

粵港澳大灣區高等教育合作的發展路徑

何志遠¹

摘要：粵港澳合作隨著《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的實施日益深化，粵港澳大灣區經濟實力、區域競爭力大幅提升，具國際視野的人才是國際級一流灣區所必不可少的元素，而人才培養離不開高等教育，因此，粵港澳大灣區高等教育合作具有高度戰略意義。專家學者就如何具體落實《規劃綱要》提出的“推動高等教育合作發展”課題紛紛出謀獻策，相關研究論述不斷推陳出新，為處於探索階段的粵港澳大灣區高等教育合作尋找突破點。本文認為只有從法治化角度下勾劃大灣區高等教育合作的發展圖譜，從制度上消除粵港澳三地高等教育理念的差異，方能確立全地域性視野的灣區高等教育合作意識，從而確保粵港澳大灣區高等教育合作發展在法治軌道上穩步前進。

關鍵詞：一國兩制粵港澳大灣區高等教育合作

一、粵港澳大灣區高等教育合作的內涵

作為國家在新時代重大發展戰略的粵港澳大灣區，她的建設已踏上新征程，要將大灣區打造成富生命力、創造力、最具潛力的世界級一流灣區，高等教育合作是必由之路，這是因為粵港澳三地尖端人才培養，是構建大灣區作為“國際科技創新中心”和“國際高等教育示範區”的重要後盾，因此，高等教育合作肩負著十分重要而特殊的使命。粵港澳大灣區高等教育合作，對澳門來說既是機遇，也是挑戰；一方面可以提升澳門高等教育的質量與國際競爭力，另一方面，讓澳門年青人通過接受灣區先進高等教育，拓寬人生視野，國家大局意識和愛國愛澳精神進一步提升，人心回歸這一偉大舉措指日可待。因此，粵港澳大灣區高等教育合作具有重大的政治意義。

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》²重點提及：“支持粵港澳高校合作辦學，鼓勵聯合共建

1 浙江大學法學博士，澳門學者同盟監事。

2 新華社北京2月18日電 中共中央、國務院印發了《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，並發出通知，要求各地區各部門結合實際認真貫徹落實。見 http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1. 最後訪問日期：2019年4月10日。

優勢學科、實驗室和研究中心。充分發揮粵港澳高校聯盟的作用，鼓勵三地高校探索開展相互承認特定課程學分、實施更靈活的交換生安排、科研成果分享轉化等方面的合作交流。支持大灣區建設國際高等教育示範區，引進世界知名大學和特色學院，推進世界一流大學和一流學科建設。”大灣區高等教育合作本質上屬於區域性高等教育合作，可以理解為“跨區域各高等教育合作主體基於自身或社會發展需求，整合、利用各自優勢高等教育環境和教學資源，圍繞高等教育所展開的社會活動。”³有學者將高等教育融合的戰略意義歸納為以下幾點：(1) 打造國際化人才高地 深度參與全球化競爭和“一帶一路”建設的迫切需要；(2) 激發高等教育創新動能，打造國際一流灣區的關鍵；(3) 提升港澳學生國家意識和愛國精神，實現港澳人心回歸的重大舉措。(4) 提升高等教育國際競爭力，建設世界區域性高等教育中心的戰略選擇。⁴

事實上，早在粵港澳大灣區設立前，粵港澳三地高等教育合作交流由來已久，可是，當時的高等教育合作交流由學校自身之間互相推動，在欠缺政府主導與推動的情況下，交流合作呈現碎片化現象，欠缺長遠規範，交流成效未如理想。總結過往經驗，灣區高等教育合作的發展前提是必須正視粵港澳三地的政治制度、社會文化基礎以及高等教育的學制安排等方面的差異，這些差異源於三地高等教育各自獨立、彼此平行地發展的歷史前提，進一步來說，是大灣區建設背景下探尋高等教育合作對策的現實基礎。因此，簡單追求高等教育同一化或同質化是不現實的，灣區高等教育發展應當著眼於優勢互補的融合性發展，著力統籌和協調錯位發展和協同發展，促進灣區各方通過深度合作達成高等教育資源的交流和互補、高等教育功能和結構的協同，以追求高等教育使命和價值統一為目標，建立一種共存與共贏的發展模式，務求取得合作效益最大化。

在合作意識上，首先，必須摒棄過往那種著眼於為我所用的自身利益合作心態，應本著包容開放合作的態度，在求同存異的原則下，既注重保護和鼓勵灣區的高等教育多樣性特色的同時，亦尋求灣區各方一些共同的核心價值及共同的核心利益，這是合作發展的重要基礎。因此，“異”不能理解為對立，它是發展優勢互補的前提，而更多的體現為一種包容多元性的胸襟。

此外，必須立足於全域性的戰略視野，通過政府“自上而下”的政策大力推動來優化灣區高等教育合作發展的品質和水準，在優勢互補下尋求利益的共同點，務求各方參與者都是受益者。“大灣區內有近 7,000 萬常住人口，規劃只有涵蓋更多民心、民生具體措施，令大灣區多數普通民眾能夠從中獲益，感受到規劃帶來的實實在在的好處，才能得到廣大

3 童曉暉：《地方普通高校產學研合作的高等教育創新》，《黑龍江高教研究》，2019 年第 12 期，第 31 頁。

4 陳子季：《推動粵港澳大灣區高等教育融合發展》，《學習時報》2009 年 3 月 1 日，第 3 頁。

民眾的衷心擁護和熱心參與，否則就會出現人們對灣區建設的‘冷感’。”⁵

二、粵港澳大灣區高等教育合作當下的困境與出路

不難理解目前還處於探索階段的粵港澳大灣區高等教育合作，仍面對著一些亟待突破的困難和挑戰，制度性壁壘等阻礙粵港澳高等教育合作的問題仍然突出，例如，“三地合作辦學仍以 18 年前所頒佈的《中外合作辦學條例》及《中外合作辦學條例的實施方法》為法律文件為依據，相關規定缺乏操作性與指導性。香港高校以自主管理體制為主，澳門高校在特區政府高等教育及青年發展局指導及監督下運作，而內地高校則與上級領導部門是行政隸屬關係，上述辦學條例未能充分顧及三地 辦學模式與管理體制上的較大差異，難以滿足當前粵港澳高等教育合作發展的需求，既增加了三地高校合作辦學難度，也挫傷了合作辦學的積極性。此外，人才引進程序繁複、缺乏配套優惠福利政策、優質的科研崗位經費不足等問題也導致優秀人才的流失。”⁶ 制度上的滯後導致了粵港澳大灣區高等教育合作難以形成有效對接。

為了讓美好的灣區高等教育發展藍圖得以全面落實，必須以法律作為鋪墊，為全面依法推進粵港澳大灣區高等教育融合發展打下良好的基礎。可是，考慮到粵港澳大灣區城市群建設的法律特點，高等教育發展的法治化並不是一蹴而就，歸根究底，法治化的難點在於，粵港澳大灣區的區域合作是在不同法系與法律制度下開展的，因此，區域法律衝突是法治化面臨的重大問題。“廣東省是內地法域的組成部分，實行類似大陸法系的法律制度；香港為英美法系，具有普通法傳統；澳門秉承葡萄牙法律傳統，屬於大陸法系。港澳回歸後，根據港澳基本法的規定，除列於基本法附件三的全國性法律外，其他全國性法律不在港澳特區實施，香港和澳門繼續保留原有的不與基本法相衝突的法律制度，實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。據此，港澳特區在民商事、行政管理和刑事法律方面自成獨特的法律制度，與內地法律存在全方位的法律衝突……更進一步體現為三地在立法、司法、行政與經濟管理法律制度的深層衝突問題。”⁷

在這種特殊的區域合作中，法律合作是解決區域法律衝突的唯一選項，可是，如何合作、什麼程度的合作等一系列的問題擺在我們面前，回答這些問題，不能置粵港澳大灣區的體制性特點於不顧：“一個國家、兩種制度、三個關稅區、四個中心城市”，這種世上史

⁵ 卓澤林：《粵港澳大灣區高等教育合作發展的價值與策略》，《華南師範大學學報（社會科學版）》，2020年第2期，第73頁。

⁶ 陳文理，何瑋：《粵港澳大灣區高等教育和人才合作機制研究》，《江漢大學學報（社會科學版）》，2019年第6期，第32頁。

⁷ 張淑鈚：《粵港澳大灣區城市群建設中的法律衝突與法律合作》，《港澳研究》2017年第3期，第19-20頁。

無前例的灣區設計格局，決定了灣區高等教育合作治理體系的獨特性，歸根究底，是一種“一國兩制”下兩種不同制度的地方行政區域之間的合作。因此，亟需建立一套符合灣區特質的現代治理體系，它的構建應以創制完善的法律為基礎，但必須注意的是，粵港澳高等教育合作的法律基礎，既不能單純是適用國內法或特區法律，也不是國際法或條約的關係，而是包括港澳基本法、《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》⁸、《粵港合作框架協議》和《粵澳合作框架協議》⁹等在內的一個複合制度性的規則體系。雖然上述協議或安排等以強化高等教育領域合作為目標，但內容主要以合作意向、程序性的資訊交換合作為主，具體、細則性的合作內容仍有待充實與完善。

然而，“粵港澳三地高等教育合作，依靠借鑒世界三大灣區的高等教育合作經驗恐難以生效，現有體制性壁壘較多，彼此邊界難以打開，僅僅依靠框架性合作協定，合作活力難以釋放。因此，首先就灣區高等高等教育融合發展建立工作統籌協調機制，加強灣區政府之間的協作，比如粵港澳大灣區高等高等教育合作，在一國之內仍然使用中外合作辦學條例去管理，實屬不妥。”¹⁰有見及此，粵港澳高等教育合作法治化、制度化是灣區高等教育融合是否能切實有效開展的關鍵點。“當前粵港澳高等高等教育合作存在諸多體制機制障礙，急需由中央政府以特殊的制度安排促進體制機制創新，為粵港澳大灣區高等高等教育融合發展提供政策與制度保障。”¹¹因此，為克服三地制度分歧及高等教育合作關鍵性壁壘問題，倡導全國人民代表大會根據《中華人民共和國憲法》規定，設立“粵港澳大灣區區際法律事務專門委員會”，為了有針對性地處理粵港澳大灣區高等教育合作的法律衝突與合作的

8 經第 8/2011 號行政長官公告公佈的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》經濟技術合作協議第十九條（高等教育合作）雙方同意採取以下措施，進一步加強在高等教育領域的合作：一、加強兩地在高等教育合作領域的交流與溝通。二、加強高等教育信息的交流。三、加強在培訓、考察等方面的合作。四、通過專業交流協作、舉辦研討會等多種方式加強高等教育領域的合作。五、支持內地高等教育機構與澳門高等院校在內地合作辦學，合作建設研究設施，培養本科或以上高層次人才。

9 經第 8/2011 號行政長官公告公佈的《粵澳合作框架協議》第五章第一條（高等教育培訓）一、推進高等高等教育和科研合作，建設橫琴島澳門大學新校區，澳門特區政府有關部門向就讀澳門大學等澳門高等院校的廣東學生提供獎學金。擴大互招學生規模，推動高校學分互認，共建實驗室和研究中心，打造粵澳產學研合作平台。二、推動幼兒園和中小學高等教育資源相互開放，開展教師培訓交流合作，共同研究跨境學生通關、交通等便利措施。澳門逐步對在廣東就讀幼兒園和中小學的澳門幼兒及學生提供學費津貼。三、加強職業高等教育培訓合作，共同舉辦旅遊、酒店、會展、創意設計等職業培訓項目，建立職業高等教育師資交流制度，鼓勵澳門高等教育培訓機構與廣東高等教育培訓機構合作開展職業高等教育培訓項目，全面系統地培養符合澳門和廣東產業發展需要的技術、技能人才。

10 李臣之：《粵港澳大灣區高等教育的開放與合作》，《現代高等教育論叢》2019 年第 1 期，第 5 頁。

11 陳子季：《推動粵港澳大灣區高等教育融合發展》《學習時報》2009 年 3 月 1 日，第 2 頁。

問題，可制定必要的“灣區指令”，¹² 灣區各內部法域自行把“灣區指令”轉化為各內部法域的法律，從而統一構建粵港澳區際高等教育法規體系，規範高等教育法治原則和準則，主導立法研究工作，著手制定大灣區高等教育法規，例如，《粵港澳高等高等教育合作條例》，當中規範灣區高等教育合作的原則與合作機制、教師資格互認、高等高等教育合作辦學和學分學歷互認制度，為緊密協調三地高等教育合作提供穩固的法律基礎，推進高等教育合作在法治軌道上運行。

通過政府主導的“自上而下”的推動與協調，學校、社會的配合與參與，三者之間彼此相互呼應的互動模式，形成一體化的利益共同體，實質地深化灣區高等教育合作，因此，適宜構建一個具有權威性、專業性的由政府主導的聯席合作機制—粵港澳大灣區高等教育合作發展治理委員會，成員除了灣區各區域政府外、還包括學校和社會等各方人士；這種灣區高等教育共治性的現代治理體系模式，可充分運用現代資訊技術尤其是大數據技術，促進高等教育融合發展的多樣化、便捷化、精準化。通過資源整合，形成一套“地區間政府合作 + 區域高等教育研究平台 + 基礎學校 + 社會其他高等教育主體”的區域高等教育合作治理體系，因此，將不再是簡單地由單一的高等教育行政管理部門主導，而是一種建基於地區政府間聯席合作的機制、三地學校參與區域高等教育研究平台，凸顯跨行政區的區域高等教育合作發展的科學性、研究性、規劃性、指導性，以應對當前高等教育合作中遇到的難點問題，以期“進一步促進高等教育和創新科技合作”，¹³ “實現高等高等教育與產業協同發展”。¹⁴ 此外，大灣區辦學應吸收香港在法治、機制、保障體系等方面的發展經驗，完善三地人才互認、引進、培養、交流機制建設，實現人才和市場資源的合理配置。¹⁵

12 可參考歐盟指令的立法方式 指令（Directive）是歐洲聯盟的一種成文法（歐盟法律）……指令只要求歐洲聯盟成員國達成訂明的目標，但並不限制成員國達成目標的方法（所以譯為「準則」會更貼切，事實上，“directive”在歐盟官方的德文用語裡叫做“Richtlinie”，就是準則之意）。指令可能只對某些成員國具約束力，可能是一個或者一個以上，但一般來說，除共同農業政策外，指令是針對所有成員國的。見 <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E8%81%AF%E7%9B%9F%E6%8C%87%E4%BB%A4>. 最後訪問日期：2019年4月10日。

13 焦磊：《粵港澳大灣區高校戰略聯盟構建策略研究》，《高教探索》，2018年第8期，第20頁。

14 謝愛磊、李家新、劉群群：《粵港澳大灣區高等教育融合發展：背景、基礎與路徑》，《中國高教研究》2019年第5期，第62頁。

15 商惠敏、陳相：《新常態背景下深化粵澳科技合作的戰略思考》，《特區經濟》，2015年第8期，第35頁。

三、結語

粵港澳三地高等教育合作發展，不但有利於三地文化的交流，而且為三地青年在灣區院校學習提供便利，並為他們日後就業、創業提供更多機遇。值得強調的是，高等教育發展有利於強化澳門居民的國家意識和愛國情懷，對於保持澳門特區長期繁榮穩定，實現中華民族偉大復興具有劃時代的意義。

面對粵港澳三地“一個國家、兩種制度、三個關稅區、三個法域”的特殊場景，高等教育合作面臨著前所未有的挑戰，粵港澳在政治制度、社會文化基礎以及高等教育的學制安排等方面的差異，很難在短時間內一蹴而就地完成高等教育合作。前已述及，粵港澳三地，在政治制度、行政管理法律制度都存在一定的差異，因此，在中央政府協調下，三地政府透過磋商和協調，加快構建合作機制以盡快完成頂層的法律設計，克服高等教育合作的法律技術難題。只有良好順暢的法律合作，有助於克服三地高等教育制度分歧，為高等教育融合發展的推進構建法治保障。否則，若法律合作裹足不前，最終阻礙高等教育合作發展的深化，令灣區高等教育合作流於形式，未能真正發揮實效，因此，面對粵港澳三地之間原生法律制度的差異，更必須加把勁努力推進法律合作和良性互動。

最後，灣區高等教育合作發展要取得成功，首先必須跨越粵港澳三地的體制差異和制度壁壘，其次，求同存異是合作發展的重要基礎，“這裡所說的‘異’並不就是一種對立，而更多的體現為一種多樣性。面對灣區高等教育這樣一種客觀樣態，適當的存‘異’對於推動高等教育合作發展來說，它是一種智慧、一種策略，更是一種胸懷、一種真誠、一種尊重，這對於灣區高等教育的合作發展和共同體建設尤為重要。只有適當地存‘異’，才能促使灣區高等教育合作發展減少阻抗而得以順利推進；只有適當地存‘異’，灣區高等教育的優勢互補才有可能發生，發展共同體、命運共同體才有可能真正形成。”¹⁶

16 盧曉中：《推動粵港澳大灣區高等教育合作發展的思考》，《中國高教研究》，2019年第5期。

The Development Path of Higher Education Cooperation in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

HE Zhiyuan

Abstract: With the deepening of the implementation of the “Outline of the Development Plan for the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area”, the economic strength and regional competitiveness of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area have been greatly improved, and people with international vision are the indispensable elements of the world-class first-class Bay Area, and talent cultivation cannot be separated from higher education, so the higher education cooperation in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area has high strategic significance. Experts and scholars have made suggestions on how to specifically implement the topic of “promoting the development of higher education cooperation”, and relevant research and expositions are constantly being updated, seeking breakthroughs for higher education cooperation in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, which is in the exploration stage. This paper argues that only by drawing the development map of higher education cooperation in the Greater Bay Area from the perspective of the rule of law and eliminating the differences in higher education concepts between Guangdong, Hong Kong and Macao in the system can we establish a global awareness of higher education cooperation in the Greater Bay Area, so as to ensure that the development of higher education cooperation in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area advances steadily on the track of rule of law.

Key words: One country two systems, Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, Cooperation in higher education