

当代中国政府 行政派出组织研究

■ DANGDAI ZHONGGUO ZHENGFU

XINGZHENG PAICHU ZUZHI YANJIU

董 娟◎著



人 民 出 版 社

当代中国政府 行政派出组织研究

■ DANGDAI ZHONGGUO ZHENGFU

XINGZHENG PAICHU ZUZHI YANJIU

董 娟◎著



人 民 出 版 社

责任编辑：陈光耀

封面设计：肖 辉 欢 欢

版式设计：安宏川

图书在版编目（CIP）数据

当代中国政府行政派出组织研究 / 董娟 著. — 北京：人民出版社，2015.1

ISBN 978-7-01-014313-2

I. ①当… II. ①董… III. ①国家行政机关—行政管理—组织制度—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 301786 号



当代中国政府行政派出组织研究

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGFU XINGZHENG PAICHU ZUZHI YANJIU

董 娟 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印张：20.5 字数：312 千字

ISBN 978-7-01-014313-2 定价：48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

国家社会科学基金资助

目 录

绪 论	1
一、选题旨趣	1
二、研究综述	3
(一) 国内研究现状	3
(二) 国外研究现状	18
三、研究内容	20
四、概念解析	21
五、研究方法	25
 第一章 集权与统治：中国政府行政派出组织的历史发展	27
一、中国古代的行政派出组织	28
(一) 中国古代行政派出组织的源起	28
(二) 中国古代行政派出组织的特点	33
(三) 中国古代行政派出组织的影响	35
二、中华民国时期的行政派出组织	44
(一) 民国时期行政派出组织的类型	45
(二) 民国时期行政派出组织的特征	47
(三) 民国时期行政派出组织的功能	52
 第二章 集权与分权：国外政府行政派出组织的运行实践	56
一、国外政府行政派出组织的发展情况	56
(一) 国外行政派出组织的类型	57

(二) 国外行政派出组织的目的	62
(三) 国外行政派出组织的特点	67
二、国外行政派出组织的个案：日本的实践	79
三、国外行政派出组织的典型：以法国为例	89
第三章 分散与集中：当代中国政府行政派出组织的基本状况	109
一、当代中国政府行政派出组织的发展缘由	109
(一) 政治发展的需要	110
(二) 经济发展的需要	111
(三) 社会管理的需要	113
(四) 自身管理的需要	114
二、当代中国政府行政派出组织的主要分类	115
(一) 为了府际沟通设置的行政派出组织	116
(二) 为了强化监管设置的行政派出组织	120
(三) 为了履行特殊职能设置的行政派出组织	127
三、当代中国政府行政派出组织的基本特征	130
(一) 内容的创新性	131
(二) 存在的过渡性	132
(三) 管理的复杂性	134
第四章 结构与要素：当代中国政府行政派出组织的基本构成	136
一、派出政府	137
(一) 派出政府的形式	137
(二) 派出政府的功能	143
二、派出权力	148
(一) 派出权力的来源	148
(二) 派出权力的形式	152
(三) 派出权力的作用	156
三、派出组织	159
(一) 派出组织的结构	160

(二) 派出组织的功能	165
四、派出人员	169
(一) 派出人员的产生	170
(二) 派出人员的组成	171
(三) 派出人员的管理	173
第五章 监督与控制：当代中国政府行政派出组织的派出管理	178
一、强化对派出权力的规范	178
(一) 加强行政派出的专门性立法	179
(二) 增强对派出授权的监管	182
(三) 强化派出权力的外部监督	184
二、增强对派出组织的控制	186
(一) 理性预设组织目标	186
(二) 合理控制组织规模	189
(三) 强化组织内部监管	192
三、加强对派出人员的监管	194
(一) 严格设定人员职数	194
(二) 推行双重考评机制	197
(三) 加强对负责人监管	200
第六章 问题与对策：当代中国政府行政派出组织的现实展望	203
一、行政派出组织的存与废：以街道办事处为例	203
(一) 街道办事处的产生与发展	204
(二) 街道办事处的存废改革	207
(三) 街道办事处的发展路径	209
二、行政派出组织与政府管理创新：以开发区管委会为例	214
(一) 开发区管委会对政府组织管理的创新	215
(二) 开发区管委会对政府人员管理的创新	218
(三) 开发区管委会对政府绩效管理的创新	222
三、行政派出组织与行政监督：以政府监察为例	226

(一) 行政派出与行政监督的历史渊源	227
(二) 我国行政派出监督的基本形态	228
(三) 国外行政派出监督的主要方式	231
(四) 当前我国行政派出监督存在的问题	232
(五) 我国行政派出监督的趋势展望	239
第七章 改革与路径：行政派出组织未来发展的理论思考	245
一、行政派出与区域管理	245
(一) 行政派出组织与区域管理的历史实践	246
(二) 行政派出理论对当前区域管理的设想	249
(三) 行政派出管理对我国区域治理的意义	252
二、行政派出与行政区划	256
(一) 行政派出与行政区划的演变	257
(二) 行政派出与我国行政区划改革	262
(三) 行政派出对我国行政区划的意义	266
三、行政派出与行政层级	268
(一) 行政派出对行政层级的影响	269
(二) 行政派出与减少行政层级的实践	271
(三) 行政派出与减少行政层级的理论思考	280
四、行政派出与基层治理	284
(一) 行政派出与我国的基层治理	286
(二) 行政派出与国外的基层治理	290
(三) 行政派出与我国基层治理创新的思考	293
结 束 语	299
附 录	305
参考文献	310
后 记	321

绪 论

“如何在日益多样化的政府组织形式下保护公共利益”^①，成为当代政府不得不面对的现实问题。而“任何现代政府，即使是最小的政府，都不是在一个地方处理它所有的事务”^②，政府不同的行政派出组织形式，既是政府管理的一项工具，又是一项改善政府管理的措施。政府通过不同的行政派出组织，来实现不同的目标，包括提高工作效率和创新能力，拉近普通民众与政府之间的距离。尽管中国政府的行政派出组织数量众多、形式各异，然而，人们却很少从总体上研究如何加强对这些派出组织的管理。本书将集中研究政府的行政派出组织，研究如何加强和改进中国政府的行政派出组织以及政府的行政派出组织对当代中国政府治理的理论与现实意义。

一、选题旨趣

“政府是一种组织（自上而下的层级式秩序）。它追求一定的集体性目标，并通过政治程序获得授权，在其政区内按一定规则运用权力”^③，而“管理的主要目的应该是使雇主实现最大限度的富裕，也联系着使每个雇

① 经济合作和发展组织：《分散化的公共治理——代理机构、权力主体和其他政府实体》，国家发展与改革委员会事业单位改革研究课题组译，中信出版社 2004 年版，第 3 页。

② [美] 莱斯利·里普森：《政治学的重大问题——政治学导论》，刘晓译，华夏出版社 2001 年版，第 241 页。

③ [德] 柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，韩朝华译，商务印书馆 2000 年版，第 357 页。

员实现最大限度的富裕”^①。因此，行政派出组织，作为政府管理的有效组织形式之一，是政府通过派出在外的方式实现管理效率的最大化。追根溯源，政府的行政派出组织历史悠久。然而，就当代中国而言，面对数量庞大、形式各异、变动不居且被派出在外履行各自行政职能的行政派出组织，政府是如何对其进行管理的，管理的效率如何，如何应对管理过程中已经出现或可能出现的问题，以及行政派出组织存废、改革的重要现实意义都应成为当前中国政府管理过程中直面的重要议题。

政府的行政派出组织具有自身的特殊性。由于被派出在外履行职能，政府派出管理下的各种行政派出组织一直不具有实际的“名分”，这造成了行政派出组织机构性质的虚位性、存在方式的临时性及管理方式的灵活性等特点，令其在政府活动过程中往往充当了监察、控制地方，强化对特定区域的控制与管理，以及临时授命完成特殊任务的“特殊角色”，实现了其他形式的政府组织所无法实现的目标，成为政府管理过程中无可替代的“重要一员”。然而，正是其与生俱来的特殊性，导致了政府的行政派出组织在发挥其重要功能的同时，重要性被特殊性所遮盖。简言之，政府行政派出组织的特殊身份以及派出行政的特殊职能决定了其管理过程的特殊性与复杂性。因此，无论是古代中国还是近代中国，无论是战争时期还是和平年代，无论是东方社会还是西方国家，无论是当代中国还是未来中国，从一定意义上，只要存在国家和政府，政府的行政派出组织就不会消失。

然而，就目前学界而言，政府的行政派出组织研究既是一个老课题又是一个新课题。之所以是老课题，在于政府的行政派出组织诸如派出机构、派出机关、派出人员伴随着国家、政府的出现就开始出现，而作为一个长期存在并发挥重要作用的组织形式，政府的行政派出组织又长期处于分散、凌乱，缺乏理论性、系统性梳理、归纳以及分门别类的尴尬境地。因此，出现了政府派出组织形式众多，政府派出管理运用频繁，但研究缺位的现象。之所以说是新课题，在于学界目前尚无一本将政府的行政派出组织作为整体进行考察，研究行政派出组织运行规律，以便为政府管理提

① [美] F. W. 泰罗：《科学管理原理》，胡隆昶等译，中国社会科学出版社 1984 年版，第 157 页。

供参考的学术专著。当代中国政府行政派出组织研究十分必要。

本书力图将中国古代、近代以及国外政府的各类行政派出组织进行归纳,通过对中西方政府派出组织的缘起、发展、演变、类型及特点等方面的分析与总结,对政府行政派出组织的历史与实践进行一个总体性的了解与认识。在此基础上,通过对当代中国政府行政派出组织的产生、分类及特点等方面的研究,在宏观把握当代中国政府行政派出组织的基础上,对当代中国政府行政派出组织中存在的问题进行理性认识与反思,以期进一步完善当代中国政府的行政派出组织,从而使其为政府的管理起到应有的积极作用。

二、研究综述

(一) 国内研究现状

行政派出组织是指政府为了更好地履行自己的行政职责,或加强自己对所辖区域的行政控制和监督,或完成特定的行政任务,依法成立由派出人员组建的机构。行政派出组织形式各异、职能广泛,内容涉及行政管理的方方面面。迄今为止,中国国内并没有一本关于政府行政派出组织的专门性论著。对于政府行政派出组织的论述主要停留在对于单个派出机构以及派出官吏的名称、产生、发展、主要职能的叙述上。同时,对于这些问题的论述主要散见于各类史料性记载当中。可见,就行政派出组织研究的整体来看,缺乏系统性是这一研究最突出的问题;就研究方法来看,普遍存在着多具体论证而少理论性框架研究的弊病;就研究内容来看,存在概念界定模糊,理论体系尚未建立,散见于其他史学研究成果之中而缺乏专题式深入、细致地分析与探讨等问题。因此,有必要对中国政府的行政派出组织进行专门化的深入研究,以弥补学界研究之不足。按照中国政府行政派出组织发展的历史顺序,其研究现状可以分为以下几个方面:

1. 中国古代政府行政派出组织的研究现状

国内学者对于中国古代政府行政派出组织的研究尚未形成理论化、系统化研究,研究整体呈现碎片化状态。总体而言,按照时间先后序列,可

以将学界的研究主要归纳如下:

(1) 学界早期关于中国古代政府行政派出组织的研究

首先,史学家关于行政派出组织的零散记载。对于我国古代政府行政派出组织的研究大都散见于中国古代政治制度、历史、人物以及规章制度相关的记述当中,按成书的时间梳理,主要包括司马迁著《史记》(中华书局 2006 年版),班固著《汉书》(兰州大学出版社 2004 年版),范晔著《后汉书》(兰州大学出版社 2004 年版),司马光著《资治通鉴》(中国和平出版社 2004 年版),明万历年重修、申时行等著《明会典》(中华书局 1989 年版),高宗敕著《清朝通典》(商务印书馆 1935 年版),许国英著《历史名人书札注释(第二册)》(商务印书馆 1924 年版),张晋藩、王超著《中国政治制度史》(中国政法大学出版社 1987 年版),林代昭等著《中国近代政治制度史》(重庆出版社 1988 年版),邵德门著《中国政治制度史》(吉林人民出版社 1988 年版)等。以上专著均是通过史料零散记载关于特定时期某一政府的某一个或某一类型的行政派出机构、行政派出机关以及派遣人员的名称、职责以及发展变迁等方面的情况。这些历史著述对于各类派出组织的记述一般比较零散,也比较简单。

其次,围绕具体机构的史学分析。学界早期对于我国古代行政派出组织的研究主要是从历史学角度出发,就某一特定历史时期、具体的行政派出机构进行分析,如蒋家骅的《云南行中书省设置纪年补丁》(《南充师范学院学报(哲学社会科学版)》1979 年第 2 期),朱东安的《关于清代的道和道员》(《近代史研究》1982 年第 4 期),吴建华的《中国古代派遣官员考察官吏制度》(《中学历史》(苏州大学)1987 年第 2 期)等。吴建华在《中国古代派遣官员考察官吏制度》一文中,简要论述了从西周开始周天子遣往监方伯之国、秦代的郡遣监御史及至清代的督、抚、巡按等,提出中国古代国家利用派遣官员考察地方官吏作为中央对地方进行监察控制的利弊。吴建华从中国古代派遣官员考察官吏这一角度出发,对中国古代政府派出管理中的派遣使对于地方监察的论述是有一定意义的,然而,派遣官吏仅属政府行政派出组织中一个方面,对地方进行监察也仅仅是古代政府设置行政派出组织的目的之一。同时,文章中所罗列的派遣使过于简单且不具有代表性,因此,吴建华的这篇文章可以说仅是对中国古代政府

的行政派出组织中少数履行监察职能机构的历史概述。而杨宽的《战国秦汉的监察和视察地方制度》(《社会科学战线》1982年第2期),则是少数对我国古代的派出巡视制度进行详细研究的成果之一。杨宽的研究主要从历史学角度分析了我国战国、秦汉时期派出巡视的由来、内容、特点、方式等方面,对于厘清我国古代巡视制度发展脉络具有重要的意义。然而,杨宽的研究也仅仅停留在战国秦汉时期派出巡视这一特定时代特定组织方式,并未从整体上对于派出组织进行详细研究。总之,这一时期学界针对具体行政派出组织的研究成果相对较少,且主要停留在对特定时期具体派出组织的史学分析。

(2) 20世纪90年代开始,关于中国政府行政派出组织的研究成果开始逐渐增多,随着学界对于中国古代政治制度史、古代行政机构、政府管理等方面研究的发展与完善,中国古代行政派出机关、行政派出机构以及派遣官吏方面的研究成果也随之丰富起来。派出机构如秦代的监、汉武帝时期的十三州刺史部、魏晋隋唐时期的行台、唐贞观时期的道、宋代的路、金元时期的行尚书省、元中统四年的行枢密院、行御史台、明代的都察院乃至清代的道等,派出机关如明代由中央派往地方的派出机关总督,州、县的派出机关巡检司,清代由北京各部派往南京的南京五部,省一级的派出机关同知、通判等,数目繁多,不胜枚举。派遣使仅任何一个朝代就可以罗列出许多。其中,唐代、明代差遣使数量最具代表性。然而,学界关于中国古代行政派出机构的论述琐碎零散,且主要通过史学家零星记载和具体派出机构的史学分析两种方式进行研究。

首先,这一时期学界关于中国古代行政派出组织的研究主要分散在中国古代政治制度的历史以及文献资料中,典籍如《史记》《汉书》《后汉书》《资治通鉴》等,由于此前已做说明,在此不再赘述。此外,在古代政治制度方面研究成果还有唐进、郑川水主编《中国国家机构史》(辽宁人民出版社1993年版),广东省地方史志编撰委员会编《广东省志(税务志)》(广东人民出版社1995年版),孟祥才著《中国政治制度通史(秦汉)》第三卷(人民出版社1996年版),俞鹿年著《中国政治制度通史(隋唐五代)》第五卷(人民出版社1996年版),朱瑞熙著《中国政治制度通史(宋代)》第六卷(人民出版社1996年版),杜婉言、方志远著《中国政治制度通史

(明代)》第九卷(人民出版社1996年版),郭松义、李新达、杨珍著《中国政治制度通史(清代)》第十卷(人民出版社1996年版),陈代光著《中国历史地理》(广东高等教育出版社1997年版),季德源编《中华军事职官大典》(解放军出版社1999年版),秦始皇兵马俑博物馆《论丛》编委会编《秦文化论丛(第七辑)》(西北大学出版社1999年版),秦海轩、卢路著《中国皇帝制度》(山西古籍出版社1999年版),白钢主编《中国政治制度史》(上、下)(天津人民出版社2002年版),乔耀章著《政府理论》(苏州大学出版社2000年版),张剑著《中国法制史》(西苑出版社2000年版),王俊良编《中国历代国家管理辞典》(吉林人民出版社2002年版),郭建著《五刑六典:刑罚与法制》(长春出版社2004年版),韦庆远、柏桦编《中国管制史》(东方出版中心2006年版),孟昭华、王涵编著《中国民政通史》(上、下)(中国社会科学出版社2006年版),李治安主编《中国五千年中央与地方关系》(上、下)(人民出版社2010年版)等。这些成果里面有很多都涉及古代国家的行政派出机构、人员。

其次,越来越多的学者开始从历史学角度针对具体行政派出机构展开分析与研究。其中专著主要是李治安著《行省制度研究》(南开大学出版社2000年版),论文主要有:魏明孔的《唐代道举初探》(《甘肃社会科学》1993年第6期),鲁西奇的《金初行台尚书省与汉地统治政策》(《江汉论坛》1994年第10期),朱帮全、赵文坦的《蒙古国时汉人世侯与蒙廷、燕京行台、达鲁花赤的关系》(《齐鲁学刊》2002年第5期),郭锋的《唐代道制改革与三级制地方行政体制的形成》(《历史研究》2002年第6期),徐东升的《从官手工业管理看宋代路级机构的关系》(《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2005年第4期),张鹤泉的《北魏后期行台僚佐考略》(《社会科学战线》2007年第6期),张小稳的《魏晋南北朝时期行台性质的演变——兼论地方行台制度的渊源》(《人文杂志》2008年第3期),王晓龙的《宋代路级机构间关系之研究》(《中国历史地理论丛》2009年第4期),王晓龙、贾秋莹的《宋代路级机构财政职能考论——基于提点刑狱司的研究》(《山西师大学报(社会科学版)》2010年第5期),杜晓田的《明代都察院运行机制考略》(《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2011年第3期),姜玮、夏汉宁的《论明代仁宣时期对都察院的整治》(《江

西社会科学》2011年第5期),周勇进的《试谈清代的道志》(《中国地方志》2011年第7期)等。较之于前期而言,这一时期,学界围绕特定时期行政派出组织的具体研究,成果数量剧增,取得了长足发展。如陈长征的《北宋中央控驭地方的派出机构——路》(《山东大学学报(哲学社会科学版)》2003年第2期),文章专门叙述宋代的派出机构“路”是如何通过派出方式来控驭地方政权,强调了派出机构在中央集权国家管理过程中的重要性。而张国芝的《汉代郡域巡视制度初探》(《河南社会科学》2013年第5期),则通过对汉代郡属县域内负责派出巡视监督的督邮的设置、工作方法、巡视对象、职责、选任、管理、与中央派出巡视的刺史职能之异同及存在的弊端进行了史料考证与分析,研究极为细致。然而,以上研究尽管较之前期取得了长足发展,但也仅是对派出在特定时期特定组织形式的历史的具体的分析,并未从政治学角度对行政派出组织进行整体性分析与研究。

总体而言,国内学者对于中国古代政府行政派出组织的研究主要还是停留在对具体行政派出机构、行政派出机关以及派出官吏的产生、发展、演变及特点的研究。同时,学界对于中国古代政府派出组织的研究主要还是从历史记述的角度,通过简单描述的方式进行叙述的,并没有将中国古代政府的行政派出组织作为一个整体进行理论概括与总结,也没有对古代政府的行政派出组织从政府管理的高度进行分析与研究,当然更谈不上从中国古代职官制度、监督监察制度、行政区划、古代政府机构改革,以及对于当代行政派出组织形式的影响等诸多方面进行论述,而这恰恰是本书将要着重研究的地方。

2. 中华民国时期政府行政派出组织的研究现状

国内学者对于中华民国时期政府行政派出组织的研究大致可以归纳为以下两个方面:第一,关于国民政府时期各类派出组织的论述。这类研究大都散见于这一时期各类政治性的历史资料、文献记载当中。通过对当时政治制度史的记述可以了解到中国这一时期政府行政派出组织的具体机构名称、组织结构、权力范围、承担的主要职能等方面的情况。这一方面的学术著述主要有何东著的《中国现代史史料学》(求实出版社1987年版),袁继成主编的《中华民国政治制度史》(湖北人民出版社1991年版),屈

武的《国民党政府政治制度档案史料选编》(上、下)(安徽教育出版社1994年版),中共中央党史研究室主编《中共党史资料》(第五十辑)(中共党史出版社1994年版)等。第二,围绕某一具体派出组织从制度角度进行的论述,主要有陆建洪的《论国民党政府行政督察专员制度之性质》(《华东师范大学学报》1988年第4期),翁有为的《南京国民政府行政督察制度探析》(《史学月刊》1997年第6期),翁有为的《行政督察专员制度废止考》(《历史研究》2003年第1期),钟日兴的《1932—1936年的行政督察专员制度研究——以湖北省为例》(华中师范大学2004年硕士论文),华小勇的《中国共产党延安时期行政督察专员制度论述》(西北大学2006年硕士论文)等。总之,以上专著和论文几乎都是从历史角度进行的考据、考证研究。同时,以上研究仅仅是对这一时期众多政府行政派出组织中履行监察职能的行政派出机构进行的历史性回顾,并未对其他类型的行政派出组织进行理论归纳,也未对众多分散的行政派出组织整合继而从整体上对政府行政派出组织的组织结构、人员安排、职能发挥、监督控制等方面进行深入分析与研究。

3. 当代中国政府行政派出组织的研究现状

目前国内学界明确以行政派出组织为题进行整体性研究的极为鲜见。除了少数从法学视角围绕行政派出组织法律地位、职能、监督进行研究之外,主要针对单个的具体的特定的行政派出组织展开研究。同时,学界对具体的当代中国政府行政派出组织的研究主要散见于对各种派出机构、派出机关本身的专门性著述当中。

(1) 以行政派出组织为题的研究。学界目前明确以行政派出组织为题的学术研究成果较少,主要表现在以下几个方面:第一,从行政法的角度对行政派出机构的法律关系、法律主体、法律地位、行政执法权、行政处罚权等方面的分析与论述。诸如金涓的《派出机构行政隶属关系变更,不能当然改变行政赔偿义务主体——兼析一行政侵权赔偿案的处理》(《人民司法》2000年第9期),魏文化的《对政府职能部门派出机构执法地位的法律界定》(《河南机电高等专科学校学报》2002年第3期),李迅的《财政、审计机关派出机构行政执法权研究》(《经济研究参考》2005年第90期),刘忠庆的《财政机关派出机构实施行政处罚权需要解决的九大问题》

(《中国财政》2005年第5期),袁明圣的《派出机构的若干问题》(《行政法学研究》2001年第3期)等。第二,从如何加强对派出机构的监督、控制出发对派出机构的论述。此类文章有余潮坤的《强化对乡镇行政管理派出机构的监督》(《人大研究》1995年第1期),胡大伟的《试论地方人大对垂直领导行政机关分支或派出机构的监督》(《人大研究》2003年第1期)等。

(2) 围绕派出组织相关领域展开的研究。除了少数明确以行政派出组织为题的研究成果之外,学界对于行政派出组织的研究大都围绕与派出密切相关领域进行研究,主要表现在以下几个方面:

第一,关于“省管县”改革中用派出机构来取代乡一级政权的论述。“省管县”是近年来我国行政体制改革研究的热点与焦点。纵观学界对于“省管县”改革的研究,主要围绕改革的动因、困境、障碍、可行性、路径、绩效、财政体制改革、改革模式的选择、县政改革、预算管理等方面进行。尽管研究中对于乡派观点关注、重视的学者相对较少,但其中不乏一些具有真知灼见的学者,认识到派出组织对于省管县改革具有重要的理论与现实意义。此类研究成果主要包括徐勇的《县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换》(《江苏社会科学》2002年第2期)、《乡村治理结构改革的走向——强村、精乡、简县》(《战略与管理》2003年第4期)、《变乡级政府为派出机构》(《决策咨询》2003年第5期)、《精乡扩镇、乡派镇治:乡级治理体制的结构性改革》(《江西社会科学》2004年第1期),任鹏的《乡政府改设派出机构的必要性及方案设想》(《哈尔滨学院学报》2005年第1期)等。可见,以徐勇为代表的一些学者针对省直管县改革中存在的问题进行研究的同时,明确提出应还原乡一级政府派出组织身份,实施“乡派”,并对这一问题进行了理论分析与前景预期。然而,徐勇关于变乡一级政府为派出机构的理论设想,仅是从基层政府组织结构变革的角度对乡一级政府未来模式的探讨,并没有对派出机构进行专门性的详细说明与分析,同时,对于派出机构如何管理的问题也并未进行专门研究。

第二,从中共党史党建的角度对中国共产党派出巡视制度进行研究。当代中国的巡视制度是指中央、省、自治区、直辖市党委,通过建立专门