

نشریه علمی نامه معماری و شهرسازی، ۱۵(۳۹)، ۷۵-۵۵

DOI: 10.30480/AUP.2022.4212.1938

نوع مقاله: پژوهشی

## شناخت و تحلیل موانع نهادی مشارکت شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران\*

رعنا تقدسی

دکترای برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران  
(نویسنده مسئول مکاتبات)

Email: r.taghaddossi@gmail.com

محمدحسین شریف‌زادگان

استاد گروه برنامه‌ریزی و طراحی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

### چکیده

تغییر الگوی واقعی به سمت فرایندهای مشارکت مؤثر و تثبیت‌شده شهروندان در کلانشهر تهران، به‌منزله پایتخت و نخست‌شهر جمعیتی کشور و بستر مهم‌ترین تصمیم‌های اداری، اجرایی و سیاسی در نظام برنامه‌ریزی ایران، مستلزم توجه به عوامل بازدارنده (موانع) مشارکت مؤثر شهروندان در فرایندهای برنامه‌ریزی توسعه شهری از منظر نهادهای رسمی و غیر رسمی مؤثر بر آن است. شناسایی موانع نهادی مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی توسعه شهری که در عمل به معنای طبقه‌بندی طیف وسیع موانع ناشی از ناکارآمدی نهادهای رسمی و غیر رسمی دخیل در فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری و تعیین چگونگی تأثیرپذیری این فرایند از هر دسته از این موانع است. پژوهش در قالب طرح ترکیبی کمی-کیفی موازی و هم‌زمان، به آزمون مدل ساختاری روابط متغیرهای اصلی در چارچوب نظری پژوهش در سطح کلان با روش کمی مدل‌سازی معادلات ساختاری، و به‌موازات آن، به تدوین مدل نظری مستقلی مبتنی بر یافته‌های پژوهش کیفی در مقیاس مورد مطالعاتی پژوهش (شهر تهران) پرداخته است. در قالب «مدل ساختاری تحلیل روابط نهادها، توسعه شهری و مشارکت در سطح کلان»، مسیرهای بحرانی و روابط حاکم بر چگونگی اثرگذاری نهادها، رسمی و غیر رسمی، بر فرایند مشارکت‌پذیری شهروندان تهرانی در طرح‌های توسعه شهری شناسایی شده است و با تلفیق یافته‌های کمی و کیفی پژوهش، در قالب رویکرد توصیفی-تبیینی، «مدل مفهومی یکپارچه ساختار و موانع نهادی برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی شهر تهران» و در قالب رویکرد تجویزی، «راهکارهای حذف موانع نهادی مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران» ارائه شده است.

**کلیدواژه‌ها:** مشارکت، نهادباوری، برنامه‌ریزی مشارکتی، موانع نهادی، توسعه شهری، شهر تهران

\* این مقاله برگرفته از رساله دکتری رعنا تقدسی با عنوان «موانع نهادی برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی، مورد پژوهش: شهر تهران» است که با راهنمایی دکتر محمدحسین شریف‌زادگان در دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی انجام شده است.

## مقدمه

بر اساس تعریف ارائه شده توسط اوستروم<sup>۱</sup> اصطلاح نهاد برای اطلاق به قواعد، هنجارها<sup>۲</sup> و راهبردهای استفاده شده توسط بشر در موقعیت‌های تکراری استفاده می‌شود. منظور از قاعده، تجویزهای مشترک (به شکل باید، نباید و شاید) است. منظور از هنجارها، تجویزهای مشترکی است که توسط اغلب مشارکت‌کنندگان پذیرفته شده‌اند. منظور از راهبرد نیز برنامه‌های قاعده‌مندی<sup>۳</sup> است که توسط افراد در درون ساختاری از انگیزه‌ها و به‌وسیله قواعد، هنجارها و انتظارات از رفتار دیگران در یک موقعیت متأثر از شرایط مادی و فیزیکی مرتبط با آن ایجاد می‌شوند (Ostrom, 2005, 824-825). نهادباوری، به‌عنوان رهیافتی جایگزین بر اقتصاد نئوکلاسیک، اقتصاد و به‌تبع آن برنامه‌ریزی توسعه را نشئت گرفته از مجموعه یا ترکیبی از کنش‌های جمعی تعریف می‌کند که عمل فردی را به‌صورت موجودیت متنوع و وابسته به زمان و تنظیم‌شده به‌وسیله کنش‌های فرهنگی و اجتماعی-نهادی شکل می‌دهد. برنامه‌ریزی توسعه شهری یا به بیان دقیق‌تر، برنامه‌ریزی توسعه فضایی شهر را می‌توان یکی از دو زمینه موضوعی اصلی برنامه‌ریزی شهری در نظر گرفت که در کنار برنامه‌ریزی مرمت و باززنده‌سازی (که قصد تغییر فضاهای موجود در شهر در راستای مبارزه با فرسودگی را دارد)، به برنامه‌ریزی ساختار کالبدی و فعالیتی سطح مورد برنامه‌ریزی در زمینه‌های کاربرد فضا، ارتباطات، تسهیلات و جز آن، می‌پردازد (عبدی دانشپور، ۱۳۸۳، ۱۲). مقصود از برنامه‌ریزی شهری مشارکتی، میان‌کنش مستقیم در زمینه توسعه، بازبینی و اختیار برنامه‌ها و پیشنهادهای بین برنامه‌ریزان و مراجع رسمی از یک‌سو، و افراد و گروه‌های متأثر از آن برنامه‌ها از سوی دیگر است (Alexander, 1992). انگاشت مشارکت، بر فرایندی سازمان‌دهی شده دلالت دارد که طی آن، افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها به‌طور انتخابی نقشی فعال در تصمیم‌گیری‌های تأثیرگذار بر زندگی خودشان می‌پذیرند (Wandersman, 1981; Wilcox, 2003; Reed, 2008). از آنجا که مباحث مرتبط با انگاشت مشارکت به‌شدت متأثر از نظریه‌های نونهاد باوری هستند، و فرایندهای مشارکتی نیز توسط قواعد تشکیل و تنظیم می‌شوند، شناسایی موانع و چالش‌های برنامه‌ریزی مشارکتی به تفکیک سطوح و قواعد نهادی مؤثر بر هر دسته از این موانع برای برون‌رفت از آنها ضرورت می‌یابد.

در کشور ایران، علی‌رغم توجه روزافزون سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان به لزوم و اهمیت رهیافت‌های برنامه‌ریزی شهری مشارکتی در مقیاس‌های مختلف، محدود برنامه‌های توسعه شهری دارای رویکرد مشارکتی، با ناکامی و مشکلاتی از قبیل توقف روند تهیه برنامه در مراحل میانی، شکست فرایندهای برنامه‌ریزی مشارکتی به دلیل فقدان بسترسازی مناسب، یا عدم اجرای برنامه‌های تهیه شده مواجه بوده‌اند.<sup>۴</sup> در واقع به نظر می‌رسد فقدان «ماهیت مشارکتی» در سیاست‌گذاری و نهادها، ابتکارات شهری را به یک «ابزار عمل‌گرایانه» در خدمت نهادهای حاکمیتی برای تظاهر به مشارکت و شهروندمحوری تنزل می‌دهد. در این میان شهر تهران، با بیشترین سابقه در عرصه تهیه برنامه‌های توسعه شهری در نتیجه توجه خاص معطوف به آن در نظام برنامه‌ریزی به‌عنوان پایتخت و نخست-شهر جمعیتی و سیاسی کشور، به‌عنوان مورد پژوهش مقاله حاضر انتخاب شده است.

از آنجا که در پژوهش‌های پیشین، بر بُعد نهادی به‌عنوان عاملی تعیین‌کننده در موفقیت یا شکست برنامه‌ریزی به‌طور عام، و برنامه‌ریزی توسعه شهری به‌طور خاص، پرداخته نشده است لذا هدف از پژوهش حاضر تبیین چارچوب نهادی کلان پیش‌نیاز دستیابی به اهداف عالی مشارکت دخیلان در فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری و ارائه راهکارهای حذف یا کاهش اثر موانع نهادی عمده مشترک قابل شناسایی در فرایندهای برنامه‌ریزی مشارکتی توسعه شهری با نمونه مطالعاتی تهران بوده است. شناخت و تحلیل موضوعات فوق حول سه سؤال محوری زیر کانون توجه مقاله حاضر را تشکیل می‌دهند:

- روابط تأثیرگذاری و تأثیرپذیری میان سه متغیر اصلی نهادها، مشارکت مردمی و توسعه شهری در سطح

- شهر تهران در بستر سیاسی - اجتماعی کنونی چگونه قابل تبیین است؟
- برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری تهیه شده با رویکرد مشارکتی برای مناطق شهر تهران، با چه موانعی مواجه هستند؟
  - چگونه می‌توان تأثیر موانع نهادی مشترک قابل شناسایی در فرایندهای برنامه‌ریزی مشارکتی توسعه شهری تهران را کاهش داد؟

### پیشینه پژوهش

مینزل، باچکر و شولتز (2013) در مقاله «تشکیل سرمایه اجتماعی - آیا برنامه‌ریزی مشارکتی به تقویت اعتماد در نهادها منجر می‌شود؟» برنامه‌ریزی مشارکتی دربرگیرنده گروه‌های ذی‌نفع و نمایندگان شهرداری را وسیله‌ای برای مقابله با مشکل روزافزون مدیریت منابع تدریج کمیاب زمین معرفی می‌کنند. مسئله اساسی بحث در این پژوهش آن است که آیا اشکال همکارانه برنامه‌ریزی به تقویت سرمایه اجتماعی منجر می‌شوند یا ممکن است باعث نابودی چنین کالای اجتماعی ارزشمندی شوند؟ در این مقاله بر اعتماد در نهادها به عنوان یک بعد خاص از سرمایه اجتماعی و یکی از آثار و نتایج مورد علاقه اغلب فرایندهای مشارکتی تمرکز شده است. نتایج این مطالعه نشان‌گر آن است که کیفیت فرایند تا حدودی تأثیر مثبت بر اعتمادسازی در نهاد دارد، اما در مقابل تلاش برای جلب مشارکت بیشتر اغلب مانع اعتمادسازی می‌شود؛ بنابراین تحت شرایط زمان و منابع محدود باید بیشتر به بهبود کیفیت فرایند برنامه‌ریزی مشارکتی توجه شود تا افزایش میزان مشارکت در فرایند برنامه‌ریزی.

هیلی (1992) در مقاله «مدل نهادی فرایند توسعه»، یک مدل نهادی توصیفی از فرایند توسعه شهری ارائه می‌دهد که از پیچیدگی رویدادها و سازمان‌های درگیر در فرایند و تنوع اشکال فرایند در شرایط مختلف استفاده می‌کند. این مدل شامل چهار سطح است: ۱- شرح وقایعی که فرایند را تشکیل می‌دهند و سازمان‌هایی که آنها را انجام می‌دهند ۲- شناسایی نقش‌های موجود در این فرایند و روابط قدرت میان آنها ۳- ارزیابی استراتژی‌ها و منافعی که این نقش‌ها را شکل می‌دهد، و نحوه ایفای این نقش‌ها توسط منابع، قوانین و ایده‌ها و ۴- رابطه بین این منابع، قوانین و ایده‌ها و جامعه در مقیاس وسیع‌تر.

کلیور (2004) در مقاله «محدودیت‌های مشارکت در توسعه» بیان می‌کند که انتقادات کلی که از رویکردهای مشارکتی در دهه ۱۹۹۰ شکل گرفت در حقیقت نوعی واکنش به تبدیل شدن مشارکت به جریان اصلی در مداخلات توسعه بوده است. این ایده‌ها در مورد «استبداد مشارکت» (Cooke and Kothari, 2001)، طیف وسیعی از مسائل، از نکات باریکی همچون محلی‌گرایی و کارکردگرایی بسیاری از فعالیت‌های مشارکتی پروژه-محور، تا مشکلات ذاتی گسترده‌تری همچون نحوه به‌کارگیری قدرت و ساختارهای اجتماعی نابرابر را در بر می‌گرفت. انتقادات در حال ظهور در دهه‌های اخیر با در نظر گرفتن این نقدها، پارا حتی فراتر گذشته و به سمت مفاهیم سیاسی و اجتماعی مشارکت جهت‌گیری نموده‌اند. این تحولات به‌ویژه در قالب ایده‌های تأکید بیشتر بر حاکمیت مشارکتی و برای گشودن فضاهای تحول برای بیان آزادانه حقوق بیان شده‌اند (Hickey and Mohan, 2004). کلیور در این مقاله به بررسی برخی از موضوعات اصلی در نقد «استبداد مشارکت»، و شناسایی برخی از چالش‌های مطرح شده در قالب ایده‌های «پسا-استبداد» در مورد عمل توسعه مشارکتی می‌پردازد.

شرفی و همکاران (۱۳۹۸) در مقاله «مشارکت‌پذیری یا مشارکت‌گریزی مردم و برنامه‌ریزان: پژوهشی کیفی در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران» با تأکید بر این مهم که «تحقق مشارکت تنها مستلزم به‌کارگیری فرایند و شیوه‌های مناسب مشارکتی نیست، بلکه نیازمند شرایطی است که صرفاً عینی و متأثر از ساختارهای رسمی محیط برنامه‌ریزی نیستند و لازمه کشف آنها، درک تجربه و معنای تجربه کنشگران از فرایند مشارکت است»، با هدف شناخت ادراک مردم و برنامه‌ریزان ایرانی از فرایند مشارکت در محیط برنامه‌ریزی شهری و با استفاده

از روش تحلیل محتوای کیفی استقرایی، مهم‌ترین مفهوم در حوزه ادراک برنامه‌ریزان و مردم از مشارکت در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران را مشارکت‌گریزی هر دو گروه استنباط می‌کنند.

### چارچوب نظری پژوهش

در تعریفی نسبتاً جامع، می‌توان مشارکت را تقبل آگاهانه و شرکت مؤثر و فعال افراد يك جامعه برای دستیابی به يك هدف خاص دانست (Creighton, 2005, 7) که دارای اصول و ارکانی است که بایستی در فرایند برنامه‌ریزی مشارکتی توسعه و مشارکت مردم در مراحل تهیه طرح‌ها و اجرای پروژه‌های توسعه‌ای مورد توجه واقع شوند (Driskel, 2002, 32).

در خصوص بنیان‌های نظری برنامه‌ریزی مشارکتی می‌توان چنین بیان کرد که فرایندهای برنامه‌ریزی در دهه‌های پیش از ۱۹۷۰ میلادی به‌طور کلی تحت تسلط عقلانیت ابزاری بوده و محصول روشنگری، مدرنیته، و نماد رویکرد سیستمی و کل‌گرا در برنامه‌ریزی مک‌لارین (1969) و فالودی (1973) بوده‌اند که مستلزم تفکیک ابزار از غایات، و شناسایی، ارزیابی و انتخاب ابزار برحسب شیوه‌های فنی و غیرسیاسی به شکلی نظام‌مند هستند (آلمندینگر، ۱۳۸۹، ۳۰۷). از اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی با پیدایش بحران در نظریه برنامه‌ریزی خردگرا (عقلانی) و با به چالش کشیده شدن این نظریه، زمینه برای طرح نظریه‌های جدید در برنامه‌ریزی فراهم شد و مباحث زیادی در این زمینه میان نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی در دهه ۱۹۸۰ میلادی درگرفت. برخی بر طرد نظریه برنامه‌ریزی خردگرا و برخی بر اصلاح آن و برخی بر تقویت و توسعه آن تلاش می‌کردند. در این میان رویکردی که با اقبال نظری روزافزونی روبه‌رو شد، برنامه‌ریزی را به‌مثابه فرایند مشارکتی یا ارتباطی مدنظر قرار می‌داد. ارائه این رهیافت توسط هیلی (۱۹۹۶) تحت تأثیر سه جریان اصلی قرار داشت. اولین و مهم‌ترین آنها آثار یورگن هابرماس است که به دنبال بازسازی پروژه ناتمام مدرنیته بود. دوم، آثار فوکو (در میان دیگران) بود که به دنبال بازبینی زبان، معنا و ماهیت بالقوه سلطه‌جوی آن در پس مناسبات موجود پنهان قدرت بود، و در نهایت، گیدنز و مکتب نهادگرا که شیوه‌هایی را از مجرای شبکه مناسبات اجتماعی و شیوه‌های همزیستی در جامعه می‌آزماید (آلمندینگر، ۱۳۸۹، ۳۰۸).

**نهاد و نهادباوری:** نهادها بخش اصلی ساختار اقتصاد در جوامع را تشکیل می‌دهند و توسعه اقتصادی هنگامی صورت می‌گیرد که با تغییرات نهادی کارآمد همراه باشد (Jütting, 2003, 9-10). نهادها، قواعد و مقررات کتبی رسمی و همچنین قواعد، اصول و سلوک غیر رسمی و کدهای رفتاری نانوشته‌ای را که بنیان و مکمل قواعد و مقررات رسمی هستند شامل می‌شوند (Jütting, 2003, 11). بنابراین از آنجا که مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری توسط قواعد رسمی و غیر رسمی تعیین‌کننده میزان مشارکت ساختار می‌یابند، دیدگاه نهادی راهی مفید برای توصیف متغیر مشارکت است. اوستروم جهت شناسایی قواعد کاری<sup>۱</sup> تأثیرگذار در تحلیل نهادی، از میان قواعد خاص و بی‌شماری که در ساختار بندی بازارها، سلسله‌مراتب‌ها، اجتماعات و سایر ساختارها مورد استفاده قرار می‌گیرند و یا قواعد جزئی که در ساختار بخشی به هر عرصه کنش پیچیده به کار می‌روند به طبقه‌بندی هفت‌گانه قواعد بر اساس چگونگی تأثیرگذاری آنها بر هر یک از اجزای یک موقعیت کنش پرداخته است. هفت گروه مذکور عبارت‌اند از:

۱. **قواعد مرزی:** به‌طور مستقیم بر تعداد عاملان، ویژگی‌ها و منابع آنان - خواه آزادانه وارد عرصه کنش شوند یا قیودی که در هنگام خروج با آن مواجه می‌شوند- تأثیر می‌گذارند.
۲. **قواعد موقعیت:** به تعریف موقعیت‌های کنشگران در یک وضعیت می‌پردازند.
۳. **قواعد گستره:** (دامنه): حدود نتایج بالقوه که می‌توانند تحت تأثیر قرار گیرند و بازخوردهای کاری و اقدامات مرتبط با نتایج خاص را تعیین می‌کنند.

۴. قواعد انتخاب (اختیار)<sup>۹</sup>: مجموعه‌ای از کنش‌ها را مشخص می‌کنند که فعالان در موقعیت‌های خاص (گره‌های درخت تصمیم) باید یا نباید انجام دهند. این قواعد در کنار قوانین علمی در خصوص حالات مرتبط با محیطی که کنش در آن صورت می‌پذیرد، شکل درخت تصمیم و پیوندهای کنش-برآمد<sup>۱۰</sup> را شکل می‌دهند.

۵. قواعد تجمیع<sup>۱۱</sup>: بر سطح کنترلی تأثیر می‌گذارند که مشارکت‌کنندگان در یک موقعیت، به هنگام انتخاب یک کنش در یک گره درخت تصمیم، اعمال می‌کنند.

۶. قواعد اطلاعات<sup>۱۲</sup>: بر سطح اطلاعات در اختیار مشارکت‌کنندگان تأثیر می‌گذارند.

۷. قواعد پاداش<sup>۱۳</sup>: بر منافع و هزینه‌هایی تأثیر می‌گذارند که به ترکیبات خاصی از کنش‌ها و برآمدها اختصاص داده می‌شوند و انگیزه‌ها و بازدارنده‌هایی را برای عملیات ایجاد خواهند کرد.

مجموعه این قواعد کاری هفت‌گانه را می‌توان نوعی پیکربندی دانست؛ بدان معنا که اثر تغییر یک قاعده بر کنش‌های انتخابی و برآمدهای آنها ممکن است به محتوای خاص سایر قواعد عملی مورد استفاده، وابسته باشد (Ostrom, 2011, 19-20 ; Ostrom, 2005a, 187-210; Ostrom, 2005b, 834-835).

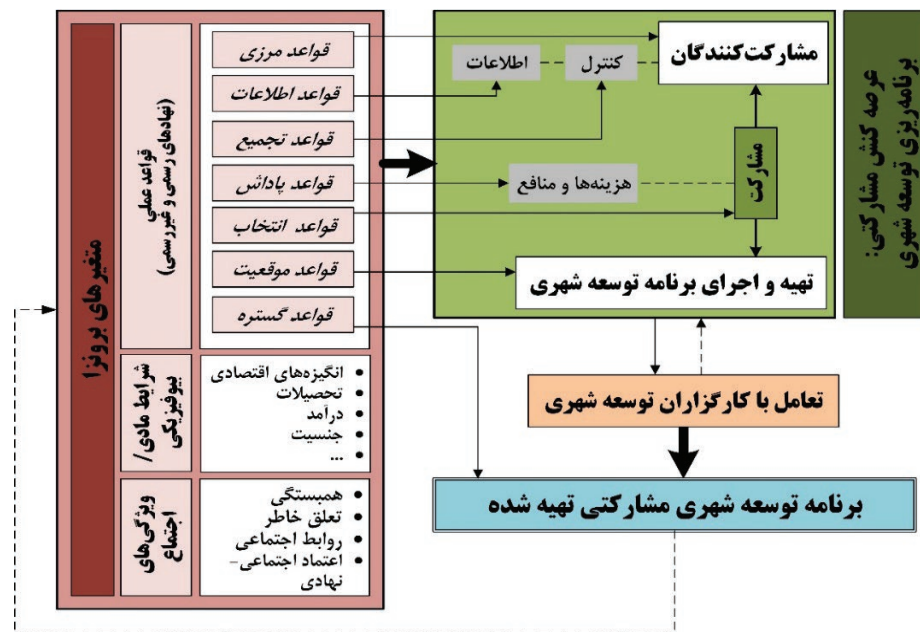
نمودار چارچوب مفهومی تحلیل نهادی برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی که بر اساس چارچوب توسعه و تحلیل نهادی اوستروم و قواعد هفت‌گانه تأثیرگذار بر هر یک از اجزای یک موقعیت کنش تبیین گشته و در قالب شکل (۱) ارائه شده است، مشتمل بر اجزای ذیل است:

۱- با فرض فرایند برنامه‌ریزی مشارکتی توسعه شهری به‌عنوان یک عرصه کنش نهادی، اجزای این عرصه به تفکیک عبارت‌اند از:

- کنشگران: مشارکت‌کنندگان شامل کلیه گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌مدخل
  - موقعیت کنش: مشارکت (کلیه اقدامات مرتبط با برنامه‌ریزی توسعه شهری در بستر مشارکتی)
  - کنش: فرایند تهیه و اجرای برنامه توسعه شهری
  - برآمد نهایی: برنامه توسعه شهری مشارکتی تهیه شده
  - کنترلی که کنشگران (مشارکت‌کنندگان) بر برآمدهای بالقوه فرایند برنامه‌ریزی اعمال می‌کنند
  - نوع اطلاعات کسب‌شده از کنشگران همسو با اهداف برنامه خروجی
  - هزینه‌ها و منافع ناشی از مشارکت در تهیه و اجرای برنامه توسعه شهری برای مشارکت‌کنندگان
- ۲- متغیرهای برونزا شامل قواعد عملی، شرایط مادی و بیوفیزیکی و ویژگی‌های اجتماع:
- چگونگی تأثیرگذاری هر دسته از قواعد نهادی هفت‌گانه شناسایی شده در چارچوب تحلیل نهادی اوستروم بر هر یک از اجزای عرصه کنش بر اساس تعیین وضعیت هر دسته از قواعد به‌منزله متغیرهای برونزای تأثیرگذار بر عناصر یک موقعیت کنش<sup>۱۴</sup>، تعیین شده است.

- متغیرهای زیرمجموعه شرایط مادی شامل انگیزه‌های اقتصادی، تحصیلات، درآمد و جنسیت و ویژگی‌های اجتماع شامل همبستگی، تعلق خاطر، روابط اجتماعی و اعتماد اجتماعی-نهادی از تحلیل محتوای پژوهش‌های پیشین در حوزه موضوعی شناسایی عوامل پرتکرار تبیین‌گر مشارکت عمومی و مشارکت شهروندی، استخراج شده است.<sup>۱۵</sup>

۳- برنامه توسعه شهری تهیه‌شده به‌عنوان برونداد فرایند مشارکتی برنامه‌ریزی توسعه شهری که خود از قواعد گستره تأثیرپذیر و بر شکل‌گیری متغیرهای برونزای مؤثر بر عرصه کنش مشارکتی در دور آتی از چرخه سیستمی برنامه‌ریزی توسعه شهری، شامل ارزیابی و بازنگری برنامه پیشین، یا تهیه برنامه جدید مبتنی بر بازخوردهای حاصل از اطلاعات کسب‌شده طی فرایند مشارکتی، تأثیرگذار است.



شکل ۱. چارچوب مفهومی تحلیل نهادی برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی

## روش پژوهش

چارچوب نظری پژوهش حاضر بر اساس مرور متون مشارکت و برنامه‌ریزی توسعه شهری و همچنین رابطه آن با نهاد و موانع مرتبط با آن، در جستجوی مدل مفهومی نظام‌مندی که بتواند همه ابعاد و جوانب پژوهش را تبیین کند، شکل گرفته است. در ادامه، جهت دستیابی به روابط علی و شناخت همبستگی و روابط بین متغیرها و شاخص‌ها و دستیابی به نتایج قابل تفسیر در دو الگوی کلان و نمونه مطالعاتی، از روش پژوهش ترکیبی (کمی و کیفی) استفاده شده است. بدین‌صورت که ابتدا داده‌های مورد نیاز با استفاده از روش مطالعاتی پیمایشی و از طریق تکنیک پرسشنامه، از جامعه آماری منتخب (۳۱۹ نفر در کل تهران) جمع‌آوری شده، پس از دسته‌بندی و استخراج، با استفاده از روش‌های معمول آماری، مورد سنجش و تحلیل دقیق علمی قرار گرفته است. در این بخش به منظور تحلیل اطلاعات از نرم‌افزار SmartPLS استفاده شده است. سپس با هدف دستیابی به مدل مفهومی موانع نهادی دستیابی به برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی در شهر تهران، به روش تحلیل محتوای کیفی، با استفاده از ابزار مصاحبه نیمه ساختاریافته و عمیق به جمع‌آوری داده‌ها از خبرگان و متخصصانی که طی دو دهه گذشته (میانگین چشم‌انداز حداقل دو طرح شهری) در روند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری در تهران، چه در قالب کارفرما و چه در قالب مشاور، دخیل بوده‌اند مصاحبه عمیق انجام شده و روند مصاحبه‌ها تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافته است. پس از این مرحله، متن پیاده‌شده مصاحبه‌ها به کمک نرم‌افزار تحلیل کیفی MAXQDA، کدگذاری باز، محوری و انتخابی و در قالب روش تحلیل محتوای کیفی متن، مفاهیم نام‌گذاری و به مقوله‌های اصلی دسته‌بندی شده‌اند و این فرایند در نهایت منتج به «رده‌بندی موانع نهادی برنامه‌های مشارکتی توسعه شهری تهران» شده است.

## مدل ساختاری پژوهش

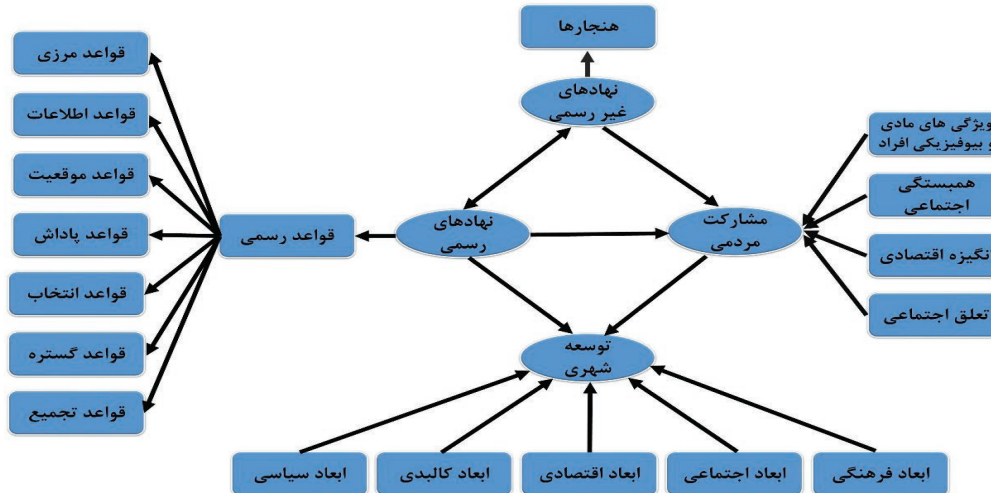
کارکرد مدل ساختاری در پژوهش حاضر، پیوند دادن عناصر و متغیرهای شناسایی شده مرتبط با هدف پژوهش در قالب چارچوب نظری است. بر اساس مدل ساختاری پژوهش (شکل ۲)، نهادها (در دو دسته

رسمی و غیر رسمی با تعاریف پیش‌تر گفته‌شده در مبانی نظری) به دلیل قرارگیری در رده متغیرهای برون‌زا در چارچوب تحلیل نهادی برگرفته از مدل اوستروم، به‌عنوان مستقل‌ترین متغیر در سلسله روابط متغیرهای اصلی چهارگانه مدل قرار گرفته است و در درجات بعدی آن مشارکت و توسعه شهری قرار گرفته‌اند. متغیر نهادی رسمی تنها متغیر پنهان مستقل و برون‌زا، متغیرهای نهادی غیر رسمی و مشارکت مردمی به‌عنوان متغیر پنهان مستقل و وابسته درون‌زا و متغیر توسعه شهری به‌عنوان متغیر پنهان وابسته درون‌زا دیده شده‌اند. همچنین بر اساس مبانی نظری تبیین شده در چارچوب مدل تحلیل نهادی اوستروم، نهادی رسمی در مدل تحت تأثیر هفت دسته متغیر شامل قواعد گستره، قواعد تجمیع، قواعد اطلاعات، قواعد مرزی، قواعد موقعیت، قواعد اختیار و قواعد پاداش و نهادی غیر رسمی متأثر از هنجارها قرار گرفته است. چهار متغیر شرایط مادی/بیوفیزیکی افراد، همبستگی اجتماعی<sup>۱</sup>، انگیزه اقتصادی و تعلق اجتماعی<sup>۲</sup>، به‌عنوان عوامل تأثیرگذار بر مشارکت مردمی به‌عنوان پرتکرارترین متغیرهای تبیین‌گر مشارکت مستخرج از جمع‌بندی پیشینه پژوهش (جدول ۱) در مدل دیده شده است.

جدول ۱. عوامل و متغیرهای تبیین‌گر مشارکت

نام منبع	موانع/عوامل تبیین‌گر شناسایی شده برای مشارکت
(طالب و همکاران، ۱۳۹۱)	پنج دسته عوامل: ۱- عوامل و متغیرهای فردی (روان‌شناختی یا روانی) ۲- عوامل و متغیرهای اجتماعی - فرهنگی (اختلاف‌ها و ناسازگاری‌ها، انسجام اجتماعی و فرهنگی و ...) ۳- عوامل اقتصادی - تولیدی (وضعیت اشتغال، توان مالی مردم و ...) ۴- عوامل فضایی - کالبدی (خدمات موجود، نحوه ساخت‌وسازها و ...) ۵- عوامل محیطی (شرایط آب‌وهوا، خاک و ...)
(علی‌پور، زاهدی و شیانی، ۱۳۸۸)	عوامل مشارکت: ۱. اعتماد اجتماعی (مشکل از مؤلفه‌های اعتماد فردی، اعتماد تعمیم‌یافته و اعتماد نهادی) ۲. سطح تحصیلات ۳. طبقه و پایگاه اجتماعی - اقتصادی
(ادریسی و شجاعی، ۱۳۹۱)	متغیرهای تبیین‌گر مشارکت اجتماعی: متغیرهای اصلی: خاطره جمعی، انگیزه اقتصادی، اعتماد، رابطه اجتماعی متغیرهای فرعی: نوع شغل، مالکیت، موقعیت مکانی ملک، تحصیلات و درآمد
(صفایی پور، ۱۳۹۶)	متغیرهای تبیین‌گر مشارکت: ۱. تعلق اجتماعی ۲. همبستگی و تعاملات مردمی، ۳. سطح رضایتمندی مردمی از زندگی‌شان، ۴. جنسیت ۵. تحصیلات
(ربانی، قاسمی و عباس‌زاده، ۱۳۸۸)	متغیرهای تبیین‌گر سطح مشارکت شهروندان در امور شهری: ۱. اعتماد نهادی ۲. رضامندی اجتماعی ۳. احساس رفاه اجتماعی (عدم محرومیت)
(حسینی، قدرتی و جوادیان، ۱۳۹۱)	متغیرهای تبیین‌گر سطح مشارکت شهروندان در مدیریت شهری: ۱. نوع تصرف واحد مسکونی ۲. احساس مالکیت ۳. تعداد سال‌های سکونت در شهر یا محل ۴. سن شهروندان ۵. سطح تحصیلات شهروندان ۶. همبستگی اجتماعی شهروندان (محل، ناحیه یا شهر) ۷. احساس تعلق مکانی شهروندان
(گیوی و همکاران، ۱۳۹۴)	متغیرهای تبیین‌گر مشارکت شهروندان در توسعه پایدار شهری: ۱. میزان تحصیلات ۲. احساس تعلق اجتماعی ۳. رضایت شهروندان از زندگی ۴. اعتماد نهادی ۵. سطح اطلاع‌رسانی رسانه‌های ارتباط جمعی

توسعه شهری با ابعاد پنج‌گانه فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و سیاسی تبیین شده است. میزان تأثیرگذاری این متغیرها در نهایت از طریق آزمون تجربی و با استفاده از روش مدل‌سازی و تحلیل معادلات ساختاری در بخش یافته‌ها و بحث، تعیین می‌شود.



شکل ۲. مدل ساختاری روابط متغیرهای اصلی پژوهش

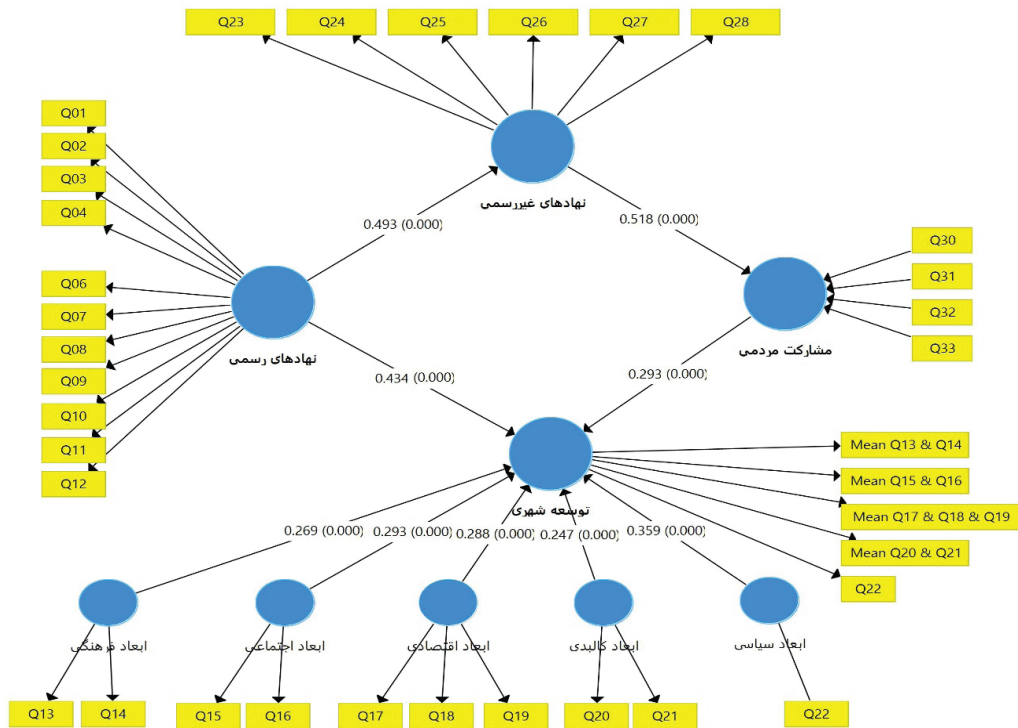
## یافته‌ها و بحث

**یافته‌های کمی:** فرایند انجام پژوهش در شاخه کمی با تدوین مدل ساختاری آغاز شده است. با استفاده از نتایج حاصل از پیمایش و تحلیل داده‌های مستخرج از پرسشنامه‌های تکمیل‌شده در حجم نمونه مشخص در جمعیت تصادفی از میان ساکنان در محدوده نمونه مطالعاتی (مناطق ۲۲ گانه شهر تهران)، از طریق روش مدل‌سازی معادلات ساختاری، روابط میان چهار متغیر اصلی پژوهش شامل نهادهای رسمی، نهادهای غیر رسمی، مشارکت مردمی و توسعه شهری و معرف‌های تبیین‌گر هر یک در قالب مدل ساختاری تبیین و در مرحله بعد پس از طی مراحل سنجش صحت مدل از طریق ارزیابی جداگانه مدل‌های اندازه‌گیری انعکاسی و تکوینی و در نهایت ارزیابی معناداری و تناسب روابط مدل ساختاری، مدل نهایی تأیید شده استخراج شده است (شکل ۳). طی فرایند بررسی برازش مدل، در مرحله سنجش پایایی مدل، دو گویه (Q05 و Q029) به دلیل دارا بودن بار عاملی کمتر از  $0/4$  و رابطه بین نهادهای رسمی با مشارکت مردمی با مقدار P-Value برابر  $0/291$  حاصل از فرایند خودگردان‌سازی مدل با  $2000$  مرتبه تکرار که بزرگ‌تر از  $0/05$  و بیانگر عدم معناداری رابطه مورد نظر بود، از مدل ساختاری اولیه حذف شدند. بررسی روابط نهایی مدل پژوهش حاکی از آن است که تمام ۹ رابطه موجود پس از خودگردان‌سازی معنادار هستند. ضرایب رگرسیونی هر یک از این رابطه‌ها مطابق (جدول ۲) و (شکل ۳) است.



جدول ۲. ضرایب مسیر در مدل معادلات ساختاری پژوهش

متغیر وابسته	توسعه شهری	مشارکت مردمی	نهادهای غیر رسمی
مشارکت مردمی	0.293		
نهادهای رسمی	0.437		0.505
نهادهای غیر رسمی		0.454	
ابعاد سیاسی	0.359		
ابعاد کالبدی	0.247		
ابعاد اقتصادی	0.288		
ابعاد اجتماعی	0.293		
ابعاد فرهنگی	0.269		



شکل ۳. نتایج نهایی مدل معادلات ساختاری پژوهش

بر مبنای این ضرایب، می‌توان دو مسیر اصلی از متغیر مستقل اصلی پژوهش یعنی نهادهای رسمی به متغیر

وابسته اصلی یعنی توسعه شهری را مطابق (جدول ۳) ارائه کرد.  
جدول ۳. ضرایب کلی مسیرها از متغیر مستقل به وابسته در مدل مفهومی پژوهش

Specific Indirect Effects	مسیر اثرگذاری متغیر مستقل بر وابسته
۰/۱۲۸	نهادهای غیررسمی - مشارکت مردمی - توسعه شهری
۰/۳۲۷	نهادهای رسمی - نهادهای غیررسمی - مشارکت مردمی - توسعه شهری
۰/۲۵۵	نهادهای رسمی - نهادهای غیررسمی - مشارکت مردمی

با توجه به جدول (۳)، مشخص است که بحرانی‌ترین مسیر اثرگذاری نهادهای رسمی بر توسعه شهری، مسیر **نهادهای رسمی - نهادهای غیررسمی - مشارکت مردمی - توسعه شهری** است.

**یافته‌های کیفی:** برای شناسایی موانع و عوامل بازدارنده‌ای که در روابط میان متغیرهای چهارگانه مدل کمی وارد می‌شوند و بر عملکرد ایده‌آل و کارآمد این روابط تعاملی بسترساز برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی تأثیر می‌گذارند، از تحلیل محتوای کیفی استقرائی و جهت‌دار متون پیاده شده مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با ۱۰ نفر از خبرگان و متخصصان دخیل در روند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری در تهران، (چه در قالب کارفرما و چه در قالب مشاور) طی دو دهه گذشته (میانگین چشم‌انداز حداقل دو طرح شهری) استفاده شده است. یافته‌های این بخش در قالب سه مقوله اصلی در تناظر با پرسش‌های پژوهش ارائه شده است:

**مقوله اصلی نخست: چگونگی برهم‌کنش سه متغیر نهاد (رسمی و غیر رسمی)، توسعه شهری و مشارکت**

این مقوله از واکاوی و کدگذاری دیدگاه‌های مصاحبه‌شوندگان در پاسخ به پرسشی در خصوص چگونگی ارزیابی روابط تأثیرگذاری و تأثیرپذیری میان سه متغیر نهادها (رسمی و غیر رسمی)، توسعه شهری و مشارکت مردمی شکل گرفته است که عمدتاً به سه سطح ایده‌آل / نظری، در بستر اقتدارگرا، و در بستر دموکراتیک / چندگانه‌باور قابل تفکیک بوده است. این مقوله با هدف قیاس مدل‌های ذهنی متخصصان از روابط فی‌مابین متغیرهای اصلی پژوهش با مدل ساختاری تدوین شده بر اساس مبانی نظری پژوهش، به‌ویژه چارچوب توسعه و تحلیل نهادی اوستروم و آزمون شده در بخش تحلیل کمی این پژوهش، از نتایج تحلیل کیفی مصاحبه با متخصصان استخراج شده است. این سطوح دربرگیرنده مقوله‌های فرعی سه‌گانه، بیانگر تفاوت‌ها در نگرش به محیط برنامه‌ریزی توسعه شهری و در گفتمان حاکم بر فضای برنامه‌ریزی بر حسب بستر حاکمیتی و نظام فکری و ارزش‌های مبتنی بر آن هستند و به قیاس «آنچه باید باشد» با «آنچه هست» می‌پردازند.

جدول ۴. مقوله نخست مستخرج از تحلیل کیفی مصاحبه با متخصصان

مقوله اصلی	زیر مقوله	طیف مفهومی	فراوانی
برهم‌کنش سه متغیر نهاد (رسمی و غیر رسمی)، توسعه شهری و مشارکت	در سطح نظری	نهاد: پشتوانه قانونی مداخله، هدایت و کنترل فضا در توسعه شهری (قواعد بازی)	۲۰
		تأثیرگذاری مشارکت مردمی بر توسعه شهری از کانال نهادی	
		تأثیرگذاری سیاست‌های توسعه شهری بر نقش نهادها و مشارکت	
		تأثیر متقابل هر سه متغیر مشارکت، نهادها و توسعه شهری	
		تأثیرگذاری مثبت نهادها بر مشارکت	
		تأثیرگذاری مثبت نهادهای غیر رسمی بر توسعه شهری	
		توسعه شهری یعنی فراهم نمودن مشارکت محلی در تمام سطوح برنامه‌ریزی	
		مشارکت تمام شهروندان یکی از اهداف توسعه شهری پایدار	
		مشارکت مردمی ابزاری برای تسهیل مدیریت توسعه شهر	
		نهاد؛ خاستگاه یا عنصر میانجی تعریف‌کننده ماهیت مشارکت در توسعه شهری	
در بستر اقتدارگرا	در بستر اقتدارگرا	اثر بر توسعه شهری و مشارکت از طریق نهادهای رسمی در اقتدارگرایی	۱۱
		عدم ارتباط سه متغیر مشارکت، توسعه شهری و نهادهای غیر رسمی در ایران	
		مشارکت حداقلی در رویکرد اقتدارگرا در توسعه شهری	
		نهادها به‌منزله مانع مشارکت در تجربه ایران	
در بستر دموکراتیک / چندگانه‌باور	در بستر دموکراتیک / چندگانه‌باور	تأثیرگذاری نهادها بر مشارکت از طریق ایجاد ارتباط و اعتمادسازی	۱۲
		توانمندسازی عنصر اجتماع در قالب عنصر نهاد جهت ورود به گفتمان توسعه شهری	
		رابطه رفت و برگشتی نهادها و مشارکت در چرخه پایدارسازی مشارکت	
		مشارکت شرط اصلی توسعه شهری در رویکرد رادیکال اجتماع‌گرا	
		نهاد عنصر واسط دو نظام رسمی و غیر رسمی و مانع تک‌گفتمانی هر یک	
		نهاد مفصل یکپارچه/پایدارسازی و اتصال الگوهای مشارکت به توسعه شهری	

### مقوله اصلی دوم: وضع موجود توسعه شهری تهران

اهمیت بررسی وضع موجود توسعه شهری در شهر تهران و مقوله‌بندی مسائل و ویژگی‌های منحصر به فرد آن در مقایسه با سایر شهرهای کشور از آنجا ناشی می‌شود که به‌منظور پاسخگویی به دو پرسش مطرح در مقیاس مورد پژوهش (شهر تهران) در این پژوهش، یعنی:

- برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری تهیه‌شده با رویکرد مشارکتی برای مناطق شهر تهران، با چه موانعی مواجه هستند؟
- چگونه می‌توان تأثیر موانع نهادی مشترک قابل‌شناسایی در فرایندهای برنامه‌ریزی مشارکتی توسعه شهری تهران را کاهش داد؟

ضرورت دارد که در ابتدا با مراجعه به دیدگاه‌های متخصصان امر، محورهای اصلی مسائل توسعه شهری تهران

مورد شناسایی قرار گیرند تا استنتاج کاستی‌های نهادی منجر به شکست برنامه‌های توسعه شهری مشارکتی و ارائه راهکارهای متناسب برای بهبود آنها میسر شود. به همین منظور، با استفاده از تحلیل محتوای کیفی متن مصاحبه‌های انجام پذیرفته، برای این مقوله، پس از کدگذاری محوری مجموعه مفاهیم استخراج شده حاصل از کدگذاری باز، سه زیرمقوله اصلی: تأثیرگذاری انحصاری نهادهای رسمی بر برنامه‌ریزی توسعه شهر تهران در عمل، موقعیت و خصوصیات خاص نهادی شهر تهران به‌منزله پایتخت و غیرمشارکتی بودن فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری به تبعیت از مقیاس ملی، به‌عنوان مهم‌ترین ویژگی‌های وضع موجود توسعه شهری تهران استخراج و به همراه مفاهیم زیرمجموعه هریک، در جدول (۵) ارائه شده است.

جدول ۵. مقوله دوم مستخرج از تحلیل کیفی مصاحبه با متخصصان

مقوله اصلی	زیرمقوله	طیف مفهومی	فراوانی
وضع موجود توسعه شهری تهران و جایگاه مشارکت در آن	تأثیرگذاری انحصاری نهادهای وابسته به حکومت مرکزی بر برنامه‌ریزی توسعه شهر تهران	ناکارآمدی سیاست‌های کلان اقتصادی و تمرکزگرایی	۹
		وابستگی برنامه‌های توسعه شهری تهران به نهادهای حکومتی و شهرداری	
	موقعیت و خصوصیات خاص نهادی تهران به‌منزله پایتخت	فقدان ظرفیت نهادی لازم در نظام اداری متولی توسعه شهر تهران	۸
		نقش مهم شهرداری در عدم وابستگی مالی به دولت در تهران	
	غیرمشارکتی بودن فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری به تبعیت از مقیاس ملی	متخصصان برنامه‌ریزی شهری تنها مدافعان الگوهای مشارکتی	۱۸
		مشارکت حداقلی و عدم اعمال نظرات مشارکت‌کنندگان در خروجی طرح‌ها	
		اتهام یک‌جانبه بی‌کفایتی در بهبود کیفیت زندگی شهری به بخش عمومی	
		متخصص-محوری و فنی‌گرایی برنامه‌های توسعه شهری تهران	
		مشارکت‌گریزی برنامه‌های توسعه شهری تهران حتی در سطح نظری	
		محدودیت و پراکندگی تجارب برنامه‌های توسعه شهری مشارکتی موفق	
	عدم انطباق الگوهای مشارکتی برنامه‌ریزی توسعه شهری با ساختارهای اجتماعی و ظرفیت نهادی موجود		

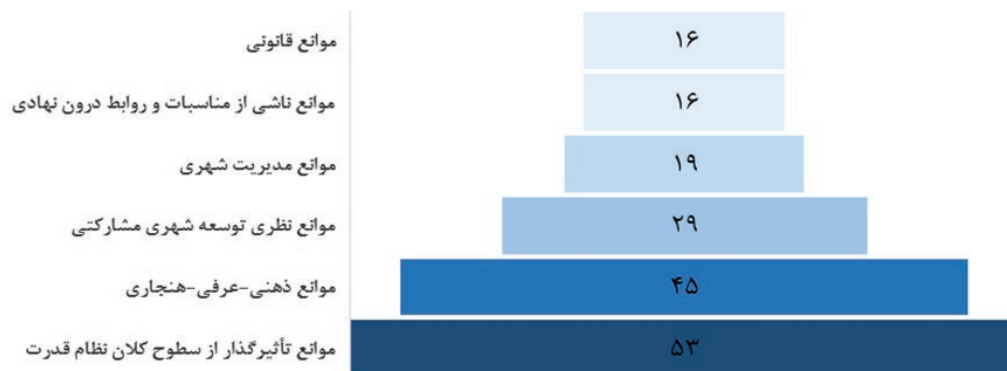
### مقوله اصلی سوم: موانع توسعه شهری مشارکتی

سومین و اصلی‌ترین مقوله مستخرج از تحلیل محتوای متن مصاحبه با متخصصان، به هدف اصلی پژوهش یعنی شناسایی موانع توسعه شهری مشارکتی از دیدگاه نهادی مرتبط است. به لحاظ کمی نیز این مقوله با ۱۷۸ کد مفهومی برگرفته از تحلیل سطر به سطر مصاحبه‌ها، نشانگر بیشترین میزان تمرکز بر این موضوع در این گفتگوهای تخصصی بوده است که در قالب شش زیرمقوله به دسته‌بندی انواع موانع قابل شناسایی پرداخته است:

۱. موانع قانونی
۲. موانع ناشی از مناسبات و روابط درون نهادی

۳. موانع مدیریت شهری
۴. موانع نظری توسعه شهری مشارکتی
۵. موانع ذهنی-عرفی-هنجاری
۶. موانع تأثیرگذار از سطوح کلان نظام قدرت

رتبه‌بندی اهمیت موانع از دیدگاه متخصصان بر حسب فراوانی کدها در شکل (۴) ارائه شده است.



شکل ۴. رتبه‌بندی اهمیت موانع از دیدگاه متخصصان بر حسب فراوانی کدها

چنانکه در شکل (۴) مشاهده می‌شود، بیشترین زیرمقوله‌های استخراج شده در نتیجه تحلیل محتوای مصاحبه‌ها (با فراوانی ۳۰ درصد از کل)، در طیف مفهومی موانع تأثیرگذار از سطوح کلان نظام قدرت قرار دارند و پس از آن، موانع ذهنی-عرفی-هنجاری (با فراوانی ۲۵ درصد از کل) در رده دوم اهمیت قرار دارند. این رده‌بندی اولیه به تنهایی نشانگر این مهم است که برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی، علاوه بر اتکا به فرایندی مناسب جهت تسهیل ارتباط میان منافع گوناگون و ساختارهای رسمی فراهم‌کننده محیط برنامه‌ریزی مشارکتی، نیازمند شرایط مناسب تعامل است که نه صرفاً عینی، بلکه عمدتاً متأثر از ساختار قدرت هر کشور و رویکردهای کلان سیاسی آن و وابسته به درک و ذهنیت افراد از گفتمان و پیش‌شرط‌های مشارکت است.

جدول ۶. مقوله سوم مستخرج از تحلیل کیفی مصاحبه با متخصصان

مقوله اصلی	زیرمقوله	طیف مفهومی	
موانع توسعه شهری مشارکتی	موانع قانونی	قوانین بالادست به منزله مانع مستقیم توسعه شهری مشارکتی	
		کم توجهی به بحث مشارکت در مبانی قانونی تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری	
	موانع ناشی از مناسبات و روابط درون نهادی	تضاد منافع دخیلان در توسعه	
		نقصان در ظرفیت نهادی	
		ابهام و تداخل در وظایف	
	موانع مدیریت شهری	نگرش بخشی و غیرسیستمی به اداره کلانشهر تهران	
		تضعیف نقش مدیریتی شورای شهر	
		فقدان دوجانبه انگیزه مشارکت/ جلب مشارکت مردم در فرایندهای مدیریت و برنامه‌ریزی شهری	
	موانع نظری توسعه شهری مشارکتی	فقدان الگوهای برنامه‌ریزی مشارکتی موفق بومی	
		سرمایه اجتماعی ناکافی برای جلب مشارکت شهروندان	
		اراده ناکافی برای جلب مشارکت در سیاست‌های کلان نهادهای رسمی	
		شناخت ناکافی از مشارکت واقعی و الزامات اجرایی آن	
	موانع ذهنی - عرفی - هنجاری	تقابل منافع فردی و جمعی	
		موانع تاریخی مشارکت‌پذیری در خصلت‌ها و ویژگی‌های ایرانیان	
		طیف گسترده انگیزه‌های جلب مشارکت در نهادها	
	موانع تأثیرگذار از سطوح کلان نظام قدرت	اکتفا به مشارکت صوری، سلبی و ابزاری	
		ساختار سیاسی غیردموکراتیک و دولت‌محوری	
		تأثیر مناسبات فرا قانونی بر توسعه شهری	
		روابط گسسته دولت و شهرداری	
		تضعیف نقش قانونی شورای شهر	
ماهیت دولت رانتیر نفتی			

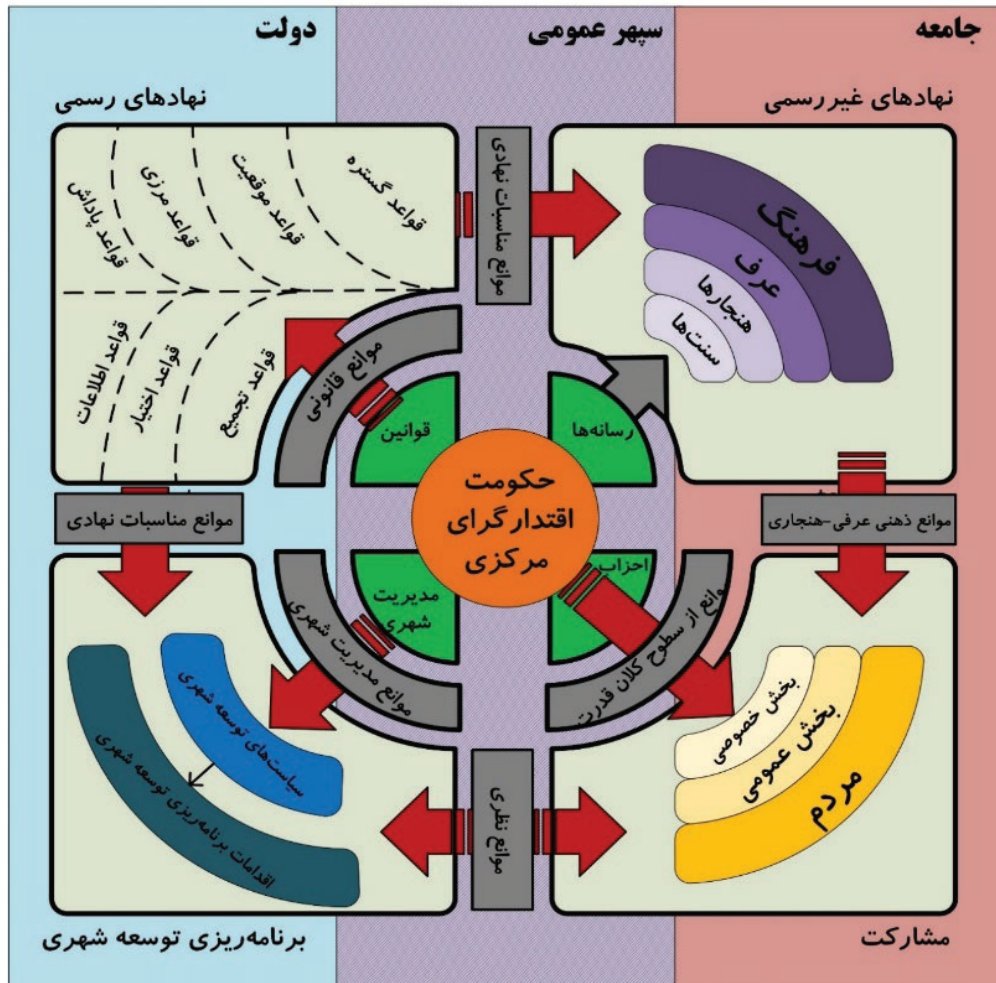
## نتیجه‌گیری

تاکنون پژوهش‌های بسیاری در خصوص شناسایی نقاط ضعف و قوت رویکردهای مشارکتی در برنامه‌ریزی در مقیاس کلان و تحولات آنها به‌ویژه با تأکید بر جنبه‌های اجتماعی یا سیاسی مشارکت انجام شده است. با این وجود، این پژوهش نخستین پژوهشی است که با هدف شناسایی موانع در مسیر کاربست رهیافت‌های برنامه‌ریزی مشارکتی در امر برنامه‌ریزی توسعه شهری، به تدوین مدل نظری تحلیل یکپارچه و هم‌زمان روابط میان سه متغیر توسعه شهری، مشارکت مردمی و نهادها با موانع شناسایی شده طی فرایند پژوهش می‌پردازد و نوع این روابط و موانع وارد بر آنها در شهر تهران را در بستر حکومت اقتدارگرای مرکزی نسبت به جایگاه جامعه، دولت و سپهر عمومی مورد مذاقه قرار می‌دهد.

تلفیق یافته‌های کمی و کیفی پژوهش در قالب یک مدل مفهومی یکپارچه به درک ساختار تأثیرگذار بر برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی در شهر تهران و همچنین موانع بازدارنده‌ای که بر روابط بین متغیرهای

اصلی شامل نهادهای رسمی و غیر رسمی، مشارکت مردمی و توسعه شهری وارد می‌شوند و آنها را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند، ارائه شده است (شکل ۵). در این مدل، جهت و نوع روابط میان چهار عرصه اصلی مشارکت، نهادهای رسمی و غیر رسمی و توسعه شهری بر مبنای مدل ساختاری تدوین و تأیید شده و بستر اصلی زمینه‌ساز مناسبات و روابط از سه پهنه اصلی جامعه، دولت و سپهر عمومی<sup>۴</sup> (به‌عنوان حد فاصل این دو عرصه) تشکیل می‌شود.

در مرکز مدل، عرصه وسیع وظایف و اختیارات حکومت اقتدارگرای مرکزی قرار گرفته است. در نظام اقتدارگرای مرکزی به‌عنوان حکومتی دارای قدرت نامحدود و غیرپاسخگو به نهادهای مدنی و مردم و نیز به‌شدت متمرکزگرا، جامعه مدنی بسیار محدود و غیر اثربخش است و مردم به‌ندرت امکان پیگیری خواسته‌های خود را از طریق نهادهای مستقل از حکومت دارند. این رویکرد حاکمیتی با ویژگی‌های خاص خود، از طریق تضعیف نهادهای جامعه مدنی (مجلس، رسانه‌ها و احزاب) و به حاشیه راندن آنها، به‌طور غیرمستقیم بر عملکرد نهادهای رسمی، ویژگی‌های نهادهای غیر رسمی و چگونگی مشارکت مردمی و همچنین از طریق مدیریت شهری متمرکزگرا بر سیاست‌های توسعه شهری و درنهایت اقدامات برنامه‌ریزی توسعه شهری به‌طور مستقیم تأثیر می‌گذارد.



شکل ۵. مدل مفهومی تحلیل یکپارچه نهادی ساختار و موانع برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی شهر تهران

**موانع قانونی**، شامل «قوانین بالادست به‌منزله مانع مستقیم توسعه شهری مشارکتی» و «کم‌توجهی به بحث مشارکت در مبانی قانونی تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری» به‌عنوان بازدارنده اصلی بر رابطه میان قوانین و نهادهای رسمی وارد می‌شوند و بر آن تأثیر منفی می‌گذارند.

**موانع مناسبات نهادی** شامل «تضاد منافع دخیلان در توسعه»، «نقصان در ظرفیت نهادی» و «ابهام و تداخل در وظایف» به‌عنوان بازدارنده اصلی مشارکت، بر رابطه میان نهادهای دخیل در فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری (نهادهای رسمی و غیر رسمی) وارد می‌شوند و بر آن تأثیر منفی می‌گذارند.

**موانع مدیریت شهری** شامل «نگرش بخشی و غیرسیستمی به اداره کلانشهر تهران»، «تضعیف نقش مدیریتی شورای شهر»، «فقدان دوجانبه انگیزه مشارکت/ جلب مشارکت مردم در فرایندهای مدیریت و برنامه‌ریزی شهری» و «فساد مالی در نظام مدیریت شهری» به‌واسطه بدنه مدیریت شهری انتصابی و متصل به حکومت اقتدارگرای مرکزی (در غیاب ایفای نقش مؤثر شورای شهر)، بر مشارکت‌گریزی سیاست‌های توسعه شهری و از آن طریق بر خروجی فرایند برنامه‌ریزی (برنامه‌های توسعه شهری) تأثیرگذار است.

**موانع نظری توسعه شهری مشارکتی** بر رابطه میان دو عرصه مشارکت مردمی و برنامه‌ریزی توسعه شهری وارد می‌شود. دسته‌ای از این موانع شامل «شناخت ناکافی از مشارکت واقعی و الزامات اجرایی آن» و «اراده ناکافی برای جلب مشارکت در سیاست‌های کلان نهادهای رسمی» بر عرصه برنامه‌ریزی توسعه شهری و دسته دیگر شامل «فقدان الگوهای برنامه‌ریزی مشارکتی موفق بومی» و «سرمایه اجتماعی ناکافی برای جلب مشارکت شهروندان»، در قالب کاهش میزان مشارکت‌پذیری شهروندان بر عرصه مشارکت تأثیرگذار است.

**موانع ذهنی-عرفی-هنجاری** شامل «تقابل منافع فردی و جمعی»، «موانع تاریخی مشارکت‌پذیری در خصلت‌ها و ویژگی‌های ایرانیان» و «طیف گسترده انگیزه‌های جلب مشارکت در نهادها (از عقاید فردی-تخصصی تا ژست روشن‌فکری)» از سمت نهادهای غیر رسمی بر عرصه مشارکت وارد می‌شوند. این مجموعه از موانع، از لایه‌های مختلف فرهنگ (عرف، هنجارها و سنت‌ها) منشأ می‌گیرند. در اندیشه نهادگرا، فرهنگ بخشی از نهادها در نظر گرفته می‌شود.

**موانع از سطوح کلان قدرت** که طی تحلیل یافته‌های کیفی پژوهش، به‌عنوان مهم‌ترین و گسترده‌ترین دسته از عوامل بازدارنده برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی در تهران شناسایی شدند، به‌طور مستقیم از جانب حکومت اقتدارگرای مرکزی بر عرصه مشارکت (مردمی، بخش خصوصی و بخش عمومی) وارد می‌شوند:

- اتکا به قدرت اقتصادی-سیاسی برخاسته از «ماهیت دولت رانتیر نفتی» که با تزریق درآمدهای نفتی به بودجه کشور و به‌تبع آن به پایتخت و سایر کلانشهرها سبب می‌شود تا نهاد دولت در ایران به هدایت انحصاری توسعه شهری و حذف یا تضعیف مشارکت نهادهای غیر رسمی رو آورد. این رویکرد همچنین با تمرکز زدایی از نهادهای رسمی که لازمه مشارکت‌پذیری فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری است، در عمل تناقض دارد.
- «ساختار سیاسی غیردموکراتیک و دولت-محوری»، با ویژگی تمرکزگرایی شدید در فرایند برنامه‌ریزی از سطح کلان تا خرد، سبب شده است تا علی‌رغم تبلیغ مشارکت ابزاری به‌منظور تعدیل روانی جامعه، در عمل قدرت نهادهای حکومتی و دولتی بر سایر دخیلان غلبه یابد و در حیطه عمل برنامه‌ریزی به نارسایی



- محتوای مشارکتی طرح‌ها ناشی از ارتزاق فکری برنامه‌ریزی شهری از نهادهای دولتی و عدم پاسخگویی و شفاف‌سازی سازمانی پیش‌نیاز گفتمان تعاملی دخیلان در امر توسعه شهری مشارکتی منجر شود.
- در نظام قدرت تمرکزگرا ترس از بی‌ثباتی و از دست دادن اقتدار از سویی سبب می‌شود که در غیاب نهادهای بسترساز آن، صرفاً در سطوح پایین، به «مشارکت صوری، سلبی و ابزاری» به‌عنوان نوعی سوپاپ اطمینان برای حفظ مشروعیت نسبی ساختار قدرت در میان مردم و صحنه گذاشتن بر اهداف از پیش تعیین‌شده در سیاست‌گذاری‌های کلان، اکتفا شود.
  - «تأثیر مناسبات فرا قانونی بر توسعه شهری» به معنای اعمال اراده و حاکمیت فرا قانونی، تغییر تدریجی و یا کنار گذاشتن و بی‌اعتباری کل خروجی فرایند برنامه‌ریزی، یعنی برنامه‌های توسعه شهری را سبب می‌شود.
  - «روابط گسسته دولت و شهرداری» در شهر تهران ناشی از ساختار اداری و بروکراتیک دولت و تمرکز آن بر انجام وظایف سازمانی خود، در تقابل با ماهیت خدمت-محور شهرداری‌ها و لزوم ارتباط بیشتر با شهروندان و عدم انجام تعهدات مالی قانونی دولت به شهرداری و روی آوردن شهرداری به درآمدهای ناپایدار، سبب عدم شفافیت مالی و در نتیجه کاهش اعتماد عمومی به هر دو بخش یادشده به‌عنوان متولیان فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری شود.
  - «تضعیف نقش قانونی شورای شهر» که یکی از وظایف قانونی آن به‌عنوان بازوی مردمی مدیریت شهری، «برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی» است، به‌عنوان مانعی بر عرصه مشارکت مردمی وارد می‌شود؛ چراکه با کاهش تدریجی اختیارات قانونی این نهاد، در عمل کاهش اعتماد مردم به مشارکت در امر توسعه شهری -حتی به‌طور غیرمستقیم و از طریق دموکراسی نمایندگی- را در پی دارد.
- نتایج این پژوهش، لزوم تغییر پارادایم در الگوهای برنامه‌ریزی توسعه شهری برای شهر تهران با تأکید بر مشارکت در سطح محلی را مورد تأیید قرار داده و چگونگی تحقق آن را بر اساس ویژگی‌های وضع موجود توسعه شهری تهران تحلیل نموده است. در همین راستا، راهکارهایی جهت کاهش موانع نهادی برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی به شرح جدول (۷) ارائه می‌شود.
- چارچوب تحلیل یکپارچه نهادی ساختار و موانع برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی شهر تهران، به‌عنوان دستاورد اصلی این پژوهش، در پژوهش‌های کاربردی آتی، در سه سطح عملیاتی برای تولید برآمدهای عملی برنامه‌ریزی مشارکتی، در سطح سیاست‌گذاری برای تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری در قالب محدودیت‌ها و قواعد انتخاب جمعی تأثیرگذار بر ساختار موقعیت‌های کنش برنامه‌ریزی مشارکتی و در سطح قانونی برای تعیین ترکیب مشارکت‌کنندگان ذی‌صلاح سیاست‌گذاری و قواعد تعیین‌کننده در این راستا، قابل توسعه و بهره‌برداری خواهد بود.

جدول ۷. عناوین راهکارهای پیشنهادی پژوهش جهت کاهش موانع نهادی برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی

نوع مانع هدف نهادی	راهبرد کلان (استراتژی)	راهکار پیشنهادی (تاکتیک)
موانع ذهنی-عرفی-هنجاری	اصلاحات در سطوح میانی سازمان‌ها	تغییر ذهنیت منجر به خودآگاهی نهادی سازمان‌ها و تقویت مشارکت‌پذیری
	شفاف‌سازی اطلاعات و اعتمادسازی	اعتمادسازی لازمه ایجاد میل به مشارکت در مردم
	تسهیل مطالبه‌گری اجتماعی	شفاف‌سازی اطلاعات توسط دولت و شهرداری لازمه مشارکت مردمی
موانع نظری	اعمال سیاست‌های تشویقی-ترویجی محرک مشارکت	تشکیل جمع‌های کوچک شهروندی در محل کار و زندگی
	مدیریت نیازها، اختیارات و منافع دخیلان	پیوند جمع‌های کوچک و تشکیل نهادهای کوچک شبکه‌ای برای ایجاد پوشش کامل در سطح جامعه
	ارائه گزینه‌های مردمی مبتنی بر شناخت محلی و دانش مکتسبه	تمرکز نظام‌مند و نهادی انرژی مطالبه‌گری اجتماعی در قالب نهادهای مستقل و منفک از ساختار قدرت
موانع از سطوح کلان قدرت	تسهیل توسعه مشارکتی در مقیاس محله	ایجاد پیوند بین نهادهای مدنی و تشکیل شبکه‌های قدرتمند در حوزه‌های صنفی و اجتماعی
	حرکت از حکمرانی به حکمروایی شایسته	اتصال نهادهای شهروند-مدار به ساختار قدرت در قالب اتحادیه‌ها و به دست گرفتن مدیریت سطوح مختلف
	اصلاح ساختار سیاسی-اقتصادی کلان در جهت دموکراتیک	بهره‌گیری از ابتکارات و تکنیک‌های ارتباطی برای جلب مشارکت عمومی کارآمد
موانع قانونی	اصلاح قوانین و ضوابط به نفع مشارکتی شدن فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری	استفاده از سیاست‌های تشویقی محرک مشارکت
	رفع موانع قانونی در موارد تناقض منافع فردی و جمعی	ایجاد سامانه‌های اطلاع‌رسانی-ترویجی برای جلب مشارکت مؤثر مستقیم
	لزوم تداوم/تعمیم‌پذیری رفتار طی زمان و مکان مشخص در مباحث نهادی	شناسایی و اولویت‌بندی نیازهای واقعی دخیلان در برنامه توسعه شهری
موانع مناسب نهادی	فراهم‌سازی پیش‌شرط‌های نهادی مشارکت ایجابی و فعال	تعیین حدود اختیارات و منافع دخیلان در انواع برنامه‌های توسعه شهری
	ظرفیت‌سازی نهادی توأم با پشتیبانی قانونی	ارائه گزینه‌های مردمی مبتنی بر شناخت محلی و دانش مکتسبه
	گذر از رقابت به همکاری: سرنوشت محتوم حیات جمعی با منابع محدود	برنامه توسعه محلات راهکاری برای ارتباط مؤثر و حداکثری با دخیلان
موانع مدیریت شهری	مدیریت تسهیم یکپارچه و منصفانه منابع	اهمیت مقیاس خرد (محلی) در مشارکتی شدن برنامه‌های توسعه شهری
	مشارکت ایجابی و فعال	لزوم برداشتن گام‌های عملی کوچک‌مقیاس مشارکت‌گرا از سوی سازمان‌ها
	نگرش یکپارچه و سیستمی به مدیریت شهری	تعریف رسالت التزام عملی و فراگیر سازمان‌های متولی به مشارکت مردم

پی‌نوشت‌ها

1. Elinor Ostrom
  2. Norms
  3. Rule-structured
۴. در شهر تهران، نمونه‌هایی از این ناکامی‌ها را می‌توان در طرح‌های نوسازی مشارکتی تهیه شده در قالب طرح‌های منظر شهری محلات همجوار بزرگراه امام علی (ع) در منطقه ۱۵ تهران (با پایلوت محله خوب بخت) توسط سازمان نوسازی شهر تهران (۱۳۸۵)، طرح نوسازی محله ۷ از منطقه ۱۷ تهران توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (۱۳۸۲)، و طرح بهسازی محله سیروس توسط شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران وقت (شرکت بازآفرینی شهری ایران فعلی) (۱۳۷۹) مشاهده کرد.
5. Working rules
  6. Boundary rules
  7. Position rules
  8. Scope rules
  9. Choice rules
  10. Action-outcome linkages
  11. Aggregation rules
  12. Information rules
  13. Pay-off rules
۱۴. نگاه کنید به: (Ostrom, 2005a:89)
۱۵. نگاه کنید به: (طالب و دیگران، ۱۳۹۱)؛ (علی‌پور، زاهدی و شیان، ۱۳۸۸)؛ (ادریسی و شجاعی، ۱۳۹۱)؛ (یزدان‌پناه، ۱۳۸۶)؛ (صفایی پور، ۱۳۹۶)؛ (ربانی، قاسمی و عباس‌زاده، ۱۳۸۸)؛ (حسینی، قدرتی و جوادیان، ۱۳۹۱)؛ (گیوی و همکاران، ۱۳۹۴)
۱۶. social solidarity/social cohesion: همبستگی اجتماعی به معنای وحدت، وفاق و وفاداری ناشی از وجود اهداف، علایق، احساسات، همدلی و کنش‌ها و سبک زندگی مشترک، و احساس مسئولیت متقابل بین چند نفر یا چند گروه برخوردار از آگاهی و اراده است، و پیوندهای انسانی و برادری بین انسان‌ها به‌طور کلی، و حتی وابستگی متقابل حیات و منافع آنها را شامل می‌شود.
۱۷. تعلق خاطر به جامعه (تعلق اجتماعی) به‌عنوان حسی بالنده میان مردمی که از منافع و سرنوشت مشترک برخوردارند، بسیار حیاتی است و وجود جامعه متضمن علاقه و وابستگی و وفاداری افراد به آن و احساس پیوستگی به «ما» کلی است (Pollini, 2000).
18. Public sphere

## فهرست منابع

- ادریسی، افسانه، و شجاعی، مرجان (۱۳۹۱). بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت اجتماعی ساکنین در تحقق طرح‌های توسعه شهری - نمونه موردی: پیاده‌راه‌سازی حوزه تاریخی شهر تهران منطقه ۱۲. برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۴ (۱۳)، ۱۱۵-۱۵۸.
- آلمندینگر، فیلیپ (۱۳۸۹). نظریه برنامه‌ریزی (مترجم: الهام بهمن تیموری). تهران: انتشارات آذرخش.
- حسینی، سیدهدادی، قدرتی، حسین، و جوادیان، سیدحمید (۱۳۹۱). تحلیلی بر جایگاه مشارکت شهروندان در توسعه پایدار شهری (مطالعه موردی شهر سبزوار). مجموعه مقالات کنفرانس ملی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد.
- ربانی، رسول، قاسمی، وحید، و عباس‌زاده، محمد (۱۳۸۸). رابطه ابعاد مادی و غیرمادی رفاه اجتماعی با مشارکت شهروندان در امور شهری. رفاه اجتماعی، ۹ (۳۲)، ۸۷-۱۰۴.
- شرفی، مرجان، بهزادفر، مصطفی، دانشپور، سیدهدادی، برک‌پور، ناصر، و خانکه، محمدرضا (۱۳۹۸). مشارکت‌پذیری یا مشارکت‌گریزی مردم و برنامه‌ریزان؟ پژوهشی کیفی در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران. معماری و شهرسازی (هنرهای

- زیبا، ۲۴ (۲)، ۲۹-۳۸.
- صفایی‌پور، زهرا (۱۳۹۶). بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت مردمی در توسعه شهری (مطالعه موردی: شهر ایلام). فصلنامه مطالعات عمران شهری، ۱ (۱)، ۱۱۱-۱۴۰.
  - طالب، مهدی، میرزایی، حسین، و نادری، عفوات (۱۳۹۱). ارزیابی نقش مشارکت در طرح‌های توسعه مناطق روستایی (بررسی موردی: طرح‌های تجمیع مناطق روستایی). توسعه محلی (شهری و روستایی)، ۴ (۱)، ۱-۱۸.
  - عبدی دانشپور، زهره (۱۳۸۳). جزوه شماره ۴ درس مبانی نظری برنامه‌ریزی شهری دوره کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای. دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی.
  - علی‌پور، پروین، زاهدی، محمدجواد، شیانی، ملیحه (۱۳۸۸). اعتماد و مشارکت (بررسی رابطه بین اعتماد و مشارکت اجتماعی در شهر تهران). جامعه‌شناسی ایران، ۱۰ (۲)، ۱۰۹-۱۳۵.
  - گیوی، مجید، علیپور، سمیره، نظری، صفیه، و اقامتی گشتی، رضا (۱۳۹۴). بررسی عوامل مؤثر بر جلب مشارکت شهروندان در توسعه پایدار شهری (مورد مطالعه: شهر بندرعباس). فصلنامه علوم اجتماعی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شوشتر، ۹ (۴) (پیاپی ۳۱)، ۱۹۰-۱۶۷.
  - یزدان‌پناه، لیلا (۱۳۸۶). موانع مشارکت اجتماعی شهروندان تهرانی. رفاه اجتماعی، ۷ (۲۶)، ۱۰۵-۱۳۰.
  - Alexander, E. R. (1992). *Approaches to planning: Introducing current planning theories, concepts, and issues*. Luxemburg: Taylor & Francis.
  - Cleaver, F. (2004). *The limits of participation in development. The Sahel*, 5, 67.
  - Cooke, B., & Kothari, U. (2001). *Participation: The new tyranny?* New York & London: Zed Books.
  - Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: John Wiley & Sons.
  - Healey, P. (1992). An institutional model of the development process. *Journal of property research*, 9 (1), 33-44.
  - Hickey, S., & Mohan, G. (2004). Towards participation as transformation: critical themes and challenges, In: S. Hickey. & G. Mohan (Eds.) *Participation: From tyranny to transformation* (pp. 3-24) London & New York: Zed books.
  - Jütting, J. (2003), "Institutions and Development: A Critical Review", *OECD Development Centre Working Papers*, No. 210, OECD Publishing, Paris, Retrieved 22 October, 2019.
  - Menzel, S., Buchecker, M., Schulz, T. (2013). Forming social capital—Does participatory planning foster trust in institutions? *Journal of environmental management*, 131, 351-362.
  - Ostrom, E. (2005). Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies. (Eds.) In: *Handbook of new institutional economics* (819-848), Dordrecht: Springer.
  - Ostrom, E. (2005a). *Understanding institutional diversity* (Vol. 241). Princeton, NJ: Princeton University Press.
  - Ostrom, E. (2005b). Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies. (Eds.) In: *Handbook of new institutional economics* (819-848), Dordrecht: Springer.
  - Ostrom, E. (2011). Background on the institutional analysis and development framework. *Policy Studies Journal*, 39 (1), 7-27.
  - Pollini, Gabriele. (2000). *Social Belonging*, Second Edition, E. F. Borgatta, R. J. Montgomery Encyclopedia of Sociology. Montgomery Encyclopedia of Sociology.
  - Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological conservation*, 141 (10), 2417-2431.
  - Wandersman, A. (1981). A framework of participation in community organizations. *The Journal of*

*Applied Behavioral Science*, 17 (1), 27-58.

- Wilcox, D. (2003). *The Guide to Effective Participation* Retrieved 21 September, 2016 from : <http://www.partnerships.org.uk/guide>.

#### COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Journal of Architecture and Urban Planning. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



#### نحوه ارجاع به این مقاله

تقدسی، رعنا و شریف‌زادگان، محمدحسین (۱۴۰۲). شناخت و تحلیل موانع نهادی مشارکت شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران. نشریه علمی نامه معماری و شهرسازی، ۱۵ (۳۹)، ۵۵-۷۵.



DOI: 10.30480/AUP.2022.4212.1938

URL: [http://aup.journal.art.ac.ir/article\\_1102.html](http://aup.journal.art.ac.ir/article_1102.html)

## Recognition and Analysis of Institutional Barriers to Citizen Participation in the Urban Development Planning Process in Tehran

**Rana Taghaddosi**

Ph.D. in Urban and Regional Planning, Department of Urban and Regional Planning & Design, Faculty of Architecture and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran (Corresponding Author)

**Mohammad Hossein Sharifzadegan**

Professor, Department of Urban and Regional Planning & Design, Faculty of Architecture and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

### Abstract

In Iran, despite the increasing attention of policymakers and planners to the need and importance of applying participatory urban planning approaches at different scales, urban development plans (UDPs) with a participatory approach often face failures and problems such as stopping the process of planning in the middle stages, failure of participatory planning processes due to lack of proper grounding, or non-implementation of prepared plans. Therefore, Tehran, with the boldest background in the field of urban development planning (UDP), as the country's capital and the first demographic and political city, is selected as the case of this study. The research aims to recognize the institutional barriers to successfully applying participatory approaches in UDP, which leads to the classification of a wide range of obstacles due to the inefficiency of formal and informal institutions involved in the UDP process and determining how and to what extent each category influences the outputs of the planning process. The research design is based on a parallel multistrand mixed method to test the structural model resulting from the relationships of the main variables identified in the theoretical framework of macro-level research by quantitative modeling of structural equations and, in parallel, formulation of an independent theoretical model based on the findings of qualitative content analysis in the case study scale. In the "structural model of institutional analysis of urban development and participation relations" framework, critical paths and relationships governing how formal and informal institutions affect the process of Tehran citizens' participation in urban development plans are identified at the macro level. Also, to scrutinize the existing processes and document the process and product of UDP in Tehran, the results of in-depth and semi-structured interviews conducted during the research have been categorized into three main categories. The first category aims to confirm the relationships between research variables in the context of the study sample. The second category aims to gain specialized knowledge of the current situation of pilot plans in the subject area of research, and the third category aims to extract and classify the institutional barriers of participatory urban development in Tehran in the form of sub-categories and related conceptual spectrums. Finally, to answer the central question of the research, by combining quantitative and qualitative findings of the research with a descriptive-explanatory approach, "Integrated conceptual model of institutional structure and barriers to participatory UDP in Tehran" and with a prescriptive approach, "strategic implications for alleviation of institutional barriers of Public Participation in Tehran UDP" are presented. Framing a theoretical model of integrated and simultaneous analysis of the relationship between urban development, public participation and institutions, and the obstacles of participatory UDP in Tehran is the main research achievement. This analysis framework can be developed and exploited at three levels in future applied research. First, at the operational level to produce practical outcomes of participatory planning. Second, at the policy level for decision-making and policy-making in the form of constraints and rules of collective choice affecting the structure of participatory planning action situations; and third, at the legal level to determine the composition of participants competent for policy-making and determining institutional rules in this regard.

**Keywords:** Participation, institutionalism, participatory planning, institutional barriers, urban development, Tehran