# 精准容错纠错 激励干部担当作为的探索与思考

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深入推进全面从严治党，同时坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重，鲜明提出“三个区分开来”，建立健全容错纠错机制，宽容干部在工作中特别是改革创新中的失误，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。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》，要求坚持“三个区分开来”，建立健全容错纠错机制，宽容干部在改革创新中的失误错误。2022年10月，习近平总书记在党的二十大报告中再次明确提出：“坚持严管和厚爱相结合，加强对干部全方位管理和经常性监督，落实‘三个区分开来’，激励干部敢于担当、积极作为。”这些都为建立容错纠错机制指明了方向，提供了根本遵循。近年来，湖北省委认真贯彻落实“三个区分开来”，高度重视容错纠错相关机制的建立完善，在精准开展容错纠错方面积极实践，探索形成了不少有效做法。课题组在实地调研基础上，认真梳理相关做法、案例，形成调研报告。

一、湖北省开展容错纠错工作的实践探索

（一）健全制度规定，系统谋划容错纠错工作。党的十八大以来，全省各地在建立容错纠错机制上大胆探索，结合各地工作实际出台了一批相关制度。省级层面，2016年1月，省人大常委会通过《湖北省全面深化改革促进条例》，以地方性法规形式明确了5类“容错”免责情形；2017年8月，省委制定《湖北省实施〈中国共产党问责条例〉办法》，明确了容错免责细节；2018年8月，省委印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的实施意见》，明确提出可不追究或从轻、减轻追究责任的情形。省纪委监委先后制定了《关于鼓励和保护干部干事创业的意见》和《关于在疫情防控监督中激励保护基层干部积极性的指导意见》，以及为受到不实举报干部澄清正名、查处诬告陷害行为“两个工作办法”，得到基层党员干部好评。2022年7月，《湖北省容错纠错工作办法（试行）》（以下简称省委《工作办法》）正式出台，着力破解基层容错纠错“不敢容”、“不会容”等难题，标志着容错纠错工作在我省全面启动。市（州）层面，2016年以来，15个市（直管市、林区）出台了容错纠错相关制度，其中以党委或党办名义发文的有10个，以“两办”发文的有3个；在前期实践基础上，对相关制度进行细化并以纪委监委单独或联合名义发文的有10个，这些制度为开展容错纠错工作、健全容错纠错机制提供了有力支撑。

（二）严格把握情形，认真回应党员干部诉求。在严格落实《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》要求的前提下，明确规定容错纠错工作各类情形，对“三个区分开来”细化、具体化。比如，武汉市根据城市建设实际，明确了可以容错免责的9种情形。襄阳市、宜昌市、黄石市、孝感市等地规定，“法律法规明令禁止却依然我行我素的”、“造成重大经济损失、重特大安全责任事故、严重环境污染事故、严重群体性事件、严重社会不良影响等后果的”等，不予容错免责或减责。省委《工作办法》在总结各地实践经验基础上，坚持正面清单与负面清单相结合，明确了8种可容错的情形、4种可免责的情形、3种可减责的情形以及4种不予容错的情形。

综合来看，全省各地出台的制度中关于容错纠错情形如何确定，主要是“六看”：一看问题性质，看党组织和党员干部是先行先试、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。比如，某市总工会党组原书记李某任职期间，违反中央八项规定精神，以会议补助、加班费、值班费等名义违规发放津补贴，受到党内严重警告处分。对部分错误，李某认为自己很“冤枉”，“都是按照上级文件精神来的”。但无论是按照上级文件、还是本级文件，只要违反津贴补贴相关法规规定，就必须追究处理。二看工作依据，看党组织和党员干部是开拓进取、界限不明还是故意曲解、随意变通或无视规律、急功近利，分清是先行先试还是肆意妄为、是积极作为还是好大喜功。三看主观动机，看党组织和党员干部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。比如，2018年4月，某市河流管理局在日常巡检过程中发现，某水库溢洪道闸门存在漏水安全隐患。为应对即将到来的汛期，该局经研究决定实施水库闸门及启闭机维修养护等换项目。由于时间紧迫，经该局党委书记、局长黄某同意，该项目未进行政府采购，提前安排有相关项目实施经验的该市某水电实业有限责任公司进场施工，事后河流管理局补办了政府采购程序。黄某在工作中虽有程序性瑕疵，但没有为个人谋取私利等行为，经分析研判可予以容错。四看决策过程，看党员干部是集体研究、民主决策还是个人专断、一意孤行，在集体决策中是否对错误决策提出明确反对意见或保留意见，分清是依规履职还是滥用权力。比如，2019年9月，A市启动创建全国文明城市、国家卫生城市（以下简称“双创”）工作，该市B区政府党组成员、副区长林某负责B区背街小巷改造项目。为加快推进改造项目，林某主持会议研究通过了“双创”投资项目（背街小巷改造）小型项目抽签法，确定施工单位方案，其中明确规定对于不属于依法必须招标的工程项目在报名单位通过资格审核后，以公开抽签方式确定施工单位，并随后依据该方案分2批抽签确定了16个项目的施工单位。林某这一做法虽不符合有关规定，但其主观动机是为了加快推进改造项目，不是明知故犯也没有借机谋私，且在决策程序上经过了集体研究，并非个人独断专行，也没有造成重大损失或严重后果。因此，对林某可予以容错。五看后果影响，看党组织和党员干部行为的结果是造成了轻微负面影响还是造成了不可挽回的严重危害，分清是情节轻微还是影响恶劣；或者虽出现失误错误，但工作效果总体有利于推动经济社会发展，有利于维护国家、集体和人民利益的，可以予以容错。比如，某开发区招商引进A公司自动化设备项目，B公司为该项目施工总承包单位。因疫情影响，该项目停工，B公司因故不愿继续施工，A公司自行将施工总承包单位变更为其他公司。其后，A公司急需通过办理施工许可证申请融资贷款，但因该项目前后存在两个施工总承包单位，不符合办理施工许可证的条件。开发区政务服务和大数据管理局得知后报请区工业项目指挥部集体研究，为A公司办理了施工许可证。开发区纪委监委组织区人大、区政协、区委组织部联合召开容错会商会，认为该区政务服务和大数据管理局的行为虽不符合有关规定，但其初衷系立足于化解矛盾纠纷，打破项目建设僵局，助力企业发展，且达到了预期目标，取得了良好的效果，可予以容错。六看纠错态度，看党组织和党员干部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。这些探索和总结为实施容错纠错提供了实践依据。

（三）明确程序流程，提升工作实操性规范化。省委《工作办法》明确了容错启动、调查核实、征求意见、决定处置、反馈结论等5个方面的工作程序，细化工作措施要求，增强容错纠错工作的程序性和可操作性。特别是在容错启动上明确实行“双轨制”，一方面，责任追究机关在启动问责程序时，同步考虑是否符合容错情形；另一方面，党员干部本人或者党组织认为符合容错情形的，可以主动提出申请，使容错纠错工作更科学更规范。十堰市、咸宁市把容错程序划分为申请、受理、核实、认定、报审、反馈等6个步骤。荆门市探索建立由纪检监察机关和组织部门、法律人士、行业专家、利益关联方代表、群众代表、媒体等多方代表组成的容错减责评估委员会，共同对容错减责事项进行研判，增强容错机制的民主性、开放性和公信力。

（四）做好“后半篇文章”，激励党员干部干事创业。坚持惩前毖后、治病救人方针，对犯错误干部不是“一处了之”、“一棍子打死”，而是通过多种途径，教育引导他们端正思想、重燃斗志、担当作为。一是开展回访教育。了解犯错误干部在思想、工作、生活等方面情况，有针对性地开展谈心谈话等活动，帮助其放下包袱、改正错误、履行职责。2017年6月至2023年5月，全省纪检监察机关回访教育干部70115人。二是提供干事舞台。对实施容错纠错仍需追究责任、且按规定有影响期的，待影响期结束后在干部选拔任用上不受影响，对表现优秀的可以提拔重用。三是及时“查诬”、“澄清”。坚持严查不作为与保护敢担当同时抓，部署开展打击诬告陷害行为专项行动，旗帜鲜明为改革者鼓劲、为实干者撑腰、为负责者负责。2017年6月至2023年3月，全省纪检监察机关共澄清正名14406人次、查处诬告陷害行为503起。

（五）强化宣传引导，积极营造浓厚舆论氛围。为促进广大干部对容错纠错的深入了解和正确认识，推动容错纠错政策落地生根，通过政策宣讲、文件解读、典型案例等方式加以宣传引导。省纪委监委及时解答广大干部关心的热点问题，同时公布5个指导性案例，通过以案释纪、以案说法、以案论理，指导各级责任追究机关精准开展容错纠错工作。

二、精准容错纠错过程中存在的难题

调研发现，各地在开展精准容错纠错工作中也存在一些困难和问题。一是思想认识有误区。少数基层党员干部认为容错是变相“纪律松绑”，是给少数人发放“免责牌”、穿上“保护衣”；有的存在“凡错皆想容”、“有错就要容”的思想，把容错机制当作逃避责任的挡箭牌。二是明哲保身存顾虑。一些领导干部担当意识不强，存在不敢、不想、不愿容错纠错的情况，有的担心容错结果不被举报人认可而引发上访、闹访；有的担心给担当作为的干部容错，会招致其他因类似问题被处理的干部的投诉。三是政策界限难把握。有的容错纠错制度规定的适用情形多为原则性概括，与千差万别的实践情形难以一一吻合，导致基层不敢轻易开展容错纠错；在实践中，对失误错误“容”到什么程度、如何界定“有效挽回损失”等，基本靠责任追究机关自行把握，容易以主观标准来代替客观要求。四是容纠并举不到位。一些责任追究机关没有准确把握好“容”和“纠”的关系，没有将“容”和“纠”有机统一起来，存在重“容”轻“纠”、“容”多“纠”少，甚至“容”而不“纠”的现象，在纠正错误、追回损失、消除影响直至督促有关单位堵塞漏洞、完善制度上跟进不够及时，导致容错变纵错，影响了容错纠错制度的实际效用。五是协调联动有瓶颈。有的党委（党组）主导作用发挥不充分，纪检监察机关和组织部门、容错对象所在党组织之间衔接不紧；有时因有关单位开展容错纠错工作中担负责任的差异，导致对容错纠错政策把握的意见不一致。

三、关于精准容错纠错、激励干部担当作为的对策建议

（一）压实工作责任，构建联动工作格局。一方面，压实党委（党组）主体责任。各级党委（党组）要定期听取工作情况汇报，研究制定相关政策，支持和保障纪检监察机关、组织人事部门开展容错纠错工作，推动各地各部门加强工作衔接和沟通。压紧压实党委（党组）书记第一责任人责任，把落实“三个区分开来”情况纳入党委（党组）书记年度述职述责述廉内容。另一方面，强化部门协同联动。建立健全纪检监察机关、党的工作机关以及其他具有追责问责职能的党组织、部门的协同联动机制和定期联席会议制度，共同研判、共商对策。纪检监察机关要把握政策界限、精准执纪问责，通过规范程序、合理容错、及时纠错、澄清保护等，消除干部思想顾虑。组织人事部门要加强教育管理，对符合容错情形的及时容错，客观公正、合情合理考察考核和选拔任用干部。党的宣传、统战、政法等职能部门也要按照“谁问责、谁负责”的原则切实扛起工作职责，推动容错纠错工作全面推开、全面落地，形成强大执行合力。

（二）突出工作重点，推动制度落实落地。一是精准把握界限。在党章、其他党内法规和规范性文件、国家法律法规规定的范围内，结合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响以及挽回损失等情况，对干部的失误错误进行综合分析研判，对该容的大胆容错，对不该容的坚决不容。二是严格执行程序。严格执行“谁追责问责、谁容错”，确保容错启动“双轨制”运行。责任追究机关在启动问责程序时，要同步考虑是否符合容错情形，避免问责泛化、简单化；干部本人或者单位认为符合容错情形的，也可主动提出申请。在调查阶段，设置征求意见环节，对情况复杂的容错事项，应进行集体会商。三是坚持容纠并举。对已经出现的失误错误，应当及时主动采取补救措施，坚决予以纠正。对造成不良影响或者损失的，应当尽快消除影响、挽回损失，防止不良影响或者损失进一步扩大。责任追究机关在作出容错结论时，应当一并研究提出问题整改要求，督促指导深刻剖析原因、明确整改措施、落实长效举措，避免类似失误错误再次发生。同时，事后要加强监督检查，对未及时改正或者整改不力的，依规依纪依法追究责任。

（三）注重协调衔接，释放更多制度效能。一是厘清相关纪法关系。容错纠错工作，既要在符合纪法规定的条件下开展，也要注意把握好容错纠错政策与相关纪法规定的关系。比如，容错纠错的从轻、减轻和不予、免予追责问责，与《中国共产党纪律处分条例》第17条中的从轻、减轻处分，要精准区分、合理适用，准确把握“因公”与“因私”的区分标准，最大限度体现容错纠错工作的价值和效果。二是促进与问责制度的相互融合。在启动问责或责任调查过程中，对存在的失误性问题的性质、程序、后果等因素综合分析研判，及时介入开展容错调查核实，与相关部门沟通会商，提出容错情形认定从轻、减轻或不予免予问责的建议。三是促进与干部选拔任用制度的相互衔接。对因干部主动履职、担当作为，出现失误错误，但予以容错免责的，在单位或者个人各类考核评价、评先评优、表彰奖励等方面，均不作负面评价。注重对因容错受处分干部的后期跟踪和持续培养，对予以容错减责的，受调整职务处理或者轻处分影响期满，能够深刻反省、积极改正的，可以继续提名、平级转任等；表现突出的，可根据工作需要列为拟进一步使用或者提拔任用人选。四是促进与干部权利保护制度的相互配合。持续开展为受到不实举报干部澄清正名行动，进一步加大对恶意诬告、肆意造谣等行为的查处力度，坚决打击恶意制造谣言、诬告陷害他人的行为，真正免除干部的后顾之忧，营造纠歪风树新风的良好环境。同时，加大对党员干部关心关爱力度，落实落细谈心谈话制度，细化关爱政策措施，积极回应诉求和期盼，帮助解决实际困难。

（四）坚持综合施策，提升工作质量效果。一是强化督查指导。从全省层面加大对容错纠错工作的监督检查和精准运用指导力度，对工作中出现的主体不适用、程序不规范、结论不准确、纠错不到位、屡次出现容错等问题的地方和单位，及时提醒纠正，将监督检查结果纳入干部选拔任用、干部考核评价体系，引导各级党组织和领导干部既要做到“敢容”、“会容”，更要做到“容好”、“容到位”，确保制度落到实处、取得实效。二是加强总结交流。各级党委（党组）要深入基层，对容错纠错制度执行情况开展调研，广泛听取干部群众意见，收集成功做法、挖掘典型案例、总结有益经验，把经过实践检验的好做法好经验及时上升为制度规范，并在一定范围内推广试行。积极搭建各地各单位沟通交流的平台，通过定期召开协调会等形式，实现整体协同推进。三是坚持长效跟踪。建立容错纠错制度执行情况的长效跟踪机制，定期检验制度运行成效，了解执行落实中的阻碍和瓶颈，去除制度中不合时宜的因素，确保制度更能适应经济社会发展形势，更好地服务于新时代激励干部担当作为、推动全面从严治党不断向纵深发展的需要。

（五）强化学习宣传，营造良好工作氛围。一是开展教育培训。把习近平总书记关于“三个区分开来”和激励干部担当作为的重要论述精神纳入各地各单位理论学习重要内容，依托理论学习中心组、专题培训、集中研讨、案例教学、党支部学习等形式，推动干部熟悉容错纠错相关政策。二是广泛开展宣传。利用网站、“两微一端”、电视、报刊等平台，持续打好“文件解读+深度报道+案例指导”的组合拳，进一步加大对容错纠错制度和典型案例的宣传力度，为各地各单位开展容错纠错提供操作指引和实践指导，为党员干部营造宽容、和谐的干事创业环境和良好社会氛围。三是引导公众参与。探索采取座谈、专家交流、问卷调查等方式，围绕容错纠错的情形、程序、结果运用等方面内容收集意见和可行性建议，对实施过程中遇到的突出问题及舆情反映进行综合分析，提升容错纠错制度的科学性、实效性。

《党建研究》2023年第6期