

不完全义务与责任边界： “踢皮球”现象渐进消弭的逻辑*

王元腾 严俊

提要：“踢皮球”现象常见于义务制度安排“不完全”之际，但现有理论对其条件和机制的探讨不足。本文基于义务主体道德身份认知的理想类型，搭建了一组不完全义务下的收益—决策模型与策略组合，以流动儿童教育责任边界厘定为案例，解析了流入地和流出地间“踢皮球”现象渐进消弭的历程。研究发现，不完全义务相继表现为归属身份、承担内容与履行方式等情境维度，与“踢皮球”现象呈现非线性关系；当事人则基于身份认知判断并结合制度回报、关联回报与成本付出来权衡践行义务的可能。本研究拓展了制度不完全的理论视野，“不完全义务”概念有其生发潜力。

关键词：不完全义务 责任边界 “踢皮球”现象 流动儿童教育

一、谁的孩子？谁来抱？——责任推诿与“踢皮球”现象

与社会变迁日渐加速相伴，属地责任与跨区域迁移间的碰撞愈发激烈。民生福祉事项时常关涉多个拥有自由裁量空间的地方政府，但由谁承担、负责什么、如何实施等制度安排却往往界定模糊。现实中，旨在厘定责任边界的“谁的孩子谁来抱”却演变为当事人对“谁的孩子？谁来抱？”的迟疑，由此衍生的“踢皮球”现象并不罕见。与之并行，责任分配不清时某些公共事务又未完全陷入无人负责的窘境，“踢皮球”现象出现后也可能消弭。进而言之，需要追问的是“踢皮球”现象何以兴起，又如何消弭，其中的条件和机制值得深究，所蕴含的基础理论推进潜力也需进一步挖掘。

* 本文系国家社会科学基金青年项目“社会组织市场化转向与自我造血实践研究”(21CSH084)的阶段
性成果。文章得益于刘世定教授的点拨和启发，成稿时得到刘玉照教授等师友的建议，匿审专家提供
了不少中肯的意见，笔者在多场学术交流中曾得到诸多老师的指正，在此一并致谢。最后，文责自负。

制度安排的责任主体间相互推诿是“踢皮球”现象的直接表征,既有解释主要围绕微观行为决策与宏观制度约束两种视角展开。地方政府从“邀功”到“避责”的微观动向既与央地分权、条块分割等架构脱离不开,也受公共舆论、风险扩散等情境形塑,但根本上是成本—收益计算逻辑使然(倪星、王锐,2017)。不过,相关研究多停留在成本—收益的宽泛讨论,对当事人能动应对策略及其动态演化的展现也相对缺乏。特别是这一研究取向的分析前提是当事人已然认可其应当承担的身份,却忽略了他们通常持有的是否“由我承担”的迟疑心态。是故,推进性研究需找回当事人身份认知的分析维度。

另一类研究着重从制度模糊性的角度揭示责任推诿的结构渊源。“模糊性治理”概念刻画了制度安排的模棱两可,认为由此引发的责任推诿是地方政府对激励含混的回应(文宏,2013)。相关阐释暗含了制度可以清晰化的推论,但清晰化却可能引致问责与避责的相互强化(谷志军、陈科霖,2019)。其实,作为经验概念的模糊性治理呼应了制度不完全的面向,既有讨论多凸显做什么与怎么做的维度,而模糊性治理的根源则是责任主体界定的不完全(祝哲等,2024)。或者说,若将制度模糊性分析从“偏离”解读转向“常态”审视,更为基础的工作是围绕义务主体身份争议来搭建理论框架。

无论聚焦微观行为决策,还是追溯制度结构渊源,关于地方政府责任推诿及“踢皮球”现象的讨论愈发丰富。虽然建构微观决策与制度约束间的连贯性解释已成共识(Hinterleitner,2017),但相关理论探讨仍有进一步推进的空间。若回到责任分配这一制度安排的核心要件,即“谁的孩子?谁来抱?”的追问,有必要整合制度不完全的多重维度来构建新的理论模型。

本文首先梳理制度不完全的理论进路,论证义务作为独立分析范畴的必要性。^①其次,建构一组不完全义务情境中的收益—决策模型与策略组合。再次,采用理论模型与经验案例对话的分析策略,选取流动儿童教育(义务制度安排的典型代表)为经验研究对象,解析在不完全义务的情境及其变动中流入地和流出地政府间“踢皮球”现象兴起后又渐进消弭的条件机制。最后,总结和讨论研究发现与启示。

① 义务(obligation)、职责(responsibility)与责任(duty)含义相近,三者的共享内涵是相关主体有理由对特定他人负责,一般可互换使用。本文将义务作为核心范畴,一是考虑到义务更强调规则或合约的特定约束,在凸显强制性与必要性的同时也侧重道德要求,更贴合本文所关注的经验现象;二是考虑到义务与权利是一对逻辑对应的范畴,对义务进行分析可直接对话既有理论的权利分析进路,后文将对此详细展开讨论。但出于语言流畅性的考虑,文中仍会互换使用这三个概念。

二、制度不完全的理论进路：从权利到义务的范畴拓展

制度安排与行为选择间的互构关系及其社会后果是制度主义理论进路的核心关切。与经典范式认为制度安排可强有力地约束个体行为不同,纳入交易成本、有限理性、信息不对称、机会主义等若干条件的新制度主义范式则强调,制度安排不可能事无巨细地预想到所有情况,由此迈向了“不完全”分析的新取向。

(一) 制度不完全分析：相关经验概念的爬梳

受制度不完全理论进路的启发,近期国家治理与政府行为研究涌现出不少扎根经验现象来提炼中层概念的有益尝试,如刻画自行聘用编制外人员机理的“不完全编制”(陈那波、黄伟民,2021),揭示模糊化实践智慧逻辑的“不完全考核”(练宏、陈纯,2023),呈现数字时代多级政府互动态势的“不完全发包”(向静林、钟瑞雪,2024),等等。

上述种种探索大大激发了有关制度不完全的理论想象力,但也留下了待深化的空间。这些取自经验归纳的学术概念多以清晰明确的“理想型”制度安排为参照,进而铺陈制度不完全作为“偏离”的实践面貌,可归入“不完全科层制”的中层概念序列(冯猛等,2018:1-20)。但这一研究取向与中国产权研究中的“模糊”与“残缺”等说法相似,更多回答了“不是什么”,却较少直面“是什么”(刘世定,2019:59-79),这呼唤着取径核心范畴的辨析来推进基础理论的尝试。

(二) 不完全权利的理论取向：不完全合约与不完全产权

制度作为一种互动规则,需得到涉事其中的社会成员对互动方式的相互认可和承认,因而就有了广义合约的特征。合约本质上提供的是一组缔约成员关于权利和义务关系的预期约束。不完全合约理论秉持一方权利为另一方义务的预设,剩余控制权分配理论在处理当事人间权利与义务双重关系时,将这一关系化约为权利互动的单一范畴(哈特,2006)。后续理论进展引入了参照依赖、主观愿望等新维度(Hart,2017),也有学者提出“不完备合约”的概念来对话不完全合约理论,解读当事人之间的互动方式未实现一致认可的现象(刘世定、李贵才,2019)。不过,上述主张仍坚持基于权利范畴搭建理论模型的分析取向。

从学术演进脉络来看,不完全合约理论是以权利配置为观照的不完全产权分析的延展。肇始于科斯提出的“相互性问题”,即在各自权利给定前提下(存

在初始法定权利安排)限制任何一方的权利行使都会损害另一方(Coase,1960),不完全产权理论以此度量和界定当事人的权利边界。与之呼应,聚焦不完全产权的界定与变动,关系产权、社会合约性产权、占有的不完全社会认可等社会学的产权分析也围绕权利范畴展开探讨(刘世定,2019:59-79)。

可以看出,不完全合约和不完全产权均聚焦人际权利互动搭建理论模型,可称其为“不完全权利”取向的制度分析。该分析取向预设了权利与义务可彼此替代,认为仅从权利侧(将义务化约为权利)构建理论解释并无不妥。但是,即便制度安排确认了特定主体的权利,也不一定同时明确相应的义务方,否则“踢皮球”现象就不会广泛存在。这意味着,权利与义务的镜像转换或许是过强的理论预设。

(三)由权利到义务:作为道德事实的“应当”及其不完全

接续前文,在既有不完全权利的理论进路中,义务被化约性地统摄为权利而失去了独立进入分析的学术地位,但权利与义务孪生出现却又独立示人,这其实暗含了彼此分离的必要。“有权利无义务”与“有义务无权利”等经验现象表明二者并非必然相互绑定(熊秉元,2014)。权利的相关界定通常混杂着义务维度,回归义务分析更为恰当(张恒山,2021),故需谨慎对待权利与义务简单对应的理论预设。

其实,权利与义务必然对应的论证较难逻辑自恰,仅当权利主张直接关联特定义务人并被后者认可时才成立(陈景辉,2014)。有观点承认,权利与义务的形式化对应需依赖当事人认可相互性关系的限制性条件(Magnell,2011)。这一辨析有助于澄清不完全权利理论进路将义务化约为权利得以成立的条件,即互动双方对相互性关系中身份角色的认可。或者说,若当事人对缔约关系本身未达成共识,也就不宜采纳对应性关系的预设。

上述讨论表明,在经验与理论上,义务作为独立分析范畴有其必要。广义来看,义务源于社会成员对某主体做出或不做出某行为之“应当”的期待(张恒山,2006:277-292)。这一将义务置于社会互动中考察的法理学解读既具有广义合约的指向,也蕴含着观照结构与能动勾连的社会学意味。特别是,为保障特定主体之福祉,人类社会往往建构性地设定主体间的义务关系,映衬出伦理道德投射的美好期待(斯密德,2018:59、95)。当然,伦理道德并不构成履行义务与否的全部动因,后者离不开当事人对利弊权衡的考量。与之呼应,本文所关注的保障适龄孩子教育机会便是一项社会成员期待政府部门承担供给义务的广义制度安

排,其中既有道德规范的伦理要求,也有法律制度的规则约束。

凝结着社会期待与道德要求的义务解读可置于制度主义的分析视野中。义务源于社会评价的规则要求(关于义务的社会共识与约定)与义务主体自我认可的道德承诺(对被要求行为的同意与承诺)两个维度(张恒山,2006:295 - 302)。换言之,义务作为一种道德事实,其“可实践性”须得到当事人的认可与敬重(王小章,2023)。但实践中,当事人应当承担的观念不一定与社会期待相一致(张恒山,2006:292 - 293),义务的不全面面向呼之欲出,即义务制度安排未完全达成社会共识时当事人道德实践的可能。正如后文所看到的那样,流动儿童教育作为一种不完全的义务制度,涉事其中的当事人通常会基于道德判断来裁量特定情境中的策略举动。

在不完全义务情境中,义务主体对是否应当承担义务的认知更显迟疑,揭示其行为逻辑则是理论建模工作的题中之义。首先,当事人对应当承担的情境性评估可映衬出其道德观念的判断。其次,收益—成本计算是当事人履责与否的核心考量(倪星、王锐,2017),故可据此推断义务主体在权衡收益与成本中探索道德实践的可能。最后,与权利代表着资源支配的正向回报不同,义务承担是一种对外输出的负向资源,其“损失厌恶”效应(Thaler,2015)更明显;若无其他回报刺激,当事人即便持有担当观念也可能无力承担。因此,理解义务主体的情境性道德实践也就有助于剖析“踢皮球”现象的条件和机制。

三、不完全义务与“踢皮球”现象:一组理论模型

广义来看,义务作为一种社会互动的制度安排,可视为人类设计出来的、特定主体应当为他人付出资源的法律、政治、道德与社会期许等的规则约定。义务制度虽可对承担主体、责任内容、履行方式等方面加以初始界定,但受规则设定模糊、当事人有限理性、第三方介入迟滞等约束而无法被详尽阐明,存在不完全的面向,即当事人对应当承担的观念认知与制度期待间存在断裂。本文用 D 刻画不完全义务的程度,其取值范围为 $[0,1]$ 。其中,0表示义务制度极端完全,即何种主体应当承担何种义务及其实施的社会共识极高;1表示义务制度极端不完全,即相关社会共识甚为模糊;义务的不完全程度随情境变化而取值。

就行动取向而言,当事人基于其对义务制度初始状态的情境性理解,借助主观概率评估其承担的“应当性”,由此生成道德观念的判断。对此,以 P_i 刻画义

务主体 i 的道德身份定位,其取值范围为 $[0,1]$ 。一般来说,不完全义务程度越高,当事人履责判断的裁量空间就越大,但二者间的关系有其情境性和复杂性,暂难以给出 D 与 P_i 的数理关系。不过,可有三种潜在义务主体道德身份认知的理想类型:不完全义务程度极低时($D \rightarrow 0$)自我认知为责任方的“局内人”($P_i = 1$)与无责方的“局外人”($P_i = 0$),不完全义务程度极高时($D \rightarrow 1$)身份模棱两可的“局中人”($P_i = 0.5$)。^① 考虑到现实中的认知失调,不排除不完全义务程度与道德身份认知间的错位可能,但我们仍可借助相应的决策模型予以分析。

在既有关于责任推诿的研究中,行为选择(逃避责任)与策略后果(相互推诿)往往被统称为“避责”,这容易造成分析指向的含混。对此,我们将义务主体放弃履责的行为视为“逃避”,将义务事项相互推诿的后果定义为“踢皮球”现象。也就是说,“踢皮球”现象指的是义务制度安排所期待的两个及以上潜在义务主体虽名义上应当履责,但均选择逃避的策略组合后果。后文首先构建不完全义务情境中当事人的决策模型,随后分类讨论“踢皮球”现象的条件和机制。

(一)基于道德身份认知的收益—决策模型

由道德激情或冲动向理性检讨与反思的自觉情理转变是流动性社会的新道德形态(王小章,2023),行动伦理的情感实践也脱离不开利益资源的满足(狄金华,2019)。同样地,义务主体的道德实践既非激情使然,也需现实条件支撑,故可借助当事人的收益—成本计算权衡予以解读。需要注意的是,正如刻画人类信仰实践的宗教经济模型亦可采用收益—成本计算的分析策略,这并非“工具理性”的简化,恰恰可凸显当事人追求“价值理性”的社会实在(卢云峰、吴越,2024)。由此我们假定,义务制度安排所关涉的当事人基于预期回报最大化(收益与成本净差值)来权衡义务承担的道德实践方案,可有如下决策函数。

$$U_i = P_i A_i + B_i - C_i$$

(1)

在式(1)中, U_i 为制度安排所约定的义务主体 i 的效用函数。其中, A_i 表示当事人承担该项义务可获得的遵循制度安排的预期收益,简称“制度回报”。制度回报既可能是物质资源(如职位晋升、报酬所得等),也可能是精神资源(如遵循社会规范、获得尊重的满足等),所获多寡与当事人的道德观念投射 P_i 直接相关。 B_i 表示当事人承担义务可获得的其他奖惩(独立于义务制度),简称“关联

① 这里采用模糊集合的界定方法,相关内容可参见格尔茨、马尼奥(2016:28-32,155-156,179-181)。

回报”。 C_i 表示当事人实施义务所需付出的资源投入,简称“成本付出”。当且仅当预期净收益为正时,当事人履责 ($U_i > 0$), 否则逃避 ($U_i < 0$); 取 0 时履责或逃避均有可能,暂不详细讨论。上述要素显然无法涵盖所有效用来源,但出于研究目的,本文仅作这样的限定性假定。承接新制度主义“有限认知”假定(黄凯南,2016),我们对当事人进一步作遵循“满意法则”的有限理性假定。当且仅当关联回报 B_i 被当事人意识到且足够大(大于其满意阈值 b_i)时,当事人方会将其纳入考量。由此,收益—决策模型可由以下条件函数表示。

$$U_i = \begin{cases} \text{当 } B_i > b_i \text{ 时, } P_i A_i + B_i - C_i \\ \text{当 } B_i < b_i \text{ 时, } P_i A_i - C_i \end{cases} \tag{2}$$

(二)不同道德身份认知义务主体的微观决策

不完全义务的程度不同,义务主体对是否应当承担义务的观念认知及其道德实践权衡自然各异。遵循模型建构从简原则,我们对当事人的行为策略暂作履责或逃避的二元区分,待案例分析时再展现这些策略的具体形态。由此,表 1 展示了不同道德身份认知义务主体的决策路径。

表 1 不同道德身份认知义务主体的决策路径					
道德身份认知	履责概率判断	制度回报权衡	关联回报考量	预期净收益计算	行为策略选择
局内人	$P_i = 1$	$A_i - C_i > 0$	$B_i < b_i$	$A_i - C_i > 0$	履责
			$B_i > b_i$	$A_i + B_i - C_i > 0$	履责
		$A_i - C_i < 0$	$B_i < b_i$	$A_i - C_i < 0$	逃避
			$B_i > b_i$	$A_i + B_i - C_i < 0$	逃避
				$A_i + B_i - C_i > 0$	履责
				局外人	$P_i = 0$
$B_i > b_i$	$B_i - C_i < 0$	逃避			
	$B_i - C_i > 0$	履责			
	局中人	$P_i = 0.5$	逻辑特征与“局内人”相似,只是取值不同		

首先解读“局内人”。当不完全义务程度极低时($D \rightarrow 0$),制度安排会明确给出“由谁负责”的说明,涉事其中的当事人可较容易地得出应当承担的道德判断,可称其为“局内人”($P_i = 1$)。但当事人也需获得超出成本付出的激励后($A_i - C_i > 0$)才会践行义务,这是理想化的制度清晰安排所期待的动员效果。但与制度回报不足以覆盖成本付出时($A_i - C_i < 0$)当事人会选择逃避的通常认识不同,

若所意识到的关联回报超出成本投入($A_i + B_i > C_i$),当事人也不会排斥履责。换言之,制度安排能够得到当事人的积极回应并非单一激励使然,也可能是因为捕捉关联回报后的“隐蔽履责”。

再来看“局外人”。如果不完全义务程度极低($D \rightarrow 0$),制度安排在明确界定义务主体的同时,也暗含交代了非必须承担的其他主体。此时,“局外人”可较容易生成无需承担的道德判断($P_i = 0$)。直觉上,此类当事人通常不会陷入道德压力与自我纠结而直接选择逃避。但如表 1 所示,关联回报可能会刺激其积极承担,表现为“错位履责”。也就是说,某些“局外人”的志愿参与看似是践行道德要求,却也可能源于隐而不彰的义务制度外的其他回报的刺激。

最后为“局中人”。若不完全义务程度极高($D \rightarrow 1$),义务主体大致范围虽可框定,但究竟哪一主体应当承担的制度安排却甚是模糊,也就有了“局中人”的身份认知($P_i = 0.5$)。当事人徘徊不定心态(既无明确信号认定自己应当承担,又无充分理由证明与己无关)的逻辑特征与“局内人”相似,只是参数取值不同,故未在表 1 中展示。不难发现,“局中人”有邀功请赏地积极履责可能,足够高的关联回报可刺激其抽身于犹豫不决的状态。诸多模糊性任务仍得到地方政府的积极回应,这通常被视为遵从制度安排的结果,却也可能是关联回报刺激下的“隐蔽履责”($0.5A_i + B_i - C_i > 0$),这往往是惯常性认识的失察之处。

综上,如表 1 所示,在不同程度的不完全义务情境中,潜在义务主体履责或逃避的微观决策十分微妙,甚至超出了诸多直觉感受,如“局外人”的错位履责、“局中人”的隐蔽履责,其中的隐藏机理却可借助理论演绎得以廓清。值得关注的是,关联回报的存在可发挥关键“调节剂”作用,既能刺激“局内人”的履责倾向,也能撬动“局外人”和“局中人”的义务承担热情。

(三)“踢皮球”现象的多重样态:基于独立决策的策略组合

在本小节中,我们进一步讨论在仅涉及两个潜在义务主体的非博弈情境中,当事人基于独立决策的策略组合。^① 结合表 1 对不同道德身份认知义务主体的决策路径的交代,表 2 展示了不完全义务程度极低与极高时“踢皮球”现象的多重样态及其条件和机制。

① 如此建模的考量有三:(1)只有当制度安排涉及两个及以上义务主体时,才会出现相互推诿的“踢皮球”现象,两人情况虽最简单,却可反映多人间“踢皮球”的基本逻辑;(2)包括“搭便车”在内的博弈情况需另建模型,自主决策的策略组合是其基础;(3)后文案例涉及的“踢皮球”现象渐进消弭的历程也是当事人各自决策基础上的策略组合体现,如此建模更贴近现实,可更好地以此为牵引解析案例。

表 2 不完全义务与两个潜在义务主体间“踢皮球”现象的条件和机制

不完全义务 极低 ($D \rightarrow 0$)	局内人($P_1 = 1$) 局内人($P_2 = 1$)	逃避(2 种路径)	履责(3 种路径)
	逃避(2 种路径)	踢皮球(4 种组合)	单方负责(6 种组合)
	履责(3 种路径)	单方负责(6 种组合)	共同担责(9 种组合)
	局外人($P_1 = 0$) 局内人($P_2 = 1$)	逃避(2 种路径)	履责(1 种路径)
	逃避(2 种路径)	踢皮球(4 种组合)	单方负责(2 种组合)
	履责(3 种路径)	单方负责(6 种组合)	共同担责(3 种组合)
不完全义务 极高 ($D \rightarrow 1$)	局中人($P_1 = 0.5$) 局中人($P_2 = 0.5$)	逃避(2 种路径)	履责(3 种路径)
	逃避(2 种路径)	踢皮球(4 种组合)	单方负责(6 种组合)
	履责(3 种路径)	单方负责(6 种组合)	共同担责(9 种组合)

当不完全义务程度极低时($D \rightarrow 0$),当事人可较明确地获知义务主体身份,其道德观念的判断仅有 $P_i = 0$ 或 $P_i = 1$ 两种。就最简单的两人情况而言,可有三种逻辑组合:双方均自我认定为义务主体,即两个“局内人”组合;仅有一方自我认定为义务主体,即“局内人”与“局外人”组合;双方均自我认定为非义务主体的“局外人”组合违背了前文关于义务制度的界定,故无需分析。

第一种为两个“局内人”的组合。即便义务制度安排趋于完全,当事人也承认其“局内人”身份,但“踢皮球”现象仍可能发生。首先,双方仅因制度回报不足以覆盖成本付出而同时逃避。其次,一方意识到存在关联回报却无法弥补较高成本投入时选择逃避,即($A_1 - C_1 < 0, A_2 + B_2 - C_2 < 0$)或($A_1 + B_1 - C_1 < 0, A_2 - C_2 < 0$)逻辑一致的情况。最后,虽然双方均发现了关联回报,但相较于其成本付出仍微不足道,故双方均选择逃避。可以看出,关联回报的存在往往发挥关键“调节剂”作用,可在不改变制度约束的前提下避免“踢皮球”现象。

第二种为“局内人”与“局外人”的组合,即不完全义务程度极低时有且仅有一方认可其义务主体的道德身份。若制度回报或其与关联回报的综合收益未超过成本付出的话,“踢皮球”现象也会发生。但“局外人”也可能因关联回报刺激而履责,并有可能与“局内人”的履责组成“共同担责”的格局。

此外,若不完全义务的程度极高($D \rightarrow 1$),则任一“局中人”均无法完全明确自己应当承担的道德身份,却也不能宣称义务承担与己无关。正如表 2 所示,与直觉感受不同,当事人均选择逃避的“踢皮球”现象不一定会出现。当存在可覆盖成本投入的制度回报,或超出当事人心理阈值的、可弥补其成本投入的关联回报时,双方“共同担责”并非不可能。若至少一方满足上述条件中的一个,也会

出现“单方负责”的局面,义务事项也不会落入无人回应的尴尬境地。

至此,无论义务制度完全与否,“共同担责”的愿景并不完全取决于责任边界是否清晰,“踢皮球”现象暗含多种条件机制。关联回报的“调节剂”作用值得关注,若刺激任一当事人积极承担义务,“踢皮球”现象有可能得到避免。

四、案例介绍:流动儿童教育中的“踢皮球”现象

若借助不完全义务的理论模型解析“踢皮球”现象,流动儿童教育中的责任边界厘定是不可多得理想案例,该案例同时关涉流入地和流出地,且涉及两地的义务制度安排长期不完全。本文的经验案例取自 A 省(流出地,中部农业省)和 B 市(流入地,东部直辖市)区县政府围绕流动儿童教育责任边界的互动。^①本文所用的资料来源于:政策文件、媒体报道与统计数据;对办学超十年的 B 市简易学校(私人举办的,专门招收义务教育阶段流动儿童)举办者开展的 30 余次深入访谈,对两地区县政府知情人开展的近 20 次深入访谈;座谈会、研讨会、公益活动中的非正式访谈与参与观察等。

当然,纷繁复杂的经验现实与简化抽象的理论模型间不乏张力。具有经验实感的“理论建模”(刘世定,2017)和“理论导向”的经验透视(周黎安,2019)都倡导借由案例铺陈叩开知识增长的大门。对此,我们采用“模型+案例”的分析策略,既借助理论模型的演绎解析现实世界的具体运作,也通过捕捉多彩的经验现象来使理论模型持续精进。在理论模型牵引下,本文基于“不完全义务情境维度—义务主体道德身份认知—微观行为选择—策略组合结果”的分析链条,解析两地政府以责任边界划定为焦点的“踢皮球”现象渐进消弭的历程。

(一)流动儿童教育:一种不完全的义务制度安排

提供基本公共服务是国家彰显合法性的内在要求,适龄儿童免费义务教育是其中的一类重要服务。这既是宪法赋予适龄孩子的基本权利,也是国家交由地方负责的义务制度安排。在“个体权利—国家义务”框架内,保障辖区户籍适龄孩子受教育的共识较高,但义务制度安排在流动儿童教育中却出现了责任边界争议。

^① 从历史纵向来看,其他流出地与流入地(尤其是特大城市)曾存在类似的“踢皮球”现象,案例具有代表性。从横向比较来看,A 省与 B 市间“踢皮球”现象渐进消弭的实践经历更为丰富多样,案例具有典型性。根据学术惯例,文中的地名、人名信息均已经过匿名化处理。

具体来说,20 世纪 90 年代后,流动儿童(即跟随父母进城生活的适龄孩子)如何接受义务教育的问题冲击了以人口不流动为前提的“属地责任”的既定框架。地方政府对应当负责户籍孩子的义务教育并无多少异议,提供包括公办学校吸纳、民办学校扶持、师资力量提升、学生成长关爱等在内的政策支持。但跨越行政边界的流动儿童“应当”由谁负责却存在争议,流出地和流入地各有主张。若参照每个适龄儿童均有受教育权利的制度愿景,流动儿童理应包含在内,但究竟哪一政府负责(归属身份)、担负何种责任(承担内容)、如何实施(履行方式)等制度安排却长期处于不完全境地。

(二)原地踏步:高额成本付出与“踢皮球”现象悄然兴起

20 世纪 90 年代初,A 省人员外出务工开始增多,距离较近、机会甚多、文化相亲的 B 市为其首选。既属于 A 省(持有户籍身份)又属于 B 市(长期生活地点)的流动儿童的教育却存在责任边界的争议,“由谁承担”的义务制度安排高度不完全。此时,两地政府均契合表 1 所示“局中人”的身份认知。

对于流出地来说,高度不确定的制度回报与难以承受的成本付出是 A 省区县政府逃避义务承担的关键考量。他们并不否认流动儿童户籍地来源的身份,但因义务制度安排高度含混而难以获得履责的资源支持。若在辖区外践行创建学校、派驻教师、日常管理等义务担当,A 省区县政府的成本付出之高可见一斑。时任 S 县教育局干部李先生坦言,孩子教育不可耽误,但作为流出地政府他们却心有余而力不逮(访谈资料:1508)。

而在流入地 B 市,高成本付出也让当地政府望而却步。虽然流动儿童的生活空间在辖区内,但在“属地责任”体制下无疑应优先满足户籍儿童的教育需求。特别是,此时 B 市不少区县迎来适龄儿童入学高峰。以流动儿童数量较大的 T 区为例,其适龄入学儿童数量在 1992 年和 1993 年分别较上年增加 4901 人和 4336 人,随之而来的是校舍、师资、经费等资源的短缺。本地教育资源倍加紧张时,基层政府的道德关怀难以触及这些流动的孩子。

可见,在流动儿童教育问题刚刚萌发时,义务制度的不完全程度极高,难以明晰义务主体身份的流出地和流入地分别采取忽略与无视策略。两地政府徘徊观望之时,“踢皮球”现象悄然兴起,表 3 结合前文理论演绎($D \rightarrow 1$)给出了其中的条件和机制。无论 A 省还是 B 市,区县政府履责的预期制度回报都高度不确定,高额成本付出成为阻碍其履责的关键。前文表 1 的理论演绎曾提到,如果可以捕捉到足以覆盖其成本付出的关联回报,“局中人”也有履责可能。但在不完

全义务极高的情境中,有限理性的地方政府很难有搜寻动力。与此同时,若国家能作出增加可覆盖成本付出的制度调整,“踢皮球”现象也可能避免。

表 3 不完全义务程度极高条件下“踢皮球”现象悄然兴起(1990—1995 年)

潜在义务主体	微观行为逻辑		策略组合	社会后果	
	效用函数	行为选择		责任边界	供给状况
流出地(A 省)	$0.5A_{11} - C_{11} < 0$	忽略	徘徊观望	原地踏步;“踢皮球”现象悄然兴起	政府缺位 教育自救
流入地(B 市)	$0.5A_{21} - C_{21} < 0$	无视			

注:采用 U_{1x} 和 U_{2x} 赋值方法,前一下标数字指代两个当事人,下标 x 代表相应历史阶段(下同)。

“踢皮球”现象的兴起意味着流动儿童教育陷入政府缺位的境地。面对孩子教育不可耽搁的需求,一些有教师从教经历的流动人口尝试自发创建简易学校。1995 年前,B 市此类学校数量尚不到 10 所,尽管办学条件和师资水平较低,却也为无书可读的孩子提供了教育机会。不得不说,政府缺位与国家承诺、社会期待已经相左,若流动儿童继续因责任边界争议而失学,国家也需予以回应。

五、由谁承担:不完全归属身份与“踢皮球”现象的开始消弭

20 世纪末,流动儿童失学现象开始受到媒体关注,所引起的社会舆论传达国家相关部门。义务承担的制度调整相继落地,“踢皮球”现象有了转机。

(一)探索性制度调整:义务的不完全程度依然延续

为回应日益凸显的流动儿童失学问题,相关制度安排迎来调整。1996 年,国家教育委员会(简称“国家教委”)发布《城镇流动人口中适龄儿童、少年就学办法(试行)》(简称“试行办法”),提出流入地政府有责任为“户籍所在地没有监护条件”的流动儿童提供教育,但这并未说清两地政府到底谁来负责。随后,为配合“两基”工作,^①国家教委联合公安部于 1998 年印发《流动儿童少年就学暂行办法》(简称“暂行办法”)。虽然暂行办法提出“以流入地管理为主、以在流入地全日制公办中小学借读为主”的意见,但“借读标准”由各流入地自行设定。

仔细来看,要么“试行”要么“暂行”的政策用语其实反映了制度调整的徘

① 基本普及九年义务教育(简称“普九”)、基本扫除青壮年文盲(简称“扫盲”)被统称为“两基”。

徊。流动儿童教育究竟由流出地承担还是由流入地负责尚未有确定答案。因不完全义务未有根本改观,两地政府虽没有理由完全置身事外,却也不能确切判断“由我承担”,表1所示“局中人”的身份定位依然延续,但道德压力开始显现。

(二)跟踪“普九”:统计外出孩子入学率

正如前文表1决策模型的演绎,即便不完全义务程度极高,“局中人”也有履责可能,A省区县政府的选择便是例证。20世纪90年代中后期,A省大力推进“普九”达标,区县政府高度重视。H县(国家级贫困县)的教育基础甚为薄弱,县委书记提出“教不兴,官之过”的声言,采取“行政和教育双线承包、逐级签订责任书”的工作办法,规定未完成者无法评优晋级,并坚决追究相关领导的失职责任。“普九”达标针对的是户籍孩子,无论其是否外出,H县在流动儿童教育问题上已不能坐视不管。

此时,地方政府迎来解决问题的关键契机。B市简易学校举办者不少是H县籍,学校所招收学生多为H县孩子。1998年初,在H县驻B市办事处的协调下,分管教育副县长、教育局局长等前往B市考察简易学校,宣布家乡政府为其颁发“跟踪办学许可证”,要求将学生学籍登记入册后报回H县。办事处负责人洪先生回忆说:“我们呢就叫‘某某跟踪普九学校’,也不能给搞个民办学校啊,民办的要在属地啊,加上‘跟踪’两个字呢,这个话就讲得通了,活力就有了……更重要的是,我们要普及九年教育,确实有这个要求啊!”(访谈资料:1508)可见,H县“跟踪‘普九’”的担当策略与“普九”达标考核压力辐射性地提高了其预期制度回报不无联系。A省S县与Y区也在相同逻辑下实施了类似举措。

我们也要看到,除获取预期制度回报的考虑外,“跟踪‘普九’”所内生的低成本付出方案也是关键要素。前文曾提到,简易学校办学资金由举办者承担,并不需要流出地的财政支持,这为后者低成本履责铺垫了现实条件。为减轻财政压力,H县也鼓励公办学校富余教师以“停薪留职”方式到B市开办简易学校,这成为“跟踪‘普九’”的另一种形式。遗憾的是,流出地并未给予此类学校经费投入、师资培训、学生关爱等方面的直接支持,“跟踪‘普九’”举措不免避重就轻。

(三)高筑门槛:严苛设置公办学校借读标准

同样身处不完全义务程度较高的情境中,流入地B市也在权衡义务履行的可能方案。1999年,时任市委书记提到,“B市要发展进步,没有外来人口是不行的,而且也是不可能的……我们要有海纳百川的胸襟,但不是什么样的人都可

以随意来”。^①可见,B市未将解决所有外来孩子的教育问题视为分内之责。

不过,为回应国家政策调整与社会舆论期待,在坚守人口综合管控基本原则下,B市还是推出了流动儿童入学条件的规定。1998年B市教委与公安局联合发布了严苛的“公办借读”要求。外地孩子若想入读公办学校,须提交以下材料:身份证明(家长身份证与户口簿、子女户籍地无监护人证明、流出地就学情况证明)、工作或务工合同(家长一年以上工作证明、就业证或聘用合同)、居住证明(暂住证、产权证或租房合同)、计划生育证明(县级及以上证明)、出生证明(户籍地公安部门开具的孩子出生证明、健康检查表或儿童预防接种证)。此外,低学历的普通打工人要理解这些要求难度本身就不小,何况还要缴纳不菲的借读费。1999年由A省来B市务工的郭先生为将孩子送进公办学校读书,托关系送礼、缴纳借读费等开支约为3万元(访谈资料:1509),这是同期普通打工人1~2年的总收入,不可谓不高。

其实,国家制度安排调整的探索性尝试给了流入地政府较多的自主裁量空间。对B市区县政府来说,每学期收取的借读费仅在千元以内,且因缺乏国家财政支持,这些费用难以覆盖增加教学设施设备和师资力量的成本付出。若入学门槛较低,则可能吸纳更多流动孩子进入,导致财政支出的负担增大,这使得流入地在义务承担上不敢过于冒进,而是谨慎地量力而行。

(四)适可而止:制度回报提高与“踢皮球”现象开始消弭

即便国家开始探索厘清责任边界,但“由谁承担”的不完全义务特征尚未实质改变。两地政府却未如前文表3所示那般徘徊观望,而形成了“避重就轻”的实践格局。参照表2的相关理论演绎,其中的条件和机制如表4所示。

表4 不完全义务程度较高条件下“踢皮球”现象开始消弭(1996—2000年)

潜在义务主体	微观行为逻辑		策略组合	社会后果	
	效用函数	行为选择		责任边界	供给状况
流出地(A省)	$0.5A_{12} - C_{12} > 0$	跟踪“普九”	避重就轻	适可而止;“踢皮球”现象开始消弭	政府履责不足 市场力量壮大
流入地(B市)	$0.5A_{22} - C_{22} > 0$	高筑门槛			

与前一历史时期相比,流出地政府履责的预期制度回报明显提高($0.5A_{12} > 0.5A_{11}$),流入地亦如此($0.5A_{22} > 0.5A_{21}$),成本付出可控范围内的支撑条件得到满足,这成为双方权衡行为选择的关键。A省以“跟踪‘普九’”的方式低成本地

① 参见B市2001年的内部资料《加强学习,深入调研,努力提高B市外来流动人口管理水平》。

完成“普九”达标,B市的“高筑门槛”也试图在人口管控下尽量减少经费开支。

前文对表3的讨论曾提到,若国家能及时调整制度安排,“踢皮球”现象或可避免,但表4却显示,当制度调整虽有迹象却仍不明显、不完全义务未实质改观时,处于道德徘徊中的两地政府会停留在“适可而止”的层面。尽管如此,因政府部门已出台了公办学校借读的标准,B市流动儿童就读状况开始变好。同时,A省“跟踪‘普九’”的举措也壮大了简易学校规模,缓解了流动孩子失学的困境。

六、何种责任:不完全承担内容与“踢皮球”现象的继续消弭

迈入21世纪,在国家强调“政府办教育”的义务承担氛围中,流动儿童教育中的两地政府开始调整有关义务承担的观念认知,责任边界再次发生变动。

(一)“两为主”政策推进及其困境:义务承担内容的不完全

在“发展教育主要是政府责任”的国家口号与呼吁地方政府担责的社会舆论中,流动儿童教育责任分配的制度调整进一步强化。2001年国务院出台《关于基础教育改革与发展的决定》,明确“以流入地政府管理为主,以全日制公办中小学为主”作为流动儿童教育服务的原则(简称“两为主”)。随后,“两为主”政策接连出现在政策文件中,核心要义是强调流入地的义务主体身份,并要求流出地予以配合。此时,两地政府应当承担义务的意识有所提升。

相较此前的“试行”和“暂行”说法,“两为主”政策的动员主体级别更高(从教育部到国务院)、责任分配更明确(流入地主要负责),但对于两地政府应承担“何种责任”却仍存在不完全之处。一方面,承担主体依然模糊,对流入地“为主”的定义并不清楚,哪级政府(市级还是区县)如何分担、中央和流出地是否承担又如何分担等并无细则。另一方面,责任内容交代不清,公办学校吸纳比例达到多少才算“为主”也无说明。在这种情况下,两地政府虽可大致明确其义务主体的道德身份,但需自行评估承担哪些责任,遵循表1“局内人”的身份定位。

(二)党建追踪:在简易学校成立党支部

因制度安排更侧重流入地,流出地政府面临的道德压力相对较小,处于承担内容的“多做”与“少做”之间。A省S县和H县成立驻B市教育工作组或办公室,延续之前适可而止的义务承担惯性。相较而言,Y区却发生了有趣的策略变动。

起初与 S 县和 H 县相似,2003 年 Y 区教育局成立“异地教育工作者协会”(简称“协会”),教育局局长任会长,协会依托简易学校开展服务,但不久后迎来了策略调整的机会。2004 年底,中共中央部署保持共产党员先进性教育活动(简称“保先教育”);次年 A 省省委组织部提出“力争三个月实现流动党员管理全覆盖”。但 Y 区却面临锁定流动党员的难题,区教育局时任常局长意识到,依托协会对简易学校教师党员的管理有被打造成党建亮点的可能。

正如前文表 1 的理论演绎所示,超出自我满足阈值的关联回报($B_i > b_i$)会强化当事人的履责意愿。在常局长看来,围绕简易学校的党建工作既可是服务流动儿童教育的履责体现,也有机会获得“保先教育”的创新绩效。更何况,Y 区既无需拨付协会运作经费(由会员缴纳),也不用投入办学经费等开支,并无额外负担。上述设想得到区委领导的肯定,常局长说,“当时是这么讲的,民工走到哪里,民工子弟(流动儿童)走到哪里,我们的学校就办到哪里,学校办到哪里,我们的党支部就办到哪里”(访谈资料:1805)。

将流动儿童教育服务嫁接到“保先教育”的“党建追踪”策略随即生成。协会成立党总支,工作重点转移到 B 市简易学校流动党员的管理。期间,Y 区的区委副书记、组织部部长、宣传部部长等组成督查团到校考察,开展党课培训。结合流动儿童的教育需求,协会还开展了支部争先创优、党员捐资助学、建立党员先锋岗等特色活动,这无形中提升了教学质量。果然,Y 区的上述举措被树立为创新典型,不但得到国家级媒体的肯定性报道,而且获得了 A 省时任省委书记的赞许。

(三)双管齐下:加大公办学校吸纳力度与整顿备案简易学校同步进行

随着“两为主”政策的开启,流入地承担义务的制度压力逐渐增大。即便如此,原国家教委副主任也曾表示,流入地政府虽不完全否认应当担责,但流动儿童教育管理所产生的经费又令其望而却步(马昌博、徐卓君,2006)。B 市也有难言之隐。一方面,全市正探索小班化试验,小学和初中班级人数规模分别控制在 30 和 40 人以内。即便以 10% 流动儿童进入公办学校的数量进行估算,2002 年小学班级数还差近八千个。另一方面,全市财政统筹压力不小,2003 年远郊区设施设备的校均历年投入比中心城区少 70 多万。显然,完全践行“两为主”的成本甚高,B 市尚无法消化。

但 B 市并未否认其作为义务主体的身份,接连推出多项举措,尤其是加大公办学校吸纳力度。即便面对相同的道德规范约束与道德舆论反应,当事人也会表现出不同程度的道德义务感(王小章,2023)。因外来人口规模、教育资源紧

张程度、财政富裕水平等差异,B市不同区县公办学校的吸纳力度也参差不齐。时任市教委基教处负责人张先生评价说:“实际上有些区县的公办资源并不丰富,但他们还是花了很大力气,做好这件事情和区县政府的思路有关,如果说政府重视的话,部分开放是没问题的”(访谈资料:1601)。可以看出,虽然区县政府认可其义务主体的道德身份,但对于承担“何种责任”也莫衷一是。

此外,对简易学校的整顿备案是“双管齐下”的另一环节。2000年B市简易学校数量在500所左右,办学秩序混乱、校车事故多发、治安事件频出等乱象丛生,严重影响了辖区稳定。在属地安全“一票否决”的压力下,基层政府对简易学校的安全隐患甚是忧虑。谈及此处,时任市教委基教处负责人张先生仍很后怕:“这里边办学人员复杂到什么程度,都是社会所谓的三教九流,十八流都有!甚至还有黑社会!”(访谈资料:1601)这倒逼着区县政府寻找破解之道。对简易学校的安全整顿既可以是维护流动儿童教育环境的履责体现,即呼应“两为主”政策与社会舆论,也有助于维护治安,可获得辖区安全稳定的绩效。而且,期间产生的成本可计入基层政府本就需要完成的综治工作,并不会增加额外负担。

与此时A省Y区的行为逻辑相似,整顿备案——可获得“一石二鸟”收益且无需额外投入——的履责策略由此生成。以D区为例,2001年区政府牵头成立简易学校管理办公室,确定了“宏观调控、合理布局、扶优撤差”的原则,当年裁撤学校14所。此后几年,区政府分别采取了轮流巡视(2002年)、食品卫生和消防安全检查(2003年)、安装报警装置(2004年)、启动“备案证书”制度(2005年)等举措。整顿备案在B市十几个区县陆续铺开,时任市教委基教处负责人也坦言,此工作的顺利开展得益于谋求辖区安全的各基层政府的加入(访谈资料:1601)。

(四) 界线摸索:关联回报刺激与“踢皮球”现象继续消弭

结合前文表2两个“局内人”的理论演绎,表5列出了此时流出地和流入地的行为逻辑与社会后果。两地政府分别在自由裁量空间内挑选义务承担的内容,其行为选择耦合而成的是“各司其事”格局,“踢皮球”现象得以继续消弭。

表 5 不完全义务程度降低条件下“踢皮球”现象继续消弭(2001—2005 年)

潜在义务主体	微观行为逻辑		策略组合	社会后果	
	效用函数	行为选择		责任边界	供给状况
流出地(A省)	$A_{13} + B_{13} - C_{13} > 0$	党建追踪	各司其事	界线摸索:“踢皮球”现象继续消弭	政府履责提升 办学秩序稳定
流入地(B市)	$A_{23} + B_{23} - C_{23} > 0$	双管齐下			

与前一时期相比,虽然“由谁承担”的道德判断不像此前那般模糊,但义务承担内容的不全面面向开始凸显,两地区县政府的自主空间仍不小。正如表 1 “局内人”决策模型所示,关联回报(B_{13} 和 B_{23})发挥了选择积极承担的“调节剂”作用,即两地政府分别试图获得“保先教育”创新与辖区安全稳定的绩效。当然,这也受可负担成本的约束,义务承担内容的“做多做少”多样性由此显现。

在两地政府义务践行程度较此前提升的同时,流动儿童教育的质量也大为改观。2005 年 B 市流动儿童进入公办学校的比例提至 48.95%,远超同期其他同等等级城市,整顿备案后简易学校的软硬件水平也在提升;A 省区县政府也有“党建追踪”的补充。但双方的责任边界尚处“界线摸索”中,后续走向有待解析。

七、如何实施:不完全履行方式与“踢皮球”现象的大致消弭

“政府办教育”的实现并非一蹴而就,2008 年城乡义务教育才得以实现“全免费”,流动儿童能否享受免费义务教育的问题更为凸显。随着社会公众对教育公平关注度的持续升高,媒体报道也流露出对流入地担当的期待,两地政府的策略调整使“踢皮球”现象得以大致消弭。

(一)免费义务教育的实施难题:义务履行方式的不完全

为践行国家免费义务教育的承诺,也为回应社会大众的殷切期待,国家接连出台多项政策,敦促流入地落实“两为主”政策。2014 年“两纳入”原则(将常住人口纳入区域教育发展规划、将流动儿童教育纳入财政保障范围)开始实施并延续至今。由此,流入地应当承担义务的角色期待更为明确。需要指出的是,流入地政府虽然不会否认其义务主体的身份,也大致知晓所需承担的义务内容,但如何实施的履行方式却不完全。进而,不同地方政府承担义务的自由裁量空间仍然不小(徐晓新、张秀兰,2016)。

(二)伺机而动:机会缺失后的淡化隐身

当宏观政策推进与社会舆论期待更凸显流入地的责任担当时,流出地政府则强化了其“局外人”的身份认知。正如前文表 1 所示,“局外人”执意履责的成本只能自己承担。此时,A 省区县政府也未找到获得关联回报的其他机会,淡化隐身成为其策略选择。但这并不意味着 A 省区县政府就此完全退出,若有迫切

需要时他们仍可能提供帮助。正如Y区教育局常局长所言：“和B市几所学校还有联系，其实是淡化了，但我们坚持一点，如果有困难，需要由我们出面，还是义不容辞地赶过去”（访谈资料：1805）。

（三）纳民监管：增量创新的动员

义务教育迈入“全免费”时代后，若流动儿童仍需缴纳学费，这将与国家政策要求相悖，B市区县政府“局内人”的身份定位得以强化，但他们仍需思量“如何实施”的可行方案。若B市区县政府完全承担流动儿童教育的供给义务，不仅需追加学校建设经费与师资配备等资源，也要筹划这些孩子的幼教与升学等环节，这势必需要更多投入。虽然中央政府曾以奖励方式推动流入地落实“两为主”政策，但这种奖励相较于各地的实际负担却是杯水车薪（韩嘉玲，2017）。或者说，财政负担仍是左右B市承担义务的关键。

不过，B市仍选择积极践行义务。例如，2008年，B市开始全部免除就读于公办学校的流动儿童的借读费，降低入学门槛（仅需户口本与家长就业证明），以及提高公办学校吸纳比例。这虽然尚属遵循“两为主”政策的体现，却也早于其他同类城市。相较而言，纳民监管（简称“纳民”）——将简易学校纳入民办教育序列并全部承担办学经费——属于B市的增量创新。

地方政府所秉持的价值理念是决定如何关照流动儿童教育的关键（杨东平等，2011），纳民的开展正得益于B市主政者营造的辖区内担当观念的“小气候”。一方面，地方主政者的格外关注向下释放了义务担当的积极信号。2007年开始，B市前后两任市委书记高度重视流动儿童教育，将其视为分内之责，这在强化“局内人”观念的同时，也明确了“既加大政府投入也支持简易学校”的原则。地方主政者借其政治势能开启动员，B市P区率先开展试点即是例证。其实，P区实施纳民尚有不少现实障碍，如教材不衔接、升学途径不明、教师储备不足等，但这些障碍尚未被扫清时P区就立即开展纳民工作。另一方面，B市将纳民列入重点工作序列，将其写入市政府工作报告。2008—2012年，市政府陆续出台十余项配套举措。对区县政府来说，这些举措不只是对积极跟进的奖励，也包括对稍有怠慢的惩罚可能，所以区县政府自然会踊跃呼应。

除提高区县政府的预期制度回报外，B市的纳民并非不考虑成本付出问题。首先，B市渐进推进纳民工作。各区县可自主决定简易学校纳入数量、公民办学校吸纳比例等，市政府并未“一刀切”。比如M区公办学校资源紧张，市政府允许其保留更多简易学校并纳民。其次，市政府鼓励纳民模式的多样探索。如Q

区采取“集体举办 + 原举办者管理”模式,F 区选择“个人举办 + 公派校长”模式。最后,市区两级分摊财政投入。除生均经费由市区两级等比例分摊外,B 市政府还拿出专项奖励资金用于纳民后的教育提质。

(四)厘定边界:担当观念与“踢皮球”现象大致消弭

伴随义务教育全免费、“两为主”政策等制度调整的推进,归属身份与承担内容不完全的情况较此前大为改观,却仍存在义务履行方式的不完全。结合前文表 2 相应模型的演绎,表 6 呈现了“踢皮球”现象大致消弭的条件和机制。

表 6 不完全义务程度较低条件下“踢皮球”现象大致消弭(2006 年后)

潜在义务主体	微观行为逻辑		策略组合	社会后果	
	效用函数	行为选择		责任边界	供给状况
流出地(A 省)	$A_{14} - C_{14} < 0$	伺机而动	进退有度	厘定边界:“踢皮球”现象大致消弭	流入地全面承担 简易学校提质
流入地(B 市)	$A_{24} - C_{24} > 0$	纳民监管			

与制度压力甚微的流出地选择伺机而动不同,B 市营造了担当观念的辖区“小气候”,区县政府虽缺少了此前的关联回报刺激,但预期制度回报却大幅增加(即 $A_{24} > A_{23}$),在市政府还会分担成本付出的情况下更会积极跟进政策。由此形成了两地政府各自保留后续空间的“进退有度”格局,流动儿童可无太多障碍地享受免费义务教育,责任边界的争议得以厘定,“踢皮球”现象大致消弭。

关乎社会公平的流动儿童教育蕴含多种社会期待,既涉及法律法规等正式规则,也关联道德舆论等软性评价。在不完全义务尚未根本消除时,当事人实施何种践行义务的策略与其担当观念的道德投射不无关系,B 市的纳民即是例证。但在 2013 年后的几年间,B 市等特大城市因“人口调控”政策的实施而再次提高了流动儿童入学门槛。这说明担当观念的彰显虽可促成当事人的积极履责,但这并不稳定,大致消弭的“踢皮球”现象仍有逆转可能。

八、结语:不完全义务与“踢皮球”现象

(一)“踢皮球”现象渐进消弭的逻辑

凝结着美好社会愿景的义务制度(对特定人群予以福祉保障)需得到被期待承担主体的道德认可与承认,但实践中二者往往存在断裂。当归属身份(由

谁承担)、承担内容(何种责任)、履行方式(如何实施)等未完全获得共识时,当事人的道德实践有其情境性、多样性与变通性。

在不完全义务的制度情境中,潜在义务主体在道德身份认知与制度回报、关联回报、成本付出等要素交织中权衡践行义务的可能。首先,不同于既有研究多就制度激励强度解释履责或逃避行为,本研究发现当事人将道德身份判断置于优先地位,并在其与制度奖惩的复合效应中权衡策略选择。在本文案例中,两地政府在斟酌如何履行流动儿童教育责任时,会基于局中人、局内人与局外人的身份判断来选择履责策略。

其次,当事人的义务担当不能被简单地视为他们遵从制度安排的反应,不完全义务为其留存了道德实践的自主空间,关联回报在其游离不定时可发挥“调节剂”作用。比如,2001—2005年流出地“党建追踪”与流入地“双管齐下”的策略固然呼应了“两为主”政策,却离不开关联回报的刺激,有其“隐蔽履责”的暗含逻辑。当然,对于关联回报的浮现机制问题需另文讨论。同时,在相同的不完全义务情境下,当事人的道德投射存在差异,“做多做少”的义务承担内容也就各有差别,进而呈现道德实践的多样性。

最后,既有研究通常认为高额成本付出容易引发避责行为,但不完全义务情境中的成本付出方案有其变通性。处于不同历史阶段的两地政府均有意识地“设计”可负担的义务承担方案,未将成本付出视为外部硬约束。比如,1996—2000年的“跟踪‘普九’”和“高筑门槛”策略均表明当事人在有意控制成本的前提下探索履行义务的可能。

由此可见,不完全义务与“踢皮球”现象间并非简单的线性关系。当义务的不完全程度较高时($D \rightarrow 1$),由谁负责存有争议,两地政府确实会因高额成本而选择逃避,“踢皮球”现象悄然兴起(1990—1995年)。但在同样的义务不完全程度下,若制度回报大于成本付出时,双方适可而止地履责也会使得“踢皮球”现象开始消弭(1996—2000年)。随着不完全义务的程度降低($D \rightarrow 0$),“踢皮球”现象的渐进消弭不能被视为当事人对制度明晰化的一致性回应。当义务承担的内容和方式仍模糊不清时,该现象既可能来自关联回报的刺激(2001—2005年),也可能是义务担当观念所营造的产物(2006年后)。变量间的持续共变并不能算作对社会现象的解释,规律性地产生特定结果的一系列主体和行动的组合才构成社会机制(赫斯特洛姆,2010:25-34)。也就是说,“踢皮球”现象渐进消弭的历程存在路径差异,不同时期的关键要素各有不同,该现象的消弭并非直接源自趋于完善的制度安排,而呈现建立在行动与互动基础上的“自发秩序”。

(二)进一步的讨论:理论、现实与方法

最近几十年,“不完全权利”分析范式取得了丰富成果,也涌现出“不完全社会契约”(Aghion & Bolton,2003)和“不完全法律”(Pistor & Xu,2002)等衍生概念。这些研究仍坚持将义务化约为权利的理论预设,但权利与义务互为镜像需依赖限制性条件,将义务作为独立范畴来搭建理论模型有其必要。正如表7对制度不完全理论进路的多维比较,不完全义务分析有其理论生发潜力,这一处于初步阶段的理论探讨有待精进。特别是,当事人承担义务时的多元道德信念及其与利益回报间的复杂纠缠仍需后续研究进一步挖掘。

表 7 制度不完全理论进路的多维比较							
理论进路	研究定位	基础范畴	模型建构	聚焦议题	行为偏好	社会后果	实践应对
不完全产权	基础理论	权利	不完全 权利	稀缺资源支配权	正向资源	公地悲剧	自组织协商
不完全合同	基础理论	义务-权利		合约纠纷话语权	多多益善	敲竹杠	剩余控制权分配
不完全科层制	中层概念	义务-权利	不完全 义务	行政权责设定	有利争取 无利逃避	执行偏差	实践中的变通
不完全义务	基础理论	义务		责任归属安排	负向资源 越少越好	踢皮球	担当观念 关联回报

不完全义务的理论模型也可帮助我们更好地认识和反思经验现实,尤其是我国民生领域改革总体性、灵活性与渐进性交织的面貌。首先,“国家需增进民生福祉”的社会约定是一种广义上的义务制度安排,当事人的履责实践受多重结构形塑。流动儿童教育至少与教育规划、人口管理、财政体制等相关,地方政府的避责并非完全是“不想作为”的道德缺失,有时也是“无法作为”的无奈结果。其次,地方政府的义务担当并非仅考虑单一激励,而会尝试从任务间的关联中寻找突破可能,有其灵活性的一面。例如,即便受制于不完全义务的制度安排,两地政府也会因关联回报的刺激而积极担当。最后,总体性和灵活性之间往往存在张力,责任推诿与积极践行之间也会此消彼长,这便造成民生领域“不动存量动增量”的渐进式改革的面貌。

最后值得一提的是,抽象简化的理论模型与复杂多变的经验现实间从来不乏张力,凸显前者或许会造成故事描摹的干瘪,强调后者则容易陷入现象铺陈的乏味。既扎根田野又有所抽离的理论建模日益得到学界同仁的重视(张践祚等,2016;向静林等,2019;刘世定等,2022),本文所采用的“模型+案例”的论述方法或许值得尝试。

参考文献：

- 陈景辉,2014,《权利和义务是对应的吗?》,《法制与社会发展》第3期。
- 陈那波、黄伟民,2021,《不完全编制与有效治理:基层治理中的政府雇员及其作用——基于A区的调查》,《社会科学研究》第2期。
- 狄金华,2019,《“权力—利益”与行动伦理:基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析》,《社会学研究》第4期。
- 冯猛、艾云、刘世定,2018,《理解政府行为与制度安排:近期中国政府研究述评》,刘世定主编《经济社会学研究》第五辑,北京:社会科学文献出版社。
- 格尔茨,加里、詹姆斯·马奥尼,2016,《两种传承:社会科学中的定性定量研究》,刘军译,上海:格致出版社、上海人民出版社。
- 谷志军、陈科霖,2019,《责任政治中的问责与避责互动逻辑研究》,《中国行政管理》第6期。
- 哈特,O. 2006,《企业、合同与财务结构》,费方域译,上海:上海人民出版社。
- 韩嘉玲,2017,《相同的政策 不同的实践——北京、上海和广州流动儿童义务教育政策的比较研究(1996—2013)》,《北京工业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 赫斯特洛姆,彼得,2010,《解析社会:分析社会学原理》,陈云松、范晓光、朱彦等译,南京:南京大学出版社。
- 黄凯南,2016,《制度演化经济学的理论发展与建构》,《中国社会科学》第5期。
- 练宏、陈纯,2023,《不完全考核:模糊与精细混合的政府考核分析》,《社会学研究》第6期。
- 刘世定,2017,《历史的理论研究路径和理论模型——对〈中国的集权与分权:“风险论”与历史证据〉一文的几点评论》,《社会》第3期。
- ,2019,《产权理论的社会学探索》,张静主编《中国社会学四十年》,北京:商务印书馆。
- 刘世定、李贵才,2019,《城市规划中的合约分析方法》,《北京工业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 刘世定、严俊、刘玉照,2022,《“利益—规范”双重博弈——一个基础性探讨》,《社会学评论》第2期。
- 卢云峰、吴越,2024,《超越宗教经济模型:基于中国经验的理论建模》,《社会学研究》第3期。
- 马昌博、徐卓君,2006,《义务教育,这20年为何这么难?——对话全国人大常委会委员、原国家教委副主任柳斌》,《南方周末》10月12日。
- 倪星、王锐,2017,《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》第2期。
- 斯密德,阿兰,2018,《冲突与合作——制度与行为经济学》,刘璨、吴水荣译,上海:格致出版社、上海人民出版社。
- 王小章,2023,《结构、情感与道德:道德转型的社会学探索》,《社会学研究》第2期。
- 文宏,2013,《突发事件管理中地方政府规避责任行为分析及对策》,《政治学研究》第6期。
- 向静林、邱泽奇、张翔,2019,《风险分担规则何以不确定——地方金融治理的社会学分析》,《社会学研究》第3期。
- 向静林、钟瑞雪,2024,《数字时代的地方金融风险与政府治理变革——“不完全发包”概念的引出》,《浙江学刊》第2期。
- 熊秉元,2014,《权利和义务是连体婴吗?——法经济学的视角》,《浙江社会科学》第11期。
- 徐晓新、张秀兰,2016,《将家庭视角纳入公共政策——基于流动儿童义务教育政策演进的分析》,《中国社会科学》第6期。

杨东平、陶红、李阳,2011,《“围堵”和创新:解决流动儿童义务教育的地方政府行为研究》,《清华大学教育研究》第6期。

张恒山,2006,《法理要论》第二版,北京:北京大学出版社。

——,2021,《论具体权利概念的结构》,《中国法学》第6期。

张践祚、刘世定、李贵才,2016,《行政区划调整中上下级间的协商博弈及策略特征——以SS镇为例》,《社会学研究》第3期。

周黎安,2019,《如何认识中国?——对话黄宗智先生》,《开放时代》第3期。

祝哲、林婕、祝清军、张美莲,2024,《模糊政策为何执行失败——基于A市燃气企业安全生产标准化建设政策的个案研究》,《公共行政评论》第6期。

Aghion, Philippe & Patrick Bolton 2003, “Incomplete Social Contracts.” *Journal of the European Economic Association* 1(1).

Coase, R. H. 1960, “The Problem of Social Cost.” *The Journal of Law and Economics* 3.

Hart, Oliver 2017, “Incomplete Contracts and Control.” *American Economic Review* 107(7).

Hinterleitner, Markus 2017, “Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behaviour.” *Political Studies Review* 15(2).

Magnell, Thomas 2011, “The Correlativity of Rights and Duties.” *The Journal of Value Inquiry* 45(1).

Pistor, Katharina & Chenggang Xu 2002, “Incomplete Law: A Conceptual and Analytical Framework and Its Application to the Evolution of Financial Market Regulation.” Working Paper No. 204, The Center for Law and Economic Studies, Columbia Law School.

Thaler, Richard H. 2015. *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. New York: W. Norton & Company.

作者单位:上海社会科学院社会学研究所(王元腾)
上海大学社会学院、
上海大学经济社会学与跨国企业研究中心(严俊)
责任编辑:何钧力