

## ریشه‌های اقتصادی فرسایش بافت‌های سنتی (ضرورت بازبینی طرح‌های جامع)

### چکیده

بیش از چند دهه است که بافت‌های سنتی شهری به فراموشی سپرده شده‌اند. تقریباً تمامی جمعیت این مناطق جابجا شده و میراث فرهنگی | تاریخی ویژه محله‌های قدیمی یا از بین رفته و یا در حال واپاشی است. کلان شهرهای ایران که با معضلات بسیار بزرگ و جدی روزمره دست در گریبان‌اند، ظاهراً توان و اشتیاق زیادی برای پرداختن به مسائل مربوط به گذشته و یا آینده خود ندارند. طرح‌های جامع و ضوابط منطقه‌ای در تحقق اهداف پیش‌بینی شده شکست خورده‌اند. در مناطق مرکزی شهری، نه تنها گذار از سنت به تجدد (مدرنیسم) صورت نگرفته، بلکه با مقاومت سرسختانه سنت به تقابل سنت و تجدد انجامیده است. این تقابل طولانی به فرسایش مستمر و روزافزون ساختار کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در بافت‌های سنتی شهری منجر شده است.

چند دهه است که طرح جامع و ضوابط ساخت و ساز منطقه‌ای کلان شهرها عملاً مانع هرگونه نوسازی، بهسازی، بازسازی و حتی مانع جلوگیری از روند فرسایش در محله‌های سنتی مناطق مرکزی بوده‌اند. در واقع، طرح‌های جامع و ضوابط منطقه‌ای در بهترین حالت در حکم زندان ابد، و در بدترین شکل در حکم اعدام بافت‌های سنتی محله‌های قدیمی شهری بوده‌اند. پیشداوری‌های سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و طراحان نسبت به مفاهیم «شمال» و «جنوب»، «قدیم» و «جدید» به نحو غیر عادلانه‌ای به سود مناطق نوساز، و به زیان مناطق قدیمی عمل کرده است. طرح جامع و ضوابط آن عملاً ابزار انتقال ثروت از یک بخش به بخش دیگر، و مسبب نوسازی مناطقی در مقابل تخریب و فرسایش دیگر مناطق بوده است.

همان‌گونه که طراحی و تعیین ضوابط شهرسازی می‌توانسته اسباب دوگانگی و چندگانگی کالبدی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی را فراهم آورد و مالا ابزار بی‌عدالتی باشد، به همان ترتیب می‌تواند عامل یکپارچگی توسعه شهری و در نهایت ابزار گسترش عدالت اجتماعی نیز باشد. در این بررسی، تلاش می‌شود روند تأثیر تجربه‌های شهرسازی در فرسایش بافت‌های سنتی بررسی و پرسش‌هایی در مسیر یافتن راهکارهای مناسب مطرح شود.

#: - مدیر اجرایی دانشگاه بین‌المللی ایران (امریکا)، دانشیار و مدیر آموزشهای الکترونیکی مرکز اطلاعات و ارتباطات پیشرفته دانشگاه صنعتی شریف، دبیر شورای راهبردی طرح ملی توسعه دانشگاههای مجازی کشور.

## واژه‌های کلیدی:

شهرسازی، بافت سنتی، عدالت اجتماعی، طرح جامع، ضوابط منطقه‌ای، بازسازی، شهرسازی مشارکتی

## ۱. شالوده بحث

رابطه کاربرد واژه‌ها در یک زبان با میزان درک مفاهیم آن واژه‌ها در نزد جامعه از اهمیت خاص برخوردار است. یعنی، میزان دقت در انتخاب و صحت کاربرد واژه‌ها با میزان درک درست از مفاهیم آن واژه‌ها رابطه مستقیم دارد. باید گفت که کاربرد دقیق و صحیح واژه‌ها لزوماً به معنای درک درست مفاهیم نیست، ولی کاربرد نادرست واژه‌ها لزوماً به معنای عدم درک صحیح مفاهیم است. با عنایت به این اصل، نگاهی به کاربرد واژه «شهرسازی» می‌تواند میزان دقت و صحت درک ما از مفهوم ضمنی آن را بنمایاند. در پی این بحثها، نمونه‌ای برای نشان دادن آثار سوء این درک نادرست، ارائه می‌شود. در این نمونه درخصوص تأثیر طرح جامع و ضوابط و مقررات ساخت و ساز در جهت مخالف عدالت اجتماعی بحث خواهیم کرد. در پایان، به جنبه‌های فیزیکی این آثار به عنوان ریشه‌های اقتصادی فرسایش بافت‌های سنتی شهری اشاره می‌کنیم. نقش مشارکت ساکنان یک محله و توانمندسازی مردم برای احیا و بازسازی آن محله، و نیز کاربرد ضوابط شهرسازی به عنوان ابزار عدالت اجتماعی نیز مطرح می‌شود. در نتیجه‌گیری، کاربرد ضوابط ساخت و ساز در خدمت توزیع عادلانه امکانات و منابع (عدالت اقتصادی) پیشنهاد می‌شود.

## ۲. چرا «شهرسازی»؟

در عهد کهن «شهر» پدیده‌ای «ساختنی» بود. «آرمانشهر سازان»<sup>(۱)</sup> از عصر افلاطون در پی ایجاد «شهر آرمانی» بودند. تعریف آرمانشهر افلاطون همراه با اندازه، مشخصات کالبدی، و تقسیمات دقیق، کامل می‌شد. در چین باستان، «بهشت شهر» را با همین دقت تعریف و طراحی کرده بودند. در گذشته‌های دور، حاکمی فرمان می‌داد و معمار بزرگ<sup>(۲)</sup> را مأمور طراحی و ساختن شهر می‌کرد. شهر مجموعه‌ای محصور، جدا از سایر مکان‌ها، مقر حکومت، و خود یک کشور [دولت شهر]<sup>(۳)</sup> بود. شهرها ساخته و تخریب می‌شدند. تخت جمشید از این دست بود. در عهد بیزانس، با فرمان کنستانتین، استانبول (کنستانتینوپول) با ۳۶۵ کلیسا (یک کلیسا برای هر روز سال) ساخته شد. با ظهور اسلام این کلیساها به مسجد تبدیل شدند. در عصر استعمار، در سرزمین‌های مستعمره شهرهای جدید طراحی و ساخته می‌شد. (اکثر شهرهای عمده آمریکای لاتین در عصر استعمار از آن

جمله‌اند). در روسیه، با فرمان پتروکیر، سن پترزبورگ را ساختند. واشنگتن دی‌سی، در امریکا، ابتدا به دست لان فان<sup>(۴)</sup> طراحی شد. اما از آغاز قرن نوزدهم به بعد، دگرگونی‌های ناشی از تحولات سریع صنعتی و رشد شتابان سرمایه‌داری، شهر را به مجموعه‌ای چندان پیچیده تبدیل کرد که عملاً پدیده‌ی «شهر ساختن» منسوخ شد.

در اوایل قرن نوزدهم، سوسیالیست‌های آرمانخواه در ساختن آرمانشهر همت گماردند. رابرت اوون<sup>(۵)</sup> تمام ثروت افسانه‌ای خود را به آمریکا برد تا آن را در راه ساختن «شهر آینده» آرمانی خود «گاردن سیتی»<sup>(۶)</sup> یا دهکده‌های تعاونی<sup>(۷)</sup> (۱۸۲۶) تباه کند. شارل فوریه، برای ساماندهی جامعه شهری نسخه‌ای دقیق تجویز می‌کرد. براساس این نسخه، جامعه در منظومه زیستی<sup>(۸)</sup> در مجموعه‌ای مانند «گراندهتل» که بی‌شباهت به طرح رابرت اوون نبود، سازماندهی می‌شد. با تمامی جنبه‌های تخیلی این طرح‌ها، در یک مقطع بیش از ۴۰ مجتمع از این نوع در آمریکا سربرآورده بودند. با احتساب گاردن سیتی‌های سبک رابرت اوون، و سایر آرمانشهرهای اشتراکی نهضت‌های مذهبی (از جمله

پیروان سن سیمون)، دست کم ۱۷۸ مجموعه آرمانشهری (اوتوپایی) با ۱۵ الی ۹۰۰ خانوار عضو در هر یک از آنها، ساخته شده بود. یکی از مهم‌ترین مجموعه‌ها از این دست

### Urban Planning and Economic Justice

Ali R. Rabi, Ph.D.

#### Abstract

#### Traditional urban

neighborhoods have been ignored for several decades and many prestigious places, once the pride of vibrant urban core, have been left to deteriorate for over fifty years. It could be argued that, perhaps, the "modern city planning and zoning ordinances" imposed on the traditional neighborhoods have been and are the main causes of this catastrophe. If we accept the zoning ordinances as hindrance to renovation and reconstruction in the old neighborhoods, conversely, we may reasonably conclude that removing these restrictions may be the most logical solution. The dilapidated neighborhoods, most of all, need to create jobs. The only fast, effective and productive field is the task of physical restoration and renovation as well as the reconstruction of the old neighborhoods. This requires a serious re-evaluation of planning practices, policies and zoning criteria.

1- Utopia Builders

2- Master Builder

3- City State

4- L'Anfan

5- Robert Owen

6- Garden city

7- Villages of Cooperation

8- Phalanxes (Phalanste'res

فرانسه)

- فالانکس آمریکای شمالی در نیوجرسی - که از ۱۸۴۳ تا ۱۸۵۵ رو به رشد بود و پس از آن رو به افول نهاد، تا اواخر دهه ۱۹۳۰ نیز به حیات خود ادامه داد. گرچه بسیاری این طرح‌ها را مسخره می‌دانستند، اما کسانی یافت می‌شدند که به آنها باور داشتند. به گفته آنتون فرانس: «اگر آرمانخواهان نبودند، هنوز بشر در غار زندگی می‌کرد.» این تجربه‌ها به‌طور پراکنده ادامه یافت و ایده «شهرهای جدید»، گرچه با مفهومی عملاً به معنای «خوابگاه‌های اقماری»، هنوز هم در برخی از کشورهای در حال توسعه از جمله در ایران به حیات خود ادامه می‌دهد.

اما مفهوم «شهر» از دوران انقلاب صنعتی به این سو تغییری بنیادی یافت. عوامل اقتصادی نقش تعیین‌کننده‌ای در نظام‌های اسکان، تولید، و رفت و آمد بازی کردند. پس از انقلاب کبیر فرانسه، نقش اجتماعی - سیاسی شهر اهمیت بیشتری یافت. دیگر شهر متعلق به یک حاکم، یک قشر، یک طبقه و یا عملکرد خاصی نبود. هرگونه تغییر، برنامه‌ریزی، یا طراحی مستلزم رعایت منافع تمامی اقشار، طبقات و فعالیت‌های گوناگون بود. یعنی، هیچ کس به تنهایی قادر به اعمال نظر شخصی یا گروهی خود در این حوزه نبود. شهر به تدریج شکل می‌گرفت، رشد می‌کرد، محیطی با فرهنگی نو، مناسباتی نو و امکاناتی نو به وجود می‌آمد. اکنون، شهر به مرکز تمامی نوآوری‌ها، اختراعات و قلب تحولات تبدیل شده است. شهر به عامل تعیین‌کننده روند رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی سراسر منطقه‌ای وسیع، حتی فراتر از مرزهای کشوری و یا قاره‌ای تبدیل شده است. پدیده‌ای به مراتب فراتر از توان تمامی توانمندان جامعه. چنین پدیده‌هایی را نمی‌توان ساخت. از همین رو، در عصر نو، در کشورهای صنعتی، دیگر مقوله‌ای با عنوان «شهرسازی» به چشم نمی‌خورد. واژه «شهرسازی» ساخته و پرداخته ذهنیتی است که بین آن با پدیده‌های «شهر»، «شهرنشینی» و «شهروندی» در عصر جدید، و در نتیجه با مقوله‌های «طراحی شهری» و «برنامه‌ریزی شهری» هیچگونه رابطه منطقی برقرار نیست. گرچه مفاهیمی از این دست عموماً از زبان‌های بیگانه، بخصوص فرانسوی و انگلیسی برگرفته شده، ولی در این مورد کمترین شباهتی بین مفاهیم و واژه‌های مرسوم در غرب و واژه «شهرسازی» وجود ندارد. از هیچیک یا از مجموع مفاهیمی مانند: برنامه‌ریزی شهری<sup>(۱)</sup>، طراحی شهری<sup>(۲)</sup>، توسعه و عمران شهری<sup>(۳)</sup>، برنامه‌ریزی شهر<sup>(۴)</sup>، برنامه‌ریزی فضایی<sup>(۵)</sup>، برنامه‌ریزی شهرک<sup>(۶)</sup> و آمایش سرزمین<sup>(۷)</sup> و مانند آنها نمی‌توان به مفهومی معادل واژه «شهرسازی» دست یافت. زیرا، با آنکه در هر یک از این مفاهیم نهایتاً موضوع

ساخت و ساز، از جمله «خانه‌سازی»، «خیابان سازی»، «پل سازی» و... مطرح می‌شود، اما اساس این مقوله‌ها «ساختن» نیست. شهر پدیده‌ای بسیار پیچیده است که در فرایندی طولانی شکل می‌گیرد و متحول می‌شود. این فرایند بیش از عمر «شهرسازان» به درازا می‌کشد. کالبد شهر فقط یکی از ابعاد گوناگون آن است که آن‌هم بدون ارتباط با سایر ابعاد قابل شناسایی نیست. این‌که چرا پیشگامان این حرفه چنین واژه‌ای را باب کرده و کاربرد آنرا تاکنون ادامه داده‌اند، خود اساسی‌ترین پرسشی است که پاسخ آن شاید راهگشای بسیاری از دشواری‌های شهری کنونی کشور ما باشد.

انتخاب واژه «شهرسازی»، و پیرو آن برگزیدن عناوین «وزارت مسکن و شهرسازی»، «دانشکده شهرسازی»، «رشته شهرسازی»، «جامعه شهرسازان» و... گویای این واقعیت است که درک مفهوم «شهر» در جامعه ما معادل پدیده‌ای «ساختنی» است. یعنی یک کالا، مصنوع، محصول، یا چیزی که می‌توان آنرا ساخت. طبیعی است که با چنین درکی، کلیت پدیده شهر به مقوله ساخت و ساز تقلیل می‌یابد. می‌توان از این هم فراتر رفت. عموم «شهرسازان» کشور ما خود را «مهندس» می‌دانند. حتی جمعیت نمایندگان این حرفه مهم با نام «جامعه مهندسان شهرساز ایران» فعالیت می‌کند. دانشجویان «رشته شهرسازی» دانشکده‌های نوپدید تمام کوشش خود را به کار بسته‌اند که مدرک تحصیلی آن‌ها رسماً «مهندسی» شناخته شود. شهرسازان باید از طریق عضویت در «نظام مهندسی» پروانه اشتغال بگیرند. پس، تعجبی ندارد اگر مفهوم «شهر» در کشور ما در ذهن عوام با فعل «ساختن»، و در ذهن خواص نهایتاً با کار «مهندسی» مترادف باشد. مروری بر پیشینه تجربی طراحی شهری و برنامه‌ریزی شهری در کشور، طی نیم قرن گذشته به وضوح روشن می‌کند که برداشت از این مفاهیم نیز عموماً همان «شهرسازی» بوده است.

سابقه مفاهیم شهری در دوران معاصر ایران با تأسیس سازمان «مسکن و عمران» و سازمان «آبادانی و مسکن» آغاز می‌شود. این نام ظاهراً از عنوان «خانه‌سازی و توسعه شهری» (HUD)<sup>(۸)</sup> ایالات متحده آمریکا برگرفته شده است. می‌بینیم که در اینجا نه نشانی از مفهوم شهر<sup>(۹)</sup> و نه از «ساختن» در میان

- |  |                  |
|--|------------------|
| 1- Urban Planning                      | 2- Urban Design  |
| 3- Urban Development                   | 4- City Planning |
| 5- Spatial Planning                    | 6- Town Planning |
| 7- Amenagement du territoire           |                  |
| 8- Housing and Urban Development (HUD) |                  |
| 9- Urban                               |                  |

است. راستی چرا از میان تمامی جنبه‌های شهری فقط «مسکن» با «عمران» و «آبادانی» همگام و هم‌نشین شده است؟ و چرا از واژه «شهر» نشانی نیست؟ اشاره‌ای به روند شهرگرایی و شهرنشینی دوران معاصر شاید به درک این موضوع کمک کند.

مقوله «مهاجرت بی‌رویه» از چه زمانی مطرح شد؟ چرا موضوع «مهاجرت بی‌رویه روستائیان به شهرها» چندان تکرار شد که نامطلوب بودن آن به صورت امری بدیهی جا افتاد؟ چرا یک‌بار پرسیده نشد که «مهاجرت با رویه» چیست؟ و در کجا و چگونه صورت گرفته است؟ چرا نظر هر کس که در شهر ساکن است از این قرار است که «مهاجرت»، امری «بی‌رویه» است؟ و چرا هیچ روستایی از «مهاجرت بی‌رویه» سخن نگفته است؟ و سرانجام، چرا موضوع «مهاجرت بی‌رویه» فقط در جهان سوم رواج یافته است. نگاهی کوتاه به روند شهرنشینی در کشورهای «پیرامونی»، «جهان سوم» یا در «حال توسعه» شاید به این پرسش‌ها پاسخ دهد.

بعد از جنگ جهانی دوم، با شتاب گرفتن رشد کشورهای صنعتی، فرایند صدور مواد خام یا تک محصول از جهان سوم به جهان صنعتی و ورود کالاهای مصرفی از کشورهای صنعتی به کشورهای در حال توسعه بسیار دامنه یافت. با ادامه این روند، الگوی مصرفی بخشی از جامعه جهان سوم (شهرنشینان مفر حکومتی = پایتخت) دگرگون شد. با تمرکز بخش عمده امکانات در دست معدودی از آحاد جامعه، قشر ممتازی با مصرف سرانه بالا پدید آمد. این تقاضای جدید را عمدتاً با واردات تأمین می‌کرد. نرخ نسبتاً ارزان محصولات کشاورزی از یکسو و تراکم رو به افزایش جمعیت روستایی از سوی دیگر، به کاهش اشتغال در روستاها انجامید. در نتیجه، موج مهاجرت به شهر مرکزی به راه افتاد. طبعاً کسانی که نمی‌خواستند امکانات موجود در شهر را با روستائیان مهاجر تقسیم کنند، این مهاجرت را «بی‌رویه» بخوانند. موضوع «خالی شدن روستاها» نیز چندان تکرار شد که به شکل امری بدیهی پذیرفته شد: علت کمبود غذا «مهاجرت بی‌رویه» است. گرچه برخی روستاها خالی شد، اما واقعیت این است که روستاها در مجموع با تراکم بیش از حد جمعیت روبه‌رو بودند. جان فریدمن، روند فراگیر Rural Densification (بالا رفتن تراکم جمعیت روستایی)، را به عنوان مانع عمده توسعه در کشورهای آسیایی به اثبات رسانده است. در کشور ما نیز این مطلب به خوبی صدق می‌کند. جمعیت روستایی ایران همین امروز هم از جمع کل جمعیت کشور در ۴۰ سال قبل فزونی دارد. جمعیت روستایی کشور طی دو نسل (۶۰ سال)

انتخاب واژه «شهرسازی»، و پیرو آن برگزیدن عناوین «وزارت مسکن و شهرسازی»، «دانشکده شهرسازی»، «رشته شهرسازی»، «جامعه شهرسازان» و... گویای این واقعیت است که درک مفهوم «شهر» در جامعه ما معادل پدیده‌ای «ساختنی» است. یعنی یک کالا، مصنوع، محصول، یا چیزی که می‌توان آن را ساخت. طبیعی است که با چنین درکی، کلیت پدیده شهر به مقوله ساخت و ساز تقلیل می‌یابد. می‌توان از این هم فراتر رفت. عموم «شهرسازان» کشور ما خود را «مهندس» می‌دانند. شهرسازان باید از طریق عضویت در «نظام مهندسی» پروانه اشتغال بگیرند. پس، تعجبی ندارد اگر مفهوم «شهر» در کشور ما در ذهن عوام با فعل «ساختن»، و در ذهن خواص نهایتاً با کار «مهندسی» مترادف باشد.

تبریز



بیش از سه برابر شده است. ایران زمانی در زمره کشورهای توسعه یافته قرار می‌گیرد که جمعیت روستایی آن دست کم به یک چهارم میران فعلی کاهش پیدا کند. پس اگر این مهاجرت «بی‌رویه» بوده، این بی‌رویه بودن جهت معکوس را پیموده؛ یعنی، در حد کافی نبوده است. اما آثار ناشی از این «مهاجرت اجباری» پدیده‌ای را به وجود می‌آورد که شهرنشینی افراطی<sup>(۱)</sup> نام گرفت. تمرکز نیمی از امکانات کشور در یک کلان شهر موجب می‌شد که مهاجرت روستاییان عمدتاً به صورت «پرش» انجام گیرد. یعنی، پرش از دور افتاده‌ترین نقاط به بزرگترین شهر، به همین جهت، قانون تکامل سلسله مراتب شهری والتر کریستالر در جهان سوم به وقوع نپیوست و خلاء عظیمی در ساختار نظام شهری کشور به وجود آمد. طبیعی است که در چنین شرایطی عدم توان پاسخگویی به نیازهای جمعیت مهاجر موجب شود که این پدیده در نظر حکومت و شهروندان به صورت امری ناخوشایند و منفی جلوه کند. حال آن‌که این روند در کشورهای صنعتی که نیاز مبرم به نیروی کار ارزان و غیروابسته به زمین (قابلیت تحرک زیاد) داشت، حرکتی مثبت و امری ضروری تلقی می‌شد.

در شرایطی که آهنگ مهاجرت بالا و آهنگ افزایش اشتغال پایین باشد، تنها اتفاقی که می‌افتد این است که اقدامات پیشگیرانه صورت گیرد. این اقدامات در مورد شهر، قبل از هر چیز تعیین «محدوده» فیزیکی آن است. این دیوار پنهان یا «محدوده قانونی»، فقط در قالب «طرح جامع» قابل توجیه است. از آنجا که مهم‌ترین نیاز جمعیت مهاجر در شهر «مسکن» است، از این رو موضوع مسکن و به تبع آن «ساختمان» و «ساخت و ساز» به موضوع اصلی طرح جامع تبدیل می‌شود. ایده اساسی «برنامه‌ریزی» و «طراحی» شهری با محدوده‌های پنج ساله پس از انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ و پیدایش اتحاد جماهیر شوروی رواج یافت و طرح جامع شهر مسکو را که در زمان لنین تهیه شد، باید از نخستین طرح‌های جامع دانست. با این‌که مقوله «برنامه‌ریزی» که اصولاً در نظام سوسیالیستی قابل اجراست و با اقتصاد سرمایه‌داری سازگار نیست، در اروپا و آمریکا نیز با اکره و با همین عنوان و مفهوم برای حل معضلات به کار گرفته شد. اما در کشوری مثل ایران، موضوع تعیین «محدوده» و مقررات «ساخت و ساز» اساس کار قرار گرفت. از همین رو، تاریخ معاصر «شهرسازی» ایران همواره به مسأله حاشیه‌نشینی، حلبی‌آباد، زورآباد (اسکان غیررسمی) و موضوع «تراکم» محدوده بوده است. از این رو، ظاهراً نیاز دیگری به غیر از واژه‌های «مسکن» و «ساختن» وجود نداشته است. البته، مقوله‌های «آلودگی» و «ترافیک» را

که به دوران اخیر تعلق دارد، استثناء می‌کنیم. گام نهادن به مرحله تجربه مدیریت شورایی، آغاز روندی است که مقدمات درک واقعی مفهوم «شهرداری» (که بخش کوچکی از آن شهرسازی است) را فراهم می‌آورد.

بینشی که از مقوله «شهرسازی» در کشور شکل گرفته، تحت تأثیر تکوین عواملی بوده که در بالا به آن‌ها اشاره کردیم. در نتیجه، با آن‌که کوچکترین تغییر در سیاست‌ها، مقررات و ضوابط در این زمینه آثار گسترده‌ای در تمامی زمینه‌ها در سراسر کشور و حتی فراتر از آن برجای می‌گذارد، همواره بدون هیچ واژه‌ای با این سیاست‌ها، مقررات و ضوابط به صورت موضوعی پیش پا افتاده برخورد شده است. این عوامل همواره به عنوان ابزاری پر قدرت برای حفظ منافع و امکانات اقشار مرفه شهری مورد استفاده (سوء) قرار گرفته است. متأسفانه بعد از انقلاب هم گروه‌های ذینفع با طرح مباحث ظاهراً پیچیده (توسط دیوان سالاران) نمایندگان و مسئولان عدالت‌خواه و حامیان اقشار محروم را اغفال کردند و در بر همان پاشنه قبلی گشت.

چگونه است که آرمان‌خواهی‌های آغاز انقلاب و وعده‌های «مسکن رایگان برای همگان» به مسابقه «کلان‌سازی»، «بلندمرتبه‌سازی» و مشکلات نسل جوان برای خانه‌دار شدن منجر شد؟ چگونه سیاست‌ها، طرح‌ها، مقررات و ضوابط ساخت و ساز به اهرمی قدرتمند برای توزیع ناعادلانه ثروت و امکانات بکار گرفته شد؟ مروری کوتاه به عملکرد نظام مدیریت شهری می‌تواند به روشن شدن این مطلب کمک کند. تأثیر این عملکرد به عنوان عامل فرسایش بافت‌های سنتی مراکز شهری بویژه بخش‌های قدیمی شهر تهران می‌تواند به درک بهتر مطلب کمک کند.

### ۳. طرح مسئله

بیش از چند دهه است که محله‌های قدیمی شهری به فراموشی سپرده شده‌اند. بسیاری از بافت‌های سنتی که زمانی مایه افتخار شهرها بودند بیش از پنجاه سال است که در حال فرسایش رها شده‌اند. تقریباً تمامی جمعیت این مناطق جابجا شده و میراث تاریخی، فرهنگی و اجتماعی ویژه محله‌های مختلف یا منقرض شده و یا در حال انقراض‌اند. تنها تعداد اندکی از بناها - که به سختی به روی پا ایستاده‌اند - به یادگار مانده‌اند و یادآور معماری و شهرسازی گذشته‌اند. کلان

شهرهای ایران که با معضلات بسیار بزرگ و پیچیده روز دست و پنجه نرم می‌کنند. ظاهراً توان و اشتیهای زیادی برای پرداختن به مسایل مربوط به گذشته و یا آینده خود را ندارند. هر چند که حرکت‌هایی پراکنده در سال‌های اخیر در بهسازی و مرمت بناهای ارزنده به چشم می‌خورد. اما، حساسیت‌ها هر چه کمتر شده و هم در میان مسئولان و هم در میان مردم تا حدود زیادی مصونیت ذهنی ایجاد شده است.

طرح‌های جامع، طرح‌های تفصیلی، و ضوابط منطقه‌ای در اهداف پیش‌بینی شده شکست خورده‌اند. در مناطق مرکزی و محله‌های قدیمی شهرها، نه تنها گذار از سنت به تجدد تحقق نیافته، بلکه با مقاومت سرسختانه این مناطق در مقابل مظاهر تجدد، عملاً هیچ‌گونه بهسازی و مرمتی نیز صورت نگرفته است. در نتیجه، پیامدهای طراحی و ضوابط ساخت و ساز به صورت مانعی بزرگ، به فرسایش روزافزون بافت‌های سنتی انجامیده است. در محله‌های قدیمی مراکز شهرها، کیفیت شرایط زیست - محیطی به پایین‌تر از هر استاندارد قابل تحمل انسانی تنزل یافته است. کوچه‌های باریک و کثیف مملو از جمعیت جوانانی است که اکثراً بیکار، گریخته از مدرسه، معتاد، سرباز فراری و دارای سوء سابقه‌اند. مشکلات کودک آزاری و زن آزاری و خشونت در حدی است که بسیاری از حساسیت‌ها از بین رفته و معضلات بسیار حیاتی به صورت امری عادی در آمده است.

در گذرهای باریک، اتومبیل، موتورسیکلت، وانت، گاری و بارکش دستی و گاه الاغ با رهگذرهای پیر، علیل، کودکان و زنان در معابر تنگ با یکدیگر در حال رقابت‌ند. بانوان و کودکان با ماسکی بر دهان از میان دود و غبار غلیظ، و از لابلای موتور و ماشین از پست و بلندها با سختی عبور می‌کنند. جوی‌های پر از جن و زباله و چاله‌های فراوان، در بسیاری موارد، این رقابت‌ها را خطرناک و یا مهلک می‌کند. عبور از یک خیابان اصلی مجاور محله‌های شلوغ بیشتر به بازی «رولت روسی» شباهت دارد. تصادفی رخ می‌دهد، خونی جاری می‌شود، موتور سوار بیست ساله‌ای در جا می‌میرد، مردم جمع می‌شوند، چند لحظه بعد هم چیز عادی می‌شود. روزی دیگر باز تکرار می‌شود و گویا این رویدادها امری طبیعی و غیرقابل اجتناب‌اند. واقعیت این است که این مشکلات قابل پیشگیری‌اند. در واقع، شاید بتوان تمام یا بیشتر این نابسامانی‌ها را با تدوین سیاست‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و مقررات توسعه شهری گذشته و حال مرتبط دانست. به هر حال، شرایط بیشتر محله‌های قدیمی مراکز شهرها کاملاً

مقوله «مهاجرت بی‌رویه» از چه زمانی مطرح شد؟ چرا موضوع «مهاجرت بی‌رویه روستائیان به شهرها» چندان تکرار شد که نامطلوب بودن آن به صورت امری بدیهی جا افتاد؟ چرا یکبار پرسیده نشد که «مهاجرت با رویه» چیست؟ و در کجا و چگونه صورت گرفته است؟ چرا نظر هر کس که در شهر ساکن است از این قرار است که «مهاجرت»، امری «بی‌رویه» است؟ و چرا هیچ روستایی از «مهاجرت بی‌رویه» سخن نگفته است؟ و سرانجام، چرا موضوع «مهاجرت بی‌رویه» فقط در جهان سوم رواج یافته است.

تهران



بحرانی است. اگر اقدامی فوری، جدی و اساسی همین امروز صورت نگیرد، شاید فردا یافتن راه حلی معقول و مؤثر امکان پذیر نباشد. هنوز فرصت نجات دادن بافت‌های سنتی محله‌های قدیمی، ارزش‌های پیشین و مهمتر از همه، نجات مردم این مناطق وجود دارد.

#### ۴. علت‌های احتمالی

شاید بتوان استدلال کرد که علت اصلی فاجعه در تحمیل مقررات برنامه‌ریزی و ضوابط ساخت و ساز شهری نوین بر بافت سنتی محله‌های قدیمی نهفته باشد. البته، بسیار ساده است توجه کنیم که چون خانوارهای متمول و ریشه‌دار اولیه، ناگزیر از مناطق مرکزی و سنتی شهر به نقاط نوساز و مدرن نقل مکان می‌کنند، و در نتیجه اماکن فرسوده برای ورود جمعیت مهاجر یا اقشار کم درآمد خالی می‌شود، لذا این اتفاق تاریخی غیر قابل اجتناب است. اما برقرار کردن رابطه مستقیم بین جابجایی جمعیت و کاهش شاخص‌های زیست محیطی، افزایش جرایم، بیکاری و فرسایش فیزیکی، ضرورتاً یک واقعیت غیر قابل انکار نیست. ممکن است عوامل دیگری نقش بزرگتری در این فرایند داشته باشند. سیاست‌های عمومی، برنامه‌ریزی و مقررات شهری می‌توانند برخی از این عوامل باشند.

احتمال دارد فرسایش فیزیکی بافت محله‌های سنتی شهری هسته مرکزی مشکل را تشکیل دهد. زمانی که پولدارها یک محله را ترک می‌کنند و کم درآمدها جای آنها را می‌گیرند. چه چیزی موجب تبدیل یک محله «آنتیک» یا کهن به یک محله «فرسوده» یا شبه مخروبه می‌شود؟ فقط عدم توان مالی تازه واردها برای بازسازی؟ شاید چنین باشد! اما در مورد یک بازار و یا یک بازارچه سنتی وضع چگونه است؟ آیا در آنها نیز ناتوانی یا محدودیت مالی عامل عدم بازسازی و نوسازی بوده است؟ چه بسا در بازار اماکنی یافت شوند که یک متر مربع آنها بیش از یک واحد مسکونی بزرگ در منطقه مرفه‌نشین شهر ارزش داشته باشد. در عین حال، این ارزش مانع فرسایش بنای قدیمی آن نشده است. این قطعه کوچک چندین و چند دهه بدون بهسازی، بازسازی، نوسازی و حتی بدون مرمت فرسوده شده در حالیکه آن قطعه بزرگ بارها و بارها بازسازی شده و دست آخر احتمالاً برجی بلند در آن جا قرار گرفته است. چرا؟ آیا دلیل این امر، وجود طرح جامع، طرح تفصیلی و ضوابط منطقه‌ای نیست که در یک مورد برانگیزاننده و در مورد دیگر عامل بازدارنده است؟

#### ۵. آثار ضوابط منطقه‌ای

چند دهه است که طرح جامع و ضوابط ساخت و ساز منطقه‌ای کلان شهرها عملاً مانع هرگونه نوسازی، بهسازی، بازسازی و حتی مانع جلوگیری از فرسایش در محله‌های سنتی مناطق مرکزی بوده و هست. هدف اصلی در طراحی و اجرای طرح جامع و ضوابط منطقه‌ای، «تعریض معابر برای امکان تردد آسان وسائط نقلیه موتوری» بوده است. فرض ضمنی هدف از این قرار بوده که: با ورود اتومبیل جنبه‌های دیگر زندگی نوین شهری نیز به تدریج وارد منطقه می‌شود و پیامد طبیعی آن گذار از سنت‌گرایی به تجدد و نوگرایی (مدرنیسم)، خواهد بود. افزون بر این، این پیش فرض نیز متصور بوده که نوسازی کالبدی اصلاحات ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را نیز در پی خواهد داشت. اینها فرض‌هایی به غایت نادرست‌اند.

تاریخچه برنامه‌ریزی و ضوابط منطقه‌ای شهری در چند دهه گذشته درس‌های ارزشمندی را به ما آموخته است. اهم این درسها از این قرارند: یک محله سنتی قادر است در مقابله با ضوابط و مقررات نامعقول تحمیلی سخت مقاومت کند تا جایی که عملاً آن‌ها را از اعتبار اجرایی ببندازد. البته، ناگفته نماند که این مقاومت بدون وارد آمدن هزینه گزاف و تحمل مشقت برای محله و مردم آن نبوده و نیست. وضع اسفبار کنونی این محله‌های سنتی فرسوده گواه سنگینی هزینه این مقاومت طولانی است. نه تنها عملاً هیچ بنایی طبق پیش‌بینی و پیش فرض طرح تفصیلی عقب‌نشینی نکرد، بلکه تا مرحله فرسودگی کامل ایستادگی کرد. مظاهر تجدد پیش‌بینی شده عملاً نتوانست به بافت سنتی بازار، بازارچه‌ها و محله‌های اطراف آنها رسوخ کند. هر چند که با ورود تسهیلات و تأسیسات شهری و ارتباطات تا حدود زیادی تحول پدید آمد، ولی، زیربنای فیزیکی و ساختار کالبدی محله‌ها تا حدود زیادی دست نخورده باقی ماند. با این ثبات کالبدی، جوهر سنتی مناسبات اجتماعی و فرهنگی نیز پایدار ماند. به‌طور خلاصه، تحول چشمگیری در آموزش، همزیستی یا تلفیق سنت و تجدد در زمینه‌های کسب و کار، فرهنگ و رفتار اجتماعی روی نداد.

#### ۶. ضوابط منطقه‌ای عامل فرسایش بافت سنتی

بعد از جنگ جهانی دوم و آغاز نخستین موج بزرگ مهاجرت از روستاها و شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ، خروج خانواده‌های متمول ریشه‌دار از محله‌های قدیمی روند چشمگیری یافت و با ورود جمعیت مهاجر و کم درآمد به جای آنها. خانه‌های بزرگ با معماری سنتی به تدریج به

خانه‌های کوچکتر با معماری روز جای سپرد. با هر جابه‌جایی ادواری جمعیت، این روند با دامنه‌افزونتری ادامه یافت. در بسیاری از محله‌های قدیمی مراکز شهری، به‌طور میانگین، خانه‌های هزار مترمربعی به خانه‌های صد متر مربعی تبدیل شد. هر چند که این فرایند در آغاز با تحرک ساخت و ساز همراه بود، اما پس از اجرای ضوابط طرح تفصیلی و اعمال قاطعانه‌ی ضوابط ساخت و ساز منطقه‌ای دوری رکود نوسازی و بازسازی و شتاب روند فرسایش آغاز شد. ضوابط منطقه‌ای جدید که در مواردی مانع هرگونه کار ساختمانی (بازار، بازارچه و بناهای تاریخی) و در محله‌های سنتی مستلزم عقب‌نشینی به منظور تعریض معابر بود. عملاً به عنوان حکم توقف کار بازسازی و نوسازی عمل کرد. در بازار و بازارچه، که اصطلاحاً در «طرح» قرار گرفته‌اند، هرگونه عملیات ساختمانی، چه به علت ممنوعیت قانونی و چه به علت لزوم عقب‌نشینی، عملاً متوقف شد. افزون بر آن، ذهنیت حاکم در بازار و بازارچه، مبنی بر این‌که «حوزه طرح» روزی تخریب می‌شود، موجب شد که هیچگونه بهسازی و مرمت، و حتی نگهداری هم در عمل انجام نگیرد. استاندارد ابعاد مغازه‌های این مناطق معمولاً ۳ متر عرض و ۴ متر طول است. طبیعی است که (دست کم) با ۳ متر عقب‌نشینی، جایی برای بازسازی نمی‌ماند. در ضمن، معمولاً ملک این مغازه‌ها مشاع و در بسیاری موارد به خانه‌های پشت مغازه‌ها تعلق دارد که این مورد نیز به این معضل می‌افزاید. در مورد خانه‌های فرسوده که بخش مهمی از آن‌ها حدود ۱۰۰ مترمربع زمین دارند، بازسازی مستلزم از دست دادن ۲۵٪ تا ۴۳٪ زمین است. با توجه به این‌که این واحدها عموماً در کوچه‌های با عرض کم‌تر از ۳ متر واقع شده‌اند، و از این رو به ۱۲۰٪ تراکم محدودند، در نتیجه، انگیزه‌ای برای بازسازی باقی نمی‌ماند. به‌طور خلاصه، می‌توان گفت که طرح جامع و ضوابط منطقه‌ای، در بهترین حالت حکم زندان ابد، و در بدترین شکل حکم اعدام بافت سنتی محله‌های قدیمی شهر بوده است. زیرا کاملاً طبیعی است در جایی که سازندگی صورت نگیرد، اشتغال مفیدی هم به‌وجود نیاید و عدم اشتغال و بیکاری بزه‌کاری، اعتیاد، آلودگی، فرسودگی و مابقی عوامل را به‌طور زنجیره‌ای در پی خود می‌آورد. عامل اصلی ضرورتاً نه فقر، و نه ناتوانی مالی (در بازار و بازارچه امکانات مالی فراوان است)، بلکه می‌توانسته سیاست‌گذارینا، برنامه‌ریزی‌ها و ضوابط طرح تفصیلی و ضوابط منطقه‌ای بوده و باشد.

شاید بزرگترین علت فرسودگی مناطق قدیمی، و معضلات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیطی محله‌های سنتی شهر در بطن طرح جامع و ضوابط منطقه‌ای نهفته باشد. در واقع، شروع روند گسترش این نابسامانی‌ها دقیقاً با تصویب طرح و شروع اعمال ضوابط ساخت و ساز منطقه‌ای هم‌زمان و هم‌گام بوده است. طرح جامع و ضوابط آن عملاً ابزار انتقال ثروت از یک بخش جامعه به بخش دیگر، و مسبب نوسازی مناطقی در قبال تخریب و فرسایش سایر مناطق بوده و هست.

تهران





## ۷. راه‌حل‌های احتمالی

چنانچه بپذیریم ضوابط منطقه‌ای می‌توانسته عامل بازدارندهٔ بهسازی و بازسازی بافت سنتی محله‌های قدیمی باشد. منطقی است که تصور شود عکس آن نیز بتواند در حکم عامل رهگشا عمل کند: یعنی، اتخاذ تدابیر تشویقی به جای ضوابط تنبیهی در ساخت و ساز محله‌های قدیمی. البته، نه به مفهوم ارائهٔ مجوز تخریب و نوسازی بافت موجود، بلکه به مفهوم رفع موانع بهسازی و مرمت. مثلاً، تعیین تکلیف قطعی در موارد بازار و بازارچه در ارتباط با طرح تعریض. اگر یکبار و برای همیشه اعلام شود که بازار باید پابرجا بماند و تخریبی در کار نخواهد بود، بعید نیست که کار مرمت و بهسازی از فردای آن‌روز آغاز شود. مورد دیگر، حل معضل دیرینه سرفقلی و مالکیت است. اگر مالکیت و سرفقلی یک کاسه شوند بخشی از مشکل بازسازی بازار و بازارچه نیز احتمالاً حل می‌شود. مسئله «میراث فرهنگی» نیز، ضمن پیشگیری از تخریب بسیاری از بناها و آثار ارزنده، خود به عنوان عامل تخریب عمل کرده است. صرف نهادن انگ اثر تاریخی یا میراث فرهنگی بر یک بنا در بسیاری موارد به عنوان تابلوی مرمت ممنوع، بهسازی ممنوع، خرید و فروش ممنوع، و در عمل حکم فرسایش مداوم را ایفا کرده است. در واقع، انگ میراث فرهنگی، به جای این‌که ارزشی برای بنا به بار آورد و موجب خرسندی مالک شود، به عنوان عاملی کاهنده همراه با کاهش قیمت ملک آن در بازار عمل می‌کند. جای تعجب نیست اگر این حکم باعث بی‌توجهی به بنا و عامل فرسودگی آن نیز بشود. همانگونه که قرار گرفتن برخی از اراضی شهری تحت تعریف «کشت اجباری»، نه تنها موجب انجام هیچ کشتی در آن نشده، بلکه عموماً به آتش زدن درختان یا گیاهان موجود در اینگونه زمین‌ها نیز منجر شده است.

احیای بافت سنتی محله‌های قدیمی پیش از هر چیز مستلزم رفع موانع قانونی فعلی از یکسو، و توانمندسازی مردم و نهادهای موجود محله از سوی دیگر است. رفع موانع قانونی به مفهوم حذف ضوابط دست و پاگیر است. توانمندسازی مردم محله به معنای واگذاری اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری و ایجاد شکل‌های اجرایی، فراهم آوردن خدمات مشاورهٔ برنامه‌ریزی و طراحی، و نیز اقدام شهرداری منطقه در رفع معضلات کالبدی اطراف محله و ایجاد تسهیلات لازم است.

توانمندسازی هر محله بیش از هر چیز در گرو ایجاد اشتغال، بویژه برای جوانان آن محله است. شاید تنها زمینهٔ

مناسب برای ایجاد اشتغال سریع، موثر، و مفید، فعالیت‌های مرتبط با مرمت، بهسازی و بازسازی محله باشد. این امر میسر نمی‌شود مگر از طریق بازبینی سیاست‌های کلی طرح جامع و ضوابط طرح تفصیلی در خصوص محله‌های قدیمی، فرض‌های اصلی پیش‌بینی شده در طرح جامع، بر شالودهٔ نوین‌سازی کالبدی، استوار بوده است. این پیش فرض ضمنی نیز وجود داشته است که با تعریض گذرها و کوچه‌ها و ایجاد امکان ورود اتومبیل، سایر مظاهر تجدد در پی آن وارد خواهد شد و نیروهای بازار خود به خود دستخوش تغییرات دیگر قرار خواهند گرفت. اما، این اتفاق نیفتاد. در عوض، سنت و تجدد در برابر هم قد علم کردند. در نهایت، نیروی پر قدرتی که تا رو پود بافت‌های انداموار (ارگانیک) و شبکه‌های سنتی اجتماعی - فرهنگی را در هم تنیده بود، بر نیروی مقررات و ضوابط تصنعی تحمیلی فائق آمد. محله به جای استقبال از اتومبیل در برابر آن مقاومت کرد. تحریم عملی ساخت و ساز و بهسازی از جانب مردم و کسب محله تحقق اهداف طرح جامع و ضوابط منطقه‌ای را، ناممکن کرد. در تحلیل نهایی، پیش‌بینی گذار از سنت به تجدد صورت نگرفت. به جای آن، سنت توسط ضوابط به گروگان گرفته شد. هر چند که سرانجام اتومبیل به زور و با فشار به گذرها و کوچه‌های باریک راه یافت، ولی این پدیده عمدتاً به عنوان عامل مزاحم، و نه در حکم عامل تجدد دیده شده و می‌شود.

عقب‌نشینی‌های پراکنده در کوچه‌های باریک زیگزاگ‌های ناهنجاری را پدید آورده، که نه تنها عبور و مرور اتومبیل را ممکن نکرده بلکه تنها فایده‌اش ایجاد مخفی‌گاه‌ها و فضاهای دور از دید و مکانهایی آرمانی برای معتادان، قاچاق فروشان، انباشت زباله و احیاناً قضای حاجت و... است. در بازار و بازارچه، بافت سنتی تا حدود زیادی دست نخورده باقی مانده و فقط فرسوده‌تر شده است. مغازه‌های سنتی: نانوايي، قصابی، سبزی فروشی، قهوه‌خانه، کلدپاچه‌ای، فرش فروشی، خرازی، خراطی، خیاطی و... همه پا برجا مانده‌اند و مناسبات کسب و کار به همان پاشنه‌ی سنت می‌گردد. درست است که کارت اینترنت و تلفن راه دور نیز در مغازه‌ها فروخته می‌شود، اما اگر چند اتومبیل قراضه و موتور سیکلت از تصویر امروز یک بازارچه سنتی حذف شود. جز آن‌که همه چیز کهنه و فرسوده شده است. عملاً تفاوت چندانی با گذشته تاریخی‌اش نخواهد داشت.

## ۸. بازبینی ضوابط منطقه‌ای

در طرح جامع، طرح‌های تفصیلی و ضوابط منطقه‌ای مقررات به نحو ناعادلانه‌ای به سود مناطق نوساز و به زیان مناطق قدیمی تدوین و اعمال شده و می‌شود. بیشتر برنامه‌ریزان و طراحان نسبت به «شمال» و «جنوب» و «قدیم» و «جدید» پیشداوری داشته‌اند و دارند. شاید بزرگترین علت فرسودگی مناطق قدیمی، و معضلات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیطی محله‌های سنتی شهر در بطن طرح جامع و ضوابط منطقه‌ای نهفته باشد. در واقع، شروع روند گسترش این نابسامانی‌ها دقیقاً با تصویب طرح و شروع اعمال ضوابط ساخت و ساز منطقه‌ای همزمان و همگام بوده است. طرح جامع و ضوابط آن عملاً ابزار انتقال ثروت از یک بخش جامعه به بخش دیگر، و مسبب نوسازی مناطقی در قبال تخریب و فرسایش سایر مناطق بوده و هست. تعریف کاربری زمین تحت عناوین «تجاری» و یا «تراکم زیاد»، در یک بخش تحرک اقتصادی، نوسازی و سود کلان به بار می‌آورد و عناوینی مانند «بافت سنتی»، «میراث فرهنگی»، «منطقه حفاظت شده» و مانند آن‌ها، به معنای رکود اقتصادی، بیکاری و فرسایش مداوم است. واگذاری فضای عمودی شهر، که ثروت عمومی به شمار می‌آید، به بخشی از شهروندان تحت عنوان «تراکم مجاز»، در واقع عملی جز گرفتن از نادر و دادن به دارا نیست. در شمال شهر و در مناطق نوساز، نه تنها نیازی به عقب‌نشینی نیست، بلکه مرتفع‌سازی هم می‌شود. در جنوب و محلات قدیمی هم عقب‌نشینی اجباری است و صدور مجوز به اضافه تراکم هم در کار نیست. افزون بر اینها، جریمه عدم تأمین پارکینگ (که امری ناممکن است) نیز باید پرداخت شود، زیرا، ملاک اصالت اتومبیل بوده است. بهمین علت، در محله‌های قدیمی نمی‌توان به جای تأمین پارکینگ (که ماشینی در کار نیست) مثلاً محلی برای بازی کودکان (که بسیارند) ایجاد کرد. این امری طبیعی است. زیرا، شمال شهرنشینان عموماً ماشین زیاد و فرزند کم و جنوب شهرنشینان عموماً ماشین کم و فرزند زیاد دارند، مسایلی از این دست ایجاب می‌کند که طرح جامع و ضوابط منطقه‌ای بطور جدی بازبینی شوند.

## ۹. ضوابط منطقه‌ای به عنوان ابزار عدالت اجتماعی

فرض کنیم در نقشه‌های طرح جامع و تفصیلی، فقط علامت «شمال» به اشتباه رو به «جنوب» نشانه می‌رفت؛ اکنون وضع شمال و جنوب شهر چگونه بود؟ بحثی نیست که توسعه شهری موزون و معقول مستلزم برنامه‌ریزی دقیق و

همان‌گونه که طراحی و ضوابط شهرسازی می‌توانسته به دوگانگی و چندگانگی کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مالا ابزار بی‌عدالتی ختم شود. به همان ترتیب می‌تواند عامل یکپارچگی توسعه شهری و شرایط زیست، و نهایتاً ابزار عدالت اجتماعی نیز باشد.

شیراز



طراحی سنجیده است. شکی نیست که ساماندهی زندگی شهری نوین بدون طرح و برنامه قابل تصور نیست. در ضمن، باید پذیرفت که تاکنون برنامه‌ریزی و طراحی به‌طور عمده ابزار اعمال قدرت و توزیع غیرعادلانه امکانات و فرصت‌ها بوده است. شاید زمان آن فرا رسیده باشد که از این ابزار چند صباحی در مسیری دیگر بهره گرفته شود؛ شاید به عنوان ابزاری قوی برای بهسازی و احیای مناطق فرسوده و به نفع اقشار کم درآمدتر شهر؛ شاید واگذاری تراکم به جنوب و توقف ساخت و ساز در شمال. و...

فرض کنیم نقشه شهر با ۱۸۰ درجه گردش، و با همان مقررات و ضوابط قبلی به اجرا گذاشته شود. و با فرض کنیم تمامی ضوابطی که براساس نیاز اتومبیل تدوین شده، براساس نیاز عابر پیاده جابه‌جا شود. و چرا این فرضها را به جا نیاوریم؟ بیشتر ساکنان محله‌های قدیمی شهر یا در همان محله کار می‌کنند و یا اصلاً اتومبیل ندارند. پس چرا باید اتومبیل اساس برنامه، طرح و ضابطه برای محله آنها باشد؟ بخش بزرگی از جمعیت این مناطق کودکان و سالمندانند. چرا نیاز آنها ملاک قرار نگیرد؟ از سوی دیگر، هیچ دلیلی ندارد که لزوماً بین تراکم زیاد و بلند مرتبه‌سازی، با ضرورت تأمین پارکینگ و حتی با اتومبیل رابطه مستقیم وجود داشته باشد. اگر فضای باز مطلوب است، می‌توان با بلند مرتبه‌سازی در حوزه‌های بدون اتومبیل هم به آن دست یافت. چرا نباید به جای پارکینگ فضاهای عمومی ایجاد کرد؟ طرح شدن این پرسشها خود گواه آن است که گزینه‌های مطلوب‌تری از وضع کنونی امکان‌پذیر است. اصل مطلب از این قرار است: همان‌گونه که طراحی و ضوابط شهرسازی می‌توانسته به دوگانگی و چندگانگی کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مالا ابزار بی‌عدالتی ختم شود. به همان ترتیب می‌تواند عامل یکپارچگی توسعه شهری و شرایط زیست، و نهایتاً ابزار عدالت اجتماعی نیز باشد.

## ۱۰. جمع‌بندی

دوران «شهرسازی» به مفهوم تحدید «محدوده قانونی»، تهیه طرح جامع، طرح تفصیلی و تعیین دقیق مقررات و ضوابط یکپارچه، فراگیر، و لازم‌الاجرا در تمامی مکانهای یک شهر دیر زمانی است سپری شده است. نهادی تحت عنوان «شورای عالی معماری و شهرسازی» نیز که بر این‌گونه مسائل در سطح وسیع‌تر (ملی) نظارت می‌کند، به همان اندازه از زمان به دور افتاده است. به بیان ساده‌تر، دوران «طرح جامع» سپری شده است. پدیده‌هایی از این دست، مختص کشورهای «دولت‌سالار» است. جامعه مدنی مبتنی بر بازار آزاد و متکی

به بخش خصوصی، با این پدیده‌ها در تناقض است. مسائل شهری معاصر بیشتر با اقتصاد کلان، مدیریت، فناوری اطلاعات و ارتباطات و اصول زیست محیطی سروکار دارد. هیچ نسخه‌ای از پیش تجویز شده‌ای پاسخگوی نیازهای جامعه شهری معاصر نیست. بدون مشارکت مستقیم و روزمره شهروندان در فرایند سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت، مدیریت، هیچ حرکتی پاسخگوی دشواری‌ها و کاستی‌های موجود نخواهد بود. این مشارکت‌ها نیز، در قالب کوچکترین واحدهای اجتماعی یعنی در حد «محله‌ها» مفهوم پیدا می‌کنند. هیچ ضابطه، ملاک یا معیار «آرمانی» وجود ندارد که پاسخگوی نیازها و خواسته‌های تمامی شهروندان یک مجموعه شهری و یا حتی نیازهای ساکنان یک کوچه باشد. هر معیار برای تغییر شرایط موجود مستلزم تعامل بین شهروندان و رسیدن به یک توافق یا قرارداد اجتماعی است. در نتیجه، نه تنها دوران «شهرسازی» و «طرح جامع» پایان گرفته است، بلکه کلیه مقررات، ضوابط و قوانین مربوط به طراحی، ساماندهی محیط زیست و ساخت و ساز باید در سطح محله‌های شهری و با مشارکت شوراهای محله‌ها انجام گیرد. در چنین سطحی، ارزش و تأثیر اندیشه، دانش و تجربه برنامه‌ریزان، طراحان و متخصصان امور شهری به‌خوبی روشن خواهد شد. فقط در چنین سطحی امکان تجربه کردن و اثبات سود و زیان فرضیه‌ها وجود دارد. به بیان دیگر، فقط در چنین سطحی و در چنین شرایطی امکان «شهرسازی» وجود دارد.

هر چه از این مقیاس به مقیاس بزرگتر حرکت کنیم، به همان نسبت از «شهرسازی» دورتر و به «سیاست‌های شهری» نزدیک‌تر می‌شویم. هر سیاستی، هر ضابطه ساخت و سازی، هر طرح جامعی، هر طرح تفصیلی‌ای، و هر تصمیمی در خصوص تراکم و کاربری زمین در هر شهری، دقیقاً به معنای جابه‌جایی منابع، ثروت و امکانات عمومی جامعه بین اقشار و طبقات مختلف آن جامعه است. هر چه این عوامل به سطح کلان نزدیک‌تر باشد، به همان نسبت میزان و اهمیت جابه‌جایی منابع اقتصادی نیز بیشتر خواهد بود. در شرایطی که معیارهای اساسی در تصمیم‌گیری‌ها بر شالوده «بازار» استوار باشد، این جابه‌جایی‌ها عموماً در جهت توزیع ناعادلانه‌تر منابع اقتصادی عمل می‌کند. تغییر در مقررات و ضوابط ساخت و ساز توسط شهرداری‌ها و شورای عالی معماری و شهرسازی طی سالها، و به ویژه ماه‌های اخیر مؤید این گفتار است. به استثنای سالهای اولیه انقلاب که سیاست یکسانی اتخاذ و ضابطه ۱۲۰٪ تراکم در دو طبقه برای تمامی نقاط شهر تهران اعلام شد (۱۳۵۹)، سیاست‌های شهرسازی از سال ۱۳۴۷ تاکنون همواره به نفع شمال شهر و اقشار مرفه

جامعه جاری بوده است.

در طی چند ماه اواخر سال ۸۱ و اوایل ۸۲، این تبعیض به اوج خود رسید و شکاف اقتصادی ژرفای فاحشی پیدا کرد. به طوری که در این مدت، سه بار ضوابط ساخت و ساز در شهر تهران تغییر کرد و در هر مورد نتایج نهایی به سود شمال شهر و به زیان مراکز قدیمی و بافت‌های سنتی فرسوده بود. جالب است که در این تصمیم‌گیری‌ها هم شورای شهر، هم شهرداری و هم شورایی عالی معماری و شهرسازی، جملگی در یکسو حرکت کردند. مجلس شورای اسلامی و وزارت مسکن و شهرسازی نیز با این مسیر همسو بودند. در توجیه آخرین تغییرات از سوی شورایی عالی معماری و شهرسازی، برخی از مسئولین مکرر توضیح دادند که ضوابط جدید مبنی بر محدود کردن تراکم به ۱۸۰ درصد تصمیمی عادلانه است، زیرا «نیمی از پلاک‌های ثبتی شهر تهران را پوشش می‌دهد» در حالی که در این ضابطه جدید، دو معیار کلیدی نهفته است که کل معادله را بر هم می‌زند. اولاً، تمامی اراضی بیش از هزار مترمربع مشمول این قاعده نیست، ثانیاً شرط برخورداری از گذر حداقل هشت متر عرض، ضروری است. دلیل این امر چیست؟ زمین هزار مترمربعی نسبت به ۸۰۰ یا ۵۰۰ و یا ۱۰۰ متر مربعی چه مزیتی دارد، جز آنکه توان مالی مالک آن بیشتر است؟ گذر ۸ متری نسبت به ۶ متری یا ۳ متری چه مزیتی دارد؟ جز آنکه مراکز قدیمی و بافت‌های سنتی فاقد آنند!

البته، آنها اضافه کرده‌اند که نیمی از پلاک‌های ثبتی شهر تهران دارای بر ۸ متری‌اند. اما، نسبت جمع مساحت زمین‌های بر ۸ متری نسبت به زمین‌های بر کمتر از ۸ متر چگونه است؟ آیا مساحت آن‌ها هم با یکدیگر برابرند؟ راستی چه تعداد زمین با بیش از هزار مترمربع مساحت در مرکز و بافت‌های سنتی شهر یافت می‌شود؟ در این صورت، چه تعداد از آنها در گذر ۸ متری و بیشتر واقع شده‌اند؟ و آیا بر آن کلاً تجاری نیست؟ و اگر تجاری است، آیا سرفلی آن متعلق به غیر مالک زمین نیست؟ یعنی به فرض برخورداری از تمامی شرایط، باز هم امکان ساخت و ساز نیست. چون سرفلی مغازه‌های بر زمین بیش از زمین ارزش دارد.

به بیان مختصر، هرگاه این «اگرها» را جمع کنیم، حاصل به مفهوم نفی کامل حق ساخت و ساز در مراکز قدیمی و بافت سنتی شهر نخواهد بود؟ و آخرین پرسش این است که آیا همین ضوابط عوامل بازدارنده سرمایه‌گذاری و طبعاً ریشه‌های فقر، بیکاری، اعتیاد و فرسایش مداوم مراکز قدیمی و بافت‌های سنتی شهر نبوده‌اند؟ و چه می‌شد اگر این معیارها معکوس بود.

تمرکز نیمی از امکانات کشور در یک کلان شهر موجب می‌شد که مهاجرت روستاییان عمدتاً به صورت «پرشی» انجام گیرد. یعنی، پرش از دور افتاده‌ترین نقاط به بزرگترین شهر، به همین جهت، قانون تکامل سلسله مراتب شهری والتر کریستالر در جهان سوم به وقوع نپیوست و خلاء عظیمی در ساختار نظام شهری کشور به وجود آمد.

تبریز

