例原则的四阶结构使其自身具备较强的稳定性,党组织和党员适用比例原则有助于增强行为的稳定性和可预期性,

从而增进党内法规体系的权威性。与此同时,比例原则涉及利益衡量,其特有的开放式的价值衡量标准有助于协调党内各方利益诉求,能够为党内法规体系注入新鲜活力,提升党内法规体系的开放性与灵活性,使党内法规体系能够填补规范与实践之缝隙,被有效遵守和执行。

判断比例原则能否作为党内法规体系的一项基本原则,必然要分析其是否能够与党内法规基本原则共存共生。民主集中制原则是党内法规领域的一项最为重要的原则,也是最能体现党内法规本质和特点的基本原则,党内法规在制定、实施、监督的过程中,必须严格遵循民主集中制原则。历史的惨痛经验告诉我们,党内不应过分强调集中,还应注重民主。民主集中制原则要求必须充分发扬党内民主,尊重党员主体地位,保障党员民主权利,发挥各级党组织和广大党员的积极性创造性。比例原则与民主集中制原则的要求一脉相承。比例原则内含的公平、正义等思想能够促进党内和谐统一,发扬党内民主,贯彻落实民主集中制原则的内容与要求,更好地实现“民主基础上的集中和集中指导下的民主”。值得注意的是,比例原则必须尊重民主集中制原则在党内法规体系中的根本地位,其只能作为民主集中制原则的下位原则而存在,不可逾越或违背民主集中制原则的精神与要求。

此外,如上文所述,从比例原则的地位来看,比例原则在法律体系中的地位不断攀升,已从行政法的基本原则上升为一项宪法原则。将比例原则作为一项基本原则适用于党内法规体系之中,既是党内法规贯彻落实宪法原则和精神的重要体现,也是党内法规实施宪法的有效方式之一。比例原则可被视为一个不同法律体系间减少沟通障碍与成本的价值中立的机制^[26](P43)。将比例原则确立为党内法规体系的基本原则有助于在党内法规体系中贯彻落实“宪法为上”的理念,增强宪法权威,同时也是进一步加强党内法规体系同国家法律体系的衔接与协调、实现中国特色社会主义法治体系融贯统一的有效方式。

四、党内法规体系中比例原则的具体适用

比例原则作为党内法规体系中的一项基本原则,贯穿于党内法规体系的各个领域之中。在党内法规体系中,比例原则的释义学内涵应当调整为:其一,目的正当性原则是指党组织或党员所采取的行为目的必须有助于规范党组织权力运行、保障党员权利,实现党内意志的集中统一,最终助益于党的领导和党的建设水平的提升;其二,适当性原则是指党组织或党员所采取的行为能够助益于提升党的领导和党的建设水平;其三,必要性原则是指党组织或党员在能够达成目的多种行为手段中,选择对其他党组织和全体党员利益侵害程度最小的手段;其四,均衡性原则是指党组织或党员的行为对其他党组织或党员权益造成的损害不得超过其所欲实现的价值。此处的“价值”要素应当以党内法规体系的目的追求等作为判断标准,如坚持和加强党的领导,实现依规治党,推进全面从严治党等。党内法规体系的实质是一个适应“四个伟大”发展变化而有针对性地解决党组织权力与党员权利配置的失衡问题,是一个寻求二者配置结构均衡化的过程^[24](P291)。党组织可以通过运用比例原则,及时制定和修改相关党内法规,拾遗补阙,实现“党组织权力—党组织权力”“党组织权力—党员权利”“党员权利—党员权利”之间关系配置的合理均衡,促进党内法规体系的健全与完善。

(一) 比例原则优化党内法规制定权限配置

实现科学、合理、高效的权力分工与配置始终是党组织致力实现的重要目标,它要求党组织遵循授权有据、禁止有据的准则,不得悖于党章对自身分工与安排的规定,同时又能符合功能适当主义的权力配置原则的要求,充分发挥职权优势与治理效能。纵向的党内权力结构配置以维护党中央集权、保证党中央令行禁止作为第一要义。根据权力和责任分配的程度,以党中央授权为基础,党组织纵向的权力结构配置形成以党中央为中心、各级各类党组织权力向外逐渐减弱的层级化的差序格局,即以党的中央组织、党的地方组织、党的基层组织由内向外依次排序。

党内法规制定权限的划分与配置是党内权力结构配置的核心问题。党的中央组织、中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委享有不同级别和权限范围的党内法规制定权,这

是坚持党的领导、贯彻落实民主集中制原则的应然之义。在此基础上,党中央坚持功能适当原则,在严格遵循党中央所设定的功能秩序和功能空间的基础上,通过授权制定党内法规的方式对党内法规制定权加以二次划分,力争实现各级各类党组织权力的科学配置与良性互动。党中央授权行为的背后牵涉到不同层级党组织之间的权力配置问题。以坚持党中央权威和集中统一领导为第一要义,为避免党中央权力的过度下移和分散,保持授权行为的适度合理,被授权主体可以把比例原则作为分析工具,综合考察现实情况,在制定行为和欲达成的制定目的之间进行权衡,判定制定行为能否更有效地满足党内法规供给侧结构性改革需求,提升党的领导和党的建设水平。举例言之,根据《关于加强党内法规制度建设的意见》,党中央授权副省级城市和省会城市党委在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权。地方改革试点必须尽可能减少对规范体系的冲击,同时有效发挥试验作用,比例原则就应当成为最核心的手段^[27](P42)。授权试点制定党内法规是党中央授予被授权主体以高度自由裁量权的行为,该项授权试点制定党内法规规定中的“等”字更是赋予了副省级城市和省会城市党委对于制定事项的较为宽泛的自由裁量权。副省级城市和省会城市党委可以在法定的时空范围内,利用比例原则筛选和锚定最佳制定方案,在满足合法性与合理性的同时排除党内法规制定的恣意性,根据制定事项的重要性程度作出审慎衡量与决定。授权试点的方式固然有助于提升改革的稳妥性与地方党委制定党内法规的积极性,但实际上,由试点城市党委先行制定党内法规、再由上级党委对之予以评估考察的过程需要耗费大量成本,给党组织增添较重的工作任务。为此,党中央必须确证该项授权试点举措的预期收益将高于所耗成本,这也是贯彻必要性原则中“异同有效性”要求的体现^[28](P186-188)。

(二) 比例原则提升党内法规制定质量

党内法规制定活动主要经历编制规划与计划、起草、审批与发布三个阶段。将比例原则镶嵌于党内法规制定工作的各个环节之中,对于全面、快速且有效地推进党内法规制定进程、提高党内法规制定技术水平、加快实现依规治党具有积极意义。比例原则在党内法规制定工作中的适用突出体现在党内法规前置审核阶段和备案审查阶段。

一方面,在党内法规前置审核阶段,审议批准机关可运用比例原则对党内法规草案质量加以审查。立法机关在起草和审议法律草案时,可以主动运用比例原则对法律草案的内容尤其是其中的“目的一手段”条款进行检视,以尽可能地确保立法质量,实现科学立法^[29](P84)。转换至党内法制规定领域,道理亦是如此。审议批准机关的法规工作机构可以通过比例原则检视草案中各项具体条款的制定目的与手段之间的联系,以判断草案是否存在谋求部门利益和地方保护等问题,务必确保审核通过的党内法规草案能够满足党的领导和党的建设的实际需要,保障党和人民群众的根本利益。经过合理正确的研判,法规工作机构向起草部门和单位提出相应的修改意见,并根据起草部门和单位采纳意见的实际情况决定是否提出相关建议。是以,重视比例原则在党内法规前置审核过程中的适用,有助于切实提高党内法规制定设计的科学性和合理性,保证党内法规质量够强够硬。

另一方面,在党内法规备案审查阶段,党组织可以将比例原则作为审查工具,对报备党内法规的合法性和合理性问题加以检视。在行政法领域,根据《行政诉讼法》的规定,人民法院应当对行政行为进行合法性审查,该法并未就合理性审查作出明确规定,但以“明显不当”等规定为其适用留下了一定的空间。与之不同的是,在党内法规领域,《备案审查规定》在对合法合规性作出规定的同时,亦对审查机关的合理性审查义务作出了明确规定。基于党内法规鲜明的党性与政治性,在党内法规具备合法合规性的前提下,审查机关必须对党内法规文件开展合理性审查,这是备案审查工作坚持党的集中统一领导的必然要求,也是对公平正义理念的尊重与维护。审查机关对党内法规进行合理性审查的内容与标准尚不明确,一般而言,主要关注党内法规是否顺应党情、尊重客观规律和公正理念、具有可操作性以及造成的正面和负面影响等。合理性原则与比例原则存在诸多共通之处,由于合理性原则具有主观随意性过大且在保障人权方面先天不足等缺陷,正逐渐式微并让位于比例原则^[30](P105)。审查机关要主动以比

例原则为工具检视党内法规,有错必纠,尽可能使党内法规的内容平衡兼顾党组织利益和党员利益,全面提升备案审查工作的质量和水平。

(三) 比例原则加强党内法规实施

党内法规实施由监督执纪问责、党务公开、党内法规实施后评估等多个环节组成,比例原则在加强党内法规实施方面的重要作用不容小觑。

第一,比例原则助益深化监督执纪问责。实践中出现的干部喝牛奶被问责、副局长洗澡未接电话被处分、教师假期自费聚餐被通报批评等怪现象的背后,折射出部分党的纪律检查机关存在监督执纪问责泛化、随意化的问题^[31]。比例原则可应用于党的纪律检查机关监督执纪问责过程之中,使党组织做实、做细监督执纪问责工作,增强党内法规执行力,打通党内法规实施“最后一公里”。基本权利放弃的后果如果具有较高强度和较长持续性,则应当从比例原则的角度分析是否应予许可^[32](P39)。比例原则可以帮助党的纪律检查机关科学合理地认定权力和权利的分量和重要性,以确证自身所采取的对违纪违法的党组织和党员权益的减免和剥夺行为是否合理可行。党的纪律检查机关在开展监督执纪问责工作时,必须运用好监督执纪四种形态,准确把握四种形态的转化标准与执行尺度,在保障党组织和党员合法权益的同时达到执纪执法最佳效果,深入推进全面从严治党实效。党的纪律检查机关可以通过比例原则,检视自身执纪问责裁量权的行使是否合理。其一,党的纪律检查机关应当严格按照《中国共产党章程》《纪律处分条例》《中华人民共和国公职人员政务处分法》等相关法律和党内法规开展执纪执法工作,确定监督执纪问责行为是否符合习近平法治思想的基本理念,是否符合党的理论和路线方针政策、国家法律和党内法规的规定以及是否适应党的建设的发展需要,确保行为目的的正当性。其二,党的纪律检查机关应当确保自己采取的对党员权利、党组织权力的限制行为有助于行为目的的实现,不得出现变相挟私报复等现象。要通过适当性审查,对执纪行为的实施效果进行科学预测,确保手段与目的之间具有关联性。第三,党的纪律检查机关所采取的行为不得对违纪党组织和党员的正当权益造成过度侵害。党的纪律检查机关可以通过必要性原则,确保自己所采取的行为是对违纪对象利益损害最小的手段,从而实现对违纪对象正当权益的保护。既要释放“越往后越严”的信号,也要注意把握执纪尺度,避免过罚失当。例如,通过监督执纪第一种形态即能有效处理执纪监督问责问题的,就不必上升至其他形态对党员加以惩戒。第四,党的纪律检查机关通过审查行为手段与目的之间的关联程度,结合党员或党组织违纪行为的严重程度予以综合确定,最终确保采取的行为合乎比例且能够实现双方利益的均衡。党的纪律检查机关通过运用比例原则审查手段与目的之间的关系,在“权力—权力”“权力—权利”“权利—权利”之间寻求“黄金分割点”,在决策和相应行动时权衡利弊,作出最优选择。

第二,比例原则促进规范党务公开工作。党务公开关涉公共利益和私人利益的冲突协调问题,更进一步讲,其关系到如何妥善平衡党组织权力和党员乃至普通群众知情权、监督权之间的关系问题。当前党务公开工作存在公开内容不全面、程序不规范等缺陷^[33](P1)。党组织可以将比例原则作为“润滑剂”,对党务公开过程中的各项利益关系予以正确衡量,切实提升党务公开的规范性和科学性。一方面,在公开内容方面,党组织可通过比例原则进行公开手段与公开目的的关联程度和所涉各项利益大小程度的基础性判断。根据比例原则,结合《中国共产党党务公开条例(试行)》的相关规定,一般而言,党务公开的事项与党员和群众的关联程度愈高,党务公开就愈适当和必要;若党组织认为公开某项该事项所造成的危害将高于发布该事项所获的利益,才能将党务信息列入不予公开的范畴。另一方面,在公开范围方面,通过适用比例原则保持党务公开范围的合法性与合理性。在坚持“以公开为常态、不公开为例外”原则的基础上,党组织可以依次通过目的正当性原则、适当性原则、必要性原则和均衡性原则加以审查,最终综合判定党务信息的公开范围,以确定党务公开行为目的正当、合法合规、准确适度。

第三,比例原则的适用有助于进一步发挥党内法规实施后评估的重要作用。《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017)》中指出,要积极开展党内法规实施后评估工作,并根据评估反馈情况及时

修改完善相关党内法规。《执行责任制规定》第15条对应当列入实施评估范围的党内法规作出了规定,并根据工作需要,区分进行专项评估和一揽子评估。党内法规实施后评估主要就党内法规制定质量和实施效果加以权衡评估,它能够发挥党内法规体系的自我修复功能,增强体系自身的完备性与科学性,提升党内法规执行力。党内法规实施后评估涉及党内法规制定和实施的合理性评估等多项内容,评估方法以量化为主。通过比例原则的运用,突出问题导向,评估主体可以更加快速准确地检测出党内法规制定目的是否正当,手段是否合理必要,党内法规对各类党组织的权力配置和对党员义务权利的安排是否合乎比例,党内法规制定或实施后所获得的利益和消耗的成本是否均衡,等等。目前,四川、重庆、福建等地已先后制定并实施有关党内法规实施后评估的相关规定与政策,并成立了党内法规评估的专业机构。随着党内法规实施后评估制度日益健全,比例原则在其中所发挥的作用将渐趋明显。

比例原则是一个复杂的原则,它允许不同的解释和修正,但它构建了我们的推理,引导我们在艰难的道路上寻找答案^[34](P291-302)。比例原则在国家法律领域具有广阔的适用前景,在党内法规领域亦具有极强的适用价值。比例原则在党内法规体系中的适用拓展了自身的辐射范围,符合中国特色社会主义法治建设的实际情况,同时也顺应了比例原则范式转型的趋向。必须从系统和整体的视角出发,有的放矢地利用比例原则推进党内法规体系建设,从而加快依规治党、从严治党的建设进程。本文明确了比例原则作为党内法规体系基本原则的地位,并以此为基础,探寻了比例原则在党内法规体系中的适用路径。更进一步而言,比例原则与党内法规原则和规则的关系、比例原则在党内法规领域中的适用强度等问题亦皆值得进行深入研究。唯有将比例原则与党内法规建设深度融合,才能满足“持之有度、合乎比例”的党内法规制度建设要求,真正构造出贴合中国特色社会主义法治建设的比例原则的宏观图景。

参考文献

- [1] 欧爱民. 中国共产党党内法规总论. 北京: 人民出版社, 2019.
- [2] 吕品. 党规严于国法: 主要依据、基本要求和践行原则. 理论探索, 2020, (6).
- [3] 刘权. 目的正当性与比例原则的重构. 中国法学, 2014, (4).
- [4] 梅扬. 比例原则的适用范围与限度. 法学研究, 2020, (2).
- [5] 蒋红珍. 目的正当性审查在比例原则中的定位. 浙江工商大学学报, 2019, (2).
- [6] 陈新民. 德国公法学基础理论: 下. 北京: 法律出版社, 2010.
- [7] 刘权. 适当性原则的困境与出路. 政治与法律, 2016, (7).
- [8] 赵宏. 限制的限制: 德国基本权利限制模式的内在机理. 法学家, 2011, (2).
- [9] 王书成. 论纵向分权中的比例原则——以欧盟、联邦及单一制为考察对象. 重庆社会科学, 2007, (5).
- [10] 李海平. 比例原则在民法中适用的条件和路径. 法制与社会发展, 2018, (5).
- [11] 许玉镇. 比例原则的法理研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [12] 范进学. 论宪法比例原则. 比较法研究, 2018, (5).
- [13] 于改之, 吕小红. 比例原则的刑法适用及其展开. 现代法学, 2018, (4).
- [14] 郑晓剑. 比例原则在现代民法体系中的地位. 法律科学(西北政法大学学报), 2017, (6).
- [15] 蒋红珍. 比例原则适用的范式转型. 中国社会科学, 2021, (4).
- [16] 康浩. 论比例原则的民法适用. 人民论坛·学术前沿, 2020, (4).
- [17] 宋功德, 张文显. 党内法规学. 北京: 高等教育出版社, 2020.
- [18] 胡文木. 论党内法规对权力的规制. 浙江学刊, 2017, (6).
- [19] 李海平. 论作为我国宪法学基本范畴的非国家公权力. 江汉论坛, 2014, (1).
- [20] 马丁·洛克林. 公法与政治理论. 北京: 商务印书馆, 2002.
- [21] 秦前红. 宪法原则论. 武汉: 武汉大学出版社, 2021.
- [22] 马怀德. 行政法与行政诉讼法学. 北京: 中国法制出版社, 2000.
- [23] 卡尔·拉伦茨. 法学方法论. 黄家镇译. 北京: 商务印书馆, 2020.

- [24] 宋功德. 党规之治: 党内法规一般原理. 北京: 法律出版社, 2021.
- [25] 张树义, 张力. 行政法与行政诉讼法学. 北京: 高等教育出版社, 2020.
- [26] 摩西·科恩-埃利亚, 易多波·拉特. 比例原则与正当理由文化. 刘权译. 南京大学法律评论, 2012, (2).
- [27] 王建学. 授权改革试点决定应遵循比例原则. 法学, 2017, (5).
- [28] 刘权. 论必要性原则的客观化. 中国法学, 2016, (5).
- [29] 梅扬. 比例原则在给付行政中的适用. 财经法学, 2020, (4).
- [30] 杨登峰. 从合理原则走向统一的比例原则. 中国法学, 2016, (3).
- [31] 范赓. 假期自费聚餐、办公室喝牛奶被问责? 问责不能泛简单化. 青海日报网, 2019-04-19. [2021-12-01] <https://baijiaohao.baidu.com/s?id=1631211342963702949&wfr=spider&for=pc>.
- [32] 张翔, 赖伟能. 基本权利作为国家权力配置的消极规范——以监察制度改革试点中的留置措施为例. 法律科学(西北政法大学学报), 2017, (6).
- [33] 江琳. 党务公开步入制度化规范化轨道. 人民日报, 2017-12-26.
- [34] Schlink B. Proportionality In Constitutional Law: Why Everywhere But Here. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2012, (1).

The Application of the Principle of Proportionality in the System Of Inner Party Regulations

Qin Qianhong, Xue Xiaohan (Wuhan University)

Abstract In recent years, the principle of proportionality has become a basic principle in the public law system, as the hierarchical structure of this principle has been gradually improved and the applicable structure continuously extended. Moreover, the principle of proportion is gradually highlighting and establishing its position in the field of private law such as criminal law and civil law. The inner party regulation system is an important part of the socialist legal system with Chinese characteristics. Its internal purposes, internal value position and external manifestations have all reflected a deep fit with the principle of proportion. The principle of proportion should exist as the basic principle of the inner party regulation system. The application of the principle in the inner party regulation system can optimize the allocation of authority for the formulation of inner party regulations, improve the quality of the formulation of inner party regulations, strengthen the implementation of inner party regulations, and finally further promote the completion and perfection of the inner party regulation system.

Key words principle of proportion; inner party regulation system; the Communist Party of China; Party organization power; rights of Party members; the leadership of the Communist Party of China; rule the Party according to inner party regulations; boost full and strict governance over the Party

■ 收稿日期 2021-11-15

■ 作者简介 秦前红, 法学博士, 武汉大学法学院教授、博士生导师; 湖北 武汉 430072;

薛小涵, 武汉大学党内法规研究中心博士研究生。

■ 责任编辑 李 媛