

行政院及所屬各機關出國報告  
(出國類別：考察)

台中縣烏日鄉傑出地方自治幹部  
國外考察觀摩活動

服務機關：台中縣烏日鄉公所

姓名職稱：烏日鄉長謝蒼海等 24 人

出國地區：奧地利、捷克

出國期間：94 年 4 月 20 日至 4 月 29 日

報告日期：94 年 6 月 13 日

## 摘要

地方自治在現代民主政治體制中，扮演相當重要的角色，由於現代民主國家統治權之行使不管是行使均權或分權制，均難免有中央政府與地方政府之存在，故中央與地方政府之關係亦隨著時代之演變而與時俱變。不僅如此，民主國家為促進民主政治健全發展，對於政黨組織與活動，均有若干保障和規範。我國民主政治日趨成熟，政黨在政治中所扮演的角色也日益重要。尤其，在歷經政黨交握執政的過程後，任何政黨內部的運作都可能對公眾福祉造成影響，因為政黨的運作實攸關民主政治的成敗至鉅。為應我國政黨政治之發展需要，建立政黨公平競爭機制，促進政黨的良性互動及防杜金權政治，係當前推動政治改革重要的課題。

此外，我國選制改革的討論由來已久，尤其立法院議事效率低落、黨紀不彰，造成民眾反感，一般都歸咎於目前選舉制度一單記非移讓式投票法與政黨比例代表一票制設計不當所致，因此為增進本鄉基層地方自治幹部對民主政治之瞭解並汲取民主先進國家優秀之民主經驗，爰前往歐洲推行社會福利之老字號民主國家奧地利及東歐共產諸國中第一個脫胎換骨、實行民主政治之新生代民主國家捷克共和國二國考察，對該二國之地方自治、政黨政治、選舉制度等相關制度之建構及運作，進行深入瞭解，並汲取該二國制度精華及實施經驗，作為本鄉基層地方自治幹部實際業務運作之參考。本次考察團成員名單如後：

成員	姓名	職稱	任務
團長	謝蒼海	鄉長	領隊及指揮考察
副團長	張永田	主任秘書	副領隊
團員	廖茂松	民政課長	執行幹事
團員	林阿寬	自治幹部	資料蒐集
團員	方採勤	自治幹部	資料蒐集
團員	張莉琦	自治幹部	資料蒐集
團員	丁月姿	自治幹部	資料蒐集
團員	劉月玉	自治幹部	資料蒐集
團員	陳萬樟	自治幹部	資料蒐集
團員	林瑞輝	自治幹部	資料蒐集
團員	莊村田	自治幹部	資料蒐集
團員	張碧雲	自治幹部	資料蒐集
團員	楊炳倉	自治幹部	資料蒐集
團員	程春海	自治幹部	資料蒐集
團員	蕭正義	自治幹部	資料蒐集
團員	曾清意	自治幹部	資料蒐集
團員	楊本榮	自治幹部	資料蒐集
團員	李水泗	自治幹部	資料蒐集
團員	林來旺	自治幹部	資料蒐集
團員	陳天生	自治幹部	資料蒐集
團員	林萬來	自治幹部	資料蒐集
團員	魏周森	自治幹部	資料蒐集
團員	謝丁來	自治幹部	資料蒐集
團員	林麗寶	自治幹部	資料蒐集

# 目 錄

壹、目的

貳、過程

參、心得

肆、建議事項

伍、附錄

## 奧地利、捷克二國地方自治考察報告

### 壹、目的：

我國自八十六年七月二十一日修憲（八十九年四月二十五日再修正）確立精省，及八十八年一月二十五日公布地方制度法，明定省非地方自治團體，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，仍保留了鄉（鎮、市）自治團體的地位，鎮（市）公所仍然是我國實施地方自治的最基礎單位，而也因為數十年來鄉（鎮、市）自治之實施，為我國民主政治提供地方自治之驗證，對於促進地方行政民主化，確保住民的主體性貢獻良多。

本鄉為台中縣二十一鄉鎮地方自治團體之一，鄉內面積為 43.32 平方公里，下轄 16 村里，總人口數約 6 萬餘人，鄉公所為地方最高行政機關，依「地方制度法」之規定主要業務除本有自治事項外，尚需接受上級政府所交付之委辦事項，其業務種類繁瑣卻事事與基層民眾切身利益相關，處處與民眾產生關聯，故鄉公所在推動地方自治之工作上責任不可謂不重，本鄉公所全體同仁在謝鄉長領導之下，積極推動公務人員人力資源之提升，以隨時面對進步開放之民主社會，其重點尤在於機會學習與終身學習，因為唯有不斷學習才能以開放之胸襟，成就更高更廣之事業，有鑑於此，為增進本鄉地方自治幹部同仁之世界觀，並進而觀摩考察學習歐洲先進國家之國家整體經建與地方政府地方建設之成果，參訪當地政府機關與公有公共建築物，體會其國家之城市基礎建設，都市發展之過程與當地特殊之風土人情，遂有本次「奧地利、捷克二國地方自治考察」之行，茲將本此考察活動之過程、心得及建議事項分述於後。

## 貳、過程：

考察團自 94 年 4 月 20 日台北時間晚上 7 點啟程，搭乘本國長榮航空公司之班機，依序前往奧地利、捷克考察，活動結束後，再由奧地利經英國倫敦轉機返國，有關考察行程均經由承辦旅行社代為接洽安排，並於 4 月 29 日完成任務返抵國門，合計 10 日。

茲將考察團行程及活動依國別擇要說明如次：

日期		起訖地點及紀要
月	日	
4	20	晚上 7:15 桃園中正機場-曼谷-維也納（夜宿機上）
4	21	一、維也納市參觀機場建設。 二、林茲市參觀市區大眾運輸電車設施。 三、薩茲堡參觀音樂神童莫札特故居。
4	22	一、參觀鹽湖區觀光風景設施。 二、參觀聯合國指定為人類歷史遺蹟-契斯基庫倫洛夫古城之古蹟維護工作。
4	23	一、參觀歷史悠久之啤酒大場—皮爾森酒場。 二、參觀著名溫泉養生區-卡羅維瓦利及瑪利安斯凱蘭澤。
4	24	布拉格市區建設參訪。
4	25	<b>參訪布拉格市政廳</b> 及其舊城區古蹟維護建設。
4	26	一、參觀布魯諾之鐘乳石洞。 二、參觀第二大城布爾維市區建設。
4	27	<b>參訪維也納市政廳</b> 、哈布斯堡古城及霍夫堡國家歌劇院。
4	28	維也納市區簡易巡禮。
4	29	台北-烏日

## 參、心得

### 奧地利聯邦共和國：

- 一、簡史：西元前 400 年，克爾特人在此建立了諾裏孔王國。西元前 15 年被羅馬人佔領。中世紀早期哥特人、巴伐利亞人、阿勒曼尼人入境居住，使這一地區日耳曼化和基督教化。西元 996 年，史書中第一次提及“奧地利”。12 世紀中葉巴奔堡家族統治時期形成公國，成為獨立國家。1276 年被神聖羅馬帝國侵佔，1278 年，開始了哈布斯堡王朝長達 640 年的統治。1699 年獲得對匈牙利的統治權。1804 年弗朗茨二世採用奧地利皇帝稱號，1806 年被迫辭去神聖羅馬帝國皇帝之稱。1815 年，維也納會議後，成立了以奧為首的德意志邦聯。1860-1866 年向君主立憲制過渡。1866 年在普奧戰爭中失敗，被迫解散德意志邦聯。翌年與匈牙利簽訂協議，成立二元制的奧匈帝國。第一次世界大戰中，奧軍戰敗，帝國隨即瓦解。1918 年 11 月 12 日奧地利宣佈成立共和國。1938 年 3 月被納粹德國吞併。二次大戰中作為德國的一部分參戰。同盟國軍隊解放奧地利後，奧地利於 1945 年 4 月 27 日成立臨時政府。同年 7 月，德國投降後，奧地利又被蘇、美、英、法軍佔領，全境劃分為 4 個佔領區。1955 年 5 月，4 國與奧地利簽署條約宣佈尊重奧地利的主權和獨立。1955 年 10 月佔領軍全部撤走。同年 10 月 26 日奧國民議會透過永久中立法，宣佈不參加任何軍事同盟，不允許在其領土上設立外國軍事基地。
- 二、概況：奧地利國土面積為 83858 平方公里，地處歐洲中部，北接德國及捷克、東鄰斯洛伐克及匈牙利、南接斯洛維尼亞及義大利、西鄰瑞士，多瑙河由西而東貫穿北部全境，自古即為歐亞交通孔道。東阿爾卑斯山脈自西向東橫貫全境，大格羅克納山海拔 3797 米，為全國最高峰。西部與南部為阿爾卑斯山區與丘陵地佔全國面積 74%，東部及東北部為平原及盆地約佔全國面積 26%。東北部是維也納盆地，北部和東南部為丘陵、高原。多瑙河流經東北部境內，長約 350 公里。有與德國和瑞士共有的博登湖及奧匈邊界的新錫德爾湖。屬海洋性向大陸性過渡的溫帶闊葉林氣候，年平均降水量約 700 毫米。全國人口 811 萬（2000 年），絕大多數為奧地利人，其中外國人 75.8 萬人，佔 9.3%。少數民族有斯洛文尼亞人、克羅地亞人和匈牙利人，約佔人口的 0.52%。官方語言德語，98% 的人講德語。78% 的居民信奉天主教，依據 2003 年人口普查結果，奧地利人口數為 8,032,926 人，男性平均壽命為 75.9 歲，女性平均壽命為 81.4 歲。
- 三、政治：現行憲法於 1920 年 11 月 10 日生效。1925 年和 1929 年先後透過兩項附則。1934 年憲法被廢除。1945 年奧重建後宣佈 1920 年憲法和兩個附則繼續有效。憲法規定，

奧地利為聯邦制共和國。總統是國家元首，行使國家最高權力，由普選產生，任期 6 年。議會為兩院制，由國民議會和聯邦議會組成。國民議會制定法律，按比例代表制產生，任期 4 年。聯邦議會代表各州的利益，其議員由各州按人口比例選派。國民議會和聯邦議會聯合組成聯邦會議，主要職能是接受總統就職宣誓以及在必要時決定對外宣戰。總理為聯邦政府最高行政首長，目前是由人民黨（Austrian People's Party, OVP）及自由黨（Freedom Party of Austria, FPÖ）聯合執政，。

四、地方制度：奧地利為一聯邦共和國，全國分為 9 個邦，15 個有自主權的城市，84 個區和最低一級的 2355 個鄉鎮。。邦以下設市、區、鎮（鄉）。分別為 Wien（維也納）、Niederösterreich（下奧地利）、Oberösterreich（上奧地利）、Salzburg（薩爾茲堡）、Tirol（提洛）、Vorarlberg（福拉爾貝格）、Kärnten（肯特）、Steiermark（史泰爾馬克）及 Burgenland（布根蘭）。法定語言為德語，貨幣為歐元。奧國醫學發達，政府對衛生設施極為注意，每年均以龐大預算改善醫藥衛生設施，除各家公私立醫院及教學醫院外，在維也納每一區均有衛生所，負責衛生及預防針注射事宜。奧國由於衛生設施良好，故極少流行疾病，但流行性感冒仍時常發生，最好能適時注射感冒預防針。奧國由於警察制度發展甚早且完備，而法律賦予警察在執行勤務時極為完整之權力，加以奧國國民保守而溫和，故奧國社會治安狀況良好，搶劫及殺人等重大刑案尚屬罕見。

## 捷克共和國

一、簡史：西元 623 年建立薩摩公國。西元 830 年成立了大摩拉維亞帝國，成為第一個包括捷克族，斯洛伐克族和其他斯拉夫族在政治上聯合聚居在一起的國家。西元 9 世紀，捷克和斯洛伐克兩個民族同是大摩拉維亞帝國的組成部分。10 世紀初，大摩拉維亞帝國解體，捷克人建立了自己獨立的國家-捷克公國，12 世紀後改稱為捷克王國。15 世紀，爆發了反對羅馬教廷、德意志貴族和封建統治的胡斯革命運動。1620 年捷克王國在“三十年戰爭”中失敗，淪為哈布斯堡王朝的統治區。1781 年廢除農奴制。1867 年後為奧匈帝國統治。第一次世界大戰後，奧匈帝國瓦解，在人民的要求和捷克資產階級政治家馬薩裏克的推動下，於 1918 年 10 月 28 日建立了捷克斯洛伐克共和國。從此，捷克和斯洛伐克兩個民族開始擁有自己共同的國家。第二次大戰開始後，德國法西斯頭目希特勒利用兩個民族之間的矛盾採取“分而治之”的策略，1938 年 9 月，英法在慕尼黑會議上出賣捷，1939 年 3 月納粹德國佔領捷，後又宣佈斯洛伐克為所謂“獨立國家”。1945 年 5 月 9 日，捷克斯洛伐克在蘇聯紅軍的幫助下獲得解放，恢復了共同

國家。1946 年成立以哥特瓦爾德為首的聯合政府。1960 年 7 月，國民議會透過新憲法，改國名為捷克斯洛伐克社會主義共和國。1990 年 3 月初，兩民族共和國將原名中的“社會主義”取消，分別改稱捷克共和國和斯洛伐克共和國。同年 3 月 29 日，捷聯邦議會決定將捷克斯洛伐克社會主義共和國國名改稱為：用捷克文書寫是捷克斯洛伐克聯邦共和國；用斯洛伐克文表達是捷克－斯洛伐克聯邦共和國，即一個國家兩個名稱。1990 年 4 月 20 日，捷聯邦議會又透過一項憲法修正案，將國名更改為捷克和斯洛伐克聯邦共和國。1992 年 6 月，捷克斯洛伐克舉行全國大選，政治主張和經濟綱領截然不同的捷克“公民民主黨”和斯洛伐克“爭取民主斯洛伐克運動”獲勝，兩黨都成為兩共和國的執政黨。兩黨就國家體制問題進行了多次磋商，雙方都確認在聯邦國體問題上存在原則分歧，最後於 7 月 23 日在布拉迪斯拉發達成聯邦解體、國家一分為二的協議。1992 年 11 月 25 日，捷聯邦議會以三分之二多數透過了《捷克和斯洛伐克聯邦共和國解體法》，決定捷聯邦共和國於 1992 年 12 月 31 日自動解體，從 1993 年 1 月 1 日起，捷克和斯洛伐克成為兩個獨立的國家。1993 年 1 月 19 日，聯大接納捷克為其成員國。1999 年 11 月 24 日，斯洛伐克和捷克兩國總理在布拉迪斯拉發簽署關於解決兩國財產分割遺留問題的條約及其議定書，根據議定書，捷克政府歸還斯洛伐克 4.5 噸黃金，同時免去斯洛伐克政府所欠的 258 億克朗（約 34 克朗合 1 美元）的債務。至此，捷克和斯洛伐克 1993 年分別成為獨立國家時遺留的財產問題已全部解決，兩國關係發展的一大障礙得以掃除。

二、概況：捷克共和國（Czech Republic）為歐洲中部的內陸國家，北與波蘭為鄰，東與斯洛伐克交界，南與奧地利相連；西與德國接壤，全國面積 7 萬 8,866 平方公里，1989 年蘇聯共黨政權瓦解，同時捷克發生「絲絨革命」舉行罷工，反共詩人哈維爾組成公民論壇，主張自由選舉，總理胡薩克下台，民眾擁立哈維爾為總統。1990 年舉行的 60 來第一次民主選舉，投票率高達 99%，其中 60% 選票支持公民論壇及人民反暴力組織，人口依 1999 年 7 月捷克統計局最新數據資料顯示，1998 年底捷克有 10,289,621 人（較 1997 年底減少 9,504 人），其中 17% 為十四歲以下之青少年及兒童，十四歲至三十四歲的青年人口佔總人口的 30.3%，三十四歲至五十九歲的壯年人口佔總人口的 34.6%，而超過六十歲的老年人口則佔總人口 18.1%，由於捷克目前的出生率低於死亡率，使得捷克總人口數自 1990 年後就持續下降，再加上飲食及環境方面的改善，使得捷克人民平均壽命延長（1990 年男性平均壽命為 67.5 歲，1997 年則為 70.5 歲；女性 1990 年平均壽命為 76.1 歲，1997 年則延長至 77.5 歲），因此，就此人口發展趨勢而

言，十年後捷克 60 歲以上的無勞動力老年人口將佔總人口二成以上，屆時將造捷克龐大的社會福利負擔壓力。另就種族來看，捷克總人口中，81%為捷克人，13%為摩拉維亞人（Moravia），3%為斯洛伐克人，另 2.5%為少數民族，而少數民族中的吉普賽人雖然僅佔總人口的 0.3（約 30 萬人），但由於遭受歧視及排擠，偶有種族衝突情事傳出，因此，若以種族角度來看，吉普賽裔對捷克社會安定無疑佔有相當份量。

三、政治：捷克國會 1992 年 12 月 16 日通過新憲法，並於 1993 年 1 月 1 日捷克暨斯洛伐克聯邦共和國解散之日生效。憲法規定國會由參議院及眾議院組成，前者共有 81 席，任期六年，每二年改選三分之一；後者共 200 席，任期四年。最高行政機關為由總理領導的部長會議，總理由總統任命，其餘成員由總理提名總統任命。總統任期五年，得連任一次；眾院得向內閣行使不信任案，總統也在新任內閣無法通過信任案投票、對內閣所提法案三個月內無法做成決議，以及在會期內連續三個月出席未達法定人數等情況之下，得宣布解散眾議院，1992 年 12 月 16 日捷克民族議會透過第一部憲法。憲法確立捷克共和國是一個主權、統一、民主與法制的國家。憲法規定，立法權歸議會，議會由參議院和眾議院組成。共和國總統為國家元首，由議會兩院聯席會議選舉產生，必須獲得一半以上多數票才能當選。總統須年滿 40 歲，任期 5 年，最多連任兩屆。政府為最高行政權力機構，對眾議院負責，眾議院有權對政府表示信任或不信任。獨立法院代表共和國執行司法權。共和國設憲法法院，維護法制。憲法法院由 15 名法官組成，法官任期 10 年，由總統任命，並經參議院同意。總統 [瓦茨拉夫·克勞斯\(Vaclav Klaus\)](#)，2003 年 2 月當選捷克總統，同年 3 月宣誓就職，任期 5 年。總理 [伊日·帕勞貝克 \(Jiri Paroubek\)](#) 2005 年 4 月任職。

四、地方自治：捷克憲法特以專章規定地方自治，各個自治區域為獨立法人，自行選舉代表機關做為管理機構，並可自行編列預算，擁有和經營資產，而各自治區域的代表機關，有權就地方自治事項自行立法。

捷克全國共分為一個首都(hlavní město)與 13 個行政區(kraje，單數稱為 kraj)，其下再細分為 75 米亞區)，Jihomoravský kraj (南摩拉維亞區)，Karlovarský kraj，Královéhradecký kraj，Liberecký kraj，Moravskoslezský kraj (摩拉維亞-西利西亞區)，Olomoucký kraj，Pardubický kraj，Plzeňský kraj (皮爾森區) Středočeský kraj (中波西米亞區)，Ústecký kraj，Vysočina，Zlínský kraj。

## 肆、建議事項：

本鄉地方自治幹部「奧地利及捷克二國地方自治考察」活動，在全體參加活動成員的配合下，圓滿完成任務；俗話說：讀萬卷書不如行萬里路，又云：百聞不如一見，本次為期十天的考察活動，對於平日公私繁忙的本鄉基層自治幹部，確是受益良多，視野大開，尤其本次考察活動之兩個不同國家所呈現不同之民主面貌，例如民主風氣悠久的奧地利國所推動的社會福利及中立國政策，更使考察團印像深刻，而東歐新興國家捷克在歷經共產專制後，經由絲絨革命及政黨輪替等民主活動，所呈現的國家新面貌，更使考察團成員有似曾相識之感覺；歐洲國家所共同擁有的資產，例如：歷史建築、美好風景，經濟發達，良好治安，以及優秀人民的高度守法性，尊重自然與人文的和諧相處，私有建築與公共環境的相互配和，環境保護與經濟開發的維護，大眾運輸與交通建設之發達，凡此總總皆是考察活動中有形與無形之收穫。

本次考察歸國後，考察團之團員在身心大充電後，立即投入原來之工作崗位，對於地方政府的自治工作，謹提出以下建議，供大家參考：

- 1.充實地方財源，尊重地方財政自主權。
- 2.加強地方環保觀念，強力推動地方古蹟及歷史建築之維護。
- 3.推動因地制宜的行政，強化住民的向心力。
- 4.維護地域社會文化，充實住民生活內涵。
- 5.培育住民民主素養，奠定民主政治的基礎。
- 6.建立垂直的權力分立，防止國家濫權。