

农村社会治理丛书



A series on the governance of rural society

中国乡镇政府与 村委会关系研究

姜树旺 张玉伟 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

2010/04/14

农村社会治理丛书
A series on the governance of rural society



中国乡镇政府与 村委会关系研究

姜树旺 张玉伟 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

中国乡镇政府与村委会关系研究/娄树旺, 张玉伟
著. —济南: 山东人民出版社, 2014. 12
ISBN 978 - 7 - 209 - 06746 - 1

I. ①中… II. ①娄… ②张… III. ①乡镇—地方政府—关系—村民委员会—研究—中国 IV. ①D625 ②D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 200771 号

责任编辑: 崔 萌



中国乡镇政府与村委会关系研究
娄树旺 张玉伟 著

山东出版传媒股份有限公司
山东人民出版社出版发行
社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001
网 址: <http://www.sd-book.com.cn>
发行部: (0531) 82098027 82098028

新华书店经销
莱芜市华立印务有限公司印装

规 格 16 开(169mm × 239mm)
印 张 18.5
字 数 275 千字
版 次 2014 年 12 月第 1 版
印 次 2014 年 12 月第 1 次
ISBN 978 - 7 - 209 - 06746 - 1
定 价 39.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。 电话: (0634) 6216033

《农村社会治理丛书》总序

改革开放以来，中国农业与农村发展取得了巨大成就。

农业经济持续增长。1978—2012年，农业生产总值由0.10万亿元增加到5.24万亿元。2004—2012年，粮食生产实现“九连增”；2012年，全国粮食总产量达到5.90亿吨，农业综合生产能力迈上新台阶。

农民收入快速增长。1978—2012年，农民人均纯收入由133.60元增加到7917元，按可比价格计算，增长了10.77倍。2010—2013年，农民人均纯收入增幅连续四年超过城镇居民人均增幅。

农民福利日益改善。随着国民经济综合实力的日益增强，政府先后实施了新型农村合作医疗、农村免费义务教育、农村社会养老保险、农村居民最低生活保障、农业和农村基础设施供给均等化等制度，极大地促进了农村社会建设事业的大发展和农民生计的持续改善。

农村社会管（治）理持续创新。随着乡镇机构改革的深入推进，村民自治组织功能强化，农民合作社等多种农村新型经济和社会组织发育并日益发挥作用，农村社会管（治）理发生了重大的制度化转型和创新。

这些成就的取得，得益于国家与农民关系的重大调整以及政府制定和实施的多予少取放活、工业反哺农业、城市支持农村的重大强农、惠农、富农政策，得益于国家所构建的农业生产经营、农业支持保护、农村社会保障、城乡协调发展的制度框架。特别是2004—2013年中央连续十年发布的“一号文件”，对于促进农业与农村的快速健康发展起到了至关重要的推动作用。

尽管如此,中国农业和农村发展中仍然存在许多问题,例如:农产品供求结构性矛盾突出,人多地少水缺的矛盾加剧,农业资源要素流失加快,农业竞争力下降,传统农村社区急剧分化,农村社会保障体系尚不健全,政府对农村社会的管理体制以及农村社会内部的治理机制尚不完善,老人、妇女、儿童等最需要得到关注的弱势群体已成为农村的常住居民和农业生产及农村建设的主力军,农村发展后继乏人,等等。此外,一些地方剥夺农民土地等财产权利的情况时有发生,群体性事件在一些地方的农村还很严重。

当前,伴随工业化、城镇化的深入推进,中国农业和农村发展正在进入新的阶段。保障国家粮食安全、食物安全、重要农产品有效供给的任务仍然很艰巨,缩小城乡区域发展差距和居民收入分配差距仍然任重道远;农村社会结构加速转型,城乡发展加快融合,农民利益诉求日益多元。党的十八大报告指出,“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重”,要“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。

因此,中国农业和农村的进一步和可持续发展,必须顺应阶段变化,遵循发展规律,加大强农、惠农、富农政策力度,加强和创新农村社会管理和内部治理。为此,党的十八大报告提出,“要围绕构建中国特色社会主义管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”,“加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”,“加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设”,这对加强农村社会管理体制机制建设提出了明确的任务和要求。

党的十八届三中全会进一步指出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,“要创新社会治理体制,改进社会治理方式,激发社会组织活力,创新有效预防和化解社会矛盾体制”。从社会管理到社会治理,体现了党治国理政理念和思路的重大转变。这为加强和创新农村社会治理方式,提高农村社会

治理科学化水平，加快形成科学有效的农村社会治理体制，提供了战略上的思想指导、政策上的调整纲要、科学研究上的学科视角。

山东师范大学公共管理学院成立时间不长（成立于2011年4月）。他们在深入研究和分析“三农”学科发展进展的基础上，本着服务大局、前沿切入的学科发展思路和定位，成立之初即将农村社会治理问题研究作为重点，积极探索中国农村社会治理理论和现实问题。循着这样的学科定位，全院教职工紧紧围绕党的十八大报告、十八届三中全会公报精神开展研究，并在农村社会治理相关研究领域取得了一些初步研究成果。《农村社会治理丛书》是该院老师们近年研究成果的集中展现。

这套丛书选择的十个研究主题涵盖了农村社会治理的主要方面，从不同视角对中国农村社会治理领域中的制度化转型、社会管理体制创新、村干部领导力等问题进行了深入探讨。

《中国乡村治理的制度化转型研究》重点阐述了中国乡村制度化治理的当代内涵，分析了中国乡村制度化治理的现实可能性，设计了中国乡村制度化治理的可行模式，提出了中国乡村制度化治理的基本路径。

在中国乡村治理呈现制度化转型的态势和现实背景下，《中国乡村治理模式研究》则基于对历史进程中乡村治理模式的梳理归纳、对当前实践中乡村治理模式的系统与比较分析，前瞻了未来中国乡村治理的三种有效模式，即压力与机遇并存的“乡政村治”模式、勃然兴起的社区化管理模式和全面城市化模式，并对未来中国乡村治理模式可能的选择路径进行了分析和探讨。

在中国乡村治理制度化转型的过程中，农村社会保障和乡村文化建设取得了明显进步；包括农民专业合作社在内的农村经济合作组织发展势头强劲，覆盖范围扩大，已经成为农业产业化经营和农村社会发展中的重要组织形态，体现了鲜明的时代特色。《农村社会保障制度建设与发展研究》通过深入剖析中国农村社会保障制度建设和发展过程中的重点、难点问题，探讨了一种可持续的适合城镇化、城乡一体化发展要求的农村社会保障制

度体系和框架。《当代中国乡村文化建设问题研究》重点分析了当代中国乡村精神文明建设、乡村政治文化建设、乡村法律文化建设、乡村教育、乡村习俗等问题,并提出了当代乡村文化的建设路径。《农村经济合作组织发展研究》从国家与社会互动关系的研究视角,深入考察了政府在农村经济合作组织发展中的权力配置与角色变迁,探究了农村经济合作组织拓展行动空间的行为方式和策略选择,提出了促进农村经济合作组织可持续发展的政策路径。

国际货币基金组织(IMF)的统计数据显示,2012年,世界国内生产总值71.28万亿美元,其中,美国国内生产总值15.65万亿美元。中国的国内生产总值8.25万亿美元,占世界国内生产总值的11.57%,跻身于世界经济大国行列,也为“中国梦”的实现奠定了坚实基础。同时,这也表明,当前中国经济发展正处于“黄金时期”,但也是一个“社会转型期”、“利益调整期”和“矛盾凸显期”。这要求在农村治理的制度化转型过程中,要进一步创新农村社会治理体制机制。

由此,《农村社会管理体制创新研究》重点探讨了公共服务型政府建设、农村社会矛盾治理、农村社会组织发展、农村精神文明建设、农村弱势群体保护、农村公共安全体系建设等问题。《县乡财政问题研究》以财政分权理论以及其他国家财政分权经验为依据,重点分析了中国县乡财政问题的原因与解决途径和制度变革。《中国乡镇政府与村委会关系研究》借鉴国内外实践经验,构建了乡镇政府管理与村委会治理关系的分析框架,探讨了乡镇政府与村委会之间协调运行机制的思路和措施。《新生代农民工问题研究》以新生代农民工介于城市和农村的双重身份为切入点,以新公共服务理论和包容性发展理论为研究思路,重点研究了新生代农民工在农村与城市两方面的权益维护问题。《社会转型时期村干部领导力问题研究》以农村社会的领导力需求为逻辑出发点,重点研究了村干部的组织角色与生存状态、村干部的领导力状态及其形成机制、村干部领导力提升的技术空间等问题。

《农村社会治理丛书》的立意明确、材料丰富、论证有力、分析有理、方法科学、结论得当，对于“三农”问题的解决，对于政府部门的相关决策以及其他方面的深入研究必将有所裨益。但是，从发展的眼光看，农村社会治理涉及诸多领域，丛书所涉研究主题，从体系上讲还不很全面、不够系统，需要今后不断完善和补充；丛书的选题和研究内容本身也可能存在诸多方面的不足。

但瑕不掩瑜。我个人认为，这套丛书的出版将能促进农村治理问题研究同行的学术交流，同时也能呼唤更多关于农村社会治理方面的优秀成果的问世。

是为序。

中国社会科学院农村发展研究所副所长
博士生导师



2014年8月

目 录

《农村社会治理丛书》总序 / 1

第一章 导 论 / 1

第一节 乡镇政府与村委会关系的涵义 / 2

第二节 乡镇政府与村委会关系的模式 / 17

第三节 新中国乡镇政府与村委会关系 / 22

第二章 新中国处理乡镇政府与村委会关系的理论与先期实践 / 27

第一节 马克思国家结构形式理论和民族关系的理论启迪 / 28

第二节 新中国成立前中国共产党处理乡镇政府与村委会关系的探索 / 39

第三节 新中国成立初期乡镇政府与行政村的关系 / 48

第四节 人民公社创建后乡镇政府与行政村的关系 / 50

第三章 新中国处理乡镇政府与村委会关系的历史进程 / 53

第一节 起步阶段（1949—1978 年）对乡镇政府与村委会关系的探索 / 54

第二节 形成阶段（1978—1989 年）对乡镇政府与村委会关系的探索 / 61

第三节 成长阶段（1989—2002 年）对乡镇政府与村委会关系的探索 / 68

第四节 现阶段（2002 年至今）对乡镇政府与村委会关系的探索 / 74

第四章 新中国处理乡镇政府与村委会关系的成就与经验 / 79

第一节 新中国处理乡镇政府与村委会关系的成就 / 80

第二节 新中国处理乡镇政府与村委会关系的经验 / 82

第三节 十一届三中全会以来乡镇政府与村委会关系理论的丰硕成果 / 85

第五章 当代中国乡镇政府与村委会关系处理面临的挑战 / 95

第一节 乡镇政府与村委会关系权力运行分析 / 96

第二节 乡镇政府与村委会关系不协调问题的原因分析 / 111

第六章 国内外乡镇政府与村（社区）委员会关系的经验借鉴 / 125

第一节 乡镇政府与村委会关系的实证研究 / 126

第二节 国外乡镇政府与社区关系的经验借鉴 / 172

第七章 乡镇政府与村委会关系的模型构建 / 197

第一节 乡镇政府未来的治理模式 / 198

第二节 村庄未来的自治模式 / 213

第三节 乡镇政府与村委会关系的健康运行 / 217

第四节 乡镇政府与村委会关系协调运行的指标体系 / 227

第八章 构建乡镇政府与村委会之间协调运行机制的思路措施 / 233

第一节 科学合理地设置乡镇政府与村委会各自的职权 / 235

第二节 深化乡镇机构改革，构建权责统一的服务型政府 / 247

第三节 夯实村级自治的基础，提高自治的主动性和能力 / 258

参考文献 / 276

后 记 / 284



第一章 CHAPTER 1

导 论

- ◇ 乡镇政府与村委会关系的涵义
- ◇ 乡镇政府与村委会关系的模式
- ◇ 新中国乡镇政府与村委会关系

第一节 乡镇政府与村委会关系的涵义

一、乡镇政府

在现代国家的政府层级结构中，政府是国家政权机构中的行政机关。就其行政层级及管辖范围而言，单一制国家的政府可分为中央政府和地方政府，联邦制国家的政府则分为联邦政府、邦（州）政府。^①从国家结构上看，我国属于单一制国家，中央政府是国务院，它行使国家的最高行政权力。而地方政府则是指中央以下的省（直辖市或自治区）、（地级）市或自治州、县（县级市或自治县）和乡镇或民族乡。在以上这些地方政府中，我们又把与乡村社会紧邻的地方政府称之为基层政府。在我国，乡镇政府属于基层政府。

（一）中国乡镇政府的内涵

乡镇政府是指乡、民族乡和镇一级的政府。按照我国的《宪法》和《地方组织法》规定，乡镇政府是中国最基层的国家行政机关和乡镇人民代表大会的执行机关，执行乡镇人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。乡镇政府由本级人民代表大会产生，并对本级人民代表大会负责，同时又是国务院统一领导下的上级国家行政机关的下级机关，对上级行政机关负责。

乡镇政府在我国政权体系中居于基础和末梢的地位，是党和政府深入联系广大农民群众的桥梁和纽带，是我国社会主义新农村建设的直接领导者、组织者和推动者，担负着稳定一方社会、发展一方经济、服务一方人民的职能。乡镇政府除了完成上级精神的传达和上级指派的任务之外还应该做好对村委会工作的指导、协调和帮助工作，促使基层民主顺利开展。

^① 王惠岩主编：《政治学基础》，高等教育出版社2004年版，第119-121页。

（二）中国乡镇政府的历史沿革

新中国建立后，乡镇政府作为一级政府，经历了一个从无到有、从建立到不断发展的过程。

1. 乡镇人民政府的建立（1949—1958年）。

1949年中华人民共和国建立后至1958年人民公社成立以前，是新中国农村基层政权的初创阶段。

新中国成立后，我国的政治经济和社会各方面的情况都发生了巨大的变化。为了适应新形势的发展和需要，我国对原有的乡村行政建制进行重大改变和调整。土地改革完成以后，国家进行了全新的乡村政权建设。按照“党政合一”的原则，建立了自上而下的农村基层政权新体制。其中，许多农村精英和土地改革中的积极分子成为农村基层组织的主体，他们忠于新政权。

在这一历史时期，有几个重要的文件值得关注。一是1950年12月中央人民政府政务院颁布的《乡（行政村）人民代表会议组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》。可以说，这两个文件是新中国成立后中国共产党领导基层政权建设最早的文件，同时也标志着我国基层政权建设开始走上法制化、制度化的道路。二是1954年1月内务部（民政部）颁发的《关于健全乡政权组织的指示》。这个重要指示规定了乡人民政府应设立生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解等工作委员会，进一步加强乡的行政体制建设。三是1954年9月召开的全国人民代表大会一届一次会议通过的《中华人民共和国宪法》（以下简称《五四宪法》）和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》（以下简称《地方组织法》）。从两部法律的具体内容中，可以看出国家对乡镇政权的结构与功能在全国范围内重新做了重大调整。《五四宪法》规定，中华人民共和国的行政区划如下：（1）全国分省、自治区、直辖市；（2）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（3）县、自治县分为乡、民族乡镇。同时，《地方组织法》规定，乡镇一级政权设立人民代表大会和乡镇人民委员会，乡镇的国家权力机关为乡镇人民代表大会，其代表由选民直接选举。

从以上具体规定中，我们可以看出以下重大变化和不同：《宪法》对全国农村基层政权进行了统一规范和调整，过去的区村制和区乡制两种体制并存的

制度被取消，县以下最基层和唯一的政权组织形式是乡镇一级。

可以说，以上这些重要文件的颁布和实施，在当时发挥了重要指导意义。随着农村政权的广泛建立和不断巩固，中国共产党领导下的乡镇基层政权体制逐步走上正轨，并且进入良性发展。广大农民群众开始真正获得民主权利，成为国家主人。他们拥护党，拥护新政权。

2. “政社合一”的人民公社体制的探索（1958—1982年）。

（1）人民公社的建立。

1958年9月，中共中央政治局扩大会议通过了《关于在农村建立人民公社的决议》。全国农村开始推行人民公社化运动，撤乡镇，并大社，由“政社合一”的人民公社行使乡镇政府职权。

人民公社的组织和管理体制可以归纳为以下四大基本特征：一是“一大二公”。所谓“大”，指的是人民公社的规模大，具体来说就是将原来一二百户的合作社合并为四五千户以至一二万户的人民公社，一般是一乡一社。所谓“公”，就是公共所有、统一核算、统一分配，吃大锅饭，绝对平均主义。二是“政社合一”。我们可以这样理解：人民公社组织与国家基层政权组织合为一体。人民公社既是经济组织又是行政组织。它不但要负责生产经营、组织、领导，而且必须接受上级政府的领导，管理行政事务。三是“三级所有，队为基础”。“三级”指的是公社、生产大队、生产队三级组织，公社集体生产资料由三级组织共同占有。生产队是基本单位，负责组织生产、劳动和收益分配。四是“党政不分”。中国共产党在农村设立的基层组织包括党委员会、总支部、支部，它们是党领导农村工作的核心。在大队一级，党支部领导着管理委员会、青年团、民兵等组织。同时，党支部又要向党委负责，党小组要向党支部负责。所以，无论从横向看还是纵向看，人民公社都体现出鲜明的“党政不分”的特点。

（2）人民公社管理模式的评价。

对人们公社制度的评价可以从积极意义和失误两个方面来认识。

第一，积极意义。首先，人民公社体制保证了国家对农村的资源汲取，促进了工业发展。其次，人民公社进行了有效的文化整合，内化了新的价值观。最后，人民公社保证了农村社会的稳定，并使农村和农民得到了一定程度的实惠。

第二, 失误。首先, 人民公社剥夺农民生产资料的所有权, 产生了一系列负面效应。其次, 平均主义阻碍了农村经济的发展。最后, 行政统制剥夺了农民当家做主的权利, 同时解构了公社政治平等和民主参与的政治基础。

3. 乡镇政府的恢复、重建 (1983 年至今)。

从 20 世纪 80 年代初开始, 家庭联产承包责任制在我国农村普遍实行起来。可以说, 这给农村带来了翻天覆地的变化, 当然也对当时的人民公社体制产生了根本的影响, 并最终宣告了它即将走向消亡的命运。因为人民公社那种集中经营、统一分配的经营管理方式已不适应生产承包责任制的现实需要, 其赖以存在的经济基础已不复存在, 农民与集体及农民之间的关系也随之发生了悄然变化。因此, 在这种现实情况下, 迫切需要管理体制的改革。

从 1982 年开始, 我国对人民公社体制进行了改革, 实行政社分开。全国农村普遍恢复和建立了乡、民族乡镇人民政府。

在这一时期, 需要我们注意以下几个重要事件: 第一, 1982 年五届全国人民代表大会五次会议通过了《中华人民共和国宪法》。这次的新《宪法》废除了人民公社体制, 把国家行政区域在基层划分为县、市辖区和乡镇, 并确立农村基层政权为乡、民族乡镇政权。第二, 1983 年 10 月, 中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。通知要求各地恢复乡人民政府体制, 规定公社为集体经济组织, 从而实现了政社分开。第三, 1986 年 9 月 26 日, 中共中央、国务院又发出了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》, 通知对乡镇党政分工、政企分开、简政放权、完善乡镇政府职能等问题提出了明确要求。第四, 1986 年 11 月 24 日六届全国人民代表大会第二十三次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法 (试行)》。该法肯定了各地自发组建村民委员会的做法, 并将村民委员会规定为村民自治组织。各地大多在建乡的同时, 建立村民委员会。普遍的做法是以人民公社为基础建立乡镇, 以生产大队为基础建立村民委员会。第五, 1986 年 12 月 2 日, 六届全国人民代表大会常委会第十八次会议通过了修改《地方组织法》的决定, 明确规定了乡镇人民政府的 7 项职权。^①

^① 曾永闯:《新农村建设视域下的乡镇政府职能转变》, 合肥工业大学学位论文, 2007 年, 第 12 页。

可以说,上述这些重要法律、文件的颁布和实施极大地推动和影响了当时的乡镇政府的恢复、重建工作,具有重大指导意义。自此,我国的乡镇政府体制重新得以确立,乡镇政府的职能也得以明确,农村的政治、经济、文化和各项社会事务在乡镇政府的统一领导下变得有声有色。

(三) 中国乡镇政府的机构构成

乡镇人民政府每届任期5年,实行乡镇长负责制,由乡镇长主持乡镇人民政府的工作。乡镇政府接受县政府的领导,服从和执行县政府的决议和命令,实行县政府的经济计划,办理县政府交办的其他事情。乡镇政府的行政工作受县政府的制约。它的职能机构的设置与撤销、合并,要报县政府批准;乡镇政府职能机构的工作要受县政府相应职能机构的领导和业务指导。

在乡镇政府的班子设置中,有乡镇长1名,副乡镇长3—5人。乡镇长领导和管理乡镇政府所属行政机关及其他工作人员,负责全乡镇行政工作。副乡镇长协助乡镇长进行工作,并具体分管行政方面的工作。副乡镇长当中有一些是无党派人士。一般乡镇长兼任乡镇的党委副书记。

乡镇政府由内设机构和政府部门机构构成,主要包括政府办公室、城乡建设办公室、财经办公室、社会发展办公室、综合治理办公室、农业技术综合服务中心、计划生育技术服务中心、文化服务中心、农经站、企业服务站、派出所等。其中,文化站、广播站、农业技术推广站、农机站、经管站、畜牧兽医站、食品站、林业站、中小学卫生院等设在乡镇的企事业单位。它们由乡镇政府直接管理。而公安派出所、工商所、税务所、法庭、交通管理站、水利站、粮管所、信用社、农业银行管理所等则是县级政府职能部门设在乡镇的派出机构,对其实行双重领导。乡镇政府的上述行政机构有的是从原来的乡镇助理员职位的基础上扩大演化而来的;有的则是重新成立的,如乡镇土地管理所、电管站、工商所、税务所等。

到20世纪90年代以后,乡镇政府的行政机构多达50个以上。其工作人员也相应增加,大多为乡镇自行聘用(非国家编制人员)。

(四) 中国乡镇政府组成人员的产生方式

乡镇长、副乡镇长由乡镇人民代表大会选举产生,每届任期由原来的3年正式确定为5年。其他工作人员由上级人事部门根据编制方面的有关规定分配

组成。按规定，乡镇长和副乡镇长是由同级人代会选举产生的。然而，现实情况则是在实际操作中按“党管干部”的原则产生的，所以上级党委组织部门的任命还是这些成员产生的主要方式。

（五）中国乡镇政府的权能

1. 乡镇政府的职权。

职权是依法具有的权力，这一权力由法律规定。乡镇政府的职权是由我国的相关法律规定并与其职位相一致的。

我国《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第四章第六十一条从法律角度规定了其行使的职权：（1）执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令；（2）执行本行政区域内的经济和社会发展规划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作；（3）保护社会主义的全民所有财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；（4）保护各种经济组织的合法权益；（5）保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯；（6）保障《宪法》和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；（7）办理上级人民政府交办的各项事项。

2. 乡镇政府的职能。

职能是在一定时期内，在依法行使国家权力的过程中所负有的职责和作用。

根据法律规定，乡镇政府的基本职能可以归纳为以下六个方面：（1）执行职能。包括贯彻执行党和国家的路线、方针、政策和国家的《宪法》，上级国家行政机关下达的决定、命令和各项任务，本级人民代表大会的决议以及行政区域内的经济和社会发展规划、预算，并且将以上各项任务落到实处。（2）建设职能。具体领导和组织本行政区域的“两个文明”建设，保证乡镇“两个文明”建设的各项有关任务落到实处。（3）服务职能。乡镇政府不仅担负着发展一方经济的重任，而且还担负着发展地方事业的职责，负有对教育、文化、卫生、社会福利、环境保护等公共事业的服务管理职能。（4）督察职能。发挥行政管理的督察职能，要强化监督机制，建立健全基层行政管理监督