

容错机制“局部空转”的诱发因素及其有效治理

——基于扎根理论的尝试性分析

陈朋¹

【摘要】对容错机制问题的讨论不再是要不要构建容错机制，而是要深入分析其实际应用情况。从其实际运行情况看，容错机制在一些地方出现了政策文本积极推进与实际运行受阻的矛盾。对于容错机制的这种“局部空转”问题，可以运用扎根理论从“主体-内容-策略”的三维角度来作出分析。从主体维度看，具体执行部门不明确、当事人态度模糊；从内容维度看，政策文本同质化、边界不明、尺度标准难以拿捏；从策略维度看，程序不周全、上下级之前缺乏有效协同、典型案例匮乏。基于这三重维度，当前亟需从明确谁来容错、容什么错、何以容错三大层面作出规范，以防容错机制陷入“局部空转”。

【关键词】容错机制 扎根理论 有效激励

一、问题缘起及研究回顾

2013年11月，十八届三中全会首次提出“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。”¹自此，容错机制被看作是一种重要的激励制度设计，并被寄予诸多期待。在这个过程中，有两个标志性的政策文本——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》和中共中央新修订的《中国共产党问责条例》。它们被视作构建容错机制的指导性意见及方向性引领。在中央陆续作出相关制度设计以后，各地随之跟进。一些地方在中央宏观政策的指导下结合自身实际相继制定了不少容错机制政策文本。据不完全统计，截止目前全国各地共有近500份容错机制政策文本。然而，多方面的数据表明，容错机制在一些地方出现了政策文本积极推进与实际运行受阻的矛盾。对于这种应用性受阻、操作性滞后的情况，可以称之为“局部空转”。

从一般层面看，容错机制的“局部空转”意指容错机制出现了制度建构与实际应用的脱节，未能充分发挥激励担当作为、引导权力规范运行的应有作用，从而长期处于低效运转或者空转状态。其“局部”可以从两个层面理解：其一，地区层面的局部，即在有的地方，容错机制运行效能不彰；其二，内容层面的局部，即容错机制某部分内容没有得到很好的执行落实。但是，不管是何种层面的“局部空转”，它们都直接消解了容错机制的运行效能。客观而言，对于容错机制的“局部空转”问题，当前研究给予了一定程度的重视。总体上看，主要集中分析了三个层面的症结：

一是要素缺失。任何一个制度的执行落实首先必须确保制度要素是周全合理的。容错机制亦是如此，其有效落地的一个前提就是要素完整。但是，要素不全恰恰是容错机制运行不畅的主要缘由。比如，殷书建认为，“容错主体缺乏针对性、容错内容模糊、容错形式不明等问题是容错机制陷入困境的表现。”²陈朋通过梳理一些地方的容错政策文本后发现，“关键性内容不清晰、边界模糊等成为影响容错机制难以应用的直接诱发因素。”³对此，梅立润等也作出了同样的判断：“总体来看，判别可容或不可容的常用尺度标准包括出错的动机态度、条件依据、程序方法、性质程度、后果影响以及挽回的损失情况等。但是问题在于，有些尺度标准并不是那么容易拿捏。”⁴梳理这些文献可见，要素不完整是容错机制局部空转的主要症结之一。

¹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。（南京 210004）

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”（项目编号：20ADJ001）

二是结构失衡。从推动权力规范运行的角度看，容错与问责是辩证统一体。“只不过问责是从防止权力出错的角度，容错则是从鼓励改革创新的角度，其根本目标是一致的，都在于引导权力健康规范运行。”⁵但是，在实际运行过程中，容错与问责出现的失衡和内在张力，是容错机制难以发挥激励效能的突出病灶。比如，刘秀华等认为，“问责与避责的结构失衡造成了政策之间的相互抵牾，即二者存在客观冲抵性”是容错机制效能不彰的主要原因⁶。也就是说，二者之间的矛盾是阻碍容错机制有效运转的主要因素。

三是操作困境。容错机制本身是一个实践应用问题，规范完整的操作程序是容错机制充分发挥效能的重要基础。但是，目前容错机制的操作程序还存在一些漏洞。“从申请环节来看，当前容错机制对错误的认定以事后申请为主，这给调查、取证带来了困难。”⁷而且“许多地方的容错纠错办法只是原则性地规定了容错纠错的申请提出、调查核实以及结果告知等程序，对于履行这些程序应当遵循的方式、时限、顺序、步骤等并未明确予以规定。”⁸这一观点得到了很多学者的认同。人们从不同层面作出分析发现，容错机制政策文本过于笼统、缺乏可操作性是其难以有效运行的主要障碍。

客观而言，这些研究为分析容错机制问题提供了较好思路。但是，仍存在一定局限。其中，较为突出的是专注于容错机制理论建构，相对忽略了容错机制在实践层面的应用情况。而且研究方法过于单一，主要采取规范研究、理论演绎和文本分析方法对容错机制进行解读，未能从深层次透视容错机制的实际运行情况。基于此，本文借用扎根理论，采取半结构化访谈方法，对S省11个设区市的167名基层干部进行访谈。访谈结束后，按照扎根理论的要求对这些访谈数据进行编码，进而分析造成容错机制“局部空转”的影响因素，并提出合理规制路径。

二、研究方法的择取：扎根理论的应用

扎根理论由巴尼·格拉泽（Barney Glaser）和安塞尔姆·施特劳斯（Anselm Strauss）于20世纪60年代提出。总体上看，这种方法主张研究者不搞理论假设，而是从经验数据入手，通过深度访谈的方法归纳出经验，进而上升到系统理论。也就是说，与纯粹的规范研究不同，扎根理论不主张逻辑推演和理论建构。但是，也不赞同单一的数据罗列。而是提倡将数据分析与理论建构有机结合在一起，强调经验数据与理论建构的融合贯通。

鉴于资料整理对后续分析的极端重要性，扎根理论非常重视对原始资料的编码。一般而言，它主要有三个层级的编码。首先是一级编码。这个环节也被称之为开放式登录（Open Coding），研究者不带任何个人“偏见”或已有研究成果的“定见”，而是以一种开放的心态将所有资料作最原始状态的呈现。按照安塞尔姆·施特劳斯（Anselm Strauss）的经验介绍，这个阶段要遵守“既什么都相信，又什么都不相信”的原则，认真详细地对所有材料进行编码。这个编码过程类似漏斗：开始编码时，范围较宽阔。随后，范围不断缩小直至饱和。至为重要的是，编码过程中不仅不能遗漏任何重要信息，而且尽可能使用当事人直接表达的词句。其次是二级编码。这个环节又被称为轴心登录（Axial Coding），其主要任务是寻找并建立概念类别之间诸如因果、情景、差异等各种联系，以表现这些资料的有机关联。不过，研究者每次只对一个类别进行深度分析，并寻找其内在关联。随着分析的不断深入，各个类别之间的关联变得越来越具体。当每一组的类别关系建立起来以后，研究者还要分析何为主要属性、何为次要属性，并对这些主次属性进行分析探讨，以建立一个以行动取向或互动取向为指导的理论雏形。最后是三级编码。这个环节被称之为选择式登录（Selective Coding），其主要旨趣是在已发现的所有类别中选择一个处于关键地位的类别。之所以将其称之为关键类别，是因为与其他所有类别相比，它能发挥提纲挈领的作用，能将最大多数研究结果囊括进来、统领起来。选择式编码主要是依托“故事线”，使分析不断地集中到那些与核心类别有关的码号上。

在明晰运用扎根理论之后，本研究采取半结构化访谈方法，围绕容错机制执行应用情况对受访者进行深度访谈。为使样本更加可靠、可信，选择样本时尽最大努力考虑性别、年龄、职级、职务、岗位、经历、学历等变量。基于此，最后选择了S省11个设区市的167个样本。总体上看，样本的性别比例较为合理，其中男性占46.2%，女性占53.8%；在年龄上，30岁以下占32.4%，31-40岁占33.2%，41-40岁占28.5%，50岁以上占5.9%；在职级上，科级占35.4%，处级占39.8%，厅级及以上占24.8%；在岗位类别上，行政执法类占38.5%，专业技术类占21.3%，综合管理岗占40.2%；在工作经历上，3年以下的占21.2%，3-5年的占43.9%，5

年以上的占 34.9%；在学历上，专科及以下占 23.7%，本科占 48.9%，研究生占 27.4%。

深度访谈过程中，167 个受访者对容错机制执行应用情况的回答不限于提纲，但基本保持一致。每个访谈对象大约接受 15 分钟访谈。随后，对这些资料进行整理，将随机选择的 40 份访谈资料进行编码，对 25 份访谈资料进行饱和度检验。

三、数据分析：容错机制实践应用情况的模样呈现

从上述讨论可以看出，扎根理论的应用需要进行开放式编码、轴心式编码和选择性编码这三个层级的数据编码。基于此，这里采用 MAXQDA 软件对访谈资料进行逐级编码。

1. 开放式编码

在这个环节，研究者主要是按照“资料整理—贴标签—概念化—类型化”的流程，对原始资料进行抽取和反复比对。这样做的目的就是尽最大限度清理、挖掘与主题相关的有效信息。基于此，将随机抽取的 40 份访谈资料依次编码并导入 MAXQDA 软件。随后，紧密围绕容错机制执行情况及其“局部空转”的影响因素这一主题进行逐句分析，共计形成 518 条原始语句及对应的初始概念。在此基础上，对其进行多次提炼、反复比较，最终形成 18 个类型（详见表 1）。

2. 轴心式编码

开放式编码只是完成了第一步，至为重要的是在此基础上进行轴心式编码。轴心式编码的基本思路就是依据一定逻辑将前述多次提炼、反复比较而形成的基本类别，进行再次整合，以挖掘隐藏其间的因果、情景、异同关系等。基于此，不断分析类别属性在概念层次上的关联，最终形成容错机制执行情况的三个主属性（详见表 2）。

3. 选择性编码

“选择性编码是在轴心式编码的基础上，在已建好的范畴之中，藉由阐明故事线来梳理和发现兼具全面性与统领性的核心范畴，并将核心范畴与其他范畴有机关联，继而建立一个新的理论。”⁹ 基于此，在轴心式编码的基础上，将主体、内容、策略归纳为容错机制“局部空转”的关键变量，进而构建起主类型的典型关系结构（详见表 3）。诱发通过这个典型关系结构进一步窥探容错机制出现“局部空转”的主要诱因。

4. 饱和度检验

为确保素材分析的严谨性和结论的科学合理性，要进行严格的饱和度检验。为此，将随机抽取的 25 份访谈资料，按照开放式编码、轴心式编码和选择性编码这三个基本程序予以登录与类别分析。再将这些分析结果与先期的编码及分析结果进行对比。多轮对比分析显示，这 25 份访谈资料并未呈现出新的理论范畴与关系形态。这说明，通过上述编码形成的三个主要类型和关系结构较为成熟，饱和度较好。

四、容错机制缘何“局部空转”：基于“主体-内容-策略”维度的解释

基于上述数据分析可以看出，导致容错机制陷入“局部空转”的主要症结在于“主体—内容—策略”这三大要素在实践层面出现了阻滞。这意味着，应该重点从“主体—内容—策略”的三重维度作出分析。

1. 主体维度

在政治学的分析框架下，行为主体既是制度建构的主要参与者，也是影响行动过程能否顺利作出的重要支撑力量。如果说制度建构主要是体现政策制定者的意愿和取向，那么相关利益主体的行动取向和价值观念则是影响这些行为能否产生的关键变量。因此，在公共政策研究过程中，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，同样如此。由谁来容错、谁来申请容错、谁来支持容错等，是容错机制得以有效运转的重要维度。

表 1 开放式编码表

类型	初始概念	原始语句
错误类别	规定较笼统	210703 虽然提出“六看”，但是都比较笼统，不好细分
	范围很粗	210705 什么叫无心之过、出于公心、开拓进取？都太粗
	类别不清晰	210706 到底哪些错可以容，哪些错不能容，目前还不是很清晰，我们很难办
文本同质	文本大致相似	210712 很多地方制定的容错政策基本一样，很少体现本地实际
	上下一般粗	210702 从省里到县里，政策基本都差不多，没太大区别
	缺乏文本指引	210813 目前尚没有出台正式文件，也缺乏法理支撑
尺度标准	边界模糊	210715 标准很不清晰，根据现有办法很难界定可容之错
	因人而异	210713 领导想给你容错，就可以容。不想，就可以不容
	尺度不一	210716 同样是因改革创新而出错，不同的人有不同判断
覆盖广度	体验感较差	210711 这个喊了很长时间，但是真正落地的少
	游离政策之外	210808 我们不是领导，似乎跟我们没关系啊
程序周延性	程序不明	210828 有的容错政策根本就没规定如何容错，让人一头雾水
	程序繁琐	210730 不少容错政策程序很繁琐，似乎就不想人去申请容错
类型数量	数量繁多	210801 一个容错政策不可能穷尽所有错误，有的容不了
	类型庞杂	210802 错误千差万别，数量庞大，很难全部概括
上下协同	上级不支持	210709 市里对县里容错结果不认同，容了也是白容
	上级意见不一	210717 去年有个案例，最后省和市意见不统一，白忙活了
	未及时报告	210720 下级不及时报告，等生米煮成熟饭，这怎么可能
舆论引导	社会舆论影响	210718 社会舆论似乎不太支持容错，认为出错就得该处分，该承担责任。这个不太好啊
	媒体信息发布	210121 有的媒体只报道问责和处分，对容错一笔带过
事后关怀	一容了之	210811 大多数人很少？关心当事人心理感受，觉得给你容错就不错了
	有后顾之忧	210809 就算是容错了，今后的发展和考核还是受影响
案例示范	案例很少	210722 很少听说这个案例啊，是不是不公开？
	宣传力度不大	210723 大多数当事人和组织都不太愿意公开宣传
生态环境	社会环境狭隘	210725 社会宽容度还不够，有些人认为是错就得处理
	缺乏整体环境	210809 氛围整体不够好，从上到下都缺乏和谐生态
干部认知	综合素质不高	210724 有的干部确实不愿意干事，无过就是功明显
	思想认识不到位	210726 有的一把手以为这就是个形式，不可能真正落实。主要负责人都这样，其他具体办事的人怎么弄？
	有干部不了解	210816 这个政策还真的很少听说呢，我也没怎么关注
群众态度	群众不理解	210817 一些群众一看干部出事，就认为要问责
	群众不够包容	210818 不理解、不包容的情况太常见了，也让人心寒
领导因素	主观因素影响	210727 容不容错，领导肯定是有自己的主观考虑，很正常啊
	领导干预多	210729 有些领导有私心，此时要想规范执行就很难

容错主体	执行主体不清	210820 有的地方是组织部门负责，有的是纪委，有的就写容错部门，不统一
	部门互相推诿	210821 不统一还是其次，主要是有的部门互相扯皮
申请主体	主观不申请	210819 有的人觉得犯错了，不好意思?找组织容错
	不了解程序	210821 有的人想去申请容错,但是不了解容错程序
支持力量	同事不支持	210825 有时感觉墙倒众人推，有人还巴不得同事出错
	家人不支持	210827 家属可能觉得出错了就接受处分，免得容错再给领导添麻烦
	单位不推动	210823 有的单位明明知道可以容错，看当事人不申请，也就不帮他申请容错

然而，从上述数据分析看，主体缺失是造成容错机制“局部空转”的主要诱因。其一，具体执行部门不统一。在组织行为学看来，任何一个行动的有效形成都要具备明确和一致的执行者。对于容错机制而言，当前的较大短板就是执行落实部门不尽一致。有的地方是组织部门，有的地方是纪检监察机关，有的地方则是党委办公室或效能办。如果说全国范围不统一，考虑的是区域差异性和地方的自主性，具有一定程度的合理性，那么在省级行政区内执行主体的不统一，则无益于容错机制政策文本的有效执行。比如，在县（市、区），容错机制的具体执行部门是组织部，在市级层面却是纪委监委，在省级层面又是组织部。这对其实运行的影响就是，基层在调查研判的过程中，难以与上级保持顺畅的沟通或寻求指导，进而严重影响处理意见的作出。因为，在地方政治系统中，不管上下级之间在人、财、物等方面是否有较为明确或直接的约束性关系，上级都会延续长期存在的行政惯性，通过各种方式对系统内的下级进行调控，下级也会以心照不宣的态度对待上级的意见。容错机制的执行落实亦是如此，系统内部具体执行部门的差异性或者不对应性，会增加其沟通协作的成本，进而严重制约执行落实。

表 2 轴心式编码表

主类型	对应类型	关系呈现
主体	容错主体	执行主体不明，不统一，让想申请容错的当事人有些盲从；有的当事人不主动申请容错，有些逃避；单位负责人不主动担当，甚至有意回避；公众也存在认识误区，不能给当事人提供应有的容错支持
	申请主体	
	领导因素	
	干部认知	
	群众态度	
	支持力量	
	配合力量	
内容	错误类别	容错机制边界不清，到底何错可容不明确；容错机制政策文本同质化明显；容错适用情形无法详尽列出；容错识别尺度不易准确拿捏
	文本同质	
	尺度标准	
	覆盖广度	
	类型数量	
策略	程序周延性	容错机制操作程序存在漏洞，程序不明朗；社会环境不友好，公众对容错程序启动缺乏包容和理解（上下级之间缺乏有效沟通，导致部分容错结果局部空转；缺乏容错后的教育管理，“后半篇文章”缺失；相关案例的匮乏让容错机制难以规范化操作
	上下协同	
	舆论引导	
	事后关怀	
	案例示范	
	生态环境	

表 3 选择性编码

关系结构	内涵阐释
实践应用考量	得以有效应用是容错机制的主要目标，直接影响容错机制的现实呈现
主体→实践应用	主体是容错机制有效应用的重要推动力量，影响其实践应用的强度
内容→实践应用	内容是容错机制有效应用的内部支撑力量，影响其实践应用的深度
策略→实践应用	策略是容错机制有效应用的外部情景力量，影响其实践应用的广度

其二，“一把手”态度不明。领导的态度及意愿直接影响着容错机制的执行，特别是“一把手”在具体问题上的态度及其对容错机制政策文本的理解能力和准确拿捏程度，将直接决定着容错机制能否启动。诸多方面的数据及案例表明，如果“一把手”有足够的担当，愿意为当事人尽责推动，同时也能准确理解案例所涉及的文本政策依据及当时所处的时空环境，那么就会有助于容错机制的执行落实。反之，就会严重制约容错机制的落实，甚至难以启动。

其三，当事人意愿含糊。从理论层面看，当事人应积极参与容错免责的申请。因为，这涉及其切身利益。然而，令人吊诡的是，一些当事人对此并不积极。这种怪像成为容错主体范畴中最让人费解的问题之一。深入分析发现，这种情形主要是当事人的心理忧虑造成。在一些当事人看来，犯错本来就对所在单位或地区造成了损失，带来了烦恼。再提出容错免责申请，是否会给组织或领导带来更多的麻烦？还有一些当事人从内心深处就不想受到过多关注，只想大事化小、小事化了。因此，在经过理性算计和多方权衡之后，一些当事人就失去了申请容错免责的意愿和动力。

2. 内容维度

清晰明了的内容是检验一项制度是否科学合理的首要标准，也是维系这项制度有效运转的支撑力量，更是彰显其生命力的重要条件。对于容错机制而言，何错可容是其基础性问题。然而，一些地方在容错机制的政策界限、适用条件、主要标准等方面内容不清、边界模糊，由此造成容错机制在实际运行过程中极易出现范围泛化的困境，进而无奈地陷入“局部空转”。

总体来看，其内容方面的问题主要集中在三个方面。其一，政策文本同质化。在初创阶段，中央层面不可能迅速作出周详的制度设计。由于缺乏对容错机制的权威性指引，一些地方在制定相关政策文本时互相模仿、简单复制，继而导致政策文本的同质化情况比较明显。这种情况不可避免地导致容错机制执行落实的“空心化”，在个别地区空转。诸多方面的数据表明，“由于缺乏统一的法律，不同层级政府出台了相似的容错规定，规范的重叠实际上是一种制度资源浪费，更为可惜的是这还会导致容错机制合法性与正当性的消解。”¹⁰

其二，容错标准的边界不明。什么错可以容、什么错不可以容，一种可行的办法是划定容错标准。对此，一些地方作出了探索，划定了容错标准。比如，《陕西省党政干部容错纠错办法（试行）》提出了给予容错免责的十一个类型，《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》提出了容错免责的“六看”标准。这些政策文本大多将“大胆履职”“主动揽责涉险”“积极担当作为”“出于公心”“勇于破除障碍”“积极主动消除影响或挽回损失”“进取创新”等作为容错免责的重要标准。但是，到底何谓大胆履职、积极担当、推动创新，并未划定明确界限。这就导致具体执行部门，很难对失误差错、为公之失、敢干事之误作出准确研判。

其三，尺度标准难以准确拿捏。虽然大多数地方给出了错误研判的标准，但是，对具体标准的合理拿捏并不是一件容易的事，它考量着具体执行部门对政策的理解能力。总体来看，当前大多数地方判断容错免责的尺度主要是主观动机、决策依据、外在条件、错误性质、影响程度、后果影响等因素。表面上看，这些要素直观明了，但是有些尺度并不容易拿捏。以主观动机为例，它本身就是一种主观判断，直接受行动主体理解认知、当时所处环境、外部条件等多重因素影响。要想在一个错综复杂的情势下对其作出准确研判，在操作技术上面临很多困难，具体执行部门也面临诸多风险。这些因素综合在一起就会导致容错机制很难落地。

3. 策略维度

一些地方的经验表明，科学、有效的策略运用是防止容错机制“局部空转”的重要因素。总体上看，这些策略包括操作程序、外部支撑条件、上下级之间的协同合作等多方面。

其一，程序不周延。按照目前大多数地方的做法，当事人或其所在单位若认为符合容错条件，可以提出申请。这也是大多数地方启动容错机制的重要前置条件。从理论上讲，这个环节似乎没有太大问题。但问题是，实际工作中很少有当事人主动提出申请。这样一来，整个容错机制就会受到极大限制、难以启动。这说明，当前有关容错机制启动的程序性规定存在阙如，缺乏对可能遭遇现实问题的应有考虑。合理规制自由裁量权的问题也不容忽视。由于容错机制政策文本难以详细列出所有的容错情形，这就给容错机制执行主体创造了较为宽阔的自由裁量权空间。在这种情况下，容错机制执行部门会不会被俘获？能否以公平公正之心对待容错免责申请？或者说是否会主动“寻租”？因为，于理论上讲，容错机制执行部门具有庇护失误者的能力和空间。一旦这种庇护成为现实，则会背离容错机制的初衷。也就是说，如何设定科学合理的程序，既确保容错机制必要的自由裁量权又防止其滋生腐败，是当前尚未有效破解的一大突出难题。

其二，上下级之间缺乏有效协同。“公共政策的制定执行是一个系统性工程，它是在一个相互联系、嵌套的关系结构中形成完整的运行链条。尤其是上下级之间能否形成较为一致的默契性意见，对公共政策的执行落实至关重要。”³对于容错机制而言，同样如此。诸多方面的数据表明，上下级之间对错误的缘起、问题的性质、后果程度、影响范围、处理意见等重要问题是否达成一致意见，将直接决定着容错结果的认定。如果上下级对这些问题存在不同认知，将会诱发容错机制陷入“局部空转”。因为，在科层制官僚体系下，下级往往缺乏与上级谈判的资本和条件，当自己作出的意见被上级否定以后，只能维持并“尊重”上级的决定。这正是在一些地方出现的窘境：基层费尽“九牛二虎之力”作出的容错结果，最后因得不到上级的认可而成为“地方粮票”。

其三，缺乏典型案例指引。相对于容错机制政策文本而言，典型案例指引是一个重要策略问题。实践表明，容错机制自提出伊始，人们就期待有足够的案例能呈现出来并相互参照。因为，典型案例能发挥示范引领作用，能从政策理解、错误研判和处理结果等方面给容错机制执行部门提供参照。但是，目前这方面的典型案例并不多，即使有一些案例也显见公开。2021年9月，笔者在江苏等地调研期间，一些受访者就提出，缺乏典型案例指引是当前容错机制落地难的重要诱因。深层次看，典型案例之所以匮乏主要有两个方面的原因。一方面容错机制应用不多，直接导致相关案例数量较少；另一方面都不愿意公开这些案例，从内心抗拒案例被“广而告之”。典型案例的匮乏不仅难以形成规模效应，而且不利于营造良好的舆论环境，进而严重制约容错机制的执行落实。

五、治理容错机制陷入“局部空转”的可行路径

如前所述，容错机制如何在规范约束地方官员的同时释放激励效能，进而确保权力规范运行和治理效能的充分释放，是人们必须关注的重点问题。上述“主体—内容—策略”的三重维度，实际上也提出了治理容错机制陷入“局部空转”的可行路径。据此，可以从谁来容错、容什么错、何以容错三大层面作出思考。

1. 明确谁来容错。

在组织行为学看来，任何一个行为的有效形成都得益于一定组织的在场和推动。对于容错机制而言，同样如此。明确容错主体是容错机制得以有效运转的前提和基础。但是，主体不明是较为突出的问题。有些地方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。结合既有实践经验和相对比较优势看，将纪检监察机关作为容错机制的组织实施部门更合适。一方面纪检监察机关的主要职责是监督执纪问责，组织实施容错机制是其重要职责范畴；另一方面相对其他部门而言，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，明确纪

纪检监察机关为容错机制的组织实施部门更具科学性、合理性。当然，这并不意味着组织部、党委办公室等部门在容错机制落实过程中无需承担责任，而是说纪检监察机关要发挥主导作用，承担牵头组织和具体实施的职能。

在明确纪检监察机关承担重要职责的同时，还要激发当事人的主观自觉。调研发现，只有在当事人形成主观自觉的情况下，容错机制才能顺利实施。然而，受“自然人”与“政治人”的双重制约，有些当事人出于对日后职业发展和职务晋升影响的顾虑或传统“中庸文化”的影响，并不太愿意主动申请容错免责。这就意味着，纪检监察机关、组织部门以及当事人所在单位的党组织，要本着担当作为的准则，通过谈心谈话、心理疏导等方式引导当事人积极参与申请容错免责。也就是说，在容错主体的层面上，既要明晰具体的组织实施部门，也要激发当事人的主观自觉。只有促使这两者形成合力，才会使容错机制具备启动的可能。

2. 明确容什么错。

搞清楚什么错可容、什么错不能容，是构建容错机制的关键问题。诸多方面的数据表明，“建立一套合法合理的容错判断标准，然后依据它们来判断错误行为是否应纳入容错范畴，才能真正启动容错机制。”¹¹对于哪些错可容，习近平同志提出的“三个区分开来”论断具有重要的指导意义。对此，可以在此基础上作出进一步细分。其一，可以从错误的性质来区分哪些错可容。从其本质内涵讲，容错机制所讲的错主要是指公共权力运行过程中出现的失误，除此之外的错都不属于可容之错的范畴。换言之，容错机制和所容之错，主要是指行政之错，不包括政治之错和道德之错。

其二，可以从利益的属性来区分哪些错可容。利益是人们为之奋斗的主要出发点，利用公共权力谋取私利也是一些人走向违纪违法深渊的重要原因。正如此，可以从维护公共利益与谋取私利的角度来区分哪些错可容。于本质层面看，公共利益必须姓“公”，是为绝大多数社会成员共享的利益。事实上，近年来很多地方制定的容错机制政策文本都把公共利益作为判断是否属于可容之错范畴的重要参照。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》明确提出的“六看”标准。其中的一条重要内容就是“出于公心还是假公济私、以权谋私”。

其三，可以从错误的缘起来区分哪些错可容。司法审判参照犯罪行为因何而起的经验，对容错机制的应用具有重要启发意义。对此，可以借鉴这一经验，从分析研判错误的缘起来区分哪些错可容、哪些错不可容。比如，可以从错误是属于“探索创新”还是“有令不行、有禁不止”来作出研判。如果是中央及上级政策已明令禁止甚至是违纪违法的行为，那么就不属于容错的范畴。如果是在政策范畴内的创新或符合“法无禁止即可为”的情形，则可以纳入容错的范畴。特别是对于那些勇于创新且未造成重大负面后果的行为，更应给予包容和理解。这既是对当事人的信任，也符合近年来从上到下都极力推崇创新的宏观政策背景。

3. 明确何以容错。

这是容错机制的应用程序问题。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、善后等程序。应该说，这些环节和步骤涵盖了容错机制的主体内容，契合大多数情况下容错机制执行落实的基本需求。但是，从实际运行情况看，容易走偏的是认定环节。一方面是上下级可能在具体的容错情形上存在不同认知甚至出现分歧。那么，此时以谁的意见为主？如果以上级意见为主，那么基层所作的认定意见就会成为“地方粮票”；如果以基层意见为主，那么何以体现上级主张？另一方面是何以合理拿捏自由裁量权。客观而言，容错机制所列举的类型难以穷尽所有情形，这就意味着要给容错机制的组织实施部门一定的自由裁量权。但两难困境是：不给予相应的自由裁量权，可能会使容错机制的具体实施陷入机械僵化境地，进而导致容错机制难以实施；给予其自由裁量权，则可能隐藏“庇护式腐败”的潜在风险。这些都是容错机制在意见认定过程中亟需注意的问题。就如何避免“地方粮票”问题而言，这考验基层纪检监察机关的调查核实能力和沟通协调能力。在确保调查核实过程属实的前提下，基层纪检监察机关应该秉持实事求是的原则拿出初步认定意见，并有理有据地与上级有关部门保持一致性意见。如果双方尚未形成一致性意见，则应从尊重事实和有关规定入手，以事实为依据和规定为准绳寻求“最大公约数”。就何以有效运用自由裁量权而言，考虑到任何一个容错机制政策文本都无法穷尽所有错误情形的客观现实，自由裁量权是必须确保、不能随意舍弃的基本原则。但是，这同给予容错机制组织实施部门一定规制并不冲突。为此，可以从接受外部监督、吸收专家、

公众等多元主体共同参与调查核实等角度寻求解决办法。

注释：

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 殷书建：《容错机制典型案例：功能、问题及机制构建》，《理论与改革》2020年第4期。

3 11 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。

4 梅立润、吴世坤：《如何推进容错机制研究——基于既有核心议题及其疏漏的评价及展望》，《湖北行政学院学报》2019年第4期。

5 陈朋：《容错机制发挥激励作用的影响因素分析》，《江淮论坛》2019年第4期。

6 刘秀华：《追责与容错机制的冲抵效应及消解策略》，《领导科学》2019年第7期。

7 丰存斌：《建立容错机制推动形成良好的用人导向》，《中国党政干部论坛》2016年第8期。

8 赵迎辉：《新时代干部容错纠错机制的建构及完善》，《山东社会科学》2020年第1期。

9 周文辉：《知识服务、价值共创与创新绩效：基于扎根理论的多案例研究》，《科学学研究》2015年第4期。

10 胡杰：《容错纠错机制的法理意蕴》，《法学》2017年第3期。

11 12 王性玉：《组织中容错机制的模型建构与管理策略》，《北京工商大学学报》（社会科学版），2017年第4期。