



东盟高等教育政策丛书

总主编：李 泉 鹰 唐德海

副总主编：欧阳常青 王喜娟



编译 / 王喜娟 王瑜 李泉鹰 刘玉成

柬埔寨高等教育政策法规

JIANPUZHA
GAODENG
JIAOYU
ZHENGCE
FAGUI



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

6649/1676



东盟高等教育政策丛书

总主编：李 泉 鹰 唐德海

副总主编：欧阳常青 王喜娟

柬埔寨高等 教育政策法规



编译 / 王喜娟 王 瑜 李泉鹰 刘玉成

JIANPUZHAI GAO DENG
JIAOYU ZHENGCE FAGUI



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

柬埔寨高等教育政策法规 / 王喜娟等编译. —桂林:
广西师范大学出版社, 2014.9
(东盟高等教育政策丛书)
ISBN 978-7-5495-5868-1

I. ①柬… II. ①王… III. ①高等教育—教育政策—
柬埔寨②高等教育法—柬埔寨 IV. ①G649.335.0②D933.521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 210151 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
(网址: <http://www.bbtpress.com>)

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

桂林日报印刷厂印刷

(广西桂林市八桂路 2 号 邮政编码: 541001)

开本: 720 mm × 960 mm 1/16

印张: 11.75 字数: 180 千字

2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

教育政策视域下的柬埔寨 大学治理问题（代序）

近现代以来,柬埔寨高等教育发展波折不断,直到 20 世纪 80 年代才逐渐趋于稳定。这一时期柬埔寨高等教育发展比较缓慢。然而,自 1988 年开始,柬埔寨开始由计划经济向市场经济转型。在这一背景下,私有化在柬埔寨推行开来。到 1997 年,这一势头扩展到了高等教育领域,私立高等教育得以发展。这种状况打破了公立高等教育机构一统江山的局面,高等教育的发展呈现出蓬勃兴旺的势头,高等教育机构的数量急速增长。随着高等教育的发展,教育质量和高等教育机构的效率/效能问题日益成为政府和各界关注的焦点。众所周知,这很大程度上依赖于高等教育机构的管理机制。因此,围绕自治程度的关于大学治理与管理改革的论争在柬埔寨如火如荼地展开,相关大学治理改革的尝试也正在进行之中。

一、柬埔寨高等教育体系的现状

（一）高等教育机构的管理主体

虽然柬埔寨高等教育正在进行改革,系统整合也在逐步推进,但总体上它还比较零散。目前,柬埔寨负责提供高等教育服务的政府部门和机构超过九个,它们主要包括:教育、青年与体育部;劳动力、职业技术教育与培训部;卫生部;农业、林业与渔业部;文化与艺术部;经济与财政部;宗教事务

部;国防部;内阁办公室。上述所有的部门和机构提供各类高等教育服务,从中等后教育到博士教育项目。

需要指出的是,在现行管理体系内存在两股不同却具有内在联系的趋势。一股是学术趋势,这主要是在教育、青年与体育部的指导下展开的;另一股是专业趋势,主要由新近建立的劳动力、职业技术教育与培训部领导和管理。劳动力、职业技术教育与培训部创建于2004年,主要是为了满足柬埔寨对于高技能劳动力的大量需求。专业趋势比学术趋势更具弹性,可以更好地应对劳动力市场的需求。

(二) 高等教育机构的类型

柬埔寨约有51个高等教育机构。这些机构基本上可以分为三类^①:

第一类是学院。这些机构主要是开展研究,并履行作为国家智囊的职能。在柬埔寨只有一个学院,即柬埔寨王国学院(Royal Academy of Cambodia),它是内阁办公室的附属机构。虽然学院以研究为主,但柬埔寨王国学院提供高级学位项目。该学院的教育,主要是为自身培养各类高素质的专业研究团队。教育项目包括从硕士到博士学位的教育项目。

第二类是大学。柬埔寨有26所大学,其中8所是公立大学,其余的18所是私立大学。5所公立大学主要由教育、青年与体育部负责管理。其余的3所公立大学由三个不同的政府部门管理:农业、林业与渔业部;卫生部;文化与艺术部。所有的私立大学均由教育、青年与体育部负责管理。

根据现行规章,王国政府所认定的大学不同于其他类型高等教育机构,主要是基于大学必须具备以下的一些特征:(1)拥有多个学院,并提供本科及以上的多学科教育;(2)提供基础学习项目;(3)提供采用现代技术的教学与研究活动;(4)拥有充足的具有能力和经验的教学人员;(5)拥有足够

^① Asia-Pacific Programme of Educational Innovation for Development, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Higher Education in Southeast Asia [R]. Bangkok: UNESCO Bangkok, 2006.

的图书馆、实验室、材料和其他设施等,可以满足教学和研究的需要;(6)拥有符合教育规律的空间和教室;(7)必须拥有三大学院即艺术、人文和语言学院,数学与科学学院,社会科学学院,以及至少2个其他学院。^①

第三类是研究所或独立学校。研究所或独立学校只提供某一领域的专门教育,而不提供多学科的研究或教育。柬埔寨共有24个研究所或独立学校。其中,12个是公立的,其他12个是私立的。公立机构接受六个政府部门的监管。其中,4个由劳动力、职业技术教育与培训部管理,2个由教育、青年与体育部负责,2个由农业、林业和渔业部管理,2个由国防部管理,1个由经济与财政部负责,1个由宗教事务部负责。所有的私立学院或独立学校均由教育、青年与体育部负责监管。

除少数特例外,柬埔寨所有类型的高等教育机构均是传统型的,以提供传统的面对面教学为主,几乎没有或很少提供虚拟学习服务。远程教育在柬埔寨也只是刚刚兴起的一个名词,还没有切实推行。但同时,柬埔寨本国学生接受国外远程教育项目的人数却在快速增长,这主要是由于许多学生认为国外学位比国内的更有价值。

二、高等教育机构治理改革的原因

(一) 曲折的发展历程致使高等教育发展缓慢

柬埔寨高等教育的发展充满曲折与磨难。其高等教育机构最早创立于20世纪40年代,在20世纪60年代发展迅速。但到了20世纪70年代,不同于众多发展中国家高等教育的大发展,柬埔寨高等教育无论是数量还是质量都不但没有增长,反而出现下滑趋势,前所未有地流失了大量人才,仅1970—1975年的战乱就约有50万人被杀以及近一半的教育设施被破坏。

^① Hrin. Higher Education and Skills for the Labor Market in Cambodia [EB/OL]. <http://sitere-sources.worldbank.org/Inteastasiapacific/Resources/Cambodia-Higher Education and Skills for Labor Market.pdf>, 2011-8-20.

1979年,随着红色高棉政权的瓦解,柬埔寨高等教育进行了改革重组,采用苏联模式取代了原有的法国模式。20世纪80年代,在苏联的帮助下,柬埔寨初等教育获得了一定发展,然而高等教育却没有什么改善。同时,由于1979—1989年美国禁止对柬埔寨提供援助,这使得许多国家难以直接援助柬埔寨。因此,长期的内战、政治意识形态冲突、社会动乱、不协调的经济改革等等,使得柬埔寨高等教育发展缓慢。王国政府和民众也曾试图重建教育体系,但既缺经费又缺人,这导致它难以赶上周边国家的脚步。

进入20世纪90年代,柬埔寨高等教育的改革与发展得到了大量的外界援助,其中联合国、亚洲开发银行和世界银行发挥了重大作用。这三个资助机构出台的报告突出了柬埔寨的共性问题与挑战,即需要改革学术项目以适应社会和市场的需求,需要发展教职员工以适应高质量师资收入增长的趋势,需要改革高等教育机构的经费与管理结构。由世界银行、美国和澳大利亚共同支持的“国家高等教育工作组”,指出了进行这些改革的基础,但由于当时柬埔寨正处于政治动乱之中,相对限制了报告内改革意见的实施。

应该说,柬埔寨现代高等教育在近些年才真正得到了发展。第一所现代大学——金边王国大学(Royal University of Phnom Penh)创立于1960年,直到20世纪90年代,政府一直要求它提供免费的高等教育。这一状况随着市场化和知识经济的崛起而开始改变。1997年,政府开始允许高等教育机构收费,以增加高等教育机构的收益。自那时起,大量的私立机构如雨后春笋般发展起来,公立大学也开始引入收费课程来吸引学生。正是在这样的背景下,柬埔寨高等教育才真正逐渐发展和壮大起来。

(二) 高等教育发展与问题并存

为了实现国家的愿景,柬埔寨政府实施了“矩形战略”,以此来推动发展、就业、公平与效率。而这四个发展目标主要关注的便是能力建构和人力资源发展,这正是高等教育社会服务的重要内容。因此,重视和发展高等教

育已得到柬埔寨的普遍认可。但纵观近年来柬埔寨的高等教育,可谓是发展与问题并存,有好的方面,更有亟待解决之处。这也正是柬埔寨进行高等教育改革的重要原因。这从以下几个方面可见一斑。

首先,王国政府的宏观政策,为柬埔寨高等教育的发展营造了全新的发展与管理氛围。1979年,高棉红色政权瓦解之后,面对支离破碎的高等教育政策与实践,王国政府适时地推行了一些常规性的改革,确保高等教育的发展处于管理和监控之下,这可以较好地满足国家需要。但同时,高等教育无规划改革也引发了许多问题,诸如,高等教育培养了大量的国家经济难以消化的毕业生,毕业生的知识技能也难以满足国家的需要等,而且由于对谁主导改革、在哪个领域改革这些问题缺乏清晰的认识,使得这一状况更为复杂。

其次,私立高等教育在柬埔寨落地生根。随着柬埔寨于2004年加入世贸组织,柬埔寨私立高等教育进入了发展的春天,它力图通过传播知识与技能以服务于快速变革的劳动力市场。然而,私立教育的发展也存在隐患,即它可能过多地关注于短期利益而忽视了国家的长期需要。世界上许多国家都有类似的情况,为了满足全球市场的短期需要而忽视国家和社会发展规划与专业人员的需求。同时,高等教育虽快速膨胀但缺乏充分的质量保障体系,这一状况会导致高等教育整体质量的下滑。

总体而言,目前柬埔寨的高等教育是机构建设、体系整合、改革,大众化这三个高等教育发展阶段的混杂。这是趋向市场化的经济政策、对于高等教育需求急剧增长以及高等教育规则与运作混乱等综合作用的结果。要谋求发展,解决问题,柬埔寨需要进一步深化高等教育改革。

(三) 集权制管理制约高等教育机构的效能

高等教育机构治理改革之前,柬埔寨的高等教育管理体制是一种集权制模式,同时管理在一定程度上是混乱且无序的。全国的高等教育机构分别由九大部门主导和管理,各部门掌握着对于其所辖高等教育机构绝对的

管理权威,高等教育机构没有发展的相对自主权,而且各部门之间也缺乏有效的沟通与融合。这种复杂的自上而下的管理体制,不但不利于管理高等教育机构,更限制了高等教育机构自身的活力和创造性。它在很大程度上导致了柬埔寨高等教育机构的低效,发展缓慢,缺乏动力。因此,高等教育机构治理结构的转型与调整是势在必行的。只有这样,才能改变现有的管理模式,真正让高等教育机构成为自己的主人,掌握发展的主动权,切实从根本上提高高等教育机构的效能。

三、高等教育机构治理改革

(一) 改革举措——授予公共行政机构地位

近年来,柬埔寨已经进行了一系列高等教育机构治理与管理方面的改革,其中较为典型的措施就是政府决定将公立高等教育机构作为公共行政机构(the status of a Public Administrative Institution),赋予其高度自治权。

柬埔寨王国政府通过授予少数公立大学公共行政机构的地位来扩大大学自主管理的权力。2004—2005 学年,有 3 所公立大学获得了公共行政机构的地位,即王国艺术学院(Royal University of Fine Arts)、健康科学大学(University of Health Science)、王国农业大学(Royal University of Agriculture)。获得这一地位后,大学将接受治理委员会而不再是政府部门的直接监督和指导,大学可以更为自主地进行自我管理与运营,自行决定大学的学术与经济事务等。这一举措是大学自治的重要一步。

虽然这些是扩大大学管理自主权的重要努力,但政府规定柬埔寨高等教育机构只能履行教学和研究两项职能。高校并没有授予学位的完全权力,到目前为止,柬埔寨所有的大学文凭必须获得相关直属部门的签署和认可方能生效,是否将学位授予权完全赋予高校目前仍处于争论之中。但是

这种认可的方式实质上正是柬埔寨等级文化的反映,难以彻底改变^①。

(二) 改革后公立高等教育机构治理结构的变化

1. 国家层面:主动放权

1997年,柬埔寨开始推行“授予公共行政机构地位改革”。这为公立机构转型成为自治机构指明了方向和标准,被赋权的大学称为“公共行政机构”。据此,大学治理与管理的变革正在部分大学展开,它们被赋予了高度的自治权。到2008年,已有6个公立高等教育机构获得了公共行政机构的地位。获得该地位后,高等教育机构将享有更大的权力,将在治理委员会而不是直属政府部门的直接管理下运营与发展。

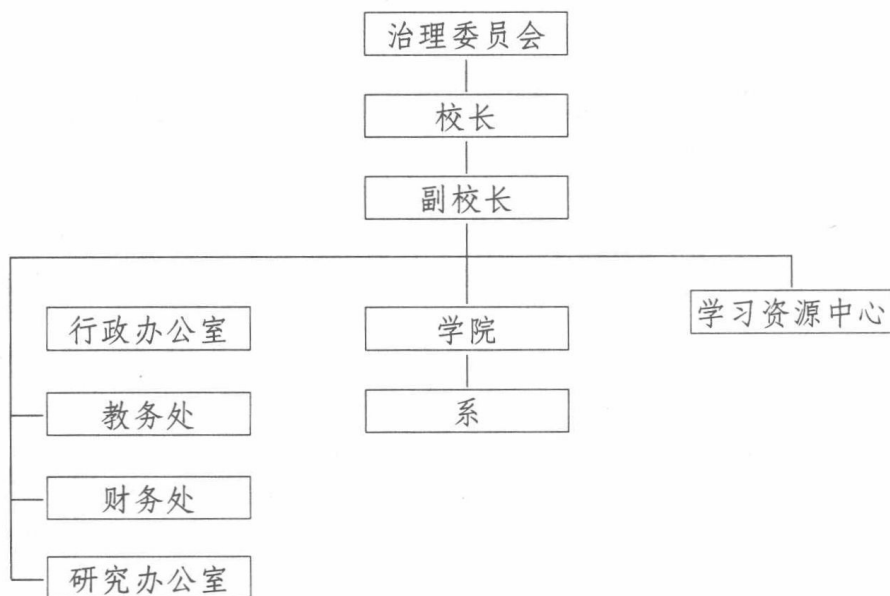
同时,2007年,国会通过了新的教育法,该法案有助于提高柬埔寨高等教育治理的效率与效能并切实推动高等教育的发展。而且,柬埔寨政府正试图收集和完善近30年来所有有关教育的法令和条例。这些做法无疑有利于调节柬埔寨高等教育治理,更好地适应柬埔寨的社会变革并推动柬埔寨积极而全面地参与世界经济。

2. 大学层面:自治与治理

(1) 大学的组织结构

大学的组织结构包括:校长/副校长、院长/副院长、院系负责人和办公室负责人。所有高等教育机构均拥有自己的内部章程与制度以管理和约束相关人员的行为。大学组织结构的具体情况,如下图所示。

^① Asia-Pacific Programme of Educational Innovation for Development, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Higher Education in southeast Asia [R]. Bangkok: UNESCO Bangkok, 2006.



(2) 大学的自治与治理

公立大学仍部分或完全隶属于政府,或者是向代表客户和消费者的管理团体负责,或者直接向所属的部门负责,而并非向公众负责。这种模式一定程度上使得公立大学的管理和教学缺乏积极性与主动性,教育的效率与效能低下,教育质量不高等。

而在治理改革之后,公立大学的自主权得以扩大,它随之也要转向更好地向其相关利益者负责。公立大学的整体结构与治理体系亦发生了很大转变。在自治的公立大学中,最高权力主体变为治理委员会。根据有关公共行政机构法律地位的王国敕令,拥有公共行政机构地位的大学治理委员会由 5 到 11 个成员构成。治理委员会的核心成员包括:①大学直属部门的代表;②经济与财政部的代表;③内阁办公室的代表;④大学校长;⑤大学行政和学术员工的代表。除了这些核心成员,委员会还包括其他相关利益者的代表。委员会成员由政府任命,任期为 3 年,可以连任。大学的人事代表由大学员工选举产生。

所有公立大学员工均是公务员,其委任过程遵从政府部门任命员工的相关条例,而不是基于学术目的进行任命的。总的来说,公立大学的校长由

王国敕令任命,首相向国王提交任命建议;副校长和院长由二级法令任命,由所属部门向首相提出任命建议;副院长、系主任和办公室负责人的任命,则在大学校长建议的基础上,由大学所属部门任命。

(3) 大学管理主体的角色与职责

① 学校治理委员会

拥有公共行政机构地位的公立大学,其治理委员会的主要使命是管理和监督大学,主要职责如下^①:审查和确定大学发展规划;审查和确定年度收益与支出以及大学的年度财政预算;审查和确定管理报告和年度财务报告;确定大学的组织结构、作用与职责;确定员工聘任、晋升和人数相关的政策;确定采购合同;批准大学内部的规章与制度;定期评价大学的状况。

② 大学校长

拥有公共行政机构地位的公立大学,其大学校长是大学的首席执行官,直接向委员会负责。校长的作用与职责主要包括^②:安排委员会会议;与第三方沟通;实施委员会确定的政策与规划;制定年度预算,并呈请委员会批准;在委员会准许下,招募员工填补大学的职位;实施委员会批准的采购计划;履行内部规章规定的行政与管理职能。

而在其他的高等教育机构中,校长既是大学决策制定者,也是决策的实施者,他是所有者与主办者双重身份的统一,不但控制着学校的日常事务,而且主导着大学的决策制定。

3. 社区层面:相关利益者的广泛参与

柬埔寨未获得公共行政机构地位的高等教育机构,其治理体系是中央集权制的,一个公立高等教育机构的校长,由该机构所属相关部门委派,代表政府管理大学。在这一体系下,高等教育机构的员工缺乏积极参与学校规划和有效履行职责的动力。相应地,这类高等教育机构的管理体系是一

① Mak Ngoy. Higher Education in Cambodia - University Governance [EB/OL]. http://www.rihed.seameo.org/mambo/ugseminar/UG_Cambo.pdf, 2012-03-24.

② 同上。

种自上而下的管理模式。因此,为了提高所有高等教育机构员工的工作积极性,必须改变这种管理体系,以做到物尽其用,人尽其才。

公共行政机构模式则给予了大学员工、学生、校友、社区、工商业等参与大学治理的机会,他们可以通过治理委员会中的代表参与其中。因此,政府力图将公共行政机构模式推广到所有的公立高等教育机构之中,并在私立高等教育机构中建立一个类似的模式——由相关利益者组成治理委员会。这样,相关利益者可以广泛参与到大学的管理与行政之中,提高大学治理的民主化程度,提高大学治理的效率与效能。

四、改革的成效与问题

高等教育体系必须解决内部的问题和障碍,以便有效地为国家发展服务。虽然柬埔寨高等教育改革已进行多年,但还没有完全达到预期效果。柬埔寨高等教育机构治理体系仍存在的主要问题如下:

(1)现行的公共行政机构法尚未满足所有的相关利益者都参与高等教育机构治理的需要,外部相关利益者参与治理委员会的比例较低,这主要由于核心成员即各类政府部门和员工代表占据了主导地位。另一个问题则是校长在治理委员会中的角色与作用不明确,校长既可以是委员会的主席,也可以顺带着代表客户和社区的相关利益者。

(2)大学教师分级和晋升尚未合法化,而且大学员工的聘任仍以政府任命为主,并未采用公开招聘、能力评价等。

(3)在实践中,拥有公共行政机构地位的公立高等教育机构,其治理体系仍十分薄弱,传统模式还发挥着强有力的作用与影响。

这些问题是大学治理体系改革乃至高等教育发展的重要影响因素。因此,在未来的改革与实践中,迫切需要在政策上予以鼓励和支持,以推动上述问题得到真正解决。

教育法	/1
2006—2010 年教育战略规划	/14
2009—2013 年教育战略规划	/44
2003—2015 年全民教育规划	/117
后 记	/174

教育法

第一章 总则

第一条 目标

本法案致力于明确建立全面而统一的教育体系的国家措施与标准,以确保学术自由原则符合柬埔寨王国宪法的精神。

第二条 目的

本法案的目的是通过提供终身教育,帮助学习者获取知识、技能、能力、尊严、良好的道德行为和品质,以促进学习者习得、热爱和保护国家认同、文化与语言,从而发展国家的人力资源。

第三条 范围

本法案适用于所有公私立教育体系内的教育项目、调查研究和职业技术教育,虽然这些教育项目是由教育机构或教育人员提供的。它也适用于各级教育行政与管理,但宗教经文教育、技术教育、军事战略与国家安全教育、领土行政管理教育、王国管理学院提供的教育以及由法律和法院职业培训机构提供的与法院相关的技术和职业教育除外。

本法案也适用于个人和其他相关人员,例如适龄儿童、学习者、家长或监护人,学习者团体或组织、教育人员,以及教育执照持有人和受益人,但涉及宗教与实践、技术、军事战略与国家安全、领土行政、王国管理学院和法律法院相关专业的人员除外。

第四条 教育和术语的界定

在本法案中,“教育”指通过所有可以促进学习者获得一系列知识、技能、能力和价值观来推动个体发展成为对自己、家庭、社会、国家乃至全世界均有用的人的活动,实现人的生理、心理和精神发展的教育发展或培训过程。

第二章 国家最高教育委员会

第五条 建立国家最高教育委员会

应建立国家最高教育委员会。该委员会的主要职能是:

(1)向柬埔寨王国政府提出政策建议和长期战略,以应对社会与经济发展需要;

(2)按时向柬埔寨王国政府评估教育领域和职业技术培训的相关工作;

(3)搜集所有可服务于教育的资源。

第六条 构成、组织与运作

国家最高教育委员会将由首相领导。

国家最高教育委员会将由具有教育、政治、经济、科学、技术、文化经验的高级官员构成。

国家最高教育委员会的构成应由王国法令确定。

国家最高教育委员会的组织 and 运作应由二级法令确定。

负责柬埔寨教育与认证机构的部门是国家最高教育委员会秘书处。

第三章 教育行政与管理

第七条 行政层级和教育管理

教育行政与管理的层级共有四级,即国家或中央,省或市,区,教育机构。

教育行政和管理的层级结构应拥有独立的章程。

第八条 教育层级和类型

教育共分为三级:初等、中等和高等教育。

教育共分为两类:普通教育和职业技术教育。

第九条 监测、控制和评估体系

教育部门应有教育监测、控制和评估体系,包括对工作绩效进行监测、控制、检查和内部审计。教育部门将负责制定这些监测、控制和评估体系的机制。

第十条 教育机构

国家将建立公私立教育机构。

国家将制定独立的章程管理教育机构。