

柬埔寨初等教育的發展、 現況與挑戰——「量」與 「質」之間的拔河

鄭以萱*

摘要

「量多質少」是1993年建國之「柬埔寨王國」進行初等教育改革迄今所面臨的最大課題；教育改革如鏡，其內涵、過程、乃至於困境，無不反映國家政治意識、經濟型態、歷史文化特色、以及全球影響。本文主要探討柬埔寨初等教育發展，申述其學制現況、課程意涵、重要教育政策理念，分析當前柬埔寨初等教育的困境與挑戰，進而省思其教育改革理想與實踐的落差，以了解柬埔寨初等教育之發展如何承受國家政治經濟情勢、歷史文化脈絡與國際教育援助政策的衝擊，期做為柬埔寨初等教育邁向「質與量均衡」展望之建議。

關鍵詞：柬埔寨、初等教育、教育改革、國際教育援助政策

* 鄭以萱，國立暨南國際大學比較教育學系助理教授

電子郵件：ihcheng@ncnu.edu.tw

來稿日期：2010年1月8日；修訂日期：2010年2月12日；採用日期：2010年2月26日

Quantity or Quality: The Development and Challenges of Primary Education in Cambodia

I Hsuan Cheng^{*}

Abstract

Only quantity but no quality, that is the main problem of education reform in the Kingdom of Cambodia. Actually, the education reform, to some great degree, mirrors the country's political ideology, socioeconomic condition, historical and cultural characteristics and global influence, but no feasible solution is found.

This paper presents, first, the structure, curriculum and policies Cambodia's education and, then, analyses its difficulties, as well as predicts its challenges. The fact that Cambodia's education reform is depending on the country's specific political, economic, historical, cultural context as well as international influence, its success is questionable.

Keywords: Cambodia, primary education, education reform, international aid policy on education

^{*} I Hsuan Cheng, Assistant Professor, Department of Comparative Education, National Chi Nan University
E-mail: ihcheng@ncnu.edu.tw

Manuscript received: January 8, 2010; Modified: February 12, 2010; Accepted: February 25, 2010

壹、前言

「量多質少」是當前柬埔寨教育改革與發展所面臨的最大課題（Chhinh & Dy, 2009）。教育改革如鏡，其內涵、過程、乃至於困境，皆反映國家政治意識、經濟形態、歷史文化特色、以及全球影響。

柬埔寨（亦稱「高棉」）自1953年獨立於法國殖民後，其國內政治經濟以不和平手段轉迭頻仍長達40年之久。尤其，歷經赤柬（Khmer Rouge）和波布政權（Pol Pot Regime）（1970-1975年）的共產計畫經濟實驗（Clayton, 2005），此統治期間全國約有100多萬人口（約占總人口1/6）死亡。加上長期內戰烽火撕裂，柬埔寨的知識份子和絕大部分受教育者，若非於波布政權下犧牲，便是成為難民，湧至柬埔寨與鄰國（泰國、寮國以及越南）交界邊境尋求庇護。過去40年間的國情動盪，可從柬埔寨5次頻繁更易國名之事實窺見端倪：從「高棉共和國」（Khmer Republic, 1970—1975年）、「民主柬埔寨」（Democratic Kampuchea, 1975—1979年）、變成「柬埔寨人民共和國」（The People's Republic of Kampuchea, 1979—1989年）、「柬埔寨國」（The State of Cambodia, 1989—1993年）、至目前的「柬埔寨王國」（The Kingdom of Cambodia, 1993年—迄今）。每一次改朝換代，教育體制及教育內涵不僅隨之丕變，同時反映國家由共產體制邁向自由民主政體之過渡歷程的緩滯崎嶇，也反映過渡時期背後不同政治經濟主張的傾軋消長。波布（Pol Pot, 1928-1998）領導之赤柬（Khmer Rouge）所創立的「民主柬埔寨」，以及緊接其後由越南共產黨所扶植的「柬埔寨人民共和國」，兩者政體之教育目的皆在於塑造和強化認同國家政權和社會主義理念之新公民。相較之下，「柬埔寨國」和「柬埔寨王國」所主導的教育制度，立意為柬埔寨邁入政治民主化和全球開放市場及自由貿易而儲備人才。

柬埔寨於九世紀至十五世紀之間歷經輝煌的吳哥王朝。該王朝與緊鄰之泰國、寮國和越南皆為小乘佛教盛行之處；而寺廟僧侶扮演教師的角色，提供吳哥王朝最主要的教育功能是由。王朝之內，佛教寺廟和統治者彼此依附共生；僧侶對王權既認同又依附，一方面賦予歷任統治者繼位之正統性，另一方面，僧侶因此獲得王權的支持和保護。隨著統治者接受僧侶教化日深，雙方關係更加鞏固（Tan, 2008）。換言之，教育與政治依附共生的互惠關係，使柬埔寨的教育系統自傳統以來便習慣接納和包容主流政治意識與文化。而後者，基於鞏

固王權的立場，益發衍生出一種強調政治權力之「恩庇－侍從關係」¹（patron-client relationship）和「勝者全拿」²（the-winner-takes-all）的領導權。演變至現代，即便號稱民主自由的「柬埔寨王國」在君主立憲政體下，一般公立學校和政府教育部門的相關職缺也多成為掌權者對支持者的政治酬庸，於是，聘選任用教育人員的政治考量往往取代應聘者的教育專業考量（Ayes, 2000b）。

柬埔寨受全球化衝擊的影響，倡議社會主義的「民主柬埔寨」和「柬埔寨人民共和國」透過國家教育機制培育新公民，兩者的本質雖迥異，然皆呼應冷戰時期國際共產革命陣營的勢力包圍和影響，只是前者在於蓄積國家自足的實力，欲自國際共產陣營中抽身而出，乃實驗更極端的社會主義理念；後者則反之，人才育成的目的乃為了積極連結、參與和配合國際共產陣營以及海外蘇維埃政權的領導。直至1991年，柬埔寨終於在「聯合國駐柬埔寨臨時託管組織」（United Nations Transitional Authority in Cambodia, UNTAC）的主導、其他國際發展組織、及逾140個國際非政府組織的共同監督下，各路軍閥共同簽訂「巴黎和平協定」（Paris Peace Agreement），同意熄止戰火，並於1993年進行全國第一次大選，自此，柬埔寨每年以貸款和補助捐款形式獲得國際援助金額高達5億美金（折合約新台幣160億元），故立國短短十幾年復又陷入外債高築（EIC, 2006）。獲得高額國際援助的同時，柬埔寨各項公共政策遂必須符合國際援助政策的要求和期待（Brown, 1997）。1994年，柬埔寨政府與「國際貨幣基金」（international monetary fund, IMF）簽訂已備受批判與爭議的國際援助條款——《結構調整協定書》（Structural Adjustment Agreement, SAA）；依照《結構調整協定書》規定，許多原本由政府負責之公共服務項目（包括學校和教育）必須私有化、投入市場機制。然則，根據「世界勞工組織」（international labor organization, ILO）的統計（International Labor Organization, 2002），柬埔寨生活於貧窮線（poverty line）以下的人口百分比自1993年建國至1999年間，始終在35.9%—40%之間擺盪、並無改善。柬埔寨於1999年和2004年分別加入「東南亞國協」（Association of South East Asian Nations, ASEAN）和「世界貿易組織」（world trade organization, WTO），後者主張將教育視為商品，使得柬埔寨舊有的教育制度和硬體在尚未復原的情

¹ 「恩庇」與「侍從」是一個二元垂直的聯盟關係，恩庇者擁有較高的地位權力，往往以政治經濟上的資源和利益來換取或獎勵侍從者的效忠。

² 「勝者全拿」指政治黨派之間，在競逐政治權力上依循零合賽局原則。以美國總統選舉為例，大多數州採「勝者全拿」制，亦即當某一政黨候選人於一州之中獲得的選舉人票數比另一政黨候選人多，則可獲得該州所有之選舉人票。

況下，旋即被國際組織推上開放教育市場的國際經濟競逐舞台，導致原本就無力負擔教育費用的貧窮人口鮮有獲得高品質教育的機會，更鮮能有效培育學習力與競爭職能，難以跨出原本的社會經濟弱勢處境。

有別於今日台灣和多數工業國家所面臨的人口老化問題，柬埔寨在九〇年代中後期由於新一批戰後嬰兒潮的加入，使人口結構逐年趨年輕化（Mansfield, 2008）。全國近1,500萬人口中有超過50%的人口低於18歲，70%的人口低於30歲（Asian Development Bank, 2000; National Institute of Statistics, 2000; Wallquist, 2002）。這些年輕人在小學教育階段的入學率雖穩定成長（例如：2006/2007學年之入學率為92.1%，2007/2008學年為93.3%），但高輟學率卻仍是當前教育體系無法克服的挑戰。九〇年代重建的教育體系相當重視初等普通學校教育的推展，此舉固然提高小學受教人數和識字人口的「量」，但小學教育的行政管理、教學活動與學生學習成效的「質」卻依舊堪虞，更遑論小學畢業者少有升學管道進階至中等教育，或銜接技職教育。貧窮者面對龐大的教育機會成本，無論在學中或畢業後，皆有需要工作的迫切性和分擔家庭經濟的壓力，但事實往往是小學畢業即失業，或所學非所用，可見占總人口多數的年輕人普遍低落的教育品質和求學條件實為國家發展之一大阻滯和隱憂（NGO Education Partnership, 2009）。

貳、柬埔寨初等教育的發展

一、1975年之前

長久以來，佛寺成為柬埔寨一般大眾學習讀書識字的場域與管道，即便在法屬殖民時期（1863—1953年），佛寺的主要教育功能仍未改變。當時法國殖民政府於柬埔寨教育投資的主要目的是為了培養少數接受法式教育的在地菁英，使之成為協助殖民母國治理當地之公僕或公職人員。由於推動菁英教育，故當時小學教育未曾普及，直至1885年，3所法語小學始正式設立，為柬埔寨首次引進現代化小學的先河。1953年，柬埔寨在西哈努國王（King Sihanouk, 1922-）的政治斡旋與領導下恢復獨立。西哈努國王在位時期甚長，直至1970年方被龍諾將軍（General Lon Nol, 1913-1985）所成立的「高棉共和國」推翻。西哈努國王對推動柬埔寨的教育可謂不遺餘力，平均每年在教育上的投入高達

國家預算的20%，此預算之高為當時東南亞之冠（Tan, 2008）。西哈努時期廣設公立學校，教育體系雖仿法國學制，但在整體課程標準改革與教材編譯上，盡力掃除法國殖民文化，主要以恢復柬埔寨文化與文字、凝聚民族精神與光榮為宗旨，故首先推動者，便是積極地泯除法語在學校教室建築、教科書與教學的使用與形跡。

二、1975年之後

（一）民主柬埔寨

當波布領導的赤柬於1975年4月17日攻克柬埔寨首都金邊（Phnom Penh）時，他一面成立民主柬埔寨，另一面宣告從此獨立、與國際間其他共產勢力或社會主義革命運動清楚切割以前之關係。Clayton（2005）和Dy（2004）等學者普遍同意於這段時期間，柬埔寨的教育制度、師資、書籍和硬體校舍等教育建設和人力資源多被大量破壞銷毀。但是，破壞本身並非赤柬對待教育的唯一主張和態度。精確地說，赤柬視破壞為手段而非目的。依赤柬當局的稱辯，破壞之手段乃為了建設一個嶄新的柬埔寨社會生活型態，希冀國家快速於政治上自立、不受國際強權的支配，並於經濟生產上自產自給自足。

於此前提下，民主柬埔寨將初等學校教育設計為半天課及三年制，並將小學引為政令宣達的最佳途徑。初等教育之主要鵠的有二：第一，運用教育以培育學生「正確」的政治意識，故小學授課內容充斥政治教條、歌頌赤柬革命、鼓吹社會主義的榮耀，同時激發學生們對國際勢力威脅（如鄰國越南）的憂患意識（Ayres, 2000a）；第二，教育的目標在於促成國家的經濟獨立。當學生們上完半天小學學校課程邁出教室之後，則被要求至田中從事農務或其他公共勞務。根據民主柬埔寨時期一句廣泛宣導的「學校就是稻田，筆頭就是鋤頭」（the school is the rice paddy and the pen is the hoe）（引自Clayton, 2005: 509）的教條可知，對執政者而言，學生從稻田和鄉間勞務中所習得的知識或技術，才是真正符合國家利益的學問，由此可知，當時對知識內容的偏頗與取捨可見一斑。

（二）柬埔寨人民共和國

1979年1月7日越南共產政府軍隊入侵柬埔寨，終結赤柬的統治，同時扶植成立柬埔寨人民共和國。自此，柬埔寨教育在越南的主導下，除了修復部分被破壞的校舍及公共硬體建設，並主張透過國家教育將柬埔寨人民重新和國際社會主義革命運動連結。柬埔寨人民共和國除了接受大量越南籍專家學者的思想

與技術指導外，並將越南教科書直接翻譯成柬埔寨教科書；學制亦模仿越南，自1979年起採用10年的正式學制（4+3+3），即4年的初等教育加上6年的中等教育。至1986年，又將小學修業年限增加一年，改為11年（5+3+3）的學制。當時的蘇聯、東德、古巴以及其他隸屬於共產陣營的國家，紛紛派遣專家和學者入駐柬埔寨，一方面帶來重要的資金協助，另一方面提供良好的知識技術訓練、和嚴謹的政治思想訓練，不僅投資開設師範學院，以培育小學和中學師資，同時重啟高等教育功能，其中諸如馬克思與列寧理論，世界與柬埔寨共產主義之革命史等社會主義思想科目皆為大學教育必修學分（Clayton, 2005）。另外，蘇聯、東德、古巴或越南等共產國家也提供許多海外留學獎學金，以吸引柬埔寨優秀學子赴該國就讀，俾凝聚共產世界區域性和國際性之合作發展。

參、柬埔寨初等教育的現況與省思

1993年柬埔寨王國建立以後，中央政府部門「教育、青年與運動部」（Ministry of Education, Youth and Sports）於1996年隨即成立，職掌國家整體教育改革發展大業，同時接受歐美日澳等工業國家的雙邊發展組織、以及聯合國教科文組織（the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）、世界銀行（World Bank）、亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）等主要國際多邊發展組織的大量經費與技術援助。一方面重塑柬埔寨之國家課程標準和教科書，泯除原本教育體制中對社會主義與共產意識形態的吟詠頌讚；另一方面轉而呼應國家社會經濟重建政策，培育人才，引領國家逐步參與全球自由貿易開放市場，擘劃現代化與民主化的社會藍圖。「教育、青年與運動部」的主要教育改革因而衍生出四大方向：其一，推動全國九年一貫基礎教育（basic education）和全民功能性識字（functional literacy）之全面發展；其二，確保有效的教育改革，以達成教育之優良品質和現代化；其三，緊密結合教育和勞動就業市場之關係，使教育符合國家社會經濟發展之需；其四，重建青年人的身心發展與健康（Chhinh & Dy, 2009）。

一、初等教育學制現況與課程發展

國際教育援助政策對柬埔寨教育改革最直接且顯而易見的衝擊在於學制與課程標準的調整。1996年，正規教育的學制延長為12年（6+3+3），前6年的小學和3年的初級中學（計9年），稱為基礎教育（basic education），。除了學制部分的變革外，同時重視教科書的重新編撰、師資的培訓、教師教學觀念與方法的調整，皆從傳統以教師為中心轉而提倡以學生為中心，期待教育與課綱的改革不僅能回應柬埔寨人民基礎學習的需要，同時培養其終身學習的能力。根據2004年最新頒布的《國家課程標準》（National Curriculum），初等教育的目的在於培養學童柬埔寨語言、數學、國家認同、道德與公民責任、自然與科學、一種外國語言的溝通能力、以及生活技能（life skills）等基礎知識與能力。其中，生活技能包括農事、創業概念、行銷等簡易商業技巧，並於2005年正式引入柬埔寨初等學校教育每日課程活動中（Ministry of Education Youth and Sport, 2004c, 2005b）。要求每所小學皆須與家長、地方社區以及非政府組織合作，針對社區的在地特色，發展「地方生活技能方案」（local life skill program, LLSP），每週課表因此增加2至5堂課。小學的功能因而在於為學童的人格、生活與心智發展奠定良好的基礎，培養其解決問題、聽說讀寫、識字和算數的能力，進而自主學習。

依2004年《國家課程標準》所示，柬埔寨小學一至六年級，每週上課5天，每天5節課，每節課40分鐘（Ministry of Education Youth and Sport, 2004d）。以一到三年級來說，最主要的教育目的還是在於建構本國語文識字和數學的基礎能力，其科目和每週節數分布如表1：

表1 初等教育一至三年級之科目及每週課堂數表

國家課程標準明訂之科目	每週課堂數
柬埔寨語言	13
數學	7
科學與社會研究（社會研究包括歷史、地理、家庭經濟、公民與道德、藝術教育）	3
體育與健康教育	2
地方生活技能方案	2—5
每週總課堂數	27—30

四至六年級，則延伸上述科目和知識，尤其加強科學和社會研究的課程時數，其目的在培養學童終身學習能力，企圖重建國家認同與強化公民責任，了解民族文化與恢復自信，積極回應國家總體經濟發展之全球化和現代化。科目和每週節數規劃如表2：

表2 初等教育四至六年級之科目及每週課堂數表

國家課程標準所明訂之科目	每週課堂數	
	四年級	五至六年級
柬埔寨語言	10	8
數學	6	6
科學	3	4
社會研究（包括歷史、地理、家庭經濟、公民與道德、藝術教育）	4	5
體育與健康教育	2	2
地方生活技能方案	2—5	2—5
每週總課堂數	27—30	27—30

二、初等教育相關之國內重要政策文獻

1993年建國以後，柬埔寨王國百廢待舉。聯合國雖已完成其階段性任務而將政權和平轉移給新成立之柬埔寨皇家政府，然國際多邊、雙邊發展組織和國際非政府組織挾其人力、技術、資金等龐大資源介入，對柬埔寨內政（包括教育）之影響力不減反增。換言之，教育改革的諮商、觀念和發展模式多受外國技術顧問、捐款者、國際發展夥伴的影響。除了上述之柬埔寨國家課程標準，綜觀國內各種教育政策相關文獻和觀念，無不深受國際教育援助政策的影響。

首先，在聯合國等國際組織的協助下，柬埔寨於1993年公布柬埔寨王國憲

法（The Constitution of Kingdom of Cambodia），並於1999年增加修訂。根據《憲法》第65條（Article 65）：³

國家勢將保障和提升公民接受各級優質教育的權利；也勢將採取必要措施，提供優質教育給所有公民。（Royal Government of Cambodia, 1999: 14）

《憲法》第68條進一步明文規定：⁴

國家勢將提供免費的初等和中等公立學校教育給所有公民；而公民勢將接受至少九年的教育。（Royal Government of Cambodia, 1999: 14）

憲法中雖沒有使用「義務教育」之詞彙，但卻強調國家不論貧富，均須提供「免費」（free）且具「品質」（quality）的教育給「所有」公民。

在憲法的保障下，其它近期的國家教育發展政策白皮書，如「柬埔寨千禧發展目標」（Cambodian millennium development goals）（Ministry of Planning, 2003）、「國家策略發展計畫2006—2010」（National strategic development plan 2006—2010）（Ministry of Planning, 2006）、和「全民教育之國家計畫」（Education for all national plan 2003—2015）（Ministry of Education Youth and Sport, 2003），皆同時宣示國際教育援助政策的立場，強調將於2015年達成「普遍性的初等教育」（universal primary education, UPE）和「全民教育」（educational for all, EFA）。為落實柬埔寨基礎教育課程和國際教育援助政策目標，柬埔寨政府「教育、青年與運動部」在國際多邊與雙邊組織的協助下，先後公布包括「教育策略計畫2001—2005」（Education strategic plan 2001—2005）（Ministry of Education Youth and Sport, 2001a）、「教育部門支援方案2004—2008」（Education sector support program 2004—2008）（Ministry of Education Youth and Sport, 2004a）、「教育策略計畫2004—2008」（Education strategic plan 2004—2008）（Ministry of Education Youth and Sport, 2004b）、「教育部門支援方案2006—2010」（Education sector support program 2006—

³ 原文為「The State shall protect and upgrade citizens' rights to quality education at all levels and shall take necessary steps for quality education to reach all citizens」。

⁴ 原文為「The State shall provide free primary and secondary education to all citizens in public schools. Citizens shall receive education for at least nine years」。

2010) (Ministry of Education Youth and Sport, 2005a)、以及「教育策略計畫 2006—2010」(Education strategic plan 2006—2010) (Ministry of Education Youth and Sport, 2005b) 等主要教育實施策略和具體計畫方案。這一系列的5年計畫除了呼應主要國際教育援助政策「全民教育」和「普遍性的初等教育」的承諾和支持貧窮者 (pro-poor) 的根本方針外，同時要求減低貧窮家庭的實際教育負擔，並強調教育機會均等原則 (Chhinh & Dy, 2009)；執行面也強調政府部門之間的跨部會互相支援合作，及橫跨公部門、營利事業企業、以及建立非政府非營利團體之間的組織夥伴關係 (partnership)。

另外，「教育、青年與運動部」和主要的國際發展夥伴組織「聯合國兒童基金會」(The United Nations Children's Fund, UNICEF)、「聯合國教科文組織」、亞洲開發銀行合作草擬《教育法》(Education Law)，並於2007年正式由柬埔寨國王公布實施。該法律之宗旨在於規範和強化教育的品質和效率，致力於發展國家之人力資源。法律條文共55條，所規範項目包括教育的有效管理、教育品質、全民教育、績效責任 (accountability)、透明化、永續發展、治理與行政、公部門與私部門的夥伴關係、權利與義務等 (Chhinh & Dy, 2009)。除了法律的約束與保障，以及政策與方案的擬定外，「教育、青年與運動部」和國際發展夥伴組織同時籌措「優先行動方案基金」(Priority Action Programme Fund, PAP)，在資源確定的情況下，「教育部門支援方案」等5年計畫所陳列的具體行動得以如實推展，也象徵著柬埔寨政府與國際發展夥伴組織為達成柬埔寨全民教育，尤其小學教育之優質與普及化所下的決心。

自1997至2007年以來，上述努力所導致的最大成效便是小學入學率的顯著增長與改善。根據柬埔寨政府「教育、青年與運動部」官方網站公布的統計數據顯示，柬埔寨全國小學生入學率由1997/1998學年的77.8%，1998/1999學年的78.3%，1999/2000學年的85.5%，2000/2001學年的83.8%，2001/2002學年的87.0%，2002/2003學年的88.9%，2003/2004學年的90.1%，2004/2005學年的91.9%，2005/2006學年的91.3%，2006/2007學年的92.1%，明顯朝正向成長至2007/2008學年為93.3%；而依據同一數據來源亦顯示，全國小學校舍之數量由1999/2000學年的5,274所增至2006/2007學年的6,180所。可見近年來，柬埔寨的初等教育發展已擁有更多小學校舍，投入更多資源，而且柬埔寨父母重視子女教育之態度也愈趨正面。

三、國際教育援助政策對初等教育的影響

綜觀柬埔寨王國自1993年以來的教育政策白皮書真實反映國際教育援助政策自九〇年代以降之發展趨勢和教育觀點，因此，反思柬埔寨初等教育的改革現況，亦可為國際教育援助政策在其他亞非地區受援助國家（aid-recipient countries）或脆弱國家（fragile states）的執行狀況、介入影響、甚至所造成的衝擊問題提供相互借鏡的機會。

1990年為國際教育援助政策發展與變革的重要分水嶺：1990年代以前，職業教育與訓練一度乃國際發展組織為回應六〇年代以降急速膨脹的全球人口、都市化現象和失業問題惡化等的重要回應策略（Okwuanaso, 1985; Oketch, 2007）。然而，1990年在泰國Jomtien召開的「全民教育世界會議」（world conference on education for all, WCEFA），以聯合國教科文組織和世界銀行為首的國際多邊與雙邊組織廣邀155個國家代表共同簽署宣言，廣推以下六大教育觀點與目標（UNESCO, 2009）：

- （一）擴充改進幼兒照護與教育。
- （二）2015年時，達到所有學童都能就讀免費且好品質的初等教育並順利畢業。
- （三）提供適宜的學習管道和生活技能，以符合所有青年人和成年人的學習需要。
- （四）2015年時，增加50%的成人識字率，特別是女性的識字率。
- （五）2005年時，消弭初等和中等教育的性別不平等；2015年時達到各階段教育之性別平等。
- （六）改進教育品質，透過清晰的評鑑測量標準，改善各項學習成就。

自國際教育援助政策「全民教育」宣布之後，初等教育儼然取代技職教育，獲得國際多邊與雙邊組織的大力支持和投資。國際組織復分析當時東亞國家（如亞洲四小龍和日本）的國家發展模式，發現初等教育的厚植和國家的富強間有極大的正相關。無獨有偶，1991年世界銀行首席經濟學家Arvil Van Adams發表報告書，報告書中發現初等教育更多的經濟價值和效益，使世界銀行的教育投資政策丕變，轉而大量投資小學。此舉連帶加速其他中等、高等、及職業教育等的國際援助金額比例急速下滑。不僅如此，2000年於塞內加爾首府達卡（Dakar）召開之「世界教育論壇」（world education forum），「全民教育」的重要性持續加溫，獲得更多與會國家（計185國）代表的共同宣示和

肯定；同（2000）年，與「世界教育論壇」互相呼應的國際重大援助政策是聯合國高峰會所倡議的「千禧年發展目標」（millennium development goals, MDGs）。聯合國高峰會中，190個國家代表為消除全球貧窮、致力國際社會融合，共同簽署8大發展目標（goals）和18個次目標（targets）。其中和教育議題最直接相關的是次目標三（隸屬於目標二）與次目標四（隸屬於目標三）。茲分述如下（United Nations, 2000）：

目標二：達到普遍性的初等教育（achieving universal primary education, UPE）。

次目標三：2015年時，所有的男孩與女孩都能夠完成初等學校教育。

目標三：促進兩性平等並授權給女性（promote gender equality and empower women）。

次目標四：2005年時，消弭初等和中等教育的性別不平等；2015年時，達到各階段教育之性別平等。

如今，針對亞非地區的受援助國家（包括柬埔寨在內），國際教育援助資源過度集中於初等教育而輕忽其他教育區塊的發展所造成的衝擊，已引發大量的學術討論與受助國家個案研究（King & Palmer, 2007）。儘管國家之間的國情條件和歷史文化不同，導致所得到的研究結果有異，但跨國比較之下的相同發現亦不少，例如，在「全民教育」或「普遍性的初等教育」政策的風潮下，「教育」一詞的內容和形式反而變得更為狹隘。國際捐款者往往期待其教育援助以小學學校的形式與普通教育的內容呈現。姑且不論「將所有情況套用於同一套教育援助模式（形式和/或內容）」（one-size-fits-all）是否過於不切實際？又能否符合不同國家及社會經濟脈絡所需？柬埔寨已然發生的事實是，小學的「數量」擴充迅速（包括學校硬體的數目、學生人數），「品質」卻堪憂，量與質兩者的發展鴻溝越演越劇。如今，國際教育援助資源集中挹注於小學普通教育，越來越多的小學中輟生或畢業生沒有足夠的進修或升學管道，儼然已造成勞動就業人口的供過於求、無一技之長、畢業即失業等現象。

肆、柬埔寨初等教育的挑戰與未來展望

「品質」的問題始終為柬埔寨初等教育的最大困境與挑戰（Chhinh & Dy, 2009）。教育政策和相關實施方案的擬定不僅無法符合柬埔寨國內大多數年輕人社經弱勢條件之需要，教育政策與方案的實際執行也出現困難（Ayres, 2000a, 2003）。考量年輕人的社經弱勢條件及需要，意指政府的教育決策須同時考量柬埔寨就業市場的結構。國家的經濟結構已自1993年以前的共產經濟和自給孤立，轉而與全球自由貿易和開放市場銜接。在此情勢下，柬埔寨學校教育始終無法滿足國家經濟體制快速變遷的就業力要求（Clayton, 2005）。在教育政策執行方面，同時突顯學校行政效率之怠慢、且中央與地方教育官員之官僚積習與傳統政治文化風氣尚未革新。

學校教育的品質低落首先反映在高輟學率上。儘管初等小學教育的入學率逐年升揚奏捷，但如表3所示，輟學率少有顯著改善，而成功通過年級考核的比例（即完成率）卻隨年級升高而下降。其次，在學童頻繁輟學又復學的情況下，一位從小學畢業的柬埔寨學童，往往須花超過7至8年的時間始能順利完成6年的學業，取得小學畢業證書（UNESCO-IBE, 2006）。第三個挑戰關乎教育機會之性別均等，即千禧年發展目標之「次目標四」。至今，柬埔寨王國女學童之入學總人口於近十年大幅上升；然則，入學學童之男女比例差距增大。換言之，無論是初等教育之年級學業完成率、輟學率或教育機會均等之成果，都無法達到「教育策略計畫」和「教育部門支援方案2006—2010」等柬埔寨5年教育實施方案中所設定的品質效標。

表3 小學教育各年級完成率和輟學率之比較表

單位：%

	完成率	輟學率		
	2000/2001年	1998/1999年	2000/2001年	2002/2003年
一年級	89.1	11.2	13.5	13.8
二年級	86.8	12.4	11.1	13.3
三年級	81.2	12.9	9.6	11.0
四年級	73.3	14.7	10.4	10.2
五年級	65.0	15.4	11.9	11.2
六年級	55.9	15.1	11.5	10.7

資料來源：Ministry of Education Youth and Sport（2001b: 22）；World Bank（2005: 19&22）。

第四個顯著困境是教育經費。柬埔寨公立小學教師每月薪資約30美金（折合約新台幣960元）（NGO Educational Partnership, 2006），過低的薪資導致許多教師在課堂上直接向學生收取補習費，或向學生兜售文具，或下班後經營如販售小吃、騎摩托車載客等第二、第三副業。甚者，教師向學童每日收取100至300不等的柬幣（100柬幣折合約新台幣1元），此舉普遍可見於全國各公立小學學校。對柬埔寨為數眾多的貧者（根據聯合國定義，即每天生活在1美元貧窮線以下的人（World Bank, 2005）而言，這種非正式的「規費」實為一大經濟負荷。另一方面，中央政府所承諾的經費（如前述之「優先行動方案基金」）往往未能如期核撥抵達地方政府與學校。細究之，政府的貪污和官僚作風為執行最大阻滯。貪污造成執行經費層層剝削，而官僚主義下之繁縟程序致使中央和地方政府撥給各級學校的教育資源與經費往往延宕，此更鮮能公正及時撥款（EIC, 2005, 2006）。再者，公部門之執行缺乏全面品質確認機制，無論班級師生比例、教科書的編撰、上課空間與時數的彈性、學校畢業證書的認證標準、以及學歷是否為雇主所採納等，皆有待改善。繼之，柬埔寨政府教育經費過分依賴國際組織或國際非政府組織之金援而少自籌經費，導致政府教育政策及方案的永續性、所有權和自主性甚微。最後，儘管政策明文倡議教育提供的公正性和公平性，強調弱勢族群和偏遠地區人民擁有受教育優先權，然而柬埔寨教育的公正性往往受到教育私有化及市場化的強烈衝擊，後者遂成為柬埔寨政府教育執行效能不彰的自持理由或藉口（Ministry of Labour and Vocational Training, 2006）。

第五個主要挑戰是無法有效解決貧戶高額之教育機會成本。教育的機會成本包括學生因為上課而損失的工作時間和收入，甚至廣義包括學校教師向學生們強制收取之私人補習費等額外支出。據世界銀行的統計，在柬埔寨推行國民免費教育之過程中，每位小學生和中學生的教育費用支出，政府實際負擔較輕，約占全部的44.4%和34.1%；相形之下，每位小學生和中學生之家庭負擔比例較重，分別是55.6%和65.9%（Ministry of Education Youth and Sport, 2004a; Bray & Bunly, 2005; World Bank, 2005）。無怪乎儘管近年來柬埔寨小學教育的入學率提升，輟學率卻依然居高不下（ADB Media Center, 2004; NGO Education Partnership, 2004, 2009）。柬埔寨教育之機會成本過高，對社經地位弱勢的學童和青年而言，教育與奢侈品無異。柬埔寨的教育現況一方面突顯該國教育與社會政策之發展對弱勢貧窮年輕人造成種種不利影響，另一方面大大違背柬埔寨《憲法》第68條中所明言保障的九年國民「免費」教育之美意。

舉例而言，1999/2000年度，全國小學和中學分別是5,274和503所，比例約10：1；換言之，每10位小學畢業生當中只有1位升學至中等教育，更何況升學機會往往被全國較富裕的20%人口所占取（Ministry of Education Youth and Sport, 2001b）。

UNESCO-IBE（2006）建議，欲改善初等教育的當務之急有三：

第一，建立精確又符合國情之評鑑機制，以測量教育品質：評鑑的面向除了教學，亦包括更嚴謹明確的入學規範和入學率。同時，提供學業成績低落學童課後輔導或補救課程（remedial classes），並測量課程之實際成效。再者，對於家境經濟條件較差、無力負擔教育機會成本的學子，提出符合其需要的獎勵計畫（如：供應免費的營養午餐、學習文具用品、或工讀機會），並測量獎勵機制對於學童的出席率和學業表現的具體影響。

第二，強調入學管道的公平性：尤其針對女孩和偏遠地區的孩子，除了強調其入學率，更需加強其各年級學業完成率。UNESCO-IBE（2006）進一步建議在每個沒有小學的村落設置學校，並允許教室空間和上課時間的彈性運用。例如，在教室數太少之學校設置上下午半天課，如此，不同年級的學生可以分別在不同時段使用同一間教室（double-shift classrooms），達到教育資源的充分彈性運用；或者，偏遠小校在師資與學生人數有限的情況下，可將不同年級的學生集中在同一班級授課（multi-grade teaching）。或者，針對人數眾多、過份擁擠的小學校撥特別教育經費增設教室。

最後，改善教師教學意願和教學過程之品質：包括，調整教師薪資結構；透過延長學期或學年的實際上課天數和增加空教室之使用頻率，逐步加強教師實際授課時數；定時回顧課綱和檢視教材，以強化核心科目的教學時間和效能。並且，教育人員的考核任用辦法應著重考量教師之專業能力，同時反映學校與社區環境間不同的連結與困難，給予在特別險峻艱困或偏遠環境中工作的校長和教師加薪或實質獎勵，以鼓勵其教學意願和長期深耕經營。

伍、結語

要言之，本文綜觀柬埔寨初等教育改革之發展、現狀與質量問題，俾進一步了解柬埔寨初等教育如何具體承載國家特殊之政治文化、社經條件、以及國際勢力的影響。因此，本文依循柬埔寨歷史文化發展的脈絡，省思其學制與課程的革新、教育思維內涵、以及國內外衝擊柬埔寨教育體制之關鍵政策，進而分析初等教育的理想與執行間的鴻溝。根據研究得知當前柬埔寨初等教育體制所面臨「量多質少」的根本原因、問題與困境，並指出落實優質的柬埔寨初等教育，有賴建置更符合特殊國情需要的執行機制。最後，期本文能做為建議柬埔寨初等教育邁向「質與量均衡」之展望的基礎。

參考文獻

- Asian Development Bank (2000). *Country economic review: Cambodia*. HK: Author.
- ADB Media Center (2004). *ADB planning second education sector development project for Cambodia*. HK: Author.
- Ayres, D. (2000a). *Anatomy of a crisis: Education, development, and the state in Cambodia, 1953-1998*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Ayres, D. (2000b). Tradition and modernity and the development of education in Cambodia. *Comparative Education Review*, 44(4), 440-463.
- Ayres, D. (2003). Education and localization of structural adjustment in Cambodia. In A. Welch & K.-h. Mok (Eds.), *Globalization and educational restructuring in the Asia pacific region* (pp. 232-261). NY: Palgrave Macmillan.
- Bray, M., & Bunly, S. (2005). *Balancing the books: Household financing of basic education in Cambodia*. HK: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Brown, F. Z. (1997). *The future of NGO's in Cambodia*. NY: Columbia International Affairs Online.
- Chhinh, S., & Dy, S. S. (2009). Education reform context and process. In Y.

- Hirosato & Y. Kitamura, (Eds.), *The political economy of educational reforms and capacity development in Southeast Asia: Cases of Cambodia, Laos and Vietnam* (pp. 113-129). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Clayton, T. (2005). Re-orientations in moral education in Cambodia since 1975. *Journal of Moral Education*, 34(4), 505-517.
- Dy, S. S. (2004). Strategies and policies for basic education in Cambodia: Historical perspective. *International Education Journal*, 5(1), 90-97.
- Economic Institute of Cambodia (2005). *Cambodia economic watch—October 2005*. Phnom Penh: Author.
- Economic Institute of Cambodia (2006). *Cambodia economic watch—October 2006*. Phnom Penh: Author.
- International Bureau of Education (2006). 'Cambodia' in world data on education (6th ed.), 2006/07. Retrieved January 10, 2010, from <http://www.ibe.unesco.org>
- International Labor Organization (2002). *Generating Decent Work in an Emergency - Poverty Reduction in Cambodia*. Bangkok: The Regional Office for Asia and the Pacific, International Labor Organization (ILO).
- King, K., & Palmer, R. (2007). Critiquing, synthesising and reviewing technical and vocational skills development—Technical and vocational skills development: A briefing note. *Norrag News*, 38, 4-7.
- Mansfield, C. (2008). *Youth in Cambodia: A force for change and growth*. Phnom Penh: Pact Cambodia.
- Ministry of Education Youth and Sport (2001a). *Education strategic plan 2001—2005*. Phnom Penh: Ministry of Education Youth and Sport (MoEYS), Royal Government of Cambodia.
- Ministry of Education Youth and Sport (2001b). A few indicators on basic education: Cambodia. In International Institute for Educational Planning (Ed.), *Development of indicators for educational planning: Brazil, Cambodia, Estonia, Gambia, Lithuania, Thailand* (pp. 15-26). Paris: International Institute for Educational Planning (IIEP).
- Ministry of Education Youth and Sport (2003). *Education for all national plan 2003—2015*. Phnom Penh: Author.

- Ministry of Education Youth and Sport (2004a). *Education sector support program 2004—2008*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2004b). *Education strategic plan 2004—2008*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2004c). *Policy for curriculum development 2005—2009*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2004d). *National Curriculum*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2005a). *Education sector support program 2006—2010*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2005b). *Education strategic plan 2006—2010*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Labour and Vocational Training (2006). *Draft national technical and vocational education and training development plan*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Planning (2003). *Cambodian Millennium development goals (CMDGs)*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Planning (2006). *National strategic development plan 2006—2010*. Phnom Penh: Author.
- National Institute of Statistics (2000). *Cambodia socio-economic survey 1999: Survey report*. Phnom Penh: Author.
- NGO Education Partnership (2004). *NGO statement to the 2004 consultative group meeting on Cambodia*. Phnom Penh: The NGO Forum on Cambodia.
- NGO Education Partnership (2006). *NGO statement to the 2006 consultative group meeting on Cambodia*. Phnom Penh: The NGO Forum on Cambodia.
- NGO Education Partnership (2009). *2008 education NGO report*. Phnom Penh: The NGO Forum on Cambodia.
- Oketch, M. O. (2007). To vocationalise or not to vocationalise? Perspectives on current trends and issues in technical and vocational education and training (TVET) in Africa. *International Journal of Educational Development*, 27, 220-234.
- Okwuanaso, S. I. (1985). Vocational education in developing countries: What is the worth? *The Vocational Aspect of Education*, 37(96), 9-11.

- Royal Government of Cambodia (1999). *The constitution of the Kingdom of Cambodia*. Phnom Penh: Author.
- Tan, C. (2007). Education reforms in Cambodia: Issues and concerns. *Educational Research for Policy and Practice*, 6, 15-24.
- United Nations (2000). *Millennium development goals*. Retrieved February 10, 2010, from <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- UNESCO (2009). *UNESCO education for all global monitoring report 2009—Overcoming inequality: Why governance matters*. Paris: UNESCO Publishing/Oxford University Press.
- Wallquist, L. (2002). *Youth in Cambodia: Organisations, activities and policies*. Phnom Penh: Swedish NGO Centre for Development Cooperation.
- World Bank (2005). *Cambodia: Quality basic education for all*. Phnom Penh: Author.