

KAIKENZHE DE ZUJI

曹兴隆 著

开垦者的

足迹



贵州民族出版社



开垦者的足迹

曹兴隆 著

贵州民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

开垦者的足迹/曹兴隆著. —贵阳: 贵州民族出版社,
2006. 6

ISBN 7—5412—1368—3

I. 开... II. 曹... III. ①国家行政机关—编制—
工作—中国—文集 ②行政事业单位—编制—工作—中
国—文集 IV. D630.1—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 034086 号

作 品 名	开垦者的足迹
著 者	曹兴隆
责任编辑	龙映红
封面设计	吕凤梧
出版发行	贵州民族出版社
地 址	贵州省贵阳市中华北路 289 号
邮 编	550001
印 刷	贵州创兴彩印厂
开 本	850×1168 mm 1/32
字 数	270 千字
印 张	10.75
印 数	1 000 册
版 次	2006 年 6 月第 1 版
印 次	2006 年 6 月第 1 次印刷
定 价	25.00 元



作者在马克思像前



作者与遵义、绥阳的同志在一起

作者在西双版纳考察学习



作者在德国考察





作者与万晓流夫妇



作者一家



作者与好友在一起



作者与六盘水市
编委办公室的同志在
一起



作者与贵州省、贵阳市编委办公室的同志在一起

前 言

编辑出版《开垦者的足迹》的工作,主要是由《实践中的机构编制工作》一书的写作工作所促成的。1997年,在参加一位老同志的寿筵时,同桌的两位同志谈及了编辑出版个人文稿集的事情。受此启发,我也曾想过这个问题,但总感觉到仅出版一本《开垦者的足迹》,不但在学术价值意义上显得有些浅显,而且其内容也较为单薄。2001年底,当《实践中的机构编制工作》一书即将完稿之际,收集出版个人《开垦者的足迹》的念头就更加强烈,而且也更趋实际了。

30年来,我所从事的一直是机关工作,所写的文字主要是机关公文,如机构编制事项的批复、机构改革方案和政策指导性文件等,但其中也有一些机构编制业务工作培训课讲稿、研究工作成文和事业机构编制管理工作探讨之类的文字。将这些文字稿件收集起来,整理成书,既是对个人工作和主观努力在一个层面上的小结,同时也是对《实践中的机构编制工作》一书的一种补充。借助这本《开垦者的足迹》,人们既可以从一定层面上了解机构编制工作的历史,又可看出《实践中的机构编制工作》一书中的很多认识与见解是在实践中逐步深化的,展示了机构编制工作者们的不懈追求。

围绕《开垦者的足迹》的编辑出版工作,有必要在此向读者诸君介绍和说明如下情况,以利阅读和思考。这些需要介绍和说明的主要情况是:一、我的业务工作简历;二、《开垦者的足迹》的定名依据;三、编辑出版《开垦者的足迹》的目的和意义;四、需要说明的

几个问题。

一、我的业务工作简历

在这里介绍我的业务工作简历,表面上看起来似乎与编辑出版《开垦者的足迹》的关系不大。实际上,我是机构编制战线上的一个实际工作者,《开垦者的足迹》中的绝大多数文字,不仅是指导具体业务工作的,而且是通过实践检验的,是在实践的基础上概括和提炼出来的,其中也不乏一些创新性的文字。从理性的角度上看,这些文字当然没有单纯的理论文章的色彩那么浓烈,但从实践的角度上看,则更为可贵。由此可见,《开垦者的足迹》中的这些文字,与我的业务工作简历密切相关,而我个人的业务工作简历,又与贵州省编制委员会办公室的主要业务活动密切相关。

回顾 30 年来的历史,贵州省编制委员会办公室(后来改称为贵州省机构编制委员会办公室,以下简称省编委办公室)主要经历了以下几项大的业务活动:1973 年至 1981 年,全省各级机构编制工作业务的恢复重建工作;1982 年至 1984 年,全省党政机关的机构改革工作;1985 年至 1989 年,全省事业单位的定编定员工作;1991 年至 1993 年,县级党政机关的机构改革试点工作;1993 年至 1996 年,全省各级党政机关的机构改革工作;1997 年至 2001 年,全省各级地方税务局、工商行政管理局、质量技术监督局和药品监督管理机关及其事业单位的行政管理体制改革工作;1998 年至 2001 年,全省各级党政机关的机构改革工作;1985 年、1987 年和 1998 年,全省机构编制管理干部的业务培训工作;自 2001 年起,全省各级事业单位的登记管理工作。

从我个人的业务工作简历来看,30 年来大体经历了以下几个阶段:

1974 年至 1978 年,我主要是参与机构编制的日常管理工作,并负责每年的机构编制统计工作。当时,由于各级编制管理机构

正处在恢复重建期间,其专职干部极少,绝大多数都属于兼职人员,业务不熟。在这种情况下,我每年都要亲自到各市、州、地去参加县级机构编制统计报表的审查工作,指导市、州、地编委办公室的统计汇总业务,然后再由市、州、地带到省里进行汇总,其业务工作量很大。在这期间,我曾于1975年上半年参加贵州省委工作队去织金县搞了6个月“农业学大寨”的工作。

1979年至1984年,我主要是参与机构编制的日常管理和全省各级党政机关的机构改革工作,并承担了机构编制统计的指导 and 参与工作。由于省编委办公室的人手少,加之此次机构改革的任务特殊:一是要精简机构编制;二是要建立起干部的离退休制度;三是要按照革命化、年轻化、知识化、专业化的要求,选拔一大批新人进入各级领导班子,实现各级领导班子的新老干部交替。因此,对1982年至1984年全省各级党政机关的机构改革工作,是从省委组织部、省人事厅等抽调干部来参与完成的。

自1984年开始,省编委办公室的业务工作分为两个摊子来管理:一摊是行政机构编制的管理工作,一摊是事业单位的机构编制管理工作。根据省编委办公室内的分工,我是主管全省事业单位的机构编制工作的。省编委办公室内的这个分工,一直延续到1996年,我始终是主管事业机构编制工作的副处长。1996年,省机构编制委员会办公室的内部机构设置和人事分工才进行了调整。

1984年至1990年,根据省编委办公室内的分工,由我负责全省事业单位的机构编制管理工作,运筹和组织开展了历时5年之久的全省各级事业单位的定编定员工作。其间,我曾于1986年参加省扶贫工作队到紫云县民族中学任职一年。在我到紫云苗族布依族自治县民族中学任职的头两年,该校在高考时均没有考取1名本科生,在我任职的当年,紫云县苗族布依族自治县民族中学被录取的大学本科生达到20名,获得了零的突破。

1991年至1993年,我被抽调去绥阳县蹲点,负责县级党政机构改革的试点工作。由绥阳县的调研、解剖和拟定机构改革方案,逐步向全省延伸,共抓了35个县、市、区、特区的机构改革试点工作。我与遵义地区编委办公室、绥阳县编委办公室的同志在绥阳县所拟定的县级党政机构机构改革方案,受到了中央编委办公室“思路新颖,很有参考价值”的赞誉。

1993年至1996年,我主要是负责全省市、县、乡三级党政机关的机构改革工作,先后拟定了地州级党政机构机构改革方案、市级党政机构机构改革方案、县级党政机构机构改革方案、地州市级党政群机关行政编制分配方案、县级党政群机关行政编制分配方案、乡镇党政群机关行政编制调整方案,并承担了市、县、乡三级党政机构改革的组织实施工作。对于上述工作,基本上是由我一个人承担完成的,因为我所带的“兵”还要继续负责全省事业单位的机构编制管理工作。

1997年至2000年,我所在的三处主要是负责全省教科文卫系统、农林水利系统、经济执法监督系统的行政机关和事业单位的机构编制管理工作,管理的战线最长,人员编制的数量最大。依据这个新的分工,全省各级地方税务机关、工商行政管理机关、质量技术监督机关及其所属事业单位管理体制的改革工作,科技体制的改革工作,中高等教育结构的调整改革工作,自然也就成了要由我去组织完成的任务。经过大量调查研究和艰苦细致的工作,先后共拟发了20多个文件,顺利完成了全省工商行政管理系统、地方税务系统和质量技术监督系统的体制改革工作。

2000年末,省机构编制委员会办公室内部实施了机构改革“三定”方案,处级干部实行轮岗任职,我被调整到了一处,主要是负责全省各级党委机关、人大机关、政协机关、各民主党派机关、各群众团体机关及其所属事业单位的机构编制管理工作。根据业务分工和省机构编制委员会办公室的委托,分别拟定了全省各级人

大机关、政协机关、群众团体机关的机构改革方案和城市党政机关的机构改革方案,承担了全省各级人大机关、政协机关、各群众团体机关和贵阳市、遵义市、六盘水市、安顺市及其所辖县(市、区)、乡(镇、街道办事处)党政机关的机构改革工作。2002年初明确我为助理巡视员后,即未参加具体业务工作分工。

二、《开垦者的足迹》的定名依据

1984年下半年根据业务分工,我于当年即着手谋划全省事业单位的机构改革工作。但由于当时全国都还没有提及事业单位的机构改革问题,我便将其称为事业单位的定编定员工作,简称之为事业单位的“六定”工作。是年12月22日,经贵州省人民政府批准,省政府办公厅以黔府办[1984]206号文件转发了我所起草的由编制与财政部门联署上报的《关于开展事业单位定编定员工作的报告》。1985年上半年,又拟发了《对事业单位定编定员工作的基本要求》(省编[1985]44号)。

根据上述两个文件,全省展开了深入广泛的事业单位的定编定员工作。至1989年,全省统一完成了事业单位定编定员的工作任务。经过认真地总结和检查验收,省编制委员会于1989年12月召开了全省事业单位的定编定员工作总结大会,并首次对定编定员工作成绩显著的29个编委办公室进行了表彰。这次历时5年的事业单位的定编定员工作,在贵州编制工作的历史上产生了重大影响,使事业单位的机构编制管理工作上了一个新的台阶。

有鉴于此,我的这本书稿也就定名为《开垦者的足迹》。

所谓“开垦者的足迹”,无非包括两个方面的含义:一是开垦者所走过的路程,也就是其工作经历;二是开垦者的开垦业绩,即在一定的空间及领域内的开垦活动,也就是实现从无到有的具体开垦事例。回顾30年来的历史,用《开垦者的足迹》来概括我这一生的业务工作实践,可以说是既恰如其分,又当之无愧。当然,这是

由于机构编制工作在这 30 年中的大环境之所至。大体的事例可综述为以下两个方面：

从业务工作实践上看：

由我接手机构编制统计工作后，在省内第一次完整地汇编铅印了《贵州省各级国家机关、党派、人民团体、事业单位及省属企业机构编制统计资料》，自此延续至今，为领导决策和机构编制管理工作提供了重要的参考依据。

1984 年至 1985 年，编写了 6 篇讲课稿，第一次形成了贵州省机构编制工作历史上的一套初级性的业务工作培训教材。

1984 年至 1989 年，在全国范围内第一次运筹和组织实施了各级事业单位的机构改革——贵州省事业单位的定编定员工作，受到了《中国机构与编制》杂志社的赞誉。

1989 年，通过总结推荐，在全省事业单位定编管理工作总结大会上，第一次表彰了机构编制系统的 29 个先进集体，开了我省机构编制工作历史上的先河。

在全省事业单位定编定员工作的基础上，研究制定了我省的第一个事业单位的机构编制管理法规——《贵州省事业单位机构编制管理暂行办法》。

与刘学东同志第一次以贵州为个案，研究制定了在全国范围内具有普遍参考价值的《贵州省全日制中小学校职工编制标准(试行)》，受到了国家教育委员会的肯定。

与刘学东同志一起，在我省第一次研究制定了《贵州省事业单位编制结构标准(试行)》，为全省事业单位的机构编制管理工作提供了参考依据。

在全省各级地方税务、工商行政管理、质量技术监督系统的管理体制改革工作中，第一次研究提出并实施了以同级同部门编制所占该级行政编制总数的平均比例来上划和核定该部门编制的较为科学合理的核编方法。

在《落后地区机构改革的对策与政策建议》的课题研究中,第一次提出了落后地区“要实行高起点的用人方针”的问题,并在《关于清退县、乡机关和事业单位临时人员的通知》中落实了这一政策方针。

在《贵州省农业系统综合执法(相对集中行政处罚权)试点方案》中,第一次提出并实践了以所辖乡、镇的个数作为配备县级农业执法队伍编制的标准。

从理论探讨上看:

在《落后地区机构改革的对策与政策建议》的课题研究和1998至2001年的机构改革中,第一次研究提出了要将行政区域的交通条件、通讯设施与新闻媒体覆盖率和城市辖区的人口密度作为核定党政群机关行政编制总数的重要因素的意见,因为这些内容都属于管理要素的重要组成部分。

通过总结回顾个人的所知、所感与所思,从理论与实践相结合的角度出发,在本行业内第一次较为全面系统地写成了《实践中的机构编制工作》一书。

在《实践中的机构编制工作》一书中,第一次对机构编制工作的性质作出了新的界定,即机构编制工作既是行政管理和行政执法工作,同时也是党务工作。在此之前,机构编制工作的基本性质一直被界定为是组织工作的一个组成部分。

在《实践中的机构编制工作》一书中,第一次对我国建国后的机构编制工作提出了三个发展阶段的划分理论。

在《实践中的机构编制工作》一书中,第一次提出并论述了关于开展事业单位效益评估工作的重要问题。我国目前事业单位的改革,主要是在经费来源上下功夫。但无论怎么改,由财政实行全额拨款的事业单位仍将是事业单位中的多数。如果不实施效益考核,其中的漏洞和浪费仍将是不小的,它会制约着事业单位的健康发展。

在《实践中的机构编制工作》一书中,第一次将“走效益型的发展路子”的思维列入了事业单位机构改革的指导思想。

在《实践中的机构编制工作》一书中,第一次试论了机构编制工作的理论基础,并着重论述了如何实践“三个代表”重要思想的问题。

在《实践中的机构编制工作》一书中,第一次对机构编制工作者的基本素质提出了较为全面的要求,有利于机构编制工作者努力加强自身修养。

在《实践中的机构编制工作》一书中,第一次充分地揭示了机构编制部门在管理体制上的五个不顺和五个矛盾冲突,为理顺机构编制管理工作体制说清了理由和依据。

在《实践中的机构编制工作》一书中,第一次较为全面地归纳提炼了机构编制工作中的 18 种基本工作方法。

三、编辑出版《开垦者的足迹》的目的和意义

《开垦者的足迹》中所收集的文稿材料,有的是已成文件的文件稿,有的是业务培训课的讲课稿,有的是尚未正式成文的文字稿,有的是科研课题研究稿等,是我在 30 年中业务工作内容的重要组成部分,是血与汗的结晶,浸透着我对党对国家对人民的一片赤子之心。为了这些文稿,我的足迹踏遍了全省的各个角落,不知经历了多少个日日夜夜的思考与加班工作。在这些文字资料中,既体现着我的精神、思路与智慧,也反映着我对机构编制事业的一片赤诚,可以说是来之不易、弃之可惜。在一定的意义上说,这些文字资料是我的生命的一部分,它几乎耗去了我半生的经历与心血,对世人也许会有一定的启示意义。

编辑出版《开垦者的足迹》的基本目的:一是为了给我的同行们的分析研究工作提供一些历史资料。机构编制工作要与时俱进,不断地有所发明、有所创新和有所作为,离不开对于历史的研究。

究。二是为了回报社会。《开垦者的足迹》中的大多数文稿,都是经集体讨论过的,可以说是个人感悟与集体智慧的结晶。这些实践中的感悟,相信会给世人以某些启迪。三是为了赠师送友。感谢那些教育培养过我、关心与支持过我的师长、同志和朋友们。四是为了交流。愿与我年龄相仿的老人们要夕阳奋蹄,在离任前也要尽己所能,多为党和人民做一些实事与好事,注意保持好晚节。五是为了本人晚年的回顾与思考。但愿此生不致虚度。六是为了示儿。激励我的儿女和后辈们要奋发向上,无论从事什么样的职业和工作,都要为国家 and 人民多做一些实事与好事。

从《开垦者的足迹》的定名依据和编辑出版的基本目的中不难看出,编辑出版《开垦者的足迹》的价值意义是显而易见的。主要是:

从机构编制业务工作上讲:一、《开垦者的足迹》中所收集的大量文稿材料,是研究和评价贵州近30年来的机构编制工作历史的一本珍贵的历史资料之一。做机构编制工作,如果不了解或不懂得机构编制工作历史上的昨天和前天,也就难以分析预测它的明天和后天。二、在这些文稿中所凝聚着的思维路子与思想方法,对未来的机构编制工作,仍将具有一定的现实意义。三、《开垦者的足迹》的编辑出版,有助于提高机构编制工作者的自信心和荣誉感,激励大家努力去做好机构编制工作。四、编辑出版《开垦者的足迹》也是对机构编制工作业务的一种宣传形式,它可以扩大机构编制工作的知名度和社会影响。

从社会层面上讲:一、不同行业的业务工作文稿资料,有助于人们去扩充自己的社会知识面和知情率。二、对于业务工作中的基本思维路子和思想方法,不同的行业之间是可以相互渗透、可以参考和可资借鉴的。三、我省事业单位的定编定员工作,是在1989年以前就已经搞完过一遍的;而全国事业单位的机构改革工作,则是在1997年方提上议事日程的。受到国家教委充分肯定的

《全日制中小学校教职工编制标准(试行)》，不是产生在经济文化发达的地区，而是产生在经济文化滞后的贵州。机构编制行业的事例同样证明：只要政策方针正确，思想方法对路，敢于奋力拼搏，具体功夫到家，后来者同样也可以居上，落后者也是可以变成先进者的。

人们可以从无数的事例中看到，一个人要想在事业上有所成就，必须坚持做到：一是要肯学习，随时注意吸收新事物和新观念。二是要勤于思考。人长有一个脑袋，就是用来思考和分析问题的。三是要实干。工作中不能挑精拣瘦，怕苦怕累；为了事业要舍得打拼。四是要善于总结和归纳提炼。实际上，总结和归纳提炼也是工作中的一种本领。五是不要怕冒风险，要敢于突破，敢于创新。六是谋业要专一。要集中精力和心智，始终思考大事，专攻业务，不为那些鸡毛蒜皮的小事去耗费精力。七是思想境界要高。既不斤斤计较个人的得失，又不去追名逐利。实际上，那些只会追名逐利之辈，在事业上是不可能有所成就的。八是要静得下来，不要怕寂寞和坐冷板凳。

四、需要说明的几个问题

1.《开垦者的足迹》中《关于清退县、乡机关和事业单位临时人员的通知》，是我个人主动做的一项工作。按照部门职责分工，这本来不属于机构编制部门的事情。长期以来，我省在县、乡两级机关和事业单位的业务岗位上工作的临时人员，也就是非大中专毕业生，一直拥有10多万人。在用人问题上，我省又总爱从这些人员中去招收录用，喜欢从矮子当中去提拔将军，致使相当一部分大中专毕业生无业可就，不得不到处去打工。除师范院校的毕业生外，有的县已经连续三四年没有安排大中专毕业生就业。对此，我在思想上的认识早已刻骨铭心。

当然，说这件事是捞来做的活路，其实也并非全然如此。因