



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's Thesis

臺灣縣市議會跨藍綠正副議長與議會表現之關聯探討

—以臺北市和高雄市為例

The Relationship Between Bipartisan Speakers and  
Deputy Speakers and the Performance of Taiwan Local  
Councils: A Study of Taipei and Kaohsiung

宋姿瑾

Tzu-Chin Sung

指導教授：王業立 博士、王宏文 博士

Advisor: Yeh-Lih Wang, Ph.D. & Hong-Wung Wang, Ph.D.

中華民國114年6月

June, 2025



國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

臺灣縣市議會跨藍綠正副議長與議會表現之關聯探討—  
以臺北市和高雄市為例

The Relationship Between Bipartisan Speakers and Deputy  
Speakers and the Performance of Taiwan Local Councils:  
A Study of Taipei and Kaohsiung

本論文係 宋姿瑾 君（學號：R11322021）在國立臺灣大學政治  
學系完成之碩士學位論文，於民國 114 年 2 月 19 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：

王業立 吳子文 (簽名)

(指導教授)

張介誠 廖子琪



# 謝辭



撰寫論文就像是要攀登研究生階段裡的一座高山，在開始之前，覺得它高大而令人畏懼，踏上旅程後也存在阻礙和焦慮，但慢慢走著總算攻頂。若沒有這一年半的嘗試，我想我無法體會到收集一手資料的興奮、學術研究能力的進階磨練，和對真實政治運作的深刻領會。縱然本書為拙作，但回頭望向來時路，仍覺得唸碩士班是值得的決定。

能順利完成碩士學位，很幸運也很感謝得到許多貴人的幫助與照顧。首先是我的兩位指導教授，謝謝王業立老師給予我很大的空間嘗試這個題目，在論文寫作和研究操作上提供寶貴的指導，並相信我能完成，也非常抱歉讓老師在退休後還勞心我的論文。謝謝王宏文老師從大綱到全文提出許多清楚且直切要點的寫作建議，並且在最後階段願意從口試委員轉為擔任共同指導，我才得以順利畢業。謝謝廖達琪老師和趙永茂老師應允擔任口試委員，仔細地提出諸多指教與想法，讓本書的內容更加豐富與完善，也彌補了原先在論證上的不足。另外，本文能對於研究案例有實務面的了解，受益於臺北市和高雄市共十位議員的無私分享，以及他們的助理和幕僚協助洽詢與安排，特此表達誠摯感謝。

本論文最初的樣貌來自於「研究與寫作專題」課程的期末報告，謝謝蘇翊豪老師的教學讓我對學術寫作有正確且核心的認知，評論時的莫大鼓勵也成為我將作業繼續發展成碩士論文的關鍵。

除此之外，就讀碩士班期間，謝謝徐斯勤老師與廖小娟老師給予擔任研究助理的機會，讓我延續了大學時期對國際關係的興趣，並看到更廣闊的研究視野。其中小娟老師更曾擔任我大四時的導師，並在我升上研究所後，仍願意傾聽學生的煩惱，亦師亦友地分享許多經驗，使我豁然開朗並收穫許多。謝謝系辦小官助教，除了平時的生活關懷，還引薦我服務系上的機會，讓我能做喜歡的事並獲得經濟收入。謝謝系辦辰元助教，提供研究所課務諮詢和協助口試的行政作業。



感謝研究所同窗芳瑄、喬煊、誼勉、吉辰、麒祐、貫廷、子宜、建樺、家祥、于晴、邵允、芄廷等會出現在社科六樓、618 或 619 研究室的朋友，無論是閒暇時的聚餐聊天、加油打氣，或是在學業上互相交流討論，都為我的生活增添許多色彩和美好回憶，祝福大家早日完成論文順利畢業，未來不論是進入職場、留在學術圈或繼續攻讀博士都能一帆風順。謝謝由俊華和奕霖組成的吃飯團，在彼此的口試前夕相聚紓壓暢聊。謝謝身處不同學科領域的凱淇，在我完成論文進度或結束一場運動比賽後，總是替我開心並告訴我已經做得很好了，每次的互相取暖和被了解，都是我再往前繼續走的動力。謝謝峻弘多年來的日常關心，就算現在隔了一個太平洋，仍總是為我搖旗加油。

感謝晨瑋這些年傾聽和接住了我的喜怒哀樂，同時作為碩班的先行者，從報考到產出論文的一路上，理性地給予許多開導和心靈雞湯。謝謝大學前就認識的老朋友們，啟翔和芳穎總適時地捎來關心，而昊庭則擅於給予剛好的慰藉並推我一把，即便寫論文的期間，我的生活單調重複而難以分享，仍願意一次次地作陪，成為我轉換思緒和充電的時光。

最後，謝謝父母和家人的長期付出，從高中選擇社會組，到後來的政治系和政研所，始終尊重並支持我的選擇，並在經濟上讓我無後顧之憂地完成學業和從事各種休閒娛樂。

我一直覺得自己不是很「學術」的人，僅是對於千變萬化的政治想要深入了解的一股興趣，就在臺大待了七年，如今也終將到了離開學校這個保護傘的時候。未來畢業後，不見得會走在政治相關的道路運用母系所學，但無論如何，都期許自己保持善良並在有能力時幫助他人，成為一個好大人。

宋姿瑾 2025.03

於最熟悉的社科圖



論文題目：臺灣縣市議會跨藍綠正副議長與議會表現之關聯  
探討—以臺北市和高雄市為例

論文頁數：104

所組別：政治學系（學號：R11322021）

研究生：宋姿瑾 指導教授：王業立博士、王宏文博士

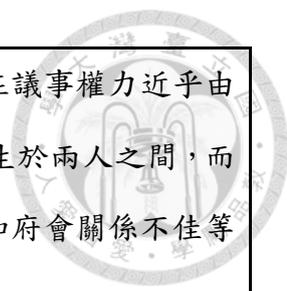
關鍵字：跨藍綠正副議長、議會表現、臺北市議會、高雄市議會、議事中立性

論文提要內容：

在臺灣縣市議會的歷史上，已發生多次正副議長當選人之黨籍分屬藍綠兩方，形成跨藍綠正副議長之景。此現象不但目前僅出現在臺灣地方層級，對於部分政黨政治程度較高的議會而言，跨藍綠的結果也不符合學理上的預期，但現有文獻對此缺乏探討。因此，本研究欲討論跨藍綠正副議長情況與後續議會運作表現之關聯，以及政黨因素在其中的影響。

本文以第十一屆臺北市議會、合併後的第一屆高雄市議會作為研究對象，並分別挑選同一政黨正副議長的第十屆臺北市議會和第二屆高雄市議會為參考屆次，以對照議會表現之變化。在研究操作上，使用會議次數、會期天數、議決案數、總預算案審議時長、總預算刪減幅度與比例共五項操作化指標分析議會表現，再藉由當事議員的深度訪談，呈現指標結果之主要成因與該屆跨藍綠正副議長的行為與角色。

結果顯示第十一屆臺北市議會的表現大抵未受影響。縱然正副議長具備利於自身黨派的原因和行為表現，然而在議長擅於調解分歧且副議長受限於備位性之下，並沒有演變成雙方引領衝突而導致議會表現低落。另一方面，第一屆高



雄市議會正副議長同樣分別代表不同陣營的政治利益，不過在議事權力近乎由議長把持之下，副議長缺乏對等的影響力，故藍綠抗衡並非發生於兩人之間，而該屆較差的議會表現則主要受到藍綠席次差距小、縣市合併和府會關係不佳等因素影響。

本研究呼應了過往中央立法院長的研究成果，顯示縣市議會正副議長也會受到政黨影響而有議事不中立的可能。然而跨藍綠正副議長現象與議會表現之間並無直接的相關性，兩個研究案例的結果並不相同，也看出仍受府會關係、正副議長分工型態等其他因素影響。

# ABSTRACT

THE RELATIONSHIP BETWEEN BIPARTISAN SPEAKERS AND DEPUTY  
SPEAKERS AND THE PERFORMANCE OF TAIWAN LOCAL COUNCILS: A  
STUDY OF TAIPEI AND KAOHSIUNG

by

TZU-CHIN SUNG

June 2025

ADVISORS: YEH-LIH WANG, Ph.D. & HONG-WUNG WANG, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR: COMPARATIVE POLITICS

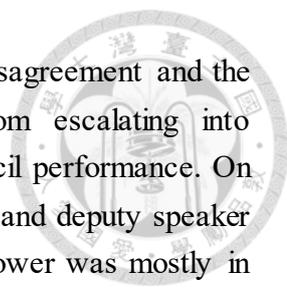
DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: BIPARTISAN SPEAKER AND DEPUTY SPEAKER, PERFORMANCE  
OF LOCAL COUNCILS, TAIPEI CITY COUNCIL, KAOHSIUNG  
CITY COUNCIL, LEGISLATIVE NEUTRALITY

Throughout the history of Taiwan local councils, there have been several cases where the elected speaker and deputy speaker belonged to different political affiliations, forming a bipartisan leadership across the pan-blue and pan-green parties. This phenomenon has only been observed at the local level so far. Moreover, for some councils with a high degree of party politics, such bipartisan results are theoretically unexpected, while existing literature lacks discussion of this issue. Therefore, this thesis aims to examine the relationship between bipartisan leadership and subsequent councils' performance, as well as the influence of parties.

The research focuses on the 11th Taipei City Council and the first Kaohsiung City Council (after the municipal merger). Also, to compare performance, the 10th Taipei City Council and the 2nd Kaohsiung City Council, both of which had speakers and deputy speakers from the same political party, are chosen to analyze. The research uses five indicators to evaluate councils' performance: times of sessions, days of sittings, the number of resolutions, the duration of budgetary bills deliberations, and the amount and percentage of budget cutbacks. Additionally, in-depth interviews with council members are conducted in order to contextualize the outcomes and illustrate the roles and behaviors of bipartisan speakers and deputy speakers.

The results show that the performance of the 11th Taipei City Council was nearly unchanged. Although the speaker and deputy speaker had tendencies and behaviors that



avored their respective parties, the speaker's ability to moderate disagreement and the deputy speaker's secondary role prevented their differences from escalating into leadership-driven conflicts that could have negatively impacted council performance. On the other hand, in the first Kaohsiung City Council, both the speaker and deputy speaker also represented different political interests. However, legislative power was mostly in the speaker's hands, leaving the deputy speaker with limited influence. As a consequence, partisan confrontation did not arise between the two leaders. The council's poorer performance was primarily influenced by factors such as the narrow margin of seats between the pan-blue and pan-green parties, the challenges of municipal merger, and worse executive-legislative relations.

This study echoes previous research regarding the President of the Legislative Yuan, suggesting that local council speakers and deputy speakers are also subject to partisan influences, which may compromise legislative neutrality. Nevertheless, there is no direct correlation between bipartisan leadership and council performance. The divergent outcomes observed in the two cases indicate that other factors—such as executive-legislative relations and the division of labor between the speaker and deputy speaker—also play important roles.

# 目次



口試委員會審定書 .....	i
謝辭 .....	iii
中文摘要 .....	v
英文摘要 .....	vii
目次 .....	ix
圖次 .....	xi
表次 .....	xi
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機與問題 .....	1
第二節 近年跨藍綠正副議長形成原因 .....	2
第三節 案例選擇 .....	15
第四節 章節安排 .....	19
第二章 文獻回顧 .....	21
第一節 臺灣立法院議長的角色研究 .....	21
第二節 臺灣縣市分立政府運作 .....	24
第三章 理論框架與研究設計 .....	29
第一節 立法院長研究的修正與適用 .....	29
第二節 議會表現的概念化與操作化 .....	31



第三節 研究案例參考層次.....	33
第四節 研究方法與資料來源.....	35
第五節 研究流程.....	38
第四章 第十一屆臺北市議會分析結果.....	41
第一節 議會表現.....	41
第二節 指標結果主要成因.....	52
第三節 回應理論與小結.....	58
第五章 第一屆高雄市議會分析結果.....	63
第一節 議會表現.....	63
第二節 指標結果主要成因.....	75
第三節 回應理論與小結.....	85
第六章 結論.....	91
第一節 研究結果.....	91
第二節 研究貢獻.....	93
第三節 研究限制.....	94
參考文獻.....	97
附錄：訪談提綱.....	103

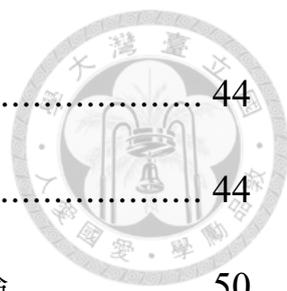
## 圖次

圖 3-1：議會表現研究流程.....	39
圖 4-1：研究案例第十一屆臺北市議會議決案數.....	46
圖 4-2：參考屆次第十屆臺北市議會議決案數.....	46
圖 5-1：研究案例第一屆高雄市議會議決案數.....	68
圖 5-2：參考屆次第二屆高雄市議會議決案數.....	68

## 表次

表 1-1：符合兩前提之全臺跨藍綠正副議長案例.....	2
表 1-2：第三屆金門縣議會正副議長選舉.....	8
表 1-3：第十一屆臺北市議會正副議長選舉.....	9
表 1-4：第一屆高雄市議會正副議長選舉.....	11
表 1-5：第十八屆宜蘭縣議會正副議長選舉.....	12
表 1-6：第二屆新北市議會正副議長選舉.....	13
表 3-1：第十一屆臺北市議會上下屆次.....	34
表 3-2：第一屆高雄市議會與參考屆次.....	35
表 3-3：資料來源彙整表.....	37
表 3-4：訪談名單.....	38
表 4-1：研究案例第十一屆臺北市議會議事日程.....	42

表 4-2：第十、十一屆臺北市議會臨時大會召開情形 .....	44
表 4-3：參考屆次第十屆臺北市議會議事日程.....	44
表 4-4：研究案例第十一屆臺北市議會總預算審議結論.....	50
表 4-5：參考屆次第十屆臺北市議會總預算審議結論 .....	51
表 5-1：研究案例第一屆高雄市議會議事日程.....	65
表 5-2：第一、二屆高雄市議會臨時會召開情形 .....	66
表 5-3：參考屆次第二屆高雄市議會議事日程.....	67
表 5-4：研究案例第一屆高雄市議會總預算審議結論 .....	73
表 5-5：參考屆次第二屆高雄市議會總預算審議結論 .....	74
表 6-1：研究案例之府會關係變化與副議長權力空間 .....	93



# 第一章 緒論



## 第一節 研究動機與問題

根據我國《地方制度法》第四十五條規定，各縣市議會應於議員宣誓就職典禮之後舉行正副議長選舉。在 2022 年 12 月 25 日，基隆市議會的民進黨童子瑋和親民黨楊秀玉得利於國民黨張芳麗的跑票，最後分別當選為議長和副議長，形成跨越藍綠政治光譜的「綠橘合」。選舉結果看似特例，不過其實在臺灣地方議會史上，也曾出現其他跨藍綠的正副議長組合，例如 2018 年雲林縣議會為國民黨議長和民進黨副議長的景象。

如果以政治學的角度來看，這樣的現象並不符合我們對於政黨政治的預期，原因在於泛藍陣營或泛綠陣營只要能運用黨紀實施一致投票，擁有較多席次者即可同時輕取正副議長，但是在地方縣市議會的案例中，卻顯示多數政黨不一定可以通吃兩個職位。反而在中央層級的立法院，預期才是始終成立的，在行憲之後的所有正副議長組合都不曾跨越藍綠之際。

少數地方議員跑票之後，破壞了正副議長為同一陣營的情況。當議長和副議長的立場不同，卻都是帶領議會運作的重要人士，如此一來將可能產生不同的互動效果，進而左右議會表現。然而現有研究臺灣立法機關的文獻對於地方議會的關注不足，並沒有探討過跨藍綠正副議長的現象及其議事運作。因此，本研究將選擇正副議長選舉有明顯之藍綠對抗、議會運作較具政黨政治，且能取得所需議事資料之臺北市議會第十一屆和合併後的高雄市議會第一屆為例，以文獻分析法和深度訪談法探究以下三點研究問題：

1. 當跨藍綠正副議長的現象發生時，縣市議會表現為何？
2. 跨藍綠正副議長與縣市議會表現的關聯為何？



3. 綜合而言，政黨因素對於地方議會領導者的影響為何？

第一、二項研究問題，目的在於藉由觀察整體議會的運作成果，了解正副議長作為議會領導人與各黨派議員共事之情形，並嘗試解釋其運作表現。最後，再以第三項研究問題做為總結，探討黨籍是否可以協助解釋正副議長的行為，如果可以，其解釋程度和具體彰顯方式為何。

## 第二節 近年跨藍綠正副議長形成原因

「跨藍綠」意謂必須符合兩項條件：第一，在正副議長選舉時，兩人必須具備明確且單一的黨籍，排除僅是傾向藍營或傾向綠營的無黨籍人士，以利辨識投票當下與政黨和黨籍議員的連結；第二，在時間上，由於民進黨是第一個與國民黨立場相對但可公平競爭的正式政黨，因此跨藍綠的案例需發生於 1986 年民進黨成立之後。透過現存可搜尋的網路資訊，1998 年以後迄今共有 11 個案例符合前述兩項前提(詳見表 1-1)，但筆者必須強調這未必代表此現象在我國政治史上僅出現 11 次，僅因受限於 1998 年以前的資料大多在網路上不易找尋。

表 1-1：符合兩前提之全臺跨藍綠正副議長案例

縣市(屆次)	任職起訖日	議長(政黨)	副議長(政黨)
新竹縣議會 (第十四屆)	1998/3/1~2002/2/28	黃煥吉 (國民黨)	林弼松 (民進黨)
雲林縣議會 (第十四屆)	1998/3/1~2002/2/28	陳清秀 (國民黨)	林源泉 (民進黨)
宜蘭縣議會 (第十五屆)	2002/3/1~2006/2/28	張建榮 (國民黨)	陳文昌 (民進黨)

金門縣議會 (第三屆)	2002/3/1~2006/2/28	莊良時 (國民黨)	許永鎮 (民進黨)
臺北市議會 (第十一屆)	2010/12/25~2014/12/24	吳碧珠 (國民黨)	周柏雅 (民進黨)
高雄市議會 (第一屆)	2010/12/25~2014/12/24	許崑源 (國民黨)	蔡昌達 (民進黨)
宜蘭縣議會 (第十八屆)	2014/12/25~2018/12/24	陳文昌 (民進黨)	林棋山 (國民黨)
新北市議會 (第二屆)	2014/12/25~2018/12/24	蔣根煌 (國民黨)	陳文治 (民進黨)
臺南市議會 (第二屆)	2014/12/25~2016/4/22	李全教 (國民黨)	郭信良 (民進黨)
雲林縣議會 (第十九屆)	2018/12/25~2022/12/24	沈宗隆 (國民黨)	蘇俊豪 (民進黨) <sup>1</sup>
基隆市議會 (第二十屆)	2022/12/25~2026/12/24	童子瑋 (民進黨)	楊秀玉 (親民黨)

資料來源：作者自行整理。

然而，各地跨藍綠正副議長的成因不同，因此以下將透過新聞報導，還原議員選票流向和各黨派相關人士的考量，了解其中 10 個案例的正副議長競選過程與選舉實情。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 任內於 2019 年 10 月 22 日退出民進黨，日後為無黨籍。

<sup>2</sup> 由於第二屆臺南市議會議長李全教最終被判定於議長競選期間對其他議員進行賄選，因此以下將省略其跨藍綠正副議長的形成。



## 壹、第十四屆新竹縣議會

該屆共有 33 位議員，其中中國國民黨 18 席、民主進步黨 4 席、無黨籍 11 席。相較於黨籍，當時角力主要來自於議會內部派系，一方是以時任國民黨議長黃煥吉為首的 12 席當權派，包含國民黨、民進黨和無黨籍議員在內，另一方則是均為國民黨人的 16 席誠信聯盟（中央社，1998）。

面對黃煥吉尋求連任，對於僅有少數議席但握有執政權的民進黨而言，行政權的落實也必須有賴議事的配合，而黃煥吉雖為國民黨員，但實際上與民進黨、時任民進黨縣長林光華關係良好，又有能力避免其他人當選議長，所以樂見黃煥吉連任，並力薦民進黨林炳松與其搭配形成組合（羅際鴻，1998a；楊秋蘋，1998）。過程中，縣長林光華扮演一定的角色，除了本身跟許多無黨籍議員關係不錯，也不諱言有經過私下協調（羅際鴻，1998b；1998c）。

因此，即便競選初期黃煥吉並非國民黨屬意之人選（羅際鴻，1998a），不過其擁有在位者優勢，並且積極拉攏各方議員，甚至讓誠信聯盟成員在選前即揚言可能轉向支持黃（中央社，1998）。直到選前幾天局勢逐漸明朗，確定黃煥吉一人出線，國民黨才決定對其提名，並讓副議長一職開放，<sup>3</sup>民進黨林炳松因此有所空間（聯合晚報，1998）。

最後黃煥吉以 24 票當選議長，副議長則由林炳松以 22 票獲勝。從結果觀之，兩者都是大於當權派人數的票數，同時在議長選舉時出現誠信聯盟其中的八位議員均各獲得一票之情況，<sup>4</sup>不僅證實選前的轉向傳言，也隱晦展露出誠信聯盟在本次正副議長選舉的內部歧見（中央社，1998）。

綜觀上述，議長黃煥吉是形成跨藍綠正副議長結果的關鍵，若非黃煥吉願意與林炳松搭配，僅 4 席的民進黨難以直接對決其他副議長競爭者，而他握有的當權

<sup>3</sup> 在 1998 年的時空背景下，議員如果經由國民黨提名競選正副議長，較容易順利當選（聯合報，1998）。不過當時國民黨在民進黨執政的新竹縣、新竹市和南投縣，採行「副議長開放競選」，換言之，即便國民黨在議會具有過半席次，但為了確保議長由國民黨拿下，准許民進黨或無黨籍人士擔任副議長（聯合晚報，1998）。

<sup>4</sup> 分別是徐里杰、張春鳳、劉文禎、余添棟、陳堅全、黃齡慧、張幸源、陳德福。

派實力也讓國民黨最後願意提名，整個過程呈現個人影響大於政黨影響。



## 貳、第十四屆雲林縣議會

該屆共有 43 位議員，其中中國國民黨 25 席、民主進步黨 2 席、無黨籍 16 席。不過實際左右議會的是雲林縣固有派系一縣長派和議長派，雙方都起源於國民黨，只因利益不同而分裂(葉松菁，1998)。這次正副議長選舉時也各自推出人馬競爭，議長派以時任無黨籍議長張榮味為首，搭檔時任無黨籍副議長陳國益尋求連任，縣長派則以國民黨陳清秀為首，派系成員也多為具國民黨籍的議員(王健治，1998)。

由於雙方人數相近，因此爭取民進黨的 2 票成為勝負的關鍵。縣長派為了奪得議長職位，搶先鎖定民進黨林源泉，並且用副議長的職位與其交換議長的支持票(聯合報，1998b)，之後國民黨雲林縣黨部在提名陳清秀時，也採行副議長開放競選的方式，為林源泉留下位置。不僅如此，縣長派更在投票前使原支持議長派的林健雄和王春環轉向，其中林健雄與張榮味有深厚的情誼，可謂議長派的一大重挫(王健治，1998；吳淑玲，1998)。

面對縣長派的成形，民進黨雲林縣黨部雖多次要求林源泉回歸政黨，不過仍無法對其約束。正副議長選舉當天，臨時宣布已退黨兩年的林慧如恢復民進黨籍，並現場提名林慧如和另一民進黨員蔡秋敏搭檔參選正副議長，此舉得到議長派的支持，張榮味也決定自己不參選，改為一同推舉林慧如(蘇晏毅等人，1998)。不過最後縣長派陳清秀仍以 22 票，擊敗議長派林慧如的 21 票，之後議長派以金錢和暴力介入選舉為由號召集體離席，副議長選舉留下縣長派林源泉同樣取得 22 票過半數當選副議長。

小結整個競選過程，跨藍綠的結果可謂派系競爭下的產物，是為了取得過半數而與民進黨員利益交換的結果，並非為了政黨目標或府會關係所產生的結果。此外，可看到國、民兩黨的縣黨部在當時皆無法貫徹黨的功能，國民黨內的派系爭鬥延伸至檯面，民進黨的指示遭到黨員忽視，均顯示以政黨標籤分析該屆議會並不合適。



## 參、第十五屆宜蘭縣議會

該屆共有 34 位議員，其中中國國民黨 11 席、<sup>5</sup>民主進步黨 12 席、親民黨 5 席、<sup>6</sup>無黨籍 6 席，是民進黨首次在宜蘭縣議會成為最大黨，不過並沒有任一方過半數。

當時有意角逐議長的議員包含國民黨張建榮、劉石純，以及民進黨陳文昌。其中張建榮為時任副議長，在競選期即積極尋求三黨和無黨籍人士的支持，同時也得到時任親民黨議長林榮星公開支持為接班人，並且強調該議會「扶正」的傳統（藍添益杭，2002a），因此最後國民黨經由協調、表決和劉石純同意讓賢後，由張建榮出線。相較之下，陳文昌雖然一開始箭指議長，不過經民進黨評估選情之後，改為爭取副議長，與具親民黨籍的林李榮華競爭（楊基山，2002；藍添益杭，2002b）。

國民黨與民進黨當時在提名上都保持彈性，留下政黨合作的空間，國民黨僅提名議長張建榮，副議長則是開放，民進黨同樣僅提名副議長一職。另外雙方在競選過程中也有跨黨派的拜會討論，並呼應對於「議會和諧」、「不傷和氣」的重視（戴永華，2002a；趙奇濤、廖雅欣，2002）。最後張建榮以 32 票高票取得議長，而陳文昌則以 18 票擊敗林李榮華 16 票。

在該屆扮演關鍵少數的 5 席親民黨看似握有籌碼，不過該黨並未統一支持，特別是在副議長選舉時為黨籍議員各自決定的局面，例如最初有意競選副議長的陳金麟之後支持陳文昌，部分黨籍議員也並未投給林李榮華，造成林李榮華敗選後決定退黨（戴永華，2002b）。

綜合以上，對於宜蘭縣議會來說，「扶正」和「和諧」的傳統無形中扮演重要的角色，各黨派議員也深刻體認並願意遵守，因此國民黨張建榮成為議長並無懸念，取得近乎全部議員的支持。不過副議長的競選，則是偏向回歸泛藍和泛綠的對抗，在民進黨鞏固較多的支持票且親民黨未整合的情況下，讓陳文昌以些微差距勝出，

<sup>5</sup> 議員選舉後，原無黨籍議員江明順在議長選舉前完成加入國民黨，故此處將其計入國民黨。

<sup>6</sup> 議員林李榮華雖以無黨籍身分參選議員，不過實具親民黨籍，故此處將其計入親民黨。

形成跨藍綠的現象。



#### 肆、第三屆金門縣議會

該屆共有 17 位議員，其中中國國民黨 8 席、民主進步黨 1 席、<sup>7</sup>新黨 2 席、親民黨 1 席、無黨籍 5 席，泛藍（國民黨、新黨、親民黨）席次過半。

起初表態競選議長者眾多，包含國民黨王再生、張光海、洪成發、許建中、莊良時共 5 位，無黨籍謝宜樟、陳恩賜，以及民進黨籍許永鎮。副議長方面則是時任副議長國民黨許玉昭尋求連任，而國民黨許華玉和無黨籍陳玉珍也有意爭取。國民黨原希望能以過半的優勢同時取得正副議長，在競選期間縣黨部也曾嘗試協調（李金生，2002），不過由最後投票結果觀之（詳見表 1-2），內部並未完全整合。議長選舉時，同為國民黨的莊良時和洪成發各擁有一定的支持勢力，其中莊良時以剛好過半的 9 票獲勝。到了副議長選舉，局勢更加複雜，各黨派都有代表參選，且在第二輪選舉時票數仍然僵持，最終民進黨籍許永鎮以相對多數的 7 票贏得副議長。<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> 議員許永鎮雖以無黨籍身分參選議員，不過實具民進黨籍，也擔任時任民進黨金門縣黨部評議委員召集人，故此處將其計入民進黨。

<sup>8</sup> 在正副議長選舉中，需取得過半數出席者的票數方能當選，如無人過半，在第二輪選舉僅需取得相對多數。參見《地方制度法》第四十五條第一項。

表 1-2：第三屆金門縣議會正副議長選舉

	議長選舉	第一輪副議長選舉	第二輪副議長選舉
	國民黨莊良時：9 票	民進黨許永鎮：7 票	民進黨許永鎮：7 票
	國民黨洪成發：7 票	國民黨許玉昭：3 票	國民黨許玉昭：3 票
	無黨籍謝宜璋：1 票	國民黨許建中：2 票	國民黨許建中：2 票
		無黨籍洪允典：2 票	無黨籍洪允典：3 票
		新黨李沃土：2 票	新黨李沃土：1 票
總計	17 票	16 票 <sup>9</sup>	

資料來源：作者整理自李木隆（2002）。

雖然由於新聞媒體對於離島議會的報導稀少，導致無法具體得知各議員的投票意向。不過在泛藍多人參選，以及民進黨僅 1 席卻拿到 7 票的情況下，可以說政黨標籤完全無法解釋最後的跨藍綠結果。

## 伍、第十一屆臺北市議會

該屆共有 62 位議員，其中中國國民黨 31 席、民主進步黨 23 席、新黨 3 席、親民黨 2 席、台灣團結聯盟 1 席、無黨籍 2 席。<sup>10</sup>泛藍陣營（國民黨、新黨、親民黨）共 36 席，泛綠陣營（民進黨、台聯）共 24 席。最後該日進行三次投票，選舉結果詳見表 1-3。

<sup>9</sup> 副議長選舉時，無黨籍謝宜璋離席而未參與投票。

<sup>10</sup> 此為依照就職當日，各黨籍議員的席次計算。儘管在屆期中有些許變異（1. 民進黨陳碧峰因遭判處有期徒刑及褫奪公權，缺額由國民黨汪志冰於 2012 年 6 月 8 日遞補。2. 原為新黨的王鴻薇於 2013 年 1 月轉入國民黨。），不過由於正副議長的選舉結果為屆期初產生，因此本文後續分析仍以就職該日的席次數討論。

表 1-3：第十一屆臺北市議會正副議長選舉

	議長選舉	第一輪副議長選舉	第二輪副議長選舉
泛藍	國民黨吳碧珠：37 票	國民黨陳錦祥：23 票	國民黨陳錦祥：29 票
	新黨潘懷宗：1 票	新黨潘懷宗：3 票	國民黨林晉章：1 票
		國民黨陳玉梅：2 票 國民黨秦儷舫：1 票	
泛綠	民進黨李建昌：23 票	民進黨周柏雅：25 票	民進黨周柏雅：30 票
	台聯陳建銘：1 票		
廢票	0 票	8 票	2 票

資料來源：作者整理自潘欣彤（2010）、黃忠榮和劉榮（2010）。

在議長選舉的部分，可看到國、民兩黨分別推選的吳碧珠和李建昌，票數上至少不小於各自政黨的席次，整體泛藍和泛綠的選票分布也大致符合預期。然而到了副議長選舉，兩輪皆可看出泛藍陣營無法集中選票於一人，再加上出現些許廢票，導致國民黨陳錦祥落後於民進黨周柏雅。在關鍵的第二輪，<sup>11</sup>周柏雅的票數甚至大於泛綠席次，凸顯出泛藍陣營的跑票行為。

細究泛藍在副議長選舉的選票流向，擁有 3 票的新黨在事後清楚說明，在第一輪秉持政黨自主而投給同黨的潘懷宗，而第二輪則回歸支持國民黨候選人（黃忠榮、劉榮，2010；林禾寧，2010）。相反地，親民黨則基於國民黨平時誠意不足而無法一味支持，承認在第二輪時，2 票都轉而支持民進黨周柏雅（黃忠榮、劉榮，2010；潘欣彤，2010；吳建宏，2016）。

綜合而言，國民黨在選舉前並未加強與自身黨員和泛藍小黨的連繫，導致泛藍陣營即便有過半數的席次，卻產生過多跑票而使結果不如預期。相較之下，泛綠陣

<sup>11</sup> 在正副議長選舉中，需取得過半數出席者的票數方能當選，如無人過半，在第二輪選舉僅需取得相對多數。參見《地方制度法》第四十五條第一項。

營則有較高的團結，並於副議長選舉時僅共同推舉周柏雅一人，最後意外獲得更多選票而獲勝。就三次投票結果觀之，雖然有些許跑票，不過該議會仍是以藍綠為主要對抗的分界。



## 陸、第一屆高雄市議會

該屆共有 66 位議員，其中中國國民黨 29 席、民主進步黨 28 席、親民黨 1 席、無黨籍 8 席。<sup>12</sup>不僅兩大黨議員人數相近，無黨籍議員也幾乎各有所屬，其中 3 席屬民進黨陣營、<sup>13</sup>4 席屬國民黨陣營，<sup>14</sup>並且均在各自陣營參與正副議長人選的討論（楊濡嘉，2010；王淑芬，2010），所以實際上泛藍能掌握 34 票，泛綠則為 31 票。除此之外，當時民進黨為了追求同掌行政和立法的完全執政，選前即要求 31 名議員簽署辭職書，規定一旦經查明跑票，將予以開除黨籍並辭去職位，彰顯民進黨以嚴格的規範求勝和固票（侯承旭，2010）。國民黨雖然並無如此強硬的做法，不過也強調團結，聲明如有黨籍議員跑票也會給予處分（王淑芬，2010）。

在藍綠雙方實力相當的情況下，正副議長均舉行至第二輪投票（如表 1-4 所示）。<sup>15</sup>先行開始的議長選舉，結果確實符合雙方在選前的估算，雖然在第一輪國民黨缺少一票，不過國民黨孫慶龍選後表示是因為選前一晚未參加黨團座談會，所以對於黨所推舉的人選並不知情，經過溝通後在第二輪時才「正確」投票（李義，2010；侯承旭、鮑建信，2010），而這一票也讓國民黨許崑源過半數當選。然而到了副議長選舉，泛藍陣營似乎出現零星跑票，導致必須進行平票抽籤，<sup>16</sup>最終由民進黨蔡昌達取得當選籤。

<sup>12</sup> 此為依照就職當日，各黨籍議員的席次計算。屆期中共有 10 位議員因解職、轉任立委、病逝等原因而有些許變異，不過由於正副議長的選舉結果為屆期初產生，因此本文後續分析仍以就職該日的席次數討論。

<sup>13</sup> 三名議員為陳致中、鄭新助和伊斯坦大·貝雅夫·正福（楊濡嘉，2010）。

<sup>14</sup> 四名議員為楊見福、朱信強、黃石龍和李順進（王淑芬，2010）。

<sup>15</sup> 在正副議長選舉中，需取得過半數出席者的票數方能當選，如無人過半，在第二輪選舉僅需取得相對多數。參見《地方制度法》第四十五條第一項。

<sup>16</sup> 如在第二輪選舉時競選者票數相同，以抽籤決定之。參見《地方制度法》第四十五條第一項。



表 1-4：第一屆高雄市議會正副議長選舉

第一輪議長選舉	第二輪議長選舉	第一輪副議長選舉	第二輪副議長選舉
國民黨許崑源 33 票	國民黨許崑源 34 票	國民黨陸淑美 33 票	國民黨陸淑美 32 票
民進黨康裕成 31 票	民進黨康裕成 31 票	民進黨蔡昌達 33 票	民進黨蔡昌達 32 票
廢票 2 票	廢票 1 票	廢票 0 票	廢票 2 票

資料來源：作者整理自李義（2010）。

縱覽競選過程到最後結果，當屆正副議長選舉可謂兩黨的直接對抗，不僅組成上均以黨員為主體並拉攏友黨和無黨籍議員，競選期均祭出黨紀來規範議員行為，以及投票時候選人也是一對一的對決。雖然當中仍未能掌握一些因素，包含幾位泛藍議員跑票和民進黨蔡昌達的籤運，不過整體而言跨藍綠的結果是近乎反映該屆兩政黨的相近勢力。

## 柒、第十八屆宜蘭縣議會

該屆共有 34 位議員，其中中國國民黨 11 席、民主進步黨 12 席、親民黨 1 席、無黨籍 10 席。在議長候選人的部分，民進黨陳文昌早在議員選舉時即以競選議長做為口號，而國民黨張建榮則是尋求連任的在位者。不過由於雙方距離過半數都仍有不小的距離，因此在正副議長競選期間，國、民兩黨的黨部均僅提名議長人選，並將副議長開放以利做為談判籌碼，對外尋求其他黨派議員的支持，達到選票最大化（羅建旺，2014）。

此策略以陳文昌的執行最為成功，不僅在選前民進黨團內部討論時，即取得親

民黨議員和部分無黨籍參與支持，<sup>17</sup>並且選擇國民黨林棋山作為副手（游明金、王揚宇，2014；游明金、江志雄，2014）。另外，民進黨選前要求黨員簽署議員辭職書以防跑票，以及在選前一天帶領議員外出度假（游明金、江志雄，2014），這些作為都呈現出民進黨和陳文昌的佈局。相較而言，國民黨張建榮雖選擇與無黨籍陳漢鍾搭檔競選（游明金、江志雄，2014），不過在面對黨籍議員流失之下，在議長選舉並未獲得半數，且在第二輪副議長選舉仍未取得相對多數而失敗（票數參見表 1-5）。

表 1-5：第十八屆宜蘭縣議會正副議長選舉

議長選舉	第一輪副議長選舉	第二輪副議長選舉
民進黨陳文昌：18 票	國民黨林棋山：17 票	國民黨林棋山：17 票
國民黨張建榮：16 票	無黨籍陳漢鍾：15 票	無黨籍陳漢鍾：15 票
	國民黨黃定和：1 票	國民黨黃定和：1 票
	無黨籍薛呈懿：1 票	無黨籍薛呈懿：1 票

資料來源：作者整理自游明金（2014）。

透過上述情勢可以了解，該屆議會的跨藍綠正副議長，並不是國、民兩黨自然競爭後各贏得一職，而是因為民進黨陳文昌和國民黨林棋山合作，讓林棋山得以承接較多數的泛綠選票，所以實質上可屬民進黨的大獲全勝。

## 捌、第二屆新北市議會

該屆共有 66 位議員，其中中國國民黨 26 席、民主進步黨 32 席、台灣團結聯盟 1 席、無黨籍 7 席。在沒有單一政黨為絕對多數之下，國、民兩黨都需要尋求小

<sup>17</sup> 為無黨籍薛呈懿和孫湯玉惠，以及親民黨陳傑麟（游明金、王揚宇，2014）。

黨和無黨籍議員的支持。民進黨方面，除了自身黨員之外，再加上台聯張晉婷和無黨籍陳世榮均為前民進黨員，泛綠陣營實質上能掌握 34 票過半數的支持(賴筱桐，2014)，所以推舉都具黨籍的陳永福和陳文治競選正副議長，同時對 32 名黨籍議員施以嚴格黨紀和亮票要求(賈寶楠、魏苒伊，2014)。而在國民黨的部分，則選擇僅提名議長人選蔣根煌，副議長一職則和 6 人的無黨團結聯盟進行協商，透過支持無黨籍廖裕德參選副議長，換取 6 票綁定的支持，因此選前預期也能掌握 32 票(聯合報，2014；何玉華，2014)。

然而最終選舉結果不如雙方所預期(見表 1-6)。民進黨在議長選舉並未一舉取得過半數，導致第二輪平手之後，由國民黨蔣根煌以抽籤當選，而缺少的一票來自於台聯張晉婷，雖然本人並未正面回應是否跑票，不過在選舉當天晚上台聯即宣布將其開除黨籍(何玉華、郭顏慧，2014；葉素萍，2014)。之後的副議長選舉，則是泛藍陣營至少兩張跑票，讓民進黨陳文治得以 35 票過半數當選副議長。

表 1-6：第二屆新北市議會正副議長選舉

第一輪議長選舉	第二輪議長選舉	副議長選舉
國民黨蔣根煌：32 票	國民黨蔣根煌：33 票	民進黨陳文治：35 票
民進黨陳永福：33 票	民進黨陳永福：33 票	無黨籍廖裕德：30 票
民進黨賴秋媚：1 票		國民黨劉美芳：1 票

資料來源：作者整理自蘇龍麒(2014)。

泛藍和泛綠在選前各自掌握的票數已相當接近，但在選舉當下雙方卻都發生跑票，造成零星的一、兩票成為過半數與否的關鍵，產生了跨藍綠正副議長。



## 玖、第十九屆雲林縣議會

該屆共有 43 位議員，其中中國國民黨 7 席、民主進步黨 12 席、<sup>18</sup>台灣團結聯盟 1 席、時代力量 1 席、無黨籍 22 席。在外界認為國民黨沈宗隆和民進黨蘇俊豪會分別繼續擔任議長、副議長的氛圍下，<sup>19</sup>國民黨僅提名沈宗隆競選議長，並且與多為泛藍的無黨籍再次合作，以 31 票過半數當選（詹士弘，2018）。同樣民進黨也僅提名蘇俊豪連任副議長，除了要求黨員在副議長選舉一致投票之外，蘇俊豪更靠著自身人脈與其他泛藍議員協調，最後得以拿下 39 票的高票支持（鄭旭凱，2018b）。

沈宗隆和蘇俊豪能夠成功連任，不僅是由於兩黨都相互禮讓地僅提名一職，讓原組合有機會繼續領導議會，另外也可以特別透過副議長蘇俊豪的得票數，看出國民黨並未反對黨員支持民進黨人士。整體而言，這樣的跨藍綠結果可謂近乎得到跨黨派的支持，政黨間並無強烈對抗。

## 拾、第二十屆基隆市議會

該屆共有 31 位議員，其中中國國民黨 13 席、民主進步黨 12 席、親民黨 2 席、無黨籍 4 席，沒有任一方取得過半數。過去國民黨長期掌握基隆市正副議長，並料想將有親民黨和無黨籍議員張耿輝的支持，因此經黨內決議推出時任議長蔡旺璉尋求連任，搭配副議長人選何淑萍（邱瑞杰、游明煌，2022）。然而民進黨席次較前屆多，選擇推派黨籍議員童子瑋爭取議長，同時在時任市長林右昌和市黨部主委蘇仁和與親民黨協調之下，副議長與親民黨楊秀玉搭檔，而親民黨主席宋楚瑜則下令黨籍議員支持民進黨議長人選，因此綜合民進黨自身議員 12 席、親民黨 2 席與 2 席泛綠無黨籍林旻勳和陳明建，估計掌握 16 票（王朝鈺，2022b；俞肇福，2022）。

投票當天，藍綠雙方各有一張跑票，其中之一為國民黨張芳麗為了對童子瑋的

<sup>18</sup> 以民進黨籍身分參選議員的蔡明水雖於當選後表示將退出民進黨和民進黨團，不過在正副議長選舉上仍依循民進黨縣黨部的指示投票，故此處仍將其計入民進黨（鄭旭凱，2018a）。

<sup>19</sup> 蘇俊豪原為國民黨籍，但在 2014 年的議員選舉以無黨籍身分參選，之後於 2015 年 10 月 1 日退出國民黨。日後又於 2016 年 3 月 4 日加入民進黨，並於 2019 年 10 月 22 日退出民進黨。



祖父童永報恩，以及批評國民黨對其過去議長選情幫忙不力之下，違背黨紀支持民進黨組合，並隨後宣布自行退出國民黨（王朝鈺，2022c）。另一張則是親民黨郭美秀以替丈夫還國民黨人情為由，未支持同黨楊秀玉，而是投票給國民黨組合（王朝鈺，2022c）。在雙方選票互有來往之下，民進黨童子瑋和親民黨楊秀玉均以 16 票過半數，當選正副議長。

該屆議會最終形成少見的「綠橘合」，其關鍵在於競選期間，民進黨與親民黨以市政監督為方向，組成策略聯盟（王朝鈺，2022a），而非因政黨意識形態對立，不僅打破一般以藍綠分類的視角，也造成國民黨的泛藍選票流失。此外國民黨張芳麗的意外跑票，也讓童子瑋和楊秀玉得以過半，避免相近票數下可能的同票抽籤。

### 第三節 案例選擇

1998 年至 2024 年之間，臺灣地方議會共產生 11 次的跨藍綠正副議長，但各地形成原因不盡相同。由於本文旨在研究當跨藍綠正副議長各代表泛藍和泛綠時的議會表現，因此研究案例必須能透過支持票的組成，彰顯所屬陣營的政治色彩。以下將進一步對 11 個個案進行統整和分類，剔除不符合研究需求者，並說明為何第十一屆臺北市議會和第一屆高雄市議會兩個案為本文選擇的研究對象。

首先，許多跨藍綠的結果是經由藍綠人士協調後，成為同一組合聯手競選，例如第十四屆新竹縣議會國民黨黃煥吉與民進黨林仍松合作、第十四屆雲林縣議會國民黨陳清秀以副議長職位和民進黨林源泉交換選票、第十八屆宜蘭縣議會民進黨陳文昌與國民黨林棋山搭檔競選、第十九屆雲林縣議會國民黨沈宗隆和民進黨蘇俊豪一同連任、第二十屆基隆市議會民進黨童子瑋與親民黨楊秀玉形成聯盟。這些案例早在競選期間弱化了政黨界線，並藉由合作以利贏得選票勝選，也讓跨藍綠的結果是在選前就可以被預期的，而國民黨或民進黨也會透過開放副議長給予他黨人士，或是僅提名正副議長其中一個職位，讓這些組合能合理存在。所以在正副

議長均有來自他黨的明顯支持之下，無法明確被定義為藍或綠，換言之也較難以依照黨籍標籤對其行為作出判斷，因此前述五案例並不適合本研究使用。

相似的案例還有第十五屆宜蘭縣議會，雖然在副議長選舉中有呈現兩方勢力對峙的情況，不過國民黨張建榮在「扶正」的傳統下，在議長選舉中取得跨黨派的支持，民進黨也並未提出議長人選與其對抗，因此同樣並不適用於本研究。

再者，第三屆金門縣議會呈現多人參選，國民黨無法整合黨籍議員和泛藍友黨，而民進黨則是僅有一名黨籍議員，卻以相對多數的少量票獲選副議長，綜合而論，實難認為正副議長各為泛藍和泛綠的代表。另外，由於第二屆臺南市議會的國民黨議長李全教經判定賄選，導致不易辨別真實支持來源，故不納入探討。

經過前述的篩選，剩下第十一屆臺北市議會、第一屆高雄市議會、第二屆新北市議會。三者 in 競選時均以政黨為界線，泛藍和泛綠各自推出一組主要候選人，並且支持票的來源大多為所屬陣營的議員，最終關鍵勝負也僅在幾票之間，呈現出藍綠爭取職位的競爭強度，因此這三地之議會符合研究需求。不過，由於新北市議會較難以完整蒐集研究指標所需資料，所以考量研究可行性與研究成本之下，本研究將選擇資料較為齊全的縣市進行研究，即同為直轄市的「第十一屆臺北市議會」與「第一屆高雄市議會」，藉此在資料的支持下分析跨藍綠正副議長的現象。

## 壹、第十一屆臺北市議會

相較於其他縣市，臺北市是政黨政治發展較為健全且未有明顯地方派系之地，在首都和直轄市的雙重地位之下，帶動都市化快速發展和外縣市人口的移入，使得僅依靠地方勢力的候選人未必能輕易當選，導致政治家族逐漸式微。因此在討論臺北市的政治生態時，學界多使用政黨進行分析，<sup>20</sup>同時也可以觀察到自第九屆議員至第十一屆議員，無黨籍議員均僅占兩席，顯示大多數的議員參與政黨運作。

---

<sup>20</sup> 例如郭祥瑞（2003：57-60）以國民黨、民進黨、親民黨、新黨作為賽局中的決策單元，討論臺北市第九屆正副議長競選過程。



第十一屆臺北市議會始於 2010 年 12 月 25 日，共有 62 位議員，組成為中國國民黨 31 席、民主進步黨 23 席、新黨 3 席、親民黨 2 席、台灣團結聯盟 1 席、無黨籍及其他 2 席，<sup>21</sup>具政黨標籤的議員占比約為 97%。在就職該日，由國民黨的吳碧珠以 37 票當選議長，副議長為民進黨周柏雅在第二輪選舉以 30 票當選。<sup>22</sup>在黨團方面，法定必須至少三人才能成團，<sup>23</sup>根據第十一屆最早的臺北市議會黨團補助費明細表顯示，<sup>24</sup>當時有三個黨團，分別為中國國民黨黨團 30 人、民主進步黨黨團 23 人及新黨黨團 3 人，屆期之中由於新黨人數減至 2 席，<sup>25</sup>因此在該屆末期，僅剩中國國民黨黨團 29 人和民主進步黨黨團 22 人。<sup>26</sup>

從第十一屆黨籍議員人數來看，國民黨達半數，並且對應的行政首長是同為國民黨的郝龍斌（第二任期），為一致政府。在此府會關係之下，孫定邦（2013：156）點出政黨傾向會影響該屆議員的質詢態度，以及執政黨的議員較認同市府政策，反映出政黨異同在臺北市有一定的效果。

## 貳、第一屆高雄市議會

在 2010 年縣市合併以前，原高雄市與高雄縣因為發展不同而擁有相異的地方政治生態。原高雄市雖然早期在經濟發展下形成外縣市派系（臺南派、嘉義派、澎湖派）以及在地家族（陳家、林家、朱家、王家、黃家），不過隨著後續升格為直轄市，都市化程度提高，選民的同鄉或在地認同感逐漸降低，外來派系與在地家族除了本身發生後繼無人或弊案醜聞的情況，政黨政治的發展也進一步造成派系內

<sup>21</sup> 此為依照就職當日，各黨籍議員的席次計算。儘管在屆期中有些許變異（1. 民進黨陳碧峰因遭判處有期徒刑及褫奪公權，缺額由國民黨汪志冰於 2012 年 6 月 8 日遞補。2. 原為新黨的王鴻薇於 2013 年 1 月轉入國民黨。），不過由於正副議長的選舉結果為屆期初產生，因此本文後續分析仍以就職該日的席次數討論。

<sup>22</sup> 在正副議長選舉中，需取得過半數出席者的票數方能當選，如無人過半，在第二輪選舉僅需取得相對多數。參見《地方制度法》第四十五條第一項。

<sup>23</sup> 參見《地方立法機關組織準則》第三十六條第一、二項。

<sup>24</sup> 為 2011 年 1 月份的補助金額，參見《臺北市議會公報》第八十二卷第四期。

<sup>25</sup> 變異原因請見註腳 21。

<sup>26</sup> 為 2014 年 10-12 月份的補助金額，參見《臺北市議會公報》第九十八卷第一期。



部分裂而失去影響力（徐兆霖，2011：58-105）。至於在高雄縣方面，派系來自於 1951 年首屆民選縣長的第二輪競選，由主掌農田水利會的紅派對決農會系統的白派，而 1960 年代又有以余家為主的黑派，以及 2000 年初期從黑派分裂而出的楊派，共四個主要派系，不過紅白兩派在 1985 年後長期無法取得縣長一職，導致資源減少而式微，其領導人也進入國民黨擔任黨職，而黑派和楊派則大多逐漸併入民進黨當中，整體高雄縣派系界線日益模糊（徐兆霖，2011：183-186）。因此在縣市合併之前，原市區相較於縣區早已不強調派系，而縣區的派系雖然未完全消失，但其力量逐漸為政黨所弱化。

為了因應兩地合併，議員席次的縮減更進一步限縮派系的生存空間。原高雄市為 6 選區（含原住民選區）共 44 位議員，高雄縣為 10 選區（含原住民選區）共 54 位。合併後的大高雄市在選區上除了將兩地原住民選區合而為一，其他選區並沒有改變劃界，形成 15 個選區，不過議員數卻大幅減少，原高雄市降為 34 位，高雄縣則裁半剩下 28 位，加上 4 席原住民議員，總共僅有 66 個名額。特別是對於過去較有派系色彩的高雄縣來說，席次減半使得候選人的當選票數約是過往的三倍，造成派系當選率從 2005 年的 76.67% 降低至 46.55%，顯示候選人已無法單純仰賴派系網絡，除了要拓展新票源、提升選民服務效能，甚至需要政黨提名的協助，否則脫黨參選將難以當選（徐兆霖，2011：212-231）。

經選舉後，大高雄市的第一屆議會於 2010 年 12 月 25 日成立，組成為中國國民黨 29 席、民主進步黨 28 席、親民黨 1 席、無黨籍及其他 8 席，<sup>27</sup>具政黨標籤的議員占比約為 88%。就職該日的議長、副議長選舉均競爭到第二輪，最後由國民黨許崑源以 34 票當選議長，副議長則是民進黨蔡昌達在 33 票之下抽籤選出。<sup>28</sup>議會內部的黨／政團始終維持三組，分別為中國國民黨黨團 20 人、民主進步黨黨團 31

---

<sup>27</sup> 此為依照就職當日，各黨籍議員的席次計算。屆期中共有 10 位議員因解職、轉任立委、病逝等原因而有些許變異，不過由於正副議長的選舉結果為屆期初產生，因此本文後續分析仍以就職該日的席次數討論。

<sup>28</sup> 如在第二輪選舉時競選者票數相同，以抽籤決定之。參見《地方制度法》第四十五條第一項。



人及大高雄聯盟政團 14 人，屆期過程中各團人數均變異不大。其中大高雄聯盟政團，雖然表面上名稱看似無特定政黨色彩，不過當中有九名成員具國民黨籍，不僅由國民黨黃天煌擔任政團的副總召，加入的國民黨部分議員和國民黨高雄市黨部也都清楚表示，即便身處政團，仍需配合國民黨（李義，2011）。綜觀高雄市議會成立後的實際運作，合併後的黨籍議員比例均高於原市區和縣區，讓政黨在必要時能以動員進行人數表決，此外正副議長也為藍綠雙方各自提名，因此議會的政黨政治運作強度較高（陳麗雅，2022：99-104）。

另外，本屆議會沒有任何單一政黨取得半數席次，當時行政首長是民進黨的陳菊（合併後的第一任期），但民進黨在議會小於 33 席，因此為分立政府。陳菊一般較不被認定為派系人士，其個性溫和、具知名度且在原高雄市施政良好，成功帶領民進黨在競選時整合親綠的余家黑派，也因為選前外界看好當選，讓其他派系的部分成員轉而支持（徐兆霖，2011：188-211）。

透過前述簡介，雖然兩案例在黨團型態、府會型態的面向上有些微差異，不過同屬於都會型縣市、直轄市等級，議員大多具備政黨標籤，也被認為較有政黨政治運作，並且在同一年發生國民黨議長和民進黨副議長的現象，因此較能以政黨的角度探究議會內部運作，故適用於本研究。

## 第四節 章節安排

本文在撰寫上規劃六個章節，以下說明各章內容：

第一章為緒論，首先說明研究動機與問題，再藉由簡介近年每次跨藍綠正副議長的形成原因，解釋為何選擇以第十一屆臺北市議會和第一屆高雄市議會為研究案例，並且安排後續之章節架構。

第二章為文獻回顧，旨在彙整與本研究主題相關的學術成果，例如藉由立法院

議長相關研究，討論議長此一職位的特殊之處，另外也回顧過往縣市分立政府運作實情，瞭解政黨對府會關係的影響。這些內容不僅協助建立本文的研究理論，同時呈現現有研究不足之處。

第三章為研究設計，將確立貫穿本文的理論框架、研究概念及操作指標，並且敘明使用之參考屆次、研究方法、資料來源，形成研究流程。

第四章為第十一屆臺北市議會分析結果，透過該屆指標、參考屆次第十屆議會指標和訪談內容，探究表現成因，並觀察跨藍綠正副議長與議會表現的關聯。

第五章為第一屆高雄市議會分析結果，透過該屆指標、參考屆次第二屆議會指標和訪談內容，探究表現成因，並觀察跨藍綠正副議長與議會表現的關聯。

第六章為結論，總結兩地研究發現和回應研究問題，以及點出本研究在臺灣地方政治研究的貢獻及限制所在。



## 第二章 文獻回顧



### 第一節 臺灣立法院議長的角色研究

關於臺灣立法機構中議長與副議長的角色，目前學界的研究十分稀少，且當中大部分文獻聚焦於中央層次的立法院長。因此，以下將先行檢視目前立法院議長職權、影響力，以及議事中立性的文獻，作為研究地方議會的基礎。

#### 壹、議長的職權與影響力

我國行憲至今經歷七次修憲，立法權的演進帶動了立法院長的角色轉變。在最初威權時期以黨領政之下，立法院被戲稱為「行政院下的立法局」，且僅為三個中央民意機關之一，立法院長的地位無足輕重，無法實質制衡行政權。之後隨著民主化，我國憲政運作逐漸走向行政、立法兩權分立，立法院的權力獲得提升，成為我國最高民意機關，取得單一國會的地位，立法院長也隨之獲得法律上所賦予的更多職權，包含綜理院務、處理議事、主持黨團協商等，<sup>29</sup>確立其領導立法與協調府會關係的重要角色（馮美瑜，2007：117-122；駱長毅，2010：98-105）。在這樣的脈絡之下，立法院長身兼國會領導人、府會協調人、選區代表三種角色，在院內當不同背景的立委在議案上有所衝突時，院長作為立法院的議事主席，將是統合各方意見的溝通者，運用制度上的權力，甚至透過建立私人關係、利益交易或合作，影響不同黨派立委，化解立法過程中的僵局（馮美瑜，2007：115-121）。

在立法院的運作中，「黨團協商制度」為我國特有的制度，旨在透過院會外各黨團間進行磋商，處理爭議性較高的法案。就法制面觀之，院長有權啟動黨團協商，

<sup>29</sup> 參見《立法院組織法》第三條第二項、第十三條第二項，以及《立法院職權行使法》第六十九條第一項。

<sup>30</sup>並且由院長或副院長主持協商，<sup>31</sup>決定出席委員的發言順序和次數(何弘光, 2021: 73)。就實務面觀之，盛杏媛和黃士豪(2017: 61-65)以第八屆立法院為例，證實時任院長王金平的個人意志可決定協商與否，此外，經王院長主持的黨團協商不僅較多、較快達成協商結論，且協商結果也有極高機率在最後通過三讀形成正式法案。

綜合以上，在現行的憲政制度與法律規範之下，我國立法院長取得明確且充分的職權，扮演議長的角色以化解院內紛爭。然而從另外一個角度來看，議長可以運用其權力和地位，對於議案的進行有一定的個人操作空間，以黨團協商為例，院長作為協商的啟動者與主持人，可能對於協商議題和協商效能有所影響。因此，如果要了解立法機關的內部運作，議長均為研究過程中不可忽視的一員。

## 貳、議長的議事中立性

立法院長既然具備法制面的特殊職權和實務面的影響力，許多學者進一步探討院長的作為是否會受到所屬政黨左右，換言之，議長是否具備議事中立性。在立法院外，余元傑和游憲廷(2000: 113-130)點出四項因素形塑了院長的院外政治空間，包含代表立法院與行政機關協調、位居政黨的核心地位、為了下次選舉而照顧選區或政黨利益、現有制度和慣例並無規範院長的院外行為，這些因素讓院長可以在院外持續發揮政治影響力，甚至是在過程中藉由權力而落實黨意，所以立法院外的議事中立並不存在。在立法院內，院長仍難以中立，原因在於如果想要當選立法院長，必須先取得政黨提名並贏得區域或不分區立委選舉，之後在議長選舉中有黨籍立委的支持，<sup>32</sup>開議後仰賴立委的配合以利執行議事與院務，因此院長行事確實受到政黨影響，也需要政黨(駱長毅, 2010: 108-112)。兩篇研究從制度規範對於院長議事不中立的推論，在後來的研究也確實得到第九屆立法委員的應證。陳月

<sup>30</sup> 參見《立法院職權行使法》第六十八條。

<sup>31</sup> 參見《立法院職權行使法》第六十九條第一項。

<sup>32</sup> 參見《立法院組織法》第三條第一項。



卿和廖達琪(2019:45-97)的研究發現,實際上議長的功能是既「維持議事中立」又「協助執政黨推動政策」,在角色定位上則是融合「主持與協調議事的中立者」和「主持黨團協商及主導決議者」,形成中立與不中立並存之景。即便在太陽花學運之後明文規定立法院正副院長不得兼任黨職,<sup>33</sup>不過並沒有要求退出政黨,故院長的政黨色彩仍難以消滅。

綜合三篇研究,現有研究均認為立法院議長在院內和院外不太可能保持中立,凸顯出政黨能藉由院長的職權影響立法議事,而其造因包含制度面對於立法院長選任和行為的相關規範,以及實務面與政黨和黨籍立委的關係。因此,在研究立法機關的議長時,必須將其帶有的政黨背景納入考量,才能更加清楚行為的效果。

## 參、小結

總結現有研究成果,立法院長在現行我國憲政制度之下負責主持國會運作與領導各黨進行立法,對內議事上運用制度化與非制度化手段化解朝野之間的歧見,並且在過程中影響議題與效能,但在行使職權時,可能因為所屬黨派而導致議事不具中立性。然而上述對立法院議長的研究結果,其實無法直接適用於地方議會,因為兩者的性質具有幾點差異:

第一,學界在研究立法院時,經常忽略立法院副院長的角色,原因在於歷任立法院正副院長幾乎都由同政黨人士出任,<sup>34</sup>在院長的黨內地位較高之下,掩蓋了副院長在議事上的影響。但是當研究對象轉為地方議會時,部分縣市議會確實發生過幾次正副議長的組合包含藍綠人士,這時如果仍只關注議長,將無法完整分析地方議會。

第二,立法院議長和地方議會議長在選舉過程中所受到的政黨影響力可能不

---

<sup>33</sup> 參見《立法院組織法》第三條第二項。

<sup>34</sup> 只有在第六屆出現過跨黨派的正副院長(院長為國民黨王金平,副院長為親民黨鍾榮吉),但親民黨在政治光譜上一般被歸類為泛藍,因此此次跨黨合作並未跨越藍綠之際。



同，原因在於現今地方議員的選舉為單記非讓渡投票制（SNTV），在此制度之下，派系、個人形象等其他因素對於議員選舉成敗的影響力可能比黨籍大，導致議員較不重視政黨（王業立，2021：104）。此外在身分上，立法院長可能是出自於各黨「全國不分區及僑居國外國民立法委員」的當選名單，此種彰顯政黨政治的身分並不存在於地方，所有地方議員必定來自於選區推舉。當選制和民意來源不同，可能導致政黨因素對於地方議長的影響力有更多的不穩定性，這也是立法院研究的侷限性。

為了克服與彌補現有文獻的解釋不足，本研究欲藉由研究縣市議會跨藍綠正副議長的現象，觀察正副議長的共同作用及其行為與政黨的關係，討論地方議會的議會表現實情。

## 第二節 臺灣縣市分立政府運作

在政黨政治之下，各政黨期望藉由取得行政權和立法多數，以順利推動政策、實現政黨目標。然而近年在臺灣的地方層級開始出現跨政黨的府會運作，形成所謂的「分立政府」。原因在於，我國在 1987 年解嚴之後開放黨禁，在野政治勢力逐漸凝聚，有力地在後續地方行政首長選舉中取得部分縣市的勝利，但在議會方面國民黨仍有席次上的優勢，因此雖然民主化破除國民黨長期獨攬兩權，卻也導致行政機關與立法機關多數黨為不同政黨（吳重禮等，2003：146-148）。這促使臺灣學界開始探究分立政府的運作，比較是否與過去由同一政黨掌握的「一致政府」不同，地方議會也因而開始受到研究關注。

### 壹、行政上的影響

對於行政部門而言，政府依其施政目標擬定政策，之後取用預算並執行之，如此一來方能兌現競選承諾，取得人民的支持甚至下屆連任的機會。因此，「政府提

案的審議情形」、「年度預算的刪減幅度」、「施政滿意度」三項指標常被用以評估政府在不同府會關係下的施政表現。

在政府提案和年度預算的部分，吳重禮等人（2003：161-166）曾分析 1986 至 2001 年臺灣 23 個地方縣市，發現如行政首長為民進黨籍且國民黨的議會席次未過半，此時行政部門的提案容易原案通過，較少遭受附帶決議或否決的制衡。相反地，當行政首長為民進黨籍且國民黨的議會席次過半，則在歲入預算和歲出預算均有顯著地刪減。前述研究結果，可在分立政府的第五屆新竹市政府、第五屆嘉義市政府，以及一致政府的第十三屆嘉義縣政府等三個案例中獲得相似的觀察（吳重禮、楊樹源，2001：289），因此無論是巨觀或微觀層次，均說明府會的政黨組成確實會對地方行政運作產生影響。

相較於前兩項指標都是聚焦在上層政治人物的行為效果，施政滿意度則是從底層民意觀之，<sup>35</sup>檢視地方分立政府可能引發的府會衝突或僵局，是否反應在民眾主觀的評價上。結果顯示，即便在分立政府時，政策制定和預算審議的過程因政黨而增添變數，但民眾對於分立政府的表現並非全然負面、未必遜於一政政府時期（黃紀、吳重禮，2000：131；吳重禮、楊樹源，2001：284）。這或許隱含選民對於施政狀況有些許彈性空間，抑或是彰顯政治菁英與選民的感受落差。

## 貳、立法上的影響

地方立法機關的職責在於監督縣市政府施政，並透過審議各項議案以賦予政策合法性。當府會由不同勢力領導，則議會多數黨和執政黨可能因意見不同，導致法案無法取得共識而僵持不下，甚至是議會多數黨基於政治考量而惡意杯葛執政黨，以上情況均將影響立法的生產力。透過針對 1986 至 2001 年臺灣 23 個地方縣

---

<sup>35</sup> 兩篇研究均使用「1998 年台灣地區縣市政府施政滿意度調查研究」，問題聚焦於行政首長施政評分、政府施政評分、人民生活品質滿意度、行政首長之領導能力、行政首長對於人民福利的重視、行政首長之清廉程度等六大面向（黃紀、吳重禮，2000：138-140；吳重禮、楊樹源，2001：296）。



市進行時間序列分析，吳重禮等人（2003：169）印證此假設，在分立政府時期，議會審議案數下降，<sup>36</sup>並且在行政首長為非國民黨籍，卻面對國民黨的議會席次過半時，對立法影響較鉅。

然而，如果聚焦於牽涉利益的法案，情況則將有所不同。當吾人以為分立政府時期，因為反對黨對執政黨的監督制衡，得以讓地方樽節支出、改善財政效率，實際上此時期的「地方基層建設經費」卻反而可能增加。究其原因，在於該經費是議員進行選區服務和維持樁腳關係的重要資源，因此這時立法端反而會推動預算審議。另一方面，行政首長也可以藉機分享此項資源，交換議會在議事上的協助，減少他黨杯葛（湯京平等，2002：51-61）。

換言之，分立政府時期，立法表現大體上符合理論預期，意即兩政黨將因為政治立場的不同，降低立法效率，不過利益卻有機會成為行政和立法之間的潤滑劑，利用地方基層建設經費的分配，讓雙方各取所需，不僅成就此項經費的審議，同時還可和緩未來的府會關係。

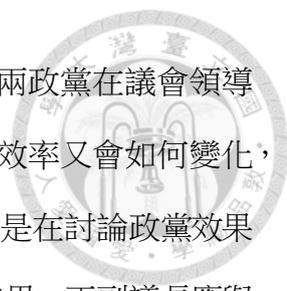
## 參、小結

在臺灣地方層級的研究上，學者依照政黨進行府會型態的分類，觀察行政和立法的表現差異。相較於一致政府，分立政府雖讓執政黨與在野黨各取一權，有利於實質的權力制衡，但是政黨分野的局面，對於有賴於相互配合的議會各項提案、年度預算編列等方面，大體運作上將較為不順暢。上述結果不僅說明在研究地方政治時，使用政黨因素進行分析是可行的，也讓我們可以合理地推論，如果政黨界線是發生在議會領導人之間，也可能造成議事運作上的影響。

另外，雖然文獻在議會立法有部分著墨，但是對於研究跨藍綠正副議長下的地方議會仍有幾點不足。首先，由於分立政府強調辨識執政黨與議會多數黨，所以經

---

<sup>36</sup> 該研究的分析範圍，包含：議會審議總數、政府案審議數、議員案審議數、覆議案數（吳重禮等人，2003：167-168）。



常是將議會整體視為單一政黨，較少細究議會內的其他力量。當兩政黨在議會領導階層均有各自的代表時，是否會有不同的議會運作，議案內容和效率又會如何變化，這是現有研究無法回答的。再者，議會是由多位議員所組成，但是在討論政黨效果時，大多將所有黨派議員一視同仁，然而基於職權和影響力的差異，正副議長應與一般議員有所不同，如未將其區分討論，除了無法呈現議會領導人的特殊性，也簡化了政黨對於地方議會的潛在作用。

是以，本研究旨在補足前述研究缺口，關注現今學界缺乏討論的臺灣地方議會跨藍綠正副議長現象，將議會視為複數政黨勢力的組成，以及著重議會領導人的行為，希冀為此現象提供初步的詮釋。



# 第三章 理論框架與研究設計



## 第一節 立法院長研究的修正與適用

本研究選擇使用演繹法，將以中央立法院議長研究為基礎，套用至地方層級，同時加入副議長的角色，藉以討論臺灣縣市議會在跨藍綠正副議長之下的情形。演繹過程如下：

第一步、地方層級的「議事不中立」。

在中央層級，立法院議長鑑於其職權、影響力以及與政黨的關係，導致難以保持全然的議事中立性。當應用於地方層級時，我們同樣可藉由過往學者所提到的因素，檢視縣市議長有無議事中立性，以下為中央議長和地方議長相似之處：

1. 法定職權：對外代表議會，<sup>37</sup>對內負責綜理會務、<sup>38</sup>定期召集大會並擔任主席、<sup>39</sup>主持黨團協商。<sup>40</sup>
2. 議長選舉方式：仰賴同黨議員集中選票，支持政黨提名的候選人。<sup>41</sup>
3. 法治設計與政黨政治：同為行政與立法權力分立，議會內部仍是政黨勢力的競技場（郭祥瑞，2003：62），政黨如果想要推動政策，則可能仰賴議長協調同黨議員配合。
4. 個人行為規範：目前仍無規定議長必須退出政黨或政治活動。

綜合以上，在現存的制度與環境之下，地方層級的議會議長同樣難以完全議事中立。所以，縣市議長成為議會領導人之後，仍可能藉著職權之便，擔任所屬政黨的代表，領導同黨議員立法、主導決議結果，以協助完成政黨目標。

<sup>37</sup> 參見《地方制度法》第四十四條第二項。

<sup>38</sup> 參見《地方立法機關組織準則》第十七條。

<sup>39</sup> 參見《地方立法機關組織準則》第二十條第一項、第二十一條。

<sup>40</sup> 以高雄市議會內規為例，參見《高雄市議會黨團組織運作辦法》第五條。

<sup>41</sup> 參見《地方立法機關組織準則》第十一條。



## 第二步、納入副議長。

副議長的角色是過往研究經常忽略的部分，然而副議長的產生方式和功能均與議長十分相近。在副議長選舉時，同樣必須藉助黨籍議員投票，取得多數方能勝出，<sup>42</sup>當選之後，副議長是議長因故不能執行職務時的代理人，所以法制面的職權大抵相同。實務面而言，前臺中縣議長顏清標曾表明，在議案審議時，議長和副議長都會扮演協調者的角色，私下與議員溝通和釋疑，使過程較為順利（王靜儀、傅恆德，2007：59），對於議案的成敗有一定的影響力。

因此，如果僅以制度面觀之，副議長看似屬於備位性質，不過實際運作上，可發現該職位仍為各政黨所爭奪，其重要性也反映在能藉由身分地位和政治影響力促成議案進行，因此副議長一職同樣不排除受政黨影響而左右議事。

## 第三步、跨藍綠正副議長的情境。

當正副議長為跨藍綠的型態時，根據過往資料的爬梳，其成因大致可歸納為兩大類：

第一類：泛藍和泛綠的兩人或兩陣營在事前即已協商合作，造就跨黨派的正副議長被提名人組合，並且大抵接受同一群多數議員的支持票。因此當選後，正副議長之間相對和諧，不易因政黨背景差異而產生嚴重分歧，故整體議會表現較不差且穩定。此類型常見於政黨政治程度較低的縣市議會。

第二類：跨藍綠正副議長的出現源自於政黨競爭下的意外，原本泛藍和泛綠皆各自推舉一組被提名人，並分別由同陣營議員支持，但在選舉過程中由於跑票等因素，造成一方無法同時取得兩職位。在此情況下，議長與副議長具有不同的支持基礎，彷彿成為了各陣營推出的「共主」，希冀藉由此人以便取得未來議事的優勢。然而，藍綠雙方在意識形態和政策傾向上必有不同之處，但在選前未經過充分協調，因此，當正副議長所代表的政治利益不同，卻在立法上都具有影響力時，容易產生較多的衝突或攻防，致使議會表現低落。此類型常發生於政黨政治程度較高的縣市議會，

---

<sup>42</sup> 參見《地方立法機關組織準則》第十二條第一項。

例如本文所研究之第十一屆臺北市議會與第一屆高雄市議會。



總結以上的演繹過程，本文推論若有臺灣縣市議會主要因政黨競爭而產生跨藍綠正副議長，則兩人分別身為泛藍和泛綠的黨籍人士，在受到議事不中立的影響之下，將可能導致議會表現降低。

## 第二節 議會表現的概念化與操作化

我國《地方制度法》第三十六條明文列舉縣市議會的職權，包含接受人民請願，以及議決縣市規章、預算、特別稅課、臨時稅課、附加稅課、財產之處分、政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例、政府提案事項、決算之審核報告、議員提案事項等。由此看出，議決各項提案是地方議會的主要功能，因此我們可將其視為「議會表現」的意涵。

操作化上，由於對合議制的議會而言，開會是議決提案的重要媒介（張國丁，2011：20），我們可以透過「會議次數」、「會期天數」、「議決案數」、「總預算案審議時長」和「總預算刪減幅度與比例」共五項研究指標，觀察大會的開會狀況，進而了解議會運作的效能，以下詳述各指標。

### 壹、會議次數、會期天數

《地方制度法》第三十四條規範了各層級地方立法機關的開會頻率、每次會期最長歷時幾日等內容。議會如能在規範時限下，以較少的時間完成該會期工作，能合理推論運作較為順利，因此可使用「會議次數」和「會期天數」作為議會表現之具體指標（張國丁，2011：20-32）。



## 貳、議決案數

透過議案審議數量能了解開會成效為何，即所謂立法生產力（吳重禮等人，2003：166-169）。若會議產出越多，則顯示議會積極運作職權，議會表現良好，反之則可能是審議過程受阻導致產出減少，故可以「議決案數」作為議會表現之具體指標。另外在呈現上，還可進一步觀察不同分類下的數量分布，例如提案來源屬行政端的縣市政府或是屬立法端的議員和黨團，並且將立法端細分為來自泛藍或泛綠政黨（吳重禮等人，2003：166-169；沈有忠、曾郁雯，2020：248）。<sup>43</sup>

## 參、總預算案審議時長、總預算刪減幅度與比例

年度總預算案是議會最重要的議案，將影響未來一年行政機關的運作，背後也常牽動各政黨的利益考量，所以議員在審議上通常會有較多討論，甚至延長會期也已經是地方議會的常態，因此筆者認為可以從議決案當中，特別將「總預算案審議時長」以及「總預算刪減幅度與比例」獨立，有助於更細緻詮釋議會表現。其中審議時長的界定為市府發函議會至三讀通過，倘若議會花費的時間越少，表示越有效率議決，議會表現較佳。刪減幅度與比例則聚焦法定預算與原預算的差值（吳重禮等人，2003：159；吳重禮、楊樹源，2001：268-273），如刪減較多，意謂議會較能透過行使職權以影響結果，扮演代表人民監督公帑使用之角色。

綜合以上，只要對審議提案有所影響，大體都可以作為操作化的指標，同時，其實這些指標的表現，均可能受到正副議長領導立法和協調成果的影響，反映這樣

---

<sup>43</sup> 本文在判別立法端提案議員所屬黨籍時，將以中央選舉委員會選舉資料庫為依據。當提出者全為泛藍黨籍（中國國民黨、新黨、親民黨）時，標記為泛藍議案，當提出者全為泛綠黨籍（民主進步黨、台灣團結聯盟）時，則標記為泛綠議案，其餘藍綠合力的議案則標記為混合。然而，因無黨籍議員沒有明確的政黨標籤，分類時將予以忽略，僅觀察其餘議員是否一致泛藍或泛綠。不過，由於高雄市議會的議員提案通常僅有三人左右提出，為了更正確反映議案屬性，需有兩位以上的黨籍議員參與才納入泛藍、泛綠或混合的標記分類，如僅為一位黨籍議員搭配兩名無黨籍議員，或三名議員全為無黨籍則不納入討論。另外，高雄市議會的人民請願案和議會自律規則並無記載提出議員之姓名，故無法進行黨籍辨識，同樣不納入討論。

的操作化確實可以呼應理論。因此「會議次數」、「會期天數」、「議決案數」、「總預算案審議時長」和「總預算刪減幅度與比例」，將作為本研究評估議會表現的指標。



### 第三節 研究案例參考屆次

由於本文依變項議會表現的指標多以數值型態呈現，若要討論正副議長在相異政黨與相同政黨之下的表現異同，則兩地都需有各自的參考屆次，才能比較數據和解釋結果。挑選參考屆次時，為了盡量減少其他因素的干擾，將使用最大相似法的概念，以形塑該屆政治環境的「議長黨籍」、「副議長黨籍」和「行政首長黨籍」為變數，選擇與研究案例僅有一變數不同之屆次，藉此說明兩屆次不同的效能表現。

首先，臺北市議會的部分如表 3-1 所示，若以第十屆和第十一屆進行比較，兩者同為國民黨議長和國民黨行政首長，差別僅在第十屆為國民黨副議長，而第十一屆則為民進黨副議長。對照之下，第十一屆和第十二屆兩者的差異較大，副議長黨籍和行政首長黨籍均有所改變。因此，第十屆臺北市議會是較合適的參考屆次，其副議長的黨籍差異所造成的跨藍綠正副議長現象也符合本研究主題。

表 3-1：第十一屆臺北市議會上下屆次

		任職起訖日	議長（政黨） 副議長（政黨）	行政首長 （政黨）
參考屆次	臺北市議會 （第十屆）	2006/12/25 ~ 2010/12/24	吳碧珠（國民黨） 陳錦祥（國民黨）	郝龍斌 （國民黨）
研究案例	臺北市議會 （第十一屆）	2010/12/25 ~ 2014/12/24	吳碧珠（國民黨） 周柏雅（民進黨）	郝龍斌 （國民黨）
	臺北市議會 （第十二屆）	2014/12/25 ~ 2018/12/24	吳碧珠（國民黨） 陳錦祥（國民黨）	柯文哲 （無黨籍）

資料來源：作者自行整理。

在高雄市方面，由於本文使用的研究案例為高雄縣市合併後的首屆議會，與原市區或縣區的議會在制度、政治生態等各方面均有不小的差異，並不適合將議事運作進行比較，因而參考屆次只能挑選第一屆以降的屆次。其中第二屆延續了民進黨副議長和民進黨市長，僅在議長一職由國民黨轉為民進黨，故能藉由議長的變化探究跨藍綠正副議長的影響，為合適的參考屆次（比較如表 3-2）。



表 3-2：第一屆高雄市議會與參考屆次

		任職起訖日	議長（政黨） 副議長（政黨）	行政首長 （政黨）
研究案例	高雄市議會 （第一屆）	2010/12/25 ~ 2014/12/24	許崑源（國民黨） 蔡昌達（民進黨）	陳菊 （民進黨）
參考屆次	高雄市議會 （第二屆）	2014/12/25 ~ 2018/12/24	康裕成（民進黨） 蔡昌達（民進黨）	陳菊、 許立明 <sup>44</sup> （民進黨）

資料來源：作者自行整理。

## 第四節 研究方法與資料來源

研究方法預計採行質性研究的文獻分析法及深度訪談法，根據各自的用途和優勢，從不同角度回答研究問題。

### 壹、文獻分析法

文獻分析法旨在藉由已發生事件之歷史紀錄，協助吾人以整體且客觀的方式，了解過去的運作事實（葉至誠、葉立誠，2011：138-141）。就本文的研究主題與案例而言，臺北市與高雄市官方均具備公開且完整的相關網站與文件，便於查閱、蒐集議事資料，並進一步彙整為五項操作指標之型態。對此，將有助於通盤觀察兩個研究案例在發生跨藍綠正副議長時的議會表現，以便進一步探究此結果的原因。

以下分述本研究所使用之資料來源並統整於表 3-3：

<sup>44</sup> 陳菊於任期尾聲轉任總統府秘書長，在 2018 年 4 月 20 日之後由原副市長許立明代理市長至該屆結束。



## 一、會議次數、會期天數

兩項指標計算全體議員出席的定期大會和臨時大會。每一會期的名稱和起訖日，可查閱臺北市議會的會期日期對照表和會議紀錄，在高雄市議會則於議事日程表和會議紀錄。

## 二、議決案數

臺北市議會方面，以「臺北市議會公報」所列各會期之議決案和報告事項計算總數及瀏覽提案者，如遇議案因篇幅而未詳列所有提案議員姓名時，則以「臺北市議會議案進階查詢」系統輔助收齊。至於高雄市議會，將依據「高雄市議會議事錄」中的決議案章節，了解各會期的議事產出，以及每一項議案的來源為何。

## 三、總預算案審議時長、總預算刪減幅度與比例

審議起訖日期和議會決議結果，均可透過兩地市政府主計處的法定預算書，檢閱其中的議會回復函得知。然而臺北市政府主計處官方網站並無收錄 98 年度(含)以前之法定預算書，因此參考屆次第十屆議會之 97 及 98 年度需回歸臺北市議會公報查找對應的議決紀錄。<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> 97 年度位於《臺北市議會公報》第七十七卷第三期頁 609-687；98 年度位於《臺北市議會公報》第七十九卷第十期頁 2674-2790。

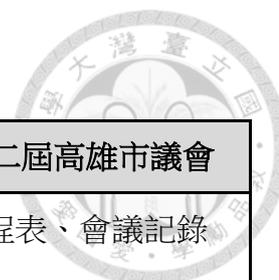


表 3-3：資料來源彙整表

具體指標	第十、十一屆臺北市議會	第一、二屆高雄市議會
會議次數	會期日期對照表、會議記錄	議事日程表、會議記錄
會期天數		
議決案數	臺北市議會公報、臺北市議案進階查詢	高雄市議會議事錄
總預算案審議時長	臺北市政府主計處法定預算書、臺北市議會公報	高雄市政府主計處法定預算書
總預算刪減幅度與比例		

資料來源：作者自行整理。

## 貳、深度訪談法

深度訪談法透過詢問實際參與的當事人，取得與研究問題直接相關且效度高的一手資料，一方面可用於檢證理論，另一方面受訪者也可藉由補充事件脈絡以詮釋靜態資料的結果，適合缺乏資料的新興研究主題（Greenstein & Mosley, 2020: 1169-1171）。此外，訪談的靈活性更有助於探索細節，顯示各種社會、制度作用力的交互作用（Lareau, 2021: 260-261），符合本文欲深究跨藍綠正副議長的行為和政黨影響之需求。

因此，筆者擬於文獻分析法之後，根據分析結果和研究問題設計訪談提綱，了解研究案例當時的議事運作過程和政黨角色，並洞察跨藍綠正副議長與議會表現之間的關係。不過，由於兩地的議事情況未必相同，為了將研究指標結果融入訪談中，兩地所使用的訪談提綱會有些許文字差異（詳見附錄）。

受訪者則以「曾參與該地研究屆次與參考屆次的議員」為挑選對象（詳細受訪對象請見表 3-4），排除在這八年中變動黨籍或任期不完整（例如遞補、解職等情況）者，並盡可能平衡政黨屬性，同時優先詢問擔任較少屆數的議員，以利減少記憶混淆導致的潛在偏誤，再由研究者主動洽談，輔以受訪者引薦。本研究採用半結



構式訪談，受訪者在訪談前收到訪談提綱，訪談當下由研究者視情況調整順序和用字，並根據回答進行延伸討論，整個過程將取得受訪者同意錄音以利記錄談話內容，再於事後整理訪談紀錄，視受訪者的意願予以確認內容。

表 3-4：訪談名單

編號	所屬議會	時任政黨背景
T1	第十一屆臺北市議會	民進黨
T2	第十一屆臺北市議會	新黨
T3	第十一屆臺北市議會	國民黨
T4	第十一屆臺北市議會	國民黨
T5	第十一屆臺北市議會	民進黨
K1	第一屆高雄市議會	國民黨
K2	第一屆高雄市議會	國民黨
K3	第一屆高雄市議會	民進黨
K4	第一屆高雄市議會	親民黨
K5	第一屆高雄市議會	民進黨

## 第五節 研究流程

為了回答研究問題，研究流程設計如圖 3-1 所示。起初將透過兩地議會官方網站蒐集所需資料後，以敘述性統計分析「會議次數」、「會期天數」、「議決案數」、「總預算案審議時長」和「總預算刪減幅度與比例」五項指標，並納入各自的參考屆次（第十屆臺北市議會、第二屆高雄市議會），以利對照觀察和分析說明，最後輔以訪談資料形成研究結論。

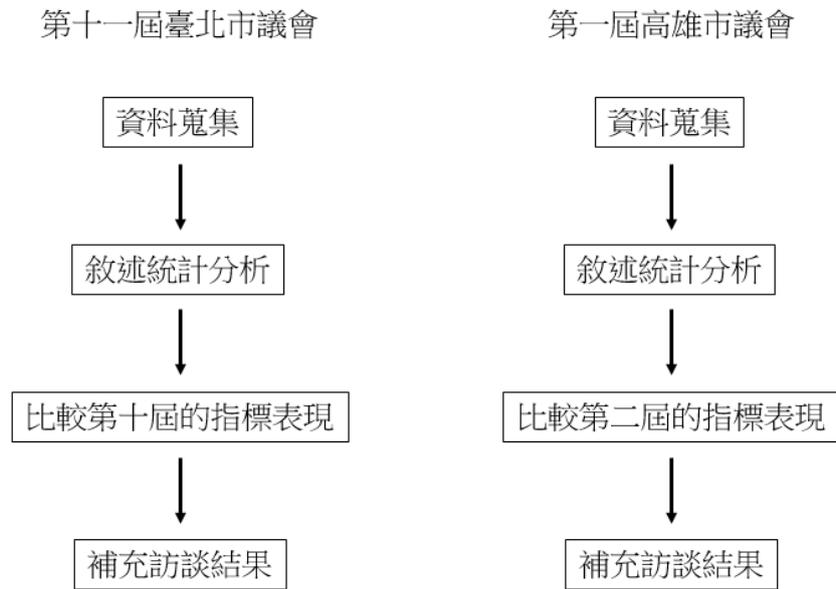


圖 3-1：議會表現研究流程



# 第四章 第十一屆臺北市議會分析結果



## 第一節 議會表現

### 壹、會議次數、會期天數

臺北市議會屬於直轄市議會，對應《地方制度法》第三十四條的規範，需每 6 個月召開一次定期會，且每次不得多於 70 天，如有必要延長定期會，至多增加 10 天，而臨時會則屬於視需求召開，每次最多 10 天且每年不得超過 8 次。第十一屆臺北市議會議事日程如表 4-1。

定期大會的部分，由於屬於法律要求必須召開，故次數固定，實務上一般安排在四月份和九月份開議，僅有第七次和第八次分別提早至三月份和七月份，定期大會的召開通常間隔 3 到 4 個月，最短則是第七次和第八次僅間隔約 1 個月。同時，定期大會的天數較有規律，每年上半年的定期大會為 70 天，下半年則會有增加天數的需求，均增加至法律上限 80 天。小計本屆定期大會共有 8 次、天數為 600 天。

臨時大會的情形和相關統計數據則如表 4-1 和表 4-2 所示，第十一屆每年約召開 4 至 6 次且前兩年的次數較多，每次天數也不一定，範圍橫跨 2 至 10 天，其中排定 10 天有 12 次，為該屆最常見的型態，以及特別是在最後一年 103 年召開的 4 次臨時大會均達到法律上限 10 天。小計本屆臨時大會共有 19 次、天數為 164 天，平均每次臨時大會會期為 8.63 天。

這樣的期程大致上與參考屆次差別不大，第十屆的議事日程如表 4-3 所列，定期大會同樣符合一年兩次的立法意旨，召開月份、間隔時間相似，天數也仍為每年 70 天加 80 天的配置，四年共累計 600 天，簡言之定期大會的次數和天數並無差異。而在議會自決空間較大的臨時大會（請參閱表 4-2 和表 4-3），第十屆每年召開次數的區間略擴大為 3 至 6 次，較多次的時間點轉為落在任期中段，每次的

天數也是 2 至 10 天不等且其中配置 10 天的情況有 15 次，超過該屆臨時大會總次數之半，以及最後一年 99 年仍有 4 次臨時大會都是 10 天的現象，小計第十屆臨時大會同為 19 次、天數為 166 天，平均每次臨時大會會期為 8.74 天。

小結第十一屆臺北市議會在會議次數、會期天數的表現，與參考屆次第十屆相比，兩屆在每年下半年的定期大會均延長至 80 天，因此皆為四年 8 次共 600 天。而臨時大會在同為 19 次之下，第十屆比第十一屆的天數多 2 天，平均天數增加 0.1 天左右，整體來說歧異不大。

表 4-1：研究案例第十一屆臺北市議會議事日程

會議名稱	起訖日期	天數
第 01 次定期大會	100/04/11 ~ 100/06/19	70
第 01 次臨時大會	100/06/21 ~ 100/06/30	10
第 02 次臨時大會	100/07/01 ~ 100/07/08	8
第 02 次定期大會	100/09/19 ~ 100/12/07	80
第 03 次臨時大會	100/12/08 ~ 100/12/17	10
第 04 次臨時大會	100/12/19 ~ 100/12/28	10
第 05 次臨時大會	100/12/29 ~ 100/12/31	3
第 06 次臨時大會	101/01/02 ~ 101/01/06	5
第 03 次定期大會	101/04/09 ~ 101/06/17	70
第 07 次臨時大會	101/06/19 ~ 101/06/28	10
第 08 次臨時大會	101/06/29 ~ 101/07/06	8
第 04 次定期大會	101/09/17 ~ 101/12/05	80
第 09 次臨時大會	101/12/06 ~ 101/12/14	9
第 10 次臨時大會	101/12/17 ~ 101/12/26	10

第 11 次臨時大會	101/12/27 ~ 101/12/28	2
第 12 次臨時大會	102/01/02 ~ 102/01/11	10
第 05 次定期大會	102/04/08 ~ 102/06/16	70
第 13 次臨時大會	102/06/17 ~ 102/06/26	10
第 06 次定期大會	102/09/23 ~ 102/12/11	80
第 14 次臨時大會	102/12/12 ~ 102/12/21	10
第 15 次臨時大會	102/12/23 ~ 102/12/31	9
第 16 次臨時大會	103/01/02 ~ 103/01/11	10
第 07 次定期大會	103/03/24 ~ 103/06/01	70
第 17 次臨時大會	103/06/03 ~ 103/06/12	10
第 08 次定期大會	103/07/07 ~ 103/09/24	80
第 18 次臨時大會	103/09/25 ~ 103/10/04	10
第 19 次臨時大會	103/10/06 ~ 103/10/15	10
總天數		<b>600+164=764</b>

資料來源：作者整理自臺北市議會，再自行計算。

表 4-2：第十、十一屆臺北市議會臨時大會召開情形

研究案例：第十一屆臺北市議會					
	100 年	101 年	102 年	103 年	小計
臨時大會次數	5	6	4	4	19
總天數	41	44	39	40	164
平均	8.2	7.33	9.75	10	8.63
參考屆次：第十屆臺北市議會					
	96 年	97 年	98 年	99 年	小計
臨時大會次數	3	6	6	4	19
總天數	25	49	52	40	166
平均	8.33	8.17	8.67	10	8.74

資料來源：作者自行計算。

表 4-3：參考屆次第十屆臺北市議會議事日程

會議名稱	起訖日期	天數
第 01 次定期大會	96/03/26 ~ 96/06/03	70
第 01 次臨時大會	96/06/04 ~ 96/06/13	10
第 02 次定期大會	96/09/27 ~ 96/12/15	80
第 02 次臨時大會	96/12/17 ~ 96/12/26	10
第 03 次臨時大會	96/12/27 ~ 96/12/31	5
第 04 次臨時大會	97/01/02 ~ 97/01/11	10
第 05 次臨時大會	97/01/14 ~ 97/01/23	10
第 03 次定期大會	97/04/07 ~ 97/06/15	70
第 06 次臨時大會	97/06/16 ~ 97/06/25	10

第 07 次臨時大會	97/09/11 ~ 97/09/12	2
第 04 次定期大會	97/09/22 ~ 97/12/10	80
第 08 次臨時大會	97/12/15 ~ 97/12/24	10
第 09 次臨時大會	97/12/25 ~ 97/12/31	7
第 10 次臨時大會	98/01/05 ~ 98/01/14	10
第 05 次定期大會	98/04/06 ~ 98/06/14	70
第 11 次臨時大會	98/06/15 ~ 98/06/24	10
第 12 次臨時大會	98/06/25 ~ 98/07/04	10
第 06 次定期大會	98/09/21 ~ 98/12/09	80
第 13 次臨時大會	98/12/10 ~ 98/12/19	10
第 14 次臨時大會	98/12/21 ~ 98/12/30	10
第 15 次臨時大會	98/12/31 ~ 99/01/01	2
第 16 次臨時大會	99/01/04 ~ 99/01/13	10
第 07 次定期大會	99/03/22 ~ 99/05/30	70
第 17 次臨時大會	99/05/31 ~ 99/06/09	10
第 08 次定期大會	99/07/12 ~ 99/09/29	80
第 18 次臨時大會	99/09/30 ~ 99/10/09	10
第 19 次臨時大會	99/10/11 ~ 99/10/20	10
總天數		<b>600+166=766</b>

資料來源：作者整理自臺北市議會，再自行計算。

## 貳、議決案數

相較於會議次數和會期天數在《地方制度法》有所規範，議決案數則取決於當屆議會的表現，並無最低或最高數量的限制，因此在此項指標，需要直接透過對照



參考屆次，以了解案數及其佔比的相對大小。在臺北市議會，研究案例第十一屆和參考屆次第十屆的議決內容分別如圖 4-1 和圖 4-2 所示。

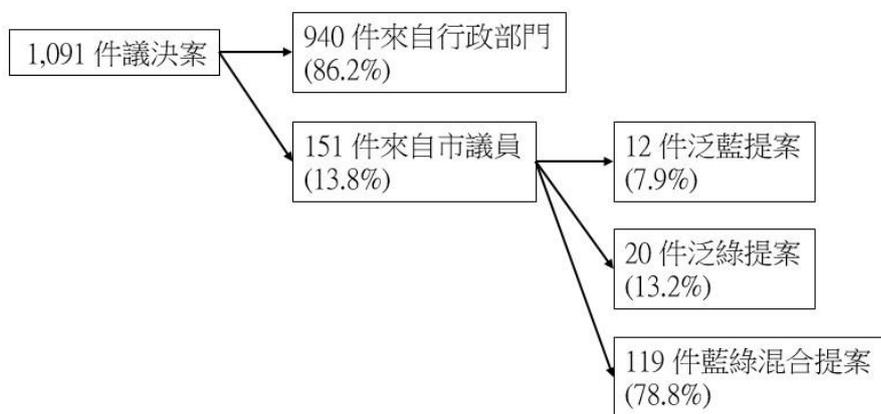


圖 4-1：研究案例第十一屆臺北市議會議決案數

\*百分比計算為四捨五入取至小數點第一位

資料來源：作者整理自臺北市議會公報及臺北市議會議案進階查詢，並參照中央選舉委員會公告之議員黨籍資訊，再自行計算。

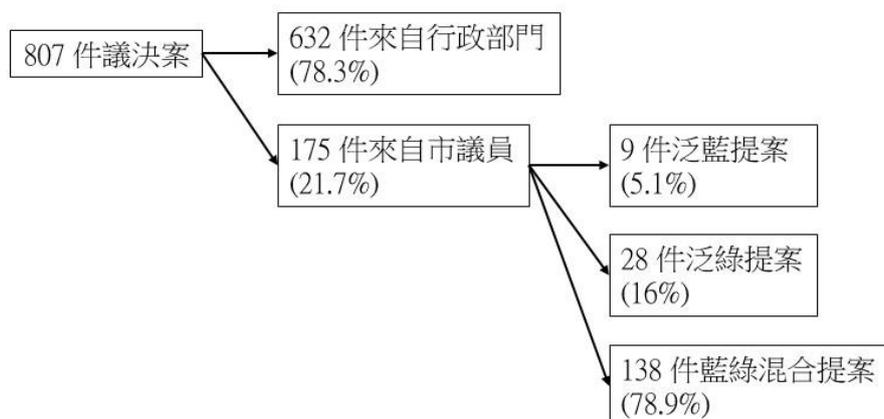


圖 4-2：參考屆次第十屆臺北市議會議決案數

\*百分比計算為四捨五入取至小數點第一位

資料來源：作者整理自臺北市議會公報及臺北市議會議案進階查詢，並參照中央選舉委員會公告之議員黨籍資訊，再自行計算。



## 一、第十一屆議決案總數大於第十屆

第十屆議決案總數為 807 件，其中 632 件為行政部門所提出、175 件來自議員提案，兩者佔比約為 3：1。不過到了第十一屆則更偏重行政端，政府案大幅增加至 940 件，而議員案略微下滑至 151 件，兩者的差距擴大至 6：1，該屆也在市政府各部會議案的挹注之下，提高整體議會產出，讓議決案總數達到 1,091 件。此結果說明第十一屆雖然為跨藍綠正副議長領導，不過議會運作似乎未受到阻礙，在花費相近的會議時間之下反而產出更多，整體議會表現較佳。

## 二、第十一屆泛藍提案增加、泛綠提案減少、藍綠混合提案比例維持

第十屆和第十一屆的議員議決案數雖然較少，不過如將其依照提案者的黨籍進一步分類，並且在總數不同之下轉換為比例進行比較，仍有助於了解泛藍和泛綠在議會內的議事結果，並觀察是否在跨藍綠正副議長之下兩派會趨於壁壘分明。

對照之下，首先可以發現藍綠議員共同推出的議案皆佔多數，在兩個屆次都維持約四分之三的份量，顯示即便臺北市議會較屬於政黨政治，且大多數議員都具備明確黨籍，但最後通過的議案仍以跨黨提案為大宗。再者，當聚焦於少量的單一陣營議案，兩屆的情況皆為泛綠多於泛藍，不過從第十屆到第十一屆，泛藍議決案比例從 5.1% 提升至 7.9%，泛綠議決案比例則從 16% 下降至 13.2%，變化方向並不符合預期之藍綠皆提高，雙方沒有因各據一職正副議長而皆得利於議案。

綜合第十一屆臺北市議會在議決案數的表現，即便理論預期正副議長較有機會藉由職權優勢協助自身陣營的議案通過，不過從結果觀之，其中民進黨副議長周柏雅未必有足夠的影響力在議事上提高泛綠陣營的議決案數量和比例。另外在跨藍綠正副議長的配置下，第十一屆議會並未因此降低議案產出，反而增加 284

件（大約三成）的議決案數，彰顯出順暢的議事運作。



### 參、總預算案審議時長、總預算刪減幅度與比例

根據《地方制度法》第四十條所規定之直轄市預算審議時程，市政府應在會計年度開始三個月前將預算書送交市議會，而市議會則應於會計年度開始一個月前完成三讀，若會計年度開始後三個月仍未通過，則需報請更高層級的行政院和內政部加入協商。政府預算的會計年度起迄日為一月一日至十二月三十一日，<sup>46</sup>換言之，市政府最晚在九月底發函給市議會之後，原則上希望議會能於十一月底審議完成，但不得已可待至隔年三月，形成幾乎長達半年的審議期。本文在臺北市議會選擇的研究屆次為第十一屆，任期為 99 年 12 月 25 日至 103 年 12 月 24 日，其經手審議 101 年度至 104 年度的總預算，而參考屆次第十屆則負責 97 年度至 100 年度。

表 4-4 為研究案例第十一屆臺北市議會的審議結果。在審議時長方面，前三年度雖然議會無法在法律原意之十一月底完成，不過尚能在會計年度開始前通過，審議所需時間大概為 4 個月。不過在最後一年審議 104 年度預算時，推測可能是為了方便議員準備選舉，因此市府送件和議會審議都提早且快速許多，讓法定預算準時在十月初即完成，時間也僅花費 2 個多月。第十一屆平均總預算案審議時長為 111.25 天。

總預算案經過各方議員的討論後，綜整之意見則顯現在增減幅度和增減比例。當中除了 102 年度歲入和歲出均遭刪減之外，其餘年度則呈現歲入增加和歲出減少，調整原預算書編列額的幅度落在+1.82%到-0.82%之間。如將四年情況進行計算，每年法定歲入平均增列 13.4 億元、提高 0.85%，而每年法定歲出平均裁減 10 億元，降低 0.58%。

參考屆次第十屆的審議情況（詳見表 4-5）與第十一屆有部分差異。首先時長

---

<sup>46</sup> 參見《預算法》第十二條。



上，97 年度總預算遲至隔年會計年度開始之後才得以通過，這對於臺北市議會來說是少見的，此次延長讓花費時間達到最大值 144 天，再加上其餘各年度的審議時間也都相對增加，故第十屆平均審議時長提高至 121.75 天。再者，就法定預算的內容而言，97 年度、100 年度歲入和歲出均遭削減，而 98 年度、99 年度則為歲入增加和歲出減少，與第十一屆相較之下，歲入增列次數減少且歲出刪減數額增加，增減的比例則擴大為+3.61%到-11.54%之間。因此綜觀第十屆的四個年度，每年法定歲入平均增加近 5 億元，約 0.42%，而法定歲出平均減少 53.8 億元，約 3.14%。

歸結第十一屆臺北市議會在總預算案審議時長、總預算刪減幅度與比例的表現，與參考屆次第十屆相比，總預算案審議時長反而較短，平均比第十屆減少約 10 日，同時也未發生拖延至隔年的情況，呈現出效能較佳的審議過程。然而，細究議會的審議意見，第十一屆雖擬定較多的收入，不過支出刪減不大，換言之給予市府較多的資金執政，與一般認為市議會替人民把關公款、減少花費的方向並不相同。所以，第十一屆雖處於跨藍綠正副議長型態，地方總預算審議仍順暢，且有利執政黨。



表 4-4：研究案例第十一屆臺北市議會總預算審議結論

預算年度	市府發函日	三讀日	審議天數	歲入增減幅度	歲出增減幅度	歲入增減比例	歲出增減比例
101	100/8/30	100/12/29	122	+2,117,590,810	-883,587,189	+1.33%	-0.48%
102	101/8/28	101/12/28	123	-449,364,134	-1,209,180,394	-0.29%	-0.69%
103	102/8/27	102/12/31	127	+862,717,112	-1,410,717,513	+0.54%	-0.82%
104	103/7/29	103/10/9	73	+2,840,307,415	-514,030,500	+1.82%	-0.32%
平均			111.25	+1,342,812,801	-1,004,378,899	+0.85%	-0.58%

\*歲入增減幅度、歲出增減幅度之單位：新臺幣（元）。

\*\*各年度歲入增減比例 = 歲入增減幅度 / 市政府原編列之歲入額；各年度歲出增減比例 = 歲出增減幅度 / 市政府原編列之歲出額。

資料來源：作者整理自臺北市政府主計處法定預算書，再自行計算。



表 4-5：參考屆次第十屆臺北市議會總預算審議結論

預算年度	市府發函日	三讀日	審議天數	歲入增減幅度	歲出增減幅度	歲入增減比例	歲出增減比例
97	96/8/28	97/1/18	144	-332,669,704	-839,363,651	-0.24%	-0.57%
98	97/8/26	97/12/31	128	+215,086,400	-19,749,415,020	+0.15%	-11.45%
99	98/8/25	98/12/31	129	+5,045,514,629	-433,211,237	+3.61%	-0.26%
100	99/7/27	99/10/20	86	-2,939,300,039	-499,985,872	-1.85%	-0.28%
平均			121.75	+497,157,822	-5,380,493,945	+0.42%	-3.14%

\*歲入增減幅度、歲出增減幅度之單位：新臺幣（元）。

\*\*各年度歲入增減比例 = 歲入增減幅度 / 市政府原編列之歲入額；各年度歲出增減比例 = 歲出增減幅度 / 市政府原編列之歲出額。

資料來源：作者整理自臺北市政府主計處法定預算書及臺北市議會公報，再自行計算。

## 第二節 指標結果主要成因



### 壹、會議次數、會期天數、總預算案審議時長

臺北市議會第十、十一屆在會議次數和會期天數的表現相似，均為 8 次定期大會和 19 次臨時大會的結構，總天數分別是 766 天與 764 天，其中兩屆的定期大會天數相同，差別僅在參考屆次第十屆的臨時大會較第十一屆多 2 天，因此兩項指標在這兩屆相差甚小。根據受訪者的說法，多數認為臺北市議會的議程安排已經逐漸形成慣習，才讓屆次之間不至於變化太多。

例如最有變化可能性的臨時大會，在實務運作上，為了議決議案而接續在定期大會後召開已趨向常態，對此，各議員也具有共識，會盡量在給定的期程內審議完畢。另外，政黨協商也可做為調節開會時間的手段，需要時先在大會外進行討論，減少對臨時大會的需求。

*比如說我們如果開議以後，發現事情太多、處理不完，那定期大會在《地制法》有一個時限，如果結束但事情沒做完的話很麻煩，所以通常議長都會在後頭加開幾次臨時會，把這個事情審理完畢。這幾年都是一樣，我想永遠也都是這樣。...議會都很和諧，大家都是合理做事，也都是沿用慣例，所以加開幾天這個東西，不會有人有意見的，知道說就是審不完嘛，審不完當然就是要開臨時大會把它弄好。下半年的會期主要是審預算，所以通常臨時大會都大概是為了預算，如果是上半年的話就比較不會。雖然是比較不會，但還是有很多事，比如說剛剛講的議員提案、市法規、決算等等，或者是市府有要求什麼要趕快把它通過，像是每個會期都要議決市府的追加減預算，一大堆的，都還是要通過才行。(T2)*

*通常我們會再拉一個禮拜的時間當延長會的時間...這是固定的，就等於本來的休會期間會再多留一個禮拜，這個是約定俗成的。(T5)*



我們每週三都有開大會，那每週三大會審不完的法案就要再召開臨時大會，好比清倉的意思。

當然我們盡量會在當年度所提的案件，當年度把他審完...

臨時大會有的時候是這樣子，就是我們透過政黨協商就已經把它處理完畢就不用再開臨時大會啦，就是清倉少一點，倉底沒有多餘的案件，那臨時大會的天數就減少了。(T1)

其中受訪者 T2 提到在下半年時，年度總預算案會成為召開臨時大會的主要原因，不過如果進一步聚焦兩屆的總預算案審議時長，第十一屆以每年平均審議 111.25 天低於第十屆平均 121.75 天。換言之，兩屆雖然開會的次數和天數相近，不過討論特定議案上仍有些許差異。關於這點不同，五位受訪者中，包含國民黨和新黨的三位泛藍議員，不約而同點出周柏雅的身分轉變對於議會的影響，還原過往周柏雅擔任一般議員時，經常扮演提出額數問題的角色，然而在整體議員出席率不佳的情況下，造成表定的開會時間不能被確實運用。到了第十一屆轉為於主席台擔任副議長之後，議場內清點額數的請求則大幅下降，讓審議過程順暢許多。泛綠議員雖然並沒有直接提及此狀況，不過受訪者 T5 描述周柏雅擔任一般議員時的發言特性，與泛藍議員所言相似。

...周柏雅他很好玩，就是他要發言的時候，他就要有人聽他講話，所以他就會叫議長說人數不足、請你叫人來，那因為這是他的權利，依照議事規則，開會當中如果額數不足，在場議員可以提出額數問題，然後議長就必須要求清點人數，或者是等人數到了才能開始...所以就拖在那邊。早期，周柏雅只是當議員的時候是坐在下面，他就是一直在清點人數，所以議事就會一直拖，時間就會不夠，等到他當副議長的時候，他就坐在上面，或者他不在，就沒有人提額數問題，從此就很順利了。(T2)

...周柏雅做了副議長，對我們議會運作反而是一件好事。因為周柏雅以前他一個人就可以把



議會杯葛，他跟你喊額數，你就沒辦法，那你為了不讓他喊額數，你讓他充分發言。那周柏雅因為他做了好幾任，他準備很多資料，什麼問題都可以提出來、可以跟你講。所以以前國民黨做議長副議長主持的時候，周柏雅就可以杯葛議程，可是他自己坐了主席台，自己就不能杯葛，那其他民進黨的議員沒有一個像周柏雅這麼認真努力。...所以民進黨在野黨，他杯葛你很正常，他一看人數不多，他就喊額數，那議長就暫停會議，想辦法請人、催人，催到一段時間仍不到，就流會了。所以周柏雅以前他常常用這個戰術來對付國民黨，可是他現在做了副議長，他也要主持會議啊，所以我們的會議反而進行得很順利。(T3)

表定兩點到六點開會，兩點沒有人啊。...通常大概到四點就不得不姍姍來遲，簽到達到法定人數，議長就可以宣布開議...好啦那如果兩個鐘頭也可以辦很多事啊，然後就出來一個周柏雅，他就喊額數，一額數議長馬上就清點人數，開始廣播叫大家趕快下來...如果開成了就繼續開，但大部分都開不成，有的跑出去就回不來啊，就是不夠人數啊，議會就在那邊停擺，那一天就報銷，這個是大多數的情形，所以就是浪費生命。(T4)

那因為周柏雅的個性，相較起來就是比較認真專業的議員，他每次只要任何的議案他都會發言，然後任何的法案他就會追根究柢，一直追著政府官員跑...(T5)

小結三項涉及時間的指標「會議次數」、「會期天數」、「總預算案審議時長」，前兩者屬於以較宏觀的視角，觀察議會在各屆的議事時間，第十、十一屆臺北市議會在召開需求固定，以及有習慣的議程安排之下，兩屆僅相差 2 天，可謂無明顯差異，自然與正副議長是否為同一政黨不具相關性。相對地，第三項指標則以較微觀的視角，關注跨藍綠正副議長的第十一屆在審議總預算案時，反而花費較少的時間，展現較佳的議會表現，除了不符合理論預期，泛藍受訪議員也認為原因與理論主張之跨藍綠正副議長互動較無關，而是周柏雅個人在兩屆之中，因轉換職位所導致的行為變化。我們可以合理地推測，倘若當時第十一屆民進黨的副議長候選人並非周



柏雅，恐怕會產生不一樣的結果，或是改由其他因素解釋總預算案審議時長的變化。

## 貳、議決案數

比較兩屆的議決案數大小，第十一屆以 1,091 件高於第十屆的 807 件，顯示較佳的議會表現，並且經過提案來源的分類後，顯示漲幅主要來自市府提案增加 308 件，超過議員提案下降 24 件的幅度。面對如此的數量消長，受訪議員認為當時議決情況並沒有因政黨政治的環境展現特定模式，而是大抵反映當下市政府和議員各自的需求，意即當進入議會的提案變多，則產出的議決案也會順勢增多。另外受訪者 T3 則補充第十一屆議會修訂「跨屆不續審」的規則之後，在制度面上也部分程度幫助市府重新擴大提案的空間和議決機會。

*應該是就像剛剛講的社宅，通過的案子就會多了，包括大龍峒、健康社宅啊，議案就多了，因為都分開算。還有教育的部分，學校要開始整合，哪些學校可以釋出來變成公托的空間，那之前還有一個是明倫國小，因為學生數不多，後來要廢校這件事情，那個也算是一個案，就會有很多地方型的、比較關鍵性的政策事務要處理，就是看那時候的市政府想要推什麼。*

(T5)

*這就看提案囉，就是看大家有沒有提案，案由五花八門，有時候有提，有時候沒有提，這個因為議會有六十幾個議員，就看有提出來，沒有提出來這樣子。(T1)*

*像以前四十年前、三十年前的提案都擱置不動，後來我們發覺這樣不對，所以我們就決議，就是法案到了議會裡面如果不討論，那這一任結束，這個法案就結束，你要重新送案...屆期不續審，這個法案就退回、不要在議會了，我們議會不負責協助凍結法案。那市政府因為舊的退回了，他新的法案就可以提，否則有舊法案的時候，他新法案永遠沒辦法審，必須審完舊法案才能排，這樣子不合理嘛。*



基本上就是過屆的法案全部退回去，沒有把這個法案凍結在議會，解決陳年老案。像十一屆的時候，有打通比較多的法案，所以才通過比較多，相對地退件的也比較少。(T3)

另一方面，議決的議員案除了在兩屆數量變化不大之外，依照參與議員黨籍所區分的泛藍提案、泛綠提案、藍綠混合提案等三個子類別，在數量和比例上均僅有些微變化。其中，藍綠混合提案在這兩屆皆為最大量且最高佔比的類型，約占總議決之議員提案的四分之三，而代表單一黨派的泛藍提案或泛綠提案雖分別略為上升和下降，但仍舊維持低佔比。如此的結果，與議員提案本身多為民生相關事務的性質有關，在連署過程中藍綠較常能夠合作，審議階段也較不會因黨籍而受到影響，所以通過上沒有太大的阻礙。

如果是國民黨議員跟民進黨議員的共同提案，就是沒有黨派的問題，就是民生的問題啊。這種案子通常都會過，不需要表決，因為是大眾的利益，大眾的利益為優先，通常不需要表決就會過了，比較不會有什麼意見的分歧。(T1)

臺北市議會意識形態的東西非常少，當然偶爾還是會牽扯到，但是比較沒有，一般都是民生法案，那民生法案大概就是所有的議員都是很理性的，只要是跟民生有關沒有人會反對，除非你是跟意識形態有關的，跟政黨扯上關係，他才會去反對，不然其實一般不會啦。(T2)

我覺得民生法案，根本什麼政黨沒有關係，所以我覺得沒有關係啦。(T4)

綜合上述對於指標結果的詮釋，第十一屆議決案數大於第十屆，主要來自較多的市府提案被議決，大致體現行政機關當時的政策需求，而產生許多提案進入議會，因此結果與理論預期相反，未明顯受到跨藍綠正副議長的狀態影響議決量。從議員提案的角度來看，在案由通常不涉及政黨之下，議員的行為在兩屆也沒有太大變化，

皆以反映民生事務為主而有較多的藍綠合作和議決結果。所以實際上，跨藍綠正副議長與議員提案同樣較無關，並不太需要競爭話語權或讓利給特定黨派，故與理論機制相異。



### 參、總預算刪減幅度與比例

對原始預算案的更動程度，第十屆相較之下為增少刪多的情況，法定歲入每年平均增加 4 億元，約 0.42%，法定歲出平均減少 53 億元，約 3.14%；第十一屆則相較呈現增多刪少，法定歲入每年平均增列 13 億元、提高 0.85%，法定歲出平均裁減 10 億元，降低 0.58%。儘管兩屆議會的正副議長黨派組合有所不同，不過兩屆的政治環境相似，皆為泛藍議員過半且由國民黨執政。受訪者 T5 認為第十一屆預算較多，與當時郝龍斌政府在第二任開始執行社會住宅的政策有關。

*我覺得要看他提的政策是什麼，他第二任預算數會比較多，應該是在社宅興建那幾筆的預算，像健康社宅就是他編的，那現在的廣慈社宅事實上是郝龍斌的時候就在處理了，我覺得應該最大筆會是這個。那他一上任的時候，可能都還沒有規劃好啊，我幹嘛編預算，所以就沒有那麼大的金額出現，那等他已經規劃完了，比如說這四年當中已經溝通好，健康社宅就一定要蓋了，那是不是就應該要編預算了，可能在第二任的時候他的預算數就變多了。(T5)*

對於這樣的施政方向，在議會內會先經過政黨協商，若仍無法解決的部分則使用表決。然而藍綠的歧異回到大會訴諸表決時，在雙方人數有明顯差距之下，泛綠提出的表決大多淪為給選民看的形式，實際上法定預算的結論仍容易符合市府的期待，整體議會制衡的力量不足。

*預算每年一定都會經過政黨協商，除非很多無爭議性的議題啦。(T5)*

我們就是基本上負責這個預算讓他通過，最後通常就是要表決。但是我們表決之前，一定要提到政黨協商，主席會裁示，就是很難解決的時候，會進入政黨協商。在政黨協商的時候就大家討論，討論如果不行，那政黨協商的結論就是回到大會表決，這樣大家就沒話說嘛。(T4)

就是說大家如果政黨協商，協商不來的話，就是表決，表決一定會有一跟二嘛，一就是維持原案多少錢，二是民進黨提案多少錢，就看哪個通過。就是透過政黨協商，把問題先解決，問題不能解決，就端到檯面上去。雖然那時候民進黨的人比較少，但是有的時候是為歷史留下證據，代表說那個時候民進黨的立場是這樣子，有些時候表決不見得會贏，但是程序上一一定要走，就是為歷史留下證據，所以當時我們民進黨的主張是這樣子。(T1)

因此，第十一屆臺北市議會的總預算刪減幅度和比例低於第十屆，同樣可被解讀為順應當時市政府的執政需求，與議決案數的變化原因類似。即便預算案在議會內可能有較多的攻防，但與執政黨友好的泛藍議員憑藉議會內的人數優勢，支持市府的預算期待，顯示當時議會監督預算的角色弱化，議會表現低落的現象雖符合理論，但並非正副議長的行為所導致。

### 第三節 回應理論與小結

統整第十一屆臺北市議會的五項議會表現指標結果及其主要成因，「會議次數」和「會期天數」在議程安排趨於慣例之下，與第十屆無明顯差異；「議決案數」因政府提案需求增加而連帶產出較多；「總預算案審議時長」與周柏雅議員轉為副議長有關，助於縮短所需時間；「總預算刪減幅度與比例」則為過半數的泛藍議員得以支持市府在新政策上的花費，讓刪減程度降低。換言之，第十一屆臺北市議會雖為跨藍綠正副議長的環境，但議會表現不僅沒有全然變差，部分指標尚能表現出維持甚至更好的水平，顯示並不如本文理論主張之兩個不同黨派的跨藍綠正副議長，

各自在議事不中立的影響下，容易造成衝突，進而導致議會表現低落。因此，以下欲藉助受訪議員的說法，重新檢視案例運作與理論的不同之處。

首先，正副議長基於黨籍而具備議事不中立的屬性，不僅能以制度面因素推論得知，實際上從職位產生的過程和開會情況也能看出正副議長的議事行為無可避免地與政黨連結。除了在先前第一章第二節可見正副議長選舉結果的票數具有同黨議員投給同黨候選人的情況之外，受訪者 T2 也強調，政黨內部在推舉正副議長候選人時，黨部也有一定的影響力，而不單純僅是取得黨內當選議員的多數。如要脫穎而出，從黨內初選到議會就職日的正式選舉，都需要先向所屬黨派索取支持。

*...通常黨中央都會去幫忙協調，最後推出的人選就會是各方折衝以後的人選。那黨中央通常會希望什麼樣的人來擔任，每屆的黨部不會一樣，因為當時的黨主席是誰、當時的市黨部主委是誰、當時的客觀環境如何，都會影響，所以這個沒有常規，無法預測。在很早期的時候，各方協調好後，就定案，到了近幾年，民主意識抬頭，因此一定會有投票、開票的議員互選動作，只是黨中央依然具有很大的影響力，因為很多議員還是會聽黨部的建議，比如32位議員，黨部至少可以掌握幾票吧，不可能一票都不能掌握... (T2)*

順利當選取得職位之後，正副議長也確實展現出運用職權以協助政黨的行為，彷彿是對於當初選舉的支持給予回饋。例如議長能在程序委員會排定較有利的議程，或是主持大會時善用議事技巧，均可看出政黨的影響力持續存在，使其作為未超然中立，特別是在當時執政的郝龍斌市府為同黨籍之下，能達到一致政府的效益。

*因為主席也是政黨的一份子，他不可能去想那麼多，一定是市政府，對他（市政府）有利的法案，他（市政府）想優先順序，那程序委員會就決定討論的先後。(T3)*

*...議長他會對於有利於執政黨的法案，會有技術性地掩護，讓它能夠順利通過。對於與他立*



場相左的法案，他就可以提出比較嚴厲的議事規則，來做為反對的意思。(T1)

...他不會偏袒國民黨議員，但是還是會有一點偏袒市長，因為畢竟市長是他們自己人嘛，那市長要過的政策，他（議長）會盡量去溝通協調。(T5)

另一方面，副議長除了同樣能在擔任會議主席時，引導決議的方向，對於第十一屆的民進黨而言，周柏雅在政治性議題上扮演替黨團發言的角色，由此可見黨意透過副議長實踐的現象。

當然周柏雅主持議會，他就比較偏民進黨，他有一次得罪○○○，因為○○○認為周柏雅判決不公、裁決的不對，那周柏雅就覺得很沒面子，就覺得他大會主席有人跟他對抗這樣...(T3)

那副議長，當然因為兩個不同政黨，如果是民進黨提出的法案，當然副議長就必須要盡量站在民進黨團的意思上，要去堅持這樣的想法跟做法。(T1)

那有一些議案，我們覺得這個議案有一些政治攻防，可能請他要協助。...就像之前大巨蛋的問題，大巨蛋我們（民進黨）其實一直認為應該是蓋公園，但是市政府的態度就是讓大巨蛋繼續蓋下去。...那我們就會去請副議長一定要協助...有沒有相關法規可以去箝制他，那這個就是我們的政治立場，這個就是政治的問題了，就不是單純只是一個市政的政策問題，這個就為政治攻防，可能副議長就會扮演一個關鍵的角色...我們就會請他技術性地去做協助。可能就是在預算的時候，我們就會在預算做一些附帶決議或一些但書。...這個技術性的干擾，我們當然就可以請副議長協助，那副議長也會發言，可能要求樹保還是要過才可以。...所以如果是類似像這種議題叫做政治攻防，那我們就可以請副議長扮演一些角色...(T5)

上述的觀察，呈現地方議會正副議長顯現議事不中立的原因和實際舉措，肯定

研究理論對於議會領導人的描述。無論是遵循明確的黨意來源，或是身為黨員的自主行為，政黨因素仍會影響正副議長，使其在議會內扮演所屬政黨的代表。

不過當時第十一屆臺北市議會在一藍一綠之下並沒有明顯產生影響議會表現的對立，兩人基於不同原因而均有所節制。以吳碧珠議長而言，過去從第七屆擔任副議長、第八屆開始擔任議長的多年經驗，讓他善於調解分歧，即便自己保有國民黨的色彩，但不過於強調政黨利益而無視對立面，反倒運用正式與非正式的協商，讓各黨派議員能夠接受結果的同時，仍符合國民黨郝市府希望的政策方向。如此既為國民黨一員，又為公正的議事協調者，不僅存在於同黨議員的觀察，也讓在野的民進黨議員肯定其議事作風。

*吳碧珠他在主持議會也很公正，所以基本上整個議會運作就不會造成很大的問題... (T3)*

*那因為吳碧珠議長本身，他在議會已經歷任好幾屆的議長，他的行事風格又比較公正一點，比較傾向公正啦，不能說他非常公正，雖然他還是國民黨，但是他還是比較傾向中立一點的立場...*

*...議長他必須要態度非常軟，當一個議事的主導者、議事程序的主導者，類似公道伯啦，比如兩個人在吵架的時候，中間有一個公正的第三方出來協調，其實他就是扮演這樣的角色。但是他一定會有一點私心，在於說我再怎麼樣還是要捍衛市政府的預算，那他的個性是這樣，該刪的可以刪，但是不能刪太多，就是說你可以有一些態度、有一些政治立場，就是像那個大巨蛋，他們讓他蓋啊，但我們覺得樹保很重要，所以我們就加個但書或加個附帶決議，那議長就會尊重你啊，你可以要求市府怎麼做，但是錢還是要讓它過，類似這樣子的狀況，所以他等於是一個居中協調的角色。(T5)*

相較國民黨吳碧珠議長屬於自主性地降低對抗，民進黨副議長則主要是受到外在規範的限制。由於正副議長的分工以議長為主，導致副議長施展議事不中立的

機會和頻率有限，不至於產生長久爭執而造成議會進行不順暢。



副議長就是輔佐，是象徵意義大於實質意義啦，就是如果是由議長來主持的時候，副議長基本上他就是一個協助的意思，他就是一個備位的。我們拿到副議長，假定有什麼事情，就是講話多一個、撥亂反正啦，或者是如果有太過偏頗、太過離譜、脫戲的地方也可以就近公開或私下提出糾正。(T1)

副議長主持的時間比議長少很多，因為是要在議長沒來的時候，他才可以主持，他並不是常態性主持會議的人，他是個備位。(T2)

實際上，副議長只是一個形式，副議長不會影響整個議會的運作...(T3)

因為主要都是吳碧珠在做事比較多，比較偏議長，他會衡量什麼事情重要，像質詢的話，有時候議長就會給周柏雅主持。(T4)

那通常在議事運作上面，議長還是最主要的啦，副議長就是一個輔助性的角色。(T5)

綜上所述，第十一屆臺北市議會產生的跨藍綠正副議長，雖然兩人都有議事不中立的傾向，不過代表在野泛綠的副議長影響程度較小，且在局勢偏向代表泛藍的議長之下，吳碧珠也並未因此蠻橫主導議事，而是運用政治手腕，在幫助執政黨的同時仍給予異議空間，以協調取代針鋒相對，因此最終沒有演變成雙方利益競爭而嚴重損害該屆的議會表現，並由其他因素解釋指標為何能有更好的表現。

# 第五章 第一屆高雄市議會分析結果



## 第一節 議會表現

### 壹、會議次數、會期天數

高雄市議會在縣市合併之後維持直轄市議會的層級，因此會議時間的規範如《地方制度法》第三十四條所載明，定期會每 6 個月召開，每次不得多於 70 天，最多延長 10 天，臨時會則為一年不得超過 8 次，每次至多 10 天。第一屆高雄市議會議事日程如表 5-1。

定期大會方面，次數上遵循法律規定之一年兩次，實務上約安排於三月底和九月份左右，透過日程表也可以觀察到高雄市習慣將一年兩次的定期大會，間隔 3 至 4 個月左右後接續召開，中間並不會穿插臨時會。天數的部分除了第四次定期大會會期增加至 79 天之外，其餘僅耗費法律原則上所訂之 70 天。小計本屆定期大會共有 8 次、天數為 569 天。

其次，臨時會的時間和相關統計數據則如表 5-1 和表 5-2 所示，第一屆每年召開的次數最少 1 次、最多 5 次，最多次的時間點發生在該屆議會的第一年，而天數的安排常見為 9 天或 10 天。小計本屆臨時會共有 12 次、天數為 99 天，平均每次臨時會會期為 8.3 天。

與參考屆次相較之下，第一屆的開會模式與第二屆（請參閱表 5-2 和表 5-3）相差甚大。第二屆的議程幾乎僅有定期大會，一年召開兩次維持法律規定之必要，除了第二、四、六次定期大會有使用延長天數，其餘則是維持原則上的 70 天。另一方面，臨時會的次數本是較有彈性，視議會審議情況而決定是否召開，然第二屆僅在首年 104 年有召開 2 次臨時會，分別為 10 天和 9 天，剩餘任期均未加開。這連帶使得第二屆總開會天數降低至 604 天，其中定期大會為四年 8 次共 585 天，

臨時會僅佔 2 次共 19 天。

小結第一屆高雄市議會在會議次數、會期天數的表現，雖然在定期大會的天數上，比參考屆次第二屆更加節省，且超過 70 天的次數較少。不過定期大會的效能卻換來臨時會的代價，以 12 次臨時會共 99 天遠大於第二屆的 2 次臨時會共 19 天，導致兩屆的總開會天數相差 64 天。因此，如同在設定操作化指標時，將越短的開會時間視為議會表現較好，透過議事日程的對照，確實彰顯研究案例第一屆高雄市議會有較差的議會表現。



表 5-1：研究案例第一屆高雄市議會議事日程

會議名稱	起訖日期	天數
第 01 次臨時會	100/01/10 ~ 100/01/18	9
第 02 次臨時會	100/01/24 ~ 100/01/27	4
第 03 次臨時會	100/02/25 ~ 100/03/06	10
第 04 次臨時會	100/03/07 ~ 100/03/15	9
第 05 次臨時會	100/03/17 ~ 100/03/25	9
第 01 次定期大會	100/03/31 ~ 100/06/08	70
第 02 次定期大會	100/10/04 ~ 100/12/12	70
第 06 次臨時會	101/02/07 ~ 101/02/16	10
第 03 次定期大會	101/03/27 ~ 101/06/04	70
第 04 次定期大會	101/09/27 ~ 101/12/14	79
第 07 次臨時會	102/01/15 ~ 102/01/24	10
第 08 次臨時會	102/01/25 ~ 102/02/01	8
第 09 次臨時會	102/03/11 ~ 102/03/12	2
第 05 次定期大會	102/03/28 ~ 102/06/05	70
第 06 次定期大會	102/10/01 ~ 102/12/09	70
第 10 次臨時會	102/12/23 ~ 102/12/31	9
第 11 次臨時會	103/01/13 ~ 103/01/22	10
第 12 次臨時會	103/02/13 ~ 103/02/21	9
第 07 次定期大會	103/03/27 ~ 103/06/04	70
第 08 次定期大會	103/08/21 ~ 103/10/29	70
總天數		569+99=668

資料來源：作者整理自高雄市議會，再自行計算。

表 5-2：第一、二屆高雄市議會臨時會召開情形

研究案例：第一屆高雄市議會					
	100 年	101 年	102 年	103 年	小計
臨時會次數	5	1	4	2	12
總天數	41	10	29	19	99
平均	8.2	10	7.25	9.5	8.3
參考屆次：第二屆高雄市議會					
	104 年	105 年	106 年	107 年	小計
臨時會次數	2	0	0	0	2
總天數	19	0	0	0	19
平均	9.5	0	0	0	9.5

資料來源：作者自行計算。

表 5-3：參考屆次第二屆高雄市議會議事日程



會議名稱	起訖日期	天數
第 01 次臨時會	104/01/12 ~ 104/01/21	10
第 02 次臨時會	104/01/22 ~ 104/01/30	9
第 01 次定期大會	104/03/26 ~ 104/06/03	70
第 02 次定期大會	104/09/24 ~ 104/12/09	77
第 03 次定期大會	105/04/07 ~ 105/06/15	70
第 04 次定期大會	105/10/13 ~ 105/12/29	78
第 05 次定期大會	106/03/23 ~ 106/05/31	70
第 06 次定期大會	106/09/26 ~ 106/12/14	80
第 07 次定期大會	107/03/13 ~ 107/05/21	70
第 08 次定期大會	107/08/16 ~ 107/10/24	70
<b>總天數</b>		<b>585+19=604</b>

資料來源：作者整理自高雄市議會，再自行計算。

## 貳、議決案數

由於此項指標在法律上並無直接規範，而是端視各屆議會的自律運作，因此在高雄市議會，將藉由直接比較研究案例第一屆(詳見圖 5-1)和參考屆次第二屆(詳見圖 5-2)的議事成果，以觀察特色和差異。其中，第一屆和第二屆分別有占比約 5.4%和 3%的議案，因參與之黨籍議員未滿兩名，或是受限於議會自律規則、人民請願案未公開提案者，導致無法識別藍綠，故以下將其排除討論。

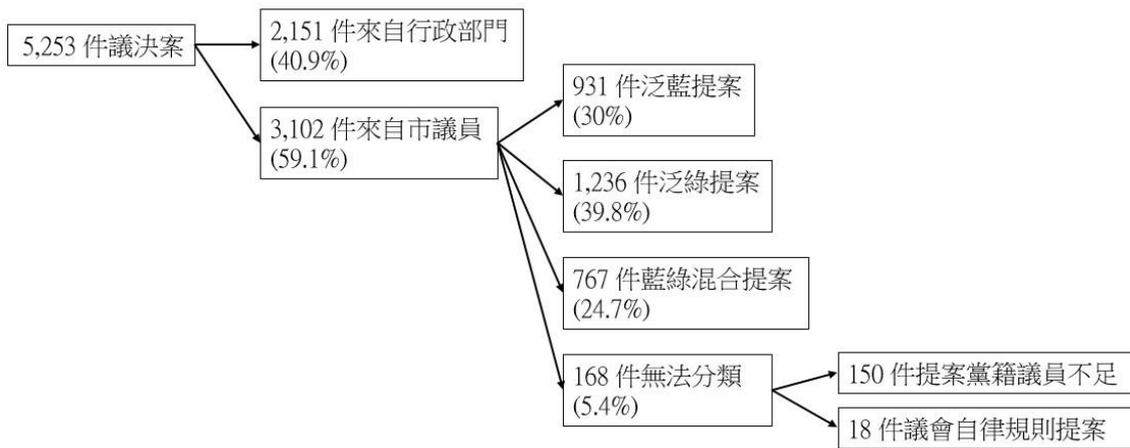


圖 5-1：研究案例第一屆高雄市議會議決案數

\*百分比計算為四捨五入取至小數點第一位

資料來源：作者整理自高雄市議會議事錄，並參照中央選舉委員會公告之議員黨籍資訊，再自行計算。

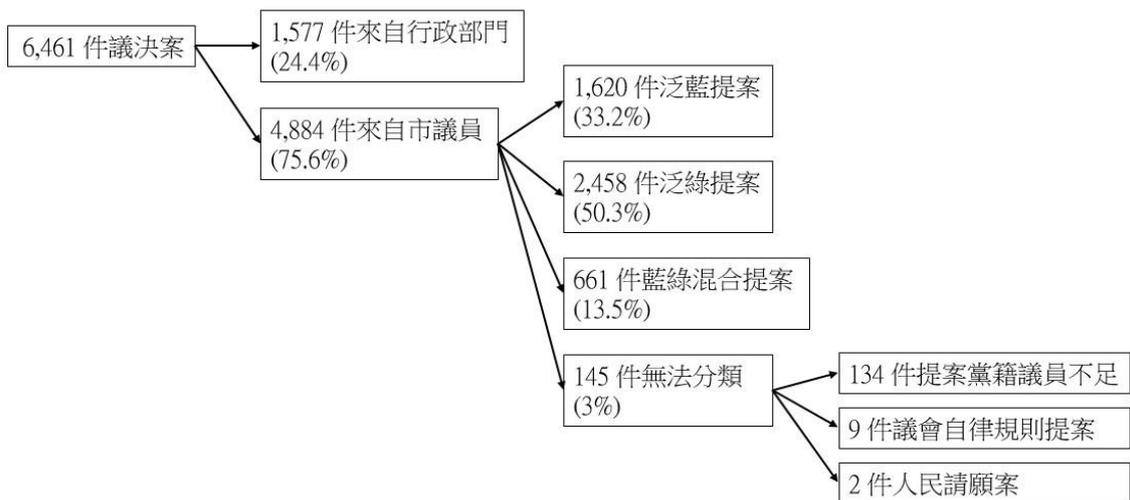


圖 5-2：參考屆次第二屆高雄市議會議決案數

\*百分比計算為四捨五入取至小數點第一位

資料來源：作者整理自高雄市議會議事錄，並參照中央選舉委員會公告之議員黨籍資訊，再自行計算。



## 一、第一屆議決案總數小於第二屆

第一屆高雄市議會總共議決 5,253 件提案，其中 2,151 件來自行政部門、3,102 件來自議員所代表的立法端，兩者比重約為 1：1.5。如此以議員案為主的產出型態延續至第二屆並且加劇，在總數增加至 6,461 件之下，市政府提案下降至 1,577 件，但議員提案攀升至 4,884 件，形成比例約為 1：3 之局面。整體而言，經過增減相抵，第二屆議決案總數比第一屆多出 1,208 件，彰顯跨藍綠正副議長時第一屆議會表現較差，甚至若納入前述會議次數、會期天數的表現一併評量，則更加凸顯第一屆耗費較多天數開會，卻得到較少產出，議會表現略遜一籌。

## 二、相較第二屆，第一屆泛藍和泛綠提案較少、藍綠混合提案較多

針對來自議員的議決案，進一步依提出人和連署人所屬政黨進行分類，計算泛藍、泛綠、藍綠混合共三個子類別所佔比例。綜覽而論，兩屆均為泛綠提案最多、泛藍提案次之、藍綠混合提案最少，符合政黨政治下，預期議案多由相同陣營的人士所形成。然而，以各類別趨勢來看，高雄市議會進入參考屆次第二屆之後，泛藍提案從 30%略增至 33.2%，泛綠提案從 39.8%大增至過半的 50.3%，原本占比最少的藍綠混合提案從 24.7%減半至 13.5%。換言之，第一屆在跨藍綠正副議長之下，在議案上並沒有特別強化兩陣營的界線和各自的議案推進，資料顯示反而較多議決案是來自於跨黨合作。

綜述第一屆高雄市議會在議決案數的表現，符合理論預期在跨藍綠正副議長時期會數量降低。不過，從泛藍議案和泛綠議案所佔比例觀之，正副議長未必明顯幫助或偏袒所屬陣營大量闖關，例如儘管國民黨許崑源擔任第一屆議長，但當屆泛藍議決案比例低於民進黨康裕成擔任議長的第二屆。同時，第一屆約有 25%議決案為藍綠議員共同提出，可能隱含高雄市議會雖以單一陣營的議決案為主，但部分

政治性不高的議案仍可能向外尋求合作。



### 參、總預算案審議時長、總預算刪減幅度與比例

高雄市地方總預算審議時程，同樣適用《地方制度法》第四十條對直轄市的規範，市政府應在會計年度開始三個月前（即十月前）將預算書送交市議會，而市議會則應於會計年度開始一個月前（即十二月前）完成三讀，若會計年度開始後三個月（即隔年三月底前）仍未通過，則需報請更高層級的行政院和內政部加入協商。不過，由於研究案例第一屆高雄市議會為縣市合併後的首屆，因此《地方制度法》第四十之一條額外規定，改制後第一年的直轄市預算必須由合併後的新任直轄市議會審理，市政府應於一月三十一日前提交市議會，而市議會應在兩個月內（即三月底）議決。

第一屆高雄市議會的任期為 99 年 12 月 25 日至 103 年 12 月 24 日，如照前述兩則法條的意旨，理論上議會將討論 100 年度至 104 年度的總預算共五份，比一般的議會多討論一份總預算，但是實際上各屆高雄市議會總是將最後一年應議決的預算移交至下一屆。舉例而言，104 年度總預算應由第一屆審議完成，但最後真正通過的時間為第二屆議會，而第二屆應審議 108 年度總預算，同樣在第三屆才通過。如此特殊的模式並非造因於市府延遲送件，以 104 年度總預算而言，為議會在交通罰款收入編列、平均地權基金盈餘償還勞健保債務這兩項目上不認同市府編列之金額，並幾次退回修正而耽誤（高雄市議會，2014），至於 108 年度總預算，時任議長康裕成認為新年度的預算交由新選出的議會決定，並將其稱為「慣例」（高雄市議會，2018），不過筆者認為此說法在第一屆未出現，且不符合《地方制度法》對於議會之期待，同時合併後的高雄市議會目前僅完整經歷三屆，難謂是否確實為一慣例。

無論原因為何，均顯示各屆最後一年的預算無法在會計年度開始前通過，也讓吾人在進一步分析法定預算之前即對高雄市議會的效能有所保留。綜合法律面對



於改制直轄市的要求，以及實務面的情狀，第一屆高雄市議會審定 100 年度至 103 年度預算，而參考屆次第二屆則為 104 年度至 107 年度，兩屆的審議結論分別如表 5-4 和表 5-5 所示。

首先，若從審議起訖日觀察第一屆的總預算案審議時長，100 年度預算因於新議員就任後才審議，本來時間即較緊迫，所以儘管通過時間相當接近法律明文之三月底為最晚期限，尚謂可理解之特殊情況。不過後三個年度則明確呈現出議會無法在會計年度開始前通過預算，通常在隔年二月份時才能順利動支，審議過程所需時間長達 5 個月左右。因此縱然 100 年度預算所使用的天數相對節省，不過與剩餘年度的表現加總平均之下，第一屆平均總預算審議時長仍高達 125.5 天。

在內容上與預算草案相比，法定預算的歲入和歲出在每一年度均遭到刪減，最小減幅為 101 年度歲入扣除 0.09%，最大減幅為 103 年度歲入扣除 4.72%。另外，四個年度的裁減也大抵為逐年增加的趨勢，並在 103 年度達到高峰，歲入和歲出均減少近 57 億。綜觀四個年度的總預算，每年法定歲入平均減列 19.9 億元，約 1.67%，而法定歲出則平均縮減 27.9 億元，約 2.11%。

相形之下，參考屆次第二屆各年度的變化趨勢與第一屆相反。在審議天數方面，首年 104 年度最長，原因為承接前一屆未審議完成之案件，除了時間起點自前一屆任期起算之外，重新聽取市府報告、議員組成改變而重新凝聚共識等因素均有可能增加所需時間，最終以 142 天結案。不過在剩餘年度，時長則明顯下降至 3 個月左右，雖未達法律期望之十一月底，但尚能在會計年度開始前通過，有助於第二屆四年的平均審議時長下降為 105.5 天。另一方面，就審議內容而論，整體刪減的幅度較小，落在-0.08%至-0.66%之間，在 105 年度法定歲入和法定歲出均有較大的刪除之後，剩餘年度的變動量則呈現逐年遞減。綜合第二屆的四份法定預算，法定歲入平均削減 2.7 億，佔原數額 0.23%，法定歲出則平均削減 3.1 億，佔原數額 0.25%。

概括這兩屆高雄市議會在總預算案審議時長、總預算刪減幅度與比例的表現，研究案例第一屆審議時長比參考屆次第二屆平均多了 20 天，預算也經常無法在年

底前完成審議，展現較差的議會表現。同時，第一屆議會也對預算限制較多，歲入和歲出的刪減幅度和比例都高於參考屆次，對執政黨較為不利。





表 5-4：研究案例第一屆高雄市議會總預算審議結論

預算年度	市府發函日	三讀日	審議天數	歲入增減幅度	歲出增減幅度	歲入增減比例	歲出增減比例
100	100/1/28	100/3/25	57	-790,620,000	-953,273,000	-0.66%	-0.70%
101	100/9/20	101/2/15	149	-100,000,000	-1,687,985,000	-0.09%	-1.27%
102	101/9/17	102/2/1	138	-1,360,920,000	-2,808,641,000	-1.19%	-2.17%
103	102/9/14	103/2/18	158	-5,698,950,000	-5,698,950,000	-4.72%	-4.30%
平均			125.5	-1,987,622,500	-2,787,212,250	-1.67%	-2.11%

\*歲入增減幅度、歲出增減幅度之單位：新臺幣（元）。

\*\*各年度歲入增減比例 = 歲入增減幅度 / 市政府原編列之歲入額；各年度歲出增減比例 = 歲出增減幅度 / 市政府原編列之歲出額。

資料來源：作者整理自高雄市政府主計處法定預算書，再自行計算。



表 5-5：參考屆次第二屆高雄市議會總預算審議結論

預算年度	市府發函日	三讀日	審議天數	歲入增減幅度	歲出增減幅度	歲入增減比例	歲出增減比例
104	103/9/9	104/1/28	142	-100,000,000	-200,000,000	-0.09%	-0.16%
105	104/9/8	104/12/7	91	-720,172,000	-797,214,000	-0.63%	-0.66%
106	105/9/26	105/12/27	93	-150,000,000	-150,000,000	-0.12%	-0.12%
107	106/9/8	106/12/12	96	-100,000,000	-100,000,000	-0.08%	-0.08%
平均			105.5	-267,543,000	-311,803,500	-0.23%	-0.25%

\*歲入增減幅度、歲出增減幅度之單位：新臺幣（元）。

\*\*各年度歲入增減比例 = 歲入增減幅度 / 市政府原編列之歲入額；各年度歲出增減比例 = 歲出增減幅度 / 市政府原編列之歲出額。

資料來源：作者整理自高雄市政府主計處法定預算書，再自行計算。

## 第二節 指標結果主要成因



### 壹、會議次數、會期天數、總預算案審議時長

高雄市議會第一、二屆在會議次數與會期天數上的差異，主要來自於臨時會的多寡，第一屆的臨時會共召開 12 次、總計 99 天，而第二屆的臨時會僅有 2 次、總計 19 天。對此，根據受訪者的經驗，臨時會經常是為了審理預算而召開，而對應總預算案審議時長的資料，第一屆總預算案審議時長平均為 125.5 天，且審議的四份預算均待至會計年度開始後才通過，與第二屆平均花費 105.5 天，且大多能在年底前通過的情況不同。

因此，以下將一併討論「會議次數」、「會期天數」、「總預算案審議時長」三個牽涉時間的指標，嘗試解釋其在第一屆效能較低的原因。不過，影響的因素甚為繁雜細碎，歸納多數受訪者較有共識的看法，原因為藍綠席次差距小和縣市合併。

#### 一、藍綠席次差距小

合併後的第一屆高雄市議會共 66 席，就職時中國國民黨 29 席、民主進步黨 28 席、親民黨 1 席、無黨籍 8 席，另外如依照該屆正副議長選舉情況，則可將無黨籍議員進一步分類為泛藍或泛綠，並得知藍綠分別大約有 34 席和 31 席。所以無論是單純以黨籍計算，或是納入與該黨派友好的無黨籍議員，兩邊勢力相差不大，均遊走在過半數的邊緣。

相較而言，第二屆議員在總席次相同之下，中國國民黨 24 席、民主進步黨 33 席、親民黨 1 席、台灣團結聯盟 1 席、無黨團結聯盟 2 席、無黨籍 5 席，而在正副議長選舉中，民進黨推派的康裕成以 39 票當選議長、蔡昌達以 38 票拿下副議長，對比國民黨推派的黃柏霖和李雅靜各自均拿下 23 票，凸顯泛藍和泛綠較大的差距。

因此第一屆藍綠席次相近的結構，不僅讓議會在攻防上較為勢均力敵，同時雙



方都不易維持議場內的多數，可能導致開會人數不足而中斷審查、結束會議，造成議程延宕，臨時會的需求增加。

第二屆藍綠的比例也沒有到懸殊，但是差個五、六個，基本上就是會比較偏向執政黨，因為他們就會盡量護航，就會過得比較順利，那第一屆...剛好都是一半一半，會開起來就會比較不順。因為我們最常遇到的就是所謂的散會、流會...那在審查的過程中，就像立法院吵一吵，吵不下去就讓你流會，在高雄市議會也有這樣的狀況，所以臨時會會比較多，就會影響到他審查的順暢度。(K1)

到了第二屆，泛綠屬於執政一方且在議會具有人數優勢，即便審議時仍有爭論，但泛綠擁有訴諸表決的籌碼，用以解決紛爭，讓討論不再延後，同時議案也能夠在一定的期限前通過，因此爭議案件和預算能有效率地被決定，不需要再召開臨時會。

...如果今天有實質過半，民進黨就說「那我們就沒辦法，預算都編了啊，我們就來表決」，那任何一方有實質過半的就自然會過，可是因為第一屆都沒有實質過半，所以都會有變數之下，就加開了臨時會，因為有變數就是大概三個正常的會期裡面都沒有辦法決定，這種加開的臨時會特別的多，特別是總預算，因為沒有辦法，都會浪費很多時間在一些爭論上、論述上，或者清點人數，所以最後總預算只好用表決了。(K3)

那第二屆反正他多數，到最後給你表決啊，「某某議員講得很好，我們先擱置，那個局長再跟他報告說明」，擱置到最後一天開始表決了。因為我可以再開臨時會議來討論，也可以說今天全部都要解決了，我也尊重啊，我也討論了，也擱置了，讓你們有緩衝去說明了，那反正我今天就要表決了，表決一定是他們贏嘛，執政黨就要甲級動員，都要來開會啊，就表決，就很快地過了。(K4)



綜合來看，泛藍和泛綠的席次差距之所以對開會時間有所影響，在於能否有效解決討論過程中的歧見，而額數問題和表決的方式都是藉由計算人數來進行，但效果相反。第一屆的額數問題，在雙方實力相當且均不易過半的情況下，消極地讓大會無法繼續審理案件，造成當天後續表定會議時間的浪費，以及加開臨時會處理的可能；第二屆的表決，則是積極地作為推進議程的手段，控制爭論的時間並讓議案有所結果，減少對臨時會的需求。因此，兩屆在會議次數、會期天數、總預算案審議時長上的表現具明顯的不同。

## 二、縣市合併

2010 年第一屆高雄市議會的成立，代表縣市合併後的大高雄市開始運作。然而原縣區和原市區在行政層級、政治經濟發展都有所不同，如今將兩地事務一併審議時，特別是在總預算，不僅需要協調有限的資源如何在更大的地理範圍內合理分配，原縣區、原市區的議員也需要調適彼此原有的本位主義和政治文化，因此造成第一屆花費的討論時間較多。

當時在預算討論上，尤其是縣市合併的第一屆有一些問題，譬如說高雄縣原先的預算再加上高雄市的預算，是不是能夠處理所有縣市合併後的建設，然後高雄縣要配多少，高雄市要配多少。所以其實第一屆的時候，大部分的建設預算挪到高雄縣去了，因為高雄市本來的建設就比較好，高雄縣幅員又大所以城鄉落差比較大。那高雄縣的議員也會有意見啊，因為他們想要像高雄市一樣建設好，那這樣的預算夠嗎？他們出現的是「夠嗎」，高雄市的議員會出現說我們怎麼比以前要少那麼多，所以那個爭議就比較大。所以為什麼第一屆會有那麼多的延長會，因為爭議的確比較多，大家在談這些問題上很多爭執點，那尤其在審預算的時候，其實是很難審，大家會跟以往的預算相比的時候，就有很多的不同。那當然以縣市合併的第一屆來講，議員也處於一個磨合的階段，每一個議員大家能不能互相理解，然後達到共識，其實這都是需要一點時間的。所以第一屆延長會期是有那樣子的一個背景在，我認為是情有可



原。(K2)

因為（第一屆）剛縣市合併其實都在磨合，有很多事情原高縣跟原高市的遊戲規則——就是大家執政的風格不太一樣。...所以這當中有很多的衝突啦，就要經過協商，然後在議事的運作上，剛合併有很多要討論的、要協調的，因為要取得一些平衡點，所以會議我印象中有開得比較多。

我覺得第一屆對於高雄市合併完了，高雄市到底要怎樣的一個建設，還不是那麼精準地去拿捏，那原高市有他原來要發展的一個大建設，他們比較能夠掌握，那原高縣其實講白了，那時候也沒有想過要這麼多的大建設，但是陳菊市長他有很多的想像，他也希望在原高縣這邊做一些比較積極、大的量體的建設，但是原高縣的民眾想要的是路平、水溝通，類似基本的一些生活需求。但是預算本來就是會排擠的，今天大建設要多，一些基礎建設就會少掉了...所以那時候大家很多的糾葛、抗衡。(K5)

以橫跨較長時間的延續性議案為例，通過第一屆各方的協調並開始執行之後，在第二屆即可以在共識之上快速議決，縮短審議時間。

譬如說第一屆的時候，縣市合併有很多的東西要做，因為市政府又摸不著頭緒，所以他能提的，就從他知道的、他要做的初步開始提嘛，那第一次進來又爭議很大，所以他會花很多時間去磨合。但是因為第一屆提出來的東西，有一些在執行中會越過第二屆，可能有一些案子是必須在第二屆的時候，執行完了現在要墊付這些錢，所以他就提案子進來，那已經沒爭議了，因為前面已經討論過了，後面只是錢怎麼付的問題，所以第二次送進來的時候就沒有問題，所以第二屆會比較快速通過，然後又經過第一屆的磨合之後，大家理解程度變高...(K2)

縣市合併的結構性改變，使得議員們從原縣區、原市區的分野，走向大高雄一體的磨合期。雖然部分程度上造成第一屆審議時間較長，但如同受訪者 K2 所述之

「情有可原」，對於議會逐漸建立一定的意見基礎而言有其必要，而第一屆付出的時間成本並非全然負面，得以在後續屆次轉換成效能，讓第二屆花費的時間縮短。

小結而言，第一屆高雄市議會在「會議次數」、「會期天數」和「總預算案審議時長」的表現皆差於第二屆，對於這樣的結果，訪談結果顯示主要是「藍綠席次差距小」和「縣市合併」兩因素所導致。對於第一屆議會而言，藍綠實力相當且未必能過半，衍伸出流會多、無法以表決解決問題的情況。同時，第一屆議會也身處在縣市合併的大環境之下，原市區和原縣區需要時間協調各項差異。是故，即便這三項指標在第一屆表現低落，符合理論之預期，但透過當事議員的詮釋，難以解釋為跨藍綠正副議長的機制所導致。

## 貳、議決案數

對照高雄市議會第一、二屆的議決案數，首先，由於第二屆的議員提案大幅增加，帶動該屆整體比第一屆通過較多的議案。此外，如依照參與議員的黨籍，將通過的議員提案進一步分類，則在比例上兩屆都以同一黨派提出的型態為主，但相較之下第一屆的跨藍綠提案比例較高，接近該屆議決之議員提案的四分之一。

對此，議員提案雖然影響議決案總數的變化，也反映議員的行為，然而在實務運作上，受訪者認為議員提案在高雄市議會是一種虛空的提案，因其大多是各議員視需要，用於處理地方服務或建議地方建設，形成龐大的數量，而議會通常也不會進行實質審查或討論，就逕予通過，才導致議決數量多的現象，但議決之後卻未必會有明確的成果。

*我們議決的案子，有市府提的總預算案、墊付款案、法規案，其實它數量不會到那麼多，市府提案還有一種是處分財產...這些案子會多一點。其他都是議員提案，議員提案最多的就是哪一條路要修理啊，那些佔很多。議員提案其實是很好笑的一件事，我們審議員提案厚厚一*



本，每個委員會都幾百案在審，我們審議員提案是怎麼審，「大家有沒有意見？沒有意見我們通過」，沒有在看的，到二、三讀會也是。因為第一，議員就是建議嘛，實質上會不會做都不知道，那去討論它其實意義也不大。第二，今天這個議員說我這個道路要鋪，我這個水溝要做，還是大一點的要蓋一座橋好了，你就算有反對意見其實也不太會去講，所以議員提案都會過。...所以這個（議決案）數字的差別其實還是在議員提案的數量啦... (K1)

通常議員的一般提案就是會直接整筆敲過，然後送給市府去研議，就不進行討論。(K2)

議員寫的建議案也很多，建議案都會通過啦，你寫100條、1,000條，建議這邊改善治安、多設置什麼監視器，也沒有法律規定，(市府)說好我們就遵照辦理。那個等於沒有，不是說幾年會完成什麼，因為沒有講具體，那個都是在做面子的，就議員我有在爭取，這裡需要一個公園怎麼樣，(市府)他也不會說暫時不蓋，他說這個公園我們會檢討法令跟人口變動需求、土地取得，再研究辦理，就跟你回一個這樣，等於說你問一個開放式的問題，他也可以回答一個開放式的答案。(K4)

因此，即便第二屆的議決案數較多，看似比起跨藍綠正副議長的第一屆議會表現更好，但是受訪者 K1 和 K2 都透露議員提案經常是一次包裹通過上百案，數量的多寡其實對議會來說差別不大。如此一來，受議員提案影響的議決案數，未必能以總數的高低變化反映議會的效能好壞。

再者，同樣基於議員提案大多是民眾相關事務之性質，受訪議員也表示在找人連署的過程中，大多時候黨籍並不是首要考量，更多的是端視議題為何。所以就高雄市議會而言，依照議員提案來源觀察政黨政治下的議員活動，恐怕解釋力不高，也導致難以說明兩屆比例差異所代表之政治性意義。

我自己如果是造橋鋪路、設路燈這種民生議題，任何議員我都會找他連署，我覺得任何議員



他們都沒有問題，譬如說我們曾經提過食安議題相關的，那個就會譬如說我是國民黨，我會找全國民黨的人簽，然後再問問看民進黨要不要簽，如果他們願意簽，我就會讓所有人都簽，就是我認為有共通性的，我就會讓其他人都簽。那如果是有爭議性的議題，譬如說我曾經在議會裡面連署過法輪功的一些議案，我這個案子其實只是一個表態性的議案，那這個案子一送進來，很多的議員就不想碰，所以我就會去找一些我認為他對人權議題是有關注的議員，說你願不願意連署這個，其實連署就很明確地可以看出來，他們是有在關注這一塊的人才會簽名。除了議題考量之外，通常我認為同黨會幫你簽的機率高嘛，但是我覺得其他黨派如果是民生議題，他們也 ok 會簽，只是提案內容如果是政治性的可能就會比較顧忌一點。(K2)

提案都很簡單啦，大家都很願意啊。即便是法律案，第一個，有些他們根本對法律也沒感覺，一般議員也不會去關注法律，要討論啊、要參加公聽會，然後開法規會議，要一條一條討論，那你要知道人家規定這一條是在想什麼，除非他剛好有利害關係人、有陳情、有人拜託，他才會去關心，否則一般議員不太會去關心一個新的法案。然後第二個，像我們大概都是提公共利益，我們的信用也很好，我們不是提那種對哪個產業有利益的，如果沒有踩到特別的利益...誰會跟你說不好，所以我們的提案也很好找(人)，很容易找的，提案都沒有問題。(K4)

另外，在審議的過程中，也不會因為提案議員的黨籍身分而影響通過與否。簡言之，第一、二屆的議決案數差異，倘若主因是受到議員提案影響，則可能與主持議事的正副議長較無關。

通常議員的一般提案就是會直接整筆敲過，然後送給市府去研議，就不進行討論。但是如果市府的提案會逐條討論，會先送到議長室，議長室看一看，要送的就會把它交付給議事組，讓他們把內容編好，如果是法規提案，議長就會請法規委員會先來開會，看這些法規提案要不要送... (K2)

其實議長他對議員的案子比較沒有意見，主要是對於市府，可能他就會有比較多的想法。(K5)

綜合「議決案數」指標資料和訪談補充，縱然第二屆藉由較多議員提案形成較佳的議決案數表現，但這類議案的內容多為議員視地方民生需求所提出，屬於低重要性的案件，議會對此也慣於快速不討論，故容易形成通過率高和議決量大的現象。同時，在議員提案通常不具政治性的前提下，連署議員的黨籍也自然不影響議決與否。所以，第一屆議決案數較低的結果可謂僅是表面上符合理論預期，實際上主要受個別議員的提案行為影響，與跨藍綠正副議長無關，也不一定能依黨派提案的比例變化說明對立程度的差異。

### 參、總預算刪減幅度與比例

由立法機關審議行政機關提出的原始總預算案，並形成法定預算的結論，不僅是議會的重要職權之一，也象徵代表人民把關市府的支出。透過計算原始預算案與法定預算的差值，第一屆高雄市議會在法定歲入上，平均一年減列 19 億餘元，約 1.67%，而法定歲出則平均減少 27 億餘元，約 2.11%；第二屆的法定歲入每年平均削減 2.6 億，佔原數額 0.23%，法定歲出則平均刪減 3.1 億，佔原數額 0.25%。由此顯示第一屆的刪減幅度和比例均高於第二屆，對此，「府會關係的好壞」是受訪議員們主要提及的原因。

對於執政的民進黨陳菊政府而言，預算的多寡決定了施政資源及政績，但在第一屆高雄市議會，審議的大會通常是由國民黨許崑源議長主持。在這樣的背景下，兩人的政黨差異導致對預算的看法不同，同時議長也能串聯同黨議員發表刪除之意見。另外，許崑源議長和陳菊市長兩人私下的不合，被認為加深了市政府施政的困難。所以，在立場相異又缺乏溝通之下，導致法定預算刪減較多、對市府較不利。

如果是不同的議長、不同意見的，可能議事就會被杯葛，預算會被阻擋、會被刪，然後想要



推動的一些法案也不太會過，我想在陳菊時代跟許崑源議長就處得不好，所以當中很多的預算，還有我們要推動的建設，他就會擋。他主持議事所以他自己沒有講，但是私底下就已經有一些共識的國民黨議員們，就會去幫他做這些事情，就會幫他去主張，那當然議長就在上面，在明的部分就是我是主持議事，是議員有意見嘛，我就讓議員暢所欲言，其實這些都是已經有共識是要刪、要擋，然後他就會讓這些議員們講完之後就裁示，有時候連舉手表決也沒有。(K5)

我聽到的是以前許議長很支持他(陳菊)，兩個人也都有話就會講，但是許議長當上議長，陳菊市長第二任，兩個基本上沒什麼互動，就像在新聞上看到的，我們議會開會之前，市長都會去拜會議長，也會坐下來聊一下，但是在許議長的第一屆跟陳菊市長的第二屆，也就是縣市合併的第一屆，基本上互動很差，那這中間還有一些傳話的人有的沒的這樣，所以造成許議長就很不滿意，那他又相對很強勢。就比較像是他們兩個之間有一些嫌隙產生啦，那許議長他也不去拜託陳菊什麼，但是他就是該怎麼做就怎麼做，只是兩邊其實不是很順暢，也造成說那一個年度刪預算的啦，會期開比較久都有。(K1)

第一屆的預算刪減，除了來自於議長和市長之間的摩擦，一般議員基於執政黨和在野黨的不同，對於市府的預算也呈現迥然不同的意見和詮釋。例如在野黨主張刪減較多，是因為高雄市在合併後擁有龐大的負債，不僅是趨近可承受的臨界值，也認為預算數值不合理。

其實如果我沒記錯的話，我們第一屆每一年市政府都要賒借一百多億，我記得第一屆開始的時候，法定的負債已經達到快 2,000 億，我們快要達到能夠賒借的上限，所以第一，我們有刪除比較多的預算。(K1)

我覺得預算在審的時候，尤其第一屆的時候，我們提出說陳菊市長的負債實在是太高了，因



為有史以來沒有單一市長的負債高達 1,000 億以上，他是第一個，當然他的任期也長啦，但是我們對預算的看法是說，這個預算的額度，事實上是不太正常。譬如說縣市合併之前，在蓋捷運的時候有一個比較大的負債，但捷運蓋完了、負債也結束之後，當時陳菊市長（負債額度的金額）是沒有縮回來的，這樣我們就會覺得不合理嘛。(K2)

然而，執政黨議員則抱持應該要讓市府好好做事的想法，認為國民黨的刪減是出於政治考量，使得民進黨執政受限。

那之前可能也因為府會不是那麼和諧，國民黨可能也想要看執政黨的窘況、出糗，就會想要砍預算，讓他們推動不了好的政策，所以才會有你看到第一屆刪比較多的這個結果，就是因為他不希望有好的一些建設呈現，要讓高雄市民覺得選出民進黨的市長並沒有好好地做事，也沒有能力做事，有時候沒有預算也很難做事，就是這樣來的。(K5)

因此在第一屆議會，泛藍與市府之間意見相左，但在具有相對多數的席次之下，得藉由刪減預算以制肘市府，形成第一屆預算金額削減較多的情況。不過到了第二屆議會，陳菊政府不必再面對同樣的困境，府會的主體皆為民進黨，此外議會內更有陳菊市長自己的人馬擔任議員，都讓預算在審議方向上容易傾向市政府，府會之間不存在隔閡。縱使在野黨仍有意見，但在民進黨的主導下，可能不具有表態刪減預算的力量和空間。

當然在執政黨來講，如果是我自己的議長，那當然互相地配合，要通過的法案、預算就會在相關的會期都會很順利。(K5)

第二屆的時候，同黨的不會刪啊，他不管你（在野黨）表達意見。第一個，他看到今天沒什麼人，他就唸快一點，然後問有沒有意見，有時候他連看都沒看，速度很快就敲了。...反正



霸王硬上弓，我就敲了，你有意見你講，你不能刪，你可以講啊，你可以表達啊，抱歉抱歉雖然敲過了你還是可以講，重點是敲過就敲過，他就不怕你了。這其實每年都會這樣。(K4)

那到了康議長那時候，因為他們人數過半，另外 103 年選舉那一次有所謂的陳菊的子弟兵參選。... 然後以 (第二屆審) 104 這一年來講，本來兩個黨團的總召都講好刪個 5 億，結果陳菊這幾個，那時候其實陳菊他的選舉的實力也好，他對議員的影響力也好，他們在黨團就說不行不可以刪那麼多怎樣怎樣，就喬得變很少，就是這樣來的，那一年有比較少啦，然後那一屆都比較少啦。因為這些議員選舉，還是需要陳菊去幫他站台或者是支援，比如說我要做哪一條路，要拜託你來做，所以像這些都是你預算刪多刪少會影響到的。那當然最主要還是在議長是誰，這個會有差，因為議長是在野或執政，就代表在野跟執政的拳頭數，所以你在表決輸了，你也刪不了太多了，但是還是都會刪。(K1)

概括上述說法，兩屆預算刪減的差異大抵可從府會關係的角度解釋。在第一屆由於在野的國民黨在議會占優勢，對於執政的民進黨較無法認同，整體府會關係不佳，預算也有較大的刪減幅度和比例。相對地在第二屆，由於府會皆由民進黨所掌握，兩邊容易達成意見一致，府會關係良好，無論是透過公開的議事主持或是私下的協調，均可減少預算被削減的可能。因此，「總預算刪減幅度與比例」的結果彰顯第一屆的藍綠衝突大於第二屆，但其主要來自於府會對抗，而非跨藍綠正副議長的作為所導致。

### 第三節 回應理論與小結

總論第一屆高雄市議會的五項議會表現指標，整體表現大致遜於參考屆次第二屆。其中，牽涉時間的「會議次數」、「會期天數」、「總預算案審議時長」主要受到藍綠席次差距小和縣市合併的影響而延長所需時間；「議決案數」較少主要源自於

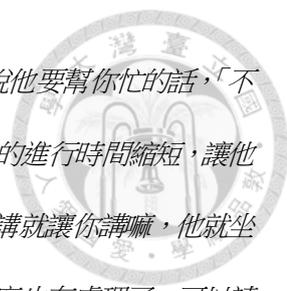
反應選區需求、政治性較低的議員提案數量變化；「總預算刪減幅度與比例」則是由於府會關係較差而裁減較多。

將此結果對照本研究提出的理論，雖然具有跨藍綠正副議長的第一屆確實議會表現較差，與理論預期相符，但如同前段和前一節所述，其真正形成的主因和正副議長並不直接相關，而是由其他原因代為解釋結果相同的巧合。對此，以下進一步借助訪談內容，試論為何第一屆的跨藍綠正副議長相異於理論的演繹，未成為降低議會表現的力量。

理論的第一步始於將過去立法院長相關文獻的論點，類推至地方議會議長，認為議長能藉由權力，在議事過程中幫助所屬政黨得利，具備議事不中立的特質。此說法也得到受訪議員的經驗證實，顯現議長行為與政黨具有連結，例如議長經由與同黨議員對焦議題意見，確保符合黨意，之後在主持討論時，透過給予執政黨議員和在野黨議員相異的表意空間，讓有利意見被放大、反對意見被受限，進而影響議案的議決進度和結果，達到政黨期待。

*我的觀察，許議長跟少數幾個人在議題上是有在討論的，所以有時候他通過的就是他們國民黨要的，他們討論過的一個目標方向。*

*當然在執政黨來講，如果是我自己的議長，那當然互相地配合，要通過的法案、預算就會在相關的會期都會很順利；如果是不同的議長、不同意見的，可能議事就會被杯葛，預算會被阻擋、會被刪，然後想要推動的一些法案也不太會過，我想在陳菊時代跟許崑源議長就處得不好，所以當中很多的預算，還有我們要推動的建設，他就會擋。他主持議事所以他自己沒有講，但是私底下就已經有一些共識的國民黨議員們，就會去幫他做這些事情，就會幫他去主張，那當然議長就在上面，在明的部分就是我是主持議事，是議員有意見嘛，我就讓議員暢所欲言，其實這些都是已經有共識是要刪、要擋，然後他就會讓這些議員們講完之後就裁示，有時候連舉手表決也沒有。(K5)*



基本上是不太會中立啦，表面上一開始討論假裝中立嘛，到最後比如說他要幫你忙的話，「不然各黨再派一個發言就好了，大家都講很多了，差不多了」，就讓議會的進行時間縮短，讓他趕快決議。那如果不幫你，「再繼續盡量發言，看有什麼意見」，你要講就讓你講嘛，他就坐在那邊，給你拖啊。要幫你就是講「你這個意見很好，但是好像市政府也有處理了，可以請他們在會後跟你說明」，就說個兩句好話，氣氛就會和緩很多啊。他如果要跟你（作對），「對啊你看那個某某議員講的，你們都沒有處理好」，就跟著罵啊，這樣氣氛就會差很多了。(K4)

相對地，由泛綠勢力拿下的副議長，同樣被期許扮演議事不中立的角色。原因在於其當選基礎不僅來自黨籍議員，受訪者 K5 也提到，黨內特定派系與市長更是重要的推手，因此不難想像在當選之後，持續與這些支持力量互動，保持密切的政黨關係。

所以那個當下蔡副議長是因為他背後所屬的派系，跟當時的陳菊市長比較有連結，他們就是極力地推薦蔡副議長，所以他們很快就形成了一股力量，然後集結自己派系議員們的支持。所以後來在初選，就是黨內的假投票，他的票數比較多，後來他就代表民進黨去參選副議長。

(K5)

然而所有受訪議員一致指出，副議長能做的事取決於議長下放權力的意願和程度，而當時第一屆高雄市議會大多由議長掌握。比如議長原則上親自主持政治性較高或爭議性較大的議案，造成副議長無法在關鍵時刻為所屬政黨創造出有利的局面，即便是與議事運作較無關的行政事務，議長也通常自行決定議會的人事和經費。所以，雖在制度面上，副議長不亞於議長，但實際分工而言，副議長大幅受限於議長，也讓受訪者對副議長的主席表現較無印象，故缺乏具體事例以觀察副議長是否有偏袒的行為。簡言之，縱然副議長有意願也有能力依循政黨方向主導議事，但缺乏機會實踐，故不存在理論認為之正副議長帶起對等力量的抗衡。



副議長其實都沒什麼作用，作用相當有限，因為我印象中第一屆像許議長，基本上他主持會議都自己來，很少交給副議長。

其實他們有一些是預算的使用啦，像議會有自己的預算，廳舍的整建啊、人事權，但是坦白講，這個都在議長手上，那如果議長肚量比較大，這幾個讓你副議長去排啊，但是許議長可能比較不會。(K1)

通常在主席台上面敲槌子的那一個人是議長，如果議長一直把槌子拿在手上，他每一次都主持會議，那副議長這個職位就等於是虛位、備用的，所以其實最大的職權還是來自於議長。  
(K2)

那副議長其實就備位啦，所以第一屆的時候，民進黨只有副議長，也沒什麼發揮啦，因為端看議長要授權給他多少權力。(K3)

... 整個重心還是在議長，人事權、預算權、主持會議的權力還是在議長。除非議長他有事情，也是不重要的才會讓副議長主持，就是看今天的議程重不重要，如果說最近有要輸贏的、有在點名的，表示有衝突的嘛，一定(議長)他自己主持。... 譬如說總質詢不重要的，還是說今天輪到民進黨質詢，反正你也不敢質詢太大力，那你們自己去質詢、去表演、去講好話，他就可以讓副議長去主持，那就休息一下。(K4)

副議長的角色，其實他就是副的，屬於備位、輔佐的概念，輔佐議長啊等等，等於議長沒有辦法主事時，副議長再來協助，那副議長的角色也是要看議長在議事的運作上給予他怎樣的角色，他才能夠去擔任，所以如果議長不想權力下放，副議長其實沒有很大的功能，除非議長願意權力共享，願意有一些工作派任讓你去做協助，這個時候副議長的角色才能夠彰顯。所以蔡昌達那一屆，我倒是沒有看到我們副議長有特別能夠去做一些比較大的主導角色，那



時候許議長也沒有放給他什麼。副議長其實沒有很重要的角色，只要議長沒有要下放權力，有很多事情他也出不了力，議長才是最重要的。(K5)

在議長權力較大之下，副議長的角色不僅大多遭到受訪者淡化或忽略，同時認為其實際功能趨向存在於私下和議會外的小範圍。舉例而言，擁有比一般議員較大的話語權向市府有效表達意見和獲取資源，或是作為全市的指標性民意代表進行跨選區的服務，抑或是在自身黨內擔任協調者。換言之，雖然副議長的選舉過程是高度政治性，但選舉過後，反而較常在議會外憑藉其身分地位進行服務與協調資源，實際執掌偏向低政治性。

那實質上我個人會覺得還好啊，可能會比較偏向說，如果有要建議市府什麼，當然他們就相對會比較聽副議長的這樣。(K1)

副議長的功能理論上他比一般議員大一點，選民服務、講人事、拜託人事比較有用這樣而已啦，預算就是他的行政資源可以多一點...

那當副議長，比如公祭單就會比較多嘛，(一般議員)一般來講都是選區比較多，可是當了議長、副議長就不是啦。...那其他的什麼慈善會、社團法人、企業經理人協會，反正民間很多會，開大會、開理監事會議就會邀請議長或副議長，如果認識副議長的話，可能就會比較常請他去，就算不是他選區的，就會希望他來捧場，那種跑行程的機率就比較多，交際飯也比較多，公祭、行程、吃飯就比別人多兩、三倍，因為就不分區了，變成全高雄市都會找你，所以比較像議會外跨區的行程會多很多，業務沒有增加，就是開會嘛。(K4)

除非遇到譬如說民進黨的黨團裡面某一些個人的意見，那在這個議員的熟悉度上面，副議長如果比議長好的時候，議長就會去協調副議長，說這個議員是不是由你來協助，讓他能夠來認同我們這一個方向，讓這個議案能夠更順利，大概他還是會有在他們政黨裡面的一個協調功能

存在，但就會是比較小部分的、小群體的。(K2)



總結第一屆高雄市議會的跨藍綠正副議長，雖然兩人在當選後皆保有黨內連結而容易受到影響，但在表現程度上差異甚大。議長可施展的手段與管道較為充裕，能將議事不中立外顯，副議長則因備位性而導致在該屆的議事作用幾近消失，顯示理論對於副議長的推論未必貼合實際運作，故即便第一屆的議會表現下降，但並不是正副議長的衝突所導致。然而，若細究議會表現降低的真正因素，似乎反映藍綠對立並未消失，而是存在於更大範圍的互動場域，譬如議會內藍綠席次差距和行政—立法之間的府會關係。

## 第六章 結論



### 第一節 研究結果

本研究使用文獻分析法和深度訪談法，以第十一屆臺北市議會和第一屆高雄市議會為例，探討跨藍綠正副議長與議會表現之關聯，得出兩點研究發現：

#### 壹、地方議會正副議長受政黨影響而具有議事不中立之可能

過去研究認為地方議員因選舉制度屬於複數選區，當選未必需要仰賴政黨，進而導致上任後不見得遵照政黨的意思行動。然而，就本研究關注的正副議長而言，黨籍仍能作為詮釋其議事行為的依據，原因在於取得該職位需經歷的兩大階段：黨內初選、就職當天參選，政黨因素皆佔有一定份量，例如初選時黨部保有對人選的影響力，以及有賴黨內當選議員投票支持。因此，相較於一般議員，政黨並沒有失去與正副議長的連結，同時正副議長也會基於回饋選舉支持或自主遵循黨意，於上任後願意協助政黨，特別是在主持會議時較常發生議事不中立。

這樣的結果具有兩項意涵，其一，在理論上證明中央立法院議長議事不中立的性質同樣存在於地方議會領導人，並且在法定職權、議長選舉方式、法治設計與政黨政治、個人行為規範等相似因素之中，「議長選舉方式」可能影響的權重最大。不僅說明了中央層級的研究成果演繹至地方層級時具備合適性，也進一步拓展呈現地方上正副議長的行為特性。

其二，當正副議長的行為與所屬黨籍相關，也強化政黨因素在臺北市和高雄市兩地議會的解釋力和重要性。其中以臺北市而言，如同本文在第一章第三節所述，其政治生態本身即以政黨為主要標籤，也因此大抵能作為議事分析的依據。相較之下，高雄市過去受派系影響的時間較長，雖然市區因較早成為直轄市而不太強調派



系，但縣區到 2000 年初期尚能以派系作為分析政壇的切入點，導致未必能以政黨妥善解釋高雄市議會。不過，近年開始有研究論文指出情況正在轉變（徐兆霖，2011：183-186；陳麗雅，2011：212-231），尤其在縣市合併之後，派系色彩淡化且政黨的角色提高，而本研究亦顯示受訪議員幾乎未提及派系的力量，而多以政黨描述議會運作和正副議長的互動關係。換言之，本文同樣呼應了高雄市的政黨化提高，並認為在此趨勢之下以政黨分析具可行性。

## 貳、跨藍綠正副議長現象與議會表現無相關性

縱然一藍一綠的正副議長代表不同政治利益，不過以臺北市和高雄市的經驗而言，兩人的政黨差異沒有對議會表現產生直接影響。主要因為議長在實務分工上仍掌握較多的議事權力，造成副議長即便立場相異但發揮有限，在力量不對等之下，並未出現理論所預期之兩人引領衝突，故無法從跨藍綠正副議長的角度解釋議會表現，而是由其他各項因素所影響，導致第十一屆臺北市議會表現較佳、第一屆高雄市議會表現低落，情況並不一致。其中，議長與行政部門的黨派異同所形成之關係好壞，也反映在議會表現中牽涉市府的議決案和總預算。若將北高兩地四屆的市長、議長、副議長的黨籍組合進行統整，可歸納出以下三種型態：

第一類為三人同黨籍，例如臺北市議會第十屆皆為國民黨籍與高雄市議會第二屆皆為民進黨籍，預期是府會關係、議會表現最順利的狀態；

第二類為市長、議長同黨籍，副議長是另一黨籍，例如臺北市議會第十一屆為國民黨市長、國民黨議長、民進黨副議長，然而副議長的影響有限，因此預期是府會關係、議會表現次佳之情況；

第三類為市長、副議長同黨籍，但議長是另一黨籍，例如高雄市議會第一屆為民進黨市長、國民黨議長、民進黨副議長，此時在議長影響較大之下，預期是府會關係、議會表現最差之情狀。

因此，臺北市議會第十、十一屆僅在第一、二類之間轉換，故差異不大，相反地高



雄市議會第一、二屆則跨越第一、三類，造成顯著變化。

此外，雖然兩地都是議長權力大於副議長的型態，不過從訪談回答來看仍有細微的不同。在臺北市，周柏雅副議長在大會的議事行為較容易被論及，也多與民進黨相關，例如在大巨蛋議題上為民進黨發聲，或是國民黨議員認為其主持偏袒。但反觀高雄市，幾乎難以獲得民進黨蔡昌達副議長的議事行為描述，多被受訪者直接忽略或以議會外活動代之，並強調國民黨許崑源議長的主導性。如此的程度差異可能反映當時臺北市吳碧珠議長給予周柏雅副議長相對較多空間，而高雄市許崑源議長則對於蔡昌達副議長相對受限。

綜合以上，本文的兩個研究案例可被歸類於表 6-1 中：

表 6-1：研究案例之府會關係變化與副議長權力空間

	副議長權力空間較小	副議長權力空間較大
府會關係變化小	X	第十一屆臺北市議會
府會關係變化大	第一屆高雄市議會	X

## 第二節 研究貢獻

面對臺灣縣市議會目前依舊存在跨藍綠正副議長，本文藉由過去已發生的其中兩例，以三項研究問題嘗試了解，對於未來臺灣地方政治研究具有三點貢獻：

### 壹、展開跨藍綠正副議長的學術討論

臺灣各縣市議會的跨藍綠正副議長現象，在近 25 餘年內已發生 11 次，但至今未見有任何文獻研究，至多僅有郭祥瑞（2003：51-64）針對第九屆臺北市議會的國民黨議長與親民黨副議長進行討論，不過此篇文獻仍沒有觸及跨藍綠正副議

長的條件，也並非著重於選舉後的議會運作。對此，本研究可作為初探性研究，以跨縣市案例填補這兩項缺口，預期能凸顯此現象並增進了解。



## 貳、補充對於地方正副議長的實務了解

如同文獻回顧所述，目前學界對於臺灣立法機關領導人的研究，大多集中於中央層級的立法院，縣市議會正副議長的關注不僅較少，也大多只談論議長，導致副議長相對遭到忽視。本文藉由跨藍綠正副議長的發生，將議長和副議長並列為研究焦點，並透過受訪議員的第一手觀察，呈現議長掌握較大的議事主導權，而副議長雖受限於備位性，不過仍能代表政黨發聲，或是改為著重議會外的發揮。因此，不僅對於正副議長實務角色提供進一步說明，也將副議長納入議會研究的討論中，增進吾人對其的認識。

## 參、將地方議會視為二元政治力量，並檢視政黨作用

由於地方議會通常仍以同一政黨正副議長為多數情況，且過往文獻多著重議會對外與縣市政府的關係，故一般將議會視為由單一多數黨代表整體，鮮少進一步討論內部的不同政治勢力。然而，面對跨藍綠正副議長，本研究使用政黨政治之下議事不中立的概念，區分議會內的泛藍和泛綠並分析兩者的互動。如此也有助於探討政黨在地方層級的影響時，能突破過往常討論的選舉、府會關係等角度，而是藉由議長、副議長及各黨派議員們的行為，觀察其在議會內的效果，增加新的討論面向。

# 第三節 研究限制

本文嘗試以第十一屆臺北市議會和第一屆高雄市議會為例，提出對於跨藍綠正副議長和議會表現的分析結果。然而，本論文在研究設計與方法上存在些許限制，



以下分別說明。

首先，若以單一議會論之，為了比較在跨藍綠正副議長和同一政黨正副議長之下的議會表現，本研究使用最大相似法，選擇變動較小的相鄰屆次做為對照參考。然而，研究案例和參考屆次之間的差異不只有正副議長的黨籍，其他條件如人數、府會關係等仍無法完全相同，導致議會表現的好壞難以單純歸咎於跨藍綠正副議長的發生與否。例如高雄市議會在第一屆時處於分立政府，而在第二屆回到一致政府，造成議會表現結果可能已受到府會關係的影響，呼應文獻回顧所述之議會在分立政府時期表現降低。當然本文的研究結果已明確說明第一屆高雄市議會表現變差並非因跨藍綠正副議長所導致，況且由於縣市合併的關係，第二屆也已是最佳的參考屆次，但解析議會表現時確實需要掌握更多控制變項，方能有效說明自變項與依變項的關係。

第二，本文僅分析臺北市和高雄市，兩者皆為較具有政黨政治的直轄市，且議員多有對應之政黨，讓研究上得以黨籍探討跨藍綠正副議長下的議會。不過相對而言，在其他縣市議會未必有清楚的政黨界線，可能是以無黨籍議員為主或以派系區分，因此本研究的結論具有一定的侷限性，未必適用於其他議會運作。此外，儘管本研究是基於兩議會皆因政黨競爭而形成跨藍綠正副議長，故具有相似的形成背景可以一併討論，但兩者仍有其他的政治環境差異。例如臺北市議會的前後屆是副議長發生變化，而高雄市議會的前後屆則是更換議長；臺北市議會的國民黨可單獨過半且與民進黨相差 8 席，而高雄市議會則無任一政黨單獨過半且國、民兩黨相差 1 席。因此，即便兩地的正副議長都是一藍一綠，但面對不同條件，可能會有不同的行為考量。未來若跨藍綠正副議長的案例數增加，建議可再依照政治情境劃分子類型，以及使用其他縣市進行研究，探索跨藍綠正副議長現象是否有其他潛在的政治影響或理論規律。

第三，在詮釋議會表現指標成因和回應理論時，筆者使用深度訪談法的資料作為論述之支持。然而，兩案例皆發生於 2010 年，距今已將近 15 年，不僅容易造成

受訪者回想困難、形成缺乏實例的主張，也可能有記憶混淆的情況。對此，筆者已盡力查核，並將受訪者的訪談內容交互比對，驗證所述為真且時間正確。

第四，本研究僅挑選議員進行訪問，雖然選擇此一群體具備許多優點，例如能藉由完整經歷議會任期的人士分享第一手觀察、在有限的研究成本之下容易取得聯繫和平衡藍綠雙方人數等。不過從訪談結果來看，有幾位議員皆提到秘書長對於正副議長的重要性，另外也有受訪者私下表示議會議事人員的論述角度可能與議員不同。所以，若欲針對地方正副議長持續研究，可嘗試蒐集不同類型受訪者的看法，特別是與正副議長頻繁往來者，例如前述的議會內重要行政人員、議會黨團或地方黨部的高層幹部等，可能會有更深入且不一樣的結果。

最後，「議決案數」作為其中一項議會表現指標，其本身的概念及後續區分提案來源、參與議員黨籍，皆是參考過往文獻的操作（如第三章第二節所述）。不過以高雄市議會的情況而言，會導致納入大量來自議員的低政治性地方型提案，固然這類型的提案仍屬於議會產出，但實務上經常未經討論而逕行包裹通過，如此容易誤判議會表現。因此，假若未來有臺灣地方政治研究欲使用此項指標，建議除了統計總數，也可建立多一層的過濾，例如議員案只納入經發言或表決等實質審查行為的項目，以利提升議決案數測量議會表現的效度。

# 參考文獻



## 壹、中文部分

- 中央社，1998，〈新竹縣議會第十四屆議長寶座之爭暗潮洶湧〉，2/2。
- 王健治，1998，〈陣前換將 議長派為時已晚〉，聯合晚報，3/1，3版。
- 王淑芬，2010，〈許崑源拚高市議長 議員支持多〉，中央社，12/24。
- 王朝鈺，2022a，〈基隆民進黨與親民黨合作 搶攻正副議長〉，中央社，12/25。
- 王朝鈺，2022b，〈綠營搶下基市議長 林右昌辦公室：全程運籌帷幄〉，中央社，12/25。
- 王朝鈺，2022c，〈基隆議長選舉張芳麗說跑票為報恩 下午退出國民黨〉，中央社，12/25。
- 王業立，2021，《比較選舉制度》，臺北市：五南。
- 王靜儀、傅恆德，2007，〈派系政治下之府會關係 台中縣的個案研究（一九五一至二〇〇五）〉，《政治科學論叢》，34：45-71。
- 李木隆，2002，〈金門 莊良時、許永鎮當選正副議長〉，聯合報，3/2，17版。
- 李金生，2002，〈問鼎金門議長，多人表態〉，中國時報，2/19，離島新聞。
- 李義，2010，〈高雄市議會 許崑源掌舵 蔡昌達「抽中」副議長〉，中國時報，12/26，A3版。
- 李義，2011，〈藍九議員支援 大高雄聯盟成軍〉，中時新聞網，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20110112000526-260107?chdtv>，2023/8/13。
- 余元傑、游憲廷，2000，〈立法院長在立法院外的中立問題—制度面的觀察研究〉，《三民主義學報》，21：113-130。
- 何弘光，2021，〈立法院黨團協商制度之法制與實務〉，《國會季刊》，49(4)：53-82。

何玉華，2014，〈新北議長、副議長選舉 國民黨與無盟合作〉，自由時報電子報，  
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1189418>，2024/1/23。

何玉華、郭顏慧，2014，〈策反台聯一席 國民黨保住新北議長〉，自由時報電子報，  
<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/842196>，2024/1/23。

沈有忠、曾郁雯，2020，〈我國半總統制下政府類型、總統權力與立法效能〉，《長庚人文社會學報》，13(2)，237-263。

吳建宏，2016，〈北市泛藍跑票嚴重！民進黨贏副議長〉，TVBS 新聞網，  
<https://news.tvbs.com.tw/politics/116387>，2024/1/14。

吳重禮、黃紀、張壹智，2003，〈台灣地區「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。

吳重禮、楊樹源，2001，〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉，《人文及社會科學集刊》，13(3)：251-305。

吳淑玲，1998，〈雲縣搜索三議員住處，查資金〉，聯合報，3/5，7 版。

林禾寧，2010，〈北市副議長豬羊變色 新黨痛批國民黨跑票〉，Newtalk 新聞，  
<https://newtalk.tw/news/view/2010-12-25/10876>，2024/1/14。

邱瑞杰、游明煌，2022，〈前議長倒戈 基隆首度變天〉，聯合報，12/26，A3 版。

侯承旭，2010，〈是否有人違紀 綠務必查清楚〉，自由時報電子報，  
<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/455110>，2024/1/21。

侯承旭、鮑建信，2010，〈高市兩輪投票 藍取議長寶座〉，自由時報電子報，  
<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/455109>，2024/1/21。

俞肇福，2022，〈綠營搶下基隆市議長 林右昌運籌帷幄扳回一城〉，自由時報電子報，  
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4165089>，2024/1/27。

徐兆霖，2011，《高雄縣市合併改制對地方派系的影響》，臺北：政治大學國家發展研究所碩士論文。

孫定邦，2013，《地方立法機關質詢權的功能分析—以臺北市議會為例》，臺北：臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

高雄市議會，2014，〈市府草率修正 104 年度總預算案，不符民意期待〉，高雄市議會網頁，[https://www.kcc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=47&s=3306](https://www.kcc.gov.tw/News_Content.aspx?n=47&s=3306)，2024/3/19。

高雄市議會，2018，〈本會召開 108 年度總預算案籌編說明會〉，高雄市議會網頁，[https://www.kcc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=47&s=3827](https://www.kcc.gov.tw/News_Content.aspx?n=47&s=3827)，2024/3/19。

陳月卿、廖達琪，2019，〈半總統制下國會議長中立是不可能的任務：以太陽花社運後的立法院院長為實證案例〉，《國家發展研究》，18(3)：45-97。

陳麗雅，2022，《縣市合併對議會政治生態影響之研究：臺中市、臺南市與高雄市議會之比較研究》，臺北：臺灣大學政治學系研究所博士論文。

盛杏媛、黃士豪，2017，〈黨團協商機制：從制度化觀點分析〉，《東吳政治學報》，35(1)：37-92。

張國丁，2011，〈金門縣議會議事效能之評析〉，《中國地方自治》，64(11)：16-41。

郭祥瑞，2003，〈台北市議會第九屆議長、副議長選舉分析研究〉，《中國地方自治》，56(1)：51-64。

湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002，〈分立政府與地方民主行政：從台中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治〉，《中國行政評論》，12(1)：37-76。

游明金，2014，〈宜縣議長選舉翻盤 民進黨首度當選〉，自由時報電子報，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1189576>，2024/1/22。

游明金、王揚宇，2014，〈拚議長 藍綠開放副議長結盟〉，自由時報電子報，<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/837470>，2024/1/22。

游明金、江志雄，2014，〈陳文昌合縱連橫 打破國民黨團結〉，自由時報電子報，<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/842142>，2024/1/22。

黃忠榮、劉榮，2010，〈國民黨跑票 民進黨奪北市副議長〉，自由時報電子報，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/455106>，2024/1/14。

- 
- 黃紀、吳重禮，2000，〈台灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探〉，《台灣政治學刊》，4：105-147。
- 馮美瑜，2007，〈當代台灣憲政體制變遷下立法院院長的角色與功能之研究〉，《北台灣科技學院通識學報》，3：107-124。
- 詹士弘，2018，〈雲林下屆議員綠營剩 12 席 有利沈宗隆爭取議長連任〉，自由時報電子報，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2624043>，2024/1/26。
- 葉至誠、葉立誠，2011，《研究方法與論文寫作》，臺北市：商鼎數位。
- 葉松菁，1998，〈雲林正副議長選舉民進黨議員選票趨向受關切〉，中央社，2/26。
- 葉素萍，2014，〈新北議長跑票 台聯開除張晉婷〉，中央社，12/25。
- 楊秋蘋，1998，〈正副議長選舉，選情出現大逆轉〉，中國時報，3/2。
- 楊基山，2002，〈正、副議長之爭〉，中國時報，2/28，宜蘭新聞、基宜花新聞(合版)。
- 楊濡嘉，2010，〈民進黨假投票 正副議長康蔡配〉，聯合報，12/15，B1 版。
- 賈寶楠、魏苒伊，2014，〈蔡英文帶「亮票無罪」督軍〉，聯合報，12/20，A8 版。
- 趙奇濤、廖雅欣，2002，〈宜花議長 國民黨公布人選〉，聯合報，2/24，18 版。
- 鄭旭凱，2018a，〈對民進黨失望？雲縣議員當選人蔡明水擬退黨〉，自由時報電子報，<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1254666>，2024/1/26。
- 鄭旭凱，2018b，〈雲林正副議長 沈蘇配可望連任〉，自由時報電子報，<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1254667>，2024/1/26。
- 潘欣彤，2010，〈周柏雅 1 票之差翻盤 當副議長〉，中時新聞網，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20101226000267-260102?chdtv>，2024/1/14。
- 駱長毅，2010，〈中華民國國會議長的憲政功能與角色〉，《孫學研究》，29：89-118。
- 賴筱桐，2014，〈議會龍頭之爭 藍綠都有變數〉，自由時報電子報，<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/841628>，2024/1/23。
- 戴永華，2002a，〈角逐下屆議長 陳文昌拜會林榮星〉，聯合報，1/30，18 版。



- 戴永華，2002b，〈國、民各取所需 親民黨最大輸家〉，聯合報，3/2，18版。
- 聯合晚報，1998，〈張榮味 郭晏生 臨陣棄選〉，3/1，1版。
- 聯合報，1998，〈議長選情，仍是國民黨天下〉，2/9，2版。
- 聯合報，2014，〈關鍵無盟 翻轉大局〉，12/27，A3版。
- 藍添益杭，2002a，〈宜縣龍頭之爭民進黨尋求聯盟維護府會與政黨和諧正副議長僅爭其一陳文昌出馬角逐〉，台灣日報，2/7，16版。
- 藍添益杭，2002b，〈宜縣議會開創全新生態議長張建榮、副議長陳文昌分屬國、民兩黨〉，台灣日報，3/2，16版。
- 羅建旺，2014，〈宜縣議長之爭 綠：亮票防跑票 藍：有信心會贏〉，聯合報，12/24，B1版。
- 羅際鴻，1998a，〈縣議會正副龍頭競爭激烈國、民兩黨及無黨籍人士密切運作已有期約賄選傳聞〉，中國時報，2/3，13版。
- 羅際鴻，1998b，〈正副議長選舉各縣市順利完成 竹縣黃煥吉蟬聯議長林仍松勇奪副座則創民進黨先例〉，中國時報，3/2，14版。
- 羅際鴻，1998c，〈竹縣議會生態抗衡聲浪小應無礙縣政 新竹縣第十四屆縣議會〉，中國時報，3/3，14版。
- 蘇晏毅、吳淑玲、段鴻裕，1998，〈張榮味棄選，國、民兩黨共治〉聯合報，3/2，3版。
- 蘇龍麒，2014，〈新北議會 藍抽中議長綠保副議長〉，中央社，12/25。

## 貳、西文部分

- Greenstein, C., and L. Mosley. 2020. "When Talk Isn't Cheap: Opportunities and Challenges in Interview Research." In *The SAGE Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations*, eds. Luigi Curini and Robert Franzese. London: SAGE Publications, 1167-1189.

Lareau, Annette. 2021. *Listening to People: A Practical Guide to Interviewing, Participant Observation, Data Analysis, and Writing It All Up*. Chicago: The University of Chicago Press.



## 附錄：訪談提綱



### 壹、臺北市訪談提綱

1. 以議會實務運作而言，各政黨積極爭取正副議長職位的目的為何？
2. 當臺北市議會在第十一屆（2010-2014年，郝龍斌市長第二任期）首次產生跨藍綠的正副議長時，您所屬的政黨僅取得正副議長其中一職，當時您、議長／副議長、黨部或黨內議員對於此結果的想法和心態為何？如何應對？
3. 您覺得吳碧珠議長、周柏雅副議長在議會的行事風格分別為何？兩人的互動情況為何？
4. 法律規定召開臨時大會可由行政端或立法端請求發動，實際上通常由誰提出？理由通常是什麼？
5. 第十屆（郝龍斌市長第一任期）和第十一屆的議程皆為8次定期大會和19次臨時大會，與其他屆次相較而言次數較少，在開會時主席是如何保持開會進度，確保開會是有效率的？
6. 有哪些因素可能造成了第十屆議決案較少，而第十一屆議決案較多？
7. 有一些理論認為正副議長會幫忙同黨議員通過法案，以第十一屆的經驗而言您如何看待這種說法？有無具體例子？
8. 比起其他縣市預算審查經常延宕至隔年，第十一屆臺北市議會都能在12/31前通過，花費的時間也比第十屆少，這是怎麼做到的？
9. 一般認為執政黨會傾向給政府較充裕的經費，在野黨則傾向刪減，吳碧珠議長和周柏雅副議長如何處理或協調這兩種意見？
10. 第十屆和第十一屆兩屆議會，吳碧珠議長的作風是否有因為不同的副議長搭配（陳錦祥副議長、周柏雅副議長），而有所差別？
11. 一開始您有提到在跨藍綠正副議長剛形成時對於此現象的想法，經過四年

實際參與其中之後，有什麼相同和相異的見解？



## 貳、高雄市訪談提綱

1. 以議會實務運作而言，各政黨積極爭取正副議長職位的目的為何？
2. 當高雄市議會在合併後的第一屆（2010-2014 年，陳菊市長大高雄第一任期）產生跨藍綠的正副議長時，您所屬的政黨僅取得正副議長其中一職，當時您、議長／副議長、黨部或黨內議員對於此結果的想法和心態為何？如何應對？
3. 您覺得許崑源議長、蔡昌達副議長在議會的行事風格分別為何？兩人的互動情況為何？
4. 法律規定召開臨時大會可由行政端或立法端請求發動，實際上通常由誰提出？理由通常是什麼？
5. 第一屆議會共召開 12 次臨時會，而第二屆議會則僅於就任初期召開 2 次臨時會，是什麼原因造成此差異？
6. 有哪些因素可能造成了第一屆議決案較少，而第二屆議決案較多？
7. 有一些理論認為正副議長會幫忙同黨議員通過法案，以第一屆的經驗而言您如何看待這種說法？有無具體例子？
8. 第一屆的預算審議經常延宕至隔年二月，花費的時間比第二屆多，當時的審議過程遭遇哪些情況？
9. 一般認為執政黨會傾向給政府較充裕的經費，在野黨則傾向刪減，許崑源議長和蔡昌達副議長如何處理或協調這兩種意見？
10. 第一屆和第二屆兩屆議會，蔡昌達副議長的作風是否有因為不同的議長搭配（許崑源議長、康裕成議長），而有所差別？