

2017年度 公益財団法人日本台湾交流協会フェローシップ事業成果報告書

教員免許更新制が教員の資質と社会からの信頼に及ぼす影響

国立台湾師範大学

黄嘉莉

招聘期間 (2017年6月25日～8月8日)

2018年

公益財団法人日本台湾交流協会

研究成果報告書

研究主題：教員免許更新制が教員の資質と社会からの信頼に及ぼす影響

研究者：黃嘉莉（國立臺灣師範大學師資培育與就業輔導處教授）

研究合作者：山田浩之教授

研究合作學校：廣島大學教育學部

研究期間：2017年6月25日至8月8日

壹、緒論

證照制度的建立攸關社會對專業的認同與信賴，更是讓專業職業成為一種社會中的地位群體（status group），讓證照得具備以區分專業與非專業的功能，證照不僅象徵持有者的專業知識符合期待，也象徵專業權威，形成尊敬專業的社會認同（Collins, 1990: 19-20; Parkin, 2001; Freidson, 1989: 426）。專業職業以其獨特的服務取得社會中特定地位，專業人員運用其專業知識展現出服務複雜性之能力，而讓專業人員擁有脈絡中的主導權或話語權（Cullen, 1978: 48; Goode, 1969: 277-278），形塑持有證書者的專業地位與權威，同時也讓社會相信持有證書者，尊敬持有合格身分而執行專業工作者。

從歷史的角度來看，教師在專業與非專業之間的討論有其歷史。尤其在Parsons(2010: 48)區分專業與其他職業的差異，在於專業的特定功能（specificity of function）、理性（rationality）、無私的動機（altruistic motives）、共同主義（universalism）、群體導向（collectivity orientation）等特徵或條件。而此種界定專業的條件以區分非專業，將專業的知識與能力以及培育作為專業的條件，同時也將專業連結到對社會貢獻的學者，例如最早的Flexner（1915）、Greenwood（1957）、Wilensky（1964）等人的主張。但是專業特質論探究是否是專業的分類問題，無法含括所有的職業（Hoyle & John, 1995: 6）；而且也無法證實專業的知識、技能和特質是真的對社會有所貢獻（Roth, 1974: 6），此些論點無疑是在質疑「專業」在社會結構中的本質。另一種將專業視為是象徵性地位，讓個人可以設定為理想職業，並讓個人從事各種可符合專業的各種條件，即為互動論者（interactionists）的觀點，例如Hughes（1984）。互動論者認為如不了解專業的最終狀態，便無法了解專業化的歷程與條件（Johnson, 1972: 24）；而且這些專業化的條件，實際上並未發生，且理論也不具說服力（Goode, 1969: 274-275），而此些論點則指出專業條件在現實運作中的問題。

雖然在專業特質論與互動論中，教師作一門專業職業是被挑戰的，包括對教

師的專業知識與能力之質疑，且不相信教師的教學是複雜，而相信「每個人都能教」等 (Judge, Lemosse, Paine, & Sedlak, 1994: 134; Liston & Zeichner, 1988: 62; Miller & Young, 1981: 150)。然而，無論專業特質論或互動論，都是探討社會對於專業的信賴，以及專業在社會中權威地位之論點。但對於教師工作而言，以專業特質論或互動論的論點，僅會產生對教師專業知能與能力的質疑，難以運用在教師專業地位的解釋上。況且，當今新自由主義都讓職業是否受到社會所信賴或具有專業權威，有了不同觀點，不再侷限在專業的分類問題 (Saks, 2012: 3)。首先，新自由主義脈絡下，多元培育師資的國際趨勢，以及在政府與教師之間的雇傭關係，也讓教師專業地位與權威必須開展新的論點。第二，如以專業是為社會地位群體，則新韋伯論的觀點，是透過證照制度作為建立社會藩籬 (social closure) 的排他性 (Collins, 1990: 19-20)，同樣也適用在教師證書上。第三，教師證書是一種證照制度下的政府管制公益論 (public interest theory of regulation) 政策 (黃嘉莉, 2016: 68; Graddy, 1991)，是可以作為探討政府與教師之間為了社會信賴與教師專業權威所執行的策略，更是劃分專業與非專業人員的具體象徵。

尤其是新自由主義市場競爭的管理策略，這種證照制度的公益論便受到質疑，被認為是為了特定的團體或是一種政治性議題，甚至是一種「規訓的理性」 (rationale for regulation) (Hantke-Domas, 2003)。因此，在新自由主義的市場競爭邏輯下，政府運用教師證書的目的或政治理性以及證書與專業地位的關係都值得研究。而且新韋伯論中社會藩籬現象，分析專業在市場導向下如何受到社會和規範者的規訓、權力、合法化等影響，包括證書的運作，進而影響專業的社會地位 (Faulconbridge & Muzio, 2011: 136; Saks, 2012)，使得從社會藩籬的觀點分析教師證書的設置對於建立教師專業地位的影響，有其獨特性。對政府建置教師專業地位的中介者而言，證照制度是一種規範取得教師工作的機制，但由於政府與教師的雇傭關係，讓教師在像其他專業職業，例如醫師、律師、工程師等，取得專業權威與地位而贏得社會信賴，有所不同。

尤其在當今政治社會脈絡下，特別是師資培育多元管道的市場模式以及政府和教師的特殊關係，教師證書如何能夠如社會藩籬論般建構以專業知能和地位群體文化，以獲得社會的信賴與尊敬。相較而言，東亞地區的儒家文化社會根深蒂固，教師傳統享有社會地位且深受尊重，但在師資培育多元化下，當今新自由主義的市場競爭邏輯，促使教師傳統地位勢必有所不同，則教師證書又如何能在政府的治理下，繼續獲得社會的信賴與尊敬。因此，本研究擬以日本教師換證制度為對象，分析向來審慎穩健推動教育改革的日本政府，在 2007 年快速完成自 1983 年以來討論甚久的教師換證立法，並且實施迄今的政府治理，對教師證書

以及社會對於教師的信任之影響，是否能透過教師證書所建構社會藩籬，而讓教師產生專業地位群體文化，是為本研究之目的。

之所以以日本的教師換證制度為例，乃因：首先，日本早在二次世界大戰後便開放取得教師資格管道，是國際師資培育市場化的先驅，使得日本對教師證書的治理，得有作為其他國家仿效之價值；其次，教師在日本是公務人員的身分，屬於特殊公務人員（熊谷一乘，1973），讓政府如何透過治理教師證書制度，讓教師能夠享有專業地位及獲得社會信賴，值得探討以作為相似文化國家之參考；再者，日本教師資格原本是終身制，但於 2007 完成立法於 2009 年開始實施教師換證制度，嘗試在大量取得教師證書者，重新界定證書的效期，對於同樣是師資培育市場競爭的國家，得以了解教師證書制度在維護教師專業地位上的功能，俾利同樣建立教師證照制度時之評估參考；最後，日本在 2000 年代起新自由主義影響到教育政策，同時也影響到師資培育政策，包括教師評鑑制度、教師職級制度、教師薪資結構調整的實踐等（楊思偉、陳盛賢、江志正，2008），對有關在職教師之間與證照制度有關的制度，如何建立結構性教師專業發展系統則有仿效的對象。因此，以日本教師證照制度作為研究對象，對各國在新自由主義脈絡下維護教師的專業地位與權威以及獲得社會信賴，實有經驗上與治理上之價值。因此，本研究以日本為例，從新韋伯論而發展的證照制度觀點，研究日本自 1980 年代後在新自由主義下教師換證制度的發展，藉以探究政府與教師在建置專業地位以贏得社會信賴的歷程中，教師證照制度所扮演的規訓與權力角色，同時也可以理解教師換證制度對於結構性教師專業發展系統的功能。

貳、文獻探討

教師證照（teacher credential）的概念包括政府允許進行教學工作的執照（license），以及具有特定能力的證書（certification）（Darling-Hammond, 2001: 32; Goldhaber, 2007: 766）。持有證書或執照者，意味著符合政府規範的條件，而能進入特定場域進行特定的服務，用以排除非專業者。以下就證照制度的社會藩籬功能以及政府角色與治理進行分析：

一、證照制度的社會藩籬功能

在專業特質論和互動論中，專業被視為是對社會有貢獻的群體，因而享有相對應的尊榮、薪資、地位；但卻忽略新韋伯論中所指，政府將專業做為具有排他性的社會藩籬之影響（Saks, 2012: 4）。社會藩籬是一種透過限制取得特定或證照的機會，在符合資格和無資格者之間存有具區隔性的界線，讓界線內職

業的所有人員可尋求共同的報酬或利益 (Weber, 1978: 342)。由於社會藩籬的界定和進入藩籬的條件是有限的，機會或證照的專賣與排外 (exclusion) 功能，適用於解釋地位群體、專業、階級的形成 (Alexander, 2005: 1; Parkin, 2001:3, 12)。對於職業而言，社會藩籬的區隔效果所形成的地位群體或專業地位，是職業和個人努力的目標 (Parry & Parry, 2015: 112)，使得維護堅實的社會藩籬，設定成為成員的條件資格與機會，有利於鞏固專業地位。

為排除未符合條件人員通過社會藩籬界線而成為專業人員，限制取得資格條件的機會仰賴政府的介入，以國家證照形式象徵持證者資格條件以及能執行的專業服務。社會信賴持有證書者，讓持證的專業人員得以提供特定服務；相對的，而持證的專業人員可獲得特定利益或報酬，並享有專業地位 (Hughes, 1984: 377; Parkin, 2001: 4)，顯示證照制度對於保障專業地位的重要性。因此，為形成社會藩籬的區隔效果，證照必須具備下列條件：

(一) 具備專業知能以利提供社會信賴的專業服務

專業職業對社會有其獨特的服務，此乃服務的脈絡具複雜性，一般社會大眾往往無法理解與處理，而必須交給專業人員執行，專業人員因具備專業知能得以執行。專業人員因專業知能而與社會大眾產生資訊不對等的結果，專業人員比社會大眾更了解服務過程中不確定因素，也比社會大眾更能控制解決問題的程序與策略 (Johnson, 1972: 42)。因此，專業知能讓職業有獨占的資本

(capital)，可轉換為社會地位與經濟報酬 (Larson, 1977: 15, 24, 38)。而取得專業知能的專業化歷程，既是職業建立自主的合法基礎，更是限制與控制個人進入職業的條件 (Larson, 1977: 49-52; Parkin, 1979: 54)。除此之外，這種社會交換的現象，是一種社會資本 (social capital) 的展現。專業人員由於能夠超越自我利益，且能處於專業的社會位置，適切地展現應有的行為與履行其責任，具有誠信，而贏得社會大眾的期待 (Coleman, 1990: 306-307)。因此，持續擁有專業知能是進入職業的條件，也是專業人員維持社會地位的資本，而且專業人員因其擁有證書代表著會對職務的責任，保障社會大眾的權益，使得專業人員必須展現不斷吸取專業知能，並展現專業人員對於服務的責任，以獲得社會的信賴。

專業知識是專業職業的重要資本，必備的特質包括 (Goode, 1969: 277-278)：

1. 可以轉譯為抽象的編碼體系；
2. 具有應用性或解決實務生活問題的特質；
3. 社會大眾相信專業知識可以解決問題；

- 4.專業成員可以適切運用知識解決問題；
- 5.專業成員應創造、組織與專業化知識；
- 6.專業成員是爭議中的權威者；
- 7.取得知識具有一定的難度，且必須經過一定的程序方可取得。

前述專業知能所具備的特質，對教師工作所需專業知能而言，專業知識是教師提供專業服務的基礎，使得取得專業知識和證書機會有所限制。當取得教師證後，根據社會藩籬論內的地位群體文化，應對專業人員的專業知能繼續進行成長，以利解決學校現場之問題，成為解決問題的權威者。

（二）取得資格機會的獨占

為了讓僅具有資格者才提供專業服務，且具有資格者共享與社會交換專業服務而得的專業地位與社會尊榮，地位群體必須能夠具有排外

（*exclusiveness*）的機制（Roth & Wittich, 1968: 935），包括取得專業教育和專業知識的機會。此權力可控制決定進入專業服務的條件、決定專業服務所需的交易所需專業知能、獲得利益的機會等，這是一種獨占的結果（Murphy, 1983: 633）。由於獨占，讓專業地位群體能有自身的文化、信仰、價值以及生活形態，形成地位文化，成為專業人員日常生活的習性。

為了區隔專業與非專業人員，Parkin（1979: 47-48）建議採取兩種形式，一種為設置資本的擁有制度，合法地限制無法取得專業知能者從中獲得報酬或權益的策略；另一為學術專業資格的文憑主義（*credentialism*），透過證書的證明，控制和監控進入專業職位的關卡。由於社會藩籬是由證書所型構，因此，限制專業知能取得的管道以及設置進入職位的證書，是獨占而且也是形成社會藩籬的重要策略。相對而言，取得資格的證書制度不嚴謹，則會影響著社會藩籬界線的不明確以及影響社會對專業的信賴。

二、社會藩籬現象中政府治理教師證書的角色

誠如 Larson（1977: 14-15）所言，政府的態度才是專業資產合法化的關鍵，新自由主義下政府在社會藩籬中的治理，影響到證照的效果。換言之，職業的專業知能能否因證書而被限制其取得的機會，政府的態度是關鍵。就如 Saks（2012）以中醫成為一門專業為例說明，政府透過法定的證照制度的規限制取得專業知能與證書的機會，但相對保護社會大眾的權益。因此，無論是在形塑社會中的專業職業，或是設定取得證書的資格條件，政府具有中介的角

色，而其治理將會影響到取得證書機會的多寡以及容易取得程度。

對專業而言，證照具有區隔不具資格者的效果，對社會大眾而言，具有保障的效果，對政府而言，證照則具有治理專業與保障公共權益的效果。但在當今政治社會脈絡，新自由主義主張以競爭、績效、消費者需求為政府治理的模式（Rose, 1993: 284-5），也讓市場競爭運作邏輯往往成為政府在進行證書治理時，成為決策的重要原則之一。具體而言，治理之特質包括（Burchell, 1996: 23; Lemke, 2000:12; Rose, 1993: 296）：

（一）個人是經濟理性的，個人會尋求選擇以自身最為有利的結果，而人們的行動群體的趨向也將會影響到市場的競爭運作，進而影響到治理技術的介入，使得市場的運作是有利於個人。因此，如何營造人為的競爭環境是重要的治理策略。在教師證書制度中，政府開放取得教師專業知能與證書的管道，確實是透過市場競爭的運作，讓取得證書者在競爭環境下成為勝利者，具有較高的素質。

（二）政府在形塑的市場經濟環境中，有意將社會生活與風險私有化，如此，政府將社會生活的責任落在個人身上，而非如社會福利國家為政府的責任。如有社會問題的產生，便是個人自我照顧的問題，個人必須負起責任。尤其是教師作為專業人員，當證書象徵教師個人專業表現行為時，維護證書效力的責任是由教師所承擔。

（三）在政府與個人之間，專業人員的公共服務也受競爭、績效、消費者需求、市場的影響，消費者的選擇結果或對於專業服務的反應，都會影響到專家權威，使得社會信賴便可進而影響到制度的決策。這也往往成為教師證書制度改革的重要來源，社會大眾對於教師表現的不信賴，便是政府改變治理計畫的時機。

整體而言，師資職前培育與取得教師工作的市場是開放的，政府只要管控的是教師證的取得，透過市場競爭與消費者滿足原則，無論取得教師證或學校聘用教師都應是較為優秀的人才。因此，取得教師證書進入社會藩籬者，都應秉持地位群體文化服從內部管制行為，教師個人必須承擔作為專業人員的責任，為服務社會而持續維持高度專業知能，以持續贏得社會的信賴與尊敬。

三、新自由主義證照制度中政府的治理

1980年代後英美兩國所掀起的教育問題論述，諸如“secret garden”或“A nation at risk”，都將教育問題成為政治論述的場域，讓政府得有涉入以進行改

革的可能 (Dale, 1997)。同時，也讓政府具有的合法性，嘗試去解決問題，並凝聚改革共識，以維持改革的動力，改變制度規則 (Bonal, 2003: 160-161)。尤其是當政治經濟情勢轉變，導致舊有的制度設計失靈，使得政府必須產出新的技術與理性 (rationalities)，透過治理 (governance) 的過程，取得改革的共識，制定新的規則以促進改革的成功 (Rose & Miller, 1992)。因此，政府必須透過控制規則，發展出治理的理性與計畫。

政府在治理過程中，會透過設置各種規則或代理單位，影響個人之期待、利益和信念，也影響個人行為以符合政府治理的目的，然而，卻也有可能是政府未能預期的結果 (Dean, 1999: 11)。如此，讓政府在治理時，如何使個人能夠在權力的架構下，表現出符合治理計畫或社會環境需求的行為，是治理的核心 (Gordon, 1991: 4)。因此，政府在此權力架構中，必須能夠建立治理理性或論述，說服行動者改變自己的行為，讓受影響的個人能夠在此治理論述中，服從治理計畫而做出政府所期待的行動，以達到治理的目的。

政府在形成治理理性和計畫，以促使行動者（也就是被治理者）產生符合治理的行動，其歷程包括：

（一）規則的問題化：為正當化治理的理由、目的、目標、手段等，政府必須將現行的制度提出一套改革的新想法 (Rose, 1993: 288)。而此治理的理性是由政府將改革的目標描述為現行制度的問題，論述問題產生的根源與背景，讓政府所提出的治理理性與計畫能夠說服行動者或社會大眾是可以解決問題，讓行動者依循治理技術而有所行動 (Dean, 1999: 27)。問題化現有的制度問題是為建立改革的治理理性，作為說服行動者或社會大眾的基礎。

（二）權力形式與權威：當政府在發展治理理性時，為引導行動者產生政府所欲的行動，無論是嘗試說服行動者，或讓行動者對治理理性有所共識時，政府都必須善用權力或權威 (Lemke, 2000: 3)，採用獎勵或是懲罰等，都是政府運用在治理中的權威，而讓行動者能有被期待的行動。

（三）行動者主體化過程：行動者，亦即被治理者，是理性的、獨立的、負責任的能動者 (Hindess, 1996: 65)。行動者或許是被迫服從規定，但為了自身的利益而遵從治理計畫，而也有可能是行動者認同治理理性，而將外在治理計畫吸納到自身行為，以達到治理目的。

參、日本教師證照制度的治理

一、教師證照制度治理脈絡：新自由主義的政治社會發展環境

日本向來教育改革是審慎漸進方式進行，取得相關教育團體共識後，且符

合各方利益方執行（林雍智，2013，111），此乃日本向來審慎應對教育政策改革的態度，但是社會政治環境往往會影響到教育改革的規劃。1980年代起日本媒體放大學校教育中問題，例如霸凌（Ijime）、學生不上課（Futoko）、學校暴力、無法控制的班級（Gakkyu Hokai）等，讓社會對學校教育有負面的觀感；再加上，日本在2003年國際學生評量計畫中（Programme for International Student Assessment, PISA），數學素養從第一名掉到第六名，而閱讀則從第八名掉到第14名，學生學業成就危機問題（Gakuryoku Teika Mondai），成為教育改革的焦點。於此之際，媒體將學校教育的問題，尤其是教師醜聞以及教師低教學能力，轉向是教師素質的問題。再加上親師之間關係的弱化，諸多因素使得日本教師的社會地位與對教師的尊敬已經不復過往（Gordon, 2005; Motoko Akiba, 2013: 126）。

2006至2007年正值日本教師換證制度立法期間，由於「不信任教育」和「不信賴教師」的社會氛圍，因接連發生教師醜聞和不適任教師引起的問題，造成社會大眾認為教師能力不足；再加上景氣不佳引起人際間逐漸消逝的信賴與寬容氣氛，讓以教師換證來排除不適任教師多持贊成立場，也影響到教師換證制度的法制化過程（谷，2008：157；林雍智、吳清山，2012b：22）。

2006年在針對4782所學校校長進行調查，與20年前進行對比，有73%的中學校長和69%小學校長認為社會對於學校的支持與理解變差。另外，與20年前相比，89%中學校長和91%小學校長認為家庭教育力變低，78%中小學校長認為父母立即要求增加學校的負擔（谷，2008：157）。從此研究中，可見社會對於學校教育的信賴已不如過往。另外，從整體修習師資培育人數而言，1988年修習師資培育課程為107,797人，競爭力為5.7。2007年修習師資培育課程為46,814人，競爭力為4.4，可見願意修習師資培育課程的人數與競爭力皆為下降。再者，2000年公立小學教職錄取率12.5；2001為9.3，2002為6.3；2003年為5.3；2004年是4.8；2005年是4.5；2006為4.2，2007年是4.6。在2001至2005年師資培育機構41所變成64所，顯示取得教師工作有越來越難的傾向（谷，2008：159）。整體學校工作環境，讓教師工作有難以取得之勢，影響到進入教師工作的人才之選擇。

日本社會普遍不信任學校教育，也影響到學校的運作。而社會對於學校教育的問題，在媒體負面報導教師醜聞下，也質疑教師教學能力，持有證書不代表教師有專業能力。再加上師資培育多元化下，大量授予教師證書，取得專業知識和證書機會多，證書的保證取得專業知能的價值低落。因此，教師證書的保證功能變成問題所在，日本政府必須針對持有證書者進行更新的制度，維持教師證書的

保證功能，以及提高持證者的專業知能，用以提高社會信賴的一種方式。日本教師換證制度的立法與實施，與整體社會氛圍有密切相關，教師換證制度與其說是為促進教師專業發展，不如說是在當時政治社會氛圍下所導致的結果。當安倍政府為有所革新，且當時社會輿論對教師能力的質疑，對日本習慣於穩健進行教育改革而言，教師換證制度完成立法程序相對快速，顯示政府治理教師證書制度，當下政治社會環境的壓力可能有大過於教師專業相關制度規劃的決定。

二、教師換證制度的發展

1983年，日本自民黨文教制度調查會中，文部科學省針對「教員養成與證照的建議中」，第一次提出教師證書需要更換的概念，包括證書必須加註有效期，教師有更新證照的義務（田中，2017）。自由民主黨對「師資培育與證照」的建議中，但當時由中曾根康弘首相設置的臨時教育審議會，為直接隸屬總理大臣的臨時組織，並未將教師證照制度納入討論議題中，主要針對教育發展方向，包括學校多元發展、自由競爭原則、強調學生主動學習意願的自我教育力等之主張（楊思偉、陳盛賢、江志正，2008：34）。2000年自由民主黨森喜郎成為日本首相，在原參與「師資培育與證照」建議而於教育改革國民會議中，提出《教育改革國民會議報告：改變教育的十七個提案》報告書，提出教師換證制度，以及包括「創設新的教師研習制度」、「充實教師的社會體驗研習」、「優秀教師的表揚制度與特別加給的實施」、「不適任教師的嚴格處理」、「能反應待遇的教師評鑑制度」等想法（內閣府，年限不詳；楊思偉、陳盛賢、江志正，2008：44；羅淑華、楊思偉，2010：69）。之後於文部科學省的「二十一世紀教育新生計畫」，也提出教師換證制度實施的可能之建議（文部科學省，2002）。2002年文部科學省「今後的教師證照制度之定位」議案，將教師換證制度目的定調為確保教師的適任性以及促進專業發展，可以提升國民之教育，而委請中央教育審議會進行研議。

中央教育審議會在2002年將教師換證制度在實施上會有疑慮，包括需耗費龐大的作業，換證研習標準化且內容一致將無法提升教師專業發展等，所以做出應「慎重以對」之報告（中央教育審議會，2002）。2004年文部科學省再度將教師換證送制中央教育審議會進行審議，此受到小泉純一郎首相推動全國性的「結構改革」與地方分權改革之影響，使得政策形成是採由上而下的決策方向。體現了日本教師是為公務人員的原則，教師扮演依法行政、照章行事的角色（羅淑華、楊思偉，2010：87）。為了嘗試在政治上獲得社會對「義務教育改革案」的信任，且將中央財政支付於地方的經費分配減緩對預算刪減之衝

擊，使得教師換證制度也成為政治籌碼，提升政府的形象，取得社會信任（文部科學省，2004）於此之際，「日本經濟團體聯合會」與關西經濟同友會，發表支持實施教師換證制度，以排除不適任教師的建言書。來自社會和民間的壓力，教師換證制度成為政府施政的重心（林雍智、吳清山，2012b：10）。

2006年安倍晉三首相上任並主導的「教育再生會議」（於2008年1月解散），公布「以全社會之力實現教育再生」報告書，建議實施教師換證制度，期「所有手段總動員，培養有魅力、值得尊敬的教師」，也針對提升教師素質，提出推動教師證照更新制度、教師評鑑、指導能力不足教師之認定與處理、依能力給予薪資彈性等制度（楊思偉、陳盛賢、江志正，2008：42，48），中央教育審議會（2006）完成修法的建議，包括提高師資職前培育課程、建立教職大學院制度、教師換證制度。其中教師換證制度付諸國會，而於2007年6月完成修法，包括《教育職員免許法》、《地方教育行政法》與《學校職員免許法》（文部科學省，2007），自民黨安倍晉三為了實現脫離戰後體制的想法，因而實施教育三法，而教師換證制度即是法令中一環，在政治強勢主導下完成立法程序（長尾，2013）。並定2008年進行試辦，於2009年4月正式實施。

在民主黨上台執政期間（2009-2011），仍執行原來在野時反對的教師換證制度（林雍智，2013：110-111）。在2012年8月28日「貫通全體教職生涯之教師資職能力綜合提升方案」答詢報告書中，規畫新教師證照制度與師資培育制度之定位；教職生涯中提升教師資職能力之保證機制；建構教育委員會與大學之間聯繫機制等事項（中央教育審議會，2012）。2013年文部科學省（2013）交由中央教育審議會審議修改，但所提交出來的答詢報告書，是將教師換證制度納入整體師資培育系統中，並非廢除，而是修正部分內容，包括規畫師資職前與在職專業發展、提高教師基本學歷至碩士級規畫教師證書為三類別等方向進行。教師換證制度實施迄今，從現在了解當初日本政府立法到實施歷程的治理，以及對於證書作為社會藩籬象徵以維護教師專業地位之影響，值得進一步探究。

三、教師換證制度治理理性

文部科學省所稱，教師換證制度的目的在於讓教師「時時保持作為教師必需的資質能力，經定期賦予最新的知識與技能，使其立於教壇時能充滿自信，進而贏得社會之尊敬與信賴」並且「非以排除不適任教師為目的」（林雍智、吳清山，2012b：14）。就日本政府教師換證的目的在於促進教師多元發展，以提高教師素質（吳清山，2010；岩田康之，2009），但更為「建立對教師無可動

搖的信賴感」(楊思偉、陳盛賢、江志正, 2008: 38), 這是一種證書存在於社會的重要關鍵, 藉由政府的中介而確立專業性, 確保社會的信賴感。在師資培育多元化下, 必須同時考量保證教師素質的專業化, 而專業化的要件之一, 便是專業證照制度的建立(饒見維, 2003: 477; Hughes, 1984)。日本在戰後對師資職前培育是採開放之政策, 為多元培育師資, 但也透過教師證書認證體系確保教師專業知能。

在 2009 年日本文部科學省將教師換證制度(教員免許更新制)的目的中, 將治理教師換證制度確立「時時保持作為教師必需的資質能力, 經定期賦予最新的知識與技能, 使其立於教壇時能充滿自信, 進而贏得社會之尊敬與信賴」並且「非以排除不適任教師為目的」(林雍智、吳清山, 2012b: 6, 14)。

教師換證制度之目的應以「促進教師專業發展」的為主, 而處理不適任教師或確保教師最低專業知能等為次(林雍智、吳清山, 2012: 18), 是可以確保社會對於教師的信心(吳清山, 2010)。日本教師換證制度在政府的宣稱中, 確實是以促進教師專業發展為主, 其次為提高社會對於教師的信心, 雖然淘汰不適任教師並非是教師換證制度的治理理性, 但以換證制度淘汰不適任教師卻是社會所期待。

四、教師換證制度的治理計畫

日本於 2009 年開始實施定期換證制度, 無論公立或私立學校高中以下教師都必須進行換證, 以求證書的效期能夠展延(林雍智、吳清山, 2012a: 10)。日本教師換證制度包括(林雍智、吳清山, 2012a: 7; 林雍智、吳清山, 2012b: 19; 林雍智, 2013: 112-113):

(一) 換證的對象: 所有取得教師證書的教師都必須換證, 在證書效期滿 10 年之前 2 年 2 個月必須開始啟動換證程序。而未任教者則在任教前必須進行換證。2009 年首先以該年度滿 35、45、55 歲之教師, 2010 年則為滿前述年齡者, 後續年度如此進行。

(二) 換證的處理單位: 地方教育委員會。

(三) 程序: 教師先行參加由文部科學省認可的機構, 修習 12 小時必修課程、18 小時選修課程, 總計 30 小時以上課程, 並經測驗合格, 才能換證。

(四) 講習課程辦理機構: 根據《教育職員免許法》第 9 條第 3 項之規定, 講習課程由大學或由文部科學省認可之機構辦理為主, 包括一般國立、公立、私立及師資培育大學、地方教育委員會, 以及由文部科學省指定的法人(包含一些民間研究機構與非營利組織等), 辦理機構相當多元。

(五) 講習課程內容：12 小時必修課程中包括對教職之省察、對兒童變化、對教育政策、對學校內外聯繫等認識與理解課程；18 小時選修課程包括各學科指導法、學生指導相關方法與最新內容等。

(六) 參與講習管道：教師可透過面授、函授、通訊或網路方式進行，但必須是自行利用夜間、周六、日或寒、暑、秋假等時間進行。但總結性評量必須親自到場應試。

(七) 免除換證條款：包括校長等管理職務者、近 10 年取得優良功績而受政府表彰者，可以不用經過講習而申請換證。

(八) 展延換證：包括因公外派、於國外任教、或請育嬰、侍親假等，可申請展延換證。

肆、綜合分析

一、日本教師證照制度之治理理性

(一) 政治社會脈絡的影響

政府在教育問題的陳述上，在治理的觀點中，教育問題的論述是讓政府可以干涉的場域，政府必須透過革新措施以解決教育問題 (Dale, 1997)。日本教師換證制度的實施背景也是如此，且受到當時政治社會脈絡影響大。在日本，教師是國家公務人員的身分，公立學校教師為政府而服務社會大眾，政府可全面干涉教師證書的運作。尤其是在政府擴張證照制度以符合市場運作邏輯或受社會政治影響，將是擴展其監視的合法性 (Jones & Moore, 1993: 392 ; Sykes, 1992: 1352)，如果政府的治理理性不足以說服教師時，政府在教師證書制度的治理地位凌駕於教師專業之上，而非僅是作為保障社會大眾或確保證書發揮社會藩籬效果的中介角色。

根據文部科學省所稱，政府宣稱是以促進教師專業發展和贏得社會尊敬為目的，教師換證制度並非為淘汰不適任教師。但是 1980 年代以來社會對於教育與教師的不信賴感，處理不適任教師是社會的期待，尤其是在安倍內閣中「教育再生會議」中受民間團體的影響，加速換證制度的立法，淘汰不適任成為換證制度的目的之一 (林雍智、吳清山，2012b：14)。誠如 Saks (2012: 5) 所言，專業化都與社會政治脈絡的結構有關；而且亦如 Maguire (2000: 229) 所指，師資培育制度化基本上因應社會政治環境多過於自身的計畫發展過程；日本教師換證制度自 1983 年後長期被提出，但中央教育審議會遲遲無法決定，直到 2007 年在安倍政府為提高社會支持率的政治決定下，才通過教師換證制度的立法 (長尾，2011)。

政府賦予教師證書合法地位，而且由政府來支配與管理專業資本與控管機制，但由政府主導將會限制專業控制市場的權力（Cochran-Smith, 2001: 533）。因此，如果將教師換證制度視為是再專業化，即在政府開放多元管道取得專業知能和證書之下所造成的大量持證者之結果，教師換證制度立法目的如從社會藩籬觀點來看，理論上應是持證者展現出成為專業人員的群體地位文化，即換證制度應該是成為專業教師本來就該遵守的，不斷專業發展更是教師日常工作的一環，而非是「促進教師專業發展」與「延續證書效期」等政治口號的理性。而且政府淘汰不適任教師更不應是由換證制度來解決（西，2007：11-12），而是應該從教師是一門專業職業的立場思考，並且能與其他教師專業發展制度相互連結。雖然政府中介的角色在證書制度上是重要的，但並非是全然透過制度否定過往的功能與價值，而是在維護教師專業的立場上進行制度的再設計，制度的再設計並非是為了打擊現場教師的專業，而應是以提升專業地位為思考原則。

（二）教師證照制度的區隔效應

根據日本 1988 年《教育職員免許法》，教師證書為三種：「專修免許」（研究所畢業）、「一種免許」（大學畢業）與「二種免許」（短期大學畢業）等三種，其中「二種免許」因為修習師資培育課程學分數較少，必須在一定期限內取得一種免許證書，其餘免許證書皆為終身有效，亦無定期換證之規定（林雍智，2007）。但是學校現場卻讓證書區隔效果無法彰顯，讓持有教師證但沒有取得工作者，或取得教師工作但卻無教師證（西，2007:11），使得取得教師證書和教師工作的社會藩籬界線排他性不足。由於採取多元培育師資而授予證書方式，使得大量教師證書的授予，造成證照通膨（credential inflation）的危機。而證照通膨的危機來自於專業內部的問題，也可能來自於政府干涉的結果（Brown, 2001: 21, 29）。由於過多持證者無法進入教學現場，導致機會成本的提高，使得證書對取得工作的影響力不大，而稀釋證書的價值（Brown, 2001）。日本在面對少子化以及教師的多元培育，持證者多未真正進入教學現場，而持證者在學校的表現有失社會期待，持證者仍有不適任者，教師證書保證專業知能的效果儼然弱化，這不僅是日本僅有的現象，其他各國也有類似的狀況。

教師證書制度區隔效果不佳，讓教師證書的政治性運作大過於專業地位的維護（Gitlin & Labaree, 1996: 90-94），也反映在日本教師換證制度的快速立法的結果。誠如 Parry 和 Parry（2015: 121）所言，教師的證書制度對區隔合格

與不合格教師的效果薄弱，且區隔效果無法提升集體的專業地位。在此，政府管制取得證書的機會以及對專業的保護與認可，才是專業取得服務市場的關鍵（Larson, 1977: 14-15; Torstendahl, 1990: 53-54）。就日本教師換證經驗而言，換證制度的施行，對於教師證書應有維持其保證效果方向上進行制度再設計。

證照制度來自於教育擴張、危機與緊縮的循環（Collins, 2013: 191），具體產生在證照的授予。就日本的經驗而言，教師證書已經擴張，且證書危機出現在不適任教師上，對證照制度的治理接著應是教師證書的緊縮，而教師換證制度可以是另一種證書緊縮的階段，用以取消未完成換證者的資格條件。因此，實施換證制度十年效期的下一步，便應強化證書的區隔效果，包括證書能夠證明真正有能力者。

二、日本教師證照制度之治理計畫

（一）教師換證制度的豁免對象

日本教師換證制度中設有免除條件，位居領導教師職位者以及具有顯著功績者，都可以免除換證（林雍智、吳清山，2012b：17），但管理階層的免除條件，使得換證制度中存有證書不等值的現象，尤其是教師換證係指教師專業知能的取得，除非管理階層的教師證書並非是教師專業知能的證明，否則凡是持有教師證書者都應經歷換證程序，此乃針對「證書」本質而非「職位」的思考。對於不參與講習的管理職位者，事實上是對教師資格權威形成動搖，雖然日本換證制度是一種沒有計畫的制度（西司，2007: 13），制度設計有其缺憾。教師換證制度應該針對所有持有證書者，無論是何種職位或領有功績者即可豁免，都應該一視同仁，差異的豁免對象僅是形成社會藩籬內地位群體的權力差異，對於是否能夠提升教師專業地位的認同有待觀察。

（二）講習課程內容的確保

文部科學省規定的 30 小時課程內容，基本上是師資職前培育課程的延伸（岩田康之，2009）。如果從取得證書即具有專業知能的觀點來看，講習課程應是身為在職教師繼續獲得專業知能的內容，而師資職前課程應是成為教師所需知能的最低門檻，則講習課程內容應與師資職前課程有所區別，至少在知識內容的廣度與深度應符合在職教師的需求，方能具有教師專業發展的成效，達到促進教師專業成長的治理理性（目的）。換證制度意味著舊有的專業知識已經無法宣稱教師的專業，且資訊科技快速發展，也改變教師自身與社會對教學專業的認同（Nixon et al., 1997: 6）。因此，不得不思考的是社會藩籬內知識資產

對在職教師工作效益的思考。另外，日本換證制度的證書有效期為 10 年，但是 30 小時的講習課程內容如何保證再次換證的 10 年期間教師所需的專業知能，是否能夠確保教師得以具有符合社會變遷和國際發展所需的知能（西囊司，2007：8）。因此，在職教師在現場需要何種知識的問題，以維護其社會藩籬內部地位群體文化，是教師換證制度必須再釐清之處。

誠如專業知識的特質，專業知識對於證書的取得或更新而言，應讓教師能夠解決實務問題或受社會所相信，且能夠創新教學並成為爭論中的權威者。對持有證書的在職教師而言，教師需要的是即時獲得解決問題的知識，這仰賴平日專業發展，而非教學 10 年中特定時段的講習課程之學習。而且，在換證制度中，教師是無法以平日專業成長作為換證的證明（林雍智、吳清山，2012a：16），顯示出教師換證制度的講習課程效用的質疑。如就新自由主義的治理而言，教師如能以其專業發展後的表現績效作為證明自身的教學工作能力，以及顯示教師對教學的認同與奉獻情形，而是以一種教師教學品質作為換證的條件，其持續維持證書對於形成社會對於教師的信賴，方有其價值與意義。

（三）轉移責任於教師個人上所延伸的問題

日本實施多元師資培育模式，藉由三種不同證書，區辨不同師資來源，使得短期大學也可以培育師資授予二種免許證，持證者也得以進行教學工作，但必須再修習課程，以取得一種免許證。教師證照制度展現出「個性化」、「多樣化」、「彈性化」、「自由化」、「競爭性」、「市場性」、「績效化」的特色，一如新自由主義的市場競爭邏輯的思維（梁忠銘，2007；楊思偉、陳盛賢、江志正，2008：50）。日本教師換證制度產生的脈絡，乃因社會對學校教育與教師能力有不信任之感，受新自由主義滿足消費者需求的影響，政府基於教育的照顧責任，將教育問題轉移到個人身上，從由上而下的政府主導方式，將治理理性形成規訓專業自主的人員之機制（Bonal, 2003; Burchell, 1996: 23; Evetts, 2012: 6; Lemke, 2000: 12; Rose, 1993: 296）。當社會壓力從政治轉移至教師個人，將造成教師許多壓力，教師必須迎合消費者而增加工作負擔（加野方正，2010：14）。同時，在日本換證制度中，也顯示出教師證書無法確保專業知能的問題，也由教師個人自費所承擔，履行政府規定的換證程序（Motoko Akiba, 2013: 218）。即使所謂的改革措施不過是治理的技術，以促使完成被治理者行動以及促進個人自我反省的可能（Popkewitz, 2000: 1782）。對專業人員而言，這本是應該要履行的社會道德責任與專業價值，是一種社會藩籬內部的自我規訓（Evetts, 2012: 5）。教師換證制度亦是如此，應該成為是一種教師專業人員的

內部自我規訓行為。但日本教師換證制度是受政治因素影響，而非來自社會藩籬內人員為專業知能的自我提升，前者來自於專業人員被迫從事特定程序，但後者卻是來自於專業人員意圖持續提升而享有專業地位的例行表現。因此，日本教師換證制度雖然將責任轉移到個人而讓教師履行換證程序，但如果能透過此制度，讓換證制度轉化成為教師專業內部規範的例行行為，則政府仍進一步盤點整體取得教師證後的專業發展制度，以利證書可以保證教師專業能力而獲得社會的信賴。

（四）教師換證制度與其他相關制度的連結

當日本教師換證制度早在 1983 年被提起時，往往與其他有關師資培育政策一起被提起，諸如教職大學院（在職教師專業研究所）的創設、教師評鑑制度、淘汰不適任教師、改善師資職前課程等，但不同制度目標與功能不同。2009 年施行的教師換證制度卻打亂了制度間的連結，而產生制度功能或內容重疊的現象，如換證講習課程與 10 年研修或與 40 歲研修；制度間不連結，如換證制度不包括教師參與課堂研究（lesson study）。

如果從證書的本質而言，證照制度的價值在於證明持有證書者具有教學專業能力，因此，對已經在現場的教師，則應該是採取的是結合教師評鑑制度。例如 2000 年起東京都進行「能力開發型人事考核制度」的教師評鑑，教師為改善教學而進行的 OJT（on the job training，為個別校內研習中教學現場進修的一環）（羅淑華、楊思偉，2010：77），而此研習歷程便可成為換證的依據，而非再額外的參加講習。其次，教師換證制度所需的條件，其中核心要件即教師專業知能，也應反應在師資培育課程的內容上，同時也將創設教職大學院（專門職研究所），作為強化教師專業知能的機制。如此連結不同制度，讓社會看得見政府建置制度的目標與願景。反之，如加諸過多教學以外的負擔並不保證對教育變好，因此，審慎規劃教師相關政策，讓社會大眾對教師看法有所改觀（谷，2008：161）。有鑑於此，教學生涯規畫、教師證照更新、十年經驗者研習、教學導師建置、教師分級制度、設置專門職大學院等，應整合在一起（羅淑華、楊思偉，2010：89）。考量支持師資職前與專業成長上完善規畫，以支持教師專業成長，並且將研習規範與教師薪資系統結合（林雍智、吳清山，2012：7）。在不取消教師換證制度的基礎上，日本規劃在職教師專業發展的制度必須強化縱向師資職前和在職階段的專業知能連結，以及橫向在職教師階段各種制度間的連結。

日本政府於 2016 年調整《教育公務員特例法》，2017 年 4 月 1 日開始實施，該法為校長與教師的升職設定教員研修計畫，讓每位教師可以配合自己的需求與地區教育發展專業成長，形成有體系和有效率的研修，消除各種研修主題之間的重複性，用以消除與換證制度的 10 年參加講習課程（教職員課，2017：17）。除此之外，職前師資培育在大學培養，課程在學分數不變下強化理論與實務，並統整專門知識和教育專業知識為綜合科目；在職教師專業發展則是由地方教育委員會承擔，在中央教育審議會答申中指出未來有希望由大學和教育委員會合作，發展教師專業發展階段成為一體（教職員課，2017：14-17）。而目前日本政府對於連結師資職前和在職教師專業知能，以及系統化在職教師研修制度，對於結構化在職教師專業發展系統，以促進專業知能的持續發展，就社會藩籬論而言，應有助於降低教師負擔且可維護持教師證書者的專業知能。

三、日本教師證照制度之治理效應

（一）學校現場對教師換證制度的認同

對於學校校長與教師對教師換證制度的意見，根據三菱綜合研究所（2010）的調查報告顯示，教師換證制度是否「最新知識技能的習得」，有 40%教師認為有效果，51%校長認為有效果；「可以提高作為教師的自信和驕傲」上，僅有 15.3%教師認為，23.3%校長認同；「排除不適任教師」，則有 6.8%教師認為可以，31.1%教師未答，14.0%校長認為可以排除不適任（林雍智、吳清山，2012b：24）。從此調查結果來看，教師換證制度的目的並未獲得教師的認同。

Motoko Akiba（2013: 125）以參加講習活動內容的教師為對象，調查人數為 2010-2011 年參加筑波大學（University of Tsukuba）共計 365 名教師，研究結果發現教師不滿意教師換證制度，但卻享受大學提供的講習活動內容，顯示講習活動的專業發展是教師所願意的，但卻不滿意教師換證制度。此研究結果也與三菱綜合研究所的研究相似。

整體而言，教師是樂於取得新的專業知能，且服從規定自費參加講習活動，以完成換證程序。但教師對於教師換證制度是否能夠達到促進專業發展以及提高社會對於教師的信心，則持保留的態度。

（二）教師換證制度下的證書失效情形

如以 2015 年為例，日本全國取得教師證書者計有 220,752 人（教職員

課，2017：41)。而自 2009 年開始實施的換證制度迄今，每年必須換證的人數約有 9 萬人，如表 1 統計。

表 1 日本教師換證制度的實施現況（2011-2015 年）

年度	必須換證人數	維持證書效期人數				證書失效人數		
		證書有效數	修畢講習人數	免除人數	期限延期人數	總失效數	辭職等因	證書失效
2011	94,488	93,917 (99.4%)	55,300	32,800	5,514	571 (0.6%)	479	92
2012	91,475	90,800 (99.3%)	70,845	13,562	6,393	675 (0.7%)	558	11 7
2013	95,919	95,479 (99.5%)	76,734	13,026	5,719	440 (0.5%)	341	99
2014	94,118	93,786 (99.6%)	75,502	13,166	5,118	332 (0.4%)	275	57
2015	90,879	90,635 (99.73%)	73,109	12,317	5,209	244 (0.27%)	197	47
總計	466,879	464,617 (99.51%)	351,490	84,871	27,953	2,262 (0.48%)	185 0	41 2

資料來源：文部科學省（2015）

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koushin/012/1294433.htm

根據日本最新統計教師換證人數，自 2011 年累積到 2015 年，必須換證人數為 466,879 人，共有 464,617 人占 99.51%，其中包括免除人數 84,871（占 $84,871/464,617=18.27\%$ ）和期限延期人數 27,953（占 $27,953/464,617=6.16\%$ ）。但是證書失效者為 2,262 人，僅佔 0.48%。如果淘汰不適任教師是社會給予教師換證制度的壓力，則換證制度在達到淘汰不適任教師的效果微乎其微。但相對促進教師專業發展而言，換證制度促進幾乎全體教師完成修習講習課程。然而，從證書失效人數來看，是期能從少數人的處置而換取大多數人的地位肯定，但是這種以小博大的成效仍有待驗證。如果僅是少

數人的自動讓證書失效，這些少數人真的事所謂的「不適任教師」嗎？或是對制度有所不滿或對教師工作條件不滿意者？根據山田浩之（2010：61-67）探究媒體中教師圖像，日本 60 年代是熱血教師的圖像，教師關注師生一起成長，且願意協助學生解決私人領域，80 年代後教師變成不良教師圖像。就如 OECD（2005: 5）調查各國教師專業地位結果顯示，當社會大眾變得更加富有且提升教育程度，且受雇機會的擴張，教學被視為是專業的現象已經是長期不斷衰退中，而且教師工作作為提升社會流動或穩定工作也逐漸消退。再加上媒體對學校和教師的負面報導，也影響到教師工作的吸引力。這是一種負面循環，此結果也顯示在日本換證制度的社會脈絡中。

就日本而言，教師證書僅是一個具有一定的專業知能程度，便可執行教師活動，但不表示是具有實力的教師，即使資質和能力的不足，在原有終身保證教師工作的制度下，是為不合理的結構（Kim, 2010: 36）。如此，教師證書有保證的功能，但要調整的是取得教師證書的條件，要進行系統性的審慎規劃，而非僅是讓單一制度受到社會政治壓力而打亂整體師資培育政策制度的結果，師資培育政策應回到教師專業的角度審慎規劃。

伍、結論與建議

一、結論

（一）教師換證制度視為政府為彌補社會對教師證書信任感所做的治理計畫，為多元培育師資政策下的一環，以強化證書所表徵的社會信賴感。

（二）教師換證制度從實徵性研究結果所知，獲得被治理者的認同並未獲得支持，在日本教師即為公務人員的身分下，特殊公務人員型的教師觀，既要具有專業技術和知能的專業性，還要順從國家的價值觀，具有政治性的拘束是與一般公務人員是相同的。教師換證制度所彰顯的是證書背後的權威而非專業，凌駕專業資本以換得社會信賴以及區隔不具條件者之證書價值。

（三）日本教師換證制度的啟示在於，與換證制度一起被討論的相關議題甚多，但在社會對於不適任教師以及不信賴教師的氛圍下，日本政府做出執行教師換證制度的決定，實與當下政治社會環境有關。在政治計算後，採取足以社會信賴的換證制度的治理決定。而以教師證書的效期之理由，期待能產生教師的自信與社會的信賴的治理理性。

（四）教師換證制度中的講習課程內容視為師資職前的一環，與現場教師專業成長所需知能，存有一定的落差，有違證書保證人員專業知能的功能，使得講習課程內容的管理與發展，必須有助於教師解決學校現場的問題，成為學

校問題的權威者。

(五) 但是日本教師換證制度的治理決定，帶來的影響，對於是否提升社會的信賴有待進一步研究。但對現場教師而言，實徵性研究對於政策的支持以及對講習課程的支持而言，展現對換證制度達到治理理性，並非是完全期待的。

(六) 日本教師換證制度的決定到執行，最令人省思的是對於教師專業治理的系統性，有整合規劃的藍圖，對於現場教師在專業成長項目以及與師資職前的專業資產，並運用證書產生區隔效應，是值得各國學習仿效之處。

(七) 教師換證應該換的是讓未取有教師工作者的證書效力，但卻運用在現職教師身上，使得整個制度的實施有錯置對象的可能。社會所期待能夠解決不適任教師的問題，尚無法從教師換證制度中獲得解決。而教師換證制度是否能達到喚起社會信賴與解決不適任教師的治理理性，仍有待驗證。

二、建議

(一) 即使教師換證制度是政治受到社會變遷影響下主導的產物，基於政治信任原則，教師換證制度勢必進行下去，直到所有教師完成教師換證。將教師換證的責任交給教師個人，就社會藩籬論而言是可行的，可視為是地位群體內部行為的管理。同時，政府必須思考如何調整教師換證制度。

(二) 基於新自由主義競爭績效的理念，以及社會藩籬的地位群體觀點，教師換證制度在日本現行社會政治局勢下，教師換證制度可調整發展的部分：

1.換證講習內容的專業知能，應與師資職前培育課程有所區分。

2.對於在職教師而言，講習的專業知能應有助於教師解決現場的問題，並有能夠成為學校問題的權威者。

3.教師證書應該等值，不宜有豁免之制度設計。

4.為確保取得專業知能的機會限制，不應開放各種機構成為教師取得專業知能的場域。即使日本政府有認可，但必須視講習課程內容對於教師教學現場幫助程度，作為認可的條件，而非僅是科目一致即可。因此，認可講習課程的機制應有其程序。

(三) 基於治理是將對的人做對的事情，並且放在對的位置而言，教師換證制度應該也與教師評鑑制度、教職大學院等制度進行整合，制度間互通，方能降低教師負擔。

(四) 教師換證制度是無法僅以取得專業知能作為條件，教師換證制度應將教師專業表現納入條件之一。

（五）雖然教師換證制度規劃甚久，但卻深受社會政治壓力而快速時間內完成立法，並且有打亂在職教師專業發展的步調，使得日本政府未來各種有關制度仍須回到審慎規劃的專業考量。

參考書目（略）