



# Khả Năng Phục Hồi của Đô Thị: Từ Tầm Nhìn Toàn Cầu đến Thực Hành Địa Phương

Tóm Tắt Chung về Đánh Giá Kết Quả Cuối Cùng của Chương Trình 100 Thành Phố Có Khả Năng Phục Hồi

*Sara McTarnaghan* *Jorge Morales-Burnett* *Rebecca Marx*

với *Diane Levy, Eric Burnstein, James Ladi Williams, Wilton Oliver, Clare Salerno*  
URBAN INSTITUTE

và những đóng góp của

*Laura Pérez Castro, Salma Gómez López, Sofía Jacinto Navarro*  
C-230 CONSULTORES

*Filippo Artuso, Ruth Mayne*  
OXFAM GREAT BRITAIN

*Florianne de Boer, Carolina Downey de Oliveira, Daisy Gill,  
Eirini Karagianni, Gratsiela Madzharova, Clare McGuire,  
Katherine Shabb, Richard Smithers*  
RICARDO ENERGY & ENVIRONMENT

*Nejat Abdella, Yetnayet Z. Demissie,  
Olusegun Ogunleye*  
ZERIHUN ASSOCIATES

Tháng 9 năm 2022

Ngày nay, thuật ngữ “khả năng phục hồi” thường xuất hiện trong diễn ngôn toàn cầu. Các thành phố, tiểu bang và quốc gia đã theo đuổi các sáng kiến phục hồi không chỉ nhằm mục đích hồi phục sau suy thoái, mà còn để rút kinh nghiệm và chuyển đổi theo những cách có thể thích ứng với sự bất ổn và tạo linh hoạt. Nhưng từ lâu con người đã thúc đẩy khả năng phục hồi của đô thị chứ không chỉ là trong vài năm vừa qua. Đối với công tác quản trị cấp thành phố, một trong những đơn vị ủng hộ lớn nhất cho việc gia tăng khả năng phục hồi là chương trình 100 Thành Phố Có Khả Năng Phục Hồi (100 Resilient Cities, 100RC) của Quỹ Rockefeller.

Vào năm 2013, Quỹ Rockefeller đã công bố thành lập 100RC để hỗ trợ việc chuyển đổi các thể chế, chức năng và hoạt động công cộng ở 100 thành phố trên toàn cầu với mục tiêu là để họ có thể “tồn tại, thích nghi và phát triển khi phải đối mặt với những căng thẳng thường xuyên và những cú sốc gay gắt.” Định nghĩa tổng thể về khả năng phục hồi này không chỉ gói gọn trong khả năng ứng phó với các trường hợp khẩn cấp riêng lẻ. Định nghĩa này còn bao gồm việc giải quyết các thách thức kinh tế, xã hội và vật chất mà các thành phố liên tục phải đối mặt, chẳng hạn như biến đổi khí

hậu, di cư, bất ổn dân sự và đại dịch toàn cầu. Tầm nhìn này về khả năng phục hồi của đô thị giải quyết các “yếu tố gây căng thẳng” thường xuyên, chẳng hạn như tình trạng bất bình đẳng, tỷ lệ thất nghiệp cao và khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ bản, cũng như các sự kiện nguy hại làm trầm trọng thêm những tình trạng này. Đến nay, chương trình 100RC là nỗ lực có bài bản lớn nhất và có nguồn lực tốt nhất nhằm xây dựng khả năng phục hồi của đô thị bằng cách cung cấp sự hỗ trợ chuyên sâu cho đa dạng các thành phố trên thế giới.

Ngay sau khi ra mắt 100RC, Quỹ Rockefeller đã ủy nhiệm cho Urban Institute giám sát và đánh giá các tính năng cốt lõi của chương trình này. Để đánh giá chương trình, Urban Institute đã chọn một mẫu gồm 21 thành phố và giám sát tiến trình của họ trong việc gia tăng khả năng phục hồi suốt năm năm. Báo cáo cuối cùng là kết quả của quá trình giám sát và đánh giá đó, bắt đầu bằng đánh giá hình thức (“Giám Sát & Đánh Giá Giai Đoạn 1”) được tiến hành từ tháng 11 năm 2014 đến tháng 3 năm 2016, dẫn đến đánh giá kết quả hiện tại bắt đầu vào tháng 9 năm 2016 (“Giám Sát & Đánh Giá Giai Đoạn 2”). Vào năm 2018, Urban Institute đã phát hành một báo cáo giữa kỳ về tiến độ cho đến thời điểm đó với những hiểu biết sâu sắc về chiến lược (Martín và McTarnaghan 2018). Báo cáo cuối cùng tập trung vào hai câu hỏi song song: kết quả các thành phố có được nhờ sự can thiệp của 100RC, cũng như nét nổi bật và tầm ảnh hưởng của mô hình 100RC trong nhóm các chương trình khác về khả năng phục hồi của thành phố trong lĩnh vực dân sự, kiến thức chuyên sâu đương đại và các chỉ số liên quan về khả năng phục hồi của đô thị trong hệ tư tưởng toàn cầu đương đại. Dữ liệu được đánh giá để tạo nên báo cáo này được thu thập lần đầu tiên từ từng thành phố mẫu vào năm 2017 (bao gồm thu thập dữ liệu hồi cứu đầu kỳ đối với các thành phố từ lâu đã tham gia vào chương trình 100RC) và mỗi sáu tháng từ đầu năm 2018 cho đến lần thu thập dữ liệu cuối cùng vào mùa thu năm 2021. Đối với lần thu thập dữ liệu đầu kỳ và cuối cùng, chúng tôi đã tiến hành các cuộc phỏng vấn định tính với các bên liên quan tại địa phương ở tất cả các thành phố mẫu.

Vì tính phức tạp của cả tác động lâu dài của chương trình và đánh giá của chúng tôi, nguồn tài trợ cho 100RC đã chấm dứt vào tháng 7 năm 2019. Các văn phòng của chương trình đã đóng cửa sau đó hai tháng. Tại thời điểm này, 100RC đang trợ giúp 24 thành phố hoàn thiện các chiến lược còn lại của họ và đang hỗ trợ 73 thành phố trong quá trình triển khai các chiến lược của họ về khả năng phục hồi. Việc chương trình chấm dứt đã làm gián đoạn tiến trình của các thành phố trong việc thể chế hóa các kết quả về khả năng phục hồi vào quy hoạch và hoạt động của thành phố. Mức độ ủng hộ cao trước đây từ giới lãnh đạo chính trị địa phương và các đối tác đã giảm bớt, và những thành phố đang trong giai đoạn hoàn thiện các sản phẩm do chương trình 100RC xác định nhận được ít hơn đáng kể sự tham gia và hỗ trợ. Một vài khoảng trống vẫn tồn tại trong các công cụ, kế hoạch và mối quan hệ của các thành phố. Sáu tháng sau khi chương trình 100RC chấm dứt, những tác động tàn khốc của đại dịch COVID-19 đã làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng ở các thành phố và làm gia tăng nhu cầu các hệ thống kinh tế và xã hội phải có khả năng phục hồi trước các cuộc khủng hoảng về y tế—chứ không phải các tác động từ khí hậu, hiểm họa môi trường, và các biến động kinh tế và chính trị mà trước đó chương trình chủ yếu tập trung vào.

Việc ngừng cấp vốn và đại dịch COVID-19 đã có những tác động rõ rệt đến kết quả về khả năng phục hồi của các thành phố theo như 100RC đã xác định. Có một số ít các chiến lược mới được

soạn thảo và còn ít hơn nữa các dự án có xác định chiến lược được đưa ra. Việc luân chuyển và giáng chức các Giám Đốc Điều Hành về Khả Năng Phục Hồi (Chief Resilience Officer, CRO), những người từng được tham gia vào các chính phủ với vai trò như biện pháp can thiệp của chương trình, gia tăng. Hiệu quả bền vững của 100RC đối với kết quả giữa kỳ dự kiến vẫn có nhiều điểm khác biệt. Mặc dù một vài thành phố đã từ bỏ các kế hoạch về khả năng phục hồi cũng như các thay đổi hoạt động được đề xuất trong bối cảnh bất ổn bên trong và bên ngoài này, nhiều thành phố khác lại đang phát triển mạnh mẽ. Sau khi 100RC chấm dứt, các chương trình trong lĩnh vực dân sự và đa phương toàn cầu mới đã lấp đầy khoảng không về xây dựng năng lực phục hồi của đô thị. Ngoài các thành phố là thành viên ban đầu của 100RC, nhiều khu vực tài phán đang xây dựng các chiến lược về khả năng phục hồi của riêng họ. Các học giả về khả năng phục hồi của đô thị tiếp tục coi 100RC như một thước đo tiêu chuẩn để đánh giá tốt hơn hoặc tệ hơn. Cuối cùng, theo cả cách mong muốn và không lường trước được, di sản 100RC để lại vẫn còn tiếp tục.

## Những Phát Hiện Then Chốt

### 100RC hoạt động như thế nào?

Về kích cỡ, quy mô và tham vọng, 100RC là một biện pháp can thiệp toàn cầu rất độc đáo. Lý thuyết về sự thay đổi của 100RC giả định rằng các thành phố không lồng ghép khả năng phục hồi vào các kế hoạch hoặc thực hành quy hoạch thể chế trước khi can thiệp nhưng sẽ bắt đầu làm như vậy sau khi tham gia vào chương trình. 100RC tập trung vào việc chuyển đổi quy hoạch và hoạt động của chính quyền thành phố để xây dựng năng lực tốt hơn về khả năng phục hồi. Chương trình cho rằng các nỗ lực phá bỏ sự cô lập về thể chế, hợp tác liên chức năng và một vai trò điều phối trung tâm có thể cải thiện năng lực triển khai các dự án về khả năng phục hồi của thành phố.

Chương trình cung cấp một bộ công cụ và cột mốc tương đối tiêu chuẩn cho các thành phố thành viên mà được rải rác trong ba chu kỳ chính. Chu Kỳ 1 bao gồm việc xác định và giới thiệu một CRO để dẫn dắt các nỗ lực về khả năng phục hồi của thành phố. Chu Kỳ 2 chứng kiến sự phát triển và tung ra các chiến lược về khả năng phục hồi, và Chu Kỳ 3 là giai đoạn triển khai. Nhưng không phải tất cả các thành phố đều tiếp cận được các dịch vụ trong mỗi chu kỳ. Các thành phố tham gia chương trình vào các thời điểm khác nhau, vì vậy các thành phố tham gia vào năm 2013 đã liên tục được tiếp cận với sự hỗ trợ của chương trình trong vài năm sau khi tung ra chiến lược về khả năng phục hồi của họ, trong khi nhiều thành phố khác tham gia vào năm 2016 đã không công bố chiến lược về khả năng phục hồi do 100RC chấm dứt. Chương trình 100RC cũng điều chỉnh biện pháp can thiệp dựa trên năng lực và cam kết của các thành phố, trong đó những thành phố có mức độ cam kết cao hơn (do nhân viên và lãnh đạo 100RC xác định) sẽ nhận được nhiều sự hỗ trợ hơn.

Nhìn chung, 100RC đã đạt được các mục tiêu then chốt đối với Chu Kỳ 1 với 97 phần trăm tất cả các thành phố thành viên đã có CRO tại một thời điểm nào đó trong thời gian là thành viên của 100RC. Tính đến tháng 10 năm 2021, 65 phần trăm các thành phố thành viên vẫn có một CRO. Đối với tất cả các thành phố trừ một thành phố mẫu, vai trò CRO là một chức năng mới trong chính

quyền thành phố. Hầu hết các thành phố mẫu đều thấy được giá trị mà CRO mang lại trong việc lãnh đạo thành phố thông qua công tác phát triển chiến lược và tiếp tục tạo điều kiện cho các kết nối theo thời gian. Trong các cuộc phỏng vấn với những bên liên quan ở thành phố, chức vụ CRO là biện pháp can thiệp được ủng hộ nhiều nhất, trong đó mạng lưới không chính thức của các CRO cũng được tán dương.

Một tỷ lệ đáng kể nhưng nhỏ hơn các thành phố đã hoàn thành các mục tiêu của Chu Kỳ 2, trong đó 86 phần trăm các thành phố thành viên đã tung ra các chiến lược về khả năng phục hồi. Các bên liên quan cho rằng khái niệm tổng thể về khả năng phục hồi đã giúp họ phát triển một kế hoạch hành động nhất quán và một cách thức làm việc tích hợp trên nhiều chủ đề. Một vài thành phố nhấn mạnh rằng 100RC khuyến khích cách tiếp cận hòa nhập và hợp tác, khác với thực hành trước đó. Mặc dù các công cụ và phương pháp luận trong việc quy hoạch nhìn chung được đánh giá cao, nhưng một số thành phố cho biết chúng quá phức tạp, cồng kềnh hoặc khó triển khai. Ngoài ra, các công cụ này khó thích ứng với bối cảnh địa phương, đặc biệt là đối với các nỗ lực khu vực liên quan đến nhiều khu vực tài phán, chẳng hạn như Santiago, Lagos và Greater Miami and the Beaches. Những người được phỏng vấn ở hầu hết các thành phố mẫu cho biết rằng họ vẫn tham khảo chiến lược và khoảng một phần ba các thành phố mẫu đã cập nhật hoặc cải tiến các chiến lược của họ. Tại một số thành phố mẫu, các bên liên quan cho biết về sự tồn tại các rào cản đối với việc cập nhật chiến lược của họ, chẳng hạn như các thể chế quy hoạch hiện có.

Thành tựu của Chu Kỳ 3 đa dạng hơn và khó đánh giá hơn. Không có dữ liệu chuẩn nào về việc triển khai sau khi 100RC chấm dứt, dẫn đến sự phụ thuộc vào các tính toán định tính, tự báo cáo. Dựa trên tài liệu của thành phố, các biện pháp can thiệp vật lý để xây dựng khả năng phục hồi là phổ biến nhất, đặc biệt là những biện pháp can thiệp liên quan đến kiểm soát nước (lũ lụt hoặc hạn hán) hoặc chất lượng nước. Các thành phố cũng đang tiến hành những sáng kiến về khả năng phục hồi theo định hướng xã hội, chẳng hạn như các cuộc đối thoại về công bằng chủng tộc hay các chiến dịch giáo dục công cộng. Các thành phố Châu Âu có xu hướng có tỷ lệ tự báo cáo về việc triển khai dự án cao nhất, và các thành phố quy mô trung bình ở các quốc gia có thu nhập trung bình đến cao dường như có những nỗ lực triển khai rộng rãi hơn, điều này được những người được phỏng vấn quy kết cho các nguồn lực tài chính công và tư nhân.

Ý chí chính trị, khả năng tiếp cận nguồn vốn, hỗ trợ kỹ thuật, khả năng của CRO trong việc vận động cho một sáng kiến, và ở một mức độ nào đó, việc có các đội ngũ làm việc liên chức năng đều đóng vai trò quan trọng đối với việc triển khai thành công các dự án. Tuy nhiên, tình trạng thiếu thốn kinh phí, thiếu sự hỗ trợ từ thị trường hoặc chính quyền địa phương, luân chuyển bộ máy hành chính, thay đổi nhân viên, tái cơ cấu bộ phận và khó khăn trong công tác điều phối giữa các bộ phận đều được đề cập là những rào cản lớn.

Với các mục tiêu 10 năm ban đầu, việc 100RC chấm dứt sau 6 năm đã gây bất ngờ cho tất cả các thành phố thành viên và gây ra sự gián đoạn đáng kể trong tiến độ tại địa phương, đặc biệt là đối với các thành phố tham gia vào chương trình muộn hơn. Nhiều bên liên quan chia sẻ mối quan ngại rằng có sự không phù hợp trong sự quan tâm và hỗ trợ cho giai đoạn quy hoạch so với giai đoạn triển khai và tiến độ triển khai bị hạn chế nếu không được tiếp cận với các công cụ và đối tác mà họ

dựa vào. Họ cũng cho biết sự kết nối kém hơn với các nhà lãnh đạo về khả năng phục hồi của các thành phố khác và toàn cầu. Đại dịch COVID-19 đã thách thức độ bền bỉ của biện pháp can thiệp 100RC hơn nữa, vì chỉ có hai thành phố đưa sự chuẩn bị cho đại dịch vào chiến lược của họ và cả hai đều không thực hiện hành động gì sau khi tung ra các chiến lược đó.

Sau cùng, những gián đoạn này đã cản trở nghiêm trọng tầm nhìn cơ bản của 100RC. Mô hình 100RC đưa ra một biện pháp can thiệp được chuẩn hóa với các nguồn lực dồi dào sẽ nhanh chóng mở rộng quy mô lên đến 100 đơn vị thành phố (không phải đơn vị liên kết vùng đô thị hay đô thị, với một vài trường hợp ngoại lệ). Về mặt lý thuyết, biện pháp can thiệp này sẽ xảy ra thông qua các tổ chức và quan chức khu vực công, nhấn mạnh vào những thay đổi về thể chế. Mô hình này đã đưa ra hai giả định. Đầu tiên, mô hình này sẽ tạo ra các tổ chức về khả năng phục hồi trong các thành phố, với sự thay đổi rõ rệt trong vòng năm năm can thiệp. Thứ hai, những biện pháp can thiệp này sẽ xây dựng lên một phong trào về khả năng phục hồi của đô thị trên toàn cầu.

## 100RC đã có hiệu quả hay chưa?

Thông qua việc đánh giá, chúng tôi theo dõi bằng chứng về cách các thành phố có thể thể chế hóa các thực hành về khả năng phục hồi trong quá trình quy hoạch và hoạt động của thành phố. Xuyên suốt 21 thành phố mẫu, hầu hết tất cả các thành phố đều tiến bộ với ít nhất một vài kết quả, nhưng có rất ít thành phố tiến bộ trên tất cả các lĩnh vực. Trong một vài trường hợp, các thành phố có năng lực tốt hơn ở giai đoạn đầu, chẳng hạn như Norfolk ở Hoa Kỳ và Wellington, New Zealand, đã có thể đẩy nhanh và thể chế hóa các thực hành về khả năng phục hồi của họ để những thực hành này hiện là một phần trong hoạt động bình thường của chính quyền thành phố. Mặt khác, một số thành phố khởi đầu với năng lực phục hồi thấp hơn, chẳng hạn như Addis Ababa, Ethiopia, đã có thể chứng minh sự tiến bộ ngày càng tăng trên các chỉ số nhưng cần được hỗ trợ nhiều hơn về năng lực. Một số thành phố cho thấy sự tiến bộ không đồng đều trong suốt giai đoạn đánh giá, cho thấy sự tiến bộ sớm trước khi bị thụt lùi.

Các yếu tố bối cảnh then chốt, chẳng hạn như quy mô thành phố, bối cảnh phát triển và năng lực quản trị, cũng định hình kinh nghiệm và tiến độ của các thành phố, nhưng các thành phố mẫu đã không thể hiện được các mẫu hình nhất quán trên các lĩnh vực này. Các thành phố ở những quốc gia có thu nhập trung bình đến cao và ổn định hơn thường cải thiện nhiều nhất các thực hành quy hoạch để có khả năng phục hồi.

Trong suốt giai đoạn đánh giá kéo dài năm năm, các thành phố mẫu đã trải qua một loạt sự gián đoạn, bao gồm bất ổn chính trị và xã hội (Byblos), chuyển đổi chính trị ảnh hưởng đến các hoạt động của thành phố (Colima) và sự thay đổi lớn về quyền lực của quốc gia hoặc khu vực (Chennai, Athens, Medellin và Santiago). Những thành phố có mức độ gián đoạn cao hơn và bền vững hơn nói chung không thể tạo ra thay đổi tích cực xuyên suốt các kết quả về khả năng phục hồi mà họ quan tâm. Tất cả các thành phố đều phải trải qua sự gián đoạn của đại dịch COVID-19, điều này càng chứng tỏ nhu cầu về khả năng phục hồi nhưng cũng chuyển hướng sự chú ý ra khỏi các nỗ lực về khả năng phục hồi.

## QUY HOẠCH THÀNH PHỐ

Đánh giá của chúng tôi theo dõi sáu cấu phần để hiểu được mức độ lồng ghép khả năng phục hồi vào quy hoạch thành phố. Những cấu phần này gồm (1) thể hiện khả năng phục hồi trong các kế hoạch; (2) sử dụng khoa học và bằng chứng trong các kế hoạch; (3) tính nhất quán nội bộ xuyên suốt các kế hoạch; (4) lồng ghép quy hoạch dọc; (5) sự tham gia và tiếp cận của cộng đồng trong quá trình quy hoạch; và (6) sự phù hợp với các nhóm dân cư dễ bị tổn thương trong các kế hoạch. Các cấu phần này được lấy dẫn chứng bằng các tài liệu để đánh giá liệu những biện pháp can thiệp này có làm tăng cường khả năng phục hồi trong các quy trình quy hoạch dài hạn của thành phố hay không. Trong sáu cấu phần, đội ngũ Giám Sát & Đánh Giá đã tìm thấy bằng chứng về việc lồng ghép khả năng phục hồi ở tất cả các thành phố mẫu và động thái nhỏ trong việc đưa tất cả các nguyên tắc về khả năng phục hồi đã được đo lường vào quá trình quy hoạch.

Ở hầu hết các thành phố, chúng tôi đã quan sát thấy sự tiến bộ trong việc thể hiện khả năng phục hồi, hoặc mức độ mà các kế hoạch bên ngoài chiến lược về khả năng phục hồi đưa vào những ưu tiên về khả năng phục hồi một cách rõ ràng hay ẩn ý. Tiến bộ đã được quan sát trên chỉ số này xuyên suốt các nhóm thuần tập, quy mô thành phố và bối cảnh phát triển. Nói chung, các thành phố đã hạn chế đến mức không lồng ghép khả năng phục hồi ở mức cơ bản, nhưng hầu như tất cả các thành phố mẫu đều có sự tiến triển.

Đối với hầu hết các cấu phần quy hoạch, một mẫu hình lồng ghép khả năng phục hồi mang tính chấp vá hơn đã được quan sát. Khoảng một nửa số thành phố đã có sự thay đổi tích cực đối với bốn cấu phần sau: tính nhất quán nội bộ của các kế hoạch, lồng ghép dọc, khả năng tiếp cận của cộng đồng đối với các kế hoạch và việc lập kế hoạch, cũng như sự phù hợp với các nhóm dân cư dễ bị tổn thương. Sự dịch chuyển trong các chỉ số này chủ yếu được quan sát thấy ở các thành phố có năng lực quy hoạch từ trước tốt hơn và lồng ghép khả năng phục hồi ở một mức độ nào đó tại giai đoạn đầu. Khoảng một phần ba số thành phố bắt đầu ở mức cơ bản yếu hoặc trung bình đối với các cấu phần đó và không cho thấy sự dịch chuyển tích cực nào, thể hiện rằng cần phải làm nhiều công tác hơn để gia tăng năng lực.

Cuối cùng, chúng tôi không quan sát thấy bất kỳ thay đổi nào trong việc sử dụng khoa học và bằng chứng ở hầu hết các thành phố. Một phần đáng kể các thành phố, đặc biệt là ở những thành phố có mức thu nhập cao, bắt đầu mạnh mẽ trong cấu phần này. Byblos và Lagos đã bắt đầu và vẫn còn yếu thế về cấu phần này. Tại một số thành phố có mức thu nhập trung bình hoặc thấp, chẳng hạn như Chennai, Addis Ababa và Cần Thơ, chúng tôi đã quan sát thấy các lợi ích từ sự hỗ trợ kỹ thuật quốc tế bao gồm và không kể 100RC.

Mặc dù tất cả các thành phố mẫu đều đạt được lợi ích trong một hoặc nhiều cấu phần, các yếu tố bối cảnh như tình trạng phát triển và mức độ gián đoạn trong giai đoạn đánh giá có ảnh hưởng lớn đến việc thành phố nào được hưởng lợi nhiều nhất. Các thành phố trong bối cảnh quốc gia có thu nhập trung bình đến cao và ổn định hơn có nhiều khả năng cải thiện các thực tiễn quy hoạch để có khả năng phục hồi, trong khi các thành phố có mức độ gián đoạn cao — bao gồm cả những cú sốc và luân chuyển chính trị — có nhiều khả năng không quan sát thấy sự thay đổi trên các chỉ số quy hoạch. Không giống như bối cảnh phát triển và thu nhập, nhóm thuần tập, quy mô thành phố và số



lần chuyển đổi ban lãnh đạo thành phố không cho thấy tác động rõ rệt nào đối với tiến độ của các kết quả quy hoạch.

### **CÁC HOẠT ĐỘNG CỦA THÀNH PHỐ**

Đội ngũ nghiên cứu của chúng tôi đã chọn sáu cấu phần cốt lõi để đánh giá xem liệu CRO của một thành phố có tăng cường các nỗ lực về khả năng phục hồi bằng cách tạo ảnh hưởng lên các mối quan hệ cộng tác và chức năng hành chính xuyên suốt các bộ phận tách biệt trong thành phố hay không. Những cấu phần này gồm (1) cấu trúc chính quyền (CRO); (2) “tách biệt” chức năng và chính quyền; (3) diễn ngôn chính trị/công khai; (4) tính minh bạch và trách nhiệm giải trình; (5) tổng hợp ngân sách; và (6) các hoạt động quản trị.

Trên khắp các thành phố mẫu, các mẫu hình về những thay đổi này phản ánh các mẫu hình được tìm thấy trong quá trình quy hoạch. Nhìn chung, các CRO cho thấy ảnh hưởng vừa phải giữa các bộ phận. Mặc dù sự thành công không xảy ra ở từng thành phố trên tất cả các cấu phần cốt lõi, hầu hết các thành phố mẫu đều đã đạt được thành công ở một hoặc nhiều cấu phần. Chỉ có hai thành phố Byblos và Washington, DC, cho thấy rất ít hoặc không có bằng chứng về sự thay đổi từ mức cơ bản cho đến nay. Hầu hết các thành phố đã tiến bộ trên ba trong số sáu chỉ số hoạt động và giữ nguyên hoặc thụt lùi về các kết quả mong muốn còn lại. Đối với ba thành phố, sự thiếu thay đổi đại diện cho các chỉ số mà họ đã có thể mạnh, trong khi phần lớn các thành phố không nhận thấy sự thay đổi tích cực đối với các cấu phần mà họ còn yếu hoặc trung bình khi ở giai đoạn đầu. Năm thành phố đã bị thụt lùi về một hoặc nhiều chỉ số trong suốt giai đoạn đánh giá. Thay đổi trong chức năng của chính quyền (ví dụ: vai trò của CRO) là kết quả bền vững nhất của biện pháp can thiệp 100RC. Hơn 85 phần trăm số thành phố đã trải qua và duy trì sự thay đổi tích cực đối với cấu phần này, từ việc đáp ứng cột mốc quan trọng của chương trình thuê tuyển CRO đến việc thể chế hóa vai trò đó trong chính quyền thành phố, ngay cả sau khi chấm dứt tài trợ.

Đối với các chỉ số khác thì đó là một câu chuyện đa chiều. Khoảng một nửa trong số tất cả các thành phố mẫu đã ghi nhận sự tiến bộ về chức năng của chính quyền, cam kết chính trị, cam kết ngân sách và hoạt động quản trị dọc. Cấu phần về minh bạch và trách nhiệm giải trình cho thấy ít sự thay đổi nhất. Xuyên suốt các nhóm thuần tập, chín thành phố bắt đầu với mức độ minh bạch vừa phải và duy trì ở mức đó theo thời gian, hai thành phố đã bắt đầu mạnh mẽ và duy trì một cách mạnh mẽ, và hai thành phố khác giữ mức ổn định với tính minh bạch yếu. Sự thiếu thay đổi này có thể được giải thích một phần là do các thực hành về đăng các tập dữ liệu, báo cáo chính thức, ghi chú cuộc họp và các thông tin khác trực tuyến trước các biện pháp can thiệp phổ biến.

### **Mô hình 100RC đã có ảnh hưởng như thế nào?**

Mục tiêu chính của lý thuyết 100RC về sự thay đổi là thúc đẩy sự dịch chuyển xung quanh khả năng phục hồi của đô thị. Và, trái ngược với mục tiêu chuyển đổi các kết quả cấp thành phố, tầm nhìn này đã đạt được kết quả đáng kể. Quy mô, nguồn lực và tầm nhìn chưa từng có trước đây của 100RC đã giúp đẩy nhanh sự dịch chuyển về khả năng phục hồi của đô thị, bằng chứng là sự tăng mạnh của

các chương trình tương đương trong quá trình đánh giá cũng như sự chú ý của giới học giả dành cho 100RC (khen ngợi và phê bình).

Như chúng tôi đã chỉ ra trong báo cáo giữa kỳ của mình, 100RC đã tìm cách “chuyển đổi các tổ chức, chức năng và hoạt động công cơ bản của chính quyền thành phố như chiến lược chính của mình để tác động đến cách các thành phố giảm thiểu các cú sốc và giảm các tác nhân gây căng thẳng thường xuyên, đặc biệt là ở những công dân nghèo và dễ bị tổn thương”. Với việc các thể chế và quản trị thành phố tiếp tục củng cố khả năng phục hồi của đô thị trong tài liệu và thực tiễn và với sự chú ý đáng kể đến các chiến lược về khả năng phục hồi được thực hiện ở các thành phố là thành viên, có vẻ như mục tiêu cơ bản này đã đạt được. Nhiều chương trình tập trung vào khả năng phục hồi của đô thị đã phát triển cùng lúc với 100RC hoặc đã được khởi động kể từ khi chương trình chấm dứt. Các chương trình trên phạm vi đa phương, phi lợi nhuận và bác ái khác nhau về cách họ cố gắng xây dựng khả năng phục hồi của đô thị, nhưng hầu hết đều bị ảnh hưởng bởi chương trình 100RC.

Chương trình 100RC lấy thành phố làm đơn vị can thiệp để cải thiện khả năng phục hồi ở địa phương, nhưng càng ngày càng có nhiều sự chú ý hướng về tầm quan trọng của môi trường chính sách quốc gia cho phép phối hợp giữa các cấp chính quyền. Các nỗ lực gần đây đã nhấn mạnh sự cần thiết của việc phối hợp cấp quốc gia và khu vực một cách tốt hơn bên cạnh sự đổi mới và mức độ sát sao mà các nhà lãnh đạo thành phố mang lại cho các vấn đề liên quan của địa phương.

Với trọng tâm thúc đẩy là các thành phố, 100RC tập trung quá mức vào các cá nhân trong chính quyền thành phố, bắt đầu với sự phát triển nghề nghiệp và cá nhân của các CRO cũng như các cơ quan có thẩm quyền thị trường và liên quan. Vẫn còn cần nhận định thêm xem liệu sự can thiệp thông qua các cá nhân có tạo ra thay đổi lâu dài hay không. Vai trò lãnh đạo mạnh mẽ là quan trọng nhưng không phải tất cả. Các nhà thực hành và tài liệu thừa nhận rằng lượng thay đổi mà một người có thể ảnh hưởng đến là hạn chế: chỉ riêng chức năng của CRO không thể đảm bảo được khả năng phục hồi. Các điểm can thiệp khác, chẳng hạn như các nhà hoạt động cấp cơ sở, có thể tăng cường mô hình khả năng phục hồi.

Một khía cạnh khác mà 100RC đã không chứng minh được đầy đủ tầm nhìn của mình là khái niệm hóa khả năng phục hồi. Các định nghĩa và mục tiêu về khả năng phục hồi vẫn chưa thống nhất, nhưng ngày càng có sự đồng thuận rằng khả năng phục hồi của đô thị đang vượt ra ngoài khả năng phục hồi trước khí hậu. Trên thực tế, những người trong lĩnh vực này tin rằng khả năng phục hồi cần được cân nhắc thông qua nhiều khía cạnh, bao gồm cơ sở hạ tầng, sinh thái, xã hội và kinh tế. Xu hướng của các chương trình như 100RC cho phép thực hiện một loạt các mục tiêu có thể hạn chế tính hiệu quả, nhưng một quy mô hoặc loại chương trình sẽ không công hiệu với mọi thành phố. Tài liệu trích dẫn rằng bất bình đẳng và loại trừ xã hội làm suy yếu các nỗ lực xây dựng khả năng phục hồi, do đó, hòa nhập là một điều kiện cần thiết để biến các chương trình trở nên hiệu quả. Cần có thêm tiếng nói trong các quá trình quy hoạch, đặc biệt là với việc đại dịch COVID-19 thu hút sự chú ý đến những bất bình đẳng cơ bản của các xã hội. Cho đến nay, tài liệu vẫn chưa tìm thấy bằng chứng cho thấy 100RC đã thúc đẩy thành công các kết quả về công bằng. Để xây dựng một định nghĩa gắn kết hơn về khả năng phục hồi, các nhà thực hành và tài liệu nêu bật nhu cầu có thêm dữ liệu và các



phương pháp đo lường và giám sát khả năng phục hồi, nhưng khẳng định rằng thực hiện điều đó cho đến nay là một việc làm khó khăn.

Cuối cùng, cách thức quan trọng khiến mô hình 100RC không thành công lại nằm ngoài tầm kiểm soát của mô hình: khung thời gian. Việc xây dựng khả năng phục hồi tiêu tốn nhiều thời gian. Các nhà thực hành coi việc xây dựng khả năng phục hồi là một cuộc chơi lâu dài, với từng thay đổi về thủ tục và những can thiệp vật lý đáng kể như xây dựng cơ sở hạ tầng cần ít nhất 10 năm để phát triển. Việc chấm dứt chương trình 100RC xảy ra trước khi khả năng phục hồi có thể bắt đầu phát huy tác dụng ở các thành phố. Tài liệu cũng đã nêu bật khung thời gian ngắn ngủi của 100RC, phê bình thời gian quay vòng nhanh để phát triển chiến lược, khiến các thành phố có nguy cơ làm tổn hại đến chất lượng của việc gắn kết cộng đồng trong quá trình quy hoạch, giới hạn phạm vi đến ranh giới thành phố bất chấp những thách thức khu vực và việc thiếu cân nhắc đối với những cộng đồng dễ bị tổn thương nhất.

## Những Phản Ánh Cuối Cùng

Những phản ánh từ kết quả của thành phố, quan điểm của nhà thực hành đối với khả năng phục hồi và xu hướng hiện tại về khả năng phục hồi của đô thị đã mang lại những bài học và cân nhắc cho các biện pháp can thiệp trong tương lai.

**Thế giới đang trở nên phức tạp hơn, với vô số cú sốc và tác nhân gây căng thẳng làm ảnh hưởng đến các thành phố.** Trong nửa cuối năm 2021, hơn một phần ba số thành phố mẫu đã trải qua tình trạng bất ổn dân sự. Một số ít hơn, nhưng vẫn đáng kể các thành phố đã trải qua lũ lụt, các vụ xả súng, các sự kiện khủng bố và các đợt nắng nóng. Mọi thành phố đều cảm nhận được tác động của đại dịch COVID-19. Bất chấp bản chất tổng thể của mô hình 100RC, không phải mọi điểm yếu dễ bị tổn thương đều được tính đến, đặc biệt là khả năng xảy ra đại dịch toàn cầu. Các chương trình sẽ giúp các thành phố chuẩn bị khả năng phục hồi khi đối mặt với mọi cú sốc và tác nhân gây căng thẳng, nhưng kinh nghiệm cho thấy rằng đặt thứ tự ưu tiên cho các dự án có thể đóng vai trò quan trọng trong việc triển khai.

**Một thương hiệu có uy tín có thể gây ảnh hưởng lên các nhà lãnh đạo thành phố trong việc hỗ trợ một số ưu tiên nhất định, nhưng cách tiếp cận này dễ bị tổn hại trước những thay đổi về việc đặt thứ tự ưu tiên hoặc phương hướng.** Mức độ quen thuộc và chấp nhận các khái niệm về khả năng phục hồi đã gia tăng đáng kể ở các thành phố thành viên, số lượng đồng đảo trong số đó quy chương trình 100RC là nguyên nhân của việc gia tăng sự chú ý này. Ở một số thành phố, chẳng hạn như Belfast, Ireland và Semarang, Indonesia, 100RC đóng vai trò chất xúc tác cho khả năng phục hồi trước khí hậu của chính quyền thành phố. Nhưng chương trình bị chấm dứt sớm đồng nghĩa rằng tiến độ đạt được ở các thành phố trong việc thông qua khung khả năng phục hồi đã bị đặt nghi vấn và các nhà lãnh đạo thành phố tại nhiều thành phố đã mất niềm tin vào cách tiếp cận này.

**Mạng lưới và việc học hỏi giữa các thành phố, đặc biệt là xoay quanh các chủ đề phức tạp, mới mẻ có giá trị.** Hầu hết các thành phố đều cho biết rằng việc tiếp cận mạng lưới CRO toàn

cầu là điều có giá trị nhất mà chương trình mang lại, vì họ có thể học hỏi từ những nơi khác và chia sẻ kiến thức. Nhiều CRO cho biết rằng họ vẫn giữ liên hệ với nhau thông qua các cơ chế chính thức và không chính thức. Bất chấp tính chất toàn cầu của chương trình, các mạng lưới và mối quan hệ khu vực đã chứng minh được tầm quan trọng đặc biệt, và các CRO nhiều khả năng có liên hệ chặt chẽ với những người đồng cấp trong nước hoặc khu vực của họ.

**Thành công trong việc áp dụng chương trình phụ thuộc nhiều vào hỗ trợ chính trị và cơ cấu quản trị của địa phương.** Thiếu hỗ trợ từ lãnh đạo thành phố được xem như một trong những rào cản chủ chốt đối với quá trình quy hoạch và triển khai khả năng phục hồi. Các sắp xếp thể chế mà theo đó các thành phố vận hành, chẳng hạn như mức độ tập trung hóa, cũng ảnh hưởng đến kết quả. Việc triển khai các dự án về khả năng phục hồi thành công nhất tại các thành phố thuộc các quốc gia có thu nhập trung bình và cao với nhu cầu, năng lực và nguồn lực đáng kể, mặc dù chương trình đã mang lại kết quả trong việc quy hoạch và vận hành để hỗ trợ khả năng phục hồi trong các bối cảnh thành phố khác nhau.

**Các Giám Đốc Điều Hành về Khả Năng Phục Hồi là những nhà đấu tranh quan trọng trong việc thúc đẩy một chương trình nghị sự về khả năng phục hồi trong chính quyền thành phố, nhưng dễ bị tổn hại trước sự luân chuyển và thay đổi.** Hầu hết các thành phố coi chức vụ CRO có giá trị trong việc dẫn dắt một tầm nhìn chung về khả năng phục hồi trong quá trình xây dựng chiến lược và trong việc tạo kết nối giữa các bên liên quan khác nhau. Thật vậy, hầu hết các thành phố mẫu đều cho thấy những cải thiện về vận hành, bao gồm cả việc đột phá những bộ phận tách biệt trong chính quyền thành phố. Bất chấp thành công chung của các CRO, nhiều thành phố đang mất đi CRO hoặc hạ cấp ảnh hưởng hoặc quyền hạn của họ. Trong nhiều trường hợp, các CRO không phải là lãnh đạo chính trong việc ứng phó với đại dịch ở các thành phố tương ứng của họ, bất chấp những cú sốc về y tế thuộc phạm vi hoạt động của họ. Giải quyết vai trò lâu dài của CRO về các chức năng quan trọng khác của thành phố là một hành động cần thiết.

**Các chương trình nên tập trung vào việc cung cấp các giải pháp và rào cản trong quá trình cấp vốn bên cạnh việc quy hoạch thành phố.** Các bên liên quan đến khả năng phục hồi của đô thị muốn tập trung nhiều hơn vào việc cung cấp các giải pháp vì những rủi ro và cú sốc mà các thành phố có thể giải quyết đang xảy ra ngay lúc này. Các khoản đầu tư nguồn lực trong chương trình 100RC thiên về quy hoạch thành phố hơn là triển khai, và nếu không có hỗ trợ bổ sung từ bên ngoài, các thành phố thường thiếu năng lực kỹ thuật và nguồn ngân sách để thúc đẩy các dự án ưu tiên trong chiến lược về khả năng phục hồi. Hiện tại, các nhà thực hành đã đổi mới trọng tâm, hướng đến việc tạo kết nối với các chuyên gia để hỗ trợ thực chất việc triển khai dự án. Ngoài ra, các nhà thực hành về khả năng phục hồi của đô thị nhận thấy sự cần thiết trong việc tập hợp các chuyên gia từ những lĩnh vực khác nhau lại để thay đổi các thực hành và chính sách xoay quanh các khía cạnh kỹ thuật của việc xây dựng khả năng phục hồi. Thiếu kinh phí vẫn là rào cản chính đối với việc hoàn thành quá trình triển khai. Sau tất cả, các thành phố cần những nguồn lực để hỗ trợ nhân sự và vốn để bắt đầu các dự án.

**Xây dựng khả năng phục hồi có mốc thời gian dài.** Trọng tâm quy hoạch mà 100RC đưa ra đã cố gắng giải quyết một môi trường tồn tại quá nhiều bộ phận tách biệt và các hành động ngắn

hạn. Bất chấp tính cấp bách phải triển khai các biện pháp can thiệp này, các nhà thực hành về khả năng phục hồi của đô thị đã không bỏ qua sự cần thiết liên tục trong việc giúp các thành phố hiểu được những điểm yếu dễ bị tổn thương của họ và ưu tiên các biện pháp can thiệp dài hạn. Việc chấm dứt 100RC đã đem lại cho lĩnh vực này một bài học rằng mất đi hỗ trợ cho thay đổi dài hạn có thể khiến một sự dịch chuyển bị thụt lùi. Các chương trình cam kết hỗ trợ nhất quán cho các thành phố có thể giúp lĩnh vực này nhận ra tiềm năng của sự dịch chuyển về khả năng phục hồi của đô thị.

## Thông Tin về Các Tác Giả

**Sara McTarnaghan** là nghiên cứu viên cấp cao tại Trung Tâm Chính Sách Nhà Ở và Cộng Đồng Đô Thị tại Urban Institute, nơi cô lãnh đạo các lĩnh vực thực hành về Khí Hậu và Cộng Đồng. Nghiên cứu của McTarnaghan tập trung vào biến đổi khí hậu và khả năng phục hồi, hòa nhập và hội nhập của người nhập cư, đô thị hóa và phát triển quốc tế. Là một nhà quy hoạch đô thị được đào tạo, cô xem xét các mối liên hệ giữa môi trường được xây dựng và môi trường tự nhiên với các kết quả xã hội và kinh tế, đặc biệt là đối với người dân và cộng đồng chịu ảnh hưởng một cách bất tương xứng trước tần suất và mức độ nghiêm trọng ngày càng tăng của các tác động khí hậu và thiên tai. Trước khi gia nhập Urban, McTarnaghan đã làm việc tại tổ chức phi lợi nhuận TECHO, nơi cô hỗ trợ các biện pháp can thiệp về nhà ở và phát triển cộng đồng trên khắp vùng Mỹ Latinh. Cô có bằng Thạc Sĩ Khoa Học về quy hoạch cộng đồng và khu vực và bằng Thạc Sĩ Khoa Học Xã Hội về nghiên cứu Mỹ Latinh của Đại Học Texas tại Austin.

**Jorge Morales-Burnett** là một nhà phân tích nghiên cứu trong lĩnh vực thực hành Khí Hậu và Cộng Đồng của Trung Tâm Chính Sách Nhà Ở và Cộng Đồng Vùng Đô Thị tại Urban Institute. Nghiên cứu của anh tập trung vào quản trị và khả năng phục hồi của đô thị.

**Rebecca Marx** là nhà phân tích nghiên cứu về thực thành Khí Hậu và Cộng Đồng của Trung Tâm Chính Sách Nhà Ở và Cộng Đồng Vùng Đô Thị. Cô tiến hành nghiên cứu tại điểm giao thoa giữa môi trường được xây dựng và môi trường tự nhiên để đánh giá các kết quả xã hội, kinh tế và môi trường của các biện pháp can thiệp cộng đồng.

## Ghi nhận

Báo cáo này được Quỹ Rockefeller tài trợ. Chúng tôi biết ơn họ và tất cả các nhà tài trợ của chúng tôi, những người đã giúp Urban có thể thúc đẩy sứ mệnh của mình.

Những quan điểm được bày tỏ thuộc về các tác giả và không được quy cho Urban Institute, những người được ủy thác hoặc các nhà tài trợ của tổ chức. Các nhà tài trợ không quyết định kết quả nghiên cứu hoặc những hiểu biết sâu sắc và khuyến nghị của các chuyên gia của Urban. Thông tin thêm về các nguyên tắc tài trợ của Urban Institute có sẵn tại [urban.org/funding-principles](http://urban.org/funding-principles).

Đặc biệt, đội ngũ đánh giá cảm ơn Veronica Olazabal, nguyên giám đốc phụ trách đo lường, đánh giá và hiệu quả hoạt động; Kristen Eiler, giám đốc, ban vận hành tích hợp, nhóm điện và khí hậu; và Lisa Lee, nhân viên cấp cao, nhóm điện và khí hậu tại Quỹ Rockefeller vì sự hướng dẫn nhất quán và giám sát chiến lược của họ đối với công việc.

Chúng tôi đặc biệt đều dành toàn bộ sự ghi nhận cho tất cả các nhân viên đã và đang công tác tại Urban Institute và các đối tác của tổ chức — C-230 Consultores, Ricardo Energy & Environment,

Oxfam UK, và Zerihun Associates — những bên đã đóng góp vào các thành phần khác nhau trong việc thu thập, phân tích dữ liệu của công trình và nỗ lực quản lý dự án. Do nhóm này quá nhiều thành viên nên chúng tôi không thể liệt kê từng cá nhân, song chúng tôi đã kể tên nhiều tác giả của báo cáo này. Đặc biệt, đội ngũ chúng tôi rất biết ơn Carlos Martín, đồng nghiệp của Rubenstein tại Brookings Institution, vì sự dẫn dắt của anh ấy trong việc thiết kế và thực hiện nghiên cứu cũng như đánh giá kỹ thuật cho báo cáo cuối cùng. Xin gửi lời cảm ơn đến các cố vấn bên ngoài đã hỗ trợ dự án: Philip Berke tại Đại Học Bắc Carolina, Rolf Pendall tại Đại Học Illinois tại Urbana-Champaign và Charles Cadwell, nhà nghiên cứu tại Urban Institute.

Tất cả các thành viên trong đội ngũ xin gửi lời cảm ơn tới các cựu nhân viên và ban lãnh đạo thuộc các văn phòng của chương trình 100 Thành Phố Có Khả Năng Phục Hồi vì đã cộng tác giúp đỡ việc xác định phạm vi đánh giá, hỗ trợ việc tập hợp và chia sẻ dữ liệu cũng như bày tỏ thái độ sẵn sàng tiếp thu ý kiến phản hồi và áp dụng các bài học từ quá trình giám sát và đánh giá.

Cuối cùng, đội ngũ đánh giá ghi nhận các đối tác đa dạng của 100RC, các chương trình tương đương và các học giả cần phải giấu tên, và các nhân viên ở tất cả các thành phố đã nhiều lần chào đón chúng tôi tới thu thập dữ liệu. Chúng tôi nhiệt thành đánh giá cao các giám đốc điều hành về khả năng phục hồi ở 21 thành phố mẫu của nghiên cứu, những người đã bỏ ra thời gian và kiến thức của mình ra một cách vô cùng hào phóng, bên cạnh việc giao tiếp trung thực. Sự khuyến khích của họ khi chúng tôi khám phá thử nghiệm đa điểm lớn đầu tiên về khả năng phục hồi của đô thị đã đóng một vai trò quan trọng mà từ ngữ không thể diễn tả hết được.