

# 基于混合研究法的民办高校分类管理政策执行效果评估与优化路径研究

全继刚, 黄卓涵

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12月16日; 录用日期: 2026年1月15日; 发布日期: 2026年1月27日

## 摘要

民办高校分类管理是推动我国民办高等教育从规模扩张向高质量发展转型的核心举措, 其执行成效关乎教育公平与人才强国战略的落实。基于史密斯政策执行模型与政策网络理论, 本研究构建了一个包含政策本身、执行主体、目标群体和政策环境的四维分析框架, 并采用混合研究方法——通过对全国6省30所民办高校的982份问卷进行量化分析, 并对5所典型高校进行质性案例访谈——系统评估了政策的执行效果与影响机制。研究发现: 首先, 政策执行效果总体中等偏下(均值3.18/5), 其核心制约在于政策文本的模糊性(如剩余财产处置与财政资助条款不明)以及政策与民办高校应用型定位的适配性不足(体现在考核体系偏离实际)。其次, 政策执行效果源于四个维度的链式互动机制: 政策文本是“源头”, 其模糊性引发执行不确定性; 执行主体是“桥梁”, 部门协同壁垒则推高了执行成本; 目标群体是“基础”, 其利益冲突与权益担忧削弱了政策认同; 政策环境是“保障”, 制度滞后与社会偏见则构成了潜在障碍。最后, 研究提出应从政策精准化、执行协同化、目标认同化及环境友好化四个方向进行系统优化, 例如细化财产处置规则、构建跨部门信息平台等。本研究通过混合研究方法揭示了政策执行的深层逻辑, 不仅为提升政策实效提供了具体路径, 也为教育政策评估贡献了“广度覆盖与深度挖掘”相结合的新范式。

## 关键词

民办高校分类管理, 政策执行效果, 混合研究法, 史密斯政策执行模型, 政策网络理论, 应用型高等教育, 剩余财产处置, 跨部门协同

# A Study on the Evaluation and Optimization Pathways for the Implementation Effectiveness of the Classification Management Policy for Private Higher Education Institutions Based on a Mixed-Methods Research Approach

Jigang Quan, Zhuohan Huang

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

Received: December 16, 2025; accepted: January 15, 2026; published: January 27, 2026

## Abstract

The classification management of private higher education institutions (HEIs) is a core measure to promote the transformation of China's private higher education from scale expansion to high-quality development, and its implementation effectiveness is crucial to the realization of educational equity and the strategy of strengthening the nation through talent cultivation. Based on Smith's Policy Implementation Model and policy network theory, this study constructs a four-dimensional analytical framework comprising the policy itself, implementing agents, target groups, and the policy environment. Utilizing a mixed-methods research approach—quantitative analysis of 982 questionnaires from 30 private HEIs across 6 provinces and qualitative case interviews with 5 typical HEIs, the study systematically evaluates the policy's implementation effectiveness and its impact mechanisms. The findings are as follows: First, the overall policy implementation effectiveness is medium to low (mean 3.18/5). The core constraints lie in the ambiguity of the policy text (e.g., unclear provisions regarding residual asset disposal and financial subsidies) and insufficient alignment between the policy and the applied orientation of private HEIs (manifested in an assessment system deviating from reality). Second, the policy implementation effectiveness stems from a chain interaction mechanism among the four dimensions: the policy text serves as the "source", its ambiguity leading to implementation uncertainty; the implementing agents act as the "bridge", where departmental coordination barriers increase implementation costs; the target groups form the "foundation", whose interest conflicts and rights concerns weaken policy identification; and the policy environment provides the "safeguard", where institutional lag and social prejudice constitute potential obstacles. Finally, the study proposes systematic optimization from four directions: policy precision, implementation coordination, target identification, and environmental friendliness, such as refining rules for asset disposal and building cross-departmental information platforms. By employing mixed-methods research, this study reveals the underlying logic of policy implementation. It not only provides specific pathways for enhancing policy effectiveness but also contributes a new paradigm combining "breadth of coverage and depth of investigation" to educational policy evaluation.

## Keywords

Classification Management of Private Higher Education Institutions, Policy Implementation

## Effectiveness, Mixed-Methods Research, Smith's Policy Implementation Model, Policy Network Theory, Applied Higher Education, Residual Asset Disposal, Cross-Departmental Coordination

Copyright © 2026 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

民办高等教育是我国高等教育体系的关键部分,推动大众化与多样化发展,在应用型人才培养和区域服务中作用显著。截至2023年,全国民办高校764所,在校生813.8万人,占比25.3%,就业率连续五年高于全国平均,凸显其市场对接和实践优势。但“营利性”与“非营利性”属性界定模糊,导致“属性混同”:部分高校实质营利却享受非营利政策优惠,扰乱监管,引发公益性质疑,制约高质量发展[1]。

为解决“属性混同”,分类管理政策经长期立法探索成型。2002年《民办教育促进法》提出“合理回报”但未明确二分框架。2010年《教育规划纲要》倡导探索分类管理。2016年修法确立顶层设计,要求分类登记并享受差别化政策,旨在通过制度分野引导规范与特色发展。2018年国务院意见细化操作,形成“国家立法-配套意见-地方细则”框架。但政策立法中关键条款模糊,埋下执行隐患。原因有三:一是多方利益博弈妥协,举办者产权诉求与公益性原则冲突,立法者为平衡利益在财产处置、资助标准上留模糊空间;二是转型期制度渐进,缺乏经验,采取“原则+地方细化”模式;三是区域发展不平衡,全国立法难兼顾各地,需模糊条款预留调整空间。政策施行八年,目标与效果落差显著,推进缓慢——2023年底仅32%高校完成分类登记,多数观望。核心困境有三:一是政策文本模糊,关键条款不清,抑制举办者积极性;二是部门协同不足,信息壁垒和规则冲突导致“中梗阻”,效能衰减[2];三是核心行动者低认同,举办者顾虑产权,教师认知模糊,学生家长对营利性文凭有刻板印象[3],认同危机挑战宏观目标。

基于此,本研究旨在回应:1. 分类管理政策的整体执行效果及在政策、执行主体、目标群体、环境维度的结构性差异;2. 四维度如何相互作用形成影响机制;3. 如何结合情境异质性构建优化路径。通过混合方法评估效果、揭示梗阻机理,为政策优化和实践参考,贡献理论视角与方法范式。

### 2. 理论基础与分析框架

#### 2.1. 核心概念界定

民办高校分类管理政策指国家通过立法将民办高校划分为“营利性”与“非营利性”两类,并据此建立差别化制度安排的系统性政策。其核心涵盖分类登记规则、财产与收益制度以及差别化支持政策三个维度,旨在明晰法人属性、规范办学行为并引导多元发展。政策执行效果则指该政策在实践层面产生的综合影响,本研究将其操作化为三个可观测的维度:合规性反映政策被遵守的程度,有效性体现政策目标达成的实际成效,满意度表征关键利益相关群体的主观认同。这一界定为后续效果评估确立了明确的测量指向。

#### 2.2. 理论框架构建

为系统解析政策执行的复杂机理,本研究整合史密斯政策执行过程模型与政策网络理论,构建一个

包含“政策本身－执行主体－目标群体－政策环境”的四维动态分析框架。史密斯模型提供了政策执行关键变量的结构性视角，但对其间互动关系的解释存在局限；政策网络理论则聚焦多元主体在资源依赖与策略互动中形成的网络化执行过程，尤其适于分析跨部门、跨层级的协同与博弈。二者的融合使本框架既能把握静态要素，又能刻画动态过程，从而更全面深入地揭示政策执行的效果生成机制。

基于上述理论融合，四维分析框架的具体内涵如下：政策本身维度关注文本设计的完备性、可操作性与目标适配性；执行主体维度考察政府部门的协同能力、高校自身的执行准备以及第三方监督的有效性；目标群体维度分析举办者的选择逻辑、教师的权益感知以及学生与家长的认知态度；政策环境维度评估配套制度的完备性、社会舆论氛围以及市场需求适配度。这四个维度并非孤立运作，而是通过“政策传导－行为响应－环境反馈”的循环机制相互关联、动态调适，共同形塑政策执行的最终效果。本框架为后文的混合研究提供了系统的分析线索与实证观测依据。

3. 实证研究发现与机制分析

为深入评估政策执行效果并揭示其内在机制，本研究采用混合研究方法，融合量化调查与质性访谈。问卷调查覆盖全国 6 省 30 所民办高校，共回收有效问卷 982 份；深度访谈选取 5 所典型高校，完成访谈 44 份。通过“数据三角互证”，旨在系统呈现政策执行的总体图景与深层困境。

3.1. 研究设计与方法

为系统评估民办高校分类管理政策的执行效果并揭示其内在作用机制，本研究采用混合研究方法中的“解释性序列设计”，遵循“量化探索－质性深挖－整合互证”的逻辑。首先通过量化研究宏观呈现政策执行效果的总体水平、维度差异与核心影响因素，再通过质性研究对量化结果进行情境化阐释与深层机理挖掘，最终通过数据三角互证确保结论的全面性与可靠性。

3.1.1. 量化研究设计

(1) 样本选取

量化研究采用多阶段分层抽样法，综合考量区域分布、办学层次与分类状态等变量，选取全国 6 省(东部：浙、粤；中部：豫、鄂；西部：川、陕)的 30 所民办高校作为调研对象。抽样遵循“区域均衡－类型覆盖”原则：先按东中西部区域分层，再在各区域内按“非营利性/营利性”与“本科/专科”分层，确保样本代表性。调研对象涵盖政府教育部门人员、高校管理者、教师及学生四类核心利益相关者，共回收有效问卷 982 份。样本结构(东部 36.2%、中部 32.6%、西部 31.2%；非营利性高校 60.0%；本科层次 70.0%)与全国民办高校总体分布基本一致(表 1)。

Table 1. Distribution of sample characteristics in the quantitative study (N = 982)

表 1. 量化研究样本特征分布(N = 982)

变量类别	具体分类	样本数量	占比(%)
区域分布	东部(浙江、广东)	356	36.2
	中部(河南、湖北)	320	32.6
	西部(四川、陕西)	306	31.2
学校类型	非营利性高校	589	60.0
	营利性高校	393	40.0
办学层次	本科高校	687	70.0
	专科高校	295	30.0

续表

调查对象	政府教育部门工作人员	120	12.2
	高校管理者	210	21.4
	教师	352	35.8
	学生	300	30.6

(2) 研究工具

调研问卷基于“政策本身-执行主体-目标群体-政策环境”四维分析框架设计,核心量表采用李克特5点计分法。量表开发历经三阶段:首先通过文献与政策文本分析拟定42个初始题项;随后经5位专家评审,删除8个弱关联题项;最后通过预调研(n=120)修订,形成包含34个题项的正式问卷。信效度检验显示:整体量表Cronbach’s  $\alpha$  系数为0.892,各维度 $\alpha$ 系数均高于0.7;探索性因子分析KMO值为0.876,提取的4个公因子与预设框架完全吻合,累计方差解释率为68.32%,各题项因子载荷均在0.65以上,表明量表具有良好的信度与结构效度。

(3) 数据收集与分析方法

数据于2023年9月至12月,通过“线上+线下”结合的方式收集,有效回收率为89.3%。使用SPSS 26.0软件进行分析,包括:①描述性统计,呈现各维度均值、标准差;②相关分析,检验维度间关联;③多元线性回归分析,以政策执行效果总分为因变量,四个维度为自变量,并控制区域、办学层次等变量,以揭示各维度的影响权重与显著性。

3.1.2. 质性研究设计

(1) 案例选取

质性研究采用“最大变异抽样”原则选取5所典型案例高校(见表2),选择标准为:①覆盖东、中、西部三大区域;②包含已登记的非营利性高校(3所)与营利性高校(2所);③案例均面临分类管理执行中的典型困境(如财产处置争议、部门协同障碍等),且办学类型涵盖原生民办本科、独立学院转设及民办专科,确保能全面反映政策执行的多元情境与深层问题。

Table 2. Basic information of case universities in the qualitative study

表 2. 质性研究案例高校基本情况

案例编号	学校名称	所在省份	分类状态	办学层次	核心特征(与政策执行关联)
A	浙江 XX 外国语学院	浙江(东部)	非营利性(已登记, 2020 年)	本科	浙江省首批非营利性民办高校财政资助试点单位, 2023 年获浙江省应用型本科高校建设专项资金支持, 面临“考核指标与应用型定位冲突”问题
B	广东 XX 职业技术学院	广东(东部)	营利性(已登记, 2018 年)	专科	广东省“职业教育改革示范校”, 聚焦产教融合, 遭遇“税收优惠落地难”困境
C	黄河 XX 学院	河南(中部)	非营利性(已登记, 2022 年)	本科	全国第一所实施本科学历教育的民办高校, 前期因“剩余财产处置中举办者非捐赠性投入本金回收规则不明确”处于观望期
D	武汉 XX 学院	湖北(中部)	非营利性 (2020 年转设)	本科	从独立学院转设为非营利性高校, 面临“地方配套政策滞后导致资金垫付”问题
E	西安 XX 学院	陕西(西部)	营利性(已登记, 2019 年)	本科	转型后因“教师社保与职称政策衔接不畅”, 教师流失率上升 12%



## (2) 资料收集方法

以深度半结构化访谈为主, 辅以政策文本分析与实地观察。① 访谈: 对象包括举办者/董事、校级管理者、教师代表及政府工作人员, 每校访谈 8~10 人, 共完成 44 份有效访谈(时长 40~90 分钟), 形成约 15 万字转录文本; ② 文本分析: 收集国家及地方相关政策文件 32 份, 重点分析条款模糊性与细则完备性; ③ 实地观察: 进入案例高校, 直观了解办学与政策执行实况。

## (3) 资料分析方法

使用 NVivo 12 软件, 遵循三阶段编码流程: ① 开放式编码, 提取出 126 个初始概念(如“财产处置规则不清”); ② 主轴编码, 将概念整合为 18 个范畴(如“政策文本模糊性”“执行协同壁垒”); ③ 选择性编码, 提炼出“四维链式互动机制”这一核心范畴, 并围绕其构建理论模型。为保障信效度, 采取编码者一致性检验( $Kappa = 0.83$ )、三角验证及成员检查等质控措施。

### 3.1.3. 混合研究的整合逻辑

本研究通过“量化引领 - 质性解释 - 双向互证”实现有机整合: ① 量化分析得出的核心结论(如“政策本身维度得分最低”), 为质性访谈提供了聚焦方向; ② 质性资料为量化结果提供了情境化解释(如揭示“可操作性得分低”源于关键条款模糊); ③ 二者相互印证与补充, 量化研究验证了四维度的显著影响, 质性研究则揭示了维度间的互动机制, 从而在保证研究广度的同时实现了深度挖掘, 提升了结论的科学性与说服力。

## 3.2. 主要研究发现

整合量化与质性数据, 政策执行效果呈现出结构性失衡与机制性梗阻的特征。核心发现围绕本研究所构建的四个分析维度展开。

### 3.2.1. 政策本身: 文本模糊与目标错位构成制度性瓶颈

量化数据显示, “政策本身”维度得分最低( $M = 2.81$ ), 其中“条款可操作性”指标尤为薄弱。回归分析进一步确认, 政策本身是影响执行效果的最强预测变量( $\beta = 0.35, p < 0.01$ )。质性访谈深刻揭示了其背后的机制: 关键条款的模糊性, 尤其是非营利性高校的“剩余财产处置”规则与“财政资助”具体标准不明, 直接触发了举办者的风险规避与决策观望。一位举办者的坦言极具代表性: “政策只说‘剩余财产用于教育事业’, 我投入的巨额资产最终归属如何界定? 规则不明, 我不敢选非营利性。”同时, 政策目标与高校发展定位存在系统性错位, 如部分考核指标仍偏重传统学术产出, 与应用型高校的教学重心及区域服务导向脱节, 导致政策激励“口惠而实不至”。

### 3.2.2. 执行主体: 协同壁垒与治理短板削弱行动效能

“执行主体”维度得分仅 3.01 分, 其影响显著性仅次于政策本身( $\beta = 0.28, p < 0.05$ )。困境主要源于两方面: 一是政府的部门协同壁垒/政策传导阻滞。教育、财政、税务等部门间存在“信息孤岛”与“规则冲突”, 例如有高校反映, 教育部门认定的税收优惠资格在税务部门无法落地, 导致政策空转。二是高校内部的“治理能力短板”。尤其在一些家族化倾向治理模式的高校, 董事会决策更倾向于短期财务收益, 而非基于分类发展的长远战略规划, 内部治理结构难以适应分类管理带来的规范性要求。

### 3.2.3. 目标群体: 利益分化与认知偏差侵蚀认同基础

目标群体均值为 3.02 分, 其认同度对执行效果有显著影响( $\beta = 0.20, p < 0.05$ )。不同群体的利益诉求与认知存在明显分化与偏差, 共同侵蚀了政策认同的社会基础。举办者的逐利本能与非营利性的公益要求之间存在根本张力; 教师群体虽对权益保障有相对积极评价, 但其职称评审、专业发展等制度仍未能充分体现民办及应用型教育的特点; 学生及家长则普遍对“营利性”高校抱有“低质量”的刻板印象。这

种源于利益关切与认知偏见的低认同度, 直接影响了政策在执行末端的接受与配合程度。

3.2.4. 政策环境：配套滞后与舆论标签形成外部约束

“政策环境”维度得分相对最高(3.35), 但回归分析中其直接影响未达显著水平( $p > 0.05$ ), 表明其作用更多体现为一种基础性、间接性的约束。质性材料揭示了这种约束的具体形态: 一方面, 省级层面配套实施细则的出台严重滞后, 使高校面临“执行无据”的困境; 另一方面, 社会舆论对“未登记高校”或“营利性”标签的负面认知, 形成了额外的声誉压力与招生阻力, 构成了政策良性运行的潜在障碍。

3.3. 综合讨论

基于混合研究的整合分析, 本研究系统揭示了民办高校分类管理政策执行效果的总体特征、维度差异及内在作用机制。研究发现, 政策执行效果总体处于中等偏下水平(均值 3.18/5), 其核心症结并非单一维度的局部问题, 而是源于“制度设计 - 执行网络 - 社会认同 - 外部生态”四维联动失调的系统性困境。本节结合量化与质性证据, 围绕执行效果的核心特征、维度互动机制、情境异质性及研究局限展开讨论, 以进一步明晰研究发现的理论内涵与实践启示。

3.3.1. 政策执行效果的核心特征：结构性失衡与关键瓶颈

量化分析显示, 政策执行效果在四个维度上呈现显著的结构性差异: 政策环境维度得分最高( $M = 3.35$ ), 政策本身维度得分最低( $M = 2.81$ ), 执行主体( $M = 3.01$ )与目标群体( $M = 3.02$ )维度居中。这一分布表明, 政策的外部发展环境已具备一定基础(如市场适配性指标  $M = 3.42$ ), 但政策本身的制度设计缺陷构成了最核心的制约瓶颈, 尤以可操作性指标得分最低( $M = 2.68$ ), 这与质性访谈中高频出现的“剩余财产处置规则不清”等反馈相互印证(表 3)。

Table 3. Descriptive statistical results of various dimensions and indicators for policy implementation effectiveness (N = 982)  
表 3. 政策执行效果各维度及指标描述性统计结果(N = 982)

一级维度	二级指标	均值	标准差	排名(一级维度)	排名(二级指标)
政策本身	内容完整性	2.75	0.89	4	4
	可操作性	2.68	0.92	4	5
	目标适配性	2.99	0.85	4	3
执行主体	政府协同性	2.95	0.87	3	2
	高校执行能力	3.02	0.84	3	1
	第三方监督有效性	2.88	0.90	3	4
目标群体	举办者选择意愿	2.98	0.86	2	3
	教师权益感知	3.05	0.83	2	1
	学生满意度	3.01	0.85	2	2
政策环境	制度环境完善度	3.28	0.77	1	2
	社会认知度	3.15	0.81	1	3
	市场适配性	3.42	0.75	1	1

回归分析进一步确认了各维度的影响权重: 政策本身是最强预测变量( $\beta = 0.35, p < 0.01$ ), 其次是执行主体( $\beta = 0.28, p < 0.05$ )和目标群体( $\beta = 0.20, p < 0.05$ ), 政策环境的直接影响未达显著水平( $p > 0.05$ )。这凸显了政策文本的基础性作用——作为逻辑起点, 模糊的制度设计会直接引发后续执行的连锁反应。政策环境则通过强化或削弱其他维度的作用形成间接约束, 例如西部省份滞后的配套细则(案例 E)进一步放

大了政策模糊性带来的困境(表 4)。

**Table 4.** Results of multiple linear regression analysis on the impact of the four major dimensions on policy implementation effectiveness (N = 982)

**表 4.** 四大维度对政策执行效果的多元线性回归分析结果(N = 982)

自变量	标准化系数 $\beta$	t 值	显著性(p)	VIF (多重共线性)
政策本身	0.35	8.21	<0.01	1.52
执行主体	0.28	6.45	<0.05	1.48
目标群体	0.20	4.72	<0.05	1.39
政策环境	0.15	3.18	>0.05	1.41
控制变量：东部区域	0.08	1.92	>0.05	-
控制变量：本科层次	0.06	1.65	>0.05	-
R <sup>2</sup>	0.52	-	-	-
F 值	48.35	-	<0.001	-

3.3.2. 维度互动机制：四维链式传导的系统梗阻逻辑

研究发现，政策执行效果的核心生成机制是“政策文本模糊 - 执行协同壁垒 - 目标群体认同弱化 - 环境约束强化”的链式互动过程。各维度相互交织、正向强化，形成了系统梗阻。

在链式传导的起点，政策本身的“建构性模糊”与目标错位构成根源性障碍。政策本身维度的内容完整性(M = 2.75)与可操作性(M = 2.68)得分低位，直接导致举办者策略性观望(选择意愿 M = 2.98)。同时，政策考核与应用型定位的错位(目标适配性 M = 2.99)，使高校陷入“合规与发展脱节”的困境。

执行主体的协同壁垒构成链式传导的中间枢纽。政府协同性指标得分仅 2.95，教育、财政、税务等部门间的“信息孤岛”与规则冲突显著增加了政策遵从成本。部分高校内部治理能力不足(执行能力 M = 3.02)，难以将宏观政策有效转化，形成二次梗阻。

目标群体的认同弱化与环境约束强化则构成链式传导的末端闭环。举办者产权顾虑、教师职业发展担忧(权益感知 M = 3.05)及社会刻板印象(学生满意度 M = 3.01)削弱了政策的社会接受基础。而中西部配套滞后(制度环境 M = 3.28)与社会负面认知(社会认知度 M = 3.15)则进一步压缩了政策调适空间，最终锁定了执行效果的低位均衡。

3.4. 政策执行效果的情境异质性分析

为探讨情境因素的调节作用，本研究从区域、办学层次、办学类型三个维度进行了分组分析。

3.4.1. 区域差异

东部地区执行效果均值(3.32)显著高于中部(3.15)与西部(3.01) (F = 12.34, p < 0.001)。核心原因在于东部配套细则出台更早、制度环境更完善，且其产业集群优势使高校应用型定位与市场需求的适配度更高。

3.4.2. 办学层次差异

本科高校执行效果均值(3.25)高于专科高校(3.02) (t = 6.89, p < 0.01)。本科高校在执行能力与目标群体认同上优势明显，而专科高校则面临更突出的财政资助落地难(均值 2.56)及社会偏见问题(均值 2.89)。

3.4.3. 办学类型差异

独立学院转设高校执行效果均值(3.10)低于原生民办高校(3.23) (t = 4.52, p < 0.05)。转设高校的核心困境在于“政策衔接”问题(如配套滞后导致的资金垫付、教师身份认同危机)，而原生民办高校的主要矛



盾则集中于政策模糊性引发的产权顾虑。

综上, 研究结论的适用边界在于: 在制度配套完善的东部区域、办学基础较好的本科层次原生民办高校中, 政策执行效果更优; 而中西部区域、专科层次及独立学院转设高校, 则需针对性解决配套滞后、身份衔接与资源短缺等特殊问题。

#### 4. 政策执行困境的生成机理: 多维矛盾与系统梗阻

基于混合研究的实证发现, 民办高校分类管理政策执行效果的结构失衡, 源于“制度设计-执行网络-社会认同-外部生态”四大维度内部的核心矛盾及其相互强化。本章旨在超越现象描述, 系统解析各维度困境的生成逻辑及其跨维度传导机制, 揭示政策执行受阻的深层机理。

##### 4.1. 制度设计缺陷: 模糊文本与错位目标引致“起点偏移”

政策文本的科学性与适配性是有效执行的逻辑起点。本研究发现, 政策本身存在的内在矛盾构成了根源性瓶颈, 其核心在于关键条款的“建构性模糊”与激励目标的“系统性错位”。

首先, 关键条款的模糊性悬置了决策预期。立法者为寻求共识而保留的模糊空间, 在实践中异化为执行障碍。非营利性路径下“剩余财产处置”规则缺失, 使得举办者对其初始投入的终极产权归属产生强烈不确定感, 直接触发了普通观望与风险规避行为。同时, “财政资助”与“税收优惠”等支持性条款缺乏明确、可核查的操作标准, 导致政策承诺的“激励信号”在传递中耗散, 形成“口惠而实不至”的信任危机[4]。其次, 考核体系与政策目标的错位削弱了内在动力。分类管理的本意是引导高校特色化、应用型发展, 但配套的评估与资源分配机制仍深陷传统学术锦标赛的窠臼。重科研论文、轻产教融合的考核导向, 迫使两类高校为获取资源而同质化竞争, 陷入“执行越到位, 定位越偏离”的激励悖论。这不仅消解了分类管理的制度理性, 也使高校难以从政策合规中获得实质性的发展获得感。

##### 4.2. 协同机制失灵与治理能力不足: 政策落地的“中梗阻”

政策从文本转化为实践, 高度依赖于执行网络的协同效能与目标组织的治理能力。研究表明, 政府间的协同壁垒与高校自身的治理短板相互叠加, 共同导致政策执行链条的“断链”与“空转”。

在政府层面, 政府部门横向协同不足的治理特征凸显。教育、财政、人社、税务等多部门间缺乏有效的横向协调机制与统一的信息共享平台, 造成“政策出台”与“政策落地”之间的制度缝隙[5]。部门间的规则冲突(如教师社保属性认定)与信息壁垒(如税收优惠资格互认), 显著增加了高校的政策遵从成本与不确定性, 致使部分支持政策陷入“文件循环”而无法兑现。在高校层面, 内部治理结构的现代化转型滞后。部分高校特别是家族化倾向治理模式的学校, 其董事会决策逻辑短期化、逐利化, 与分类管理所要求的长期战略规划和公益属性存在根本冲突。同时, 高校内部普遍缺乏精通政策的专业执行团队, 难以将宏观政策要求转化为内部治理改革的具体行动方案, 执行能力的内生性不足成为政策落地的内在掣肘。

##### 4.3. 利益相关者认知分歧与行动惰性: 社会认同的“基础塌陷”

目标群体的认同与响应是政策执行的社会基础。研究发现, 主要利益相关者基于不同的利益逻辑与认知框架, 对政策形成了分化乃至抵触的态度, 集体行动困境由此产生。

举办者面临“公益属性”与“资本的营利性诉求”的合法性冲突。非营利性路径要求资产公益化与收益不可分配, 这与许多举办者基于产权回报的原始投资动机存在深层张力。在产权规则不明晰的情况下, 选择非营利性被视为高风险决策, 导致普遍的策略性观望。教师群体遭遇“身份认同”与“发展路径”的制度性困境。其职称评审、专业发展与社会保障体系未能充分考虑民办及应用型教育的特殊性,

仍依附于公办学术标准,致使教师群体对分类管理后的职业前景产生忧虑,削弱了其支持改革的内部动力。学生及家长则深陷“质量信号”缺失引发的信任危机。社会对“营利性”标签的污名化认知,以及高校自身在特色办学成果传播上的不足,导致公众难以依据新的分类框架做出有效甄别,“营利性=低质量”的刻板印象严重制约了政策的社会接受度。

#### 4.4. 外部支持系统缺失：长效运行的“生态约束”

政策的良性运行依赖于一个支持性的外部生态系统。当前,制度配套的滞后性与社会文化认知的惯性,共同构成了政策持续优化的刚性约束。

制度环境的支持性不足表现为“配套滞后”与“执行悬浮”。大量省份尚未出台操作性实施细则,使得国家层面的立法精神在地方层面陷入“无据可依”的困境。已出台的细则也存在碎片化、短期化问题,缺乏稳定的预期和系统性的资源匹配,导致政策激励效应难以持续。社会文化环境则呈现“路径依赖”与“标签固化”。公众对民办高等教育的整体评价仍未摆脱“次等选择”的偏见,对“非营利/营利”的新分类框架认知浅薄。这种深植于社会观念中的刻板印象,不仅影响了生源市场,更形成了一种无形的声誉压力,迫使高校在战略选择上迎合传统偏见而非坚持特色定位,扭曲了政策引导的初衷。

上述四个维度的矛盾并非孤立存在,而是通过“制度-行动-认知”的传导链条相互强化,形成系统梗阻。模糊的政策文本(制度设计缺陷)催生了执行部门的自由裁量与高校的观望(协同与治理失灵),进而固化了利益相关者的消极认知与不合作行为(认同基础塌陷),而滞后的配套与负面的舆论(外部生态约束)则进一步压缩了政策调适与理性博弈的空间,最终锁定了“执行效果不彰”的均衡状态。破解这一困境,需进行系统性的优化设计。

### 5. 民办高校分类管理政策执行的优化路径

基于前文对政策执行困境生成机理的系统剖析,本研究认为,要破解民办高校分类管理政策的执行梗阻,必须超越局部修补的思维,从整体性治理的视角出发,构建一个能够有效调和多元矛盾、促进各维度协同联动的系统性优化框架。该框架旨在实现从模糊性政策文本到清晰化行动规则、从碎片化执行到协同化治理、从冲突性利益到共识性认同、从约束性环境到支持性生态的根本性转变。

#### 5.1. 优化制度供给：实现精准激励与有效约束

优化制度供给是破解分类管理政策“起点偏移”与执行梗阻的核心。针对当前政策文本模糊、激励错位的困境,需通过精细化立法与差异化激励,构建“公益坚守与利益保障”相平衡的制度框架。具体应从三个层面协同推进:其一,明晰关键规则以稳定预期,特别是在非营利性高校的剩余财产处置上,可借鉴国际经验建立“公益信托+优先清偿”机制,明确剩余财产归入公益信托的同时,依法保障举办者初始投入本金的优先清偿权;在财政税收上,对非营利性与营利性高校实施清单化、差异化的支持政策。其二,重构考核体系以引导行为,彻底扭转“唯论文”导向,针对非营利性应用型高校建立以产教融合、区域贡献为核心的考核指标,对营利性高校则构建融合市场效益与社会责任感的评价框架,并将资源配置与之紧密挂钩。其三,完善动态调整机制以增强弹性,在确保国家立法统一性的前提下,赋予省级政府制定配套细则的权限,并建立常态化的政策监测评估机制,依据执行反馈与发展实际动态优化细则,从而提升制度整体的适应性与生命力。

#### 5.2. 重构协同机制：打破治理壁垒与赋能执行主体

政策的有效落地依赖于执行网络的高效协同与目标组织的内生能力。优化路径需着力于构建“横向联动、纵向贯通、内部赋能”的协同治理新格局。在政府层面,亟需建立高权威性的跨部门政策协同平

台。借鉴“整体政府”理念,由省级政府牵头,设立常设性的“民办教育分类管理协调办公室”,统筹教育、财政、税务、人社、国土等部门,负责政策细则的统一制定、执行口径的协同解释与复杂问题的联合裁决。同时,依托数字政府建设,构建跨部门的民办高校分类管理综合信息服务平台,实现高校法人属性、财务、师资、质量等信息“一网通览”与业务“一网通办”,彻底打通因信息孤岛造成的政策兑现堵点。在高校层面,关键是强制推动内部治理体系的现代化转型。地方政府应将完善法人治理结构作为高校年度检查、学位授权审核及资源支持的前置条件。重点强化党组织政治核心作用与监督保障功能,健全董事会(理事会)成员构成多元化机制(引入行业企业代表、教职工代表等),落实校长职业化制度,形成决策、执行、监督相互制衡的治理体系,以制度化的方式制衡家族化管理可能带来的短视行为,确保学校发展战略与国家政策导向保持一致。此外,通过政府购买服务、专项培训等方式,系统性提升高校管理团队的政策理解与执行能力。

### 5.3. 重塑社会契约：调和利益冲突与凝聚价值共识

政策目标的实现最终取决于关键利益相关者的认同与合作。优化路径必须直面不同群体的核心关切,通过制度化的利益平衡与沟通机制,重塑政府、高校、举办者、师生及社会之间的“社会契约”。对于举办者,政策应在坚持教育公益性的前提下,探索建立“公益贡献”与“社会荣誉及适度保障”相挂钩的认可机制。对长期坚持非营利性办学、质量优异、社会贡献突出的举办者,可给予称号表彰、在参政议政中设立代表渠道等社会性激励,并探索通过“基金会管理”、“政府购买其教育服务”等创新模式,为其提供可持续的、符合公益规范的办学资源支持,引导其从“教育投资者”向“教育企业家”乃至“教育家”转型。对于教师群体,必须进行彻底的制度性破局。推动建立独立于传统学术体系的、符合应用型人才培养特点的教师专业发展“新赛道”,包括独立的职称评审标准、专业化的培训体系以及基于行业实践的资格认证。在社会保障方面,可探索设立“民办高校教师年金”或提供专项补贴,以弥补其与公办教师待遇的客观差距,切实稳定核心师资队伍。对于公众认知,需构建多元化、事实驱动的形象重塑体系。建立由政府背书的民办高校办学质量信息强制披露与认证平台,定期发布各类高校的“就业质量报告”、“产教融合指数”、“资源投入绩效”等客观数据。鼓励权威媒体深入报道分类管理改革的成功案例与典型模式,用事实和数据逐步消解“营利性即低质量”的刻板印象,引导社会以办学实效而非单纯法人属性作为评价标准。

### 5.4. 培育支持生态：强化制度配套与促进产教融合

为保障民办高校分类管理政策从“合规性执行”转向“发展性落地”,必须着力培育“制度完善、供需适配、社会认同”的支持性生态。这需要从三个层面协同推进:一是压实地方责任以加速政策转化,通过设定配套细则出台时限、建立督导问责机制,并推动区域间政策协同,确保国家政策在属地层面清晰、可操作;二是深化产教融合以适配市场需求,借鉴德国协同治理经验,构建“产业需求监测-企业深度参与-共建实体平台”的系统联动机制,引导高校办学核心真正转向应用型人才培养;三是改善社会认知以构建信任体系,通过强制信息披露、典型案例宣传与引入第三方质量认证,系统性地消解社会对民办高校的刻板印象,为政策执行营造理性的社会氛围。

## 6. 结语

民办高校分类管理是推动高等教育治理现代化的重要制度创新。本研究整合史密斯模型与政策网络理论,构建“政策-执行主体-目标群体-环境”四维分析框架,运用混合研究方法系统评估了政策执行效果。研究发现,政策执行总体处于中等偏下水平,其困境根源在于“政策文本模糊-执行协同壁垒-

目标群体认同弱化－环境约束强化”构成的链式系统梗阻,且效果呈现显著的地区、层次与类型异质性。理论层面,本研究通过揭示“主导型政策网络”特征及“制度模糊性引致的策略性观望”行为,修正并拓展了经典政策执行理论的本土解释力。实践层面,破解梗阻需遵循整体性治理逻辑,从制度精准化供给、跨部门协同、社会共识凝聚及支持性生态培育等方面进行系统优化。本研究受限于横截面数据与样本覆盖范围,未来可通过纵向追踪、扩大样本及国际比较,进一步深化对政策长期效应与动态执行机制的理解。总体而言,分类管理政策的有效执行是一个多元主体持续调适的长期过程,其成功有赖于制度、执行与社会的协同演进,从而最终释放制度红利,赋能民办高等教育高质量发展。

## 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] 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.
- [2] 徐赟.政策网络视角下民办学校分类管理政策执行的困局与破局[J].教育科学,2022,38(5):83-90.
- [3] 杨程,周小舟.民办高校青年教师的困境及其破解[J].中国青年社会科学,2019,38(5):100-105.
- [4] 吴傲阳.上海市民办高校分类管理政策执行问题研究[D]:[硕士学位论文].上海:华东师范大学,2022.
- [5] 镇龙桂.何以打破民办高校组织属性选择的“两难”困局——基于政策执行环境的分析[J].浙江树人学院学报,2024,24(4):11-20.



## 附录 A：民办高校分类管理政策执行效果调研核心量表

(说明：本量表采用李克特 5 点计分法，1 = 完全不符合，2 = 不太符合，3 = 一般，4 = 比较符合，5 = 完全符合，请根据实际情况勾选对应选项)

一级指标	二级指标	三级指标	1 = 完全不符合	2 = 不太符合	3 = 一般	4 = 比较符合	5 = 完全符合
一、政策本身维度	(一) 内容完整性	1. 政策对营利性与非营利性高校的法人属性界定清晰					
		2. 政策明确规定了两类高校的税收优惠适用范围					
		3. 政策对民办高校分类登记的流程与要求完整明确					
		4. 政策包含了分类管理后高校财产与收益分配的核心规则					
	(二) 可操作性	1. 政策条款对剩余财产处置的规定清晰可执行					
		2. 政策中财政资助的申请条件、标准与流程明确具体					
		3. 政策对两类高校的监管标准与考核方式具有实操性					
		4. 政策中关于教师权益保障的条款能够直接落地执行					
	(三) 目标适配性	1. 政策目标与学校应用型人才培养定位相匹配					
		2. 政策激励导向符合民办高校特色化发展需求					
		3. 政策考核指标充分考虑了应用型高校的办学特点(如产教融合、实践教学等)					
		4. 政策支持措施能够回应民办高校的实际发展困境					
二、执行主体维度	(一) 政府协同性	1. 教育、财政、税务等部门在政策执行中的衔接顺畅					
		2. 政府部门之间关于分类管理政策的执行口径一致					
		3. 相关部门建立了有效的信息共享与沟通协调机制					
		4. 跨部门政策诉求反馈与问题解决渠道高效畅通					
	(二) 高校执行能力	1. 学校管理层对分类管理政策的理解全面深入					
		2. 学校已制定适配分类管理要求的内部实施细则					
		3. 学校具备落实政策所需的财务、人力等资源保障					
		4. 学校能够及时调整办学策略以适应分类管理要求					
	(三) 第三方监督有效性	1. 第三方评估机构对政策执行效果的评价客观公正					
		2. 社会监督渠道(如媒体、公众反馈)对政策执行的约束有效					



续表

三、目标群体维度	(一) 举办者 选择意愿	3. 监督结果能够及时反馈并推动政策执行优化
		4. 第三方监督的标准与流程科学规范
		1. 政策规则让我对选择营利性/非营利性路径的预期清晰
		2. 政策保障了举办者的合法产权权益
	(二) 教师权 益感知	3. 政策提供的发展空间符合举办者的办学愿景
		4. 我愿意主动配合政策完成分类登记与转型
		1. 分类管理后我的职称评审渠道保持畅通
		2. 我的社会保障待遇(社保、公积金等)在政策执行中得到保障
	(三) 学生满 意度	3. 政策为我提供了清晰的专业发展与培训机会
		4. 分类管理后我的工作稳定性与职业安全感未受负面影响
四、政策环境维度	(一) 制度环 境完善度	1. 分类管理未影响学校的教学质量与资源供给
		2. 我对学校分类后的办学特色与发展前景有信心
		3. 分类管理后我的就业竞争力未受不利影响
		4. 我认可分类管理政策对民办高校发展的积极意义
	(二) 社会认 知度	1. 地方政府已出台分类管理政策的配套实施细则
		2. 配套政策与国家层面分类管理立法衔接协调
		3. 制度设计为分类管理政策的长期实施提供了稳定保障
		4. 相关制度能够及时回应政策执行中的新问题
	(三) 市场适 配性	1. 社会公众能够准确区分营利性与非营利性民办高校
		2. 用人单位对两类高校毕业生的评价客观公正
		3. 社会舆论对民办高校分类管理改革持支持态度
		4. 公众对民办高校的公益属性与办学质量认可度较高
	(一) 制度环 境完善度	1. 学校分类后的专业设置与区域产业需求高度契合
		2. 分类管理政策有助于学校提升市场竞争力
		3. 政策导向能够推动民办高校更好地对接市场需求
		4. 分类后的办学模式符合社会对多样化高等教育的需求
	(二) 社会认 知度	
	(三) 市场适 配性	