



### 3. 里斯本的市政权力下放进程

#### 里斯本行政改革的目标

里斯本的行政改革涉及一个具有战略基础的庞大进程，始于2009年和2010年，里斯本市议会要求对里斯本市现行的城市管理制度进行诊断性研究、分析和构建改革建议。

这些研究是由大学通过ISEG高级经济与管理学院和ICS社会科学研究所组成的联合体进行的。

2008年和2009年，CML已经开始了审查其主要战略的进程，制定了新的关键文书，如《里斯本战略宪章》和未来市政总体规划的基础，该规划于2012年8月被批准。

图3 - 2010-2024年里斯本战略宪章的问题



来源：CML

里斯本市行政改革建议的出发点在于当时所谓的城市系统和城市治理系统之间的重要相互联系。

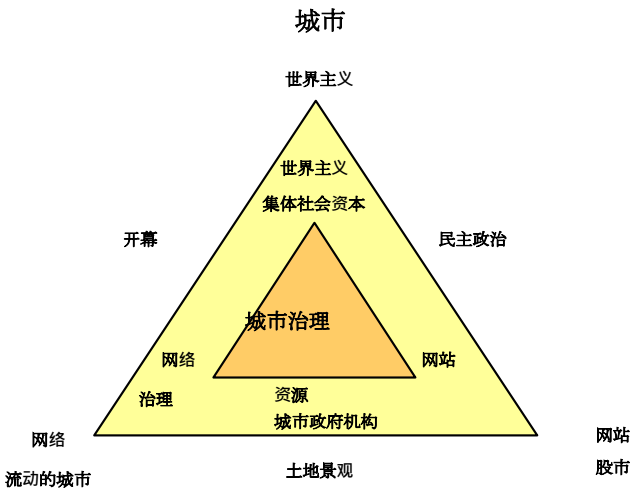
因此，2009年3月至2010年7月期间开展的“生活质量和城市治理”研究，考虑到了两个互补系统之间的关系诊断。

1. 城市系统：城市动态和流动；经济、包容、可持续性；生活质量和公民身份的认知、实践和期望
2. 城市的政治体系：城市不同规模的行政机构；技能和资源；行为者、社区、治理网络；社会文化资本和公民身份。

这两个系统之间的这种重要的相互联系证明了当时进行的研究的主要方法，以及随后的建议。换句话说，应该是城市的各种动态系统--包括其政治-社会和文化系统--中固有的阅读、战略和期望，可以而且应该成为其主要的治理基础和结构。

城市系统和城市治理系统之间的这种相互联系在概念上得到了Ferrão（2003）和Seixas（2008）观点的支持，见下图。政治在政体中的重申预示着这两个系统之间存在着永久的相互联系，或者说角色和流动的反馈和互惠性。从提议的将城市理解为一个有机体的角度继续下去--它有一个物理的、形态上的身体；一个流动、网络和交流的生活；以及一个具有其价值和文化的灵魂--城市作为一个集体的政治有机体也可以唤起我们三个类似顺序的元素：机构的城市（治理的机构）、治理的城市（治理的生活<sup>1</sup>）以及社会文化资本和世界主义的城市（治理的灵魂）。

图4 - 城市及其治理的背景



资料来源。Sting 2003, Seixas 2008

<sup>1</sup> 在此应强调治理（协调不同行动者和不同目标和战略的“艺术”，最好是朝着更多的集体行动和目标发展）和治理（一个更广泛的概念，显然包括治理，但也包括政府机构的管理和效率，以及一个社会的社会和文化资本 - 或世界主义，甚至公民身份，如果我们愿意的话）之间的区别。

正是基于这个地点、网络和世界主义的概念框架，里斯本的治理结构和动态的诊断被系统化了。也正是在这些方向上，不同的分析和随后的改革建议得到了发展。因此，这种流动性的概念支持了对其行政、政治和公民身份的最具体（但结构化）领域的批判性解释和建议的构建--这些也是里斯本市的景观、开放性和民主的维持基础。

### *行政改革 回答哪些问题的方法？*

#### ❖ 第三次全球化的现代性

- 复杂性、多样性、不可预测性的增加

#### ❖ 重大转型时期的危机

- 危机1：经济-金融、生物-技术和社会-政治的差异
- 危机2：“双重损失”。一个不再回来的过去；一个无法预见的未来。

#### ❖ 主要汇合点

- 当代社会的新问题
- 技术和数字革命
- 重新制定国家的作用和重新定义公共政策
- 公民的观念和新的政治文化
- 民主的丰富性

#### ❖ 城市的位置和城市生活

- 地方附加值和领土治理

### **21 世纪的波利斯**

阅读一些最近的和公认的关于欧洲城市进化分析的研究，不难发现，城市资质和创新之间有很强的关联性。

政治和行政<sup>2</sup>：表现最好、生活质量最好的城市（在各个层面：社会、经济和环境），也是那些在不同情况、情景和规模下，在其城市政策和政治体制框架的全景中促进了创新和转型的城市。各种国际参考的机构文件（来自联合国、欧盟以及英国、法国甚至葡萄牙等国家）强调了正在进行的城市转型的结构性和关键作用及其对社区的支持，越来越多地持续提出一系列新的和更积极的城市治理形式<sup>3</sup>。

正是考虑到这些改革进程中固有的困难，著名的思想家亨利-勒菲弗尔（早在1970年）提出了三条消极和三条积极的法律，以更好地指导在城市上和与城市有关的新形式的社会政治行动的建设。

### Lefébvre的否定法则

1. 打破分裂和分离关于城市的知识和行动的障碍。
2. 结束人、功能、代码的分离和隔离逻辑--简而言之，结束阻碍质量发展的分离形式。
3. 克服导致关系不透明的因素。

### Lefébvre的积极规律

1. 在对城市的理解和行动中，用契约的观点取代善的观点的首要地位。
2. 确保人民对城市的再分配。
3. 通过新的社会公式和新的空间和时间单位促进城市生产和管理。

资料来源：《城市革命》（1970）。

---

<sup>2</sup> 特别是参见伦敦政治经济学院城市研究小组的研究，见<http://www.lse.ac.uk/collections/urbanAtLSE>，以及更多的分析参考资料，Borja和Castells（1997），Parkinson（2001），Jouve和Booth（2004）。

<sup>3</sup> 主要见《莱比锡宪章》（2007年）和最近的《阿姆斯特丹公约》（2016年）；联合国人居署的文件（2009年、2011年、2015年）；欧盟委员会的《城市状况报告》（DG Regio，2007年、2011年）；以及一些欧洲国家的城市改革政策，如《邻里重建战略》（英国）；《欧洲城市发展报告》。

Politiques de la Ville（法国）；或者甚至Polis XXI城市政策（葡萄牙）。

这些消极和积极的规律背后有几个关键因素。首先，对城市管理和城市主义的归纳功能模式的强烈批评，要求对城市的促进不再是纯粹的数量和福利主义，而应成为明显的质量。同时，Lefébvre的建议要求对城市状况和社会有新的理解，更多的是作为动态或“城市生活”，优先关注过程、交流、交换和互利。这无疑为公民参与、辩论和契约化以及治理网络的形成开辟了道路，成为更加现代和民主治理的决定性因素。

正是通过这些观点，政府和公民的新动力在许多欧洲城市得到了很大的巩固。新的城市现实、压力和机遇的结合，强化了地方责任，导致了公民权利的扩大--其中“城市权利”的逐步理解和纳入城市规划就是一个明显的例子--也导致了城市主义本身的新理解--具体体现在不同的原则和监管过程中，如新城市主义的原则，当然还有公共和地方管理的新原则。在许多国家，国家本身的改革在更大的全球范围内，已经逐渐集中在权力下放/分散过程，以及加强责任和更大的灵活性、辅助性和治理的能力，当由项目和相应的合作网络指导时，地方规模允许。

## 当代城市治理的九个载体

### 如何解释新的城市

1. 重视并捍卫公共空间和公共流动，将其作为城市的基本层面。
2. 捍卫一个差异化的社会，积极促进社会和经济的凝聚力和多样性。
3. 使城市的服务适应新的需求、节奏和复杂性：从集体设施到个性化服务；根据新的用途调整场所：从简单空间到多重空间。
4. 通过更多感官的城市化，促进城市生活的新质量。
5. 巩固和传播“城市权”，作为所有公民的基本原则和权利及民主要求的综合概念。

### 知道如何治理新的城市

6. 促进机构改革运动，按领域和综合方案重组领土行政机构，打破与公司和官僚结构有关的部门分割。
7. 重组过程和责任，将目标置于手段之上：从需求规则到结果规则；开辟工作和目标/结果的新层面；在从被动行政到主动监管的过渡中，重新获得公共权力。
8. 为不确定的环境建立城市管理的基础：从城市规划到城市战略管理。
9. 适应和深化城市的民主：从城市政府到城市治理，通过每个城市的各种利益相关者更充分的参与和共同承担责任。

资料来源：改编自F. Ascher 《Os Novos Princípios do Urbanismo》（2001年和2010年）和J. Borja 《Entre as Luces y las Sombras: Siete Líneas para la Reflexión y la Acción en la Ciudad》（2009年）的中心思想。

因此，欧洲城市通过多种载体进行了各种各样的改革。从区域化和行政权力下放的过程，到战略建设的价值化和对街区 and 城市的扩展政治契约。为了提高公共服务的效率，通过一系列的行政和程序改革，寻求使不同级别的公共行政部门负责任，扩大外部和内部的公共-公共合同做法；在最多样化的城市发展结构和能力，以实现更接近的治理。改革还包括促进伙伴关系和对民间社会更加开放，以分享和共同承担解决方案。最后，在可能揭示更高层次的公民身份方面，在公民参与的工具和动力的体制方面--单纯的 "技术可行性 "和 "事后公众参与 "越来越不被接受，对于任何项目/进程来说，越来越需要 "社会可行性"--从参与式甚至审议式的公民理事会，到公民的广泛咨询，特别是通过信息通信技术可能已经允许。

## 图5 - 从官僚行政到市政治理的过渡

(改编自Borja和Castells, 1997, Hall和Pfeiffer 2000, Portella 2006, Subirats 2011。)

<b>Administração Burocrática</b>	<b>Governança Municipal</b>
<b>Estruturas Hierárquicas</b>	<b>Estruturas Flexíveis</b>
<b>Base em Regras e Normas</b>	<b>Base em Objectivos, Estratégias e Projectos</b>
<b>Avaliação pelas Regras</b>	<b>Avaliação pelos Resultados</b>
<b>Tarefas</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Acção Reactiva</b>	<b>Acção Reactiva, Activa e Pró-Activa</b>
<b>Fechado</b>	<b>Aberto: Governança e Cooperação</b>
<b>Tendencialmente centralizador</b>	<b>Tendencialmente centrifugador</b>

尽管其中许多经验目前还处于实验阶段，但其他一些经验已经成熟。最重要的是，人们明确认识到城市是民主本身创新的一个特殊阶段。即使是在城市 and 全球危机的时候--或者特别是。

回顾Jordi Borja近二十年前所写的内容，该市显示出持续的  
是“政策创新的最大机会”（1998）。

### **里斯本街区规模治理的建议**

在里斯本巩固扩大民主的基础，以及随之而来的城市政治和行政改革的建议，在很大程度上可以在拟议的战略宪章（2009）的文本中找到。“里斯本治理模式的转变--或其政治振兴--必须基于社会和政治城市的最核心要素：**公民身份**。正是在加强公民意识的过程中，一个城市的治理结构（在其行政管理中，在其治理和参与网络中，在其社会和文化资本中）的任何资格得到了最好的支持。正是在加强公民权的过程中，社区得到了最好的建设。里斯本在这方面有很好的潜力，它需要建立社区，从城市（甚至是大都市）的规模到每个街区的规模。因此，毕竟，使所有公民更接近--而不是使他们（.....）与他们自己的城市/社区、与他们的管理、与他们的命运保持距离。因此，我们为里斯本提议，作为其治理系统的一个关键改革概念，发展公民的个人和集体动力的观点：**建设社区--作为新公共空间的城市政治**”。

根据2010年研究的最后报告中的建议，里斯本的民主和治理体系的扩展应该包括促进政治行动的三个载体。

- a) 建立结构和程序，使**政治与城市之间、行政与公民之间更加接近**，以便更好地分享城市、大都市或其所属的大区域以及每个街区的集体命运。基本上，城市本身必须成为在新的政治文化框架内深化公民权的关键因素，这种文化可以（也必须）通过我们日益生活在其中的信息社会来发展。
- b) 考虑到21世纪城市的新需求、规模和挑战，以及里斯本目前的行政结构所面临的明显危机（在愿景和可操作性方面），**明确加强城市的管理和公共行政能力**。因此，有必要更具战略性、全面性和综合性；有必要更好地理解对城市的发展和凝聚力真正重要的空间和时间，在每个方面为公共行动提供最适当的规模和机构的责任和资源；有必要提高要求，更有效率，更多的自我批评和评估；有必要激励资源和澄清能力；有必要为最多样化的辩论和政治决策空间提供信息和知识。
- c) 为了**明确假设里斯本在大都市和国家全景中的特殊性**。它作为几乎所有领域中最重要国家地区的地缘都市中心，以及作为一个具有深厚历史渊源和强大中央国家影响的欧洲国家的政治首都的双重身份，使该城市处于一个独特的地位。这些特殊性，加上其非常明显和活跃的文化特性，必须在其战略基础上，以及在其技能和资源框架的要求和行动指南中加以考虑。

## 里斯本市的生活质量和治理 "研究的建议

(最终报告，2010年7月)

"里斯本的邻近规模的治理必须考虑到对其机构和行政空间的决定性重新制定。正如已经诊断出的那样，里斯本的更大范围的邻近地区在公共行动的需求和能力（有效性和效率）之间存在着高度的社会政治不匹配。



(.....)另一方面，改革进程应考虑明确加强教区委员会的能力和资源，通过授权和减少业务能力的过程，将责任交给那些拥有更多地方知识的人，包括行动和支持网络本身，并制定更接近的政策，这些意味着更多的关注、问责和更持久的评估。

同时，加强地方议会责任应鼓励与民间社会更多的合作，减少公民感到强烈的疏离感，捕捉和加强集体行动的协同作用，甚至允许巩固创新工具，如参与式预算、地方二十一世纪议程、邻里或教区议会。

应该指出的是，对Juntas的能力承担更大的责任，也可以限定治理流动和机构的相互联系，减少没有方案内容的紧张。

(.....) 里斯本教区目前的领土配置是造成城市公共和政治空间之间差距的主要原因之一。这种不匹配，加上其本身在更大范围内的治理规模所固有的高潜力，以及领土范围改革所能发挥的协同能力，导致了这样的结论：建议改变Freguesias的数量和限制，作为里斯本治理结构改革整个过程的核心要素之一。

### **53个教区委员会在里斯本治理中的地位（2010年的研究）。**

- 里斯本的教区和地方当局是极其不平等的。
- 主要是里斯本FC的福利作用。
- 教区委员会之间的关系有限。
- 与CML有冲突的关系。
- 能力和自主性水平非常低。
- 变革中的JF高管的简介。

#### **对于3个因素的组合，JF的作用不明确**

- a) 在政治合法性面前，与社区的矛盾关系。明确的概念交付差距。
- b) 社会认知度高，认为在最基层的生活质量感受最深，评价最高。
- c) 行政部门的能力和机会与他们的有效能力之间高度不匹配。

### 里斯本治理中改革进程的基本层面

从当时的诊断和提出的战略方针（对共和国1.0、2.0和3.0目标中固有的功能和行动动力进行积极的新陈代谢）可以看出，追求里斯本的组织模式和地方政府治理的改革进程需要通过三个基本层面实现战略、行动和时间的一致性。

- a) 将非常“经典”和泰勒主义性质的**机构和组织结构转变**为有利于少数有机单位之间积极互动和协同的组织形式，确保直接、间接和公司形式的行政管理之间的一致性，并促进市政服务的矩阵结构。

这一转变市政职能组织的过程将特别旨在为提高市政决策的质量和有效性创造条件，克服目前市政服务职能的垂直化，澄清等级和职能的指挥或指导关系，并规定横向性质的服务（这些服务特别涉及到支持行使政治职能--与市政或国家机构或机构代表的互动--以及履行管理职能的服务，如审计、资产、财务、人力资源或规划）和部门或业务性质的服务（那些确保行使有关提供服务和与公民及经济和社会代理人互动的能力的服务）。

- b) **治理的地域组织**，同样是“经典”的、制度化的和垂直化的，与城市以及作为其中心的大区域过度疏远和封闭，转变为有利于有效应用辅助原则的组织形式；无论是在加强大都市规模的政治和方案联系方面将市政业务服务分散到数量较少的共同领土单位--或“管理单位”，详见下文；将市政职能和资源分散并授权给教区委员会；以及与民间社会建立各种形式的伙伴关系和合作。

这一转变城市领土组织的过程将特别旨在提供条件，以提高履行市政职能的效率和效力，使行政部门更接近城市。

和行政人员，提高参考地区的合理性，并通过更综合和一致的阅读、行动和方案进行管理。在这些意义上，无论是通过在空间上连贯地扩大在市镇以下规模的服务；还是通过市政管理的分散单位--"管理单位"--和教区的领土重组之间的趋同，反过来，通过改变它们的边界或通过市政当局为各自的协会创造的激励来确保。

- c) **组织文化**主要是被动的，没有明确的战略和计划的联系和目标，以及困难的灵活性和创新的做法，转变为一种态度--越来越横向的市政领域--能够以矩阵的方式，通过不同的规模、机构和计划，结合目标/项目，并转化为战略、计划和预算的联系来采取行动和受到激励。认识到一项战略，即对市政团队和人力资源进行资格认证，重视他们的知识资本（一方面）和认可（另一方面）。

市政精神--或态度和动机--的这一转变过程也将被机构/组织和领土结构中发生的转变过程所推动，当然在很大程度上也是如此。接近的原则--接近领土、公民、城市问题--将导致公共行动中更大的正面性。然而，仍然需要为战略、目标和资源的巩固和联系创造条件，这意味着市政管理部门不仅仅是反应性的；承认功绩、创新和知识是职业发展的核心要素；对市政结构内积累的知识进行培训和鉴定的战略；最后开放与不同城市行为者和利益相关者的合作形式，以发展伙伴关系和治理文化。

**根据一些研究中心和智囊团的研究，行政改革和市政权力下放**

(OECD, URBACT, INTERACT, DG Regio and Urban, Univ. Manchester, Institut Français d'Urbanisme, UN-HABITAT, Smithsonian Institute, IGOP/UAB)

- 城市行政改革进程中的主要目标。
  - 提高最基层的公共行政部门的能力。

- 在最局部的范围内减少部门的分割。
- 增加综合行动和共享服务。
- 城市利益相关者和公民的更多参与。
- 提高社会文化对城市政策的认可。

**□ 从远距离和碎片化范式向近距离和多尺度治理范式的中期过渡需要：1:**

- 专门的流程管理
- 对标准、平台和信息的完整性的保证
- 一套具有横向性质的原则、规章和行政文书的定位。

因此，在不影响对里斯本市政府组织的功能层面所固有的组成部分和程序进行“精细”分析的情况下--这项工作将在这里所表达的原则和建议的基础上展开--里斯本行使的市政职能（在目前有关市政执行人员权限的立法框架内）被分为四个主要类别。

- a) 政治权力、组织关系（与其他市政、都市、区域、国家和国际机构）和机构代表。
- b) 市政决策过程和管理（“后台”）的横向/支持能力--特别是涉及审计、财务、房地产、战略规划、城市规划、人力资源和中央服务职能。
- c) 综合管理业务能力--包括在城市范围内协调明显的领域，如市政警察、民事保护和消防队；但也包括网络结构的战略协调和直接管理，以及更广泛的资源和设施，包括城市环境和生态网络、社会行动、教育和体育、经济活动、文化、城市管理、住房、项目和工程等方面。
- d) 地方管理和“前台”业务能力--包括基于地方的协调，在城市环境、社会行动、教育和体育、经济活动、商业和市场、保护和城市重建、文化、城市管理、住房、项目和工程领域。

这种分类可以与研究中采用的三个参考尺度（Capitality、Centrality和Proximity）相一致，这是根据里斯本治理的不同城市现实和主题来调整能力的基本尺度。因此，为市政能力和职能的各自质量表现配置了一个基本矩阵，如下图所示。

图6 - 市政职能和能力发挥的基本矩阵



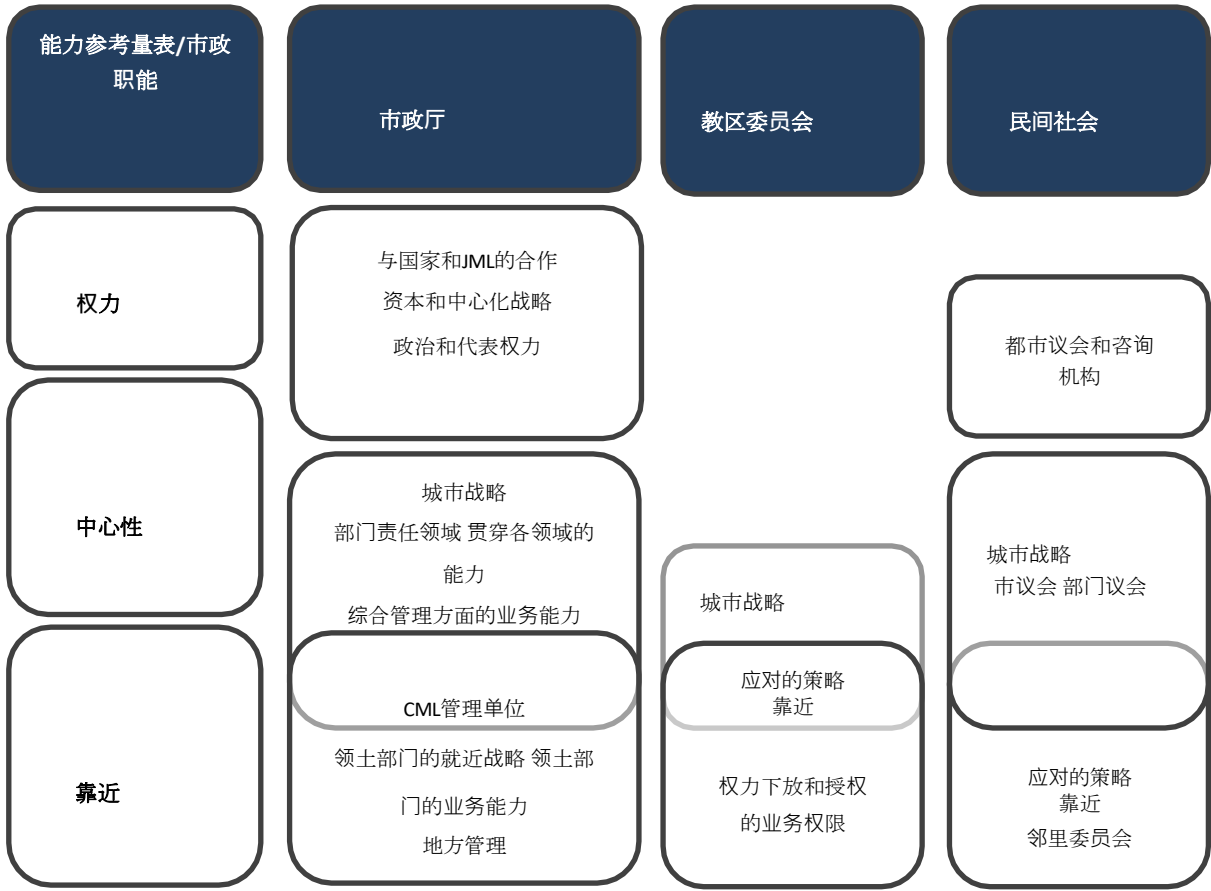
资料来源：“生活质量与葡京娱乐市的管理”研究的最终报告（2010）。

这种属地化的模式。

- 它涉及不同的实施方式。即权力的分散、授权和分权--有必要说明的是，前两种方式保持了市级行政部门的政治指挥权，而第三种方式则对应于向其他机构，即向教区委员会的行政人员转移。

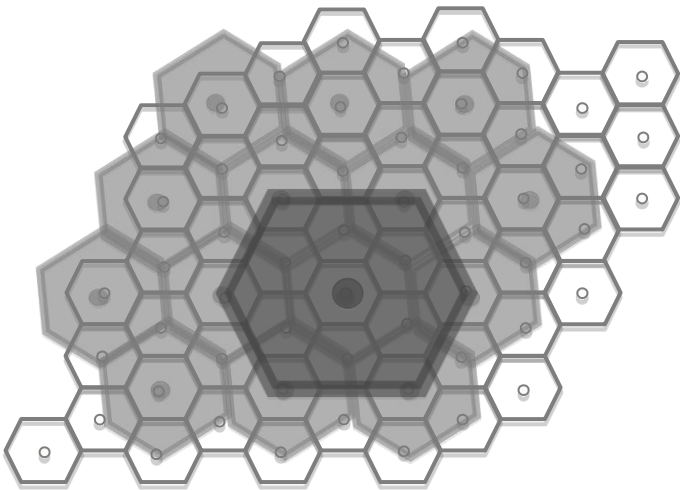
- 它应该与相应的资源（政治、人力、财政、技术）的分配/加强结合起来，这些资源真正足以使每个规模和每个机关的能力得到最佳发挥。
- 它对应的是有区别的领土级别，其原则确定。
  - 一方面，将业务和前台的能力分散到 *管理单位* 或领土化的市政机构。每个管理单位的领土应与教区的完整领土组相对应，以便在最接近的范围内更好地整合政策和联合行动。
  - 另一方面，果断和明确地将权限下放和分散给教区委员会，也包括业务、地方管理和前沿办公室性质的权限。
- 最后，作为效率和效果的要求，它要求继续集中行使各方面的能力和职能的综合基础，特别是那些与规范性监管、目标和目的的设定以及各自的监测有关的部分和程序。

图7 - 按主要的里斯本时空尺度划分的能力



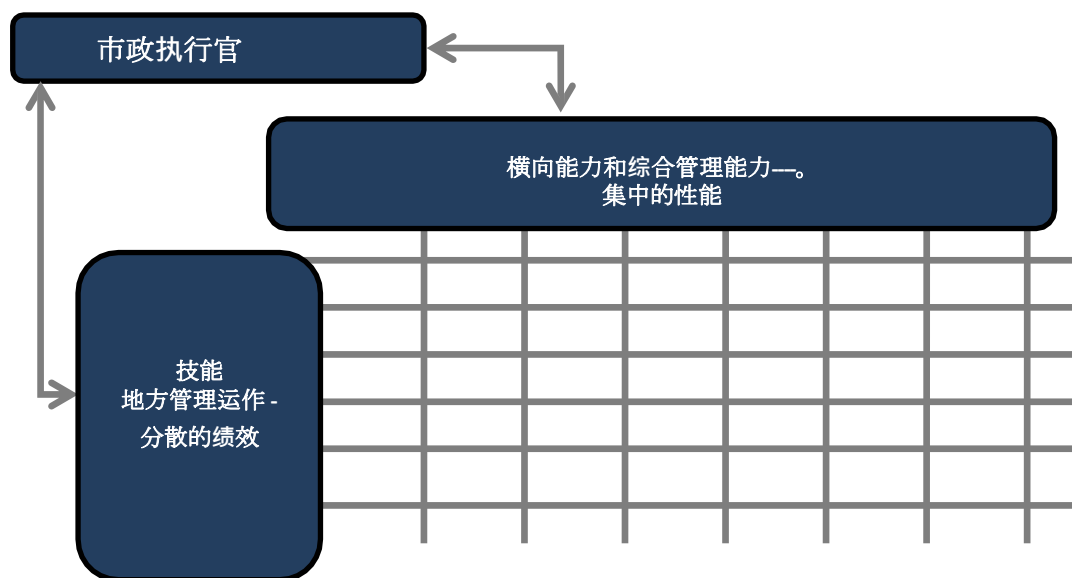
资料来源：“生活质量与葡京娱乐市的管理”研究的最终报告（2010）。

图8 - 市政职能和能力绩效模型--领土方面



资料来源：“生活质量与葡京娱乐市的管理”研究的最终报告（2010年）。

图9 - CML的能力和职能绩效模型 - 职能/地域层面的矩阵衔接



资料来源：“生活质量与葡京娱乐市的管理”研究的最终报告（2010）。

最后，研究得出的结论是：“为了决定性地重新制定其机构和行政空间，必须考虑到接近的规模。正如已经诊断出的那样，在里斯本，这些规模在公共行动的需求和能力（功效和效率）之间存在着很大的社会政治差距。正如我们所看到的，一项改革将与功能方面的建议结合起来，在一个矩阵衔接模式中，将涉及不同类别的能力（横向和综合管理能力，以及地方管理的业务能力），对应于不同的领土级别和机构。因此，一方面，确定了向 *管理单位*（领土化的市政机构，将教区的全部领土组合在一起）下放业务和前台能力的过程；另一方面，向教区委员会下放能力，也是地方管理的业务和前台能力。

确切地说，“改革进程应考虑明确加强教区委员会的能力和资源，通过授权和减少业务能力的过程，将责任交给那些拥有更多地方知识的人，包括行动和支持网络本身，并发展



更加接近的政策，以及这些政策意味着更多的关注、问责和更持久的评估。

同时，这种对地方议会责任的强化也应促进与民间社会的合作，减少公民感到的强烈疏离感，捕捉并加强集体行动的协同作用，甚至允许巩固创新工具，如参与式预算、地方二十一世纪议程、邻里或教区议会。

应该指出的是，加强对理事会的能力问责，也可以限定治理流程和机构的相互联系，缓解没有计划内容的紧张关系”。

随后开展的研究还提出了一个重点，即加强该市市政机构中的组织文化的决定性因素；正如在下面的方框中可以读到的文本。

### 里斯本市的生活质量和治理 "研究的建议

#### *对于组织文化的层面，在里斯本治理改革中*

*(最终报告，2010年7月)*

与市政领域的组织文化相关的改革进程应该寻求发展一个持续的过渡，从一个官僚的、被动的和相当缺乏动力的行政部门过渡到一个更有效的行政部门（当然），更接近城市本身的演变，它的节奏和结果（使公共行政部门更直接地负责，并在目标方面进行评估），甚至更灵活和有动力。

因此，我们提出了里斯本市政机构组织文化转型的以下方向。

- e) 里斯本的市政管理结构及其合理化、资源分配和评估逻辑必须与城市及其每个层面的战略目标积极联系起来，以建立和明确。这些战略将解释原则、价值、权利和义务，但也包括选择、目标、具体的行动路线、资源和责任人。因此，它们必须成为约束和合理化市政和地方管理的核心工具。

- f) 必须发展 "目标和管理 "的方法和按结果评价。行政机器的效率可以提高，即通过深化 Simplis固有的目标和程序。在采用目标管理的同时，应该允许越来越大的灵活性，即更有计划性的管理，对解决方案的协议开放，并与城市中最不同的参与者建立伙伴关系。通过这种方式，内部的创造能力可能会增加，扩大解决方案和方法的多样性。
- g) 对城市管理的诊断，以及对目标管理的假设，更灵活和创造性，以及更贴近城市，表明了重新转换市政人力资源的培训和技能能力的重要性，以及向新的职业和更多的多学科和跨学科能力开放。同时，有必要投资于加强人力资源的积极性，以及他们的自我创新和内生性转变能力。必须制定市政人力资源的资格战略。
- h) 城市行政部门的资格也取决于一个更多基于任人唯贤价值观的领导结构，以及对有效提供公共服务解决方案的责任的评价。这种观点甚至可以建议为最多样化的管理职位展开竞争。
- i) 问责制的公共义务，以及按目标进行市政管理的假设，预示着建立透明度、监测和绩效评估的准则--本质上是对公共行动进行有效问责的准则。因此，建议
- 首先，对战略中假设的目标进行监测。
  - 在传播行政程序、战略和政策的结果以及信息和知识方面，采用透明原则。
  - 针对城市管理的几个方面，建立城市战略和政策的监测和评估小组。这些小组及其关键的评估变量应在城市战略本身的发展范围内建立，从而以关键的决策因素为基础。
  - 应鼓励采用解释城市的新方法、成本效益分析的形式，以及新型的、更加定性的指标。

- 还应寻求对行政调度能力、程序性行动和专业表现的评价。

- j) 应该争取参与和充分的公民参与。首先是在城市战略的咨询和辩论过程中。在 "二十一世纪地方议程 "范围内制定的进程具有特别的认可性--除了这一事实，它们本身就包含了社会和环境可持续性的重要原则。参与的发展也应该通过对每个管理单位和每个教区的地方战略的辩论来加强，以及参与式城市规划的发展，这涉及到在构建地方政策和批准项目前的辩论。但是，参与式预算编制过程也应该以结构性的方式得到深化和巩固，特别是对于教区范围来说，参与可以更加有效和坚定。
- k) 通过互联网和相应的电子公民程序和工具加强参与工具--开发真正开放、友好和有吸引力的交流平台。同时，建立一个永久性的市政前台网络--至少有一个总台和可能的部门台的规模，每个管理单位至少有一个永久性前台。同时，为市民构建一个广泛的移动服务网络，从电话线到互联网渠道。
- l) 应该围绕着城市，特别是里斯本的主题，以及它的多个层面，制定一个培训结构--从基础到高级培训。应特别强调对当代城市（和里斯本）的解释、要求和潜力。应该在不同的学校层次开设课程，与学校和大学以及其他市政机构（包括国家和国际）合作，作为国际合作和城市知识网络的一部分。

### **里斯本行政改革进程**

2010年11月，在市议会组织和推动的会议上，科学小组编写的报告被提交并公开讨论。正是从这些提交的报告以及随后的公开讨论中，里斯本的政治力量努力达成了一个可以收集最大共识的提案。该提案在市议会会议上获得批准后，开始了关于城市改革的公开讨论，这引起了市民的极大兴趣。

市民们被邀请就三个中心主题发表意见：新的权限、新的城市地图和未来教区的名称。

建议在公共空间管理和维护、设备管理、城市清洁、社会行动和住房等方面增加能力。同时，更多的人力和财力为教区提供更大的城市干预能力，但要确保不增加手段和总体支出。另一方面，更多的能力和更多的手段要求教区有更大的面积和规模，以便有更大的能力追求更多自己的能力。

里斯本市新的政治-行政地图稳定在这样的假设上，即加强教区委员会自身的权限，必然要求教区的领土和人口规模相对不平衡，以及教区规模较大，以便更充分地行使未来的行政权限，包括他们自己的和委托的权限。

在获得市议会多数批准后，该市向共和国议会提交了行政改革提案，旨在扩大教区委员会的权限和责任；增加其财政、人力和工具资源（主要通过市政转移）。重新配置教区的行政设计，使其更接近城市的当代身份配置、居民数量和更公平的临界质量规模，并符合授权高效和有效的邻里城市政府的需要，从而将教区的数量从53个增加到24个。

在这些过程之后，2012年11月，共和国议会批准第56/2012号法律，该法律规定了里斯本的新行政地图、新的里斯本自由联盟的适当权限框架以及各自的财政手段。

这些运动的基础是接近性、普遍性、公平和辅助性原则。

第56/2012号法律，正如市议会随后批准的第915/2013号提案中所表达的那样，“实际上，在一个单一的运动中，进行行政重组，包括改变地方当局巴黎，改变其领土并从市政当局获得权限，以及重组相关地方当局的服务，通过将资源从里斯本市政当局重新分配给城市的教区委员会，承担整合服务的任务。从这个意义上说，第56/2012号法律具有特殊性，9月12日的第75/2013号法律第5条也承认了这一点”。

图10 - 新的里斯本教区地图

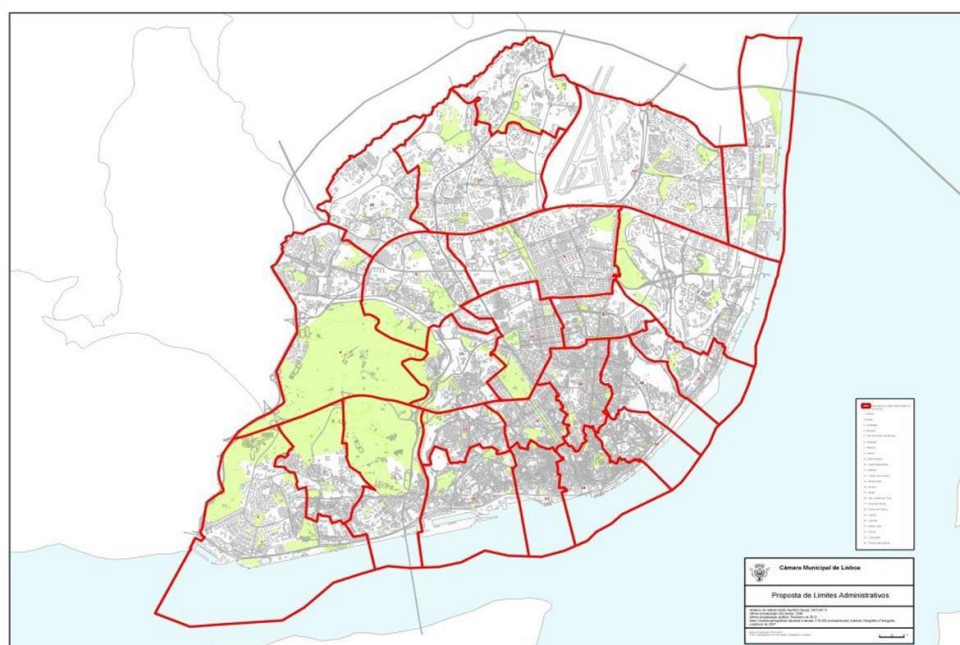


图11--2013年以来的25个里斯本市镇



根据第56/2012号法律，在2013年9月的地方当局机构大选后，通过合并或改变领土范围而创建的新教区开始合法存在，新机构的负责人承担了合并或改变后的教区的所有权利和义务。新的24个里斯本教区委员会于10月底开始办公。然而，教区有效行使新权限的能力取决于国家的财政资源分配，而根据该法第17条的规定，这将从2014年开始发生。

在2014年1月21日举行的特别会议上，里斯本市议会批准了第6/AML/2014号决议，此前该机构的常设委员会也对第915/2013号、第916/2013号和第4/2014号提案进行了评估，这些提案都在市议会会议上得到批准，同时还与24个教区委员会本身以及代表里斯本市议会雇员的工会进行了谈判。所提到的审议包括确定具有普遍意义的任务清单，以及必须保留在里斯本市政府干预范围内的城市结构性空间、道路或设备，以及确定将足够的工作人员转移到所转移的服务或设备的标准。

图12 - 能力转移的领域



此外，根据第56/2012号法律的规定和目的，2014年3月5日，在与教区议会协商后，镇议会在一  
次特别会议上批准了工作人员过渡的提名名单（第80/2014号提案）。

2014年3月10日，在与该市新的教区委员会进行了一轮紧张的谈判后，根据12月31日第83-C/2013  
号法律第85条规定的条款和目的，签署了首批24份有效移交权限的契约（每个教区委员会一份）  
。

因此，自2013年底以来，特别是随着2014年3月10日权限移交契约的签署，不仅建立了一个新的  
城市政治地图，而且还建立了广泛的新权限，并随之加强了未来里斯本教区委员会的财政资源、  
人力资源以及遗产和工具资源。

此后，8月7日第85/2015号法律对其进行了修订（财务调整和监督权）。

\*\*\*

里斯本市今天有一个新的治理模式。它通过在市政机构和教区机构之间分配任务和责任的具体模式，将行政权力下放和辅助性原则付诸实践，以加强治理的合理性和效率，并加强与公民和地区的联系。

这种新的治理模式源于主管的市政机构，并被载入11月8日的第56/2012号法律中。里斯本市现在有24个教区，这些教区拥有自己的权限和足够的行使手段的具体框架。

正如里斯本市议会权力下放和市政工程常设委员会在2014年1月提出的意见中正确指出的那样，"里斯本市的行政改革是葡萄牙已经很长的市政主义传统中一个不可磨灭的里程碑"。这份意见还指出，"应该补充的是，这也是一个由里斯本市政府构思、计划和实施的改革进程，简而言之，是里斯本地方当局的改革，由其当选代表进行，以更好地服务于市民"。

最后，他还表示，"*随着重组，我们正在走一条新的、必要但微妙的道路，这应该得到市议会、市议会、教区议会和代表工人的机构的充分合作和相互承诺。为了使这项改革取得成功，信任、透明和灵活的原则是实施改革的基石，这一点至关重要。*