

世界银行学院

为了更加美好的世界促进学习与知识共享

世界银行学院学习资料系列

全球化世界中的城市

治理、绩效与可持续发展



傅兰妮 编著

清华大学出版社

世界银行学院学习资料系列
WBI LEARNING RESOURCES SERIES

全球化世界中的城市

治理、绩效与可持续发展

Cities in a Globalizing World

Governance, Performance, and Sustainability

傅兰妮 编著

Edited by Frannie Léautier

胡光宇 译

Translated by Hu Guangyu

清华大学出版社
北 京

Cities in a Globalizing World: Governance, Performance, and Sustainability

Copyright © 2006

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

ISBN:0-8213-6553-3

E-ISBN:0-8213-6554-1

eISBN:0-8213-6554-0

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

This Work was originally published by World Bank in English as Cities in a Globalizing World: Governance, Performance, and Sustainability. This Chinese translation was arranged by Tsinghua University Press. In case of any discrepancies, the original language will govern.

This volume is a product of the staff the World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

全球化世界中的城市:治理、绩效与可持续发展

© 2006 年,版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

地址:1818H Street,NW,Washington,DC 20433,USA

本书原版由世界银行以英文出版,书名为《全球化世界中的城市:治理、绩效与可持续发展》。中文版由清华大学出版社出版。本书中文版与英文版在内容上如有任何差异,以英文版内容为准。

本书是世界银行工作人员的成果,其中的看法未必反映执行董事会或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据准确无误,并对任何人引用其中的观点和数据所引起的后果不承担任何责任。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料,并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法,也不意味着对这些疆界的认可或接受。

北京市版权局著作权合同登记号:01-2003-7424

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

全球化世界中的城市:治理、绩效与可持续发展/傅兰妮编著;胡光宇译. —北京:清华大学出版社,2006.9

书名原文:Cities in a Globalizing World: Governance, Performance, and Sustainability

ISBN 7-302-13776-5

I. 全… II. ①傅… ②胡… III. 城市—发展—研究—世界 IV. F299.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 106647 号

出版者:清华大学出版社

http://www.tup.com.cn

社总机:010-62770175

地址:北京清华大学学研大厦

邮编:100084

客户服务:010-62776969

组稿编辑:周 菁

文稿编辑:王荣静

印刷者:北京鑫丰华彩印有限公司

装订者:三河市李旗庄少明装订厂

发行者:新华书店总店北京发行所

开本:197×266 印张:8.25 字数:183千字

版次:2006年9月第1版 2006年9月第1次印刷

书号:ISBN 7-302-13776-5/F·1666

印数:1~4 000

定价:39.00元

作者简介

瑟沃林·玳荷姆(Séverine Dinghem),世界银行基础设施经济与融资部高级财务官员

丹尼尔·考夫曼(Daniel Kaufmann),世界银行学院全球项目局长

傅兰妮(Frannie Léautier),世界银行副行长,世界银行学院院长

安德鲁·C. 莱末尔(Andrew C. Lemer),美国马里兰州巴尔的摩市 MATRIX Group, LLC 公司总裁

玛西莫·玛斯楚齐(Massimo Mastruzzi),世界银行学院全球项目部研究分析员

巴吉·梅塔(Barjor Metha),世界银行学院基础设施金融与私营部门发展部高级城市专家

致 谢

本书中诸多见解均得益于两年间我与时任世界银行首席经济学家尼克·斯特恩之间的一系列对话。我对他的诸多见识和建议表示感谢。世界银行首席经济学家, 弗朗索瓦·J. 布吉尼翁在整个撰写过程中为我提供了许多非常有价值的评论。

我还要对那些在实际编撰工作中对各个章节提出建议的人表示感谢, 尤其是世界银行的提姆·坎贝尔和克里斯廷·克西德斯、时任世界银行基础设施副行长的那曼特·莎菲克、巴黎大学的罗米·普德侯莫、哈佛大学住宅供应联合中心的尼可·罗特西那斯、多伦多大学的理查德·斯特恩, 以及曾出席 2004 年在布鲁塞尔举行的世界银行发展经济学会我们所做的关于“治理与城市: 城市绩效全球性决定因素的实证探讨”讲座的所有与会者。

我也对所有合著人员表示感谢, 他们同意帮助我探索在城市管理和治理上的一些非常激动人心的前沿问题, 并对我在世界银行学院的同事们表示感谢, 他们通过各种方式对本书的编撰工作给予了支持和帮助。

世界银行副行长 世界银行学院院长
傅兰妮

前言

世界银行的调查表明,截至 2003 年,世界 48%的人口(30 亿人口)居住在城市——与 1991 年相比上升了 33%。到 2020 年,将有 41 亿人口(世界人口的 55%)居住在城市。其中 94%的增长来自于发展中国家。到 2015 年,将有 22 个大城市(人口超过 800 万的城市或聚集地)和 475 座人口超过 100 万的城市。城市化的巨大力量将会重新塑造发展中国家,在社会经济领域为其提供机遇和挑战。

同时,全球化将成为驱动经济增长与发展的强劲动力。城市必将为获得流动性强的投资展开竞争,从而为日益增长的城市劳动力提供就业机会,并且必须为日益增长的城市人口提供安全保障、服务以及城市基础设施。这些都将对地方政府提出挑战,要求地方城市的能力和绩效都得到实质性的改进。各个城市对这些挑战的应对水平将取决于许多综合因素——有些来自城市能够直接控制的范围之外,有些则在其可控制的范围之内,如:单个城市的政策和地方治理。

《全球化世界中的城市》一书对全球化、城市化和地方治理之间的互动和联系进行了新的阐释。本书论证了其相互关系的紧密性及其对于可持续发展的与日俱增的重要性。本书明确了在城市化领域中,更好的政策设计取决于因果关系分析水平的提高,反过来这又要求大幅度提高所收集的数据的质量。本书将对城市管理的从业人员、在校学生以及关注全球化和发展中国家的人士大有裨益。

世界银行高级副行长兼首席经济学家

弗朗索瓦·J. 布吉尼翁

引言

几个世纪以来,农村贫困人口一直都把城市看做是他们寻找新机遇、追求幸福生活的地方。对于城市居民而言,乡村一直被视为必不可少的新鲜食物的来源地、干净而且宁静的旅游胜地和休憩之所,以及世代以来直至前不久被大多数城市居民称之为家园的地方。无论过去在现实与感知之间的关系如何,毫无疑问,现实正在发生变化。在过去40年间,城市化进程飞速发展,人们不仅从农村迁入城市,而且从乡镇迁入城市,从一座城市流入到另一座城市,从一个国家迁徙到另一个国家。

在一代人的时期内,大部分发展中世界的人口将居住在城市,同时城市居民的数量将会翻番。大量的人口涌入城市,会导致城市贫困增长速度高于农村贫困增长速度。有些城市尚不能实现新移民对美好生活的憧憬。展望未来,今后20年内的基础设施建设将决定城市的模式和功能,以及未来几代居民的生活状态。

城市贫困是多方面的。包括有限的就业机会和很低的收入、简陋的居住环境和无保证的服务、暴力和不健康的生活环境、很少甚至不存在的社会保障机制,以及很难得到充足的医疗保健和教育机会。贫困的普遍标志包括恶劣的生存条件、简陋的卫生设施、空气污染、犯罪,以及许许多多其他导致健康水平低下和生活环境脆弱的因素。城市中环境退化会对城市贫困居民造成极其严重的影响,而且也对国家,乃至对全球造成严重的后果。

非洲已经经历了世界上速度最快的城市化进程。目前有37%的非洲人居住在城市,这个数字在今后20年中将会突破50%。现在有1.5亿人居住在没有市政服务的贫民窟中。非洲当局缺少足够的资源和能力来管理快速的城市化进程。我指导编写的《非洲经济委员会报告》强烈呼吁将城市化放在一切增长与减贫战略的中心位置。

世界银行认识到城市日益增长的重要性,地方政府有责任提供许多对人们生活有直接影响的服务。功能完备的城市体系包括社区本身,及其与国家政府的伙伴关系。这些无论是在当前还是在将来对于城市居民的生活和经济发展都至关重要。只有管理好城市化进程中社会、经济 and 环境的转变,城市和城镇才能够保持可持续发展,满足城市居民不断增长的需要,并在整体上对国家的发展贡献力量,特别是在全球经济不断增长的背景下。

作为经济发展的火车头,全球化是减少贫困,尤其是减少城市贫困的中坚力量。然而许多发展中国家,尤其是非洲国家,却没有适当的政策基础、经济基础或管理能力来推行良好的治理和政策,以便从全球化推动的贸易、投资和资本流动中充分受益。潜在的投资人,无论来自国内还是海外,都会认真地对特定城市的生活质量、关键基础设施和服务进行评估之后才作出投资决策。

《全球化世界中的城市》对于全球化世界中的城市绩效进行了实证和理论分析,而且汇总了城市管理政策影响的各种观点。为决策者在在全球经济中获取资本的方式提供了指导,引导其正确使用城市资源和管理基础设施,同时对其未来投资和政策给予指导。本书提供了如何处理个人利益与集体利益发生冲突的案例,例如在孟加拉国多功能贾木纳大桥的设计和修筑过程中,进行了广泛的环境和社会磋商。现在这座大桥已经将不同的城市连接起来了,此前生活在这座城市中的人们彼此之间没有日常联系。本书作者提供了丰富的证据,证明良好的治理和全球化进程有利于提高城市绩效,从而扩大了服务覆盖范围,提高了服务提供的质量,使城市能将全球机遇转化为本地居民的福祉。该研究还提出了有关因果关系的难题:是全球化水平的提高促进了更好的治理,还是更好的治理促进了全球化水平的提高?

本书作者特别选择非洲城市来考查其与世界其他城市的相同之处和不同之处。研究表明,非洲必须应对提高城市管理水平和完善治理的双重挑战,才能在提供吸引海外投资的服务之际,继续满足本地居民和本地区经济的需求。

在一个迅速城市化和全球化的世界中,发展中国家的城市面临着严峻的挑战和诱人的机遇。它们可以通过创造良好的投资环境来获得经济增长的收益,其中包括功能完善的市场、支持良好治理和监管机制的制度,以及公共基础设施和社会服务体系,同时为市民创造一个包容与赋权的环境。由于城市不是孤立地存在,城市政策和项目必须与国家举措协调一致。《全球化世界中的城市》不仅使我们提高了对本世纪有关增长和公平等日益紧迫和重要问题的认识,而且对公共行为的选择进行了重要且有价值的分析。

英国财政部常务次长
尼古拉斯·斯特恩爵士

目 录

作者简介	I
致谢	III
前言	V
引言	VII
第 1 章 理解全球化世界中的城市	1
傅兰妮	
第 2 章 全球化与城市基础设施	8
傅兰妮和安德鲁·C. 莱末尔	
第 3 章 全球化与城市绩效	23
丹尼尔·考夫曼、傅兰妮和玛西莫·玛斯楚齐	
第 4 章 城市绩效概况:全球化的影响以及非洲所面临的挑战	61
傅兰妮和巴吉·梅塔	
第 5 章 诠释城市绩效:全球化与治理	79
傅兰妮和瑟沃林·玎荷姆	
第 6 章 诠释城市绩效:全球化、技术和规模	99
丹尼尔·考夫曼、傅兰妮和玛西莫·玛斯楚齐	
第 7 章 结 论	116
傅兰妮	

图

图 3-1 城市治理和全球化程度作为城市绩效的潜在决定性因素	31
图 3-2 以总人口拥有电话数量衡量的城市绩效与 全球化程度和治理水平的关系(非 OECD 样本)	34
图 3-3 以公司拥有电话数量衡量的城市绩效与 全球化程度和治理水平的关系(非 OECD 样本)	34
图 3-4 以使用排污服务衡量的城市绩效与全球化程度和 治理水平的关系(非 OECD 样本)	35
图 3-5 以使用给水服务衡量的城市绩效与全球化程度和 治理水平的关系(非 OECD 样本)	35
图 3-6 以使用供电服务衡量的城市绩效与全球化程度和 治理水平的关系(非 OECD 样本)	36
图 3-7 以基础设施质量衡量的城市绩效与全球化程度和	

治理水平的关系(非 OECD 样本)	36
图 3-8 以拥有移动电话数量衡量的城市绩效与 全球化程度和治理水平的关系(非 OECD 样本)	37
图 3-9 以在学校使用互联网服务衡量的城市绩效与全球化 程度和治理水平的关系(非 OECD 样本)	37
图 3-10 以供电质量衡量的城市绩效与全球化程度和 治理水平的关系(非 OECD 样本)	38
图 3-11 城市治理与全球化的关系	44
图 3-12 城市治理与城市化的关系	45
图 3-13 城市治理与城市特性的关系	45
图 4-1 1950—2030 年发达国家与发展中国家的城乡人口	68
图 5-1 市民、市长和公司间博弈的完全表现	85
图 5-2 第一阶段市民和市长作出选择的博弈表现	86
图 5-3 在市民忠诚但治理较差的情况下,市民、市长和 公司作出选择的博弈表现	86
图 5-4 在市民可以表达意见但治理较差的情况下,市民、 市长和公司作出选择的博弈表现	87
图 5-5 在地方性城市和全球化都市以贿赂和犯罪作为指标衡量治理	89
图 5-6 在地方性城市和全球化城市以金融和通信服务作为指标衡 量治理	89
图 5-7 城市生活质量和腐败的关系	90
图 5-8 生活质量和城市全球化程度的关系	90
图 5-9 法国的自治市(按 2003 年人口分类)	92
图 6-1 最大城市的人口的历史演变	102

表

表 2-1 多功能贾木纳大桥的使用	14
表 2-2 替代能源和乌干达居民为之支付的费用	16
表 2-3 基础设施全球化的维度	17
表 3-1 考夫曼-傅兰妮-玛斯楚齐数据库中的变量描述和覆盖面	32
表 3-2 全部样本中城市绩效与全球化程度和治理水平的关系	39
表 3-3 城市绩效与全球化程度和治理水平的关系(非 OECD 样本)	39
表 3-4 城市绩效与全球化程度和治理水平的关系(OECD 样本)	40
表 3-5 全球化城市和地方性城市中城市绩效和服务使用与 治理水平的关系	40
表 3-6 对城市绩效的决定量进行计量经济回归分析的综合结果	42
表 3-7 以城市和国家特性衡量的治理水平的平均值	46
表 3-8 对城市治理的决定量进行计量经济回归分析的综合结果	47
表 4-1 1993 年城市的经济效益	63
表 4-2 1993 年居住密度、人口增长率和家庭规模	63

表 4-3	1993 年城市公平	64
表 4-4	1993 年城市交通	64
表 4-5	1993 年城市垃圾处理	65
表 4-6	1993 年城市医疗保健及教育	66
表 4-7	1993 年地方政府财政收入与资本开支	66
表 4-8	1993 年城市犯罪率	67
表 4-9	全球化程度较高与全球化程度较低城市间绩效差异	67
表 4-10	1995—2000 年按区计算城市人口年平均增长率以及 2000—2015 年预计增长率	68
表 4-11	2000 年和 2003 年按区计算城市化程度以及 2030 年的预计程度	69
表 4-12	按地区和国家类型分类城市水平绩效指标	70
表 4-13	五个非洲国家全球化水平的城市指标	72
表 5-1	城市绩效与城市信息对市民和公司的 开放程度的关系(非 OECD 样本)	91
表 6-1	在过去 5000 年中有记录的人口最多的城市	101
表 6-2	1050—1800 年间主要城市的人口	102
表 6-3	1050—1800 年间主要城市的平均人口增长率 (整个时期的百分比变化)	104
表 6-4	全部样本中分城市规模和国家发展水平的城市绩效	107
表 6-5	非 OECD 样本中分城市规模和国家发展水平的城市绩效	107
表 6-6	OECD 样本中分城市规模和国家发展阶段的城市绩效	107
表 6-7	非 OECD 样本中的城市规模和生活质量	108
表 6-8	非 OECD 样本中按城市特征排列的城市绩效	109
表 6-9	基于城市技术分衡量城市绩效(非 OECD 样本)	110
表 6-10	技术及其退出机会对改善治理的压力产生的影响	111

附录

附录 3.1	有关某些城市治理、使用服务和城市绩效变量间的关联矩阵	49
附录 3.2	城市治理、决定性因素的计量经济学回归分析结果一览表	51
附录 3.3	考夫曼、傅兰妮和玛斯楚齐数据库内的城市	52
附录 4.1	按照 A. T. 柯尔尼全球化指标进行的国家排名	75
附录 4.2	全球化水平较高的国家和全球化水平较低的 国家间绩效概况的差别	76
附录 5.1	纳什均衡结果的证明	95

第 1 章

理解全球化世界中的城市

傅兰妮

尽管全球化已经历时数个世纪,但随着人类定居点的扩大和这些定居点在交通、移民和贸易路线的作用下而相互连结,全球化在过去几十年间明显加快了速度。机遇和竞争这两个全球化的双料发动机改变了各地的企业和工人,并越来越多地改变着这些企业和工人所在的城市。城市往往是外来者受到召唤的第一个港湾,有时是征服者的重要战利品,从兴建以来就成为人类交互作用的场所,无论是进行贸易、文化、还是外交活动。今天,城市发现,它们身处的全球化世界使它们不得不相互竞争(尽管它们并不情愿这样做),并在许多情况下,得不到本国政府传统的支持。是什么使某些城市能在这种新的环境中兴旺发达,而其他城市则停滞萧条?全球化的压力对城市生活的质量有什么影响?有些推测表明,强大的城市会更加强大,弱小的城市会更加弱小,除非它们采取正确的矫正行动。这些行动的目的必须是推动弱小城市进入商业环境良好的城市之列,或者良好的旅游或宜居城市之列。城市的管理者和市政决策者对这些往往是建立在薄弱的经验性证据上的假定作出了反应。他们似乎认为,全球企业都喜欢那些基础设施服务、生活质量指标和人力资源良好的城市。

在本书,我们对全球化世界中的城市绩效进行了实证和理论分析。其中有些章节用实证方法考察了全球企业的涌入(包括与国际市场的联系)是否会影响现有的城市基础设施、服务或治理的平衡。另外一些章节用博弈理论模拟了城市市民、公司和市长间的相互作用,或通过考察城市的历史发展,评估了技术和规模造成的影响。这里的各项研究都试图理解城市化、全球化和治理之间的联系,一般是通过考察这些力量结合得最成功的城市案例达到这一目的,但也考察了这些力量相背离的城市案例,例如许多非洲城市。

针对全球化是怎样影响城市的问题,各章都提出了一个不同的观点,但所有章节都考虑到了其结论的政策含义,并提出了未来的研究方向。它们都试图通过展示最有可能吸引那种能补充而不是削弱其城市现有实力的全球活动(如金融、贸易和旅游)的具体的干预方法(如改善服务和人力资源),来引导决心在全球经济中寻求经济增长或提高市民生活质量的城市管理者和国家决策者。

全球化与城市化的基础设施

在第2章里,傅兰妮和安德鲁·C. 莱末尔提出,目前基础设施专业人员所面临的主要挑战包含在这样一句箴言中,即“进行全球思考,采取地区行动”。尽管公共工程管理者 and 使用者仍然认为基础设施设备和服务基本上是地区性的,但基础设施需求的基础和基础设施融资与开发所采用的手段正日益全球化。贸易关系和

生产往往是跨越国境和时区的。更重要的是,对不断增加的关注基础设施发展与管理的人们来说,基础设施思维与决策的方式正经历着翻天覆地的变化。

基础设施本身已经成为一种输出产业,产生了由拥有和运营基础设施的公司和职员所持有的财富。广泛分布和时而愤懑的消费者靠这些基础设施获得交通服务、饮用水、能源和垃圾处理服务。尽管有关设施能明显改善为社区提供的服务,但地方社区却越来越多地表示出对基础设施的抵触。由于基础设施能够利用全球化的金融市场,那些曾经是地方的流动性问题变成了国际事务。20世纪80年代墨西哥的金融动荡、20世纪90年代的亚洲金融危机以及十多年后土耳其和阿根廷的危机,都迫使发展经济学家重新思考曾经在基础设施发展和管理中一度十分看好的私人融资的重要作用。恐怖分子2001年9月11日对美国的袭击以及2005年7月对伦敦交通系统的多次袭击都激发了有关地方脆弱性和安全的讨论,并增加了这类讨论的国际色彩。我们应该如何解决满足个人需求和满足集体需求、满足即期需求和满足未来人口需求以及维持日常需要和提高安全水平之间所固有的(似乎不可避免的)的冲突?

至少,在单独的项目和企业层面就可以找到解决方案。本章考察了5个具体的案例。在这些案例中,地方基础设施项目对治理和经济发展产生了广泛的影响。这些案例是:美国田纳西州孟斐斯的州际高速公路计划对公共绿地的保护,乍得—喀麦隆石油管道项目计划制订中进行的广泛的环境与社会磋商,孟加拉贾木纳大桥建造过程中制定的多方制度安排,美国马萨诸塞州波士顿鹿岛无水处理项目在广泛的环境影响和地方司法利益之间达成的平衡,以及乌干达分散的能源项目为支持小型企业而采取的技术革新和制度改革。

这些案例展示了四个广泛的变化领域,它们反映了基础设施全球化的演变过程,这个演变的方向是更有效地解决个人与集体利益之间的冲突以及人民的即期需求和社会满足未来人口需求的意愿之间的冲突。

- **民主化。**当具有环境意识的孟斐斯市居民和贾木纳河流域沿岸的村民与农场主能够在决策过程中影响重要的基础设施投资时,他们就代表了增加决策过程中民主参与的潮流。巧妙地使用行政程序、讨价还价的金融家提出的要求和公众舆论,扩大了“利益相关者”在基础设施投资与运营中的参与。
- **分散化。**乌干达电力部门出现的小生产者和分散的供应系统反映出基础设施管理中出现的一个普遍趋势,即向更分散和更小型的由新技术支持的生产活动的转移。汽车业的巨大成功就是目前在能源供应和电信业出现的非常明显的趋势的早期反映。
- **扩散化。**准备在其他国家设计、建设和运行基础设施的多国基础设施供应商的兴起,反映出投资商一贯不愿跨国贷款的态度发生了重要的变化。另外,在许多地方,曾经在少有的世界级院校受过教育的业务骨干的发展,不但推动了观念的传播,还为具体地方和环境采用这些观念提供了必要的智力资源。目前这些观念正由越来越多的移民传播到全国各地,有些是通过使用现代化的通信工具,还有些是通过汇款对祖籍国作出金融方面的贡献。汇款使那些远离祖籍国的人能够继续为地方经济作出贡献,把如何使用这些资金的理念传播到故乡。

- **多样化。**由于靠新的基础设施提供服务的难度日益增加,人们开始寻求扩大基础设施的服务范围。这种困难不仅反映在决策参与者的增加上,还反映在人们目前更关注野生动植物栖息地和社会的稳定上,在几十年前也许不会是这样。今天,投入基础设施的“资本”的概念已经开始认识到,原始的河流、密致的街区以及历史性建筑都具有资源价值,后者可能没有充分体现在当前的市场价格中。本书作者预见,人们将更多地需要那种能够促进基础设施开发与管理中的集体行为的制度。这种制度将通过提高决策者对当地社区(包括边缘民众)所关注的指标的敏感度推动不同群体间的利益(包括未来子孙后代的利益)平衡,以对重要利益相关者承诺和负责和态度执行和实施既定决策等方式,补充传统的政府机构、民选官员和基础设施专业人员的不足。

全球化与城市绩效

本文在讨论了城市基础设施之后,考察了全球化对城市绩效的影响(第3章)。丹尼尔·考夫曼、傅兰妮和玛西莫·玛斯楚齐初步建立了一个覆盖400多座城市的世界范围数据库,其中包括国家和城市层面的全球化指标,以及城市治理、城市绩效(如享用基础设施服务的机会和基础设施的质量)和其他相关城市特征变量。他们首先根据联合国教科文组织的观点确定了城市治理的定义,即能够影响并考虑到利益相关者、地方当局和市民之间联系的过程,以推动各主体的积极参与和讨价还价、透明的决策机制以及市政管理决策的创新。他们把城市治理和全球化看做是市民可以有目共睹的成果,可以经得起用实证方法将该城市作为一个“地方”或一个“持久的绩效”来检验的成果。作者通过一个简单的概念框架和一系列假定考察了城市绩效的关键性决定因素,之后又用现有数据和调查中获得的新数据对它们进行了计量经济学检测。

他们发现,实验证据表明,良好的治理和全球化往往可以从基础设施服务享用机会和质量这两个方面改善城市绩效。此外,他们的结果还表明,技术、治理和城市绩效之间存在复杂的相互作用,城市规模与绩效之间存在一种非线性(U型)的关系。这个发现对大型城市必然绩效较差的看法提出了挑战,同时揭示了潜在凝聚经济的存在。总体而言,港口城市似乎在影响全球化的城市绩效变量(移动电话、互联网的使用)方面对良好的治理具有更大的依赖性;而首府城市则往往更注重地方利益,例如(像人们所看到的那样),在扩大这些城市中的地方服务(排水、电力)的享用范围方面,第6章进一步讨论了这些结果。

尽管作者发现全球化和治理在城市层面具有正相关的联系,但本章使用的简单概念和计量经济学模型并不能解决因果关系的方向问题:到底是更高的全球化水平导致更好的治理,还是正好相反?这一简单模型在本书随后的章节中扩展了,并可以通过进一步研究,用新的数据和更复杂的计量经济学模型加以扩展。

然而,即便是在这一简单的模型中,依然有证据表明把重点放在改善全国治理上的政策改革的重要性,因为只有这样才能使全国分享经济收益,并为城市分享国家进步的收益提供一个平台。这些证据还表明,改善城市层面的治理有利于城市将全球化机遇转化为市民的地方价值。这表明,改革型城市领导人确实具有影响

地方政策和制度的能力;地方层面的治理对城市绩效具有重要意义。最后,重要的是要与城市共同努力,通过鼓励城市在市政网站上公布采购和预算信息以及与其他城市建立互联网以利用全球化机遇等方法,推进它们的全球化进程和地位。

城市绩效状况:非洲面临的全球化影响与挑战

在第3章和第5章中,傅兰妮和巴吉·梅塔用两种经验性研究方法考察了全球企业的涌入(包括国际市场的联系)是否影响现有城市绩效的改善或恶化。在第4章里,他们首先从许多方面比较了城市绩效状况,以探求全球化是否真的有利于绩效良好的城市。之后,他们考察了非洲的具体案例,以确定那里的城市活力与其它地方的城市是否相同或不同。

在公司或公民选择一个城市落户时,他们所关注的问题包括生活质量和利用重要基础设施和社会服务的条件。因而,观察到的城市业绩状况显示了现有全球化水平与城市业绩之间的相互依赖性,除非城市管理者对公司或市民发出的信号不能作出应有的反应。如果城市治理得很差,或城市管理者所能采用的管理手段很少,就会出现这种情况。

傅兰妮和梅塔使用了A. T. 柯尔尼和《外交政策》(Foreign Policy)杂志建立的国家层面全球化指标。该指标通过衡量以下因素评估了全球化构成因素的变化:

- **政治参与:**作为成员国加入的国际组织数量、参加联合国安理会行动的数量、接纳的外国使馆数量。
- **技术:**互联网用户、互联网主机以及安全的服务商的数量。
- **人际联系:**国际旅行和旅游、国际电话通信和跨国传输。
- **经济一体化:**贸易、外商直接投资和投资资本流动以及收入的支付与接收。作者发现,全球化水平较高国家的城市增长速度低于全球化水平较低的国家。这种趋势支持这样一个论点,即如果一个城市不能当好全球的一员,那么它就必须更多地依赖其地区性作用——为本地服务,因此必须加速增长以满足地区经济的需要。在全球化水平较低的国家,城市是乡村地区增长的主要动力;在全球化中等水平的国家,城市是重要的地区主体;而在全球化水平较高的国家,城市就成为本地和全球利益的协调者。国家在全球化进程中会面临转变成本,因为城市有时不能处理好全球服务需求(如交通)和地方服务需求(如医疗保健、教育和社会安全网)之间的平衡。

城市状况还表明,与全球化水平较高的国家的城市相比,刚刚开始全球化的国家的城市能够提供更多的就业机会,但大多数这种就业机会在早期都是非正式的。随着城市全球化水平的进一步提高,非正式活动会逐步被正式经济活动所替代。然而,随着全球化压力不断提高,许多已经高度全球化的城市会再次需要这种非正式经济,尽管长远发展模式是减少对非正式经济的依赖。作者认为,这种结果可以解释为什么那些商业环境较差并因此无法支持正式部门新建企业和小型企业的国家,却可以在其非正式经济中找到这些实体。非正式部门反而成为首先利用全球机会的经济增长的推动力。孟加拉国的服装工业以及非洲的皮革业都是这一现象

的最好例证。此外,结果表明,如何管理城市对城市经济的绩效差异具有广泛的影响,大于或高于全球化结果给它们带来的机遇的影响。

这些研究结果为非洲得出三条主要结论。第一,非洲应该继续改善分权制工作的质量,同时巧妙地将经济与政治因素相结合,以寻求具有细微差异的解决方案。第二,非洲只有在较大城市(尤其是沿海地区)发挥的全球或区域作用超过了地方作用的情况下,才能利用城市化带来的收益。第三,必须改善非洲城市的管理质量,使它们能够最好地平衡为吸引外国投资而提供的服务和继续满足居民和地方需求之间的紧张关系。对非洲城市来说,改善治理也是非常必要的,因为全球化世界中的良政治理是城市成功运行的关键,正如第3章的内容所表明的那样。

城市绩效说明:全球化与治理

在傅兰妮和瑟沃林·玎荷姆编写的第5章里,作者试图通过考察市民、民选市长或市政领导人、全球取向的公司在选址决策中的相互作用,来理解城市绩效的差异。他们用博弈理论表明,在全球化环境中,市民、市长和公司间相互作用的活力可以改善城市绩效。该框架试图找到从全球化到良政治理以及从地方问责制到良政治理的因果关系的本质。事实上,分析表明,全球化和地方问责制都很重要,不过全球化和良政治理的互动作用所产生的绩效好于只有地方问责制或没有地方问责制的全球化产生的绩效。分析还表明,当公司试图对城市领导人施加影响或不受制约时,可能会受到损害城市绩效。

法国水务合同的实证研究案例展示了动态的模拟结果。这些例子揭示了与全球化收益共存的全球化的负面效应。贸易的增加和市民对良政治理的需求的不断增长也为不良治理造成了更复杂的和“潜藏的”机会。比较典型的是,在治理不良和缺乏透明度的国家,国际范围的金融犯罪和洗钱使打击挪用公款和贪污腐败的工作变得越来越复杂。换言之,全球化可以放大良好治理或不良治理的效果。因此,治理良好的城市和地区的效率往往会提高,而治理不良的城市的效率往往会下降,尤其是在非洲的大部分城市和欧洲和亚洲地区的一些老工业中心,在那里,市民很难“逃脱”地方当局的“掌握”。

作者还强调了信息共享的重要性,特别是通过国际互联网强大的全球化渠道。公司和市民是否知情对良政治理非常重要。因此,让公众了解重要的信息(如在城市网站上)可以增加实现良政治理的可能性,并可以提高市民的生活质量。更好的信息可以更好地监控公共责任,而城市在用网络技术扩大信息渠道方面是可以大有作为的。

结果还表明,历史对良政治理至关重要。一种能够反映市民、市政当局和公司在这段时间内动态的交互作用的方法可以为城市治理方面的一些棘手问题提供启发。这种分析可以帮助理解非洲伴随着以下现象的极高的城市化速度,即城市福利止步不前、国家经济增长速度缓慢、公司缺少外国直接投资以及众所周知的治理挑战。第4章进一步考察了这些挑战。用历史方法对非洲城市进行的其它研究也可以为这一棘手课题提供启发。

城市绩效说明：全球化、技术和规模

在最后一章中,丹尼尔·考夫曼、傅兰妮和玛西莫·玛斯楚齐研究了这样一个问题,即当城市面临市民要求改善地方治理和希望全球化的公司要求增加服务供给的双重压力时,不同的城市特性在判断城市绩效时的作用。他们的分析使用了作者创建的包括400多座城市的全球数据库,该数据库也是第3章的数据来源。证据表明,在市民和公司的技术选择、地方治理质量和城市整体绩效之间,存在着特殊和复杂的相互作用。具体来说,作者证实了第3章的结论,即由于城市业绩变量(移动电话、互联网的使用)对全球化的影响,以及首府城市一般更倾向于提供更好的地方服务(给水、排水和电力),因此港口城市比非港口城市更依赖于良政治理。作者进一步研究了城市规模与城市绩效之间的U形关系,后者表明小型和大型城市的绩效都好于中等城市。

作者指出,当城市提供技术支持时,尤其是通过国际互联网提供技术支持时,市民和公司一般都可以受益。市民和公司可以通过调整网络技术提供的信息为自己服务,甚至可以利用技术提供自我服务,尤其是在城市层面的治理和全球化改革遇到阻碍的时候。在城市或国家的公众领导人缺乏实施改革的意愿时,这些新技术可以起到部分替代作用。像移动电话和联网计算机这样的新技术可以使私营公司和市民有效提高本身的全球化程度,而不受其城市绩效的影响。然而,由于市民、公司和资本的高度灵活性(都有“退出”选择权,可以离开一个城市去另一个绩效更好的城市),在缺乏治理和问责制的地方,技术的这种缓解效应只能是部分的。

另外,尽管技术发展将持续提供个性化的私人解决方案,以此作为大规模基础设施的替代品,但公共部门总是可以在某些服务(考虑到其经济规模和不可分割性)中发挥重要的作用。越来越重要的是,要制定适当的公共和私营部门战略,无论是捐助机构还是城市管理者,都必须根据现有技术和城市的具体特点,区分不同种类的基础设施服务。

政策考虑与进一步研究

纵观全书,由于全球化与城市绩效之间的相互依赖性,政策分析十分复杂。是全球化需求提高了城市绩效,还是由于某些城市的良好绩效使它们得以在全球化中占尽先机?这个因果关系问题至关重要,因为只有明确了这个因果关系,才能在制定政策时避免使那些绩效较差的城市因为在进一步全球化的过程中失去吸引力而发生螺旋式下滑。另外,如果没有全球化的竞争压力,绩效较差的城市将减少改善地方治理的积极性。这里集中的实验证据表明,人均收入和城市化水平确实有一定的作用,它们解释了许多改善城市绩效的原因,城市和国家管理者确实有许多其他可以影响城市绩效的地方层面手段。在全球化水平较高的国家的某些城市,例如东欧(如乌克兰)和非洲(如尼日利亚),国际投资并未对较差的城市绩效、经济增长和生活质量发生多大影响。在这方面,我们猜想,城市治理质量可能是一个重要的说明性变量。

在理解全球化与城市绩效之间的关系中,时间滞后也是个恼人的因素。全球