

民办教育政策执行弹性度的 影响因素探究

——基于1949—2019年191件政策文本内容的分析

原珂 赵天航 唐灿

[摘要]教育政策是研究教育改革与发展的重要对象。民办教育政策作为中国教育政策的重要组成部分,凭其教育活动本身的公共性及与政府的关系,近年来对民办教育政策的探讨愈发成为一门“显学”。但现阶段民办教育发展依然举步维艰,其政策执行中存在的突出问题是因政策模糊而难以把握其执行弹性度,进而导致政策执行效果不佳。本文通过对1949—2019年191件民办教育政策文本的分析表明,民办教育政策制定的时序特征、行政层级高低、政策事项分布状况、发文单位数量多寡等因素均对政策执行中的弹性度设置具有重要影响。为此,政策主体应把握这一规律,优先从整体上强化对民办教育政策执行的刚性要求,并在政策层级层面上遵循“高层弹性、基层刚性”的执行规定;在具体事项层面上宜遵循“横向刚性、纵向弹性”的执行规定;在部门协同层面上宜遵循“单一部门刚性、多元部门弹性”的执行规定,积极把握政策弹性度设置的规律,提升民办教育政策的执行力。

[关键词]民办教育;教育政策;政策执行;执行弹性度

党的十八大以来,我国教育事业快速发展,为建设教育强国、办好人民

[收稿日期]2022-03-08

[基金项目]全球挑战研究基金项目“The GCREC Entre for Sustainable, Healthy, and Learning Cities and Neighbourhoods”(ES/P011020/1);2020年度教育部青年基金项目“财政性教育精准扶贫支出绩效评价研究”(20YJCZH086);全国教育科学规划项目“‘双减’背景下校外培训治理逻辑演进与路径优化”(BGA220152)。

[作者简介]原珂,对外经济贸易大学国家对外开放研究院教育与开放经济研究中心/石河子大学法学院(援疆)。电子邮箱地址:yu_anke@126.com;赵天航,中共太原市委组织部,电子邮箱地址:1033121362@qq.com;唐灿,对外经济贸易大学国家对外开放研究院,电子邮箱地址:02708@uibe.edu.cn。

满意的教育提供了坚强有力的人才保障和智力支持。作为我国教育事业的重要组成部分,历经改革开放 40 余年的发展,民办教育在规模、质量、社会影响力等方面都发生了巨大变化。根据教育部《2019 年全国教育事业发展统计公报》显示,截至 2019 年底,全国共有各级各类民办学校 19.15 万所,占全国比重 36.13%,各类教育在校生 5616.61 万人,^① 累计为社会培养各级各类人才数亿人。然而,回顾新中国成立以来民办教育发展历程可以发现,我国民办教育事业,是在资源高度短缺、外部环境充满不确定性的大背景下逐步发展起来的(阙明坤、王佳丽,2020),而这其中政策对民办教育事业特别是改革开放以后民办教育事业的发展起了关键性的方向标作用。但与此同时,还需正视的一个现实问题是,尽管改革开放以来我国相继出台了系列相关民办教育政策,但其政策执行绩效却始终未能令社会各界,特别是民办教育界和广大民众满意。为此,本文尝试以此为切入点,通过对 1949—2019 年我国相关民办教育政策的文本分析,^② 重点探究影响民办教育政策执行绩效不佳的弹性度因素,力图来回答这一问题。

一、民办教育政策执行力及其弹性度

教育政策是一个有目的、有组织的动态发展过程,是政党、政府等政治实体在一定历史时期内为了实现特定的教育目标和任务,平衡各方面利益、协调教育的内外部关系所规定的行动依据和准则(孙锦涛,2010)。党的十九大报告明确重申了要“支持和规范社会力量兴办教育”,这与 2021 年 4 月出台的“以支持和规范为导向、以分类管理改革为根本措施”的《民办教育促进法实施条例》及其之前《民办教育促进法(修订案)》配套政策等系列法规要旨是一脉相承的,明确了新时代中国民办教育发展的总方向(周海涛、闫丽雯,2019)。相较于公办教育政策而言,民办教育政策特指在民办教育领域所实施的一系列相关政策法规。在教育类别上,民办教育政策涵盖民办高等教育、民办职业教育、民办中小学教育、民办学前教育、民办培训教育、专修学院教育及中外合作办学等方面的相关政策法规;在具体内容上,民办教育政策涉及民办教育党建、学校分类管理、教师权益保障、学生受教育权益保

^① 《2019 年全国教育事业发展统计公报》,教育部官网: http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202005/t20200520_456751.html。

^② 以民办教育政策为切入点探讨这一问题,既是分析和研判新时代民办教育政策供给和未来走向的重要窗口,也将对于提升民办教育发展水平,促进民办学校健康发展具有重要的意义。

障、社会力量出资办学、专项资金管理等事项。某种意义上,民办教育政策作为民办教育改革与发展的路标,是新时期各项具体民办教育政策方针贯彻落实与执行的纲要所在。

何谓民办教育政策执行力?所谓执行力(Executive Power),“一般是指政府的行政权力和法律执行效力,也可用于强调组织在执行各项规定事务时所具有的能量、力量或效力等”(莫勇波,2007)。保罗·托马斯(Paul Thomas)和大卫·伯恩(David Byrne)在《执行力》一书中明确提出“执行力是一整套行为和技术体系,它能够使公司形成自家独特的竞争优势”(保罗·托马斯、大卫·伯恩,2003)。民办教育政策作为一项公共政策,具有法律效力,但若其执行力欠缺,再好的决策也只能是“空中楼阁”。周国雄认为,“公共政策执行力,就是政策执行主体为达到政策目标,通过对各种相关资源的调度、控制和使用,有效执行公共政策的能力总和”(周国雄,2008)。具体到民办教育政策执行力,本文认为是指民办教育政策执行主体(主要是教育部门及相关部门)为了实现既定的教育公平目标,在执行民办教育政策的过程中,鼓励其他社会力量参与建设或管理,由此展示出来的民办教育政策执行规划力、公信度、监控力及问责力(王炳锋、周海霞,2019)等多种能力的协同整合力。

常言道,上有政策,下有对策。政策执行效果如何,关键取决于政策执行的力度,即刚性执行还是弹性执行的问题。^①若刚性执行,则上行下效,高效落实。但现实复杂社会实践中并非所有的公共政策都能够或适合刚性执行,这则涉及政策执行的弹性度问题,即政策执行中的弹性程度。具体到本文中,为方便测量政策执行弹性度,则主要采取通过弹性规定的相关民办教育政策文件数量占总体文件数量(总样本)的比重来测量。^②

相较于公办教育政策,在我国民办教育政策领域,政策执行弹性度这类

① 所谓政策刚性执行,通常是指要求相关政策必须无条件严格执行,不允许任何拖延、变通、差异、例外和保留。而与此相对的政策弹性执行,是指相关政策可以有条件执行,允许根据实际情况作出一定延展、变通、差异、例外或保留。实践中,并非所有的政策都需要或适合刚性执行,如针对一些尝试性、探索性的政策,则具有弹性执行的必要性,因为这类政策只有在弹性执行中才能更好地细化政策内容,以不断根据实际优化该政策制度。常健:《跳出政策刚性执行与弹性执行的恶性循环——政策执行“一阵风”现象的形成机理剖析》,《人民论坛》,2018年第9期。

② 关于政策执行弹性度的测量方法,主要参考《“三农”政策执行弹性度的影响因素研究——基于252个“三农”政策文本的分析》一文中所运用的方法。赵天航:《“三农”政策执行弹性度的影响因素研究——基于252个“三农”政策文本的分析》,《长白学刊》,2019年第24期。

特征更为显著。换言之,相较于公办教育政策的“刚性执行”,民办教育政策通常“执行难”,且诸多研究均表明,因民办教育政策模糊等导致现实中一些政策执行起来弹性过大,成效不佳。例如,当前的民办学校营利性与非营利性分类管理政策、民办学校产权政策、独立学院规范发展政策、教育培训机构整顿规范政策等皆因政策制定模糊而导致执行弹性过大,多年来始终难以落地。当然,对其影响因素之探究正是本研究力图解决的问题。

二、政策文本选取和指标建构

对于教育政策的分析研究可以有多种不同的视角和方法,本文所选取的是自新中国成立以来我国历年所出台的相关民办教育政策,并在此政策文本内容分析及数量变化中探讨其所包含和反映的某些值得我们进一步深思的问题,如民办教育政策执行弹性度问题即是其一。

(一)政策文本来源及选取依据

1. 文本来源

文本研究是研究公共政策的一个重要方法。本研究所选取的相关民办教育政策文本全都源于教育部、各省区市及地方政府教育主管部门等官网上的公开资料,时间跨度从 1949 年至 2019 年,层级上涵盖中央政府层面、省级政府层面、市县级政府层面;公文类型上涵盖与民办教育相关的法律法规、管理办法、实施意见、通知、规定、决定、实施细则等;政策事项上涉及加快推进民办教育发展、规范民办教育管理工作、加强党对民办高校的领导、鼓励社会力量兴办教育、规范和加强民办教育发展专项资金的管理、推进民办学校分类管理和分类登记、规范民办高等教育发展、规范民办中小学幼儿园办学行为等具体事项。由于历史跨度较长、不同层级不同政策的“选择性”公开等现实影响因素,文本来源中仍有极少数民办教育政策文本未能查询到其政策内容,但这对整体样本不会有实质性影响。总之,经过上述标准广泛搜集原始政策文本后,最终筛选出 191 份文本建立起本研究的民办教育政策文本库。其中,国家级层面 17 份,省级层面 74 份,市级层面 58 份,县级层面 42 份。故下文论述即是建立在对这 191 份政策文本内容的系统梳理和分析上的研究。

2. 选取依据

鉴于我国民办教育政策具有历时性、层级性、地域性,涉及部门多,决策过程复杂及民办教育自身独特性等特征,本研究在选取上述 191 份相关政策文本时,主要是基于以下多方面要素的综合考量。

一是时间跨度。通过对新中国成立以来我国民办教育政策的系统梳理,发现我国民办教育主要发展于20世纪90年代初,故据此逐年检索中央和地方有关民办教育的政策规定,使文本库中的政策文件数量体现关键年度的节点变化,以此获得更好的样本代表性。

二是行政层级。选取组成政策文本库中的文本时,需要覆盖不同的行政层级。按照发文单位所在的行政层级,可以将案例库中的所有民办教育政策文本区分为中央政策文本、省级政策文本、市级政策文本、区县级政策文本四个层级。

三是政策层级,本文特指不同级别的公文类型。选择民办教育政策文本时,应对不同层级政府不同级别或同级层级政府不同效力的文件皆有涵盖。以此为标准,案例库中的民办教育政策文本由法律法规、管理办法、实施意见、通知、规定、决定、实施细则等层次的政策文本组成。

四是政策类型。选取政策样本应兼顾鼓励型政策和强制型政策。^①按照政策规定的性质不同,可以将民办教育政策文本的规定划分为鼓励型政策和强制型政策。所谓鼓励型政策,是指相关政府部门针对民办教育领域某些政策事项做出鼓励而非强制的规定,如各级政府出台的《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见》及其具体细则等;而强制型政策,是指相关政府部门针对民办教育工作中的某些问题做出了强制规定,政策文本中大多出现了要求务必达成政策目标的表述,如2008年2月教育部颁布的《独立学院设置与管理办法》(也称26号令)及近年来限期对民办培训机构的规范整顿政策等。

五是政策事项。通过对民办教育政策文本内容的分析,大致将其政策事项划分为以下几类:加快推进民办教育发展、规范民办教育管理工作、加强党对民办高校的领导、鼓励社会力量兴办教育、规范和加强民办教育发展专项资金的管理、推进民办学校分类管理和分类登记、规范民办高等教育发展、规范民办中小学幼儿园办学行为等。本研究对政策文本的选取,均囊括了上述不同政策事项的民办教育政策文本。

六是发文单位数量。发文单位数量的多少是影响政策执行的一个重要因素。因此,在选择样本时,按照发文单位数量的多寡,可以将政策文本分为单部门发文、两部门联合发文、多部门联合发文。

此外,鉴于地域差别,在选取政策文本时,争取做到不同地域之间的均匀覆盖,尽量将华北、华南、华中、华东、东北、西北和西南不同省份的政

^① 有时也称为促进类政策和限制类政策。

策文本综合纳入本研究的文本库中。同时,为了慎重起见,我们还以《中华人民共和国教育法律法规规章汇编》《中华人民共和国现行教育法规汇编(1949—1989)》《中华人民共和国重要教育文献(1991—1997)》《中华人民共和国现行教育法规汇编(1990—1995)》和《中华人民共和国现行教育法规汇编(1996—2001)》《中华人民共和国现行教育法规汇编(2002—2007)》等比较权威的教育政策文献汇编和教育部门官方网站公布的政策文献作为对标资料,对其来源及内容进行多重佐证,力求在对 1949—2019 年间我国颁布的民办教育政策及其数量变化的合理把握中做出严谨的分析。

(二)文本处理及指标建构

1. 文本处理

本研究主要采用描述统计的方法对我国民办教育相关政策文本进行基本统计分析。具体来说,是运用 Nvivo 12.0 和 Excel 等软件从“发文时间”“发文单位”“发文层级”“发文事项”“发文类型”等方面进行统计分析。

2. 民办教育政策文本的(各种)弹性度指标构建

政策文本是党和政府所秉承的政策精神之具体载体。其是指为了实现自己所代表的阶级、阶层的利益与意志,以权威形式标准化地规定在一定的历史时期内,应该达到的奋斗目标、遵循的行动原则、完成的明确任务、实行的工作方式、采取的一般步骤和具体措施的文件。观察不同类型的政策文本可以发现,其内容上均存在一定的共性,即或多或少都涉及了某些内容。通常来说,一项政策文本都包含着该政策试图完成的目标、达到目标所要经历的程序和步骤、实现目标的机构或人员及其分工安排、重点的工作任务、完成目标的时限、对政策落实情况的考核监督等方面的内容。在此,按照上述规定,可以将政策文本弹性度解析为以下 8 种具体的弹性度指标:目标设置弹性度、子政策数量、执行方案弹性度、目标期限弹性度、横向分工弹性度、纵向分工弹性度、执行程序弹性度和绩效考核弹性度指标。具体如下。

所谓目标设置弹性度,即政策目标量化的程度。其主要依据为,对于某一个民办教育政策文件而言,若对于政策执行目标的规定是量化的,则认为该政策文件对于执行目标的规定是刚性的,反之则说明目标比较抽象宏大,富有弹性。

子政策数量主要依据对民办教育政策文本中子政策数量的统计。子政策数量越多,说明对于政策执行的规定越细化,即该方案对执行的要求更为刚性。民办教育政策文本一般以一、二、三等标题提出对政策执行的大体要求,进一步地,以(一)、(二)、(三)等详列政策规定的具体要求,在(一)、

(二)、(三)之下提出细化的要求。本研究统计子政策数量的标准是：将民办教育政策文本中细化的政策要求进行累加计数，即对政策文本进行数量的累加；若文本未规定细化要求，则统计具体要求的数量；若未规定具体要求，则统计大体要求数量，计算而得的政策要求之数量为子政策数量。

执行方案弹性度主要依据标准为，民办教育政策文本中是否明确出现了“下级政府根据当地实际，因地制宜制定行动计划和任务实施具体细节”、“依据本地区实际情况完善执行方案”等字样。若要求按照本区域实际情况细化执行方案，则证明发文主体给下级执行者让渡了部分自由裁量空间，让下级执行者自主决定如何落实该政策，即政策文本中对于执行政策具体方案是弹性的要求。在某一政策类型中，计算弹性的执行方案规定占该类型政策总数量的比率，记作某一类型政策的执行方案规定的弹性程度。

目标期限弹性度这一指标判定，主要依据对于政策完成的时限规定，进行弹性与刚性的区分。目标期限弹性度反映了政策对于执行期限规定是否明确，有的政策有着刚性的截止日期，有些政策对于执行截止日期的规定是模糊和富于弹性的。

横向分工弹性程度主要依据每个政策所涉及的部门数量，其主要反映横向执行部门间分工的弹性空间大小。

纵向分工弹性程度主要依据每个政策所涉及的层级数量，其主要反映不同层级间分工的弹性空间大小。

执行程序弹性度主要依据在某一民办教育政策文本中，发文主体详细规定了落实该政策的时间进度安排，即有刚性的时间表和路线图。如《上饶县民办学校2018年党建工作巩固提升行动实施方案》中，为了巩固提升民办学校党建工作，规定了详细的实施步骤：宣传动员阶段(2018年1月—2018年2月)、制定方案阶段(2018年3月)和组织实施阶段(2018年4月—2018年9月)。而在某些政策文本中，对执行的时间表和路线表未作规定。因此，对于执行程序的规定有刚性和弹性的区分。执行程序弹性度的测量，主要是通过计算对执行程序有着弹性规定的政策文本数量占总样本量的比值来测算。

执行(绩效)考核弹性度主要依据政策文本对执行者的监督考核是否有明确规定。这一指标十分重要，因为多数民办教育政策文本都会规定政策执行的多方面内容，而其中对于执行结果的评价是重要的一部分。具体来说，对于执行主体落实情况的考核和监督规定的是否详尽严格，影响到最终该政策文本的落实力度。若政策文本对于执行者的监督考核有着明确规定，则表明政策主体有着刚性的监督考核规定；若未规定相关要求或者相关要求非常模

糊,则表明该政策文本对执行者的考核监督规定是弹性的。在某一类型政策中,执行考核弹性度为规定弹性考核的政策文本数量与总数量的比值。

三、研究发现

在对上述所选取的 191 件民办教育政策文本及其数量变化的分析基础上,本部分主要从时间序列特征、层级分布特征、发文单位数量特征和政策事项分布特征四个方面探究影响我国民办教育政策执行弹性度的相关因素,并对此进行深度探讨。

(一)民办教育政策文本数量变化及其特征

教育政策数量变化对教育政策研究具有重要意义与价值。一是教育政策本身是一种具有“合法性”功能^①的独特重要教育资源,二是教育政策作为政府的一种垄断性资源,其数量变化在一定程度上反映了政府意志的方向及其控制教育改革与发展的力度的大小,三是教育政策的数量变化能够从某个方面反映出某一时期教育改革和发展的基本脉络,四是教育政策的数量变化还能够反映和体现一种政策资源的供需关系等。^②民办教育政策作为教育政策的重要组成部分,其不同发展阶段数量之变化亦能反映出同样的功效。

众所周知,改革开放以来我国民办教育事业得到快速发展。但客观来看,在民办教育发展的起初阶段,其并非一帆风顺,特别是在刚进入 21 世纪的前几年,“上世纪 80 年代末 90 年代初创办的民办学校纷纷倒闭”(胡卫、谢锡

① 这种合法性主要体现在两方面:一是它能够赋予(肯定)或否定某些教育活动的合法地位;二是它能够在各种教育活动的价值序列中赋予某些教育活动以更高的地位,而给予某些教育活动更加次要的地位。这种合法性功能能够使不同的教育活动在获取其他类型的教育资源上形成不同的地位,进而成为一种教育资源的配置规则,同时它本身还可以对整个社会教育资源的变化产生一种积极的带动作用。此外,教育政策是实现整个国家教育发展目标的重要手段,其本身承载了非常明确的价值取向,因而也具有十分重要的引导功能。

② 仅从教育政策数量变化视角研究教育政策是有局限的,这突出体现在各种教育政策的内容不同,其效力也不同,故在单纯从数量视角探究教育政策时,这种不同的内容和效力的因素往往就不能充分地予以考虑。所以,为了研究的需要,我们在这里还假定各种不同的教育政策的影响和作用,或者是它的效力具有同一性,由此研究这种变量的数量就具有非常重要的意义了。谢维和、陈超:《中国教育改革发展的政策走向分析——20 世纪 80 年代中期以来中国教育政策数量变化研究》,《清华大学教育研究》,2006 年第 3 期。

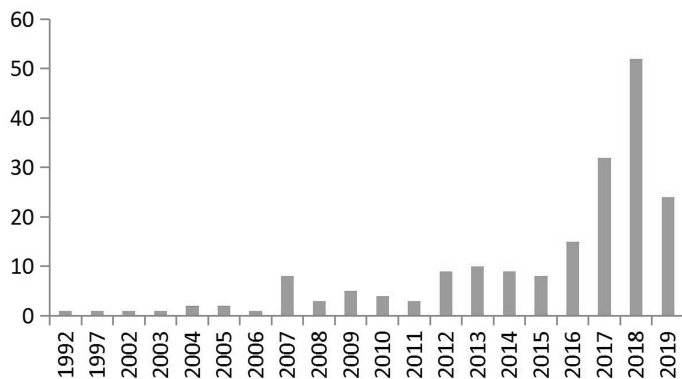


图1 1992—2019年民办教育政策文本数量情况^①

美, 2005)。这引起了社会各界特别是党中央和相关政府部门的高度重视。

2003年9月1日,我国出台了首部民办教育专门法——《中华人民共和国民办教育促进法》(简称《民促法》),自此,我国民办教育发展走上了法治化轨道。此后几年内(如2004—2006年间),如图1所示,各地为进一步贯彻与落实《民促法》精神,相继出台了一些地方性法规和通知决定等,但整体来看,这一时期民办教育政策文件的数量还相对较少。到2007年,教育部出台了《民办高等学校办学管理若干规定》后,地方政府相继结合各地实际出台了系列有关民办高等教育和民办教育的相关政策文件,这时民办教育政策在数量上才有了较大幅度的增长。此后数年,各级政府出台的民办教育政策数量基本保持了这一平稳态势。

2016年11月,全国人大常委会修订了《中华人民共和国民办教育促进法》(简称“新《民促法》”),随后两年在中央层面又相继出台了一系列关于新《民促法》的相关实施细则,如2017年教育部、财政部等十四部门联合印发了《中央有关部门贯彻实施〈国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见〉任务分工方案》的通知,工商总局、教育部出台了《关于营利性民办学校名称登记管理有关工作的通知》,这在很大程度上引起了地方政府的高度重视。各省市亦根据实际出台了省级相关配套政策文件,如针对独立学院而言,2016年浙江省出台《关于支持独立学院发展的若干意见》,2017年江苏省七部门出台《关于加快推进独立学院规范发展的意见》,均旨在扩大独立学院办学自主权,落实其与公办高校同等办学地位以及转设后营非

^① 值得注意的是,本研究统计的政策文本截至2019年6月19日。因此,统计的2019年的政策文本数量(24件)为2019年上半年的政策数量。

选择办学问题等(原珂、阙明坤、周禹彤, 2020)。由此可知, 这一时期随着中央和地方层面相关民办教育政策文本的大量出台, 掀起了我国民办教育政策文本数量急速增长的势头。如图 1 所示, 2018 年全国出台与民办教育相关的政策文件超过 50 件, 到 2019 年, 这一趋势虽有所减少, 但也保持在 20 件以上。

(二) 民办教育政策文本各(执行)弹性度指标的时间序列特征

结合上述分析, 考虑到我国民办教育发展初期政策文本数量相对较少的情况, 为了统计分析的便捷性, 以 2003 年和 2007 年为时间节点, 将 1992—2006 年间的民办教育政策文本划归为两部分加以分析, 详见表 1。

表 1 1992—2019 年民办教育政策文本弹性度汇总表 (单位: 个; %)

年份	子政策数量	执行方案弹性度	目标期限弹性度	横向分工弹性度	纵向分工弹性度	执行程序弹性度	考核规定弹性度
1992—2003	11.00	75.00	75.00	50.00	50.00	100.00	100.00
2004—2006	9.00	20.00	60.00	20.00	0.00	80.00	80.00
2007	20.25	25.00	87.50	37.50	37.50	100.00	62.50
2008	19.00	0.00	66.67	33.33	33.33	66.67	66.67
2009	20.20	0.00	60.00	0.00	60.00	100.00	80.00
2010	20.25	0.00	75.00	25.00	25.00	100.00	75.00
2011	17.00	33.33	100.00	0.00	66.67	100.00	33.33
2012	20.22	44.44	88.89	33.33	55.56	88.89	66.67
2013	14.50	40.00	90.00	30.00	70.00	90.00	70.00
2014	16.00	33.33	77.78	22.22	55.56	88.89	66.67
2015	19.63	50.00	50.00	37.50	37.50	87.50	50.00
2016	19.93	46.67	80.00	33.33	46.67	93.33	40.00
2017	21.50	31.25	65.63	21.88	40.63	75.00	62.50
2018	21.08	15.38	61.54	23.08	46.15	78.85	63.46
2019	22.58	25.00	58.33	25.00	37.50	70.83	75.00

注: 0 表示该年度民办教育政策总量较少, 且恰好都是刚性的。

由表 1 可以看出, 民办教育政策文件中的子政策数量历经了急速上升期、波动期和缓慢上升期三个阶段。在 1992—2006 年间, 子政策数量较少, 2006 年之后, 即 2003 年《民促法》出台后的几年内全国民办教育政策数量骤然上升。2007—2015 年间, 政策文本数量处于波动阶段, 但整体维持在十七八件。随着 2016 年新《民促法》的出台, 政策文本数量则开始缓慢上升, 基

本每年保持在20件左右。在此,根据前文述及,子政策数量的多少代表着政策文件规定的细化程度。如图2所示,历年民办教育政策文件所设定的子政策数量稳中有升,则充分表明现阶段我国有关民办教育政策的规定正在逐年细化。

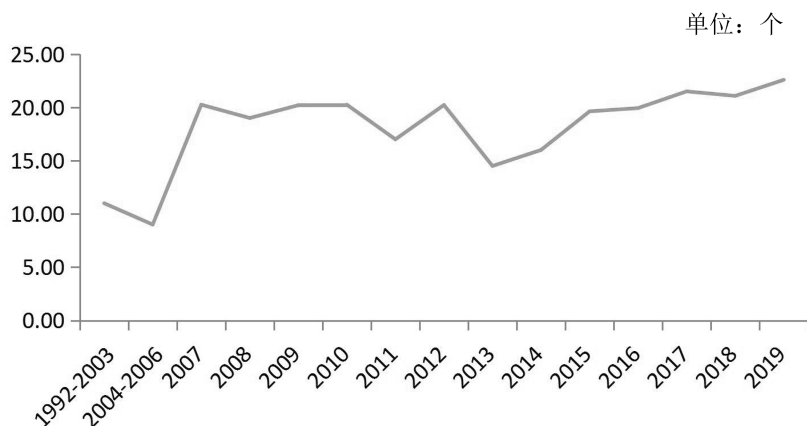


图2 1992—2019年民办教育政策规定的子政策数量趋势图

通过观察图3中历年民办教育政策文本执行方案弹性度可以发现,1992—2019年间除个别年份有着较大波动以外,整体上执行方案规定的弹性程度基本平稳,大约保持在30%的弹性度水平,并且有着微弱的上升趋势。根据前文执行方案规定的弹性程度代表着政策制定者赋予下级政府行动自主性空间的大小,即执行方案弹性度越大,代表着下级执行者拥有的自主空间越大,反之亦然。

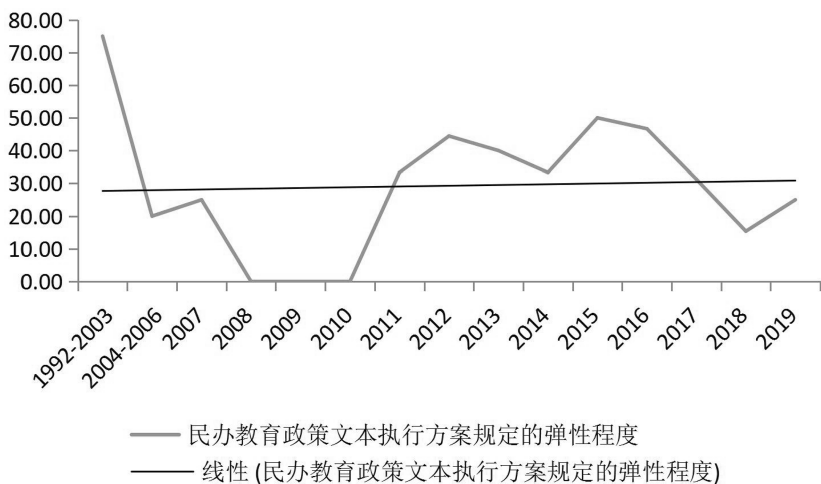


图3 1992—2019年民办教育政策对执行方案规定的弹性程度趋势图

与民办教育政策文本执行方案弹性度相比,历年民办教育政策文本所规定的目标期限弹性程度相对较大,保持在 70%—80%之间,即有 70%到 80%的民办教育政策文本没有规定明确的政策目标完成时限(详见图 4)。这说明民办教育政策所规定的目标完成期限普遍不甚明确。值得注意的是,1992—2019 年间,虽然目标期限弹性程度保持在较高水平,但其呈现缓慢的下降趋势,这表明从政策制定者的角度而言,越来越注重设定更为明确地完成目标的时间界限。

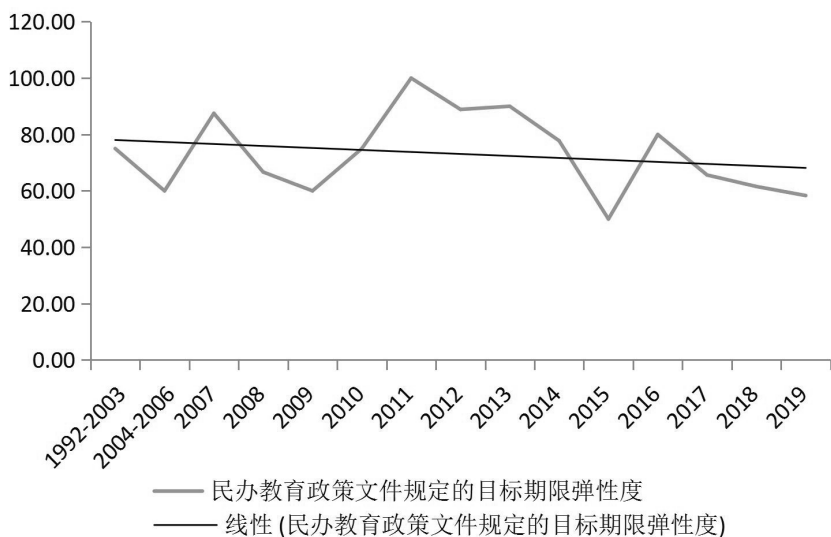


图 4 1992—2019 年民办教育政策对执行期限规定的弹性程度趋势图

如图 5 所示,1992—2019 年间,民办教育政策文件所规定的横向分工弹性程度从 30%的水平逐年回落至 20%的水平,这一水平明显低于政策执行期限的弹性度,则表明教育行政部门对于各个横向执行主体之间的任务分工规定的相对清晰,仅有 20%多的政策文件没有明确规定横向执行主体之间的分工,而横向分工弹性度的逐年回落说明了发文主体对横向分工的刚性规定逐年增强。

对 1992—2019 年民办教育政策对执行主体纵向分工弹性程度的统计结果表明,近三十年来民办教育政策文本所规定的纵向分工弹性程度有着小幅上升的趋势,大约保持在一半的水平,即有一半的政策文本没有明确纵向执行主体之间的分工(详见图 6)。这说明,民办教育政策文件对纵向分工的规定越来越模糊,这不利于民办教育政策的刚性执行。

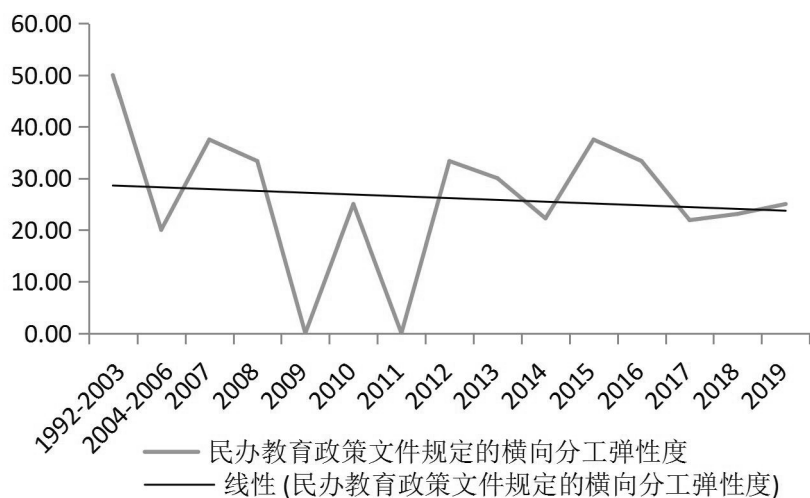


图5 1992—2019年民办教育政策对执行主体横向分工规定的弹性程度趋势图

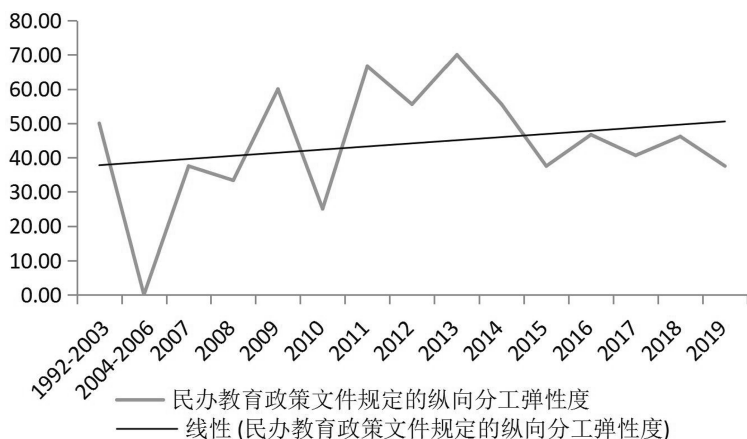


图6 1992—2019年民办教育政策对执行主体纵向分工规定的弹性程度趋势图

1992—2019年间，民办教育政策文件所规定的执行程序弹性度长期保持在较高水平，虽然其下降趋势明显，但是下降幅度太小，现阶段执行程序弹性度保持在80%以上，即超过80%的政策文本没有明确的执行程序规定（详见图7）。这说明民办教育政策文本对执行程序和执行阶段的规定严重刚性不足，政策执行程序直接决定了执行者落实政策的行动步骤，行动步骤不明直接导致了执行者在落实民办教育政策时的主观随意，不利于民办教育政策的刚性执行。

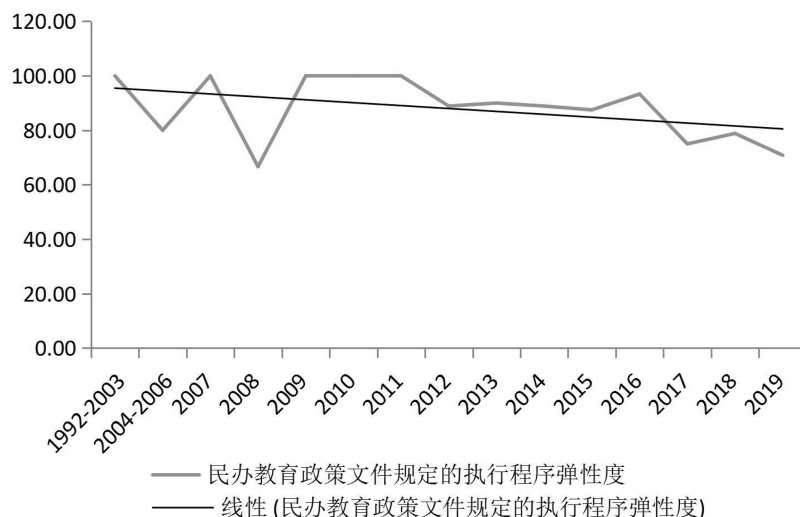


图 7 1992—2019 年民办教育政策对执行程序弹性程度规定的趋势图

与对执行程序弹性程度的规定相类似，民办教育政策文本对执行的考核和问责整体上缺乏较为刚性的规定。一般来说，考核的严厉程度影响着实际执行成效。如图 8 所示，1992—2019 年间，民办教育政策文件有 60% 至 80% 没有严格地规定考核和问责事宜。虽然这一数据呈整体下降态势，但如此庞大的政策文件数量都未能严格地规定刚性的问责考核事宜，这将可能直接导致政策执行成效的不佳。

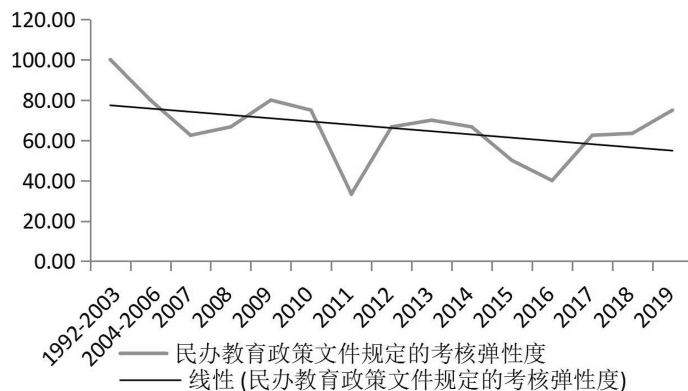


图 8 1992—2019 年民办教育政策对执行主体考核规定的弹性度趋势图

(三) 民办教育政策文本各弹性度指标的层级分布特征

通常来说，政策具有层次性，中央政策是最根本性的政策，通常具有方向性、全局性和普遍性指导意义。政策层次越低，其弹性越弱，操作性越强。

按照发文单位所在的行政层级，可以将案例库中的各政策文本区分为中央政策文本、省级政策文本、市级政策文本、区县级政策文本。中央政府和各级地方政府都出台了民办教育政策文件，省级、地市级和区县级发文单位作为中央政策精神的传递者，在各自出台的民办教育政策文件中细化了中央要求，这既是对上级政府政策文件的执行，又是政策的“再制定”。通过统计政策文本库中各层级政策文本的数量，如图 9 所示，中央层面的政策文本数量通常较少，占 9%；省级层面政策文本数量最多，占 39%；之后是地市级和区县级，占 30%和 22%。

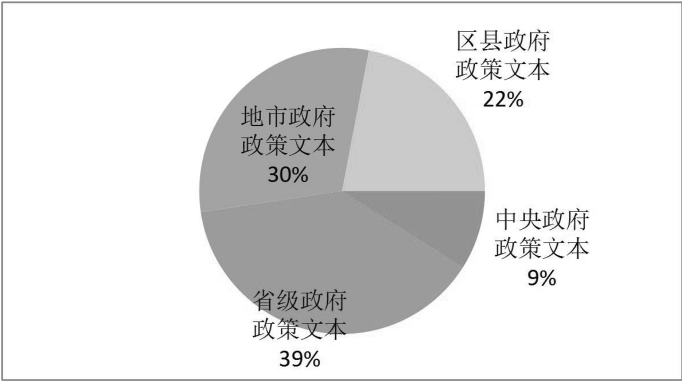


图 9 民办教育政策层级分布图

在上述分析基础上，分别计算每一层级政策文本七个维度层面的弹性程度，详见表 3。

表 3 各行政层级民办教育政策执行弹性度汇总表 （单位：个；%）

	子政策 数量	执行方案 弹性度	目标期限 弹性度	横向分工 弹性度	纵向分工 弹性度	执行程序 弹性度	考核规定 弹性度
中央	19.47	58.82	76.47	35.29	64.71	100.00	76.47
省级	22.26	36.49	71.62	27.03	44.59	81.08	58.11
市级	17.97	29.31	63.79	32.76	41.38	87.93	74.14
县级	18.00	4.76	66.67	9.52	40.48	71.43	57.14

由表 3 可知，各层级政府发布的民办教育政策文本所规定的执行方案弹性度、目标期限弹性度、横向分工弹性度、纵向分工弹性度、执行程序弹性度、考核规定弹性度可以发现，其大体遵循的规律为：中央层级的政策文本到乡镇层级的政策文本呈现弹性程度下降的趋势，即政策制定者(政策文件的发布者)所处的行政层级越高，政策规定的弹性空间越大；政策制定者(政策

文件的发布者)所处的行政层级越低,政策规定的弹性空间越小,政策刚性执行的要求越强烈。这符合一般政策规律,即高层级政府出台的政策文件具有原则性而低层级政府出台的政策文件富于操作性。其中执行方案弹性度、纵向分工弹性度严格遵循了这一规律。

与此同时,观察各层级政府发布的民办教育政策文本所规定的子政策数量,并未发现上述这一规律。按照政策规律来说,县级、市级民办教育政策文件所规定的子政策数量应高于其上级政府的规定,以突出政策要求的可操作性,但实际呈现的特征却是地市级、区县级民办教育政策文件所规定的子政策数量明显低于省级相应规定,这说明了县市级的政策文件规定的子政策数量较少,对上级政策文件的细化不够,过于停留在“执行”政策层面。

此外,就各弹性度指标的内部比较而言,各层级对横向分工的规定普遍刚性,而执行程序弹性度、对执行结果考核的弹性度、目标期限设置的弹性度普遍偏高,这说明各级政府对执行步骤、执行时限和对执行考核规定的刚性程度均有待进一步提高。特别需引起注意的是,以上指标的弹性度偏高不利于政策文本转化为实际政策效果。

(四)民办教育政策文本各弹性度指标的发文单位数量分布特征

研究发现,从文本制发单位的数量上来看,单部门发文最多,共 137 件,两部门联合发文 28 件,三部门联合发文 8 件,四部门联合发文 4 件,五部门联合发文 9 件,六部门联合发文 1 件,七部门联合发文各 2 件,十一部门、十四部门联合发文各 1 件。文件发布单位最多的是《中央有关部门贯彻实施〈国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见〉任务分工方案》的通知,发文单位涉及教育部、中央编办、国家发展改革委、公安部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、住房城乡建设

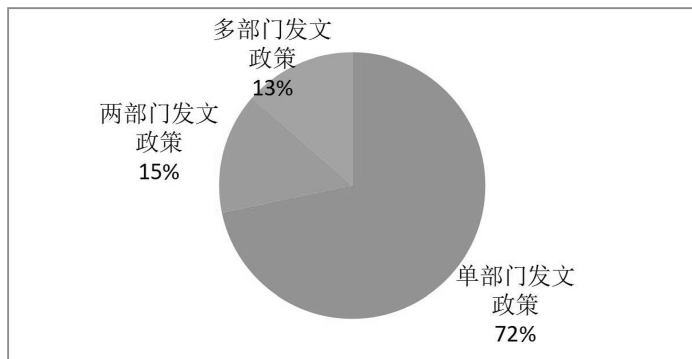


图 10 民办教育政策发文单位数量分布图

部、人民银行、税务总局、工商总局、银监会和证监会，共计 14 个部门。在此，为了便于统计分析，根据文本制发单位数量的多少，本文将民办教育政策文件分为单部门决策(137 件)、双部门决策(28 件)和多部门决策(26 件)，详见图 11。

随后，统计以上三种类型民办教育政策文件的各弹性指标结果，详见表 4。

表 4 发文单位数量不同的民办教育政策执行弹性度汇总表(单位：个；%)

	子政策 数量	执行方案 弹性度	目标期限 弹性度	横向分工 弹性度	纵向分工 弹性度	执行程序 弹性度	考核规定 弹性度
单部门	19.72	28.47	72.99	29.20	46.72	84.67	68.61
两部门	18.45	28.57	67.86	17.86	46.43	96.43	32.14
多部门	25.08	34.62	46.15	15.38	30.77	57.69	76.92

通过观察三类政策文件所规定的子政策数量，不难发现，单部门发文和两部门发文的子政策数量基本持平，而多部门发文所规定的子政策数量要远远高于前两者。一种可能的解释是，多部门联合发文牵涉更多的政策事项，因此子政策数量偏多。

根据一般性的政策规律，发文部门数量越多，对各部门协调配合以执行某项政策的能力要求就越高，而单部门发文由于事项单一、主体单一，其规定应当比两部门和多部门发文的规定更加刚性明确，弹性度也应相应较低，而多部门发文宜保留较大弹性度，以协调多元主体间关系。然而，观察以上各弹性度指标的数值，仅执行方案规定的弹性度符合这一规律，而目标期限弹性度、横向纵向分工弹性度、执行程序规定的弹性度都不同程度地出现了“弹性度倒置”的现象，即多部门发文的政策文件，各弹性度反而较低，而政策事项简单、部门关系单一的单部门发出的政策文件，其各项指标弹性度偏高，这对落实民办教育政策的时限、任务分工、执行程序和考核问责规定的刚性程度明显不足。更为甚者，所有民办教育政策文本中又以单部门发文最多，这则直接导致了实践中民办教育政策常常落实不到位的问题。

(五)民办教育政策文本各弹性度指标的政策事项分布特征

按照政策本事所属事项不同，大致将民办教育政策文本划分为以下九类：民办学校分类登记政策、民办教育发展专项资金管理政策、加强民办教育党建工作政策、民办中小学教育政策、民办学前教育政策、加快推进民办教育发展政策、鼓励社会力量出资办学政策、规范民办教育管理政策和民办高等教育政策。各类型政策的文本数量分布如图 11 所示。其中，鼓励社会力量出

资办学的政策文本数量最多，占 20%；其次是规范民办教育管理工作和加快推进民办教育发展政策，分别占 14%和 13%。

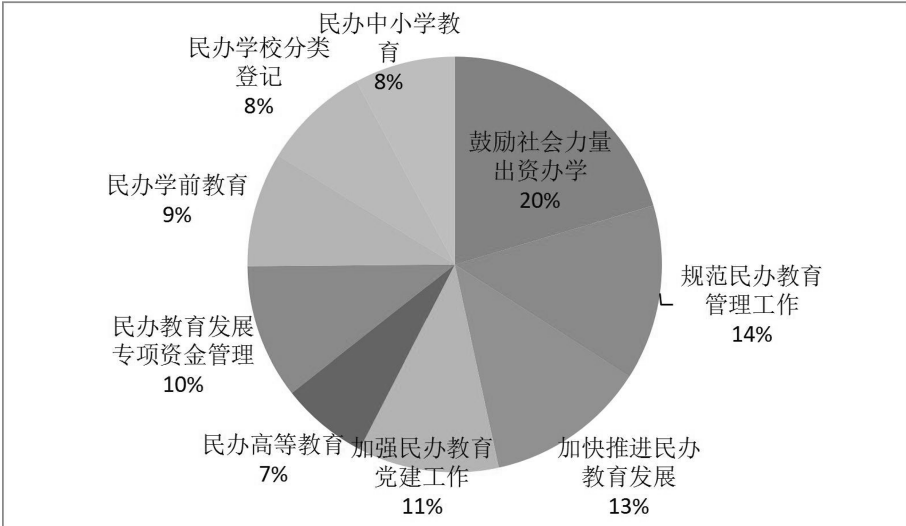


图 11 民办教育政策事项分布图

随后，通过统计上述九种类型政策文件规定的子政策数量，并按照从少到多进行排序，详见表 5。民办中小学教育政策的子政策数量最少，平均为 9.73 件；鼓励社会力量出资办学政策的子政策数量最多，平均为 28.28 件。根据子政策数量的多少表示政策文件规定的刚性程度，则可断定，政策制定者对民办中小学教育规定的弹性程度较高(因中小学教育属于义务教育范畴，民办中小学相关教育政策也应遵循义务教育政策的要求，故对其设置较高的弹性度以便其进行“政策变通”)，但在鼓励社会力量出资办学方面，政策制定者规定的最为详细和严格，因为这则涉及教育投资与公益办学间的诸多争议性问题，如根据我国最新《民促法》要求，对民办学校实行营利性与非营利性分类管理政策，但义务教育阶段禁止营利性办学。

表 5 不同事项民办教育政策文件规定的子政策数量 (单位：个)

政策事项	子政策数量
民办中小学教育	9.73
民办教育发展专项资金管理	14.85
民办学前教育	16.65
民办高等教育	17.31
加强民办教育党建工作	17.67

续表	
政策事项	子政策数量
规范民办教育管理工作	19.00
加快推进民办教育发展	21.00
民办学校分类登记	22.06
鼓励社会力量出资办学	28.28

随后，将每一类型政策文本的各项弹性度指标进行平均值处理并按均值排序。如表 6 所示，政策制定者对民办学校分类登记的要求最为刚性，其次为民办教育发展专项资金管理和加强民办教育党建工作。相较而言，民办高等教育刚性程度最低，其次是规范民办教育管理工作和鼓励社会力量出资办学。这表明，当前我国在对民办学校分类管理政策上，毫无折扣，坚决贯彻新《民促法》的精神与要求。另一方面，上述结果也反映出当前相关部门对民办高等教育、规范民办教育管理、鼓励社会力量出资办学等方面的工作还需进一步加强刚性规定，压缩其弹性空间，以便于未来相关民办教育政策的严格落实。

表 6 不同事项民办教育政策弹性度汇总表 (单位: %)

政策事项	执行方案 弹性度	目标期限 弹性度	横向分工 弹性度	纵向分工 弹性度	执行程序 弹性度	考核规定 弹性度	平均值
民办学校 分类登记	12.50	18.75	18.75	18.75	50.00	87.50	34.38
民办教育发展 专项资金管理	35.00	60.00	10.00	40.00	75.00	5.00	37.50
加强民办教育 党建工作	19.05	66.67	9.52	42.86	71.43	47.62	42.86
民办中小学 教育	33.33	40.00	13.33	46.67	66.67	60.00	43.33
民办学前 教育	35.29	52.94	17.65	17.65	64.71	82.35	45.10
加快推进民办 教育发展	37.50	79.17	37.50	45.83	95.83	75.00	61.81
鼓励社会力量 出资办学	38.46	89.74	25.64	56.41	97.44	66.67	62.39
规范民办教育 管理工作	42.31	84.62	42.31	53.85	96.15	73.08	65.38

续表

政策事项	执行方案 弹性度	目标期限 弹性度	横向分工 弹性度	纵向分工 弹性度	执行程序 弹性度	考核规定 弹性度	平均值
民办高等教育	23.08	84.62	53.85	61.54	100.00	92.31	69.23
平均值	30.72	64.06	25.39	42.62	79.69	65.50	—

此外，对比表 6 中不同政策事项各弹性度指标的数据结果，还可以发现，不同事项的政策文件普遍对执行横向分工规定的弹性度最低，为 25.39%，其次为执行方案弹性度，为 30.72%。这说明政策主体对执行方案和横向分工的规定较为严格。对比而言，各政策文件的执行程序弹性度最高，为 79.69%，其次为考核规定弹性度，为 65.5%。这则表明政策主体未能对执行程序和考核问责做出刚性规定，从而导致执行程序模糊、考核问责松懈，进而影响了民办教育各类政策目标的实现。

四、结论与讨论

政策影响因素与政策本体是国家教育思维生成的环境与凝结点，民办教育政策的制定更是如此。针对上述研究发现的分析，本文主要得出以下四方面的结论，望与同仁探讨。

(一)整体而言，民办教育政策执行弹性程度在逐渐减弱，对政策执行的要求趋于刚性

查尔斯·林德布洛姆在政策制定方面持渐进主义立场，认为在处理复杂的政策问题时，需要“依据过去的经验和当前的形势，对已有政策进行适当的增加、补充”(C. E. Lindblom, 1959)。这种意义上，我国过往诸多民办教育政策的制定则都或多或少地遵循了此原则，这既间接反映出不少既存民办教育政策在制定上的模糊性，也无意中导致了这些政策在执行中的弹性过大问题。当然，这在很大程度上也是当前社会各界对现行民办教育政策难以落地的诟病所在。与此观点相反的是，有学者认为我国民办教育政策推进缓慢的根源并非政策模糊，而在于政策失灵，如阎凤桥从组织行为决策视角出发认为我国民办教育政策的制定具有“剧变”(而非“渐变”)和“理想导向型”(而非“问题导向型”)的特点，这就容易使新政策与现实之间产生较大的差距而导致

政策失灵。^①其实,这恰恰从不同视角阐释了不论民办教育政策制定的“剧变”性或“渐进”性还是二者兼而有之,其本质上并未说明也未否认其在内容上的模糊性。换言之,政策内容的模糊性,才是多年来我国民办教育政策推进缓慢的根源所在。

然而,随着近年来国家治理能力的不断提升和教育现代化事业的持续深入推进,教育领域各项政策的质量将不断提高,其一大显著特征即是政策越来越具有可行性和可操作性。科学的政策制定十分重要的一点体现在政策规定的各项内容能够在具体操作层面被刚性有力地执行下去,从这种意义上来说,民办教育政策执行弹性程度逐渐减弱说明了该领域政策制定的科学化水平在不断提高。有研究认为,在2002—2018年间,中国“三农”政策执行弹性程度正在逐渐减弱且政策执行的要求趋于刚性(赵天航,2019)。某种程度上,民办教育政策执行弹性也呈现出这一趋势。另一方面,民办教育政策执行刚性的趋势增强,也体现了民办教育政策作为我国教育政策的基本组成部分的重要性在不断提高,民办教育目标的实现愈来愈紧迫。就政策制定的规律而言,政策事项的重大性和目标的紧迫性是一项政策是否需要予以刚性执行的重要标准。若某项政策所涉及的事项特别重大、目标特别紧迫,则更具备刚性执行的必要性。总之,民办教育政策执行刚性的不断增强说明了其在教育政策体系中的地位有了提升,其待实现的目标也更加明确。

(二)针对政策制定层级,高层级政策制度宜弹性,低层级政策制度宜刚性

通常情况下,教育政策制定有一个基本的程序和过程,即教育政策制定需要经过教育政策问题的认定、教育政策议程的设立、教育政策决定和教育政策表达与合法化等不同阶段(黄忠敬,2007)。民办教育政策的制定也不例外。某种程度上,改革开放以来我国民办教育事业的发展变迁,本质上亦是民办教育政策不断调试与完善的结果。结合实际,民办教育政策在制定层级问题上,中央和省级层面应预留出弹性空间,而较低层级的市县政府应保持对弹性空间的控制和执行中的刚性。更进一步说,在未来民办教育政策制定中,中央层面宜制定指导意见,特别是对相关政策原则性问题、探索性问题等更应如此,其弹性可控制在90%左右;其次,在省级政策制定方面,其弹性可控制在50%左右,如实施细则的制定与指导原则等;在地市、区县级

^① 这种失灵往往是由科层组织运行状况不良造成的,科层组织内部的惯性和阻力阻碍了新政策的实施及其效果的体现。阎凤桥:《民办教育政策推进为何缓慢?——基于组织行为决策视角的考察》,《华东师范大学学报(教育科学版)》,2017年第6期。

层面,政策则宜需刚性执行,如具体执行标准、落实期限等,其弹性可控制在 20%左右。

(三)针对关涉具体事项方面的民办教育政策制定,坚持“横向政策制定宜刚性,纵向政策执行宜弹性”的原则

关涉具体事项的民办教育政策,一般可分为横向和纵向两个层面的政策。横向层面的民办教育政策,主要涉及不同部门间的协商与协同推进问题,如民办教育分类管理政策的制定等;而纵向层面的民办教育政策,主要涉及不同层级间(主要是上下级间)的分工与合作问题,如关于落实民办高校党建及其思政工作的要求等。为此,实践中在制定相关民办教育政策时,应坚持“横向政策制定宜刚性,纵向政策执行宜弹性”的原则。因为横向政策涉及多部门间的合作,若不规定刚性条件,则难以取得实质性的合作成效;而纵向政策主要是“自上而下”的贯彻与执行,考虑到不同层级、区域实际差异,则应赋予下级更多的政策执行弹性空间。

然而,现实中的民办教育政策制定更多地是纵横两个层面的相互交织与同步推进。例如,根据近年新《民促法》要求在推进全国民办学校分类管理政策制定过程中,教育部既要横向协调联系国家发展改革委、民政部、财政部、税务总局、工商总局等 10 多个管理职能部门,又要纵向联系汇报全国人大常委会,听取各省教育行政部门、民办教育行业组织、各级各类民办学校的呼声建议。特别是针对诸多棘手难题,教育部作为主要责任部门,既需要在各利益集团之间奔走联络、协调沟通、弥合意见分歧,同时,又需要在民办教育政策制定关涉的具体事项上坚持一定的刚性原则,以利于政策的落地实施。所以,在这类政策制定中,如何权衡纵向层面的弹性和横向层面的刚性,是需要根据现实情境而审时度势。

(四)针对民办教育政策涉及部门数量及其协同的问题,单一部门政策制定宜刚性,多部门政策制定宜弹性

一项政策的出台总要牵动多方利益群体,民办教育政策制定亦是如此,涉及多部门间的利益平衡问题。以民办高等教育政策制定为例,有研究表明,改革开放以来在国家级层面多部门联合发文数量相对较少,主要以教育部这一主管权威部门颁布为主。1993 年前我国几乎没有多部门联合颁布过相关民办高等教育政策,从 2013 年开始多部门联合发文数量才明显增加,占改革开放以来民办高等教育领域联合颁布政策文本的 62%,这主要是由于教育改革进入深水区、攻坚期,注重民办高等教育改革的系统性、综合性,这也表明政策颁布从单一性到多部门统筹性的转变(阙明坤、王佳丽,2020)。但分析

这些多部门联合颁发的文件,且均具有较大的政策模糊性,故弹性度较大。同理,在民办中小学教育政策制定、民办培训机构政策制定等方面也具有相似特征。照此或许可以推断,实践中,鉴于多部门间联合出台一项政策往往要涉及诸多相关事项的协商问题,故多部门联合发文的政策弹性空间不宜过小,^①而反之单一部门制定的政策则不宜留有过的弹性空间。

与此同时,还需注意的一个现象是,新时期以来伴随着共建共治共享社会治理创新步伐的加快,在民办教育领域多部门联合制定政策的情况也将越来越多,民办教育政策制定机制也将由过往的“条线分割”逐渐转向“统筹联动”,在这一过程中,如何把握不同部门共同制定相关政策的协同度及其政策出台后执行度问题,是未来民办教育政策执行弹性应深入探究的重要问题之一。但是,在当前涉及多部门共同制定的民办教育政策问题上,应坚持根据其所涉事项,在综合考量不同部门间的刚性落地原则的基础上,要弹性决定其政策执行在不同层级的细致程度。

最后,在上述讨论基础上,结合近期我国新出台的《民办教育促进法实施条例(2021年修订版)》(简称“民促法实施条例”),认为今后我国民办教育政策制定及执行还应关注以下两个方面的问题。其一,理念是行动的先导,科学合理的民办教育决策体制机制是其有效执行的重要保障。从根本上来说,教育政策的本质是对教育利益和教育资源的分配,而教育政策的制定和实施则以政策价值为导向。为此,在今后我国民办教育政策制定上,应根据教育政策所涉事项的类型差别,形成多层次的政策决策体制机制。鉴于现阶段我国社会经济发展的不平衡和不同地区教育发展的差异较大,应在已经形成的中央/地方教育管理体制的基础上,进一步确定不同层次管理部门在教育政策上的责任机制,并且形成不同的政策取向。一般而言,在涉及全国性的民办教育政策方面,在重大民办教育政策的制定和出台上,要更加重视教育改革的长远目标,更多地考虑保持教育政策具有更长的时间周期和效力;而在具体和局部政策的制定上,则应该更多地考虑和注重现实和短期的矛盾和需要,由此形成一种比较协调的政策机制。在此,需注意的是,民办教育

① “多部门政策制定宜弹性”是否与上文“横向政策制定宜刚性”间存在矛盾?对此,需说明的是,针对“民办教育政策涉及部门数量及其协同的问题,单一部门政策制定宜刚性,多部门政策制定宜弹性”之结论,其前提是在同一政策层级层面进行比较而得出的结论(即无论单一部门还是多部门,其政策层级是单一的)。例如,对于某项具体政策而言,若其是由单一层级的单一部门出台的,那么跟单一层级多元部门联合出台的政策相比,其刚性程度宜更大一些。而若将单一政策层级和多政策层级的政策加以比较时,则会得出另一个结论,即坚持“横向政策制定宜刚性,纵向政策执行宜弹性”的原则。

政策及其体制机制的改革也应具有一种自身的稳定性,因为这种体制机制的稳定性反过来也是民办教育政策稳定和教育活动有序发展的重要保障。其二,注重践行稳健的民办教育政策,即未来民办教育政策的制定应具有相对较长的“生命”周期。教育活动与其他社会活动的一个非常重要的差别就是其效果滞后性和长周期性,诸多教育政策并不具有“立竿见影”之效,其效果和意义往往需要比较长的时间才能够得到检验和证明,这则需要对民办教育政策的出台进行科学合理的论证,以保障政策出台后的稳健性。如对《民促法实施条例》实施后的营利性和非营利分类管理如何开展,及其分类后民办学校教育教学质量发展效果评价政策的制定等,即是如此。

[参考文献]

- 胡卫、谢锡美,2005:《中国民办教育发展面临的困境及其对策》,《教育发展研究》第12期。
- 黄忠敬,2007:《我国教育政策制定过程之探讨》,《教育理论与实践》第5期。
- 莫勇波,2007:《公共政策执行中的政府执行力问题研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 阙明坤、王佳丽,2020:《我国民办高等教育政策的历史演变与逻辑理路——基于政策文本的质性分析》,《中国高教研究》第2期。
- 孙锦涛,2010:《教育政策学》,北京:中国人民大学出版社。
- 王炳锋、周海霞,2019:《基于教育公平下的我国城市民办教育政策执行力的研究——以广州市民办教育为例》,《江西化工》2019年第4期。
- 原珂、阙明坤、周禹彤,2020:《新时期独立学院规范发展困境及其策略》,《高校教育管理》第1期。
- 赵天航,2019:《“三农”政策执行弹性度的影响因素研究——基于252个“三农”政策文本的分析》,《长白学刊》第2期。
- 周国雄,2008:《博弈:公共政策执行力与利益主体》,上海:华东师范大学出版社。
- 周海涛、闫丽雯,2019:《支持和规范社会力量兴办教育的新作为》,《教育与经济》第1期。
- [美]保罗·托马斯、大卫·伯恩,2003:《执行力:没有执行力就没有竞争力》,白山译,北京:中国长安出版社。
- Lindblom, C. E., 1959, “The Science of ‘Muddling Through’”, *Public Administration Review*, 19 (2): 79—88.

**Study on Influencing Factors of the Elasticity of
Private Education Policy Implementation:
Based on the Analysis of 191 Policy Texts from 1949 to 2019**

YUAN Ke¹ ZHAO Tian-hang² TANG Can³

(1、3. Academy of China Open Economy Studies, University of
International Business and Economics; 1. School of Law, Shihezi University;
2. Organization Department of Taiyuan Municipal Committee of CPC)

Abstract: Educational policy is an important object for studying educational reform and development. As the important part of China's education policy, private education policy is based on the publicity of its educational activities and its relationship with the government. In recent years, the discussion of private education policy has become the "extensive subject". However, the development of private education is still struggling at the stage. The outstanding problem in the implementation of its policies is that it is difficult to grasp the flexibility of its implementation due to policy ambiguity, which in turn leads to poor policy implementation. The analysis of 191 private education policy texts from 1949 to 2019 shows that the timing characteristics of private education policy formulation, the level of administrative levels, the distribution of policy issues, and the number of units issuing documents all have the significant influence during the flexibility to set the policy implementation. Therefore, policy subjects should grasp this rule, give priority to strengthening the rigid requirements for the implementation of private education policies as a whole, and follow the implementation rules of "high-level elasticity and grass-roots rigidity" at the policy level. The implementation regulations of "horizontal rigidity and vertical elasticity". At the level of departmental coordination, it is advisable to follow the implementation regulations of "single departmental rigidity and multi-sectoral flexibility", actively grasp the rules of policy flexibility setting, and enhance the execution of private education policies.

Key words: private education; education policy; policy implementation; implementation flexibility

(责任编辑: 杨娟 责任校对: 杨娟 胡咏梅)