

行动者网络理论视域下民办高校分类管理政策执行中的利益博弈与协同机制研究

全继刚, 徐锴韬

浙江越秀外国语学院应用外语学院, 浙江 绍兴

收稿日期: 2025年11月12日; 录用日期: 2025年12月15日; 发布日期: 2025年12月23日

摘 要

民办高校分类管理是推动高等教育内涵发展的关键制度, 然而政策执行中普遍存在观望、抵制与形式化等困境。本文基于行动者网络理论, 通过识别异质行动者、分析转译过程与利益博弈, 揭示政策执行实为多元行动者共同构建网络的动态过程。研究指出, 执行障碍源于转译过程中的四重断裂: 目标认知偏差、利益绑定失效、协商机制缺失与动员环境阻滞。基于多案例质性研究, 本文提出以政策文本精准化、利益协同制度化、权力关系均衡化、网络动员常态化为核心的协同机制, 旨在推动行动者由冲突转向合作, 为优化分类管理政策与完善高校治理提供理论参照与实践路径。

关键词

民办高校分类管理, 政策执行, 行动者网络理论(ANT), 转译过程, 利益博弈, 协同机制, 异质行动者

A Study on Interest Game and Coordination Mechanism in the Implementation of Classified Management Policy for Private Universities from the Perspective of Actor-Network Theory

Jigang Quan, Kaitao Xu

School of Applied Foreign Languages, Zhejiang Yuexiu University, Shaoxing Zhejiang

Received: November 12, 2025; accepted: December 15, 2025; published: December 23, 2025

Abstract

The classified management of private universities is a key institutional arrangement for promoting the connotative development of higher education. However, widespread challenges such as wait-and-see attitudes, resistance, and perfunctory implementation persist during policy execution. Based on Actor-Network Theory, this study identifies heterogeneous actors, analyzes translation processes and interest games, and reveals that policy implementation is essentially a dynamic process of network construction involving multiple actors. The research indicates that implementation barriers stem from four ruptures in the translation process: cognitive deviations in goal alignment, failure of interest-binding strategies, lack of negotiation mechanisms, and blockages in the mobilization environment. Through qualitative multi-case analysis, this paper proposes a collaborative mechanism centered on precision in policy texts, institutionalization of interest coordination, balanced power relations, and normalization of network mobilization. This framework aims to shift actors from conflict to cooperation, providing both theoretical reference and practical pathways for optimizing classified management policies and improving university governance.

Keywords

Classified Management of Private Colleges and Universities, Policy Implementation, Actor Network Theory (ANT), Translation Process, Interest Game, Collaborative Mechanisms, Heterogeneous Actors

Copyright © 2025 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

民办高校分类管理是我国民办教育高质量发展的重大制度变革,也是高等教育优化发展的关键举措。2016年《民促法》修订确立非营利性与营利性民办学校法律地位,2017年配套政策进一步细化登记流程,标志着分类管理进入实践阶段[1]。政策旨在通过非营利性强化公益导向,借助营利性激发办学活力[2]。但执行中普遍存在观望式执行、策略性抵制:举办者因财产处置规则模糊、自主权受限消极应对;地方部门权责不清、协同不畅导致流程阻塞;师生诉求被边缘化,这些困境源于多元行动者的利益冲突与互动断裂。传统研究聚焦人类主体或线性逻辑,难以解释政策文本、评估指标等非人类因素的能动影响。行动者网络理论(ANT)强调人类与非人类行动者通过“转译”共建网络[3],为分析分类管理提供新视角。现有研究虽引入ANT,但未系统应用于分类管理场景,亦未深入解析转译四阶段具体障碍。基于此,本研究以ANT为框架,探究:1)人类与非人类行动者如何互动构建网络?2)转译四阶段存在哪些断裂?3)利益博弈的逻辑与根源何在?4)如何构建协同机制推动合作?本研究理论目标在于突破传统政策执行研究局限,构建异质行动者互动框架,拓展教育政策理论;实践目标聚焦政策优化与高校治理路径设计,助力政策落地。研究采用质性多案例比较方法,依据最大变异原则选取3所代表性高校(见表1),覆盖营非属性、区域分布与办学类型差异。

数据来源于三方面:1)深度访谈政策制定者、执行者与目标群体共32人次(见表2);2)文本分析国家与地方政策、高校文件共25份,编码信度符合规范($Kappa = 0.83$);3)实地观察7次关键活动。数据分析结合类属与情境分析,通过编码提取核心主题,借助案例比较归纳共性与差异,为机制设计提供支撑。

Table 1. Basic information of case universities
表 1. 案例高校基本信息

案例高校	区域	营非属性	转型阶段	办学类型	办学规模(人)
A 校	东部	非营利性	已完成(2021 年)	应用型本科	18,000
B 校	中西部	未完成登记	转型中(2023 年启动)	综合性本科	8000
C 校	东部	营利性	已完成(2022 年)	职业技术大学	10,000

Table 2. Distribution and characteristics of interviewees
表 2. 访谈对象分布及特征

行动者类型	具体对象	人数
政策制定者	民办教育专家	2
执行主体	某省教育厅民办教育处工作人员	3
	某省民政厅社会组织管理局工作人员	2
	某省税务局所得税处工作人员	2
	3 所高校举办者/董事会成员	6
目标群体	3 所高校党委负责人	3
	3 所高校教师代表	9
	3 所高校学生代表	9

2. 理论基础与文献综述

2.1. 行动者网络理论的核心概念及其在教育政策中的适用性

行动者网络理论(Actor-Network Theory, ANT)由 Bruno Latour、Michel Callon 等学者于 20 世纪 80 年代提出，最初应用于科学技术研究，旨在超越人类中心主义与结构决定论的二元对立，其异质行动者平等共生与转译建构网络的核心主张，为分析教育政策执行中多元主体互动提供了新视角。

1) 核心概念及其在教育情境中的体现

ANT 核心概念“行动者-转译-网络”在民办高校分类管理政策中表现明确：其一，异质行动者涵盖人类与非人类实体，二者均具能动性。人类行动者包括政策制定者(如教育部)、执行者(如地方多部门)及接受者(如举办者、师生)，其利益诉求影响政策走向；非人类行动者包含政策文本(如《民促法》)、制度规则(如登记流程)与技术工具(如评估指标)，通过规则传导左右行为选择。其二，转译是网络构建关键机制，指政策发起者通过问题化(界定核心问题与关键节点)、利益绑定(以财政补贴等关联各方利益)、吸纳整合(明确权责分工)、动员(借评估与激励维持网络稳定)四阶段，将其他行动者利益与政策目标绑定的过程。其三，网络是异质行动者经转译形成的动态关系结构，稳定性依赖利益协同与权力平衡，网络断裂常表现为举办者观望、教师参与度低等，根源在于公益目标与私益诉求失衡。

2) ANT 在教育政策执行中的适用优势

相较于传统政策理论，ANT 优势显著：一是突破人类中心局限，将非人类要素纳入分析，揭示传统理论忽视的互动机制；二是契合政策执行动态特征，通过转译过程精准识别执行障碍；三是兼顾公益与私益平衡，为构建利益协调机制提供理论依据。

2.2. 民办高校分类管理政策执行的研究现状

2016 年《民促法》修订后，民办高校分类管理成为教育政策研究热点，现有研究围绕政策执行理论、

实践困境展开，但存在明显局限。现有研究多依托传统理论框架，聚焦人类行动者互动与权责配置。一方面，基于史密斯模型的研究关注“政策－主体－环境”静态匹配，识别出政策文本不完善、执行主体协同不足、目标群体认知偏差等问题；另一方面，政策网络理论视角研究聚焦多元主体权责互动，发现网络主体权责失衡、边缘网络参与缺失两类结构性问题。关于实践困境视角的研究，主要从实践层面归纳出三类核心障碍，一是举办者“营非选择”困境，受产权安全顾虑、办学自主权受限影响，部分举办者消极应对甚至规避约束；二是教师群体权益保障困境，政策未充分回应需求，教师面临职业稳定性不足、专业发展支持欠缺等问题，流失率较高；三是学生群体教育质量困境，教育质量缺乏硬约束，营利性高校学历社会认可度存疑，政策未明确学历法律效力与统一认证标准。现有研究存在三大不足，一是忽视政策文本、评估指标等非人类行动者的影响；二是缺乏对政策转译机制及其断裂点的动态分析；三是优化路径设计泛化，未构建兼顾人类与非人类行动者、适配区域差异的系统机制。

2.3. 本研究的理论贡献与研究定位

针对现有研究局限，本研究引入 ANT，从两方面弥补空白：理论层面，突破人类中心局限，将非人类行动者置于分析核心，深化教育政策执行理论内涵，细化 ANT 在教育场景中的适配路径，为 ANT 本土化应用提供新范式；实践层面，基于转译四阶段框架，结合实证数据精准识别断裂点，围绕人类－非人类行动者协同与转译流程衔接构建多维机制，增强政策落地的系统性与可操作性，最终弥补现有研究空白，提供理论新视角与实践方案。

3. 异质行动者识别与网络构建

行动者网络理论将政策执行视为异质行动者通过互动构建动态网络的过程。解析民办高校分类管理执行困境，需先系统识别行动者，明确其利益诉求、角色定位与互动关系，为分析转译断裂与利益博弈奠定基础。本节从类型划分、利益角色与网络结构维度，呈现政策执行中的行动者网络图景。

3.1. 异质行动者的类型学分析

依据 ANT 人类与非人类行动者平等共生原则，结合民办高校分类管理实践，可将行动者划分为两大类、七小类，各类行动者通过规则传导与利益互动形成关联(见表 3)。

Table 3. Types of heterogeneous actors in the implementation of categorized management policies for private universities
表 3. 民办高校分类管理政策执行的异质行动者类型

类别	子类型	核心功能	具体实例
人类行动者	政策制定主体	顶层规则设计与目标设定	教育部民办教育司
	政策执行主体	政策落地与跨部门协同	省级教育厅民办教育处、民政厅社会组织管理局、税务局所得税处
	民办高校决策层	办学方向与营非选择决策	民办高校举办者、董事会成员
	民办高校执行层	政策落地与内部协调	民办高校党委负责人、教务处、财务处
	民办高校教师群体	教学实践与利益反馈	专业课教师、行政教辅人员
	民办高校学生群体	教育消费与终端反馈	各年级、专业学生
非人类行动者	政策文本	利益分配规则与边界界定	《民促法》《民办学校分类登记实施细则》
	制度规则	操作流程与权责划分	分类登记流程、财政资助办法、财务监管规则
	技术工具	办学方向引导与评估标准	分类评估指标体系、财务审计规范

需说明的是，非人类行动者的能动性通过规则约束与标准引导间接影响人类决策，例如《民促法》中禁止非营利性学校举办者取得收益的条款，直接限制其获利空间；某省评估指标对校企合作的高权重，推动高校调整课程设置，均体现非人类行动者对网络行为的隐性塑造作用。

3.2. 行动者的利益诉求与角色定位

异质行动者的利益诉求是网络互动的核心动力，角色定位决定其参与方式与影响力层级，基于访谈与实地观察，各类行动者的核心诉求与角色特征如下：

一是人类行动者从规则制定到终端反馈的利益分化。政策制定主体以强化民办教育公益属性、规范办学秩序为核心利益，角色为网络发起者与规则主导者，通过营非二分框架引导网络向公益－市场协同方向发展。政策执行主体聚焦提升监管效率、避免责任推诿，角色为传递者与协调者，但部门间标准不一、地方财政压力常导致执行低效，制约高校登记意愿。民办高校决策层核心利益是保障产权安全与办学自主权，其营非选择直接影响政策推进速度，对剩余财产处置规则不明、办学自主权受限的顾虑，促使部分举办者采取策略性应对。民办高校执行层：以推动政策落地、平衡内外矛盾为核心利益，角色为中间衔接者，需应对上级审核要求与内部利益冲突，常因协调困难延缓登记进度。民办高校教师群体：诉求集中于职业稳定、薪酬增长与专业发展，角色为实践参与者，因编制待遇缺失、职称评审受限等问题，流失率较高。民办高校学生群体：关注教育质量、学历认可度与就业保障，角色为终端反馈者，存在信息不对称与保障缺失问题，诉求表达渠道不畅。二是非人类行动者从规则界定到标准引导的隐性约束。非人类行动者通过条款、流程与指标间接塑造行为选择，功能在于规则的有效传递与目标的精准落地，政策文本界定各方利益边界，但部分条款模糊加剧网络冲突；制度规则明确权责流程，却因多部门规则冲突推高执行成本；技术工具引导高校办学方向，指标偏差可能引发行为扭曲。

3.3. 行动者网络的结构特征

民办高校分类管理政策执行中的行动者网络呈现“中心－边缘”非对称结构，存在人类－非人类互动失衡与利益传递断层两大核心问题，具体特征，一是中心－边缘结构，权力与利益的非均衡分布。网络中心由政策制定主体、地方执行主体与民办高校决策层构成，掌握规则制定、资源分配与决策主导权；边缘节点为教师与学生群体，缺乏有效表达渠道与影响力，形成核心控制、边缘被动格局。中心节点间呈自上而下直接互动，权力高度集中；边缘节点诉求需经执行层间接传递，常出现信息损耗，导致政策民生导向不足。二是人类－非人类互动失衡，非人类行动者的隐性阻碍。网络中人类与非人类行动者互动存在适应不足与约束过度并存现象：适应不足表现为部分人类行动者对规则理解偏差，如举办者误读《民促法》财产条款、地方部门对评估指标解读不一；约束过度体现为非人类规则缺乏弹性，如财务审批流程冗长、科研指标与职称强制挂钩。三是利益传递断层，跨主体协同不足。网络中各主体利益诉求未有效衔接，形成“公益－效率－产权－民生”目标断层，政策制定者与执行主体间，中央公益目标因地方财政压力难以落实；执行主体与决策层间，监管目标与自治需求冲突；决策层与基层间，成本控制与民生诉求矛盾，激化内部矛盾。

4. 转译过程分析：政策执行的障碍诊断

行动者网络理论将政策执行视为异质行动者通过转译四阶段构建稳定网络的过程。任一阶段出现断裂都将阻碍网络协同，引发执行困境。基于多源案例数据，本部分系统分析分类管理政策在各转译阶段的具体断裂表现、成因与影响，以精准识别执行障碍的核心症结。

4.1. 问题化阶段：政策目标与行动者认知的偏差断裂

问题化阶段的核心在于政策制定者界定核心问题并确立必经节点，即要求所有行动者通过分类登记

参与网络。当政策制定者的问题界定与执行主体、目标群体的认知出现显著偏差时,网络共同目标难以形成,转译过程在起点即发生断裂。政策制定者将问题界定为“民办教育营非边界模糊导致公益属性弱化与办学秩序混乱”,并将分类登记作为关键路径,强调以营非二分实现规范发展。然而,执行主体更关注流程复杂性与责任规避,地方部门聚焦于审核标准不一、材料重复等操作难题,甚至通过加严审核以规避个人责任,导致政策目标在执行中被边缘化。目标群体的认知冲突进一步加剧断裂。举办者既担忧非营利性登记后的产权安全与财产处置问题,又希望借政策合规获取补贴与社会声誉;营利性高校举办者则需在收益最大化与办学稳定之间寻求平衡。教师关注编制待遇,学生担忧学历认可,各方均从个体利益出发理解政策,与制定者倡导的公益导向形成认知错位。该阶段断裂的后果是网络共同目标的缺失。各方目标互不兼容,行动者缺乏协同动力,导致政策执行陷入各自为政的僵局,登记流程停滞。

4.2. 利益吸引阶段:利益绑定策略的失效断裂

利益吸引阶段的核心在于政策制定者运用差异化工具将各方利益与网络目标相绑定,促使其接受并参与网络。然而在分类管理政策执行中,财政激励与权益保障两类关键工具均因设计局限与执行偏差而失效,导致行动者普遍拒绝嵌入网络。具体表现为:一是财政激励工具失效,补贴存在区域断层与标准僵化问题。中西部地区受限于财政压力,补贴难以足额发放,削弱举办者选择非营利性的意愿;同时补贴标准未考虑高校间成本差异,对高成本院校激励不足。二是权益保障工具落空,教师职称评审、社保待遇等方面仍与公办存在明显差距,政策承诺未能有效兑现;学生教育质量亦缺乏硬性约束,教学资源投入不足,诉求难以得到回应。三是府际协同机制缺位,教育、民政、税务等部门审核标准不一、材料重复,加重高校负担;跨部门协调依赖非正式沟通,缺乏制度化协作,进一步降低执行效率。利益绑定策略的失效,导致行动者普遍采取观望或规避态度,部分高校推迟登记,教师流失加剧,学生投诉上升,网络构建进程陷入停滞。

4.3. 行动者纳入阶段:协商缺失引发的整合断裂

行动者纳入阶段要求通过协商明确各方角色与权责,以实现网络的正式整合。在民办高校分类管理政策执行中,该阶段出现显著断裂,主要表现为举办者的策略性抵制与师生群体的被动参与,导致网络整合困难。具体来看,举办者为规避非营利性登记的产权约束,采取资产转移或拖延登记等策略性抵制行为,实质是拒绝接受公益践行者的角色定位。与此同时,师生群体在政策制定与执行中缺乏话语权,仅作为“被动接受者”被纳入网络,既未参与协商,也缺乏表达渠道,导致认同度低甚至产生消极抵触。协商缺失的直接后果是网络凝聚力不足。行动者之间未能形成角色共识,网络关系松散、稳定性差,部分高校出现教学投入下降、登记停滞或投诉上升等问题。

4.4. 网络动员阶段:阻滞导致的政策目标落空

动员阶段旨在通过监督、评估与宣传等手段维持网络稳定、推动政策目标实现。然而在分类管理政策中,外部环境制约与非人类行动者的抵制共同导致动员受阻,网络发展陷入停滞。具体表现在:一是政策环境制约,社会对民办高校“营非属性”的认知存在显著偏差,普遍将非营利性等同于质量不足、营利性视为乱收费,导致公众信任缺失,进而引发招生下滑,形成生源减少与质量下降的恶性循环。二是非人类行动者的抵制,评估指标存在设计偏差与标准刚性问题,未能有效契合高校定位。指标仍偏重科研,迫使应用型高校偏离实践教学;同时未区分营利与非营利高校的使命差异,刚性要求营利性高校承担公益任务,制约其特色发展。动员阻滞的后果是政策目标落空。质量提升与规范发展的政策目标未能实现,部分高校出现教学质量下降、转型计划搁置、校企合作萎缩等问题,网络整体陷入停滞。

5. 利益博弈逻辑：冲突根源解析

民办高校分类管理政策执行中的网络断裂，本质是异质行动者围绕权力分配与利益分割博弈的结果。当政策制定者的公益目标、执行主体的监管目标与目标群体的私益目标难以协同，各方便通过消极观望、策略性抵制等方式争夺利益，导致执行受阻。本节从博弈类型与深层根源两维度解析。

5.1. 利益博弈的类型与表现

政策执行中的博弈围绕资源控制与权责划分展开，呈现三类递进形态：一是政策社群与府际网络的权责博弈。中央将执行事权下放地方，但未匹配相应财权与协调权，形成“目标施压－执行打折的博弈态势。地方因财政压力难以落实补贴政策，常采取拖延执行或选择性推进的方式，导致中西部高校登记进度滞后，政策目标在层级传递中被稀释。二是府际网络与生产者网络的目标博弈。地方部门以强化监管确保合规为目标，民办高校则追求办学自主权，二者目标冲突引发“监管－规避”的博弈循环。部分高校为应对过度监管，采取财务操作、专业内容拆分等策略性手段，使政策执行流于形式，降低资源利用效率。三是生产者网络内部的利益冲突。举办者关注产权安全、办学自主权、社会声誉与合理收益，师生群体聚焦职业稳定、专业发展、教育质量与学历认可。双方诉求虽存在部分重叠，但在资源配置与发展目标上存在差异，需通过协商机制平衡，否则易引发内部矛盾。

5.2. 冲突根源解析

民办高校分类管理政策执行中的利益博弈，源于政策文本模糊性、利益认知本质差异与网络权力非对称性三大深层因素，三者交织加剧执行冲突：首先，政策文本模糊性，利益边界不清。核心条款在合理回报、平等地位、质量标准等概念上界定模糊，引发行动者对权责范围的认知分歧。例如，非营利性举办者的初始投资回报机制不明，教师权益保障缺乏可操作标准，学生教育质量无硬性底线，此类模糊性诱使各方基于自身立场争取利益，为博弈埋下制度性诱因。其次是利益认知差异，公益与私益的对立。政策制定者以公益导向为出发点，强调资源优化与整体公平；目标群体则关注产权安全、职业保障与教育消费价值等个体利益。二者在目标逻辑上存在根本分歧，难以自然调和，构成博弈的思想根源。第三是网络权力非对称性，表达渠道失衡。政策社群与府际网络掌握规则制定、审批控制与资源分配权，处于强势地位；民办高校及师生群体缺乏组织化表达渠道与议价能力，处于结构性弱势。权力分配不均衡导致部分行动者诉求表达受阻，进一步加剧博弈紧张关系。

6. 案例比较分析

基于行动者网络理论转译四阶段框架，结合三所案例高校的实地调研与文本分析，本章呈现各校政策执行的转译路径与博弈过程，揭示共性问题与差异成因，为协同机制构建提供依据。

6.1. A 校：东部非营利性应用型高校的协同转译路径

A 校作为东部首批完成非营利性登记的高校，形成“政府引导－高校响应－师生协同”的良性转译路径，核心在于地方协同机制完善与利益绑定有效。问题界定阶段，地方通过政策解读明确非营利登记可获生均补贴、教师纳入公办职称体系，消解各方顾虑，形成目标共识；利益绑定阶段，地方足额发放补贴，部分用于设备更新与教师薪资提升，教师编制衔接政策落地，举办者主动划回教学用地，形成良性循环；角色纳入阶段，地方组建跨部门工作组提供一站式服务，校内设立工作委员会吸纳师生参与决策；网络动员阶段，地方以教学质量为评估导向，A 校获评示范高校，公开就业数据消除社会质疑，招生完成率超预期。

6.2. B 校：中西部转型高校的转译断裂症结

B 校 2023 年启动登记后, 因区域财政约束与府际协同缺失, 转译各阶段均出现断裂。问题界定阶段, 地方因财政压力将降低负担列为隐性目标, 加严审核标准, 举办者视政策为成本负担, 师生诉求与公益导向错位, 举办者坦言: “选择非营利性, 补贴仅到位 40%, 财产处置规则又不明, 既担公益责任又担投资风险, 难以接受”; 利益绑定阶段, 生均补贴未足额发放, 教师职称未与公办衔接致骨干教师离职, 府际部门材料要求冲突, 高校多次提交材料仍未通过初审; 角色纳入阶段, 地方未建立协商机制, 审核标准临时调整, 举办者转移教学设备, 师生诉求未获回应; 网络动员阶段, 公众对民办高校分类认知偏差致招生下滑, 地方沿用科研导向评估指标, B 校因资源薄弱评估结果不佳, 陷入招生下滑、资源不足、评估不佳循环。

6.3. C 校：东部营利性职业技术高校的转译适配路径

C 校通过市场导向与政策要求适配实现双赢。问题界定阶段, 政策激发办学活力目标与学校培养技能型人才定位契合, 地方明确学费自主定价、校企合作税收优惠等政策红利, 各方形成共识; 利益绑定阶段, 学校利用学费定价权上浮特色专业学费, 设立教师培训基金, 税务部门落实税收减免, 节省税款投入实训设备与校企合作, 构建利益共同体; 角色纳入阶段, 地方实施底线监管, 赋予学校专业设置自主权, 校内建立校企协同决策机制, 师生通过委员会参与治理; 网络动员阶段, 地方以产业适配度为评估核心, C 校凭借校企合作项目与高对口就业率获评特色高校, 公开就业数据缓解学历焦虑, 学生满意度较高。

6.4. 跨案例比较：共性与差异分析

三校均面临两大共性问题, 一是非人类行动者影响显著, 政策文本中财产处置、教师权益等条款模糊引发认知分歧, 评估指标导向直接塑造高校行为, 如 A 校因实践教学权重高增设实训课程, B 校因科研导向评估陷入困境; 二是府际协同机制普遍缺失, 教育、民政、税务等部门存在规则冲突与信息壁垒, 增加高校行政成本, 阻碍转译进程。三校的差异也存在不同的原因, 一是区域经济与财政能力, 东部地区财政支持有力、产业资源丰富, 中西部财政压力大、产业基础薄弱, 制约高校转型; 二是营非属性定位, 非营利性高校依托“财政补贴 + 公益评估”协同发展, 营利性高校凭借“市场机制 + 产业适配评估”形成特色, 未明确属性的 B 校陷入缺补贴、无自主两难; 三是府际治理能力, 东部通过跨部门工作组、一站式服务提升效率, 中西部部门协同不足、审核标准多变, 导致政策转译停滞。

7. 协同机制设计：从冲突走向合作的路径

基于行动者网络理论, 政策执行的有效协同需通过规则优化与关系重构, 推动异质行动者由利益冲突转向网络共生。针对转译断裂与博弈根源, 本研究构建涵盖四个维度的系统性协同机制, 促进政策网络可持续协同。

7.1. 政策文本精准化：明晰利益边界，化解认知偏差

政策文本模糊是认知分歧与利益冲突的重要诱因, 需通过条款细化明确公益与私益、监管与自治的界限, 为行动者建立共识基础。细化非营利性举办者合理回报规则: 建立初始投资补偿机制, 允许举办者在规定期限内分期收回本金; 设计荣誉激励与政策优惠组合, 将公益贡献与社会声誉、经济利益挂钩, 增强非营利登记意愿; 明确剩余财产处置规则, 优先用于教育公益, 兼顾公益属性与举办者认同诉求。明确师生权益保障标准: 教师方面, 设定编制衔接通道、职称互通机制与薪酬增长底线, 提升职业稳定

感；学生方面，设定生均经费最低标准与实践教学占比硬性要求，强化学历法律效力同等性，保障教育质量与就业权益。

7.2. 利益协同制度化：构建协商网络，破解绑定与纳入断裂

利益协同制度化的核心是建立多层次协商机制，将异质诉求有效纳入网络目标，保障各方话语权，推动行动者由被动抵制转向主动参与。府际跨部门协同机制：针对权责失衡与流程碎片化，构建“联合决策 + 流程再造”体系。设立省级跨部门联合工作组，统一规则、协调争议并监督执行；搭建一站式线上登记平台，实现材料一次提交、数据共享与并联审批，压缩流程、降低成本。民办高校内部利益协商机制：为平衡资本与劳动方利益，构建多元主体参与的决策平台。优化董事会结构，强制设置师生代表席位并赋予表决权；建立常设政策咨询委员会，定期汇集诉求、论证重大事项；设立线上线下结合的常态化反馈渠道，确保师生意见及时响应与落实。

7.3. 权力关系均衡化：优化网络权力结构

针对网络权力结构失衡问题，需通过向民办高校赋权与规范监管边界，优化“中心 - 边缘”结构，实现监管与自治的平衡。扩大民办高校办学自主权，核心是减少行政对高校内部事务的微观干预，明确赋予民办高校在专业设置、课程调整及招生定价等方面的自主空间，增强其响应市场变化的灵活性。规范府际监管边界，推动监管模式从事前审批、全面检查向基于信用评价的差异化监管转变。制定监管清单，将干预限于办学资质、财务合规与公益属性等核心领域；对信用良好的高校减少检查频次，形成正向激励。

7.4. 网络动员常态化：营造支持性环境

网络动员的关键是通过社会认知引导与评估体系优化，为政策执行营造良好外部环境，保障网络稳定与目标达成。政策宣传与社会信任培育，针对公众认知偏差，构建通俗化、多元化的宣传体系，通过典型案例与互动沟通增强社会对民办高校分类管理的理解，消除非营利性即质量低、营利性即乱收费的误解，提升公众信任度。分类评估指标优化，建立与营、非属性相适应的分类评价体系，非营利性高校评估侧重公益贡献、教学质量与师生权益保障，营利性高校侧重产业适配度、就业质量与办学特色；设立定期修订机制，根据产业需求与政策导向动态调整指标，引导高校科学定位与特色发展。

7.5. 协同机制实施的挑战与保障

机制落地需直面制度环境、区域差异与利益格局的复杂性，需通过多维度保障提升可行性：首先是法律保障，修订《民促法》实施细则，明确财产处置规则、办学自主权范围、跨部门协同责任与教师权益衔接措施，为机制运行提供刚性法律支撑。二是财政保障，建立中央统筹、地方为主、专项补充的财政机制，对中西部地区给予转移支付，设立民办高校分类管理专项基金；实行差异化补贴标准，根据高校办学成本、区域经济水平调整补贴额度，缓解中西部财政压力。其次是监督保障，构建政府、社会、高校协同的监督体系，建立机制实施效果评估机制，引入第三方机构开展独立监督；压实高校自律责任，完善问责机制，对执行不力的部门与高校依法依规追责。

8. 结语

民办高校分类管理是推动高等教育内涵式发展的重要制度安排。本研究基于行动者网络理论指出，政策有效执行的关键在于构建异质行动者协同共生的治理网络，而非单向强化管控。通过推动政策文本精准化、利益协同制度化、权力关系均衡化与网络动员常态化，有望实现公益与市场、监管与自治的良

性平衡, 为高等教育体系高质量、可持续发展提供制度保障。

基金项目

浙江省民协 2025 年度研究课题: 制度逻辑理论视域下民办高校分类管理政策执行困境及治理路径研究(编号: ZMX2025B034)。

参考文献

- [1] 陈放. 基于史密斯模型的民办高校分类管理政策实施困境及破解路径研究[J]. 黑龙江高教研究, 2024, 42(10): 27-31.
- [2] 别敦荣, 石猛. 民办高校实施分类管理政策面临的困境及其完善策略[J]. 高等教育研究, 2020, 41(3): 68-76.
- [3] Latour, B. (2005) Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory. Oxford University Press.