

印尼教育行政組織與學制

第一節 教育概況

壹、國情概況

一、建國簡史

印尼是個幅員廣大、人口眾多、種族多元的國家，國土面積約有188.5萬平方公里，分散成17,508個島嶼（印尼外交部網站官方資料（MOE，2010）），綿延近四千英里（3,977 miles），行政區域共劃分成33個省份，人口約有2億3千7百萬之多，大部分居住在爪哇島，其中包含了300多種族群，使用高達680種以上的方言。國語定為巴哈薩語（Bahasa）（唐慧，2010；陳兵，2009）。

在1945年獨立建國以前，印尼受到荷蘭的殖民統治，二戰期間則受到日本占領。二戰以後蘇卡諾（Sukarno）和哈達（Hata）在日本宣佈投降兩天後宣佈印尼為獨立共和國，並分別自封為總統和副總統。但他們既乏群眾基礎，亦未能建立一個有組織的政府，且過去荷蘭人的殖民主義壓迫政策造成有知識和有行政經驗的印尼人奇缺，在立國精神「潘查希拉」的維繫下才不致使國家分崩離析（朱剛琴，2008）。期間荷蘭人在英國和美國支持下，愚蠢地試圖重建其殖民統治，他們在與印尼領導人談判的同時，重新搶占地盤並推行「警衛行動」。至1948年，他們占領了印尼的大部分地區，並逮捕了蘇卡諾和哈達。但印尼人組織起一支軍隊，愛國青年紛紛加入，反對荷蘭人的遊擊戰越來越成功，美國人和聯合國乃撤銷對荷蘭人的支持（張莉清，2010），1949年末荷蘭人被迫答應給予印尼完全獨立。

在獨立建國之初，這些居民除了全都受過荷蘭人壓迫外沒有共同傳統，沒有共同工作經驗，更沒有共同建立國家的念頭。其中約有3%是華人，集中住在城市並支配著商業和出口貿易。在鄉村地區，世襲的地方權

勢和村莊首領握有統治權力，往往無視雅加達（即前荷蘭殖民地首府巴達維亞）新中央政府的指令，較偏遠島嶼還存在對爪哇（傳統上的主要權力中心，也是最富庶的地區）統治的深刻怨恨（洪耀星，1999）。

新政府成立後在樹立權威和管理政務上遭遇不少困難。荷蘭人撤走後，有能力來管理運輸、工業和金融等基礎設施的印尼人太少，到1957年，建立議會制行政體系的努力受挫，很多地方發生叛亂，軍隊奪取了政權。1959年蘇卡諾重掌政權，並與共產黨盟友開始推行激進的土地改革和減租，令許多地方上的舊式上層階級深感不安。1965年發生政變，軍隊為壓制共產黨的勢力而誅殺其黨羽，約有50萬到100萬人遇害，蘇卡諾被迫退休。1967年，蘇哈托（Soeharto）將軍順勢接管政權。

蘇哈托成功地尋求到外國經濟援助和投資，開始慢慢重建千瘡百孔的經濟。1968年獲選為總統，隨後又在1971、1977、1982年連續幾次暗中安排好的選舉中以可觀的多數獲選連任，並以員警國家的獨裁者進行統治。

1997年亞洲金融風暴癱瘓了印尼的經濟體制，幣值狂貶八成，1998年的多起騷動，導致總統蘇哈托辭職，由其副總統哈比比（B.J. Habibie）接掌政權，承諾次年進行大選及改革經濟和革新政風。期間印尼經濟受到重創，貪汙政風亦達頂點，而蘇哈托及其家人名列腐敗榜首。1999年瓦希德（Abdurrahman 'Gus Dur' Wahid）獲選總統，2001年7月因腐敗無能遭國家最高立法機關（the People's Consultative Assembly, MPR）免職，由副總統梅嘉瓦蒂（Megawati，前總統蘇卡諾之女）繼位為總統。2004年尤多約諾（Yudhoyono）獲得印尼首度民主選舉的總統大位，2009年獲選連任，未來將朝向富強、民主、公正及全方位外交而努力（Anwar，2010；王輝，2011）。

印尼的憲法於1945年通過，其間經1949和1950年臨時憲法之波折（楊林昭，2007），並經1999、2000、2001、和2002年四次修正（梁智俊、楊建生，2009）。其中規定了國家性質、政權組織形式、國家結構形式、公民基本權利與義務、國家機構等憲政制度，而其特點包括：受傳統觀念影響、總統權力集中（陳宏銘，2007）、和軍警影響政治發展（劉相駿、皮軍，2008）的三大特點。印尼實行總統共和制，即是國家元首亦兼行政實

權，2002年起改由公民直選，任期5年，得連任一次。總統有其專屬諮詢機構，即最高評議院，成員由社會各界名流組成，由國會提名，總統批准任命，並不得擔任其他公職。國會與人民協商會議都是國家的立法機構。人民協商會議主要是制定憲法和國家基本方針，並可彈劾和罷免總統，其人數為700人，組成包括國會議員和政治組織、武裝部隊、專業團體和地區代表，但武裝部隊須專業化並遠離政治，不得以軍隊名義加入，以利軍警中立化，還政於民。國會是人民代表會議，行使一般立法權，總統違憲時國會有權建議人民協商會議追究其責任。內閣對總統而不對國會負責，設21個部門、13個國務部，以及3個統籌部協助總統監督有關部門工作。地方政府分省、縣、鄉、村四個層級，省縣有其自治權。司法權分屬各類法院，分普通法院、宗教法院、軍事法院和行政法院。普通法院包括最高、高等和地方法院三級。亦有憲法法院以監督行政立法兩個部門是否濫用職權。宗教法院依伊斯蘭法處理婚姻和繼承糾紛，判決須經地方批准，其法官由宗教部任免與監督（梁智俊、楊建生，2009）。

二、政經情勢

（一）政治情勢

現任印尼總統尤多約諾主導的民主黨（Democratic Party, DP）於2009年4月印尼國會大選，以26.8%得票率擊敗從業黨（Golkar，得票率19.1%）與民主奮鬥黨（Democratic Party-Struggle，得票率17%），成為該國第一大政黨以來，總統尤多約諾聲望更向上提昇，嗣後並以60.8%高得票率贏得該國當年度9月總統選舉，繼續蟬聯總統大位。總統尤多約諾的再度獲勝反映出民衆對於其先前第1任總統執政期間，諸如執行反貪腐（朱剛琴，2010）、救市措施以及對抗全球金融海嘯衝擊等政績的認同。

惟民主黨於2009年印尼國會大選並未贏得國會過半優勢，是以仍須與其他政黨合組成立聯合政府，但來自黨政協調不易的困擾，以致總統尤多約諾第2任的執政表現，常被以為是屈從於配合守舊派的妥協心態，多過於其承諾對於後續政策改革的推動，目前其民意支持度已較第1任執政時期略有下滑。

（二）經濟情勢

印尼本身天然資源豐富，燃煤、棕櫚油以及錫礦產量全球第一，橡膠、天然氣產量全球第二，銅礦儲量全球第二，咖啡、稻米與可哥產量第三，鎳產量第四等，加以擁有全球第四大人口國的充沛勞動力優勢，以及身為20國集團（G20）成員之一，不僅被市場視為是消費與原物料重鎮，近年並受惠於中國崛起，2010年在「東協加一」效應幫襯下，經濟成長率由2009年的4.6%提高至6.1%。展望未來，雖然目前全球經濟復甦趨緩且分歧，但基於印尼並非出口導向國家，出口占GDP比重僅2成多，加以其國內勞動就業市場持續改善與薪資所得提高挹注下，民間消費仍可望是未來驅動經濟成長的主要動力。EIU預期2011年印尼GDP成長率可維持6.1%的增速不變，2012至2015年期間平均經濟增速更可上看6.4%的水準。

貳、教育概況

一、發展沿革

印尼教育發展大致分為三個歷史時期，即宗教教育、殖民教育和國民教育等三個時期（梁敏和，2003）。宗教教育始自西元1世紀，婆羅門教、印度教的寺院和伊斯蘭教的清真寺及小禮拜寺先後成為教育中心，以講經佈道為主。葡萄牙、德國人在傳布天主教的同時還向其信徒傳授一些文化知識。

殖民教育時期包括獨立前的殖民地期間。荷蘭殖民印尼期間，建立了分別使用馬來語和荷蘭語授課的兩種學校，前者為農村國小和技工學校，學制3-5年，農村國小主要對原著民進行栽種培養訓練，以提升農業產量。技工學校的授課主要是技能培訓，以滿足政府和私營企業的勞力需要。其課程主要為馬來語、算術、寫作、音樂、栽培、手工等；後者以荷蘭中學為主，專門招收荷蘭人子弟，用荷蘭語進行教學，其課程主要為歷史、數學、地理、化學、馬來語等。後期少量招收印尼貴族子弟，對他們實行殖民教育，培植政府低級官吏和荷蘭企業雇員，為殖民政府和荷蘭本國政府服務；日本統治印尼時期，在印尼禁止使用荷蘭語，由於日語尚未來得及推展，只能使用印尼語，在客觀上推展了印尼語教學。

印尼獨立初期，將國小到大學的學習時間由原來的14年縮短為12年，取消了荷蘭語作為教學用語。這一時期，印尼教育戰略不明確，基本沿用了殖民時期的教育模式。1950年政府頒布了基礎教育法，旨在實行國小6年級義務教育。為提升國民素質，政府開展了大規模的掃盲運動，但收效甚微。新秩序時期，政府重視發展教育，1969年10月成立了教育發展局，負責研究、規劃和協調教育工作。1973年，政府發布命令，每年從石油收入中撥出特別經費，用於發展教育。1978年政府宣佈減免國小生的學費。自80年代，印尼政府大規模興建小學、徵聘教師，擴大招生規模，於1984年6月在全國開始對7-12歲的兒童實行強制性初級教育。1989年3月27日透過印尼國家教育法，明定教育宗旨為實現以建國五項基本原則（神之信仰、民族主義【統一團結】、民主主義、人道主義、社會正義【相互合作】）為主的社會。

在實施國民教育中，實行義務教育制度，憲法規定，所有兒童在滿6歲時，有最低享受六年義務教育的權利。而根據2003年教育制度法的規定，正規教育分五等級，包括二年幼稚教育，六年國小、三年初中、三年高中、和高等教育（Fahmi，2009）。截止2010年，在校國小生人數占適齡兒童總數的95%，初中生占83%（author，2010）；2000年大學生人數從1969年的15.6萬人，增至220萬人，占高中應屆畢業生總數的10.5%，各類學校總數由1969年的6000所增至18萬所。學校各科均進行期末考試，各級學校進行畢業和升學考試。根據印尼國家教育法，50%的國小畢業生應升至中學，50%的國中生升至高中，50%的高中生升至大學，即12.5%的小學畢業生和25%的初中生能夠進入大學深造。目前，這一比例由於大專校院數量有限而難於實現，大學升學率僅為3%。報考國立大學更為困難，2000年共有473,402人參加國立大學的入學考試，僅有73,540人錄取。此外，文盲人口從2006年的1,288萬人至2009年減少為870萬人，亦即文盲率為55.3%（MOE，2010）。

二、師生數量

從印尼目前中小學教育的質量現況來看，首先是學齡人口的減少。根

據聯合國教科文組織的資料顯示，目前印尼的學齡人口有減少的現象，從小學到高中分別有-0.12%到-0.33的增長率，參見表1。

表1 學齡人口表（2009）

	學齡人口	年增長率（%）
小學	24,748,335	-0.12
中學	24,567,975	-0.36
初中	12,247,159	-0.38
高中	12,320,816	-0.33

資料來源：UNESCO Institute of Statistic, 2010

其次是入學人數的增加。根據聯合國教科文組織的資料顯示，目前印尼的入學人數有增加的現象，從小學到高中分別有0.63%到4.95%的增長率，顯現中小學教育擴展的成效，參見表2。

表2 入學人數表（2007）

	入學人數	年增長率（%）（2001-2007）
小學	29,796,705	0.63
中學	18,716,929	3.88
初中	11,503,387	3.24
高中	7,213,542	4.95

資料來源：UNESCO Institute of Statistic, 2009

最後，教師人數亦見增長。根據聯合國教科文組織的資料顯示，目前印尼的教師人數有增加的現象，從小學到高中分別有3.42%到6.07%的增長率，參見表3。

表3 教師人數表（2007）

	教師人數	年增長率（%）（2001-2007）
小學	1,583,589	3.42
中學	1,434,874	5.36
初中	841,979	4.88
高中	592,895	6.07

資料來源：UNESCO Institute of Statistic, 2010

第二節 教育行政組織架構與任務

壹、架構與任務

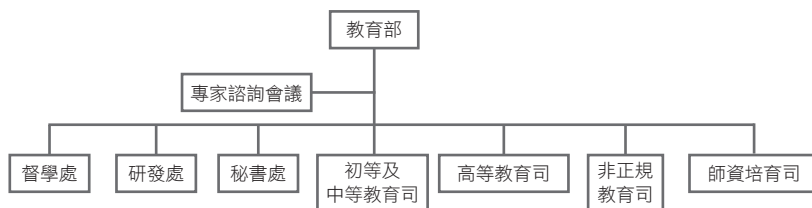
一、教育主管機關

掌管教育事務的中央機關主要有教育部（the Ministry of National

Education, MONE) 和宗教部 (Ministry of Religious Affairs, MORA), 兩者均有獨立權限管轄其下屬的公立各級學校, 包括大學至幼稚園。教育部轄下的學校約有八成左右。兩者之間之主要差異在於宗教課程占總課程的比例多寡, 前者不到5%, 但後者則有30%左右的課程是宗教課程 (Raihani, 2008)。其次, 印尼政府自獨立以來即實施中央集權制, 但自2001年起開始實行地方分權制, 故33省份的教育廳 (Provincial Office of Education) 亦獲授權對其轄下的學校教育有治理的實質權力。此外, 有些管理權限亦下授至483個縣辦公室 (District Office)。也由於如此, 故各省份的教育措施參差不齊, 城鄉差距甚大, 故導致部分基礎建設停滯不前 (author, 2010)。以下試就教育部的組織架構與任務說明之。

教育部 (MONE) 由部長綜理部務, 並設專家委員會輔助之, 其下轄屬有七個單位, 包括督學處 (Inspectorate General, IG)、研究發展處 (Office of Research and Development, ORD)、秘書處 (Secretariat General, SG)、初等及中等教育司 (Directorate General for the Management of Primary and Secondary Education, DGMPSE)、高等教育司 (Directorate General of Higher Education)、非正規教育司 (Directorate General of Non-Formal Education)、和師資培育司 (Directorate General for Quality Improvement of Teachers and Educational Personnel)。

圖1 教育部 (MONA) 組織架構圖



資料來源：(UNESCO, 2010)

印尼是個多島嶼國家, 人口二億多, 包括了50多個族群, 有二百多種地方語言。其中5-14歲學齡兒童有四千多萬, 約占總人口的20%。人口分佈不均、學齡人口眾多, 教師陣容短缺、合格教師缺乏, 以及地理環境的特殊性, 使得印尼普及義務教育的目標仍顯前途多艱、任重道遠。

自獨立建國以來，印尼政府既想保持各民族的多元性，又想加強民族間的凝聚力，故採取高度中央集權的教育行政制度，自上而下進行管理。印尼各級學校由國家統一管理和指導，該體制並透過全國之省、特區教育機構和相關宗教、團體機構貫徹執行，到20世紀末，印尼政府的集權程度達到歷史最高峰，但吏治之貪腐亦現高峰。經國際透明組織2004評比，在世界146個國家中貪腐程度排名第5，且前總統蘇哈托名列貪汙元首之榜首（溫北炎，2005a）。2008年的排名則有所改善，向上提升17名，稍見政治改革成效（Mietzner，2009）。

1999年之前，印尼教育行政制度是高度集權的層級結構。以教師管理方面為例，中央政府政令包羅了教師的招聘、留任、晉升和管理等方面；省級政府原封不動地聽令執行；縣級政府更是將中央和省級政府決策照單全收，校長幾無任何權力來決定教師的分派、晉升等。但中央集權的結果，教育品質並未見提升。根據第三屆國際數學和科學成績評比結果（1997-1998），印尼8年級學生表現遠遠落後於其他亞洲鄰國，在被評比的38個國家中，數學成績倒數第5，科學成績倒數第7（朱孟琴、趙中建，2005a，2005b）。在2011年OECD所公布PISA成績中，印尼學生的學業成績在受測65個國家中排名57（OECD，2011），仍有諸多進步空間。

二、地方分權興革

蘇哈托下臺後，印尼進行了一系列的政治改革，其中包括地方分權制和總統直接民選制。由於面臨地方分離主義的威脅，在分權設計上乃跳過省而將實權授予縣（district），省和縣之間不具隸屬關係，故目前在教育行政組織方面，除了中央政府設有相關部會外，地方的省和縣均有實權管理教育事務，基本上省的權力遭架空，而縣有實際管理之權限。地方33省（28省、4特區、1首都）中有5個具有特殊地位，亦即有較大立法權和治理權，其中包括亞齊（Aceh）、雅加達（Jakarta）、日惹（Yogyakarta）、巴布亞（Papua）、和西巴布亞（West Papua）。

2001年以來，印尼進行了激進式的分權化改革。這場改革使印尼從世界最集權的國家之一迅速轉變為最為分權的國家之一。分權化改革從財

政、行政和政治三力一面同時展開。在政府支出中，地方政府所占比率由改革前的17%躍升為30%以上，根據現行的政府間職權安排，這一比重有可能進一步上升到40-45%。一種全新的政府間財政體制開始形成。200多萬中央政府公務員（相當於原中央政府公務員總數的2/3），239個原中央政府駐省辦事處，3,933個駐省以下地方政府機構以及16,000個事業單位（包括學校、醫院和衛生保健中心）全部移交地方。地方行政長官不再由中央直接任命，而由地方議會選舉產生，對地方議會負責，而地方議會成員由地方選民團體普選產生。令人驚訝的是，在蘇哈托垮臺之後的政治動盪餘波中，這次倉促的分權化改革進展順利。

事權和財政支出責任的分權重點在省以下的地方政府。總統希望迅速而徹底地向省以下地方政府分權，取消省一級作為自治實體的地位，僅僅將省級政府作為中央政府的派出機構。因為直接向省以下地方政府分權，有利於緩解各省的獨立傾向，而且，相對於強大的省級政府，中央更容易控制地方政府。然而，到分權化法案的初稿剛剛完成時，國會通過了新的選舉法案，該法案詳細規定了如何產生省級議會。既然沒有省級自治政府就不能組建省級議會，於是決定可以保留省作為一個自治區域，同時保持省長作為中央政府駐地方代表及其所在自治地方的行政首腦的雙重角色。這樣政府間事權和財政支出責任劃分就在中央、省和縣三級之間進行，重點在縣級自治政府。

分權化改革後，中央政府保留國防、外交司法、社會保障、宗教和財政政策等事權，對於這些事權，中央政府保留了在地方的分支機構。此外，中央政府也具有國家計畫、政府間財政政策、國家行政管理、人力資源開發、自然資源利用和保護以及國家標準化等政策性事權，但是對這些事權，中央政府不能在地方設置職權機構。省級政府扮演了相對較小的角色，主要負責協調地方政府的行為，並負責處理涉及多個地方政府的事務。在地方政府請求下，省級政府可以承擔省以下地方政府無法履行的職責。省級政府和省以下地方政府沒有行政隸屬關係。但是，省長繼續代理中央執行相關職權，它是中央政府在地方的代言人。因此，省長對省以下地方政府仍然具有監督權、執行法令規定並進一步明確中央和省級政府保

留的事權，包括制定公共服務的標準等。

除了安排給中央和省級政府的事權外，其他所有的事權都歸省以下地方政府，省以下地方政府法定的事權部門，包括衛生、教育、公共建設工程、環境、交通、農業、工商、固定資產投資、土地、合作社、勞動力和公共基礎設施等類。地方政府無法履行的事權可以交給省級政府。地方政府自行確定的事權需經中央政府確認。當地方法規與國家法律法規或者「公共利益」相衝突時，中央政府有權廢止，但是地方政府可以向最高法院上訴（張志華、李榮欽，2004）。

1999年地方政府法律的第22條提出教育分權問題，重新勾勒了各級政府的權力和責任，從而在縣級政府和中央政府間建立了新關係。地方自主意謂著獲得了經費、財政、資產和用人等方面的權利。此外亦順應國際趨勢，強調學校本位管理，各科建立能力指標的新課程架構。這些課程在分權後將適應各地的教育需求而彈性調整。在實務上，教育權力和資源將下放到各個縣份，透過校本管理和社區參與，提高地方、學校和社區間的協作整合；透過均衡財政計劃並增加基礎教育的預算，使現有資源運用更為經濟有效；並為教育實務確立標準及建立品保機制。中央政府的權限為：確立教育的最低服務標準；設定教育的最低服務指標；確定教師的最低能力水準；確定各層級教師的最低資格要求，並對其資格作認證管理。在教育實務推動上，操作性和技術性的作法由縣級政府安排管理。2003年教育法並規定教師有以下權利：薪資福利獲得確保、教育設施資源有權使用。教師亦負有以下義務：創設有意義、有創意和充滿師生互動的教育環境；致力於提升專業素養與作為；以身作則，在學校、學識、專業、職位表現上能符合眾人期望（朱孟琴、趙中建，2005a，2005b）。

教育分權的改革涉及政府關係的重新定位，自20世紀70年代以來，世界各國陸續開展了治理變革的過程，而尋求最佳的治理則是政府再造的核心所在。治理不僅包括正式制度和規則，亦包括人民合意的非正式制度設計。治理過程的基礎不在控制，而是協調，不僅包括公部門，亦包含私領域，即企圖在政治力量市民社會間建立協力互動的良性關係。然而，相對於不同的國家，其分權之性質有異且形式不一（許杰，2004a，2004b）。然而分權並非治理的萬靈丹（諶啓標，2004），從印尼的例子，吾人亦可看

出，地方分權尤其財政分權帶來的最大問題是加劇了社會階層化，加大地區差距（Hartono、Irawan，2008），導致地區間教育發展機會的不均等，教育的公益性受到嚴峻挑戰，政府陷入了治理窘境（Ananta、Riyanto、謐谷（譯），2007）。以地方分權而言，政府權力過大固然可能貪汙腐化，但民間社會權力過大亦須面對市場或社會失靈；以校本管理而言，親師社區協力辦學固然可喜，但若上級考核點與家長關切點有所不同，例如上級以教學正常化為依歸，而家長以升學導向為正辦，則學校身處其間，立場不免困擾尷尬。

貳、問題與展望

一、地方自治導致教育差異

實行特別自治後的省份，國小、國中由地方政府管理。地方收入雖然增加，但其支出主要用於經濟建設，建樓房、購置設備、購買豪華轎車等，教育往往被忽視。有識之士強烈呼籲中央政府採取措施，避免特別自治的地區教育品質降低。對此，中央政府要求特別自治省份的地方政府在收入中確定用於教育的經費數額。然而，實行特別自治的地區多為不穩定地區，其中亞齊、巴布亞和馬魯古又是民族分離主義運動猖獗、宗教衝突嚴重的地區（江龍暉，2005；武文俠，2004，2005；張利、沙啓富、蔣飆，2003；梁敏和，2002；莊國土，2003；莊禮偉，2005），長期動亂使上述地區的教學工作受到嚴重影響和干擾，暴力活動使人身安全成為嚴峻問題，學生不敢上學，教師不敢上班，甚至因為個人觀點而成為暴力的犧牲品（梁敏和，2003）。2005年1月27日，印尼中央政府和自由亞齊運動的代表在芬蘭的赫爾辛基重新談判，並於8月15日簽署和平協議，內容包括：中央撤軍，亞齊放棄尋求獨立但享有一定程度自治權，並保有天然資源七成的收益。歷經五輪的會談，雙方均做出重大讓步，亦獲得雙方都可接受的可貴成果（李一平，2006）。但讓吾人深深體會到，中央集權的結果因人謀不臧而無法弭平城鄉差距，而地方分權的結果亦因各地的資源不一而益形懸殊。長期的教育事業不發達，人力素質亦無法大力提升，也難怪此一大國遲遲未能發揮其應有的影響力。

二、教育差異惡化城鄉差距

印尼地區發展不平衡，貧富懸殊是各種社會矛盾的根源。印尼經濟發展的煙心是爪哇島，其不到7%的陸地面積上生產了全國一半以上的GDP，而最富的雅加達地區和最窮的東努沙登拉加省的人均GDP相差近七倍，過大的地區發展差距是引發亞齊省和伊里查亞省等地區民族分離主義運動的主要原因。印尼的貧富差距也同樣巨大，1999年最窮的10%的家庭收入佔收入或消費的額度僅為4%，而最富的10%的家庭則為26.7%。官方公佈的貧困人口占總人口的60%，貧富懸殊常常成為印尼社會騷亂的一個重要原因（陳江生、陳昭銘，2008）。深重的社會矛盾在經濟危機中爆發，引致印尼社會和政局的持續動盪，而這更因教育差距而更加惡化。研究指出，從1999至2005年的資料顯示，教育差距導致城鄉差距更加惡化，在短短六年間，惡化程度由原先差距18%增加至27%，更導致貧富差距日益擴大（Akita、Pirmansah，2011）。研究亦指出，在印尼天災頻仍地區，讓該地區子女接受高中以上教育將有助於其未來職業的發展，以免淪為農民，致只能在故鄉繼續遭受天災肆虐，而終身無法脫離貧困潦倒的命運（Pitriyan& Komarulzaman，2010）。

第三節 學制架構與內涵

壹、架構與內涵

一、學制架構與中小學教育的內涵

圖2 印尼學制圖

齡級	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
	學前		小學					小學				高中			高等教育								
												普通			學士			研究所					
	普通		普通					普通				技職			後中等技職課程								
	宗教		宗教					宗教				宗教			宗教			宗教					
			基本、強制、免費教育																				

資料來源：（UNESCO，2010）

印尼的學制架構如上圖所示，印尼目前學制為國小6年，初、高中各3年，大學4年，研究生2年，學校分公立和私立兩種，後者多於前者。

在中小學方面，國小分為普通國小和宗教國小，有的學生上午在普通國小學習文化知識，下午到宗教國小學習宗教基礎知識；國中分普通中學和職業中學，職業中學又分技術中學和家政中學等，選擇職業中學的國小畢業生僅占總數的2%左右；國中畢業經入學考試進入高中階段，高中分職業高中和普通高中。職業高中又分技術高中、家政高中、經濟高中和師範學校等。職高和普通高中數量的比例是1：2。自1989年，印尼各類師範學校均改為高中。普通中學自三年級開始分文、理科，由於仕途理念的影響，選擇文科的學生人數遠遠多於選擇理科的學生。在職業教育培訓上則由勞動部負責規劃，並由所屬的中央層級、地方層級、民間部門、以及企業組織的培訓機構共同負起培訓工作（賈秀芬，2010）。

獨立初期，印尼各級學校的課程主要沿用宗教教育模式和體現荷蘭教育傳統的模式。教育部統管的學校沿襲荷蘭課程模式，主要開設自然科學、社會科學、外語、職業教育等課程，同時增設德育和公民教育課，系統地學習建國五項原則。宗教部管轄的伊斯蘭學校分為兩種：一種為傳統學校，稱作「伯山德冷」，不分年級，學生主要學習阿拉伯語、伊斯蘭教教義、伊斯蘭文化和吟誦「古蘭經」；另一種是分年級的學校，稱作「穆德拉薩赫」，該校把普通知識和伊斯蘭知識結合在一起，分別開設相關課程，普通知識課約占全部課時的70%左右。該類學校受到國家鼓勵和學生們的歡迎。根據1966年臨時民衆協商會議關於宗教、教育和文化的第27號決議，印尼各級學校開設了不同程度的宗教必修課。學生可以自由選擇，但必須選擇一種。如學校無力開設某種宗教課，學生可以到校外尋求教師，定時上課，期末透過考試即可，成績記入檔案。為使課程設定科學化，教育部教育研究和發展中心自70年代成立了課程研究部門，主要負責完善課程體系，制定課本編纂和出版計畫。

為適應社會需要，除中學設定的政治、宗教、印尼歷史、經濟、印尼語、英語、體育、美術、手工、生物、化學、地理、數學和物理14門必修課外，增設了技能課。1997年東南亞金融危機爆發後，技能課因缺少資金

和必要設備而受到很大影響。

二、高等教育

印尼高等教育始於荷蘭殖民時期，荷印政府為滿足雅加達軍隊醫院的需求，於1851年建立了爪哇醫校，1902年升為醫學院，成為印尼較早的高等院校。1903年法律學校在雅加達成立，主要是為法院輸送人才，該校於1924年升為法學院。第一次世界大戰爆發後，荷蘭與印尼的海上通道被切斷，由於印尼沒有參加大戰，其經濟生活基本正常。企業發展需要補充人員，但荷蘭技術人員無法來到印尼，荷印政府也無法派當地人到荷蘭受訓。在這種情況下，由私人企業家發起於1920年在萬隆成立了工學院。1940、1941年在雅加達和茂物分別建立了文學、哲學系和農業系。日軍侵佔印尼前，荷印政府計畫把上述各系聯合到一起，成立荷印大學，1942年日軍侵佔印尼，關閉了上述各系，許多在印尼任教的荷蘭人被捕，合併計畫成為泡影。1943年雅加達醫學院復辦，1944年萬隆工學院復辦。

1945年印尼獨立後，首先成立了印尼共和國師範學院，先後設立了醫學、藥物、文學和法律系。該校應共和國衛生部長雷莫納（Leimena）博士請求，當年派出90名救護醫生到戰區服務。英軍和荷蘭殖民軍在印尼登陸後，印尼共和國政府被迫移至日惹，雅加達成為敵占區，印尼共和國高等師範學院變為地下革命活動中心。部分系和專業分散到日惹、梭羅、泗水、瑪琅等地，學生分別到老師家裡祕密上課。1946年1月21日，荷蘭殖民軍在雅加達成立了臨時大學，1947年3月21日更名為印尼大學，其農藝和獸醫系設在茂物，技術、數學和物理系設在萬隆，醫學、牙醫系設在泗水，經濟系設在望加錫。印尼共和國統一後，於1950年2月2日，印尼共和國高等師範學院與印尼大學合併，稱作印尼大學，並發展成今日印尼最高學府。

自60年代，印尼高等教育發展迅速，大專校院數量自1950年的10所發展到2004年的2,316所（公立81所，私立2,235所）（Fahmi，2007），其中多數為私立大學。為提升辦學品質，政府於70年代推行聯合辦學的模式，即教育部主導，由幾個不同大學的相同學科部門組成學科聯合會，主要集

中在醫學、農業、教育、自然科學和社會科學方面。在每個聯合會中，最具實力和完善的大學被指定為負責提升和改善較落後的大學教師素質和辦學條件的中心。為了適應國家經濟建設，自1984年國家建立了開放大學和函授大學，為就業者和社會青年提供繼續深造的機會。此外，政府派遣遊學人員到國外進修或攻讀學位，他們多數前往荷蘭、美國、澳洲等西方國家（朱欣，2009）。

在高等教育方面，印尼有81個公立和2,514個私立高教機構，共有約350萬名大學生，高教業務由教育部（MONE）下所屬高教司(DGHE)所管轄，並和宗教部、財政部共同負責高等教育的經費支助。近年來透過改革，賦予該國公立大學法人資格，使其在校務治理上有更多自主權，並課以績效責任（朱欣，2009）。

印尼高等教育近年來亦順應國際趨勢而有重大轉變。在高教司所發布的「高教長程計劃」（Higher Education Long Term Strategy, 2003-2010）中明確指出，高教司有責任建立行之有效的體系和基礎設施，以鼓勵辦學創新，並積極促進國家競爭力的提升。其次，大學應促成社區和地方政府在大學校務發展中共同參與和協力合作。再者，大學亦須建立自我評鑑機制，同時涵蓋外部團體的客觀評估。此外，大學亦須建立協作體系，在教學和研究方面進行更好的協作，而校際間亦應兼顧競爭與合作，並超越地理限制，擴大聯繫和組成策略聯盟，以利資源、技術、和專業知識的砥礪共用（Haryanto（著），查文靜（譯），2010）。

貳、問題與展望

一、經費嚴重不足

印尼學校經費來自多種管道，國立學校的辦學經費主要靠政府下撥，私立學校的經費主要來自各種基金會、宗教機構、群眾團體和社會贊助及學生交納的學費，國家視情況酌情給予補助，但獲得這種補助的學校為數不多。

印尼教育經費在財政預算中占重要比例，僅次於農田水利和交通運輸，居第三位。2001年教育預算額占國家收支總預算（315.7萬億盾，2000

年1美元兌換9000盾)的4.4%(13.9萬億盾)，儘管如此，教育經費滿足不了辦學需要。經專家估算，如要滿足教育需求，其比重應占國家預算的20%。可見，辦學經費缺乏是個嚴重問題，私立學校更是步履艱難。

二、教師素質欠佳

印尼國小教師素質堪憂。根據2005年修訂通過的教師法(UU14/2005)的規定，國小教師需具備大學學歷，但據2006年的資料顯示，有8成以上的國小教師不具備此資格(Chen, 2009)。合格教師嚴重不足，主要原因是教師待遇低、工作和生活條件差。國立學校的教師屬於國家公務員，其薪資由國家統一發放，此外每月還享受額外工作津貼，而私立學校的教師則享受不到工作津貼。教師待遇問題嚴重動搖了原本就不穩定的師資陣容。而私立學校教師的待遇更為低下。在印尼各級學校中，私立幼稚園和私立高等院校占其總數的90%以上，伊斯蘭學校亦絕大多數為私立學校。

此外，根據教育部公佈的資料顯示，自2009年起開始實施教師專業發展的品保機制(Education Quality Assurance System, EQAS)(UNESCO, 2010)，其成效仍待後續的評估管考(MONE, 2010)。

三、學生輟學堪憂

為普及中小學教育，印尼政府自1994年起免收中學學費(Fahmi, 2009)，但因家庭經濟困難而無力上學的適齡兒童和輟學的國小生人數不斷增加，就2001/2年的資料而言，從1年級入學到5年級只剩81%，而到畢業時只剩76%，而升上初中者只剩58%。就2006/7年的資料而言，有390萬個小學5年級生，到畢業時則剩380萬，但就讀初中者只剩287萬，亦即有103萬(超過1/4)的學生未能繼續就讀初中(MOE, 2010)。政府自1987年開展了一項「家長撫育」運動，即政府官員和公務員及社會各界人士自願固定資助家庭生活困難的國小生，擔負的項目為學習用具、校服、伙食費等。該運動方案內容亦在網路上公佈，人們可透過網路進行認捐。

印尼公立學校系統規模高居世界第三位，在33個省市和490個縣市的轄區中，有高達5千萬的學生數量，並採用西方六三三四學制系統。1989年，印尼政府以法令宣佈義務教育由6年延長為9年，但直到1994年才正式實施

「強制且免費」的9年義務教育（UNESCO，2010）。小學的毛入學率gross enrolment rate（GER）在1980年代已達普及化程度，其間在1990年代雖遭逢金融危機而導致財政窘困，但淨入學率（net enrolment rate，NER）不斷增加，從1995年的91.6%增加到2008年的95.14%。初中的毛入學率在1995年的65.7%增加到2007年的92.52%，淨入學率從1995年的51%增加到2008年的73.69%（MOE，2010）。

第四節 結語

展望印尼教育未來的發展，有二個方向值得關注，一是伊斯蘭現代化進程如何演進，此關係印尼教育的體制走向；二是印尼國內地方分權體制的演變，此關係印尼教育的品質良窳。茲說明如次。

首先，印尼是世界上最大的穆斯林國家，穆斯林人口1.8億多，占全國人口的比例高達88%。伊斯蘭世界的現代化進程不僅是富國富民的追求，也是伊斯蘭教適應現代化，最終形成伊斯蘭現代化模式的過程，當然，這一過程和探索不是單一的，而是多樣的。目前伊斯蘭世界初步形成的伊斯蘭現代化模式主要有四種：第一種模式是以伊斯蘭現代主義為立國基礎，改革伊斯蘭教使之適應現代化的伊斯蘭現代化模式。大部分伊斯蘭國家的現代化屬於這種模式。第二種模式是以世俗主義為立國基礎，政教分離，這種模式的特點是政治、經濟、法律、教育與伊斯蘭分離，伊斯蘭被置於私人領域。目前只有土耳其屬於這類國家。第三種模式是以現代伊斯蘭基本教義主義為基礎，將伊斯蘭教完全引進現代社會，伊斯蘭基本教義主義的現代化模式已清晰可見，它的顯著特徵是政教合一，目前只在伊朗伊斯蘭共和國取得統治地位，但在其他國家的伊斯蘭政黨和部分民衆中有不少追隨者。第四種模式是以傳統伊斯蘭基本教義主義為立國基礎，恪守伊斯蘭教義，這種模式的特點是在經濟方面引進現代化，但在政治、法律、教育等方面與伊斯蘭教結合緊密，實行君主政體。目前只有沙烏地阿拉伯、科威特、汶萊等少數國家屬於這種模式。而印尼的伊斯蘭現代化模式處於第一種和第二種模式之間（范若蘭，2008）。展望印尼未來的教育

發展，穆斯林同胞的意向左右著國家的政局，而隨著印尼社會的動蕩，伊斯蘭激進主義目前在印尼的勢力則有增強的趨勢（施雪琴，2008；袁寶，2009），這可能使其教育體制向伊斯蘭體制靠攏，教育內容及方法並將隨之調整。

其次是印尼國內分權體制的演變。印尼所進行的地方自治，包括教育行政在內的分權制改革誠然有其政策目標及實質效益（author，2010；Skoufias、Narayan、Dasgupta、Kaiser，2011），但仍有諸多改進空間。其一，在改革法案中並未直接界定地方政府的事權，只是規定了中央和省級政府保留的事權，至於地方政府必須做什麼事？最低標準是什麼？仍然相當模糊。由於分權化改革影響了中央部門的利益，很多與分權法案相衝突的部門法規沒有得到部門的及時調整，一些部門沒有將規定應下放的權力轉移給地方。其二，分權化改革後，地方對中央財政的高度依賴不利於政府效率的提高。國際經驗表明，財政上的高度依賴性與政府績效是負相關的，相對於來自中央政府的轉移支付責任，地方政府更關心自籌財源的效益。

歸納而言，印尼地方自治目前仍存在以下問題，一是一下子放得太多、太寬、問題叢生；二是地方缺少自治能力，尤其缺乏實行自治的管理人才；三是地方與中央政府之間的權力、職權未能明確劃分，地方不懂如何行使權力，中央亦不知如何處理與地方的關係；四是各省與中央的關係雖有法令予以界定，但省與縣市之間、各地方之間的關係非常混亂，基本上無明確規定。針對這幾年地方自治出現的混亂現象，尤多約諾政府已採取應變措施，主要是將一些下放的權力重新收回，適度集合中央的權力。但相關的民意調查則顯示民衆的不平之鳴。2005年有56.8%的受訪民衆不滿民意代表的表現，2008年4月調查結果，有70%民衆不滿，2008年7月，不滿程度增加到81.3%，52.5%的受訪民衆認為，國會或政府所制定的法令未保護人民的利益，而只維護當權者或集團（軍方）的利益。印尼中央政府於2008年12月10日宣布撤銷了2398項不利於投資的地方條例，而相關的法令多達11401項，如此多如牛毛的地方條例令投資者望之卻步（曹云華，2009）。

總之，地方自治引起的混亂現象未能停歇，中央和地方的關係無法有

效順理，加上地方官員貪污無能，缺乏通盤考量，只為短期的個人利益著想，這些跡象都顯示印尼的民主課題與治理能力仍有諸多改善空間，教育事業的未來仍有長路要走。

參考書目

- Akita, T., & Pirmansah, A. (2011) Urban Inequality in Indonesia. (pp. 24): International University of Japan.
- Ananta, A., Riyanto, Y. E., & 謚谷(譯). (2007). 行進在崎嶇的道路上：新興民主時代的印度尼西亞經濟. 南洋資料譯叢, 2007(3), 11-19.
- Anwar, D. F. (2010). The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy. *Southeast Asian Affairs*, 126-142.
- author. (2010). INDONESIA: Services stagnate despite decentralisation: Oxford Analytica Daily Brief Service.
- Chen, D. (2009) The economics of teacher supply in Indonesia. *Vol. Policy Research Working Paper 4975*: World Bank.
- Fahmi, M. (2007). Indonesian Higher Education: The Chronicle, Recent Development and The New Legal Entity Universities *Working Paper in Economics and Development Studies*: Department of Economics, Padjadjaran University.
- Fahmi, M. (2009). School Choice and Earnings: A Case of Indonesia *Working Paper in Economics and Development Studies*: Department of Economics, Padjadjaran University.
- Hartono, D., & Irawan, T. (2008). Decentralization Policy and Equality: A Theil Analysis of Indonesian Income Inequality *Working Paper in Economics and Development Studies*: Department of Economics, Padjadjaran University.
- Haryanto(著), 查文靜(譯), L. (2010). 印度尼西亞協作型大學體系中的政府角色. 學園, 2010, 44-50.
- Mietzner, M. (2009). INDONESIA IN 2008: Democratic Consolidation in Soeharto's Shadow. *Southeast Asian Affairs*, 105.
- MOE. (2010). *Status and Major Challenges of Literacy in Indonesia, Country Paper prepared for the Eighth E-9 Ministerial Review Meeting*. UNESCO.
- OECD. (2011). Database - PISA 2009. *OECD* Retrieved May 30, 2012, from <http://pisa2009.acer.edu.au/>
- Skoufias, E., Narayan, A., Dasgupta, B., & Kaiser, K. (2011) Electoral accountability, fiscal decentralization and service delivery in Indonesia. *Vol. Policy Research Working Paper 5614*: World Bank.
- UNESCO. (2010). *Secondary education regional information base: country profile-Indonesia*. Bangkok: UNESCO Bangkok.
- 王輝 (2011)。第二波改革的起跑線--印尼蘇西洛總統2010年國情咨文評析。《東南亞研究》(1)，36-41。
- 朱孟琴、趙中建 (2005a)。教育分權後的印尼教師狀況研究。《外國中小學教育》(9)，12-16。
- 朱孟琴、趙中建 (2005b)。教育分權後印尼教師狀況研究及啟示。《南通大學學報(教育科學版)》(3)，31-34。
- 朱欣 (2009)。印度尼西亞高等教育國際化分析及啟示：以印尼排名前50名高校為研究對象。《福建論壇(社科教育版)》(12)，116-118。
- 朱剛琴 (2008)。潘查希拉的提出及其文化根源。《東南亞研究》(02)，85-90。
- 朱剛琴 (2010)。印尼民間力量在反腐鬥爭中的角色與作用——以2009年印尼根除腐敗委員會領導人事件為例。《東南亞研究》(03)，18-22。
- 江龍暉 (2005)。印尼亞齊問題探討。《江南社會學院學報》(4)，18-22。
- 李一平 (2006)。亞齊民族分離主義運動述評。《世界歷史》(4)，99-106。
- 武文俠 (2004)。亞齊獨立運動的歷史背景及其前景展望。《國際論壇》(4)，56-61。
- 武文俠 (2005)。印度尼西亞的民族分離主義運動。《世界民族》(2)，18-25。
- 施雪琴 (2008)。對宗教自由與多元主義的挑戰：印尼反阿赫默迪亞運動淺析。《南洋問題研究》(4)，82-89。

- 洪耀星（1999）。簡析印尼社會問題產生的根源。*東南亞*，1999（3），46-50。
- 范若蘭（2008）。伊斯蘭教與東南亞國家現代化關係芻議。*東南亞研究*（04），4-9+16。
- 唐慧（2010）。試論印尼語國語地位的確立與鞏固。*世界民族*（5），37-43。
- 袁寶（2009）。淺析後蘇哈托時代印度尼西亞伊斯蘭激進主義。未出版之，廈門大學碩士論文。
- 張利、沙啟富、蔣颯（2003）。淺析印度尼西亞種族衝突的原因。*中南民族大學學報(人文社會科學版)*，23（3），181-183。
- 張志華、李榮欽（2004）。印度尼西亞的激進式分權化改革。*財政研究*（12），61-63。
- 張利清（2010）。理想與現實交錯下的美國對印尼非殖民化政策的演變。*廣西大學學報(哲學社會科學版)*，32（5），50-55。
- 曹云華（2009）。東南亞地區形勢：2009年。*東南亞研究*（2），38-45。
- 梁敏和（2002）。印度尼西亞現代民族分離主義運動的特點。*世界民族*（4），13-22。
- 梁敏和（2003）。印尼教育簡史、現狀及面臨的問題。*東南亞研究*（01），77-80。
- 梁智俊、楊建生（2009）。印度尼西亞憲政制度初探。*東南亞南亞研究*，2009（3），8-13。
- 莊國土（2003）。文明衝突抑或社會矛盾？略論二戰以後東南亞華族與當地族群的關係。*廈門大學學報(哲學社會科學版)*（3），70-77。
- 莊禮偉（2005）。印度尼西亞社會轉型與族群衝突：亞齊民族分離運動個案研究。*世界民族*（1），29-35。
- 許杰（2004a）。教育分權：公共教育的體制範式的轉換。*教育研究*（2），2。
- 許杰（2004b）。試析教育分權。*外國教育研究*，31（169），24-28。
- 陳江生、陳昭銘（2008）。1997年印尼經濟危機原因再分析。*中共石家莊市委黨校學報*，10（2），37-40。
- 陳兵（2009）。新加坡和印度尼西亞語言政策的對比研究及其啟示。*東南亞研究*（06），92-96。
- 陳宏銘（2007）。東南亞的總統制：菲律賓與印尼憲政體制的形成與演化比較。*中華人文社會學報*（7），10-37。
- 楊林昭（2007）。印尼憲政的初步研究--對1949-1998年間印尼憲政失敗原因的探討。未出版之，廈門大學碩士論文。
- 溫北炎（2005a）。印尼2004大選年政治與經濟穩定好轉。*東南亞縱橫*（2），23-27。
- 賈秀芬（2010）。印度尼西亞職業教育培訓的實施與評價。*職教論壇*，2010（6），88-91。
- 劉相駿、皮軍（2008）。後蘇哈托時代印尼軍隊的改革。*南洋問題研究*，2008（1），48-55。
- 湛啟標（2004）。國外基礎教育行政改革新進展。*外國中小學教育*（4），1-5。