

# 粤港澳大湾区职业教育的融合发展\*

## ——基于跨界治理机制

林 奇, 彭朝林

(深圳职业技术学院 经济学院, 广东 深圳 518055)

**摘 要:** 粤港澳大湾区职业教育融合是湾区经济建设与社会发展的基础性、持续性的动力, 不断提升的产业结构与经济发展水平需要更多高素质的技术技能人才。本文以跨界治理理论为基础, 针对粤港澳大湾区各区域间行政及教育制度、教育资源配置、社会组织参与职业教育事业等方面存在的差异, 分析对湾区职业教育融合发展的影响, 通过跨越城市及地区界限、突破行业部门的约束, 优化创新顶层设计, 从而构建粤港澳大湾区职业教育跨界治理的管理体系, 完善教育资源的共建共享共管机制, 有效配置教育资源, 最终实现职业教育融合发展、质量提升所需要的跨界合作机构、多方协作治理制度体系、多方参与的共同发展组织与机制的建立。

**关键词:** 跨界治理; 粤港澳大湾区; 职业教育; 融合发展

**中图分类号:** G9.21

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-0318 (2022) 06-0070-05

截至 2021 年底, 作为我国市场化程度最高地区之一的粤港澳大湾区 (湾区九市加上港澳) 的职业教育 (以下简称职教) 规模在全国处于领先水平: 拥有高等职业院校 (以下简称高职院校) 108 所, 中职学校约 464 所, 校生人数更是排名全国第一。但湾区内不同区域的职教机构分布不均, 广深港三地高职院校的规模及质量均为湾区内最高水平, 除了满足自身产业发展用人需求, 还可以惠及周边。惠莞佛等地的职教资源明显不足, 需要其他城市提供补充资源<sup>[1]</sup>。

由于目前粤港澳大湾区产业正在转型升级, 智能型工厂中所用的设备、企业发展所应用的技术元素, 已经超出了传统职教所培养中、高职人才的能力范围。整个湾区对高层次、高素质的技术技能人才的需求急剧增加。对此, 国家和粤港澳三地都高度重视发展职教, 并且都意识到粤港澳三地职教联合发展的战略意义。

粤港澳职教联动发展已具备天时地利人和的条件。基于区域经济社会要求, 包括面向世界、国家和未来的要求, 不断优化体制机制, 以促进区域职教体制机制的现代化。粤港澳职教联合发展机制研究迫在眉睫。但是, 粤港澳大湾区的政治制度、经济发展水平、技术水平和教育制度有很大的差异, 在人才供求及人才流动方面存在着矛盾。为此, 突破区域界限、制度差异和标准不一致的阻碍, 在政企校三方之间建立统一制度框架, 才能进一步推高粤港澳大湾区职教的融合发展水平。同时, 也要适当参考欧盟职教一体化的进程, 学习其成功的跨界治理经验。

## 1 跨界治理理论与区域职业教育融合发展

跨界治理理论是上世纪 90 年代产生的多种管

**收稿日期:** 2022-07-25

**\*项目来源:** 广东省教育规划课题 2021 年度高等教育专项“粤港澳大湾区国际高职示范区研究”(2021GXJK124); 深圳市哲学社会科学规划 2022 年度共建课题“新时代深港职业教育融合发展机制研究”(SZ2022D055); 深圳职业技术学院 2022 年度教育科学研究重大课题“粤港澳职业教育联合发展机制研究”(7022310038)。

**作者简介:** 林 奇, 男, 浙江台州人, 博士, 讲师, 主要研究方向: 金融市场。

彭朝林, 男, 江西靖安人, 硕士, 副教授, 主要研究方向: 营销管理, 产业经济和创业融资。

理理论的集合,是多年来一直备受关注的主题。跨界治理指的是两个或两个以上共同追求公共利益和公共价值的治理主体,联合参与及治理公共事务的过程<sup>[2]</sup>。其核心观点认为跨界是打破固有界域或权利界限,追求合作互惠,强化共同价值。跨界治理是一套系统,利用专业知识与框架,解决现实中多元且复杂的问题。实施者利用它来优化决策过程,让政府更好地行使管理权,以求获得更好的管理效果。跨界治理通常被抬升到战略决策的高度,需要制度优化与资源整合一体,促进区域融合发展。“治理”两字指的是精准定位公共利益所在,跨越常规的行政区划分治理体制,利用系统内多方、各要素的协作配合,解决本地所不能解决的区域性公共问题。这种管理理念在欧盟职业教育一体化过程中得到广泛应用,是一种解决经济社会的区域多极化的方法<sup>[3]</sup>。

因此,运用跨界治理思想去突破传统界域阻碍,以整合区域职业教育资源是必经之路。首当其冲的是要打破职教融合的行政层级边界。跨界治理理论的作用就体现于此:当前政府管理体系是上下级的层级关系管理,上级掌握资源并制定宏观政策,下级根据政策规定进行落实。而根据跨界治理理论,在跨区域的职教融合方面,需要上下协同出力,齐心制定规划目标。其次,由于行政区域划分将不同地理区域划给不同地方政府管辖,各地画地为牢、追求本地区利益的问题较为突出,而要想跨地理区域进行整合,还是需要跨界治理理论引导,构建跨区域职教协调机制,发挥不同发展水平区域在教育资源等公共资源方面的优势,不同区域相互补充从而实现跨行政区的职教融合式发展。第三,按照跨界治理理论,为了职教融合发展,还需横跨职能部门和公私领域的边界:同级政府、政府各职能部门以及条块部门之间存在着边界阻碍<sup>[4]</sup>。跨界治理恰好能够实现对科层制职能裂解性的突破以及机构碎片化的藩篱,并重塑交叠的部门以及重整相近职能及再造合理高效的流程,达到服务整体化而非单一部门导向式的跨部门、条块完善型治理格局下的跨部门信息共享及业务协同功能。

## 2 当前粤港澳大湾区职业教育跨界治理的问题与不足

粤港澳大湾区在区位、经济及国际化方面处于全国领先水平,是大湾区职教融合发展的活力与潜力之所在。与此同时,粤港澳大湾区持续推进其产业转型升级以及产业的高端化、国际化,为湾区职教融合发展创造了新的机遇,也带来诸多挑战与困境。

### 2.1 区域职业教育资源配置的统筹协调有待改进

一是湾区内职教资源分布不均。从各类职业办学机构数量、好学校数量和师资情况来看,存在资源分布不均衡问题。比如“双高计划”高职院校、国家级示范中职学校、高职院校牵头成立职教集团的数量等等指标显示,粤港澳大湾区内各地城市之间的职教资源分布有较大改进空间。从师资情况看,高职院校师资的差距较小。广佛深等城市的高职院校“双师型”教师占比最高,与湾区其他城市相比仅高出5%左右,差距不明显。中职学校的师资差距较大,广深等五市的“双师型”教师占比排名最前,湾区其他城市与这五市的差距较大<sup>[5]</sup>。

二是粤港澳三地职教资源共建共享不够顺畅。湾区内职教资源如何跨区跨界实现共建共享是解决资源分布不均的重要手段。目前在政府间组织协调机制、协同联动和优势教育资源共享、各级各类参与者积极性、产教融合与人才培养是否跟得上区域发展形势和需求变化等方面存在一定问题。比如,湾区城市的实际权力不对等,参与主体之间的地位不对等,导致湾区内存在职教资源合作不公平的现象,在合作过程中有各类壁垒阻碍,无法实现区域职教资源的优势互补。像香港、澳门的资本进入广东省投资办学,需满足省内相关政策以及属地政府的要求,这种寻求不同行政机构进行协调的情况,增大了职教资源跨区跨界融合发展的难度。另外,粤港澳三地管理制度的差异,职业教育理念方面的差异,比如提交的申请文件遇到审批延迟等特殊状况,也会影响职教资源在湾区区域内的合理分配<sup>[6]</sup>。

## 2.2 区域职业教育统筹协调机制有待改善

粤港澳大湾区拥有“一个国家、两种制度、三个关税区和三种法律体系”的，其职教协同发展所面临的机制与体制环境是较为复杂的。虽然广东省自2018年起致力于改进粤港澳三地产教协调发展的相关政策法规，但这些法律法规依然是地方性的，缺乏国家顶层设计，造成了湾区城市间存在较多行政壁垒。若要突破城市间的边界，释放职教发展成长的活力，需要针对税制冲突、出入境不便、公共交通等服务衔接不足等现实问题，做出相应的调整与改变。粤港澳大湾区职教的协同发展离不开以政府为主导、跨省市级别的协会或联盟指导、高校的参与和社会的支持，也就是需要“政校行企协”五螺旋式联动发展模式来推动。如果不能将民间合作上升到制度化、法制化的合作层面，湾区内职教学校和机构无法实现互认学分、学历、职业资格或者无法实施联合培养，还会使得湾区内职教的产教融合质量受限，并且限制粤港澳三地职业院校与工业、产业、研发、应用之间的融合与协同。

## 2.3 湾区内职业教育合作广度深度有待拓展

当前，政府及教育主体自发的组织及开展了一定程度的交流及资源共享，但根据区域总体规划，职教的合作发展项目仍停留在浅层：一是高职专科学历无法互认；二是当前除了美容师、美发师、设施管理师和采购师这四个工种作为“一试三证”的互认职业外，其他职业资格互认停滞。另外，粤港澳三地合作规模和范围仍然较小，特别是在职业技能实训基地合作建设、职业技能教育与培训、粤港澳三地合作办学、高等（高职）教育联合培养等方面的合作进展缓慢。合作机制和发展路径尚未明确，缺乏将纸面协议完全落实落地的动力。因此，湾区内职教协调协同发展水平不高、范围不广、深度不足，在中职类教育方面的合作更是有限。而早前发布的《粤港合作框架协议》只限于交流与培训，缺乏有深度的、打破体制机制与要素流动壁垒的勇气。即使是2019年发布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》，仅仅明确了职教融合发展的基本方向和配套政策，是否能够落地，还要湾区内各城市间的积极响应与配

套措施的开发<sup>[6]</sup>。

## 3 跨界治理理论对粤港澳大湾区职业教育融合发展的启示

由于粤港澳大湾区内有省内9市与港澳两个特别行政区，总共11座城市形成了一个湾区、三种制度、三个关税区的多元制度格局，这对湾区职教的融合发展提出了较高的要求，必须从宏观层面，也就是顶层设计出发，协调各方利益，引导微观转变职业教育发展模式，从而在粤港澳大湾区一体化的进程中，逐步实现对湾区有益的职教协同发展的目标方针<sup>[7]</sup>。

### 3.1 建立宏观协调小组，构建跨区域职业教育协调治理机制

基于省内的9个湾区城市与港澳之间在文化、制度等方面的差异远大于这9市本身之间的不同，所以在构建组织协调机构方面，应考虑有所区分。在与港澳两地推进职教协调之前，可以考虑广东省政府先行统筹协调，在消除现有状态下沟通层面的障碍后，再联合港澳两地特区政府，向国务院申报筹建三方协调小组，实现了地域合作由广深港澳向粤港澳的尺度上移，此时可由国务院或者粤港澳三地政府组建大湾区教育协调发展领导小组，协调小组管理委员由粤港澳三地教育行政部门建立联席会议制度实施，执行层可以由湾区11市的教育行政部门的定期协调会来商定落实<sup>[8]</sup>。至此在中央层面明确了地区发展定位，实现了发展尺度的再次上移。

另外，省内9市的职教协调也要配合着进行，由于省内湾区9市同属于广东省，在协调组织方面，可以由省政府出面，同时也要吸收港澳两地经验，推动民众、企业和社会团体参与，组成职教跨界协调小组，推动湾区9市职教融合政策以及地方政府配套政策的出台<sup>[9]</sup>。

其次，湾区内城市需要协调好各方利益，构建利益协商机制。这种机制是包括组织保障、规划分配、激励与约束、资金分担、信息分享、政策与争议解决等等，只有解决好利益协调问题，才能完好的保护多方的协同参与、各教育元素的自由流动，实现互利互惠、优势互补。

最后,以科学客观为出发点,引入权威的第三方质量评估机构,针对湾区11市各自的教育优势与短板,统一制定区域职教资源共享准入条件和施行规划。为此,还需构建资历架构质量保障体系,逐步推进学分、学历和证书等认证与互认,甚至学分计算与转化体系。还有激励与补偿机制也是非常必要的,在大湾区一体化的监督机制下,定期表彰对职教融合发展有重要贡献者,鼓励与适当奖励湾区内职教服务的市场化和公共参与水平。

### 3.2 设立合作发展基金,促进跨区域职业教育协同发展

粤港澳大湾区职教要实现融合发展面临两个方面问题:一是要调配资源使湾区内各城市的基础设施、教育教学理念的均衡发展;二是职教要实现产教融合,提升与经济深入对接解决职教的就业问题。借鉴欧盟经验,大湾区可以搭建职教合作发展基金,资助湾区城市解决因资源禀赋造成的职教水平不均衡的问题,避免各城市的“合作博弈”失败,通过均衡化发展来增强对湾区内惠州、中山等市的吸引。职教协同发展还需要政府等各职能部门的持续性投入,按照跨界治理理论,这也是打破区域职教不平衡的重要举措之一。因此,合作发展基金可以起到支持相对落后的湾区城市开发和建设职教基础设施建设、资助职业学校师资培训及教学资源采购,鼓励职业院校与其他职业院校、企业或科研机构进行跨区域交流与合作。该基金的资助是有条件的,需要不同区域的配套政策,即要求受资助方要配合粤港澳大湾区职教融合发展的宏观目标做出相应的配套政策。具体到职教基础建设方面,合作基金应以项目为导向进行运作,调动各方积极性,如鼓励粤港澳大湾区11市的高校联合资助,合作开发课程等。同时,学习欧盟职教一体化、长三角职教融合的先进经验,对接以上地区的优质职教资源与标准,在自愿、协商和共享的原则上,鼓励政府和职业院校之间的合作。这样做的好处,一是可以发挥基金的杠杆作用,撬动政府、企业对职业院校及相关培训机构的项目投资积极性,形成项目利益共同体,为多方参与者创造实质的效益;二是可以促进沟通与

合作,建立长期的教育交流平台,实现大湾区内不同城市间的师资培训、教师互访和交换生等项目;三是可以深度介入职业院校的专业、课程和标准建设当中,并提供人员及资金方面的支持;四是可以促进大湾区11市开展技能大赛、职教展览和职教宣传周等公开活动,持续改善湾区11市的职业教育发展环境<sup>[10]</sup>。

### 3.3 加强多方参与,促进区域内教育资源共建共享

一是提高域内职业教育资源分配的协同联动。为了打破原有行政和区域边界,可以探索由教育部与三地政府搭建协同联动机制,主要面向区域职教的发展战略问题和综合性的重大问题,以及综合性的重点教育项目,实行全过程的共建共管,以此来指引整个大湾区内职教的机会共享、资源共享、利益共享,从而对重大问题和改革试验起到稳妥可靠的支撑依托。二是完善域内职教资源跨界交流交换的协同机制。依照跨界治理理论,采用跨越行政边界的规划、执行与监察机制相协同的办法,着力解决大湾区内职教改革发展面临的共性与共需问题。构建以政府为主导的多方协同机制,鼓励湾区人才流动,建设访学与交换项目鼓励跨地区、跨专业的学术交流与研发合作。三是提高域内职教治理理念水平。继续提高域内职教治理理念水平,特别是不同湾区城市之间存在的教育矛盾、体制机制约束和职教软硬环境建设等等,形成跨部门和跨领域的协同小组,完善社会、专家学者、师生员工及社会大众等多方共同参与的治理模式,并提供相关组织保障和政策支撑。四是突破区域内职教资源服务的行政壁垒。此举要打破不同地区、学校、学科之间教育资源服务的局限,为推进职教协调发展构建制度基础,形成有利于促进跨省域职教改革发展协作的治理机制。同时谨防地方保护主义及其他不利于区域教育一体化发展的行政政策壁垒。五是要加强湾区职教合作生态的共建。合作共建的模式离不开思想观念、统筹协调、法律政策等方面的创新,离不开营造共建共治共享为旨归,形成具有大湾区特点的教育生态系统。同时以跨三地教育实验项目为主体,重点聚焦职业教学资源库建设、人才培养平台建设、重点学科建设等,发挥大湾区优质职教资源辐射作

用,提升资源集聚度和贡献度。积极推动职教园区的建设,比如粤港澳三方的合作办学,三地师生交流互访、实验室使用及信息数据共享等等,实行人才的联合培养制度,实行国际化共建与合作项目,提升粤港澳大湾区职教的层次。

#### 参考文献:

- [1] 常莉俊,何建华,辛占华. 粤港澳大湾区高等职业教育协同发展的实现路径[J]. 河北职业教育, 2022, 6(1): 23-27.
- [2] 王跃生. RCEP 签署: 经济全球化发展新趋势[N]. 学习时报, 2020-11-25(5).
- [3] 卓凯,殷存毅. 区域合作的制度基础: 跨界治理理论与欧盟经验[J]. 财经研究, 2007(1): 55-65.
- [4] 卞佳颖. 欧盟基金工具对长三角泛化后经济合作的启示[J]. 科学发展, 2012(9): 60-67.
- [5] 赵晶晶,张薇,张浩. 粤港澳大湾区职业教育适应性研究——基于产业分析的视角[J]. 职业技术教育, 2022, 43(12): 24-29.
- [6] 谢德新,王雅卓. 粤港澳大湾区职业教育协同发展: 现实基础、主要困境与未来展望[J]. 教育与职业, 2022(20): 30-37.
- [7] 刘学伟. 基于跨界治理理论的职教扶贫机制探索[J]. 潍坊工程职业学院学报, 2021, 34(2): 49-51+68.
- [8] 沈娟,王坤. 我国职业教育“产教融合”政策执行进展、问题及对策研究[J]. 中国职业技术教育, 2021(18): 55-64.
- [9] 申兵,赵斌. 完善区域合作型功能区协同共治机制[J]. 宏观经济管理, 2021(5): 21-27.
- [10] 章君. 新发展格局下增强职业教育适应性的重要意义与具体策略——基于职业教育功能的视角[J]. 教育与职业, 2021(12): 13-18.

## Integrated Development System of Vocational Education in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area Based on Cross-border Governance Mechanism

LIN Qi, PENG Chaolin

(School of economics, Shenzhen Polytechnic, Shenzhen, Guangdong 518055, China)

**Abstract:** The integrated development of economy and society in Guangdong, Hong Kong and Macao Great Bay area brings more opportunities. Not only the rapid economic development, but also the integration of society, humanities, science and technology has also improved the development level of the whole bay area. At the same time, the improvement of social and industrial structure also has an inevitable demand for the improvement of Inter City Vocational Education in the bay area. In terms of the economic level and cultural heritage of cities in the bay area, it is still necessary to get rid of the integration obstacles caused by the large differences between systems, culture and science and technology. Based on the theory of cross-border governance, this paper will use the cross-border governance mechanism to cross borders or departments, break through urban boundaries, break through the constraints of industry departments, and establish a super government management system of government enterprise cooperation, so as to establish cross-border cooperation institutions, multi-party cooperative governance system and common development fund needed for the integrated development and quality improvement of vocational education.

**Key words:** cross border governance; Guangdong, Hong Kong and Macao Greater Bay area; vocational education; integrated development

(责任编辑:黄亚妮)