



加強問責性：
平衡預算和行政操守

2004-2005 年「紐約市憲章」修改
委員會最終報告

概要

2005 年 8 月 2 日

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



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

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

委員會工作人員

Terri Matthews，執行董事
Spencer Fisher，法律顧問
Abbe Gluck，副法律顧問
Myrna Ramon，資深諮詢師
Brian Geller，研究主任
Paul Elliott，傳播主管
Roger N. Scotland，政策分析師
Ashley Compton，辦公室主任
Antonnette Wallace，行政助理

委員會特此感謝下列人士：Ruth Genn、Bonnie Rosenberg、Robert Schulman、Frank Barry、James McSpirtt、Scott Ulrey、Olivia Goodman、Steven Goulden、Sara Vidal、Richard Wager、Ariel Dvorkin、Rosita Valle、Ariel Szulc 和 Jessica Feinberg。

如欲獲得最終報告的全文（包括通過的表決問題和相關摘要）以及本「執行概要」，請聯繫「憲章」修改委員會：電話（212）676-2060；電子郵件 charter@dcas.nyc.gov。

概要

2004年8月19日，Michael R. Bloomberg 市長任命 Ester R. Fuchs 博士為本「憲章」修改委員會主席，並從市民、學術和商業各界擢選出十二位傑出領導人士擔任委員。市長從一開始就要求委員會在審查「紐約市憲章」全文時重點關注以下三個方面：財政穩定；行政司法改革；機構的效率、有效性和問責性。

委員會於2004年8月26日召開首次公開會議。在此會議上，Fuchs 主席重申了市長的要求，同時也強調委員會有義務審查「憲章」全文，並鼓勵其他委員、公眾和市政機構就與「憲章」有關的改革廣泛提出建議。兩次初始會議後，委員會分別於2004年12月8日、2005年1月19日、2005年2月9日召開了三次公開會議，分別討論了財政穩定，行政司法改革以及機構的效率、有效性和問責性這三方面問題，從而對這些議題達成「基本」共識。

在這些「基本」會議後，主席於2005年3月4日發表了「正在審議的憲章修改議題概要」，闡明了在紐約市各區即將舉行的五次公開聽證會上指導委員會和公眾展開討論的各項原則，內容概述如下：

- 紐約州法律強制執行的財政管制措施到期失效後，紐約市必須繼續執行其優異的財政規劃和預算方法。
- 紐約市的所有行政法庭對審判工作必須執行最嚴格的標準，從而繼續確保公平、公正、有效地解決糾紛。
- 必須對以往的「憲章」變更進行審查，以免出現意外的後果，阻礙市政機構迅速、高效地提供服務，並須適當修正這些變更以確保問責性，同時保持靈活性。

- 對「憲章」的所有方面都必須加以審查，委員會應廣納賢言，為紐約市爭取更美好的未來並推動市政管理的革新。

主席發表的「正在審議的憲章修改議題概要」略述了委員會重點關注的領域，並就委員會在這些「憲章」修改領域提出的初步提案徵求公眾意見。

委員會於 2005 年 3 月 7 日在皇后區召開了首次公開聽證會；此後又分別於 3 月 16 日、3 月 23 日、3 月 30 日在布朗士、布碌崙、史坦登島召開了三次聽證會；最後一次聽證會於 4 月 4 日在曼哈頓舉行。在這些公開聽證會上，委員會聽取了公眾對多項議題的意見。此外，在三次公開聽證會前委員會還舉辦了專家論壇，聽取專家對各項議題的觀點陳述。第一場專家論壇的議題是行政司法改革，於 3 月 7 日在皇后區舉行。第二場專家論壇的議題是財政穩定，於 3 月 23 日在布魯克林舉行。最後一場專家論壇的議題是機構的效率、有效性和問責性，於 4 月 4 日在曼哈頓舉行。

在一系列公開聽證會和專家論壇後，委員會又分別於 5 月 3 日、5 月 16 日、5 月 25 日、6 月 9 日召開了四次公開會議，討論各方在公開聽證會期間發表的觀點，聽取委員會工作人員有關表決提案的建議，並根據先前召開的公開聽證會和專家論壇對這些建議進行研究。2005 年 6 月 9 日，委員會投票通過了一套交由公眾研究和討論的初步建議；這些建議在「關於憲章修改的初步建議」中有所闡述。

委員會在六月份召開了一系列公開聽證會，聽取與「關於憲章修改的初步建議」有關的公眾意見。此後，委員會於 7 月 5 日、8 月 1 日、2 日召開了一系列公開會議，討論公眾意見並修改建議提案，以體現某些公眾意見。在 2005 年 8 月 1 日的公開會議上，委員會投票決定推遲討論旨在創建報告委員會的第三項提案，留待以後審議。在 2005 年 8 月 2 日

的公開會議上，委員會投票決定把其餘的兩項提案（見下文）交付表決，並發表本「加強問責性：平衡預算和行政操守」文件，概述這兩項提案，用以向公眾發布和用於其他目的。委員會還投票通過了一項決議、表決的問題、以及本「加強問責性：平衡預算和行政操守」文件所附的相關摘要（詳見附錄 A-1 和 A-2）。

關於平衡預算和其他市財政要求的提案

目前，紐約市財政在某些方面處於一項紐約州法律（即所謂的紐約州紐約市財政緊急法案）的普遍管制之下；此項州法律在 1975 年紐約市財政危機後應運而生。該項州法的部分條款將於 2008 年 7 月 1 日到期失效，而且如果償清了某些市債務，則其餘條款也將在晚些時候到期失效。只要該項州法持續有效，現擬議的「憲章」變更就必須符合其規定。這些變更一般會使該項州法的以下內容列入「市憲章」，成為無失效期的市法律內容：

平衡預算 / 杜絕赤字。現擬議的變更通常源於有關紐約市財政的州法律，要求紐約市每年根據公認會計原則（GAAP）編制平衡預算；在每個財政年度結束時根據 GAAP 杜絕赤字。現行「憲章」規定必須每年設定房地產稅率，從而確保根據 GAAP 編制平衡預算；但卻沒有要求在財政年度結束時杜絕赤字。當前的州法律規定，如果紐約市在財政年度結束時赤字超過一億美元則必須實施銀根緊縮管制。現擬議的「憲章」變更規定：如果紐約市在財政年度結束時不出現任何赤字，則無須實施此類管制；但是要求市長依法採取一切必要措施確保在每個財政年度結束時市財政不出現赤字。

財政計畫。現擬議的變更通常源於有關紐約市財政的州法律，要求市長每年編制一份四年期市財政計畫；財政計畫必須符合以下標準：（1）市政支出預算根據 GAAP 核算後必

須保持平衡；（2）市財政不得違反財政計畫發行債務；（3）市財政必須償付所欠債務，並為紐約州或聯邦專案提供足夠的資金；（4）對收入、支出和現金流量的預計必須基於合理的假設；（5）必須為每個財政年度提供至少一億美元的一般準備金，以彌補預計收入的不足以及預計支出的增長；（6）如果在財政年度結束時出現赤字，市政府必須在下一財政年度用現金償清。

現擬議的變更要求至少每個季度對紐約市四年期財政計畫加以修改。與有關紐約市財政的州法律不同的是，現擬議的變更明確提出：將每季度修改財政計畫的時間安排與「市憲章」規定的預算過程主要步驟掛鉤。正式通過的預算也必須符合與財政計畫有關的標準。如果 GAAP 及其在紐約市的應用方式發生變化，而且市長認為立即應用這些變化會對主要的市政服務造成嚴重的不利影響，則可逐步加以應用（目前州法律規定由州的一個委員會而不是市長做出上述決定）。

短期債券。現擬議的變更通常源於有關紐約市財政的州法律，進一步完善了現行「憲章」對市財政發行短期債務的限制規定。市財政可透過發行短期債務來彌補預計赤字或提前預支未來的稅收、收入和債券資金。現擬議的變更將透過若干方法限定市財政發行的短期債務額，如預支稅收和收入的短期債務額分別不得超過可用於償還債務的房地產稅和收入的百分之九十，以及預支債券收益的短期債務額不得超過前十二個月發行的債券額的百分之五十。

現擬議的變更將透過各種途徑對短期債務的借款時間做出限制，如把預支稅收和收入的短期債務到期還款期限設定在債務發行時的財政年度結束之前；把預支債券收益的短期債務到期還款期限設定在債務發行後的六個月之內。預支收入的債務到期還款期限可延後一段

時間，條件是市長必須證明債務預支的那部分收入已包含在財政計畫中（目前州法律規定由州的一個委員會而不是市長出示證明）；預支債券收益的債務到期還款期限最多可延長六個月。現擬議的變更還規定必須對發行債券所收資金加以託管，從而確保償還某些未償還債務，並限制市政府發行預算票據以彌補預計支出預算赤字。

年度稽核。現行「憲章」要求每年對市政府帳目加以稽核。現擬議的變更通常源於有關紐約市財政的州法律，對年度稽核的條件做出規定，包括必須根據公認稽核標準實施稽核；市政當局必須向稽核人員以及市政官員和員工提供市政府帳簿、記錄和其他材料，以確保稽核人員在市財政年度結束前四個月內完成稽核並發表稽核報告。

關於紐約市行政法官道德規範的提案

目前從整體上講還沒有對管理市行政法庭事務的行政法官（ALJ）和聽證官制定有關審判職權的職業行為準則。他們僅受制於紐約市一般的利益衝突法。這些機構（如環境管制委員會、計程車和豪華禮車委員會法庭）雖然不是司法法庭，但卻有權對違反紐約市法規的行為做出判決。

現擬議的「市憲章」變更要求市長、行政審判和聽證辦公室（該市政機構有權代表其他市政機構舉行行政聽證會）首席行政法官共同為紐約市的行政法官和聽證官制定一個或多個職業行為準則。市長和首席行政法官還可適時對行為準則加以修改。變更提議要求市長和首席行政法官在頒佈新的行為準則或進行修改前徵求紐約市利益衝突委員會、調查專員以及所有相關機構和法庭負責人的意見。行政法官和聽證官如果違反了新的行為準則將受到相應的紀律處分。