

容错机制的建构逻辑及其效能提升

陈朋¹

(江苏省社科院 廉政与治理研究中心, 江苏 南京 210004)

【摘要】容错机制是执政党在新时代着眼于释放干部队伍激励效能而作出的重要制度性设计。无论是寻求干部队伍激励机制的多要素支撑,还是对现代政党治理内在需求的正视,容错机制都蕴含着深刻的建构逻辑。基于此,中央及地方政府都展开了积极探索,制定了多层级的政策文本。这些政策文本在 2015 年以后逐年增多,并且呈现出市县两级更加细致、更加注重容错与激励的耦合互动等特征。然而,关键性内容不够清晰、府际之间未能形成共识、具体组织实施部门之间具有不同认知是其面临的突出难题。这导致容错机制政策文本试图释放的激励效能等目标期待未能得到很好的实现。基于此,当前亟需从实现问责与容错的合理均衡、明晰容错免责的主要标准和实施细则、兼顾多方利益诉求以形成推进合力、营造包容合作的运行生态等方面寻求有效突破,以更好地释放其激励效能。

【关键词】容错机制 激励效能 政党治理 干部队伍 政策文本

【中图分类号】:D26 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1001-4403(2022)01-0029-09

在推进现代国家建构的进程中,干部队伍不仅是一支重要力量,而且有着特殊的角色期待,其行动能力及综合素养直接影响着现代国家治理的能力水平。因此,一直以来中国共产党都高度重视干部队伍建设,并采取多种方式激发其履职效能。然而,在强化约束、严厉问责的背景下,一些地方一段时间内出现了为官不为等慵懒散行为。

在深刻检视这一现象多重诱发因素之后,中央清醒地意识到某些为官不为问题并不完全是干部主观上“不想为”“不愿为”,而是担心出错被问责而“不敢为”。为此,中央随即审时度势地提出,要建立健全容错机制,以减轻干部群体特别是基层干部的心理包袱。在中央的推动下,地方政府随之积极跟进,相继制定了多层级的容错机制政策文本,并积极推动其实践应用。

这就提出了当前在理解容错机制问题过程中亟需关注的一些基础性议题:当前容错机制到底蕴含什么样的建构逻辑?现实中,容错机制是否达到了预期目标?如果没有达到预期目标,其时代使命尚未实现,又该通过哪些方式促使它释放激励效能?对这些基础性议题的正视及回答,是当前讨论容错机制问题时亟需认真回应的重点。

一、建构背景:容错机制的内在逻辑

从深层次看,容错是与激励紧密相关的一个重要话题。对于激励,20 世纪 20 年代,政治学、心理学等学科的研究者就给予了关注。经过概念辨识、内涵界定、脉络梳理等过程,激励问题逐渐形成了一套相对完整的理论体系。在这个过程中,人们逐渐认识到它可以分为内容型激励、过程型激励和综合型激励等类型。内容型激励主要关注的是哪些因素可以发挥激励作用。比如,马斯洛的“需要层次理论”、奥尔德弗的人本主义需要理论(“ERG 理论”)、弗雷德里克·赫茨伯格的“双因素理论”和戴

¹作者简介:陈朋,江苏省社科院廉政与治理研究中心研究员,主要从事政党政治及基层治理问题研究。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“容错机制‘局部空转’情景检视及防治对策研究”(项目编号:20ADJ001)的阶段性成果

维·麦克利兰的“成就需要理论”等，都从不同角度提出了影响激励效能发挥的因素。

过程型激励关注的重点问题是行为如何产生、如何使这个行为得以延续以及怎样结束这个行为。波特等人的“期望理论”、亚当斯的“公平理论”、斯金纳的“强化理论”等都属于这个范畴。它们有一个共同特征，那就是将行为与激励之间的关系看作一种过程，存在“行为—预期—激励—进一步采取行为”的逻辑关系。

在继承这两大激励模型的基础上，20 世纪 60 年代，美国行为科学家爱德华·劳勒和莱曼·波特提出了一种包括努力、绩效、奖惩、满足等变量在内的综合型激励模型。在综合型激励模型框架下，激励的效果决非维系于某一个因素，而与激励的内容、奖惩制度、工作条件、组织分工、考核的客观公正、领导作风、个人预期、团体氛围、组织宽容度等多重因素密切相关。

综合型激励虽然肇始于西方的管理学、经济学等领域，但是它对理解和认知中国干部队伍建设的激励问题具有启发意义。诸多数据与事实表明，在一个日趋复杂的现代政治生活里，干部队伍的激励不能仅仅维系于某一个要素，必须寻求多元化的激励支撑体系。近年来一些地方的实践探索已经表明，依据政绩来决定职务晋升的激励作用虽然依旧存在，但是其驱动力不足以构成激励的全部内容。比如，陈家喜的研究发现，“并非所有的‘政绩’都能‘出干部’；只有那些‘正向强激励指标’十分突出并且‘负向强激励指标’达标合格的干部，才更有可能得到晋升”¹。

左才从 600 余条地方领导干部考核条例的内容分析入手，也发现“绩效目标完成情况与干部年度考核结果或晋升之间并不存在强关联”²。事实上，在各种制度规章日渐规范、从严管理已成趋势的情况下，打“擦边球”创造政绩的方式不再成为干部的选择。伴随政绩考核体系的日益健全，依靠 GDP 赢得先机的传统“晋升锦标赛”方式也不再具有市场。虽然“晋升锦标赛作为中国政府官员的激励模式，它是中国经济奇迹的重要根源”³，但是，随着时空环境的不断变化，“晋升锦标赛也是一把双刃剑，它的强激励本身也内生出一系列的负作用。

晋升锦标赛模式到了不得不面临转型的时候”。³所以，通过创造政绩引起各方关注进而获得擢升的激励模式的吸引力明显降低。职务晋升也是如此，它虽然提供了一种具有中国特色的地方官员激励方式，但是它并不代表激励的全部方式。实际上，还有其他方式发挥激励作用。比如，工资待遇等“硬福利”、上级认可及社会美誉度等“软福利”，等等，都是释放激励效能的重要因素。特别是在市县层面，一些基层干部对职务晋升的认识也日渐理性。如今，在他们看来，提拔并不完全是激励动能的唯一来源。实际上，收入的增长、福利的提高、领导的认可、组织的包容、公众的体谅、容错免责等都构成释放激励效能的重要因素。

从一定程度上讲，这正是构建容错机制的深刻背景。正如科恩所言：“任务的复杂、必须判断的问题为数之多、利害不同的各方所施加的压力，使公职人员进行工作时必然要出错，任何人处于这种情况也都一样难免出错的。”⁴此时，若能及时对其做出容错免责，不仅对干部本人是一种关爱鼓励，能减轻其心理负担，而且也能向其同类群体传递出鲜明的激励信号，进而激发出干事创业的内生动力。这正是容错机制出场的重要原因。也就是说，中央希望通过构建科学合理的容错机制来弥补当前已有激励机制的不足或者说不周全之处。由此可见，“容错机制承载着在全面深化改革时期减轻干部顾虑心理从而激发他们干事热情的制度使命。”⁵，“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”⁶。

实际上，容错机制不仅蕴含着综合型激励的内在要求，而且也是现代政党治理的客观需要。从原初意义看，政党是人类政治文明发展到近现代的产物。如果以 1679 年英国政党的产生为标志，那么至今政党及政党政治已有 340 多年的历史了。在这个过程中，人们对政党也逐渐形成了清晰认知。人们大多认为：“政党是一种政治组织，它通过各种可能的方式来争夺政权、谋取政治职位、影响政府决策，以实现其价值追求或利益追求。”⁷事实上，在当今世界，政党已经名副其实地成为一个国家的政治权力中心。

这种政治中心的地位决定了政党对一个国家经济社会发展具有至关重要的作用。然而，作为现代民主政治的产物，政党具有两面性：既可能成为力量整合的工具，也可能成为矛盾冲突的制造者；既可能成为秩序的调停人，也可能滥用权力、制造腐败。这

就意味着，政党治理成为必须。政党治理一般包括两层含义：政党对国家的治理和政党对自身的治理。政党对自身的治理，主要着眼点就是通过优化政治组织结构、改进政治生态以保持党的肌体的健康。显然，政党治理所要达到的这些目标，是一个内驱力与外部作用力共同建构的过程。

作为内驱力，主要是激发组织成员自我奋进的动力；作为外部力，主要是通过正式和非正式的约束促进组织成员规范履职。这就意味着，在加强自身建设过程中，政党既要实施严厉问责又要容错激励。严厉问责是从加强约束的角度告诉组织成员哪些行为不可为以及违反规则之后将要承担的惩戒性后果；容错激励则是从鼓励宽容的角度告诉组织成员只要出于公心、无意过失，将会得到体谅和豁免。这已经被古今中外的历史所证明：一个健全完善、富有韧性的政治系统往往包含科学合理的容错机制。正因为如此，当前在面对纷繁复杂的情势时，执政党将建立健全容错纠错机制作为激励干部有效作为的重要抓手或有效方略。

总而言之，无论是对现代政治生活中综合型激励的回应还是对现代政党治理内在需求的正视，容错机制都蕴含着深刻的建构逻辑。在现代政治生活中，它既是一种必要也成为一种可能。

二、政策文本的多层级探索：容错机制的初步尝试

当容错机制承载着激励官僚系统积极作为和现代政党治理的内在需求时，执政党便在实践中开始了积极探索。这种探索首先体现在中央及地方政府制定容错机制的政策文本。之所以把政策文本层面的建立也归类于实践探索，是源于对实践与认识之间辩证关系的理解。正如马克思所言：“观念的东西不外是移入人的头脑并在人的头脑中改造过的物质的东西而已。”⁸也就是说，认识总是与实践紧密结合在一起，任何认识都不是空穴来风，都是源于实践、植根实践。而且，人们也往往会把自己形成的认识转化为指导实践的理论成果。所以，从这个意义上讲，将基于认识提高而制定的容错机制政策文本作为重要分析参照亦具有合理性。

对政策文本分析的一个重要方法是政策文献计量法，它“是一种量化分析政策文献的结构属性的研究方法，该方法将文献计量学、社会学、数学、统计学等学科方法引入政策分析中，以揭示政策主题、目标与影响，政策主体的合作模式，以及政策体系的结构与演进”⁹。实践证明，政策文献计量法是对政策文本的定量分析，能形成一种可视化的研究结果。因此，日渐在政治学、公共管理等学科得到使用。基于此，本文运用政策文献计量方法对近年来中央及地方的容错机制政策文本进行分析。

为形成有效分析，本文选择了2013年至2021年中央、省、市、县四个层级的容错机制政策文本共计498份。随后，从“容什么错”“如何容错”“容错的结果”三个维度对这些政策文本进行关键词筛选，将低于5%的词语剔除后发掘高频率关键词。经过深入分析发现，在“容什么错”方面，改革创新、无意过失等是高频率关键词；在“如何容错”方面，调查核实、书面申请、启动程序、形成结论、审核把关、听取意见等是高频率关键词；在“容错的结果”方面，免责、消除不良影响、纠错改正等是高频率关键词。透过这些高频词，可以形成以下基本判断。

其一，从时间维度看，2015年开始容错机制政策文本逐年增多。最早提出容错机制问题是2013年11月召开的十八届三中全会。这次会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，要“宽容改革失误，为全面深化改革营造良好社会环境”¹⁰。自此，人们对容错的关注和讨论日渐增多，并逐渐认识到容错机制能从宽容失误的角度释放干部队伍的工作效能。

随后，在中央全面深化改革领导小组会议、政府工作报告、十八届六中全会、十九大等重要场合，容错机制日益受到重视。中央层面的重视及统筹部署对地方政府产生了极大带动作用。2015年以来，一些地方陆续开始探索建立健全容错机制的政策文本并推动实践应用。

经初步梳理，目前从中央到省、市、县、乡（镇）五大层级，共有近500份容错机制的政策文本，“它们主要从适用范围、政

策界限、调查核实、科学认定、处置机制、效应发挥等层面对容错纠错作出界定。比如，在适用对象上，将包括党政企事业单位的所有公共权力行使者都纳入进来；在政策界限上，不仅坚持三个区分开来，而且要做到多看多比较；在认定环节上，将组织会商、当事人沟通等细节问题一并统筹考虑；在处置程序上，不仅注重事前处理，而且注重事后跟踪服务、关心关爱”。¹¹

其二，从层级维度看，市县两级的政策文本更加细致。政策文献计量法统计表明，市县层级的政策文本更为详细，尤其是在容错标准的界定、容错程序的设计、容错结果的应用等方面更加详尽。比如，2016年，陕西出台有关政策文本后，西安、宝鸡、咸阳、渭南、延安等地陆续出台了更加具体的政策文件。延安市的子长县做出了进一步细化，制定了《子长县党政干部容错纠错实施办法》。

相较陕西省、延安市的有关办法，该办法在容错程序上不仅延续了“提出申请”“调查核实”“认定反馈”三个环节，而且对申请时间、申请机关做出了规定：提出“在启动问责追责程序后7个工作日内”提出申请；在调查核实环节则对重大问题的容错调查作出了“由县纪委会同县委组织部和有关单位共同调查核实”的规定。这就对相关问题作出了进一步细化。其他地方也有类似情况。

2018年7月，江苏省出台《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》后，南京、苏州、淮安等地也陆续制定更加细致的政策文本。比如，《仪征市建立容错纠错机制的实施细则》不仅列出了可以容错的正向清单，而且列出了不予容错的负面清单；在容错程序上提出了“启动”“调查”“认定”“反馈”“归档”五个环节；在容错结果运用、纠错方式等方面也都作出了详细规定。

由此可见，在现代国家治理中，地方政府并不完全是被动的。实际上，在目前的“中央—地方”关系架构中，地方政府在遵循各种正式与非正式制度安排的前提下也会考量自身的利益诉求。容错机制政策文本的建立及应用亦是如此。对于市县来讲，如何激励干部队伍的有效作为不仅是中央的明确要求，也包含着其自身的直接现实诉求。因此，在中央明确并提出容错激励这个现实议题、出台相应政策文本之后，一些地方政府便随即跟进并制定出更为详细的政策。

其三，从策略维度看，注重容错与激励的耦合互动。容错机制的原初旨意是激励干部的担当作为。基于这一使命，各地在制定相关的政策文本时，都把形成容错与激励的耦合互动作为重要策略，以此试图激励干部的担当作为。比如，较早建立容错政策文本的浙江省委在其《关于激励干部干事创业治理为官不为的若干意见》中就明确提出，推进改革容错免责机制主要目的就是鼓励创新、宽容失败、允许试错，支持保护敢抓敢管、坚持原则的干部。

随后，杭州市委、市政府出台的《关于建立党员干部改革创新容错免责机制的实施办法》，同样提出要通过建立容错政策释放干部队伍的激励效能。2016年5月，江苏省淮安市委、市政府印发的《关于建立容错免责机制的暂行办法》，开宗明义地提出“激励干部干事创业激情”。由此可见，激励干部队伍担当作为的内生驱动力，始终是中央及地方制定容错机制政策文本的主要出发点。

三、遭遇的现实难题：容错机制的实践效度检视

政策文本的制定从一个层面反映了中央及地方政府推动容错机制建设的实践探索。因此也能在一定程度上映射出容错机制的现实景观，但是对其现实场景的分析又不能仅仅局限于政策文本的制定这一个层面。实际上，从公共政策的角度看，一项政策的完整链条大多包含“议题的提出—政策框架的设定—政策的制定出台—政策执行”等程序和环节。特别是执行环节对于政策来说堪称“性命攸关”。正如美国学者艾莉森所言，“在实现政策目标的过程中，方案确定的功能只有10%，而其余90%取决于有效的执行”¹²，足可见政策执行的重要性。这说明，在检视容错机制现实景观时应该将其现实应用及执行情况作为重要参照，以此来检验其实践效度。

然而，诚如梅立润所言，检验一项政策文本的现实应用情况特别是成功与否并不是一件容易的事情，这既跟研判主体的选择

有关，也跟评价依据密不可分，而不同的研判主体有不同的偏好和主观趋向，进而形成不同的研判结论。¹³对于容错机制政策文本的实践效度检验来说同样如此，它既面临选择谁来担任研判主体的纠结，也面临选用何种评价依据的难题。就研判主体而言，从规范意义上讲，最有资格对容错机制实施情况作出判定的主体应该是容错机制的设计者与实施者及其应用对象。因为，他们是容错政策文本最直接、最相关的利益关联者。但是调研发现，这些利益相关者很难做出客观、准确的评判。这主要有两个方面的原因。

其一，理性权衡后的淡化回应。如同经济活动场域的经济人，干部群体也具有理性算计的特征。对于落实容错机制这项备受各方关注尤其是中央寄予期待的政策来说，其落实情况既映射出地方政府的政策执行能力及落实水平，也是检验地方政府贯彻落实中央决策部署的重要维度。于此之下，要想让地方干部对容错机制政策文本的落实情况做出真实准确评判，有一定的困难。

其二，根据自身受益与否作出选择性评价。个体的利益取向是每个行动主体做出认知判断和行为选择的主要考量，这就意味着地方干部在对容错机制的实施效度做出研判时，很可能从自身是否受益出发。比如，成功获得容错免责者，可能会对容错机制作出积极评价，认为它较好地释放了激励效能；相反，未能获得容错免责者则可能对其做出负面的消极评价，认为它未能发挥应有作用。由此可见，从理论上看似可行的研判主体在现实场景中将会面临不能作出客观评价、或者不一致评价、或者提供虚假信息等问题。这些情况最终导致的结果就是很难准确研判容错机制的实践效度。

这就意味着，在研判容错机制的实践效度过程中亟需寻找更具客观性的参照。比如，各地申请容错的数量、容错申请成功的情况、因容错成功而释放激励效能的情况，等等。客观而言，相较采取主观研判等方式而言，通过这些容易量化、测量的客观素材来检视容错机制的实际效度更具科学性。然而，从多方面的数据来看，目前申请容错免责的案例很少，成功获得容错免责的情况则更是少之又少。即使有少许成功案例，也鲜见宣传报道。

近年来，笔者在江苏、浙江等地实地调研以及在多地开展的网络问卷调研发现，成功应用过容错机制的典型案例并不多见。这是容错机制实践效度较低的突出表现。比如，在一项问卷调查中，在回答“您所在地区或部门，有适用过容错机制的案例吗”问题时，仅有 5.95% 的受访者回答“有，而且很多”，25.95% 的受访者选择“没有”，50.19% 的受访者选择“不了解”，17.91% 的受访者选择“有，但不多”。¹⁴这些数据无不说明当前容错机制的应用情况并不乐观。

另一种表现则是，在仅有的少量案例中，容错的主要事由大多属于小微事端，真正具有标杆性意义的容错事由并不多见。当然，不能因为事关微小就否认容错的价值，而是说要想发挥容错机制的激励效能，就应该关注更深层次的问题。只有这样，才能全面释放容错机制政策文本的激励效能。然而，当前出现了一种悖论：在现实生活中，文本层面的探索较为丰富，但是实践应用却较为匮乏。这种情况导致的结果就是容错机制试图释放的激励效能等目标期待未能得到很好实现。

从深层次看，容错机制在现实中难以得到有效应用的症结错综复杂。总体上看，这主要集中在三个方面。其一，政策文本的关键性内容不够清晰。在现代国家治理过程中，面对纷繁复杂的公共事务，人们总是期待精准、完善的公共政策以对之形成有效治理。然而，人们的知识储备、认知水平和所掌握的信息终究是有限的，不可能穷尽所有情势。容错机制的政策文本亦是如此，它同样要受政策制定者掌握的信息、认知水平以及对干部队伍整体面貌的研判等因素影响。

通过梳理一些地方制定的政策文本及其实践应用情况发现，由于多重因素的影响，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。比如，在笔者开展的一项问卷调查中，回答“从政策文本的角度看，当前的容错机制主要存在哪些问题”时，46.1% 的受访者选择“容错的判断标准不明确，有关条文过于抽象”，58.06% 的受访者认为“对何谓错的范畴把握不清，不知道哪些问题可以容错”，23.12% 的受访者认为“有些规定笼统性说明太多，缺乏细化区分”。¹⁴一些地方虽然对哪些“错”可以容、哪些“错”不能容作了说明，但是对错误的主要情形、典型情况、容错尺度、边界范围、容错程序、操作办法等重点问题的界定并不清晰。比如，有的地方规定是否容错时要坚持“六看”。其中，要“看履职取向，是开拓进取还是无视

规律、急功近利，分清是积极作为还是好大喜功”。但是，到底何谓开拓进取、何谓无视规律、何谓好大喜功等，都没有作出相对明确的界定说明。而且这些问题在不同时期、不同境遇、不同时空背景下有着不同内涵，人们会据此形成不同判断。这些都会影响容错机制政策文本的实践应用。

其二，府际之间未能形成共识是潜在障碍。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。在这个过程中，内外权力结构及其关系状态对其应用情况发挥着重要的影响作用。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。调研发现，但凡容错机制得到较好执行和实践应用的地方，大多是容错案例发生地有关部门与其上级部门在是否启动容错程序、如何认定容错事由、提出何种处理意见等方面达成了一致性意见；反之，如果上下级有关部门在是否纳入容错范畴、容错意见如何界定等问题上存在不同意见，那么容错程序就很难启动，即使启动也难以付诸实际行动。诸多数据表明，上下级之间对错误缘起、行为定性、处理意见等问题存在不同认知和判断，是导致容错机制陷入“局部空转”或成为“地方粮票”的重要原因。在上述问卷调查中，回答“您觉得当前容错机制政策文本难落实的主要障碍是什么”问题时，45%的受访者认为是“上下级之间对是否可以纳入容错存在不同意见，从而导致容错程序很难启动”，位列五大问题之首。¹⁵

其三，具体组织实施部门具有不同认知。如前所述，政策执行极为重要。在容错机制的整个链条中，影响其能否及时启动、调查环节是否周全、意见能否形成等环节的直接因素，是具体组织实施部门的态度及意愿。按照目前诸多地方的一般做法，主要是由纪检监察部门和组织部门负责容错机制执行落实。从本质上看，两个部门都是跟干部队伍建设密切相关的部门，其根本着眼点都是为了推动干部队伍健康有序发展。但是，由于具体的关切点有所差异，两个部门在容错机制的具体问题上难免会形成不同认知和判断。比如，在纪委监委部门看来，即使是可以宽恕的“错”，从根本上讲终究还是“错”。这种心理纠结会左右其认知态度和行为方式，进而使一些本可以纳入容错范畴的事项被搁浅。诸多方面的数据表明，这是当前容错机制在实践层面难以得到有效应用的重要原因之一。

四、何以有效释放容错机制的激励效能

容错机制在现实层面遭遇困境，显然是背离了其目标期待。这说明，当前亟需从多方面努力以释放其积极效能。

（一）着力实现问责与容错的合理均衡

从政党治理的角度看，问责与容错都是政党加强自身治理的重要工具，其主要目的是促进权力的规范运行。只不过，问责的核心在于约束，容错则是瞄准激励，以弥补问责体系下干部队伍担心出错而“不敢为”的心理顾虑。“容错机制是一种肯定性的激励权力运行并提升权力效能的方式，问责制度则是一种规范权力运行并防范权力风险的约束机制。”¹⁶这种不同内涵决定了问责与容错具有不同的运行逻辑。问责是根据已有的制度规范来判断干部行为是否符合法律规范或纪律要求，如果超越这些规范要求所允许的边界范围，则面临惩戒。然而，现实世界的发展总是要快于政策文本的跟进速度。特别是在社会转型期，不少领域的发展面临着很多不确定因素。面对这些不确定因素一般有两种选择：要么是听之任之，任其“顺水蹚”；要么是积极作为，努力应对。前者就是不少干部奉行的“不干不出错，多干多出错”的行事逻辑。显然，对于一个承担着民族复兴大任的执政党来说，亟需官僚系统的积极作为，而实现这一目标，则离不开对广大干部队伍实施有效的容错激励。这说明，当前要在实践中着力实现问责与容错的和谐共生、协同推进，不能因为强调从严管党治党而忽略了通过容错机制来发挥激励作用，更不能把问责当作化解公众对有关部门意见、纾解指责的“排气阀”。

（二）明晰容错免责的主要标准和实施细则

是否具备科学合理、清晰明了的判断标准，是容错程序得以启动、容错政策得以有效执行的基本前提。也就是说，确定“可容”与“不可容”的基本标准和具体细则，是容错机制在现实中得以应用的基础性问题。梳理一些地方的政策文本发现，各地大

多把动机、原因、后果、舆情反应等看作是容错免责还是追究责任的主要标准。但问题是，这些标准都过于原则化、抽象化。比如，动机是一个主观性很强的因素，很难从行为后果中倒推动机和初衷，因而也就很难凭借诸如访谈、走访等简单做法去识别一个人的内在动机。其实，在容错机制中，诸如此类的模糊标准并不少见。这说明，要把明晰容错的尺度标准和具体细则作为重要内容。比如，在“错”的标准界定上，可以通过探索建立容错免责的示范清单来实现科学化和精细化界定。特别是要对诸如“明知故犯”“无心之过”“好大喜功”等原则性、抽象性的表述，作出更加清晰化和明确化说明，以防出现难以应用的尴尬境遇。对此，“可建立‘容错纠错认定工作人才库’，吸收法律、金融、建筑、化工、会计、审计等专业人员共同贡献专业研判智慧，对容错事项进行专业评估”¹⁷。

在主要流程等细则上，要形成具有易于操作的具体程序。比如，可以按照“当事人提出容错申请(或者组织部门、纪检监察部门协助当事人提出申请)——容错机制责任落实部门受理并及时启动调查程序——纪检监察机关、组织部门、当事人所在单位党组织以及相关职能部门组织会商——形成初步认定意见——同级党委审核把关(情况复杂、社会关注度高的报上级党委审核)——作出认定意见，并及时向当事人及其所在单位反馈结果——符合容错情形的，及时给与容错免责，并在一定范围内公布容错免责结果——加强对当事人的心理疏导及跟踪教育培养”的基本流程，推动容错机制落地。

(三) 兼顾多方利益诉求以形成推进合力

一项政策在设计之初，人们就期望发挥其应有效用。而要实现这一目标，极为重要的一个环节就是充分考量各类作用对象的心理感知和目标期待。实践证明，政策文本作用对象的认可和支持态度，是政策执行落实的重要支撑因素。它不仅形成一致性的推动力，而且有助于政策制定者从多层面获取全面、客观的信息反馈，继而对政策文本的进一步健全完善提供更多的信息辅助。政策文本作用对象的支持与认可态度来自哪里?其中，一个重要方面就是对其利益诉求的尊重与兼顾。容错机制建设同样如此，它要兼顾多方利益诉求。

其一，要兼顾上下级的诉求主张。有些地方之所以出现基层作出的认定意见成为“地方粮票”的情况，同上下级之间的利益诉求未能达成一致密切相关。比如，对于同样一个案例，上级可能站在管党治党的角度认为要从严问责，而下级则主要从发挥激励作用的角度主张容错免责，这就是二者在利益诉求方面不一致。此时，就要通过深入沟通、深化对核心或焦点问题的理性认识，以促进上下级形成一致性意见。比如，要引导上下级看到无论是问责还是容错，其根本目标具有一致性，都在于促进权力的规范运行，以更好地提升政党治理的能力水平。

其二，要兼顾主要领导与普通干部的共同期待。从现实情况看，在地方治理过程中主要领导肩负着更多的职责，因此出现失误、差错的概率自然要高。此时，将他们作为容错免责的主要对象有一定的合理性。但是，在一个分工日渐精细的现代社会，每个人都有自己的职责范畴，而且任何人都有遭遇信息盲区、知识盲区、能力盲区的潜在可能。这种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。这说明，各地在推动容错机制执行落实时，要兼顾普通干部的利益诉求和心理期待，明确容错机制不仅仅是政策制定者和主要领导的意见意愿，还要考虑普通干部的真实期待、意见建议，要全面、深入地听取他们对容错标准的界定、容错条件的划定、容错程序的设置、容错后果的应用等方面的期待和建议。只有兼顾多方利益诉求，才能为容错机制的执行落实奠定更加全面的社会基础，进而释放其应有的激励效能。

(四) 营造包容合作的运行生态

公共政策基本理论表明，一项政策能否释放出预期的效能，同它所依存的生态环境直接相关。如果它与外部生态之间能形成较好的耦合互动关系，那么它就能得到较好的执行落实;否则，它就极易走向失败。对于容错机制而言，同样离不开外部生态环境的支持。在众多的外部生态要素中，公众的理解和认知是重要因素。公众之所以对容错机制较为关注，一方面是因为作为“错”的成本承担者，他们将面临承担干部失误的连带风险。也就是说，在公众看来，不管出于何种原因酿成的“错”，公众都要或多或少地承担一些后果。这就使一些人在心理上不可避免地形成条件反射。另一方面是因为部分人对干部确实有一种求全责备的

心态,缺乏“人非圣贤,孰能无过”的理性认知,继而对干部犯“错”缺乏应有的包容心态。然而,在强调以人民为中心的理念下,从上到下都主张要重视民意、尊重民意,这就使各地在应用容错机制的过程中,必须关注公众的意见和态度。一些正反两方面的经验教训表明,公众对可容之错的认知态度,会直接影响有关部门决定是否启动容错程序以及具体意见的做出等环节。“然而当前容错机制运行的社会环境缺乏包容性也是不争的事实,主要表现为民众对改革创新失误的非理性围观和偏向于从非友好性的预设去推断改革创新失误何以发生。”¹⁸这说明,当前要把营造支持和包容的生态要素作为重要内容,地方政府不能只愿意争取上级支持,而忽略了公众理解。对此,可以通过舆论宣传、公布真实情况等途径,引导公众消除误会,形成理性认知,进而为容错机制政策文本的执行落实奠定良好的社会基础。

注释:

1 陈家喜:《地方官员政绩激励的制度分析》,《政治学研究》2018年第3期,第77页。

2 左才:《地方领导干部激励机制的运作与绩效》,《学海》2017年第3期,第137页。

3(4)周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期,第36、48页。

4(5)科恩:《论民主》,商务印书馆2005年版,第178页。

5(1)梅立润:《容错机制为何达不到预期效果:一个整体分析框架》,《甘肃行政学院学报》2019年第1期,第94-103页。

6(2)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,第74-81页。

7(3)刘红凛:《政党政治与政党规范》,上海人民出版社2010年版,第68页。

8(4)《马克思恩格斯文集》(第五卷),人民出版社2009年版,第22页。

9(1)李江、刘源浩、黄萃等:《用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新》,《公共管理学报》2015年第2期,第138页。

10(2)《中共十八届三中全会在京举行习近平作重要讲话》,《人民日报》2013年11月13日。

11(3)陈朋:《容错机制何以发挥激励效能?——基于多政策文本及其实践应用的实证分析》,《中共中央党校(国家行政学院学报)》2021年第2期,第120-121页。

12(1)Allison G T, *Essence of Decision*, Boston, Mass: Little Brown, 1971, p. 176.

13(2)参见梅立润:《容错机制为何达不到预期效果:一个整体分析框架》,《甘肃行政学院学报》2019年第1期,第94-103页。

14(1)(2)数据来源:2021年6月笔者开展的网络问卷及实地问卷调研数据。

15(1)数据来源:2021年6月笔者开展的网络问卷及实地问卷调研数据。

16(2)胡杰：《容错纠错机制的法理意蕴》，《法学》2017年第3期，第169页。

17(1)陈朋：《容错机制“局部空转”的多重诱因及其有效治理》，《人民论坛》2020年第8期，第53页。

18(1)梅立润：《容错机制为何达不到预期效果：一个整体分析框架》，《甘肃行政学院学报》2019年第1期，第101页。