

柬埔寨職業教育現況、 挑戰與展望

鄭以萱^{*}

摘要

柬埔寨王國自 1993 年建國以來，百廢待舉，國際發展組織挾其龐大人力、技術、資金資源介入，對柬埔寨教育發展之影響至深且鉅；迄今，柬埔寨政府每年有超過 90% 的公共支出實際來自國際發展組織的官方援助。本文以柬埔寨職業教育發展為個案研討，一方面分析柬埔寨職業教育以西方政治勢力為主要資方之發展脈絡與背景；另一方面，省思柬埔寨職業教育過度依賴外援的現況和諸多全球化時代下的挑戰，期望柬埔寨政府於職業教育的未來政策擬定和執行上，具體省思與發展重視工作之價值及技能學習等兩大職業教育理念。最後，藉由本文反省國際發展組織援助柬埔寨職業教育的經驗，呼籲國際發展組織於未來提擬出更具國際組織間溝通協調性、以及切合受援助國家國情的職業教育援助策略方針。

關鍵詞：國際發展組織、官方援助、柬埔寨、職業教育

^{*} 鄭以萱，國立暨南國際大學國際文教與比較教育學系助理教授

電子郵件：ihcheng@ncnu.edu.tw

來稿日期：2011 年 4 月 29 日；修訂日期：2011 年 7 月 11 日；採用日期：2011 年 8 月 8 日

The Current State, Challenges and Prospects of Vocational Education in Cambodia

I Hsuan Cheng^{*}

Abstract

After decades of war, Cambodia finally can stand up on its own feet. With the official aids of international development organizations, Cambodia had rebuilt itself. Education is regarded as the cornerstone for the rebuilding of the country. This paper studies the Cambodian vocational education (its current state, its policy, its background and its social context) to see whether it could be well programmed to face the present challenges, and to direct the future of Cambodia to more emphasis on work values, and lifelong process of skill development. Some international experiences of vocational education are taken to back our suggestion for the planning and shaping of policy and for the implementation of vocational education in terms of better inter-organizational coordination and aided-context appropriateness.

Keywords: international development organizations, official aid, Cambodia, vocational education

^{*} I Hsuan Cheng, Assistant Professor, Department of International and Comparative Education, National Chi Nan University

E-mail: ihcheng@ncnu.edu.tw

Manuscript received: April 29, 2011; Modified: July 11, 2011; Accepted: August 8, 2011

壹、前言

柬埔寨之工藝工程等諸多傳統職業教育的內涵以承襲師徒制為主，對以農立國、以佛教為國教的柬埔寨而言，佛寺是農村的信仰中心，更是學習中心，故在傳統的柬埔寨農村社會中，人們志願到寺廟中學習讀書識字，佛僧即是教師、佛寺即是學校（鄭以萱，2010）。在此歷史背景下，正規學校制度對多數柬埔寨人而言，是外來的現代化教育體制，也是伴隨近代西方殖民者而來的產物。

至 2008 年止，柬埔寨全國人口總數為 1,339 萬 5,682 人（National Institute of Statistics, 2009）；其中全國男女性別比例為 96：100；於 2005 年至 2010 年之間，人口成長率為 1.6%；年平均國民所得 1,802 美元（折合約新臺幣 54,000 元），世界排名第 143 名；15 歲以上（包括 15 歲）人口的識字率為 76.3%，世界排名第 103 名。柬埔寨自 1953 年獨立於法國殖民（1863—1953 年）後，國內政局動盪、經歷戰禍長達 40 年之久，整體社會與教育體系被嚴重破壞，財政經濟窘迫，國家發展延滯倒退。直至 1993 年君主立憲體制的「柬埔寨王國」（Kingdom of Cambodia）成立後，在聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）和世界銀行（World Bank）等國際發展組織的大量官方資金援助、技術主導、和國際教育援助政策推動下，始成立 1996 年之全國教育重建計畫。迄今，柬埔寨政府每年有超過 90% 的公共支出實際來自國際發展組織的官方援助和貸款，柬埔寨的受援助人均金額（per capita aid received）高達 38 美元（折合新臺幣約 1140 元），是第三世界國家的 2 倍以上（平均受援助人均金額為 17 美元，折合新臺幣約 510 元）（Sato, Shiga, Kobayashi, & Kondoh, 2010）。

柬埔寨 1996 年的教育重建，可說是將柬埔寨整體正規教育制度推向現代化進程的重要里程碑，同時呼應九〇年代的國際教育援助政策和出資意向；該政策整體而言尤強調初等教育一塊，故對柬埔寨的職業教育較為忽視。柬埔寨全國勞動人口中僅 0.7% 來自正規職業教育體系（International Labour Organization, 2002）；柬埔寨職業教育的品質不僅無法有效培育當前國家勞動市場和經濟環境所需的技術人才和就業知能；也無法提供足夠的學習機會給廣大的柬埔寨失業人口和未充分就業人口。柬埔寨經濟學院（Economic Institute of Cambodia）2006 年的報告指出，柬埔寨的未充分就業人口至少占全國人口的

38% (Economic Institute of Cambodia, 2006)。

由上可知，柬埔寨職業教育面臨嚴峻的挑戰，本文首先剖析柬埔寨職業教育的發展脈絡與成因背景；其次，分析其發展現況與困難；最後，指出柬埔寨職業教育未來改革的方向。

貳、近代柬埔寨職業教育的發展脈絡與背景

一、西方政治勢力為主要資方和推手

(一) 從殖民政權到「後冷戰」時期的國際發展組織

柬埔寨從過去的法國殖民統治時代（1863—1953 年）邁入今日的「後冷戰」（Post-cold War）時期，無論在傳統思維和生活習俗上，都面臨西方工業國家的諸多權力與意識形態挑戰，承受大量西方思維的衝擊；所謂西方思維包括對科技化和工業化發展的信仰，以及「傳統—現代」、「野蠻—先進」二元劃分的線性社會發展概念等。當柬埔寨國內的就業市場需求變化快速、就業市場供需關係隨著全球經濟發展而益加難以預測之時，處於全球經濟價值鏈末端的柬埔寨，一方面承受上述思潮的衝擊，另一方面面臨該國內部龐大失業、人口膨脹、以及政治環境惡化等問題。基於資源的匱乏，柬埔寨開始大量依賴國際發展組織等官方的援助以度過難關。迄今，計有 35 個國際發展組織和超過 330 所國際非政府組織直接在柬埔寨境內設立國家辦公室，以利於緊密和柬埔寨政府合作，開展國家戰後的社會和平重建之路（Sato et al., 2010）。然而無論是過去的殖民政權，還是現代的國際發展組織，皆共同挾帶著西方「一體適用」（one size fits in all）的意識形態（Scott, 1998）。換句話說，外來的西方殖民者或國際援助決策者習以自身成功發展經驗套用於受援國家，並將同一套「成功的」管理模式套用於各種不同的社會文化脈絡中，以為世界為一單社會的文化體。

教育體系向來為國家社會發展重要的一環，當柬埔寨的傳統教育供應模式和教育意義面臨西方政治文化勢力介入，實難維持其教育傳統結構和精神的完整性。事實上，西方現代化的學校組織架構、課程綱要內容、教科書的編撰、教學方法與評鑑等，早已主導柬埔寨的正規教育體系。有鑑於此，Verhelst（1987）早期便提出嚴正警告，西方殖民者和國際援助者最大的無知之處，在於想透過教育，徹底改變被殖民者和被援助者的政治文化、生活模式與風俗習慣，使被殖民者與其自身傳統文化切割。以柬埔寨為例，佛寺於傳統文化上肩

負教育社會大眾的重責大任；而教育本身更被賦予許多精神層次的教化意義，包括準備國人成為忠君王、知佛理的柬埔寨國民等。然而，在法國殖民統治期間（1863—1953 年），法國殖民者引入現代化學校教育體系，同時賦予教育另一層政治懷柔目的：培養合適的政府公僕及在地菁英，以代理殖民政府管理柬埔寨。於此前提下，新一代在地菁英的思維邏輯與知識，透過殖民政府引進的新式教育漸進改造，與其父祖輩思想漸行漸遠，文化代溝愈來愈大，嚴重者造成世代間的誤解和疏離（Dy & Ninomiya, 2003; Dy, 2004）。

由此可見，職業教育本身並非意識形態真空的領域，即便是職業教育中純科學技術與知識的傳授，也深受西風思潮和意識形態的影響。精確地說，近代柬埔寨職業教育發展中決定採納（或排除）哪些觀念知識？課堂上以哪種語言講授知識？教科書採用哪種文字書寫？所選擇的辭彙蘊含哪些辭義？決定以哪種方式進行教與學的活動等，無不深受西方意識形態的影響。時至今日，柬埔寨苦於缺乏教育資源，只得依賴國際發展組織的官方援助來落實教育計畫（World Bank, 2007）。

國際發展組織的官方援助挾其西方文化政治經濟力量，一方面直接影響柬埔寨職業教育體系之內涵，另一方面卻輕忽柬埔寨傳統職業教育的師徒傳承模式。不只是柬埔寨如此，今日許多如迦納（Ghana）（臺灣正式外交友邦之一）等高度受援助國家，其政府一方面苦無經費發展傳統職訓模式；另一方面，傳統職訓提案往往不為國際發展組織所接受，導致現代職業教育改革始終不見成果（King & Martin, 2002）。國際教育援助政策素來忽視第三世界人民由下而上的聲音，致使受援助國家之教育體系發展不彰，實值省思。

（二）國際發展組織對第三世界國家職業教育的援助風向

柬埔寨的職業教育發展主要受到「世界銀行」、「聯合國教科文組織」、以及「國際勞工組織」（International Labour Organization, ILO）三大國際發展組織的影響（Cheng, 2008），其職業教育因而被賦予特殊的國際政治使命；質言之，為了回應六〇年代以降第三世界日益嚴重的失業、人口膨脹、都市化、環境惡化和貧富懸殊急遽擴大等問題，國際發展組織祭出了職業教育援助政策，做為快速解決的方案。在急就章的情況下，職業教育遂被社會大眾解讀為次等的、劣質的教育機會（Oketch, 2007; Okwuanaso, 1985）。

國際發展組織援助職業教育的歷史肇始於「世界銀行」在 1963 年帶頭的第一筆投資。當時國際多邊和雙邊組織每年援助貧窮國家教育的總金額高達 40% 投資在職業教育（相當於 6 億美金，折合新臺幣約 180 億元）；其中，世界銀

行的出資就占有所有官方援助職業教育金額的 45%。然則，自九〇年代開始，世界銀行的國際教育援助政策出現巨大轉變，整體教育投資熱潮由職業教育湧向普通教育。這股援助風向的移轉起源於世界銀行於 1991 年公布的《世界銀行政策書：科技與職業教育訓練》（World Bank policy paper on technical and vocational education and training），該政策書參考亞洲四小龍之國家發展模式與經驗，發現高度推廣小學普通教育是這些亞洲新興國家快速發展的重要關鍵，遂建議國際教育援助應著重在初等教育（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005）。此後，國際教育援助資金大量轉向小學教育。反觀職業教育所獲得的國際官方教育援助從每年 40% 下降至 8—9%，職業教育從此進入長期資源困窘和政策被邊緣化的冰河期。影響所及，柬埔寨越來越多年輕人自小學畢業後，所學非所用，面臨畢業即失業的危機（Cheng, 2010）。

二、國際發展組織在柬埔寨提供的職業教育模組

國際發展組織持續主導柬埔寨的職業教育發展，不同的組織根據其自身經驗和興趣，提供柬埔寨不同之職業教育模組和發展建議。以下比較國際勞工組織及聯合國教科文組織在柬埔寨所提供的職業教育模組和政策建言。

「國際勞工組織」於柬埔寨職業教育發展一直扮演領導角色。國際勞工組織主張開發柬埔寨國內「非正規經濟體」（informal sector），來消除貧窮和創造更多就業機會（Grierson & McKenzie, 1996）；柬埔寨有約 1/3 的人口實際從事非正規經濟體活動（National Institute of Statistics, 2009）。「非正規經濟體」一詞，於 1972 年被國際勞工組織第一次使用。使用的目的，一方面有鑑於第三世界國家的現代化工業發展緩滯，正規經濟的規模小、受薪工作有限，無法吸納廣大的年輕勞動人口；另一方面為了促使國際捐款者和其他國際發展組織對貧窮國家經濟現實的了解，並正視貧窮國家不受政府法令約束的龐大非正規經濟體（如：自營小攤販、微型買賣等）（Liedholm & Mead, 1999）；期待非正規經濟體可以充分被開發以幫助無數弱勢失業人口，創造更多的就業機會和收入，最終協助貧者脫離貧窮。為了使柬埔寨等第三世界國家可以真正善用非正規經濟體的經濟活力與價值，國際勞工組織出版許多相關研究著作和指導手冊，提供具體的職業訓練模組（Corvalan, 1984; Fluitman, 1989; Grierson & McKenzie, 1996）。國際勞工組織於柬埔寨推動的職業教育模組，主要衍伸自現代工業化產品製造的三大流程和概念：（一）選擇原物料；（二）透過加工過程製成產品；

（三）提供售後服務。進階應用之，國際勞工組織的職業教育模組架構因而著重下列三大階段：（一）學生的篩選機制；（二）學生的訓練與課程活動規劃，兼具理論與實務、符合市場職能要求；（三）輔導學生於非正規經濟體中就業或創業。此三大階段分述如表 1（Grierson & McKenzie, 1996; Grierson, 1997）：

表 1

國際勞工組織提供柬埔寨的職業訓練模組（三階段概念）

學生篩選階段 (如：材料選擇階段)	學生訓練階段 (如：產品加工階段)	學生就業輔導階段 (如：售後服務階段)
- 鎖定對象族群區域等 - 設定學生篩選準則 - 進行學生篩選	- 課程設計 - 選擇教學場所 - 選擇教學方法和技術 - 選擇教材	- 創業輔導 - 就業追蹤輔導

資料來源："Training for self-employment: Through vocational training institutions," by J. P. Grierson & I. McKenzie, 1996, p. 26; "Where there is no job: Vocational training for self-employment in development countries," by J. P. Grierson, 1997, p. 15.

上述職業訓練模組三階段之間，尤須謹守「一致性」(consistency)原則，每階段的設計需與前後階段呼應，符合非正規經濟體的人才培育課程設立之目的和宗旨。換句話說，若課程宗旨在於促使學生於非正規經濟體中長期獲利，則入學篩選就應著重於選取對非正規經濟活動有天分、興趣和抱負的學生。Grierson (1997) 指出，大部分職業教育學校最容易忽視的就是「一致性」原則。當第一階段篩選入學的學生對正規經濟活動的興趣遠甚於從事非正規經濟創業活動，則該職業訓練模組之成效注定低落。國際勞工組織的職業教育模組和概念，可進一步說明和印證其他國際發展組織和國際非政府組織於柬埔寨推行職業教育失敗之因。許多國際非政府組織在柬埔寨培育非正規經濟人才之時，往往不管學子是否對非正規經濟活動有天分或興趣，更不重視篩選階段的重要性，最終致使教育成效大打折扣 (Cheng, 2008)。

第二個影響柬埔寨職業教育的重要國際發展組織是「聯合國教科文組織」。該組織於第三世界國家長期推行失學者之「非正規教育」(non-formal education) 方案 (Shaeffer, 1997)；而「非正規教育」方案亦包括職業教育模

組等內容。相較於「國際勞工組織」與「聯合國教科文組織」雖然出版之職業教育專門研究較少，但其發展的職業教育模組與觀念伴隨著「非正規教育」方案，在柬埔寨廣泛施行，業已對柬埔寨的職業教育發展產生重大影響。分析聯合國教科文組織出版之主要相關職業教育模組內容（Caillods, 1989; Leonardos, 1999），可發現聯合國教科文組織的職業教育設計原理和國際勞工組織大不相同：後者首重課程設計本身的一致性原則；前者在設計原理上著重社會脈絡層次（鉅觀層面）、機構層次（中介層面）、以及課程與教學層次（微觀層面）的互相交集影響（Cheng, 2008）。此三層次分析如下：

（一）社會脈絡層次（鉅觀層面）：建立職業教育方案的大前提在於熟悉柬埔寨之社會經濟與文化脈絡，熟悉的面向包含柬埔寨特殊之政治、經濟、社會、文化等大環境因素。

（二）機構層次（中介層面）：提供職業教育的機構不限於正規職業學校，同時包括非營利非政府組織和民間營利教育機構等。這些機構須適時適度調整其組織原則和文化，一方面有效回應鉅觀外在環境的快速變化，另一方面有效支援職業教育內師生和教學課程。機構作為協調鉅觀層面（社會脈絡層次）與微觀層面（教學層次）的中介體，尤其需要隨時注意以下六項原則（Cheng, 2008）：

1. 維持清晰的組織目標：機構需時時回顧反省其組織目標與文化，是否確切回應原本鎖定之教學服務對象及其特殊學習條件。
2. 敏銳監測市場所需之技術和職能。
3. 重視全人培育策略，提供學生的技術職能，除了回應勞動市場所需，並且幫助學生個人成長與規劃長期之生涯發展。
4. 機構對組織內外文化應深具敏感度。
5. 確保學生和其他潛在受益者（如家長、商家雇主等）對職業教育活動的參與度，使之從始至終有足夠的參與權力和討論空間。
6. 一方面尋找大環境的可能資源，與其他資源提供者結合協調；另方面如實了解學生課堂以外的需要（如：心理輔導、工讀機會），以適度提供支援，防止學生因過高的教育機會成本（opportunity cost）、其他環境因素、或個人因素而導致學習成效低落、甚至被迫中輟，以避免資源的重疊和浪費。

（三）課程與教學層次（微觀層面）：

1. 彈性的課程設計原則：上課的時間地點和方式須針對柬埔寨學生獨特的社會經濟狀況和學習興趣。如：大部分柬埔寨學生必須在外工讀賺取收入，

負擔家庭經濟責任，故職業教育課程設計宜以半天或彈性時段；課程綱要和教學方法亦著重小單元參與式教學，教材融入基礎商業和理財知識，營造實務解說與實習操作的學習環境，使學生及早熟悉工作環境與人際生態。

2. 課程指導人員：教職員和教育行政人員需有足夠的專業能力、協調合作能力、和教育熱忱。

3. 課程評鑑原則：透過學生自我評核和團體評核等多元方式，了解每位學生個人成長、專業知識、和長遠職涯規劃等發展。此外，課程本身應有完整評鑑機制，加強監督教職員和教育行政人員的適任性，考核教學活動與行政支援的適切性。

4. 畢業後追蹤輔導：分短期、中期、長期追蹤畢業學生的就業狀況、社會參與、與個人經濟發展，提供實習機會給剛畢業的學生，並積極提供就業實習輔導。藉由定時定期的畢業生追蹤調查，一方面了解畢業生需求與困境，提供職場協助；另一方面使職業教育機構同步了解柬埔寨就業大環境的變化，及時更新相關知識和技術，確保職業教育模組於未來的可重複性或適度調整。

聯合國教科文組織重視職業教育模組的垂直性結構，從鉅觀的社會脈絡層次，到中介的教育機構層次，最後降至微觀的課程與教學層次，同時強調三層次之間的相互影響，即使微觀課程的設計也須考慮鉅觀環境的變化。反之，國際勞工組織的職業教育模組則強調課程教學本身的水平式結構，由新生篩選到訓練教育的過程，再到就業的輔導，每個階段環環相扣，遵守「一致性」原則，以呼應職業教育機構培育「非正規經濟體」人才的宗旨。無可諱言，兩大國際組織在柬埔寨的職業教育模組和改革皆有其正向意義和價值；然則，它們在實施職業教育模組和推動職業教育改革上卻處處顯見實踐與理想的差距。追根究底，國際發展組織於職業教育的官方援助金額和投資較少，柬埔寨當地教育官員的執行意願低落，實為一大問題。

參、職業教育在柬埔寨的現況與挑戰

一、柬埔寨職業教育的現況分析

柬埔寨正規職業教育學校主要包含三大類型：專科技術學校（polytechnic schools，修業年限為 1、2、或 5 年不等，入學資格為初中畢業）、科技學院（technical colleges，修業年限為 3 年，入學資格為高中畢業）以及訓練中心

(training centers, 修業年限為短期數月至 2 年不等, 入學資格為初中或高中畢業)。正規職業學校不盡然隸屬於中央教育部或地方教育當局; 為因應職種和技術的特殊性, 學校分別隸屬於農業、林務和漁業部 (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)、鄉村發展部 (Ministry of Rural Development)、婦女事務部 (Ministry of Women Affairs)、觀光部 (Ministry of Tourism) 等不同中央行政部門。不同部門往往援引不同國際發展組織的技術資金援助, 各自設立職業教育機構或責由學校自行監督學校品質、認證畢業生資格和核發畢業證書。此一方面缺乏全國統一的職業教育管制標準, 造成管理上多頭馬車; 再方面造成國際官方援助資源的浪費, 國際發展組織在許多教育援助項目上未彼此協調合作; 另一方面致使這些政府部門核發的證書至今無法被大多數雇主和市場所採證 (Iem, 2007)。事實上, 柬埔寨王國自 1993 年建國之後, 職業教育發展的步調相當緩慢, 全國正規職業教育體系僅提供全國勞動人口之 0.7%; 直至 1996 年, 中央政府始成立國家訓練委員會 (National Training Board, NTB), 委員會成員包括中央政府相關之各部門代表、商界代表、國際發展組織代表、以及執行職業教育方案的非政府組織代表。國家訓練委員會原本希望能代表職業教育與訓練的資方, 有效達成資方之間的協調與合作, 無奈至今效果有限, 象徵意義大於實質意義。

至 2005 年, 柬埔寨在國際發展組織的催促下, 中央政府始展開具體行動, 成立「勞工與職業訓練部」(Ministry of Labor and Vocational Training), 統籌全國職業教育, 並於 2006 年首度發布《國家技職教育與訓練發展草案》政策白皮書 (Draft national technical and vocational education and training development plan) (Ministry of Labor and Vocational Training, 2006)。該白皮書除了言明職業教育改革方針和發展方向之外, 並且擁有國家訓練委員會的背書, 同時承認柬埔寨全國教育供給和就業市場職能需求兩者間供需失衡的現象。白皮書尤其針對占全國失學失業人口比例最嚴重的年輕族群, 強調提供年輕族群職業教育機會的重要; 為了使教育和訓練的機會均等, 該白皮書再次要求包括國際發展組織、以及非政府組織等資方間更緊密協調。柬埔寨中央政府新成立的「勞工與職業訓練部」宣言將逐步確立全國性統一之職業教育學歷評鑑、技術檢定標準和認證系統, 提升整體職業教育體系之品質; 同時, 鼓勵營利企業組織、非營利志願組織和政府公部門更緊密合作, 形塑溝通良好、名實相符的公私部門夥伴關係 (public-private partnerships), 旨在打破以往職業教育學校低投資、低成就的公眾印象和事實。

儘管如此，2005 年之後這新一波全國職業教育改革的宣言和職業學校體系重組，迄今效果有限。探究其因，「勞工與職業訓練部」並未能夠在這波改革呼聲中充分扮演積極、有魄力的領導協調者角色，是為主要原因。首先，職業教育改革過程中，政府部門責任互諉，官僚作風積習難改，政令執行冗長耗時、缺乏效率；其次，政府部門及其公務員之專業能力建構不足（Ministry of Education, Culture and Youth, 2002; UNESCO Bangkok, 2005）。亞洲開發銀行（Asia Development Bank）因而建議，「勞工與職業訓練部」與其他中央政府部門（尤其是教育部）的職責分工應明確劃分。尤其在柬埔寨中央政府將職業教育相關業務從教育部轉移至新成立的「勞工與職業訓練部」的過渡過程中，應加速兩部門業務劃分與工作釐清；並建議相關公私部門夥伴關係要早日建立法源、接受政府的規範，使公私部門夥伴關係能夠常態化並持久運作（Asia Development Bank, 2006）。自 2006 年公告《國際技職教育與訓練發展草案》迄今，其中許多承諾仍流於紙上談兵，國家標準化的職業教育課程綱要和學歷認證系統尚未建立，時至今日柬埔寨正規職業教育學校的畢業生，其能力和技術仍無法獲得多數雇主和市場的信賴。

二、柬埔寨職業教育的挑戰

當前柬埔寨職業教育改革面臨諸多刻不容緩的挑戰，例如：過分依賴國際發展組織的官方援助資金和政策決定，柬埔寨公部門因此漸漸失去組織自主性和決策獨立性，同時喪失對職業教育發展的主導權和所有權（ownership）（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2004）。此外，柬埔寨女性傳統上被賦予沉重的家事負擔，須肩挑照顧年幼手足、以及料理家務等家庭責任，致使女性輟學率高於男性（Bray & Bunly, 2005）。此顯示，柬埔寨要實現《國際技職教育與訓練發展草案》之改革願景仍有許多亟須克服者。

當前柬埔寨職業教育發展所面臨的挑戰可分兩方面：（一）教育花費，與（二）教育內容及就業之相關性。首先，教育花費若以投資相同師生人數和相同教學時數來概算，柬埔寨職業教育的總金額平均是普通教育的 3 倍。職業教育的低投資報酬率直接降低世界銀行等國際發展組織對於援助職業教育的意願（Okwuanaso, 1985; Watson, 1994）。其次是教育內容的相關性：Liedholm 與 Mead（1999）提醒，投資職業教育的風險高，必須考慮的環境變因較繁多複雜。舉例而言，柬埔寨教材內容和教師能力必須及時反應瞬息萬變的勞動市場

需求和科技資訊的快速變遷，否則職業學校的課程設計可能過時，最後達不到理想學習成果，故教育內容是否呼應就業機會？學生學習興趣是否呈現正相關？乃柬埔寨職業教育發展的大挑戰。尤其柬埔寨正規職業教育往往忽視就業輔導，使學生學業完成率和就業率遂無法銜接（Cheng, 2010）。

析言之，就業輔導不僅在於協助畢業生善用知識技能於職場，更在於協助畢業生克服各種應試條件、跨越就業的社會經濟門檻。以非正規經濟體為例，職業學校畢業生欲自營小生意、或自我聘僱（self-employment）、或成立微型企業（micro enterprise），不僅需要一定的資本額或借貸管道，更需要用心建構個人社交網絡和企業網絡，掌握同業競爭者、消費者、上下游供應商、貸款者或其他支援管道（Bernard, 2002; Dichter, 1997; Thurow, 1995）。凡此種種皆是柬埔寨職業教育課程設計與就業輔導需要加強之處。

然而隨著科技的日新月異，市場技能需求和變化的可預測性越來越困難，柬埔寨無論是就業市場的需求或學生的學習興趣皆愈來愈難精確預測。綜觀 Foster（1965）、Okwuanaso（1985）、King 與 Martin（2002）對第三世界國家職業教育體系的觀察與批判，在在呼應了本文分析柬埔寨職業教育改革在全球化時代下所面臨的下列挑戰（Cheng, 2008, 2010）：

（一）就業市場難以預測：協助學生面對難以預測的就業市場亦有極高的困難度。

（二）相關全國普查和研究不足：使職業教育改革政策的擬定困難。

（三）調整彈性不足：職業學校的教學課綱和行政管理機制往往無法在短期內快速彈性地調整更新。

（四）由上而下的決策過程：國際發展組織代替當地政府做決策；而決策過程中少參考人民的意見。

（五）教師能力問題：職業教育教師的能力和知識不足、缺乏進修機會。

（六）無法反應勞動市場需求：職業教育學生大多仍以給薪受僱之白領工作為目的和期待，無法如實符合柬埔寨的國內勞動市場需求。

（七）職業教育的次等形象：職業教育被柬埔寨社會大眾認為是次等的教育機會管道，職業教育品質亦被社會大眾認為次於普通教育。職業教育畢業生在無法扭轉其負面形象的同時，社會地位和收入較低，大大影響青年人的學習動力和意願。

（八）職業教育往往被誤用為解決社會問題的萬靈丹：面對龐大的失業或未充分就業人口，柬埔寨政府以短期職業教育方案轉移人民對經濟政策失真、

官僚執行力弱、以及生活環境惡質化等問題的需求。

雖然國際發展組織和柬埔寨中央政府分別透過職業教育模組的建構和《國家技職教育與訓練發展草案》的政策宣示，希望推動柬埔寨職業教育發展，進而消除貧窮、打破貧富不均、改善弱勢人民的經濟社會處境，但是，種種挑戰同時督促著柬埔寨政府和國際發展組織重新反省職業教育的內涵。雖然反省的進程緩慢，但不啻為推動柬埔寨未來職業教育的新契機。

三、柬埔寨職業教育的展望

聯合國教科文組織於 2005 年重啟國際發展組織之間的圓桌討論會議，提出更新的職業教育援助政策改革思維（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005），對柬埔寨未來職業教育發展亦產生影響。首先，主張職業教育應更重視其教育的深度意涵。換句話說，職業教育的功能不僅是狹隘地協助柬埔寨人民賺取金錢和增加收入，更要滿足每位柬埔寨人民個人成長與生涯發展的需求（education for living）（Singh, 2005）。根據聯合國教科文組織等國際發展組織近期研擬的兩大職業教育理念如下，可提供柬埔寨政府參考（Cheng, 2010）：

（一）重視工作的價值：儘管職業教育的主要目的在於協助學生最終尋求經濟上的獨立自主和穩定獲利，然而，若能在提供職業教育的過程中強調工作本身的價值，又能使學生準備好正確心態和能力，以便於未來在職場中獲取工作的價值，實有益學生個人生命發展、甚而刺激學生在政治社會文化道德等的投入與成長。所謂工作的價值即是透過實際投身職場、承擔職責、面對問題、與人互動過程中，獲取無形的能力與潛力開發。舉凡職場工作者的技能更新、執行力提升、人際溝通與人性掌握的深化、批判與反思能力的加強、獨立與自主判斷的強化，皆反映出工作本身的價值（Winch, 2000, 2006）。

（二）重視技能學習的終身過程：

就業市場日益不可預測性，職場工作者都需要不斷自我充實、在職進修，以適應改變中的工作環境條件。於此前提下，終身學習能力的培育是職業教育非常重要的一環。職業教育的課程內容與教學設計，不能僅圍繞於單一專業技術，必須結合其他基礎能力，才能使職業教育的學生有能力自我提升其生活與生存技能、能隨時更新就業力、甚至具有能力處理職場內外複雜的人事關係，成為更具批判性思考和問題解決能力的公民（Lakes, 1994; World Bank, 2003）。根據 Lewis（2005）的建議，學生於職業學校就讀期間，至少應該確實

扎根以下三種基礎能力：

1. 基礎技能：包括聽說讀寫、溝通與表達能力。
2. 思考技能：包括決策、問題解決、邏輯、批判思考能力。
3. 個人特質：包括誠實信譽、自尊自信、責任感、社交能力、自我管理。

質言之，強化工作的價值、與技能學習的終身過程，實為職業教育一體兩面的重要元素。職業教育學習者可以藉由獲取工作價值而自我提升和成長；自我提升後更有能力自我學習和突破，以適應工作環境的變遷。期許國際發展組織對柬埔寨職業教育援助方針的覺察和反省，可以有效振作柬埔寨政府的行政意願，並使之加速處理當前國內職業教育所面臨的困難與挑戰。

最後，反思臺灣出身的國際發展組織（即臺灣「國際合作發展基金會」，簡稱國合會）及其官方援助內容，可知國合會對第三世界友邦所提供的教育援助計畫，向來是以職業教育為主。綜觀臺灣在國際職業教育援助的經驗，最早甚可追溯至 1959 年，彼時國合會的前身派遣第一支臺灣農技團前往東南亞從事農業技術的傳授和專業輔導，開啟我國對第三世界國家的職業教育援助扉頁，自此，臺灣官方援助無間斷。可惜的是，由於國合會長期肩負國家外交使命和外交孤立情勢，於國際舞台上往往獨力執行職業教育援助計畫，未能有效地與其它國際發展組織協調合作，亦未能即時借鏡各國官方援助之失敗（或成功）經驗，故偶有援助成效不彰之憾。本文藉由探討柬埔寨的職業教育現況及其挑戰，除了期許柬埔寨政府未來的發展，亦反映出一個高度受援助國家和國際發展組織的錯綜連結性，不啻對臺灣出身之國際發展組織和民間非政府組織未來擬定和執行職業教育援助方案有參考之貢獻。

肆、結語

柬埔寨王國自 1993 年建國以來，百廢待舉，國際發展組織挾其龐大官方援助資源介入，使柬埔寨成為高度受援助國家，對柬埔寨內政和社會發展之衝擊至深且遠。本文以柬埔寨職業教育之發展為研討，一方面分析西方政治勢力介入柬埔寨職業教育之發展脈絡與背景；另一方面，透過批判柬埔寨職業教育發展之現況和諸多困境，期給予柬埔寨政府於職業教育的未來政策擬定和執行上，有更豐富的省思，尤其能落實兩大重要職業教育理念：重視工作的價值、與重視技能學習的終身過程。最後，本文呼籲國際發展組織和民間非政府組

織，能借鑑國際援助柬埔寨職業教育的寶貴經驗，於未來研議出更有效的國際職業教育援助策略與方針，積極回應柬埔寨和其他高度受援助國家人民的需要。

參考文獻

- 鄭以萱 (2010)。柬埔寨初等教育的發展、現況與挑戰——「量」與「質」之間的拔河。《教育資料集刊》，45，149-168。
- Asia Development Bank (2006). *Evaluation highlights of 2005*. Manila: Author.
- Bernard, A. (2002). Non-formal education for inclusive democracy: Enabling systemic development in Cambodia. In M. Singh (Ed.), *Institutionalising lifelong learning: Creating conducive environments for adult learning in the Asian context* (pp. 78-96). Hamburg: UNESCO Institute for Education.
- Bray, M., & Bunly, S. (2005). *Balancing the books: Household financing of basic education in Cambodia*. Hong Kong: Comparative Education Research Centre.
- Caillods, F., Ed. (1989). *Education and employment*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning.
- Corvalan, O. (1984). *Vocational training for disadvantaged youth in developing countries*. Geneva: International Labour Organization.
- Cheng, I. H. (2008). *NGOs' intervention in vocational education for vulnerable young people's employment and empowerment in Cambodia*. Unpublished doctoral thesis. Institute of Education, University of London, UK.
- Cheng, I. H. (2010). Case studies of integrated pedagogy in vocational education: A three-tier approach to empowering vulnerable youth in urban Cambodia. *International Journal of Educational Development*, 30(4), 437-445.
- Dearden, R. (1984). Education and training. *Westminster Studies in Education*, 7, 57-66.
- Dichter, T. W. (1997). Appeasing the gods of sustainability: The future of international NGOs in microfinance. In D. Hulme & M. Edwards (Eds.), *NGOs, states and donors: Too close for comfort?* (pp. 128-139). London: Macmillan.
- Dy, S. S. (2004). Strategies and policies for basic education in Cambodia: Historical perspective. *International Education Journal*, 5(1), 90-97.
- Dy, S. S., & Ninomiya, A. (2003). Basic education in Cambodia: The impact of

- UNESCO on policies in the 1990s. *Education Policy Analysis Archives*, 11(48), 1-20.
- Economic Institute of Cambodia (2006). *Cambodia economic watch—October 2006*. Phnom Penh: Author.
- Foster, P. (1965). The vocational school fallacy in development planning. In C. A. Anderson & M. J. Bowman (Eds.), *Education and economic development* (pp. 142-166). Chicago: Aldine.
- Grierson, J. P. (1997). *Where there is no job: Vocational training for self-employment in development countries*. London: Intermediate Technology Publications.
- Grierson, J. P., & McKenzie, I. (1996). *Training for self-employment: Through vocational training institutions*. Turin: International Training Centre of the International labour Organization.
- International Labour Organization (2002). *Generating decent work in an emergency—Poverty reduction in Cambodia*. Bangkok: The Regional Office for Asia and the Pacific, International labour Organization (ILO).
- King, K., & Martin, C. (2002). The vocational school fallacy revisited: Education, aspiration and work in Ghana 1959-2000. *International Journal of Educational Development*, 22, 5-26.
- Lakes, R. D. (1994). *Critical education for work: Multidisciplinary approaches*. Norwood: Ablex Publishing Corporation.
- Leonardos, A. C. (1999). *Non-formal vocational training programmes for disadvantaged youth and their insertion into the world of work: Towards a framework for analysis and evaluation*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning.
- Lewis, T. (2005). At the interface of school and work. *Journal of Philosophy and Education*, 39(3), 421-441.
- Liedholm, C., & Mead, D. C. (1999). *Small enterprises and economic development: The dynamics of micro and small enterprises*. London: Routledge.
- Ministry of Education, Culture and Youth (2002). Strategy for TVET development in Cambodia. In United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Ed.), *Sub-regional cooperation in technical vocational education and training: TVET regional planning meeting of TVET experts from countries in the Asia region*. Bangkok: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

- (UNESCO).
- Ministry of Labor and Vocational Training (2006). *Draft national technical and vocational education and training development plan*. Phnom Penh: Author.
- National Institute of Statistics (2009). *Cambodia socio-economic survey 2009: Survey report*. Phnom Penh: Author.
- 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.
- Sato, J., Shiga, H., Kobayashi, T., & Kondoh, H. (2010). *How do emerging donors differ from traditional donors?—An institutional analysis of foreign aid in Cambodia*. Tokyo: JICA Research Institute, Japan International Cooperation Agency.
- Schumacher, E. F. (1993). *Small is beautiful: A study of economics as if people mattered*. London: Vintage.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Shaeffer, S. (1997). Adult education: Is it still a Southeast Asian challenge? *NORRAG NEWS*, 21, 20-21.
- Singh, M. (2005). *Meeting basic learning needs in the informal sector: Integrating education and training for decent work, empowerment and citizenship*. Dordrecht: Springer.
- Thurow, L. C. (1995). *The future of capitalism: How today's economic forces will shape tomorrow's world*. Taipei: New Century Publishing Company.
- UNESCO Bangkok (2005). *Report on the follow-up to UNESCO/ILO/APSDEP: Experts meeting to review national learning and skills policies*. Bangkok: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2004). *Synthesis report: Improving access, equity and relevance in technical and vocational education and training (TVET)*. Bangkok: Author.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2005). Vocational education: the come-back? *UNESCO Education Today Newsletter*, 13, 1-12.

- Verhelst, T. G. (1987). *No life without roots: Culture and development*. London: Zed Books.
- Watson, K. (1994). Technical and vocational education in developing countries: Western paradigms and comparative methodology. *Comparative Education*, 30(2), 85-99.
- Winch, C. (2000). *Education, work and social capital: Towards a new conception of vocational education*. London: Routledge.
- Winch, C. (2006). Georg Kerschensteiner—Founding the dual system in Germany. *Oxford Review of Education*, 32(3), 381-396.
- World Bank (2007). *East Asia update*. Washington, DC: Author.