制度对话的三次迭代：

粤港终身教育资历框架合作的案例研究

赵斯羽

（广东开放大学，广东广州，510091）

**摘 要：**粤港澳大湾区建设是新时代国家重要发展战略，教育规则衔接是推动区域教育深度融合的关键环节。粤港资历框架合作是以制度对话为驱动因素的协同治理实践，资历框架不仅是一种技术工具，也是一种制度原则。研究发现，在协同治理的视角下，粤港资历框架合作是由规则性参与、共识动机形成及协同能力建设三个协同要素互相促进，经过几轮迭代，最终实现了非意料的协同效果。通过资历框架的交流合作，粤港两地的教育机构进行了深度的互动，提升了协同能力，这项实践对于粤港澳大湾区教育与人才高地的打造具有重要意义。

**关键词**：粤港澳大湾区；资历框架；质量保障；终身教育

**基金项目**：全国教育科学规划2023年国家一般课题“数字教育促进学习型社会与学习型大国建设研究”（课题批准号BKA230023)成果；2024年广东省教育科学规划课题（高等教育专项）资历框架视域下粤港澳大湾区高等职业教育质量保障体系的协同构建研究（项目编号：2024GXJK143）

**作者简介**：赵斯羽，广东开放大学学分银行管理中心，助理研究员

**【中图分类号】G710** **【文献标识码】**A **【文章编号】**

《粤港澳大湾区发展规划纲要》实施五年来，区域协同发展进入新阶段。然而，与经济领域的深度开放相比，教育等社会政策领域的制度协同仍显不足，难以满足跨境流动人员日益增长的现实需求。尤其是在教育资历互认、学习成果转换等方面，由于制度差异和标准不一，跨境教育合作面临诸多障碍。在此背景下，资历框架作为一种对学历、职业资格、培训经历等进行全面涵盖的标准化工具，展现出促进湾区规则衔接的独特优势。香港于2008年建立了香港资历架构，广东省于2017年发布《广东终身教育资历框架等级标准》，并于2019年与香港签订《粤港资历框架合作意向书》，开启了包括框架参照、质量保障评审等深度合作。这为研究粤港澳大湾区教育规则衔接提供了重要案例。

目前，学术界对粤港澳大湾区教育合作进行了广泛探讨，研究范围涵盖基础教育、高等教育、职业教育、继续教育等各类教育形式，研究视角涉及区域教育一体化、人口流动、协同治理多种理论，对合作的基础、障碍、历程等具体问题也多有探讨。然而，已有研究仍存在一些空白：一是研究方法以政策文本分析为主，相对缺乏具体的案例研究；二是研究视角往往局限于应对具体需求或宏观规划构想，较少从社会政策的系统性视角展开实践研究。本文以粤港资历框架合作为研究对象，运用协同治理的理论视角，通过案例分析方法，系统考察粤港终身教育资历框架规则衔接的目标设定、实施路径和实际效果，试图回答一个问题，粤港资历框架的对接产生何种实际的效果，又是如何产生的。文章在梳理资历框架对接的研究与实践的基础上，立足粤港澳大湾区规则衔接的概念和实践，提出基于协同治理的分析框架，对粤港终身教育资历框架的合作实践进行系统分析，探讨其演进历程、效果和实施机制，希望为湾区教育规则衔接提供政策建议。

1. **文献综述与分析框架**

**（一）文献综述**

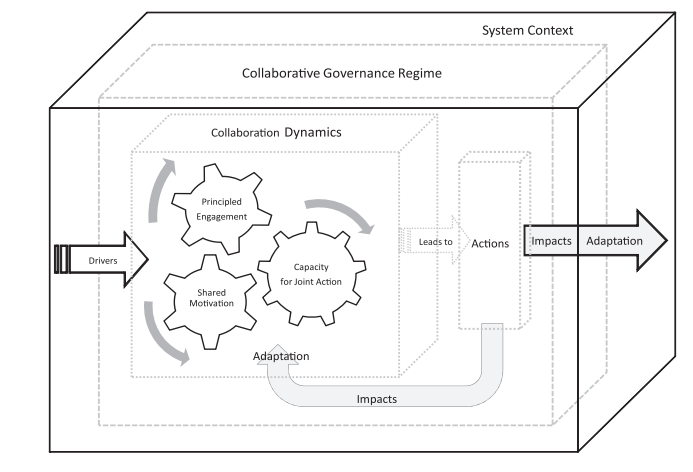
资历框架作为一种对学历、职业资格和培训经历等进行全面涵盖的标准化分类工具，自20世纪80、90年代以来在全球范围内得到广泛应用[[[1]](#endnote-0)][[[2]](#endnote-1)]。目前全球已有161个国家建立了国家资历框架，有欧洲、东盟等7个区域资历框架，还有苏格兰、香港等地区资历框架。[[[3]](#endnote-2)] 它通过建立统一的等级标准和质量保障机制，将不同类型、不同层次的学习成果纳入统一框架，以提高教育资历的透明度和可比性[[[4]](#endnote-3)]。资历框架的这种沟通属性使得它不仅可以促进沟通教育领域与劳动力市场的双向流动，还成为跨境教育的重要评价工具。随着区域教育合作的深入，逐步发展为促进跨境教育衔接的制度平台。[[[5]](#endnote-4)][[[6]](#endnote-5)[[[7]](#endnote-6)]资历框架通过提供系统性的对接机制和透明的评估标准，显著提升了互认过程的效率和可预期性[[[8]](#endnote-7)][[[9]](#endnote-8)]。资历框架具有显著的软法（soft law）特征，基于资历框架可以在不同范围、尺度下实现系统性的参照、比对甚至对接。

资历框架对接是指不同框架之间建立系统性对应关系的过程，其核心是确立框架间的等级对应和质量互信。欧盟资历框架（EQF）的实践为框架对接提供了最具代表性的经验，确立了包括组织保障、技术对应、方法论基础、程序透明、质量保障等十大对接标准[[[10]](#endnote-9)][[[11]](#endnote-10)]。这些标准构成了完整的对接框架，体现了资历框架可以跨越地理、行政、文化边界的特点。东盟资历参考框架（AQRF）的实践进一步证实了这一治理模式在区域合作中的可行性[[[12]](#endnote-11)]。此外，一些第三方的学历认证组织也充分重视到资历框架的工具作用，也建立了自身评价体系与资历框架的对应关系，这类实践说明资历框架对接不仅发生在国家之间，也可以发生在机构等不同的主体之间。[[[13]](#endnote-12)]

现有研究对资历框架的概念、性质、实践，以及资历框架的对接问题都有一定的关注，但还存在两个可以继续探索的方向：第一，对资历框架对接的理论研究较为薄弱，成功的框架对接需要同时关注制度性和技术性要素，目前研究主要关注其技术要素，对实现对接的治理过程和制度要素缺乏关注；第二，研究方法以政策文本分析为主，缺乏对具体实践案例的深入考察。在粤港澳大湾区背景下，粤港两地资历框架的合作与实践反映了两地在教育治理模式方面的探索与创新，具备研究价值。因此，运用协同治理的理论框架，通过案例分析方法考察粤港资历框架对接的实践效果，不仅能够填补现有研究的空白，也能为大湾区教育规则衔接提供有益启示。

1. **分析框架**

粤港资历框架的对接涉及不同性质的多主体间的协同，呈现出复杂性特征，本文使用协同治理理论帮助分析。作为一种新型治理形态，Ansell & Gash将协同治理定义为“能建设性地跨越公共部门、政府等级以及公共、私人和公民组织的边界，从而达到本不能或不易达到的公共治理目标”的公共管理过程和结构[[[14]](#endnote-13)][[[15]](#endnote-14)]。协同治理理论发展至今已形成较为完整的理论体系，协同治理本身也因其跨界特征被称为一种“善治”模式。许多学者都针对协同治理过程提出了分析框架，Emerson等学者提出的“协同治理体制（CGR）”具有重要影响。该框架包含系统环境、协同动力和协同行动三个核心要素。他认为协同治理是一个复杂的涌现过程，它并非自动触发，而是通过系统环境的触发因素启动，通过孕育协同动力、产生协同行动，继而引发系统环境变革，生成协同结果的不断迭代循环。[[[16]](#endnote-15)]许多学者也注意到协同治理是一个发展过程，是多主体从无序到有序的建构过程[[[17]](#endnote-16)]。



在引用协同治理作为分析框架的前提下，粤港资历框架合作的过程可以被理解为一个不断迭代的过程，包括合作的启动、行动的不断迭代及协同的效果三个主要部分。文章希望通过对这三部分的分析，能够对粤港合作近十年的经验进行总结，并最大限度地将协同效果提取并运用于更广阔的范围。

1. **案例概况与研究方法**
2. **案例概况**

粤港资历框架合作是需要一个触发过程的，它的触发是一个渐进、多层次的历史过程。协同治理往往产生于既有制度无法应对的挑战之中，并通过多元主体的协作来应对复杂的治理需求。粤港资历框架合作是政策环境、现实需求等因素共同触发的协同治理实践：

2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》首次将"构建终身教育体系"确立为国家战略目标，并在此后的"十二五"、"十三五"期间持续推进。特别是在"十二五"期间持续推进。在这一政策背景下，广播电视大学的转型成为推进终身教育体系建设的重要举措。2010年，教育部启动广播电视大学转型试点，将广东等省份纳入第一批试点单位。不仅获得了独立办学自主权，更被赋予建设省级学分银行、促进学习成果认证与转换的重要使命。这一转型使广东开放大学获得了在终身教育领域代表广东省的制度性地位。2014年广东开始建设广东终身教育学分银行，并逐步将资历框架作为基础性制度。

然而，作为教育场域中的边缘行动者，广东开放大学在推进这项使命时面临着显著的挑战。一方面是制度合法性的压力，另一方面是实践层面的困惑：如何建设资历框架缺乏国内经验可循，而国家层面对终身教育制度的发展方向也并不明确。这种情况促使其必须寻求已有成熟经验的指导。在这样的背景下，粤港两地的合作应运而生,且展现出明显的互补性需求。广东开放大学则希望通过学习香港经验，提升办学水平，完善学分认证体系。香港方面的参与同样积极：香港学术及职业资历评审局期望通过合作扩大机构影响力，资历架构秘书处则着眼于扩大香港资历框架的社会效力。

这一合作源于中国发展终身教育体系的现实需求，通过开放大学转型这一制度变革为载体，在粤港两地长期教育交流的基础上逐步形成。从协同治理的理论视角来看，这一过程体现了多重触发因素的共同作用：国家战略和政策规划提供了领导机制，粤港两地在教育资源与发展诉求上的互补性形成了相互依赖关系，终身教育体系建设面临的经验缺失构成了不确定性，而大湾区建设背景下的教育合作需求则成为关键机制。这些因素的交织推动了一个新的治理体制的形成，用以解决既有制度框架难以应对的挑战。

粤港资历框架的协同治理展现出清晰的迭代演进特征，经历了三个递进式发展周期。在第一个迭代周期（2014-2017），广东省开启了资历框架建设的探索，并几乎同时启动与香港的合作。从2014年开始，广东在建设学分银行时创新性地将资历框架作为其运行基础，并于2017年以地方标准形式发布《广东终身教育资历框架》（DB44/T1988-2017）。这一阶段通过香港的协助与支持，与香港资历架构《资历级别通用指标》实现了深度沟通和初步比对，为两地合作奠定了基础框架。在第二个迭代周期（2018-2021），合作进入深化互信与制度化阶段。通过深入学习香港资历架构的体制机制，双方开展了深度交流并建立互信。2019年，在学分银行的推动下，粤港澳三地教育行政部门召开资历框架合作研讨会，促成了《粤港资历框架对接协议》的签订，将合作推向制度化轨道。第三个迭代周期（2022至今）则实现了质量互认与实质对接，两地共同建设广东基于资历框架的质量保障机制，并于2024年开展基于资历框架的项目评审工作，突破了政策支持相对滞后的局限，实现了资历框架的实质对接。

粤港资历框架合作体现了协同治理的特征。从合作主体来看，香港特区教育局、广东省教育厅作为两地政府部门，以及香港学术及职业资历评审局等专业评估机构共同参与，形成了多元主体协作格局；从制度安排看，2019年签署的《粤港资历框架合作意向书》为合作提供了制度化保障，建立了常态化的合作机制；从目标导向看，两地致力于推动教育交流与合作，共同促进职业教育发展；从治理范围看，该合作立足粤港澳大湾区建设，涉及跨行政区域的教育资源整合与标准互认。这种既有多方参与、又有制度保障、既追求共同目标、又强调区域协作的治理模式，超越了传统的行政命令式管理，通过各方协商互动来实现教育领域的共同治理，是典型的协同治理实践。

1. **研究方法**

本研究主要采用参与观察与文本分析相结合的研究方法。通过参与观察对上述三个迭代周期的重要会议、讨论的过程形成的观察笔记，研究者作为组织内部成员，通过长期参与教育合作项目的日常运作，深入记录组织运作细节，观察各方互动过程，分析行为背后的文化意涵。同时，为了丰富对这一复杂过程的充分理解，对参与此过程的成员进行深度访谈，与参与观察的材料形成互补。此外，为确保研究的客观性和可靠性，本研究采用多元数据交叉验证的方式，将参与观察所得与文献资料、政策文本进行对照分析，以期形成对教育规则衔接实践更为全面和深入的认识。

|  |  |
| --- | --- |
| 被访人 | 身份 |
| LJ | 广东专家 |
| ZWY | 北京专家 |
| DYP | 广东专家 |
| ZXM | 香港专家 |
| YSJ | 香港专家 |
|  |  |

|  |  |
| --- | --- |
| 序号 | 文件名称 |
| 1 | 广东终身教育资历名册管理办法 |
| 2 | 广东终身教育资历框架等级标准 |
| 3 | 广东资历框架下的质量保障机制系列文件 |
| 4 | 香港资历架构质量保障系列文件 |
| 5 | 香港通用级别指标 |
|  |  |
|  |  |

**三、粤港资历框架协同治理的迭代过程**

协同治理是一个动态循环的迭代过程。基于Emerson提出的规则性参与、共享动机和协同能力三大核心要素，粤港资历框架的协同治理经历了从初步探索、深化发展到全面推进的发展历程。在这个过程中，粤港双方的合作不断深化，从早期的经验学习和交流研讨，发展到建立规范化合作机制，最终实现制度化的全面合作。

**（一）初步探索：规则性参与的基础构建**

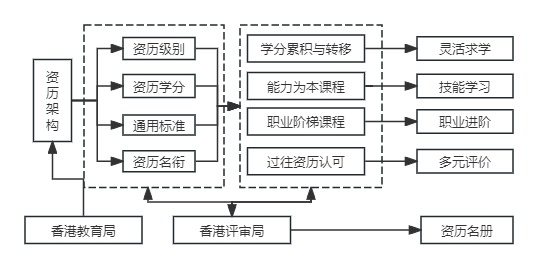
在政策环境和现实需求的驱动下，粤港启动了围绕资历框架的初步合作探索。对广东省而言，资历框架是一个全新的概念，“学分银行建设起来后，我们通过研究意识到资历框架具有很重要的作用，但我们没有相关的经验，于是开始学习近邻香港。”实际上，当时跟香港合作的不止有广东，国家开放大学也与香港有着密切的合作，但是广东确实走出了一条适合推广为国家的道路。（张伟远）2015年3月，广东省教育厅、广东开放大学与省委政策研究室组成联合调查组，赴港考察学习香港资历架构的建设经验，开启了两地在终身教育领域的交流合作。自此，香港资历架构秘书处的工作人员全程参与了广东资历框架的研制过程。2016年4月17日，广东开放大学召开首次广东终身教育学习成果框架专家研讨会，邀请香港专家深度参与，共同探讨框架构建思路。2016年12月19日，广东开放大学牵头制定的我国首个终身教育资历框架等级标准成功通过地方标准审定，香港资历架构秘书处负责人参与了审定会议。2017年3月发布《广东终身教育资历框架等级标准》，以地方标准的形式确立了资历框架的制度基础。广东资历框架是在充分吸收香港经验的基础上研制而成的，它的发布标志着粤港终身教育合作具备了制度化、规范化的条件。

从框架设计来看，粤港两地的资历框架呈现出既有共性又有差异的特点。首先是级别设置方面，虽然两地均采用七级制，但仅4-7级实现完全匹配。在低层级对应关系上，广东将1级定位于小学学历水平，这一决定源于实地调研发现部分技师技工的学历水平仅为小学程度。广东的2级对应香港的1级，广东的3级则对应香港的2级，体现了框架设计对本地实际情况的深入考量。其次是描述维度的显著差异。香港采用了"知识及智能、过程、自主性及问责性、沟通、资讯及通讯科技及运算"等较为细致的维度划分。相比之下，广东借鉴欧盟经验，采用"知识、技能、能力"三维度标准，这一简约而实用的设计更契合广东庞大的教育和人力资源体系需求。在运行机制方面，两地也存在明显区别。香港通过立法确立资历框架的法律地位，并设立专门的第三方机构进行质量保障，形成了完善的质量保证体系。而广东则采取了更为灵活的路径，考虑到立法周期长等现实因素，选择以地方标准形式发布资历框架，并在后续推出了四个行业资历等级的团体标准，推动框架建设走向具体落地。

**表1 香港资历架构与广东资历框架对比**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 广东资历框架级别 | | 香港资历架构级别 | |
| 级别 | 第7级 | 学术型博士/专业型博士 | 第7级 | 博士 |
| 第6级 | 学术型硕士/专业型硕士 | 第6级 |  |
| 第5级 | 本科/应用本科/学士 | 第5级 |  |
| 第4级 | 专科/高职 | 第4级 |  |
| 第3级 | 高中/中职/中技 | 第3级 |  |
| 第2级 |  |
| 第2级 | 初中 | 第1级 |  |
| 第1级 | 小学 |  |  |
| 维度 | * 知识 * 技能 * 能力 | | * 知识及智能 * 过程 * 自主性及问责性，沟通、资讯及通讯科技及运算 | |
| 标准 | 广东终身教育资历框架等级标准 | | 通用级别指标 | |
| 能力标准 | 4套行业资历等级标准 | | 23套能力标准 | |
| 管理机构 | 广东省教育厅主管  广东开放大学发布  广东终身教育学分银行执行 | | 香港教育局主管  香港资历架构秘书处执行 | |
| 咨询机构 | 暂无 | | 行业培训咨询委员会 | |
| 质量保障机构 | 暂无 | | 香港评审局 | |
| 公众查询平台 | 暂无 | | 香港资历名册 | |

规则性参与（Principled Engagement）是利益相关者通过一系列有序、规范的互动过程来发现共同价值并推动合作。“资历框架”既是一种技术工具，也是一种制度原则，它成为了粤港互动的基本规则。在这一阶段，粤港双方以资历框架作为基本规则，开展了一系列规范化的互动。通过围绕资历框架的级别设置、描述维度等核心要素进行深入探讨和比较分析，双方了解了彼此的政策环境、发展诉求、沟通偏好等等，为更深入的合作奠定了基础。2017年1月的会议确立了这一基调，双方签署了《广东终身教育资历框架与香港资历架构接轨的意向书》和合作项目书，明确了以资历框架为核心的合作方向。广东方面随即于2017年3月发布《广东终身教育资历框架等级标准》，以地方标准的形式确立了资历框架的制度基础。广东方面深入了解了香港资历架构成熟的运行机制。香港资历架构通过一个多层次、系统化的制度设计实现有效运作（如图1所示）：教育局作为最高决策机构进行统筹管理，资历架构秘书处负责日常运作，香港学术及职业资历评审局（HKCAAVQ）作为法定评审机构开展质量保障工作，各行业培训咨询委员会则负责制定相应的《能力标准说明》。这一体系通过立法授权确保其法律地位，通过专业评审保证资历质量，通过行业参与确保与实际需求的匹配，最终形成了一个完整的质量保证闭环。这种系统性、专业化的运行机制给广东方面留下了深刻印象，也为广东开展资历框架建设工作提供了重要参考。



**（二）深化发展：共识动机的构建**

在粤港资历框架形成初步参照的前提下，两地开启了日渐频繁和深入的交流。在2017年1月11日，广东开放大学举办了广东终身教育资历框架与香港资历架构接轨方案研讨会，重点围绕两地资历框架的衔接机制展开深入探讨，为后续深化合作奠定了重要基础。2018年7月13日召开的"粤港澳大湾区资历架构对接暨行业标准研制"会议，标志着双方合作进入了新的阶段。这次会议不仅首次明确提出了资历架构对接的基本原则和具体工作流程，更重要的是扩大了参与主体范围，将行业代表纳入合作框架，为后续工作奠定了更广泛的基础。此后的合作呈现出明显的深化趋势。2018年11月，广东方面赴港开展深入交流，港方也正式提出了质量保证机制的具体建议。双方在质量机制、过往资历认可等多个领域达成了实质性的合作共识。这一系列进展表明，粤港资历框架合作已从早期的概念性探讨和框架搭建，转向了更加实操性的推进阶段。2019年在珠海召开的粤港澳三方会议是粤港合作共建质量保障机制的开端，在这场会议确定了合作共建质量保障的意向、内容、机制。广东省教育厅厅长、香港教育局局长、澳门教育局局长都出席了会议。会议包括工作讨论会议、专家研讨会、签约仪式、圆桌讨论等内容，会程持续两天。在第一天的工作会议上，由香港学术评审局的领导与广东省教育厅、广东开放大学共同商议粤港合作共建质量保障机制的意向、方式，经双方讨论基本确立如下目标：

* 建立质量保障制度（撰写文件）
* 成立教育质量保障机构
* 组建专业团队

对接的理解不一样，目前国际上的资历框架对接是以欧盟为模版的，这种对接要求先要有一个大于国家的区域资历框架，再有国家或地区资历框架，这些资历框架先跟元框架对接，再实现彼此间的对接，香港坚持认为应该按照这种路线图实现对接。但是广东的专家认为不一定要遵循欧盟的路线。资历框架并不是唯一的能力资历评价的元工具，资历框架对接也并不是只有欧盟模式，国际上一些其他的教育机构也已经与国家或地区的资历框架对接。但是对于的“对接”字眼的使用和理解的确是双反的理解差异。

虽然对对接的理解不同，但是双方但对质量保障的重要性理解是达成共识的。范富格特和韦斯特赫德总结了北美和欧洲高等教育质量评估体系的经验，提出了一个通用的评估模式[[[18]](#endnote-17)]。该模式包括一个独立的管理机构，基于自我评价的评估体系，同行评估机制，特别是外部专家的现场评估，以及一份包含多种形式的公开报告。粤港合作共建的质量保障机制基本与上述通行做法保持一致，但是基于粤港澳大湾区的现状和条件，广东的资历框架是内地首个资历框架，双方提出了长远的建设愿景：

这个转折不仅体现在合作内容的深化上，更反映在合作方式的转变上。双方的互动从此前的经验交流和意见征询，发展为具体项目的规划与落实，展现出合作深度和广度的显著提升。这也为后续更深层次的合作创造了有利条件。

在粤港资历框架形成初步参照的前提下，第二个迭代周期(2018-2019年)开始了。“资历框架对接”是一个激动人心的目标，共享动机是协同治理动态中一个自我强化的循环过程，体现了参与主体之间的人际关系和关系要素，有时也被称为社会资本。它包含四个核心要素：互信、互相理解、内部合法性和共同承诺。互信是首要和关键要素，通过持续合作和相互了解而建立，它有助于降低交易成本并促进知识交流；互相理解使参与者能够理解和尊重他人立场，但不要求达成共同价值观；内部合法性确认了参与者之间的可信赖性，认可各方利益的相互依存性；而共同承诺则使参与者能够跨越原有的组织边界，致力于共同发展。这四个要素之间形成从互信到共同承诺的递进关系，通过规则性互动不断强化，而共享动机一旦形成又会反过来促进规则性互动的深入开展，形成良性循环，共同推动协同治理的发展。经过了多次的会议（见图），最重要。

对接的理解不一样，目前国际上的资历框架对接是以欧盟为模版的，这种对接要求先要有一个大于国家的区域资历框架，再有国家或地区资历框架，这些资历框架先跟元框架对接，再实现彼此间的对接，香港坚持认为应该按照这种路线图实现对接。但是广东的专家认为不一定要遵循欧盟的路线。资历框架并不是唯一的能力资历评价的元工具，资历框架对接也并不是只有欧盟模式，国际上一些其他的教育机构也已经与国家或地区的资历框架对接。但是对于的“对接”字眼的使用和理解的确是双反的理解差异。

虽然对对接的理解不同，但是双方但对质量保障的重要性理解是达成共识的。范富格特和韦斯特赫德总结了北美和欧洲高等教育质量评估体系的经验，提出了一个通用的评估模式[[[19]](#endnote-18)]。该模式包括一个独立的管理机构，基于自我评价的评估体系，同行评估机制，特别是外部专家的现场评估，以及一份包含多种形式的公开报告。粤港合作共建的质量保障机制基本与上述通行做法保持一致，但是基于粤港澳大湾区的现状和条件，广东的资历框架是内地首个资历框架，双方提出了长远的建设愿景：

2019年粤港澳大湾区发展规划纲要发布，东省教育厅厅长、香港教育局局长、澳门教育局局长都出席了会议。会议包括工作讨论会议、专家研讨会、签约仪式、圆桌讨论等内容，会程持续两天。在第一天的工作会议上，由香港学术评审局的领导与广东省教育厅、广东开放大学共同商议粤港合作共建质量保障机制的意向、方式，在珠海召开的粤港澳三方会议是粤港合作共建质量保障机制的开端，在这场会议确定了合作共建质量保障的意向、内容、机制。广东省教育厅厅长、香港教育局局长、澳门教育局局长都出席了会议。主要是对香港资历框架得以运行的制度和机制进行学习、移植和复制。在质量保障机制建设中进一步深化了这四个要素的互动。"发现"转向识别大湾区规划带来的新机遇和挑战；"定义"过程聚焦于明确质量保障的具体要求和标准；通过在珠海召开三方会议进行深入"商议"，各方在坦诚沟通中表达诉求、化解分歧；最终"决定"签署《粤港资历框架合作意向书》，为下一阶段合作奠定制度基础。在第一天的工作会议上，由香港学术评审局的领导与广东省教育厅、广东开放大学共同商议粤港合作共建质量保障机制的意向、方式，根据国际资历框架对接经验，具体来说就是欧盟资历框架对接的十条标准，经双方讨论基本确立如下目标：

* 建立质量保障制度（撰写文件）
* 成立教育质量保障机构
* 组建专业团队

“应该说我经历了广东省资历框架的建设以及后期很多的标准制定，在这过程当中，不仅仅这次会议，我特别想讲的一个词是感恩，非常的感谢我们香港方对广东的资历架构建立的支持，以及后续很多标准尤其培训的支持。其实半年的时间，从去年11月份，还有今年1月份、5月份连续有三次去到香港，我深深的感受是，我能听懂粤语，无论能不能听懂粤语，香港的朋友都尽力用普通话和我们交流，其实挺感动，我们也想用粤语来和你们交流，但是我实在不知道怎么样表达，我在广东也生活了二十来年，因此我觉得你们太了不起，当然这只是一个表象，在语言方面。其实你们在很多方面给了我们很好的资料，尤其上一次我们对黎英伟总经理那边去学习能力标准的制定，我当时问了黎总一句话，我说：“你们还没有能力标准制定的材料？”他说：“我们所有的材料全部都给了你们。”也就是说，我们香港的朋友在交流的过程当中，倾其所能，把所有你们的经验、资料、很多的成果都给了我们，这里也深深地感觉到同一个国家，文化是同源同根，因此我们的认同感非常强，交流起来很好，很亲切，也很感谢、感动”

范富格特和韦斯特赫德总结了北美和欧洲高等教育质量评估体系的经验，提出了一个通用的评估模式[[[20]](#endnote-19)]。该模式包括一个独立的管理机构，基于自我评价的评估体系，同行评估机制，特别是外部专家的现场评估，以及一份包含多种形式的公开报告。粤港合作共建的质量保障机制基本与上述通行做法保持一致，但是基于粤港澳大湾区的现状和条件，广东的资历框架是内地首个资历框架，双方提出了长远的建设愿景：

“希望未来能够看到广东省资历框架成为国家的框架，我们希望看到这样的结果，不只是对接而已，还要再远一点点，不只是形成国家的框架，我还希望这个完全跟国际接轨。我5月去英国QAA英国质量保证局访问的时候，我都有跟他们提过我们即将和你们的合作，”（香港资历架构，20190624）

粤港合作共建教育质量保障机制实际上是要将香港已经运行超过十年的基于资历架构的质量保障制度引进广东。这既是资历框架建设的需求，也是粤港教育协同治理、粤港教育教学资源对接的基础和条件。2019年的会议虽然对很多问题都进行了讨论，但是由于疫情等原因，直到2022年，才正式签约开启合作。正式建立合作的第一个问题，就是处理关于2019年遗留的草案撰写的问题。香港仍然认为自己不具备充分的能力撰写，广东也确实没有现成的专家团队可以承担此项任务，最终是靠对粤港两边都足够了解的专家提出来解决方案：

**（三）第三个迭代周期：协同能力建设（质量保障机制的内容，逻辑，质量保障是一种不同于评估的）**

制度、知识。到第三个迭代周期(2019-2024年)主要任务是贯彻《粤港资历框架合作意向书》的任务，借助香港的经验建设广东资历框架下的质量保障机制，首先是发现阶段。双方通过初步接触发现了共同需求和合作基础。协同能力是指跨组织边界共同行动的潜力。在粤港资历框架合作中，通过程序和制度安排、机构建设、领导力、知识管理和资源整合五个核心要素的系统构建，实现了合作效能的持续提升。广东需要在资历框架和质量保障体系建设方面获取经验，而香港则希望拓展其影响力。通过多次会面和交流，双方认识到在资历框架层面存在互补性，特别是在珠海三方会议前的预备会议中，进一步发掘了质量保障机制建设方面的合作空间。

其次是定义阶段。双方不仅明确了建立质量保障制度、成立教育质量保障机构、组建专业团队等具体合作目标，更进一步通过签订《粤港资历框架合作意向书》正式确立了合作关系。特别值得注意的是，广东开放大学与香港学术评审局建立了直接的咨询服务关系，双方签订合同，共同制定了《广东资历框架下的质量保障机制》，这标志着合作进入了一个更加实质性的阶段。在商议阶段，合作的深度和广度都得到了显著提升。双方成立了专门的工作团队，建立了制度化的沟通机制，通过每月召开的定期例会，对香港资历框架的质量保障机制进行了全面、系统的学习。这一阶段的互动较之前更为深入和密集，期间还举办了7次培训工作坊，累计参与350多人次。通过如此频繁的互动和深入的文化学习，双方建立了更为牢固的"共享动机"，并就具体的评审标准和流程进行了更加细致的讨论。最后是决定阶段。双方确定采用机构评审、课程评审和成果评审三种评审类型，并选定香港赛马会见习骑师学校作为试点评审对象。通过试点评审的成功实施，最终将见习骑师证书纳入资历名册。

组建工作团队和专家团队，工作团队包括香港评审局和广东学分银行的工作人员，专家团队则主要包括广东标准化、教育系统、人设系统的专家。

通过多次培训，了解到香港质量保障的运作机制，评审局长作为第三方机构，是法定机构的性质，依据评审标准，通过机构评审和课程评审两种主要类型对香港的教育系统进行质量保障，通过质量保障的资历，会纳入资历名册。而其中最复杂的充满技术细节的是评审过程。广东在没有相关的第三方机构前提下，模拟了“广东资历评审服务中心”，并多次向政府汇报建议成立第三方评估机构，或由广东省教研院代行相应的职能，还在内部讨论中。广东根据省情，发展出：机构评审、课程评审和成果评审三个评审类型，比对香港的质量保障机制设计出了广东质量保障机制的模型，更进一步的是形成了系列文件。

在程序和制度安排方面，粤港双方建立了多层次的制度体系。通过省教育综合改革体制小组建立了高规格的领导机制，由省长担任学分银行总组长，分管教育的副省长任常务副组长，为工作推进提供了强有力的组织保障。在日常工作层面，建立了包括15次工作例会和7次培训工作坊在内的定期会晤制度，同时设立联络员制度，确保了工作的持续性和日常沟通的顺畅。在质量保证方面，创新性地设计了机构评审、课程评审和成果评审三种类型，形成了完整的评审制度体系，并配套制定了详细的评审标准和操作流程，建立了双语工作表格和同声传译机制。

机构建设经历了从单一到多元的发展过程。广东开放大学作为具体执行机构，凭借其标准化专业优势，首创性地采用地方标准形式发布资历框架。随后，通过模拟设立"广东资历评审服务中心"，探索建立第三方评估机构。虽然正式机构尚在筹建中，但这种机构创新为合作提供了重要的组织保障。更为重要的是，合作过程中逐步建立起包括教育部门、人社部门、行业组织等在内的多元合作网络，大大拓展了合作的广度和深度。

领导力的发展体现在三个层面的有效互动。在决策层面，省级领导的直接参与和推动确保了工作的顺利开展。在专业层面，以李江、何秀文、杜怡萍等为代表的专业评审团队，在实践中展现了成熟的领导能力，特别是在处理语言障碍等具体问题时表现突出。在协调层面，通过建立召集人、协调人等多元化的领导角色，形成了分工明确、协作有序的领导体系。

知识管理实现了从引进到创新的转变。在初期主要借鉴香港经验和国际通行做法，如参考张伟远教授提出的国际资历框架对接十条标准。随着合作深入，通过培训工作坊培养了350多人次的专业人才，建立了共同的专业语言和工作方式，并编写了详细的操作指南，形成了可复制的工作范本。特别是在质量保障体系建设中，创新性地开发了适合本地实际的评审标准和流程，如采用"知识、技能、能力"三维度等本土化创新，展现了知识管理的成效。

通过多次培训，广东了解到基于资历框架的评审分为课程评审和机构评审两种类型。但是对其中出现的许多概念都有理解困难。

以“四阶段质量保障”概念为例，尽管经过解释，大部分专家对此概念有了初步理解，但对其与整个质量保障体系的逻辑关系并不十分清楚。“四阶段质量保障”既像是一种可以迁移使用的方法，又像是一种特定的程序。专家在最初产生了误解，把专属于课程评审的四阶段质量保障，理解为所有的评审类型都需要的四阶段质量保障程序。而这样的的误解，在粤港合作的初期，较为常见。

比概念和内涵更难理解的是概念的社会文化语境。专家们十分不确定是否需要在广东建立四阶段保障制度，在广东承担与评审局对应角色的机构是什么？评审局这种“法定机构”的角色和性质到底是什么，在实践中仍然会造成一定的困惑，以及涉及到更多的词汇及表达差异。

香港的学术及职业资历评审局负责的质量保障制度是香港教育质量保障制度的一个板块，除此之外，高等教育中由公币资助的九大所高校和基础教育拥有自己的质量保障体系。根据法律，评审局主要负责九大所以外的高等教育和所有的职业教育的质量保障。香港评审局的官网罗列了其所负责的评审服务：资历架构相关评审、四阶段质素保证程序、学术评审、职业及专业资历评审、机构评审[[21]](#footnote-0)，但这五种评审服务类型是有交叉重叠的，对于广东的专家来说，理解起来上有困难的。

若非对香港治理结构、社会文化有充分了解，很难理解香港评审局质量保障的体系结构及内涵。反过来，香港也在通过这个机会了解广东的教育制度，广东的产教融合、职教高考等等对于他们也是较难理解的概念。同时，一些内地习惯的“高地”等表达也是他们需要学习的知识：

“请问粤港教育高地的打造是会划定一片土地，建造一个园区吗？还是一种比较的说法？”（香港资历架构，Y先生）

学习活动为代表的知识再生产活动是公共管理活动的重要内容，政策执行其实就是将政策文本转化为政策行动方案的知识再生产过程[[22]](#footnote-1)，在具体的协同治理过程中，这种知识再生产过程则会幻化出政府间学习、跨文化学习、组织学习等等不同层次、类型的学习实践。政策执行过程中的知识生产是实践性知识的生产。

**表2 粤港质量保障机制词汇对照表**

|  |  |
| --- | --- |
| 香港用法 | 广东用法 |
| 参照 | 对接 |
| 课程 | 成果 |
| 名衔 | 名衔 |
| 能力范畴 | 能力范围 |
| 切合目标 | 符合目标 |
| 区别方式 | 特殊处理 |
| 四阶段  质素保证程序 | 四阶段递进  质量保证程序 |
| 先设条件 | 前提条件 |
| 学科范围 | 专业 |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 香港 | | 广东 | | |
| 资历类型 | 资历 | 资历类型 | | 资历 |
| 经进修课程取得的资历 | 应用学位课程 | 学业资历 | | 学历／学位 |
| 非学业资历 | 培训资历 | 院校非学历教育培训证书 |
| 持续专业培训计划课程 | 培训机构培训证书 |
| 非本地课程 | 企业培训（认证）证书 |
| 《能力标准说明》为本课程 | 业绩资历 | 高技、技师毕业证书 |
| 《通用（基础）能力说明》为本课程 | 专业技术职称证书 |
| 职业阶梯课程 | 国家职业资格证书 |
| 其他进行课程 | 职业技能等级证书 |
| 专业资历 | 技能竞赛获奖证书 |
| 经评估取得的资历 | “过往资历认可”资历 | 岗位业绩奖励证书 |
| “过往资历认可”资历（职业资历阶梯） | 岗位资历 |

资源整合体现出显著的互补共享特点。合作获得了4800万的专项财政支持，为框架建设提供了基础保障。在具体实践中，香港方面提供专业经验和国际视野，广东方面提供人力和组织保障，形成了优势互补的资源配置。通过实践还创新性地发现人社部门可作为新的办学资质审批渠道，进一步拓展了资源来源。

这五个要素相互支撑、协同发展，共同推动了粤港资历框架合作的深入开展。从最初的制度构建，到专业团队形成，再到机制创新与本土化，最后在实践中得到检验，协同能力在不断提升的过程中既受益于管理机制的规范化，也源于共享动机的深化。这种全方位的协同能力提升，为粤港资历框架合作的持续深化提供了坚实的实践基础。

在2024年的粤港资历框架合作研讨会上，香港评审局的周庆邦总干事总结到，为确保前述对接机制得以贯彻执行，粤港两地已设立定期例会制度，每月按时举行工作会议。迄今为止，已成功举办15次粤港工作例会，并举办了7次培训工作坊，累计参与人数超过350人次。粤港资历框架合作积累了丰富的实践经验。

**五、粤港资历框架的协同行动**

在制度平台和机制对接的基础上，广东开放大学率先推动了基于资历框架的评审认证工作。2024年6月，在香港评审局的协助下，广东组建了专家团队，对广州赛马培训有限公司的见习骑师证书进行了质量保障评审。通过提交评审文件、初步审核，实地考察等阶段，对机构资质等11项指标进行考核后，认为该资历符合广东资历框架2级水平，将其纳入广东资历名册。此次认证具有双重突破性意义：一方面，这些课程资历成为首个被正式纳入广东终身教育资历名册的项目；另一方面，由于这些资历在香港已获资历架构认可，本次认证实现了粤港两地资历的互通互认，为系统化的跨境资历互认机制的落地提供了有益探索。获得该资历的学员既可以等同于获得广东资历框架二级的资历，

协同行动是协同治理最后的阶段，通过协同机制的搭建，可以开展具体的协同行动，形成了事实上协同，本来只是以为为知识制度进行验证，但实际产生了非意料后果，帮助了粤港澳大湾区内部的交流。试点评审，实际上成为了粤港双认证的资历。

终于来到了实地考察，这天，广东的评审专家有总组长李江、何秀文、杜怡萍、赛马专家，还有学分银行的工作人员，香港赛马会见习骑师学校的校长陈念慈、教师等等、学生，都一一进行了询问。学校负责人讲述了在内地开设教育课程的过程，历经多年也不能获得办学资质，只能以企业内训的形式开展。广东人社部门专家介绍了香港赛马会可以通过人社部门的路径，获得社会办培训机构的资质。粤港协同合作的过程，是双方学习的过程。

“如果不是这次试点评审，我们真的不知道可以通过人社的渠道去申请建立独立机构”（香港赛马会专家，20240430）

“2019年以来国家政策更新得非常快，大家都可以加强这个政策学习”（广东专家XW。20240430）

你说要我忘了，就是我是觉得，你看你这一折腾我就忘了，就是那个嗯，就是我本来我们那天觉得就是走个过场嘛，但是香港的特别认真，一个是他们的，嗯，就是这个是我们当时有名单哈，就是有各个部门的负责老师，还有外国的老师，还有线上的，然后还有香港大学医学院的，就是这些人线上参加，我们的评审特别多人，我说句实话吧，那些人比如我们请的这些人的地位，资历，经验都高多了，然后我们还去评审他呢，我都觉得何德何能呢，就是但是我们这边也不是都不行吧，就是也有几个还挺好的专家，然后就是，反正组成了这么一个考核吧，然后我觉得他们回答的非常的认真，然后最让我触动我的是那个他们的校长陈念慈，他是香港的羽毛球，有羽毛。然后他在他在那个，嗯我们这个专家问他就是，你们有没有说你们只是一个企业的内训机构，那你们的资质是怎么样的？大概问了他有这个问题。

讲故事了，他说他们从10年前刚刚到内地建学校的时候呢，因为他们必须到内地建学校，因为香港的空间太小了，他们的马在香港生活的不好，然后他们必须到内地，借用内地的这个资源建学校，但是当时他们就想去办一个学校，因为他们需要大量的人才，他们一直在培养，但是当时他也去了国家体育总局，然后他跟李明是很好的朋友，然后他们也非常希望他们的这个学校能够建成，但是国家体育总局说他们作为一个企业是没有这个办学资质的，就是中国所有体育类的这个东西必须是国家体育总局才能才能去见的，这个东西

，然后他就没见成，然后后来又到广东省，反正又来了，会有很多地方，然后就可能是跑了10年，这个事最后都没成，然后他们只能。

广东这边来的，另外其中一个专家是饿人社厅下属的一个事业单位叫职业技能鉴定指导中心，他们是做那个职业资格证的管理评估考核的这个机构。大带着他们一起来，来我们学分银行考察，然后他就他就说我们随便一个科长，出去横扫别的什么什么东西，就是我发现他们专业素质确实特别好，就这个机构。

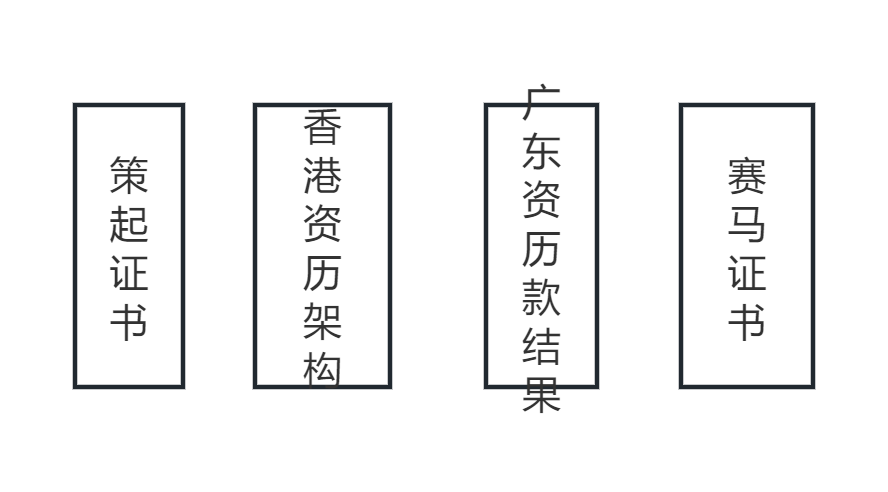
反正反正就是这个机构的副主任吧，这个何秀文他就说，他说你们其实可以就是不要走，不用走国家体育总局的这条线，也不用走教育部的这条线，你们可以走人社部的这条线，因为人社部现在把培训机构的这个资质开放了，开放给社会了，就是你是可以以一个社会机构的身份，去开一个培训机构的，那你这个机构是有一个就是是就是不是不只是企业的性质，是有一个社会团体的性质，然后你就可以去找你们企业员工以外的人去培训。

那个香港的那个他就很很激动啊，他就说我们确实不知道不了解这个事情啊，那如果不是今天这

陈校长，不是回答我们有没有这个计划，而是开始讲故事，她说十年前，我们刚刚准备到从化的时候 ，就想要注册一个培训机构，但是被告知不可能，她说当时他们去了国家体育总局，国家体育总局说他们不能培养运动员需要放在教育机构里面，他们又去教育系统，但是教育系统也说不可能，他们不可以用赛马学院，有学院这样的字眼，（2024.6

香港评审局周庆邦总干事建议广东通过广泛而细致的抽样，选择多样化的试点单位，以实施更为全面的试点项目，从而推动质量保障制度逐步成熟与完善，助推广东资历框架及质量保障制度达到国际先进水平。待质量保障制度初步成熟后，评审局将在适当的时机安排专家组对广东的质量保障制度进行国际认证，以进一步提升其影响力和认可度。将香港与广东共同打造成为全国乃至国际范围内的质量保证标杆和模板。评审局愿意为广东高等院校的特色或品牌专业进行欧盟标准认证，为高等教育的国际化地位奠定基础。可学习澳大利亚把行业能力标准的能力要求与网上教学平台无缝对接的经验做法。质量保障的持续提升不仅仅是针对某一个行业，而是可以应用于所有行业。

港专学院继续开展试点平时



**结语**

**1.非意料后果**

1. **参考文献**

   [] YOUNG M. National Qualifications Frameworks as a Global Phenomenon: A comparative perspective[J]. Journal of Education and Work, 2003, 16(3): 223-237. [↑](#endnote-ref-0)
2. [] 刘爱玲,褚欣维.博洛尼亚进程20年:欧盟高等教育一体化过程、经验与趋势[J].首都师范大学学报(社会科学版),2019,(03):160-170 [↑](#endnote-ref-1)
3. [] 全球资历框架互认 [↑](#endnote-ref-2)
4. [] ALLAIS S. Labour market outcomes of national qualifications frameworks in six countries[J]. Journal of Education and Work, 2017, 30(5): 457-470. [↑](#endnote-ref-3)
5. [] 高扬,王晓杰.国家资历框架下职业教育资历跨境认可：全球资历等级的实践与启示[J].中国职业技术教育,2021,(27):59-64. [↑](#endnote-ref-4)
6. [] LI Bohong, ARSAT Mahyuddin, ABDUL LATIF Adibah, AMIN Nor, HAIKAL Daing, MEN Yueyuan, LI Weicong, WANG Lisheng, ZHU Chunfeng. China-ASEAN Qualifications Framework: Pathways to mutual recognition[J]. Environment and Social Psychology, 2023, 9(2): 1745. [↑](#endnote-ref-5)
7. []谢青松.区域资历框架的构建和对接的比较研究[J].中国职业技术教育,2019,(18):36-45. [↑](#endnote-ref-6)
8. [] 高扬,王晓杰.国家资历框架下职业教育资历跨境认可：全球资历等级的实践与启示[J].中国职业技术教育,2021,(27):59-64. [↑](#endnote-ref-7)
9. [] 朱贺玲，文雯. 从“一致”“等值”到“认可”：教育资历跨境认可的全球实践和新动向[J]. 复旦教育论坛， 2018，16（3）： 89-96. [↑](#endnote-ref-8)
10. [] European Union. Council Recommendation on the European Qualifications Framework for lifelong learning (2017/C 189/03)[EB/OL]. (2017-05-22)[2024-01-18]. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0615(01)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0615(01)" \t "_blank) [↑](#endnote-ref-9)
11. [] 刘爱玲,褚欣维.博洛尼亚进程20年:欧盟高等教育一体化过程、经验与趋势[J].首都师范大学学报(社会科学版),2019,(03):160-170 [↑](#endnote-ref-10)
12. []  ASEAN Secretariat. ASEAN Qualifications Reference Framework[EB/OL]. (2018)[2024-01-18]. [https://asean.org/wp-content/uploads/2018/12/AQRF-Publication-2018-Final.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2018/12/AQRF-Publication-2018-Final.pdf" \t "_blank) [↑](#endnote-ref-11)
13. []]姜宏,胡霞.开展UK NARIC国际专业评估认证探索高职院校专业标准国际本土化实施路径[J].北京财贸职业学院学报,2023,39(02):25-31. [↑](#endnote-ref-12)
14. [] Ansell，C． ＆ Gash，A． ( 2008 ) Collaborative Governance in Theory and Practice． Journal of Public Administration Ｒesearch and Theory，18( 4) : 543 － 571． [↑](#endnote-ref-13)
15. [] Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh, An Integrative Framework for Collaborative Governance, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 22, Issue 1, January 2012, Pages 1–29, <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011> [↑](#endnote-ref-14)
16. [] Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh, An Integrative Framework for Collaborative Governance, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 22, Issue 1, January 2012, Pages 1–29, <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011> [↑](#endnote-ref-15)
17. []Sullivan, Helen & Skelcher, Chris. (2002). Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services. New York: Palgrave Macmillan. [↑](#endnote-ref-16)
18. [] 苏永建.高等教育质量保障的历史演进、全球扩散与发展趋势[J].高等教育研究,2017,38(12):1-11. [↑](#endnote-ref-17)
19. [] 苏永建.高等教育质量保障的历史演进、全球扩散与发展趋势[J].高等教育研究,2017,38(12):1-11. [↑](#endnote-ref-18)
20. [] 苏永建.高等教育质量保障的历史演进、全球扩散与发展趋势[J].高等教育研究,2017,38(12):1-11. [↑](#endnote-ref-19)
21. 香港学术及职业资历评审局官网.[EB/OL].[2019-07-24]https://www.hkcaavq.edu.hk/zh-hans/ [↑](#footnote-ref-0)
22. 李江,阮成武.知识再生产：理解中国公共政策执行的一个新视角[J].宁夏社会科学,2024,(01):56-63. [↑](#footnote-ref-1)