

Guangdong-Hong Kong Cooperative Education in Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area——From the Perspective of New Institutionalism

I-Hsuan Hsu^{1, a}, Ying-Yi Zhou^{2, b}

¹No.5, Yiheyuan Rd., Haidian District, Peking University, Beijing, P.R.China

²No. 19, Xijiekouwai St., Haidian District, Beijing Normal University, Beijing, P.R.China

^aihuanhsu@pku.edu.cn, ^b201622600034@mail.bnu.edu.cn

Keywords: Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area, Higher Education, Chinese Foreign Cooperative Education, New Institutionalism, Organization Studies.

Abstract. As Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area is situated in the significant position of development in our country, the quantity and the quality of education in this area cannot be neglected. The specialty of Greater Bay Area lies in Hong Kong and Macau, which are overseas cities but in our country. According to this, Greater Bay Area is able to integrate Chinese and foreign resources in educational cooperation more effectively and infuses international educational models into Guangdong. Based on new institutionalism, this article analyzes the institutional legitimacy of cultivating international talents and establishing university culture in Guangdong-Hong Kong cooperative education and suggests that both cultural cognition and policies practices are aware of in the future development.

粤港澳大湾区的粤港办学——基于新制度主义视角的探查

徐以轩^{1, a}, 周映颐^{2, b}

¹北京大学社会学系

²北京师范大学教育学部

^aihuanhsu@pku.edu.cn, ^b201622600034@mail.bnu.edu.cn

关键词: 粤港澳大湾区; 高等教育; 中外合作办学; 新制度主义; 组织研究。

摘要：粤港澳大湾区位于国家发展建设的重要地位，当地教育的质量与数量必定是不可忽视的环节。大湾区特殊之处在于包含香港、澳门两个国内的境外城市，在教育合作上更能实现中外的资源整合，为广东注入新的高校教育能量。本文以新制度主义的视角，分析粤港合作办学培养国际人才与建立高校文化的制度合法性问题，以及未来发展部分应同时留意制度变迁后文化认知与政策实践。

1. 粤港办学的发展与现状

随着中国在各领域对外持续扩大开放，以及国际化教育理念的不断深入，置身于全球语境中，以公办教育与政府主导为传统主流形式的中国高等教育处于亟需转型的阶段。其中，中外办学就是一个典型的转型环节与产物，彰显了中国高等教育体系提升国际竞争力的潜力与决心。近年来，各类中外合作办学的规模、模式，以及办学层次均呈现雨后春笋般的发展态势。举例而言，深圳作为中国极速发展的重点城市，大学数量相较于北上广明显不足。而一座城市的高等教育多寡与人才供给、城市发展有着密切联系。在短时间内要建立一所名声响亮、学术底蕴深厚，并且足够吸引学生入读的学校并非易事，因此引进国外知名大学的牌子、技术、师资等资源建立的中外合作办学高校，成为缓解深圳高校缺失困境的关键手段之一。

在已投入教学的具有独立法人资格的合作本科大学中，粤港澳大湾区已经建成了两所粤港合作的高校，是为北京师范大学-香港浸会大学联合国际学院（以下简称北师港浸大）及香港中文大学（深圳）（以下简称港中深），而香港科技大学也和广州市政府与广州大学合作，即将在广州建立分校。相较于其他合作办学院校而言，粤港合作办学治校存在着一定的必然性及优势性。香港地处东西方文化交汇之处，较高的国际化交流程度能够补足中国大陆较为封闭的教育环境，而粤港办学意味着两所中港高校均置身于粤港澳大湾区中，也就是「一国两制」的政治实体内，实质上意味着拥有更高程度的往来便利与能动机制，名义上也毋须担心国外教育机构侵犯中国主权^[1]，在引进名校国际化办学制度的同时亦保留了中式文化的背景。

本文意图以粤港澳大湾区内已逐步建成的粤港合作办学高校为范式，分析其办学模式现状并尝试为形成教学功能更为互补、各类教学资源要素流动更为便捷的高校发展聚落提供一定的借鉴。「大学」作为一种社会中的组织，遵守着特定的制度规范，而本文将以新制度主

义（New institutionalism）的视角，尤其是社会学的角度，对粤港合作办学的制度现状进行分析。粤港或中外合作办学打破了长久以来由政府掌控的高等教育，其对于教育组织的意义是一种「诱致性制度变迁」^[2]，即在制度变更的过程中，是由大学相关群体或个人响应获利机会而自发倡导的组织安排^[3]，例如内地政府的大力推广与政策扶持。制度变迁与新制度的产生通常来自环境变化导致的合法性（Legitimacy）危机，威胁旧有组织的生存并加速旧制度的瓦解松动，放置于中国内地脉络中，其变迁驱动力便是内部结构的治理逻辑加上外部因素的国际冲击。新成形的办学「制度」，必定在法制规范与文化认知有所革新，也势必会面临各式挑战与机遇。

2. 粤港办学的制度分析与社会合法性

「制度」（Institutions）经常是不同社会科学学科探讨的议题，包含各式相异的学术流派。教育研究一直是制度理论主要的研究领地，作为社会学和组织理论新制度主义开创者之一的John Meyer和Brian Rowan^[4]，主要研究兴趣便是教育社会学。一个制度思维的基本假设是，教育如此庞杂的系统，其实践是不确定且有争议的，换句话说社会制度会有大量不同的特色与类型，而当中对不同集体行动者的团体会有相异的吸引力^[5]。新制度主义的教育研究，考量了认知与制度的社会建构、国家与市场、历史权力与变迁等^[6]，以更广泛的意义来界定制度。

「大学制度」则是教育的新制度主义研究重点方向，如Francisco Ramirez探讨现代大学的引进观念正在塑造世界性的高等教育体制，而Daniel Levy的研究指出许多国家的高等教育呈现多样化的面貌，则是与Ramirez成显著的对比^[7]。

大学作为一种被大众熟知的组织，在社会中享有普遍广泛的文化符号认知，比如应有的道德责任、社会关系与本土连结。「大学」的概念很难在缺乏文化与组织环境的情况下将其描绘出来，并且在环境不具明确蓝图与模式的情况下大学成立过程也较不易^[8]。在「组织场域」（Organizational field）的制度分析层次中^[9]，大学制度的能动包含学校本身、社区家长群体、公司企业、中央地方政府等等构建的组织系统。推向更为广泛的社会层面，诸如于大学任职的教授之社会名望，以及培养出的学生之社会期许，都牵涉整个教育系统的组织制度。中外合作办学以高等教育的形式来说，发展的历史并不长，在其他世界各国也并不是常见的制度，换而言之在中国大陆的语境下，中外办学的文化认知尚未被完整建立。在办学管理模式与研究教学制度上，中国内地仍属于摸索阶段，社会对于中外办学的价值认同也还未定型。

大学属于受制度控制高与技术控制低的组织环境，这意味着较难根据组织产出的品质来进行收益衡量，而是对于职业标准和合法性要求的遵守^[10]。尽管媒体上充满着对大学科研与各方面能力的评比排名，对学生认可与偏好的程度也有量化指标，但较少因为某大学没有达到特定指标而遭到严厉抨击，而是以其文化期待与社会规范作为评断依据。换言之，就中外合作办学的案例来看，并没有或者难以用特定效率与利益来满足竞争条件，取而代之的是建立办学的社会「合法性」，也就是采用合乎情理的行为观念以追求社会承认，其来源于组织受到文化支持的程度^[11]。更进一步地说，中外合作办学作为改革创新性的制度，已经不仅仅要符合正常大学的规制（Regulative）和规范性（Normative）的合法身份，还要证明作为高等教育制度变迁先锋所具备的文化认知（Cultural-cognitive）合法性。

2.1. 培养在地的国际化人才

中外合作办学宣扬合法性的一个层面是「培养在地的国际化人才」。中外办学制度提供给想出国读书却又尚未做好准备的学生一个预先平台，无论是在外语使用还是课程学习上，都能让这些学生提前适应国外教育方式。另外，中国大陆透过中外合作办学，也能为自身培养较多具有国际化视野的人才，尤其粤港澳大湾区处于国家重点发展的前端，并且欲极力吸引外籍优秀人才的情况下，让该办学模式更添加政治权威的正当性。除此之外，粤港澳地区合作办学的研究教学专业是相当具针对性的，倾向于为当地发展产业开设偏向应用型的专业，例如港中深主要教研方向为理工科技，以顺应深圳高新产业的急速发展，北师港浸大最富盛名的也是商科会计。优良的区域产业发展通常都伴随着周围顶尖大学的产学环境^[12]，而中外办学相较于传统办学专业更精，更容易向相对应的产业输送所需人才，并且大学若清楚自己要培养什么样的人，则较有可能获得更多的社会资源^[13]。

诚如前述，粤港办学的特殊性在于地缘邻近，相较于中国和其他国家的合作办学，粤港办学更能让资源与技术流通。然而地域相近却引出一个问题，先不论中国内地本科生因学费名额问题较难进入港校就读，港校之硕士生最大的生源已经是来自中国内地，为何不直接强化吸引这些港校毕业的内地生来粤，而是要在广东设立中港合作办学呢？又甚，香港高校何以冒着减损其辛苦建立的名誉，来广东兴建分校呢？理由可能是，在社会学制度主义视角下，组织采取某种特定制度或实践模式不一定是提升效率，更大程度是满足文化环境内的行动价值^[14]。在国家极力发展湾区、促进深港双城融合的脉络下，港校来粤的社会合法性在于其视粤港澳大湾区之经济发展为己任，就以香港中文大学为例，其愿景不仅能获得更多研究学生资源，在国内甚至国外也能有更大的影响力^[15]。除此之外，在中国内地政府「弱意义」

合法性上的政策支持，包含资金补助与兴建用地支持，都使得中港办学对港校产生拉力，甚有可能成为经济利益上效率性制度。

中港办校另一个问题是学历认可，回至上段的论述，港校于广东之办学降低了学子入读类国际化大学的门槛，但对港中大深港两校的学生而言矛盾点就在于学历含金量。目前港中深的学位认证与港中大极为相似，差异仅在内地分校毕业证书内文印上「深圳」二字，而北师大港浸大可拿到与香港浸会大学同样的学位证。中港办校依附着港校品牌确实可以显著提升入读新设大学之意愿，证据便是短时间内港中深的内地招考分数已超过远远一本线^[16]，超越成立已三十余年的深圳大学，北师大港浸大在许多省份也都是一本录取。然而，仍有内地生担忧粤港办学认可度远低于港校本部，甚至也有在港本部生质疑分校使得本校学位贬值。尽管中大的港校和深校基本上属于不同的两个大学，但后者为了维持文化认知而必须尽力使得该校学生成为合法中大的一份子，却又必须在平衡港校生声誉里拉扯。也许一张白纸赋予的意义并不比学生在大学内获得的资源与经历来得重要，然而大学对制度环境的较为敏感，需要得到更多的社会认同^[17]，学历认证的制度问题导致主校与分校学生的形式冲突势必是中港合作办学需要严正以待的问题。

2.2.高等教育文化的形象建立

中外或粤港合作办学的制度合法性第二层是「高等教育文化的形象建立」，透过实际的高等教育制度变迁达成。中国大陆由于历史政治遗留，高校办学制度与国际顶尖大学有一定差异。中国在加入WTO后^[18]，在强制模式与建构主义模式^[19]的全球扩散范畴均对中国大陆的高等教育制度产生冲击，加剧其国际化的趋势，再加上教育全球化之世界大学排名的兴盛，对各国高等教育办学产生巨大影响，中国也不得不加入排名战争^[20]。相较于企业具有明确的利润导向性，目标较不清楚的大学更可能模仿组织场域内成功的案例^[21]，因为当组织目标模糊或是外在环境不确定时，其趋同化的可能性愈高^[22]。但是从头建立一所仿照世界一流大学制度的高校以中国内地的语境可能是较为困难的，这需要较为剧烈的「取代」(Displacement)式制度变迁，而中外合作办学提供了中国大陆政策上一个相当具有合法性的制度建设，在引进模仿国际制度的同时又能保有其原本政府主导办学的制度逻辑，只需要「迭层」(Layering)式的制度转换^[23]。且中国大陆来说，港校兼具「境外」与「国内」的双重身份，国际化程度高且世界排名靠前，对内地而言是相当适切的合作对象。

中外合作办学欲树立的优良高等教育形象不只期盼国际上产生作用，也试图在国内进行制度示范^[24]，诸如加强教育管理水平、借鉴先进教学经验、引入前沿科研能力等等^[25]。这种制度示范可以促使办学模式得以扩散出去，可能引发模仿（Mimetic）机制与规范（Normative）机制的同形性（Isomorphism）^[26]，尤其粤港办学具有地理与文化的亲近性，其影响作用将更为强烈。香港一直主打「国际化」的高校排名，无论在世界排名、学生来源或者教学研究的方面等等，引进香港办学模式不仅能够为中国内地注入新的高校活力，也不会因为文化认知以及政治制度差异过大而导致合法性崩坏。但不能否认粤港办学的制度仍停留在局部控制要素的示范与组织内的模仿^[27]，换言之只有特定制度要素被其他大学参照，以及影响力尚未触及传统高校的办学制度，比如说香港科技大学计划将在广州同广州市政府与广州大学兴建的分校，模式上和港中深走的是相类的办学道路，而其他在深圳设立分校的内地大学则未见。粤港办学尤其是粤港办“校”历史并不长，未能建立普遍的社会合法性在所难免，但作为中国内地十分具有潜力的高等教育模式，若能树立具标杆性的办学道路，势必可以令引入之优良制度扩散出去，进而提升中国高校文化的水平。

3. 粤港办学的未来展望

综上所述，粤港合作办学虽具备一定的发展潜力，但仍曝露出制度变迁带来的问题：2018年，22个香港与内地院校合办课程曾被教育部叫停。原因是认为其存在对优质教育资源引进不足、教学质量不高、学科专业能力不强、缺乏内涵式发展机制等问题，致使办学活动难以持续^[28]。可见，合作办学不能只是出于经济动机或走形式主义路线企图照搬成功案例。尤其港澳与内地合作办学是「一国两制」下的合作办学，其呈现的特点与问题是其他中外办学与世界级大湾区所不具有的。因而在进行体制创新之余也需要构建更加对等的政策环境，积极探索如何更好地实现高等教育的优势互补。

粤港合作办学的前景除了应发挥其境外教育的优势外，也必须在中国高校文化认知中竞争，提升自身教学办学的社会合法性基础。以2016年港中深录取的学生生源质量排序为例，其已位列中国第28位，达到甚至超过了许多传统名牌高校^[29]。随着办学时长的递增，适用于中国高校的评价理念及体系也应考量如何将粤港合作办学纳入建制化体系中，如果能够获得在各类高校以及学科竞争力评价排名中的数据认可则意味着可以稳定获得社会资源之分配。与此同时，粤港办学正积极解决合作办学常见的体量不足问题，努力吸纳更为广泛的生源，如北师港浸大现有在校本科生为6000人^[30]，港中深于2022-2025年将可以容纳本硕博学生共11000人^[31]。办学人数和多学段发展与一间大学是否受到制度认可密切关联，尤其在中国境内，

因为优秀的大学都是人数与学段达一定规模的研究型大学。上述举动都将极大可能使粤港办学教育在制度环境（Institutional environment）中符合理性神话（Rationalized myth），提升社会大众对其办学的认可程度。

针对学历认证的争议问题，除了前述文化认知的合法性，实质核心还应当集中于提高教学质量及科研的长足发展。唯有将合作办学发展为与港校同等高度或具备独有特色优势，才能令学生产生对学校真正的身份认同。世界一流大学的生成需要大学与外界互动沟通及有机地衔接及维护，而非机械的、单一的构成要素迭加而成^[32]，同时，大学的崛起是全国性的战略举措，需要必要的制度环境、国家资本及大学内部制度的创新^[33]。因此，粤港合作办学的快速发展还需要两方政府更为积极地参与其中，在学术层面充分利用地缘、文化等方面的优势制定相互的学术、科研交流合作及人员培训的中长期计划^[34]；在政策面则应提供匹配的政策优惠与稳定的财政支持：例如，港籍或外籍教师来深教学的税收问题可以参照广东部分自贸区的方式，尝试推行「港人港税」或其他优惠政策以便吸引和留住人才。同时，与香港高校相比，广东一流高校在经费投入方面与其经济发展水平仍不相适应。粤港合作办学院校在开设基金会之余，当地政府也应给予稳定的资金供给才能支撑其循序渐进地扩大招生及建设范围。

随着粤港澳大湾区概念的深化，应积极推动更多在该区域内城市延伸出更多合作办学的可能。例如澳门科技大学、澳门城市大学均已有来粤办学意向，在加快谋划和推进的过程中亦应当参照、借鉴粤港办学现有的经验与教训，以教育先行为初衷，以期将粤港澳大湾区建设为拥有一流大学集群的教育、人才高地。深化大湾区合作办学的教育路径，将对加快推进中国本土的高等教育在国际化领域的发展有着积极的促进意义。

参考文献

- [1] 王璐.粤港高校合作办学的制约因素分析[J] 高校探索, 2015, 1: 90-93。
- [2][24][27] 栗晓红.高等教育制度变迁视野中的中外合作办学研究[J].教育研究, 2011, 10: 54-58。
- [3] 林毅夫.关于制度变迁的经济学理论——诱致性变迁与强制性变迁[A]. R. Coase, A. Alchain, and D. North.财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派论文集[C].上海:上海三联书店.1991: 317-418。

- [4] J. W. Meyer and B. Rowan. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony[J]. American Journal of Sociology, 1977, 83(2): 340-363。
- [5][6][7] H.-D. Meyer and B. Rowan. Institutional Analysis and the Study of Education[A]. H.-D. Meyer and B. Rowan, The New Institutionalism in Education[C]. New York: State University of New York Press, Albany, 2006: 1-14。
- [8][26] J. W. Meyer, F. O. Ramirez, D. J. Frank, and E. Schofer. Higher Education as an Institution[A]. P. J. Gumport, Sociology of Higher Education: Contributions and Their Contexts[C]. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007: 181-221。
- [9][11] W. R. Scott. Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities[M]. London: SAGE Publications, 2014: 106,72。
- [10] W. R. Scott. Organizations: Rational, Natural, and Open Systems[M]. New Jersey: Prentice Hall, 2003: 140-141。
- [12] A. Saxenian. Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128[M]. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1996。
- [13][17][21] 周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社, 2003: 89, 90, 89。
- [14] P. A. Hall and C. R. Taylor. Political Science and the Three New Institutionalisms[J].Political Studies, XLIV, 1996。
- [15] 秦晞辉.深圳分校的意义, 其实由你赋予[EB/OL].中大学生报. (2011-04-06) [2011-04-06]. <http://cusp.hk/?p=2191>。
- [16] 香港中文大学.1146名内地上将入读中大(深圳) 圆梦国际化大学[EB/OL].香港中文大学(深圳)。(2018-07-20) [2019-07-20]. <http://www.cuhk.edu.cn/zh-hans/news/7183>。
- [18] 陶林, 申俊龙. 关于中外合作办学近十年来的研究综述[J].中医教育, 2006, 25(4): 5-10。

- [19] F. Dobbin, B. Simmons, and G. Garrett. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? [J]. *Annual Review of Sociology*, 2007, 33: 449-472。
- [20] 罗燕.大学排名：一种高等教育市场指引制度的建构——新制度主义社会学的分析[J].*江苏高教*, 2006, 2: 14-17。
- [22] P. J. DiMaggio and W. W. Powell. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields[J]. *American Sociological Review*, 1983, 48(2): 147-160。
- [23] J. Mahoney and K. Thelen. A Theory of Gradual Institutional Change[A]. J. Mahoney and K. Thelen, *Explaining Institutional Change*[C]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010: 1-37。
- [25] 钟金明.中外合作办学的实践与探索[J].*沿海企业与科技*, 2005, 4: 160-161。
- [28] 香港经济日报.本港5间大学与内地院校合作课程被终止，国家教育部：部分教学质量不高[EB/OL].香港经济日报.（2018-07-05）[2019-07-05]. <https://topick.hket.com/article/2108506>。
- [29][31] 香港中文大学.香港中文大学（深圳）本科招生常见问题汇总[EB/OL].香港中文大学（深圳）。（2018-06-05）[2018-06-05].
[http://admissions.cuhk.edu.cn/upload/admissions/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E4%B8%AD%E6%96%87%E5%A4%A7%E5%AD%A6\(%E6%B7%B1%E5%9C%B3\)2018%E6%9C%AC%E7%A7%91%E6%8B%9B%E7%94%9F%E5%B8%B8%E8%A7%81%E9%97%AE%E9%A2%98%E6%B1%87%E6%80%BB\(20180605\).pdf](http://admissions.cuhk.edu.cn/upload/admissions/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E4%B8%AD%E6%96%87%E5%A4%A7%E5%AD%A6(%E6%B7%B1%E5%9C%B3)2018%E6%9C%AC%E7%A7%91%E6%8B%9B%E7%94%9F%E5%B8%B8%E8%A7%81%E9%97%AE%E9%A2%98%E6%B1%87%E6%80%BB(20180605).pdf)。
- [30] 北京师范大学香港浸会大学联合国际学院.UIC招生问答[EB/OL].北京师范大学香港浸会大学联合国际学院.（2019-03-29）[2019-03-29].<https://web.uic.edu.hk/cn/admission/question>。
- [32] 林杰.世界一流大学：是构成的还是生成的？——基于系统科学的分析[J].*复旦教育论坛*, 2016, 2: 30-36。
- [33] 罗燕.国家危机中的大学制度创新——“世界一流大学”的本质[J].*清华大学教育研究*, 2005, 5: 36-41。

- [34] 陈广汉.粤港高校合作的现状、问题与对策: 梁庆寅、陈广汉.粤港澳区域合作与发展报告
[C].广州: 社会科学文献出版社, 2011: 252-253。