



關於憲章修改的初步建議

概述

2005 年 6 月 10 日

紐約市憲章修改委員會
2 Lafayette Street, 14th Floor
New York, NY 10007

NEW YORK CITY
charter
REVISION
COMMISSION

Ester R. Fuchs 博士，主席
Dall Forsythe 博士，副主席
Stephen J. Fiala，書記

Robert Abrams
Curtis L. Archer
Lilliam Barrios-Paoli 博士
Amalia Victoria Betanzos
David Chen
Anthony Crowell
Stanley E. Grayson
Mary McCormick 博士
Stephanie Palmer
Jennifer J. Raab

如欲獲得完整的「關於憲章修改的初步建議」，包括委員會建議全文以及本「概述」，請聯繫憲章修改委員會：電話（212）676-2060；電子郵件：charter@dcas.nyc.gov。

概述

Michael R. Bloomberg 市長於 2004 年 8 月 19 日創建了憲章修改委員會，任命 Ester R. Fuchs 博士為委員會主席，並從市民、學術和商業各界擢選出十二位傑出人士擔任委員。作為委員會審查整部憲章的一部分，市長要求委員會審議以下三個方面：財政穩定；行政司法改革；機構的效率、有效性和責任。

委員會已經開始著手制定有關公共服務和諮詢的廣泛計劃，並會在未來持續推動這項工作，直至最終完成。從 2004 年 12 月開始，委員會已經舉辦一系列公眾活動及公開會議，從而形成對上述三個問題的「基本」認識。3 月份，委員會開始發行通訊刊物，讓公眾瞭解委員會的最新動態；並發佈「審議中的問題概要」，邀請公眾在紐約市五個區（即所有區）首度舉行的系列公開聽證會上發表意見。此外，在 2005 年 3 月至 4 月期間舉行的三次公開聽證會之前，委員會還舉辦專家論壇，聽取專家對上述三個方面的討論。

委員會在 5 月和 6 月再次舉行了系列公開聽證會，從而制定了「憲章修改的初步建議」；該初步建議考慮了 3 月和 4 月收到的公眾和專家陳述。在貫穿委員會工作始終的整部憲章審查過程中，除了「憲章修改的初步建議」中討論的初步建議外，委員會還收到了許多有關憲章修改的意見，並加以認真研究。委員會將於 6 月份再次舉行系列公開會議和聽證會，以徵求公眾對三方面初步建議的意見；聽證會的具體安排詳見**即將舉行的公開聽證會的時間表**一節。本文稍後將對這些建議做一概述，更多詳情見「關於憲章修改的初步建議」：

首先，紐約州法律中某些重要的條款曾經在長達二十多年的時間內幫助市財政保持穩定，但這些條款即將過期終止，因此委員會請求公眾評議：紐約市是否應當把這些條款納入憲章。確保合理的財政實務對紐約市未來的財政穩定至關重要，因此有理由把這些條款納入憲章。

其次，委員會請求公眾評議：紐約市是否應當把為市行政法庭的准司法工作制定的行為準則或道德規範統一應用於所有市行政法官和聽證官。許多紐約市民唯一接觸的市政機構往往是行政法庭，因此讓公眾認識到行政法庭的准司法程式有效而公正是一項非常重要的目標。委員會還同意通過行政命令設立行政司法協調員這一新職位，其職責是加強紐約市各行政法庭的協調能力。委員會認為憲章規定的准司法道德規範能夠有效加強這一協調能力。

此外，在初步審議有關提高機構效率、有效性和責任的意見時，委員會認為有必要展開廣泛而持續的公共討論，確定如何提供有效的公眾報告、如何根據合同標準評估報告、以及通過何種程式修改或廢止不再適用的報告。委員會請求公眾評議：設立公眾報告和資料獲取委員會是否有助於對機構的管理和提高公共責任（這個委員會的成員包括公共管理和責任領域與行政和立法部門合作的所有利益相關者，其職責是依據憲章、行政法和本地法律對所有的報告要求和諮詢機構進行審查）。

財政穩定

1975 年之前，紐約市財政入不敷出，只能通過發行大量的短期債券彌補差距。這種做法加上缺乏有效的報告和會計制度，使得市財政無法進入信貸市場，並最終導致了 1975 年

的嚴重財政危機。為幫助紐約市恢復財政穩定，州立法機關頒佈了「紐約州紐約市財政緊急法案」（FEA），其中的主要條款將於 2008 年到期終止。¹

FEA 為紐約市設計了一種財政計劃結構，其主要特點是設立財政管制委員會對紐約市財政問題實施監查並適時行使控制權，從而解決紐約市的財政管理弊端。FEA 要求紐約市執行的財政管理措施包括：每年年底依據市政公認會計原則（GAAP）編制平衡預算，將運營赤字控制在 1 億美元以內，以及制定詳細的四年期財政計劃。

委員會認為，23 年來紐約市一直遵循 GAAP 保持預算平衡，顯示出紐約市在財政問題上的負責態度。紐約市能夠從隨後發生的 2001-2002 財政危機中迅速恢復，部分歸功於 FEA 帶來的變化。但是 FEA 的部分條款，如允許財政管制委員會在某些情況下對紐約市預算行使控制權，與紐約市當地的地方自治權存在重大衝突。

鑒於 FEA 數年後將到期終止，現在是將 FEA 中的有價值條款納入城市憲章的絕佳時機；這樣做能夠保證 FEA 持續發揮作用，並使公眾在今後著重討論 FEA 的其他剩餘條款。在審議財政穩定問題時，委員會聽取了紐約市預算官 Mark Page 的陳述和專家小組的意見，並就是否將 FEA 制定的財政措施納入憲章徵求了公眾意見。現在看來基本一致認為有必要把 FEA 制定的財政措施納入憲章。

¹ 2003 年，對 FEA 的終止條款修訂如下：「本法案應在以下時間終止：（a）2008 年 7 月 1 日，或者（b）（i）包含本法案第（10a）款分款批准的質押協定的所有債券和票據被退還、贖回、清償或以其他方式廢止時，或者（ii）美國及其機構不再擔保支付紐約市或紐約州財政機構發行的任何票據或債券的本金或利息時；本法案終止的時間將以上述（i）或（ii）兩者中發生較晚者為準。」（見 FEA 第 13 款）。這項修訂造成了人們對法案終止日期的混亂理解。紐約州立法機關已提議將 FEA 終止日期定於 2008 年 7 月 1 日。

委員會請求公眾評議是否應根據其初步建議在憲章中列入以下 FEA 條款：

- 要求紐約市在每個財政年度結束前編制 **GAAP** 平衡預算，從而在根據 **GAAP** 報告運營結果時不會出現赤字。
- 要求紐約市繼續制定四年期財政計劃文件，並在每季加以修訂。
- 要求紐約市定期向公眾發佈財政計劃報告，以反映計劃實施的真實財政資訊，讓公眾能夠對紐約市實現年底預算平衡的進度做一評估。
- 要求紐約市依照公認審計標準實施年度審計。
- 要求紐約市繼續嚴格控制短期債務。

行政司法改革

紐約市行政法庭通常是紐約市民接觸市政機構的唯一法庭。因此，讓紐約市民相信行政法庭能夠公正、有效、合理地解決糾紛具有至關重要的意義。行政法庭可能是獨立的機構，如行政審判和聽證辦公室，也可能屬於其他機構。屬於其他機構的行政法庭，如消費者事務部行政法庭，其職能通常是審理因上級機構的監管活動引起的案件。

委員會聽取了負責法律事務的副市長 **Carol Robles-Román** 就行政司法改革所作的陳述。此後委員會還聽取了專家小組的意見；專家們認為設立行政司法協調員一職將有助於通過增強法庭間的協調能力、設定統一標準和建立最佳慣例提高紐約市行政司法體系的有效性。小組成員一致同意通過頒佈行政命令設立協調員一職。專家們還認為為行政法官和聽證官制定統一的行為準則或道德規範這一措施極具積極意義，因為目前還沒有頒佈針對准

司法工作的行為準則或道德規範來約束這些公職人員。另外，委員會還就這一問題徵求了公眾意見。

- 委員會建議市長通過頒佈行政命令，設立行政司法協調員一職。
- 委員會還請求公眾評議以下關於憲章修改的初步建議：要求市長（或其指定代表）以及行政審判和聽證辦公室首席行政法官首先與利益衝突委員會、調查部和相關機構及行政法庭的領導磋商，然後著手制定統一的行政法官及聽證官行為準則或道德規範。

機構效率，有效性和責任

過去的憲章修改委員會在城市憲章中列入了多項報告要求，以鼓勵長期計劃。1975 年，委員會建立市長管理報告（MMR），1989 年委員會又建立其他系列文件，以促進長期計劃。從那時起，技術革新使得政府部門編制和報告資料變得日益簡單。委員會已審議如何通過修改憲章改進紐約市目前績效計劃和報告系統，使其更靈活，並且更符合報告編制部門和廣大用戶的需求。

委員會發現新聞界和其他專業用戶經常使用和引述 MMR 和預算文件，而憲章規定的其他報告很少被認為有用處。委員會對熟知市政府的人士進行抽樣調查後發現，人們認為：除 MMR 外，憲章規定的其他計劃和報告文件很少有用處。專家小組對 Bloomberg 政府修改 MMR 表示讚賞，但又指出目前憲章規定的名目繁多的文件並沒有構成一個完整連貫的計劃、管理和報告結構，因此無法有效支援績效管理和公共職責。不過委員會也認識到由於

憲章規定的報告數量眾多，而且內容廣泛，因此對現行報告體系的全部修改工作最好採取循序漸進的方式逐步完成。

委員會正在考慮建議設立公共報告和資料獲取委員會，從而根據人們的要求對就以下方面開展公開、持續和系統的公眾討論：如何提供有效的公眾報告，如何創造一個更加完善的績效報告和計劃綜合體系。該委員會的形式會在下文闡述。委員會希望在隨後舉行的一系列公開聽證會期間收集到的公眾意見能夠幫助委員會決定是否建議設立該委員會；如果認為有必要，委員會還希望在公眾幫助下完善該措施，以有效達成目標。

- 公共報告和資料獲取委員會（成員是公共管理和責任領域的所有利益相關者）能夠推動公眾從管理和公共責任角度持續討論如何提供有效的公眾報告。該委員會可制定標準，對報告要求和設立諮詢機構的要求進行評估，並定期審查這些要求，從而形成績效報告和計劃綜合體系，成為切實有用的管理工具和/或公共責任工具。完成審查後，委員會將使用下文所述兩種方式中的一種改進該體系。公眾之所以要求設立該委員會，部分原因是認為市政府在日常活動中很難專注於這一問題，因此委員會希望這項建議能夠補足立法和行政部門日常功能，而不是與之競爭。第一種方式允許委員會放棄要求發表報告或部分報告以及諮詢機構繼續存在的權力。市議會或市長在某一時限內可以否決這樣的棄權聲明；市議會也可在某一時限內最終推翻棄權聲明。這一程式與土地使用和預算程式相類似。第二種方式允許委員會向市長和市議會提出建議，根據所掌握的最新資訊建議修改或增強報告要求，並根據其他考量因素建議修改有關報告和諮詢機構的要求。向市長和市議會提出的這些建議並不涉及正式的棄權程式，它們純粹是作為正常立法程式的一部分而提供給市長和市議會作參考。

即將舉行的公開聽證會時間表

6 月份，委員會將就「關於憲章修改的初步建議」和其他與憲章有關的議題舉行一系列公開聽證會和公開會議。屆時公眾將有機會列席會議，但不能發表陳述。下面列出的會議中有一些既是公開聽證會也是公開會議。如果在同一個晚上安排了公開聽證會和公開會議，那麼公開會議將在公開聽證會結束後隨即舉行。這些會議的時間表如下：

日期/時間	形式	地點	地址
6 月 15 日星期三，晚上 6 點	公開聽證會/ 公開會議*	Henry Kaufman 管理中心， 紐約大學，2-60 室	44 West 4 th Street (曼哈頓下城，Washington Square East 和 Greene Street 之間)
6 月 20 日星期一，晚上 6 點	公開聽證會/ 公開會議*	皇后區公共圖書館，法拉盛 分館	41-17 Main Street (皇后區法拉盛，41st Avenue 和 41st Road 之間)
6 月 22 日星期三，晚上 6 點	公開聽證會/ 公開會議*	布碌侖學院，7 樓 Moot Court Room	250 Joralemon Street (Brooklyn Heights，Court Street 和 Boerum Place 之間)
6 月 27 日星期一，晚上 7 點	公開會議	NYC Economic Development Corp.，四樓 會議室	110 William Street (曼哈頓下城，John Street 和 Fulton Street 之間)
6 月 30 日星期四，晚上 7 點	公開會議	Spector Hall	22 Reade Street，1 樓 (曼哈頓下城，Broadway 和 Centre Street 之間)
* 公開會議將在公開聽證會陳述結束後舉行。			

如果想瞭解計劃中的其他會議和聽證會，請訪問委員會網站 www.nyc.gov/charter，或致電委員會，電話 (212) 676-2060。

市長起初要求本委員會在審查整部憲章時特別注意以下三個方面：財政穩定；行政司法改革；機構效率、有效性和責任。委員會批准通過了「關於憲章修改的初步建議」；該初步建議考慮了 2004 年 8 月以來在公開會議和聽證會上收集到的公眾和專家陳述。希望在委員會發言的公眾代表可以就「關於憲章修改的初步建議」涉及的議題或有關憲章的其他任何問題發表意見。

聽證會對公眾開放，任何人經登記後均可發言。希望發言的人士必須在會議開始前一個半小時完成登記。我們歡迎公眾在聽證會上寫出書面陳述，然後提交，也可送至紐約市憲章修改委員會（2 Lafayette Street, 14th Floor, New York, New York 10007）。

要求公開會議配備口語或手語翻譯的人士應在公開聽證會開始前至少五（5）個工作日與憲章修改委員會工作人員 Brian Geller 聯繫，電話（212）788-2952。TDD 使用者應致電 Verizon Relay Services。