



# “十四五”期间粤港澳大湾区职业教育创新发展展望

李小鲁<sup>1</sup>, 凌靖波<sup>2</sup>, 邓文新<sup>3</sup>

(1. 中国职业技术教育学会, 广东 广州 510665; 2. 广东技术师范大学 党委, 广东 广州 510665;  
3. 广东技术师范大学 发展规划处, 广东 广州 510665)

**摘要:** 粤港澳大湾区三地的产业差异性、制度差异性、文化同源性, 形成职业教育整体合作的互补性、互鉴性、耦合性, 因此, 应该以“整体合作”的职业教育生态理念来谋划粤港澳大湾区职教新发展。“十三五”期间, 粤港澳大湾区职业教育整体合作有了初步探索, 但其产业匹配基础尚未形成, 合作的整体性亦未形成, 还存在许多具体障碍和问题, 理论研究也有待提高。面向“十四五”规划及远期目标, 为破解合作中存在的问题, 建议中央政府强化统筹规划设计和推进落实, 粤港澳三地把握好加大人力资源投入、有效推进产教融合和校企合作、探索“普职融通”这三个着力点, 整体构思职业教育的互补、同鉴、共赢, 形成一个服务粤港澳大湾区经济社会发展的“新生态”。

**关键词:** 粤港澳大湾区; 职业教育; 整体合作教育新生态; 十四五规划

中图分类号: F276.5

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2021) 02-0009-05

DOI: 10.19899/j.cnki.42-1669/Z.2021.02.002

“十三五”期间, 粤港澳大湾区职业教育整体合作开始了初步探索, 但由于新冠肺炎疫情的影响和众所周知的香港事件, 粤港澳大湾区职业教育整体合作的推进受到了很多阻碍, 而且未来其影响会持续很长一段时间。“十四五”期间, 进一步推进粤港澳大湾区职业教育发展的整体合作, 构建粤港澳大湾区职业教育“新生态”, 是使职业教育更好地服务于三地经济社会发展的关键一步棋。粤港澳大湾区职业教育如何才能互相借鉴、取长补短, 并通过互助、互补、共同建设得到共赢, 是“十四五”期间粤港澳大湾区职业教育整体合作分析的重点。

## 一、以“整体合作”的职业教育生态理念来谋划粤港澳大湾区职教新发展

突出“整体合作”的职业教育生态理念, 对于谋划粤港澳大湾区职教新发展至关重要。只有突出“整体合作”的生态理念, 才能让粤港澳大湾区职业教育发展更好地与粤港澳大湾区产业发展匹配, 从而使粤港澳大湾区的职业教育更好地服务三地经济社会的发展。然而, 从目前的实践来看, 这种生态理念尚未树立。粤港澳三地的职业教育, 源自于不同的社会制度和植根于不同的产业结构, 在助推粤港澳大湾区经济发展上, 应该有一个前提, 就是三地职业教

收稿日期: 2021-12-09

作者简介: 李小鲁(1952-), 男, 广东韶关人, 中国职业技术教育学会第四届理事会副会长, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 职业教育;  
凌靖波(1963-), 男, 广东湛江人, 广东技术师范大学党委书记, 教授, 广东中华职教社副理事长, 研究方向: 高等教育管理;  
邓文新(1971-), 男, 广东韶关人, 广东技术师范大学发展规划处处长, 教授, 研究方向: 职业教育信息化。

育瞄准产业匹配的基础上,提出“整体合作”的要求。按照这个要求去努力,在有机性的指引下,才能营造“整体合作”的教育生态。但是,职业教育具有重大的经济能动性和它自身的内在规律,它在一定条件下,也能够配合、助推、甚至引领经济产业结构的转型。所以,在特定的时期,强调职业教育加快调整,甚至提出“整体合作”教育生态,就显得十分必要。

当前,粤港澳大湾区职业教育只有突出“整体合作”,才能够营造出优势互补的“职业教育新生态”;也只有上升到“职业教育新生态”这样一个高度,才能跨越“一国两制”的一些交流鸿沟,反哺、助推甚至引领粤港澳大湾区经济的发展。进一步来说,营造粤港澳大湾区职业教育新生态,对于引导各地职业教育,形成自身特点基础上强化有机性、互动性和持续性事关重大。只有努力地谋求突破,才能将粤港澳大湾区职业教育做好、做优、做强。

## 二、粤港澳大湾区职业教育“整体合作”的必然性

### (一) 产业差异性形成三地职业教育整体合作的互补性

职业教育的使命是为产业发展服务,其产业互补性要求粤港澳大湾区三地之间的职业教育相互之间也要充分巩固。调查结果显示,香港的第一产业、第二产业已经出现萎缩和发展路向不明、发展不落实的状况,澳门的产业则高度集中在娱乐业和娱乐周边产业上面,只有内地广东珠江三角洲九市才具有比较全面的产业体系。但是,广东珠江三角洲地区九市的产业发展又呈现出不容忽视的问题,表现在其产业同质性和同构性非常严重。近年来,珠江三角洲地区九市的经济发展速度都出现了不同程度的减缓。比如,中山市一直位列广东省前列,发展质量一向处于较高水平。但是,近年来其发展也呈现出发展新挑战,从发展质量、发展速度到发展内涵,都面临着全新的历史性的重大压力。究其原因,除了产业升级转型未竟外,珠江三角洲九市产业的同质性和同构性引起的不良竞争也占了很大一部分因素。在这种情况下,如何引导三地产业差异性发展,如何让职业教育主动引领三地产业协同发展,是建设粤港澳大湾区职业教育新生态的重要课题。

### (二) 制度差异性形成三地职业教育整体合作的互鉴性

香港的职业教育制度虽然源自英国,但是它深植于香港的教育结构和产业结构,因此具有鲜明的自身特色。这种鲜明特色集中体现为,香港职业教育具有强大的服务性和灵活性,能够随时根据产业结构的调整、人力市场的需求、职普关系的变动,来调整学校设置、专业设置、教学模式以及培养目标。澳门职业教育虽然规模比较小、产业覆盖比较单一,但

在服务业方面专注发展,旅游业、餐饮业、烹饪业、博彩服务业、经济贸易业、金融服务业等专业领域仍有相当基础,他们的服务直接性相当到位。在内地,职业教育成为一种规范的类别教育的时间比较短,并且由于高度集权,服务性、灵活性和服务直接性成为了短板弱项。当前,国内正在开展“放、管、服”改革,切实推进下去必将延伸到对这一方面的制度借鉴,在职业教育的适当放权、产教融合的机制保障上学习港澳经验,提高职业教育的服务性、灵活性和服务直接性,我们认为一定会产生良好效果。为此,有必要根据三地职业教育制度的差异性乃至社会制度的差异来互相学习借鉴,进而提高整体的发展水平。

### (三) 文化同源性形成三地职业教育整体合作的耦合性

文化的同根同源为粤港澳大湾区相关城市之间的整体合作奠定了独一无二的基础。粤港澳大湾区同属珠江三角洲文化圈,自古以来在政治、经济、文化等方面都是一个整体,经历了同样的起源、变异、融合与演替过程。共同的历史文脉和文化秉赋奠定了大湾区文化接近性的基础,开放包容、开拓创新的岭南文化品格为湾区进行跨地域合作提供了文化源泉。因此,三地文化同源性使大湾区职业教育整体合作比较容易跨越制度上的障碍形成耦合。粤港澳大湾区职业教育新生态的营造,下一阶段应该站得更高、看得更远、把握得更系统,从而更好地让职业教育成为服务粤港澳大湾区经济的一个重要方面。

## 三、粤港澳大湾区职业教育整体合作的现状分析

### (一) 主要进展

#### 1. 政策规划

近年来,国家、省、市陆续颁布了一系列关于职业教育发展的规划纲要和实施意见,涵盖招生就业、培养培训、师生交流、技能竞赛等方面的合作,以及创新合作办学方式,支持实训基地交流合作,共建一批特色职教园区,促进资源共享机制等领域。并且还出台了配套支持落地的政策,如《广东省2020年高中阶段学校招生录取工作实施办法》和若干市级的支持港澳台青年来粤创新创业的政策文件。

#### 2. 实际工作

对于推进粤港澳大湾区职业教育的整体合作,各级政府、学校和企业已经扎实推进了一些工作。如:成立粤港澳大湾区研究院;华南师范大学筹建粤港澳大湾区教师教育学院;广州旅游商务学校、中山职业技术学院、江门职业技术学院等筹建粤港澳大湾区旅游职业教育联盟;在深圳、珠海等召开会议,成立粤港澳大湾区职业教育或产教融合联盟;召开专题会议研讨粤港澳大湾区“资历框架”构建的问题;开展校际交流,实训基地共建等。以上这些工作,是

“十三五”期间对于推进粤港澳大湾区职业教育整体合作的初步探索,为日后的工作奠定了良好的基础。

### 3. 理论探讨

关于粤港澳大湾区职业教育发展整体合作已经积累了一些初步的研究成果。据资料统计,粤港澳大湾区职业教育发展相关论文共有 7336 篇,其中职业教育专题研究报告 76 篇,这些研究聚焦在粤港澳大湾区职业教育整体合作的政策条件、合作生态、合作匹配度、合作策略、产教融合等六个方面。粤港澳大湾区研究院推出的第一期研究报告属于其中的标志性成果,全面分析了粤港澳大湾区合作的相关问题。粤港澳大湾区研究院同时出版了大湾区职教合作的白皮书和蓝皮书。其他代表性论文还有:李家新等《区域化发展视角下的粤港澳大湾区高等教育合作、基础、困境与展望》,郑文等《广东终身教育资历框架建设的实践与思考》,胡文迪等《粤港澳大湾区高职院校产教融合、耦合、路径构建研究》,吴世勇《粤港澳大湾区职业教育的需求分析与整合策略》,董平《教

育生态学视野下粤港澳大湾区职业教育生态发展探究》。以上的研究成果多为概括性综述,从宏观上勾勒了粤港澳大湾区职教整体发展的框架和雏形,并把“十三五”期间一些“先行先试”的有益探索上升到理论的高度进行提炼与总结。

### (二) 问题分析

#### 1. 粤港澳大湾区职业教育整体合作的产业匹配基础尚未形成

如表 1 所示,从三次产业结构偏离度绝对值比较来看,粤港澳大湾区第二产业发展最协调、第三产业次之、第一产业均衡状况最差。珠三角各市的产业匹配,粤港澳三地的产业匹配的有机性、整体性都没有形成。由于三地之间产业结构与职业教育的匹配未形成清晰脉络,三地之间的产业互补机制亦不完善,因而三地之间为产业发展服务的职业教育也难以与之匹配。职业教育的合作整体性基础就显得相当薄弱。在这样的情况下,新生态理念引导下的各地职业教育要形成的整体合作还有很长一段路要走。

表 1 粤港澳大湾区三大产业结构偏离度

年份	产业结构偏离度											
	珠三角			香港			澳门			粤港澳大湾区		
	一产	二产	三产	一产	二产	三产	一产	二产	三产	一产	二产	三产
2013	-0.7888	-0.1095	0.329	-	-0.3938	0.0521	-	-0.7058	0.1026	-0.8339	-0.2825	0.4604
2014	-0.7903	-0.0976	0.2942	-	-0.3841	0.0501	-	-0.6759	0.126	-0.8332	-0.2655	0.4192
2015	-0.8005	-0.1088	0.2982	-	-0.3613	0.0457	-	-0.5079	0.0957	-0.8385	-0.2607	0.4005
2016	-0.7941	-0.129	0.3066	-	-0.3461	0.0453	-	-0.5157	0.0821	-0.831	-0.2677	0.3928
2017	-0.8129	-0.1161	0.2851	-	-0.3817	0.0126	-	-0.5224	0.0621	-0.8439	-0.2492	0.3652

数据来源:香港、澳门数据来自 2009—2018 年《中国统计年鉴》(由于第一产业就业人数较少,统计年鉴中未作统计);珠三角数据来自 2009—2018 年《广东省统计年鉴》

#### 2. 粤港澳大湾区职业教育合作的整体性亦未形成

如前所述,大湾区职业教育的“互补性”“互鉴性”“耦合性”应该形成职教合作的“新生态”。但是,现实情况是职业教育合作在理念上、机制上、整体性上皆未形成。究其原因,还在于粤港澳大湾区各职业教育院校之间的合作比较分散、表层、短视且缺乏稳定性。在联合办学的过程当中,由于手续难办、经费难找、政策阻碍等原因,一些职业院校的积极性受到很大挫伤,甚至出现了畏难情绪。只有解决理念上、机制上、整体性上存在的问题,才能破除粤港澳大湾区职业院校联合办学过程中的障碍,构建粤港澳大湾区职业教育整体合作的“新生态”。

#### 3. 粤港澳大湾区职业教育整体合作中存在许多具体障碍和问题

粤港澳大湾区职业教育整体合作中最突出的问题,表现在尚未建立一套完整的合作机制,顶层设计方向不明、政策规范不够成熟、财政支持力度不够。

相对于普通高校和基础教育,职业教育需要更多的流动性与变通度,需要更高层次的产教融合,因此职业教育不可避免地面临更多法律和政策性障碍。比如,三地间法律和财会执业资格的互认,混合所有制办学面临的政策阻碍等。如果三地职业教育的合作不能突破体制机制障碍,推进整体合作是很困难的。关于粤港澳大湾区职业教育整体合作的专门性政策法规并不多,这是今后工作中亟待加强的地方。

#### 4. 粤港澳大湾区职业教育发展整体合作方面的理论研究有待提高

目前,国内对于粤港澳大湾区职业教育发展领域的理论探讨仍比较薄弱,粤港澳大湾区职业教育发展整体合作方面的理论研究有待提高。特别需要指出的是,整个粤港澳大湾区的理论与实践在教育领域的关注,至今为止,基本上都集中在高等教育上,充其量对基础教育予以了起码的交互支持,但同时却呈现出明显对职业教育的忽视。关于粤港澳大湾区职教整体合作中各领域问题的细化分析和落实



推进过程中的方法论等方面的探讨仍是比较空白的,这是“十四五”期间需要关注的研究方向。所以,加强对粤港澳大湾区职业教育的研究和粤港澳大湾区职业教育与经济的互动的关注,就成为—个特别应该重视的课题。中华职教社抓住这个主题着力切入,实在是一种远见。

此外,粤港澳大湾区职业教育整体合作中存在的问题还有产教融合不扎实、师生交流不顺畅、师培训师训不得力等。

#### 四、粤港澳大湾区职业教育整体合作的建议

(一)强化统筹规划,加大粤港澳大湾区职业教育整体合作的实施力度

建议由中央政府统筹开展粤港澳大湾区职业教育整体合作的发展规划,加大落实《粤港澳大湾区发展规划纲要》的协调力度和实施力度。香港、澳门属于一国两制地区,跟广东的合作存在诸多障碍,一些超出广东省权限范围的工作需要国家层面来统筹推进。建议国家部门成立专门的工作机构和组织来研究粤港澳大湾区职业教育整体合作问题,做好顶层设计,规划大湾区整体路线,并统筹推进规划落实。

(二)明确“十四五”期间粤港澳大湾区职业教育整体合作的重点任务

按照十九届五中全会中共中央的建议,“十四五”期间职业教育发展的重点工作主要有三部分:一是加大人力资源的投入,突出对“新时代”的呼应;二是有效推进产教融合和校企合作,突出对“新时代”的落实;三是立足终生教育取向,着眼“立交桥”构建,突出对“普职融通”的探索。因此,粤港澳大湾区职业教育的整体合作要在“十四五规划”和“远期目标”的指导引领下,把握好这三个着力点。

1. 加大人力资源的投入,突出对“新时代”的呼应

目前,我们正处于“新时代”。“十四五”规划是中央提出“百年未有之大变局”后的第一个规划,是对“新时代”积极的响应。我们处于第四轮科技产业革命的前夜,互联网、大数据、云计算、智慧制造、智慧社会、智慧教育等的出现必然对现有产业结构和社会生活产生重大影响,科技变量成为了最关键的变量。而国家已经成为世界第二大经济体,这种国际比较体量既是新基础、新动力,也是新起点、新压力。同时,“十三五”规划遗留下的结构性矛盾也很突出。这就要求新规划要有更强的整体性、全面性、前瞻性(所以有2035远景的制定)。因此,大湾区职业教育要体现发展的新理念、新需求、新格局为新时代做贡献。这就要重新设计人力资源发展战略,紧盯新技术、新产业的发展动态,加大对新科技、新产业领域人力资源的投入力度,实现三地人力资源发展新战略和三地产业新匹配,助力三地产业调整新需求,构

建新型的职业教育体系。从更高政治站位看,还要为“中国特色社会主义建设先行示范区”做贡献。

2. 有效推进产教融合和校企合作,突出对“新适应”的落实

“新适应”主要有以下几个方面:第一,产教融合的合作应在共建“产业学院”上争取有实质推进;第二,校企合作应在混合所有制改革上争取有新突破;第三,“现代学徒制”的实践应在教育管理、教学管理的过程中通过学校制度改革争取有大普及;第四,“资历框架”的构筑应有“特事特办”的设计去争取有新推进,以便为三地职教合作和普职融通奠定制度性基础;第五,“师训学院”的筹建应有切实的推进,以便为职业教育的三地合作撕开一个有影响的“口子”。

应该强调,校企合作必须在混合所有制改革上争取新突破。学校的职能是人才培养,企业的职能是利润最大化,两者之间难以有机融合是因为缺少利益格局的调整。利益格局的调整只能靠混合所有制的突破才能实现,从而保证合作各方利益的合理平衡。因此,校企合作应该在混合所有制改革上争取新的进步。目前,中共中央新出台的混合所有制改革方面的政策中,允许校企合作过程中学校、技术人员、企业之间进行利益分割,这是一个重大利好,应该在实践中加快落实。

3. 立足终生教育取向,着眼“立交桥”构建,突出对“普职融通”的探索

“普职融通”作为构建四通八达的终身学习立交桥的关键,是职业教育作为一类“教育”的本质性要求,是产教融合实现的有效延伸,是人力资源战略的全局性设计。十九届五中全会提出对“十四五”规划和远期目标的建议,把“普职融通”问题放在了产教融合、校企合作和现代学徒制的前面,由此可见在规划职业教育远景发展的过程当中,“普职融通”将大有可为。因此,要更加重视对普职融通的探索,在“十四五”的新发展时期将其作为重点工作予以实质性推进。在大湾区要提倡先行先试,开展如下探索:在开展这项工作中教育部门要转变观念,确立尊重人民群众选择的指导思想、在基础教育阶段引入职业生涯教育、自主合理调整中等教育普职比、适当压缩中职和扩张高职比重、加大应用技术型本科改革完善的力度、创新高职和应用型本科招生办法、加大专业硕博研究生培养力度、在终生教育体系完善过程中构建有效的培训体系、大力推进“学分银行”等教学改革、加快建立和完善“资历框架”、人力资源配置和人才价值肯定上取消和完善关于技能人才的社

会政策等。

(三)贯彻“新生态”理念,整体构思职业教育的互补、同鉴、共赢

对于如何在粤港澳大湾区职业教育整体合作中

贯彻“新生态”理念,整体构思三地职业教育的互补、同鉴、共赢,提出以下几点建议。

第一是三地教育行政部门抽调力量,组成专责工作班子,对这个主题进行专项研究协商,尽快出台《规划纲要》指引下的职业教育整体合作的规划、机制、方式、路线图,加强对各个三地合作的“联盟”的指导,使之“活化”。

第二是加强对三地合作各个联盟的分类指导的同时,对这些联盟给予政策性的支持和经费上的帮助,以便凝聚力能够加强,项目性能够落实,积极性能够提高,独立性能够彰显,持续性能够坚守,从而以此为主题鲜明而又相对超脱的社会组织,主动地探索,主动地改革,主动地走出一条新路子。

第三是要梳理阻碍三地职业教育顺畅交流合作的现行法规政策,克服三地职业教育合作的阻力,比如说证照的问题、经费的问题、合作利益分配的问题等。

第四是三地教育行政部门要通过出“产业、专业、课程、资格认证”等合作的调研报告,提出职业教育院校、产业、企业、师资合作交流的有效指引,最好

三地教育行政部门通过研究之后,出台三地职业教育合作的相关手册式的“指南”,它是最有效又最需要的。

第五是探索三地共建职业教育合作的评估推进机制。

### 五、结束语

我们只有在认真分析粤港澳大湾区职业教育整体合作的必要性、可行性和现状问题的基础上,才能更好地理解整体推进粤港澳大湾区职业教育合作的重大历史和政治意义,才能充分运用“十四五”规划及远期目标来对粤港澳大湾区职业教育的整体合作进行顶层设计和具体实施,破解合作中存在的体系、制度和政策障碍,使三地的职业教育实现互鉴、联通和融合,形成一个服务粤港澳大湾区经济社会发展的“新生态”,为粤港澳大湾区的高质量发展提供人才和智力支撑,实现《粤港澳大湾区发展规划纲要》所提出的发展目标。

[责任编辑:陶济东]

## Prospects for the Innovation and Development of Vocational Education in Guangdong, Hong Kong and Macao during the 14th Five Year Plan Period

LI Xiao-lu, LING Jing-bo, DENG Wen-xin

(1. China Society of Vocational and Technical Education; 2. Party Committee of Guangdong Normal University of Technology, Guangzhou 510665, China; 3. Development Planning Office of Guangdong Normal University of Technology, Guangzhou 510665, China)

**Abstract:** The industrial differences, institutional differences and cultural homology of Guangdong, HongKong and Macao form the complementarity, mutual learning and coupling of the overall cooperation of vocational education. Therefore, we should plan the new development of vocational education in Guangdong, HongKong and Macao based on the ecological concept of “overall cooperation” During the 13th Five Year Plan period, the overall cooperation of vocational education in Guangdong, HongKong and Macao has been preliminarily explored, but its industrial matching foundation has not yet been formed, the integrity of cooperation has not yet been formed, there are still many specific obstacles and problems, and the theoretical research needs to be improved. Facing the “14th five year plan” and the long-term goals, in order to solve the problems existing in the cooperation, it is suggested that the central government should strengthen the overall planning and design and promote the implementation. Guangdong, HongKong and Macao should grasp the three key points of increasing human resources investment, effectively promoting the integration of production and education and school enterprise cooperation, and exploring the “general vocational integration”, so as to form a whole idea of complementary, common and win-win vocational education “new ecology” of economic and social development in Guangdong, HongoKng and Macao.

**Key words:** Guangdong, HongKong and Macao; vocational education; new ecology of overall cooperative education; the 14th five year plan