

里斯本行政改革进程的后续和监测

第八次报告

2017年6月

里斯本行政改革监督小组

技术数据表

里斯本行政改革监督小组协调人 *João Seixas*

副协调人 *José Rosa do Egpto*

对话者 **CML** 办事处

Maria Begonha / GVDC
Mário Patrício / GVJM
Bruno Vasconcelos Maia / GPCML
Maria João Vicente / GVJPS
Margarida Mota / GVCA
Cristina Almeida / GVCVP
Jorge Lavaredas / GVMS
Joao Almeida / GVJA
Rui Franco / GVPM

报告目录

1. 里斯本行政改革的三年时间

1.1 关于里斯本行政改革的第八次监测报告

1.2 里斯本市议会的建议

2. 监测里斯本的行政改革

3. 里斯本的市政权力下放进程

4. 里斯本市政能力建设的最新情况

4.1. JF的财政资源

4.2. FC的人力资源

4.3. 基金会的组织、设施和信息系统

4.4. UCT的战略框架

4.5. 出席会议和与公民的关系

4.6. 城市环境

4.7. 近距离设备的管理

4.8. 住房、社会和社区行动

4.9. 近程许可

5. 公民对行政改革的赞赏

6. 总体评估和对未来的建议

附件A--对里斯本市公民和主要代理人的调查报告

1. 里斯本行政改革的三年时间

1.1 关于里斯本行政改革的第八次监测报告

这是由里斯本行政改革监督小组（GAMRAL）制定的关于里斯本行政改革的第八份后续和监督报告；作为最后一份关于新的城市和管理配置的创始期的报告，它对整个过程提出了一个更具分析性和战略性的结构。

它回顾了引起里斯本政策空间这一广泛改革进程的关键方面以及城市治理的原则。这种跨领域的设想得到了其他要素的补充，例如对类似的国际进程以及相应的科学研究中被认为是关键的方面进行审查。但也通过分析里斯本市民对近年来生活质量演变的看法，以及行政改革本身；通过本学期开发的调查的结果进行分析。

报告的最后一章还包括对整个过程的总体评估，以及对本工作组认为对里斯本近距离治理的综合发展至关重要的因素的系统化。

行政改革进程的最新情况

然而，本报告仍然监测改革进程的现状以及城市近距离治理新模式的各自能力建设，直到2017年3月31日（里斯本市议会（CML）和该市24个新教区议会（JF）之间的权限转移签署后的三年）。

在以前的报告中进行的监测分析，特别是最近一年，即2016年的监测分析，揭示了城市行政改革的巨大业务运动实际上完全稳定的全景，通过权力下放和权限及资源的转移。另一方面，这种稳定也证实了这一进程最终进入了一个新的阶段，在地方公共行动中更加安全的自主和责任结构得到了日益巩固。

应该回顾的是，2015年与JF工人进行的磋商证实了他们如何认识到，虽然过渡期的最初时刻已经

一直不稳定，但逐渐建立了一个逐步的稳定，甚至是普遍的满意。

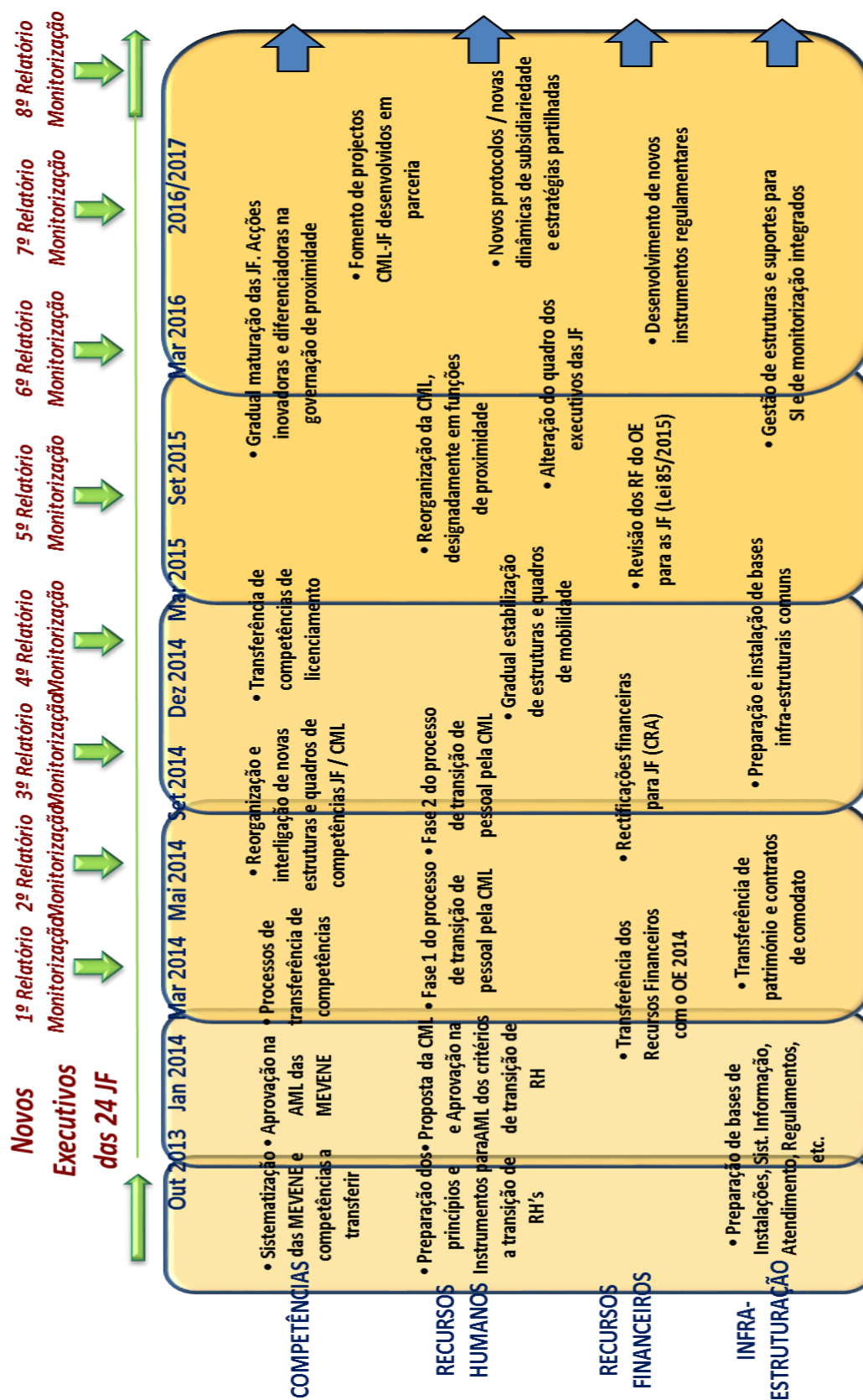
在整个**2015**年和**2016**年，有效确认了**FC**在行使其职能方面能力的稳定。这既是通过证明直接从**CML**获得的能力正在被行使，往往是以更有效和高效的方式；也是通过**FT**开发的具有独特和创新性质的连续行动。对**GAMRAL**于**2015**年和**2016**年在**FJ**开展的创新行动的观察将证实这一效果。这反过来又证实了另一个全景，也是行政改革的主要目标所期望的：即为近距离治理开辟新的方向和可能性，包括在治理的动态和与地方代理人的合作方面。

事实上，这将是行政改革第二年和第三年最清晰的观察之一：事实上，该市的**JF**继续创造和发展具有差异性的姿态和解决方案--与以前的模式相比--既涉及继承的权限领域，又涉及在此期间开辟的接近公共行动的新层面。从更有效和生态的城市清洁过程到邻里商业的支持卡；从几个设施管理的更大自主权和责任到与地方协会在其规划和占用方面的日益互动；从商店和社会服务到对创业的半直接支持；从教区参与式预算到为公民提供的永久性在线服务。总的来说，里斯本街区城市治理的想法、建议和解决方案都在不断增加。这幅全景图越来越被城市人口和每个新教区所认可。

同时，重要的横向过程将反过来支持这种稳定；通过调整整体改革进程的结构、资源和轨迹。即通过**2015**年夏天启动的**CML**内部重组（其发展在很大程度上反映了里斯本行政改革本身及其权力下放运动）所产生的第一批成果；根据第**85/2015**号法律的规定，对第**56/2012**号法律进行了修订，涉及将移交给**JF**的财务价值，该法律规定了**2015**年的这些新价值；以及在检查和处理行政犯罪方面赋予**JF**的新权限。

也正是从这种信任的角度出发，构建了**CML**和**JF**之间权限委托议定书的新愿景。在这个意义上的典范是**2016**年**7**月批准的一套新的**PDC**；这项运动涉及的总价值约为**1750**万欧元，包含了大量专门用于公共空间的工程和维护--配置了**JF**在其管理中增加的问责制，但也包括其他几个领域，甚至包括支持在**JF**设施中进行的工程和维护。

图1 - 里斯本的行政改革进程



来源 : GAMRAL / CML

就整体而言，在三年的行政改革结束后，对整个过程的跟踪和监测的分析--其方法在本报告的第二章中介绍--使以下结论得以系统化。

1. 尽管存在各种困难和复杂情况，但能力和资源从CML向JF过渡的周期已经结束。
2. 我们看到，地方当局在行使近距离公共管理的权限方面正在巩固成熟。在他们作为真正的城市自治体和作为城市共同治理中越来越积极的伙伴的作用的承担中。从这个意义上说，越来越多的人对优先事项进行定义，这些优先事项更加具体，并根据每个教区的具体实际情况进行调整，这一点很明显。
3. 反过来，行政改革进程也导致了CML的重要组织变化。特别是，随着一个新的规划和近距离行动的有机单位--UCT的建立。但它也诱发了一些市政服务的其他变化。然而，市政服务的组织和行政文化的维度--从定义上看，这个维度不一定是厌恶的，但鉴于正在进行的变革，肯定是缓慢和漫长的--是更好的公共服务资格和更好的城市体制治理的关键维度之一。
4. 里斯本的新市政配置导致了公共服务效率的明显提高，并引入了许多方案和基于治理的创新，但也观察到了城市近距离治理中的新型熵；在新的治理范式的黎明，这是不可避免的，在这之前，市政结构应该在战略和操作层面做好准备。简而言之，我们所进入的新周期带来了新的动力，但也带来了新的要求。
5. 尽管青年足球协会的能力建设进程和CML的适应性有了显著的发展，最重要的是由于进入了城市新的管理现实，目前的情况包括一系列相关的因素，需要在政治层面上解决。应强调以下几点。
 - a) 在各个外贸中心的管理和行政方面，仍然需要加强和稳定某些类型的资源，特别是在充分提供高级管理和技术人员，以及在后台和行政支持领域。
 - b) 在信息系统领域，仍然存在重大的弱点和分散的风险。只有在面对一个完全整合的IS结构时--这个属性允许在市政IS领域中，在其理念、概念和管理方面的自主应用共存--才有可能开发出

一个将近距离管理的有效性与效率和战略愿景（地方和全球）相结合的框架，以及更好的联合工作能力和CML和JF之间的辅助文化。

- c) 必须制定和批准一套基于法规的文书，这对于城市主要公共服务机构之间更加协调和综合的行动秩序是绝对必要的。本报告再次强调了这些监管文书（公共空间、信息系统、设备管理等重要领域的法规）以及其他示范性基础要素（例如，良好做法手册）的定位--以及CML和所有JF之间的赞赏和承诺的相关性。
- d) 尽管人们认为，FT的表现越来越稳定，甚至在行使其能力方面有所创新，但人们也明白，这种评估不能一概而论，因为不同的FT之间也存在着巨大的差异。当由不同的政治和管理选择导致时，自然会出现一些差异；然而，有几种行政性质的情况没有以普遍的方式进行--本报告的不同部分都提到了这些情况。
- e) 另一方面，有一个明确的观点，即CML的大部分结构和服务需要更充分地适应城市管理的新现实。这是一种文化上的变化，只有通过议员明确的政治领导、共同治理工具的定位以及最后CML和JF之间存在更持久的沟通和合作结构才能持续下去。

上学期的分析表明，治理方面--或者说构建一个良好的机构互联，以及充分整合城市中不同的权力、规范和信息体系--需要一个日益明显的战略性质的奉献。

新的监测审查加强了这种相关性。这将是通过更积极的政治和政府领导以及长期的对话--最好是以

更加系统化的是，它将有可能不仅解决突出的结构性问题（如法规的定位或信息系统的有效整合）；而且还将加强CML和JF之间的合作的巨大潜力，但在很大程度上尚未得到利用。

由于其性质和广度，里斯本的行政改革需要一个长期的愿景和跟进。尽管在其开始运作之前的所有时刻都是关键的；但重申的是，具体而言，里斯本的城市治理模式改革实际上在三年前才开始。

由于能力和资源的广泛转移已经发生，并具有相当的质量和凝聚力--正如在改革的第一个运作年提出的监测报告所显示的那样--现在需要的是在行动的资格和城市公共管理的伟大横向结构中找到建设和定位，鉴于预期的新模式。

这些结构对于一个将自治与整合相结合的全景图和促进现代治理的未来至关重要。

1.2 里斯本市议会的建议

监测工作始终牢记里斯本市议会（AML）在赞赏以前的监测报告时提出的明确建议所涉及的领域的发展。

根据2017年2月9日的 "第5/132号建议"--源于第一和第五常设委员会对提案777/CM/2016的联合意见，关于里斯本行政改革进程的第七次监测报告--AML审议了关于该进程的一系列结论，以及对CML的建议，鉴于其在最近审查的学期中继续存在，现分析如下。

第一和第五常设委员会多数通过的关于第七次里斯本行政改革监测报告的联合意见的主要结论(2017年1月31日)

1.为了城市和公民的利益，里斯本的行政改革进程已经以令人满意的方式进行。近距离管理

为人民带来更好的服务，并对日常问题作出更快、更有效的反应。

2. 还有一些大会提出的建议尚未完全落实，但考虑到改革的规模、权限、资源和手段的转移，里斯本今天将得到更好的治理和管理。
3. 随着核心能力的转移实际上已经结束，市议会和教区都已经进入一个新的治理阶段，希望提供更好和更有效的公共服务，以新的行政间合同的形式投资于更密集的城市伙伴关系。

以下几点介绍了AML在评估《里斯本行政改革进程第七次监测报告》时提出的建议，以及GAMRAL提出的相应分析和在此期间在新学期开展的后续和监测工作。

1. **加强向民众分发最完整的信息，与行政改革中介绍情况时采用的标准相同，即纸质版的《公民指南》，其条件是考虑到用户的观点以及在获得感兴趣的公民所需的确切信息方面的重大困难。**

从监测工作开始，GAMRAL就坚持认为，向公民/自由人提供关于行政改革及其后果的广泛而明确的信息，应该是这些领域的市政行动的重点之一。在这个意义上，它一直坚持与CML的各个部门合作，制作必要的元素，并开展公共信息和澄清行动。

2016年，CML制作了四卷《里斯本行政改革指南》，内容涉及权力下放的四个主要领域：临近许可；临近设备的管理和维护；公共场所的维护和清洁；住房和社区干预。这四份行政改革指南的合集在里斯本市议会门户网站（<http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa>）上供人查阅，使得下载每份指南、“虚拟浏览”或在线浏览该市行政改革的各个主题成为可能。