

行政执法容错机制的困境及完善路径

袁东升

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年5月23日；录用日期：2023年6月16日；发布日期：2023年8月29日

摘要

行政执法容错机制在新时代具有激发行政执法人员创新执法方式、执法理念，促进法治政府建设的重要作用。为了解决行政执法人员创新执法的后顾之忧，激励其主动作为，保障其合法权益，本文将研究对象聚焦于行政执法领域的容错机制，容错对象设定为行政执法人员。通过网络检索的方法发掘与容错机制相关的政策文本和法律法规、规章的规定，了解该机制的发展概况和在行政执法实践中的运行情况。经过筛选并分析法律文本，发现行政执法容错机制存在社会认同度不高、容错主体规定不一致、容错情形存在差异、容错程序规定不明等问题，提出具有针对性的完善路径，为构建行政执法容错机制提供参考。

关键词

行政执法，容错机制，困境，完善路径

The Dilemma of the Fault-Tolerant Mechanism of Administrative Law Enforcement and the Path to Improvement

Dongsheng Yuan

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: May 23rd, 2023; accepted: Jun. 16th, 2023; published: Aug. 29th, 2023

Abstract

The fault-tolerant mechanism of administrative law enforcement plays an important role in sti-

mulating administrative law enforcement personnel to innovate law enforcement methods and concepts in the new era, and promoting the construction of a rule-of-law government. In order to solve the worries of administrative law enforcement personnel in innovative law enforcement, encourage them to take the initiative and protect their legitimate rights and interests, this paper focuses on the fault tolerance mechanism in the field of administrative law enforcement, and sets the fault tolerance object as administrative law enforcement personnel. Through the method of network search, we explore the policy texts and provisions of laws, regulations and rules related to the fault-tolerant mechanism, and understand the development of the mechanism and its operation in the practice of administrative law enforcement. After screening and analyzing the legal texts, it is found that the fault-tolerant mechanism of administrative law enforcement has problems such as low social recognition, inconsistent provisions of fault-tolerant subjects, differences in fault-tolerant situations, and unclear provisions on fault-tolerant procedures, and a targeted improvement path is proposed to provide reference for the construction of administrative law enforcement fault-tolerant mechanism.

Keywords

Administrative Law Enforcement, Fault-Tolerant Mechanism, Dilemma, Improvement Path

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

构建行政执法容错机制能够完善政府部门及其工作人员的责任分配与追究机制，在保障其权责一致的同时又能鼓励创新、激励主动作为，故对于新时代建设法治政府具有重大意义。自2016年3月国务院政府工作报告明确提出要建立健全容错机制以来，该机制在理论和实践领域得到了较快的发展。在理论层面，学界以鼓励领导干部创新为视角对容错机制相关概念界定、政策依据、法理蕴含等展开了大量研究。在实践层面，国务院有关部门、各省市地方政府及其职能部门相继出台了多部有关容错机制的规范性文件，为容错机制的实施运行提供了基本的实体规则和裁判程序。但在行政执法领域，容错机制的构建还处于初级阶段。学界对行政执法容错机制的研究较少，该机制在实际运行中还缺乏制度规则、执行程序等实体与程序法律依据的支撑。构建行政执法领域的容错机制，除了要把握容错机制的整体发展脉络之外，还应当厘清容错机制的主体、范围、程序。针对以上几个问题，本文将梳理容错机制的产生与演进历程，发掘有关行政执法容错机制的法律文件，以获悉该机制在行政执法领域的实然运行情况和困境。在此基础上，给出明确容错机制的具体实施部门、明晰容错机制的具体适用情形、完善容错机制正当程序等建议，以期对当前行政执法容错机制的构建有所助益。

2. 问题的提出

2.1. 容错机制的由来

根据现代汉语词典，容的本义是指容纳，容错，亦作“容厝”。亦作“容措”。指措置；安放。“容错”一词首先运用于计算机通信技术领域，2016年3月，国务院政府工作报告中明确提出要容错机制，给改革创新者撑腰鼓劲，让广大干部愿干事、敢干事、能干成事。鉴于此，国家推行容错机制的目的是为了给各级干部撑腰鼓劲，让他们可以放开手脚为人民服务^[1]。目前行政执法领域还存在着许多难题亟

需破解，需要行政执法人员涉险滩、闯难关，容错机制成为了提高法治政府改革创新力度的重要制度。在建设中国特色社会主义法治国家的背景下，该机制逐渐发展成为法律制度框架内的实体规则和裁判程序。早在 2006 年，深圳市人民代表大会常务委员会发布的《深圳经济特区改革创新促进条例》就明文规定了未达到创新效果而免责的内容，这是容错机制首次出现在地方性法规的立法实践中。

2.2. 理论依据

容错机制的提出与发展有着丰富的理论依据，其中主要有马克思主义的认识论、有限理性理论、宽容理论。

一是马克思主义的认识论。构建容错机制是马克思主义认识论在干部管理中的实际运用，是正确处理和对待全面深化改革进程中探索性失误的重大举措[2]。党的十八届六中全会指出，建立容错纠错机制，宽容干部在工作中特别是改革创新中的失误。2022 年 10 月 16 日，党的二十大报告明确指出：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。二十大重申“三个区别开来”相关重要论述，是对容错机制的长期坚持、也是对容错机制有更加深入认识的体现。改革不是一帆风顺的，必然经历曲折的过程，而行政执法人员对于执法创新工作的认识也不是一蹴而就的，是一个不断重复、螺旋式上升的过程。

二是有限理性理论。该理论认为人的理性是有限的，即使是在理性主义和理性认识被无限放大的今天，我们也必须对人的理性进行冷静的分析和思考[3]。在改革创新过程中，人的理性思考或许能够规避许多风险，避免走更多的弯路，为社会建设、经济发展带去最大的个人效益。但是，这并不意味着改革创新主体能够始终保持这份成效性，其即不能预知未来，更无法掌控未来。保持理性无法解决所有困惑，更无法避免错误，容错机制的构建就是为了保护这份理性，故我们需要警惕与打击那些违背理性、违法违纪、破坏社会道德和底线的行为。

三是宽容理论。宽容一词最早源于西方 16 世纪宗教分裂时期。后续发展成为法律概念，并逐渐发展成为重要的社会、政治价值观念[4]。宽容是民主社会的一种美德，有利于社会公序良俗的搭建，而宽容的类型主要有国家宽容、社会宽容、个人宽容。容错机制被党中央反复提及就是一种国家宽容政策的体现，即国家宽容改革创新失误。但是仅有国家层面的宽容还不够，如果缺乏社会对容错机制的宽容，将难以形成社会容错的大氛围，使容错机制缺乏社会公信力；如果缺乏个人宽容，会使社会主体之间产生对抗性心理，激化个人乃至社会矛盾。

综上，容错机制的提出具有重要的理论价值和时代意义，能够鼓励行政执法人员在面临疑难复杂案件时能有所作为，在法律规范内锐意创新，并充分保障其合法权益。构建行政执法容错机制也是建设法治政府的要求，有利于加快建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，必须加以重视。

3. 行政执法容错机制的实然运行

由于行政执法领域容错机制的规定尚不明确，故本文通过网络检索的方式探究了容错机制的整体发展情况，再聚焦于行政执法领域的容错机制，以求更加深刻地把握容错机制的实然运行情况。

3.1. 对容错机制的整体探究

根据知网论文检索，该机制的研究在 2012 年至 2015 年期间较少，发文量每年不超过 10 篇；2016 年和 2017 年分别跃升至 62 篇和 94 篇，2018 年则达到顶峰，发文量高达 104 篇[5]。2019 年至 2023 年 5 月期间，学界有关容错机制的总体发文量已经超过了 300 余篇。根据各省市人民政府网站、北大法宝等门户网站，一共检索到 11 份地方性法规中有关容错机制的内容、53 份其他规范性文件专门规定了容错

机制。由于中央层面还未出台行政执法容错机制的专门性立法文件，导致该机制在地方立法中具有局限性。中央只出台了原则性的规定与倡导，由各地区进行自主探索实践，这种模式被学界称为“众创”试验模式。而容错机制的构建是典型的“众创”试验[6]。如深圳市、上海市、成都市均出台了促进改革创新的地方性法规。因容错机制的特殊作用，决定了该机制多规定于改革创新和行政执法过错责任追究的立法之中。

2020年中国数字经济规模占GDP的比重超过38%，迈上新台阶[7]。迈入数字经济时代，社会各界高度起重视数字经济的效用。数字经济可以为国家推进数字政府建设提供大量的数据服务和技术支持。数字经济作为一个亟需创新突破的领域，引起了各省市的高度重视；如浙江省、广东省、江苏省等地分别发布了促进本地区数字经济发展的地方性法规，其中规定了容错免责的情形，如未牟取私利、未为他人恶意串通、未损害公共利益和人民群众合法权益、因上位法的修改或者国家政策的调整、符合国家的改革方向、容错纠错适用程序合法、属于缺乏经验先行先试、国家尚无明确限制的探索性试验或者是为推动发展的无意过失等。上述规定为促进数字经济的发展提供了法律依据，也为数字经济领域内推进改革创新的行政执法人员免除了后顾之忧。下图是各省市容错机制其他规范性文件的统计。

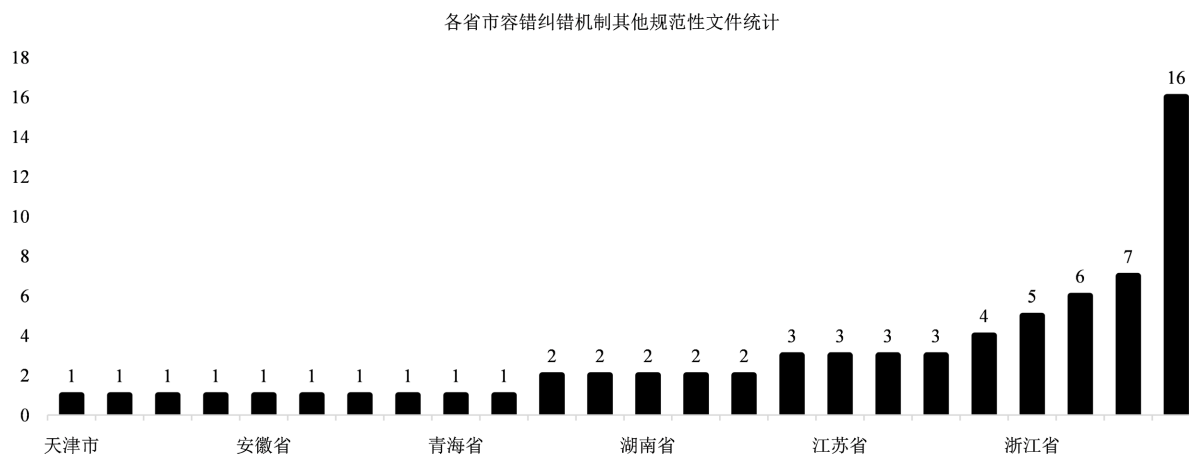


Figure 1. Statistical chart of other normative documents of fault tolerance mechanism in various provinces and cities
图 1. 各省市容错机制其他规范性文件统计图

根据国家法律法规数据库、北大法宝、各地方政府信息公开门户网站，共检索出 70 余篇容错机制的规范性文件。图 1 是 2023 年前我国已经出台了容错机制规范性文件的省、自治区、直辖市，共 24 个省级行政区划已经出台了相关规范性文件。其中陕西省已经出台了 16 份有关容错机制的规范性文件，居于首位。云南省、北京市分别出台了 7 份、6 份容错规范性文件，此外还有 21 个省市出台了 1~5 份容错规范性文件。

综上，中央在建立容错机制方面的密集表态和强力动员直接推动了地方的政策创新，容错机制的探索从早期的局部自发行为逐渐变成一场全国性运动[8]。在地方立法层面，全国各省市积极响应党中央有关建立健全容错机制的倡导，呈现出“众创”试验的模式。地方立法中规定了有关容错免责的内容，不仅为改革创新者鼓足了底气，也为国家踏上高质量发展之路保驾护航。

3.2. 行政执法领域容错机制的运行

通过对国家法律法规数据库、北大法宝、各省市政府信息公开门户网站等平台进行检索，以“行政

执法责任制”、“容错机制”为关键词，共找到 16 部规章、6 份其他规范性文件中有关于容错机制的规定，如表 1 所示，其中主要涉及公安、市场监督管理、生态环境保护、民政等领域。学界对容错机制的研究已经形成了比较完整的体系，主要从宏观法规性制度、中观理论性机制搭建、微观程序性机制运行三个方面进行[9]。上文已经对容错纠错机制的部分理论依据进行了介绍，现以我国出台的法律文件为基础，对行政执法容错机制的主体和对象、容错情形、容错制度进行分析。

Table 1. Search results of legal documents related to fault-tolerant mechanisms in the field of administrative law enforcement

表 1. 行政执法领域有关容错机制的法律文件检索结果

类别	时间	法律文件名称
部门规章	2016 年	《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》
部门规章	2021 年	《市场监督管理行政执法责任制规定》
省政府规章	2005 年	《贵州省行政执法过错责任追究办法》
省政府规章	2007 年	《山东省行政许可过错责任追究办法》
省政府规章	2008 年	《西藏自治区行政执法过错责任追究办法(试行)》
省政府规章	2012 年	《浙江省行政执法过错责任追究办法》
省政府规章	2018 年	《河南省行政执法过错责任追究办法》
省政府规章	2019 年	《河北省行政执法过错责任追究办法(2019 修正)》
省政府规章	2020 年	《青海省行政执法过错责任追究办法(2020 修订)》
省政府规章	2020 年	《青海省行政工作人员行政过错责任追究暂行办法(2020 修订)》
省政府规章	2020 年	《海南省行政执法过错责任追究办法》
省政府规章	2021 年	《辽宁省行政执法过错责任追究办法(2021 修订)》
市政府规章	2006 年	《昆明市行政执法责任制实施办法(2006)》
市政府规章	2013 年	《唐山市行政执法过错责任追究办法》
市政府规章	2018 年	《沧州市行政执法过错责任追究办法》
市政府规章	2023 年	《吉林市行政执法过错责任追究办法(2023 修订)》

一是容错主体和对象的规定。由于中央层面还未出台一部关于容错纠错机制的专门立法文件，而是由地方立法对该机制自行探索，故以各省市尚具有法律效力的立法文件为参考依据。其中，法律规定的容错机制的主体大多为县级以上人民政府及其法制部门，其中县级以上人民政府负责对容错对象的容错工作，具体工作则交由法制部门；而由监察、人事部门配合相关工作。故在实践层面，县级以上人民政府的法制部门是直接负责具体工作的容错主体，对于容错机制的运行发挥着重要作用。容错对象通常包括行政执法机关和行政执法人员。

二是容错情形的规定。容错情形是容错机制最重要的内容，它直接影响行政执法人员是否适用容错免责的相关规定，但各地区立法文件对容错情形的章节安排不一致，多规定于责任划分、追究范围、形式认定等章节。如《河南省行政执法过错责任追究办法》第三章责任划分部分规定了容错免责的情形，《青海省行政执法过错责任追究办法》第二章追究范围对其进行了规定，《海南省行政执法过错责任追究办法》第三章，形式认定部分对容错情形进行了规定。此外，各地容错情形的具体内容规定不一致，使得不同地区的行政执法人员在适用容错机制时存在差异，出现“同案不同判”的情况。通过文本分析，

对各省法律文件中的具体容错情形归纳为：① 因意外事件或者不可抗力导致执法过错发生的；② 因正当防卫或者紧急避险导致执法过错发生的；③ 因执法相对人的过错导致执法过错发生的；④ 因法律法规、规章、司法解释作出修改或者规定不一致导致执法过错发生的；⑤ 因法律文书被撤销或者变更而影响原有执法结论的；⑥ 因事实不清而适用证据规则所作出执法结论的或者新证据出现改变原有执法结论的；⑦ 发现行政执法错误及时纠正且未造成危害后果的；⑧ 行政执法过错情节显著轻微的；⑨ 因法定技术鉴定部门鉴定结论错误导致行政执法过错的；⑩ 执行上级或本级行政机关错误决定的；此外还有时效免责，如《吉林市行政执法过错责任追究办法》所规定的行政执法过错行为自终了之日起 2 年内未被发现的不予追究执法过错责任，法律法规规章规定的其他情形。

上述容错情形在法律文件中是一般的规定，因此尚不能明确体现出容错机制保障改革创新、激励行政执法人员新时代新担当新作为的作用。2021 年，国家市场监督管理总局发布的《市场监督管理行政执法责任制规定(下文简称《规定》)》系统全面的规定了 13 种容错免责的具体情形，《规定》第十二条规定：“在推进行政执法改革创新中因缺乏经验、先行先试出现的失误，尚无明确限制的探索性试验中的失误，为推动发展的无意过失，免于或者不予追究行政执法责任。但是，应当依法予以纠正。”第二十二条：“市场监督管理部门应当建立健全行政执法激励机制，对行政执法工作成效突出的工作人员予以表彰和奖励。”上述规定不仅体现出容错机制鼓励改革、激励创新的立法目的，还同时兼具容纠并举的精神，为市场监督管理领域的行政执法人员提供了较为系统全面的容错保障。

三是容错程序的规定。各省市的立法文件中尚未明确规定容错机制的程序，但可以参照适用行政执法过错责任追究的相关程序或者《行政机关公务员处分条例》中规定的程序，其具体步骤归纳如下：① 任免机关部门内部进行初步调查；② 任免机关有关部门发现确有过错行为需要进一步查证的，报任免机关负责人批准立案；③ 任免机关有关部门收集证据材料，所在单位意见；④ 任免机关有关部门告知被调查对象认定结果并听取其陈述申辩；⑤ 任免机关有关部门复核案件事实、理由、证据；⑥ 任免机关领导成员集体讨论，作出追责或免责的决定，将决定以书面形式通知被调查对象并在一定范围内宣布；⑦ 任免机关有关部门形成作出本次决定的工作档案。以上程序的运行还必须适用非法证据排除规则和回避制度来保障被调查对象的合法权益，确保程序合法，满足社会公平正义的要求。2016 年 1 月 14 日公安部发布的《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》中规定了人民警察适用执法过错责任追究的相关程序，大致内容如下：① 由公安机关负责查处，由公安机关纪检监察、督察、审计、法制以及执法办案等部门，在各自职责范围内主动、及时检查、纠正和处理执法过错案件；② 由法制部门负责审核案件材料；③ 法制部门通过阅卷、组织有关专家讨论、会同有关部门调查核实等方式来认定执法过错案件并形成执法过错认定书；④ 法制部门将执法过错认定书及时送达有关移送部门，由移送部门按照规定对人民警察的过错行为作出处理。

综上，我国有关部门规章和部分省市地方性立法文件中已初步规定了容错机制的相关内容，如容错主体、容错对象、容错情形、容错参考适用的程序，涉及公安、市场监督管理、环境生态保护等行政执法的各大领域。但以上容错免责的内容和程序大多属于行政执法责任制立法文件中的内置条文，各地也尚未制定出一部系统完整的容错机制的专门性法律文件。

4. 构建行政执法人员容错机制的困境

学界对容错机制的研究已超过十年，但多数研究采用定性分析的方法，缺乏实证性和可操作性。故前文已经通过检索大量的官方政策报告、立法文件来了解容错机制的历史发展脉络和在实际中的运行情况，据此也发掘出行政执法领域容错机制所存在的问题；如社会认同程度不高、缺乏系统性规定、容错主体不一致、容错情形存在差异、容错程序规定不明。

4.1. 社会认同程度不高

容错机制的构建具有其特定的历史背景和理论支撑，但是在“严”的主基调下，行政执法人员必须坚持执法必严，违法必究；而社会公众也要求对执法人员有错必纠。故在社会还未形成容错氛围的大环境下，社会公众会对容错机制产生错误的认识和理解。社会公众对行政执法人员的过错行政执法行为不持宽容态度，可能会造成行政执法效力以及执法部门社会公信力的下降。普通民众不能宽容具有过错的行政执法人员，要求从依法甚至从严惩处时，势必会阻碍容错机制立法文件的制定工作，即使事先出台了容错立法文件，也会因为民众的反对而被束之高阁^[10]。富强民主文明和谐美丽的现代化国家还在建设当中，和谐社会语境下宽容社会的建立也属于进行时。除了社会未形成容错氛围外，容错机制的运行也影响该机制缺乏公信力。如容错机制的主体通常为县级以上人民政府及其法制部门、监察部门、人事部门，缺乏其他社会公众的参与，难免出现认定不公正、不合理的情形，部分社会公众会对容错机制的适用持有怀疑态度。

4.2. 缺乏系统性规定

系统全面的规定有两层含义，其一是各省市有关执法责任制的立法均规定了容错机制，其二是行政执法容错机制自身规定要系统全面。如需系统了解行政执法容错机制的规则体系，首先应明确容错机制的定位。目前行政执法容错机制的相关规则多规定于行政执法过错责任追究的法律文件之中，属于行政执法责任制框架之内的免责机制。故要对于行政执法领域的容错机制展开研究，需根据各省市发布的行政执法过错责任追究办法为参考蓝本。目前，我国有十多个省市颁布了行政执法过错责任追究办法对行政执法机关及行政执法人员进行激励和约束并举，但其中部分规范性文件并未规定容错机制的内容，如《石家庄市行政执法过错责任追究实施办法》就没有容错免责的规则，故在行政执法责任制的大框架下，容错机制在各省市立法中未完全体现。此外，现有的行政执法容错机制仍缺乏系统性规定，主要体现在容错机制的目的、适用范围、容错主体、容错程序等方面。其中，容错机制的主要目的是完善行政执法责任制，助推执法人员创新行政执法理念、执法方式，但现有容错文件对此均无明确体现，只能根据中央出台的政策性文件来发掘构建行政执法容错机制的目的。行政执法容错机制的适用范围关乎到对主体容错免责的“进与出”，也直接关系到容错情形的具体设定。而现有容错情形的规定未从全方位、多方面考虑，导致相关规则笼统模糊，适用时难以操作。如《贵州省行政执法过错责任追究办法》第二十三条规定，行政执法过错行为情节、危害后果显著轻微的，可以不予追究行政执法过错责任。本条所规定之“情节、危害后果显著轻微”当如何判断？是根据执法人员行为的涉案金额数目还是现实损害程度来进行界定？该项规定在扰乱社会治安、环境生态损害、扰乱市场秩序等不同类型的行政执法案件中又该如何适用？据此，现有规则并未作出全面细分，阻碍了行政执法容错机制的实践操作。而其他容错免责的规则如容错主体、容错程序等均未作出系统性规定，在实际操作中需参考适用行政执法过错责任追究办法的相关规则。在此期间，将至相关执法人员于停职观察状态并停止其执法工作，间接地影响行政执法效率，有悖于行政执法高效便民原则。

4.3. 容错主体不一致

部门规章和各省市地方政府规章有关容错主体的规定并不一致。如市场监督管理总局规定的容错主体为市场监督管理部门，而实施管理职能的部门有多个，难以界定具体的容错主体，故市场监督管理领域的容错主体还没有明细化的规定；而公安部发布的《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》所列的容错主体较为全面具体，有公安机关纪检监察、督察、人事、法制以及执法办案等部门，其中由纪检

监察部门负责容错机制的具体工作，督察、人事等部门配合纪检监察部门的工作；故上述两份部门规章对容错主体的规定存在明显差距。此外，地方政府规章对容错主体的规定也不一致。2005年贵州省发布的《行政执法过错责任追究办法》所规定的追责主体和容错主体为县级以上人民政府，至于由政府哪个部门负责具体的容错工作，该规章并没有进行明确的规定。2012年，《浙江省行政执法过错责任追究办法》规定容错主体为上一级行政执法机关或者有权机关。对于上一级行政机关，可以根据行政执法人员所属部门并找寻上级部门来进行容错主体的界定，而对于有权机关的界定模糊不清，不具备操作性。2020年海南省发布的《行政执法过错责任追究办法》规定的容错主体为县级以上人民政府及司法行政机关。其中由县级以上人民政府负责容错工作，具体工作则由司法行政部门开展。综上，各省市地方政府规章所规定的容错主体不一致，但也存在交叉的规则，如县级以上人民政府发挥全面指挥容错机制运行的作用，但在法律上缺乏对容错主体的明确规定，在实际运行中势必会造成诸多困难，如主管部门、法制部门、纪检监察部门、人事部门之间缺乏协调联动，导致跨部门的协商机制运转不够通畅。使得财政部门、审计部门的有序参与得不到充分保障[11]。

4.4. 容错情形存在差异

容错情形是构建容错机制的核心内容，容错情形的界定将对行政执法人员产生直接影响，即是否可以纳入容错机制的适用范围而进行容错免责。界定容错情形首先要明晰容错边界——坚持社会主义法治的底线。清晰的容错边界能够精准地厘定可容之错的范围和标准，提升容错机制在“何错可容”识别上的全面性和一致性。对容错情形的规定追根溯源，则必须学习2016年习总书记提出来的“三个区分开来”重要讲话内容，其中的底线思维就是要求容错对象不能实施违法违纪行为，否则将排除在容错机制的适用范围，依照法律规定处理。前文对容错情形进行了大致分类，主要有容错对象的主观因素、客观因素、行为模式、危害结果；法律的空白、变动性、滞后性，行政行为的创新性、探索性等。上述容错情形虽然形式多样、内容丰富，但却是对行政执法领域容错情形的整体归纳，各中央政府部门、各省市立法所规定的容错情形的内容仍然存在差异。以2019年修订的《河北省行政执法过错责任追究办法》为例，只有两款法条规定了容错情形；而2020年修订的《青海省行政执法过错责任追究办法》第八条则规定了六种容错情形；2020年《海南省行政执法过错责任追究办法》则规定了八款容错情形的内容，故地方政府规章对于容错情形的规定不一致，地区之间存在较大差异。各地区在适用容错情形时会导致同案不同判的结果，我们固然要尊重地区之间的差异，但是在大力倡导要建设社会主义法治国家的新时代，缩小地区之间行政执法责任的立法差异势在必行，这不是在倡导建立绝对趋同的容错机制，而是要坚持最基本法律价值——公平与正义，以保障各地区行政执法人员的合法权益。

4.5. 容错程序规定不明

程序正当是现代法律制度中最基本的原则，正当行政程序原则应是指行政过程中，相对人享有的听证、陈述以及要求说明理由等具有独立价值的程序性权利[12]。该原则不仅保护了行政相对人的陈述、申辩、听证等合法权利，也能保障行政执法人员的合法诉求。容错机制作为行政执法过错责任追究制中的重要内容，发挥着保护行政执法人员享有容错免责权利的作用，必须完善容错机制的程序。前文已经论述了容错机制构建的程序性制度，但只针对公安部门、市场监督管理部门。根据各省市行政执法过错责任追究办法的法条内容，有关容错机制的程序并未做具体规定。故对行政执法人员进行容错免责时，仅能参考适用行政执法过错责任追究制度所规定的程度，但部分省市对于责任追究的程序规定仍然不明，导致在适用容错机制时缺乏程序依据。如2020年颁布的《海南省行政执法过错责任追究办法》、2021年修订的《辽宁省行政执法过错责任追究办法》、2023年修订的《吉林市行政执法过错责任追究办法》

等法律文件就没有明确的章节来规定责任追究的具体程序。海南省颁布的行政执法过错责任追究办法规定了七款容错免责、不予追究行政执法人员责任的条文，如果对该地区内的行政执法人员适用容错免责的规定，缺乏法定的程序不仅会给容错机制的运行造成困难，还会引起人民群众对容错机制合法性、正当性的争议，阻碍容错机制的构建。

5. 构建行政执法人员容错机制的困境消除

为了充分发挥行政执法容错机制激励创新、鼓励主动作为的作用，回应中央政策指导与建设法治政府的迫切需要，针对行政执法容错机制社会公信力的缺失、容错主体不一、容错程序不明等问题给出如下对策与建议。

5.1. 让容错有法可依

积极推进行政执法容错机制的立法工作，让容错机制在法治轨道上运行。可以适当开展容错机制探索性立法试验，如安顺市以《中华人民共和国公务员法》、《贵州省行政执法过错责任追究办法》、《中华人民共和国行政处罚法》等上位法为依据，颁布了《安顺市行政执法过错责任追究办法》，其中规定了第二十一条共七款规定了容错免责、不予追究行政执法过错责任的情形。该市还积极推进该办法的修订工作，不断完善责任追究机制、容错机制；安顺市仅出台了规范性文件而尚未出台政府规章或者地方性法规，但也为该市行政执法人员适用容错免责的规则提供了参考。该市应当继续推进行政执法过错责任追究办法的立法工作，将行政执法容错机制上升到法律层面，让容错机制做到真正的有法可依。其他省市还应该完善容错机制的规定，如河北省出台的《河北省行政执法过错责任追究办法》只规定了两款有关容错免责的内容、而银川市 2005 年颁布的《银川市行政执法过错责任追究办法》没有规定容错免责的内容。故各地区应当改善容错机制的规定不一、存在较大差异的局面，亟需推进容错机制的立法工作，让其在法制轨道上运行。

5.2. 提高社会公信力

在坚持“严的主基调”下，当前社会并未形成接受容错机制的大氛围，会给行政执法容错机制的适用带去较大争议。因此，需要提高社会公众对容错机制的接受度、认可度，降低社会公众对容错机制的质疑，以增强容错机制的社会公信力。首先，对行政执法人员容错免责虽然是行政执法部门的内部处理行为，但当其过错行为影响到社会公众利益、公民的合法权益时，应当适当吸收社会公众作为容错主体。比如吸收与案件相关的单位或者当事人、其他利害关系人作为容错主体参与容错免责的工作，以增强容错机制的社会保障性。其次应当吸收社会公众对容错情形规则的相关意见，同时要合理约束领导干部对于容错情形适用的自由裁量权。要明确规定容错情形以不实施故意违法乱纪的行政执法行为为底线，通过政府信息公开平台、政府官方自媒体等渠道汇集社会公众对于“何种情况应当容错、何种情况可以容错、何种情况不能容错”的看法和意见并对其进行理性研判与吸收理解，将所采意见和建议进行社会面公示以增强社会认可度。最后要使容错程序公开、公平、公正，在阳光下运行。一方面，对行政执法人员容错免责应该由执法部门全体人员展开讨论、公开处理，必须听取行政执法人员的陈述、申辩，保障程序公开、公正。对于类似容错案例应当合理参考、相同容错案例做到“同案同判”以体现公平理念。另一方面，涉及影响到社会公众利益的案件，应当广泛开展社会听证、论证会，听取社会公众对涉案执法人员是否容错免责的意见。以上举措可适当提高社会公众对容错机制的参与力度，拉进行政执法容错机制与社会公众之间的距离；还能助力形成容错机制的社会氛围，增强容错机制的社会认可度，提高其社会公信力。

5.3. 明确容错主体

确定容错主体是适用容错机制的首要一步，其直接决定了对行政执法人员容错免责认定的专业性、保障性。现有的各省市地方立法规定中，对于容错主体的规定并不一致；如2012年浙江省人民政府颁布的《浙江省行政执法过错责任追究办法》中只规定了适用对象，对于具体的适用主体，该规章并未作出规定；2018年河南省人民政府颁布的《河南省行政执法过错责任追究办法》规定由县级以上人民政府作为责任追究、容错免责的主体，由司法行政部门实施具体的工作。据此，地方立法中容错主体的规定应当适当统一且应当作出具体规定。由县级以上人民政府负责总体工作，由法制部门展开具体工作。当然还需要协调配合其他部门的工作，如人事部门、审计部门应当在人民政府的领导下配合法制部门的具体工作。此外，中央政府部门也应当对容错主体作出明确规定。如公安部发布的《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》明确规定容错主体为公安机关纪检监察、督察、人事、法制以及执法办案等部门，而市场监督管理总局发布的规章未对容错主体作出具体规定。故针对中央政府部门，也应适当统一容错主体的规定，由法制部门负责容错免责的具体工作，纪检监察、督察部门对容错的具体工作进行检察监督，人事部门则要积极配合法制部门的工作。

5.4. 明晰容错情形

容错情形就是要回答“容什么”这一问题，需要准确界定“错”的内涵。明晰容错情形首先要坚持习总书记有关“三个区分开来”的重要论述，其次要根据所属部门或地区行政执法的特殊性加以规定。“三个区分开来”重要论述所强调的容错底线就是不得实施违法违纪的行为，而部门或地方立法必须根据行政执法领域的专业性对容错情形进行界定。如公安部门、市场监督管理部门、生态环境执法等部门在规定的容错情形时必须兼顾一般性和特殊性。其中一般性规定是指所有的行政执法过错责任追究中必须坚持的容错免责情形，可划分为以下几大类。一类是行政执法人员的主观意识方面。如对执法过错的发生没有主观上的故意或者过失，而是由不能预见或者无法抗拒的原因所引起的不承担执法过错的责任，执法人员的目的正当，是为了正当防卫、紧急避险而造成了执法过错也不承担责任；二是根据行政执法人员所造成的损害后果的大小。如执法过错导致的结果显著轻微或者造成损害后果及时纠正，危害不大的，没有谋取私人利益的行为不追究行政执法过错责任。三是因法律法规规章的修改、冲突、废止导致行政执法过错的，不追究过错责任。四是因行政相对人的故意或过失行为导致执法过错的，不追究执法责任。五是充分运用证据规则或者证据改变导致执法结论变化的，不追究执法责任。六是因上级部门的命令或者其他部门的鉴定错误导致的执法过错，不追究执法责任。以上六种容错情形可以作为一般规定，而对于不同地区，不同领域，可结合本地情况或者行政执法领域的特殊性加以规定。比如在市场监督领域就规定了在推进行政执法改革创新中因缺乏经验、先行先试出现的失误，尚无明确限制的探索性试验中的失误，为推动发展的无意过失，免于或者不予追究行政执法责任的规定；而公安、交通运输、环境执法等领域也可以规定满足特殊性、创新性的容错情形；又比如在数字经济时代，为了推进大数据政府的建设，行政执法人员所实施的大数据创新执法行为造成的过错应当予以包容。

5.5. 完善容错程序

完善容错程序首先要坚持的几个原则是程序法定、程序正当、程序公平、程序高效。程序法定就是要对容错程序进行立法上的明文规定，如初步调查、准备立案、收集证据、听取陈述申辩、社会听证、复核事实和证据、集体讨论是否容错、负责人决策、告知相对人、案件归档等一系列程序必须由法律作出明文规定。图2是构建容错程序的期望模型。程序正当就是要完善容错程序的合理性，首先必须保障行政执法人员的陈述申辩的权利，还可以增加组织内部与外部社会的沟通交流，如决策前举办听证会，

增强社会公信力。程序公平就是要对每一个行政执法人员实现平等容错，做到“同案同判”，这就要求对容错决策主体的自由裁量权进行约束，防止出现不公平的处理情况。程序高效就是在保障合法容错、合理容错的前提下，快速实现对行政执法人员的容错免责；否则将会把容错对象置于一种“待处理”的状态，打击了行政执法人员的工作积极性，甚至会对执法部门的整体运转造成不利影响。

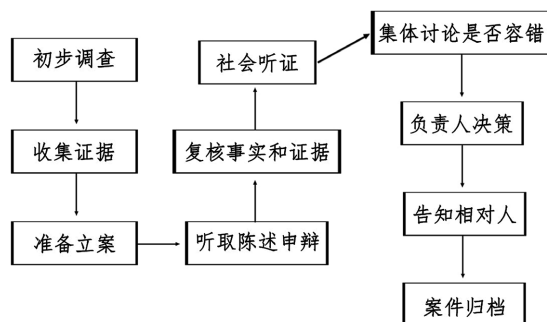


Figure 2. Schematic diagram of the fault-tolerant procedure

图 2. 容错程序示意图

6. 结语

本文通过梳理容错机制的理论依据、整体历史发展脉络，论证了该制度的重要理论意义和时代价值。在行政执法领域，容错机制也发挥着激励创新执法、提高执法效能，推动法治政府建设的重要作用。故本文通过检索有关容错机制的法律文本和其他规范性文件，把握容错机制在行政执法领域中的实际运行情况，发掘出行政执法容错机制存在社会认同程度不高、缺乏系统性规定、容错情形存在差异、容错程序规定不明等问题，针对上述问题提出相应的完善路径，期望对完善行政执法容错机制提供参考。

参考文献

- [1] 尚虎平. 构建科学有效的容错纠错机制[J]. 人民论坛, 2021(9): 40-43.
- [2] 房广顺, 董海涛. 构建容错机制的理论、历史与现实逻辑[J]. 人民论坛, 2016(11): 8-10.
- [3] 胡杰. 容错纠错机制的法理意蕴[J]. 法学, 2017(3): 165-172.
- [4] 王丽萍. 实证宽容: 民主理论框架与多元社会背景[J]. 天津社会科学, 2020(2): 70-77+110.
- [5] 胡世文. 干部容错纠错机制: 演进历程、主要论域与发展趋向——基于 2013-2020 年 CNKI 期刊论文的分析[J]. 湖北行政学院学报, 2021(6): 43-49.
- [6] 陈昭. “众创”试验: 理解中国政策创新的新视角——基于干部容错纠错机制演化的案例研究[J]. 公共行政评论, 2022, 15(1): 127-147+199.
- [7] 胡汉辉, 申杰. 数字经济如何赋能高质量发展——国内国际双循环视角[J]. 现代财经(天津财经大学学报), 2023(5): 3-18.
- [8] 贺芒, 王春顺, 闫博文. 组织中容错纠错机制研究评述与展望[J]. 管理现代化, 2021, 41(2): 117-119.
- [9] 石学峰. 容错免责机制的功能定位与路径建构——以规制“为官不为”问题为视角[J]. 中共天津市委党校学报, 2018, 20(5): 8-13.
- [10] 彭忠益, 申倩. 新时代容错机制的功能定位与构建路径[J]. 中州学刊, 2019(11): 7-11.
- [11] 王文波, 陈洪连. 新时代干部容错纠错机制构建: 价值意蕴、问题检视及破解之道[J]. 理论导刊, 2021(2): 4-10.
- [12] 陈振宇. 行政程序轻微违法的识别与裁判[J]. 法律适用, 2018(11): 29-35.