

سیاست بازآفرینی شهری: دیدگاه‌ها و ضرورت‌ها

سیدمحسن حبیبی*، سمانه خیبری**

در دنیا مطرح شده و خود فرایندی تحولی را طی کرده است. بررسی معانی واژه‌های این ترکیب و همچنین سیر تحول این سیاست شهری در دنیا چارچوب اصلی گزارش را تشکیل می‌دهند.

تعاریف

«رشد یا منجر به رویش مجدد چیزی شدن»، «دوباره کسی یا چیزی را قدرتمند و نیرومند ساختن» و «نوسازی یا مرمت بدن یا بخشی از آن در یک سیستم بیولوژیکی بعد از ایجاد زخم و در فرایندی طبیعی» از جمله معانی مشترکی است که در اغلب فرهنگ‌های واژگان انگلیسی برای تعریف regeneration آمده است. معنای این واژه هنگامی که در ترکیب با صفت urban به معنای شهری و «وابسته به شهر»^۲ قرار می‌گیرد، همچون یک سیستم واجد حیات و پیچیده که در برگیرنده ارگانیزم‌های زنده، اکوسیستم‌ها، محیط انسان‌ساخت و جریان‌های اجتماعی است، روشن تر می‌شود. بررسی تعاریفی که نظریه‌پردازان برای این ترکیب در منابع مرجع مطالعات شهری ارائه کرده‌اند، می‌تواند در دستیابی به تصویری کامل‌تر از این مفهوم اثربخش باشد.

مفهوم و چیستی «بازآفرینی شهری»^۱ که در سال‌های اخیر به عنوان سیاست توسعه شهری در محدوده‌های آسیب‌پذیر و ناکارآمد شهرها معرفی شده است، در حاله‌ای از ابهام و عدم اجماع میان سیاست‌گذاران، صاحب‌نظران، برنامه‌ریزان و جامعه حرفه‌ای قرار دارد. تفاوت دیدگاه‌ها در نظریه‌پردازی در زمینه بازآفرینی شهری در منابع جهانی نیز به این موضوع دامن زده و منجر به آن شده است که سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کشور همواره تصمیم‌ها و انتخاب‌های خود را با ارجاع به پیش‌فرض‌های شناختی و هنجاری مشترک میان گروه‌های مرجع، از جمله تجارب جهانی موفق (Lovering 2007) توجیه کنند. از این رو، به نظر می‌رسد دستیابی به تعریفی روشن از بازآفرینی شهری گامی بنیادی و ضروری پیش از هر گونه تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اقدام در محدوده‌های کارآمد یا ناکارآمد شهرها باشد.

نوشتار پیش رو خلاصه‌ای از گزارشی است که با هدف هم‌اندیشی و نزدیک شدن به تعریفی روشن‌تر از بازآفرینی شهری در جلسهٔ چهلیم شورای سیاست‌گذاری شرکت بازآفرینی شهری ایران ارائه شد. سیاستی که به عنوان یکی از سیاست‌های توسعه شهری از دههٔ ۱۹۸۰

smhabibi@ut.ac.ir
s.khabiri@modares.ac.ir
1- urban regeneration
2- connected with a town or city

* دکتری شهرسازی، استاد تمام دانشکده هنرهای زیبای دانشگاه تهران
** دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه تربیت مدرس



محور تربیت، از پروژه‌های محورهای شهری

بازآفرینی شهری ترمیم عملکرد اجتماعی در جایی است که با نقصان در عملکرد اجتماعی روبه‌رو شده است و همچنین بازآفرینی شهری ترمیم کیفیات محیطی یا برقراری تعادل اکولوژیکی در جایی است که این کیفیات و تعادل از بین رفته است (Couch et al 2003). اندرو تالون^۲ بازآفرینی شهری را بخش و جزئی مهم از سیاست‌های کلان‌تر شهرها می‌داند. به اعتقاد وی بازآفرینی شهری سیاستی فضایی است که محدوده‌های شهری، فرایندهای شهری، و جمعیتی را که در این محدوده‌ها زندگی می‌کنند در جهت حل مسائل و چالش‌ها و بهبود وضع موجود به یکدیگر مرتبط می‌کند. وی بازآفرینی شهری را محصول تعامل میان این فرایندها و همچنین پاسخی به فرصت‌ها و چالش‌هایی که به واسطه انحطاط شهری شکل گرفته می‌داند (Tallon 2009).

سیر تحول و تغییر در شیوه‌های اقدام در بافت‌های ناکارآمد شهری در جهان

در کنار تعاریف ارائه شده، بررسی شیوه‌های اقدام و عمل بازآفرینی شهری گامی مهم در دستیابی به درکی روشن‌تر از این مفهوم است. پاسخ‌گویی دولت‌ها به چالش‌های ناکارآمدی در شهرهای جهان به سال‌های

رابرتز و سایکس در کتاب *بازآفرینی شهری: یک کتاب راهنما*^۱، بازآفرینی شهری را نگرش و اقداماتی جامع و یکپارچه برای حل مشکلات شهری در منطقه هدف تعریف کرده‌اند که در نهایت به پیشرفت و بهبود پایدار اقتصادی، کالبدی، اجتماعی و محیطی منجر می‌گردد (Roberts and Sykes 2000). به اعتقاد رابرتز بازآفرینی شهری راهبردی است که ساختاردهی مجدد اقتصادی، اجتماعی و محیطی، مهندسی مجدد و خلق مجدد شهر-منطقه را با روش‌های مختلف زیر ترکیب می‌کند:

- ایجاد فرایندی مداوم از ساختاردهی مجدد کالبدی در گستره شهری به منظور دستیابی به اهداف راهبردی محیطی؛
 - ایجاد تنوع در مشاغل و اقتصاد برای مواجهه با مخاطرات جهانی شدن؛
 - تقویت توانمندی‌های اجتماعی از طریق اقدامات اجتماعی و اقتصاد بخش سوم؛ و
 - برنامه‌ریزی شهری و محیطی برای شهر - منطقه در یک چارچوب توسعه پایدار (Ravetz 2000).
- در تعریف کریس کاج و همکاران ۲۰۰۳ بازآفرینی شهری رشد مجدد فعالیت‌های اقتصادی است در جایی که این فعالیت‌ها با افول مواجه شده یا از بین رفته‌اند.

2- Andrew Tallon

1- Urban Regeneration: A Handbook

نمودار ۱. روند تحول سیاست‌های توسعه شهری در محدوده‌های ناکارآمد شهری در جهان



منبع: صحرزاده و ایزدی ۱۳۸۳؛ لطفی ۱۳۹۱

پس از جنگ جهانی دوم و شکل‌گیری رسمی دانش برنامه‌ریزی شهری در دانشگاه‌های امریکا و انگلستان بازمی‌گردد. از این زمان است که دولت‌ها در روندی تحولی مجموعه‌ای متفاوت از سیاست‌ها و اقدامات را در پاسخ‌گویی به مشکلات شهرها به اجرا درآورده‌اند. این تغییرات را که بازتابی از تغییرات جهانی و تحول در انگاره‌ها، روش‌ها و فنون برنامه‌ریزی توسعه شهری هستند می‌توان در سه بازه زمانی ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰ (بازسازی شهری)، ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ (نوسازی شهری)، و ۱۹۸۰ تاکنون (بازآفرینی شهری متقدم و متأخر) تقسیم‌بندی کرد (نمودار ۱).

بازسازی شهری^۱ که در لغت به معنی از نو ساختن است در سال‌های ابتدایی پس از جنگ جهانی دوم به عنوان پاسخی به اضطراب موجود در شهرهای پس از جنگ مطرح شد و، در حقیقت، محملی برای اهداف سیاسی و ایدئولوژیک بود. این سیاست بر بهبود عملکرد سکونت، و تأمین نور و هوا و بهداشت به معنای عام در بافت‌های فرسوده و کثیف و هسته‌های ناسالم شهری تأکید داشت و نگاهی موضعی به میراث تاریخی شهر را ترویج می‌کرد. این سیاست در دورانی مطرح شد که برنامه‌ریزی شهری عملی برای اصلاح اجتماعی شمرده می‌شد و ماهیتی تکنوکراتیک و مبتنی بر ابزارها و روش‌های کمی داشت.

بازسازی شهری در سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰ به عنوان پاسخی به اضطراب موجود در شهرهای پس از جنگ مطرح شد و، در حقیقت، محملی برای اهداف سیاسی و ایدئولوژیک بود. این سیاست بر بهبود عملکرد سکونت، و تأمین نور و هوا و بهداشت به معنای عام در بافت‌های فرسوده و کثیف و هسته‌های ناسالم شهری تأکید داشت و نگاهی موضعی به میراث تاریخی شهر را ترویج می‌کرد. این سیاست در دورانی مطرح شد که برنامه‌ریزی شهری عملی برای اصلاح اجتماعی شمرده می‌شد و ماهیتی تکنوکراتیک و مبتنی بر ابزارها و روش‌های کمی داشت.

2-masterplans

1- urban reconstruction

شهری شناخته می‌شود، خود در همین دوران دستخوش تحول در ماهیت و عمل شده است. در سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰، سیاست متقدم بازآفرینی شهری در چارچوب پروژه‌هایی بزرگ مقیاس، کوتاه مدت، جدا از هم، فاقد عمومیت، و محصول محور با تأکید بر بخش خصوصی معنا یافت و فاقد چارچوبی استراتژیک و یکپارچه برای توسعه مناسب در تمام شهر بود. اما از دهه ۱۹۹۰، با گسترش انتقادات و بروز تبعات عمیق اجتماعی و اقتصادی در محدوده‌های هدف، بازآفرینی شهری دچار تحول شد. سیاست بازآفرینی شهری در معنای متأخر خود بر جنبه راهبردی تأکید دارد و پاسخ‌گویی به گستره‌ای وسیع‌تر از چالش‌های شهری را در شکلی جامع‌تر و از طریق برنامه‌ریزی فضایی در مقیاس‌های مختلف ملی، منطقه‌ای، شهری و محلی یکپارچه می‌سازد. بازآفرینی شهری در دوران معاصر بر ضرورت تمرکززدایی تأکید دارد و تغییر رویه از توجه صرف به برنامه‌ریزی کالبدی و موضوعات کاربری زمین به سمت توجه گسترده‌تر به موضوعات اجتماعی، اقتصادی، محیط زیستی و سیاسی را در دستور کار قرار می‌دهد.

راوتز (2000) معتقد است تمرکز اقداماتی که در سه دهه آخر قرن گذشته در حوزه بازآفرینی شهری انجام گرفته بر مناطق بسیار کوچک و موضوعاتی محدود بوده است. به زعم وی، شکل‌گیری سیاست شهری - ملی و فعالیت پیشگامانه راهبردی یکپارچه برای بازآفرینی در سطح منطقه ضرورت دارد. ممکن است اقدامات کوچک در جایگاه خود مؤثر باشند، اما نیاز است که یک سیاست‌گذاری شهری - ملی همه این اقدامات را دربرگیرد و هدایت کند تا به همان هدف در مقیاس کلان‌تر دست یابند.

بررسی تغییر در انگاره‌های برنامه‌ریزی شهری در این دوران می‌تواند توضیح روشن‌تری برای چگونگی تحول سیاست بازآفرینی شهری در مواجهه با افول شهرها به دست دهد. توم سایبرنتیک یا امکان مهندسی اجتماعی و اقتصادی به کنار می‌رود و بسیج اجتماعی و گفت‌وگو و یادگیری اجتماعی به معنای نوین عمل برنامه‌ریزی شهری در این دوران بدل می‌گردد؛ مفهوم فضا وارد گفتمان برنامه‌ریزی شهری می‌شود؛ ضرورت توجه

همزمان به برنامه‌ریزی از پایین به بالا در چارچوب نظریه‌هایی همچون برنامه‌ریزی مشارکتی یا برنامه‌ریزی وکالتی و اقدامات کشورها برای توانمندسازی دولت‌های محلی مطرح می‌گردد؛ و مضامین معین و گرایش‌های کلی تحولات آینده که از بالا تعیین می‌شوند شکل‌گیری برنامه‌های از پایین را هدایت می‌کنند. در حقیقت، در چنین بستری است که بازآفرینی شهری به عنوان سیاست اقدام در محدوده‌های ناکارآمد شهرها دچار تحول می‌شود.

جمع‌بندی مفهوم بازآفرینی شهری

بر مبنای بررسی تعاریف ارائه شده از بازآفرینی شهری در واژه‌نامه‌ها و منابع تخصصی و با نگاه به سیر تحول اقدامات برنامه‌ریزی شهری، ساختارها و رویکردهای اصلی سیاست بازآفرینی شهری را می‌توان چنین برشمرد:

- بازآفرینی شهری به دنبال پاسخ‌گویی مثبت و پایدار به نیروها و عوامل ایجادکننده انحطاط شهری در جهت بهبود کیفیت زندگی شهروندان است.
- بازآفرینی شهری سیاستی است با رویکرد جامع و یکپارچه، یعنی همزمان به ساختارهای اجتماعی، نهادی، پایه‌های اقتصادی، شرایط محیطی و محیط زیست توجه می‌کند و نگاهی شهرنگر به چالش‌ها و مسائل منجر به انحطاط شهری دارد.
- بازآفرینی شهری واجد چشم‌اندازی راهبردی، یکپارچه و بلندمدت است و راهبردهایی جامع و کامل را در مسیر اهداف توسعه پایدار تدوین می‌کند.
- بازآفرینی شهری توجه به تنوع داخلی یا تفاوت شهرها را مورد تأکید قرار می‌دهد. از این رو، داشتن سناریویی واحد برای همه شهرها را غیرواقع‌بینانه و نامطلوب می‌شمارد و در عوض، چارچوبی منعطف در جهت سازگاری با شرایط بستر و زمینه را پیشنهاد می‌کند.
- بازآفرینی شهری مشارکت حداکثری تمام ذی‌نفعان را برای دستیابی همگان به منافع مشروع دربرمی‌گیرد.
- بازآفرینی شهری حفاظت و توسعه سازمان شهری اعم از اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، کالبدی و فضایی را در دستور کار قرار می‌دهد.
- چشم‌انداز و اهداف بازآفرینی شهری در قالب اقداماتی

جدول ۱. اقدامات انجام‌شده در بافت‌های ناکارآمد شهری ایران

دوره ها	رویکردها	شیوه های اقدام	طرح‌های توسعه شهری
قبل از انقلاب	- نوگرایی - سنت ستیزی - دولت مرکزی اقتدارگرا - عدم توجه به نهادهای اجتماعی، ساکنان و مالکان	- تخریب و نوسازی‌های گسترده و تغییر ساختار موجود و جایگزینی عناصر جدید - گسترش بی‌رویه شهر - انزوای مراکز قدیمی	- نسل اول طرح‌های جامع و تفصیلی
۱۳۵۸-۶۸	- توجه صرف به ابعاد کالبدی - ابعاد مشارکتی بسیار محدود	- طرح‌های روان بخشی و بهسازی موضعی محلات قدیمی - همزمان گسترش شتابان و افقی شهرها - زوال مراکز شهری - گسترش حاشیه نشینی	- نسل دوم طرح‌های جامع و تفصیلی
۱۳۶۹-۷۲	- تعادلی نو بین ساختار جدید و قدیم شهر	- محورهای فرهنگی - بهسازی مراکز شهری - بازسازی شهرهای آسیب دیده از جنگ	- طرح آمایش سرزمین - طرح کالبدی منطقه‌ای
۱۳۷۳-۷۵	- مسئله‌دار تلقی کردن بافت‌های محلات - تمرکز بر ابعاد کالبدی	- بازسازی گسترده محلات قدیم از طریق تملک و پاکسازی اراضی - تجمیع بافت مسئله دار	- نسل سوم طرح‌های جامع و تفصیلی
۱۳۷۶-۸۳	- توسعه درونی - تشویق بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران برای مشارکت در اجرای پروژه‌های نوسازی - نهادسازی	- عمران و بهسازی / نوسازی شهری - توانمندسازی و ساماندهای سکونتگاه‌های غیر رسمی	- نسل سوم طرح‌های جامع و تفصیلی
۱۳۸۴-۹۲	- تاکید بر نقش گروه‌های اجتماعی، تقویت جایگاه مالکان و ساکنان و توجه به نیازمندی‌های آنان	- تداوم اقدامات نوسازی شهری - ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی	
۱۳۹۲ تاکنون	بازآفرینی شهری	- تصویب سند ملی (تهیه طرح‌های بازآفرینی شهری)	

منبع: شرکت عمران و بهسازی شهری ایران؛ ۱۳۹۱؛ ایزدی ۱۳۹۲

چالش‌های موجود و مسیر پیش رو

به نظر می‌رسد که اتخاذ سیاست بازآفرینی شهری برای اقدام در محدوده‌های ناکارآمد شهرهای کشور نیازمند بررسی سیر تحول سیاست‌ها و الگوهای اقدام در این محدوده‌ها در ارتباط با الگوی تهیه طرح‌های توسعه شهری است. اقدامات ایران در بافت‌های ناکارآمد شهری را می‌توان در قالب هفت دوره به شرح جدول در قالب هفت دوره به شرح جدول بالا بررسی کرد.

همچون «تدوین چارچوبی برای تحلیل مشکلات شهری و شناخت ظرفیت‌های توسعه»، «تولید راهبرد کلان برای منطقه و تدوین برنامه‌های تفصیلی اجرا و اقدام»، «شناخت فرصت‌ها و شرایط لازم برای اجرای طرح‌های بازآفرینی»، «توسعه سازوکارهای نهادی پشتیبان»، «شناسایی کنشگران و تعیین نقش‌ها و مسئولیت‌ها»، «راه‌اندازی شبکه همکاری شرکای مسئول اقدامات» و «پایش، ارزیابی و سنجش میزان پیشرفت اجرایی راهبردها و اقدامات» محقق می‌گردد.

بررسی روند تاریخی تحول و تغییر در شیوه‌های اقدام در مواجهه با بافت‌های ناکارآمد شهری پرسش‌هایی مهم را پیش روی سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران قرار می‌دهد، از جمله:

بازآفرینی شهری به عنوان سیاست دولت در مواجهه با بافت‌های ناکارآمد چگونه شیوه‌های اقدام در این محدوده‌ها را متأثر می‌سازد و تغییر می‌دهد؟

آیا طرح‌های موجود توسعه شهری می‌توانند پاسخ‌گوی چشم‌انداز و اهداف بازآفرینی شهری باشند؟ و تحقق سیاست نوین اقدام در بافت‌های ناکارآمد بدون تغییر در سلسله مراتب، محتوا و فرایندهای تهیه طرح‌های توسعه شهری ممکن خواهد بود؟

بازآفرینی شهری در مقیاس محله، شهر و منطقه در نظام هدایت توسعه شهری ایران چگونه محقق خواهد شد؟ ارتباط طرح‌های بازآفرینی شرکت بازآفرینی شهری ایران که براساس سند ملی باید در مقیاس محلات و شهر تهیه شوند چگونه خواهد بود؟

نگاهی گذرا به وضعیت شهرهای کشور و چالش‌های پیش رو، از جمله خدمات پایه از قبیل شبکه آب سالم، توزیع برق، خدمات زیربنایی، خدمات درمانی، فقر شهری مشتمل بر فقر درآمدی و بهداشتی و آموزشی، فقر امنیت، توسعه نامتعادل، ناهماهنگی و توزیع نابرابر خدمات، ناکارآمدی نظام جابه‌جایی، بحران هویت، تنزل ارزش‌ها، افت منزلت مکانی، بی‌توجهی به حفاظت و حراست از میراث معنوی و طبیعی، تاب‌آوری پایین شهرها در مواجهه با بلایا و مخاطرات، تنزل کیفی محیط زیست، بحران آب، آلودگی‌های زیست‌محیطی، تخریب زیست‌بوم‌ها، توزیع نامناسب فضای سبز و مسائل دیگر نشان می‌دهد که الگوهای رایج و نگاه کمی در برنامه‌ریزی برای رفع موانع ارتقای کیفیت زندگی شهروندان نتوانسته پاسخ‌گوی نیاز شهرها و شهروندان باشد.

به نظر می‌رسد که تغییر سیاست‌ها و الگوهای مواجهه با این چالش‌ها در چارچوب سیاست بازآفرینی نه تنها در گرو تغییر رویکردها و تحول در انگاره‌های فکری نسبت به مسائل شهرها، بلکه بی‌شک نیازمند تحول در روش‌ها و ابزارهای هدایت توسعه شهرها و محدوده‌های

ناکارآمد و دستیابی به روش‌ها و ابزارهایی است که برآمد از درک صحیح مفهوم بازآفرینی شهری از سویی و شناخت زمینه به معنای شناخت چالش‌های متفاوت شهرهای ایران و بسترهای مختلف فرهنگی از سوی دیگر باشند.

منابع:

- ایزدی، محمدسعید (۱۳۹۲). سیاست‌ها و برنامه‌های باززنده‌سازی و بازآفرینی عرصه‌های تاریخی، (ارائه پاورپوینت در جلسه هفتم شورای سیاست‌گذاری شرکت بازآفرینی شهری ایران).
- شرکت عمران و بهسازی شهری ایران (۱۳۹۱). «سیاست‌ها، برنامه‌ها و دست‌یافته‌های جمهوری اسلامی ایران در بهسازی و نوسازی شهری و ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی». کارگروه بهسازی مناطق نابسامان شهری آسیا اقیانوسیه. تهران، تیر ۱۳۹۱.
- صحنی‌زاده، مهشید و محمدسعید ایزدی (۱۳۸۳)، حفاظت و توسعه شهری: دو رویکرد مکمل یا مغایر؟، فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی، سال چهاردهم، شماره ۴۵.
- لطفی، سهند (۱۳۹۱). تبارشناسی بازآفرینی شهری از بازسازی تا نوزایی. تهران، انتشارات آذرخش.
- Couch, Ch. Fraser and S. Percy. (2008). *Urban regeneration in Europe*. Blackwell Science Ltd.
- Lovering, J. (2007). "The relationship between urban regeneration and neoliberalism: Two presumptuous theories and a research agenda". *Journal of International Planning Studies*, 12 (4): 343-366
- Ravetz, J. (2000). *City-region 2020: Integrated planning for a sustainable environment*. Sustainable City-Region Working Group, Earthscan.
- Roberts, P and S. Sykes. (2000). *Urban regeneration: A handbook*. SAGE publications Ltd.
- Tallon, A. (2009). *Urban regeneration in the UK*, Routledge.