

柬埔寨职业教育改革趋势:基于工业发展和人力资源现状的分析

◎陈凯华,王琪

摘要:柬埔寨近年来实施了系列工业发展和促进就业的政策,但劳动力平均受教育年限较短、技术技能水平较低,影响了产业发展和就业质量。为此,柬埔寨政府发布规划,从提升质量、促进公平、强化与利益相关者的战略合作、完善治理体系等多个方面推进职业教育改革,培养满足工业发展的技术技能人才。中柬两国也需要通过完善校企合作机制、搭建教育合作框架、创新教育合作机制等举措,推进中国-柬埔寨职业教育合作向着更深层次的方向不断发展。

关键词:柬埔寨;职业教育;工业发展;人力资源

基金项目:2020年度浙江省哲学社会科学重点研究基地课题“‘一带一路’倡议背景下高职院校教师国际能力发展研究”(项目编号:20JDZD080)

作者简介:陈凯华,男,宁波职业技术学院化学工程学院讲师,发展中国家职业教育研究院研究人员,主要研究方向为比较职业教育;王琪,男,宁波职业技术学院职业教育研究与发展规划中心主任,研究员,博士,发展中国家职业教育研究院研究人员,主要研究方向为比较职业教育、高职院校教师专业发展。

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1674-7747(2022)08-0100-06

柬埔寨作为东南亚传统的农业国家,近年来通过一系列改革措施推动了工业的发展。大量劳动从农业部门转向工业部门,急需获得一定的职业技能,以满足工业部门生产的需要。为满足工业发展对具有较高技术技能劳动的需求,柬埔寨政府发布了系列政策推进职业教育改革。本文分析柬埔寨职业教育发展的背景,探讨柬埔寨职业教育应对工业发展和人才需求的改革措施,有利于把握其职业教育的改革动向,为中柬两国职业教育的国际合作、服务“一带一路”倡议提供有益借鉴。

一、柬埔寨职业教育改革发展的背景

(一)柬埔寨工业发展的现状

1. 柬埔寨工业发展的概况。在1998年全国恢复和平与稳定后,柬埔寨开始实施积极的开放和出口导向经济政策,经济开始快速增长。1998年至

2008年期间,柬埔寨GDP的年均增长率为9.5%。其中,工业部门增长最快,年均增长率为15.3%,服务业增长率为10.4%,农业部门为4.5%。2009年至2017年,GDP平均增长率约为7.0%,其中工业部门增长率为11.3%,其次是服务业和农业部门分别为6.8%和2.1%。2017年,柬埔寨人均国内生产总值为1435美元,从世界银行界定的低收入国家转变为中低收入国家。

2. 柬埔寨工业发展面临的问题。尽管近年来柬埔寨工业发展取得了较大的成就,但依然面临着行业领域较为单一、产业链不完整、企业发展历史较短、产品附加值较低等问题。第一,行业领域较为单一,服装生产、建筑、食品和饮料加工等企业占比最大。2013年,服装业在工业部门的比重份额达42.4%,建筑业占30.1%,食品加工约

占10%。在约51万家企业中,只有70 000家在制造业领域,其中45%从事食品和饮料的加工生产,其余35%是服装和纺织企业。80%的大型工业企业主要从事服装、纺织品和鞋类的生产加工。制造业生产技术和设备相对落后。第二,工业部门的产业链不完整,对大企业依赖严重。在工业部门,97.3%的企业是微型企业,中小企业和大型企业占比分别为2.2%和0.6%。但在劳动力配置方面,大企业、微型企业和中小企业分别吸纳了63.3%、29.3%和7.4%的就业,产业结构和劳动力就业均过度依赖大企业。第三,企业发展历史较短。目前在柬埔寨经营的企业中,近一半(42%)是自2008年以来刚刚建立的,即使追溯到2003年,新成立的企业数量也仅达到了68.39%。第四,产品的附加值较低。柬埔寨的工业以劳动密集型企业为主,例如,在服装和纺织工业中,大约60%的工厂生产主要为切割、制造和修剪,而其中只有四分之一从事下游生产,如刺绣、洗涤、包装和最终出口成品。多数企业主要从事技术使用水平普遍较低的食品加工和半成品,低生产率的过时技术还被大量采用,企业的竞争力普遍较低。

3. 工业发展的愿景与目标。为推进工业发展,柬埔寨政府发布了《工业发展政策2015—2025》,提出要“推动产业结构从劳动密集型产业向技能驱动型、现代化产业结构转变,对接全球价值链,融入区域生产网络和发展集群。同时提高国内工业的生产力,加强竞争力,向科技驱动型和知识型现代产业发展”。该政策将工业发展的核心目标确定为“应对结构性挑战,投资关键工业基础设施的软硬件建设,发挥柬埔寨工业的发展潜力和竞争优势”。基于这一目标,该政策还提出了“转变工业结构并加强其在国民经济中的地位”“并提升产品多样性并扩大出口”“加强和促进中小企业发展”等三项指标,并设置了具体的绩效标准。第一,推动产业结构转型,将工业部门的国内生产总值比例从2013年的24.1%提高到2025年的30%,制造业从2013年的15.5%增长到2025年的20%。

第二,增加出口多样性。到2025年,将加工农产品在所有出口产品中的比例提升至12%(2013年占比7.9%),将非服装和鞋类(Non-garment and Footwear)产品出口比例提升至15%(2013年占比1%),将服装和鞋类产品出口比例降至50%(2013年占比77%)。第三,完善中小企业管理机制,推动包括大、中、小型企业正式注册登记,优化公司治理。到2025年,小企业注册率将达80%,中型企业注册率将达95%,大型企业注册率将达100%;50%的小企业、70%的中型企业、100%的大型企业将拥有资产负债表(Balance Sheet)。

4. 工业发展对技术技能人才的需求。随着工业部门的发展,其吸纳就业的能力也在不断提升。根据柬埔寨社会经济调查数据,农业部门就业人数占总就业人数(15—64岁)的比例从1993年的72.1%降至2016年的36.4%,而同期工业部门就业比例则从不到5.0%增加到26.6%,以工业为基础的就业结构模式已在柬埔寨逐渐形成^[1]。工业发展离不开大量的高素质工人、技术人员和工程师等群体,但缺少相应的人才,在一种程度上阻碍了柬埔寨工业吸收和利用现代科学技术的能力,降低了工业部门的国际竞争力。

(二) 柬埔寨人力资源的现状

1. 劳动力受教育程度整体较低。受教育的高低程度直接影响着劳动力的就业状况。在东盟国家中,柬埔寨因贫困人口较多,严重影响了劳动力的识字率和读写能力,根据世界银行2015年9月世界发展指标整理的东盟各国劳动力识字率和读写能力数据统计,柬埔寨劳动力的识字率和读写能力在东盟10个国家中处于第9位,直接影响了劳动力的就业水平^[2]。

近年来,虽然柬埔寨的入学率稳步上升,但是接受高中教育、完成高等教育的劳动力依然很少,劳动力受教育程度和技能均较低。据柬埔寨2017年社会经济调查的(15—64)岁各年龄阶段劳动力受教育水平数据来看,在15—64岁年龄阶段的劳动力中,大约12%的人口“没有或只有一些教育”;

在 15—19 岁年龄组情况稍好,这一比例为 3%;而在 55—64 岁年龄组中,这一比例高达 22%。^[3] 劳动力的受教育程度难以满足产业发展的需求。

2. 工人技术技能水平较低。由于受教育条件的限制,柬埔寨基础教育学生辍学率较高,多数工人尚未完成 9 年级教育,其学习技术技能的基础较差。较低的劳动力教育水平也导致了生产力水平难以提高,使“柬埔寨工业陷入了劳动密集型和低生产率的行业模式”^[4]。同时,职业教育在柬埔寨的社会地位整体不高,学习和掌握技术技能在教育体系中尚未成为主流。尽管当前柬埔寨大量的劳动力正从农业和服务业转向工业部门,但培训基础教育水平较低的工人需要较长的时间,职业教育体系的培训能力还难以满足当前的培训需求。

3. 学校的教育能力不足。柬埔寨学校教育条件整体较弱,师资力量尤为不足。在红色高棉政权时期,大量师资受到迫害。进入重建阶段,尽管柬埔寨政府鼓励受过较好教育的人从事教师工作,但师资力量依然严重短缺。根据 2015 年 9 月联合国教科文组织统计数据显示,柬埔寨小学的生师比达 46.9 :1,教师工作负担较重,严重影响了教育质量的提升。初中和高校的生师比问题同样突出,且辍学率也相当高^[5]。由于受师资不足、资金缺乏、教学资源短缺等因素的影响,当前柬埔寨的多数中小学、职业学校还在施行“半工半读”式的教育制度,学生每天在校学习时间仅为半天,学校教育的质量和效率均较低。

二、柬埔寨职业教育应对工业发展和人才需求的改革措施

为了满足工业发展需求,推动经济社会发展,柬埔寨政府于 2017 年 6 月发布了《国家技术职业教育和培训政策 2017—2025》(以下简称《职业教育和培训政策》)^[6],分析职业教育发布面临的问题和挑战,推进职业教育改革和发展,提出职业教育要“改善人民的生活和尊严,并通过传授知识、强化能力和技能、塑造工作态度和职业道德、培养高生产率和终身就业能力来增强柬埔寨的劳动力和人力资

源”。基于这一愿景,《职业教育和培训政策》提出了提高职业教育质量、增加接受职业教育机会、汇聚利益相关方资源及改善职业教育治理四项发展目标,并制定了明确的政策实施框架,建立起相关部门、社会利益相关者的沟通联系机制,以推动政策有效实施。具体而言,相关的政策框架和措施包括提高提高职业教育质量、增加公众接受职业教育的机会、促进职业教育领域的政府和社会资本合作及改善职业技术教育与培训体系的治理等四项。

(一) 提高职业教育质量,满足国内和国际市场需求

1. 继续完善和实施基于柬埔寨资格框架的质量保证系统。在国家政策方面,《职业教育和培训政策》提出要通过制定法规,监督和评估国家资格框架的实施情况,促进框架的实施与工业发展的需求相一致;推进柬埔寨资格框架与东盟资格参考框架(AQRF)在职业教育部门之间的认可。在实施国家资格架构的同时,柬埔寨积极致力与加强职业教育标准建设,加强对职业教育的监测和评估,以提高质量和服务的竞争力。在机构改革方面,《职业教育和培训政策》提出,要建立国家技能测试中心(NCST),以支持优先技能和职业;指定部委相关部门作为协调中心,协调所有职业教育机构实施和维护质量保证体系;向培训机构的官员和工作人员提供职业教育评估程序与认证要求的相关培训。在院校实施层面,《职业教育和培训政策》提出要为职业教育机构、培训项目和课程制定认证标准、指南和可操作的认证程序等;制定并实施基于能力或学习结果的评估策略,加强对先前学习和当前能力的认证,并提供相应的文件或证书;制定普通教育和职业教育衔接的框架和标准,保障职业教育体系学生能够顺利进入到高等教育体系学习;通过定期向利益相关者和毕业生提供在线调查问卷,评估职业教育的质量。

2. 提高师资队伍质量和教学水平,改善基础设施,丰富学习资源,应对技术发展和劳动力的市场需求。柬埔寨政府提出,要出台规范职业教师教学法培训和行业技能提升培训的相关政策法规,提高

教师的教育教学能力和实践技能。为此,柬埔寨政府为职业教育师资队伍制定了各级职业能力发展年度计划,丰富了职业教育师资培训课程和教学资源,提高了教师培训机构的教学质量,为教师提供了基于相关能力标准的培训;柬埔寨政府还改善了职业教育的基础设施和基本资源,在职业教育机构之间建立起资源共享机制;同时,柬埔寨政府也完善了职业教育激励机制,积极吸引科学技术人员和优秀学生进入职业教育系统工作或学习。

3. 在工业或经济区建立职业教育园区,最大限度地利用企业设备和技术人员资源。柬埔寨政府提出,要研究并在工业和经济区建立职业教育园区;在利益相关者的参与下建立卓越中心,提高职业教育质量,以对接劳动力市场的需求。为此,柬埔寨政府建立了研究中心,加强对劳动力市场需求的研究;建立了人力资源培训中心,加强对技术人员的培训。

(二) 促进职业教育公平,创造就业机会

1. 为受教育者接受职业教育提供灵活的途径,提高职业教育的入学率。首先,柬埔寨政府通过开发先前学习认证和现有学习能力认证系统,实施学券技能培训计划(Voucher Skills Training Program, VSTP)和技能桥接计划(Skills Bridging Program, SBP)等,扩大了民众接受职业教育的机会。其次,柬埔寨政府通过为参加职业教育的目标群体特别是女性、贫困青年、辍学者和土著居民等群体提供奖学金,为参加技能桥接计划的学员提供津贴,鼓励和支持职业教育毕业生通过引入小额信贷计划或提供小额信贷来实现自营职业等,加大了对职业教育的奖金支持。再次,柬埔寨政府通过制定和实施人力资源培训计划并在多个省市推广,扩大了职业教育与培训项目的实施范围,激发了在职人员参加职业技能培训的积极性。

2. 对接国家资格框架,为所有职业教育培训机构人员和利益相关者提供职业培训。柬埔寨政府提出,开发远程学习、移动学习等项目,面向社区、培训机构、企业等人员开展在线培训;支持职业教

育与培训机构对接国家标准开发培训项目,扩展劳动力培训;在国家和地区层面实施学生、技术人员、工程师、培训师和青年企业家的技能竞争机制,以提升其技术技能水平。

3. 完善职业咨询服务,加强职业发展和技能提升指导。一是加大对职业教育的宣传,增强民众对职业教育的了解和接受度。如制定针对村庄、社区等不同类型居民的宣传策略,吸引辍学者、贫困群体,特别是妇女和少数民族裔群体,进入职业教育系统内学习。二是加强对受教育者的供职业指导。如在职业教育机构内设立“一站式服务”窗口,提供职业技术教育与培训信息,包括短期和长期培训课程、新技能课程、奖学金、学徒、实习、就业机会等信息和相关的技能培训课程。三是增加工业区和经济开发区“就业中心”数量,直接为求职者提供职业指导和职业技能方面的咨询。

(三) 强化与利益相关者的战略合作,支持职业教育的可持续发展

1. 加强与职业教育系统利益相关者的合作。柬埔寨鼓励和推动政府与社会资本合作机制的实施,以确保职业教育项目能够满足劳动力市场的需求。柬埔寨政府通过加强职业教育机构与企业、行业组织等用人单位的合作,积极吸引行业企业参与职业教育,有效提升了职业教育人才培养的针对性。

2. 根据劳动力市场需求开发培训课程,加强对新技术和现有技术的创新。柬埔寨政府提出,支持私营机构开发各级培训课程,成立各部门指导技能发展的技能委员会,根据市场需求制定紧缺岗位国际职业技能标准,加强对各部门培训计划进行监督、跟踪和评估,将创业理念纳入支持自营职业的培训计划,审查并修订学徒制法律确保经济现实需求,协调培训机构和行业之间的合作,将软技能融入于职业教育课程教学之中,为学员自我就业做好充分准备。

3. 设立国家技能发展基金。目前,柬埔寨制定了技能发展政策,鼓励私营部门和利益相关者通过提供咨询、技能培训、财政捐助、课程开发投入等,为

学生提供在相关工厂、公司和机构实习的机会。柬埔寨政府已设立了国家技能发展基金(NSDF),根据劳动力市场需求加强对求职者的劳动力技能培训。

4. 鼓励公私立职业教育机构开展职业技能培训。柬埔寨允许公私立职业教育机构根据国家技能标准(NSS)收取技能培训费,同时政府向贫困生、女性职工、土著居民提供奖学金,为学生在职业教育机构学习提供贷款;鼓励发展伙伴(DPS)、非政府组织(NGO)、私营公司和捐助者向参加职业教育项目的贫困青年提供奖学金。柬埔寨也鼓励职业教育机构与行业签订协议,为行业或机构提供培训项目。

(四)完善职业教育治理

1. 加强职业教育的监管,将技能培训与劳动力市场需求相结合。柬埔寨发挥国家培训委员会(NTB)秘书处的作用,与各职能部委、机构和利益相关者协调,促进职业教育的发展。柬埔寨政府下放了对职业教育的管理权限,加快决策和问责,同时细化了职业教育机构的角色和职责条例,加强了各机构编制年度经营计划和政策、质量保证、监测和评价的责任和能力。

2. 完善职业教育经费筹措机制。柬埔寨政府加强了对职业教育融资机制的研究,提出了经费筹措的有效策略;加强了对公共职业教育机构的财务管理,确保了职教系统财务管理的透明化。

3. 继续完善职业教育体系管理信息系统(TVETMIS)和劳动力市场信息系统(LMIS),加强劳动力市场预测分析和技能考核。柬埔寨政府通过与利益相关者合作开发和维护职业教育体系管理信息系统,以便更好地收集与技能开发相关的信息;通过继续研究和开发劳动力市场管理信息系统,制定应对劳动力市场需求的培训计划。同时,柬埔寨政府还积极发挥行业技能委员会(SSC)的作用,根据当地和国际的职业和技能类型,收集、分析和报告企业的信息和未来劳动力的需求;增加对技能培训计划的投入,开展技能培训需求评估,并制定职业清单,列出满足行业、雇主和社区需求的技

能培训实施要求,以有效提升职业教育的针对性。

三、中柬两国职业教育合作的建议

目前,中国和柬埔寨的经贸合作正不断加强,中华人民共和国商务部亚洲司2021年3月1日发布的“2020年1—12月中国与亚洲国家(地区)贸易统计数据”显示,中柬两国的贸易额在疫情全球扩散蔓延的情况下,进出口贸易额为95.6亿美元,同比增长1.4%^[7]。为此,中柬两国需要从多方面加深职业教育领域的合作,进而为推进两国的经贸合作继续向纵深方向发展做出贡献。

(一)完善校企合作机制,实现产教协同发展

1. 依托政府建立校企合作信息的共享平台。中柬两国应对相关的政策法规、人才需求、教育现状、就业状况等内容进行动态地更新与交流,打破两国校企信息不对称的壁垒,全方位为校企合作协同“走出去”提供信息支持。为此,两国需要建立以市场需求为导向的动态开放的职业教育国际合作信息服务体系,政府、行业协会及企业要合作做好相关信息的搜集、筛选、整理和传递工作。

2. 搭建校企合作“走出去”的国际化办学平台。由中柬两国政府主导,鼓励和支持校、企和商会等搭建双边多边合作办学平台。如早在2018年温州职业技术学院与柬埔寨国家技术培训学院、亚龙智能装备集团股份有限公司三方共建第一所海外分校——柬埔寨温州职业技术学院亚龙丝路学院,它是中国第一所伴随中资企业“走出去”在柬埔寨建立的海外丝路学院,是把产教融合贯穿在国际化办学的全过程,坚持校企共建共治共享共赢,合作国际化办学的典范和标杆^[8]。

(二)搭建教育合作框架,统筹教育资格互认

1. 中柬两国不断探索、搭建职业教育合作新框架。随着我国对职业教育的不断投入和重视,高技术技能人才的培养水平得到了东盟各国的认可。但由于柬埔寨工人技术技能水平较低、学校的教育能力不足等严重影响了柬埔寨职业教育的改革,阻碍了柬埔寨工业的发展,降低了柬埔寨企业的国际竞争力。为此,搭建中国-柬埔寨职业教育合作框

架,建立开放互通的职业教育资格互认,将有助于中柬两国的职业教育合作。

2. 鼓励和支持中柬两国各职业院校的相互合作。特别是以专业为基础,开发两国的职业教育专业、课程体系和教学标准互通互认的框架,如江苏无锡职业技术学院举办的西哈努克港工商学院已经在物流管理、信息技术和工商管理专业招生等,为与东盟其他国家开展教育合作提供了有益经验。中柬两国的职业教育国际合作办学目前还处在探索发展期,合作发展的潜力很大,两国在政府的鼓励和支持下需要积极地投入并探索更适合的合作路径^[9]。

参考文献:

- [1] National Employment Agency. Skills Shortages and Skills Gaps in the Cambodian Labour Market: Evidence from Employer Survey 2017[EB/OL]. (2018-05-01)[2022-03-10].<http://www.nea.gov.kh/images/survey/ESNS%202017--Final--05282018.pdf>.
- [2] World Bank Data Team. Release of World Development Indicators 2015[EB/OL]. (2015-04-15)[2022-03-10].<https://blogs.worldbank.org/opendata/release-world-development-indicators015>.
- [3] Phnom Penh.Cambodia Socio-Economic Survey 2017[R]. National Institute of Statistics Ministry of Planning, November 2018.
- [4] Royal Government of Cambodia. Cambodia Industrial Development Policy 2015-2025[EB/OL]. (2015-06-01)[2022-03-10].http://www.mih.gov.kh/File/UploadedFiles/12_9_2016_4_29_43.pdf.
- [5] UNESCO. Institute for Statistics Data Centre, accessed September 2015[EB/OL]. [2022-03-10].<http://uis.unesco.org/>.
- [6] Royal Government of Cambodia. National Technical Vocational Education and Training Policy 2017—2025[EB/OL]. (2017-06-16)[2022-03-10].http://tvetsdp.ntb.gov.kh/wp-content/uploads/2018/02/NTVET-Policy-2017-2025.ENG_.pdf.
- [7] 中华人民共和国商务部亚洲司. 2020年1-12月中国与亚洲国家(地区)贸易统计[EB/OL]. (2021-03-01)[2022-03-10].<http://yzs.mofcom.gov.cn/article/date/202103/20210303041594.shtml>.
- [8] 浙江日报. 中柬74家政校行企单位结盟,产教融合探索新模式[N/OL]. (2019-07-23)[2022-03-10].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1639832430952330441&wfr=spider&for=pc>.
- [9] 张鑫.“一带一路”倡议下中国-东盟职业教育国际合作模式与机制构建[J]. 职业技术教育, 2020(6): 29-32.

[责任编辑 秦 涛]

The Reform Trend of Vocational Education in Cambodia: An Analysis Based on Industrial Development and Human Resources

CHEN Kaihua, WANG Qi

Abstract: In recent years, Cambodia has implemented a series of industrial development and employment promotion policies, but the average length of education of the labor force is short and the level of technical skills is low, which affects the industrial development and employment quality. The Cambodian government has issued a plan to promote the reform of vocational education in many aspects, such as improving quality, promoting fairness, strengthening strategic cooperation with stakeholders, and improving the governance system, so as to cultivate technical and skilled personnel to meet industrial development. Therefore, China and Cambodia need to improve the school enterprise cooperation mechanism, build the education cooperation framework, innovate the education cooperation mechanism and other measures to promote the further development of China Cambodia vocational education cooperation.

Keywords: Cambodia; vocational education; industrial development; human resource