

N 它山之石

# 建立容错免责机制 激发改革创新热情

**编者按：**当前，中央非常重视对干事创业积极性的保护，习近平总书记要求在治理“为官不为”时要做到“三个区分”，李克强总理多次提出要加快建立容错免责机制。去年11月，市委适时出台《宁波市治理为官不为推进干部能上能下实施办法（试行）》。《办法》明确提出，要探索容错免责机制。目前，海曙、鄞州、象山等区县已率先探索，但全市性的容错免责实施办法尚未出台。去年以来，省内外不少城市制定出台了覆盖全市各级各部门的容错免责机制实施办法，在政策制定和细化落实上走在了前面。宁波应借鉴相关经验做法，加快探索、尽早落实容错免责机制。

张树法

## 一、各地出台容错免责实施办法的主要方式

目前，上海、四川、重庆、陕西、深圳、杭州、温州、绍兴、台州、衢州等地和宁波部分区县（市）已制定出台相关办法落实容错免责机制。这些办法或由省市一级统一制定，或由省市统筹安排，区县（市）单独制定。

1、由省或市级统一制定。采取这种方式的主要有陕西、重庆、深圳、济南、青岛和省内的杭州、温州、绍兴、台州、衢州等地。如陕西省制定《陕西省党政干部容错纠错办法（试行）》，深圳市制定《关于支持改革创新、建立容错纠错机制的若干规定（试行）》、杭州市制定《关于建立党员干部改革创新容错免责机制的实施办法》。采取这种方式的城市所辖区县（市），有些也根据自身情况制定了具体的操作办法。

这种方法优点是利于扩大覆盖范围，不但覆盖到本地区各区县（市），同时也覆盖到各部门，容错免责的执行标准统一，利于形成全市上下一盘棋。缺点是实施办法针对性较差，不能充分考虑各地的特殊情况，如温州市制定实施办法两年来市本级和各县市区都没有收到单位和个人的书面免责申请。

2、区县（市）级单独制定。如上海市、台州市、宁波市，市级层面都尚未制定出台统一的容错免责实施办法，下辖的浦东新区、路桥区、温岭市，以及鄞州区、海曙区、象山县等地已制定出台容错免责实施办法。

这种方法优点是容错范围更加具有针对性，也更具有可操作性，如象山县自容错免责机制推出1年中已有10名部门、乡镇（街道）的主要负责人被免于问责，台州市路桥区实施半年已有

多名乡镇负责人被免于问责。缺点是各区县（市）制定的实施办法统一协调性较差，在具体操作方面缺乏细化的标准。同时，由于在此种情况下市级往往不再制定实施办法，导致容错免责机制不能覆盖到市级部门，往往会造成政策真空，不利于改革的协调推进。

## 二、创新容错免责机制改革落地方式

建议宁波借鉴相关城市做法，可行选择是尽快制定覆盖全市各级各部门工作人员的容错免责机制实施办法，市级部门、各区县（市）、重点功能区根据市实施办法，结合本地实际，制定执行细则，为改革创新戴上“护身符”，并以此为契机，建立健全正向激励机制，在全市营造敢于创新、勇于干事的良好氛围。

1、适用范围广覆盖，并向国企延伸。新制定的容错免责机制实施办法，要覆盖到全市各级各部门所有工作人员，包括全市党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关工作人员等在编人员，以及借调（挂职）人员、聘用人员。并且可以进一步加大创新力度，制定国有企业适用的容错免责办法，以促进企业干部职工创新发展。

2、突出改革难点和重点领域的免责条款。当前改革是全面改革，涉及领域非常广，在制定容错机制实施办法时既要在重点领域先行先试，又要在实践中不断完善。近期，容错免责重点要向宁波承担的国家级试点、宁波“十三五”规划重点、市委市政府重点决策部署及补短板领域倾斜。如在经济工作领域，向推动经济结构调整、产业转型升级、优化资源配置和实施科技创新驱动战略倾斜；社会民生领域，向推进重大民生项目、政府投资项目、解决历史遗留问题倾斜；城市公共服务和基础设施建设领



徐骏 作

新华社发

域，向积极使用新机制、新方法、新模式、新技术倾斜；等等。

3、要有合规、清晰、简便的操作流程。加强针对性设计，对负责的情形尽量细化列举，正确区分为公与为私、敢为与乱为、失职与失误、负责与懈怠的不同情形，区别对待，最大限度为敢担当、敢负责的干部营造干事创业的宽松环境。加强可操作性设计，明确容错免责处置主体和处置程序，从提出到最终认定，包括申请、核实、暂缓、报备等环节，都要有明确的受理部门、办理依据和处置时间。加强统一性设计，在全市范围内细化统一的执行标准和操作程序，形成全市容错免责一盘棋局面。

4、加快研究制定干部正向激励实施办法。借鉴陕西省做法，在制定容错免责机制实施办法的同时，可制定干部正向鼓励激励办法，并加强制度之间的协调配合，让干部干事创业的劲头更足、氛围更浓。如干部容错免责范围内，贯彻落实市委市政府战略部署大胆创新成效显著，可破格提拔使用；与市目标管理考核工作紧密结合，评优评先及考核奖发放向改革创新力度大、招数多、成效明的部门和干部倾斜；等等。同时，宽容改革失误要有底线思维，把握合理尺度，既要合法合理容错，更要有健全的纠错机制，保证让“豁免权”不会成为“挡箭牌”。

（作者单位：市政府发展研究中心）

## 观点集粹

## 切实为民间投资提速鼓劲

中国建设银行战略规划部董积生在《人民政协报》刊文认为，拓宽融资门槛、降低融资成本在一定程度上刺激了民间投资，但市场空间的获得、长期比较稳定的预期、产权保证则是促进民间投资的根本。从我国当前状况来看，这方面的条件显然还不能充分激发民间投资，而这也是民间投资低迷的根本原因所在。

为破解民间投资增速低迷的格局。首先要为民间投资创造公平适宜的市场环境。进一步贯彻落实“民间投资新36条”，真正为民间

投资和国有资本创造公平的市场竞争环境，从制度政策层面充分尊重民间投资主体利益诉求。其次，大力发展私募股权基金、风险投资市场。为民间投资创业创新、高新技术产业等建立完善风险承担与补偿机制，激励民间投资创业创新、高新技术产业的积极性。第三，引导、稳定民间投资预期。要从经济增长前景、产业结构调整、宏观政策动态等多方面给民间资本导向性、清晰化的预期，消除民间投资因预期不明确带来的种种疑虑。同时，要加强引导民间投资转型升级发展的预期。

## 规范电信标注手段 有效防范电信诈骗

北京科技大学徐家力在《人民日报》刊文说，当前，不法分子利用电信手段实施诈骗犯罪的手法也在不断翻新，电信诈骗不但使受害者蒙受财产甚至人身损失，而且会损害社会信任环境、破坏社会和谐稳定。当前，有一种防范电信诈骗的措施比较有效，这就是由电信用户对诈骗电话进行标注。

电信用户标注主要是指电信消费者在识别诈骗或者骚扰电话后，对该电话号码进行公开标记，对其他用户进行提示，或对诈骗、骚扰

电话进行拦截的一种方式。这种方式可以帮助人们避免落入电信诈骗陷阱。

电信诈骗侵犯的是他人财产权及个人信息权。电信用户对涉及诈骗的电话、信息进行拦截标注，是一种对侵害的抵御，在法律上具有正当依据。为有效运用这种方法，尽量减少和杜绝电信诈骗，应尽快明确电信消费者标注权的法律定性，完善以政府为主导、以行业组织和企业为辅助、以人民群众为主体的电信诈骗防范机制。

## 非遗蕴藏民族精神的DNA

上海社会科学院文学所副研究员毕旭玲在《文汇报》撰文提出，非物质文化遗产记录了人类社会的生产生活方式、风俗人情、文化理念等重要特征，体现着各民族不同的精神特质、价值观念、心理结构、气质情感，蕴藏着民族精神的DNA，是一个国家和民族区别于其他国家和民族的根本所在。

比如“二十四节气”不仅充分体现了中国古人尊重自然以及追求

人与自然和谐的理念，其中还蕴含着深刻的民族精神理念。在工具极其有限的古代，先民靠着观察和记录等简单方法，一代代反复实践，最终总结出“二十四节气”的事实，反映了中国古代先民百折不挠的探索精神；而2000多年前创造出来的节气在现行的公历中日期基本固定，最多相差一两天的事实，则说明了古代先民精益求精的科学精神。这些正是民族精神的重要组成部分。

## N 中外历史

# 二十四节气的文化意蕴

张 勃

世界遗产再添“中国符号”。11月30日，联合国教科文组织保护非物质文化遗产政府间委员会第11届常会经过审议，批准中国申报的“二十四节气——中国人通过观察太阳周年运动而形成的时间知识体系及其实践”列入联合国教科文组织人类非物质文化遗产代表作名录。

我国对二十四节气的保护有一个过程。2006年，农历二十四节气被列入第一批国家级非物质文化遗产代表性项目名录，2011年和2014年，九华立春祭、班春劝农、石阡说春、三门祭冬、壮族霜降节、苗族赶秋、安仁赶分社等又被列入该遗产项目的扩展名录。二十四节气被列入人类非物质文化遗产代表作名录，体现了国际社会对保护传统知识与实践类非物质文化遗产的重视，也意味着对这一优秀传统文化的认可和对中国承担保护职责的信任。这就要求我国动员各种社会力量，采取更加有组织、有计划的保护措施，积极推动二十四节气的保护工作。

二十四节气本来是大众的生产生活日用文化，“古人立国，以测天为急……察气象之运行，示人民以法守”。二十四节气是古人通过观察太阳周年运动，认知一年中时令、气候、物候等方面变化规律所形成的知识体系和社会实践。由于它相当准确地反映了时令、气候、物候在一年中的变化及其相互关系，自秦汉时代定型之后，2000年来就一直为国民生活中发挥着十分重要的作用。二十四节气既是国家行政的时间准绳，也是农业生产的指南针、日常生活的风向标，而其中蕴含的尊重自然、效法自然、爱护自然、利用自然、扶助自然的天人合一思想，更是中国文化的精髓，在全球生态环境日益恶化、可持续发展遭遇危机

的当下，凸显出普遍意义和共享价值。

从这个意义上说，只有让二十四节气扎根人心，回归生产生活日用，才是真正的保护与传承。一直以来，二十四节气为全国各地所采用，并为多民族所共享。在长期的生产生活实践中，各地的人们不仅身体力行地传承着内在于其中的中华文明的宇宙观和核心价值理念，而且对于二十四节气进行了因地制宜、因俗制宜的创造性利用，形成了丰富的物质文化和精神文化——既有国家祭典，又有生产仪式和习俗活动，还有谚语、歌谣、传说、诗词、工艺品、书画等文艺作品。

二十四节气等非物质文化遗产申遗成功，有助于激起国人继承传统文化的热情，增强我们的文化自信。另一方面，也会进一步增强外国人士了解中华文化的兴趣，推动中华文化走出去。

（作者为北京联合大学研究员）来源：光明日报



## N 有此一说

# 克服“负面偏好” 及时化解消极情绪

刘 东

社会转型期出现的新情况、新问题，尤其是直接涉及人们公平感的一些问题，比如经济正义供给不足等不合理、不合法现象所导致的贫富差距、身份差距，影响了人们的安全感、信任感、认同感和社会支持感，使一些人心理失衡。情绪化和非理性行为导致的一些后果，侵蚀了社会肌体健康，破坏了社会凝聚力。因此必须强调，解决问题，不仅要重视物质需要和利益分配，还要考虑到人的心理需求和心理补偿问题，而能否有效疏解心理问题，及时化解消极情绪，也是检验社会治理能力的一个重要指标。

## 何谓“负面偏好”

社会心理学认为，无论是积极的情绪体验，还是消极的情绪体验，都是以人的内在需要是否得到满足和实现为基础的。当人的需要没有得到满足，或者当人的疑惑和盲目感不断增加时，心理就会被干扰，自信心、自控力以及适应能力就会降低。而当人群中怀疑的态度和不信任感持续积累时，许多消极的暗示和潜意识就会代替人的正常思考和判断。一旦各种不良情绪不能有效化解，便会成为一种心理上的负

资产。在负面信息泛滥的情况下，许多心理层面的负面情绪更容易蔓延，造成人们心理资源上的资不抵债。

研究表明，人群中有一种分享负面信息的现象，即所谓“负面偏好”。也就是说，人往往会更多地注意负面的信息和事物，并且强化这种体验。在日常生活中当人们对一些事物留下不好的印象时，就会把这种印象加在同类上，甚至对该类事物的优点表示怀疑，有意无意地保留负面印象或降低评价。一般而言，人们从负面印象中返回所需要的时间，要比从正面印象中返回的时间长，即使是有了正面印象，往往还会伴随产生某种理想化的心理倾向和情绪，从而不自觉地提高预期。在这种情况下，当实际结果与想象不符时就更容易产生不满意的体验。因此，在社会上传播的评价信息里，负面信息往往比例很高，尤其是借助网络平台分享负面信息的人群要比分享正面信息的多。在世界各地的新闻中，一般也是坏消息比好消息多。

## “负面偏好”的成因

人们之所以关注负面信息，在某种程度上是因为产生了认同感；人们之所以有一种分享负面信息的心态，则是因为有情绪宣泄的需要。2010年，著名市场调查公司尼尔森公司在发布的一份亚太各国

网民用户习惯报告中指出，中国网民发表负面评论的意愿超过正面评论，约为62%，而全球网民的这一比例则为41%。

社会环境中信息泛滥和关键信息的不对称，以及不断产生的社会矛盾和问题，使人们在内心积累了一些负面体验和情绪，一旦遇到某些诱因，就极易爆发。特别是在网络与移动通讯结合日益紧密，微博、微信成为最活跃媒介的情况下，某些评论和意见左右了公众的情绪甚至助长了人们的负面心理，促成了一些极端行为的发生，有时还可能形成群体性事件或恶性事件。可以看到，在社会现实中，信息的失真、心态的失衡、意见的失当以及行为的失序之间几乎形成了一个链条。而只有清楚地了解这一点，再具体查找原因加以引导，才有可能把消极情绪控制在最低范围。

## 如何克服“负面偏好”

人的情绪对于人的认知过程和社会行为有着重要影响。现实中，人们往往具有附和公众舆论的倾向，而某些措辞激烈、断章取义的话语，并不能表达群体成员真实的内心感受。无论是迷茫、浮躁，还是焦虑、盲从，社会舆论环境中不同意见表达和情绪的叠加常常呈现出复杂且失序的状态，这就使常态的恢复以及心态的平复需要人们不