

履职促进型问责：论免责条款的必要性^{*}

熊易寒 张传正

摘要：从激励角度看，问责制度可分为惩戒导向型与履职促进型。虽然传统的惩戒导向型问责有较强的震慑警示作用，但也容易催生各种避责策略，并抑制创新行为。以“免责条款”为特色的履职促进型问责，充分考虑了现代公共治理的高度复杂性、人类个体的有限理性、改革过程的实验主义特性和事物发展的不可抗力因素。这一追责与激励并重的问责模式，可以提供正向引导，有效缓解惩戒型问责造成的负面效应。系统探讨履职促进型问责的理论依据，并结合实证案例展现免责条款的应用，将有助于从机制设计层面丰富问责制度的理论框架。

关键词：问责制度；惩戒导向型问责；履职促进型问责；免责条款

中图分类号：D262 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833 (2025) 07-0104-13

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2025.07.009

作者简介：熊易寒，复旦大学国际关系与公共事务学院教授；张传正，复旦大学国际关系与公共事务学院博士生

引言

问责是现代国家治理的核心议题。以2003年“非典事件”为起点，中国的问责制度逐渐完善，制度化水平不断提升。2009年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，提出要加强党政领导干部的管理和监督，增强党政领导干部的责任意识，充分发挥问责在党风廉政建设中的积极作用。^①2016年7月，中共中央印发《中国共产党问责条例》，进一步强化了问责作为管党治党、治国理政利器的重要角色，提出要着力解决党的一些领导干部“不担当、不负责”等突出问题，“让失责必问、问责必严成为常态”。^②据相关统计，截至2025年上半年，与问责相关的中央法规和地方法规高达1900余项。^③

从国家治理角度看，问责制度的确立和完善有利于督促官员履职尽责，提高公共治理效率。然而，现阶段我国问责制度实践在很大程度上是以“惩戒”为中心的，虽然对官员失责起到了震慑警

^{*} 本文系国家社会科学基金重点项目“共建共治共享的社会治理制度运行机制及实践模式创新研究”（项目编号：22AZD085）的阶段性成果。

^① 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于实行党政领导干部问责的暂行规定〉》，中国政府网，https://www.gov.cn/gongbao/content/2009/content_1371343.htm，2025-01-25。

^② 《中共中央印发〈中国共产党问责条例〉》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/2019-09/04/content_5427269.htm，2025-01-25。

^③ 《法律法规数据库》，北大法宝网，<https://www.pkulaw.com/law>，2025-06-17。

示作用，但也有可能扭曲官员的激励结构，催生大量“不作为”“乱作为”等避责现象。^①从统计数据来看，尽管问责制度日趋严格，但是各种安全事故始终居高不下，并未得到有效解决。根据中国安全生产大数据平台的统计，以问责显著趋于强化的2016年为节点，2010—2016年事故级别为“较大事故”以上的平均每年约70余起，而2016—2023年则上升为年均113起。如果将所有事故级别纳入范围，仅2023年，全国报道安全生产类事故/事件便高达1200余起。^②

由此引出的一个问题是：为何日益繁密严格的问责制度并未取得令人满意的治理效果？何种模式的问责制度能够更好地促进公共利益的增长？改编自真实事故的影片《萨利机长》或许可以为我们带来启示：2009年1月15日，155名乘客登上了萨利担任机长的全美航空仙人掌1549号，在起飞两分钟后遭遇鸟群，飞机双发熄火。塔台要求萨利将飞机飞回附近的机场，但是萨利根据多年的飞行经验，确定无法将飞机飞回。权衡利弊之后，萨利将飞机迫降在哈德逊河上，经过多方营救，飞机上的155人全部生还。这是航空史上的一个奇迹。萨利机长成为了公众心目中的大英雄，却不得不面对国家安全运输委员会的内部调查。国家安全运输委员会调查人员通过计算机模拟和飞行员模拟，认为就算失去引擎，班机仍有能力在附近的机场降落，萨利机长做了一个错误且危险的决定，导致航空公司与保险公司蒙受巨大损失。萨利机长则指出他们忽略了人的有限理性，模拟飞行中的驾驶员提前预知即将到来的危险与迫降方案；而在现实中，驾驶员决定迫降方案前需要时间进行检查和思考。委员会同意在模拟中加入35秒的应变时间，随后的模拟均以机毁人亡告终。事实证明，萨利做出了正确的选择。

这一案例告诉我们，人们不能以“事后诸葛亮”的全知全能来推断当事人的责任。本文认为，问责制度并非越严厉越好，而应该兼容追责与激励。一个有效的问责制度并非以惩罚为中心，而是以促进高质量履职为中心。基于此，本文系统梳理了以惩戒为中心的传统问责制度所面临的激励难题，提出以“免责条款”作为传统问责制的补充。

一、问责制度的概念与理论

（一）问责的相关概念与当代中国的问责制

从字面意义而言，问责即“追究责任”。作为一种约束规范，问责在中国有着深厚的思想渊源。《韩非子》指出“爵禄生于功，诛罚生于罪”，认为对官吏行为进行合适的奖惩是维持统治的重要途径。在秦律中，对官吏的失职情形和对应的惩治方式进行了详细规定，“治官”成为历代王朝巩固统治的核心手段之一。^③作为学术概念的问责（accountability）则来自西方学界。伴随着20世纪40年代芬纳与弗雷德里克关于行政责任的争论，问责制逐渐成为政治学和公共行政学界的重点议题。^④在这一争论中，问责或被理解为通过惩罚性约束以促使行政人员履行责任的“机制”，或被作为评价公共人物行为是否合乎责任标准的一种“美德”。在现有研究基础上，本文将国家治理中的问责理解为特定主体基于某一制度规定，对产生不当行为的公权力行使者进行责任追究以促使其履行责任的过程。^⑤按照问责主体的不同，一般可分为外部问责和内部问责。前者是指通过选举等直接机制或社会力量等间接机制，从外部完成对公权力行使者的监督和约束；后者则主要发生在国家机构内部，

① 倪星、王锐：《从邀功到避责：基层政府官员行为变化研究》，《政治学研究》2017年第2期；赵聚军、张昊辰：《被动担责与集体共谋：基层官员问责应对策略的类型学考察》，《江苏社会科学》2022年第1期；郭巍青、张艺：《责任风险视域下的避责行为：要素、情境及逻辑》，《公共行政评论》2021年第4期。

② 《事故调查报告库与安全生产类事故简报统计》，中国安全生产大数据平台网站，<https://www.safetybd.cn/csd-view/bigdata/proStatistics>，2025-02-01。虽然事故的增长在一定程度上归因于国家查处的力度加大以及社会透明度的提高，但客观上也反映了问责制度对安全事故的抑制作用并未达到预期。

③ 艾永明：《官员问责：秦律的规范及其评析》，《华东政法大学学报》2012年第3期。

④ Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government", *Public Administration Review*, Vol.1, No.4, 1941, pp.335-350; Carl Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", *Public Policy*, Vol.1, No.1, 1940, pp.1-20.

⑤ 李延伟、谢程远、张翔：《公共行政的“问责”概念：来自中国话语的论域剖析》，《公共管理评论》2024年第4期；张贤明、杨楠：《政治问责及相关概念辨析》，《理论探讨》2019年第4期；宋涛：《行政问责概念及内涵辨析》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》2005年第2期。

表现为上级政府或某一特定职能部门对公权力行使者的责任追究。

在当代中国的政治实践中，问责制度呈现出兼顾外部问责和内部问责的特色，表现为以党的问责为主导、以监察问责为中心、以行政问责为补充和配合的一体化问责体系。^①根据2016年印发并于2019年修订的《中国共产党问责条例》，党的问责是指党委（党组）“追究在党的建设、党的事业中失职失责党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任、领导责任”，^②其问责主体为党委（党组），问责对象的范围限定在党组织和党的领导干部之内。相比之下，监察问责的问责主体为国家及地方监察委员会，问责对象则并不限于党的组织和干部，而是扩大覆盖到党政机关的公务员、国有企业管理人员、公办单位管理人员和基层群众性自治组织的管理人员等多种群体，旨在“加强对所有行使公权力的公职人员的监督”。^③与党的问责和监察问责不同，中国行政问责的制度建设目前主要表现为地方性法规，对行政问责的内涵阐释并无国家层面的法律规定和中央文件，因而缺乏明确统一的定义标准。^④因此，当前学者主要基于学术界的理论观点来理解行政问责。在这一框架下，当下中国的行政问责主要是指特定的问责主体依照法定程序和事由，对不履行或不当履行行政职责的政府机关及相关行政人员进行责任追究，并要求失责人员承担一定否定性结果的政治过程。^⑤广义而言，行政问责是对所有公共权力行使者的问责，包括政治问责、法律问责等多种形式；狭义上则主要体现为政府内部上下级之间的科层问责。^⑥由此可见，行政问责在问责对象上与监察问责较为贴近，都表现为广泛的公共权力行使者。而在问责主体上，相比党的问责和监察问责，行政问责的问责主体是宽泛的“特定主体”，这一“特定主体”不单独是国家层面的特定党政机构，还包括了社会层面的民众、媒体、非政府组织、第三方委员会等其他主体。

表1 中国问责制度实践的类型、主体、对象及地位角色

问责类型	问责主体	问责对象	地位角色
党的问责	党委（党组）	党组织、党的领导干部	主导
监察问责	监察委员会	所有行使公权力的公职人员：党政机关公务员、国有企业管理人员、公办单位管理人员、基层群众性自治组织管理人员等	中心
行政问责	国家层面的党政机构；社会层面的民众、媒体、非政府组织、第三方委员会等	所有公共权力行使者	补充、配合

需要说明的是，本文所讨论的问责制度是一般意义上的，可以理解为广义上的行政问责，在中国情境下包含了党的问责（政治问责）、监察问责（法律问责）和行政问责。

（二）理解问责制的理论视角

目前，理解国家治理中的问责主要有“委托—代理”“期望管理”和“心理契约”三大理论视角。其中，“委托—代理”理论将问责视为督促组织成员履职的激励手段，“期望管理”理论将其看作组织回应特定主体期望的机制和过程，“心理契约”则将其视为组织对其成员违背契约所作出的处理与规制。

一是作为激励手段的问责。委托—代理理论发端于经济学中对于契约和公司治理的探讨，认为在经济活动中，相关主体面临非对称信息，因而可能产生机会主义和道德风险困境。这一理论范式在政治领域同样适用，在政治过程中，官僚作为代理人往往拥有强大的信息优势，从而有着怠惰、

① 王冠、任建明：《中国问责制度的发展路径、演进逻辑与政治功用》，《华北水利水电大学学报（社会科学版）》2022年第2期；崔爱鹏：《党内问责与监察问责：基本要素的界分和衔接适用》，《学习论坛》2024年第1期。

② 《中国共产党问责条例》，中央纪委国家监委网站，https://www.ccdi.gov.cn/fgk/law_display/7076，2025-04-20。

③ 《中华人民共和国监察法》，中国政府网，https://www.gov.cn/xinwen/2018-03/26/content_5277463.htm，2025-04-20。

④ 钱小平：《中国特色“分层式”行政问责模式：创新、不足与完善》，《东南大学学报（哲学社会科学版）》2021年第5期。

⑤ 竺乾威：《行政问责：组织层面的分析》，《行政论坛》2024年第4期；邢振江、刘太刚、田黎：《我国行政问责中价值理性缺失问题及其破解之道》，《理论导刊》2017年第2期；周亚越：《行政问责制的内涵及其意义》，《理论与改革》2004年第4期。

⑥ 张贤明、杨楠：《政治问责及相关概念辨析》，《理论探讨》2019年第4期。

腐败等背离统治者（委托人）利益的动机。受制于管理层级和制度成本，委托人无法实现对代理人的完全监督。^①在这一框架下，问责通过对代理人进行策略性的奖惩，可以有效调整代理人的激励，以最大限度减少其机会主义行为和道德风险倾向。^②换言之，在委托—代理视角下，问责是非对称信息下督促代理人履职的一种激励机制，其实施目标是通过抑制不当行为、裁撤不当人员来提高公共治理效率。在民主制度框架下，民众对政府机构和人员的质询、弹劾等流程，都可被视为委托人对代理人施加激励，以缓解信息不对称和道德风险的实践。

二是作为期望回应的问责。在委托—代理视角下，问责体现为组织领导者改善内部激励、提升组织效率的意愿和努力。与此不同，期望管理理论将问责视为政府对多种主体期望的一种主动调适和回应。期望理论最早由美国心理学家弗鲁姆提出，用以讨论工作中的激励问题。该理论认为，人们采取某项行动的动力或激励取决于其对行动结果的价值评价和预期达成该结果可能性的估计。^③在公共治理领域，期望管理视角认为，政府行政过程凝聚了组织内部、企业、社会、民众等多方位的期望，问责的一系列机制、程序和设计，其目的在于传达并有效管理这样的期望。^④在这一框架下，问责是公共机构和行政人员为主动回应来自组织内部和组织外部多样化期望时，设计和制定的特定机制与过程。期望管理视角或许可以解释，为何有时候问责并不以单纯的组织效率为最终目的，而是要依据舆论压力、社会后果等具体形势，在问责力度和方式上做出灵活的调整与适应。

三是作为契约规制的问责。心理契约概念源于心理学家阿基里斯，他在《理解组织行为》一书中首次主张利用心理契约来解释组织内部员工与经理人之间的关系。^⑤心理契约理论认为，组织内部员工和管理者间的关系受到两种因素的牵制，一是劳务合同所明确定义的双方责任和义务，二是位于合同内容之外的管理者和员工之间的相互期望，即心理契约。作为一种存在于雇用双方之间的一种非书面化的契约或期望，心理契约包含了契约双方对彼此责任、义务的期许和认识，从而影响着员工在未来的工作态度和动机。^⑥在官僚组织中，心理契约的存在意味着公职人员不仅受到党规和法律等明文规定的限制，同时承担了组织的心理期望和期许，因此需要向组织就自身价值、行为能力和贡献程度做出责任和承诺；组织则不仅要按照既定规范和流程来管理其成员，同时也需要就成员的价值、能力和贡献做出合理的承诺与反馈。在这一框架下，问责表现为一种契约规制手段，从组织角度而言，其不仅使公职人员受到职务方面的负面待遇，同时也使其产生“辜负组织信任”的违背契约的心理体验，从而进一步增强了对公职人员的约束力。从公职人员角度来看，“过度”的问责有可能使部分组织成员认为其自身价值、能力和贡献并未得到组织的合理反馈，从而产生违背契约的心态，因而产生未来工作态度和动机上的不良转变。

二、惩戒导向型问责：强化惩戒的激励困境

尽管问责都需要实现对问责对象的有效监督和约束，但在政治实践中，完成这一监督约束手段的载体更多体现为对行为不当人员的负面惩罚，因而具有鲜明的惩戒导向。本文将这一问责形式称为“惩戒导向型问责”。具体而言，惩戒导向型问责是指单纯对当事人的失职行为进行“零容忍”式责任追究的问责方式，其鲜明特征是以对失职人员的惩罚约束为主导，通过高强度的惩戒来提高官员的失责成本，并起到震慑警示作用。无论是出于追求权威政治控制还是为实现有效治理，惩戒作为一种最基本的“治官”手段，有着深远的实践历史和丰富的理论支撑。例如，在信息通信条件有

① Miller Gary, "The Political Evolution of Principal-agent Models", *Annual Review of Political Science*, Vol.8, No.1, 2005, pp.203-225.

② 王锐、倪星：《问责的混合效应与基层避责行为的策略性变化》，《江汉论坛》2024年第1期；倪星、王锐：《问责何以精准有效？——基于中国生产安全事故问责制度的分析》，《国家现代化建设研究》2023年第4期。

③ 参见 Victor Vroom, *Work and Motivation*, New York: John Wiley & Sons Press, 1964.

④ 谷志军、梁耀东：《现代民主治理中的问责期望管理与问责动力分析》，《社会科学家》2013年第5期。

⑤ 参见 Chris Argyris, *Understanding Organizational Behavior*, London: Tavistock Press, 1960.

⑥ Harry Levinson, Charlton Price, Kenneth Munden, Harold Mandl, Charles Solley, *Men, Management, and Mental Health*, Cambridge: Harvard University Press, 1962, pp.22-39.

限的古代中国，为寻求地方的政治稳定和有效管理，对职官的惩治始终是历代统治者颇为重视和频繁使用的调控手段。^①而在组织行为学的主流理论中，对组织中行为体的惩罚也往往被认为是实现组织效率和存续的重要方式。^②

然而，正如近年来一些学者对“惩戒公正性”等议题所探讨的那样，在国家治理的实践中，惩戒和强制并不一定总能导向好的治理结果，有时可能适得其反。^③在当下的问责实践中，惩戒导向型问责具有如下特点：首先，问责范围泛化。为规避失职所面临的较高惩罚成本，相关行政部门可能将隐患等同于事故，将问责范围显著扩大化。其次，问责主观性较强。由于惩戒导向型问责以处理失职行为为主导，问责行为时常沦为对上级部门、社会舆论及民意期待的单纯回应。^④在这一情境下，问责具有较强的随意性和临时性，对惩罚力度的宽严把握也往往取决于民意反应、社会影响等具体形势，而非基于客观情境，不确定性较强，制度化程度较低。^⑤

从激励角度而言，虽然惩戒导向型问责在一定程度上能抑制官员的失职失责行为，但同时也可能恶化对官员的激励。在政治经济学和组织行为学文献中，相容、合理的激励结构被认为是组织效益改进、经济发展以及繁荣的关键。^⑥相反，扭曲、不当的激励结构往往会使行为体偏离组织目标，给治理带来相当程度的效益损失。在政治实践中，惩戒导向型问责带来的激励恶化后果，主要表现为避责行为的产生和对创新行为的阻抑。

（一）催生避责策略

所谓避责，即规避责任。对官僚避责行为最早展开理论分析的是美国学者韦弗，他认为官僚在改善自身政治前景方面有三种策略：邀功、善政和避责。^⑦在政府自由裁量权不断扩大和人们固有的消极偏见背景下，避责反而在很多时候成为官员的最佳策略。官僚是否选择避责策略，与其所处的政治环境和现实条件密切相关。当政策环境的不确定性和风险提高时，官僚往往会利用避责来“避险”，以实现个人利益的最大化。在惩戒导向型问责下，官员犯错的成本不仅大大增加，而且其被问责的概率也显著增加，被问责时面临较大的不确定性。在中国改革进入深水区、治理内容日益复杂、治理难度不断增大的环境下，惩戒导向型问责显著增强了官员选择避责而非邀功、善政的动机，逃避责任和规避问责的种种策略应运而生。

首先，惩戒导向型问责可能会加剧官员的官僚主义行为，即通过官僚内部的相互推诿、向上级的反复请示与汇报来转嫁风险。出于对被问责的担忧，官员对一些本职范围之内的工作内容选择逃避或敷衍，在现有权责结构下，把可能被问责的高风险行政任务策略性转移或分摊至其他部门。通过向上级反复请示、确认、汇报和等待上级指示，下级自愿放弃“自由裁量权”，而将自身塑造为单纯的执行者。如此，即使未来出现问题，下级官员或者经部门间推诿提前规避了责任，或者将高风险的治理任务框架为“经领导同意”，从而最大化地降低自身问责风险。上述官僚主义行为不仅增强

① 孙玉梅：《考绩、监察、惩戒：中国古代治吏“三部曲”》，《人民论坛》2017年第11期。

② Arvey Richard, John Ivancevich, "Punishment in Organizations: A Review, Propositions, and Research Suggestions", *Academy of Management Review*, Vol.5, No.1, 1980, pp.123-132; Chen Yan, Ramamurthy, Kuang-Wei Wen, "Organizations' Information Security Policy Compliance: Stick or Carrot Approach?", *Journal of Management Information Systems*, Vol.29, No.3, 2012, pp.157-188.

③ Zoghbi Manrique de Lara Pablo, "Fear in Organizations: Does Intimidation by Formal Punishment Mediate the Relationship between Interactional Justice and Workplace Internet Deviance?", *Journal of Managerial Psychology*, Vol.21, No.6, 2006, pp.580-592; Gene Brewer, Richard Walker, "Personnel Constraints in Public Organizations: The Impact of Reward and Punishment on Organizational Performance", *Public Administration Review*, Vol.73, No.1, 2013, pp.121-131; Mooijman Marlon, Jesse Graham, "Unjust Punishment in Organizations", *Research in Organizational Behavior*, Vol.38, No.1, 2018, pp.95-106.

④ 刘太刚：《问责风暴的非理性倾向及对策思考》，《领导科学》2009年第29期；邢振江、刘太刚、田黎：《我国行政问责中价值理性缺失问题及其破解之道》，《理论导刊》2017年第2期。

⑤ 周安平：《问责规范的非法治化现象——基于2002—2009年问责规范文本的实证分析》，《法商研究》2010年第4期。

⑥ 参见道格拉斯·诺斯、罗伯特·托马斯：《西方世界的兴起》，贾拥民译，北京：中国人民大学出版社2022年；周雪光：《组织社会学十讲》，北京：社会科学文献出版社2003年；周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社2008年。

⑦ Weaver Kent, "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy*, Vol.6, No.4, 1986, pp.371-398.

了办事民众对政府职员的负面观感，也可能导致重要治理任务推行上的延误，降低公共治理效率。

其次，惩戒导向型问责会加剧官员的形式主义，即通过周密的留痕工作、不涉及实质治理任务推进的繁密会议以及工作流程上的“完整合规”，达到认真贯彻上级指示的“看上去很美”的效果，从而规避责任。为了防止被严厉问责，下级官员往往投入大量精力在会议讨论、表格编制、现场拍照等环节，做到一切都“有据可查”，且合乎现有行政程序。即使最终仍被问责，官员也可以利用留痕材料进行自我保护，最大化压缩失职空间，减轻问责力度。^①为实现流程上的合规，官员甚至会利用行政部门层级之间的信息不对称，在留痕工作中操纵甚至隐瞒真实信息。在上述情况下，惩戒导向型问责引发的形式主义不仅导致公共治理资源的浪费，还可能因弄虚作假等问题降低决策信息质量，在一定程度上损害公共决策的科学性。

再次，惩戒导向型问责会引发官员的“加码主义”行为，即通过过度执行、“一刀切”等激进做法来贯彻上级指示，尽最大可能保证相关治理任务达到上级要求，以降低问责风险。^②当对某项工作指标的问责力度大幅加强时，为了规避惩罚，下级官员往往将有限的财力、物力、人力以及注意力向关键治理任务倾斜，并以超出上级要求范围的姿态和力度来执行该项任务，千方百计保证“达标”并力争超额完成，以大大降低因“未达标”带来的问责风险。这种“加码主义”看似不折不扣的执行，其实是一种破坏性执行——一方面，其将政策任务更多理解为冰冷的数字指标，因忽视政策的最终治理意图而实际扭曲了政策执行；另一方面，其过程往往充满疾风骤雨式的动员和协作，这一“运动式治理”色彩常常伴随着高昂的社会成本和民众成本。

最后，惩戒导向型问责会催生官员的“躺平主义”行为，即通过保持沉默、静观其变的态度来明哲保身，主动将自己与高风险任务剥离。由于问责的泛化和问责力度的加强，下级官员往往抱有“多一事不如少一事”“做多错多”的工作态度，在组织中倾向于保持沉默，尽量不主动作为。^③在面临高风险任务时，则选择理性抽离和主动逃避，缺乏迎难而上的担当，总体呈现出“当一天和尚撞一天钟”的懒散状态。在薪酬待遇和职业前景较差的官员群体中，这一倾向尤为突出。“躺平主义”尽管不涉及大量公共资源的浪费，但显然背离了公共治理的本质。

（二）抑制创新行为

创新是改善公共治理和推动组织进步的重要驱动力。保罗·皮尔逊认为，对于政治世界而言，提高效率的竞争和学习机制始终是缺失或弱化的，因而难以抵消路径依赖的机制。^④由此，官僚系统中突破组织惯性的创新行为往往显得弥足珍贵。从激励角度而言，惩戒导向型问责不仅催生了避责行为，降低了公共治理的效率；同时也将官员置于高风险的外部环境中，从不同维度破坏了官员干事创业、突破创新的基础，阻碍了组织中的创新行为。

首先，惩戒导向型问责扭曲了官员对创新行为的资源投入，使官员无力创新。对于组织而言，创新行为需要资金、时间、人力、技术等多方面的资源投入。当创新所需的资源无法得到合理配置时，创新行为往往会受到阻碍。在中国的政治实践中，官员构成了公共治理创新的重要主体，其对于创新的注意力分配和资源投入往往决定了能否产生创新行为。在严厉的惩戒导向型问责环境中，下级官员被迫将更多治理精力用于请示汇报和留痕工作，对上级尤为关心的领域过度投入。其结果是，有限的行政资源被大量投入到官僚主义和形式主义行为中，在时间和资源结构上无力从事创新行为。

其次，惩戒导向型问责抑制了突破常规的思维方法，使官员不愿创新。创新要求跳脱传统模式并探索新的可能。按照熊彼特的理解，创新是一种“创造性破坏”活动。^⑤这意味着公共管理领域的

① 田先红：《“数字避责”：重大突发公共事件中基层官员避责行为研究——基于多案例的综合分析》，《广西师范大学学报（哲学社会科学版）》2022年第1期。

② 许然：《形形色色的层层加码》，《廉政瞭望》2022年第14期。

③ 凌争：《“为官不为”的组织学解释及其治理策略》，《公共行政评论》2023年第1期。

④ Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, Vol.94, No.2, 2000, pp.251-267.

⑤ 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良健译，北京：商务印书馆2009年，第146—147页。

创新行为将难免要对现有行政规则进行一定程度的挑战乃至颠覆。在公共治理中，严厉的问责强化了风险规避的倾向，可能导致基层官员对上级亦步亦趋，对既定规则进行机械化的理解和执行，不愿意进行任何“变通”或革新，哪怕这可能意味着高昂的社会成本。从这个意义来看，僵化的政策执行往往是一种破坏性执行，具有避责的属性和官僚主义的色彩。

最后，惩戒导向型问责恶化了创新行为的制度环境，使官员不敢创新。个体是否从事创新，不仅取决于自身注意力投入和创新意愿，还取决于外部能否提供鼓励尝试和宽容失败的包容性环境。在惩戒导向型问责下，问责的严厉性使官员要为试错行为承担更高的成本。除此之外，问责事由的泛化使官员无法清晰判定何种主动作为能够被体制所接受，何种作为可能面临问责风险。这一情境导致官员往往更多选择不作为。对于一些高风险高收益的行政任务，迫于较强的问责力度，基层官员也往往选择主动回避。简言之，在这一情境下，因循守旧往往成为基层官员的优选策略。

三、履职促进型问责：“免责条款”的激励调适

所谓履职促进型问责，是以促进履职为主要导向，以“免责条款”作为制度补充，兼顾追责和保护的问责方式。这里所称的“免责条款”，是对官员进行容错免责的法律法规。与惩戒导向型问责不同，履职促进型问责的侧重点并非追责，而是追责和免责并重，通过为官员构建合理相容的激励结构促进其履职。如前文所述，单纯的负面惩戒虽然对不当行为进行了对应处理，却可能恶化官员激励，引发进一步的不履职和不当履职行为。与此不同，免责条款强调公共治理的多种制约因素，认为在一定情形下官员的行为决策可以免于责任追究。问责制度中免责条款的补充，使得问责不仅考虑负面惩戒，同时注重正向激励，通过降低官员干事创业的风险和成本，在一定程度上遏制避责行为、促进变革与创新。^①

作为履职促进型问责特色的免责条款，在现有文献中有丰富的理论支撑。下文将从现代公共治理的高度复杂性、人类个体的有限理性、改革过程的实验主义特性和事物发展的不可抗力因素四个维度展开论述。

（一）现代公共治理的高度复杂性

现代公共治理的决策环境和管理对象具有高度的复杂性。随着工业革命的发展和全球化进程的推进，人们所处社会已从前工业化时期的“简单社会”过渡为后工业时代“复杂社会”。^②与社会分工较为简单和社会观念同质而稳定的传统社会不同，复杂社会的分工高度细化，流动性和开放性高，因而社会关系也变得空前复杂。^③这一社会形态转变大大增强了公共治理的难度，向公共管理主体提出了更高要求。

首先，就决策环境而言，复杂社会下的公共治理主体面临更为复杂的情境。信息的分散化和碎片化使得信息搜寻成本显著提高，社会变迁加速又迫使他们必须保持持续不断的信息更新。如何在这一信息环境中实现科学决策，将深刻考验公共管理者的学习和判断能力。在当下中国改革进入深水区的特殊阶段，官员不仅需要同时处理经济发展、社会稳定、生态环保等多方面的常规任务，还要时刻准备应对临时性、突发性和紧急性任务。一方面是官员疲于奔命、高度繁忙的状态，另一方面是复杂社会对政府信息处理能力、学习能力提出了更高要求，两者之间形成了巨大张力。其次，现代公共治理的管理服务对象数量庞大、偏好离散、异质性明显，^④政府需要回应不同利益群体的多样化需求和期望。公共治理系统不仅包括人的因素，还受到自然、资源、政治、经济、社会和文化等要素的制约。这就对官员的综合研判和灵活应变能力提出了更高要求。面临严峻的治理形势，处

① Gijs Houweligen, Marius Dijke, Niek Hoogervorst, Lucas Meijs, David Crème, “Two Sides of the Same Coin: Punishment and Forgiveness in Organizational Contexts”, *Frontiers in Psychology*, Vol.13, No.1, 2022, pp.1-12; 石东伟：《相容性问责：履责视域下问责的优化路径》，《公共治理研究》2023年第2期；谷志军、邹书帆：《行政过程论视角下的激励、容错纠错与问责辨析》，《武汉科技大学学报（社会科学版）》2020年第4期。

② 张康之：《论高度复杂性条件下的社会治理变革》，《国家行政学院学报》2014年第4期。

③ 韩志明：《从粗放式管理到精细化治理——迈向复杂社会的治理转型》，《云南大学学报（社会科学版）》2019年第1期。

④ 李宜钊、孔德斌：《公共治理的复杂性转向》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2015年第3期。

于高负荷状态的官员很难面面俱到，保持“零失误”。尤其面临“老大难”问题和历史遗留问题，官员即使已经付出足够努力，也未必能够有效改善局势。

在上述情况下，将免责条款作为问责制度的补充显得尤为必要。人类能否认识和解决问题，不仅取决于人本身的认知能力，还取决于问题本身的复杂性。免责条款的补充之所以能够更好地促进履职，在于承认人类对于复杂系统以及超大规模社会发展规律的认知是逐步深入的，进而规避了问责可能带来的激励扭曲效应。^①

（二）人类个体的有限理性

公共管理主体是有限理性的，他们并不掌握完备信息。在理想状态下，人类能够基于完全信息对事物发展做出最佳决策，即实现“客观理性”。在西蒙看来，只有当行为主体在决策前能从全局角度来评估各种备选方案，充分考虑每种决策的全部结果并基于价值系统为最佳方案提供决策准则时，客观理性方能实现。^②而现实中，信息的不完全性和人类的有限理性对上述过程构成了限制。一方面，信息的庞杂和搜寻成本的高昂导致人们无法占有完全信息。“单一个体的行为不可能达到任何理性的高度，因为他必须考虑的备选方案的数量太大，评价备选方案所需要的信息太多，所以就算要达到近似的客观理性也难以想象。”^③另一方面，根据行为心理学和行为经济学的理论，即使人们拥有完全信息，注意力分配、直觉、情感等非理性因素的存在也使得人们往往无法做出最佳选择。^④在解释为何无效制度会长期存续时，诺斯同样强调了个体的有限理性。诺斯指出，受制于外部环境的复杂性、不完全信息、观念和意识形态等因素，人们总是基于错误的心智观念去辨识环境和进行决策，因而在理解复杂问题时往往做出错误判定。^⑤

受有限性和其他外部因素的制约，官员在治理过程中往往很难准确做出最优决策。最优决策首先需要官员能从全局角度获得尽可能多的解决方案，而现实中官员决策更多只能基于来自组织内部、社会智库或民间建议等有限的渠道，因此仅能获取有限数量的决策方案。其次，最优决策需要官员考虑到各方案的实际结果，然而现实中某一方案并非在真空中按既定轨道朝预期方向发展，宏观政策变动、上级的指示干预以及各类突发事件的出现都可能影响这一方案的最终实现。最后，正如西蒙所言，行为只是理性的“片段”。^⑥随着知识和注意力的转移，官员决策依据的价值系统往往是情境式的，因而在实践中难以基于某一确定的价值系统为最佳方案提供一般性决策准则。

在以追责为主要特征的惩戒导向型问责下，个体即使已经做出逼近客观理性的种种努力，仍可能因不利结果的发生而受到惩罚。不难想象，在这一情形下被问责的官员将很容易产生契约违背和心理抵触，其工作积极性也在一定程度上受到损害。与之相反，履职导向型问责遵循有限理性原则，主张基于免责条款对这类官员予以宽容和免责，以减轻官员工作积极性受挫带来的公共治理损失。

（三）改革过程的实验主义特性

与其他转型国家激进的“休克主义”式改革不同，中国改革的基本特征是渐进式的增量改革，强调“边破边立”，通过局部帕累托改进的方式循序渐进地消除旧体制中的不合理成分。^⑦在“摸着石头过河”的渐进式改革逻辑下，政策试点、社会试验及其反馈修正过程成为新制度确立的重要基础，制度变迁过程展现出鲜明的“实验主义治理”特点。^⑧渐进式改革对边试边行和“干中学”（learning by doing）的强调，不仅在短期规避了社会动荡等巨大风险，更在长期确保了改革始终往

① 陈朋：《容错与问责的逻辑理路及其合理均衡》，《求实》2019年第1期。

② 赫伯特·西蒙：《管理行为》，詹正茂译，北京：机械工业出版社2013年，第90页。

③ 赫伯特·西蒙：《管理行为》，第90页。

④ 刘方、李文钊：《有限理性、公共服务动机与国家治理现代化》，《公共管理与政策评论》2016年第1期。

⑤ 道格拉斯·诺斯：《理解经济变迁过程》，钟正生等译，北京：中国人民大学出版社2008年，第5—7、21页。

⑥ 赫伯特·西蒙：《管理行为》，第91页。

⑦ 参见樊纲：《渐进改革的政治经济学分析》，上海：上海远东出版社1996年。

⑧ 成为杰：《干部容错机制的建构逻辑、现实困境与优化路径》，《治理研究》2023年第4期；刘太刚、邓正阳：《实验主义治理：公共治理的一个新路径》，《北京行政学院学报》2020年第1期；康镇：《政策试点的实验主义治理逻辑与转型进路》，《求实》2020年第4期。

效率改进的方向推进。这一理念与诺斯对“好的制度从何而来”的论述不谋而合。诺斯认为，人们永远无法确保制度变迁方向始终是对的，但那些鼓励社会创新、新的观念和社会试验的国家，在长期中更可能实现并获得好的制度。^①

尽管渐进式改革和实验主义治理具有上述优势，但往往也会导致新制度的合法性确认滞后于改革进程。换言之，渐进式改革的“改革”本质决定了公共治理实践不能始终按既有方式推进，而是要在一定限度内敢于试错和突破——如果一切行为逻辑和方式都按既定框架进行，改革便沦为“因循守旧”；其“渐进”特征则决定了许多行为在法理上可能暂时缺乏足够保障，官员突破常规的创新举措肯定会与现有规则体系相互抵触。对公共管理者而言，上述张力意味着其从事创新行为时，不仅要面临创新政策本身效果的不确定性，同时还要作为“第一个吃螃蟹的人”而承担一定政治风险。鉴于渐进式改革的实验主义特性，官员的“违规动作”应该被分为两种情况：一种是官员从事非创新活动时发生的不良行为，可以称之为“破坏性违规”；另一种是官员从事创新行为时对既定规则不可避免的挑战和扬弃，可以称之为“功能性违规”，譬如1979年安徽省凤阳县委采用“不制止、不宣传、不推广”的方法，将小岗村包干到户的生产责任制保护起来，就是一个典型案例。“功能性违规”是一种能够提升僵化制度体系效率的规则破坏行为，显然不能简单依据行为上的“越轨”而对其进行责任追究。

然而，在惩戒导向型问责下，问责事由明显扩大化且日益泛化，对上述两种不同情况难以做到严格区分。由此，官员对既有规则的合理改善和扬弃往往也会单纯因为“行为越轨”的既定事实而遭到惩戒。对此，履职促进型问责主张基于“免责条款”，对官员从事创新行为时的“功能性违规”予以宽容和保护，防止打击官员干事创业的积极性。

（四）事物发展的不可抗力因素

在实践中，公共管理行为和结果受到许多因素的制约，一种极端的情况是“不可抗力”。所谓不可抗力，是指那些当事人即使已经充分发挥主观能动性，仍不能预见、不能避免且不能克服的客观情况。^②其一般表现为自然事件，如地震、台风、疫情等，同时也包括少量社会异常状态，如战争、暴乱、军事封锁等。^③不可抗力最早在罗马法中得到规定，随后被许多国家采纳并应用于审理民事纠纷之中，着重强调当存在不可抗力时，应对造成合同违约等不当行为的当事人予以责任减免。^④

对于官员个体而言，不可抗力因素不仅改变了现有治理环境，同时也可能严重影响相关政策实施的效果。对于中国而言，特定的地理气候特征带来自然灾害频发的客观现实，重要的国际政治经济地位决定了其对全球性突发危机（如疫情、地缘战争）具有高度敏感性，因而其在发展过程中受不可抗力因素的影响也往往更大。然而，由于这些外来冲击完全不受个体主观控制，我们很难将因不可抗力导致的治理不善和政策失败完全归咎于官员个人。尽管我国相关重要文件和法律也强调不可抗力情形下当事人的责任减免，^⑤但在惩戒导向型问责的追责逻辑下，相关部门往往更多考虑客观上的不良后果，而很少深究这一不良后果是由官员自身失误导致，还是源于不可抗力的影响。

在惩戒导向型问责下，个体常常会因不可抗力带来的不良社会后果而遭到惩罚，这一做法不仅不符合党对干部严管厚爱的组织原则，同时也会让受到惩戒的官员产生不公平感，影响其未来的工作态度。对此，履职促进型问责主张把“免责条款”融入问责过程，将不可抗力因素纳入对失职官员责任的分析和判定，而不仅仅依据客观不良后果的严重程度进行问责。免责条款的引入在一定程

① 道格拉斯·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：格致出版社2014年，第96页；道格拉斯·诺斯：《理解经济变迁过程》，第34页。

② 刘凯湘、张海峽：《论不可抗力》，《法学研究》2000年第6期。

③ Hunter Robinson, Christopher Selman, Whitt Steineker, Alexander Thrasher, "Use the Force? Understanding Force Majeure Clauses", *American Journal of Trial Advocacy*, Vol.44, No.1, 2020, pp.1-34.

④ 燕云捷、张渤：《不可抗力与意外事件之法律比较》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2006年第2期。

⑤ 参见：《中国共产党问责条例》，中央纪委国家监委网，https://www.ccdi.gov.cn/fgk/law_display/7076，2025-05-01；《中华人民共和国民法典》，最高人民法院网站，<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/233181.html>，2025-05-01。

度上使遭遇不可抗力情形的官员得到适当保护，避免造成对官员的负面激励，缓解问责可能带来的潜在公共损失。

四、免责条款的实践案例

惩戒导向型问责面临的激励困境不仅为学术界所关注，同时也受到了党和国家的高度重视。近年来，中国政府双管齐下，在坚持“有责必问、问责必严”的同时，大力强调免责容错的重要性。^①2016年1月18日，习近平总书记在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中指出官员问责与容错的“三个区分开来”。^②2018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》，进一步强调了建立激励机制和容错纠错机制的重要性。^③与此同时，各地政府纷纷出台一系列意见及办法，干部免责容错的相关规范的制度化水平不断提高。

现实中，免责条款的实践案例主要包含两方面内容，一是各级政府部门出台的免责容错相关的办法条例；二是纪委监委等部门通报的免责容错相关事例。前者对免责情形、申诉机制等具体流程进行了明确规定；后者则以具体的人物和事件为脉络，详细生动地展现了免责容错的过程与缘由。

（一）免责容错法规

2016年以来，中国各级地方政府先后出台大量免责容错相关规范。2016年3月，江西出台《关于支持、保护和激励党员干部改革创新、担当有为的意见》，提出要“建立容错免责机制”；2016年8月，四川出台《关于充分调动干部积极性激励改革创新干事创业的意见（试行）》。随后，陕西、浙江、江苏、上海等地纷纷制定出台实施意见，对免责容错机制进行了详细规定。根据笔者的统计，2016年至今，与免责容错相关的地方性法规高达130余份。^④通过梳理这些材料可以发现，当下免责容错法规涉及的主要内容有如下三点：

第一，明确免责情形。在免责容错法规中，免责情形可综合归纳为公共利益动机、不可抗力和探索性失误三大类。例如，江西省《关于支持、保护和激励党员干部改革创新、担当有为的意见》提出了无失职行为前提下免责需满足的六种条件，即“法律、法规没有明令禁止的；符合中央和省委、政府决策部署的；有利于改革创新和发展大局的；经过民主决策程序的；没有为自己、他人或单位谋取私利的；积极主动采取措施消除影响或挽回损失的。”^⑤陕西省《党政干部容错纠错办法（试行）》规定了党政干部容错的十一种情形。在探索性失误方面，提出要对“在推进改革和体制机制创新中，因缺乏经验，先行先试出现探索性失误或未达到预期效果的”和“在推动重大项目和重点工作中，因大胆履职、大力推进出现一定失误或引发矛盾的”等情况予以免责容错；在不可抗力方面，明确指出官员因自然灾害等不可抗力因素造成政策效果问题和负面影响时，应该受到“免责条款”保护。^⑥浙江省则以清单形式明确了6类21种可以容错的情形，强调要严格区分故意和过失、因私和因公、违规和试错、严禁和无禁四种情况。^⑦

第二，规范工作程序。免责容错的流程一般包括启动容错—调查核实—开展评估—研究决定—结果上报—反馈与申诉。以上海市为例，根据上海市《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为

① 谷志军：《基于责任本位的容错纠错机制》，《中国高校社会科学》2020年第6期。

② 《习近平在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》，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0510/c64094-28337020.html>，2024-12-10。

③ 《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〉》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635306.htm，2024-12-10。

④ 《法律法规数据库》，北大法宝网，<https://www.pkulaw.com/law>，2025-01-25。

⑤ 《江西健全容错免责等机制鼓励干事创业：为改革者鼓劲 为担当者撑腰》，中国共产党新闻网，<http://dangjian.people.com.cn/n1/2016/0330/c117092-28239186.html>，2025-03-20。

⑥ 《陕西省党政干部容错纠错办法（试行）》，陕西党建网，<http://www.sx-dj.gov.cn/gbgz/gbgl/1619970645846654977.html>，2025-03-22。

⑦ 《浙江细化二十一种干部容错情形 创新有勇气 干事有底气》，浙江组织工作网，https://www.zjzzgz.gov.cn/art/2023/6/21/art_1405241_58891618.html，2025-03-21。

为的实施意见》，在启动容错环节，各级党委（党组）、纪检监察机关、组织人事部门以及干部个人可以向容错实施职能部门提出容错申请；在调查核实环节，容错实施职能部门需要认真考虑单位和个人的具体意见，按照客观公正的原则对容错申请开展调查核实。在开展评估环节，容错实施职能部门在调查事实的基础上对容错申请是否满足条件进行评估，重大事项必要时可以将群众代表等第三方纳入评估主体；在研究决定和结果上报环节，容错实施职能部门提出初步认定建议，并提交同级党委（党组）研究决定；在形成容错认定结果后，向上一级纪检监察机关、组织人事部门报告。在反馈与申诉环节，容错认定结束时，结果应当以适当方式及时反馈给干部本人及相关党组织；认定结果为予以容错时，应当在一定范围内公开；认定为不予容错时，允许干部本人提出申诉以保障其应有权益。^①海南省《海南自由贸易港公职人员容错纠错办法（试行）》提出，要严格规范容错启动、核实、认定、反馈等4个环节，在容错启动环节，追责对象可以向问责部门提出书面容错申请，在容错核实和认定环节，要坚持客观公正，充分听取专业部门和有关专家的意见。^②

第三，建立保护机制。除明确免责容错的具体情形和工作程序之外，部分免责容错法规也补充了对干部的澄清与保护条款。例如，江苏省《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》提出，对于给予容错纠错的干部，要及时了解思想动态，真诚予以爱护和关怀。^③湖北省《湖北省容错纠错工作办法（试行）》强调官员的容错免责经历不应在未来成为评估其工作表现的“减分项”。对于容错免责的干部，在考核评价、选拔晋升、工资绩效、评优评先等方面不可受干部的容错经历影响，而是要予以客观评价、正确对待。^④江西省《关于支持、保护和激励党员干部改革创新、担当有为的意见》提出，要建立重大改革创新风险备案制度，通过专门备案来科学预估形势、避免错误打击干部；对诬告陷害行为要严肃查处。同时，要充分保障党员的合理申诉权利，给予负责的答复。^⑤

（二）免责容错事例

除了出台相关制度规范，近年来，不少地区的政府部门还编制或通报了与免责容错相关的具体事例。根据作者的初步统计和梳理，现有免责容错的实践主要体现在对紧急情形、不可抗力和干事创业三方面的宽容处理。

首先，重视紧急情形，宽容无奈之失。在公共治理过程中，尤其面对事故灾害或严重社会安全事件等突发紧急情况时，如果循规蹈矩，一切按既定流程规范进行审批、备案、等待指示，则可能贻误最佳处理时间，带来不可挽回的生命财产损失。实践中，紧急情形下的无奈之失可以获得免责与容错。例如，招远市纪委对“市农业技术推广中心主任刘某未严格执行招投标程序问题”进行了容错。2021年4月，招远市突发小麦条锈病，由于该病传播速度快、危害性大，市农业技术推广中心主任刘某在小麦条锈病药剂采购时未严格执行招投标程序，而是与班子成员集体讨论并向上级领导口头汇报后，将应公开招标的项目以邀请询价方式进行采购。招远市纪委核查后认为，在疫病突发情况下，按正常程序招投标可能贻误最佳防控时机，造成小麦减产，刘某的行为虽然违反了招投标规定，但主观上是控制农作物疫病，避免群众的经济损失，因而免于处理。^⑥又如，2018年4月，某市河流管理局在日常巡检中发现，某水库溢洪道闸门存在安全隐患，由于汛期即将到来，时间紧迫，该局领导决定在政府采购之前提前安排施工单位进场施工，并在事后补办相关程序。虽然违反

① 《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》，上海市人民政府网，https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20200813/0001-12344_56451.html，2025-03-24。

② 《〈海南自由贸易港公职人员容错纠错办法（试行）〉出台 树立保护改革者、支持担当者的鲜明导向》，中国国家发展和改革委员会网站，https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/hnqmsggk/gzdt/202012/t20201203_1252192.html，2025-03-28。

③ 《中共江苏省委办公厅 江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》，张家港廉政网，<http://www.zjglz.gov.cn/wjfg/009002/20240401/8bca97bd-a966-430b-b62c-817af4a56aac.html>，2025-04-01。

④ 《湖北出台容错纠错工作办法为干事创业者撑腰鼓劲》，湖北省人民政府网，https://www.hubei.gov.cn/zwgk/hbyw/hbywqb/202208/t20220817_4266080.shtml，2025-04-01。

⑤ 《江西省关于支持、保护和激励党员干部改革创新、担当有为的意见》，江西省纪委监委网站，<https://www.ncdi.gov.cn/ncsjw/zcfg/201604/fec2d5f02769495aa641d3d2b2e7cebe.shtml>，2025-04-02。

⑥ 《烟台市纪委监委通报3起容错纠错典型案例》，烟台市纪委监委网站，https://jiwei.yantai.gov.cn/art/2024/6/19/art_5018_2915581.html，2025-05-19。

了国家采购规定，但由于该局这一决策的主要目的为应急抢险、积极化解安全隐患，故对该局领导黄某某予以容错免责。^①

其次，正视不可抗力，宽容难免之失。在任务推进中，往往涉及不可预见和无法控制的外部因素，如极端气候、地震、疾病等。因上述不可抗力而导致任务推进出现失误，完全超出人力控制和预测范围，因而在实践中通常不予追责。例如，某市属某国企子公司因为遭遇突发疫情导致投资失利，被相关部门予以容错减责。2018年3月至2019年12月，A市市属国企子公司依据相关政策会议精神，对城区多家菜市场予以改造经营。2020年初，该公司投资的多数菜市场改造项目处于完工待验收状态。然而，受突发新冠疫情影响，多数菜市场摊位出租率较低，导致改造项目持续亏损。为减少损失，该公司从2021年4月起，先后解除其中6家菜市场租赁协议，造成一定投资经营损失。相关部门核查认为，该公司改造菜市场初衷为增进民生福祉，在项目开展过程中履职得当，亏损原因是由新冠疫情等不可抗力、难以预见因素导致，因而对相关人员进行容错免责。^②

最后，鼓励干事创业，宽容无心之失。在部分案例中，一些干部基于公共利益，在任务推荐时敢于突破常规，虽然程序上违反了相关规定，但客观上促进了公共治理和群众利益，因为敢于作为而被免责。例如，莱阳市某村书记为解决村民灌溉用水问题，开挖抗旱井导致河道面貌被破坏，被容错免责。2014年以来，该村因连年干旱面临果树绝产风险，不仅损害了村民生产积极性，更导致多起矛盾纠纷，对干群关系和社会稳定提出了较大挑战。2018年4月，该村书记在未向上级水利部门报备的情况下，与村两委擅自研究决定开挖抗旱井，该行为客观上解决了果树灌溉难题，但对河道面貌造成破坏，并被媒体报道造成了一定不良影响。后经相关部门核查认定，该村书记出发点在于解决群众“燃眉之急”，促进村级经济发展，并于事后积极恢复河道面貌，因而属于担当作为中的无心之失，予以免责。^③又如，2022年12月，枝江市某镇擅自改变项目资金用途，将上级拨付结余的20.93万元产业示范区专项资金用于村合作社产业发展。相关部门核查后认为，该镇虽然违反了“相关结余资金应按规定退回国库后按程序重新立项申请使用”的规定，但客观上是为促进村集体经济发展和村民增收，并在发现问题后主动将结余资金退回国库，因而进行了免责处理。^④

五、结论与讨论：让“免责条款”运转起来

当下的免责实践中，地方免责规范往往存在较大差异，免责判定主体依然较为单一。这一情境要求免责条款的实施不仅要依靠科学完善的明文法规，同时还需要一系列辅助性制度的保障。如此，才能规避免责条款实际运用中的可能风险，使免责条款真正运转起来。本文试图总结免责条款良好运作的保障机制。

一是健全案例通报制度，为免责条款提供充分案例参考，使免责有据可循。目前，各地政府的免责实践依然主要表现为免责法规的建立、规范的案例通报制度依然不够健全，一些政府部门并未建立案例通报这一机制，或在案例通报中并未对基本案情、处理结果和免责理由进行充分阐释。案例通报的缺位，不仅导致公众较难获知免责情形的具体细节，也使得政府部门在实际免责判定中缺乏依据和参考。近年来，一些地方政府开始做出有益尝试，如湖北省发布《容错纠错典型案例》，提出“以案释纪、以案说法、以案论理”；湖北省黄石市编印《容错免责减责案例汇编》，围绕项目建设、应急处突和改革创新等7个方面收集筛选出容错纠错典型案例100个，为免责条款的实际运用提供了充足参考。^⑤

① 《容错纠错指导性案例》，孝感市纪委监委网站，<http://www.xgxjw.gov.cn/index.php?c=home&a=show&typeid=29&id=3699>，2025-05-20。

② 《容错纠错典型案例指导案例》，湖北省人民政府网，https://www.hubei.gov.cn/zwgk/hbyw/hbywqb/202307/t20230706_4734895.shtml，2025-05-20。

③ 《市纪委监委关于3起容错免责典型案例的通报》，腾讯网，<https://news.qq.com/rain/a/20210723A0CYD100>，2025-04-23。

④ 《宜昌通报5起容错纠错典型案例》，澎湃新闻，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_24490812，2025-04-23。

⑤ 《容错纠错典型案例指导案例》，湖北省人民政府网，https://www.hubei.gov.cn/zwgk/hbyw/hbywqb/202307/t20230706_4734895.shtml，2025-05-06；《容错纠错激励担当作为》，中央纪委国家监委网站，https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/202405/t20240529_351171.html，2025-05-07。

二是引入听证会机制，增强免责容错过程的科学性，防止免责条款被滥用。尽管当前各地政府已开展了大量免责实践，但对免责是否适用的判定主要取决于党政机关内部意见。在缺乏外部主体的参与和监督时，免责的科学性与合理性难以得到充分保障，甚至有沦为官员开脱责任的“挡箭牌”的风险。听证会制度的引入则可以在很大程度上化解这一风险。通过让专家、市民、退休官员、人大代表、政协委员等群体共同组成听证会，为免责判定提供更充分的专业意见和公众意见，不仅增加了免责判定的科学性，同时也能形成有效监督，防止免责被不当使用。

本文系统梳理了惩戒导向型问责的激励困境，并论证了免责条款的必要性和重要功能。现有问责制度的刚性与公共治理情境的多变性之间构成了巨大张力，“免责条款”构成对制度与现实间张力的一种灵活性“调适”。一方面，免责划定了“底线”，即当事人主观上出于公共利益而非个人私利，且并未造成较大损失或能够主动挽回局面，从而使免责不至于沦为不当行径的“挡箭牌”。另一方面，免责放宽了“界限”，赋予了相关人员在特殊情境中采用非常规工作方式的正当性，形成制度性的容错空间，从而促使干部摆脱教条，敢于担当，最终改善公共治理结果。

需要强调的是，免责并非是对追责的替代，而是对追责的有力补充。真正合理的问责制度，应该既包括追责这一负面惩戒，也包括免责这一正向激励，以高质量履职为最终目的。在实践中，我们既要重视严厉追责带来的负面效应，同时也要注重挖掘使免责条款运转起来的相关机制，防止免责条款被滥用，通过追责和问责的和谐统一，推动善治和国家治理现代化。

（责任编辑：周小玲 卜熙晨）

Performance-Promoting Accountability: On the Necessity of Exemption Clauses

XIONG Yihan ZHANG Chuanzheng

Abstract: From the perspective of incentives, accountability systems can be categorized into punishment-oriented accountability and performance-promoting accountability. Although traditional punishment-oriented accountability has a strong deterrent effect, it also tends to foster various strategies to avoid responsibility and inhibit innovative behavior. In contrast, performance-promoting accountability, characterized by “exemption clauses”, fully considers the high complexity of modern public governance, the limited rationality of human individuals, the experimental nature of reform processes, and force majeure factors in development. This dual-focused model, which balances accountability and incentives, provides positive guidance and effectively mitigates the negative impacts caused by punishment-oriented accountability. A systematic exploration of the theoretical foundations of performance-promoting accountability, combined with empirical case studies demonstrating the application of exemption clauses, will help enrich the theoretical framework of accountability systems from the perspective of mechanism design.

Keywords: Accountability Systems; Punishment-oriented Accountability; Performance-promoting Accountability; Exemption Clauses