

基于政策适应性矩阵的民办高等教育分类管理研究

安俊杰

内蒙古鸿德文理学院, 内蒙古 呼和浩特 010000

DOI: 10.61369/ETR.2025330012

摘 要： 我国民办高等教育旨在通过营利性与非营利性的分类管理改革，促进其健康有序发展。然而，政策推行以来，实践层面普遍暴露出执行迟缓、举办者面临“选择困境”及配套措施滞后等深层次挑战。本文引入并构建了一个名为“政策适应性矩阵”的创新分析框架。研究综合运用文献分析、政策文本解读、问卷调查与案例研究等混合方法，旨在深入剖析政策设计与复杂实施情境之间的契合程度。优化顶层设计、创新政策工具组合、培育高校内生适应能力等角度，提出了一系列旨在缩小政策与现实差距的系统性对策。

关 键 词： 民办高等教育；分类管理；政策适应性；政策矩阵

Research on Classified Management of Private Higher Education Based on Policy Adaptability Matrix

An Junjie

Inner Mongolia Hongde University of Arts and Sciences, Hohhot, Inner Mongolia 010000

Abstract： China's private higher education aims to promote its healthy and orderly development through the classified management reform of for-profit and non-profit institutions. However, since the implementation of the policy, deep-seated challenges have been generally exposed in practice, such as slow implementation, "choice dilemma" faced by sponsors, and lagging supporting measures. This paper introduces and constructs an innovative analytical framework called "Policy Adaptability Matrix". The study comprehensively uses mixed methods such as literature analysis, policy text interpretation, questionnaire survey and case study, aiming to deeply analyze the degree of fit between policy design and complex implementation situations. From the perspectives of optimizing top-level design, innovating policy tool combinations, and cultivating the endogenous adaptability of colleges and universities, it puts forward a series of systematic countermeasures to narrow the gap between policy and reality.

Keywords： private higher education; classified management; policy adaptability; policy matrix

引言

改革开放以来，我国高等教育体系中民办高等教育已成为不可或缺的一部分，民办高等教育其办校规模与社会影响力日益显著^[1-3]。2016年11月，全国人大常委会对《中华人民共和国民办教育促进法》进行了关键性修订，正式引入了非营利性与营利性的分类管理法律框架。此法案目的在于满足社会对多样化教育的需求，促进教育公平与质量的提升。然而，真正在付诸实践的过程中，却出现了种种问题。地方性在实施政策过程中存在模糊、缺乏明确指引，造成政策的偏移^[4-5]。

一、核心议题，困境、障碍与挑战的综合审视

“营非选择”的决策困境。这是当前研究的核心。学者们普遍指出，举办者在进行分类选择时，面临着深刻的利益冲突。选择非营利性，意味着其初始投资在法律意义上转变为“捐赠”，资产所有权与未来收益权被剥离，这与我国民办高校多为投资驱动的历史现实严重不符，而选择营利性，则需承担更高的税负、可能失去政府的关键扶持，并要应对社会对“教育商品化”的负

面评价。这种进退维谷的局面是政策推行受阻的直接原因^[6-8]。

执行政策的制度性障碍。本文从两个层面正式与非正式剖析执行存在的障碍。从正式制度角度看，主要是由于配套政策滞后，尤其是在资产清算、土地差价补缴、税收优惠细则等方面缺乏明确、可操作的指引。从非正式制度角度看，障碍则更巨大，主要表现在社会文化历史中长期存在的“重公轻私”观念、对“教育营利”的偏见，以及部分办校者的“官本位”思想，不愿意将学校归入“企业”的心理。

宏观环境的外部挑战。近期研究愈发关注宏观环境变化对民办高校的系统性影响特别是人口结构变迁带来的学龄人口萎缩，已使生源危机成为现实威胁。有分析认为，在全球私立高校面临生存挑战的背景下，中国民办高校也已进入招生竞争白热化的转型拐点。这种严峻的生存压力迫使学校更注重短期利益，难以投入资源进行长远的内涵建设，从而使分类管理改革的复杂性进一步加剧。

二、政策评估与适应性相关理论

为能够系统性分析上述复杂问题的框架，本研究整合了以下几种关键的公共政策理论：

1.政策评估理论 (Policy Evaluation Theory)。是全面、系统地评估政策的设计、实施及其最终成效的方式。主要包括了过程的评估（审视政策执行方式）、结果的评估（衡量短期目标达成度）和影响的评估（分析长期和广泛效应）。

2.政策周期理论 (Policy Cycle Theory)。它是一个动态循环的过程，涵盖程序设定、制定政策、评估、执行及做调整等诸多阶段。彰显了“评估”的桥梁作用，为优化政策提供了重要基石。

3.利益相关者理论 (Stakeholder Theory)。在公共政策领域方面，该理论意味着政策的成败不仅取决于其设计，更取决于能否有效识别并平衡各方（如举办者、师生、政府等）冲突及利益的诉求。

4.制度理论 (Institutional Theory)。制度环境的塑造手组织行为影响。因此，制度环境分为正式制度（如法律、政策）与非正式制度（如文化、价值观）。这一理论为解释了为什么同一政策在不同社会文化背景下效果不同。

基于以上概念的梳理，因此提出“政策适应性”（Policy Adaptability）这一核心定义^[9-10]。于传统的“有效性”或“效率”评估相比，“适应性”更倾向于政策与环境之间的动态契合度。

三、政策适应性矩阵的构建

（一）矩阵的维度构建

基于上述理论内涵，并紧密结合民办高等教育分类^[11-13]管理的实践，本文构建的政策适应性矩阵包含以下两大维度及六个核心子要素：

1.纵轴：政策系统维度 (Policy System Dimension)

此维度代表政策的“供给侧”，即政府为实现特定目标而主动设计的制度安排。它由三个关键要素构成：

（1）P1 - 政策目标 (Policy Goals): 指政策所追求的最终价值与效果。在分类管理改革中，这主要体现在：① 强化教育的公益属性；② 规范办学行为，防止资本在教育领域过度逐利；③ 提升教育质量与办学特色；④ 满足社会对教育的多样化需求。

（2）P2 - 政策工具 (Policy Instruments): 指为达成政策目标而运用的具体手段。主要包括：① 法人登记工具，将学校划分为

非营利性（民办非企业单位）与营利性（公司）；② 财政扶持工具，向非营利性学校提供政府补贴、购买服务及基金奖励；③ 税收优惠工具，非营利性学校享有与公办学校同等的税收减免；④ 土地政策工具，非营利性学校可通过划拨等优惠方式获得土地；⑤ 收费定价工具，非营利性学校收费受政府指导，营利性学校则

由市场调节。

（3）P3 - 监管机制 (Regulatory Mechanisms): 指确保政策正确执行的监督与约束措施。主要包括：① 财务与资产监管，对非营利性学校的办学结余使用和关联交易进行严格审查；② 信息披露制度，要求学校定期向社会公开财务、招生、收费等关键信息；③ 法人治理监管，要求健全董事会、监事会等现代治理结构；④ 退出机制，明确学校终止办学时的资产清算与财产处置规则。

2.横轴：实施情境维度 (Implementation Context Dimension)

此维度代表政策的“需求侧”及其运行环境，是政策必须面对的现实条件。它由三个关键要素构成：

（1）C1 - 利益相关者诉求 (Stakeholder Interests): 指受政策影响的关键群体的核心动机与需求。包括：举办者。核心诉求在于投资回报、资产增值、财产的处置与继承权，同时也关注办学自主权和社会声誉。教职工。关注薪酬福利、职业发展、身份认同及权益保障。学生与家长。关注教育质量、学费水平、学历的社会认可度及毕业生的就业竞争力。

（2）C2 - 制度环境 (Institutional Environment): 指影响政策执行的深层制度与文化背景。历史路径依赖，我国民办高校普遍源于“投资办学”，形成了强烈的投资回报预期，而非“捐赠办学”的慈善传统。社会文化观念。公众对“教育”与“营利”的结合持保留甚至负面态度，存在“重公轻私”的文化偏好。微观治理能力。许多民办高校内部治理不健全，家族式管理普遍，缺乏现代法人治理的经验与能力。

（3）C3 - 市场动态 (Market Dynamics): 是宏观市场环境的变化与竞争态势的解释。人口生源结构的变化。现今随着人口出生率下降，致使学龄人口减少，此情况引起民办高校激烈的“生源争夺大战”。教育行业竞争。民办高校面临着公办高校、高水平职业本科及中外合作办学等多方面的竞争压。

表1：民办高等教育分类管理政策适应性矩阵分析

	C1: 利益相关者诉求	C2: 制度环境	C3: 市场动态
P1: 政策目标	目标 - 诉求差距：政策的“公益性”价值导向与举办者核心的“投资回报”诉求之间存在根本性冲突，这是导致“选择困境”的核心矛盾。	目标 - 制度差距：政策要求的“规范治理”目标与学校普遍存在的“家族式管理”和现代治理能力不足的现实严重脱节。	目标 - 市场差距：政策倡导的“质量特色”长远目标与学校在激烈竞争下面临的“短期生存”压力相悖，导致发展战略短期化。
P2: 政策工具	工具 - 诉求差距：政策提供的财政、税收等优惠“激励包”，其吸引力远不足以抵消举办者放弃资产所有权和收益权的巨大机会成本。	工具 - 制度差距：标准化的政策工具难以适应不同举办背景（个人、企业、国企）和历史沿革的学校，缺乏针对性的差异化设计。	工具 - 市场差距：对非营利学校的收费进行严格管制，限制了其在市场竞争中通过价格杠杆获取资源、提升质量的灵活性。

	C1: 利益相关者诉求	C2: 制度环境	C3: 市场动态
P3: 监管机制	监管－诉求差距： 对关联交易的严格监管，切断了举办者通过提供服务获取回报的传统路径，进一步降低了其选择非营利性的意愿。	监管－制度差距： 严格的财务监管要求，超出了多数学校现有不健全的内部治理体系所能承载的范围，导致监管执行困难或流于形式。	监管－市场差距： 为应对市场竞争，学校常进行集团化办学，这与旨在防止资本无序扩张的关联交易监管之间存在潜在的政策张力。

通过上述图表可以发现，当前政策的适应性不足是系统性的。其中，最根本性冲突体现在（P1－C1）政策目标与举办者核心诉求方面，以及激励性严重不足的（P2－C1）政策工具方面。这两个差距直接导致了办校者的旁观望和政策执行停滞。其他差距也进一步加剧了教育改革的难度系数。

四、研究结论与对策建议

（一）主要研究结论

通过政策适应性矩阵的系统性分析，我国民办高等教育分类管理政策在实践中暴露出显著的“适应性不足”。在目标、工具、监管等多个层面均存在结构性的“适应性差距”。当前改革面临的根本性挑战在于，试图运用一套理想化的、非此即彼的“营利 / 非营利”二元法人框架，去规范和改造一个历史上以“投资办学”为主要特征、现实中利益诉求高度多元、且深受传统制度文化影响的复杂生态系统。这种“一刀切”的顶层设计未能充分回应历史与现实的复杂性。

（二）对策建议

为弥合适应性差距并提升政策效能，必须从“政策系统”和“实施情境”两个维度协同发力，进行系统性优化。

增强政策系统的适应性（针对纵轴 P1, P2, P3），在坚持“营利 / 非营利”基本框架的同时，应积极探索更具弹性的制度安排。例如，可借鉴“社会企业”或“共益公司”等概念，为那些愿意坚持公益性办学但又有合理历史投资回报诉求的存量学校，设计一种特殊的非营利法人类型。该类型允许在严格监管和信息公开

的前提下，对历史出资给予一次性的、有明确计算标准的补偿或奖励。明确对选择非营利性的存量学校，其历史投入（土地、校舍、资金）的资产评估方法、确认程序和补偿奖励标准。将模糊的“奖励”转变为可预期的、量化的补偿方案，这是破解举办者“选择困境”的决定性一步。

改革财政扶持模式，从普惠式支持的“非营利者”身份逐步转向基于办学质量、社会贡献、专业特色、毕业生就业率等绩效指标的优质竞争者身份。这项措施既能激励所有类型的学校（无论营利或非营利），也能促使学校将发展重心聚焦于提升办学内涵与教学质量。同时，营利性学校，要探寻心得模式，“负面清单”管理模式，明确列出禁止条例及条款，例如，损害教育公益性、危害学生权益等等行为，而在清单之外要给予民办教育更大、更多的经营自主权和创新的空間。

提升实施情境的适应能力（针对横轴 C1, C2, C3），引导利益相关者预期，稳定改革环境。政府部门应通过发布权威解读和典型案例等方式，持续加强政策沟通，向市场传递清晰、稳定的信号。一方面，要明确“假非营利”将面临的严格法律后果和监管风险，打消部分举办者的侥幸心理；另一方面，也要展示对选择营利性的学校在合法经营、特色发展上的支持。强制推动学校内部治理现代化^[14-15]。

五、结语

本文主要研究的是“政策适应性发展矩阵”，目的是希望能为后续研究提供可以拓展研究的分析工具。日后的研究可以将其应用于更广泛的民办高等院校教育样本，进行更大规模的院校定量验证。可以进行长时间的的追踪调查，观察民办高校在矩阵中的位置是否会随时间推移和政策演变而发生动态变化。此外，将该矩阵应用于学前教育、职业教育等其他民办教育领域，检验其普适性的问题，也是一个具有重大意义的课题研究方向。

参考文献

[1]王愛伟. 民办高校办学风险分析与防范对策 [J]. 社会科学前沿, 2024, 13(1): 548-553.

[2]闫涛, 邸菲. 我国民办高校法人治理问题研究的文献分析——基于 CNKI 数据库 [J]. 山西高等学校社会科学学报, 2024, 36(2): 45-52.

[3]中国民办教育协会. 中国民办教育协会规划课题（学校发展类）2024 年结题鉴定良好课题成果公报（2023 年立项）[R]. 北京：中国民办教育协会, 2024.

[4]杨刚要. 新发展格局下民办高校党建工作高质量发展的制约瓶颈及其对策研究 [J]. 河南民办教育发展报告, 2023: 78-95.

[5]基于权力规制理论的民办本科高校三级管理体制改革的的研究 [J]. 创新教育研究, 2023, 11(12): 156-163.

[6]朱瑞庭. 党建引领民办高校治理体系建设研究 [J]. 浙江树人大学学报 (人文社会科学版), 2023(5):20-27.

[7]王一涛. 高质量发展背景下我国民办高校分类管理的困境与突破——基于举办者的视角 [J]. 现代教育管理, 2023(11):53-62.

[8]王一涛. 引导规范, 促进民办高校高质量发展 [J]. 湖南教育 (D 版), 2023(1):36-39.

[9]聂新田. 民办高校办学政策风险及防范机制 [J]. 山西财经大学学报, 2023, 45(S02):183-185.

[10]金业成. 我国民办高校分类管理的政策演进研究 [D]. 湖北师范大学, 2024.

[11]林苇. 新时代民办高校教育管理中创新管理路径研究 [J]. 科学咨询, 2024(5): 17-21.

[12]肖志雄. 基于社会需求的民办高校教育管理模式创新 [C]//2024 年文化信息发展论坛论文集（五）.2024.

[13]刘青, 王珉. 民办高校管理专业课程与创新创业教育融合探索 [J]. 成才之路, 2025(6): 49-52.

[14]邓红梅, 王浩. 加强民办高校党员教育管理工作研究 [J]. 中文科技期刊数据库（文摘版）社会科学, 2024(6): 0075-0078.

[15]欧阳德. 民办高校学生管理工作中存在的问题与对策探究 [J]. 中文科技期刊数据库（全文版）教育科学, 2023(2):3.