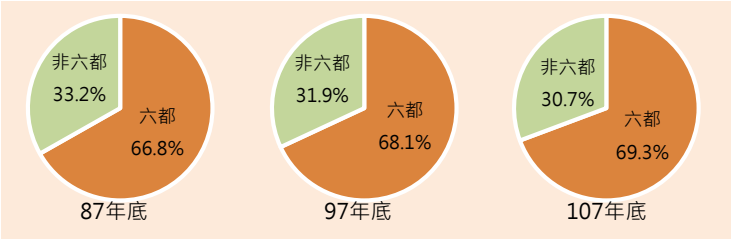
新北創新・地方創生

公務統計科　楊幼君

由於我國面臨高齡少子化，人口過度集中大都會及城鄉發展失衡等問題，且根據國家發展委員會(以下簡稱國發會)之人口推估報告顯示，我國總人口即將於 2 至 9 年間轉為負成長[1]，爰此，我國推動「地方創生國家戰略計畫」，自 108 年展開地方創生相關工作。該計畫經分析全國 368 處鄉鎮市區之人口變化率、人口規模及居民收入等因素，並考量資源運用優先順序及地區居民經濟弱勢情形，將其中 134 鄉鎮市區列為地方創生優先推動地區，其中屬新北市者包括平溪、貢寮及瑞芳等 3 區。本文分析近年來全國及新北市人口變化情形，並進一步陳示近年新北市政府(以下簡稱市府)發展地方特色產業之各項創新作為及地方創生工作成果，以作為施政參考。

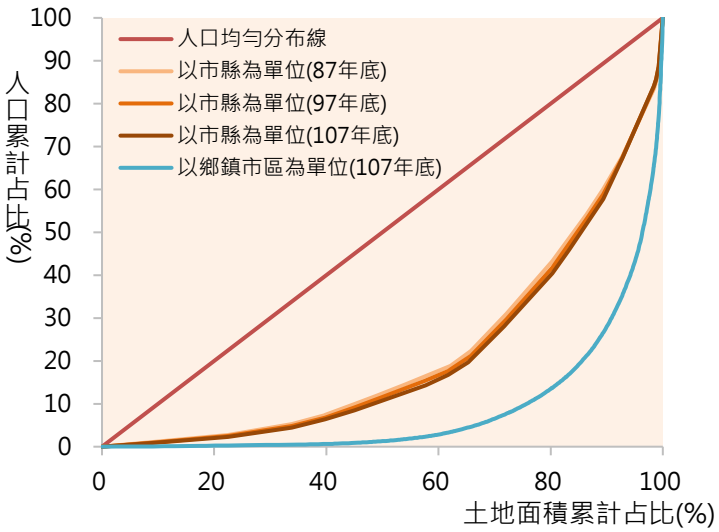
一、107 年底我國六都人口占比近七成，非六都人口僅占三成；隨著新直轄市升格，人口分布愈來愈不均勻

107 年底我國人口數已達 2,358 萬 8,932 人，其中有 69.3%的人口集中在六都，其餘 16 縣市僅占 30.7%。若觀察歷年六都人口占全國人口比率之變化情形，由 87 年底的 66.8%成長至 97 年底的 68.1%，再至 107 年底的 69.3%，呈現持續增加的趨勢(圖一)。再將歷年我國各市縣依人口密度由小到大排序，並以各市縣土地面積占全國土地面積之累計百分比為橫坐標，各市縣人口數占全國總人口數之累計百分比為縱坐標，連結而成的「土地面積-人口」曲線，觀察我國人口分布，可看出 107 年底我國累計超過六成的市縣土地上，僅居住了不到二成的人口；若以鄉鎮市區為單位來觀察，更顯示出累計超過八成的鄉鎮市區土地上，僅居住了不到二成的人口。倘以人口均勻分布線(45°線)線下面積與「土地面積-人口」曲線線下面積之差距，相對人口均勻分布線線下面積之比率，來衡量人口分布不均勻之程度(該值介於 0 與 1 之間，愈大表示愈不均勻)，則 107 年



圖一　歷年六都及非六都人口分布

資料來源：內政部。



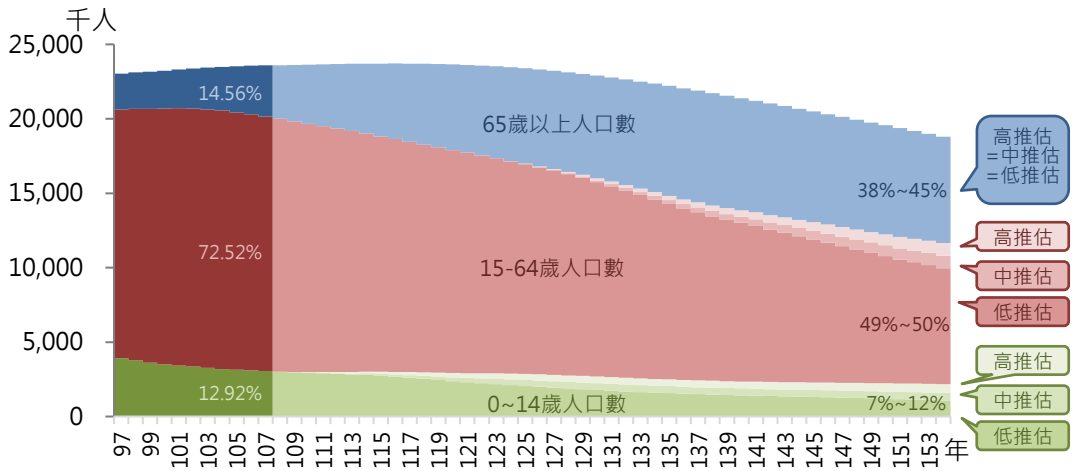
圖二　歷年全國累計土地面積占比及累計人口占比

資料來源：內政部。

[1] 低推估於 110 年轉為負成長，中推估於 111 年轉為負成長，而高推估則於 117 年轉為負成長。

底以市縣為單位之人口分布不均勻度為 0.58，而當以鄉鎮市區為單位時，由於觀察之單位更小，其不均勻度更達 0.83，顯示我國人口分布並不均勻，且集中於都會區。再由歷年資料觀察，以市縣為單位之人口分布不均勻度由 87 年底之 0.56，增加至 97 年之 0.57，再至 107 年之 0.58，顯示人口分布愈來愈不均勻。

由於青壯年人口因求學或就業因素，持續移入都會區，又根據國發會之人口推估結果顯示，我國總人口將於 2 至 9 年間轉為負成長，且高齡少子化現象將使青壯年人口比率持續下降(圖三)，導致非都會區之鄉村勞動力愈來愈少，將形成公共機能降低與人口外移之負面循環，終將面臨村里消失的危機。為使鄉村地區人口能夠不再減少，我國推動「地方創生國家戰略計畫」，該計畫係根據地方特色，發展地方產業，讓人口回流，青年返鄉，使鄉村不再面臨凋敝的危機。上述戰略計畫經分析全國 368 個鄉鎮市區之人口變化率、人口規模及居民收入等因素，並考量資源運用優先順序及地區居民經濟弱勢情形，將其中 134 鄉鎮市區列為地方創生優先推動地區，其中屬新北市者包括平溪、貢寮及瑞芳 3 行政區。以下分析新北市各行政區人口變化率、人口規模及居民收入情形，並深入探討平溪區、貢寮區及瑞芳區之發展情形。



圖三　107至154年全國人口數及人口推估數

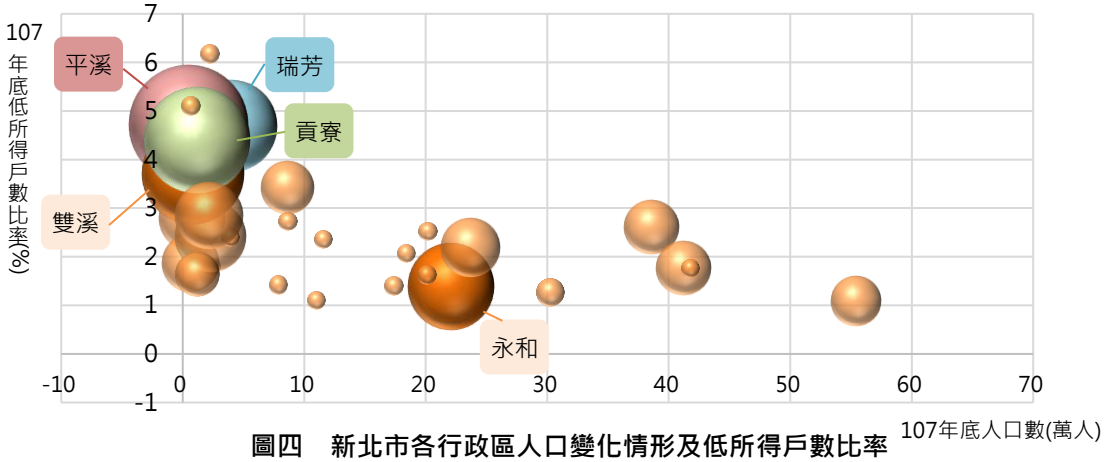
資料來源：國家發展委員會。

二、新北市各行政區情形

新北市為我國人口最多之直轄市，107 年底已達 399 萬 5,717 人，更於 108 年 4 月 27 日正式突破 400 萬人；該市境內幅員廣大，有如板橋、中和與永和等人口密集之都會型行政區，亦有如烏來、深坑與貢寮等具有地方風情特色的近郊次都會型行政區，猶如臺灣的小縮影。觀察 107 年底新北市各行政區人口規模，29 個行政區中，有 13 個行政區人口規模超過 10 萬人，其中最高者為板橋區 55 萬 4,742 人，另有 11 個行政區人口規模介於 1 萬人至 10 萬人，而有 5 個行政區人口規模不到 1 萬人，其中人口規模最小的為平溪區 4,666 人。進一步觀察各行政區人口變化情形，近 11 年(96 至 107 年，以下同)新北市整體人口成長 5.21%，而行政區間差異頗大，有 20 個行政區為正成長，最高者為林口、淡水及三峽等 3 新興市鎮行政區，人口成長率達 20%至 60%，人口負成長者則有近郊平溪及貢寮

等 7 區、土城區(人口成長率-0.23%，僅微幅下降)，以及人口密度最高之永和區，合計僅有 9 區人口為負成長。再看居民收入情形，107 年底新北市低收入戶 1 萬 8,919 戶，中低收入戶 1 萬 305 戶，合計占戶籍登記 156 萬 2,037 戶之 1.87%(以下簡稱低所得戶數比率)，各行政區間低所得戶數比率約在 1.08%至 6.18%間。

若以 107 年底人口數為橫軸，107 年底低所得戶數比率為縱軸，近 11 年人口成長率與全市平均人口成長率(5.21%)之差為直徑(低於全市平均愈多，直徑愈大)繪圖(圖四)，則位於第 I 象限內，居於左上角，且直徑愈大的行政區，是愈需要關注的行政區。由圖四可看出，平溪、貢寮及瑞芳 3 行政區在人口變化率、人口規模及居民收入(低所得戶數比率)等 3 方面條件相對不佳，為新北市地方創生之重點行政區。另，永和區由於人口密度居全市之冠，因此遷出數較多，人口減少幅度相對較大，而雙溪區人口規模小，其減少幅度同樣有相對較大的情形，惟其低所得戶數比率相對平溪、貢寮及瑞芳 3 行政區較低。



圖四　新北市各行政區人口變化情形及低所得戶數比率

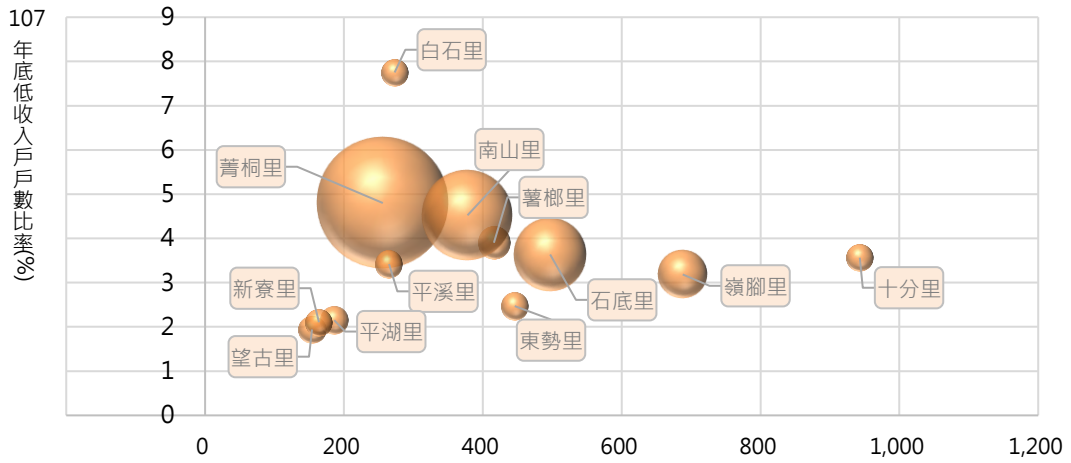
資料來源：內政部、衛生福利部。
附　　註：1.低所得戶數比率為低收入戶戶數及中低收入戶戶數之和占各行政區戶數之比率。
2.泡泡圖直徑大小為96至107年各行政區人口成長率與全市平均人口成長率5.21%之差，低於全市平均愈多，直徑愈大，小於0.5者以0.5代替。部分行政區該期間人口雖為正成長，惟因成長率低於全市平均5.21%，在圖中仍呈現直徑較大之情形。

三、平溪、貢寮及瑞芳 3 行政區發展情形

(一)平溪區：96 至 105 年綜合所得中位數成長 20.74%，其中改制後之年均成長率 3.79%高於改制前之 0.06%

平溪區早年由於礦業發展，全盛時期設籍人口達 1 萬餘人，加上到該區採媒為業的流動人口約 3 萬餘人，直到 70 年左右，進口替代能源以低價占領市場，礦業逐漸沒落，未能有轉型之產業及時接軌，加上位處丘陵地，平均每年有 200 日以上有雨[2]，雨量豐沛，人口因而外流，至 107 年底平溪區設籍人口僅 4,666 人。由於低收入戶在所得上為最弱勢之族群，爰以低收入戶戶數比率取代低所得戶數比率，仿照圖四作泡泡圖觀察平溪區各里之人口變化率、人口規模及居民收入情形，該區共 12 里，其 107 年底人口規模皆不到 1,000 人，規模最大者為十分里 943 人，最小為望古里 154 人。近 11 年之人口減少幅度前三大者為菁桐、南山及石底里，而 107 年底低收入戶戶數比率最高者則為白石里(圖五)。

[2] 當日降雨量達 0.1 毫米或以上。



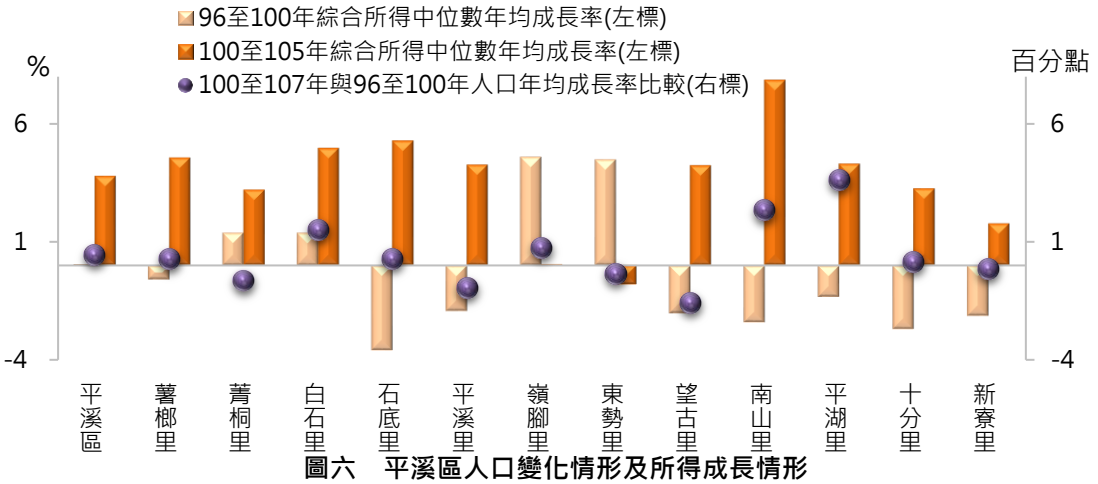
圖五　新北市平溪區人口變化情形及低收入戶戶數比率

資料來源：內政部、新北市政府社會局。

附　　註：1.低收入戶戶數比率為低收入戶戶數占該行政區戶數之比率。

2.泡泡圖直徑大小為96至107年各里人口成長率與全區平均人口成長率之差，低於全區平均愈多，直徑愈大，小於0.5者以0.5代替。

平溪區擁有瀑布及壺穴等獨特的自然景觀，亦擁有礦坑遺址、平溪線鐵道及放天燈等文化資產及活動，在市府戮力推展下，平溪天燈登上國際舞台，成為世界知名的夜間活動，充分運用素有無煙囪工業之稱的觀光產業活絡了平溪。比較近年平溪區之人口變化情形，改制後 100 至 107 年底之人口年均成長率-1.53%，較改制前 96 至 100 年底之人口年均成長率-1.97%，高出 0.44 個百分點，顯示人口雖然在減少，但減少的速度已減緩；再以綜合所得中位數觀察近年平溪區所得成長情形，96 至 105 年平溪區居民綜合所得中位數由 43 萬 4,000 元增加至 52 萬 4,000 元，成長 20.74%，其中改制後 100 至 105 年綜合所得中位數年均成長率 3.79%，較改制前 96 至 100 年之年均成長率 0.06%，高出 3.73 個百分點，顯示改制後所得成長的速度較改制前高出許多。再進一步細觀各里情形，絕大部分的里居民所得增加速度皆加快，而多數的里人口減少情形亦趨緩，惟位處山區之東勢里人口數及居民所得改善不若其他里，需要投注更多資源。綜上，近年市府積極發展平溪區之觀光產業，已使該區之人口減少情形獲得改善，並同時加速提升居民收入(圖六)。

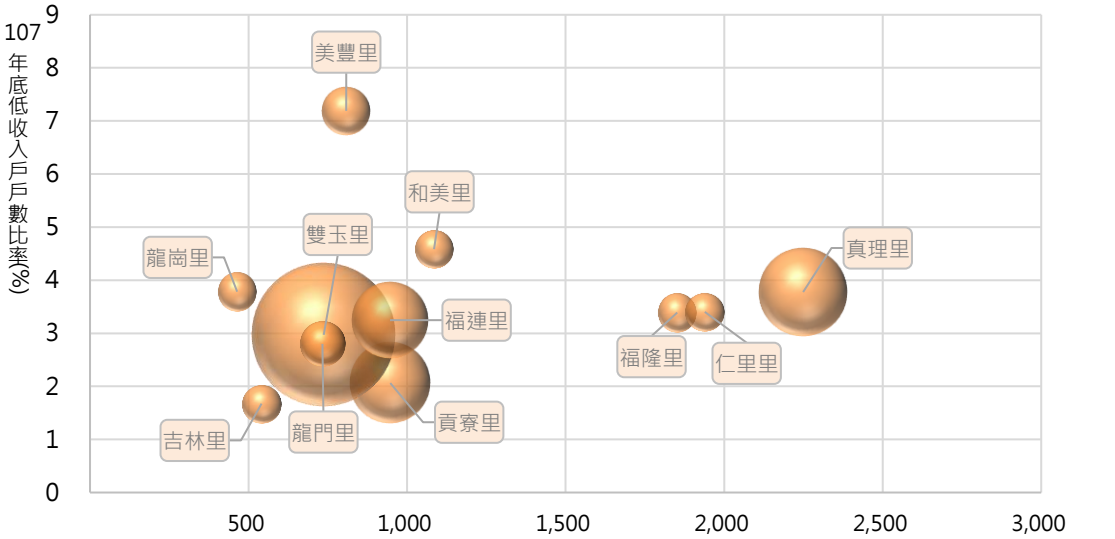


圖六　平溪區人口變化情形及所得成長情形

資料來源：內政部、財政部。

(二)貢寮區：96 至 105 年綜合所得中位數成長 11.01%，其中改制後之年均成長率 1.45%高於改制前之 0.82%

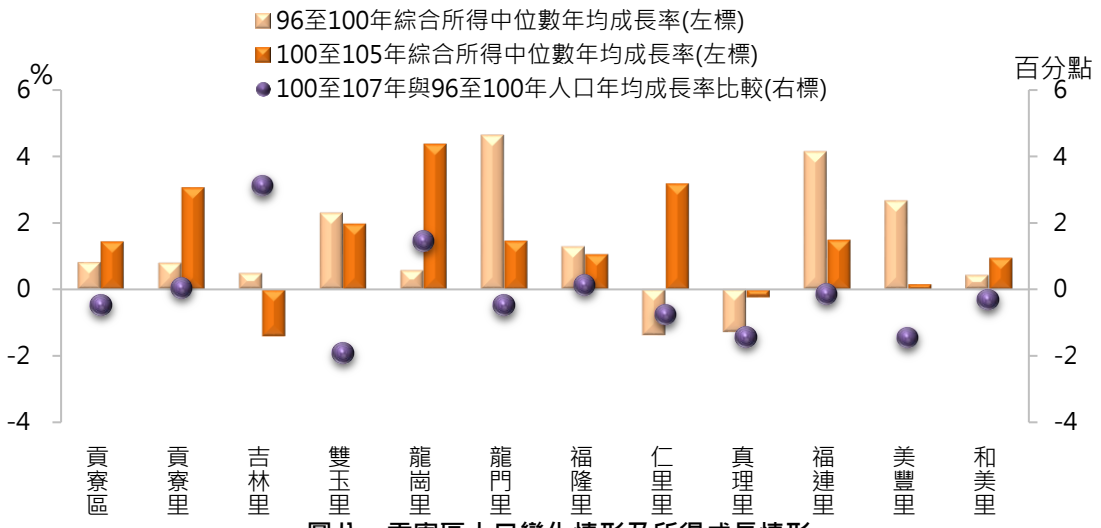
貢寮區位居臺灣最東北角，亦是新北市最東端之行政區，地處濱海丘陵地型，由於海岸線長，且居於大陸沿岸流與菲律賓洋流交匯黑潮帶，海洋資源非常豐富，以盛產海鮮聞名。107 年底貢寮區人口數 1 萬 2,301 人。仿照圖五作泡泡圖觀察貢寮各里之人口變化率、人口規模及居民收入情形。貢寮區共 11 里，其 107 年底人口規模最大者為真理里 2,249 人，最小為龍崗里 464 人。近 11 年之人口減少幅度前三大者為雙玉、真理及貢寮里，而 107 年底低收入戶戶數比率最高者則為美豐里(圖七)。



圖七　新北市貢寮區人口變化情形及低收入戶戶數比率

資料來源：內政部、新北市政府社會局。
附　　註：1.低收入戶戶數比率為低收入戶戶數占該行政區戶數之比率。
2.泡泡圖直徑大小為96至107年各里人口成長率與全區平均人口成長率之差，低於全區平均愈多，直徑愈大，小於0.5者以0.5代替。

貢寮區得天獨厚的海岸地形和天然無污染的海域環境，使其成為全國唯一能在潮間帶養殖鮑魚及九孔的地方，該養殖產業迄今已有 40 餘年，曾經創造一年 20 億元的產值，但自 92 年起，因近親繁殖使族群基因弱化，造成大量死亡，生產量迅速銳減，繁養殖產業重創。經臺灣海洋大學、貢寮區漁會及市府共同努力，利用遠緣雜交重新育種，克服存活率不高的問題，自 102 年起產量重新回升。再經市府推廣在地養殖的九孔及鮑魚，建立「貢寮鮑」品牌，讓全國看到貢寮鮑「安心、在地」的優勢。比較近年貢寮區之人口變化情形，改制後 100 至 107 年底之人口年均成長率-1.36%，略低於改制前 96 至 100 年底之人口年均成長率-0.89%；再以綜合所得中位數觀察近年貢寮區所得成長情形，96 至 105 年貢寮區居民綜合所得中位數由 45 萬 4,000 元增加至 50 萬 4,000 元，成長 11.01%，其中改制後 100 至 105 年綜合所得中位數年均成長率 1.45%，較改制前 96 至 100 年之年均成長率 0.82%，高出 0.63 個百分點。再進一步細觀各里情形，改制前後人口成長速度，及居民所得成長速度互有高低，但整體而言改制後所得成長的速度高於改制前，顯示近年「貢寮鮑」繁養殖產業的復甦已改善當地居民所得，若能持續發展，將有助於居民回流(圖八)。

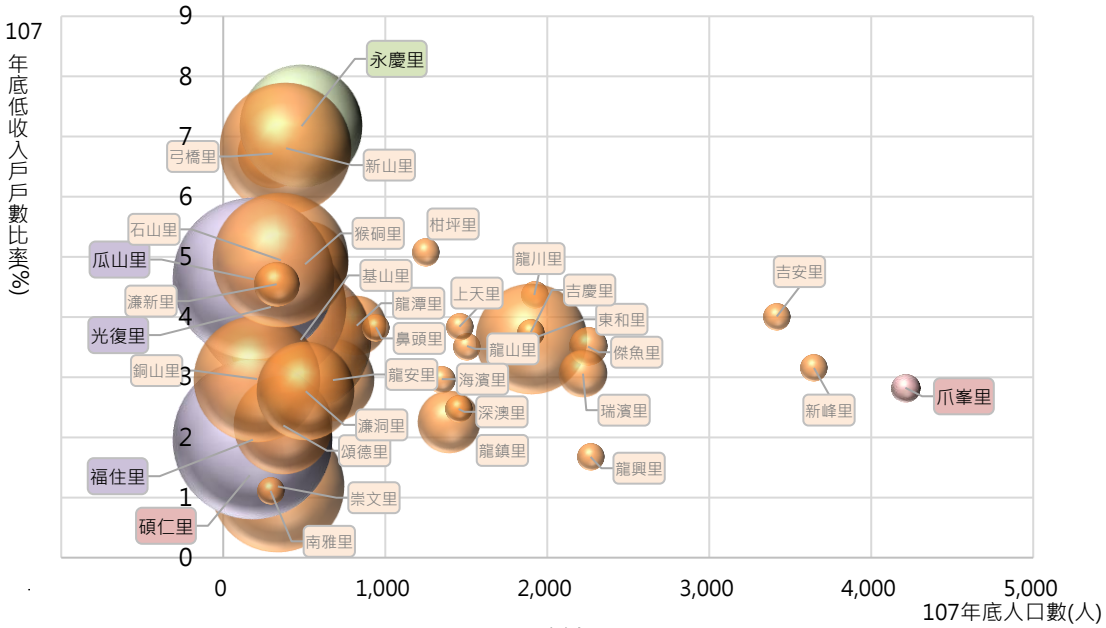


圖八　貢寮區人口變化情形及所得成長情形

資料來源：內政部、財政部。

(三)瑞芳區：96 至 105 年綜合所得中位數成長 8.68%，其中改制後之年均成長率 1.39%高於改制前之 0.36%

瑞芳區除面積有限的濱海地帶及河岸階地外，其他全為山坡地。清朝年間，九份及金瓜石山區陸續發現金礦，採金人絡繹不絕；後因金礦產量減少，礦業沒落，人口外流，至 107 年底瑞芳區設籍人口 3 萬 9,982 人。仿照圖五作泡泡圖觀察瑞芳各里之人口變化率、人口規模及居民收入情形，瑞芳區共 34 里，其中有 15 里人口規模達千人以上，規模最大者為爪峯里 4,211 人，其餘 19 里皆不到千人，最小為碩仁里 164 人。近 11 年之人口減少幅度前三大者為瓜山、福住及光復里，而 107 年底低收入戶戶數比率最高者則為永慶里(圖五)。



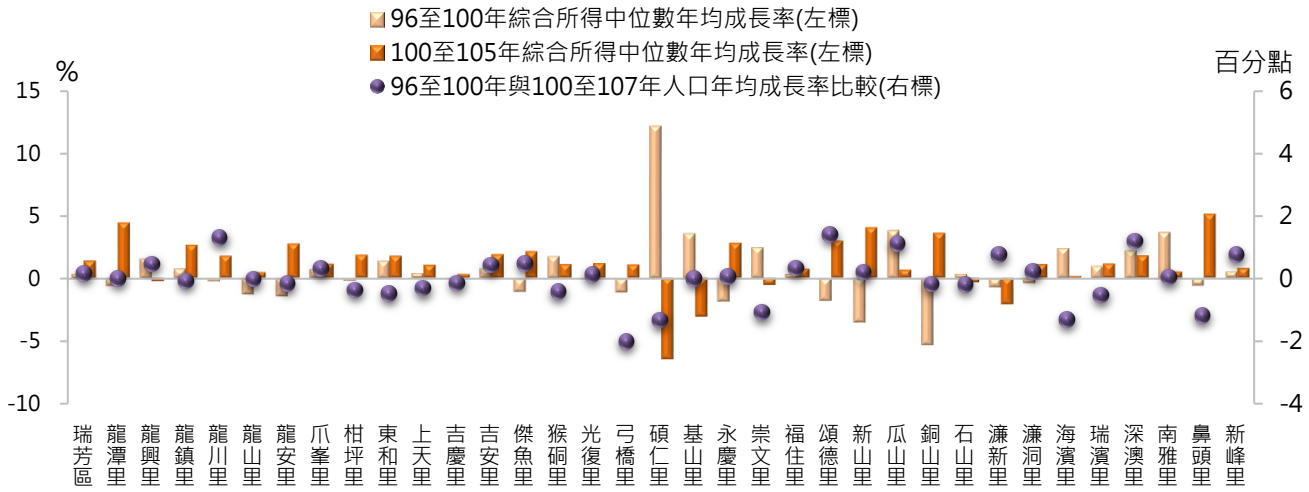
圖九　新北市瑞芳區人口變化情形及低收入戶戶數比率

資料來源：內政部、新北市政府社會局。

附　註：1.低收入戶戶數比率為低收入戶戶數占該行政區戶數之比率。

2.泡泡圖直徑大小為96至107年各里人口成長率與全區平均人口成長率之差，低於全區平均愈多，直徑愈大，小於0.5者以0.5代替。

由於瑞芳百年來礦業所遺留下的文化遺跡，如十三層遺跡及金瓜石地質公園等，加上經歷金礦及煤礦大量開採所形成具規模的「黃金山城」村落，成為動畫、電影及電視鏡頭的焦點，在在都是瑞芳的觀光資產。經市府規劃及推動瑞芳特色旅遊行程下，為瑞芳帶來了大量的觀光人潮。比較近年瑞芳區之人口變化情形，改制後 100 至 107 年底之人口年均成長率-0.71%，較改制前 96 至 100 年底之人口年均成長率-0.87%，高出 0.16 個百分點，顯示人口雖然減少，但減少的速度已減緩；再以綜合所得中位數觀察近年瑞芳區所得成長情形，96 至 105 年瑞芳區居民綜合所得中位數由 48 萬 4,000 元增加至 52 萬 6,000 元，成長 8.68%，其中改制後 100 至 105 年綜合所得中位數年均成長率 1.39%，較改制前 96 至 100 年之年均成長率 0.36%，高出 1.03 個百分點，顯示改制後所得成長的速度高出改制前之成長速度。再進一步細觀各里情形，多數的里居民所得在改制後之增加速度皆較改制前快，而改制前後各里人口成長速度則互有高低，但整體而言該區之人口減少情形已獲得改善，並同時加速提升居民收入(圖六)。



圖十　瑞芳區人口變化情形及所得成長情形

資料來源：內政部、財政部。
附　　註：碩仁里99及100年之綜合所得中位數(550及568千元)，較96至98年及101至105年之綜合所得中位數(介於270至407千元間)高出許多，使96至100年之成長率達12.15%、100至105年之成長率則為-6.45%。

四、新北市政府推動創新創生均衡區域發展，以打造新北成為在地安居樂業好所在

綜上所述，平溪、貢寮及瑞芳區之居民所得在新北市改制後，其成長速度皆較改制前高，其中平溪及瑞芳區人口減少情形亦已獲得改善，但地方產業發展並非一朝一夕的工作，須持續投入經營才能達到均衡區域發展及留住人才的效果。爰此，市府持續投注資源進行地方產業經營發展。在平溪，除現有之觀光產業及天燈活動外，利用當地潮濕氣候的特色，結合復育苔蘚、社區聚點營造、教育資源串聯及地方創生等議題，推動「平溪。站壁人生。小聚場」計畫，讓在地學童更了解家鄉，深耕土地不再外漂。在貢寮，除發展「貢寮鮑」繁養殖產業外，亦利用當地特有的石頭屋、潮間帶、濱臺等自然與人文資源，推動在地導遊及生態旅遊，近年更啟動「駐街工作站」及「貢寮街有機書店」，並以馬偕博士來臺傳教行醫，途中 28 次經過貢寮的路線，規劃「馬偕行腳-貢寮小旅行」，亦已成功恢復老街的生機，而 108 年也將貢寮地方創生的經驗拓展至雙溪，集結更多資源及

力量投入地方。在瑞芳，利用沒落礦業留下的鐵道支線，改造成最美海岸線的鐵道自行車於 108 年初已開始營運，旅客可享受沿途美麗的山海風景，也帶動了深澳及八斗子周圍觀光，另亦規劃將有「天空之城」及「龐貝古城」之稱的十三層遺址，加設夜間光雕，為金瓜石美麗夜晚再添一分歷史氛圍。市府除針對上述 3 區之地方產業持續加深加廣之外，更將地方創生工作延伸至三峽、鶯歌及坪林區。在三峽及鶯歌，集萃三鶯茶、染、陶等 10 種在地工藝產業，透過跨域及轉換能量，重新詮釋新北三鶯城鄉文化特色與價值，期待提升在地產業、翻轉城鄉產業發展。在坪林，則利用當地盛產的茶推動茶葉文化創生，並藉由辦理各式活動及出國參展，使產值大幅提高，吸引青年返鄉就業和創業，更打造多樣化的小旅行，讓民眾深入體驗坪林的好山好水，以利帶動地方觀光產業發展。以上顯示市府不遺餘力地推動地區特色產業發展及地方創生，以打造新北成為在地安居樂業好所在。

參考文獻：
1.行政院(民 108)，地方創生國家戰略計畫。
2.林筱齡(民 104)，地產地消創造在地特色幸福貢寮鮑，農政與農情，第 274 期。
3.邱莉燕(民 108)，你的家鄉會消失嗎？，遠見雜誌，2019 年 2 月號。