



RESEARCH ARTICLE

From Government to Governance: Public Policy Transformation in the Shift from the State-National to the Global-Urban Political Order

Madjid Vahid^{1*}, Seyed Mojtaba Ahmadnia

1. Associate Professor of Political Science, Faculty of Political Science & Law, University of Tehran, Tehran, Iran

*Corresponding Author's Email: mvahid@ut.ac.ir

2. PhD Student of Public Policymaking, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

Email: sm.ahmadnia@ut.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.105200>

Received: 9 June 2025
Accepted: 21 October 2025

ABSTRACT

This article investigates the contemporary reconfiguration of public action amid a shift from a state-centric and hierarchical politico-institutional order to an emerging global-urban condition. In this transformed environment, the production of public policy no longer stems exclusively from the centralized authority of the nation-state; rather, it unfolds within a multi-level and multi-scalar arena shaped by urban networks, non-state actors, and transnational dynamics. This structural shift destabilizes classical paradigms of public action and gives rise to recomposed forms of governance.

Drawing on a critical analytical framework, the study compares two historical configurations: (1) the state-centered and vertically structured order of the twentieth century; and (2) the contemporary global-urban configuration, in which cities, metropolitan coalitions, and transnational networks are increasingly recognized as key sites for the production, coordination, and circulation of public policy. The analysis underscores persistent limitations of public action—institutional rigidities, constrained problem-solving capacities, and misaligned decision-making temporalities—while identifying opportunities to enhance urban capabilities within an expanded global framework.

Keywords: Pubic Policy, Public Policymaking Transformation, Nation-State–Based Politics, Global–Urban Politics.

Citation: Vahid, Madjid; Ahmadnia, Seyed Mojtaba (2025). From Government to Governance: Public Policy Transformation in the Shift from the State-National to the Global-Urban Political Order. *Iranian Journal of Public Policy*, 11 (4), 78-93.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.105200>

Published by University of Tehran



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله پژوهشی

از حکومت به حکمرانی: بررسی دگرگونی سیاست عمومی در انتقال از نظم سیاسی دولتی-ملی به نظم سیاسی جهانی-شهری

مجید وحید^{۱*}، سید مجتبی احمدنیا^۲

۱. دانشیار علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

* رایانامه نویسنده مسئول: mvahid@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

رایانامه: sm.ahmadnia@ut.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.105200>

تاریخ دریافت: ۱۹ خرداد ۱۴۰۴
تاریخ پذیرش: ۲۹ مهر ۱۴۰۴

چکیده

مقصود این مطالعه تبیین دگرگونی بنیادین سیاست عمومی در گذار از وضعیت تاریخی و هستی‌شناختی دولت‌محور و سلسله‌مراتبی به وضعیت نوین جهانی-شهری است؛ وضعیتی که در آن سیاست نه صرفاً در چارچوب اقتدار متمرکز دولت-ملت بلکه در میدان چندسطحی و چندمقیاسی شبکه‌های شهری، کنش‌گران غیردولتی و روابط اجتماعی، به‌طور پیوسته، تولید و بازتولید می‌شود. فرضیه اصلی پژوهش بیان می‌کند که این تحول، صورت‌بندی سنتی سیاست عمومی را به چالش کشیده و الگوهای جدیدی از حکمرانی را رقم می‌زند. رهیافت این مطالعه انتقادی-هنجاری است، بدین معنا که با اتخاذ رویکردی کل‌گرا و هستی‌شناسانه، به بازخوانی دو وضعیت تاریخی می‌پردازد: نخست، نظم دولت‌محور و سلسله‌مراتبی که طی قرن بیستم مسلط بوده است، و دوم، نظم در حال شکل‌گیری جهانی-شهری که در آن شهرها و شبکه‌های بین‌المللی به‌عنوان واحدهای اساسی سیاست‌گذاری و حکمرانی مطرح می‌شوند. هدف نهایی این است که از خلال این مقایسه، امکان‌های برون‌رفت از چالش‌های موجود از جمله ناکارآمدی سیاست‌ها، ناتوانی در حل مسئله و نگاه کوتاه‌مدت در عرصه سیاست‌گذاری و همچنین بازیابی ظرفیت‌های محلی شهری و دیدن مسئله از منظر جهانی شناسایی شود. نظر به پرسش اصلی این پژوهش: «نظم سیاسی جهانی معاصر چگونه دولت و سیاست عمومی را بازآفرینی و بازتعریف می‌کند؟» کار به سطح توصیفی و تحلیلی بسنده نمی‌کند، بلکه تلاش برای بنیانی رهیافتی به منظور بازاندیشی سیاست عمومی را در چشم‌انداز دارد.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری عمومی، دگرگونی، سیاست دولت-ملت بنیان، سیاست جهان-شهر مینا.

استناد: وحید، مجید؛ احمدنیا، سید مجتبی (۱۴۰۴). از حکومت به حکمرانی: بررسی دگرگونی سیاست عمومی در انتقال از نظم سیاسی دولتی-ملی به نظم سیاسی جهانی-شهری. فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۱۱ (۴)، ۷۸-۹۳.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.105200>



ناشر: دانشگاه تهران

مقدمه

تحولات گسترده سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در جهان معاصر، نشان‌گر گذر از نظم سنتی دولت‌محور ملی به نظامی پیچیده‌تر و شبکه‌ای از کنش‌گران شهری و فراملی است. این روند، مفهوم کلاسیک حاکمیت، مقیاس‌های سیاست‌گذاری و چارچوب‌های نهادی دولت‌ها را نیازمند بازتعریف می‌کند و ماهیت سیاست عمومی را از یک فعالیت متمرکز و سلسله‌مراتبی به فرآیندی چندسطحی، چندمقیاسی و شبکه‌ای تغییر می‌دهد. در چنین بستری، سیاست‌گذاری دیگر محدود به قلمرو دولت‌ها نیست و تعامل میان شهرها، شبکه‌های فراملی، سازمان‌های بین‌المللی و کنش‌گران غیردولتی نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌دهی سیاست‌ها و اجرای آن‌ها پیدا می‌یابد. این تحولات، ضرورت بازنگری در نظریه و عمل سیاست‌گذاری را برجسته نموده و پرسش‌های بنیادینی درباره ماهیت جدید دولت و سیاست عمومی پیش رو می‌گذارد (Espey et al., 2023: 2). در حالی که مباحث مشهور جهانی شدن بر ادغام فراملی از طریق دولت‌های ملی تمرکز دارد، تز این پژوهش بر نظم جهانی-شهری تأکید می‌کند که در آن شهرها به عنوان کنش‌گران مستقل، از طریق پارادایم‌های شبکه‌های بین‌شهری، سیاست‌های جهانی را بازتعریف می‌کنند و حاکمیت سنتی را به چالش می‌کشند. در این چارچوب، نقش روزافزون شهرها به عنوان بازیگران فعال در عرصه جهانی اهمیت ویژه‌ای دارد. شهرها اکنون نه تنها مراکز اجرای سیاست‌های ملی، بلکه هاب‌های تولید، انتقال و بازتولید سیاست در مقیاس جهانی به شمار می‌روند. سیاست‌های شهری، از طریق شبکه‌های فراملی و جریان‌های بین‌شهری، متناسب با شرایط محلی بازتولید می‌شوند و در عین حال به استانداردها و چارچوب‌های سیاست جهانی شکل می‌دهند. هرچند فناوری‌های دیجیتال روزه‌روز مرزهای دولت‌ها را محو می‌کنند و حاکمیت سایبری را به چالش می‌کشند (Kaufmann and Sidney, 2019: 1-5)، اما تمرکز این پژوهش بر تعاملات شبکه‌ای شهری و فراملی است و جنبه‌های فناورانه را خارج از دامنه بررسی اصلی قرار می‌دهد. در این زمینه، حکمرانی محلی نه تنها اجرای سیاست‌های ملی را بر عهده دارد، بلکه به عنوان نقطه شروع برای تعاملات فراملی عمل می‌کند و شهرها را به هاب‌های تصمیم‌گیری مستقل تبدیل می‌نماید. این وضعیت، ماهیت سیاست‌گذاری را انعطاف‌پذیر، پویا و شبکه‌ای کرده و ضرورت درک تعامل میان سطوح مختلف حکمرانی، از محلی و ملی تا فراملی و جهانی، را آشکار می‌سازد. از سوی دیگر، چنین تغییراتی پیامدهای گسترده‌ای برای فرآیندهای تصمیم‌گیری، ابزارهای سیاست‌گذاری و هنجارهای پاسخگویی ایجاد می‌کنند و پژوهشگران و سیاست‌گذاران را به طراحی سازوکارهای چندسطحی و هماهنگ‌تر برای مواجهه با پیچیدگی‌های جهانی و شهری سوق می‌دهند (Tavares, 2016, Gu, 2023: 5). این تحولات، ضرورت حکمرانی چندسطحی را برجسته کرده است، جایی که سطوح محلی، ملی و فراملی در تعامل پویا قرار می‌گیرند و سیاست‌های پایدار را از طریق هماهنگی شبکه‌ای شکل می‌دهند. در این راستا، پرسش اصلی این پژوهش چنین مطرح می‌شود: «نظم سیاسی جهانی معاصر چگونه دولت و سیاست عمومی را بازآفرینی و بازتعریف می‌کند؟» پاسخ به این پرسش نیازمند تحلیل تحولات نهادی و ساختاری دولت‌ها، تعاملات شبکه‌ای شهرها و کنش‌گران فراملی، و نیز جریان‌های جهانی اقتصاد، سیاست و فرهنگ است. شناخت این فرآیندها، امکان طراحی سیاست‌های مؤثر، پایدار و پاسخ‌گو را در نظم جهانی-شهری فراهم می‌سازد و چارچوب نظری و عملیاتی لازم برای فهم پیچیدگی‌های سیاست عمومی معاصر را تمهید می‌کند. بررسی دگرگونی سیاست عمومی در این زمینه، نه تنها به درک نقش و جایگاه دولت‌ها در عرصه جهانی کمک می‌کند، بلکه نشان می‌دهد که شهرها، شبکه‌ها و کنش‌گران غیردولتی چه سان به تولید و بازتولید سیاست‌ها و استانداردهای جهانی-شهری می‌پردازند و چه الزامات جدیدی برای سیاست‌گذاری ایجاد می‌کنند. در نتیجه، مطالعه حاضر تلاش دارد با تمرکز بر این پرسش اساسی، فرآیندهای بازتعریف دولت و سیاست عمومی در بستر نظم جهانی-شهری را تحلیل کند و چشم‌انداز نظری و کاربردی مناسبی برای سیاست‌گذاری در محیط پیچیده و چندسطحی جهان کنونی ارائه دهد.

پیشینه پژوهش

تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در جهان معاصر، زمینه‌ساز شکل‌گیری نوع جدیدی از نظم سیاسی و حکمرانی شده است که از نظم سنتی دولت‌محور ملی به سمت نظم جهانی- شهری حرکت می‌کند. این گذار، فرایندی چندبعدی است که هم ساختارهای نهادی دولت‌ها را تحت تأثیر قرار داده و هم شبکه‌ها و کنش‌گران شهری و فراملی را به عنوان بازیگران کلیدی سیاست عمومی مطرح کرده است. در دهه‌های اخیر، پژوهش‌گران پرشماری از حوزه‌های نظریه شهری، اقتصاد سیاسی، روابط بین‌الملل و سیاستگذاری، این گذار را مورد مطالعه قرار داده‌اند و کوشش نموده‌اند ابعاد مختلف آن را تحلیل و تبیین کنند. یکی از مهم‌ترین متفکران در این زمینه، ساسکیا ساسن (۱۹۹۱) است که مفهوم شهر جهانی^۱ را در دهه ۱۹۹۰ مطرح کرد. مفهوم شهر جهانی ساسن، با پیوند دادن مطالعات شهری و جهانی شدن، چارچوبی یک‌پارچه برای تحلیل نقش شهرها در نظم جهانی و تعاملات فراملی فراهم می‌کند. کتاب او با عنوان شهر جهانی: نیویورک، لندن، توکیو^۲ نشان می‌دهد چگونه شهرهای بزرگ به گره‌های اقتصادی و سیاسی جهانی تبدیل می‌شوند و مقیاس‌های حاکمیت دولت‌ها و سیاست‌های ملی را بازتعریف می‌کنند. برخلاف تصور رایج که پایتخت‌ها صرفاً نماینده اقتدار دولت-ملت هستند، ساسن نشان می‌دهد که شهرهای جهانی مانند نیویورک، لندن و توکیو به دلیل جایگاه محوری خود در شبکه‌های اقتصادی و سیاسی فراملی، از قلمرو حاکمیت ملی فراتر می‌روند. مطابق نظر او، شهرهای جهانی نه تنها مراکز اقتصادی و مالی هستند، بلکه مراکز قدرت سیاسی و اجتماعی نیز به شمار می‌روند و می‌توانند جریان‌های قدرت جهانی را شکل دهند. وی معتقد است با ظهور شهرهای جهانی، کنترل دولت‌ها بر سیاست‌ها و منابع محدود شده و شبکه‌های فراملی و چندمقیاسی جایگزین آن می‌شوند. مطالعات ساسن، چارچوب نظری مهمی برای تحلیل گذار از سیاست ملی-دولت‌محور به سیاست جهانی-شهری فراهم نموده و نشان می‌دهد که شهرها به هاب‌های سیاستگذاری، قدرت و نوآوری در سطح جهانی تبدیل شده‌اند. نظریه‌پرداز دیگری که نقش محوری در تحلیل تغییر مقیاس سیاست و حکمرانی شهری دارد، نیل برنر (۲۰۰۴) است. برنر با نظریه بازمقیاس‌گذاری^۳ و تحلیل فرآیندهای شهرنشینی سیاره‌ای، توضیح می‌دهد که چگونه ساختارهای حکمرانی از سطح محلی به منطقه‌ای و نهایتاً جهانی بازتنظیم می‌شوند. او آشکار می‌نماید که ذیل فرآیندهای جهانی‌سازی و نتولیرال‌سازی اقتصادی، ساختارهای «دولت-فضا»^۴ دستخوش بازسازی شده‌اند: بسیاری از کارکردهای حکمرانی، نظارت و سازمان‌دهی اقتصادی و اجتماعی از سطح صرف دولت-ملت تغییر مقیاس داده‌اند و به سطوح شهری، منطقه‌ای و فراملی منتقل یا بازچینش شده‌اند. این بازچینش «مقیاس» سبب شکل‌گیری «فضاهای نوین دولت»^۵ و بازتعریف اقتدار و حقوق^۶ می‌شود. برنر معتقد است که بازمقیاس‌گذاری سیاست و قدرت، موجب کاهش توانایی دولت‌های ملی در کنترل کامل بر حوزه‌های تصمیم‌گیری شده و در عوض، شهرها و شبکه‌های فراملی به بازیگران مهم سیاستگذاری تبدیل می‌شوند. به عبارت بهتر، مفهوم «شهری» دیگر محدود به مرزهای متروپلیتن‌ها نیست؛ فرآیندهای شهری‌سازی^۷ به لحاظ تاریخی و جغرافیایی گسترده شده‌اند به‌طوری که عرصه‌های کشاورزی، منابع طبیعی، زیرساخت‌های دورافتاده و حتی قلمروهای محیطی نیز جزئی از روند کلی «سیاره-شهری» به‌شمار می‌آیند. وارن مگنوسن نیز یکی از چهره‌های برجسته در حوزه نظریه سیاسی شهری-جهانی است که بیش از هر چیز به دلیل این استدلال شناخته می‌شود که شهر - نه دولت-ملت - عرصه بنیادی سیاست است. او با بهره‌گیری از نمونه‌های تاریخی و بررسی شیوه‌های حکمرانی شهری معاصر، تأکید می‌کند که زندگی سیاسی همواره ریشه در کنش‌های محلی گفت‌وگو، گردهمایی و تصمیم‌گیری جمعی داشته است. به عبارت دیگر، او با بررسی تجربیات عملی جنبش‌های اجتماعی معاصر در ارتباط با دولت‌های شهری، پیشنهاد می‌کند که سیاست شهری می‌تواند محلی برای درگیری مردم عادی با مسائل جهانی باشد. مگنوسن به‌جای آن که

1. Global City

2. The Global City: New York, London, Tokyo

3. Rescaling

4. State-Space

5. New State Spaces

6. Rights

7. Urbanization

دولت را ظرف طبیعی حاکمیت بدانند، بر «سیاست شهر» تأکید می‌کند؛ جایی که اقتدار میان شبکه‌های ساکنان، نهادهای شهرداری و ائتلاف‌های شهری فراملی توزیع می‌شود. در حوزه انتقال سیاست‌ها، جیمی پک و نیک تئودور (۲۰۱۰) با مفهوم تحرکات سیاستگذاری نقش مهمی در تحلیل فرآیندهای جهانی‌شدن سیاست‌های شهری دارند. این دو در کتاب «سیاستگذاری سریع: شهرداری تجربی در آستانه نئولیبرالیسم»^۲ نشان می‌دهند که چگونه مدل‌های سیاست شهری، مانند سیاست‌های خلاقانه، سیاست‌های ریاضتی و سایر برنامه‌های نوآورانه، در شبکه‌های شهری بین‌المللی حرکت می‌کنند و در هر شهر متناسب با زمینه محلی بازتولید می‌شوند. این مطالعات اهمیت نقش شهرها به عنوان هاب‌های انتقال سیاست و بازتولید تجربیات شهری را برجسته می‌کند و نشان می‌دهد که گذار به نظم جهانی-شهری مستلزم درک دقیق از شبکه‌ها، جریان‌ها و کنش‌گران فراملی است.

یکی دیگر از حوزه‌های مهم پژوهشی، دیپلماسی شهری است که میکله آکوتو و رافائله مارچتی (۲۰۱۶) آن را مورد مطالعه قرار داده‌اند. آنان با تحلیل شبکه‌های فراملی شهرها، مانند C40 و UCLG، نشان می‌دهند که شهرها می‌توانند به عنوان بازیگران مستقل سیاسی و هنجاری در سطح جهانی عمل کنند و در شکل‌دهی سیاست‌ها و استانداردهای جهانی مؤثر باشند. آکوتو و مارچتی معتقدند که شهرها علاوه بر نقش اجرایی، ظرفیت‌های هنجاری و سیاست‌گذارانه دارند و می‌توانند بر استانداردها و چارچوب‌های سیاست جهانی تأثیرگذار باشند. آثار کلیدی آنان شامل مقاله‌های متعدد در حوزه دیپلماسی شهری و کتاب دیپلماسی شهری^۷ است. جنیفر رابینسون (۲۰۰۶) با کتاب «شهرهای عادی: در میانه مدرنیته و توسعه»^۸ دیدگاه غالب مبتنی بر شهرهای جهانی را به چالش کشیده است. رابینسون تأکید می‌کند که تمامی شهرها، از جمله شهرهای «عادی»^۹ و غیرکلان، نقش مهمی در سیاست جهانی-شهری دارند و تمرکز صرف بر کلان‌شهرهای جهانی موجب نادیده گرفتن تنوع تجارب شهری می‌شود. این دیدگاه، چارچوبی تحلیلی فراهم می‌آورد که نشان می‌دهد نظریه‌پردازی شهری باید شامل همه انواع شهرها باشد و سیاستگذاری جهانی-شهری نمی‌تواند تنها به شهرهای استثنایی محدود شود.

نظریه حکمرانی چندسطحی^{۱۰} نیز نقش محوری در تحلیل گذار جهانی-شهری دارد. لیسبت هوگه^{۱۱} و گری مارکس^{۱۲} نشان داده‌اند که چگونه اقتدار و صلاحیت‌های سیاستگذارانه میان سطوح محلی، ملی و فراملی توزیع می‌شوند. آثار کلیدی آنان شامل مقالات متعدد در دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ است که اهمیت نقش بازیگران مختلف در ساختارهای پیچیده حکمرانی جهانی-شهری را تبیین می‌کند. حکمرانی چندسطحی به پژوهشگران این امکان را می‌دهد تا تعامل میان شهرها، دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی را تحلیل کنند و پیامدهای آن را برای سیاستگذاری درک نمایند. سایر متفکران برجسته شامل باب جسوپ، دیوید هاروی^{۱۳}، آنایا روی^{۱۴}، مانوئل کاستلز و سوزان فینستین^{۱۵} هستند. باب جسوپ با تمرکز بر تحول دولت از شکل دولت‌محور به شکل پسادولت و تنظیم‌گر، واژگان نظری لازم برای تحلیل روابط دولت-شهر را فراهم می‌آورد. دیوید هاروی با نظریه شهرنشینی سرمایه^{۱۶} و حق به شهر^{۱۷}، نیروهای سیاسی-اقتصادی بازسازی شهری و اولویت‌های سیاستگذاری را روشن می‌کند و به فهم جریان‌های قدرت شهری کمک می‌نماید. آنایا روی با تمرکز بر شهرنشینی غیررسمی و جنوب جهانی، اهمیت توجه به فرآیندهای غیررسمی در

1. Politics Of The City

2. Policy Mobilities

3. Fast Policy: Experimental Statecraft At The Thresholds Of Neoliberalism

4. Creative Cities

۵. شبکه‌ای متشکل از بیش از ۹۰ شهر بزرگ جهان است که بر کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و مقابله با تغییرات اقلیمی تمرکز دارد.

۶. شبکه جهانی شهرها و حکومت‌های محلی که شهرها و شهرداری‌ها را برای همکاری و تبادل دانش در سیاست‌ها و مدیریت شهری گرد هم می‌آورد.

7. City Diplomacy

8. Ordinary Cities: Between Modernity And Development

9. Ordinary

10. Multilevel Governance

11. Liesbet Hooghe

12. Gary Marks

13. David Harvey

14. Ananya Roy

15. Susan Fainstein

16. Urbanization Of Capital

17. Right To The City

سیاستگذاری شهری را برجسته می‌کند. مانوئل کاستلز با مفهوم جامعه شبکه‌ای^۱ جریان‌ها و شبکه‌های فراملی تأثیرگذار بر سیاست را تحلیل می‌کند. سوزان فینستین نیز با نظریه‌های عدالت و بازتوسعه شهری، اهمیت عدالت، برابری و مشارکت اجتماعی را در سیاست‌های شهری نشان می‌دهد. علاوه بر متفکران فردی، منابع نهادی نیز نقش تعیین‌کننده‌ای در تحلیل گذار به نظم جهانی-شهری دارند. گزارش‌ها و مجموعه مقالات سازمان‌هایی مانند سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۲، برنامه اسکان بشر سازمان ملل^۳ و بانک جهانی^۴ چارچوب‌های عملیاتی و سیاستگذاری برای اتصال نظریه به عمل ارائه می‌دهند. این منابع، به ویژه در حوزه برنامه‌ریزی شهری، مدیریت شبکه‌های شهری و سیاست‌های فراملی، ابزارهای کاربردی برای سیاستگذاران و پژوهشگران فراهم می‌آورند و امکان تحلیل تطبیقی میان تجربه‌های مختلف شهری و شبکه‌های بین‌المللی را فراهم می‌آورند. به طور کلی، پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که گذار به نظم جهانی-شهری، مقیاس و تنوع بازیگران سیاستگذاری را بازتعریف کرده و ابزارهای سیاستگذاری، شیوه‌های یادگیری و هنجارهای پاسخ‌گویی را نیز متحول ساخته است. شهرها دیگر صرفاً مکان‌های اجرای سیاست‌های ملی نیستند، بلکه به هاب‌های تولید، انتقال و بازتولید سیاست تبدیل شده‌اند. شبکه‌های شهری و کنش‌گران فراملی، به همراه دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی، شکل‌دهنده فرآیندهای تصمیم‌گیری و سیاستگذاری جهانی هستند.

نظم سیاسی دولت-ملت؛ مختصات و تبعات آن برای سیاست عمومی

مختصات نظم سیاسی دولت-ملت

نظم سیاسی دولت-ملت به عنوان یکی از مهم‌ترین ابداعات تاریخ سیاسی مدرن، محصول فرایندی چندوجهی است که ریشه‌های آن در تحولات اروپا از قرون وسطی تا دوران مدرن متأخر امتداد می‌یابد (Oslander, 2001: 261). پیمان وستفالی^۵ (۱۶۴۸) را می‌توان نقطه عطفی دانست (Philpott, 2001: 73-80) که در آن اصل حاکمیت سرزمینی تثبیت شد و چارچوبی نهادی برای همزیستی واحدهای سیاسی مستقل شکل گرفت. در این چارچوب، دولت نه صرفاً یک دستگاه اداری، بلکه مرجع نهایی اقتدار سیاسی و ضامن نظم اجتماعی تعریف شد. ماکس وبر در جامعه‌شناسی سیاسی خود بر «انحصار مشروع ابزارهای قهری» به عنوان ویژگی بنیادین دولت تأکید می‌کند (Weber, 1978: 54)؛ به این معنا که هیچ کنش‌گر دیگری حق اعمال خشونت مشروع در محدوده قلمرو ملی را ندارد و این انحصار اساس مشروعیت دولت است. در این امتداد، چارلز تیلی با رویکردی تاریخی نشان می‌دهد که فرایند جنگ، بسیج منابع و اخذ مالیات موجب تمرکز قدرت و پیدایش دولت‌های مدرن شد (Tilly, 1992: 67). از دید او، جنگ‌ها نه صرفاً عامل ویرانی، بلکه محرک نهادسازی و ادغام سیاسی بودند. این تحلیل نشان می‌دهد که دولت-ملت پدیده‌ای تصادفی یا صرفاً قراردادی نیست، بلکه از دل ساختارهای اقتصادی، نظامی و اجتماعی برآمده است. علاوه بر این، اندیشمندانی چون نوربرت الیاس با تأکید بر «فرایند تمدن»^۶ به نقش انضباط اجتماعی، رشد نهادهای اداری و کنترل بر خشونت در شکل‌گیری دولت‌های مدرن پرداخته‌اند (Elias, 2000). بنابراین، دولت-ملت هم‌زمان حاصل تلاقی چند مسیر است: تمرکز قدرت سیاسی، تحول در شیوه‌های تولید و تجارت، توسعه فناوری‌های نظامی، و تغییر در ساختارهای فرهنگی و هویتی. در کنار نهادها و سازوکارهای قدرت، دولت-ملت بر بنیانی هویتی استوار است که عنصر «ملت» را در مرکز قرار می‌دهد. این ملت غالباً بر اساس اشتراکاتی همچون زبان، دین، فرهنگ، اسطوره‌های تاریخی و حافظه جمعی تعریف می‌شود. بندیکت اندرسون در کتاب «جماعت‌های خیالی»^۷ استدلال می‌کند که ملت‌ها نه موجودیت‌های عینی و ازلی، بلکه «اجتماعات خیالی»^۸ اند.

1. Network Society

2. OECD

3. UN-Habitat

4. World Bank

5. Treaty of Westphalia

6. The Civilizing Process

7. Imagined Communities

(Anderson, 2006: 6-7)؛ یعنی جماعت‌هایی که اعضای آن هرگز همه یکدیگر را نمی‌شناسند، اما از طریق رسانه‌ها، زبان مشترک و نظام آموزشی، احساس تعلق و همبستگی می‌کنند. اندرسون به نقش چاپ و نشر در سده‌های هفدهم و هجدهم اشاره می‌کند که امکان ایجاد فضای گفت‌وگوی مشترک و شکل‌گیری افق‌های ملی را فراهم ساخت (Anderson, 2006: 37). در همین راستا، اریک هابسبام با مفهوم «ابداع سنت»^۱ نشان می‌دهد که بسیاری از نمادها و آیین‌های ملی از جشن‌های رسمی گرفته تا پرچم و سرود، ساخته و پرداخته نخبگان سیاسی هستند که هدفشان تقویت انسجام ملی است (Hobsbawm, 1983). آنتونی اسمیت نیز با نظریه «نمادپردازی قومی»^۲ بر پیوند میان ملت‌های مدرن و ریشه‌های قومی-فرهنگی آنها تأکید دارد (Smith, 1986: 138) و معتقد است که بدون میراث اسطوره‌ای و تاریخی، ملی‌گرایی نمی‌تواند توده‌ها را بسیج کند. در نتیجه، دولت-ملت نه صرفاً بر زور و قانون، بلکه بر بازتولید مداوم هویت مشترک استوار است. نظام آموزشی سراسری، خدمت نظام وظیفه، رسانه‌های عمومی و حتی سیاست‌های زبانی ابزارهایی‌اند که دولت برای ایجاد «شهروند ملی» به کار می‌گیرد. از این منظر، نظم دولت-ملت همزمان یک ساختار نهادی و یک پروژه فرهنگی است که باید پیوسته بازآفرینی شود تا دوام یابد. از نظر نهادی، دولت-ملت مدرن بر سه اصل کلیدی بنا شده است (Fukuyama, 2011: 24-26): حاکمیت، شهروندی و قانون‌گرایی. اصل حاکمیت که ریشه در سنت حقوقی و ستفالی دارد، بیانگر این است که دولت در مرزهای سرزمینی خود اختیار مطلق دارد و هیچ مرجع برتری بالای آن وجود ندارد. این اصل بعدها در حقوق بین‌الملل به رسمیت شناخته شد و مبنای تعامل دولت‌ها با یکدیگر قرار گرفت. اصل دوم، شهروندی است که عضویت سیاسی در جامعه ملی را تعریف می‌کند و بر اساس آن، افراد در برابر قانون برابر شمرده می‌شوند و از مجموعه‌ای از حقوق و تکالیف برخوردار می‌گردند. نظریه‌پردازان قرارداد اجتماعی چون توماس هابز، جان لاک و ژان ژاک روسو هرکدام قرائتی متفاوت از رابطه دولت و فرد ارائه کرده‌اند: هابز دولت را ضامن امنیت در برابر وضعیت طبیعی خشونت‌آمیز می‌دید (Osiander, 2001: 265)؛ لاک بر آزادی‌های طبیعی و محدودیت اقتدار دولت تأکید داشت (Devine, 2023)؛ و روسو بر اراده عمومی و مشارکت شهروندان در حاکمیت تأکید کرد (Canon, 2022). در دوران جدید، اندیشمندانی مانند هانتینگتون بر «نهادهای سیاسی باثبات» به عنوان شرط توسعه سیاسی تأکید کرده‌اند (Huntington, 1968: 24) و فوکویاما در تحلیل تکامل نظم سیاسی بر سه عنصر «دولت کارآمد، قانون‌گرایی و پاسخ‌گویی دموکراتیک» تأکید می‌ورزد (Fukuyama, 2014). علاوه بر این، دولت-ملت با توسعه بوروکراسی عقلانی-قانونی، نظام قضایی مستقل و ارتش ملی، توانایی اعمال اقتدار را در سراسر قلمرو خود می‌یابد. این ویژگی‌ها آن را از اشکال سنتی حکومت همچون امپراتوری‌ها یا سلطانیسم متمایز می‌سازد، زیرا در دولت-ملت، رابطه میان حاکم و محکوم در قالب قواعد عام حقوقی تعریف می‌شود و مشروعیت از مسیر نهادهای قانونی و انتخابی تقویت می‌گردد. با وجود تثبیت تاریخی، نظم دولت-ملت در قرن بیست و یکم با چالش‌های بنیادین مواجه است که پرسش‌هایی جدی درباره تداوم آن برمی‌انگیزد. جهانی‌شدن اقتصاد و گسترش نهادهای فراملی مانند اتحادیه اروپا یا سازمان تجارت جهانی اقتدار دولت‌های ملی را محدود ساخته است (Held and McGrew, 2007: 11). تحرکات جمعیتی و مهاجرت‌های گسترده سبب شده‌اند مرزهای هویتی و فرهنگی ملت‌ها سیال‌تر شوند و همزیستی چندفرهنگی به موضوعی مناقشه‌برانگیز بدل گردد. مانوئل کاستلز در نظریه «جامعه شبکه‌ای»^۳ توضیح می‌دهد که قدرت در عصر دیجیتال دیگر صرفاً در دست دولت نیست، بلکه میان شبکه‌های فراملی، شرکت‌های فناوری و نهادهای غیردولتی توزیع شده است (Castells, 2010: 500-509). آنتونی گیدنز نیز در بحث «جهانی‌شدن بازاندیشانه»^۴ بر این نکته تأکید دارد که دولت‌ها ناگزیرند اقتدار خود را در تعامل با نیروهای جهانی بازتعریف کنند (Giddens, 1999). در عین حال، ظهور جنبش‌های پوپولیستی و ملی‌گرایی‌های جدید در اروپا، آمریکا و سایر مناطق نشان می‌دهد که هویت ملی هنوز نیروی قدرتمند در بسیج سیاسی است و دولت-ملت همچنان بستر اصلی اعمال اراده سیاسی باقی مانده است. بحران‌های زیست‌محیطی، امنیت

1. The Invention of Tradition
2. Ethno-symbolism
3. The Network Society
4. Reflexive Globalization

سایبری، تروریسم فراملی و انرژی جهانی نیز نشان می‌دهند که بسیاری از مسائل معاصر از مرزهای دولت-ملت فراتر می‌روند و نیازمند همکاری‌های بین‌المللی‌اند (Beck, 2009). مجموع این شرایط، زمینه را برای ساختار بدیل فراگیری که بتواند دولت-ملت را جایگزین کند فراهم آورده است. منطق پژوهش حاضر عنوان می‌کند که نظم جهانی-شهری دارای چنین ویژگی‌های بدیلی برای نظم دولت-ملت است.

منطق سلسله‌مراتبی و دولت‌محور در سیاستگذاری قرن بیستم

قرن بیستم را می‌توان دوران تثبیت «نظم دولت‌محور و سلسله‌مراتبی» در سیاستگذاری عمومی دانست؛ نظمی که بر مبنای اقتدار مرکزی دولت، بوروکراسی عقلانی و برنامه‌ریزی از بالا به پایین شکل گرفت (Fukuyama, 2014: 456). در این الگو، دولت به‌عنوان کنش‌گر اصلی و تقریباً انحصاری سیاستگذاری در نظر گرفته می‌شد و سایر بازیگران اجتماعی تنها نقش ثانویه یا مشورتی داشتند. ریشه‌های نظری این دیدگاه را می‌توان در جامعه‌شناسی سیاسی ماکس وبر یافت که بوروکراسی مدرن را به‌عنوان کارآمدترین شکل سازماندهی اقتدار معرفی کرد. اما در حوزه سیاست عمومی، هارلد لاسول به‌عنوان بنیان‌گذار این رشته، در دهه ۱۹۵۰ بر نقش دولت در «علم سیاستگذاری»^۱ تأکید کرد و سیاست عمومی را فرآیندی عقلانی برای حل مسائل اجتماعی تعریف نمود (Lasswell, 1951: 3-5). از دید لاسول، سیاستگذاری باید مبتنی بر دانش تخصصی، تحلیل علمی و هدایت متمرکز دولت باشد تا بتواند پاسخ‌گوی نیازهای پیچیده جوامع صنعتی مدرن گردد. این منطق در نیمه نخست قرن بیستم با گسترش دولت‌های رفاه، نهادهای برنامه‌ریزی مرکزی و مداخله گسترده دولت در اقتصاد و جامعه تثبیت شد. ویژگی اساسی نظم دولت‌محور قرن بیستم، تأکید بر «عقلانیت ابزاری»^۲ و مدل‌های خطی سیاستگذاری بود (Hartley, 2019: 165). هربرت سایمن در نظریه «عقلانیت محدود»^۳ نشان داد که تصمیم‌گیرندگان هرچند نمی‌توانند کاملاً عقلانی باشند، اما دولت با بوروکراسی و اطلاعات سازمان‌یافته می‌تواند فرایند تصمیم‌گیری را به سمت عقلانیت نسبی هدایت کند (Simon, 1947). این نگاه، سیاستگذاری را به یک فرآیند مدیریتی-اداری بدل کرد که در آن متخصصان و بوروکرات‌ها نقش اصلی را در طراحی و اجرای سیاست‌ها بر عهده دارند. در همین چارچوب، مدل چرخه‌ای سیاستگذاری عمومی شکل گرفت که مراحل شناسایی مسئله، تدوین دستور کار، طراحی سیاست، اجرا و ارزیابی را به صورت خطی و از بالا به پایین ترسیم می‌کرد. چنین مدلی بیانگر نوعی نظم سلسله‌مراتبی بود که در آن دولت هم‌چون فاعل «مهندسی اجتماعی»^۴ عمل می‌کرد و جامعه بیشتر در جایگاه دریافت‌کننده سیاست‌ها قرار می‌گرفت. حتی نظریه‌پردازانی چون گراهام آلیسون در تحلیل بحران موشکی کوبا با مدل «کنش عقلانی»^۵ فرض می‌کردند که دولت چنان بازیگری واحد و منسجم تصمیم می‌گیرد. این رویکردها همه بر محور اقتدار مرکزی دولت استوار بودند (Allison and Zelikow, 1999, 17-38). با وجود سلطه گسترده این منطق، از نیمه دوم قرن بیستم نقدهای جدی بر نظم دولت‌محور و سلسله‌مراتبی وارد شد (Dryzek, 1990). چارلز لیندبلاد با نظریه «سیاستگذاری تدریجی»^۶ استدلال کرد که دولت‌ها در عمل قادر به تدوین برنامه‌های جامع و عقلانی نیستند و سیاستگذاری اغلب در قالب تغییرات کوچک، مصالحه‌های سیاسی و آزمون و خطا صورت می‌گیرد. او نشان داد که مشارکت گروه‌های ذی‌نفع و فشارهای اجتماعی نقش تعیین‌کننده‌ای در فرایند تصمیم‌گیری دارند، بنابراین تصور سیاستگذاری خطی و دولت به‌عنوان بازیگر واحد، چندان واقع‌بینانه نیست (Lindblom, 1959: 80-82). در همین امتداد، رویکردهای دیگری چون «تحلیل نهادی»^۷ و «سیاستگذاری شبکه‌ای»^۸ نیز ظهور کردند که بر تعامل میان نهادهای دولتی و غیردولتی تأکید داشتند. با این حال، حتی این نظریات انتقادی نیز پذیرفتند که

1. Policy Sciences
2. Instrumental Rationality
3. Bounded Rationality
4. Social Engineering
5. Incrementalism
6. Institutional Analysis
7. Network Policy-Making

دولت همچنان مرکز ثقل فرایند سیاستگذاری است و بدون ظرفیت بوروکراتیک و منابع مالی آن، سیاستها قابلیت اجرا ندارند (Rhodes and Marsh, 1992: 183). به بیان دیگر، نظم سلسله‌مراتبی دولت‌محور تعدیل شد، اما هرگز از میان نرفت. در آغاز قرن بیست و یکم، گروهی از نظریه‌پردازان علوم اجتماعی و مطالعات سیاستگذاری، نظم سلسله‌مراتبی دولت-محور را ناکافی دانستند و به دنبال الگوهای جایگزین برآمدند. آنان استدلال کردند که روندهای جهانی‌شدن، تحولات فناورانه و رشد فرایندهای شهری، اقتدار سنتی دولت-ملت را تضعیف کرده و زمینه‌ساز شکل‌گیری «نظم جهانی-شهری» شده است؛ نظامی که در آن شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها، شبکه‌های فراملی و نهادهای شهری بین‌المللی، نقش مرکزی در تنظیم سیاستها و حکمرانی جهانی بر عهده دارند. ساسکیا ساسن با نظریه «شهر جهانی» نشان داد که مراکز مالی، تجاری و ارتباطی بیش از دولت‌های ملی در تعیین سیاستهای اقتصادی و اجتماعی اثرگذار شده‌اند (Sassen, 2005: 30-32). مانوئل کاستلز نیز توضیح داد که قدرت سیاسی و اقتصادی در حال انتقال به شبکه‌های افقی و دیجیتالی است که مرزهای ملی را درهم می‌شکنند. در حوزه سیاستگذاری شهری، اندیشمندانی چون بنجامین باربر پیشنهاد کردند که شهرها می‌توانند و باید جای دولت‌ها را در حل مسائل جهانی مانند تغییرات اقلیمی، مهاجرت و امنیت بگیرند (Barber, 2017: 45-50). همچنین رویکردهای «حکمرانی چندسطحی» مطرح شده و نشان می‌دهند که سیاستگذاری در جهان معاصر تنها از طریق دولت مرکزی فهم نمی‌شود، بلکه شبکه‌ای از بازیگران محلی، ملی و فراملی آن را شکل می‌دهند (Hooghe and Marks, 2003). بنابراین، اگرچه منطق دولت-محور همچنان ستون اصلی سیاستگذاری عمومی است، اما در قرن بیست و یکم نظم جهانی-شهری به‌عنوان یک بدیل جدی و رو به رشد مطرح شده که پرسش‌های بنیادین درباره جایگاه دولت-ملت در آینده حکمرانی جهانی ایجاد کرده است. امری که در بخش بعدی به بدان خواهیم پرداخت.

جدول ۱. منطق سیاستگذاری در نظم دولتی-ملی

جنبه	ویژگی اصلی	مکانیسم/ابزار	هدف/نتیجه
تمرکز اقتدار	دولت به عنوان بازیگر اصلی سیاستگذاری	بوروکراسی مرکزی، ارتش ملی، نظام قضایی	هماهنگی و نظارت کلان بر جامعه و قلمرو ملی
نهادسازی و مشروعیت	قانون‌گرایی و شهروندی	نهادهای قانونی، انتخابات، نظام آموزشی	مشروعیت سیاسی و ایجاد شهروندی ملی
منطق تصمیم‌گیری	عقلانیت ابزاری و خطی	چرخه سیاستگذاری	حل مسائل اجتماعی و اقتصادی به صورت متمرکز و هدفمند
سازوکار هماهنگی اجتماعی	کنترل خشونت و نظم اجتماعی	انحصار ابزارهای قهری، قوانین ملی و نهادهای اداری	ثبات سیاسی و اجتماعی و جلوگیری از اعتراض یا تعرض
هویت و انسجام ملی	ملت به عنوان پایه مشروعیت	رسانه‌ها، نمادها، جشن‌ها و آموزش عمومی	ایجاد حس تعلق و انسجام ملی

گذار از نظم سیاسی دولت-ملتی به نظم جهانی-شهری

دگرگونی بنیادین مقیاس سیاسی

از زمان شکل‌گیری نظم وستفالیایی در قرن هفدهم، دولت-ملت به‌عنوان شکل غالب سازمان سیاسی شناخته می‌شد. این واحد سیاسی ترکیبی بود از قلمرو سرزمینی مشخص، حاکمیتی یکپارچه، و جمعیتی که با هویت ملی تعریف می‌شد. اما، آنچه در سده بیستم و به‌ویژه پس از نیمه دوم آن رخ داد، به‌تدریج این چارچوب را متزلزل ساخت. فرایند جهانی‌شدن اقتصاد، رشد فناوری‌های ارتباطی، انقلاب دیجیتال، و جابه‌جایی‌های وسیع جمعیت (Mueller, 2010: 45)، مرزهای ملی را نفوذپذیرتر کردند و موجب شدند که اقتدار سیاسی و اقتصادی از چارچوب ملی خارج شود. این تحولات نه تنها مرزهای جغرافیایی را تحت تأثیر قرار دادند، بلکه ساختارهای قدرت را نیز دگرگون کردند، به طوری که امروزه شاهد ظهور شبکه‌های فراملی هستیم که در آن‌ها جریان‌های سرمایه، اطلاعات و نیروی کار بدون توجه به مرزهای سنتی حرکت می‌کنند. ساسن این تحول را با تمرکز بر «شهر جهانی»^۱

1. Global City

توضیح می‌دهد. او نشان می‌دهد که کلان‌شهرهای مدرن نه فقط محل تمرکز جمعیت بلکه گره‌های اصلی شبکه‌های جهانی سرمایه‌اند. در چنین شهرهایی، تصمیم‌های مالی، حقوقی، فناورانه و حتی سیاسی در سطحی اتخاذ می‌شود که لزوماً به مرزهای ملی محدود نیست (Sassen, 1991). شهر جهانی به‌نوعی مرکز بازتوزیع اقتدار است: بسیاری از وظایفی که قبلاً در پایتخت‌های ملی متمرکز بود، اکنون در شبکه‌ای از شهرها پراکنده شده است. این انتقال کارکردی نشان می‌دهد که دولت-ملت دیگر تنها کانون سازمان‌دهی اقتصادی و سیاسی نیست و شهرها در حال برعهده گرفتن نقش‌های کلیدی‌اند (Sassen, 2005, 30). ساسن تأکید می‌کند که شهرهای جهانی به عنوان نقاط کلیدی در جریان اطلاعات و سرمایه عمل می‌کنند، جایی که سیستم‌های ارتباطی پیشرفته و خدمات مالی پیشرفته، اقتصاد جهانی را هدایت می‌کنند. او مفهوم «غیرملی‌سازی»^۱ را معرفی می‌کند (Sassen, 2003: 13-15)، که در آن فرآیندهای اقتصادی و سیاسی از کنترل مستقیم دولت‌های ملی خارج شده و به دست بازیگران شهری و فراملی سپرده می‌شود. مبنای این ایده این است که شهرهای جهانی نه تنها مراکز اقتصادی هستند، بلکه فضاهایی‌اند برای تعامل بین ملی و جهانی، جایی که مرزهای زمانی و فضایی دگرگون می‌شوند. او همچنین به نقش شهرها در ایجاد شکاف‌های اجتماعی اشاره می‌کند، مانند قطبی‌سازی بین نخبگان جهانی و جمعیت محلی حاشیه‌ای، که این خود بخشی از تحولات ساختاری است. برنر این تغییر را در قالب «بازمقیاس‌گذاری» توضیح می‌دهد. به زعم او، دولت‌های ملی به جای فروپاشی، آگاهانه در حال بازآرایی اقتدارند. آن‌ها بخشی از اختیارات را به سطح بالاتر—سازمان‌های فراملی مانند اتحادیه اروپا یا سازمان تجارت جهانی—واگذار می‌کنند و بخشی دیگر را به سطح پایین‌تر—یعنی شهرها و مناطق کلان‌شهری—می‌سپارند. نتیجه نظمی چندلایه است که در آن شهرها عملاً به بازیگران کلیدی تبدیل می‌شوند (Brenner, 2004). از منظر برنر، شهرنشینی امروز پدیده‌ای فراگیر و «سیاره‌ای»^۲ است که دیگر به مرزهای سنتی شهر محدود نیست. زنجیره‌های تأمین جهانی، شبکه‌های لجستیکی و پیرامون‌های شهری عملاً همه نقاط جهان را درون فرایندهای شهری ادغام کرده‌اند. بدین ترتیب، مرز میان شهر و روستا، مرکز و پیرامون، محو می‌شود و سیاست در مقیاس جدیدی شکل می‌گیرد (Brenner and Schmid, 2015: 160). برنر توضیح می‌دهد که این بازمقیاس‌گذاری بخشی از تحولات سرمایه‌داری جهانی است، جایی که دولت‌ها فضاهای جدیدی ایجاد می‌کنند تا با جهانی‌سازی همخوانی داشته باشند. او بر نقش حکمرانی شهری تأکید می‌کند و نشان می‌دهد که شهرها نه تنها واحدهای اداری هستند، بلکه در تولید فضاهای جدید دولتی مانند ایجاد کریدورهای اقتصادی فرامرزی یا مناطق شهری رقابتی نقش دارند. این نظریه بر پایه تحلیل‌های تاریخی قرار دارد و نشان می‌دهد از دهه ۱۹۶۰ تا ۲۰۰۰ چگونه اروپای غربی فضاهای دولتی را بازسازی کرده است. برنر همچنین در کارهای خود مانند «فضاهای جدید شهری: نظریه شهری و مسئله مقیاس»^۳ بر ضرورت ایجاد نظریه‌های جدید شهرنشینی تأکید می‌کند تا بتوان این تغییرات را درک کرد (Brenner, 2019). این دیدگاه‌ها در کنار هم نشان می‌دهند که گذار کنونی نه یک حرکت ناگهانی، بلکه روندی تاریخی و ساختاری است: دولتی که پیش‌تر یکپارچه و سرزمینی تلقی می‌شد، اکنون اقتدار خود را در سطوح متفاوت توزیع کرده و شهرها را به کانون اصلی تصمیم‌سازی بدل ساخته است.

شهرها به عنوان آزمایشگاه حکمرانی نوین

اگر ساسن و برنر بر جنبه ساختاری گذار تأکید دارند، جیمی پک و نیک تئودور این دگرگونی را در سطح سیاست‌گذاری شهری بررسی می‌کنند (Peck and Theodore, 2015). آنان استدلال می‌کنند که نئولیبرالیسم نه یک طرح انتزاعی جهانی بلکه مجموعه‌ای از «نئولیبرالیسم‌های موجود»^۴ است (Brenner et al., 2010: 231) که در هر شهر شکل خاصی به خود می‌گیرد. شهرها به آزمایشگاه‌های واقعی سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی بدل می‌شوند: در برخی موقعیت‌ها، خصوصی‌سازی خدمات

1. Denationalization

2. Planetary

3. New Urban Spaces: Urban Theory and the Scale Question

4. Actually Existing Neoliberalisms

عمومی، در جایی دیگر ایجاد مناطق آزاد تجاری یا پروژه‌های عظیم نوسازی شهری (Peck and Theodore, 2015: 45). این رویکرد نشان می‌دهد که چگونه هر شهر بافت نهادی و تاریخی خاص خود را دارد و همین امر سبب می‌شود نسخه واحدی از نئولیبرالیسم وجود نداشته باشد. اما در عین حال، همه این تجربه‌ها در یک نقطه مشترک‌اند: حرکت اقتدار و ابتکار از سطح ملی به سطح شهری. شهرها برای جذب سرمایه جهانی وارد رقابت می‌شوند و این رقابت، آن‌ها را به کنش‌گرانی مستقل و تأثیرگذار در مقیاس جهانی بدل می‌کند. پک و تتودور توضیح می‌دهند که سیاست‌های شهری به سرعت از یک مکان به مکان دیگر منتقل می‌شوند، مانند مدل‌های ریاضت اقتصادی یا استراتژی‌های شهر خلاق، و این انتقال از طریق شبکه‌های جهانی رخ می‌دهد. آن‌ها شهرها را به عنوان آزمایشگاه‌های نوآوری سیاستگذاری توصیف می‌کنند، جایی که تجربیات محلی مقیاس‌بندی شده و در زمینه‌های مختلف سازگار می‌شوند؛ و این خود نقش شهرها در کاهش اقتدار دولت‌های ملی را برجسته می‌کند. باب جسوپ این فرایند را با رهیافت «دولت راهبردی-رابطه‌ای» توضیح می‌دهد (Jessop, 2008). از دیدگاه او، دولت یک نهاد ثابت نیست بلکه مجموعه‌ای از روابط است که بسته به توازن نیروهای اجتماعی شکل می‌گیرد. در دوره نئولیبرالی، دولت‌های ملی استراتژی‌هایی اتخاذ می‌کنند که اقتدار را به شهرها منتقل کند تا آن‌ها به موتور رشد اقتصادی تبدیل شوند. این امر نشان می‌دهد که دولت‌های ملی خود آگاهانه در حال تقویت جایگاه شهرها هستند، زیرا درک کرده‌اند که رقابت جهانی تنها از طریق کلان‌شهرهای پویا امکان‌پذیر است. بدین ترتیب، شهر نه صرفاً یک واحد محلی بلکه بخشی از استراتژی کلان دولت ملی است که اکنون در سطح جهانی عمل می‌کند. جسوپ در رویکرد استراتژیک-رابطه‌ای خود، تأکید می‌کند که دولت‌ها در تعامل با نیروهای اجتماعی و اقتصادی عمل می‌کنند، و این رویکرد از نظریه‌های مارکس و پولانتزاس الهام گرفته شده است. او در کتاب «قدرت دولت» توضیح می‌دهد که قدرت دولتی از طریق دیالکتیک ساختار و استراتژی تمرین می‌شود، و در دوران فعلی، این به معنای بازسازی دولت برای انطباق با سرمایه‌داری جهانی است. جسوپ همچنین به تحولات اخیر مانند نئولیبرالیسم و نقش آن در بازسازی دولت اشاره می‌کند، که این خود نشان‌دهنده اهمیت شهرها در این فرایند است (Jessop, 2015: 120). از خلال این دیدگاه‌ها، می‌توان دریافت که شهرها به مراکز نوآوری حکمرانی تبدیل شده‌اند. آن‌ها سیاست‌های جدید را می‌آزمایند، در عرصه جهانی با یکدیگر رقابت و همکاری می‌کنند، و حتی در بسیاری از حوزه‌ها جایگزین نهادهای ملی می‌شوند. این امر نشان‌دهنده این است که گذار به نظم شهری نه صرفاً پیامد تحولات اقتصادی، بلکه محصول انتخاب‌های راهبردی دولت‌ها نیز هست.

حکمرانی چندسطحی و بازتعریف شهروندی

لیسبت هوگ و گری مارکس بعد نهادی این گذار را روشن می‌کنند. آنان با مفهوم «حکمرانی چندسطحی» نشان می‌دهند که اقتدار سیاسی دیگر در یک سطح متمرکز نیست بلکه میان سطوح گوناگون توزیع می‌شود: سطح فراملی، ملی، منطقه‌ای و شهری. داده‌های تجربی آنان گواه آن است که در دهه‌های اخیر، بسیاری از کشورها قدرت بیشتری به مناطق و شهرها واگذار کرده‌اند و همین امر موجب شده است که شهرها به‌طور رسمی به بازیگران سیاستگذاری بدل شوند (Hooghe and Marks, 2016: 45). این گذار تنها جنبه کارکردی ندارد؛ در نظریه «پساکارکردگرایی»^۳ هوگ و مارکس استدلال می‌کنند که هویت و احساس تعلق سیاسی نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. برای بسیاری از شهروندان، به‌ویژه در کلان‌شهرهای متنوع و چندفرهنگی، شهر سطحی است که هویت جمعی و تجربه دموکراسی در آن ملموس‌تر از سطح ملی است. در چنین فضایی، شهرها می‌توانند نقش‌های تازه‌ای ایفا کنند: از تنظیم سیاست‌های مهاجرتی و فرهنگی گرفته تا انعقاد توافق‌های زیست‌محیطی با دیگر شهرها (Hooghe and Marks, 2009: 5-8). هوگ و مارکس دو نوع حکمرانی چندسطحی را تمایز می‌دهند: نوع یک که بر نهادهای عمومی چندمنظوره تمرکز دارد، و نوع دو که بر نهادهای خاص منظوره مانند شبکه‌های شهری تأکید می‌کند. آن‌ها توضیح می‌دهند

1. Strategic-Relational Approach
2. State Power
3. Post-Functionalism

که این پراکندگی اقتدار از دولت مرکزی دور می‌شود و به سمت شبکه‌های محلی و فراملی حرکت می‌کند و این خود بازتاب هویت‌های چندلایه است. مگنوسن این تحول را در چارچوب تاریخی گسترده‌تری قرار می‌دهد. او معتقد است که سیاست در اصل همیشه در مقیاس محلی شکل گرفته است و دولت-ملت تنها یکی از لایه‌های ممکن سیاست است (Magnusson, 2011: 7). از نظر وی، آنچه امروز شاهد آن هستیم بازگشت به همان منطق دیرینه است: شهر به‌عنوان کانون اصلی سیاست و حکمرانی. این دیدگاه، گذار کنونی را نه نوآوری بلکه تداوم تاریخی می‌داند که اکنون با شتاب جهانی‌شدن دوباره برجسته شده است. مگنوسن تأکید می‌کند که برای درک سیاست مدرن، باید از منظر شهر نگریست نه از منظر دولت، و از نظریه‌پردازانی مانند وبر، فوکو و دلوژ الهام می‌گیرد تا نشان دهد که شهرها فضاهای پیچیده‌ای از قدرت هستند که فراتر از حاکمیت دولتی عمل می‌کنند. او به توهّم^۱ حاکمیت دولتی اشاره می‌کند و استدلال می‌کند که سیاست واقعی در سطح شهری رخ می‌دهد، جایی که تعاملات روزمره شکل می‌گیرد (Magnusson, 2011: 8).

بدین ترتیب، می‌توان گفت که گذار به نظم شهری نه فقط بازتوزیع کارکردی قدرت بلکه بازتعریف هویت سیاسی و شهروندی است. افراد خود را بیش از پیش به‌عنوان «شهروند شهر» تجربه می‌کنند و شهرها نیز این هویت را در قالب سیاست‌ها و شبکه‌های فراملی به رسمیت می‌شناسند.

استقرار تدریجی نظم نوین شهری-جهانی

ترکیب دیدگاه‌های ساسن، برنر، پک، تئودور، جسوپ، هوگ، مارکس و مگنوسن تصویری جامع از گذار کنونی ارائه می‌دهد. ساسن نشان می‌دهد که چگونه شهرهای جهانی کارکردهای اصلی اقتصاد سیاسی را به خود جذب کرده‌اند؛ برنر توضیح می‌دهد که چگونه مقیاس حکمرانی بازتنظیم شده است؛ پک و تئودور شهرها را به‌عنوان آزمایشگاه‌های سیاست‌های نوین معرفی می‌کنند؛ جسوپ استراتژی دولت‌ها را در تقویت شهرها روشن می‌سازد؛ هوگ و مارکس به ساختار نهادی و هویت سیاسی توجه دارند؛ و مگنوسن این روند را در چارچوب تاریخی سیاست شهری تفسیر می‌کند. این ترکیب نه تنها جنبه‌های اقتصادی و سیاسی را پوشش می‌دهد، بلکه ابعاد فرهنگی و اجتماعی را نیز شامل می‌شود و نشان می‌دهد چگونه این نظریه‌پردازان از یکدیگر الهام گرفته‌اند تا یک چارچوب یکپارچه برای درک تحولات ارائه دهند. در مجموع، این نظریه‌پردازان به ما می‌گویند که جهان در حال حرکت از نظامی مبتنی بر دولت-ملت‌های یکپارچه به نظامی شبکه‌ای است که شهرها در آن نقش اصلی را ایفا می‌کنند. کلان‌شهرها قراردادهای بین‌المللی منعقد می‌کنند، در سیاست‌های جهانی اقلیمی و اقتصادی مداخله دارند، هویت‌های چندلایه شهروندی را می‌پروراند و به‌عنوان مراکز تولید دانش و فناوری عمل می‌کنند. دولت‌های ملی همچنان وجود دارند، اما نقش آن‌ها به‌طور فزاینده‌ای با شهرها تقسیم شده است. این گذار نشان می‌دهد که قرن بیست‌ویکم به‌احتمال زیاد بیش از هر چیز سده شهرها خواهد بود. نقشه سیاسی جهان دیگر صرفاً از دولت‌های ملی تشکیل نمی‌شود، بلکه شبکه‌ای پیچیده از شهر-جهان‌ها را در بر می‌گیرد که هر یک همچون یک دولت‌شهر مدرن عمل می‌کنند: دارای اقتدار اقتصادی، ظرفیت حکمرانی، و هویت سیاسی مستقل. بدین ترتیب، نظم جهانی جدید بر محور شهرها شکل می‌گیرد و شهرها نه فقط به‌عنوان واحدهای جمعیتی بلکه به‌عنوان بازیگران اصلی سیاست بین‌الملل تعریف می‌شوند. برای مثال، در گزارش نوآوری در حکمرانی جهانی ۲۰۲۵^۲ تأکید شده که شبکه‌های شهری در حکمرانی جهانی نقش کلیدی ایفا می‌کنند، و در سال‌های ۲۰۲۴-۲۰۲۵، شهرها در موضوعاتی مانند تغییرات اقلیمی و عدالت اجتماعی پیشرو بوده‌اند، که این خود نشان‌دهنده استقرار تدریجی این نظم است (Stimson Center, 2025). همچنین، ژاکوبی و همکاران (۲۰۲۵) در مقاله «شبکه‌های شهری بین‌المللی چه کمکی به حکمرانی جهانی می‌کنند» با تمرکز بر ارزیابی سیستماتیک

1. Illusion
2. Urban Citizen
3. Global Governance Innovation Report 2025

شبکه‌های شهری بین‌المللی نشان می‌دهند که شهرها به حکمرانی جهانی کمک می‌کنند، و این روند در سال ۲۰۲۵ ادامه دارد (Jakobi et al., 2025).

منطق سیاستگذاری در نظم جهانی-شهری

در نظم سیاسی جهانی-شهری، چارچوب‌های سنتی سیاستگذاری مبتنی بر دولت-ملت با محدودیت‌های ساختاری و چالش‌های عمیق روبرو شده‌اند. دولت‌ها دیگر تنها بازیگران اصلی تصمیم‌گیری و اجرا نیستند، بلکه قدرت و اقتدار سیاسی در شبکه‌ای از شهرها، نهادهای فراملی و بازیگران غیردولتی توزیع یافته است. این تحولات ریشه در گسترش فناوری‌های ارتباطی، تحرکات جمعیتی، مهاجرت‌های گسترده، جریان‌های سرمایه جهانی و فشارهای زیست‌محیطی دارد که مرزهای ملی را تضعیف کرده‌اند. بر اساس الگوهای کلی جهانی، بیش از نیمی از جمعیت جهان در شهرها ساکن هستند (Worldometer, 2025) و این شهرها بیش از دو سوم تولید ناخالص داخلی جهانی را به خود اختصاص داده‌اند، در حالی که مهاجرت بین‌المللی به مناطق شهری نرخ رشد بالایی نشان می‌دهد و جریان‌های سرمایه را به سمت مگاشرها هدایت می‌کنند (International Organization for Migration, 2025). در این زمینه، کلان‌شهرها نه تنها مراکز جمعیتی و اقتصادی، بلکه بازیگران کلیدی در سیاستگذاری جهانی هستند. شهرهایی مانند نیویورک، لندن، توکیو و سنگاپور با بهره‌گیری از قدرت اقتصادی، ظرفیت‌های فناوریانه و شبکه‌های بین‌المللی، به هاب‌های تصمیم‌گیری در مسائل جهانی تبدیل شده‌اند. برای نمونه، نیویورک از طریق ابتکارات کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و گسترش مناطق هوای پاک، نقش پیشرو ایفا کرده، لندن با تمرکز بر حمل‌ونقل پایدار (Westminster City Council, 2025) و توکیو با برنامه‌های مقاوم‌سازی زیرساخت‌ها (ESG Today, 2025) در برابر تغییرات اقلیمی، الگوهایی برای شهرهای هوشمند ارائه داده‌اند، در حالی که سنگاپور از پلتفرم‌های دیجیتال برای مدیریت انرژی بهره می‌برد (Energy Market Authority Singapore, 2025). این شهرها با مشارکت در شبکه‌های بین‌المللی، تجربیات، منابع و داده‌ها را تبادل می‌کنند و سیاست‌های اقلیمی، مهاجرتی و اجتماعی را مستقل از دولت‌های ملی شکل می‌دهند. به عنوان مثال، در C40، شهرها برنامه‌های کاهش انتشار را هماهنگ می‌کنند (C40 Cities Climate Leadership Group, 2025) و در شورای بین‌المللی برای ابتکارات محیط زیستی (ICLEI)، ابتکاراتی مانند اقتصاد چرخه‌ای^۱ و مدیریت پایدار منابع را پیش می‌برند (ICLEI, 2025). در نتیجه، نظم جهانی-شهری بازتوزیع نقش‌ها، مسئولیت‌ها و اقتدار را نشان می‌دهد و سیاستگذاری عمومی را از چارچوب‌های دولت‌محور به تعاملات چندسطحی، شبکه‌ای و پویا سوق می‌دهد. این رویکرد، توانمندی دولت‌ها را تنها در همکاری با شبکه‌های شهری و فراملی تضمین می‌کند و سیاستگذاری جهانی-محلی را به عنوان مکمل یا جایگزین راهبردی برای مدل سنتی دولت-ملت معرفی می‌نماید. یکی از ویژگی‌های بنیادین منطق سیاستگذاری در نظم جهانی-محلی، توزیع اقتدار و حکمرانی چندسطحی است. در این مدل، تصمیم‌گیری و اجرا از انحصار دولت مرکزی خارج شده و از طریق شبکه‌ای از کنش‌گران محلی، ملی و فراملی انجام می‌پذیرد. برای نمونه، در مقابله با تغییرات اقلیمی، دولت‌های ملی اغلب با محدودیت‌های قانونی و مالی مواجه‌اند، اما شبکه‌های شهری پروژه‌های گسترده‌ای برای کاهش گازهای گلخانه‌ای و بهبود حمل‌ونقل اجرا کرده‌اند که فراتر از ظرفیت‌های ملی عمل می‌کنند (Peck and Theodore, 2015). شهرها از طریق کنسرسیوم‌ها و ائتلاف‌های منطقه‌ای، سیاست‌های مشترک در مدیریت آب، انرژی، پسماند و زیرساخت‌ها را توسعه می‌دهند. این شبکه‌ها با تبادل تجربیات و منابع، فرآیند تصمیم‌گیری را سریع و انعطاف‌پذیر می‌سازند. به عبارت دیگر، اقتدار از ساختار عمودی به هماهنگی افقی و شبکه‌ای منتقل

1. International Council for Local Environmental Initiatives

شورای بین‌المللی برای ابتکارات محیط زیستی یک شبکه جهانی از دولت‌های محلی و کلان‌شهرها است که هدف آن ترویج توسعه پایدار و سیاست‌های محیط‌زیستی در سطح شهری است. این سازمان با ارائه ابزارها، برنامه‌های آموزشی، داده‌ها و پلتفرم‌های همکاری، به شهرها کمک می‌کند تا تغییرات اقلیمی، مدیریت منابع طبیعی، انرژی پاک، حمل‌ونقل پایدار و برنامه‌ریزی شهری سبز را اجرایی کنند.

2. Circular Economy

اقتصاد چرخه‌ای یک مدل اقتصادی پایدار است که با هدف حذف پسماند و استفاده حداکثری از منابع طراحی می‌شود. در این رویکرد، مواد و محصولات تا حد امکان در چرخه تولید و مصرف نگه داشته می‌شوند تا از ارزش آن‌ها بیش از یک‌بار استفاده شود.

شده است، که سیاست‌ها را با شرایط پویای جهانی سازگار می‌کند و پاسخگویی به مسائل فراملی را تسهیل می‌نماید - قابلیت‌هایی که در مدل سنتی دولت-ملت محدود بود. این ساختار راهبردی، حکومت‌داری را به سمت مدل‌های بخشی^۱ و در عین حال متصل سوق می‌دهد (Kübler and Rochat, 2018: 1492)، جایی که تصمیم‌گیری در سطح کلان‌شهر اولویت می‌یابد. منطق تصمیم‌گیری و سازوکارهای هماهنگی اجتماعی در نظم جهانی-شهری بر پایه همکاری و یادگیری جمعی بنا شده و ماهیتی غیرخطی و پویا دارد. سیاستگذاری دیگر فرآیندی سلسله‌مراتبی نیست، بلکه از تعامل مستمر میان شهرها، سازمان‌های فراملی، نهادهای غیردولتی و بخش خصوصی شکل می‌گیرد. به عنوان نمونه، در مدیریت بحران‌هایی مانند همه‌گیری‌ها^۲ شبکه‌های شهری تصمیمات سریع و مبتنی بر داده‌های محلی حتی پیش از واکنش دولت‌های ملی، با تمرکز بر جوامع آسیب‌پذیر برای کاهش نابرابری‌ها اتخاذ کرده‌اند (United Nations, 2020). این شبکه‌ها از پلتفرم‌های دیجیتال برای انتقال دانش استفاده می‌کنند و توانایی تصمیم‌گیری در برابر چالش‌های چندبعدی را افزایش می‌دهند. سازوکارهای هماهنگی، انعطاف‌پذیر طراحی شده‌اند تا هویت‌های محلی با ابعاد جهانی تلفیق شوند، از جمله توافقات داوطلبانه، پیمان‌های منطقه‌ای و مشارکت‌های عمومی-خصوصی که انسجام فراملی ایجاد می‌کنند (United Nations Human Settlements Programme Habitat, 2018). در کل، این منطق راهبردی، سیاستگذاری را به مدلی نوآورانه و قابل انطباق تبدیل کرده که با دولت‌های ملی همکاری می‌کند اما از محدودیت‌های سنتی فراتر می‌رود. ابعاد هویتی و فرهنگی در این نظم نقش راهبردی دارند و مشروعیت سیاست‌ها را تقویت می‌کنند. شهرها با دیپلماسی شهری، رسانه‌های بین‌المللی و رویدادهای جهانی، هویت‌های چندلایه را مدیریت می‌کنند. با این حال، چالش‌هایی مانند فقدان مرجع واحد، تضاد منافع، محدودیت منابع و نابرابری‌های شهری وجود دارد. برای غلبه بر این‌ها، مکانیسم‌های پاسخگویی نوین، شفافیت و مشارکت فراگیر ضروری است، که حکومت‌داری را از حالت تکه‌تکه به سمت مدل‌های متصل و پایدار هدایت می‌کند. به هر صورت، به نظر می‌رسد این ویژگی‌ها منطق سیاستگذاری جهانی-محلی را به مدلی بنیادی، پویا و شبکه‌ای تبدیل کرده که پیچیدگی‌های فراملی را مدیریت می‌کند و جایگزینی استراتژیک برای الگوهای دولت-محور سنتی ارائه می‌دهد.

جدول ۲. منطق سیاستگذاری در نظم جهانی-شهری

جنبه	ویژگی اصلی	مکانیسم/ابزار	هدف/نتیجه
توزیع اقتدار	انتقال نقش از دولت‌های ملی به شبکه‌های شهری و فراملی	شبکه شهرهای جهانی، ائتلاف‌های شهری، سازمان‌های بین‌المللی	تصمیم‌گیری چند سطحی و انعطاف‌پذیر برای مسائل جهانی
حکمرانی شبکه‌ای	همکاری افقی میان شهرها، نهادهای مدنی و بخش خصوصی	شوراهای شهری جهانی، کنسرسیوم‌های منطقه‌ای، مشارکت عمومی-خصوصی	مدیریت مسائل فراملی مانند اقلیم، مهاجرت، فناوری
منطق تصمیم‌گیری	سیاستگذاری مبتنی بر همکاری و یادگیری جمعی	تبادل دانش بین شهرها، پلتفرم‌های دیجیتال، نوآوری شهری	پاسخگویی سریع به چالش‌های پیچیده و متغیر جهانی
سازوکار هماهنگی اجتماعی	انعطاف در هویت و سیاست‌های محلی	شبکه‌های فراملی، پیمان‌های شهری، توافقات داوطلبانه	تقویت همبستگی فراملی و چندفرهنگی
هویت و انسجام	هویت چندلایه (محلی-شهری-جهانی)	دیپلماسی شهری، رویدادهای بین‌المللی، رسانه‌های جهانی	ایجاد حس تعلق جهانی همراه با هویت محلی

نتیجه

نگاه تطبیقی پژوهش حاضر نشان داد منطق سیاستگذاری از الگوی سنتی دولت-ملت به سوی نظمی جهانی-شهری، دگرگونی عمیق یافته است. در نظم دولت-ملتی، اقتدار سیاسی به‌طور عمودی و متمرکز در دست نهادهای ملی قرار دارد؛ بوروکراسی مرکزی، ارتش، نظام قضایی و قوانین سراسری ابزارهای اصلی حفظ انسجام و کنترل هستند. تصمیم‌گیری بر پایه عقلانیت ابزاری و خطی شکل می‌گیرد و هدف اصلی آن ثبات سیاسی، کنترل قلمرو و ایجاد هویت ملی واحد است. این الگو بر «انحصار اقتدار» و یکپارچگی هویتی تأکید دارد و با نهادهایی همچون نظام آموزشی، رسانه‌های ملی و نمادهای مشترک، حس تعلق به ملت را

1. Fragmented
2. Pandemy

تقویت می‌کند. بدین ترتیب، سیاستگذاری دولتی-ملی بیشتر به سمت هماهنگی درون‌سرزمینی و مدیریت یکپارچه جامعه حرکت می‌کند. در مقابل، منطق سیاستگذاری در نظم جهانی-شهری بر «توزیع اقتدار و حکمرانی شبکه‌ای» استوار است. در این چارچوب، بازیگران اصلی تنها دولت‌های ملی نیستند؛ بلکه شهرهای جهانی، کنسرسیوم‌های منطقه‌ای، سازمان‌های بین‌المللی و حتی شرکت‌های خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری مشارکت دارند. اقتدار از حالت عمودی به افقی تغییر یافته و تصمیم‌ها از مسیر تعاملات چندسطحی و داوطلبانه عبور می‌کند. ابزارهایی مانند شبکه‌های شهری، پلتفرم‌های دیجیتال و دیپلماسی شهری امکان یادگیری جمعی، تبادل سریع دانش و واکنش چابک به مسائل پیچیده‌ای همچون تغییرات اقلیمی، مهاجرت یا نوآوری فناورانه را فراهم می‌آورند. هویت نیز به جای یکپارچگی ملی، شکلی چندلایه و انعطاف‌پذیر پیدا می‌کند که میان سطوح محلی، شهری و جهانی در نوسان است. این مقایسه نشان می‌دهد که گذار از دولت-ملت به نظم جهانی-شهری نه صرفاً تغییر در ساختار حکمرانی، بلکه دگرگونی در «منطق سیاستگذاری» است. اگر در مدل سنتی، ثبات و کنترل محوریت داشت، در مدل نوین «چابکی، همکاری و انعطاف» اهمیت می‌یابد. پاسخگویی به چالش‌های مرزناپذیر امروز از بحران اقلیم تا تحرکات جمعیتی و اقتصاد دیجیتال نیازمند شبکه‌هایی است که بتوانند فراتر از مرزهای ملی عمل کنند. این تحول البته به معنای حذف کامل دولت‌های ملی نیست، بلکه بازتوزیع نقش‌ها و تقسیم اقتدار میان سطوح مختلف حکمرانی را برجسته می‌کند. در سطح نظری، این دگرگونی از نگاه بسیاری از پژوهشگران نشانه ورود به عصر «چندسطحی و چندکنش‌گری سیاستگذاری» است؛ عصری که در آن شهرها به آزمایشگاه‌های سیاست عمومی بدل می‌شوند و هویت‌های جهانی و محلی همزمان بازتولید می‌گردند. در نتیجه، منطق جدید سیاستگذاری ترکیبی از پویایی شبکه‌ای، مشروعیت چندمرکزی و هویت‌های همپوشان است که می‌تواند مکمل یا چالشگر مدل سنتی دولت-ملت باشد. جمع‌بندی فوق بیانگر این است که آینده سیاستگذاری نه در جایگزینی کامل منطق سنتی دولتی-ملی با منطق نوظهور جهانی-شهری، بلکه در همزیستی و تعامل چندسطحی میان این دو نهفته است.

References

1. Anderson, B. (2006), *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism* (Revised Ed.). Verso. (Original work published 1983).
2. Accotto, M., Marchetti, R. (2016), *Global Strategic Engagement: States and Non-State Actors in Global Governance*, Bloomsbury Publishing
3. Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (2nd Ed.). Longman.
4. Barber, B. R. (2017), *Cool Cities: Urban Sovereignty and the Fix for Global Warming*, Yale University Press.
5. Beck, U. (2009), *World at risk*, Polity Press.
6. Brenner, N. (2004), *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press.
7. Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010), Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways, *Global Networks*, 10(2), 182-222. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2010.00284>.
8. Brenner, N., & Schmid, C. (2015), Towards a New Epistemology of the Urban?, *City*, 19(2-3), 151-182. DOI: 10.1080/13604813.2015.1014712.
9. Brenner, N. (2019), *New Urban Spaces: Urban Theory and the Scale Question*, Oxford University Press.
10. Canon, J.S., Three General Wills in Rousseau, *The Review of Politics*, 2022; 84(3):350-371. Doi: 10.1017/S0034670522000328
11. Castells, M. (2010), *The rise of the network society*, (2nd Ed.), Wiley-Blackwell.
12. C40 Cities Climate Leadership Group (2025), *Cities Are Shaping the Future of Global Climate Action*, <https://www.c40.org/news/cities-are-shaping-the-future-of-global-climate-action/>.
13. Devine, D. (2023), *John Locke: The Harmony of Liberty & Virtue*. The Imaginative Conservative.
14. Dryzek, J.S. (1990), *Discursive democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge University Press.
15. Espey, J., Parnell, S. & Revi, A., *The Transformative Potential of a Global Urban Agenda and its Lessons in a Time of Crisis*, *Npj Urban Sustain* 3, 15 (2023). <https://doi.org/10.1038/>
16. Elias, N. (2000), *The civilizing process: Sociogenetic and psychogenetic investigations* (E. Dunning, J. Goudsblom, & S. Mennell, Eds.; E. Jephcott, Trans.). Blackwell. (Original work published 1939).
17. Energy Market Authority Singapore (2025), *Singapore's Future Grid Capabilities Roadmap*. <https://ema.gov.sg/our-energy-story/energy-grid/future-grid-capabilities-roadmap>.
18. ESG Today (2025), *Tokyo Plans First-Ever Climate Resilience Bond Offering*. <https://www.esgtoday.com/tokyo-to-raise-330-million-in-first-ever-climate-resilience-bond-issuance>.
19. Fukuyama, F. (2011), *The origins of political order: From prehuman times to the French Revolution*, Farrar, Straus and Giroux.
20. Fukuyama, F. (2014), Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy, *Farrar, Straus and Giroux*.
21. Fukuyama, F. (2014), States and democracy, *Democratization*, 21(7), 1326-1340. <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.960208>.
22. Gu, H. (2023), Data, Big Tech, and the New Concept of Sovereignty, *J Chin Polit Sci*. 2023 May 3:1-22. Doi: 10.1007/s11366-023-09855-1.
23. Giddens, A. (1999), Risk and Responsibility, *The Modern Law Review* Vol. 62, No. 1, 1-10
24. Hobsbawm, E., & Ranger, T. (1983), *The Invention of Tradition*, Cambridge: Cambridge University Press.
25. Hooghe, L., & Marks, G. (2016), *Community, Scale, and Regional Governance: A Postfunctional Theory of Governance* (Vol. II), Oxford University Press.

26. Hooghe, L., & Marks, G. (2009), A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>.
27. Hooghe, L., & Marks, G. (2003), Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance, *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>.
28. Hartley, K. (2019), Practicing public policy in an age of disruption, *Policy Design and Practice*, 2(1), 76-83. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1622276>.
29. Huntington, S. P. (1968), *Political order in changing societies*, Yale University Press.
30. Held, D., & McGrew, A. (2007), *Globalization/anti-globalization: Beyond the great divide*, (2nd Ed.). Polity Press.
31. International Organization for Migration (2025), *Global Overview of Migration Routes: January - April 2025*. IOM. https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/GOMR_Jan_Apr_2025.pdf
32. ICLEI – Local Governments for Sustainability. (2025). *ICLEI – Local Governments for Sustainability*. <https://iclei.org/>
33. Jakobi, A. P., Loges, B., & Haenschen, R. (2025), What Do International City Networks Contribute to Global Governance? Towards a Better Conceptual and Empirical Assessment. *Globalizations*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/13600826.2024.2356815>.
34. Jessop, B. (2008), *State Power: A Strategic-Relational Approach*, Polity Press.
35. Jessop, B. (2015), *The State: Past, Present, Future*, Polity Press.
36. Kaufmann D., Sidney M. (2020), Toward an Urban Policy Analysis: Incorporating Participation, Multilevel Governance, and “Seeing Like a City.”, *PS: Political Science & Politics*, 53(1):1-5. Doi: 10.1017/S1049096519001380.
37. Kübler, D., & Roach, P. E. (2018), Fragmented Governance and Spatial Equity in Metropolitan Areas: The Role of Intergovernmental Cooperation and Revenue-Sharing. *Urban Affairs Review*, 55(5), 1247-1279. <https://doi.org/10.1177/1078087417753079> (Original work published 2019).
38. Lasswell, H. D. (1951), The policy Orientation, in D. Lerner & H. D. Lasswell (Eds.), *the policy sciences: Recent developments in scope and method* (pp. 3–15), Stanford University Press.
39. Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling through. *Public Administration Review*, 19, 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
40. Magnusson, W. (2011), *Politics of Urbanism: Seeing like a city*, Routledge.
41. Mueller, M. L. (2010), *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*, MIT Press.
42. Osiander, A. (2001), Sovereignty, international relations, and the Westphalian myth. *International Organization*, 55(2), 251–287. <https://doi.org/10.1162/002>
43. Peck, J, Theodore, N. (2015), *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
44. Peck, J, Theodore, N. (2010), variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways, global networks, Volume10, Issue2, 182-222. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x>
45. Philpott, D. (2001), Usurping the Sovereignty of Sovereignty? Vol. 53, No. 2, 297-324.
46. Robinson, J. (2006), *Ordinary Cities Between Modernity and Development*, routledge.
47. Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992), New Directions in the Study of Policy Networks, *European Journal of Political Research*, 21(1), 181-205. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>
48. Sassen, S. (2005), The Global City: Introducing a Concept, *Brown Journal of World Affairs*, 11(2), 27-43.
49. Sassen, S. (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, Princeton.
50. Sassen, S (2003), Globalization or Denationalization? Review of *International Political Economy*, Vol. 10, No. 1, 1-22
51. Smith, A. D. (1986), *The ethnic origins of nations*. Blackwell.
52. Stimson Center (2025), *Global Governance Innovation Report 2025: Advancing the Pact for the Future and Environmental Governance*, <https://www.stimson.org/2025/global-governance-innovation-report-2025>.
53. Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan.
54. Tavares, R. (2016), *Paradiplomacy - Cities and States as Global*, New York: Oxford University Press.
55. Tilly, C. (1992), *Coercion, capital, and European states, AD 990–1992*. Blackwell.
56. United Nations (2020), *COVID-19 In an Urban World: Policy Brief*. UN Sustainable Development Group. https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/sg_policy_brief_covid_urban_world.pdf
57. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2018), *Urban Governance at the Core of Implementing SDG 11. Local 2030*. <https://www.local2030.org/library/511/Urban-governance-at-the-core-of-implementing-SDG-11.pdf>
58. Westminster City Council (2025), *Sustainable Transport Strategy 2025-2035*. <https://committees.westminster.gov.uk/documents/s67047/Appendix%201%20Sustainable%20Transport%20Strategy%202025%20draft%20v8.pdf>
59. Worldometer (2025), *World Demographics 2025 (Population, Age, Sex, Trends)*, <https://www.worldometers.info/demographics/world-demographics>.
60. Weber, M. (1978), *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press. (Original work published 1922).