

柬埔寨幼兒教育初探

林志昇

臺北市立大學教育系博士生

經國管理暨健康學院幼兒保育系助理教授

一、前言

柬埔寨位列東協（Association of Southeast Asian Nations，簡稱 ASEAN）十國，是我國 2016 年宣告新南向政策的目標國之一。循新南向政策綱領、新南向政策推動計劃，教育部（2017）提出五年〈教育部新南向人才培育推動計劃〉，為與各目標國的教育合作交流、專業人才培育等鋪設平臺。

自 2008 年開始至今，筆者每年以非政府組織（Non-Governmental Organization，簡稱 NGO）負責人的角色，進入柬埔寨暹粒省巴空行政區的小學、公立幼兒園（簡稱公幼）及村落幼兒園（簡稱村幼），協同區教育辦公室（District Office of Education，簡稱 DOE）¹，進行為數十一至十二天的教育服務，並透過安排參訪私立幼兒園（簡稱私幼）。

本文旨在透過官方文件與筆者於教育現場所獲資料，探析柬埔寨幼兒教育概況，從行政體制與教育系統、教育政策與經費、教育型態等方面，試圖梳理東國幼兒教育發展現況及所面臨的挑戰，增益國人對該國幼教現況之理解，並可作為未來東國教育單位、NGO 與我國幼教相關組織交流合作之參考。

二、綜觀

柬埔寨王國於1993年成立三年後，設置了「教育、青年與體育部」（Ministry of Education, Youth and Sport，簡稱MOEYS），為職掌國家整體教育改革發展的中央政府部會。與此同時，東國接受歐、美、日、澳等國家的雙邊援助（Bilateral Aid）合作，與世界銀行（World Bank）、亞洲開發銀行（Asian Development Bank），以及聯合國教科文組織（the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization）等國際多邊援助（Multilateral Aid）組織的經費與技術協助（鄭以萱，2010）。

依東國官方教育統計發現：2017-2018學年小學整體就學率達89.4%，2018-2019學年就學率增為92.4%（MOEYS, 2019b）。相較之下，2018-2019學年的學前幼兒就學率則僅為35.8%，遠低於小學就學率（MOEYS, 2019c）。

¹相當於我國「省轄市／縣教育局」單位。

後文將從柬國幼兒教育的行政體制與教育系統、政策與經費、幼教型態等三方面，進一步釐清柬埔寨幼兒教育的概況。

三、行政體制與教育系統

柬國幼兒教育之推行，首先有十個國家一級部門共同組織的國家幼兒保育發展委員會（National Committee of Early Childhood Care and Development，簡稱 NC-ECCD），任務在於周全幼兒發展福祉，透過國家各大部會的協力，以推展幼兒保育及教育的發展。而幼兒教育的實務推動，則依國家現存行政體制由上而下分工執行。

柬國政府共有 24 個國家一級部會，其中 MOEYS 為全國教育最高主管部門，內設有專責幼兒教育的業務單位。教育工作之推行，基本由上而下依循國家行政階結構—省（Province）/直轄市（Municipality）、省轄市（Provincial City）/行政區（District）、公社（Commune）、村落（Village）。省教育辦公室（Province Office of Education，簡稱 POE）及區教育辦公室（DOE），即為 MOEYS 於地方層級所設的教育業務執行單位。

省 POE 與行政區的 DOE，在教育業務內容皆包括幼兒教育、小學教育、中等教育、高等教育、學校教師遴聘、學校環境與規劃、青少年與運動、督導評鑑與非正式教育等八大類綜合教育工作事務。惟 POE 和 DOE 並未設置專人負責幼兒教育業務，僅僅 MOEYS 部內設有幼兒教育部門。

四、政策與經費

跨部會國家組織 NC-ECCD 於 2010 年成立後，即提出國家幼兒保育與發展政策（National policy on Early childhood Care and Development）（RGOC, 2010）。政策將「確保所有柬埔寨兒童，做好就學準備，以在六歲進入小學就讀」列為主要政策推行目標之一。而其於 2014 年提出的國家幼兒保育與發展行動計畫（2014-2018）（NC-ECCD, 2014），亦將「擴展並加強幼兒保育與發展的品質」列為首要完成的任務。

從歷年統計數據可看出整體環境對幼兒教育的需求。如私幼 2005-2006 學年幼生數量為 8,512，2018-2019 學年成長為 48,318 位，幼生數超過五倍，私校總數達 509 間（Rao & Person, 2009）。村幼 2005-2006 學年幼生有 22,265 位（Rao & Person, 2009），而 2018-2019 學年則增為 69,914 位，人數為之前的三倍多，村幼總校數來到 2,970 間（MOEYS, 2019a）。公幼方面，自 2000-2001 到 2018-2019 學年的統計資料顯示，就讀幼生數從 55,798，直接翻了近四倍達到 217,509 位，總校數則從 915

間增長為4,301間（MOEYS, 2019b）。

柬國政府依循著幼教機構與就讀幼生人數的增長，所編列的教育預算增幅亦有所反映。觀看統計資料（如圖1）可見，2014-2023年間，全國整體教育年度總預算大幅增長，自美金445,707,000增為美金1,322,440,500（以4,000柬幣換算一美金）（MOEYS, 2014, 2019c），接近三倍之多。幼兒教育的年度預算也從美金32,142,750，成長為美金84,168,250。幼兒教育預算雖同步有所增加，但其佔整體教育預算的比例，反從2014年的7.2%降為2023年的6.36%。幼兒教育於整體教育中所獲資源與受重視程度，似仍有限。

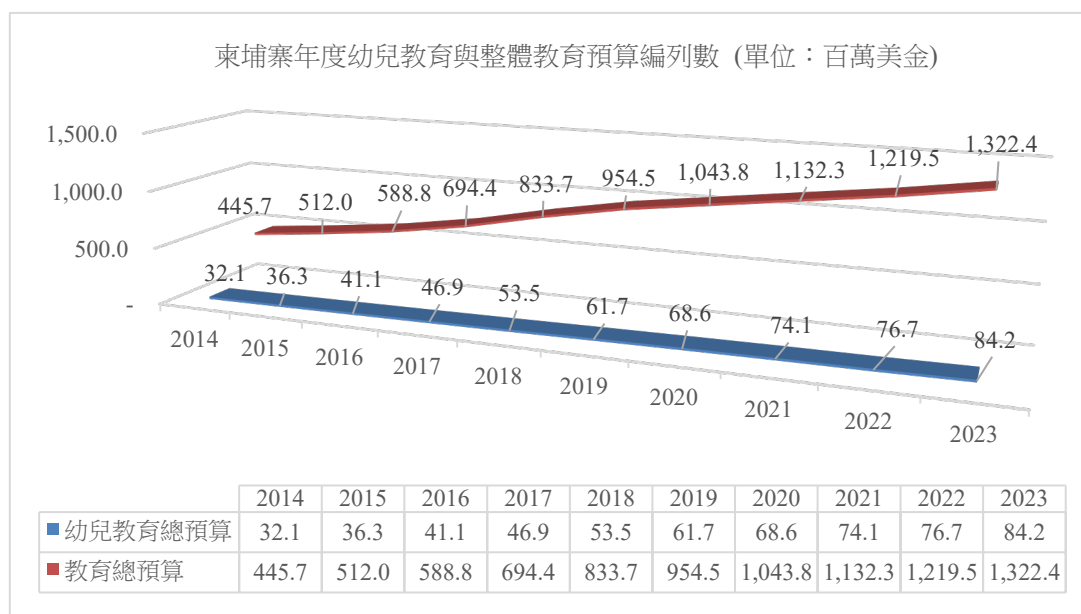


圖1 柬埔寨年度幼兒教育與整體教育預算編列數（2014-2023年）

資料來源：彙整自 *Education Strategic Plan 2014-2018* (p.52), by MOEYS, 2014, Phnom Penh: Author. 及 *Education Strategic Plan 2019-2023* (p.66), MOEYS, 2019c, Phnom Penh: Author.

五、教育型態

柬國現有幼兒教育機構，主要有私幼、公幼、村幼，以及居家教育等四種型態（UNESCO International Bureau of Education, 2006; Rao & Pearson, 2009; UNICEF Cambodia, 2016）。以下依柬國 2018-2019 學年教育資料統計數據（MOEYS, 2019b），略述各類型概況。

私幼，經統計共設有 509 間，總計 48,318 位就讀幼生，佔全國就讀幼生數的 14.39%。私幼基本上由 NGO 組織、私立機構或個人所設置，各機構依各校所持教育宗旨目標設計課程內容，提供幼兒受教機會。有別於公幼與村幼，私幼基本收取學費，且設立地點多數位於人口集中的市區範圍。所聘師資不一定擁有合格幼師證照。

公幼，全國總共 4,301 間，計有 217,509 位幼生就讀，佔全國就讀幼生數的最大比例—64.79%。公幼全面由 MOYES 設置與管轄，是東國政府教育系統中，正式且主要的幼兒教育機構，政府所編列之幼教預算幾乎全投入公幼之教育運營中。MOYES 對公幼建物和設施的建置修繕、教材教具的提供、教師訓練與聘調、教師薪資給付等整體運作，均負督導管理之責。公幼所聘師資，均須取得合格幼師證照。在東國，高中畢業並順利通過幼教師資國家考試後，得免費接受二年的幼師專業訓練課程，結業後即取得合格幼師資格證書。公幼免費提供 3-5 歲幼兒每年 38 週、每週五天、每日三小時的幼教課程。惟侷於教師人力及教育資源的有限性，大多數公幼常僅開設一個供 5 歲幼兒就學的班級。

村幼，全國設有 2,970 間，合計有 69,914 位幼兒就學，佔全國受教幼兒總數的 20.82%。2004 年聯合國兒童基金會（United Nations International Children's Emergency Fund，簡稱 UNICEF）為改善村童福祉，創設以社區為中心（Community-Based）的幼兒保育班，是為村幼的前身。東國政府於 2006 年將其納入國家幼兒教育系統，由地方行政單位—公社（類同我鄉鎮公所，受內政部所轄）負責設置與管理。村幼唯一的穩定經費—教師薪資（US\$50/月），即來自內政部核發的公社年度發展基金。其師資多聘自村落，且未具合格幼師資格。UNICEF 針對此，持續贊助相關費用及教材以協助村幼師資培育。村幼免費提供 3-5 歲幼兒每年 24-36 週²、每週五天、每天二小時，比之公幼較為簡化的教學內容。

居家教育計畫，乃是拯救兒童組織挪威分會於 2004 年所創立，委由公社設置及管理。此計畫的運作是透過訓練一位「核心」（core）媽媽，來組織並帶領村落媽媽團隊，以具體改善 0 至 5 歲的嬰幼兒保育品質。據先前年度統計，共有 2,378 個居家教育計畫（2013-2014 學年），有 79,224 名嬰幼兒受益。惟本計畫因故於 2018 年暫停辦理。

除了停辦的居家教育計畫，私幼、公幼及村幼是東國現有主要幼教型態，分列相關資訊比較，如表 1。

² 依幼兒園所處地域環境狀況實施。

表 1 私立幼兒園、公立幼兒園與村落幼兒園之比較

	私立幼兒園 Private Preschool	公立幼兒園 State Preschool	村落幼兒園 Community Preschool
幼兒年齡區間	3-5 歲	3-5 歲	3-5 歲
受益幼兒人數	47,251 (2017-2018) 48,318 (2018-2019)	75,669 (2005-2006 學年度) (後略「學年度」) 190,148 (2016-2017) 217,509 (2018-2019)	22,265 (2005-2006) 67,393 (2017-2018) 69,914 (2018-2019)
授學頻率與學費	*以受訪私幼為例：每天 3.5 小時、每週五天（六、日除外） 學費 US\$360/年，各機構不同，學費 US\$1~42,402/年皆有之（MOEYS, 2019a）。	每天三小時 每週五天（四、日除外） 每年 38 週 免費	每天二小時 每週五天（四、日除外） 每年 24-36 週 免費
設置與管理	私人或非營利機構	MOEYS	公社
課程內容	機構自訂	MOEYS	MOEYS
師資要求	機構自訂（不一定有教師資格）	受過專業訓練的教師	當地聘請並受過訓練的教師
教師訓練	機構自訂	高中（G12）畢業，通過國家考試後，二年全職的教師訓練	35 天的訓練（含前述初級訓練及進修培訓的 16 天），分五次完成（2019）
教師薪資或激勵金	機構自訂	MOEYS US\$20/月（2005） US\$275/月（2018） US\$300/月（2020）	公社發展基金撥發 US\$7.5/月（2005） US\$50/月（2019） *升格標準村幼（Standard Community Preschool）後，加碼激勵金至 US\$162.5/月
教育經費	機構運營經費	主要為上述薪資，另各校可依幼生人數提計畫申請核撥經費。 *例：2020-2021 學年度，受訪公幼（60 位幼生），取得約 US\$175 的經費。	僅上述經費（薪資）。 其他則依賴公社募款、自籌，或 NGO 的捐贈。

資料來源：本表修改自“Early Childhood Care and Education in Cambodia” by Rao, N. & Pearson, V., 2009, *International Journal of Child Care and Education Policy*. 3(1), 16. 以及林志昇（2021）。學習區在柬埔寨村落幼兒園建置經驗之研究（頁17-18）。臺北市立大學教育系博士論文，未出版。

上述三者中，公幼及村幼是柬國官方推展幼兒教育的型態。尤其是公幼，身為官方長期認定且投注絕大部份幼教經費與資源的正式幼教機構，有著 MOEYS 的關注與管理輔導的支援。而被納入教育系統已逾十年的村幼，至今從國家所獲之經費預算，仍十分有限（僅 US\$50/月）。回顧 2005 年以來至今，公幼及村幼設立的機構數量逐年增加，就讀幼生數亦已成長近三倍左右；前後比對教師待遇的演變，發現公幼教師薪資已是 2005 年的 15 倍（US\$20→US\$300），而村幼教師薪資也由原本的 US\$7.5 一路漲為 US\$50，幾近七倍。由此，我們可以看到，

雖然柬國現階段幼教資源的侷限性明顯，但綜觀歷史演進，仍可感知當地幼兒教育條件隨着國家社會的發展而逐步進入大眾關注視野、並步上改善之路。

六、結語

本研究直入柬國幼教第一現場蒐集資料、檢視當地幼教重要文件，以進行分探究、試描繪出現今柬埔寨幼兒教育的概況。研究發現從幼教機構的設置管理、師資培育、教學課程，以及教育環境資源等方面視之，當地幼兒教育，目前處於基礎發展階段，尚有多方面且待開展的空間。其所遭遇的現實狀況及挑戰，呈現在幾方面：

(一) 教育資源匱乏

基礎環境簡陋及設備缺無，是柬國幼兒教育普遍現象。水、電、教室、設備、教具與學習材料等基本教育資源，在多數公幼及村幼普遍缺乏，教學常需在困頓不足中彈性因應，是與推展幼兒教育之明顯障礙與重大挑戰。

(二) 教育預算明顯不足

唯一較穩定的經費，是公幼教師薪資。公幼獲得政府的支援遠大於私幼與村幼，除私幼能從學費與投資等方式獲得運營經費外，公幼及村幼均某程度依賴非營利組織、公社、地方人士或教師等自籌或募資支援，教育經費整體上呈現不足與不穩定的窘境。

(三) 專業培育待強化

現階段柬國幼教師資專業培訓課程仍仰賴 UNICEF 資金贊助，教師受訓的普及度除公幼師資外，多有不足的現象（村幼師資幾乎均未具合格幼師資格），整體師資的學歷及專業背景強化，尚有很大的空間。

(四) 教育政策與地方教育專業支援應改善

幼兒教育的實務執行上，公幼多循其附屬小學的安排，並未有明確的政策法源保障其擁有足夠的教育支援。村幼則更形「自立自強」，POE、DOE等地方教育單位，在實務上多著力在公幼，對於村幼及私幼，在體制上及實務上則未執行教育品質之管理與督導。此問題若未加善，將明顯犧牲教育品質及幼兒受教權。

綜合以上，改善柬國幼兒教育的關鍵，繫於柬國政府教育體制的調整。民間、

國際NGO等協力組織，能提供暫時、局部的有限助力，除經費支援外，亦可著力教師專業培訓及改善教學環境設備與教材資源方面。惟教育發展的主控權與問責，宜統一回歸到國家專責教育機關—MOEYS手上，整體幼兒教育的發展與教育品質，方可望穩定與提昇。

參考文獻

- 林志昇（2021）。學習區在柬埔寨村落幼兒園建置經驗之研究。臺北市立大學教育系博士論文，未出版。
- 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。
- 教育部新南向人才培育推動計畫（2017年1月5日）。
- Ministry of Education Youth and Sport (2014). *Education Strategic Plan 2014-2018*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2017). *Public Education Statistics & Indicators 2016-2017*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2018a). *Education Statistics & Indicators Community Pre-School 2017-2018*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2019a). *Education Statistics & Indicators Community Pre-School 2018-2019*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2019b). *Public Education Statistics & Indicators 2018-2019*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2019c). *Education Strategic Plan 2019-2023*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2018b). *Education Statistics & Indicators Private Education 2017-2018*. Phnom Penh: Author.
- Ministry of Education Youth and Sport (2019d). *Education Statistics & Indicators Private Education 2018-2019*. Phnom Penh: Author.

- National Committee of Early Childhood Care and Development (2014). *National Action Plan on Early Childhood Care and Development 2014-2018*. Phnom Penh: Author.
- Rao N., Richards B., Sun J., Weber A. & Sincovich A. (2019). Early childhood education and child development in four countries in East Asia and the Pacific. *Early Childhood Research Quarterly*, 47, 169-181. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0885200618301431>
- Rao, N. & Pearson, V. (2009). Early Childhood Care and Education in Cambodia. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 3(1), 13-26. <https://doi.org/10.1007/2288-6729-3-1-13>
- UNESCO International Bureau of Education. (2006). *Cambodia Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes*. Geneva: Author.
- UNICEF Cambodia. (2016). *Evaluation of Community Preschool Modality in Cambodia*. Cambodia: Phnom Penh: Author.

