

臺日地方創生政策形成的探討： 政策理念學習觀點的比較^{*}

黃志隆^{**}

《摘要》

源於日本的地方創生一詞，近年來積極為臺灣所採用。惟在跨國學習日本該政策的同時，多數研究集中在探討地方產業創新的策略，較少論及該政策在學習過程中的政策理念，以及這種以人口結構維繫為目標之較長時期政策調整過程背後所具有的反思意義。本文將從人口結構穩定目標中的日本地方創生政策出發，透過政策自我學習與對外學習理論的檢視，探討該政策在日本社會脈絡中所具有的特殊性。另一方面，臺灣作為地方創生政策的後進學習國家，其承襲了什麼樣的既有脈絡？在該脈絡的影響下，它對地方創生政策的學習產生了什麼樣的結果？本文嘗試歸納該類社會再造政策學習的重心，進而有機會回應其所設定之永續目標。

[關鍵詞]：地方創生、政策學習、關係人口、社區營造、理念

投稿日期：113年3月20日；接受刊登日期：114年9月21日。

^{*} 本文為國科會計畫「臺日人口減少和分佈不均對策變遷路徑的比較：地方創生政策理念的學習與反思」（計畫編號：NSTC 113-2410-H-214-003）的補助成果，並曾發表於2023年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會。蘇偉業教授、傅凱若教授、王品教授，以及三位匿名審查人在文章修改過程中給予了許多建設性的意見，特此致謝。

^{**} 黃志隆為義守大學公共政策與管理學系教授，email: huangcl@isu.edu.tw

壹、前言

近年來，臺灣和日本均面臨少子高齡化與地方人口流失的趨勢。就日本而言，若按照人口減少趨勢，在現狀不變的情況下，總人口預計將由 2010 年的 12,806 萬人，遽減至 2060 年的 8,674 萬人（增田寬也，2019，頁 33）。臺灣則由 2017 年的 2,375 萬人，減少至 2065 年的 1,735 萬人（行政院，2019，頁 1）。而兩國在人口分佈不均的情況，亦有相類似的分析結果：日本有青年人口群由地方往三大都市圈（東京、大阪、名古屋）集中的現象；而臺灣在 2017 年時總人口 69.2% 集中於六都，到 2065 年時將超過七成。這使得日本和臺灣分別在 2015 年與 2019 年，提出地方創生政策以作為因應。

作為地方創生的後進者，臺灣實務界強調政府政策位階與專責單位的建立、跨域協調整合能力的具備，以及企業對地方建設的投入（陳綠蔚、葉惠青，2019）；學術界則著重大學和地方的產學合作（科技部人文及社會科學研究發展司，2019；賴炳樹，2022），以及在個人利益為核心的基礎上建立強連結或協同機制（周睦怡、陳東升，2019；李長晏，2023），或是在既有社區營造的路徑上強化其政策正當性（李晏佐，2023）。然而這些策略對人口結構穩定目標的連結，常缺乏檢視與反思（盧俊偉，2020）。以個人利益為基礎之利害關係人在跨機構、跨部門，以及基層組織整合雖然重要，但忽略日本在地方創生政策脈絡中的獨特性，以及臺灣在學習該政策中所具有的意義。

跨國政策學習常常出現「橘逾淮則為枳」的「偏差」現象，其成果難以一概而論。惟這種現象發生的機制為何，則很少被進一步討論。而地方創生政策在人口回流或人口結構維繫的背後，涉及了何種政策創新內涵，亦缺少深入的分析。是故，本文的問題意識是：臺日的地方創生政策各自的政策學習過程是什麼？兩個國家的同名政策在構成與變遷的脈絡有什麼差異？它形塑了何種政策內容與特性？本文嘗試藉由政策理念為核心的學習架構，透過對日本和臺灣在地方創生相關學術研究文獻的整理，以及兩國地方創生官方網站所記載的政策文本進行分析，以回答上述的問題。

本文的章節如下：首先在前言部分，我們將概述本文的問題意識。在第貳部分，本文將從政策學習的理論出發，藉以形成本文的研究架構。在第參部分，我們將概述兩國地方創生政策的歷史演變。在第肆部分則透過三個重要的政策面向：問

題設定、方案編碼，以及共識形成機制，闡述兩國的地方創生政策，並加以比較。最後則是結論。

貳、政策變遷中的理念：自我學習與對外學習觀點

臺日為因應人口過度集中於都市，從而造成與地方發展落差日益擴大等相關社會問題，分別採取了社區營造（臺灣）與地域振興（日本）等一系列相關因應政策。而兩國政策，均於 2010 年代中期過後，陸續以地方創生為名被加以整合，並出現政策變遷。而日本在作為先行者的同時，臺灣亦不諱言是以日本的政策作為其學習對象（劉怡馨，2018）。就政策學習而言，其強調的是透過改變或強化政策參與者在世界上所重視（value），看到（see），和理解（understand）的事物，以及如何表現（behave）之認知調整（Weible et al., 2012, pp. 7-8）。而政策的自我與對外學習過程，常是在有限的資訊處理能力下，傾向選擇、詮釋，甚至是扭曲資訊，從而被視為是強化既有政策或是造成政策變遷的重要影響變數。惟學習的主要內涵是什麼，則未見更進一步的討論。以下本文將以論述制度主義為中心的政策自我學習理論為基礎，並整合教訓汲取與轉譯等對外學習理論的論辯，釐清理念學習對推動改革的影響機制，藉以形成本文的研究與比較架構。

一、論述制度論中的政策理念論述與自我學習

論述制度論從政策理念相關的制度結構，¹ 探討推動政策變遷的原因，並延續歷史制度論對政策變遷之工具式調整、制度性重構，以及典範式移轉的漸進過程（Hall, 1993; Visser & Hemerijck, 1997）。惟其認為線性的歷史預設，限制政策專家在政策變遷過程中的審議式調整能力；政策變遷更像是政策相關專業者在經過社會學習後不同的調整路徑與方案。

論述制度論修正了歷史制度論，將政策變遷的動力，置於對政策理念與制度的

¹ 政策理念從最廣義的來說，指的是政策制定者所提出的特定政策或政策解決方案；狹義的政策理念則是政策方案背後的潛在假設或組織原則，其被政策行動者運用作為參照架構，並（重）構自身在現實世界中的定位；最狹義則是指政策的計畫性理念，其界定了政策如何解決問題；議題如何思考；目標如何達成；規範、方法，與工具如何運用，以及為解決任何特定問題而提出之更為直接的理想（Schmidt, 2008, pp. 306-309）。

交互關係。Schmidt (2008, pp. 313-317) 認為，政策變遷取決於對既有制度的反思，以及創新政策理念的可能。從中介者與結構間的互動出發，認為中介者對制度的理解，係內化於行動之中。人們在遵循既有規則而採取行動，意味著中介者的背景理念能力 (background ideational abilities) (Schmidt, 2010, p. 14)。² 即透過既有的理念與內化的知識，人們採取受到制度規範所限制的政策行動。

惟在洞悉相關制度與知識時，中介者亦有能力透過和他人的溝通與反思，打破菁英和國家在決策能力上的獨佔性。這種前景論述的能力 (foreground discursive abilities) (Schmidt, 2010, pp. 15-16)，³ 與理性和歷史制度主義的差異，在於論述制度論將政策變遷歸因於中介者 (agent) — 即「具有論述能力改變週圍環境的行動者」— 對於物質利益的不同詮釋。不同於唯物論將物質現實看作是外在於中介者而被發現的對象，或是建構論因懼怕客觀現實的不存在而致力於批判性現實的找尋，論述制度論主張將物質現實和物質利益區隔開來，同時關注受既有制度影響的物質利益構成 (Schmidt, 2015, pp. 175-179)。簡言之，所謂的物質利益，是在政策中介者間，以共同經驗為基礎的特定制度或政策脈絡中進行轉譯或詮釋。這使得政策變遷中的政策學習，一方面固然受到既有的制度和政策脈絡中的理念所形塑，從而得以集體地建立對政策中的客觀物質利益認知；但另一方面，政策中介者亦得以透過以理念為中心的論述，藉由自我的社會學習或對外學習，主觀地重構原有的物質利益認知，進而推動制度與政策變遷。Schmidt 的解釋，使得政策變遷得以從歷史制度主義的因果解釋中解放，並強化新理念與論述內容在制度變遷中的重要性。

理念論述強調的是在政策自我學習的過程中，如何透過危機的觸發與現有制度結構的影響下融入創新，以推動政策變遷。物質現實和物質利益的區別，使得創新理念對制度有著不同詮釋的途徑，也構成了推動制度變遷的契機。惟其強調的是自我學習與論述結構的拆解，對於跨國學習的途徑與制度變革的結構，我們在理解上仍知之有限。

二、政策對外學習中的類型化爭議

近來有關教訓汲取／啟發和政策移植／轉譯的解釋，提供了理解跨國政策學習

² 指的是源自於中介者之創造與維持制度之內部能力，其包括了與世界如何運作相關之人類能力、性格與專業知識，或是指人類遵循實踐邏輯之直覺所描述的習慣。

³ 指的是有感知之中介者能按照溝通的邏輯（新的理念）改變（或維持）其制度的能力。

的方向。專業官僚常參考他國經驗或世界趨勢，以作為政策改革的對外學習對象。惟相關的經驗研究，不僅呈現了不同層次的政策移植，且亦反映了不同的論述意涵。

首先，教訓汲取（*lesson-drawing*）是政策專業行動者在不同脈絡下面對共同問題時，為求能快速解決問題而常採用的手段。它強調的是在政策工具層次的調整方案，指的是「一種引導性的知識，……是一種行動導向之方案或方案運作的結論，其設定可以是其他城市、國家，或組織所擁有的過去經驗」（Rose, 1991, p. 7）；透過對他國成功經驗的尋找，制定可能的快速方案。然而在較為強調通用模式的同時，它重視的是具體的方案要素、清晰的因果關係，以及明確的產出結果（Rose, 1991, p. 7）。在傾向對既有的政策架構維持現狀而不作大幅度更動前題下，來自於對政策不確定性、政策環境、政策價值，以及政策利益損失的出現，將引發政策制定者快速尋求可資借鏡的現成方案，以達成原有政策希冀的目標與成就（Rose, 1991, pp. 11-13）。惟在教訓汲取的類型中，除了複製（*copying*）、模擬（*emulation*）、二元拼合（*hybridization*），以及多元整合（*synthesis*）等不同方案學習模式外，亦存在著基於他國的經驗刺激，而另行發展新方案的啟發（*inspiration*）類型。然而，Rose（1991, pp. 19-24）認為「啟發」嚴格上不屬於教訓汲取之類型，因為其無法證明這自行設計的方案是曾經可行的。值得注意的是，教訓汲取理論假設了成功一方的存在，故另一方可以跟進。這假設最大問題是，政策成功與否往往是存疑的。且實況可能是，就算先行者沒有宣稱成功，學習者仍會跟進學習，即雙方處於共同並進解決問題的狀態。這是教訓汲取理論的盲點。

除了來自需求端以教訓汲取為主的自願政策學習外，政策移植（*policy transfer*）則構成了供給端的自願與非自願政策學習面向。政策的跨國學習常是以政策移植理論的方式被討論，然而其對行動者參與理念旅行的理性行動預設，則是受到主張不同脈絡之政策中介者對政策理念與論述產生影響之政策轉譯理論所挑戰。在政策移植的研究中，政策理念被看作是固定不變的常數，而在政策跨國的學習過程中被政策行動者所移植（Dolowitz & Marsh, 1996）。然而其忽略了政策行動者對政策理念中可能的建構式參與、在移轉的偶然性過程中可能出現的理念啟發，以及政策制定之相關研究、評估、審議，和決策等多層次治理（Mukhtarov, 2014, pp. 74-75）。當傳統的政策移植多著重於政策工具、結構，立法，和具體實踐之複製等硬性移植（*hard transfer*）之際，以理念為基礎之軟性移植（*soft transfer*）（Evans & Davies, 1999），則不僅在政策學習上側重理念、概念，或態度的傳播對

政策制定者在認知理解的調整外，更著重於在跨空間的不同移植路徑，甚至是知識移植（Stone, 2004, p. 558）。

軟性移植強調的理念與共識知識，使得政策學習者對國外經驗的詮釋更形重要。興起於 1970 年代語言學研究中的轉譯（translation），近年獲得公共政策研究重視，轉化為政策轉譯（Johnson & Hagström, 2005）。它將政策理念看作是在跨國或跨區域之政策旅行過程中，被政策行動者形構、再構，與修正的對象。⁴ 簡言之，該理論採建構主義之方法，認為政策行動者所處之在地脈絡，對政策理念在跨地域的學習過程中，會產生與原始政策理念不同的政策轉譯現象（Latour, 1984; Mukhtarov, 2014, pp. 76-79）。Mukhtarov（2014）進一步認為，過往政策移植觀點假設政策在流動過程中會處於穩定狀態，而他的轉譯觀點則認為政策流動會將政策「不穩定化」（destabilize）。因此，從政策移植到政策轉譯的修正，開啟了政策跨國學習現象解釋的可能性。

政策移植最終是為了驗證全球化的政策趨同（policy convergence）現象。就政策趨同類型的解釋而言，它將政策對外學習的影響因素，拉回到政策行動者的言談和論述，同時並建立理念型分類。不同於趨同論對制度結構形塑力量的強調，Pollitt（2001, pp. 938-940）透過言談（talk）、決定（decision）、行動（action），以及結果（result）的區別，發現政策趨同常常僅是表象，其多半只停留在言談與決定層次。它代表的是公務員在廣泛概括中因應在地脈絡調整空間的保留、對政策顧問就業機會的創造，以及學術界對相關研究證據取樣的便利性（Pollitt, 2001, pp. 940-943）。是故，政策趨同現象與其說是常態，更像是用以支持提供該類政策符號或標誌者的職業生涯、強化想像，甚至是增加收入的工具（Pollitt, 2001, p. 945）。

上述討論使我們注意到政策對外學習的重要，但亦表明學習成果並未見得能全面深化。受到政策脈絡影響，政策對外學習常僅是政策借鏡，甚或只是標籤式的名稱趨同（rhetoric convergence）。而對論述制度論而言，這類對外學習層次的不同，除了受到政策相關行動者既得利益影響外，更重要的是是否落實了對理念和利益的重構。言談與決定層次之政策學習，常僅侷限於既有利益的架構；其更需落實於對政策理念的相關行動，方能產生政策學習期待之結果與成效。

⁴ 政策轉譯（policy translation）是指在政策理念如何在不同的社會脈絡中，透過政策中介者對政策理念的形構、再構與修正，以參與政策跨地域的旅行過程（Mukhtarov, 2014, pp. 72-79）。

三、政策理念學習過程中的制度重構與限制

不論是對內社會學習，借鏡他國經驗，亦或是對外跨國模仿，政策改革的理念論述對利益的構成與認知，是推動制度變遷能否成功的重要關鍵。受到既有制度結構的影響，以理念為中心的論述能否改變制度結構中的物質利益構成，固然成了政策變遷與否的核心議題；而在未能對理念進行重構下，政策常常呈現對他國類似方案的學習，甚或僅停留在啟發的階段而已。

對此，Kjær 和 Pedersen (2001, pp. 222-224) 提出了變遷機制的討論。首先，兩位學者並未將理念看作是對制度影響的惟一重要來源。就理性選擇理論而言，理念必須與物質利益或權力關係結合時，才能發揮作用。另一方面，理念亦深受特定的歷史背景所影響。換言之，理念固然是政策與制度變遷的重要來源，惟其必須與既有的制度和其所界定的利益相結合，才能產生對變遷的有效解釋。因此，作為制度變遷的來源，理念不被視為是外生的與因果變項的，而必須是被解釋與賦予意義的。準此，兩位學者修正了歷史制度主義的因果解釋取向，而朝向與制度對話的途徑。

Kjær 和 Pedersen (2001, pp. 226-229; pp. 238-241) 進一步的藉由制度秩序 (institutional order) 的三種機制來強化理念對制度變遷的詮釋效力。⁵ 首先，理念指的是一種象徵秩序，涉及了對問題的設定，以及問題診斷中的不同概念如何彼此相互連結。透過對行動者、動機，以及規則的清楚界定，行動可能涵括的範圍與產生的結果得以被驗證和界定。其次，理念的實踐，必須與既有的制度進行連結；特別是既有的概念、概念經驗化的特殊規則，以及其所具有的特殊故事，如何在既有制度中進行編碼。另一方面，編碼亦取決於能否採更開放的範圍，並採用更未來問題取向的方向，重新界定相關行動者的利益與行動。第三、參與機制的重要性。政策改革與政策變遷的推動，有賴於不同的共識機制。在理念的形成過程中，參與機制如何廣納不同的參與者，從而對情境有基本和廣泛的共享理解，是決定制度變遷與否的關鍵要素之一。簡言之，脈絡式的詮釋，有助於我們對個別政策的變遷結果進行理解，也有助於我們判別政策對外學習的程度。

⁵ 制度秩序指的是在以論述制度主義為前題的框架中，以政策理念為主要對象的政策行動者，透過論述的作成，以形成對問題、制度，和共識作成的政策認知與規範框架。

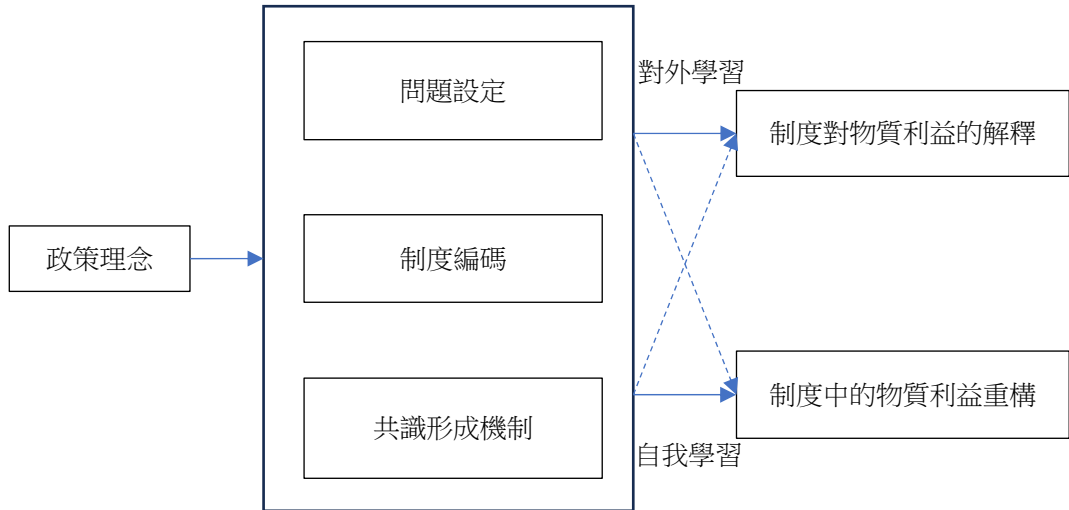
四、論述制度主義的政策學習架構

以論述制度論為中心的政策對內社會學習，以及教訓汲取和政策轉譯的對外學習，將政策學習的重心，指向政策理念與政策脈絡結合後對利益的詮釋。據此，我們將本文研究架構的主要概念，聚焦於政策理念，同時並以其中三個影響政策變遷的重要機制：問題設定、制度編碼，以及共識參與機制作為本文的主要討論對象，以作為比較臺日兩國地方創生政策的主要框架。就政策理念而言，地方創生的政策理念，係指該政策對地方人口流失原因的診斷，特別是政策對問題的因果關係建構，以及隨之而來的政策工具的運用。然而上述政策理念的構成，則往往在政策脈絡形成機制的影響下，對政策學習形成不同的路徑。首先，就問題設定而言，地方創生所欲解決之地方人口流失問題，源自於何種因果關係的推斷，以及對人口結構維繫的歸因？其次，就制度編碼而言，人口結構維繫主要訴諸的政策工具是什麼？它涉及了什麼樣的策略運用？第三，就共識機制而言，則涉及了地方創生政策在中央形成的主要制度結構，以及地方所涉及的利害相關者溝通機制（有關本文的研究架構圖，請參閱圖 1）。

本文將研究的對象，標定為兩國地方創生政策所繼受之原有政策脈絡（日本為地域振興相關計畫，臺灣則為社區營造相關計畫），以及日本在 2015 年後的「城鎮、人、工作創生總合戰略」（第一期與第二期）與臺灣在 2019 年以後的「地方創生國家戰略計畫」、「加速推動地方創生計畫」。透過對兩國原有相關政策脈絡的文獻，以及地方創生政策的文本分析，我們試著比較其在政策理念與政策變遷上的差異，同時並理解其在政策學習上的意涵。

圖 1

本文研究架構



說明：實線表示政策理念自我學習和對外學習的既有路徑；
虛線表示能否察查制度秩序影響後的可能結果。

參、臺日地方創生政策的社會脈絡與學習過程

日本與臺灣先後推出的地方創生政策，在發展的脈絡上不盡相同。以下我們將透過對既有文獻與相關政策的整理，重述兩國地方創生政策的演變過程，以及其對地方人口結構問題的主要回應論述。

一、日本地方創生政策的政策學習

日本的地域振興政策可區分為三階段，分別是 1990 年代前的全國總合開發計畫、2000 年代的地域／地方再生政策，以及 2015 年後的地方創生政策。值得注意的是，在本文對日本地方創生政策相關文本進行閱讀的研究過程中，並看不出來有對外學習歐美國家的教訓汲取經驗，惟部分的研究文獻，則指出地方創生帶有濃厚之嶄新自由主義與新古典經濟學色彩，從而可間接的推論在理念上受到西方市場去管制論述的影響（矢部拓也，2016；中庭光彥，2022）。以下我們將以地方創生政策出現的前後，作為主要的討論分期。

（一）全國總合開發計畫與地域／地方再生政策的發展脈絡

日本對於地域振興的概念，和 1960 年以來的高度經濟發展與工業化的脈絡有關。為了解決二戰戰敗後大量海外兵員的回流，以及農村家庭剩餘勞動力的吸收問題，日本政府在 1950 年代開始採用 Hirschman 提出之經濟發展策略（Hirschman, 1958），利用政府開發援助（Official Development Assistance, 以下簡稱 ODA）的手段，強調對社會共享之基礎設施等社會間接資本的投資，以促進經濟發展（川上征雄，2017）。在該理念的影響下，第一次全國總合開發計畫採用建立新的工業城市和工業整備特區等據點開發的方式，一方面吸引農村過剩的勞動人口，另一方面則試圖避免人口過度集中於都市（磯崎初仁，2021）。這種將社會基礎設施投資與人口疏密作因果關連的政策，亦持續於建立新幹線和高速公路之 1969 年二全總之中；雖然在 1977 年的三全總時，配合低經濟成長與人口流動減緩而提出的日本列島改造論，嘗試不依賴大規模之全國土地規劃（川上征雄，2017），但並未能在個別行政計畫中加以落實（磯崎初仁，2021）。是故，在 1987 年與 1998 年的四全總和五全總時，日本政府注意到東京一極化的現象，並提出多樣性主體和地方政府共同開發國土，以達多極分散的目標（川上征雄，2017；磯崎初仁，2021）。惟以全國總合開發計畫來因應人口過度集中的效果，並未能在 2000 年前達到具體的成效，該系列計畫在 2008 年時轉為國土形成計畫，轉向對環保和地方資源利用的議題。

日本在 1995 年時，為因應地方人口減少與稅收不足而推動之平成大合併，以及在市場原理活用的基礎上，重構了 2000 年以後的地方振興相關方案走向。2003 年上任的小泉內閣，開始在國家對地方財政分配規則重新調整的「構造改革」基礎上，推動地域再生計畫（小田宏信，2021）。有鑑於財政刺激難以達成地域經濟發展，該計畫強調地域之自助與自立，以及國家的支援立場。中央對地方政府提出之地域再生計畫申請，特別是地方事業為對象之各種核准與補助，成了日後地方創生政策的部分基礎。2007 年福田內閣上任後，提出整合地域再生、都市再生、構造改革特區、以及中心市街活性化之地方再生戰略。整合後的地方再生計畫，確立了國家對地方提供包括相關諮詢協助網絡之政策工具與支援。2008 年的麻生內閣，則提出了地域力創造計畫，將定住自立圈、地域振興協力隊，集落支援員納入政策工具。2009 年的民主黨執政時期，中央政府再將人事權力移轉給地方，以建立小中央政府，並確立了地域主權戰略框架，以及包括了觀光立國、利用地方資源振興地方都市，並振興作為增長動力的主要都市、六次工業化、未來環境城市，以及設

立國際戰略綜合特區為目標的新成長戰略。

總的來說，日本國土總合開發計畫，始於國家透過由上而下的財政政策刺激地方經濟發展的背景；而在隨著人口問題的浮現、地方整併的推動，以及地方財政的困境中，透過對財政與人事權力的下放，和對地方經濟發展從主導到監理的調整，試圖透過地域再生和地方再生計畫的推動，回應日益嚴峻的人口危機。

（二）關係人口論述的形成

2012 年第二次安倍內閣成立，首相安倍晉三於 2014 年 9 月，在增田報告的危機論述基礎上，提出地方創生政策，並設置「城鎮、人、工作創生本部」，以及地方創生大臣之閣員職位，同時宣佈 2015 年為日本「地方創生」元年。而該政策的五個主要的基本目標，分別是「可期待的地方生活實現政策包」、「地方工作機會的創造，以安心就業」、「為地方創造新的人口流入」、「滿足年輕世代對婚姻、生育，以及撫養小孩的願望」、「創造與時俱進的地區、保障日常生活，以及地區和地區間的合作」；而日本中央政府則擬透過「情報支援」、「人材支援」，以及「財政支援」等政策工具的提供，以協助各地方政府落實上述目標的達成（內閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局，2018）。其主要是由中央與地方政府主導與合作，針對特定地區的中小型都市，提出相關產業和都市再造計畫，以活絡地方經濟，創造就業機會，帶動人口回流（內閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局，2018）。

另一個政策發展，則與關係人口有關。按照日本總務省在 2018 年提出之「現今移住、交流施行政策方法有關之檢討會」報告，關係人口意義與目標是：「透過建立與懷念故鄉之非在地人才之間長期、多層次網絡，加深這些人才與故鄉間的聯繫，以社區內外協作實現自立，並持續地方的發展」（總務省，2018）。在該主張下，日本的地方創生政策除了地方特色產業的鼓勵措施外，並延續與擴大過去三種政策工具的使用：包括了故鄉稅的開徵、地域運營組織的設立，以及地域振興協力隊規模的擴大。2020 年後，該論述進一步成為第二期地方創生政策的重要施策方向之一。

惟日本以地方關係人口為中心的地方創生策略，尚有來自對地域運營組織的永續性、地方社會關係的排斥，以及源自制度設計上的工具性爭議。首先，就永續性而言，以日本町內會傳統的非正式團體，在轉往法人化的同時，往往必須面對不同組織型態衍生的財源，以及經營人才的供給不足等問題（小田切德美，2019）。其

次，在部分偏鄉以共同資源治理而形成的傳統組織，在以財產權為中心的治理架構下，容易對新進的外來移住人口形成強烈排斥，從而形成社會隔離（Sanada, 2020）。最後，地域振興協力隊的定住效用，有賴於對在地承諾的強化（棄原良樹、中島正裕，2015；柴崎浩平、中塚雅也，2017）。如何在透過以基本收入賦予為工具之政策手段，吸引青年回流人口參與的同時，強化其對當地的情感承諾，有待進一步的研究。

二、臺灣地方創生政策的政策學習

早在地方創生政策前，臺灣的社區政策即致力於產業化的發展。因此，我們將以臺灣將社區產業化前後作為分期，探討臺灣的學習過程，以及其學習的主要內容。

（一）解嚴前後的社區政策變化

在解嚴前，臺灣係以社區發展計畫作為主要的發展方針。源自 1968 年的社區發展計畫（1968~1990），係聯合國為協助亞非等農業國家推動結合外援與民眾自力，以期能快速進行農村基礎建設與改善公共衛生條件，進而成為戰後臺灣社區政策的主要架構（徐震，1982）。內政部於 1968 年頒行之「社區發展工作綱要」，由上而下的設立了省、縣市、鄉鎮等三級社區發展委員會，在社政單位的行政輔導下，於規定社區的基本戶數範圍內，透過競賽考核與觀摩的方式，動員國家義務勞動之人力，推動基礎工程、生產福利，以及精神倫理等基層民生建設。

上述的社區發展工作政策，主要是以國家社政單位作為主體，透過社區發展委員會行政指導社會運動性質之社區理事會，以及成立社區服務中心，從事相關的社區基礎建設。它涉及了日後在社區政策中的兩條政策發展路徑（李易駿，2011）：第一是國家社政機關的行政與輔導功能；第二則是社區組織的社會運動特性。就前者而言，國家透過對績優縣市和社區的財務誘因提供，使得被人為劃定的社區，得以藉由其社區服務中心的福利服務輸送，而成為配合國家政策施政的重要據點；就後者而言，社區理事會的社會運動機構定位，則在由社區內之戶長選舉理事與組織的過程中，成為被政府動員的基本單位。

1987 年解嚴後，以社區發展工作為主軸的相關政策出現了兩個重大轉折：首先是社區理事會組織性質的改變。原本為社會動員性質的社區理事會，改變為人民自願參與之地方性人民團體。這使得以原本以國家為主要動員之社區協會，開始逐

漸擺脫國家機關由上而下的主導，並逐漸發展自己的主體性（李易駿，2011；林明禎，2011；張峻豪，2021；賴兩陽，2021）。另一個是 1994 年文化建設委員會推動的社區總體營造運動，則是試圖在文化公民權運動的理念上形成共同體意識，進而在強化公民參與的過程中重塑國家認同（陳其南，1996）。這種自由化與民主化的社會脈絡，使得社區政策逐漸擺脫國家強力主導的影響，並將焦點移轉至社區居民的自主意識。

惟這種變遷過程，呈現出社區相關理念與組織制度間的相互分離，以及國家將社區組織視為是其推動相關政策的附屬單位特性。首先，就政策理念來看，臺灣社區政策對社區發展工作的引用，與國家在解嚴前的資源匱乏，以及農村建設的需求有關。其側重的並非是源自英國對社區層面的基礎設施規劃，而是聯合國強調藉由國家介入，以促進經濟發展的目標（賴兩陽，2021）。而文化公民權理念在強調普涵性公民意識之際，希望能透過現代的生活價值觀，超越地緣性的地方意識的企圖，則呈現了個體化公民與社區集體意識間的矛盾（顏亮一，2006；劉立偉，2008）。其次，既有社區發展以競爭和補助為主的政策工具，則延續至社區營造政策的推動，而未有太大的變化。換言之，1990 年代前後的社區政策變化，係主要在滿足國家對經濟發展與國族形構目標的追求，而非社區成員的社會互動關係形成。

從社區營造資源分配來看，除了呈現出在地政治勢力對政治支持者的控制，亦部分地反映了社區居民對資源獲取的偏好與選擇（林明禎，2011；王明輝，2013，2014；王宏文等人，2018）。而社區動員機制的類型化研究，則說明了臺灣的社區營造政策，深受個人偏好和居民屬性對社區意識的影響（黃源協等人，2007；王明輝，2014）；而訴求草根社群的旨趣社群，則試圖拓展社區發展協會的多元參與動機（林明禎，2011）。這也印證了社區營造政策雖對強化社區網絡和社區意識、社區居民間的信任，以及因參與而積累之社會資本有正向影響（湯京平、陳冠吾，2013；王光旭、黃怡臻，2018）。但以資源交換為中心的社會網絡關係，亦呈現出社區營造政策中的資源競逐與排他特性。

（二）地方創生：以就業為中心的人口論述

人民自願參與形式為主的社區組織變革，以及以強調文化公民地位的社區意識形塑，促成了 2000 年代初期「社區發展協會」的大幅成長（王仕圖，2007，頁 108）。但國家對社區由上而下的經濟發展與政治介入，亦持續對社區的形成產生

影響。延續過去以經濟發展為主要目標的社區政策，在 2000 年之後以不同的國家主導介入方式，引導並形塑社區的發展方向。它涉及的是國家權力如何連結至新興的地方社區組織，特別是透過政策規劃與執行方式（柯于璋，2005），利用社區組織與人民的自願參與，以達成國家促進地方文化、經濟，與社會發展的多元目標。

以「挑戰 2008—國家重點發展計畫」中的「新故鄉社區營造計畫」（行政院文化建設委員會，2004）為例，它強調在地方政府的整合與引導下，透過競爭型計畫的經費補助，以及社區、專業團體，以及第三部門的公私夥伴合作提案，試圖藉以形塑社區的多種各樣新面貌。而接續的「臺灣健康社區六星計畫推動方案」（行政院，2005），則是強調透過產業發展，社福醫療、社區治安，人文教育，環保生態，環境景觀等六大面向的提升，以打造「健康社區」。另一方面，雖然強調社區自我診斷和自主提案，但中央政府的各部會亦在推動委員會的監督下，對現有施政計畫內容進行檢討與調整。而社區的自主提案，則可由社區發展協會、村里辦公室，以及在地文化促進會等各類社區自發性組織與團體發起，以參與政府公共政策之研議或決策，同時並配合社區各面向之發展需求，推動各類社區營造工作。

在中介團體的制度路徑和產業政策化政策的影響下，社區總體營造積極與在地文化和社會福利服務輸送業務相互結合（王明輝，2014；柯一青，2016）。就福利社區化而言，人力資源和財務管道的多元化開發，仍有待強化（王仕圖，2013）；志工公共服務動機的強化，則有賴社區組織的管理，以及志工對社區的組織承諾的提高（王光旭，2022）。這種強調社區利他意識鼓勵與產業化的政策，將文化公民地位中的虛擬社群想像，具體化為地方社區居民的自願參與，以及對商業利益的追求。產業化與社會企業化的政策發展路徑，被認為誘導公民從公共領域的政治行動，撤退和轉移到私人空間中的消費物質滿足，進而推向去勞動化的消費社會（張世雄，2016）。

農村再生計畫（行政院，2012）與長照 2.0 計畫（衛生福利部，2016），是 2010 年與 2016 年的兩個社區相關政策發展重心（郭瑞坤，2012；簡慧娟，2017）。首先，就農村再生計畫而言，它將改善農村硬體環境與提升農村人口質量，列為政策目標。而就長照 2.0 計畫而言，則是透過對先前社區照顧關懷據點的鼓勵轉型，以強化對社區的老人照顧能量。就前者而言，在地經濟發展的目標在被延續的同時，更加強調對青年就業人口的吸引，以試圖降低人口老化的壓力。就後者而言，它則是延續福利社區化與產業化政策的脈絡，鼓勵社區結合福利產業的發

展，以創造老人照顧的相關就業機會。

惟空間分析的結果顯示，臺灣農村再生計畫的農村社區參與程度呈現顯著的不一致性（郭蕙如、鍾怡婷，2021）。除了資源集中在特定的區域外，也發現了參與該計畫社區的人口結構持續老化現象。換言之，即使農村再生計畫在論述上強調了人口老化問題的嚴重性，但該計畫對農村人口結構老化的趨勢，尚未能產生減緩的成效（呂詩婷等人，2018）。相類似的問題，亦出現在長照 2.0 推動之社區照顧關懷據點的可近性與普及性（曾明性、吳慧卿，2020）；其反映了原本社區照顧關懷據點轉型為社區整體照顧模式的困難，以及該據點設立數量的有待強化（張世雄，2018）。

最後，行政院於 2018 年 5 月 21 日召開第一次地方創生會報，會中除由國發會報告「我國地方創生國家戰略初步構想」外，同時並由賴清德院長宣佈 2019 年為台灣地方創生元年（行政院國家發展委員會，2018）。如何在傳統制式化就業機會消失、新型態工作機會出現的結構性轉變中，透過中央或地方政府的協助，活化地方經濟，並平衡城鄉人口差異，維持地方活力，是該主題的重要核心。與先前的社區政策最大的不同，在於該政策將國土人口平衡作為首要目標。它要求提案單位就先前隸屬於不同部會之政策進行統整，並就地方產業優勢進行提案，以爭取國發會的資金投資。2020 年推出的地方創生 2.0（加速推動地方創生計畫）（行政院，2020），則進一步強調對地方創生事業的推動，以及透過對青年的培力，以吸引其留鄉返鄉。惟論者以為，就業機會和薪資條件的成長，並不見得能改善人口結構的老化（陳綠蔚、葉惠青，2019；盧俊偉，2020）。此外，如何形成對地方的認同，並藉此整合不同資源，以強化社區間合作的可能，被認為是地方創生政策極需強化的面向（瀟一娛，2023）。

以社區發展工作為主的發展策略，在早期是國家由上而下的，以經濟發展的目標加以推動。惟隨著自由化與民主化運動的興起，社區營造運動試圖從文化公民權的推動，深化由下而上的社區主義精神。然而這種轉變，並未改變國家透過經濟發展推動社區建設的方針。2000 年後的新社區營造與健康六星計畫，仍帶有國家強烈的經濟發展目的。在社區中介組織對政府政策資源的爭取，以及政府透過不同政策目的的引導下，以經濟和就業為主的目標，成了解決地方與偏鄉人口流失的主要訴求。其對地方關係人口的形成，是以個人權利意識和經濟利益作為主要的基礎。透過就業機會的創造，國家期盼地方社區能吸引青年人口的回流。

肆、臺日地方創生政策的變遷路徑：政策學習差異的比較

臺日地方創生政策的既有文獻與政策文本，顯示了兩國在發展源起、過程，以及政策變遷的差異。以下我們將透過對政策理念學習的三個重要面向：問題設定、制度編碼，以及共識機制等，檢視兩國地方創生政策所形成的制度秩序變化。透過上述的比較，我們得以理解兩國地方創生政策理念的演變過程，進而理解其脈絡上的不同，以及在該政策理念在政策變遷上的意義。

一、日本

(一) 問題設定

日本在地方創生政策前的相關地方振興政策，主要是以中央對地方在特定項目的財政補助，刺激地方經濟發展，藉此改善鄉村人口外流的現象。而這種論述主軸，對日本地方創生政策的發展有著路徑依賴性的背景理念影響（中庭光彥，2022，頁 101-104）：《未来への選択-人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築》（通往未來的選擇—克服人口快速下降和高齡社會、建構源自日本的成長與發展模式）（經濟財政諮問會議 專門調査会「選択する未来」委員会，2014）報告書係將人口的結果看作是人們因就業選擇而產生的未來願景。由於勞動力的投入與生產率的提高係交互影響的結果，故避免經濟的縮小螺旋趨勢才是至關重要的。⁶ 到了《まち・ひと・しごと創生長期ビジョン -国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して-》（城鎮、人、工作與創生長期願景—目標是國民的「認知共識」與「通往未來的選擇」）報告書時，克服人口減少才修正為政策的主要目標；惟其亦呈現了對維持都市單一集中帶來的成長，從而顯示出政策目標的模糊（內閣府，2014a）。這種受到先前經濟發展和集中於都市的背景論述，一直要到了《まち・ひと・しごと創生総合戦略》（城鎮、人、工作

⁶ 按照《「未來選擇委員會」報告書》的陳述，縮小螺旋是指在傳統的宏觀經濟調控中，人口結構對於勞動力投入、資本積累，與生產率提高所帶來的經濟增長。勞動力的投入受到勞動人口與勞動參與率的增加與否所影響，資本積累則受高齡化趨勢導致之儲蓄率變化所左右，故在人口減少的趨勢下，經濟活動將因市場萎縮而衰退，其結果將是投資減少，創新不發達，產品多樣性喪失，進而導致人民生活水準下降的負面循環。

與創生總合戰略)提出後(內閣府, 2014b), 才確立了透過地方創建人, 人創造工作, 進而構建城市的正向循環論述, 方形成了其前景論述的具體內涵。

當日本地方創生政策的論述主軸, 從宏觀經濟調控結合人口減少對應之際, 問題的設定亦呈現了兩個層次的不同(中庭光彥, 2022, 頁 104-105): 首先, 在提高總要素生產率的前題下,⁷ 人口增長不再是政策目標; 而是如何透過產業創新, 同時並與都市聚集效應的訴求相連, 以在現有的人口結構下, 提高生產效率。而對於人口持續流失的偏鄉地區而言, 其問題設定則是訴求人的相互組織與團結。是故, 我們看到了延續背景理念與前景論述的兩種路徑。它一方面體現環境與過往制度路徑的影響; 另一方面亦另外開闢了另一條不同於個人市場利益極大化的社會團結路徑。

(二) 制度編碼

日本地方創生具體施行方案的編碼, 則進一步反映為對地方就業機會的創造, 以及地方關係人口的訴求。就就業機會的創造而言, 地方創生政策除強調地方特色產業的建立, 以及女性就業參與的提高外, 更強調企業的參與和投資, 以及青年世代育兒的相關支持。關係人口的方案, 涉及了如何將交流人口轉化為定住人口的策略。這種行動方案的制定, 涉及了各種制度與政策工具的提供。因此, 故鄉稅、地域振興協力隊, 以及相關地方特色產業創新鼓勵政策的交替使用(作野広和, 2019), 訴求的是從交流人口、關係人口, 以及定住人口的差異化策略,⁸ 以試圖

⁷ 總要素生產率係由 Solow (1957) 提出, 指的是在新古典經濟增長模型中, 以技術進步為中心的生產率指標。與有形的資本設備、土地, 與勞動等(即資本投入與勞動投入)不同, 它強調的是在前者投入量不變時, 以知識、教育、技術訓練、規模經濟、組織管理等純技術進步對生產率增長的貢獻。

⁸ 依現有的文獻, 關係人口的提倡者, 分別是田中輝美、高橋博之、指出一正等人。首先, 高橋博之在《混合城市與鄉鎮》一書中, 認為在觀光人口與定居人口之中, 尚存在定期訪問地方的「關係人口」, 田中輝美則於《建立關係人口》一書中, 提到了地區人口不限於居住該地者, 而應包括志願者, 以及定期前來訪問並購買當地特產者。她認為, 能為地區帶來新視野的「風之人」, 雖不能定居於該地, 但能參與該地活動並帶來新活力。指出一正則在《看見地方的幸福》一書中, 強調了關係人口除了是年青人在地方尋求機會外, 更希望能為地方作出貢獻。以上三位雖在定義的面向上有些許差異, 但均強調地方間人口的互動性。

上述三位來自日本的民間記者、倡導者, 以及意見領袖提出的關係人口概念, 日後在明治大學的小田切德美, 以及島根大學的作野広和等兩位教授積極引用, 並再加入地域營運組織的概念下, 成為 2015 年第一期地方創生計畫的各項中央政府提供之相關資源

維繫地方人口結構的穩定。從方案編碼來看，地方人口的回流，不僅取決於就業機會，還包括了對地方的認同與情感（柴崎浩平、中塚雅也，2017），從而使地方創生政策在經濟目標下，透過社會集體學習的過程，重構地方的多樣性行動方案。

（三）共識機制

最後，就共識機制來看，日本 1990 年代後從官僚內閣制到議會內閣制的轉型，以及傳統鄰里結社為基礎之地域運營組織變革，則使得地方創生政策的作成與實踐具有打破先前路徑依賴的可能性。首先，1990 年代的內閣機能的強化，特別是經濟財政諮問會議重要性的日益提升（鄭力軒，2019），使得內閣府得以取得總體經濟政策的主導權力，逐漸有能力擺脫官僚設定的傳統政策路徑。另一方面，農山村的傳統鄰里組織仍舊在促進地方團結、提供部分社會服務，以及與對地方政府的溝通與委託行政上，扮演重要角色（Pekkanen et al., 2014）。受限於經濟發展優先於人口議題，以及關係人口方案所提供的政策工具，強化地域營運組織的財務來源，特別是因人口老化而導致會費持續減少下，增加事業收入、活用中央提供故鄉稅之相關補助，人才的持續招募，甚至是組織的改造等，被視為是維持組織長期的正常運作的重要條件（小田切德美，2019）。

日本地方創生政策對人口問題設定的重構，鬆動了對既有制度編碼的內容。日本的關係人口係一社會鑲嵌的理念：它一方面在延續宏觀經濟調控手段的嶄新自由主義背景理念影響下，強調單位勞動生產力的創新性提高，以因應人口緊縮可能帶來的消費與投資負面循環；另一方面則藉由各式政策工具重組的同時，利用日本傳統鄰里結社尚存有的社會資本、地方認同，甚或是共同自然資源擁有之集體情感連結，擴大鼓勵分屬不同地區的人口群相互合作與支援，藉以維繫地方社區所需的資源與基本生活機能。地方的存續，不僅是地方官員的責任，亦和住民的積極參與有關。透過傳統鄰里組織的參與，住民得以透過民主參與的過程，強化與其他住民間的連結。易言之，在將人口納入為政策重要影響因素的考量下，政策本身有機會不

中，由總務省提出之地域振興協力隊的主要理念，並為部分地方的總合戰略計畫所積極使用。2020 年後的第二期地方創生計畫，日本內閣府正式將關係人口納為基本目標（小田切德美，2019；作野広和，2019）。

至於交流人口與定住人口，則是在光譜上分別位於關係人口的兩端，而成為前述兩類人口的過渡階段。簡言之，透過觀光活動而被吸引的交流人口，因在地體驗與共同相互合作為契機的引導而成為關係人口之際，將有機會因對在地社區的進一步支持和移住行動的實踐而成為定住人口。

再以客觀的經濟或物質利益作為主要吸引人口的誘因，從而是以社會關係的維繫作為在地的主觀認知（請參閱表 1）。

二、臺灣

（一）問題設定

臺灣的地方創生政策，延續著社區總體營造以來的政策路徑，而呈現其理念的延續性，但缺乏與人口有關之實質內容。以文化公民地位為核心所建構之虛擬社區背景論述，在政治自由主義為基礎的社會公民地位理念影響下，一直與強調個人利益相關之社區產業化政策，而不是與在地鄉土意識和傳統文化關連。人口議題雖在 2010 年代後逐漸納入相關的社區政策，但它一直只是從屬於產業發展。地方創生政策固然強調「根據地方特色，發展地方產業、讓人口回流，青年返鄉，解決人口變化」（行政院，2019，頁 1），將人口議題的位階再度提高，而與產業發展的重要性相提並論，但在相關的政策規劃內容中，人口是如何與產業相互作用的論述，則未見具體的內容。行政院國家發展委員會（2018，頁 7-8）對地方創生政策討論的例行會議記錄中，雖然主張「應釐清地方創生與社區營造、農村再生及文化創意等政策之差異……」，並強調「地方創生之推動，係基於人口變化……」，但「鼓勵青年返鄉，帶動地方產業」為核心的闡述，並非將在地人口作為生產要素，而僅僅是延續了社區營造、產業發展，以及青年就業為中心的論述內容而已。

就地方創生政策而言，農山漁村、中介城鎮，及原鄉的劃分，雖然界定了不同的人口流失原因，但均強調產業、商業活動，就業機會，以及基礎設施對人口回流的作用。惟臺灣在問題的界定上，缺乏對勞動力生產效率提升的闡述。企業投資、跨部門參與，和地方青年培力工作站等制度方案，係以個體化之文化公民參與虛擬社群的強互惠（reciprocity）來延續社區營造理念中的多元社區實作方式（陳東升，2013；周睦怡等人，2018），忽略主流社會價值背後的結構性影響。⁹ 以青年返鄉為對象的人口回流，被直接與青年就業機會建立起連結關係。這使得地方創生政策理念的模仿，是延續社區總體營造以來的個體化現代公民理念作為其主軸。這也顯現了在過往的社區營造過程中，缺乏集體在地認同的相關制度形塑。這種勞動

⁹ 有關此觀點的詳細討論，可參閱對陳東升（2013）的留言，網址 <https://twstreetcorner.org/2013/10/30/chendungsheng-2/>

市場供給面式的問題界定方式，在與地方特色產業相連之際，忽視了地方人口結構的其他面向，進而呈現以個人利益為中心之惟經濟論界定取向。

（二）制度編碼

而從制度編碼來看，受到對問題界定影響，過往社區營造政策的脈絡，持續在地方創生政策中發揮其結構化的形塑作用。在延續過往由中央主導的資源分配，以及社區發展與社區營造制度路徑下，臺灣並未將資源和權力進行相對應的移轉。臺灣的地方創生政策，主要是將重點置於三類不同之有權提案地方鄉鎮，以及其對地方特色產業的發想和補助。這種類似社區營造的提案方式和制度，除了延續了國家中央對社區資源的競爭式補助機制外，更著重於市場與產業的發展，以及市場利益的競逐。但對於這樣的利益競逐，如何能與人口的聚合產生連結，則未見制度上的相關設計。以社區產業發展與就業機會為中心的制度編碼，訴諸的是個人以市場中的物質利益追求作為普遍共同偏好。然而對地方創生所欲克服的人口減少危機而言，這種延續過往以共同個人偏好與物質利益為中心的制度編碼策略，難以對人口與資源往都市移動所產生的負面效應產生緩解的效果。

（三）共識機制

進一步觀察臺灣地方創生的參與者與共識形成機制，則會發現國發會在該政策的角色、社區組織的中介性格，以及社區居民參與的有限性。就國發會在政策規劃與執行過程中的角色而言，作為行政院本部的幕僚單位，雖然在政策規劃上多源自於自行生產或委託研究；然而在實際個別政策的作成上，並未有直接權力改變國家既有經濟發展政策方向（黃蘭嫻、鄭國泰，2006）。而社區發展和社區營造為基礎的中介利益團體，在臺灣以血緣家族為中心的個體化利益計算脈絡中（Hamilton & Kao, 2016），呈現出缺乏以地方社區連帶和認同之臺灣社區組織形式。而以利他為主的動員形式，則常面臨參與人力的不足，以及志工參與人口高齡化的現象。這種共識形成與參與機制中的政策形成、利益代表形式，和非營利組織的利他動員特性，使得地方創生侷限在較狹隘的個體利益計算，而不是以地方的集體動員作為主要的行動參與考量。

臺灣地方創生政策的問題設定，在產業與就業機會創造目標的追求下，仍延續著國家對國族認同打造的想像目標，而缺乏對在地社會關係的形塑與認同。是故，當問題設定仍集中於產業發展之際，既有以對地方經費補助爭取的競爭性制度架構，以及地方特色產業為對象的補助政策，實際上是過往社區營造的延續，從而仍

停留在國族為中心的文化公民想像，而非在地的社會團結。而就參與機制而言，以社區協會為中心的利益中介團體，事實上並未有效擴大在地居民共識參與的基礎，從而亦限制了透過在地居民互動機制，建立自發性的集體合作，以解決在地因人口流失所引發之社會問題的可能性。易言之，多元社區實作對大企業社會責任的預設，以及個人利他的偏好，忽略在地居民難以擺脫菁英所主導之資本主義社會秩序結構。這使得上述制度與方案，係建立在以個人為基礎的物質利益追求，缺乏對在地社區情感的積累與資源集體擁有的主體建構。

惟值得注意的是，臺灣延續自社區總體營造的地方創生政策發展路徑，近年來亦出現地方社區自發性轉譯行動的個別案例，從而為政府官方網站平台列為成功教案（周玉文，2021）。該個案的特殊之處，在於其反轉了「先有補助，後有行動」的物質利益導向詮釋，同時並成功將社區協會發展為社會企業，從而逐漸擺脫對政府財務補助的依賴。在該個案中，社區行動並不是建立在對個體化利益的追求，而是社區特有文化與居民向心力的形塑。這種個案，成了對地方創生政策的另一種轉譯行動。總的來說，臺灣的地方創生政策，在論述上是將人口當作因就業利益而產生的結果。和先前的社區營造政策相比較，它強調的文化公民地位下對個人利益的競逐，而不是考量人口結構和地方發展間的互動關係。

綜上，日本與臺灣在地方創生政策的學習，體現了自我學習與對外學習兩種不同路徑。就日本而言，在歷經長期相關政策的自我修正後，其逐漸將人口與經濟成長目標脫勾，同時並發展關係人口的理念，以作為農山村等偏鄉在面臨人口減少之際，透過對內與對外的資源連結與社會團結，維繫聚落的基本機能。而這種論述理念的突破，一方面有賴於對社會團結的創新制度編碼想像，另一方面則有賴於中央與地方在共識的形成與執行。而臺灣的對外學習，則未能在對經濟發展與人口成長關係深入檢討與反省之際，呈現出對過往社區營造脈絡的依循，從而不僅容易受到中央政府政策與經費補助的影響，且僅在跨國學習結果上，呈現修辭趨同的現象（請參閱表 1）。

表 1 臺日地方創生政策演變的理念、論述，與制度秩序比較

國別、時間、 政策變遷	日本地方創生政策的演變		臺灣地方創生政策的演變	
	2015 年前	2015 年後	2019 年前	2019 年後
政策變遷機制	地方振興等相關政策	城鎮、人、工作創生總 合戰略（第一期、第二 期）	社區營造等相關政策	地方創生國家戰略計 畫、加速推動地方創生 計畫
理念	傳統宏觀經濟調控	關係人口的社會團結	文化公民地位	地方特色產業發展
論述	*地方經濟振興帶動人口 回流	*生產效率的提高 *關係人口強化經濟發展	*虛擬社區對地方人口的 凝聚	*地方產業對人口回流的 吸引
問題設定	*如何擴大對地方基礎建 設的投資？	*如何提高生產效率？ *如何團結地方組織與在 地人口？	*如何利用社區組織，協 助國家促進地方文化、 經濟，與社會發展？	*如何發展地方特色產 業？
制度 秩序	*全國總合開發計畫、地 方整合、地方監理	*企業投資與友善職場 *關係人口為對象的團結 策略	*對地方社區之人、文、 物、產、景之相關提案 與經費補助	*對有權提案地方鄉鎮在 地方特色產業計畫經費 的補助
共識機制的作成	*官僚主導的內閣制對地 方政府提案的准駁	*政治主導的內閣對新政 策方案的強力推動 *傳統鄉里組織的擴大參 與	*各部會配合行政院規劃 之社區政策與社區中介 組織的執行與配合	*國發會作為幕僚單位的 有限權力與提案准駁、 社區中介組織有限參與
政策學習成果	宏觀經濟調控為基礎之 政策之社會學習	關係人口理念論述和自我 政策之社會學習	社區營造脈絡影響下的 跨國政策學習下的修辭趨 同	地方產業發展背景理念與 修辭趨同

資料來源：作者自製

伍、結論

本文在理論上回應了理念在制度與政策變遷解釋的重要性，特別是在政策移植與政策轉譯中，政策學習者對於政策理念詮釋所具有的意義；在經驗上則突顯了日本與臺灣在地方創生政策學習脈絡的差異，特別是臺灣政策對外學習呈現的不同層次。政策的自我學習與對外學習理論，強調了政策理念詮釋對學習層次的影響。國家在透過政策自我修正以因應挑戰之際，亦對外向類似的政策進行不同層次的學習。惟問題設定、制度編碼，以及共識機制，在對政策理念中的物質利益詮釋有著不同路徑影響之際，亦決定了政策學習的不同層次。

在經驗上，我們發現 2010 年代前的日本相關政策，係將地方的經濟繁榮建立在對硬體的建設與投資，以求總體經濟的成長，並試圖拉近城鄉間的差距。然而隨著作為自變項之地方人口結構持續老化，以及政策效果的不明顯，使得危機意識觸動了政策論述的轉向。在問題設定上，在將人口納為重要生產要素之際，地方創生政策將人口當作自變項而非依變項時，它不再被視為是經濟成長的重要因素之一，而僅是產業和技術創新而產生的結果。而在制度編碼方面，除了將創新產業和創造就業機會，以作為延續傳統以城市作為生活機能維繫重要據點的手段外；另一方面則透過故鄉稅，地域振興協力隊等舊有政策工具的整合，並發展關係人口的論述，以維繫偏鄉的基本生活機能。就共識機制的形成而言，人口由依變項轉變為自變項的論述結構，從個人經濟利益到對在地認同的重視，以及人口間的社會團結論述，是其自我學習過程的重要突破。

臺灣的地方創生政策，在背景上係繼受自社區營造等相關政策，但同時亦呈現在修辭上以日本作為學習的對象。惟其在延續既有政策路徑之際，並未積極對外學習日本的地方創生政策理念和內容。從問題設定來看，臺灣的地方創生政策在將青年就業機會當作問題核心之際，並未對人口在經濟生產要素中的特性進行討論，而只是將其看作是附隨就業機會增加而自然產生的結果。在制度編碼方面，延續中央對社區資源的競爭式補充機制，以及對產業發展的鼓勵，並未能產生因人口減少趨勢而對現有人口聚合產生的積極鼓勵作用。而就共識形成基礎來看，國發會決策參與的有限性，以及以中介利益團體為主的社區特質，使得社區營造所具有的個人利益特性，將地方創生政策限制在個體的利益計算，而非集體動員。上述政策學習面向的檢視，可以發現臺灣的地方創生政策，較多是停留在對日本在該政策詞彙上的

借用與啟發，以及自我社區營造相關政策的調整，從而無涉對外的政策學習行動。

兩國地方創生政策的實踐成效，雖尚有待時間來驗證，但在人口緊縮與老齡化結構的持續下，如何透過不同於總體經濟成長的思維來維持基本生活機能，是臺灣在引進日本地方創生政策因應人口危機時應留意的學習重心。惟從政策學習經驗來看，日本與臺灣的地方創生政策，事實上是共同並進的，故從嚴格意義上來說，這樣的政策學習與教訓汲取無涉，而僅具有啟發與軟性移植的特徵。而就政策移植與政策轉譯的驗證而言，臺灣對日本的政策學習，仍停留在詞彙的借用，而未能深入理念與制度核心，故日臺的地方創生也僅在名稱上趨同而已。如何透過政策論述、制度，以及相關共識機制的變革，強化對他國經驗的參考，將是未來國家在相關政策改革所需面對的挑戰。

參考文獻

- 小田切徳美（2019）。「關係人口」と「地域運営組織」をめぐる論点。内閣官房・内閣府総合サイト，2月26日。<https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/kankeijinkou/h31-2-26-shiryoushou.pdf> [Odagiri, T. (2019). *Issues surrounding 'relational population' and 'community management organizations'*. Cabinet secretariat and cabinet office integrated website, February 26.]
- 小田宏信（2021）。地域再生・地方再生・地方創生政策の経過と現在：持続可能な地域づくりのために。サステナビリティ教育研究，3，11-38。[Oda, H. (2021). Recent approaches to regional revitalization in Japan: 2003-2021. *Seikei Studies on Education for Sustainable Development*, 3, 11-38.]
- 川上征雄（2017）。地方振興政策の系譜。計画行政，40（2），3-8。[Kawakami, Y. (2017). The past and the future of local promotion administration. *Planning and Public Management*, 40(2), 3-8.]
- 中庭光彦（2022）。地方創生政策形成時における人口の意味：言説的新制度論の観点より。多摩大学研究紀要，26，97-106。[Nakaniwa, M. (2022). On political meanings of population discussions in policy making of regional revitalization from the viewpoint of discursive

institutionalism. *Tama University Journal of Management and Information Sciences*, 26, 97-106.]

內閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局（2018）。まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」「総合戦略パンフレット」。内閣官房・内閣府総合サイト 地方創生。https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/panf_vision-sogo.pdf [Headquarters for Overcoming Population and Vitalizing Local Economy in Japan (2018). *Town, Population, Work Innovation Long-term Vision*. Headquarters for Overcoming Population and Vitalizing Local Economy in Japan.]

内閣府（2014a）。まち・ひと・しごと創生長期ビジョン -国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して-，12月27日。https://warp.ndl.go.jp/web/20231104045905/http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/taikou/k_5/pdf/s2-4.pdf [Cabinet Office (2014a). Long-term revitalization vision for city, people, and employment: Striving for citizen's "Shared Awareness" and "Choices for the Future", December 27.]

内閣府（2014b）。まち・ひと・しごと創生総合戦略。内閣官房・内閣府総合サイト 地方創生，12月27日。https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf [Cabinet Office (2014b). *Comprehensive revitalization strategy for town, people, and employment*. Cabinet Office, Government Of Japan, December 27.]

王仕圖（2007）。社區型非營利組織資源動員與整合：以社區發展協會為例。臺灣社會福利學刊，5（2），103-137。[Wang, S. (2007). The resources mobilization and integration in nonprofit organization: The study of community development association. *Taiwanese Journal of Social Welfare*, 5(2), 103-137.]

王仕圖（2013）。非營利組織在社區照顧服務的協調合作：以社區照顧關懷據點為例。臺大社會工作學刊，（27），185-228。[Wang, S. (2007). The coordination of nonprofit organizations in community service: A research for the community care stations. *NTU Social Work Review*, (27), 185-228.]

王光旭（2022）。社區照顧關懷據點服務志工情緒勞務的前置因素與其結果關連性之研究。社會科學論叢，16（1），69-118。[Wang, G. (2022). Antecedents and consequences of emotional labour of the volunteers at the community care

stations. *Review of Social Sciences*, 16(1), 69-118.]

- 王光旭、黃怡臻（2018）。社區人際網絡與社區意識及參與關聯性之研究：不同營造經驗社區的比較。調查研究－方法與應用，（40），63-125。[Wang, G., & Huang, Y. (2018). The study on the correlation between social network, sense of community and community participation: Comparison of different communities' experiences of community building. *Survey Research — Method and Application*, (40), 63-125.]
- 王宏文、柯昀伶、孫寧（2018）。地方派系的資源配置策略：以嘉義縣社區營造資源為例的個案研究，人文及社會科學集刊，30（2），163-205。[Wang, H., Ko, Y., & Sun, N. (2018). Resource allocation strategy of local factions: A case study of community development resources in Chiayi County. *Journal of Social Sciences and Philosophy*, 30(2), 163-205.]
- 王明輝（2013）。福利社區化實例分析－以 S 社區為例。庶民文化研究，（8），1-44。[Wang, M. (2013). A case study of community-based welfare service: Taking S community as an example. *Journal for Studies of Everyday Life*, (8), 1-44.]
- 王明輝（2014）。社區動員機制之探討：以社區中介團體為分析的策略點。庶民文化研究，（9），51-79。[Wang, M. (2014). A Study on the mechanisms of community mobilization: Taking community intermediate group as an analytical vantage point. *Journal for Studies of Everyday Life*, (9), 51-79.]
- 矢部拓也（2016）。「地方消滅」言説下における地方都市のまちづくりの行方—地方創生は「選択と集中」？「社会保障」？「新自由主義」？學術の動向，21（12），26-39。[Yabe, T. (2016). Urban fortunes: Regional revitalization, conservatism, and Neo-liberalism in local cities. *SCJ Forum*, 21(12), 26-39.]
- 行政院（2005）。臺灣健康社區六星計畫推動方案。社區發展季刊，（110），517-526。[Executive Yuan (2005). Promotion project of liu-hsing plan-A health community in Taiwan. *Community Development Journal Quarterly*, (110), 517-526.]

- 行政院（2012）。農村再生整體發展計畫暨第一期（101 至 104 年度）實施計畫，9 月 7 日。https://www.nantou.gov.tw/upload/70438_2.PDF [Executive Yuan (2012). *Comprehensive rural regeneration development plan and Phase I Implementation Plan (2012 to 2015)*, September 7.]
- 行政院（2019）。地方創生國家戰略計畫，1 月 3 日。https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMTUwMC9lMDQyMmI3OC1mNTA4LTQyZTItYmNkMi0wYjhhZDgwZTJhZTYucGRm&n=MTA4MDEwM%2bmZouaguOWumi3lnLDmlrnlbXnlJ%2flnIvrrbmiLDnlaXoqIjnlaso5qC45a6a5pysKSjpmYTpjITmqJnoqLvl7LlsYbmnJ8pLnBkZg%3d%3d&icon=.pdf [Executive Yuan (2019). *National strategy for local revitalization*. January.]
- 行政院（2020）。加速推動地方創生計畫（110 年至 114 年），9 月。https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?icon=.pdf&n=5Yqg6Ycf5o6o5YuV5Zyw5pa55Ym155Sf6KiI55Wr6Zmi5qC45a6a5pysLnBkZg%3D%3D&u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMTUwMC84NjIxMmE4NS04YjZiLTQ1MzEtOTJhMi1kN2FhMmY1YTA4NTcucGRm [Executive Yuan (2020). *Accelerating the Promotion for the Local revitalization Plan*, September.]
- 行政院文化建設委員會（2004）。新故鄉社區營造計畫政策說明書。行政院文化建設委員會。[Council for Cultural Affairs, Executive Yuan (2004). *Formosa Community Agenda 21*. Council for Culture Affairs, Executive Yuan.]
- 行政院國家發展委員會（2018）。國家發展委員會第 53 次委員會會議紀錄，5 月 17 日。https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvNjIwMy8yODY5MS8yNTEzYzIxZC1hMTcyLTRkMTAtYjVhMy03NmFkMmVINmVkZTIucGRm&n=56ysNTPmrKHlp5Tlk6HmnIPorbDntIDpjIQucGRm&icon=.pdf [National development council, Executive Yuan (2018). *Minutes of the 53rd national development council committee meeting*, May 17.]
- 作野広和（2019）。人口減少社会における関係人口の意義と可能性。経済

- 地理學年報，65，10-28。[Sakuno, H. (2019). The significance and possibility of relationship population in population decline society in Japan. *Annals of the Association of Economic Geographers*, 65, 10-28.]
- 呂詩婷、李固遠、謝奇明、蘇宜成、蔡必焜（2018）。農村再生社區執行問題與社區能力之分析研究。《農林學報》，66（2），95-105。[Lu, S., Lee, K., Hsieh, C., Su, Y., & Tsai, B. (2018). The study of community development problem and community capacity in rural generation program. *The Journal of Agriculture and Forestry*, 66(2), 95-105.]
- 李易駿（2011）。我國社區發展工作的沿革與發展。《社區發展季刊》，（133），417-429。[Lee, Y. (2011). The evolution and development of community development initiatives in Taiwan. *Community Development Journal Quarterly*, (133), 417-429.]
- 李長晏（2023）。地方創生制度的理論建構與策略路徑：政策整合觀點。載於李長晏（編），《地方創生理論概念與個案應用》（頁 3-26）。五南。[Lee, C. (2023). Theoretical construction and strategic pathways of local revitalization system: A perspective of policy integration. In C. Lee (Ed.), *Concepts of local revitalization and case applications* (pp. 3-26). Wu-Nan Publishing.]
- 李晏佐（2023）。在社區營造與地方創生之間：實踐的反思。《思與言》，61（3），11-62。[Lee, Y. (2023). Between “Community Construction” and “Regional Revitalization”: Reflections on practice. *Thought and Words: Journal of the Humanities and Science Quarterly*, 61(3), 11-62.]
- 周玉文（2021）。從地方創生到自力創利 彰化大有社區拚轉型社企。社會經濟入口網，8月31日。https://si.taiwan.gov.tw/Home/citizensSay/view/950 [Chou, Y. (2021). *From local revitalization to self-reliance the transformation of social enterprises in Dayou community, Changhua county*. Social Impact Platform, August 31.]
- 周睦怡、陳東升（2019）。大學社區伙伴研究－社會創新在地實踐。載於人文及社會科學研究發展司（編），《人文創新與社會實踐》，（3），5-12。臺北市：人文及社會科學研究發展司。[Chou, M., & Chen,

- D. (2019). University community partnership study - Social innovation in local practice. In Humanities and Social Sciences Research and Development Division (Ed.), *Humanistic innovation and social practice 3* (pp. 5-12). Taipei: Division of Humanities and Social Sciences Research and Development.]
- 周睦怡、熊慧嵐、陳東升（2018）。在地社會創新網絡：以人文創新與社會實踐計畫在地實作為例。《臺灣政治學刊》，22（2），147-202。[Chou, M., Xiong, H., & Chen, D. (2018). Social innovation networks in practice: A case study of the humanity innovation and social practice project. *The Taiwanese Political Science Review*, 22(2), 147-202.]
- 林明禎（2011）。中介團體：台灣社區發展運作難題與另類選擇。《社會政策與社會工作學刊》，15（1），137-166。[Lin, M. (2011). On the intermediate group: difficulties of community development in Taiwan and its alternative choice. *Social Policy & Social Work*, 15(1), 137-166.]
- 柯一青（2016）。臺灣在地化社區營造與文化創意產業政策與發展。《文資學報》，（10），1-27。[Ke, Y. (2016). The analysis of local comprehensive community development and cultural and creative industries policies in Taiwan. *Journal of Culture and Creative Industries Research*, (10), 1-27.]
- 柯于璋（2005）。社區主義治理模式之理論與實踐－兼論台灣地區社區政策。《公共行政學報》，（16），33-57。[Ke, Y. (2005). The theory and practice of communitarianism: Also studying the community policy in Taiwan. *Journal of Public Administration*, (16), 33-57.]
- 棄原良樹、中島正裕（2015）。地域おこし協力隊事業における定住者のパーソナルネットワークに関する研究：新潟県十日町市を事例として。《農村計画学会誌》，36，223-228。[Kuwabara, Y., & Nakajima, M. (2015). Study on the relationship between activities and personal networks of Community-Reactivating Cooperator Squad. *Journal of Rural Planning*, 36, 223-228.]
- 科技部人文及社會科學研究發展司（2019）。人文創新與社會實踐，（3）。臺北市：人文及社會科學研究發展司。[Division of

Humanities and Social Sciences Research and Development, Ministry of Science and Technology (2019). *Humanities innovation and social practice 3*. Taipei: Division of Humanities and Social Sciences Research and Development.]

徐震 (1982)。我國推行社區發展的回顧。社區發展季刊，(18)，31-43。[Hsu, C. (1982). Reviewing community development initiatives in Taiwan. *Community Development Journal Quarterly*, (18), 31-43.]

柴崎浩平、中塚雅也 (2017)。地域おこし協力隊員の地域コミットメントの特性。農林業問題研究，53 (4)，227-234。[Shibazaki, K., & Nakatsuka, M. (2017). Property of regional commitment of the community-Reactivating Cooperator Squad: Focusing on the difference with the intention to live permanently. *Journal of Rural Problems*, 53(4), 227-234.]

張世雄 (2016)。從「社區發展」到「社會企業」？關於社會企業的政策議程和政治想像。社區發展季刊，(154)，82-102。[Chang, S. (2018). March toward social enterprise from community development? On policies and politics of social enterprise. *Community Development Journal Quarterly*, (154), 82-102.]

張世雄 (2018)。高齡社會中的社區照顧與社區政策：社區要怎樣照顧？台灣社區工作與社區研究學刊，8 (3)，1-34。[Chang, S. (2018). Community policy and community care for the aged society let the community “care” for us? *Journal of Community Work and Community Studies*, 8(3), 1-34.]

張峻豪 (2021)。我國社區政策的雙軌性與調適可能：以桃米社區、南埔社區、土溝社區為例。國立臺灣科技大學人文社會學報，17 (4)，421-439。[Chang, C. (2021). The adaptation possible of dual community policy in Taiwan: A study of Taomi community, Nanpu community and Tugou community. *National Taiwan University of Sciences and Technology Journal of Liberal Arts and Social Science*, 17(4), 421-439.]

經濟財政諮問會議 專門調査会「選択する未来」委員会 (2014)。「未来への選択-人口急減・超高齢社会を超えて、日本発 成長・発展モ

- デルを構築 - 」。内閣府，11 月。https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/houkoku/01.pdf [Economic and Fiscal Advisory Council Special Investigation Committee: Committee for ‘Choosing the Future’ (2014). *Choices for the future: Building a growth and development model from Japan beyond population decline and super-aged society*. Cabinet Office, November.]
- 郭瑞坤 (2012)。農村再生之核心價值與農村社區營造。臺灣建築學會會刊雜誌，(65)，10-13。[Kuo, R. (2012). The core values of rural regeneration and rural community building, *Architectural Institute of Taiwan*, (65), 10-13.]
- 郭蕙如、鍾怡婷 (2021)。社區特質與鄉村發展政策資源分配的關聯：以《農村再生計畫》為例。臺灣鄉村研究，(16)，47-85。[Kuo, H., & Chung, Y. (2021). How does the allocation of governmental resources for rural development policies associate with local socioeconomic attributes? A study of communities participating in the “Rural Regeneration Programme” *Taiwanese Journal of Rural Studies*, (16), 47-85.]
- 陳其南 (1996)。社區營造與文化建設。理論與政策，10 (2)，109-116。[Chen, C. (1996). Community building and culture construction. *Theory and Policy*, 10(2), 109-116.]
- 陳東升 (2013)。從設計到社計的社會學想像 (一)。巷仔口社會學，10 月 28 日。https://twstreetcorner.org/2013/10/28/chendungsheng/ [Chen, D. (2013). *Sociological imagination from design to social planning*. Streetcorner Sociology, October 28.]
- 陳綠蔚、葉惠青 (編) (2019)。台灣地方經濟發展及人口回流政策之挑戰與因應 (初版)。臺北市：財團法人中技社。[Chen, L.-W., & Yeh, H.-C. (2019). *Challenges and responses to local economic development and population return policies in Taiwan*. Taipei: CTCI Foundation.]
- 曾明性、吳慧卿 (2020)。臺灣社區照顧關懷據點與需求人口之資源供需差異分析：應用地理可近性方法評估社區照顧資源配置妥適性。調查研究—方法與應用，(44)，41-95。[Tseng, M., & Wu, H. (2020).

- Disparity in resource allocation between community care centers and the demand population in Taiwan: An evaluation conducted by geographic accessibility. *Survey Research-Method and Application*, (44), 41-95.]
- 湯京平、陳冠吾（2013）。民主化、派系政治與公民社會－以嘉義縣的社區營造與「終結派系」為例。臺灣民主季刊，10（2），105-137。
[Tang, C., & Chen, K. (2013). Democratization, faction politics, and civil society: The case of community-building and the “Termination of Faction” in Chia-Yi county. *Taiwan Democracy Quarterly*, 10(2), 105-137.]
- 黃源協、蕭文高、劉素珍（2007）。社區意識及其影響因素之探索性研究。社會政策與社會工作學刊，11（2），1-33。
[Hwang, Y., Hsiao, W., & Liu, S. (2007). An exploratory study of sense of community and its affecting factors. *Social Policy & Social Work*, 11(2), 1-33.]
- 黃蘭嫻、鄭國泰（2006）。行政機關政策規劃研究機制（編號：1009504673）。行政院研考會。
[Huang, L., & Cheng, K. (2006). *Research Mechanism for Policy Planning of the Executive Authorities* (Project number: 1009504673). Taipei: Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.]
- 総務省（2018）。「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」報告書，1月。
https://www.soumu.go.jp/main_content/000529409.pdf
[Ministry of Internal Affairs and Communication (2018). *Report of the study group on the future direction of resettlement and exchange policies*, January.]
- 劉立偉（2008）。社區營造的反思：城鄉差異的考量、都市發展的觀點、以及由下而上的理念探討。都市與計劃，35（4），313-338。
[Liu, L. (2008). Reflections on community empowerment: Consideration of urban-rural difference, perspectives of urban development, and exploration of the bottom-up concept. *Journal of City and Planning*, 35(4), 313-338.]
- 劉怡馨（2018）。【專訪】走出台灣的地方創生之路！國發會副主委曾旭正：讓年輕人回流鄉村。上下游新聞，8月6日。

- <https://www.newsmarket.com.tw/blog/111449/> [Liu, Y. (2018). *Interview: Walking with the path of local revitalization in Taiwan! National Development Council Vice Chairman Tseng: Let young people return to the countryside.* News and Market, August 6.]
- 增田寬也（增田寬也）（2019）。地方消滅：地方創生的理論起源（賴庭筠、李欣怡、雷鎮興、曾鈺珮譯）。臺北市：行人文化實驗室。（原著出版於 2014）[Masuda, H. (2019). *Local extinction: The theoretical origins of local revitalization* (Lai, T.-Y., Li, H.-Y., Lei, C.-H., & Tseng, Y.-P.). Taipei: flâneur culture Lab. (Original work published 2014)]
- 衛生福利部（2016）。長期照顧十年計畫 2.0，12 月。https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjQm7DSydOAAxWSeN4KHd0IATUQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.mohw.gov.tw%2Fdl-78115-5511ccc0-cae0-4d16-b729-6d0e16228fb5.html&usg=AOvVaw28_Sw4pfXs_vwMc7DzeT7e&opi=89978449 [Ministry of Health and Welfare (2016). *Long-Term care plan 2.0*, December.]
- 鄭力軒（2019）。從官僚主導到政治主導—日本行政改革的漫長旅程。台灣新社會智庫，7 月 11 日。<http://www.taiwansig.tw/index.php/政策報告/憲政法制/8567-從官僚主導到政治主導—日本行政改革的漫長旅程> [Cheng, L. (2019). *From bureaucratic-led to political-led: The long journey of administrative reform in Japan.* New Society for Taiwan, July 11.]
- 盧俊偉（2020）。地方創生：是地方人口對策？還是經濟振興政策？*新社會政策*，（69），38-43。[Lu, C. (2020). Local revitalization: Is it a local population policy? Or is it an economic revitalization policy? *New Social Policy*, (69), 38-43.]
- 賴兩陽（2021）。政府介入 vs. 社區自主：台灣社區發展工作的根本議題。*國家與社會*，（22），71-92。[Lai, l. (2021). Government intervention vs. community autonomy: Fundamental issues in Taiwan's community development. *State and Society*, (22), 71-92.]

- 賴炳樹 (2022)。臺灣社區營造與地方創生政策之比較分析。 *土地問題研究季刊*，21 (1)，96-100。 [Lai, B. (2022). The policy comparative analysis between community building and local revitalization. *Land Issues Research Quarterly*, 21(1), 96-100.]
- 磯崎初仁 (2021)。地方創生施策の展開と地方分権—「目標管理型統制システム」の有効性—自治総研通巻，47 (511)，1-39。 [Isozaki, H. (2021). Politics for regional revitalization and decentralization in Japan. *Monthly Review of Local Government*, 47(511), 1-39.]
- 簡慧娟 (2017)。長照 2.0 新作為 前瞻、創新、整合—老人社區照顧政策。 *國土及公共治理季刊*，5 (3)，114-121。 [Chien, H. (2017). Long-Term care 2.0: Forward-looking, innovative, integrated- elderly community care policy. *Public Governance Quarterly*, 5(3), 114-121.]
- 顏亮一 (2006)。國族認同的時空想像：台灣歷史保存概念之形成與轉化。 *規劃學報*，(33)，91-106。 [Yen, L. (2006). Time-space Imagination of National Identity: The formation and transformation of the conceptions of historic preservation in Taiwan. *Journal of Planning*, (33), 91-106.]
- 瀟一娛 (2023)。回鄉之路方向難尋？地方創生的最後一哩路其實是「教育」！ *城市學*，4月13日。 <https://city.gvm.com.tw/article/101560>。 [Xiao, Y. (2023). *Difficulties on the road home? Education as the final milestone in local revitalization*. City, April 13.]
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration*, 77(2), 361-385.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hamilton, G., & Kao, C. (2016). *Making money: How Taiwanese industrialists embraced the global economy*. Stanford University Press.
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.

- Johnson, B., & Hagström, B. (2005). The translation perspective as an alternative to the policy diffusion paradigm: The case of the Swedish methadone maintenance treatment. *Journal of Social Policy*, 34(3), 365-388.
- Kjær, P., & Pedersen, O. K. (2001). Translating liberalization: Neo liberalism in the Danish negotiated economy. In Campell, J. L., & Pedersen, O. K. (Eds.), *The rise of neoliberalism and institutional analysis* (pp. 219-248). Princeton University Press.
- Latour, B. (1984). The powers of association. *The Sociological Review*, 32(1_suppl), 264-280.
- Mukhtarov, F. (2014). Rethinking the travel of ideas: Policy translation in the water sector. *Policy & Politics*, 42(1), 71-88.
- Pekkanen, R., Tsujinaka, Y., & Yamamoto, H. (2014). *Neighborhood Associations and Local Governance in Japan*. Routledge.
- Pollitt, C. (2001). Convergence: The useful myth? *Public Administration*, 79(4), 933-947.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30.
- Sanada, K. (2020). Institutional analysis of regionalism in Japan: A sociological case study from Owase, Japan. *Japan Forum*, 32(2), 1-24.
- Schmidt, V. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Schmidt, V. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2(1), 1-25.
- Schmidt, V. (2015). Discursive institutionalism: Understanding policy in context. In Fischer, F., Torgerson, D., Durnová, A., & Orsini, M (Eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 171-189). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Solow, R (1957). Technical change and the aggregate production function. *Review of Economics and Statistics*, 39, 312-320.
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-566.
- Visser, J., & Hemerijck, A. (1997). *A dutch miracle: Job growth, welfare reform*

and corporatism in the Netherlands. Amsterdam University Press.

Weible, C., Heikkila, T., deLeon, P., & Sabatier, P. (2012). Understanding and influencing the policy idea. *Policy Science*, 45(1), 1-21.

Examining the Formation of Local Revitalization Policies in Japan and Taiwan: A Comparison of Policy Idea Learning Perspective

Chih-Lung Huang*

Abstract

Originating from Japan, the local revitalization policy has been actively adopted by Taiwan in recent years. However, while Taiwan has embraced this policy name, most of the research has primarily focused on exploring strategies for local industrial innovation, with less attention paid to the policy idea of this cross-national learning process and the reflective significance behind the long-term policy adjustments aimed at maintaining population structure. Starting from the objective of stabilizing population structure, this paper aims to examine the unique characteristics of Japan's local revitalization policy within its specific social context, specifically through the lens of policy learning theories—encompassing both internal self-learning and external policy borrowing. Furthermore, as Taiwan is a follower in adopting local revitalization policies, it is essential to understand the context it inherits. Within this context, what results have emerged from Taiwan's learning process about the local revitalization policy? This paper sought to derive a focus point for effectively learning such societal reconstruction policies and addressing their sustainable objectives.

Keywords: local revitalization, policy learning, relational population, community building, idea

* Professor, Department of Public Policy and Management, I-Shou University, email: huangcl@isu.edu.tw

