

香港城市大學
香港持續發展研究中心¹
第 36 號建議書²

柬埔寨考察系列之三：面向教育的初步思考

李芝蘭、巫麗蘭、李建安³

一、引言

柬埔寨是新興國家，兼具人口年輕，社會經濟發展迅速以及中產階層冒起等特質，與其他新興經濟體相似，經歷多年增長後，發展面臨樽頸。本文將以當地教育為切入點，帶出我們對新興國家發展的一些初步觀察和思考。我們在 2016 年開展一帶一路研究項目，開始跟進柬埔寨的發展歷程，2024 年 7 月團隊成員再到當地考察，與政府官員、學者及商界人士接觸訪談。我們發現柬埔寨中產人口增長，對良好教育的需求正不斷上升。然而，由於歷經戰亂，加之財政投入不足、師資匱乏等因素，柬埔寨的小學、中學以及專上學院之間的銜接出現很大落差。目前柬國小學的入學率已比肩先進國家，但到了中學階段便急速下滑。當地學位嚴重不足，中產家庭對高水平教育的需求未能得到滿足。對此，我們可以思考香港能否發揮補足的作用，緩解當地的教育瓶頸，對兩地發展達致雙贏。

二、國家建設與中產崛起

柬埔寨 1970 年代起進入紅色高棉政權階段，波爾布特政權實施血腥統治，內戰不斷。1990 年代初，以皇室拉那烈親王及人民黨洪森為首的軍事力量合作推翻波爾布特，並在 1998 年組成聯合政府，重啟國家建設⁴。根據柬埔寨政府規劃，目標在 2030 年達致中等收入國家水平，2050 年達致高收入國家水平⁵。柬埔寨的經濟增速顯著，由 2015 年起 GDP 年均增長多超過 7%，

¹ 香港城市大學持續發展研究中心（CSHK）成立於 2017 年 6 月，是一個開放和跨學科的研究平臺，旨在促進及增強香港學術界、工業界和專業服務界、社會及政府、以及香港與不同區域之間的協作，並從事有影響力的應用研究範疇包括香港專業服務、一帶一路、粵港澳大灣區、綠色經濟、新冠病毒（COVID-19）等，研究項目屢獲資助，並出版多份研究報告、論文和書籍。更多資訊請瀏覽中心網頁 <http://www.cityu.edu.hk/cshk>。

² 本政策建議書為本中心柬埔寨考察系列的第三篇章，如要瀏覽第一篇章請[按此](#)；如要瀏覽第二篇章請[按此](#)；

如對本政策建議書有任何意見，請電郵至：sushkhub@cityu.edu.hk。

³ 李芝蘭為香港城市大學公共及國際事務學系教授、香港持續發展研究中心總監，巫麗蘭為香港恆生大學會計學系教授、香港持續發展研究中心國際及專業顧問；李建安為香港持續發展研究樞紐成員。

⁴ 這方面的討論可參看 Li, Linda Chelan; Chung, Jeffrey Shek Yan; Oum, Socheat et al. 'Belt and Road Initiative and Cambodia: Capacity-building Challenges.' in [Hong Kong Professional Services and the Belt and Road Initiative: Challenges for Co-evolving Sustainability](#). ed. / Linda Chelan Li; Phyllis Lai Lan Mo. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge, 2023. p. 170-191.

⁵ 世界銀行的定義，截至 2023 年，中等收入國家的人均 GDP 為 6,254.1 美元；高收入國家的人均 GDP 則為 48,752.7 美元。而同期柬埔寨的人均 GDP 為 2,429.8 美元，入列「中低等收入國家」。可參考世銀網頁：<https://data.worldbank.org.cn/?locations=XD-XT-XP-XN-XO-XM>

2024年 GDP 逾 430 億美元。經濟日益發展，柬埔寨家庭的人均收入，同期亦由 1,093 美元增至 2,000 美元，增幅達 83% (表一)。

表一、家庭人均收入

	2015	2020	2024*
金額	1,093 美元	1,678 美元	2,000 美元

*預測數字；資料來源: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/cambodia/annual-household-income-per-capita>

國民收入改善，城市規模亦穩步壯大。居於城市的人口由 2015 年 344.3 萬增加至 2023 年的 444.5 萬。由於同期整體包括農村人口亦有增長，所以柬埔寨的城市化比例，8 年間增加了 3.9 個百分點 (表二)。

表二、柬埔寨城市化比例

	2015	2020	2023
城市人口	344.3 萬	405.0 萬	444.5 萬
農村人口	1197.5 萬	1234.6 萬	1249.9 萬
城市化比例	22.3%	24.7%	26.2%

資料來源: <https://ips-cambodia.com/cambodias-population-and-urbanisation-trends/>

根據世界銀行資料，2004 年柬埔寨中產階級只佔勞動人口 9.8%，相當於 64.2 萬人。及至 2023 年，人數更升至約 400 萬，佔勞動人口逾半⁶。也就是說在過去 20 年，柬埔寨中產人口多了 5 倍。中產階級冒起，令房地產、娛樂、飲食等消費需求擴張，中產家庭亦期望有更好的教育配置。然而，經濟急速發展亦為政府治理帶來挑戰。據我們多次與柬埔寨政府官員的討論，構成治理隱患的問題遍及方方面面：包括社會治安惡化、邊境賭博泛濫、貧富懸殊、官員操守失德，以至是教育培訓追不上社會發展需要等⁷。下文將集中探討教育方面的問題。

三、教育瓶頸

依據柬埔寨教育部資料，15 歲或以上的全國人口當中，29.1% 完成了整個小學課程；21.8% 完成初中，而曾修讀高中或專上課程的人口佔不足 3%。(表三)

表三、適齡學童教育水平

	2008	2019
沒有接受教育	2.4%	1.1%
未完成小學課程	48.9%	42.3%
小學程度	28.6%	29.1%
初中程度	17.0%	21.8%
高中/證書程度	1.6%	2.9%
專上程度	1.5%	2.8%

資料: 據柬埔寨教育部資料整理。收錄在 Li, Linda Chelan; Chung, Jeffrey Shek Yan; Oum, Socheat et al. 'Belt and Road Initiative and Cambodia: Capacity-building Challenges.

另一方面，15 至 24 歲青年的識字率高達 95.97%，比世界平均水平高出約 9 個百分點。柬埔寨青年識字率高的主要原因是奉行 9 年制義務教育，即小學 6 年、初中 3 年。柬埔寨基礎教育普

⁶ 可參見 MSEZ 曼哈頓經濟特區專題文章「柬埔寨勞動人口紅利爆發期：挑戰與機遇交織未來」，<https://www.manhattansez.com/zh-hant/challenges-and-opportunities-await-as-cambodias-working-age-population-enters-its-demographic-dividend-phase/>

⁷ 這方面的討論同樣可參考註腳 1 的文章。

及了，但進一步升學卻困難重重。表四數字顯示，2019年柬埔寨適齡學童的小學(6歲)入學率達到90%；初中(12歲)的入學率則大跌至47%；高中(15歲)入學率更降至31%。(表四)

雖然有機構給出較佳的入學率統計(當中小學為100%，中學是60.06%、高等教育有17.97%)⁸，但仍指向同一結論：柬埔寨學生的中學入學率差強人意，銜接高等教育課程的路徑並不理想。

表四、柬埔寨適齡學童入學率

	2009	2019
小學	81%	90%
初中	31%	47%
高中	18%	31%

資料來源：<https://cambodiainvestmentreview.com/2024/06/11/spotlight-investigating-the-challenges-and-opportunities-of-cambodias-education-sector-for-economic-growth/>

柬埔寨學童放棄升學的最重要原因是經濟壓力，為此而放棄升讀初中及高中的比例達38%及59%。值得注意的是，由於本身成績欠佳，或沒有興趣讀書，而主動放棄學習的比例也相當高，反映出柬埔寨的學校資源，難以向家庭經濟有壓力，或學習進度落後的學生提供適切支援。(表五)

表五、柬埔寨適齡學童不入學的原因

	小學	初中	高中
經濟原因	11%	38%	59%
成績表現不佳	33%	23%	16%
沒興趣讀書	30%	32%	12%
家庭負擔	6%	6%	4%
其他	20%	12%	10%

資料來源：<https://cambodiainvestmentreview.com/2024/06/11/spotlight-investigating-the-challenges-and-opportunities-of-cambodias-education-sector-for-economic-growth/>

升學銜接困難，可從各級學校的數目看到端倪。截至2021/22學年，柬埔寨有逾7300所小學，小學生達203.7萬；另初中學校3500所，高中學校1100所(表六)。表六數字與世銀的入學率調查相當吻合，即程度愈高，學位數目愈少。有柬埔寨教育官員明言，政府有意在財政可承受的範圍內進一步擴充校網，讓更多學生接受更程度的教育，但要兼顧政府財政的承受力。

表六、2021年至2022年柬埔寨學校及學生數目

	學校數目	學生人數
小學	7,306	203.7萬
中學		
Lower Secondary Level (Grade 7-9)	1,777	66.2萬
College (Grade 7-9)	1,253	34.2萬
Lycee (Grade 7-12)	524	65.6萬
Lycee (Grade 10-12)	35	2.5萬
Upper Secondary Level (Grade 10-12)	559	36.1

資料來源：Open Development Cambodia, Public Education Statistics and Indicators 2021-2022；Lycee是保留法殖時期的稱謂，相當於法系中學。

⁸ 可參見 https://www.theglobaleconomy.com/Cambodia/Youth_literacy_rate_15_24/

柬埔寨的公共教育經費並不充裕。以金額來看，公共教育開支由2015年的4.5億美元升至2024年的9.9億美元，升幅超過一倍，但期間佔GDP的比例仍然維持在3%以下(表七)，人均公共教育經費僅約250美元。經濟與合作發展組織國家(OECD)的教育經費平均佔GDP 4%至6%，這意味柬埔寨的公共教育開支需要進一步上升，藉以改善教育質素。不過，要大幅提高教育經費並不容易，相關官員曾坦承，除了柬埔寨政府的財力不足外，各部門之間不一的工作優次亦往往構成阻力。

表七、柬埔寨公共教育開支

	2015	2020	2024
金額(KHR)	1.81 萬億	3.78 萬億	4.08 萬億
折合美元(USD)	4.5 億	9.4 億	9.9 億
佔GDP	2.50%	3.63%	2.83%

資料來源:聯合國兒童基金，<https://www.unicef.org/cambodia/media/8146/file/English-Education%20Budget%20Brief%202022.pdf>

柬埔寨政府正值人事交替的關鍵時刻，擔任首相長達30年的洪森2023年7月宣布退休，其子洪瑪耐勝出大選接任政府首相，多位新生代也在各部門擔任要職，包括國防部、司法部、內政部、國土規劃和建設部和農林漁業部。與此同時，兩位副首相皆由兩代資深官員出任，整個內閣還有21位國務部長、28位部長和十數位資政、兩個國務秘書處，新舊過渡備受各方關注。

教育事務上，除了專責的教育、青年和體育部，首相國務秘書處也設了一個教育小組，負責草擬及推動教育改革。其中一個工作重點是推行薪津補貼延長學校的教學時數，拉近半日制與全日制學校學生的學習差距，並以此為基礎，逐步完善小學至中學的銜接鏈。據我們從當地了解到的訊息，按照初步推算，要在全國推展這項改革，新增開支或相當於目前教育經費的3成，又以教育開支佔政府總開支約17%計算，新經費已等同於總開支的5個百分點，因此在短期內實現的機會非常低。有負責官員坦言，柬埔寨基礎教育參差不齊，城市之內如此，發達與落後地區之間尤甚。基於資源有限，改革只能按步就班。

四、小結:香港可以有甚麼角色?

按東國學者的分析，柬埔寨不同中學之間的教學質素差異極大，好的中學入學競爭非常激烈。同時，由於柬埔寨的大學都是在90年代內戰全面結束後才重新組建，因此水準比其他周邊國家薄弱。中產家庭父母都會優先考慮讓子女出國升學。結合上述討論，我們有以下初步想法：

4.1 吸引柬埔寨學生來港升學

柬埔寨家庭對於優質教育需求殷切，香港的教育傲視亞洲。香港政府及高等教育界，應該更多地從需求端出發制訂適切策略，包括更透徹地了解東南亞各國學生選擇來港或不來港的原因，從而吸引更多包括東國的海外留學生來港升學，令本地生源更多元化。

我們亦可將吸納的生源目標擴展至中學，具體政策包括研究調整政府一帶一路獎學金涵蓋範圍、提供誘因鼓勵私立中學向海外招生等等。英、美、澳、紐、加等國家，中學教育亦對海外學生開放。香港也可把焦點放寬至東南亞的中學生，這對香港發展國際教育樞紐及鞏固國際大都會地位俱有正面作用。

4.2 探索香港教育機構拓展柬埔寨的機遇

目前不少柬埔寨中產家庭以及在當地投資的外商都將子女送至當地的私立或國際學校就讀。柬埔寨首都金邊有逾 50 間國際學校，部分更增設分校。

香港的辦學機構可以探索到當地開展業務的可能性。當然，在教育法規未完善的情況下，任何投資都要相當謹慎。正如我們在本系列上一篇政策建議書中所說，港商到柬埔寨開展業務，可先與已落戶當地的企業及商會組織接觸聯繫，或諮詢當地的專業服務機構，在充分調研的基礎上再決策。

4.3 促進兩地在教育管理方面的更密切交流

與我們討論的柬國政府官員都希望借鑑香港的成功經驗，助力他們的發展政策。香港的免費教育系統成績斐然，應該可以成為柬埔寨借鑑的案例。如何循序漸進地提高教育開支、管理不同學校間的差異、提升教師質素及幫助學生提高學習水平，這些相信都是柬埔寨官員有興趣的範疇。香港政府部門、學校、各非政府組織及商界，都可循此方向嘗試與柬方建立更多聯繫及交流合作。我們在去年 7 月柬埔寨考察結束後，已協助柬方的國土規劃和建設部接洽了兩位香港研究房屋問題的相關學者到當地交流講學。

我們之前的一帶一路研究表明，在開展經濟合作之餘，人文文化交流是相當重要的潤滑劑。更多的互動可以加深雙方的了解，提升軟實力和形象，可為今後各方面的合作及經濟投資帶來莫大裨益。