

---

# 容错机制何以有效运转？

## ——基于“主体-内容-程序”三重维度的分析

陈朋<sup>1</sup>

**【摘要】**容错机制承载着在全面深化改革过程中激励干部担当作为的重要使命，也是推进现代国家治理的制度保障。当前，亟需关注容错机制的实践应用和效能提升等现实议题。基于此，亟需从明确容错主体、容错内容和容错程序这三个维度来推动容错机制的有效运转。就主体维度而言，要通过明确执行落实部门，推动当事人积极主动申请、引导公众树立良好心态来推动多元主体协同发力；就内容维度而言，可以从错误的类型和错误的尺度两个层面来界定可容之错的范畴；就程序维度而言，可以从错误识别、错误评估和错误处理三大环节入手形成科学合理的容错程序。

**【关键词】**容错机制 国家治理 干部激励 问责 效能提升

**【中图分类号】**D262.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-7426[2022]03-033-010

### 一、问题的提出

促进政治系统规范、高效运行，是一个成熟型执政党的鲜明特征。作为马克思主义执政党，中国共产党对政治系统的规范运行有着特殊期待，并通过设置相应的监督制约机制和问责机制以引导政治系统的规范运行。

强有力的问责机制和严明的监督制约机制释放出了较强的约束作用，权力的规范运行程度明显增强。然而，对问责的理解偏差特别是问责异化等问题，使一些干部出现了“不敢为”“不愿为”以及“廉而不能”等惰政问题，有的甚至开始从积极求功向消极避责转变。

这些问题虽然尚未大面积显现，但是一定程度上映射出部分官员试图采取非常规路径来敷衍应付。基于此，近年来中国共产党站在提升国家治理现代化水平的战略高度，提出要将容错机制作为激励干部担当作为的重要抓手。

最早提出容错机制议题是2013年11月召开的党的十八届三中全会。这次会议提出“宽容改革失误，加强宣传和舆论引导，为全面深化改革营造良好社会环境”<sup>[1]</sup>。自此，容错机制以正面激励的设计初衷与激励官员担当作为的内在逻辑浮出水面。

随后，党的十九大报告指出：“坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重，完善干部考核评价机制，建立激励机制和容错纠错机制，旗帜鲜明为那些敢于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲。”<sup>[2]</sup>这可以看作是对新时代地方官员激励机制的总体性指导意见。

在此基础上，2018年5月中共中央办公厅印发的《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》和2019年9月中共中央新修订的《中国共产党问责条例》对容错机制进行了进一步细化。这些政策文本的相继出台充分说明，执政党对容错机制

---

<sup>1</sup>作者简介：陈朋，江苏省社会科学院廉政与治理研究中心研究员。

基金项目：国家社科基金重点项目“容错机制‘局部空转’情景检视及防治对策研究”（20ADJ001）

---

作出了渐次明晰的研判和设计。

随后，不少研究者从不同角度对容错机制的基本内涵、内在逻辑、运行过程、存在的突出问题及优化路径等进行了多层次探讨。比如，在论述容错机制的建构背景时，谷志军认为“在改革开放再出发的新时代背景下，容错纠错机制是为了解决干部改革创新的动力问题”<sup>[3]</sup>。

王炳权等认为，“出台容错机制最直接的动因或者说根本目的就是要医治干部担心干事者出事的心病，解决党员干部因顾虑出错而不敢作为及不愿担当的问题”<sup>[4]</sup>。梅立润则作出了逻辑链条更为完整的论证。他认为，“在我国面临诸多重大艰巨的战略任务的现状下，需要干部积极作为。

而破解官员不敢为的行动难题正是容错机制的核心关怀”<sup>[5]</sup>。也就是说，在这些学者看来，容错机制之所以被需要，一个重要原因就是为了解决为官不为问题及掩映其背后的复杂心态。在讨论容错机制的内在逻辑时，大多数学者重点讨论了问责与容错之间的辩证关系。

陈朋认为“容错与问责在根本上是一致的，二者都着眼于权力的规范运行，只是问责强调约束、容错强调激励”<sup>[6]</sup>。吴春宝则运用避责理论分析了容错与避责之间的关系。他认为，“避责与容错的交互机理是，容错机制运转低效的消极性后果使基层干部滋生避责行为，同时基层干部避责行为又加剧容错机制的困境”<sup>[7]</sup>。

与此相对应，也有研究者分析了容错机制的实际应用情况。比如，陈朋等人运用案例研究方法对容错机制的实际运行情况作出了检视，并分析了影响其低效运转的主要因素。应该说，这些研究为容错机制研究提供了较为丰富的素材、资源和借鉴。但是，总体上看已有研究过多关注容错机制的理论建构，而忽略了其实践效度问题。

实际上，作为一项公共政策，无论是政策制定者还是其受众，人们更为关注的问题乃是其实际运行情况，以及针对实际运行中存在问题而作出的策略优化。容错机制亦是如此，当前研究不仅应该关注其理论建构，更应关注其实践应用和效能提升等现实议题。

基于此，聚焦容错机制的效能发挥这一核心议题便成为当下研究理应重点关注的问题。客观而言，当前研究针对容错机制效能发挥问题提出了诸多对策建议。但是深入分析发现，这些分析较为分散，缺乏清晰的逻辑理路。实际上，容错机制的有效运转主要维系于容错主体、容错内容和容错程序三大要素。为此，本文从主体、内容和程序三重维度来讨论容错机制效能发挥问题。

## 二、主体维度：推动多元主体协同发力

在政治学的分析框架下，制度结构和行为主体既是相互促进的辩证统一体，也是影响行动过程能否顺利作出的两大重要因素。如果说制度结构是多方互动而成的结果，那么相关利益主体的行动取向和价值观念则是影响这些互动行为能否产生的关键性变量。因此，在政治制度和公共政策的研究过程中，将行动主体纳入进来并准确研判其行为偏好是一个不可或缺的重要内容。

对于容错机制而言，其政策制定过程与执行落实部门、当事人及公众等主体的互动关系是重要分析支点，进而成为能否撬动容错机制的关键要素。具体而言，执行落实部门是容错机制的具体组织实施者，它对政策的认知水平和拿捏程度决定着容错机制能否顺利启动。

当事人既是容错机制的直接受众，也是带有个人利益诉求和价值取向的能动主体；公众貌似没有直接关系，但是，也会受容错机制实施效度的间接性影响。因此，这三大主体都是影响容错机制能否顺利实施的重要力量。从这个角度讲，当前推动容错机制的有效落地就是要推动这三大主体积极行动起来并形成合力。

## (一)明确执行落实部门，明晰容错的主责者

这是影响容错机制能否顺利启动的重中之重。在组织行为学看来，任何一个行为的有效形成都依赖于一定组织的在场和推动。组织的缺失或不作为，是行动失败的重要原因。对于容错机制而言，具体执行落实部门尤为重要。在容错机制的实施过程中，它起着承上启下的作用。

一方面它履行公共政策制定者的“代言人”角色，负责容错机制的启动、调查研判、提出意见建议等；另一方面它又充当着当事人的“娘家人”角色，将当事人所犯之“错”的相关信息完整准确地反馈给容错机制决策机构。从这个角度讲，亟需明确具体执行落实部门，以明晰谁来具体推动容错机制。

其一，明确具体实施部门。从理论上讲，目前诸多地方制定的容错机制政策文本都提出“容错机制组织实施部门要认真对待这项工作”，但是，到底何为组织实施部门并不清晰。梳理全国大多数地方的政策文本可见，有的地方将组织部作为容错机制的组织实施部门，有的地方将纪检监察机关作为具体落实者，还有地方则将党委办公室作为依托部门。

客观而言，将这三大部门作为容错机制的组织实施部门体现了各地的多重考虑，而且各有侧重，但是，从实践看，不同部门的最终落实效度并不尽一致。总体上看，将纪检监察机关作为容错机制的组织实施部门更为合适。

因为，于职责权限层面，纪检监察机关本身就承担着监督执纪问责的职责，容错纠错问题很大程度上属于监督执纪问责的范畴。于相关经验层面，纪检监察机关更具识别错误、启动调查、认定错误等方面的经验优势。因此，将纪检监察机关作为容错机制的组织实施部门更具合理性和可行性。

其二，彰显应有的人文关怀。在明晰纪检监察机关为容错机制的具体组织实施部门以后，还要引导其树立应有的人文关怀。这个关怀主要包括：当适用容错机制的情形出现后，要尽快启动核查程序，以最快速度和最周全的方式帮助当事人启动容错程序。

特别是当事人出现难为情心态时，要主动积极引导其解除心理障碍，放下思想包袱申请容错免责。同时，还要真心实意地为善为者、敢为者保驾护航，帮助其克服刻意避错、避责的心态，为勇于担当者撑腰鼓劲，营造锐意创业、勇于创新的政治生态。

其三，强化“一把手”的责任担当。容错机制的有效实施虽然离不开政策文本的规范化和制度化，但是，也要转化为当事人及具体实施部门的行动共识和责任担当。基于此，要把当事人所在单位及具体实施部门的“一把手”的责任担当摆在重要位置。

笔者近年来的诸多调研数据表明，“一把手”对容错机制政策文本的理解认知水平、对政策的准确拿捏程度，往往发挥着“临门一脚”的作用。换句话说，“一把手”是否心存疑虑、是否存在理解偏差等都直接影响着容错机制能否顺利启动。因此，要把“一把手”的责任担当作为重要能动因素。

比如，可以通过修订完善政策文本、营造良好舆论氛围、开设专题培训班、谈心谈话甚至约谈等方式，引导或倒逼地区或部门“一把手”推动容错机制有效落地。对于明显缺乏担当精神、不愿意推动容错机制的“一把手”，要加强警示教育甚至问责，以此对具体实施部门形成有力支持。

## (二)推动当事人积极主动申请容错，形成容错机制的内生动力

任何行动主体作出某个行为都是多重因素共同作用的结果。组织、纪检监察等具体实施部门的积极作为能给那些勇于担当的干部提供激励。但是，这种动机并不完全是这些具体实施部门独立可控的，而要受当事人对容错机制的认同和主动申请容错的

---

约束。

这就意味着要仔细考量当事人的心理诉求和目标期待。一般而言，作为政治人，干部也受“理性选择—行为偏好”的影响制约。对于是否申请容错免责，干部往往会从“政治人”和“经济人”的双重假设出发，将使用容错机制以后可能出现的结果特别是对自身日后发展的影响等因素综合起来考虑，进而作出相应的行动偏好。通常情况是，当事干部对容错机制的申请救济大多是从底线角度考虑：不留案底，不影响个人的职业发展和职务晋升。

也就是说，容错机制的具体实施部门、当事人和公众等多方主体的行为偏好不尽一致。“一方面，三方各自的心理价值和利益目标对各自的行为偏好影响不同，或者说各自的行为偏好在双重因素的推拉下存在波动。

另一方面，三方各自的心理价值和利益目标所关注的重心不同，由此形成的三方行为偏好也会相互约束。这正是制约容错纠错机制试点成效的重要因素。”<sup>[8]</sup>这说明，在重视具体实施部门积极作用的同时，还应发挥当事人的主观能动性，让其主动提出容错免责申请，以形成容错的内生动力。

其一，在大致情形基本明朗、初步判断适宜容错的情况下，可以让所在单位或所在地区的纪检监察机关负责人与当事人谈话，消除其思想顾虑，引导其主动申请使用容错机制。如果谈话以后当事人还心存疑虑，则可以尝试由纪检监察机关代替申请。调研发现，这种办法实行一段时间以后，能在当地形成一定程度的示范效应，会激发其他当事人主动提出容错申请。

其二，充分发挥典型案例的示范引导作用。当前，影响一些当事人不愿主动申请容错机制的一个重要原因是缺乏典型案例的示范参照作用。事实上，以案释规、以案析理最具说服力，效果也最好，尤其是能给当事人和具体实施部门提供参照，让其能够更好地分析问题、对照操作。

因此，要想激发当事人主动申请使用容错机制，就应该从搜集和推广示范等角度做好典型案例的示范引领工作。就案例搜集而言，可以省级行政区为单位，由各省（自治区、直辖市）纪检监察机关按照“对应标准—主要事由—组织调查过程及决定意见—后续跟踪管理”等格式规范，定期汇总收集具体人和事的案例，形成典型案例信息数据库。

就推广示范而言，可根据典型案例的性质、内容，有计划、有步骤地通过报、刊、网、台、微等传播渠道适时发布典型案例，以释放激励效能，减轻申请容错机制干部的心理压力。对于部分不宜公开的典型案例，可以采取内部文件方式及时反馈给市县，由市县纪检监察机关传达至各级党员干部。还可以通过召开工作推进会的方式，由纪检监察机关等有关部门牵头，在会上发布典型案例并作经验介绍。总之，要通过典型案例的示范引导，让当事人放松心理压力，主动申请使用容错机制。

### （三）引导公众树立良好心态，形成容错机制的外部合力

客观而言，改革创新中的失误最终都会转移到公众身上。从这个角度看，让相关公众在容错机制使用过程中享有一定话语权有其必要性、合理性。特别是在反复强调树立以人民为中心理念的当前，更需要关注公众的态度和意愿。然而，目前对包括容错机制在内的改革创新举措予以宽容的社会基础并不够深厚。

这种包容性心态的缺失主要表现在两个方面：一是缺乏理性态度。有的片面认为“不犯错误不能下，下了就是犯错误”，有的偏狭认为干部不能出错，出错就要问责，有的甚至将干部正常调整或组织调动等同于犯错误。这种社会氛围在不经意中强化了“工作少出头，但求无过失”的导向，进而让一些地方不敢轻易启动容错机制，也让很多案例不敢公之于众。

二是即使给予容错免责，也很难消除公众对当事人的偏见。而公众一旦缺乏包容性的心态，就会使一些当事人不愿意主动申请使用容错机制，而倾向于采取与上级领导沟通或息事宁人的方式实现容错免责。但是，这种非正式渠道并不是长久之计，而且

---

存在使问题变得更为严重的潜在风险。这说明，要引导公众树立良好心态，客观理性对待干部的失误。

比如，可以通过舆论宣传营造宽松的社会氛围，让干部本人和公众都能坦然面对容错纠错和职务岗位的“升转去留”。对此，一个重要基础性工程就是要培育包容性的政治文化。“古今中外的政治实践表明，每一种政治行为、政治生态都有一种与之相适应的政治文化，政治生态与政治文化之间的适应性是保证政治发展健康有序运行的基础。”<sup>[9]</sup>

包容性的政治文化从何而来？其中一个重要途径就是必要的公共参与。现代政治学的基本理论与实践表明，公共参与既是检验一个国家或地区政治发展的必要标尺，也是其政治发展的重要推动力。在推动公众积极参与容错机制建设的过程中，必要的公共参与能匡正公众的一些误区或偏见，进而发自内心地理解和支持当事人使用容错机制。

因此，要通过多种途径拓展公共参与。比如，可以通过召开大会、线上线下学习等方式进行公开解读和普及，扩大容错机制的普及率，加深公众对容错机制的正确理解和认知，形成理性认识，构建良性的舆论环境，进而纾解当事人的畏难心理和疑虑。

### 三、内容维度：明确划分哪些错可以容

何错可容是容错机制建设的基础性问题。然而，在容错机制的构建过程中，一个不容忽视的问题是，当前一些地方在容错机制的适用条件、主要标准、基本类型等方面缺乏清晰化的清单，由此造成容错机制极易出现范围泛化内容不明的困境。因此，亟需明确到底哪些错可以容。

客观而言，当前各地都以“三个区分开来”<sup>1</sup>为参照，列出了可容之错的主要范围。但是，由于各地经济社会发展、人文历史底蕴、政策执行空间等方面存在差异，导致所犯之错的时空背景、影响程度等具体情景各不相同，从而很难完全列出可容之错的清单。这说明，对于何错可容的问题，需要在坚持“三个区分开来”的基础上作出进一步细化和区分。

#### （一）从错误的类型来界定何错可容

这是目前大多数地方认定何错可容的主要做法，也是对“三个区分开来”要求的进一步细化。实践证明，这种界定较为合理，但是需要作出优化。其一，区分维护公共利益与谋取私利之错。在马克思主义经典作家看来，“过去的一切运动都是少数人的，或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的，为绝大多数人谋利益的独立的运动。”<sup>[10]</sup>

作为马克思主义执政党，中国共产党始终坚持源于人民、立基人民、服务人民的理念。公共利益就是对这种“以人民为中心”执政理念的具体运用。从理论层面看，公共利益是大多数社会成员的共同利益。但是，在实际运行过程中，这种公共利益既可能存在实质层面的冲突也存在认知层面的不同判断。

这就意味着，有的人便存在利用手中掌握的公共权力为个体谋取私利的潜在可能。对容错机制而言，就是要根据所犯之错是否着眼于维护公共利益来研判其动机态度，进而确定是否属于可容之错的范畴。比如，陕西省委制定的《陕西省党政干部容错纠错办法》提出11种可以容错的范畴。其中之一就是“在落实党委、政府决策部署中，出现工作失误和偏差，但经过民主决策程序，没有为个人、他人或单位谋取不正当利益，且积极主动消除影响或挽回损失的”<sup>[11]</sup>。

其二，区分政治之错、道德之错与行政之错。对于容错机制的本质内涵来讲，这里的错主要是指公共权力运行过程中出现的行为失误现象，或者说权力出错问题。也就是说，这里所讲的可容之错不包括政治之错和道德之错，仅指行政之错。而且行政容错不是干部主观故意造成的，而是出于公心、为维护公共利益在“摸着石头过河”等改革创新过程中造成的意外失误。

事实上，从目前各地的容错机制政策文本看，几乎所有地区划定的可容之错都是限定为行政之错。但是，由于现代公共事务

---

治理面临的诸多不确定性，采取传统正面清单的方法列举可容之错的类型并不能完全周延所有可容之错。因此，可结合各地及部门的实际情况，采取负面清单的方法列举不可容的行政之错的类型及范畴，更有助于涵盖可容之错的类型，也能堵塞容错机制使用过程中出现的“搭便车”行为。

其三，区分主观故意与救济性或探索性失误。从错的源头来区分错误的类型极具现实必要性。当前，诸多地方都是据此作为可容之错的主要范畴。比如，江苏省委制定的《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》明确提出“六看”标准。

其中两条就是“看问题性质”和“看工作依据”<sup>[12]</sup>。前者主要是指探索创新还是有令不行、有禁不止，分清是失误错误还是违纪违法；后者主要是指界限不明还是故意曲解、随意变通，分清是先行先试还是肆意妄为。

实践证明，这种划分办法具有可行性。之所以将救济性或探索性失误作为重要区分标准，主要是源于现代社会客观存在的不确定性和风险。风险控制理论与实践表明，风险与机遇并存是现代社会的典型特征。

因此，风险控制成为现代公共事务治理的必修课。既然存在风险，就意味着出现差错和失误的可能。此时，为了保护紧急状态下勇于担当的精神和作风，对于那些主观善意的救济性或探索性失误行为就应该予以容错免责。

## (二)从错误的尺度来界定何错可容

判定何错可容的另一个办法是根据错误的尺度来辨识错误是否可容。所谓错误的尺度，主要包括两个层面：后果程度和补救态度及效度。

其一，就后果程度而言，可从错误所导致重大后果及负面影响情况作出研判。一般而言，大多数地方将一般损失或一般性负面影响作为可容之错的范畴。反之，则将“造成严重后果”“重大负面影响”等严重情形列为不能容错的范畴。比如，《陕西省党政干部容错纠错办法》规定可容之错之一的情形是“法律、法规没有明令禁止，因政策界限不明确或不可预知的因素，在创造性开展工作中出现失误或造成影响和损失的”。<sup>[11]</sup>

但是，客观而言，“后果严重程度”是一个很难定量的因素。因失误造成的经济损失固然可以采取直接计量或者折抵的办法来确定，但是给当地公众带来的心理创伤、社会负面影响等情形则难以通过定量的方法来测算。这就意味着，要构建相应的指标体系来界定“后果程度”。

一方面要从多层次多角度了解干部于改革创新实践中在哪些方面容易出错，并按照一定标准和原则进行分类汇总，构建多元化的指标体系；另一方面要将定性思维与定量思维结合起来，以定性的方法明确容错的界限，确定是属于政治之错还是道德之错抑或是行政之错。对此，可参照重大突发事件的认定标准，以定量的方法对可容之错的严重程度进行分类赋值，对于未达到某一数量值的情形视为可容之错，超过这一数量值的情形则是不可容之错。

其二，就补救态度及效度而言，可将及时补救作为可容之错的范畴。容错并不意味着不需要纠错，纠错也不意味着在错误完全发生之后再行进行。实际上，在错误显露苗头之际，当事人就应该及时采取补救措施。

这一举措既是紧急状态下应有的本能反应，也映射出当事人的态度和能力。因此，在错误显露之初，当事人如果能迅速作出补救措施则应该纳入容错的范畴。比如，《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》在其“六看”标准中，就把“纠错态度”作为重要标准之一。

它将“是及时补救还是消极应对、放任损失，分清是主动纠错还是坐视不管”<sup>[11]</sup>作为容错的重要衡量标尺。客观而言，相对

---

“后果程度”而言，补救态度更易于监测和辨识。它可以从当事人是否及时采取举措控制事态蔓延、是否及时弥补损失等方面作出研判。

#### 四、程序维度：形成科学合理的容错程序

实践表明，容错机制的运行效度直接关联于“如何做”这一层面。因此，在明确谁来容错、容什么错之后，亟需对其程序或流程作出明确规范。从目前各地出台的容错机制政策文本看，大多包含了申请、调查、核实、认定、实施、善后等环节。比如，《陕西省党政干部容错纠错办法》划定了容错免责的五大程序：提出申请—调查核实—认定结论—结果反馈—资料报备<sup>[11]</sup>。

《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》重点提出了“调查核实”“科学认定”两大环节。其中，在“科学认定”环节又细化出“及时组织会商—严格审核把关—认真沟通反馈”<sup>[12]</sup>等步骤。应该说，这些环节对于容错机制的使用发挥了积极促进作用。但是，从容错机制的长效应用角度看，当前需要运用系统性和整体性思维来勾画容错机制的运行流程。具体而言，主要包括三大环节：

##### （一）注重错误识别

如前所述，对于什么错可以容、什么错不可以容，是容错机制建设的关键性问题。据此，可以从动机态度、错误性质、客观条件、后果程度、补救措施等角度作出识别。就动机态度而言，主要是看错误的缘起是谋取个人私利还是维护公共利益。

比如，《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》提出“看主观动机，是出于公心还是假公济私、以权谋私，分清是无心之过还是明知故犯”。<sup>[12]</sup>它所讲的实际上就是主观动机依据。当然，由于公共利益的代表或评价比较模糊，大的公共利益与小的公共利益经常混合在一起。这就意味着要合理区分一个行动边界。

实际上，这个边界是较容易划分的。从大的原则看，就是要符合党的路线方针政策，契合现代国家治理的目标诉求；从小的原则看，就是要契合本地区经济社会发展需要，能促进所在地区长效发展。只要掌握好这两个原则，就能准确把握公共利益的分界线。所谓错误性质，主要就是行政之错，政治之错或道德之错均不属于可容之错的范畴。

对此，有的地方将其明确为是探索创新还是有令不行、有禁不止，是开拓进取还是无视规律、急功近利。所谓客观条件，主要是指要区分主观努力与外在不可抗拒或国家政策调整或上级工作方向调整而不能到达预期目标的行为。

在充满风险挑战的现代社会，外在不可抗拒等不确定因素既客观存在也日益增多。此时，出现意外差错在所难免。因此，给予容错免责合乎情理。所谓后果程度，主要是指有无造成重大损失。这是判定能否纳入容错范畴的直接依据或重要环节。

诸多研究表明，所犯错误的严重程度是启动容错机制程序的必要条件，可容之错必须是尚未造成重大损失或重大负面影响的错误。否则，就不能纳入容错的范畴。所谓补救措施，主要是指错误发生以后，当事人能否及时采取措施予以弥补。

比如，《陕西省党政干部容错纠错办法》提出，“在落实党委、政府决策部署中，出现工作失误和偏差，但经过民主决策程序，没有为个人、他人或单位谋取不正当利益，且积极主动消除影响或挽回损失的”<sup>[11]</sup>。

《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》提出“看纠错态度，是及时补救还是消极应对、放任损失，分清是主动纠错还是坐视不管”。<sup>[12]</sup>这些政策文本都将是否及时挽救损失作为容错的范畴。

##### （二）准确评估错误

---

当错误识别以后，就应该对其作出科学合理的评估。只有实施了科学合理的评估，才能实施后续的错误处理。一般而言，评估环节主要包括四个步骤。

一是提出申请。这个步骤主要是相关单位或个人如果认为所犯之错符合容错情形的，可按照干部管理权限向纪检监察机关提出容错免责申请。如果当事人心存疑虑，则可以由所在单位代替提出申请。

二是调查核实。实践证明，认真细致地开展调查核实是实施容错机制的重要环节。在调查核实步骤启动以后，纪检监察机关应迅速会同有关部门从多层面多角度收集证据资料，听取多方意见，为形成调查报告奠定基础。

三是及时会商。在现代社会，“复杂的情势使得任何一种治理活动都不能单纯依靠某一个群体，而需要多方力量的协同配合和共同参与”<sup>[20]</sup>。因此，在调查的过程中，纪检监察机关及相关部门要及时召集党委组织部门、当事人所在单位党委(党组)以及相关职能部门对容错处理意见进行会商，形成一致意见。情况复杂、涉及面较大、社会关注度较高、会商意见不一致的情形，要报上级党委请示报告，由其审核把关。对于上级领导明显的不当指示或干预，则可以通过向其提交有关政策规章、法律条文等方式，引导其作出科学合理的研判。

四是科学认定。调查核实后，纪检监察机关应当以事实为依据，以纪律规定和法律法规为准绳，作出科学合理的认定结论。对于不符合容错情形的，受理机关或部门在核实结束后给予书面答复。

### (三) 规范错误处理

认定结果形成以后，要对错误及时作出处理。对于符合容错标准的情形，给予容错免责。对于不符合容错要求的情形，依法依规给予问责。对认定结论持有异议的当事人有权提出申诉，其他相关人员可以为其作证或辩护。随后，纪检监察机关或部门要认真组织复核，及时沟通反馈。对于容错免责范畴内的情形，可依据四个程序展开。

一是及时反馈。纪检监察机关将认定结果及时反馈给当事人及其所在单位，并在一定范围内公开。

二是教育提醒。对纳入容错范畴的个人，所在单位党委(党组)要及时开展谈心谈话，既指出存在问题、又明确改进方向。

三是着手整改。对于已经造成的损失，要尽最大努力予以补救，迅速采取补救措施，尽量消除负面影响。

四是关心关爱。容错免责决不是一容了之，而是要做好容错免责的后半篇文章。纪检监察机关或有关部门要及时了解给予容错免责干部的思想动态，帮助他们放下思想包袱，早日全身心投入工作。特别是在后续使用方面，考核考察要客观评价，选拔任用要公正合理。

## 结语

容错机制承载着在全面深化改革过程中激励干部担当作为的重要使命，也是推进现代国家治理的制度保障。因此，推动容错机制有效运转是中央及地方政府的共同期待。客观而言，目前围绕容错机制执行落实问题的研究并不少，但是，运用“主体—内容—程序”的三维分析框架来作出条理性的研究并不多。

实际上，在推动容错机制有效运转的过程中，明确谁来容错、容什么错、如何容错是三个基础性议题。将这些基础性问题弄清楚，既是构建科学合理的容错机制的应有之义，也是影响容错机制效能发挥的直接因素。因此，从这个角度看，本文所选择的视角无疑具有重要意义。

---

它从主体的角度，解析了到底由谁来容错比较合适，以及哪些群体的参与能更好地推动容错主体开展工作；从内容的角度，解析了到底哪些错可容，从而避免了借容错之名行徇私舞弊之实；从程序的角度，解析了通过哪些环节能启动和实施容错机制。当然，对于容错机制这一宏大议题而言，还需从整体性、系统性视角对其制度框架和运行效能进行研究，这也是相关研究亟需进一步努力的方向。

#### 参考文献：

- [1] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163-12.html>。
- [2] 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017年版，第64页。
- [3] 谷志军：《基于责任本位的容错纠错机制》，《中国高校社会科学》，2020年第6期。
- [4] 王炳权：《各地容错纠错机制的优点与不足》，《人民论坛》，2017年第26期。
- [5] 梅立润：《全面深化改革情境的“容错机制”》，《重庆社会科学》，2016年第6期。
- [6] 陈朋：《推动容错与问责合力并举》，《红旗文稿》，2017年第14期。
- [7] 吴春宝：《基层治理中容错机制低效运转的生成逻辑与化解路径——基于避责的分析视角》，《探索》，2021年第6期。
- [8] 郭剑鸣、肖颖映、张晓瑶：《干部容错纠错机制的合理适用及其优化：理论维度与实践路径》，《政治学研究》，2021年第4期。
- [9] 陈朋：《政治生态建设的中国语境与逻辑理路》，《马克思主义研究》，2019年第5期。
- [10] 《马克思恩格斯文集》第2卷，人民出版社，2009年版，第42页。
- [11] 《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》，苏办发2018[19]号。
- [12] 《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》，苏办发2018[19]号。
- [13] 《陕西省党政干部容错纠错办法(试行)》，<http://www.qinfeng.gov.cn/info/1021/94049.htm>。
- [13] 《陕西省党政干部容错纠错办法(试行)》，<http://www.qinfeng.gov.cn/info/1021/94049.htm>。
- [14] 《陕西省党政干部容错纠错办法(试行)》，<http://www.qinfeng.gov.cn/info/1021/94049.htm>。
- [15] 《陕西省党政干部容错纠错办法(试行)》，<http://www.qinfeng.gov.cn/info/1021/94049.htm>。
- [16] 《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》，苏办发2018[19]号。

---

[17] 《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》，苏办发 2018[19]号。

[18] 《陕西省党政干部容错纠错办法(试行)》，<http://www.qinfeng.gov.cn/info/1021/94049.htm>。

[19] 《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》，苏办发 2018[19]号。

[20]陈朋：《容错机制的建构逻辑及其效能提升》，《苏州大学学报》（哲学社会科学版），2022 年第 1 期。

**注释：**

1 习近平在 2016 年省部级主要领导干部贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话中指出：“要把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。”