

## مشارکت پذیری یا مشارکت‌گریزی مردم و برنامه‌ریزان؟\* پژوهشی کیفی در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران

مرجان شرفی<sup>۱\*</sup>، مصطفی بهزادفر<sup>۲</sup>، سیدعبدالهادی دانشپور<sup>۳</sup>، ناصر برک‌پور<sup>۴</sup>، حمیدرضا خانکه<sup>۵</sup>  
<sup>۱</sup> دکتری شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران.  
<sup>۲</sup> استاد گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران.  
<sup>۳</sup> دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران.  
<sup>۴</sup> استاد گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران.  
<sup>۵</sup> استاد گروه حوادث و بلایا، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، تهران، ایران.  
 (تاریخ دریافت مقاله: ۹۷/۱۰/۲۱، تاریخ پذیرش نهایی: ۹۸/۴/۱)

### چکیده

مشارکت، مفهومی محلی، متنوع، پیچیده و پویا است. از این رو نظریه‌ها و دیدگاه‌های موجود در زمینه مشارکت در برنامه‌ریزی شهری که اغلب در ساختار کشورهای غربی ارائه شده‌اند، در سایر کشورها اثربخشی لازم را ندارند. این در حالی است که تأکید اغلب پژوهش‌های انجام شده در این حوزه در محیط برنامه‌ریزی شهری کشور، بر سنجش نظریه‌های موجود معطوف و هدف آن‌ها تعیین سهم متغیرهای شناسایی شده از مشارکت و ارزیابی فرایندهای مشارکتی بوده است. اما با توجه به ماهیت ذهنی و تعاملی این پدیده، ادراک آن توسط کنشگران مختلف می‌تواند با دیدگاه‌های نظری جهانی متفاوت باشد. بنابراین محدود کردن آن در ساختار نظریه‌های موجود، تأمل برانگیز است. هدف این پژوهش، شناخت ادراک مردم و برنامه‌ریزان از فرایند مشارکت در محیط برنامه‌ریزی شهری است. چرا 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. این پژوهش در دسته پارادایم تفسیرگرایی قرار می‌گیرد. در این پژوهش، از تحلیل محتوای کیفی استقرایی آشکار به منظور تفسیر داده‌ها استفاده شده است. یافته‌ها بیانگر آن است که مهم‌ترین مفهوم در حوزه ادراک برنامه‌ریزان و مردم از مشارکت در محیط برنامه‌ریزی شهری، مشارکت‌گریزی مردم و برنامه‌ریزان است.

### واژه‌های کلیدی

مشارکت عمومی، تجربه مشارکت، مشارکت‌گریزی مردم، مشارکت‌گریزی برنامه‌ریزان، محیط برنامه‌ریزی شهری.

\* این مقاله برگرفته از رساله دکتری نگارنده اول با عنوان: «توسعه نظریه مشارکت مردم در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران» با راهنمایی نگارندگان دوم و سوم و مشاوره سایر نگارندگان است که در دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه علم و صنعت ایران به انجام رسیده است.  
 \*\* نویسنده مسئول، تلفن: ۶۶۷۲۸۸۴۵-۰۲۱، نمابر: ۶۶۷۲۵۶۸۲-۰۲۱، E-mail: marjan.sharafi@gmail.com.

## مقدمه

با وجود آن که در پیشینه برنامه‌ریزی، بحث مشارکت و تغییر رویکرد برنامه‌ریزی روز به روز بیشتر مطرح می‌شود و تأثیرگذاری آن در حال افزایش است (Reynolds, 1969)، در بسیاری از پژوهش‌ها به شکاف بزرگ میان سخن‌پردازی درباره مشارکت در گفتمان سیاسی و حتی در قوانین و اجرای واقعی فرایندهای مشارکتی و شکاف آشکار میان وعده‌های مشارکت از طریق تمرکززدایی دمکراتیک و واقعیت‌های روزمره سیاست‌های مشارکتی اشاره شده است (Gaventa and Valderrama, 1999; Forester, 2006; Yetano, Royo and Acerete, 2010; Conrad et al., 2011; Dijk and Ubels, 2015). دیویس معتقد است با وجود حمایت در حوزه سیاست و دانشگاه از ایده مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی، در تجربیات روزمره و در عمل، هنوز تحول عظیمی به وجود نیامده است و هم‌چنان شکاف قابل توجهی میان نظریه و عمل وجود دارد (Davies, 2001, 194). شکاف میان نظریه و عمل مشارکت از یک سو و تفاوت قابل توجه در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و نحوه تحقق آنها از جنبه میزان مداخله شهروندان در فرایندهای برنامه‌ریزی و حکمروایی شهری کشورهای غربی با سایر کشورها (Guaraldo Choguill, 1996; Khan and Swapan, 2013) از سوی دیگر، اهمیت مطالعه مشارکت را در عمل و در بستر محیط‌های برنامه‌ریزی شهری متفاوت آشکار می‌کند. علی‌رغم تأکید بر نیاز به حساسیت نهادی بیشتر نسبت به نظرات مردم و گفتمان متفاوت اجتماعات محلی و توجه به ادراکات آن‌ها از برنامه‌ریزی و مشارکت (Davies, 2001)، یک مجموعه وسیع

رویکرد برنامه‌ریزی شهری از دهه ۱۹۶۰ تاکنون تغییر بسیاری کرده و روند تحول آن سه مرحله اساسی و تکاملی را پشت سر گذاشته است. بعد از اثبات ناکارآمدی نظریه‌های برنامه‌ریزی جامع و سیستمی، موضوع مشارکت مردم در برنامه‌ریزی شهری، در سال‌های اخیر هم از جنبه نظری و هم از بُعد عملی مورد توجه قرار گرفته است (Lane, 2005, 296). نظریه‌پردازانی نظیر هیلی و فورستر بر اساس اصل عقلانیت ارتباطی هابرماس، سازوکار مشورتی تری را برای برنامه‌ریزی به منظور تحقق مشارکت عمومی و با هدف ایجاد یک نظام توافق پذیرتر تصمیم‌سازی پیشنهاد کرده‌اند (Davies, 2001, 194). این رویکردها، با تلفیق نوآوری‌های فن‌آورانه در برنامه‌ریزی با تجربیات، دانش و درک گروه‌های مختلف و شهروندان (Khan and Swapan, 2013)، بر این فرضیه تأکید می‌کنند که دخیلان اگر بتوانند آزادانه مشورت کنند و هیچ سلسله مراتب از پیش تعیین شده‌ای وجود نداشته باشد، می‌توانند به راه‌حل‌های مشترکی دست یابند (Hanzl, 2007; cited in Zhao, Lin and Derudder, 2017, 3). از این رو در سال‌های اخیر، انگاشت‌های برنامه‌ریزی از مدل‌های هنجاری و عقلایی با تأکید بر نقش برجسته برنامه‌ریز و کاربرد روش‌های علمی و منطقی فاصله گرفته و در تکتگرایی نظریه دوران معاصر، جهت‌گیری برنامه‌ریزی بیشتر به ماهیت سیاسی برنامه‌ریزی، جزءگرایی<sup>۱</sup> و منافع در رقابت دخیلان و تصمیم‌ها به عنوان نتایج گفتگو، معطوف شده است. فرایندی که توسط برنامه‌ریزان تسهیل می‌شود (Lane, 2005, 296).



تصویر ۱- فرایند پژوهش.

داشت، واقعیتی که در رأس قرار می‌گیرد، واقعیت مردم باشد، نه متخصصان (Chambers, 1995).

به طور خلاصه می‌توان چنین گفت که ایده برنامه‌ریزی مشارکتی، تنها نیازمند یک فرایند مناسب برای تسهیل ارتباط میان مردم و منافع مختلف نیست. علاوه بر ساختارهای رسمی که باید فراهم‌کننده زمینه مشارکت مردم در محیط برنامه‌ریزی شهری باشند، مشارکت نیازمند شرایط مناسب برای تعامل است. این شرایط صرفاً عینی نیستند و وابسته به درک و ذهنیت افراد از ویژگی‌های محیط و فضاهای تعامل هستند. بنابراین هدف این مقاله، شناخت این موانع از طریق کشف تجربه مردم و برنامه‌ریزان از فرایندهای مشارکت عمومی و درک معنای این تجربه در شرایط محیط برنامه‌ریزی شهری است.

و در حال رشد از پژوهش‌هایی در حوزه مشارکت عمومی وجود دارد که با تمرکز بر ساختارهای رسمی محیط برنامه‌ریزی شهری و دیدگاه‌های نهادی و ویژگی‌های عمدتاً معطوف به فرایندهای مشارکت، به تحلیل عمل مشارکت پرداخته‌اند و تاکنون مطالعات اندکی (e. g, Davies, 2001; Connelly, 2010; Conrad et al., 2011) در این حوزه، بر روی مواضع و ادراک کنشگران مختلف از فرایند مشارکت تمرکز داشته‌اند. در حقیقت ویژگی‌ها، باورها و ادراکات فردی، به اندازه‌ای مهم هستند که غالباً سرسختانه نادیده گرفته می‌شوند. از این روی رابرت چمبرز از پذیرش پارادایم و دانش حرفه‌ای جدیدی صحبت می‌کند که لازمه آن تغییرات فردی (شخصیت فردی، ادراکات، ارزش‌ها، تعهدات و رفتارها)، حرفه‌ای و نهادی است. دانشی که در نتیجه آن می‌توان امید

## ساختارهای غیررسمی محیط برنامه‌ریزی مشارکتی<sup>۲</sup>، وجه مغفول مطالعات عملی و نظری در حوزه مشارکت عمومی

باشد و نیز به منظور انطباق با فرصت‌ها و چالش‌های زمینه در حال تغییر و منحصر به فرد فرایند، سه شرط تنوع کامل منافع در میان مشارکت‌کنندگان، وابستگی متقابل مشارکت‌کنندگان و مشارکت تمامی مشارکت‌کنندگان از طریق فرایند گفتگوی قابل اعتماد را ضروری می‌دانند (Innes and Booher, 2010). شیرازی در جمع‌بندی کتابی که به تجربه مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی و توسعه شهری در ایران می‌پردازد، با اشاره به تصویر مبهم مشارکت در ایران، نبود قصد و باور کافی برای به‌کارگیری مشارکت، فقدان زیرساخت‌ها، سلطه فرایندهای تمرکزگرا، زمان نبودن رویکردهای مشارکتی، کمبود تعامل مؤثر با نمونه‌ها و تجارب بین‌المللی و مبنای تجربه‌های مشارکتی بر پایه سعی و خطا را، مهم‌ترین موانع تحقق مشارکت در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران می‌داند (2017, 331).

بخش عمده‌ای از مطالعات نیز بهره‌گیری نادرست از شیوه‌های مشارکتی را، مهم‌ترین مشکل موجود می‌دانند (Innes and Booher, 2004) و بر اهمیت ویژگی‌های فرایند مشارکت و شیوه‌های مشارکتی تأکید می‌کنند (e. g. King, Feltey and Susel, 1998; Innes and Booher, 2004; Rowe, Marsh and Frewer, 2004; Brownill, 2009; Conrad et al., 2011; Dijk and Ubels, 2015). فتح‌جلالی و رفیعیان (2017, 332) بر اهمیت وجود نظام‌ها و سازوکارهای برنامه‌ریزی دمکراتیک و ترغیب‌کننده محلی و به‌کارگیری شیوه‌های مشارکتی مناسب با توجه به شرایط محلی تأکید کرده‌اند. دیک و اوپلس چنین استدلال کرده‌اند که جلسه‌های تعاملی که توسط متخصصان برگزار می‌شود، مبنای مشترک برای اقدام جمعی را در فرایندهای برنامه‌ریزی مشارکتی، همکارانه و ارتباطی فراهم می‌کند (Zhao, Lin and Derudder, 2017). هر چند هر جلسه‌ای نیازمند طرح‌ریزی سنجیده بر مبنای دانش عملی و در نظر گرفتن شرایط و زمینه

با توجه به اهمیت مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی شهری و تمرکز بخش مهمی از پیشینه برنامه‌ریزی شهری در سال‌های اخیر به این موضوع، شرایط و زمینه مناسب برای تحقق مشارکت در برنامه‌ریزی شهری، موضوع طیفی از مطالعات هم در حوزه عملی و هم در حوزه نظری بوده است (e. g. Gaventa and Valderrama, 1999; Davies, 2001; Innes and Booher, 2004; Beard, 2005; Yang and Pandey, 2011; Dijk and Ubels, 2015; Zhao, Lin and Derudder, 2017). این پژوهش‌ها، بیشتر بر روی ساختارهای رسمی محیط برنامه‌ریزی شهری با تأکید بر تحلیل ساختارهای رسمی محیط درونی برنامه‌ریزی شهری نظیر قوانین و مقررات، ساختار نهادی و به ویژه مشخصه‌های فرایند مشارکت و نیز شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی محیط کلان برنامه‌ریزی شهری تمرکز داشته‌اند. گاونتا و ولدراما (1999)، روابط قدرت، سطح سازمان‌یافتگی و انسجام شهروندان، مهارت‌های مشارکتی، خواست و اراده سیاسی، سطح مشارکت و منابع مالی ناکافی در سطوح محلی را، شش مانع مهم در تحقق مشارکت شهروندان در حکمروایی محلی می‌دانند. اینس و بوهر نیز در مطالعه خود به عواملی نظیر نقص قوانین و دستورالعمل‌های موجود، ترس از دست دادن قدرت در مقامات رسمی، زمان محدود شهروندان، فقدان منابع لازم برای مشارکت گروه‌های محروم، کمبود مهارت‌های همکارانه میان برنامه‌ریزان و شهروندان، فقدان فرصت برای گفتگوی واقعی میان دخیلان در رقابت، هزینه بالای نیروی انسانی برای تلاش‌های همکارانه و مقاومت نهادها در برابر تغییر، به عنوان موانع تحقق مشارکت همکارانه در ایالات متحده آمریکا اشاره می‌کنند (Innes and Booher, 2004). آنها همچنین برای آنکه یک فرایند همکارانه از جنبه همکاری، منطقی و قادر به تولید نتایج اجتماعی ارزشمند

مردم در برنامه‌ریزی برپایه ادراک مردم در سال‌های اخیر، بخشی از پژوهش‌ها نیز به اهمیت نقش برنامه‌ریزان و شناسایی عوامل محدودکننده مشارکت از دیدگاه آن‌ها پرداخته‌اند (Connolly, 2010). دغدغه اصلی کانلی، به جای بررسی نقش مشارکت در دولت‌ها و یا ماهیت فرهنگ عمومی نسبت به مداخله و مشارکت، ادراکات و ارزش‌های برنامه‌ریزان بوده‌است. هیلیر و فورستر نیز معتقدند برنامه‌ریزان پتانسیل آن را دارند که تأثیر شهروندان در فرایندهای مشارکتی را افزایش دهند و یا آن را محدود کنند (Hop-kins, 2010, 61). کنراد و همکارانش (2011) در مطالعه خود بر روی دیدگاه‌های مردم و برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران در زمینه انتظارها از فرایند مشارکت، میزان تطابق عمل با انتظارات و شیوه‌های کارآمدتر مشارکت در عمل، پنج حوزه مهم فقدان تأثیر بر روی تصمیم‌ها، فقدان اصول اخلاقی حرفه‌ای و مهارت، شیوه‌ها و تکنیک‌های مورد استفاده، ماهیت تأمین اطلاعات و تأثیرهای فرهنگ محلی را به عنوان نگرانی‌های اصلی در این حوزه معرفی کرده‌اند. بنابراین به دلیل شکافی که در حوزه مطالعه‌های نظری و عملی در زمینه ساختارهای غیررسمی محیط برنامه‌ریزی مشارکتی وجود دارد و همچنین تأکید پژوهش‌های اخیر بر نقش مردم و برنامه‌ریزان در فرایندهای برنامه‌ریزی مشارکتی، در این پژوهش به درک تجربه مردم و برنامه‌ریزان از مشارکت و معنای این تجربه، با هدف شناسایی ساختارهای غیررسمی محدودکننده مشارکت در محیط برنامه‌ریزی شهری کشور پرداخته شده‌است.

## روش‌شناسی پژوهش

به پیچیدگی و چندوجهی بودن عمل برنامه‌ریزی و تأثیرپذیری آن از چارچوب‌های شناختی، فرهنگی، زمینه‌های اجتماعی و فرایندهای تعاملی میان کنشگران درگیر تأکید شده‌است. این موضوع در خصوص برنامه‌ریزی مشارکتی و به ویژه در محیط‌های دشوار برنامه‌ریزی شهری، اهمیت بیشتری می‌یابد (دانشپور و همکاران، ۱۳۹۶). بنابراین، مشارکت مردمی به عنوان پدیده‌ای که این پژوهش به دنبال مطالعه آن است، پدیده‌ای پیچیده و چندوجهی است که علاوه بر جنبه‌های عینی، تا حد زیادی وابسته به ذهن کنشگران مختلف این فرایند است. لذا با توجه به ماهیت پدیده مورد مطالعه و دیدگاه هستی‌شناسانه پژوهش، واقعیت‌ها ذهنی و چندگانه و همان چیزی هستند که توسط افراد درک می‌شوند. این پژوهش در دسته پارادایم تفسیرگرایی قرار می‌گیرد و از جنبه شناخت‌شناسی، تأکید آن بر تعامل پژوهشگر با مورد پژوهش و حداقل فاصله عینی با مشارکت‌کنندگان پژوهش است و بر خلاف جهت‌گیری ابزاری اثبات‌گرایی، جهت‌گیری آن عملی و معطوف بر این اصل است که افراد چگونه در محیط برنامه‌ریزی شهری مشارکت می‌کنند لذا در پی آن است که تجربه کنشگران (مردم و برنامه‌ریزان) و معنای تجربه آن‌ها را در این زمینه درک کند. رویکرد این مطالعه، کیفی است چرا که بر روی زمینه تأکید می‌کند، زمینه به مفهوم شرایطی که موجب مشکل یا شرایطی می‌شود که مردم با گنش‌های متقابل و احساسات خود به آنها پاسخ می‌دهند

است، این مطالعه نشان دهنده اصول تجربی برای سازمان‌دهی یک گفتگوی مؤثر با تأکید بر مهارت‌های مورد نیاز برای رهبران این جلسات، مکان مناسب برای برگزاری این جلسات، چگونگی رفتار در حین جلسات و الزامات مشارکت‌کنندگان برای مشارکت است (Dijk and Ubels, 2015). این در حالی است که برخی از محققان بر این باورند که مشارکت عمومی، نه تنها مفهومی یکپارچه نیست، بلکه مفهومی مبهم، پیچیده و انباشته از ارزش با اهداف، معانی، سطوح و شیوه‌های مختلف است که به گونه‌های متفاوتی ترجمان عینی و مشخص می‌یابد و به شکل گسترده، وابسته به هویت کنشگران درگیر است (Abelson et al., 2007; Alterman, Harris and Hill, 1994)؛ و تحقق آن، بیش از نیاز به یافتن ابزار و شیوه‌های مناسب برای افزایش مداخله عمومی در تصمیم‌ها، نیازمند بازاندیشی در نقش‌های اساسی و روابط میان برنامه‌ریزان و شهروندان است (King et al., 1998, 317).

## مردم و برنامه‌ریزان، کنشگران اصلی در فرایند مشارکت

یانگ و پندی (2011) در مطالعه خود، به تأثیر توانمندی و شایستگی مشارکت‌کنندگان بر نتایج مشارکت و اهمیت شهروندان آموزش‌دیده تأکید می‌کنند. دیویس با اشاره به سطح پایین مداخله عمومی واقعی، علی‌رغم وجود سازوکارهای قانونی برای مشارکت در برنامه‌ریزی، تلاش کرده‌است تا بینشی نسبت به این شکست، برای دستیابی به مشارکت عمومی گسترده‌تر از طریق درگیر شدن با مردمی که مداخله آن‌ها مورد نظر است، فراهم سازد و تصویری پیچیده از ارزش‌های عمومی طرد شده یا سدهای پنهان را آشکار کند (Davies, 2001, 193). یانگ و پندی (2011) با این استدلال که شهروندان بهتری می‌دانند که چه می‌خواهند و چه احساسی نسبت به مشارکت دارند، بر این موضوع تأکید می‌کنند که برای ترسیم یک تصویر کامل از مشارکت شهروندان، لازم است مشارکت از دیدگاه دخیلان مختلف بررسی شود. برد موفقیت توسعه اجتماع محلی مشارکتی را، وابسته به توانایی شهروندان در شکل‌دهی به روابط همیارانه و هدایت دانش، زمان و منابع اقتصادی از طریق سازمان‌های جامعه مدنی برای دستیابی به نتایج مثبت توسعه می‌داند (Beard, 2005, 21) و در مطالعه خود، به تأثیر ویژگی‌های جمعیت‌شناختی و اجتماعی-اقتصادی مشارکت‌کنندگان نظیر آموزش و سواد، عضویت در سازمان‌های اجتماعی و مدت سکونت و وضعیت اقتصادی بر احتمال مشارکت در توسعه اجتماعی پرداخته‌است، آن‌چه در اغلب پژوهش‌های انجام شده در حوزه مشارکت عمومی در کشور (علوی‌تبار، ۱۳۷۹؛ یزدان‌پناه، ۱۳۸۶؛ موسایی و شیانی، ۱۳۸۹؛ شیانی، رضوی الهاشم و دل‌پسند، ۱۳۹۱؛ موسوی، ۱۳۹۱) نیز مشهود است. هر چند هدف بسیاری از این پژوهش‌ها، شناسایی موانع ذهنی و رفتاری مردم در مشارکت بوده‌است ولی شناسایی این عوامل، به آگاهی از ادراک مردم در چارچوب نظریه‌های موجود و با بهره‌گیری از روش‌های کمی محدود شده‌است. در کنار گرایش به شناسایی عوامل مؤثر بر مشارکت



بازدارندگی درونی مشارکت در برنامه‌ریزان و مدیران شکل گرفته است. این مفهوم، به موانع ذهنی برنامه‌ریزان و مدیران شهری در بکارگیری از ظرفیت مشارکت مردم اشاره دارد و از مفاهیم تردید و بدبینی نسبت به مشارکت و مردم، احساس بی‌نیازی از مشارکت، غلبه رویکرد دانای کل و اقتدارگرایی برنامه‌ریزان، تشکیل شده است. در شرایطی در ساختار کنونی محیط برنامه‌ریزی، از برنامه‌ریزان به‌عنوان یکی از کنشگران اصلی در فرایند مشارکت انتظار می‌رود که زمینه مشارکت مردم را در فرایند برنامه‌ریزی فراهم آورند که آن‌ها نسبت به مردم، مشارکت و اثربخشی آن تردید دارند و آن را مانع پیشرفت برنامه‌ها و تصمیم‌های خود می‌دانند. بخشی از بدبینی برنامه‌ریزان نسبت به مردم، از نگرش منفی آن‌ها در خصوص تمایل مردم به مشارکت و توانمندی‌های آنها در مشارکت منتج می‌شود. دانش محدود برنامه‌ریزان در این حوزه و برخی از محدودیت‌های مرتبط با چارچوب حقوقی و قانونی، نهادی و طرح‌های توسعه شهری سبب شده است که برنامه‌ریزان نسبت به تحقق‌پذیری و اثربخشی مشارکت، تردید داشته باشند.

در مقابل موانع ذهنی مشارکت در مردم و برنامه‌ریزان، در عمل نیز عواملی مانع از مشارکت در مردم و برنامه‌ریزان می‌شود، بازدارنده‌هایی که بیشتر از جنس دانش، توان، ظرفیت و مهارت هستند. گرفتاری‌های روزمره و معیشتی مردم که سبب می‌شود زمان کافی برای مشارکت نداشته باشند، یکی از مهم‌ترین بازدارنده‌های عملی مشارکت در مردم محسوب می‌شود. از یک سو مردم و برنامه‌ریزان، تجربه‌های موفق و کافی در این زمینه ندارند، بنابراین با ضعف در مهارت و ظرفیت مشارکت مواجه هستند و از سوی دیگر کژانگاشتی که نسبت به مفهوم مشارکت در مردم و برنامه‌ریزان وجود دارد و آورده‌اندک مشارکت برای آن‌ها، مانع عملی مهم در پیش‌روی مردم و برنامه‌ریزان است.

یکی از مفاهیم دیگری که در فرایند‌گذاری نمایان شده است، سلطه منفعت‌گرایی فردی بر منفعت‌گرایی جمعی است که به نوعی از بازدارندگی درونی مشارکت و بازدارندگی اقدام عملی در مردم و برنامه‌ریزان تأثیر می‌پذیرد. این مفهوم انتزاعی به معنی اولویت منافع فردی و گروهی برای مردم و برنامه‌ریزان نسبت به منافع جمعی است و از چهار مفهوم تضاد منافع، تضاد در اولویت‌ها، ملاحظات خودخواهانه مردم و ملاحظات خودخواهانه فردی و سازمانی برنامه‌ریزان تشکیل شده است. یکی از مهم‌ترین دلایل اولویت منفعت‌های فردی بر منفعت‌های جمعی، تضاد میان منافع افراد و گروه‌های مختلف بوده است که در عمل مشارکت و دستیابی به توافق عمومی را دشوار و گاه غیرممکن کرده است.

## بحث

همان‌گونه که پیش از این توضیح داده شد، تاکنون مطالعات اندکی بر روی مواضع و ادراک کنشگران مختلف از جمله مردم در فرایند مشارکت تمرکز داشته‌اند. درحالی‌که نتایج این پژوهش نشان‌دهنده آن است که بخش مهمی از محیط برنامه‌ریزی مشارکتی به مشارکت‌پذیری و نقش و جایگاه مردم در فرایند‌های

(Corbin and Strauss, 2008; Cited in Hatley, 2013, 56).

در این پژوهش از تحلیل محتوای کیفی استقرایی آشکار<sup>۴</sup> به عنوان شیوه پژوهش و به منظور تفسیر داده‌های متنی از طریق فرایند نظام‌مند گذاری و تعیین مفاهیم استفاده شده است (Drisko and Maschi, 2016). در این شیوه، مفاهیم تا سه سطح انتزاع (مقوله‌های مفهومی) تحلیل شده‌اند. در مرحله گردآوری داده‌ها، ۲۰ مصاحبه فردی و ۲ مصاحبه گروهی بدون ساختار عمیق با مردم و برنامه‌ریزان که تجربه شرکت در فرایندهای مشارکتی را به نوعی داشته‌اند، انجام شده است. انتخاب مشارکت‌کنندگان در این پژوهش، به صورت هدفمند بوده است<sup>۵</sup>. در ابتدا با توجه به پرسش پژوهش از طریق نمونه‌گیری باز و با هدف دست‌یابی به حداکثر تنوع از نظر تجربه، مشارکت‌کنندگان پژوهش انتخاب شده‌اند. انتخاب مشارکت‌کنندگان براساس نیاز داده‌ها و به منظور توسعه مفاهیم و تا زمان رسیدن به اشباع ادامه یافته است. در فرایند پژوهش و مصاحبه‌ها با رسیدن به درک تعاملی بودن مفهوم مورد بررسی، به این معنا که برخی از مفاهیم در حوزه مشارکت در تعامل میان برنامه‌ریزان و مردم شکل می‌گیرند و تنها از طریق بررسی ذهنیت و ادراک مشارکت‌کنندگان پژوهش قابل دست‌یابی نیستند، تهیه یادداشت‌های میدانی از مشاهده مستقیم یک تجربه مشارکتی در حال انجام نیز به شیوه‌های جمع‌آوری اطلاعات اضافه شد<sup>۶</sup>. یافته‌های حاصل از مشاهده‌ها (۱۲ یادداشت میدانی) نیز همانند مصاحبه‌ها گذاری و وارد مرحله تحلیل شده‌اند. در این پژوهش در بخش مدیریت داده‌ها از نرم‌افزار ATLAS.ti استفاده شده است.

## یافته‌های پژوهش

تحلیل داده‌های پژوهش بیانگر مفهوم اصلی مشارکت‌گریزی مردم و برنامه‌ریزان در محیط برنامه‌ریزی شهری است که با چهار مقوله اصلی بازدارندگی درونی مشارکت در مردم، بازدارندگی درونی مشارکت در برنامه‌ریزان، بازدارندگی اقدام عملی و سلطه منفعت‌گرایی فردی بر منفعت‌گرایی جمعی تبیین می‌شوند. یکی از مفاهیم اصلی در ارتباط با مشارکت مردم در محیط برنامه‌ریزی شهری، بازدارندگی درونی مشارکت است که این مفهوم، موانع درونی مشارکت در مردم را تبیین می‌کند. این مفهوم اصلی با مفاهیم ترس مردم از پیامدهای مشارکت، بی‌اعتمادی مردم، فقدان اعتقاد مردم به مشارکت و اهمیت آن، ناامیدی و سرخورده‌گی مردم، بی‌اعتنایی مردم، مسئولیت‌گریزی و عدم تعهد مردم و مردم به حاشیه رانده‌شده، تبیین می‌شود. این بازدارنده‌های درونی، در نتیجه شرایط محیطی و زمینه شکل گرفته‌اند و در طول زمان به مهم‌ترین موانع ذهنی مردم برای مشارکت تبدیل شده‌اند. اهمیت این مفهوم به این دلیل است که بدون برطرف کردن این بازدارنده‌های ذهنی، نمی‌توان انتظار داشت تنها با ایجاد شرایط و محیط مناسب برای مشارکت مردم، بتوان مشارکت را در ساختارهای رسمی محیط برنامه‌ریزی نهادینه کرد. در مقابل مفهوم بازدارندگی درونی مشارکت در مردم، مفهوم

جدول ۱- مفاهیم تبیین‌کننده مشارکت‌گریزی مردم و برنامه‌ریزان در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران.

مفاهیم سطح سوم (مقوله‌ها)	مفاهیم سطح دوم (زیرمقوله‌ها)	مفاهیم سطح نخست (کدها)
بازارزدگی در مردم	ترس مردم از پیامدهای مشارکت	ترس مردم از مشارکت؛ ترس از پیامدهای بیان آزادانه نظرات؛ هزینه سیاسی مشارکت برای مردم؛ ترس از عواقب اظهارنظر (واکنش مسئولان)؛ ترس از پیامدهای اقتصادی احتمالی
	بی‌اعتمادی مردم	بی‌اعتمادی مردم نسبت به برنامه‌ریزان و مدیران شهری؛ بی‌اعتمادی متقابل میان مردم؛ بی‌اعتمادی نسبت به خود؛ تجارب بد مردم از اعتماد؛ سوء استفاده از اعتماد مردم
	فقدان اعتقاد مردم به مشارکت و اهمیت آن	فقدان باور مردم بر ضرورت مشارکت؛ فقدان اعتقاد مردم به اثربخشی مشارکت؛ اعتقاد مردم به اثربخشی قوه قهریه؛ اولویت نداشتن مشارکت برای مردم
	ناامیدی و سرخوردگی مردم	سرخوردگی مردم از مشارکت؛ ریشه فرهنگی دل‌سردی در مردم
	بی‌اعتنایی مردم	فقدان حس تعلق و تعهد نسبت به محیط؛ بی‌تفاوتی مردم نسبت به اقدام‌های در جریان؛ فقدان حس تعلق مردم نسبت به تصمیم‌ها؛ عدم واکنش مردم نسبت به رفتارهای غلط؛ اهمیت ندادن به انتخابات شوراهای محلی
	مسئولیت‌گریزی و عدم تعهد مردم	عدم باور مسئولیت در مردم؛ فقدان احساس مسئولیت نسبت به محیط؛ رفتار متفعلانه مردم؛ فقدان احساس مسئولیت و تعهد نسبت به مشارکت؛ فاصله میان حرف و عمل مردم؛ قرار داشتن اقلیتی از مردم در موضع شهروندی
	مردم به حاشیه رانده شده	در حاشیه قرار داشتن مردم؛ شنیده نشدن صدای مردم؛ نهادینه شدن ساختار قدرت در ذهن مردم؛ باور مردم به نقش کم‌رنگ‌شان در اجتماع
	تردید و بدبینی نسبت به مشارکت و مردم	تردید برنامه‌ریزان نسبت به اثربخشی مشارکت؛ تردید برنامه‌ریزان نسبت به تحقق‌پذیری مشارکت؛ کوچک‌نمایی تجارب سایر کشورها؛ مشارکت مانع پیشروی برنامه؛ باور برنامه‌ریزان به مشارکت‌گریزی مردم؛ بی‌اعتمادی و بدبینی نسبت به مردم
	احساس بی‌نیازی از مشارکت	فقدان اعتقاد به ضرورت مشارکت؛ اختیارات زیاد مدیران شهری؛ پاسخگویی صرفاً در برابر کارفرما
	غلبه رویکرد دانای کل	مشارکت گروه‌های متخصص مردمی؛ غلبه نگاه فن‌سالارانه در برنامه‌ریزی؛ ارجحیت دانش نظری برنامه‌ریزی؛ فقدان اعتقاد به دانش ضمنی مردم؛ نگرش شی‌وار به مردم در برنامه‌ها؛ ریاضی‌فریبی و مدل‌زدگی؛ نگرش مصلحت‌اندیشانه نسبت به مردم
بازارزدگی درونی مشارکت در برنامه‌ریزان و مدیران شهری	اقتدارگرایی برنامه‌ریزان و مدیران	دشواری پذیرش قدرت مشروط؛ شهرداری و شورا فرصت ترقی سیاسی؛ شیفستگی قدرت در مدیران؛ نگاه از موضع بالا نسبت به مردم
	تضاد منافع	تضاد منافع میان گروه‌های صاحب قدرت؛ تضاد میان منافع برنامه‌ریزان؛ تضاد میان منافع مردم؛ تضاد میان منافع جمعی و فردی؛ تعارض میان منافع مردم با اهداف برنامه
	تضاد در اولویت‌ها	تفاوت دغدغه‌های مردم و برنامه‌ریزان؛ تقابل تفکرات فردگرایانه سنتی با ساختارهای زندگی مدرن؛ تقابل تصمیم‌های برنامه‌ریزان با خواست مردم
	ملاحظات خودخواهانه مردم	رفتار رانت‌جویانه مردم؛ غلبه نگاه اقتصادی در مطالبات مردم؛ اولویت منافع فردی بر منافع جمعی؛ نقض قوانین در راستای منافع فردی؛ روحیه تمامیت‌خواهی در مردم؛ خودمحوری مردم
	ملاحظات خودخواهانه فردی و سازمانی برنامه‌ریزان	گره خوردن منافع مدیران با منافع صاحبان قدرت؛ فردگرایی در نهادهای منادی حقوق جمعی؛ اولویت منافع مادی برای برنامه‌ریزان و مدیران؛ تصمیم‌گیری بر مبنای منافع سازمانی؛ روحیه تمامیت‌خواهی در مدیران؛ سوءگیری بر مبنای منافع {منافع سیاسی، اقتصادی و شخصی}؛ خودمحوری برنامه‌ریزان
	ضعف دانش مشارکت در برنامه‌ریزی	فقدان دانش مشارکت در برنامه‌ریزان؛ الگوهای سنتی آموزش برنامه‌ریزی؛ فقدان آموزش مشارکت در دانشگاه‌ها؛ فقدان آگاهی نسبت به اهمیت مشارکت؛ ضعف جامعه دانشگاهی در ارائه راه‌حل‌ها
	نابسنندگی مهارت و تجربه مشارکت در برنامه‌ریزان	نبود ظرفیت و آمادگی مشارکت؛ فقدان تجربه کافی در زمینه برنامه‌ریزی مشارکتی؛ عدم آشنایی با فنون مذاکره و تعامل؛ عدم آشنایی با فنون میانجی‌گری؛ زبان بازی به جای زبان دانی
	کژانگاشت نسبت به مشارکت	فقدان فهم صحیح از مفهوم مشارکت؛ تفاوت میان ذهنیت مردم و مشارکت در عمل؛ فاصله ذهنیت برنامه‌ریزان از مشارکت با واقعیت؛ فقدان فهم مشترک از مشارکت
	آورده اندک مشارکت	نبود نگرش بُرد برد در جامعه؛ وعده‌های بی‌تحقق در مشارکت؛ بی‌نتیجه ماندن تلاش‌های جمعی؛ فقدان احساس اجرو پاداش
	سلبه منفعت‌گرایی فردی بر منفعت‌گرایی جمعی	گرفتاری‌های روزمره و معیشتی مردم
نابسنندگی دانش و آمادگی مشارکت در مردم		نبود دانش و آمادگی مشارکت در مردم؛ ناآگاهی مردم از اهمیت و اثربخشی مشارکت؛ ضعف در آموزش کارهای جمعی؛ نرسیدن مردم به بلوغ فکری و عملی
کم‌تجربگی مردم در مشارکت		نبود تجربه مشارکت در میان مردم؛ تجربه‌های ناموفق مردم در مشارکت؛ ضعف در انجام فعالیت‌های جمعی؛ بی‌اطلاعی مردم از رویدادهای در جریان

انفعال‌گرایی، ارزش‌های شکل‌دهنده به جامعه، حس مسئولیت و تعهدات اخلاقی جامعه، نگرش شهروندان نسبت به مشارکت، اعتماد شهروندان، انگیزه و تمایل به مشارکت و هم‌بستگی و سرمایه اجتماعی مؤلفه‌های فردی (مردم) مؤثر بر فرایند مشارکت

مشارکتی در بستر این محیط باز می‌گردد. مهارت، دانش و تجربه شهروندان، سازمان‌یافتگی شهروندان در قالب سازمان‌های غیردولتی و انجمن‌ها، تعامل شهروندان با برنامه‌ریزان و مقام‌های رسمی، ویژگی‌های کلی جامعه مانند فردگرایی و

و اثربخشی مشارکت در محیط برنامه‌ریزی شهری تعریف شده است. از این رو ذهنیت مردم، همچنان قوه قهریه و مداخلات متمرکز مسئولان و مقام‌های رسمی را اثربخش‌تر می‌داند و هنوز مشارکت برای مردم فاقد اولویت است. گرفتاری‌های روزمره و معیشتی مردم و بی‌نتیجه ماندن تلاش‌های جمعی و تجربه‌های کم و ناموفق مردم در فرایندهای مشارکتی بر فقدان باور مردم بر ضرورت و اثربخشی مشارکت تأثیرگذار بوده است. علاوه بر نبود باور و اعتقاد به مشارکت، در این پژوهش به موانع ذهنی دیگری در خصوص مشارکت مردم تأکید شده است، موانعی نظیر ترس از پیامدهای مشارکت و ناامیدی و سرخوردگی مردم که در پژوهش‌های پیشین، کمتر به آن‌ها پرداخته شده است.

یکی دیگر از مفاهیمی که در این پژوهش در قالب بازدارنده‌های درونی مشارکت در مردم بر آن تأکید شده است، مفهوم «مردم به حاشیه رانده شده» است. کینگ و همکارانش (1998) و یانگ و پندی (2011)، نادیده گرفته شدن نظرها و تصمیم‌های مشارکت‌کنندگان و صرفاً مشورت با آنان را، دلیل افزایش خشم و بی‌اعتمادی آن‌ها در طول زمان می‌دانند که منجر به بدبینی و کاهش علاقه مردم نسبت به مشارکت می‌شود. کنراد و همکارانش با به‌کار بردن اصطلاح «شنیدن ولی نه گوش دادن»، گاه مشارکت را یک ژست صرف توجه به نظرات عمومی می‌دانند که تنها به دلیل الزام‌های قانونی اجرا می‌شود (Conrad et al., 2011). پیران (۱۳۷۶: ۱۳۹۵) در نظریه خود در زمینه امتناع جامعه ایران از مشارکت به معنای فنی و تخصصی احساس بی‌قدرتی و تماشاچی بودن در بین افراد جامعه را یکی از دلایل مشارکت‌گریزی مردم می‌داند.

یکی دیگر از شرایط زمینه‌ای محدودکننده فرایندهای مشارکتی در ارتباط با مردم در محیط برنامه‌ریزی ایران، ملاحظات خودخواهانه مردم و تضاد میان اولویت‌ها و منافع است که برخلاف تأکید این پژوهش، پیش از این در پژوهش‌های اندکی به آن پرداخته شده است. کنراد و همکارانش (2011) تنها زمانی مشارکت را موفق و مولد می‌دانند که توسط چیزی غیر از منافع شخصی برانگیخته شود، درحالی‌که دیدگاه غالب این است که مردم مشارکت را اغلب فرصتی برای تأثیرگذاری بر سیاست‌ها در راستای منافع شخصی خود می‌بینند (Irvin and Stansbury, 2004). فورستر (2006) نیز تفکر بده بستانی مردم در فرایند مشارکت را مطرح می‌کند. پیران (۱۳۷۶)، بر خودمحوری و تنگ‌نظری در عرصه فعالیت‌های مشترک جمعی و مدنی به‌عنوان یکی از ویژگی‌های رفتاری که در مردم نهادینه شده است و مشارکت آن‌ها را در عمل محدود می‌کند، اشاره کرده است. در زمینه مفهوم تضاد در منافع و اولویت‌ها، نظرات متفاوتی وجود دارد. درحالی‌که در این پژوهش به تضاد میان منافع مردم و منافع جمعی و تفاوت دغدغه‌های مردم و برنامه‌ریزان به‌عنوان یکی از شرایط محدودکننده مشارکت مردم اشاره شده است، برخی از نظریه‌ها، تضاد را یک نیروی مثبت بالقوه می‌دانند که می‌تواند به تغییر، یکپارچگی و سازگاری کمک کند و منجر به افزایش خلاقیت‌های مشارکتی شود (Bonafede and Lo Piccolo, 2010). یکی دیگر از مفاهیم مشترک در این پژوهش با یافته‌های

در چارچوب نظریه‌های پیشین هستند.

در پژوهش‌های پیشین بر انگیزه و تمایل مردم به مشارکت (علوی‌تبار، ۱۳۷۹؛ موسایی، شیانی، ۱۳۸۹؛ شیانی، رضوی‌الهاشم و دل‌پسند، ۱۳۹۱؛ موسوی، ۱۳۹۱؛ Imani-Jajarmi, 2017; Conrad et al., 2011; Conrad et al., 2009)، اعتماد (Da-vies, 2001; Ebdon and Franklin, 2006; Pakzad, 2017; Fatheja-lali and Rafieian, 2017) و نیز ظرفیت‌های عملی مشارکت‌کنندگان نظیر مهارت، دانش و تجربه (Ebdon and Franklin, 2006; Brown-ill, 2009; Yang and Pandey, 2011; Beierle, 1999; Abelson et al., 2007; Conrad et al., 2011; Imani-Jajarmi, 2017; Pakzad, 2017) تأکید بسیار شده است. مؤلفه‌هایی که در این پژوهش در قالب مفاهیم کم‌تجربگی و نابسندگی دانش و آمادگی مردم برای مشارکت، بی‌اعتمادی مردم و فقدان اعتقاد مردم به ضرورت و اهمیت مشارکت، بیان شده‌اند. با این توضیح که این مفاهیم و تا اندازه‌ای روابط میان آن‌ها و ریشه‌های آن‌ها، از طریق تفسیر تجربه و درک مشارکت‌کنندگان پژوهش، توسعه یافته و تدقیق شده‌اند. یافته‌های این پژوهش و تعریفی که از بی‌اعتمادی مردم ارائه می‌کند، بیانگر بی‌اعتمادی مردم نسبت به برنامه‌ریزان و مدیران شهری، بی‌اعتمادی متقابل میان مردم، بی‌اعتمادی نسبت به خود، تجارب بد مردم از اعتماد و سوءاستفاده از اعتماد مردم است. بررسی و تأمل در داده‌ها و یادداشت‌های تحلیلی نشان می‌دهد که برخی از ریشه‌های این بی‌اعتمادی عبارت است از: عملکرد گذشته برنامه‌ریزان و مدیران شهری و بهره‌جویی ابزاری آن‌ها از مشارکت، فقدان شفافیت نهاد‌های مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، نبود امکان نظارت مردم بر فرایندهای برنامه‌ریزی، فقدان پاسخگویی، فقدان اطلاع‌رسانی صحیح و کامل از فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی، شنیده نشدن صدای مردم، نبود نگرش بُرد بُرد در جامعه، تجارب بد مردم از اعتماد در گذشته و سوءاستفاده از اعتماد مردم. بدیهی است تا زمانی که این شرایط تغییر نکرده و تعدیل نشوند، بی‌اعتمادی، کماکان مشارکت مردم را در فرایندهای برنامه‌ریزی شهری در عمل، محدود خواهد کرد. از سویی یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که این بی‌اعتمادی، خود می‌تواند ریشه عوامل دیگری نظیر ترس مردم از مشارکت و بی‌اعتنایی و بی‌رغبتی مردم نسبت به مشارکت و انجام کارهای جمعی شود. کمبود علاقه شهروندان، مشکلی است که به نظر می‌رسد بیشترین مانع را برای تحقق مشارکت شهروندی به وجود آورده است. این امر می‌تواند به‌عنوان یک پارادوکس شناخته شود. کسانی که بیشترین منفعت از مشارکت نصیبشان می‌شود، مانع اصلی در توسعه ابتکارات عمل مشارکتی هستند (Yetano et al., 2010, 792). با وجود تأکید پژوهش‌های انجام شده بر ضرورت اعتقاد و باور به مشارکت به‌عنوان لازمه شکل‌گیری رفتار مشارکتی، این تأکید صرفاً به سنجش درک از ضرورت مشارکت در مردم و میزان تمایل آن‌ها به مشارکت محدود شده است. آنچه در اغلب این پژوهش‌ها مغفول مانده است، ابعاد و دلایل فقدان باور و تمایل مردم به مشارکت است. این مفهوم در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران با فقدان اعتقاد مردم به ضرورت



می‌کند. مفهومی که برخلاف نظریه‌ها و پژوهش‌های انجام شده در این زمینه بیشتر بر بُعد ذهنی و رفتاری برنامه‌ریزان و مدیران شهری در تحقق برنامه‌ریزی مشارکتی دلالت دارد.

به‌طورکلی و به شکل پراکنده در مطالعات نظری و عملی در حوزه مشارکت عمومی به مؤلفه‌هایی نظیر مهارت، دانش و تجربه، تعامل برنامه‌ریزان و مقام‌های رسمی، بهره‌گیری از تجارب مشارکت، پاسخگویی، نگرش و پذیرش برنامه‌ریزان، ابتکار، جسارت و خلاقیت، اخلاق حرفه‌ای و تعهد، هنجارها و چارچوب‌های شناختی و حرفه‌ای و پذیرش نتایج مشارکت از سوی برنامه‌ریزان به‌عنوان مؤلفه‌های فردی (برنامه‌ریزان) مؤثر بر فرایندهای مشارکتی در برنامه‌ریزی شهری اشاره شده است. یکی از مؤلفه‌هایی که در پژوهش‌های انجام شده در حوزه مشارکت مردم بر آن تأکید بیشتری شده است، تجربه، دانش، مهارت و خلاقیت برنامه‌ریزان در حوزه عمل مشارکت است (Connolly, 2009; Yang and Pandey, 2011; Brownill, 2010). این موارد در قالب مفاهیم ضعف دانش مشارکت و نابسندگی مهارت و تجربه مشارکت در برنامه‌ریزان در این پژوهش تعریف شده‌اند. یافته‌های این پژوهش، بیانگر ابعاد گوناگونی از نابسندگی دانش، مهارت و تجربه مشارکت در برنامه‌ریزان نظیر ناآگاهی از اصول مشارکت، فقدان توانایی و دانش به‌کارگیری فنون مشارکت، فقدان توانمندی بهره‌گیری از خروجی‌های فرایندهای مشارکتی و تبدیل آن‌ها به اقدام‌های عملی، فقدان آشنایی با فنون مذاکره، میانجی‌گری و تعامل (فنون ارتباطات اجتماعی) است. این عامل بازدارنده اقدام عملی در برنامه‌ریزان از سویی ریشه‌ها و دلایل مختلفی دارد و از سوی دیگر در عمل منجر به تکیه برنامه‌ریزان بر شیوه‌های سعی و خطا و روی آوردن آن‌ها به بهره‌جویی ابزاری از مشارکت و تقلیل مشارکت در سطح نظرسنجی شده است. یکی از مهم‌ترین دلایل این عامل محدودکننده در برنامه‌ریزان برای جلب مشارکت مردم، ضعف در آموزش مشارکت هم از جنبه نظری و هم از بُعد عملی در دانشگاه‌ها است. الگوی آموزش برنامه‌ریزی شهری، همچنان سنتی و از بالا به پایین و با تأکید بر مهارت‌های موردنیاز برنامه‌ریزان شهری به‌عنوان افراد متخصص و نادیده انگاشتن نقش در حال تغییر برنامه‌ریزان در آموزش مهارت‌های برنامه‌ریزی است. ضعف در آموزش اصول و فنون مشارکت و فقدان آموزش شیوه‌های تعامل با مردم و تسهیلگری در دانشگاه‌ها، نبود تعامل و همکاری میان دانشکده‌های مختلف، فقدان آگاهی نسبت به اهمیت مشارکت مردم در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و ضعف جامعه دانشگاهی در ارائه راه‌حل‌ها به‌عنوان سایر ریشه‌های این مؤلفه از بازدارندگی اقدام عملی محسوب می‌شوند. در مقابل تعریف ارائه شده در این پژوهش از این مؤلفه، پژوهش‌های انجام شده بیشتر به اندازه‌گیری سهم و اهمیت تجربه، مهارت و دانش برنامه‌ریزان در مشارکت‌جویی پرداخته‌اند، بدون آن‌که بینشی نسبت به ابعاد، زمینه‌ها و اثرات آن ارائه نمایند.

یکی دیگر از مؤلفه‌های مهم و تأثیرگذار بر فرایندهای مشارکتی در برنامه‌ریزی، خواست و پذیرش مشارکت در مدیران و برنامه‌ریزان و حمایت آن‌ها از مشارکت است (King et al., 1998).

پژوهش‌های انجام شده، تأثیر محدودکننده رفتاری‌های روزمره و معیشتی بر مشارکت مردم است. با این تفاوت که این عامل در محیط برنامه‌ریزی شهری ما با عواملی نظیر درگیری مردم با مشکلات اقتصادی و عدم اطمینان نسبت به آینده نیز تشدید می‌شود. کینگ و همکارانش (1998)، بر ماهیت زندگی در جامعه معاصر و تأثیر واقعیت‌های عملی زندگی روزانه، محدودیت‌های زمانی، محدودیت‌ها و مشکلات اقتصادی تأکید می‌کنند.

مفاهیم مسئولیت‌گریزی و عدم تعهد، بی‌اعتنایی، آورده اندک مشارکت و کژانگاشت نسبت به مشارکت مفاهیم و مؤلفه‌های زمینه‌ای دیگری در ارتباط با مردم هستند که در پژوهش‌های پیشین کمتر به آن‌ها اشاره شده است. هرچند به مفهوم مسئولیت‌گریزی به‌عنوان یک ویژگی فردی و اخلاقی در نظریه‌های مربوط به عدم تمایل مردم به مشارکت در حوزه علوم اجتماعی اشاره شده است (پیران، ۱۳۷۶؛ نراقی، ۱۳۸۵؛ موسایی، رضوی‌الهاشم، ۱۳۹۰، ولی به زمینه‌ها و ابعاد آن در نظریه‌های موجود پرداخته نشده است، ریشه‌هایی نظیر هزینه‌های مشارکت برای مردم، عدم باور مسئولیت در مردم و فقدان حس تعلق و مالکیت نسبت به محیط زندگی. نتایج این پژوهش همچنین نشان می‌دهد، مفهومی که از مشارکت در ذهنیت مردم نهادینه شده است با مفهوم واقعی آن و آنچه در عمل اتفاق می‌افتد فاصله دارد و یکی از معانی برجسته‌ای که مشارکت در فرایند برنامه‌ریزی برای مردم دارد، مشارکت مالی در برنامه و تصمیم‌موردنظر برنامه‌ریزان و مدیران است که منجر به موضع‌گیری مردم نسبت به مشارکت در عمل شده است. مفهوم مهم دیگر، بهره‌جویی ابزاری مردم از مشارکت است که گنش آن‌ها در شرایط و زمینه محدودکننده کنونی است، که در عمل می‌تواند بر مشارکت مردم در فرایندهای برنامه‌ریزی، تأثیری محدودکننده داشته باشد که بررسی نقش آن نیازمند پژوهش‌های بیشتری است.

بونافده و لویکولو در مطالعه خود بر روی فرایندهای برنامه‌ریزی مشارکتی در غیاب فضای دموکراسی، اهمیت مواضع مقام‌های رسمی را در فرایندهای مشارکتی برجسته می‌کنند (Bonafede and Lo Piccolo, 2010). کانلی (2010) بر نقش مهم -ولی در حال بررسی- برنامه‌ریزان در فراهم کردن زمینه مشارکت مردمی تأکید می‌کند. اینکه چگونه برنامه‌ریزان در چارچوب ارزش‌ها، باورها و ادراک خود و بر مبنای دانش، تجربه و مهارت و در ارتباط با ساختارهایی که در آن فعالیت دارند، عمل می‌کنند، ضرورتی است که در پژوهش‌های موجود کمتر به آن پرداخته شده است. ولی در کنار تأکید بر اهمیت باورها و تجربه مردم از مشارکت و موانع ذهنی آنها در مشارکت در پژوهش‌های اخیر (e.g. Ebdon, 2001; Davies, 2006; Franklin, 2006)، به نظر می‌رسد ادراک و چارچوب‌های ارزشی و شناختی برنامه‌ریزان که اخیراً مورد توجه قرار گرفته است (e.g. Imani-Jajarmi, 2017; Connolly, 2010; King et al., 1998)، به نقطه تمرکز جدیدی در پژوهش‌های آتی در حوزه مشارکت مردم در برنامه‌ریزی تبدیل شود. این در حالی است که این پژوهش با طرح مفهوم مشارکت‌گریزی برنامه‌ریزان، مفهومی متفاوت و قابل تأمل از مشارکت‌گریزی را نسبت به نتایج پژوهش‌های پیشین در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران مطرح



نه تنها به فهم مشترکی از مشارکت دست نیافته‌اند، بلکه نسبت به ضرورت و اثربخشی مشارکت نیز تردید دارند و با نگاه از موضع بالا به مردمی که -از نظر آن‌ها- حتی توانایی تشخیص صحیح نیازهای خود را نیز ندارند، دانش و نقش خود را شرط لازم و کافی در برنامه‌ریزی می‌دانند. این چارچوب‌های ذهنی در کنار سایر شرایط ساختاری محدودکننده محیط برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزان را به بهره‌جویی ابزاری از مشارکت برای پیشبرد منافع خود و اهداف برنامه‌ریزی سوق داده است که خود در عمل سبب تشدید محدودیت‌های زمینه‌ای محیط برنامه‌ریزی می‌شود. مفاهیم دیگری نظیر آورده اندک مشارکت برای برنامه‌ریزان تضاد در منافع آن‌ها، سایر مؤلفه‌های تأثیرگذار بر مشارکت‌جویی برنامه‌ریزان هستند که نتایج این پژوهش به آن‌ها اشاره دارد و در پژوهش‌های پیشین به آن‌ها پرداخته نشده است.

## نتیجه

شناختی، هنجارها، ارزش‌ها و گاه منافع خود رفتار می‌کنند و چگونه مشارکت در ساختارهای رسمی محدودکننده مشارکت در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران، توسط کنش و نگرش مردم و برنامه‌ریزان نیز محدود و شکاف میان نظریه و عمل مشارکت عمیق‌تر می‌شود. بنابراین پرداختن به موانع ذهنی این کنشگران که اغلب معطوف به ساختارهای غیررسمی محیط برنامه‌ریزی مشارکتی هستند و از ساختارهای رسمی محیط برنامه‌ریزی نیز تأثیر می‌پذیرند، می‌تواند زمینه تحقق مشارکت مردم را در محیط برنامه‌ریزی شهری فراهم آورد. در نهایت این پژوهش با شناخت عمیقی که از مفهوم مشارکت در محیط برنامه‌ریزی ارائه می‌دهد، می‌تواند زمینه شناخت حوزه‌های نیازمند مداخله را برای نزدیک کردن نظریه مشارکت به عمل، با توجه به شرایط کنونی محیط برنامه‌ریزی شهری کشور فراهم کند.

(Imani-Jajarmi, 2017). کینگ و همکارانش بر این باورند که در فرایندهای مشارکتی متداول، مدیران نقش متخصص را ایفا می‌کنند و اغلب دیدگاه‌های تنگ‌نظرانه دارند و در برابر به اشتراک‌گذاری اطلاعات مقاومت و با تکیه بر تخصص حرفه‌ای و فنی خود تلاش می‌کنند نقش خود را در فرایندهای اجرایی توجیه کنند (King et al., 1998). مفاهیم شکل‌گرفته در این پژوهش نظیر غلبه رویکرد دانای کل، اقتدارگرایی برنامه‌ریزان، احساس بی‌نیازی برنامه‌ریزان از مشارکت، تردید و بدبینی برنامه‌ریزان نسبت به مشارکت، کژانگاشت نسبت به مشارکت، ملاحظات خودخواهانه فردی و سازمانی برنامه‌ریزان نشان‌دهنده هنجارها و چارچوب‌های شناختی و حرفه‌ای برنامه‌ریزان و فقدان پذیرش مشارکت در آن‌ها در محیط برنامه‌ریزی شهری کنونی ایران است. آنچه در این میان اهمیت دارد این است که برنامه‌ریزان،

به طور کلی آنچه نتایج این پژوهش را با پژوهش‌های پیشین در این حوزه متفاوت می‌کند، تأکید بر تأثیر عمل برنامه‌ریزی مشارکتی - نیروها و انگیزه‌های درونی (دیدگاه خرد) مؤثر بر فرایندهای مشارکتی در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران (شامل کنش، نگرش و آمادگی مردم و برنامه‌ریزان است که با تأثیر متقابل بر روی یکدیگر بر ساختار برنامه‌ریزی نیز تأثیرگذارند) - در مقابل عوامل بیرونی (ساختاری) است. در حالی که تأکید اغلب پژوهش‌های انجام شده بیشتر بر تغییر ساختارهای رسمی و فرایندهای مشارکتی به‌عنوان لازمه تحقق فرایندهای مشارکتی در برنامه‌ریزی بوده است، نگرشی که کارایی آن با توجه به نتایج این پژوهش مورد تردید قرار می‌گیرد. نتایج این پژوهش بیانگر آن است که چگونه مردم و برنامه‌ریزان به عنوان کنشگران فرایندهای مشارکتی در برنامه‌ریزی خارج از ساختارهای رسمی و در قالب چارچوب‌های

## فهرست منابع

- پیران، پرویز (۱۳۹۵)، نقد خود: ویژگی‌های شخصیت جمعی ایرانیان با سازوکارهای بقا، آوای همیاری، شماره ۱۰، صص ۸-۱۰.
- پیران، پرویز (۱۳۷۶)، مبانی مفهومی و نظری مشارکت، موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، تهران.
- دانشپور، سیدعبدالهادی؛ بهزادفر، مصطفی؛ برک‌پور، ناصر و شرفی، مرجان (۱۳۹۶)، محیط برنامه‌ریزی مشارکتی؛ ارائه مدل مفهومی برای تحلیل عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی، نشریه نامه معماری و شهرسازی، شماره ۱۸، صص ۲۳-۴۱.
- شیبانی، ملیحه؛ رضوی الهاشم، بهراد و دل‌پسند، کامل (۱۳۹۱)، بررسی عوامل اجتماعی مؤثر بر مشارکت شهروندان در مدیریت امور شهری تهران، مطالعات شهری، ۲ (۴)، صص ۲۱۵-۲۴۰.
- علوی تبار، علیرضا (۱۳۷۹)، بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران.
- موسایی، میثم و شیبانی، ملیحه (۱۳۸۹)، مشارکت در امور شهری و الزامات آن در شهر تهران، فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی، ۱۰ (۳۸)، صص ۲۴۵-۲۶۸.

## پی‌نوشت‌ها

- 1 Atomistic.
- ۲ برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به (دانشپور و همکاران، ۱۳۹۶).
- ۳ با توجه به این‌که بخش مهمی از مؤلفه‌های محیط برنامه‌ریزی مشارکتی که عموماً در پژوهش‌های پیشین مغفول مانده‌اند، به مؤلفه‌های ساختارهای غیررسمی مربوط می‌شوند که کاملاً وابسته به ذهنیت کنشگران این محیط است، مناسب‌ترین شیوه برای شناسایی محدودیت‌های این محیط بررسی تجربه کنشگران و معانی تجربه آن‌ها از این محدودیت‌ها است.
- 4 Manifest Inductive Qualitative Content Analysis.
- ۵ در انتخاب برنامه‌ریزان و مدیران شهری، دو معیار داشتن تجربه برنامه‌ریزی با مشارکت مردم و حداقل سابقه ۱۰ سال فعالیت در حوزه برنامه‌ریزی و یا مدیریت شهری مدنظر بوده است.
- ۶ پژوهشگران در یک بازه زمانی پنج‌ماهه به عنوان مشاهده‌کننده در جلسه‌های عمومی که در محله اراج شهر تهران با حضور جمعی از اهالی و با هدف برنامه‌ریزی برای یک تغییر محلی برگزار می‌شد، حاضر، و به ثبت گفته‌ها، رفتارها، فعالیت‌ها و رویدادهای این جلسات در قالب یادداشت‌های توصیفی و بازاندیشانه و شخصی پرداخته‌اند.

velopment Studies (IDS), Brighton, June 21-24.

Guaraldo Choguill, M. B (1996), A Ladder of Community Participation for Underdeveloped Countries, *Habitat INTL*, 20 (3), pp.431-444.

Hatley, J. H (2013), *Preserving Place: A Grounded Theory of Citizen Participation in Community-Based Planning*, Graduate Thesis and Dissertations, Department of Geography, Environment, and Planning, College of Arts and Sciences, University of South Florida.

Hopkins, D (2010), The emancipatory limits of participation in planning; Equity and power in deliberative plan-making in Perth, Western Australia, *TPR*, 81 (1), pp.55-81.

Imani-Jajarmi, H, (2017), Citizens' Participation in Historical and current Urban Management Systems in Iran, M. Reza Shirazi, Sabine Schroder and Jenny Schmithals (Eds.), *Citizens' Participation in Urban Planning and Development in Iran* (11-27), Routledge, New York.

Innes, J. E & Booher, D. E (2004), Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century, *Planning Theory & Practice*, 5 (4), pp.419-436.

Innes, J. E & Booher, D. E (2010), *Planning with Complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*, Routledge, New York.

Irvin, R. A & Stansbury, J (2004), Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?, *Public Administration Review*, 64 (1), pp.55-65.

Khan, S & Swapan, M. S. H (2013), From Blueprint Master Plans to Democratic Planning in South Asian Cities: Pursuing Good Governance Agenda against Prevalent Patron-client Networks, *Habitat International*, 38, pp.183-191.

King, C. S; Feltey, K. M & Susel, B. O (1998), The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration, *Public Administration Review*, 58 (4), pp.317-326.

Lane, M. B (2005), Public Participation in Planning: an Intellectual History, *Australian Geographer*, 36 (3), pp.283-299.

Pakzad, J (2017), Historical Obstacles Preventing Public Participation in Iran: A Planning Practitioner's Point of View, M. Reza Shirazi, Sabine Schroder and Jenny Schmithals (Eds.), *Citizens' Participation in Urban Planning and Development in Iran* (55-73), Routledge, New York.

Reynolds, J. P (1969), Public Participation in Planning, *The Town Planning Review*, 40 (2), pp.131-148.

Rowe, G; Marsh, R & Frewer, L. J (2004), Evaluation of a Deliberative Conference, *Science, Technology, & Human Values*, 29 (1), pp.88-121.

Shirazi, R (2017), Paradox of Citizen Participation in Iran. In Hans-Liudger Dienel, M. Reza Shirazi, Sabine Schroder and Jenny Schmithals (Eds.), *Citizens' Participation in Urban Planning and Development in Iran* (327-331), Routledge, New York.

Yang, K & Pandey, S. K (2011), Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?, *Public Administration Review*, 71 (6), pp.880-892.

Yetano, A; Royo, S & Acerete, B (2010), What Is Driving the Increasing Presence of Citizen Participation Initiatives?, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28, pp.783-802.

Zhao, M; Lin, Y & Derudder, B (2017), Demonstration of public participation and communication through social media in the network society within Shanghai, *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 0(0), pp.1-19.

موسوی، میرطاهر (۱۳۹۱)، درآمدی بر مشارکت اجتماعی، انتشارات جامعه‌شناسان، تهران.

نراقی، حسن (۱۳۸۵)، جامعه‌شناسی خودمانی؛ چرا درمانده‌ایم؟، نشر اختران، تهران.

یزدانی‌ناه، لیلیا (۱۳۸۶)، موانع مشارکت اجتماعی شهروندان، فصلنامه رفاه اجتماعی، ۲۶ (۷)، صص ۱۰۵-۱۳۰.

Abelson, J; Forest, P. G; Eyles, J; Casebeer, A; Martin, E & Mackean, G (2007), Examining the Role of Context in the Implementation of a Deliberative Public Participation Experiment: Results from a Canadian Comparative Study, *Social Science & Medicine*, 64, pp.2115-2128.

Alterman, R; Harris, D & Hill, M (1994), The Impact of Public Participation on Planning; The case of the Derbyshire Structure Plan, *TPR*, 55 (2), pp.177-196.

Beard, V. A (2005), Individual determinants of participation in community development in Indonesia, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23, pp.21-39.

Beierle, T. C (1999), Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions, *Policy Studies Review*, 16(3-4), pp.75-103.

Bonafede, G & Lo Piccolo, F (2010), Participative Planning Processes in the Absence of the (Public) Space of Democracy, *Planning Practice & Research*, 25(3), pp.353-375.

Brownill, S (2009), The Dynamics of Participation: Modes of Governance and Increasing Participation in Planning, *Urban Policy and Research*, 27 (4), pp.357-375.

Chambers, R (1995), Poverty and livelihoods: whose reality counts?, *Environment and Urbanization*, 7 (1), pp.173-205.

Connelly, S (2010), Participation in a Hostile State: How do Planners Act to Shape Public Engagement in Politically Difficult Environments?, *Planning Practice and Research*, 25(3), pp.333-351.

Conrad, E; Cassar, L. F; Christie, M & Fazey, I (2011), Hearing but not listening? A participatory assessment of public participation in planning, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29, pp.761-782.

Davies, A. R (2001), Hidden or Hiding? Public Perceptions of Participation in the Planning System, *TPR*, 72 (2), pp.193-216.

Dijk, T. V & Ubels, H (2015), How Dutch professionals conduct interactive design sessions to foster 'shared understanding', *Environment and Planning B: Planning and Design*, 0(0), pp.1-16.

Drisko, J. W & Maschi, T (2016), *Content Analysis*, Oxford University Press, New York.

Ebdon, C & Franklin, A. L (2006), Citizen Participation in Budgeting Theory, *Public Administration Review*, 66(3), pp.437-447.

Fathejalali, A & Rafieian, M (2017), Tracking Citizen Participation in informal Settlements' Upgrading Programmes; Case Study of Bandar-Abbas City's Informal Settlements Upgrading Project in Iran. In Hans-Liudger Dienel, M. Reza Shirazi, Sabine Schroder and Jenny Schmithals (Eds.), *Citizens' Participation in Urban Planning and Development in Iran* (301-325), Routledge, New York.

Forester, J (2006), Making Participation Work When Interests Conflict; Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debate to Mediating Negotiations, *American Planning Association*, 72 (4), pp.447-456.

Gaventa, J & Valderrama, C (1999), *Participation, Citizenship and Local Governance*, Background Note Prepared for Workshop on 'Strengthening Participation in Local Governance', Institute of De-

## Accepting or Refusing to Participate?\*

### A Qualitative Research in Urban Planning Environment of Iran

*Marjan Sharafi<sup>1</sup>, Mostafa Behzadfar<sup>2</sup>, Seyed Abdolhadi Daneshpour<sup>3</sup>, Naser Barakpour<sup>4</sup>, Hamidreza Khankeh<sup>5</sup>*

<sup>1</sup> Ph. D. in Urban Planning, School of Architecture and Urban Studies, Iran University of Science and Technology, Tehran, Iran.

<sup>2</sup> Professor, School of Architecture and Urban Studies, Iran University of Science and Technology, Tehran, Iran.

<sup>3</sup> Associate Professor, School of Architecture and Urban Studies, Iran University of Science and Technology, Tehran, Iran.

<sup>4</sup> Professor, Department of Urban Planning and Design, School of Architecture and Urban Studies, University of Art, Tehran, Iran.

<sup>5</sup> Professor, Department of Health in Disasters & Emergencies, University of Social Welfare and Rehabilitation Sciences, Tehran, Iran.

(Received 11 Jan 2019, Accepted 22 Jun 2019)

**P**ublic Participation is a local, diverse, complicated and dynamic concept. So, the existing theories in the field of public participation in urban planning which has been developed in the global North countries are not in the line with the characteristics of the planning environments of developing countries, moreover they have not enough efficiency in these countries. Whereas, in theory, most of the research noticing to public participation in the urban planning environment in Iran have adopted the positivist approach to evaluate the existing theories and have aimed to determine the Importance of known variables and their impact on public participation. In the other part of these researches have been tried to evaluate the consequences of participatory processes. These researches attempt to deal with this complicated and abstract phenomenon through shrinking it to numbers and figures within the framework of existing theories, without considering the characteristics of planning environment. Accordingly, there is a contradiction in understanding that is riddled with misunderstandings and ambiguity about the concept of participation and its effectiveness in the urban planning environment in Iran. From an empirical point of view, due to the essence of this concept and the variety of its understanding and practice in different structures, the contemporary experiments that are based on the theories, models and experiences of other countries, over-reliance on the techniques of participation and merely emphasized on the objective conditions of the formal structure of the planning environment, not only have not decreased the gap between theory and practice, but also have resulted in practice in trapping participation into a vicious and faulty cycle. Therefore this research tries to recognize the informal structures of urban planning environment which affect public participation,

through discovering the experience of people and planners in public participation and the meaning of it in the urban planning environment of Iran. This research can be categorized within the interpretive paradigms. Epistemologically, it emphasizes on the interaction between the researcher and the participants and the closest possible objective distance. This research uses 'manifest inductive qualitative content' analysis methodology. Data gathering has been done using in-depth unstructured interviews. Choosing participants (interviewees) has been targeted towards developing the concepts and continued until theoretical saturation. 22 individual in-depth interviews and 2 group interviews have been conducted with planners and people who had experience in participation. Being aware of the interactive characteristic of the concept of participation, some field surveys have been conducted during the procedure of the study in order to develop the concepts further. The findings of the study demonstrate that the most important concept in the understanding and practicing of participation for the people and the planners, simultaneously, is "refusal from participation", which is a different concept than the concept of refusal argued in former theories in the field of social sciences. Finally, by achieving an in-depth understanding of the components of the participatory planning environment, this research, that has considered the current conditions of the planning environment of the country, underscores the areas requiring intervention to fill the gap between theory and practice in participation.

**Keywords:** Public Participation, the Experience of Participation, Planners' Refusal to Participation, People's Refusal to Participation, Urban Planning Environment.

\* This article is extracted from the first author's Ph.D. thesis, entitled: "Developing Theory of Public Participation in the Iran's Environment of Urban Planning".

\*\* Corresponding Author: Tel: (+98-21) 66728845, Fax: (+98-21) 66726582, E-mail: marjan.sharafi@gmail.com.