

國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所

碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis



普遍性利益或選區相關利益？

影響苗栗縣第 18 屆縣議員口頭質詢之因素

General Interest or Constituency Related Interest?

The Factors Affecting Councilors' Question Content of  
the 18th Term Miaoli County Council

邱正一

Cheng-Yi Chiu

指導教授：王宏文 博士

Advisor: Hong-Wung Wang, Ph.D.

中華民國 111 年 7 月

July 2022





國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書  
MASTER'S THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE  
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY

普遍性利益或選區相關利益？  
影響苗栗縣第 18 屆縣議員口頭質詢之因素

General Interest or Constituency Related Interest?  
The Factors Affecting Councilors' Question Content of the 18th Term  
Miaoli County Council

本論文係邱正一（姓名）R09343016（學號）在國立臺灣大學公共  
事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 111 年 7 月 21 日承下列  
考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

The undersigned, appointed by the Graduate Institute of Public Affairs  
on 21 (date) 07 (month) 2022 (year) have examined a Master's thesis entitled above presented by  
Cheng-Yi Chiu (name) R09343016 (student ID) candidate and hereby certify that it is worthy of  
acceptance.

口試委員 Oral examination committee:

王宏文 游淑貞 黃東益  
(指導教授 Advisor)

系主任/所長 Director: 王宏文

# 謝辭



攻讀研究所一直以來都不在我人生規劃之中，研究學術亦從未是我人生志願的選項。尤其當陰錯陽差地，進到臺大這座充滿各領域菁英的學術殿堂中，我更加明瞭自身是有多麼渺小，能力是有多麼平庸，甚至可稱得上是微不足道。雖然一路上磕磕絆絆，但終究走到接近畢業的這一天，得以完成碩士學業，多虧求學歷程遇見不少貴人相助，即便是滴水之恩，小弟依然沒齒難忘、銘記於心，單以謝辭不足以報，願往後的人生得以貢獻自己微小的力量，回饋協助我的恩人們。

首先，感謝宏文老師。從尚未註冊入學時，就破例讓我加入國會編碼的研究團隊中學習；三年多來亦提供我眾多機會，讓我擔任課程助教、研究助理等職務，在讀書之餘，亦能多少補貼家用；此次能至日本進行為期一年的交換，亦是因為老師的大力推薦，使我可以獲得對我來說夢寐以求的留學機會；更是在我人生失意之時，給我一記當頭棒喝，讓沈淪的我在短時間得以振作，並完成論文的寫作。

再者，感謝哲瑋及俊明兩位學長。正所謂前人種樹，後人乘涼，兩位學長於先前研究上的成果，得以化為小弟論文養分的一部分，並在研究方法上給予我諸多協助與指教，衷心感謝二位的付出。

緊接著，感謝愷伶學姐。在學姐擔任所上行政組員一職之時，重用當時仍青澀懵懂的我，讓我得以在眾多能力上有所精進，無論是行政上、學術上，或是活動上；學姐亦教會我許多待人處事之道，提點我在社會生存的法則，更在我徬徨無助之際，無時無刻給予我鼓勵，使我得以化悲憤為力量，繼續向前邁進。多慶幸當時的我選擇在所辦工讀，才有機會認識美麗大方的您，為我黑白的碩士生涯中增添許多色彩，眾多恩惠小弟銘記於心，此生難忘。

感謝沁懷跟承彥。兩位分別在我學業及生活上，擔任輔導老師此一角色。沁懷在統計一門課程中，扮演燈塔的角色，讓愚昧的我能在短時間學會統計的皮毛，亦在我論文陷入瓶頸之際，與我討論相關統計方法，醍醐灌頂，使我論文的進度大有斬獲。承彥則是像是媽媽，除了在最一開始擅自幫我印臺大准考證，讓我得以取得進入於此的門票，和各門課的報告之中與笨拙的我同組，一同披荊斬棘外；更在日常生活中，提點我諸多繁瑣的行政流程、餵食我各式高級食品、提供我生活中的眾多用品（剪刀、雙面膠、衛生紙等），讓我在研究室的生活得以舒適自在。如果說 622 對我來說像家一般，兩位的功勞可謂功不可沒。

感謝昱頡跟映琦。能與兩位共同組成笨蛋幫，一起在學術的洪流中，開著學術拼裝車艱難求生，是多麼快樂的一件事情。與兩位的新竹之旅亦是人生中少數悠遊自在的旅程，並得以驗證不用動腦生活有助於提升人生的快樂品質。另外，感謝映琦與我共同編碼，過程當中即便更換過多次規則，依然無怨無悔，亦是本文的大功臣之一。

感謝梓銘與毓喬夫妻黨。雖然雙子跟雙魚座相當不適合，兩位亦時常有所紛爭，但看著兩位爭執、冷戰，最後和好，使我相信這世上依然有純粹且長久的愛情，亦是我未來努力的方向之一。兩位於日常中，時常至古亭國中與南機場夜市找我，並提供我諸多行政上與心靈上的支持，我只想說，兩位結婚的話，我想當伴郎，另外我自願當兩位孩子的乾爹，請兩位務必長長久久、永浴愛河。

感謝眉君及靜儀學姐。在我的學術歷程與論文格式中，提供諸多指教；亦點綴我殘破的碩班生涯，使我擁有動力繼續向前，走完最後一哩路。

感謝育弘、R10 所有學弟妹。讓我相信碩班之路也許漫長且無助，但若有夥伴相助，必定得以到達終點，請各位好好快樂到最後一刻。

最後，感謝我的家人、亮均、家琪、東穎、銘顯、中寧、重毅、茄恩、雯蒨、  
蕙庭學姊、昀昕學長、成剛學長等一路上幫助過我的所有人。抱歉族繁不及備載，  
原諒小弟腦容量有限，各位為我兩年來如死水般的碩班生涯中，注入活水，使其  
得以繼續流動向前，最後得以順利匯流入社會這片大洋中，除了感謝，還是感謝，  
謝謝你們，能認識你們真好。

畢業真好，願我能抱持這些善念，莫忘初心，持續溫暖，繼續下段旅程。

邱正一 謹誌

國立臺灣大學社會科學院，2022年7月

# 摘要



質詢作為立法者主要的問責機制，用以控制政府的行為（Russo & Wiberg, 2010），其實相當程度能反應立法者的個人意志（Martin, 2011a），及其於政策議程選擇上的偏好。我國地方政治的框架下，縣市議會於質詢的時間或內容，皆被賦予高度的彈性，使得地方議員得以無後顧之憂，針對自身關注之領域暢所欲言。因此地方議員會考量不同的因素，調整自身質詢的內容，藉此來選擇自身的角色定位，無論是以政策監督者為本分，關切地方整體的普遍性利益，或正視自己作為選區代理人之角色，於口頭質詢內容之抉擇上，專注於選區相關議題。

本文選以苗栗縣第十八屆縣議會作為個案，試圖探討在長期未政黨輪替，且質詢內容具有高度爭議的地方議會中，議員對於自身質詢內容之利益偏好，會以普羅大眾作為標的，抑或是僅考慮選區內的相關事宜。本文以三大問題意識作切入，一是研究地方議員質詢於不同利益類型的問題數量；二則為影響地方議員調整自身質詢內容之因素為何；最後，則是險勝程度是否影響地方議員的質詢行為。

本文以議員於八個會期中的總質詢內容，以語幹作初步分段，並視其主題，將相似的語幹彙整成一個問題；接著，針對各問題依其牽涉之利益類型不同進行編碼分類，並參照過往文獻之研究方法，藉以作為衡量險勝程度之基礎，計算各議員之險勝程度；最後，本文選以 OLS 迴歸之模型，來作為迴歸統計之估計方法，觀察自變項對依變項的影響效果；另外，由於分析單位並非相互獨立，為使得模型更加穩健，考量議員的質詢內容多寡恐會影響迴歸模型之結果，本研究以 Cluster 分析來固定各個議員之效果，使得統計結果更為精確。

本文透過量化分析的方式，來證明議員的個人及選舉因素確實會對議員於質詢時，選擇關注的利益型態有所影響，其中黨籍是最重要的因素，其在兩種利益種類下皆有顯著的反應，顯現出我國地方層級議員於質詢時所採用的策略，議員會針對自身背景來考量其是否要善盡「地方代理人」的角色，還是要扮演好「立法監督者」的角色。但議員質詢內容具有高度的動態性及複雜性，且各地方政治發展脈絡迥異，需要更多的研究方能釐清我國地方議會立法行為的全貌。

**關鍵字：**地方自治、苗栗縣、縣議員、質詢、普遍性利益、選區相關利益

# Abstract



While serving as a crucial oversight mechanism for legislators to hold the government accountable (Russo & Wiberg, 2010), oral questions also reflect the personal will and policy preferences of legislators (Martin, 2011a). Within the framework of local politics in Taiwan, city and county councils enjoy significant flexibility in terms of the timing and content of questions, thus empowering local councilors to freely address their areas of concern. As a result, local councilors take various factors into consideration when formulating their questions, deciding whether to prioritize their role as policy supervisors (focus on general interest of the public), or as constituent agents (focus on issues related to their constituents).

This study focuses on the 18th County Council of Miaoli County to examine whether, in a county council without any party alternation and with highly contentious questioning content, councilors' question formulation reflects a preference for the general interest of the public, or if they primarily prioritize constituency-related issues. This research addresses three main questions: the quantity of questions purposed by local councilors related to different types of interests, the factors influencing the adjustment of question content by local councilors, and the potential impact of electoral vulnerability on their questioning behavior.

To analyze the data, the content of councilors from eight different sessions was first segmented based on stem and then grouped into distinct questions based on their themes and policy topics. Each question was subsequently coded and classified according to the types of interests involved, and electoral vulnerability was calculated

for each constituency based on prior research. The OLS regression model was employed as the estimation method for regression analysis to examine the impact of independent variables on the dependent variable. Furthermore, recognizing the interdependence of the analysis units and aiming for a more robust model, as well as considering the potential influence of the quantity of questions posed by councilors on the regression results, cluster analysis was utilized to control the effects of individual councilor, ensuring more accurate statistical outcomes.

Through quantitative analysis, this study demonstrates that councilors' personal and electoral factors significantly influence the types of interests they choose to focus on when formulating their questions, with party membership being the most influential factor. Local councilors adopt questioning strategies based on their individual backgrounds, considering whether to assume the role of "constituent agents" or "policy supervisors." However, the content of councilors' questions is dynamic and complex, and the political landscape varies across different local areas. Further research is required to develop a comprehensive understanding of the legislative behavior of local councils in Taiwan.

**Key Words: Local self-government, Local councilors, Miaoli, Questions, General Interest, Constituency Related Interest**

# 目錄



□試委員審定書	III
謝辭	IV
摘要	VII
Abstract	IX
目錄	XI
圖目錄	XIII
表目錄	XIV
第一章 前言	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	5
第二章 苗栗縣人文及政治地理概況	7
第一節 人文地理環境概況	8
第二節 政治地理環境概況	10
第三節 第十八屆苗栗縣議會概況	15
第三章 文獻回顧	19
第一節 質詢的意義與功能	19
第二節 地方議員質詢問題所涉及利益類型	23
第三節 影響地方議員質詢問題之因素	26
第四章 研究方法	32
第一節 研究範圍	32

第二節 研究步驟 .....	34
第三節 資料處理 .....	36
第四節 統計分析 .....	42
第五章 研究成果 .....	46
第一節 議員於各項利益分配問題數量 .....	46
第二節 影響利益分配類型問題數因素之敘述性統計結果 .....	47
第三節 影響利益分配類型問題數因素之迴歸統計結果 .....	51
第六章 結論 .....	62
第一節 綜合討論與分析 .....	62
第二節 研究限制與未來方向 .....	65
參考文獻 .....	66
附錄一 苗栗縣各議員個人背景 .....	76
附錄二 苗栗縣各議員險勝指數 .....	79

# 圖 目 錄



圖 2-1 苗栗縣行政區域.....	7
圖 4-1 研究步驟流程圖.....	35

# 表 目 錄



表 4-1 險勝指數範例.....	40
表 4-2 相關變數一覽表.....	44
表 5-1 各利益分配平均問題數.....	46
表 5-2 議員依不同因素於普遍性利益分配之平均問題數.....	48
表 5-3 議員依不同因素於選區性利益分配之平均問題數.....	50
表 5-4 普遍性利益相關問題數之迴歸分析結果表.....	53
表 5-5 普遍性利益相關問題所佔比例之迴歸分析結果表.....	55
表 5-6 險勝程度排序前五高之議員.....	57
表 5-7 險勝程度排序前五低之議員.....	57
表 5-8 選區利益相關問題數之迴歸分析結果表.....	59
表 5-9 選區利益相關問題所佔比例之迴歸分析結果表.....	61

# 第一章 前言



## 第一節 研究背景與動機

我國地方政治生態及時空環境有其獨特性，自施行地方自治以來，多半以「試行」之政策來漸進推展之（紀俊臣，2011）。遂從民國 39 年《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》頒佈後，皆以補充之方式修正該法條，然該形式乃以行政命令做為依據，欠缺法律基礎，此與我國憲法所規範地方自治之精神有所出入（林文清，2004）。爾後，民國 83 年通過《省縣自治法》以及《直轄市自治法》，為我國地方自治寫下新的篇章，我國憲法所保障之地方自治精神，始得到法制上的保障，卻仍未臻成熟，待至民國 88 年《地方制度法》推行後，才逐漸形成我們今日熟悉之地方自治的面貌。

我國地方自治之精神，是指國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法律，在其監督之下，自組法人團體，以地方之人力及財力，自主處理該區域內公共事務之制度模式，亦是地方民主制度之礎石（薄慶玖，2001）。而《地方制度法》乃是落實此一目標之法源，其賦予地方政府於自治事項中，擁有組織、管理及制定政策議程之權責。與此同時，為避免權力浮濫，阻礙地方發展，遂需要與之相對應制衡的力量，故該法亦指派地方議會執行監督施政之功能，以便符合權力分立的原則，根據《地方制度法》第 36 條<sup>1</sup>規範，我國地方立法機關除了

<sup>1</sup> 地方制度法第 36 條：「縣（市）議會之職權如下：一、議決縣（市）規章。二、議決縣（市）預算。三、議決縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四、議決縣（市）財產之處分。五、議決縣（市）政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。六、議決縣（市）政府提案事項。七、審議縣（市）決算之審核報告。八、議決縣（市）議員提案事項。九、接受人民請願。十、其他依法律或上級法規賦予之職權。」

基本之議決預算與決算、財產處分外，亦有議決縣（市）政府提案、議員提案等事項，從該法條文來看，應得歸納地方議員的功能為，在不受中央行政權或其他外力干預的情況下具備制衡地方行政權，以實踐地方人民的意思決定（陳建仁，2010），可見地方之立法權被賦予為民喉舌、監督地方行政的期許。而達成此一目的，最經常被使用的手段，便是於議會提出「質詢（Parliamentary Questions）」來將議員所關注之項目，傳達予行政單位，藉以控制政府的行為（Wiberg, 1994；Akirav, 2011）。

質詢作為立法者主要的問責機制，用以控制政府的行為（Russo & Wiberg, 2010），其實相當程度能反應立法者的個人意志（Martin, 2011a），及其於政策議程選擇上的偏好。關於立法者於質詢內容的選擇上，大致得以區分為選區及政黨兩個方向（Persson & Tabellini, 2003；Carey, 2007；Martin, 2011b；Fernandes, 2018；Borghetto, 2020；Papp, 2020）。以選區為主之立法者，偏重於地方事務和地方利益，藉由服務選民來培養個人聲譽（Martin, 2011b）；以政黨為主之立法者，會以其所屬黨派之政策立場為關注對象，較少著重於個人選票上，大多是以整體政治發展為主軸，志於成為決策家、政治家，或是行政監督者（Carey & Shugart, 1995；Martin, 2011b）。

另外，質詢與其他立法行為相比，較能吸引媒體的目光，對選民參與政治產生一定的影響（Salmond, 2014）。於我國的地方法制框架<sup>2</sup>下，無論是時間或內容，皆賦予地方民意代表高度彈性，更是能讓議員無後顧之憂，針對自身關注之領域暢所欲言。以 Bailer (2011) 及 Russo (2011) 的研究來看，立法者得以藉由影響政策議程、向人民表達自身之偏好，進而達成連任之目的。

<sup>2</sup> 地方制度法第 34 條規範議會定期會議的次數，每半年須召開一次，以保障地方議員得以質詢的時間；第 50 條賦予地方議員質詢時，擁有言論免責權，以保障地方議員質詢內容的彈性。

綜上所述，質詢不僅作為監督施政的工具，更已成為立法者滿足選舉動機的手段之一，立法者通常會戰略性地將質詢聚焦於某些議題上，或對特定機關首長加大監督力道，來增加博取選民信任 (Otjes & Louwerse, 2018)，或是立法者作為政策傳聲筒，以授意質詢的方式，守護政黨的議題所有權 (Wiberg, 1995)。不論立法者質詢內容側重於哪一部分，其目標都是為了尋求連任 (Mayhew, 1974; Strøm, 1997)。

苗栗縣作為全台灣施行地方選舉以來，唯一沒有政黨輪替的縣市，無論是行政層級的縣長，抑或是縣議會，長期皆為中國國民黨所把持。倘若治理尚且得當，外界無從置喙的空間，惟從 2015 年苗栗縣政府坐吃空山、財政狀況亮紅燈，甚至積欠公務員薪水以來，<sup>3</sup>苗栗縣政府便爆出不少縣府或議員的特殊事蹟，諸如議員於質詢選區內國中營養午餐經費，接受來中國企業的挹注時，提到「管他什麼統戰，誰給我錢誰就是爸媽」，<sup>4</sup>或是針對開發石虎棲息區的議題，發表「石虎就是有上萬隻，才會路上被撞死」等，<sup>5</sup>都令人質疑縣議員發言的出發點，是否是為苗栗縣整體發展為主。不僅如此，縱使苗栗縣財政已屆山窮水盡之際，前些時間，時代力量黨籍苗栗縣議員曾玟學發表聲明，苗栗縣議會竟長達 26 年從未刪減縣府預算案，<sup>6</sup>針對各項有疑慮的預算項目提出刪除或交出說明報告使得動支之附帶決議，一概被執政黨議員以多數決投票封殺。苗栗縣因此被知名網路平台脫口秀頻道「博恩夜夜秀」揶揄為「苗栗國」，引來大批網友附和，從此苗栗自成一國之形象在國人心中便再也揮之不去，戲謔地稱呼更成為在地人心中的痛，

<sup>3</sup> 范榮達（2015 年 7 月 10 日），苗栗縣府還在等 7 月薪水，聯合新聞網，檢自：<https://www.cw.com.tw/article/5069104>。

<sup>4</sup> 蔡文淵、潘俐斐（2019 年 5 月 28 日），我不管統戰！中國給錢…藍議員誑言：誰給錢誰是爸媽，三立新聞網，檢自：<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=547860>。

<sup>5</sup> 鏡週刊編務組（2019 年 4 月 4 日），苗栗議員超狂發言：石虎有上萬隻，才會路上被撞死，鏡週刊，檢自：<https://www.mirrormedia.mg/story/20190404edi001/>。

<sup>6</sup> 陳芳伶（2019 年 12 月 10 日），連續 26 年未刪！「苗栗國」議會三讀通過 109 年度預算案，新頭殼 newtalk，檢自：<https://newtalk.tw/news/view/2019-12-10/338520>。

此乃本文選擇苗栗縣作為主要研究標的原因。

縣市議會應是肩負著選民的期待，為施行強而有力的監督，意即其主要工作便是於立法提案上或質詢行為上，針對政府政策理性得提出缺失或是替人民把關政府預算（盛杏湲、黃士豪，2006）。然而苗栗縣議員的種種行徑與質詢時之驚人發言，不禁令人思索地方議員在選擇恪守本分，監督縣府財政，以整體縣政發展為主，抑或是與選民利益保持一致，以自身選區及樁腳為主要關注之間，影響其優先考量的因素為何。



## 第二節 研究目的與問題



我國過往對於立法者行為之探討，往往聚焦於中央層級之國會議員做討論（黃秀端，1994；盛杏湲，1999，2000；王靖興，2009），鮮少有人注意地方層級立法者之行為，地方立法機關猶如蒙上一層面紗，無人得以窺知。根據過往研究指出，不同選制確會對立法者行為，產生若干影響，其中包含立法者於立法提案及口頭質詢時，優先參酌的對象（Norris, 2000；Soroka, 2009；Martin, 2011b）。

我國中央與地方層級立法者之選舉，分屬兩種不同選制，中央立法委員採用單一選區多數決與比例代表混合並立制（Mixed-member majoritarian system，MMM 制），而地方議員採用複數選區單記不可讓渡投票制（Single non-transferable vote system under multi-member district，SNTV 制）。於 SNTV 制底下，候選人不僅需要於黨際爭取選票，更需要於黨內競爭選票，面對高度的選舉壓力，使之更有動機培養個人選票（Swindle, 2002；Marsh, 2007；Martin, 2011b），因此地方議員需考量不同的因素，藉此來選擇自身的角色定位，無論是以政策監督者為本分，關切地方整體的普遍性利益，或正視自己作為選區代理人之角色，於口頭質詢內容之抉擇上，專注於選區相關議題，其在質詢內容中，所聚焦之利益型態或會與中央立法委員有所差異。

古哲瑋（2020）曾對影響苗栗縣議員總質詢內容的因素做分析，並分析縣議員質詢內容中所關注的政策領域，擁有相當豐碩的成果，本文嘗試將重點進一步深入於縣議員總質詢內容中，為何會以選區相關之利益為主，除彌補我國地方層級研究不足的缺漏，更能擴充地方立法行為研究的基礎，與過往針對苗栗縣議員總質詢的相關研究對話。

藉此，本文試圖走入地方立法機關，探討何以影響我國地方民意代表偏向以

普遍性利益或選區性利益發言。為達此一目標，最直觀的方法，便是透過分析議員們於各年度定期會的口頭質詢稿，並根據立法者於口頭總質詢上，是否關注特定型態之利益為特徵，制定規則進行編碼，來剖析地方議員是否會因個人及選舉因素，來調整自己於質詢時所偏好的方向。

統整上述論點，本文提出之研究問題如下：

- 一、苗栗縣第十八屆議員總質詢所提出以普遍性利益為主的問題數量為何？其會受到何種因素的影響？
- 二、苗栗縣第十八屆議員總質詢所提出以選區利益為主的問題數量為何？其會受到何種因素的影響？

綜上所述，本文主要有三大問題意識，一是研究地方議員質詢於不同利益類型的問題數量；二則為影響地方議員調整自身質詢內容之因素為何；最後，則是險勝程度是否影響地方議員的質詢行為。本文預計先以文獻回顧探究質詢的功能，以此了解為何以口頭質詢作為研究標的，再針對過往研究對質詢內容的影響，作出相應的假設。最後，再以分析地方議員的口頭質詢稿，來回應各個假設。

## 第二章 苗栗縣人文及政治地理概況



苗栗縣位於大安溪以北，南接台中市、北鄰新竹縣，為我國省轄縣之一，該地是客家人口主要聚集地，富有「山城」之美譽；全縣疆域東起大霸尖山，西濱大安溪口，南至卓蘭，北接竹南鎮公義里，東西寬約 64 公里，南北長約 50 公里，總面積約為 1,820 公里。其領域範圍方整適中，且地形排列亦具規則，由西向東可依序劃分為平原、丘陵、山地，其中山岳地形佔苗栗縣最大比例，與人口集散和區域經濟發展有著密切的關聯性。本章將聚焦於苗栗縣政經社之情形，一窺苗栗縣人文政治地理發展之秘密。



圖 2-1 苗栗縣行政區域

資料來源：苗栗縣警察局

# 第一節 人文地理環境概況



苗栗縣成立於民國 39 年 10 月 25 日，當時人口為 336,523 人，目前總人口已成長至 535,414 人，人口密度為每平方公里 294 人。<sup>7</sup>如圖 2-1 所示，其轄下擁十八個行政區域，共一市六鎮十一鄉，其中人口數最多為頭份市之 104,962 人，其次為竹南鎮 87,319 人，而人口數最少為獅潭鄉 4162 人，該縣計有 275 村里、4,721 鄉，共有 195,769 戶。<sup>8</sup>

以苗栗縣之人口結構而言，性別方面，苗栗縣男性約 275,885 人，女性約 259,529 人，性別比為 106，高於我國性別比 98，<sup>9</sup>屬於男性多於女性的區域。

年齡方面，苗栗縣幼年人口（0-14 歲）約 63,045 人，青壯年人口（15-64 歲）約 375,709 人，老年人口（65 歲以上）約 96,660 人，<sup>10</sup>扶養比為 42.5，意指每 100 名青壯年人口平均需要扶養 42.5 名依賴人口數，略高於我國扶養比 42.3，<sup>11</sup>其中苗栗縣扶幼比為 16.8，扶老比為 25.7；與我國扶幼比為 17.3，及扶老比為 25 相比，得以發覺苗栗縣的人口目前處在一個逐漸老化的階段，幼年人口比例的降低，與老年人口比例的增加意謂著社會經濟活力將持續衰退，未來在人口負擔之問題上將出現隱憂。

族群方面，苗栗縣為我國客家大縣之一，客家人口約 33 萬九千餘人，佔全縣 62.5% 的比例，於全國僅次於新竹縣的 67.8%，因此縣內有多處傳統的客家庄

<sup>7</sup> 苗栗縣各里戶數、人口數詳細資料表，苗栗縣戶政網頁（2022 年 6 月 1 日），檢自：<https://mlhr.miaoli.gov.tw/tables2.php>。

<sup>8</sup> 111 年 5 月底苗栗縣人口數，苗栗縣政府民政處網頁（2022 年 6 月 1 日），檢自：[https://www.miaoli.gov.tw/civil\\_affairs/News\\_Content.aspx?n=421&sms=9519&s=530746](https://www.miaoli.gov.tw/civil_affairs/News_Content.aspx?n=421&sms=9519&s=530746)。

<sup>9</sup> 性比例，內政部網頁（2022 年 6 月 17 日），檢自：<https://www.moi.gov.tw/cl.aspx?n=14927>。

<sup>10</sup> 苗栗縣各鄉鎮年齡分佈統計，苗栗縣戶政網頁（2022 年 6 月 1 日），檢自：<https://mlhr.miaoli.gov.tw/tables1.php?unit=>。

<sup>11</sup> 人口推估查詢系統，國家發展委員會網頁（2022 年 6 月 17 日），檢自：<https://pop-proj.ndc.gov.tw/chart.aspx?c=11&uid=67&pid=60>。



林立，雖說近年苗栗縣客家人數成長率降低，據統計約有二成民眾轉往台中市、一成二民眾遷徙至桃園市，<sup>12</sup>但依舊無法撼動客家族群於苗栗縣之重要性，客家族群多以中港溪、後龍溪、西湖溪流域為居住地，為丘陵、山地為主之苗栗縣傳統山線區域。除客家族群外，苗栗縣內亦有閩南系的漢族，及泰雅、賽夏等原住民族，閩南人多半聚集於竹南鎮、通霄鎮、苑裡鎮、後龍鎮等沿海之傳統海線地區，而原住民族中，泰雅族以泰安鄉為居，賽夏族則以南庄及獅潭兩鄉為主要活動範圍。

產業方面，苗栗縣氣候溫和，地形以丘陵河谷平原為主，適合農牧業之發展，因此經濟活動亦以第一級產業之農牧業為主，苗栗目前仍有 33,000 多公頃之耕地，約十五萬之農業人口（古鎮清，2015），主要耕地聚集於卓蘭鎮、苑裡鎮、通霄鎮、後龍鎮及公館和大湖兩鄉，每年出產包含在來米、糯米、蓬萊米等產物及各類蔬果，另外，茶葉與落花生亦為主要產物之一。過往苗栗縣的傳統製造業以陶瓷及手工業為大宗，其中陶瓷業曾風光一時，惟近年來產業外移，往日盛況已難以回復，目前陶瓷業主要以苗栗市及公館鄉為發展，苗栗市設有國立台灣工藝研究所所推動之「苗栗技術輔導中心」，而公館鄉則設有苗栗陶瓷博物館；手工業則以三義鄉為舞台，木雕產業在近年縣府有心栽培下，已將此一產業推廣至海外，成為苗栗重要觀光資源。

<sup>12</sup> 110 年全國客家人數暨語言基礎資料調查研究報告，客家委員會網頁（2022 年 6 月 17 日），檢自：<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=626&PageID=37585>。

## 第二節 政治地理環境概況



苗栗縣之地方自治史從我國光復年後發端至今，乃以地方派系 (local faction) 為主導之地方政治發展史，其長期掌握苗栗縣各方政治勢力之演繹，對苗栗縣政壇產生弘遠之影響（古鎮清，2015）。

所謂的地方派系是指因立場、理念之差異或為公部門或準公部門資源的取得而競爭分化的人際網絡，而其活動領域僅限於地方層級（Nathan，1976；陳明通，1995），其行成多半依據共同的利益、情感、民族或政黨，通常缺乏制度化，倚靠地方勢力與人脈來存續。地方派系的主要目的，為藉由地方選舉來影響政府施政，故選舉結果關乎地方派系之存續，影響著派系利益之爭取與維護（古鎮清，2015）。根據派系發展的歷史脈絡，可將苗栗縣的政治地理區分為山線、海線及中港溪三部分，海線四鎮（通宵、苑裡、後龍、竹南）以閩南人為主，為民進黨在地拓展之根據地；而山線及中港溪則以客家籍為大宗，為國民黨勢力穩固之地點，亦為苗栗縣地方派系之大本營。

隨著地方自治越臻成熟，政黨政治蔚為地方政治之主導力量，苗栗縣依其地緣關係、宗親氏族、閩客情結等因素，呈現錯綜複雜之局勢，而派系在此一社會局勢下，每逢選舉便煙硝四起，左右苗栗地方政壇之發展，以下將介紹苗栗縣域內運作之派系，主要為國民黨所扶持之「劉派」及「黃派」。

根據古鎮清所修編之縣誌（2015）記載，劉黃兩派之爭，最早得以追溯至民國 36 年，國民政府尚在大陸地區所舉行之國民大會代表選舉，當時苗栗縣尚隸屬於新竹縣，而縣內對於國大代表人選之支持有所分歧，分別是以黃運金、林為恭、傅添榮為首所聲援之吳鴻森，及以劉闊才、黃文發力挺之張子斌，雙

方於選舉之際角力不斷，而後慢慢演變成以黃運金和劉闊才為首之黃、劉兩派。

爾後，民國 39 年國民政府來台後，行政區劃需重新編篡，當時苗栗縣尚未獨立設縣，黃運金主張將竹南劃入新竹縣，而苗南地區（苑裡、通宵、卓蘭）劃入台中縣，與劉闊才要求原新竹縣因區分為桃園、新竹、苗栗三縣之見解有所殊異（何美來，1997；古鎮清，2015）。最後，苗栗地區自立門戶，為現今之苗栗縣，而劉黃兩派在歷經此兩次廝殺後，漸行漸遠，然兩派同屬一政黨，雖說已有傷痕，但仍能維持著表面的和諧。

真正的分水嶺為民國 40 年，苗栗縣首屆縣長選舉，劉闊才起初為避免落人口實，避免參選此次選舉，改推派劉定國投入選戰，誰料當初反對設縣之黃運金卻意外地投入選戰，雙方漸生裂痕（何美來，1997；古鎮清，2015），歷經選戰期間的種種事蹟，最終首屆縣長由劉定國勝選，惟就職三天後，其因故而經法院判決當選無效，對地方投入震撼彈，眼見態勢逐漸無法收拾，國民黨旋即介入協調，要求雙方退選並重新推出人選參與，但結果依然是歷經五次選舉後，才確定由親黃派的賴順生當選，但這長達三個月的延長戰，已將雙方分裂到無可挽回的地步，從此兩派分道揚鑣、壁壘分明。

隨著時間的推演，劉黃兩派在各自的發展下出現分支，劉派遞嬗出大劉及小劉兩派，而黃派則先後分為老黃、新黃、何系及傅系四支，以下將簡單介紹各派系發展之脈絡與特徵。

## 壹、劉派

劉派的創始人為劉闊才，在歷經苗栗縣國大代表、行政區劃，及縣長選舉後，羽翼漸豐，逐漸深化為一股勢力。爾後在劉定國當選第二、三屆苗栗縣長

後，劉闊才對其人事佈局上過多干預，不滿其手段而分化出「小劉」一支（陳明通，1995；何美來，1997；李敏瑋，2002；古鎮清，2015）。

大劉派為原劉闊才一系，其領導人在擔任多屆省議員後，補選上立法委員，並成為首任台籍立法院長，基層實力雄厚。其子劉國昭、前縣長謝金汀、前立法委員劉碧良亦為代表人物，其勢力範圍主要集中在苗栗縣農會、苗栗及竹南信用合作社、苗栗農田水利會、新竹汽車客運公司及台灣銀行等，於政商兩界都擁有實際的影響力（陳明通，1995；古鎮清，2015）。

小劉派先河為劉定國，其現任實質領導者為前縣長劉政鴻，包括前省議員林火順、現任立法委員陳超明皆為代表人物，小劉派其勢力雖與大劉派勢力相疊，惟其中立法委員陳超明在其故鄉竹南鎮具有重大影響力，能左右苗栗縣第三大之票源地，故與大劉派相比，小劉派更加盤據於竹南鎮，其勢力範圍為竹南鎮農會、竹南及苗栗市信用合作社及新竹汽車客運公司（陳明通，1995；古鎮清，2015）。

## 貳、黃派

黃派之始祖為黃運金，其於苗栗縣制縣前期，歷經大小事而逐漸團結發展成為一股勢力。直至第四屆省議員選舉時，曾任苗栗縣議會副議長之湯慶松不滿黃運金多次蟬聯，不願下放權力，而逕自宣佈參選，黃派自此分裂出「新黃」一支，其後在苗栗縣地方政治發展下，其陸續續再分出「何系」及「傅系」兩旁支（陳明通，1995；何美來，1997；李敏瑋，2002；古鎮清，2015）。

老黃派為原黃運金一系，領導人物曾任十餘年省議員，另外前縣長邱文光、前議長江基寶亦為代表人物，其勢力範圍主要集中於後龍鎮農會、苗栗市農會、苗栗縣農會、苗栗農田水利會及新竹區中小企業銀行等地，與企業集團具有緊密的聯繫（陳明通，1995；古鎮清，2015）。

新黃派以湯慶松為濫觴，背後支持的核力為以中港溪一代為根據地的林為恭家族，包括前縣長林為恭、張秋華皆是主要人物，林家勢力龐大，家族成員多擔任苗栗縣行政或立法之要職，藉以累積財富及政治實力，為極具影響力之家族，其勢力以中港溪沿線一帶發展，南庄鄉農會及頭份鎮農會、竹南信用合作社、土地銀行與新竹區和會皆有他們的身影出現（陳明通，1995；古鎮清，2015）。

何系代表為何智輝，其於苗栗縣第 12 屆縣長選舉時，與時欲爭取連任之縣長張秋華鬭牆，脫黨參選而連帶形成派系分裂（何美來，1997；古鎮清，2015）。何智輝曾任苗栗縣副議長、立法委員、縣長等職務，其勢力一度遍及於全縣各鄉鎮，當時「違紀」參選下，依然當選可見其實力，然好景不常，隨著連任失敗、貪污背信等官司纏身，目前何系一派已隨領導人銷聲匿跡而跟著沈淪。

傅系代表為傅學鵬，與何系一樣，皆是透過領導人於縣長選舉勝利後，逐漸鞏固自身地方勢力（何美來，1997；古鎮清，2015），傅學鵬於第 13 屆縣長選舉時，擊敗何智輝，並於第 14 屆縣長選舉時，高票連任，從國民兩黨的夾殺下，成功生存。

苗栗縣之地方派系在政經利益與權力之爭中，分分合合、相互傾軋，但始終難以完全擺脫劉黃兩派之掌握，據研究指出，苗栗縣在歷屆地方選舉中，有高達 75% 的票源由派系所掌握，為我國各縣市地方派系得票率之首（古鎮清，2015），縣長及其他地方選舉在派系輪政下，過往在國民黨有心經營下，惟劉黃兩派規律性輪流擔任縣長等職務（李敏瑋，2002），雖然進入「後派系政治時期」，表面上劉黃兩派競爭已不似以往激烈（何美來，2005），然私底下依然暗潮洶湧、明爭暗鬥，諸如現今隸屬於黃派的縣長徐耀昌，與隸屬於劉派之前縣長劉政鴻的過節，

僅是從檯面上轉換至檯面下，雙方於財政議題上看法相異，或劉政鴻私下支持徐耀昌之對手徐定禎都讓看似式微的派系鬥爭，持續延續，而此場鬥爭不將僅會存於行政部門，戰火亦會蔓延至縣議會之中，驅動著縣議員的立法行為。



### 第三節 第十八屆苗栗縣議會概況



本文以第十八屆苗栗縣議會為研究標的，來探討議員於口頭質詢時，所關注之利益類型，此節將針對此屆苗栗縣議會做介紹。苗栗縣過往為國民黨大票倉，藍營於苗栗之政治版圖佔全縣 67%（黃國敏，2017），民進黨難以於此地有所斬獲，再加上劉黃兩派在地深耕多年，因此議會的席次長久以來皆由國民黨囊括多數，亦多由地方派系所舉薦之人士當選（林思伶，2008），因此與其說苗栗縣地方議會的競爭是來自黨派間的競爭，更像是黨際間的競爭，交由地方派系來主導。劉黃兩派除了在縣長選舉，及議員席次角力外，正副議長之選舉亦是兩派的戰場之一，而正副議長於縣議會當中有個不成文的規定，為促進閩客之間的政治和諧，縣長多由苗栗縣主要的客家族來競選，而縣議長則交由閩南人來擔當（何美來，1997）。

第十八屆縣議會由我國 2014 年地方公職人員選舉選出，縣內八個選區共計 38 席議員席次，其中部分席次經由《公職人員選舉罷免法》判決當選無效，<sup>13</sup> 違反《貪污治罪條例》判決褫奪公權，<sup>14</sup> 或是任期内病歿等因素，而導致遞補情事發生，故共有 44 人曾任苗栗縣議座，以下將論述各選區席次分佈與議員當選情事。

<sup>13</sup> 《公職人員選舉罷免法》第 74 條：「當選人經判決當選無效確定，依法院確定判決認定之事實，候選人得票數有變動致影響當選或落選時，主管選舉委員會應依法院確定判決認定之事實，重行審定。審定結果，有不應當選而已公告當選之情形，應予撤銷；有應當選而未予公告之情形，應重行公告，不適用重行選舉或缺額補選之規定。地方民意代表當選人因第一百二十條第一項第三款之情事，經法院判決當選無效確定者或當選人有褫奪公權尚未復權之情形時，其缺額由落選人依得票數之高低順序遞補，不適用重行選舉或缺額補選之規定。但遞補人員之得票數不得低於選舉委員會原公告該選舉區得票數最低之當選人得票數二分之一。」

<sup>14</sup> 《貪污治罪條例》第 17 條：「犯本條例之罪，宣告有期徒刑以上之刑者，並宣告褫奪公權。」

第一選區（苗栗市、公館鄉、頭屋鄉）共九席議員，為苗栗縣中兩個大型選區之一，涵蓋縣內 23% 的人口數。第十八屆縣議會中，第一選區共計有 12 人曾任縣議員一職，包含於選戰中獲勝的禹耀東、謝文禡、鄭碧玉、呂明亮、張志宇、邱鎮軍、湯維岳、許櫻萍及孫素娥等九人，及透過遞補上之胡忠勇、詹運喜及徐集明等三人。<sup>15</sup>第一選區內苗栗市為最大票源地，其中議員多半由此地出身，其中僅有張志宇、孫素娥、徐集明三人來自公館鄉，頭屋鄉由於人口較少，相較於其他二區域，缺少在地議員發聲。

第二選區（三義鄉、銅鑼鄉、西湖鄉）共三席議員，為苗栗縣中唯一皆由鄉層級組成的選區，該區域內以觀光產業及科學園區為主。第十八屆縣議會中，第二選區共計有 4 人曾任縣議員一職，其中黎旭欽、張家靜及韓茂賢等三人當選就職，而羅貴星則透過遞補任職。<sup>16</sup>此四人於行政區劃上分佈平均，羅貴星及韓茂賢二人為三義鄉出身，張家靜來自銅鑼鄉，而黎旭欽則深耕西湖鄉。第二會期後張家靜解職，銅鑼鄉在地議員懸缺，然因銅鑼鄉內具有苗栗縣唯二的科學園區，仍一定程度受到議員關注。

第三選區（通霄鎮、苑裡鎮）共五席議員，為國營事業聚集地，包括台電火力發電廠及中油的儲氣窖等設施。第十八屆縣議會中，第三選區共計有 5 人當選為議座，為李聰祥、邱紹俊、周玉滿、劉秋東及劉寶鈴，此選區於此屆縣議會並無遞補情事。五位議員當中，邱紹俊、周玉滿、劉寶鈴來自通霄地區，李聰祥及劉秋東則為苑裡出身，該選區議員出身平均，選區內行政區劃不多，相比其他選區而言，議員較容易照顧到各區域的需求，於口頭質詢上，較無偏重單一選區的現象發生。

<sup>15</sup> 民進黨籍許櫻萍、國民黨籍張志宇及呂明亮涉嫌買票賄選，經由高院判決後解職。

<sup>16</sup> 國民黨籍張家靜涉嫌買票賄選，經由高院判決後解職。

第四選區（竹南鎮、後龍鎮、造橋鄉）共九席議員，為另一個苗栗縣的大型選區，涵蓋縣內 25% 的人口數，此區域內主要關注來自於後龍鎮的高鐵特區及遠雄健康生活園區，故近乎各選區議員都曾在口頭質詢時，提出與此區域有關之問題。第十八屆縣議會中，第四選區共計有 10 人曾任縣議員一職，陳明朝、林寶珠、謝芳紋、黃聲全、廖英利、謝端容、鄭秋風、陳碧華及李文斌以選戰當選就職，而劉順松則透過遞補就任。<sup>17</sup>第四選區中竹南鎮涵蓋最多選票，因此十位議員中有六人來自於此，包含林寶珠、謝芳紋、劉順松、黃聲全、廖英利、謝端容及陳碧華等人，其餘鄭秋風及李文斌來自後龍鎮，僅陳明朝一位為造橋出身。撇除後龍鎮域內涵蓋苗栗縣重大建案，選區代表不足不影響其關注程度外，造橋鄉相形之下的確較為遭議員輕忽。

第五選區（頭份市、南庄鄉、三灣鄉）共七席議員，選區內擁有目前苗栗縣人口最多之行政區域，頭份市，該區域亦為目前苗栗縣內少數人口正成長之區域，因其鄰近新竹及竹南二科學園區，房價亦相對親民，惟該選區重點關注地區。第十八屆縣議會中，第五選區共計有 8 人曾為議座，其中游忠鉅、陳永賢、羅雪珠、陳漢清、陳光軒、邱秋琴及鍾東錦等七人為地方選舉勝選就職者，而鍾福貴以遞補任職議員。<sup>18</sup>第五選區議員分佈極度懸殊，除鍾東錦一人出身自南庄鄉外，其餘議員階為頭份市出身，或深耕頭份多年的議員，三灣鄉缺乏在地議員，於口頭質詢上，比起南庄鄉處境更加艱困。

第六選區（卓蘭鎮、大湖鄉、獅潭鄉、泰安鄉）共三席議員，為苗栗縣中土地面積最為遼闊之選區，然與幅員相對，此區域人口數於苗栗縣中敬陪末座。第十八屆縣議會中，第六選區共計有 3 人曾任縣議員一職，為陳春暖、楊

<sup>17</sup> 國民黨籍陳碧華涉嫌傳播不實訊息，經由高院判決後解職。

<sup>18</sup> 國民黨籍陳漢清涉嫌買票賄選，經由高院判決後解職。

恭林及徐欽鴻等三人，該選區於此屆議會中並無遞補情事。其中陳春暖、楊恭林二人主要服務於卓蘭，而徐欽鴻則出身於大湖，而泰安因其地大物博，於山區建樹、果物行銷等議題易受到議員注目，且泰安鄉為苗栗縣域內泰雅族之聚集地，整體上亦會有原住民議員於口頭質詢時投放心力，反觀獅潭鄉缺乏在地議員，其關注程度不如其他區域來得高。

第七選區（平地原住民）及第八選區（山地原住民）各一席議員，其選區範圍涵蓋整個苗栗縣域，舉凡與原民相關之議題皆為其關心對象。第十八屆縣議會中，第七選區議員為潘秋榮，第八選區議員為黃月娥，其口頭質詢或與原住民議題間具有高度關聯性。

綜觀來說，苗栗縣屬於高度「府會和諧」的行政區域，此點能從縣府總預算案曾連續 26 年未遭刪減看出（古哲瑋，2020），亦因為苗栗縣行政及立法皆由同一政黨支配，過往只要為縣府的提案皆能獲得大部分議員的支持，於此同時，苗栗縣內債台高築、爭議不斷，觀光場所七大場館淪為蚊子館，不禁令人思索苗栗縣議員長久以來質詢時所關注之利益型態，是針對縣府發展議題作提問，亦是為了自身選票而聚焦於選區利益，使得整體縣政缺乏一致的規劃。

# 第三章 文獻回顧



本章主要目的為回顧本研究所需之相關文獻概念。第一節以本文分析主體「質詢」做切入，整體性地去探究質詢的意義及其於議會中所能發揮的功能，以了解質詢如何展現立法者的個人意志（Martin，2011a）。第二節去探討本文所關注立法者質詢內容背後所涵蓋的各種利益型態，以關注本文的兩大問題意識。第三節去探討何種因素會影響立法者於質詢內容上的方向，及其如何影響立法者所側重的利益，以立法者個人因素及選舉因素兩層面做探討。

## 第一節 質詢的意義與功能

質詢是立法者能以書面或口頭形式，於議會殿堂中向行政人員提出問題，是所有立法機關皆擁有的特徵（Norton，1993；Martin，2011a），其中又以向機關首長即時提出的口頭質詢最被公眾所熟知（Russell & Wiberg, 2010; Martin, 2011b; Salmond, 2014），它提供了舞台供立法者展示自我，培養更多選票。提出質疑亦為議會展現監督職能的機制（Wiberg, 1994, 1995），因為立法者通常被視為評估和判斷政府行為適當性的角色（Auel, 2007），無論是中央層級立法委員或地方層級縣市議員皆被選民寄予對於行政機關進行強力監督的期望（盛杏溪、黃士豪，2006），以求增進行政效率、維護控管政策品質，使各機關單位能滿足整體國家或地方利益，強化對政策的責任（Norton, 1993）。另外，透過於質詢時提出問題，立法者會向不同的團體發出相異的訊號（signal）（Wiberg, 1995）。此乃意味著質詢的功能，不單純僅是立法者單方面接受來自行政單位的資訊，亦能於獲

取訊息的同時，對外發出相應的政策聲明，確保自己擁有議題所有權 (Wiberg, 1995; Walgrave et al. 2015; Otjes & Louwerse, 2018)。因此，議會質詢是立法者向外傳遞訊息的一種管道，立法者不一定只向政府機關發出訊號，亦向一般民眾表達自身的立場。

立法者藉由質詢，示意多樣化的訊息，嘗試滿足不同的立法目的。本文主要以 Bruyneel (1978: 70) 針對質詢所發揮之效用的見解，並根據我國地方議員的職責，揉合國內外學者之看法，歸納出質詢的三大主要功能，分別為索取訊息、敦促行動，及表達立場，以下將分述這些功能的含義。

## 壹、索取訊息

從委託代理的角度來看，質詢程序得以要求政府提供訊息的方式來減少資訊不對稱 (Strøm, 2000)。在代議民主制度底下，無論是行政部門（代理人）和立法機關（委託人），抑或是立法機關（代理人）和選民（委託人）間皆會產生訊息落差。在公共議題日趨複雜且繁多的情況下，資訊不對稱所造成的逆向選擇 (adverse selection) 及道德風險 (moral hazard)，委託人通常會因情感偏見和認知差異而難以規避 (Papp, 2020)，故立法者得以透過質詢來要求政府提供相關訊息或做成決定的理由 (Bruyneel, 1978)，打開天窗說亮話，削弱行政方所掌握的議程控制權 (information-based agenda control)，弭平雙方溝通間的斷層，程度上亦能成為政府公開發表的聲明 (Miller & Moe, 1983; Wiberg, 1995; Sánchez de Dios & Wiberg, 2011)。

另外，質詢亦是少數黨獲得政府資訊的管道之一 (Martin, 2016)。部會機關掌握多數政策資訊，及實務運作的成果評估，形成執政優勢，造成政黨間的資訊不對稱。透過質詢，席次上位居弱勢的政黨立法者常以質詢的方式，來要

求政府提供具獨佔性之資訊 (Proksch & Slapin, 2011)，並以此成為撰寫法案的來源 (Bailer, 2011)。



## 貳、敦促行動

質詢使立法者能敦促政府採取具體行動，用以解決公共議題或是控制政府的行為 (Wiberg, 1995; Akirav, 2011)。政策議程的推行，應是透過行政及立法雙方協調、合作，才有辦法順利推動。過往我國學者對於立法權對政策議程的影響，多聚焦於立法提案層次做探討(盛杏湲, 2003; 羅清俊、廖建良, 2009)，然而近些年有研究指出，質詢亦是立法者介入政策議程的一種手段 (Martin & Vanberg, 2004; 陳敦斌, 2007; Akirav, 2011)。

Martin 和 Vanberg (2004) 指出，在英國聯合政府中，多數成員可以利用議會審查的方式，其中議會質詢是執行審查的工具之一，來和行政機關進行議程上的談判，希冀部會首長能依照自身提案執行。而 Raunio (1996) 考察歐洲議會時發現，質詢不單僅止於要求行政機關提供訊息，亦能於近一步向理事會或委員會強調訊息，以影響行政者決策。或是於質詢之際，部會首長答覆不如預期時，立法者亦能透過自己的專業團隊提供相關替代方案，彌補行政機關的不足，並要求部會首長依此執行 (Wiberg, 1994; Akirav, 2011; Albercht, 2021)，或是於質詢時提出特殊要求，來避免行政機關形成既定的政策(陳敦斌, 2007)。

## 參、表達立場

質詢是立法提問者宣傳並向大眾推銷自我立場的機會，尤其質詢乃是最受媒體矚目及選民關注的一項工具 (Walgrave & Vliegenthart, 2014)。質詢作為立法者立場採取的手段，透過問答的形式來對其可能關注的議題，作公開發表且具判斷性的陳述 (Mayhew, 1974)，不論其是作為政府的傳聲筒 (周萬來，

2004；Walgrave et al. 2015；Otjes & Louwerse, 2018），抑或是選擇與選民站在同一陣線（Mansbridge, 2003；Martin, 2011b；Mair, 2013；Zittel, 2019）。

執政黨立法者會透過詢問近期行政機關所主要推行的政策，來確保自身政黨擁有該議題的所有權（Green-Pedersen, 2010；Walgrave et al. 2015）。而立法者作為民意代表，亦能通過質詢，傳達民意，向他們的選民或利益團體，表達自身正在關注他們的利益（Blidook, 2011；Kellermann, 2016；Otjes & Louwerse, 2018），建立積極立法的形象，提升知名度，有助於提升連任的機率（Rasch, 1994）。更甚者，在沒有包袱的情況下，立法者會依照自身所信仰之原則行事，而該價值通常與其成長環境及自身經歷相關（Burden, 2007）。

立法者於質詢中表達立場的功能，相當程度地反映出立法者對自身的角色定位，其選擇要成為某一特定團體的代理人，會以爭取連任作為優先考量（Strøm, 1997；Kam, 2009）。在議會利用質詢示意自身對某議題或某群體的關心，會比監督施政或索取訊息來得重要（Martin, 2016），且立法者於議會所發表的口頭質詢，多半會被逐字公開，使得質詢成為立法者採取立場的重要場所（Soroka, 2009）。

## 肆、小結

議會質詢作為鎂光燈下的焦點，往往能引起公眾和媒體極大的興趣（Martin, 2011a）。立法者能藉由發揮質詢不同的功能，諸如透過以敦促行動功能之名，集中火力砲轟身處政治困境的機關首長（Wiberg, 1994, 1995），或以表達立場的功能，於特定議題上累積聲量，成為該領域的政策專家。窺探議員的質詢內容，除了可以去探究議員背後的動機外，更能看出議員如何詮釋其代表性（Rozenberg, 2011），以延續自身政治能量，此乃因為議會質詢充分反映出議員的個人意志，能充分洞察立法者的動機與行為（Martin, 2011a）。

## 第二節 地方議員質詢問題所涉及利益類型



立法者作為民意代表，應該意識到利益的存在，對選舉具有潛在影響性 (Blidook, 2011)，立法者考量自身欲連任的條件，決意要代表何種利益，會充分反映於其立法行為上 (Pitkin, 1967)。本節旨在討論立法者質詢背後所代表的利益類型，以 Lowi (1964: 690) 與羅清俊 (2004: 157) 對利益分配的理解，並爬梳國內外學者對於立法者質詢背後所牽涉的利益型態，區分為普遍性利益及選區相關利益兩種型態，以下詳細介紹之。

### 壹、普遍性利益

普遍性利益通常是指「將利益分散於不特定群眾」的利益型態 (Lowi, 1964: 690)，一般而言，諸如整體地方政府財政、孩童營養午餐等議題，皆屬於此種型態的利益。立法者作為民意的代表，不僅是以連任作為唯一考量，影響政府行動及制訂良好公共政策亦為其欲達成之目標 (Fenno, 1973)，為此，其問政會以普遍性利益出發，透過影響政策議程，立法者能將理想實踐於社會中，以此作為一位政治家來施展抱負、回饋社稷。以政治家自居的立法者，通常涉及的議題領域極廣、適應力極強 (King, 1981)，以便隨時因應國家的需求，調整自身立法行為的方向。這類立法者不以單一族群作為服務對象，而是通盤檢視政府整體施政狀況，針對有疑慮的議題提出質疑，以立法問政作為其核心的業務方向 (盛杏溪, 1999)。

在二元代表的情況下，立法者多半會於政黨與選區間作出抉擇 (Persson &

Tabellini, 2003; Carey, 2007; Martin, 2011b; Fernandes, 2018; Borghetto, 2020; Papp, 2020)。以政黨為主之立法者，其質詢之方向亦會與政黨的意識形態相吻合，另外，為使政黨取得更多選票，立法者的質詢內容往往會以普遍性利益為主，以最大化滿足選民的需求。舉例而言，左翼政黨之立法者會以勞動力、社會福利議題為關注；右翼政黨之立法者則為專注於犯罪、財政議題 (Soroka, 2009; Borghetto, 2020)。

## 貳、選區相關利益

選區相關利益是指「將利益集中於立法者自身選區」的利益型態，其受益者即為立法者該選區的民眾或團體 (Soroka, 2009; Blidook, 2011; Martin, 2011b; Fernandes, 2018; Borghetto, 2020; Papp, 2020)。選區相關利益型態是以選區 (constituency) 為出發，立法者不僅扮演監督政府施政的角色，亦是地區人民所投票選出的民意代表，具有地方代表性 (geographic representation)。立法者透過質詢內容向特定的選民、利益團體或政黨傳遞訊號，來給其支持者一個交代 (Sheng, 2006; Martin, 2011b) 此舉不僅能為立法者建立聲望、增加知名度，亦能確保行政機關編列預算或制定議程時，特別留意立法者對選民的需求，使其得以向特定地區的群體輸送利益 (羅清俊, 2012)，以此來向選區證明自身立場與該區域一致 (Strøm, 1997; Kam, 2009)。

選區相對於行政中心所處的地理位置，一直被認為是影響立法者行為的重要因素 (Martin, 2011b; Fernandes, 2018; Russo, 2021)，因為選區的選民掌握著立法者的政治命脈，尤其是在我國地方選舉所採取的 SNTV 制，選區對立法者的立法行為影響會更加顯著 (Swindle, 2002; Marsh, 2007; Martin, 2011b)，促使立法者站在與選區利益一致的方向，並透過服務社區，迎合地方的期望，立法者藉由質詢問政來影響政策議程，確保對地區有利的政策得以通過 (Kam,

2009)。

以過往的研究來看，議會或政策場域能關注立法者對選區聚焦的程度 (Martin, 2011b)，其中質詢問題是關注的重點之一 (Soroka, 2009; Blidook, 2011; Martin, 2011a, 2011b; Fernandes, 2018; Borghetto, 2020; Papp, 2020)，諸如選區內擁有軍事基地，會增加立法者提出國防問題的顯著性 (Bartels, 1991)；或是立法者會依據自身選區性質，提出與之相關的問題，來自農業發展的選區，會以農業問題為中心；來自原住民區域，會以民族問題做發酵；來自城市選區，則會以教育及健康等議題為質疑對象 (Blidook, 2011; Papp, 2020)。在義大利及德國，特定政黨立法者會以選區議題作為提問重點，藉以提升自身的地方能見度 (Russo, 2011, 2021; Zittel, 2019)；另外，若是立法者其自身政治經歷是從地方發跡，而非以中央層級職位廣為人知的立法者，亦會增加自身與選區的聯繫，與區域的利益會更加綿密，提出更多選區相關利益的質詢問題 (Zittel, 2019)。

### 第三節 影響地方議員質詢問題之因素



立法者於質詢內容的選擇上，主要專注於選區及政黨兩個方向（Persson & Tabellini, 2003；Carey, 2007；Martin, 2011b；Fernandes, 2018；Borghetto, 2020；Papp, 2020），我國學者盛杏湲（1999）亦指出立法者會區分為立法問政及選區服務兩種類別，其背後所考量利益的團體亦有所差異。儘管立法者經常會在政黨領導人與自身選區人民的利益間拉扯搖擺（Carey, 2007），然而在有限的資源及注意力底下，多數國會議員會以能否連任作為考量，選擇側重某一個領域關注（Strøm, 1997；Kam, 2009）。本文旨在探究地方議員之質詢內容為何以選區作為偏好，使得議員意識到當地問題並分配有效的資源，利用問答的形式來讓選民認為議員為值得託付的對象（Papp, 2020），並展現出立法者充分地代表該選區整體的利益的形象（Pitkin, 1967）。總得來說，立法者確會受到選民需求的約束（Norris, 1997），感受到需為選區採取行動的壓力（Norton, 1994），然因循著自身條件或外在環境的因素而在程度上有所差異，使得立法者有不同的抉擇，以下梳理過往相關文獻，將主要因素區分為個人因素及選舉因素兩部份，並簡介之。

#### 壹、個人因素

議員的個人因素如何影響其於質詢上所偏重的利益，此節梳理國內外對於影響立法者行為之研究，整理出政黨、派系、性別、資歷、在地性（Biographical localness）、教育程度五個面向，並以此為依據做探討。

##### 一、政黨

政黨與選區是立法者注意力主要集中的角色（Carey, 2007），其中政黨

在議會政治中一向扮演著重要的領導角色，政黨為了貫徹它的政策立場，會動員黨員去支持它的立場（盛杏湲，1999；Walgrave et al. 2015；Otjes & Louwerse，2017；Borghetto，2020）。



由於我國地方選舉制度採用 SNTV 制的因素，多數黨議員不僅需要於黨際競爭，更需要於與同黨議員共同爭取選票，因為政黨已非區別他們的標籤，使得其更有動機培養個人選票（Swindle，2002；Marsh，2007；Martin，2011b），以選民的心聲為主；反觀，少數黨則傾向媒體傳播性強、公眾能見度高的議題，這類議題涉及層面廣，大多屬於普羅大眾的利益，作為質詢內容（Vliegenthart & Walgrave，2011）。更因為權力不對等、資訊不對稱等因素，使得少數黨必須針對痛毆執政黨的弱處，來捍衛自己政黨的政策理念，因此他們在質詢時，會選擇執政黨的弱項，加以猛烈攻擊（Rasch，2009；Proksch & Slapin，2011）。

從上述幾位學者的觀點來看，回到苗栗縣的系絡下，執政黨國民黨的核心缺失為財政議題，積弱不振、債台高築的縣府金庫，一直是苗栗無法根除的問題。本研究將財政議題視為攸關整體縣民權益的議題，以此本文將提出假設：

**假設一 反對黨議員於質詢所提出關於普遍性利益的問題數較多**

## 二、派系

地方派系於我國地方政治佔有舉足輕重的地位（趙永茂，2002），的確我國地方政治與民主發展現階段，仍處在地方無權、地方政府失能，地方政治生態惡化，民選政治權力過度擴張壟斷，政治過程封閉，公共資源被寡佔，以及地方派系、家族樁腳及黑金勢力分贓地方政經資源的狀態中（趙永茂，2007）。確實，我國地方選舉制度長久以來，被派系掌握住，有時候黨內競

爭比黨際競爭激烈，往往使得同黨議員缺乏凝聚力（蘇子喬，2020）。在地方議員以選舉作為自身主要動機時，能否使其連任上位的派系便成為關鍵因素。不可置否，派系會對我國地方行政造成不良的影響，在候選人間以肉桶政治做利益交換時，假使得以與行政首長同處一陣營的話，便可攀附著更多地方行政資源，汲取更多利益來壯大自身的勢力，因此反對派系即便在雙方同黨的情況下，依然需要適時削弱執政派系的政治能量，以求下次選舉勝利。

目前苗栗縣長徐耀昌於政治光譜上，隸屬於苗栗兩大派系中的黃派；而與之相對的劉派，便成了主要的反對派系（李敏瑋，2002）。因循上述模式推論，黃派應以利益交換為主，勾結地方勢力，形成一股能量；反之，劉派的質詢內容應以攻擊縣府為主，強化自身派系勢力為主，因此本文提出假設如下：

**假設二 執政派系議員於質詢所提出關於選區的問題數較多**

**假設三 反對派系議員於質詢所提出關於普遍性利益的問題數較多**

### 三、性別

立法者於性別上的差異，亦有可能導致其關注的利益而有所不同，諸如女性議員相對於男性議員，會提到更多關於「女性」、「性別」等辭彙（Bird, 2005），或於婦幼及女權相關議題會投入更多的注意力（Bird, 2005；Martin, 2011a），以此來證明她們於議會當中是合理的存在（Box-Steffensmeier, 2004；Salmond, 2006；Wangnerud, 2009）；Rasch（2009）分析女性議員專注於特定團體的質詢，於統計結果上呈現顯著差異，都可印證此一現象的存在，可知性別對議員質詢時所關注的利益有所影響性。

### 四、資歷

關於國會議員是否會依據自身當選的屆數，來調整自身於立法業務上的

選擇 (Searing, 1994; 黃秀端, 1994; 盛杏湲, 1999; Bailer, 2011; Russo, 2021)。過往學者分為兩派說法，一派認為新任議員甫當選之際，首要任務是擴張票源，因此會較為積極經營選區，與選民處於同一陣線，以利獲得更多的支持，待到議員的票源逐漸穩定時，便會把重心轉向整體性的問政上 (Fenno, 1978)，或是奠基於過往選民生育的礎石上，缺乏向選區示好的動機 (Martin, 2011b)；另一派說法則是恰恰相反，認為新任議員需要透過積極問政，打擊政府來博取更多選民關注 (Bailer, 2011)，而當其資歷越長，越能理解議事規則時，則能克服面臨的障礙，向自身傾向的利益靠攏，此時通常是選擇以選區為主要利益輸出對象 (Akirav, 2014)。以我國的脈絡來說，黃秀端 (1994) 發覺民意代表會隨著其任期之增長而對選民服務越加熟悉；盛杏湲 (1999) 亦認為議員甫上任之際，需要盡可能地觸及更多的民眾，相比於勤跑基層，針對整體國家發展勤於問政博取媒體版面可能會來得更加有效，並指出相較於資淺議員，資深議員於發言及提案功能皆屈指可數，監督成效不彰 (盛杏湲, 2002)。

無論是何種論點，皆表明立法者之資深程度，與其質詢內容中所聚焦之利益的選擇上，有一定程度的關聯性。

## 五、在地性

議員與選區間的連結，會增加其關心地方的動機，其中在地成長背景是關鍵 (Searing, 1994; Saalfeld, 1997)，立法者的在地性，包含是否在地出身，或是在地求學、生活，與其是否願意成為專屬於選區的代理人有所相關 (Baumann, 2016; Zittel, 2018)。Zittel (2019) 研究指出與當地社區具有強烈羈絆的議員，確會對選區投入較多關注；Russo (2021) 表明，立法機構成員若是在他們的選區出生，會傾向以選區作為質詢主要的考量。可見與

選區的連結會加深立法者對選區所投放之心力，在質詢時，亦會更為聚焦選區之議題來展現其自身地方代理人的角色。



## 六、教育程度

對於國會議員的教育程度，對其於立法問政上表現之影響，羅清俊(2002)於研究中指出，教育程度越高之議員，其問政水平相對較高，質詢內容多半能提供較為犀利與專業之意見，於此我們可以推知教育程度與議會問政上，或許存在正向關係。觀察苗栗縣議會整體平均教育水準，可以得知該議會成員整體教育程度不高，第十八屆苗栗縣議會曾任縣議員的 44 位成員中，多達 22 位縣議員不具有大專院校以上之學歷，佔整體議員比例五成，與其他縣市相比亦較為遜色，<sup>19</sup>此一現象有可能會導致立法者將口頭質詢之重心放在選區相關議題上。

# 貳、選舉因素

近年來，越來越多的研究顯示選舉動機增加了立法者對選區的關注(King, 1981；Norton, 1993；Mitchell, 1994；Norton, 2005)，議員的選舉因素如何影響其於質詢上所偏重的利益，此處將以險勝程度(electoral vulnerability)及選舉週期兩個面向做探討。

## 一、險勝程度

險勝程度是指立法者於選舉當中，處於相對弱勢，或是相對不安全的位置，簡單來說，是於政黨比例代表名單中，列於不一定當選的順序，或是以票數差距些微之方式，贏得上次的選舉(Kellermann, 2016)。

Kellermann (2016) 提出險勝程度會對立法行為產生影響，其中包含立

<sup>19</sup> 苗栗縣議會中，僅有 50%議員具有大專院校以上學歷，其比例遠低於六都議會中，有 75.59%的議員具有大專院校以上學歷(陳恒佑, 2018)。

法者會增加提案數量或更加關注選區內之利益。立法者於質詢中，最主要之目的，乃是贏得下次選戰，延續自身政治生命，因此處於選舉中較為邊緣或危險的情況下，會促使立法者積極從事問政行為 (Andre, 2015; Fernandes, 2018)。過往有學者針對險勝程度的兩種影響，設計相關研究，然依據各國政治體系與文化脈絡不盡相同，結果顯示為部分國家以增加提案數量的方式，吸引選民的關注 (Rasch, 2009; Soroka, 2009)，部分的國家，則以關注選區內之利益，來取得選民的青睞 (Blidook, 2011; Martin, 2011b)。

本文根據上述兩種情形，揉和我國地方層級議員之行為模式，並根據本文主要研究方向，為專注於議員口頭質詢內容之部分，來嘗試做出相關研究分析與之對話，因此所提出的研究假設如下：

#### **假設四 險勝程度低之議員於質詢所提出關於選區的問題數較多**

## **二、選舉週期**

選舉週期同樣會對立法者之提案情形，造成一定的影響。Fenno (1982) 表明美國眾議員的立法行為確實會隨著選舉天數的接近，而向選民所偏好的政策議程靠攏。

確實，時間的流動會鼓勵立法者以選區利益為主，無論立法者於任職時間前期所採取立法行為的策略為何，當選舉臨近時，立法者會利用增加對選區的關注程度，一方面加深選民對自身所屬政黨的好感程度，另一方面以此來讓選民更加相信議員能充分代表為該地區服務 (McCubbins, 2005; Fernandes, 2018)，藉此得以了解到選舉週期對議員質詢內容中，所欲關注之利益型態的抉擇有所影響力。

# 第四章 研究方法



本章將說明本文之研究方法，第一節先說明整體研究步驟，大體包含資料處理及迴歸分析兩步驟，第二節就資料處理的部分，說明資料建構與編碼過程，第三節針對迴歸模型（Regression Model）及各項變數詳盡介紹。

## 第一節 研究範圍

### 壹、研究對象

本研究旨在探討議員總質詢所偏重的利益型態，並選以第十八屆苗栗縣議會議事錄，議員總質詢的部分，作為本文的分析主體。苗栗縣議會每年需召開兩次定期會，<sup>20</sup>會議需由正副議長共同主持，除前述兩者無法參與質詢過程外，其餘每位議員皆應以書面或口頭的形式提出質詢，本研究專注於議員口頭質詢上的變化，因此排除書面質詢的部分，僅針對口頭質詢的內容做分析。議會口頭質詢的形式採辯論的方式進行，行政首長需立即對議員提出的問題給予答覆。依照苗栗縣議事規範，口頭質詢形式不限於一次一人，亦可採多人聯合質詢的方式，一人質詢時間以 45 分鐘為限，若兩人共同提問，則時限共享為 90 分鐘，以此類推，最多同時能有三位議員聯合質詢。苗栗縣每位議員於一個任期四年當中，總共會參與八次定期會，<sup>21</sup>本研究按照議事錄的質詢內容逐字稿去

<sup>20</sup> 地方制度法第 48 條。

<sup>21</sup> 臨時會的召開是因應特殊情事的發生（江大樹，1999），於利益分配上較難看出議員之間的差異，因此不列入本文討論範圍內。

分析議員所傾向代表的利益。

歸納上述內容，本文採用的研究主體，扣除主持議會的正副議長、未發言的議員、選區劃分涵蓋全縣，難以界定選區範圍的原住民議員及採用書面質詢的議員外，於苗栗縣議會第十八屆會期中，共有 242 次議員口頭總質詢，<sup>22</sup>此 242 份口頭總質詢內容即為本研究之對象。

## 貳、研究時間

本研究分析對象為第十八屆苗栗縣議會議事錄，以議員於定期會提出的總質詢稿作為主要分析內容。本文研究時間設為苗栗縣第十八屆縣議會，乃其為目前相對接近、八個會期完整運行，且資料最為完善之一屆，該屆議員任期為 2014 年 12 月 25 日至 2018 年 12 月 24 日，共計四年。

## 參、分析單位

本研究以第十八屆苗栗縣議會議事錄中，對於總質詢之書面會議紀錄，以量化研究法（Quantitative research）來探討議員總質詢的內容，藉由敘述性統計（Descriptive Statistic）及迴歸統計分析，來探討我國地方議員如何因其個人及選舉因素，調整自身質詢內容時，所偏重於普遍性利益及選區相關利益的方向。本研究將各議員於各會期中，針對多個特定議題作發問的語幹，視為同一個問題，並以「質詢問題」為本文的分析單位（units of analysis）。

<sup>22</sup> 此處 242 筆口頭總質詢資料，扣除正副議長、未發言、原住民及採用書面質詢之議員，包含苗栗縣第 18 屆縣議會八個會期中，所有因故解職，及後續各選區所遞補上的議員。以第二選區為例，張家靜於第二會期後退職，第三會期開始，便由羅貴星遞補質詢，而張家靜前兩會期，及後續羅貴星六個會期之口頭質詢皆計算於此。

## 第二節 研究步驟



本研究從資料處理著手，採用第十八屆苗栗縣議會議事錄為作為分析對象。

首先，依照苗栗縣 41 位縣議員於八個會期中的總質詢內容，以語幹作初步分段，並視其主題，將相似的語幹彙整成一個問題；接著，針對各問題依其牽涉之利益類型不同進行編碼分類。下一步，本研究參照過往文獻之研究方法，藉以作為衡量險勝程度之基礎，計算各議員之險勝程度。以整體架構來說，本研究先確認資料主體、設立研究期間、界定分析單位、建構類目、制定編碼規則及內容編碼，待完成資料庫建置後，由於本研究編碼規則為自定義編碼規則，需先行檢測資料的信效度後，再進行資料的分析。關於詳細的資料整理及編碼規則，會於下一節做詳細描述。

緊接著，依照上述步驟所處理後的資料，本文初步將以敘述性統計的方式呈現：1. 苗栗縣第十八屆縣議員在各個會期質詢內容涉及各種利益類別的數量，換句話說，便是探討在每人 45 分鐘的總質詢時間中，所提出關注於普遍性及選區相關利益的問題數量。2. 探討各議員於提問中，所關注此兩種利益之分佈。最後，進到迴歸統計的部分，本文以兩種不同的資料形式，以迴歸統計來討論議員的個人因素，是否與其質詢內容有關；而險勝程度是否影響議員質詢行為，與其他因素有方法上差異，將於後續說明。

最後一個步驟將統計後的分析結果與研究假設做驗證，以苗栗縣現行的脈絡下，提供合適的答案，本文亦欲與過往苗栗縣相關研究做結果上的對話，統整說明本研究之限制與地方研究未來之發展方向。

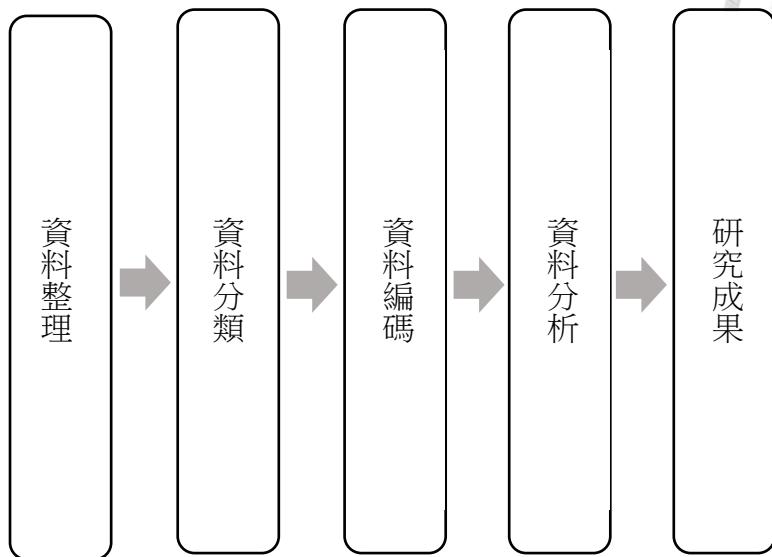


圖 4-1 研究步驟流程圖

資料來源：本研究自行整理

## 第三節 資料處理



本節說明本研究所需資料之建構與編碼過程。本研究以上述所界定的分析單位「質詢問題」先行對第十八屆苗栗縣議會議事錄各議員質詢內容做問題區分，分類過後即進入編碼的環節。編碼的過程以下列步驟呈現，首先，利用本研究自制編碼規則，替議員質詢內容之問題，以其偏重之利益進行編碼；前述編碼結束後，參照選舉公報所示資訊統整各議員之個人因素，以此作為本研究資料分析的基礎，最後，以「險勝指數」作為險勝程度相關統計資料，來探究縣議員個人因素及選舉因素對其質詢內容所分配關注利益造成的影響。

### 壹、編碼規則

本文旨在探討地方議員於議會口頭總質詢之內容為何，及其於內容選擇上，所採取的策略為何，其中是否會因議員本身之個人或選舉因素而受影響，調整自身於質詢所聚焦之方向，為此，本研究將議員質詢內容依其所涉及之標的不同，區分為二個類別，分別是與普遍性利益相關及與選區相關問題，以下將分述本文針對其兩者編碼之原則。

#### 一、關於普遍性利益之質詢內容

本文所指關於普遍性利益相關之質詢內容，以 Lowi (1964: 690) 對於管制性政策的定義，進一步做延伸，是指「利益分散於全體民眾」為基準。倘若質詢內容符合普遍性利益者編碼為 1；反之，則編碼為 0，關於普遍性利益編碼規則，相關例子如下。

(一) 財政議題涉及整體縣府財務問題，於本研究認定為普遍性利益。

(二) 遠雄醫療園區與全縣醫療院所不足之問題，涉及苗栗全體縣民之健康，於本研究認定為普遍性利益；如若僅針對遠雄醫療園區之設置做發問，無法辦別其是否有考量縣府醫療能量不足作出質詢，則不在此範圍內。

(三) 營養午餐議題涉及全縣教育及食品安全問題，於本研究認定為普遍性利益；如若是明確針對特定某間學校整併或營養午餐菜色等教育或食安問題，則不在此範圍內。

(四) 苗栗縣府主要推動的觀光景點「七大場館」<sup>23</sup>，因同時跨足多個鄉鎮市，同時涉及整體苗栗地方觀光產業，故視為普遍性利益的一種；如若議員僅針對七大場館的其中一個景點作出相關質詢，則不在此範圍內。

(五) 勞工及婦幼等相關議題，僅受惠於單一特定團體，並非涉及全體縣民之利益，於本研究中，不屬於普遍性利益之範圍內。

## 二、關於選區相關利益質詢內容

本文所指關於選區相關利益之質詢內容，以議員是否關注自身選區所衍生出的問題為基準。若是質詢內容與選區相關則編碼為 1；反之，則編碼為 0。

參照 Martin (2011b) 對於立法者質詢內容有無關乎特定區域之研究所採用之特徵，並將其中範圍限縮於議員選區內之標的物。本文以此作為標準來評判議員質詢內容是否專注於自身所屬選區，相關規則如下。

(一) 議員是否提及單一區域之地名。例如，「西湖前瞻計畫經費之問題」、「卓蘭消防分隊辦公室搬遷之問題」等。

<sup>23</sup> 苗栗縣七大場館分別為：1. 客家圓樓，位於後龍鎮；2. 客家大院暨桐花公園，位於銅鑼鄉；3. 苗栗特色館，位於公館鄉；4. 英才書院（又稱閩南書院），位於後龍鎮；5. 泰雅文物館，位於泰安鄉；6. 賽夏族民俗文物館，位於南庄鄉；7. 城市規劃館，位於苗栗市。

(二) 議員是否提及單一區域範圍內之特定案例。例如，「福祿壽殯葬園區興建相關問題」、「遠雄醫療園區設置相關問題」等。

(三) 議員是否提及單一區域範圍內之特定建築物。例如，「新港國中」、「龍鳳漁港」、「苗栗垃圾焚化爐」等。

(四) 議員是否提及單一區域範圍內之特定組織。例如，「三灣後生添手團」、「返青富民（大湖鄉返鄉服務團體）」等。

(五) 議員是否提及單一區域範圍內之特定活動。例如，「公館紅棗文化節」、「苗栗風箏文化暨客家美食節（苗栗市火旁龍）」等。

### 三、同時涉及普遍性及選區相關利益質詢內容

依據本文之編碼原則，質詢問題所涉及之普遍性利益及選區相關利益兩者並無互斥，另外，由於議員之問題是由針對相似議題所發問之一連串語幹所組成，因此在條件吻合的情形下，會有問題會同時涉及此二者之利益型態，關於此類型之問題，相關例子如下。

(一) 苗栗縣內校園毒品問題，其中又針對人口最多的竹南及頭份兩行政區域要求增加域內稽查力道，於本研究認定為同時涉及普遍性利益及選區相關利益。

(二) 苗栗縣內整體犯罪率問題，其中又針對苗栗看守所中受刑人的刑期、收容安置等提出相關疑慮，於本研究認定為同時涉及普遍性利益及選區相關利益。

(三) 苗栗縣內醫療量能問題，其中又針對衛生福利部苗栗醫院、大千綜合醫院及為恭紀念醫院三所醫院之醫療水準提升等措施請求相關機關有所作為，於本研究認定為同時涉及普遍性利益及選區相關利益。

## 貳、信度檢驗

所謂信度是指當研究以相同程序施行時，無論其環境為何，皆能得到相同之數據（Kaplan，1965；Krippendorff，2019）。具有信度的研究，必須確保編碼員之穩定程度，即使於不同環境下進行編碼，皆能提供一致的數據，故本研究將從議員口頭質詢問題數中，隨機挑選一百筆資料，並觀測編碼員間提供相同數據的比例，來檢測本研究編碼之信度。原則上，相同程度越高，代表著此研究之信度越高（Krippendorff，2019）。

另外，清晰、明確、訓練及練習等方式，皆能避免信度問題（林秀雲，2016），本研究為達成編碼結果之客觀，保障研究具有可信度（trustworthiness），本文所採用之編碼資料除筆者一人外，亦邀請另一位碩士研究生共同進行編碼作業，事前亦針對編碼內容，進行一系列的教學及相關演練。本研究從雙方所編碼之數據中挑選一百筆資料，來檢視兩位編碼員間編碼相同之比例，一致性高達 89%。另外，針對兩人編碼數值不一致之質詢問題，亦透過一週一次的討論會議來確保資料的品質，並以共識決的形式來決議質詢內容中所屬利益型態之編碼，由此得以推知本研究之編碼應具備相當程度的可信度。

## 參、險勝程度之衡量

本研究有兩大問題意識，一是研究影響地方議員質詢所偏重利益的方向；另則為研究險勝程度對地方議員質詢行為的影響，觀察是否會偏重選區之利益，再觀測我國地方議員在面臨險勝程度時，所採取的行動為何，本研究必須要先定義出何為險勝程度，並建構一套「險勝指數」來作為後續迴歸統計的自變數，以探討險勝程度對地方議員的影響。

本文主要參照 Andre (2015)、Kellermann (2016) 及 Fernandes (2019) 對

立法者之於險勝程度的研究，先界定出險勝程度的定義為「當選者與落選間票數的距離」。對於議員而言票數距離越遠，表示自身處於相對安全的位置；票數距離越近，表示自身處於相對危險的位置，險勝程度高。

當選者與落選間的距離如何衡量，能以選票差額、得票率 (vote share) 差額，及設計衡量競爭力指標等形式來運行，過往研究多半以選票差額作為主要計算方式，然本研究不以選票差額作為指標建構的方式的原因乃各行政區域間，投票人口有所落差，若單純以選票數去做運算，恐會出現迴歸上的偏誤 (bias)。因此本文採用得票率間的差額，計算方式為每一議員於選區與得票數最高落選者（俗稱的落選頭）之得票率差異數，即為該議員於該選區或行政區域的險勝指數，指數越低代表其餘選舉中越脆弱，例子如表 4-1 所示。

表 4-1 險勝指數範例

第六選區	議員	得票率	議員	得票率	險勝指數
總得票	陳春暖	27.18%	楊慶汶	21.75%	5.43

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫

從表 4-1 可以得知苗栗縣第六選區陳春暖議員，與最高票落選者楊慶汶得票率差異為 5.43%，本研究以百分比相減，計算至小數點第二位，並將數值乘以一百，得到陳春暖議員的險勝指數為 5.43。由於我國地方議員於任期中，因特殊情事而具有流動性，諸如任期內因病離世，或是違反《公職人員選舉罷免法》被判決當選無效，而喪失議員資格，導致落選者遞補上，本研究考量各選區遞補情形不一，導致部分選區當選門檻過低，<sup>24</sup>造成統計上的偏差，故選區

<sup>24</sup> 苗栗縣第十八縣議會各選區議員遞補情形為第一選區三名議員解職遞補，第二、四、五選區一名議員解職遞補，第三、六選區則無遞補情事發生。

最高票落選者仍以 2014 年縣市議員選舉結果為主，若有遞補情事發生，以遞補形式就職之議員其險勝指數則以負值呈現，各議員於選區中各行政區域之脆弱性詳見附錄二。



## 第四節 統計分析



此節將介紹本研究所運用之各項變數，及迴歸統計之選擇。本文總共有 242 次議員口頭總質詢，其依變數設定為涉及各利益分配及其於總問題中所佔之比例，共 2 種依變數，採用普通最小平方法（Ordinary least squares，簡稱 OLS 回歸）進行分析，並利用集群分析（Cluster analysis，簡稱 Cluster 分析）來使得統計結果更為精確；自變數則以個人因素、選區性質、會期數及各議員的險勝指數為基準，藉以分析各人及選舉因素如何影響縣議員於口頭質詢上利益的分配，詳盡內容將於下段開始介紹。

### 壹、依變數

本文的依變數分別是議員口頭質詢內容所涉及普遍性利益及選區相關利益之問題。為探究議員關注利益類型之模式，本研究針對此二利益類型，進一步以問題數及問題所佔比例兩類來觀察。

### 貳、自變數

本文的自變數因應所要驗證的假設，將五項個人因素（黨派、性別、資深程度、在地性、教育程度）及兩項選舉（險勝程度、選舉週期）因素依其定義及統計需求，區分為 14 個自變數，以下簡介之。

#### 一、個人因素

##### (一) 黨派

依據苗栗縣議會的政治生態，得將議員依其黨派的不同，區分為黃派、劉派及民進黨籍三種類型，故黨派此一因素將以兩個虛擬變數（dummy

variable) 來分析數據，以下分述之。

### 1. 親綠陣營 (X1)

親綠陣營此一變數乃依據中選會所公告議員的黨籍來做區分，倘若為無黨籍議員，會參照其過往法案投票意願來將其區分，以現行我國兩大主要政黨為基準，分為民進黨及親綠陣營及國民黨及親藍陣營兩類。

### 2. 劉派 (X2)

劉派此一變數乃依據何美來 (1997, 2005) 及李敏瑋 (2002) 對苗栗縣地方派系的論述，及古哲瑋 (2020) 過往對於縣議會的相關研究，並整合該縣的歷史脈絡，及議員發展的個人背景和地緣因素，將苗栗地方派系眾多分支，統整主要兩大派系為基準，分為黃派及劉派。

## (二) 性別

### 1. 女性 (X3)

女性此一變數乃依據中選會所公告議員的生理性別來做分類。

## (三) 資歷 (X4)

資歷此一變數乃依據中選會資料所歸納整理曾任議員的屆數，本文僅以當選屆數為主基準，不需符合連續當選的規則，目前苗栗縣議員最資深的議員曾任九屆。

## (四) 在地性 (X5)

在地性此一變數乃依據 Zittel (2019) 及 Russo (2021) 對在地性的定義，本文嘗試擴充並以三種特徵來定義議員具有選區的「在地性」，分別為於該地出身、於該地受教育，及於該地具有戶籍者。由於我國選舉制度需透過入籍的方式，才能競選該選區之公職，議員為能夠選舉，多半會於黨徵召前夕，改變他們的戶籍地址，故本研究排除以戶籍地作為主要參照



標準。本研究歸納整理中選會及苗栗縣議會網站對議員之介紹，輔以電訪議員服務處來區分議員是否具有在地性。



### （五）教育程度

#### 1. 具有大專院校學歷 (X6)

具有大專院校學歷此一變數乃依據中選會公告議員學歷的部分，以是否具大專院校學歷為基準。

## 二、選舉因素

### （一）險勝程度

#### 1. 驚勝指數 (X7)

險勝指數此一變數乃依據本文參照過往研究所計算當選議員與落選頭之間得票率的差距，所得各選區議員之險勝指數為準。

### （二）選舉週期

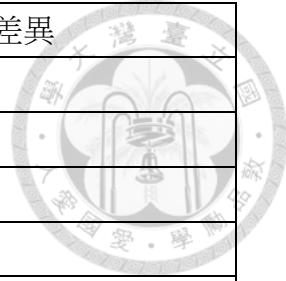
#### 1. 會期 (X8-14)

會期此一變數乃依據議員提出問題的時間點為基準，第十八屆苗栗縣議會共歷經八個會期，本研究為比較各會期間的差異，選以第四會期作為參照值，來觀察議員於其餘會期所關注利益的情形是否呈現趨勢。

表 4-2 相關變數一覽表

依變數	
普遍性利益	0=非普遍性、1=普遍性
選區相關	0=非選區相關、1=選區相關
自變數	
親綠陣營	0=國民黨及親藍陣營、1=民進黨及親綠陣營
劉派 <sup>25</sup>	0=非劉派、1=劉派

<sup>25</sup> 苗栗縣派系主要可分為劉黃兩大派系，其餘派系像是何派乃從劉派分支出來，歸為劉派做統計，目前縣長徐耀昌為黃派人馬。



險勝程度	依據各選區議員得票率差距不同而有所差異
控制變數	
女性	0=男性、1=女性
資歷	1=新任期、2=第二任期，以此類推
在地性	0=非在地、1=在地性
具有大專院校學歷	0=大專院校以下、1=大專院校以上
會期	1=第一會期、2=第二會期，以此類推

資料來源：本研究自行整理

## 參、迴歸模型

本文將每個議員於每個會期針對各利益分配之問題數做為依變數，去驗證兩個模型，以回答本文之假設。本研究以量化迴歸分析為主，透過下列兩個採用 OLS 回歸之模型，來作為迴歸統計之估計方法，觀察自變項對依變項的影響效果；另外，由於分析單位並非相互獨立，為使得模型更加穩健(robust)，考量議員的質詢內容多寡恐會影響迴歸模型之結果，本研究以 Cluster 分析來固定各個議員之效果，使得統計結果更為精確，模型如下。

### 模型一 議員於各項利益偏好之問題數

### 模型二 議員於各項利益偏好之問題比例

模型一根據依變數之不同，分為議員們於普遍性利益相關及選區利益相關問題數兩個類型，並以親綠陣營 (X1)、劉派 (X2) 及險勝指數 (X7) 作為自變數，其餘變項作為控制變數 (dependent variable) 來觀測自變數效果為何；模型二則以議員們於普遍性利益相關及選區利益相關問題比例兩個類型作為依變數，並同樣以親綠陣營、劉派及險勝指數作為自變數，其餘變項作為固定效果之控制變數來進行迴歸統計分析。

# 第五章 研究成果



本章將展現針對第十八屆苗栗縣議會所做之研究及分析的各項研究成果，第一、二節將專注敘述性統計的成果，著重於各項利益分配問題數量及不同因素下如何影響議員於質詢策略的選擇，第三節將呈現本文迴歸模型分析之結果，並以此作為依據，來推論本文研究問題之解答。

## 第一節 議員於各項利益分配問題數量

第十八屆苗栗縣議會議事錄各議員口頭質詢共 242 筆資料，其中與選區相關之利益受到議員高度關注，每位議員於一個會期中，平均會發問 3.82 個與選區相關之問題。相對之下，普遍性利益相關問題，較缺乏議員的關注，每位議員於此八會期中，平均僅會提出 1.88 個普遍性利益相關問題。

在這 242 筆質詢資料中，與選區利益相關之問題數於單一會期被提及數量最多為 15 個，乃邱紹俊議員於第三會期中所關注，該次總質詢其針對 16 個問題做提問，當中 15 個問題涉及選區相關利益；普遍性利益相關問題於單一會期中最多僅有 7 個問題涵蓋此利益型態，及鍾福貴議員於第八會期之總質詢所提出。

表 5-1 各利益分配平均問題數

	平均值	標準差	最小值	最大值
普遍性利益	1.88	1.44	0	7
選區相關利益	3.82	2.77	0	15

資料來源：本研究自行整理

## 第二節 影響利益分配類型問題數因素之 敘述性統計結果



本節分別以五項議員的個人因素黨派、性別、資歷、在地性及教育程度，和一項選舉因素選舉週期來探討議員於不同因素下，是否為影響其所關注之利益分配型態，並根據資料類型的差異，運用獨立樣本 t 檢定(Independent sample t-test, t 檢定)或單因子獨立變異數分析(Analysis of variance, ANOVA 分析)中的 Sidak 檢定，<sup>26</sup>來驗證各因素於各利益類型之平均問題數間是否具有差異。

### 壹、與普遍性利益相關之問題數

在普遍性利益相關問題上，各議員的平均問題數及檢定結果如表 5-2 所示，此表具有二個關注重點。

於黨派之變數上，民進黨籍議員於口頭質詢中，平均會有 2.38 個問題涉及與整體縣政發展相關之普遍性利益，相對於劉派國民黨籍及其相關勢力的 1.87 個、黃派國民黨籍及其相關勢力的 1.57 個來得高，民進黨籍及劉派相關議員確實會提出較多此利益類型相關問題，且 F 值上呈現顯著，但進一步從統計數據分析的細部結果來看，劉派與黃派間、劉派與民進黨籍議員間於普遍性利益之平均問題數中，差異並非顯著，而其中數值所呈現之顯著結果，來自於黃派與民進黨籍議員間的差異，由此可知，本文所提出劉派議員所提出普遍性問題數較多之假設，有待迴歸統計數值提供相關佐證。

<sup>26</sup> 單因子獨立變異數分析中的 Sidak 檢定乃基於 t 統計量的成對多重比較檢定，其會調整多重比較的顯著層次，提供相對於其他檢定法更加綿密的界限，檢定結果亦會相對嚴謹。

於會期之變數上，隨著時間的增加，苗栗縣議會整體對普遍性利益的關注度會隨之降低，F 值呈現顯著差異，從第一會期平均提出 2.78 個普遍性利益相關問題，至第八會期僅剩 1.58 個問題涵蓋普遍性利益等相關議題，苗栗縣議員確會針對與選舉的接近程度來調整自身質詢之策略。

表 5-2 議員依不同因素於普遍性利益分配之平均問題數

變數	類別	平均問題數	T 值	F 值 <sup>27</sup>
黨派 <sup>28</sup>	黃派	1.57		
	劉派	1.87		4.54**
	民進黨	2.38		
性別	男	1.90		
	女	1.86	0.21	
資歷 <sup>29</sup>	資深	1.90		
	資淺	1.84	0.32	
在地性	在地	1.85		
	非在地	1.98	0.61	
教育程度	大專院校以上	1.90		
	大專院校以下	1.87	0.13	
會期	第一會期	2.78		
	第二會期	2.28		
	第三會期	2.00		
	第四會期	1.90		3.75***
	第五會期	1.71		
	第六會期	1.45		
	第七會期	1.30		
	第八會期	1.58		

\* P<0.1 \*\* P<0.05 \*\*\* P<0.01。

資料來源：本研究自行整理

<sup>27</sup> 因應資料類型不同，派系及會期兩類變數將以 ANOVA 分析 Sidak 檢定後之 F 值呈現。

<sup>28</sup> 此處黨派變數為涵蓋各黨派間的平均問題數，乃將本文劉派及親綠陣營兩變數合併探討。

<sup>29</sup> 此處資歷變數因版面因素，以新任期為資淺議員，當選超過兩屆者為資深議員。

## 貳、與選區利益相關之問題數



在選區性利益相關問題上，各議員的平均問題數及檢定結果如表 5-3 所示，關乎選區性利益相關之問題數，本文聚焦於三個部分。

於黨派之變數上，劉派議員於八個會期中，平均提出 4.43 個與選區利益相關的問題，遠高於黃派議員所涉獵的 3.57 個及民進黨籍議員的 2.56 個問題，於 F 值上呈現顯著差異，從分析結果中來探討造成差異的主要群體，得以發現無論是劉黃兩派間，或是民進黨與劉派議員間，皆有顯著的差異，與本文所提出黃派議員以選區利益為主要關注對象之假設相違背，從上述數值來看，相比於執政派系黃派議員，劉派議員更加鎖定與選區相關議題作發問，本文推論或為劉黃兩派畢竟皆屬於同一政黨，與其選擇在議事殿堂上使對方難堪，不如耗費更多時間來爭取選區內不同選民的選票。

於在地性之變數上，生長背景具在地性的議員平均每會期會有 3.61 個問題數涵蓋選區相關議題，少於非在地性議員的 4.47 個問題數，於苗栗縣的脈絡下，非在地議員會於定期會時，充分準備與選區有關之問題作為口頭質詢主要焦點，而出身在地的議員則並無此現象產生，本文推論有可能是在地的背景促使此類議員不需特別關注選區事務，改以關注全體性的議題來擴展更多票源，亦有可能是出身在地的議員將重心放在勤跑基層，直接與選區民眾互動，而非將心力放在總質詢的內容上。

於會期之變數上，越接近下次選舉的會期，縣議員確實會投入更多注意力於選區上，像是第六會期平均有 3.97 個問題、第七會期平均有 4.57 個問題，及第八會期平均有 4.96 個問題與選區相關，從細部檢定之結果當中，得以發覺與第一會期相比皆呈現顯著差異，縣議員在越接近選舉之際，確會在口頭質詢上，對選區提供更多關注，藉此來證明自身是選區最佳代表人。

不僅如此，從表 5-3 的結果亦能觀察到，於選區性利益分配相關問題上，各因素皆有顯著差異的現象產生，包含性別、資歷、教育程度等因素，藉此本文推敲苗栗縣議員於定期會總質詢上，會透過聚焦於選區相關建設、福利等議題上，來表現出自身與其他群體間的不同，進而拉近與選民間的距離，增加自身連任的機會。

表 5-3 議員依不同因素於選區性利益分配之平均問題數

變數	類別	平均問題數	T 值	F 值
黨派	黃派	3.57		
	劉派	4.43		8.78***
性別	民進黨	2.56		
	男	3.46	2.60**	
資歷	女	4.40		
	資深	4.31	4.69***	
在地性	資淺	2.52		
	在地	3.61	2.11**	
教育程度	非在地	4.47		
	大專院校以上	3.30	2.85***	
會期	大專院校以下	4.30		
	第一會期	3.03		
	第二會期	3.00		
	第三會期	3.81		
	第四會期	3.35		1.88*
	第五會期	4.03		
	第六會期	3.97		
	第七會期	4.57		
	第八會期	4.96		

\* P<0.1 \*\* P<0.05 \*\*\* P<0.01。

資料來源：本研究自行整理

### 第三節 影響利益分配類型問題數因素之

#### 迴歸統計結果



從前述敘述性統計之結果，可以得知縣議員在不同因素底下，於各利益類型之平均問題數，及其中是否具有差異。本節將以迴歸統計分析呈現各變數間如何影響議員於口頭質詢時，所偏好之利益型態，根據依變數種類之不同，將普遍性利益及選區相關利益兩問題變數再區分為問題數及問題所佔比例來介紹。

#### 壹、普遍性利益相關問題數

不同因素如何影響議員於口頭質詢所涉及普遍性利益的問題數之迴歸結果如表 5-4 所示。

從親綠陣營之變數來看，於迴歸統計上具有顯著水準，與前節敘述性統計結果相呼應，民進黨籍議員確實會於口頭質詢時，提出更多關乎普遍性利益的問題。從議員之總質詢稿中，亦能察覺於苗栗縣長期在野的民進黨，該黨議員確會針對苗栗縣整體縣政主要的痛點，諸如財政、教育、醫療衛生等議題著墨，來監督縣府之施政，藉由揭開縣政之瘡疤，來搏取更多選民之信任。

從劉派之變數來看，於迴歸統計上並未呈現顯著，與敘述性統計結果劉派與非劉派議員間不具差異之結果相符，派系並不會影響縣議員於質詢中，較為關注普遍性利益相關議題。從數據上來分析，劉派議員確實會於質詢中，發表較多普遍性利益相關之問題數，此乃因其與現今執政的黃派政府於派系上處於競爭關係，然而於政黨上則屬於合作關係，故劉派議員一方面關心苗栗縣財政分配及攸關全縣醫療量能的遠雄健康生活園區之設立，這些當前徐耀昌縣長執

政團隊所無法解決之問題，藉以削弱黃派執政之優勢；一方面相比於民進黨籍議員，劉派議員多半對這些議題點到為止，鮮少將質詢內容全盤集中於此些議題，因此於普遍性利益相關之問題數上，與民進黨籍及其側翼議員有所落差，形成不顯著之因素。

從險勝程度之變數來看，於迴歸統計上無相關顯著水準，於此能知曉縣議員於上次選舉時，是否處於當選安全區域，並不會影響其是否會將口頭質詢的重心放在財政、教育、醫藥衛生等普遍性相關議題上。

從女性之變數來看，於迴歸統計上呈現顯著，女性相對於男性而言，較少關注普遍性利益相關議題，平均每個會期會比男性少 0.4 個問題數。值得注意的是，女性之變數於敘述性統計上，並未呈現出顯著差異，而迴歸統計結果則補足此一數據，證實性別會對議員是否關注普遍性相關利益產生影響。

從資歷之變數來看，於迴歸統計上不具顯著水準，能推敲出資歷之深淺與縣議員於議會殿堂中聚焦整體縣政之普遍性利益問題並無影響。從細部數據觀察，縣議員平均每多一屆的資歷，僅會使得議員增加 0.03 個普遍性相關問題，可見資歷年份之多寡，對於普遍性相關議題之關注程度相去不遠。

從具有大專院校學歷之變數來看，於迴歸統計上亦無呈現顯著，是否具有大專院校以上之學歷並不會影響縣議員於質詢之際，在普遍性利益問題中多作著墨。

從在地性之變數來看，於迴歸統計上無顯著差異，難以證明議員與在地連結性強與其會聚焦於普遍性利益相關議題之影響性。

從會期之變數來看，本研究選以第四會期做為基準值，觀測議員口頭質詢於時間序列上的變化，第一、六及七會期於迴歸統計上皆呈現顯著差異，得以探知時間確會對議員注重普遍性利益產生影響。結合本文敘述性統計結果來看，

得以探知苗栗縣議員著實會隨著任期時間的增加，而減少對普遍性利益相關議題的關注程度，其中第七會期關注程度來到最低，第八會期雖會有些許回升，然其反彈程度不大，可見越接近選戰之際，議員並不會將重心放在涉及大多數人福祉之普遍性利益上。

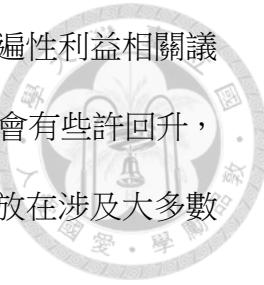


表 5-4 普遍性利益相關問題數之迴歸分析結果表

變數 <sup>30</sup>	Coef.	Std. Err.
親綠陣營	0.98***	0.25
劉派	0.19	0.21
險勝程度	0.01	0.04
女性	-4.08**	0.20
資歷	0.03	0.05
具有大專院校學歷	0.14	0.17
在地性	0.10	0.22
第一會期	0.91***	0.31
第二會期	0.29	0.30
第三會期	0.14	0.31
第五會期	-0.29	0.30
第六會期	-0.52*	0.30
第七會期	-0.70**	0.33
第八會期	-0.52	0.38
問題總數 <sup>31</sup>	0.17***	0.03
N	242	
Adjusted R-squared	0.25	

\* P<0.1 \*\* P<0.05 \*\*\* P<0.01。

資料來源：本研究自行整理

<sup>30</sup> 本文迴歸模型所需變數經過共線性事後檢定，平均 VIF 值為 1.53，不具有共線性之問題。

<sup>31</sup> 如前文研究方法所述，議員於各會期之問題總數將作為控制變項，藉以更加精確來觀測其餘變數之效力。

## 貳、普遍性利益相關問題所佔比例



不同因素如何影響議員於口頭質詢所涉及普遍性利益相關問題所佔比例，如表 5-5 所示。不同於前段探討問題數，探知該類型問題於總問題內之比例，得以觀察議員於該種類利益類型之關注程度。

從親綠陣營之變數來看，於迴歸統計上具有顯著水準，與前一模型結果相似，無論是在普遍性利益之問題數，或是問題之佔比上，親綠陣營議員都傾向比其他陣營之議員來得關注此種類型利益型態，於總問題中，平均多出一成之問題與普遍性利益相關。

從劉派之變數來看，於迴歸統計上不具顯著水準，與前述結果相符，派系之因素並不會影響議員於質詢時，偏重於普遍性利益發問，無法推論本文假設之論述。值得注意的是，劉派議員整體而言對於普遍性利益之問題數多於黃派議員，然於問題涵蓋比例上，卻略低於黃派議員 4%，此現象之產生，本研究認為乃起因於劉派議員本身質詢問題數較多，拉高自身普遍性利益關注的問題數，從口頭質詢之資料當中，能察覺劉派議員之整體問題數高於黃派議員，劉派議員平均每會期發問 8.38 個問題數，黃派議員則為 6.32 個問題數，可見於普遍性利益之問題數上劉派議員呈現多數，是因其問得多，而並非是其真正耗費更多注意力於此種利益上。

從險勝程度之變數來看，於迴歸統計上無顯著差異，議員於上次選戰中距離當選門檻之距離，與不會影響其是否會投注心力於普遍性相關利益。

從女性之變數來看，於迴歸統計上具有顯著差異，於普遍性利益的比例上，女性平均低於男性 6%的佔比，代表著在關乎整體苗栗縣民眾之利益上，女性的關注程度比起男性來得低。

從資歷之變數來看，於迴歸統計上呈現顯著水準，資淺議員相對於資深議員而言，並不會投入更多心力於普遍性利益相關問題上，反而是越資深之議員，越容易在此類型之議題上多做論述，議員平均每多一任之資歷，會使得其在口頭質詢總問題當中，增加 1% 的普遍性利益相關問題。

從具有大專院校學歷之變數來看，於迴歸統計上顯著影響，得以推測議員是否具有大專院校學歷會對其質詢內容有無著重於普遍性利益產生影響，大專院校畢業之議員平均會比高中職畢業之議員多出 9% 的關注程度。

從在地性之變數來看，於迴歸統計上並無顯著差異，議員之在地性身份，並不會對其口頭質詢問題中，普遍性利益相關問題之比例產生影響。

從會期之變數來看，僅有第一、二會期呈現顯著差異，其餘會期皆未產生影響，藉此本文推測於普遍性相關問題上，時間是具有一定影響力的因素，尤其是在議員甫當選之際，會耗費較多精力於關乎全體苗栗縣民福祉之相關議題上。從數據上看，即便後面會期並未有顯著地差異，但仍可看出議員對於普遍性之關注程度正在逐漸下降，直至第八會期才回升，與前述問題數相關結果有所呼應。

表 5-5 普遍性利益相關問題所佔比例之迴歸分析結果表

變數	Coef.	Std. Err.
親綠陣營	0.10*	0.05
劉派	-0.04	0.04
險勝程度	0.01	0.01
女性	-0.06**	0.03
資歷	0.01**	0.01
具有大專院校學歷	0.09*	0.04
在地性	0.04	0.03
第一會期	0.17***	0.05

第二會期	0.11**	0.05
第三會期	0.08	0.05
第五會期	0.06	0.07
第六會期	-0.05	0.05
第七會期	-0.06	0.05
第八會期	-0.01	0.06
N	242	
Adjusted R-squared	0.13	

\* P<0.1 \*\* P<0.05 \*\*\* P<0.01。

資料來源：本研究自行整理



## 參、選區利益相關問題數

不同因素如何影響議員口頭質詢所涉及選區利益問題數如表 5-8 所示。

從親綠陣營之變數來看，於迴歸統計上具有顯著水準，照應本文敘述性統計的結果，政黨會對議員於口頭質詢時，是否增加選區相關之問題數產生影響，民進黨籍及其側翼議員平均每會期比國民黨籍及其側翼議員少發表 1.03 個與選區相關之議題。

從劉派之變數來看，於迴歸統計上未呈現顯著水準，不足以驗證本研究假設之推論，派系因素無法影響議員於質詢之際，所聚焦之選區利益相關問題數。進一步從數據上來探討，黃派議員相比於劉派議員，平均每會期僅多出 0.36 個問題數。

從險勝程度之變數來看，於迴歸統計上顯著影響，險勝程度確實會與縣議員所關注的選區性利益問題數有關，惟是正相關，而非本研究所預設之負相關，當議員於上次選戰處於越安全之位置，其提出越多與選區相關之問題，險勝指數每增加 1 個百分點會使議員多提出 0.1 個問題數。本文推測此與縣議員各自的地方實力有關，通常選戰結果中處於越安全之位置，代表該議員之地方勢力雄厚或聲量較大，自然會接受到越多選民之陳情，使得其發言偏向以選區性利

益為關注重點。表 5-6 呈現此次選舉中，險勝指數排序最高之五位議員，除了第五名邱鎮軍議員屬於新上任外，其餘四位皆是在地方連任至少一屆之議員，不僅如此，五位議員皆是出身國民黨籍或是其相關側翼，於苗栗縣相對地方實力及資源豐富的一群。

表 5-6 險勝指數排序前五高之議員

排序	議員	險勝指數	資歷	黨派
1	張家靜	11.57	2	國民黨劉派
2	劉寶鈴	8.08	2	無黨籍劉派
3	李文斌	6.66	3	國民黨黃派
4	陳永賢	6.37	3	國民黨黃派
5	邱鎮軍	6.16	1	無黨籍劉派

資料來源：本研究自行整理

反觀險勝指數偏低之議員以表 5-7 呈現，其皆是以遞補的形式就職議員，當中多半來自苗栗縣地方實力較為薄弱的在野黨，第十八屆苗栗縣議會經過選舉遞補等情事後，民進黨前前後後僅獲得 8 個席次，其中 3 席就位列為此，不計遞補上的議員，險勝指數最低亦是來自民進黨籍的謝芳紋議員，地方人脈不足致使其選區性利益相關發言來得少。

表 5-7 險勝指數排序前五低之議員

排序	議員	險勝指數	資歷	黨派
1	徐集明	-0.80	2	國民黨劉派
2	詹運喜	-0.23	3	民進黨
3	劉順松	0.00	2	民進黨
3	胡忠勇	0.00	6	無黨籍劉派
3	羅貴星	0.00	1	民進黨
3	鍾福貴	0.00	2	國民黨劉派

資料來源：本研究自行整理

從女性之變數來看，於迴歸統計上無顯著差異，性別並不會影響議員對於選區性相關議題之問題數。從統計結果來看，女性平均每會期僅比男性多出 0.17 個與選區相關之問題數，數據上雙方並無明顯差異，然從質詢稿內容可以觀察出，女性議員確實較為關注較為多元且特定之利益，諸如單一個案、特殊族群（勞工、身障、婦幼等）議題，此些並非涉及整體苗栗縣之利益，但又無法聚集於單一選區內之問題，而使其選區相關問題數無法彰顯。

從資歷及具有大專院校學歷之變數來看，於迴歸統計上不具顯著水準，議員之資歷及其是否具有大專院校相關學歷並不會使議員對於選區性相關議題之問題數形成影響。

從在地性之變數來看，於迴歸統計上亦無顯著反應，議員在地性身份並不會影響其質詢時，對於選區相關利益之問題數。值得關注的是，如同前述敘述性統計結果，在地議員平均每會期比非在地議員少 0.23 個與選區相關之問題數，構成於口頭質詢中，非在地之議員會投耗更多時間及注意力，來增加與選區相關發問之現象。

從會期之變數來看，第七及八會期於迴歸統計上皆呈現顯著差異，得以探知時間確會對議員質詢時於選區性利益相關之問題數產生一定的影響，且越接近選舉時間，選區性利益相關問題數會逐漸增加。從細部數據來看，撇除於 2016 年總統就職前夕召開之第三會期，<sup>32</sup>因政黨輪替導致國民黨籍各議員關乎選區未來發展，而促使選區性利益之問題數突然增加外，其餘七個會期，該種利益型態呈現逐步上升之現象，相比於第四會期，第七及第八會期之口頭質詢中，議員平均會增加 1.04 及 1.11 個與選區相關之議題。

<sup>32</sup> 苗栗縣第十八屆縣議會第三會期之時間為 2016 年 5 月 2 日至 5 月 31 日。

表 5-8 選區利益相關問題數之迴歸分析結果表

變數	Coef.	Std. Err.
親綠陣營	-1.03***	0.33
劉派	-0.36	0.31
險勝程度	0.11*	0.06
女性	0.17	0.30
資歷	0.09	0.07
具有大專院校學歷	0.18	0.27
在地性	-0.24	0.37
第一會期	-0.53	0.48
第二會期	-0.60	0.45
第三會期	0.64	0.48
第五會期	0.59	0.46
第六會期	0.68	0.50
第七會期	1.04**	0.51
第八會期	1.11**	0.55
問題總數	0.52***	0.03
N	242	
Adjusted R-squared	0.51	

\* P<0.1 \*\* P<0.05 \*\*\* P<0.01。

資料來源：本研究自行整理

#### 肆、選區利益相關問題所佔比例

不同因素如何影響議員於口頭質詢所涉及選區利益相關問題所佔比例如表 5-9 所示。不同於前段探討問題數，探知該類型問題於總問題內之比例，得以觀察議員於該種類利益類型之關注程度。

從親綠陣營之變數來看，於迴歸統計上呈現顯著差異，呼應前述模型之結果，無論於選區相關利益的問題數，或是關注程度上，民進黨籍及其側翼議員比非民進黨籍議員來得低，平均每會期少 14%的問題與自身選區相關。

從劉派之變數來看，於迴歸統計上並無顯著影響，派系並不會對議員於口頭質詢時，對選區之關注程度產生影響，無法與本文假設有所連結。惟從數據來觀測，不管是在選區相關之問題數，或是關注程度上，劉派議員相對於黃派議員而言，皆放較少心力於選區相關利益上，雙方差距三個百分點。

從險勝程度之變數來看，於迴歸統計上未有顯著差異，險勝程度並不會影響議員對於選區之關注程度。

從女性、資歷，及具有大專院校學歷三個變數來看，於迴歸統計上亦缺乏顯著差異，此三個相關因素對於議員口頭質詢時對選區利益之關注程度，不具影響效果。

從在地性之變數來看，於迴歸統計上不呈現顯著，議員之在地性身份不會影響其對選區之關注程度。不僅如此，統計結果呈現負相關，議員具有在地性之身份反而促使其減少於質詢時，對於選區之關注程度，與非在地議員相差 2 %。

從會期之變數來看，第一及第二會期具有顯著差異，平均會比任期中期之第四會期減少 11% 及 13% 對選區之關注程度，可以推知時間與選區之關注程度有一定的影響力。從細部資料得以觀察出，選區利益之關注程度相對於問題數而言，並未呈現遞增之狀態，本研究推論此與各時間點於各選區當中發生之事件多寡有所相關，諸如苗栗海洋觀光祭時期，位於舉辦場所竹南鎮之第四選區議員會增加對於選區利益之關注，形成程度上之落差所致。

表 5-9 選區利益相關問題所佔比例之迴歸分析結果表

變數	Coef.	Std. Err.
親綠陣營	-0.14**	0.06
劉派	-0.03	0.06
險勝程度	0.02	0.01
女性	-0.02	0.04
資歷	0.01	0.01
具有大專院校學歷	0.04	0.05
在地性	-0.02	0.05
第一會期	-0.11*	0.06
第二會期	-0.13**	0.06
第三會期	0.02	0.06
第五會期	0.12	0.10
第六會期	0.05	0.07
第七會期	0.09	0.07
第八會期	0.05	0.05
N	242	
Adjusted R-squared	0.06	

\* P<0.1 \*\* P<0.05 \*\*\* P<0.01 。

資料來源：本研究自行整理

# 第六章 結論



## 第一節 綜合討論與分析

本文從我國地方議會出發，嘗試藉由苗栗縣觀測議員口頭質詢時，其問題所偏重之利益型態，會受到何種因素個人及選舉影響，來探討我國地方議事廳中，地方立法者之立法行為模式，試圖將過往我國專注於國家層級立法委員之研究（黃秀端，1994；羅清俊，1998，2004；盛杏溪，1999，2000；盛杏溪，黃士豪，2006；羅清俊，廖健良，2009；陳建仁，陳宏杰，2010），進一步地擴張至地方層級。

本文專注於三個問題意識，分別為是研究地方議員質詢於不同利益類型的問題數量；影響地方議員調整自身質詢內容之因素為何；及險勝程度是否影響地方議員的質詢行為，並結合本文所專注的兩種利益型態，普遍性利益及選區相關利益，以此來回答本文之研究問題。

首先，從普遍性利益著手討論，政黨部分，民進黨籍議員無論是在問題數量、比例上，都遠比國民黨籍議員來得高，而其於質詢時所注重的問題，亦多半圍繞於財政、教育、醫藥衛生等議題上，諸如財稅問題、石虎保育問題、校園毒品問題、七大場館觀光行銷問題等，全力監督苗栗縣府之不足，企圖藉由質詢所帶來的镁光燈，揭開縣府之瑕玷，扭轉藍軍長期於苗栗縣執政優勢的局勢。派系部分，縱使劉派議員於問題數量上多於黃派議員，然其問題比例上卻是較黃派議員來得低，雖說於迴歸統計上不具顯著差異，但仍能從細部數據中發覺在野的劉派並非透過攻擊執政黃派的痛點來博取選民的關注。險勝程度部分，無論是問題數或是

問題比例上，議員於前次選戰中所處的位置並不會對其是否聚焦於普遍性利益的議題有所影響。值得注意的是，選舉週期會影響議員對普遍性利益的關注程度，越接近選戰之際，議員會割捨其於質詢時，對整體縣政問題之關注，將重心轉移至其他領域的議題上，以此來獲取更多選民之信任。

再者，為本文重點關注的選區相關利益，政黨部分，民進黨籍議員於問題數或是問題比例上，都比國民黨議員來得低，在質詢內容的選擇上，能發現在野多年的民進黨議員不採取過往地方派系所運用的各個突破，透過與椿腳結盟，輸送特殊性利益的方式來取得更多選票，相反地，從民進黨議員的質詢策略來看，本文推論其應是運用全力監督施政的手法，選擇將重心從自身選區代理人的身份，轉移至施政監督者的角色。派系部分，縱使迴歸結果依然不顯著，然從問題數量來看，得以發現劉派相比於黃派而言，更加重視選區相關利益，藉由圖利地方椿腳的方式，來維持自身政治能量，而非以抨擊同屬國民黨執政之黃派為手段，此一方面得推測為我國地方派系仍以家族椿腳、黑金分贓等形式，來影響地方生態（趙永茂，2007）；另一方面，則可以視為苗栗縣派系式微，對於特定派系的認同感降低，僅是以追求自身選票最大化的考量，來謀求結盟的夥伴，純粹是向掌握資源的派系靠攏，與原先劉黃兩派的鬥爭無關（古哲瑋，2020）。險勝程度方面，於我國的系絡下，在選舉當中處於安全位置的議員，反而更為關注選區相關利益，本文認為此一現象或與我國地方政治的文化、結構有關，選民更傾向尋求有資源、有人脈的地方議員陳請，因而使這些議員會於質詢時，投耗更多心力於選區相關利益，反觀是於選戰中處於相對危險的議員，其多半地方實力不足，形成我國地方選舉中，貧者越貧、富者越富的現象。

本文透過量化分析的方式，來證明議員的個人及選舉因素確實會對議員於質詢時，選擇關注的利益型態有所影響，其中黨籍是最重要的因素，其在兩種利益

種類下皆有顯著的反應，顯現出我國地方層級議員於質詢時所採用的策略，議員會針對自身背景來考量其是否要善盡「地方代理人」的角色，還是要扮演好「立法監督者」的角色。但議員質詢內容具有高度的動態性及複雜性，且各地方政治發展脈絡迥異，需要更多的研究方能釐清我國地方議會立法行為的全貌。

## 第二節 研究限制與未來方向



過往我國地方政治研究多以地方治理層面出發(陳明通, 1995; 薄慶玖, 2001; 紀俊臣, 2004; 趙永茂, 2007; 黃國敏, 2017), 對於地方立法之關注層面, 僅停留於府會關係, 及監督與預算的探討, 鮮少有研究和立法行為連結, 本研究嘗試透過質詢稿問題之編碼分析, 來闡釋我國地方議會之立法行為及其影響因素, 然有其不足之處, 本文提出如下。

首先, 本文運用之利益編碼規則乃結合 Lowi(1964:690)及 Martin(2011b)對於利益分配的理解所制定, 然與議員實際質詢時所欲代表的利益型態可能會有所落差, 本研究只得依據編碼員從議員和縣府官員對話之語境與問題上下文來做利益類型之推測, 無法實際探知議員之想法, 恐會使得研究結果有所偏頗。

另外, 隨著苗栗縣劉黃兩派影響力漸弱, 議員的派系歸屬已不似過往如此壁壘分明(何美來, 2005), 本研究所針對議員之派系所做之分類, 僅是根據其過往與縣長互動之友善程度來做分類, 或會使得研究結果與真實情形有所落差。

此外, 險勝程度的部分與過往研究結果有所出入, 考量可能為我國地方政治系絡與他國發展背景有異, 而產生相反的結果, 本研究僅能從數值上去做推測, 恐有推論不周或推論錯誤之疑慮。

誠如前述, 地方議員於質詢時所運用之策略, 具有高度動態性及複雜性, 單以橫斷面的資料恐有所限制, 若是能將時間軸拉長, 並輔以田野的方式, 實際進入議會殿堂觀察, 或是透過訪談來真實地瞭解議員發問之想法, 及其背後所運用之策略, 便能使研究更臻完善, 涵蓋範圍更為全面, 能更加釐清我國地方議會全貌, 使得地方議會不再僅是無人知曉的一處暗室, 能透入一絲明亮的陽光。

# 參考文獻



## 壹、中文部分

- 李敏璋，2002，〈從苗栗縣五十年政治看地方派系的消長：以縣長、省議員為例〉，《中國地方自治》，55(10):21-36。
- 紀俊臣，2004，《地方政府與地方制度法》，台北：時英出版社。
- 古鎮清，2015，《續修苗栗縣志卷首：基本資料志上冊》，苗栗：苗栗縣政府。
- 古鎮清，2015，《續修苗栗縣志卷一：政治建設志上冊》，苗栗：苗栗縣政府。
- 古鎮清，2015，《續修苗栗縣志卷一：政治建設志下冊》，苗栗：苗栗縣政府。
- 周萬來，2004，《立法院職權行使法逐條釋論》，台北：五南。
- 陳明通，1995，《派系政治與臺灣政治變遷》，台北：月旦出版社。
- 何來美，1997，《劉黃演義：苗栗近代政治史話》，台北：台灣書店。
- 何來美，2005，《苗栗後派系政治—劉黃演義續集》，桃園：華夏書坊。
- 盛杏湲，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。
- 盛杏湲，2000，〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行為〉，《選舉研究》，7(2): 37-73。
- 盛杏湲，2003，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，7(2): 51-105。

盛杏溪，2014，〈選制變革前後立委提案的持續與變遷：一個探索性的研究〉，《台灣政治學刊》，18(1)：73-127。

盛杏溪，黃士豪，2006，〈臺灣民眾為什麼討厭立法院？〉，《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。

黃國敏，2017，《地方政府與政治：政治版圖、政治景氣循環與選舉政見之研究》，台北：致知。

趙永茂，1978，《台灣地方派系與地方建設之關係》，高雄：德馨室。

趙永茂，2007，〈從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題〉，《政治科學論叢》，(31)，1-38。

羅清俊，1988，〈分配政策研究的發展與應用〉，《人文及社會學刊》，10(4)，575-609。

羅清俊，2000，〈政策利益分配的型態：最小獲勝聯盟？還是通通有獎？〉，《政治科學論叢》，(13)，201-232。

羅清俊，2004，〈分配政策與預算制定之政治分析〉，《政治科學論叢》，(21)，149-188。

羅清俊，廖健良，2009，〈選制改變前選區規模對立委分配政策提案行為的影響〉，《台灣政治學刊》，13(1)：3-53。

羅清俊，詹富堯，2012，〈立法委員特殊利益提案與中央政府計畫型補助款的分配：從民國 94 年至 98 年之資料探析〉，《公共行政學報》，(42)，1-31。

薄慶玖，2001，《地方政府與自治》，台北：五南。

陳建仁，陳宏杰，2010，〈台灣地方立法機關之行政監督權初探〉，《中華行政學報》，(7), 197-207。

陳淳斌，2007，〈地方議會的立法控制與監督：嘉義市第六屆議會的個案分析〉，《空大行政學報》，(18):63-104。

江大樹，1999，〈我國地方議會會期制度初探〉，《政治科學論叢》，(11):73-102。

林秀雲，2016，《社會科學研究方法》，台北：新加坡商聖智學習。譯自Earl, B. The practice of social research. 2016.

古哲瑋，2020，〈影響議員總質詢內容之因素——以第十八屆苗栗縣議員為例〉，台北：國立臺灣大學公共事務研究所碩士學位論文。

林思伶，2008，〈族群政治與地方選舉-以 2005 年苗栗縣三合一選舉為例〉，台中：國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士學位論文。

洪志彥，2009，〈地方派系政治與社團網絡關係之研究——以苗栗縣頭份鎮長選舉為例〉，桃園：國立中央大學客家研究所在職專班碩士學位論文。

## 貳、西文部分

Albrecht, F., Karlsson, C., & Persson, T. 2021. Patterns of Parliamentary Opposition: Empirical Evidence from the Deliberations in the German Bundestag's Committee on European Union Affairs. *Parliamentary Affairs*, 74(1), 230-251.

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

Akirav, O. 2016. What do representatives produce? Work profiles of representatives. *Party Politics*, 22(3), 289-299.

- André, A., Depauw, S., & Martin, S. 2015. Electoral systems and legislators' constituency effort: The mediating effect of electoral vulnerability. *Comparative Political Studies*, 48(4), 464-496.
- Auel, K. 2007. Democratic accountability and national parliaments: Redefining the impact of parliamentary scrutiny in EU affairs. *European law journal*, 13(4), 487-504.
- 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).
- Bartels, L. M. 1991. Constituency opinion and congressional policy making: The Reagan defense buildup. *American Political Science Review*, 85(2), 457-474.
- Baumann, M. 2016. Constituency demands and limited supplies: Comparing personal issue emphases in co-sponsorship of bills and legislative speech. *Scandinavian Political Studies*, 39(4), 366-387.
- Bird, K. 2005. Gendering parliamentary questions. *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(3), 353-370.
- Blidook, K., & Kerby, M. 2011. Constituency influence on 'constituency members': The adaptability of roles to electoral realities in the Canadian case. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 327-339.
- Borghetto, E., Santana-Pereira, J., & Freire, A. 2020. Parliamentary Questions as an Instrument for Geographic Representation: The Hard Case of Portugal. *Swiss Political Science Review*, 26(1), 10-30.
- Bowler, S., & Farrell, D. M. 1993. Legislator shirking and voter monitoring: Impacts

of European Parliament electoral systems upon legislator-voter relationships. *J. Common Mkt. Stud.*, 31, 45.

Box-Steffensmeier, J. M., De Boef, S., & Lin, T. M. 2004. The dynamics of the partisan gender gap. *American Political Science Review*, 98(3), 515-528.

Bruyneel, A. 1978. Belgian Commission Bancaire: Functions and Methods. *J. Comp. Corp. L. & Sec. Reg.*, 1, 187.

Carey, J. M. 2007. Competing principals, political institutions, and party unity in legislative voting. *American Journal of Political Science*, 51(1), 92-107.

Evans, D. 1994. Policy and pork: the use of pork barrel projects to build policy coalitions in the House of Representatives. *American Journal of Political Science*, 894-917.

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

Fernandes, J. M., Leston-Bandeira, C., & Schwemmer, C. 2018. Election proximity and representation focus in party-constrained environments. *Party Politics*, 24(6), 674-685.

Fernandes, J. M., Geese, L., & Schwemmer, C. 2019. The impact of candidate selection rules and electoral vulnerability on legislative behaviour in comparative perspective. *European Journal of Political Research*, 58(1), 270-291.

Green-Pedersen, C. 2010. Bringing parties into parliament: The development of parliamentary activities in Western Europe. *Party Politics*, 16(3), 347-369.

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. 2005. The politics of attention: How government prioritizes problems: University of Chicago Press.

Kam, C. J. 2009. *Party discipline and parliamentary politics*. Cambridge University Press.



Kaplan, A., & Joseph M. 1965. The reliability of content analysis categories. In Harold D. Lasswell; Nathan Leites; & Associates (Eds.), *Language of politics: Studies in quantitative semantics*. Cambridge, MA: MIT Press.

Karlsson, C., & Persson, T. 2022. Comparing oppositional behaviour in European Union affairs: empirical evidence from six member states. *West European Politics*, 45(2), 286-310.

Kellermann, M. 2016. Electoral vulnerability, constituency focus, and parliamentary questions in the House of Commons. *The British Journal of Politics and International Relations*, 18(1), 90-106.

King, A. 1981. The rise of the career politician in Britain—and its consequences. *British Journal of Political Science*, 11(3), 249-285.

Krippendorff, K. 2018. *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications.

Lowi, T. J. 1964. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics*, 16(4), 677-715.

Marsh, M. 2007. Candidates or parties? Objects of electoral choice in Ireland. *Party Politics*, 13(4), 500-527.

Martin, L. W., & Vanberg, G. 2004. Policing the bargain: Coalition government and parliamentary scrutiny. *American Journal of Political Science*, 48(1), 13-27.

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.

Martin, S. 2016. Parliamentary Questions and Open Government. In W. G. a. I. N.-D. Irene Bouhadana (Ed.), *Parliaments in the Open Government Era*, 43-67.

Mayhew, D. R. 1974. *Congress: The electoral connection*: Yale university press.

McCubbins, M. D. 1993. *Legislative leviathan: Party government in the House*. University of California Press.

Nathan, A. J. 1976. *Peking Politics, 1918-1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism* (Vol. 81). Univ of California Press.

Norton, P. 1993. Questions and the Role of Parliament. *Parliamentary questions*, 13(3), 194-207.

Otjes, S., & Louwerse, T. 2018. Parliamentary questions as strategic party tools. *West European Politics*, 41(2), 496-516.

Papp, Z. 2021. Does Issue Alignment Matter? The Electoral Cost and Reward of Agricultural Representation in Urban and Rural Areas. *Political Studies Review*, 19(3), 376-392.

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

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 Vetospielder* (pp. 199-214). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rasch, B. E. 2011. Behavioural consequences of restrictions on plenary access:

Parliamentary questions in the Norwegian Storting. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 382-393.

Russo, F. 2011. The Constituency as a Focus of Representation: Studying the Italian Case through the Analysis of Parliamentary Questions. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 290-301.

Russo, F. 2021. Going Local: Parliamentary Questions as a Means of Territorial Representation in the Italian Parliament. *Political Studies Review*, 1478929920986798.

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

Saalfeld, T. 2011. Parliamentary Questions as Instruments of Substantive Representation: Visible Minorities in the UK House of Commons, 2005–10. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 271-289.

Salmond, R. 2014. Parliamentary question times: How legislative accountability mechanisms affect mass political engagement. *The Journal of Legislative Studies*, 20(3), 321-341.

Sánchez de Dios, M., & Wiberg, M. 2011. Questioning in European parliaments. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 354-367.

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.

Sheng, Shing-Yuan. 2006. "The Personal Vote-Seeking and the Initiation of Particularistic Benefit Bills in the Taiwanese Legislature." *Legislatures and Parliaments in the 21st Century Conference*, Soochow University, Taiwan.

Shigeo. 2006. "Electoral Institutions, Hometowns and Favored Minorities: Evidence from Japanese Electoral Reforms." *World Politics* 58 (4): 51-82.

Soroka, S., Penner, E., & Blidook, K. 2009. Constituency influence in parliament. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 42(3), 563-591.

Strøm, K. 1997. Rules, reasons and routines: Legislative roles in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 3(1), 155-174.

Swindle, S. M. 2002. The supply and demand of the personal vote: Theoretical considerations and empirical implications of collective electoral incentives. *Party Politics*, 8(3), 279-300.

Van Aelst, P., Thesen, G., Walgrave, S., & Vliegenthart, R. 2014. Mediatization and Political Agenda-Setting: Changing Issue Priorities? In *Mediatization of Politics*, 200-220.

Vliegenthart, R., & Walgrave, S. 2011. Content Matters: The Dynamics of Parliamentary Questioning in Belgium and Denmark. *Comparative Political Studies*, 44(8).

Walgrave, S., Tresch, A., & Lefevere, J. 2015. The conceptualisation and measurement of issue ownership. *West European Politics*, 38(4), 778-796.

Wiberg, M. 1994. Parliamentary control in the Nordic countries: Forms of

questioning and behavioural trends (Vol. 16): The Finnish Political Science  
Association.

Wiberg, M. 1995. Parliamentary questioning: Control by communication. Parliaments  
and majority rule in Western Europe, 179-222.

Zittel, T., Nyhuis, D., & Baumann, M. 2019. Geographic Representation in Party-  
Dominated Legislatures: A Quantitative Text Analysis of Parliamentary  
Questions in the German Bundestag. *Legislative Studies Quarterly*, 44(4), 681-  
711.

## 附錄一 苗栗縣各議員個人背景



序號	姓名	選區	性別	政黨	派系	資歷	教育程度
1	禹耀東	第一選區	男	國民黨	劉派	5	大專院校以上
2	謝文禎	第一選區	男	無黨親藍	黃派	1	大專院校以上
3	鄭碧玉	第一選區	女	國民黨	劉派	2	大專院校以下
4	呂明亮	第一選區	男	無黨親藍	黃派	4	大專院校以下
5	張志宇	第一選區	男	國民黨	黃派	1	大專院校以上
6	邱鎮軍	第一選區	男	無黨親藍	劉派	1	大專院校以下
7	詹運喜	第一選區	男	民進黨	無	1	大專院校以上
8	許櫻萍	第一選區	女	民進黨	無	1	大專院校以上
9	胡忠勇	第一選區	男	無黨親藍	劉派	6	大專院校以下
10	孫素娥	第一選區	女	國民黨	劉派	3	大專院校以下
11	徐集明	第一選區	男	國民黨	劉派	2	大專院校以下
12	湯維岳	第一選區	男	無黨親藍	黃派	1	大專院校以下
13	羅貴星	第二選區	男	民進黨	無	1	大專院校以上
14	黎旭欽	第二選區	男	國民黨	劉派	9	大專院校以下
15	張家靜	第二選區	女	國民黨	劉派	2	大專院校以下
16	韓茂賢	第二選區	男	國民黨	黃派	3	大專院校以下

17	李聰祥	第三選區	男	無黨親綠	無	3	大專院校以下
18	邱紹俊	第三選區	男	無黨親藍	劉派	3	大專院校以下
19	周玉滿	第三選區	女	無黨親藍	劉派	5	大專院校以上
20	劉秋東	第三選區	男	國民黨	劉派	3	大專院校以上
21	劉寶鈴	第三選區	女	無黨親藍	劉派	2	大專院校以下
22	陳明朝	第四選區	男	國民黨	劉派	6	大專院校以上
23	林寶珠	第四選區	女	國民黨	劉派	8	大專院校以下
24	劉順松	第四選區	男	民進黨	無	1	大專院校以上
25	謝芳紋	第四選區	女	民進黨	無	2	大專院校以上
26	黃聲全	第四選區	男	無黨親藍	劉派	1	大專院校以上
27	廖英利	第四選區	女	國民黨	劉派	5	大專院校以上
28	謝端容	第四選區	女	無黨親藍	劉派	2	大專院校以上
29	鄭秋風	第四選區	男	國民黨	劉派	6	大專院校以上
30	陳碧華	第四選區	女	國民黨	劉派	2	大專院校以上
31	李文斌	第四選區	男	國民黨	黃派	3	大專院校以上
32	游忠鈚	第五選區	男	國民黨	劉派	3	大專院校以下
33	陳永賢	第五選區	男	國民黨	黃派	3	大專院校以下
34	羅雪珠	第五選區	女	無黨親藍	劉派	1	大專院校以上
35	陳漢清	第五選區	男	國民黨	黃派	1	大專院校以上
36	陳光軒	第五選區	男	民進黨	無	1	大專院校以上
37	邱秋琴	第五選區	女	無黨親藍	黃派	3	大專院校以下

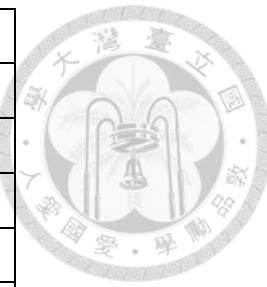
38	鍾東錦	第五選區	男	無黨親藍	黃派	1	大專院校以下
39	鍾福貴	第五選區	男	國民黨	劉派	2	大專院校以上
40	陳春暖	第六選區	女	民進黨	無	1	大專院校以下
41	楊恭林	第六選區	男	無黨親藍	黃派	3	大專院校以下
42	徐欽鴻	第六選區	男	無黨親藍	黃派	4	大專院校以下
43	潘秋榮	第七選區	男	國民黨	劉派	2	大專院校以上
44	黃月娥	第八選區	女	國民黨	劉派	4	大專院校以下

資料來源：本研究自行整理

## 附錄二 苗栗縣各議員險勝指數



選區	議員	得票率	險勝指數
第一選區	禹耀東	8.01%	5.10
	謝文煥	7.87%	4.96
	鄭碧玉	7.87%	4.96
	呂明亮	7.60%	4.69
	張志宇	7.30%	4.39
	邱鎮軍	12.72%	9.81
	詹運喜	6.33%	3.42
	許櫻萍	9.49%	6.58
	胡忠勇	6.56%	3.65
	孫素娥	7.73%	4.82
第二選區	徐集明	5.76%	2.85
	湯維岳	7.14%	0.58
	羅貴星	16.63%	2.45
	黎旭欽	20.70%	6.52
第三選區	張家靜	25.75%	11.57
	韓茂賢	22.71%	8.53
	李聰祥	13.17%	1.58
	邱紹俊	14.34%	2.75
	周玉滿	16.24%	4.65
第四選區	劉秋東	13.47%	1.88
	劉寶鈴	19.67%	8.08
	陳明朝	9.24%	3.99
	林寶珠	9.49%	4.24
	劉順松	5.64%	0.39
	謝芳紋	6.18%	0.93
	黃聲全	6.81%	1.56



	鄭秋風	8.04%	2.79
	陳碧華	8.83%	3.58
	李文斌	12.30%	7.05
第五選區	游忠鈚	13.39%	5.79
	陳永賢	14.08%	6.48
	羅雪珠	11.15%	3.55
	陳漢清	8.84%	1.24
	陳光軒	12.43%	4.83
	邱秋琴	9.24%	0.74
	鍾東錦	13.00%	5.40
	鍾福貴	7.71%	0.11
第六選區	陳春暖	27.18%	5.43
	楊恭林	26.47%	4.72
	徐欽鴻	24.58%	2.83

資料來源：本研究自行整理