

# 縣議員總質詢內容之分析： 以第十八屆苗栗縣議員為例

古哲璋\* 徐俊明\*\* 王宏文\*\*\*

- 壹、前言
- 貳、臺灣地方治理中縣市議員的角色
- 參、可能影響縣市議員質詢問題數量與內容的因素
- 肆、苗栗地方政治生態之簡介
- 伍、研究設計與方法
- 陸、影響議員總質詢問題數量之研究結果
- 柒、總質詢內容所牽涉之政策領域的分析結果
- 捌、議員質詢議題多樣性之分析結果
- 玖、結論

過去有關議員質詢的研究大多數是針對國會議員來進行分析，對於地方議員的研究並不多。因此，本文將研究焦點放在地方議員於口頭總質詢時的表現，希望能補充相關研究的成果。本文以苗栗縣第十八屆議會來進行探討，希望能檢視具有不同特性的縣議員，也就是縣議員的黨籍、派系、所屬選區之都市化程度

---

\* 國立臺灣大學公共事務研究所碩士。E-mail: chewei0412@gmail.com

\*\* 國立臺灣大學政治系博士生。E-mail: d09322001@ntu.edu.tw

\*\*\* 國立臺灣大學政治系與公共事務研究所合聘教授。E-mail: hongwung@ntu.edu.tw

投稿日期：2021年4月27日；接受刊登日期：2022年9月15日。

東吳政治學報/2022/第四十卷第二期/頁127-175。

及資深程度等，是否會影響其質詢的問題數量與質詢內容所牽涉的政策領域及分布狀況。研究結果顯示，在質詢的問題數量上，執政黨內之反對派議員、來自市鎮、及較資深的議員會提出較多的問題。反對黨議員並沒有提出顯著較多的問題。在政策領域的分析上，第十八屆議員最關注的前五個政策領域依序是：政府業務、交通、教育、社區發展與住房，及國內商業等議題。其次，不同政黨議員關心的政策領域是有異同的。兩黨議員在教育與政府業務上都十分關心，但國民黨與無黨偏藍議員比較偏重交通及社區發展與住房等議題；反對黨議員則會比較關注農業及地方財政等領域。最後，在質詢多樣性分析上，研究結果顯示劉派、市鎮型、女性、不具大學學歷及較資深議員，其質詢內容所涵蓋的政策議題顯著較多。

**關鍵詞：**縣議員、質詢、議程、派系、苗栗

## 壹、前言

在臺灣，許多地方事務需要透過縣市政府與議會的合作來處理與解決，故縣市政府與議會的互動對於地方治理的水準與品質具有重要的影響力，因此是一個十分重要的研究議題（呂育誠，2000；劉文仕，2000）。惟過去我國有關縣市府會關係的研究大多著重在法律規範、發展模式與互動關係（呂育誠，2000；劉文仕，2000；陳建仁、陳宏杰，2001；吳重禮等，2003；趙永茂，2007；2016），比較少針對縣市議員的實際行為來進行研究，因此本文想要補充這個研究缺隙，針對縣市議員的實際行為來進行探討。

呂育誠（2000）認為在目前中央政府的法制思維下，地方的行政與立法關係是屬於分權與制衡。因此，縣市議員的核心任務是監督行政（劉文仕，2000；陳建仁、陳宏杰，2001；盛杏媛、黃士豪，2006），但議員的監督行為有很多種不同的形式，例如：質詢、預算審查、議決縣市提案事項，及議決縣市特別稅課及臨時稅課等。本文將研究焦點放在議員總質詢的表現，<sup>1</sup> 選擇總質詢進行分析的主要原因是：第一，議員的質詢權受到法律保障，也是議員最常使用的監督行為，且比較會被媒體與選民所關注。第二，議員質詢的數量與內容比較是由議員個人所決定。相較於議員其他立法問政行為（如議案或預算的表決行為等），議員質詢的內容比較少會受到

---

1. 質詢是指議員針對政府的施政情形進行質問或詢問，亦即立法機關對於行政機關所應負責之事提出追究，且可以用口頭或書面方式來提出。本文的研究焦點是放在口頭總質詢上，這是因為口頭質詢是議員問政之利器，一方面可以測試行政首長對施政內容與情況的嫻熟程度，另一方面可以展現議員的問政能力（劉文仕，2000）。

所屬政黨的影響與限制 (Depauw and Martin, 2009; Martin, 2011a)。第三，議員在準備質詢內容時，會考慮許多因素，如個人的意識形態、政策偏好、選舉策略，或是受到選民或利益團體的請託要求等，但議員應會在權衡這些因素後決定他自己的質詢內容，以要求行政部門說明、回覆或改進，故議員的質詢內容應能反映議員所關心的議題、事項、態度與立場 (Martin, 2011a)。

過去有許多學者針對質詢的不同面向進行研究，例如有學者針對議員質詢的問題數量進行分析，也有針對質詢內容到底涉及哪些政策領域來進行探討，並嘗試找出可能的影響因素；也有學者探討哪些因素會影響議員在質詢中，表達選區民意或爭取選區利益的程度 (Akirav, 2011; Bailer, 2011; Dandoy, 2011; Martin, 2011a; 2011b; Otjes and Louwerse, 2018; Papp, 2020; Proksch and Slapin, 2011; Rasch, 2009; Russo, 2011; Soroka et al., 2009; Vliegthart and Walgrave, 2011)。因本文是臺灣少數針對縣市議員質詢的研究，因此本文先聚焦於探討縣市議員在總質詢時，到底提出了幾個問題？以及所涵蓋的政策領域為何？並希望能探討具有不同特性的議員，在質詢的問題數量與涵蓋的政策領域上是否不同。

受限於筆者有限的時間與精力，本文以苗栗縣第十八屆 (2014-2018) 議員的總質詢內容作為分析對象。選取苗栗縣的原因如下：第一，苗栗縣長期是由國民黨一黨執政，其不僅長期連任縣長，在縣議會中，也長期占有多數席次，處於一致政府的型態，而這可能會導致一些弊病，例如依據大眾媒體報導，苗栗縣政府的總預算案曾連續 26 年分文未刪 (管瑞平, 2019)，縣府的提案也常獲得多數議員的支持與通過，因此，在這樣的情況下，外界常會質疑縣議員是否有發揮監督的功能？我們嘗試從縣議員的質詢內容來

進行分析與了解。

第二，雖然苗栗縣的政治生態長期由國民黨執政，但從地方派系角度來看，在本文分析的期間中，苗栗縣內有兩個主要派系，也就是由前縣長劉政鴻所代表的「劉派」，及由現任縣長徐耀昌所代表的「黃派」。雖然這兩個派系都是由國民黨所支持，但兩者仍有競爭與合作的複雜關係。特別是在本文分析期間中，兩派之間的關係並不和諧，常有爭議、競爭與對立。例如在第十八屆縣議會時，是由徐耀昌擔任縣長，因當時縣府財政面臨危機，徐縣長將縣府財政產生危機的責任歸咎於前縣長劉政鴻，導致兩派不合（吳傑沐，2018），也就成為兩派縣議員爭議的焦點，故財政問題也就成為苗栗縣議員質詢重點。因此，本文在分析縣議員的問政行為時，會同時考慮政黨與派系因素。

在研究重點上，本文除了分析議員質詢內容外，特別想要了解具有不同特性的縣議員，也就是縣議員的黨籍、派系、所屬選區性質及資深程度等，是否會影響其質詢內容。在議員質詢內容的分析上，本文將以二個指標來進行分析：第一個指標是議員質詢的問題數量，這是國外學者在分析質詢內容時常使用的指標，主要原因是議員提出問題的數量不僅能呈現議員對於質詢的重視程度，也一定程度反映議員監督行政部門的程度，因此應能衡量議員於質詢時的表現（Akirav, 2011; Bailer, 2011; Dandoy, 2011; Martin, 2011a; 2011b; Otjes and Louwerse, 2018; Proksch and Slapin, 2011; Rasch, 2009; Russo, 2011）。

第二個指標是縣議員質詢內容中所牽涉到的政策領域及其數目，這也是國外質詢研究常用的指標（Bailer, 2011; Martin, 2011b; Vliegthart and Walgrave, 2011; Vliegthart et al., 2013）。

Vliegthart 和 Walgrave (2011) 認為在過去的研究中，質詢內容所牽涉的議題，常常被忽視，但卻是重要的。質詢內容的政策議題分析可以讓我們了解縣議員在注意力有限的情況下，到底會關注哪些政策議題？具有不同特性縣議員所關心的政策領域是否有差異？另外，縣議員所關注的政策領域分布到底是比較寬還是比較窄的？這也是一個很重要的研究課題。此外，縣議員在總質詢時關心議題的數量多寡，反映議員個人議程設定的偏好，例如有的議員可能會接收到很多選區選民的抱怨，因此會反映在其質詢的議題上；有的則是反映當時社會重視的社會問題，或是議員個人比較想要詢問或課責縣長的某些議題等，因此本文想探討具有不同特性的議員，在質詢時，是否著重於不同的政策領域。

為了回答上述問題，本文蒐集苗栗縣第十八屆縣議員，在其任期內的所有口頭總質詢稿，<sup>2</sup> 在該屆縣議員就任時，縣議會有 38 席議員，本文扣除以主持會議為主要職責的議長、副議長，以及原住民議員後，我們針對其他議員在其任期內的質詢進行分析，總共收集到 242 次議員的口頭總質詢稿。<sup>3</sup> 然後筆者運用「內容分析法及跨國政策議程計畫」(Comparative Agendas Project, CAP) 來將縣議員的質詢內容進行分類，<sup>4</sup> 並執行一些統分析。研究結果顯示，每

---

2. 湯維岳及呂明亮兩位縣議員在第十八屆期間，並沒有以口頭方式進行總質詢，而是以書面的方式進行，因書面質詢的方式與口頭質詢方式有很大的不同，例如書面質詢不會受到 45 分鐘的時間限制，且沒有問答的互動，因此本文沒有將這些書面質詢的內容納入分析的樣本之中。

3. 該屆縣議員在就任時，共有 38 席議員，扣除議長游忠鈿，副議長陳明朝，及 2 位原住民議員：黃月娥及潘秋榮後，共有 34 位議員，這 34 位議員當中有 8 位議員因為官司或去世而離職，並有 6 位補入的議員，因此本文最後收集到的議員口頭質詢數量為 242 次。

4. 本文採用 CAP 的分類方式，主要的原因是因為 CAP 分類表在國際上已被許多學者使用，透過系統性的編碼方式，將政策法案、提案、聽證會內容，或立法質詢的內容，分

位縣議員在每次總質詢中，平均提出 7.4 個問題，其中，同屬國民黨，但屬於反對派的劉派議員、市鎮型議員及資深議員會有較多質詢問題數。

在質詢所關注的議題領域分析中，第十八屆縣議員最關注的前五大政策領域依序是：政府業務、交通、教育、社區發展與住房，以及國內商業等議題。這些議題大多是與地方財政惡化有關的議題。例如在政府業務的效率、弊案、組織改造、採購、與政府財產管理等問題，對行政官員進行質詢，希望能提升政府的效能，以改善財政狀況。在教育領域上，因為縣政府財政不佳，為了減少縣府的財政負擔，徐縣長取消了營養午餐的補助，這項政策引發議員的不滿，很多議員表達「窮不能窮孩子」，因此學校的營養午餐成為本屆議員質詢的焦點。在國內商業領域上，縣議員關注的焦點大多落在觀光旅遊產業的發展，這是因為觀光旅遊是苗栗縣產業發展的重點，也是創造稅收的主要來源，因此成為議員關心的議題。最後，不同政黨所重視的政策領域也有所差異。

本文的章節安排如下：在第二節中，先討論地方治理中議員所扮演的監督角色，接著在第三節簡單介紹苗栗縣的政治生態，在第四節簡介議員質詢的行為，包括質詢的目的及影響因素等相關研究。第五節為研究設計與方法，後續為研究結果及結論。

---

類到不同的政策議題上，有學者統計自 1991 年至 2014 年止，有 303 篇期刊論文是使用 CAP 編碼表或依此延伸出來之編碼系統來進行分析。由此可知，在 CAP 編碼的研究應用上，已經被各國學界廣為接受，為了使本研究能與國際接軌，因此本文採取 CAP 的分類方法。編碼表請見網站：<https://www.comparativeagendas.net/us/datasets>。

## 貳、臺灣地方治理中縣市議員的角色

臺灣在 1950 年起實行地方自治，儘管當時的地方行政首長與民意代表是由民選的方式產生，但仍缺乏地方自治的自主性與地位保障（陳建仁、陳宏杰，2001）。直至 1994 年「直轄市自治法」及「省縣自治法」頒布施行後，才有符合民主憲政的地方自治。此時，府會關係的研究逐漸受到重視，並以府會互動為重要的研究課題之一（吳重禮等，2003）。

在目前的法規制度下，臺灣地方政府的行政與立法關係是處於分權與制衡，因此，縣市議會最核心的任務是監督（呂育誠，2000）。監督的目的，一方面是要防止行政機關濫權或侵害人民權利；另一方面則是透過質詢與預算審查來監督地方政府的施政作為及確保地方的財政收入能獲得最佳的運用（陳建仁、陳宏杰，2001）。因此，監督權可說是縣市議員最重要的職權（劉文仕，2000；陳建仁、陳宏杰，2001；盛杏媛、黃士豪，2006）。

許多學者認為地方政府與縣市議會的關係對於地方治理的品質與水準有很大的影響，十分重要（呂育誠，2000；劉文仕，2000）。惟過去有關府會關係的研究大多著重在法律規範、發展模式與互動關係（呂育誠，2000；劉文仕，2000；陳建仁、陳宏杰，2001；吳重禮等，2003；趙永茂，2007；2016），比較少針對縣議員的實際問政行為來進行研究，因此本文將研究焦點放在縣議員的問政行為上，希望能彌補這一研究上的缺漏。

另外，議會監督有賴於縣市議員的實際行為，議員行使監督權的行為包括質詢、預算審查、議決縣市提案事項，及議決縣市特別

稅課及臨時稅課等。當中，質詢權是最常見的監督行為，也是議員最常使用，且是民眾最容易得知、了解與重視的議員行為之一。本文將研究焦點放在縣議員的口頭總質詢上，這是因為口頭質詢是議員問政之利器，一方面可以測試行政首長對施政內容與情況的嫻熟程度，另一方面可以展現議員的問政能力（劉文仕，2000），故有學者認為質詢是民主過程中一個重要的工具（Akirav, 2011）。

然而，縱使質詢是議員監督行政部門的利器，但過去有許多學者指出縣市議員在質詢時可能存在一些障礙或問題，例如政黨或派系會針對自己利益或權利進行護航，使得議會成為它們鞏固利益的工具，而不會落實監督的功能。另外，若議員的問政態度不佳，專業知識不足，也會影響監督的力道（趙永茂，1978；2002；2007；劉文仕，2000；陳建仁、陳宏杰，2001）。這些因素都有可能影響議員的質詢內容，因此本文將探討議員的哪些特性會影響其質詢的內容。

## 參、苗栗地方政治生態之簡介

自臺灣實施地方自治以來，苗栗縣的政治版圖都是藍大於綠，且是臺灣至今唯一還沒有政黨輪替的地方。除了傅學鵬外，從首任縣長賴順生到現任縣長徐耀昌，都是國民黨籍，在縣議會中，國民黨及偏藍背景的議員也是佔多數，最後，鄉鎮市民代表與鄉鎮市長選舉結果也是如此。

縱然苗栗縣的政治版圖，長期都是藍大於綠，這顯示反對黨的監督力量可能是有限的，惟這是否就代表縣議會沒有制衡的力量？在苗栗縣的政經發展史中，地方派系是最重要的參與者（古鎮清，

2015)。苗栗的地方派系，主要可以分成兩派，也就是由前縣長劉政鴻所領導的「劉派」，及由現任縣長徐耀昌所領導的「黃派」，在苗栗設縣後，就要由這兩個派系輪流執政，以達到平衡彼此力量的目的（陳明通，1995；趙永茂，1998）。

雖然這兩個派系同屬國民黨，但派系之間仍有一些爭論與衝突。近年來最大的爭議莫過於劉縣長在任內大量舉債，造成縣府財政危機。在劉縣長上任前，苗栗縣政府之債務餘額約 202 億元，但在其任期結束後，縣政府之債務餘額約為 600 多億元（陳柏樺，2015），增長了兩倍多，且這些經費大多用於大型建設或一些煙火式的活動，其使用效率或長期效益並不好。過量舉債的結果導致徐耀昌縣長面臨財政危機，一度發不起縣府員工薪資，而需要求助於中央政府，然而徐耀昌縣長把縣府負債歸咎於劉，而劉對於徐的指控十分不滿，因此，財政問題是劉、徐兩位縣長之間最大的爭議，而成為第十八屆苗栗縣議員質詢的焦點。

縱使苗栗縣的劉派及黃派之間有爭議、競爭與對立存在，但縣議員的派系屬性到本文寫作的日期，已經沒有那麼明顯，主要的原因在於，不論是那個一派系執政，劉派與黃派的議員都會靠攏掌控資源的縣政府，以期能夠爭取到資源，而有利於他們的連任，因此議員的派系屬性不再像昔日那麼明顯。誠如趙永茂（1978）認為地方派系在爭取資源上，仍會處於明爭暗鬥，同時也會在一定程度上，影響地方政府與議會的互動與運作，擁有行政資源的派系，其所屬派系的議員可能會與行政部門結盟合作，以擴大自己的選舉利益，但其他派系議員也不會太給縣政府難堪，因為這可能會影響到其能從縣政府所爭取到的資源多寡，而影響其連任。

因此，本文在分析縣市議員的問政行為時，政黨與派系都是重

要的影響因素，但兩者的影響程度是不同的。在質詢中，派系的競爭、對立與監督是可能比較常出現的，主要的原因是質詢縣府官員，頂多是讓縣府官員受到責罵而難堪，對於其施政並沒有多大的實質影響。因此，只要不要太過分，執政黨應可以忍受議員在質詢時所提出較犀利或批判性的問題，而不會太約束議員的行為。但若是與縣政府施政行為有直接相關的，例如在預算審查或議案表決上，則因這些行為的結果會直接影響縣政府的施政，因此不同派系的議員應會合作，以維護整體利益，而與反對黨議員進行攻防。在這樣的情況下，或可以說明為何苗栗縣政府的總預算案曾連續 26 年分文未刪。

## 肆、可能影響縣市議員質詢問題數量與內容的因素

各縣市議員在總質詢時間中，可以直接面對縣市的行政首長來表達他們的想法，因此質詢內容可能是針對政策的討論、表達選民的意見或是監督政府等。惟在過去國內外的相關文獻中，學者大多分析國會議員的質詢行為，包括質詢的問題數量與內容，對於地方議會議員的分析是較少的，本文是少數試圖分析地方議員質詢行為的研究。

在整理可能影響議員質詢問題數量與內容的因素之前，本文想先簡要探討縣市議員質詢的目的，因為這會影響議員質詢的行為與內容，自然也就會與議員質詢的內容有關。縣市議員質詢的目的究竟為何？Mayhew (1974) 指出議員以連任為目標，為了達到此目標，議員會透過不同的行為來增加其曝光與影響力，例如國會議員會利

用提案來達至「宣傳」(advertising)、「邀功」(credit claiming)與「展現立場」(position taking)的效果(Mayhew, 1974)。學者Rasch(2009)認為Mayhew的理論能應用到質詢上。實際上,議員在質詢過程中,除了能表達選民意見之外,同時也可以為自己創造議題所有權或定位(Rasch, 1994),如果是好的質詢內容,則更能增加其聲譽,並帶來一些利益(Akirav, 2011)。除此之外,議員在議會中攻擊執政黨的官員,也有助於提高所屬政黨的可見度與支持度(Rasch, 2009)。最後,議員在質詢時,可以比較自由地展示其立場,因此是一個比較能靈活運用的工具。換言之,議員在質詢時,較少受到所屬政黨的規範與影響,<sup>5</sup>因此議員可以比較自由地決定質詢的內容,而能反映個人的偏好與其利益(Martin, 2011a)。

在影響質詢問題數量與內容的因素上,若從資訊政治學的角度來看,議員每天都會接受到來自不同的選民、利益團體、報章雜誌及社群網路上的資訊,但議員的時間、能力、資源與注意力都有限,因此不是所有資訊都會被處理(Jones and Baumgartner, 2005; Baumgartner and Jones, 2015),因此當一位縣市議員關心某一議題時,就會排擠到他關心其他議題的時間與程度。在注意力有限的情況下,本文想要探討議員在質詢時,到底會提出多少個問題?以及關心哪些議題?

本文整理過去文獻中,發現議員質詢的問題數量與內容會受到議員的特性,如:政黨、所屬選區之都市化程度、及議員資深程度等之影響(Akirav, 2011; Bailer, 2011; Rasch, 2009; Schiller, 1995; Vliegthart and Walgrave, 2011; Vliegthart et al., 2013; Woon,

---

5. 過去研究顯示議員在其他的立法問政行為上,如預算審查或投票等,可能會受到政黨較多的約束與限制(Depauw and Martin, 2009)。

2009; 王靖興, 2009; 盛杏媛, 1999; 黃秀端, 1994)。茲分述如下：

## 一、政黨因素：

反對黨議員可以透過質詢向行政首長提出詰問，透過議員與行政部門的攻防，可以看出反對黨與執政黨的互動關係與差異（Vliegthart and Walgrave, 2011; Vliegthart et al., 2013）。在這類互動中，過去的研究顯示執政黨議員與反對黨議員的質詢行為是有差異的，例如反對黨議員的質詢數量會較多（Akirav, 2011; Rasch, 2009）。Rasch（2009）在挪威的研究結果顯示，反對黨議員的質詢次數較多，約有 90%的質詢都是由反對黨提出。

反對黨質詢問題數量較多的原因大致可以分為四點：第一是想要獲取更多的資訊，因為行政資源與相關的資訊都掌握在執政黨手裡，故反對黨議員只能透過質詢來獲取資訊，以消弭資訊的落差（Martin, 2011b; Proksch and Slapin, 2011）。第二是想要對政府課責，這包含批評政府施政以及逼使政府在政策上作出回應（Garritzmann, 2017; Proksch and Slapin, 2011）。第三是提供政府替代方案（Garritzmann, 2017）。第四則是想要贏得未來的選舉，Otjes 和 Louwerse（2018）研究指出，反對黨議員為了在未來的選舉獲勝，他們會在質詢中強調其具有議題所有權的政策領域，或是選擇在意識形態上離執政黨較遠的政策領域，來對執政黨的政策進行攻擊。相反地，執政黨議員寧可忽視政府的缺失、濫權也不太喜歡對行政官員作出批評，但他們仍會進行少量的質詢以獲得曝光度，有利選舉（Rasch, 2009）。

在臺灣，王靖興（2009）發現立委在政黨輪替後，其立法問政

行為與選區服務行為會產生差異。他的研究結果顯示，民進黨立委在第五屆立法院的質詢數量比過去在野時少很多，且也比當屆的其他反對黨立委少。主要原因在於民進黨在執政後，民進黨立委沒有像過去一樣猛烈地質詢行政官員，因為這可能會影響到其執政的聲譽及未來的選舉結果。依據前述，本文預期反對黨的質詢問題數量會較執政黨高，因為反對黨議員為了獲得更多資訊、強調課責、發揮自身優勢，及想要贏得下次選舉，因此在質詢中會比較活躍。

在質詢內容所牽涉的政策議題上，執政黨議員與反對黨議員在質詢過程中，所關心的政策領域可能是不相同的。執政黨議員在質詢中所會提出的議題，可能是其較占優勢，或是與其政黨理念相符的一些議題，以吸引媒體的注意，或是試圖引導其他政黨議員來進行討論。但反對黨議員則可能會重視其具有議題所有權的政策領域，或是被媒體報導的一些熱門議題（Vliegthart and Walgrave, 2011）。Vliegthart 和 Walgrave（2011）針對比利時與丹麥的國會議員質詢行為進行分析，就質詢內容所牽涉的議題數量而言，比利時的執政黨議員與反對黨議員所關注的議題差異不大，不同政黨的議員都很關注法律與犯罪等社會問題，但丹麥則呈現不同的結果，在 CAP 的 21 個政策領域中，國會議員質詢時所牽涉的政策領域，沒有一項是超過 10%，顯示執政黨議員與反對黨議員所關心的政策領域很分散且多樣。

在臺灣的研究中，以筆者目前所找到的文獻來看，並沒有直接探討或分析國會議員或縣市議員質詢內容所牽涉的政策議題。但徐俊明（2020）發現反對黨立委所提出的法案中，所涵蓋的政策議題數是多於執政黨立委提案的，原因可能是因為執政黨立委想要為行政部門護航，因此其所關注的政策領域，基本上會以行政部門的政

策議程為基礎。相對地，反對黨立委就會想辦法四處尋找有利基的政策領域，提出法案，來凸顯執政黨的不足與缺失。因此，他們會針對當下之社會熱門議題、選區選民或利益團體所關心的事項來提出法案，因此其關注的政策領域會較多。依據上述邏輯，本文預期反對黨縣議員在質詢中，所關心的政策領域會較執政黨多。故本文提出以下假設：

假設 1a：反對黨縣議員質詢問題的數量，會較執政黨議員多。

假設 1b：反對黨縣議員在其質詢中，所牽涉到的政策領域，會比執政黨議員多。

## 二、議員所屬選區之都市化因素：

在過去的研究中，直接探討縣市議員所屬選區的都市化程度與議員質詢行為的關係者並不多，因此，本文參考其他相關文獻來進行推論。Schiff 與 Smith（1983）發現議員所屬選區的都市化程度愈高，議員愈重視選民服務，但是在臺灣的脈絡下，黃秀端（1994）認為都市化較高的地區，人民自主性較高，人際關係的連結較不緊密，故相對於鄉村地區，選民比較不會找民意代表求助。另外，都市化程度較高的地方，選民的教育程度通常也較高，因此他們可能會比較重視議員在立法問政行為上的努力程度與專業性，而較不重視縣市議員的個案服務（盛杏媛，1999；黃秀端，1994）。

在這邏輯下，本文認為都市化程度較高選區所選出之縣市議員，其立法問政行為的表現可能會較好。以議員的提案行為為例，Schiller（1995）發現在美國，若國會議員所屬的選區或州愈富裕，則議員的提案數會較多，而 Woon（2009）更進一步分析選區的經濟規模會否影響議員在不同政策的提案數量，他發現選區的平均所得

越高，則議員在犯罪、就業、農業、貿易與交通等政策議題的提案數會較多，這顯示這些議題可能是經濟較富裕地區的選民所重視的政策議題。在臺灣的研究中，王靖興（2009）的研究發現選區之農林漁牧人口占比與選區選民教育程度會影響立委的提案行為，農林漁牧人口占比較高選區所選出的立委提案數量會較少，而來自選民教育程度較高選區的立委，提案數量會較多。

最後，在少數與質詢相關的研究中，國外有一些是關於選區特性如何影響議員質詢內容的研究。例如 Papp（2020）分析匈牙利國會議員在質詢農業政策的數量是否因其所屬地區而有所差異，其發現相對於都市地區，鄉村地區所選出來的議員，在農業政策上的質詢數量是較多。

因此，本文推論都市化程度的差異會影響選區的特性，從而影響質詢的問題數量與關心的政策領域。相對於鄉村地區，都市的人口數較多、人口組成結構較多元、經濟發展狀況較好、教育程度較高，以及地區內有較多樣的問題需要處理。以教育程度為例，同樣採用王靖興（2009）測量選區特性中的選民教育程度占比指標來計算苗栗縣的狀況，可以發現全苗栗人口中大學學歷以上的占比為 24.4%，市鎮地區為 26.1%，鄉村地區為 19.5%。<sup>6</sup> 因此，依據過去議員在提案行為的模式推論都市化較高的地方縣議員的質詢問題數量與多樣性會較高。本研究在操作性定義上，將苗栗縣議員分為兩類：市鎮型議員與鄉村型議員。若縣議員之服務處是位於市鎮地區的，則筆者定義這樣的議員為市鎮型議員。反之，若議員之服務處

---

6. 資料來自中華民國內政部戶政司全國人口資料庫統計地圖。在 2020 年，苗栗縣人口為 477,019 人，大學畢業以上人口為 116,400 人。市鎮地區人口為 355,380 人，大學畢業以上人口為 92,700 人。鄉村地區人口為 121,639 人，大學畢業以上人口為 92,700 人。

是位於鄉村地區，則這類的議員為鄉村型議員。<sup>7</sup> 因此，綜上所述，本文提出的假設是：

假設 2a：議員所屬選區之都市化程度較高者，其質詢問題的數量，會較都市化程度較低之選區所選出的議員多。

假設 2b：議員所屬選區之都市化程度較高者，其質詢內容所牽涉到的政策領域，會較都市化程度較低之選區所選出的議員多。

### 三、資深程度：

議員的資深程度會決定他立法問政的強度。根據過去的研究，剛上任的議員會希望花較多心思在選區經營上，以擴張他的選票（Fenno, 1978），但因為選區經營比較難吸引媒體的關注，因此新任議員也有可能透過激烈的立法問政行為，例如推動重要法案或強烈的質詢來吸引媒體注意（盛杏媛，1999）。國外的研究結果也有相似的論點，Bailer（2011）分析瑞士國會議員質詢的行為，結果顯示愈資淺的議員，其質詢的數量會較多。Bailer 認為國會議員在質詢行為上，所需達到的門檻與所需花費的準備時間較少，加上容易獲得媒體的注意，故資淺議員會較頻繁地使用質詢，以向選民及媒體

---

7. 本研究依議員服務處所在的選區與當屆選舉得票數最高的鄉鎮進行判斷，當中有 36 位議員所在服務處的選區得票數是最高，只有 2 位不一致，分別是：黎旭欽與張志宇。黎旭欽屬於第二選區（三義鄉、銅鑼鄉、西湖鄉），因此不論服務處所在或得票數都是屬於鄉村型議員；至於張志宇，其議員服務處所在苗栗市，卻在公館鄉獲得較高票數，為了編碼一致性，因此本文將他歸類為市鎮型議員。有關議員服務處所在地方是依照縣議會的資料，與訪問現任苗栗縣議員和縣政府資深主管，來進行編碼。

表達他們對特定議題的注意、承諾與決心。另外，以色列的研究也有同樣的結果（Akirav, 2011），原因在於資深議員可能兼任不同的職位，導致資深議員的質詢次數比資淺議員少。在臺灣，王靖興（2009）指出愈資深立委往往有所關心的政策領域，因此立委的質詢內容上，會集中在這些少數的政策領域，而資淺的立委大多還沒有培養出其所想要關心或專業的領域，故此資淺的立委質詢數量會較多，且所關注的政策領域較廣。因此，本文提出以下假設：

假設 3a：資深議員質詢問題的數量會比資淺議員少。

假設 3b：資深議員質詢所牽涉到政策領域會比資淺議員少。

#### 四、派系：

派系是臺灣地方政治生態中重要的參與者，但派系會如何影響議員的立法問政行為是過去比較少被探討的。Garritzmann（2017）針對「國會的反對者」（parliamentary oppositions）進行研究，反對者除了反對黨外，派系也可能是反對者之一。有學者的研究發現議員在質詢時，相對於其他的立法問政行為，如表決議案或預算等，比較不會受到所屬政黨的限制或規範，因此可能比較能顯示出個人的偏好與其重視的利益（Depauw and Martin, 2009; Martin, 2011a）。因此本文推論對於同屬執政黨，但與執政派系不同派系的議員，如果對縣長不滿，可能可以自由發言，在這樣的情況下，執政黨內部的反對派系議員，其行為模式就有可能與反對黨相似，即在質詢時，相對於執政派系的議員，會作出較多且較強烈的質詢。

以苗栗縣而言，國民黨扶持兩個主要派系，在此情況下，筆者將地方的派系區分成兩類：執政的派系與非執政派系。執政派系的問政行為可能會較為保守，因為要護航同派系的行政團隊，以避免

其難堪，甚而可能影響聲譽，成為其他派系或反對黨攻擊的對象；另一方面，執政黨內非屬執政派系的議員，在預算審查或投票等會影響行政權力實際施展的行為上，應會展現合作的態度，以維護政黨利益。但在質詢上，應會站在派系的立場來對行政首長提出詰問，雖然有時會比較激烈或具批判性，但對於縣府行政團隊的實際施政影響並不大，因此可能比較不受政黨的約束與影響，故議員可以比較自由地展示其個人或派系立場。因此，我們預期非執政派系的議員會利用質詢，來對行政機關進行較強的監督問政，同時也可能會提出新的議題來攻擊執政的派系。在此情況下，本文提出以下假設：

假設 4a：非執政派系（劉派）議員質詢的問題數量會較執政派系（黃派）議員多。

假設 4b：非執政派系（劉派）議員質詢中所牽涉到政策領域會較執政派系（黃派）議員多。

## 伍、研究設計與方法

本文以第十八屆苗栗縣議員的口頭總質詢內容為分析對象，分析的期間是 2014 年 12 月 25 日至 2018 年 12 月 24 日。該屆縣議員是從 8 個選區選出 38 席議員，<sup>8</sup> 在這 4 年間，依據《地方制度法》第 48 條規定，每年須召開兩次定期會，故總計有 8 個會期。本文扣

---

8. 第一選區（苗栗市、公館鄉、頭屋鄉）共 9 席；第二選區（三義鄉、銅鑼鄉、西湖鄉）共 3 席；第三選區（通宵鎮、苑裡鎮）共 5 席；第四選區（竹南鎮、後龍鎮、造橋鄉）共 9 席；第五選區（頭份市、南庄鄉、三灣鄉）共 7 席；第六選區（卓蘭鎮、大湖鄉、獅潭鄉、泰安鄉）共 3 席；第七選區（平地原住民）1 席；第八選區（山地原住民）1 席，合計 38 席。

除以主持會議為主要職責的議長、副議長，以及原住民議員之外<sup>9</sup>，另外，在四年的任期中，有 8 位縣議員因違反《公職人員選舉罷免法》或《貪污治罪條例》而離職，或是因在任期內因病辭世等，<sup>10</sup> 而沒有擔任完整的四年任期，本文將其在任期內的質詢內容納入分析的樣本之中。最後，因為上述議員離職而出缺的席次，會由原本落選的候選人中依得票數高低來進行遞補，最後有 6 位議員遞補，<sup>11</sup> 本文也將這些議員的質詢內容納入分析。因此，本文在第十八屆苗栗縣議會中，最後共收集到 242 次縣議員的口頭總質詢內容。<sup>12</sup>

苗栗縣議會規定每位縣議員在每會期口頭總質詢的發言時間為 45 分鐘，發言內容全記錄於議事錄內，本研究針對其口頭總質詢之內容逐字稿來進行分析。本文將議員的口頭質詢稿分解為許多的語幹，這是因為語幹是指在內容中，具有相同主旨與論點的段落，因此可視為屬於同一主題的一段話。

本文將質詢內容的語幹，依照其所表達的主題與內容，將相同主題的語幹歸類成一個質詢問題，因此一個質詢問題可能含有數個

9. 刪除原住民議員的主要原因是原住民議員在質詢時，大多以原住民相關的議題為主，其行為與其他議員有很大的不同，也與本文所想要分析的內容與目的有所不同。

10. 這 8 位縣議員包含國民黨與無黨偏藍的縣議員，如呂明亮、張志宇、張家靜、游忠鈿、陳漢清、陳碧華等，及民進黨與無黨偏綠的縣議員，如許櫻萍、李聰祥等。

11. 這 6 位縣議員包含國民黨與無黨偏藍的鍾福貴、胡忠勇、徐集明；及民進黨與無黨偏綠的詹運喜、羅貴明、劉順松等。另外，因為游忠鈿在任期結束前一年逝世，以及李聰祥在任期結束前一年因違反《貪污治罪條例》而離職，根據《地方制度法》第 81 條規定：「直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表辭職、去職或死亡，其缺額達總名額十分之三以上或同一選舉區缺額達二分之一以上時，均應補選。但其所遺任期不足二年，且缺額未達總名額二分之一時，不再補選」，故這兩位議員的席次並沒有進行補選，因此，在這第十八屆的議會中，總共只有補選 6 位議員。

12. 每會期口頭總質詢人數：第一會期 32 人、第二會期 29 人、第三會期 32 人、第四會期 31 人、第五會期 31 人、第六會期 31 人、第七會期 30 人、第八會期 26 人，共 242 人。

相關的小問題，但本研究仍將這些小問題視為同一個質詢問題，這樣的作法是與過去相關文獻相同的（Otjes and Louwerse, 2018: 504; Soroka et al., 2009: 571; Vliegthart and Walgrave, 2011: 1038）。然後，作者依據國際通用的跨國政策議程計畫（CAP）的編碼表及規則，<sup>13</sup> 將質詢問題區分成不同的政策領域，然後再根據政策分類結果，來計算每一位議員在不同政策領域所提出之質詢問題數量（Bailer, 2011; Martin, 2011b）。

在編碼過程上，本研究由作者中的兩位來進行質詢內容的政策領域分類，為了確保個人主觀因素不會造成判斷上的偏差，本研究以隨機抽樣的方式抽出 5 個口頭質詢的分類結果來進行一致性的比對。兩位編碼員分類結果相同的比率分別為：0.97、0.93、0.88、0.92 及 0.82，平均為 0.90，顯示兩位編碼員的結果相當接近，個人主觀因素所造成的偏差應很少。此外，若兩位編碼員的結果不一致，則會通過討論來決定最後結果。

在對質詢內容進行政策領域分類的統計之後，為了驗證本文的研究假設，本文會使用描述統計及統計模型等來進行分析，為了讓統計模型結果更加穩健，本文共使用「群聚穩健標準誤方法」（Cluster-Robust Standard Errors for Linear Regression Models）進行分析。<sup>14</sup>

- 
13. CAP 編碼系統是將各類型法案區分為 20 個主要政策議題（major topic），這包含總體經濟、人權、健康、農業、勞工與就業、教育、環境保護、能源、移民、交通、司法、社會福利、社區發展與住宅、本地商業、國防、科技與通訊、國際貿易、國際事務、政府運作、國有土地與資源管理、及文化政策等。
14. 針對第一個依變數，也就是議員所提出的問題數量，因其數字大多是在 1 到 10 之間（80%（196 人）議員質詢問題數是在 1-10 之間），因此本文亦採用了負二項迴歸模型來對來進行估計，分析的結果與群聚穩健標準誤方法的估計結果相似，因此本文在估計結果的呈現上，採用一致的估計方法，也就是以群聚穩健標準誤方法的估計結果來加以呈現。

在模型的變數上，本文有 2 個主要的依變數：第一個依變數是縣議員質詢的問題數量，第二個依變數則是縣議員質詢內容所牽涉的政策子議題總數。<sup>15</sup> 在自變數方面，本文參考過去文獻，整理出可能影響縣議員質詢內容的因素，包含：議員的性別（男性=1）、是否擁有大學學歷（是=1）、議員服務處是否位於市、鎮（市鎮=1）<sup>16</sup>、派系（劉派=1）<sup>17</sup>、反對黨（民進黨與無黨偏綠=1）<sup>18</sup>、資深程度（在第十八屆初次當選者，數值為 1；在第十八屆前，曾擔任一任者，數值為 2；在第十八屆前曾擔任兩任者，數值為 3，如此類推）、及各會期的虛擬變數（每會期均設置一個二元變數，並以第一會期為對照組）（Bird, 2005; Rasch, 2009; Bailer, 2011; Martin, 2011a; Russo, 2011; Vliegthart and Walgrave, 2011; Martin, 2016）。

- 
15. 依據 CAP 的編碼規則，在每一個主要政策議題下，會區分為許多子議題（sub-topics），目前共 200 多個。依據過去文獻，很多學者在提案或質詢的研究上，會利用 CAP 的編碼結果，以提案或質詢所牽涉的政策子議題數量來測量其所涵蓋的政策領域的廣泛程度，而政策領域數量的多寡也隱含著提案或質詢活動所涵蓋的政策領域多樣性（Bailer, 2011; Martin, 2011b; Woon, 2009; Vliegthart and Walgrave, 2011）。
  16. 本文依照縣議會的資料，與訪問現任苗栗縣議員和縣政府資深主管，來進行編碼。
  17. 本文依照縣議員的相關資料，並訪問現任苗栗縣議員和縣政府資深主管來瞭解議員所屬的派系。由於議員的派系歸屬並未如同過往的壁壘分明，而是會為了爭取資源而會在兩大派系之間流動，因此本文採取較保守的編碼方式，除了很明顯可以看出縣議員是屬於劉派者，其餘的議員皆將其編為黃派。本文的分析樣本中，劉派議員有 20 位，黃派議員有 11 位。
  18. 在分析樣本中，民進黨籍議員共有 6 位，分別是陳春暖、陳光軒、許櫻萍、謝芳紋、羅貴星、及劉順松；無黨偏綠議員只有李聰祥 1 位，因此反對黨議員共有 7 位；國民黨籍議員共 18 位，分別是禹耀東、陳永賢、鄭秋風、陳漢清、黎旭欽、韓茂賢、廖英利、張志宇、劉秋東、孫素娥、鄭碧玉、林寶珠、陳碧華、李文斌、張家靜、鍾福貴、詹運喜及徐集明；無黨偏藍議員共 13 位，分別是黃聲全、邱紹俊、謝端容、劉寶鈴、楊恭林、周玉滿、謝文揚、邱秋琴、羅雪珠、鍾東錦、邱鎮軍、徐欽鴻及胡忠勇，因此執政黨議員共有 31 位。

## 陸、影響議員總質詢問題數量之研究結果

首先，在總質詢問題數的分析上，研究結果顯示第十八屆苗栗縣議員在每次總質詢中，問題數量的平均數約為 7.4 個，標準差為 3.4，最少只有 1 個問題，最大為 17 個問題，這顯示在每位議員在最多 45 分鐘的口頭總質詢時間中，所提出的問題數量有很大的差異。

其次，針對不同特性的議員，我們將其質詢問題數量的敘述統計分析結果列於表一。首先，在政黨層面上，執政的國民黨與無黨偏藍議員質詢的問題數量平均數為 7.7 個，反對黨（民進黨與無黨偏綠）議員的平均質詢問題數量為 6.5 個，執政黨議員比反對黨議員多出約 1.2 個問題，且達到統計上顯著的效果，此結果不符合本文的研究假設 1a，這顯示反對黨議員的質詢問題數量比執政黨少。在派系方面，相對於執政的派系，偏藍但非屬執政派系的劉派議員，質詢問題的數量較多，在問題數量上的差異有達到統計上的顯著。另外，在議員所屬選區性質上，服務處設在市鎮的議員平均質詢問題數量為 7.6 個，較服務處設在鄉村的議員多出 0.5 個問題。最後，在資深程度上，相較於擔任一屆以上的縣議員，初任的縣議員質詢的問題數量平均少了約 2.5 個，且達到統計的顯著。最後，在其他個人特性上，如不同性別與學歷的縣議員在其質詢問題數是有顯著差異。除了上述個人特性之外，本文也比較議員在不同會期中質詢的問題數量，表一顯示議員質詢的問題數量在八個會期中，並沒有顯著的差異。

表一 議員在不同背景下的總質詢問題數量的描述統計

議員特性		每人每會期 平均問題數	t 值*
性別	男性	6.8	3.60***
	女性	8.4	
教育程度	大學學歷以上	6.7	3.54***
	大學學歷以下	8.2	
政黨	國民黨與無黨偏藍	7.7	2.20**
	民進黨與無黨偏綠	6.5	
派系	非劉派	6.5	4.40***
	劉派	8.3	
選區性質	服務處設在市鎮	7.6	1.30
	服務處設在鄉村	6.9	
資深程度	初任	5.8	4.79***
	曾當一任以上	8.2	
會期	第一會期	7.4	0.39
	第二會期	7.8	
	第三會期	6.9	
	第四會期	7.2	
	第五會期	7.5	
	第六會期	7.2	
	第七會期	7.6	
	第八會期	8.2	

\*\*\*p &lt; 0.01, \*\*p &lt; 0.05, \*p &lt; 0.1

\* 在不同會期的比較上，本文使用單因子變異數分析進行檢定，因此檢定量為 F 值，其餘所有變數均使用 t 檢定。

資料來源：本研究自行整理

表二呈現迴歸分析的結果。表二的依變數是議員質詢問題的數量，首先，在政黨與派系方面，反對黨議員的質詢問題數量，相對於執政派系的黃派議員，多出約 0.5 個，但並未達到統計上的顯著，因此不符合研究假設 1a。另外，反對派的劉派議員的質詢問題數量比黃派議員多出 1.33 個，且達到統計上顯著的程度，因此符合研究假設 4a。第二，市鎮型議員的質詢問題數較鄉村型議員多，且達到統計上的顯著，這結果是符合研究假設 2a。第三，擔任一屆以上的縣議員的質詢問題數比初任的縣議員多，達到統計上顯著的程度，但這結果卻是與研究假設 3a 所預期的相反。最後，有關會期的分析，相對於第一會期，所有會期的問題數量並沒有統計上顯著的差異。

表二 苗栗縣議員總質詢問題數之迴歸分析結果

民進黨	0.56 (0.58)
劉派	1.39 (0.55)***
選區性質-市鎮	1.17 (0.53)**
資深程度	0.27 (0.11)**
男性	0.81 (0.44)*
大學學歷	-1.56 (0.47)***
第二會期	0.24 (0.72)
第三會期	-0.61 (0.70)
第四會期	-0.39 (0.72)
第五會期	0.05 (0.74)
第六會期	-0.15 (0.65)

第七會期	0.16 (0.75)
第八會期	0.59 (0.97)
Constant	5.29 (0.75)***
F 值	4.86***
R-squared	0.19
Root MSE	3.11
Mean VIF	1.54
N	242

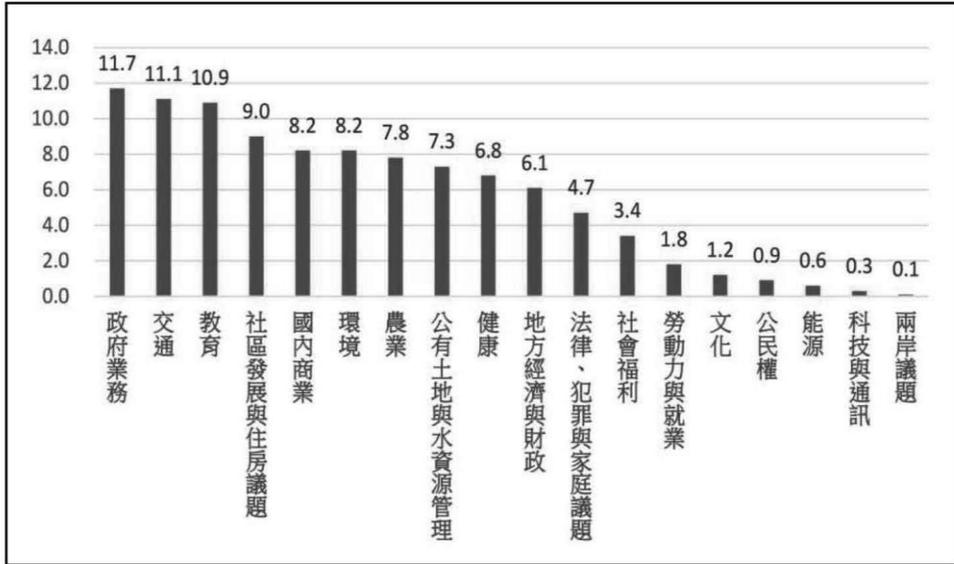
\*\*\*p < 0.01, \*\*p < 0.05, \*p < 0.1

資料來源：本研究自行整理

## 柒、總質詢內容所牽涉之政策領域的分析結果

在第十八屆縣議員的口頭總質詢中，議員們關注的政策領域，如下圖一所示。在本屆議會的總質詢中，議員們總共提到 18 個政策領域，最被關注的前五個政策領域依序是：政府業務（11.7%）、交通（11.1%）、教育（10.9%）、社區發展與住房議題（9.0%），與國內商業（8.2）。<sup>19</sup>

19. 圖一至圖五議員口頭總質詢內容所關注政策領域之占比的計算方式是：所有議員在各政策領域的總問題數除以所有議員所提出之總問題數。



圖一 全體苗栗縣議員口頭總質詢內容所關注政策領域之占比(%)

資料來源：本研究自行整理

在政府業務上，由於當時苗栗縣負債餘額約 600 多億元，在面臨財政危機下，公務員薪水一度發不出來，在 2015 年 7 月，徐耀昌縣長曾一度求助於中央政府的幫忙。因此，在議員中，也有不少議員針對此一議題進行質詢，例如陳碧華議員在第二會期質詢中指出：「像我們經常在跑基層的時候，常常面臨到的話題就是問下個月的薪水有沒有著落……，像超勤津貼、委託機構的錢發放沒有？」除了公務員的薪水外，議員大多針對政府的效率、弊案、組織改造、採購與政府財產管理等議題進行質詢，藉此希望縣政府能提高運作的效能，以改善財政赤字。

在交通議題上，因交通是地方重要的基礎建設，而苗栗縣相對

於其他縣市，交通方面的資源較為稀少，故交通成為議員質詢的重點，議員質詢的焦點包含了劃設道路標線，馬路坑洞修補、安裝反射鏡、建置紅綠燈、橋梁維修、道路開闢、酒駕臨檢與公共交通運輸，如高鐵與公車接駁等問題。

在教育領域上，因苗栗縣面臨財政危機，縣政府為了減少支出，因此取消營養午餐的免費政策，但很多議員表達不滿，認為窮不能窮孩子，因此提出許多相關的質詢。例如周玉滿議員在第一會期質詢中指出：「**營養午餐過去是不用錢，9月份以後開始要收錢，好幾位議員都提過，營養午餐辦得很差，水果的包裝裡面還發現老鼠屍骸，這是不可原諒的過失，怎麼樣來嚴格要求廠商。**」除此之外，國中小之校園安全問題、軟硬體設備問題與整修、廢校與合併等問題都是議員關心的議題。

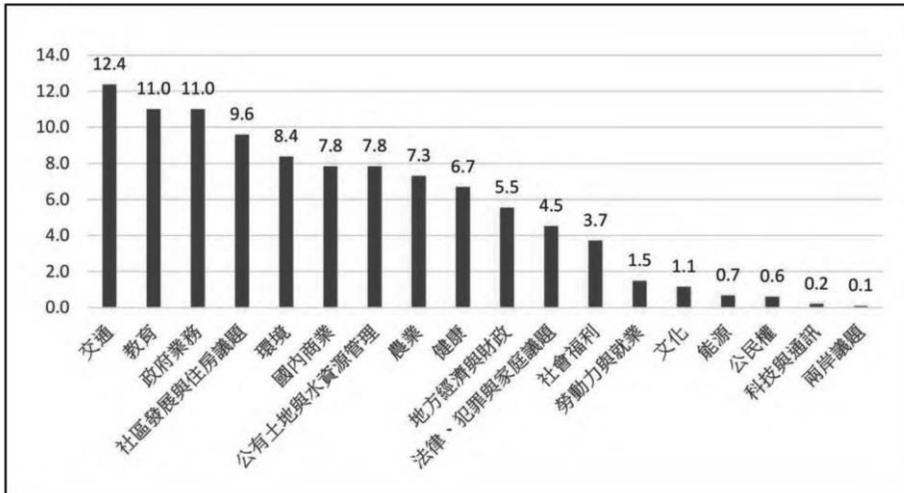
在社區發展與住房議題方面，議員大多數關心住房相關議題、社區發展、及農舍等問題。例如議員會針對違章建築取締、社區的發展、地方的都市更新計劃、高鐵站特區的發展計劃、農村再生計劃，及違法農舍的取締與就地合法等問題進行質詢。

最後，在國內商業議題上，議員們質詢的內容大多聚焦殯葬業管理與觀光旅遊。許多議員在質詢中反對殯葬園區的建設，原因是這是一個不被歡迎的鄰避設施，例如劉順松議員在第五會期質詢中直接指出：「**我們反的是為什麼要在龍坑里一個好山好水好風景的地方要設置這個東西（殯儀館）。**」此外，觀光產業的發展也是另一個質詢重點，主要是因為苗栗縣是觀光大縣，需要透過發展觀光才有可能吸引遊客，振興地方經濟，並改善苗栗縣的財政。

除了上述五個最被議員關心的政策領域之外，令筆者訝異的是

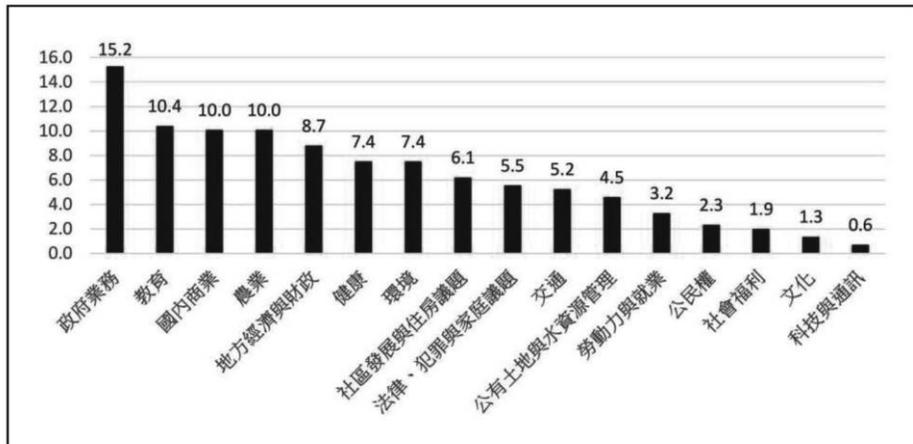
在縣議員的質詢中，地方總體經濟與財政及社會福利所占的比率是出乎預料的少。因當時苗栗縣政府面對嚴重的財政赤字，但在縣議員的質詢內容中，有關地方總體經濟與財政領域的比率只有約 6%，作者認為主要原因在於：當時苗栗縣面臨嚴重的財政危機，因此議員的質詢內容其實都圍繞在這個議題上，例如議員們會針對行政部門的業務或運作，要求更節省或避免浪費，例如：公務車的採購與分配問題，又或是向中央政府爭取經費，如詹運喜議員在第四會期指出「**苗栗縣政府各單位不能單打獨戰，整個縣政府要組一個團隊，來共同積極爭取這些資源。**」此外，在教育方面，因縣政府規劃學校營養午餐政策從免費改為要收費，因此有許多縣議員針對此議題提出質詢，又例如針對苗栗七大場館的收費標準等提出質詢，因此議員們比較少直接針對地方財政議題來提出如減少財政支出或增加稅收等問題，而是針對其所衍生出來的縮減或改善政策來提出質詢，因此在質詢問題的編碼分類上，就會以政府業務或教育議題為主，而不會分類到地方總體經濟與財政這個議題上。

另外一個比較令人意外的是社會福利相關議題，苗栗縣的老年人口偏多，社會福利政策應是議員質詢的重點，但分析結果顯示社福相關議題僅佔質詢內容的 3.4%，筆者推測主要的原因可能是社福法定預算並非由苗栗縣所編列，且縣政府正在面對財政危機，因此即使議員在質詢中爭取，縣政府可能也是無計可施，因此議員將質詢重點放在其他領域上。



圖二 國民黨與無黨偏藍議員在質詢時所關注議題的比率(%)

資料來源：本研究自行整理



圖三 民進黨與無黨偏綠議員在質詢時所關注議題的比率(%)

資料來源：本研究自行整理

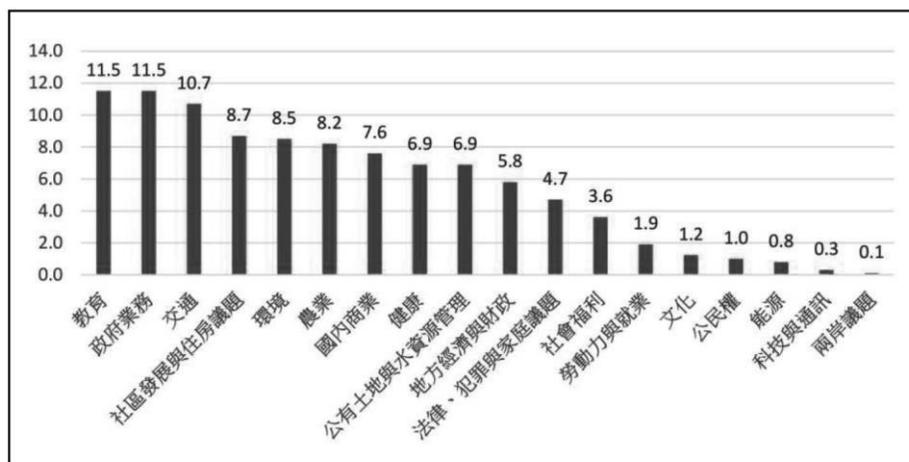
圖二與圖三顯示的是不同政黨議員在總質詢中，所關心的政策領域的差異。執政黨議員在其總質詢內容中，所關注的政策領域較分散，前三個被關心的政策領域分別是：交通（12.4%）、教育（11.0%）與政府業務（11.0%）；反對黨議員所關注的政策領域則較集中，前三個被關注的政策領域則是：政府業務（15.2%）、教育（10.4%）及國內商業（10%）。

上述結果顯示兩黨議員所關心的政策領域是有相同與相異的。首先，教育與政府業務議題都是兩黨議員所共同關心，然而，國民黨與無黨泛偏藍議員比較關心的政策領域大多是與選區選民利益有關的議題，如交通與社區發展與住房等議題，且避免質詢縣政府比較頭痛的議題，如地方財政議題。雖然國民黨與偏藍議員仍會對地方總體經濟與財政提出質詢，但在質詢時，比較會避重就輕，且大多是集中在前兩個會期，並以鼓勵的方式來進行質詢，如國民黨黃派的鍾東錦議員表示：「徐縣長上任以來，因為財政的困難所以撙節務實的作風，這點我個人感到非常得敬佩。」這樣的質詢方式或許能向其選民有所交代，且保留縣政府的顏面，不會有太過激烈的詰問。

反對黨議員質詢的焦點，會比較集中在縣政府有缺失或較好攻擊的議題，例如在政府業務與地方財政等領域，且反對黨會在當屆中持續關注，例如陳光軒議員在八個會期中，有七個會期提及地方財政與政府業務的問題。在質詢風格上也不像執政黨議員那樣溫和。一般而言，反對黨議員的質詢內容（字數）較多、深入，與言詞較犀利，以藉此來向縣政府課責。例如羅貴星議員在第四會期中，在 45 分鐘的質詢時間中，有 9 成的內容都針對縣府財政的財政問題作質詢，當中議員指出：「決算的話為什麼都沒有改變？十多年來

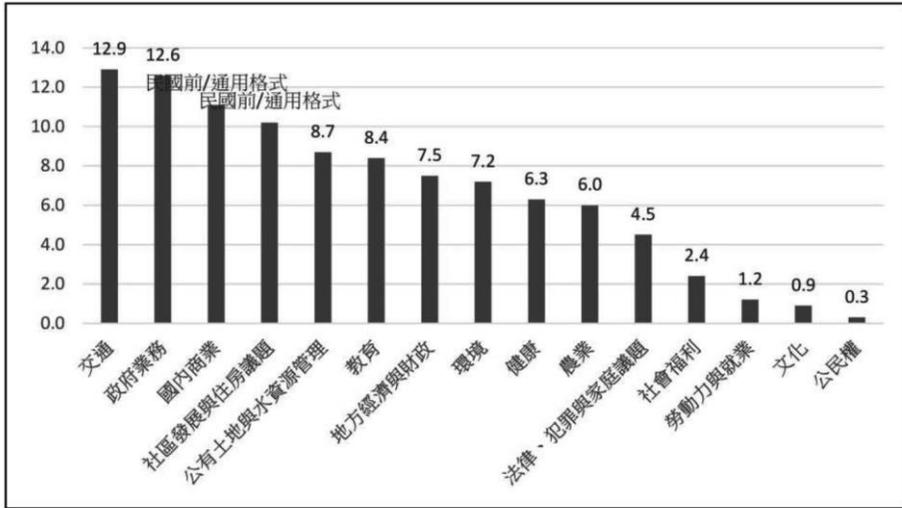
你們都沒有改善。中央審計室也都看到了，中央財主單位都看到了，為什麼都沒有改善？…… 處長報給中央之後，為什麼都沒有自我檢討跟改善呢？」這顯示反對黨議員可能希望透過持續且較犀利的質詢，吸引媒體注意，以增加監督的效果。

在議員所屬選區性質方面，圖四與五呈現的是市鎮型議員與鄉村型議員在總質詢時，所關心的政策領域分配狀況。市鎮型議員關注的前四個政策領域為：教育、政府業務（11.5%）、交通（10.7%）及社區發展與住房問題（8.7%）；鄉村型議員關心的前四個政策領域則是：交通（12.9%）、政府業務（12.6%）、國內商業（10.7%）與社區發展與住房議題（10.2%）。這結果顯示市鎮型議員與鄉村型議員都很關心政府業務、交通及社區發展與住房議題，但市鎮型議員較關心教育與環境議題，而鄉村型議員則是較關心國內商業、公有土地與水資源管理等議題。



圖四 苗栗縣市鎮型議員總質詢關注領域占比 (%)

資料來源：本研究自行整理



圖五 苗栗縣鄉村型議員總質詢關注領域占比 (%)

資料來源：本研究自行整理

## 捌、議員質詢議題多樣性之分析結果

本文針對議員質詢的多樣性來進行分析，是想要了解議員在質詢時的議題分布狀況，究竟是集中的，還是分散的，質詢議題分散的程度與質詢表現的優劣沒有直接的關係，但可能反映議員質詢的樣態與策略。在本屆中，平均而言，以一個會期來看，平均每位議員在質詢時所會牽涉到的政策子議題數約為 7 個，標準差為 3.1，最少值為 1 個，最大值為 16 個子議題，這顯示縣議員在質詢時所涵蓋的政策領域數有很大的差異。

以下本文分析具有不同特性之議員，其總質詢的內容所涵蓋政策議題的數目，分析結果如表三所示。在政黨層面上，國民黨與無

黨偏藍議員每人每會期平均涵蓋之議題數為 7.1，較反對黨議員多出約 1 個子議題，代表國民黨議員的注意力是較民進黨分散，這結果是與研究假設 1b 相反的。主要的原因可能如前所述，也就是反對黨議員在質詢時，是集中火力在財政危機所導致的問題上，因此他們可能不太想分散火力，故關注的子議題數較少。

表三 議員在不同背景下的總質詢政策多樣性描述統計

議員特性		每人每會期 平均子議題數	t 值*
性別	男性	6.3	3.92***
	女性	7.9	
教育程度	大學學歷以上	6.2	3.54***
	大學學歷以下	7.6	
政黨	國民黨與無黨偏藍	7.1	2.05**
	民進黨與無黨偏綠	6.1	
派系	非劉派	6.1	4.27***
	劉派	7.7	
選區性質	服務處設在市鎮	7.1	1.60
	服務處設在鄉村	6.3	
資深程度	首任	5.5	4.74***
	曾當一任以上	7.5	
	第一會期	6.8	
	第二會期	7.3	
	第三會期	6.4	

會期	第四會期	6.6	0.40
	第五會期	6.8	
	第六會期	6.9	
	第七會期	7.1	
	第八會期	7.6	

\*\*\* $p < .01$ , \*\* $p < .05$ , \* $p < .1$

\* 在不同會期的比較上，本文使用單因子變異數分析進行檢定，因此檢定量為 F 值，其餘所有變數均使用 t 檢定。

資料來源：本研究自行整理

其次，在派系面向上，非執政的劉派議員在每會期質詢內容所涵蓋的子議題數較黃派議員多，這結果符合假設 4b。接著，在選區性質上，市鎮型議員在每會期質詢內容中所涵蓋的子議題數較鄉村型的議員多，但差異程度並未達到統計上顯著的結果，因此並未有足夠證據支持研究假設 2b。此外，在資深程度上，曾當選一屆以上的議員，每人每會期關心的子議題平均數為 7.5 個，較首任議員高了約 2 個子議題，這結果是與研究假設 3b 相反的。

表四呈現的是統計分析結果。首先，反對黨議員在質詢的多樣性上，並沒有明顯差異，因此沒有足夠的證據支持 1b；反而是劉派議員，質詢時所涵蓋的子議題數是較黃派議員多的，這結果支持假設 4b。另外，市鎮型議員質詢時所涵蓋的子議題數並沒有顯著地較多，因此沒有證據支持研究假設 2b。最後，資深議員在質詢時，所涵蓋的政策子議題數是顯著較多的，這是與研究假設 3b 所預期的現

象相反的。這與過去文獻的結果不一樣，我們推測可能原因是因為本研究是以地方議員的質詢來進行分析，其功能包含了較多反映民眾意見與選區服務等，因資深的議員在地方耕耘較久，對地方人事物較為熟悉，長時間為地方服務較容易受選民認識、習慣與依賴，因此資深的議員可能收到較多的選區陳情或服務案件，故他們會將這些意見帶到總質詢上為民發聲，因此質詢的內容較為多，反而資淺者，可能就不是以反映意見為主，而是以本身的議題取向為主。

最後，具有大學學歷的議員，質詢內容較集中，這可能是因為他們大多會針對地方財政危機、政府業務問題、教育等重要議題來進行質詢，比較沒提出與民生相關的許多議題。具體而言，具大學學歷的議員在財政問題、教育與政府業務等領域在總質詢中的占比分別為 7.5%、10.6%及 12%，反之，不具大學學歷的議員在財政、教育與政府業務等領域的占比則分別為 5%、8.7%與 11.5%。另一方面，在民生議題上，如社區發展與住房問題與環境議題上，具有大學學歷的議員在其質詢內容中的占比分別為 6.0%與 6.9%，不具大學學歷的議員在社區發展與住房問題與環境領域的占比則分別為 11.3%與 9.2%，都較具有大學學歷的議員為高。另外，女性議員關心的議題數則是顯著的多，這也是一個有趣的現象。

表四 苗栗縣議員總質詢多樣性之迴歸分析結果

民進黨	0.44 (0.52)
劉派	1.11 (0.49)**
選區性質-市鎮	1.15 (0.48)**
資深程度	0.21 (0.10)**
男性	-0.96 (0.41)**
大學學歷	-1.55 (0.42)***
第二會期	0.51 (0.70)
第三會期	-0.39 (0.65)
第四會期	-0.24 (0.69)
第五會期	0.12 (0.67)
第六會期	0.23 (0.63)
第七會期	0.29 (0.67)
第八會期	0.67 (0.89)
Constant	4.98 (0.71)***
F 值	5.48***
R-squared	0.19
Root MSE	2.84
Mean VIF	1.54
N	242

\*\*\*p<.01, \*\*p<.05, \*p<.1

資料來源：本研究自行整理

## 玖、結論

在臺灣的地方治理中，因地方行政部門與立法部門的關係是屬於分權與制衡，故縣市議員的核心任務是監督行政（劉文仕，2000；陳建仁、陳宏杰，2001；盛杏媛、黃士豪，2006）。在縣市議員許多可能的監督行為中，口頭總質詢是最被民眾與媒體關注的。以本文所分析的苗栗縣議會而言，每位縣議員口頭總質詢的時間是相同的，且政黨可能比較沒有施加強制性的規範，因此議員們可以比較自由地來展示他們的觀點與立場（Martin, 2011a）。因此議員的總質詢內容就能反映議員所關注的議題及所持的態度與立場。本文將研究焦點放在縣議員於口頭總質詢時的表現，特別是想要檢視具有不同特性的議員是否有不同的質詢內容。本文以苗栗縣第十八屆議會進行個案研究，並針對議員質詢的問題數量與所牽涉到的政策領域來進行分析。

研究結果顯示在質詢問題的數量上，每位縣議員口頭總質詢所提出的問題數平均約為 7.4 個，迴歸模型的結果顯示：屬於劉派、來自市鎮、較資深及不具大學學歷的議員，在質詢時會提出較多問題；反對黨議員則沒有提出較多的問題。在質詢的多樣性上，迴歸模型的結果顯示非執政的劉派、來自市鎮、資深、女性及不具大學學歷的議員，在每會期質詢時所涵蓋的子議題數是較多的，顯示其在質詢時所關心的議題是較多元的。

從自變數來看，本文的研究結果顯示反對黨議員不會提出較多的問題數，其所涵蓋的政策領域數也沒有明顯較多，這顯示反對黨議員在其所質詢的問題上，可能是聚焦在特定重要的政策問題上，

以暴露縣政府的缺失，並吸引選民及媒體的注意。在派系方面，執政黨內的反對派劉派議員，其在質詢中，會提出較多的問題數與涵蓋較多的政策領域，這顯示劉派議員在總質詢時，是非常活躍的，不僅問了較多的問題，且會關心不同的政策議題。

另外，市鎮型的議員會提出較多的問題數與涵蓋較多的政策領域。這反映市鎮型議員在質詢時會提出較多且較多元的問題。再者，資深議員在質詢時，所提出的問題數量及涵蓋的政策領域都明顯較多，這可能是因為資深議員在地方耕耘較久，對地方人事物較為熟悉，因此資深的議員可能收到較多的選區陳情或服務案件，從而反映在質詢行為上。接著，具大學學歷的議員在質詢時所提出的問題數量與涵蓋的政策領域都較少，這顯示他們可能會比較聚焦在某些政策議題上，多元性較低。

在政策領域的分析上，最被第十八屆縣議員關注的前五個政策領域依序是：政府業務、交通、教育、社區發展與住房議題，以及國內商業議題。另外，兩黨所關心的議題是有異同的，兩黨議員對於教育與政府業務都十分關心，但國民黨與無黨偏藍的議員比較關心交通、與社區發展與住房等議題，同時，會避免質詢縣政府比較頭痛的議題，如地方總體經濟與財政等敏感的政策領域；另一方面，反對黨議員所關注的政策領域則會集中在縣政府比較有缺失或較好攻擊的議題，也就是在農業、地方財政與政府業務等政策領域。

本研究雖然力圖對臺灣縣市議員的問政行為進行探討，但仍有許多研究限制。首先，本文只針對苗栗縣第十八屆縣議員的質詢內容進行分析，由於只有一屆會期樣本，結果可能會產生偏差。另外，本研究只針對議員質詢的問題數與政策所涵蓋的政策領域來進行計算，比較無法更深入分析議員質詢的品質，因此建議未來學者們，

除了可以將本文研究擴展至同縣市跨屆期之分析之外，也可以進行跨縣市之分析，從而比較不同地方縣市議會在質詢中量與質的差異。

最後，在本文的貢獻上。第一，過去國內外的研究大多分析國會議員的質詢行為，較少分析地方議會議員的質詢行為，本研究透過實證的分析，來分析縣市議員的質詢行為，將過去國會層級的研究擴散至地方議會層級。第二，本研究探討不同特性的議員在總質詢時的表現，即針對其所提出的問題數量，以及涵蓋的政策領域來研究，這是質詢內容分析的重要一步，未來學者可以以本研究為基礎，來做更細緻的分類與分析，以深入了解地方議員質詢的行為。第三，本文除了分析議員所屬政黨、選區都市化程度，及資深程度等特性之外，本研究也將議員所屬的地方派系來納入分析，派系是臺灣地方政治生態中重要的參與者，但派系會如何影響議員的立法問政行為是過去比較少被實證探討的，本文的實證結果顯示反對派系在質詢時，其所提出的問題數量及涵蓋領域等都是較多的，顯示其在質詢時，似乎是扮演類似反對黨的角色，雖然這僅是苗栗縣議會一屆的實證結果，因此其效度可能因此受限，但仍擴展了我們對於派系運作的相關知識。最後，本研究利用「跨國政策議程計畫」（CAP）進行政策分類，這不僅能將本文的研究成果與國際接軌，也能增進對地方議員議程設定與政策領域偏好的了解。總之，本文所進行的研究是拋磚引玉，期待未來更多學者們的投入，能對臺灣地方議員的行為有更多的分析與了解。

## 參考書目

- Akirav, Osnat. 2011. "The Use of Parliamentary Questions in the Israeli Parliament, 1992–96." *Israel Affairs* 17, 2: 259-277.
- Bailer, Stefanie. 2011. "People's Voice or Information Pool? The Role of, and Reasons for, Parliamentary Questions in the Swiss Parliament." *The Journal of Legislative Studies* 17, 3: 302-314.
- Baumgartner, F. R. and B. D. Jones. 2015. *The Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bird, Karen. 2005. "Gendering Parliamentary Questions." *The British Journal of Politics and International Relations* 7, 3: 353-370.
- Dandoy, Régis. 2011. "Parliamentary Questions in Belgium: Testing for Party Discipline." *The Journal of Legislative Studies* 17, 3: 315-326.
- Depauw, S. and S. Martin. 2009. "Legislative Party Discipline and Cohesion in Comparative Perspective." in Daniela Giannetti and Kenneth Benoit. eds. *Intra-Party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies*: 103-120. London: Routledge.
- Fenno, Richard F. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston and Toronto: Little, Brown and Company.
- Garritzmann, Julian L. 2017. "How Much Power Do Oppositions Have? Comparing the Opportunity Structures of Parliamentary Oppositions in 21 Democracies." *The Journal of Legislative Studies* 23, 1: 1-30.
- Jones, B. D. and F. R. Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How*

- Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Martin, Shane. 2011a. "Using Parliamentary Questions to Measure Constituency Focus: An Application to the Irish Case." *Political Studies* 59, 2: 472-488.
- Martin, Shane. 2011b. "Parliamentary Questions, the Behavior of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction." *The Journal of Legislative Studies* 17, 3: 259-270.
- Martin, Shane. 2016. "Parliamentary Questions and Open Government." in Irène Bouhadana et al. eds. *Parliaments in the Open Government Era*: 43-67. Paris: IMODEV.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. 2nd ed. New Haven and London: Yale University Press.
- Otjes, S. and T. Louwerse. 2018. "Parliamentary Questions as Strategic Party Tools." *West European Politics* 41, 2: 496-516.
- Papp, Zsófia. 2020. "Does Issue Alignment Matter? The Electoral Cost and Reward of Agricultural Representation in Urban and Rural Areas." *Political Studies Review* 19, 3: 376-392.
- Proksch, S. O. and J. B. Slapin. 2011. "Parliamentary Questions and Oversight in the European Union." *European Journal of Political Research* 50, 1: 53-79.
- Rasch, Bjørn E. 1994. "Question Time in the Norwegian Storting – Theoretical and Empirical Considerations." in Wiberg Matti. ed. *Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioral Trends*: 247–275. Jyväskylä: The Finnish Political

Science Association.

- Rasch, Bjørn E. 2009. "Opposition Parties, Electoral Incentives and the Control of Government Ministers: Parliamentary Questioning in Norway." in Ganghof Steffen et al. eds. *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler*: 199-214. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Russo, Federico. 2011. "The Constituency as a Focus of Representation: Studying the Italian Case Through the Analysis of Parliamentary Questions." *The Journal of Legislative Studies* 17, 3: 290-301.
- Schiff, S. H. and S. S. Smith. 1983. "Generational Change and the Allocation of Staff in the US Congress." *Legislative Studies Quarterly* 8, 3: 457-467.
- Schiller, W. J. 1995. "Senators as Political Entrepreneurs: Using Bill Sponsorship to Shape Legislative Agendas." *American Journal of Political Science* 39, 1: 186-203.
- Soroka, Stuart et al. 2009. "Constituency Influence in Parliament." *Canadian Journal of Political Science* 42, 3: 563-591.
- Woon, Jonathan. 2009. "Issue Attention and Legislative Proposals in the U.S Senate." *Legislative Studies Quarterly* 34, 1: 29-54.
- Vliegthart, R. and S. Walgrave. 2011. "Content Matters: the Dynamics of Parliamentary Questioning in Belgium and Denmark." *Comparative Political Studies* 44, 8: 1031-1059.
- Vliegthart, Rens et al. 2013. "How Preferences, Information and Institutions Interactively Drive Agenda-setting: Questions in the Belgian Parliament, 1993-2000." *European Journal of Political Research* 52, 3: 390-418.

- 王靖興。2009。〈立法委員的立法問政與選區服務之分析：2000年政黨輪替前後的持續與變遷〉。《臺灣政治學刊》13，2：113-169。  
(Wang, Ching-Hsing. 2009. "Analysis of Legislators' Law-making and Constituency Service: Continuity and Change After Party Turnover in the Year 2000." *The Taiwanese Political Science Review* 13, 2: 113-169.)
- 古鎮清。2015。《續修苗栗縣志卷一政治建設志(上冊)》。苗栗：苗栗縣政府。(Gu, Zhen-Qing. 2015. *Renewal of Miaoli County Political Construction Annals Volume 1*. Miaoli: Miaoli County Government.)
- 呂育誠。2000。〈地方政府與議會之關係〉。《中國地方自治》53，4：3-17。(Lu, Yu-Cheng. 2000. "The Relationship Between Local Government and Council." *Chinese Local Governance* 53, 4: 3-17.)
- 吳重禮、黃紀、張壹智。2003。〈臺灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以1986年至2001年地方政府府會關係為例〉。《人文及社會科學集刊》15，1：145-184。(Wu, Chung-Li et al. 2003. "Divided and Unified Government in Taiwan: the Executive-Legislative Interactions at the Local Governments, 1986-2001." *Journal of Social Sciences and Philosophy* 15, 1: 145-184.)
- 吳傑沐。2018。〈不滿徐耀昌控「掏空苗栗」劉政鴻同台相敬如「冰」〉。《蘋果新聞網》2018/06/09。<https://tw.appledaily.com/politics/20180609/OAENTFYYYKJPFUNCFEF3CA5CTA/>。2022/05/02。  
(Wu, Jie-Mu. 2018. "Dissatisfied with Hsu Yao-Chang's Accusation: 'Hollowing out Miaoli County,' Liu, Cheng-Hung Looked upon Hsu, Yao-Chang as 'Ice' on the Same Stage." *Apple Online* 09 June 2018.)

in <https://tw.appledaily.com/politics/20180609/OAENTFYYYKJPFUNCFEF3CA5CTA/>. Latest update 02 May 2022.)

徐俊明。2020。〈臺灣第五屆立法委員提案策略之研究〉。國立臺灣大學公共事務研究所碩士論文。(Tsui, Chun-Ming. 2020. “Strategies of Legislative Bills in the 5th Congress in Taiwan.” Master Thesis, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University.)

盛杏媛。1999。〈立法問政與選區服務：第三屆立法委員代表行為的探討〉。《選舉研究》6, 2: 89-120。(Sheng, Shing-Yuan. 1999. “Law-Making and Constituency Service: A Study on Representative Behavior of Taiwan's Legislators Elected in 1995.” *Journal of Electoral Studies* 6, 2: 89-120.)

盛杏媛、黃士豪。2006。〈臺灣民眾為什麼討厭立法院？〉。《臺灣民主季刊》3, 3: 85-127。(Sheng, Shing-Yuan and Shih-Hao Huang. 2006. “Why Does the Taiwanese Public Hate the Legislative Yuan?” *Taiwan Democracy Quarterly* 3, 3: 85-127.)

陳明通。1995。《派系政治與臺灣政治變遷》。台北：月旦出版社。(Chen, Ming-Tong. 1995. *Factional Politics and Taiwan's Political Change*. Taipei: Yuedan Publishing House.)

陳建仁、陳宏杰。2001。〈臺灣地方立法機關之行政監督權初探〉。《中華行政學報》7: 197-207。(Chen, Chien-Jen and Hong-Chieh Chen. 2001. “A Preliminary Study on the Administrative Supervision Power of Taiwan's Local Legislatures.” *The Journal of Chinese Public Administration* 7: 197-207.)

陳柏樺。2015。〈一個五星級縣長 把苗栗搞到快破產〉。《今周刊》。

- 2015/04/30。 <https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/201504300017/>。 2022/05/02。 (Chen, Bo-Hua. 2015. "A Five-star County Mayor Pushed Miaoli County to the Verge of Bankruptcy." *Business Today* 30 April 2015. in <https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/201504300017/>. Latest update 02 May 2022.)
- 黃秀端。1994。《選區服務：立法委員心目中連任之基礎》。台北：唐山。(Hawang, Shiow-Duan. 1994. *Constituency Service: The Foundation for Re-election of Legislators*. Taipei: Tangshan.)
- 管瑞平。2019。〈連續 26 年未刪 苗栗縣 109 年度總預算完成三讀〉。《中央社》2019/12/10。 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201912100172.aspx>。 2022/05/02。(Guan, Rui-Ping. 2019. "Miaoli County FY2020 General Budget Has Passed the Third Reading with None of Budget Cuts for 26 Consecutive Years." *Central News Agency* 10 December 2019. in <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201912100172.aspx>. Latest update 02 May 2022.)
- 趙永茂。1978。《臺灣地方派系與地方建設之關係》。高雄：德馨室。(Chao, Yung-Mau. 1978. *The Relationship Between Taiwan's Local Factions and Local Construction*. Kaohsiung: Dexin Room.)
- 趙永茂。1998。〈地方政府生態與地方行政的關係〉。《政治科學論叢》9：305-328。(Chao, Yung-Mau. 1998. "The Relationships Between Local Political Ecology and Local Administration." *Taiwanese Journal of Political Science* 9: 305-328.)
- 趙永茂。2002。《臺灣地方政治的變遷與特質》。增訂三版。台北：翰蘆。(Chao, Yung-Mau. 2002. *Local Political Changes and*

*Characteristics in Taiwan*. 3rd ed. Taipei: Hanlu Book and Publishing Company.)

- 趙永茂。2007。〈從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題〉。《政治科學論叢》31：1-38。（Chao, Yung-Mau. 2007. “Problems with the Development of Local Politics in Taiwan: A Perspective on Local Governance.” *Taiwanese Journal of Political Science* 31: 1-38.）
- 趙永茂。2016。《民主發展與地方治理變革：都會治理與跨域管理》。台北：臺大出版中心。（Chao, Yung-Mau. 2016. *Democratic Development and Changes in Local Governance: Urban Governance and Regional Governance*. Taipei: National Taiwan University Press.）
- 劉文仕。2000。〈論地方府會衝突之調解機制設計取向〉。《中國地方自治》53，12：15-48。（Liou, Wun-Shih. 2000. “The Mediation Mechanism for the Conflict of Local Government and Council.” *Chinese Local Governance* 53, 12: 15-48.）

# **An Analysis on the Content of the Questions of County Councilors: A Case Study of the 18th Miaoli County Councilors**

Che-Wei Ku\* Chun-Ming Tsui\*\* Hong-Wung Wong\*\*\*

Many scholars have researched the questions raised by members of parliament. However, there were not many studies on local councilors. This research aims to analyze the content of the general questions of councilors to supplement the current related research. Constrained by limited time and resources, this article examines the questions raised by the eighteenth Miaoli County Council. In addition, this article wants to study whether the county councilor's party membership, faction, seniority, and urbanization degree of their constituencies will affect the number of questions asked and the policy areas involved in their questions.

The results show that in terms of the number of questions asked, more questions were raised by the ruling party's opposition members, members from municipalities, and more senior members. Councilors from the oppositional party did not

---

\* Master of Public Management, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University.

\*\* Ph.D. student, Department of Political Science, National Taiwan University.

\*\*\* Professor, Department of Political Science and Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University.

ask significantly more questions. Regarding policy area analysis, the top five policy areas that the eighteenth councilors are concerned about are government operation, transportation, education, community development and housing, and local commerce issues. Both parties are worried about the problems of education and government operation. However, different political parties focus on various policy areas. Members of the ruling party are more concerned about transportation and community development and housing issues. Councilors of the opposition party are more concerned about the agricultural issues, local economy and public finances, government operations, and local business. Finally, in the analysis of issues diversity, the results show that the councilor, who is from the ruling party's opposition faction, from a municipality, female, more senior, and does not have a college degree, covers more policy areas in their questions.

**Keywords:** county councilor, question, agenda, faction, Miaoli

