

新農村

(一)

刘永佶 主编



中央民族大学出版社

新农村 (一)

刘永佶 主编

中央民族大学出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

新农村. 第1辑/刘永佶主编. —北京: 中央民族大学出版社, 2007. 4

ISBN 978-7-81108-329-3

I. 新… II. 刘… III. 农村—社会主义建设—研究—中国 IV. F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 036173 号

新农村 (第一辑)

主 编 刘永佶
责任编辑 李苏幸
封面设计 朱立群
出 版 者 中央民族大学出版社
北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081
电话: 68472815 (发行部) 传真: 68932751 (发行部)
68932218 (总编室) 68932447 (办公室)
发 行 者 全国各地新华书店
印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司
开 本 787×1092 (毫米) 1/16 印张: 19
字 数 320 千字
版 次 2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-81108-329-3
定 价 28.00 元

版权所有 翻印必究

《新农村》

编辑委员会

顾问 鄂义太 荣仕星 陈理 艾比布拉
施正一 林岗 张成福 白暴力
李文华 钱迎倩 蒋志刚 黄璐琦

主任委员 刘永佶
(按姓氏笔画为序)

马林 才让加 冯金朝 刘永佶
刘晓鹰 李克强 李俊清 杨思远
张跃平 张丽君 张建平 张巨勇
陈永葵 和云 郑长德 党秀云
崔健 薛达元

主编 刘永佶

副主编 张建平

编辑部主任 吕志燕

编辑 王玉玲 吕志燕 陈锋 郭丽华
祝捷

中央民族大学“985工程”中国民族地区经济
社会发展与公共管理哲学社会科学创新基地
全国民族(地区)院校经济学院系联席会
中央民族大学经济学院

主办

序

农民问题是中国根本问题。自从秦始皇武力吞并六国，一统天下，废封建，立集权，将全国土地收归以皇帝名义的国家所有，释放农奴为农民，并均配土地占有权由其耕种，两千余年来，农民就是华夏大地生产的主体、文明的主体，但不是社会的主体。他们创造了辉煌的农业文明，却也在小农经济中被异化为以皇帝名义的国家土地所有权的附属物，以自己剩余劳动所提供的税租供养统治自己的官僚地主，在维持简单再生产的过程中再生产着集权官僚制的经济基础。

中国革命就是要废除集权官僚制，解决农民问题。革命的主要参加者，也是农民。与历史上农民起义不同，农民参加革命不是争取继续做农民的条件，而是根本改变使农民成为农民的集权官僚制和小农经济，提高农民的素质技能，变农业生产方式为工业生产方式，并以工业技术和产品改变农民的生活方式。土地改革和合作化，向这个目标大迈进了一步。但随后的集体化，又因取消农民的权利，限制其主动性而步入困境。集体制中的联产承包则使农民

退回小农经济，只有在承包了使用权的小块土地经营和廉价出卖劳动力使用权的自由，但除了因大量使用杂交种子、化肥、农药、激素所增加的农作物可以解决吃饭问题外，农民依然是农民。

农民仍占中国人口的多数，农民问题仍是中国的主要经济和社会问题。这说明中国革命的任务尚未完成。其原因，有人套用外来观点，说是因为“生产力水平太低”。但生产力不过是劳动者素质技能的社会表现，在中国，作为主要劳动者的农民素质技能的程度，又是生产力水平的主要根据。由与社会主义制度和原则相悖的行政集权体制所固化的个体小农经济，特别其对农民作为社会主体的权利的削弱、限制，严重地束缚着农民素质技能的提高。这才是农民问题真正的原因，生产力水平只是结果。倒果为因，不仅不能说明问题，反而会掩饰矛盾，障碍问题的解决。行政集权体制是旧的集权官僚制的政治体制，革命夺取政权后对它的保留是不得已的，应尽快以民主法制对之改革，但由于这个体制的既得和欲得利益者所结成的势力的阻挠，它不仅继续保留，而且成为障碍中国包括农民在内的发展的主要因素。农民问题的解决，根本在于以民主法制改革行政集权体制，也只有围绕民主法制对行政集权体制的改革，才能真正解决农民问题。

社会主义新农村建设，作为口号，已经提出半个多世纪。今日重提，意义明显。新农村，不止是刷墙、安电、铺路、修厕所，更在于农民社会主体地位的确立，在于其生产方式和生活方式的改变。达到这一层，又需要农民作

为社会主体的自主意识的确立，并由此在社会主义原则的导引下，自觉而有组织地展开对于社会关系的变革和自身素质技能的提高与发展。

研究农民问题，探讨社会主义新农村建设，当然要涉及各种具体问题，但不能视标忘本，而应由本达标。这个本，就是农民的权利，是民主法制所确立并保证的农民的社会主体地位。据此才能解决具体问题，才是社会主义原则的体现，才能建设社会主义新农村。

王永信

二〇〇七年三月十六日

目 录

理 论 研 讨

- 社会主义新农村建设与基层公共权力的重构…………… 李俊清 (1)
- 以合作制为主体的集约化经营是少数民族地区农业工业化的必要途径
…………… 王玉玲 (25)
- “以农立国”还是“以工立国”
——对 20 世纪 20—40 年代关于农村建设争论的评析 …… 庄俊举 (43)
- 对小农经济的改造…………… 杨思远 (60)
- 公有制、新集体经济与新农村建设…………… 孙咏梅 (73)
- 合作制是集合并保证农民权利实现工业化和城市化的
经济制度…………… 刘永佶 (78)

专 题 思 考

- 论民族地区县域经济特点及发展模式…………… 黄健英 (97)
- 宁夏回族自治区平罗县金融体系重构的实证分析 …… 刘 清 (108)
- 对农村土地信用社的思考与忧虑 …… 郭利华 (118)
- 推进户籍制度改革, 加快城乡一体化进程
——石家庄市井陉矿区推进户籍制度改革实证分析 …… 祭立怀 (123)
- 我国少数民族农牧民收入增长的分析 …… 丁 赛 (131)
- 农村合作医疗的纵向比较及其价值分析 …… 刘 勇 姜 冰 (141)

我国农村合作经济组织发展的制约因素及对策	张 静 (146)
影响我国农民增收的深层原因分析	潘 丽 (156)
对韩国新农村运动的思考	孙秉舜 (169)

田 野 调 研

红河哈尼族彝族自治州产业结构调整与农业经济发展	张丽君 (177)
探索新形势下的农业合作经济组织建设	
——以云南丽江农业合作经济组织建设为例	李红梅 (194)
青藏铁路全线运营与西藏新农村建设	王天津 (204)
恩施土家族苗族自治州发展产业体系循环经济的构想	张新平 (214)
湖南省花垣县社会主义新农村建设的实践和思考	吴彦承 (219)
广西河池市巴马瑶族自治县“三农”状况调研报告	杨蕴丽 (223)

基 地 实 践

建文明生态村，走新农村之路

——河北省涿州市高官庄镇社会主义新农村

建设实践	李贺群 刘建华 (232)
云南省峨山县社会主义新农村建设的调查与思考	李 宏 (244)
民族地区社会主义新农村建设试点概况	
——以广西壮族自治区百色市田东县为例	李 澜 (253)
丽江市古城区新农村建设实践引起的思考	张建平 (270)

会 议 聚 焦

建设社会主义新农村理论研讨会暨首都经济学家论坛第五次学术会议

内容纪要	祝 捷 (279)
“全国民族（地区）院校经济学院系联谊会暨民族地区新农村建设理论 研讨会”会议综述	柏振忠 (289)

社会主义新农村建设与 基层公共权力的重构

李俊清

中国是一个农业大国，广阔的农村区域、众多的农村人口以及农业在国民经济发展和社会稳定中的基础地位，决定了“三农”问题是事关全局的重大问题。正如美国政治学家塞缪尔·亨廷顿（Samuel P. Huntington）指出：“农村在现代化国家的政治中，起着举足轻重的作用。”^①

然而，改革开放近 30 年来，农业薄弱、农村落后、农民贫困，成为中国现代化进程中最大的难题。相差悬殊的收入水平、日益扩大的城乡差别、无形绳索的户籍制度，使城乡居民的共同利益认同不断弱化，对经济社会事务的发展越来越难以形成共识，社会发展的合力受到影响，进而影响到了政治基础的稳固。当前，“三农”问题已经成为中国现代化建设的绊索，严重制约了全面建设小康社会和构建和谐社会的进程。

为了解决这一问题，中国共产党十六届五中全会在深刻认识“三农”问题重要性和紧迫性的基础上，提出了以“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为主要内容的建设社会主义新农村的重大发展战略。这个宏大的战略发展纲要基本上可以分为三个层次，其中“生产发展”是建设社会主义新农村的前提和基础，“生活宽裕、乡风文明、村容整洁”是建设社会主义新农村最终要实现的目标，而“管理民主”则是新农村建设必不可少的重要保障。

本文试从促进管理民主的角度，就基层公共权力在新农村建设中的重要地位和作用、目前存在的问题和挑战及其重构和规范问题，进行一些初步的探讨。

① [美] 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，李盛平，杨玉生等译，华夏出版社 1988 年版，第 285 页。

一、基层公共权力在新农村 建设中的重要地位和作用

(一) 公共权力的合法性基础及其应该体现的价值和精神

所谓公共权力(Public Power)是指在公共治理的过程中,由政府和其他各类组织掌握并行使的,用以处理公共事务、维护公共秩序、增进公共利益的权力,它包括政治国家、公民社会和其他参与公共治理的组织与群体的权力。公共权力存在的根本目的是促进和维护公共利益。如果公共权力在行使过程中背离了公共利益,则丧失了其合法性与合理性基础。

公共权力的结构形式千差万别,但不论具体表现形式如何,其终极目标指向都应该以始终维护和促进公共利益,遵循和体现下列基本的价值和精神:

1. 维护公民权利。公共权力的行使始终是与公民的权利相关联的。在大多数情况下,公共权力的行使和运用应该维护和保障公民的各项权利。在某些情况下,公共权力的正确行使也可能与某些个人或群体的利益相冲突,但因其促进了整体和全局的利益,从长远来看,这些个人或群体也可能是受益者。公共权力行使中对公民权利的限制必须遵循必要性原则和比例原则。

2. 尊重人性尊严。公共权力是尊重和弘扬人性尊严的权力,其运用和行使要促进公民的发展和进步。公共权力要努力增加社会财富,增进社会福利,彰显每个公民应有的人性尊严。

3. 追求社会正义。追求社会正义是人类几千年的梦想,和谐社会的重要目标之一就是公平正义。公共权力要实现社会正义应该做到:一是权利正义,即每个人的基本权利都是相同的;二是机会正义,即要给予公民平等的机会;三是分配正义,即公共权力在保障每个人合法收入的同时要对公民收入进行再分配,调节贫富差距;四是程序正义,即公共权力的行使要有公平的程序作为保障。

4. 强调民主开放。公共利益是在民主开放的过程中实现的,它是各利益群体之间民主协商达成的妥协与共识。因此,公共权力必须体现民主治理的价值,强调过程的公开性。公共政策的制定要从理性设计观走向社会设计观,强化决策过程的开放性和决策的民主性,给公民意见表达和利益诉求的机会和

平台。

5. 超越强势集团。社会中的强势集团以其经济、政治等方面的优势地位,影响、控制着媒体,拥有话语权甚至话语霸权。公共权力运用、公共政策制定要超越这些特殊利益集团在利益表达过程中的不合理诉求,排除其消极影响,维护公共利益。同时,公共权力还要超越部门、地区、公职人员个体的利益,防止权力异化。

6. 善待弱势群体。公共权力要关注弱势群体,体现弱势群体优先原则。市场是一个追求经济效率的地方,其竞争是非常残酷的。公共权力要积极扶持和救助那些在市场竞争中失败以及因其他各种原因处于困境中的公民。公共权力不必去刻意剥夺和抑制特殊利益集团,但必须保护弱势群体的利益,必须要扶贫济困。^①

总之,公共性、开放性、民主性、有效性,是公共权力赖以维系及运作的合法性基础和前提。

(二) 基层公共权力在新农村建设中的重要地位

扎实稳步地推进新农村建设,一靠政府统筹,二靠城市反哺,三靠农村的自我发展。外因是条件,内因是根本,外因通过内因起作用。农村自我发展是新农村建设的内生因素,是新农村建设的根本。离开了农村内发,政府统筹将事倍功半,城市反哺也会失去基础。农村内发是一项系统工程,而其关键是改善农村公共权力的结构及其运行。基层公共权力是农村内发的核心力量,决定着农村内发的速度、效益和后劲。

1. 农村基层公共权力是整个国家政治体系的基石。农村基层公共权力是国家治理的基层组织和重要落脚点,其运行有效与否,关系到国家的兴衰和安危。特别是在建设社会主义新农村的今天,农村基层公共权力问题更是一个根本性问题,其地位更为重要。亨廷顿指出,“如果农民默认和认同于现存的政治体系,那么它就为政治体系提供了稳定的基石。倘若农民积极地反对政治体系,它就会成为革命的推行者。”^② 因此,农村公共权力作为国家政治体系中

^① 张成福:《论公共行政的“公共精神”——兼对主流公共行政理论及其实践的反思》,载《中国行政管理》,1995年第5期,第15—17页、20页。

^② [美]塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平、杨玉生等译,华夏出版社1988年版,第286页。

面对农民的直接一环，在维护整个国家和社会稳定方面发挥着不可替代的基础性作用。

2. 农村基层公共权力是党和政府联系群众的纽带和桥梁。一方面，党和政府的路线方针政策要转化为广大农民群众的自觉行动，离不开基层公共权力的广泛宣传和动员。另一方面，基层公共权力的特点又决定了它能够有效集中广大农民群众的意见和建议，反映乡村群众的要求和呼声。

3. 农村基层公共权力是农村经济及各项社会事业建设的主要组织者。带领农民实现农村现代化是农村基层公共权力肩负的重要使命。农村地域广阔，经济发展水平不一。农村基层公共权力只有在充分认识和了解本地区各方面情况的基础上，因地制宜，进行创造性的工作，才能组织和协调好乡村各方面力量，共同努力，从而实现农村经济和教育、文化、卫生等各项社会事业的健康、持续发展。

4. 农村基层公共权力建设是发展民主政治的基础工程。社会主义民主的本质是人民当家作主。在我国，民主权利的实现途径有两条：代表制民主和直接民主。发展直接民主是我国民主政治建设的长期目标，因而实行直接民主，意义更为深远。农村基层公共权力实行直接民主，由人民直接选举、监督和罢免，使广大农民在党和政府的领导下，依法自己管理自己的事情，从而提高民主素质，强化法治意识，成为发展民主政治的坚实基础。

5. 农村基层公共权力变革是我国政治体制改革的重要组成部分。农村经济体制的深刻变革带来了农村生产经营方式、利益分配关系的改变，这必然要求农村基层公共权力结构和体制进行相应的变革和调整，以适应农村生产力的发展水平。以村民自治为核心的治理制度的实施，使原先的农村公共权力结构发生了根本改变。村级公共权力组织从传统的政权组织转变为群众性自治组织，使农村干部从思想上为民做主变为让民做主，广大农村群众的自主自立意识和干部的服务意识在干部和群众的双向监督、双向管理中得到了恢复和加强。当前，农村经济和政治形势的巨大变化，迫切要求农村基层公共权力对其结构、体制等进行调整、充实和重构，以适应农村经济社会发展和新农村建设的需要。

（三）当前农村基层公共权力应该发挥的具体作用

建设社会主义新农村，基层公共权力有着无可替代的重要地位，因而也必

须体现前述公共权力的价值和精神，维护和促进乡村公共利益。具体而言，当前基层公共权力应该主要发挥如下作用。

1. 保证正确的发展方向。遵守宪法法律、贯彻落实党和政府的路线方针政策，是每个公民应尽的职责和义务，也是农村公共权力作为基层组织的经常性工作。基层公共权力要结合农村和农民的实际情况，将法律政策以简洁明了的形式，传达给广大农民群众，教育和引导村民履行法律规定的义务，并使之内化为村民的思想和行动。基层公共权力要通过对群众进行爱国主义、集体主义和民主教育，培养村民作为现代公民应具备的民主正义等基本素质，促进乡风文明建设在农村的大力开展。

2. 组织和促进农村经济建设。基层公共权力应该制定并实施乡村经济和社会发展规划，支持和组织乡村群众发展生产，提高乡村居民的生活水平。基层公共权力要维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，并在尊重农民意愿的基础上促进多种形式的规模化经营。要尊重集体经济组织依法进行独立活动的自主权，保护集体经济组织和村民、承包经营户、联户等的合法权益。基层公共权力应当组织、支持和促进村民发展各种形式的合作经济，承担生产服务和协调工作，促进农村生产建设和市场经济的发展。

3. 保护和分配公共资源。基层公共权力要依照国家法律法规制定土地资源的开发利用规划，建立和完善土地承包、保护、流转等一整套土地管理制度。要加强对非农用地的管理，农户建房用地要尽量利用村内空闲地，并按要求控制面积。在宅基地审批中，要实行公开制度，接受群众监督。对集体所有的山林、果林、水面，应严格管理。要保护草场资源，促进畜牧业发展。基层公共权力要教育引导乡村群众合理利用自然资源，不断提高自然资源的利用率。要通过多种形式的宣传教育活动，增强农民的环保意识，保护和改善生态环境，以维护乡村群众的长远利益，实现农村的可持续发展。

4. 提供公共产品和服务。新农村建设中，基层公共权力的主要职责要转到为乡村群众提供公共产品和服务、办理乡村公共事务和公益事业上来。一是兴修水利工程，建设防洪防涝设施，加强农田基本建设。要努力扩大农田灌溉面积，增加高产高效基本农田数量，为农业增产增收奠定基础。二是发展交通、通讯事业。抓好交通基础设施建设，修建乡村公路。努力提高电话普及率和电脑入户率，加快农村信息传递速度。三是搞好教育，推广农业科技知识。

大力普及九年制义务教育，扫除青壮年文盲，提高农村人口素质。重视农村成人教育，举办农民夜校，紧密结合农村特点和生产实际，组织村民学习先进实用的种植、养殖和农产品加工技术。四是搞好公共卫生事业。建好县防疫站、妇幼站、乡卫生院和村卫生室，防治地方病，提高农村卫生人员素质，积极推进合作医疗制度。五是发展文化事业。要将乡村建设成为一个文化场所，扩大乡村内的公共交往，举办多种文化娱乐活动，丰富农民群众的精神文化生活。六是扶贫帮困，扶残助难。建立和完善农村社会保障制度，办好敬老院、拥军优属等福利事业。基层公共权力在提供公共产品和服务时要注意，当前农村公共产品和服务供给时普遍存在的一个问题是一致性，但实际上农民对公共产品和服务的选择是有偏好的。因此，要通过多元主体、多种渠道、多种层次、多种形式给农村社区提供丰富的公共产品和服务，以满足农民群众不同的需求和偏好。

5. 协调和化解各种矛盾和冲突。在当前农村，利益主体多元化，利益关系复杂，矛盾冲突很多。邻里之间、村民之间常常会因房屋、财产、土地、山林等方面的利益冲突而发生一些矛盾纠纷。这些冲突大都不是根本利益的对立，而往往是因为某种局部或暂时的利益引发的纠纷。但如不能及时解决，或调解不当，也可能激化矛盾，造成严重后果，甚至引发恶性案件。因此，及时调解和妥善处理这些矛盾纠纷是非常必要的。由于这些矛盾纠纷引起的原因较为复杂，且表现形式多样，因此单靠司法机构很难及时处理，且司法机构对有些特殊的纠纷也难以介入。而农村基层公共权力在乡村中有较高的威信，对本乡村情况和人际关系比较熟悉，对解决村民纠纷也往往有经验、懂方法，所以有条件及时调解和解决纠纷。因此，基层公共权力要积极协调和化解各种矛盾和冲突，促进村民之间、村村之间、民族之间的团结互助，维护乡村和谐。

6. 维护社会治安和稳定。在新农村建设中，维护良好的社会治安对于促进农村社会稳定、保障广大乡村群众安居乐业具有重要作用。然而，在地域辽阔、人口众多的农村社区，单靠公安机关来维持治安是远远不够的。基层公共权力要积极协助公安机关维护当地的社会治安，教育村民自觉维护乡村秩序和公共安全，动员和组织乡村群众做好防灾、防火、防盗等工作，保证村民生命财产安全，维护乡村社会稳定。

二、当前基层公共权力存在的问题和面临的挑战

(一) 基层公共权力存在的问题

社会转型时期,我国基层公共权力建设虽然已取得了明显成效,但仍存在不容忽视的问题。这些问题既有来自体制方面的,也有来自运行机制层面的。对当前基层公共权力在设置、结构、运行中存在的问题,若不进行认真的研究解决,必然会使其背离公共权力的价值取向,影响乡村民主政治建设的巩固和发展,进而影响和阻滞新农村建设的步伐。

1. 乡镇政权自身存在的问题

乡镇政府是我国政府体系中层级最低的一级,与农村社会有着最广泛最直接的联系。但目前乡镇政府无论在结构体系还是在运行机制方面,都存在着一些具有普遍性的问题。如与县级政府在事权和财权方面的职责权限划分不够清晰,近些年来,越来越多的县级职能部门在乡镇设立了分支机构。这些机构虽然属于双重管理,但乡镇政权对其人事任免、财政收支、物资支配等均无权干预。乡镇政府名为一级政府,实际上权力被“七站八所”等县级垂直领导机构分割和肢解,无法统筹安排工作,不能形成有机的统一整体,使乡镇缺乏应有的权威、效能和社会凝聚力,越来越难以履行一级政权的职能,无法有效组织和管理乡域内经济、教育、文化等各项事业。此外,农业税取消后,许多乡镇失去了主要的财政来源,虽然通过财政转移支付得到一些补助,但大多数乡镇都承受着程度不同的财政压力,目前全国乡镇负债总额已达到2000多亿元。尤其在中西部地区,财政极其困难,乡镇政权治理能力下降,无法为乡村社区提供基本的公共产品和服务。乡村公益事业难以发展,公共设施难以建设,公益活动难以举行。许多乡镇连干部的工资都不能及时发放,基本的办公条件也难以维系。长此下去,乡镇政权的权威、凝聚力势必下降,乡村干部的思想势必涣散,农村内发的速度、质量、效益势必受到影响,建设社会主义新农村的宏伟目标就可能落空。

2. 乡、村公共权力间的摩擦和失调

“乡政村治”农村治理体系对于促进农村社会治理的科学化和民主化发挥了积极作用，但在实际运行中也逐渐暴露出了其在治理架构上的缺憾。由于《村民委员会组织法》中对乡、村两级的权责规定得过于笼统，造成权责分界不清。乡、村两级出于各自切身利益和目标的考量，对《村委会组织法》加以理解、曲解和运用，从而在公共权力运行中产生了诸多矛盾和摩擦。乡镇政权与村级自治组织之间的关系，是我国农村公共权力结构中的基本关系，因而乡村关系中的矛盾成为乡村民主政治建设的主要制约因素。由于乡镇公共权力与村庄自治权的来源不同，造成现行治理结构中权责分界不清和公共权力运行中的种种摩擦和失调。

一方面表现为乡镇领导体制和领导方式上的不适应。尽管法律意义上乡镇政府与村委会是指导、支持和帮助的关系，但因这种界定过于抽象，具体操作时弹性过大，乡镇政府还是习惯于以行政命令的方式领导村委会。乡镇政府的过度干预主要集中在对村委会的人事权、决策权、财政权以及生产经营自主权的非法干预上，体现在村民自治的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等多个环节之中。如一些乡镇总是力图通过种种手段操纵选举，使他们认为“听话的”、“有能力”的人当选，有时甚至用行政命令撤换村干部。有的乡镇以下达生产任务指标、签订经济发展计划责任书或者通过行政命令的方式，强制村委会和农民生产什么、如何生产以及达到什么样的指标要求，违背了群众意愿，挫伤了农民生产的积极性和主动性，造成干群关系的紧张与对立。

另一方面又表现为村级自治组织行政化的偏向。从制度安排看，村委会是基层群众性自治组织，不是一级行政组织，也不是乡镇政府的派出机构。但在实践中，由于乡镇管理要依托村委会去实施，村委会实际上同时承担了自治和行政双重职能，而且现行制度安排并没有明确区分两者的界限。因此，在实际运作中，村委会的行政职能往往侵蚀了其自身的自治功能。当两种职能发生矛盾时，往往是自治职能让位于行政职能。其后果既抑制了村自治组织的积极性，又削弱了乡镇行政的效能。

3. 村党支部与村委会之间关系不协调

尽管村党支部与村委会在国家体系中是农村两个非常重要的基层组织，但是它们的性质、地位和作用有所不同。在党支部和村委会这两种公共权