

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^{*}

郭剑鸣 肖颖映 张晓瑤

内容提要:干部容错纠错机制已成为促进干部担当、创新的重要保护与救济机制,但在试点实践中,干部主动申请或党政机关主动适用容错免责机制仍面临不少困境。本文通过对容错纠错机制适用中政府组织、干部个体和公众三方行为偏好互动影响的机理分析,发现容错纠错机制实施过程存在较大的梗阻张力。由于相关各方对容错纠错所持的心理价值、利益选择和面临的不利威胁各不相同,容错纠错机制实施中出现了干部申请动力“偏软”、管理机关问责压力“偏硬”和免责救济途径“偏虚”等问题。进一步的案例剖析表明,干部容错纠错机制本身的优化并不能化解机制的短板,只有从法理、治理和情理三个维度,不断调适各相关方在机制适用中的行为偏好,实现机制文本优化与机制适用环境的耦合,才能提高机制的适用效能。

关键词:容错纠错 合理适用 机制优化 行为政治学

一、问题的提出

党的十八大以来,各项高压反腐败措施的推进,不断强化问责管理的制度化,廉政建设的成效深得民心。然而,一些干部的工作心态却并未随新时代工作环境与时俱进,有的甚至开始由积极求功向消极避责方向转变。为进一步激发干部忠诚干净担当,2016年以来,从中央到地方相继出台了“容错纠错机制”的相关办法、规定和意见,让党员干部进一步解放思想,卸下包袱,努力构建不畏艰难、积极创新的良好政治生态和社会氛围。

容错纠错机制试点推行5年,已成为激发干部担当、创新、攻坚克难的重要机制保障。但在实践中,一方面干部普遍有得到容错机制救济保护的心理期待;另一方面干部主动申请或党政机关启动容错免责却仍有不少顾虑,机制在适用过程中常常受到内外环境的掣肘,各地创设机制的立意和文本规定的精神在落地时打了折扣。对此,学界从制度分析的视角,特别是机制规划、机制运行过程及机制协同保障等方面做了富有价值的讨论:认为当前全国尚未就干部容错纠错机

* 本文为浙江省社会科学规划研究阐释党的十九届五中全会精神重点课题“完善干部忠诚干净担当的监督体系研究(21WZQH10Z)”;国家社会科学基金重点项目“干部考评中的激励错配问题及激励相容机制构建研究”(20AZZ012)的研究成果。

制制定统一的指导性规范文件,各地在试点中普遍存在模仿和借鉴的做法,“后试”学“先试”,容错纠错机制的具体举措和适用范围、条件等都大体雷同,因地制宜的内容不多;^①一些地方还存在“喊口号”的政治宣誓意义,实施容错纠错机制没有与当地发展的主要任务和干部队伍建设的实际情况有效结合起来,具有形式主义成分;^②在构建容错纠错机制过程中,各地区界定容错的前提并不清晰,难以实现精准容错;^③容错纠错机制与申述救济机制没有有机结合,容错机制的配套制度体系尚不完善;^④问责不精准和问责越来越硬化不断挤压容错免责空间^⑤,等等。可以说,这些已有研究为我们概括出了各地在推行容错纠错机制试点中普遍存在的三个“偏硬”导向——启动条件“偏硬”、容错责任内容设置的边界“偏硬”和执行程序“偏硬”,以及原则而不灵活,模仿而不接地气,没有很好地兼容制度的价值性、合理性和可操作性等问题。然而,这些已有研究成果的重心主要集中在对机制本体的讨论上,仅囿于静态制度分析,很容易把机制及其运行割裂,看不到动态的制度实施过程及其效能的变化对丰富和矫正制度本体的价值,也不符合我国数十年来由改革实践成功引领制度创新的现实逻辑,即基于“问题导向”和“绩效导向”的行动主义与制度主义的辩证统一。^⑥

为此,本文立足于制度与适用环境的互动耦合,从行为政治学视角来观察浙江省三个城市容错纠错机制试点的案例,发现了影响容错纠错机制发挥作用另一层面的因素,即制度本体之外相关各方行为偏好的冲突会大大改变容错纠错机制的运行环境。由于党政组织、干部个人和社会公众对待容错纠错机制的心理价值、利益诉求和不合作威胁等方面存在一些歧见,容错纠错实施过程中干部申请动力“偏软”,管理机关问责压力“偏硬”,免责救济途径“偏虚”,这在一定程度上影响了容错纠错机制的法理认同、治理效能和情理容通。案例剖析表明:制度效能是制度本体科学与友好执行环境的统一,如果容错纠错机制实施中各利益相关方不进行反复有效的互动沟通,并不断调适各自在其中的行为偏好,机制的预设功能往往难以显现。因此,做到机制设计与机制实施环境的统筹管理对发挥机制功能十分重要,这对制度优化研究和实践推广具有普遍意义。正是在这个意义上,本文尝试从制度建构中的行为政治学分析中,挖掘容错纠错机制实施中政府组织行为、干部个体行为和公众行为的不同偏好,并探索他们各自的理性选择对容错纠错机制适用过程的影响,进而把握完善干部容错纠错机制的理论维度与实践进路。

二、干部容错纠错机制适用中相关方的行为偏好分析

行为偏好及其调适是行为分析的重要视角。在政治学分析中,制度分析与行为分析犹如两个交替前进的支点,虽然总体上有一个“历史制度主义—行为主义、理性选择—新制度主义”演进的过程^⑦,但并不能武断地认为这是一个简单的先进性替代发展进程。“制度主义与行为主义此消彼长、起伏跌宕,而实际上政治学研究既无法忽视个体行为,也无法忽视制度结构,两者在实

① 邱晓星:《在求实创新中推进干部容错机制建构》,《理论探索》,2017年第6期。

② 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。

③ 魏星、丁忠毅:《全面深化改革背景下构建干部容错机制探析》,《中共浙江省委党校学报》,2017年第4期。

④ 薛瑞汉:《建立健全干部改革创新工作中的容错纠错机制》,《中州学刊》,2017年第2期。

⑤ 任建民、赵广礼:《实现问责精准化、精细化的理论与实践思考》,《河南社会科学》,2019年第7期。

⑥ 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。

⑦ 高春芽:《方法论范式变迁视野中的新制度主义政治学》,《政治学研究》,2010年第5期。

践上是互促互进的,只是并未呈现出线性式的发展轨迹。”^①可见,“行为研究的三个分析范式先后迭起,并非简单的彼此替代的关系,”^②行为政治学的分析不能简单越过。如果说制度(政策)过程是一种多方合作行为,那么相关各方的价值判断和利益取舍,必定是影响这种合作行为及其结果的关键因素。因此,在政治制度、政府政策和公共服务输出绩效评价及其影响因素的研究中,采用行为偏好结合理性选择分析的方法,可以完整地洞察制度提供者与受众在心理价值和利益选择影响下的行为偏好,从而避免单向度的“价值—行为”化约论和“利益—行为”功利主义,并重构一个“心理价值—利益选择—行为偏好”的复合分析框架。

需要说明的是,在以往的行为政治学(包括行为公共管理学)研究中,通常将政府行为过程与公众行为过程的互动关系作为分析的两个支点。^③这种研究预设了政府组织与政府公职人员的心理价值和利益动机是一致的,这或许指的是两者的应然属性,但由此而忽略了两者的实然偏好存在张力。这不利于“分析政府内部的复杂运行机制”,容易“陷入对政府行为分析的整体化想象”中。^④因此,严谨的行为政治学(行为公共管理学)研究应该分析党政组织、干部(公职人员)个人和公众三方的心理价值、利益动机和行为偏好。

在容错纠错机制试点中,干部(公职人员)既是机制的直接受众,同时又夹带个人的心理价值和利益动机参与到容错纠错机制的设计和实施中,未必与作为组织的党政管理机关的价值和目标动机完全重合;而一般公众看似与干部容错纠错机制没有关系,但实际上他们是间接受众,因为他们是受容错纠错机制干预的干部输出行为的受众。这样,融合行为分析和理性选择方法,党政组织、干部个人和公众在干部容错纠错机制的行为偏好互动关系分析架构就可以顺理成章地建构起来(如图1所示)。

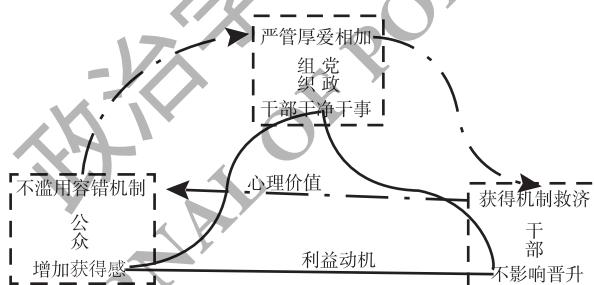


图1 干部容错纠错机制的行为偏好互动关系

第一,心理价值—行为偏好。在政治心理—行为分析维度中,有“自主动机”(Autonomous Motivation)和“控制动机”(Controlled Motivation)两个具有杠杆作用的支点。前者多基于价值认同而形成,而后者多由外在环境嵌入,两者一起作用,会产生一升一降的“动机排挤现象”^⑤。也就是说,当主体的内在自主动机受到较少(弱)的外在控制动机干扰时,会做出与自主价值判断一致的行为;反之,控制动机就会僭越(或转化为)自主动机,主体会做出与初始价值认同不一致的行为。因此,解释各方在容错纠错机制试点中的行为偏好,可以从分析各方所持的心理价值或

^① 丁志刚、李天云:《新制度主义政治学的理论缘起、发展脉络与创新路径》,《国外社会科学前沿》,2021年第3期。

^② 周飞舟:《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》,《中国社会科学》,2019年第3期。

^③ 张书维、李纾:《行为公共管理学探新:内容、方法与趋势》,《公共行政评论》,2018年第1期。

^④ 周飞舟:《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》,《中国社会科学》,2019年第3期。

^⑤ Frey, B. S. , Jegen, R. , “Motivation Crowding Theory”. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, No. 5, 2001.

动机是否一致以及心理价值或行为动机可能对各方行为偏好产生怎样的影响入手。

从动机的视角看,组织层面的党政管理机关在容错纠错机制试点中的自主动机无疑是给勇于改革创新的干部提供制度保障,只要符合容错纠错的条件就应该启动机制。^①但组织层面的自主动机受到干部和公众对容错纠错机制的价值认同的约束,因而可视作组织行为的控制动机。就干部个体而言,其自主动机希望在工作出错时有相关机制的救济,但问题是,组织层面界定的应容之错与干部心理希望的可容之错不可能完全重合,当干部提出的容错申请与组织认可的容错范围冲突时,干部会因害怕影响前程而放弃容错申请,这就构成了干部看待容错纠错机制的控制动机。就公众而言,他们的自主动机是干部秉公办事、党政组织不滥用容错纠错机制,容错纠错机制不能沦为“官官相护”的私器,而地方政务信息公开和干部纠错行为成效的既往表现,又是公众能否客观认同容错标准、容错事实和容错处置结果的控制动机。因此,在当前的自媒体环境下,为避免身陷“莫须有”的舆论纠缠,各方在其中的行为偏好往往调整为:党政组织通常不愿轻易启动容错纠错机制,干部个人则是不愿主动申请容错纠错机制,公众会担忧容错纠错机制适用不当或者被滥用。从中可以看出,党政组织、干部个人和公众在推进容错纠错机制试点中一定程度地存在“自主动机—控制动机—自主动机”连环约束的关系。

第二,理性利益选择—行为偏好。理性选择理论认为,尽管在决定行为的因素序列中利益不是唯一的,但却没有因素能与“‘理性地追求既定目标’所占的分量相比”^②。这一分析路径旨在强调需要根据相关各方的理性利益选择来推进制度变革,通过提高制度效能来调整各方的行为偏好。因此,观察三方在容错纠错机制试点中的理性利益选择是否一致及其内含的相互关系,有助于解释各方对待容错纠错机制的行为偏好。

从党政组织角度看,启动容错纠错机制希望达到的效果,是既激发干部勇于干事,又保障干部干净干事,防止干部在公务活动中谋取私利,这可以说是一个理想的目标定位。但干部个人申请容错纠错机制救济的理性目标则通常是从底线上考虑的,那就是不留案底,不在事后影响个人的晋升和发展。不过,由于任期制和党政领导在决定干部容错纠错适用上的自由裁量权等,一些地方的容错纠错制度承诺往往需要党政领导的承诺背书,因此,干部个人对是否申请容错纠错机制救济的顾虑,并不能完全由该制度的文本承诺所化解。这说明党政组织和干部个人在容错纠错机制试点中的利益选择存在耦合缝隙。此外,公众在其中的理性选择问题就更复杂了。因为公众对政府制度信任的目标期待都是以增加获得感、满意度为前提的,^③也就是说,如果不改善公共服务质量,公众对容错纠错机制的态度就不会那么支持甚至会抵触。而凡是需要启动容错纠错机制救济的公务行为,又必定有出错的客观事实或相关方出现利益纠纷,要取得公众的理性支持,就必须确保容错纠错的事实和处理过程在信息上是对称的,同时又能让公众看到受容错纠错机制救济的干部此后一定会有令人满意的新作为。可以说,三方利益选择耦合的条件并非轻易就能满足。

第三,心理价值—利益选择—行为偏好。如果说上述分析仅仅是分别从“政治人”和“经济人”假设做出的简单抽象,那么,综合价值与利益分析,便能将容错纠错机制涉及的政治价值、地方发展、干部利益和社会认同等多维因素统筹起来考虑。因为各方理想的行为偏好往往是这些

① 竹立家:《容错与问责》,《中国党政干部论坛》,2016年第8期。

② 乔治·施蒂格勒:《乔治·施蒂格勒回忆录》,第158,中信出版社,2006年版。

③ 梁红、王娜:《政府型制度信任——对天津和乌鲁木齐两市社会信任状况的抽样调查》,《公共管理评论》,2004年第2期。

因素的有机统一。^①但通常情况是，在推进容错纠错机制试点中，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。

具体而言，首先，从各方的心理价值和利益目标的影响看，党政组织基于价值导向形成的行为偏好，是充当干部改革试错的“激励之手”，但基于利益选择，作为发展型地方政府的行为偏好是有益于地方的“发展之手”^②。如果改革试错与地方发展利益之间存在张力，地方党政组织对是否启动以及如何适用容错纠错机制就会有选择空间。干部个人对容错纠错机制也有两种行为偏好，即心理价值定位的“救济之手”和利益选择定位的“机会之手”。当容错纠错机制所承诺的不影响干部发展机会不确定时，干部就不会因为有“救济之手”的保障而勇于担当，而可能选择不出错但也不出彩的方式履职，这样就会使地方党政组织期望的“发展之手”大打折扣。公众对容错纠错机制的价值认同是组织不滥用容错权、干部少出错的“监督之手”，其利益选择定位为增加获得感的“保障之手”。同样，如果受到容错机制救济的干部日后不能有新作为，并改变公众对他的形象认知，那么公众对容错纠错机制作为“监督之手”的价值认同就会减弱。其次，从各方关注的重心看，党政组织在容错纠错机制试点中重点关注的因素是政治价值、地方发展和公众感受；干部个人则重视机制对自身发展的保障度和自己在公众（包括同事）心目中的形象变化；公众紧盯的是干部行为的变化以及由此带来的获得感是否提升。显然，决定三方行为偏好的因素并未有机重合，而是存在一定的错位空间。因此，寻找促进三方从各自的行为偏好向“兼顾之手”^③转变的路径，是提高容错纠错机制合理性的关键所在。

兼顾多重行为偏好，需要党政组织、干部个人和公众协商求同。这既不同于规范决策中的效用最大化取舍过程，也不像“齐当别”决策^④那样，只是在诸多选项中寻找和利用“弱优势”因素，即一方面人为地将差异小的两个结果选项舍弃，另一方面“‘辨别’差别较大的两个可能结果作为最终抉择的依据”^⑤。因此，能否找到各方选择的“兼顾之手”，便取决于各方支持适用容错纠错机制可能面临的威胁感知。这就需要各方对容错纠错行为的心理价值、利益选择与威胁感知^⑥进行多次沟通与权衡。在容错纠错机制实施中，各方面面临的威胁感知，主要是指一方行为偏好如果不能合理回应另外两个相关方的行为偏好需求将面临的负面评价或指控。比如，党政组织如果不顾及干部感受和公众的需求，可能会被认为是不近人情、没有人文关怀的“命令之手”；同理，干部个人可能要受到不作为的“消极之手”的谴责；而公众则可能被视为狭隘利己的“自私之手”。由于每一方采取何种行为所依据的心理价值、利益选择和负面威胁不同，各方对启动容错纠错机制的初始行为偏好通常不一致。要使各方行为偏好在“去异中求同”，达成“兼顾之手”，就需要各方有一个相似的维度去校准各自对容错纠错机制的心理价值，比较各自在其中的

^① 贲雷振、翟晓荣：《政府行为偏好与约束机制的政治学解释》，《公共行政评论》，2018年第4期。

^② 郁建兴、高翔：《发展型地方政府的行为逻辑及制度基础》，《中国社会科学》，2012年第5期。

^③ 贲雷振、翟晓荣：《政府行为偏好与约束机制的政治学解释》，《公共行政评论》，2018年第4期。

^④ “齐当别决策”是“齐同”和“别异”的组合，依据价值维度和利益非补偿原则进行效用齐同和威胁别异。张书维、李纾：《行为公共管理学探新：内容、方法与趋势》，《公共行政评论》，2018年第1期。

^⑤ 汪祚军、欧创巍、李纾：《整合模型还是占优启发式模型？从齐当别模型视角进行的检验》，《心理学报》，2010年第8期。

^⑥ 威胁感知类似于行为决策中的负面清单，如不考虑这些因素或不作出某种行为可能带来较大不利影响，是“齐差”“求辨”过程的重要影响因素。Keller, J. & Yang, Y. E., “Problem Representation, Option Generation, and Poliheuristic Theory: An Experimental Analysis”, *Political Psychology*, Vol. 37, No. 5, 2016.

利益选择,权衡采取否定行为时的不利威胁。那么,各方可接受的审视容错纠错机制合理性的维度应涵盖哪些方面呢?对此,我们拟从理论和实践两个层面进行分析。

三、整合行为偏好:容错纠错机制优化的理论维度

要从理论上找到优化容错纠错机制的合理思路,需要先厘清干部公务行为可能的“错源”,同时,也要进一步领会中央推进干部容错纠错机制试点的精神实质。前者涉及的是如何甄别什么是好干部的问题,后者涉及的是如何用好干部的问题,只有把握好处理这两个问题的准则,才能在不违背机制合理内核的基础上,区分干部行为的不同“错源”予以制度救济,实现机制的优化。干部在公务行为中出错的原因林林总总,但概括起来可分为三大类型:一是上位制度及政策与地方实际契合的偏差引致的干部误判、折扣执行甚至抵触行为;二是干部决策及执行环境的不确定性引致的失误;三是干部主观愿望与实际脱节造成的行为失败,或者干部受私人因素干扰引致的故意错误。对这些不同类型的错误,习近平总书记多次强调要按“三个区分开来”的原则进行甄别处置。^①毋庸赘言,建立容错纠错机制的精神实质就是要从规约与激励两个维度,既严管干部明知故犯之错,又厚爱好干部担当作为的锐气,目的是实现对干部激励相容。正如习近平总书记早在2013年全国组织工作会议上回答“什么是好干部”和“如何用好干部”时指出:“概括起来说,好干部要做到信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”。^②换言之,在这五个方面如果干部没做好就应被问责,这是容错纠错机制必须秉持的规约性一面。但是,用好干部,又要“坚持全面、历史、辩证看干部,注重一贯表现和全部工作。对那些勇担当、有本事、坚持原则、不怕得罪人、个性鲜明的干部,往往会出现不一致的情况,组织上一定要为他们说公道话。”^③这是容错纠错机制应该承载的激励性或者保护性一面。如果只发挥机制的某一面功能,就可能陷入激励错配的困境。

正确区分干部错误类型,坚持规约与激励相容的干部问责精神,实际上为改善错纠错机制适用环境及机制本身的优化指明了方向,那就是统筹兼顾法理价值、适用效果和执行方式的合理性。因为干部公务行为的主要“错源”主要来自干部不能辩证地把握好法理之规、治理之效和情理之欲。因此,讨论容错纠错机制的优化就绕不开这三个维度。而在机制适用的实践中,能否统筹兼顾好来自法理、治理和情理的合理诉求,则取决于各方不断调适各自行为偏好形成“兼顾之手”的程度,也取决于三方求取行为偏好最大公约数的能力。其中,容错纠错机制及适用过程的法理价值是前提,适用内容所达成的问题治理效果是支撑,适用方式的情理关怀是催化剂。

(一) 法理维度:有利于干部积极作为的价值导向

合理的容错纠错机制是一种依法行政的机制。容错纠错机制的法理价值虽根植于机制文本的规范属性,但必须转化为党政组织、干部个人和公众的实践共识。这源于应对改革创新往往要突破传统体制和既得利益的宏观背景,又着眼于改革者因动了某些人的奶酪而可能遭受打击报

^① 习近平总书记在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。”习近平:《省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,第42—43页,人民出版社,2016年版。

^② 《习近平关于“不忘初心、牢记使命”重要论述选编》,第89—90页,党建读物出版社、中央文献出版社,2019年版。

^③ 《习近平关于“不忘初心、牢记使命”重要论述选编》,第96页。

复而产生不作为、慢作为或庸政、懒政的微观环境。基于此，相关各方应该接受也能接受的机制价值共识就必然聚焦于是否有利于改革者积极作为。

“新时代是踏踏实实干出来的”。^① 容错纠错机制不论是文本精神还是实施目标，都必须首先引导干部解决常态未有的矛盾、常规不能解决的问题，发挥激励干部勇于应对不确定性风险的功能。这包括：一要为实心改革者保驾护航，助其摒弃刻意避错、避责的错误心态，保护干部真心干事、勇于成事的决心和信心；^②二要消除干部计较干事多少与出错几率的慎微心态，营造干部锐意创新创业的政治生态和社会氛围；^③三要释放鼓励干部迎难而上的信号，为“勇于担当”的干部撑腰解忧。^④ 这些都是容错纠错机制获得法理价值合理性的基础。同时，也唯有激励干部实干，才能既实现地方党政组织希望的“发展之手”的目标，又能满足公众基于获得感的“保障之手”的期许，干部个人也可以获得职业生涯的“机会之手”。可以说，激励干部干事是三方在容错纠错机制实施中达成“兼顾之手”的先决条件。

但是为干部排忧解难也必须有章可循、依法行事。因此，应从法理上对可容之错的界定清单化，持续修订不利于发挥干部积极作为的上位法规、制度和政策，夯实相关各方达成适用容错纠错机制共识的法理基础，减少容错纠错机制适用中的法理障碍和争讼成本。按照习近平总书记强调的“三个区分开来”精神，在客观公正地甄别干部工作出现的失误性质基础上，可以对以下行为进行容错：(1)制度政策、法律法规未明确禁止的行为；(2)因不可抗拒、国家政策调整或上级因素导致工作未能达到预期目标的行为；(3)符合依法、科学、民主决策程序而推进的改革创新行为；(4)干部主观上求真务实、遵守廉洁从政的规定，且实质上没有为利害关系人或自己谋取私利的行为；(5)干部对出现偏差或失误勇于担责，主动采取补救措施弥补损失或消除不良影响的行为。另外，容错纠错机制适用过程中要尽可能从行为初衷、法治、程序、后果和处置等方面守牢容错纠错机制适用的法理正当性。^⑤

(二) 治理维度：取得公共利益优先的成效

“以人民为中心”的发展观是习近平新时代中国特色社会主义思想的一个核心内容，激励干部积极化解社会矛盾，实现社会发展和公共利益目标是干部容错纠错机制设立的效能依归。但是，公共利益既是客观的，也是主观的。^⑥ 从不同维度衡量，一个具体行政行为所调节的利益关系既可能存在实质的冲突，也可能存在认知方面的歧见。一方面，公共利益本体上是指社会共同利益，但在价值上有一个从一般公共利益到核心公共利益的进阶序列，在范围结构上也有一个从群体公共利益、地方(区域)公共利益到全社会(国家)公共利益乃至人类命运共同体利益的递进序列。不论在价值上或者结构上，不同层面所体现的公共利益不会是无缝对接的。干部的某个具体行政行为有可能满足了其中某个层面的利益诉求，但未必与其他层面的利益诉求完全一致。另一方面，公共利益的代表和成效评价经常比较模糊。比如地方政府既定的经济社会发展目标与行政行为所调节的公众利益目标，大众利益目标与小众利益目标，它们就经常纠缠在一起，谁能更接近法理界定的公共利益目标，是一个具有挑战的协调过程。罗尔斯提出合理性要以沟通和尊重为前提，真正

^① 新华社社评：《奋斗，为了我们的新时代——2018年新年献词》，《人民日报》，2017年12月30日。

^② 郎佩娟：《容错纠错机制的可能风险与管控路径》，《人民论坛》，2016年第11期。

^③ 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。

^④ 王金柱：《容错纠错机制绝非权宜之计》，《人民论坛》，2017年第26期。

^⑤ 容错纠错机制试点中应该“五看”，参见戴立兴：《“错”与“非错”的标准如何厘清》，《人民论坛》，2017年第26期。

^⑥ 正如萨缪尔森从客观属性来界定公共物品，而布坎南则从主观属性来界定公共物品，作为公共物品的核心要素的公共利益也可以从这两方面来衡量。

的合理性在于“相互尊重各自合理的观点。”^①

一个能触发干部容错纠错机制的行为一定有一个利益冲突点或者说问题争端点,那么干部容错纠错机制如何适用才算合理?关键是看适用过程是否有利于主要矛盾以及矛盾的主要方面的解决。具体来说,从治理维度主要看“三治”:一看“治事”,即看是否有利于实现党政组织确立的经济社会发展目标,核心是看是否朝着令公众满意的方向化解了问题的冲突点;二看“治员”,即看是否有利于解决干部队伍中存在的官僚主义、形式主义和贪污腐化等不正之风,核心是看是否让“慵懒散慢腐”无处藏身;三看“治绩”,即看解决问题的实际成效如何,核心是看是否增加了公众获得感。其中,“治事”是前提,“治员”是保障,“治绩”是根本。因此,在干部容错纠错机制适用过程中,不论是干部主动请罪问责(包括免责),还是地方党政组织依规问责,党政组织作出对干部进行问责或容错免责的决定时,都应在兼顾各层面的利益诉求中优先突出是否有利于实现公众利益的“保障之手”,这里尤其要避免党政组织主观而不加沟通地将自定的政绩目标凌驾于公众利益目标之上的行为。正如密尔所说:公共权力的合理性在于“能够促进国家进步、社会团结稳定和人民幸福”的统一。^② 干部在具体行政行为中则应积极创新,以增强党政组织的“发展之手”与公众利益的“保障之手”的弥合性,而不是沉迷于自己那“一亩三分地”的政绩。公众层面则应自觉将其所代表的小众利益向大众利益的方向集合,并主动与党政组织确定的经济社会发展目标融合。这样才能跳出利益冲突的闭锁环,为各方行为偏好和利益选择走向“兼顾之手”奠定基础。

(三)情理维度:适度容错与科学纠错结合的人文关怀

之所以要从情理维度整合各方的行为偏好,是因为要强调合理的容错纠错机制是一种激励干部担当干事的保障机制。虽然担当和创新是我党对干部作为的基本要求,但对干部自身发展来说是机遇也是挑战。干好了,干部有机会打开成长的空间;干不好,干部的职业生涯就可能受到影响。特别是在面临诸多体制机制的掣肘和不确定性工作环境时,干部要在创新中不出错少出错不容易,或者说要付出更多的努力。因此,一些干部就可能对需要创新和担当的任务“挑肥拣瘦”,或者退求其次选择“无过式出工”。建立容错纠错机制就是要解决干部创新、担当干事的后顾之忧,让依法合理担当的干部,即便有些瑕疵、没有达成既定目标,也有发展机遇。这就需要党政组织要有厚爱干部的情怀,制定适度容错的机制;社会要有包容干部出错的公民文化,给干部创造纠错的时空环境;干部自身则要有不依赖容错的自觉精神,主动开展科学纠错的实际行动。全面把握对干部人文关怀的科学内涵,需要将党政组织与社会公众宽容干部合规创新中的失误,同干部主动科学纠错有机统一起来。

一方面,党政组织与社会公众宽容干部合规创新中的失误是辩证的马克思主义阶级情感。马克思主义者不反对感情,但也不片面讲感情。^③ 这种辩证的情理包含了可恕、可变的人‘情’与不可曲、不可变的法‘理’两方面的内容。^④ 情与理是人文关怀的一体两面。“只有充分考虑到人性才是所谓的讲情理”^⑤。而所谓不片面就是要设身处地考虑干部工作的实际条件,有网开一面讲情感的客观缘由。恰如不完全合约理论所指出的,“由契约的不完全性导致行为方的行为超出契约的可预见范围或在不可预见的情况下,行为方采取规避风险或挽回损失的机制设计和制

① 约翰·罗尔斯:《政治自由主义》,第62页,译林出版社,2000年版。

② 约翰·密尔:《代议制政府》,第29页,商务印书馆,1997年版。

③ 理论动态组:《马克思主义和感情》,《理论动态》,1978年第40期。

④ 肖群忠:《论中国文化的情理精神》,《伦理学研究》,2003年第2期。

⑤ 林语堂:《中国人》,第123页,学林出版社,2001年版。

度安排均符合情理”^①。也就是说，只要有不确定性存在，就可能出现不可预见性错误或失误。因此，针对干部在特殊工作压力和环境中出现的失误，或者处于紧急状态下无法按照正常的程序和规则做出决策出现的失误或错误，我们就应综合考虑其行为的主观意图、决策程序和防范不良后果的安排等因素，酌情适用容错纠错机制，对责任人做出合乎情理的处置。此外，党政组织在对干部工作适度容错的同时，还要积极对被容错或问责的干部进行心理干预，消除干部对职业生涯的心理阴影，帮助解决干部因工作失误引发的悲观情绪、家庭关系紧张等问题。

另一方面，干部积极科学地纠错应构成党政组织和社会公众宽容干部失误的必要条件，也就是说，容错与纠错要同步进行。容错免责不是不纠错，而是给予敢于担当的干部及时纠正错误的制度和人文环境，以便其更好地总结经验教训，从容全面地纠正偏差。正如邓小平所指出的，干部所犯的错误“要赶快纠正，不要掩饰，不要回避”。^②这就要求干部对出现的失误要有主动担责的勇气和科学纠正错误的实质行动。比如，干部在工作中出现了，不论是有损党政组织“发展之手”的目标，还是降低公众利益获得感的“保障之手”的问题时，都要主动向组织提请问责或暂停原有行动。因为和积极作为一样，纠错和止损也是有利于兼顾地方“发展之手”、公众利益“保障之手”和干部自身发展“机会之手”的基本举措。

综上所述，从法理、治理和情理三个维度来审视干部容错纠错机制的合理性，有利于党政组织、干部个人和社会公众从法理价值校准、效用选择和威胁感知三个层面调整其行为偏好（见图2）。从法理维度看，容错纠错机制所涉三方的价值求同应在干部“激励之手”基础上聚焦；从治理维度看，三方的效用选择求同应在公众利益“保障之手”基础上聚焦；从情理维度看，三方的威胁感知求同则应尽量避免因党政组织的“命令之手”、公众的“利己之手”而驱使干部落入不作为的“消极之手”。



图2 容错纠错机制行为整合路径

四、管控适用环境：容错纠错机制达成“兼顾之手”的实践路径

为分析方便，我们分别选取了党政组织、干部个人和公众在容错纠错机制适用中作为主要矛

① 哈特：《企业、合同与财务结构》，第28页，上海三联书店，1998年版。

② 《邓小平文选》，第3卷，第288页，人民出版社，1993年版。

盾来源方的三个案例,分析如何在实践中通过灵活管控适用环境,有机融合法理、治理和情理诉求,整合相关各方行为偏好,达成“兼顾之手”的容错纠错实施方案。

(一) 党政组织调整“发展之手”预期^①

“三改一拆”是浙江省2013年启动的全省各级政府的重要工作任务。H市L区为保证“三改一拆”工作进度,实施了“末尾淘汰”和“一票否决”制,决定根据工作进展排名情况对乡镇街道负责人进行考核问责。显然,H市L区最初主导容错纠错机制的心理价值无疑是党政组织的理性选择——“地方发展之手”,以加快拆迁来改善营商和生活环境。基于这一行为偏好确立的以拆迁进度作为衡量容错问责的标准,实际上就是将“地方发展之手”上升为容错纠错机制启动的法理价值准则。如果依此适用容错纠错机制,不仅会导致干部采用“劣币驱逐良币”式的拆迁,既不能保证拆迁质量,也不能保障被拆群众的正当权益;还限制了其他相关方对容错纠错机制的心理期待,不利于形成适用容错纠错机制的社会环境。比如,干部希望出现特殊情况未完成任务时容错纠错机制能充当他们的“救济之手”,公众希望容错纠错机制能对维护他们合法利益的干部充当“保障之手”。

在推动“三改一拆”工作实施进程中,容错纠错机制同样面临着许多价值冲突。比如,当地街道办事处任主任史某到任伊始就面临土地纠纷问题以及街道与村民之间“猫抓老鼠”式的拆迁与抢种青苗拉锯战。他采取“做足动员、确保稳定、边谈边拆”的方针,有序推进了拆迁改造工作,但该街道的拆迁进度却位于全区的末两位。对此,县纪委对该不该启动对史某的问责犯了难。一方面,基于已签订的责任状,街道拆迁工作排名末两位必须予以问责;另一方面,该街道的拆违工作,不仅量大,而且难度也大,进度虽慢一点,但拆迁中保持了社会稳定,工作进度落后并非领导主观上推诿或客观上工作安排失当所致。

虽然在容错纠错机制的适用中,法理标准是前提,但实际治理成效和工作方式在情理上的可接受性都应纳入需要特殊考虑的因素。区纪委在问责对象拆迁进度落后之“过”,与其采取的温情拆迁方式所取得的稳定治理效果和公众良好认同之“功”之间,做出以后者为主导的求同抉择,校准了以简单的工作进度为标准的“地方发展之手”,使之与干部希望的“救济之手”“机会之手”和公众获得感的“保障之手”有机统一起来。最终,区纪委对照建立容错免责机制的精神,认为问责街道负责人的依据不充分,决定免于问责。所以,即便史某未自主申辩,他也被免责,且未影响其晋升。2016年,史某顺利晋升为街道党工委书记。L区降低“地方发展之手”在容错纠错集中的法理价值地位,正是史某及其街道工作人员拆迁所取得的治理成效和采取的情理工作方式共同作用的结果。

(二) 干部个人舍弃“救济之手”保障^②

J市N区有大量的河湖交叉地貌。出于城建、防洪和扶贫等多方面考虑,该区将河湖交叉的滩区迁建列为重点工作。新江镇有不少老大难的滩区,洪水来临极易酿成田毁房塌的惨剧。为根本改变这种生产和生活极不稳定的局面,该镇决定统筹推进旧居搬迁、新村建设和护堤防洪工

① 本部分选取浙江省H市L区在“三改一拆”中采用“末尾淘汰”和“一票否决”制,根据工作进展排名情况对乡镇街道负责人进行考核问责引发容错纠错问责争议并最终得到解决的案例进行阐释。“三改一拆”是指浙江省政府决定自2013年至2015年在全省深入开展旧住宅区、旧厂区、城中村改造和拆除违法建筑的行动(简称“三改一拆”)。案例呈现了地方党政组织如何通过自我纠正片面的“发展之手”,主动调适其在容错纠错机制实施中的心理价值、利益选择和威胁感知,有效兼容干部和公众的行为偏好,使容错纠错机制达成“兼顾之手”成效的路径。

② 本部分选取浙江省J市N区新江镇主动请缨开展滩区迁试点,但工作失误造成一定损失而引发容错纠错问责争议并最后得到解决的案例进行阐释。案例呈现了干部个人如何通过主动放弃“救济之手”,积极按照上级组织的指导和公众的利益诉求,调适其在容错纠错机制试行中的心理价值、利益选择和威胁感知,有效兼容地方和公众的行为偏好,使容错纠错机制收到“兼顾之手”成效的路径。

作，主动向区委请缨开展滩区迁建试点。但因乡镇统筹资源能力有限，搬迁计划没有很好地兼顾迁出与迁入村庄居民的利益补偿，一些不满意搬迁的人便以讹传讹，居民之间时常产生冲突，社会不稳定因素增加。对当时主动请缨担当创新却出现失误的当地干部该如何进行问责？区纪委犯了难。

新江镇党委及其书记虽有主动创新的主观意愿，但也有工作失误的客观事实，还有产生不良影响的社会反映，可以说，具备了启动容错纠错机制的条件。其中，因迁建工作方式的瑕疵引发村民冲突增多和社会不稳定的不良治理效果是适用容错纠错机制的事实基础，而镇党委书记未兼顾相关方利益的工作失误就是应纠之错的内容。依此，区纪委完全可以对镇委书记进行问责。但新江镇也有提出免责的理由：一方面他们是主动请缨加入迁建试点的，统筹旧居搬迁、新农村建设和护堤防洪的迁建思路也确有创新价值；另一方面他们所犯错误主要是乡镇统筹资源能力有限导致，不在党和国家法规政策明令禁止之列，他们也没有在其中损公肥私。可以说，免责也是于法有理、于情有据。此时，镇党委书记主动请求问责处分，积极纠错止损，放弃对容错纠错机制作为“救济之手”的价值偏好，是扭转区、镇和村民三方被动关系的关键举动。

一方面，区纪委得以及时介入调查，代表上级组织表达对村民利益诉求的关心，打消村民对容错纠错机制可能充当干部“保护之手”的担忧，又可以动员更多资源切实为基层乡镇出谋划策、排忧解难，充分发挥容错纠错机制对干部担当的“激励之手”作用；更重要的是通过多方会商，形成了区、镇和村三方满意的迁建方案和工作思路，“地方发展之手”得以彰显。另一方面，因为镇党委主动请求问责的举动引入了更多的化解迁建利益冲突的资源，村民得到了更多的迁建保障，他们不仅在容错纠错机制适用中收获了更多的获得感，更具体参与了容错纠错机制对干部纠错问责的过程，实现了他们对机制“监督之手”的心理价值偏好。由此，村民在情理上能接受对镇委书记以补过换免责的处理结果，而镇党委书记未被问责、又有效地纠错，容错纠错机制仍然发挥了对其“救济之手”和“机会之手”的功能。可以说，三方都各得其所，容错纠错机制完美地兼顾了各方的价值、利益和威胁感知偏好。

（三）社会公众降低“保障之手”诉求^①

依赖水域承包收益靠水吃水，是临水地区村民一种重要的生产生活方式。S市K区荣光镇水产村一代又一代的承包者，在水里投放网箱，养鱼虾、种菱角、养河蚌、种珍珠，经济效益可观，但也对水体造成了几乎不可逆转的破坏。对于越来越差的水环境，镇党委书记陈某一直想治理。终于在全省“五水共治”^②和市“重建水城”的统一部署下，陈某决定抓住养殖水塘的新一轮承包即将开始的机会，收回分散承包在村民手中的水域，实施“全域河长制”，改由水产村集体承包，统一管理整治水面。但上一期承包合同中有既有承包人优先承包的条款，部分既有承包村民并不认可镇里的这一决定。他们便通过信访指责镇党委书记不按合约办事而借“五水共治”的名义将鱼塘私自转包给他人。对于秉持公心和先进治水理念，但程序有瑕疵引发民众不满的治水行为，区纪委同样需谨慎处置。这里的关键是如何取得部分不满民众的理解。

镇党委书记陈某及镇政府不走招投标程序来决定水面承包权属，且不顾及既有承包人的优

^① 本部分选取浙江省S市K区荣光镇在实行全域河长制中因水域承包权纠纷引发容错纠错问责争议并最终得到解决的案例进行阐释。案例呈现了公众从通过信访请求对干部追责，到主动舍弃容错纠错机制的利益“保障之手”的行为偏好转变过程。从中可以分析公众何以接受党政组织和干部的指导，调适其对容错纠错机制实施中的心理价值、利益选择和威胁感知，有效兼容地方和干部的行为偏好，使容错纠错机制收到“兼顾之手”成效的路径。

^② 指“治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水”的综合治水行动。

先续包权,法理上存在合法性缺损,但其追求的环境治理价值优先于承包人获得经济效益的价值,且前者的不可得不能由后者的可得得到补偿,属于典型的利益非补偿的别异情形。^①在情理上,陈某的行为没有为自己、他人和任何单位谋取私利,可以接受;而参与信访的既有承包人的优先续包权有合同和国家法律的保障,他们基于承包合同保障的经济收益在法理和情理上都无可非议,他们希望通过信访启动对陈某和镇政府的问责来实现其利益“保障之手”的心理期望顺理成章。但从结果导向的治理维度而论,如果村民坚持优先承包权、按以往的方式承包经营,水域环境的不可逆转变就得不到修复,承包村民的经济效益也缺乏可持续的保障。

上级党政组织如何介入干预,才能帮助具体行为人陈某和镇政府以及既有承包村民调整其心理价值、利益选择和威胁感知,关键取决于既有承包村民是否接受以水域环境的长期治理价值替代其优先续包的法理权益。为此,区纪委采取兼顾承包村民权益和保护干部担当干劲的工作方法,一方面指出陈某和镇政府的程序不当行为,责令其修正村集体承包收益办法,给既有承包村民预留收益分享空间;另一方面通过调查证明陈某没有谋私行为,还干部清白。通过从法理、治理和情理多维度的充分沟通,参与信访的承包村民主动舍弃了他们相对狭隘的“保障之手”的心理价值,不再坚持党政组织处分陈某等干部和优先续包的主张。最终,三方共同努力既解决了水环境长期没有得到有效治理的问题,又通过优化集体承包收益方式适当补偿了未续包村民的利益,涉事干部也未受到实质处罚,党政组织的“地方发展之手”、干部个人的“机会之手”和公众利益的“保障之手”有机地实现了兼得。

五、结论:实现机制优化与环境调适的耦合

(一)优化容错纠错机制文本,为改善机制的适用环境提供规范保障

制度的价值功能需要内容的合理性和过程的有效性来支撑。^②在坚持制度文本既有规范的同时,既要积极调适组织、干部和公众的行为偏好,弥补机制规范弹性的不足,积极营造宽容失败、鼓励改革创新的政治氛围,也要把在容错纠错机制适用过程中发现的新问题及时总结归纳到容错纠错机制的文本中,不断提高制度文本的科学性合理性。

一是积极探索容错免责的负面清单制。由于政府管理和公共服务面对的复杂环境和不确定性因素较多,采用正面清单的办法一一列举可以适用容错免责的错误,是不科学的。因此,适当以负面清单制作为补充,重点结合当地实际情况明确所在地区不得纳入容错免责的“重大决策失误”、“重大程序违规”和“重大生命财产损失”事项,既有利于堵塞适用容错纠错机制中可能的说情行为,又能避免因错用容错免责机制而引起公愤的事件发生。

二是设置例外条款。依据风险规制理论,防控风险的“最后 10%”^③最为关键。但在风险规制中,应急原则^④所要求的快速处置方式往往也是引致行政行为人出现失误风险的一个源头。^⑤

^① 亦即可以按前者价值的优先序列进行决策。

^② 刘宁宁、郝桂荣:《新常态下如何科学构建容错机制》,《人民论坛》,2016 年第 4 期。

^③ “最后 10%”:指的是行政机关在规制最后 10% 的风险时,往往要承受不成比例的付出,技术与资源的有限、成本的高昂等因素决定了将风险消除至“零风险”水平不具备可行性。参见史蒂芬·布雷耶:《打破恶性循环——政府如何有效规制风险》,第 5 页,法律出版社,2009 版。

^④ 应急原则指在特殊的紧急情况下,出于国家安全、社会秩序或公共利益的需要,行政机关可以采取没有法律依据或与法律相抵触的措施。罗豪才:《行政法学》,第 34 页,北京大学出版社,1996 年版。

^⑤ 张哲飞、戚建刚:《公务员免责制度的规范分析》,《理论探讨》,2017 年第 4 期。

为了保护特殊或紧急情况下干部的担当精神,当事态紧急,对于干部不便按常规程序进行决策或请示报告而仍然要求干部予以处置的行为,应开设绿色通道、设置例外条款。当然,设置例外条款决不是历史上的“免死金牌”,而是一个先免程序之责再考虑其实质行为与处置后果之间的关联性来适用容错条款的通道,目的是保护先控制风险的行动,管控贻误战机、听令负面后果扩大的行为。即使最后的处理结果并不理想,但只要行政决策者没有违反法律法规或公德,没有违背常理常识,或者损害结果的发生与决策无直接因果联系就应该适用容错情形。为防止例外条款的滥用,对什么样的行为可以适用例外条款应该严格按照“法无规定即禁止”的标准予以审查。只有这样容错纠错机制的适用才能站稳法理脚跟。

(二)坚持适度容错与科学纠错并行,夯实机制适用环境的实践基础

容错不纠错,公众不会答应,纠错不容错,干部没干劲,这两种情况都缺乏适用容错纠错机制的实践条件。只有适度容错与科学纠错并行,才能最大限度发挥容错纠错机制的效能,提高容错纠错机制适用的认同度。一方面,组织对干部容错要有度,鼓励干部担当也要讲原则、守底线。所容之错,尽管有各种各样可容忍、接纳的情由,但毕竟是错就会有损失、有危害。因此,容忍试错不等于“纵错”,更不等同于对干部责任的“放水”。这就要求在干部容错纠错机制的设计和适用中要科学甄别失误过失与违纪违法的关联性,既不能因为害怕得罪人而过度容错,为本应受到处理的干部开脱;也不能将原本可容的错误不予宽容,严重影响干部干事创业的劲头。

另一方面,组织要积极帮助和督促干部采取切实可行的预防和纠错措施,解决工作失误所引发的主要矛盾,切实取得涉及问题的治理成效或尽最大可能止损。一是要努力提升干部治理能力和水平,强化干部对决策规律的把握和政策议程的遵从,督促干部做好决策前的功课。二是建构决策失误监督提醒机制,要利用更高层级的平台和大数据帮助下级部门把握事态发展的趋势,辅助其决策。当发现下级部门或个人有失误倾向时,上级有关部门要及时警示和提醒,助其及早自觉纠正,防止错误的后果进一步扩大。三是完善失误补救方案,党政组织和社会公众要与干部一起形成纠错共同体,补救错误造成的损失。党政组织不要把容错作为遮掩错误为干部护短的手段,社会公众也要有宽容干部出错的文化氛围,更不能把出错的干部置于对立面。^①党政组织、干部个人和社会公众在面对干部具体的错误行为时,是一个相互帮助的共同体。干部个人履行的是党政组织赋予的职责,并服务于社会公众,其履职的好坏、尽责与否,并非干部个人之事,一旦出错,事关三方,只有帮助干部成功履职,才能达成党政组织满意、社会公众认可和干部个人成功三赢的良治局面。因为容错纠错机制的意义并不是简单避错,而在于及时地“纠偏”和“纠错”^②,只有这样才能彰显机制的治理功能。

(三)构建组织容错与社会容错耦合的制度文化,提高机制适用环境的弹性

在容错纠错机制适用过程中,刻板地墨守文本或者滥用自由裁量权都会造成机制适用环境紧张。因此,需要从制度和人文环境两个方面为机制的适用创造适度的弹性。

一方面,党政组织自身要有放弃唯“地方发展之手”的容错雅度,还要积极引导公众从长远看待利益的“保障之手”,宽容干部创新中的失误,尽最大可能为改革创新者营造鼓励担当、容忍试错的环境。因为干部创新与担当既是实现组织目标的需要,也是满足公众利益的需要,干部在工作中的失误仅仅得到组织的理解,还不足以令干部全然释怀,服务对象如何看待干部工作中的失误,更会直接影响干部在公众中的形象和创新的动力。因为社会公众对待干部失误

^① 蒋来用:《以务实精神合理创设容错机制》,《人民论坛》,2016年第11期。

^② 邱晓星:《在求实创新中推进干部容错机制建构》,《理论探索》,2017年第6期。

的态度是干部在容错纠错机制适用过程中行为偏好的重要约束性因素。因此,在完善党政组织容错纠错机制的同时,还要积极构建社会容错的制度和文化。当前特别是要谨防高压反腐败背景下对干部举报的民粹化现象,^①比如恶意举报和诬告勇于担当的干部。

另一方面,要保障容错纠错机制适用过程的透明化。一要构建党政组织、干部个人和社会公众在容错纠错机制适用过程中的沟通机制,畅通各方调整行为偏好的渠道,合理兼顾各方价值与利益关切,提高容错纠错机制适用过程的弹性。二要坚持依申请启动与组织调查启动并行的机制。在失误犯错单位或个人主动申请启动外,综合考虑失误事实、工作环境和补救成效等因素,建立法定授权、通过组织调查启动对干部容错的保护机制;明确上级纪检监察、组织人事部门可以在复查群众来信来访、巡视审查、事故勘验查证及考核考评中,对符合容错免责要求的,启动干部容错程序。这样可以避免干部个人因各种顾虑放弃申请而令机制陷于长期被“雪藏”而不被激活的尴尬。三是容错纠错机制适用过程要坚持组织主导与公众监督并行。包括:(1)制定容错纠错制度时要公开透明,尤其是容错纠错机制的适用条件,党政组织要充分听取干部、相关领域专家和广大人民群众的意见,增强机制共识基础;(2)容错纠错运行过程要公开透明,党的纪检、组织机构可以运用智慧治理的理念、模式与技术,搭建干部容错纠错机制信息专题府网站和处置平台,这既方便干部和民众全面了解相关政策和过程进展,又方便干部网上申请容错救济和民众对容错过程的监督;(3)容错纠错认定结果要公开,对申请容错救济的单位或个人以及上级组织提请容错的情况,其适用依据、事由、认定结果、纠错方案及其补救成效等内容要全方位向社会公开,接受各方监督。只有这样,容错纠错机制才能兼顾法理、治理和情理的合理性,兼收地方发展、干部激励和公众利益保障的功效。

作者:郭剑鸣、肖颖映、张晓瑶,浙江财经大学公共管理学院、浙江省新型重点专业智库“政府监管与公共政策研究院”(浙江省杭州市,310018)

(责任编辑:孟令梅)

^① 李建民:《关于查处恶意举报情况的调研报告》,《中国纪检监察》,2019年第8期。