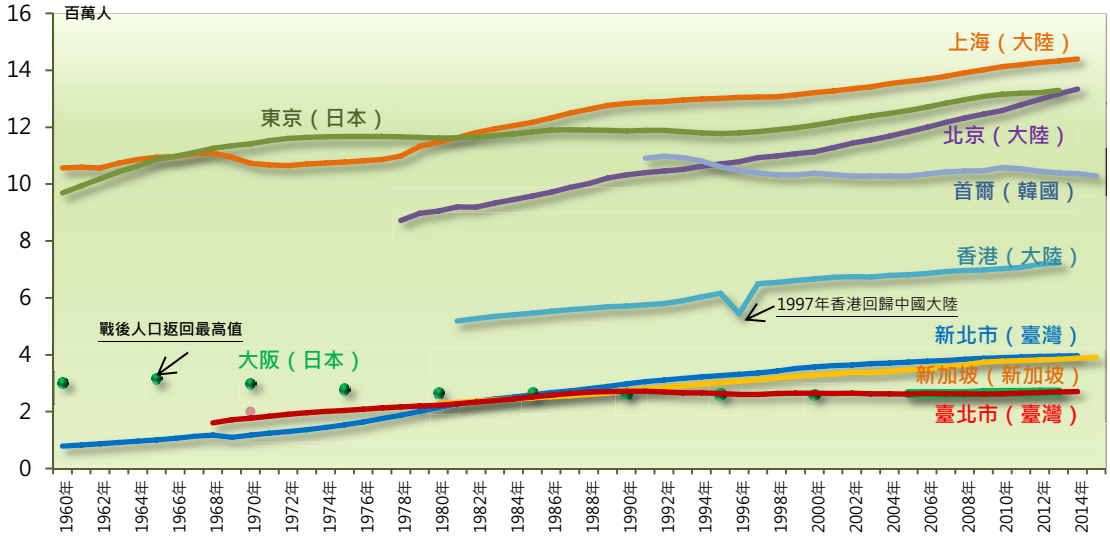
城市人口成長之變化—以新北市各行政區觀察

公務統計科　廖盈婷

人類因聚集形成部落，而有共同文化的部落再群聚則形成城市，並帶動經濟的發展，再度吸引人潮進駐，此為城市蛻變的過程。然而，城市蛻變的過程中有些問題卻是無法避免的，隨著交通路網的發展軌跡，有些新興城市崛起造成都市擁擠，而有些都市卻因人口嚴重斷層走向沒落。因此，本文從人口的成長、住宅的使用情形及人口結構 3 項觀點對新北市各行政區進行分析，藉由數據呈現各行政區之人口現況。

一、新北市近 30 年來人口成長雖未如東京、上海與北京那般成長快速，但比起大阪、首爾與臺北市而言，人口成長相對穩定

一個城市在成長之初，人口快速增加是條件之一，也因此城市相關的硬體與軟體建設須隨之增加，如交通、工商業、學校及文化設施等，而隨著軟硬體建設成長至飽和狀態，人口增加情形會逐漸趨緩甚至下降。觀察東亞重要的 9 大城市（圖一），除了首爾、大阪與臺北市人口呈現平緩或下滑外，其餘皆為上升，其中以上海人口最多，而以北京人口成長最為急遽。9 個大城市中，日本的東京與大阪應是二次世界大戰後發展最快速的城市，但近年人口成長卻大不同，東京 20 年來人口遷入大於遷出，係因經濟發展與大量外資進駐，增加就業機會，使人口持續上升；而大阪在二次大戰人口返回後，人口雖有成長，但因泡沫經濟破裂、經濟蕭條，致城市發展趨緩且不如東京，人口亦隨之外流。韓國首爾人口占全國近二成，為人口密度最高地區，但 1990 年開始人口流出遷移至近郊，為著名的「脫首爾」現象。香港除 1997 年回歸中國大陸前夕，人口有急遽增減的情形外，其餘年度皆呈緩升現象，而上海及北京則為中國經濟發展重鎮，所以人口上升趨勢是 9 大城市中最為明顯者。臺北市為臺灣城市化最深、經濟最具優勢的地區，



圖一、東亞重要城市人口成長趨勢

資料來源：東京與大阪都總務局統計部、北京與上海統計局、香港特別行政區政府統計處、首爾市官方網站、新加坡官方網站、臺北市政府主計處；新北市政府主計處彙整。

但因開發較早且地小人稠，所以未如東京那般形成人口入超，近年人口成長呈現停滯現象。新北市於 1970 年至 1980 人口成長幅度較大，其後 30 多年人口呈穩定成長，且成長幅度與人口數皆與新加坡相若。

二、新北市 93 年至 104 年來各行政區戶數、人數及住宅類使用執照數之變化

(一) 95 年至 98 年間，新北市隨著新市鎮及捷運交通建設之發展，其每年人口增加數均超過 3 萬人，住宅類使用執照核發戶數最高達到 3 萬 4 千餘戶

觀察 93 年至 104 年新北市戶數、人數及住宅類使用執照數[1]之變化，近 12 年來戶數與人數皆為成長，分別增加 26.8 萬戶及 26.3 萬人，且每年住宅類使用執照數的核發戶數亦有上萬戶；尤其在 95 年至 98 年的 4 年間，隨著新市鎮及捷運交通建設之開發，其每年人口增加數均超過 3 萬人，住宅類使用執照核發戶數更高達 2 萬至 3 萬多戶，係近期城市規模發展最快速的時期（表一）。

表一　新北市 12 年戶數、人數及住宅類使用執照數之變化

新北市	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年	102年	103年	104年	12年增減數或累計數
戶數（千戶）	1,243	1,263	1,282	1,309	1,340	1,375	1,405	1,432	1,458	1,478	1,497	1,511	268
人數（千人）	3,708	3,737	3,767	3,798	3,834	3,874	3,897	3,916	3,939	3,955	3,967	3,971	263
核發使用執照數（戶）	12,294	18,138	25,827	34,541	32,632	25,279	18,480	14,654	17,364	15,302	14,230	14,448	243,189

資料來源：新北市政府民政局及新北市資料開放平台。

(二)淡水區與林口區之住宅類使用執照累計數量為 29 行政區中最高的 2 區，其人口明顯成長，且後續仍有新增之潛力

進一步看新北市各行政區之發展，若將過去 12 年切割成 93 年至 98 年與 99 年至 104 年二期，觀察各區人數增減及住宅類使用執照數累計核發情形，第一期（93 年-98 年）有 6 個行政區其住宅類使用執照累計數高於 1 萬戶，包括淡水區（19,811 戶）、林口區（16,220 戶）、板橋區（13,398 戶）、三重區（12,002 戶）、三峽區（10,860 戶）與中和區（10,455 戶）；而第二期（99 年-104 年）則有 3 個行政區高於 1 萬戶，包括淡水區（15,415 戶）、新莊區（10,915 戶）及林口區（10,144 戶）。再深入探討成因，淡水區與林口區因新市鎮之開發之故，人口與住宅類使用執照數量成長明顯較其它 27 區高，且未來仍有新增之潛力；三峽區雖然也有

表二　新北市各行政區人數及住宅類使用執照核發數之變化

		新北市	板橋區	三重區	永和區	中和區	新莊區	新店區	土城區	蘆洲區	汐止區	樹林區	鶯歌區	三峽區	淡水區	瑞芳區
每5年人數增減（人）	93年-98年	165,554	11,372	4,212	3,428	6,409	13,907	9,416	2,695	15,435	13,089	12,370	3,121	13,679	14,024	-2,482
	99年-104年	73,277	-360	-1,521	-9,127	-52	11,039	3,856	226	2,302	6,410	8,172	1,144	9,258	18,740	-1,456
每5年使用執照累計數（戶）	93年-98年	148,711	13,398	12,002	3,690	10,455	9,305	9,428	4,611	7,642	7,909	9,694	2,641	10,860	19,811	108
	99年-104年	94,478	8,853	7,750	2,674	6,421	10,915	6,938	1,716	3,836	4,380	3,338	955	4,154	15,415	37
		五股區	泰山區	林口區	深坑區	石碇區	坪林區	三芝區	石門區	八里區	平溪區	雙溪區	貢寮區	金山區	萬里區	烏來區
每5年人數增減（人）	93年-98年	4,842	8,704	22,039	1,941	281	246	27	1,069	2,505	-342	-151	-215	498	2,566	869
	99年-104年	2,965	2,237	17,185	353	-118	-47	224	-59	2,887	-470	-484	-916	-120	633	376
每5年使用執照累計數（戶）	93年-98年	2,624	4,679	16,220	598	2	0	17	2	2,871	1	0	5	114	20	4
	99年-104年	3,889	1,389	10,144	374	6	0	9	7	1,191	1	0	0	60	15	11

資料來源：新北市政府民政局及新北市資料開放平台。

[1] 本文住宅類使用執照數係指新北市核發使用執照中，其「建築物用途別」包含住宅者，如住宅、集合住宅、店舖集合住宅或店舖、辦公室、集合住宅等，而非「土地使用分區」中住宅區類型者。

北大特區新市鎮，但因各期建案與發展已趨完備，故成長不若淡水區與林口區高；新莊區亦屬住宅類使用執照累計數增加，且人口亦有明顯上升的區域，主要受益於捷運開通與副都心之故，且副都心建設仍持續進行，故未來潛力可望高於淡水區及林口區。板橋區第一期因新板特區之故，住宅類使用執照累計數僅次於同期間的淡水區與林口區，按理其人口成果應該可延續至第二期，惟近年因板橋房價高、居不易之故，致人口不增反減；三重區與中和區情形與板橋區相似，雖有重劃區及臨近捷運的大型建案，但人口卻與板橋區一樣，有下滑之勢。

三、新北市 93 年至 104 年各行政區人口結構之變化

人口增加雖可促進城鎮的成長，但移入人口的結構亦攸關城鎮發展的方向，故深入觀察各行政區 93 年至 104 年人口結構之變化，即可知一地區建案量的提升是否帶來青壯的族群。

表三　新北市各行政區各年齡層人口結構及扶養比

	93年各年齡層占人口之比率(%)				104年各年齡層占人口之比率(%)				104年較93年增減百分點				
	0~14歲	15~24歲	25~64歲	65歲以上	0~14歲	15~24歲	25~64歲	65歲以上	0~14歲	15~24歲	25~64歲	65歲以上	25-64歲較65歲以上之增減
新北市	19.01	16.28	57.85	6.86	13.02	13.08	63.09	10.81	-5.99	-3.20	5.24	3.95	1.29
板橋區	18.18	17.45	58.01	6.37	13.82	12.18	62.97	11.02	-4.36	-5.27	4.97	4.65	0.32
三重區	17.96	17.25	57.84	6.95	12.29	12.67	63.87	11.16	-5.67	-4.58	6.03	4.21	1.82
永和區	17.62	14.44	58.90	9.05	12.74	11.89	61.10	14.27	-4.88	-2.55	2.21	5.22	-3.01
中和區	16.03	16.07	60.44	7.46	11.36	11.67	64.72	12.25	-4.67	-4.40	4.28	4.79	-0.51
新莊區	21.16	18.18	56.42	4.24	14.66	13.90	63.04	8.40	-6.50	-4.28	6.62	4.16	2.46
新店區	16.59	14.08	60.26	9.07	10.44	12.29	63.43	13.85	-6.15	-1.78	3.16	4.78	-1.62
土城區	21.15	17.72	56.58	4.55	12.85	14.56	64.58	8.01	-8.30	-3.16	8.00	3.46	4.54
蘆洲區	22.34	17.42	56.06	4.18	14.11	15.11	63.12	7.66	-8.23	-2.31	7.06	3.48	3.59
汐止區	17.72	13.01	62.64	6.63	10.99	13.13	65.37	10.50	-6.73	0.12	2.73	3.87	-1.14
樹林區	21.70	17.80	55.08	5.42	14.73	14.18	62.40	8.69	-6.97	-3.61	7.32	3.27	4.05
鶯歌區	21.62	18.14	54.09	6.15	14.70	14.43	61.62	9.25	-6.92	-3.70	7.53	3.10	4.42
三峽區	23.56	15.12	53.15	8.17	15.61	14.78	59.87	9.73	-7.95	-0.34	6.73	1.56	5.17
淡水區	19.02	14.15	59.39	7.44	12.35	12.47	63.75	11.44	-6.67	-1.68	4.36	4.00	0.36
瑞芳區	16.54	14.19	55.48	13.78	10.30	12.49	61.47	15.74	-6.24	-1.70	5.98	1.96	4.02
五股區	21.89	16.03	55.90	6.18	13.49	15.11	62.31	9.10	-8.40	-0.91	6.40	2.92	3.49
泰山區	20.57	17.30	57.11	5.02	15.67	13.42	62.37	8.54	-4.90	-3.88	5.26	3.52	1.74
林口區	25.13	14.72	53.85	6.30	17.98	13.45	60.16	8.41	-7.15	-1.27	6.31	2.11	4.20
深坑區	18.29	14.08	60.25	7.37	10.69	14.44	63.88	10.99	-7.60	0.35	3.63	3.62	0.01
石碇區	16.47	11.61	55.56	16.35	9.89	12.20	59.05	18.87	-6.58	0.59	3.48	2.52	0.96
坪林區	12.74	10.82	57.29	19.15	8.58	11.08	58.00	22.34	-4.16	0.26	0.71	3.19	-2.49
三芝區	19.99	13.87	55.63	10.52	10.82	14.28	60.45	14.45	-9.17	0.41	4.82	3.93	0.89
石門區	17.87	14.47	54.86	12.80	12.16	13.88	59.61	14.35	-5.71	-0.59	4.75	1.55	3.20
八里區	20.73	14.95	57.29	7.04	12.67	14.65	62.81	9.87	-8.06	-0.30	5.53	2.83	2.70
平溪區	11.11	9.69	56.62	22.58	6.83	7.28	58.47	27.41	-4.28	-2.41	1.85	4.83	-2.98
雙溪區	12.68	11.57	54.59	21.16	8.43	10.50	57.64	23.43	-4.25	-1.07	3.05	2.27	0.78
貢寮區	14.94	11.45	56.70	16.91	8.18	10.18	61.63	20.01	-6.76	-1.28	4.94	3.10	1.84
金山區	20.01	14.30	54.83	10.85	11.65	13.72	61.14	13.50	-8.36	-0.59	6.30	2.65	3.66
萬里區	16.17	13.43	56.31	14.10	11.59	11.70	61.39	15.31	-4.58	-1.72	5.09	1.21	3.88
烏來區	18.41	15.72	57.37	8.51	15.24	13.67	60.11	10.97	-3.17	-2.05	2.74	2.46	0.28

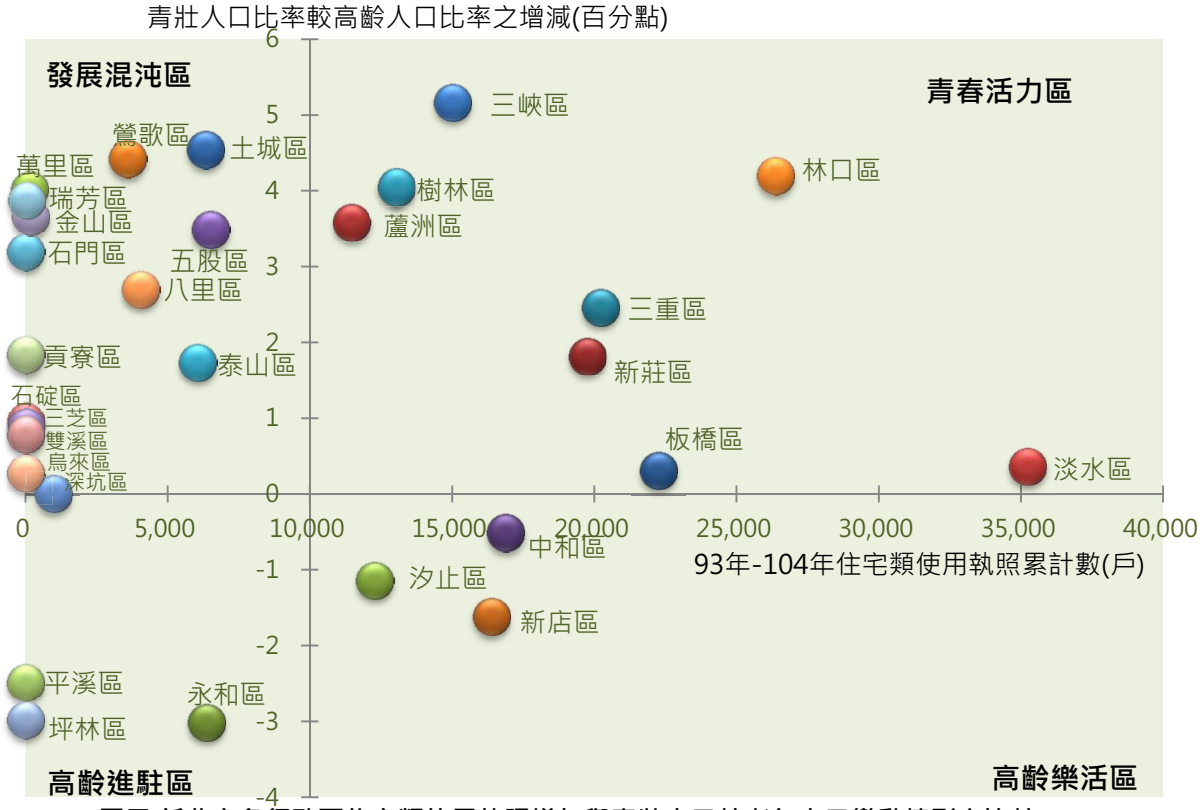
資料來源：新北市統計年報。

（一）12 年來新北市各行政區之青壯年（25~64 歲）人口比率皆上升，意謂青壯人力的提升

比較 93 年及 104 年成各年齡層結構改變（表三），0 歲~14 歲人口占比各行政區皆下降，主要受少子化影響之故；15 歲~24 歲年齡層之人口，主要以學生族群居多，係未來各行政區的中堅份子，各行政區該年齡層人口比率各有增減，需再長期觀察才可知是否受到少子化或人口遷移之影響；25 歲~64 歲年齡層之人口屬青壯人口，該族群人口有工作能力且經濟能自主，且較具買房的能力，此年齡層占比的提升，是一地區發展的重要元素，新北市青壯年占比提升前 5 名之行政區，分別為土城區（增加 8.00 個百分點）、鶯歌區（增加 7.53 個百分點）、樹林區（增加 7.32 個百分點）、蘆洲區（增加 7.06 個百分點）及三峽區（增加 6.73 個百分點）；65 歲以上的高齡人口具有相當的經濟基礎，亦是買房置產的重要族群，但此年齡層占比提升，對行政區而言挑戰性相對高，高齡人口占比提升前 5 名之行政區，分別為永和區（增加 5.22 個百分點）、平溪區（增加 4.83 個百分點）、中和區（增加 4.79 個百分點）、新店區（增加 4.83 個百分點）及板橋區（增加 4.65 個百分點）。

（二）板橋、三重、新莊、蘆洲、三峽、林口、樹林與淡水區之發展前景樂觀，為青春活力的城鎮，而 12 年來永和高齡人口占比成長為新北市之最，落入高齡進駐區，變化較為顯著

圖二係將 93 年至 104 年住宅類使用執照累計數與青壯人口比率較高齡人口比率增減情形做比較，可將新北市 29 區分成 4 大部分，加以探討：



圖二 新北市各行政區住宅類使用執照增加與青壯人口較老年人口變動情形之比較

資料來源：新北市政府民政局及新北市資料開放平台。

1. **青春活力區**：此區包含 8 個行政區，且近年都有大規模建案發展，如板橋的新板特區、新莊的副都心、林口與淡水都有新市鎮、三峽與樹林的北大特區、三重與蘆洲的重劃區建案，照現行規劃發展，未來皆是十分有潛力之城鎮。
2. **高齡樂活區**：此區包含 3 個行政區中和、新店及汐止，中和與新店雖近年都有不少建案發展，但對高齡人口之吸引高於青壯人口，因此該 2 區之建設需增加對青壯族群利因，才可減緩日益嚴重的人口老化。汐止區雖高齡占比增加，但其 15-24 歲人口占比亦增加（表三），隨時間遞移高齡人口凋零後，此區未來發展可望提升至青春活力區。
3. **發展混沌區**：此區包含 15 個行政區，但可分二部分分析，土城、五股、泰山、八里及鶯歌等 5 區之住宅類使用執照累計數皆高於 3,000 戶，且境內亦規劃土地重劃區及交通建設以促進發展，雖多數仍處待建設中尚未完成，未來發展應屬樂觀。另一部分為萬里、瑞芳、金山、石門、貢寮、石碇、三芝、雙溪、深坑及烏來等 10 區，除深坑近年因交通發展之故，其住宅類使用執照累計數有 972 戶外，其餘皆低於 200 戶，顯見其人口結構改變主因並非人口遷移。此 10 區建案少亦無大型公共建設，加之 104 年底高齡人口占比皆高於 10%（表三），若持續無法吸引年輕族群回鄉或進駐，未來易落入高齡進駐區。
4. **高齡進駐區**：此區包含 3 個行政區，平溪、坪林與永和。平溪與坪林為新北市著名人口老化區，未來應朝高齡照護發展。永和區為新北市較早開發之城鎮且緊鄰臺北市，為著名的文教區，但區內路小人稠，近年雖有建案發展，但高齡人口占比成長幅度，卻為新北市之最（表三），此區發展值得關注，一旦步入夕陽城鎮，將會是新北市的損失。

四、市府團隊近年致力建構新北市為幸福的宜居城市，若能尋找各區特色且平衡各區發展，將使城市能永續經營

隨人口遷移與群聚，城市若無配合相對的建設，將使交通擁擠、環境污染與治安不良等問題發生，所以城市發展之初若有良好的基礎建設，將可使其得以永續發展。新北市政府近來所推動之各項重大市政建設及公共政策，皆進行整體規劃，多項施政評比領先全國、屢獲各界肯定：國內之《遠見》雜誌「2014 年縣市總體競爭力大調查」中，新北市治安指標榮獲五都之冠；國際獎項方面，2014 年及 2015 年連續榮獲國際智慧城市論壇(ICF)全球 7 大智慧城市;在環境品質方面，連續 7 年贏得環保署清淨家園全民運動計畫「全國最乾淨城市」第 1 名，是全國唯一 7 連霸的城市；在交通方面，積極打造「綠能驅動、綠色運具」的綠色交通，捷運系統採用電力，以專用列車行駛於專用路權，大量快速的輸送都市旅客，落實人本、綠色及永續交通發展的運具。上述政策可看出市府團隊致力建構一個幸福宜居城市，此外若能在各區發展上尋找其特色，並且平衡各區發展，將不致於產生夕陽城鎮，並能使城市永續經營。