

【当代政治】

新时代健全干部容错纠错机制的路径选择*

薛瑞汉

摘要:近些年来,全国各地着力探索构建容错纠错机制并积累了一些经验。当前,各地在构建容错纠错机制方面还存在着构建容错免责的事由缺乏规范化认定,地方政策文件与相关法律法规规定存在不一致,各地容错纠错的政策文件规定差异较大,容错与纠错出现不平衡以及容错纠错相关配套制度尚未形成等问题。健全干部容错纠错机制是一项系统工程,需要树立适度容错和科学纠错的观念意识,确定容错纠错对象的正负清单,衔接容错纠错的党内法规与国家立法,制定严格规范的容错纠错程序,建立和完善容错纠错的配套制度,优化考核评价体系,使容错纠错更具科学性和可操作性。

关键词:干部;容错纠错机制;路径选择

中图分类号:D262

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)03-0007-05

“健全干部容错纠错机制”是随着新时代全面深化改革和全面从严治党的实践发展而提出的,目的在于激发广大干部干事创业、奋发有为的担当精神。党的十八大以来,我们党就容错纠错问题作了大量论述。党的十八届六中全会明确提出,要把建立容错纠错机制同严格监督结合起来;党的十九大报告强调,要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;党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》进一步明确提出,要完善担当作为的激励机制。特别需要强调的是,2018年5月,中共中央办公厅印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》(以下简称《意见》),为各地建立容错纠错机制提供了指导原则和政策依据。与此同时,一些地方政府相继推出了干部容错纠错的具体方案。目前,干部容错纠错机制在实践中尚处于探索阶段,而对这一问题的理论研究同样也处于初始阶段。新时代,深

入研究分析当前实践中干部容错纠错机制构建方面存在的问题,进而对健全干部容错纠错机制提出中肯建议,不仅具有重要的理论价值,而且具有重要的实践意义。

一、准确把握容错纠错的科学内涵

容错纠错机制的提出是出于两方面的考虑:一是对最大限度凝聚改革正能量的现实考虑。党的十八大以来,改革进入深水区,剩下的都是难啃的硬骨头。我国发展环境面临深刻复杂变化,不稳定性、不确定性因素明显增加。在此情况下,面对改革发展的新形势新任务,我们必须激发、凝聚有助于推动改革发展的力量。二是正视管党治党过程中衍生问题的直接考虑。总体上看,绝大多数干部干事创业务实求实,但有的地方和领域仍存在为官不为的突出问题。为此,应通过妥善的政策设计,建立健全干部担当作为的激励和保护机制,解除干部想干事又怕出事的后顾之忧,为敢抓敢管、勇于担当的干部撑腰鼓劲。可以说,构建容错纠错机制是宽容干部

收稿日期:2020-11-18

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“新时代健全干部容错纠错机制”(20BDJ013);国家社会科学基金重点项目“国家治理体系跨界协同能力建设问题研究”(20AZD006)。

作者简介:薛瑞汉,男,中共河南省委党校《学习论坛》编辑部主任、编审(郑州 450046)。

在改革创新中的失误错误,鼓励干部新担当新作为的重要保障。

建立健全容错纠错机制的前提是搞清楚容错纠错的内涵。容错纠错原本是一个计算机术语,后逐渐应用到其他领域。准确把握这一概念的科学内涵,需要从以下两个方面理解。

一是对容错及“错”作出正确的界定。容错意指对错误容纳,对犯错者宽容,但容错不是无条件、无底线的,并不是所有的错误都适用于容错纠错机制,并不是对所有错误都秉持宽容态度。构建容错纠错机制,必须弄明白哪些错误可以容,哪些错误不能容。笔者认为,容错纠错机制中的“错”是在改革创新探索性实践中出现的非主观性错误,是改革探索中难免要交的“学费”,是政策、法律法规允许的范围内的错误。换句话说,它可被容忍的错误边界是不能违法违纪,容错的范围应严格限定在以推进改革为出发点,因先行先试而出现的失误或错误,并且造成的错误行为绝不能违背道德底线,绝不能违反法律法规红线,更不能触犯党规党纪高压线。^①另外,因决策失误而造成重特大安全责任事故、重大经济损失等错误显然也不属于容错的范围。

二是理清容错与纠错的关系。容错和纠错均旨在正确处理失误,激发创新活力。其中,容错是手段,重在科学地认识问题。容错意为为干部干事创业卸下思想包袱,鼓励他们敢想敢干,勇于承担责任、敢于改革创新。纠错是目的,重在科学地解决问题。纠错就是指采取必要的措施,及时纠正错误。或者引导干部及时发现错误,自觉纠正错误,深刻吸取教训,最大限度地挽回损失和消除不良影响。^②在实践中,既要强调宽容错误,又要强调及时纠正错误。只有把二者结合起来,才能更好地开展工作。

二、全国各地构建干部容错纠错机制的实践探索

近些年来,全国各地着力探索构建容错纠错机制并在客观上产生了一些典型案例。这些有益尝试为新时代健全容错纠错机制提供了可资借鉴的宝贵经验。

1. 制定地方性法规,为创新提供法治保障

党的十八大特别是十九大之后,有的省份通过立法的形式,就容错纠错问题作出详细说明,为干部干事创业提供法律支撑。例如,2016年5月,广东省结合自贸区建设和发展的实际情况,颁布《中国

(广东)自由贸易试验区条例》,率先以地方性法规的形式对容错进行了立法确认,鼓励干部先行先试、探索创新。该条例还根据中央有关文件精神,确立了免于责任追究的原则。广东的立法经验为构建容错纠错机制从党的主张上升为国家的法律制度提供了有益样本。^③

2. 采取激励措施,鼓励干部大胆作为

2019年2月,山东省“担当作为、狠抓落实”开年工作动员会在济南召开。会议强调要大胆使用“李云龙式”干部,引发众多关注。“李云龙式”干部的最大特点就是敢于担当,不怕得罪人。重用“李云龙式”干部的提出释放出为创新者开道、为实干者兜底,让重实干、敢担当的干部政治上有奔头的重要信号。会议还提出要大张旗鼓地表彰奖励担当负责、狠抓落实的单位和个人。泰州市创设“骏马奖”,对深化改革勇争先、推动发展走在前的单位和个人进行褒奖,激励广大党员干部锐意进取、奋发有为,为推动泰州高质量发展走在前列多作贡献。让“政治强、专业强、担当强、自律强”成为共同价值追求,成为泰州干部最鲜明的特质。^④

3. 直接适用容错免责规定,免除相关人员的相应处分

深圳市完善容错纠错机制,建立考察评价干部“保护清单”,对积极承担急难险重工作出现失误等10种情形,不作负面评价,不影响提拔使用。^⑤青岛、杭州、绍兴、郴州等地规定,对于干部因在改革创新中出现的失误,主观上并非为自己、他人或单位谋取私利,可以免责。换言之,在实际工作中,对于主观上为民为公的干部,即使工作中出现了一些无意的过失,也予以适当宽容。这一规定有助于解除干部的后顾之忧,激发他们干事创业的热情。

4. 公布典型案例,促使容错纠错机制落到实处

针对容错难、问责难主要难在政策边界模糊,可操作性不强,尤其缺乏典型案例示范引领的问题,宿迁市注重发挥案例引领作用,印发容错减责免责典型案例,让容错纠错防错人人知晓,促进干部担当。^⑥

此外,有些地方建立容错免责的配套机制,为干部积极履职保驾护航。例如,张家港市建立重大改革创新风险备案机制、澄清保护机制等五项容错免责配套机制,形成防错、审错、容错、纠错的全过程链条。又如,无锡市对锡东垃圾焚烧火电厂复工等改

革创新工作实施风险备案。^⑦

三、构建干部容错纠错机制方面存在的问题

虽然全国各地积极探索构建容错纠错机制并取得一定成效,但是总体来看,这一机制的探索还处于初步阶段,难免存在一些问题。具体来说,主要表现在以下几个方面。

1. 容错免责的事由缺乏规范化认定

《意见》在干部队伍建设的教育、考核评价、容错纠错等方面提出了系统、务实的新思路,彰显了中央层面关于容错纠错的顶层设计,也是地方在实践中探索建立容错纠错的重要遵循。然而,《意见》并没有明确容错免责情形的构成标准。中央文件规定提供了容错的尺度参照,如动机、原因、程序、后果等容错要素,为部门或地方结合实际推进容错纠错的改革创新提供了很大空间。但是,这些尺度模糊,尚未作出清晰界定,在某种程度上导致各地政策文本存在扩大容错免责的情形,存在极大的认定自由裁量空间,如“可容”与“不可容”的尺度把握等方面存在较大差异,使得免责和问责的界限难以明晰,容错判别尺度不易准确拿捏。^⑧

2. 地方政策文件与相关法律法规规定存在不一致

各地关于容错免责的政策文件中一般采用“可以免责”的表述方式,没有明确容错免责的内涵,比较原则与笼统,而《公务员法》《公务员处分条例》对于每一种免责方式都有相应的认定条件,各地容错纠错的政策文件与《公务员法》《公务员处分条例》等法律法规在容错免责的原则性问题上没有达成统一。

3. 各地容错纠错的政策文件规定差异较大,特别是关于免责程序的规定存在较大差异

一些地方制定的容错纠错机制没有区分重点适用领域、重点适用对象,相关细则的原则性较强而操作性弱,特别是关于免责程序的规定存在较大差异,缺乏完备的制度操作程序。以容错免责的程序为例,江苏、重庆、吉林三省、市相关政策文件中关于免责程序的规定存在较大差异,由此可能导致工作对接中出现难以协调统一的问题。

4. 容错与纠错出现不平衡

容错纠错机制包含容错和纠错两方面,两者相辅相成,缺一不可。容错并不意味着不改正错误,容

纠并举,这一机制才能真正起到实效。但在各地出台的容错纠错机制实施方案中,只有少数地区增加了纠错内容,部分地区只讲容错,不讲纠错,没有将容错和纠错很好地统一起来。

5. 容错纠错相关配套制度尚未形成,干部容错纠错机制面临着制度环境的挑战

容错纠错机制的运行是一个复杂的过程,而相关配套制度是这一机制得以顺利运行的保障。就目前情况而言,有关配套制度如对改革创新失误者的澄清保护制度和负面影响消除制度尚未建立,有些略显过时。总体而言,包容的制度运行环境尚未真正形成。

四、新时代健全干部容错纠错机制的路径选择

健全干部容错纠错机制是新时代加强党的建设的重大举措,对于深化党的自我革命、推动全面从严治党向纵深发展具有深远的影响。构建容错纠错机制是一项系统工程,需要在实践中通盘考虑、稳步推进。针对构建容错纠错机制方面存在的问题,吸取各地可资借鉴的成功做法,当前和今后一段时期,可以从以下几个方面做起,进一步健全容错纠错机制,使其更具科学性和可操作性。

1. 树立适度容错、科学纠错的观念意识

容错纠错机制的建立和完善,需要整个社会的理解和支持。进入新时代,面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务,广大干部更要积极作为、开拓创新。为了调动其干事创业的积极性,非常有必要建立健全容错纠错机制,使他们继续保持干事创业的热情,减轻他们害怕干事出错而被问责的心理包袱。为此,领导干部特别是主要领导干部要树立适度容错、科学纠错的观念,理性看待并妥善处理干部在工作中出现的失误,解除他们的后顾之忧。人民群众也要客观地看待干部的某些失误,从而在全社会形成尊重、关心、支持干部干事创业的良好氛围。

2. 确定容错纠错对象的正负清单

容错纠错的关键是界限要清晰,具有明确的适用范围。在构建容错纠错机制时,应对容错追责的边界和范围作出明确规定。习近平总书记对此提出了“三个区分开来”的重要原则,这为明确容错纠错机制的界限提供了基本遵循,也是为敢担当善作为干部大胆推进工作筑起了明确的底线。因此,要坚

持“三个区分开来”的重要原则,合理设置容错免责的前提条件和具体情形,划定容错的底线边界,对错误的界限进行明确而精准的划分。可采用概括性技术手段拟定可容性错误的正面清单与不可容性错误的负面清单,使操作者便于对照应用,同时要对清单实行动态化管理,及时更新调整不予容错免责的情形,做好与其他法规文件的衔接配套,明确可以免责的具体情形以及哪些责不能免,科学设定处罚等级,如从轻处理、减轻处理和免于处理,确保考量得当,以此作为容错纠错机制适用的基本依据。通过正面清单明确什么该干,通过负面清单明确什么不能干,鼓励探索、宽容失误,让敢担当、敢创新的干部没顾虑、有舞台。

3. 衔接容错纠错的党内法规与国家立法

社会主义法治必须坚持依法治国和依规治党有机统一原则。探索把容错纠错机制纳入国家立法的可行性,坚持法治理念,使党内容错纠错机制朝着法治化方向发展,实现容错纠错党内法规与国家立法的协调与衔接。为了保证党规与国法的协调性,需加强相互之间在规划上的协调性,保持党规与国法在容错免责的原则、认定标准、免责程序、实施效果评判等内容的基本一致。也就是说,既要避免立法上的重叠,也要避免内容的矛盾与不一致,让容错纠错机制与法律法规、党的纪律相互配合、相得益彰。容错纠错机制实施要加强与现有其他政策规定的衔接配合,在实施过程中,还应建立通报、评估、协商机制,保持党内法规和国家立法的相互配合,确保党内容错纠错机制与党和国家的政策方针相一致。

4. 制定严格规范的容错纠错程序

容错纠错机制怎么启动,如何运行,怎样发挥作用。对于这些问题,干部群众关心,社会关注。程序完善是容错纠错的重点内容,规范而完整的操作程序是充分发挥容错纠错制度效能的重要基础。因此,要建立一套完备效率、公平正义的容错纠错程序,从免责申请、组织调查、意见认定、结果运用等环节入手进一步细化、规范其操作流程和实施程序。每个步骤怎么开展,每个环节如何衔接,有关部门都要规定得详细明了,用明确程序消除当事者顾虑。明确认定主体,容错纠错的最终裁定由纪检监察机关会同组织部门负责。重点应抓好启动实施、调查核实、问题认定、结果运用等关键环节,确保容错纠错机制真正变成长效机制。启动容错纠错机制后,

要公开容错对象、事件及原因等信息,接受干部群众监督,保证程序公开透明、阳光运行。

5. 完善容错纠错的配套制度

容错纠错机制的落实落地需要完善相应的配套机制,形成“既鼓励创新、表扬先进,也允许试错、宽容失败”的制度配合。一是将容错机制与落实问责条例相结合,厘清激励与约束的关系。容错和问责是干部管理的“一体两面”,容错不是逃避责任的保护伞,必须在严密的问责制度下运行,该问责的必须严肃依法依规问责,不能以容错纠错代替问责追责。对干部既从严管理又关心爱护,是党的干部工作的一条重要经验。党要管党,首先要管好干部;从严治党,关键要从严治官。打铁必须自身硬。从严管理干部是对干部真正负责,好干部是选出来的,更是管出来的。同时,还要注重把对干部的严管和厚爱结合起来,既要严格执行有关制度,又要强化思想引领、行为矫正,营造宽严相济的良好氛围。二是将构建容错机制与落实纠错制度相结合,建立纠错整改机制。纠错是建立容错纠错机制的重要组成部分,纠错到位,才能把损失降到最低,保证容错效果。在建立容错机制的同时,必须建立系统性的纠错整改机制。对予以容错免责的单位或个人,由组织人事部门、纪检监察机关牵头,相关职能部门配合,指出错误和问题所在,帮助分析原因,研究解决办法,督促制定整改措施,重新履行科学论证、征求民意等程序,及时纠正改革创新过程中出现的偏差和失误。三是将构建容错机制与落实正向激励机制相结合,健全申诉救济机制。创新不能只依靠创新者的主观能力、个人情怀,还必须构建可持续的激励机制。严格按照法律法规,允许责任人和当事人申辩申诉,让“犯错者”有申诉渠道,尊重保护其合法权利,探索引入第三方评价,以反馈的事实和评估的结果为依据,综合考虑是否应当容错。正确把握干部在工作中出现的失误、错误的性质和影响,稳妥推动被问责和受处分期满的符合有关条件的干部合理使用。实行澄清保护制度,对查无实据或轻微违纪但不够追究纪律责任的问题,可以通过谈心、召开会议和通报等适当方式,及时在一定范围内反馈情况,消除影响;严肃查处诬告陷害行为,对造谣中伤、干扰改革创新造成恶劣影响的,要严肃依纪依法追究,应当从重处理,维护干部声誉,增强干部干事创业的安全感,引导干部一心一意谋发展。

6. 优化考核评价体系

精心制定科学合理的考核评价体系,强化考核结果运用,树立正确的用人导向,让敢于担当、奋发有为的干部脱颖而出。一是突出考核评价体系的科学性。细化评价内容、丰富评价方式、区分评价对象。在考察干部时,不以GDP论英雄,要对其进行综合分析研判,既看显绩,又看潜绩。要把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容。把年终考核与日常考核、阶段考核结合起来,特别是要看干部日常表现,不能光看“期末成绩”。干部考核也要切实听取群众意见。群众的眼睛是雪亮的,群众关是考核干部的一项重要环节,是保证考核公正、公平的根本手段。强化考核结果分析运用,将其作为干部选拔任用、评先奖优、问责追责的重要依据。加强考核结果反馈,引领干部自觉践行以人民为中心的发展思想,为民办事、造福于民。二是落实推进领导干部能上能下的若干规定。深刻把握能上能下的适用条件,加大对能力不足、动力不足、担当不足等不适宜担任现职干部的调整力度,使干部能上能下成为常态。落实干部能上能下的规定,难

点在处理“下”的问题。在实践中,要明确“下”的标准,疏通“下”的渠道,落实“下”的保障,让干部下得合理、下得合法、下得服气。同时,公正对待“下”的干部,让其有改进提高、重获提拔使用的机会。通过严格贯彻落实领导干部能上能下的规定,真正把忠诚干净担当的干部选出来、用起来,形成“能者上、庸者下、劣者汰”的良好用人导向。

注释

①梁仲明:《容错纠错应厘清的几对关系》,《陕西日报》2016年8月4日。②叶中华:《容错纠错机制的运行机理》,《人民论坛》2017年第26期。③黄旭东:《依法治国实践中容错纠错机制的构建》,《民主与法制时报》2017年11月16日。④顾介铸:《泰州力促干部担当作为 弘扬实干优良作风》,《新华日报》2018年9月2日。⑤程步一:《完善落实有为有位能上能下的用人机制》,《党建研究》2020年第8期。⑥王伟健、王国伟:《江苏宿迁宿城区印发容错减责免责“典型案例”:明晰政策边界 促进干部担当》,《人民日报》2018年8月28日。⑦赵晓勇等:《江苏多地探索容错纠错机制 为敢干者“兜底线”》,《新华日报》2017年6月21日。⑧刘畅:《容错免责机制的逻辑与路径》,《社会科学战线》2019年第9期。

责任编辑:文武

The Path Choice for Improving the Fault-tolerance and Error-correction Mechanism of Cadres in the New Era

Xue Ruihan

Abstract: In recent years, all over the country people have been devoted to exploring and building fault-tolerance and error correction mechanism and accumulated some experience. At present, there are still some problems in the construction of fault tolerance and error correction mechanism, such as the lack of standardized identification of the reasons for the construction of fault tolerance and exemption, the inconsistency between local policy documents and relevant laws and regulations, the great differences in the policy documents of fault tolerance and error correction, the imbalance between fault tolerance and error correction, and the lack of relevant supporting systems for fault tolerance and error correction. It is a systematic project to improve the mechanism of fault tolerance and error correction for cadres. It is necessary to establish the concept of appropriate fault tolerance and scientific error correction, determine the positive and negative list of fault tolerance and error correction objects, link up the inner-party laws and regulations and national legislation of fault tolerance and error correction, formulate strict and standardized procedures of fault tolerance and error correction, establish and improve the supporting system of fault tolerance and error correction, optimize the evaluation system, and make the cadres fault tolerance and error correction mechanism is more scientific and operational.

Key words: cadre; fault tolerance and error correction mechanism; path selection