

(第十卷)

新时期党建工作 热点难点问题调查报告

——关于党内民主建设
若干问题研究

中共中央组织部党建研究所课题组

党建读物出版社

(第十卷)

新时期党建工作 热点难点问题调查报告

——关于党内民主建设
若干问题研究

中共中央组织部党建研究所课题组

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期党建工作热点难点问题调查报告. 第10卷, 关于党内民主建设若干问题研究/中共中央组织部党建研究所课题组编著. —北京: 党建读物出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-5099-0078-9

I. 新… II. 中… III. ①中国共产党一党的建设—调查报告②中国共产党—党内民主—调查报告 IV. D26 D262.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 160215 号

新时期党建工作热点难点问题调查报告
XINSHIQI DANGJIAN GONGZUO
REDIAN NANDIAN WENTI DIAOCHA BAOGAO
(第十卷)

——关于党内民主建设若干问题研究
中共中央组织部党建研究所课题组 编著

责任编辑: 郭 涛 封面设计: 欣 然

党建读物出版社出版发行
(北京市宣武区南横东街 6 号 邮编: 100052 电话: 010-58305795)
北京中科印刷有限公司印刷

890 毫米×1240 毫米 32 开本 6.75 印张 177 千字
2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷
印数: 1-3000

ISBN 978-7-5099-0078-9 定价: 45.00 元

(内部发行)

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话: 010-58305909)

目 录

1. 关于党内民主建设若干问题研究报告
..... 中共中央组织部党建研究所课题组(1)
2. 马克思主义党内民主理论的基本观点
..... 中共天津市委党校党建研究所课题组(33)
3. 党内民主建设的历史经验研究
..... 中共上海市委党校课题组(59)
4. 改革开放以来党内民主建设的历史经验
..... 中共山西省委党校课题组(77)
5. 党内民主建设的目标任务与阶段性要求
..... 辽宁省党的建设研究会课题组 (93)
6. 党内民主建设的目标任务和实现途径
..... 中共河南省委组织部课题组(104)
7. 党内基层民主建设的目标任务和实现途径
..... 中共宜昌市委组织部课题组(123)

8. 党内民主建设过程中的风险控制

..... 中共湖北省委组织部课题组(139)

9. 党内民主建设进程中的风险防范

..... 国家行政学院科研部课题组(154)

10. 党内基层民主建设过程中的风险控制

..... 中共烟台市委组织部课题组(172)

11. 关于民主理论的几个热点问题

..... 中国社会科学院政治学研究所课题组(191)

后记 (208)

1

关于党内民主建设若干问题 研究报告

中共中央组织部党建研究所课题组

“关于党内民主建设若干问题研究”是中央组织部党建研究所2008年重点课题。根据课题要求,我们组织力量先后到湖南、江苏、河南、安徽等地进行了深入调研,到中央党校、中国社会科学院等单位访谈了部分专家学者。共召开各类座谈会16个,走访地方党政领导和专家学者19人。在网上开展了问卷调查,共收回有效问卷1043份。同时,我们邀请河南、湖北省委组织部和烟台、宜昌市委组织部,天津、上海、山西等省(市)委党校,辽宁省党建研究会,国家行政学院科研部,中国社会科学院政治学研究所等11个单位开展子课题调研,并于2008年8月召开了子课题成果交流研讨会。在广泛深入调研的基础上,我们对进一步加强党内民主建设问题形成了一些新的认识和思考,现综合报告如下。

发展党内民主既是马克思主义政党的本质要求,也是社会主义国家执政党适应世界潮流、巩固执政地位的紧迫任务。在新的历史起点上,我们党积极推进党内民主建设,进一步增强党的创新活力、

巩固党的团结统一,对于全面推进党的建设新的伟大工程和中国特色社会主义伟大事业,具有十分重要的意义。党内民主建设的内容极为丰富,涉及问题十分广泛,因此对党内民主问题的研究是一项长期而艰巨的任务。本报告仅就以下四个问题作初步研究和探讨。

一、党内民主建设的基本理论问题

党内民主理论是马克思主义建党学说和无产阶级政治理论的重要内容。马克思、恩格斯、列宁等革命导师和中国共产党几代中央领导集体,对无产阶级政党实行什么样的党内民主、怎样发展党内民主进行了不懈探索,形成了比较系统的党内民主理论,成为我们今天进行党内民主实践、建构党内民主制度的理论基础和科学指南。

(一)党内民主的内涵和实质

马克思主义经典作家并没有对党内民主给出明确定义,但他们的一些论述从不同角度揭示了党内民主的内涵和实质。马克思、恩格斯侧重从党的权利本源来揭示党内民主的实质,他们认为党内民主的实质是在党内事务中所有成员一律平等。恩格斯在《致弗·阿·左尔格》一文中指出,“在党内绝对自由地交换意见是必要的”,共产主义者同盟内的一切事务都由盟员或通过代表来处理。在他们看来,党员只有在党内一律平等,享有同等权利和义务,才能自觉自愿地集合在党的旗帜下。

列宁通过强调党内民主的要素来概述党内民主的内涵和实质。列宁指出:“整个党组织是按民主原则建立的。这就是说,全体党员选举负责人即委员会的委员等等,全体党员讨论和决定无产阶级政治运动的问题,全体党员确定党组织的策略方针。”他还指出,“党内的一切事务是由全体党员直接或者通过代表,在一律平等和毫无例外的条件下来处理的;并且,党的所有负责人员、所有领导成员、所有机构都是选举产生的,必须向党员报告工作,并可以撤换。”这实际上已经指出了党内民主的主要含义,即全体党员是党的主人,是决定党

内一切事务的主体。

中国共产党结合中国革命、建设和改革的实际,不断认识和发展党内民主的科学内涵,从党内民主的政治功能角度提出,发展党内民主的目的是充分实现党员民主权利,调动广大党员的积极性、主动性,广泛参加党内事务,达到党的团结统一和党的事业的兴旺发达。早在1938年10月,毛泽东就明确指出,整个党的领导机关和全体党员干部只有高度发挥积极性才能取得革命胜利,而“积极性的发挥,有赖于党内生活的民主化。党内缺乏民主生活,发挥积极性的目的就不能达到”。刘少奇在党的七大《关于修改党章的报告》中指出,党内民主的实质,就是要发扬党员的主动性与积极性,提高党员对党的事业的责任心,发动党员和党员代表在党章规定的范围内尽量发表意见,积极参加党对人民事业的领导工作。改革开放以来,邓小平多次强调:“当前这个时期,特别需要强调民主”,“调动积极性是最大的民主”。江泽民指出,发展党内民主是党的事业兴旺发达的重要保证,并鲜明提出了“党内民主是党的生命”的重要论断。胡锦涛进一步强调,“党内民主是增强党的创新活力、巩固党的团结统一的重要保证”,只有切实发展党内民主,才能最大限度地激发全党的创造活力,才能形成全党齐心协力推进党的建设、做好党的工作的强大动力。

从马克思主义经典作家关于党内民主的论述以及中国共产党对党内民主的理论探索和伟大实践中,可以认识到,党内民主是指全体党员作为党的主人,平等地直接或间接地决定和处理党内一切事务。这一概念界定表明:党员是党的主体,在党内政治生活中当家作主;无论是担任领导职务的党员还是普通党员,在党内政治生活中都平等地享有权利和承担义务;各级领导机关和领导干部的权力是由不同范围或层次的党员通过民主选举授予的。中国共产党在党内生活长期实践中形成的民主作风、民主传统和民主方式是党内民主的具体表现,而民主集中制、集体领导、民主选举、民主决策、民主监督等民主制度是党内民主的制度形式。

(二)党内民主的基本原则

党内民主以政治平等为前提,其关键是尊重和保障党员的民主权利,充分调动党员的积极性、主动性和创造性。从理论上讲,党内民主包含以下基本原则:

1. 平等原则。平等是实现民主的起点,是党内民主的首要原则。党员是党的肌体的细胞和党的行为主体,所有党员在党章面前一律平等,都必须遵守党章、执行党章、维护党章;在党内政治生活中一律平等,凡是党章赋予党员的权利,任何人不能侵犯和剥夺;在党的纪律面前一律平等,不允许存在游离于党章和党纪之外的特殊党员。

2. 权利和义务相统一原则。党内民主的具体形式主要表现为党员按照党章规定具有的各项权利和义务,两者互为条件、相辅相成,不存在无义务的权利,也不存在无权利的义务。党员的权利是建立在立党为公、执政为民原则基础上的,因此,任何党员都没有谋取私利的权利。党员履行党员义务、行使党员权利都是党员为党的事业而奋斗的具体表现。

3. 民主和集中相统一原则。无产阶级政党实行民主集中制,是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。民主是正确集中的前提和基础,集中是民主的必然要求和归宿。这一原则是把民主与效率、自由与纪律协调起来的科学机制,是防止极端民主化和个人专制的重要原则,其具体要求体现为党员个人服从党的组织、少数服从多数、下级组织服从上级组织、全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。

4. 民主选举原则。党员是党内一切活动的主体,选择管理党内事务的代言人应该由多数党员的意愿来决定。这就要坚持民主选举原则。实行自下而上的选举是实现党内权力正常授予、维护权力正常运行的前提条件和必由之路。没有民主选举,就没有党内民主。同时,党内民主选举既是党员的权利,也是党内民主的程序。作为党员权利,必须保障党员在选举中真实表达自己的选择意愿;作为党内

民主的程序,各个环节都要符合党章和其他党内法规的要求。

5. 集体领导与个人分工负责相结合原则。集体领导与个人分工负责相结合,是民主集中制在党委领导中的具体运用,是党的重要领导制度和原则。对重大问题的讨论决定、重要干部的推荐任免,都不允许个人说了算,不允许任何领导人实行个人专断或凌驾于组织之上。对集体的决定,任何个人无权改变,必须无条件服从。严格科学的分工是为了保证党委成员切实履行自己的职责,避免遇事推诿、互相扯皮和无人负责现象。

6. 民主监督原则。民主和监督密不可分,监督的过程就是民主的实现过程,而民主的过程一定包含监督。监督的广度和深度代表着民主的发展水平和程度。在党内政治生活中,党的领导机关和领导干部要接受党组织和广大党员监督,每个党组织和党员也必须接受监督,不允许存在不受监督的特殊党员。民主监督最重要的是通过批评和自我批评等方式进行的党内监督,同时也要接受广大群众和民主党派的党外监督。

(三)党内民主的基本特征

对党内民主基本特征的准确把握,有利于我们进一步深化对党内民主建设的理解,正确认识无产阶级政党党内民主与资产阶级政党党内民主以及社会民主的区别。

1. 党内民主具有鲜明的阶级性。党的性质决定了党内民主具有鲜明的阶级性。中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,党的最终奋斗目标是实现共产主义。因此,它不具有自己特殊的利益,而是代表工人阶级和全体劳动人民的根本利益,作为一个阶级的整体在党的纲领下统一行动。党员个人在这个整体利益下,不仅享有充分的民主权利,而且需要具有无私奉献的集体主义精神。中国共产党发展党内民主不是为了党员个人或者不同派别的利益进行讨价还价,而是为了实现最广大人民的根本利益。这是与资产阶级政党代表少数或特殊群体的利益而在议会或国家政治制度中进行竞争和博弈、片面追求党内群体或个人权利

的党内民主的本质区别。

2. 党内民主具有目的与手段的统一性。中国共产党是无产阶级政党,发展党内民主是党的本质规定性,是党的建设的一种价值追求、目标趋向和相应的制度安排,它本身就是党的活动目的之一。同时,发展党内民主也是推进党的建设的重要手段,可以有效防止党内高度集权导致独裁专制;可以适时调整党内关系、化解党内矛盾,保持党的团结统一;可以充分保障党员的民主权利,调动广大党员的积极性、主动性和创造性。因此,党内民主既是目的,又是手段,是二者的有机统一。把握党内民主的这个特征,必须全面、辩证地看待目的性与手段性,坚持“两点论”而不能走极端;同时我们也要根据一定历史时期的历史任务,对党内民主的一方面特征有所侧重。

3. 党内民主具有发展的渐进性。民主的发展是有条件的,其内部条件是党员的民主素质和各项规章制度,外部条件是整个社会经济发展水平和政治文化环境。从内部条件看,我们党是一个有着 7500 多万党员、370 多万个基层组织的大党,不同层次的党员、不同地域的党组织的党员主体意识千差万别,不断增强全党的民主素质是一项长期历史任务,党内民主制度的健全和完善也不会一蹴而就、一劳永逸。从外部条件看,我国几千年封建思想的消极影响还没有完全消除,整个国家经济发展水平还比较落后,政治生活和文化环境的改善需要逐步推进。从认识过程看,我们党正确认识和把握党内民主发展规律也需要一个逐步深化的过程,不断探索寻求适合党情国情的民主模式、制度和机制,才能掌握处理党内民主建设的各种新情况、新问题的主动权。因此,党内民主的发展具有渐进性的特征,加强党内民主建设必须坚持有领导、有步骤,积极稳妥地逐步推进。

4. 党内民主具有开放性。中国共产党是执政党,虽然党内民主是党内的政治生活,但其内在结构不应是封闭的,而应是开放的。也就是说,党内民主生活不仅要容纳党员,而且需要广大人民群众和民主党派参与;不仅要在党内探索尊重党员主体地位、保障党员民主

权利的发展规律,而且要与世界范围内民主政治的发展大势相联系、相协调。这是由中国共产党的性质决定的,是由中国共产党领导的多党合作制的制度机理决定的。这种开放性党内民主结构,是保持党的创新活力的关键所在,也是实现党内民主和人民民主良性互动、共同发展的关键所在。

(四)党内民主的目标要求

目标问题是一个方向性问题,它规定着党内民主建设的发展路径,决定着党内民主建设的主要内容和发展步骤。根据马克思主义经典作家关于党内民主内涵和实质的论述,结合中国共产党探索中国特色党内民主发展道路的历程,我们研究认为,要保证党内民主建设积极稳妥健康发展,在目标设计上可以划分为相对独立又紧密联结的三个层次。

1. 把尊重党员主体地位、保障党员民主权利作为党内民主的直接目标。党内民主的实质就在于党员在党内生活中当家作主,平等地处理党内事务。尊重党员主体地位、保障党员民主权利,充分体现了以人为本的核心理念,反映了党内民主的实质和内在要求,顺应时代潮流、符合党心民意。做到这一点,就实现了党内民主最基本的目标要求。各级党组织要把尊重党员主体地位、保障党员民主权利作为党内民主建设的基础工程切实抓好,为党员行使知情权、参与权、选举权、监督权等民主权利创造条件、提供载体,支持和保证广大党员正确行使民主权利,认真履行党员义务。

2. 把增强党的创新活力、巩固党的团结统一作为党内民主的根本目标。党内民主建设作为党的建设的重要组成部分,必须放到党的事业大局中去谋划、去推进,着眼于增强党的创新活力、巩固党的团结统一,为实现党的路线、纲领和使命服务。通过发展党内民主,最大限度地调动全党的积极性、主动性和创造性,营造解放思想、畅所欲言、生动活泼、开拓创新的党内氛围,推动党的事业的蓬勃发展;通过发展党内民主,凝聚全党的智慧和力量,推进决策的科学化、民主化,保证党的决策正确和执行有效;通过发展党内民主,不断调整

党内关系、消除党内矛盾,保证各级组织、各个成员各司其职、各尽其能,从而增进党的团结统一,维护党的事业大局。

3. 把以党内民主带动人民民主、建设中国特色社会主义民主政治作为党内民主的总体目标。早在1957年,毛泽东就提出“我们的目标,是想造成一个又有集中又有民主,又有纪律又有自由,又有统一意志又有个人心情舒畅、生动活泼,那样一种政治局面。”1977年,邓小平对此作出进一步解释,“毛泽东同志这里讲的政治局面,不只是讲党,而且是讲整个国家,整个军队,整个人民,就是说全党、全军、全国人民都要有那样一种政治局面。”后来,毛泽东的上述提法被党的重要文献多次引用,党的十七大通过的党章也采用了这一提法。2008年2月,胡锦涛又强调指出,要“促进党内民主与人民民主良性互动、共同发展”。因此,根据中国共产党人探索党内民主建设目标的基本思路,结合调研中各方面的意见和建议,我们认为党内民主建设的总体目标是:以扩大党内民主带动人民民主,实现两者良性互动、共同发展,不断推进中国特色社会主义民主政治建设,实现“六有”政治局面,巩固党的执政地位,为中国特色社会主义伟大事业提供坚强的政治保证。

党内民主总体目标的实现是一个长期的历史过程。在这个过程中,要根据不同发展时期、不同历史任务要求,实事求是地确定阶段性目标。党的十七大深刻总结我们党发展党内民主的实践经验,科学把握新世纪新阶段世情国情党情的新特点,对推进党内民主建设提出了一系列新要求。这是在新的历史起点上推进党内民主建设的阶段性目标,是当前和今后一个时期党内民主建设的重点任务和关键所在。

二、党内民主建设的主要成就及启示

建党80多年来,我们党坚持以马克思主义党内民主理论为指导,对中国特色党内民主发展道路进行了积极探索,在曲折前进中取

得了重要成就。特别是进入改革开放历史新时期以来,党内民主理论与时俱进,党内民主实践不断发展,党内民主制度逐步完善,为推进党的伟大事业增添了新的生机和活力。

(一)积极推动理论创新,丰富和发展了马克思主义党内民主理论

新时期我们党既坚持马克思列宁主义、毛泽东思想关于党内民主建设的基本原则,又结合新的时代特点和实践内容进行理论创新,形成了一系列新思想、新观点和新论断。

——提出党内民主是党的生命,进一步深化了对发展党内民主重要性的认识。在历史上,我们党曾经有过“政策和策略是党的生命”、“党的团结是党的生命”的表述,但是把党内民主的重要性提高到关系党的生死存亡的高度,这还是第一次。江泽民在党的十六大报告中作出的这一重要论断,从战略的高度揭示了党内民主在党的建设中的地位和作用,是对马克思主义党内民主理论的重大创新和发展,标志着我们党对党内民主的认识达到了新的高度,为进一步推进新时期党内民主建设奠定了坚实的理论基础。

——提出尊重党员主体地位,进一步明确了党内民主建设的基本着眼点。落实和保障党员的民主权利,是我们党发展党内民主的一贯思路。2005年6月,胡锦涛在庆祝中国共产党成立85周年暨总结保持共产党员先进性教育活动大会上明确指出,“党员是党的肌体的细胞和党的活动的主体”。党的十七大报告进一步提出“尊重党员主体地位”的重大命题。这一重要论断,是马克思主义唯物史观和以人为本的科学发展观在党的建设中的根本体现,是坚持党的根本性质、实践党的根本宗旨的必然要求。明确了党员的主体地位,也就进一步确立了党内民主建设的基本着眼点,对于全面推进党的建设新的伟大工程具有重要意义。

——提出以民主集中制为核心加强党的制度建设,进一步提高了党内民主建设制度化、规范化水平。针对“文化大革命”带来的沉痛教训,我们党深刻总结历史经验,认识到制度建设更带有根本性、

全局性、稳定性和长期性,突出强调民主集中制“是党的根本组织制度和领导制度”,是组织制度体系的核心内容。我们党还提出,推进党内民主建设既要充分发扬党内民主,使各级党组织和广大党员的意愿得到充分表达;又要加强在民主基础上的集中,统一思想认识、保持步调一致,防止出现极端民主化。这一系列重要观点,深刻阐释了民主与集中的辩证统一关系,明确了民主集中制在发展党内民主和党的制度建设中的重要地位,把党内民主建设纳入制度化、规范化轨道。

——提出以党内民主带动人民民主,进一步丰富了中国特色社会主义民主政治理论。党的十一届三中全会后,邓小平多次强调,要把过去民主的传统扩大到全党、全军和全国各族人民中去,表达了用党内民主推动人民民主、建设社会主义民主政治的思想。党的十三大对这一思想作了进一步概括,即“以党内民主来逐步推动人民民主”。党的十六大又指出,党内民主“对人民民主具有重要的示范和带动作用”。2008年2月胡锦涛在全国组织工作会议上强调,要实现党内民主与人民民主“良性互动、共同发展”。这一系列科学论述,深刻阐明了执政党的党内民主建设与社会主义民主政治建设的内在联系,体现了我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的深刻认识和自觉把握,为推进政治体制改革和政治文明建设提供了科学的理论指导。

(二)不断探索党内民主的实现途径和有效形式,在实践中取得丰硕成果

党的十一届三中全会以来,各级党组织主动适应改革开放和党的建设新形势的发展要求,坚持不懈地探索发展党内民主的新途径、新方法,党内民主实践与理论探索相携而行、共同发展,取得了丰硕成果。

——逐步扩大党代会常任制试点工作,积极探索加强党内民主决策和民主监督的新途径。早在1956年,党的八大就提出实行党代表大会常任制,但由于种种原因未能得到有效实施。从1988年起,

先后在浙江、河北等省 12 个县市区开展了党代会常任制试点工作，党的十六大以来又进一步扩大了试点。在总结多年试点经验基础上，党的十七大决定在全党实行党代表任期制。许多同志认为，党代会常任制的探索和党代表任期制的建立，有利于强化党代会的党内最高领导机关地位，拓宽党员民主参与渠道，充分发挥党代表在党内民主决策和民主监督中的作用，为进一步推进党内民主建设开辟了新途径。

——逐步推行党务公开，不断拓宽党员行使民主权利渠道。为更好地保障党员的知情权和参与权，近年来，我们党不断加大推进党务公开的工作力度。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》首次明确提出实行“党务公开”。党的十六届六中全会进一步强调，要“积极推进党务公开”。党的十七大明确提出，把推进党务公开作为党内民主建设的一项重要举措。在实践中，各级党组织按照中央要求，大胆探索，积极推进，创造了许多成功的经验和做法，使党务公开的内容不断丰富、形式灵活多样、质量逐渐提高。调研中许多同志表示，党务公开为党员、群众了解和参与党内事务提供了一个可操作的平台，有效推动了各级党组织工作作风的转变，增强了党员的归属感、荣誉感和责任感，促进了党员主体作用的更好发挥。

——不断完善地方党委换届选举程序，进一步扩大干部选拔任用工作中的民主。着眼于进一步提高党的执政能力，深入贯彻落实民主集中制，在最新一轮全国省、市、县、乡四级党委换届中，各地以落实党员和群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权为重点，抓住提名、考察和选举等关键环节，积极探索扩大干部工作中民主的有效途径和办法。在推荐提名环节，各地在完善以往的民主推荐、民主评议方式基础上，又增加了二次会议推荐、民意调查等新方法，使提名过程更加民主；在组织考察环节，注意综合运用民主测评、发放征求意见表、个别谈话等多种方式，使群众公认原则得到有力贯彻；在选举环节，适当扩大了差额推荐和差额选举的比例，使

代表选择权的落实又迈进了一步。调研中大家普遍认为,推进改革、扩大民主是这次地方党委换届工作最鲜明的特点之一,体现了党中央发展党内民主的信心和决心,对进一步推进党内民主建设具有积极的推动作用。

——积极探索基层党组织领导班子“公推直选”,不断创新党内基层民主实现形式。党内传统的选举方式是以间接选举为主。改革开放以来,一些地方的党组织在推进党内民主建设实践中,探索创造了多种直接选举的形式,形成了党内选举中的亮点。如有些地方在村级领导班子换届中推行“两票制”,山东、河南等地还探索了“三票制”和“两推一选”。江苏、四川、浙江等地将党内直接选举向上一层次扩展,在乡镇党委换届选举中进行了公推直选乡镇党委书记或乡镇党委领导班子成员试点。这些党内基层民主实现形式的实践探索,较好地落实了党员的选举权,激发了广大党员的政治热情,增强了基层干部为群众服务、对人民负责的主动性和积极性,在党内外得到普遍好评。

(三)大力加强党内民主制度建设,初步形成党内民主制度体系

党内民主制度既是党内民主实践成功经验的总结,又是党内民主生活的行为规范。改革开放以来,我们党在建立健全党内民主制度体系方面进行了积极探索,以党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》为起始,陆续颁布了一系列发展党内民主的规章和条例。

——建立健全中央政治局向中央委员会、地方党委常委会向全委会定期报告工作制度,党的领导制度和工作机制进一步完善。党的各级委员会向同级党的代表大会负责、报告工作并接受监督,各级常委会向同级党的全委会负责、报告工作并接受监督,是党章明确规定的权力运行机制。但是,由于种种原因,这一制度在很长时间内并没有真正实行。2003年10月,在党的十六届三中全会上,胡锦涛首次代表中央政治局向中央全会报告工作,这是党中央率先垂范、发展党内民主的重要举措。党的十七大把中央政治局向中央委员会全体