

# 粵港澳大灣區高等教育合作研究述評：基礎、制約和應對策略

陳子夏\* 鄞益奮\*\*

2019年2月18日，國家正式發布《粵港澳大灣區發展規劃綱要》。粵港澳大灣區作為國家發展戰略正式進入落實建設階段，也迅速成為學術研究的熱點。圍繞粵港澳大灣區的高等教育合作，在不同議題、不同範疇逐漸呈現多項研究成果。粵港澳大灣區內包括廣州、深圳、珠海等九個城市，以及香港和澳門兩個特別行政區，整體經濟、社會、文化發展水平較高，以廣州、深圳、香港、澳門為核心，擁有媲美世界一流水平的高等教育資源。在大灣區整體發展驅動下，大灣區高等教育的合作尤其值得探討和思考。結合對近年文獻研究的整理和綜述，本文試圖對粵港澳高等教育合作的基礎和困境進行梳理，並指出粵港澳高等教育合作的應對策略。

## 一、粵港澳大灣區高等教育合作的基礎

粵港澳大灣區概念的提出，為大灣區高等教育合作提供了更具體的區域發展目標、更有力的合作驅動因素和更創新的制度政策環境。對比內地其他區域來說，粵港澳大灣區具有相對開放的學術環境，與國際接軌的教學模式，區域發展具有共同利益，高等教育合作具有扎實基礎和創新前景，有望成為國家乃至全球的合作典範。粵港澳大灣區的高等教育合作並非僅僅始自當下，而是具有深厚的歷史脈絡與現實基礎。地域彼此相鄰、文化相通及交流頻繁、社會交

---

\* 澳門理工大學人文及社會科學學院公共政策博士生。現任澳門大學策略及規劃辦公室事務主管。

\*\* 北京大學管理學博士，現任澳門理工大學社會經濟與公共政策研究所所長，客座副教授。

往密切等因素，為粵港澳三地高等教育的聯繫與協作創造了條件。從歷史視角看，改革開放四十多年來，粵港澳大灣區高等教育合作是伴隨着粵港澳的區域合作發展而逐步開展的。有學者以改革開放至今為時間線，把粵港澳高等教育合作的歷程分為以人才培養為抓手的初步探索階段，以政策保障為動力的廣泛發展階段和以機制創新為抓手的深化拓展階段。<sup>1</sup> 具體而言，大灣區高等教育合作的基礎主要有以下四點：

一是以“一國兩制”為核心的政治基礎。香港和澳門實行“一國兩制”制度，對於粵港澳三地合作來說，是一項非常獨特和強大的政治制度優勢，有利於在三地的比較優勢上作出突破創新。港澳回歸以來，在粵港澳區域一體化的深化建設下，國家戰略層面包括 2009 年《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020 年）》、2019 年《粵港澳大灣區規劃發展綱要》的發布，為大灣區合作提供了引領及方向。“一國兩制”制度在港澳的深化落實，是粵港澳高等教育合作最為突出的節點，令粵港澳高等教育合作從早期民間自發、零散的模式，逐步轉向具可持續性、多元性，以及常態化、機制化的模式。

二是以高水平區域經濟發展水平為特徵的經濟基礎。粵港澳大灣區資源稟賦優厚、產業結構完善、經濟總量和發展質量在全國乃至全球均具有比較優勢。2021 年大灣區經濟總量約 12.6 萬億元人民幣，<sup>2</sup> 佔全國經濟總量的 11%。大灣區城市群已經形成具有集群化、規模化特徵的產業結構，產業升級不斷加速，科技創新能力也在逐漸增強。2021 年世界知識產權組織發布的全球創新指數顯示，大灣區“廣州—深圳—香港—澳門”科創走廊成為僅次於東京—橫濱之後排名全球第二的科創集群。<sup>3</sup> 大灣區的經濟發展優勢為區域內高等教育包括學科體系建設、產學研合作、交流合作模式提供重要資源及目標導向。

三是以嶺南文化為主流的文化基礎。從粵港澳三地的文化傳統、語言習慣、地緣關係等上來看，均屬於嶺南文化圈層。改革開放以來，廣東與港澳地區在經濟、社會、文化等多方面有了更加深入和頻繁的合作互動，令粵港澳三地文

---

<sup>1</sup> 李晶：“改革開放四十年來粵港澳高等教育合作的回顧與前瞻”，《現代教育論叢》，2019 年第 5 期，廣州，第 42-48 頁。

<sup>2</sup> “2021 年大灣區經濟總量約 12.6 萬億元”，2022 年 4 月 20 日，參見中國政府網 [http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/19/content\\_5686159.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/19/content_5686159.htm)。

<sup>3</sup> “陳文玲：加快把粵港澳大灣區打造成世界級創新平台和戰略高地”，2022 年 7 月 22 日，參見廣東省粵港澳合作促進會網站 <http://www.ygacjh.org.cn/Item/3115.aspx>。

化的同質性有了更深刻的體現，並且有相互融合的趨勢。對於大灣區而言，構建一個以大灣區文化為依歸的共同體，需要高等教育在促進地區文化認同上功能的發揮。可以說，區域文化的趨同和融合，為三地高等教育的合作提供重要支撐。

四是以多元的高等教育體系為支撐的實踐基礎。粵港澳大灣區集聚超過140所不同類型的高等院校。從現狀對比來看，現時學術界有較為一致的共識，認為粵港澳三地的高等教育發展現狀具有明顯的互補性。廣東省高等教育規模龐大、體系完整，體制上行政色彩相對較濃，辦學自主性相對局限；香港高等教育發展水平較高，國際化程度高，形成較為獨立自主的高等教育生態系統，與西方國家高等教育發展體系較為接近；澳門高等教育近年發展較快，具有國際化特色和地方發展特色，但長期受限於生源不足、空間資源不足等制約。儘管如此，大灣區整體上還是呈現出一個較為完整的、相對開放、體制多元的高等教育體系。經過多年的發展，三地高等教育合作現時在聯盟建設、合作辦學，人才聯合培養，共建科研平台、人員交流，培訓合作和技術支持等方面，逐步積累了具長期性、主動性和多元化的合作實踐基礎。

## 二、粵港澳大灣區高等教育合作的制約

學術界對大灣區高等教育發展面臨的困境、挑戰、障礙等有較多的討論。而這也是開展對大灣區高等教育合作的首要關注點。學者們普遍認為，制度差異成為大灣區高等教育合作的關鍵和核心。制度差異主要包括兩個層面：

一是“一個國家、兩個制度和三個獨立關稅區”的制度差異。除了國家主權一致性之外，粵港澳三地在政治、經濟、法律等方面都不同程度地存在差異。除了這個無形的制度屏障，三個地區還涉及了中央與地方、省份與特別行政區等較為複雜的行政關係。港澳對於內地來說仍然是屬於境外地區，制度的壁壘使得人才、資金、機構、項目等要素無法實現有效流動。制度環境加之大灣區內不同主體固有的利益競爭，從而令不同層面的合作開展均存在眾多壁壘。值得注意的是，過去存在因制度差異而產生的科研項目經費跨境使用、科研儀器設備入境關稅、生物樣本過境障礙等不利於粵港澳三地科研合作的問題目前已透過政策完善逐步獲得解決。然而，政策在具體落實當中是否順暢、有效仍有待評估。制度壁壘的打破即使被提上政府議程，但實質要推動打破和消除這些

壁壘仍然是相當複雜和困難的，需要在長期的不停嘗試、協調乃至推動制度變革才可最終實現並發揮成效。

二是粵港澳高等教育制度的差異。在法律法規的制約方面，政策層面對粵港澳高等教育合作有明顯限制。例如香港和澳門的教育機構與廣東教育機構開展合作辦學，需要參照《中外合作辦學條例》的規定執行；在高等教育辦學體制方面，香港與澳門的教育管理體制總體也是以政府部門宏觀政策指導為主，大學主要實行學校董事會制度，具相對較大自主性。而廣東省高等教育系統中則以政府管理為主導，學校是教育行政部門的基層單位，大學自主性相對較低；總體上，三地高等教育的招生、課程、學制、評鑒等制度亦有很大差別，從而讓高等教育具體合作項目的開展上容易出現各類包括標準、行政程序等對接上的問題。有學者從區域治理的角度分析，<sup>4</sup> 認為粵港澳存在三種不一樣的高等教育治理方式，分別是非政府組織主導下的香港高等教育治理、政府與高校相互制衡的澳門高等教育治理、三是自上而下的內地高等教育治理。現時大灣區高等教育合作主要以大學為主體出發的自發、分散、局部的合作為主，相關配套政策仍有待進一步完善，也缺乏頂層設計的制度性框架。

除了制度層面的問題，較多關注另一個問題是意識形態和文化。建基於社會制度的差異，意識形態和社會價值觀也存在差異。過去普遍認可的社會文化例如香港社會重視功利性和高效率、澳門社會偏向保守、廣東則開放和進取等。然而目前較為突出的，是香港政治和社會生態的演變對三地教育合作帶來的挑戰。有學者認為，過去，英國高等教育在香港始終佔據主導地位，在一定程度上影響和限制了香港的青年對國家制度的學習、體驗和理解。<sup>5</sup> 從內在動力上看，香港社會整體意識形態對大灣區構造共同文化認同、推動消除制度障礙等難免產生一定程度的阻力。但近年來，隨着國家在香港執行一系列有效落實中央的全面管治權的措施，香港有關情況已經獲得較大的改善。此外，在跨境辦學合作項目上，香港的高等院校較澳門更為積極。目前，香港已有包括香港科技大學、香港大學、香港中文大學、香港浸會大學、香港城市大學、香港理工大學、香港都會大學等在內共 7 所大學，分別在大灣區內包括廣州、深圳、珠海、東

---

<sup>4</sup> 董凌波：“粵港澳大灣區高等教育區域治理：特徵、原因與轉變邏輯”，《黑龍江高教研究》，2021 年第 8 期，哈爾濱，第 25-30 頁。

<sup>5</sup> 李一希、袁旭陽：“深化高等教育改革推動粵港澳融合發展的邏輯與進路”，《中國高教研究》，2019 年第 11 期，北京，第 41-47 頁。

莞、佛山、肇慶等城市進行了辦學佈局。澳門雖然在回歸之後高等教育水平發展較快，但整體水平相對仍然不足，在與內地合作辦學上仍缺乏動力和有效的對接，這在根本上受到澳門高等教育體制和機制的制約。

### 三、粵港澳大灣區高等教育合作的應對策略

大灣區高等教育需要實現某種程度和深度的合作，才能適應粵港澳大灣區整體區域建設的要求。就此，學界提出了包括“高等教育集群發展”、“高等教育一體化”、“高等教育共同體建設”、“高等教育融合”、“高等教育協同發展”等概念，主張粵港澳大灣區的高等教育需要走向融合發展和一體化發展的道路。總體來看，大灣區高等教育合作需要充分結合大灣區一體化與融合發展的趨勢，在國家教育對外開放戰略下，把大灣區高等教育區域化與國際化進程結合，並重視發揮香港和澳門的“一國兩制”制度優勢，才可更好實現合作成效。

#### （一）破除制度壁壘障礙，以融合為目標推動高等教育的合作發展

關於大灣區高等教育實現一體化的研究和建議，主要是基於歐洲啟於博洛尼亞進程而建設歐洲高等教育區的國際經驗分析，認為區域高等教育合作的理想狀態是形成一體化的高水平高等教育系統。因此，破除制度壁壘，並實現要素流動、政策制度對接，促進高等教育在主要環節和領域上實現充分合作，實現更大程度的開放和教育制度互鑒，促進制度層面的高等教育標準化、統一化，是一個值得在更長時期實現的理想目標。有觀點認為，大灣區在一體化發展目標的基礎上，應該要構建自身具備可借鑒、可推廣意義的高等教育系統和合作發展範式。有學者更提出一體化的進程應該分為近期、中期和終極目標三個階段，包括從設立粵港澳高等教育特別合作區，到建立粵港澳高等教育共同體，到最後全面實現高等教育一體化。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 朱建成、王鮮萍：“粵港澳高等教育一體化研究”，《戰略決策研究》，2011年第2期，廣州，第69-85頁。

大灣區作為國家發展戰略，實質上已為粵港澳的發展提供了一項共同目標和理念，但三地文化存在差異，高等教育系統中各利益主體較為分散，未能有效超越各自相對獨立的狀態。對於大灣區高等教育融合，粵港澳三方各自代表着三種可能的方向。從制度層面來說，不同的高等教育制度可以相互比較、互相借鑒，大灣區高等教育的相互融合乃至實現一體化，也應該符合國家發展所需，其合作模式應為國家所用。

## （二）利用大灣區的發展特色，促進大灣區高等教育的國際化發展

大灣區高等教育除了需要服務大灣區發展所需，也應着眼於大灣區整體高等教育國際化的需要。全球化下要求國家或地區的高等教育進入世界舞台，參與發達國家制定的規則。結合港澳高等教育發展的特色來看，大灣區整體本身具有相對開放的高等教育系統，具國際化特徵，在應對全球化的競爭力和適應性既有一定基礎，也具相對的優勢。可以說，大灣區高等教育的發展必然是一個國際化的發展模式，大灣區高等教育需要在未來進一步擴大開放合作，透過國際化發展，引入更多國際教育資源和要求，提升大灣區乃至國家的綜合競爭力。

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提出支持大灣區建設國際教育示範區。有學者就大灣區國際高等教育示範區的內涵、定位、困境和實現路徑進行了研究。指出示範區是“通過內部體制機制創新，外部推進高等教育國際化，充分調動激發本區域內一切積極力量參與高等教育辦學，面向全球極具規模合理且水平一流的辦學資源，從而形成在全球範圍內具有極強帶動力、輻射力和影響力的高等教育發展中心”<sup>7</sup> 當大灣區高等教育作為整體去參與全球化、國際化的時候，香港與澳門可以發揮不可替代的作用。港澳可以在國家高等教育全球化的進程中扮演文化引領的橋頭堡作用。港澳將是大灣區高等教育整體發展並形成創新模式的關鍵所在。

---

<sup>7</sup> 王志強：“粵港澳大灣區國際高等教育示範區內涵、定位、困境與實現路徑”，《高教探索》，2019年第8期，廣州，第62-67頁。

### （三）發揮政府對大灣區高等教育合作發展的主導作用

粵港澳大灣區是國家戰略層面的概念，國家權力透過國家戰略實現從上而下的行使。本質上講，國家是認同、構造和推動粵港澳大灣區這個概念的主體。大灣區當中的廣東、香港、澳門三個不同地區儘管存在制度差異，但共同的目標驅使它們融合並成為一個協同的系統而實現發展，從而支撐國家戰略的實施。政府的主導和推動在粵港澳大灣區高等教育合作中是必不可少的。有學者認為，中國屬於政府主導型的國家，只有通過政府發揮制度創新的主體作用，才能打破傳統體制的制約或窒礙，推動粵港澳高等教育的融合。<sup>8</sup> 也有學者強調，國家意志主要以政策引導的方式體現，形成助力大灣區高等教育的發展合力。<sup>9</sup> 例如近年國家推出一系列支持香港和澳門科技發展的政策，包括中央財政科研經費過境支持港澳科技發展、面向港澳開放國家級科研項目申請等，大大促進了港澳地區參與大灣區的科研合作。目前在多方因素推動下，大灣區的高等教育合作發展進入較快發展階段，更需要中央或地方政府的力量去協調解決合作中出現的問題，需要在長期的不停嘗試、協調乃至變革才可實現。

### （四）為大灣區高等教育合作建立具備適應性的治理模式

從高等教育管理體制來看，港澳和內地存在差異，因應行政主體的利益訴求差異，廣東、香港和澳門高等教育發展各自具有不同的定位和戰略。2020年12月，教育部和廣東省印發《推進粵港澳灣區高等教育合作發展規劃》，提出總體要求和五大任務，為大灣區高等教育合作提供了方向及規劃部署。有關文件是一個頂層設計的規劃，儘管並未有更具體的政策作為支撐，但卻對粵港澳三地高等教育合作發展的方向和路徑提出了較明確的引領和指導作用，有助於透過構建共同目標和利益，令粵港澳三地透過持續的創新實踐，更好地突破制度瓶頸。

從合作治理模式來看，粵港澳高校聯盟的建立和發展，是現時大灣區高等教育合作的重要聯盟平台。建基於這個聯盟，眾多不同領域的子聯盟也逐步建

---

<sup>8</sup> 朱建成、王鮮萍：“粵港澳高等教育一體化研究”，《戰略決策研究》，2011年第2期，廣州，第69-85頁。

<sup>9</sup> 張冬梅、張欣：“國家意志與市場邏輯：粵港澳大灣區高等教育發展探析”，《高教論壇》，2020年第6期，南寧，第40-43頁。

立，有效促進了粵港澳三地在人才培養、科研合作上的交流和合作。有學者認同建立戰略聯盟的模式，認為應建立涵蓋政府官員、大學校長等組成的實體化高校戰略聯盟，在推動區域高等教育發展的相關計劃和政策制訂上發揮積極主動作用。<sup>10</sup> 目前，2016年成立的粵港澳高校聯盟主要是由三地主要的大學所組成，政府角色僅限於支持。聯盟工作的開展主要依靠大學這一主體。聯盟功能發揮上，政府參與角色較弱。也有學者認為粵港澳高校聯盟面臨着治理困境，需要從建立區域和文化認同的聯盟治理理念、健全網絡型的聯盟治理結構、加快完善高校聯盟治理機制和完善法律法規等方面構建和完善粵港澳高校聯盟的整體性治理模式。<sup>11</sup> 總的來說，完善基於大學為主體與政府參與相結合的共同治理模式，可以把“自下而上”的滲透影響與頂層制度“自上而下”的設計路徑實現有效對接，並發揮協同作用。

### （五）促進高等教育與區域產業及經濟發展的協同

高等教育可以透過空間集聚和制度促進，有效融合於區域經濟發展，帶來經濟效益和競爭優勢。學術界對高等教育集群發展的研究較為豐富，例如美國舊金山灣區、紐約灣區和日本東京灣區等區域高等教育集群式發展模式的分析。世界一流灣區集聚一批高水平大學，這些大學由於地理位置和組織關係上存在緊密聯繫，從而促進了知識和人才的集聚和交流，形成“產學研創”充分結合的有機生態模式。不少研究關注大灣區高等教育合作在區域產教協同化或者產學研發展中可以發揮的作用。有學者引用熊彼特的創新理論中關於要素的定義、組合和融合等論述，對協同創新高等教育集群內相關要素提供重要理論支撐。<sup>12</sup> 高等教育集群的發展需要把內部要素的重新組合，將大灣區內多元利益相關者轉變為融合創新的合作者，提升高等教育對大灣區經濟、科技、產業發展的支撐和賦能作用。目前大灣區在科研發展和成果轉化方面，已透過對接大灣區的產業需求，開展三地聯合實驗室建設、共同合作科研項目、推動大學和業界對接等方面的具體工作。但有學者認為，區域內高校、企業和研發機構

---

<sup>10</sup> 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，廣州，第20-24頁。

<sup>11</sup> 胡敏：“粵港澳高校聯盟整體性治理模式的構建”，《華南理工大學學報》（社會科學版），2019年第2期，廣州，第123-128頁。

<sup>12</sup> 陳先哲、陳雪芹：“多中心之下的融合創新：粵港澳大灣區高等教育集群的挑戰與出路”，《蘇州大學學報》（教育科學版），2019年第7期，蘇州，第13-19頁。

缺乏深層次合作，城市之間還存在市場分割、行政封鎖和各自為政的現象。<sup>13</sup> 區域科教合作若缺乏共同目標、共同利益的驅使，難免會令合作難以產生成效。大灣區高等教育合作應該重視與區域產業及經濟的協同和融合，讓科教合作發展更好地為區域經濟發展提供支撐和賦能，而高等教育的合作效率和水平亦將透過更好參與區域一體化發展而實現提升。

## 四、結語及思考

關於粵港澳大灣區高等教育合作的研究，並非局限於以大灣區和高等教育為關鍵詞所進行的研究成果。事實上，大灣區高等教育可參考的研究，還可更多地參考相關的區域研究、“一國兩制”研究、政策研究、教育研究等。現時學術界對大灣區高等教育發展的現狀包括各地高等教育的發展情況和特點、三地合作的現狀和特徵有相對具體和一致的分析結論。同時，對大灣區高等教育合作所面臨的困境、障礙和矛盾有較為清晰的認識，甚至達到一定的共識，認為制度的障礙是其合作的核心問題所在。關於合作的目標和模式，儘管學術界有不同方法、不同視角的研究和探討，但基本上一致認同大灣區高等教育需要實現融合發展，在具體模式、路徑、策略上目前也已經具相應的研究成果。大灣區高等教育合作需要充分結合大灣區一體化與融合發展的趨勢，實現更高程度的融合。透過繼續深入推動大灣區高等教育國際化，更好在全球化下發揮大灣區的制度優勢和發展特色。我們需要特別關注的，是香港和澳門在大灣區高等教育合作中如何發揮不可替代的作用。

以澳門高等教育發展為例，結合大灣區建設背景的思考需要有兩個角度，第一是澳門自身現狀發展有何需求和動力，第二是大灣區發展對澳門高等教育提出了哪些要求。澳門既需要透過自身的制度建設、政策完善去逐步解決現存的種種問題，同時更應該從長遠發展的需求出發，積極透過對外合作和融入大灣區而實現發展。

在自身發展的需求和動力上，在過去眾多澳門高等教育研究中，學者們均已經對澳門高等教育的困境和局限等有較為清晰的分析。若結合大灣區發展的

---

<sup>13</sup> 卓澤林：“粵港澳大灣區高等教育樞紐建設：基礎、困境與對策”，《國家教育行政學院學報》，2019年第12期，北京，第41-48頁。

背景，有學者認為，澳門高等教育定位相對固化，過度強化本地需求和優先性，無助於循開放合作的發展路徑去提升自身競爭力；存在內生局限性，土地等資源不足導致發展滯後，而澳門自身單一的產業結構和有限的就業市場限制了人才的發展空間等。<sup>14</sup> 可以說，文化和觀念相對較為保守，相關法律和制度滯後，是影響澳門積極融入大灣區高等教育合作的重要因素。澳門有必要透過參與大灣區的合作發展，審視澳門自身高等教育變革創新路徑和制度機制建設。

在面向大灣區建設的要求上，澳門未來在參與大灣區高等教育合作首要應以澳門國際化發展為路徑。澳門高等教育國際化發展具有基礎和特色，有能力、有條件擴大國際資源的對接範圍，特別是可重點拓展與葡語系國家和“一帶一路”沿線國家的合作交流。透過更好發揮澳門的橋樑作用，引入更多國際高等教育資源到大灣區，助力大灣區國際教育示範區的建設；其次，為彌補澳門高等教育發展土地空間資源不足，同時協助提升部份大灣區城市的高等教育發展水平，可研究在大灣區的內地城市，以澳門和內地的合作辦學或共建科研或教育中心的方式，推動澳門與大灣區的教育和科研資源的共享及合作。其中，可發揮澳門高等教育人才培養的國際化特色，以及相對高水平的科研創新水平，助力共同提升區域高等教育發展水平。與此同時，澳門應積極參與澳門高校與大灣區其他地區高校的合作和競爭。既要積極參與大灣區高等教育合作的共同治理，也要縱橫結合，推動澳門高校之間的合作互補，形成合力。在這方面，特區政府要從制度政策層面提供引導，澳門高校要融入配合、推動改革，而澳門社會各界也要提升參與度。

---

<sup>14</sup> 馬早明、俞凌雲、楊勵：“粵港澳大灣區視域下澳門高等教育發展：機遇、挑戰與應對策略”，《華南師範大學學報》（社會科學版），2019年第5期，廣州，第12-17頁。