



國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

臺北市議會第 12 屆議員提出書面質詢之數量分析

The Analysis of Written Interrogatories Raised by
the 12th Taipei City Council Members

高雅雯

YA-WEN Kao

指導教授：王宏文博士

Advisor: HONG-WUNG Wang, Ph.D.

中華民國 111 年 9 月

September 2022

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書



臺北市議會第12屆議員提出書面質詢之數量分析

The Analysis of Written Interrogatories Raised by the 12th
Taipei City Council Members

本論文係 高雅雯 君 (P06322023) 在國立臺灣大學政
治學系完成之碩士學位論文，於民國111年08月26日承下列考
試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

Handwritten signature in blue ink, likely belonging to the supervisor.

(簽名)

(指導教授)

Handwritten signature in black ink, likely belonging to a committee member.

Handwritten signature in black ink, likely belonging to a committee member.

Handwritten signature in blue ink, likely belonging to the supervisor.

謝辭



在離開校園多年以後，我開始萌生重回學校的念頭，於 2017 年毅然決然參加台大 EMPA 的人學考試，也如願的至台大就讀。

但是在台大唸書及寫論文的這幾年卻遭遇許多我人生中的阻礙，更因為父親罹病過世，後又因 Covid-19 疫情，讓我屢屢都想著放棄學業，論文也實在無法繼續下去，所幸最後還是堅持過來，終於完成學業。

這本論文結合我多年來在臺北市府負責議會相關業務的工作經驗及台大的學習所得，能夠完成，對我意義非常重大，首先我要感謝的是我的指導老師，雖然我對一開始的論文題目有點茫然，但是感謝王宏文老師沒有放棄我，不厭其煩地幫我修改論文，讓我有信心一步一步去完成論述，也要感謝羅清俊及俞振華兩位教授擔任口試委員時給我的鼓勵及建議，讓我更有自信，也使我的論文更有完整性，3 位老師的指導讓我銘感於心。

當然也要感謝陪伴我一同學習的同學，EMPA 17 的校內回憶既溫馨又難忘，讓我們永遠 17 在一起；也同時感謝宏文家族的同學，跟你們相濡以沫、共同學習，在線上開討論會的日子都會是我一輩子的難忘經驗。

最後，這本論文代表的是，我對自己的一種堅持、一種肯定及一種永不放棄的初衷。

雅雯

2022/9，台北

摘要



本研究主要是經由對臺北市議會第 12 屆議員書面質詢的數量分析，輔以訪談 5 位第 12 屆的臺北市議員，藉此分析議員特質及影響臺北市議會議員書面質詢之因素。在此必須說明的是，研究期間選擇第 12 屆臺北市議會的原因，在於該屆市議會其為最接近目前的完整屆期，且市長選舉由當時以政治素人身分參選的柯文哲當選，為求研究分析的完整性就以有完整屆期的第 12 屆擇優；同時以「屆次」及「會期」為分析主體，避免以「屆次」的樣本數太少，不利於本研究對臺北市議會書面質詢統計分析。

質詢分為口頭質詢與書面質詢兩種形式，兩者法定效力相同，但在實務應用上卻因市議員個人需求而有使用時機與個人偏好上的差異。且面對政黨輪替後的柯文哲市長及市府新團隊等政治生態的變遷，市議員在上任之初大多傾向於以書面質詢方式瞭解市府對相關政策規劃，因此書面質詢件數以成立大會暨第一次會期件數最多，愈到任期將屆之會期，則書面質詢總件數明顯減少，再從個別會期及其休會期間來看，定期會議程期間書面質詢件數皆多於休會期間。

其次是本文發現柯文哲第一任市長任期內，泛藍議員的書面質詢數量較泛綠議員多。雖然柯文哲因 2017 年發表「兩岸一家親」、「命運共同體」等言論而與泛綠陣營決裂，但泛藍與泛綠議員提出書面質詢的數量對比卻沒有太大差異。

本研究發現，其中在以屆為分析單位的迴歸分析顯示，僅有「泛綠議員」的書面質詢數量是較泛藍議員少，其他變數一概不具統計的顯著程度。至於以會期為分析單位的迴歸分析，有達到統計上的顯著差異者，可得出以下結論：

1. 泛藍議員偏多，泛綠議員偏少。
2. 女性議員偏多，男性議員偏少。
3. 愈資淺的議員愈多，愈資深的議員愈少。
4. 選戰險勝的議員偏多，順利當選的議員偏少。

5. 中正萬華選區議員比大安文山議員之書面質詢少。

6. 第二會期到第八會期都比第一會期少。

最後在第 12 屆臺北市議員書面質詢的機關方面，泛藍與泛綠市議員所關心的局處很相近，書面質詢件數均以「教育局」最高、「衛生局」次之。

過往研究發現地方議會的書面質詢內容較少人著墨，但地方議會每年所能通過的預算數額也不容小覷，日常之所需也有許多都是與議員的決策有關，除了口頭質詢外，書面質詢亦是強化民意代表公共監督成效的重要工具，經由實證研究，進行量化與質化探討與分析，確實有其理論與實務上的必要性。

關鍵詞：質詢權、書面質詢、地方議會、第 12 屆臺北市議員、柯文哲市長、泛藍議員、泛綠議員



Abstract



This study is based on a quantitative analysis of the written interrogatories of the 12th Taipei City Council members, supplemented by interviews with five 12th councilors. During the study period, for the completeness of research and analysis, will be selected the 12th Taipei City Council. Because 12th is the recent session and a whole session, at that time, the mayoral election was elected by WENJE Ko, who had no political experience. "Session" and "Term" are the subjects of analysis, to avoid "Session" is too few to statistical analysis.

There are two forms of interpellations: oral and written, both of which have the same legal effect. However, in practical applications, there are differences in timing and personal preferences due to the individual needs of councilors. Facing Mayor Ko and the new city government team after the party rotation, councilors learn about the policy of Taipei City Government through written interrogatories, the founding conference and the first session have the largest number of cases, after that, the total number of written interrogatories decreased significantly. The number of written interrogatories during the agenda of the regular session is more than that during the adjournment period.

The first term of Mayor Ko, the number of written interrogatories from Pan-Blue councilors is larger than Pan-Green councilors. However, Mayor Ko said that “The two sides of the Taiwan strait be one family” and “Community of destiny” in 2017, which led to a break off with the Pan-Green. There is still no significant difference in the number of written interrogatories raised by Pan-Blue councilors and Pan-Green councilors.

Regression analysis by session, this study found that the number of written interrogatories from the “Pan-Green councilors” was lower than that of the Pan-Blue councilors, none of the other variables are statistically significant. Regression analysis by term, statistically significant differences in the following:

1. Pan-Blue councilors have more written interrogatories, and Pan-Green councilors have fewer written interrogatories.
2. Female councilors have more written interrogatories than male councilors.
3. Junior councilors have more written interrogatories than senior councilors.
4. Councilors who narrowly won the election had more written interrogatories than those who won more votes.
5. Councilors from the Chungcheng Wanhua constituency had fewer written interrogatories than those from Daan Wenshan.

6. The second session to the eighth session are fewer than the first session.

Finally, the organization for the written interrogatories of the 12th Taipei City members, Pan-Blue and Pan-Green councilors have similar concerns, the number of written interrogatories is ranked first by "Department of Education" and second by "Department of Health".

Past research finds less attention is paid to local councils' written interrogatories, but there is also a lot of budget that local councils can pass each year. There are also many daily decisions related to the decision-making of councilors. Except for oral interrogatories, written interrogatories is also an important tool to strengthen the oversight of councilors. Quantitative and qualitative discussion and analysis of empirical research, indeed, it has its theoretical and practical necessity.

Keywords: interpellations, written interrogatories, local council, the 12th Taipei City Council members, Mayor Ko, Pan-Blue councilors, Pan-Green councilors

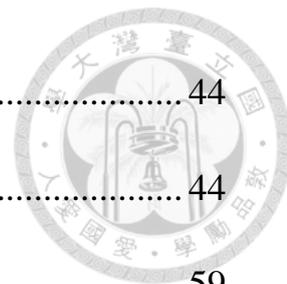
目錄



口試委員會審定書

謝辭	i
中文摘要	ii
英文摘要	iii
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	3
第三節 研究架構與章節安排	5
第二章 文獻回顧	8
第一節 議員質詢簡介	8
第二節 臺北市議會質詢制度與實踐	17
第三章 研究方法	26
第一節 內容分析法	26
第二節 質化訪談法	31
第四章 臺北市第 12 屆議會書面質詢數量分析	34
第一節 定期會與休會期間書面質詢數量分析	34
第二節 臺北市議員在不同政黨背景下的書面質詢件數	39

第五章 影響臺北市第 12 屆議會書面質詢因素分析	44
第一節 市議員特性對書面質詢之影響	44
第二節 局處對市議員書面質詢之影響	59
第三節 臺北市議員提出書面質詢之總體分析	62
第六章 結論	68
第一節 研究結論	68
第二節 研究建議	71
參考書目	73



圖目次



圖 1-1 研究架構	5
------------------	---

表目次

表 3-1 第 12 屆臺北市議會 8 次定期會日期	28
表 3-2 受訪者背景資料一覽表	32
表 3-3 訪談大綱	33
表 4-1 第 12 屆臺北市議會各會期書面質詢件數統計	35
表 4-2 泛藍議員質詢數量	40
表 4-3 泛綠議員質詢數量	41
表 4-4 無黨派議員質詢數量	42
表 4-5 柯文哲與民進黨關係分期書面質詢件數統計	43
表 5-1 第 12 屆臺北市議員性別與書面質詢件數統計 t 檢定（以屆為 分析單位）	45
表 5-2 第 12 屆臺北市議員性別與書面質詢件數統計 t 檢定（以會期 為分析單位）	45
表 5-3 第 12 屆臺北市議員教育程度與書面質詢件數統計 t 檢定（以	



屆為分析單位)	46
表 5-4 第 12 屆臺北市議員教育程度與書面質詢件數統計 t 檢定 (以會期為分析單位)	47
表 5-5 第 12 屆臺北市議員資深程度與書面質詢件數統計 F 檢定 (以屆為分析單位)	48
表 5-6 第 12 屆臺北市議員資深程度與書面質詢件數統計 F 檢定 (以會期為分析單位)	49
表 5-7 第 12 屆臺北市議員里長經驗與書面質詢件數統計 t 檢定 (以屆為分析單位)	49
表 5-8 第 12 屆臺北市議員里長經驗與書面質詢件數統計 t 檢定 (以會期為分析單位)	50
表 5-9 第 12 屆臺北市議員助理經驗與書面質詢件數統計 t 檢定 (以屆為分析單位)	51
表 5-10 第 12 屆臺北市議員助理經驗與書面質詢件數統計 t 檢定 (以會期為分析單位)	51
表 5-11 第 12 屆臺北市議員政黨與書面質詢件數統計 F 檢定 (以屆為分析單位)	52
表 5-12 第 12 屆臺北市議員政黨與書面質詢件數統計 F 檢定 (以會期為分析單位)	53

表 5-13	第 12 屆臺北市議員選區與書面質詢件數統計 F 檢定(以屆為分析單位)	54
表 5-14	第 12 屆臺北市議員選區與書面質詢件數統計 F 檢定(以會期為分析單位)	54
表 5-15	第 12 屆臺北市議員會期與書面質詢件數統計 F 檢定(以會期為分析單位)	55
表 5-16	模型一及模型二的迴歸分析結果	57
表 5-17	書面質詢數量最多的前五個機關	59
表 5-18	書面質詢數量最多的前五名議員	60



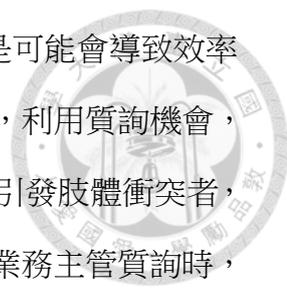
第一章 緒論

地方立法機關與地方行政機關的二元權力分立制度係我國地方權力均衡制度的設計基礎，依此形成了府會的監督與運作關係。而其互動方式主要以《地方制度法》第 48 條所規定之施政報告與質詢權是最有效監督方式。本研究以「臺北市議會第 12 屆議員提出書面質詢之數量分析」為題，旨在經由對書面質詢的研究分析，逐步探討影響臺北市議會第 12 屆議員質詢的重要因素。本章首先將依序說明本文之研究背景、研究動機、研究目的、研究問題以及研究架構。

第一節 研究背景與動機

所謂「質詢權」係指基於憲法規定，議員對行政部門之施政方針、施政報告或行為，有疑問時，以口頭或書面的方式，在議會提出詢問，要求行政首長用口頭或書面在一定期間內給予適當之答覆和說明，俾使明瞭事物之真相，進而溝通行政、立法二部門之意見，同時也達到立法部門監督、督促行政部門的效果。而地方議會同樣透過質詢權的行使，地方議會議員對地方政府所規劃的政策、願景提出詢問、批評與建議。因此，質詢制度係一套議會瞭解政府之遊戲規則、辦法，透過此遊戲規則可以瞭解雙方的角色定位與應盡之職務。

蓋其重要性在於：當地方議員代表人民向地方首長提出公共議題，並請求予以滿意之答覆時，質詢權的行使是最能清楚表示民主政府統治權力係來自人民，地方政府與地方議會必須對人民負責之重要精神。從地方議會功能面來看，地方議員行使質詢權係代表民意之立法權伸張，有助於地方立法權對地方行政權的制衡，對促進地方行政品質的提昇，有極大的貢獻。同時藉由議員的質詢可以達到代表民意、反映民生疾苦及訴求應興利改革意見，達到糾正地方政府之缺失，促進民主政治進步的功能。地方議員經由質詢權的行使，確實能構成地方行政官員相當程度的壓力，可達到對地方政府的監督，消極的防止腐化，避免貪污、過度浪費情形造成預算赤字，積極提昇問政的品質，確實產生相當大的作用。



但是，從消極面來觀察，如果地方議員行使質詢權不當，是可能會導致效率低落，以致政務無法順利推展。如直轄市議員以質詢市政之際，利用質詢機會，阻擾議事程序，進行議事抗爭、打口水戰，甚至議員間彼此衝突引發肢體衝突者，影響議案進行。而另一方面，當地方議會向地方首長與相關之業務主管質詢時，卻也看到地方行政部門亦缺乏相對因應制度或配套措施，或者不能適時提出事實、交代，往往回答「我不能隨便回答您」、「議員意見很好，但我們認為應該如何」類似伏筆，導致行政與立法兩部門間府會關係溝通不易，無法配合的情形，使議員行使個別質詢權無法發揮應有之功能，也使地方議會所設置質詢制度形同具文。過度重視議員質詢的結果，也會造成一些反效果，如佔用定期會太多時間、議員把質詢權當作是吸引媒體注意最有效之方法，導致質詢失去原本政策議論之功能，反而成為議員作秀最有利的方

我國《地方制度法》第 34 條規定，直轄市議會每 6 個月須召開一次定期會，由議長或副議長召集之，且包含例假日或停會在內，直轄市議會定期會一次不得超過 70 天。同法第 48 條規定，直轄市議會定期會開會時，直轄市長應提出施政報告，直轄市政府各一級單位主管及所屬一級機關首長均應就主管業務提出報告，而直轄市議員有向前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權，得提出口頭或書面質詢。意即，書面質詢亦是質詢的一種方式。

自 109 年初開始，因嚴重特殊傳染性肺炎 COVID-19 席捲全球，臺灣也不能倖免，隨著疫情升溫，除了配戴口罩以外，必須減少外出及群聚機會，更不用說，亦要減少室內集會之時間及次數，各縣市議會也考慮將口頭質詢改採書面質詢的方式，首先是臺北市於 110 年本土疫情過於嚴峻之時，因全國為疫情採三級警戒措施，於 110 年 6 月 22 日政黨協商決定，原訂柯文哲市長須在議會接受市政總質詢，全部改為書面質詢，創下臺北市議會有史以來的先例（張立勳，2021）。

對於將原本市政總質詢的口頭質詢，改以書面質詢的「類質詢」方式，當然也引發許多爭議，雖然有民意代表認為書面質詢一樣可以達到監督效果，但亦有

部分民代認為影響議員問政權利，基隆市議會於 111 年度表決將市政總質詢改為書面質詢方式，隨即於 111 年 5 月 23 日民眾黨立委賴香伶、時代力量立委陳椒華和基隆市議員陳薇仲等人就一同召開「議會沒收質詢權 自我矮化類質詢 全台首創基隆國」記者會，主張民意代表質詢方式的選擇權應該被視為質詢權不可分割的一部分，要求內政部應有明確解釋（陳政嘉，2022）。當然同樣的爭議也發生在高雄市議會，面對防疫及備詢，陳其邁市長於市政總質詢期間，因必須開防疫會議缺席與請假，也讓藍綠議員對是否將口頭質詢全部改為書面質詢產生不同意見（柯宗緯，2022）。

總而言之，市民對各縣市議會的議事程序不見得瞭解，只能從網路直播或報章媒體獲得訊息，口頭質詢常因議員直接質詢市長，且質詢議題可選擇時事或市民重視的議題，成為新聞報導的內容，當然會受到議員極度重視，而書面質詢的內容沒有影像畫面，不一定會被媒體報導或刊登，故不容易讓選民知曉，但是以臺北市議會來說，議員書面質詢的數量亦相當多，所以研究者對於較被忽視的書面質詢產生興趣，且研究者任職於臺北市政府，長期於市府負責議會相關的工作，因此選擇臺北市議會，希望透過研究分析，探索臺北市議員提出書面質詢之原因，進一步瞭解臺北市議員個人特性與提出書面質詢之間有何關聯，此為本文的研究動機。

第二節 研究目的與問題

基於以上研究動機，本研究擬以第 12 屆臺北市議會書面質詢為研究個案，統計臺北市議會書面質詢之數量，分析議員特質及影響臺北市議會議員書面質詢之因素。在此必須說明的是，本研究選擇同時以「屆次」及「會期」為分析主體，實際上是因為考量到單純以「屆次」的樣本數太少，不利於本研究對臺北市議會書面質詢統計分析。此外，研究期間選擇第 12 屆臺北市議會的原因在於，該屆市議會其為最接近目前的完整屆期，且市長選舉由當時以政治素人身分參選的柯

文哲當選，為求研究分析的完整性就以有完整屆期的第 12 屆擇優。同時，由於研究者目前服務於臺北市政府，對於市議會書面質詢之概況有一定程度的了解，也成為研究第 12 屆臺北市議會書面質詢數量之考量因素。據此，本研究之研究目的與研究問題，可歸納如下：

(一)探討臺北市議會書面質詢數量

- 1.各議員的書面質詢數量為何？
- 2.不同黨派議員的書面質詢數量為何？
- 3.不同期間(定期會或休會)的書面質詢數量為何？

(二)臺北市議會書面質詢影響因素

- 1.議員提出書面質詢的可能因素為何？
- 2.影響議員書面質詢因素(議員特質、黨派或期間)為何？
- 3.其他可能影響因素為何？

第三節 研究架構與章節安排



壹、研究架構

本文研究流程主要分為三個階段：資料搜集、資料整理、資料分析。第一階段是資料搜集，資料搜集主要是以臺北市議會第 12 屆各會期之書面質詢為分析主體，輔以質化訪談方法訪談利害關係人，並將第一手訪談問卷內容作為研究分析之重要材料。第二階段是書面質詢文件以及訪談問卷的資料整理，書面質詢文件可於臺北市議會官方網站下載，而訪談內容則主要以錄音以及手寫筆記方式記錄，必須彙整為訪談逐字稿。第三階段為資料分析，書面質詢文件部分採用內容分析法將經過整理完畢的資料進行統計分析（Descriptive Statistic），訪談部分則是將訪談逐字稿內容進行彙整與分析。



圖 1-1 研究架構

資料來源：本研究自行整理。

貳、章節安排

依據上述研究架構，本研究除第一章緒論說明研究背景、動機、目的、問題與架構，以及第六章結論總結研究發現與建議外，論文主體共規劃為四個章節的內容。茲就各章節內容說明如下：

第二章為文獻回顧，旨在彙整目前國內外「質詢制度」相關之研究文獻，以做為本研究探討臺北市議會第 12 屆議員書面質詢之基礎。本章將從兩部分進行討論。第一部分先就議員質詢進行簡介，重點是從地方自治研究文獻中釐清議員「質詢權」之理論與實踐情形。第二部分再就臺北市議會質詢制度與實踐進行文獻回顧，重點在整理既有之臺北市議會議員質詢制度相關文獻，特別是議員質詢之法源與規定，以及議員質詢相關之討論等內容。

第三章為研究方法。本研究同時結合量化與質化研究方法，主要採取內容分析法（含統計分析法）以及質化訪談法。內容分析法主要用於第 12 屆臺北市議會書面質詢內容進行數量統計，分析個別議員、不同黨派、不同時間，如定期會或休會期間等，提出書面質詢之件數差異，從而探討影響議員書面質詢之因素，統計分析工具包括描述性統計、 t 檢定、 F 檢定，以及一般迴歸分析。質化訪談法訪談對象以第 12 屆臺北市議員為主，以瞭解臺北市議會中議員對臺北市政府各局處官員提出書面質詢之真實情形。

第四章為臺北市第 12 屆議會書面質詢數量分析，主要從二個部分進行討論。第一部分為定期會與休會期間書面質詢數量分析，針對第 12 屆臺北市議會 4 年任期內（2014 年 12 月 25 日至 2018 年 12 月 24 日）總共 8 次定期會以及 9 次休會期間書面質詢數量進行統計分析。第二部分為臺北市議員在不同政黨背景下的書面質詢件數分析，將第 12 屆臺北市議會議員分成泛藍議員、泛綠議員與無黨籍議員三類，就各政黨議員及其書面質詢資料進行統計數據分析。

第五章為影響臺北市第 12 屆議會書面質詢因素分析，主要從三個方面進行統計分析。第一節為市議員特性對書面質詢之影響，包括性別、教育程度、資深

程度、里長經驗、助理經驗、政黨以及選區。第二節為局處對市議員書面質詢之影響分析，探討不同政黨市議員對不同局處提出書面質詢之數量有無不同。第三節為臺北市議員書面質詢件數之總體分析，目的在透過訪談內容進行分析歸納，探討提出書面質詢背後可能的考量因素，及其對書面質詢其重要性的認知。

第六章為結論，除了總結本研究所有討論分析之內容，亦就研究過程中發現的問題以及相關研究限制，提出未來研究建議。

第二章 文獻回顧



本章針對研究主題「臺北市議會第 12 屆議員提出書面質詢之數量分析」進行文獻回顧。文獻探討的重點主要有兩個部分：第一節為議員質詢簡介，旨在從地方自治研究文獻中釐清議員「質詢權」之理論與實踐情形；第二節為臺北市議會質詢制度與實踐，重點在整理既有之臺北市議會議員質詢制度相關文獻，特別是議員質詢之法源與規定，以及議員質詢相關之討論等內容，並以此做為本文研究之重要基礎。

第一節 議員質詢簡介

目前因未有針對書面質詢的相關文獻，本節仍先從議員質詢方式作一梳理，包含口頭質詢與書面質詢，並從質詢制度之概念、功能，以及議會質詢制度係作為地方制度法下政治運作之核心，茲說明如下：

壹、質詢制度之概念

所謂質詢權者，乃是基於憲法之規定，議會議員對於行政部門之施政方針或施政報告或行政行為，有疑問時，用口頭的或書面的，在議會提出詢問，要求行政首長用口頭或書面在一定期限內給予適當之答復和說明，俾便明瞭事物之真相，溝通行政與立法者之意見。依據臺北市議會議事規則第 31 條：「議員之質詢，市政府應即時以口頭答覆，但經質詢人同意或質詢時間已屆不及答覆時，應於七日內以書面答覆。議員得提出書面質詢；市政府應於七日內以書面答覆。前項質詢應列入會議紀錄。」即質詢包含口頭及書面兩種方法，是議會用以監督政府之重要權力，另臺北市議會議事規則第 28 條：「本會每次大會開會時，市長應將施政綱要、本會上次會議決議案執行經過及施政情形提出書面報告，並定期接受質詢；市政府所屬各局處會及直屬機關首長或負責人，應書面報告業務推行情

形，並定期接受質詢。前項書面報告應於開會十日前送達本會。」及第 29 條：「市長應對施政報告作口頭說明；議員對市長之施政報告內容得當場質詢。議員對市政府所屬各局處會及直屬機關首長或負責人之口頭業務報告有不明瞭時，得當場要求口頭補充說明。」詳言之，議員就政府施政與機關事務，向縣市首長或機關首長，以書面或口頭提出質疑詢問，要求其答覆平日施政情形或向政府表達其重要政治觀點之權力。

一般來說，內閣制及其他行政機關向立法機關負責之國家中，國會議員是享有質詢權的，而總統制的國會中，因權力分立之關係，國會議員不具有質詢權。因是，美國國會兩院之委員會中，雖然也有一種極相類似的公聽制度(Public Hearing)，但其目的祇是在獲得參考資料，與內閣國家議會之質詢權，還是大異其趣的。

地方府會關係是指地方行政部門（即地方政府）和地方民意機構（即地方議會）之間的關係。直轄市議會是地方的立法機構，是地方自治團體的意思機關，其在地方自治的立法權、財政監督權及行政監督權均獲得法律保障，並由代表各選區的議員來行使職權；因此直轄市長的理想與政策，必須獲得議會的支持才能付諸實現。而基於憲法和地方自治法律、命令之規定，府會雙方有其一定的地位、角色並互相行使職權，必然會產生直接的互動關係與影響。因此，地方立法機關與地方行政機關所形成府會關係之特性為，府會係制衡而非對立、係分工復合作。如果地方府會關係良好，地方行政首長和地方議會之間能夠依循地方制度法及議事程序，進行問政、質詢及完成法案、預算之審議，地方政府能遵照議會之決議執行，則府會之間將能形成良性互動，各項政務亦能順利推動。反之，則引起府會關係的緊張與衝突。

質詢權與府會關係方面，依據《憲法》第 57 條、《憲法增修條文》第 3 條和《地方制度法》第 48 條與第 49 條之規定，議會具有聽取政府施政報告與質詢的權力。質詢已然成為人民認識議會制衡政府的權力。透過質詢權的行使，讓議會

得對政府進行監督與制衡，明白政府施政缺失與弊端，讓人民瞭解政策問題之癥結，同時反映人民對政府之期待。質詢權有其正面存在之功能，反之亦有負面的影響，造成地方府會衝突的主因，如地方議員以質詢之便，刻意政治作秀以爭取媒體曝光機會，提昇個人知名度，甚或因黨派立場刻意刁難或對於行政首長或業務主管挾怨報復等，導致府會雙方各自紛擾不休、嫌隙日深。

貳、質詢的功能

民主代議政治中，民意代表（代議士）受選民託付而在國會或地方議會中表達民意，同時監督政府行政機關，以避免政府濫權而侵犯人民權利。（盛杏媛、黃士豪，2006）。民意代表問政行為中，質詢是所有監督政府工具中最容易受到媒體與選民關注的形式，國會議員之於國會、地方議員之於地方議會，民意代表在質詢中的表現被認為有利於擴展個人選票基礎，為選舉連任提前做好充分準備（Van Aelst, Thesen, Walgrave, & Vliegenthart, 2014）。Akirav (2011) 在探討議會質詢基本特徵時進一步認為，對議題掌握充分的質詢甚至能發揮控制行政機關的效用，讓政府特定公共政策能進一步符合選區利益與選民期等。進而言之，質詢除了具有監督政府的功能，民意代表更可利用質詢來獲取附加的效果。舉例而言，對於政治資源相對較為不足的在野黨而言，質詢有利於打破與執政黨之間在資訊獲取上的不對等關係。其次，民意代表可善用質詢機會反映選區民意，藉此要求並督促政府機關部門回應，完成選民服務。此外，質詢亦可提供同黨議員護航政府施政，採取授意質詢方式技巧性地避免府會之間對於特定政策的矛盾（Bailer, 2011; Martin, 2011a; Russo & Wiberg, 2010）。

國內外研究議會質詢的研究相當豐富，既有文獻對於議會質詢理論與實務的討論，除了質詢的類型、質詢的方式及內容外，主要還關注質詢的功能有哪些？以及議員希望利用質詢來達成哪些目標？綜合既有文獻觀點，析論質詢功能及其政治意涵如下：



一、取得公共政策的資訊

「獲取資訊」為議會質詢最重要也最直接的功能之一，目的在要求特定政策議題相關行政部會首長說明目前施政成果與施政方向，讓議員藉此充分瞭解該政策之現況。從政治過程的角度而言，議會質詢是議員用以獲取公共政策資訊的重要途徑之一(Martin, 2016)，特別是席次相對較少而處於資訊不對等地位的在野黨議員，唯有善用議會質詢方式才能獲取相關政策資訊，結合選區民眾陳情及相關資訊蒐證，抽絲剝繭，才能真正落實監督政府行政之角色。進而言之，當行政機關主導並掌握了絕大多數的政策資訊，處於資訊絕對不利的在野黨或是席次較少的政黨，唯有透過質詢方式獲取相關的資訊，才能從中克服資訊不對等的情形(Proksch & Slapin, 2011)。

進而言之，從民主國家政黨政治的角度來看，議員充分運用議會質詢來獲取政府政策相關資訊，在一定程度上可能比單純反映民意來得更重要。一方面，對在議會中未能取得領先席次的在野黨或是席次較少的小黨而言，大多傾向於利用質詢的機會取得政府施政重要資訊，平衡行政資源以及資訊上不對等的情形。另一方面，對於新上任或缺乏問政經驗的資淺議員，或是具有政治野心希望政治生涯更上一層樓的資深議員而言，更是會充分利用質詢的機會來獲取政府施政資訊，以作為其幕僚團隊準備撰寫法案的資訊來源(Bailer, 2011)。

二、監督行政機關施政

依據權力分立的政治基本原則，透過議會質詢行政機關以「監督施政」，無疑是選民託付給議員的重要任務，目的是要代表民意嚴格監督政府行政機關，要求公共政策的制定與執行都能確實符合國家與人民的利益，避免政府濫權、行政效率不彰甚至是弊端的出現。從這個角度而言，議會質詢不僅是選民最為期待的重要功能，有助於彰顯代議政治的重要精神，更是議會對行政機關進行政治課責的重要工具，以期藉此監控公共政策決策到執行過程中的品質。另就議會質詢的

理論與實踐而言，議員除可依法質詢政治任命的政務官外，必要時也能夠要求事務官依其分管業務上備詢台接受質詢，藉此滴水不漏的質詢大幅提升對行政機關的課責成效 (Martin, 2016)。



進而言之，行政機關必須對其政策的制定以及執行負政治責任，倘若在政策執行過程中違法，亦須負起法律責任，以符合民主政治中權力分立而制衡之原則。依據質詢理論與實務，議員在議會中所採取的質詢方式主要有兩種：第一，要求行政部門針對特定公共政策提出合理、合法之解釋。議員於質詢時間內，針對特定公共政策之政策目標、決策過程、政策內容、具體方案等，要求相關行政部門官員對所提出之問題與質疑作出說明與解釋。因此，議員能就公共政策細節逐一進行檢視，而行政部門備詢官員亦能為部門政策進行辯護。第二，針對特定公共政策提出建議，或要求行政部門調整、修正特定公共政策內容，進而研擬相關必要之配套措施或採取行動(Wiberg, 1994)。

三、表達選區民意或利益團體的訴求

代議制度為現代民主政治的重要基石，議員由人民選出，代表選區選民行使監督政府、表達民意的政治權利，在選民的殷切期待下擔負起為民喉舌的責。由此觀之，議會質詢的過程得以展現出各選區議員的代表性，藉此維護選區選民的利益，並敦促政府各部門在制定與執行公共政策時能充分考量民意需求 (Russo, 2011)。此外，議員在議會質詢時往往展現出旺盛的企圖心與堅強的意志，致力於捍衛選區利益，惟有如此才能讓選民感受到議員的用心，尋求連任的過程也才會更順利。進而言之，議會質詢可視為連結選民服務與政府施政之間的重要橋樑，選民向議員提出需求，議員接著在議會裡透過質詢部會首長的機會來表達選區選民的關切，積極為選民爭取地方建設與最大利益，以展現出對選區的關心以獲取選民支持。從這個角度來看，議會質詢有助於議員提高自己與選區選民之間「心理上」與「實質上」的連結：一方面，議員將交通、環境改善等攸關選區重大利

益的議題放在質詢內容中，利用質詢方式向政府相關部門反映，讓選民心理上認同議員為議會中的選區代言人，代表選區的利益。另一方面，倘若議員碰到已經用盡各種管道但仍難解的問題，也能利用質詢方式為個別選民做選民服務，詢問業務相關的部門首長，並要求直接給予政策解釋以及具體的解決方案，透過這樣的方式展現其對選民的關心並尋求其往後的支持。

除了個案之外，利益團體更傾向於透過議員來表達自己的訴求，積極遊說議員支持其立場，爭取有利政策或在議會上為他們發聲。事實上，議員依其選區特性或專業背景本來就會有其特別關注的議題領域，所以議員會利用質詢方式來表達自身對於特定政策領域的偏好，想方設法要求政府官員改變政策決定或調整政策內容，為關注該政策領域的利益團體表達政策訴求，以便下次選舉時能獲得特定利益團體的支持 (Martin, 2016)。

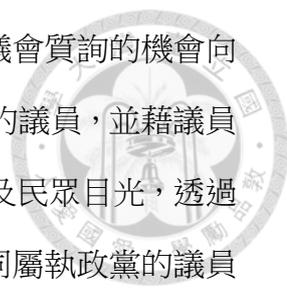
四、進行政策辯論或政策辯護

政黨之間的議事攻防，常會在議會中進行，透過質詢的方式，其中口頭質詢必須以對答，而書面質詢也必須有公文往返，所以民意代表與行政機關一來一往，即可針對既定施政目標與計劃，進行政策辯論，而經過議員與政府每次的攻防，行政機關可以進行清楚的論述，並據此凝聚支持者，擴大理性中間選民的支持(張宏林，2020)。另外藉著政策辯論，執政黨也可以瞭解民心傾向及民意歸屬。

政策辯論時，政務官必須為決策進行政策辯護，並對執行後果承擔責任(許南雄，2018)，當議員對政策有所質疑，政治任命首長必須於質詢時間內，基於職責宣傳機關政策立場，對權管業務能完整說明，讓市民知悉政策推動的目的及執行方式，並對政策成敗負有政治責任。

五、行政機關的授意質詢

「授意質詢」即議員在市長或行政機關的託付下，基於政策宣傳之目的，以



明知故問的方式對特定行政機關進行質詢，讓該行政機關趁著議會質詢的機會向民眾進行政策說明，更可以將特定議題的資料提供給支持政策的議員，並藉議員的質詢，讓選民知曉該行政措施。由於議會質詢容易吸引媒體及民眾目光，透過授意質詢方式進行政策宣傳，可收事半功倍之效果。再者，對同屬執政黨的議員而言，授意質詢可以將難以處理的議題轉移到行政機關較容易處理的議題，得以保護執政黨，不會因反對黨之質詢或蓄意杯葛，而導致議事癱瘓(吳秀華, 2021)，尤其是重大災難或重要事件發生後，政府往往立刻被問責，透過執政黨議員的質詢，有效避免同黨之間可能發生的府會衝突及矛盾；另一方面，透過授意質詢也可以為執政黨政策辯護，藉此捍衛本黨政策方針，而更能夠將該政策領域的話語權與主導權掌握得更加牢固，為下一次選舉做好政策領域上的充分準備 (Otjes & Louwse, 2017)。

六、獲得黨內支持或政治鬥爭

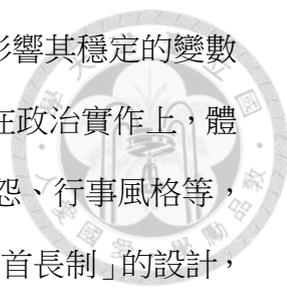
面對爭議性高的政策，執政黨議員透過質詢，可以讓行政首長將政策向質詢議員說明及解釋，並取得同黨議員的支持，畢竟社會議題並無好壞對錯的問題，質詢時，能讓政府部門及反對黨就重大議題各別主張，得以使民眾明瞭各自主張為何，大法官釋字 520 號解釋理由書有云，針對所發生之重要事項或重要政策之改變，除其應修改法律者自須向立法院提出法律修正案，其應修改或新頒命令者應予發布並須送置於立法院外，上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。

至於質詢是否可以作為政治鬥爭的工具，普遍認為質詢時間有限，被質詢的行政機關比議員是處在比較有利的情況，質詢很難達到政治鬥爭的效果(張志銘, 1991)，不過，現實上卻不能否認有此情形發生，常常有議員在質詢台上質詢首長私人事務，或是在野黨議員集體抨擊或杯葛執政黨的政策，達到一些政治上的目的。

參、議會質詢制度為地方制度法下政治運作之核心

依據現行《憲法》及增修條文的規定，我國地方縣市政府屬於首長與議會各自向選民負責之「權力分立制」。換言之，地方立法機關與地方行政首長均由民眾直接選舉產生，分別掌理立法權與行政權，各自向選民負責。在此體制下，市議會是地方的立法機構，使社會多元的民意得以成為市民共同遵循的政策與法律，保障各選區住民的權益，而縣市首長的理念與施政，亦必須獲得縣市議會的同意始以落實。而基於憲法條文和地方自治法律、命令之規定，地方府會雙方有其一定的地位、角色，並互相行使職權，必然會產生直接的互動關係與影響。而維持地方府會關係之穩定，目的即在使地方立法機關與行政部門能夠相互配合，順利推動地方自治。然地方制度法公布施行以來，地方自治爭議問題不斷浮現，各地方府會關係失和事件，並未因新法的施行而趨於和緩，反而因權力與監督體系的失序而更加惡化，致其成效受到質疑。

誠然，我國地方自治制度始由早先的行政命令時代，到正式邁入合憲化的法律階段，地方政府從而也確立自治法人地位。惟省縣自治法、直轄市自治法制定過程原則上僅繼受並將諸項自治綱要和各級地方政府組織綱要等行政命令轉換成法律程序而已，對地方制度之實際施行上所存有之問題並無太多的反省與自覺，尤以府際間權限劃分問題，以及地方政府與議會間之運作爭議問題等方面，衍生許多適用上的困擾。1998 年政府為因應精省憲改政策之推動與提昇縣市自治機能之改革，復將前述二自治法予以整合規範改制定《地方制度法》取代，並於翌年 1 月 25 日公布施行。地方制度法修正前法之「重省市、輕縣市、無視鄉鎮市」的地方政府組織建構及重新界定我國地方政府的地位與範圍。省確立非地方自治團體公法人地位，更直接強化地方縣（市）府會之權限與功能，縣（市）長具有較完整行政權，縣（市）議會具有豐富立法權，位階亦提昇等同於直轄市，地方制度法下之府會職權運作關係，顯然已成為地方自治團體權力運作制度的重要核心內容。



進而言之，地方政治中府會關係是一種複雜的運作過程，影響其穩定的變數錯綜複雜，往往不是單純法律制度面的設計所能涵蓋或解決；在政治實作上，體制設計、選舉文化、黨派運作、地方利益、意識形態、個人恩怨、行事風格等，都足以左右府會關係的和諧與否；尤其，我國地方政府係採「強首長制」的設計，行政首長與立法機關成員均各自由人民直接選舉產生，各自擁有獨立的民意基礎，二者地位平等，各司其事，互不同屬，應屬「議會—首長雙元分立制」；兩權之間又缺乏客觀而具強制力的仲裁機構，如雙方缺乏自制力，又無妥協機制，府會衝突的潛在因素隨時都可能被激化。而地方府會關係失和或失序的惡性衝突如未能設法改善，將會造成地方自治無法健全發展，進而影響台灣民主鞏固的前景。而面對地方府會間層出不窮的各種爭議事項，如何建立一套有效的解決機制，對於推動地方政治體系之順利運作，有迫切且重要性的需求。

第二節 臺北市議會質詢制度與實踐



壹、《地方制度法》有關質詢的規定

一、《地方制度法》第 34 條有關會期、日數及質詢範圍的限制

直轄市議會會議，除每屆成立大會外，定期會每 6 個月開會 1 次，由議長召集之，議長如未依法召集時，由副議長召集之；副議長亦不依法召集時，由過半數議員互推 1 人召集之。每次會期包括例假日或停會在內，依直轄市議會規定，不得超過 70 日。前項每年審議總預算之定期會，會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，得應直轄市長之要求，或由議長或議員 1/3 以上連署，提經大會決議延長會期。延長之會期，直轄市議會不得超過 10 日，並不得作為質詢之用。

直轄市議會遇有下列情事之一者，得召集臨時會：

1. 直轄市長、縣（市）長之請求。
2. 議長請求或議員 1/3 以上之請求。
3. 有第 39 條第 4 項之情事時。

前項臨時會之召開，議長應於 10 日內為之，其會期包括例假日或停會在內，直轄市議會每次不得超過 10 日，每 12 個月不得多於 8 次，但有第 39 條第 4 項之情事時，不在此限。

此外，內政部相關函亦補充說明地方政府議事規定。地方議會定期會集會的議程，只要與其職權行使有關，均本議會自律原則自主辦理。其召開日期，亦由各地方立法機關參酌預算審議期程規定及合理運作的需要，自行決定（內政部，2007）。然而，議事日程如經報備查並開始開會後，即應依議程所定程序開會，不得逕自改訂議事日程（內政部，2001）。臨時會顧名思義是指在定期會範圍以外，為因應特殊情事需要所召開的會議，其任務僅在處理召開臨時會的特定事項，故不得安排質詢（內政部，2017）；如於臨時會議事日程安排市政討論，也應以

討論特定市政議題為限，不得比照質詢議程安排固定時段之詢答，且詢問事項應以與該特定市政議題相關者為主，始符臨時會係為處理特定事項而召開之意旨（內政部，2018）。從上述法條內容可知各級地方議會只有審議預算之定期會，才能延長會期，而且規定直轄市議會不得超過 10 日，並不得作為質詢之用，換句話說，得進行質詢的會議僅限於「定期會」，而「延長會期」僅限於審議地方政府總預算，不得作為質詢之用；至於「臨時會」也僅就特定事項進行處理，至多安排市政討論，亦不得進行質詢（劉文仕，2020：320-321）。

二、《地方制度法》第 48 條、第 49 條有關質詢議題與被質詢對象的限制

《地方制度法》第 48 條規定：直轄市議會定期會開會時，直轄市長應提出施政報告；直轄市政府各一級單位主管及所屬一級機關首長，均應就主管業務提出報告。直轄市議員於議會定期會開會時，有向前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權；其質詢分為施政總質詢及業務質詢。業務質詢時，相關之業務主管應列席備詢。又《地方制度法》第 49 條規定：直轄市議會大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前條第一項各該首長或單位主管列席說明。直轄市議會委員會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請各該直轄市長以外之有關業務機關首長或單位主管列席說明。

因此，對於《地方制度法》第 48 條、第 49 條規定整理的結論如下（劉文仕，2003：228-229）：

1. 施政報告與總質詢僅能於定期會行之，且總質詢僅能對提出施政報告的地方行政機關首長為之。
2. 於首長提出施政報告時的定期會，地方立法機關亦得邀地方行政機關所屬一級機關首長或單位主管等，提業務報告，並行業務質詢。換言之，業務質詢時間係針對相關業務主管而為，地方行政首長或其代理人並非被質詢之對

象。

3. 施政總質詢以外的其他大會（含定期會與臨時會），亦得邀地方行政首長或相關一級單位主管，就特定事項作說明，此一般稱為「專案報告」。
4. 委員會開會時，僅能邀所屬一級機關首長或單位主管列席說明，地方機關首長不在受邀之列。換言之，基於機關對等、相互尊重的原則，行政機關首長僅向大會報告，無列席委員會會議的義務。

貳、《地方立法機關組織準則》有關質詢的規定

一、《地方立法機關組織準則》第 22 條質詢日期不得超過會期總日數 1/5 上限

1999 年內政部依《地方制度法》第 54 條第 1 至第 3 項規定訂定《地方立法機關組織準則》。該準則第 22 條規定，直轄市議會、縣（市）議會應設程序委員會，審定議事日程及其他程序相關事項，並得設各種委員會審查議案。前項議事日程屬於定期會者，縣（市）議會質詢日期不得超過會期總日數 1/5，直轄市議會之議事日程並無縣（市）議會質詢日期不得超過會期總日數 1/5 的限制，但應報行政院、內政部、直轄市政府備查。其立法理由為：「縣市議會是行使五權憲法的立法權，職責是立法議事。議員質詢僅是對政府若干施政，未盡明瞭或認為改進之必要，乃提出質詢，以為立法議事之參考或促其改善，僅為職權的一部份。故規定，質詢時間不得超過會期總日數 1/5，使縣市議會，能有較多的時間，用以討論議案，立法議事。」避免地方議會過度重視質詢的結果，造成府會對立、衝突的局勢，影響地方行政事務的推行（李嵩賢，1977：156）。

二、《地方立法機關組織準則》第 22 條法定人數與質詢議程不因出席議員未達開會額數而延會

《地方立法機關組織準則》第 23 條規定，直轄市議會、非有議員總額減除出缺人數後過半數之出席，不得開議。議案之表決，除《地方立法機關組織準則》另有規定外，以出席議員過半數之同意為通過，未過半數之同意為否決。如差 1 票即達過半數時，會議主席得參加 1 票使其通過，或不參加使其否決。直轄市議會進行施政報告及質詢議程時，不因出席議員未達開會額數而延會。換言之，議會的意思表示，理論上應獲得所有議員半數以上同意，但實際上是很難達到。所以《地方立法機關組織準則》第 23 條在法定人數規定議事時，只要有過半數議員出席即可開議，再經過半數之贊同作成決議即可。不過，同條條文亦規定，直轄市議會即使出席議員未達開會標準，仍可依法進行施政報告及質詢議程，不因未達法定開會人數而延會。

參、臺北市議會有關質詢的規定

一、《臺北市議會組織自治條例》

《臺北市議會組織自治條例》依《地方制度法》第 54 條第 1 項及《地方立法機關組織準則》第 3 條第 1 項規定制定。該條例第 12 條規定，臺北市議會非有全體議員總額減除出缺人數（因辭職、去職、死亡者）後過半數之出席，不得開議。但進行施政報告、質詢及聽取報告議程時，不因出席議員未過半數而延會。

二、《臺北市議會議事規則》

《臺北市議會議事規則》依《臺北市議會組織自治條例》第 16 條訂定。依據該議事規則之規定，市議員進行質詢的可能情況如下：

1. 臺北市議會每次大會開會時，市長應將施政綱要、本會上次會議決議案執行經過及施政情形提出書面報告，並定期接受質詢；市政府所屬各局處會及直屬機關首長或負責人，應書面報告業務推行情形，並定期接受質詢。前項書面報告應於開會 10 日前送達本會（第 28 條）。

- 
2. 市長應對施政報告作口頭說明；議員對市長之施政報告內容得當場質詢。議員對市政府所屬各局處會及直屬機關首長或負責人之口頭業務報告有不明瞭時，得當場要求口頭補充說明（第 29 條）。
 3. 市政府或各局處會遇有重大事項發生時，市長或有關局處會首長應來市議會提出報告。市議會認為必要時，亦得隨時邀請市長或有關局處會首長及其他有關人員向議會報告。議員對前兩項報告事項得提出質詢（第 30 條）。

《臺北市議會議事規則》對於質詢與備詢的規定，主要包括下列幾點：

1. 議員之質詢，市政府應即時以口頭答覆，但經質詢人同意或質詢時間已屆不及答覆時，應於 7 日內以書面答覆。議員得提出書面質詢；市政府應於七日內以書面答覆。前項質詢應列入會議紀錄（第 31 條）。
2. 質詢事項不得討論（第 32 條）。
3. 質詢事項不得討論。市長、市政府各局處會及直屬機關首長、負責人暨所屬人員應邀列席本會報告或接受質詢時，應遵守下列規定：一、議員質詢事項，不得拒絕答覆，並不得反質詢。二、對議員質詢之答覆，不得超出質詢範圍。三、不得有任意搶答等妨礙議員質詢或破壞議場秩序及無禮辱罵等情事。違反前項規定者，主席應制止之；經制止無效情節重大者，並得令其離開會場（第 33 條）。
4. 質詢應與會議事項有關。議員質詢如與會議事項無關者主席應即制止；經制止無效情節重大者得移付懲戒（第 34 條）。此外，議員質詢辦法則另行訂立相關規定（第 35 條）。

肆、影響議員質詢數量的因素

書面質詢作為議員問政的一種方式，有議員認為相較面對面的口頭質詢容易準備，議員使用書面質詢也有兩極差異，議員提出書面質詢之件數掛零或破百以上都有；究其原因，因為書面質詢主管機關，通常都用函覆方式，有的議員認為

太過「完美」，市府也不一定照著做，但也有議員認為可以詳加比對，如果資料提供錯誤不實，反而容易被糾正後大做文章，甚至口頭質詢被罵還要丟臉（鍾維軒，2021/5/1）。



綜而言之，書面質詢作為地方議會定期會中依法使行質詢權的方式之一，就積極面而言，可讓議員更清楚明確地向地方政府表達選民或選區關切問題，而地方首長及市府單位主管也得以有充分時間準備資料，針對書面質詢內容進行答復與具體回應。但就消極面來說，書面質詢亦可能成為地方議員推委卸責的工具，面對選區民眾不同樣貌的選民服務及陳情或選區內積習已久的未結案件，為不得罪地方派系勢力或護航同黨地方首長及單位主管，書面質詢即成為紓解選區壓力並向選民交代的應付工具（口袋國會，2022）。

議員的質詢權本就包含口頭質詢及書面質詢，雖然口頭質詢及書面質詢兩者之間性質略有些微差異，但是議員提出質詢的因素應為一致。目前既有文獻對於影響議員質詢數量因素的研究，主要聚焦於議員個人背景對其質詢表現影響之上，包括政黨、選區性質、資深程度、性別、年齡與教育程度，

一、政黨

一般來說，議員會因為黨籍的不同而在質詢表現上有所差異，在野黨議員的質詢次數通常會比執政黨多，這可能與執政黨議員傾向於袒護本黨政策、避免同室操戈有關(Vliegenthart, Walgrave, & Zicha, 2013)。Proksch & Slapin (2011) 研究指出，政黨作為民主政治的重要基石，面對掌握充分行政資源的執政黨，在野黨議員大多會從獲取政策資訊的角度積極質詢，藉此縮短資訊不對等的差距，並對執政黨各項施政細節內容鉅細靡遺地質詢。基於此，議會質詢的數量上，在野黨一般會比執政黨來得多；議會質詢的強度上，為了尋求更廣泛的支持以及獲取媒體及選民的關注，展現自己在特定領域政策方面的專業 (Rasch, 2009)，但是因為柯文哲 2014 年當選時是無黨籍，原則上泛藍議員及泛綠議員都會是在野黨的角

色，只不過此時柯文哲與泛綠議員關係較佳，因此本研究預期泛藍議員的書面質詢會較泛綠議員更為強勁。



二、選區性質

既有文獻關於選區性質的研究，主要關注不同選區特性的議員在議會表現選區服務上的不同。Searing(1985)在其關於英國議會的研究中指出，不同選區議員對於選民服務以及公共政策的重視程度，存在顯著差異。Schiff 與 Smith(1983)研究發現，選區都市化程度與議員在議會質詢的強度呈現正相關，都市化程度越高，則該選區議員就越重視選民服務與議會質詢，質詢的次數相對也會較多。這是由於，都市化程度愈高的選區中選民與政府接觸的機率也愈高，則對於政府政策的不滿情緒也會增加，因此傾向於該選區議員在議會上反映民意，希望議員能透過質詢相關部門來解決其問題。黃秀端（1994）則持不同觀點，認為都市化程度愈高地區的選民自主性也相對較高，比起拜託議員在議會質詢中要求地方官員有所作為而緩不濟急，選民更傾向於自己處理問題。此外，由於都市化程度愈高的地區人際關係原本連結就不緊密，並不會大小事情都去拜託民意代表協助反映，所以該選區議員在議會質詢的次數並不會比較多。王靖興（2009）在縣市議員選區性質的研究發現，選區人口教育程度對議員質詢的影響具有統計上的顯著性，選區人口受過高等教育的比例愈高，則議員進行施政質詢的意願就愈低。據此統計結果推論，議會質詢雖然能夠提高議員在媒體的曝光率，但就目前媒體生態而言，議場上府會針鋒相對、政黨衝突的畫面一般較受媒體青睞，認真質詢的畫面反而較少受到媒體關注，但在教育程度較高的選區中卻容易出現被選民貼上「作秀」標籤的風險，以致於該選區議員在議會質詢的動機大幅降低。

上述的論點在臺北市會較不明顯，因為臺北市各選區的都市化程度幾乎一致，無從確定都市化程度的高低，本研究針對選區因素是否影響書面質詢的數量，則必須以實證成果來呈現。

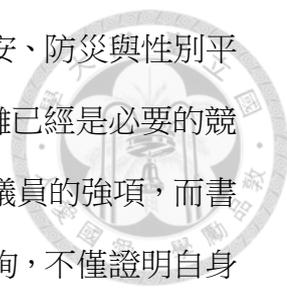


三、議員資深程度

既有文獻指出，議員「資深程度」與議會質詢之間有統計上的顯著關係。新上任或年資尚淺的議員由於選票基礎因為票源還不夠穩固，所以大多傾向於把時間和精力放在選區經營之上，深入地方基層，以高質量的選區服務來獲得更多選民的認可與支持，從而提高在下一次選舉時連任的機會。相較之下，對於連任數屆的資深議員而言，在選票基礎穩固之後則開始會把重心從經營選區轉移到議會問政及立法的工作，以展現出資深議員在特定領域上問政專業，以積累更大的知名度與政治能量 (Fenno, 1978; Bailer, 2011)。王靖興 (2009) 將議員資深程度與立法專業連結指出，新上任的議員由於尚未在特定領域培養出立法專業，因此會傾向於在摸索階段多方嘗試不同領域政策或法案的施政質詢，以便自己能在短時間內熟悉並了解政府政策方針，同時在多方嘗試下增加媒體曝光度。因此，新任議員在質詢的數量及多元性上往往高於資深議員，而資深議員則大多採取重質不重量的質詢策略，在特定領域培養並展現出立法專業。盛杏媛 (1999) 則認為，經驗不足的資淺議員在議會質詢上往往展現出更強烈的企圖心，藉此爭取媒體曝光與選民的認可與支持。這是因為，對於以連任為首要目標的資淺議員來說，在選票基礎尚未穩固的情況下，媒體或網路聲量更形重要，透過能見度較高的重大法案或針鋒相對的口頭質詢，則能吸引更多範圍選民及媒體的高度關注，或者以更多的書面質詢，來向選民展現監督市政的決心或問政的能力，對爭取連任有較大幫助，因此本研究預期新任或資淺議員使用書面質詢的機會應會更高。

四、性別與教育程度

議員的「性別」與「教育程度」也會影響其關注的議題領域。「性別」方面，不同性別的議員關注的議題領域可能也不盡相同，Martin (2011b) 的研究指出，女性議員比男性議員更關注性別平權相關議題，並致力於推動相關政策立法。Rasch (2009) 的研究中也發現女性議員在少數特定政策的質詢中會有呈現統計上的顯著差異，根據 datajournalismNTU 統計，女性區域立委參與最高的是社會福利委



員會，當然問政最關注社會福利議題；而且女性也非常重視治安、防災與性別平權等議題（王彥喬、謝懿安，2012）。再者，臺灣政治人物跑攤已經是必要的競選活動，目的就是勤跑基層，但是喝酒博感情並不一定是女性議員的強項，而書面質詢則相對容易的多，當然女性議員更樂於選擇提出書面質詢，不僅證明自身的努力問政，亦可對選民交代，因此本研究預期女性議員的書面質詢數量應較男性議員為多。

「教育程度」方面，羅清俊（2002）的研究發現，教育程度越高的議員更能在質詢的過程中適切地表達專業見解，故而更傾向於透過議會質詢來獲取資訊與監督政府。從這個觀點來說，議員「教育程度」對於議會質詢的數量與內容有正面的影響，教育程度愈高的議員則其質詢數量也相對較多，反之亦然。本研究同樣預期高學歷的議員也習於透過文字的方式來提出書面質詢，教育程度較高的議員會增加運用書面質詢方式來監督市政，當然書面質詢的數量會較多。

第三章 研究方法



本章將介紹並說明所採取之研究方法。本研究同時結合量化與質化研究方法，主要採取內容分析法（含統計分析法）以及質化訪談法，前者主要用於第 12 屆臺北市議會書面質詢內容進行數量統計，統計分析工具包括描述性統計、 t 檢定、 F 檢定，以及一般迴歸分析；後者則以第 12 屆臺北市議員為主，有助於瞭解臺北市議會中議員提出書面質詢之真實情形。

第一節 內容分析法

本研究旨在運用內容分析方法（Content Analysis Method）從議會書面質詢內容進行分析。內容分析的運用始於 18 世紀的瑞典，當時主要是運用在宗教詩歌上的符號、類目進行的研究，而在 1930 年以後才隨著宣傳分析與傳播研究的發展開始盛行，在此時的內容分析也才出現較有系統性的研究，迄今已成為傳播學術與其他社會科學的重要研究方法之一（王石番，1999：1），在政治領域的部分則是廣泛運用在預測選區選民對立法行為的影響、評估國會議員的角色心理與行為等，即使內容分析大量使用在傳播學門，但在政治領域的運用也是有所成，其嚴謹性與適用性毫無疑問（許禎元，2003）。

內容分析的概念是一種系統性地將內容賦予定義並且以客觀、系統且量化的角度進行的研究方法(Waples & Berelson, 1941)，這代表著在每一個步驟都要有明確的規則，達到即使是不同研究人員但按照相同規則及程序能夠驗證出相同研究結果的程度。內容分析夠針對文本的內容脈絡進行推論，且此推論在資料及脈絡中能夠重複並且有效(Krippendorff, 2018)，從內容分析中的有效推論能夠建立量化指標，藉以描述訊息、價值、意識形態以及文化體系的狀態。在擁有以上特性我們可以知道內容分析對觀察文本中的模式及趨勢相當有幫助，且也能夠針對輿論以及陳述進行觀察分析，從陳述的脈絡去推論背後的思想思維(Stemler, 2000)。

綜合以上特點，本文針對第 12 屆臺北市議會書面質詢內容進行數量統計，分析個別議員、不同黨派、不同時間，如定期會或休會期間等，提出書面質詢之件數差異，從而探討影響議員書面質詢之因素。



壹、分析主體

本文的分析主體為第 12 屆臺北市議會議員提出之書面質詢。依前文所述，按《地方制度法》第 34 條的規定，臺北市議會除每屆成立大會外，定期會每 6 個月開會一次，所以每個年度須召開兩次定期會；另依臺北市議會議員質詢辦法第 5 條：「議員對市政質詢依下列方式為之：一、質詢議員應於質詢日程五日前向本會程序委員會辦理登記，逾時不登記者視為棄權。二、質詢時間以登記之總人數予以平均分配。三、質詢時間，包括答覆及補充質詢在內，質詢時間已畢，尚未答覆者應於七天內以書面答覆。四、質詢方式以個人質詢或質詢組質詢均可。五、質詢組由各議員自由組成。六、質詢組或質詢議員順序以抽籤定之。七、質詢內容以書面或口頭提出均可。八、質詢速記錄經整理後通知發言議員核閱，自通知之日起三天內未核閱者視為定稿。九、各質詢組詢答完畢，如時間尚有剩餘，於進行市政總質詢時，得由全體議員補充質詢；於各委員會進行業務質詢時，得由該委員會所屬議員補充質詢。」

因此，臺北市議會每位議員均得以口頭或書面方式提出質詢，而本文因分析主體為議員的書面質詢內容，因此將會排除口頭質詢的部分。在沒有特殊情形之下，每位議員的 4 年任期內，從當選開始，即可進行書面質詢，亦不論定期會或休會期間。第 12 屆臺北市議會書面質詢之相關文件資料均可從臺北市議會官方網站查詢，彙總後進行數量統計分析。

貳、研究期間

第 12 屆臺北市議會的任期為 2014 年 12 月 25 日至 2018 年 12 月 24 日，共 4 年，而這 4 年的屆期即是本文所設定的研究期間。在這 4 年的任期內總共有 8

次的定期會，並有 9 次休會期間，每次定期會召開時程皆依照臺北市議會程序委員會所定，並經全體議員同意後進行，如無重大或特殊情況發生，通常會固定於每年度的 4 月以及 9 月。

研究期間選擇第 12 屆臺北市議會的原因在於，該屆市議會其為最接近目前的完整屆期，且市長選舉由當時以政治素人身分參選的柯文哲當選，為求研究分析的完整性就以有完整屆期的第 12 屆擇優。此外，研究者目前服務於臺北市政府，對於市議會書面質詢之概況有一定程度的了解，也成為研究第 12 屆臺北市議會書面質詢數量之考量因素。

表 3-1 第 12 屆臺北市議會 8 次定期會日期

會期	議程期間	休會期間
第 12 屆就職典禮	2014.12.25 ~ 2014.12.25	
第 12 屆成立大會	2014.12.26 ~ 2014.12.27	2014.12.28 ~ 2015.4.12
第 12 屆第 1 次會期	2015.04.13 ~ 2015.07.01	2015.07.02 ~ 2015.09.13
第 12 屆第 2 次會期	2015.09.14 ~ 2016.01.13	2016.01.14 ~ 2016.04.10
第 12 屆第 3 次會期	2016.04.11 ~ 2016.07.06	2016.07.07 ~ 2016.09.18
第 12 屆第 4 次會期	2016.09.19 ~ 2017.01.12	2017.01.13 ~ 2017.04.09
第 12 屆第 5 次會期	2017.04.10 ~ 2017.07.05	2017.07.06 ~ 2017.09.17
第 12 屆第 6 次會期	2017.09.18 ~ 2018.01.11	2018.01.12 ~ 2018.04.08
第 12 屆第 7 次會期	2018.04.09 ~ 2018.06.28	2018.06.29 ~ 2018.07.08
第 12 屆第 8 次會期	2018.07.09 ~ 2018.10.17	2018.10.18 ~ 2018.12.24

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

參、界定分析單位

在過往針對質詢分析的研究中所採取的分析單位不一，有採用將議員的質詢對話以語幹的方式分類，將質詢內容依照語句中的情緒分類為衝突或是和諧以語幹出現次數的方式探討分立政府的府會關係（謝宜芳，2002）；也有採用發言次數的，依據質詢的不同形式，包含：施政質詢以及預決算質詢，依照計算質詢次數的方式觀察議員是否重視問政行為（王靖興，2009）；或是以質詢次數計算立法院增額立委在總質詢中的發言，計算各委員在各政策領域的發言次數，後加總立委在 8 個會期的總質詢中對各政策領域的質詢次數，以推論立委的個人特質與質詢內容中的政策領域有什麼關係（林妙津，1990）。不過這些針對質詢的研究可能不僅包含裡用總質詢內容探討議員關注的政策領域，還有不同的研究標的，像是府會關係或是偏重選民服務還是問政行為等。

本研究將針對臺北市議員書面質詢數量進行統計，每一件書面質詢都包含質詢議員、質詢日期及質詢題目，通常一件書面質詢就是一個質詢議題，即可做為統計單位。在議員書面質詢數量的分析上，會用第 12 屆臺北市議會書面質詢數量作為指標，再以市議員的特性，如政黨、委員會、資深程度、性別、年齡、基層經驗（當過里長）、得票數多寡（與落選頭差異）、是否有三師（律師、醫師、會計師）等，以及不同時間，如定期會及休會期間，作為差異變數，從而探討影響議員書面質詢之因素。這是國外學者在分析質詢內容時常使用的指標，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。

另外，第 12 屆臺北市議會也是柯文哲市長的第一任市長任期，2013 年因民進黨在臺北市長選戰中刻意不提名候選人，禮讓無黨籍、親綠且人氣高漲的台大醫師柯文哲，成功地將綠營選票轉移給政治素人柯文哲（陳民峰，2018/5/18），其時柯文哲自稱為「墨綠」，與民進黨議員關係密切，直到 2017 年 7 月柯文哲前

往中國上海參加雙城論壇時，說出「兩岸一家親」、「命運共同體」言論，直接引發獨派反彈，導致與綠營決裂（黃揚明、劉榮，2018/5/16），在此前後與藍綠議員之間的關係消長是否亦影響第 12 屆議員提出書面質詢，很值得探究。



第二節 質化訪談法



Miller & Crabtree (1992:3-28) 指出，質性研究的資料蒐集方式，主要可經由觀察、錄製及訪談等三種方式取得。一般而言，研究者進行質化訪談的目的，主要希望能從訪談情境中發掘訪談對象行為動機與構成因素，因此著重於受訪者個人的感受與生活經驗等陳述，同時藉由彼此的對話，深入瞭解受訪者個人對社會事實及特定事件的認知。此外，質化訪談研究設計可再區分為「非結構式」、「半結構式」以及「結構式」等三種訪談方式。非結構式訪談往往以生活閒聊式 (everyday conversation) 與知情人士或專家進行訪談取得資料；半結構式是以「訪談大綱」進行，對象可以是個人或團體，其中個人訪談即所謂「深度訪談法」(depth interview)，而團體訪談即「焦點團體」(focus group)；結構式訪談則包括累積分析 (pile sort)、排序法 (rank order) 等研究技術。

壹、訪談對象

本研究以臺北市第 12 屆議員書面質詢為研究主題，旨在統計臺北市議會書面質詢之數量，分析議員特質及影響臺北市議會議員書面質詢之因素，因此訪談對象以第 12 屆臺北市議員為主，以瞭解臺北市議會中議員對臺北市政府各局處官員提出書面質詢之真實情形。訪談設計上，本研究採質化訪談法中「半結構式」的訪問方式，並在徵得受訪者同意的前提下將訪談內容錄音，以便將訪談內容如實進行後續整理與分析。訪談對象的挑選方面，由於研究者本身於臺北市政府服務，因工作之便而對研究主題及發展現況相當熟悉。因此本研究採用非隨機的「判斷抽樣」(Judgmental Sampling) 策略，亦即根據研究者長期觀察經驗，從總體樣本中選擇最能代表總體的對象進行訪談。本研究訪談對象以及背景資料如下：

表 3-2 受訪者背景資料一覽表

編號	性別	政黨	代號	訪談理由
1.	男	國民黨	T1	2014 年當選第 12 屆臺北市議員，第 8 屆市議員連任至今（內湖區、南港區）
2.	女	國民黨	T2	2014 年當選第 12 屆臺北市議員，第 9 屆市議員連任至今（士林區、北投區）。
3.	男	民進黨	T3	2014 年當選第 12 屆臺北市議員，第 11 屆市議員連任至今（內湖區、南港區）。
4.	女	國民黨	T4	2014 年當選第 12 屆臺北市議員，第 11 屆市議員連任至今（松山區、信義區）。
5.	男	民進黨	T5	2014 年當選第 12 屆臺北市議員，連任 7 屆的臺北市議員（大安區、文山區）。

資料來源：本研究自行整理。

由上表可知，本研究訪談對象均為時任第 12 屆臺北市議員，其中有 4 人為連任成功之現任議員。受訪議員選區方面，有松山信義區、士林北投區、大安文山區及內湖南港區等，來自不同選區；雖然有 2 位議員同為內湖南港區，但因分屬國民黨籍與民進黨籍，亦有助於本研究瞭解同一選區、不同政黨之議員在提出書面質詢上的比較。

貳、訪談大綱

訪談大綱設計方面，為能深入瞭解受訪者於擔任臺北市議員期間提出書面質詢的切身經驗，本研究分別從提出書面質詢的動機、考量因素、預期目的、書面質詢效果的個人感受等四個構面來設計訪談問題，希望藉此訪談瞭解受訪市議員

對於書面質詢之看法，提供本研究對於臺北市議會第 12 屆議員提出書面質詢數量之質性分析依據。本研究訪談大綱如下表 3-3 所示：



表 3-3 訪談大綱

題項	訪談問題
1.	請問您為什麼會想提出書面質詢？考量的因素是甚麼？是否為選民要求促使您決定要提出書面質詢？
2.	口頭質詢及書面質詢這 2 種方式，請問哪一類型您會選擇以書面質詢？為何不用口頭質詢，而要採書面質詢的方式？
3.	請問您覺得書面質詢可以達到那些目的？對問政監督有無幫助？
4.	對於您來說覺得提出書面質詢優缺點有哪些？

資料來源：本研究自行整理。

第四章 臺北市第 12 屆議會書面質詢 數量分析



本章主要從二個部分對臺北市第 12 屆議會進行書面質詢數量分析。第一節為定期會與休會期間書面質詢數量分析，統計分析對象為第 12 屆臺北市議會 4 年任期內前後共 8 次定期會以及 9 次休會期間書面質詢；第二節為臺北市議員在不同政黨背景下的書面質詢件數分析，分別就泛藍議員、泛綠議員與無黨籍議員提出書面質詢數量進行統計數據分析。

第一節 定期會與休會期間書面質詢數量 分析

第 12 屆臺北市議會的任期為 2014 年 12 月 25 日至 2018 年 12 月 24 日，共 4 年，而這 4 年的屆期即是本文所設定的研究期間。在這 4 年的任期內總共有 8 次的定期會，並有 9 次休會期間，每次定期會召開時程皆依照臺北市議會程序委員會所定，並經全體議員同意後進行，如無重大或特殊情況發生，通常會固定於每年度的 4 月以及 9 月。

經登入臺北市議會官方網站查詢，第 12 屆臺北市議會議員提出書面質詢的總件數為 6,660 件，但因周柏雅議員 1 人書面質詢件數即高達 3,881 件，因此分析上扣除周柏雅議員的件數，修正書面質詢總數為 2,779 筆，如下表 4-1 可見；另外分析人數，除了扣除周柏雅議員外，會再扣除議長、副議長與原住民議員，分析人數為 58 人。另外，在後續的分析中，會將上述會期區分成 8 會期。第 1 會期為（第 0 會期+第 1 會期+第 1 休會會期），第 2 會期為（第 2 會期+第 2 休會會期），第 3 會期為（第 3 會期+第 3 休會會期），如此類推。

此外，各會期期間所提出之書面質詢件數，以成立大會暨第一次會期件數 841 件最多，並以此為峰值不斷遞減。自第 4 次會期開始低於 300 次，最少一次為第 7 會期的 147 次。此恰好反映出 2014 年第 12 屆臺北市議會市議員的基本

態度和立場，面對政黨輪替後的素人新市長柯文哲、市府新團隊、市政新規劃等政治生態的變遷，市議員大多傾向於在上任之初，以書面質詢方式瞭解市府對相關政策規劃，以及各選區市民相關陳情等服務案件的正式回應。



表 4-1 第 12 屆臺北市議會各會期書面質詢件數統計

會期	總數
第 12 屆成立大會	841
第 12 屆第 1 次會期	
第 12 屆第 2 次會期	503
第 12 屆第 3 次會期	316
第 12 屆第 4 次會期	300
第 12 屆第 5 次會期	218
第 12 屆第 6 次會期	273
第 12 屆第 7 次會期	147
第 12 屆第 8 次會期	181
總數	2,779

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

另以個別會期及其休會期間來看，除成立大會外，自第 12 屆第 1 次會期至第 12 屆第 8 次會期，定期會議程期間書面質詢件數，均多於休會期間書面質詢件數。顯然，臺北市議員主要仍傾向於在定期會期間提出書面質詢，T2 議員表示開議期間的議題，必須先行調查，確認後再判斷要採取何種質詢方式：

「我們書面質詢也有落在開議期間，那是因為口頭質詢的題目，有時候跟書面質詢的題目是不一樣的，……不管是口頭質詢還是書面質詢，很多都是來自民眾陳情的方向，我們再去索資，發現不是點的問題，而是

線到面的問題，影響的面向夠廣的時候，就可以發展成口頭質詢，若時間不夠，就成為書面質詢。」(訪談者 T2)

書面質詢的內容與形式則包羅萬象，市議員向臺北市政府各局處提出書面質詢，目的是要各局處回答書面質詢案件的看法或態度。倘若回覆內容無法達到市議員要求，或是回答過於曖昧模糊時，市議員才會考慮在口頭質詢時繼續追問此一案件，T3 議員認為，可以先透過書面質詢，對於市府回覆之書面質詢內容，如果認為不妥當，則可以再透過口頭質詢方式：

「依照個人判斷，選民陳情的案件如果用書面質詢就可以達到我們想要的答案，或者是在口頭質詢的時間外，或限於質詢的時間無法密集的口頭質詢時，也會考慮直接用書面質詢，得到市府的相關回答後，我們也就市府回答的內容，回覆陳情人，如果對市府書面質詢回答的內容有疑義，其實我們都會在口頭質詢時再提出來，詢問相關的局處首長或市長。」(訪談者 T3)

T1 議員也肯定書面質詢的優點，有助於市政府認真而嚴謹地回應市議員對市政的監督，字字句句都必須負起政治責任，透過相關書面質詢所取得之文件與官方回覆，更可做為議員在口頭質詢時進一步追問、監督市府各部門之依據：

「書面質詢提出以後，如果真的要口頭質詢，至少做一個依據，你們現在進度到哪裡?提出書面質詢的時候，有很多是做為將來部門質詢或總質詢等口頭質詢的資料。……因為我提出後，市府不能隨便答給我，字字句句都有根據的，所以也是有效果，不會沒效果；如果市府亂答，我會再追啊~亂答等到哪一天，我在這裡會生氣!到總質詢、部門質詢，我絕對不善罷干休!可以做為後續口頭質詢的依據。」(訪談者 T1)

至於書面質詢隨著會期增加而呈現遞減趨勢，本文認為與議員爭取競選連任以及書面質詢容易被媒體忽視之特性有關，綜合分析如下：



一方面，由於 2014 年國民黨籍市長郝龍斌 8 年任期屆滿，臺北市市長選舉由當時以政治素人身分參選的柯文哲當選，臺北市市府新團隊甫上任執政，許多競選時所提出之市政規劃與政策內容都需要確認與釐清。書面質詢作為地方議會定期會中依法使行質詢權的方式之一，就積極面而言，可讓議員更清楚明確地向地方政府表達選民或選區關切問題，而地方首長及市府單位主管也得以有充分時間準備資料，針對書面質詢內容進行答復與具體回應。因此，第 12 屆臺北市議會開議之初，各政黨連任或新任議員競相提出書面質詢，要求各局處機關針對相關市政問題回覆正式書面資料，以致書面質詢件數達到 841 件，仍是合情且合理之現象。T5 議員甚至認為這是一種戰術上的運用：

「事實上就是一種戰術的運用，類似一種轟炸，我沒有那麼多口頭的時間跟你扯來扯去，但是我就用書面質詢方式，一項一項分別列出來，一項一項去問。市政府的回答我們很不滿意，想要反擊、進攻，所以採轟炸的方式，等於是把一個問題化成 10 個問題，100 個問題，不斷地轟炸，這也是一種戰術上的運用，當然前提是市政府不肯誠實的面對問題，迴避問題，不敢面對問題。」（訪談者 T5）

另一方面，民意代表無論是國會議員或是地方議員都被選民期待著要對於行政機關進行強力的監督（盛杏媛、黃士豪，2006）。臺北市為首都而容易受到媒體關注，且柯文哲以素人身分當選臺北市長本身就有高度話題性，因此市議員大多選擇媒體曝光率高的口頭質詢，方便以犀利言詞、誇張表演方式吸引媒體報導，提高自身知名度以爭取連任。T2 議員提到：

「書面質詢只是我們滿漢全席裡面的一道小菜，我們認為書面質詢的強度比較小，我們對問政的呈現，它有不同的強度，最強的是記者會，過來是部門質詢或總質詢，另外可以發個新聞稿，但是對於小議題，你不抒發感覺很那個，就用書面質詢，最弱的可能是用臉書的方式，因為現在媒體也會從臉書去找議員對市政抒發的角度。」（訪談者 T2）

T3 議員受訪時亦表示，相較於書面質詢，口頭質詢更能夠吸引媒體目光，因此市議員大多將大眾關注的重要議題留在口頭質詢，藉此增加民眾對市議員專業度的肯定與好感：

「口頭質詢的時間因為很寶貴，尤其是市政總質詢可以直接質詢市長，口頭質詢比較有機會成為媒體注意的焦點，所以口頭質詢往往會保留重要的議題，也許會有重大的議題，或民眾比較關心的時事的議題。」(訪談者 T3)

進而言之，在新媒體時代的地方選舉，掌握媒體流量密碼已然成為候選人勝選的關鍵，相較於單調、正式而非直接曝光的書面質詢來說，搭配道具與政治表演的口頭質詢更能夠為市議員專業形象加分，因此愈接近市議員任期尾聲且面臨競選連任壓力之際，記者會與口頭質詢通常是現任市議員提高曝光度的重要途徑，

所以，愈到任期將屆之會期，則書面質詢總件數明顯減少，市議員明顯把重心放在口頭質詢以及地方服務之上，為九合一競選連任做準備。T2 議員則認為這在地方型的議員身上更明顯

「有些議員是地方型的，不是問政型的，問政對他來說是應個卯，不用書面質詢……光地方的選服就夠了。」(訪談者 T2)

第 12 屆臺北市議會任期最後一年之第 7 會期與第 8 會期，書面質詢件數甚至分別掉至 147 件與 181 件，能否透過書面質詢取得資料或釐清市政問題，考量到公文往返曠日廢時，相形之下也就沒有那麼重要了。

第二節 臺北市議員在不同政黨背景下的 書面質詢件數



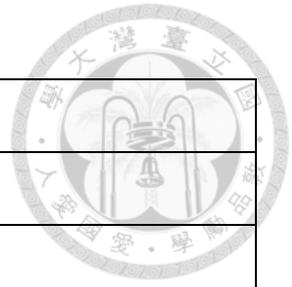
既有文獻指出，議員會因為黨籍的不同而影響其質詢內容與呈現方式。一般而言，執政黨的議員較偏好質詢與黨理念相近的政策議題，而在野黨則是更關心被媒體報載過的議題且質詢的政策領域範圍更加全面(Vliegthart & Walgrave, 2011)。除此之外，在野黨議員不僅質詢次數比執政黨多(Vliegthart, Walgrave, & Zicha, 2013)，為了彌平行政資訊的不對等，也會更積極地進行全方位質詢(Proksch & Slapin, 2011)。更重要的是，在野黨議員為了尋求更廣泛的支持以及獲取媒體及選民的關注，他們會在質詢中更加的猛烈，以更好的表現為自己積累更多的政治能量(Rasch, 2009)。有趣的是，2014 年第 12 屆臺北市議會所要監督者是當時以無黨籍當選臺北市長的柯文哲團隊，因此國民黨與民進黨同為在野黨。但問題在於：同為在野黨的國民黨與民進黨，面對第一任期任內維持無黨籍身分的柯文哲團隊，提出書面質詢的件數又呈現何種數量分布？

本研究在政黨方面，將議員分成三類人：泛藍議員、泛綠議員，與無黨籍議員。在扣除議長、副議長與原住民議員、周柏雅議員後，分析人數共 58 人，書面質詢數量共 2,779 筆。三點事項必須在此說明：其一，本研究將國民黨、親民黨與新黨議員視為泛藍議員；民進黨、台聯與民國黨視為泛綠議員；其他的則視為無黨派。其二，有一些質詢是由超過一位議員提出，如王鴻薇、徐弘庭共同質詢 1 次，因此，應分別在王鴻薇議員與徐弘庭議員進行計算。其三，2016 年 1 月立法委員改選，國民黨李彥秀議員、民進黨吳思瑤議員當選後辭職，議員人數減少兩席。

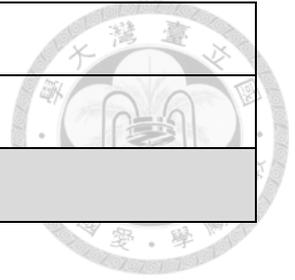
茲就第 12 屆臺北市議會各政黨議員及其書面質詢資料統計數據，整理如下表 4-2、表 4-3 及表 4-4：

表 4-2 泛藍議員質詢數量

王欣儀	209
王鴻薇	196
吳世正	31
吳志剛	2
李彥秀	10
李新	0
汪志冰	66
林亭君	56
徐弘庭	15
秦慧珠	24
郭昭巖	40
陳永德	21
陳彥伯	55
陳炳甫	30
陳重文	11
陳義洲	10
陳耀輝	163
黃珊珊	82
葉林傳	270
厲耿桂芳	15
歐陽龍	110
潘懷宗	118
應曉薇	25
戴錫欽	97



鍾小平	85
關枚莎	18
總計	1,759



資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

由以上表 4-2 泛藍議員書面質詢數量來看，第 12 屆臺北市議會泛藍議員提出書面質詢，總計 1,759 件，泛藍議員平均每位 67.65 件。其中，提出書面質詢最多的前五名，分別是葉林傳議員 270 件、王欣儀議員 209 件、王鴻薇議員 196 件、陳嬿輝議員 163 件，以及潘懷宗議員 118 件；最少則為李新議員 0 件。

表 4-3 泛綠議員質詢數量

王世堅	13
王孝維	7
王威中	64
王閔生	8
江志銘	94
何志偉	64
吳思瑤	2
李建昌	5
李慶鋒	40
阮昭雄	98
周威佑	6
林世宗	91
洪健益	59
徐世勳	19
高嘉瑜	36

張茂楠	22
梁文傑	8
許家蓓	49
許淑華	52
陳建銘	12
陳慈慧	31
黃向羣	30
劉耀仁	1
謝維洲	77
簡舒培	38
顏若芳	5
顏聖冠	0
總計	931

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

由以上表 4-3 泛綠議員書面質詢數量來看，第 12 屆臺北市議會泛綠議員提出書面質詢，總計 931 件，泛綠議員平均每位 34.18 件。其中，提出書面質詢最多的前五名，分別是阮昭雄議員 98 件、江志銘議員 94 件、林世宗議員 91 件、謝維洲議員 77 件，以及王威中議員 64 件；最少則為顏聖冠議員 0 件。

表 4-4 無黨派議員質詢數量

李慶元	21
林瑞圖	0
陳政忠	36
童仲彥	0
總計	57

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。



由以上表 4-4 無黨派議員書面質詢數量來看，第 12 屆臺北市議會無黨派議員提出書面質詢，總計 57 件。其中，陳政忠議員和李慶元議員分別有 36 件及 21 件，林瑞圖議員和童仲彥議員則均為 0 件。

值得注意的是，由於 2014 年柯文哲是在民進黨禮讓（不提名候選人）下贏得臺北市長選舉，柯文哲甚至自稱為「墨綠」，上任之初與民進黨關係密切。直到 2017 年 7 月柯文哲前往中國上海參加雙城論壇時，說出「兩岸一家親」、「命運共同體」言論，直接引發獨派反彈，導致與綠營決裂（黃揚明、劉榮，2018/5/16）。因此，基於以上時間點，本文分別把柯第一任拆成兩部分作分析，分別是 1.與民進黨議員關係密切時期（2014/12-2017/6）以及 2.分裂時期（2017/7-2018/12），分析結果如下表 4-5 所示：

表 4-5 柯文哲與民進黨關係分期書面質詢件數統計

時期	泛藍	泛綠	無黨	總數
與民進黨議員關係密切時期	1,341 (64.2%)	728 (34.8%)	20	2,089
分裂時期	430 (62.3%)	223 (32.3%)	37	690
總數	1,771	951	57	2,779

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

綜合以上表 4-2、表 4-3 以及表 4-4 發現，以第 12 屆臺北市議員提出書面質詢總件數來看，在柯文哲第一任市長任期內，泛藍的質詢數量較泛綠議員多，這與過去文獻指出「反對黨議員的質詢數量較多」之結論一致。然而，在柯文哲前因發表「兩岸一家親」、「命運共同體」等言論而與泛綠陣營決裂後，泛藍與泛綠議員提出書面質詢的數量對比卻沒有太大差異，如表 4-5 顯示，決裂前為 64.2% 比 34.8%，決裂後為 62.3% 比 32.3%。顯然，柯文哲與泛綠議員之間關係，並未對泛綠議員提出書面質詢產生明顯影響。

第五章 影響臺北市第 12 屆議會書面 質詢因素分析



本章為影響臺北市第 12 屆議會書面質詢因素分析，內容包括三個部分的討論。第一節為市議員特性對書面質詢之影響，分析性別、教育程度、資深程度、里長經驗、助理經驗、政黨以及選區等特性，是否影響市議員提出書面質詢的數量。第二節為局處對市議員書面質詢之影響分析，探討不同政黨市議員對不同局處提出書面質詢之數量有無不同。第三節為臺北市議員書面質詢件數之總體分析，從而得出影響市議員提出書面質詢之重要因素。

第一節 市議員特性對書面質詢之影響

本節將探討第 12 屆臺北市議會不同特性市議員之書面質詢件數，亦即不同特性的市議員是否在對於書面質詢的重視程度或運用程度有所差異。本研究對市議員特性設定之面向，包括性別、教育程度、資深程度、里長經驗、助理經驗、政黨以及選區。本文在分析上扣除議長、副議長與原住民議員、周柏雅議員後，分析人數共 58 人，書面質詢數量共 2,779 筆，因此，上述結果以 2779 筆作計算，故作了修正。另外，在數量分析中，上述會期區亦分成為 8 會期。第 1 會期為（第 0 會期+第 1 會期+第 1 休會會期），第 2 會期為（第 2 會期+第 2 休會會期），第 3 會期為（第 3 會期+第 3 休會會期），如此類推。

壹、敘述性統計

一、性別

本研究所定義之「性別」變項，包括「生理男性」與「生理女性」二種屬性。在分析的樣本數量中，共有 38 席男性議員，與 20 席女性議員。既有文獻指出，性別做為研究政治參與之變項，議員性別不同可能會影響其議會質詢之表現，例

如女性從政者有可能會更關注於女權的議題(Martin, 2011b)，Rasch(2009)的研究中也發現女性議員的質詢在少數特定領域中會有呈現統計上的顯著差異。下表 5-1 為以屆為分析單位的統計結果：



表 5-1 第 12 屆臺北市議員性別與書面質詢件數統計 *t* 檢定
(以屆為分析單位)

議員特性		樣本數	議員平均質詢數	<i>t</i> 值
性別	男性	38	43.79	0.79
	女性	20	55.85	

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

統計數據顯示，第 12 屆臺北市議會所有 2,779 件書面質詢中，生理男性議員平均質詢數為 43.79 件，生理女性議員平均質詢數為 55.85 件。另以第 12 屆臺北市議會前後共 8 個會期來計算，則以會期為分析單位時，所得出之統計結果如下表 5-2，生理女性議員平均每會期質詢數仍以 7.04 件，高於生理男性的 5.45 件。

表 5-2 第 12 屆臺北市議員性別與書面質詢件數統計 *t* 檢定
(以會期為分析單位)

議員特性		樣本數	議員平均質詢數	<i>t</i> 值
性別	男性	304	5.45	1.43
	女性	160	7.04	

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

由上表 5-1 與表 5-2 可知，無論以屆或會期為分析單位進行統計分析，生理女性議員在提出書面質詢件數上，都比生理男性議員還要來得高。將數據進行 t 檢定，結果 t 值分別為 0.79 與 1.43，「性別」與書面質詢之間均未達統計顯著性。



二、教育程度

既有文獻指出，教育程度越高的國會議員，則其在問政的過程中較能表達適切與專業的見解，從這個角度來看教育程度對於質詢可能有正面的影響(羅清俊，2002)，本研究所定義之「教育程度」變項，包括「大學學歷以下」與「研究所學歷以上」二種屬性。原因在於過去的研究是以大學學歷進行分析，然而，在第 12 屆台北市議會只有 2 人不具備大學學歷，基本樣本數不足之原因，在教育程度改以研究所學歷進行分析，具有研究所學歷的議員數量為 41 人，不具研究所學歷的議員，即大學學歷以下有 17 人。下表 5-3 為以屆為分析單位的統計結果：

表 5-3 第 12 屆臺北市議員教育程度與書面質詢件數統計 t 檢定
(以屆為分析單位)

議員特性		樣本數	議員平均質詢數	t 值
教育程度	研究所學歷以上	41	43.54	0.94
	大學學歷以下	17	58.59	

資料來源：本研究整理自臺北市議會 (2022)。

統計數據顯示，第 12 屆臺北市議會所有 2,779 件書面質詢中，大學學歷以下議員平均質詢數為 58.59 件，研究所學歷以上議員平均質詢數為 43.54 件。另以第 12 屆臺北市議會前後共 8 個會期來計算，則以會期為分析單位所得出之統

計結果如下表 5-4，研究所學歷以上議員平均每會期質詢數則以 5.42 件，少於大學學歷以下議員的 7.40 件。



表 5-4 第 12 屆臺北市議員教育程度與書面質詢件數統計 t 檢定
(以會期為分析單位)

議員特性		樣本數	議員平均質詢數	t 值
教育程度	研究所學歷以上	328	5.42	1.71*
	大學學歷以下	136	7.40	

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

由上表 5-3 與表 5-4 可知，以屆為分析單位與以會期為分析單位的統計結果，兩者是不一致的，但未考慮其他因素的影響，所以會再由後面的迴歸分析確立其關係。然而以屆為分析單位的 t 檢定結果為 0.94，在以會期為分析單位時， t 檢定結果為 1.71，顯示「教育程度」與書面質詢之間仍達到統計上的顯著性。

三、資深程度

本研究所定義之「資深程度」變項，包括「新任」、「一任」、「二任」、「三任」、「四任」、「五任以上」等 6 種屬性。既有文獻對於「資深程度」對質詢的影響研究相當分歧（盛杏溪，1999）：一派以 Fenno（1978）為代表的研究指出，議員的政治生涯發展會呈現兩個階段，首先是在剛上任時的擴張選票階段，他認為新上任的議員因為票源尚未穩固因此會花更多的心力在經營選區，以獲得更多選民的支持，以利在下一一次選舉時的連任機會能夠提高；第二階段為鞏固選票階段，議員會在選票基礎穩固之後，開始把心力逐漸從選區轉移到議會的問政及立法工作。另一派如 Bailer（2011）研究卻認為，議員在剛上任之際需要戮力得利用優質的問政表現來獲取選民支持以建立個人選票，以穩固未來繼續連任的機會，因

此無經驗的議員會在質詢上展現更強的企圖心。顯然二派觀點均認為「資深程度」會對議員質詢表現造成一定程度的影響。

國內研究如王靖興（2009）及黃秀端（1994）則認為，新上任的議員在立法專業上尚未有一個專精的領域，在處於摸索的階段會勇於對各領域的政策或法案進行質詢，除了能夠加速了解政策方針之外更能夠增加媒體曝光度，期能以優質的問政表現來獲取媒體的曝光以及選民的認同，因此新任議員會在書面質詢的數量較高。下表 5-5 為以屆為分析單位的統計結果：

表 5-5 第 12 屆臺北市議員資深程度與書面質詢件數統計 *F* 檢定
(以屆為分析單位)

議員特性		樣本數	議員平均質詢數	F 值
資深程度	新任	12	33.58	0.73
	一任	11	71.45	
	二任	13	56.77	
	三任	9	51.11	
	四任	11	30.64	
	五任以上	2	28.5	

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

統計數據顯示，第 12 屆臺北市議會所有 2,779 件書面質詢中，以連任一次的議員提出書面質詢數量最多，平均 71.45 件最高，五任以上 28.5 件最低。另以第 12 屆臺北市議會前後共 8 個會期來計算，則以會期為分析單位所得出之統計結果如下表 5-6，亦是連任一次的議員平均每會期質詢數 8.93 件居首，五任以上 3.57 件最低。由此可見，甫連任成功的市議員在質詢上相對活躍，更傾向於在口頭質詢之外，以書面質詢方式監督市政及提供選民服務。

表 5-6 第 12 屆臺北市議員資深程度與書面質詢件數統計 F 檢定
(以會期為分析單位)

議員特性		樣本數	議員平均質詢數	F 值
資深程度	新任	96	4.30	2.20**
	一任	88	8.93	
	二任	104	7.05	
	三任	72	6.38	
	四任	88	3.83	
	五任以上	16	3.57	

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

由上表 5-5 與表 5-6 可知，以屆或會期為分析單位進行統計分析結果大致一致，皆以連任一次的議員為最高，五任提出書面質詢件數最低。在 F 檢定結果中，僅以會期為分析單位顯示「資深程度」與書面質詢之間達到統計上的顯著性， F 值為 2.20。

四、里長經驗

本研究所定義之「里長經驗」變項，包括「有」與「沒有」2 種屬性。下表 5-7 即是以屆為分析單位，針對市議員有、無曾經擔任里長之經驗進行之統計分析，「里長經驗」與「書面質詢件數」之統計結果如下：

表 5-7 第 12 屆臺北市議員里長經驗與書面質詢件數統計 t 檢定
(以屆為分析單位)

議員特性		樣本數	議員平均質詢數	t 值
里長經驗	有	3	108.67	2.00**
	沒有	55	44.67	

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

統計數據顯示，第 12 屆臺北市議會所有 2,779 件書面質詢中，有擔任過里長經驗的議員提出書面質詢為 108.67 件，高於沒有擔任過里長經驗議員的 44.67 件。「里長經驗」與議員提出書面質詢之間的關係， t 值為 2.00**，達到統計上的顯著性。另以第 12 屆臺北市議會前後共 8 個會期來計算，則以會期為分析單位所得出之統計結果如下表 5-8，有擔任過里長經驗的議員提出書面質詢為 13.38 件，高於沒有擔任過里長經驗議員的 5.60 件。「里長經驗」與議員提出書面質詢之間的關係， t 值為 3.30***，達到統計上的顯著性。

表 5-8 第 12 屆臺北市議員里長經驗與書面質詢件數統計 t 檢定
(以會期為分析單位)

議員特性		樣本數	議員平均質詢數	t 值
里長經驗	有	24	13.38	3.30***
	沒有	440	5.60	

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

由上表 5-7 與表 5-8 可知，不管以屆或會期為分析單位進行統計分析結果完全一致，均以有擔任過里長經驗的議員提出書面質詢件數最高，且均達到統計上的顯著性。造成此一現象的原因，可能與議員擔任里長期間具有更好的選民服務經驗與服務網絡，且更為重視選民服務，因此除了口頭質詢外，也傾向於以書面質詢方式要求市府回應選民陳情與地方需求，畢竟部分書面質詢的來源可能奠基於選民服務，或是來自地方的陳情或民意，故而提出書面質詢件數高於沒有擔任過里長經驗之議員。

五、助理經驗

本研究所定義之「助理經驗」變項，包括「有」與「沒有」2 種屬性。下表

5-9 為以屆為分析單位統計結果：



表 5-9 第 12 屆臺北市議員助理經驗與書面質詢件數統計 *t* 檢定
(以屆為分析單位)

議員特性		樣本數	議員平均質詢數	<i>t</i> 值
助理經驗	有	19	48.95	0.10
	沒有	39	47.46	

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

統計數據顯示，第 12 屆臺北市議會所有 2,779 件書面質詢中，有擔任過助理經驗的議員提出書面質詢為 48.95 件，高於沒有擔任過里長經驗議員的 47.46 件。「助理經驗」與議員提出書面質詢之間的關係，*t* 值為 0.10，未達到統計上的顯著性。另以第 12 屆臺北市議會前後共 8 個會期來計算，以會期為分析單位所得出之統計結果如下表 5-10，有擔任過助理經驗的議員提出書面質詢為 6.18 件，同樣高於沒有擔任過助理經驗議員的 5.91 件。「助理經驗」與議員提出書面質詢之間的關係，*t* 值為 0.24，同樣未達到統計上的顯著性。

表 5-10 第 12 屆臺北市議員助理經驗與書面質詢件數統計 *t* 檢定
(以會期為分析單位)

議員特性		樣本數	議員平均質詢數	<i>t</i> 值*
助理經驗	有	152	6.18	0.24
	沒有	312	5.91	

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

由上表 5-9 與表 5-10 可知，以屆或會期為分析單位進行統計分析結果完全一致，均以有擔任過助理經驗的議員提出書面質詢件數最高，但都未達到統計上的顯著性。此一結果顯示，無論議員有無擔任過助理經驗，對其是否傾向於提出書面質詢的影響差異不大。

六、政黨

本研究所定義之「政黨」變項，包括「泛藍」、「泛綠」與「無黨」3 種屬性。本研究將國民黨、親民黨與新黨議員視為泛藍議員；民進黨、台聯與民國黨視為泛綠議員；其他的則視為無黨派。下表 5-11 為以屆為分析單位的統計結果：

表 5-11 第 12 屆臺北市議員政黨與書面質詢件數統計 *F* 檢定
(以屆為分析單位)

議員特性	樣本數	議員平均質詢數	<i>F</i> 值
政黨	泛藍	27	66.41
	泛綠	27	34.48
	無黨	4	14.25

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

統計數據顯示，第 12 屆臺北市議會所有 2,779 件書面質詢中，泛藍議員提出書面質詢為 67.65 件，高於泛綠議員 34.18 件以及無黨派議員 14.25 件。「政黨」與議員提出書面質詢之間的關係，*F* 值為 3.29**，達到統計上的顯著性。另以第 12 屆臺北市議會前後共 8 個會期來計算，以會期為分析單位所得出之統計結果如下表 5-12，泛藍議員提出書面質詢為 8.27 件，同樣高於泛綠議員 4.36 件以及無黨派議員 1.78 件。「政黨」與議員提出書面質詢之間的關係，*F* 值為 9.10***，同樣達到統計上的顯著性。

表 5-12 第 12 屆臺北市議員政黨與書面質詢件數統計 F 檢定
(以會期為分析單位)

議員特性		樣本數	議員平均質詢數	F 值*
政黨	泛藍	216	8.27	9.10***
	泛綠	216	4.36	
	無黨	32	1.78	

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

由上表 5-11 與表 5-12 可知，不論以屆或會期為分析單位進行統計分析，結果完全一致，均以泛藍議員提出書面質詢件數最高，且都達到統計上的顯著性。此一結果顯示，議員政黨屬性確實對其是否傾向於提出書面質詢有正相關，且影響顯著。

七、選區

本研究所定義之「選區」變項，包括「北投士林」、「內湖南港」、「松山信義」、「中山大同」、「萬華中正」與「大安文山」等 6 種屬性。雖然 Schiff 與 Smith（1983）發現都市化程度越高的選區，議員會越重視選民服務，因為都市化的結果造成選民與政府接觸的機率增加，隨之而來的是對政府的不滿也會增加，在這樣的情形之下選民就會透過議員來抒發其不滿，並試圖透過議員解決其問題。但是因為臺北市各選區的都市化程度差異不大，再加上交通的便捷性，甚至各選區都市化趨近於一致，所以選區因素應不顯著，由下表 5-13 為以屆為分析單位統計結果顯示，第 12 屆臺北市議會所有 2,779 件書面質詢中，以「松山信義」議員提出書面質詢 70.20 件最高，「萬華中正」議員 19.88 件最低。「選區」與議員提出書面質詢之間的關係， F 值為 0.94，確實未達到統計上的顯著性：

表 5-13 第 12 屆臺北市議員選區與書面質詢件數統計 F 檢定

(以屆為分析單位)

議員特性	樣本數	議員平均質詢數	F 值
選區	北投士林	12	47.67
	內湖南港	9	32.56
	松山信義	10	70.20
	中山大同	8	55.75
	萬華中正	8	19.88
	大安文山	11	55.36

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

另以第 12 屆臺北市議會前後共 8 個會期來計算，則以會期為單位所得出之統計數據如下表 5-14 所示，同樣以「松山信義」議員提出書面質詢 8.78 件最高，「萬華中正」議員 2.47 件最低。但「選區」與議員提出書面質詢之間的關係， F 值為 2.89**，達到統計上的顯著性。

表 5-14 第 12 屆臺北市議員選區與書面質詢件數統計 F 檢定

(以會期為分析單位)

議員特性	樣本數	議員平均質詢數	F 值
選區	北投士林	96	5.96
	內湖南港	72	4.07
	松山信義	80	8.78
	中山大同	64	7.05
	萬華中正	64	2.47
	大安文山	88	6.92

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

由上表 5-13 與表 5-14 可知，以屆或會期進行統計分析，其結果完全一致，均以「松山信義」議員提出書面質詢件數最高，「萬華中正」議員 2.47 件最低，但只有以會期為分析單位達到統計上的顯著性。持平而論，此一統計結果顯示出臺北市各選區之選區特性，選區特性對議員是否傾向於提出書面質詢有正相關，但影響只有以會期為分析單位達到統計上的顯著。

八、會期

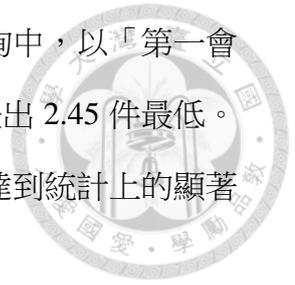
本研究另以第 12 屆臺北市議會 8 個「會期」分別進行統計分析，下表 5-15 以會期為分析單位進行之統計分析，面對新上任的柯文哲市長及市府新團隊，市議員確實傾向於在上任之初，善用書面質詢方式，不論是為了之後的口頭質詢做準備，又或者欲以書面質詢方式瞭解市府對相關政策規劃，以及各選區市民相關陳情等服務案件的正式回應。

表 5-15 第 12 屆臺北市議員會期與書面質詢件數統計 *F* 檢定
(以會期為分析單位)

議員特性	樣本數	議員平均質詢數	<i>F</i> 值	
會期	一	58	14.51	7.72***
	二	58	8.84	
	三	58	5.45	
	四	58	5.17	
	五	58	3.76	
	六	58	4.69	
	七	58	2.45	
	八	58	3.14	

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

統計數據顯示，第 12 屆臺北市議會所有 2,779 件書面質詢中，以「第一會期」議員提出書面質詢 14.51 件最高，「第七會期」議員平均提出 2.45 件最低。「會期」與議員提出書面質詢之間的關係， F 值為 7.72***，達到統計上的顯著性。





貳、迴歸分析

從前文的敘述性統計，可以從數量上了解各變數在議員提出書面質詢件數上的變化關係，自本節開始要以最小平方法（Ordinary Least Squares, OLS）的迴歸統計分析證明變數之間真正影響議員提出書面質詢件數的表現。

表 5-16 模型一及模型二的迴歸分析結果

	模型一 以屆為分析單位	模型二 以會期為分析單位
女性	12.46 (17.32)	1.60 (0.90)*
研究所學歷	3.03 (17.41)	0.27 (1.14)
資深程度	-4.98 (5.91)	-0.62 (0.30)**
里長經驗	58.07 (37.68)	6.93 (5.39)
議員助理經驗	-5.00 (19.08)	-0.62 (1.10)
泛綠議員	-33.09 (16.42)**	-4.07 (0.99)***
無黨籍議員	-36.09 (32.90)	-4.45 (1.30)***
與落選頭的票數差距	9.25 (10.65)	1.15 (0.62)*
北投士林	6.46 (23.72)	0.80 (1.43)
內湖南港	-18.27 (26.78)	-2.27 (1.56)
松山信義	13.96 (25.32)	1.76 (1.69)
中山大同	-12.25 (27.46)	-1.38 (1.69)
中正萬華	-30.65 (26.72)	-3.83 (1.49)*
第二會期		-5.67 (3.21)*
第三會期		-9.07 (2.87)***
第四會期		-9.34 (2.87)***
第五會期		-10.76 (2.80)***
第六會期		-9.83 (2.86)***
第七會期		-12.07 (2.76)***
第八會期		-11.38 (2.89)***
R squared	0.26	0.20
AIC	639.43	3509.60
BIC	668.28	3596.54
Mean VIF	1.55	1.62
Cons	72.11 (28.16)**	17.55 (3.62)

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

說明：數值顯示方式為 beta 值(Robust std. err 值)

本研究針對以屆與會期進行迴歸分析，如表 5-16 所示。在模型一以屆為分析單位的結果顯示，泛綠議員的書面質詢數量是較泛藍議員少，系數值為-33.09，達到統計的顯著程度。至於其他變數一概不具統計的顯著程度。

在模型二以會期為分析單位的結果顯示，女性議員的書面質詢較男性議員高，系數值為 1.60，達到統計的顯著差異。在資深程度方面，愈是資淺的議員，其書面質詢數量較愈資深議員多，系數值為-0.62，達到統計的顯著差異。在政黨方面，以泛藍為基底下進行估計可以發現，無論是泛綠與無黨籍議員，在書面質詢數量都較泛藍議員少，且達到統計的差異，系數分別是-4.07 與-4.45。此外，本研究也針對第 12 屆議員在是次選舉中，與該選區落選頭的議員之間票數差距進行分析，結果指出，在選舉愈是險勝當選的議員，其書面質詢數量會較安全當選的議員多，這可能說明，險勝當選的議員會透過書面質詢等方式努力問政，務求讓選民看見自己的努力，增加曝光機會，有利於下次選舉。再者，以選區而言，以大安文山區為基底，其結果顯示，選區位於中正萬華的議員的書面質詢數量，較大安文山區議員少，達到統計的顯著差異。最後，在會期的分析中，第二到第八會期的書面質詢數量，都相較於第一會期來得少，且達到統計的顯著程度。至於其他變數，一概不具統計的顯著差異。

最後，總結上面所述，臺北市議會議員書面質詢數量之多寡，經統計分析發現具備有以下特性：

1. 泛藍議員偏多，泛綠議員偏少。
2. 女性議員偏多，男性議員偏少。
3. 愈資淺的議員愈多，愈資深的議員愈少。
4. 選戰險勝的議員偏多，順利當選的議員偏少
5. 中正萬華選區議員比大安文山議員之書面質詢少。
6. 第二會期到第八會期都比第一會期少。

第二節 局處對市議員書面質詢之影響



壹、整體分析

1. 泛藍議員在質詢中最關心的局處前五名，依序為：教育局（202 筆）、交通局（95 筆）、衛生局（93 筆）、都發局（92 筆）與公共運輸處（87 筆）。
2. 泛綠議員在質詢中最關心的局處前五名，依序為：教育局（94 筆）、衛生局（62 筆）、公共運輸處（61 筆）、都發局（51 筆）與文化局（46 筆）。
3. 無黨議員在質詢中最關心的局處前三名，依序為都發局（11 筆）、警察局與水利工程處（5 筆）、停車管理處、市場處與公園路燈工程管理處（4 筆）。
4. 整體而言，質詢數量最多前五名的機關，依序為：教育局（299 筆）、衛生局（155 筆）、都發局（154 筆）、公共運輸處（149 筆），以及交通局（135 筆）。

茲列表如 5-17 所示：

表 5-17 書面質詢數量最多的前五個機關

	第一名	第二名	第三名	第四名	第五名
泛藍議員	教育局	交通局	衛生局	都發局	公運處
泛綠議員	教育局	衛生局	公運處	都發局	文化局
無黨議員	都發局	警察局 水利處	停管處 市場處 公園處		
總計	教育局	衛生局	都發局	公運處	交通局

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

從上述結果可以看出，泛藍與泛綠議員所關心的議員應該是很相近的，唯獨

較為特別是泛綠議員針對文化局的質詢是較多泛藍議員的。



貳、個別局處分析

本研究只分析前五位，因比較有差異性，若擴大分析前十位，後面相同名次的議員數量會較多，全列出來意義不大。

1. 質詢教育局次數最多的議員前 5 位，分別是：葉林傳（41 筆）、王欣儀（30 筆）、王鴻薇（21 筆）、陳嬿輝（14 筆）、許淑華（12 筆）。
2. 質詢衛生局次數最多的議員前 5 位，分別是：葉林傳（21 筆）、王鴻薇（14 筆）、徐世勳（10 筆）、潘懷宗與陳彥伯（9 筆）、王欣儀與阮昭雄（8 筆）
3. 質詢都發局次數最多的議員前 5 位，分別是：王鴻薇（16 筆）、陳嬿輝（15 筆）、王欣儀（12 筆）、李慶元（9 筆）、鍾小平（7 筆）
4. 質詢公共運輸處次數最多的議員前 5 位，分別是：歐陽龍（14 筆）、王欣儀（12 筆）、謝維洲（10 筆）、葉林傳（9 筆）、王鴻薇（8 筆）
5. 質詢交通局次數最多的議員前 5 位，分別是：葉林傳（15 筆）、歐陽龍與王欣儀（9 筆）、戴錫欽、潘懷宗與王鴻薇（8 筆）、黃珊珊（7 筆）、洪健益（6 筆）。

茲列表如 5-18 所示：

表 5-18 書面質詢數量最多的前五名議員

	第一名	第二名	第三名	第四名	第五名
1.教育局	葉林傳	王欣儀	王鴻薇	陳嬿輝	許淑華
2.衛生局	葉林傳	王鴻薇	徐世勳	潘懷宗 陳彥伯	王欣儀 阮昭雄
3.都發局	王鴻薇	陳嬿輝	王欣儀	李慶元	鍾小平
4.公運處	歐陽龍	王欣儀	謝維洲	葉林傳	王鴻薇

	第一名	第二名	第三名	第四名	第五名
5.交通局	葉林傳	歐陽龍 王欣儀	戴錫欽 潘懷宗 王鴻薇	黃珊珊	洪健益

資料來源：本研究整理自臺北市議會（2022）。

第三節 臺北市議員提出書面質詢之總體分析



倘若就臺北市議員觀點來說，雖然書面質詢本質與效力上雖然等同於口頭質詢，但是提出書面質詢究竟有何考量？其重要性為何？本節就訪談內容作一歸納。

一、議員問政的重要紀錄

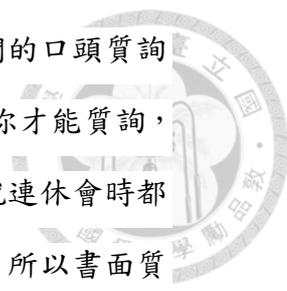
雖然議員問政的方式有相當多樣，但是書面質詢是其中以正式的、書面的、公文往返的檔案文件呈現，而且每一筆書面質詢皆會公告於臺北市議會的網站，供任何人隨時查閱，T1 議員清楚表示，就是為了留下紀錄：

「還有已經有口頭質詢，為何還要書面質詢？是為了要留下紀錄。因為書面也好口頭也好，都要答覆，好不好是另一回事」（訪談者 T1）

而且書面質詢不僅作為紀錄，T5 議員受訪時即指出，議員和市府官員都必須為書面質詢內容負責，並接受社會與選民的公評，當然有其監督市政上的重要價值：

「優點的話，一來它用公文的形式，二來它會成為一個歷史的檔案，紀錄是可以保留的，資訊是可以公開化，……畢竟是白紙黑字留下來的東西，議員要向選民向社會負責，政府也要向市民來負責，雙方都要負責，也要接受社會或選民的公評，我是認為書面質詢有它的價值，議員要善用書面質詢。」（訪談者 T5）

況且，T4 議員有提到，每位議員所分配到的口頭質詢的時間都一樣，是很公平的，有限的時間內所詢問的議題數量差異不大，但是書面質詢因不受時間限制，數量卻可以有極大差異。



「書面質詢等同於口頭質詢，但是他的機動性比較強，我們的口頭質詢有排時間，上會期下會期一個委員會，每人 18 分鐘，輪到你才能質詢，輪不到你就不能質詢，可是書面質詢沒有這個限制，就是說連休會時都可以提，隨時隨地都可以，有甚麼題目都可以提書面質詢，所以書面質詢的機動性、速度感是比較強，所以有的時候，我們在休會或沒有輪到質詢時，就可以提書面質詢。」(訪談者 T4)

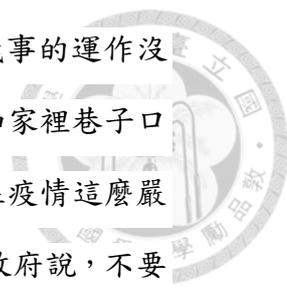
使得 T2 議員認為這在競選連任時，可以做為議員認真問政的依據，藉以吸引選票的一項重要數據：

「有些議員書面質詢的目的是 for 選舉的時候，要讓不了解的民眾知道說，你看我有多認真，我的書面質詢 3 萬份，他的競爭對手 300 份，那怎麼比啊~數大則美啊~外界只看到結論，看不到過程也看不到目的，一般民眾是不會了解這一塊，有很大一部分書面質詢數字懸殊的，都是朝這個方向在做的。」(訪談者 T2)

二、選民直接表達民意的管道

各國一般均透過代議制作為民主政治的運作，即透過選舉制度，先由公民選出代議士，再由代議士行使人民的意志，而公民向其選出的民意代表或選區議員直接表達政治上的訴求或意見，如果議員可以將選民的意見提出書面質詢，亦是一種可以選民直接表達的方式。而我國公民表達的機制，近年來也越趨多元，除了法制面的公投、請願、集會遊行或公聽會以外，也透過許多正式或非正式的管道擴大公民參與影響力，當然也可以透過向民意代表陳情，請其提出口頭質詢或書面質詢的方式。

T4 市議員受訪時即指出選民基本上對於議事規則較不熟悉，選民通常就是向市議員反映大小問題或委託陳情，而市議員在選區內亦設有服務處與助理，即時為選民處理大小服務案件：



「選民基本上不會要求我們要提書面還是口頭，他們對議事的運作沒有那麼清楚，選民通常就是反映問題，有個人的問題，比如家裡巷子口沒有打通，家附近的路燈不亮，或反映公眾問題，比如現在疫情這麼嚴重，為什麼市政府要讓小孩去做校外教學，你們要去跟市政府說，不要恢復校外教學，所以選民會用很多方式。」(訪談者 T4)

T3 市議員在受訪時也提到相樣的觀點，強調書面質詢是一些少數民眾關心的議題：

「所以書面質詢都是一些少數民眾關心的議題，譬如說他們的陳情、檢舉、其他的建議案，沒有急迫性，不用去占用口頭質詢的時間，可以考慮做書面質詢。」(訪談者 T3)

在民主社會，每位市民都有表達意見的自由，但是不見得每個意見都是合情合理的，因此對於一些不適宜的民眾建議，透過書面質詢是一種很好的回覆方式，T1 議員便提及，選民提出的意見有時民意代表也無法判定，必須要求市府來研議處理：

「有些選民的意見也不見得真的很合適，我們要推有時候也難講，我們認為不合理，他一直認為合理，我就把他送給市政府單位去看看，合不合理依法來判讀。……有很多東西，說實在是不合理的，我要問你，你又講我怎樣，乾脆給政府單位做一個正式的答覆，做一個書面的依據，做書面依據的時候，政府機關會跟你講說，他的困難在哪裡？可不可以？有 power 的是市政府啊~」(訪談者 T1)

可以得知，議員將市民的意見透過書面質詢的方式，讓市府回覆後再轉知，也是提供市民直接表達民意的管道。



三、市政府的列管機制達到監督效果

對於書面質詢，臺北市政府訂有臺北市政府所屬各機關答復議會議員書面質詢作業注意事項，有規範公文須於 7 日內回覆，因此 T2 議員認為市府對於書面質詢的回復是有管控機制的：

「我們提的行政部門就會列管，研考單位就會監督……議員這邊說明都 OK，就解除列管，是有一套機制的。因為對市政府來說，不論是口頭質詢或書面質詢，都會有一個處理回覆，像市長專案報告就會有一個書面答覆資料，各部門都會有回覆報告，簡單來說，市府不會去分孰輕孰重，都會按照應該有的作業程序來處理，不會影響的監督的力道。」

(訪談者 T2)

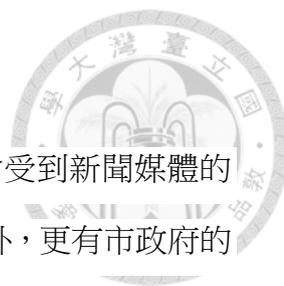
書面質詢雖然回應速度不一定快，但在休會或沒有輪到質詢時可以是一項用來持續監督市政府的重要工具，這一部分 T3 議員認為，市府研考會的列管機制，也是持續幫助議員監督，間接增加議員問政的力道，避免市府過於敷衍：

「變成市府回覆議員書面質詢時非常重視，不太敢馬虎、敷衍~而且各局處都會去列管，市府研考會也會去列管追蹤，間接的也幫議員持續監督，議員的辦公室也可以透過查詢市政府對其他議員的書面質詢的答覆。」(訪談者 T3)

T5 議員也認為，書面質詢是一個公文書，由議會發公文，市府回函，在程序上有受到保障：

「書面質詢在程序上有受保障，議會發公文，市政府要在 7 天內回覆，而且市政府的回覆要用府函，所以它有公文書的保障。……市政府也不敢隨便亂答，我們也可以看到市政府有時候是迴避問題也有，變成公文遊戲，畢竟一個問題不斷問，最後總是有得到一些回應，還是要面對。」

(訪談者 T5)



四、媒體報導的來源

雖然書面質詢不如口頭質詢的新聞性強，但也不表示不會受到新聞媒體的關注，尤其書面質詢是公告在議會網站上，除了有議員的議題外，更有市政府的回覆，很容易作為平面媒體報導的內容，T5 議員認為，許多關注市政新聞的記者，仍會從書面質詢中發掘出有新聞價值的議題：

「很多記者關心市政議題或關心議員問政時，經常會去議會網站上看那些議員做了那些書面質詢，有時我們提出的書面質詢也會引起媒體的注意，有時會變成新聞的報導，有時是平面媒體的報導，他們有興趣，甚至於會用平衡報導的方式，直接去詢問市府相關人員對議員書面質詢的態度。」(訪談者 T5)

另外，當媒體要訪問某項特定議題時，也經常會至議會的網站上搜尋關心過的議員，並訪問該議員的意見，畢竟很多新聞重視的是時效性，與其訪問不了解議題的議員，不如直接邀訪長期關注該議題的民意代表。

綜上，訪談內容基本上符合我們對於議事規則的理解，市議員大多基於理性與效益原則選擇質詢策略。由於書面質詢提出的時間比較有彈性，定期會或休會期間都可以提出，而口頭質詢的時間因為很寶貴，尤其是市政總質詢可以直接質詢市長，口頭質詢比較有機會成為媒體注意的焦點，所以口頭質詢往往會保留重要的議題。這些議題也許是攸關市政發展的重大議題，或是民眾比較關心的時事議題，因此市議員傾向於把這一部分做口頭質詢，並在議題的操作上會配合時事的需要進行包裝。換言之，書面質詢大多是一些少數民眾關心的議題，如陳情、檢舉或其他沒有急迫性的建議案，因此不必要去占用口頭質詢的寶貴時間。

總合來看，從地方自治實務層面，議員選擇提出書面質詢的原因可能有以下幾項：首先，由於書面質詢容易被媒體所忽視，議員有時為避免因質詢內容過於尖銳而讓政府難堪，故而選擇以書面質詢方式要求市政府就質詢內容予以答覆。



其次，議員也可能利用書面質詢不容易被注意的特性，針對相對敏感之服務案件或內容，協助特定利益團體向市政府施壓。再者，書面質詢也可提供議員針對口頭質詢不足的部分，尤其是口頭質詢時間有限，可以用書面質詢的方式加以補充與說明；另外，議會休會期間無法口頭質詢，亦僅能選擇書面質詢方式。最後，倘若議員因故無法與會參與口頭質詢，但又擔心選民對其放棄口頭質詢機會而觀感不佳，即可利用書面質詢方式向選民交代。這是由於，大多數選民並不清楚口頭質詢與書面質詢之間的差異，甚至以為議員利用書面質詢方式更能監督政府施政。

第六章 結論

本章為結論，旨在總結本研究所有討論細節與研究結果，進一步歸納並提出本研究之研究結論，以及針對研究過程中發現之問題與研究限制，提出未來研究之具體建議。



第一節 研究結論

質詢對於議員而言，既是《地方制度法》賦予之法定義務，也是展現其監督市政能力與表達民意的必要手段，更是吸引媒體曝光度與爭取選民支持以獲得連任機會的重要途徑。質詢分為口頭質詢與書面質詢兩種形式，兩者法定效力相同，但在實務應用上卻因市議員個人需求而有使用時機與個人偏好上的差異。意即，書面質詢作為市議員依法使行質詢權的重要工具之一，就積極面而言，可讓議員於定期會口頭質詢之外更清楚明確地向地方政府表達選民或選區關切問題，而地方首長及市府單位主管也得以有充分時間準備資料，尤其是涉及繁複法規層面的議題，針對書面質詢內容進行答復與具體回應。但就消極面來說，書面質詢亦可能成為地方議員推委卸責的工具，為不得罪地方派系勢力或護航同黨地方首長及單位主管，利用書面質詢來紓解選區壓力並應付選民。有鑑於此，本研究第 12 屆臺北市議會書面質詢為研究個案，統計臺北市議會書面質詢之數量，分析議員特質及影響臺北市議會議員書面質詢之因素。針對第一章所提出之研究問題，本研究經由既有文獻探討、臺北市第 12 屆市議會書面質詢數據庫之內容分析、第 12 屆台北市議員訪談資料等綜合討論，所得出之研究結論如下：

本研究第一個研究問題是關於「臺北市議會書面質詢數量」的討論與分析，包括各議員的書面質詢數量為何？不同黨派議員的書面質詢數量為何？以及不同期間（定期會或休會）的書面質詢數量為何？由於每一位市議員於部門質詢都是 18 分鐘，而市政總質詢之口頭質詢時間都是以 40 分鐘為上限，書面質詢則沒有時間上的限制，相較於口頭質詢時間因能吸引媒體及大眾目光，書面質詢應用

上時間更為彈性、範圍與應用時機更廣。因此，透過第四章對第 12 屆臺北市議會市議員書面質詢件數的分析，即可從中看出市議員對書面質詢的看重程度。

首先，面對政黨輪替後的柯文哲市長及市府新團隊、柯 P 新政等政治生態的變遷，市議員在上任之初大多傾向於以書面質詢方式瞭解市府對相關政策規劃，因此書面質詢件數以成立大會暨第一次會期件數最多，並以此為峰值不斷遞減。但隨著柯文哲上任後屢屢失言，導致話題性不斷，因此市議員競相以媒體曝光率高的口頭質詢，方便以犀利言詞、誇張表演方式吸引媒體報導，提高自身知名度以爭取連任。所以，愈到任期將屆之會期，則書面質詢總件數明顯減少，市議員明顯把重心放在口頭質詢以及地方服務之上，為九合一競選連任做準備。

其次是不同政黨與書面質詢件數的討論與分析，本文分別把柯文哲市長第一任拆成兩部分作分析發現，在柯文哲第一任市長任期內，泛藍的質詢數量較泛綠議員多。雖然柯文哲因 2017 年發表「兩岸一家親」、「命運共同體」等言論而與泛綠陣營決裂，但泛藍與泛綠議員提出書面質詢的數量對比卻沒有太大差異。顯然，柯文哲與泛綠議員之間關係，並未對泛綠議員提出書面質詢產生明顯影響。

最後是探討定期會與休會期間書面質詢是否有差異。從書面質詢總件數來看，休會期間總數不及定期會的二分之一；再從個別會期及其休會期間來看，除成立大會外，定期會議程期間書面質詢件數皆多於休會期間。顯然，由於臺北市議員主要仍傾向於在定期會期間提出書面質詢，而書面質詢大多是一些少數民眾關心的議題，如陳情、檢舉或其他沒有急迫性的建議案，盡可能不要占用口頭質詢的寶貴時間。

本研究第二個研究問題是關於「臺北市議會書面質詢影響因素」的討論與分析，包括各議員提出書面質詢的可能因素為何？影響議員書面質詢因素（議員特質、黨派或期間）為何？其他可能影響因素為何？本研究對第 12 屆臺北市議會市議員特性設定之面向，包括性別、教育程度、資深程度、里長經驗、助理經驗、

政黨以及選區。經由第五章影響臺北市第 12 屆議會書面質詢因素分析，本研究發現，其中在以屆為分析單位的迴歸分析顯示，僅有「泛綠議員」的書面質詢數量是較泛藍議員少，有達到統計的顯著程度。至於其他變數一概不具統計的顯著程度。

至於以會期為分析單位的迴歸分析，有達到統計上的顯著差異者，則以「女性」議員的書面質詢較男性議員高。在「資深程度」方面，愈資淺的議員，其書面質詢數量較愈資深議員多，達到統計的顯著差異。在政黨方面，無論是「泛綠議員」或「無黨籍議員」，在書面質詢數量都較泛藍議員少，且達到統計的差異。此外，本研究也針對第 12 屆議員與同選區「與落選頭的票數差距」進行分析，結果指出，在選舉愈是險勝當選的議員，其書面質詢數量會較安全當選的議員多。再者，以選區而言，以大安文山區為基底，「中正萬華區」的議員書面質詢數量，較大安文山區議員少，達到統計的顯著差異。最後，在會期的分析中，「第二會期」到「第八會期」的書面質詢數量，都相較於第一會期來得少，且達到統計的顯著程度。因此總結上面迴歸分析所得出之結論，具備有以下特性：

1. 泛藍議員偏多，泛綠議員偏少。
2. 女性議員偏多，男性議員偏少。
3. 愈資淺的議員愈多，愈資深的議員愈少。
4. 選戰險勝的議員偏多，順利當選的議員偏少。
5. 中正萬華選區議員比大安文山議員之書面質詢少。
6. 第二會期到第八會期都比第一會期少。

最後在第 12 屆臺北市議員書面質詢的機關方面，泛藍與泛綠市議員所關心的局處很相近，書面質詢件數均以「教育局」最高、「衛生局」次之，唯獨較為特別是泛綠市議員針對文化局的質詢多於泛藍市議員。個別局處方面，教育局、衛生局與交通局均以葉林傳議員書面質詢件數最多，都發局以王鴻薇議員居首，公共運輸處則為歐陽龍議員。

綜上可知，本文透過實證分析證明議員的不同個人背景及選區是與書面質詢的件數有相關，並分析何種個人背景會影響何種書面質詢件數與內容，包括性別、教育程度、資深程度、里長經驗、助理經驗、政黨以及選區。誠如本研究分析指出，由於口頭質詢較能吸引媒體關注而受到市議員重視，既有文獻大多關注地方議會總質詢相關議題，對於長期作為監督市政輔助之用的書面質詢較不重視，研究成果相對較少。

因此，本研究對於第 12 屆臺北市議會書面質詢的實證研究，包括量化統計分析以及質化訪談內容，恰可補助國內外對於此一地方自治研究的不足，突顯書面質詢在地方議會研究中的特殊角色、功能與重要性。進而言之，過往研究可以發現地方議會的書面質詢內容較少人著墨，但地方議會每年所能通過的預算數額也不容小覷，日常之所需也有許多都是與議員的決策有關，除了口頭質詢外，書面質詢亦是強化民意代表公共監督成效的重要工具，經由實證研究進行量化與質化探討與分析，確實有其理論與實務上的必要性。本文跳脫過往的研究多關注議員在總質詢之表現或特定政策領域的質詢內容，本文將焦點放在書面質詢內容分析，且是全面性的檢視全體議員特性及其在書面質詢中關注何種議題，具有一定程度之研究創新與研究貢獻。

第二節 研究建議

本研究以第 12 屆臺北市議會書面質詢內容為研究對象，透過量化統計分析與質化訪談方法，了解直轄市市議員個人背景及選區差異對於書面質詢件數與內容的變化。本文之研究方法是以書面質詢稿作為內容分析資料的來源，輔以對第 12 屆 5 位市議員訪談，雖以量化結合質化之研究方法進行資料之蒐集與分析，但在研究方法上仍存在三點研究限制。第一，書面質詢稿均自臺北市議會官方網站檢閱並下載，第 12 屆市議會議事錄是否完整收錄所有書面質詢內容，均取決



於臺北市議會權責部門，本研究僅能就所取得之資料進行統計分析，書面質詢件數及內容是否如實登載或有錯漏並非本研究所能控制。第二，本研究並非官方委託之研究計畫，無法由政府機關行文建請議員配合訪談，因此訪談對象僅能採用非隨機的「判斷抽樣」策略，從第 12 屆市議會議員總體樣本中聯繫願意配合訪談之市議員，因此受訪 5 位市議員除了男女比例不均（3 男 2 女），也未能涵蓋所有政黨代表，僅 3 位國民黨市議員與 2 位民進黨市議員，此亦為本研究方法不足之處。第三，量化分析的結果中，在里長、連任一次有達到統計的顯著性，此部分如能從訪談部分加以補足會更佳，抑或配合數量分析的結果再進行訪談大綱的設計，但鑑於研究時間、資源及篇幅之限制，故而留待後續研究者再進一步探討。

此外，本文利用臺北市議會官方網站檢閱下載之書面質詢資料，所回答的研究問題基本上都以「量」的統計分析做為判斷依據，雖輔以訪談內容以及書面質詢機構分析來探討議員書面質詢的「質」，辨析質詢對象為教育類、衛生類或交通類等，但並未詳細就書面質詢內容文字進行深入剖析，無法深入瞭解市議員所提出之書面質詢稿真實反應之議題本質與問題核心，且市府機關部門接受書面質詢後的正式回覆內容，也未於本研究中一併考慮，書面質詢之「質」及其與口頭質詢之連動關係，由此成為本文另一項研究限制。建議後續研究可針對書面質詢內容文字進行大數據分析，抑或將書面質詢內容與口頭質詢內容進行統計上相似性比對，或能藉此對市議員提出書面質詢之動機與成效，有更深入而全面的理解與分析。

參考書目



一、中文部分

口袋國會編輯群 (2022)。〔國會教室－基礎篇〕第十五講：質詢。2014 年 10 月 9 日，http://xn--6or66eolt8u6a.tw/part4_1_detail.php?sno=91。

內政部 (2001)。內政部 90 年 5 月 29 日台 (90) 內民字第 9004565 號函。

內政部 (2007)。內政部 96 年 2 月 16 日台內民字第 0960031324 號函。

內政部 (2017)。內政部 106 年 5 月 19 日台內民法字第 10611027212 號函。

內政部 (2018)。內政部 107 年 9 月 20 日台內民字第 1070444559 號函。

王彥喬、謝懿安 (2012)。男女平等了嗎？台灣女性立委問政調查。

datajournalismNTU，

<https://datajournalism.ntu.edu.tw/post/89539288078/%E7%94%B7%E5%A5%B3%E5%B9%B3%E7%AD%89%E4%BA%86%E5%97%8E%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%A5%B3%E6%80%A7%E7%AB%8B%E5%A7%94%E5%95%8F%E6%94%BF%E8%AA%BF%E6%9F%A5-%E8%A8%98%E8%80%85%E7%8E%8B%E5%BD%A5%E5%96%AC%E8%AC%9D%E6%87%BF%E5%AE%89%E5%A0%B1%E5%B0%8E-2012>

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。《台灣政治學刊》，13 (2)：113-169。

李嵩賢 (1977)。《台灣省縣市議會組織之研究》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

吳秀華 (2004)。《我國地方議會質詢權運用之研究－以臺東縣為例》，國立臺東大學公共與文化事務學系碩士在職專班碩士論文。

林妙津 (1990)。《立法院第七十九至八十四會期施政總質詢之內容分析》。國立政治大學三民主義研究所碩士論文。

柯宗緯 (2022)。陳其邁防疫備詢兩頭燒 高市議會改書面質詢？藍綠不同調。中國時報，2022年4月27日。

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220427004239-260407?chdtv>。

張立勳 (2021)。創北市議會先例！柯文哲總質詢取消改書面質詢。自由時報，2021年6月22日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210622004756-260407?chdtv>。

張宏林 (2020)。能喬鬧打 卻不會質詢辯論的立院。蘋果日報，2020年12月3日，<https://www.appledaily.com.tw/forum/20201203/YUVQ24XARJAOLABDNJ6YHV3XFE>。

張志銘 (1991)。各國國會質詢制度之比較。台北：行政院研究發展考核委員會編。

許南雄 (2018)。各國人事制度—比較人事制度。台北：商鼎數位。

陳民峰 (2018)。民進黨和柯文哲「政治戀人」將分道揚鑣。台北一周，2018年5月18日，<https://www.rfi.fr/tw/%E6%94%BF%E6%B2%BB/20180518-%E6%B0%91%E9%80%B2%E9%BB%A8%E5%92%8C%E6%9F%AF%E6%96%87%E5%93%B2%E6%94%BF%E6%B2%BB%E6%88%80%E4%BA%BA%E5%B0%87%E5%88%86%E9%81%93%E6%8F%9A%E9%91%A3>。

陳政嘉 (2022)。基隆市議會改「書面類質詢」 立委痛批：沒收質詢權 內政部出來面對。新頭殼 newtalk，2022年5月24日，<https://newtalk.tw/news/view/2022-05-24/759850>。

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。

盛杏媛、黃士豪 (2006)。台灣民眾為甚麼討厭立法院？台灣民主季刊，3(3)：85-128。

黃秀端 (1994)。選區服務：立法委員心目中連任之基礎。台北：唐山。

黃揚明、劉榮 (2018)。【綠不讓柯】原傾向禮讓 柯因為這2件事惹怒綠營。鏡周刊，2018年5月16日，<https://www.mirrormedia.mg/story/20180515inv013/>。

劉文仕 (2003)。地方制度改造的憲政基礎與問題。台北：學林。

劉文仕 (2020)。地方制度法釋義。台北：五南。

謝宜芳 (2002)。分立政府下的府會關係：台北市議會口頭質詢之內容分析(1991-2001)。東海大學公共行政學系碩士學位論文。

鍾維軒 (2021)。書面質詢掛 0？北市議員：市府「完美」答覆不如索資找問題。

聯合報，2021 年 5 月 1 日，<https://udn.com/news/story/6656/5427163>。

羅清俊 (2002)。立法院常設委員會審查功能之實證研究：資深程度與不分區立委角色對於審查功能的影響。月旦法學雜誌，86：36-61。

二、英文部分

Akirav, O. (2011). The use of parliamentary questions in the Israeli parliament, 1992–96. *Israel Affairs*, 17(2), 259-277.

Bailer, S. (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.

Fenno, R. F. (1978). Home style: House members in their districts: Pearson College Division.

Martin, S. (2011a). Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 259-270.

Martin, S. (2011b). Using Parliamentary Questions to Measure Constituency Focus: An Application to the Irish Case. *Political Studies*, 59(2), 472-488.

Otjes, S., & Louwse, T. (2017). Parliamentary questions as strategic party tools. *West European Politics*, 41(2), 496-516.

Proksch, S.-O., & Slapin, J. B. (2011). Parliamentary questions and oversight in the European Union. *European Journal of Political Research*, 50(1), 53-79.

Rasch, B. E. (2009). Opposition Parties, Electoral Incentives and the Control of Government Ministers: Parliamentary Questioning in Norway. In S. G. H. Stecker (Ed.), *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler* (pp. 199-214). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Russo, F., & Wiberg, M. (2010). Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison. *The Journal of Legislative Studies*, 16(2), 215-232.

Schiff, S. H., & Smith, S. S. (1983). Generational Change and the Allocation of Staff in the US Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 457-467.

Searing, D. D. (1985). The role of the good constituency member and the practice of representation in Great Britain. *The journal of Politics*, 47(2), 348-381.

Van Aelst, P., Thesen, G., Walgrave, S. and Vliegenthart, R. (2014). "Mediatization and Political AgendaSetting: Changing Issue Priorities?" In: F. Esser and J. Strömbäck, eds., *Mediatization of Politics: Understanding the Transformation of Western Democracies*. London: Palgrave MacMillan, pp.200–222.

Vliegenthart, R., Walgrave, S., & Zicha, B. (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.

Wiberg, M. (1994). *Parliamentary control in the Nordic countries: Forms of questioning and behavioural trends* (Vol. 16): The Finnish Political Science Association.