

软联邦制的挑战

——加拿大国际教育营销行动计划述评

陈 振

摘 要：在加拿大软联邦制的政策框架下，建立在联邦与省之间讨价还价基础上的政治解决才是决定性的。出于对国际学生给加拿大带来的收益的认可，加拿大教育部长理事会公布了加拿大国际教育市场营销行动计划，明确了联邦/省的合作领域与方式，这是加拿大教育利益相关者们一次反思性的集体行动的尝试。

关键词：加拿大；教育；营销；计划

作者简介：陈振，男，助理研究员。（浙江大学 教育学院，浙江传媒学院 人事处，浙江 杭州，310018）

中图分类号：G649.711

文献标识码：A

文章编号：1008-6552 (2012) 03-0106-04

加拿大国际教育营销行动计划是由加拿大教育部长理事会（CMEC）^①在2011年6月公布的。早在2007年11月23日于渥太华举办的加拿大国际教育局（CBIE）年会上，加拿大政府就宣布将致力于建立一个国家层面的营销战略以招募到更多的国际学生。加拿大的教育利益相关者多年来一直对招收国际学生工作停滞不前颇有微词，尤其是与澳大利亚和英国等英联邦国家近年来在国际教育市场的突出表现形成了鲜明的对比的情况下^[1]。在2011年的联邦政府预算案中，加拿大拨款1000万加元，用于开发国家层面的国际教育策略，旨在通过宣传活动谋求在国际市场的发展，尤其是和新兴经济体的合作^[2]，以提升加拿大作为学习和开展世界级研究的首选目的国的综合实力。

一、“中等国家”的中等表现

教育作为经济、社会和个人发展的驱动力已经在全球形成共识，这导致了在全球范围内对处于领先地位的教育系统需求的增加，主要表现在学生流动性的增加和对先进国家教育经验的巨大兴趣。加拿大和许多国家一起参与国际教育市场的竞争，努力吸引来自全球各地的学生。同样作为发达国家，与美国、英国、澳大利亚等国家相比，加拿大教育系统抵制商业化为时已久，但现在其高等教育也正朝着“学术资本主义”^②

的方向发展^[3]。只不过就目前的数据看来，“中等国家”^③加拿大在国际教育市场的位置，也只能用中等来形容，多年来加拿大在国际教育市场上一直表现疲软。2007年，加拿大的国际学生只占到全球国际学生总数的4%，而澳大利亚为7%，英国为12%，美国则达到20%^[4]。2003至2007年，加拿大国际学生数量年均增长6%，而同期，澳大利亚此项数据为41%，美国为27%，英国则更是达到惊人的89%^[5]。即便如此，加拿大国际学生数的小幅增长也更多地要归功于全球国际学生总数的增加。更能说明问题的是，加拿大的国际

① 加拿大没有联邦教育部或类似的中央教育机构。加拿大教育部长理事会（Council of Ministers of Education, Canada）成立于1967年，是由各个省和地区的教育部长组成的一个政府间组织，其职责是加强省级政府与联邦政府有关教育事业的联系和磋商，协调各省的教育政策。该委员会由13人组成，由每个省和地区委派一名代表参加。CMEC在成立10多年以后才允许联邦政府负责拨款事务的国务秘书参加审议会议，但没有投票权，这也是加拿大联邦政府在教育领域的尴尬处境的体现。

② 院校及其教师为确保外部资金的市场活动或具有市场特点的活动称为学术资本主义。

③ 现代意义上的中等国家（Middle Power）概念最早始于二战期间加拿大政府对于战后秩序重建中自身角色的定位，之后此概念逐渐发展并成为加拿大对外战略决策的基点，加拿大既不希望处于漩涡的中心，也避免被边缘化。

学生人数从2000年的114098人增长到2008年的178227人,但加拿大在全球所占的市场份额却从5.05%下滑至4.4%^[5]。

二、“计划”实施的条件

即便在招募国际学生方面表现得差强人意,但加拿大从中仍然获益匪浅。2008年国际学生在加拿大的总支出超过65亿美元,创造了超过83000个就业岗位,政府税收达到2.9亿美元^[6]。面对丰厚的回报和市场份额不断下降的局面,利益相关者们一直抱怨由于缺乏协调一致的行动而使其在国际教育市场的种种努力面临巨大风险;他们要求联邦政府在这方面表现出更有力的领导。事实上,许多省、联邦部门、教育机构已经采取了措施,资助、鼓励教育领域的国际化活动,有些省份为国际学生的流动提供支持,联邦的不同部门也开展了各种国际学术与流动项目。不过对于加拿大教育系统来说,出现在二级政府间或不同部门间的协调乃至密切合作会更加具有象征性的意义。

(一) 建立加拿大教育品牌

2007年,联邦政府授权加拿大外交与国际贸易部(DFAIT)开展教育营销活动,强调在现有的与省、相关机构合作的基础上,实施加拿大教育品牌国际化战略。2008年6月,在经过长达18个月的广泛磋商和谈判后,国际贸易部长最终批准了品牌方案及管理办法。同年9月在新不伦瑞克省,该品牌首次投入使用。

(二) 加强移民事务合作

联邦政府和省/地区在移民事务上的合作关系取得进展,在一些目标和行动上达成了共识。这些包括:确保加拿大相比其他留学目的地国,对于新的永久居民、企业家、投资者、临时工人和国际学生,有足够的竞争力;改善移民类别的设计和管理,加强省提名类和加拿大经验类的合作,保持国际学生所占的份额;进一步改善学生签证设计;放宽对国际学生的工作许可。

(三) 竞争对手现状

CMEC认为,近几年发生在竞争对手身上的突发事件、政策调整等,给加拿大后来居上提供了市场机会。如:由于印度学生遭袭击事件造成的负面影响,澳大利亚的国际学生数从2010年开始锐减了20%;出于限制移民的考虑,英国宣布减少学习签证的数量,同时大幅提高国际学生学费;美国一直是最受追捧的高等教育留学目的地,但学费之高也众所周知,并且有进一步上涨的趋势。

CMEC认为加拿大目前已经具备实施“计划”所需要的一些重要条件,包括内部已经达成的合作与共识,国际市场出现的有利时机。他们迫切需要的是一个国家层面的统一、清晰的行动蓝图。

三、“国际教育营销行动计划”内容概述

“计划”由CMEC和各个省/地区的移民局共同制定,适用于加拿大所有的教育产业,重点在于招募国际学生,但同时也关注如何吸引毕业生居留。该计划不仅仅针对国际教育和移民,也关注加拿大经济的复苏和发展,以及增强各省/行政区的竞争力。“计划”确定了5个具体的目标,并提出了一系列旨在支持这些目标的具体行动。

目标Ⅰ:在全球范围建立加拿大教育品牌的价值认同,以此增强加拿大在国际教育市场的竞争力。具体行动计划:(1)与潜在的国际学生及其家庭建立更多直接的联系;对各辖区已开展的项目给予更多支持;派遣受训人员在关键市场建立办事处;(2)在关键的海外市场实施宣传和品牌战略,作为各辖区和教育机构各自营销行动的有力补充;(3)通过社会媒体增强品牌的知名度;(4)在国际教育贸易活动和会议中,展示更加统一、清晰的加拿大教育品牌形象。

目标Ⅱ:在国际学生获取旅游、学习、工作签证等环节,要提高工作效率和透明度。具体行动计划:(1)联同公民与移民部和其他合作伙伴,提高国际学生移民意愿;(2)在一些关键的海外市场,联同加拿大公民及移民部探索新的签证方式;(3)确保年度移民计划为希望获得永久居留权的学生留有名额;(4)给国际学生提供更多校外工作的机会。

目标Ⅲ:保护和加强加拿大作为一个高质量的教育服务提供方的声誉。具体行动计划:(1)建立一个周期性的调查,以统计国际学生的学习满意度、财务状况、安全感、生活质量以及毕业后选择等各方面的信息;(2)以容易接受的方式,和每一个潜在的对象加强联系,使他们了解加拿大各级各类教育机构对于保证教育质量的决心;(3)与公民与移民部一起致力于在防止非法入境和移除合法入境障碍这两方面取得平衡点;

目标Ⅳ:给教育机构提供必要的信息,以便他们能根据市场的变化,及时调整招募学生等有关计划。具体行动计划:(1)提供数据和市场情况,以支持政府官员和相关教育机构对市场做出迅速的反应并调整营销活动;(2)定期的市场调查,以便更加准确地掌握国际学生和

他们的家庭需求,了解他们对于各种事项的关注程度;
(3) 加强泛加拿大范围的国际学生学籍信息统计。

目标V:为加拿大学生创造获取更多国际经验的机会。具体行动计划:(1)制订方案以支持各辖区在未来10年出国学习的学生数取得显著增长;(2)建立在国外的加拿大人的生活、学习、工作的关系网,使他们成为流动的国家形象大使;(3)各省/地区可酌情增加到中国的留学生的数量。

四、意义评析

“国际教育营销行动计划”是加拿大有史以来最大范围的教育领域国际化的合作,有众多利益相关者共同参与,2010年9月至2011年2月,计划草案在辖区内部和辖区之间进行了充分的讨论,联邦、省和相关机构的积极磋商为该“计划”提供了许多有益的建议^[7]。“计划”的提出体现了多方面的隐喻:各省/行政区对国际教育市场的日益重视;经济议程的驱使弱化了省级政府对辖区的教育权限的保护;CMEC认可并积极参与DFAIT主导的教育品牌建设;强调了中国市场的重要地位等。

(一)“计划”因势利导,具有可操作性

该“计划”的出台是各省/地区及相关教育机构对教育国际化的重要性达成共识的结果,建立在对招募国际学生有共同意愿的基础上,事实上很多省、机构都已经在独立开展相关的活动。“计划”与通常意义上的中央政府的战略不同,加拿大的联邦性质,允许它受益于不同层面的政策偏好。“计划”实质上是因势利导,最大限度地动员和集中这些分散的政策资源,以期能有集体的行动产生。“计划”重视省级政府、联邦部门等各行为主体之间的协调与合作,强调以各个省、部门各自现有的国际化活动为基础进行整合;承认加拿大关于教育的宪法安排的现实,在该“计划”中,各省仍然是政策的制定者和主要行动者;联邦政府除了提供传统的海外资源之外,在本计划中主要通过教育品牌的使用和管理来影响其他利益相关者的决策,避免对教育政策的直接干预。“计划”确立的5个具体目标,针对目标提出的行动倡议都是建立在上述共识的基础上的,它体现了共同的政策目标,也只尝试使用合理的政策工具。我们可以预见,该“计划”是具有可操作性的。

(二)体现了加拿大教育商业化的转变

加拿大联邦政府一直是教育机构国际化活动的推动者,20世纪60年代开始的广泛开展的国际教育援助项

目被认为是加拿大高等教育国际化的重要推动力;在1996年之后,通过输出教育产品和服务,在国外推广加拿大的文化和价值观成为了国家外交政策的三大支柱之一^[8]。尽管加拿大教育曾经被认为是唯一不倾向于“学术资本主义”,但是随着20世纪90年代以后政府不断的削减日常经费支持,其“公共性”已经淡化许多,尤其是属于“准公共事业”的高等教育。财政的困境使得这些高等教育机构开始将其服务和产品商业化,这首先表现在其研究活动上,现如今,教学活动也变成了能够广泛分配和推向市场的商品。“计划”着重强调了招募国际学生的重要性,尤其对于新兴经济体的重视,它特别提到了中国市场的重要性,距离“计划”公布后仅数月,在2011年中国国际教育展上,加拿大展团组织了近90个教育机构和服务提供商在中国7个城市参展。该展团是加拿大迄今在海外所组织的最大规模的教育推广活动,其规模也在中国国际教育展举办的历史上前所未有。2012年2月8日,中加签署《加中学者交流项目谅解备忘录》,这将增加加拿大人到中国留学的资格标准^①。

(三)政策困境——软联邦制的挑战

奠定加拿大宪法基础的1867年《英属北美法案》明确规定,教育的权利和职责划归各省级政府所有。“软联邦制”在这里主要指加拿大联邦政府在教育领域所扮演的有限角色。在加拿大,因为宪法的敏感性,联邦政府一直不太愿意直接干涉各个省的教育政策,虽然联邦政府是各个省教育经费的核心支持者,但不具有制定教育政策的直接权利。然而,随着对政府服务功能的要求越来越高,联邦政府和省政府都不可避免的逾越其宪法所规定的权限界限^[9]。只是各个省、部门之间基本不具有正式的协调机制,政策往往缺少整体性和宏观的视野,而联邦政府又缺乏国家层面的教育政策制定机制,最终的结果就如琼斯批评的:“人们对所谓的加拿大国际化政策的定义,从根本上讲,是对各个省和联邦政府各个部门的举措所作的总括而已。”^[10]加拿大联邦政府长期以来局限于开发一些类似国外加拿大研究(CSPA)等项目,避免与各省、联邦部门之间发生过多的权限交叉,尤其是在敏感的机构自治和大学学术自由等方面,当然这也极大地限制了联邦政府在教育政策制定中的影响力,以至于在加拿大,对于谁能代表教育国际化也存在争论。DFAIT似乎占了先机,它在1994年出台了一份文件——

① <http://www.canadainternational.gc.ca/china-chine/index.aspx?lang=zh-CN&view=d>

《加拿大高等教育的国际维度——政策合作框架》，但事实上它不得不面对在联邦政府内部与国际开发署、人力资源部、公民与移民部、工业部等其他联邦机构的合作问题，而在外部，CMEC也在不同场合强调了自己在泛加拿大范围的政策协调者的角色。加拿大迫切需要在政府部门和相关利益者之间建立对称和反应迅速的关系，形成一个关于政策问题的、互相依赖的行动者之间稳定的社会关系模式。CMEC推动的“加拿大国际教育营销行动计划”在获得联邦预算支持后，我们可以认为这是一个真正意义上的泛加拿大层面的行动倡议，这个倡议本身就是“软联邦制”框架下的一个令人瞩目的成果，到底结局如何，我们也只能拭目以待。

参考文献：

- [1] BIRCHARD K. Canadian Educators Strive to Make Their Campuses More International [J]. Chronicle of Higher Education. 2007, 54: 29.
- [2] CANADA. The Next Phase of Canada's Economic Action Plan a Low - tax Plan for Jobs and Growth [M]. CANADA: Ottawa. 2011.
- [3] 汉斯·G·舒尔茨, 李素敏. 正在变化的加拿大大学财政及管理模式[J]. 中国高教研究. 2006(10): 77 - 80.
- [4] DFAIT. Best Practices on Managing the Delivery of Canadian Education Marketing [M]. DFAIT: Ottawa. 2009.
- [5] ACCC. Canada's demographic and advanced skills crisis: people without jobs, jobs without people. Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance Pre - Budget Consultations 2011. [EB/OL]. [2012 - 1 - 23]. http://www.accc.ca/ftp/briefs-memoires/201008_FinanceBrief.pdf.
- [6] DFAIT. Economic Impact of International Education in Canada [M]. DFAIT: Vancouver. 2009.
- [7] CMEC. Bringing Education in Canada to the World, Bringing the World to Canada: An International Education Marketing Action Plan for Provinces and Territories [M]. CMEC: Ottawa. 2011.
- [8] CANADA. Canada in the world; government statement [M]. Ottawa. 1995.
- [9] WHITE W L, NELSON R C, WAGENBERG R H. Introduction to Canadian politics and government [M]. Harcourt Brace Canada, 1998.
- [10] JONES G. Internationalization and Higher Education Policy in Canada: Three Challenges [M] // R. TRILOKEKAR, JONES, GLEN, SHUBERT, ADRIAN, Canada's Universities Go Global James Lorimer and Company; Toronto. 2009: 355 - 369.