

# 试论国家工作人员的奖惩制度

苏 尚 智

## (一)

国家工作人员的奖惩制度是国家行政管理工作的组成部分，也是行政立法的重要内容。建立和健全国家工作人员的奖惩制度，用奖励和惩罚手段调动工作人员的积极性，提高国家机关的工作效率，对推动社会主义现代化建设，具有重要意义。

第一，建立健全国家工作人员的奖惩制度是实现我国新时期总任务的重要保证

我国新宪法序言中明确规定，我们国家今后的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设，全国各族人民在中国共产党的领导下，自力更生、艰苦奋斗，实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，建设高度文明、高度民主的社会主义国家。国家工作人员是完成国家任务和实现国家职能的具体执行者，担负着现代化建设事业的组织和管理的重任。国家工作人员的工作直接关系到社会主义建设事业的成败和兴衰。在国家工作人员中实行奖惩制度，有助于提高广大工作人员的政治责任心，进一步调动他们工作的主动性和创造性，从而有力地推进社会主义现代化建设的进程。

第二，建立健全国家工作人员的奖惩制度是加强社会主义法制、维护行政纪律的有力措施

国家工作人员受国家的委托，行使国家赋予的职权以完成国家的各项工作任务。他

们的工作和活动，都必须遵照党的方针、政策，国家的法律、法规以及政府的决定、命令等进行，绝不容许有违犯法律和纪律的行为。实行有功者奖，有过者罚，做到赏罚分明，促使国家工作人员自觉地遵纪守法，社会主义法制和行政纪律才能得到加强和维护。

第三，建立健全国家工作人员的奖惩制度是建设社会主义精神文明的迫切需要

建设社会主义精神文明是我们社会主义国家的一项根本任务。社会主义精神文明主要包括文化建设和思想建设两个方面。其中思想建设是以共产主义思想为核心，提高人们的理想、信念、道德、纪律等观念，使人们都能成为有理想、有道德、有文化、守纪律的人。同时，还要注意克服旧社会残留下的旧习俗、旧思想以及各种不良风气。特别是对少数严重破坏法纪的人，除进行思想教育外，还必须给予必要的法纪制裁。通过奖好罚坏，使国家工作人员增强遵纪守法的自觉性和服务人民的责任感，促使国家工作人员成为理想远大、道德高尚、纪律严明的表率。

第四，建立健全国家工作人员的奖惩制度是改革政治体制和国家机构，完善国家管理的有效办法

改革政治体制和国家机构的目的，就是要发扬社会主义制度的优越性，保证国家政治生活、经济生活、社会生活进一步民主

化，促进社会主义现代化建设的蓬勃发展。改革的中心问题是解决官僚主义等弊端。权力过分集中、家长制、职责不清、互相扯皮、办事效率低等现象是当前国家机关开现代化建设新局面的最大障碍。为了克服这些弊端，要实行权力下放，扩大基层自主权；规定机构中单位和个人的权责范围，制定工作责任、选拔考核、监督检查以及奖惩等制度，巩固已经建立起来的行之有效的各种管理规章制度，改变那种干不干一个样、干好干坏一个样的“铁饭碗”、“吃大锅饭”的状况。国家工作人员在职责分明，各司其职，各尽其责的前提下，发挥他们的聪明才智，充分调动其主动性和创造性。

## 二

奖励优秀的国家工作人员，是鼓励他们并肯定其工作成果的一种积极措施。表彰奖励先进，不仅使国家工作人员的智慧和才干得到重视，并且还能对其取得成绩给以充分估价加以宣传和推广；同时，还激励其他人员努力进取的创造热情，这是一种鼓舞先进，带动后进，取长补短，共同前进的好方法。奖励也是一种教育形式。在实行奖励时要注意两点：一是奖励要及时，否则，事过境迁就失去教育鼓舞的作用；二是奖励要和成绩、贡献的大小相当，如果奖励大贡献小，或贡献大而奖励小，都会产生消极后果，起不到应有的作用。另外，奖励往往是和考核紧密地联系在一起，也可以说奖励是考核的结果和归宿。

国家工作人员具备哪些条件才可受奖，笔者认为以下几种可作参考：

1. 忠于职责，钻研业务，完成任务成绩显著的；
2. 工作中勇于改革，有发明、创造，提出合理化建议，推广先进技术、先进经验，对国家做出突出贡献的；
3. 保护国家和集体财产，防止和挽救

事故发生，使公共财物和人民利益免受重大损失；节约公共财物，避免或减少浪费，有重大成绩的；

4. 作风正派，廉洁奉公，艰苦奋斗，不以权谋私；一贯遵纪守法，认真执行政策和规章制度，起模范作用的；

5. 敢于坚持原则，向违法乱纪行为坚决斗争有突出事迹的；

6. 捍卫国家利益、保守国家机密、维护国家尊严有功的；

7. 其他事迹突出应予奖励的。

奖励的种类，有荣誉奖和物质奖；荣誉奖包括记功、记大功、升职、授予先进工作者或英雄模范称号、通令嘉奖；物质奖包括升级、发给奖金或奖品。以上两种奖励可单独使用，也可同时并用。一般授予荣誉称号、记功、通令嘉奖的都发给证书或奖章，同时又可发给奖金或奖品。

对国家工作人员进行奖励时，一定要按照有关规定的权限和程序办理。凡记功、记大功、授予奖品或奖金、升级等，一般是由所在机关或上级机关决定或批准；升职，由任命其新职务的机关决定；通令嘉奖，由国务院、国务院所属部门、省、自治区、直辖市人民政府给予。

实践中对国家工作人员的奖励，多采取两种办法：一是定期（半年或一年）实行考核评比，根据考核的成绩进行奖励；二是根据平时工作成绩或突出的事迹随时进行奖励。进行奖励时必须充分发扬民主，走群众路线，经群众评议，集体讨论或征求群众意见后再作出决定。此外，还要按照审批权限，报请上级机关批准。奖励还应该在适当会议上宣布或者在报刊上登载。奖励决定最后要通知本人并要记入受奖人的档案。

## 三

惩罚违法乱纪的工作人员，是指国家工作人员违反国家的法律和纪律，但尚未构成

犯罪的行为给予行政处分。行政处分也叫行政纪律处分，它是国家机关内部对其工作人员实行的一种纪律制裁。其特点是具有职务上的隶属关系，由上级机关或本机关的首长对下属人员给予的处罚。这种处罚是带强制性和约束力的，它是以后国家行政权力为后盾来保证实施的。

所谓违法乱纪行为，是国家工作人员违反国家的法律、法规和国家机关制定的规章制度的过错行为（未发展到犯罪程度）。这些行为通常划分为两类：

1. 和职务（工作）有关的错误行为，主要表现为：

(1) 违反国家的政策、法律、法规 and 政府的决定、命令以及规章制度的；

(2) 玩忽职守，贻误工作的；

(3) 严重官僚主义，强迫命令，瞎指挥，使国家或集体财产遭受重大损失的；

(4) 利用职权，谋取私利，循私舞弊，搞不正之风的；

(5) 滥用职权，侵犯公民合法权益，损害国家机关同人民群众关系的；

(6) 违反民主集中制，不服从上级组织的决议和命令，搞无政府主义、分散主义，压制民主、抵制批评，打击报复的；

(7) 弄虚作假，欺骗组织，欺骗群众，骗取荣誉和职位的；

(8) 诬陷、诽谤，侮辱他人的；

(9) 搞宗派，闹分裂，破坏安定团结的；

(10) 丧失立场，包庇、纵容坏人搞违法乱纪的；

(11) 贪污盗窃、投机倒把，走私贩私、敲诈勒索、行贿受贿的；

(12) 挥霍、浪费国家或集体财产，损害公共财物的；

(13) 违反国家保密规定，泄密和丢失国家机密文件的；

(14) 其他违反纪律的行为。

2. 严重违背共产主义道德的错误行为。

这类错误不是执行职务本身的问题，但往往和犯错误人的职务有直接或间接的关系，因而，有损国家机关的声誉，在群众中造成不良影响。例如，丧失国格人格，损害国家尊严的；生活腐化堕落、道德败坏的；搞流氓行为以及传播黄色荒诞书刊、图片录音录象的等等。

行政处分的种类，根据国务院《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》，有警告、记过、记大过、降级、降职、撤职、开除留用、开除八种。

社会主义的法制和纪律是建立在国家工作人员政治自觉性的基础上，绝大多数国家工作人员都能履行职责，遵纪守法。违法乱纪的只是极少数。对于违法乱纪的人员的惩戒，采取教育与惩罚相结合的政策，以教育为主，惩罚为辅。维护法纪的方法，主要是说服教育和批评与自我批评，以提高其思想觉悟，自觉地遵纪守法。但是对严重违法乱纪又屡教不改的，单纯批评教育也难以奏效，因而并不排除使用惩罚的方法，虽然这是一种辅助手段，但也是十分必要的。对违纪人员惩罚的目的，是为纠正其所犯的错误的，教育他认识错误的危害性，从中吸取教训，防止今后再犯错误，从而维护法纪。

在对违法乱纪人员追究纪律责任给予处分时，必须坚持“严肃慎重、区别对待”的方针。严肃就是要坚持原则，对危害国家和人民利益的行为决不迁就姑息；慎重就是分清是非和情节轻重，决不草率从事；区别对待就是分清两类不同性质的矛盾，根据情况分别处理。对混入国家机关的反革命分子和严重刑事犯罪分子一律开除公职，送交司法机关依法惩处；对于严重违法失职，屡教不改，或者蜕化变质，不可救药，不能在国家机关工作的，也应开除公职；对于严重违法

乱纪，情节较重，但有悔改表现的，也可给予留用察看处分。留用期限为一年，安排不叙职位的工作，发给一定的生活费。留用期间，表现好的，期满后可重新安排工作，表现不好的，应予开除公职。对犯有一般错误的人员，要贯彻“惩前毖后、治病救人”、“既要弄清思想，又要团结同志”的方针，本着思想教育从严、组织处理从宽的精神，耐心地进行思想教育，帮助犯错误的人提高思想，认识错误。同时，还要实事求是地确定错误事实、性质、情节，结合危害的大小和本人对错误的认识程度以及本人平时表现等情况，给予适当的处分或者不给处分只批评教育。

正确执行惩戒政策，还必须反对两种错误倾向。既要反对惩办主义，又要反对姑息放任的自由主义。惩办主义不教而诛，不仅不能教育犯错误的人改正错误，反而会伤害干部。达不到“惩前毖后、治病救人”的目的。姑息放任的自由主义，会导致纪律松弛，使犯错误的人受不到应受的教育，不仅不能提高其思想，反而会使他再犯错误或犯更严重的错误。所以，认真地执行惩戒的方针、政策，才能不枉不纵，使犯错误的人和其他人都能受到教育。

当前我国正在进行经济体制的改革，奖惩工作要为改革服务，促进改革，保卫改革，对敢于冲破不合理的旧框框，大胆创新做出成绩和贡献的国家工作人员要积极支持给予奖励。在改革中出现的新情况和新问题，要认真研究慎重对待，要做改革的促进派，保障改革的顺利进行。例如有的工作人员在业余时间利用自己的知识，从事有利于社会和生产的劳务而取得合理的报酬，有的单位竟把它当作违法行为，反而追究其行政责任甚至刑事责任。笔者认为，问题的症结所在是如何划清是非、功过的界限，重要的标准要看是否符合党的十一届三中全会精神和十二届三中全会所作的《关于经济体

制改革的决定》的精神，以及是否有利于社会主义现代化建设，以此来评判是非功过才能得出正确的结论。特别要注意在改革新形势下出现的新的不正之风。例如有的单位，滥发实物和奖金、乱提工资和职务、哄抬物价，以及党政干部经商从事营利活动等。这些都严重破坏改革工作的进程，干扰了四化建设，必须坚决制止和纠正。对情节严重屡教不改的要绳之以法。国家工作人员特别是党政机关的干部，绝不能经商搞营利活动。因为这和他们特定的身份和职责是相矛盾的，必须严格执行《中共中央国务院关于严禁党政机关和党政干部经商办企业的决定》。

为了保证奖惩正确地实行，还必须严格执行一定的工作程序。深入调查研究，广泛收集证据，定性正确，处理及时。为此，需要注意以下几个问题：

1. 事实要清楚、定性要正确、证据要确实和充分、结论或处分要恰当、手续要完备；
2. 证据要经过查证核实，才能作为定案的根据。只有本人的交待材料，缺乏证据的不能定案。如果证据充分并且确实，尽管本人不承认也可定案；
3. 决定处分意见时，要广泛听取群众意见，在一定的会议进行讨论，并通知被处分人参加，允许本人申诉和辩解，也允许别人为他辩护；
4. 处分决定作出后，要给被处分人看，让他签署意见，如果被处分人拒绝签字应在处分决定上写明；
5. 处分批准后，要将处分决定副本交给被处分人，处分决定和有关材料归入本人档案。

对犯有严重错误的人，在处分决定尚未生效前不宜担任现任职务的，可经上级主管机关批准先停止其职务。

被处分人在接到处分决定后，如不服，应在一定期间内向处理机关要求复议，也可向

上级机关提出不服处分的申诉，国家机关对于被处分人的申诉应认真受理，但在复议或申诉期间不停止处分的执行。

国家机关处理违法乱纪案件，应迅速办理。

此外，国家工作人员违法失职，致使国家财产或公民合法权益遭受损害，主管部门有权依法令其赔偿；贪污、盗窃国家财物的，也应令其退赔，决不能让他们在经济上占便宜。

国家工作人员的违法乱纪行为如已构成犯罪，被判处管制、拘役、徒刑或剥夺政治权利，其职务自然撤销，被判处缓刑的，在缓刑期间仍然留在机关、单位继续工作的，应根据情况分配适当没有职务的工作。

#### 四

正确执行奖惩制度，在工作中还要注意以下几个问题：

1. 实行奖惩制度必须严格按照党和国家的政策、法律、法规和规章办事

奖惩是一项严肃而政策性很强的工作，它不仅关系着受奖罚者个人的荣辱和前途，同时对其他人也有普遍的教育作用。因此，必须严肃认真，绝不能凭个人的好恶和感情行事。不论奖或罚都要严格按有关的政策、法律、法规、规章办理，这样才能保证奖不虚施，罚不妄加，奖惩严明。

2. 奖惩一定要紧密结合思想教育

奖励和惩罚是进行教育、推动工作的一项必要措施。奖励先进模范，表彰推广好人好事，促使人们知荣辱、辨是非，后进变先进，共同进步。但对违纪人员，也绝不能单纯处分了事，而对他们要进行耐心的教育，要晓之以理，导之以矩，再绳之以法。即使在处分以后仍要继续关心他们的生活和工作，帮助他们悔过自新，成为对社会有用的人，化消极因素为积极因素。

3. 做好奖惩需要建立工作责任制和考核制

国家机关建立工作责任制，才能使工作人员各司其职，各尽其责。奖惩是以工作责任制作依据，只有建立工作责任制才能为落实奖惩奠定基础。同时，也要有考核办法，对工作人员进行日常和定期的工作考察，便于掌握他们工作的好坏优劣，有利于适用奖罚。因此，必须把考核与奖惩结合起来。

4. 做好奖惩关键在于领导干部坚持原则

做到奖罚分明，关键在于单位的领导者忠于职责，坚持原则，大公无私，刚正不阿，不循私情，正派公道，对违法乱纪行为敢抓敢管，坚持在纪律面前人人平等，扶正抑邪，真正做到该奖者就奖，该罚者必罚，功过清楚，奖罚分明。

