

高等教育行政化的困境与优化路径

——基于弗莱克斯纳现代大学观的思考

沈 晨

中南民族大学教育学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2025年6月30日; 录用日期: 2025年7月29日; 发布日期: 2025年8月6日

摘 要

大学是思想的圣地。然而近年来, 高等教育行政化成为了我国高等教育的顽疾, 影响到了高等教育的健康和谐发展。本文基于对弗莱克斯纳现代大学观的思考, 合理分析了我国高等教育行政化的表现、弊端, 深刻分析了我国高等教育行政化的原因, 并从弗莱克斯纳的现代大学观中得到启示, 探析了我国高等教育“去行政化”的路径。

关键词

高等教育, 行政化, 弗莱克斯纳, 现代大学观

The Dilemma and Optimization Path of Higher Education Administration

—Based on Flexner's Modern University View

Chen Shen

South-Central Minzu University, School of Education, Wuhan Hubei

Received: Jun. 30th, 2025; accepted: Jul. 29th, 2025; published: Aug. 6th, 2025

Abstract

Universities are meccas of ideas. However, in recent years, the administrativeization of higher education has become a stubborn disease of higher education in China, which has affected the healthy and harmonious development of higher education. Based on the reflection of Flexner's view of modern universities, this paper reasonably analyzes the performance and disadvantages of the administrativeization of higher education in China, profoundly analyzes the reasons for the

administrativeization of higher education in China, and draws inspiration from Flexner's view of modern universities, and explores the path of "de-administrative" higher education in China.

Keywords

Higher Education Management, Administrative, Abraham Flexner, View of Modern Universities

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

高等教育作为人才培养与知识创新的关键阵地，其发展模式与治理效能备受瞩目。然而，当下我国高等教育行政化倾向日益严重，行政权力过度渗透学术领域，严重制约着大学学术自由与创新活力。回溯历史，弗莱克斯纳的现代大学观，为我们审视高等教育行政化问题提供了经典理论框架。重新审视弗莱克斯纳现代大学观，深入剖析高等教育行政化的现实困境，探寻契合时代需求的优化路径，不仅是对大学本质与使命的坚守，更是推动高等教育高质量发展、实现教育强国战略目标的必然要求。

2. 高等教育行政化与弗莱克斯纳的大学观

(一) 高校行政化的内涵

行政是与政治对应的制度形式，也称为“官僚化”，“化”指一种过程和机制。近年来，许多学者都对高等教育行政化进行了概念界定。刘国梅认为，所谓大学“行政化”是指以官僚科层制为基础特征的行政管理在大学管理中被泛化或滥用，即把大学当作行政机构来管理，把学术事务当作事务来管理[1]。林丹丹认为，行政化主要是高等教育发展过程中的学术性基调在很大程度上被忽视，并且在治理过程中用强力的行政手段严格控制整个体系[2]。高等教育行政化可以概括为两个方面，一是高校内部的行政化，包括高校内部治理结构中各个组织间的发展关系。二是高校外部的行政化，主要涉及高校在发展过程中社会与政府之间的协调关系。贾秀娟认为，“高等教育行政化”是指高校与行政机关在体制构成和办学过程方面有着共同或相近的属性与功能，高等学校基本是按行政机关的体制来操作，行政权力深入到高校办学的各个角落，行政结构、行政运行机制、行政行为方式在高校随处可见，高等学校俨然是一个科层制严格的行政机构[3]。简而言之，高等教育行政化就是大学管理中行政权力的过度 and 滥用。

(二) 弗莱克斯纳的大学观

弗莱克斯纳的大学理念产生于世纪末世纪初的美国社会整体转型时期，是一个内容丰富体系完整的高等教育理念是对当时美国功利主义、实用主义、职业主义盛行的大学教育的一种无情的批判也是对美国社会转型的一种教育回应，其理念涵盖了大学的每一个角落。对于大学本质的探究，弗莱克斯纳认为，他说：“我坚信，一所真正的大学是一个有机体，其特点是有崇高而明确的目标，能做到精神与目的的统一”([4], pp. 157-158)。对于大学的职能，弗莱克斯纳认为，大学应该以保存、增进、传授知识为己任。“假设我们可以打碎现有的大学，可以随心所欲地重建之，我们应该建立什么样地机构呢？我们不会把他们建成一个样——都像英国的、法国的、美国的或德国的。但不管留有多大的余地以考虑民族传统或性格的不同我们都会注意到学者和科学家们主要关心四件事情：保存知识和观念、解释知识和观念、追求真理、训练学生以‘继承事业’”([4], p. 5)。对于大学研究的解读，弗莱克斯纳继承了洪堡的观点，认为学术人应该保持寂寞、客观，不被世俗所打扰。“课题必须是严肃的或具有严肃的含义目的必须是

没有私利的不管研究结果对财富、收入或物欲的影响多么大，研究者必须保持客观的态度”([4], p. 108)。对于大学精神，弗莱克斯纳认为学术自由是大学精神的本质所在，是大学理念的精髓。“大学的精髓是学术自由，大学应该是学者的乐园，应是它们没有任何约束的，按照自己的方式发展精神和智力的场所”[5]。在大学组织方面，弗莱克斯纳反对大学管理的科层化，反对大学内部的学术权力和行政权力的冲突，建议把“行政管理工作在程度上和重要性上减至最低，让有设想的人享有有利于产生想法、有利于交流思想的条件”[6]。

3. 高等教育行政化的表现

(一) 官本位思想盛行

从宏观层面看，政府通过行政级别的标尺对高校进行分类管理，将高校划分为副部级、厅局级等不同行政层级，这种行政化的标签不仅影响高校资源分配的权重，更在无形之中塑造了高校“向上攀附”的价值导向。在高校内部，管理架构深度复刻党政机关模式，从校领导到院系行政人员，其职位设置、晋升路径与行政级别紧密绑定，工资待遇、学术资源分配、社会地位均与行政职级直接挂钩。这种机制导致学术领域出现“学而优则仕”的现象，许多学者为谋求行政职位、获取更高职级带来的资源倾斜，将大量精力投入行政管理事务，逐渐偏离潜心治学的学术初心，使高校的学术生态遭到严重侵蚀，甚至出现“权学交易”[7]。另外，上级部门常将行政官员直接调任高校担任领导职务，这些缺乏教育管理经验和学术背景的官员进入高校后，由于对高等教育规律与学术发展逻辑认知不足，往往沿用传统行政思维进行管理决策，使得高校行政机构不断臃肿。

(二) 高校内部以科层制为主的管理方式

当前我国高校广泛采用科层制管理体系，即以严密的权力等级架构与刻板的照章办事原则为核心，形成自上而下的垂直决策流程。在规章制度的制定过程中，学术群体的声音往往被隔绝在外，教师与研究人员的专业见解与实际需求被忽视。不仅如此，在学术场域，教授群体的话语权也被大幅降低，仅能在职称评审等局部环节获得有限的参与机会。即便高校管理者由学术权威人士担任，受行政化管理惯性的影响，也往往倾向于以行政指令取代学术治理逻辑。教授们除了在职称评审中发挥作用以外，更多的是参加座谈会，对学校的事务提出自己的意见，最后能够真正落实的更是少之又少[8]。

(三) 大学评价机制单一、资源配置不合理

大学评价机制单一主要体现在评价标准与评价主体两个方面。在评价标准上，行政主导下的大学评价体系过度倚重量化指标。以论文为例，不少高校将论文数量与教师职称评定、科研奖励直接挂钩，导致教师为追求数量而忽视研究质量与学术价值。在评价主体方面，行政部门在大学评价中占据主导地位，凭借其权力与资源优势，制定统一的评价标准和流程，忽视了不同学科、不同高校的特色与发展需求，使得大学发展逐渐趋同，失去自身特色与创新活力。资源配置不合理同样是高等教育行政化的典型表现。高校内部资源分配往往由行政部门或管理层决定，教师、科研团队等学术主体难以参与决策过程。这种分配模式导致资源过度向行政部门和少数重点学科、重点项目倾斜。在资金分配上，政府对高校的财政拨款也多以高校规模、层次等行政标准为依据，未能充分考虑高校的实际发展需求和办学特色。

(四) 学术委员会和教代会形同虚设

《高等教育法》明确赋予学术委员会审议学科专业设置等重要职能，但在实际执行中却面临职能虚化的困境。作为学校内部民主管理的基本制度载体，教代会本应是教职工行使民主权利的核心机构，依法对学校重大事务拥有审议建议权与民主决策权，同时承担着推进民主管理和监督领导干部的重要职责。然而在部分高校治理实践中，行政化倾向导致制度性职权被行政指令替代，民主管理的理念未能真正落地。具体表现为教代会制度流于形式，议事程序与决策机制形同虚设，教职员工的主体地位被边缘化；

教职工对学校发展规划、资源分配等重大事项知情权严重缺失，既无法有效参与管理过程，更难以行使监督权利[1]。

4. 高等教育行政化的原因

（一）政府干预过多，高校办学自主权缺失

我国高等教育办学经费主要依赖政府财政拨款，这种体制为高校发展提供了有力的资源保障与制度支撑，推动了高等教育规模的快速扩张与整体实力的提升。然而，长期以来政府对高校实施集权化管理模式，在高等教育领域存在干预过度、管控过细的问题，导致行政权力在高校治理中占据主导地位，严重制约了学校的自主发展空间。除此之外，高校在学科专业设置、教学科研规划、招生录取机制、教师职称评审等关键办学环节中缺乏自主权，这种“附属机构”式的管理格局，使得高校学术群体的办学积极性与创新活力受到抑制，教授学者在大学治理中的主体作用难以充分发挥，进而对高校的内涵式发展与教育质量提升形成体制性约束。

（二）政府科层制管理模式的影响

长期以来，政府都依据或比照行政体制来塑造大学，使大学组织在运作上类似于政府机构行政运作的逻辑。从学校内部组织架构上看，行政权力被划分为三级，即校、院、系，这三者构成了自上而下的权力体系。校长由上级主管部门任命，院长和系主任则由校长任命[9]。校长对上级主管部门负责，而院长和系主任要对校长负责，形成了严格的上下级关系。而这种关系对于崇尚学术自治和学术自由的学术管理领域却并不适用，使这种管理模式作用的发挥受到了一定的限制。高校的学术事务追求的是知识的传承和创新，而科层制的管理，是一种严格的统一指挥和服从的体系，该特征限制着其管理对象的行为，下级只能依照上级的价值标准处理各项事务，严重背离了高校的多样化价值观。因此，虽然科层制是一种有效的管理模式，但应用于高校的管理，既削弱了科层制本身的管理有效性，更束缚了高校的自治[10]。

（三）行政权力与学术权力的冲突

大学内部有两大并行的行政权力系统。一种是以行政管理部门和机构为核心的行政权力系统，以效率和秩序维持为核心目标，遵循科层制指令传导逻辑，一种是以教授、学者为核心，以学术组织为主题的学术权力系统，旨在知识创造和专业自治，依赖学术共同体的协商决策。高校只有在学术权力和行政权力协调匹配，共同作用时才能保证大学在整体稳定有序的状态下不断发展提高。在大学组建后，由于大学职能的多样化和复杂性，大学管理对行政权力的依赖性加剧，再加上政府通过行政手段对高校的扶持，使得行政权力得到了不断的强化。相比之下，学术权力的产生和培育较为缓慢，其权威性的树立需要较长时间，因此学术权力明显弱于行政权力。在这样的背景下，学术权力很容易受到行政权力的压制，导致大学内部管理“行政化”现象的产生[11]。

5. 我国高等教育行政化的弊端

（一）行政化导致大学权利错位

行政化的核心逻辑是以科层制为基础，强调指令执行、等级服从和效率量化，目标是维持组织秩序。而大学的本质要求是以学术自由为根基，依赖学者的专业判断、创新探索和批判性思维，目标是追求知识真理。当行政化将“行政主导”强行植入大学，学术权力必然从“主导地位”退化为“被动服从”，形成“行政决策-学术执行”的错位关系。行政权力的强化还通过两种路径挤压学术权力，一是行政部门过度介入学术事务，将学术问题转化为“行政议题”，学者的专业话语权被边缘化。二是以行政考核标准替代学术自身的评价逻辑，迫使学者为迎合行政要求放弃学术自主性。这种“此消彼长”的权力格局，使大学从“学术共同体”异化为“行政附属机构”。但现实中的另外一个问题是，大学的行政管理权力过

大，学术“被行政化”，使学术“被贬低”[12]。

(二) 行政化导致教育服务功能异化

行政化管理使高校更倾向于响应政府指令，而非对接市场与社会需求，这种错位导致高等教育与社会发展的“供需脱节”，这主要表现在三个方面，首先，专业设置与产业需求割裂。高校专业调整需经过层层行政审批，流程冗长，导致专业设置难以快速响应产业变革。其次，科研成果转化率低下。行政化管理体系下，高校科研评价过度依赖论文发表、项目级别等指标，导致科研成果与市场需求脱节。许多科研项目立项源于行政规划而非企业实际需求，成果以论文、专利形式“束之高阁”。第三，社会服务功能边缘化。行政化导向使高校更注重“向上负责”，即满足行政考核要求，而非“向下服务”，即解决社会实际问题。

(三) 行政化导致大学核心价值观扭曲

洪堡认为：“国家不能直接希望从大学获取它所需要的东西，只能希望等到大学实现自己的目的以后，大学才能真正为国家提供它所需要的东西”[13]。弗莱克斯纳也认为，大学是做高深学问的，大学的功能是探求真理，传播真理。这就是大学的核心价值观。但是在高等教育行政化的影响下，大学的价值体系发生严重扭曲，背离了其作为学术殿堂和育人摇篮的本质使命。学术研究层面，行政化导向使学术研究沦为获取行政资源和个人利益的工具，大学的学术价值观发生偏移。教育教学方面，行政化管理使得大学的育人价值观发生错位。行政部门过多关注教学评估指标、学生就业率等外在数据，而忽视了教育的本质是培养全面发展的人。从组织文化角度来看，行政化加剧了大学权力价值观的异化。高校内部行政权力凌驾于学术权力之上，形成了以行政级别为导向的价值取向。行政职务成为资源获取、地位提升的重要砝码，“官大学问大”的现象普遍存在。

6. 弗莱克斯纳大学观下我国高等教育去行政化路径

(一) 重构管理架构，弱化行政科层化

在行政层级方面，打破“校-院-系”多层级行政管控模式，减少非学术性管理部门，将行政管理职能集中于必要的服务性事务，避免行政权力向学术领域渗透。在学术决策方面，以“教授治校”为核心，由学术委员会全权负责学科建设、职称评定、科研资源分配等核心事务，行政部门仅承担执行职能，不得干预学术判断。20世纪30年代，弗莱克斯纳创立普林斯顿高等研究院，旨在打造“纯粹追求知识”的乌托邦，研究院明确规定：不设院系、专业，学者无需承担教学任务；无固定科研项目，研究选题完全由学者自主决定，不受行政考核约束。在行政架构上，行政人员仅占总人数的5%，且不设“学术管理岗”，最高行政职位为“院长”，但院长无权审批科研项目，其职责仅为“筹集资金、维护设施、对外公关”，下设“设施管理部”“财务部”等，职员需经学者委员会面试，考核标准为“服务意识”而非“行政权威”。普林斯顿高等研究院的实践证明，去行政化的本质不是“取消行政”，而是将行政权限定于“物理支持”，学术权归属于“知识创造者”，将“学术自由”置于“行政效率”之上。这一模式虽然难以完全实施，但是其核心理念——“让最懂学术的人决定学术事务，让行政成为学术的辅助而非主导”仍值得我们参照。

(二) 明确权力边界，剥离行政干预

明确权力边界需要制定相关制度文件设定学术权力范畴和行政权力范畴，禁止行政部门以管理的名义介入学术事务。同时，还要取消行政人员的学术特权，禁止行政领导兼任学术职务，避免利用行政资源垄断学术资源，确保学术评价纯粹以专业能力为标准。20世纪初，美国大学在工业化浪潮中逐渐向“巨型化”和“官僚化”发展，校长权利膨胀，以企业化管理模式主导大学运营，教授的学术自由受到挤压，学者沦为行政体系的执行者，背离了大学“研究高深学问”的本质。弗莱克斯纳担任芝加哥大学顾问期

间,校长威廉·雷尼·哈珀推行“行政集权化”,导致学术活力衰退,弗莱克斯纳于是推动以“教授评议会”为核心的权力重构改革,将招生、教学、科研等权力从校长办公室转移至学者手中,行政部门仅负责执行评议会的决议。“芝加哥大学的实践证明,当学术权力回归学者,行政成为学术的‘仆人’而非‘主人’时,大学才能真正成为探索真理的共同体”[4]。

(三) 重塑行政职能,由管理转向服务

莱克斯纳主张“将行政管理工作在程度和重要性上减至最低”,这要求行政部门以“服务学术研究”为核心目标。长期以来,在大学内部,行政权力掌握着大学资源的分配、大学内部人员的地位等,这种学术权力与行政权力的失衡严重制约我国大学的自主发展。要改变这种局面,就需要构建高校“服务行政”的新模式,调整学术权力和行政权力的关系。首先,在大学章程中,应对大学学术权力和行政权力的范围及其行使的原则和程序作出明确界定,建立并完善依法治教、依法行政的机制。其次,应建立学术权力与行政权力关系的协调机制和机构,维护有机的分工、合作与制约关系,严格监督限制各类行政人员控制学术权力和机构,鼓励和确保高校学者行使学术权力,促使行政权力服务于学术权力,服务于高校的教学和科研。

(四) 重建学术自由,营造“寂寞”的研究环境

“大学的精髓是学术自由”。当前,我国高校要实现学术自由权,必须要突破内外两方面的限制:一方面要求大学要适当地超越功利,与社会保持距离,维护学术的独立与尊严,从而达到“内在自由”;另一方面要求大学摆脱来自政府权力方面的种种限制以达到“外在自由”。只有当“内在自由”与“外在自由”同时被满足,才预示着学术自由的真正实现[14]。在当前形势下,高等教育领域内的改革过多地强调“去行政化”,却忽视了学术自由精神的重建,忽视了学术的“内在自由”。如果不转换改革的视角,不致力于学术自由精神的建构,而一味强调政府放权以扩大高校的自主性,那么不仅无法使大学“去行政化”,反而会加重行政化的倾向[15]。

弗莱克斯纳要求学者必须具有淡泊明志、宁静致远的学术品格。在这一点上,他继承了洪堡的观点:“每名成员如果能最大限度地认同于纯学术的观念高等教育学术机构才可望实现目标。所以在这一群体中,孤独和自由便是支配性的原则”[16]。基于此,高等教育体系需建立学术角色与行政角色的隔离机制,为学者打造“寂寞”的学术净土。这种环境并非隔绝于世,而是通过制度设计消解外界干扰,让学者得以在专注中深耕学问,以纯粹的学术追求推动知识的创造与传承。

7. 总结

去行政化是一个系统的、冗长的过程。弗莱克斯纳的大学观核心在于将大学视为“知识生产的自治体”,而非行政体系的延伸。去行政化的本质是“学术主体性的回归”,去行政化的路径也并非完全取消行政,而是通过权力重构、职能转型、制度保障,让行政成为学术的“辅助工具”而非“主导力量”,最终实现“高深学问研究”与“学术自由”的大学本真使命。大学是灯塔,而非镜子。当高等教育突破行政化体制的制度性桎梏,以学术自由为精神内核、以独立品格为价值基底,持续深耕知识创新的前沿领域,才能培养出兼具创新精神与批判意识的高素质人才。

参考文献

- [1] 刘国梅. 高等教育行政化的表现、危害及成因[J]. 三门峡职业技术学院学报, 2013, 12(1): 32-35+53.
- [2] 林丹丹. 论高等教育去行政化——基于大学章程视角[J]. 内蒙古教育(职教版), 2015(7): 14-15.
- [3] 贾秀娟. 高等教育去行政化问题解析与思考[J]. 长春师范学院学报, 2013, 32(12): 120-122.
- [4] [美]亚伯拉罕·弗莱克斯纳. 现代大学论——美英德大学研究[M]. 徐辉, 陈晓菲, 等, 译. 杭州: 浙江教育出版

-
- 社, 2001: 4, 108, 157-158.
- [5] Flexner, A. (1932) *The University in American Life*. *Atlantic Monthly*, Vol. 149.
- [6] [美]亚伯拉罕·弗莱克斯纳. 无用知识的有用性[J]. 科学对社会的影响, 1999(1): 50-54.
- [7] 文明. 我国大学“行政化”的三大成因[J]. 学习月刊, 2010(7): 36-37.
- [8] 郭俊. 现代大学制度视野下的我国高等教育行政化问题研究[J]. 发展研究, 2011(7): 97-99.
- [9] 杨红, 田志敏. 高校去行政化探析[J]. 大学(学术版), 2010(6): 90-94.
- [10] 张晓昀. 我国高等教育管理“去行政化”的途径探析[D]: [硕士学位论文]. 沈阳: 东北大学, 2011.
- [11] 钟秉林. 关于大学“去行政化”几个重要问题的探析[J]. 中国高等教育, 2010(9): 4-7.
- [12] 丁三青. 大学“被行政化”与“去行政化”[J]. 中国高等教育, 2010(10): 31-32.
- [13] 龙叶明. 柏林大学: 现代大学之父[J]. 大学时代, 2006(4): 18-19.
- [14] 徐春妹. 欧洲中世纪大学自治对现代大学自治的启示[J]. 现代教育科学: 高教研究, 2007(4): 82-84.
- [15] 茹宁. 从学术自由与大学自治的关系看我国大学去“行政化”改革[J]. 高教探索, 2011(2): 14-18.
- [16] 陈洪捷. 德国古典大学观及其对中国的影响[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 198.