



小狮 很忙



——十年荣光——

LION
WORKS

2

小狮 / 著



他说：

我只是小狮

一个多愁善感的少年

(L) (I) (O) (N) The young

小狮温暖摄影 + “狮家风格”手绘

90后主编大熊首次出任书模

两大男神合力打造温馨 / 治愈 正能量

金牌策划人、畅销书作家 [小狮]
领衔魅丽文化 [主编天团]

打造最受读者喜爱的“魅丽主编”系列

漓江出版社

安徽省社科基金项目“安徽发展农村基层民主路径和机制研究”

(项目编号: AHSK07—08D84) 结题书稿

安徽师范大学学术著作出版基金资助出版

发展农村基层民主的 路径和机制

——基于安徽农村的调查与分析

王义德 刘海涛 史邦群 等◎著

 安徽师范大学出版社

· 芜湖 ·

责任编辑:潘 安 祝凤霞 王一澜

责任印制:郭行洲

装帧设计:丁奕奕

图书在版编目(CIP)数据

发展农村基层民主的路径和机制:基于安徽农村的调查与分析 / 王义德等著. — 芜湖:安徽师范大学出版社, 2014.11

ISBN 978-7-5676-1216-7



中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第030622号

发展农村基层民主的路径和机制 ——基于安徽农村的调查与分析 王义德 刘海涛 史邦群 等著

出版发行:安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路189号安徽师范大学花津校区 邮政编码:241002

网 址:<http://www.ahnupress.com/>

发 行 部:0553-3883578 5910327 5910310(传真) E-mail:asdebsfxb@126.com

印 刷:安徽芜湖新华印务有限责任公司

版 次:2014年11月第1版

印 次:2014年11月第1次印刷

规 格:889×1194 1/32

印 张:7.375

字 数:191千

书 号:ISBN 978-7-5676-1216-7

定 价:14.80元

凡安徽师范大学出版社版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换。

前 言

在中国政治生活中，“基层民主”的概念与“草根民主”的概念常常是混用的。在正式文件中，基层民主指存在于基层政权与基层社会的民主制度和民主生活，主要包括基层政权的民主选举与民主管理、城市的居民自治、农村的村民自治和企事业单位的民主管理制度。所以，加强基层民主建设是广大人民群众直接行使当家作主权利的有效形式和实践活动，是社会主义民主政治建设的基础性工程。在本书中，基层民主的空间划定主要指基层社会的民主制度和民主生活，即农村社会中的民主制度和民主生活。“没有群众自治，没有基层直接民主，村民、居民的公共事务和公益事业不由他们直接当家作主办理，我们的社会主义民主就还缺乏一个侧面，还缺乏全面的巩固的群众基础”^①。

我国农村基层民主政治建设 with 农村基层政权的建设密切相关，因此在这里我们有必要首先回顾梳理一下改革开放以来的乡镇改革。20世纪80年代早期恢复的乡镇政府，是在人民公社基础上建立起来的，一定程度上还保留着政社不分的特征，正如1986年中共中央、国务院在《关于加强农村基层政权建设工作的通知》（以下简称《通知》）中所指出的：“党、政、企之间的关系还没有完全理顺，有些地方党政不分、政企不分的现象依然存在，少数地方乡政府还没有完全起到一级政府的作用。”基于此，《通知》明确要求理

^① 中央文献研究室：《彭真文选（一九四一——一九九〇年）》，人民出版社，1991年版，第608页。

理顺党政关系，实行政企分开，简政放权，健全和完善乡镇政府的职能。为此，我国不断地对乡镇进行改革，并一直持续到现在。这一改革大体上可以分为如下两个阶段。

一是20世纪80年代中期至90年代初的乡镇改革，要求党政企分开。自1986年开始的乡镇改革主要包括以下几个方面。①撤并乡镇。刚刚恢复的乡镇规模小、数量多，据统计1985年全国建立了79 306个乡、3 144个民族乡和9 140个镇^①。乡镇规模小、数量多给上级政府管理带来不便，而每个乡镇又有一套政府管理机构，造成管理成本过大。所以，从1986年开始在全国各地掀起了一次“撤乡并镇、并村”的改革“风暴”。②简政放权。由于刚恢复起来的乡镇在一些地方还存在着机构不健全或没有自己的财政机构，还没有完全起到一级政府的作用，所以，《通知》要求“凡属可以下放的机构和职权，要下放给乡”，“已经建立乡财政的地方，要在发展商品经济的基础上为乡多开辟一些财源”。这些要求主要是为了解决条块分割，建立乡一级的财政并扩大其财源，调动乡镇政府的积极性。③党政分开。《通知》明确指出“明确党政分工，理顺党政关系”，“乡党委对乡政府的领导，主要是政治、思想和方针政策的领导，对干部的选拔、考核、监督，对经济、行政工作中重大问题的决策，而不是包办政府的具体工作。乡党委要保证乡政府依照宪法和法律的规定独立行使职权，支持乡长大胆地开展工作”。④政企分开。在家庭联产承包责任制在全国广泛实行和企业改革要求赋予企业一定自主权的背景下，《通知》指出“乡政府管理经济，主要是运用经济的、法律和行政的手段，为发展商品生产服务”，“乡政府要支持乡经济组织行使其自主权，不能包揽或代替经济组织的具体经营活动，更不能把经济组织变成行政管理机构”。⑤村民自治。《中华人民共和国宪法》明确了村民委员会作为

① 袁金辉：《冲突与参与：中国乡村治理改革30年》，郑州大学出版社，2008年版，第74页。

农村基层群众性自治组织的法律地位,《通知》强调要进一步发挥群众自我教育、自我管理、自我服务的作用,1988年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》正式颁布实施。

二是20世纪90年代的乡镇改革,要求政企分开。20世纪90年代,一方面党的十四届三中全会决定建立社会主义市场经济体制,提出了进一步转变政府职能的要求;另一方面,由于乡镇政府机构膨胀,人员剧增,财政窘困,巧立名目收费现象严重,使得农民负担加重,促使党和政府进一步推动乡镇改革。1993年开始掀起的乡镇改革与各级政府改革一样,以转变职能、精兵简政为主要内容,以机构改革为依托,促进政企分开。

针对乡镇政府机构膨胀、人员剧增的情况,在1993年8月中央政府推出的乡镇改革方案中,依据经济发展、人口和面积等因素,将全国的乡、镇分为三类:经济发达、规模较大的,人员编制控制在45人之内;经济发展水平和规模大小居中的,人员编制控制在30人以内;经济不发达和规模小的,人员编制控制在15人以内^①。经过这次改革,乡镇政府机构的人员有所减少,但不久就有所反弹,机构膨胀、人浮于事、效率低下的状况再次出现。为此,1999年中央政府要求要在冻结乡镇机构和人员编制的基础上,加紧清理、解聘超编人员;对乡镇一级机构,可设可不设的不设,可合设的不分设^②。在政企分开的问题上,坚决要求将企业从政府剥离。与此同时,1998年11月,九届全国人大常委会通过了修改后的《中华人民共和国村民委员会组织法》,该法明确规定:乡镇人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项^③。

① 浦兴祖:《当代中国政治制度》,复旦大学出版社,2008年版,第201-202页。

② 《中国改革报》,1999年4月27日。

③ 张新光:《论中国乡镇改革25年》,《中国行政管理》,2005年第10期,第16-19页。

上述两个阶段的改革，在撤乡并镇方面，取得了明显的效果。仅1986年，全国乡镇数量就比1985年减少了19 618个。1996年又比1986年减少了28 409个，全国乡镇的总数为43 112个^①。但是从健全和转变乡镇政府职能的角度看，则成效有限。在简政放权方面，在推广“莱芜经验”中，乡镇政府一度获得了前所未有的权力，但由于乡镇在县乡权力和利益的博弈中处于弱势，一些权力后来又又被县政府收回，这一改革总体上夭折了^②。在党政分开方面，基本没有展开，一些乡镇党政分开后又恢复原样。在政企分开方面，则非常曲折：虽然农业生产的自主权基本掌握在农民手里，但在20世纪80年代中后期大规模发展乡镇企业和90年代上半期的开发热潮中，又出现了乡镇党政领导纷纷兼任经济组织的董事长、总经理等现象^③。在我们实地调查的乡镇中，这种现象在当时相当普遍。我们在来安县访问一位新农村建设带头人时，这位带头人就曾谈到他作为镇党委副书记兼任乡镇企业负责人的情况，并说在这一时期，这种现象相当普遍。90年代后期，在中央政府的坚决要求下，乡镇经济组织改制剥离，最终政企在机构上是分开了，但是正如有学者所指出的：从职能上看，则出现了另一种问题，即整个乡镇政权的运行出现了公司化倾向，表现为乡镇政府介入经济活动，基层政府按照公司化的行动逻辑运行^④。

由于健全和转变乡镇政府职能的成效不彰，乡镇政府在实际运行中存在突出问题。一是政府的“越位”和“缺位”问题同时并存。一方面，乡镇政府管理的范围过广，即“越位”。很多乡镇政

① 袁金辉：《冲突与参与：中国乡村治理改革30年》，郑州大学出版社，2008年版，第74页。

② 赵树凯：《县乡改革的历史审视》，《中国社会导刊》，2008年第7期，第42—45页。

③ 袁金辉：《冲突与参与：中国乡村治理改革30年》，郑州大学出版社，2008年版，第75—77页。

④ 袁金辉：《冲突与参与：中国乡村治理改革30年》，郑州大学出版社，2008年版，第77页。

府依然按老传统办事：政府万能，所有事情政府都要过问。由政府所有的国有企业生产着大量具有排他性、能够由市场提供的个人物品和自然垄断性质物品，国有企业在市场竞争中受到政府保护，政府事业单位垄断公共服务，政府管制过多过滥^①的问题在乡镇一级依然存在。在乡镇与村的关系上，乡镇政府并没有真正按照《中华人民共和国村民委员会组织法》的要求去指导村民自治，而是直接插手村级事务。另一方面，机构混乱，“缺位”问题突出。乡镇政府有两种机构，一种是乡镇政府自主管理的机构，另一种如财政所、农技站、农机站、排灌站、文化站等“七站八所”虽然也归乡镇政府管理，但乡镇政府并不是它们的直接管理机构。这就造成了一种对其管理的部门不能对其进行考核，对其考核的部门却不直接管理的局面，进而导致部分职能部门的职能履行因没有考核的压力而履行不到位，也就是我们通常所说的“缺位”问题。二是基层干部和群众之间的关系非常紧张。由于简政放权出现反复，乡镇政府的职权并没有落实，乡镇政府就向下乱收费；又由于干部队伍中存在种种问题，造成基层干部乃至基层政府和群众之间的关系非常紧张。

由于众多乡镇干部没有接受过系统的教育，文化水平有限，也没机会接受相关的业务培训，素质着实有限，能力不强，而且当时我国对乡镇政府的编制管理不到位，人员超编现象较为普遍。这些人的能力有限尚在其次，关键是在长期高度集中的计划经济下，干部养成命令式的工作作风，为人民服务意识淡薄。基层干部的这种工作作风在改革开放的初期不仅没有得到明显的改变，反而由于考核方式的不合理而有所加重。他们在开展工作的过程中多考虑完成任务而很少考虑群众的实际情况，造成与人民群众的关系有很大隔阂。当时农村有两项工作对干群关系影响最大：计划生育和征收乡

^① 陈振明：《公共管理学》，中国人民大学出版社，2005年版，第198页。

提留村统筹款。如果村民不能按时把税费交上去，干部们就会拆房子，把村民家里的粮食、家用电器等值钱的东西拉走卖了来完成上级交付的任务。像这种简单粗暴的执政方式不但不能让村民感受到国家对自己的关怀，而且激起人民群众对政府的敌对情绪，至少使群众对干部没信任感。当时在农村有一种说法，很能反映出当时的干群关系。“村民常常抱怨：‘干部干部是催款要命的干部，百姓百姓是受苦受难的百姓，群众难受。’而基层干部则说：‘急事难事窝囊事事事缠身，怨声骂声指责声声入耳，干部难当。’”^①干群之间关系的恶化，致使乡镇政府的执政合法性基础受到了一定程度的削弱。

乡镇政府在实际运行中产生的这些问题，不仅不利于“三农”问题的解决，而且直接影响到许多农村地区的稳定。由于国家城乡二元发展体制政策的影响，加之乡镇政府职能转变并不彻底，乡镇政府在实际运行中存在许多问题，“三农”问题日益突出，许多有识之士为之担忧。如湖北省监利县棋盘乡原党委书记李昌平就直接上书时任国务院总理温家宝，向他反映农村的情况是“农民真苦、农村真穷、农业真危险的三农问题”。而事实上党和政府一直采取各种措施来解决这些问题。党的十五届三中全会通过《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决议》之后，深化在农村的改革，其中一项就是深化“费改税”的改革。2000年3月，中共中央、国务院发出《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，率先在安徽省进行农村税费改革试点。很快此项试点的面进一步铺开。2003年3月国务院发出《关于全面推进农村税费改革试点工作的意见》，要求“各地区应结合实际，逐步缩小农业特产税征收范围，降低税率，为最终取消这一税种创造条件”。2004年3月5日，温家宝总理在第十届全国人大二次会议上郑重承诺：从2004起，中国逐

^① 尹冬华：《从管理到治理——中国地方治理现状》，中央编译出版社，2005年版，第94页。

步降低农业税税率，平均每年降低1个百分点以上，5年内取消农业税。各地取消农业税的工作进展顺利，原定5年时间完成，结果2年就完成了。

农业税的取消，使农民真正得到实惠，负担确实有所减轻，在心理上得到了很大的鼓舞。农民因税费的收缴而与政府产生的矛盾和摩擦大大减少。加之，政务公开举措的实施，使得村民对乡镇政府的工作情况更为了解，与干部们的关系大为改善。然而，取消农业税后乡镇政府却面临着新的巨大挑战：财政拮据、沉重的债务问题制约乡镇政府作用的发挥，许多乡镇政府失去了工作的方向。在进行“费改税”乃至取消农业税的过程中，由于乡镇政府财政收支的变化，在乡镇进行了新一轮的改革。这次改革除了进一步完善村民自治外，主要是进行乡镇政府的机构改革。在这次改革中，各地对机构进行了裁撤和重组，采取设立“三办”、“一所一中心”的模式。“三办”是指党政办公室、社会发展办公室、经济发展办公室；“一所一中心”是指财政所、行政服务中心（有的地方是为民服务全程代理）的机构设置。同时，对乡镇政府的工作人员进行了分流。这次的乡镇改革取得了一些效果。改革后的乡镇政府在机构上精简不少。据民政部统计，截至2004年9月30日，全国乡镇共精简机构17 280个，裁减人员8.64万人，减少财政支出8.64亿元。特别是行政服务中心的设立，把原来分在各处的部门集中到一个地方，节省了大量的行政成本，方便了人民，工作效率大幅提高，改变了群众原来要办一件事就要把整个镇跑个遍的情况，体现了服务型政府的特点。

随着税费改革的完成，中国农村社会、经济和政治关系都发生了深刻的变化。税改后，在全面建设小康社会过程中，以村民自治为代表的基层民主建设获得了进一步发展的空间，也面临着新的挑战。后农业税时代，如何使民主选举、民主管理、民主决策和民主监督协同并进而不是民主选举的单兵突进？十七大报告对“发展基

层民主，保障人民享有更多更切实的民主权利”进行了战略部署，并提出“要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”，让“人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我监督，对干部实行民主监督”^①。

但随着中国市场经济的推进和社会的发展，农村社会中新的利益主体出现并呈现出多元化特征，农民对利益追求的意愿也越来越强，因此不仅利益冲突的种类和形式日益增多，而且深度也在增加。在构建和谐社会的进程中，如果各方面的主体谁都不愿意退让，也没有出现一个可以妥协的机会和相应的制度机制，必然会产生很多社会问题，进而引发社会不稳定、不和谐，会对基层民主建设的进一步发展产生阻力。同时，在现今的乡村治理域中，村民的自主、自利意识逐渐增强，乡村干部为民服务意识不强，村民与乡村干部、与基层政府之间远没建立起积极信任的关系，引发制度缺陷和制度失效，从而导致村民自治的制度失灵和乡村治理的失序，造成了目前农村地区严重的治理危机^②。针对这样的情况，我们以安徽农村为调查对象，在皖南、皖东、皖北和皖江四个地区选取了五个乡镇的五个村进行了调查研究。这里需要说明的是，对这五个村我们是分两次进行调查的。第一次调查了四个乡镇的四个村，并以此作为整体分析的依据，然后选取其中的一个村作政治文化变迁的个案分析。第二次另外选取一个村作政治参与的个案分析。

本书就是在深入农村调查，掌握较为丰富的第一手资料基础上写成的。它包括四章：第一章是对安徽农村基层民主发展的一个基本评估。这个基本评估是建立在第一次调查的四个村的实证材料基

① 十七大报告辅导读本编写组：《十七大报告辅导读本》，人民出版社，2007年版，第28-29页。

② 陈剩勇：《村民自治何去何从——对中国农村基层民主发展现状的观察和思考》，《学术界》，2009年第1期，第42页。

础上的。对存在问题分析时，为了能够立体化地展现农村基层民主发展所存在的问题，我们借用了阿尔蒙德和鲍威尔在《比较政治学——体系、过程和政策》一书中所提出的体系、过程和政策的分析视角和层次。第二章和第三章都是个案分析，分别选取一个村，就村民政治参与和农村政治文化的变迁情况进行探讨。村民的政治参与程度，在一定意义反映了农村基层民主发展的程度和水平，而农村政治文化又是影响村民政治参与的重要因素，因而这两个方面都需要作专题讨论。在对这两方面的专题讨论中，我们所选取的村都具有一定的代表性、典型性。就政治参与所选取的村，是一个在各方面都比较一般的村，这种“一般”应该说恰恰代表了较广的面。而在考察政治文化变迁中，我们则在歙县这个传统地域文化色彩非常浓厚的地方选取了一个交通比较闭塞的村作为研究对象。然而这个村的村民政治文化却并不那么传统，这是发人深省的。第四章也就是最后一章，集中回答了本研究的主题。在这一章中，我们既结合了前面几章所反映的实际情况，又契合了党的十八大报告所提出的“健全社会主义协商民主制度”要求。当然，我们关于发展农村基层民主路径和机制的主张是否切实可行，或者说是否具有参考价值，就只能由读者评判和实践来检验了。

目 录

前言	1
1 农村基层民主发展的成就与问题	1
1.1 调查地基本情况	3
1.1.1 调查地的经济社会情况	3
1.1.2 调查地的村组织结构	11
1.2 农村基层民主政治建设取得的成就	15
1.2.1 村民的权利意识和民主意识不断提升	16
1.2.2 村委会选举趋于规范和完善	17
1.2.3 基层社会团体和组织得到培育与发展	17
1.2.4 乡村治理结构形成	18
1.3 农村基层民主政治建设存在的问题	19
1.3.1 体系问题	19
1.3.2 过程问题	28
1.3.3 执行问题	34
2 农村村民政治参与分析——以全椒县E村为例	41
2.1 E村村民政治参与现状和特点	41
2.1.1 E村村民政治参与现状	43
2.1.2 E村村民政治参与特点	52
2.2 影响村民政治参与因素分析	57
2.2.1 村民自身因素	58
2.2.2 社会结构因素	68
2.2.3 政治文化因素	75
3 农村政治文化的变迁——以歙县A村为例	82
3.1 徽州区域传统政治文化	82

3.1.1	徽文化的核心内容	83
3.1.2	徽文化影响下的政治文化传统	93
3.2	A村政治文化的当代变迁	96
3.2.1	封建宗族礼治的消解	98
3.2.2	“忠孝节义”内涵的转化	105
3.2.3	徽商文化的复归与发展	111
3.3	A村政治文化结构中的现代性分析	116
3.3.1	村民主体政治人格的转换	118
3.3.2	乡村政治权威的理性化	120
3.3.3	村民政治参与的扩大和理性化	122
4	发展农村基层民主的路径和机制	126
4.1	促进农村基层民主健康发展的路径	126
4.1.1	促进经济发展,为农村基层民主发展提供坚实的 物质基础	127
4.1.2	推进乡镇改革,转变基层政府职能	129
4.1.3	丰富民主形式,拓宽村民政治参与渠道,提供制度 化保障	132
4.1.4	因地制宜地推进政治社会化工作,塑造农村新型 政治文化	139
4.2	建构农村基层民主发展的机制	142
4.2.1	构建交流机制	144
4.2.2	构建协商机制	149
4.2.3	构建合作机制	157
主要参考文献		168
附录		179
一、安徽农村基层民主建设调查问卷(干部卷)		179
二、安徽农村基层民主建设调查问卷(村民卷)		186
三、安徽农村村民政治参与调查问卷		192
四、安徽农村政治文化调查问卷		202
五、取消农业税后安徽乡镇政府状态调查问卷		207
后记		219

1 农村基层民主发展的成就与问题

马克思指出：“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实的基础。物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。”^①改革开放以来，我国的农村基层民主政治建设正是在适应中国农村社会变革的客观要求，并与之紧密结合、协调推进中逐步发展起来的。

随着农村家庭联产承包责任制的落实，农民有了一定程度的经济自主权。同时，农民不再满足于拥有经济自主权，迫切要求改革上层建筑，拥有自主权，自己管理自己的事情。20世纪80年代中期安徽与全国一样，启动农村行政管理体制改革，撤销人民公社改设乡镇，原生产大队改为村（即行政村），原生产队改为村民小组，普遍建立了村委会这种群众性自治组织，农村“乡政村治”结构逐步建立，积极推进了农村基层民主政治建设，并引导村民在实行以家庭联产承包为基础、统分结合的双层经营体制中充分发挥村委会自治组织的作用。

1988年安徽各地成功组织了第一届村委会换届选举，随后每隔

^①中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社，1995年版，第32页。

三年成功改选一次。随着《安徽省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》的出台，村务公开及民主管理开始实行，村民自治制度在安徽农村逐步建立。通过直接民主选举村委会，既扩大了农村基层民主，又有效地促进了农村基层组织建设，推动了农村的改革和发展。

1997年，党的十五大提出实施依法治国、建立社会主义法治国家的战略方针，安徽省把村民自治与推行依法治省、依法治县、依法治村紧密结合，在全省农村积极配合开展“三五普法”教育和基层“创安”活动等，引导村民正确处理扩大民主与依法自治的关系，坚持在遵守宪法、法律、法规以及党和国家方针政策的同时，促进村民自治的发展。

1999年《安徽省村民委员会选举办法》顺利施行，村民自治法规体系进一步完善，以法规的形式规范了民主选举。村委会选举从选举办法的制定、选举委员会的成立、候选人的提名到正式选举都依据选举办法操作。在建立社会主义市场经济体制的进程中，国家又把扩大农村基层民主同深化农村改革紧密结合。在中央政府的指导下，依据国务院批准的《安徽省农村税费改革试点方案》，安徽省于2000年对农村税费制度进行了全面改革，经过五年的努力，在2005年税费改革成功完成，为全国农村税费改革提供了经验。同时还开展了相关的配套改革，包括2000年启动了乡镇机构改革，进一步转变乡镇职能，大力压缩乡镇党政机关和事业单位数量，精简编制和人员，减少领导职数；2003年根据地理环境、人口密度和乡村现状开始了乡镇区划和村级规模的调整，到2004年底全省共撤并乡镇304个，撤村委会3000多个。还包括推进农村义务教育管理体制改革，安排税改转移支付资金；开展省以下地方财政体制改革，及时转变农税征管机构职能；以村民增收为目的，增加对村民的直接补贴；粮食补贴方式改革；农村新型合作医疗试点；等等。

为了加快推进基层民主建设步伐，积极探索村委会选举新模式，在2008年第七届村委会换届选举时，安徽省委省政府决定在芜湖市的6个村开展“观察员制度”“一票制”选举和“定岗选举”三项改革试点。

所谓“观察员制度”是指试点地党委、政府选聘具备一定政治素质和村民自治法律知识的社会知名人士作为选举观察员，全程观察记录和监督选举。“一票制”是将提名候选人和正式选举合并，选民只投一次票就“海选”出村委会成员。所谓“定岗选举”，是指先设定岗位后选举，由村民选举委员会公布新一届村民委员会某一职位参选人条件，进行资格审查，产生参选人参加选举^①。三项改革试点是安徽省农村基层民主建设对发展社会主义民主政治做出的有益尝试和突破。

那么，这些年来安徽基层民主政治建设的具体情况究竟如何？应该怎样来进行评估呢？为了能够对这个问题有一个较为准确的回答，我们在安徽的不同区域选择了若干村庄进行了深入的调查。

1.1 调查地基本情况

为了能够比较全面了解安徽农村基层民主发展的真实情况，我们选择了皖南歙县的A村，皖东来安县的B村，皖北利辛县的C村和皖江繁昌县的D村作为分析对象。在2009年的7、8月间，我们对上述4村进行了深入调查，下文中的相关数据均截止于2009年。

1.1.1 调查地的经济社会情况

A村

A村位于安徽省南部的歙县境内，位于该县西北部，隶属A

^① 曹显钰：《“村民自治”建设和谐共同体》，《安徽日报》，2008年12月9日。