

協同發展視角下粵港澳大灣區的職業教育 發展：現狀、困境與對策

盧頌馨 汪 洋¹

摘要：推動粵港澳大灣區職業教育協同發展是黨中央對打造世界一流灣區提出的明確要求，也是灣區建設與發展的必經之路。粵港澳“兩種制度，三種法律體系”的複雜局面對職業教育在立法上的協同提出重大挑戰。文章梳理了粵港澳三地職業教育發展現狀及法規政策發展歷程，明確了當前灣區職業教育協同面臨著整體層面缺乏政策法規、失衡發展阻礙深度合作、教育認證缺乏統一標準的困境。要實現灣區職業教育協同共生的戰略目標，可從宏觀層面加強頂層制度設計；平衡三地資源保障地區之間、校企之間的合作黏度；加強灣區法律銜接，減少認證阻礙。

關鍵字：粵港澳大灣區 協同發展 職業教育

引言

2019年2月中共中央、國務院印發《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，提出要推進粵港澳職業教育在招生就業、培養培訓、師生交流、技能競賽等方面的合作。由此可見，“協同發展”成為實現粵港澳大灣區職業教育高質量發展的重要方向之一。²

灣區具有“一國、兩制、三稅區、三法律體系”的特殊區域特徵，粵港澳內部面臨著非常複雜的法治挑戰。一方面，粵港澳大灣區存在著法治級差現象，三地法治水準發展不一，

1 作者簡介：盧頌馨，博士，現任深圳職業技術大學教師，遼寧科技大學碩士生導師，粵港澳大灣區金融財稅化法治中心研究員，主要研究方向：粵港澳大灣區法律制度、職業教育制度。汪洋，遼寧科技大學經濟與法律學院研究生，粵港澳大灣區金融財稅化法治中心助理研究員。基金課題：(1) 2021年度廣東省教育教學改革研究與實踐課題“人工智能視閾下粵港澳大灣區高職教育機制創新研究——以法律職業教育為例”(課題編號：GDJG2021402)；(2) 2022年度新時代中國職業教育研究院重點課題“新《職業教育法》下受教育者權利的企業保障義務研究”(課題編號：SZ22B18)；(3) 2023年度學校質量工程項目“新職教理念視閾下高職院校法學專業課程思政要素體系建構問題研究——以《以刑事訴訟法》為例”(課題編號：7023310198)。

2 參見劉慧《推進粵港澳大灣區職業教育合作研究》，載《高等職業教育探索》2021年第20期，第22-27頁。

形成明顯的“木桶效應”;另一方面,由於“兩制”的關係,法治問題被裹脅在政治爭議之中,法律問題常常被政治化處理。³各區域或各城市之間要實現互動互通、互補互助的高步調協同發展,是一項不可估量的難題。

不同層次、不同領域、不同教育機構之間協同合作,共同努力為職業教育提高品質和水準而服務的教育形式有著重要意義。首先,粵港澳三地職業教育以各自出臺的法規與政策為方向標進行的摸索實踐為法規的修改與完善提供了豐富的參考材料,在實踐中發現問題、解決問題,總結經驗、提煉規律,為立法提供依據。其次,協同發展可以促進職業教育與法律的銜接和協調,從而保障職業教育的合法性和規範性。尊重法制差異,在中國國家主權管轄之下,推進彼此包容相互合作的法治一體化建設是破局的必然之路。最後,灣區職業教育在現有基礎上搭建制度銜接橋樑,以法治穩預期,固根本,利長遠。職業教育是培養能夠直接投入基礎生產的藍領工人的重要人才來源,統一粵港澳職業教育培訓及考核標準無疑降低了三地人才交流的門檻障礙和溝通成本,有利於打造富有活力、能夠引領經濟與社會創新的灣區。

一、職業教育協同發展的內涵

粵港澳大灣區職業教育協同發展就是廣東、香港、澳門三地在職業教育領域加強合作,通過資源共用、互幫互助、協同創新等方式推進職業教育的改革和發展,打造高素質、多元化的職業教育體系,為大灣區的經濟發展和人才培養提供強有力支持的教育發展模式。

職業教育協同是教育制度中各要素的整體協同。協同發展的主體是系統中的各個子系統或要素,在粵港澳大灣區職業教育協同發展系統中表現為學生和教師。協同發展的過程是系統中各子系統或要素相互作用的過程,教育體制協同是教育體系平穩運行的保障,涵括了教育機構與教育規範。協同的目的是優化整體系統的結構與功能,使其從無序狀態逐漸發展為有序狀態。⁴教育評價是對協同系統優化與有序程度的評判,是協同系統的內部運行保障。職業教育協同是跨界的協同,是教育與產業、學校和企業、工作和學習的協同,產教融合、校企合作是職業教育的基本培養制度。協同就是要求職業教育形成“政府統籌、分級管理、地方為主、行業指導、校企合作、社會參與”多主體治理體系。⁵

3 參見葉海波《推進粵港澳大灣區法治一體化建設》,載《大公報》2023年1月6日,第A10版。

4 參見劉永振《論系統的協同作用》,載《中國社會科學》1985年第二版,第119-131頁。

5 參見曹曄,閔子靖《新時代現代職業教育的新格局與新目標》,載《職業技術教育》2023年第4期,第44卷,第6-11頁。

二、粵港澳大灣區職業的發展現狀

（一）理論研究

圍繞著粵港澳大灣區職業教育的協同發展、共生合作，學者們選取了多種研究理論，提出了豐富的研究方法。安冬平（2019）採用了三重理論來分析粵港澳大灣區職業教育合作發展的動態系統。⁶李妮（2020）選取了資源依賴理論，從組織間關係的角度研究粵港澳大灣區職業院校進行跨域校際合作的可行性。⁷李小魯（2021）採納了“整體合作”的職業教育生態理念，借此考量粵港澳大灣區職業教育的未來發展新方向。⁸江雪兒和陶紅（2022）選取了共生理論，在粵港澳大灣區高等職業教育資源整合分析框架中闡述了共生單元、共生關係、共生環境、共生介面四層分析邏輯。⁹許建領和何偉光（2022）從強制權威、代理權限、相互約束契約、網路嵌入性四種治理機制研究粵港澳大灣區職業教育的產教融合。¹⁰

對於粵港澳大灣區職業教育的協同發展模式和方向，學者們從具體舉措和宏觀角度提出了諸多發展可能性。在具體舉措方面，常莉俊、何建華和辛占華（2021）對粵港澳大灣區高等職業教育的協同發展提出打造粵港澳大灣區高等職業教育特色實訓基地與職教園區的構想。¹¹趙晶晶、張薇和張浩（2022）提出增強適應性是職業教育生存和發展的基礎，打造結構合理的人才隊伍做支撐，發展與城市群產業相適應的職業教育。¹²趙晉芳（2022）主張在政府層面、高職院校主管部門層面給予政策支持。¹³從宏觀層面角度，林奇和彭朝林（2022）提出通過建立宏觀協調小組、設立合作發展基金、促進區域內教育資源共建共用等方式推動粵港澳大灣區職業教育的融合發展。¹⁴謝德新和王雅卓（2022）提出要優化發展策

6 參見安冬平《粵港澳大灣區職業教育合作發展的理論邏輯構建》，載《職教論壇》2019年第9期，第147-151頁。

7 參見李妮《多層級治理框架下的粵港澳大灣區職業教育合作體系研究》，載《教育與職業》2020年第18期，第20-26頁。

8 參見李小魯《“十四五”期間粵港澳大灣區職業教育創新發展展望》，載《武漢職業技術學院學報》2021年第4期，第9-13頁。

9 參見江雪兒，陶紅《共生視角下粵港澳大灣區高等職業教育資源整合的現實困境與路徑選擇》，載《職業技術教育》2022年第43期，第30-35頁。

10 參見許建領，何偉光《粵港澳大灣區職業教育產教融合的治理機制創新探究》，載《高等工程教育研究》2022年第3期，第160-165頁。

11 參見常莉俊，何建華，辛占華《粵港澳大灣區高等職業教育協同發展的實現路徑》，載《河北職業教育》2022年第2期，第23-27頁。

12 參見趙晶晶，張薇，張浩《粵港澳大灣區職業教育適應性研究——基於產業分析的視角》，載《職業技術教育》2022年第43期，第24-29頁。

13 參見趙晉芳《粵港澳大灣區職業教育比較分析》，載《廣東輕工職業技術學院學報》2022年第21期，第51-55頁。

14 參見林奇，彭朝林《粵港澳大灣區職業教育的融合發展——基於跨界治理機制》，載《深圳職業技術學院學報》2022年第6期。

略、整合區域發展思路、優化創新頂層設計。¹⁵ 陳政雄（2022）提出了提速職業教育結構調整、強化產業協同集聚、優化職業教育佈局、促進創新引領等方面政策建議。¹⁶ 湯婷婷和向明潔（2023）進一步探討了現有的職業教育戰略聯盟的優化方向和改良舉措。¹⁷

（二）廣東省職業教育發展情況

	中等职业学校	高职（专科）学校	本科层次职业学校
学校数	382 所	93 所	22 所
招生数	33.60 万	39.73 万	6388
在校生人数	90.30 万	125.41 万	1.91 万
教职工人数	5.72 万	6.15 万	2763
专任教师数	4.49 万	4.67 万	2258
生师比	20.1	26.85	8.46

圖 12017-2021 年廣東省職業教育相關數據統計圖

因廣東省珠三角核心區九個城市的職業教育相關政策與廣東省整體規劃保持一致，文章選取廣東省整體職業教育相關數據進行分析。

截至 2022 年 3 月，中等職業學校、高職（專科）學校、本科層次職業學校的備案登記數分別為 382 所、93 所、22 所。2021 年廣東各階段職業教育的招生數、在校生人數、教職工人數、專任教師數、生師比見表 1。根據廣東省教育廳網站公開數據統計（將技工學校納入職業教育的考察範圍），選取 2017 年至 2021 年連續五年的數據進行動態觀察，見圖 1。

中等職業教育和技工學校的學校數量整體上均呈下降趨勢，但中等職業教育的降幅明顯高於技工學校，從 2017 年的 459 所到 2021 年的 382 所，減少了 16.8%。技工學校的招生數呈逐年上升趨勢，從 2017 年的 18.884 萬人到 2021 年的 21.9396 萬人，增加了 16.18%；中等職業教育的招生數在 2018 年顯著減少後緩慢提升，到 2021 年時較五年前增長 4.25%。在校生人數變化趨勢與招生人數保持一致，但在教育事業發展統計公報中未體現的畢業生數，通過政務公開數據查詢發現其變化情況與招生數、在校生數的變化趨勢出現較大差異。中等職業教育雖然招生數在增加但畢業生數卻在逐年減少，五年來減少 23.90%；技工學校畢業人數自 2020 年也出現大幅下跌，其年跌幅達 16.72%。教職工人數與專任教師數的變化情況保持一致。技工學校的兩種數據呈持續上升態勢，中等職業教育則連續三年下降，直至 2020 年才有所提升。

15 參見謝德新，王雅卓《粵港澳大灣區職業教育協同發展：現實職業、主要困境與未來展望》，載《教育與職業》2022 年第 20 期，第 30-37 頁。

16 參見陳政雄《“十四五”時期“雙高計畫”下粵港澳大灣區職業教育振興發展的創新舉措》，載《太原城市職業技術學院學報》2022 年第 5 期，第 33-35 頁。

17 參見湯婷婷，向明潔《粵港澳大灣區職業教育戰略聯盟建設：基本現狀、實踐困境與優化路徑》，載《中國職業技術教育》2023 年第 1 期，第 70-75 頁。

（三）香港地區職業教育發展情況

時間	法規政策	主要內容
2010	《職業資格框架》	旨在建立職業資格的標準和評估體系，提高職業教育的質量和水平。
2014	《職業教育及培訓基金條例》	設立職業教育及培訓基金，用于支持職業教育和培訓的發展，規定了職業教育和培訓的管理、監督和評估等方面內容，加強了職業教育的監管和規範。
2015	《香港特別行政區2015-2016年度施政報告》	提出了加強職業教育的措施，包括增加職業教育的招生名額、提高職業教育的質量和水平等。
2016	《職業教育及培訓局條例》	設立職業教育及培訓局，負責職業教育和培訓的規劃、發展和監管。
2017	推出“職業教育及培訓發展基金” 《職業教育及培訓局條例》 修訂	旨在支持職業教育和培訓的發展，提高香港的人力資源素質和競爭力。 進一步加強了職業教育和培訓的管理。
2018	《香港特別行政區職業資格框架（第二版）》	進一步完善了職業資格的標準和評估體系，提高了職業教育的質量和水平。
2019	《職業教育及培訓政策綱要》 《職業教育及培訓局條例》 修訂	提出了加強職業教育的措施，包括增加職業教育的招生名額、提高職業教育的質量和水平等。 進一步完善了職業教育和培訓的管理。
2020	《香港特別行政區2020-2021年度施政報告》	提出了加強職業教育和培訓的措施，包括增加職業教育和培訓的資源和機會，提高職業教育和培訓的質量和水平。

表 2 香港職業教育法規政策發展歷程

香港的職業教育法規政策發展歷程可以追溯到 20 世紀初。在此之前，香港的職業教育主要是由私人機構提供的，政府的干預非常有限。1950 年代，香港政府開始推動職業教育的發展，成立多所職業學校和技術學院以提供各種職業培訓課程。1982 年，香港政府成立職業訓練局，實行全面的職業專才教育培訓制度，以彌補當地的職業人才需求。1990 年代，香港政府開始推行“學歷與技能並重”政策，將職業教育與高等教育並列，提高職業教育的地位和品質。2000 年代，香港政府進一步加強職業教育的發展，成立了職業資格局，推行職業資格認證制度，提高職業教育的認可度和就業競爭力。目前，香港的職業教育法規政策已經比較完善，包括《職業教育條例》、《職業資格框架》、《職業資格認證制度》等，詳細的法規政策變化歷程可見表 2。

（四）澳門地區職業教育發展情況

澳門地區由於歷史原因早在 1966 年適用《經濟社會與文化權利的國際公約》中就已涉及職業教育的相關規定，此後又先後提出第 1/81/M 號法令、第 5/88/M 號法律、第 57/88/M 號法令、第 15/89/M 號法令，均已被廢止。文章選取澳門回歸後自 2000 年起，相關職業教育法規政策變化進行研究。2010 年後澳門特別行政區政府逐步建立了職業教育品質發展體系，見表 3。總體來說，澳門的職業教育法規政策發展歷程經歷了從無到有、從初步建立到逐步完善的過程，為澳門的職業教育發展提供了堅實的法律和政策保障。澳門於 2001 年在歐盟專家協助下開發了職業技能認可基準（MORS），歷時逾 20 年的發展，2021 年澳門職

業技能認可基準（MORS）正式被納入粵澳“一試三證”專案，現已陸續制定17個工種的技能標準。

时间	法规政策	主要内容
2010	《澳门特别行政区职业教育质量评估办法》	规定了澳门特别行政区职业教育质量评估的基本原则、评估内容、评估程序和评估结果的使用等，为提高职业教育质量提供了保障。
2011	《澳门特别行政区职业教育学历证书管理办法》	规定了澳门特别行政区职业教育学历证书的颁发、管理和使用等，为职业教育学历证书的规范化管理提供了依据。
2014	《国家职业教育改革实施方案》	提出了职业教育改革的总体目标、重点任务和政策措施，明确了职业教育改革的方向和重点，为职业教育的改革提供了指导。
2015	《职业教育质量提升行动计划》	提出了职业教育质量提升的目标、任务和措施，明确了职业教育质量提升的重点和方向，为职业教育质量的提升提供了指导。
2016	《澳门特别行政区职业教育发展规划（2016-2025年）》	提出了澳门特别行政区职业教育发展的总体目标、发展方向、重点任务和政策措施等，为澳门特别行政区职业教育的发展提供了指导和支持。
2017	《职业教育教师队伍建设规划》	提出了职业教育教师队伍建设的目标、任务和措施，明确了职业教育教师队伍建设的重点和方向，为职业教育教师队伍建设提供了指导。
2018	《职业教育人才培养质量提升行动计划》 《澳门特别行政区职业教育培训补贴办法》	提出了职业教育人才培养质量提升的目标、任务和措施，明确了职业教育人才培养质量提升的重点和方向。旨在鼓励企业和个人参与职业教育培训，提高职业教育的实效性。
2019	《职业教育学科建设规划》 《澳门特别行政区职业教育发展规划（2019-2022年）》	提出了职业教育学科建设的目标、任务和措施，明确了职业教育学科建设的重点和方向。提出了澳门职业教育的发展目标和重点，包括加强职业教育与产业融合、提高职业教育质量、推进职业教育国际化等。
2020	《澳门特别行政区职业教育教师管理办法》	旨在规范澳门特别行政区职业教育教师的管理，提高职业教育教师的素质和水平。

表3 澳門職業教育法規政策發展歷程

三、粵港澳大灣區職業教育區協同發展的困境

（一）整體層面缺乏政策法規

三地近年來均制定了本土化的職業教育發展條例及規劃，但區域性的法規政策適用範圍有限，缺乏國家頂層設計無法協調三地職業教育的聯合共振發展。對於灣區合作交流過程中暴露的機制障礙、行政壁壘，亟需國家層面的頂層設計和戰略規劃。

粵港澳大灣區職教的協同發展離不開以政府為主導、跨省市級別的協會或聯盟指導、高校的參與和社會的支持，也就是需要協同體系中各要素通力配合，這種人員調動和活動組織力需國家層面進行制度干預，以戰略規劃推動灣區職業教育協同發展。如果不能將聯動合作上升到制度化、法制化的合作層面，灣區內職教的產教融合品質勢必受限，三地職業院校與工業、產業、研發、應用之間的融合與協同也會滯後。目前城市間因體制形成的邊界難以打破，職教發展緩步探索，未能充分釋放協同互助活力，稅制衝突、出入境不便、

公共交通等服務銜接不足等現實問題尚未有效解決。

（二）失衡發展阻礙深度合作

三地職業教育資源不平等，灣區職業教育在“經費”與“規模”兩大指標上均面臨失衡處境。2022年4月20日，新的職業教育法修訂通過，並於2022年5月1日正式實施。新《職業教育法》中提出要“統籌推進職業教育與普通教育協調發展”，這意味著國家致力於改變當前職業教育改革發展中的規模結構、經費結構和各地發展不協調的現象。通過整理廣東省教育廳政務公開中發佈的部門預算，可以發現2023年普通教育預算支出1010萬元，職業教育預算支出590萬元；相比2022年普通教育預算支出10萬元，職業教育預算支出490萬元，普教與職教的經費撥款都有所提高，但職教的擴張規模遠不如普教。在規模上，大灣區城市群在職業教育方面資源較為豐富，但粵港澳三地落地合作專案仍然較少，根據教育部“中外合作辦學監管工作資訊平臺”公佈的高等專科教育中外（含港澳臺）合作辦學情況，廣東合作辦學專案共57個，其中多為與澳大利亞、加拿大等國的高等專科合作專案，與港澳合作的備案專案較少。

时间	广东院校	香港合作方	项目
2022. 6	佛山顺德职业技术学院	香港职业训练局	开展新能源汽车技术专题在线培训
2022. 6	深圳信息职业技术学院	香港都会大学李嘉诚专业进修学院	学前教育协同创新中心交流活动
2022. 6	广东体育职业技术学院	香港赛马会	签署“校企合作培养赛马人才专案”战略合作框架协议
2021. 11	广州市交通运输职业学校	香港中华煤气有限公司、港华燃气投资有限公司广州分公司	合作开展技术技能培训
2021. 10	深圳信息职业技术学院	香港都会大学	签约教育合作备忘录
2021. 10	深圳职业技术学院	香港希玛国际眼科医疗集团	共同成立与建设“深圳职业技术学院·希玛眼视光学院”
2021. 10	驻马店职业技术学院	香港高等科技教育学院	就开展3+2专升本、3+2+1专本硕连读项目达成合作意向
2021. 9	广州涉外经济职业技术学院	香港都会大学	共同举办全日制“3+1”粤港澳合作办学项目
2020. 12	深圳职业技术学院	香港职业训练局	签署合作框架协议；召开粤港澳大湾区职业教育合作工作小组第三次会议
2020. 1	广州市铁路职业技术学院	港铁学院	签署合作备忘录，共建共享实训场所

表 4 2020年-2022年粤港澳地职业教育合作专案表

合作過程中存在的壁壘進一步阻礙了職業教育資源優勢互補。由於三地的實際權力不對等，導致參與主體之間不對等狀況時有出現。香港、澳門資本進入廣東參與投資辦學時，需要同時滿足廣東省的相關政策和屬地政府部門的要求。大灣區內不同參與主體進行跨區域聯合辦學，往往需要找不同的行政機構協調相關事宜，這加大了合作辦學主體的協調難度。

粵港澳三地管理體制不同，職業教育觀念也存在諸多差異。在合作辦學的過程中，有時也會出現檔審批延遲等特殊狀況，在一定程度上影響了合作辦學主體的積極性和合作的有效性。

已有的合作也多屬民間層面合作，缺乏政府主導的合作平臺。目前由職業院校牽頭，已成立了粵港澳大灣區職業教育產教聯盟等多個大灣區職業教育產教合作、校校合作平臺。但是，現有平臺主要是由三地院校自發組建的，在 2020-2022 年間粵港兩地職業院校部分合作專案中兩地合作交流形式多為院校間教學培養聯合互動、校企間搭建實訓場所等，見表 4。¹⁸ 整體來看，職業教育合作缺乏政府層面的引領和指導，以職業院校和企業私下合作為主流，合作的形式鬆散，深度、廣度受限，合作發展動能較弱，尚未形成有效合力。

（三）教育認證缺乏統一標準

職教的合作發展專案停留在淺層，灣區內人才共用和跨境執業存在障礙。國家在“十三五”規劃中提出深化內地與港澳合作、推動粵港澳大灣區建設，政府及教育主體已經自發開展了一定程度的交流及資源共用，但仍存在諸多交流認證障礙，如深圳等地與港澳職業資格資質認證體系差異較大，區域間職稱資格資質互認普遍缺乏政策支撐；人才引進政策繁瑣，缺乏統一協調平臺；資訊公開透明度不足，辦理流程和所需材料查閱管道較少且資料較為分散，整合度不足等問題。

大灣區內部缺乏專門性和針對性的職業教育交流互認政策。雖然國家層面的職業教育政策相繼出臺為大灣區職業教育奠定了重要的制度基礎，但基礎落實階段仍缺少具體的政策指引，包括區域協同合作、產業分工與佈局、跨區域制度差異的彌合、學歷互認等方面。

粵港澳三地間沒有相關的職業教育跨境協調機構。職業教育制度合作由來已久，但政府間的合作形式較為單一，目前中央和地方層面都成立了粵港澳大灣區建設領導小組，區域內有效的協調機制仍在探索中，在職業教育領域尚未構建起統一的領導組織或協同機構。

四、促進粵港澳大灣區職業教育協同發展的建議

國際三大灣區的相關經驗表明，推進職業教育域內合作可以分為三個模組。首先是政府根據經濟社會發展的需要，不斷調整職業教育的政策法規；其次是校際間通過簽署保證錄取的轉學協議等形式，形成較為緊密的組團式互動關係；最後還有專責的管理協調機構或民間組織進行經營和居中協調。我國要打造一流灣區可參考三大灣區的成功經驗。

18 聚焦职教：《與香港同合作、共發展，內地職業院校校長顯擔當！》，载搜狐网，https://www.sohu.com/a/562877266_214420，刊载日期 2022 年 07 月 01 日。

（一）宏觀層面加強頂層設計

國家的頂層設計是大灣區經濟社會發展的權威性保障和根本性支撐。在科學、完善的頂層設計框架之下，只有兼具功能性與制度性，才會有更廣闊的發展空間。加大對大灣區職業教育合作的政策支持力度，提請國家相關部委牽頭，聯合粵港澳三地政府，圍繞推進大灣區職業教育合作制訂專門的合作辦學條例、學生交流管理條例等政策法規，加強政府間協作，同時重點解決影響合作交流的制度障礙。

從整體立法層面上可分為以下步驟，一是通過中央立法明確並擴展中央與粵港澳大灣區地方政府之間的實權劃分範圍；二是通過大灣區協商立法，構建大灣區內經濟行政主體平等高效的議事機制；三是通過立法司法途徑構建大灣區立法互信與司法機制；四是構建有關大灣區區域立法高度授權機制；五是構建粵港澳大灣區靈活多樣的區域協同立法機制。

從局部的職業教育領域立法來看，首先，在大灣區建設領導小組之下設立職業教育領導小組，主要負責統籌規劃大灣區職業教育發展，擬訂相關政策、措施和工作計畫，協調解決發展過程中遇到的相關問題，為職業院校所需人才和資金提供支持，督查有關政策措施的落實，並對職業院校的整體辦學情況進行評估考核等。

其次，協商制定大灣區職業教育的法律法規和相關政策。政府的統籌規劃是大灣區職業教育協同發展的指路標，我國政府部門作為國家公共利益的代表，對職業教育發展發揮著重要的宏觀調控作用。因此，在現有國家職業教育政策的職業上，應由國務院或國家相關部委牽頭，大灣區三地政府參與，大灣區職業教育領導小組監督，擴大政策的制定範圍，形成相關政策，制定相關法律法規。通過法律手段，明確各有關主體的職責，建立相應的獎勵和懲罰機制，為職業教育產教融合、校企合作的體制機制提供法律和政策保障，為加快推進大灣區職業教育一體化、形成大灣區職業教育協同發展提供解決方案。

最後，構建與大灣區職業教育協同發展政策相適應的配套政策體系，明確大灣區職業教育資源共建共用、人才共育共用等方面政策目標，以及推動目標實現的政策工具、保障機制和主要路徑，尤其在經費保障制度，包括經費籌措、經費使用、管理辦法、資訊公開等方面形成規範化、程式化和制度化的規定。

（二）平衡資源保障合作黏度

從“經費”與“規模”的角度，資源分配要做到協同就要聯動調配資源，保障灣區內各城市的職業設施、教育教學理念的均衡發展。為了打破原有行政和區域邊界，可以探索由教育部與三地政府搭建協同聯動機制，面向區域職教的發展戰略問題和綜合性的重點教育專案，實行全過程的共建共管，以此來指引整個大灣區內職教的機會共用、資源共用、利益共用，從而對重大問題和改革試驗起到穩妥可靠的支撐作用。

面對職業教育協同發展過程中三方主體不對等、程式協調難等問題，粵港澳大灣區可選擇性地借鑒國際跨區域協同合作經驗。目前我國的區域合作組織建設更多屬於實踐探索，

過程中存在法治程度或水準不高、中央提供的組織法資源嚴重不足等困境。例如，區域合作組織按需要通過行政審批設立，而不是根據法律設立。區域合作組織與合作方相關的行政機關之間，尤其是與人大之間的關係也缺乏規定。反觀法國和日本的城市聯盟，都設有管理協調結構，具有法律規定依據。所以大灣區可以借鑒法國和日本的合作組織法的相關經驗。組織法機制並不是互相排斥的，而可以同時運用。

現有合作模式多局限於淺層，職教要進一步實現產教融合，提升與經濟發展的深入對接，就要解決職教的就業問題。借鑒歐盟經驗，大灣區可以搭建職教合作發展基金，資助灣區城市解決因資源稟賦造成的職教水準不均衡的問題，避免各城市的“合作博奕”失敗。職教協同發展還需要政府等各職能部門的持續性投入，按照跨界治理理論，這也是打破區域職教不平衡的重要舉措之一。合作發展基金可以支持相對落後的灣區城市開發和發展職教職業設施建設，資助職業學校師資培訓及教學資源採購，鼓勵職業院校與其他職業院校、企業或科研機構進行跨區域交流與合作。合作發展基金的配置需要不同區域的配套政策，為受資助方設置相應門檻。具體到職教職業建設方面，合作基金應以專案為導向進行運作，調動各方積極性，如鼓勵粵港澳大灣區 11 市的高校聯合資助，合作開發課程等。同時，學習歐盟職教一體化、長三角職教融合的先進經驗，對接以上地區的優質職教資源與標準，在自願、協商和共用的原則上，鼓勵政府和職業院校之間的合作。

（三）法律銜接減少認證阻礙

從法律角度看，職業教育要實現人才共用，灣區要化解跨境執業認證困難可採取區域示範法。以“區域性”為示範法的核心內容，在不改變灣區現有法律制度的基礎上促進大灣區民商事法律趨同，降低校企合作、異地求職的法律門檻。借鑒粵港澳大灣區不同法域的民間法或習慣法，考察灣區區域經濟一體化的特殊需求，滿足香港和澳門的現實需要。參考借鑒英國律師執業資格轉化考試的經驗，灣區可以設立粵港澳地區特殊法律資格認證體系，促進粵港澳三地法律職業資格的相互開放。同時，完善考核形式及內容，並同步設立相關的配套制度，形成一套法律職業資格認證體系，以保障提供的法律服務品質水準。總體來看，職業教育的就業難題一方面要推動產業政策法治化來解決前置性問題，另一方面要加強對政策落實的審查強度和審查機構的權威性調查。

積極構建第三方調解機構調解制度，健全交流互認政策。在 2023 年 4 月最新發佈的粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例中，前海成功實現了跨境商事法律規則機制的對接，該案例採取“一個突破，兩個支撐，三方聯動”的創新方式有效促進了與港澳司法的深度交流。¹⁹ 職業教育的法律銜接可參照此成功案例，運用特區立法權出臺職業教育合作條

19 读创：《首批粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例發佈，前海首創案例入選》，见广东深圳商報官网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1762483475705553047>，刊载日期：2023年04月07日。

例，允許異地校企當事人選擇合同適用的法律，突破《涉外民事關係法律適用法》需合同具有涉外因素方可適用域外法的規定；積極構建第三方調解機構調解制度，目前港澳律師已經實現在大灣區內地九市便利執業，可以邀請取得大灣區律師執業證書的港澳律師參與兩地校企合作專案，啟動建設港澳律師深圳執業服務中心，雙向激勵大灣區律師到廣東執業。三地法律部門要緊緊圍繞深入推進粵港澳大灣區建設的部署，不斷完善法律服務“一事三地”、“一策三地”、“一規三地”的多樣化實現形式，進一步深化三地法律服務領域合作，著力打造大灣區法律服務品牌，以高質量法治服務保障粵港澳大灣區職業教育的協同發展。

推動多方參與，共同構建第三方資格認證協調機構。用好深圳綜合改革試點政策，深化人才資質資格互認改革。積極協調各行業主管部門擴大港澳專業資質認定範圍，力爭更多境外職業資格納入《執業認可清單》。同時，探索制定大灣區人才資質資格認證管理辦法，儘快突破粵港澳三地專業資格互認的體制機制障礙。2022年年初，澳門旅遊學院成立了由學院導師和粵澳業界代表共30人組成的專家小組，共同研發新的大灣區職業技能評定標準，該專案涵蓋了餐廳服務員、前廳接待、廚師等基礎行業。第三方資格認證協調機構的籌建可以參考這一模式，由培養職業教育學生的院校牽頭，邀請粵港澳相關行業領域的、富有長期工作經驗或行業標準檢測經驗的專業人士共同制定灣區職業技能評定標準。在後續培養過程中，已在認證機構備案通過的職業均可設置三地通行職業認可證書，由認證機構簽發合格證書。

五、結語

在兩種制度、三種法律體系的背景下，粵港澳大灣區職業教育的改革之路面臨著遠超教育領域內部調節優化的複雜系統。推動灣區職教協同發展既是服務於國家戰略的應然之策，也是大灣區公共事務治理的必由之路，更是大灣區職業教育高質量發展的題中應有之義。在大灣區獨特區情的前提下，三地政府、職業院校、社會企業各方主體環環相扣，構成了一個複雜而龐大的系統。要想在實踐中實現協同發展的制度優勢最大化，就要使大灣區職業教育內部子系統有序運行，才能為職業教育培養真正滿足社會需求高素質技術人才，才能將協同發展帶來的資源效益最大化，才能將大灣區建設成為國際一流灣區和世界級城市群。

The Development of Vocational Education in the Guangdong- HongKong-Macao Greater Bay Area from the Perspective of Collaborative Development: the Current Situation, Dilemas and Countermeasures

Lu Songxin Wang Yang

Abstract: Promoting the coordinated development of vocational education in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area is a clear requirement put forward by the Party Central Committee to build a world-class Bay Area, and it is also the only way for the construction and development of the Bay Area. The complex situation of “two systems, three legal systems” in Guangdong, Hong Kong and Macao poses major challenges to the coordination of legislation in vocational education. This paper sorts out the development status of vocational education in Guangdong, Hong Kong and Macao, as well as the development process of laws and policies, and clarifies the current difficulties faced by vocational education coordination in the Bay Area as a whole, lack of policies and regulations at the overall level, imbalanced development hinders in-depth cooperation, and lack of unified standards for education certification. To achieve the strategic goal of synergy and symbiosis of vocational education in the Bay Area, the top-level system design can be strengthened at the macro level; Balance the cooperation between resource protection regions and schools and enterprises in the three places; Strengthen legal convergence in the Bay Area and reduce barriers to certification.

Key words: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; Synergistic development; Vocational education