

地方政府深化改革的 实践与探索

林冠平◎主编

DIFANGZHENG FUSHENHUAGAIGE DE
SHIJIAN YUTANSUO



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

014056003

D625.553
02

地方政府深化改革的 实践与探索

林冠平◎主编

DIFANGZHENG FUSHENHUAGAIGED
SHIJIAN YUTANSUO



北航

C1744017

D625.553
02



中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

000000010

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府深化改革的实践与探索 / 林冠平主编. —
北京: 中国社会出版社, 2013. 12
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4639 - 5

I. ①地… II. ①林… III. ①地方政府—体制改革—
研究—台州市 IV. ①D625. 553

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 312256 号

书 名: 地方政府深化改革的实践与探索
主 编: 林冠平
责任编辑: 邢幼孜

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66033817

邮购部: (010) 66033817

销售部: (010) 66080300 (010) 66085300 传真 (010) 66051713

(010) 66080360 (010) 66080880 (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 36

字 数: 663 千字

版 次: 2013 年 12 月第 1 版

印 次: 2013 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

本书编委会

主 编：林冠平

编委会成员：（按姓氏笔画顺序排列）

李昌道 赵成来 林冠平

郑敏强 章安友 董服标

序

北京师范大学政治学与国际关系学院举办的最后一期公共管理专业博士研究生班已经结束，学员们以论文形式提交了他们的最终答卷。这些饱蘸作者心血的论文即将由中国社会出版社结集出版，付梓之际嘱我写几句卷首语。作为曾经给他们授过课的教师，面对热情相邀，于是从命，欣然提笔。

众所周知，虽然公共管理学科在我国“落户”时间不久，但却迅速成为了一门“显学”。自20世纪90年代以来，各类高等学府争相设立公共管理专业，攻读MPA一度成为党政干部知识“充电”的时髦选择。甚至有些“不过瘾”者，还积极寻求更高层级的学习机会。面对瞬息万变和错综复杂的经济社会形势，显然仅仅依靠既往的经验已难以应对；尤其是，各项改革均已进入“深水区”，若继续“摸着石头过河”，势必遭遇难以预测的社会风险。“深化改革”决不是一句空洞的口号，任何一位有责任心的领导干部，都应对改革的目标、方向、路径和动力来源抱有清醒的认识；而要做到这一点，就需要不断强化自身的知识素养。大概这就是北师大连续举办公共管理专业博士研究生班的初衷。

本书所收35篇论文的作者均为浙江省台州市的党政领导干部。这是他们历经两年时间、牺牲工休日、节假日而在8小时之外潜心苦读、孜孜探求的结果。这些论文，或许在理论阐释上还缺乏必要的深度，在研究方法上也缺少应有的规范，甚至个别文章的文字表述稍嫌粗陋，但瑕不掩瑜，它们都是作者根据自身领导实践的切身体验而写成，所反映问题是真实的、使用材料是鲜活的、给人启发是深刻的。其中，关于党代会常任制试行过程的考察、基层协商民主制度创新价值的分析、乡镇政权建设路径的探寻、异地商会治理模式的构建、村级政权阳光运行制度的设计以及对地方金融体制和小微企业税收制度改革的呼吁等，都具有重要的现实意义；而将海洋文化理念运用于城市规划的畅想、对宗教文化在和谐社会建设中积极功能的阐释，则体现了作者的宽阔视域和厚重涵养。

台州市是我国改革开放的先驱之地，最早的股份制企业就诞生于此。正是当年第一代民营企业家的艰辛创业与开拓，给全国的改革开放事业注入了勃

勃生机与活力。我坚信，今天台州市有这样一批年富力强、锐意进取、善于学习、素质精良的执政人才，一定还会在这片神奇的土地上创造新的奇迹！在十八届三中全会开幕、改革大船再次扬帆起航之日，写下上述文字与作者们共勉，是为序。

中国行政体制改革研究会副会长

国家行政学院教授 汪玉凯

2013年11月9日

目 录

一、党的干部管理与组织制度建设研究篇

- 村民自治条件下党组织领导权的实现研究 王国锋 3
- 党代会常任制成功试行二十余年的台州经验 叶嫦君 46
- 党政干部反向激励机制刍议 陈肖力 56
- 调整不适宜担任现职干部研究 王 辉 69
- 新时期县级党委执政能力建设研究 李茂芳 84
- 组织进化论视角下国有企业活力党组织建设的探索与实践
——以台州市移动分公司为例 章建荣 98
- 推进村级权力阳光运行的实践与思考
——以台州市椒江区为例 杨玲玲 112

二、地方政治制度建设与创新研究篇

- 地方政府创新的现存障碍与路径选择 林冠平 123
- 地级市撤区扩镇研究
——以台州市市辖三区为考察对象 林 强 139
- 新时期乡镇政权建设问题研究
——以浙江省台州市为例 李昌道 158
- 基层协商民主实践的台州市样本 郑敏强 176
- 浙江省沿海村委会选举的现状与发展研究 张大汐 195
- 有沿海特色的新型城镇化路径选择
——以海洋文化引领三门县城城镇化的规划建设 董服标 210

三、经济建设与制度创新研究篇

- 加快黄岩区现代服务业发展之财税政策研究 陈灵平 229
- 深入推进工资集体协商制度, 实现企业职工收入倍增计划 应建红 239
- 县域小微金融机构创新发展研究
——以玉环县为例 陈挺晨 250

浙江省玉环县国有资产投资管理策略研究	张恢卓 282
浙江省中小企业融资体系的“顶层制度设计”研究	
——兼论台州市设立小微金融创新试验区的可行性	杨正敏 302
支持小型微利企业发展的税收政策建议	
——以台州市黄岩区为例	陶慧敏 317

四、社会管理服务水平建设与创新研究篇

县域善治：县政改革的现代化探索	
——县域社会管理创新研究	赵成来 333
新形势下的基层政府社会管理创新研究	杨良强 346
探究基层征地拆迁农民非正常上访问题	
——以浙江省台州市路桥区为例	陈益民 369
从异地商会发展看政府在推动第三部门组织	
参与社会管理的作用	林海蓓 381
防止利益冲突的探索和实践	陈美萍 397
解决好农民建房问题是建设美丽乡村的关键	
——关于金清镇农民住房问题的调查与思考	陈庆中 406
立足社会管理体制创新，推进计生工作转型发展	叶慧洁 422
农村社区化管理机制创新的研究	杜年胜 436
社会管理视角下乡镇基层维稳机制创新研究	吴章明 447
信息化时代的社会管理创新	罗华迪 460
网络舆论危机分析及对策研究	卢如平 476
论宗教文化在社会管理中的作用	
——以浙江省天台县为例	叶玲君 493
创新公共管理方式、提升城市人文关怀	
——以三门县城市规划与管理为例	杨 俊 510

五、法治建设与监督管理研究篇

论依法治国方略下的信访工作创新	叶邦汉 527
试论反腐败中的审计监督	黄格文 538
论我国农村小额信贷制度的法律完善	夏丹荷 550

后 记	568
-----------	-----

一、党的干部管理与组织 制度建设研究篇

村民自治条件下党组织 领导权的实现研究

王国锋*

内容提要：20世纪80年代推行的农村基层治理方式改革——村民自治，对村党组织的领导权提出了挑战。本文力图分析在村民自治背景下村党组织领导权的实现现状，深入分析其内在原因，并在坚持党的领导、发扬民主与依法办事有机结合的基础上，试图探索其实现途径和保障措施。本文由四个部分组成：第一部分，村党组织的领导是推进村民自治的根本保障。第二部分，村党组织领导权实现现状和制约因素分析。第三部分，村党组织领导权的实现途径。第四部分，村党组织领导权的保障措施。

关键词：村民自治 党组织领导权

现代化一直是我们国家在这个时代的最强音。中国的现代化所要面对的最大国情，就是处于极度分散的农村社会；中国现代化的最大问题就是农村的现代化，没有农村的现代化就没有中国的现代化。党的十一届三中全会以后，在农村实行以家庭联产承包经营责任制为核心的经济体制改革，有力地推动了中国农村现代化的进程，我国农业和农村发生了历史性的深刻变化，农村经济社会发展取得了举世公认的伟大成就。

但由于各种原因，被人表述为“农民真穷，农业真危险，农村真落后”的“三农”问题一直存在。社会主义新农村建设作为新一代领导集体破解“三农”问题，推进农村现代化的重大战略，一经提出就得到了广泛关注和好评。推进社会主义新农村建设，必须选择一个好的或者较好的治理方式。从目前来看，伴随着经济体制改革而产生的在整个国家政治生活中具有战略性基础地位的农村基层治理方式——村民自治，作为我党领导广大群众建设中国特色社会主义民主政治的伟大创造和我国民主政治建设的一次历史性跨越，是当前最好的选择。但是，二十几年村民自治的实践，也暴露出许多问题。其中最主要和最突出的难题是，作为执政党在农村的基层组织的村党组织，虽然被执政

* 王国锋，浙江省三门县珠岙镇党委书记。

党通过党内法规和相关法律法规确定为“农村各类组织和各项工作的领导核心”，但由于种种原因，其领导权威不断削弱、领导方式未有效转变、领导效力有所退化。

中国的现代化建设能否顺利进行，农村经济和社会发展能否适应现代化的要求，建设社会主义新农村的历史任务能否顺利完成，关键在于党的有效领导，在于党的数十万个农村基层组织能否切实在村民自治背景下有效实现对农村工作、新农村建设的领导。应当说，在目前有关村民自治的学术研究中，村党组织的领导权问题是一个重要课题。政治学、社会学、人类学、法学、历史学以及其他相关学科的学者，纷纷介入到这一领域，并取得了诸多学术成果。现阶段学术界在此课题上主要集中研究以下几类问题：一是村民自治背景下村党组织与自治组织的关系协调和规范化问题；二是村党组织自身建设问题；三是村党组织在村民自治中领导核心作用的发挥问题；四是村党组织领导村民依法治村问题。本文试图在借鉴相关学术成果的基础上，对村党组织在村民自治背景下领导权的实现现状、内容和实现途径进行分析，以期对此重要问题的研究提供微薄的基础。

一、村党组织的领导是推进村民自治的根本保障

以村党组织为领导核心、通过村民自治管理村务的村级治理体制的确立，是中国农村经济体制改革的产物。村民自治活动的开展，要适应于农村社会的政治、经济及社会结构的根本性变迁。在坚持党的领导的基本原则下的这一制度性调整，首先是与农村经济体制的彻底变革相契合的，同时也是中国农村社会政治治理制度的一次历史性变革。实践证明，村民自治这种农村治理形式是适合我国农村现实的。然而，村民自治的出现，并不意味着农村基层党组织的弱化，相反，它对农村基层党组织建设提出了更高的要求。

（一）党的领导和村民自治的关系

1. 村民自治是党领导亿万农民建设中国特色社会主义民主政治的伟大创造

实行村民自治是中国农民建设民主政治的伟大创造，被称为“现阶段中国农村治理的重要方式之一”^①。村民自治，同许多改革的新成果一样，是中国共产党敏锐发现群众的首创，并通过自己的领导，及时加以总结、完善、推广而逐步使其成熟，实现由自发的非制度性探索到自觉的制度性设计的过程。

首先，村民自治是党的集体领导核心对民主政治建设的高度重视和对农村

^① 徐勇：《中国农村村民自治：制度与运行[M]》，武汉：华中师范大学出版社，1997：4。

基层直接民主实践的积极推动的结果。在十一届三中全会召开前夕的中央工作会议上,邓小平通过对十年“文革”历史教训的反思,强调民主建设对于党和国家的极端重要性时,就提出“当前这个时期,特别需要强调民主。因为在过去一个相当长的时间内,民主集中制没有真正实行,离开民主讲集中、民主太少”^①。与此同时,邓小平还提出了基层直接民主及其基本内容的设想,提出“要切实保障工人农民个人的民主权利,包括改革民主选举、民主管理和民主监督”^②。之后,邓小平进一步把民主上升为社会主义的本质特征,提出了“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化”的重要思想^③。江泽民同志在1994、1997、1998年等多次中央农村工作会议上的讲话,都突出强调了农村基层组织建设是农村工作的“基础”和“关键”,强调“要扩大基层民主”。1998年9月在安徽省农村视察工作时肯定了“包产到户、乡镇企业和村民自治,都是在党的领导下亿万农民的伟大创造”,提出“扩大农村基层民主,保证农民直接行使民主权利,是社会主义民主在农村最广泛的实践,也是充分发挥农民积极性、促进农村两个文明建设、确保农村长治久安的一件最根本性的大事”^④。

其次,党及时制定推进村民自治的有关路线方针政策,确保村民自治的健康进行。在村民自治这一新生事物诞生之初,党在1981年十一届六中全会《关于建国以来党的若干历史问题决议》中,就将“逐步建设高度民主的社会主义政治制度”列为三中全会以来社会主义现代化建设道路的主要点之一,并将“在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主”作为其中的重要内容。1982年党的十二大报告,在建设高度的社会主义民主这个根本目标和根本任务之下,明确指出“社会主义民主要扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面,发展各个企事业单位的民主管理、发展基层社会生活的群众自治”等一系列具体的目标和任务。十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,在充分肯定“扩大农村基层民主,实行村民自治,是党领导亿万农村建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造”的同时,把“全面推动村民自治”,实现村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,作为我国农村跨世纪发展的重要目标。十六大报告进一步从建设社会主义政治文明,发展社会主义民主的基础性工作的高度,提出了“扩大基层民主”,“完善村民自治,健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制”等具体要求。这些都为推动农村自治起了重要的宏观引导作用。

① 《邓小平文选》第2卷第140页。

② 《邓小平文选》第2卷第146页。

③ 《邓小平文选》第2卷第168页。

④ 《人民日报》1998年10月5日。

最后,党的各级组织对村民自治的具体领导。一是党中央对农村基层组织建设,对村民自治工作中重大问题的领导。如针对1989年政治风波之后,对村委会和村民自治认识分歧的加大,为保证1987年制定的《村民委员会组织法(试行)》进一步实施,经中央批准,中组部、中央政策研究室、民政部、全国妇联和共青团中央五部门于1990年8月5—10日联合召开“全国村级组织建设工作座谈会”。这是新中国成立以来经中央批准召开的第一次村级组织工作座谈会,着重研究了加强以党支部为核心的村级组织建设,密切党和政府同农民群众的血肉联系,团结和带领广大农民发展经济、走共同富裕的社会主义道路等重要内容,解决了村委会组织法试行初期一些地方存在的突出问题和模糊认识,使几乎夭折的村民自治得以转危为安,继续试行。1994年10月,为进一步总结完善我国的村民自治工作,中共中央又直接召开了“全国农村基层组织建设工作会议”,江泽民会见了出席会议的全体代表并作重要讲话。会议不但提出了农村基层组织建设的总体目标,而且明确提出了完善村民选举、村民议事、村务公开、村规民约等制度的具体任务,保证了村民自治的具体化、制度化。会后发布的《中共中央关于加强农村基层组织建设的通知》进一步明确了村级组织建设的一系列重大问题。二是党通过各级政府的行政性推动工作,实现党对村民自治工作的领导。如1981年下半年,当村民自治工作在我国部分地区出现不久,中共中央及全国人大就组织调查组,在对其进行专项调查后予以肯定,中央要求各地有计划地进行村委会的试点工作。另外,从民政部到地方各级政府的民政部门,自始至终承担起了贯彻中央有关村民自治工作的基本精神,行使村民自治工作中动员、组织、引导、规范等具体领导功能。县、乡政府对村民自治工作起了直接领导、组织推动作用,及时解决了村民自治工作进程中的一系列问题,使村民自治工作得以日趋完善和成熟。三是村党组织对本村村民自治工作的领导。《村民委员会组织法》和《中国共产党农村基层组织工作条例》均明确规定了村党组织在村级组织中的领导核心作用及依法支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利等作用,保证了我国大多数村民自治工作的健康进行。

总之,在新的历史条件下,是党中央确定了在农村扩大基层民主,实行村民自治的基本方针;在村民自治遇到各种各样的困难或问题时,也是党中央及时采取了有效的举措加以引导,促进和保证了村民自治的顺利开展。所以说,扩大农村基层民主,实行村民自治,是党领导亿万农民建设中国特色社会主义民主政治的伟大创举。离开了党的领导,我国农村的村民自治不可能在改革开放过程中取得成功,更谈不上在一个较短时期内便基本上走上规范化、法制化的轨道。

2. 村民自治必须始终坚持和不断加强、改善党的领导

加强和改善党对村民自治的领导,既是党的自身建设的需要,也是实现村

民自治的保证。基层民主政治建设离不开党的领导,否则村民自治就会迷失方向,误入歧途^①。

首先,这是由我们党的性质、宗旨和执政地位所决定的。我们党来自于人民群众,她忠实代表最广大人民群众的根本利益,其根本宗旨是全心全意为人民服务。无论是在新民主主义革命时期,还是在社会主义革命和社会主义建设时期,中国共产党的奋斗目标、行动纲领和基本国策都能在整体上与广大人民群众保持一致,取得了广大人民群众的支持和拥护。改革开放以来,中国共产党的权威合法性资源和力量基础不断强化,并作出了符合科学发展和人民需要的重大调整,满足了生产关系变革的迫切需求。可以说,中国共产党自始至终是中国政治舞台上最先进、最有力量的政党,没有任何一个政党可以取代中国共产党的权威地位。中国共产党执政就是领导和支持人民掌握国家的权力,实现民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保障人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。党之所以全力推进民主政治建设,是由党的性质决定的,也是党实现其根本宗旨的必然要求。在党的领导下,村民自治工作搞好了,农民能够选举自己信得过的带头人,能够实现当家做主的美好愿望,促进农村经济和社会各项事业的发展,就是最好地贯彻了党的基本路线和党在农村的基本政策,就是最好地实现了党的领导。

其次,这是由我国的民主建设特点所决定的。由于我国是从半封建、半殖民地社会直接过渡到社会主义社会,历史上缺乏民主传统,加上新中国成立后很长一段时期特别是“文革”期间,没有充分重视发展民主,所以在实际生活中官僚主义、特权思想、个人专断现象与一部分群众的极端民主化、无政府主义、愚昧盲从的行为并存。而村民自治,又是在最基层、地域最广阔、经济文化又相对不发达的农村所进行的难度最大的一场改革,其复杂性、艰巨性比其他任何形式的民主有过之而无不及,更需要统一、稳定的坚强有力的组织领导。越是民主不充分的地方,就越需要致力于推进民主的有效组织。这是被历史反复证明的真理。担负村民自治的政治领导和组织领导,是党的历史责任,同时也只有党才有这样的资格和能力。

最后,这是由我国的基本国情和农村的实际状况所决定的。作为一个相对落后的农业大国,13亿多人口中有9亿在农村。农业、农村和农民问题,始终是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。就我国的大部分农村来说,经济底子薄弱,文化生活单调落后,建设和发展任重而道远。要把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家,必须花大力气来推动农村的物质文明、政治文明和精神文明建设。正因为如此,我们党历来高度重视农业和农

^① 高杰.村民委员会建设的背景、现状和政策导向[J].法学研究,1994年(2): 11-15.

村工作,形成和确立了党管农村工作的优良传统和重大原则。党的十五届三中全会提出了农业和农村跨世纪发展的目标和方针,提出了全面推进村民自治,加强农村社会主义民主政治建设,进一步扩大基层民主,建设中国特色社会主义新农村的目标。党的十六届五中全会指出:“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务”,并提出“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”二十字要求。要实现这一目标,就必须坚持和加强党对农村工作的领导。

总之,“在中国,共产党领导对于村民自治有着十分特殊的意义,是村民自治进程的领导者和组织者。因为,共产党毕竟是由先进分子组成的,在政治上发挥先进引导作用,在组织上推动村民自治进程,又能将村民自治引导到健康有序的轨道。所以,即便是实行村民自治,党组织的领导地位也不能变”^①。

3. 村民自治是加强和改善党对农村工作的必然要求

村民自治是在党的领导下得到肯定和健康发展并成为一项在农村普遍推行的基本政治制度。村民自治的实践使党对农村工作的领导逐步走上了规范化和法制化的轨道,进一步加强了农村基层组织和党风廉政建设。党的地位将会在村民自治中更加牢固,村民自治在党的领导下将会更加充分。

首先,村民自治的开展有利于加强和改善党对农村工作的领导。共产党对农村工作的领导,说到底就是领导广大农民群众当家做主。加强和改善党的领导的一个重要方面,就是要在党和国家的政治生活中切实有效地贯彻民主集中制原则。从村这一级来看,村民自治正是民主集中制的重要体现和基本保证。民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度,村级社区的村民自治则是执政党民主集中制的延伸和发展。加强农村基层民主建设,集民智以图发展,察民情以定取舍,尊民意以作决策,是实现农村长期稳定、经济持续发展的治本之策。坚持党的民主集中制原则和村民自治途径,把两者统一起来,在充分发挥党内党外民主的基础上,把一个村全体党员和人民群众的意志集中到党的路线方针政策和国家法律上,这就加强了两种集中的民主性、规范性、统一性和科学性,无疑有利于党的领导水平和执政水平的提高。

其次,村民自治的开展有利于不断扩大党的群众基础。村民自治涉及全国广大农村地区,涉及9亿农民,其社会动员程度是前所未有的,它已经成为我国社会参与最广泛的民主运动。村民自治民主实践的主体是广大农民。实践是农民最好的老师,中国的农民是朴实的,他们最容易接受实际生活给他们传授的经验和知识。因此,要教育农民懂得自我管理、自我教育、自我服务,学会依法维护自己的权利,只有在农村基层民主建设的具体实践中才能真正做到。

^① 徐勇,转引自姚锐敏.乡村治理中的村级党组织领导[M].北京:中国社会科学出版社,2004:3.

此外，民主政治建设所要求的依法执政，就是能有效地保证执政党的利益和意志就是人民的利益和意志，保证执政党及其各级干部按照人民的利益和意志行使自己的权力。这就从法律机制层面解决了执政党及其干部对人民利益和意志的背弃，进而有利于更好地捍卫和巩固党的领导地位与执政地位，从根本上保证党的领导地位不可动摇。

最后，村民自治的开展有利于促进党的作风建设。长期以来，党的作风建设与民主政治建设是脱离的。一是我们党的优良作风是在革命战争年代形成的，它使革命活动体现了民主精神，但同国家的民主政治制度却没有明显的联系；二是党执政以来，在一个很长时期中，忽视了民主政治建设。因此，从某种意义上讲，作风建设与民主政治建设又是脱离的。作风建设是党的建设的重要方面。在作风建设中，党组织处于主导地位、主动地位。作风建设的实质是要充分体现民主精神，可它又还不是被制度化的民主。开展村民自治，可以为加强基层党的作风建设提供极好的条件，可以使党的作风建设提高到一个较高水平。村民自治健全了农村基层干部的监督制约机制，规范了基层干部的行为，增强了村干部的廉洁自律意识，能有效遏制腐败现象的滋生蔓延，有利于党风廉政建设。

（二）村党组织的领导和村民自治

如果说，上文是从宏观层面整体上分析党领导村民自治的重要性、必要性，那么这一部分是从村党组织的领导这一微观层面进行分析。因为在实践中许多村民和村委会成员在宏观上认同党的领导，但在具体操作中却有意或无意地否认村党组织对村民自治的领导，这也包括一些理论研究者。

1. 村党组织的领导是村民自治顺利推进的重要前提

农民是中国革命和建设改造的对象之一。农民是村民自治的主体。“严重的问题是教育农民”，这在中国整个现代化建设的历史进程中具有现实意义。改革开放以来农村经济体制和民主管理体制积极的发展趋势，并没有改变农民问题的实质。在村民自治的民主管理体制下，村民委员会是难以胜任担负教育、引导和组织农民的重任的。因为，作为村民群众的自治组织，村民委员会必须要反映、表达并且维护农民群众的现实利益，必须遵循农民群众的意志要求。而在现实的历史条件下，农民群众的利益和意志并不一定符合社会发展的进步趋向，否则就不存在教育农民的问题了。所以，党在农村基层组织的作用不可或缺。

2. 村党组织的领导是村民自治有正确发展方向的客观需要

我国经历了长期的封建专制统治，加之我国农业生产的分散性特点，农民很难自发地形成民主意识，更难以通过自觉的组织行为来实践和发展民主政治。在发展中国家，离开了先进政党的引导和组织，农村的落后力量不但得不到抑制，而且会继续支配农村社会，民主化进程将更为艰难。这正是许多发展