

Research Paper

Discourse analysis of urban development policy actors with a discourse analysis approach (Case study: Mazandaran province as a tourist destination in Iran)

Hossein Ghorbani¹ , Tayebeh Abbasi^{*2} , Naser Asgari³ 

¹ PhD Candidate, Public Administration, Decision Making and Public Policy, Department of Public Administration, Alborz Campus, University of Tehran, Tehran, Iran. (ghorbani.hossein@ut.ac.ir)

² Associate Professor, Department of Public Policy and Administration, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran. (t.abbasi@ut.ac.ir)

³ Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Management, Shahid Sattari University of Aeronautical Sciences and Technology, Tehran, Iran. (na.asgari@ut.ac.ir)



© The Author(s)

publisher: University of Mazandaran



[10.22080/JTPD.2025.29751.4020](https://doi.org/10.22080/JTPD.2025.29751.4020)

Received:

August 8, 2025

Accepted:

August 26, 2025

Available online:

June 22, 2026

Keywords:

Discourse analysis, policy actors, discourse analysis approach, policy model design, tourism planning and development

Abstract

Background and Objective: Urban development issues have become one of the serious challenges of developing countries in recent decades. Excessive urban sprawl, environmental degradation, housing crises, irrational densities, and physical and social gaps are among the consequences of incorrect policymaking in the field of urban development. This study, with the aim of designing a local model of urban development policymaking in Iran, has used the actor discourse analysis approach. The results obtained, in parallel with the design of the urban development policymaking model, are very valuable and practical in promoting sustainable tourism planning and development in Mazandaran. **Methodology:** The research method is qualitative with a critical discourse analysis approach and data were collected through interviews with 22 urban activists including general managers of roads and urban development, mayors, city council members, former parliament representatives and urban experts in Mazandaran province. Data analysis was conducted using the Fairclough model and NVivo software. **Findings:** The results showed that the four dominant discourses in the urban policy-making process of the province include political, institutional, specialized and participatory discourses, which in many cases operate in conflict with each other.

Conclusion and suggestions: This conflict has led to a lack of coherence, ineffectiveness of policies and weakening of public participation. The final suggestions of the research included strengthening public participation structures; creating coordination between discourses; increasing education and awareness; transparency and accountability; and paying attention to sustainability and long-term development. The results show that the discourses governing urban policy-making in Mazandaran Province have affected sustainable tourism planning and management. **Innovation and Originality:** Based on the findings, a model was designed that can be used as a new framework for urban policy-making in Iran, focusing on the interaction of discourses, transparency, institutional review, and strengthening citizen participation.

*Corresponding Author: Tayebeh Abbasi

Address: Tehran

Email: T.abbasi@ut.ac.ir

Tel: 09126077042



Extended Abstract

1. Introduction

Urban issues have become significant challenges for developing countries, leading to consequences such as uncontrolled urban expansion, environmental degradation, and social disparities stemming from inadequate urban policy-making. The urban policy-making process should be rooted in interaction, transparency, and a keen awareness of citizens' needs. However, it often strays from this ideal due to institutional and economic interests.

In Iran, particularly in provinces like Mazandaran, structural challenges in urban policy-making are evident due to the presence of multiple institutions, conflicts of interest, and a lack of participatory decision-making. These issues contribute to unbalanced growth, changes in land use, and increased pressure on resources, ultimately leading to a decline in quality of life and social capital. Discourse analysis presents a novel approach to understanding these complexities by examining how meaning is constructed and the role of language in policy power. This study aims to employ critical discourse analysis to identify key actors, conflicts, and discourse interactions in urban policy-making in Mazandaran, ultimately proposing a practical model to enhance the policy-making process.

This research seeks to fill this gap by proposing a localized, discourse-centered model for urban policy-making in Mazandaran. The study will explore the following research questions: Who are the key actors in Mazandaran's urban planning policy-making process, and what discourses do they represent? What are the characteristics of dominant, subordinate, or marginal discourses in this context? What types of interactions and conflicts exist among these discourses? By addressing these questions, the study aims to provide valuable insights into the complexities of urban policymaking, particularly in relation to tourism planning and development in Mazandaran Province.

2. Research Methodology

The present study is applied in purpose and employs a qualitative and exploratory methodology. To address the research questions

and develop a localized urban policy-making model, Critical Discourse Analysis (CDA) was utilized. This approach effectively analyzes meaning-making processes, linguistic conflicts, and power relations within the urban policy-making context.

The research population includes key actors in Mazandaran's urban policy-making, such as governors, mayors, council members, and urban planning experts. Theoretical sampling continued until saturation was reached, resulting in 27 semi-structured interviews.

Data collection involved semi-structured interviews with open-ended questions, audio recordings, transcriptions, and coding. Data analysis followed Fairclough's framework, focusing on textual, discursive, and social practice analyses, supported by NVivo software. Data quality was ensured through triangulation, participant review, and peer review.

3. Research Findings

Analysis of the 27 interviews with key urban planning actors in Mazandaran Province revealed that the urban policy-making process is shaped by four main discourses, each with its distinct logic, objectives, and language, often in conflict with one another.

Policy Discourse is primarily represented by parliamentary representatives and policy managers, characterized by a focus on "power, influence, and expediency." This discourse often leads to top-down, non-participatory decision-making driven by electoral considerations, prioritizing the interests of power groups over public welfare. Consequently, this results in instability and frequent changes in urban planning, as policies serve short-term electoral goals rather than sustainable urban development. Institutional Discourse, represented by municipalities and the Ministry of Roads and Urban Development, emphasizes laws, administrative structures, and formal hierarchies. This discourse operates within rigid official frameworks, reflecting weak coordination among institutions and overlapping responsibilities. The resistance to fundamental changes within this discourse slows down decision-making and policy implementation.

Technical/Expert Discourse, articulated by urban experts and academics, advocates for data-driven,

evidence-based policy-making. However, its influence in high-level decision-making is limited due to its separation from the policy discourse and lack of coherence among experts. This fragmentation hampers the ability to provide integrated solutions.

Participatory Discourse, supported by civil society organizations and local activists, emphasizes stakeholder engagement, urban justice, and transparency. Despite its potential to enhance accountability and social justice, this discourse is frequently marginalized in formal processes, limiting its impact. The lack of effective participation mechanisms hinders the realization of its objectives.

The most significant finding is the profound conflict between the policy and participatory discourses, with the expert discourse often overlooked. The institutional discourse acts as a mediator but lacks neutrality. These conflicts lead to policy inconsistencies, slow implementation, and diminished public trust in urban policy-making. The structural contradictions among these discourses undermine policy cohesion and effectiveness, especially the tension between short-term policy interests and long-term scientific approaches.

The findings provided a foundation for designing a conceptual model that outlines the current and desired urban policy-making status in Mazandaran Province, which will be further discussed in the conclusion.

4. Conclusion

This study aimed to design an urban policymaking model for Mazandaran Province using a discourse analysis approach. The findings revealed that urban policymaking is a complex process influenced by four main discourses: policy, institutional, expert, and participatory. Each discourse has distinct structures and interests, and their interactions often lead to overlapping priorities and decision-making conflicts, ultimately reducing policy effectiveness and sustainability.

A critical finding was the lack of coordination among these discourses, which hinders participatory processes and diminishes public involvement in policymaking. The proposed model emphasizes creating a systematic framework for dialogue among these discourses, enhancing transparency, accountability, and participation from all stakeholders, including citizens and experts. Implementing this model can improve policy coherence and contribute to sustainable urban development.

The research highlights the need for a better understanding of key actors' roles and their interactions, which can enhance the predictability of policy outcomes. By focusing on discourses as the basis for policymaking, the study advocates for flexible, inclusive, and widely acceptable policies that can be adapted nationally.

Additionally, the study underscores the importance of aligning urban development policies with tourism management, particularly given Mazandaran's status as a significant tourist destination. By addressing the discrepancies between urban decisions and ecological tourism needs, the model can help optimize infrastructure development while protecting natural resources.

In summary, this research provides a conceptual and practical guide for urban managers and policymakers, emphasizing the importance of diverse discourses and constructive interactions to achieve sustainable development goals in Mazandaran.

Funding

There is no funding support.

Authors' Contribution

Authors contributed equally to the conceptualization and writing of the article. All of the authors approved the content of the manuscript and agreed on all aspects of the work.

Conflict of Interest

Authors declared no conflict of interest.

Acknowledgments

We are grateful to all the persons for scientific consulting in this paper.



علمی پژوهشی

تحلیل گفتمان بازیگران خط مشی شهرسازی با رویکرد تحلیل گفتمان (مطالعه موردی: استان مازندران به عنوان مقصد گردشگری ایران)

حسین قربانی^۱ ID، طیبه عباسی^{۲*} ID، ناصر عسگری^۳ ID

^۱ دکتری تخصصی، مدیریت دولتی گرایش تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی، پردیس البرز، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (ghorbani.hossein@ut.ac.ir)

^۲ دانشیار، گروه خط‌مشی و اداره امور عمومی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (t.abbasi@ut.ac.ir)

^۳ دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه علوم و فنون هوایی شهید ستاری، تهران، ایران. (na.asgari@ut.ac.ir)



© نویسندگان

ناشر: دانشگاه مازندران



[10.22080/JTPD.2025.29751.4020](https://doi.org/10.22080/JTPD.2025.29751.4020)

چکیده

زمینه و هدف: مسائل شهرسازی در دهه‌های اخیر به یکی از چالش‌های جدی کشورهای در حال توسعه تبدیل شده‌اند. گسترش بی‌رویه شهرها، تخریب محیط‌زیست، بحران‌های سکونت، تراکم‌های غیرمنطقی و شکاف‌های کالبدی و اجتماعی از جمله پیامدهای خط‌مشی‌گذاری نادرست در حوزه شهرسازی هستند. این پژوهش با هدف طراحی یک مدل بومی خط‌مشی‌گذاری شهرسازی در ایران از رهیافت تحلیل گفتمان بازیگران استفاده کرده‌است. نتایج به‌دست‌آمده به موازات طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری شهرسازی، در راستای ارتقاء برنامه‌ریزی و توسعه پایدار گردشگری مازندران بسیار ارزشمند و کاربردی می‌باشد. **روش‌شناسی:** روش تحقیق، کیفی با رویکرد تحلیل گفتمان انتقادی بوده و داده‌ها از طریق مصاحبه با ۲۲ نفر از کنشگران شهری شامل مدیران کل راه و شهرسازی، شهرداران، اعضای شورای شهر، نمایندگان سابق مجلس و کارشناسان شهری در استان مازندران گردآوری شده‌اند. تحلیل داده‌ها با استفاده از الگوی فرکلاف و نرم‌افزار NVIVO انجام شد. **یافته‌ها:** نتایج نشان داد چهار گفتمان مسلط در فرآیند خط‌مشی‌گذاری شهری استان شامل گفتمان سیاسی، نهادی، تخصصی و مشارکتی هستند که در بسیاری از موارد در تضاد با یکدیگر عمل می‌کنند. **نتیجه‌گیری و پیشنهادات:** این تضاد منجر به فقدان انسجام، ناکارآمدی خط‌مشی‌ها و تضعیف مشارکت عمومی شده‌است. از جمله پیشنهادات نهایی پژوهش مواردی همچون تقویت ساختارهای مشارکت مردمی؛ ایجاد هماهنگی میان گفتمان‌ها؛ افزایش آموزش و آگاهی‌بخشی، شفافیت و پاسخگویی توجه به پایداری و توسعه بلندمدت اشاره نمود. نتایج نشان می‌دهند گفتمان‌های حاکم بر خط‌مشی‌گذاری شهرسازی در استان مازندران بر برنامه‌ریزی و مدیریت پایدار گردشگری اثر گذاشته‌اند. **نوآوری و اصالت:** بر اساس یافته‌ها، مدلی طراحی شد که با محوریت تعامل گفتمان‌ها، شفافیت، بازنگری نهادی و تقویت مشارکت شهروندی، می‌تواند به‌عنوان چارچوبی نوین برای خط‌مشی‌گذاری شهری در ایران به کار گرفته‌شود.

تاریخ دریافت:

۱۷ مرداد ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش:

۴ شهریور ۱۴۰۴

تاریخ انتشار:

۱ تیر ۱۴۰۵

کلیدواژه‌ها:

تحلیل گفتمان، بازیگران خط‌مشی، رویکرد تحلیل گفتمان، طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری

* نویسنده مسئول: طیبه عباسی

آدرس: دانشگاه تهران

ایمیل: T.abbasi@ut.ac.ir

تلفن: ۰۹۱۲۶۰۷۷۰۱۲

۱. مقدمه

یکی از رویکردهای نوین برای تحلیل این پیچیدگی‌ها، تحلیل گفتمان است. این رویکرد با تمرکز بر نحوه تولید معنا، نقش زبان در قدرت سیاسی و تأثیر شبکه‌ای از بازیگران بر شکل‌گیری خط‌مشی، می‌تواند بینش جدیدی در مورد چرایی موفقیت یا شکست خط‌مشی‌های شهری ارائه دهد. پژوهش حاضر تلاش دارد با بهره‌گیری از رویکرد تحلیل گفتمان انتقادی، بازیگران اصلی، تضادها و تعاملات گفتمانی آن‌ها در حوزه خط‌مشی‌گذاری شهری استان مازندران را شناسایی کرده و در نهایت، مدلی بومی و قابل‌کاربرد برای بهبود فرآیند خط‌مشی‌گذاری ارائه نماید.

در چنین شرایطی، ضرورت دارد با بهره‌گیری از رویکرد تحلیل گفتمان بازیگران، مدلی جامع و قابل‌کاربرد برای خط‌مشی‌گذاری شهری طراحی گردد که بتواند تضادهای موجود را تحلیل، زمینه گفت‌وگو را فراهم و خط‌مشی‌گذاری مؤثر را امکان‌پذیر سازد. به‌علاوه، بررسی گفتمان‌های موجود در خط‌مشی‌گذاری شهری مازندران نه‌تنها برای مدیریت پایدار شهرها ضروری است، بلکه نقش کلیدی در ارتقاء ظرفیت این استان به‌عنوان مقصد گردشگری ملی ایفا می‌کند. در این راستا، پژوهش حاضر در پاسخ به این خلأ طراحی شده و امیدوار است که با ارائه مدل مناسب، به بهبود کیفیت زندگی شهروندان و افزایش جذابیت مقاصد گردشگری در مازندران کمک کند.

بر این اساس، پژوهش حاضر با هدف شناسایی بازیگران کلیدی، گفتمان‌های فعال، نوع تعاملات و تعارضات موجود میان آنها، و طراحی مدلی بومی برای خط‌مشی‌گذاری شهری در استان مازندران انجام شده‌است. در این راستا، پرسش‌های اصلی پژوهش عبارت‌اند از:

۱. بازیگران کلیدی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری شهری استان مازندران کدام‌اند و هرکدام حامل چه گفتمان‌هایی هستند؟
۲. گفتمان‌های غالب، مغلوب یا حاشیه‌ای در خط‌مشی‌گذاری شهرسازی استان مازندران چه ویژگی‌هایی دارند؟
۳. چه تعاملات، تعارضات یا تقابلهایی میان این گفتمان‌ها در سطح نهادها، تصمیم‌گیران و ذی‌نفعان مشاهده می‌شود؟

این پرسش‌ها در چارچوب نظریه‌های گفتمان (فوکو، فرکلاف، لاکلا و موف) و با اتکا به رویکرد کیفی طراحی شده‌اند و زمینه را برای تحلیل پیچیدگی‌های خط‌مشی‌گذاری شهری در یک بستر واقعی و چندبازیگری فراهم می‌کنند. در نهایت با توجه به یافته‌های پژوهش

خط‌مشی‌گذاری در حوزه شهرسازی به عنوان یکی از حوزه‌های پیچیده و چندبازیگری در نظام حکمرانی شهری ایران شناخته می‌شود. فرآیند تدوین و اجرای خط‌مشی‌های شهری در این کشور با چالش‌هایی چون ناهماهنگی نهادی، تعارض منافع، ضعف در مشارکت ذی‌نفعان، تمرکزگرایی و نبود شفافیت در تصمیم‌گیری روبه‌رو است. این چالش‌ها به‌ویژه در استان مازندران که با ویژگی‌هایی چون رشد سریع شهری، تداخل منافع زمین، حساسیت‌های زیست‌محیطی و ساختار نهادی پراکنده مواجه است، به شدت نمایان است. در این راستا، فرآیند خط‌مشی‌گذاری شهرسازی در مازندران می‌بایست بر پایه تعامل، شفافیت و آگاهی از نیازهای واقعی شهروندان و نقش استان در برنامه آمایش سرزمینی شکل گیرد و تحت تأثیر منافع نهادی، سیاسی یا اقتصادی نباشد.

استان مازندران به عنوان یکی از پرتراکم‌ترین مقاصد سفرهای داخلی در ایران، به‌ویژه در عصر حاضر که شهرها به نقاط کلیدی برای جذب گردشگران و توسعه اقتصادی تبدیل شده‌اند، نیازمند توجه خاصی به تعامل میان خط‌مشی‌های شهرسازی و توسعه گردشگری است. این تعامل می‌تواند چالش‌ها و فرصت‌های متعددی را به همراه داشته‌باشد. از یک سو، برنامه‌ریزی‌های نادرست در زمینه شهرسازی می‌تواند منجر به ازدحام، نارضایتی ساکنان محلی و آسیب به محیط‌زیست شود، که این موارد تأثیر منفی بر تجربه گردشگران دارد. از سوی دیگر، اگر خط‌مشی‌های شهرسازی به‌طور مؤثری به نیازهای گردشگری پاسخ دهند، می‌توانند به توسعه پایدار و ارتقاء کیفیت زندگی ساکنان و گردشگران کمک کنند.

مشکلات ساختاری در خط‌مشی‌گذاری شهرسازی در مازندران، از جمله حضور نهادهای متعدد، تعارض منافع، و نبود چارچوب تصمیم‌گیری مشارکتی، مانع از طراحی خط‌مشی‌هایی می‌شود که به توسعه متوازن شهری منجر شود. پیامدهای این وضعیت شامل رشد نامتوازن سکونتگاه‌ها، تغییرات گسترده در الگوی کاربری اراضی، فشار فزاینده بر منابع طبیعی و محیط‌زیست و افزایش تعارضات اجتماعی و نهادی در مدیریت شهری است. بسیاری از طرح‌های توسعه شهری به‌دلیل فقدان هماهنگی میان نهادها و نادیده گرفتن ظرفیت‌های بومی یا الزامات محیطی، یا به‌طور کامل اجرایی نشوند یا در عمل به نتایجی خلاف اهداف اولیه منجر گردند. در نتیجه، روند شهرنشینی در مازندران نه‌تنها به بهبود کیفیت زندگی منجر نشده، بلکه با تشدید نابسامانی‌های کالبدی و کاهش سرمایه اجتماعی همراه بوده‌است.



نظریه شبکه‌های خط مشی‌گذاری: این نظریه به بررسی روابط غیرسلسله‌مراتبی بین بازیگران در خط مشی‌گذاری عمومی می‌پردازد. برخلاف مدل‌های سنتی که خط مشی‌گذاری را محصول تصمیم‌گیری از بالا می‌دانند، مدل شبکه‌ای بر تعامل، چانه‌زنی، تبادل منابع و وابستگی متقابل بازیگران تأکید دارد. در بستر شهرسازی مازندران، که بازیگران متعدد و گاه متضاد حضور دارند، این رویکرد تبیین‌کننده مناسبی برای تحلیل ساختار خط‌مشی‌گذاری است (Shamsi, 2025).

حکمرانی مشارکتی: این نظریه بر ضرورت مشارکت شهروندان، سازمان‌های غیردولتی، نهادهای محلی و ذی‌نفعان در فرآیند خط مشی‌گذاری تأکید دارد. حکمرانی مشارکتی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری و کارآمدی تصمیمات را افزایش می‌دهد. در شرایطی که گفتمان مشارکتی در بسیاری از فضاهای خط‌مشی به حاشیه رانده شده، این نظریه زمینه‌ای برای بازتعریف جایگاه مشارکت در مدل پیشنهادی فراهم می‌کند (Mirbagheri et al., 2022).

بدین ترتیب، ترکیب این پنج چارچوب نظری، امکان تحلیل عمیق‌تر تعارضات، تعاملات و شبکه‌های معنایی میان بازیگران خط‌مشی شهری را فراهم می‌سازد و مبنای طراحی مدل پیشنهادی پژوهش را تشکیل می‌دهد.

۳.۲. مرور پیشینه

پژوهش در حوزه خط‌مشی‌گذاری شهری، یکی از حوزه‌های چندرشته‌ای و میان‌سطحی است که هم‌زمان از دانش‌های شهرسازی، خط مشی‌گذاری عمومی، جامعه‌شناسی، و نظریه‌های زبان بهره می‌برد. در این میان، تحلیل گفتمان به‌عنوان یکی از رهیافت‌های کیفی در علوم اجتماعی، توانسته است جایگاه مهمی در تحلیل فرآیندهای خط‌مشی‌گذاری پیدا کند. بر اساس این رویکرد، خط‌مشی‌ها نه صرفاً به‌عنوان مجموعه‌ای از تصمیمات، بلکه به‌عنوان برساخته‌هایی زبانی، ایدئولوژیک و گفتمانی تلقی می‌شوند که در بستر قدرت و معنا شکل می‌گیرند.

از منظر نظری، الگوهای کلاسیک خط‌مشی‌گذاری مانند مدل عقلایی، تدریجی، یا مدل‌های سطل زباله‌ای^۲ تلاش داشتند فرآیند تصمیم‌گیری را از دیدگاه خطی و یا پیچیده تحلیل کنند، اما کمتر به مسئله معنا، زبان و تعاملات قدرت میان بازیگران توجه داشتند. در مقابل، نظریه‌هایی چون تحلیل گفتمان انتقادی فرکلاف، نظریه گفتمان فوکو و نظریه هژمونی لاکلا و موف، با تکیه بر زبان،

و بحث و تفسیر یافته‌ها در قسمت نتایج به پاسخ سوالهایی همچون "خط‌مشی‌گذاری‌های شهرسازی در استان مازندران، چه تاثیری بر ظرفیت‌ها و چالش‌های گردشگری این استان به عنوان یکی از مقاصد اصلی سفر در ایران داشته‌اند؟" و "گفتمان‌های حاکم بر خط‌مشی‌های شهرسازی در استان مازندران، چگونه بر برنامه‌ریزی و مدیریت پایدار گردشگری اثر گذاشته‌اند؟" نیز پرداخته خواهد شد تا در سایر پژوهش‌های علمی با محوریت گردشگری بالاخص در برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری سطح کشور و به‌ویژه استان مازندران به عنوان مقصد گردشگری ایران، موثر واقع گردند.

۲. ادبیات پژوهش

۳.۱. مبانی نظری

پژوهش حاضر بر پایه مجموعه‌ای از نظریه‌ها و رویکردهای نوین در حوزه تحلیل گفتمان و خط‌مشی‌گذاری عمومی استوار است که به‌صورت تلفیقی، چارچوب نظری این مطالعه را شکل می‌دهند. نظریه گفتمان فوکو: میشل فوکو گفتمان را ابزاری برای تولید و بازتولید قدرت می‌داند. از نگاه او، هر گفتمان به تولید حقیقت و نظم دانایی خاص خود می‌پردازد. در فضای خط‌مشی‌گذاری، گفتمان‌ها نه تنها شیوه تبیین مسائل، بلکه شیوه کنترل و مشروع‌سازی تصمیمات را تعیین می‌کنند. تحلیل گفتمان فوکویی به ما امکان می‌دهد تا ساختارهای پنهان قدرت، انحصارهای معنایی و شیوه‌های شکل‌گیری هژمونی در خط‌مشی‌گذاری شهری را بررسی کنیم. تحلیل گفتمان انتقادی فرکلاف: نورمن فرکلاف با معرفی چارچوب سه‌لایه‌ای (متن، رویه گفتمانی و بافت اجتماعی) ساختاری تحلیلی برای مطالعه روابط بین زبان، قدرت و جامعه فراهم می‌کند. در این رویکرد، توجه به واژگان، سبک گفتار، کنش‌های زبانی و ایدئولوژی‌ها، به‌منظور درک فرآیندهای بازتولید یا چالش سلطه گفتمانی ضروری است. این چارچوب ابزار مناسبی برای تحلیل داده‌های مصاحبه‌ای در این پژوهش فراهم می‌کند (Fairclough, 2010).

نظریه هژمونی لاکلا و موف: لاکلا و موف مفهوم هژمونی را در بستر گفتمان توسعه داده‌اند. از منظر آن‌ها، هر گفتمان با مجموعه‌ای از دال‌های شناور^۱ شکل می‌گیرد و تلاش می‌کند با تثبیت معنا، به گفتمان مسلط تبدیل شود. تحلیل رقابت و برخورد میان گفتمان‌های مختلف بازیگران خط‌مشی در این پژوهش، مبتنی بر این نظریه انجام شده‌است (Laclau & Mouffe, 2014).

² Garbage Can

¹ Floating Signifiers

به خط‌مشی‌های شهری تحلیل کرده‌است. روش تحقیق از نوع کیفی و مبتنی بر تحلیل گفتمان لاکلا و موف بوده و از طریق تحلیل اسناد خط مشی، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته و گزارش‌های رسانه‌ای، داده‌ها جمع‌آوری شده‌اند. یافته‌های بررسی‌های مزبور نشان می‌دهد که تعارض میان گفتمان‌های توسعه‌گرایانه، عدالت‌محور و محافظه‌کارانه، موجب شکل‌گیری خط‌مشی‌هایی ناپایدار و پراکنده شده و مانع انسجام راهبردی در خط‌مشی‌گذاری شهری شده‌است. این بررسی‌ها بر اهمیت هم‌ترازی گفتمان‌ها و مشارکت واقعی ذی‌نفعان در تدوین خط‌مشی‌های اثربخش تأکید دارد (Hajer, 1995).

در پژوهشی که توسط فیشر و همکاران انجام دادند، تأکید اصلی بر نقش گفتمان در فرآیندهای پیچیده خط‌مشی‌گذاری عمومی بود. این مطالعه با تمرکز بر حوزه خط‌مشی‌گذاری سلامت و محیط‌زیست، نشان داد که بازیگران خط‌مشی چگونه از طریق گفتمان‌ها، معانی خاصی از مسئله، راه‌حل و نقش خود را تثبیت یا به چالش می‌کشند. نویسندگان با استفاده از تحلیل گفتمان تفسیری و مدل‌های چندسطحی، به بررسی نحوه توزیع قدرت نمادین و زبانی میان بازیگران دولتی، محلی، رسانه‌ها و سازمان‌های مدنی پرداختند. این پژوهش نشان داد که گفتمان‌های هژمونیک از طریق بازتولید در متون خط‌مشی، رسانه‌ها و نهادها امکان شکل‌گیری خط‌مشی‌های انحصاری و فاقد مشارکت گسترده را فراهم می‌سازند. فیشر و همکاران در ادامه، چارچوبی مفهومی برای تحلیل ساختار قدرت گفتمانی و طراحی مدل‌های مشارکتی پیشنهاد می‌کنند که توجه ویژه‌ای به کنش زبانی، روایت‌سازی و فضای گفتمانی مشترک دارد. مدل پیشنهادی آنها بر پایه گفت‌وگوی چندگانه و تعامل افقی میان بازیگران، راهی برای بهبود کارآمدی و مشروعیت خط‌مشی‌ها ارائه می‌کند (Fischer & Forester, 1993).

در مطالعه‌ای که توسط ماهووس انجام شد، تحلیل گفتمان در پروژه‌های تحول سبز شهری با محوریت نقش بازیگران کلیدی به‌کار گرفته شد. این تحقیق در شهر بُد نروژ اجرا شد و بر تحلیل اسناد رسمی و مصاحبه با مدیران شهری و تکنوکرات‌ها متمرکز بود. یافته‌ها نشان دادند که گفتمان‌های غالب شامل روایت‌سازی بحران طبیعی، تأکید بر فرصت‌های تکنولوژی‌محور و طرح گفتمان‌های کوالیتی (کیفیت زندگی) بوده‌است. با این حال، ساختارهای گفتمانی حکمرانی شهری در برخی موارد به نادیده گرفتن ملاحظات اجتماعی-عدالتی منجر شده و تکنوکرات‌ها تمایل به بازارگرایی و غیاب بحث عمومی داشتند. این پژوهش ضمن تبیین چهار بیانیه^۱ و

ایدئولوژی و قدرت، امکان تحلیل عمیق‌تری از فرآیند خط‌مشی‌گذاری را فراهم کرده‌اند. در این چارچوب، گفتمان‌ها به‌عنوان نظام‌های معناسازی شناخته می‌شوند که بازیگران در آن‌ها کنش می‌کنند، رقابت می‌کنند و تلاش دارند گفتمان خود را به گفتمان غالب بدل کنند.

در مطالعات خارجی، پژوهشگرانی چون (Dryzek, 2006; Fischer, 2003; Hajer, 1995; Howarth, 2010) اهمیت تحلیل گفتمان در فهم خط‌مشی‌ها تأکید کرده‌اند. آنها نشان داده‌اند که خط‌مشی‌گذاری نه در خلأ عقلانی، بلکه در میدان مبارزه گفتمان‌ها و معانی شکل می‌گیرد. در این مطالعات، تأکید ویژه‌ای بر نقش بازیگران، رسانه‌ها، سازمان‌ها و جامعه مدنی در تولید، بازتولید و چالش گفتمان‌ها شده‌است.

در ایران نیز در سال‌های اخیر، توجه به تحلیل گفتمان در مطالعات شهری افزایش یافته، اما اغلب پژوهش‌ها یا در سطح نظری باقی مانده‌اند یا فاقد مدل‌سازی خط‌مشی‌گذاری بومی بوده‌اند. اما در برخی پژوهش‌های خارجی به تحلیل گفتمان خط‌مشی‌گذاران شهری با رویکرد انتقادی پرداخته است؛ و در دیگر پژوهش‌ها به تحلیل گفتمان بازیگران در خط‌مشی‌گذاری شهری و یا بازآفرینی شهری اشاره‌ای داشته‌اند.

پژوهشگران خارجی با بهره‌گیری از روش تحلیل گفتمان انتقادی، به بررسی چگونگی تأثیر باورها، منافع و جهت‌گیری‌های بازیگران کلیدی در حوزه برنامه‌ریزی شهری پرداختند. تمرکز این اندیشمندان داخلی بر تعاملات نهادی و تضادهای گفتمانی میان نهادهای اجرایی و تصمیم‌گیر بوده‌است که منجر به شکل‌گیری خط‌مشی‌هایی ناسازگار با توسعه پایدار شده‌اند. یافته‌های بررسی‌ها نشان می‌دهد که شکاف‌های نهادی و غلبه گفتمان‌های اقتدارگرایانه، موجب تضعیف مشارکت ذی‌نفعان محلی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری شده‌است. این مطالعات، ضمن تأکید بر ضرورت بازاندیشی در فرآیندهای خط‌مشی‌گذاری شهری، پیشنهادهایی برای تقویت گفتمان مشارکتی و بازاندیشانه در خط‌مشی‌گذاری ارائه می‌دهد (Fischer, 2003).

در برخی تلاش‌های بعمل آمده در حوزه خط‌مشی‌گذاری خارجی، فرآیند خط‌مشی‌گذاری در حوزه مدیریت شهری از منظر تحلیل گفتمان بازیگران کلیدی بررسی شده‌است. این تحقیقات، به شناسایی گفتمان‌های رقیب در فضای خط‌مشی‌گذاری شهری پرداخته و نقش نهادهای رسمی و غیررسمی، از جمله شوراهای شهر، شهرداری، دولت مرکزی و بخش خصوصی را در شکل‌دهی

¹ Statement



خط‌مشی‌گذاری شهری استان مازندران است که شامل استانداران و مدیران کل سابق و فعلی راه و شهرسازی، شهرداران پیشین شهرهای آمل، بابل و ساری، اعضای سابق و فعلی شورای اسلامی شهرها، نمایندگان سابق مجلس شورای اسلامی استان، اساتید و کارشناسان خبره حوزه شهرسازی و خط‌مشی‌گذاری است. روش نمونه‌گیری نظری^۳ بوده و تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافته‌است. در مجموع، ۲۲ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته انجام شده‌است. ابزار گردآوری داده‌ها مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با سؤالات باز، تعاملی و عمیق‌محور و ثبت و ضبط صوتی، پیاده‌سازی و کدگذاری کامل داده‌ها بوده‌است.

تحلیل داده‌ها با استفاده از چارچوب سه‌لایه‌ای فرکلاف انجام شد که شامل تحلیل متنی (بررسی واژگان، سبک گفتار، گزاره‌ها و اصطلاحات کلیدی)، تحلیل گفتمانی (بررسی روابط بین گفتمان‌ها، ساختارهای معنایی و استراتژی‌های گفتاری) و تحلیل بافت اجتماعی (تحلیل زمینه نهادی، سیاسی، فرهنگی و قدرت در سطح کلان) می‌باشد. همچنین برای تحلیل کیفی داده‌های متنی از نرم‌افزار NVivo استفاده شده و فرآیند کدگذاری باز، محوری و انتخابی به‌صورت نظام‌مند دنبال شده‌است. برای ارزیابی کیفیت داده‌ها از مثلث‌سازی منابع^۴، بازبینی مشارکت‌کنندگان و تأیید توسط همکار پژوهشی استفاده شده‌است. همچنین تحلیل‌ها با بازبینی مکرر در طول فرایند پژوهش تثبیت شده‌اند.

۷. یافته‌های پژوهش

تحلیل مصاحبه‌های انجام‌شده با ۲۲ نفر از بازیگران مؤثر در حوزه شهرسازی استان مازندران نشان داد که فرآیند خط‌مشی‌گذاری شهری در این استان، تحت تأثیر چهار گفتمان اصلی قرار دارد. این گفتمان‌ها هرکدام دارای منطق، اهداف و زبان خاص خود هستند و در بسیاری موارد در تعارض یا رقابت با یکدیگر عمل می‌کنند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که فرآیند خط‌مشی‌گذاری شهری در استان مازندران تحت تأثیر چهار گفتمان اصلی است که هر یک دارای ساختارهای معناشناختی، منافع و کنش‌های خاص خود می‌باشند. این گفتمان‌ها عبارت‌اند از: گفتمان سیاسی، گفتمان نهادی، گفتمان تخصصی، و گفتمان مشارکتی.

گفتمان سیاسی: این گفتمان توسط نمایندگان مجلس، برخی مدیران سیاسی و تصمیم‌گیران انتصابی تقویت می‌شود و بر منطق «قدرت، نفوذ و مصلحت سیاسی» استوار است. در این چارچوب

یک خط داستانی^۱ گفتمانی، مدل مفهومی پیشنهاد داد که تأکید آن بر ادغام گفتمان‌های توسعه، عدالت و مشارکت بوده است. این چارچوب می‌تواند برای طراحی خط‌مشی‌هایی با مشارکت گسترده‌تر و معطوف به عدالت شهری الهام‌بخش باشد (Skorstad & Mohus, 2022).

در مطالعه‌ای که توسط دیازپوند انجام شد، نقش فعال شهرها و بازیگران مختلف در فرآیند خط‌مشی‌گذاری محیطی، به‌ویژه در چارچوب حکمرانی اقلیم شهری، با بهره‌گیری از تحلیل گفتمان انتقادی بررسی شد. این تحقیق، با تمرکز بر شهر بارسلونا، گفتمان‌های رسمی نهادهای عمومی و خصوصی را در مقاطع مختلف (از جمله رویداد "روز بدون خودرو" در سال‌های ۲۰۰۵، ۲۰۱۲ و ۲۰۱۵) تحلیل کرد تا ببیند آیا این گفتمان‌ها به گفتمان رهبری اقلیمی شهری پیوسته‌اند یا خیر. یافته‌ها نشان می‌دهد که با وجود ادعاهای رهبری، در عمل گفتمان‌ها بیشتر توصیفی هستند تا هنجاری؛ یعنی بازیگران اقلیمی شهری بیشتر بر تصویرسازی و نقش‌مداری تکیه دارند تا ایجاد اجماع معنایی و ساختار قدرت گفتمانی مشترک. پژوهشگر در پایان، نیاز به چارچوبی تحلیلی برای ایجاد هم‌ترازی گفتمانی واقعی میان بازیگران و کلیدزنی برای ظرفیت‌سازی بر پایه گفت‌وگوی چندسطحی را مورد تأکید قرار می‌دهد (Díaz-Pont, 2023).

با این حال، کمتر پژوهشی به طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری شهری با اتکا به تحلیل گفتمان بازیگران در سطح استان‌ها پرداخته است؛ به‌ویژه در استان‌هایی مانند مازندران که تضاد منافع، تنوع بازیگران و پیچیدگی نهادی به‌شدت بالاست. بنابراین پژوهش حاضر با تمرکز بر خلأهای نظری و تجربی موجود، تلاش می‌کند تا از طریق تحلیل داده‌های میدانی، مدلی واقع‌بینانه، بومی و گفتمان‌محور برای خط‌مشی‌گذاری شهری ارائه دهد.

۳. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از حیث روش، کیفی و اکتشافی است. برای پاسخ به پرسش‌های تحقیق و دستیابی به مدل بومی خط‌مشی‌گذاری شهری، از رویکرد تحلیل گفتمان انتقادی^۲ بهره گرفته شده‌است. این رویکرد به‌ویژه برای تحلیل فرایندهای معناسازی، تضادهای زبانی، روابط قدرت و رقابت میان گفتمان‌ها در بستر خط‌مشی‌گذاری شهری بسیار مناسب است (Fairclough, 2010). جامعه آماری پژوهش شامل کنشگران مؤثر در

³ Theoretical Sampling

⁴ Triangulation

¹ Storyline

² Critical Discourse Analysis

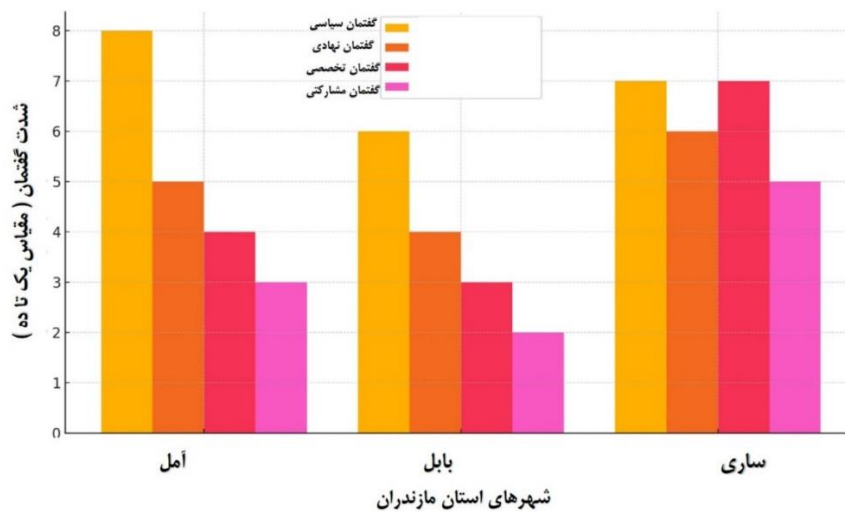
داده‌محوری، تحلیل علمی، آینده‌نگری و ضرورت استفاده از شواهد تأکید دارد. با این حال، در بسیاری از موارد، جایگاه این گفتمان در ساختار تصمیم‌گیری ضعیف و کم‌اثر است. این گفتمان متعلق به کارشناسان و متخصصان حوزه شهرسازی و برنامه‌ریزی است که بر مبنای دانش علمی و فنی به تحلیل مسائل شهری می‌پردازند. اگرچه این گفتمان نقش مهمی در بهبود کیفیت خط‌مشی‌ها دارد اما به دلیل فاصله با سایر گفتمان‌ها به‌ویژه گفتمان سیاسی، گاهی فاقد قدرت لازم برای اثرگذاری بر تصمیمات کلان است. همچنین عدم انسجام در دیدگاه‌های تخصصی و تفاوت در اولویت‌ها منجر به پراکندگی و ضعف در ارائه راهکارهای یکپارچه می‌شود.

گفتمان مشارکتی: این گفتمان، که از سوی نهادهای مردمی، سازمان‌های محلی، فعالان اجتماعی و برخی اعضای شورا حمایت می‌شود، بر مشارکت ذی‌نفعان، عدالت شهری، شفافیت و پاسخگویی تأکید دارد. اما این گفتمان اغلب در حاشیه قرار دارد و فضای لازم برای بروز و تأثیرگذاری جدی ندارد. گفتمان مشارکتی تأکید بر نقش شهروندان، نهادهای مدنی و ذی‌نفعان در فرآیند خط‌مشی‌گذاری دارد. این گفتمان می‌تواند به تقویت شفافیت، پاسخگویی و عدالت اجتماعی منجر شود، اما در عمل به دلیل حاشیه‌نشینی این گروه‌ها در فرآیندهای رسمی، حضور ضعیف و تأثیر محدود دارند. فقدان سازوکارهای مؤثر مشارکت و نبود بسترهای گفت‌وگو، مانع تحقق این گفتمان شده‌است.

خط‌مشی‌گذاری بیشتر به‌عنوان ابزار تقویت جایگاه سیاسی و حفظ حمایت‌های محلی دیده می‌شود. تصمیمات عمدتاً بالا به پایین، غیرمشارکتی و گاه متأثر از ملاحظات انتخاباتی هستند. گفتمان سیاسی غالباً به دنبال تأمین منافع گروه‌های قدرت و حفظ موقعیت‌های سیاسی است و اغلب با منافع عمومی در تعارض قرار می‌گیرد. در این گفتمان خط‌مشی‌گذاری بیشتر ابزاری برای تحقق اهداف سیاسی کوتاه‌مدت و جلب حمایت‌های انتخاباتی است تا توسعه پایدار و متوازن شهری. این امر موجب می‌شود خط‌مشی‌ها گاه فاقد استحکام و استمرار لازم باشند و به تغییرات مکرر و ناپایداری در برنامه‌ریزی‌های شهری منجر شود.

گفتمان نهادی: این گفتمان از سوی نهادهای رسمی مانند شهرداری‌ها، راه و شهرسازی و شوراها نمایندگی می‌شود. در این گفتمان، قانون، ساختار اداری، طرح‌های جامع و تفصیلی و سلسله‌مراتب رسمی نقش اصلی را دارند. خط‌مشی‌گذاری عمدتاً در چارچوب اسناد موجود تعریف می‌شود و انعطاف‌پذیری آن محدود است. گفتمان نهادی نمایانگر ساختارها و قواعد رسمی و اداری است که خط‌مشی‌گذاری را شکل می‌دهند. این گفتمان به حفظ سلسله‌مراتب، قوانین و مقررات می‌پردازد و اغلب مقاومت در برابر تغییرات بنیادین را نشان می‌دهد. ضعف در هماهنگی میان نهادهای مختلف، تعدد مسئولیت‌ها و عدم شفافیت در ساختارهای نهادی، مشکلاتی است که در این گفتمان به چشم می‌خورد و موجب کندی در فرآیندهای تصمیم‌گیری و اجرای خط‌مشی‌ها می‌شود.

گفتمان تخصصی: حاملان این گفتمان عمدتاً کارشناسان شهری، اساتید دانشگاه، مشاوران و متخصصان هستند. این گفتمان بر



شکل شماره ۱: مقایسه شدت گفتمان‌های محوری در شهرهای استان مازندران



در تقابل است، چالش بزرگی در مسیر توسعه متوازن شهری ایجاد کرده‌است. همچنین، گفتمان نهادی با ساختارهای خشک خود، انعطاف‌پذیری لازم برای تعامل سازنده میان گفتمان‌ها را محدود می‌کند. با این حال، تعامل‌های مقطعی و محدود میان گفتمان‌ها مشاهده شده که اگر به صورت ساختاری و نظام‌مند شکل بگیرد، می‌تواند به ایجاد فضای گفت‌وگو، کاهش تعارضات و ارتقاء کیفیت خط مشی‌گذاری منجر شود.

مدل گفتمانی اولیه: یافته‌ها مبنای طراحی یک مدل مفهومی از وضعیت موجود و مطلوب خط مشی‌گذاری شهری در استان مازندران قرار گرفتند که در ادامه در بخش بحث و نتیجه‌گیری معرفی خواهد شد.

جدول شماره ۱: جمع بندی تحلیل گفتمان‌ها

گفتمان‌ها	آمل	بابل	ساری
سیاسی	بسیار بالا	متوسط	بالا با پوشش تخصصی
نهادی	متوسط	ضعیف	قوی
تخصصی	ضعیف	ضعیف	بالا
مشارکتی	ضعیف	ضعیف	متوسط به بالا

رقابت‌های ایدئولوژیک و منافع سیاسی می‌دانند. در سوی مقابل، گفتمان مشارکتی با وجود توانمندی بالا در تبیین عدالت اجتماعی و رویکرد پایین به بالا، از قدرت نهادی و رسانه‌ای کمتری برخوردار است.

همچنین، گفتمان تخصصی که می‌توانست نقطه تعادل میان سایر گفتمان‌ها باشد، به دلیل حذف در نظام تصمیم‌سازی، در سطح مشاوره باقی می‌ماند. این ضعف، مصداق بارز ناکامی مدل‌های شواهدمحور (evidence-based policy) در کشورهای در حال توسعه است. نهایتاً گفتمان نهادی، در نقش میانجی منفعل عمل می‌کند و به جای ایجاد انسجام، بیشتر با گفتمان سیاسی هم‌راستا می‌شود.

تحلیل یافته‌ها نشان داد که تعارض میان گفتمان‌های سیاسی، نهادی و مشارکتی در استان مازندران تنها به حوزه‌های مسکن، کاربری زمین و مدیریت منابع محدود نمی‌شود، بلکه آثار مستقیم بر صنعت گردشگری استان نیز دارد. نبود هماهنگی میان نهادهای متولی و کهرنگ بودن گفتمان مشارکتی موجب شده زیرساخت‌های گردشگری و خدمات عمومی به شکل یکپارچه توسعه نیابند و

تعارض گفتمان‌ها: مهم‌ترین یافته پژوهش، تعارض شدید بین گفتمان سیاسی و مشارکتی است؛ در حالی که گفتمان تخصصی اغلب نادیده گرفته می‌شود و گفتمان نهادی نقش میانجی ولی غیرخنثی دارد. این تعارض باعث بروز ناهماهنگی در خط مشی‌ها، کندی اجراء و کاهش اعتماد عمومی به خط مشی‌گذاری شهری شده است. یکی از نکات برجسته در یافته‌ها، وجود تعارضات ساختاری و منافع متضاد میان گفتمان‌هاست. این تعارضات اغلب باعث تضعیف انسجام خط مشی‌ها، سردرگمی در تصمیم‌گیری‌ها و کاهش اثرگذاری خط‌مشی‌ها می‌شود. به‌ویژه تضاد میان گفتمان سیاسی و تخصصی که منافع سیاسی کوتاه‌مدت با رویکرد علمی و بلندمدت

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند که خط‌مشی‌گذاری شهری در استان مازندران در میدان رقابت و تضاد میان چهار گفتمان سیاسی، نهادی، تخصصی و مشارکتی شکل می‌گیرد. این گفتمان‌ها هرکدام با منطق خاص خود به بازنمایی مسائل شهری می‌پردازند، اما به دلیل نبود سازوکار گفت‌وگو، هم‌افزایی یا اولویت‌بندی، به‌جای هم‌پوشانی، بیشتر در وضعیت تقابل و حذف متقابل قرار دارند.

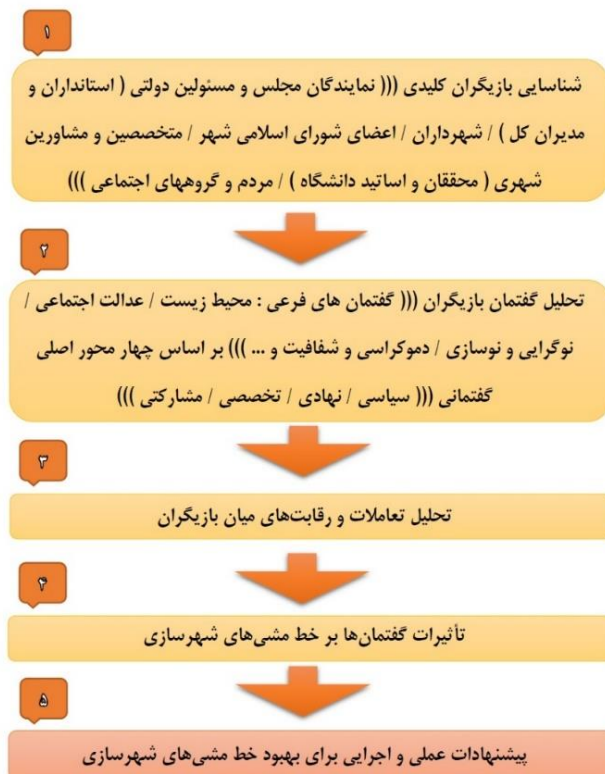
از منظر نظری، این وضعیت با مفهوم «نبرد گفتمان‌ها» در نظریه لا‌کلا و موف کاملاً تطابق دارد. هر یک از بازیگران تلاش می‌کنند گفتمان خود را بر سایرین هژمون کنند، بدون آن‌که فضایی برای دال‌های شناور مشترک (مانند توسعه پایدار، مشارکت، شفافیت یا عدالت شهری) فراهم شود. در نتیجه، معناهای متناقض درباره مفهوم توسعه، سکونت، و حق به شهر، در خط مشی‌گذاری‌های شهری به‌پردازند.

تحلیل گفتمان سیاسی نشان داد که بسیاری از تصمیمات راهبردی، بدون مبنای کارشناسی و با هدف تأمین منافع سیاسی اتخاذ می‌شوند. این یافته با مطالعات (Fischer, 2003; Hajer, 1995) همسوست که خط مشی‌گذاری را فرآیندی آمیخته با

زبان مشترک و نظام شفاف خط مشی گذاری، موجب تضاد گفت‌وگوها و ناکارآمدی خط‌مشی‌های شهری در استان مازندران شده است. لذا، نیاز به بازطراحی فرآیند خط‌مشی گذاری با رویکرد گفت‌وگو محور، بیش از پیش احساس می‌شود؛ مدلی که نه تنها تضادها را بشناسد، بلکه بتواند بر اساس تعامل گفت‌وگویی، یکپارچگی خط‌مشی ایجاد کند.

ظرفیت‌های طبیعی و فرهنگی مازندران به‌طور کامل مورد بهره‌برداری پایدار قرار نگیرند. این امر بیانگر آن است که هرگونه اصلاح در فرآیند خط‌مشی گذاری شهری، در صورت توجه به رویکرد گفت‌وگو محور و تعامل میان بازیگران، می‌تواند به بهبود مدیریت گردشگری و کاهش فشارهای محیطی و اجتماعی ناشی از حضور گسترده گردشگران کمک کند. در مجموع، پژوهش نشان می‌دهد که نبود ساز و کارهای تعاملی،

طراحی مدل خط‌مشی گذاری شهرسازی با رویکرد گفت‌وگو محور بازیگران خط‌مشی



شکل شماره ۲. دیاگرام کلی مدل خط‌مشی گذاری شهرسازی

پژوهش نشان می‌دهد که به منظور ارتقاء فرآیند خط‌مشی گذاری شهری در مازندران نیازمند مدل خط‌مشی گذاری هستیم که تعامل مؤثر میان گفت‌وگوها را تسهیل کند؛ سازوکارهای شفاف و پاسخگو ایجاد نماید؛ مشارکت فعال شهروندان و نهادهای مدنی را تضمین کند؛ ساختارهای نهادی را به سمت هماهنگی و انعطاف‌پذیری سوق دهد؛ تعارضات موجود را به فرصتی برای گفت‌وگو و اجماع تبدیل کند. این رویکرد می‌تواند زمینه‌ساز بهبود فرآیندهای خط‌مشی گذاری و افزایش مشروعیت و کارآمدی آنها در استان باشد.

نقش بازیگران کلیدی: بازیگران اصلی خط‌مشی گذاری در استان مازندران شامل مدیران کل راه و شهرسازی، شهرداران، اعضای شوراهای شهر، نمایندگان سابق مجلس و کارشناسان شهری هستند که هر کدام به گونه‌ای گفت‌وگو محور های فوق را نمایندگی می‌کنند. شناخت دقیق از نقش و تأثیرگذاری این بازیگران، به همراه تحلیل شبکه‌های ارتباطی و وابستگی‌های متقابل آنها، زمینه‌ساز طراحی مدلی است که بتواند تعامل و هماهنگی میان این کنشگران را بهبود بخشد.



شکل شماره ۳. نمودار گام‌های اجرایی مدل خط‌مشی‌گذاری شهرسازی

۹. نتیجه‌گیری

بر پایه شفافیت اطلاعات، ارتقاء سطح پاسخگویی نهادهای تصمیم‌گیرنده و تسهیل مشارکت فعال و معنادار تمامی بازیگران اعم از مدیران، کارشناسان و شهروندان استوار است. اجرای این مدل می‌تواند ضمن افزایش انسجام و هماهنگی خط‌مشی‌ها، به توسعه پایدار شهری و بهبود مدیریت کلان در استان مازندران کمک شایانی نماید.

علاوه بر این، پژوهش نشان می‌دهد که شناخت دقیق نقش بازیگران کلیدی و چگونگی تعامل آنها در فضای گفتمانی، کلید فهم بهتر فرآیندهای خط‌مشی‌گذاری و افزایش قابلیت پیش‌بینی نتایج خط‌مشی‌هاست. لذا، توجه به گفتمان‌ها به عنوان بسترهای اجتماعی و معنایی خط‌مشی‌گذاری، امکان طراحی خط‌مشی‌هایی انعطاف‌پذیر، فراگیر و قابل پذیرش را فراهم می‌کند که می‌تواند در مقیاس‌های دیگر کشوری نیز کاربرد داشته‌باشد.

در نهایت، این پژوهش افزون بر ارائه مدل مفهومی، بستری را فراهم می‌آورد که می‌تواند به عنوان راهنمای عملی برای مدیران و خط‌مشی‌گذاران در حوزه شهرسازی به کار گرفته شود و به بهبود فرآیندهای تصمیم‌گیری و افزایش مشارکت مردمی منجر گردد. همچنین، توجه به تنوع گفتمان‌ها و تأکید بر تعامل سازنده میان آنها، می‌تواند به ایجاد محیطی مساعد برای تحقق اهداف توسعه پایدار و مدیریت متعادل منابع شهری منجر شود.

این پژوهش با هدف طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری شهرسازی در استان مازندران و با رویکرد تحلیل گفتمان بازیگران خط‌مشی انجام شد. یافته‌ها نشان دادند که فرآیند خط‌مشی‌گذاری در حوزه شهرسازی، به هیچ وجه یک فرآیند ساده و یک‌بعدی نیست، بلکه مجموعه‌ای پیچیده و چندوجهی از گفتمان‌های متنوع است که هر کدام دارای ساختار، منافع، ارزش‌ها و اهداف خاص خود می‌باشند. این گفتمان‌ها شامل گفتمان‌های سیاسی، نهادی، تخصصی و مشارکتی هستند که تعامل و تعارض میان آنها ماهیت نهایی خط‌مشی‌های شهری را شکل می‌دهد.

یکی از مهم‌ترین یافته‌ها، وجود عدم هماهنگی و همسویی میان این گفتمان‌ها بود که به تداخل منافع، تضاد در تصمیم‌گیری‌ها و در نهایت به کاهش اثربخشی و پایداری خط‌مشی‌ها منجر می‌شود. به طور مشخص، ساختارهای نهادی فعلی فاقد انعطاف‌پذیری کافی برای مدیریت تعارضات گفتمانی و تسهیل فرآیندهای مشارکتی هستند. در نتیجه، نقش مردم و ذی‌نفعان در فرآیند خط‌مشی‌گذاری به شکل قابل قبولی پررنگ نشده و این مساله به کاهش مشروعیت و کارایی تصمیمات شهری دامن می‌زند.

مدل طراحی‌شده در این پژوهش، بر ایجاد یک چارچوب نظام‌مند و پویا برای تعامل میان گفتمان‌های مختلف تأکید دارد. این چارچوب

جدول شماره ۲. تطبیق سطوح اجرایی با اقدامات پیشنهادی

سطح اجرایی	نهاد/سازمان مسئول	اقدامات پیشنهادی برای پیاده‌سازی مدل
ملی (کلان)	وزارت راه و شهرسازی، سازمان برنامه و بودجه	-درج مدل در آیین‌نامه‌های اجرایی -هماهنگی با مجلس برای تصویب پشتوانه قانونی مدل
استانی	استانداری، اداره کل راه و شهرسازی استان	-انتخاب پایلوت‌های اجرایی -برگزاری کارگاه‌های گفتمان‌سازی با ذی‌نفعان استانی
شهرستانی و شهری	شهرداری‌ها، شوراهای اسلامی شهر، فرمانداری‌ها	-تطبیق مدل با طرح‌های تفصیلی و جامع -جلب مشارکت بازیگران محلی در تدوین خط‌مشی‌های بومی‌شده
دانشگاهی و پژوهشی (پشتیبانی)	دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌ها، مراکز علمی و مشورتی	-تحلیل گفتمان تخصصی -تولید دانش برای ارزیابی خط‌مشی و رصد تغییرات گفتمانی
عمومی و مدنی (جامعه مدنی)	نهادهای مردمی، انجمن‌ها، رسانه‌ها	-ارتقاء سواد خط‌مشی شهری -نظارت اجتماعی و مشارکت در فرایند تصمیم‌سازی

گردشگری این استان تأثیرگذار بوده‌اند. در بسیاری از موارد، تصمیمات شهری بدون توجه به ویژگی‌های بوم‌شناختی و نیازهای گردشگری پایدار اتخاذ شده‌اند؛ به گونه‌ای که گسترش بی‌رویه شهرها، تغییر کاربری اراضی ساحلی و جنگلی، و فشارهای زیرساختی بر نواحی پرتدد، ظرفیت‌های طبیعی گردشگری را تضعیف کرده است. از سوی دیگر، نبود الگوهای جامع هماهنگ میان نهادهای شهری موجب شده فرصت‌هایی چون توسعه گردشگری اکولوژیک، گردشگری روستایی یا بازآفرینی فضاهای شهری مغفول بمانند. به‌طور کلی، چالش اصلی در این حوزه، ناهماهنگی میان اهداف توسعه شهری و ظرفیت‌های گردشگری استان بوده‌است که به تضعیف مزیت رقابتی مازندران در این صنعت منجر شده‌است.

بررسی گفتمان‌های حاکم بر خط‌مشی‌گذاری شهرسازی در استان مازندران نشان می‌دهد که میان این گفتمان‌ها و برنامه‌ریزی گردشگری پایدار، رابطه‌ای گسسته و غیرهم‌افزا وجود دارد. گفتمان سیاسی عمدتاً به منافع کوتاه‌مدت و جذب منابع مالی فوری متمایل است، که موجب مداخله‌های ساختاری در اراضی حساس گردشگری شده و پیوست‌های محیط‌زیستی را به حاشیه رانده است. گفتمان نهادی نیز بیشتر درگیر ساختارهای رسمی و مقاوم در برابر انعطاف است و کمتر به الزامات پایداری در گردشگری توجه دارد. در این میان، گفتمان تخصصی، که می‌توانست به تعادل‌سازی بین توسعه شهری و گردشگری پایدار کمک کند، در فرآیند تصمیم‌گیری به

باتوجه به نقش مازندران به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مقاصد گردشگری کشور، نتایج این پژوهش اهمیت ویژه‌ای در حوزه برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای دارد. مدل گفتمانی پیشنهادی، علاوه بر بهبود فرآیند خط‌مشی‌گذاری شهری، می‌تواند بستری را برای مدیریت بهینه گردشگری فراهم کند؛ به گونه‌ای که توسعه زیرساخت‌ها، حفاظت از منابع طبیعی، و ارائه خدمات شهری متناسب با نیاز گردشگران و ساکنان محلی در چارچوبی هماهنگ و پایدار انجام شود. چنین رویکردی نه تنها کیفیت زندگی شهروندان را ارتقاء می‌دهد، بلکه موجب افزایش جذابیت و رقابت‌پذیری مازندران در میان مقاصد گردشگری داخلی و حتی بین‌المللی خواهد شد.

به‌کارگیری مدل گفتمانی این پژوهش، فرصت مناسبی برای تلفیق اهداف توسعه شهری و گردشگری ایجاد می‌کند. این مدل با تأکید بر تعامل بین گفتمان‌ها و مشارکت فعال ذی‌نفعان، می‌تواند به ایجاد سیاست‌هایی منجر شود که هم‌زمان پاسخگوی نیازهای جمعیت بومی و گردشگران باشد. بدین ترتیب، خط‌مشی‌های شهرسازی مازندران نه تنها به مدیریت تعارضات نهادی کمک خواهند کرد، بلکه زمینه‌ساز توسعه پایدار صنعت گردشگری در این استان نیز خواهند شد؛ صنعتی که بخش قابل‌توجهی از اقتصاد محلی و ملی به آن وابسته است.

نتایج و یافته‌های بعمل آمده و تحلیل داده‌های میدانی نشان می‌دهد که خط‌مشی‌گذاری‌های شهرسازی در استان مازندران به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم بر ظرفیت‌ها و چالش‌های



گردد. همچنین، تحقیق در حوزه فناوری‌های نوین و تاثیر آنها بر گفتمان‌ها می‌تواند به توسعه مدل کمک نماید.

- توجه به پایداری و توسعه بلندمدت: خطمشی‌های شهرسازی باید با رویکردی استراتژیک و بلندمدت تدوین شوند که علاوه بر توجه به نیازهای کنونی، پایداری زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی را تضمین نمایند.

حامی مالی

بنا به اظهار نویسنده مسئول، این مقاله حامی مالی نداشته است.

سه‌م نویسنده‌گان در پژوهش

نویسنده اول: ۴۰٪؛ نویسنده دوم: ۳۰٪ و نویسنده سوم: ۳۰٪.

تضاد منافع

نویسنده‌گان اعلام می‌دارند که هیچ تضاد منافی در رابطه با نویسندگی و یا انتشار این مقاله ندارند.

تقدیر و تشکر

نویسنده‌گان، از همه‌ی افراد، به دلیل مشاوره و راهنمایی علمی و مشارکت‌شان در این مقاله تشکر و قدردانی می‌نمایند.

حاشیه رانده شده است. عدم حضور پررنگ گفتمان مشارکتی نیز موجب نادیده گرفتن نیازها و ظرفیت‌های جامعه میزبان شده و در نتیجه، مدیریت گردشگری را از مسیر پایدار خود خارج کرده است. این وضعیت نشان می‌دهد که برای دستیابی به گردشگری پایدار در مازندران، ابتدا باید زبان و منطق گفتمانی تصمیم‌سازان شهری بازتعریف شود.

بر اساس یافته‌های پژوهش پیشنهادات زیر ارائه می‌شود:

- تقویت ساختارهای مشارکت مردمی: با توجه به اهمیت نقش بازیگران مختلف و کمبود مشارکت واقعی در فرآیندهای خطمشی‌گذاری، پیشنهاد می‌شود نهادهای تصمیم‌گیرنده بسترهای قانونی و نهادی لازم را برای افزایش مشارکت معنادار شهروندان و سایر ذی‌نفعان فراهم کنند. استفاده از روش‌های نوین مشاوره و همکاری مانند کارگاه‌های مشارکتی، پلتفرم‌های دیجیتال مشارکت و جلسات گفتگو محور می‌تواند به ارتقای این فرآیند کمک کند.
- ایجاد هماهنگی میان گفتمان‌ها: با توجه به تعارض‌ها و عدم همسویی میان گفتمان‌های مختلف، ایجاد سازوکارهای هماهنگی میان بازیگران و نهادهای مرتبط ضروری است. پیشنهاد می‌شود کمیته‌ها یا شوراهای مشترک با حضور نمایندگان کلیدی گفتمان‌ها تشکیل شود تا با تبادل نظر و رفع تضادها، انسجام و همگرایی در خط‌مشی‌ها افزایش یابد.
- افزایش آموزش و آگاهی‌بخشی: به منظور ارتقای توانمندی بازیگران خطمشی، آموزش‌های تخصصی و مهارت‌های گفتگو محور باید تقویت شود. این امر علاوه بر مدیران و کارشناسان، شامل شهروندان نیز می‌شود تا بتوانند با دانش بیشتر در فرآیندهای تصمیم‌گیری مشارکت کنند.
- شفافیت و پاسخگویی: توصیه می‌شود فرآیندهای خطمشی‌گذاری با شفافیت بیشتری دنبال شده و اطلاعات مرتبط به صورت آزاد و قابل دسترس برای عموم منتشر گردد. این امر باعث افزایش اعتماد عمومی و پاسخگویی نهادهای تصمیم‌گیر می‌شود.
- پژوهش‌های تکمیلی و تطبیقی: با توجه به بومی بودن مدل ارائه شده، پیشنهاد می‌شود در پژوهش‌های بعدی، این مدل در سایر استان‌ها و شهرهای ایران به صورت تطبیقی آزموده شود تا قابلیت تعمیم و اصلاح آن بررسی

منابع

- Mirbagheri, S. M., Rafiei Atani, A. O. & Parsanejad, M. (2022). Designing a Conceptual Model of Participatory Governance in Iran: A Grounded Theory Approach. *Strategy*, 31(2), 195-218. <https://doi.org/10.22034/rahbord.2022.157936>
- Diaz-Pont, J. (2023). The leading role of cities in public and private discourses on urban climate governance. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 41(1), 77-91. <https://doi.org/10.1177/23996544221115575>
- Fairclough, N. (2010). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language* (2nd Edition). London: Longman. <https://doi.org/10.4324/9781315834368>
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>
- Fischer, F., & Forester, J. (Eds.). (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1220k4f>
- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019829333X.001.0001>
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2014). *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics* (Vol. 8). London: Verso books. <https://lib.ugent.be/catalog/rug01:000083642>
- Skorstad, B., & Mohus, T. (2022). Four statements and a storyline – discourses in urban green transformation. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 9(3), 326-348. <https://doi.org/10.1080/23254823.2022.2090400>
- Shamsi, S. H. (2025). A review of the principles, mechanisms, and international experiences of "multi-level governance" and recommendations for the Islamic Consultative Assembly. *Monthly magazine of expert reports of the Islamic Consultative Assembly Research Center*. 33(4). <https://doi.org/10.22034/REPORT.MRC.2025.1404.33.4.20820>
- Dryzek, J. (2006). *Policy Analysis as Critique*. In Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (1st ed., Vol. 1, pp. 190-203). Oxford University Press.
- Howarth, D. (2010). Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3(3-4), 309-335. <https://doi.org/10.1080/19460171003619725>