

بررسی و تشریح اندیشه‌ها، مکاتب و دیدگاه‌های بارز در
راستای ساماندهی بافت شهری با مذاقه در سیاست‌های
ساماندهی و توانمندسازی بافت شهری

(تاریخ دریافت ۱۴۰۴/۱۰/۱۵ - تاریخ تصویب ۱۴۰۴/۱۲/۰۴)

شهناز صالحی

چکیده

ساماندهی بافت شهری در دهه‌های اخیر از «نوسازی کالبدی پروژه محور» به سوی «بازآفرینی یکپارچه و توانمندسازی محور» دگرگون شده است؛ تغییری که ریشه در نقد پیامدهای اجتماعی-فضایی نوسازی‌های تخریب‌محور، رشد پیچیدگی مسائل شهری و ضرورت پاسخ‌گویی به اهداف توسعه پایدار دارد. این مقاله با رویکرد مروری-تحلیلی، اندیشه‌ها، مکاتب و دیدگاه‌های بارز در ساماندهی بافت شهری را تشریح و سپس با مذاقه در سیاست‌های ساماندهی و توانمندسازی، یک چارچوب مفهومی-اجرایی برای تبدیل مبانی نظری به سبد سیاستی ارائه می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد موفقیت ساماندهی در بافت‌های ناکارآمد در گرو سه شرط هم‌زمان است (۱): تشخیص چندبعدی (کالبدی-عملکردی، اجتماعی-اقتصادی، نهادی-حقوقی، محیطی-ریسک)؛ (۲) حکمرانی مشارکتی و نهادهای میانجی (تسهیل‌گری، دفتر توسعه محله، هم‌افزایی بین دستگاه‌ها)؛ و (۳) بسته‌های سیاستی مرحله‌بندی‌شده که از اقدامات کم‌هزینه و اعتمادساز تا اصلاحات مالی-حقوقی پایدار را پوشش دهد. در بخش سیاستی، هم‌راستایی با چارچوب‌های بین‌المللی بازآفرینی شهری (به مثابه ابزاری برای بومی‌سازی اهداف توسعه پایدار) و تجربه‌های ارتقای محلات کم‌برخوردار و سکونتگاه‌های

غیررسمی (در قالب ارتقای درجا و مشارکت واقعی) به عنوان پشتوانه نظری-تجربی معرفی می شود. در پایان، ضمن ارائه نتیجه گیری، محدودیت ها (کیفیت داده، تعارض نهادی، ریسک طرد و گران شدن محله) و پیشنهادها برای سیاست گذاری و پژوهش مطرح می گردد.

واژگان کلیدی: ساماندهی بافت شهری، توانمندسازی، بازآفرینی شهری، حکمرانی مشارکتی، ارتقای درجا، سیاست های محله محور

مقدمه

بافت شهری در شهرهای ایران و بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در بخش هایی با الگوی ریزدانگی، فرسودگی سازه ای، کمبود زیرساخت و خدمات، گسست های اجتماعی-اقتصادی و ضعف نهادی مواجه است. این وضعیت صرفاً یک «مسئله کالبدی» نیست؛ بلکه «برهم نهی مسائل» است: ناایمنی ساختمانی و ریسک بحران، فقدان دسترسی مناسب، افت کیفیت فضاهای عمومی، شکنندگی اقتصاد محلی، و دشواری های حقوقی-مالکیتی. به همین دلیل، ساماندهی بافت شهری در ادبیات جدید، به جای یک پروژه ساختمانی، یک فرایند بازآفرینی تلقی می شود که باید هم زمان کیفیت زیست، عدالت فضایی، تاب آوری و پایداری مالی را دنبال کند. در سطح جهانی، سازمان ملل (UN-Habitat) بازآفرینی شهری را راهبردی مؤثر برای بومی سازی بسیاری از اهداف توسعه پایدار معرفی می کند و بر برنامه ریزی دقیق، یکپارچگی اقدامات و حکمرانی چندذی نفعی تأکید دارد. همچنین، ادبیات «سیاست شهری ملی» نشان می دهد چارچوب های ملی می توانند برای هم راستا سازی اقدام های محلی با اهداف

کلان (تاب آوری، سبز شدن، شمول‌پذیری) نقش راهبر داشته باشند. در ایران نیز، سیاست‌گذاری رسمی در قالب «سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» و اصلاحات مصوب هیئت وزیران (ابلاغ ۲۷/۱۲/۱۴۰۱ درباره اصلاح تصویب‌نامه مرتبط و آیین‌نامه اجرایی) نشان می‌دهد که موضوع ساماندهی و توانمندسازی، در سطح حاکمیتی همچنان فعال و نیازمند تبیین نظری-اجرایی است. هدف مقاله حاضر این است که مکاتب و دیدگاه‌های برجسته در ساماندهی بافت شهری را به صورت منظم تشریح کند؛ سیاست‌های ساماندهی و توانمندسازی را بر اساس منطق‌های مداخله دسته‌بندی نماید؛ یک چارچوب پیشنهادی ارائه دهد که «اندیشه» را به «سیاست قابل اجرا» تبدیل کند.

بخش اول: اندیشه‌ها، مکاتب و دیدگاه‌های بارز در ساماندهی بافت شهری

برای اینکه «سیر مکاتب» به سیاست‌های امروز قابل اتصال باشد، بهتر است مکاتب را به صورت «منطق‌های مداخله» بخوانیم.

بند اول: نوسازی مدرن/پروژه‌محور (Modernist Redevelopment)

این منطق، ساماندهی را از مسیر پروژه‌های بزرگ‌مقیاس (تعریض معابر، تخریب بلوک‌ها، ساخت‌وساز جدید) دنبال می‌کند. قوت آن در سرعت تغییر کالبد و امکان بهبود زیرساخت‌های سخت است؛ اما ضعف آن در ریسک گسست اجتماعی، تضعیف هویت محله و تشدید جابه‌جایی است. نقدهای این رویکرد، زمینه‌ساز رشد رویکردهای تدریجی و مشارکتی شد.

بند دوم: بهسازی و ارتقای تدریجی/درجا (Incremental & In-situ Upgrading)

این دیدگاه بر این اصل تکیه دارد که در بسیاری از بافت‌ها، ارتقای کیفیت زندگی بدون تخریب گسترده ممکن است: مقاوم‌سازی، بهبود شبکه دسترسی، ارتقای خدمات و فضاهای عمومی، و حمایت از بهسازی واحدهای مسکونی با ابزارهای خرد. در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی نیز «ارتقا» به عنوان بدیل تخریب پذیرفته شده و UN-Habitat از برنامه ارتقای مشارکتی سکونتگاه‌ها (PSUP) یاد می‌کند که بر همکاری نزدیک با جامعه محلی مبتنی است.

بند سوم: چرخش ارتباطی/مشارکتی و حکمرانی شهری

در این منطق، ساماندهی یک «مسئله حکمرانی» است: تعارض منافع، چندگانگی دستگاه‌ها و ترجیحات متفاوت ساکنان و سرمایه‌گذاران باید از طریق گفت‌وگو، نهادسازی و سازوکارهای مشارکت حل شود. پژوهش ۲۰۲۵ در Habitat International نشان می‌دهد حتی در برنامه‌های «مشارکتی»، مشارکت ممکن است از نگاه شهروندان «واقعی» تلقی نشود و ابعاد قدرت، هزینه مشارکت و سیاست محلی باید جدی گرفته شود. این نکته برای سیاست توانمندسازی حیاتی است: توانمندسازی فقط آموزش یا تسهیلات نیست؛ قدرت اثرگذاری در تصمیم‌هاست.

بازآفرینی شهری چارچوب غالب امروز است: اتصال اقدام‌های کالبدی به توانمندسازی اجتماعی-اقتصادی، محیطی و نهادی UN-Habitat. در یک سند سیاستی ۲۰۲۴، بازآفرینی شهری را راهبردی برای بومی‌سازی SDGs معرفی می‌کند و ضمن تأکید بر یکپارچگی و برنامه‌ریزی، به ضرورت پیوند با عدالت اجتماعی، شمول و کیفیت زندگی اشاره دارد.

بند چهارم: پایداری و تاب‌آوری (Sustainability & Resilience)

این رویکرد می‌گوید ساماندهی باید به‌جای «حل مقطعی» به پایداری بلندمدت و تاب‌آوری در برابر شوک‌ها فکر کند: کاهش ریسک، بهبود محیط زیست شهری، افزایش تاب‌آوری خدمات و حفاظت از گروه‌های آسیب‌پذیر. در سطح سیاستی، گزارش «Global State of National Urban Policy ۲۰۲۱» نقش سیاست شهری ملی را در تحقق شهرهای سبزتر، فراگیرتر و تاب‌آورتر برجسته می‌کند. تجربه‌های جدید نشان می‌دهد طراحی شهری می‌تواند «محرک بازآفرینی» باشد؛ نه فقط نتیجه آن. در پژوهش‌های فارسی نیز بر نقش طراحی شهری در ارتقای دسترسی برابر، حس مکان، تنوع، تعاملات اجتماعی و امنیت در بازآفرینی محلات تأکید شده است.

بخش دوم: سیاست‌های ساماندهی و توانمندسازی بافت شهری: سبد ابزارها و منطق انتخاب

در این بخش، سیاست‌ها نه بر اساس دستگاه متولی، بلکه بر اساس «منطق اثرگذاری» دسته‌بندی می‌شوند تا به بسته سیاستی قابل اجرا تبدیل شوند.

بند اول: سیاست‌های کالبدی-فضایی (بهسازی، ایمنی، زیست‌پذیری)

هدف: کاهش خطر، ارتقای عملکرد و بهبود کیفیت محیط.

- مقاوم‌سازی و بهسازی هدفمند ساختمان‌ها (ترجیحاً درجا و مرحله‌ای)
- اصلاح و تکمیل شبکه دسترسی (به‌ویژه مسیرهای امدادی)

- بازطراحی فضاهای عمومی محله (میدانچه، گذر، فضاهای جمعی خرد) برای افزایش

فعالیت‌پذیری و امنیت ادراک شده

- ارتقای خدمات شهری (آب، فاضلاب، پسماند) در پیوند با اقدامات کالبدی

نکته سیاستی: اقدامات کالبدی زمانی توانمندسازند که به «کاهش هزینه زندگی شهری» و «افزایش دسترسی برابر» منجر شوند؛ صرف زیباسازی، توانمندسازی نیست.

بند دوم: سیاست‌های اجتماعی-توانمندسازی (سرمایه اجتماعی، مشارکت واقعی، عدالت)

هدف: افزایش ظرفیت جامعه محلی برای مشارکت، نگهداشت و بهره‌برداری منصفانه از منافع بازآفرینی.

- نهادهای میانجی: تسهیل‌گر/دفتر توسعه محله برای گفت‌وگو، حل تعارض و پیگیری

مطالبات

- برنامه‌های توانمندسازی مهارتی و پیوند با اشتغال محلی (به‌ویژه در دوره

ساخت‌وساز)

- سازوکارهای مشارکت رسمی و قابل سنجش (کارگاه‌های محله، کمیته‌های

نماینده‌گی، بودجه‌ریزی مشارکتی در مقیاس کوچک)

- پژوهش داخلی درباره حکمروایی شهری و مداخله در بافت‌های فرسوده (مطالعه

موردی مشهد) نشان می‌دهد گذار از نوسازی به بازآفرینی با تغییرات حکمرانی و

مشارکت قابل ردیابی است.

هشدار: پژوهش‌های جدید مشارکت (۲۰۲۵) تأکید می‌کنند «برچسب مشارکت» کافی نیست؛ کیفیت مشارکت و ادراک مردم از واقعی بودن آن تعیین‌کننده است.

بند سوم: سیاست‌های اقتصادی-مالی (پایداری مالی، اقتصاد محله، ابزارهای تشویقی)

هدف: فعال‌سازی سرمایه‌گذاری محلی و ایجاد سازوکار پایدار تأمین مالی بدون تشدید طرد.

- تسهیلات خرد بهسازی و مقاوم‌سازی برای خانوارها و مالکین خرد
- بسته‌های تشویقی هدفمند (نه عمومی) برای تجمیع داوطلبانه، بهسازی نما، ارتقای ایمنی
- حمایت از کسب و کارهای محلی و اقتصاد خرد (بازارچه‌های محلی، فضاهای کارگاهی کوچک، برندینگ محله‌ای مسئولانه)
- چارچوب‌های مشارکت عمومی-خصوصی با شرط‌های اجتماعی (سهمی از مسکن استطاعت‌پذیر/حق بازگشت/حمایت از مستأجران آسیب‌پذیر)
- بند چهارم: سیاست‌های نهادی-حقوقی (مالکیت خرد، تعارض دستگاه‌ها، یکپارچه‌سازی اجرا)

هدف: کاهش اصطکاک نهادی و افزایش اجراپذیری.

- یکپارچه‌سازی فرایندها (پنجره واحد محله/پروژه)
- شفاف‌سازی حقوق ذی‌نفعان (مالک، مستأجر، کسبه) و قواعد جبران/حق بازگشت

- حل تعارضات مالکیت و تسهیل توافقات (به کمک نهادهای میانجی و چارچوب‌های قراردادی روشن)

- در ایران، وجود سند ملی و اصلاح تصویب‌نامه هیئت وزیران مرتبط با آن نشان می‌دهد دولت بر «راهبری و مدیریت یکپارچه» و «وحدت رویه» تأکید دارد و همین بُعد نهادی-حقوقی به‌عنوان پیش‌شرط اجرا اهمیت دارد.

سیاست‌های محیطی-تاب‌آوری (ریسک، اقلیم، کیفیت زیست‌محیطی)

هدف: کاهش ریسک و افزایش تاب‌آوری محله.

- مدیریت رواناب و کاهش سیلاب شهری (نفوذپذیری سطح، بهسازی آبروها)
- افزایش سایه و فضای سبز خردمقیاس برای کاهش جزیره گرمایی
- تقویت تاب‌آوری خدمات شهری و مدیریت بحران محله‌ای

بخش سوم: پیوند مکاتب با سیاست‌ها (مدل «تشخیص-حکمرانی-بسته اقدام»)

برای اینکه مکاتب به سیاست‌های اجرایی تبدیل شوند، یک مدل سه‌لایه پیشنهاد می‌شود:

لایه اول: تشخیص چندبعدی (از «بافت فرسوده» تا «پروفایل محله») به‌جای برجسب‌زنی کلی، هر محله باید «پروفایل» شود:

- کالبدی/ایمنی: کیفیت سازه، ریزدانگی، دسترسی امدادی
- عملکردی/خدمات: دسترسی به آموزش، سلامت، حمل‌ونقل

- اجتماعی: سرمایه اجتماعی، آسیب‌پذیری گروه‌ها، امنیت ادراک شده
 - اقتصادی: شکنندگی معیشت، پتانسیل اقتصاد محلی، ریسک گران‌شدن محله
 - نهادی/حقوقی: وضعیت مالکیت، ظرفیت مشارکت، سطح تعارض دستگاه‌ها
- این تشخیص چندبعدی با ادبیات بازآفرینی پایدار و نگاه جامع به ابعاد اقتصادی-اجتماعی-کالبدی-محیطی هم‌خوان است.
- لایه دوم: حکمرانی و توانمندسازی (از «پروژه» تا «فرایند») در این لایه، نهادسازی و مشارکت واقعی نقش محوری دارد:
- تشکیل «کارگروه محله‌ای» با حضور شهرداری، خدمات‌رسان‌ها، نمایندگان محله، بخش خصوصی
 - استقرار تسهیل‌گر و دفتر توسعه محله برای مدیریت تعارض و افزایش اعتماد
 - تعریف سازوکار مشارکت با شاخص سنجش (چه کسانی؟ چند بار؟ در چه تصمیمی؟ چه خروجی الزام‌آور؟)
 - مطالعات مشارکت نشان می‌دهد اگر مشارکت در عمل برای مردم «بی‌اثر» باشد، مشروعیت و پایداری طرح تضعیف می‌شود.

لایه سوم: بسته اقدام مرحله‌بندی شده (کوتاه‌مدت/ میان‌مدت/ بلندمدت)

الف) کوتاه‌مدت (اعتمادساز و کم‌هزینه)

- بهبود روشنایی، نظافت، ساماندهی نقاط بی‌دفاع
- پروژه‌های کوچک فضای عمومی (گذرگاه امن، میدانچه محلی)
- خدمات اجتماعی هدفمند (سلامت، آموزش، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر)

ب) میان‌مدت (زیرساخت و ایمنی)

- مقاوم‌سازی/ بهسازی واحدها با تسهیلات خرد
- اصلاح دسترسی امدادی و زیرساخت‌های اصلی
- ارتقای شبکه خدمات و کاهش نابرابری دسترسی

ج) بلندمدت (اصلاحات نهادی-مالی)

- پنجره واحد و اصلاح فرایندهای صدور مجوز
- ابزارهای مالی پایدار و قواعد ضد‌طرد
- تثبیت برنامه پایش و گزارش‌دهی عمومی

این منطق مرحله‌بندی با توصیه‌های سیاستی بازآفرینی شهری درباره برنامه‌ریزی دقیق و اجرای هدفمند هم‌خوان است .

نتیجه گیری

ساماندهی بافت شهری، در خوانش معاصر، یک «مسئله مرکب» است و همین ویژگی، ضرورت نگاه مکتبی-سیاستی را توضیح می دهد. مکاتب کلاسیکِ نوسازی مدرن، اگرچه در بهبود زیرساخت های سخت توانمندند، اما بدون توجه به حکمرانی، عدالت و سرمایه اجتماعی می توانند به طرد و گسست اجتماعی منجر شوند. در مقابل، رویکردهای ارتقای درجا، مشارکت محور و بازآفرینی یکپارچه تلاش می کنند میان «کیفیت کالبد» و «توانمندسازی» پیوند برقرار کنند. در سطح سیاست گذاری، تجربه های جهانی و اسناد جدید نشان می دهند بازآفرینی شهری می تواند ابزار تحقق توسعه پایدار و کاهش نابرابری باشد، به شرط آنکه: تشخیص چندبعدی، حکمرانی مشارکتی، و بسته سیاستی مرحله بندی شده هم زمان حضور داشته باشند. در ایران نیز، وجود سند ملی و اصلاحات هیئت وزیران نشان می دهد چارچوب های ملی در حال تکامل اند و باید به «ترجمه محله محور» و «نهادسازی اجرایی» مجهز شوند...

محدودیت ها:

۱. کمبود داده های خرد و به روز: بسیاری از شاخص های اجتماعی-اقتصادی و حقوقی در مقیاس محله/بلوک به روز و قابل دسترس نیستند.
۲. تعارض نهادی و چندپارگی اجرا: هم پوشانی مسئولیت ها و اختلاف منافع دستگاه ها، اجرای یکپارچه را دشوار می کند.
۳. ریسک طرد و گران شدن محله: در نبود قواعد ضد طرد، بهبود کالبدی می تواند فشار بازار زمین و اجاره را افزایش دهد.

۴. چالش مشارکت واقعی: مشارکت ممکن است نمادین شود؛ ادراک مردم از بی‌اثری مشارکت، مشروعیت برنامه را تهدید می‌کند.

پیشنهاد‌های سیاستی/اجرایی

- تدوین «پروفایل محله» و اولویت‌بندی بر مبنای شاخص‌های چندبعدی؛ نه صرفاً کالبد.
- استقرار نهاد تسهیل‌گر و دفتر توسعه محله به عنوان رکن توانمندسازی و حل تعارض.
- طراحی بسته‌های ضدطرد: حق بازگشت، حمایت از مستأجران آسیب‌پذیر، سهم حداقلی مسکن استطاعت‌پذیر در پروژه‌های مشارکتی.
- یکپارچه‌سازی فرایندها (پنجره واحد) برای کاهش اصطکاک نهادی و افزایش سرعت اجرا.
- پایش شفاف و عمومی: شاخص‌های قبل/بعد (ایمنی، دسترسی، رضایت، سرمایه اجتماعی، تغییرات اجاره/قیمت).

پیشنهاد‌های پژوهشی

- ارزیابی‌های طولی (Longitudinal) از پیامدهای اجتماعی و جابه‌جایی پس از ساماندهی.
- پژوهش درباره سنجش «کیفیت مشارکت» و شاخص‌های اثرگذاری مشارکت در تصمیم‌های محله‌ای.