

新时代党内法规建设的价值取向

——基于扎根理论的探索性研究

王立峰 孙文飞¹

【摘要】新时代以来，随着《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》等党内法规的出台，党内法规建设迈向规范化、制度化和法治化的道路，形成了比较完善的党内法规体系。完善的党内法规体系必然蕴涵着完整的价值取向。新时代党内法规的价值取向在结构上具有多层性，在意指上具有特异性，需要进行理论阐释。只有明确党内法规的价值取向，才能充分发挥出党内法规的制度实效，从而有助于促进依规治党的实践发展和党内法规体系从“比较完善”走向“成熟完善”。文章在回顾已有文献的基础上，采用制度文本的扎根理论方法梳理出党内法规的价值取向，主要包括：政治价值、法治价值、民主价值、正义价值和效能价值。这在一定程度上推进了党内法规的价值问题研究，对于依规治党的实践和党内法规体系的完善具有重要作用。

【关键词】党内法规 价值取向 新时代 依规治党 扎根理论

【中图分类号】D262.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-7426[2022]03-060-014

一、问题的提出

在当代政党政治中，任何政党的制度安排都并非凭空而来，而是具有鲜明的价值取向，体现着政党的立党宗旨、追寻目标和行动立场等。“制度本身体现出设计者极强的主观目的性，作为主观化的人类行为规范或行动准则，制度或明或暗地反映了主体所期望实现的价值。”^[1]新时代以来，随着《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》等党内法规的出台，党内法规建设迈向规范化、制度化和法治化的道路，形成了比较完善的党内法规体系。党内法规体系能够在相对较短时间内实现有效清理、整合和完善，主要依靠的是党中央加大顶层设计的价值取向和“先立规后执规”“边立规边执规”的实践路径^[2]。作为中国共产党管党治党的制度形态，党内法规的快速发展与全面从严治党的时代要求密不可分，并且党内法规对中国共产党的影响绝非仅仅停留在制度层面，还从价值层面深刻影响着党员领导干部的思维方式 and 党员的心理认知。党内法规建设的过程也是其价值取向不断完善的过程，完善的党内法规体系的建立为我们理解党内法规的价值取向提供了现实条件。

目前，学界关于党内法规价值取向的研究成果相对较少。石佑启、陈可翔从宏观层面分析了新时代推动党内法规体系建设的价值取向发生的变化。^[3]周叶中、邓书琴聚焦党内法规中党员义务和党员权利的价值取向问题，并指出思考这一问题应当从党内法规的法属性因素、党员义务和党员权利本身的因素以及中国共产党的先进性因素出发。^[4]侯嘉斌回顾了不同时期党内法规的发展历程，认为党内法规的价值导向体现了从功能主义到规范主义的变化。^[5]刘先春、王光明将党内法规制度体系的价值取向定位为新时代从严管党治党的根本之策，并从形成完善的党内法规体系、推动全面从严治党向纵深发展、全面提高党的建设质量和促进国家治理体系和治理能力现代化的角度进行论证。^[6]还有一些观点论及了党内法规具备法治、正义等价值的面向。实际上，同

¹作者简介：王立峰，吉林大学行政学院教授、博士生导师。孙文飞，吉林大学行政学院博士研究生。

基金项目：广东省哲学社会科学规划2022年度党的十九届六中全会精神重大研究专项“自我革命范式下中国共产党的百年实践与制度经验研究”（GD22ZDZ01-06）；2022年度吉林大学人民政协理论专项研究课题“新型政党制度视域下人民政协的功能与作用研究”

党内法规体系一样，党内法规的价值取向也呈现出体系化的特征，需要进行系统的学理分析。

党内法规的价值取向能够为执行主体提供行动指引，提升党内法规的执行力，并且完善的价值取向也是党内法规体系走向成熟的重要标识。党内法规的价值取向需要通过党内法规制度文本等来承载和外显。站在已经形成较为完善的党内法规体系的新起点，党内法规研究既需要关注实施过程中遇到的实践问题，更需要总结党内法规的价值取向等基础理论问题，为依规治党提供理论支撑和价值引领。作为一种学理探讨，系统分析不同类型的党内法规之间价值取向的差异性和构建整体性的价值取向体系，需要我们回归到党内法规制度文本上来，从中揭示出新时代党内法规建设价值取向的内涵、内部结构以及其功能作用。基于此，本文以中央党内法规文本为分析对象，借助质性分析软件 Nvivo12 对选取文本进行扎根理论研究，归纳总结出新时代党内法规价值取向的主要范畴，以期推动党内法规价值理论研究的深化，从而更好地发挥价值取向对于指导依规治党实践和完善党内法规的积极作用。

二、研究设计与初步分析

（一）研究文本来源

据中央办公厅法规局统计，“截至 2021 年 7 月 1 日，全党现行有效党内法规共 3615 部。其中，党中央制定的中央党内法规 211 部，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关制定的部委党内法规 163 部，省、自治区、直辖市党委制定的地方党内法规 3241 部”^[7]。在党内法规体系中，虽然地方党内法规占的比例很大，达到 89.65%，但是地方党内法规的制定是按照中央党内法规的相关要求制定的，也就是说，地方党内法规中蕴含的价值取向在逻辑上与党中央制定的党内法规具有一致性。并且在效力形式上，党章、准则、条例、规定的位阶要明显高于办法、规则和细则，而这四种效力位阶较高的党内法规主要是由党中央以及中央纪委和党中央工作机关制定的。因此，本文以中央层面的现行有效且公开发布的 183 部党内法规为研究对象，数据收集来自“北大法宝网站”和“中央纪委国家监委网站”。扎根理论方法运用的首要任务是确认研究文本的科学性。新时代以来，党内法规建设的价值取向发生重大变化，而现有的 183 部中央党内法规中，有 56 部党内法规的出台时间是党的十八大召开之前，为了保证研究的科学性和严谨性，故将这 56 部党内法规排除在外。在余下的 127 部党内法规中，“规定”“办法”和“细则”等效力位阶较低的党内法规分别为 43 部、39 部和 2 部，约占总数的 66%。由于很多“规定”“办法”和“细则”的制定目的是作为其上位党内法规具体实施的配套法规，在价值取向上也与其上位党内法规保持一致，为了避免重复性，需要对这三类党内法规的文本进行归类清理。通过内容比对和重复性排除，本文最终得到 60 部有效的党内法规文本。在这 60 部中央党内法规中，时间跨度为 2012 年至 2021 年；在构成类型上，党的组织法规 13 部、党的领导法规 9 部、党的自身建设法规 18 部、党的监督保障法规 20 部 1，符合不同类型党内法规选取的比例原则，增强了本研究的信度。

（二）研究方法与研究步骤

扎根理论(grounded theory)是常用的质性研究方法，它是一种能够从原始资源中归纳、构建理论的方法和步骤。^[8]学者瑞安和伯纳德(Ryan & Bernard)认为，扎根理论的目的是“识别在文本中出现的范畴和概念，并将这些概念连结进独立存在的、正式的理论”。^[9]扎根理论的研究对象早已超出了单纯针对访谈资料的文本分析，已经被广泛运用于文献资料、制度政策文本的分析之中。本文采用扎根理论研究方法，通过质性分析软件 Nvivo12 对选取的 60 部中央党内法规中涉及价值取向的文本段落展开分析。这 60 部中央党内法规文本的总字数约为 34 万，为了避免研究者个人主观因素造成的分类编码偏见，本文两位作者各自对 60 部中央党内法规文本中蕴涵的价值取向进行段落选取，最后共同整理出 372 个文本段落。

具体研究步骤如下：首先，对所选取的 372 个文本段落进行词频分析。采用可视化的呈现形式，列出涉及党内法规价值取向的高频词汇，分析新时代以来党内法规建设关注的核心问题。其次，党内法规的价值取向是一个抽象概念，它在不同类型的党内法规中的具象可能有所不同。由于党内法规体系中形成了党章之下党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规四大板块，因此本文以这四大党内法规板块为 372 个文本段落的分类单元，并在此基础上进行开放式编码，确定不同类

型党内法规价值取向的初始范畴。再次，依据开放式编码结果，对各类党内法规价值取向得到的自由节点进行主轴性编码，归纳出党内法规价值取向的主要范畴。最后，进行选择性感编码，对党内法规的价值取向进行跨类型提取，识别它们之间的内在结构关系，确定党内法规价值取向的核心范畴，进而形成比较完备的理论体系(见图 1)。

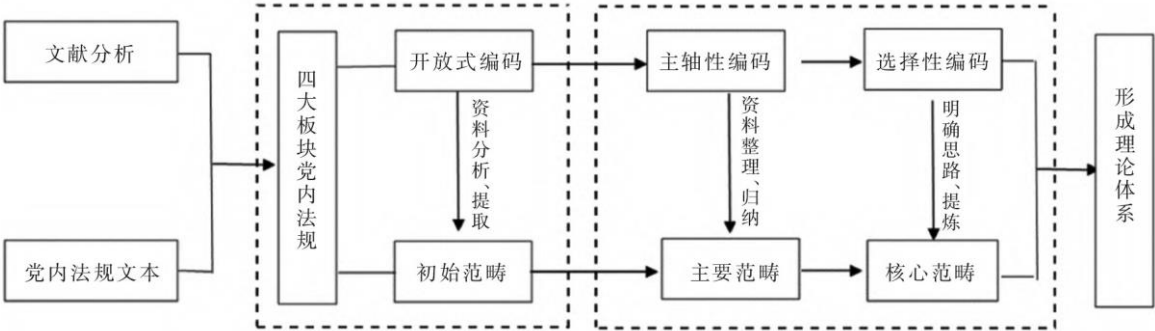


图 1 党内法规价值取向体系研究思路

(三)新时代党内法规价值取向涉及的热点主题：文本关键词的可视化呈现

将选定的文本段落导入 Nvivo12 软件中可以得到相应的词云图(见图 2), 这些高频关键词 2 能够直观体现出中国共产党加强党内法规建设的基本价值取向。



图 2372 个选定文本段落的关键词词频统计

统计可知，“领导”一词出现的频次最多，高达 135 次，这说明选定的文本段落中平均每 3 个段落中就出现一次“领导”，体现出党的领导是党内法规建设的首要价值目标和现实要求。这符合 2018 年中共中央印发的《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022 年)》中提出的要求，即要适应新时代坚持和加强党的全面领导、以党的政治建设为统领全面推进党的各项建设的需要。

词频频率位居次席的是“全面”“建设”“政治”三个词，这说明新时代党内法规制度建设要遵从“全面”的系统性价值取向，将全面从严治党、全面提升党的建设能力作为重要目标。“政治”一词则体现了中国共产党强调的政治建设的统领作用，

突出党的政治立场。之后出现的高频关键词是“社会主义”“思想”“中国”和“特色”，这些词反映出党内法规制度建设应当坚持正确的价值引导，“社会主义”规定了党内法规建设的方向和人民立场，这四个高频关键词在文本中一般对应着“中国特色社会主义思想”，主要是指党内法规制度建设应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导思想。

再之后出现的高频关键词有“干部”“维护”“规范”“组织”“核心”“党中央”，这说明党内法规建设重视党组织和党员领导干部的重要作用，党内法规执行应当抓住“关键少数”。“规范”体现出党内法规建设应遵循法治程序和法治思维。“维护”“核心”“党中央”意味着党内法规建设应遵循“两个维护”原则，确保党中央的权威性。在前 25 个高频关键词中，后面出现的“制度”“从严”“党员”“意识”“教育”“科学”“责任”和“监督”等充分反映了中国共产党加强全面从严治党时代要求和注重制度规制、教育引导、科学有效等的导向，这些要求和导向也体现在党内法规建设之中。

三、新时代党内法规价值取向的范畴提炼

扎根理论主要遵循着开放式编码、主轴性编码和选择性编码的程序生成理论体系。本文采用这种三级编码方式对选定文本进行分析，得到党内法规价值取向的初始范畴、主要范畴和核心范畴。

（一）初始范畴：选取文本的开放式编码

开放式编码是对原始文本资料进行语义分析，提取相关初始化概念和初始范畴的过程。按照开放式编码的客观性要求，本文对选取文本按照段落逐句摘录，并列出文本中的原始表述，接着对提取的语句进行概念化和范畴化分析。经过对原始文本段落进行甄别、摘录、分类、编码共得到了 324 个标签，首先将标签按照党内法规四大板块进行排列，然后分别得到：党的组织法规 44 个初始概念、17 个初始范畴；党的领导法规 25 个初始概念、25 个初始范畴；党的自身建设法规 73 个初始概念、30 个初始范畴；党的监督保障法规 93 个初始概念、35 个初始范畴（见表 1）。由于不同类型党内法规的初始范畴存在重合，经整理共得到 61 个初始范畴。

可以发现，含有“领导”一词的初始范畴出现的频次最高，在党内法规四大板块中都同时存在，这说明坚持和加强党的全面领导是党内法规建设的重要价值取向。同时，不同类型的党内法规在价值取向上的侧重点有所差异。党的组织法规更加突出“讲政治”“政治建设的统领”的价值取向；党的领导法规的价值取向更加强调提升党的全面领导实现的效果；党的自身建设法规则突出坚持“社会主义方向”，塑造“忠诚干净担当”的干部队伍以及“依法依规”行动等价值取向；党的监督保障法规注重“法治思维”“法治方式”“程序规范”“备案审查”“独立公正”等价值取向。尽管党内法规四大板块的价值取向存在一些差异，但它们之间也有一些共性的价值取向，比如“党的全面领导”“党内民主”“责任制”“讲政治”等。

表 1 开放式编码

初始范畴		原始文本表述
党的组织法规	A1 党领导一切	坚持党对一切工作的领导，确保党中央集中统一领导
	A3 习近平新时代中国特色社会主义思想	坚持以马克思列宁主义……习近平新时代中国特色社会主义思想为指导……加强思想理论武装

	A6 讲政治	旗帜鲜明讲政治，把政治标准、政治要求贯彻到工作全过程和事业发展各方面
	A12 主体责任	坚持全面从严治党，担当管党治党主体责任，……推动全面从严治党向纵深发展
	A5 政治路线	坚持组织路线服务政治路线……
党的领导法规	A13 绝对领导	为了坚持和加强党对政法工作的绝对领导，做好新时代党的政法工作
	A16 人民立场	坚持立党为公、执政为民，认真践行党的宗旨和群众路线
	A19 党政同责	坚持党政同责、一岗双责，权责一致、齐抓共管，失职追责、尽职免责
	A23 教育引导	坚持教育引导农民听党话、感党恩、跟党走，把农民群众紧紧团结在党的周围，筑牢党在农村的执政基础
	A17 提升实效	力求履职到位……提高各类组织机构贯彻落实党的决策部署的效率，构建运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系
党的自身建设法规	A28 领导核心	以“两个维护”引领全党团结统一，……确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心
	A4 社会主义方向	始终坚持社会主义办学方向，紧紧围绕党和国家事业发展需要，……全面提高质量和效益
	A15 依法依规	应当遵守党的纪律和国家法律，知法守法、依法办事
	A30 忠诚干净担当	党校(行政学院)工作……，以培养造就忠诚干净

		担当的高素质专业化干部队伍为主要目标
	A38 党员权利	保障党员民主权利，落实党员知情权、参与权、选举权、监督权，更好调动全党积极性、主动性、创造性……
党的监督保障法规	A44 统一领导	为了加强党对纪律检查和国家监察工作的统一领导，加强党的纪律建设，……规范纪检监察机关监督执纪工作
	A21 法治思维	自觉运用法治思维和法治方式……，指导本级政府推进法治政府建设工作……
	A26 程序规范	规范执规，按照规定的主体、权限、程序等执行党内法规
	A49 备案审查	加强备案审查工作信息化建设，建立健全覆盖全面、互联互通……，提高备案审查工作信息化水平
	A60 独立公正	保证司法机关依法独立公正行使职权，确保政法队伍全面正确履行中国特色社会主义事业建设者……

(二)主要范畴：选取文本的主轴性编码

从开放式编码的结果可以看出，党内法规四大板块之间的价值取向存在一定的相同性和差异性。为了更好描述作为整体的党内法规价值取向，需要进行主轴性编码，即整体归纳初始范畴之间的逻辑关系。在开放式编码得到的 61 个自由节点的基础上，超越不同类型党内法规的限制，再次进行编码、归纳可以得到 15 个主范畴：B1 党的全面领导、B2 社会主义引领、B3 以人民为中心、B4 政治建设统领、B5 党员品格、B6 党内民主、B7 法治化、B8 权力监督、B9 执行主体责任、B10 制度化、B11 效果理想、B12 思想教育、B13 从严治党、B14 公平正义、B15 公正性(见表 2)。从表 2 可以看出，“党的全面领导”“政治建设统领”“党员品格”和“法治化”四个主范畴包含的初始范畴个数是最多的，这说明中国共产党在党内法规建设中着重强调这四个方面的价值。

表 2 主轴性编码

主范畴	初始范畴
-----	------

B1 党的全面领导	A1 党领导一切、A2 党中央权威、A8 党管干部、A13 绝对领导、 A28 领导核心、A39 党中央精神、A40 党的路线方针政策、A44 统一领导
B2 社会主义引领	A3 习近平新时代中国特色社会主义思想、A4 社会主义方向
B3 以人民为中心	A16 人民立场、A58 群众路线
B4 政治建设统领	A5 政治路线、A6 讲政治、A29 政治纪律和政治规矩、 A41 政治方向、A47 政治标准、A42 政治本色
B5 党员品格	A9 先进性和纯洁性、A10 公道正派、A11 先锋模范、A27 作风优良、 A25 廉洁自律、A30 忠诚干净担当、A31 德才兼备
B6 党内民主	A14 党内民主、A38 党员权利、A53 党员义务、A48 民主集中制
B7 法治化	A15 依法依规、A21 法治思维、A22 依法办事、A26 程序规范、A46 纪律挺前、 A49 备案审查、A50 党内法规权威性、A51 法治素养、A52 法治精神
B8 权力监督	A36 公开透明、A61 正确行使权力
B9 执行主体责任	A7 关键少数、A12 主体责任、A19 党政同责、A35 权责明晰
B10 制度化	A34 建立健全制度、A18 责任制
B11 效果理想	A17 提升实效、A20 奖惩结合、A32 学以致用、A33 与时俱进、A37 改革创新
B12 思想教育	A23 教育引导、A43 宣传教育、A45 惩前毖后
B13 从严治党	A24 从严管理监督干部、A54 严格执纪、A55 严格问责
B14 公平正义	A56 公道公平 A57 纪律面前人人平等
B15 公正性	A59 公正执纪、A60 独立公正

(三)核心范畴：选取文本的选择性编码

扎根理论的最后一步是选择性编码，即通过对开放式编码和主轴性编码形成的范畴进行整合提炼，明晰彼此间的关系，确定解释力较强的核心类属，形成较为完善的理论解释架构。^[10]在实践层面，完善的党内法规体系已经形成，其建设的价值取向理应也呈现出整体性的特征。

完善的党内法规体系并非凭空而来，也不是外来制度移植的结果，而是基于中国特色社会主义法治实践所生长出来的。因此，提炼党内法规价值取向的核心范畴不能依据主观设定，需要采用“描述路径”^[11]展现党内法规文本的表述，概括新时代推进党内法规建设的价值取向。对上述 15 个主范畴的文本原义进一步分析，可以发现这 15 个主范畴之间聚类围绕核心类属，形成了党内法规建设价值取向的五大核心范畴，即“政治价值取向”“法治价值取向”“民主价值取向”“公正价值取向”和“效能价值取向”（见表 3）。

“党的全面领导”“社会主义引领”“以人民为中心”“党员品格”之所以同“政治建设统领”一起提炼为政治价值取向，是因为它们都从属于党内法规的政治属性^[12]。“党的全面领导”作为一项政治原则被写入党章之中，而“社会主义引领”强调的是党的意识形态对党内法规建设的指引，尤其强调习近平新时代中国特色社会主义思想的价值引领。“以人民为中心”是中国共产党的行动立场，是其维护政治秩序，获得政治认同的基础。

在“党员品格”中，党内法规文本中突出了“先进性和纯洁性”“先锋模范”“忠诚干净担当”等要求，这些要求是中国共产党作为政治组织而非社会组织的重要特征，蕴涵着强烈的政治价值取向。“法治化”“执行主体责任制”主范畴背后都蕴涵着中国共产党运用法治思维、法治方式进行管党治党，并且党内法规的文本条款设置和执行方式都展现出法治化倾向。

而“制度化”是法治建设的内在要求和程序表征，因而可以提炼为法治价值取向。“党内民主”和“权力监督”都是为了保障党员权利、规范权力运行，可以提炼为民主价值取向。“良法善治”意味着公正价值的实现，党内法规中关于“公平正义”和“公正性”的表述体现出党内法规走向“良法善治”所必备的公正价值取向。“效果理想”“从严治党”“思想教育”都强调了党内法规建设的根本在于产生实际效能。“从严治党”更强调通过硬性的制度手段来实现，而“思想教育”则强调通过柔性的方式实现，因此它们可以提炼为效能价值取向。

表 3 选择性编码

编号	核心范畴	主范畴	具体含义
1	政治价值取向	党的全面领导社会主义引领	党内法规需要坚持和加强党的全面领导习近平新时代中国特色社会主义思想为党内法规建设提供方向引领
		政治建设统领以人民为中心	政治建设在党的建设中处于根本地位，党内法规建设以党的政治建设为统领党内法规建设的出发点和落脚点都是为了加强党的建设，更好地践行全心全意为人民服务的宗旨

		党员品格	党内法规执行主体的身份认同和主观态度是影响党内法规体系实施的重要因素
2	法治价值取向	法治化	党内法规制度建设的重要特点是强调运用法治思维和法治方式，党内法规体系内部关系的明晰化、法定化也都体现出法治化的倾向
		执行主体责任制制度化	党内法规执行主体责任制是党内法规有效执行的重要保障 党内法规体系不断完善的过程也是其不断制度化的过程
3	民主价值取向	党内民主	发扬党内民主能够为党内法规建设提供良好的党内政治生态和执行环境
		权力监督	党内法规的重要功能之一就是制约和监督权力，促进党务公开透明，尤其是基层民主的顺利实现
4	公正价值取向	公平正义公正性	党内法规执行要坚持公平正义的原则，保证党内法规面前人人平等程序公正是党内法规体系成熟的重要标志
5	效能价值取向	效果理想从严治党思想教育	党内法规根本的目的是管党治党，只有效果理想才具有实际作用 从严治党，尤其是强调“全面从严治党”，是确立党内法规权威性的重要方式 思想教育引导能够促进党内法规进入党员内心，增强其认同感

四、新时代党内法规价值取向的理论阐释

制度的价值取向是制度理论研究的基础议题，它能够“以凝聚价值共识的方式，为制度提供伦理支持，是制度存在和维系的价值根基”^[13]。新时代党内法规的价值取向在结构上具有多层性，在意指上具有特指性，需要进行理论阐释。

（一）政治价值取向

党的十九大报告在阐述“全面从严治党”的要求时，强调“把党的政治建设摆在首位”，“以党的政治建设为统领”。^[14]政治属性是党内法规的根本属性，即党内法规首先姓“党”，党内法规的政治价值取向内涵可以从政治立场、政治标准和政治秩序三个层面来理解。

在政治立场层面，党内法规同中国共产党的政治立场保持一致，强调“以人民为中心”，是党内法规获得合法性的重要来源。在政治标准层面，党内法规强调党员应当坚守政治信仰、承担政治责任、对党忠诚等，从而维护党的纯洁性和先进性。中国共产党是先锋队政党，“纪严于法”意味着党员比普通公民更加需要严格要求自己，如果党员没有坚定的政治信仰，那么党内法规的

执行动力就会受到影响。

再者，中国共产党已经发展成为拥有 9500 多万党员的大党，“大就要有大的样子”，党内法规注重党员政治信仰建设的导向，有助于永葆中国共产党人的政治本色。党内法规在“制定中贯穿政治标准，在执行过程中压实政治责任”^[15]，这种制度实践模式使得党内法规对于党员来说具有政治责任意蕴。“对党忠诚”是中国共产党人的重要政治品格，党内法规制度文本中多次出现“忠诚”一词。

在党内法规中，“忠诚”主要体现为忠诚地执行党内法规，“忠实维护和实现党内法规制度的精神和要求”^[16]。在政治秩序层面，党内法规坚持和加强“党的全面领导”，维护党中央权威，塑造有利于治国理政的政治秩序。党章是党的根本大法，十九大新党章的“总纲”中明确了“党是领导一切的”原则，在其他党内法规中也明确要求坚持和加强“党的全面领导”。《中国共产党重大事项请示报告条例》的出台规范了请示报告制度的运行程序，是落实党的全面领导体制的重要制度保障，有利于发挥中国共产党的领导这一中国特色社会主义制度的最大优势。^[17]

（二）法治价值取向

党的十八届四中全会将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系之后，党内法规的法治属性得到确立和强化。党内法规的法治价值取向是中国共产党实现制度治党的关键，也是其进行依法治国、依法执政的重要保障。当前法学界学者是党内法规研究的主要力量，在他们看来，党内法规建设的过程就是其不断法治化的过程。

周叶中认为，应当在坚持中国特色社会主义政党理论前提下，运用现代法治原理和规律，推动依规治党、制度治党和依法治国一体化建设。^[18]付子堂也认为，应当将党内法规置于法学的研究视野，用法治原理和法治精神塑造党内法规。^[19]从党内法规制度文本来看，与以往的党内法规相比，新时代以来制定的党内法规频频出现“法治思维”“法治方式”“法治精神”“法治信仰”等词，这体现出立规、执规、督规中的法治价值指引。

党内法规的法治价值取向还体现在党内法规的表述方式上，一些党内法规采用了类似国家法律条款的表述方式。例如，《中国共产党机构编制工作条例》按照“总则”“领导体制”“动议”“论证”“审议决定”“组织实施”“监督问责”“附则”的方式设置。《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》在“实施与监督”和“违反规定行为的处理”中的规定具有非常强的可操作性，并且区分了违反党纪政纪和涉及犯罪的处分方式。

党内法规备案审查工作的制度化、程序化、法治化直接体现了党内法规的法治价值取向。《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》就明确规定“审查机关对报备的党内法规和规范性文件作出审查处理决定，应当按照规定权限和程序审批”。党内法规的法治价值取向，既保证了党内法规与国家法律的价值趋同，提升党内法规与国家法律的衔接协调水平，又有助于依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设。

（三）民主价值取向

中国共产党依规治党不是在真空环境中运行的，而是深受党内和党外政治环境的影响。现代政治是民主政治，中国共产党已将“民主”纳入社会主义核心价值观之中，并且习近平在“七一”重要讲话中提出“全过程人民民主”概念，这都表明中国共产党积极营造民主政治运行环境，为制度治党、依规治党提供支撑。

党内法规的民主价值取向需要从逻辑关系和具体表现两个方面来理解。在逻辑关系上，党内法规建设与党的民主建设具有内在联系性，即党的民主建设的制度化促进了党内法规体系的完善，而党内法规体系的完善为党的民主建设提供了制度保障。在具体表现方面，党内法规从民主原则、民主程序、民主权利、民主监督等方面构建起民主价值取向。

党内法规制度文本中“民主集中制”一词多次出现，表明党内法规建设要坚持民主集中制原则。民主程序是党员对党内法规树立认同心理的重要原因。《中国共产党地方组织选举工作条例》《中国共产党基层组织选举工作条例》等规定了党员行使民主权利时应当遵循的民主程序。

《中国共产党党员权利保障条例》则专门规定了党员权利保障事项，对党员享有的民主权利范围以及民主权利的行使方式等作了制度规定，有力保障了党员民主权利的实现。“将权力关进制度的笼子里”是党内法规建设的重要动力。在实践中，党内法规调整了不同权力之间关系，发挥了监督权力运行的作用，而党内法规中的民主监督功能彰显了党内法规的民主价值取向，尤其是《中国共产党统一战线工作条例》等党内法规的出台，切实增强了民主监督的刚性要求。

（四）公正价值取向

制度是实现社会公正的前提，能够为所有社会成员提供独立于不同个体之外的、客观公正的标准。^[20]制度治党、依规治党自身就蕴涵着管党治党方式的客观性和公正性，党内法规理应具有公正价值取向。“公正”一词被大家所熟知，但熟知并不一定就真知。我们通常所说的“公正”，包含公平和正义两个方面，社会主义公正的本质内涵就是对社会制度之善的价值指引和价值追求。^[21]

结合党内法规制度文本，党内法规的公正价值取向也需要从公平和正义两个方面理解。在“公平”层面，党内法规效仿“法律面前人人平等”，强调“党内法规面前人人平等”。如《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》第十一条明确规定，“公正执纪，坚持党内法规面前人人平等，不得搞特殊、开后门”。

从实践逻辑来说，党内法规执行主体具有理性人特征，如果他们认为党内法规是不公平的，不仅会影响到党内法规执行效果，而且也会大大降低党内法规的威信力，因而“公平”价值对党内法规体系的重要性不言而喻。在“正义”层面，党内法规不仅强调价值正义，而且还强调结果正义。

中国共产党的立党宗旨和政党属性决定了中国共产党没有自己的私利，党内法规将这种内在价值正义外显为制度性规定，规范和强化了中国共产党的价值正义。而随着全面从严治党的推进，党内监督保障法规等的制定与实施，有效遏制了贪污腐败之风，切实维护了人民群众的利益。党内法规的公正价值取向，为“党规之治”成为一种“良法善治”提供了价值正当性。

（五）效能价值取向

新时代以来，党内法规建设超越了单纯的“制定”层面，更加注重党内法规实施的实际效能。习近平指出：“要建立健全相关制度，用制度管权管事管人。要突出重点，重在管用有效。”^[22]党内法规的效能价值取向是中国共产党提升治国理政水平的必然要求，也是将中国特色社会主义制度优势转化为国家治理效能优势的重要组成部分。

从党内法规制度文本中的表述可知，无论是党内法规的制定工作，还是党内法规的实施工作，都注重“实效”，追求“效果理想”。如《中国共产党党内法规制定条例》要求“对党内法规执行情况、实施效果开展评估，加强监督执纪问责，确保党内法规得到有效实施”。

《党政机关公文处理工作条例》中规定“行文应当确有必要，讲求实效，注重针对性和可操作性”。党内法规体系的效能价值取向还体现在党内法规清理工作和实施评估工作的开展。尽管目前党内法规的实施评估机制尚未健全，但是一些地方已经开始积极探索有效的实施评估办法，如2018年四川省委办公厅印发了《省委党内法规实施评估办法（试行）》。

党内法规的实施评估也得到了学界的重视，形成了一些有价值的研究，这些研究工作也体现了党内法规具备的效能价值取

向。值得注意的是，党内法规效能价值取向的引导路径并非是单一的，而是遵循“思想建党与制度治党相结合”的复合路径，既强调程序方式、量化指标等刚性要求，又注重“思想教育”的教化作用。

五、进一步的讨论

新时代以来，党内法规的体系化建设取得重大成就，完善的党内法规体系必然是包含价值、规则、对象、载体的完整的体系。^[28]借助扎根理论的方法，本研究总结和阐释了新时代党内法规的价值取向，即主要包括政治价值、法治价值、民主价值、公正价值和效能价值，这在一定程度上推进了党内法规的价值问题研究。“理论源于实践，又高于实践”，构建新时代党内法规的价值取向对于依规治党的实践和党内法规体系的完善具有重要作用。

首先，有利于坚持正确的建设方向。方向问题是根本性问题，党内法规的价值取向指明了党内法规建设的完善方向。在新时代党内法规价值取向中，政治价值取向都占据首要位置。政治价值取向要求党内法规从政治立场、政治标准和政治秩序三个方面充分发挥党内法规的政治保障作用，这意味着党内法规的进一步完善应突出其政治保障作用。其次，有利于提升党内法规体系内部的协调性。

构建整体性的党内法规价值取向，能够有效缓解“党的组织法规”“党的领导法规”“党的自身建设法规”和“党的监督保障法规”不同板块之间在价值原则规定上的不协调现象，增强党内法规体系内部的协调性。再次，有利于党内法规的解释适用。依规治党的重要途径是党内法规的解释适用。相对于国家法律，党内法规中的原则解释更为常见和频繁，如果没有一个整体性的党内法规价值取向，那么不仅会增加原则性规定的解释适用工作量，而且也可能会出现“选择性”解释的局面。

此外，现行党内法规体系中，还有很多新时代之前制定的党内法规，它们中的原则解释应根据新时代的党内法规价值取向来取舍和调整，这就需要相对稳定和明确的党内法规价值取向来支撑。因而，构建整体性的党内法规价值取向有利于党内法规的解释适用，促进依规治党的高质量发展。最后，有利于塑造适应党内法规执行的党内氛围。

中国共产党能够通过会议制度和学习制度，将新时代党内法规的价值取向传导到基层党组织和全体党员，这些主体不是被动地接受党内法规的政治价值、法治价值、民主价值、公正价值和效能价值，而是要将这些价值转化为一种行为准则，并在参与党内活动中不断检验，这就为执行党内法规营造了有利的党内氛围。如党内法规的民主价值取向能够激发党内法规执行主体的执纪积极性和广大党员的守规意愿，进而言之，党内法规的民主价值取向为党员利用党内法规维护自身利益提供了价值正当性。

正如党内法规体系的建设只有“进行时”，没有“完成时”一样，党内法规的价值取向也会随着时代的发展而不断变化、与时俱进。党内法规制度要依据管党治党实际情况不断更新这些价值取向，从而保证党内法规的制度功能得到充分发挥，更好地塑造党内法规的权威性和严肃性，激发党组织和党员遵守和执行党内法规的内在动力，从而不断提升依规治党的水平。

参考文献：

[1]王立峰：《忠诚、法治与民主：论党内法规的基本价值》，《东岳论丛》，2021年第6期。

[2]章志远：《从立规论到释规论：党内法规研究范式的时代转向》，《东岳论丛》，2021年第6期。

[3]石佑启、陈可翔：《新时代党内法规体系建设的价值取向与路径选择》，《求索》，2019年第1期。

[4]周叶中、邓书琴：《论中国共产党党内法规的价值取向——以党员义务和党员权利为视角》，《中共中央党校学报》，2018年第4期。

-
- [5]侯嘉斌：《中国共产党党内法规建设的价值导向：从功能主义到规范主义的嬗变》，《中共中央党校学报》，2017年第4期。
- [6]刘先春、王光明：《新时代党内法规制度体系建设：价值、逻辑和路径》，《理论探讨》，2019年第5期。
- [7]中共中央办公厅法规局：《中国共产党党内法规体系》，《人民日报》，2021年8月4日。
- [8]孙晓娥：《扎根理论在深度访谈研究中的实例探析》，《西安交通大学学报》（社会科学版），2011年第6期。
- [9][美]诺曼·K. 邓津、[美]伊冯娜·S. 林肯：《定性研究：经验资料收集与分析的方法》，风笑天等译，重庆大学出版社，2007年版，第837页。
- [10]陈那波、卢施羽：《场域转换中的默契互动——中国“城管”的自由裁量行为及其逻辑》，《管理世界》，2013年第10期。
- [11]段磊、熊娜：《从“归入”到“描述”：党内法规性质界定的进路转向》，《河南社会科学》，2021年第10期。
- [12]花勇：《论党内法规政治属性和法律属性的关系》，《思想理论教育》，2021年第9期。
- [13]周昭成：《试论中国特色社会主义制度的价值取向》，《科学社会主义》，2018年第2期。
- [14]《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》，2017年10月19日。
- [15]段泽孝：《论党的政治建设对党内法规制度建设的统领作用——基于习近平法治思想的观点与方法》，《毛泽东研究》，2021年第5期。
- [16]段占朝、刘长秋：《执行主体视角下的党内法规制度执行力提升路径》，《广西社会科学》，2020年第7期。
- [17]王立峰、孙文飞：《中国共产党请示报告制度：实践价值、现实困境与未来进路》，《理论与改革》，2021年第3期。
- [18]周叶中：《关于中国共产党党内法规建设的思考》，《法学论坛》，2011年第4期。
- [19]付子堂：《法治体系内的党内法规探析》，《中共中央党校学报》，2015年第3期。
- [20]李松玉：《制度权威研究》，社会科学出版社，2005年版，第53页。
- [21]田海平：《公正是制度之“善”——公正作为社会主义核心价值观的本质内涵》，《江苏行政学院学报》，2020年第1期。
- [22]《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，中国方正出版社，2016年版，第59页。
- [23]赵娜：《党内法规制度结构要素及其逻辑变迁研究》，《齐鲁学刊》，2021年第3期。

注释：

1 按照 2021 年中共中央办公厅法规局编的《中国共产党党内法规汇编》的分类标准整理而成。

2 软件统计中的关键词字符限制为 2, 并且删除了“坚持”“工作”“贯彻”“加强”等辅助性用词。