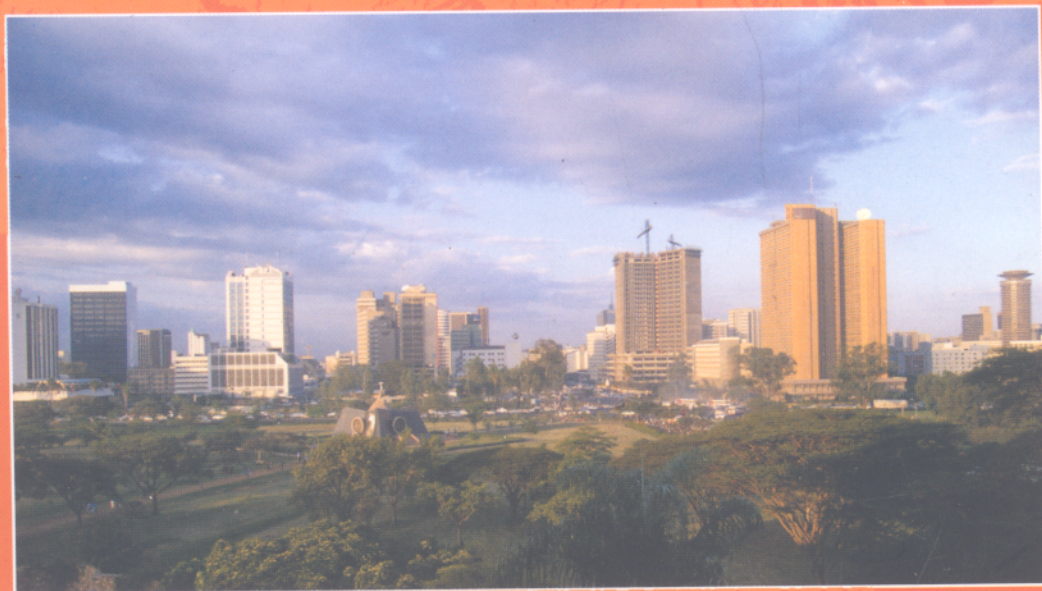


VIỆN NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Nâng cao kiến thức và học hỏi vì một Thế giới tốt đẹp hơn

ĐÔ THỊ TRONG THẾ GIỚI TOÀN CẦU HÓA



(Sách tham khảo)

QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC,
THÀNH TÍCH HOẠT ĐỘNG
VÀ TÍNH BỀN VỮNG

Chủ biên
Frannie A. Léautier



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

ĐÔ THỊ TRONG THẾ GIỚI TOÀN CẦU HÓA

QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC,
THÀNH TÍCH HOẠT ĐỘNG
VÀ TÍNH BỀN VỮNG

(Sách tham khảo)

Người dịch: NGÔ HOÀNG ĐIỆP

Hiệu đính: VŨ CƯƠNG

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
NĂM 2006

Cities in a Globalizing World
Đô thị trong Thế giới Toàn cầu hoá

©2006 Ngân hàng quốc tế cho tái thiết và phát triển/Ngân hàng Thế giới
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Telephone 202-473-1000
Internet www.worldbank.org
E-mail feedback@worldbank.org

All rights reserved.

1 2 3 4 09 08 07 06

Cuốn sách này là tác phẩm của cán bộ Ngân hàng quốc tế cho tái thiết và phát triển/Ngân hàng Thế giới. Tất cả những phát hiện, những diễn giải và kết luận có trong cuốn sách này là của (những) tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ban Giám đốc Ngân hàng Thế giới hay của những chính phủ mà Ngân hàng Thế giới đại diện.

Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác cho những dữ liệu có trong nghiên cứu này. Những đường biên giới, màu sắc, phân loại và những thông tin khác trên bất cứ bản đồ nào trong cuốn sách này không phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới về chủ quyền của bất cứ vùng lãnh thổ nào, cũng như không xác nhận hay chấp nhận những đường biên giới này.

Bản quyền và cấp phép

Nội dung của cuốn sách này được bảo hộ bản quyền. Sao chép và/hay chuyển giao từng phần hoặc toàn bộ cuốn sách mà không được phép là phạm luật. Ngân hàng quốc tế cho tái thiết và phát triển/Ngân hàng Thế giới khuyến khích việc phổ biến cuốn sách và thông thường sẽ nhanh chóng cấp giấy phép.

Để được phép photo hoặc in lại bất cứ phần nào của cuốn sách này, xin hãy gửi đề nghị với những thông tin đầy đủ tới Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470; Internet: www.copyright.com.

Tất cả những câu hỏi liên quan đến bản quyền và cấp phép cùng những quyền liên quan, xin gửi đến Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail: pubrights@worldbank.org.

ISBN: 0-8213-6553-3

E-ISBN: 0-8213-6554-1

13-digit ISBN (EAN): 978-0-8213-6553-3

13-digit E-ISBN: 978-0-8213-6554-0

DOI: 10.1596/ 978-0-8213-6553-3

Chương 2, "Toàn cầu hoá và kết cấu hạ tầng đô thị," is adapted from *Perspectives on Globalization of Infrastructure*, by Frannie Léautier and Andrew C. Lemer, published in 2003 as a World Bank Institute Working Paper (Washington, DC: World Bank).

Chương 3, "Toàn cầu hoá và hoạt động đô thị," is adapted from *Governance and the City*, by Daniel Kaufmann, Frannie Léautier, and Massimo Mastruzzi, published in 2005 as Policy Research Working Paper 3712 (Washington, DC: World Bank).

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Cities in a globalizing world : governance, performance and sustainability / edited by Frannie Léautier.

p. cm.—(WBI learning resources series)

Includes bibliographical references and index.

ISBN-13: 978-0-8213-6553-3

ISBN-10: 0-8213-6553-3

ISBN-13: 978-0-8213-6554-0 (e-book)

ISBN-10: 0-8213-6554-1 (e-book)

1. Urban policy. 2. Urban poor. 3. Municipal government. 4. Municipal services. 5. Sustainable development. 6. Globalization. I. Léautier, Frannie. II. World Bank. III. Series.

HT151.C5686 2006

307.76—dc22

2005057897

Lời Nhà xuất bản

Đô thị hoá là sự phát triển tất yếu của quá trình sản xuất xã hội. Sự ra đời của những thành phố cùng với quá trình hiện đại hoá đô thị làm cho sản xuất xã hội phát triển hết sức sôi động, đem lại những biến đổi to lớn và sâu sắc trong sự phát triển của tất cả các quốc gia, khu vực và trên thế giới. Lực lượng sản xuất càng phát triển, trình độ xã hội hoá càng cao, thì tốc độ đô thị hoá và sự ra đời của các thành phố càng nhanh, quy mô sản xuất càng tập trung, dân số thành thị ngày càng đông, mối quan hệ và những vấn đề đặt ra giữa các thành phố, đô thị lớn, đặc biệt lớn và các siêu đô thị ngày càng trở nên phức tạp.

Trong xu thế toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng mở rộng hiện nay, quá trình đô thị hoá diễn ra rất nhanh, những mối quan hệ và sự phụ thuộc lẫn nhau cũng do đó ngày càng phức tạp. Những vấn đề như kết cấu hạ tầng, dịch vụ không phải chỉ bó hẹp và được giải quyết trong nội bộ một quốc gia hoặc một khu vực, mà dần trở thành vấn đề chung; vấn đề quản lý nhà nước đối với các thành phố cũng hết sức phức tạp.

Hiện nay, các thành phố lớn, các khu đô thị đang có nhiều cơ hội để phát triển, nhưng cũng đứng trước những thách thức hết sức to lớn. Toàn cầu hoá là động lực chính của tăng trưởng và phát triển. Nhưng nếu các thành phố, đô thị không có chính sách phát triển phù hợp, không có một chiến lược quản lý đúng đắn thì sự phát triển của các đô thị sẽ gặp rất nhiều khó khăn, không những không được hưởng lợi do toàn cầu hoá mang lại, mà còn làm trầm trọng thêm những yếu điểm của các đô thị như: tình trạng đói nghèo, nhà ở, thất nghiệp, an ninh, khả năng tiếp cận với các dịch vụ của người dân, vấn đề bảo vệ môi trường...

Xuất bản cuốn sách *Đô thị trong thế giới toàn cầu hoá*, chúng tôi muốn giới thiệu với bạn đọc những nghiên cứu của các tác giả thuộc Viện Ngân hàng Thế giới. Cuốn sách do Frannie Léautier chủ biên.

Nội dung cuốn sách gồm 7 chương, đề cập đến những vấn đề liên quan đến việc bảo đảm cho các thành phố, đô thị phát triển trong xu thế toàn cầu hoá hiện nay. Cuốn sách không những nêu lên vai trò và sự tác động của chính sách đối với quản lý có hiệu quả các thành phố, đô thị, mà còn đề cập đến mối quan hệ và sự liên kết giữa toàn cầu hoá, đô thị hoá và quản lý nhà nước, những lợi ích thu được từ thương mại, đầu tư và các hoạt động tài chính do toàn cầu hoá mang lại. Từ đó nêu lên những vấn đề cần giải quyết để bảo đảm cho các đô thị phát triển một cách bền vững. Ngoài ra, cuốn sách còn cho bạn đọc thấy được thực tế về những hoạt động của một số đô thị hiện nay trên thế giới.

Đây là cuốn sách có giá trị nghiên cứu, tham khảo tốt, nhất là đối với những nước đang phát triển, đang thực hiện công nghiệp hoá đất nước. Những nội dung trong các chương của cuốn sách này đã được Nhà xuất bản dịch theo đúng nguyên tác bản tiếng Anh, xuất bản năm 2006. Trong cuốn sách có nhiều khái niệm mới, chúng tôi đã cố gắng Việt hoá, đồng thời tham khảo thêm một số từ điển chuyên ngành. Tuy nhiên cũng không tránh khỏi còn những khiếm khuyết. Nhà xuất bản rất mong nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc để lần xuất bản sau được hoàn chỉnh hơn.

Xin giới thiệu cuốn sách với đông đảo bạn đọc.

Tháng 7 năm 2006

Nhà xuất bản Chính trị quốc gia

Mục lục

Những người có đóng góp	xi
Lời cảm ơn	xiii
Lời nói đầu của François J. Bourguignon	xv
Lời giới thiệu của Ngài Nicholas Stern	xvii
1. Tìm hiểu đô thị trong thế giới toàn cầu hóa	1
<i>Frannie Léautier</i>	
2. Toàn cầu hóa và kết cấu hạ tầng đô thị	13
<i>Frannie Léautier và Andrew C. Lemer</i>	
3. Toàn cầu hóa và hoạt động của đô thị	37
<i>Daniel Kaufmann, Frannie Léautier và Massimo Mastruzzi</i>	
4. Lược sử hoạt động của đô thị: Tác động của toàn cầu hóa và thách thức đối với châu Phi	89
<i>Frannie Léautier và Barjor Mehta</i>	
5. Lý giải hoạt động của đô thị: Toàn cầu hóa và quản trị nhà nước	115
<i>Frannie Léautier và Séverine Dinghem</i>	
6. Lý giải thực trạng hoạt động của đô thị: Toàn cầu hóa, công nghệ và quy mô	145
<i>Daniel Kaufmann, Frannie Léautier, và Massimo Mastruzzi</i>	
7. Kết luận	167
<i>Frannie Léautier</i>	

Hình

3.1	Quản lý nhà nước ở đô thị và mức độ toàn cầu hóa - các nhân tố có khả năng quyết định thực trạng hoạt động của thành phố	49
3.2	Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận dịch vụ điện thoại của người dân ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD	55
3.3	Hoạt động của thành phố xét về mức độ các doanh nghiệp sử dụng điện thoại ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD	55
3.4	Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận dịch vụ nước thải ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD	56

3.5	Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận dịch vụ cung cấp nước ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD	56
3.6	Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận dịch vụ điện ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD	57
3.7	Hoạt động của thành phố xét về chất lượng kết cấu hạ tầng ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD	57
3.8	Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận điện thoại di động ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD	58
3.9	Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận internet ở trường học ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD	58
3.10	Hoạt động của thành phố xét về chất lượng nguồn điện ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD	59
3.11	Quản lý nhà nước ở đô thị và toàn cầu hóa	66
3.12	Quản lý nhà nước ở đô thị và đô thị hóa	68
3.13	Quản lý nhà nước ở đô thị và các đặc điểm của đô thị	68
4.1	Dân số thành thị và nông thôn ở các nước phát triển và đang phát triển, 1950 – 2030	100
5.1	Trình bày toàn bộ trò chơi về sự tương tác giữa người dân, thị trường và công ty	125
5.2	Trình bày trò chơi phụ về lựa chọn của người dân và thị trường ở giai đoạn 1	126
5.3	Trình bày trò chơi phụ về lựa chọn của người dân, thị trường và công ty trong một cơ cấu quản trị nhà nước yếu kém trong đó người dân trung thành	128
5.4	Trình bày trò chơi phụ về lựa chọn của người dân, thị trường và công ty trong một cơ cấu quản trị nhà nước yếu kém trong đó người dân lên tiếng	128
5.5	Các chỉ số về quản trị nhà nước lành mạnh liên quan tới nạn hối lộ và tội phạm ở các thành phố toàn cầu và địa phương	132
5.6	Các chỉ số về quản trị nhà nước lành mạnh liên quan tới tài chính và dịch vụ thông tin ở các thành phố toàn cầu và địa phương	132
5.7	Mối quan hệ giữa chất lượng cuộc sống và tham nhũng ở cấp độ thành phố	133
5.8	Mối quan hệ giữa chất lượng cuộc sống và toàn cầu hóa ở cấp độ thành phố	133
5.9	Chính quyền thành phố tại Pháp, tính theo dân số, 2003	135
6.1	Dân số của các thành phố lớn nhất qua thời gian	149

Bảng

2.1	Tình hình sử dụng cây cầu đa mục đích Jamuna	23
2.2	Các nguồn năng lượng thay thế và chi phí của chúng với người dân Uganda	26
2.3	Các bình diện của toàn cầu hóa kết cấu hạ tầng	28
3.1	Các loại và phạm vi các biến số trong cơ sở dữ liệu Kaufmann - Léautier - Mastruzzi	53
3.2	Hoạt động của thành phố ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước trong mẫu đầy đủ	59
3.3	Hoạt động của thành phố ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước trong mẫu các nước không thuộc OECD	60
3.4	Hoạt động của thành phố ở các mức độ toàn cầu hóa và quản lý nhà nước trong mẫu các nước OECD	61
3.5	Hoạt động của thành phố và mức độ tiếp cận dịch vụ theo các cấp độ quản lý nhà nước ở các thành phố toàn cầu và địa phương	62
3.6	Tổng hợp kết quả mô hình hồi quy kinh tế lượng về các yếu tố quyết định hoạt động của thành phố	63
3.7	Phân loại quản lý nhà nước theo các đặc điểm của thành phố và của quốc gia	69
3.8	Tổng hợp kết quả mô hình hồi quy kinh tế lượng về các yếu tố quyết định công tác quản lý nhà nước của thành phố	70
4.1	Tình hình kinh tế của các thành phố, 1993	93
4.2	Mật độ dân cư, tốc độ tăng dân số, và quy mô hộ gia đình, 1993	93
4.3	Tình trạng bình đẳng ở các thành phố, 1993	94
4.4	Giao thông của thành phố, 1993	94
4.5	Dịch vụ xử lý rác thải của thành phố, 1993	96
4.6	Y tế và giáo dục của thành phố, 1993	97
4.7	Thu và chi đầu tư của chính quyền địa phương ở các thành phố, 1993	97
4.8	Tội phạm đô thị, 1993	98
4.9	Sự khác biệt trong hoạt động của các thành phố có mức độ toàn cầu hóa cao hơn và các thành phố có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn	98
4.10	Tốc độ tăng dân số đô thị bình quân hàng năm, theo khu vực, 1995-2000 và dự báo cho 2000-2015	101
4.11	Mức độ đô thị hóa, theo khu vực, 2000, 2003, và dự báo cho 2030	101
4.12	Các chỉ số về tình hình hoạt động của các thành phố theo phân loại các khu vực và quốc gia	104
4.13	Các chỉ số của thành phố ở 5 nước châu Phi xếp theo mức độ toàn cầu hóa	106

5.1	Hoạt động của thành phố và mức độ sẵn có các thông tin cung cấp cho người dân và các công ty trong mẫu phi OECD	134
6.1	Thành phố có dân số thống kê được lớn nhất trong vòng 5.000 năm qua	148
6.2	Dân số của các thành phố lớn, giai đoạn 1050-1800	150
6.3	Tăng trưởng dân số trung bình của các thành phố lớn, giai đoạn 1050-1800	152
6.4	Kết quả hoạt động của các thành phố theo quy mô thành phố và sự phát triển của quốc gia trong toàn bộ mẫu	155
6.5	Kết quả hoạt động của các thành phố theo quy mô thành phố và sự phát triển của quốc gia trong mẫu gồm các nước ngoài OECD	156
6.6	Kết quả hoạt động của các thành phố theo quy mô thành phố và sự phát triển của quốc gia trong mẫu gồm các nước OECD	157
6.7	Quy mô thành phố và chất lượng cuộc sống trong mẫu gồm các nước ngoài OECD	158
6.8	Kết quả hoạt động của các thành phố, phân theo đặc tính của các thành phố trong mẫu gồm các nước ngoài OECD	159
6.9	Kết quả hoạt động của các thành phố, phân theo công nghệ của các thành phố trong mẫu gồm các nước ngoài OECD	160
6.10	Tác động của công nghệ và cơ hội thoát ly của chúng đến áp lực về cải thiện công tác quản trị nhà nước	163

Phụ lục

3.1	Ma trận hệ số tương quan của một số biến chọn lọc về quản lý nhà nước, khả năng tiếp cận dịch vụ và tình hình hoạt động	74
3.2	Tổng hợp các kết quả mô hình hồi quy kinh tế lượng về các yếu tố quyết định công tác quản lý nhà nước của thành phố	75
3.3	Các thành phố trong cơ sở dữ liệu Kaufmann-Léautier-Mastruzzi	76
4.1	Các nước được xếp hạng bởi Chỉ số toàn cầu hóa của A. T. Kearney	110
4.2	Sự khác biệt trong lịch sử hoạt động của các thành phố có mức độ toàn cầu hóa cao hơn và các thành phố có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn	111
5.1	Bằng chứng về kết quả điểm cân bằng Nash	140

Những người có đóng góp

Séverine Dinghem là Chuyên gia tài chính cao cấp trong Nhóm về kết cấu hạ tầng, Kinh tế và Tài chính của Ngân hàng Thế giới.

Daniel Kaufmann là Giám đốc Nhóm Chương trình toàn cầu của Viện Ngân hàng Thế giới.

Frannie Léautier là Phó Chủ tịch của Viện Ngân hàng Thế giới.

Andrew C. Lemer là Chủ tịch Nhóm MATRIX, LLC, ở Baltimore, Maryland.

Massimo Mastruzzi là nhà nghiên cứu thuộc Nhóm Chương trình toàn cầu của Viện Ngân hàng Thế giới.

Barjor Mehta là Chuyên gia cao cấp về đô thị trong Phòng kết cấu hạ tầng, Tài chính và Khu vực tư nhân thuộc Viện Ngân hàng Thế giới.

Lời cảm ơn

Rất nhiều ý tưởng hình thành nên cuốn sách này nảy sinh từ những trao đổi của tôi trong thời gian hai năm qua với Nick Stern khi ông còn là Chuyên gia Kinh tế trưởng của Ngân hàng Thế giới. Tôi xin cảm ơn ông vì những hiểu biết sâu sắc và các ý kiến đề xuất của mình. François Bourguignon, Chuyên gia Kinh tế trưởng của Ngân hàng Thế giới, cũng đã có những ý kiến bình luận quý báu trong quá trình viết cuốn sách này.

Tôi xin cảm ơn tất cả những người đã tư vấn về mặt nội dung cũng như biên soạn cho các chương khác nhau, đặc biệt là Tim Campbell và Christine Kessides ở Ngân hàng Thế giới, Nemat Shafik khi bà còn là Phó Chủ tịch phụ trách kết cấu hạ tầng của Ngân hàng Thế giới, Remy Prud'homme ở Đại học Paris tại Creteil, Nic Retsinas ở Trung tâm hỗn hợp về Nhà ở thuộc Trường đại học Harvard, Richard Stren ở Đại học Toronto, và những đại biểu tham dự buổi trình bày của chúng tôi về "Quản trị nhà nước và thành phố: Khảo sát thực nghiệm về các yếu tố toàn cầu quyết định hoạt động của các đô thị," tại Hội nghị thường niên của Ngân hàng Thế giới về Kinh tế học Phát triển (ABDCE) ở Brussels năm 2004.

Tôi cũng rất biết ơn các đồng tác giả, những người đã đồng ý hỗ trợ tôi khảo sát một số chủ đề mới và thú vị về quản lý đô thị và quản lý nhà nước, và xin cảm ơn các đồng nghiệp của tôi ở Viện Ngân hàng Thế giới (WBI), những người đã hỗ trợ và đóng góp vào việc xuất bản công trình này bằng nhiều cách khác nhau.

*Frannie Léautier, Phó Chủ tịch
Viện Ngân hàng Thế giới*

Lời nói đầu

Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới chỉ ra rằng trong năm 2003, 48% dân số thế giới (khoảng 3 tỷ người) sống ở các đô thị - tăng 33% so với năm 1990. Đến năm 2020, 4,1 tỷ người (55% dân số thế giới) sẽ sống ở các đô thị. 94% mức tăng này sẽ diễn ra chủ yếu ở các nước đang phát triển. Đến năm 2015, sẽ có 22 siêu thành phố (các thành phố hoặc địa điểm tập trung trên 8 triệu dân) và 475 thành phố với dân số trên 1 triệu người. Những động lực đô thị hoá hứa hẹn sẽ cải tổ lại thế giới đang phát triển, đem lại các cơ hội và thách thức trên cả bình diện kinh tế và xã hội.

Đồng thời, toàn cầu hoá cũng đang trở thành động lực chính của tăng trưởng và phát triển kinh tế. Các thành phố sẽ phải cạnh tranh trong việc thu hút luồng đầu tư không cố định (foot-loose) để tạo công ăn việc làm cho lực lượng lao động thành thị ngày càng tăng; và các thành phố sẽ phải đảm bảo an ninh và khả năng tiếp cận dịch vụ và kết cấu hạ tầng thành phố cho khối lượng dân cư ngày càng gia tăng của mình. Điều này sẽ đặt ra những thách thức to lớn cho các chính quyền địa phương, đòi hỏi năng lực và hoạt động của địa phương phải được cải thiện đáng kể. Khả năng đối phó được với những thách thức này của mỗi thành phố tùy thuộc vào một tập hợp các yếu tố - một số nằm ngoài tầm kiểm soát trực tiếp của thành phố, một số thì nằm trong tầm kiểm soát - như chính sách và công tác quản lý nhà nước tại địa phương của một thành phố cụ thể.

Đô thị trong thế giới toàn cầu hoá làm sáng tỏ những động lực và những mối liên kết giữa toàn cầu hoá, đô thị hoá, và quản lý nhà nước tại địa phương. Cuốn sách chỉ ra mức độ chặt chẽ của những liên kết này cũng như tầm quan trọng ngày càng tăng của chúng đối với quá trình phát triển bền vững. Cuốn sách cũng chỉ rõ là để có chính sách đô thị hoá tốt hơn thì phải có những phân tích tốt hơn về quan hệ nhân quả, mà công việc này thì đòi hỏi phải thu thập những thông tin có chất lượng tốt hơn nhiều. Cuốn sách này sẽ đặc biệt hữu ích với các sinh viên và thực tập sinh về quản lý thành phố và với những ai quan tâm đến toàn cầu hoá và thế giới đang phát triển.

François J. Bourguignon

Phó Chủ tịch và Chuyên gia Kinh tế trưởng,

Kinh tế học Phát triển, Ngân hàng Thế giới

Lời giới thiệu

Trong nhiều thế kỷ, người nghèo ở nông thôn vẫn coi thành thị là nơi họ có thể tìm thấy những cơ hội mới, hứa hẹn đem lại cuộc sống tốt đẹp hơn. Với các cư dân thành thị, nông thôn được coi là nguồn cung cấp thực phẩm tươi sống quan trọng, một môi trường trong sạch và chưa bị đảo lộn, nơi mà họ có thể đi du lịch và nghỉ ngơi, và nhiều thế hệ, cho tới tận bây giờ, vẫn gọi đó là "nhà". Dù cho từ trước tới nay, giữa quan niệm và thực tế có khác nhau thế nào thì cũng không ai nghi ngờ về việc thực tế đang có nhiều thay đổi. Tốc độ đô thị hoá trong vòng 40 năm qua đã tăng khủng khiếp và người dân không chỉ chuyển từ nông thôn ra thành thị, mà còn chuyển từ thị trấn ra thành phố, từ thành phố này sang thành phố khác, và từ nước này sang nước khác.

Trong thế hệ tới đây, hầu hết dân số của thế giới đang phát triển sẽ sống ở các đô thị; và số lượng cư dân ở thành thị sẽ tăng gấp đôi. Với cuộc di dân khổng lồ này, nạn đói nghèo ở các thành phố trên thực tế đã tăng nhanh hơn so với ở nông thôn, và một số thành phố đã không thể đem lại một cuộc sống tốt đẹp hơn cho những cư dân mới của mình. Nhìn về tương lai, kết cấu hạ tầng sẽ (hoặc sẽ không) được xây dựng trong vòng 20 năm tới sẽ định hình phong cách và hoạt động của các thành phố và đời sống của những cư dân thành thị trong các thế hệ tương lai.

Nạn nghèo đói ở thành phố thể hiện ở nhiều phương diện. Nó bao gồm cả tình trạng người dân có ít cơ hội việc làm và thu nhập thấp, nhà ở và các dịch vụ không đầy đủ, bấp bênh, môi trường bạo động và không lành mạnh, và người dân không được tiếp cận đầy đủ các cơ hội về giáo dục và y tế. Nạn nghèo đói nhìn chung được thể hiện ở điều kiện sống giảm sút; hệ thống vệ sinh không đầy đủ, ô nhiễm không khí, tội phạm và nhiều điều kiện khác khiến cho sức khoẻ suy giảm và cuộc sống trở nên mong manh. Tình trạng suy thoái về môi trường ở các thành phố có những tác động đặc biệt tiêu cực tới những cư dân nghèo ở thành thị. Và nó cũng gây ra những hậu quả nghiêm trọng ở cấp quốc gia và toàn cầu.

Châu Phi đã trải qua một quá trình đô thị hoá nhanh nhất mà thế giới từng được chứng kiến. Hiện nay, khoảng 37% người dân châu Phi sống ở các thành phố và con số này sẽ tăng lên trên 50% trong vòng 20 năm tới. Hiện nay trên 150 triệu người sống ở các khu nhà ổ chuột và không tiếp cận được các dịch vụ của thành phố; và các chính quyền địa phương ở châu Phi thiếu nguồn lực và năng lực cần thiết để điều tiết quá trình đô thị hoá nhanh chóng này. Báo cáo của Ủy ban châu Phi do tôi chỉ đạo soạn thảo đưa ra một luận điểm mạnh

mẽ là bất kỳ chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo nào cũng phải coi đô thị hoá là yếu tố trung tâm.

Ngân hàng Thế giới nhận thức được tầm quan trọng ngày càng tăng của các thành phố cũng như trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc cung cấp các dịch vụ có tác động trực tiếp tới đời sống hàng ngày của người dân. Các hệ thống đô thị hoạt động hiệu quả, bao gồm bản thân các cộng đồng cũng như sự gắn kết với chính quyền quốc gia, có ý nghĩa quyết định tới đời sống của các cư dân thành thị hiện tại cũng như trong tương lai, và tới tăng trưởng kinh tế: chỉ khi nào quản lý được quá trình chuyển đổi sang một thành phố trên các khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường thì các thành phố và thị trấn mới có thể phát triển bền vững, thực hiện lời hứa đem lại sự phát triển cho các cư dân của mình, và đóng góp vào tiến bộ của cả nước - đặc biệt là trong một nền kinh tế toàn cầu ngày càng mở rộng.

Là động lực của tăng trưởng kinh tế, toàn cầu hoá có thể trở thành động lực chính của công cuộc giảm nghèo, đặc biệt ở các đô thị. Tuy nhiên, nhiều nước đang phát triển, đặc biệt là ở châu Phi, không có đủ các nền tảng chính sách, kết cấu kinh tế hoặc năng lực quản lý cần thiết để thúc đẩy các chính sách tốt và quản lý nhà nước lành mạnh, từ đó có thể gạt hái đầy đủ những lợi ích từ thương mại, đầu tư, và các hoạt động tài chính mà toàn cầu hoá đem lại. Các nhà đầu tư tiềm năng trong và ngoài nước thường thận trọng đánh giá chất lượng cuộc sống và khả năng tiếp cận những dịch vụ và kết cấu hạ tầng thiết yếu của một thành phố cụ thể trước khi đưa ra quyết định.

Đô thị trong thế giới toàn cầu hoá góp phần vào những phân tích lý thuyết và thực nghiệm về hoạt động của các thành phố trong một thế giới toàn cầu hoá, tổng hợp một loạt các quan điểm về tác động của chính sách tới công tác quản lý đô thị. Cuốn sách hướng dẫn cho các nhà hoạch định chính sách cách thức sử dụng hiệu quả nhất các nguồn lực và hệ thống quản lý của các thành phố cũng như định hướng cho đầu tư và chính sách cho tương lai trong bối cảnh một nền kinh tế toàn cầu. Cuốn sách đưa ra ví dụ về cách thức xử lý những xung đột giữa quyền lợi cá nhân và tập thể, ví dụ như đợt tham vấn rộng rãi về khía cạnh môi trường và xã hội được tiến hành trong quá trình lên kế hoạch và thi công cây cầu Jamuna ở Bangladesh, cây cầu hiện nay nối liền hai thành phố mà trước đây người dân không thể giao lưu, trao đổi thương mại hàng ngày. Các tác giả trình bày những bằng chứng thực nghiệm cho thấy quản lý nhà nước lành mạnh và toàn cầu hoá có xu hướng cải thiện hoạt động của các thành phố về cả khả năng tiếp cận dịch vụ cũng như chất lượng cung cấp dịch vụ, những yếu tố cho phép các thành phố biến cơ hội toàn cầu thành những giá trị thực tiễn cho người dân tại địa phương. Nghiên cứu này cũng đặt ra những câu hỏi hóc búa về quan hệ nhân quả: Liệu toàn cầu hoá mạnh hơn dẫn tới quản lý nhà nước tốt hơn, hay ngược lại?

Các tác giả đặc biệt xem xét kỹ trường hợp các thành phố ở châu Phi để nghiên cứu những nét tương đồng và khác biệt đối với các thành phố ở

những nơi khác. Nghiên cứu của họ chỉ ra rằng châu Phi đang phải đối mặt với thách thức đòi hỏi phải cải thiện chất lượng quản lý các thành phố và công tác quản lý nhà nước để có thể cung cấp các dịch vụ giúp thu hút đầu tư nước ngoài, đồng thời tiếp tục đáp ứng nhu cầu của người dân và nền kinh tế trong khu vực.

Trong một thế giới đang chuyển động nhanh chóng cả về khía cạnh đô thị hoá và toàn cầu hoá, các thành phố trong thế giới đang phát triển đang đứng trước cả những thách thức nghiêm trọng lẫn cơ hội hấp dẫn. Các thành phố có thể tranh thủ được những cơ hội của tăng trưởng kinh tế bằng cách tạo ra một môi trường đầu tư thuận lợi lẫn thị trường vận hành tốt, các thể chế hỗ trợ cho công tác quản trị và chế độ điều tiết hợp lý, kết cấu hạ tầng công cộng và các dịch vụ xã hội. Đồng thời, chúng có thể tạo ra một môi trường ở đó người dân vừa tham gia vừa được trao quyền. Và vì các thành phố không đứng đơn độc một mình nên các chính sách và chương trình đô thị phải được phối hợp với các sáng kiến quốc gia. *Đô thị trong thế giới toàn cầu hoá* không chỉ nâng cao nhận thức của chúng ta về những vấn đề không chỉ đang ngày càng trở nên bức thiết và thiết yếu hơn đơn vị tăng trưởng và công bằng trong thế kỷ này; nó còn là sự phân tích quan trọng và có giá trị về các phương án hành động của Nhà nước.

Ngài Nicholas Stern

Chủ nhiệm bộ phận Dịch vụ Kinh tế Chính phủ

Vương quốc Anh

1

Tìm hiểu đô thị trong thế giới toàn cầu hoá

Frannie Léautier

Toàn cầu hoá đã diễn ra trong nhiều thế kỷ, khi những khu vực dân cư được mở rộng và có sự liên kết với nhau nhờ giao thông, di cư và các tuyến đường thương mại, đặc biệt, tốc độ toàn cầu hoá đã tăng mạnh trong những thập kỷ gần đây. Hai mặt đồng hành của toàn cầu hoá là cơ hội và cạnh tranh đã làm thay đổi các doanh nghiệp và người lao động ở khắp mọi nơi, và chúng cũng ngày càng làm biến đổi những thành phố nơi tập trung các doanh nghiệp và người lao động này. Các thành phố luôn là tiếng gọi đầu tiên với những người đến từ bên ngoài, đôi khi chúng là những phần thưởng chính cho các cuộc chinh phục, và ngay từ khi được thành lập thì chúng đã trở thành địa điểm giao dịch của con người, dù là về thương mại, văn hoá hay ngoại giao. Ngày nay, các thành phố đang nằm trong một môi trường toàn cầu đòi hỏi chúng phải cạnh tranh lẫn nhau - thậm chí ngay cả khi không muốn - và nhiều khi phải cạnh tranh mà không có được sự hỗ trợ truyền thống từ các chính quyền quốc gia. Điều gì khiến một số thành phố trở nên thịnh vượng trong môi trường mới này, trong khi một số khác lại có vẻ như trì trệ? Những áp lực của toàn cầu hoá ảnh hưởng đến chất lượng cuộc sống ở một thành phố như thế nào? Một số giả thuyết cho rằng các thành phố đã mạnh càng trở nên mạnh hơn, trong khi các thành phố yếu trở nên yếu hơn - trừ phi chúng có các hành động khắc phục. Những hành động đó phải được thiết kế nhằm đẩy các thành phố yếu hơn lên hàng ngũ những thành phố được coi là địa chỉ kinh doanh tốt hoặc là địa chỉ tuyệt vời cho du lịch hoặc nghỉ ngơi. Các nhà quản lý thành phố và các nhà hoạch định chính sách thành phố hành động theo những giả thuyết này, mặc dù nhiều khi chúng chỉ dựa trên những bằng chứng thực nghiệm yếu. Dường như các giả thuyết này đều giả định rằng các doanh nghiệp quy mô toàn cầu thiên vị các thành phố mạnh về các dịch vụ kết cấu hạ tầng, các chỉ số chất lượng cuộc sống, và nguồn nhân lực.

Trong cuốn sách này, chúng tôi tổng hợp các phân tích thực tiễn và lý thuyết về hoạt động của các thành phố trong một thế giới toàn cầu hoá. Một số chương sử dụng phương pháp thực nghiệm để nghiên cứu xem sự mở mang hoạt động kinh doanh toàn cầu, bao gồm cả các mối liên kết với thị trường quốc tế, có xu hướng cải thiện hay làm suy thoái kết cấu hạ tầng, dịch vụ và trình độ quản lý hiện có của thành phố. Một số chương khác sử dụng lý thuyết trò chơi để mô hình hoá mối quan hệ tương tác giữa các công dân, doanh

ngiệp và thị trường của một thành phố hoặc xem xét lịch sử phát triển của các thành phố để đánh giá tác động của công nghệ và quy mô. Mỗi nghiên cứu trình bày ở đây đều tìm hiểu mối liên hệ giữa đô thị hoá, toàn cầu hoá, và quản lý nhà nước, thường là thông qua việc nghiên cứu các tình huống trong đó những động lực này được kết hợp một cách thành công nhất, đồng thời cũng xem xét những tình huống không kết hợp được với nhau, như trường hợp ở nhiều thành phố của châu Phi.

Mỗi chương đặt ra một khía cạnh của câu hỏi toàn cầu hoá tác động tới các thành phố như thế nào, tuy nhiên tất cả các chương đều xem xét những hệ quả chính sách từ những kết luận của họ và đề ra hướng nghiên cứu trong tương lai. Tổng hợp lại, với các nhà quản lý và nhà hoạch định chính sách thành phố đặt mục tiêu tăng trưởng kinh tế trong một nền kinh tế toàn cầu hoặc cải thiện chất lượng cuộc sống cho người dân, cuốn sách này hướng dẫn cho họ bằng cách chỉ ra những hành động can thiệp cụ thể nào - ví dụ như cải thiện các dịch vụ và nguồn nhân lực - sẽ có khả năng cao nhất để thu hút các hoạt động toàn cầu như tài chính, thương mại và du lịch - những yếu tố có tác dụng bổ sung hơn là làm suy yếu những thế mạnh hiện tại của các đô thị.

Toàn cầu hoá và kết cấu hạ tầng đô thị hoá

Trong Chương 2, Frannie Léautier và Andrew C. Lemer ý luận rằng thách thức chính với các chuyên gia về kết cấu hạ tầng hiện nay được khái quát trong châm ngôn "Suy nghĩ ở phạm vi toàn cầu, hành động ở cấp địa phương". Mặc dù các nhà quản lý và những người sử dụng các công trình công cộng vẫn coi các trang thiết bị và dịch vụ kết cấu hạ tầng chủ yếu là thuộc về địa phương, song nhu cầu cơ bản về kết cấu hạ tầng cũng như các phương tiện cung cấp tài chính và phát triển kết cấu hạ tầng ngày càng mang tính toàn cầu. Các quan hệ kinh doanh và hoạt động sản xuất thường vượt ra khỏi biên giới quốc gia và các múi giờ. Điều quan trọng nhất là, với số người có quan tâm đến phát triển và quản lý kết cấu hạ tầng ngày càng gia tăng, cách suy nghĩ của họ về kết cấu hạ tầng và cách ra quyết định đang trải qua những biến đổi cơ bản.

Bản thân kết cấu hạ tầng cũng đã trở thành một ngành xuất khẩu, tạo ra những khoản tiền khổng lồ cho các công ty và nhân viên các công ty sở hữu và vận hành kết cấu hạ tầng cung cấp các dịch vụ vận tải, nước uống, năng lượng và đổ rác cho một hệ thống khách hàng phân tán và đôi khi rất miễn cưỡng phải mua dịch vụ. Các cộng đồng địa phương ngày càng phản đối sự tồn tại của các phương tiện kết cấu hạ tầng, ngay cả khi những phương tiện này cải thiện đáng kể dịch vụ cung cấp cho cộng đồng. Kết cấu hạ tầng phải nhờ đến các thị trường tài chính, mà các thị trường này ngày càng mang tính toàn cầu, do vậy, những vấn đề về thanh toán từng được coi là của địa phương đã lan rộng thành những vấn đề quốc tế. Khủng hoảng tài chính ở Mexico trong những năm 1980, ở châu Á cuối những năm 1990 và ở Thổ Nhĩ Kỳ và Argentina một thập kỷ sau đó đã buộc các nhà kinh tế học phát triển phải suy

nghe lại về vai trò từng rất hứa hẹn của nguồn tài chính tư nhân trong việc phát triển và quản lý kết cấu hạ tầng. Vụ tấn công khủng bố ngày 11-9-2001 ở Mỹ và những cuộc tấn công vào hệ thống giao thông ở London tháng 7-2005 đã tiếp thêm sinh lực và giúp bổ sung các bình diện quốc tế vào những thảo luận về tính dễ bị tổn thương và mức độ an ninh của địa phương. Chúng ta làm thế nào để giải quyết những mâu thuẫn nội tại - và dường như là không thể tránh khỏi - giữa việc đáp ứng quyền lợi cá nhân với việc phục vụ lợi ích tập thể, giữa việc đáp ứng nhu cầu trước mắt với việc cung cấp cho các thế hệ mai sau, hoặc giữa việc duy trì để sử dụng hàng ngày với việc bảo dưỡng để tăng độ an toàn?

Giải pháp, nếu có, chỉ có thể đạt được ở cấp độ các dự án và doanh nghiệp cụ thể. Chương này xem xét năm tình huống cụ thể trong đó các dự án kết cấu hạ tầng ở địa phương có ảnh hưởng rộng rãi tới hoạt động quản lý nhà nước và phát triển kinh tế trong khu vực dự án: Dự án bảo vệ đất công viên dọc theo con đường cao tốc nối các bang dự kiến sẽ xây dựng ở Memphis, Tennessee, Mỹ; cuộc tham vấn rộng về các vấn đề xã hội và môi trường trong quá trình lên kế hoạch Dự án phát triển dầu khí và đường ống Chad-Cameroon; các thể chế với nhiều bên tham gia được tạo ra trong dự án xây dựng cầu Jamuna ở Bangladesh; những tác động môi trường rộng rãi và các quyền lợi địa phương được cân đối trong Dự án thiết bị xử lý rác thải ở Đảo Hươu ở Boston, Massachusetts, Mỹ; và những sáng kiến công nghiệp và cải cách thể chế hỗ trợ cho các doanh nghiệp nhỏ trong một dự án năng lượng ở Uganda.

Các ví dụ như thế này minh họa bốn mặt thay đổi lớn định hình nên quá trình tiến hóa của kết cấu hạ tầng mang tính toàn cầu, một quá trình hướng tới khả năng giải quyết hiệu quả hơn những xung đột giữa lợi ích cá nhân với tập thể và giữa nhu cầu trước mắt của người dân với mong muốn của xã hội để cung cấp cho các thế hệ mai sau.

- **Dân chủ hoá.** Khi các công dân quan tâm đến vấn đề môi trường ở Memphis và dân làng và nông dân dọc theo sông Jamuna tham gia vào quá trình ra quyết định về một khoản đầu tư lớn để xây dựng kết cấu hạ tầng, họ chính là ví dụ minh họa cho một xu hướng hướng tới sự tham gia dân chủ hơn vào quy trình ra quyết định. Việc sử dụng quy trình chính trị một cách thông minh, những yêu cầu đặt ra bởi các nhà tài chính vốn ghét sự chậm trễ, và áp lực từ dư luận thế giới đã thúc đẩy việc tính đến quyền lợi của một loạt "các đối tượng liên quan" trong các hoạt động đầu tư và vận hành kết cấu hạ tầng.
- **Phân cấp.** Sự xuất hiện của các nhà sản xuất quy mô nhỏ và một hệ thống cung cấp nhỏ trong ngành năng lượng Uganda minh họa cho một xu hướng chung trong quản lý kết cấu hạ tầng là giảm bớt quản lý tập trung và gia tăng các quy trình sản xuất với quy mô nhỏ hơn nhờ sử dụng những công nghệ mới. Những thành công to lớn của ngành ô tô phản ánh những bước đi đầu tiên của xu hướng này - và xu hướng này hiện nay đã trở nên rất rõ ràng trong ngành cung cấp năng lượng và viễn thông.

- **Lan truyền.** Sự gia tăng số lượng các nhà cung cấp kết cấu hạ tầng đa quốc gia sẵn sàng lập kế hoạch, xây dựng và vận hành kết cấu hạ tầng ở các quốc gia khác cho thấy có một sự biến đổi lớn từ tư duy không sẵn sàng cho vay qua biên giới trước đây của các nhà đầu tư. Bên cạnh đó, sự phát triển của đội ngũ các chuyên gia ở nhiều nơi, được đào tạo ở một số ít các học viện đẳng cấp quốc tế, đã tạo thuận lợi cho việc truyền bá các ý tưởng và tạo ra các nguồn lực trí tuệ cần thiết để ứng dụng những ý tưởng đó vào những điều kiện và tình huống cụ thể của địa phương. Ngày nay, các ý tưởng được truyền qua các quốc gia thông qua số lượng người di cư ngày càng nhiều, thông qua việc họ sử dụng các công cụ thông tin hiện đại, nhưng đồng thời cũng thông qua những đóng góp tài chính của họ cho tổ quốc mình thông qua kiều hối. Kiều hối cho phép những người đã rời tổ quốc vẫn tiếp tục được đóng góp cho nền kinh tế trong nước, đưa ra những ý tưởng về cách thức sử dụng những khoản tiền này.
- **Đa dạng hoá.** Việc đưa kết cấu hạ tầng mới vào hoạt động ngày càng trở nên khó khăn hơn, điều đó đã thúc đẩy sự mở rộng những loại hình dịch vụ của kết cấu hạ tầng. Khó khăn này không chỉ phản ánh thực tế là ngày càng có nhiều tiếng nói tham gia vào quá trình ra quyết định, mà nó còn thể hiện là những vấn đề khác, ví dụ như bảo vệ môi trường sống của động, thực vật hoang dã và ổn định xã hội của các cộng đồng, được ưu tiên hơn so với vài thập kỷ trước đây. Khái niệm "vốn" đầu tư vào kết cấu hạ tầng ngày nay thừa nhận cả những dòng suối nguyên sinh, quan hệ láng giềng mật thiết, và những cơ cấu mang tính lịch sử là những nguồn lực mà giá trị của nó có thể không được phản ánh đầy đủ thông qua giá cả thị trường.

Các tác giả dự báo rằng những thể chế tạo thuận lợi cho các hành động tập thể trong phát triển và quản lý kết cấu hạ tầng sẽ ngày càng trở nên cần thiết hơn. Những thể chế như vậy sẽ bổ sung cho các cơ quan truyền thống của chính phủ, hỗ trợ cho các quan chức được bầu ra, cũng như các chuyên gia về kết cấu hạ tầng thông qua việc tăng cường độ nhạy cảm của các nhà hoạch định chính sách với các chỉ số phản ánh các mối quan ngại của cộng đồng địa phương, kể cả những cộng đồng phụ cận, và tạo thuận lợi cho việc cân đối quyền lợi của các nhóm đối tượng khác nhau, kể cả quyền lợi của các thế hệ tương lai, và thực hiện các quyết định theo đúng cam kết và tăng khả năng giải trình với tất cả các bên tham gia chính.

Toàn cầu hoá và hoạt động của đô thị

Sau phần thảo luận về kết cấu hạ tầng đô thị là phần khảo sát tác động của toàn cầu hoá với thực trạng hoạt động của đô thị (Chương 3). Daniel Kaufmann, Frannie Léautier và Massimo Mastruzzi xây dựng một kết cấu dữ liệu sơ bộ của toàn thế giới gồm dữ liệu của trên 400 thành phố, trong đó có các chỉ số

về toàn cầu hoá ở cấp quốc gia và cấp thành phố, cũng như các biến số về công tác quản lý nhà nước và tình hình hoạt động của thành phố (khả năng tiếp cận và chất lượng cung cấp dịch vụ của kết cấu hạ tầng), và các đặc điểm khác có liên quan. Cùng với UNESCO, họ bắt đầu từ việc định nghĩa quản lý thành phố là các quá trình định hướng và tính đến các mối liên kết giữa các đối tượng tham gia, chính quyền địa phương và các công dân để tạo thuận lợi cho sự tham gia và thảo luận tích cực giữa các bên có liên quan, tạo các cơ chế ra quyết định minh bạch, và tạo thuận lợi cho việc đưa ra sáng kiến trong chính sách quản lý đô thị. Họ coi quản lý đô thị và toàn cầu hoá là những kết quả rõ ràng với người dân thành phố, cho phép tiến hành các nghiên cứu thực nghiệm coi thành phố là một "địa điểm" hoặc một "hoạt động lâu dài" trong phép thử. Các tác giả khảo sát những yếu tố chính quyết định thực trạng hoạt động của một thành phố bằng cách sử dụng một khuôn khổ khái niệm đơn giản và một bộ các giả thuyết, và sau đó dùng kinh tế lượng để kiểm chứng trên kết cấu sử dụng những số liệu sẵn có và những số liệu mới thu thập trong nghiên cứu của họ.

Căn cứ vào bằng chứng thực nghiệm, họ kết luận rằng quản lý nhà nước lành mạnh và toàn cầu hoá có xu hướng cải thiện hoạt động ở cấp thành phố về cả khả năng tiếp cận dịch vụ kết cấu hạ tầng cũng như chất lượng cung cấp. Ngoài ra, những kết quả của họ cho thấy công nghệ, quản lý nhà nước, và hoạt động của các thành phố có tác động qua lại hết sức phức tạp, và cũng có bằng chứng cho thấy tồn tại một mối quan hệ phi tuyến tính (hình chữ U) giữa quy mô và hoạt động của thành phố, bằng chứng này thách thức lại quan điểm cho rằng các thành phố cực lớn nhất thiết sẽ hoạt động kém hơn và chỉ ra tiềm năng của các nền kinh tế liên kết. Các thành phố càng nhìn chung có vẻ như phụ thuộc nhiều hơn vào chất lượng quản lý nhà nước để đảm bảo được các yếu tố quan trọng trong toàn cầu hoá (khả năng tiếp cận dịch vụ điện thoại di động, internet), và các thành phố thủ đô có xu hướng đáp ứng các nhu cầu địa phương, ví dụ như các thành phố này có khả năng tiếp cận tốt hơn tới các dịch vụ của địa phương (thoát nước, điện). Những kết quả này được khảo sát kỹ hơn trong Chương 6.

Mặc dù các tác giả thấy rằng toàn cầu hoá và quản lý nhà nước có mối tương quan thuận chiều với nhau ở cấp độ thành phố, mô hình kinh tế lượng và khái niệm đơn giản sử dụng trong Chương này không thể xác định được chiều đi của quan hệ nhân quả: Liệu toàn cầu hoá mạnh hơn dẫn tới quản lý nhà nước tốt hơn, hay ngược lại? Mô hình đơn giản này tiếp tục được mở rộng trong các chương sau của cuốn sách này và có thể tiếp tục được điều chỉnh trong các nghiên cứu sau này bằng cách bổ sung thêm dữ liệu và sử dụng một mô hình kinh tế lượng phức tạp hơn.

Tuy nhiên, ngay cả trong một mô hình đơn giản, bằng chứng đã cho thấy tầm quan trọng của việc tập trung các cải cách chính sách vào cải thiện công tác quản lý nhà nước trên khắp cả nước, từ đó tiếp cận được những lợi ích kinh tế cho cả nước nói chung nhưng đồng thời cũng tạo ra một nền tảng chung cho

phép các thành phố được hưởng lợi từ những cải thiện ở tầm cấp quốc gia. Bằng chứng cũng cho thấy rằng cải thiện quản lý nhà nước ở cấp thành phố cho phép các thành phố biến những cơ hội toàn cầu thành những giá trị tại địa phương cho các công dân của mình. Điều này có nghĩa là những nhà lãnh đạo thành phố theo xu hướng cải cách thực sự có những đòn bẩy chính sách và thể chế địa phương quan trọng để có thể vận dụng. Quản lý nhà nước ở cấp địa phương có ý nghĩa rất quan trọng đối với thực trạng hoạt động của các đô thị. Cuối cùng, điều quan trọng là phải hỗ trợ cho các thành phố trong quá trình toàn cầu hoá và giúp chúng củng cố vị trí của mình, ví dụ như thông qua việc khuyến khích các thành phố cung cấp các thông tin về ngân sách và mua sắm của mình trên trang web và kết nối với các thành phố khác để nắm bắt được những cơ hội toàn cầu.

Lược sử hoạt động của đô thị:

Tác động của toàn cầu hoá và thách thức đối với châu Phi

Dựa trên những nghiên cứu được trình bày ở Chương 3 và Chương 5, Frannie Léautier và Barjor Mehta tiến hành hai nghiên cứu thực nghiệm để xác định xem sự mở mang hoạt động kinh doanh toàn cầu, bao gồm cả những mối liên kết với các thị trường quốc tế, rốt cuộc có xu hướng cải thiện hay làm suy thoái thực trạng hoạt động hiện tại của các thành phố. Trong Chương 4, trước hết họ so sánh lược sử hoạt động của các thành phố trên một số bình diện, đặt ra câu hỏi liệu toàn cầu hoá có thực sự tạo thuận lợi hơn cho những thành phố đã hoạt động tốt hay không. Thứ hai, họ xem xét trường hợp cụ thể của châu Phi để xem những động lực phát triển thành phố ở đó giống hay khác với ở những thành phố khác trên thế giới.

Khi các công ty hay người dân lựa chọn một thành phố nào đó để cư trú, họ chú trọng đến những vấn đề như chất lượng cuộc sống và khả năng tiếp cận các dịch vụ kết cấu hạ tầng và xã hội thiết yếu. Do vậy, lược sử hoạt động của các thành phố được quan sát cho thấy có sự phụ thuộc lẫn nhau giữa mức độ toàn cầu hoá đạt được với thành tích hoạt động của thành phố - trừ phi các nhà quản lý thành phố không hành động theo những tín hiệu từ các công ty hay công dân của mình. Tình huống này sẽ xảy ra nếu như các thành phố không được quản lý tốt, hoặc những đòn bẩy mà các nhà quản lý thành phố có thể vận dụng là không nhiều.

Léautier và Mehta sử dụng chỉ số về mức độ toàn cầu hoá của một quốc gia do A. T. Kearney và Tạp chí *Chính sách Đối ngoại* xây dựng, chỉ số này đánh giá những thay đổi trong các yếu tố cấu thành mức độ toàn cầu hoá, bao gồm:

- **Sự tham gia các hoạt động chính trị:** Số lượng các tổ chức quốc tế mà quốc gia này là thành viên, các hoạt động của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc mà quốc gia này tham gia, và số lượng các sứ quán nước ngoài ở nước đó.

- **Công nghệ:** Số lượng người sử dụng internet, số lượng máy chủ internet, và số lượng máy chủ server an toàn.
- **Giao tiếp cá nhân:** Hoạt động du lịch quốc tế, điện thoại quốc tế, và các giao dịch qua biên giới.
- **Hội nhập kinh tế:** Thương mại, dòng vốn đầu tư trực tiếp và gián tiếp nước ngoài, và các khoản chi trả và thu nhập.

Các tác giả thấy rằng các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hoá cao hơn có tốc độ tăng trưởng thấp hơn so với các thành phố ở những nước có mức độ toàn cầu hoá thấp hơn. Xu hướng này củng cố lòng tin vào lý luận cho rằng nếu như một thành phố không thể tự tham gia vào các hoạt động toàn cầu, thành phố đó cần phải dựa nhiều hơn vào vai trò của mình trong khu vực - phục vụ cho nội bộ vùng - và do vậy cần phải tăng trưởng nhanh hơn để đáp ứng các nhu cầu của một nền kinh tế khu vực. Các thành phố là động lực tăng trưởng chính cho các vùng nông thôn nội địa ở các nước có mức độ toàn cầu hoá kém hơn, và là những nhân tố chủ chốt của các vùng tại các nước có mức độ toàn cầu hoá khiêm tốn, và là trung gian kết nối các mối quan tâm trong nước và toàn cầu ở những nước có mức độ toàn cầu hoá cao. Khi các nước tăng mức độ toàn cầu hoá, đương nhiên sẽ phát sinh những chi phí chuyển đổi, vì đôi khi các thành phố không thể kiểm soát và cân đối giữa nhu cầu về những dịch vụ cần cho các hoạt động toàn cầu, như vận tải, và những dịch vụ thuộc nhu cầu của địa phương, như y tế, giáo dục, và các mạng lưới an sinh xã hội.

Lược sử về các thành phố cũng chỉ ra rằng thành phố ở các nước mới bắt đầu toàn cầu hoá tạo ra nhiều công ăn việc làm hơn so với thành phố ở những nước có mức độ toàn cầu hoá cao hơn, tuy nhiên, ban đầu, hầu hết những cơ hội này đều nằm ở các khu vực không chính thức. Các hoạt động không chính thức sẽ được hoà dần vào khu vực kinh tế chính thức khi các thành phố gia tăng hội nhập toàn cầu. Tuy nhiên, khi áp lực toàn cầu hoá tiếp tục tăng lên, nhiều thành phố đã có mức độ toàn cầu hoá cao lại một lần nữa cần đến khu vực kinh tế không chính thức, mặc dù mô hình trong dài hạn là giảm sự phụ thuộc vào khu vực không chính thức. Các tác giả cho rằng kết quả này có thể giải thích tại sao các nước có môi trường kinh doanh tồi tệ và không thể hỗ trợ cho sự thành lập của các công ty mới và cho các doanh nghiệp quy mô nhỏ trong khu vực chính thức lại cho nhiều thực thể như thế này hoạt động trong khu vực không chính thức. Khu vực không chính thức, đến lượt mình, lại trở thành động lực tăng trưởng rất năng động để bước đầu nắm bắt các cơ hội toàn cầu. Ngành may mặc ở Bangladesh là một ví dụ tốt về hiện tượng này, cũng như trường hợp ngành da ở châu Phi. Bên cạnh đó, những kết quả này chỉ ra rằng cách thức quản lý các thành phố có ảnh hưởng rộng rãi tới thực trạng kinh tế khác nhau của các thành phố này, tác động đó nằm ngoài những cơ hội mà các thành phố có được nhờ toàn cầu hoá.

Những kết quả này chỉ ra ba kết luận chính với châu Phi. Thứ nhất, châu Phi nên tiếp tục cải thiện chất lượng những nỗ lực phân cấp quản lý của

mình, tìm những giải pháp riêng, kết hợp khéo léo giữa các yếu tố kinh tế và chính trị. Thứ hai, châu Phi chỉ có thể hưởng lợi từ quá trình đô thị hoá nếu các thành phố lớn hơn, đặc biệt là ở các vùng duyên hải, có một vai trò toàn cầu hoặc trong khu vực chứ không chỉ có vai trò ở một địa phương. Thứ ba, cần phải cải thiện chất lượng quản lý các thành phố ở châu Phi, để có thể cân đối tình trạng căng thẳng giữa sự cần thiết phải cung cấp dịch vụ làm cho các thành phố này hấp dẫn hơn nước ngoài và đầu tư với sự cần thiết phải tiếp tục phục vụ nhu cầu của các cư dân của mình và nền kinh tế khu vực. Cải thiện công tác quản lý những thành phố ở châu Phi là yêu cầu rất cấp bách vì quản lý nhà nước lành mạnh trong một thế giới toàn cầu hoá là nhân tố chủ chốt giúp các thành phố hoạt động thành công, như được trình bày ở Chương 3.

Lý giải hoạt động của đô thị:

Toàn cầu hoá và quản trị nhà nước

Chương 5 do Frannie Léautier và Séverine Dinghem soạn thảo nhằm tìm hiểu những khác biệt trong thực trạng hoạt động của đô thị bằng cách xem xét mối quan hệ tương tác giữa người dân với ngài thị trưởng được bầu lên hay một lãnh đạo của thành phố, và với một công ty có định hướng toàn cầu đang ra quyết định về việc có đặt trụ sở tại thành phố này hay không. Các tác giả sử dụng lý thuyết trò chơi để chứng minh rằng những động lực của quan hệ tương tác giữa các công dân, thị trưởng và các công ty, trong bối cảnh toàn cầu hoá, có thể cải thiện hoạt động của các thành phố. Mô hình này thử xác định nguồn gốc của mối quan hệ nhân quả theo hướng toàn cầu hoá dẫn tới quản lý nhà nước lành mạnh và trách nhiệm giải trình của địa phương dẫn tới quản lý nhà nước lành mạnh. Trên thực tế, những phân tích này chỉ ra rằng cả toàn cầu hoá và trách nhiệm giải trình của địa phương đều quan trọng, nhưng mối quan hệ tương tác giữa hai yếu tố toàn cầu hoá và quản lý nhà nước lành mạnh có thể hỗ trợ tốt hơn cho hoạt động của các thành phố so với chỉ riêng yếu tố trách nhiệm giải trình của địa phương hoặc so với yếu tố toàn cầu hoá khi không được kết hợp với trách nhiệm giải trình của địa phương. Những phân tích cũng chỉ ra rằng, khi các công ty cố gắng gây ảnh hưởng tới các nhà lãnh đạo thành phố và hoạt động mà không bị kiểm tra thì hoạt động của thành phố chắc chắn sẽ bị ảnh hưởng xấu.

Những ví dụ thực tiễn rút ra từ kinh nghiệm của Pháp trong các hợp đồng đối với nước đã minh họa cho những kết quả chạy mô hình mô phỏng động. Những ví dụ này cho thấy mặt trái của toàn cầu hoá, điều luôn cùng tồn tại với những lợi ích của quá trình này. Sự tăng cường các hoạt động trao đổi và yêu cầu ngày càng tăng từ phía người dân đòi hỏi phải quản lý nhà nước tốt hơn cũng đi kèm với những cơ hội "trá hình" và tình vi hơn cho quản lý nhà nước yếu kém. Điển hình là tội phạm tài chính và rửa tiền trên quy mô quốc tế khiến cho việc giải quyết nạn biển thủ và tham nhũng càng trở nên phức

tập hơn ở những nước đang phải đối mặt với thực trạng quản lý nhà nước yếu kém và thiếu minh bạch. Nói cách khác, toàn cầu hoá có thể khuếch đại cả quản lý nhà nước lành mạnh và yếu kém. Do vậy, những thành phố và khu vực có công tác quản lý nhà nước lành mạnh có xu hướng hoạt động hiệu quả hơn, trong khi các thành phố có công tác quản lý nhà nước yếu kém có xu hướng suy thoái, đặc biệt là ở hầu hết các thành phố tại châu Phi và các trung tâm công nghiệp lâu đời ở châu Âu và Trung Á, nơi mà người dân khó lòng "thoát ra" khỏi sự kìm kẹp của chính quyền địa phương.

Các tác giả cũng nhấn mạnh tới tầm quan trọng của việc chia sẻ thông tin, đặc biệt là thông qua kênh thông tin toàn cầu rất hiệu quả là các trang web thế giới. Những thông tin mà các công ty cũng như các công dân có được ảnh hưởng rất lớn tới công tác quản lý nhà nước lành mạnh. Do vậy, việc cung cấp công khai các thông tin quan trọng, ví dụ như trên trang web của một thành phố, nâng cao xác suất đạt được quản lý lành mạnh và có thể cải thiện chất lượng cuộc sống cho người dân của thành phố đó. Các thông tin tốt hơn cũng cung cấp những phương tiện tốt hơn để quản lý trách nhiệm giải trình với công chúng, và các thành phố có thể sử dụng công nghệ web để cải thiện đáng kể khả năng tiếp cận thông tin.

Những kết quả cũng chỉ ra rằng vấn đề lịch sử có ảnh hưởng quan trọng tới quản lý nhà nước lành mạnh. Một phương pháp luận sử dụng sự tương tác qua lại giữa người dân, chính quyền thành phố và các công ty qua thời gian có thể làm sáng tỏ những vấn đề khó khăn xung quanh quản lý đô thị. Một phân tích như vậy có thể là cần thiết giúp tìm hiểu các nguyên nhân dẫn tới tốc độ đô thị hoá cao ở châu Phi, mặc dù quá trình này chỉ làm tăng không đáng kể phúc lợi cho các thành phố, góp phần hạn chế vào tăng trưởng kinh tế cho các quốc gia, thu được rất ít đầu tư trực tiếp nước ngoài cho các công ty, và đặt ra những thách thức rất lớn cho công tác quản lý nhà nước. Chương 4 xem xét kỹ lưỡng hơn những thách thức này. Những nghiên cứu bổ sung về các thành phố ở châu Phi, sử dụng một phương pháp luận theo dòng lịch sử, cũng có thể giải quyết được vấn đề hóc búa này.

Lý giải thực trạng hoạt động của đô thị:

Toàn cầu hoá, công nghệ và quy mô

Kết thúc Chương này, Daniel Kaufmann, Frannie Léautier, và Massimo Mastruzzi điều tra về vai trò của các đặc điểm khác nhau ở cấp độ thành phố trong việc tạo ra những nét khác biệt trong hoạt động của các thành phố khi chúng phải đối mặt với hai thách thức song hành là phải cải thiện chất lượng quản lý nhà nước tại địa phương theo yêu cầu của các công dân của mình và phải cung cấp dịch vụ chất lượng cao hơn theo yêu cầu của các công ty đang tìm kiếm địa điểm trong một quy mô toàn cầu. Các bằng chứng cho thấy có những tương tác qua lại đặc biệt và phức tạp giữa những lựa chọn công nghệ dành cho

người dân và các công ty, với chất lượng quản lý nhà nước ở địa phương, và hoạt động nói chung của toàn thành phố. Đặc biệt, các tác giả khẳng định lại kết luận rút ra từ Chương 3 là các thành phố cảng có xu hướng phụ thuộc nhiều hơn và công tác quản lý nhà nước lành mạnh để đạt được các biến số tốt về hoạt động của thành phố, những biến số rất quan trọng trong toàn cầu hoá (khả năng sử dụng điện thoại di động, truy cập internet) và các thành phố thủ đô có xu hướng đáp ứng nhu cầu dịch vụ địa phương tốt hơn (nước, rác thải và điện). Các tác giả cũng nghiên cứu thêm mối quan hệ đường cong hình chữ U giữa quy mô và hoạt động của các thành phố, nghiên cứu này chỉ ra rằng các thành phố quy mô nhỏ và lớn hoạt động hiệu quả hơn các thành phố quy mô trung bình.

Các tác giả chỉ ra rằng người dân và các công ty nhìn chung được hưởng lợi khi thành phố nơi họ cư trú cung cấp một mặt bằng chung về công nghệ, đặc biệt là thông qua các trang web thế giới. Người dân và các công ty có thể tận dụng những thông tin cung cấp thông qua công nghệ web và thậm chí có thể sử dụng công nghệ để tự cung cấp các dịch vụ cho mình, đặc biệt là trong những trường hợp cải cách quản lý nhà nước và toàn cầu hoá ở cấp độ thành phố gặp phải trở ngại. Những công nghệ mới này có thể phần nào bù đắp cho tình trạng cấp lãnh đạo thành phố hoặc lãnh đạo nhà nước thiếu quyết tâm chính trị trong việc tiến hành cải cách. Những công nghệ mới, như điện thoại di động và internet, cho phép các công ty tư nhân và người dân thành phố có thể tự mình mở mang ra phạm vi toàn cầu, không lệ thuộc vào hoạt động của thành phố nơi họ cư trú. Tuy nhiên, công nghệ sẽ chỉ có thể có tác dụng giảm thiểu phần nào sự thiếu hụt trong quản lý nhà nước và trách nhiệm giải trình, vì với mức độ linh hoạt cao của người dân, các công ty và vốn - những nhân tố này đều có lựa chọn "rời đi", nghĩa là chuyển từ thành phố đó sang một thành phố khác hoạt động tốt hơn. Bên cạnh đó, thậm chí ngay cả khi những tiến bộ công nghệ tiếp tục tạo ra những giải pháp riêng cho từng cá nhân để thay thế cho việc cung cấp kết cấu hạ tầng quy mô lớn, sẽ luôn luôn có một số dịch vụ (do tính kinh tế của quy mô và tính không thể chia nhỏ của các dịch vụ) mà khu vực nhà nước cần phải đóng vai trò quan trọng. Để có được chiến lược hợp lý cho khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, điều ngày càng trở nên quan trọng hơn đối với các cơ quan tài trợ cũng như các nhà quản lý thành phố là phải phân biệt giữa các loại hình dịch vụ kết cấu hạ tầng khác nhau, căn cứ vào những công nghệ sẵn có và những đặc điểm cụ thể của từng thành phố.

Những cân nhắc về chính sách và nghiên cứu trong tương lai

Trong toàn bộ cuốn sách này, phân tích về chính sách là rất phức tạp do tính phụ thuộc lẫn nhau giữa toàn cầu hoá và thực trạng hoạt động của thành phố: Liệu các yêu cầu của toàn cầu hoá khiến cho các thành phố hoạt động tốt hơn, hay chính sự hoạt động hiệu quả của các thành phố đã cho phép họ tận dụng

được những cơ hội của toàn cầu hoá? Câu hỏi về tính nhân quả này là rất quan trọng, vì nó là kết cấu để xây dựng các chính sách giúp tránh được con đường đi xuống theo hình xoắn ốc trong đó các thành phố hoạt động kém hơn không đủ hấp dẫn để được toàn cầu hoá, và do không có những áp lực cạnh tranh mà toàn cầu hoá đặt ra, các thành phố hoạt động kém hiệu quả này có ít động cơ hơn để cải thiện công tác quản lý nhà nước tại địa phương. Mặc dù những bằng chứng thực nghiệm thu thập được ở đây cho thấy thu nhập bình quân đầu người và mức độ toàn cầu hoá có một vai trò nhất định, vì chúng giải thích được nhiều nguyên nhân dẫn tới sự cải thiện hoạt động của các thành phố, các nhà lãnh đạo thành phố và quốc gia vẫn có các loại đòn bẩy khác ở cấp địa phương để cải thiện hoạt động của thành phố. Một số thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hoá cao, như ở Đông Âu - Ukraine là một ví dụ - và ở châu Phi - ví dụ như Nigeria - đang ở trong tình trạng đầu tư quốc tế không hề có một chút tác động nào tới thực trạng hoạt động yếu kém của thành phố, tới mức độ tăng trưởng kinh tế, và chất lượng cuộc sống. Chúng tôi nghi ngờ rằng chất lượng quản lý thành phố có thể là một biến số giải thích quan trọng về hiện tượng này.

Khoảng cách thời gian cũng là một vấn đề ảnh hưởng xấu đến khả năng tìm hiểu mối quan hệ giữa toàn cầu hoá và thực trạng hoạt động của đô thị. Tác động của toàn cầu hoá không phải ngay một lúc mà thấy được; cần phải có một khoảng thời gian mới có thể nhìn nhận được các kết quả. Hầu hết các dữ liệu thu thập trong cuốn sách này, gồm số liệu thống kê của Liên hợp quốc từ đầu những năm 1990 và các chỉ số toàn cầu hoá trong vòng một thập kỷ sau đó ở 62 nước, đã hơi lỗi thời và không đồng bộ, mặc dù đó là những số liệu tốt nhất có thể có. Những hạn chế của dữ liệu này làm cho khó có thể rút ra những kết luận có kết cấu vững chắc về tác động của toàn cầu hoá tới hành vi của các thành phố. Tuy nhiên, bất chấp những nhược điểm này, cuốn sách chỉ ra các lợi ích của việc kiểm chứng thực nghiệm những giả thuyết khác nhau về toàn cầu hoá và đô thị hoá - những giả thuyết hoàn toàn có thể định hướng không rõ ràng cho quá trình ra quyết định hiện nay. Sự khan hiếm dữ liệu trong lĩnh vực này là một trở ngại lớn trong quá trình thiết kế chính sách hiệu quả ở cả cấp độ quốc gia và địa phương. Những nỗ lực nhằm cải thiện chất lượng dữ liệu ở cấp độ thành phố sẽ còn phải đi một chặng đường dài nữa thì mới có thể giải quyết được thiếu hụt chính sách nghiêm trọng này.

2

Toàn cầu hoá và kết cấu hạ tầng đô thị

Frannie Léautier và Andrew C. Lemer

Nằm ngay ở phía bắc Biển Chết, trong thung lũng của dòng sông Jordan là một khu vực khảo cổ được biết đến với tên gọi thành phố Jericho. Các đợt khai quật ở đây cho thấy có bằng chứng về sự tồn tại của con người tại đây khoảng 11.000 năm về trước hoặc thậm chí còn sớm hơn thế. Khoảng 10.000 năm trước, những cư dân ở đây, có thể khoảng 2.000 người, sống trong các căn nhà gạch đất trên một diện tích khoảng 4 ha, sống nhờ trồng trọt, săn bắn, và có lẽ là cả chăn nuôi cừu. Xung quanh thành phố, họ xây dựng một bức tường thành, một số chỗ dày tới 1,5m, và những phần còn giữ được tới ngày nay cao 4m, bên ngoài là một đường hào. Trong bức tường thành này họ dựng một tháp đá lớn hình tròn có đường kính 9m¹. Nhóm cư dân cổ đại nhất mà chúng ta biết đến đã có cái mà ngày nay chúng ta gọi là kết cấu hạ tầng dân dụng².

Sự khởi đầu của kết cấu hạ tầng

Trong tác phẩm *Mười cuốn sách về kiến trúc* viết khoảng năm thứ 15 trước Công nguyên, tác giả người La Mã Marcus Vitruvius Pollio đã tuyên bố "Các công trình công cộng của một thành phố phục vụ ba mục tiêu: quốc phòng, tôn giáo, và tiện nghi. Để chống trả các đợt tấn công của kẻ thù, chúng ta bảo vệ thành phố bằng các bức tường thành, toà tháp, và cổng thành. Vì mục tiêu tôn giáo, chúng ta xây dựng các đền đài thiêng liêng cho các vị thần bất tử. Vì tiện nghi, chúng ta xây dựng các địa điểm công cộng để sử dụng chung - như bến cảng, các khu vực ngoài trời, các hàng cột, nhà hát, sân để dạo chơi, nhà tắm, và các loại tiện nghi khác có cùng mục đích". Chỉ dẫn nổi tiếng của ông là "Tất cả các công trình này phải đảm bảo độ bền, tính hữu dụng, sự duyên dáng"³. Kết cấu hạ tầng đã được thừa nhận rõ ràng là biểu tượng chính cho văn hoá.

Xuất phát từ sự khởi đầu như vậy, hiểu biết của chúng ta về kết cấu hạ tầng đã có sự tiến hoá. Gần hai nghìn năm sau đó, nhà kinh tế học Adam Smith thừa nhận việc cung cấp các kết cấu hạ tầng công cộng là một nền tảng chính để tạo nên của cải của các quốc gia - và hoàn toàn đối lập với các quan điểm của ông trong hầu hết các lĩnh vực của hoạt động kinh tế của con người - đây được coi là một trong ba nhiệm vụ chính của chính phủ⁴.

Cùng với những tiến triển của cuộc cách mạng công nghiệp, các lý thuyết của chúng ta về kết cấu hạ tầng cũng vận động theo. Vào giữa thế kỷ XIX, kỹ sư - nhà kinh tế học người Pháp Jules Dupuit đã có những đóng góp quan

trọng vào tất cả các khía cạnh của thiết kế và quản lý kết cấu hạ tầng, đặc biệt là với những ý tưởng của mình về sở hữu các tài sản kết cấu hạ tầng và cách thức định giá cho việc sử dụng các tài sản này⁵.

Nhận thức của chúng ta về tầm quan trọng của việc định giá và tác động của nó tới nguồn tài chính cho các kết cấu hạ tầng tiếp tục được cải thiện khi chúng ta hiểu được quyền lực độc quyền ra quyết định của chính phủ và các tác động tới việc phân bổ các nguồn lực khan hiếm. Nhà kinh tế học và thống kê học người Mỹ Harold Hotelling tạo ra một nền tảng giúp chúng ta hiểu được kết cấu hạ tầng có tác động như thế nào đến hình thái kinh tế trong khu vực cũng như đến cách thức xử lý "những nguồn lực có thể bị cạn kiệt như nguồn cung cấp năng lượng và các tài nguyên môi trường" (Hotelling 1929; Hotelling 1931).

Cùng với việc thành lập Ngân hàng Thế giới để khắc phục hậu quả của Chiến tranh thế giới thứ hai, khái niệm về kết cấu hạ tầng của chúng ta đã vượt ra khỏi biên giới quốc gia. Kể từ khi ra đời năm 1945, Ngân hàng Thế giới đã tham gia sâu rộng vào các hoạt động phát triển kết cấu hạ tầng, bao gồm việc tái thiết các tuyến đường xe lửa ở Ấn Độ, xây dựng năng lực sản xuất và cung cấp năng lượng ở Brazil, Chile, và El Salvador, và một số hoạt động tương tự trên khắp thế giới. Sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới cho kết cấu hạ tầng được nhìn nhận là những biện pháp quan trọng tạo nền tảng cho tăng trưởng và ổn định xã hội trong dài hạn, phù hợp với nguyên tắc tập trung vào các chức năng và phương tiện cụ thể của kết cấu hạ tầng mà John Maynard Keynes và các chuyên gia khác thiết kế ra hệ thống Bretton Woods - kết cấu của nền kinh tế hiện đại của chúng ta - đã đặt ra.

Sự so sánh về kết cấu hạ tầng và vai trò của nó trong phát triển kinh tế - xã hội trên phạm vi quốc tế đã đem lại những hiểu biết mới. Một mặt, chúng tôi hiểu rõ hơn rằng nhu cầu về kết cấu hạ tầng là "cầu phải sinh". Kết cấu hạ tầng được xây dựng không phải để tự phục vụ mình, mà bởi vì chúng tạo thuận lợi cho các hoạt động kinh tế - xã hội khác. Tại tất cả các vùng ở các trình độ phát triển khác nhau, chúng tôi đã quan sát thấy một mối quan hệ đáng kể về mặt thống kê giữa tình hình phát triển chung và kết cấu hạ tầng⁶, và chúng tôi phỏng đoán rằng mối tương quan này xuất phát từ những đóng góp thực sự của kết cấu hạ tầng cho sức khoẻ, hiệu quả, và chất lượng cuộc sống. Mặt khác, như nhà kinh tế học A. O. Hirschman đã kết luận, khiếm khuyết cản trở sự phát triển kinh tế trong hầu hết các trường hợp là về năng lực quản lý chứ không phải về kết cấu vật chất. Kết cấu hạ tầng không phải là điều kiện đủ của phát triển; chúng có thể được xây dựng sau để "bắt kịp" với nhu cầu phải sinh từ sự tăng trưởng của ngành công nghiệp tư nhân, tuy nhiên, nó là điều kiện cần để tiếp tục tăng trưởng kinh tế, bởi vì không có nền kinh tế nào có thể tăng trưởng bền vững khi không có kết cấu hạ tầng⁷.

Một bài học khó khác được trình bày rõ nhất trong "Bi kịch của những tài sản chung" của Garrett Hardin đăng trong *Tạp chí Khoa học* năm 1968. Để giải

thích cho những mâu thuẫn nội tại trong những nỗ lực khuyến khích phát triển trong điều kiện các tài nguyên môi trường như không khí và nước sạch chủ yếu được coi là "hàng hoá miễn phí", Hardin sử dụng ví dụ về những người chăn gia súc cổ xưa, khi theo đuổi những lợi ích của cá nhân, không còn cách nào khác sẽ buộc phải mở rộng đàn gia súc của mình và chăn thả quá mức trên những đồng cỏ chung. Mặc dù khái niệm hàng hoá công và các yếu tố bên ngoài đã được các nhà kinh tế học thảo luận ngay từ đầu thế kỷ XX⁸, song cách đề cập của Hardin đã sử dụng lý thuyết trò chơi và một cách thức dễ hiểu để đẩy mạnh những mối quan tâm về môi trường trong quản lý kết cấu hạ tầng.

Toàn cầu hoá nổi lên

Sự thành lập Ngân hàng Thế giới và những đóng góp của Hirschman và Hardin về nghiên cứu là những điểm mốc chính trong quá trình phát triển của kết cấu hạ tầng trong một xu thế kinh tế rộng khắp mà chúng ta gọi là "toàn cầu hoá"⁹. Mặc dù các nhà quản lý và người sử dụng các công trình công cộng vẫn nhìn nhận kết cấu hạ tầng là thuộc về địa phương là chính, nhu cầu cơ bản về kết cấu hạ tầng cũng như những phương tiện được sử dụng để cung cấp tài chính và phát triển kết cấu hạ tầng ngày càng mang tính toàn cầu. Các quan hệ kinh doanh và hoạt động sản xuất ngày càng mở rộng ra ngoài biên giới quốc gia. Công việc được tiến hành "24/7". Với số người quan tâm đến sự phát triển và quản lý kết cấu hạ tầng ngày càng gia tăng, cách thức chúng ta nhìn nhận và ra quyết định về kết cấu hạ tầng đang trải qua những biến đổi cơ bản¹⁰.

Theo thời gian, các chi phí vận tải và liên lạc đã giảm mạnh, góp phần thúc đẩy toàn cầu hoá và hội nhập của các nền kinh tế. Từ năm 1920 đến năm 1990, cước vận tải biển và chi phí cầu cảng bình quân đã giảm từ 95 USD/tấn xuống còn 30 USD/tấn. Cước một cú điện thoại 3 phút giữa London và New York đã giảm từ khoảng 250 USD năm 1940 xuống còn chưa đến 1 USD trong thập kỷ 1990. Các máy vi tính từng tiêu tốn tới 12.000 USD năm 1960 thì nay chỉ tốn vài trăm đôla.

Công nghệ kết cấu hạ tầng hiện nay của chúng ta chủ yếu dựa vào các phương tiện sản xuất quy mô lớn gắn với các đầu mối phân phối cố định. Các nhà máy phát điện và hệ thống đường dây, nhà máy xử lý nước thải và hệ thống đường ống, "các thành phố vệ tinh" và hệ thống đường cao tốc, và những thứ tương tự hình thành nên những mạng lưới với quy mô lớn về mặt địa lý; chúng kéo theo những hoạt động đầu tư vốn lớn. Các nhà lịch sử cho rằng mô hình cơ bản có nguồn gốc từ thế kỷ XIX, song những tiến bộ đáng kể về năng lực sản xuất và cung cấp - chỉ xin đưa ra một vài ví dụ như xe có gắn động cơ, nước uống tinh khiết, cung cấp điện - đã làm tăng đáng kể những loại hình dịch vụ do kết cấu hạ tầng cung cấp (xem ví dụ trong Tarr và Dupuy 1988). Bản thân các mạng lưới này cũng có khả năng mở rộng đáng kể, cho

phép cung cấp dịch vụ tới những vùng từng được coi là vùng xa xôi. Đến lượt mình, sự sẵn có các dịch vụ lại thúc đẩy tăng trưởng và kích cầu.

Một trong những biểu hiện quan trọng đầu tiên của quá trình toàn cầu hoá kết cấu hạ tầng là sự thành lập Federal Express năm 1971. Mô hình kinh doanh của công ty vận tải này là sự tái phát minh theo hướng cấp tiến dịch vụ đưa tin - dịch vụ đã từng hỗ trợ tất cả các hoạt động thương mại trước khi thông tin viễn thông ra đời. Fred Smith, người sáng lập công ty, dựa vào kết cấu hạ tầng hiện có của ngành hàng không để tạo ra dịch vụ giao hàng đường dài qua đêm - dịch vụ ngày nay đã trở nên phổ thông và bình thường. Ý tưởng của các nhà sản xuất về việc lưu kho từng phần theo nhu cầu trong hệ thống lưu kho kịp thời "JIT" và chuyển từng phần thành phẩm sang các địa điểm khác nhau để tận dụng các nền kinh tế địa phương đã có được sự thành công nhờ những hiểu biết sáng suốt của FedEx.

Tương tự, tác động ngày càng lớn của hệ thống viễn thông di động không dây toàn cầu có nguồn gốc từ đơn xin cấp bằng sáng chế ở Mỹ vào năm 1973 của Martin Cooper và Motorola cho một "hệ thống điện thoại radio". Điện thoại di động không chỉ giúp các nhà kinh doanh dễ dàng liên lạc với văn phòng của mình khi đi bất kỳ nơi đâu trên thế giới, mà còn giúp các làng mạc xa xôi kết nối hiệu quả hơn với thị trường. Nhờ vậy, khả năng quản lý các dịch vụ kết cấu hạ tầng toàn cầu sử dụng kết cấu vật chất của địa phương được thực hiện nhờ các hệ thống thông tin toàn cầu và những tiến triển của quá trình toàn cầu hoá kết cấu hạ tầng được tiếp tục tăng cường nhờ công nghệ này.

Đến lượt mình, kết cấu hạ tầng mang tính toàn cầu tác động tới hoạt động sản xuất mang tính toàn cầu. Những chiếc đồng hồ điện tử có chi phí thấp - nay đã trở thành một sản phẩm tiêu dùng vô cùng thông dụng, thường được coi là một phụ kiện thời trang - sẽ không thể phát triển được nếu không có các phương tiện vận tải hàng không và thông tin viễn thông toàn cầu. Sự kiện nhà sản xuất Mỹ Texas Instruments lần đầu tiên giới thiệu chiếc đồng hồ điện tử có giá 20 USD đã nhấn mạnh tầm quan trọng của chi phí lao động trong một sản phẩm từng được coi là sản phẩm công nghệ. Giá cả giảm nhanh chóng khi sản xuất được chuyển ra khỏi Bắc Mỹ. Trong vòng chưa tới một thập kỷ, chỉ còn công ty duy nhất (Timex) vẫn tiến hành lắp ráp đồng hồ ở Mỹ.

Các loại hình kết cấu hạ tầng toàn cầu mới cũng đã xuất hiện. Sự xuất hiện của kênh truyền hình CNN vào năm 1980 đánh dấu sự ra đời của kết cấu hạ tầng thông tin toàn cầu, tạo ra những biến đổi mạnh mẽ trong cách thức tiến hành kinh doanh. Với việc các thông tin và báo cáo tài chính trên toàn cầu được cung cấp "ngay đúng thời điểm diễn ra", chưa bao giờ các nhà sản xuất lại được kết nối chặt chẽ như vậy với người tiêu dùng và các nguồn cung cấp các yếu tố sản xuất của mình như vậy. Điều được coi là quan trọng hơn là sự phát triển nhanh chóng của hoạt động thương mại toàn cầu về các ý tưởng, được minh hoạ (ít nhất là với các tác giả) bằng sự kiện dỡ bỏ Bức tường Berlin và những hình ảnh của sự kiện này đã ngay lập tức được truyền tới người

xem trên toàn thế giới. Chủ nghĩa xã hội với tư cách là một mô hình hợp lý về tổ chức kinh tế của các hoạt động xã hội về cơ bản đã sụp đổ, và thậm chí cả những quốc gia vẫn tiếp tục theo đuổi các lý tưởng xã hội của chủ nghĩa Mác thì ngày nay đã áp dụng các cơ chế thị trường với phần lớn nền kinh tế của mình.

Một vấn đề tế nhị hơn là khái niệm kết cấu hạ tầng có thể do khu vực tư nhân sở hữu và vận hành mà không ảnh hưởng tới phúc lợi công cộng ngày càng được chấp nhận rộng rãi hơn, như ví dụ của đợt cải cách các dịch vụ nước vào những năm 1990 ở nước Anh. Trong ngành viễn thông, những cải cách chính sách và quy định cần có để hỗ trợ cho các kết cấu hạ tầng do tư nhân cung cấp đã diễn ra mạnh hơn, một phần là do tốc độ hội nhập toàn cầu của các hệ thống này, đồng thời nhu cầu ngày càng gia tăng về các tiêu chuẩn và tính tương thích cũng đòi hỏi phải có cơ chế, chính sách và thể chế chung để có thể cung cấp, quản lý, và vận hành các hệ thống này. Do vậy, mức độ hội nhập toàn cầu cao hơn trong các dịch vụ thông tin, viễn thông, và liên lạc đã đẩy nhanh quá trình cung cấp và quản lý các hệ thống này trên phạm vi toàn cầu - cho dù những hệ thống này vẫn phải sử dụng các kết cấu hạ tầng quan trọng của địa phương. Trong ngành nước, nơi các dịch vụ vẫn chủ yếu mang tính địa phương, tốc độ cải cách chính sách và thể chế chậm hơn rất nhiều, cũng giống như tốc độ tiếp cận thị trường địa phương của các hệ thống cung cấp và xử lý nước được quản lý ở quy mô toàn cầu. Ngành nước và ngành viễn thông minh họa cho những yếu tố quan trọng đem lại đặc tính địa phương hay toàn cầu của hoạt động cung cấp dịch vụ. Về mặt thể chế, những nỗ lực hội nhập khu vực như Liên minh châu Âu và Ủy ban Kinh tế các nước Tây Phi (ECOWAS) minh họa thêm nhu cầu phải có thị trường chung cho các dịch vụ kết cấu hạ tầng như vận tải, viễn thông, và năng lượng - những dịch vụ vượt qua bản chất địa phương của các tài sản vật chất.

Cùng với việc khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn là xu hướng quốc tế hoá hơn nữa công tác quản lý kết cấu hạ tầng. Sự kiện chính phủ phê duyệt một liên minh giữa hãng hàng không KLM của Hà Lan và hãng Northwest đặt tại Mỹ vào năm 1993 là một ví dụ đầu tiên. Được miễn trừ khỏi luật chống độc quyền, Liên minh Wings Alliance là một cơ cấu thể chế mới tránh được những hạn chế về sở hữu thường được quy định trong các hiệp định hàng không song phương nhằm ngăn cản các vụ mua lại và sáp nhập trong ngành vận tải hàng không quốc tế. Liên minh này - và các liên minh khác sau đó, như United, Lufthansa, và SAS (hình thành nên Star Alliance năm 1997) - cũng là hệ quả của chính sách Bầu trời Mở của Chính phủ Mỹ, chính sách kêu gọi dỡ bỏ các hạn chế của chính phủ đối với tuyến đường bay, số lượng chuyến bay, và giá vé của các hãng. Những hiệp ước Bầu trời Mở song phương và đa phương đã tạo ra nhiều khu vực thương mại tự do lớn hơn trong vận tải hàng không toàn cầu. Vụ sáp nhập năm 1999 giữa hãng Générale des Eaux của Pháp với hãng Filter Corporation của Mỹ để tạo thành Vivendi Environment, một công ty

nước đa quốc gia, đã cho thấy hoạt động quản lý đa quốc gia đã được mở rộng sang ngành cung cấp nước.

Việc thành lập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) năm 1995 đã thể chế hoá mục tiêu thương mại tự do và ý tưởng cùng hành động để tất cả các quốc gia cùng hưởng lợi. Giống như Bức tường Berlin, WTO là biểu tượng của một thay đổi địa chấn, đặc biệt là với việc thiết lập một hệ thống giải quyết tranh chấp có tính ràng buộc, tạo nền tảng cho kết cấu hạ tầng ngày càng được toàn cầu hoá hơn nữa.

Đương nhiên, quá trình phát triển của toàn cầu hoá không phải lúc nào cũng trôi chảy. Trong nhiều trường hợp, bản thân kết cấu hạ tầng đã trở thành một ngành xuất khẩu, tạo ra của cải cho các công ty và nhân viên của các công ty sở hữu và vận hành các kết cấu hạ tầng cung cấp các dịch vụ vận tải, nước uống, năng lượng, và xử lý rác thải cho một nhóm khách hàng phân tán rộng khắp và đôi khi rất miễn cưỡng mua hàng. Các cộng đồng địa phương cũng ngày càng tỏ ra miễn cưỡng và phản đối sự tồn tại của các phương tiện kết cấu hạ tầng, cho dù những phương tiện này có thể cung cấp các dịch vụ tốt hơn nhiều cho cộng đồng. Biểu ngữ phản đối bằng tiếng Anh "Không phải ở sân sau của nhà tôi" đã trở thành một thuật ngữ được quốc tế thừa nhận "NIMBY". Vì kết cấu hạ tầng phải dựa vào các thị trường tài chính, mà quy mô các thị trường này ngày càng mang tính toàn cầu, các vấn đề thanh toán từng là của địa phương đã trở thành những vấn đề toàn cầu. Các cuộc khủng hoảng tài chính như "cuộc khủng hoảng Tequila" ở Mexico thập kỷ 1980, ở châu Á vào cuối thập kỷ 1990, và gần đây hơn là cuộc khủng hoảng ở Thổ Nhĩ Kỳ, đã buộc các nhà kinh tế học phát triển phải cân nhắc lại vai trò từng tỏ ra đầy hứa hẹn của nguồn tài chính tư nhân trong quản lý và phát triển kết cấu hạ tầng. Cuộc tấn công khủng bố ngày 11-9-2001 vào nước Mỹ đã khơi dậy và bổ sung những bình diện quốc tế vào những cuộc thảo luận về khả năng bị tổn thương và mức độ an ninh của địa phương. Những quan ngại này đã dẫn tới việc cân nhắc lại mối quan hệ giữa quyền lợi cá nhân và tập thể trong việc cung cấp các dịch vụ kết cấu hạ tầng và nêu bật những thách thức cho các chuyên gia về kết cấu hạ tầng thể hiện trong châm ngôn, "Suy nghĩ ở bình diện toàn cầu, hành động ở cấp địa phương"¹¹.

Hành động ở cấp địa phương

Thách thức chính mà các chuyên gia về kết cấu hạ tầng hiện đang phải đối mặt được tóm tắt trong châm ngôn đó. Làm thế nào chúng ta có thể giải quyết mâu thuẫn nội tại - và dường như là không thể tránh khỏi - giữa việc đáp ứng quyền lợi cá nhân với việc phục vụ lợi ích tập thể, và giữa việc đáp ứng những nhu cầu trước mắt với việc cung cấp cho các thế hệ mai sau. Giải pháp, nếu có, chỉ có thể đạt được ở từng dự án và doanh nghiệp cụ thể. Chúng tôi xin đưa ra một số ví dụ.

Công viên Overton, Mỹ

Công viên Overton, một khu công viên thành phố rộng 138 ha nằm gần trung tâm Memphis, Tennessee, Mỹ, bao gồm một vườn thú, một sân gôn chín lỗ của thành phố, một rạp hát ngoài trời, các con đường mòn tự nhiên, một học viện nghệ thuật, các khu picnic, và 69 ha rừng. Năm 1956, các nhà lập kế hoạch của địa phương và Cục Đường bộ Liên bang (nay là Cơ quan Quản lý Đường Cao tốc Liên bang) đề xuất xây dựng một con đường cao tốc 6 làn xuyên qua công viên, cắt vườn thú ra khỏi phần còn lại của công viên và sử dụng hết 10,5 ha đất công viên cho con đường này. Theo kế hoạch, con đường này là một phần của Đường Cao tốc Liên bang số 40, tạo thành một tuyến đường chính từ đông sang tây xuyên qua Memphis và cho phép các vùng ngoại ô ở phía đông dễ dàng tiếp cận khu vực trung tâm. Theo thiết kế, đoạn đường này chủ yếu bao gồm các đoạn đường bộ cấp thấp chạy qua các điểm giao nhau để ngõ, trừ một đoạn chạy qua một con suối. Các cơ quan chính phủ đã có được quyền để xây dựng con đường và công bố phê duyệt lần cuối tuyến đường và thiết kế vào tháng 11-1969.

Vào các thập kỷ khi các nhà kế hoạch lên kế hoạch cho con đường cao tốc này, sự bùng nổ kinh tế sau chiến tranh và sự thịnh vượng ngày càng tăng của tầng lớp trung lưu ở Mỹ đã làm tăng sức mạnh chính trị cho cái mà chúng ta gọi là "các giá trị môi trường". Đạo luật Chính sách Môi trường Quốc gia (NEPA) do Quốc hội Mỹ thông qua vào cuối năm 1969 và được Tổng thống Nixon ký ban hành vào ngày 1-1-1970 (NEPA 1970) được cho là bằng chứng dễ thấy nhất của sự thay đổi cán cân quyền lực, tuy cũng có các dấu hiệu khác.

Đạo luật năm 1966 của Bộ Giao thông đưa ra một quy định quan trọng trong Mục 4(f) cấm Bộ trưởng Bộ Giao thông không được phê duyệt việc sử dụng nguồn ngân quỹ liên bang để xây dựng các con đường cao tốc xuyên qua các công viên công cộng nếu như tồn tại một tuyến đường thay thế "có tính khả thi và thận trọng" (DTA 1966). Nếu không tồn tại một tuyến đường thay thế như vậy thì có thể cho phép sử dụng nguồn quỹ liên bang, nếu như con đường cao tốc đó đã "lên kế hoạch mọi khả năng để giảm tối đa tổn hại" tới công viên.

Đối mặt với viễn cảnh có con đường cao tốc mới, các cư dân Memphis đã thành lập các nhóm phản đối và (hoà chung với một xu thế mạnh trong xã hội Mỹ) thuê các luật sư. Hoạt động thông qua các tổ chức dân chủ kết cấu, họ đưa vụ việc ra toà án, cuối cùng là tới Toà án Tối cao của Mỹ¹². Họ cho rằng trong công bố phê duyệt tuyến đường và thiết kế của con đường I-40, không có tuyên bố chính thức về kết luận của Bộ trưởng Bộ Giao thông khẳng định không có tuyến đường thay thế nào có tính khả thi và thận trọng hay những thay đổi trong thiết kế nhằm giảm thiệt hại tới công viên là không thể thực hiện được.

Trong lập luận trước toà, các nhóm cư dân đã chỉ ra rằng chắc chắn có thể tìm ra các tuyến đường khác vòng qua Công viên Overton. Ngoài ra, họ lập

luận rằng có thể giữ nguyên tuyến đường hiện nay bằng cách xây dựng con đường cao tốc ngầm xuyên dưới công viên, nhờ đó có thể giảm đáng kể tác động tiêu cực lâu dài của việc chia cắt công viên làm hai.

Các nhà lập kế hoạch trả lời rằng việc xây dựng một đường hầm sẽ làm tăng đáng kể chi phí của dự án, tạo ra những nguy cơ về độ an toàn, và tăng ô nhiễm môi trường, do vậy sẽ không thể làm giảm mức tổn hại tới công viên. Các toà án cấp thấp đã phán quyết thắng cho lập luận của chính phủ rằng kết luận chính thức của Bộ trưởng Bộ Giao thông là không cần thiết và Bộ trưởng có đủ thẩm quyền để cho phép xây dựng con đường.

Toà án Tối cao đã phán quyết có lợi cho các nhóm cư dân. Trong phán quyết này, các thẩm phán viết:

Rõ ràng trong hầu hết các trường hợp, những cân nhắc về chi phí, độ thẳng của tuyến đường, và sự phá vỡ cộng đồng sẽ chỉ ra rằng khi có thể, đất công viên nên được sử dụng để xây dựng đường cao tốc. Mặc dù có thể sẽ cần phải chuyển ngân sách từ một khu vực hành chính này sang một khu khác, khi sử dụng đất công viên, khoản chi cần có từ ngân sách sẽ nhỏ hơn vì nhà nước đã sở hữu khoảng đất này và sẽ không cần phải chi trả để giải phóng mặt bằng. Và vì con người không sinh sống hay làm việc ở các công viên, nếu xây dựng một con đường cao tốc trên đất công viên thì sẽ không ai phải di dời nhà cửa hay chấm dứt công việc kinh doanh của mình. Đó là những nhân tố thường thấy trong gần như tất cả các công trình xây dựng đường cao tốc. Do vậy, nếu Quốc hội có ý định coi những nhân tố này ngang bằng với việc bảo tồn đất công viên thì đã không cần thiết phải ra các đạo luật.

Rõ ràng, Quốc hội không có ý định cho rằng Bộ trưởng có thể bỏ qua những vấn đề về chi phí và sự phá vỡ cộng đồng. Song chính sự tồn tại của các đạo luật đã chỉ ra rằng việc bảo vệ đất công viên có tầm quan trọng hơn hết. Chúng ta không thể mất đi số lượng ít ỏi những nơi trú ẩn màu xanh hay chính là các công viên trừ phi có những nhân tố thực sự bất thường trong một trường hợp cụ thể hoặc chi phí hay sự phá vỡ cộng đồng nảy sinh từ việc chọn các tuyến đường thay thế đạt đến mức độ bất thường.

Lượng chi phí tăng đáng kể của việc chọn bất kỳ tuyến đường thay thế nào hay có thay đổi thiết kế nào đã khiến cho ngân sách liên bang về cơ bản không thể đáp ứng dự án. Vì ngân sách liên bang chi trả tới 95% chi phí xây dựng các con đường cao tốc thuộc hệ thống đường liên bang, việc loại bỏ ngân sách liên bang trên thực tế đã chấm dứt dự án, và con đường đó đã không bao giờ được xây dựng. Vụ kiện này là một trong số những vụ việc đầu tiên trong đó các nhóm cư dân độc lập đã tập hợp lại để phản đối một dự án được chính phủ bảo trợ và được lên kế hoạch theo đúng các quy trình thủ tục đã xác lập của chính phủ, và họ đã thành công. Vụ kiện này có ảnh hưởng rộng rãi, nó

thường được trích dẫn trong các hành động sau đó của người dân nhằm ngăn cản các dự án khác và trở thành động lực thúc đẩy sự tham gia rộng rãi của công chúng vào quá trình đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng.

Dự án phát triển dầu khí và đường ống Chad-Cameroon

Một ví dụ gần đây tương tự vụ Công viên Overton là tuyến đường ống Chad-Cameroon, một dự án nhằm phát triển các mỏ dầu ở Doba, miền Nam Chad (với chi phí là 1,5 tỷ USD) và xây dựng một đường ống dài 1.070 km để nối với các thiết bị rót dầu ngoài khơi biển Đại Tây Dương của Cameroon (2,2 tỷ USD). Dự án này đặt mục tiêu biến đổi nền kinh tế của Chad, một quốc gia hiện còn quá nghèo và không thể chi trả những dịch vụ công tối thiểu cần cho một cuộc sống tương tất. Tính đến năm 2004, đường ống này sẽ tăng thu của chính phủ thêm khoảng 45-50% mỗi năm và cho phép chính phủ sử dụng những nguồn lực này để tiến hành các khoản đầu tư quan trọng vào y tế, giáo dục, môi trường, kết cấu hạ tầng, và phát triển nông thôn - những khoản đầu tư rất cần thiết để giảm nghèo. Cơ cấu những người bảo trợ cho dự án cho thấy việc cung cấp kết cấu hạ tầng mang tính toàn cầu sẽ kéo theo điều gì. Tiền đầu tư là của một côngxoociom bao gồm ExxonMobil của Mỹ (nhà vận hành, góp 40% vốn tự có), Petronas của Malaysia (35%), và Chevron-Texaco của Mỹ (25%). Dự án có thể đem lại một khoản thu khoảng gần 2 tỷ USD cho Chad (bình quân khoảng 80 triệu USD mỗi năm) và 500 triệu USD cho Cameroon (bình quân 20 triệu USD mỗi năm) trong một khoảng thời gian hoạt động là 25 năm¹³.

Dự án đã tiến hành tham vấn rộng rãi về xã hội và môi trường, kể cả ở cấp địa phương, tức là với các cộng đồng khác nhau ở Chad và Cameroon, cũng như ở cấp quốc tế với những bên có quan tâm đến vấn đề bảo vệ xã hội và môi trường. Mặc dù dự án này được coi là một trong những ví dụ tốt nhất về cách thức quản lý những lợi ích từ việc khai thác dầu trong khi bảo vệ được những di sản xã hội và môi trường, nó vẫn phải đối mặt với những thách thức trong việc giải quyết nguy cơ tham nhũng tiềm tàng và đảm bảo minh bạch trong việc sử dụng nguồn thu từ dầu. Bên cạnh việc giải quyết những vấn đề môi trường và xã hội đặc thù của từng nước, dự án này cũng giúp giải quyết những vấn đề chung của hai quốc gia. Hai nước cùng chia sẻ một tầm nhìn chung về dự án, họ tiến hành những phân tích tương tự nhau về các giải pháp thay thế, cùng sử dụng các thông tin cơ bản trong các nghiên cứu về sinh học và phân tích sức khoẻ cộng đồng, và cùng sử dụng một phương pháp tham vấn và giải quyết nạn tràn dầu¹⁴. Tuy nhiên, như trình bày ở các Chương 3, 5 và 6, một quy trình có sự tham gia của nhiều bên trong xã hội và khu vực tư nhân không phải là một công việc dễ dàng. Thay vì một quy trình tham vấn được thiết kế tốt, dự án vẫn phải đối mặt với những thách thức trong công tác quản lý. Việc giải quyết các vấn đề tham nhũng đòi hỏi phải có sự thận trọng liên tục và tiếp tục tham vấn.

Dự án cầu Jamuna ở Bangladesh

Cầu Jamuna¹⁵, cây cầu dài thứ 11 thế giới, là cây cầu cố định đầu tiên vượt sông Jamuna (nhánh chính của sông Brahmaputra ở Bangladesh), nối các vùng miền Đông và miền Tây Bắc của đất nước này. Mặc dù ý tưởng về cây cầu được đưa ra thảo luận ngay từ năm 1964, nhưng đến tháng 10-1994 công việc xây dựng mới bắt đầu, thông xe vào năm 1998, và được trang hoàng với các biểu ngữ như "Hôm qua còn là giấc mơ, nay đã là hiện thực". Với chi phí dự án lên tới gần 1 tỷ USD cho một dự án kéo dài 9 năm, đây là khoản đầu tư vào kết cấu hạ tầng tốn kém nhất và được cho là nhiều thử thách nhất được tiến hành ở Bangladesh (Ngân hàng Thế giới 2000). Bản thân cây cầu dài 4,8km này được thiết kế để phục vụ nhiều mục đích khác nhau, gồm một đường giao thông 4 làn với khung và nền đủ để mang một đường ray tàu hoả, một đường điện, một đường ống dẫn ga, và các thiết bị viễn thông. Bên cạnh đó, dự án này còn kéo theo việc xây dựng các con đê và thiết lập các quy định về sông ngòi phức tạp khác để chống lũ. Do tính chất hai bờ của con sông cũng như do những lo ngại về tác động của việc xây dựng với địa hình thường xuyên thay đổi này, vị trí tương đối của cây cầu chỉ có thể được quyết định vào cuối năm 1992 và vị trí các con đường nối với cây cầu cũng không thể được xác định cho tới tận cuối năm 1994. Gần 3.000 ha đất của một quốc gia khan hiếm đất đã được sử dụng trong công trình này, và khoảng 100.000 người bị ảnh hưởng do mất đất nông nghiệp cần được trợ giúp.

Giấc mơ về cây cầu có nhiều mặt khác nhau. Trước khi có cây cầu, những người buôn bán dùng xe ba gác, phà chở hoa quả và rau từ vùng tây bắc tới Dhaka và các thị trường khác ở vùng bờ đông đông dân cư hơn, đôi khi họ phải đợi hàng ngày mới vượt được sông và thường khi đến nơi thì nông sản của họ đã bị hư hỏng. Báo chí đã trích lời của một thương nhân địa phương đến từ tây bắc như sau, "(Với cây cầu), ở đây đã có sự thay đổi về tâm lý suy nghĩ... ngày nay, Dhaka dường như chỉ nằm ngay cạnh đây". Trong đợt lũ tàn phá năm 1998, cây cầu đã đóng một vai trò then chốt trong việc ngăn chặn nạn đói vì nó cho phép vận chuyển thực phẩm và các phương tiện cứu hộ một cách nhanh chóng từ bên này qua bên kia của đất nước. Các kế hoạch của chính phủ được thực hiện nhờ cây cầu này bao gồm kế hoạch phát triển các khu chế xuất mới và các khu liên hợp du lịch tư nhân ở cả hai bờ sông, các dự án này được hy vọng sẽ tạo ra công ăn việc làm và đảo ngược xu thế di cư từ nông thôn ra thành thị hiện đang gây sức ép ngày càng tăng với các thành phố lớn như Dhaka và Chittagong. Là điểm nối then chốt còn thiếu trong cả Dự án Đường Cao tốc châu Á và Đường Xe lửa xuyên Á, cây cầu này cũng mở ra những cơ hội thương mại mới với các nước láng giềng. Về cơ bản, giao thông trên cầu đã vượt xa mức dự kiến (Bảng 2.1).

Nhờ giảm bề rộng của con sông tại Kalihati từ 12 km xuống 4,8 km, công tác xây dựng đã giảm đáng kể hiện tượng xói mòn phá huỷ nhà cửa dọc theo bờ sông. Một nghiên cứu gần đây chỉ ra rằng ít nhất 70% đất dọc theo sông

Bảng 2.1. Tình hình sử dụng cây cầu đa mục đích Jamuna

Tiêu chí đo lường tình hình sử dụng	Xe tải	Xe buýt	Phương tiện vận tải nhẹ	Tổng cộng/ bình quân
Bình quân mức độ đi lại hàng ngày trong năm bắt đầu sử dụng	920	799	575	2,294
Tốc độ tăng, 1993–98 (%)	3,6	24,1	32,7	18,1
Chênh lệch giữa mức độ đi lại hàng ngày bình quân ước tính và thực tế (%)	-16,0	135,0	193,0	41,0

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2000.

Jamuna đã được cứu thoát vĩnh viễn khỏi nạn xói mòn nhờ tác dụng đối dòng của cây cầu. Bên cạnh đó, hệ thống vận chuyển ga và điện - một phần của dự án - có thể giải quyết nạn thiếu năng lượng trầm trọng ở vùng tây bắc, nơi nguồn nhiên liệu duy nhất là củi, đồng thời làm chậm tốc độ phá rừng và thúc đẩy sự phát triển của công nghiệp.

Mặc dù những vấn đề kỹ thuật của cây cầu là rất phức tạp, vấn đề cơ cấu thể chế thậm chí còn tỏ ra khó khăn hơn. Tham gia vào quá trình ra quyết định gồm có các tổ chức phi chính phủ (NGOs) địa phương hoạt động về cứu trợ và phát triển kinh tế, người dân sống trong khu vực bị ảnh hưởng bởi công tác xây dựng cũng như sự thay đổi dòng chảy, các công ty trong nước và quốc tế trong liên doanh tham gia vào hợp đồng 5 năm về quản lý vận hành cây cầu có thu phí này, và Hội đồng Giám định được chỉ định để đảm bảo dự án đáp ứng các tiêu chuẩn mà Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á, và Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc đặt ra. Cơ quan Quản lý Cầu Jamuna (JMBA) được thành lập bằng một văn bản pháp quy đặc biệt (Pháp lệnh Thu Phí và Lệ phí tại cầu Jamuna), và được giao quyền tự chủ về các quyết định quản lý và tài chính. Các cơ quan của chính phủ đã xây dựng và thực hiện một Chương trình hành động quản lý môi trường, Chương trình hành động về nạn xói mòn và lũ lụt để giảm thiểu tác hại, Chương trình hành động về tái định cư nhằm xác lập các quyền hợp pháp về đất đai và quyền đánh bắt cá của các hộ gia đình sống phụ thuộc vào thiên nhiên. Một văn bản pháp quy khác tạo thuận lợi cho việc mua đất và ngăn chặn các nhà đầu cơ trong việc gian lận yểu cầu bởi thường do mất nhà cửa hoặc tài sản.

Quy trình ra quyết định sử dụng trong giai đoạn thi công cũng rất phức tạp. Tám phiên họp ra quyết định Cột mốc đã được tổ chức trong quá trình thi công dự án, với sự tham gia của Cơ quan Quản lý Cây cầu Đa chức năng Jamuna, các cơ quan cung cấp tài chính cho dự án, nhóm chuyên gia được chỉ định tư vấn các vấn đề thiết kế kỹ thuật phức tạp và các khía cạnh xã hội, môi trường của dự án, đại diện của Chính phủ Bangladesh, các nhà tư vấn, nhà thầu và NGOs. Các bên cho vay cũng tổ chức họp hàng tháng để rà soát tiến độ.

Những quy định pháp luật, hoạt động lên kế hoạch và tổ chức gắn liền với dự án này cho thấy những ý tưởng mới đã thâm nhập được vào một xã hội có thu nhập rất thấp. Đến lượt mình, mức độ mà người dân Bangladesh được hưởng lợi từ dự án này lại phụ thuộc vào việc các ý tưởng đó có thể thay đổi công tác quản lý nhà nước yếu kém tại địa phương hay tăng cường năng lực hiện có của quốc gia này ở mức hiệu quả như thế nào. Ví dụ, xét về mức tăng thu nhập, người dân sống ở thành phố Tangail ở phía đông cây cầu đường như được lợi nhiều hơn so với người dân của thành phố Sirajganj ở phía tây. Tỷ lệ người kiếm được trên 5.000 taka mỗi tháng ở Tangail tăng từ 40% trước khi xây dựng cây cầu lên 50% sau đó, trong khi ở Sirajganj, tỷ lệ này giảm từ 23% xuống 17% trong cùng thời kỳ. Các nhà quan sát viện dẫn đến mức độ gắn kết xã hội cao hơn ở Tangail, cũng như sự ủng hộ mạnh hơn của các nhà lãnh đạo với công tác phát triển cộng đồng ở các làng mạc xung quanh, và tỷ lệ xung đột và gian lận thấp hơn ở đó. Khi xác lập quyền sở hữu đất đai và tài sản, chính quyền đăng ký quyền với cả tên vợ và tên chồng, nhờ đó cải thiện được vị trí của người phụ nữ¹⁶.

Sau hơn 40 năm lập kế hoạch và triển khai, trường hợp cây cầu Jamuna cho thấy việc đưa các bên có liên quan khác nhau vào quá trình ra quyết định, thường được gọi là "tăng quyền hành động", kết hợp với việc phát triển mối liên kết giữa các thể chế địa phương, như là các chính quyền thành phố và địa phương, có thể đem lại những kết cấu hạ tầng thúc đẩy tăng trưởng một cách bền vững. Dự án không chỉ hỗ trợ cho hoạt động giao dịch và đi lại từ nông thôn ra thành thị, mà còn hỗ trợ cho thương mại toàn cầu¹⁷. Nhờ thời gian thực hiện dự án cầu Jamuna và những tham vấn phức tạp cần thực hiện trong dự án này, người ta cũng có thể quan sát những kết quả này.

Thiết bị xử lý nước thải ở Đảo Hutter, Boston, Mỹ

Một phần là vì đây là cực điểm của các xu hướng được minh họa trong các ví dụ trước đây của chúng tôi, và một phần là do vấn đề NIMBY đã lan khắp công tác quản lý kết cấu hạ tầng, một trong những xu hướng quan trọng mà chúng tôi quan sát được là việc xây dựng các kết cấu hạ tầng để cung cấp nhiều dịch vụ. Ví dụ, hãy xem xét các thiết bị xử lý nước thải mới của Boston.

Được coi là một trong những khu vực dân cư lâu đời nhất ở Bắc Mỹ, thành phố Boston ngày nay nằm ở trung tâm của một khu vực rộng lớn với khoảng 3,4 triệu người đang làm việc và sinh sống ở 129 khu vực cộng đồng chính trị riêng biệt. Những năm mà một số người cho là vấn đề nước thải của khu vực hoàn toàn bị lãng quên đã biến cảng Boston, vào cuối thập kỷ 1970, trở thành một trong những vùng nước ven biển ô nhiễm nhất nước Mỹ. Các nhà máy xử lý nước thải quy mô quá nhỏ và được bảo dưỡng kém đã rót hàng triệu tấn nước thải nguyên trạng xuống cảng, khiến các cộng đồng dân cư quanh đó phải đối mặt với các hiểm họa sức khỏe và mùi hôi thối. Ngân sách dành cho việc cải thiện không phải là ưu tiên chính của các quan chức hành động theo động cơ chính trị. Ban đầu, được thúc đẩy bởi một vụ kiện của một khu vực

hành chính ven biển và sau đó được khuyến khích bởi Cơ quan Bảo vệ Môi trường liên bang (EPA), năm 1984, bang Massachusetts đã thiết lập một cơ quan mới, Cơ quan nguồn nước Massachusetts (MWRA), để cung cấp dịch vụ nước và nước thải cho 61 cộng đồng.

Gần như ngay lập tức, EPA đệ đơn kiện MWRA vì đã vi phạm các giới hạn về ô nhiễm trong Đạo luật Nước sạch. Theo các thành viên tham gia vụ kiện, vào thời điểm đó, vụ kiện này xuất phát từ những quan ngại là các khu vực bầu cử địa phương chưa được thành lập, và dường như không có sự lãnh đạo về chính trị để có các hành động cần thiết (Grant và Lerner 1993). Một lộ trình các hành động cần thiết theo yêu cầu của toà án để đảm bảo MWRA tuân thủ với đạo luật này bao gồm việc thống nhất các kết cấu xử lý chất thải, xây dựng các thiết bị xử lý nước cấp một và cấp hai tại nhà máy Đảo Hươu của chính quyền, và xây dựng một đường cống ngầm dài 15 km với đường kính 7,3 m để dẫn nước thải ra phía ngoài cảng tới tận Vịnh Massachusetts. Dự án xây dựng kéo dài cả thập kỷ này bắt đầu vào năm 1989. Chương trình đầu tư vốn vào Dự án Cảng Boston tổng cộng sẽ tiêu tốn khoảng 7,1 tỷ USD vào thời điểm nó được hoàn tất vào năm 2009.

Chi phí khổng lồ của dự án này xuất phát phần nào từ các mục tiêu quá rộng của nó. Theo phỏng đoán của một chuyên gia thiết kế xây dựng địa phương, nếu mục tiêu chỉ là loại bỏ chất ô nhiễm trong nước thì việc trang bị cho mỗi ngôi nhà trong khu vực với một nhà vệ sinh quy mô nhỏ hiện đại và xây dựng một nhà máy xử lý nhỏ hơn cũng có thể đáp ứng tốt mục tiêu này và tiêu tốn ít hơn nhiều. Bên cạnh nhiều mục tiêu khác, các cộng đồng khác nhau, chính quyền địa phương, và các cơ quan liên bang mong muốn đảm bảo rằng cá voi trong Vịnh Massachusetts và những người di biển ở bờ bắc của Mũi Cod sẽ không bị ảnh hưởng bởi dự án, ít nhất là trong dài hạn.

Các nguồn lực môi trường và xã hội được đầu tư vào dự án - các khu sinh thái biển và các địa điểm giải trí hấp dẫn khác - được thực hiện nhờ chi trả của những người sử dụng nước trong khu vực: 90% ngân sách dự án sẽ lấy từ các nguồn ở địa phương. Tờ *Christian Science Monitor* đưa tin hoá đơn tiền nước của các hộ gia đình tăng 329% trong thời gian từ năm 1986 tới năm 1999. Dự kiến năm 2005, phí sử dụng nước hàng năm của mỗi hộ gia đình sẽ đạt 1.002 USD. Tuy nhiên, địa điểm nhà máy xử lý nước tại Đảo Hươu đã đem lại những cảnh quan hấp dẫn cho cảng Boston - đường chân trời của khu trung tâm - với các máy bay lên xuống sân bay Logan của Boston. MWRA đã xây dựng các đường mòn đi bộ và các tiện nghi khác cho cư dân trong vùng, những tiện nghi này vượt ngoài phạm vi ban đầu của dự án và làm tăng mức lợi tức của khoản đầu tư này.

Phân phối năng lượng quy mô nhỏ ở Uganda và các hệ thống đa tiện ích

Mặc dù các dự án Công viên Overton, Đường ống Chad-Cameroon, và Cầu Jamuna có chung tác động dân chủ hoá nhờ việc đưa vào quá trình ra quyết

định về kết cấu hạ tầng các tiếng nói trước đó thường không được tham gia, cả ba dự án này đều mang tương đối tính truyền thống trong việc quy tập các nguồn lực và nỗ lực một cách tập trung. Những công nghệ mới sử dụng các nguồn năng lượng tái tạo được - năng lượng mặt trời sử dụng thiết bị chuyển hoá quang và nhiệt, chuyển hoá chất thải sinh học, gió, và các nhà máy thủy điện cỡ nhỏ - đã kết hợp với các cải cách thể chế cho phép các doanh nghiệp quy mô nhỏ cung cấp năng lượng ra bên ngoài mạng đường dây. Hơn nữa, vai trò của các cộng đồng nhỏ trong việc tự trang bị các thiết bị cung cấp điện cho mình đã cho phép hợp nhất hai thị trường trước đây bị tách riêng - các vùng nông thôn không được cung cấp đầy đủ và các nhà máy, nông trại nằm ngoài mạng đường dây, với các khu vực vệ tinh của các thành phố quá đông - đem lại lợi ích cho cả hai thị trường này.

Uganda có dân số là 23 triệu người, với gần 5 triệu hộ gia đình, nhưng chỉ khoảng 10% là có điện. Hầu hết những người có điện sử dụng sống ở thủ đô Kampala. Những người dân Uganda sống ở nông thôn và ngoại ô sử dụng các dạng năng lượng khác để thay thế cho điện, gồm dầu hỏa, pin khô, pin axit-chì của ô tô, và các thiết bị tự phát điện khác (Bảng 2.2). Người dân Uganda tiêu khoảng 100 triệu USD mỗi năm để cung cấp năng lượng chạy đài, cassette, và đèn pin, điều đó cho thấy tồn tại một thị trường tiềm năng lớn cho các thiết bị năng lượng thay thế có chi phí thấp. Nhận thức được tiềm năng này, chính phủ Uganda đã có những thay đổi về pháp lý và thể chế.

Trước khi có những thay đổi này, tất cả các hoạt động liên quan đến năng lượng trong nước đều chịu sự quản lý của Ủy ban Điện lực Uganda, được thành lập năm 1948 với tư cách là một cơ quan theo ngành dọc và bán độc lập có độc quyền sản xuất, tải điện, phân phối, và cung cấp điện năng trong Uganda cũng như tới các nước láng giềng. Năm 1999, Luật điện lực được thông qua cho phép: (a) dỡ bỏ độc quyền của Ủy ban Điện lực Uganda trong ngành điện; (b) chia các dịch vụ sản xuất, tải điện, và phân phối điện cho các công ty khác nhau; (c) xây dựng một cơ quan giám ngành độc lập và tạo khuôn khổ pháp luật và quy định cho phép khu vực tư nhân tham gia vào ngành năng

Bảng 2.2. Các nguồn năng lượng thay thế và chi phí của chúng với người dân Uganda

Nguồn năng lượng	Chi phí hàng tháng của hộ gia đình (US\$)	Tỷ lệ hộ gia đình sử dụng nguồn năng lượng này (%)	
			Chi phí (USD/Kwh)
Dầu lửa	5.000	100	
Pin khô	6.000	94	400
Pin chì axit ô tô	10.900	9	3
<i>Tổng chi phí hàng năm</i>			
Các thiết bị tự phát điện	19 triệu USD		0,19

Ghi chú: 1.050 US\$ = 1 USD (tại thời điểm tháng 9-1997).

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2001; Ngân hàng Thế giới 1999.

lượng. Cải cách này cho phép các nhà sản xuất điện độc lập ra đời và cung cấp dịch vụ bằng cách sử dụng mạng lưới điện chính để cung cấp cho khu vực nông thôn, xây dựng các mạng lưới điện độc lập, và tận dụng tiềm năng năng lượng mặt trời hoặc các nguồn cung cấp thay thế khác. Cải cách này cho phép các nhà cung cấp cạnh tranh bình đẳng và cho phép áp dụng các mức giá bán lẻ khác nhau cho mỗi khu vực, cũng như quy định mức phí đồng nhất cho việc tiếp cận và sử dụng mạng lưới nhằm tạo thuận lợi cho các giao dịch năng lượng giữa các bên được nhượng quyền phân phối với các nhà máy phát điện là bên thứ ba. Các cơ chế trợ cấp và cung cấp tài chính cũng đã được tạo dựng.

Sử dụng Chương trình Môi trường Toàn cầu (GEF) do Ngân hàng Thế giới thực hiện, Chính phủ đưa ra một hệ thống hỗ trợ cho việc phát triển các nguồn cung cấp có thể tái tạo lại để hỗ trợ cho các thiết bị sản xuất điện từ năng lượng mặt trời độc lập. Quỹ Carbon Nguyên mẫu của Ngân hàng Thế giới đã cung cấp tài chính để phát triển năng lực tự cung cấp điện tại các nhà máy đường và các kết cấu bóc vỏ cà phê, cũng như cho việc sử dụng các thiết bị thủy điện và sản xuất điện bằng gió quy mô nhỏ và siêu nhỏ. Nguồn quỹ này cũng được sử dụng để hỗ trợ tài chính cho khu vực tư nhân, để phát triển các dịch vụ cung cấp năng lượng theo hướng thương mại hoá cho các khu vực nông thôn và ngoại thành.

Cách thức cung cấp năng lượng chia nhỏ ở Uganda cũng đã cho phép phát triển một số dịch vụ tiện ích khác theo phương pháp chia nhỏ, đem lại cơ hội cho các công ty trong việc cung cấp các giải pháp đa tiện ích. Các giải pháp đó bao gồm dịch vụ điện thoại nhằm tăng mức tiếp cận của nông thôn với các dịch vụ điện thoại cơ bản, mở rộng dịch vụ internet ra các vùng, cũng như thử nghiệm phát triển các trung tâm viễn thông. Kinh nghiệm này được triển khai ở một số nước thông qua sự xuất hiện của các công ty "đa tiện ích" cung cấp một nhóm tiện ích gồm điện, khí ga tự nhiên, nước và nước thải, và dịch vụ điện thoại¹⁸.

Starpower ở thành phố Washington, DC là một ví dụ về một công ty cung cấp các gói dịch vụ bao gồm điện thoại, truyền hình cáp và internet¹⁹. Ở Anh, gói dịch vụ gồm ga và điện cũng như điện và nước là rất phổ biến. Các nước khác có gói dịch vụ tiện ích bao gồm Argentina, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, và Morocco. Ở một số nước, gói dịch vụ còn vượt ra ngoài các dịch vụ tiện ích. Ví dụ, ở Hungary, một công ty cung cấp cả dịch vụ vận tải và viễn thông, và ở trường hợp Chile, đó là sự kết hợp giữa dịch vụ ga và viễn thông.

Các cải cách pháp lý cho phép kết hợp giữa các dịch vụ này là một động lực chính cho các doanh nghiệp, song hiệu quả đạt được nhờ sự kết hợp theo ngành ngang cũng là một động lực nữa. Các công ty tìm cách tận dụng các mạng lưới quan hệ khách hàng và quan hệ với chính phủ, năng lực tài chính, dịch vụ quản lý hành chính, sử dụng các toà nhà, thiết bị và đường mạng hiện có của mình. Một chiến lược đa tiện ích cũng sẽ được theo đuổi khi các công ty tìm kiếm cơ hội để kết hợp theo ngành dọc, ví dụ như kết hợp giữa sản xuất với dịch vụ phân phối trong ngành điện, hoặc kết hợp giữa xuất khẩu tại cảng

với vận chuyển trong đất liền và sau đó là kết hợp giữa các dịch vụ cảng và vận tải đường sắt. Công ty P&O, đã đầu tư vào Cảng Colombo ở Sri Lanka cũng như ở một số nước khác, đã theo đuổi chiến lược này.

Các bình diện của toàn cầu hoá kết cấu hạ tầng

Những ví dụ như trên đã minh hoạ cho bốn bình diện thay đổi lớn, định hình nên quá trình phát triển kết cấu hạ tầng mang tính toàn cầu (Bảng 2.3), một quá trình nhằm giải quyết hiệu quả hơn xung đột giữa lợi ích cá nhân và tập thể, và giữa nhu cầu trước mắt của người dân với mong muốn của xã hội là cung cấp cho các thế hệ mai sau.

Dân chủ hoá

Khi các công dân quan tâm đến vấn đề môi trường ở Memphis và dân làng, nông dân dọc theo sông Jamuna tham gia vào quá trình ra quyết định về một khoản đầu tư lớn để xây dựng kết cấu hạ tầng, họ chính là ví dụ minh hoạ cho một xu hướng hướng tới sự tham gia *dân chủ hoá* vào quy trình ra quyết định. Việc sử dụng quy trình chính trị một cách thông minh, những yêu cầu đặt ra bởi các nhà tài chính vốn ghét sự chậm trễ, và áp lực từ dư luận thế giới đã buộc các hoạt động đầu tư và vận hành kết cấu hạ tầng phải tính đến quyền

Bảng 2.3. Các bình diện của toàn cầu hoá kết cấu hạ tầng

Bình diện	Mô tả thay đổi
Dân chủ hoá công tác quản lý	• Công dân tham gia vào quá trình phát triển kết cấu hạ tầng • Chia nhỏ sở hữu và lợi nhuận từ kết cấu hạ tầng • Tiến triển về môi trường là động lực trong quản lý kết cấu hạ tầng
Chia nhỏ hoạt động cung cấp dịch vụ	• Các phương tiện vận tải công kênh (HOV) hoạt động trên đường bộ là giải pháp thay thế được ưa chuộng cho vận tải đường sắt • Năng lượng từ gió và các nhà máy sản xuất năng lượng quy mô nhỏ • Cải cách/tái cơ cấu các tổ chức
Truyền bá ý tưởng	• Tư nhân cung cấp dịch vụ công, các hợp đồng thuê xây dựng, bảo lãnh và bảo dưỡng các kết cấu hạ tầng dưới hình thức xây dựng - sở hữu - vận hành • Các tiêu chuẩn với điện thoại di động • Các siêu tập đoàn về hệ thống nước - Trao đổi kiến thức, dịch vụ, và ý tưởng giữa các thành phố • Đánh đổi nợ với vấn đề môi trường
Đa dạng hoá phạm vi dịch vụ	• Đầu tư vào việc bảo tồn lịch sử, các nguồn lực văn hoá thế giới, và các hàng hoá "không có giá trị thị trường" khác • Hạch toán "xanh"

lợi của một loạt "các đối tượng liên quan". Nhìn từ góc độ toàn cầu, chúng tôi tin tưởng rằng xu hướng này là hệ quả đối với kết cấu hạ tầng từ những vận động chính trị chung hướng tới các xã hội thông thoáng hơn.

Chia nhỏ

Sự xuất hiện của các nhà sản xuất quy mô nhỏ và một hệ thống cung cấp chia nhỏ trong ngành năng lượng Uganda minh họa cho một xu hướng chung hướng tới việc *chia nhỏ* hoạt động mà chúng tôi quan sát thấy trong hoạt động cung cấp kết cấu hạ tầng toàn cầu. Quản lý kết cấu hạ tầng phát triển theo hướng giảm bớt quản lý tập trung và gia tăng các quy trình sản xuất với quy mô nhỏ hơn nhờ sử dụng những công nghệ mới. Những thành công to lớn của ngành ô tô (và xe máy ở những vùng có thu nhập thấp) phản ánh những bước đi đầu tiên của xu hướng này - và xu hướng này hiện nay đã trở nên rất rõ ràng trong ngành cung cấp năng lượng và viễn thông. Chúng tôi dự đoán những tiến triển trong ngành xử lý và tái sử dụng rác thải có thể đem tới những thay đổi tương tự trong ngành nước.

Truyền bá ý tưởng

Những ý tưởng mới và tốt luôn nhân rộng nhờ *sự truyền bá* từ người sử dụng này sang người khác ở những vùng hoặc lĩnh vực hoạt động khác nhau, nhưng tốc độ và quy mô xuyên quốc gia của những giao dịch mà chúng ta đang được chứng kiến trong ngành kết cấu hạ tầng đánh dấu một bình diện quan trọng thứ ba trong quá trình toàn cầu hoá kết cấu hạ tầng. Sự gia tăng số lượng các nhà cung cấp kết cấu hạ tầng đa quốc gia sẵn sàng vận hành và thậm chí có thể giữ một cổ phần nhất định, cũng như lập kế hoạch và xây dựng kết cấu hạ tầng ở các quốc gia khác cho thấy có một sự biến đổi lớn từ tư duy không sẵn sàng cho vay qua biên giới trước đây của các nhà đầu tư. Bên cạnh đó, sự phát triển của đội ngũ các chuyên gia ở nhiều nơi, được đào tạo ở một số ít các học viện đẳng cấp quốc tế, đã tạo thuận lợi cho việc truyền bá các ý tưởng và tạo ra các nguồn lực trí tuệ cần thiết để ứng dụng những ý tưởng đó vào những điều kiện và tình huống cụ thể của địa phương. Khả năng liên lạc dễ dàng nhờ các thiết bị đàm thoại qua video, email, internet, cũng như sự dễ dàng trong việc đi lại giữa các nước, đã tạo thuận lợi cho sự lan truyền này; ví dụ, Ngân hàng Thế giới đã tiến hành một cuộc họp qua mạng giữa các thị trưởng của các thành phố và thị xã ở Brazil với các chuyên gia quốc gia trong một ngày để trực tiếp thảo luận về những ý tưởng mới về quản lý và phát triển đô thị²⁰.

Đa dạng hoá

Như chúng tôi đã đề xuất, xu hướng hướng tới *đa dạng hoá* - mở rộng các loại hình dịch vụ do kết cấu hạ tầng đem lại - có động lực không nhỏ từ những

khó khăn trong việc đưa những kết cấu hạ tầng mới vào hoạt động. Khó khăn ngày càng lớn này ít nhất phần nào là do xu hướng dân chủ hoá trong quá trình ra quyết định. Tuy nhiên, nó cũng phản ánh một sự thay đổi trong các giá trị mà con người cho là quan trọng trong quá trình ra quyết định, ví dụ như bảo vệ môi trường sống của động, thực vật hoang dã và ổn định xã hội của các cộng đồng, được ưu tiên hơn so với vài thập kỷ trước đây. Chúng tôi cũng mở rộng khái niệm "vốn" đầu tư vào kết cấu hạ tầng của mình, và thừa nhận cả những dòng suối nguyên sinh, quan hệ láng giềng mật thiết, và những cơ cấu mang tính lịch sử là những nguồn lực mà giá trị của nó có thể không được phản ánh đầy đủ thông qua giá cả thị trường. Dần dần, chúng tôi tìm cách đo lường những nguồn lực này và tăng khả năng thay thế chúng, ví dụ như đánh đổi giữa món nợ tài chính với việc bảo vệ các vùng đất độc đáo, hoặc đánh đổi quyền gây ô nhiễm thông qua Hệ thống đánh đổi Carbon mới ra đời của Ngân hàng Thế giới.

Thể chế để tiếp tục phát triển kết cấu hạ tầng

Chúng tôi tin tưởng rằng xu hướng toàn cầu hoá kết cấu hạ tầng sẽ và nên được tiếp tục. Chúng tôi dự đoán rằng các chuyên gia kết cấu hạ tầng sẽ ngày càng được yêu cầu phải suy nghĩ trên bình diện toàn cầu trong khi hành động ở cấp địa phương, thông qua các quy trình ra quyết định thông thoáng hơn, giảm bớt mức độ quản lý tập trung, sử dụng các thực tiễn tốt nhất và mới nhất của quốc tế, và cung cấp nhiều dịch vụ đa dạng sử dụng ít nguồn lực hơn.

Những người sở hữu và phát triển kết cấu hạ tầng truyền thống, các chính quyền địa phương và các chuyên gia tư vấn của họ, những người có trách nhiệm trả lời cho cử tri địa phương, không được chuẩn bị kỹ càng để đối phó với những thách thức của kết cấu hạ tầng mang tính toàn cầu hoá. Chúng tôi dự đoán ngày càng cần có các thể chế, các thể chế này sẽ tạo thuận lợi cho các hành động tập thể trong quản lý và phát triển kết cấu hạ tầng. Những thể chế như vậy sẽ bổ sung cho các cơ quan truyền thống của chính phủ, hỗ trợ cho các quan chức được bầu ra, cũng như các chuyên gia về kết cấu hạ tầng thông qua việc tăng cường độ nhạy cảm của các nhà hoạch định chính sách với các chỉ số phản ánh các mối quan ngại của cộng đồng địa phương, kể cả những cộng đồng phụ cận, và tạo thuận lợi cho việc cân đối quyền lợi của các nhóm đối tượng khác nhau, kể cả quyền lợi của các thế hệ tương lai, và thực hiện các quyết định theo đúng cam kết và tăng khả năng giải trình với tất cả các bên tham gia chính.

Những thể chế này sẽ phải hoạt động ở tất cả các cấp từ cộng đồng, địa phương, khu vực, quốc gia, cho tới đa quốc gia, cho phép phối hợp hành động xuyên biên giới, giữa các ngành nghề, và giữa các nền văn hoá. Các thể chế này sẽ phải nhận thức được và tôn trọng một thứ tự các quyền lợi phải được cân đối trong khi đưa ra các quyết định về quản lý kết cấu hạ tầng mang tính toàn cầu. Lợi ích cá nhân sẽ được ưu tiên khi dân chủ hoá gia tăng, và những

thể chế mới này phải tạo ra các phương tiện để đạt được sự đồng thuận khi nhiều cá nhân và tập thể bị ảnh hưởng khác nhau bởi các quyết định về đầu tư và vận hành kết cấu hạ tầng.

Chúng tôi quan sát thấy có một số ví dụ mới về những thể chế mới này. Ngoài các tổ chức chính trị đa phương như WTO, các tổ chức môi trường như Bảo tồn Thiên nhiên cũng đang tăng cường hợp tác với các chính quyền và doanh nghiệp địa phương để bảo vệ các nguồn lực môi trường đồng thời đáp ứng những nhu cầu về dịch vụ kết cấu hạ tầng. Tuy nhiên, xây dựng thể chế thì phải mất thời gian và các nỗ lực điều phối thường gặp nhiều trở ngại. Những thể chế mới theo tiên đoán của chúng tôi nhất thiết sẽ phải hoạt động khác với thực tiễn hiện nay.

Đặc biệt, các thể chế quản lý mới sẽ phải giảm thiểu rủi ro bằng cách tăng kỳ vọng và phân biệt ưu tiên. Nếu như các cá nhân và tập thể hy vọng sẽ hài lòng với mọi khía cạnh của một quyết định về kết cấu hạ tầng, họ sẽ dễ dàng bị thất vọng. Nếu các thể chế hành động tập thể chỉ phục vụ công việc thể hiện sự thất vọng đó thay vì tạo thuận lợi cho việc cân đối các quyền lợi hướng tới sự đồng thuận, các quyết định sẽ bị ngăn trở chứ không phải là được thực hiện. Chúng tôi cần mở rộng khái niệm sử dụng của mình về thể nào là công bằng và bình đẳng trong quản lý kết cấu hạ tầng và đưa các khái niệm này vào một phần trong quá trình ra quyết định.

Khi thực hiện công việc này, chúng tôi sẽ cần phải sáng tạo ra những cách thức mới để thực hiện việc quản lý và kiểm soát kết cấu hạ tầng. Chắc chắn chúng ta có thể định giá các dịch vụ kết cấu hạ tầng hiệu quả hơn khi tồn tại các thị trường, song chúng ta cần tiếp tục phát triển các công cụ hỗ trợ cho chúng ta khi các thị trường không hoạt động.

Cuối cùng, và cơ bản nhất, chúng ta cần động lực để tiếp tục đảm bảo kết cấu hạ tầng hỗ trợ cho tăng trưởng bền vững trong dài hạn và cải thiện chất lượng cuộc sống của chúng ta. Là các chuyên gia về kết cấu hạ tầng, chúng tôi cam kết với mục tiêu thịnh vượng của loài người trong tương lai và tin tưởng vào khả năng cải thiện của chúng ta. Đồng thời, chúng tôi thừa nhận rằng mọi người có thể bất đồng về ý nghĩa chính xác của những từ - thịnh vượng, cải thiện, và những từ tương tự - cũng như cách thức đạt được những mục tiêu này. Không còn nghi ngờ gì, quá trình toàn cầu hoá kết cấu hạ tầng đặt ra những thách thức lớn và ngày càng lớn hơn cho những người làm công tác quản lý kết cấu hạ tầng, song với chúng ta, phần thưởng dành được từ việc giải quyết những thách thức đó cũng đáng để chúng ta bỏ nỗ lực ra.

Chú thích

1. Những công trình xây dựng ở Jericho có lẽ không phải hoàn toàn được xây dựng vì mục đích quân sự; ví dụ xem thêm Bar-Yosef 1986, tr. 157-62.
2. Hiện không có một khái niệm được thừa nhận chung về "kết cấu hạ tầng", một số người thì muốn gọi là "kết cấu hạ tầng dân dụng", "kết cấu hạ

tầng các công trình công cộng", hoặc chỉ đơn giản là "các công trình công cộng". Vấn đề càng rắc rối hơn khi trong những năm gần đây, ngành công nghiệp máy tính đã chấp nhận dùng từ này để chỉ các loại phần cứng và phần mềm cho phép các công ty theo dõi các thông tin về hàng lưu kho, doanh số, nhân sự, và các thông tin kinh doanh khác. Chúng tôi tự giới hạn ở cách hiểu truyền thống hơn, tuy nhiên cũng cho rằng kết cấu hạ tầng bao gồm cả các phương tiện và dịch vụ mà chính phủ và khu vực tư nhân cung cấp. Một uỷ ban thuộc Hội đồng Nghiên cứu Quốc gia Hoa Kỳ coi "kết cấu hạ tầng các công trình công cộng" là bao gồm "cả những phương tiện chức năng cụ thể - đường cao tốc, đường bộ, phố xá, và các cây cầu; vận tải công cộng; sân bay và vận tải hàng không; cung cấp nước và các nguồn nước; quản lý nước thải; xử lý rác thải; sản xuất và cung ứng điện; viễn thông; và quản lý các chất thải nguy hiểm - và hệ thống kết hợp giữa các hoạt động chức năng này. Nhận thức về kết cấu hạ tầng không chỉ dừng ở những thiết bị công trình công cộng, mà còn bao gồm cả các quy trình vận hành, thực tiễn quản lý và chính sách phát triển có tác động qua lại với nhu cầu của xã hội và các phương tiện cụ thể để tạo thuận lợi cho hoạt động đi lại của con người và hàng hoá, cho việc cung cấp nước uống và nước sử dụng vào các mục đích khác, việc xử lý an toàn các rác thải của xã hội, việc cung cấp năng lực cho những nơi có nhu cầu, và việc truyền thông tin trong nội bộ cũng như giữa các cộng đồng". (Hội đồng Nghiên cứu Quốc gia 1987). Ngân hàng Thế giới mô tả kết cấu hạ tầng "là một từ chung dùng để chỉ nhiều hoạt động được coi là 'vốn chi phí chung của xã hội'", có nghĩa là các dịch vụ của các thiết bị, công trình công cộng, và của các ngành giao thông khác. (Ngân hàng Thế giới 1994).

3. Việc dịch sang thành từ "các công trình xây dựng" đã khiến cho câu nói này trở thành một trích dẫn ưa thích của các nhà kiến trúc, tuy vậy, việc Vitruvius đề cập đến cả các bức tường thành, bến cảng, và các khu ngoài trời đã chỉ rõ phạm vi quan tâm của ông rộng hơn nhiều và lời khuyên của ông cũng thích đáng trong ngành thiết kế và những ngành nghề khác mà trong thời hiện đại, giá trị của sự duyên dáng trong thiết kế bị coi nhẹ hơn khi được so sánh với độ bền và tính hữu dụng.

4. Trong *Cuốn sách thứ năm tìm hiểu về bản chất và nguồn gốc của tài sản quốc gia* xuất bản năm 1776, Smith đã viết, "Trách nhiệm thứ ba và là trách nhiệm cuối cùng của mỗi nhà nước hay của khối thịnh vượng chung là xây dựng và duy trì các thể chế và công trình công cộng mà mặc dù chúng đem lại lợi ích cho toàn thể xã hội, song bản chất của chúng là lợi nhuận thu được sẽ không bao giờ có thể bù đắp lại chi phí của một cá nhân hay một nhóm nhỏ các cá nhân, và không thể chờ đợi cá nhân hay một nhóm nhỏ cá nhân nào sẽ xây dựng và duy trì chúng. Việc thực hiện trách nhiệm này cũng đòi hỏi các mức chi phí khác nhau trong các giai đoạn khác nhau của xã hội".

5. Công trình của Dupuit đã đem lại Huân chương Bắc Đẩu Bội tinh cho ông năm 1843; ông cũng đã xuất bản một số nghiên cứu có đóng góp quan trọng

trong *Tạp chí của Trường Cầu Đường*. Ví dụ, xem trong *Tạp chí Quốc tế và Kinh tế*, 1952.

6. Nhiều nhà nghiên cứu đã quan sát mối quan hệ giữa kết cấu hạ tầng và tăng trưởng kinh tế bằng cách sử dụng nhiều công cụ khác nhau để đo lường kết cấu hạ tầng. Ở đây, chúng tôi xem xét cách làm của Canning và Bernathan (2000), "Mức lợi tức xã hội của đầu tư vào kết cấu hạ tầng", và Charles Hulten (1997), "Đóng góp của kết cấu hạ tầng vào tổng sản phẩm", cả hai nghiên cứu này đều được rà soát lại trong Bản tóm tắt Những nghiên cứu hiện tại về kết cấu hạ tầng do Vụ Kinh tế Phát triển, Ngân hàng Thế giới cung cấp. Công trình này đã đưa lại một số tiến bộ cụ thể trong việc sử dụng các mô hình phân tích và thực nghiệm để lượng hoá sự đóng góp của kết cấu hạ tầng vào phát triển kinh tế.

7. Cuốn sách phôi thai của Hirschman năm 1958, *Chiến lược phát triển kinh tế*, được bổ sung thêm bằng cuốn *Quan sát các dự án phát triển* năm 1967. Cuốn sách sau trở thành động lực cho việc cân nhắc lại các chương trình của Ngân hàng Thế giới, và công trình của Hirschman nhìn chung khuyến khích các tổ chức tài trợ tập trung vào việc trao đổi sinh viên và các dịch vụ kỹ thuật trên phạm vi quốc tế. Xem thêm Gillis và các tác giả khác 2001.

8. Nhà kinh tế học người Anh Alfred Marshall và học trò của ông là Arthur Pigou là những người đáng được nhắc đến nhất ở đây nhờ những nguyên tắc tạo nền móng của kinh tế học môi trường hiện đại của họ.

9. Người phụ trách chuyên mục của tờ *Thời báo New York* Thomas L. Friedman đã lên điểm rất nhiều nhờ phổ cập hoá thuật ngữ này và xác định những động lực và hành vi đi kèm, ví dụ trong cuốn sách bán chạy nhất của ông, *Lexus và cây ô liu: Tìm hiểu toàn cầu hoá* (Friedman 1999).

10. Thực ra, chúng tôi cho rằng một ngành nghề kết cấu hạ tầng mang tính toàn cầu mới đã ra đời. Các chuyên gia về kết cấu hạ tầng tiến hành lập kế hoạch, thiết kế, cung cấp tài chính, xây dựng, quản lý và vận hành các tài sản cố định của nhà nước, mà không nhất thiết phải chuyên môn hoá vào hoạt động của bất kỳ một ngành dịch vụ cụ thể nào, ví dụ như cấp nước, vận tải, hay xử lý rác thải. Cũng như với bản thân kết cấu hạ tầng, cũng còn có ý kiến bất đồng về việc có hay không có "các chuyên gia về kết cấu hạ tầng" thực thụ, như chúng tôi tự xếp loại bản thân, hay đó chỉ là những chuyên gia hoạt động vượt ra ngoài phạm vi chuyên môn của mình.

11. Châm ngôn này cũng được coi là khẩu hiệu hành động trong nhiều lĩnh vực khác. Chúng tôi tin tưởng rằng nguồn gốc của châm ngôn này xuất phát từ cuốn sách phôi thai của nhà kinh tế học E. F. Schumacher, *Nhỏ là đẹp: Kinh tế học khi nhân tố con người là quan trọng* (Schumacher 1973).

12. Công dân bảo vệ công viên Overton, Inc., John A. Volpe, Bộ trưởng Bộ Giao thông, và các tác giả khác., 1971 (401 U.S. 402, 91 S.Ct. 814).

13. Các chi tiết thêm về Dự án Chad-Cameroon có thể tìm trong <http://www.worldbank.org/afr/ccproj>.

14. Trong số các nghiên cứu và phân tích cụ thể thực hiện trong dự án này có, với Chad là: Kế hoạch quản lý môi trường, Kế hoạch đền bù và tái định cư, Kế hoạch phát triển vùng, Kế hoạch xử lý rác thải, và Danh mục các vấn đề môi trường và bảng điều chỉnh. Các nghiên cứu riêng về Cameroon gồm Kế hoạch quản lý môi trường, Kế hoạch đền bù, Kế hoạch quỹ môi trường, gồm một kế hoạch cho các tộc người bản xứ và một chương trình phát triển môi trường ngoài khu vực dự án, Kế hoạch xử lý rác thải, và một danh mục các vấn đề môi trường, và các bảng điều chỉnh.

15. Theo quyết định của Quốc hội Bangladesh, cây cầu này được chính thức đặt tên là Cầu Bangabandhu Jamuna, để tưởng nhớ vị thủ tướng đầu tiên của quốc gia Bangladesh độc lập.

16. Tuy nhiên, địa vị của phụ nữ được cải thiện lại làm tăng đòi hỏi về của hồi môn.

17. Báo cáo Phát triển Thế giới 2003 về phát triển bền vững đề cập đến các loại hình thể chế cần có để thực tốt một số chức năng: để thu thập các tín hiệu và chẩn đoán vấn đề sớm ngay khi mới bắt đầu - cần có phản hồi, thông tin và các ý kiến; để cân đối các quyền lợi - cần minh bạch hoá và có các diễn đàn thảo luận mở; và để thực hiện và triển khai các quyết định đã được nhất trí - cần phải có quyết tâm và trách nhiệm giải trình đáng tin cậy (Ngân hàng Thế giới 2003). Trường hợp cây cầu Jamuna cho thấy có thể thiết lập những loại hình thể chế này, nhưng sẽ tốn thời gian (60 năm cho cây cầu Jamuna đi từ ý tưởng đến thực sự vận hành) và chúng khá mong manh.

18. Mặc dù Dự án năng lượng chia nhỏ ở Uganda là một ví dụ tốt về khái niệm đa tiện ích, không dễ gì để khái quát hoá từ trường hợp này. Vào thời điểm viết về trường hợp này, dự án mới chỉ bắt đầu có hiệu quả và các thành tựu liên quan đến các mục tiêu phát triển dự kiến mới chỉ rất nhỏ.

19. Starpower chỉ là một công ty viễn thông, nhưng nó chỉ ra cách thức để các công ty tăng cường giao diện khách hàng của mình và sử dụng các đường truyền thông thường để cung cấp các dịch vụ kết cấu hạ tầng sẽ rất tốn kém nếu được cung cấp riêng. Những công ty như Bechtel, Fluor, Lyonnaise des Eaux và Indosuez đã phát triển từ những công ty về xây dựng thành các nhà cung cấp dịch vụ kết cấu hạ tầng đa quốc gia.

20. Hội thảo qua mạng tháng 12-2002 được thực hiện với sự đầu tư của Chính phủ Brazil, và các công ty ở Brazil như Banco do Brasil, và Ngân hàng Thế giới, vào một hệ thống học từ xa thường được biết đến với tên gọi hệ thống Học tập Phát triển Toàn cầu (GDLN).

Tài liệu tham khảo

- Bar-Yosef, O. 1986. "Walls of Jericho: An Alternative Interpretation." *Current Anthropology* 27(2): 157-62.
- Department of Transportation Act. 1966. P. L. 89-670, as amended; 49 USC 1653, Subtitle 1, Section 303(c).

- Friedman, Thomas L. 1999. *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Gillis, Malcolm, Dwight H. Perkins, and Michael Roemer. 2001. *Economics of Development*. 5th ed. London: Norton.
- Grant, A. A., and A. C. Lemer, eds. 1993. *In Our Own Backyard: Principles for Effective Improvement of the Nation's Infrastructure*. Washington, DC: National Academy Press.
- Hirschman, A.O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- . 1967. *Development Projects Observed*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Hotelling, Harold. 1929 "Stability in Competition." *Economic Journal* 39: 41–57.
- . 1931 "The Economics of Exhaustible Resources." *Journal of Political Economy* 39(2): 137–75.
- International and Economic Papers*. 1952. "On the Measurement of the Utility of Public Works," by Jules Dupuit, originally published in 1844, reproduced in translation in *International and Economic Papers* 2: 83–110. London: Macmillan.
- National Research Council. 1987. *Infrastructure for the 21st Century*. Washington, DC: National Academy Press.
- NEPA (National Environmental Protection Act). 1970. P. L. 91–190, as amended; 42 USC 4321–4347.
- Schumacher, E. F. 1973. *Small Is Beautiful: Economics as if People Mattered* London: Blond and Briggs.
- Tarr, Joel A., and Gabriel Dupuy, eds. 1988. *Technology and the Rise of the Networked City in Europe and America*. Philadelphia : Temple University Press.
- World Bank. 1994. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. New York: Oxford University Press.
- . 1999. "Uganda-Rural Electrification Strategy study." Energy Sector Management Assistance Programme (ESMAP). September 1999.
- . 2000. "Implementation Completion Report for the Jamuna Bridge Project." June 19, 2000.
- . 2001. "Uganda Energy and Rural Transformation Project." PID 9031.
- . 2003. *World Development Report 2003: Sustainable Development*. New York: Oxford University Press.

3

Toàn cầu hoá và hoạt động của đô thị

Daniel Kaufmann, Frannie Léautier và Massimo Mastruzzi

Tác động của toàn cầu hoá với các thành phố và quốc gia có ảnh hưởng tới công tác quản lý đô thị lành mạnh hay không? Liệu quản lý đô thị lành mạnh và toàn cầu hoá có ảnh hưởng tới hoạt động của các đô thị hay không?

Trong khi có rất ít nghiên cứu về câu hỏi thứ nhất, hiện nay đã có khá nhiều nghiên cứu về câu hỏi thứ hai. Đặc biệt, đã từng bùng nổ một đợt nghiên cứu về toàn cầu hoá và quản lý đô thị. Chỉ tra cứu một cách đơn giản trên internet cũng có thể tìm thấy hàng nghìn trích dẫn và tài liệu tham khảo về chủ đề này. Những tài liệu tìm được bao gồm các khảo sát về mặt lý thuyết, ví dụ như công trình của Nhóm toàn cầu hoá và các thành phố trên thế giới (GaWC) đặt tại Đại học Loughborough, Anh, cũng như các bài báo về những quyết định cụ thể của các thành phố nhằm xác định vị trí của mình trong một thế giới toàn cầu. Mạng của Saskia Sassen chiếm ưu thế với các trích dẫn về chủ đề toàn cầu hoá và các đô thị, trong khi một số mạng khác tập trung vào việc tổ chức sắp xếp các nghiên cứu và dữ liệu về toàn cầu hoá, có một số tham chiếu tới các thành phố, ví dụ như mạng của Dự án xu thế xuyên quốc gia của Đại học Chicago. Thuật ngữ hay được sử dụng nhất để nhắc tới quá trình toàn cầu hoá của các đô thị là "kết nối", tiếp theo là từ "dòng", cả hai từ này xuất hiện trong hầu hết các tra cứu trên internet. Tuy nhiên, các tham chiếu tới toàn cầu hoá theo nghĩa các thành phố của thế giới chỉ xuất hiện trong khoảng 3% các trích dẫn - và các tham chiếu tới quản lý nhà nước thậm chí còn ít hơn thế¹.

Tình trạng hầu như không có số liệu và nghiên cứu thực nghiệm về vấn đề này là rất đáng quan tâm. Tra cứu các nghiên cứu thực nghiệm về toàn cầu hoá và quản lý đô thị cho thấy còn tồn tại một sự thiếu hụt đáng kể, chủ yếu là do số liệu để so sánh giữa các thành phố còn hạn chế. Tình trạng này đặc biệt phổ biến với các vấn đề về toàn cầu hoá và quản lý nhà nước, vì sử dụng tra cứu bằng internet chỉ cho thấy có rất ít nghiên cứu thực nghiệm về chủ đề này. Các nhà nghiên cứu trên thực tế đã phàn nàn rằng rất khó lấy được các số liệu tin cậy và có thể so sánh được để phân tích các vấn đề liên quan tới quá trình toàn cầu hoá của các đô thị (xem Short và các tác giả khác 1996 và Knox 2002).

Nhưng liệu những số liệu mà chúng ta đang có có cho phép khảo sát sơ bộ về những vấn đề đó ở cấp độ thành phố hay không? Nếu có, liệu có sự khác

biệt đáng kể giữa các thành phố - thậm chí là trong cùng một nước - về tình hình hoạt động, quản lý nhà nước và toàn cầu hoá? Liệu những khác biệt giữa các thành phố có đủ để chứng thực cho nhánh nghiên cứu thực nghiệm này? Và thậm chí nếu đủ để chứng thực, những khác biệt này có quan trọng không? Trong những khảo sát thực nghiệm sơ bộ này, chúng tôi cố gắng giải quyết những câu hỏi trên. Chúng tôi thấy rằng sự khác biệt giữa các thành phố trên toàn thế giới là khá lớn. Trên thực tế, ngay trong cùng một nước, sự khác biệt giữa các thành phố cũng không nhỏ - nhìn chung mức độ khác biệt giữa các thành phố trong cùng một nước bằng một nửa mức độ khác biệt giữa các nước. Những kinh nghiệm và tình hình hoạt động của các thành phố đa dạng như vậy rất đáng để xem xét, và do vậy việc khảo sát các nhân tố tiềm tàng quyết định mức độ khác biệt trong hoạt động của các thành phố là rất xác đáng.

Do vậy, trong chương này, chúng tôi cố gắng đóng góp vào lĩnh vực quản lý đô thị và toàn cầu hoá thông qua một nghiên cứu thực nghiệm về các yếu tố quyết định tình hình hoạt động của các thành phố. Nghiên cứu thực nghiệm này được thực hiện thông qua việc xây dựng một cơ sở dữ liệu toàn cầu cho các thành phố với các biến số và chỉ số về toàn cầu hoá (ở cấp độ quốc gia và thành phố), về quản lý nhà nước ở các đô thị, và về hoạt động của thành phố (khả năng tiếp cận và chất lượng cung cấp dịch vụ). Cơ sở dữ liệu về các thành phố này kết hợp những dữ liệu hiện có với những dữ liệu mới thu thập được của riêng dự án nghiên cứu này².

Phần tiếp theo, Hoạt động của thành phố trong bối cảnh toàn cầu hoá, thảo luận về các vấn đề mang tính khái niệm và định nghĩa về quá trình toàn cầu hoá của các thành phố, đồng thời cũng rà soát phần nào các nghiên cứu hiện có về vấn đề này. Trong phần Quản lý nhà nước ở đô thị trong bối cảnh toàn cầu hoá, chúng tôi xem xét lại một số nghiên cứu liên quan để nắm bắt những động lực quyết định tình hình hoạt động của các thành phố. Phần Các nhân tố quyết định hoạt động của thành phố đưa ra các giả thuyết giản lược về mối quan hệ giữa toàn cầu hoá và quản lý nhà nước để giải thích tình hình cung cấp dịch vụ của các thành phố, phần này cũng đưa ra một định nghĩa làm cơ sở cho nghiên cứu về quản lý nhà nước ở các đô thị, và trình bày một mô hình rút gọn để kiểm chứng những giả thuyết chính. Phần này cũng mô tả bộ dữ liệu mở rộng về các thành phố mà chúng tôi xây dựng, bao gồm dữ liệu về 412 thành phố ở 134 nước, với hơn 35 biến số³. Chúng tôi cũng trình bày ngắn gọn các kết quả, cả dưới hình thức các biểu đồ giản lược tổng hợp các hệ số tương quan không được kiểm soát, cũng như dưới dạng các mô hình kinh tế lượng và tổng hợp các kết quả chạy mô hình kinh tế lượng về những nhân tố quyết định tình hình hoạt động của các đô thị. Với số lượng lớn các biến số trong bộ dữ liệu và nhiều mô hình kinh tế lượng, chúng tôi trình bày các bảng, biểu tổng hợp tóm tắt các kết quả chính của việc chạy mô hình kinh tế lượng. Trong phần Các nhân tố quyết định quản lý nhà nước ở thành phố,

chúng tôi trình bày những kết quả của một điều tra thực nghiệm sơ bộ về những nhân tố có khả năng quyết định công tác quản lý nhà nước ở các đô thị. Những vấn đề cần nghiên cứu trong tương lai được đề cập trong phần kết luận, tại phần này chúng tôi cũng trình bày những hệ quả chính sách nổi lên từ phân tích này.

Hoạt động của thành phố trong bối cảnh toàn cầu hoá

Có hai nhánh chính trong nghiên cứu về chủ đề quá trình toàn cầu hoá của các đô thị, nhưng hầu hết các nghiên cứu đều sử dụng thuật ngữ "thành phố của thế giới" để mô tả hiện tượng này. Các cơ sở lý thuyết của định nghĩa này lấy từ công trình của Doel và Hubbard (2002), những người đã làm rõ các định nghĩa chính và xây dựng khái niệm về quá trình toàn cầu hoá các thành phố. Hai khái niệm mà chúng tôi rút ra được bao gồm:

- Thành phố mang tính toàn cầu hoá với tư cách là một *địa điểm*: mỗi thành phố là một địa điểm trên thế giới, được định vị với các đường ranh giới rõ ràng, song được hoà vào các dòng chảy toàn cầu, ví dụ như dòng đầu tư trực tiếp nước ngoài xuất phát từ quyết định của các công ty đặt trụ sở tại các thành phố cụ thể, cũng như dòng người đến làm việc cho các công ty này hoặc đến thành phố để kinh doanh và luồn hàng hoá, dịch vụ mà các công ty này sản xuất ra khi họ đã quyết định đặt trụ sở ở một thành phố cụ thể. Theo khái niệm như vậy, một thành phố toàn cầu sẽ thu được lợi ích từ những đặc tính bản địa của mình, ví dụ như những khoản đầu tư trước đây vào kết cấu hạ tầng cơ bản và chất lượng thể chế của thành phố. Một thành phố như vậy cũng được lợi khi các công ty quyết định đặt trụ sở tại thành phố đó và tiến hành các hoạt động kinh tế, ví dụ như ngân hàng, tài chính, kế toán, dịch vụ pháp lý hay quảng cáo. Các chính trị gia và nhà quản lý đô thị sẽ quan tâm đến việc đem lại các giá trị địa phương cho các công dân của mình, phản ứng với các sự kiện toàn cầu có ảnh hưởng tới thành phố và lập các chiến lược để thành phố thích ứng tốt nhất. Do vậy, họ sẽ tìm cách thu hút những công ty như vậy hoặc tìm cách giữ chân chúng, cung cấp các đầu vào cơ bản và các ưu đãi mà những công ty này cùng với nhân viên của họ cần đến.
- Thành phố mang tính toàn cầu hoá xét dưới góc độ duy trì tình trạng/thành tích *hoạt động tốt*: mỗi thành phố là một nhà cung cấp dịch vụ cho các công dân của mình, việc cung cấp dịch vụ này có thể được đo lường bằng chất lượng dịch vụ (khả năng tiếp cận các dịch vụ điện thoại, nước, nước thải hay điện), độ tin cậy của các dịch vụ này qua thời gian (được tính bằng chất lượng của các dịch vụ kết cấu hạ tầng), và mức độ một thành phố cho phép các công dân của mình tham gia vào quá trình ra quyết định, đáp ứng các nhu cầu của họ, và nhìn chung là mức độ quản lý tốt thành phố. Một thành phố như vậy sẽ có mối quan hệ với các

thành phố khác và các đối tượng chính trong nền kinh tế toàn cầu, bao gồm con người, các công ty và tổ chức nằm trong một mạng lưới các thành phố của thế giới. Các chính trị gia của thành phố sẽ cố gắng để duy trì hoạt động tốt của thành phố và sẽ có sự tương tác với các công dân, các công ty để đưa ra các lựa chọn về đầu tư ở cấp độ thành phố và đảm bảo cung cấp các dịch vụ cơ bản. Trong một định nghĩa như vậy, công tác quản lý của các chính trị gia này cũng quan trọng như chính những dịch vụ mà họ cung cấp.

Định nghĩa thứ nhất về một thành phố toàn cầu hoá đề cập tới các thành phố hàng đầu của thế giới, có tính hướng ngoại tới nền kinh tế toàn cầu, có thứ hạng cao trong hệ thống xếp hạng các đô thị của thế giới, hoặc là một cửa ngõ chính cho hoạt động đi lại. Những thành phố như vậy đã tồn tại từ thế kỷ XVI. Knox (2002) đã nêu bật quá trình các thành phố chuyển đổi cách thức tổ chức các chiến lược thương mại hoặc địa chính trị bên ngoài ranh giới của mình. Các thành phố như London, Amsterdam, Antwerp, Genoa, Lisbon và Venice là những thành phố lớn nhất trên thế giới trong thế kỷ XVII. Sang thế kỷ XVIII, Paris, Rome và Vienna trở thành các thành phố chính trên thế giới, trong khi Antwerp và Genoa mất dần ảnh hưởng. Trong thế kỷ XIX, Venice mất dần ảnh hưởng trong khi các thành phố như Berlin, New York và St. Petersburg gia nhập hàng ngũ những thành phố hàng đầu của thế giới. Tuy nhiên, như được minh hoạ bởi ví dụ về Genoa, quá trình tăng dần hoặc mất dần ảnh hưởng toàn cầu xác nhận cho định nghĩa thứ hai về một thành phố toàn cầu hoá, tức là một thành phố là kết quả của các quyết định của các công ty và cá nhân mà chúng tôi mong muốn nghiên cứu. Chúng tôi cũng muốn điều tra thực nghiệm về những yếu tố quyết định sức bền của các thành phố trong quá trình hoạt động trong bối cảnh toàn cầu và xác định xem quản lý nhà nước có mối quan hệ gì với thành tích hoạt động đó hay không.

Những phân tích thực nghiệm sử dụng khái niệm thứ nhất về một thành phố toàn cầu hoá - một thành phố với tư cách là một địa điểm có sự tương tác với môi trường toàn cầu - đã đưa vào một số chỉ số, trong đó có 7 chỉ số mà Friedman (1986) đã nêu ra: (a) tài sản tài chính của một thành phố, ví dụ như thị trường tài chính và thị trường vốn; (b) kết cấu hạ tầng cơ bản có tác động tới quyết định của các công ty và người dân về việc ở lại thành phố, rời sang các địa điểm khác, hay gây áp lực đòi cải cách quản lý để từ đó được hưởng các dịch vụ tốt hơn⁴; (c) quy mô dân số và tính kinh tế của quy mô thành phố; (d) mức độ sẵn có và mức độ tập trung các dịch vụ kinh doanh chính và các dịch vụ sản xuất cao cấp, như xếp hạng mức độ tín nhiệm, quản lý rủi ro, sự tồn tại của nhiều hệ thống luật pháp; (e) sản lượng công nghiệp của thành phố; (f) sự có mặt của các tập đoàn xuyên quốc gia, đặc biệt là những tập đoàn đặt trụ sở chính tại thành phố; và (g) sự có mặt của các tổ chức quốc tế tại thành phố.

Các tác giả khác sử dụng các chỉ số như sự tồn tại của các tên miền internet (Townsend 2001); mức độ của mối quan hệ đối tác giữa nhà nước và tư nhân (Kresl 1995); các chỉ số đo lường sức mạnh văn hoá (Smith và Timberlake 1995); tỷ lệ cư dân nước ngoài tại thành phố (Doel và Hubbard 2002); và số lượng người lao động trong lĩnh vực dịch vụ của thành phố (Doel và Hubbard 2002).

Rất ít tác giả tiến hành nghiên cứu thực nghiệm sử dụng khái niệm thứ hai về các thành phố toàn cầu hoá, tức là xem xét quy mô (quy mô của thành phố, kinh tế của thành phố, hoặc hoạt động của khu vực tư nhân tại đó) hoặc dịch vụ (khả năng tiếp cận các dịch vụ kết cấu hạ tầng và xã hội) theo cách hiểu dịch vụ là cái được sản xuất ra chứ không phải có sẵn, từ đó đòi hỏi các thành phố phải liên tục hoạt động tốt để duy trì được ảnh hưởng trong một thế giới toàn cầu. Những nghiên cứu mới tập trung vào sự kết nối giữa các thành phố trong cùng một mạng lưới là của Sassen (2000), Castells (2000), Doel và Hubbard (2002). Chúng tôi rất quan tâm đến việc khám phá những biến mới dẫn dắt các động lực tăng trưởng và hoạt động của thành phố, và chúng tôi đặc biệt xem xét vai trò của quản lý nhà nước bằng cách sử dụng một bộ các phép thử thực nghiệm (xem thêm Chương 6).

Với những dữ liệu có thể tập hợp được từ các nguồn khác nhau, chúng tôi có thể xem xét tác động của cả quy mô của thành phố cũng như chất lượng của dịch vụ và nghiên cứu các giả định của Friedman (1986) và Townsend (2001)⁵.

Trong các phần tiếp theo, chúng tôi phát triển và áp dụng một khuôn khổ đơn giản để nghiên cứu thực nghiệm các yếu tố tiềm tàng quyết định thực trạng hoạt động của đô thị, trong đó toàn cầu hoá được giả định là một nhân tố quan trọng. Từ góc nhìn đó, chúng tôi nhìn nhận hai khái niệm về thành phố toàn cầu hoá có tính bổ sung chứ không phải là các giả thuyết thay thế nhau. Đơn giản là, khái niệm thứ nhất về một thành phố toàn cầu hoá (đặc biệt là liên quan tới quyết định của các công ty sẽ đặt trụ sở ở thành phố và tiến hành các hoạt động kinh tế của mình, ví dụ như các hoạt động ngân hàng, tài chính, kế toán, dịch vụ pháp lý, hay quảng cáo) nên được xem là một yếu tố đầu vào có tiềm năng đem lại hoạt động lành mạnh của đô thị, trong khi khái niệm thứ hai (đặc biệt là liên quan đến thành tích hoạt động, kể cả việc cung cấp dịch vụ và chất lượng quản lý nhà nước) nên được coi là sản phẩm đầu ra hay kết quả của các đầu vào khác nhau (kể cả việc thành phố đó có mang tính toàn cầu hay không). Về vấn đề này, để tránh sự lặp lại không cần thiết, chúng tôi tránh đánh đồng quan điểm thứ hai với một thành phố toàn cầu, thay vào đó, chúng tôi chỉ đơn giản coi đó là kết quả hoạt động của thành phố⁶.

Do vậy, chúng tôi thừa nhận quan điểm đơn giản là hai định nghĩa về một thành phố toàn cầu không nhất thiết thay thế hoặc đối kháng với nhau, mà có khả năng bổ sung, định nghĩa thứ nhất có khả năng là yếu tố quyết định tình hình hoạt động của thành phố. Cách hiểu như vậy dựa trên giả định "bỏ phiếu chọn bằng cách di chuyển" của Tiebout (1956) và cho phép chúng tôi

chấp nhận tính nội sinh. Một thành phố có các thiết bị tốt cung cấp cho người dân (nhà trường, các dịch vụ y tế, công viên) thu hút được nhiều người dân đến sinh sống, những người đã "bỏ phiếu" đến sinh sống tại đây. Do vậy, những thành phố này sẽ mở rộng quy mô, và nếu quy mô của một thành phố tạo cho nó một thuận lợi trong một thế giới toàn cầu thì vấn đề "tình hình hoạt động" có thể là một yếu tố nội sinh, cũng tương tự như vấn đề vị trí của các công ty. Động lực vận động theo một mô hình như vậy cho thấy các thành phố hoạt động tốt sẽ được quản lý tốt và từ đó thì hoạt động lại càng tốt hơn.

Quản lý nhà nước ở đô thị trong bối cảnh toàn cầu hoá

Gần đây, đã có rất nhiều công trình nghiên cứu về toàn cầu hoá và quản lý nhà nước ở cấp độ quốc gia. Mặc dù không phải là trọng tâm chính của chương này (và do vậy chúng tôi không đưa ra phần tổng hợp tài liệu), việc rà soát sơ bộ khái niệm quản lý nhà nước và toàn cầu hoá ở cấp độ quốc gia là cần thiết vì hai lý do: thứ nhất, chúng là nền tảng cho hai khái niệm song hành tương tự, song ở cấp độ thành phố, hai khái niệm này sẽ được nghiên cứu chi tiết hơn; thứ hai, bởi vì các biến số ở cấp độ quốc gia cũng có thể có ảnh hưởng đáng kể đến tình hình hoạt động của các thành phố.

Quản lý nhà nước và toàn cầu hoá ở cấp quốc gia: Các khái niệm cơ bản

Chúng tôi đã định nghĩa quản lý nhà nước ở cấp quốc gia là việc thực thi quyền lực thông qua các phương pháp và thể chế chính thức cũng như không chính thức vì lợi ích chung, do vậy nó bao gồm: (a) quá trình lựa chọn, giám sát và thay thế các chính phủ; (b) năng lực hoạch định, thực thi các chính sách lãnh đạo và cung cấp các dịch vụ công, và (c) sự tôn trọng với người dân và tình trạng của các thể chế điều hành sự tương tác về kinh tế và xã hội. Ba khía cạnh của định nghĩa về quản lý nhà nước này lại tiếp tục được mở rộng để mỗi khía cạnh bao gồm hai yếu tố có thể đo lường được, do vậy tổng cộng sẽ có sáu yếu tố là:

- *Tiếng nói và trách nhiệm giải trình với bên ngoài* (như sự sẵn sàng của chính phủ trong việc giải trình với bên ngoài thông qua các phản hồi của người dân, các thể chế dân chủ và một khu vực báo chí có tính cạnh tranh)
- *Sự ổn định chính trị và không có bạo động, tội phạm và khủng bố*
- *Hiệu quả của chính phủ* (bao gồm chất lượng của công tác hoạch định chính sách, chế độ hành chính và tình hình cung cấp các dịch vụ công)
- *Không có các gánh nặng pháp quy*
- *Quy định của luật pháp* (bảo hộ quyền sở hữu, sự độc lập của ngành tư pháp, v.v..)
- *Hạn chế tham nhũng.*

Những yếu tố này được đo lường thực nghiệm ở cấp quốc gia, từ đó một bộ dữ liệu toàn cầu đã được xây dựng (Kaufmann, Kray và Mastruzzi 2003).

Định nghĩa Quản lý nhà nước ở đô thị

Mặc dù tra cứu tài liệu cho thấy có ít dữ liệu thực nghiệm cụ thể hơn, song tra cứu cũng chỉ ra rằng không thiếu các trích dẫn về định nghĩa và mức độ sử dụng thuật ngữ "quản lý nhà nước ở đô thị". UNESCO định nghĩa quản lý nhà nước ở đô thị là các quy trình dẫn dắt và tính đến các mối liên hệ khác nhau giữa các bên có liên quan, chính quyền địa phương và người dân. Công tác này bao gồm các chiến lược từ trên xuống và từ dưới lên để tạo thuận lợi cho sự tham gia tích cực của các cộng đồng có liên quan, cho việc thảo luận công khai giữa các đối tác, cho quá trình ra quyết định một cách minh bạch, và cho các chính sách quản lý đô thị sáng tạo (UNESCO 2000). Tổng quát hơn, Mehta và tổ chức UNCHS đưa ra định nghĩa về quản lý nhà nước ở đô thị và mô tả những chỉ số tiềm tàng của quản lý nhà nước ở đô thị (Mehta 1998 và UNCHS 1999).

Mehta (1998) xem xét quản lý nhà nước ở đô thị thông qua một tập hợp các thuộc tính. Ông đưa ra thuộc tính *trách nhiệm giải trình*. Đề xuất của ông xuất phát từ cách thức các thành phố quản lý tài chính, cung cấp thông tin về việc sử dụng ngân sách và những thành quả cho người dân, việc tuân thủ các yêu cầu của luật pháp và các chính sách hành chính. Nằm trong khái niệm về trách nhiệm giải trình của Mehta là vấn đề *khả năng đáp ứng*, nó bao gồm khả năng của một chính quyền địa phương trong việc xác định và đáp ứng nhu cầu cho các cử tri của mình. Để làm như vậy, các công chức của thành phố cần có những quy trình cho phép người dân *tham gia* và có một hệ thống để theo dõi và giám sát, cũng như có phương tiện để báo cáo các kết quả đạt được. Ba phép đo này là rất quan trọng nếu như ta sử dụng định nghĩa về thành phố là một địa điểm, bởi vì chúng chỉ ra thực trạng của thành phố trong những vấn đề của địa phương và kỹ năng quản lý những hệ quả của toàn cầu hoá tại địa phương.

Nếu như chúng ta xem xét định nghĩa còn lại về một thành phố toàn cầu, coi nó là kết quả của toàn cầu hoá song đồng thời cũng hình thành nên vai trò của thành phố trong một thế giới toàn cầu hoá, chúng ta cần xem xét những chỉ số động của quản lý nhà nước. Bên cạnh những thuộc tính tĩnh như trách nhiệm giải trình, khả năng đáp ứng và sự tham gia, Mehta cũng đưa vào một khái niệm động về quản lý nhà nước ở đô thị, ông gọi đó là *đổi mới quản lý*. Đổi mới quản lý đo lường mức độ mà các nhà quản lý đô thị có thể thực hiện thành công những thay đổi trong hệ thống hành chính để hoạt động tốt hơn. Mehta giới thiệu ba phép đo khả năng các thành phố chuyển các cơ hội toàn cầu thành các giá trị địa phương. Chúng bao gồm việc đo lường mối quan hệ đối tác giữa khu vực nhà nước với tư nhân, sự tương tác giữa chính quyền địa phương với các công dân và sự kết nối thành mạng lưới.

Một số tác giả coi khả năng tham gia vào các quan hệ đối tác giữa khu vực nhà nước với tư nhân của các thành phố là năng lực chính để duy trì sức mạnh trong bối cảnh toàn cầu (xem Doel và Hubbard 2002 và Knox 2002). Mehta đề xuất các phép đo bao gồm đo lường sự tồn tại các sáng kiến của khu vực doanh nghiệp nhằm cải thiện hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương, cũng như đo mức độ khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển nhờ việc thực hiện các chính sách và chương trình ưu đãi. Những nhân tố như vậy là xác đáng vì các công ty xuyên quốc gia thường đánh giá những lợi ích của việc đặt trụ sở ở một thành phố cụ thể dựa trên mức độ cam kết với chính quyền địa phương, cũng như môi trường đầu tư địa phương mà họ sẽ gặp phải.

Sự tương tác giữa chính quyền địa phương với người dân và các tổ chức phi chính phủ mở ra cơ hội cho phép các tổ chức dân sự toàn cầu được tham gia vào quá trình ra quyết định của địa phương. Các thành phố với cộng đồng người Do thái lớn có tham gia tích cực vào các quyết định của địa phương là một ví dụ, tuy nhiên cũng có các mạng lưới gồm các tổ chức xã hội hoạt động trên quy mô toàn cầu đối với những vấn đề địa phương (Sassen 2002).

Định nghĩa của Mehta về quản lý nhà nước ở đô thị cũng cho phép chúng tôi đưa ra khái niệm về *kết nối mạng lưới* của một thành phố với các thành phố khác, với các đối tượng hoạt động chính như các công ty, công đoàn, các hiệp hội kinh doanh, và với các bang khác. Ông đề xuất một số chỉ số về kết nối mạng lưới, ví dụ như số lượng của các mạng lưới liên thành phố, khu vực, hay quốc tế, cũng như mức độ hợp tác và trao đổi công nghệ. Các phép đo khác được đề xuất là mức độ trao đổi kỹ năng và đào tạo giữa các thành phố. Ví dụ gần đây về việc thành phố Rome gửi chuyên gia tới Kigali để hỗ trợ điều hành thành phố Kigali cho thấy mức độ xác đáng của chỉ số này.

Khi được xem dưới góc độ là kết quả mà người dân nhìn thấy, công tác quản lý nhà nước ở đô thị là một đặc điểm chính cho phép kiểm chứng thực nghiệm về thành phố với tư cách là một địa điểm hoặc về thành tích hoạt động bền vững của thành phố đó. Hiện nay mới chỉ có rất ít chỉ số có thể được sử dụng để nắm bắt những thay đổi rất năng động trong công tác quản lý nhà nước ở cấp thành phố. Chúng tôi sử dụng các phép đo được đưa ra bởi các tác giả như Mehta (1998) và Tổ chức UNCHS (1999), chúng bao gồm: (a) mức độ hài lòng của người tiêu dùng (khảo sát/tình trạng than phiền); (b) sự công khai trong quy trình hợp đồng/đấu thầu cung cấp các dịch vụ cho thành phố; (c) tỷ lệ dân số được hưởng dịch vụ; và (d) khả năng công chúng tiếp cận được các giai đoạn khác nhau của quy trình chính sách⁷.

Với các phép đo này, chúng tôi xây dựng một vectơ các chỉ số về quản lý nhà nước ở đô thị mà chúng tôi sử dụng để kiểm chứng tác động của quản lý nhà nước ở đô thị lên hoạt động của thành phố. Vectơ này bao gồm các số liệu đo lường tiếng nói, sự tham gia, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình mà chúng tôi lấy được từ cơ sở dữ liệu của Liên hợp quốc. Chúng tôi cũng sử

dùng những số liệu đo lường nguồn tài chính bất hợp pháp, phần nắm giữ của nhà nước, nạn hối lộ để được hưởng các dịch vụ công, và nạn hối lộ trong quy trình thủ tục tố tụng của toà án từ cơ sở dữ liệu của Kaufmann, Léautier và Mastruzzi (KLM). Cuối cùng, chúng tôi xây dựng một chỉ số động về tính minh bạch của thành phố, sử dụng những tham số như việc thành phố có trang web hay không, thông tin nào được đưa vào trang web đó, ngân sách của thành phố có được công bố công khai trên trang web không, hay các công ty có thể đăng ký trên web không. Xin hãy lưu ý rằng chỉ số này tương tự như chỉ số được mô tả trước đây và được coi là của Townsend (2001).

Định nghĩa Tác động của quản lý nhà nước ở đô thị tới các thành phố toàn cầu hoá

Việc định nghĩa "thành phố toàn cầu hóa" là một *quá trình hoạt động* lâu dài cần được kiểm chứng thực nghiệm. Chúng ta có thể đặt câu hỏi những khía cạnh nào trong quản lý nhà nước đem lại cho các thành phố khả năng biến những vấn đề phức tạp mang tính toàn cầu thành những lợi thế của riêng mình, được thể hiện thông qua cách thức các thành phố đối xử với người dân của mình (khả năng tiếp cận dịch vụ, chất lượng dịch vụ), qua khả năng thu hút các công ty đến đầu tư (quan hệ đối tác giữa khu vực nhà nước và tư nhân, FDI, vị trí của các công ty), và qua những thành công trong việc duy trì tăng trưởng kinh tế trong vài năm và tăng thu nhập bình quân đầu người của người dân thành phố. Doel và Hubbard (2002) coi một thành phố toàn cầu hoá luôn là một công trình đang trong quá trình thực hiện, công trình đó được hình thành và quản lý bởi các công ty, các chính quyền, các ngành và các thành phố. Do vậy, một thành phố có công tác quản lý nhà nước tại đô thị tốt sẽ có khả năng hoạt động tốt, duy trì được vị trí trong nhóm những thành phố toàn cầu quan trọng, và đem lại giá trị cho các công dân của mình.

Nghiên cứu về toàn cầu hoá và quản lý nhà nước ở đô thị có hai trường phái đánh giá tầm quan trọng của toàn cầu hoá tới hoạt động của các thành phố. Một trường phái lý luận rằng các thành phố có thể hoạt động tốt nếu chúng có đủ năng lực và có cách thức quản lý toàn bộ không gian thành phố và rằng khả năng cạnh tranh quốc tế của một thành phố hoàn toàn khác với khái niệm về một thành phố quốc tế (Kresl 1995, tr. 54). Các thành phố có thể đem lại các giá trị tốt hơn cho người dân địa phương nhờ sự tương tác của chúng với các vùng nông thôn trong nội địa, cũng như với các thành phố cùng một nước. Do vậy, các thành phố được quản lý tốt mà không có mức độ toàn cầu hoá cao sẽ thuộc loại này, ở đây chúng tôi trông đợi là các thành phố như vậy hoạt động tốt bởi vì chúng được quản lý tốt chứ không phải vì chúng được toàn cầu hoá.

Một trường phái khác lý luận rằng các thành phố hoạt động tốt sẽ là những thành phố được coi là thành phố của thế giới và đem lại các giá trị địa phương thông qua việc làm sáng tỏ và nắm bắt các cơ hội toàn cầu (Doel và Hubbard

2002). Những thành phố như vậy chú trọng tới vị trí của riêng mình trong một môi trường vận động toàn cầu và chúng được quản lý tốt không chỉ theo cấp độ địa phương mà cả theo cấp độ toàn cầu. Khả năng duy trì hoạt động tốt của các thành phố này trong một thế giới toàn cầu hoá được quyết định bởi việc thường xuyên quan tâm tới công tác quản lý nhà nước lành mạnh. De Long và Shleifer (1992) đã sử dụng cách tiếp cận như vậy để so sánh tình hình hoạt động khác nhau của các thành phố do các ông hoàng trị vì (ít có tiếng nói và sự tham gia của người dân và các thương gia) với các thành phố do các thương nhân làm chủ (có nhiều tiếng nói của người dân và các công ty hơn). Vì họ có chuỗi số liệu theo thời gian dài (từ thế kỷ thứ II tới thế kỷ XIX), họ có thể kiểm chứng mối quan hệ giữa quản lý nhà nước lành mạnh (được đo bằng tiếng nói) và hoạt động của thành phố (được đo bằng quy mô và dân số của thành phố).

Duy trì sức bền của các thành phố trong một thế giới toàn cầu hoá

Một yếu tố quan trọng khác cần cân nhắc là quy mô. Nếu như quy mô là cái gì đó được tạo ra chứ không phải có sẵn (như Doel và Hubbard 2002 đã chỉ ra) thì quy mô của các thành phố là kết quả của cuộc độ sức ngẫu nhiên giữa các thành phố, các công ty, cá nhân, và các khu vực (hiệp hội kinh doanh, công đoàn...). Khi có đủ chuỗi số liệu theo thời gian, chúng ta có thể thu thập được "các chỉ số nổi bật về quản lý nhà nước", cho phép chúng ta xem xét những thay đổi trong công tác quản lý nhà nước qua thời gian do tác động của quá trình toàn cầu hoá⁸. Chúng tôi sử dụng một hàm số cho phép đưa vào những biến số về toàn cầu hoá ở cả cấp quốc gia và cấp thành phố, coi đó là yếu tố đầu vào cho hoạt động cung cấp dịch vụ trong một thành phố, cũng như đưa toàn cầu hoá và coi đó là kết quả của quản lý nhà nước lành mạnh. Theo cách này, những thành tích đạt được trong quản lý nhà nước tạo một môi trường cho phép các thành phố hoạt động tốt hơn, từ đó nắm bắt được những cơ hội toàn cầu.

Nắm bắt những động lực của toàn cầu hoá

Những thước đo quan trọng để nắm bắt được các động lực của toàn cầu hoá và sức bền của các thành phố bao gồm các khái niệm về sự kết nối, dòng vận động và giao thông. Những khái niệm này có thể được đo lường bằng các chỉ số mà Doel và Hubbard (2002) đã chỉ ra, như quy mô và chiều hướng của các dòng người (thông qua tình hình di dân quốc tế); dòng vốn (thông qua hoạt động ngân hàng quốc tế); dòng sản phẩm (thông qua xuất nhập khẩu); dòng ý tưởng (thông qua phát thanh, truyền hình và các phương tiện truyền thông); dòng ô nhiễm (thông qua các chính sách về rác thải); và thậm chí là cả dòng tội phạm (ma tuý, buôn người, rửa tiền). Vì những thước đo này có thể thay đổi theo thời gian, hướng thay đổi và tính liên tục của các dòng vận động ở

những mức độ nhất định có thể giúp xác định được sức bền của các thành phố. Định nghĩa này thừa nhận các thành phố có khả năng chuyển các mối quan hệ phức tạp ở các cấp độ khác nhau thành thuận lợi, và khả năng chuyển đổi như vậy hiếm hoi hơn khả năng chế ngự hay quản lý các mối quan hệ đó.

Theo định nghĩa súc tích nhất, toàn cầu hoá "chỉ đơn giản đề cập tới một nhóm các sức ép hướng tới một xã hội đơn nhất trên toàn thế giới. Trong số các sức ép này có thông tin đại chúng, thương mại, hoạt động di lai ngày càng thuận tiện hơn, internet, một nền văn hoá đại chúng, và tiếng Anh ngày càng được sử dụng rộng rãi hơn với tư cách là một ngôn ngữ quốc tế" (Progressive Living 2005). Toàn cầu hoá thông thường được phân tích ở cấp độ quốc gia. Các nguồn dữ liệu và phân tích đánh giá toàn cầu hoá ở cấp quốc gia dưới góc độ một khái niệm động là rất hiếm. Một số tác giả tiến hành xếp hạng các nước trên một số bình diện của toàn cầu hoá; ví dụ, A. T. Kearney xây dựng một hệ số phức hợp về toàn cầu hoá (*Chính sách ngoại giao* 2002). Chỉ số này được xây dựng dựa trên các chỉ số về thương mại, tài chính, giao tiếp cá nhân và trao đổi thông tin. Sử dụng cơ sở dữ liệu của Kearney, chúng tôi nghiên cứu vấn đề toàn cầu hoá ở cấp độ quốc gia và tác động của nó tới hoạt động của các thành phố, trong đó các thành phố được đánh giá về khả năng duy trì hoạt động cung cấp dịch vụ cho các công dân của mình.

Về toàn cầu hoá ở cấp độ thành phố, chúng tôi sử dụng các dữ liệu từ nghiên cứu GaWC (Taylor và Walker 2000), nghiên cứu này có các dữ liệu ở cấp thành phố được xây dựng bằng cách tổng hợp mạng lưới các công ty kế toán, quảng cáo, ngân hàng/tài chính, bảo hiểm, luật và tư vấn quản lý - tức là các chỉ số về dịch vụ kinh doanh của Friedman (1986). Cơ sở dữ liệu này cho thấy có "tình trạng không đồng đều về toàn cầu hoá", ví dụ như khi ta nhìn vào mức độ tập trung các thành phố theo khu vực. Chúng tôi gọi cơ sở dữ liệu này là cơ sở dữ liệu Taylor. Với những dữ liệu này, chúng tôi có thể theo đuổi câu hỏi tại sao một số thành phố bị tụt lại trong quá trình toàn cầu hoá.

Các nhân tố quyết định hoạt động của thành phố

Do tình trạng khan hiếm các dữ liệu có thể so sánh được của các thành phố trên toàn cầu, chúng tôi đã phải linh hoạt trong mô hình sử dụng. Chúng tôi tìm kiếm một mô hình cho phép nắm bắt những động lực của toàn cầu hoá, quản lý nhà nước và hoạt động của thành phố, cũng như cho phép xác định những giả thuyết cụ thể cần được kiểm chứng.

Một khuôn khổ đơn giản

Chúng tôi xem xét cụ thể vai trò của quản lý nhà nước ở các thành phố với mức độ toàn cầu hoá khác nhau. Chúng tôi phân biệt giữa ba bình diện của toàn cầu hoá trong Hình 3.1; hai trong số đó là yếu tố đầu vào (chất lượng quản lý nhà nước và mức độ toàn cầu hoá của thành phố, được minh hoạ lần

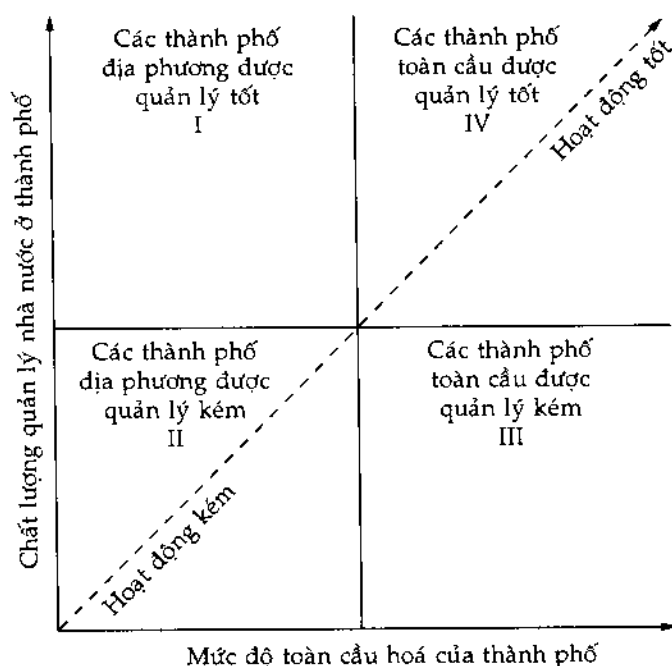
lượt trên trục tung và trục hoành) và một bình diện còn lại là kết quả đầu ra (cung cấp dịch vụ/tình hình hoạt động của thành phố, nằm trên trục "áo" thứ ba trong biểu đồ, được minh hoạ bằng đường chéo). Với một giản đồ như vậy, chúng tôi xác định được các giả thuyết chính có thể được kiểm chứng liên quan tới tác động của toàn cầu hoá và quản lý nhà nước tới hoạt động của các thành phố. Những giả thuyết sẽ được kiểm chứng gồm: quản lý nhà nước và toàn cầu hoá có tương tác và có ý nghĩa quan trọng với hoạt động của các thành phố.

- **Giả thuyết 1: Quản lý nhà nước có ý nghĩa quan trọng.** Liệu một thành phố có thể hoạt động tốt chủ yếu là nhờ quản lý nhà nước lành mạnh, cho dù nó là một thành phố địa phương hay toàn cầu? Và, cụ thể hơn, liệu một thành phố địa phương có nhất thiết phải có công tác quản lý nhà nước lành mạnh để bù đắp lại và để có thể hoạt động tốt, tức là liệu một thành phố nằm trong ô II vẫn có thể hoạt động tốt được không? Sau khi đã kiểm soát mức độ toàn cầu hoá của một thành phố, chúng tôi thừa nhận là quản lý nhà nước có ý nghĩa quan trọng với hoạt động của các thành phố. Mặc dù có thể có ngoại lệ là một thành phố địa phương có thể hoạt động tốt, song điều này gần như là không thể thực hiện được trừ phi thành phố đó có công tác quản lý nhà nước ở trình độ tương đối cao.

Quản lý nhà nước trong mô hình này là một khả năng có sẵn cho phép một thành phố hoạt động tốt ở tại địa phương hoặc trên tầm toàn cầu. Nói cách khác, chúng tôi có thể kiểm chứng xem liệu một thành phố hoạt động tốt, cho dù ở cấp địa phương hay cấp toàn cầu, có công tác quản lý nhà nước lành mạnh hay không, từ đó có thể đo lường được giá trị gia tăng của riêng công tác quản lý nhà nước đem lại cho một thành phố địa phương hay một thành phố toàn cầu. Giá trị gia tăng mà công tác quản lý nhà nước đem lại cho một thành phố địa phương chính là sự khác biệt giữa hoạt động của một thành phố trong ô I so với một thành phố trong ô II, trong khi giá trị gia tăng mà quản lý nhà nước đem lại cho một thành phố toàn cầu là sự khác biệt trong hoạt động của một thành phố trong ô IV so với một thành phố trong ô III.

- **Giả thuyết 2: Toàn cầu hoá có ý nghĩa quan trọng.** Chúng tôi cũng có thể kiểm chứng xem liệu một thành phố toàn cầu có hoạt động tốt hơn một thành phố địa phương hay không, khi chúng có cùng chất lượng về quản lý nhà nước (cho dù là chất lượng quản lý nhà nước tốt như trong ô I và IV, hay quản lý nhà nước kém như trong các ô II và III, từ đó đo lường tác động của riêng toàn cầu hoá tới hoạt động của các thành phố). Từ các tài liệu nghiên cứu, chúng tôi trông đợi là một thành phố có tính toàn cầu có khả năng đạt được địa vị toàn cầu đó nhờ những hành động cụ thể của giới lãnh đạo chính trị hoặc của các công dân, cũng như các công ty đặt tại thành phố này. Chúng tôi kỳ vọng công dân của các thành phố toàn cầu hoá được hưởng chất lượng dịch vụ tốt hơn và có khả năng tiếp

Hình 3.1. Quản lý nhà nước ở đô thị và mức độ toàn cầu hoá - các nhân tố có khả năng quyết định thực trạng hoạt động của thành phố



cận với các dịch vụ như nước, nước thải, điện và điện thoại tốt hơn so với cư dân của các thành phố địa phương.

- Giả thuyết thứ ba: Toàn cầu hoá và quản lý nhà nước có sự tương tác tích cực.** Mặc dù về nguyên tắc, một thành phố có thể bù đắp lại đặc tính địa phương của mình (so với đặc tính toàn cầu) bằng công tác quản lý nhà nước lành mạnh, trên thực tế, những động lực của quản lý nhà nước lành mạnh có thể chỉ ra một mối liên hệ giữa toàn cầu hoá và quản lý nhà nước: những thành phố tham gia toàn cầu hoá tiến hành kiểm soát và cân đối cạnh tranh (ví dụ, thông qua các quy định về đầu tư trực tiếp nước ngoài và thị trường tín dụng), đồng thời có những kỹ năng để cải thiện công tác quản lý thành phố. Ngược lại, công tác quản lý nhà nước tốt hơn, bao gồm việc đảm bảo tính minh bạch, việc kiểm soát tham nhũng và bảo vệ quyền sở hữu, có thể tiếp tục kích cầu và gây áp lực để một thành phố địa phương tăng dần tính toàn cầu⁹. Do vậy, có thể đang tồn tại một chu trình động trong đó toàn cầu hoá và quản lý nhà nước có sự tương tác thuận chiều theo hướng tiếp tục cải thiện hoạt động. Đặc biệt, chúng tôi sẽ nghiên cứu thực nghiệm xem các thành phố địa phương có ít khả năng quản lý nhà nước lành mạnh hơn không, và liệu việc trở thành một thành phố toàn cầu, và một quốc gia có mức độ toàn cầu hoá cao, có giúp cải thiện công tác quản lý nhà nước của thành phố hay không.

Do vậy, trong Hình 3.1, chúng tôi cho rằng tình trạng hoạt động tồi tệ nhất sẽ diễn ra ở các thành phố nằm trong ô II (các thành phố địa phương được quản lý kém). Nếu một thành phố ở ô II cố gắng đạt mức độ toàn cầu hoá cao hơn, thành phố đó sẽ khó lòng thành công nếu không có các áp lực gia tăng buộc phải có biện pháp để cải thiện công tác quản lý nhà nước. Như vậy, việc dịch chuyển nhanh chóng và hoàn toàn theo chiều ngang từ ô II sang ô III hoặc dịch chuyển nhanh chóng và hoàn toàn theo chiều dọc sang ô I chắc sẽ có ít khả năng xảy ra hơn là việc thành phố đó vẫn tiếp tục nằm trong điểm cân bằng thấp hoặc dịch chuyển ra khỏi ô II sang điểm cân bằng về hoạt động tốt ở ô IV theo đường chéo.

Mô hình đơn giản

Một mô hình rất đơn giản như sau được sử dụng để phân tích những kết quả nảy sinh từ những phép kiểm chứng các giả thuyết này:

$$Y = f(X, Z, c, C) + \epsilon$$

trong đó:

Y = hoạt động của thành phố được đo lường bằng một véc tơ các biến số định tính về dịch vụ, bao gồm khả năng tiếp cận nguồn cung cấp nước, nước thải, điện và điện thoại, lấy từ bộ số liệu của Liên hợp quốc, cũng như chất lượng tổng thể của các dịch vụ kết cấu hạ tầng và nguồn cung cấp điện, khả năng tiếp cận điện thoại cố định và/hoặc điện thoại di động và khả năng tiếp cận internet ở các trường học, sử dụng cơ sở dữ liệu EOS.

X = thước đo mức độ toàn cầu hoá ở cấp thành phố, chúng tôi đo lường giá trị này bằng cách sử dụng các số liệu trong cơ sở dữ liệu Taylor như tổng số văn phòng của các công ty quảng cáo, tài chính và kế toán quốc tế ở một thành phố.

Z = véc tơ gồm các chỉ số về quản lý nhà nước, bao gồm việc kiểm soát tham nhũng, nạn hối lộ để được cung cấp dịch vụ công và phần nắm giữ của nhà nước, chủ yếu lấy từ cơ sở dữ liệu EOS.

c = các đặc điểm khác của thành phố, như quy mô, thành phố đó là thủ đô hay thành phố cảng, cũng như thành phố có các trang web, có các thông tin về ngân sách thành phố và các quy định kinh doanh trên các trang web đó hay không.

C = các đặc điểm của quốc gia đó, như mức thu nhập, diện tích, mức độ đô thị hoá và mức độ toàn cầu hoá ở cấp quốc gia.

ϵ = sai số.

Mô tả dữ liệu và sắp xếp các biến số

Kết hợp giữa các dữ liệu sẵn có với những dữ liệu và chỉ số mới được thu thập về 412 thành phố ở 134 nước, cơ sở dữ liệu KLM được xây dựng bằng cách lấy từ nhiều nguồn khác nhau. Từ số liệu Báo cáo quan sát của Liên hợp quốc

(1998), chúng tôi tái xuống 4 biến số về tình hình hoạt động và khả năng tiếp cận dịch vụ cho khoảng 80 thành phố ở 60 quốc gia. Từ cơ sở dữ liệu EOS khảo sát về từng doanh nghiệp cụ thể (2003), chúng tôi tính bình quân 12 chỉ số về quản lý nhà nước cho từng thành phố, cũng như 5 biến số về tình hình hoạt động và khả năng tiếp cận dịch vụ cho 271 thành phố ở 101 nước. Ví dụ, hai biến số liên quan đến quản lý nhà nước mà chúng tôi đã sử dụng để tính các chỉ số bình quân cho toàn thành phố là tần suất của nạn hối lộ để được cung cấp các dịch vụ công, và mức độ nắm giữ của nhà nước (từ báo cáo của các công ty về những tác động bóp méo cạnh tranh của các khoản chi trả phi pháp của một số công ty) tác động tới các chính sách, luật lệ hoặc quy định của chính phủ. Từ cơ sở dữ liệu của Taylor, chúng tôi lấy được số các văn phòng của các công ty quảng cáo, kế toán và tài chính ở mỗi thành phố, và chúng tôi xây dựng một biến số "thành phố toàn cầu" bằng cách cộng ba biến này lại, và chúng tôi có số liệu cho 261 thành phố ở 114 quốc gia.

Bên cạnh đó, chúng tôi cũng xây dựng các chỉ số bằng cách tra cứu trên internet, đặc biệt là các chỉ số về các đặc tính cụ thể của các thành phố, ví dụ như dân số của thành phố, sự tồn tại các trang web của thành phố, và tình hình công bố các dữ liệu về ngân sách của thành phố và các quy định kinh doanh trên các trang web đó. Chúng tôi hoàn tất danh mục các đặc tính của thành phố bằng cách đưa vào hai biến giả để xem xét thành phố đó có phải là thủ đô của một nước và/hoặc là thành phố cảng hay không.

Ở cấp độ quốc gia, chúng tôi rút biến "Kiểm soát tham nhũng" từ các chỉ số tổng hợp về quản lý nhà nước trên toàn thế giới đã nêu trên, trong đó tham nhũng (thường được mô tả là việc thực thi quyền lực nhà nước vì lợi ích cá nhân) là một trong những yếu tố cấu thành. Chỉ số này là chỉ số tổng hợp từ nhiều nguồn riêng lẻ, bao gồm một số mặt của tham nhũng, từ tham nhũng hành chính tới "tham nhũng tổng thể" trong chính trị và "phần nắm giữ của nhà nước". Chúng tôi cũng xây dựng biến số thu nhập bình quân đầu người (PPP) bằng cách rút từ bộ dữ liệu Heston-Summers và *Tình hình thế giới của CIA* (2001). Về mức độ toàn cầu hoá của các nước, chúng tôi lấy từ Chỉ số toàn cầu hoá trong A. T. Kearney/*Chính sách đối ngoại*. Chỉ số này theo dõi và đánh giá những thay đổi trong bốn yếu tố chính cấu thành nên hội nhập toàn cầu, bao gồm các thước đo như luồng thương mại và tài chính, sự di chuyển của con người qua biên giới, hoạt động điện thoại quốc tế, tình hình sử dụng internet, và sự tham gia vào các hiệp ước quốc tế và các hoạt động gìn giữ hoà bình. Chỉ số này được tính cho 62 nước, bao gồm cả các nước công nghiệp hoá và nền kinh tế mới nổi¹⁰. Trong Bảng 3.1 chúng tôi trình bày phần chú thích, nguồn và đặc điểm của tất cả các biến số chúng tôi sử dụng trong quá trình kiểm chứng thực nghiệm những giả thuyết này.

Những kết quả thực nghiệm chính

Chúng tôi tiến hành phép kiểm chứng một biến, hoặc nhiều nhất là hai biến để kiểm chứng xem toàn cầu hoá và/hoặc quản lý nhà nước có mối liên hệ

đáng kể và chặt chẽ với tình hình hoạt động của thành phố hay không. Dưới dạng lược đồ, trước hết chúng tôi trình bày các kết quả này trong các Hình từ 3.2 tới 3.10, các hình này tóm tắt những bằng chứng thực nghiệm ban đầu hỗ trợ cho những giả thuyết chúng tôi kiểm nghiệm. Những biểu đồ này chỉ trình bày những kết quả thu được từ mẫu gồm các nền kinh tế mới nổi và các nền kinh tế chuyển đổi (được gọi là nước "không thuộc OECD"), đó là một cách đơn giản để phần nào hạn chế tình trạng chênh lệch lớn về thu nhập (thực tế, trong toàn mẫu, khoảng cách chênh lệch là lớn hơn, mặc dù chúng không được mô tả trong những biểu đồ này nhưng được trình bày ở những bảng tiếp theo). Những biểu đồ dưới đây cho thấy sự khác biệt trong tình hình hoạt động của một thành phố toàn cầu (so với một thành phố địa phương), được trình bày dưới dạng một vectơ về tình hình cung cấp dịch vụ, ví dụ như khả năng tiếp cận điện thoại (tính trên tổng dân số trong Hình 3.2 và tính theo doanh nghiệp trong Hình 3.3)¹¹, nước thải (Hình 3.4), nước (Hình 3.5), điện (Hình 3.6), chất lượng tổng thể của kết cấu hạ tầng (Hình 3.7), khả năng tiếp cận điện thoại di động (Hình 3.8), khả năng tiếp cận internet ở trường học (Hình 3.9) và chất lượng cung cấp điện (Hình 3.10).

Ngoài ra, bằng cách chia nhỏ mẫu nghiên cứu và các tính toán đơn giản sử dụng trong mỗi biểu đồ, chúng tôi cũng có thể mô tả được sự khác biệt do quản lý nhà nước lãnh đạo tạo ra. Việc này được thực hiện bằng cách sử dụng ba thước đo về quản lý nhà nước, trong đó một thước đo là mức bình quân trong cả nước (kiểm soát tham nhũng), và hai yếu tố khác là ở cấp thành phố (nạn hối lộ để được cung cấp dịch vụ và phần nắm giữ của nhà nước).

Chúng tôi thấy rằng quản lý nhà nước có mối quan hệ đáng kể với tình hình hoạt động, ở cả các thành phố địa phương cũng như toàn cầu. Các thành phố được quản lý tốt, cho dù chúng là thành phố địa phương hay toàn cầu, thì đều hoạt động tốt hơn so với các thành phố được quản lý yếu kém, xét trên toàn bộ các biến số về chất lượng cũng như khả năng tiếp cận dịch vụ. Ưu điểm trong tình hình hoạt động của các thành phố được quản lý tốt thể hiện trên cả ba thước đo về công tác quản lý nhà nước và trên tất cả các biến dịch vụ, trừ khả năng tiếp cận mạng lưới điện ở các thành phố toàn cầu.

Toàn cầu hoá có một tác động mạnh mẽ hơn tới tình hình hoạt động của các thành phố. Sau khi xem xét kỹ, chúng tôi thấy rằng các thành phố toàn cầu thực sự hoạt động tốt hơn so với các thành phố địa phương. Tuy nhiên, sự khác biệt không phải luôn luôn rõ rệt được như vậy và thay đổi tùy theo loại hình dịch vụ. Cụ thể, sự khác biệt giữa các thành phố địa phương và toàn cầu là rất rõ với một số dịch vụ cụ thể, như chất lượng kết cấu hạ tầng, tuy nhiên lại không tồn tại sự khác biệt nào về khả năng tiếp cận điện. Sự khác biệt với các dịch vụ còn lại nằm giữa hai thái cực này, kể cả về quy mô tác động (thường là khiêm tốn) cũng như mức độ ý nghĩa.

Chúng tôi trình bày các kết quả xếp hạng bình quân một cách đầy đủ hơn về tất cả các biến liên quan trong mỗi mẫu nghiên cứu (mẫu hoàn chỉnh trong Bảng 3.2, mẫu các nước không thuộc OECD trong Bảng 3.3, và mẫu các nước OECD

Bảng 3.1. Các loại và phạm vi các biến số trong cơ sở dữ liệu Kaufmann-Léautier-Mastruzzi

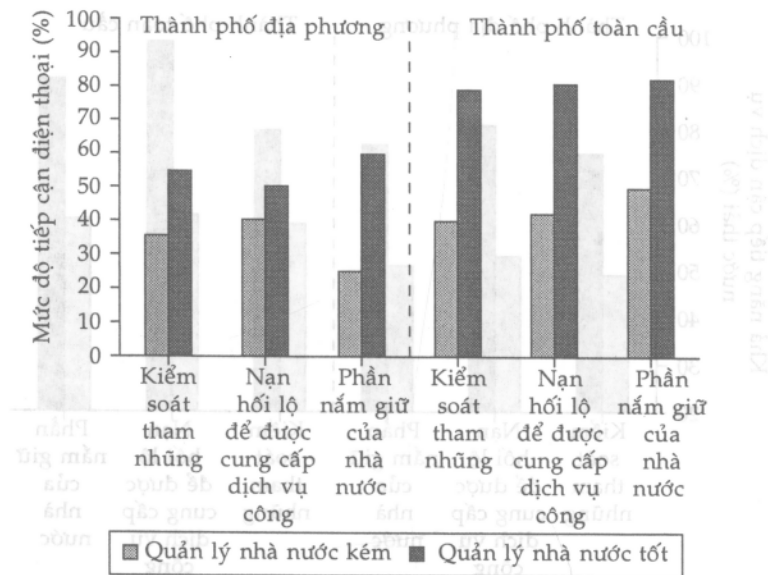
<i>Biến số</i>	<i>Mô tả/Nguồn</i>	<i>Mức độ/ Chiều hướng</i>	<i>Nước</i>	<i>Thành phố</i>
<i>Các biến của thành phố</i>				
Tiếp cận dịch vụ cung cấp nước	UNCHS 1998	% dân số	61	83
Tiếp cận dịch vụ nước thải	UNCHS 1998	% dân số	57	78
Tiếp cận dịch vụ điện	UNCHS 1998	% dân số	61	81
Tiếp cận dịch vụ điện thoại loại 1	UNCHS 1998	% dân số	51	58
Tiếp cận dịch vụ điện thoại loại 2	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Chất lượng kết cấu hạ tầng	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Chất lượng điện	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Tiếp cận điện thoại di động	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Tiếp cận internet trong trường học	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Hối lộ để được cung cấp dịch vụ công	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Phản nắm giữ của nhà nước	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Rửa tiền không chính thức	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Tội phạm đường phố	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Chi phí do nạn quan liêu trong nhập khẩu	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-9 (tốt)	101	271
Nạn hối lộ ảnh hưởng đến luật pháp	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Sử dụng sai lệch nguồn công quỹ	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Nguồn tài chính phi pháp cho các đảng phái	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Nạn hối lộ trong cấp phép	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Nạn hối lộ trong thuế	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Độ lành mạnh của các ngân hàng	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Độ tin cậy vào các chính trị gia	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Tội phạm có tổ chức	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Chất lượng của hệ thống bưu chính	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Thiếu hụt trong tiếp cận y tế	Ngân hàng Thế giới 2003	1 (kém)-7 (tốt)	101	271
Thành phố toàn cầu	Số lượng văn phòng của các công ty quảng cáo, tài chính, và kế toán chính lấy từ Taylor và Walker 2001	Hàng trăm	114	261

Bảng 3.1. (Tiếp)

<i>Biến số</i>	<i>Mô tả/Nguồn</i>	<i>Mức độ/ Chiều hướng</i>	<i>Nước</i>	<i>Thành phố</i>
Dân số của thành phố	www.citypopulation.de.2001	Log	134	410
Biến giả về trang web	Thành phố có một trang web (Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003)	0 (không) - 1 (có)	133	398
Biến giả về kinh doanh	Trang web của thành phố có thông tin về cách khởi đầu một doanh nghiệp (Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003)	0 (không) - 1 (có)	133	398
Biến giả về ngân sách	Trang web của thành phố có thông tin về ngân sách (Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003)	0 (không) - 1 (có)	133	398
Biến giả về thành phố cảng	Thành phố có cảng (Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003)	0 (sai) - 1 (đúng)	134	411
Biến giả về thành phố thủ đô	Thành phố là thủ đô (Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003)	0 (sai) - 1 (đúng)	134	411
<i>Các biến của quốc gia</i>				
Chỉ số toàn cầu hoá (Kearney)	Chính sách đối ngoại 2002	0 (đóng) - 1 (mở)	59	254
Kiểm soát tham nhũng	Chỉ số về quản lý nhà nước (Kaufmann và Kraay 2002)	-2.5 (kém)- +2.5 (tốt)	134	411
Dân số cả nước	Ngân hàng Thế giới 2002	Log	134	411
Đô thị hoá	% dân số không trong ngành nông nghiệp (Ngân hàng Thế giới 2002)	% dân số	100	366
Thu nhập đầu người	Summers và Heston 1984; CIA 2001	Log	134	411

trong Bảng 3.4). Chúng tôi có thể thấy rõ một mối tương quan thuận chiều mạnh giữa hoạt động của thành phố được tính bằng khả năng tiếp cận dịch vụ và mức độ toàn cầu hoá (ở cả cấp độ thành phố và quốc gia), cho dù sử dụng mẫu nào đi chăng nữa. Tương tự, cũng tồn tại một mối tương quan thuận chiều mạnh giữa tình hình hoạt động của thành phố/khả năng tiếp cận dịch vụ và công tác quản lý nhà nước ở cả cấp độ quốc gia và thành phố. Kết luận là, các thành phố có mức độ toàn cầu hoá cao hơn hoạt động tốt hơn, và các thành phố được quản lý tốt hơn thì hoạt động tốt. Các thành phố ở các nước có chất lượng quản lý nhà nước lành mạnh cũng hoạt động tốt hơn.

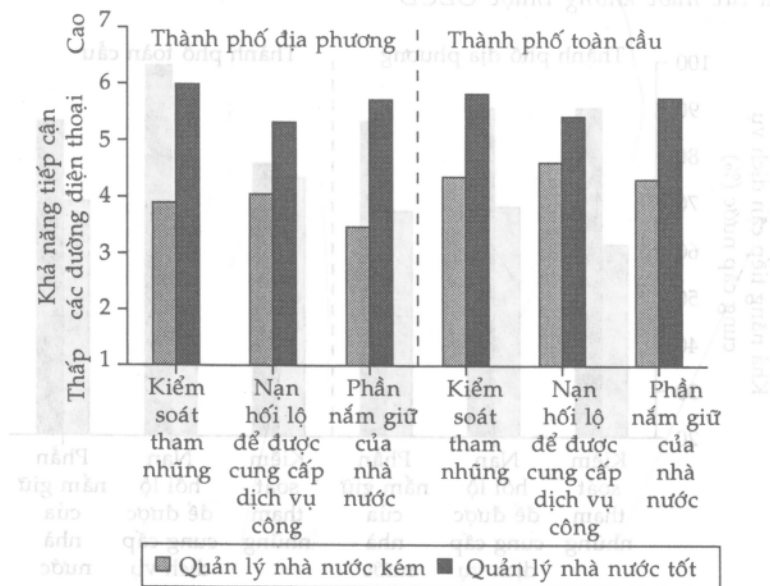
Hình 3.2. Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận dịch vụ điện thoại của người dân ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD



Chú thích: Mức độ tiếp cận điện thoại của người dân được lấy từ Tổ chức quan sát của Liên hợp quốc (1998) và do tỷ lệ dân số được tiếp cận điện thoại.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2003; UNCHS 1998; Kaufmann và Kraay 2002; và Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003.

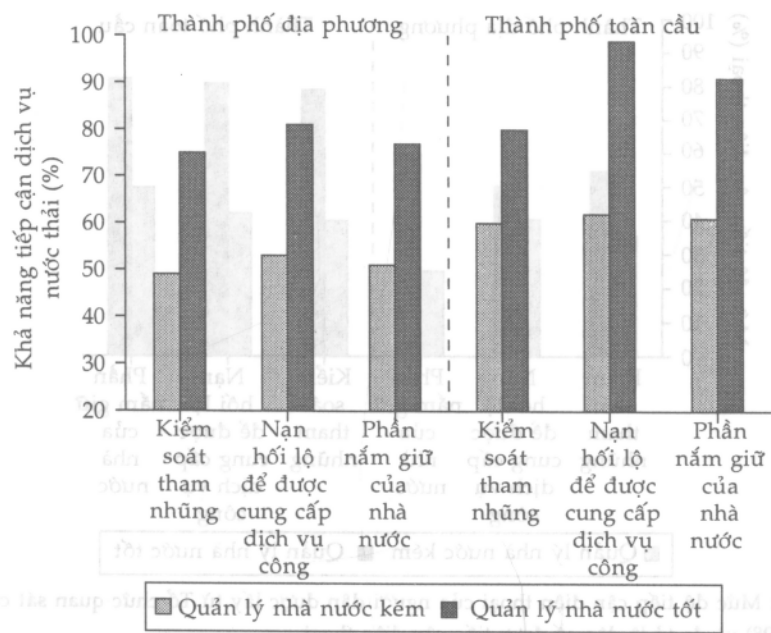
Hình 3.3. Hoạt động của thành phố xét về mức độ các doanh nghiệp sử dụng điện thoại ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD



Chú thích: Mức độ các doanh nghiệp sử dụng điện thoại được lấy từ EOS 2003 và sử dụng một thang điểm từ 1-7 để đo mức độ sẵn có các đường điện thoại mới dành cho kinh doanh.

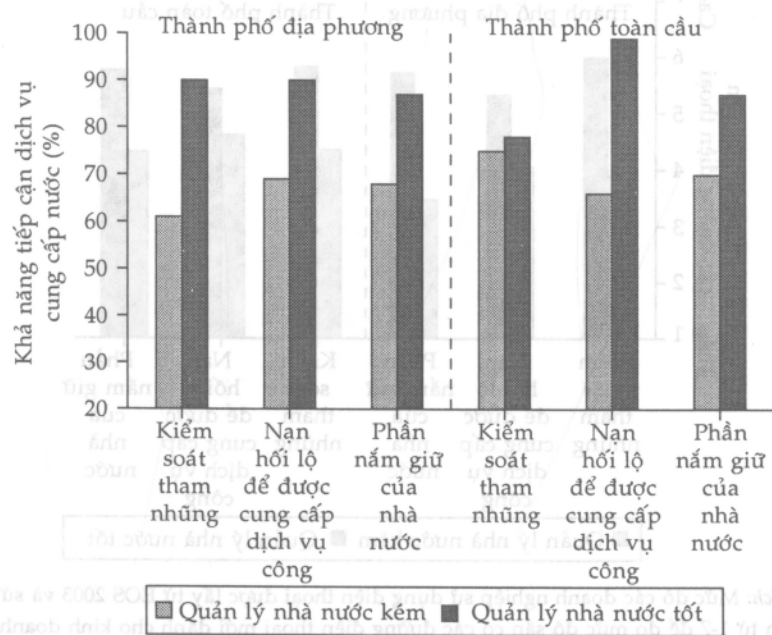
Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2003; Kaufmann và Kraay 2002; và Kaufmann, Léautier, và Mastruzzi 2003.

Hình 3.4. Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận dịch vụ nước thải ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD



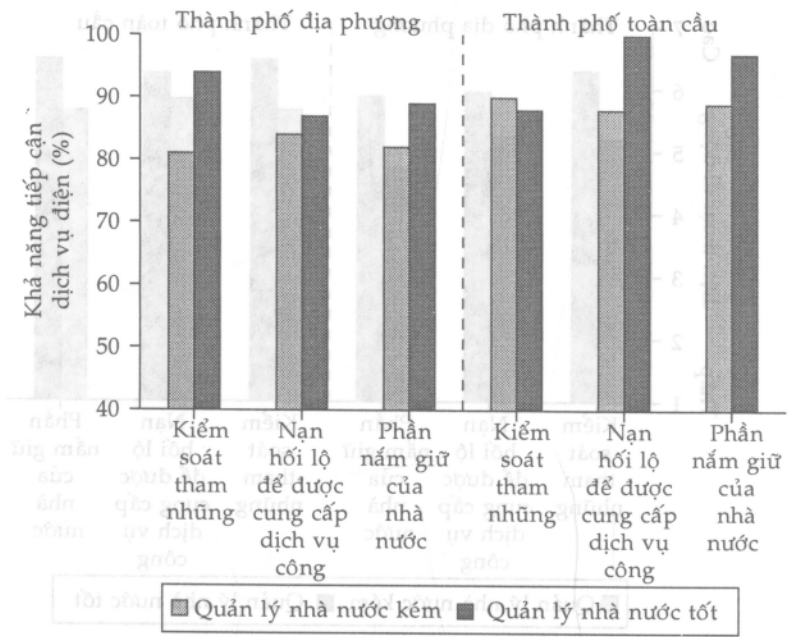
Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2003; Kaufmann và Kraay 2002; và Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003.

Hình 3.5. Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận dịch vụ cung cấp nước ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD



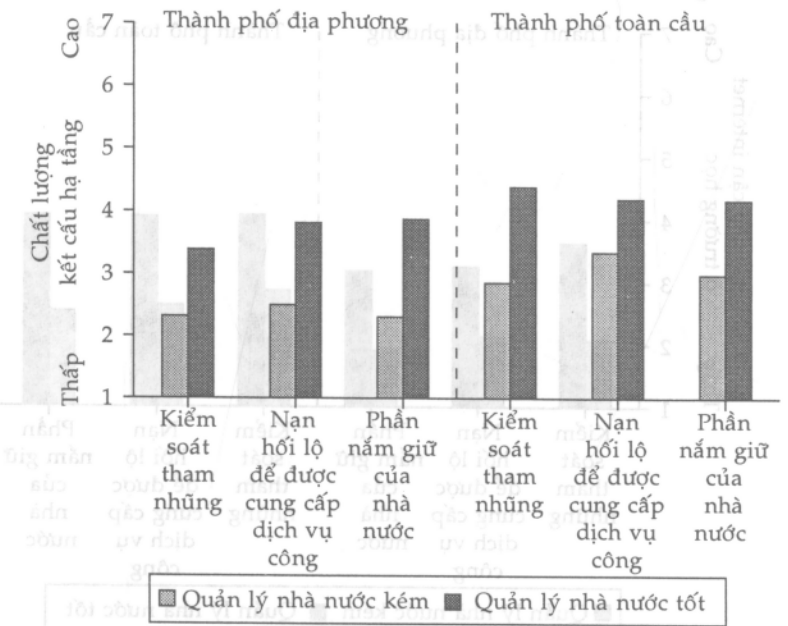
Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2003; Kaufmann và Kraay 2002; và Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003.

Hình 3.6. Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận dịch vụ điện ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD



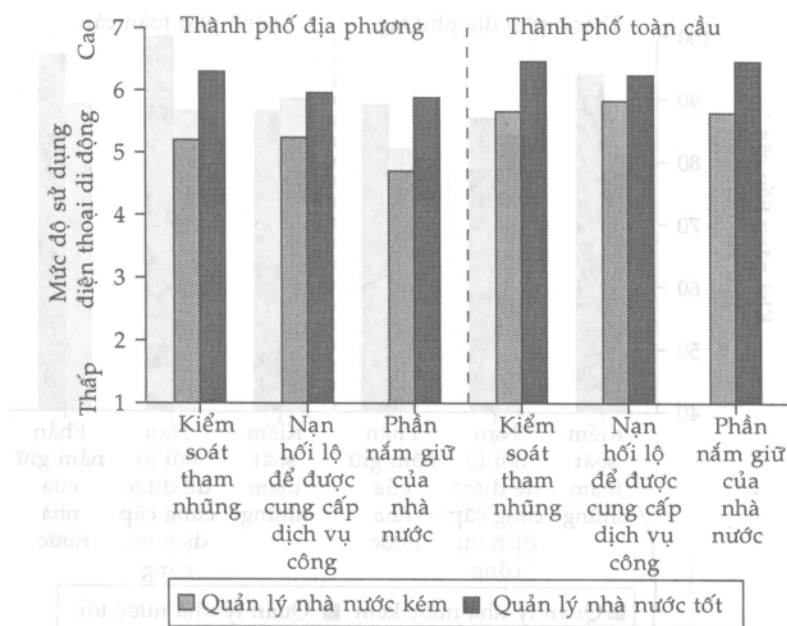
Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2003; UNCHS 1998; Kaufmann và Kraay 2002; và Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003.

Hình 3.7. Hoạt động của thành phố xét về chất lượng kết cấu hạ tầng ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD



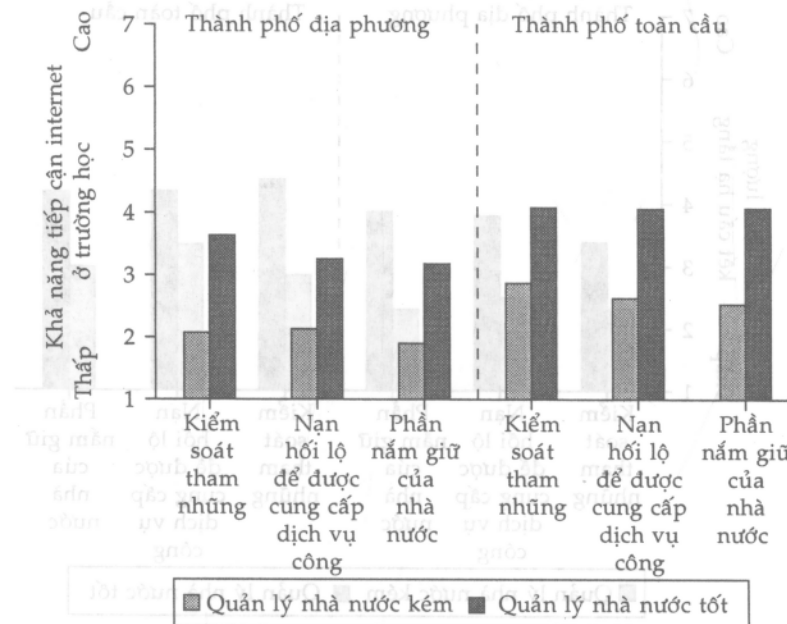
Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2003; UNCHS 1998; Kaufmann và Kraay 2002; và Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003.

Hình 3.8. Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận điện thoại di động ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD



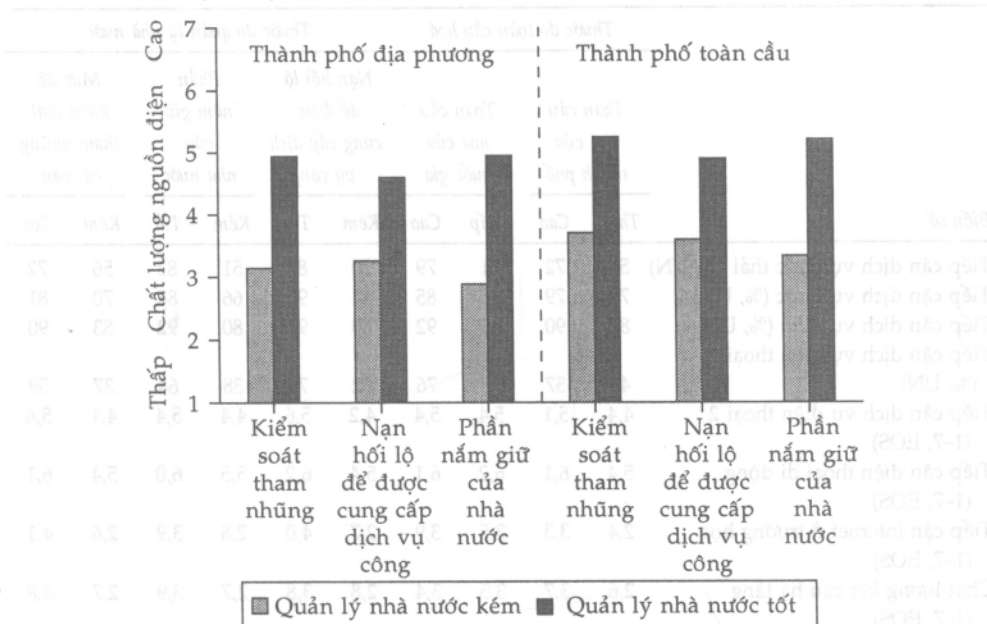
Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2003; UNCHS 1998; Kaufmann và Kraay 2002; và Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003.

Hình 3.9. Hoạt động của thành phố xét về khả năng tiếp cận internet ở trường học ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD



Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2003; UNCHS 1998; Kaufmann và Kraay 2002; và Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003.

Hình 3.10. Hoạt động của thành phố xét về chất lượng nguồn điện ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước khác nhau trong mẫu các nước không thuộc OECD



Nguồn: EOS 2003; UNCHS 1998; Kaufmann và Kraay 2002; và Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003.

Bảng 3.2. Hoạt động của thành phố ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước trong mẫu đầy đủ

Biến số	Thước đo toàn cầu hoá				Thước đo quản lý nhà nước					
	Toàn cầu hoá của thành phố		Toàn cầu hoá của quốc gia		Nạn hối lộ để được cung cấp dịch vụ công		Phản nắm giữ của nhà nước		Mức độ kiểm soát tham nhũng cả nước	
	Thấp	Cao	Thấp	Cao	Kém	Tốt	Kém	Tốt	Kém	Tốt
Tiếp cận dịch vụ nước thải (% UN)	62	94	75	99	55	91	60	89	62	95
Tiếp cận dịch vụ nước (% UN)	75	95	81	100	68	96	72	94	73	98
Tiếp cận dịch vụ điện (% UN)	90	94	90	100	82	95	83	95	85	100
Tiếp cận dịch vụ điện thoại 1 (% UN)	46	80	60	95	37	79	41	80	40	89
Tiếp cận dịch vụ điện thoại 2 (1-7, EOS)	4,8	6,0	5,4	6,4	4,4	6,2	4,6	6,0	4,6	6,2
Tiếp cận điện thoại di động (1-7, EOS)	5,7	6,5	6,1	6,7	5,5	6,5	5,6	6,4	5,6	6,5
Tiếp cận internet ở trường học (1-7, EOS)	2,9	4,7	3,7	5,3	2,9	4,8	3,0	4,7	2,9	5,0
Chất lượng kết cấu hạ tầng (1-7, EOS)	3,1	5,0	3,5	5,5	2,9	4,7	2,9	4,7	2,9	5,0
Chất lượng nguồn điện (1-7, EOS)	3,9	5,6	4,4	6,2	3,6	5,7	3,8	5,4	3,7	5,8
Tổng số thành phố	132	129	131	123	137	134	136	135	211	201

Chú thích: Mẫu đầy đủ bao gồm 412 thành phố. Mỗi biến theo cột được phân thành hai mẫu bằng nhau, trên và dưới giá trị trung bình của mẫu đầy đủ.

Nguồn: Báo cáo quan sát đô thị của Liên hiệp quốc 1998; Ngân hàng Thế giới 2003; Taylor và Walker 2001; Chính sách đối ngoại 2002; Kaufmann và Kraay 2002.

Bảng 3.3. Hoạt động của thành phố ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước trong mẫu các nước không thuộc OECD

Biến số	Thước đo toàn cầu hoá				Thước đo quản lý nhà nước					
	Toàn cầu hoá của thành phố		Toàn cầu hoá của quốc gia		Nạn hối lộ để được cung cấp dịch vụ công		Phần nắm giữ của nhà nước		Mức độ kiểm soát tham nhũng của nước	
	Thấp	Cao	Thấp	Cao	Kém	Tốt	Kém	Tốt	Kém	Tốt
Tiếp cận dịch vụ nước thải (% UN)	57	72	71	79	50	87	51	82	56	72
Tiếp cận dịch vụ nước (% UN)	74	79	78	85	64	93	66	88	70	81
Tiếp cận dịch vụ điện (% UN)	87	90	88	92	80	93	80	92	83	90
Tiếp cận dịch vụ điện thoại 1 (% UN)	43	57	48	76	32	74	38	64	37	59
Tiếp cận dịch vụ điện thoại 2 (1-7, EOS)	4,4	5,1	5,4	5,4	4,2	5,6	4,4	5,4	4,1	5,6
Tiếp cận điện thoại di động (1-7, EOS)	5,4	6,1	6,2	6,1	5,4	6,2	5,5	6,0	5,4	6,1
Tiếp cận internet ở trường học (1-7, EOS)	2,4	3,3	3,5	3,9	2,7	4,0	2,8	3,9	2,6	4,1
Chất lượng kết cấu hạ tầng (1-7, EOS)	2,6	3,7	3,5	3,4	2,8	3,8	2,7	3,9	2,7	3,8
Chất lượng nguồn điện (1-7, EOS)	3,6	4,4	4,2	4,5	3,4	4,8	3,6	4,6	3,4	4,8
Tổng số thành phố	70	65	61	61	102	102	106	98	138	136

Chú thích: Mẫu các nước không thuộc OECD bao gồm 274 thành phố. Mỗi biến theo cột được chia thành hai mẫu bằng nhau, trên và dưới giá trị trung bình của cả mẫu.

Nguồn: UNCHS 1998; Ngân hàng Thế giới 2003; Taylor và Walker 2001; Chính sách đối ngoại 2002; Kaufmann và Kraay 2002.

Mức ý nghĩa của mối liên hệ giữa quản lý nhà nước và tình hình hoạt động của các thành phố được tóm tắt trong Bảng 3.5 dưới đây. Bảng này trình bày cả quy mô (dưới dạng con số) và mức ý nghĩa (biểu thị bằng số dấu hoa thị) của các hệ số của đường hồi quy về tình hình cung cấp dịch vụ của quản lý nhà nước. Như chúng ta có thể thấy ở trong bảng này, quản lý nhà nước là thể tương liên quan trọng của tình hình hoạt động trong mẫu đầy đủ, cũng như trong các nhóm nhỏ chỉ gồm các thành phố địa phương hoặc các thành phố toàn cầu. Chúng tôi nhận thấy rằng các kết quả là khá lớn và có ý nghĩa với cả các thành phố địa phương và toàn cầu (trừ một số ít ngoại lệ), điều đó càng củng cố những kết quả được minh hoạ trong các Hình 3.2 đến 3.10 và các Bảng 3.2 đến 3.4¹².

Những kết luận này cũng gợi ý rằng nhìn chung không có sự khác biệt đáng kể về những lợi ích bổ sung mà việc cải thiện công tác quản lý nhà nước đem lại cho các thành phố theo định hướng toàn cầu hay địa phương (như được minh hoạ trong bảng này với dãy số biểu thị "sự khác biệt" của mỗi dịch vụ là không lớn và không có ý nghĩa lắm). Ngoại lệ là trường hợp kiểm soát tham nhũng và khả năng tiếp cận nguồn nước và điện thoại, những biến này có vẻ như quan trọng với các thành phố địa phương hơn là với các thành phố toàn cầu, và nạn

Bảng 3.4. Hoạt động của thành phố ở các mức độ toàn cầu hoá và quản lý nhà nước trong mẫu các nước OECD

Biến số	Thuộc đo toàn cầu hoá				Thuộc đo quản lý nhà nước					
	Toàn cầu hoá của thành phố		Toàn cầu hoá của quốc gia		Nạn hối lộ để được cung cấp dịch vụ công		Phần năm giữ của nhà nước		Mức độ kiểm soát tham nhũng cả nước	
	Thấp	Cao	Thấp	Cao	Kém	Tốt	Kém	Tốt	Kém	Tốt
Tiếp cận dịch vụ nước thải (% UN)	98	100	99	100	98	100	98	100	99	100
Tiếp cận dịch vụ nước (% UN)	99	100	100	100	100	100	100	100	99	100
Tiếp cận dịch vụ điện (% UN)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Tiếp cận dịch vụ điện thoại 1 (% UN)	92	96	92	99	93	100	93	99	92	99
Tiếp cận dịch vụ điện thoại 2 (1-7, EOS)	5,9	6,6	6,2	6,7	6,2	6,8	6,2	6,7	6,0	6,8
Tiếp cận điện thoại di động (1-7, EOS)	6,5	6,7	6,5	6,8	6,5	6,8	6,5	6,8	6,4	6,8
Tiếp cận internet ở trường học (1-7, EOS)	4,8	5,4	4,8	5,9	5,0	5,6	4,8	5,8	4,5	5,9
Chất lượng kết cấu hạ tầng (1-7, EOS)	4,8	5,7	5,1	5,9	4,9	6,1	4,9	6,0	4,6	6,1
Chất lượng nguồn điện (1-7, EOS)	5,5	6,3	5,8	6,6	5,8	6,6	5,7	6,7	5,6	6,6
Tổng số thành phố	64	62	90	42	34	33	34	33	73	65

Chú thích: Mẫu các nước OECD gồm 138 thành phố. Mỗi biến theo cột được phân thành hai mẫu bằng nhau, trên và dưới giá trị bình quân của cả mẫu.

Nguồn: UNCHS 1998; Ngân hàng Thế giới 2003; Taylor và Walker 2001; Chính sách đối ngoại 2002; Kaufmann và Kraay 2002.

hối lộ để được cung cấp dịch vụ công, chất lượng kết cấu hạ tầng, khả năng tiếp cận internet ở trường học xem ra có vẻ quan trọng hơn với các thành phố toàn cầu. Những kết quả này có thể gợi ý là có khả năng mỗi loại dịch vụ có chức năng khác nhau với các thành phố địa phương hay toàn cầu. Các số liệu về dịch vụ nước thải thực sự cao và do những nỗ lực khác đem lại. Các chi tiết thêm về các khía cạnh công nghệ và mạng lưới của dịch vụ có thể được tìm thấy trong phần Các nhân tố quyết định quản lý nhà nước ở thành phố.

Chúng tôi mở rộng phần trình bày các kết quả thống kê của mình bằng cách tóm tắt các bằng chứng thu được từ một mô hình kinh tế lượng nhiều biến, trong đó đưa vào một bộ đầy đủ hơn các biến kiểm soát trong các mô hình khác nhau để giải thích tình hình cung cấp dịch vụ. Như trong phần mô tả mô hình đơn giản và các biến được trình bày trong phần trước, chúng tôi tiến hành các phép kiểm chứng bằng kinh tế lượng thông qua mô hình OLS trong đó, các kết quả cung cấp dịch vụ khác nhau là biến phụ thuộc, và các đặc điểm của thành phố, công tác quản lý nhà nước ở thành phố và quốc gia, các chỉ số toàn cầu hoá và các đặc điểm của quốc gia đó là các biến độc lập.

Bảng 3.6 trình bày kết quả tổng hợp của các mô hình kinh tế lượng khác nhau. Bảng tổng hợp này cho biết độ lớn của các giá trị (với dấu +, 0, hoặc - ở

Bảng 3.5. Hoạt động của thành phố và mức độ tiếp cận dịch vụ theo các cấp độ quản lý nhà nước ở các thành phố toàn cầu và địa phương

Các biến về tình hình hoạt động và mẫu	Nạn hồi lộ để được cung cấp dịch vụ công	Phần nắm giữ của nhà nước	Kiểm soát tham nhũng
Tiếp cận dịch vụ nước			
Mẫu đầy đủ	0,11***	0,10***	0,11***
Mẫu thành phố toàn cầu	0,10*	0,04	0,06*
Mẫu thành phố địa phương	0,09**	0,10**	0,15***
Chênh lệch	0,01	-0,06	-0,09*
Tiếp cận dịch vụ nước thải			
Mẫu đầy đủ	0,15***	0,13***	0,16***
Mẫu thành phố toàn cầu	0,13	0,07	0,08*
Mẫu thành phố địa phương	0,13**	0,11	0,21**
Chênh lệch	0,00	-0,04	-0,13
Tiếp cận dịch vụ điện			
Mẫu đầy đủ	0,05**	0,05**	0,05***
Mẫu thành phố toàn cầu	0,05	0,06*	0,06**
Mẫu thành phố địa phương	0,05*	0,07*	0,07**
Chênh lệch	0,00	-0,01	-0,01
Tiếp cận dịch vụ điện thoại (1)			
Mẫu đầy đủ	0,19***	0,15***	0,24***
Mẫu thành phố toàn cầu	0,17***	0,13**	0,14***
Mẫu thành phố địa phương	0,16***	0,09	0,32***
Chênh lệch	0,01	0,04	-0,18
Chất lượng kết cấu hạ tầng			
Mẫu đầy đủ	0,99***	0,98***	1,10***
Mẫu thành phố toàn cầu	0,96***	0,86***	0,99***
Mẫu thành phố địa phương	0,57***	0,82***	0,87***
Chênh lệch	0,39***	0,04	0,12
Chất lượng nguồn điện			
Mẫu đầy đủ	1,06***	0,92***	1,10***
Mẫu thành phố toàn cầu	1,05***	0,82***	0,99***
Mẫu thành phố địa phương	0,80***	0,79***	0,87***
Chênh lệch	0,25	0,03	0,12
Tiếp cận dịch vụ điện thoại (2)			
Mẫu đầy đủ	0,87***	0,85***	0,82***
Mẫu thành phố toàn cầu	0,81***	0,53***	0,70***
Mẫu thành phố địa phương	0,92***	0,78***	1,10***
Chênh lệch	-0,11	-0,25	-0,40
Tiếp cận điện thoại di động			
Mẫu đầy đủ	0,43***	0,35***	0,44***
Mẫu thành phố toàn cầu	0,39***	0,30***	0,34***
Mẫu thành phố địa phương	0,35***	0,21*	0,53***
Chênh lệch	0,04	0,09	-0,19
Tiếp cận internet tại trường học			
Mẫu đầy đủ	0,99***	0,93***	1,12***
Mẫu thành phố toàn cầu	0,97***	0,82***	0,98***
Mẫu thành phố địa phương	0,64***	0,78***	1,21***
Chênh lệch	0,34*	0,04	-0,23

Chú thích: Mẫu ban đầu gồm 262 thành phố được chia làm 2 phần bằng nhau dựa vào tiêu chí thành phố toàn cầu hay thành phố địa phương. Sau đó chúng tôi chạy hồi quy sự biến thiên các biến số về khả năng tiếp cận và hoạt động của dịch vụ so với các biến về quản lý nhà nước được lựa chọn (nạn hồi lộ để được cung cấp dịch vụ công, phần nắm giữ của nhà nước và kiểm soát tham nhũng). Các kết quả về độ lớn và mức độ ý nghĩa của hệ số trong mẫu thành phố toàn cầu và mẫu thành phố địa phương được trình bày lần lượt trong các hàng về thành phố toàn cầu và thành phố địa phương. Đối với mỗi hàm kinh tế lượng, chúng tôi cũng thêm 1 biến giả (thành phố toàn cầu = 1, thành phố địa phương = 0) để phân biệt 2 mẫu, cũng như các số hạng ảnh hưởng lẫn nhau (biến giả = quản lý nhà nước) để nắm bắt được những tác động khác biệt của quản lý nhà nước đối với hoạt động của thành phố giữa thành phố toàn cầu và thành phố địa phương. Sự khác biệt thể hiện trong sự khác nhau của các hệ số cùng với các hệ số của các biến về quản lý nhà nước trong mẫu đầy đủ cũng như các tập hợp con. Tham khảo thêm Phụ lục 3.1 về ma trận hệ số tương quan.

Bảng 3.6. Tổng hợp kết quả mô hình hồi quy kinh tế lượng về các yếu tố quyết định hoạt động của thành phố

Biến phụ thuộc	Tiếp cận dịch vụ mức	Tiếp cận dịch vụ điện	Tiếp cận dịch vụ mức thấp	Tiếp cận điện thoại (1)	Tiếp cận điện thoại (2)	Tiếp cận điện thoại đi động	Tiếp cận Internet	Chất lượng kết cấu hạ tầng	Chất lượng điện
Các biến của thành phố									
Dân số thành phố	0/0	0/0	0/0	0/0	+0	+0	0/0	+/*	+0
Thành phố toàn cầu (3)	0/0	0/0	0/0	+0	+0	0/0	0/0	+0	+/**
Hồi lộ để được cung cấp dịch vụ công	+/*	0/*	+/*	+/**	+++/**	+++/**	-0	+++/**	+++/**
Biến giá về kinh doanh	0/0	0/0	0/0	+/*	+/*	0/*	0/0	+++/**	+++/**
Biến giá về trang web	0/0	0/*	0/0	+0	+++/**	+++/**	0/0	+/*	+/*
Biến giá về ngân sách	0/*	0/0	0/*	0/0	+/*	0/0	+0	+0	0/0
Biến giá về thành phố cảng	-/**	0/*	0/0	-/**	+0	0/0	+/*	0/**	-/*
Biến giá về thủ đô	0/0	0/0	0/0	0/0	-0	-0	+++/**	-/*	0/0
Các biến quốc gia									
Dân số cả nước	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	+++/**	0/0	-/*
Đô thị hoá	+/*	0/*	0/0	+/*	+0	+0	0/*	0/*	+/*
Chỉ số toàn cầu hoá	0/*	0/0	0/0	+0	+/*	+/*	+/*	+++/**	+++/**
Kearney	+/**	0/*	+/*	+++/**	+++/**	+++/**	+0	+++/**	+++/**
Kiểm soát tham nhũng	+/**	+/**	+/**	+++/**	+++/**	+++/**	+++/**	+++/**	+++/**
Thu nhập đầu người	+/**	+/**	+++/**	+++/**	+++/**	+++/**	+++/**	+++/**	+++/**
Số lượng thành phố	63	61	59	42	194	194	194	194	194
R ² điều chỉnh	0,28	0,11	0,29	0,37	0,39	0,28	0,28	0,45	0,50

Chú thích: Mẫu này bao gồm 412 thành phố ở 134 quốc gia. Các giá trị về độ lớn (+, 0, -) và mức độ ý nghĩa (*, **, ***) trong mỗi ô được tính bằng cách lấy giá trị bình quân từ 21 mô hình OLS. Cụ thể, với mỗi biến độc lập, để xếp hạng độ lớn của hệ số (bên tay trái), chúng tôi lấy hệ số bình quân trong tất cả các mô hình nhân với bình phương độ lệch chuẩn của biến. Sau đó chúng tôi phân bố các giá trị về độ lớn theo các tiêu chí sau: với các hệ số dương, chúng tôi sử dụng ký hiệu "+++" cho các giá trị trên 1,2, "++" cho các giá trị trong khoảng 0,7 tới 1,2, "+" cho các giá trị trong khoảng 0,4 tới 0,7, "-" cho các giá trị trong khoảng 0,1 tới 0,4, và cuối cùng là 0 cho các giá trị dưới 0,1. Tương tự, để xếp hạng mức độ ý nghĩa của các hệ số trong mỗi ô (bên tay phải), chúng tôi tính bình quân các mức độ ý nghĩa trong 21 mô hình, trong đó *** chỉ mức độ ý nghĩa ở 1%, ** chỉ mức độ ý nghĩa ở 5%, * chỉ mức độ ý nghĩa ở 10%, và " chỉ mức độ ý nghĩa ở 15%. Các giá trị về số lượng thành phố và R² được tính bằng cách lấy bình quân đơn giản trong toàn bộ các mô hình.

Nguồn: Tất cả các biến phụ thuộc được lấy từ UNCHS 1998 và Ngân hàng Thế giới 2003; chỉ số toàn cầu hoá được lấy từ *Chính sách đối ngoại* 2002; dân số quốc gia và mức độ đô thị hoá lấy từ Ngân hàng Thế giới 2002, dân số thành phố lấy từ trang web www.citypopulation.de; biến giá về thành phố cảng, thủ đô, ngân sách và kinh doanh được lấy từ Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003; kiểm soát tham nhũng lấy từ trang web của Kaufmann và Kraay 2002; thành phố toàn cầu (3) lấy từ Taylor và Walker 2001; thu nhập đầu người lấy từ Summers và Heston (1984) và *Thị trường thế giới* (CIA 2001); nạn hối lộ trong cung cấp dịch vụ công lấy từ Ngân hàng Thế giới 2003.

bên trái) và mức ý nghĩa (với các dấu hoa thị ở bên phải), chúng tôi thu được những giá trị này bằng cách tính bình quân độ lớn và mức ý nghĩa các kết quả hồi quy của 21 mô hình OLS khác nhau với mỗi chỉ số về tình hình hoạt động của thành phố¹³.

Từ một mô hình kinh tế lượng đầy đủ hơn, chúng tôi đã thu được một số kết quả nổi bật. Sử dụng cả cơ sở dữ liệu của Taylor (biến số thành phố toàn cầu) và của Liên hợp quốc (các biến về khả năng tiếp cận nước, điện, điện thoại và nước thải), mô hình cho thấy có sự tác động của mức độ toàn cầu hoá khác nhau của các thành phố tới hoạt động của thành phố. Tác động này là tương đối nhỏ trong một số trường hợp có được tới nay, mặc dù chúng có mức độ ý nghĩa khác nhau tùy thuộc vào loại hình dịch vụ, các biến kiểm soát được sử dụng, và các mô hình kinh tế lượng. Biến có tương quan mạnh nhất với mức độ toàn cầu hoá của thành phố (thành phố toàn cầu 3) là chất lượng nguồn điện.

Các chỉ số khác về mức độ toàn cầu hoá của thành phố, ví dụ như thành phố có hay không có một cổng web với các thông tin về các bước thành lập công ty (biến giả về kinh doanh) và thông tin ngân sách có được cung cấp minh bạch trên trang web hay không (biến giả về ngân sách), có kết quả dương và đáng kể, song những kết quả với tất cả các biến dịch vụ còn lại là không lớn. Cụ thể, khả năng tiếp cận điện thoại di động (ngược với điện thoại cố định), và chất lượng tổng thể của kết cấu hạ tầng có ý nghĩa quan trọng, trong khi các biến dịch vụ khác, như khả năng tiếp cận nước, điện, nước thải và đường điện thoại có mức độ ý nghĩa thấp hơn. Xem thêm phần Các nhân tố quyết định quản lý nhà nước ở thành phố để biết thêm về cách thức xử lý chi tiết một số đặc điểm của thành phố và các kết quả có liên quan. Nạn hối lộ để được cung cấp dịch vụ công có vẻ như cũng quan trọng, với các kết quả có ý nghĩa đáng kể ở tất cả các biến dịch vụ trong Bảng 3.6.

Khái niệm thành phố là một địa điểm liên quan chặt chẽ với các định nghĩa về ranh giới của thành phố, cho dù đó là thành phố trọng điểm hay là một cụm các thành phố rộng hơn. Chúng tôi đã điều chỉnh lại khái niệm này bằng cách sử dụng định nghĩa thành phố là một sản phẩm đầu ra trong phân tích của mình. Một cách tiếp cận như vậy: (a) cho phép chúng tôi sử dụng khái niệm "thành phố là một địa điểm" làm đầu vào trong phân tích và từ đó ít bị ảnh hưởng bởi các khái niệm về đường ranh giới; và (b) cơ sở dữ liệu của Liên hợp quốc có các số liệu về quy mô của các thành phố, kể cả thành phố trọng điểm hay một cụm các thành phố, và chúng tôi không thấy có sự khác biệt nào gây ra bởi việc sử dụng hai thước đo này. Trong mọi trường hợp, dữ liệu luôn có sai số, cũng như với mọi cơ sở dữ liệu, do vậy, chúng tôi sử dụng các chỉ số giống nhau từ các nguồn khác nhau (ví dụ, lấy khả năng tiếp cận điện thoại từ cơ sở dữ liệu của Liên hợp quốc và cũng chỉ số này lấy từ cơ sở dữ liệu EOS) để kiểm tra độ nhạy của các kết quả theo các cơ sở dữ liệu khác nhau. Những kết quả đều đáng kể (robust) và không phụ thuộc vào định nghĩa về ranh giới của các thành phố. Chúng tôi đã kiểm soát các khái niệm khác nhau về ranh

giới của các thành phố bằng cách chạy các hàm hồi quy về cả dân số của thành phố trọng điểm và dân số của cả cụm thành phố, và có cùng kết quả.

Những kết quả kinh tế lượng này cũng nhất quán với, và hỗ trợ cho các kết quả được trình bày trong các bảng, biểu trước. Thực ra, những kết quả này gợi ý là toàn cầu hoá có những tác động khác nhau tới tình hình hoạt động của các thành phố, tùy thuộc vào những lựa chọn mà người dân thành phố có được. Với các dịch vụ mà vì chúng người dân có thể rời bỏ thành phố, như dịch vụ điện và nước, thì toàn cầu hoá ít ảnh hưởng đến hoạt động của thành phố. Nếu họ không rời đi, toàn cầu hoá dường như có tác động nhiều hơn, và vai trò của tiếng nói và sự tham gia là quan trọng, như được biểu thị bởi mức độ ý nghĩa của các biến về nạn hối lộ để được cung cấp dịch vụ công và kiểm soát tham nhũng.

Lee và Anas (1996) đưa ra một minh hoạ mạnh mẽ phù hợp với những kết quả này. Họ phân tích quyết định mà các công ty đưa ra liên quan đến việc có đặt trụ sở tại các thành phố ở Nigeria và Indonesia hay không, và họ thấy rằng khi nguồn cung cấp điện công cộng không đáng tin cậy, các công ty có thể thay thế bằng việc tự lắp đặt các thiết bị phát điện tư nhân. Chương 6 xem xét kỹ hơn cả vấn đề công nghệ và vấn đề quy mô cũng như đặc tính của các thành phố.

Mức độ toàn cầu hoá của cả quốc gia (được chỉ ra bởi chỉ số Toàn cầu hoá Kearney) cũng rất quan trọng với tình hình hoạt động của các thành phố. Biến này có ý nghĩa đáng kể với tất cả các biến dịch vụ trừ khả năng tiếp cận điện, nước thải và đường điện thoại. Điều thú vị trong các kết quả trong Bảng 3.6 là tình hình hoạt động của thành phố xét về các kết cấu hạ tầng mạng (như mạng lưới điện, nước thải, đường điện thoại) bị ảnh hưởng bởi hai khía cạnh của công tác quản lý nhà nước (nạn hối lộ để được cung cấp dịch vụ công ở cấp thành phố, kiểm soát tham nhũng ở cấp quốc gia) và bởi thu nhập bình quân. Các nước giàu có có thể trang trải cho việc cung cấp các hạ tầng mạng ở các thành phố. Việc kiểm soát tốt hơn nạn tham nhũng ở cả cấp thành phố và cấp quốc gia giúp các thành phố hoạt động tốt hơn nhờ việc tăng mức độ tiếp cận dịch vụ.

Tóm lại, sử dụng cả cơ sở dữ liệu Taylor và của Liên hợp quốc, chúng tôi thấy rằng mức độ toàn cầu hoá của thành phố có tác động tới tình hình hoạt động của các thành phố. Mặc dù các biến về quản lý nhà nước có vẻ như có mức độ tác động mạnh hơn, song các biến về toàn cầu hoá cũng chứng tỏ có ảnh hưởng.

Các nhân tố quyết định quản lý nhà nước ở thành phố

Trong những năm gần đây, các nghiên cứu thực nghiệm về quản lý nhà nước đã tăng mạnh, cho phép phân tích sâu hơn về các biểu hiện, nguyên nhân và hậu quả của tình trạng quản lý nhà nước không tốt và nạn tham nhũng. Phân tích được thực hiện trên cơ sở các dữ liệu của nhiều nước khác nhau cũng như phân tích trên quan điểm nội bộ một nước. Đã có nhiều tiến bộ trong việc phân

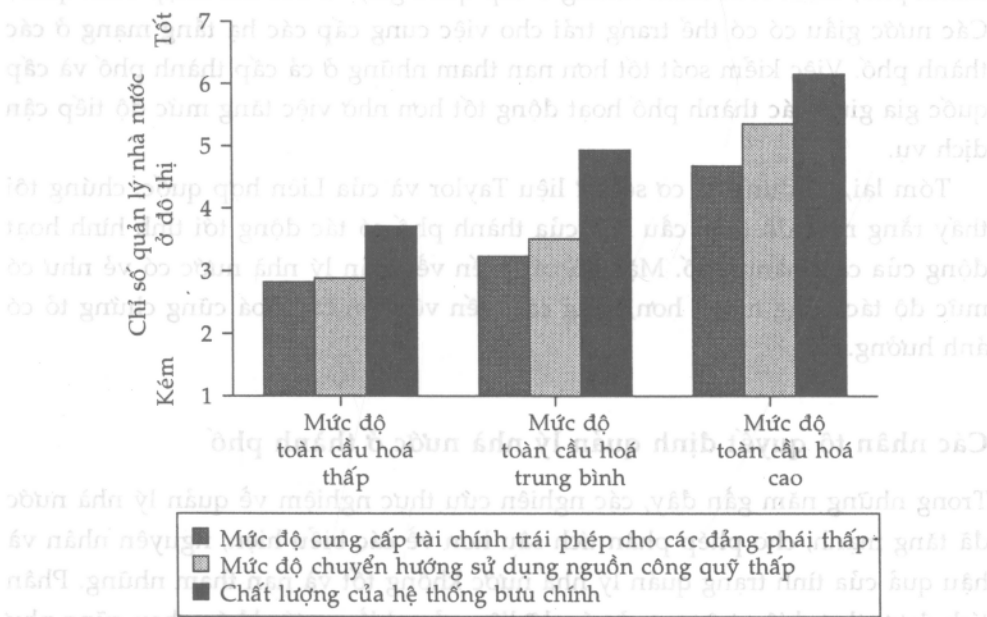
nhỏ các yếu tố của quản lý nhà nước để đo lường và phân tích, cũng như trong việc tiến hành nghiên cứu thực nghiệm về tình trạng quản lý nhà nước của nhiều thể chế khác nhau như quốc hội, công an và hải quan.

Mô hình đơn giản

Chúng tôi sử dụng ba chỉ số về quản lý nhà nước để nghiên cứu mối quan hệ giữa toàn cầu hoá và quản lý nhà nước. Thứ nhất là chỉ số về quản lý nhà nước xét từ góc độ chính trị, được thể hiện ở một chỉ số cung cấp tài chính trái phép ở mức độ thấp cho các đảng phái. Thứ hai là một chỉ số đo tình trạng quản lý khu vực nhà nước, ở đây chúng tôi sử dụng chỉ số chuyển hướng sử dụng các nguồn công quỹ ở mức thấp. Thứ ba, chúng tôi sử dụng một chỉ số về mức độ hiệu quả của các dịch vụ công ích, ở đây, chúng tôi đo lường mức độ tin cậy và thực trạng hoạt động của hệ thống bưu chính. Với ba chỉ số này, chúng tôi thấy rằng toàn cầu hoá có mối tương quan thuận chiều với quản lý nhà nước (Hình 3.11).

Về quản lý nhà nước ở đô thị, chúng tôi xác định xem một thành phố có cung cấp các dịch vụ cho người dân của mình hay không (thiếu hụt về khả năng tiếp cận dịch vụ y tế thấp), và thành phố đó có điều hành tốt khu vực nhà nước của mình với mức hối lộ thấp khi nộp thuế hay trong khi cung cấp dịch vụ hay không. Các dữ liệu chỉ ra rằng một nước có mức độ đô thị hoá càng cao thì trình độ quản lý nhà nước tại các đô thị của nước đó càng tốt (Hình 3.12). Kết luận này có ý nghĩa lịch sử quan trọng vì hầu hết các hoạt

Hình 3.11. Quản lý nhà nước ở đô thị và toàn cầu hoá



Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới 2003.

động quản lý nhà nước của chúng ta hiện nay đều xuất phát từ thời Hy Lạp cổ đại hay thời kỳ tồn tại thành phố Jericho hàng nghìn năm trước đây. Như được minh hoạ trong Hình 3.13, các dữ liệu cho thấy cả quy mô của thành phố lẫn quy mô của quốc gia đều không có ảnh hưởng tiêu cực tới công tác quản lý nhà nước ở cấp thành phố. Bên cạnh đó, cũng không có bằng chứng nào chỉ ra rằng mức độ đô thị hoá cao hơn ở một quốc gia có tác động xấu tới công tác quản lý nhà nước của các thành phố; trên thực tế, ở một số bình diện, mức độ đô thị hoá có thể còn có tác động tích cực.

Chúng tôi cũng không tìm thấy bằng chứng củng cố cho quan điểm là các thủ đô được quản lý tốt hơn hay kém hơn so với các thành phố khác. Kết luận này mâu thuẫn với kết quả nghiên cứu thực nghiệm về mức độ ý nghĩa của toàn cầu hoá, nếu như chúng ta giả định là các thành phố thủ đô có xu hướng toàn cầu hoá cao hơn (Hình 3.13).

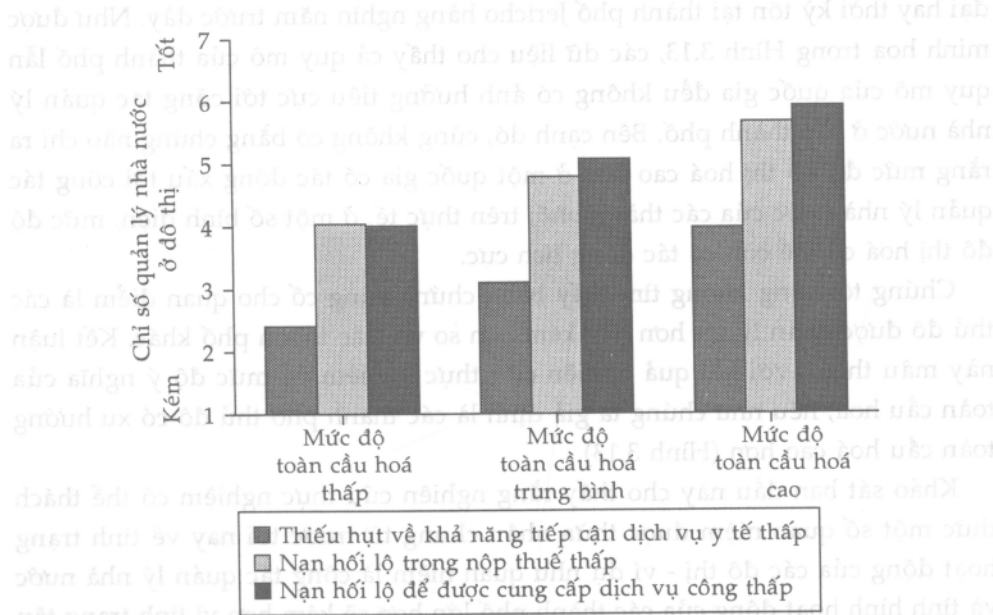
Khảo sát ban đầu này cho thấy rằng nghiên cứu thực nghiệm có thể thách thức một số quan niệm được thừa nhận chung từ trước tới nay về tình trạng hoạt động của các đô thị - ví dụ như quan niệm là công tác quản lý nhà nước và tình hình hoạt động của các thành phố lớn hơn sẽ kém hơn vì tình trạng tập trung, quy tụ sẽ không đem lại hiệu quả kinh tế; hay quan niệm là các thành phố cảng, hoặc các thủ đô nhìn chung có xu hướng tham nhũng nhiều hơn các thành phố khác; hoặc quan niệm là đô thị hoá hay toàn cầu hoá có thể dẫn đến tình trạng quản lý nhà nước yếu kém. Trong Bảng 3.7, chúng tôi tóm tắt các mức bình quân chính cho các biến số về quản lý nhà nước mà chúng tôi sử dụng với mỗi yếu tố quyết định tiềm tàng.

Tiếp theo đó, chúng tôi rà soát xem với các cơ sở dữ liệu khác nhau và với các định nghĩa khác nhau về toàn cầu hoá và quản lý nhà nước, các kết quả có ý nghĩa đáng kể hay không. Các kết quả này được trình bày trong Bảng 3.7. Nhìn tổng thể, chúng tôi thấy các thành phố toàn cầu có trình độ quản lý nhà nước cao hơn, mặc dù mức độ khác biệt giữa các thành phố địa phương và thành phố toàn cầu thay đổi tùy theo loại biến về quản lý nhà nước được sử dụng. Các kết quả thu được với mẫu đầy đủ gồm 412 thành phố (được trình bày trong Bảng 3.7) và với các mẫu chia thành các thành phố ở các nước không thuộc OECD và các nước OECD (không được trình bày) là tương đối giống nhau.

Chúng tôi thấy rằng toàn cầu hoá ở cả cấp độ thành phố và quốc gia (Chỉ số toàn cầu hoá Kearney) có mối tương quan thuận chiều với tất cả các chỉ số đo lường thực trạng quản lý nhà nước. Mức độ toàn cầu hoá của quốc gia, được tính bằng Chỉ số toàn cầu hoá Kearney, là có ý nghĩa và có tác động tích cực tới tất cả các chỉ số về quản lý nhà nước, trừ chỉ số về chi phí nhập khẩu, với chỉ số này thì Chỉ số toàn cầu hoá Kearney là có ý nghĩa song có tác động nghịch chiều. Thu nhập bình quân đầu người cũng có mối tương quan thuận chiều với tất cả các bình diện của quản lý nhà nước.

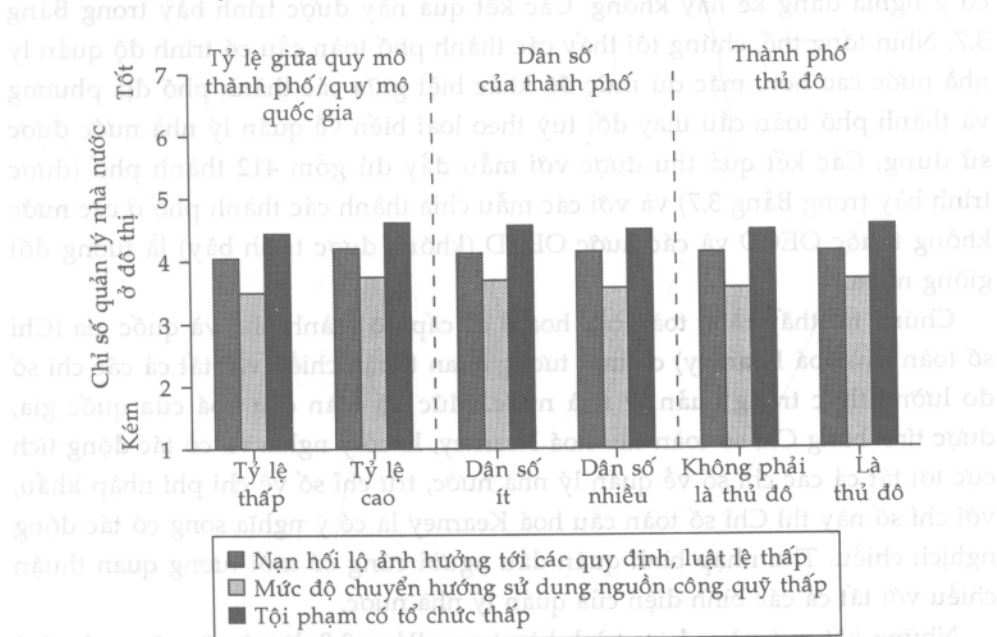
Những kết quả này, được trình bày trong Bảng 3.8, là có sức nặng và có ý nghĩa. Trong một số mô hình, toàn cầu hoá ở cấp quốc gia có vẻ như át đi biến

Hình 3.12. Quản lý nhà nước ở đô thị và đô thị hoá



Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới 2003.

Hình 3.13. Quản lý nhà nước ở đô thị và các đặc điểm của đô thị



Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới 2003.

Bảng 3.7. Phân loại quản lý nhà nước theo các đặc điểm của thành phố và của quốc gia

Biến phụ thuộc	Mẫu	Hồi lộ trong cung cấp dịch vụ công	Rủi ro tiền không chính thức	Tội phạm đường phố	Chi phí nhập khẩu do nạn quan liêu	Hồi lộ ít ảnh hưởng tới luật lệ	Tài trợ trái phép cho các đảng phái	Chuyển hướng sử dụng công quỹ
		thấp	thấp	thấp	thấp	thấp	thấp	thấp
Thành phố toàn cầu (Taylor)	Địa phương	4,39	3,46	3,78	23,8	3,61	3,14	3,06
	Toàn cầu	5,64	4,46	4,84	14,2	4,76	3,93	4,42
Tỷ lệ về diện tích thành phố/quốc gia	Địa phương	4,95	3,72	4,27	17,4	3,99	3,33	3,44
	Toàn cầu	5,05	4,00	4,32	18,2	4,24	3,53	3,76
Dân số của thành phố	Địa phương	5,06	3,85	4,32	16,4	4,11	3,46	3,66
	Toàn cầu	4,94	3,92	4,27	19,7	4,17	3,43	3,59
Thủ đô	Địa phương	5,01	3,85	4,26	17,2	4,14	3,45	3,63
	Toàn cầu	4,99	3,92	4,33	19,2	4,11	3,42	3,60
Trang Web có thông tin về việc thành lập doanh nghiệp	Địa phương	4,90	3,76	4,16	18,5	4,04	3,37	3,50
	Toàn cầu	6,19	5,19	5,42	10,7	5,18	4,26	5,02
Toàn cầu hoá (Kearney)	Địa phương	4,69	3,58	4,00	20,6	3,90	3,03	3,16
	Toàn cầu	6,21	4,88	5,46	9,6	5,11	4,36	5,04
Đô thị hoá	Địa phương	4,40	3,58	3,93	21,5	3,65	3,12	3,10
	Toàn cầu	5,84	4,26	4,77	13,0	4,79	3,88	4,34

Chú thích: Tất cả các biến trong các cột nằm trong mức từ 1 (kém) tới 7 (tốt), trừ chi phí nhập khẩu được tính với đơn vị phần trăm.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2003.

số toàn cầu hoá của thành phố. Hiện tượng này có thể phần nào là do toàn cầu hoá theo nghĩa cơ bản (về kinh tế vĩ mô và thương mại) ở cấp quốc gia thì quan trọng hơn ở cấp thành phố cụ thể. Tuy nhiên, kết quả cũng có thể phản ánh thực tế là biến toàn cầu hoá của quốc gia được xây dựng chỉ để có một chỉ số về toàn cầu hoá, trong khi các biến về toàn cầu hoá của thành phố sử dụng những tiêu chí gián tiếp (và không toàn diện). Do vậy, mức độ sai lệch trong tính toán các chỉ số có thể khác nhau, và chỉ số ở cấp thành phố xem ra “có nhiều lỗi” về mặt thống kê hơn.

Hai tiêu chí về mức độ toàn cầu hoá của thành phố xác định các thành phố thu hút được các doanh nghiệp về tài chính, kế toán, và quảng cáo (thành phố toàn cầu 3) và xác định các thành phố có cách thức minh bạch cho phép các doanh nghiệp được thiết lập hoạt động kinh doanh (biến giả về kinh doanh). Trong cả hai trường hợp, các thành phố có mức độ toàn cầu hoá cao hơn thì được quản lý tốt hơn trên mọi góc độ của quản lý nhà nước.

Chúng tôi tóm tắt kết quả của nhiều mô hình kinh tế lượng khác nhau nhằm giải thích các yếu tố có tiềm năng quyết định công tác quản lý nhà nước của thành phố trong Bảng 3.8. (Toàn bộ các hàm hồi quy sẽ được cung cấp khi có yêu cầu)¹⁴.

Bảng 3.8. Tổng hợp kết quả mô hình hồi quy kinh tế lượng về các yếu tố quyết định công tác quản lý nhà nước của thành phố

Biến phụ thuộc	Hồi lộ trong cung cấp dịch vụ công thấp	Rửa tiền không chính thức thấp	Tội phạm đường phố thấp	Chi phí nhập khẩu do nạn quan liêu	Hồi lộ ít ảnh hưởng tới luật lệ	Chuyển hướng sử dụng công quỹ thấp	Tài trợ trái phép cho các đảng phái thấp
Các biến của thành phố							
Dân số của thành phố	+/’	+/’	0/0	0/0	+/0	+/’	0/0
Thành phố toàn cầu (3)	+/’	++/***	+/’	-/**	++/**	++/**	++/***
Tỷ lệ quy mô thành phố/ quốc gia	+/’	+/’	+/’	0/0	+/’	+/’	+/*
Biến giả về kinh doanh	++/***	+++/**	++/**	-/’	++/**	+++/**	++/**
Biến giả về trang web	+/0	+/’	+/0	0/0	+/0	+/’	0/0
Biến giả về ngân sách	0/0	+/0	+/0	0/0	-/0	0/0	0/0
Biến giả về thành phố cảng	0/0	+/’	+/0	0/0	0/0	+/’	+/’
Biến giả về thủ đô	0/0	-/’	0/0	+/0	-/0	-/’	-/’
Các biến của quốc gia							
Dân số cả nước	-/**	-/’	-/0	++/’	-/*	-/’	-/**
Đô thị hoá	++/**	0/0	-/’	0/’	+/’	0/0	0/0
Chỉ số toàn cầu hoá Kearney	++++/**	++++/**	++++/**	-/**	++++/**	++++/**	++++/**
Thu nhập đầu người	++++/**	++++/**	++++/**	-/**	++++/**	++++/**	++++/**
Số lượng thành phố	193	193	193	193	193	193	193
R ² có điều chỉnh	0.30	0.21	0.19	0.24	0.21	0.29	0.17

Chú thích: Mẫu này bao gồm 412 thành phố ở 134 quốc gia. Các giá trị về mặt độ lớn (+, 0, -) và mức độ ý nghĩa (*, 0, ') ở mỗi ô được tính bằng cách lấy kết quả bình quân của 21 mô hình OLS. Cụ thể, với mỗi biến độc lập, để tính độ lớn của hệ số (bên tay trái), chúng tôi lấy giá trị trung bình của các hệ số trong tất cả các mô hình nhân với độ lệch chuẩn bình phương. Sau đó, chúng tôi phân bố các giá trị về độ lớn theo các tiêu chí sau: với các hệ số dương, chúng tôi sử dụng ký hiệu "++++" cho các giá trị trên 1,2, "+++" với các giá trị trong khoảng 0,7 tới 1,2, "++" cho các giá trị trong khoảng 0,4 và 0,7, "+" cho các giá trị trong khoảng 0,1 và 0,4, và cuối cùng là "0" cho các giá trị dưới 0,1. Tương tự, dấu trừ được sử dụng với các hệ số âm. Để xếp hạng mức độ ý nghĩa của các hệ số trong mỗi ô (bên tay phải), chúng tôi tính bình quân mức độ ý nghĩa của 21 mô hình, trong đó *** chỉ mức độ ý nghĩa là 1%, ** chỉ mức độ ý nghĩa ở 5%, * chỉ mức độ ý nghĩa ở 10% và ' chỉ mức độ ý nghĩa ở 15%. Các giá trị liên quan đến số lượng thành phố và R² được tính bằng cách lấy bình quân đơn giản của tất cả các mô hình.

Nguồn: Tất cả các biến phụ thuộc được lấy từ UNCHS 1998 và Ngân hàng Thế giới 2003; chỉ số toàn cầu hoá được tải xuống từ Chính sách đối ngoại 2002; dân số và mức độ đô thị hoá của các nước được lấy từ Ngân hàng Thế giới 2002; dân số của các thành phố được tải xuống từ trang web: www.population.de; các biến giả về thành phố cảng, thủ đô, thông tin ngân sách và thông tin về doanh nghiệp được lấy từ Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003; mức độ kiểm soát tham nhũng được lấy từ Kaufmann và Kraay 2002; Thành phố toàn cầu (3) lấy từ Taylor và Walker 2001; thu nhập đầu người lấy từ Summers và Heston (1984) và *Tình hình thế giới* (CIA 2001); nạn hối lộ trong cung cấp dịch vụ công được lấy từ Ngân hàng Thế giới 2003.

Nghiên cứu trong tương lai và các hệ quả chính sách nổi bật

Trong chương này, chúng tôi đã cố gắng đóng góp vào lĩnh vực quản lý nhà nước ở đô thị và toàn cầu hoá thông qua một khảo sát thực nghiệm về một số yếu tố chủ chốt quyết định tình hình hoạt động của các thành phố. Nghiên cứu thực nghiệm này được thực hiện nhờ việc xây dựng một cơ sở dữ liệu về các thành phố trên toàn thế giới với các biến số và chỉ số về toàn cầu hoá (ở cấp độ quốc gia và thành phố), về công tác quản lý nhà nước ở đô thị và về tình hình hoạt động của các thành phố (khả năng tiếp cận và chất lượng cung cấp dịch vụ kết cấu hạ tầng). Cơ sở dữ liệu về các thành phố này kết hợp giữa các dữ liệu hiện có với các dữ liệu mới được thu thập riêng cho dự án nghiên cứu này. Chúng tôi thấy rằng quản lý nhà nước lành mạnh và toàn cầu hoá có vai trò quan trọng với khả năng tiếp cận cũng như chất lượng dịch vụ kết cấu hạ tầng ở cấp thành phố. Chúng tôi cũng thấy rằng toàn cầu hoá và quản lý nhà nước lành mạnh ở các thành phố có quan hệ với nhau. Có vẻ như toàn cầu hoá và trách nhiệm giải trình tạo ra những áp lực động, khiến các thành phố hoạt động tốt hơn. Ngoài ra, chúng tôi cũng thấy có những tương tác phức tạp giữa công nghệ, quản lý nhà nước, và hoạt động của thành phố, cũng như có các bằng chứng cho thấy có một mối quan hệ phi tuyến tính (hình chữ U) giữa quy mô và hoạt động của thành phố, kết luận này thách thức quan điểm là các thành phố cực lớn chắc chắn sẽ hoạt động kém hơn và chỉ ra tiềm năng đạt hiệu quả kinh tế nhờ sự kết hợp giữa các thành phố. Mô hình của chúng tôi cũng chỉ ra một cách thức kết nối giữa hai xu thế nghiên cứu có vẻ như là cạnh tranh nhau, đó là quan điểm nhìn nhận thành phố là một *địa điểm* hay một *kết quả*. Chúng tôi thấy có bằng chứng chỉ ra rằng các thành phố càng nhìn chung phụ thuộc nhiều hơn vào công tác quản lý nhà nước lành mạnh để có được những biến về hoạt động của thành phố, tạo điều kiện cho toàn cầu hoá (khả năng tiếp cận điện thoại di động, internet) và các thủ đô có xu hướng cung cấp dịch vụ nước thải ở địa phương tốt hơn (nước, nước thải, điện).

Một phân tích sơ bộ sử dụng dữ liệu ở cấp thành phố lấy từ bộ EOS 2004 chứng thực những kết luận trong chương này (được tóm tắt ở các Phụ lục 3.1 và 3.2). Thay các dữ liệu năm 2003 bằng các dữ liệu năm 2004 cũng đem lại kết quả tương tự. Cuối cùng, dữ liệu năm 2004 khẳng định tồn tại một quan hệ tương quan thuận chiều mạnh giữa thực trạng hoạt động của thành phố với toàn cầu hoá, cũng như giữa thực trạng hoạt động của thành phố với công tác quản lý nhà nước ở thành phố như chúng tôi đã kết luận ở trên. Điều này cho thấy những kết quả của chúng tôi là có giá trị.

Các vấn đề nghiên cứu trong tương lai

Có một số vấn đề cần xem xét trong các nghiên cứu tương lai. Với bộ dữ liệu và cách tiếp cận thực nghiệm của chúng tôi, chúng tôi gặp phải một số hạn chế về mặt thống kê khi gộp các biến từ các bộ dữ liệu khác nhau (Taylor, Liên

hợp quốc và EOS) do một số quan sát bị trùng lặp, dẫn đến tình trạng với một số biến, số lượng thành phố được quan sát là rất nhỏ. Do vậy, một thách thức chính trong bước tiếp theo sẽ là mở rộng cơ sở dữ liệu này và hoàn tất những thiết hụt đáng kể trong bộ dữ liệu hiện nay với trên 400 thành phố. Chúng tôi hy vọng có thể hợp tác với các đối tác trong nỗ lực này. Cơ sở dữ liệu mở rộng này sẽ được cung cấp trên trang web cho tất cả các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách (xem Phụ lục 3.3 để biết danh sách các thành phố hiện đang được đưa vào bộ dữ liệu với thông tin về ít nhất là một số biến mà dự án nghiên cứu này quan tâm).

So với mức có thể thực hiện trong nghiên cứu sơ bộ này, chúng tôi cũng cần phải tìm hiểu sâu hơn về những động lực giữa toàn cầu hoá và quản lý nhà nước cũng như tác động của chúng tới thực trạng hoạt động của các thành phố. Ví dụ, chúng tôi kết luận là toàn cầu hoá và quản lý nhà nước có quan hệ tương quan thuận chiều với nhau ở cấp độ thành phố. Mô hình khái niệm và kinh tế lượng đơn giản của chúng tôi chỉ ra rằng có khả năng tồn tại một quan hệ nhân quả theo hướng từ toàn cầu hoá tới quản lý nhà nước lành mạnh. Tuy nhiên, chúng ta không thể loại bỏ khả năng mối quan hệ nhân quả đó mang tính hai chiều, theo một mô hình nội sinh trong đó có khả năng tồn tại một vòng tròn giữa hai biến. Với một nền tảng như vậy, việc mở rộng mô hình đơn giản trình bày trong chương này là cần thiết¹⁵. Công việc này đòi hỏi phải tiếp tục nghiên cứu với nhiều số liệu hơn và một mô hình kinh tế lượng phức tạp hơn, có các công cụ để xử lý nhiều vấn đề khác nhau, trong đó có tính nội sinh. Ngoài ra, trong bối cảnh này, phần tham chiếu sơ bộ đến thời kỳ cổ đại ở phần đầu chương gợi ý rằng có thể sẽ cần phải nghiên cứu sâu hơn về khía cạnh lịch sử. Chúng tôi tiếp tục điều tra theo hướng này trong Chương 5 của cuốn sách này.

Với những hạn chế về dữ liệu ở cấp thành phố và cấp quốc gia, chúng tôi chưa thể đưa một số khía cạnh thể chế quan trọng như mức độ phân cấp và tài chính địa phương vào trong nghiên cứu ban đầu này. Rõ ràng, không thể loại trừ là mức độ ý nghĩa của một số biến về quản lý nhà nước mà chúng tôi có thể đo lường ở cấp thành phố và quốc gia như các biến liên quan đến tham nhũng có thể phần nào có nguồn gốc từ mức độ quan trọng của các biến về quản lý nhà nước và thể chế khác. Những nghiên cứu trong tương lai cần đào sâu hơn các vấn đề về khả năng bị thiên lệch do bỏ sót các biến như thế này và mở rộng cơ sở dữ liệu để đưa thêm các biến về thể chế ở cấp thành phố. Tương tự, trong các nghiên cứu tương lai, điều nên làm là cần đưa vào các chỉ số về sản lượng kinh tế hay khả năng sản xuất của thành phố. Ví dụ, hiện nay Liên hợp quốc đang có một cơ sở dữ liệu hạn chế về tổng sản phẩm đầu người của các thành phố, nếu được mở rộng và cập nhật một cách phù hợp thì có thể được sử dụng cho nghiên cứu này. Nghiên cứu đơn giản với cơ sở dữ liệu hạn chế này gợi ý rằng sản lượng của thành phố không tăng lên cùng với mức độ gia tăng toàn cầu hoá (xem Chương 4 trong cuốn sách này)¹⁶.

Hệ quả chính sách

Trước hết, các kết quả của chúng tôi gợi ý rằng các cải cách nên tập trung vào cải thiện công tác quản lý nhà nước của quốc gia, điều này không chỉ giúp tăng cường các lợi ích kinh tế cho cả nước mà còn tạo ra một nền tảng vững chắc hơn để các thành phố tự cải thiện tính minh bạch của các thủ tục và sự tham gia của các cộng đồng. Ngoài ra, các tổ chức tài chính quốc tế, như Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ, phải tiếp tục giám sát và đánh giá chất lượng công tác quản lý nhà nước của các quốc gia thành viên hay đối tác của mình. Công việc này không chỉ có ý nghĩa là một biện pháp cải thiện tình hình trên cả nước mà còn chỉ ra những cách thức để cải thiện hoạt động ở các thành phố.

Thứ hai, mô hình và các bằng chứng của chúng tôi cũng chỉ ra thực tế là cải thiện công tác quản lý nhà nước ở cấp thành phố cho phép các thành phố chuyển các cơ hội toàn cầu thành các giá trị địa phương cho các công dân của mình. Điều này ám chỉ là các nhà lãnh đạo thành phố theo xu hướng cải cách có thể sử dụng nhiều đòn bẩy chính sách và thể chế địa phương quan trọng: quản lý nhà nước ở cấp địa phương có tác động mạnh tới thực trạng hoạt động của các đô thị. Tương tự, kết luận này gợi ý rằng các tổ chức tài trợ có thể tập trung nhiều hơn vào việc hỗ trợ cải thiện công tác quản lý nhà nước ở cấp thành phố.

Cuối cùng, những kết luận của chúng tôi sẽ khuyến khích các tổ chức và các nhà tài trợ làm việc với các chính quyền địa phương và các mạng lưới liên thành phố hay các liên kết giữa các thành phố để hỗ trợ cho các nỗ lực toàn cầu hoá của họ, đặc biệt là thông qua việc sử dụng các công nghệ web. Xét về khía cạnh thực tiễn, các thành phố và hệ thống tại địa phương có thể được hưởng lợi là các sáng kiến cung cấp thông tin liên quan đến web, ví dụ như cung cấp các thông tin về mua sắm và ngân sách trên trang web của thành phố, cũng như cung cấp thông tin theo cơ chế một cửa và thành lập “cửa sổ điện tử” để cấp đăng ký kinh doanh cho các doanh nghiệp. Trong bối cảnh đó, điều quan trọng là phải xây dựng các động cơ và chiến lược để các thành phố kết nối với các thành phố khác để khai thác được các cơ hội toàn cầu, đem lại lợi ích cho một thành phố cụ thể¹⁷.

Phụ lục 3.1. Ma trận hệ số tương quan của một số biến chọn lọc về quản lý nhà nước, khả năng tiếp cận dịch vụ và tình hình hoạt động

<i>Biến số</i>	<i>Hội lộ để được cung cấp dịch vụ công</i>	<i>Phản nắm giữ của nhà nước</i>	<i>Kiểm soát tham nhũng</i>
Mẫu đầy đủ			
Tiếp cận điện thoại 1	0,69***	0,47***	0,66***
Tiếp cận dịch vụ nước thải	0,58***	0,45***	0,55***
Tiếp cận dịch vụ nước	0,57***	0,45***	0,52***
Tiếp cận dịch vụ điện	0,31**	0,27**	0,31***
Chất lượng kết cấu hạ tầng	0,79***	0,82***	0,83***
Chất lượng điện	0,85***	0,77***	0,84***
Tiếp cận điện thoại 2	0,83***	0,64***	0,74***
Tiếp cận điện thoại di động	0,67***	0,57***	0,64***
Tiếp cận internet ở trường học	0,82***	0,80***	0,88***
Bình quân	0,68	0,58	0,66
Mẫu các thành phố toàn cầu			
Tiếp cận điện thoại 1	0,75***	0,52**	0,69***
Tiếp cận dịch vụ nước thải	0,57	0,38	0,52*
Tiếp cận dịch vụ nước	0,58*	0,35	0,54*
Tiếp cận dịch vụ điện	0,32	0,26*	0,37**
Chất lượng kết cấu hạ tầng	0,74***	0,76***	0,79***
Chất lượng điện	0,87***	0,76***	0,84***
Tiếp cận điện thoại 2	0,84***	0,60***	0,73***
Tiếp cận điện thoại di động	0,67***	0,57***	0,59***
Tiếp cận internet ở trường học	0,81***	0,77***	0,84***
Bình quân	0,68	0,55	0,66
Mẫu các thành phố địa phương			
Tiếp cận điện thoại 1	0,58***	0,25	0,60***
Tiếp cận dịch vụ nước thải	0,44*	0,29	0,38***
Tiếp cận dịch vụ nước	0,41**	0,34**	0,39***
Tiếp cận dịch vụ điện	0,33*	0,32*	0,23**
Chất lượng kết cấu hạ tầng	0,67***	0,70***	0,66***
Chất lượng điện	0,66***	0,51***	0,63***
Tiếp cận điện thoại 2	0,71***	0,49***	0,60***
Tiếp cận điện thoại di động	0,43***	0,22*	0,47***
Tiếp cận internet ở trường học	0,63***	0,58***	0,81***
Bình quân	0,54	0,41	0,53

Chú thích: Phụ lục này bổ sung cho Bảng 3.5. Nó chỉ ra mối tương quan theo từng cặp giữa các biến số chọn lọc về quản lý nhà nước và tiếp cận dịch vụ/tình hình hoạt động trong mẫu đầy đủ và trong hai mẫu nhỏ bằng nhau gồm các thành phố toàn cầu và địa phương. Dấu hoa thị chỉ mức độ ý nghĩa, trong đó ba dấu hoa thị biểu thị mức độ ý nghĩa cao nhất.

Phụ lục 3.2. Tổng hợp các kết quả mô hình hồi quy kinh tế lượng về các yếu tố quyết định công tác quản lý nhà nước của thành phố

Biến phụ thuộc	Độ tin cậy										Chất lượng hệ thống bầu chính	Thiếu hụt về dịch vụ y tế thấp
	Hồi lộ trong cung cấp dịch vụ công thấp	Rủi ro không chính thức thấp	Tội phạm đường phố thấp	Chi phí nhập khẩu do quan liêu thấp	Hồi lộ từ ảnh hưởng tới luật lệ	Hồi lộ từ ảnh hưởng tới cấp phép thấp	Hồi lộ từ nộp thuế thấp	Hồi lộ từ lãnh đạo của ngân hàng	Độ tin cậy vào các chính trị gia	Tội phạm có tổ chức thấp		
Các biến của thành phố												
Dân số thành phố	+/	+/	0/0	0/0	+0	+/	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
Thành phố toàn cầu (3)	+/	++/+++	+/	-/**	++/++	++/++	++/++	+/**	++/+++	+/**	++/++	+/
Tỷ lệ diện tích quốc gia/ thành phố	+/	+/	+/	0/0	+/	+/	+/	+/	+/	+/	+/	0/0
Biến giá về kinh doanh	++/+++	++/+++	++/++	-/**	++/++	++/++	++/++	++/++	++/++	++/++	++/++	++/+++
Biến giá về trang web	+0	+/	+0	0/0	+0	+/	+/	0/0	+/	+/	+/	+/
Biến giá về ngân sách	0/0	+0	+0	0/0	-0	0/0	0/0	+0	-0	0/0	+0	+0
Biến giá về thành phố cảng	0/0	+/	+0	0/0	0/0	0/0	0/0	+0	+0	+0	0/0	0/0
Biến giá về thủ đô	0/0	-/**	0/0	+0	-0	-/**	-/**	-/**	-/**	0/0	-/**	-0
Các biến quốc gia												
Dân số cả nước	-/**	-/**	-0	++/	-/**	-/**	-/**	-/**	-/**	-/**	-/**	-/**
Đô thị hoá	++/++	0/0	-/**	0/	+/	+/	+/	+/	0/0	-0	-0	-0
Chỉ số toàn cầu hoá Kearney	+++/+++	+++/+++	+++/+++	-/**	+++/+++	+++/+++	+++/+++	+++/+++	+++/+++	+++/+++	+++/+++	+++/+++
Thu nhập đầu người	+++/+++	+++/+++	+++/+++	-/**	+++/+++	+++/+++	+++/+++	+++/+++	+++/+++	+++/+++	+++/+++	+++/+++
Số lượng thành phố	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193
R ² điều chỉnh	0,30	0,21	0,19	0,24	0,21	0,25	0,28	0,15	0,21	0,18	0,29	0,31

Chú thích: Mẫu này bao gồm 412 thành phố ở 134 quốc gia. Các giá trị về độ lớn (+, 0, -) và mức độ ý nghĩa (*, **, ***) trong mỗi ô được tính bằng cách lấy giá trị bình quân từ 21 mô hình OLS. Cụ thể, với mỗi biến độc lập, để xếp hạng độ lớn của hệ số (bên tay trái), chúng tôi lấy hệ số bình quân trong tất cả các mô hình nhân với bình phương độ lệch chuẩn của biến. Sau đó chúng tôi phân bố các giá trị về độ lớn theo các tiêu chí sau: với các hệ số dương, chúng tôi sử dụng ký hiệu "+++" cho các giá trị trên 1,2, "++" cho các giá trị trong khoảng 0,7 tới 1,2, "+" cho các giá trị trong khoảng 0,4 tới 0,7, "-" cho các giá trị trong khoảng 0,1 tới 0,4, và cuối cùng là 0 cho các giá trị dưới 0,1. Tương tự, dấu trừ được dùng cho các hệ số âm. Để xếp hạng mức độ ý nghĩa của các hệ số trong mỗi ô (bên tay phải), chúng tôi tính bình quân các mức độ ý nghĩa trong 21 mô hình, trong đó *** chỉ mức độ ý nghĩa ở 1%, ** chỉ mức độ ý nghĩa ở 5%, * chỉ mức độ ý nghĩa ở 10%, và ' chỉ mức độ ý nghĩa ở 15%. Các giá trị về số lượng thành phố và R² được tính bằng cách lấy bình quân đơn giản trong toàn bộ các mô hình.

Nguồn: Tất cả các biến phụ thuộc được lấy từ UNCHS 1998 và Ngân hàng Thế giới 2003; chỉ số toàn cầu hoá được lấy từ Chính sách đối ngoại 2002; dân số quốc gia và mức độ đô thị hoá lấy từ Ngân hàng Thế giới 2002, dân số thành phố lấy từ trang web www.citypopulation.de; biến giá về thành phố cảng, thủ đô, ngân sách và kinh doanh được lấy từ Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2003; kiểm soát tham nhũng lấy từ Kaufmann và Kraay 2002; thành phố toàn cầu (3) lấy từ Taylor và Walker 2001; thu nhập đầu người lấy từ Summers và Heston (1984) và *Tình hình thế giới* (CIA 2001); nạn hối lộ trong cung cấp dịch vụ công lấy từ Ngân hàng Thế giới 2003.

Phụ lục 3.3. Các thành phố trong cơ sở dữ liệu Kaufmann - Léautier - Mastruzzi

Thành phố	Nằm tại	Thành phố	Nằm tại
Kabul	Afghanistan	Vancouver	Canada
Tirana	Albania	Winnipeg	Canada
Algiers	Algeria	N' Djamena	Sát
Constantine	Algeria	Santiago	Chile
Oran	Algeria	Talcahuano	Chile
Regkata	Algeria	Bắc Kinh	Trung Quốc
Luanda	Angola	Đại Liên	Trung Quốc
Buenos Aires	Argentina	Quảng Châu	Trung Quốc
San Fernando	Argentina	Nam Ninh	Trung Quốc
Yerevan	Armenia	Thượng Hải	Trung Quốc
Adelaida	Ôxtrâyli	Thâm Quyển	Trung Quốc
Brisbane	Ôxtrâyli	Thiên Tân	Trung Quốc
Canberra	Ôxtrâyli	Hạ Môn	Trung Quốc
Hobart	Ôxtrâyli	Banranquilla	Colombia
Melbourne	Ôxtrâyli	Bogota	Colombia
Perth	Ôxtrâyli	Manizales	Colombia
Sydney	Ôxtrâyli	Medellin	Colombia
Wellington	New Zealand	Pereira	Colombia
Linz	Áo	Kinshasa	CHDC Cônggô
Vienna	Áo	Alajuela	Costa Rica
Baku	Áo	Cartago	Costa Rica
Manama	Bahrain	Heredia	Costa Rica
Dhaka	Bangladesh	Cakovec	Croatia
Minsk	Belarus	Karlovac	Croatia
Antwerp	Bỉ	Osijek	Croatia
Brussels	Bỉ	Pula	Croatia
Waterloo	Bỉ	Rijeka	Croatia
Lapaz	Bolivia	Split	Croatia
Santa Cruz	Bolivia	Varazdin	Croatia
Gaborone	Botswana	Zadar	Croatia
Belo Horizonte	Brazil	Zagreb	Croatia
Brasilia	Brazil	Havana	Cuba
Curitiba	Brazil	Limassol	Síp
Porto Allegre	Brazil	Nicosia	Síp
Recife	Brazil	Praha	Séc
Rio de Janeiro	Brazil	Aarhus	Đan Mạch
Salvadore	Brazil	Copenhagen	Đan Mạch
Sao Paolo	Brazil	Santo Domingo	CH Dominica
Sofia	Bulgaria	Cuenca	Ecuador
Varna	Bulgaria	Guayquil	Ecuador
Douala	Cameroon	Ibarra	Ecuador
Yaounde	Cameroon	Quito	Ecuador
Calgary	Canada	Tenth of Ramadhan	Ai Cập
Edmonton	Canada	Sixth of October	Ai Cập
Montreal	Canada	Cairo	Ai Cập

Phụ lục 3.3. (Tiếp)

<i>Thành phố</i>	<i>Nằm tại</i>	<i>Thành phố</i>	<i>Nằm tại</i>
Ottawa	Canada	Giza	Ai Cập
Quebec	Canada	Antiguo Cuscatlan	El Salvador
Toronto	Canada	San Salvador	El Salvador
Tallinn	Estonia	Heyderabad	Ấn Độ
Tartu	Estonia	Jaipur	Ấn Độ
Addis Ababa	Ethiopia	Lucknow	Ấn Độ
Espoo	Phần Lan	Mumbai	Ấn Độ
Helsinki	Phần Lan	New Dehli	Ấn Độ
Lille	Pháp	Pune	Ấn Độ
Lyon	Pháp	Bandung	Indonesia
Marseilles	Pháp	Batam	Indonesia
Paris	Pháp	Jakarta	Indonesia
Strasbourg	Pháp	Medan	Indonesia
Bacau	Gambia	Tehran	Iran
Banju	Gambia	Baghdad	Irag
Kanifing	Gambia	Cork	Ailen
Serekunda	Gambia	Dublin	Ailen
Berlin	Đức	Jerusalem	Israel
Bonn	Đức	Tel Aviv	Israel
Dortmund	Đức	Belluno	Italia
Dresden	Đức	Bologna	Italia
Dusseldorf	Đức	Genoa	Italia
Essen	Đức	Milan	Italia
Frankfurt	Đức	Naples	Italia
Hamburg	Đức	Pordenone	Italia
Koln	Đức	Roma	Italia
Leipzig	Đức	Turin	Italia
Munich	Đức	Abidjan	Bờ biển Ngà
Stuggart	Đức	Kingston	Jamaica
Accra	Ghana	Kyoto	Nhật Bản
Tema	Ghana	Nagoya	Nhật Bản
Athens	Hy Lạp	Osaka	Nhật Bản
Guatemala City	Guatemala	Tokyo	Nhật Bản
Conakry	Guinea	Yokohama	Nhật Bản
Georgetown	Guyana	Amman	Jordan
Port-au-Prince	Haiti	Almaty	Kazakhstan
La Ceiba	Honduras	Mombasa	Kenya
San Pedro Sula	Honduras	Nairobi	Kenya
Tegucigalpa	Honduras	Bình Nhưỡng	Bắc Triều Tiên
Villanueva	Honduras	Pusan	Hàn Quốc
Hong Kong	Hong Kong	Seoul	Hàn Quốc
Budapest	Hungary	Côoét	Côoét
Gyongyos	Hungary	Aizraukles	Latvia
Kaposvar	Hungary	Daugavpils	Latvia

Phụ lục 3.3. (Tiếp)

<i>Thành phố</i>	<i>Nằm tại</i>	<i>Thành phố</i>	<i>Nằm tại</i>
Tatabanta	Hungary	Kuldiga	Latvia
Reykjavik	Aixden	Liepaja	Latvia
Ahmadabad	Ấn Độ	Ogre	Latvia
Bangalore	Ấn Độ	Riga	Latvia
Calcutta	Ấn Độ	Ventspils	Latvia
Chennai	Ấn Độ	Beirut	Libăng
Dehli	Ấn Độ	Monrovia	Libêria
Tripoli	Libi	Casablanca	Marốc
Alytus	Litva	Rabat	Marốc
Kaunas	Litva	Maputo	Môdămbíc
Klaipeda	Litva	Matola	Môdămbíc
Marijampole	Litva	Yangon	Mianma
Panevezys	Litva	Windhoek	Namibia
Siualiai	Litva	Amsterdam	Hà Lan
Silute	Litva	Rotterdam	Hà Lan
Ukmerge	Litva	Arnhem	Hà Lan
Vilnius	Litva	The Hague	Hà Lan
Luxembourg	Luxembourg	Utrecht	Hà Lan
Strassen	Luxembourg	Auckland	New Zealand
Macau	Macao	Christchurch	New Zealand
Bitola	Macedonia	Managua	Nicaragua
Kumahovo	Macedonia	Ikeja	Nigeria
Ohrid	Macedonia	Lagos	Nigeria
Prilep	Macedonia	Bergen	Na Uy
Skopje	Macedonia	Oslo	Na Uy
Stip	Macedonia	Stavanger	Na Uy
Strumica	Macedonia	Ruwi	Oman
Veles	Macedonia	Islamabad	Pakistan
Antananarivo	Madagasca	Karachi	Pakistan
Toamasina	Madagasca	Lahore	Pakistan
Blantyre	Malawi	Rawalpindi	Pakistan
Lilongwi	Malawi	Panama City	Panama
Kuala Lumpur	Malaysia	Asuncion	Paraguay
Labuan	Malaysia	Ciudad del Este	Paraguay
Malaca	Malaysia	FDO de la Mora	Paraguay
Penang	Malaysia	Santa Rita	Paraguay
Petaling Jaya	Malaysia	Callao	Peru
Shah Alam	Malaysia	Lima	Peru
Bamako	Mali	Ho-Pasig	Philipin
Ségou	Mali	Makati	Philipin
Floriana	Malta	Manila	Philipin
Gzira	Malta	Paranaque	Philipin
Marsa	Malta	Vácxava	Ba Lan
San Gwann	Malta	Lisbon	Bồ Đào Nha
Sliema	Malta	Doha	Qatar
Valletta	Malta	Alba Iulia	Rumani

Phụ lục 3.3. (Tiếp)

<i>Thành phố</i>	<i>Nằm tại</i>	<i>Thành phố</i>	<i>Nằm tại</i>
Zejtun	Malta	Bucarest	Rumani
Port Louis	Mauritius	Constanta	Rumani
Guadalajara	Mexico	Cariova	Rumani
Mexico City	Mexico	Iasi	Rumani
Monterrey	Mexico	Oradea	Rumani
San Pedro Garza G.	Mexico	Piatra Neamt	Rumani
Tijuana	Mexico	Ploiesti	Rumani
Torreon	Mexico	Ramnico Valcea	Rumani
Xalapa	Mexico	Slatina	Rumani
Targoviste	Rumani	Babelo	Serbia và Montenegro
Camapa	Nga	Belgrade	Serbia và Montenegro
Mátxcova	Nga	Kraljevo	Serbia và Montenegro
St. Petersburg	Nga	Nis	Serbia và Montenegro
Jeddah	Arập Xê út	Novi Sad	Serbia và Montenegro
Riyadh	Arập Xê út	St. Mitrovica	Serbia và Montenegro
Dakar	Senegal	Subotica	Serbia và Montenegro
Freetown	Sierra Leone	Uzice	Serbia và Montenegro
Singapore	Singapore	Couva	Trinidad & Tobago
Brastislava	Slovakia	Port of Spain	Trinidad & Tobago
Presov	Slovakia	Sfax	Tunisia
Previdza	Slovakia	Sousse	Tunisia
Celje	Slovenia	Tunis	Tunisia
Kranj	Slovenia	Ankara	Thổ Nhĩ Kỳ
Ljubljana	Slovenia	Balikesir	Thổ Nhĩ Kỳ
Marobor	Slovenia	Istanbul	Thổ Nhĩ Kỳ
Murska Sobota	Slovenia	Kampala	Uganda
Novo Mesto	Slovenia	Kieb	Ukraina
Slovenj Gradec	Slovenia	Abu Dhabi	Các tiểu vương quốc Arập thống nhất
Cape Town	Nam Phi	Dubai	Các tiểu vương quốc Arập thống nhất
Durban	Nam Phi	Birmingham	Vương quốc Anh
Johannesburg	Nam Phi	Bristol	Vương quốc Anh
Midrand	Nam Phi	Cardiff	Vương quốc Anh
Pretoria	Nam Phi	Edinburgh	Vương quốc Anh
Barcelona	Tây Ban Nha	Glasgow	Vương quốc Anh
Bilbao	Tây Ban Nha	Leeds	Vương quốc Anh
Madrid	Tây Ban Nha	Liverpool	Vương quốc Anh
Seville	Tây Ban Nha	London	Vương quốc Anh
Valencia	Tây Ban Nha	Manchester	Vương quốc Anh
Colombo	Sri Lanka	Newcastle	Vương quốc Anh
Mount Lavinia	Sri Lanka	Nottingham	Vương quốc Anh
Khartum	Sudan	Alexandria	Mỹ
Gothenburg	Thụy Điển	Altanta	Mỹ
Stockholm	Thụy Điển	Baltimore	Mỹ
Basel	Thụy Sĩ	Boston	Mỹ

Phụ lục 3.3. (Tiếp)

<i>Thành phố</i>	<i>Nằm tại</i>	<i>Thành phố</i>	<i>Nằm tại</i>
Geneva	Thụy Sĩ	Buffalo	Mỹ
St. Gallen	Thụy Sĩ	Charlotte	Mỹ
Zurich	Thụy Sĩ	Chicago	Mỹ
Damascus	Syri	Cincinnati	Mỹ
Cao Hùng	Đài Loan	Cleveland	Mỹ
Taishung	Đài Loan	Columbus	Mỹ
Đài Bắc	Đài Loan	Dallas	Mỹ
Arush	Tanzania	Denver	Mỹ
Dar es Salaam	Tanzania	Detroit	Mỹ
Morogoro	Tanzania	Houston	Mỹ
Bangkok	Thái Lan	Kansas City	Mỹ
Lome	Togo	Los Angeles	Mỹ
Arima	Trinidad & Tobago	Miami	Mỹ
Minneapolis	Mỹ	Wilmington	Mỹ
New Orleans	Mỹ	Montevideo	Uruguay
New York	Mỹ	Tashkent	Uzbekistan
Philadelphia	Mỹ	Caracas	Venezuela
Phoenix	Mỹ	Biên Hoà	Việt Nam
Pittsburg	Mỹ	Hà Nội	Việt Nam
Portland	Mỹ	Tp. Hồ Chí Minh	Việt Nam
Richmond	Mỹ	Sana'a	Yemen
San Diego	Mỹ	Kitwe	Zambia
San Francisco	Mỹ	Lusaka	Zambia
San Jose	Mỹ	Ndola	Zambia
Seattle	Mỹ	Bulawayo	Zimbabwe
St Louis	Mỹ	Harare	Zimbabwe
Washington	Mỹ		

Chú thích

Mức độ sai sót trong bất kỳ bộ số liệu về quản lý nhà nước, chất lượng của các thể chế và đô thị cho thấy rằng nhìn chung chúng ta cần thận trọng khi diễn giải, và mức độ sai sót không cho phép suy diễn về vị trí chính xác của các thành phố và quốc gia trên cơ sở sử dụng các dữ liệu này. Về các chi tiết của dữ liệu, truy cập trang web: <http://worldbank.org/wbi/governance/>.

1. Vì việc cập nhật số liệu trên internet diễn ra rất nhanh chóng, những tỷ lệ phần trăm trong các tra cứu này chỉ có giá trị vào thời điểm tra cứu, tức là tháng 4/2004.

2. Xem Phụ lục 3.3 để biết danh sách các thành phố hiện được đưa vào cơ sở dữ liệu. Chúng tôi sử dụng các nguồn số liệu khác nhau trong nghiên cứu này, chi tiết nêu trong phụ lục. Đầu tiên, chúng tôi lấy số liệu tổng thể về các thành phố từ Tổ chức quan sát đô thị của Liên hợp quốc, cơ sở dữ liệu này có dữ liệu về 232 thành phố ở 114 nước vào năm 1998. Chúng tôi gọi bộ dữ liệu này là bộ dữ liệu của Liên hợp quốc. Chúng tôi cũng sử dụng các dữ liệu lấy từ nghiên cứu GaWC, và gọi đó là bộ dữ liệu Taylor, bộ dữ liệu này gồm một danh mục 265 thành phố được xây dựng từ các dữ liệu về số lượng các công ty (quảng cáo, kế toán, ngân hàng, và luật) và số văn phòng/người thực hiện ở 265 thành phố đó trong năm 2000. Chúng tôi xây dựng một bộ dữ liệu đặc biệt, đặt tên là bộ dữ liệu KLM (Kaufmann, Léautier, Masstruzzi) với dữ liệu về 412 thành phố từ 134 nước trong năm 2003, hầu hết dữ liệu được thu thập từ một cuộc khảo sát các doanh nghiệp trên toàn thế giới (EOS). Bộ dữ liệu này có tới 36 biến số về quản lý nhà nước, cũng như có các dữ liệu về kinh tế của thành phố và quốc gia.

3. Bộ dữ liệu mở rộng về các thành phố gồm trên 100 biến số. Tuy nhiên, vì một phần trong bộ dữ liệu thống nhất này được tổng hợp từ những nguồn dữ liệu hiện có khác nhau với các tập hợp thành phố lựa chọn khác nhau, bộ dữ liệu thống nhất bị thiếu khá nhiều giá trị. Một trong những mục tiêu trong tương lai là củng cố bộ dữ liệu cấp thành phố này và điền vào các dữ liệu còn thiếu.

4. Kyu Sik Lee và Alex Anas trong cuốn "Lợi ích của việc áp dụng các biểu giá điện khác nhau ở Nigeria và Indonesia" (1996) cho thấy các công ty khi đặt tại một thành phố và nếu không có được các dịch vụ mình cần thì hoặc là sẽ đầu tư để tự cung cấp, từ đó tách khỏi hệ thống, hoặc gây áp lực để có được dịch vụ tốt hơn, từ đó có thể cải thiện công tác quản lý nhà nước tại địa phương, hoặc chuyển sang các thành phố có dịch vụ tốt hơn.

5. Cơ sở dữ liệu Taylor cung cấp cho chúng tôi các dữ liệu về các công ty tài chính và ngân hàng đặt ở một thành phố, cũng như dữ liệu về số lượng các công ty chính trong ngành luật, kế toán, và quảng cáo, tức là tất cả những dữ liệu để tính toán các chỉ số (a), (d), và (f) trong giả thuyết của Friedman (1986). Từ cơ sở dữ liệu của Liên hợp quốc và KLM, chúng tôi đo lường năng lực về kết cấu hạ tầng cơ bản (chỉ số (b)). Quy mô của thành phố (chỉ số (c)) được lấy

từ trang web: <http://www.citypopulation.de>. Chúng tôi sử dụng cách tính phức hợp về mức độ toàn cầu hoá của Kearney để đo lường (e) và thu thập các số liệu thống kê về web để xác định xem một thành phố đã có trang web hay chưa và có công bố các thông tin về ngân sách hay kinh doanh trên đó hay không để xác định các chỉ số của Townsend (2001). Phép đo duy nhất mà chúng tôi không sử dụng trong nghiên cứu của mình là sự có mặt của các tổ chức quốc tế ở thành phố.

6. Theo thuyết "Khả năng sai lệch của Popper", sử dụng bản thân định nghĩa thứ hai về một thành phố toàn cầu sẽ không hiệu quả lắm trong việc kiểm chứng giả thuyết là các thành phố toàn cầu hoạt động tốt hơn. Do vậy, chúng tôi tránh vấn đề này bằng cách coi khái niệm thứ nhất là một yếu tố đầu vào tiềm năng và khái niệm thứ hai là kết quả (sẽ được kiểm chứng thực nghiệm).

7. Cuộc họp nhóm chuyên gia UNCHS về nạn nghèo đói ở đô thị và các chỉ số về quản lý nhà nước ngày 29/4 tới 1/5/1999 tại Nairobi, Kenya đã nêu bật 12 chỉ số hàng đầu về quản lý nhà nước ở đô thị: (a) sự hài lòng của người tiêu dùng; (b) mức độ công khai quy trình hợp đồng/đấu thầu cung cấp dịch vụ cho thành phố; (c) tính công bằng trong hệ thống thuế; (d) các nguồn thu của chính quyền địa phương (thuế, phí sử dụng, vay mượn, cấp phát của chính quyền trung ương, viện trợ quốc tế); (e) tỷ lệ dân chúng được hưởng dịch vụ; (f) khả năng công chúng tiếp cận các giai đoạn của quy trình chính sách; (g) sự công bằng trong thực thi luật; (h) việc cho phép các nhóm bị loại trừ tham gia vào quy trình tham vấn; (i) tính rõ ràng của các quy trình, quy định và trách nhiệm; (j) các quy trình tham gia hiện có; (k) mức độ tự do của báo chí và sự tồn tại của giới báo chí địa phương; và (l) quyền tự quyết với các nguồn tài chính.

8. Điều này cho phép chúng ta, bên cạnh nhiều việc khác, có thể trả lời những câu hỏi như: các thành phố và các nước có xu hướng cải thiện công tác quản lý nhà nước có tiếp tục có mức độ toàn cầu hoá cao hơn và có nhiều khả năng hơn trong việc chuyển các cơ hội toàn cầu thành những giá trị địa phương hoặc là đạt được cả hai? Liệu quy mô của một thành phố có phải là một thước đo tốt cho hiện tượng này?

9. Taylor định nghĩa thành phố alpha là những thành phố có tầm quan trọng trên toàn cầu về bốn chức năng chính của thành phố toàn cầu (kế toán, quảng cáo, ngân hàng, và dịch vụ pháp lý quốc tế). Một thành phố beta là thành phố có tầm quan trọng toàn cầu 3 trong 4 chức năng đó. Thành phố gamma là một thành phố có tầm quan trọng toàn cầu 2 trong 4 chức năng đó. Sử dụng yếu tố mạng lưới của GaWC là một thuận lợi chính của chúng tôi khi nghiên cứu vấn đề quản lý nhà nước, đặt ra những câu hỏi như: liệu các thành phố có mức độ toàn cầu hoá thấp hơn quản lý tương đối kém hơn so với các thành phố toàn cầu và do vậy tiếp tục tụt lại xa hơn? Chúng tôi nhóm các thành phố thành hai loại "toàn cầu" và "địa phương" để trình bày một số kết quả trong các biểu đồ phản ánh những kết quả thực nghiệm chính bằng hình ảnh.

10. Cụ thể, trong chỉ số này, hội nhập kinh tế bao gồm các dữ liệu về thương mại, đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), và dòng vốn đầu tư gián tiếp, cũng như các hoạt động thu và chi trả thu nhập đầu tư. Giao tiếp cá nhân ghi lại tình hình đi lại và du lịch quốc tế, lưu lượng điện thoại quốc tế, và việc chuyển tiền qua biên giới cũng như các khoản chuyển tiền cá nhân (như người lao động chuyển tiền về nước, tiền bồi thường cho nhân viên, và các khoản chuyển tiền cá nhân và phi chính phủ khác). Độ kết nối công nghệ đo số người sử dụng internet, số máy chủ internet, và số máy chủ an toàn cho phép thực hiện các giao dịch mã hoá. Cuối cùng, sự tham gia vào hoạt động chính trị cho biết tư cách thành viên của mỗi nước trong các tổ chức quốc tế, những đóng góp về con người cũng như tài chính cho các hoạt động của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc, việc phê chuẩn các hiệp ước quốc tế đa phương nhất định, và các khoản chuyển tiền chi trả và nhận tiền của chính phủ.

11. Mức độ sử dụng điện thoại trong tổng dân số ở đây được đề cập là "khả năng tiếp cận điện thoại 1"; mức độ sử dụng điện thoại của các doanh nghiệp ở đây được gọi là "khả năng tiếp cận điện thoại 2".

12. Trong các Bảng 3.2 và 3.3, khả năng tiếp cận điện thoại cố định có vẻ như có một sự khác biệt cao hơn so với các dịch vụ khác. Điều đó có thể là do viễn thông, cũng là một công cụ tăng cường tiếng nói, là rất quan trọng để đảm bảo minh bạch hoá. Một thành phố có mức độ toàn cầu hoá cao hơn với các dịch vụ viễn thông tốt hơn có thể đem lại những cơ hội tốt hơn để nâng cao các tiếng nói, kể cả ở địa phương và quốc tế, và từ đó làm tăng tính minh bạch. Một số nhà nghiên cứu khác cũng quan sát được một kết quả như vậy (xem Sassen 2002).

13. Cụ thể, với mỗi biến độc lập, để tính độ lớn của hệ số (phía tay trái), chúng tôi tính kết quả của độ lớn bình quân các hệ số trong toàn bộ mô hình nhân với độ lệch chuẩn của biến bình phương. Sau đó, chúng tôi ấn định các giá trị về độ lớn theo các tiêu chí sau: với các hệ số dương, nếu giá trị là trên 1,2, chúng tôi sử dụng "++++", nếu giá trị trong khoảng 0,7 và 1,2 thì chúng tôi sử dụng "+++"; nếu giá trị trong khoảng 0,4 và 0,7 thì sử dụng "++"; nếu giá trị trong khoảng 0,1 và 0,4 thì sử dụng "+"; và cuối cùng sử dụng "0" cho các giá trị dưới 0,1. Tương tự, dấu trừ được sử dụng với các hệ số âm. Để xếp hạng mức độ ý nghĩa của các hệ số trong mỗi ô (bên tay trái), chúng tôi tính bình quân các mức độ ý nghĩa khác nhau trong 21 mô hình, trong đó *** chỉ mức độ ý nghĩa ở 1%, ** chỉ mức độ ý nghĩa ở 5%, * chỉ mức độ ý nghĩa ở 10%, và ' chỉ mức độ ý nghĩa ở 15%.

14. Chúng tôi trình bày kết quả tổng hợp và không trình bày kết quả của các hệ số tương quan cụ thể. Chúng tôi cũng chọn cách sử dụng bảng dữ liệu chứ không trình bày các kết quả kinh tế lượng thực tế. Các mô hình hồi quy thực tế được kiểm tra xem có đối dấu hay không, và trừ biến về khả năng tiếp cận nguồn điện, các mô hình hồi quy không cho thấy có sự đối dấu với các biến chính. Đó là lý do tại sao chúng tôi cho rằng tốt nhất là trình bày kết quả

tổng hợp ước lượng các hệ số và mức ý nghĩa về mặt thống kê. Tất cả các bảng tổng hợp trình bày các kết quả thống kê đã được kiểm soát, trái ngược với các mô hình hồi quy hai biến, ngay cả khi các kết quả này chỉ được trình bày dưới dạng tổng hợp.

15. Thực ra chúng ta có thể dựa trên một giả thuyết khác, trong đó khả năng của các thành phố trong việc chuyển các cơ hội toàn cầu thành các giá trị địa phương phụ thuộc vào chất lượng quản lý nhà nước, và các thành phố sẽ cạnh tranh với nhau dựa trên chất lượng quản lý nhà nước chứ không phải dựa trên các yếu tố vốn có ban đầu (kết cấu hạ tầng, văn hoá...). Các thành phố với chất lượng quản lý nhà nước tốt hơn sẽ duy trì được tính toàn cầu trong thời gian lâu hơn (thu hút dòng vốn, nhân lực, doanh nghiệp, tài chính và sản phẩm lớn hơn) hoặc thu hút được các dòng này một cách hệ thống qua thời gian (xét về mức tăng trưởng hay thay đổi về quy mô của các dòng này qua thời gian). Phép kiểm chứng này sẽ cho phép chúng ta phân biệt giữa các thành phố có mức độ toàn cầu hoá cao và sau đó mất dần vị trí của mình qua thời gian. Với một phép kiểm chứng như vậy, chúng ta sẽ cần ít nhất là hai chuỗi thời gian. Một mô hình có thể sử dụng sẽ là:

$$\Delta Y = f(X_1, X_2, X_3) + \varepsilon$$

trong đó ΔY = sự thay đổi trong véc tơ gồm các chỉ số về quản lý nhà nước, dùng để nắm bắt những cải thiện hay xuống cấp trong công tác quản lý nhà nước qua thời gian, đó là một chỉ số xác định sức bền trong việc chuyển các cơ hội toàn cầu thành các giá trị địa phương; X_1 = biến giả về một thành phố alpha theo cơ sở dữ liệu Taylor; X_2 = biến giả về một thành phố beta; X_3 = biến giả về một thành phố gamma. Với một mô hình như vậy chúng ta có thể nghiên cứu xem các thành phố loại alpha và beta có công tác quản lý nhà nước tốt hơn thành phố loại gamma hay không.

16. Các lĩnh vực nghiên cứu khác có thể là xem xét ảnh hưởng của các cộng đồng Do thái tới công tác quản lý nhà nước của một thành phố, hay ảnh hưởng của các hoạt động của các Tổ chức phi chính phủ (NGO) ví dụ về nhân quyền, môi trường, trách nhiệm xã hội của các công ty trong một thành phố, và mối quan hệ của chúng với quản lý nhà nước. Ngoài ra, mở rộng nghiên cứu về tác động qua lại giữa các lựa chọn công nghệ, quản lý nhà nước, và hoạt động của thành phố cũng tỏ ra là một nhánh nghiên cứu hứa hẹn xét từ góc độ thực nghiệm, và vấn đề này được xem xét trong Chương 6.

17. Điều này có nghĩa là Ngân hàng Thế giới và các tổ chức tài chính quốc tế khác nên làm việc với các liên minh hay mạng lưới liên thành phố, ví dụ như hiệp hội các chính quyền địa phương và Liên minh các thành phố, hiệp hội kết nối giữa các thành phố có quan hệ đối tác với nhau.

Tài liệu tham khảo

- Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson. 2003. "Understanding Prosperity and Poverty: Geography, Institutions and the Reversal of Fortune." NBER Working Paper 8460. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Castells, M. 2000. "Materials for an exploratory theory of the network society." *British Journal of Sociology* 51: 5–24.
- CIA (Central Intelligence Agency). 2001. *World Factbook 2001*. On-line at <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>.
- Deas, I., and B. Giordano. 2001. "Conceptualizing and Measuring Urban Competitiveness in Major English Cities." *Environment and Planning A* 33: 1411–1429.
- De Long, J. Bradford, and A. Shleifer. 1992. "Princes and Merchants: European City Growth Before the Industrial Revolution." December 1992. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research and Harvard University.
- Doel, M. A., and P. J. Hubbard. 2002. "Taking World Cities Literally: Marketing the City in a Global Space of Flows." *City* 6(3).
- Foreign Policy*. 2002. A. T. Kearney/Foreign Policy Magazine Globalization Index 2002. On-line at <http://www.foreignpolicy.com/wwwboard/g-index2.php>. Released as "Globalization's Last Hurrah." *Foreign Policy* (Jan/Feb): 38–51.
- Friedmann, J. 1986. "The World City Hypothesis." *Development and Change* 17: 69–83.
- Kaufmann, D., and A. Kraay. 2002. "Growth without Governance." *Economia* 3(1): 169–229. On-line at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growthgov.html>.
- Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2003. *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002*. World Bank Policy Research Working Paper 3106. Washington, DC: World Bank.
- Kaufmann, D., F. Léautier, and M. Mastruzzi. 2003. Database on Urban Indicators. Washington, DC: World Bank. Available from authors upon request.
- Kaufmann, D., M. Mastruzzi, and D. Zavaleta. 2003. "Sustained Macroeconomic Reform, Tepid Growth: A Governance Puzzle in Bolivia." Chapter 12 in D. Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Knack, S., and P. Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1251–1288.
- Knox, P. L. 2002. "World Cities and the Organization of Global Space." Pages 328–338 in P. J. Taylor and M. J. Watts, eds., *Geographies of Global Change*, 2d ed. Oxford: Blackwell.

- Kresl, P. 1995. "The Determinants of Urban Competitiveness: a Survey." In Kresl, P., and G. Gappert, eds., *North American Cities and the Global Economy*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Lee, K. S., and A. Anas. 1996. "The Benefits of Alternative Power Tariffs for Nigeria and Indonesia." World Bank Policy Research Working Paper 1606. Washington, DC: World Bank.
- Mehta, D. 1998. "Urban Governance: Lessons from Best Practices in Asia." UMP-Asia Occasional Paper No. 40. United Nations Urban Management Program Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok.
- Progressive Living. 2005. Definition of globalization. On-line at <http://www.proressive living.org>.
- Sassen, S. 2000. "Locating Cities on Global Circuits." GaWC Research Bulletin No. 46. On-line at <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb46.html>.
- . 2002. "Global Cities and Diasporic Networks: Microsites in Global Civil Society." Chapter 9 in *Global Civil Society 2002*. London: Centre for the Study of Global Governance.
- Short, J., and others. 1996. "The dirty little secret of World City research-data problems in comparative analysis." *International Journal of Urban and Regional Research* 20: 697-719.
- Smith, D. A., and M. Timberlake. 1995. "Conceptualizing and Mapping the Structure of the World Systems City System." *Urban Studies* 32: 287-302.
- Summers, R., and A. Heston. 1984. "Improved International Comparisons of Real Product and its Composition, 1950-80." Review of Income and Wealth 207-61. World Bank. Various years. *World Development Indicators*. Washington, DC.
- Taylor, P. J., and D. R. F. Walker. 2001. "World City Network: Data Matrix Construction and Analysis." Online at <http://www.lboro.ac.uk/gawc/>. From the GaWC Research Group and Network, Data Set 6, and based on primary data collected by J. V. Beaverstock, R. G. Smith, and P. J. Taylor (Economic and Social Research Council project "The Geographical Scope of London as a World City").
- Tiebout, Charles M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Townsend, A. 2001. "The Internet and the Rise of the New Network Cities." *Environment and Planning B: Planning and Design* 28: 39-58.
- UNCHS (United Nations Commission on Human Settlements). 1998. Global Urban Indicators Database. On-line at http://www.unhabitat.org/programmes/guo/guo_indicators.asp.

- . 1999. "UNCHS Expert Meeting on Urban Poverty and Governance Indicators." 29 April to May 1999, Nairobi Kenya. On-line at <http://www.gdrc.org/u-gov/indicators.html>. Determinants of City Governance—Synthesis of Econometric Regression Results.
- UNESCO. 2000. Definition of urban governance. On-line at <http://www.unesco.org/most/most2.htm>.
- World Bank. 2002. *World Development Indicators 2002*. Washington, DC.
- . 2003. Enterprise Outreach Services (EOS) Database. Washington, DC.
- World Economic Forum. Various years. "Executive Opinion Survey." Geneva. Prepared for *The Global Competitiveness Report*.

4

Lược sử hoạt động của đô thị: Tác động của toàn cầu hóa và thách thức đối với châu Phi

Frannie Léautier và Barjor Mehta

Toàn cầu hóa là hiện tượng đã diễn ra trong nhiều thế kỷ, song tốc độ của nó mới chỉ gia tăng trong khoảng 40 năm gần đây. Các thành phố nhận thấy mình nằm trong một bối cảnh toàn cầu, trong đó chúng bị buộc phải cạnh tranh với nhau – ngay cả khi không muốn. Dường như toàn cầu hóa đem lại thuận lợi nhiều hơn cho các thành phố vốn đã khá mạnh, và ảnh hưởng xấu tới các thành phố yếu kém. Một số giả thuyết gợi ý rằng các thành phố mạnh sẽ trở nên mạnh hơn, trong khi các thành phố yếu dường như lại càng yếu đi – trừ khi chúng có các biện pháp khắc phục. Đó phải là những hành động được thiết kế nhằm đẩy các thành phố yếu hơn lên hàng ngũ các thành phố được coi là các địa chỉ kinh doanh tốt hoặc là địa điểm tuyệt vời để du lịch hoặc sinh sống. Các nhà quản lý thành phố và các chuyên gia hoạch định chính sách đô thị hành động theo những giả thuyết này, cho dù nhiều khi chúng chỉ dựa trên kết cấu thực nghiệm yếu. Họ có vẻ như giả định rằng các doanh nghiệp toàn cầu thích các thành phố mạnh về dịch vụ kết cấu hạ tầng, các chỉ số chất lượng cuộc sống, và nguồn nhân lực.

Trong chương này, chúng tôi sử dụng phương pháp thực nghiệm để nghiên cứu xem dòng kinh doanh toàn cầu, bao gồm cả những kết nối với các thị trường quốc tế, có xu hướng cải thiện hay làm suy thoái hoạt động của các thành phố. Các nhà quản lý thành phố và các chuyên gia hoạch định chính sách đô thị với mong muốn tăng trưởng kinh tế bằng việc tham gia vào nền kinh tế toàn cầu sẽ được lợi khi biết được những can thiệp cụ thể nào – ví dụ như tăng cường dịch vụ và nguồn nhân lực – chắc chắn sẽ thu hút được các hoạt động toàn cầu, như thương mại, tài chính và du lịch, những hoạt động sẽ bổ sung chứ không làm suy giảm những thế mạnh vốn có của thành phố.

Để làm được điều này, chúng tôi tiến hành hai khảo sát thực nghiệm. Thứ nhất, chúng tôi so sánh hiện trạng hoạt động của các thành phố trên một số bình diện, đặt ra câu hỏi liệu trên thực tế toàn cầu hóa có đem lại lợi ích nhiều hơn cho các thành phố đang hoạt động tốt hay không. Thứ hai, chúng tôi xem xét trường hợp cụ thể của châu Phi, xem xét xem những động lực của đô thị ở châu Phi giống hay khác với các thành phố ở những nơi khác.

Toàn cầu hóa và hoạt động của các thành phố

Khi các công ty hoặc người dân lựa chọn một thành phố để cư trú, họ chú trọng đến những vấn đề như chất lượng cuộc sống và khả năng tiếp cận các dịch vụ kết cấu hạ tầng và dịch vụ quan trọng. Do vậy, hiện trạng hoạt động của các thành phố quan sát được cho thấy có sự phụ thuộc lẫn nhau giữa mức độ toàn cầu hóa đạt được với hoạt động của thành phố - trừ khi các nhà quản lý của thành phố không hành động theo những tín hiệu từ công ty hay người dân. Một tình huống sẽ xảy ra nếu các thành phố được quản lý kém, hoặc nếu các nhà quản lý thành phố có ít các đòn bẩy.

Một số tác giả đã nghiên cứu vấn đề quản trị đô thị trong bối cảnh toàn cầu hóa (Kaufmann, Léautier, và Mastruzzi 2004) và trong bối cảnh sự tương tác giữa một bên là các nhà quản lý thành phố, với bên kia là các công ty và người dân ngày càng gia tăng (Dingham và Léautier 2005; Lo và Yeung 1998). Các tác giả khác nghiên cứu quy mô của chính quyền địa phương và năng lực của chúng trong việc can thiệp vào các quyết định chính sách và dịch vụ ở thành phố (Campbell 2003). Trong chương này, trước hết chúng tôi tìm kiếm các bằng chứng thực nghiệm cho thấy các nhà quản lý thành phố có khả năng can thiệp để cải thiện hoạt động của thành phố mình. Chúng tôi nghiên cứu xem khả năng này ở các thành phố có mức độ toàn cầu hóa khác nhau có khác nhau hay không.

Có rất nhiều định nghĩa về toàn cầu hóa, bao gồm toàn cầu hóa kinh tế, xã hội, chính trị, văn hóa, và cơ sở vật chất. Toàn cầu hóa kinh tế được xác định bằng hoạt động của các công ty đa quốc gia, cũng như bởi các kết nối giao thông và vận tải, dòng xuất khẩu, và các xu hướng đi du lịch. Toàn cầu hóa xã hội được xác định dựa trên những vấn đề như khoảng cách về số dân và quan điểm của thanh niên và người già, khoảng cách về kỹ năng và giáo dục giữa các thế hệ và các cộng đồng, tiêu chuẩn lao động và điều kiện làm việc, số người di cư vì lý do kinh tế, các vấn đề sức khỏe như HIV/AIDS, sốt rét và lao, và khả năng tiếp cận khác nhau tới thu nhập, thông tin, và công nghệ. Toàn cầu hóa chính trị xem xét những quan hệ chính trị giữa các thành phố nhờ vị trí của các công ty, các mối quan hệ thương mại, khả năng tiếp cận và mối quan tâm của các phương tiện thông tin đại chúng, dòng đầu tư, và mối quan hệ đang thay đổi giữa nhà nước và cá nhân, cũng như giữa nhà nước và các thị trường toàn cầu. Toàn cầu hóa về văn hóa xem xét tầm quan trọng của tivi, phim ảnh, nhạc, thể thao, cơ hội mua sắm, sòng bạc, quán bar... trên phạm vi quốc tế. Toàn cầu hóa về mặt vật chất (đôi khi gọi là khu vực hóa) xem xét việc mở rộng ra ngoài biên giới của thành phố và quốc gia, các dịch vụ được chia nhỏ và kết nối, sự giảm bớt các trung tâm và sự phát triển đồng thời của cả các thành phố nhỏ và các siêu thành phố. Đã có rất nhiều nghiên cứu về vấn đề toàn cầu hóa ảnh hưởng như thế nào tới các hành lang đô thị, tới công nghệ mới, giao thông và viễn thông, các trung tâm tài chính, và các thành phố Hồi giáo (Lo và Yeung 1998). Các nghiên cứu cũng đã xem xét

những vấn đề cụ thể của các thành phố châu Phi trong kỷ nguyên toàn cầu hóa (Rakodi 1997).

Để phục vụ cho chương này, chúng tôi sử dụng một chỉ số về toàn cầu hóa do A. T. Kearney và *Chính sách đối ngoại* (*Chính sách đối ngoại* 2003) xây dựng. Chỉ số này được tính toán thông qua việc đánh giá những thay đổi trong những yếu tố cấu thành toàn cầu hóa gồm:

- *Sự tham gia về mặt chính trị*: số lượng tổ chức quốc tế và sứ mệnh của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc mà mỗi quốc gia tham gia, và số sứ quán nước ngoài ở mỗi nước.
- *Công nghệ*: số người sử dụng internet, số địa chỉ internet, và số máy chủ an toàn.
- *Giao tiếp cá nhân*: du lịch và lữ hành quốc tế, giao dịch điện thoại quốc tế, và quy mô chuyển tiền qua biên giới.
- *Hội nhập kinh tế*: thương mại, dòng đầu tư trực tiếp nước ngoài và đầu tư gián tiếp, các khoản chi trả và tiếp nhận thu nhập.

Chỉ số toàn cầu hóa A. T. Kearney năm 2003 theo dõi những thay đổi này ở 62 nền kinh tế tiên tiến và các thị trường mới nổi để xây dựng bức tranh về toàn cầu hóa ở tất cả các khu vực trên thế giới. Danh sách các nước được xếp hạng bởi Chỉ số toàn cầu hóa sau đó được kết hợp với những nước mà Chương trình Định cư Liên hợp quốc (HABITAT) đã thu thập số liệu ở cấp thành phố (UNCHS 1998). Trong nghiên cứu này, chúng tôi loại bỏ các nền kinh tế tiên tiến và các nước không có số liệu trong cơ sở dữ liệu về các thành phố. Kết quả là danh sách cuối cùng còn lại 30 nước với 86 thành phố được xếp hạng bởi chỉ số Kearney và được chia làm hai nhóm, gồm 46 thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao và 40 thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa kém hơn. Tình trạng phân phối các nước và các thành phố trong bộ dữ liệu mà chúng tôi sử dụng được đính kèm trong Phụ lục 4.1.

Chúng tôi sử dụng các dữ liệu về các thành phố lấy từ cơ sở dữ liệu UNCHS để nghiên cứu mối quan hệ giữa toàn cầu hóa được xác định bằng Chỉ số A. T. Kearney và hoạt động của thành phố. Để đo lường hoạt động, chúng tôi xem xét bảy yếu tố chính: (a) tình hình kinh tế được tính bằng sản phẩm thành phố bình quân đầu người, thu nhập bình quân đầu người, và tỷ trọng của việc làm trong khu vực không chính thức; (b) các đặc điểm của thành phố được xác định bằng mật độ dân số, tốc độ tăng dân số, và quy mô trung bình của hộ gia đình; (c) tình trạng bình đẳng ở các thành phố, được đo bằng tỷ lệ hộ gia đình sống dưới ngưỡng nghèo và bằng chênh lệch thu nhập; (d) tình trạng dịch vụ kết cấu hạ tầng của thành phố được đo bằng dịch vụ vận tải và công tác quản lý rác thải của thành phố; (e) năng lực cung cấp các dịch vụ xã hội, như tỷ lệ tử vong của trẻ em dưới 5 tuổi, số người trên một giường bệnh, và số trẻ em trong một lớp học tiểu học hoặc trung học cơ sở; (f) hoạt động của chính quyền địa phương tại thành phố được đo bằng thu và chi của chính

quyền địa phương tính bình quân đầu người, và tỷ trọng chi tiền lương trong tổng ngân sách địa phương; và (g) tội phạm đô thị được tính bằng số vụ trộm cắp và giết người ở thành phố, tức là những chỉ số về an ninh.

Chúng tôi đặt giả thuyết là các nhà quản lý thành phố sẽ ít kiểm soát được ba yếu tố đầu tiên hơn so với bốn yếu tố còn lại. Do vậy, các thành phố có bộ máy quản lý năng động sẽ mạnh về bốn chỉ số cuối cùng, so với ba chỉ số đầu tiên, nếu như chúng có trình độ toàn cầu hóa cao và nếu các yếu tố còn lại là như nhau.

Các giả thuyết nền tảng là các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn sẽ hoạt động hiệu quả hơn và đem lại chất lượng cuộc sống tốt hơn vì chúng phản ứng lại với các áp lực kinh doanh toàn cầu. Các công ty và cá nhân khi chọn sinh sống ở một thành phố sẽ nhạy cảm với các chỉ số như mật độ dân số cao hơn, chất lượng dịch vụ giao thông, khả năng tiếp cận điện và nước, cũng như với tình hình an ninh, và do vậy chúng tôi chờ đợi là sẽ thấy những chỉ số này cao hơn ở những thành phố có mức độ toàn cầu hóa cao hơn. Tuy nhiên, chưa rõ việc các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn sẽ hành động như thế nào khi họ phản ứng lại với những áp lực của người dân địa phương liên quan đến các dịch vụ y tế và giáo dục, những dịch vụ có bản chất địa phương nhiều hơn. Những dịch vụ này sẽ phụ thuộc vào chất lượng của các thể chế địa phương. Nếu như giả thuyết này là đúng, chúng tôi hy vọng sẽ thấy có một sự khác biệt lớn trong hiện trạng hoạt động của các thành phố có cùng mức độ toàn cầu hóa.

Hiện trạng của các thành phố: Những yếu tố mà các thành phố có ít khả năng kiểm soát

Chúng tôi so sánh hiện trạng của các thành phố có mức độ toàn cầu hóa cao hơn với các thành phố có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn trên ba bình diện hoạt động mà chúng tôi giả định là các nhà quản lý thành phố có tương đối ít khả năng kiểm soát. Các dữ liệu được trình bày ở Phụ lục 4.1.

Tình hình kinh tế của các thành phố

Ở Bảng 4.1, chúng tôi sử dụng ba chỉ số về tăng trưởng và năng suất để đánh giá hoạt động kinh tế của chính quyền địa phương ở các thành phố: (a) sản phẩm thành phố đầu người hàng năm – quy ra đôla; (b) thu nhập bình quân đầu người, đây là thước đo mức độ tạo ra của cải; và (c) khả năng tạo việc làm trong khu vực chính thức, được đo bằng tỷ lệ việc làm trong khu vực không chính thức.

Từ những dữ liệu này, chúng tôi thấy rằng có các bằng chứng thực nghiệm cho thấy các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn có các thành phố hoạt động tốt hơn về mặt kinh tế, sản xuất được nhiều hơn, và đem lại cơ hội cho người dân của mình có được thu nhập bình quân cao hơn. Mức độ sản phẩm thành

phố tính theo đầu người ở các thành phố mang, tính toàn cầu hóa nhiều hơn cao hơn ba lần so với ở các thành phố có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn. Các thành phố có mức độ toàn cầu hóa cao hơn có thu nhập bình quân đầu người lớn hơn năm lần. Những thành phố này dường như cũng tạo ra nhiều việc làm chính thức trong khu vực chính thức hơn so với các thành phố có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn.¹

Các đặc điểm của thành phố

Khi đi đến một thành phố hoặc xem xét các dữ liệu về thành phố đó, người ta thường tò mò muốn tìm hiểu về mật độ dân số và các đặc tính khác của thành phố đó, tức là những yếu tố quyết định chất lượng cuộc sống. Bảng 4.2 chỉ ra rằng những thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn thì có mật độ dân số tính theo số người trên một héc-ta thấp hơn. Các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn dường như cũng có tốc độ tăng dân số chậm hơn và quy mô trung bình của hộ gia đình nhỏ hơn. Điều này chỉ ra rằng điều kiện sống ở các thành phố này không căng thẳng như ở các thành phố ở các nước ít toàn cầu hóa hơn. Liệu những kết quả này có thể chỉ ra rằng chất lượng cuộc sống ở các thành phố đó cao hơn vì chúng có mật độ dân cư thấp hơn, đem lại không gian lớn hơn cho mỗi người, không tăng trưởng nhanh quá, và có lẽ là ít

Bảng 4.1. *Tình hình kinh tế của các thành phố, 1993*

<i>Chỉ số</i>	<i>Thành phố ở các nước</i>	
	<i>Toàn cầu hoá nhiều hơn</i>	<i>Toàn cầu hoá ít hơn</i>
Sản phẩm thành phố tính trên đầu người (USD)	3.818	1.175
Thu nhập bình quân đầu người (Nhóm 3 tính theo USD/người)	2.066	377
Việc làm trong khu vực không chính thức (%)	32	40

Nguồn: UNCHS 1998, Các chỉ số đô thị trên toàn cầu.

Bảng 4.2. *Mật độ dân cư, tốc độ tăng dân số, và quy mô hộ gia đình, 1993*

<i>Chỉ số</i>	<i>Thành phố ở các nước</i>	
	<i>Toàn cầu hoá nhiều hơn</i>	<i>Toàn cầu hoá ít hơn</i>
Mật độ dân số (người/ha)	96	252
Tốc độ tăng dân số hàng năm (%)	2	3
Quy mô bình quân của hộ gia đình (người)	3	5

Nguồn: UNCHS 1998, Các chỉ số đô thị trên toàn cầu.

bị tắc nghẽn hơn? Liệu các thành phố này cũng là những thành phố có dịch vụ tốt hơn, và chính quyền địa phương hoạt động hiệu quả hơn hay không?

Bình đẳng

Toàn cầu hóa có ảnh hưởng tới tình trạng bình đẳng không? Khi đi vòng quanh thế giới, người ta thường bị tác động bởi thực tế dễ thấy là các thành phố có mức độ chênh lệch thu nhập khác nhau, dù đó là chênh lệch thu nhập giữa các thành phố lân cận nhau hay trong nội bộ một thành phố. Chúng tôi xem xét hai chỉ số về bình đẳng: (a) số hộ gia đình dưới ngưỡng nghèo, đó là thước đo xem các thành phố cung cấp dịch vụ cho các cư dân nghèo hơn của mình ở mức độ như thế nào; và (b) chênh lệch thu nhập được đo bằng tỷ lệ giữa nhóm người có thu nhập thấp nhất với nhóm có thu nhập cao nhất trong năm nhóm (Bảng 4.3).

Nếu so sánh với các thành phố ở các nước ít tính toàn cầu hóa hơn thì các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn có cùng tỷ lệ hộ gia đình sống dưới mức nghèo đói. Tuy nhiên, chênh lệch thu nhập ở các thành

Bảng 4.3. Tình trạng bình đẳng ở các thành phố, 1993

<i>Chỉ số</i>	<i>Thành phố ở các nước</i>	
	<i>Toàn cầu hoá nhiều hơn</i>	<i>Toàn cầu hoá ít hơn</i>
Các hộ gia đình dưới ngưỡng nghèo (%)	26	27
Chênh lệch thu nhập (Nhóm 5/Nhóm 1)	7	12

Nguồn: UNCHS 1998, Các chỉ số đô thị trên toàn cầu.

Bảng 4.4. Giao thông của thành phố, 1993

<i>Chỉ số</i>	<i>Thành phố ở các nước</i>	
	<i>Toàn cầu hoá nhiều hơn</i>	<i>Toàn cầu hoá ít hơn</i>
Thời gian đi tới công sở trung bình (phút)	30	35
Phương tiện đi làm (% trong tổng số)		
Xe ô tô cá nhân	25	10
Tàu điện/tàu hỏa	14	7
Xe buýt/xe buýt mini	23	37
Xe máy	4	12
Xe đạp	11	7
Đi bộ	24	22
Phương tiện khác	2	13

Chú thích: Các tỷ lệ phần trăm này cộng lại không đúng 100% do làm tròn số.

Nguồn: UNCHS 1998, Các chỉ số đô thị trên toàn cầu.

phố mang tính toàn cầu hóa cao hơn thì thấp hơn nhiều. Kết quả này có thể chỉ ra rằng các thành phố ở các nước toàn cầu hóa nhiều hơn có các công cụ tốt để giải quyết nạn bất bình đẳng hơn so với các thành phố ở các nước ít mang tính toàn cầu hóa hơn, vì các thành phố này thường giàu hơn. Các thành phố ở những nước ít mang tính toàn cầu hóa hơn có thể chưa đạt đến trình độ mà những lợi ích từ toàn cầu hóa có thể được sử dụng để giảm số người nghèo hoặc để giảm chênh lệch thu nhập.

Tình hình của các thành phố: Các nhân tố mà các thành phố có sự kiểm soát lớn hơn

Các thành phố có xu hướng có khả năng kiểm soát nhiều hơn với việc cung cấp các dịch vụ công của thành phố, ví dụ như giao thông, thu gom rác, các dịch vụ xã hội, và an ninh của thành phố. Liệu các thành phố ở những nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn có chất lượng dịch vụ tốt hơn hay không?

Chất lượng giao thông và các dịch vụ thu gom rác của thành phố

Ở Bảng 4.4, chúng ta thấy rằng, thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn có các phương tiện đi lại tốn ít thời gian hơn cho người đi làm. Thực trạng này có thể liên quan tới mật độ dân cư đô thị thấp hơn vì các thành phố càng đông dân thì lượng người đi lại càng lớn, và do vậy thời gian đi lại càng dài hơn. Tuy nhiên, thời gian đi tới công sở cũng phụ thuộc vào quy mô và cấu trúc của thành phố, vì việc mở rộng đô thị ảnh hưởng tới thời gian đi lại, và nó cũng phụ thuộc vào cả các loại hình dịch vụ vận tải mà thành phố có. Bảng 4.4 cho thấy cách thức đi lại theo các phương thức vận tải. Chúng ta thấy rằng thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn thì đem lại nhiều lựa chọn hơn cho người dân của mình, bao gồm cả xe hơi cá nhân, tàu điện hay tàu hỏa, xe đạp, hoặc đi bộ.

Hãy so sánh cách thức này với các thành phố có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn và phụ thuộc nhiều vào xe buýt và xe máy. Có thể là thời gian đi tới công sở trung bình thấp ở các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn là do sự kết hợp giữa mật độ dân số thấp hơn với việc người dân có nhiều lựa chọn hơn. Nếu đúng như vậy thì đây là một chỉ số về dịch vụ hiệu quả và đa dạng hơn.

Những kết quả này hỗ trợ cho các ý kiến cho rằng sự có mặt của các thực thể mang tính toàn cầu, như các công ty nước ngoài hoặc các cá nhân thường xuyên di chuyển giữa các nước, có thể tạo áp lực buộc các thành phố phải cung cấp dịch vụ vận tải tốt hơn, hoặc ý kiến cho rằng các công ty có thể chọn đặt trụ sở tại những thành phố có dịch vụ kết cấu hạ tầng tốt hơn. Những kết quả này có đúng với các loại hình dịch vụ khác mà một người khách đến thăm dễ dàng nhìn thấy hoặc các dịch vụ được chứng minh là quan trọng trong quyết định định cư ở một thành phố hay không?

Bảng 4.5. Dịch vụ xử lý rác thải của thành phố, 1993

Chỉ số	Thành phố ở các nước	
	Toàn cầu hoá nhiều hơn	Toàn cầu hoá ít hơn
Lượng rác thải rắn bình quân đầu người (tấn/năm)	0,5	0,4
Dịch vụ gom rác thường xuyên (% số hộ gia đình)	77	68
Lượng nước thải được xử lý (% trong tổng lượng nước thải)	52	68
Các biện pháp xử lý chất thải rắn (% trong tổng lượng chất thải)		
Chôn dưới đất	28	35
Đốt	11	7
Vứt ngoài trời	42	45
Tái chế	8	10
Biện pháp khác	12	9

Nguồn: UNCHS 1998, Các chỉ số đô thị trên toàn cầu.

Chúng tôi đặt ra các câu hỏi về dữ liệu như vậy vì không dễ gì quan sát được chất lượng của các thể chế. Tuy nhiên, chúng ta có thể quan sát kết quả của các quyết định cung cấp dịch vụ của các thể chế địa phương và sử dụng chúng để đưa ra nhận định. Một người tới một thành phố vì mục đích đầu tư hay du lịch có thể quan tâm tới chất lượng dịch vụ, ví dụ như giao thông và thu gom rác thải rắn, và cũng có thể quan tâm tới tình hình an ninh bao gồm cả nạn móc túi và các tội phạm lớn. Chúng tôi kiểm nghiệm xem các loại hình dịch vụ này ở những thành phố của các nước có tính toàn cầu hóa hơn có tốt hơn hay không. Kết quả được trình bày trong Bảng 4.5.

Mặc dù các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn tạo ra nhiều rác thải hơn các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn, song các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn lại có dịch vụ thu gom rác tốt hơn. Tuy nhiên, thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn có chỉ tiêu bình quân về xử lý rác thải cao hơn. Các biện pháp xử lý rác thải ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn không tiến bộ nhiều hơn đáng kể so với các nước có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn. Khác với dịch vụ vận tải với đặc điểm là khi không hoạt động thì sẽ bị nhận ra ngay, dịch vụ xử lý rác thải không dễ nhận diện như vậy. Người dân quan tâm đến việc rác thải được thu thập ở khu vực họ sinh sống nhiều hơn là đến việc rác được xử lý như thế nào sau khi đã được vận chuyển ra khỏi tầm quan sát của họ. Mặc dù các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn sử dụng nhiều lò đốt rác và ít sử dụng biện pháp vứt rác lộ thiên hơn so với các nước có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn, song cũng ít tái chế rác thải hơn. Việc tái sử dụng nhựa, thủy tinh, giấy, và kim loại ở các thành phố của các nước có mức độ

toàn cầu hóa thấp hơn là rất cao và dễ nhận thấy thông qua một số lượng người khá lớn làm việc trong ngành này.

Chất lượng các dịch vụ xã hội của thành phố

Vậy còn các dịch vụ xã hội thì sao? Chất lượng của các dịch vụ này ở những thành phố của các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn có tốt hơn không? Trong Bảng 4.6 chúng ta thấy rằng ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn, các thành phố thực sự có kết quả cung cấp các dịch vụ y tế và giáo dục tốt hơn. Đây có thể là chỉ số cho thấy những thành phố này có đủ áp lực chính trị tại địa phương buộc phải giải quyết các vấn đề địa phương, như y tế và giáo dục.

Hoạt động của chính quyền địa phương

Sử dụng một loạt các chỉ số về hoạt động của chính quyền địa phương, các dữ liệu chỉ ra rằng mức thu, chi đầu tư bình quân đầu người của các chính quyền thành phố cao hơn ở các thành phố của các nước có mức độ toàn cầu hóa lớn hơn (Bảng 4.7). Kết quả này hỗ trợ cho giả thuyết cho rằng cùng với mức độ

Bảng 4.6. Y tế và giáo dục của thành phố, 1993

Chỉ số	Thành phố ở các nước	
	Toàn cầu hoá nhiều hơn	Toàn cầu hoá ít hơn
Tỷ lệ tử vong của trẻ em (% trong tổng số trẻ dưới 5 tuổi)	4	6
Số người trên một giường bệnh	144	528
Số trẻ em trong một lớp tiểu học	38	43
Số trẻ em trong một lớp trung học cơ sở	36	44

Nguồn: UNCHS 1998, Các chỉ số đô thị trên toàn cầu.

Bảng 4.7. Thu và chi đầu tư của chính quyền địa phương ở các thành phố, 1993

Chỉ số	Thành phố ở các nước	
	Toàn cầu hoá nhiều hơn	Toàn cầu hoá ít hơn
Thu bình quân đầu người của chính quyền địa phương (USD/năm)	266	115
Chi đầu tư bình quân đầu người của chính quyền địa phương (USD/năm)	104	22
Chi lương trong tổng ngân sách của chính quyền địa phương (%)	21	38

Nguồn: UNCHS 1998, Các chỉ số đô thị trên toàn cầu.

toàn cầu hóa, chính quyền địa phương sẽ chi tiêu nhiều hơn cho thành phố của mình, khi chính quyền cố gắng cung cấp các dịch vụ của thành phố tốt hơn.

Bên cạnh đó, chi tiền lương ở các thành phố của các nước toàn cầu hóa nhiều hơn chiếm một tỷ trọng nhỏ hơn trong ngân sách địa phương. Kết quả này có thể chỉ ra rằng các chính quyền thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn hoạt động hiệu quả hơn. Trong một nghiên cứu của Kaufmann, Léautier, và Mastruzzi (2004) có sử dụng một bộ dữ liệu phong phú, giả thuyết này được chính thức kiểm chứng và hỗ trợ (xem thêm Chương 3).

Tội phạm và an ninh

Các chỉ số về an ninh có tác động tới nền kinh tế địa phương của một thành phố và nhận thức về chất lượng cuộc sống ở thành phố đó. Bảng 4.8 chỉ ra rằng thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn có xu hướng có số vụ giết người thấp hơn song tỷ lệ trộm cắp lại cao hơn so với thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn. Chỉ số về an ninh này có thể khác nhau ở từng khu vực dân cư, song với những dữ liệu có được thì chúng tôi không thể kiểm chứng xem sự khác biệt đó có tồn tại hay không.

Bảng 4.8. Tội phạm đô thị, 1993

Chỉ số	Thành phố ở các nước	
	Toàn cầu hoá nhiều hơn	Toàn cầu hoá ít hơn
Số vụ giết người (trên 1.000 dân)	0,1	0,6
Số vụ trộm cắp (trên 1.000 dân)	14	5

Nguồn: UNCHS, Các chỉ số đô thị trên toàn cầu.

Bảng 4.9. Sự khác biệt trong hoạt động của các thành phố có mức độ toàn cầu hóa cao hơn và các thành phố có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn

Hoạt động của thành phố	Mức độ khác biệt trung bình giữa các thành phố toàn cầu hoá nhiều hơn và ít hơn (%)	Phương sai giữa các thành phố toàn cầu hoá nhiều hơn và ít hơn
Tình hình kinh tế	42	0,34
Các đặc tính của thành phố	-78	0,57
Sự bình đẳng	-38	0,25
Dịch vụ vận tải	-100	5,63
Dịch vụ xử lý rác thải	-1	0,07
Dịch vụ y tế và giáo dục	-86	1,46
Tài chính của chính quyền địa phương	19	0,74
Tội phạm đô thị	-313	29,93

Nguồn: Dữ liệu từ Phụ lục 4.2.

Mức độ kiểm soát của thành phố so với quốc gia

Để kiểm chứng giả thuyết là các thành phố có mức độ kiểm soát với các kết quả có sự tham gia của chính quyền địa phương, với thu, chi, và với tội phạm đô thị lớn hơn so với mức độ kiểm soát của họ với hoạt động kinh tế, các đặc tính của thành phố, hay sự bình đẳng, chúng tôi so sánh mức độ khác biệt trung bình và phương sai trong hoạt động của các thành phố ở tất cả các chỉ số thảo luận ở đây. Kết quả được trình bày trong Bảng 4.9 (chi tiết xem Phụ lục 4.2).

Điều cần lưu ý là giả thuyết này phần lớn được hỗ trợ bằng bằng chứng thực nghiệm. Các nhà quản lý thành phố dường như có nhiều đòn bẩy trong các hoạt động của thành phố như dịch vụ vận tải, bao gồm cả nạn tắc nghẽn giao thông được tính bằng thời gian đi tới công sở và các lựa chọn về giao thông công cộng. Nhận định này về cơ bản cũng đúng với các lĩnh vực dịch vụ y tế và giáo dục, cũng như tội phạm đô thị. Cả mức độ khác biệt trung bình và phương sai trong các chỉ số về hoạt động của các thành phố này ở các nước có mức độ toàn cầu hóa nhiều hơn đều cao hơn so với ở các nước có mức độ toàn cầu hóa ít hơn.

Về các chỉ số khác, các thành phố dường như ít kiểm soát được hơn, vì mức độ khác biệt trung bình và phương sai đều thấp hơn. Một ngoại lệ là các đặc tính của thành phố, ví dụ như mật độ dân cư của thành phố, với mức độ khác biệt bình quân cao, song phương sai quan sát được lại thấp. Chúng tôi nghi rằng các nhà quản lý thành phố có thể quản lý được mật độ dân cư nhờ chính sách khoanh vùng, ngay cả nếu họ không thể kiểm soát mật độ dân cư của thành phố thông qua việc cung cấp các dịch vụ kết cấu hạ tầng quy mô lớn – các dịch vụ mà các thành phố có thể phải phụ thuộc vào các chính quyền quốc gia.

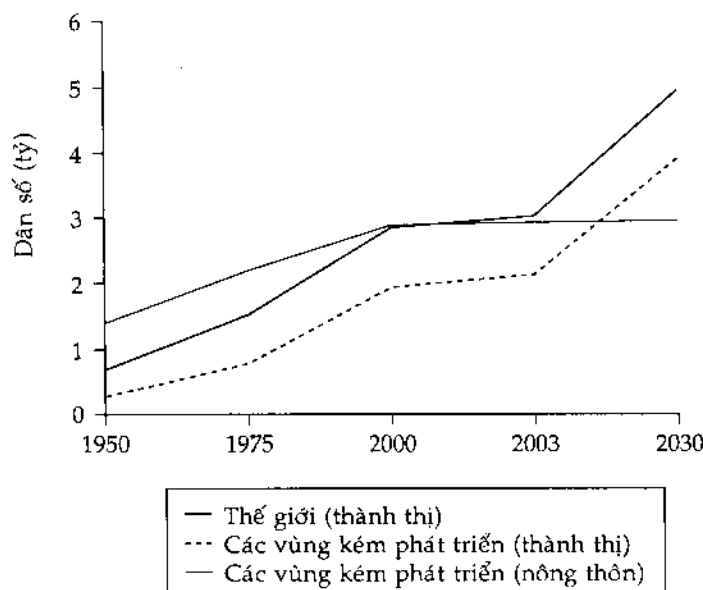
Tình hình hoạt động của các thành phố trong các khu vực

Vì chúng tôi tìm thấy bằng chứng hỗ trợ cho giả thuyết là thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn có xu hướng hoạt động tốt hơn so với các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn, chúng tôi muốn kiểm chứng xem những kết quả này có đúng khi đã loại bỏ sự khác biệt giữa các khu vực hay không.

Tốc độ đô thị hóa trên toàn cầu là khá cao, song tốc độ cao nhất là ở các nước đang phát triển. Các thành phố ở tất cả các quy mô, siêu thành phố, lớn, hay nhỏ, đều đang tăng trưởng. Mặc dù tốc độ tăng trưởng là khá cao như vậy, nhiều người dân đô thị vẫn không tiếp cận được các dịch vụ cơ bản, và một số lượng lớn người nghèo sống ở các trung tâm đô thị trên khắp thế giới.

* Theo Liên hợp quốc, năm 2003, 48% dân số thế giới sống ở các khu vực thành thị, con số này dự kiến sẽ vượt mốc 50% vào năm 2007 (UNDESA 2004). Dân số thành thị trên toàn cầu đạt khoảng 3 tỷ người năm 2003 và dự kiến sẽ tăng lên 5 tỷ người năm 2030 (Hình 4.1).

Hình 4.1. Dân số thành thị và nông thôn ở các nước phát triển và đang phát triển, 1950-2003 (tỷ người)



Nguồn: UNDESA 2004.

Châu Phi ra sao?

Trong nhiều năm, các nghiên cứu về đô thị chỉ tập trung vào châu Á và các thành phố lớn và sự tăng trưởng nhanh của châu lục này. Chỉ mới gần đây các nhà nghiên cứu mới bắt đầu xem xét tình trạng căng thẳng nghiêm trọng gây ra bởi tốc độ tăng trưởng đô thị nhanh chóng đi liền với tốc độ toàn cầu hóa thấp ở châu Phi (Simon 1997). Mặc dù vẫn còn nhiều tranh luận về độ chính xác của các dữ liệu về châu Phi do các cuộc điều tra dân số ở một vài nước trong châu lục không nhất quán với nhau, không ai nghi ngờ về tình trạng trầm trọng ở các thành phố và thị xã ở khắp châu Phi. Các tác giả tin tưởng rằng cần nhắc tới tính chính xác tương đối của các dự báo về dân số của Liên hợp quốc trong quá khứ, cần phải xem xét nghiêm túc các dữ liệu hiện có về các triển vọng của đô thị hóa cũng lấy từ nguồn đó.

Ở mức 3,3 - 3,7%/năm, tốc độ tăng dân số thành thị ở châu Phi đã và sẽ đạt mức cao nhất thế giới. Dân số thành thị ở châu Phi đang tăng nhanh hơn so với châu Á. So với các khu vực khác trên thế giới, tốc độ tăng cao hơn này sẽ vẫn tiếp diễn trong vòng hai thập kỷ tới (Bảng 4.10). Kết quả của tốc độ tăng dân số quá nhanh này là số người thực tế sống ở các thành phố ở châu Phi dự kiến sẽ vượt dân số nông thôn vào năm 2030 (Bảng 4.11). Những dự đoán này vẫn sẽ đúng ngay cả khi tốc độ đô thị trên toàn thế giới nói chung chậm lại; tốc độ đô thị hóa giai đoạn 2000-2005 thực tế thấp hơn so với trong giai đoạn 1995-2000.

Bảng 4.10. Tốc độ tăng dân số đô thị bình quân hàng năm, theo khu vực, 1995-2000 và dự báo cho 2000-2015 (%)

Khu vực	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015
Châu Phi	3,8	3,6	3,4	3,2
Châu Á	2,90	2,67	2,50	2,3
Châu Âu	0,2	0,1	0,1	0,1
Mỹ Latinh và Caribê	2,2	2,0	1,7	1,5
Bắc Mỹ	1,5	1,4	1,3	1,2

Nguồn: UNDESA 2004.

Bảng 4.11. Mức độ đô thị hóa, theo khu vực, 2000, 2003, và dự báo cho 2030 (%)

Khu vực	2000	2003	2030
Châu Phi	37	39	54
Châu Á	37	38	53
Châu Âu	73	73	80
Mỹ Latinh và Caribê	76	77	85
Bắc Mỹ	73	73	75

Nguồn: UNDESA 2004.

Những vấn đề nghiêm trọng đi liền với tốc độ phát triển đô thị nhanh chóng ở châu Phi cần phải được xem xét trong bối cảnh các điều kiện đô thị hiện có tại đó. Ở tất cả chỉ số đô thị của các thành phố - tỷ lệ tội phạm của thành phố, thời gian đi tới công sở, dịch vụ thu gom và xử lý rác thải, tình trạng y tế và giáo dục, nguồn thu của chính quyền thành phố, và tình hình kinh tế địa phương - các thành phố châu Phi đều đạt mức thấp hơn nhiều so với các thành phố khác ở các nước đang phát triển khác (Bảng 4.12).

Rất nhiều nước châu Phi ngày nay có đặc điểm là tập trung dân số vào một hoặc hai thành phố chính; tuy vậy, các thành phố vừa và nhỏ cũng tăng trưởng rất nhanh chóng ở hầu hết các nước ở châu Phi. Tốc độ và mức độ tăng trưởng nhanh chóng ngoài dự đoán của các thành phố châu Phi, đi kèm với nó là nhu cầu với một loạt các dịch vụ và kết cấu hạ tầng cứng không được đáp ứng, sẽ tiếp tục gây áp lực ngày càng lớn đối với các chính sách quốc gia và địa phương ở châu Phi, cũng như với các cách thức xử lý vấn đề đô thị hóa. Trong quá trình phát triển ở châu Á, ở thời điểm tương tự, tốc độ đô thị hóa nhanh chóng gắn liền với, và được hỗ trợ bởi tăng trưởng kinh tế, do vậy, ở một chừng mực nào đó, nhiều nước châu Á đã có thể xây dựng các cơ cấu hỗ trợ cho quá trình này. Không may là điều này không đúng với châu Phi. Tăng trưởng đô thị ở châu Phi dường như không đi liền với tăng trưởng kinh tế tương ứng. Điều này tạo ra một tình thế tiến thoái lưỡng nan rất đặc biệt (Fay và Opal 2000). Mặc dù việc xây dựng và thực thi các kế hoạch và sáng kiến hiệu quả ở cấp độ chính quyền địa phương là yếu tố chủ chốt để quản lý tình

hình, các biện pháp này đòi hỏi phải có các chiến lược quốc gia rộng hơn được thiết kế và cơ cấu nhằm hỗ trợ cho các mối quan tâm của địa phương.

Tuy nhiên, các nhà quản lý các thành phố ở châu Phi – và ở các cấp độ khác nhau với các vùng khác trên thế giới – chỉ kiểm soát được tỷ lệ chính sách rất nhỏ có tác động tới các thành phố (Stren sắp xuất bản; Mitullah sắp xuất bản). Một số tác giả thậm chí còn cho rằng các thành phố là quá “mở cửa”, do vậy, ảnh hưởng của các chính sách ở cấp độ thành phố là không lớn.² Những tác giả này cho rằng hầu hết những gì các thành phố cần để có hành động trong lĩnh vực y tế hay giáo dục, thậm chí trong kết cấu hạ tầng là đặc quyền mà các nhà hoạch định chính sách quốc gia dành cho.

Các nghiên cứu gần đây chỉ ra rằng nhiều đặc tính của thành phố phụ thuộc vào hoạt động của chính quyền địa phương (Kaufmann, Léautier, và Mastruzzi 2004). Cụ thể, khả năng của chính quyền địa phương trong việc lồng ghép tiếng nói của người dân, tạo sự minh bạch trong quá trình ra quyết định, và trong việc chống tham nhũng dường như có tác động tới chỉ tiêu chất lượng của thành phố. Do vậy, dường như các nhà quản lý đô thị có khả năng gây tác động. Châu Phi, một khu vực chưa đạt mức độ toàn cầu hóa cao bằng các khu vực khác, song lại đạt mức đô thị hóa tương tự, cho chúng ta một cơ hội để kiểm chứng sự đánh đổi giữa các chính sách cấp thành phố và chính sách quốc gia.

So sánh tình hình ở châu Phi với các khu vực khác trên thế giới (Bảng 4.12) và với mức trung bình của các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa kém hơn khác (Phụ lục 4.2), chúng tôi thấy rằng châu Phi đạt điểm thấp hơn ở cả hai chỉ số. Các thành phố châu Phi chỉ thu được khoảng 10% mức thu của các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa kém và chỉ bằng một nửa mức chi của các thành phố này xét về chi đầu tư tính theo đầu người. Tuy nhiên, các thành phố châu Phi có tỷ lệ chi lương cho chính quyền địa phương trong tổng ngân sách tương tự như các thành phố đó.

Ở các thành phố châu Phi, người ta có thể trông đợi là tỷ lệ hộ gia đình sống dưới ngưỡng nghèo sẽ cao hơn ba lần so với mức bình quân ở các thành phố của các nước có mức độ toàn cầu hóa thấp, mặc dù tỷ lệ của châu Phi bằng với tỷ lệ của các quốc gia Ả-rập và Mỹ Latinh. Do vậy nhìn chung sự khác biệt giữa châu Phi với các khu vực khác nhỏ hơn sự khác biệt giữa châu Phi và các thành phố có mức độ toàn cầu hóa kém. Kết quả này tiếp tục hỗ trợ cho giả thuyết cho rằng châu Phi đã đô thị hóa mà không toàn cầu hóa và đã không thu được lợi ích của cả đô thị hóa lẫn toàn cầu hóa.

Bài học về toàn cầu hóa và hoạt động của thành phố

Nghiên cứu trên đây cho thấy một mối quan hệ thuận chiều đáng kể giữa mức độ toàn cầu hóa của một nước với tình trạng của các thành phố của nước đó. Bằng chứng cho thấy rằng khi một nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn thì các thành phố của nó ít tắc nghẽn hơn; chúng đưa ra được nhiều

lựa chọn về giao thông hiệu quả hơn, xử lý rác thải tốt hơn; và cung cấp các dịch vụ y tế và giáo dục tốt hơn cho người dân. Các thành phố đó cũng sẽ có chính quyền địa phương hoạt động hiệu quả hơn. Hoạt động kinh tế của chúng cũng tốt hơn và chúng có khả năng để quản lý nạn nghèo đói một cách hiệu quả hơn.

Mặc dù những quan sát rộng này có thể thích hợp ở cấp độ toàn cầu, tiếp sau đây chúng tôi sẽ thử xem xét để rút ra những mô hình tương tự từ những dữ liệu - cho dù là rất hạn chế - về các nước châu Phi trong số các nước được xếp hạng bằng Chỉ số toàn cầu hóa A. T. Kearney. Chúng tôi thực hiện công việc này sau khi vạch ra một ranh giới sử dụng các chỉ số tương ứng của các thành phố lấy từ cơ sở dữ liệu UNCHS. Bảng 4.12 so sánh châu Phi với các vùng khác trên thế giới, sử dụng dữ liệu của UNCHS. Bảng 4.13 đưa ra một bức tranh tổng hợp về bốn nước châu Phi được xếp hạng bởi Chỉ số toàn cầu hóa Kearney.

Sau khi tính đến thực tế là dữ liệu về các thành phố rất hạn chế, có thể khái quát hóa rằng các thành phố ở các nước nhỏ hơn, ví dụ như Botswana, có thể được hưởng lợi từ quá trình toàn cầu hóa của cả quốc gia. Điều này phù hợp với một quan sát của nhóm A. T. Kearney, quan sát đó nói rằng các nước nhỏ có xu hướng có lợi thế so với các nước lớn hơn có cùng thu nhập đầu người xét về chỉ số toàn cầu hóa (*Chính sách đối ngoại* 2003).

Để bổ sung, chúng tôi sử dụng kết quả nghiên cứu của Gavin Mclachlan, người đã nghiên cứu khu vực đô thị ở Port Elizabeth ở Nam Phi (Mclachlan 2001). Ở nhiều điểm, khu vực này là điển hình của tác động của toàn cầu hóa tới các thành phố ở khu vực châu Phi. Mclachlan tóm tắt các tác động này như sau:

- Nền kinh tế toàn cầu đã tạo ra những áp lực to lớn tới nền kinh tế của thành phố Nam Phi này thông qua việc buộc các doanh nghiệp phải tăng khả năng cạnh tranh trên toàn cầu. Các thành phố duyên hải có thể được hưởng lợi từ xu thế này nhiều hơn so với các thành phố nội địa của Nam Phi.
- Toàn cầu hóa về xã hội và văn hóa đã tăng áp lực với xã hội và văn hóa truyền thống, khiến cho quá trình đô thị hóa ngày càng khó khăn hơn với người nghèo ở nông thôn châu Phi.
- Toàn cầu hóa đã làm giảm khả năng của các chính trị gia trong việc phản ứng với những áp lực của người dân và làm cho đời sống của những người không nằm trong tầm kiểm soát trực tiếp của nhà nước trở nên dễ dàng hơn.
- Tác động vật chất của toàn cầu hóa là đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng của các khu vực đô thị của các thành phố lớn nhất ở Nam Phi (Johannesburg/Pretoria, Durban/Pietermaritzburg, Cape Town/Stellenbosch, và Port Elizabeth/Uitenhage).

Bảng 4.12. Các chỉ số về tình hình hoạt động của các thành phố theo phân loại các khu vực và quốc gia

Chỉ số	Châu Phi	Các nước Ả-rập	Châu Á - Thái Bình Dương	Mỹ Latinh	Các nước công nghiệp hoá	Các nền kinh tế chuyển đổi
Mật độ dân số, tốc độ tăng dân số, và quy mô hộ gia đình của thành phố						
Mật độ dân số (người/ha)	146	252	247	150	82	126
Tốc độ tăng dân số (%/năm)	5	4	3	2	1	Đang giảm
Quy mô trung bình của hộ gia đình (người)	6	5	5	4	2	3
Tội phạm ở thành phố						
Số vụ giết người (trên 1.000 dân)	1,49	0,03	0,70	0,63	0,14	0,08
Số vụ trộm cắp (trên 1.000 dân)	12	2	4	5	54	6
Giao thông thành phố						
Thời gian đi tới công sở trung bình (phút)	37	32	32	37	25	36
Phương tiện đi làm (% trong tổng số chuyển đi)						
Xe hơi riêng	12	27	9	26	55	18
Tàu hỏa/tàu điện	0,3	1,7	3,7	1,3	11	29
Xe buýt/ xe buýt mini	30	30	25	53	13	34
Xe máy	8	4	19	2	2	2
Xe đạp	8	4	15	10	9	2
Đi bộ	37	18	23	16	15	17
Phương tiện khác	9	23	14	5	3	4
Dịch vụ quản lý rác thải của thành phố						
Lượng rác thải rắn bình quân đầu người (tấn/năm)	0,27	0,28	0,29	0,60	0,51	0,49
Thu gom rác thường xuyên (% số hộ gia đình)	36	65	67	85	99	91
Lượng nước thải được xử lý (% trong tổng lượng nước thải)	15	54	26	18	87	64
Lượng rác thải rắn để lộ thiên (% trong tổng lượng rác thải)	63	32	46	26	1	49

Bảng 4.12. (Tiếp)

Chỉ số	Châu Phi	Các nước Ả rập	Châu Á - Thái Bình Dương	Mỹ Latinh	Các nước công nghiệp hoá	Các nền kinh tế chuyển đổi
<i>Y tế và giáo dục ở các thành phố</i>						
Tỷ lệ tử vong của trẻ em (% trong tổng số trẻ em dưới 5 tuổi)	12	8	5	5	0,4	0,8
Số người trên một giường bệnh	954	410	566	288	132	31
Số trẻ em trong một lớp tiểu học	62	42	40	34	23	11
Số trẻ em trong một lớp trung học cơ sở	51	40	40	34	23	11
<i>Thu, chi đầu tư và tiền lương của chính quyền địa phương</i>						
Thu bình quân đầu người của chính quyền địa phương (1993, USD/người/năm)	15	1682	245	252	2763	237
Chi đầu tư đầu người của chính quyền địa phương (1993, USD/người/năm)	10	32	234	100	1133	77
Tiền lương trong tổng ngân sách của chính quyền địa phương (%)	42	59	41	39	38	16
<i>Tình hình kinh tế của thành phố</i>						
Sản phẩm thành phố bình quân đầu người (1993, USD/người/năm)	682	2,095	862	225	22,926	2,962
Thu nhập bình quân đầu người (Nhóm 3 theo đầu người tính bằng USD)	252	894	246	948	9,544	1,395
Việc làm không chính thức (%)	56	37	40	30	4	5
<i>Tình trạng bình đẳng ở các thành phố</i>						
Số hộ gia đình sống dưới ngưỡng nghèo (%)	39	34	21	37	14	11
Chênh lệch thu nhập (Nhóm 5/Nhóm 1)	12	10	10	17	10	8

Nguồn: UNCHS 1998; Chính sách đối ngoại 2003.

Bảng 4.13. Các chỉ số của thành phố ở 5 nước châu Phi xếp theo mức độ toàn cầu hoá

Chỉ số	Xếp hạng toàn cầu hoá				
	33	36	37	41	43
	Botswana	Uganda	Nigeria	Senegal	Kenya
<i>Tốc độ tăng dân số của thành phố và quy mô hộ gia đình</i>					
Tốc độ tăng dân số (%/năm)	8,4	5,2	4,4	4,7	4,8
Quy mô trung bình của hộ gia đình (người)	3,5	4,1	5,5	8,1	3,6
<i>Tội phạm ở thành phố</i>					
Số vụ giết người (trên 1.000 dân)	0,007	0,23	0,02	n.a.	0,05
Số vụ trộm cắp (trên 1.000 dân)	0,5	2,7	1,1	n.a.	3,7
<i>Giao thông của thành phố</i>					
Thời gian đi tới công sở trung bình (phút)	20	26	53	28	29
<i>Phương tiện đi làm</i> (% trong tổng số chuyển đi)					
Xe hơi riêng	15	11	13	8	13
Tàu hoả/tàu điện	0,0	0,1	0,1	0,0	0,8
Xe buýt/xe buýt mini	42	17	51	23	49
Xe máy	0,0	27	4	n.a.	10
Đi bộ	33	38	14	36	25
Phương tiện khác	7	1,2	12	22	0,4
<i>Các dịch vụ xử lý rác thải của thành phố</i>					
Lượng rác thải rắn bình quân đầu người (tấn/năm)	0,01	0,82	0,20	0,17	n.a.
Thu gom rác thường xuyên (% số hộ gia đình)	98	27	31	n.a.	44
Lượng nước thải được xử lý (% trong tổng lượng nước thải)	95	45	0,5	0,8	45
Lượng rác thải rắn để lộ thiên (% trong tổng lượng rác thải)	99	60	28	100	n.a.
<i>Y tế và giáo dục ở các thành phố</i>					
Tỷ lệ tử vong của trẻ em (% trong tổng số trẻ em dưới 5 tuổi)	4,0	11,2	6,3	15,9	8,2
Số người trên một giường bệnh	140	157	941	1,014	319
Số trẻ em trong một lớp tiểu học	48	62	44	72	41
Số trẻ em trong một lớp trung học cơ sở	37	56	54	49	41
<i>Thu, chi đầu tư và tiền lương của chính quyền địa phương</i>					
Thu bình quân đầu người của chính quyền địa phương (1993, USD/năm)	250	10	3	9	14
Chi đầu tư đầu người của chính quyền địa phương (1993, USD/năm)	181	10	0,9	2,2	9
Tiền lương trong tổng ngân sách của chính quyền địa phương (%)	43	21	41	24	80

Bảng 4.13. (Tiếp)

Chỉ số	Xếp hạng toàn cầu hoá				
	33	36	37	41	43
	Botswana	Uganda	Nigeria	Senegal	Kenya
<i>Tình hình kinh tế của thành phố</i>					
Sản phẩm thành phố bình quân đầu người (1993, USD/năm)	594	317	57	620	1,147
Thu nhập bình quân đầu người (Nhóm 3 theo đầu người tính bằng USD)	n.a.	n.a.	47	159	n.a.
Việc làm không chính thức (%)	45	56	72	62	41
<i>Tình trạng bình đẳng ở các thành phố</i>					
Số hộ gia đình sống dưới ngưỡng nghèo (%)	21	66	63	26	27
Chênh lệch thu nhập (Nhóm 5/Nhóm 1)	n.a.	n.a.	23,44	17,09	n.a.

Nguồn: UNCHS 1998, Các chỉ số về đô thị trên toàn cầu; Chính sách đối ngoại 2003.

Bên cạnh đó, có thể là ngay cả ở các nước châu Phi với mức độ toàn cầu hóa không cao (Senegal và Kenya là các ví dụ tốt), các thành phố của họ có thể được hưởng lợi nhờ đóng một vai trò lớn hơn là các trung tâm kinh tế quan trọng trong nước.

Thành phố chính Gaborone của Botswana, nước có mức độ toàn cầu hóa cao nhất châu Phi, hoạt động tốt hơn bất kỳ thành phố nào khác được đưa vào Bảng 4.13. Botswana có tốc độ đô thị hóa rất cao - gần như cao gấp đôi tốc độ ở các thành phố của Uganda, Nigeria, Senegal, và Kenya - song lại có quy mô hộ gia đình nhỏ hơn. Gaborone có mức độ tội phạm thấp hơn, dịch vụ vận tải và rác thải tốt hơn, và các chỉ số khác cũng đạt mức tốt hơn. Ngoại lệ duy nhất là sản phẩm thành phố bình quân đầu người, chỉ số này ở các nước Kenya và Senegal là cao hơn.

Nhìn chung, các xu hướng trong Phụ lục 4.2 không đúng với châu Phi, trừ trường hợp Botswana. Thay vào đó, tình hình ở các nước châu Phi có sự biến động. Trong một số trường hợp, tình trạng của các thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn lại tốt hơn; trong một số trường hợp khác, điều ngược lại lại đúng. Ví dụ, hãy so sánh các chỉ số về tình hình hoạt động trong những lĩnh vực mà các thành phố có ít sự kiểm soát - như tỷ lệ tăng trưởng của thành phố, sản phẩm thành phố bình quân đầu người, và số hộ gia đình sống dưới ngưỡng nghèo. Dường như với các chỉ số này, tình trạng của Kenya tốt hơn ở Uganda và Nigeria. Tuy nhiên, khi xem xét các chỉ số mà chúng tôi cho rằng các thành phố có khả năng kiểm soát nhiều hơn, chúng tôi thấy rằng không có xu hướng nào là rõ rệt. Kết quả này hỗ trợ cho giả thuyết cho

rằng năng lực của các nhà quản lý thành phố trong việc tác động tới tình hình hoạt động của thành phố tạo ra một sự khác biệt bên ngoài những áp lực của toàn cầu hóa buộc các thành phố phải hoạt động tốt hơn. Kết quả này cũng hỗ trợ phần nào cho giả thuyết cho rằng có thể tồn tại những thành phố địa phương có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn song lại hoạt động tốt - hoạt động của các thành phố này bị ảnh hưởng bởi vai trò của các nhà quản lý thành phố. Điều này được thể hiện trong các khía cạnh hoạt động của thành phố như tỷ lệ tội phạm, tình hình cung cấp dịch vụ vận tải, thu gom rác thải, và các dịch vụ xã hội.

Kết luận

Chúng tôi thấy rằng ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao hơn, các thành phố tăng trưởng với tốc độ thấp hơn so với ở các nước có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn, ngay cả khi tốc độ đô thị hóa nói chung ở tất cả các vùng trên thế giới có xu hướng chậm lại. Xu thế này khiến người ta tin tưởng vào luận điểm cho rằng nếu một thành phố không thể hoạt động trên phạm vi toàn cầu, thành phố đó cần dựa nhiều hơn vào vai trò của mình trong vùng - phục vụ cho vùng nội địa - và do vậy cần tăng trưởng nhanh hơn để đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế vùng. Các thành phố là quan trọng ở bất kỳ mức độ toàn cầu hóa nào. Chúng là động cơ chính của tăng trưởng cho vùng nông thôn nội địa ở các nước có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn, là những nhân tố chính của vùng ở những nước có mức độ toàn cầu hóa khiêm tốn, và là trung gian giữa các mối quan tâm địa phương và toàn cầu ở những nước có mức độ toàn cầu hóa cao. Khi các nước tăng mức độ toàn cầu hóa, sẽ có những chi phí của quá trình chuyển tiếp, vì đôi khi các thành phố không thể đảm bảo sự cân đối giữa nhu cầu về các dịch vụ toàn cầu cần tới như vận tải, với các dịch vụ địa phương cần như y tế và giáo dục, cũng như mạng lưới an sinh xã hội.

Các thành phố ở các nước bắt đầu toàn cầu hóa tạo ra nhiều công ăn việc làm hơn, tuy nhiên ban đầu hầu hết các cơ hội đó là ở khu vực không chính thức. Các hoạt động không chính thức sẽ hòa vào khu vực kinh tế chính thức khi các thành phố tăng mức độ toàn cầu hóa hơn nữa. Tuy nhiên, còn một giai đoạn nữa tại đó áp lực của toàn cầu hóa lại một lần nữa đòi hỏi cần có khu vực kinh tế không chính thức, mặc dù xu thế trong dài hạn là giảm sự phụ thuộc vào khu vực không chính thức. Kết quả này có thể lý giải tại sao các nước có môi trường kinh doanh nghèo nàn và không thể hỗ trợ cho việc thành lập các công ty mới và cho các doanh nghiệp quy mô nhỏ trong khu vực chính thức lại có những thực thể như vậy trong khu vực không chính thức. Đến lượt mình, khu vực không chính thức trở thành động lực năng động cho tăng trưởng để tận dụng những cơ hội toàn cầu. Ngành dệt may ở Bangladesh là một ví dụ tốt cho hiện tượng này, cũng giống như ngành da ở châu Phi.

Việc chú trọng hơn tới các lĩnh vực mà các nhà quản lý thành phố có thể kiểm soát, kết hợp với toàn cầu hóa, đặc biệt là khi các thành phố có quyền tự

chủ, có thể là một công cụ mạnh để quản lý tốt hơn những cơ hội của toàn cầu hóa. Việc quản lý các thành phố như thế nào dường như là một yếu tố quan trọng tạo ra sự khác biệt trong hoạt động kinh tế của các thành phố, ngoài những cơ hội mà các thành phố có được từ toàn cầu hóa.

Những kết quả chỉ ra ba kết luận chính với châu Phi. Thứ nhất, châu Phi nên tiếp tục cải thiện chất lượng các nỗ lực phân cấp của mình, tìm kiếm các giải pháp mang sắc thái địa phương, và có sự kết hợp khôn khéo giữa các yếu tố kinh tế và chính trị. Thứ hai, những lợi ích từ quá trình đô thị hóa ở châu Phi chỉ có thể gặt hái được nếu các thành phố lớn hơn, đặc biệt là các khu vực duyên hải, đóng một vai trò mang tính toàn cầu và/hoặc khu vực nhiều hơn là vai trò địa phương. Thứ ba, cần phải cải thiện chất lượng quản lý các thành phố ở châu Phi, để các thành phố này có thể cân đối tốt nhất áp lực giữa việc phải cung cấp các dịch vụ để thu hút đầu tư nước ngoài với việc phải tiếp tục phục vụ nhu cầu của người dân và của nền kinh tế trong khu vực.

Các phân tích chính sách của chúng tôi bị phức tạp hóa bởi mức độ phụ thuộc lẫn nhau giữa toàn cầu hóa và hoạt động của các thành phố. Những thành phố hoạt động kém hơn thì không đủ hấp dẫn để tăng được tính toàn cầu hóa hơn nữa, tuy nhiên áp lực cạnh tranh từ toàn cầu hóa là rất quan trọng trong việc cải thiện công tác quản trị nhà nước tại địa phương. Mặc dù thu nhập đầu người và mức độ đô thị hóa cũng có vai trò nhất định, vì chúng lý giải khá nhiều nguyên nhân làm cải thiện hoạt động của các thành phố, chúng tôi thấy có những yếu tố khác chỉ ra rằng các thành phố có các đòn bẩy của địa phương mình để cải thiện hoạt động. Một số thành phố ở các nước có mức độ toàn cầu hóa cao, ví dụ như ở Đông Âu - như Ukraine, và ở châu Phi - như Nigeria - nằm ở những nơi mà đầu tư quốc tế không có tác động lớn lắm. Chúng tôi ngờ rằng chất lượng quản trị thành phố có thể là một biến giải thích quan trọng cho hiện tượng này.

Chênh lệch thời gian cũng là một vấn đề quan trọng. Tác động của toàn cầu hóa không thể cảm nhận ngay tức thì; cần có một khoảng thời gian nhất định để các kết quả được thể hiện ra. Các dữ liệu của A. T. Kearney được thu thập muộn hơn một thập kỷ so với dữ liệu về các thành phố của UNCHS. Các dữ liệu của Liên hợp quốc được thu thập năm 1993, song thực tế chúng dường như là kết quả của một cuộc điều tra dân số năm 1990. Vì lý do này, khó mà đưa ra các kết luận từ các dữ liệu này về tác động của toàn cầu hóa tới hành vi của các thành phố. Do những khiếm khuyết như vậy về mặt dữ liệu, chúng tôi chỉ có thể tiến hành so sánh tĩnh. Chúng tôi có thể xem xét các lĩnh vực mà chính quyền địa phương có thể tự mình cải thiện hoạt động cho tốt hơn - như việc cung cấp dịch vụ vận tải, thu gom rác thải, y tế và giáo dục, và kiểm soát tội phạm đô thị - và những lĩnh vực mà các thành phố cần phải dựa vào chính quyền quốc gia thì mới cải thiện được hoạt động - như tạo ra các xu hướng đô thị hóa, tạo cơ hội việc làm, và quản lý các công cụ để xử lý nạn bất bình đẳng về thu nhập.

Cuối cùng, chương này chỉ ra những lợi ích của cách tiếp cận thực nghiệm trong việc kiểm chứng các giả thuyết khác nhau về toàn cầu hóa và đô thị hóa. Tình trạng khan hiếm dữ liệu về các vấn đề này là một rào cản chính đối với công tác xây dựng chính sách hiệu quả ở cả các quốc gia và địa phương. Các nỗ lực cải thiện chất lượng dữ liệu về các thành phố cần phải đi một quãng đường dài nữa thì mới xử lý được thiếu hụt chính sách nghiêm trọng này.

Phụ lục 4.1. Các nước được xếp hạng bởi Chỉ số toàn cầu hóa của A. T. Kearney

<i>Chỉ số toàn cầu hoá của A. T. Kearney 2003</i>	<i>Các nước toàn cầu hoá</i>	<i>Thành phố</i>
15	Cộng hòa Czech	Praha
22	Croatia	Zagreb
23	Hungary	Budapest
25	Slovenia	Koper, Ljubljana, Maribor
27	Cộng hòa Slovak	Bratislava
29	Marocco	Rabat
31	Chile	Santiago
32	Ba Lan	Warsaw
33	Botswana	Gaborone
36	Uganda	Jinja, Kampala, Mbale, Mbarara
37	Nigeria	Ibadan, Kano, Lagos, Onitsha
39	Tunisia	Tunis
40	Romania	Bucharest, Tirgoviste
41	Senegal	Dakar, Kaolack, Mbour, Richard Toll, Tambacounda, Ziguinchor
42	Ukraine	Donetsk
43	Kenya	Kakamega, Kisumu, Mombasa, Nairobi, Nakuru, Nyeri
44	Sri Lanka	Colombo
45	Liên bang Nga	Kostroma, Moscow, Nizhny Nov- gorod, Novgorod, Ryazan
46	Ai Cập	Assiout, Cairo, Gharbeya, Tenth of Ramadan
50	Pakistan	Lahore
51	Trung Quốc	Thành Đô, Phúc Sơn, Hefei, Thanh Đảo, Thượng Hải, Zhangjiagang
52	Philippines	Cebu, Davao, Metro Manila
54	Bangladesh	Chittagong, Dhaka, Tangail
55	Colombia	Bogota
56	Ấn Độ	Bangalore, Bhiwandi, Chennai (Madras), Delhi, Gulbarga, Hubli- Dharbad, Lucknow, Mumbai (Bombay)
57	Brazil	Brasilia, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro
58	Indonesia	Bandung, Banjarmasin, Jakarta, Medan, Semarang, Surabaya
59	Peru	Cajamarca, Lima, Trujillo
60	Venezuela	Valencia
62	Iran	Mashad, Tehran

Nguồn: Chính sách đối ngoại 2003.

Phụ lục 4.2. Sự khác biệt trong lịch sử hoạt động của các thành phố có mức độ toàn cầu hóa cao hơn và các thành phố có mức độ toàn cầu hóa thấp hơn

Chỉ số	Toàn cầu hoá nhiều hơn	Toàn cầu hoá ít hơn	Sự chênh lệch (%)	Phương sai
<i>Tình hình kinh tế</i>				
Sản phẩm thành phố (1993, USD/năm)	3.818	1,175	69	
Thu nhập đầu người (Nhóm 3 trên đầu người, USD)	2.066	377	82	
Việc làm không chính thức (%)	32	40	-25	
			42	0,34
<i>Các đặc tính của thành phố</i>				
Mật độ dân số của thành phố (người/ha)	96	252	-163	
Tốc độ tăng dân số của thành phố (%/năm)	2	3	-22	
Quy mô trung bình của hộ gia đình (số người)	3	5	-48	
			-78	0,57
<i>Bình đẳng</i>				
Số hộ dưới ngưỡng nghèo (%)	26	27	-3	
Chênh lệch thu nhập (Nhóm 5/Nhóm 1)	7	12	-74	
			-38	0,25
<i>Dịch vụ vận tải</i>				
Thời gian đi tới công sở trung bình (phút)	30	35	-19	
Phương tiện đi làm				
Xe hơi riêng				
(% trong tổng số các chuyến đi)	25	10	60	
Tàu hỏa/tàu điện (%)	14	7	50	
Xe buýt/xe buýt mini (%)	23	37	-64	
Xe máy (%)	4	12	-184	
Xe đạp (%)	11	7	31	
Đi bộ (%)	24	22	7	
Phương tiện khác (%)	2	13	-603	
			-100	5,63
<i>Dịch vụ quản lý rác thải của thành phố</i>				
Lượng rác thải rắn tạo ra (tấn/người/năm)	0,5	0,4	24	
Thu gom rác thường xuyên (% hộ gia đình)	77	68	12	
Lượng nước thải được xử lý (% trong tổng lượng nước thải)	52	68	-32	
Các biện pháp xử lý rác thải rắn:				
Chôn dưới đất				
(% trong tổng số rác thải)	28	35	-25	
Đốt (%)	11	7	35	
Đổ lộ thiên (%)	42	45	-7	
Tái sử dụng (%)	8	10	-37	
Khác (%)	12	9	18	
			-1	0,07
<i>Dịch vụ y tế và giáo dục</i>				
Tỷ lệ tử vong của trẻ em (% trong tổng số trẻ dưới 5 tuổi)	4	6	-44	

Phụ lục 4.2. (Tiếp)

Chỉ số	Toàn cầu hoá nhiều hơn	Toàn cầu hoá ít hơn	Sự chênh lệch (%)	Phương sai
Số người trên một giường bệnh	144	528	-266	
Số trẻ em trong một lớp tiểu học	38	43	-12	
Số trẻ em trong một lớp trung học cơ sở	36	44	-21	
			-86	1,46
<i>Tài chính của chính quyền địa phương</i>				
Thu của chính quyền địa phương (1993, USD người/năm)	266	115	57	
Chi đầu tư của chính quyền địa phương (1993, USD người/năm)	104	22	79	
Lương trong tổng ngân sách địa phương (%)	21	38	-80	
			19	0,74
<i>Tội phạm đô thị</i>				
Số vụ giết người (trên 1.000 dân)	0,1	0,6	-693	
Số vụ trộm cắp (trên 1.000 dân)	14	5	68	
			-313	28,93

Nguồn: Tính toán của UNCHS 1998, Các chỉ số đô thị, và *Chính sách đối ngoại* 2003, Chỉ số toàn cầu hoá của A. T. Kearney.

Chú thích

Chương này được hỗ trợ bởi những nhận xét tâm rộng của Tim Campbell và Christine Kessides, hai chuyên gia của Ngân hàng Thế giới, và của một nhà phê bình giấu tên mà những bình luận của ông là vô giá. Chúng tôi cũng rất biết ơn những hỗ trợ trong nghiên cứu của Junko Saito.

1. Vì các dữ liệu về toàn cầu hóa muộn hơn một thập kỷ so với dữ liệu về hoạt động của các thành phố, người ta có thể giả định rằng những thành phố này thu hút được các hoạt động toàn cầu vì chúng hoạt động tốt. Khó có thể nói nhiều về mối quan hệ nhân quả với những dữ liệu mà chúng tôi có, vì hầu hết các công việc mà chúng tôi đã tiến hành là so sánh tình hình hoạt động của các thành phố thuộc hai mức độ toàn cầu hóa khác nhau.

2. Bình luận của Tim Campbell và Gregory Ingram, hai chuyên gia của Ngân hàng Thế giới, tại các diễn đàn khác nhau.

Tài liệu tham khảo

Campbell, Timothy. 2003. *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Dingham, Severine, and Frannie Léautier. 2005. "Citizens, Merchants, and Mayors: The Main Players in an Evolving System of Governance at the City Level." Submitted to *State and Local Economics: Issues in Development*, Nova Science Publishers, Inc., February 2005.

- Fay, M., and C. Opal. 2000. "Urbanization without Growth: A Not-so-uncommon Phenomenon." Policy Research Working Paper 2412. Washington, DC: World Bank.
- Foreign Policy*. 2003. A. T. Kearney/Foreign Policy Magazine, Globalization Index 2003. On-line at <http://www.atkearney.com/main.taf?p=5,4,1,65>.
- Kaufmann, Daniel, Frannie Léautier, and Massimo Mastruzzi. 2004. "An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance." World Bank Institute Working Papers and Articles (Discussion Paper). Washington, DC: World Bank. On-line at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govcity.pdf>.
- Lo, Fu-Chen, and Yue-Man Yeung, eds. 1998. *Globalization and the World of Large Cities*. Tokyo: United Nations University Press.
- McLachlan, Gavin. 2001. "The Impact of Globalization on the Cities of Southern Africa: A Case Study of Port Elizabeth Metropolitan Area." Port Elizabeth, South Africa: University of Port Elizabeth, Department of Economics. On-line at http://www.isocarp.org/Data/case_studies/cases/cs01_4568/gmpaper.htm.
- Mitullah, W. Forthcoming. "Tapping Opportunities in Decentralized Governance and Informal Activities for Urban Development in East African Countries." World Bank Institute study. Washington: World Bank.
- Rakodi, Carole, ed. 1997. *The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of its Large Cities* Tokyo: United Nations University Press.
- Simon, D. 1997. "Urbanization, globalization and economic crisis in Africa," Pages 74-109 in *The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of Its Large Cities*, ed. by Carole Rakodi. Tokyo: United Nations University Press.
- Stren, R. Forthcoming. "An Urbanizing Africa: The Challenge of Informality." World Bank Institute study. Washington: World Bank.
- UN 2000. *World Population Prospects: The 2000 Revision*, vol. 1, Comprehensive Tables. New York.
- UNCHS (United Nations Commission on Human Settlements). 1998. Global Urban Indicators Database. On-line at http://www.unhabitat.org/programmes/guo/guo_indicators.asp.
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2004. *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*. New York.

5

Lý giải hoạt động của đô thị: Toàn cầu hóa và quản trị nhà nước

Frannie Léautier và Séverine Dinghem

Vai trò của các thành phố trong một thế giới toàn cầu hóa, đặc biệt là sự kết nối giữa quá trình ra quyết định tại địa phương và ở cấp toàn cầu, là chủ đề chính của cuốn sách này, đồng thời nó cũng là chủ đề thảo luận chính về quản trị nhà nước trên toàn cầu hiện nay. Ở phần trước của cuốn sách, thông qua các khảo sát thực nghiệm, chúng tôi đã chỉ ra các yếu tố chủ chốt quyết định tình hình hoạt động của các thành phố (Chương 3; xem thêm Kaufmann, Léautier, và Mastruzzi 2004). Cụ thể, chúng tôi khảo sát các áp lực động từ toàn cầu hóa và trách nhiệm giải trình, những yếu tố khiến các thành phố hoạt động tốt hơn. Tuy vậy, chúng tôi vẫn để ngỏ câu hỏi về hướng đi trong quan hệ nhân quả giữa quản trị nhà nước và toàn cầu hóa: liệu quản trị nhà nước tốt hơn dẫn đến mức độ toàn cầu hóa cao hơn hay toàn cầu hóa nhiều hơn khiến công tác quản trị nhà nước ở các thành phố trở nên tốt hơn? Trong chương này, chúng tôi sử dụng một trò chơi động giữa ba người chơi - người dân, một ngài thị trưởng được bầu ra, và một công ty đang đưa ra quyết định đặt trụ sở ở thành phố - để có thể hiểu rõ hơn những động lực và khám phá những khía cạnh chủ chốt của công tác quản trị thành phố, từ đó đưa ra các hướng dẫn chính sách nhằm cải thiện hoạt động của thành phố.

Chúng tôi cũng nghiên cứu trong chương này và Chương 6 mối quan hệ giữa chất lượng của công tác quản trị nhà nước tại địa phương, quy mô của thành phố, và tình trạng của các dịch vụ công, dù đó là dịch vụ nước, điện, thu gom rác, hay nước thải. Quy mô của thành phố ngày càng trở thành một mối quan tâm lớn vì nhu cầu cung cấp các dịch vụ công ích trên phạm vi rộng ngày càng tăng; trước đây, các dịch vụ công ích chỉ được cung cấp cho người dân ở các khu vực có mật độ dân số đủ cao để đáp ứng yêu cầu kinh tế của khoản đầu tư tối thiểu cần có (Xem thêm thảo luận về mối liên hệ giữa dịch vụ công ích và quản trị nhà nước tại địa phương tại Estache và Kouassi 2002).

Lịch sử về quản trị thành phố và các xu hướng hiện nay

Để bắt đầu trò chơi động của mình, chúng tôi xem xét sự tương tác trong lịch sử giữa người dân, thị trưởng, và các công ty. Trên nền tảng đó, chúng tôi có thể thấy những xu hướng hiện tại và làm rõ, minh họa những kết quả của mình với các ví dụ thực nghiệm.

Sự thiết lập các thành phố

Thành phố là một hình thái tổ chức xã hội trong thời gian tương đối gần đây. Ghi chép về các thành phố lớn đầu tiên cho thấy thành phố lớn Mesopotamia chỉ có từ khoảng 3.500-4.000 năm trước công nguyên, và các thành phố đầu tiên, như Jericho vào khoảng 7.000 năm trước công nguyên được cho là đã phát triển từ các làng mạc (xem Chase-Dunn và Willard 1993; Hamblin 1977; Huot và các tác giả khác 1990; và Escobar và Hodgson 1998). Mặc dù những khu vực dân cư này ban đầu phụ thuộc vào nông nghiệp và chăn nuôi gia súc để tự cung tự cấp, khi các nền văn minh mở rộng quy mô và các tuyến đường thương mại gia tăng, những khu dân cư này trở thành trung tâm quy tập các thương nhân, thợ thủ công, nhà buôn, và các quan chức chính phủ. Việc phân chia thành thị và nông thôn bắt đầu từ đó.

Nhu cầu phải có hoạt động quản trị nhà nước một cách có tổ chức cũng bắt đầu nảy sinh. Việc xây dựng các cống dẫn nước, bể chứa nước, và hệ thống cấp nước đã từng được đưa vào tài liệu ngay từ khoảng năm 2.000 trước công nguyên ở Qumran. Các công nghệ trong giai đoạn này đã được các ông vua triều đại Hashmodean sử dụng ở Jericho và là bằng chứng dưới dạng văn bản đầu tiên về việc chính quyền thành phố cung cấp các dịch vụ cho cộng đồng. Trước đó, việc sử dụng các dịch vụ công ích, ví dụ như mạng lưới do các nhà kiến trúc sư của Herod Đại đế thiết kế, chỉ nhằm mục đích cung cấp nước cho nơi cư trú của một cá nhân: cung điện mùa đông của nhà vua (Paul 2000, tr. 114-16).

Vào thời điểm diễn ra Cách mạng công nghiệp ở châu Âu, số lượng các thành phố và dân cư của chúng đã tăng gấp nhiều lần, vì một số lượng lớn dân số nông thôn chuyển ra thành phố để kiếm sống ở các nhà máy. Giai đoạn này được đánh dấu bằng việc tăng cường quyền lực của đại diện của các thành phố, trong đó các thành phố có được sự độc lập theo kiểu phong kiến cát cứ và tạo ra một mối quan hệ trực tiếp hơn với các chính quyền trung ương thời bấy giờ. Ở Pháp, chính quyền tự trị của thành phố trở thành nền tảng của tổ chức hành chính và hiện nay vẫn còn rất phổ biến.¹

Theo Chandler (1987), người đã viết lại rất xuất sắc lịch sử phát triển đô thị trong vòng 4.000 năm qua, nhiều thành phố đã lần lượt tham gia vào và rút ra khỏi nhóm 100 thành phố hàng đầu. Memphis ở Ai Cập, với dân số trên 30.000 người vào năm 3100 trước công nguyên giữ kỷ lục là thành phố được biết đến nhiều nhất trong lịch sử khoảng 900 năm. Memphis được thay thế bằng một loạt các thành phố của Babylon, bắt đầu bằng Akkad, nay thuộc Iraq.

Tuy nhiên, tốc độ tăng dân số thành thị nhanh nhất và lớn nhất trên thế giới diễn ra sau thập kỷ 1950. Thành phố lớn nhất vào năm 1950 là New York, với dân số trên 12 triệu người. Mười lăm năm sau, năm 1965, New York bị mất vị trí đứng đầu vào tay Tokyo, với dân số trên 20 triệu người (Chandler 1987). Thành phố lớn nhất năm 2005 xét về quy mô dân số theo cuộc điều tra dân số gần đây nhất là Seoul, Hàn Quốc, với dân số trên 10 triệu người (Thị trường

của các thành phố 2003). Thành phố có diện tích đô thị lớn nhất vẫn là New York, với tổng dân số trên 21 triệu người.²

Ngày nay các thành phố thường nhỏ hơn nhiều so với quy mô dân số thành thị lớn nhất từng đạt được trong vòng 4.000 năm qua, song chúng có sự kết nối với nhau chặt chẽ hơn nhờ toàn cầu hóa và chúng cũng kết nối chặt chẽ hơn với khu vực nông thôn nội địa thông qua các mối quan hệ kinh tế và thương mại. Toàn cầu hóa, được tính bằng mức độ kết nối lẫn nhau của các nền kinh tế, góp phần vào tốc độ tăng trưởng nhanh chóng của đô thị hóa. Ngày nay trên một nửa dân số thế giới được đô thị hóa, và các siêu thành phố ở các nước đang phát triển đã vượt xa quy mô của các thành phố phương Tây ra đời từ cuộc cách mạng công nghiệp.

Quản trị nhà nước ở cấp địa phương

Khi các thành phố phát triển, chúng cần phải tổ chức và quản lý tốt hơn các hoạt động thương mại, tôn giáo, quốc phòng, giao thông, thông tin, và chính quyền của mình (Chandler 1987 và xem thêm trong United Nations Cyber-Schoolbus 1996). Một số tác giả đã nghiên cứu hoạt động của các thành phố trong lịch sử. Ví dụ, De Long và Shleifer (1992) đã nghiên cứu các thành phố châu Âu trong thời gian từ năm 1000 đến năm 1800, so sánh hoạt động kinh tế của chúng trên cơ sở coi đó là một chức năng của chế độ chính trị. Họ thấy rằng các thành phố do các ông hoàng trị vì - họ giả định là những thành phố này được quản lý kém, thường là những chế độ tập trung với cơ cấu thuế quá cao - hoạt động kém hơn các thành phố khác như Venice, Florence, hay Amsterdam, nơi các thương gia hay nghị viện nắm quyền. De Long và Shleifer cho rằng các ông hoàng thường cố gắng tối đa hóa ảnh hưởng và thu nhập của mình và ngăn không cho các chế độ khác ra đời, trong khi các thương gia cố gắng duy trì và mở rộng luồng thương mại, và các nghị viện cố gắng hạn chế gánh nặng thuế má và tối đa hóa tăng trưởng kinh tế. Chương này của chúng tôi chứng minh rằng, trong mối quan hệ tương tác năng động giữa một người dân (đại diện cho vị trí nghị viện trong phân tích của De Long và Shleifer), một ngài thị trưởng (đại diện cho ông hoàng của De Long và Shleifer), và một công ty (đại diện cho thương gia của De Long và Shleifer), chúng ta có thể đạt các điểm cân bằng khác nhau giữa các quyền lợi, tùy thuộc vào việc ngài thị trưởng thuộc loại nào. Đây là một vấn đề sâu mà chúng tôi sẽ xem xét lại ở các phần sau.

Một nghiên cứu của Rauch (1995) xem xét hoạt động của các thành phố ở nước Mỹ trong thời kỳ phát triển, tức là khoảng hai thập kỷ đầu của thế kỷ XX. Trong giai đoạn này xuất hiện một làn sóng cải cách các chính quyền thành phố, làm thay đổi chính quyền ở rất nhiều thành phố ở nước Mỹ. Những cải cách này nhằm mục tiêu cải thiện hoạt động, vì mô hình chính trị trong quản lý các thành phố đã không đem lại các kết quả mong đợi. Rauch kết luận rằng khi các thành phố được quản lý bằng các cơ cấu thể chế Weberian, tức là

có một cơ quan công quyền chuyên nghiệp chịu trách nhiệm về hoạt động quản lý thành phố, ngược với cơ cấu mang tính bóc lột trong đó thị trưởng toàn quyền cai trị, các thành phố sẽ đưa ra các quyết định phân bổ nguồn lực để thu lợi trong dài hạn, ví dụ như đầu tư vào kết cấu hạ tầng. Chúng tôi rất quan tâm tới sự phát triển của cơ cấu Weberian hay “cơ quan hành chính chuyên nghiệp” ở cấp thành phố nhằm đảm bảo cải thiện hoạt động cung cấp dịch vụ cho người dân, vì nó là thước đo mức độ mà một thành phố có thể quản lý được (xem Chương 2 để biết định nghĩa về quản trị nhà nước).

Henderson và Venables (2004) xây dựng một mô hình gồm các động lực của việc thiết lập các thành phố ở những nước có dân số thành thị tăng đều. Họ xem xét các hành vi theo hướng nhìn về tương lai của các nhà quản lý thành phố khi phân bổ đầu tư vào các tài sản nhà ở và kết cấu hạ tầng đô thị. Henderson và Venables so sánh tác động của các biện pháp quản trị nhà nước lên hoạt động của thành phố trong điều kiện có các hạn chế về tài chính, trong đó hoạt động của thành phố có liên quan với quy mô tối ưu của chúng. Chúng tôi đặc biệt quan tâm tới những kết quả của họ về vai trò của quản trị nhà nước.³

Thị trưởng

Chức vụ thị trưởng đã tồn tại từ thế kỷ thứ V ở một số thành phố và đã thay đổi rất nhiều qua thời gian (Royal Borough thuộc Kingston upon Thames 2005). Vào thời Trung Cổ, thị trưởng được thừa nhận là “công dân số một” của thành phố và có một hội đồng hỗ trợ cho mình. Thị trưởng cũng là người duy trì hòa bình và chủ trì các tòa án dân sự và hình sự. Vào thời điểm đó, quyền lực của thị trưởng bao gồm: (a) quyền điều tiết khu vực tư nhân, ví dụ như đảm bảo kích cỡ các ổ bánh mì và bắt giữ bánh mì sai cỡ cũng như giam giữ những người làm bánh mì phải chịu trách nhiệm (Lambarde 1570, 5 Henry V Chương 6); (b) quyền được bắt giữ những kẻ phá hoại hòa bình (Lambarde 1570, 2 ED. II, Chương 3); và (c) quyền buộc người dân phải tham gia lao động công ích, và quyền giải quyết các vấn đề lao động như các vấn đề có liên quan tới nô lệ và những người tập sự (Lambarde 1570, 5 Eliz. I Chương 4).

Qua thời gian, vai trò của thị trưởng đã có sự phát triển, bao gồm một vai trò trong hệ thống quốc gia được pháp luật thừa nhận, với các trách nhiệm dân sự và chính trị được hình thành cụ thể. Giống như mối quan hệ giữa thị trưởng, người dân, và các công ty, mức độ quy định về hoạt động của thị trưởng ở các thành phố và các nước khác nhau là khác nhau. Quyền lực của thị trưởng ở các nước theo Luật Án lệ đã giảm rất nhiều kể từ thời kỳ Trung Cổ, và ngày nay, thị trưởng ở những nước này không có nhiều quyền lực như một thị trưởng ở châu Âu của thế kỷ XV. Ở các nước theo Luật La mã, đặc biệt là những nước đã đưa ra các đặc quyền để phân cấp các chức năng của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương, các thị trưởng đã có được sự độc lập về tài

chính và chính trị. Hơn thế, đã có một cuộc cách mạng liên quan đến mức độ mà người dân được tham gia lựa chọn thị trưởng ở các nước theo Luật Án lệ và các nước theo Luật La mã. Lịch sử quan hệ tương tác giữa người dân, các thương gia, và các thị trưởng đã dẫn đến sự phát triển như vậy, tất cả các yếu tố đều hướng tới tăng cường hoạt động quản trị nhà nước và cung cấp dịch vụ tốt hơn.

Viện Nghiên cứu Kinh tế và Thống kê Quốc gia của Pháp (INSEE) tiến hành một nghiên cứu tình huống về Pháp để chỉ ra sự thay đổi về tầm quan trọng của vai trò của các thị trưởng ở chính quyền địa phương (Besson 2002). Ở Pháp, vai trò của thị trưởng đã chuyển từ việc là đại diện của nhà nước - vì cho tới tận năm 1848, thị trưởng không do dân bầu mà do chính quyền trung ương chỉ định - sang vai trò đại diện cho địa phương, với một mức độ tự chủ khá lớn và có ngân sách địa phương, kể từ khi quá trình phân cấp quản lý bắt đầu vào năm 1982. Sau khi có các luật về phân cấp quản lý vào các năm 1982, 1983, và 1986, lượng đầu tư của các chính quyền thành phố đã tăng 14,9% vào năm 1988. Giữa năm 1978 và 1993, đầu tư của địa phương vào giáo dục và trường học đã tăng 7,5%. Ngược lại, tỷ lệ của đầu tư trực tiếp của các chính quyền thành phố vào kết cấu hạ tầng đã giảm 11,2% vì các chính quyền thành phố giao các dịch vụ kết cấu hạ tầng công cộng cho khu vực tư nhân. Quá trình tư nhân hóa này giúp giảm bớt gánh nặng vay nợ của các chính quyền địa phương từ mức 9% xuống còn 7,5% tổng thu nhập quốc dân. Nghiên cứu của INSEE cũng chỉ ra rằng lượng đầu tư của một chính quyền thành phố bị ảnh hưởng mạnh mẽ bởi chu kỳ bầu cử.

Mô hình hóa sự tương tác của người dân, thị trưởng, và các công ty

Phần này xây dựng một mô hình về quan hệ tương tác giữa ba đối tượng chủ chốt trong sự phát triển của một thành phố. Chúng tôi định nghĩa thành phố là một khu vực địa lý có ranh giới bao quanh trong đó diễn ra sự tương tác giữa người dân, ngài thị trưởng (hoặc một chính quyền thành phố), và các công ty tư nhân, các nhân tố chính của nền kinh tế địa phương. Chúng tôi quan sát và coi kết quả của những tương tác đó là hoạt động của một thành phố, nghĩa là khả năng của thành phố đó trong việc đem lại (a) chất lượng cuộc sống tốt, điều mà người dân quan tâm; (b) một địa chỉ kinh doanh tốt, cho phép tiếp cận thị trường hoặc các dịch vụ có chất lượng, điều mà các công ty quan tâm; và (c) một địa điểm được quản lý tốt với các nguồn lực và sự hỗ trợ chính trị cần thiết để tiếp tục cải thiện chất lượng cuộc sống và cung cấp các dịch vụ tốt, điều mà các thị trưởng quan tâm. Chúng tôi xây dựng một mô hình cho tình huống chung về quan hệ tương tác giữa ba nhân tố này và mở rộng mô hình này với một số trường hợp đặc biệt.

Tình huống phổ biến

Để mô hình hóa quá trình này, chúng tôi bắt đầu trò chơi với một công dân ở một thành phố với chất lượng cuộc sống và chất lượng quản trị nhà nước được coi là có sẵn. Chúng tôi biểu thị loại hình thành phố bằng h^t , thể hiện quá trình hoạt động của thành phố trong khoảng thời gian t . Khi xem xét từ bên ngoài một tập hợp các thành phố, một loại hình thành phố có thể là một quan sát trong một tập hợp các loại hình thành phố $H = \{h^0, h^1, \dots, h^T\}$.

Tất cả những người chơi (người dân, thị trưởng, và công ty) đều quan sát được $h^t = a^0, a^1, \dots, a^{t-1}$ với tất cả $t \geq 1$, vì h^t xuất phát từ một loạt các lựa chọn hành động đã được thực hiện ở tất cả các thời điểm trước t . Trong một mô hình như vậy, chúng tôi giả định rằng a^t của tất cả những người chơi tạo nên tình trạng hoạt động của thành phố h^t .

Để phục vụ chương này, chúng tôi sử dụng mô hình của Hirschmann (1970) để xây dựng hành động của người dân và những thông điệp mà người dân muốn chuyển tới ngài thị trưởng qua các hành động đó. Mô hình của Hirschmann giả định rằng người dân cố gắng tối đa hóa tiện ích của mình, thông qua ba lựa chọn:

- *Rời đi*, nếu như họ không hài lòng với chất lượng cuộc sống mà thành phố đem lại, họ sẽ rời khỏi thành phố hoặc tìm kiếm các nguồn dịch vụ thay thế, kể cả tự cung cấp.
- *Trung thành* với thành phố và ở lại, tiêu dùng các dịch vụ mà chính quyền địa phương cung cấp.
- Sử dụng *tiếng nói* để bỏ phiếu miễn nhiệm thị trưởng hoặc phản nân với chính quyền thành phố và khắc phục được các dịch vụ.

Thị trưởng quan sát lựa chọn của người dân và hành động theo một số khả năng:

- *Phớt lờ* những yêu cầu và sở thích của người dân.
- *Thỏa mãn* họ bằng cách đáp ứng những đòi hỏi của người dân.

Một chính quyền thành phố với các chức năng theo hệ thống Weberian sẽ có một người thị trưởng hoạt động dựa vào một hội đồng về cơ bản đại diện cho các ý kiến của người dân. Các loại hình tổ chức chính quyền khác có thể mang tính chính trị nhiều hơn và sẽ hành động theo các lợi ích ngắn hạn hơn, ví dụ như mục tiêu thị trưởng được bầu lại, hoặc đạt được các lợi ích cá nhân, như Rauch (1994) đã chỉ ra. Mô hình của chúng tôi đi theo nguyên tắc Weberian - Rauch trong đó các thành phố, được quản lý bởi những thể chế có nhiều bên tham gia hơn, có xu hướng tăng cường lợi ích chung nhờ tiến hành đầu tư dài hạn vào các dịch vụ của thành phố.

Một công ty quan sát kết quả của những chọn lựa của người dân và thị trưởng và tự chọn phản ứng của mình. Chúng tôi xem xét một công ty đang

trong quá trình tìm kiếm để đầu tư vào một thành phố ngoài trụ sở chính của mình. Một công ty như vậy sẽ có ba lựa chọn dựa trên những thông tin quan sát được về thành phố:

- Rời đi, thông qua việc không đặt trụ sở tại thành phố, hoặc nếu đã ở đó thì chuyển đi.
- Đặt trụ sở và tiến hành kinh doanh minh bạch tại thành phố
- Đặt trụ sở và tìm cách gây ảnh hưởng tới hệ thống chính trị địa phương thông qua hối lộ, cho nhà nước nắm giữ, hoặc các hình thức ảnh hưởng khác.

Người dân, thị trường, và các công ty chiết khấu các tiện ích tương lai bằng một hệ số chiết khấu $\partial > 1$. Hệ số chiết khấu $\partial = e^{-r\Delta}$, trong đó r là hệ số sở thích về mặt thời gian và Δ là độ dài của giai đoạn (một giai đoạn thông thường để xem xét là chu kỳ bầu cử thị trường, tức là vào khoảng 5 năm).

$$U_i = E_\sigma (1 - \partial) \sum_{t=0}^{\infty} (\partial^t g_i^* \sigma^t(h^t)) \quad (1)$$

trong đó E_σ là kỳ vọng về phân phối hoạt động của thành phố trong thời gian vô hạn, được hình thành từ một chiến lược σ . Chúng tôi biểu thị giá trị rỗng bằng h^0 , để chỉ một thành phố mới nơi mà người dân mới chỉ chuyển đến ở hoặc nơi mà một thị trường vừa mới được bầu. Thông điệp của người dân gửi tới ngài thị trưởng, được thể hiện bằng một loạt lựa chọn của người dân, có tác động tới tiện ích của người dân, và người dân bị tác động bởi chất lượng cuộc sống thực tế tại thành phố, bởi phản ứng của thị trường trước những thông điệp của họ, và bởi lựa chọn của các công ty. Chúng tôi sử dụng quy ước (U_i, S_i, σ_i) để chỉ tiện ích, chiến lược, và lựa chọn của người dân trong toàn bộ trò chơi, và (g_i, a_i, σ_i) cho từng giai đoạn của một trò chơi lặp đi lặp lại, đó là một trò chơi phụ trong một trò chơi lặp đi lặp lại.

Cách biểu thị tiện ích cho thị trường và các công ty có cùng hình thức, với chữ j biểu thị thị trường và k biểu thị công ty. Lý thuyết được trình bày chi tiết tại Phụ lục 5.1.

Với một cơ cấu như vậy, chúng tôi xác định cơ cấu lựa chọn của người dân như sau:

$$v_i = \text{rời đi}; v_i + \theta = \text{tiếng nói}; \text{ và } v_i = \text{trung thành}$$

Cơ cấu lựa chọn của công ty là:

$$v_k = \text{rời đi}; v_k = \text{gây ảnh hưởng}; \text{ và } v_k = \text{đặt trụ sở}$$

Và cơ cấu lựa chọn của thị trường⁴ là:

$$v_j = \text{phớt lờ người dân}; v_j + \theta = \text{phớt lờ các công ty}; \text{ và } v_j = \text{đáp ứng người dân và công ty.}$$

Những chiến lược này có một điểm cân bằng Nash với bất kỳ $T > R.I$ nào và với $T > R.I$ ($\max_{a_i} g_i(a) - v_i$)/ ϵ kết quả trung bình nằm trong khoảng 2ϵ của v trong đó R biểu thị một chu kỳ lặp lại (Benoit và Krishna 1985).

Khi phải đối mặt với một đợt bầu cử lại, thị trường sẽ chọn chiến lược “đáp ứng” ở thời điểm $T-1$ ở mức độ thấp nhất, để đảm bảo người dân chọn hành vi “trung thành” ở thời điểm T . Trong một hệ thống được quản lý tốt, một công ty sẽ hoặc là “rời đi” hoặc là “đặt trụ sở”, nếu lựa chọn của thị trường là “đáp ứng”. Song công ty cũng có thể chọn “gây ảnh hưởng” ở thời điểm $T-2$, nếu thị trường không còn cơ hội được người dân chọn “trung thành” (ví dụ như trong tình huống đó là nhiệm kỳ cuối cùng của ngài thị trưởng). Nếu một công ty chọn “gây ảnh hưởng” và thị trường có thể cung cấp một số dịch vụ cho công ty thì đó là một chiến lược đáng giá cho thị trường và công ty tại thời điểm $T-2$.

Các thành phố toàn cầu và thành phố địa phương trong khuôn khổ quản trị nhà nước có phản ứng theo hành động của người dân và các công ty

Trong phần này, các định nghĩa về một thành phố toàn cầu và một thành phố địa phương chính là khuôn khổ được xây dựng ở Chương 3 và trong Kaufmann, Léautier, và Mastruzzi (2004). Một thành phố toàn cầu là thành phố được kết nối với các hoạt động ở các nước khác thông qua thương mại, tài chính, và thông tin mật thiết (điện thoại, internet, đi du lịch), trong khi một thành phố địa phương là thành phố có ít sự tương tác với các thành phố khác, song đóng vai trò là một trung tâm của khu vực hoặc trung tâm của một vùng thành thị - nông thôn.

Trường hợp một thành phố toàn cầu

Một thành phố toàn cầu đang hoạt động tốt và được quản lý tốt sẽ có trạng thái cuối cùng xuất phát từ tập hợp các tương tác của ba người chơi dưới hình thức (lựa chọn của người dân, vị trí của người thị trưởng, chiến lược của công ty) như sau:

(trung thành/tiếng nói, *đáp ứng các công ty, đặt trụ sở*) → (trung thành/tiếng nói, *đáp ứng người dân, đặt trụ sở*).

Một thành phố toàn cầu được quản lý tốt song hoạt động kém sẽ có trạng thái cuối cùng xuất phát từ tập hợp các lựa chọn hành động như sau:

(tiếng nói, *phớt lờ các công ty, đặt trụ sở*) → (tiếng nói, *đáp ứng người dân, đặt trụ sở/rời đi*).

Một thành phố toàn cầu, có nạn tham nhũng hoặc các hình thức gây ảnh hưởng khác, sẽ có trạng thái cuối cùng xuất phát từ tập hợp các lựa chọn hành động:

(trung thành, phớt lờ người dân, gây ảnh hưởng) $\rightarrow$ (trung thành, đáp ứng các công ty, đặt trụ sở).

Một thành phố toàn cầu có thể trở thành thành phố địa phương được quản lý tốt và hoạt động tốt, với trạng thái cuối cùng xuất phát từ tập hợp các lựa chọn hành động như sau:

(trung thành/tiếng nói, phớt lờ các công ty, gây ảnh hưởng) $\rightarrow$ (trung thành/tiếng nói, đáp ứng người dân, rời đi).

Điều này có nghĩa là thành phố có khả năng thu hút một số công ty trong các giai đoạn trước đó (có thể là bằng những lý do hoàn toàn hợp pháp) và đáp ứng rất tốt nhu cầu của người dân địa phương, song không thể thu hút các công ty đặt trụ sở vĩnh viễn tại đó. Tuy nhiên, một thành phố như vậy không phản ứng lại với các tác động tiêu cực, ví dụ như hối lộ, và do vậy là một thành phố địa phương được quản lý tốt, vì thế các công ty ở bên ngoài ít quan tâm.

Trường hợp của một thành phố địa phương

Một thành phố địa phương được quản lý tốt nhưng hoạt động kém, do vậy không có công ty nào đặt trụ sở tại đó và người dân phải tự cung cấp dịch vụ cho mình hoặc chịu đựng tình trạng dịch vụ kém, sẽ có trạng thái cuối cùng xuất phát từ các lựa chọn hành động như sau:

(tiếng nói, phớt lờ các công ty, gây ảnh hưởng) $\rightarrow$ (tiếng nói, đáp ứng người dân, rời đi).

Một thành phố địa phương được quản lý kém và hoạt động kém, nơi mà người dân không có được các dịch vụ mình cần và cũng không thể có được câu trả lời từ thị trường về những mối quan tâm của mình, sẽ có trạng thái cuối cùng xuất phát từ các lựa chọn hành động như sau:

(tiếng nói, phớt lờ các công ty, rời đi) $\rightarrow$ (trung thành/tiếng nói, phớt lờ người dân, rời đi).

Tổng hợp từ những mô hình này, chúng ta có thể nói rằng kết quả quan sát được của một tập hợp các hành động của người dân, thị trường, và công ty sẽ đưa ra một đường hướng chiến lược rõ ràng. Đường hướng này xác định loại hình công ty h^{t+1} , mà chúng ta rút ra từ tập $H = \{h^0, h^1, \dots, h^T\}$ trong đó $H = T(a_i, a_j, a_k)$. Quan sát bộ số liệu là kết quả của những lựa chọn chiến lược này sẽ thấy một loại hình công ty h^t với xác suất $p(h^t)$, trong đó $p(h^t) > 0$ với mọi T và $p(h^t) + p(h^1) + \dots + p(h^T) = 1$.

Hình thái chung của hàm kết quả với thị trường là $U_j(a_i, a_j, a_k)$ vì thị trường phải đáp lại những thông điệp của người dân và những lựa chọn chiến lược của công ty, song họ cũng bị tác động bởi cách hành động trong quá khứ.

Những hành động đó có thể bao gồm việc được bầu lại vì thị trường đã khiến người dân hài lòng, việc phải trả lời những người dân chưa hài lòng và đã khiếu nại, hoặc phải giải quyết với các công ty đã rời khỏi thành phố chuyển sang các địa điểm khác hoặc đã quyết định sẽ không đặt trụ sở tại thành phố. Một trường hợp đặc biệt là người thị trường đã phớt lờ các thông điệp của người dân - biểu thị cho một cơ cấu quản trị nhà nước yếu kém - sẽ có phản ứng dựa trên hàm tiện ích, vì ngài thị trường sẽ phớt lờ các thông điệp của người dân:

$$\text{Max } \sum p(h') U_j(h', a_j, a_k) \quad (2)$$

Kết quả cho công ty là $U_k(h', a_j)$, phụ thuộc vào chất lượng cuộc sống thực tế ở thành phố - chứ không phụ thuộc vào thông điệp từ người dân gửi tới ngài thị trường - và phụ thuộc vào phản ứng của thị trường. Chúng tôi sẽ xem xét một trường hợp đặc biệt trong đó thị trường gửi các thông tin cho các công ty để đánh tín hiệu về công tác quản trị nhà nước tốt và một địa chỉ kinh doanh tốt.

Sử dụng cơ cấu kết quả đã xây dựng từ phần trước, chúng tôi thấy rằng tập hợp (trung thành, đáp ứng các công ty, đặt trụ sở) tốt hơn tập hợp (tiếng nói, phớt lờ các công ty, gây ảnh hưởng), và bản thân tập hợp này đến lượt nó lại tốt hơn tập hợp (rời đi, phớt lờ các công ty, rời đi). Chúng ta có thể trông đợi như sau:

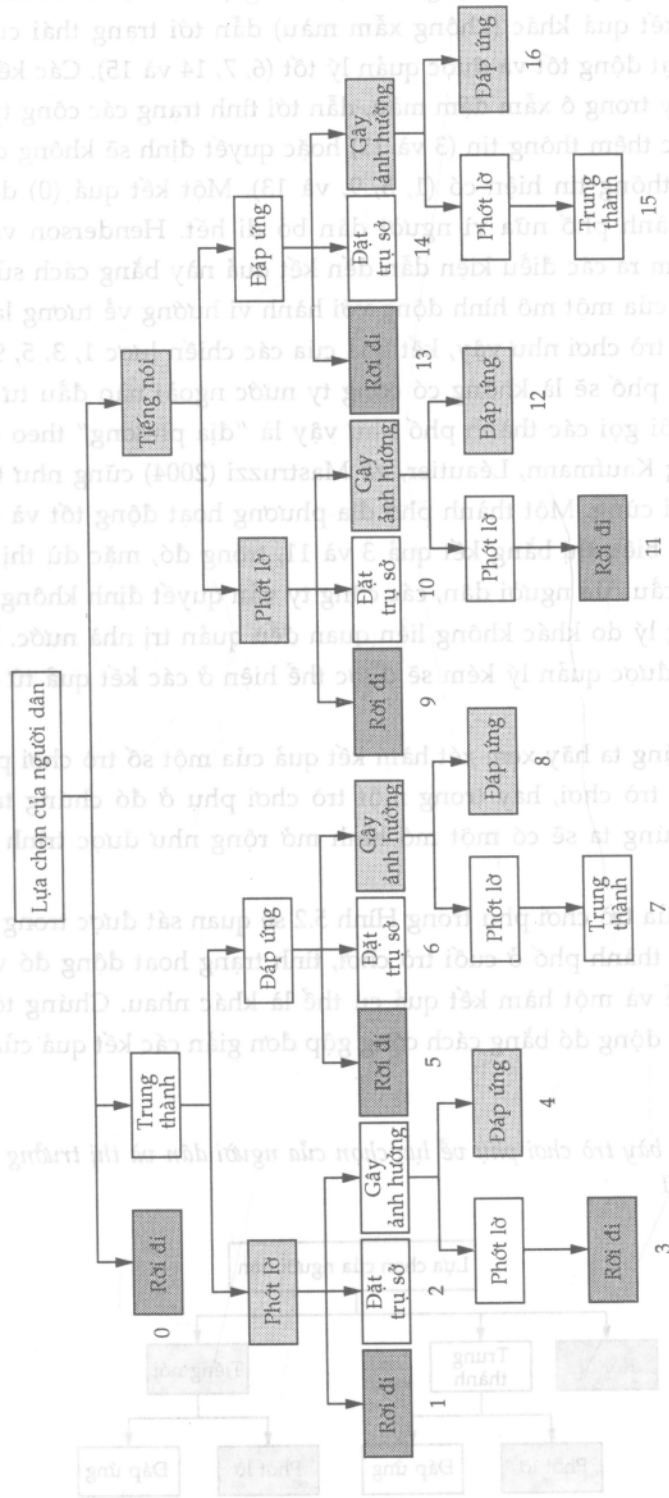
$$(v_i + v_j + v_k) > ((v_i + \theta) + (v_j + \phi) + (v_k + \varepsilon)) > (v_i + v_j + v_k) \quad (3)$$

Trường hợp đặc biệt khi không quan sát được hành động của thị trường

Chúng tôi xem xét một trường hợp đặc biệt trong đó người dân giữ vai trò lãnh đạo và công ty là người quan sát. Trường hợp này sẽ phù hợp với các công ty đa quốc gia đang ra quyết định về việc đặt trụ sở tại một thành phố cụ thể. Trong trường hợp đó, người ta không quan sát được hành động của thị trường. Công ty sẽ xem xét xem người dân có "trung thành" hay không và suy luận là thị trường có thể đã lựa chọn "đáp ứng người dân", đó là phản ứng được trông đợi trong một cơ cấu được quản lý tốt. Nếu công ty quan sát thấy người dân đã sử dụng "tiếng nói", công ty có thể suy luận đây là một biểu hiện cho thấy thị trường có thể "bị tác động". Một trường hợp đặc biệt như vậy có thể phù hợp với một công ty ở bên ngoài đang tìm kiếm các thông tin không hoàn hảo. Một công ty như vậy sẽ tiếp cận các thông tin công khai, ví dụ như "Thị trường X đã tái đắc cử nhiệm kỳ hai" hoặc "Công dân của thành phố Y đã biểu tình chống đối thị trường vì dịch vụ thu gom rác thải quá tồi." Hành động của người dân có thể chuyển tải các thông tin cho công ty.

Chúng tôi phát triển một mô hình mở rộng của trò chơi này (Gibbons 1992), được trình bày trong Hình 5.1. Để đơn giản hóa, chúng tôi không đưa ra cơ cấu kết quả trong hình.

Hình 5.1. Trình bày toàn bộ trò chơi về sự tương tác giữa người dân, thị trường và công ty



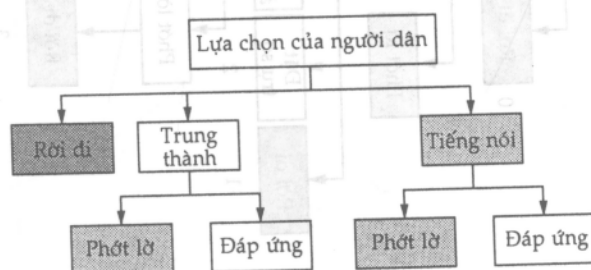
Từ Hình 5.1, chúng ta có thể thấy có 17 kết quả khác nhau của trò chơi này, được đánh số từ 0 tới 16. Một số kết quả (trình bày với ô xăm nhạt) dẫn tới trạng thái cuối cùng là thành phố bị tham nhũng và đáp ứng người dân rất kém, nhưng đáp ứng tốt các công ty (4 và 12), hoặc tốt cho người dân và công ty, song các công ty có tác động tới thị trường (8 và 16) và đã nắm được thị trường. Các kết quả khác (không xăm màu) dẫn tới trạng thái cuối cùng là thành phố hoạt động tốt và được quản lý tốt (6, 7, 14 và 15). Các kết quả khác, được trình bày trong ô xăm đậm màu, dẫn tới tình trạng các công ty rời đi sau khi nhận được thêm thông tin (3 và 11) hoặc quyết định sẽ không đến đó trên cơ sở những thông tin hiện có (1, 5, 9, và 13). Một kết quả (0) dẫn tới việc không còn thành phố nữa vì người dân bỏ đi hết. Henderson và Venables (2004) cũng tìm ra các điều kiện dẫn đến kết quả này bằng cách sử dụng một biến thể khác của một mô hình động với hành vi hướng về tương lai.

Trong một trò chơi như vậy, kết quả của các chiến lược 1, 3, 5, 9, 11, và 13 đối với thành phố sẽ là không có công ty nước ngoài nào đầu tư vào thành phố. Chúng tôi gọi các thành phố như vậy là “địa phương” theo định nghĩa sử dụng trong Kaufmann, Léautier, và Mastruzzi (2004) cũng như trong phần thảo luận cuối cùng. Một thành phố địa phương hoạt động tốt và được quản lý tốt sẽ được biểu thị bằng kết quả 3 và 11, trong đó, mặc dù thị trường đã đáp ứng nhu cầu của người dân, các công ty vẫn quyết định không đặt trụ sở ở đó vì những lý do khác không liên quan đến quản trị nhà nước. Một thành phố toàn cầu được quản lý kém sẽ được thể hiện ở các kết quả từ chiến lược 4, 8, 12 và 16.

Bây giờ chúng ta hãy xem xét hàm kết quả của một số trò chơi phụ. Ở giai đoạn một của trò chơi, hay trong một trò chơi phụ ở đó chúng ta quan sát người dân, chúng ta sẽ có một mô hình mở rộng như được trình bày trong Hình 5.2.

Tình hình của trò chơi phụ trong Hình 5.2 sẽ quan sát được trong tình trạng hoạt động của thành phố ở cuối trò chơi, tình trạng hoạt động đó với mỗi sự kết hợp cụ thể và một hàm kết quả cụ thể là khác nhau. Chúng tôi biểu thị tình trạng hoạt động đó bằng cách cộng gộp đơn giản các kết quả của ba người

Hình 5.2. Trình bày trò chơi phụ về lựa chọn của người dân và thị trường trong giai đoạn 1



chơi vào giai đoạn cuối cùng. Hoạt động của thành phố theo các đường hướng khác nhau sẽ là:

Tổ hợp 0: Người dân “rời bỏ” ở giai đoạn đầu tiên: v_i

Tổ hợp (1, 2, 3, 4): Người dân “trung thành” sau khi thị trưởng chọn cách “phớt lờ”: $(v_i + v_j)$

Tổ hợp (5, 6, 7, 8): Người dân “trung thành” sau khi thị trưởng chọn cách “đáp ứng”: $(v_i + v_j)$

Tổ hợp (9, 10, 11, 12): Người dân có “tiếng nói” sau khi thị trưởng chọn cách “phớt lờ”: $\{(v_i + \theta) + v_j\}$

Tổ hợp (13, 14, 15, 16): Người dân có “tiếng nói” sau khi thị trưởng chọn cách “đáp ứng”: $\{(v_i + \theta) + v_j\}$

Từ trò chơi phụ này, nếu θ nhỏ, chúng ta có thể thấy các tập hợp có thứ tự xếp hạng về hoạt động của thành phố như sau:

$$(v_i + v_j) > \{(v_i + v_j) + \theta\} > (v_i + v_j) > \{(v_i + v_j) + \theta\} > v_i \quad (4)$$

Tính ưu việt của quản trị nhà nước lành mạnh, tức là khi thị trưởng đáp ứng yêu cầu của người dân - được thể hiện ở việc tổ hợp (13, 14, 15, 16) tốt hơn tổ hợp (1, 2, 3, 4). Tuy nhiên thị trưởng có thể thoái thác và phớt lờ người dân ở giai đoạn đầu tiên này, vì tổ hợp (9, 10, 11, 12) tốt hơn tổ hợp (5, 6, 7, 8), và thị trưởng cũng có thể tích cực và đáp ứng những yêu cầu của người dân trước khi họ lên tiếng, vì tổ hợp (13, 14, 15, 16) đem lại tình trạng hoạt động tốt nhất mà các thành phố có thể có.

Với một trò chơi phụ như vậy, bây giờ chúng tôi có thể xem xét kỹ lưỡng hơn giai đoạn mà chúng tôi đưa các lựa chọn của công ty vào. Vì công ty là người quan sát và có thể đã quan sát được quá trình hoạt động của thành phố, chúng tôi có một lựa chọn đơn giản. Nếu người dân đang rời bỏ thành phố, một công ty có lý trí cũng sẽ rời đi. Chúng tôi không xây dựng tổ hợp 0 nữa. Chúng tôi nghiên cứu các tổ hợp khác một cách chi tiết hơn để xem tại sao một cơ cấu quản trị nhà nước yếu kém lại có thể tốt hơn một cơ cấu quản trị nhà nước lành mạnh ở giai đoạn 1. Nghiên cứu này được trình bày trong Hình 5.3 và 5.4.

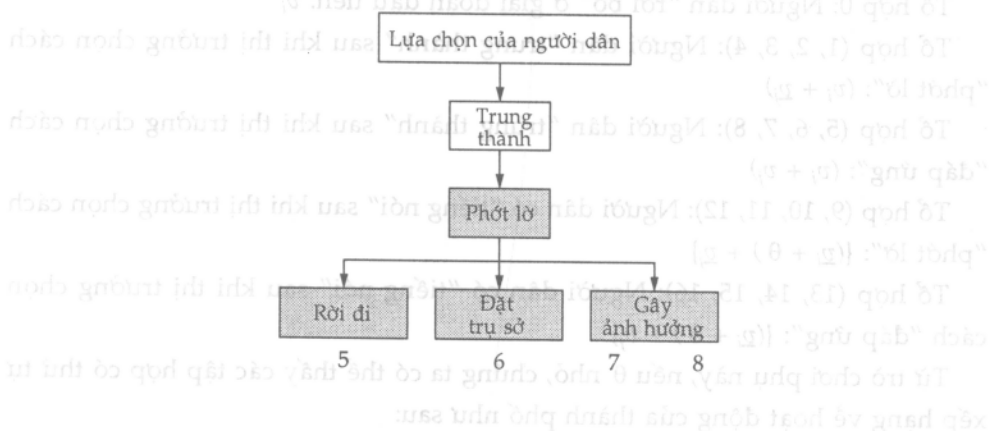
Tổ hợp 1 ở giai đoạn 2 là kết quả của (trung thành, phớt lờ, rời đi): $(v_i + v_j + v_k)$

Tổ hợp 2 ở giai đoạn 2 là kết quả của (trung thành, phớt lờ, đặt trụ sở): $(v_i + v_j) + v_k$

Tổ hợp (3, 4) ở giai đoạn 2 là kết quả của (trung thành, phớt lờ, gây ảnh hưởng): $\{(v_i + v_j) + v_k + \varepsilon\}$

Nếu ε nhỏ, chúng ta thấy rằng tổ hợp 2 tốt hơn tổ hợp 1 và (3, 4), và thậm chí ở giai đoạn 2 của trò chơi, vẫn tồn tại thiên hướng thích có cơ cấu quản trị nhà nước yếu kém, trong đó thị trưởng phớt lờ người dân trung thành với mình, và các công ty lựa chọn đặt trụ sở ở đó mà không gây ảnh hưởng ngay

Hình 5.3. Trình bày trò chơi phụ về lựa chọn của người dân, thị trường và công ty trong một cơ cấu quản trị nhà nước yếu kém trong đó người dân trung thành



từ đầu tới thị trường. Điều này có thể là do thông tin không hoàn hảo ở giai đoạn này. Chúng tôi không rõ là người dân trung thành với thị trường vì thị trường cung cấp dịch vụ tốt hay bởi vì người dân lãnh đạm.

Chúng tôi cũng xem xét trường hợp đặc biệt về “tiếng nói”, và chúng tôi đưa ra một trò chơi phụ trong Hình 5.4. Tình hình hoạt động của thành phố ở giai đoạn 2 sau khi người dân chọn cách “lên tiếng” được trình bày như sau:

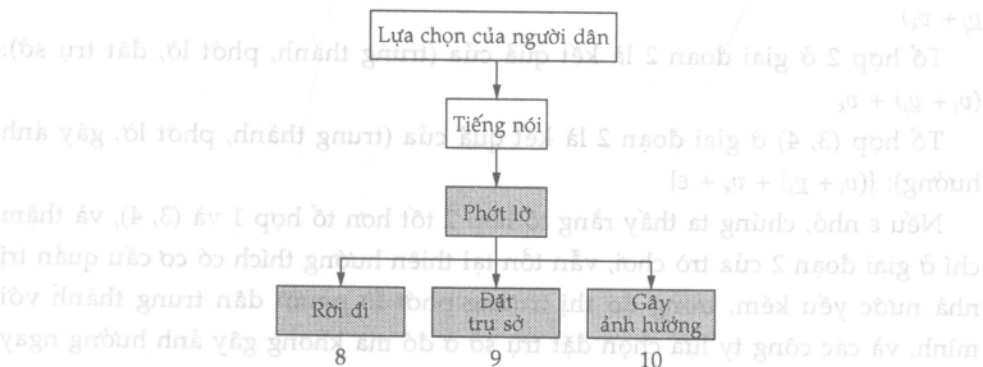
Tổ hợp 9 ở giai đoạn 2 là kết quả của (tiếng nói, phốt lờ, rời đi): $\{(v_i + \theta) + v_j + v_k\}$

Tổ hợp 10 ở giai đoạn 2 là kết quả của (tiếng nói, phốt lờ, đặt trụ sở): $\{(v_i + \theta) + v_j + v_k\}$

Tổ hợp (11, 12) ở giai đoạn 2 là kết quả của (tiếng nói, phốt lờ, gây ảnh hưởng): $\{(v_i + \theta) + v_j + (v_k + \varepsilon)\}$

So sánh tổ hợp (3, 4) với tổ hợp (11, 12), chúng tôi thấy rằng tình hình hoạt động của thành phố, được biểu thị bằng tổng kết quả ở cuối giai đoạn 3 của

Hình 5.4. Trình bày trò chơi phụ về lựa chọn của người dân, thị trường và công ty trong một cơ cấu quản trị nhà nước yếu kém trong đó người dân lên tiếng



trò chơi, khi các công ty “gây ảnh hưởng” trong tổ hợp (trung thành, phớt lờ) kém hơn khi các công ty gây ảnh hưởng trong tổ hợp (tiếng nói/phớt lờ). Kết quả này chỉ ra rằng tiếng nói của người dân là một yếu tố ngăn chặn quản trị nhà nước yếu kém, ngay cả nếu các công ty cố gắng gây ảnh hưởng tới thị trường và chúng ta chưa chắc chắn về lựa chọn của thị trường trong giai đoạn tiếp theo của trò chơi. Tác động của quản trị nhà nước lành mạnh tới hoạt động của thành phố có thể sẽ được thể hiện ở cuối giai đoạn 3 của trò chơi.

Chỉ sử dụng kết quả cuối cùng, chúng tôi có thể xác định được các điều kiện để gây ảnh hưởng và tác động của chúng tới công tác quản trị nhà nước như sau. Một thành phố hoạt động kém nhưng được quản lý tốt sẽ là thành phố theo cơ cấu lựa chọn sau: (tiếng nói, đáp ứng người dân, gây ảnh hưởng, đáp ứng công ty, tiếng nói, đáp ứng người dân). Một thành phố hoạt động tốt song được quản lý kém (ví dụ như nhà nước nắm giữ quá nhiều) sẽ là thành phố theo cơ cấu lựa chọn sau: (tiếng nói, đáp ứng người dân, gây ảnh hưởng, đáp ứng công ty, trung thành, đáp ứng người dân). Chứng nào thị trường còn đem lại cho người dân những gì họ cần, ngay cả nếu thị trường nhận hối lộ từ các công ty, thành phố vẫn sẽ hoạt động tốt, và các công ty và người dân sẽ ở lại.

Phân tích trong phần này tạo đủ động lực để chúng ta xem xét xem có bằng chứng thực nghiệm nào về ưu thế của quản trị nhà nước lành mạnh trong bối cảnh toàn cầu hóa hay không. Từ phân tích này, chúng ta trông đợi là quản trị nhà nước lành mạnh sẽ tương tác thuận chiều với toàn cầu hóa – các công ty đặt tại thành phố – song cũng sẽ có ít ảnh hưởng hơn khi người dân và các công ty có lựa chọn là rời đi, ví dụ như khi họ có thể tự cung cấp các dịch vụ như điện thoại hay điện. Chúng ta cũng nên chờ đợi sẽ có một đường cong (hình chữ U) khi so sánh quy mô và hoạt động của thành phố. Điều đó là vì các thành phố hoạt động tốt có quy mô nhỏ có thể duy trì quy mô nhỏ này vì chúng có cơ cấu quản trị nhà nước không cho phép các công ty gây ảnh hưởng. Nếu một thành phố cỡ trung bình được quản lý yếu kém, cuối cùng nó sẽ mất dần người dân và các hoạt động của công ty, và do vậy quy mô của nó sẽ giảm dần. Để một thành phố cỡ trung bình phát triển, thành phố đó cần phải được quản lý tốt. Trong một mô hình đơn giản như vậy, các thành phố cỡ trung bình sẽ có hoạt động tối tệ nhất. Kiểm chứng thực nghiệm về kết quả này thực tế đã chứng minh kết quả đó là đúng, và chúng ta có thể thấy điều đó trong phần sau.

Bằng chứng thực nghiệm dựa trên các đặc điểm của thành phố

Để kiểm chứng mô hình lý thuyết trong Hình từ 5.1 đến 5.4 sử dụng các bằng chứng thực nghiệm, chúng tôi sử dụng một bộ dữ liệu được xây dựng từ các nguồn khác nhau. Những dữ liệu này được sử dụng rộng rãi trong Chương 3 và trong Kaufmann, Léautier, và Mastruzzi (2004), và chúng tôi viện dẫn đến

các kết quả cụ thể trong chương này mà mô hình lý thuyết đã có bằng chứng chứng minh bổ sung. Chúng tôi xem xét bốn loại dữ liệu từ một quan sát quá trình hoạt động của các thành phố: (a) chất lượng cuộc sống mà người dân được hưởng; (b) chất lượng quản trị nhà nước quan sát được ở thành phố; (c) xu hướng ra quyết định đặt trụ sở tại thành phố của các công ty được quan sát; và (d) loại thông tin mà công ty tiếp cận được trước khi đưa ra quyết định về việc đặt trụ sở ở một thành phố.

Để đo lường những gì mà người dân trông đợi, chúng tôi sử dụng chỉ số về chất lượng cuộc sống được xây dựng bởi mạng dữ liệu Tư vấn nguồn nhân lực Mercer (2002), một cơ sở dữ liệu với các dữ liệu điều tra từ 215 thành phố với các đánh giá và ước tính về 39 nhân tố chủ chốt quyết định chất lượng cuộc sống, được nhóm thành các hạng mục sau: môi trường chính trị và xã hội, môi trường kinh tế, môi trường văn hóa - xã hội, những cân nhắc về y tế và sức khỏe, trường học và giáo dục, các dịch vụ công và giao thông, giải trí, hàng tiêu dùng, nhà ở, và môi trường thiên nhiên. Trong cơ sở dữ liệu này, thành phố New York có chỉ số là 100. Zurich có chất lượng cuộc sống cao nhất, và Brazzaville có chất lượng cuộc sống thấp nhất.

Về chất lượng quản trị nhà nước của thị trường, chúng tôi sử dụng ba chỉ số lấy từ các nguồn khác nhau bao gồm: mức độ kiểm soát tham nhũng, nạn hối lộ để được cung cấp dịch vụ công, và phần kiểm soát của nhà nước. Những chỉ số này được xây dựng chi tiết trong Kaufmann, Kraay, và Mastruzzi (2004).

Về quyết định đặt trụ sở tại thành phố của các công ty, chúng tôi sử dụng dữ liệu từ Taylor và Walker (2004), đó là một cơ sở dữ liệu đo số lượng văn phòng của các công ty quảng cáo, kế toán và tài chính lớn ở mỗi thành phố trong số 161 thành phố ở 11 nước. Chúng tôi cũng sử dụng dữ liệu từ các nguồn khác, như Chỉ số toàn cầu hóa A. T. Kearney (*Chính sách đối ngoại* 2002), và chúng tôi sử dụng nó làm chỉ số về các động lực ổn định khi các công ty chọn đặt trụ sở và ở lại một thành phố. Chỉ số toàn cầu hóa được xây dựng từ các chỉ số về thương mại, tài chính, giao tiếp cá nhân, và trao đổi thông tin.

Về loại thông tin mà công ty có được về một thành phố trước khi đưa ra quyết định đặt trụ sở tại đó, chúng tôi sử dụng các chỉ số về thành phố được xây dựng nhờ tìm kiếm trên internet về (a) dân số của thành phố, (b) thành phố có trang web hay không, (c) thông tin về ngân sách và các quy định kinh doanh có được đưa lên trang web đó hay không, (d) thành phố đó có phải là thủ đô hay không (để xác định ảnh hưởng chính trị), và (e) có phải là thành phố cảng không (xuất khẩu sẽ dễ dàng hơn).

Chúng tôi tìm thấy bằng chứng cho thấy các chiến lược 3, 7, 11, và 15 tốt hơn các chiến lược 4, 8, 12, và 16, như được trình bày ở Hình 5.1. Nói cách khác, trong cơ cấu quản trị thành phố tốt trong thế giới toàn cầu hóa, những động lực tích cực trong tương tác giữa đòi hỏi của người dân phải tăng trách nhiệm giải trình ở địa phương và đòi hỏi của các công ty để gây ảnh hưởng là rõ ràng khi các bạn xem xét thực tế là các thành phố toàn cầu được xếp hạng cao hơn

so với các thành phố địa phương xét về công tác quản trị nhà nước, như được trình bày ở Hình 5.5. Các thành phố toàn cầu được quản lý tốt hơn các thành phố địa phương, bởi bên cạnh áp lực từ người dân, áp lực bổ sung từ các công ty đòi hỏi phải quản trị nhà nước lành mạnh đã tạo ra một sự khác biệt. Chúng tôi cũng thấy rằng mức độ toàn cầu hóa của quốc gia (sử dụng chỉ số phức hợp Kearney) cao hơn mức độ toàn cầu hóa của thành phố (sử dụng chỉ số Taylor), song sự khác biệt này ở các thành phố toàn cầu còn sâu sắc hơn ở các thành phố địa phương.⁵ Kết quả này là bằng chứng cho thấy sự tương tác giữa nhiều thành phố và nhiều công ty dẫn tới những kết quả trong quản trị nhà nước tốt hơn so với trong bối cảnh chỉ có một thành phố.

Ngoài ra, khi các công ty cố gắng gây ảnh hưởng tới thị trường của các thành phố, các bằng chứng gợi ý rằng các công ty không tăng được khả năng ở lại thành phố và hoạt động trong dài hạn (tức là hành vi của công ty cuối cùng dẫn đến việc rời bỏ thành phố và do vậy làm giảm mức độ toàn cầu hóa), như được trình bày trong Hình 5.6. Chúng tôi thấy rằng toàn cầu hóa cao gắn liền với công tác quản trị nhà nước ở thành phố tốt ở các biến số như cung cấp tài chính bất hợp pháp cho các đảng phái, chuyển mục đích sử dụng nguồn công quỹ, hay chất lượng của hệ thống bưu chính.

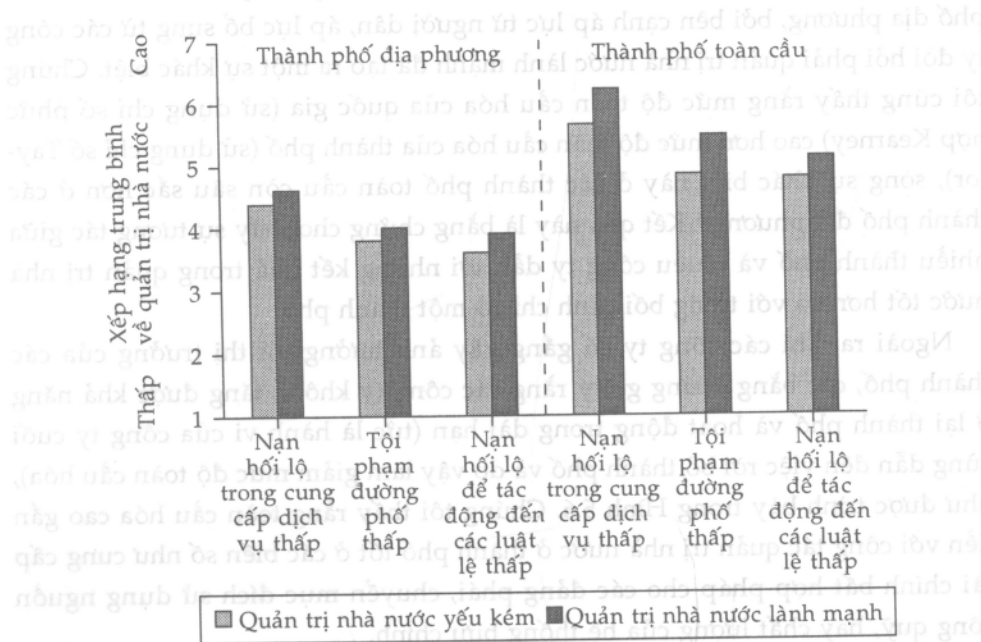
Có các bằng chứng rõ ràng cho thấy khi thị trường đáp ứng nhu cầu của người dân và không tham nhũng và bị ảnh hưởng bởi các công ty, chất lượng cuộc sống sẽ tốt (Hình 5.7).

Tuy nhiên, như có thể thấy ở Hình 5.8, chất lượng cuộc sống không phải khi nào cũng khá hơn khi các thành phố có mức độ toàn cầu hóa cao hơn, và còn nhiều biến động giữa chất lượng cuộc sống đạt được với mức độ toàn cầu hóa. Phân tích trong Hình 5.8 dựa trên việc so sánh mức độ toàn cầu hóa của thành phố (được tính bằng số công ty quốc tế đặt tại thành phố lấy từ cơ sở dữ liệu Taylor 2001) và chất lượng cuộc sống của một người dân trung bình (lấy từ chỉ số chất lượng cuộc sống của Mercer 2004). Chúng tôi chỉ tiến hành phân tích với 50 thành phố đứng đầu về chất lượng cuộc sống. Giả định của chúng tôi là các thành phố này được quản lý tốt hơn (với công tác quản trị nhà nước lành mạnh), thu hút được nhiều công ty đến hơn, đến một điểm khi mà sự có mặt của các công ty làm suy giảm chất lượng cuộc sống.

Bằng chứng này gợi ý rằng áp lực bổ sung từ các công ty đòi hỏi cải thiện hoạt động thực sự có ảnh hưởng đến kết quả hoạt động của thành phố. Nó cũng gợi ý là áp lực của người dân đòi hỏi phải duy trì chất lượng cuộc sống ở mức cao cũng có thể ngăn chặn các công ty chọn đặt trụ sở tại những thành phố đó.⁶

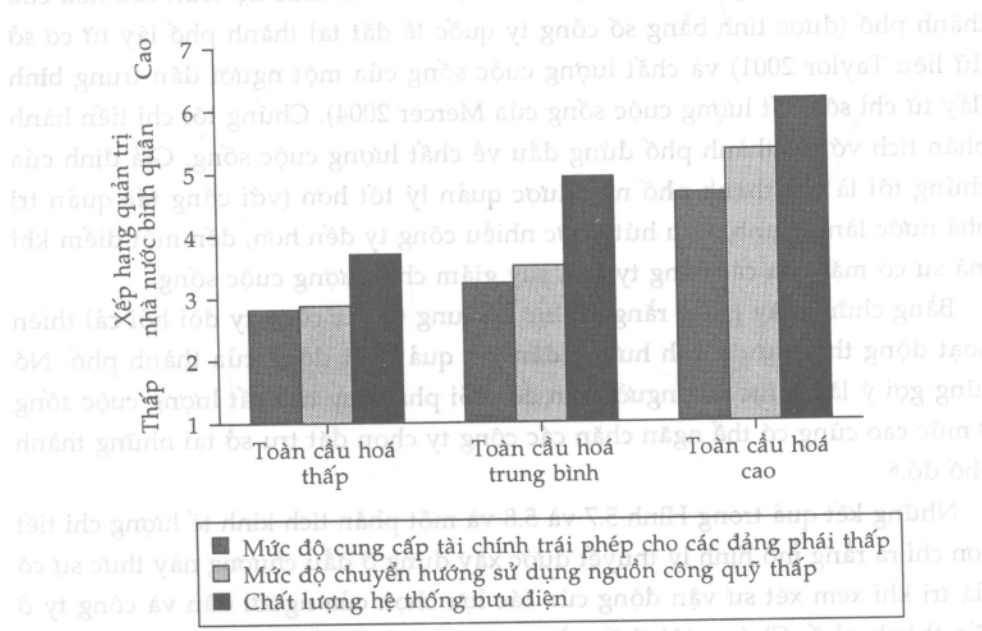
Những kết quả trong Hình 5.7 và 5.8 và một phân tích kinh tế lượng chi tiết hơn chỉ ra rằng mô hình lý thuyết được xây dựng ở đầu chương này thực sự có giá trị khi xem xét sự vận động của các lựa chọn của người dân và công ty ở cấp thành phố. Chúng tôi thấy rằng việc thành phố có một trang web hay không tạo ra một sự khác biệt trong chất lượng của công tác quản trị nhà nước

Hình 5.5. Các chỉ số về quản trị nhà nước lành mạnh liên quan tới nạn hối lộ và tội phạm ở các thành phố toàn cầu và địa phương

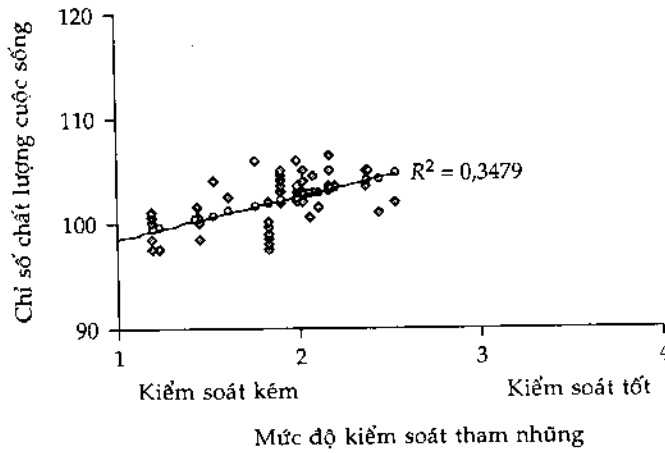


Nguồn: Kaufmann và Kraay 2002; Kaufmann, Léautier, và Mastruzzi 2004; Diễn đàn Kinh tế Thế giới 2003.

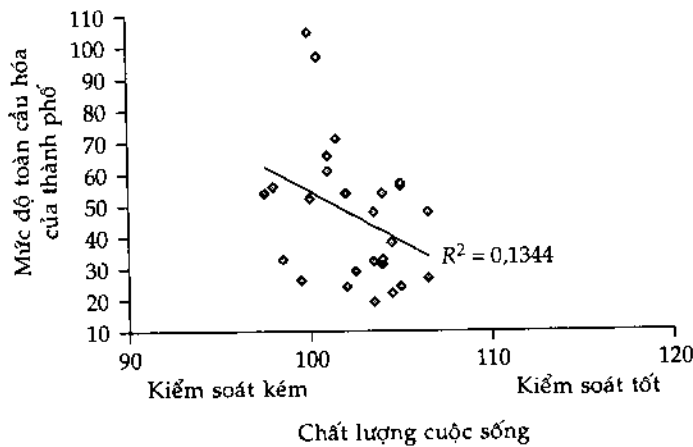
Hình 5.6. Các chỉ số về quản trị nhà nước lành mạnh liên quan tới tài chính và dịch vụ thông tin ở các thành phố toàn cầu và địa phương



Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới 2003.

Hình 5.7. *Mối quan hệ giữa chất lượng cuộc sống và tham nhũng ở cấp độ thành phố*

Nguồn: Về mức độ kiểm soát tham nhũng: Kaufmann và Kraay 2004. Về chất lượng cuộc sống: mạng dữ liệu Tư vấn nguồn nhân lực Mercer 2004. Khảo sát của Mercer đưa ra đánh giá về chất lượng cuộc sống ở 215 thành phố. Chúng tôi đã sử dụng 50 thành phố đứng đầu trong xếp hạng về chất lượng cuộc sống để nắm bắt tác động tối đa của biến tham nhũng. Nghiên cứu của Mercer dựa trên những đánh giá và nhận định chi tiết về 39 nhân tố chủ chốt quyết định chất lượng cuộc sống, được nhóm thành các hạng mục sau: môi trường chính trị và xã hội; môi trường kinh tế; môi trường văn hóa - xã hội; các cân nhắc về y tế và sức khỏe; giáo dục và trường học; các dịch vụ công và giao thông; giải trí; hàng tiêu dùng; nhà ở; và môi trường thiên nhiên. Trong Chỉ số về Chất lượng cuộc sống của Mercer, thành phố New York có chỉ số 100 (Zurich được xếp hạng cao nhất, Brazzaville xếp hạng thấp nhất).

Hình 5.8. *Mối quan hệ giữa chất lượng cuộc sống và toàn cầu hóa ở cấp độ thành phố*

Nguồn: Về mức độ kiểm soát tham nhũng: Kaufmann và Kraay 2004. Các dữ liệu về toàn cầu hóa lấy từ Taylor 2001. Mức độ toàn cầu hóa được xác định bằng số công ty quốc tế đặt tại thành phố, dựa trên 46 nhà cung cấp dịch vụ tiên tiến "trên toàn cầu" ở 55 thành phố của thế giới. Các công ty toàn cầu được định nghĩa là có văn phòng tại ít nhất 15 thành phố khác nhau. Phân tích này được tiến hành trên cơ sở sử dụng 50 thành phố được xếp hạng cao nhất về chất lượng cuộc sống theo cơ sở dữ liệu Tư vấn nguồn nhân lực Mercer 2004. Một phân tích sử dụng 261 thành phố lấy từ cơ sở dữ liệu Kaufmann - Léautier - Mastruzzi chỉ ra rằng khi càng nhiều thành phố được đưa vào, đường hồi quy càng dương và có ý nghĩa đáng kể, và quản trị nhà nước lành mạnh góp phần làm tăng mức độ toàn cầu hóa.

Bảng 5.1. Hoạt động của thành phố và mức độ sẵn có các thông tin cung cấp cho người dân và các công ty trong mẫu phi OECD

Các chỉ số về hoạt động của thành phố	Thành phố có trang web		Trang web có thông tin về ngân sách		Trang web có thông tin về cách thức khởi nghiệp	
	Không	Có	Không	Có	Không	Có
Tiếp cận dịch vụ rác thải (%)	44	54	46	70	45	72
Tiếp cận nước (%)	62	68	63	92	62	90
Tiếp cận điện (%)	75	76	75	91	74	93
Tỷ lệ dân tiếp cận điện thoại (%)	84	93	86	99	86	95
Tổng số thành phố	210	58	262	6	256	12

Chú thích: Các số liệu là xếp hạng bình quân lấy từ mẫu 274 thành phố ở các nước không thuộc OECD.

Nguồn: Xây dựng các dữ liệu lấy từ số liệu của Tổ chức Quan sát Đô thị UNCHS về hoạt động của các thành phố và bằng cách tra mạng để kiểm tra xem thành phố có trang web hay không và những gì được đăng tải trên trang web đó. Để biết thêm chi tiết về dữ liệu, xem Kaufmann, Léautier, và Mastruzzi (2004).

ở thành phố, điều mà cả các công dân lẫn công ty đặt tại thành phố đều quan tâm. Tuy nhiên việc trang web của thành phố có các thông tin mà một công ty cần biết để khởi nghiệp còn quan trọng hơn nhiều, nó là biến giải thích sự khác biệt trong tình hình hoạt động của các thành phố ở một số chỉ số chính về quản trị nhà nước. Việc thành phố có phải là thành phố toàn cầu hay không cũng có ảnh hưởng. Trong phân tích này, khái niệm thành phố toàn cầu được dựa trên số lượng công ty đặt tại thành phố đó.

Tầm quan trọng của các thông tin mà công ty có trước cũng có mối tương quan chặt chẽ với chất lượng dịch vụ mà thành phố cung cấp, như được trình bày ở Bảng 5.1. Các thành phố có trang web thì có chất lượng dịch vụ tốt hơn nhiều so với các thành phố không có trang web. Ngoài ra, ở các thành phố - nơi người dân có thể tiếp cận các thông tin về ngân sách (thuốc đo độ minh bạch và trách nhiệm giải trình), dịch vụ cũng có xu hướng có chất lượng tốt hơn. Những dữ liệu này chỉ ra rằng quản trị nhà nước lành mạnh (được thể hiện ở phản ứng của thị trường là “đáp ứng” “tiếng nói” của người dân) đem lại những kết quả tốt hơn cho thành phố.

Kinh nghiệm của Pháp trong việc cải thiện công tác quản trị nhà nước ở địa phương

Để minh hoạ cho sự tương tác năng động giữa người dân, thị trường, và các công ty, chúng tôi nghiên cứu một số trường hợp cụ thể có liên quan đến các hợp đồng cung cấp nước lớn của các thành phố ở Pháp. Các hoạt động của chính quyền thành phố ở Pháp rất đáng được xem xét, vì Pháp có số lượng

chính quyền tự trị lớn nhất so với quy mô địa lý và dân số. Ở Pháp có tới 36.565 chính quyền tự trị, trong đó 31.927 làng chỉ có ít hơn 2.000 dân. Những làng này có tổng dân số lên tới 15 triệu người, chiếm khoảng 25% tổng dân số Pháp (Hình 5.9).

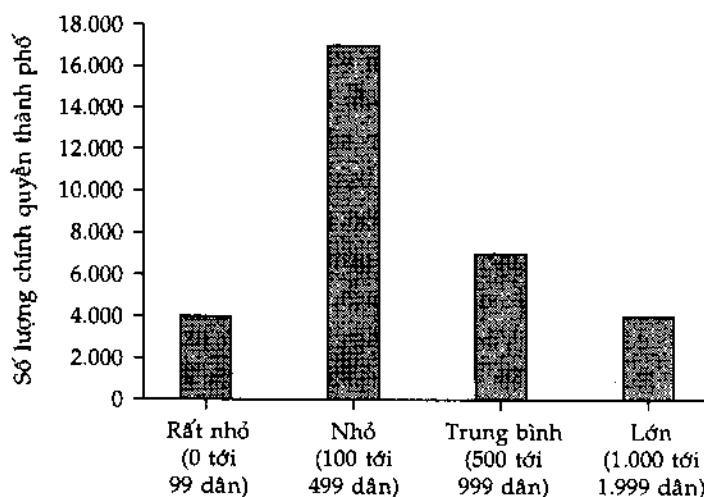
Bối cảnh

Quá trình phân cấp quản lý đã đem lại nhiều quyền hạn hơn cũng như nhiều nguồn lực nhà nước quan trọng hơn cho chính quyền địa phương, chuyển các trách nhiệm chính về phúc lợi công cộng sang cơ quan quản lý ở cấp bang và vùng. Phân cấp cũng tạo ra nhiều cơ hội tham nhũng hơn và đem lại cho các chính trị gia địa phương những quyền hạn mà không phải bao giờ họ cũng kiểm soát thành công. Pháp đã tiến hành chuyển sang một mô hình quản lý hành chính công, với các chức năng trước đây thuộc về nhà nước nay được mở ra cho các nhà thầu tư nhân. Vào cuối những năm 1970, 75% chính quyền thành phố ở Pháp quản lý dịch vụ cung cấp nước của mình thông qua *cơ quan của thành phố*. Hai mươi năm sau, 80% hoạt động cấp nước do khu vực tư nhân quản lý - số lượng hợp đồng ký với các chính quyền địa phương đã tăng mạnh trong giai đoạn từ năm 1982 đến năm 1992. Số lượng các công ty có vốn nhà nước - tư nhân cũng tăng mạnh, đó cũng là nguồn gốc của một số vụ việc đáng hổ thẹn.

Ví dụ về quản trị nhà nước yếu kém ở địa phương

Kể từ khi thực hiện luật phân cấp quản lý vào những năm 1980, các chính trị gia địa phương đã tham gia vào những vụ trao đổi ngầm liên quan đến nhiều

Hình 5.9. Chính quyền thành phố tại Pháp, tính theo dân số, 2003



Nguồn: INSEE 1999.

hoạt động khác nhau. Một số vụ việc đã được tiết lộ, khiến công luận bất bình và dẫn tới sự ra đời của nhiều luật lệ, quy định nhằm giảm thiểu rủi ro quản trị nhà nước không lành mạnh. Những vụ việc sau là các ví dụ khác nhau về thực tiễn quản trị nhà nước không lành mạnh.

- ***Lyonnaise des Eaux và Générale des Eaux: các hành vi cạnh tranh cần đặt dấu hỏi.*** Năm 1980, hai công ty nước chính của Pháp, Lyonnaise des Eaux và Générale des Eaux, mỗi công ty bị phạt 2 triệu FRF vì đã thông đồng trong đấu thầu được quyền cung cấp cho Versailles, Martinique, và French Guyana.
- ***Toulouse: hành vi đấu thầu cần đặt dấu hỏi.*** Các hành vi gian lận không phải là vấn đề duy nhất khi giao quyền cung cấp dịch vụ công; các biện pháp cạnh tranh hoặc biện pháp khách hàng không lành mạnh cũng là những ví dụ về quản trị nhà nước yếu kém. Năm 1990, CGE đã phải trả 550 triệu FRF cho chính quyền thành phố Toulouse để được quyền tham gia cung cấp nước. Đồng thời, CGE phải gánh món nợ 770 triệu FRF của cơ quan nhà nước trước đó.
- ***Vụ Noir-Botton: quản trị nhà nước yếu kém và lợi nhuận của riêng ngài thị trưởng.*** Vụ Noir - Botton (1992-1998) liên quan đến việc cung cấp tài chính cho các chiến dịch chính trị và các lợi ích cá nhân dành cho ngài thị trưởng cũ của Lyon, nay đã bị sa thải, bởi con dâu của ông ta, người hoạt động trong ngành giải trí. Những lợi ích bao gồm việc đưa quà để được phát hành và vụ một công ty phá sản đã cung cấp nguồn tài chính cho ông ta.
- ***Đại diện chính trị và dân cử: các cơ hội tham nhũng.*** Các vụ xì-căng-đan khác có liên quan đến việc cung cấp tài chính cho các đảng phái chính trị ở cấp quốc gia và địa phương cũng dính dáng tới các công ty tư nhân của Pháp và các đại biểu chính trị. Năm 1984, đã có 69 bản án dành cho các đại biểu chính trị và dân cử với những cáo buộc liên quan tới tham nhũng; con số này tăng gần gấp đôi vào năm 1987 (với 133 bản án) và lại tiếp tục tăng hơn gấp đôi tới con số 286 bản án vào năm 1997.
- ***Vụ Carignon: quản trị nhà nước yếu kém và tài trợ cho các đảng phái chính trị.*** Vụ Carignon (1996) liên quan tới thị trưởng cũ của Grenoble là Alain Carignon, người bị cáo buộc đã thao túng các hành vi cạnh tranh đối với các hợp đồng với nhà nước, từ đó thu lợi cá nhân và cung cấp tài chính cho nghề nghiệp chính trị của mình. Vào tháng 7-1989, ông ta đã tiến hành tư nhân hóa các dịch vụ nước của thành phố mà không thông qua quy trình đấu thầu. Vào cuối năm 1995, giá nước đã tăng mạnh từ mức 4,85 FRF lên tới 13,59 FRF (từ 0,75 USD lên 2,20 USD/m³), mặc dù hệ thống không cần phải có đầu tư hay thay mới đáng kể nào. Năm 1994, toà án Pháp phát hiện thấy dịch vụ cung cấp nước đã được tư nhân hóa để đổi lấy việc Lyonnaise des Eaux đóng góp cho chiến dịch tranh cử của Alain Carignon và tặng ông ta các món quà khác tổng trị giá lên tới trên

19 triệu FRF. Họ truy tố Carignon, cố vấn chính của ông ta tại tòa thị chính, và hai giám đốc của Lyonnaise. Năm 1995 và 1996, họ bị buộc tội đã trả hoặc nhận hối lộ và bị kết án tù. Tòa án cũng phán quyết là những người tiêu dùng có thể đòi bồi thường với tổng số tiền là 300.000 FRF vì công ty nước đã sử dụng biện pháp kế toán không đúng sự thật để thổi phồng giá nước áp dụng với người tiêu dùng. Kết quả là một phần dịch vụ cung cấp nước ở Grenoble đã được giao lại cho khu vực nhà nước vào năm 1996, và giá nước đã giảm 11%. Công ty nước đó lại trở về sở hữu nhà nước hoàn toàn vào năm 2000.

- **Vụ Boucheron: quản trị nhà nước yếu kém để tư lợi cá nhân.** Tháng 7-1997, Bộ trưởng Pháp Jean-Michel Boucheron đã bị kết án tù hai năm, với hai năm quản thúc sau đó, và bị phạt 1 triệu FRF vì đã nhận hối lộ từ các công ty tham gia đấu thầu cung cấp các dịch vụ công. Theo báo cáo, Boucheron đã nhận tiền lương là 327.000 FRF cho một công việc hư cấu ở Générale des Eaux, đổi lại ông ta đã cho họ quyền cung cấp nước ở Angoulême. Ông ta cũng bị buộc tội nhận hối lộ 500.000 FRF trong giai đoạn 1986-1989 từ nhiều công ty khác nhau.

Phản ứng với công tác quản trị nhà nước yếu kém

Những vụ việc đáng hổ thẹn này đã làm dấy lên mối quan ngại của công chúng về việc giao trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công cho khu vực tư nhân. Các vụ việc không chỉ được phán xử ở tòa án, chúng còn dẫn đến những luật lệ và biện pháp khác để đấu tranh chống các hành vi và kết quả quản trị nhà nước không lành mạnh:

- **Luật N 92-3, "Luật nước", 3-1-1992.** Luật nước đã chuyển các trách nhiệm hạch toán sang cho chính quyền thành phố và đưa ra một số biện pháp hạch toán nhằm kiểm soát mức độ bù đắp chi phí phù hợp của các dịch vụ nước cho các chính quyền thành phố.
- **Luật N 92-1282.** Luật này đã thay đổi các thủ tục, đặc biệt là trong quy chế đấu thầu, với các hợp đồng cung cấp nước.
- **Luật N 93-122, "Luật Sapin", 29-1-1993.** Luật Sapin được thông qua nhằm ngăn chặn tham nhũng và tăng cường minh bạch trong các quy trình đấu thầu nhà nước. Luật này buộc các hợp đồng giao quyền cung cấp dịch vụ công phải thông qua đấu thầu cạnh tranh và đặt ra một khuôn khổ quy định chặt chẽ cho nội dung của các hợp đồng này.
- **Ngày 18-11-1994.** Ngày nước quốc gia, khi Bộ trưởng Bộ Môi trường Michel Barnier thành lập Cơ quan theo dõi giá nước quốc gia.
- **Luật N 95-101, "Luật Barnier," ngày 2-2-1995.** Luật Barnier buộc cả các đơn vị nhà nước và tư nhân trong ngành nước phải báo cáo hàng năm, trong đó có phần phân tích giá cả, cấm việc đặt ra quyền tham gia đấu thầu, đưa ra những hạn chế chặt chẽ hơn về thời hạn hợp đồng, và đặt ra khả

năng kiện các công ty và các chính quyền thành phố nếu không tuân thủ đúng các yêu cầu này.

- **Ngày 19-12-1996.** Đại hội đồng về cạnh tranh, tiêu dùng, và chống gian lận công bố một báo cáo về giá nước ở Pháp từ năm 1991 đến năm 1996.
- **Ngày 27-2-1997.** Cơ quan kiểm toán quốc gia công bố báo cáo “Công tác quản lý dịch vụ nước và nước thải của các chính quyền thành phố”, trong đó phê phán công tác quản trị nhà nước tại địa phương.
- **Ngày 7-8-1998.** Tòa hành chính của Grenoble hủy bỏ đợt đàm phán lại của thành phố với Lyonnaise des Eaux, vì không tuân thủ các quy định cạnh tranh áp dụng với các dịch vụ công.
- **Ngày 22-12-1999.** Hội đồng Cấp cao về Khu vực nhà nước khuyến nghị thành lập một cơ quan điều tiết dịch vụ nước và các dịch vụ đô thị khác để kiểm soát tính minh bạch trên thị trường nước.
- **Ngày 17-7-2002.** Hội đồng Cạnh tranh công bố một báo cáo về thị trường nước tại Pháp, tập trung vào các mức độ cạnh tranh trong ngành.
- **2002-2004.** Một số hợp đồng cung cấp nước chính đã chấm dứt và đấu thầu lại. Giá nước đã giảm đáng kể ở một số đô thị lớn ở Pháp.

Những minh họa của lịch sử như thế này thúc đẩy nghiên cứu về sự vận động của các lựa chọn của người dân, thị trường, và công ty. Chúng tôi sử dụng chúng để xem xét xem loại mô hình cân bằng nào có thể phát sinh. Đặc biệt, liệu có tồn tại một điểm cân bằng giữa quản trị nhà nước không lành mạnh (thị trường tham nhũng) với các công ty tốt (cung cấp dịch vụ) hay không, và nếu có thì điểm cân bằng đó có bền vững không? Chúng ta có thể thấy có sự chuyển đổi sang quản trị nhà nước lành mạnh và các công ty hoạt động tốt do có sự lo lắng nhỏ hay không (ví dụ như các cử tri hiểu biết về chính trị nhiều hơn)? Các cơ hội để người dân phản hồi bằng “tiếng nói” của mình là gì? Liệu các giải pháp như Nhóm đặc trách về Chương trình Bangalore⁷, trong đó các tổ chức xã hội tương tác với nhà nước để cải thiện quản trị nhà nước, có thể nhân rộng sang các nơi khác hay không? Chúng ta có thể lý giải những kết quả thực nghiệm về các thành phố ở nước Mỹ của Warner và Hefetz (2003) trong đó cho rằng các thành phố dựa nhiều hơn vào khu vực tư nhân trong cung cấp dịch vụ cũng được xếp hạng thấp hơn về tiếng nói và các biện pháp bình đẳng không?

Lý do chính khiến chúng tôi tập trung vào các ví dụ này trong một bối cảnh toàn cầu hóa là nhằm làm rõ mặt trái của toàn cầu hóa, điều luôn tồn tại song hành với các lợi ích của toàn cầu hóa. Sự gia tăng các hoạt động trao đổi và nhu cầu ngày càng lớn của người dân đòi hỏi phải quản trị nhà nước lành mạnh cũng đi liền với những cơ hội tinh vi và “trá hình” nhiều hơn cho quản trị nhà nước không lành mạnh. Điển hình là tội phạm tài chính và rửa tiền trên quy mô quốc tế khiến cho việc giải quyết nạn biển thủ và tham nhũng ở các nước hiện đang phải đối mặt với tình trạng thiếu minh bạch và quản trị nhà

nước yếu kém ngày càng trở nên phức tạp hơn. Nhờ vậy, các thành phố và khu vực có công tác quản trị nhà nước lành mạnh sẽ có xu hướng tăng thêm tính hiệu quả, trong khi các thành phố đang có công tác quản trị nhà nước yếu kém sẽ càng tồi tệ đi, đặc biệt là ở hầu hết các thành phố châu Phi và ở các trung tâm công nghiệp cũ ở châu Âu và Trung Á, nơi mà người dân khó lòng “thoát khỏi” quyền kiểm soát của chính quyền địa phương.

Kết luận và phương hướng nghiên cứu trong tương lai

Trong chương này, chúng tôi đã sử dụng lý thuyết trò chơi để chỉ ra rằng những vận động trong quan hệ tương tác giữa người dân, thị trường, và các công ty trong bối cảnh toàn cầu hóa, có thể cải thiện hoạt động của các thành phố. Mô hình này cố gắng rút ra bản chất quan hệ nhân quả theo hướng từ toàn cầu hóa tới quản trị nhà nước lành mạnh và trách nhiệm giải trình của địa phương tới quản trị nhà nước lành mạnh. Trên thực tế, phân tích của chúng tôi chỉ ra rằng cả toàn cầu hóa và trách nhiệm giải trình của địa phương đều có ý nghĩa quan trọng, song sự tương tác giữa toàn cầu hóa và quản trị nhà nước lành mạnh sẽ đem lại kết quả hoạt động tốt hơn so với riêng yếu tố trách nhiệm giải trình cá nhân hay toàn cầu hóa khi không có trách nhiệm giải trình cá nhân có thể đem lại. Chúng tôi đã chỉ ra rằng khi các công ty cố gắng gây ảnh hưởng với các nhà lãnh đạo thành phố và hoạt động mà không chịu sự kiểm tra, hoạt động của thành phố chắc chắn sẽ bị ảnh hưởng xấu.

Những gì mà các công ty và người dân có thể biết cũng có tác động tới quản trị nhà nước lành mạnh. Do vậy, việc công khai một loạt các thông tin quan trọng, ví dụ trên trang web của thành phố, sẽ cải thiện khả năng có công tác quản trị nhà nước lành mạnh và đem lại chất lượng cuộc sống tốt hơn cho người dân thành phố. Các thông tin tốt hơn cho phép kiểm soát trách nhiệm giải trình của chính quyền tốt hơn. Trong chương này, chúng tôi đã tập trung vào khả năng tiếp cận thông tin qua trang web và chưa xem xét vai trò giám sát của các phương tiện thông tin đại chúng, tuy nhiên, khía cạnh này đã được các nhà nghiên cứu khác khảo sát kỹ lưỡng (về rà soát tổng quát, xem Sassen 2002). Kết quả từ công trình của chúng tôi là các thành phố có thể sử dụng công nghệ để cải thiện đáng kể khả năng tiếp cận thông tin.

Những kết quả của chúng tôi cũng chỉ ra rằng quá trình hoạt động trong lịch sử có ý nghĩa quan trọng. Một phương pháp luận nắm bắt được cả sự vận động theo thời gian có thể làm rõ một số vấn đề khó xung quanh quản trị nhà nước ở đô thị. Những phân tích như vậy sẽ là cần thiết để có thể hiểu được tốc độ đô thị hóa cao ở châu Phi, một quá trình làm tăng phúc lợi không đáng kể cho các thành phố, đem lại sự tăng trưởng kinh tế rất hạn chế cho các quốc gia, ít đầu tư trực tiếp nước ngoài cho các công ty, và những thách thức lớn cho công tác quản trị nhà nước. Chương 4 khảo sát những thách thức này cụ

thể hơn. Những nghiên cứu bổ sung về các thành phố ở châu Phi, sử dụng một phương pháp luận tính đến quá trình lịch sử, có thể sẽ làm rõ được chủ đề học búa này.

Phụ lục 5.1. Bằng chứng về kết quả điểm cân bằng Nash

Lý thuyết: Fudenberg và Tirole (1991). Trạng thái cuối cùng của một trò chơi trong đó người dân, thị trường, và các công ty chọn các tổ hợp hành động như trên được gọi là điểm cân bằng Nash.

Bằng chứng: cố định điểm cân bằng Nash ở α^* , đó là kết quả của một trò chơi lặp đi lặp lại trong đó người dân, thị trường, và công ty hành động trong một khoảng thời gian cố định T (chu kỳ bầu cử thị trường 5 năm). Tất cả ba người chơi phải chọn (trung thành, đáp ứng, đặt trụ sở) ở giai đoạn này, vì như vậy sẽ làm tăng kết quả mà họ nhận được trong giai đoạn T và như vậy trong tương lai họ sẽ không phải trả giá, nhờ việc được hưởng ít hơn mức tiện ích sẵn có dành cho họ. Điều này cũng đúng với bất kỳ một giai đoạn lịch sử h^T nào có xác suất dương trong a^* .

Điểm cân bằng tĩnh với mỗi người chơi là $\alpha^*(i)$ với giai đoạn cuối cùng là $g_i(\alpha^*(i)) > \underline{v}_i$. Ở giai đoạn này, người chơi sẽ nhận được mức tiện ích nhiều hơn mức họ định trước (giá trị min-max) $\underline{v}_i$.

Với một chu kỳ lặp đi lặp lại R (với R đủ lớn), mỗi người chơi thích kết quả *vi* hơn, sau khi kết thúc chu kỳ cuối cùng R của (trung thành, đáp ứng, đặt trụ sở), để đạt được kết quả tối đa có thể được $\max_i g_i(a)$ trong một giai đoạn và sau đó là min-max trong các giai đoạn $R.I$ (Fudenberg và Tirole 1991).

Chọn một ϵ nhỏ sao cho $v + \epsilon$; $\epsilon > 0$ và $\{a(t)\}$ là độ dài của chu kỳ $T - R.I$ với các kết quả trung bình trong phạm vi ϵ của kết quả v . Mỗi người chơi sẽ hành động theo chu kỳ xác định (trung thành, đáp ứng, đặt trụ sở). Nếu bất kỳ người chơi nào chệch khỏi lộ trình này khi còn nhiều hơn $R.I$ giai đoạn còn lại, khi đó min-max dành cho người chơi đó trong phần còn lại của trò chơi. Nếu người chơi đồng ý với $\{a(t)\}$ cho tới tận khi còn $R.I$ thời kỳ còn lại thì họ sẽ theo giai đoạn cuối cùng trong chu kỳ R trong phần còn lại của trò chơi.

Chú thích

1. Ngày nay có khoảng 36.565 chính quyền địa phương ở các thành phố ở Pháp, trong đó khoảng 32.000 có dân số ít hơn 2.000 người (xem Phụ lục 5.2). Để so sánh, ở Đức có 14.727 chính quyền địa phương; ở Italia là 8.070; ở Tây Ban Nha là 8.027; và ở Anh là 522.

2. Đo lường dân số của thành phố rất khó vì giữa các nước có rất ít định nghĩa chung. Thông lệ mà chúng tôi sử dụng trong chương này được dựa trên dân số thế giới được tính trong cuộc điều tra dân số mới nhất của một chính quyền hành chính thành phố. Khái niệm này được Các thị trường thành phố

xây dựng trong hội nghị tháng 7-2003 và chi tiết có thể tìm ở trên mạng "World Cities, 2003". <http://www.citymayors.com>.

3. Một ứng dụng phổ biến khác của lý thuyết trò chơi, với kết quả tương tự như công trình của chúng tôi, có thể được tìm thấy ở một trang web (Civilization Fanatics Center 2005) trong đó có những thông điệp của người chơi dựa trên các trò chơi toán học. Trên mạng internet có một trò chơi cho phép người chơi bắt đầu từ tay trắng và xây dựng các thành phố, bổ sung kết cấu hạ tầng, các hình thức chính quyền khác nhau, các mức độ tham nhũng và lãng phí trong quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên, cũng như sản xuất (<http://forum.civfanatics.com>, truy cập ngày 24-8-2005). Trong trang web này, một số người chơi trao đổi các chiến lược trong trò chơi. Một người chơi, được biết đến dưới cái tên "Alexman", người đã trình bày các kết quả của mình với tiêu đề "Bạn có nghĩ là bạn hiểu tham nhũng không?", sau nhiều lần chơi đã chỉ ra rằng có một giới hạn nhất định với tham nhũng ở khoảng 95% các thành phố, có nghĩa là luôn tồn tại cơ hội để đấu tranh với tham nhũng và do vậy tham nhũng không tồn tại trong điểm cân bằng bền vững. Mô hình mà chúng tôi sử dụng, trong đó người dân có thể gây áp lực đòi hỏi quản trị nhà nước lành mạnh, là một biện pháp kiểm soát như vậy. Chúng tôi biểu thị áp lực này bằng một biến số nhỏ, thay đổi tùy theo lựa chọn của người dân là trung thành và không làm gì cả, lên tiếng, hay rời bỏ thành phố.

4. Chúng tôi giả định rằng, với người thị trường, từ chối các ảnh hưởng của công ty trong ngắn hạn sẽ tốt hơn là phớt lờ người dân, vì người dân có thể hoan nghênh việc thị trường không bị tác động bởi các công ty (trừ khi người dân không được biết về tác động của các công ty).

5. Chỉ số Kearney nhằm đo lường mức độ toàn cầu hóa ở cấp quốc gia, trong khi Chỉ số Taylor tính mức độ toàn cầu hóa cho từng thành phố cụ thể. Xem thêm Chương 3 và Kaufmann, Léautier, và Mastruzzi (2004) để biết thêm chi tiết về các chỉ số này.

6. Một nghiên cứu của Kaufmann và Mastruzzi (2004), được các tác giả cung cấp theo yêu cầu, chỉ ra rằng khi bạn sử dụng một tập hợp các thành phố rộng hơn, bao gồm cả các thành phố ở các nước đang phát triển, sẽ có một mối quan hệ thuận chiều giữa toàn cầu hóa và chất lượng cuộc sống, mặc dù vẫn tồn tại sự biến động trong quan hệ này.

7. Nhóm đặc trách về Chương trình Bangalore là một sáng kiến về sự giám sát của người dân tại Bangalore nhằm đưa ra các báo cáo về dịch vụ công nhờ sử dụng các ý kiến phản hồi có hệ thống của người dân trên khắp thành phố. Xem Paul 2002.

Tài liệu tham khảo

Benoit, J. P., and V. Krishna. 1985. "Finitely Repeated Games." *Econometrica* 53: 890-904.

- Besson, Danielle. 2002. "L'investissement des administrations publiques locales – Influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales." *INSEE Première* (October).
- Chandernagor, André. 1993. *Les maires en France – XIXème-XXème siècles*. Paris: Fayard.
- Chandler, Tertius. 1987. *Four Thousand Years of Urban Growth: An Historical Census*. Lewiston: St. Gourds.
- Chase-Dunn, Christopher, and Alice Willard. 1993. "Systems of Cities and World Systems: Settlement Size Hierarchies and Cycles of Political Centralization 2000 BC to 1988 AD." Annual Convention of the International Studies Association. Acapulco.
- City Mayors. 2003. "World Cities." On-line at http://www.citymayors.com/features/urban_areas1.html.
- Civilization Fanatics Center. 2005. "Do you think you understand corruption?" On-line at <http://forum.civfanatics.com>.
- Cour des Comptes. 1997. "La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement." Paris.
- De Long, B. J., and A. Shleifer. 1992. *Princes and Merchants: European City Growth before the Industrial Revolution*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research and Harvard University (issued in March; revised in December).
- Durkheim, Emile. 1903. "Les communes françaises du Moyen-Age." *L'Année sociologique* 6.
- Duval, Guillaume. 1996. "Etat des lieux." *Alternatives Economiques* (April).
- Escobar, Jésus, and Dennis Hodgson. 1998. "Honors Seminar: The City in American Imagination." Syllabus, Fairfield University, Fairfield, CN. On-line at <http://www.faculty.fairfield.edu/faculty/hodgson/Courses/city/origins/>.
- Estache, Antonio, and Eugene Kouassi. 2002. "Sector organization, governance, and the inefficiency of African water utilities." Policy Research Working Paper. Washington, DC: World Bank.
- Foreign Policy*. 2002. A.T. Kearney/Foreign Policy Magazine Globalization Index 2002. On-line at <http://www.foreignpolicy.com/wwwboard/g-index2.php>. Released as "Globalization's Last Hurrah." *Foreign Policy* (Jan/Feb): 38–51.
- Francillon, Claude. 1996. "Grenoble conclut un nouveau contrat d'eau avec la Lyonnaise." *Le Monde* (March 24).
- Fudenberg, D., and J. Tirole. 1991. *Game Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Georges, Jocelyne. 1990. *Histoire des maires 1789–1939*. Paris: Editions Christian de Bartillat.

- Gibbons, R. 1992. *Game Theory for Applied Economists*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hamblin, Jane Dora. 1977. *The First Cities*. New York: Time-Life.
- Henderson, V. J., and A. J. Venables. 2004. *The Dynamics of City Formation: Finance and Governance*. Discussion Paper 4638. London: Centre for Economic Policy Research.
- Hirschmann, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to the Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: President and Fellows of Harvard College. (January).
- Huot, Jean-Louis, Jean-Paul Thalman, and Dominique Valbelle. 1990. *Naissances des Cités*. Paris: Nathan.
- Inciyan, Erich. 1996. "La Générale des eaux reconnaît des financements politiques illégaux." *Le Monde* (October 26).
- INSEE (Institut National de la Statistique et des études économiques). 1999. On-line at http://en.wikipedia.org/wiki/Commune_in_France.
- Kaufmann, Daniel, and Aart Kraay. 2002. "Growth without Governance." World Bank Policy Research Working Paper 2928. Washington DC: World Bank.
- Kaufmann, Daniel, Frannie Léautier, and Massimo Mastruzzi. 2004. "An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance." World Bank Institute Working Papers and Articles (Discussion Paper). Washington, DC: World Bank. On-line at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govcity.pdf>.
- Lambarde, William. 1570. "Stack of Statutes." In *A Perambulation of Kent*. Archived Books.
- Léautier, Frannie, and A. Lemer. 2003. "Perspectives on Globalization of Infrastructure." World Bank Institute Working Papers. Washington, DC: World Bank.
- Le Wino, Frédéric. 1994. "Le scandale du prix de l'eau." *Le Point* (April 30).
- Mercer Human Resource Consulting. 2004. "Quality of Life Index." On-line at <http://www.mercerHR.com>. Accessed in August 2005.
- Paul, André. 2000. *Les Manuscrits de la Mer Morte*. Paris: Bayard Editions/Centurion.
- Paul, S. 2002. *Holding the State to Account*. Bangalore: Books for Change.
- Pujas, Véronique. 2000. "Corruption via party financing in France." Paper presented at a workshop on corruption and political party funding in La Pietra, Italy, October.
- Rausch, James. 1995. "Bureaucracy, Infrastructure and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities During the Progressive Era." *American Economic Review* 85 (September 1995): 968–79.

- Royal Borough of Kingston upon Thames. 2005. "History of the Office of Mayor." Based on *Civic Ceremonial; A Handbook, History and Guide for Mayors, Councillors and Officers*, 4th ed., by Paul Milward. On-line at http://www.kingston.gov.uk/council_and_democracy/.../history_of_the_office_of_mayor.ht.
- Sassen, S. 2002. "Global Cities and Diasporic Networks: Microsites in Global Civil Society." Chapter 9 in *Global Civil Society 2002*. London: Centre for the Study of Global Governance.
- Taylor, P. J., and D. R. F. Walker. 2001. "World City Network: Data Matrix Construction and Analysis." From the GaWC Research Group and Network, Data Set 6. Based on primary data collected by J. V. Beaverstock, R. G. Smith, and P. J. Taylor for the ESRC project "The Geographical Scope of London as a World City." London: Economic and Social Research Council. On-line at <http://www.lboro.ac.uk/gawc/>.
- United Nations CyberSchoolbus. 1996. "A Brief History of Urban Expansion." On-line at <http://www.un.org/cyberschoolbus/habitat/units/un02pg01.asp>.
- Warner, M., and A. Hefetz. 2003. "Contracting: Theoretical Propositions, Empirical Realities." Paper presented to the Economic Policy Institute, Washington DC, April 4.
- World Economic Forum. 2003. Executive Opinion Survey (EOS). Geneva.

6

Lý giải thực trạng hoạt động của đô thị: Toàn cầu hoá, công nghệ và quy mô

Daniel Kaufmann, Frannie Léautier và Massimo Mastruzzi

Ngay cả một cái nhìn tình cờ đến một thành phố khi đến thăm nó với tư cách là một khách du lịch hay trong một chuyến công cán cũng cho ta biết được về chất lượng cuộc sống mà người dân thành phố đó đang được hưởng hoặc phải gánh chịu. Một người quan sát ngẫu nhiên không biết được về chất lượng công tác quản trị nhà nước của thành phố, nhưng lại thấy rõ kết quả của quá trình quản trị đó. Và hoá ra đây lại là một câu đố hóc búa đặt ra đối với những du khách và các nhà đầu tư từ trước đến nay. De Long và Shleifer (1992) đã xem xét sự tiến hoá của các thành phố châu Âu trong nhiều thế kỷ từ khía cạnh quản trị nhà nước, trong đó sử dụng quy mô của thành phố làm chỉ số về kết quả hoạt động. Họ đã xem xét xem thành phố được điều hành bởi một hoàng tử (nền quân chủ) hay doanh nhân (một ủy ban hợp hiến hoặc nhóm lợi ích kinh doanh) và chất lượng quản trị nhà nước có ảnh hưởng như thế nào đến quy mô của thành phố.

Trong Chương 3 và một số chỗ khác, chúng tôi đã cố gắng đào bới sâu câu hỏi về các yếu tố quyết định đến chất lượng quản trị thành phố tốt (xem thêm Kaufmann, Léautier và Mastruzzi 2004). Chúng tôi chú trọng đến việc liệu có sự tương tác nào đó giữa quản trị nhà nước và toàn cầu hoá hay không, và nếu có thì sự tương tác đó có ảnh hưởng như thế nào đến kết quả hoạt động quan sát được của thành phố. Chúng tôi đã thấy tác động khác nhau của quản trị nhà nước và toàn cầu hoá đến khả năng thành phố cung ứng dịch vụ kết cấu hạ tầng và chúng tôi tò mò muốn biết cái gì đã dẫn dắt đến kết quả này.

Trong Chương này, chúng tôi xem xét nhiều yếu tố có thể góp phần vào sự khác biệt đã thấy trong kết quả hoạt động của các thành phố. Chúng tôi tìm hiểu xu hướng dài hạn trong kết quả hoạt động của các thành phố, sử dụng quy mô thành phố làm thước đo kết quả hoạt động, dựa trên khái niệm ban đầu đã được De Long và Shleifer sử dụng (1992). Sau đó, chúng tôi đã tìm cách khẳng định rằng xu hướng dài hạn này được hỗ trợ bằng những dữ liệu đa dạng hơn về kết quả hoạt động thông qua việc so sánh thành tích của các thành phố trong việc tiếp cận đến các dịch vụ cơ bản (nước sạch, nước thải và điện). Chương này giới thiệu thêm các nghiên cứu thực nghiệm cho mô hình lý thuyết đã được chúng tôi giới thiệu trong Chương 5 và tìm cách mở rộng một số phát hiện mà chúng tôi cho rằng đặc biệt lý thú, chẳng hạn như vai trò của

người dân trong việc dẫn dắt sự thay đổi ở cấp thành phố theo hướng tăng cường công tác quản trị nhà nước hiệu quả.

Chúng tôi xem xét một trường hợp cụ thể về việc tiếp cận thông tin của cả người dân lẫn các doanh nghiệp, và sử dụng biến thay thế cho việc tiếp cận các dịch vụ liên lạc, chẳng hạn như số máy điện thoại cố định, điện thoại di động và internet. Chúng tôi tập trung vào các loại dịch vụ này là vì những tác động của chúng đến khả năng người dân tham gia vào quá trình ra quyết định và tiếp cận thông tin. Cuối cùng, chúng tôi nhìn xa hơn đến chất lượng cuộc sống giữa các thành phố, dựa trên giả định rằng một người quan sát ngẫu nhiên sẽ nhìn thấy sự khác biệt trong chất lượng cuộc sống giữa các thành phố¹.

Sử dụng các số liệu này, chúng tôi đã kiểm định sự phỏng đoán rằng, lựa chọn mà người dân và các doanh nghiệp đưa ra về loại dịch vụ nào mà họ có nhu cầu và sử dụng từ chính quyền đô thị thực sự có tác động đến việc liệu họ có tạo áp lực để chính quyền của họ phải phấn đấu hay không, và nếu có thì tạo nó như thế nào. Công nghệ cũng mang lại cơ hội cho người dân và doanh nghiệp, cho phép họ vận động và đối phó, ngay cả trong những thiết chế quản trị yếu kém, đồng thời cũng cho phép người dân có được cơ hội dễ dàng hơn để có được *tiếng nói*. Việc gửi một thư điện tử dễ dàng hơn so với gọi một cú điện thoại, vì gọi điện đòi hỏi phải có người ở đầu dây bên kia đón nghe, và thậm chí càng dễ hơn so với việc phải đến toà thị chính hay một công sở nào đó để khiếu nại. Tuy nhiên, chúng tôi giả định rằng sự hiện diện của một số công nghệ để *lựa chọn* sẽ làm yếu đi áp lực từ phía người dân đòi hỏi tính trách nhiệm, mà điều này có xu hướng làm giảm chất lượng quản trị thành phố và chất lượng cuộc sống nói chung của thành phố. Tương tự, cùng với sự tồn tại của những công nghệ đó, doanh nghiệp nào tìm cách trụ lại trong thành phố sẽ ít thấy bị phiền toái hơn bởi tình trạng quản trị thành phố yếu kém, vì các doanh nghiệp luôn có thể tự cung cấp dịch vụ cho mình. Những doanh nghiệp như thế sẽ có ít động cơ để gây áp lực đòi hỏi chính quyền địa phương phải cải thiện kết quả hoạt động. Một công dân có thể tự cung cấp nước cho mình bằng các giếng tư nhân sẽ không có mấy lý do để sử dụng *tiếng nói*, và một doanh nghiệp có thể có dịch vụ cấp điện riêng của mình bằng máy phát điện tư nhân sẽ chẳng mấy khi cần *gây ảnh hưởng* để thành phố phải cải thiện kết quả hoạt động.

Lập luận chính của chúng tôi là công nghệ ảnh hưởng đến lựa chọn của người dân và doanh nghiệp để rời xa các hệ thống mạng lưới và tự cung cấp cho mình những dịch vụ như điện thoại - bằng việc sử dụng điện thoại di động thay cho máy cố định hoặc sử dụng giếng riêng thay cho việc phải phụ thuộc vào hệ thống nước máy của thành phố. Chúng tôi phỏng đoán rằng sự hiện diện của các lựa chọn công nghệ, mà những lựa chọn này cho phép người dân và doanh nghiệp được thoát ly khỏi những dịch vụ tiện ích hoặc dịch vụ đô thị kém hiệu quả, sẽ khiến cho tác động của cả toàn cầu hoá lẫn quản trị nhà nước hiệu quả đến kết quả hoạt động của thành phố ít có sự liên quan hơn. Nếu sự

phỏng đoán này là đúng, thì thành phố sẽ có thành tích hoạt động tốt hơn xét về những dịch vụ như trên nếu chúng được quản trị yếu kém hoặc ít gắn kết với những áp lực toàn cầu hoá. Trong những phần sau, chúng tôi sẽ kiểm định giả thuyết này một cách rõ ràng.

Số liệu

Chúng tôi sử dụng số liệu từ nhiều nguồn để kiểm định giả thuyết đã nêu ở trên. Số liệu được rút từ Chandler (1987) cho phép chúng tôi quan sát xu thế dài hạn về dân số thành phố, kiểm tra xem liệu giả thuyết cho rằng các thành phố suy thoái hoặc tăng trưởng có đứng vững qua thời gian hay không, và nếu có cơ sở vững chắc để tin vào hình thái đó thì nó sẽ cho chúng tôi khảo sát vai trò của người dân và các doanh nghiệp trong quá trình đó. Chúng tôi lấy ra số liệu cho 60 thành phố từ cơ sở dữ liệu này, với khoảng thời gian dài trải trong gần 5.000 năm từ năm 3100 trước Công nguyên đến năm 1975, và chúng tôi bổ sung cho chúng bằng các số liệu từ bộ số liệu Các thị trường thành phố (2003) để thể hiện xu thế đến tận năm 2005, vì thế có thể bao phủ một khoảng thời gian số liệu trên 5.000 năm. Chúng tôi gọi bộ số liệu này là cơ sở dữ liệu "Chandler".

Bộ số liệu phong phú lúc đầu được De Long và Shleifer (1992) sử dụng bao gồm kết quả hoạt động của 77 thành phố châu Âu từ năm 1050 đến năm 1800. Quy mô của các thành phố được dùng làm chỉ số về kết quả hoạt động dài hạn, với giả định rằng nếu thành phố được quản trị tốt thì nó sẽ thu hút được những công dân mới và giữ chân những người đang sống tại đó. De Long và Shleifer đã xây dựng những số liệu này từ ba nguồn ban đầu: (a) Russell (1972), trong đó bao gồm các thành phố châu Âu trước năm 1500; (b) de Vries (1984), có dân số các thành phố châu Âu từ năm 1500 đến năm 1800; và (c) Bairoch và các tác giả khác (1988), với số liệu về dân số các thành phố châu Âu từ năm 800 đến năm 1850. Chúng tôi dùng đồng thời ba bộ số liệu này và gọi chúng là cơ sở dữ liệu "Bairoch-Russell-de Vries".

Với số liệu về kết quả hoạt động của các thành phố, chúng tôi dùng số liệu từ UNCHS (1998) về khả năng tiếp cận dịch vụ như nước thải, điện, nước và điện thoại cố định, và số liệu từ Điều tra ý kiến của các giám đốc điều hành do Diễn đàn Kinh tế Thế giới thực hiện (2003) cho các biến dịch vụ khác ở cấp thành phố, chẳng hạn như tiếp cận đến điện thoại di động, internet học đường, chất lượng điện và dịch vụ kết cấu hạ tầng nói chung. Mẫu đầy đủ của các số liệu từ bộ số liệu này mà chúng tôi đã đề cập đến trong Chương 3 với tên gọi bộ số liệu Kaufmann-Léautier-Mastruzzi, gồm các số liệu của 412 thành phố.

Về dân số thành phố, mức độ đô thị hoá của các nước và thu nhập của các quốc gia, chúng tôi sử dụng số liệu từ *Các chỉ báo phát triển thế giới* (Ngân hàng Thế giới 2001 và 2002). Chúng tôi bổ sung số liệu về kết quả hoạt động của các thành phố bằng thước đo chất lượng cuộc sống rút ra từ Dịch vụ tư vấn nguồn nhân lực Mercer (2002). Bộ số liệu Mercer bao gồm số liệu về 215 thành

phố và có cả đánh giá về chất lượng cuộc sống ở những thành phố này dựa trên sự nhận xét và đánh giá chi tiết 39 yếu tố quyết định chủ chốt về chất lượng cuộc sống, được gộp lại thành các nhóm yếu tố về môi trường chính trị xã hội, môi trường kinh tế, môi trường văn hoá xã hội, y tế và sức khoẻ, giáo dục và trường học, dịch vụ công và giao thông, giải trí, hàng hoá tiêu dùng, nhà ở và môi trường tự nhiên. Như vậy, đây là một sự bổ sung quan trọng cho các bộ số liệu UNCHS và EOS.

Hình thái lịch sử

Khi nhìn vào xu thế dài hạn về quy mô của các thành phố, điều thú vị là ta sẽ thấy có ba hiện tượng nổi bật (Bảng 6.1). Thứ nhất, rất ít thành phố có thể duy trì được thành tích hoạt động hàng đầu, khi thành tích này được đo lường bằng quy mô dân số thống kê được, theo thông lệ của De Long và Shleifer (1992). Chúng tôi gọi hiện tượng này là “sức bền” trong Chương 3.

Thứ hai, quy mô tuyệt đối của thành phố lớn nhất dường như có tăng lên, rồi sau đó giảm dần. Ví dụ, hãy xét hình thái tăng trưởng từ năm 3100 trước Công nguyên (khi Memphis ở Ai Cập là thành phố lớn nhất với dân số trên 30.000 người và duy trì trạng thái này trong gần 1.000 năm) đến năm 25 trước Công nguyên, khi Rome là thành phố lớn nhất với dân số 450.000 người. Dân số của thành phố lớn nhất sau đó đã suy giảm từ năm 25 trước Công nguyên đến năm 637, và chỉ tăng trở lại lên đến trên 1 triệu người vào năm 775, với Baghdad chiếm vị trí hàng đầu. Hình thái từ năm 1825 đến năm 2005 cũng cho thấy sự đảo ngược tương tự.

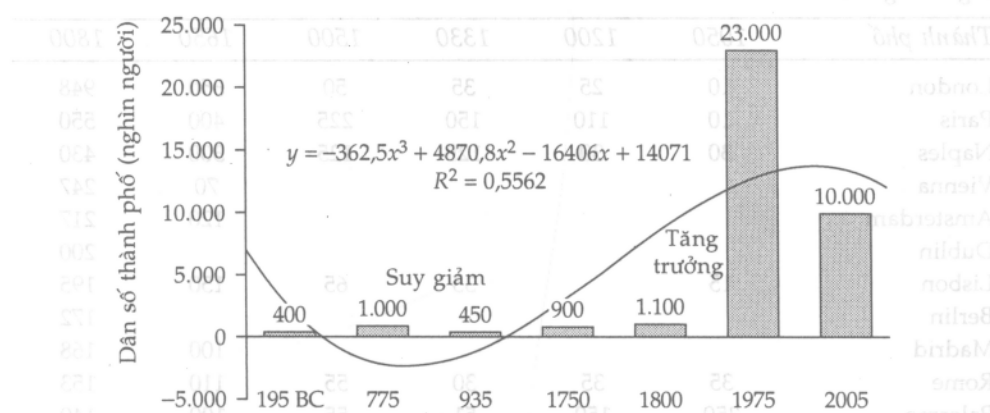
Thứ ba, sự xuất hiện của các thành phố châu Âu được coi là vào khoảng năm 25 trước Công nguyên, với Rome có lẽ là thành phố chiếm vị trí lớn nhất.

Bảng 6.1. Thành phố có dân số thống kê được lớn nhất trong 5.000 năm qua

Năm	Dân số	Thành phố	Quốc gia
3100 trước Công nguyên	30.000	Memphis	Ai Cập
2030 trước Công nguyên	65.000	Ur	Iraq
612 trước Công nguyên	200.000	Babylon	Iraq
195 trước Công nguyên	400.000	Trường An	Trung Quốc
25 trước Công nguyên	450.000	Rome	Italy
340	400.000	Constantinople	Thổ Nhĩ Kỳ
637	400.000	Trường An	Trung Quốc
775	1.000.000	Baghdad	Iraq
935	450.000	Cordova	Tây Ban Nha
1825	900.000	London	Vương quốc Anh
1925	1.100.000	New York	Mỹ
1965	23.000.000	Tokyo	Nhật Bản
2005	10.000.000	Seoul	Hàn Quốc

Nguồn: Số liệu được xây dựng từ Chandler 1987.

Hình 6.1. Dân số của các thành phố lớn nhất qua thời gian



Nguồn: Dân số được lấy từ Chandler 1987.

Vào năm 100, Rome vẫn là thành phố lớn nhất thế giới, và các thành phố châu Âu chiếm khoảng 10% của 10 thành phố lớn nhất. Đến năm 1000, Rome đã bị thay thế bằng Cordova, Tây Ban Nha, nhưng châu Âu vẫn chỉ có 10% số thành phố của mình nằm trong top 10 thành phố lớn nhất. Năm 1500, Paris thay thế cho Cordova, nhưng châu Âu vẫn chỉ có 10% số thành phố của mình nằm trong top 10 thành phố đông dân nhất trên thế giới. Năm 1800, châu Âu có 30% số thành phố nằm trong top 10, London thay thế Paris với tư cách là thành phố lớn nhất. Năm 1900, châu Âu có 60% số thành phố nằm trong top 10, với London vẫn là lớn nhất – thành phố đầu tiên có dân số trên 5 triệu người. Đến năm 1950, tỷ lệ những thành phố lớn nhất của châu Âu đã giảm xuống còn 40%, với London bị thay thế bằng New York – thành phố đầu tiên có dân số trên 10 triệu người.

Hình 6.1 cho thấy những xu thế này một cách chi tiết hơn. Vì hình thái tăng trưởng và suy thoái theo quy mô tuyệt đối của các thành phố và sự hiện diện của châu Âu trong 5.000 năm qua, chúng tôi đặc biệt quan tâm đến hình thái tăng trưởng của các thành phố châu Âu trong mục tiếp theo. Chúng tôi so sánh thành tích hoạt động của các thành phố châu Âu theo bộ số liệu “Bairoch-Russell-de Vries” trong Bảng 6.2, trong đó có ghi chép lại số dân của những thành phố này tại các thời điểm khác nhau.

Từ những xu thế dài hạn này, có thể thấy rõ các thành phố như London hay Paris gần như chỉ là những ngôi làng vào năm 1050, với dân số mỗi nơi vào khoảng 10.000 người. Những thành phố này đã tăng lên lần lượt đến gần 1 triệu và nửa triệu người vào năm 1800, và có dân số trên 7 triệu người và 10 triệu người để trở thành các tổ hợp đô thị như ngày nay. Ngược lại với hình thái này là các thành phố như Palermo và Cordova, với dân số vào năm 1050 lần lượt là 350.000 và 450.000 người. Palermo đã suy yếu chỉ còn 140.000 người vào năm 1800, trong khi Cordova thì không thống kê dân số cho đến năm 1500. So

Bảng 6.2. Dân số của các thành phố lớn, giai đoạn 1050 – 1800
(nghìn người)

Thành phố	1050	1200	1330	1500	1650	1800
London	10	25	35	50	350	948
Paris	10	110	150	225	400	550
Naples	30	30	125	125	300	430
Vienna					70	247
Amsterdam					120	217
Dublin						200
Lisbon	15		35	65	150	195
Berlin						172
Madrid					100	168
Rome	35	35	30	55	110	153
Palermo	350	150	51	55	100	140
Venice	45	70	110	100	140	138
Milan		100	100	100	120	135
Hamburg					40	130
Lyon				50	60	109
Copenhagen					65	101
Marseille			31	45	70	101
Barcelona			48			100
Seville	90	80	90	45	80	96
Bordeaux				50		96
Genoa		30	100	58	64	90
Manchester						84
Edinburgh						83
Turin						82
Florence	15	60	95	55	74	81
Valencia		26	44	42	50	80
Rouen			35	40	60	80
Nantes						77
Stockholm						76
Prague				70	50	76
Cordova	450	60	60			
Salerno	50	30				
Regensburg	40					
Toledo	37	35	42			
Barbastro	35					
Cartagena	33					
Mainz	30					
Merida	30					
Almeria	27					
Granada	26	60	150	70	70	70
Speyer	25					
Palma	25	30				
Laon	25	40				
Elvira	22					
Cologne	21	50	54	45	40	
Trier	20					
Caen	20					

Bảng 6.2. (Tiếp)

Thành phố	1050	1200	1330	1500	1650	1800
Tours	20			60		
Verona	20	33		50	40	40
Worms	20					
Ypres		40				
Bologna		35	40	50	63	
Narbonne		31				
Pavia		30				
Messina		30				
Angers		30	33			
Ferrara		27	36	42		
Orleans		27		50		
Metz		27				
Cremona		25	40	40	40	40
Siena			50			
Bruges			40	35		
Malaga			40	42		
Aquila			40			
Pisa			38			
Montpellier			35			
St.-Omer			35			
Toulouse			30			
Ghent				55	40	
Brescia				49	40	40
Nuremberg				38	40	
Antwerp					60	
Brussels					60	
Danzig					60	
Leiden					55	
Caen	20					
Leon		40				
Số lượng thành phố báo cáo	30	30	31	30	33	34

Chú thích: Do phương pháp sử dụng để thu thập số liệu về các thành phố thời Trung cổ nên bỏ trống không nhất thiết có nghĩa là không có người sống ở đó, mà nó chỉ chứng tỏ không có tư liệu ghi chép về số người sống tại đó, đó là dấu hiệu cho thấy tầm quan trọng của thành phố đó đang suy giảm.

Nguồn: Bảng này được trích từ bộ số liệu "Bairoch-Russell-de Vries" bắt nguồn từ De Long và Shleifer (1992).

sánh chéo tình hình của Cordova trong bộ số liệu "Bairoch-Russell-de Vries" với bộ số liệu "Chandler", chúng tôi thấy rằng Cordova được coi là thành phố nổi tiếng lớn nhất vào năm 935.²

Phân tích về tăng trưởng trong lịch sử của các thành phố cho thấy có ba hình thái chính: mở rộng, suy yếu và phục hồi trở lại (Bảng 6.3), điều này khẳng định hình thái của bộ số liệu "Chandler" trong Hình 6.1 và Bảng 6.1. Các thành phố như London, Paris và Amsterdam xuất phát là những làng quê và tiếp tục tăng trưởng. Những thành phố này ngày nay vẫn là những thành

Bảng 6.3. Tăng trưởng dân số trung bình của các thành phố lớn, giai đoạn 1050-1800 (phần trăm thay đổi trong cả giai đoạn)

Thành phố	Mở rộng	Phục hồi trở lại	Suy yếu
London	98		
Paris	96		
Naples	93		
Vienna	100		
Amsterdam	93		
Dublin	100		
Lisbon	92		
Berlin	100		
Madrid	100		
Rome	77		
Palermo		-150	
Venice		67	
Milan	89		
Hamburg	100		
Lyon	82		
Copenhagen	85		
Marseille	85		
Barcelona	85		
Seville		6	
Bordeaux		84	
Genoa		83	
Manchester	100		
Edinburgh	100		
Turin	100		
Florence		81	
Valencia	81		
Rouen	81		
Nantes	100		
Stockholm	100		
Prague		80	
Cordova			-650
Salerno			-67
Regensburg			-60
Toledo	12		
Barbastro			-40
Cartagena			-32
Mainz			-20
Merida			-20
Almeria			-8
Granada		63	
Speyer		0	
Palma		17	
Laon		17	
Elvira		12	
Cologne		53	
Trier		20	
Caen		20	

Bảng 6.3. (Tiếp)

Thành phố	Mở rộng	Phục hồi trở lại	Suy yếu
Tours	67		
Verona		60	
Worms		0	
Ypres			-33
Bologna	44		
Narbonne			-3
Pavia		0	
Messina		0	
Angers	14		
Ferrara		33	
Orleans	46		
Metz	10		
Cremona		38	
Siena			-43
Bruges			-14
Malaga	5		
Aquila			-14
Pisa			-9
Montpellier			0
St.-Omer			0
Toulouse	14		
Ghent			-8
Brescia			-23
Nuremberg	5		
Antwerp	20		
Brussels	20		
Danzig	20		
Leiden	27		
Caen	20		
Leon			-33
Số lượng thành phố báo cáo	37	21	19

Nguồn: Bảng này được trích từ bộ số liệu “Bairoch-Russell-de Vries” bắt nguồn từ De Long và Shleifer (1992).

phố lớn và quan trọng. Các thành phố khác như Cordova, Salerno và Cartagena đã suy yếu sau thời hoàng kim. Một số thành phố như Venice, Seville và Florence thì thăng trầm khi lên, khi xuống rồi phục hồi trở lại. Những thành phố suy yếu trong một thời gian dài như Granada, hay phục hồi lại như Bordeaux và Prague. Một số thành phố như Pavia và Musina trong trạng thái ổn định và duy trì dân số gần như không thay đổi trong một thời gian dài.

Xu thế dài hạn, tiếp nối hình thái chung đa thức trong Hình 6.1 sử dụng bộ số liệu “Chandler” đã cho thấy, sau khi ra đời, các thành phố có xu hướng duy trì và lớn mạnh (37 trên 77 thành phố, tức là gần 50%). Tuy nhiên, một tỷ lệ khá lớn các thành phố đã suy yếu và không bao giờ phục hồi được nữa (19 trên 77, hay gần 25%). Những thành phố này có thể phục hồi từ sau đợt suy

giảm (đường hình chữ U hoặc hình răng cưa được duy trì qua thời gian). Loại này chiếm 25% số thành phố, trong đó chỉ có 7 thành phố (10%) thực sự đã có một lịch sử phục hồi lâu dài. Chúng tôi muốn đặc biệt khai thác các thành phố có khả năng phục hồi để xem yếu tố nào đã khiến chúng làm được như vậy. Cụ thể, điều gì đã tạo ra sự khác biệt giữa những thành phố như Palermo, Venice, Bordeaux, Genoa, Seville, Florence và Prague với các thành phố khác?

Tác động của quy mô thành phố

De Long và Shleifer (1992) đã gắn công tác quản trị nhà nước với quy mô thành phố, cho thấy những thành phố được quản trị tốt đã tăng trưởng và các thành phố được quản trị yếu kém thì suy yếu. Sử dụng số liệu chúng tôi xây dựng được từ nhiều nguồn khác nhau, chúng tôi đã đặt ra hàng loạt các câu hỏi về thành tích hoạt động của các thành phố. Cụ thể, chúng tôi đã tìm cách chứng minh xem liệu các thành phố suy giảm liên tục có vấn đề gì về quản trị nhà nước như De Long và Shleifer (1992) đã kết luận hay không? Chúng ta có thể tìm thấy những hình thái tương tự về quy mô và tăng trưởng của thành phố trong thời kỳ hiện đại này hay không? Chúng ta có thể gắn vấn đề tham nhũng trong tiếp cận đến các tiện ích và trong thuế khoá với kết quả hoạt động của thành phố, được đo bằng quy mô thành phố, hay không? Tác động của quy mô và các đặc điểm của thành phố là gì? Dựa trên số liệu trong Bảng 6.4 đến Bảng 6.7, chúng tôi đã rút ra những kết luận sơ bộ như sau.

Quy mô có đóng vai trò gì không?

Quy mô dân số thành phố dường như có tác động đến một số dịch vụ (Bảng 6.4 đến Bảng 6.6). Ví dụ, trong những thành phố đông dân nhất, dường như rất khó tiếp cận đầy đủ đến các dịch vụ chẳng hạn như nước thải, điện, nước và điện thoại. Các nước OECD có vẻ như có thành tích tốt hơn về mặt này, cho thấy rằng cùng với sự sung túc ngày một tăng, những rào cản về dân số của thành phố đã biến mất (xem thêm tác động tích cực của thu nhập đến thành tích hoạt động của các thành phố). Tuy nhiên, dường như không có tác động tiêu cực của “siêu thành phố” – những thành phố có dân số trên 5 triệu người hoạt động không kém gì các thành phố khác trong rất nhiều khả năng tiếp cận và các biến về chất lượng (xem Bảng 6.8). Tuy tính phi hiệu quả theo quy mô có thể tồn tại trong một số yếu tố quyết định nào đó đến kết quả hoạt động của các siêu thành phố (chẳng hạn như tính phức tạp trong quản lý), chúng có thể bị triệt tiêu nhờ tính kinh tế (quy mô) tập trung hoá xét về các khía cạnh khác (ví dụ như đầu tư trọng điểm). Từ Bảng 6.4, chúng tôi thấy không có bằng chứng nào chứng tỏ các thành phố lớn được quản lý tốt hơn hay kém hơn so với các thành phố nhỏ. Nếu quy mô không quan trọng thì cái gì mới quan trọng?

Bảng 6.4. Kết quả hoạt động của các thành phố theo quy mô thành phố và sự phát triển của quốc gia trong toàn bộ mẫu

Biến số	Các thước đo phát triển					
	Dân số thành phố 2002		Đô thị hoá quốc gia 2002		Thu nhập bình quân đầu người quốc gia, 2001	
	Thấp	Cao	Thấp	Cao	Thấp	Cao
Tiếp cận đến dịch vụ nước thải (% UN)	86	69	59	93	60	97
Tiếp cận đến nước sạch (% UN)	90	79	71	98	72	100
Tiếp cận đến điện (% UN)	91	89	86	97	84	100
Tiếp cận đến điện thoại cố định 1 (% UN)	64	50	43	85	38	93
Tiếp cận đến điện thoại cố định 2 (1-7, EOS)	5,3	5,3	4,7	6,2	4,6	6,2
Tiếp cận đến điện thoại di động (1-7, EOS)	6,0	6,0	5,7	6,5	5,6	6,5
Tiếp cận đến internet học đường (1-7, EOS)	3,9	3,7	3,2	4,7	3,0	4,9
Chất lượng kết cấu hạ tầng (1-7, EOS)	3,7	4,0	3,1	4,8	3,0	4,9
Chất lượng điện (1-7, EOS)	4,6	4,6	4,0	5,5	3,8	5,8
Tổng số thành phố	205	205	183	183	212	200

Chú thích: Mẫu đầy đủ bao gồm 412 thành phố. Biến ở mỗi cột được chia đều vào hai mẫu trên và dưới giá trị trung vị của toàn bộ mẫu.

Nguồn: Số liệu ký hiệu UN được lấy từ UNCHS 1998. Số liệu ký hiệu EOS được lấy từ Diễn đàn Kinh tế Thế giới 2003. Số liệu về dân số thành phố và đô thị hoá quốc gia được lấy từ *Các chỉ báo phát triển thế giới* (Ngân hàng Thế giới 2002). Số liệu về thu nhập bình quân đầu người lấy từ Summers và Heston 1984. Các số liệu khác về thu nhập và dân số lấy từ *Sách thống kê thế giới của CIA*. (CIA 2005).

Đối với những thành phố chưa có quy mô siêu lớn, dường như có những bằng chứng nhất định về tác động đơn giản, phi tuyến của quy mô thành phố (so sánh Bảng 6.5 và Bảng 6.6 và cột dân số trong Bảng 6.8). Trong Bảng 6.5, trong đó thể hiện kết quả của mẫu các nước ngoài OECD, chúng tôi thấy rằng, theo tất cả các thước đo về kết quả hoạt động của thành phố, cho dù là tiếp cận đến dịch vụ nước thải, nước sạch, điện hay điện thoại cố định, hoặc kể cả xét đến chất lượng kết cấu hạ tầng và dịch vụ điện, các thành phố nhỏ (tức là những thành phố có điểm “thấp” về dân số thành phố) đều có thành tích tốt hơn các thành phố lớn (những thành phố có điểm “cao” về dân số thành phố). Tác động này dường như đã giảm xuống khi nhìn vào các thành phố của các nước trong khối OECD, như đã thấy trong Bảng 6.6, ở đó kết quả này chỉ đúng đối với khả năng tiếp cận đến dịch vụ nước thải và điện thoại cố định, với những khác biệt rất nhỏ về thành tích hoạt động giữa các thành phố có dân số “thấp” và “cao”, còn tất cả các biến số khác về kết quả hoạt động của thành phố đều có hình thái ngược lại.

Bảng 6.5. *Kết quả hoạt động của các thành phố theo quy mô thành phố và sự phát triển của quốc gia trong mẫu gồm các nước ngoài OECD*

Biến số	Các thước đo phát triển					
	Dân số thành phố 2002		Đô thị hoá quốc gia 2002		Thu nhập bình quân đầu người quốc gia, 2001	
	Thấp	Cao	Thấp	Cao	Thấp	Cao
Tiếp cận đến dịch vụ nước thải (% UN)	80	61	56	76	53	83
Tiếp cận đến nước sạch (% UN)	90	73	66	89	66	93
Tiếp cận đến điện (% UN)	91	86	82	94	82	95
Tiếp cận đến điện thoại cố định 1 (% UN)	65	45	36	69	31	74
Tiếp cận đến điện thoại cố định 2 (1-7, EOS)	5,1	4,6	4,5	5,3	4,3	5,4
Tiếp cận đến điện thoại di động (1-7, EOS)	5,8	5,7	5,6	6,0	5,4	6,1
Tiếp cận đến internet học đường (1-7, EOS)	3,7	2,9	3,0	3,8	2,6	4,0
Chất lượng kết cấu hạ tầng (1-7, EOS)	3,3	3,2	3,0	3,6	2,8	3,7
Chất lượng điện (1-7, EOS)	4,3	3,8	3,7	4,5	3,4	4,7
Tổng số thành phố	136	136	124	107	137	137

Chú thích: Mẫu các nước ngoài OECD bao gồm 274 thành phố. Biến ở mỗi cột được chia đều vào hai mẫu trên và dưới giá trị trung vị của toàn bộ mẫu.

Nguồn: Số liệu ký hiệu UN được lấy từ UNCHS 1998. Số liệu ký hiệu EOS được lấy từ Diễn đàn Kinh tế Thế giới 2003. Số liệu về dân số thành phố và đô thị hoá quốc gia được lấy từ *Các chỉ báo phát triển thế giới* (Ngân hàng Thế giới 2002). Số liệu về thu nhập bình quân đầu người lấy từ Summers và Heston 1984. Các số liệu khác về thu nhập và dân số lấy từ *Sách thống kê thế giới* của CIA. (CIA 2005).

Trong Bảng 6.6, chúng tôi thấy rằng, tác động này lớn hơn khi các thành phố được xếp loại theo quy mô vào loại nhỏ, trung bình, lớn và siêu lớn. Cụ thể, chúng tôi đã thấy có đường cong hình chữ U thể hiện quan hệ giữa quy mô và kết quả hoạt động: thành phố cỡ vừa có dân số từ nửa triệu đến 1 triệu dân có thành tích kém hơn các thành phố cỡ nhỏ và lớn hơn. Những thành phố tương đối nhỏ và lớn, thực tế, hoạt động tương tự nhau. Mối quan hệ tương tự cũng xuất hiện khi sử dụng chỉ số chất lượng cuộc sống (xem Bảng 6.7).

Sự quản lý hiệu quả có vai trò gì?

Gần như tất cả các thành phố cỡ vừa đều trải qua tình trạng phi hiệu quả kinh tế trong quản lý, nếu so với các đồng nghiệp cỡ nhỏ hơn của chúng, và đều không được hưởng hiệu quả kinh tế theo quy mô như các thành phố lớn hơn.

Bảng 6.6. Kết quả hoạt động của các thành phố theo quy mô thành phố và sự phát triển của quốc gia trong mẫu gồm các nước OECD

Biến số	Các thước đo phát triển					
	Dân số thành phố 2002		Đô thị hoá quốc gia 2002		Thu nhập bình quân đầu người quốc gia, 2001	
	Thấp	Cao	Thấp	Cao	Thấp	Cao
Tiếp cận đến dịch vụ nước thải (% UN)	100	99	99	100	99	100
Tiếp cận đến nước sạch (% UN)	100	100	99	100	100	100
Tiếp cận đến điện (% UN)	100	100	100	100	100	100
Tiếp cận đến điện thoại cố định 1 (% UN)	94	95	92	100	84	96
Tiếp cận đến điện thoại cố định 2 (1-7, EOS)	6,4	6,5	6,1	6,8	6,4	6,5
Tiếp cận đến điện thoại di động (1-7, EOS)	6,6	6,7	6,5	6,8	6,6	6,7
Tiếp cận đến internet học đường (1-7, EOS)	5,3	5,3	4,7	5,8	5,0	5,8
Chất lượng kết cấu hạ tầng (1-7, EOS)	5,4	5,5	4,9	6,0	5,2	5,8
Chất lượng điện (1-7, EOS)	6,3	6,1	5,8	6,6	6,0	6,4
Tổng số thành phố	69	69	72	63	72	66

Chú thích: Mẫu các nước OECD bao gồm 138 thành phố. Biến ở mỗi cột được chia đều vào hai mẫu trên và dưới giá trị trung vị của toàn bộ mẫu.

Nguồn: Số liệu ký hiệu UN được lấy từ UNCHS 1998. Số liệu ký hiệu EOS được lấy từ Diễn đàn Kinh tế Thế giới 2003. Số liệu về dân số thành phố và đô thị hoá quốc gia được lấy từ *Các chỉ báo phát triển thế giới* (Ngân hàng Thế giới 2002). Số liệu về thu nhập bình quân đầu người lấy từ Summers và Heston 1984. Các số liệu khác về thu nhập và dân số lấy từ *Sách thống kê thế giới của CIA*. (CIA 2005).

Điều này có thể là do đầu tư lớn và trọng điểm vào kết cấu hạ tầng (vốn dễ quản lý hơn trong những thành phố lớn hơn 1 triệu dân). Điều này đúng ngay cả khi sử dụng các bộ số liệu khác nhau, như đã thấy trong Bảng 6.7. Chúng tôi so sánh chất lượng cuộc sống lấy từ Chỉ số Mercer (Dịch vụ tư vấn nguồn nhân lực Mercer 2002), được phân nhóm theo dân số thành phố. Kết quả đã khẳng định mối quan hệ đường cong hình chữ U, chứng tỏ các thành phố nhỏ có chất lượng cuộc sống tốt hơn các thành phố cỡ vừa và lớn, nhưng một số thành phố lớn, thậm chí siêu lớn, có thể đảm bảo chất lượng cuộc sống cao. Số liệu lập cho thấy sự tồn tại của các thành phố lớn có thành tích tốt hơn về chất lượng cuộc sống, cũng như các thành phố nhỏ với chất lượng cuộc sống cao. Những động thái này có diễn ra đủ mạnh để bù lại cho những thành phố không được quản trị tốt hay không? Câu hỏi này đòi hỏi phải khảo sát kỹ hơn đối với các thành phố cỡ vừa.

Bảng 6.7. Quy mô thành phố và chất lượng cuộc sống trong mẫu gồm các nước ngoài OECD

Biến số	Thành phố nhỏ <0,5 triệu dân	Thành phố vừa 0,5<p<1 triệu dân	Thành phố lớn 1<p<5 triệu dân	Thành phố siêu lớn > 5 triệu dân
Chất lượng cuộc sống (0-100)	69,0	65,5	61,5	64,7
Tổng số thành phố	13	20	53	19

Nguồn: Dịch vụ tư vấn nguồn nhân lực Mercer 2002 và 2005.

Thành phố và tổ hợp đô thị có đóng góp gì không?

Các thành phố có xu hướng được quản trị tốt hơn so với các tổ hợp phi đô thị, chẳng hạn như các làng quê lớn và thị trấn nhỏ, vì chỉ số về mức độ đô thị hoá quốc gia (được đo bằng tỷ lệ dân số quốc gia sống trong các thành phố) cho thấy khi chỉ số này cao thì kết quả nhìn chung tốt hơn là khi chỉ số này thấp. Điều này đúng ngay cả với những nền kinh tế tiên tiến hơn (Bảng 6.4 đến Bảng 6.6). Vì thế, có một cái gì đó khá đặc thù đối với các thành phố có khả năng quản trị tốt hơn chứ không chỉ đơn thuần là việc tích tụ được một số đông người vào chung sống trong cùng một địa điểm. Vấn đề tổ chức và quản lý dường như có vai trò, và đó là vì sao các thành phố lớn cũng có thể được quản trị tốt như các thành phố nhỏ.

Tác động của công nghệ và đặc điểm dịch vụ

So sánh sự tiếp cận đến các tuyến điện thoại cố định phục vụ kinh doanh, điện thoại cố định cá nhân và điện thoại di động trong Bảng 6.8 và Bảng 6.9.³ Vai trò của quản lý và toàn cầu hoá gần như bị triệt tiêu khi cá nhân và doanh nghiệp có thể tiếp cận đến điện thoại cố định và di động mà không phụ thuộc vào công ty tiện ích của thành phố, nhưng lại lệ thuộc rất lớn vào mức độ toàn cầu hoá và áp lực của nó, cũng như công tác quản trị hiệu quả khi thành phố có những dự án đầu tư trọng điểm, chẳng hạn như tiếp cận đến các tuyến điện thoại. Điều này là rõ ràng khi xét đến khoảng cách ngày càng rộng giữa các thành phố toàn cầu được quản trị tốt và kém trong việc tiếp cận đến các tuyến điện thoại, so sánh với khoảng cách ngày càng thu hẹp trong sự khác biệt giữa các thành phố này trong việc tiếp cận đến máy điện thoại cố định và di động.

Chúng tôi biết rằng có tuyến điện thoại là điều thiết yếu để có dịch vụ internet và vì thế rất quan trọng xét về khía cạnh toàn cầu hoá cho phép doanh nghiệp được trao đổi quan điểm và thông tin, cũng như hợp tác cung cấp các dịch vụ cho nhiều thành phố. Kết quả trong Bảng 6.8 và Bảng 6.9 cho thấy cái mà rất nhiều người đã coi là tác động tiêu cực của sự phân hoá số. Khi công nghệ không dây ngày càng trở nên phổ biến thì tác động của rào cản này sẽ mất dần.

Bảng 6.8. Kết quả hoạt động của các thành phố, phân theo đặc tính của các thành phố trong mẫu gồm các nước ngoài OECD

Biến số	Thành phố cảng		Thành phố thủ đô		Dân số			
					Nhỏ	Vừa	Lớn	Siêu lớn
	Không	Có	Không	Có	<0,5 triệu	0,5<p<1 triệu	1<p<5 triệu	>5 triệu
Tiếp cận đến dịch vụ nước thải (% UN)	50	41	42	49	80	59	56	81
Tiếp cận đến nước sạch (% UN)	64	62	59	65	90	69	71	84
Tiếp cận đến điện (% UN)	79	70	73	76	91	77	90	83
Tiếp cận đến điện thoại cố định 1 (% UN)	90	81	84	87	65	40	44	54
Tiếp cận đến điện thoại cố định 2 (1-7, EOS)	4,8	5,1	5,0	4,7	5,1	4,2	4,5	5,5
Tiếp cận đến điện thoại di động (1-7, EOS)	5,7	5,9	5,8	5,7	5,8	5,6	5,6	6,0
Tiếp cận đến internet học đường (1-7, EOS)	3,3	3,5	3,5	3,0	3,7	2,6	2,8	3,6
Chất lượng kết cấu hạ tầng (1-7, EOS)	3,2	3,4	3,3	3,3	3,3	2,7	3,3	3,4
Chất lượng điện (1-7, EOS)	4,2	4,0	4,1	4,0	4,3	3,6	3,8	4,1
Tổng số thành phố	167	106	178	96	135	29	86	22

Chú thích: Mẫu các nước ngoài OECD gồm 274 thành phố.

Nguồn: Số liệu ký hiệu UN được lấy từ UNCHS 1998. Số liệu ký hiệu EOS được lấy từ Diễn đàn Kinh tế Thế giới 2003. Số liệu về dân số thành phố và đô thị hoá quốc gia được lấy từ Các chỉ báo phát triển thế giới (Ngân hàng Thế giới 2002). Số liệu về thu nhập bình quân đầu người lấy từ Summers và Heston 1984. Các số liệu khác về thu nhập và dân số lấy từ Sách thống kê thế giới của CIA. (CIA 2005).

Cụ thể, các kết quả đã cho ta bằng chứng cho thấy trong các thành phố được quản trị kém và ít tính chất toàn cầu, nếu cá nhân và các công ty tư nhân hoàn toàn không bị điều tiết thì họ sẽ đủ sức sáng tạo để tự quản lý và toàn cầu hoá khi công nghệ cho phép. Trái lại, ngay cả khi đã diễn ra các bước nhảy về công nghệ, nhưng sự tham gia của chính phủ vẫn cần thiết, một mình công nghệ không thể cung ứng được hàng hoá. Hãy chứng kiến kết quả hoạt động nhìn chung thấp kém của các thành phố được quản trị tồi (cho dù là thành phố địa phương hay toàn cầu) và các thành phố địa phương trong việc cung cấp internet cho các trường học. Quản trị nhà nước tốt và toàn cầu hoá vẫn tạo ra những lợi thế khi xét đến những dịch vụ kết nối mạng lưới mạnh và kết cấu hạ tầng. Những kết quả này thậm chí còn rõ nét hơn so với bộ số liệu đầy đủ bao gồm cả các nước OECD (kết quả có thể được cung cấp theo yêu cầu).

Lý do chính về kết quả hoạt động khác biệt của các thành phố, xét về các dịch vụ như tiếp cận dịch vụ điện, nước có thể là do người dân còn có lựa chọn khác khi những dịch vụ này không được cung cấp. Người dân có thể “thoát

Bảng 6.9. Kết quả hoạt động của các thành phố, phân theo công nghệ của các thành phố trong mẫu gồm các nước ngoài OECD

Biến số	Thành phố có trang web		Web có thông tin về ngân sách		Web có thông tin về khởi sự doanh nghiệp	
	Không	Có	Không	Có	Không	Có
Tiếp cận đến dịch vụ nước thải (% UN)	44	54	46	70	45	72
Tiếp cận đến nước sạch (% UN)	62	68	63	92	62	90
Tiếp cận đến điện (% UN)	75	76	75	91	74	93
Tiếp cận đến điện thoại cố định 1 (% UN)	84	93	86	99	86	95
Tiếp cận đến điện thoại cố định 2 (1-7, EOS)	4,8	5,3	4,9	5,7	4,9	5,6
Tiếp cận đến điện thoại di động (1-7, EOS)	5,7	6,1	5,8	6,1	5,8	6,0
Tiếp cận đến internet học đường (1-7, EOS)	3,3	3,4	3,3	3,4	3,3	3,5
Chất lượng kết cấu hạ tầng (1-7, EOS)	3,3	3,4	3,3	3,5	3,3	3,5
Chất lượng điện (1-7, EOS)	4,1	4,0	4,1	3,8	4,1	4,6
Tổng số thành phố	210	58	262	6	256	12

Chú thích: Mẫu các nước ngoài OECD gồm 274 thành phố.

Nguồn: Số liệu ký hiệu UN được lấy từ UNCHS 1998. Số liệu ký hiệu EOS được lấy từ Diễn đàn Kinh tế Thế giới 2003. Số liệu về dân số thành phố và đô thị hoá quốc gia được lấy từ Các chỉ báo phát triển thế giới (Ngân hàng Thế giới 2002). Số liệu về thu nhập bình quân đầu người lấy từ Summers và Heston 1984. Các số liệu khác về thu nhập và dân số lấy từ Sách thống kê thế giới của CIA, (CIA 2005).

ly” khỏi các dịch vụ mà thành phố cung cấp bằng cách đào giếng, sử dụng các xe téc cấp nước tư nhân hay lắp đặt máy phát điện.

Doanh nghiệp cũng vậy, họ có thể lắp đặt các dịch vụ kết cấu hạ tầng của riêng họ, và nhiều doanh nghiệp đã làm như thế (Lee và Anas 1996). Tác động thực sự của toàn cầu hoá đối với các dịch vụ này được thấy rõ ở những nơi rất khó thoát ly, chẳng hạn như các tuyến đường điện thoại đối với các doanh nghiệp lệ thuộc vào dữ liệu (internet) và dịch vụ nước thải kết nối mạng lưới, hoặc ở những nơi mà chất lượng kết cấu hạ tầng phải vượt trội để thu hút các doanh nghiệp và dân cư. Đó là những nơi mà số liệu đủ mức sắc bén để phản ánh được sự đóng góp khác nhau vào toàn cầu hoá ở cấp thành phố.

Kết quả này của toàn cầu hóa có thể quan sát được khi bạn so sánh chỉ số kết quả hoạt động về sự tiếp cận đến điện với những chỉ số về chất lượng dịch vụ cấp điện (mất điện, tăng sụt áp), như đã thấy trong Bảng 6.8 và Bảng 6.9. Tiếp cận đến điện dường như không có tương quan gì đến bất kỳ biến nào về quản trị nhà nước và toàn cầu hoá. Tuy nhiên, chất lượng dịch vụ cấp điện lại cho thấy sự khác biệt rõ rệt giữa các thành phố được quản trị tốt và tồi, và kết

quá đúng với cả thành phố địa phương và toàn cầu. Hầu hết người dân, những người có khả năng tiếp cận đến hệ thống mạng lưới điện không ổn định, thường xuyên bị mất điện hoặc sụt áp, nhưng có thể thoát ly khỏi hệ thống này và sắm riêng cho chính máy phát điện, đều đã làm điều đó (xem Lee và Anas 1996 về những bằng chứng cho hành vi này ở các doanh nghiệp và người dân giàu có ở Nigeria). Xu hướng đó dễ xuất hiện ở những thành phố có tính chất toàn cầu hơn, nơi mà nhu cầu của các doanh nghiệp toàn cầu về dịch vụ điện đáng tin cậy có thể cao hơn, nhưng nó cũng đã tồn tại ở cả những thành phố trong các nước đang phát triển (Lee và Anas 1996).

Sự khác biệt thực sự trong kết quả hoạt động thể hiện qua chất lượng điện, vì các công ty có thể tự bỏ vốn đầu tư vào việc tự phát điện nhằm đối phó với tình trạng mất điện và sụt áp, nhưng không thể đầu tư những khoản lớn hơn để đảm bảo một dịch vụ đáng tin cậy cho chính họ. Họ phải dựa vào chất lượng dịch vụ tiện ích của thành phố, ngay cả khi họ có thể tự phát điện. Từ những kết quả này cũng thấy rõ rằng quản trị nhà nước tốt đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo chất lượng dịch vụ trong một khoảng thời gian dài - sức bền của thành phố xét về kết quả hoạt động. Kết quả này cũng rất mạnh khi xét về khía cạnh chất lượng kết cấu hạ tầng nói chung trong Bảng 6.8 và Bảng 6.9.

Chúng ta có thể rút ra kết luận như sau: tác động của toàn cầu hoá và quản trị nhà nước tốt có ảnh hưởng đến kết quả hoạt động của thành phố xét về chất lượng dịch vụ cung ứng, nhất là điện, nhưng cũng đúng với cả các tuyến điện thoại, vốn là điều kiện cho phép tiếp cận được đến internet. Ở đây, chúng tôi đề cập và giải thích các kết quả được trình bày đầu tiên trong các Bảng 3.5 và 3.6 và trong ma trận tương quan tại Phụ lục 3.1 trong Chương 3, một ma trận có liên quan đến phép hồi quy về điện. Những phép hồi quy này không có ý nghĩa chút nào (một số còn có R^2 điều chỉnh âm), trừ trong trường hợp chất lượng điện, một thước đo về mức độ tin cậy của dịch vụ. Những kết quả này được trình bày lại trong Bảng 6.10.

So sánh kết quả của các phép hồi quy trong Bảng 6.10 với kết quả của các phép hồi quy về các biến cung ứng dịch vụ khác như tiếp cận đến đầu máy điện thoại, nước sạch, nước thải, cũng như chỉ số về độ tin cậy của các dịch vụ được đo bằng biến số về chất lượng kết cấu hạ tầng. Chúng tôi tin rằng điều này là do người dân có khả năng sử dụng quyền lựa chọn hơn là tiếng nói của mình, khi đề cập đến những dịch vụ này, và vì thế là do mối quan hệ yếu giữa các biến số về quản trị nhà nước, rất nhiều trong số đó lại là thước đo tiếng nói, như đã được chuyển tải bằng các quyết định chính trị ở cấp thành phố.

Tác động của loại hình thành phố

Liệu các thành phố cảng, vốn có xu hướng mở cửa ra thế giới nhiều hơn nhờ các dịch vụ vận tải và hậu cần mà thành phố này cung ứng có được quản trị tốt hơn hay không? Chúng tôi dùng các biến số đo lường chất lượng quản trị

nhà nước để khảo sát giả thuyết này. Trong Bảng 6.8, chúng ta thấy các thành phố cảng hoạt động tốt hơn các loại thành phố khác khi so sánh các chỉ số như chuyển tiền phi chính thức, sử dụng sai công quỹ, tài trợ phi pháp cho các đảng phái, nhưng lại có chung vấn đề với các thành phố khác khi xét đến việc hối lộ thuế, chi phí nhập khẩu, và hối lộ để thao túng luật pháp. Những kết quả này càng vững vàng thêm nhờ những phát hiện đã nêu trước đây trong Bảng 3.6 và Phụ lục 3.1, trong đó bao gồm cả các kết quả hồi quy với biến số giả dành cho các thành phố cảng và thành phố thủ đô. Việc chúng tôi tìm thấy ba biến quản trị nhà nước đồng biến có ý nghĩa đối với thành phố cảng và ba biến nghịch biến có ý nghĩa đối với thành phố thủ đô cho thấy độ mở khác nhau của các thành phố cảng ra mạng lưới toàn cầu đã tạo ra sự khác biệt trong kết quả quản trị nhà nước của chúng, nhờ đó càng củng cố thêm cho kết quả từ bộ số liệu của Trung tâm định cư cho con người của Liên hợp quốc (UNCHS).

Trong Bảng 6.8, chúng ta cũng thấy rằng các thành phố cảng cung ứng tốt hơn các thành phố không phải cảng ở tất cả các dịch vụ liên quan đến dữ liệu và liên lạc (tiếp cận đến các tuyến điện thoại, điện thoại di động và internet). Kết quả này cũng nằm trong dự kiến vì sự phụ thuộc về mặt hậu cần của các thành phố cảng đã được ghi chép lại rất rõ.

Chúng tôi không tìm thấy bằng chứng nào về kết quả hoạt động vượt trội của các thành phố thủ đô xét về mặt cung ứng các dịch vụ tốt hơn cho người dân của mình trong các lĩnh vực về dịch vụ liên lạc (điện thoại, điện thoại di động, internet) hay chất lượng kết cấu hạ tầng, nhưng chúng tôi có thấy bằng chứng liên quan đến các dịch vụ địa phương như nước thải, nước sạch và điện. Các thành phố thủ đô dường như thực hiện chức năng địa phương tốt hơn các thành phố cảng.

Kết quả trong Bảng 6.9 thậm chí còn có tính kết luận mạnh hơn khi chúng tôi đặc biệt chú trọng đến việc liệu một thành phố có cổng web hay không và nó có đăng các thông tin về ngân sách thành phố hoặc thủ tục hướng dẫn khởi sự doanh nghiệp trong thành phố hay không. Tất cả ba chỉ số này về quản trị nhà nước hiệu quả đều cho thấy có sự khác biệt lớn trong thành tích hoạt động xét về mặt tiếp cận dịch vụ.

Cụ thể, có trang web và đăng tải thông tin về ngân sách trên trang web (một thước đo về tiếng nói và mức độ minh bạch đối với tất cả các loại công dân, ngay cả những người không phải là công dân của thành phố xét về mặt địa lý) có tương quan với khả năng tiếp cận vượt trội đến các dịch vụ (Bảng 6.8). Điều này cũng đúng xét về mặt liệu các trang web có thông tin hướng dẫn việc khởi sự doanh nghiệp hay không.

Chúng tôi lưu ý rằng những kết quả này rút ra từ các giá trị trung bình thống kê không đối chứng tương ứng với các nhóm dân số khác nhau, trong đó không cố định các yếu tố khác. Một số trong những tác động này có thể biến mất khi đưa thêm vào nhiều yếu tố được cố định khác, nhưng kết quả này

Bảng 6.10. Tác động của công nghệ và cơ hội thoát ly của chúng đến áp lực về cải thiện công tác quản trị nhà nước

Biến số	Tiếp cận nước sạch	Tiếp cận dịch vụ nước thải	Tiếp cận điện thoại di động	Tiếp cận điện	Chất lượng điện
Hồi lộ để được hưởng tiện ích	+/’	+/’	++/**	0/0	++++/**
Kiểm soát tham nhũng	+/**	0/*	++/**	0/*	++++/**
Số thành phố	63	59	194	61	194
R ² điều chỉnh	0,28	0,29	0,24	0,11	0,50

Chú thích: Mẫu gồm 412 thành phố thuộc 134 nước. Giá trị mang dấu (+, 0 -) và mức độ ý nghĩa (*, **, ’) trong mỗi ô được xác định bằng cách lấy trung bình kết quả của 21 đặc tính bình phương tối thiểu thông thường khác nhau. Cụ thể, với mỗi biến độc lập, để tính được độ lớn của việc tính điểm các hệ số tương quan (vế trái), chúng tôi tính tích số giữa độ lớn trung bình của các hệ số tương quan theo tất cả các đặc tính đó nhân với hai lần độ lệch chuẩn của biến. Sau đó, chúng tôi gán cho các giá trị về độ lớn theo tiêu chí như sau: với hệ số tương quan dương, chúng tôi ký hiệu “++++” cho những giá trị lớn hơn 1,2; “+++” cho các giá trị từ 0,7 đến 1,2; “++” cho các giá trị từ 0,4 đến 0,7; “+” cho các giá trị từ 0,1 đến 0,4; và cuối cùng là “0” cho các giá trị nhỏ hơn 0,1. Tương tự, dấu âm được áp dụng cho các hệ số tương quan âm. Để xếp hạng ý nghĩa của các hệ số tương quan trong mỗi ô (vế phải), chúng tôi tính trung bình các mức ý nghĩa khác nhau theo 21 đặc tính, trong đó *** là mức ý nghĩa 1%, ** phản ánh mức ý nghĩa 5%, * phản ánh mức ý nghĩa 10% và ’ phản ánh mức ý nghĩa 15%. Giá trị về số lượng các thành phố và R² được tính bằng trung bình cộng giữa các đặc tính.

Nguồn: Tất cả các biến phụ thuộc được lấy từ UNCHS 1998 và Ngân hàng Thế giới 2003; kiểm soát tham nhũng lấy từ Kaufmann và Kraay; và hồi lộ để được hưởng tiện ích lấy từ Ngân hàng Thế giới 2003.

phần nào cho ta khả năng giải thích trước hết cho những tác động phi tuyến đó. Công việc này còn cần tiếp tục nghiên cứu.

Ý nghĩa nghiên cứu và chính sách

Trong Chương này, chúng tôi đã cố gắng đóng góp vào lĩnh vực quản trị đô thị thông qua một sự khảo sát dựa trên thực nghiệm về một số yếu tố quyết định then chốt đến kết quả hoạt động của các thành phố. Chúng tôi tìm thấy bằng chứng rằng ở các thành phố cảng, biến số về kết quả hoạt động của thành phố nói chung dường như phụ thuộc nhiều vào quản trị nhà nước hiệu quả hơn là toàn cầu hoá (khả năng tiếp cận đến điện thoại di động, internet) và các thành phố thủ đô lại có xu hướng đáp ứng khả năng tiếp cận dịch vụ địa phương tốt hơn (nước sạch, nước thải và điện). Cụ thể, chúng tôi thấy rằng, có mối quan hệ hình chữ U giữa quy mô và kết quả hoạt động của các thành phố, với cả thành phố cỡ nhỏ và lớn đều hoạt động tốt hơn các thành phố cỡ vừa. Mối quan hệ này, được mô tả trong Bảng 6.8 dựa trên các số liệu từ giữa những năm 1990, vẫn còn rất mạnh khi sử dụng các số liệu gần đây hơn, như chúng tôi đã làm trong Chương 3 (Bảng 3.6 và Phụ lục 3.1).

Hướng nghiên cứu trong tương lai

Có nhiều vấn đề cần quan tâm đối với các nghiên cứu trong tương lai. Điểm thích hợp nhất trong số đó là tìm hiểu những tính chất của dịch vụ đối với người dân và ý nghĩa của chúng đến sự lựa chọn, nhất là khi người dân chỉ có khả năng thoát ly một phần, chẳng hạn như khi có máy phát điện phụ trợ nhưng vẫn phải dựa vào mạng lưới điện công cộng cho phần lớn các dịch vụ hoặc khi người dân có thể thoát ly nhưng lại chọn cách sử dụng tiếng nói. Điều này chủ yếu là do kết quả hoạt động khác nhau của chỉ số “đáng tin cậy” của dịch vụ (như đã phản ánh qua biến chất lượng điện trong Bảng 6.10) và chỉ số “tiếp cận” của dịch vụ (như đã phản ánh qua biến khả năng tiếp cận điện trong Bảng 6.10).

Các nghiên cứu trong tương lai cần xem xét riêng rẽ và tổng hợp hành vi của doanh nghiệp và người dân. Chúng tôi đã cố gắng làm điều đó trong Chương 3 và Chương 5 để xem xét cả doanh nghiệp và người dân, nhưng chúng tôi vẫn phải dựa vào các bộ số liệu khác nhau để phân tích. Một bảng hỏi chung để điều tra các tình trạng trong đó, doanh nghiệp có thể thoát ly nhưng người dân không thể chẳng hạn, hoặc ngược lại, có thể rọi ánh sáng mới không chỉ vào động thái của công nghệ như chúng ta đã làm trong Chương này, hay tiếng nói, sự thoát ly (rút lui) và sự trung thành như chúng tôi đã làm trong Chương 5, mà còn là sự tương tác giữa hai mặt này.

Cuối cùng, tuy chúng ta có thể kiểm định nhiều giả thuyết bằng nhiều bộ số liệu khác nhau nhưng vẫn còn một khoảng trống về số liệu. Đầu tư vào việc thu thập số liệu ở cấp thành phố, nhằm bổ sung cho số liệu quá khứ hiện có vốn đã phong phú có thể mở ra tiềm năng to lớn cho việc chứng minh thêm tới các kết quả sơ bộ này.

Các vấn đề chính sách

Chúng tôi thấy rằng, người dân và doanh nghiệp nói chung được lợi khi thành phố của họ có sự giao diện với công nghệ, đặc biệt là thông qua mạng web của thế giới. Công nghệ có thể thúc đẩy để tiếp tục tăng trưởng, nhất là ở những nơi có rào cản đối với công tác quản trị và cải cách theo hướng toàn cầu hoá ở cấp thành phố. Như chúng tôi đã lưu ý, một số công nghệ mới có thể thay thế phần nào cho sự thiếu thiện chí chính trị để tiến hành cải cách của các nhà lãnh đạo chính quyền (thành phố và quốc gia). Công nghệ mới, như điện thoại di động và tin học internet cho phép doanh nghiệp tư nhân và các công dân của thành phố trở nên toàn cầu hoá hơn một cách hữu hiệu, vì thế có thể vượt qua được một số tác động của việc quản trị yếu kém và thiếu năng lực lãnh đạo, những yếu tố đang hạn chế thành tích hoạt động của thành phố. Tuy nhiên, những tác động giảm thiểu đó của công nghệ chỉ là nửa vời ở những nơi mà công tác quản trị nhà nước và tính trách nhiệm còn yếu kém. Với tính cơ động cao của cá nhân, doanh nghiệp và vốn - tất cả các yếu tố này sẽ lựa chọn phương án “thoát ly”.

Hơn nữa, ngay cả khi tiến bộ công nghệ tiếp tục tạo ra những giải pháp cá nhân mang tính chất cá biệt hoá để thay thế cho việc cung cấp kết cấu hạ tầng quy mô lớn thì luôn luôn có một số dịch vụ (do tính hiệu quả kinh tế theo quy mô hoặc tính chất không thể phân chia của chúng) mà ở đó, khu vực công đóng vai trò quan trọng. Để có được những chiến lược khu vực công và tư thích hợp, điều ngày càng trở nên quan trọng đối với các cơ quan tài trợ cũng như các nhà quản lý đô thị phải phân biệt được các loại hình dịch vụ kết cấu hạ tầng khác nhau, tùy thuộc vào công nghệ sẵn có và các đặc điểm cụ thể của thành phố.

Chú thích

Các tác giả rất cảm ơn sự hỗ trợ quý báu của Erin Hoffmann và Fatima Sheikh.

Mức độ sai sót trong bất kỳ bộ số liệu về quản lý nhà nước, chất lượng của các thể chế, và đô thị cho thấy rằng nhìn chung chúng ta cần thận trọng khi diễn giải, và mức độ sai sót không cho phép suy diễn về vị trí chính xác của các thành phố hoặc quốc gia trên cơ sở sử dụng các dữ liệu này. Về các chi tiết của dữ liệu, truy cập trang web: <http://worldbank.org/wbi/governance/>.

1. Trong Chương 5, chúng tôi sử dụng Chỉ số chất lượng cuộc sống Mercer cho năm 2004 cho 50 thành phố đứng đầu. Trong Chương này, chúng tôi xem xét nhiều thành phố hơn, nhưng với số liệu cũ hơn, đó là của năm 2002, vì chúng tôi muốn kiểm định hiệu ứng của độ trễ. Dữ liệu năm 2004 của tất cả các thành phố không thu thập kịp tại thời điểm xuất bản cuốn sách này, và vì thế chúng tôi không muốn kiểm định những tác động như nhau bằng hai thời điểm thu thập dữ liệu khác nhau - một vấn đề mà chúng tôi sẽ dành để tiếp tục nghiên cứu.

2. Vì số liệu về dân số thành phố trong những năm trước đây được xây dựng từ ghi chép của du khách và các dữ liệu khác như tổng điều tra dân số, trong những trường hợp có tiến hành, và do có thời gian chiến tranh, chẳng hạn như ở Cordova trong thế kỷ thứ 11, 12 và 13 đã hạn chế tính chính xác của số liệu, nên rất khó xác định được dân số thực sự của những thành phố như Cordova. Vì thế, dân số của nhiều thành phố trong Bảng 6.2 phải bỏ trống.

3. Chúng tôi sử dụng hai thước đo về sự tiếp cận đến điện thoại. Một là sự tiếp cận của dân số nói chung đến một đường dây điện thoại, mà chúng tôi gọi là "tiếp cận đến điện thoại cố định 1". Một thước đo khác là sự tiếp cận của doanh nghiệp đến điện thoại, mà chúng tôi gọi là "tiếp cận đến điện thoại cố định 2". Lý do chính để phân biệt là doanh nghiệp có một điện thoại tại nơi làm việc chứ không phải là một tuyến dây, vì một tuyến dây có thể phục vụ cho nhiều người dân một lúc. Thước đo thứ nhất là cái thường được dùng để làm thước đo về mức độ tiếp cận, tức là tỷ số giữa số đầu dây trên tổng số người, hay ta được số đầu dây trung bình trên một người. Thước đo thứ hai là số máy điện thoại trên một đơn vị kinh doanh, nhằm biết được những doanh nghiệp có nhiều hơn một máy điện thoại được lắp đặt tại nơi làm việc của họ.

Tài liệu tham khảo

- Bairoch, Paul, Jean Batou, and Pierre Chèvre. 1988. *La Population des Villes Européennes de 800 à 1850*. Geneva: Librairie Droz.
- Chandler, Tertius. 1987. *Four Thousand Years of Urban Growth: An Historical Census*. Lewiston: St. Gourds.
- CIA (Central Intelligence Agency). 2005. *World Factbook 2005*. On-line at <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>.
- City Mayors. 2003. "World Cities." On-line at http://www.citymayors.com/features/urban_areas.html.
- De Long, B.J., and A. Shleifer. 1992. *Princes and Merchants: European City Growth before the Industrial Revolution*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research and Harvard University (issued in March; revised in December).
- de Vries, Jan. 1984. *European Urbanization, 1500–1800*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kaufmann, Daniel, and Aart Kraay. 2002. "Growth without Governance." *Economia* 3 (1): 169–229. On-line at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growthgov.html>.
- Kaufmann, Daniel, Frannie Léautier, and Massimo Mastruzzi. 2004. "An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance." World Bank Institute Working Papers and Articles (Discussion Paper). Washington, DC: World Bank. On-line at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govcity.pdf>.
- Lee, K. S., and A. Anas. 1996. "The Benefits of Alternative Power Tariffs for Nigeria and Indonesia." World Bank Policy Research Working Paper 1606. Washington, DC: World Bank.
- Mercer Human Resource Consulting. Various years. "Global Quality of Living Reports." On-line at <http://www.mercerhr.com/qol>.
- UNCHS (United Nations Commission on Human Settlements). 1998. *Global Urban Indicators Database*. On-line at http://www.unhabitat.org/programmes/guo/guo_indicators.asp.
- Russell, Josiah Cox. 1972. *Medieval Regions and Their Cities*. Bloomington: Indiana University Press.
- Summers, R., and A. Heston. 1984. "Improved International Comparisons of Real Product and its Composition, 1950–80." *Review of Income and Wealth* 207–61.
- World Bank. Various years. *World Development Indicators*. Washington, DC.
- World Economic Forum. Various years. *Executive Opinion Survey*. Geneva. Prepared for *The Global Competitiveness Report*.

7

Kết luận

Frannie Léautier

Trong cuốn sách này, chúng ta đã nhìn lại 5.000 năm các dữ liệu và ghi chép về các thành phố, kết quả hoạt động của các thành phố xét về việc cung cấp các dịch vụ cơ bản, công tác quản trị nhà nước và sự tăng trưởng của chúng. Các thành phố luôn đóng vai trò quan trọng trong việc định hình các quyết định toàn cầu, cho dù là về thương mại và ngoại giao giữa các nước hay về văn hoá và quản trị nhà nước. Giống như một cơ thể sống, thành phố cũng được sinh ra, tăng trưởng, ốm đau và thậm chí tiêu vong. Quá trình toàn cầu hoá ngày càng tăng tốc và tác động của nó đến công tác quản trị ở các thành phố đã làm khía cạnh này được nêu bật một cách sắc nét hơn và trở thành đối tượng để chúng ta trở đi trở lại trong từng chương. Chúng tôi đã tóm tắt những gì học được ở cuối mỗi chương, và ở đây, chúng tôi tập hợp chúng lại theo một mạch chung về công tác quản trị và kết quả hoạt động trong bối cảnh toàn cầu hoá.

Lịch sử đóng vai trò nhất định, và có thể rà soát lại kết quả hoạt động của thành phố trong một khoảng thời gian dài. Số liệu và bằng chứng từ hơn 5.000 năm nay đã cho thấy, có thể nắm được động thái trong kết quả hoạt động của các thành phố qua thời gian và việc đánh giá quá khứ này có thể rọi sáng cho một vài vấn đề khó khăn xung quanh việc quản lý đô thị (Chương 5 và 6). Khía cạnh lịch sử do đặc biệt quan trọng đối với châu Phi, nơi có tốc độ đô thị hoá cao nhưng phúc lợi dân cư thành phố lại được cải thiện rất ít, sự tăng trưởng kinh tế của các nước đang đô thị hoá rất hạn chế, đầu tư trực tiếp nước ngoài từ các doanh nghiệp khan hiếm và thách thức đối với công tác quản trị thì rất phổ biến (Chương 4).

Công nghệ và toàn cầu hoá có quan hệ biện xoắn khăng khít với nhau. Những mối quan hệ này được thể hiện khi chúng ta nhìn vào tính chất quốc tế hoá của kết cấu hạ tầng (Chương 2), cũng như tác động của công nghệ và toàn cầu hoá đến công tác quản trị (Chương 6). Những hiểu biết thấu đáo có được khi so sánh quốc tế về kết cấu hạ tầng của các thành phố đã cho thấy cầu về kết cấu hạ tầng là “cầu hệ quả”, vì người ta cần kết cấu hạ tầng không phải vì bản thân nó mà là vì vai trò của nó trong việc thúc đẩy các hoạt động kinh tế, xã hội và chính trị. Các thành phố không thể tiến triển nếu không có kết cấu hạ tầng, nhưng các thị trường thành phố cần quan sát cầu về kết cấu hạ tầng được bộc lộ để có thể luận chứng được cho việc đầu tư rất tốn kém cho nó. Điều này đòi hỏi năng lực quản lý ở cấp thành phố, đặc biệt xét về mặt ngày

càng cần phải cân đối giữa cầu địa phương với các áp lực toàn cầu và phải đưa ra những lựa chọn mà chắc chắn sẽ vượt ra ngoài nhiệm kỳ của bất kỳ ngài thị trưởng thành phố nào.

Quản lý thành phố và quản trị nhà nước ngày càng trở nên phức tạp, đặt ra yêu cầu ngày càng cao đối với việc xây dựng các thể chế mới có thể vận hành ở nhiều cấp. Thị trường thành phố ngày nay phải đáp ứng nhu cầu trong dài hạn, cân đối các ưu tiên của công dân ngày hôm nay với các thế hệ tiếp theo, và dung hoà những sở thích đa dạng, tất cả những cái đó đều là những hòn đá tảng đặt nền móng cho công tác quản trị tốt (Chương 3). Khi tiến trình dân chủ hoá tiếp diễn, sở thích cá nhân sẽ được ưu tiên, càng đòi hỏi phải có những thể chế có thể vận hành được ở cấp địa phương, vùng, quốc gia và đa quốc gia. Những thể chế như vậy cần cung cấp được phương tiện để đạt đến sự đồng thuận, vì quá trình toàn cầu hoá đang ảnh hưởng đến các cá nhân và nhóm người theo những cách khác nhau. Tính phức tạp trong quản trị các thành phố ngày nay là lý do chính mà chúng tôi thấy có bằng chứng cho thấy có sự tồn tại song song giữa quản lý hiệu quả ở cấp địa phương với quản trị yếu kém ở cấp toàn cầu (Chương 3). Tác động này đặc biệt gay gắt ở các thành phố châu Phi, mà hầu hết trong số các thành phố đó đều được quản trị yếu kém và chưa toàn cầu hoá, và ngay cả những thành phố đã toàn cầu hoá cũng không được quản trị tốt (Chương 4). Kỹ năng cần thiết để quản lý các thành phố trong một thế giới toàn cầu hoá đang thách thức các chính quyền địa phương, vốn trước kia vẫn là chủ nhân và là người triển khai xây dựng kết cấu hạ tầng và chủ yếu phải trả lời các câu hỏi của người dân. Quan tâm hơn đến các lĩnh vực, nơi mà người quản lý thành phố đang kiểm soát, nhất là ở những lĩnh vực mà họ có quyền tự chủ, có thể là một công cụ mạnh để quản lý tốt hơn những cơ hội của toàn cầu hoá (Chương 4).

Tiến bộ công nghệ không chỉ ảnh hưởng đến toàn cầu hoá mà còn ảnh hưởng đến công tác quản trị. Thay đổi trong công nghệ cung cấp kết cấu hạ tầng, cũng như phương thức để tài trợ cho chúng ở cấp quốc tế, đã làm hạ chi phí, như chúng ta đã chứng kiến việc giảm mạnh chi phí về vận tải, liên lạc và sản xuất năng lượng (Chương 2). Điều này đã làm tăng tốc quá trình toàn cầu hoá, nhưng cũng mở rộng cơ hội lựa chọn mà người sử dụng hiện nay đang có để đáp ứng nhu cầu dịch vụ của họ. Do đó, tiến bộ công nghệ là nguyên nhân của cả việc đẩy mạnh toàn cầu hoá (Chương 2) lẫn ảnh hưởng đến chất lượng quản trị ở cấp thành phố (Chương 6). Quản lý hệ thống kết cấu hạ tầng phục vụ thành phố ngày càng mang tính quốc tế hoá (Chương 2) và nó đã đánh dấu cho sự mở đầu một thời kỳ phụ thuộc lẫn nhau giữa đô thị hoá và toàn cầu hoá (Chương 3). Cả toàn cầu hoá và trách nhiệm giải trình của địa phương đều có ý nghĩa quan trọng đối với kết quả hoạt động của thành phố (Chương 3 và 5). Sự tương tác giữa quản trị hiệu quả và toàn cầu hoá, những yếu tố có khả năng trở thành hiện thực nhờ công nghệ (Chương 6), đã dẫn đến kết quả hoạt động tốt hơn so với việc tách rời trách nhiệm của địa phương hay toàn cầu hoá ra

khỏi nhau (Chương 3 và 5). Trách nhiệm của địa phương chịu ảnh hưởng của công nghệ thông qua sự lựa chọn của người dân để thoát ly và tự cung cấp dịch vụ cho chính mình (như điện hoặc nước), mà hậu quả của nó là nhu cầu của người dân phải để đạt được quan điểm của mình đến chính quyền địa phương sẽ giảm (Chương 5 và 6). Toàn cầu hoá chịu ảnh hưởng của công nghệ thông qua việc giảm chi phí cung cấp dịch vụ giao thông và thông tin liên lạc (Chương 2) và tiếp cận tốt hơn đến thông tin để ra quyết định thông qua internet, điện thoại di động và dịch vụ dựa vào mạng (Chương 6).

Kết quả hoạt động tốt ít có liên quan đến quy mô thành phố, nhưng quản trị hiệu quả thường được duy trì tốt hơn ở các thành phố lớn. Sử dụng số liệu thực nghiệm phong phú thu thập được từ nhiều nguồn khác nhau và trải dài qua hơn 5.000 năm, chúng tôi thấy có bằng chứng về mối quan hệ phi tuyến giữa quy mô và kết quả hoạt động của thành phố, đối lập với quan điểm cho rằng những thành phố rất lớn tất yếu sẽ quản trị kém và có thành tích đáng buồn hơn xét về mặt cung ứng dịch vụ cho người dân (Chương 3 và 6). Các thành phố thủ đô, thường là các thành phố lớn hơn so với nhiều thành phố khác, đã chứng tỏ mình đáp ứng các lợi ích địa phương tốt hơn là các thành phố cảng (tiếp cận đến dịch vụ nước thải, nước sạch, điện), còn đối với các thành phố cảng, biến thành tích hoạt động của chúng có xu hướng phụ thuộc vào công tác quản trị hiệu quả nhiều hơn là vào toàn cầu hoá (chẳng hạn như tiếp cận điện thoại di động hay internet). Kết quả này chứng tỏ các thành phố khác nhau có nhu cầu không giống nhau về kỹ năng quản lý, trong đó một số thành phố - như những thành phố cảng - đòi hỏi hiểu biết phức tạp hơn về nhu cầu cả trong nước và toàn cầu, trong khi các thành phố khác - như thành phố thủ đô chẳng hạn - lại yêu cầu quản lý những nhu cầu địa phương đa dạng. Sự khác biệt này có lẽ phần nào là do áp lực chính trị lên kết quả hoạt động ở các thành phố thủ đô cao hơn, trong khi áp lực kinh tế lên kết quả hoạt động ở các thành phố cảng lại lớn hơn. Ngoài ra, chúng tôi thấy trong những quốc gia toàn cầu hoá mạnh hơn, các thành phố tăng trưởng với tốc độ chậm hơn là những nước có mức độ toàn cầu hoá thấp hơn, ngay cả khi tốc độ đô thị hoá trong tất cả các vùng trên thế giới đều có xu hướng chậm lại. Vì thế, chúng tôi có bằng chứng cho thấy, các thành phố không thể khai thác được các cơ hội toàn cầu thì phải dựa vào vai trò vùng của chúng - phục vụ cho các vùng ngoại vi của mình - và vì thế cần tăng trưởng nhanh hơn nhiều để đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế vùng (Chương 4). Điều này có thể là một lời giải thích vì sao chúng ta lại thấy có nhiều siêu thành phố ở các nước đang phát triển có mức độ toàn cầu hoá không cao.

Sự tương tác giữa thị trường, người dân và các doanh nghiệp có thể mô hình hoá cả về mặt lý thuyết và thực tiễn, và những hiểu biết thấu đáo từ cả hai cách tiếp cận này đều giúp chúng ta hiểu rõ hơn về loại chính sách nào là quan trọng đối với quản lý thành phố hiệu quả. Kết quả từ rất nhiều công trình nghiên cứu thực nghiệm (Chương 3), sự so sánh chéo giữa các biến (Chương 4),

nghiên cứu tình huống (Chương 2) và mô hình lý thuyết (Chương 5), tất cả đều cho thấy tầm quan trọng của quản trị thành phố tốt trong bối cảnh toàn cầu hoá. Những kết quả này gợi ý rằng, cải cách phải chú trọng vào việc hoàn thiện công tác quản trị ở cấp quốc gia, điều này có thể thu hút đầu tư và làm tăng lợi ích kinh tế cho cả nước. Những sự cải thiện như vậy cũng sẽ tạo diễn đàn vững chắc để người dân tăng cường sự minh bạch trong thủ tục và sự tham gia vào công việc chung của mình – nói cách khác là sự tự quản lý của họ (Chương 3). Hoàn thiện công tác quản trị ở cấp thành phố cho phép các thành phố dễ dàng hơn trong việc biến các cơ hội toàn cầu thành các giá trị địa phương cho người dân của họ (Chương 3), và quá trình này có thể thấy rõ qua chất lượng tương tác giữa thị trường, người dân và các doanh nghiệp bố trí tại một thành phố nào đó (Chương 5).

Châu Phi có một hình thái đô thị hoá và toàn cầu hoá đặc thù, và bài học từ các chương đã chỉ rõ những lĩnh vực then chốt cần quan tâm liên quan đến kết quả hoạt động của các thành phố ở châu Phi. Thứ nhất, châu Phi vẫn đang tiếp tục trong quá trình phi tập trung hoá, tăng cường cạnh tranh giữa các thành phố và chính quyền địa phương ở cấp quốc gia (nhưng ngày nay, ở cấp vùng thì rõ ràng hơn). Phi tập trung hoá có thể tranh thủ được những lợi ích của cả toàn cầu hoá và đô thị hoá (Chương 4). Thứ hai, lợi ích của đô thị hoá ở châu Phi chỉ có thể tranh thủ được nếu các thành phố lớn và ở vùng duyên hải bắt đầu đóng vai trò toàn cầu và vai trò vùng nhiều hơn, thay vì chỉ là vai trò quốc gia (Chương 3 và 4). Thứ ba, nhà quản lý các thành phố ở châu Phi cần được đào tạo tốt hơn để cân bằng căng thẳng giữa việc cung cấp dịch vụ khiến thành phố của họ hấp dẫn hơn với đầu tư nước ngoài, trong khi vẫn tiếp tục phục vụ nhu cầu của dân số ngày một tăng và các nền kinh tế trong khu vực (Chương 3, 4 và 5).

Hạn chế về số liệu không cho phép chúng ta đưa ra những kết luận chắc chắn, và những hạn chế này cần được khắc phục để các đề xuất chính sách có thể hữu ích hơn. Cộng đồng các nhà tài trợ cần hỗ trợ chính quyền các thành phố và mạng lưới và quan hệ đối tác liên thành phố trong nỗ lực toàn cầu hoá của họ. Những hỗ trợ đó có thể dưới hình thức các kênh truyền bá thông tin để khiến các doanh nghiệp tốt nhất đến tọa lạc tại thành phố - ví dụ, bằng cách đăng tải các thông tin mua sắm trên trang web và hình thành các cửa sổ điện tử hỗ trợ cho việc khởi sự doanh nghiệp. Sự hỗ trợ cũng có thể giúp tạo ra những động cơ mới và chiến lược cho thành phố để kết nối với nhau và tận dụng được các cơ hội toàn cầu.

Chịu trách nhiệm xuất bản

TRỊNH THỨC HUỖNH

Chịu trách nhiệm nội dung

TS. LÊ MINH NGHĨA

Biên tập nội dung

NGUYỄN CỘNG HOÀ

HOÀNG THU HƯỜNG

NGUYỄN TRƯỜNG TAM

ĐÀO DUY NGHĨA

Trình bày bìa

NGUYỄN THANH CƯỜNG

Chế bản vi tính

PHẠM THỊ HỒNG

Sửa bản in

BAN KINH TẾ

Đọc sách mẫu

BAN KINH TẾ

Mã số: $\frac{3.33(T)}{CTQG - 2006}$

In 1.500 cuốn, khổ 19,5x26,5 cm, tại Công ty In và Văn hoá phẩm.

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 457-2006/CXB/05-08/NXBCTQG.

Quyết định xuất bản số: 183-QĐ/NXBCTQG, ngày 10-7-2006.

"Trong một thế giới đang chuyển động nhanh chóng cả về khía cạnh đô thị hoá và toàn cầu hoá, các thành phố trong thế giới đang phát triển đang đứng trước cả những thách thức nghiêm trọng lẫn cơ hội hấp dẫn. Các thành phố có thể tranh thủ được những cơ hội của tăng trưởng kinh tế bằng cách tạo ra một môi trường đầu tư thuận lợi lẫn thị trường vận hành tốt, các thể chế hỗ trợ cho công tác quản trị và chế độ điều tiết hợp lý, kết cấu hạ tầng công cộng và các dịch vụ xã hội. Đồng thời, chúng có thể tạo ra một môi trường ở đó người dân vừa tham gia vừa được trao quyền. Và vì các thành phố không đứng đơn độc một mình nên các chính sách và chương trình đô thị phải được phối hợp với các sáng kiến quốc gia. **Đô thị trong thế giới toàn cầu hoá** không chỉ nâng cao nhận thức của chúng ta về những vấn đề không chỉ đang ngày càng trở nên bức thiết và thiết yếu hơn đơn vị tăng trưởng và công bằng trong thế kỷ này; nó còn là sự phân tích quan trọng và có giá trị về các phương án hành động của nhà nước."

Ngài Nicholas Stern, Chủ nhiệm bộ phận Dịch vụ Kinh tế Chính phủ, Vương quốc Anh

VIỆN NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Viện Ngân hàng Thế giới (WBI) xây dựng năng lực cho các quốc gia thành viên của Ngân hàng Thế giới thông qua các khoá học và xêmina, tham mưu chính sách, các công cụ chẩn đoán, các sản phẩm và dịch vụ khác để giúp các nước này đạt được mục tiêu phát triển của mình.

Thông qua các phương pháp đào tạo truyền thống trực tiếp và từ xa, WBI và các đối tác trên toàn thế giới đã làm việc với các nhà hoạch định chính sách, các chuyên gia kỹ thuật, các doanh nghiệp và các nhà lãnh đạo cộng đồng, cùng các bên hữu quan của xã hội dân sự hoàn thiện các loại kỹ năng phân tích và kết nối nhằm hỗ trợ cho các chương trình kinh tế - xã hội hữu hiệu và quá trình hoạch định chính sách. Viện đã hợp tác với cán bộ của Ngân hàng Thế giới về các chủ đề được ưu tiên cao độ như phát triển nguồn nhân lực, xoá đói giảm nghèo và quản lý kinh tế, phát triển bền vững về môi trường và xã hội, phát triển khu vực tài chính và khu vực tư nhân.



NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Telephone: 202 473 1000

Facsimile: 202 477 6391

Internet: www.worldbank.org

E-mail: feedback@worldbank.org



Giá: 55.000đ