国家治理

宽严相济构建改革的“容错机制”

□ 贺海峰

习近平总书记强调指出：“既鼓励创新、表扬先进，也允许试错、宽容失败，营造想改革、谋改革、善改革的浓郁氛围。”当前，全面深化改革进入深水区和攻坚期，诸多观念障碍和利益坚冰都亟待冲破，热切呼唤大批不惧风险、敢于担当的改革者急流勇进，迫切需要构建科学合理的“容错机制”为他们撑腰鼓劲。

全面深化改革的有力保障

改革本质上是全新的探索性试验，没有现成的模式可循，存在巨大的不确定性。党的十一届三中全会以来，中国改革主要采取“摸着石头过河”的渐进主义策略，通过不间断的摸索、试错、优化，在无数不确定的偶然性中寻找必然性。特别是对那些必须取得突破但一时还把握不准的重大改革，鼓励和支持部分有胆有识的干部和一些具备条件的地方先行先试。通过营造允许试验和失败的环境氛围，既降低了改革的信息成本和风险，也赋予一线改革者相机决策、灵活执行的空间，有利于调动他们啃硬骨头、勇涉险滩的积极性。

面对错综复杂的变革环境和艰巨繁重的改革任务，我们比以往任何时期都更迫切需要打造“容错机制”升级版。一方面，全面深化改革对干部的胆略与智慧提出了更严苛的要求。过去，推进改革的方式是由浅入深、由易到难、逐步深化，改革者很容易摸到“石头”，也容易达成“帕累托最优”。但进入深水区和攻坚期后，涉及的利益群体越来越多，遭遇的现实阻力越来越大，推进改革的敏感程度、复杂程度前所未有。不仅如此，在世界经济整体复苏疲弱乏力的背景下，我国发展又面临一系列新的问题和挑战，特别是宏观经济正处于“三期叠加”阶段，如何平衡促改革与稳增长、调结构、惠民生、防风险的关系成为当务之急。

另一方面，“为官不为”、庸政懒政怠政等现象有所抬头，某些地区和领域甚至出现“改革空转”的苗头。党的十八大以来，伴随着全面从严治党的强力推进，干部“乱作为”现象基本上得到了遏制。但与此同时，面对法纪、民意和舆论的多重考问，有的干部虽有心改革，却又担心会动辄得咎；有的干部曾被造谣，“一朝被蛇咬，十年怕井绳”；有的干部畏首畏尾，对矛盾和问题退避三舍；有的干部求稳自保，稍遇阻力就当起了“鸵鸟”；更有甚者虚张声势，以试点为名行拖延之实。在改革动力不足的情况下，通过构建完善的“容错机制”，形成鼓励探索、宽容失败的改革氛围，能够最大限度激发干部的改革热情，为全面深化改革提供更有力、更持久的制度保障。

宽严相济、便于操作

对于改革的“容错机制”，地方和社会上存在一些疑虑，主要是担心在执行中边界不清、标准不实、把关不严，容易异化为少数干部推卸责任的“保护伞”。针对这些突出问题和潜在的风险点，有必要进一步厘清边界、细化标准、严格把关，真正做到干部激励、保障和约束的有机统一。

构建“容错机制”，首先应当回到改革的价值原点。党的十八大之后，中央旗帜鲜明地提出“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”；强调必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革；强调要把改革方案的含金量充分展示出来，让人民群众有更多获得感。对于一线改革者来说，不可避免地会触动僵化的思维观念和固化的利益格局，甚至有可能面临各种非议、谩骂甚至公然抵制。在今年的全国两会上，习近平总书记特别指出：“要保护作风正派、锐意进取的干部，真正把那些想干事、能干事、敢担当、善作为的优秀干部选拔到各级领导班子中来。”这就释放出一个强烈的信号：只要干部守纪律、讲规矩，为党和人民利益而锐意改革，非但不会遭遇“秋后算账”，反而将受到保护和重用。

在具体的改革实践中，不少地方都曾尝试构建“容错机制”，但“勤勉尽责”“未谋取私利”等条款仍过于笼统、失之宽泛，难以从虚悬的提醒变为可操作的细则。古人有云：“宽以济猛，猛以济宽，政是以和。”这就启示我们，“容错”最首要的任务是设立宽严相济的区间限度。从“宽”的角度看，在落实“三个区分开来”的过程中，尤其要重点关注以下三种情形：一是在执行上级改革举措中出现的无意过失。“一分部署、九分落实”，当前改革落地的“最后一公里”难题开始凸显。对于那些经验丰富、冲在一线的基层干部，只要对党忠诚、个人干净、敢于担当，就不必求全责备、揪住小辫子不放。二是在上级尚无明确限制的探索性试验中出现的错误和失败。改革是没有先例的事业，在一些风险较大、敏感性强的领域，无论成败都将留下宝贵的改革遗产，给后来者以深刻启迪。对于这样敢为人先、不计毁誉的改革者，只要不在方向上犯颠覆性错误，理当给予包容和免责，给予关心和鼓励，给予再次试错的机会。三是在改革中因动真碰硬、敢于得罪人而被匿名诬告和造谣中伤。过去个别地方对此存在顾虑，即使这些改革者不存在任何问题，也往往因社会影响不好而被暂缓提拔。因而，必须注意甄别正常举报、恶意诬告，既大力支持正常举报者，又严肃查处恶意诬告者，还改革者“清白”的形象，保护干部改革创新的积极性。

从“严”的角度看，“容错”标准不宜无限放宽，必须设置严格的底线。一是坚持依法推进改革，凡属重大改革都要于法有据。有些干部片面地认为，勇闯法律的“禁区”“雷区”，不仅不应该被追究责任，反而最能体现改革者的魄力与能力。这种观点将改革与法治机械对立起来，没有看到“违法式改革”的种种弊端，也没有认识到改革已进入理性、规范、有序的新阶段。实际上，我国现有法律框架为改革探索提供了足够的制度空间，具体方式包括立法引领改革、立法授权改革、立法确认改革成果、立法预留改革空间和立法消除改革障碍等，完全可以灵活运用。二是坚持科学民主依法决策，最大限度避免决策失误。决策失误造成的损失和危害，在某种程度上甚至超过贪污腐败。过去，由于缺少责任认定和责任追究，不少“拍脑袋”导致的决策失误，都以“集体决策”的名义“集体免责”了。对于这种“三拍”型干部，无论多么勤勉、清廉，都不能予以“容错”。三是善于抓住改革机遇，及时打开新局面、实现新突破。“事之当革，若畏惧而不为，则失时为害”。改革如逆水行舟，如果任由问题积累，就会引发更大的风险。因此，高度警惕那种犹豫、敷衍的消极态度，对于故意拖延改革的干部，必须追究坐失良机的责任。

涉及一整套制度建设

领导情境理论认为，领导者首先设计和营造情境，再通过情境间接影响追随者，往往比直接发号施令更有成效。从这个意义上来说，构建改革的“容错机制”，重点是营造鼓励创新、宽容失败的制度情境。除了设置科学合理的“容错”标准之外，还应同步推进包括决策监督、考核评价、纠偏纠错、激励凝聚等在内的一整套制度体系建设。

规范严密的决策监督机制。改革不仅需要“容错机制”，更需要与之相制衡的“防错机制”，其中关键在于避免决策失误。应严格遵循公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。建立健全重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，做到重大决策严重失误原因不查清不放过，责任人不处理不放过，整改措施不落实不放过。

多元参与的考核评估机制。在对改革成效的评估上，政府和社会的评估结论往往存在较大落差。因此，应制定一个全国通用的改革评估标准，厘清改革的价值与方向，并以此考核评估各项改革的实际成效。探索将智库机构、各领域学者等纳入评估主体的范围，充分发挥不同评估主体的优势，形成既相互联系又相互制约的多元参与的评价体系，客观地反映改革的真实情况。

反应灵敏的纠偏纠错机制。纠偏纠错不是追究责任，而是当偏差、失误初见端倪时，及时纠偏纠错，避免放任错误扩大，造成更大的损失。当前的改革形势比以往任何时期都更复杂，涉及的利益关系盘根错节。改革难免会有局部的失误，失误之后如果没有及时矫正，很可能将带来系统性的社会风险。因此，建立健全反应灵敏的信息反馈和纠偏纠错机制至关重要，这其实也是对改革者最好的关心爱护。

科学有效的激励凝聚机制。“众人拾柴火焰高”，越是处于改革攻坚期，越需要汇集众智、增强合力；越是处于发展关键期，越需要凝聚人心、众志成城。一方面，要提升对干部改革失误的容忍度，尽快把更多改革促进派用起来，赋予他们更大的试验空间。另一方面，人民群众是改革的根本动力，在创业创新中难免会出现一些失误和不足，对他们同样应当予以善待、包容和引导。总之，通过充分的激励与凝聚，让所有群体都能放开手脚、甩开膀子，心无旁骛地投身到深化改革的洪流中。

管理视角

抓公共安全莫忽视运行安全

□ 李雪峰

提及公共安全，人们往往更为重视突发事件应急管理。但是一个重要的真相是，常态的、无时无刻不在进行当中的运行安全对于公共安全更具基础性。往往正是常态的运行过程中产生的不安全因素促成了我们不愿意看到的不安全事件。

运行安全治理失效的主要表现

工矿企业运行着生产活动，服务型组织和政府运行着各种有偿或无偿服务。所有这些机构的运行安全关系到生产服务从业者的安全，更关系到消费者和社会公众的安全。公共安全视野下的运行安全治理，就是对生产或服务系统的正常运转加以有效管控、不使其发生危害社会安全事故的治理过程。在现实中，运行安全治理常常由于运行计划不周、操作不当、监控不力而失效。

运行计划不周。这是指每一个运行单元（如一次大型活动或新的一次运输行程、新的一批产品生产）的计划工作不周全不严谨，为突发事件的发生造成隐患的情形。2015年，造成36人遇难的“12·31”上海外滩踩踏事件的背后就带有严重的运行计划不周的因素。尽管事发前上海黄浦区政府明确要求，“区公安分局要会同区市政委等部门做好活动预案……合理部署各类保障力量，确保外滩、人民广场、新天地等重点地区安全有序”。但是黄浦公安分局仅会同黄浦区市政委等有关部门在外滩风景区及南京路沿线布置了350名民警、108名城市管理和辅助人员、100名武警。与往年安排数千警力相比，安保人员配置严重不足。因此，当事发的陈毅广场上人员聚集达到与往年相当的30余万人时，发生踩踏事件的概率极大上升。

运行操作不当。这是指运行操作人员操作不当造成事件或事故发生的情形。由操作不当造成突发事件的事例比比皆是。以1999年11月24日大舜号海难事件为例，这个造成290人遇难、5人失踪的特别重大事故就是由于一系列操作不当造成的。当时大舜号滚装船载客304人，汽车61辆，由烟台港出发赴大连，途中遇风浪于是决定返航。在调整航向时该船横风横浪行驶，造成船体大角度横摇，船载车辆相互碰撞引起火灾，并进而导致船机失灵，最终该船翻沉。事故的操作原因：一是开船前船载车辆超载并且系固不良，致使在行船过程中发生移位、碰撞；二是返航时行船急转弯造成轮船大角度倾斜，引起船载车辆碰撞起火。

运行监控不力。这是指有关监管部门对于运行过程的监督、管控不力，使不当操作得不到控制而造成的危险情形。2015年，造成77人遇难失联、33栋建筑物被损坏的深圳光明新区“12·20”特别重大滑坡事故，就有明显的运行监控不力因素。事故的垮塌体为淤泥渣土受纳场的人工堆土。堆放渣土和建筑垃圾的堆土由于堆积过多过高，堆积坡度过陡且没有防护措施对堆土进行支护，导致失稳垮塌。遗憾的是，从事故发生之前两年起，就不断有群众向有关部门反映其风险隐患问题，但是都没有引起企业和监管部门的重视。对堆土运行监控不力显然应对垮塌事故负重要责任。

运行安全治理的反思

进一步树立“运行安全治理”的理念。公共安全领域的运行安全治理是常态化的工作，需要扎扎实实做好。不论是生产安全、交通安全、食品安全，还是人员聚集场所安全、治安安全、网络安全等等，抓好常态下的运行安全都是首位的，都是需要扎实地付出努力。抓安全是抓发展的内在组成部分，也决不能因为强调突发事件应急管理而忽视运行安全治理。

多向度抓运行安全治理。运行安全治理的一个向度是要内外并重，亦即内部管理与外部治理并重；另一个向度是标本兼治，其中，治标是采取直接的避免运行计划、操作与监控失灵的行动，治本则是提升有关人员和整个体系的能力（两个向度相结合的全面运行安全治理思路如下图）。

着重做好运行安全外部治本工作。外部治本措施对于全局运行安全治理具有基础性和根本性。各级政府要从战略和全局的高度，完善各领域的运行安全制度、培育全社会的运行安全意识，在全社会范围内引导、动员各方力量投入到运行安全运行治理之中。

	治 标	治 本
内部	内部管理治标措施：严格按照既定的运行安全管理规范，不折不扣地严格执行到位。这其中的关键责任要落实到位、落实到人，需严格考核、违规重罚。	内部管理治本措施：为了提升自身的安全运行能力，需加强内部安全运行教育，尤其是提升领导人员对安全运行的思想认识和运行安全管理的知识技能。此外，应适时更新运行安全管理体系，采用更为先进的安全运营管理标准与规范。
外部	外部治理的治标措施：强化政府安全监管部门对各类组织和活动的日常安全监管作用，通过安全大检查、严格执法等手段严密监控运行安全。	外部治理的治本措施：进一步完善有效治理的制度和规范；扎实开展安全运行的科普宣教活动，在全社会培育安全运营文化；引入社会力量监督机制，形成全社会关注并监督运行安全的局面。

西方国家如何治理互联网

□ 刘力锐

相较于发展中国家，西方国家的全球互联网社会化程度和网络社会成熟度都比较高。这些国家最早遭遇互联网的困扰，对互联网弊端的反思和治理起步也比较早，积累了较为丰富的经验，对我国互联网的治理现代化具有启发意义。

老大哥和守护神的平衡

西方国家法治传统悠久，法治手段被西方国家视为互联网治理最根本的手段。从20世纪70年代起，西方国家开始制定保护数据资料隐私的法律，如1970年德国制定的《黑森数据保护法》、瑞典1973年颁布的《数据法》、美国1977通过的《联邦计算机系统保护法》，但真正意义的互联网立法兴起于20世纪90年代初。2001年欧盟制定的《网络犯罪公约》成为世界第一部针对网络犯罪的公约，欧盟成员国和美国、加拿大、澳大利亚、日本等超过60个国家签署这一公约。美国堪称互联网法治化治理的典范，先后通过了140余部与互联网相关的法律法规，并形成大量的司法判例，涵盖网络基础设施、言论自由、新闻出版、个人隐私、未成年保护、知识产权、网络犯罪、国家安全等国家和社会生活各个领域，基本上形成了系统化的互联网立法体系。

西方国家依法治理互联网的最大经验就是保持国家管制和公民权利之间的平衡。国家到底是互联网时代的老大哥还是公民权利的守护神？言论自由、隐私权和国家安全是西方互联网立法的重点领域，这也是国家管制和社会活力、政府角色与公民权利的冲突和张力最突出最集中的地方，网络自由至上还是国家秩序至上争论不休，但西方国家在互联网法治实践中保持和形成了国家和社会间的合理的平衡机制，形成互联网治理的稳健和可持续发展道路。

从西方国家网络法案的曲折进程来看，制定网络监管法律法规是个复杂、专业和多方力量博弈的过程。这一过程看似效率低下，实则是一个效果与代价、意志与理性、权力和权利相平衡的过程，是一个审慎态度与法治思维兼顾的过程，是一个法律与技术相互适应的渐进完善过程。第一，网络立法要符合宪法精神，建立一套下位法符合上位法的互联网法律体系和执法体系。第二，网络立法要保障自上而下的权力意志与自下而上的社会意志的平衡，要保障社会和公民的实质参与。第三，网络立法要考量技术环境运行的实际效果，那些对少数人网络失范行为规制不力而对大多人正常网络使用行为严格管制的法律法规，似乎不太适应这个网络技术发展和社会应用快速变革的时代。

负能量和正能量的转化

互联网是人类德行和智慧的镜子，它既不是天使，也不是恶魔，负能量和正能量是可以相互转化的。互联网络正负能量的转换经由个人、社会和政府不同角色引导而实现。

行业专家引导业余爱好者。在互联网时代，用户生产内容成为常态，由于缺少信息把关人，虚假、谬误和谎言充斥在网络空间。维基百科允许任何人在其网站添加和编辑条目内容，业余爱好者取代了专业人才成为网络时代的编纂专家，由于缺乏筛选和编辑，混乱的内容增加了人们筛选正确信息的难度。2006年倡导将公众参与和专家指导融合的大众百科出现了，它在继承维基百科全民性的基础上引进了专家的权威性。大众百科招募的专家在自己擅长的领域发挥专业特长对网络信息进行生产、纠偏和解决争议，被挑选出来的治安官惩治违规者。这样，一个结合传统专业优势和网络生命力来促进集体智慧生产和传播的解决方案诞生了，在清扫网络虚假和谬误中发挥着专业和质量标准尺度的作用。



政治精英组织积极分子。在西方国家有不少政治积极分子不满执政党的政策，纷纷组织建立各种抗议网站，发起抵制运动。新生代的政治精英敏锐捕捉到其中的政治机会，主动将积极分子的不满和诉求，转化成政策倡议或竞选议题。当前美国最著名的竞选专业网站之一Meetup.com就是这样产生的。在2004年美国大选中，民主党候选人霍德华·迪安和竞选顾问乔·崔皮主动与Meetup.com合作，将其发展成为美国著名的竞选动员网络平台，从而为竞选集会凝聚了大量的智力、资金、人力，聚集在Meetup.com网络空间的积极分子和志愿者成为美国网络竞选的先驱。通过政治精英的整合，体制外的挑战者被有效地吸纳到美国两党政治的竞选体系内，不断地扩大了政党竞选的社会基础。

智慧政府携手智慧公民。互联网是双向赋权，既能向公民赋权，也能向政府赋权，智慧政府找到了利用互联网双方赋权提升政府和社会合作能力的路径。美国专利和商标管理局探索出借助互联网开展同行专业审核的审批创新。美国专利申请有400多个大类，几千个子类，政府没有足够的专利审核员和知识来鉴定、审核不同行业与领域的申请，专利审批积压严重。美国专利局建立同行专利网站，将每个申请挂到网站上100天左右的时间，让那些对专业有兴致且具有专业的人自荐参与专利的审批中来。每个自荐参与者的审批行为都是全程留痕且可视化的，每个专利申请都会经历不同自荐审批人的单独审核，最终生成网络审核结果。通过合作、自荐参与和可视化团队协商，智慧政府可以最大限度利用社会智慧提高政府治理水平。