

بیانیه تمهیدی قانون جامع شهرسازی و معماری

این بیانیه بخش نخست ایفای مأموریت محوله از سوی قانون برنامه چهارم توسعه کشور به وزارت مسکن و شهرسازی، برای تدوین قانون جامع شهرسازی و معماری، است. بخش دوم و نهایی تهیه پیش نویس لایحه قانونی است که پس از دریافت نظرات نسبت به محتوای بیانیه و اصول پیشنهادی آن آماده خواهد شد. بیانیه تمهیدی مبتنی است بر نتایج:

- مذاکرات جلسات کمیته راهبری تدوین قانون جامع شهرسازی و معماری کشور؛
 - همایش تدوین قانون جامع شهرسازی و معماری کشور؛
- و نتایج پژوهش حاضر در چهار بخش، شامل:

- ۱- بررسی انتقادی قوانین و مقررات شهرسازی و معماری ایران از ابتدا تا امروز؛
- ۲- بررسی تطبیقی نظامات و قوانین شهرسازی کشورهای فرانسه، انگلیس، آمریکا، آلمان و سوئد؛
- ۳- بررسی انتقادات و نظرات صاحب نظران؛ و
- ۴- بررسی زمینه های نظری.

بیانیه حاوی فشرده مطالب زیر است:

الف. مباحث کلیدی شهر و شهرسازی در دنیای امروز

صفحه

۳

۱- مشکل زبان

۳

۲- شهر و چشم انداز آینده

۵

۳- شهرسازی: دانش و نظام

۹

۴- حکومت یا سازمان محلی

۱۳

۵- تحول حکومت به حکومتداری

۱۷

۶- چگونگی ساختار قدرت در شهرهای توسعه گرای امروز

۱۹

۷- نوزایش یا رنسانس شهری

۲۲

۸- مدل کلی نظامات شهرسازی پنج کشور

۲۴

۳۲	ب- نگاهی به شرایط کنونی ایران
۳۲	۱- تأسیس نظامات نوین شهرسازی
۳۴	۲- ارزشیابی شرایط کنونی
۳۶	۳- کاستی های عمده
۳۶	ج- محورهای اصلی بازنگری و تجدید ساختار
۳۶	۱- سیاست گذاری فرهنگی
۳۶	۲- تأسیس نهاد تولید اندیشه و نظریه پردازی
۳۷	۳- سیاست های پایه و چارچوب سیاستگذاری
۳۸	۴- ساختار مدیریت محلی
۳۸	۵- ساختار مدیریت ملی
۳۹	۶- ساختار نظام حقوقی و قضایی
۴۰	۷- ساختار نهاد حرفه ای
۴۰	۸- اصول و روش های طرح ریزی
۴۱	۹- ساختار نظام هدایت و کنترل
۴۲	د- چارچوب تدوین قانون جامع
۴۲	۱- ساختار قانون
۴۳	۲- فرایند مرحله ای تجدید ساختار

الف. مباحث کلیدی شهر و شهرسازی در دنیای امروز*

۱- مشکل زبان

بازنگری و بازسازی نظامات و نهادهای شهرسازی و معماری، بیست و نه سال پس از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار نظام جمهوری اسلامی، در واقع، کوشش دیگری در راستای همسوتر کردن نهادهای هنوز ناهمسوی نظام تازه تأسیس با اهداف انقلاب اسلامی است. آنچه انقلاب اسلامی ۲۲ بهمن نام گرفت ثمره بالندگی و بلوغ و باروری جنبش اسلامی یکصد ساله مردم ایران در رویارویی با سلطه جویی مسیحیت متجدد شده بود. از یاد نبریم که تجدد، گرچه تبار خود را به یونان باستان می‌رساند، از مسیحیت زاده شده و نه تنها هیچگاه این انتساب را از شناسنامه خود حذف نکرده بلکه همواره به آن بالیده و تعصب می‌ورزد.

مشروطیت، که فصل آغازین جنبش یکصد ساله اسلامی مردم ایران را رقم زد، نه تنها نام آن بهانه‌ای برای زدودن انتساب اسلامی از جنبش شد، بلکه محتوای آن نیز با انتقال جذبه تمدن تجدیدی توانست نخبگان فکری و سیاسی خودباخته را به یک تاریخ‌انگاری محتوم مختوم به "تجدد"، که پیشرو و مروج آن اصلاح طلبان مسیحی بوده‌اند، دلبسته و معتقد سازد.

هر چند تربیت ریشه دار هزار ساله اسلامی و سرسختی روحانیت در پاسداری از آن مانع غلبه کامل گرایش‌های تجدیدی شد، جریان هفتاد ساله استقرار نظامات و نهادهای سیاسی و اداری تجدیدی یک زبان و فرهنگ اداری و سیاسی جدید و بیگانه با عقاید و طرز تفکر اسلامی را طوری در بین مدیران و متخصصان و دانشگاهیان رسوخ داد که بیست و نه سال پس از پیروزی انقلاب اسلامی، امروز، برای بیان مقاصد بازنگری و بازسازی اسلامی نظامات و نهادهای بنیان یافته بر تجدد مسیحی، زبان و مفاهیمی جز همان زبان و مفاهیم تجدیدی در اختیار نداریم و گفتگو به زبانی غیر از آن برایمان سخت دشوار است. زبان و فرهنگ تجدیدی مانع

* در تدوین مباحث کلیدی مقدمه، بیش از همه، از *Encyclopedia of the City*، ویراسته Roger W. Caves که توسط ۲۰۰ محقق از ۲۳ کشور از پنج قاره جهان تهیه و در سال ۲۰۰۵ توسط انتشارات راتلج منتشر شده، بهره گرفته شده است.

از تولد اندیشهٔ بازنگری و بازسازیِ اسلامی است. مفاهیم "پیشرفت"، "توسعه"، "برنامه ریزی"، و "فناوری"، جز بر معانی خاص برآمده از فلسفهٔ تاریخ‌انگار و بشرانگارِ تجدد قابل اطلاق نبوده، هر نوع کاربرد آنها مستلزم تمکین به همهٔ لوازم و تبعات مترتب بر معانی آنها است، و نمی‌توان توقع داشت که غیر از این معانی افادهٔ معانی دیگری کنند که آن لوازم و تبعات را نداشته باشند. با به کار گرفتن این زبان نمی‌توان بیرون از مقتضای مفاهیم بنیادی آن سخن گفت.

فردگرایی موجود در زیرساخت نگرش تجددی، همراه با تجزیهٔ جهان به هم پیوستهٔ باور و رفتار انسان به حوزه‌های مستقل و جدا از هم "علم" و "دین" و "هنر"، مدام در حال تولید برداشت‌ها و الگوهای تازه‌ای با ظاهر بی‌طرف و مردم‌گرا و باطن جانبدار و اقتدارگرا است. از تازه‌ترین نمونه‌های این الگوپردازی، که در ضمن مباحث کلیدی اشاره‌ای نیز به آن خواهیم داشت، ابداع مفهوم جدید "حکومتداری" یا "حکمرانی" در مقابل مفهوم سنتی "حکومت" یا "دولت" است، که هدف آن، ظاهراً، مردمی‌تر و فراگیرتر کردن حکومت و آزاد کردن آن از قیود "برنامه ریزی" های متمرکز دولتی ولی، باطناً، سپردن قدرت حکومت به دست نیروهای اقتصادی به ظاهر بی‌طرف اما واقعاً سیاسی و تعیین‌کنندهٔ بازار است.

ادبیات شهرسازی و معماری ما، چه در متون رسمی اداری و دانشگاهی و چه در متون غیررسمی عمومی و تخصصی، به همین زبان نوشته شده و تماماً و بی‌کم و کاست برگرفته از ادبیات شهرسازی و معماری اروپا و آمریکاست، و به این زودی و به این آسانی هم نمی‌توان از تحمیلات فکری آن‌رهایی یافت. ما نیز، ناگزیر، در این بیانیهٔ تمهیدی با همین زبان طرح موضوع کرده‌ایم، هر چند اعتقاد و آرزو و امید داریم که تداوم حرکت انقلاب اسلامی بتواند، با هر گامی که از خودباختگی دور و به خودباوری نزدیک می‌شود، زبان و بیان سیاسی و اداری خود را مطابق باورها و الگوهای خاص خود بسازد و بپردازد. به همین دلیل، در این بیانیه، تأسیس نهادهای مولد اندیشه را کارسازترین اقدام برای بازنگری و بازسازی نظامات و نهادهای شهرسازی و معماری برشمرده‌ایم.

۲- شهر و چشم انداز آینده

۱-۲. سازواره پیچیده شهر

شهرسازواره ای پیچیده است. مفهوم شهر بسیاری چیزها، از جمله شکل شهر، رشد آن، مردم آن، فرهنگ آن، فضاهای عمومی، نحوه اداره، نهادها، محیط زیست، اقتصاد، و خیلی چیزهای دیگر را دربرمی گیرد. هیچ تعریف واحدی نمی تواند تمامی کارکردها و تجلیات شهر را بیان کند. شهر، همچنین، یک دستگاہ بزرگ و پیچیده داده - ستانده است. مردم غالباً شهر را از نگاه متخصصانی که در یکی از زمینه های زندگی شهری مطالعه و کار می کنند می بینند. این نحوه یکسویه برخورد کردن با موضوع مثل این است که یگانه بودن ارگانسیم انسان را نادیده گرفته، آن را فقط بدن یا فقط احساس یا فقط روح بینگاریم. شهر حامل یک وضعیت ذهنی است - ترکیبی از نگرش ها و احساسات سازمان یافته که در رسوم درونی شده و به وسیله سنن انتقال می یابند. به عبارت دیگر، شهر صرفاً یک ساز و کار مادی و یک ساخت فنی نبوده، با فرایندهای حیاتی مردمانی که آن را تشکیل می دهند در آمیخته است.

۲-۲. اثر انقلاب صنعتی

انقلاب صنعتی تغییراتی بنیادی را در شهرها موجب شد: گذر از اقتصاد سنتی کشاورزی به اقتصاد شهری صنعتی، و تحولات ناشی از ابداع فناوری ها و فرایندهای جدید تولید، که به نوبه خود ساخت فضای شهری و الگوهای اسکان را دگرگون ساختند.

ماشین آلات جدید روش های پیشرفته ای برای انجام کارها پیش نهادند. مردم به دنبال یافتن شغل ساخت های روستایی را به مقصد شهرها ترک کردند. بسیاری از ساخت های روستایی از این مهاجرت ها آسیب دیده و بعضی از آنها نابود شدند. تحول در ترابری باعث شد که هر روز اراضی تازه تری وارد جریان توسعه شوند. احداث شهرهای کارگری در مسیرهای ترابری شروع شد.

این تغییرات به رقابت بین نواحی منجر شد. شهرهای متراکم آماده پذیرش توسعه و جمعیت بیشتر شدند. نواحی منزوی به انواع جدید ترابری دست یافتند. بازارهای جدید سربر آوردند. تراکم جمعیت رو به فزونی نهاد. صنایع به نیروی کار ارزان دست یافتند. کارگران کارخانجات تسلیم زندگی در آلونک ها شدند. ازدحام جمعیت به یک عارضه عمومی شهرهای صنعتی در سراسر دنیا تبدیل شد. امکانات اولیه بهداشت کافی نبود. شرایط بد زندگی زمینه ساز بروز مشکلات بهداشتی گوناگونی در بین کارگران شد.

۲-۳. نقش ترابری

شهرهای اولیه متراکم بودند، رفتن از جایی به جایی زمان زیادی نمی گرفت. مسافت ها در حدی بود که انسان با پای پیاده می توانست طی کند. ظهور اتومبیل به توسعه تجاری و مسکونی بسیاری از شهرها دامن زد و تبدیل اراضی کشاورزی به نواحی تجاری و مسکونی را تسریع کرد. جاده های اتومبیل رو اولین مکان های توسعه را رقم زدند. تقاضا برای این نواحی به شدت بالا رفت. هر کسی می خواست از مزایای اولین مکان هایی که به برکت ترابری در دسترس قرار گرفته بودند استفاده کند. بورس بازی زمین راه افتاد. پیدایش و رسمیت حومه های زندگی خاص اتومبیل داران باعث جدایی روزافزون گروه های مختلف اجتماعی - اقتصادی شد. تداوم استفاده از ترابری موتور با باعث گسترش بسیاری از شهرها به بیرون از خود شد. بهره برداری از اراضی جدید برای توسعه باعث کاهش تراکم اولیه شهرهای موجود شد. با دست بردن به اراضی جدید برای توسعه شهری، مصرف زمین رو به فزونی نهاد. بعضی از نواحی بدون توجه به اثرات مخرب توسعه شان بر محیط طبیعی توسعه پیدا کردند.

۲-۴. نگاه به آینده

۲-۴-۱. گسترش بهت آور شهرها

آینده یک شهر را کسی نمی تواند پیش بینی کند. معهذا، از چند چیز می توانیم مطمئن باشیم. جمعیت جهان همچنان افزایش خواهد یافت، بعضی جاها تندتر و بعضی جاها کندتر. پیش بینی های معتبر حاکی از آن است که جمعیت جهان از ۵/۷ میلیارد در ۱۹۹۵ میلادی به ۸/۹ میلیارد در ۲۰۵۰ خواهد رسید. بخشی از این رشد در نواحی روستایی روی خواهد داد. بخشی از جمعیت از نواحی روستایی به نواحی شهری مهاجرت خواهد کرد و بخشی از نواحی شهری به نواحی روستایی، و بقیه از یک ناحیه شهری به ناحیه شهری دیگر.

مهاجرت از نواحی روستایی به نواحی شهری زمینه ساز بروز مسائل چندی است. بعضی از مردم مهارت مورد نیاز مشاغل شهری را ندارند. در نتیجه درآمدشان آنقدر کم است که نمی توانند مسکنی در حد توان پرداخت خود پیدا کنند. این مسائل خود زمینه ساز بروز مسائل دیگری مانند جرم و جنایت، مواد مخدر، خرابکاری، و نظایر آنها می شوند. تلاش برای حل این مسائل چالش هایی را رویاروی شهرهای ما می گذارد. رشد مساحت شهرها بهت آور خواهد شد. یک گزارش سازمان ملل که در ۱۹۹۹ تدوین شده (سازمان ملل ۲۰۰۱) تخمین زده که جمعیت شهری جهان در سال ۲۰۰۰ به ۲/۹ میلیارد نفر رسیده و با افزایش حدود

۲ میلیارد به ۴/۹ میلیارد تا سال ۲۰۳۰ بالغ خواهد شد. این افزایش تقریباً معادل کل رشد جمعیت در این دوره است.

رشد در هیچ جا به شدت منطقه آسیا - اقیانوسیه نیست. براساس وبگاه 'شهرهای آسیا' (<http://whc.unesco.org/events/asiaciti.htm>)، در ۱۹۷۰ فقط هشت شهر در منطقه آسیا - اقیانوسیه جمعیتی بالاتر از ۵ میلیون نفر داشتند. این عدد به بیش از سی افزایش یافته است. وبگاه اعلام می کند که تا سال ۲۰۲۰، بیش از نیمی از نواحی شهری روی زمین در آسیا قرار خواهند داشت که یک سوم جمعیت جهان را در خود جای می دهند. مسائلی مانند فقر، ازدحام، انحطاط محیط زیست، و نظایر اینها، در شهرهایی مانند سئول در کره جنوبی؛ بمبئی در هندوستان؛ و جاکارتا در اندونزی از تبعات همین رشد پرشتاب اند.

۲-۴-۲. گذر به اقتصاد دانش - محور

ما امروز در عصری به سر می بریم که شهرها و حرفه های ما توان آن را دارند که اطلاعات را در سطح جهان ایجاد و منتشر کنند. به این عصر معمولاً با عناوین 'اقتصاد جهانی جدید'، یا 'اقتصاد دانش - محور'، یعنی اقتصادی که کالای اساسی آن اطلاعات است، اشاره می شود. طولی نخواهد کشید که دیگر شهرها، در درجه اول، مراکزی برای ساخت و مبادله و تولید کالاها و لوازم مادی - آن طوری که در صد سال گذشته بودند - نخواهند بود. امروزه، تولید و انتقال اطلاعات یا دانش عناصر اولیه ای هستند که شهرها و مناطق را قادر می سازند ابداع و رشد کنند. دیگر فاصله مکانی مانع عمده ای در برابر رشد یک ناحیه نخواهد بود. بازارها هر جایی می توانند باشند. می توانند هزاران فرسنگ دورتر از محل کسب و کار یا صنعت باشند. بسیاری از کشورها نتوانسته اند به سرعت خود را با شرایط مشارکت در اقتصاد جدید تطبیق دهند. برخی محققان گمان می کنند که فروپاشی اتحاد شوروی ممکن است به این علت تسریع شده باشد که ساختار اقتصادی آن توان آن را نداشته که با فرآیندهای صنعتی یک اقتصاد جهانی در حال تغییر هماهنگ شود. امروزه، کارگران، در بعضی حرفه ها، می توانند از مزایای فناوری های اطلاعات استفاده کرده و کار خود را درون خانه یا مکان دیگری خارج از کارخانه انجام دهند، که به آن تجربه 'ارتباط از راه دور' می گویند. شهرها باید بتوانند از بعضی مزایای احتمالی ارتباطات راه دور، از جمله تقلیل تعداد وسایط نقلیه در جاده ها، برخوردار شوند. این کاهش به کاهش مشکلات آلودگی، که مشکل رو به افزایش بسیاری از شهرهای جهان است، نیز کمک می کند. پیشرفت های فناوری حتی باعث تغییرات بیشتری در شهرها و کشورهای سراسر جهان شده است. در حالی که رونق شهرهای اولیه به خاطر موقعیت مکانی آنها بود، شهرهای امروز ناگزیرند نقشها، کارکردها و قابلیت های خود را در ارتباط با فناوری های جدید مورد ارزیابی دوباره قرار دهند. اکتشافات جدید علمی و

ابداعات جدید صنعتی ظرفیت تولیدی ساعات کار را افزایش داده و در همان حال جایگزین فاصله فضایی در همه قلمروهای فعالیت اجتماعی می شوند. اقتصاد جدید چیزی بیش از یک عرصه ساده برای فناوری های برتر است. اقتصاد جدید به بازبینی تجارب و بازارهای جدید کسب و کار می پردازد.

پیشرفت در فناوری های اطلاعات و ارتباطات بر تأثیر گذاری خود بر آینده شهرها ادامه خواهند داد. شهر ارتباطاتی قرن بیست و یکم احتمالاً ضرورت یک شکل شهری مترکم با یک مرکزیت فائق را تضعیف خواهد کرد. شبکه های الکترونیکی، همان طوری که عملیات بانکی تلفنی و خریدهای آنلاین (کامپیوتری) نشان می دهند، می توانند جانشین بعضی از سفرهای انسانی و تماس های رودررو شوند. اما این به آن معنا نیست که شهرها با رشد قلمرو آنلاین به نحوی ناپدید خواهند شد.

۲-۴-۳. چالش جهانی شهر هوشمند

امروزه، شهرها مقادیر فزاینده ای از اطلاعات اداری را از طریق وبگاههای اینترنتی خود تهیه می کنند. اگر شخصی نتواند در یک جلسه عمومی حضور یابد، این فرصت را برای او فراهم می کنند که مذاکرات جلسات مختلف را در ساختار ویدئو، در زمان استراحت در خانه اش، مشاهده کند. جوامع محلی از اینترنت برای ارتقای توان خود در توسعه اقتصادی استفاده می کنند. کارگزاری های خدمات اجتماعی، بیمارستان ها، مدارس، و نظایر آنها از اینترنت برای غنا بخشیدن به اطلاعات مورد نیاز شهروندان، در زمینه خدماتی که می دهند، استفاده می کنند. جوامع انسانی در سراسر جهان به توسعه و پیاده سازی برنامه هایی که از فناوری های اطلاعاتی و ارتباطاتی استفاده می کنند ادامه می دهند. به طور مثال برنامه هایی مانند جوامع هوشمند^۱، شهرهای رقومی^۲، شهرهای دوربرد^۳ و نظایر آنها در بعضی کشورهای پیشرفته صنعتی ابداع شده است. با اینکه اینترنت امکان تأمین اطلاعات و خدمات را، فارغ از موقعیت مکانی آنها، تأمین می کند، بعضی از مردم ممکن است هنوز توان استفاده از این امکان را نداشته باشند. یک شکاف رقومی بین افراد و گروههای مختلف، بین اطلاعات دارها و و اطلاعات ندارها، وجود دارد. این شکاف در کشورهای غنی در مقابل کشورهای فقیر، یا توسعه یافته در مقابل توسعه نیافته، مشاهده می شود. از این گذشته، بعضی نواحی فاقد مراکز فناوری یا تأسیسات ارتباطی، که این افراد و گروهها بتوانند از خدمات اطلاعاتی آنها استفاده کنند، هستند. توان شهرها و گروهها برای عبور از این شکاف رقومی، یک چالش جهانی را مطرح می کند.

^۱ . Smart Communities

^۲ . Digital Cities

^۳ . Telecities

۳- شهرسازی: دانش و نظام

۱-۳. ماهیت و اهداف

شهرسازی یا طرح ریزی شهری عبارت است از ترسیم چشم انداز آینده ساحت های شهری، پیشنهاد اهداف و انتظارات، و تدوین راهبردهای اجرایی برای تحقق آنها. طرح ریزی شهری فرایندی است که به طرح های شهری ختم می شود.

طرح ریزی شهری ذاتاً یک کار سیاسی است - تهیه طرح های شهری و اجرای آنها به عهده سازمان های محلی، و نیازمند مهارت های سیاسی برای مذاکره بین گروه های ذینفع متعارض، مانند توسعه گران، محیط زیستی ها، حافظان آثار تاریخی، خواستاران فضای باز، فعالان محله، و سخنگویان گروه های کم درآمد است. اصطلاح 'طرح ریزی شهری' گاهی به طور محدود بر طرح ریزی کاربری زمین اطلاق می شود- یعنی یک نوع طرح ریزی کالبدی که موضوع اصلی آن این است که در یک ساحت شهری چه کاربری هایی در کجا قرار می گیرند. اما اصطلاح 'طرح ریزی شهری' غالباً امور زیست محیطی، حمل و نقل، و برنامه ریزی مسکن و گاهی برنامه ریزی اقتصادی توسعه، برنامه ریزی اجتماعی، برنامه ریزی زیرساخت، طرح ریزی فضای باز یا سایر برنامه ریزی های تخصصی را هم در بر می گیرد.

۲-۳. پیدایش و گسترش

طرح ریزی شهری جدید در نیمه دوم قرن نوزدهم در پاسخ به مسائل شهرهای صنعتی پدید آمد. به دنبال احساس خطر شیوع بیماری های مسری، آلودگی هوا و آب، نابسامانی شرایط آلودگی ناشین ها و نابرابری اجتماعی، از منتقدان اجتماعی و صاحبان ایدئولوژی های مختلف؛ معماران زمینساز، مهندسان، پزشکان، دست اندرکاران خانه سازی و حرفه مندان دیگر؛ و سیاسیون مترقی و بازرگانان خواسته شد تا برای سالم تر کردن ساحت های شهری و ایجاد مکان هایی عادلانه تر و خوشایندتر برای زندگی به طرح ریزی بپردازند.

در سال ۱۹۰۹ انگلستان اولین قانون طرح ریزی شهری خود را وضع کرد و اولین برنامه درسی طرح ریزی شهری در جهان در دانشگاه لیورپول تهیه شد. اولین دوره طرح ریزی شهری آمریکا، و نیز اولین کنفرانس ملی طرح ریزی در ایالات متحده و تأسیس انجمن طرح ریزی آمریکا نیز در ۱۹۰۹ اتفاق افتاد.

از ۱۹۰۹، تدریجاً کار طرح ریزی شهری را در سراسر دنیا شهرسازان حرفه ای آموزش دیده به عهده گرفتند. دوره ها و برنامه هایی که مدارک دانشگاهی طرح ریزی شهری اعطا می کنند به سرعت روبه

افزایش گذاشت. مدیریت های شهری طرح ریزان را به عنوان بخشی از کارمندان ثابت خود به خدمت گرفتند. انجمن های ملی حرفه ای، انتشارات دانشگاهی و حرفه ای، و سایر نهادهای عهده دار تدوین تجارب حرفه ای طرح ریزی منظمأ رشد کردند. امروز، شهرسازی یا طرح ریزی شهری یک مشخصه نهادینه شده شهرها در هر جای دنیاست.

۳-۳. استقرار ادارات طرح ریزی در شهرداری ها

ادارات طرح ریزی مهندسان معمار، جغرافیدانان، تکنیسین های کامپیوتر، اقتصاد دانان، و طیفی از سایر حرفه مندان را به کار می گیرند. طرح ریزان شهری که برای شهرداری ها کار می کنند عموماً کارمندان دولتی هستند. بیشتر طرح ریزان شهری مشمول قوانین خدمات کشوری اند - که از طریق آزمون استخدام شده، و بر پایه شایستگی ارتقا یافته، در مقابل تغییرات اداری مصونیت شغلی دارند.

ادارات طرح ریزی هم به کار طرح ریزی آینده نگر (پیش بینی بلند مدت و تدوین طرح های جامع کاربری زمین) و هم به کار طرح ریزی جاری (ارزیابی پیشنهادهای توسعه براساس طرح ها و مقررات کاربری زمین و تصویب یا رد پروژه های خاص توسعه) می پردازند. بیشتر ادارات طرح ریزی امور تفکیک، پهنه بندی [زونینگ] و سایر مقررات کاربری زمین و گاهی مقررات ساختمان سازی و خانه سازی محلی را، به عنوان بخشی از فرآیند طرح ریزی شهری، به عهده دارند.

دفاتر بزرگ طرح ریزی شهری ممکن است دهها شهرساز شاغل در برنامه ریزی کاربری زمین، تحلیل زیست محیطی، برنامه ریزی حمل و نقل، و شاید طراحی شهری، مسکن، حفاظت آثار تاریخی، طرح ریزی پارک و فضای باز، توسعه اقتصادی، و متخصصان گوناگونی در زمینه های مرتبط دیگر در اختیار داشته باشند. ادارات طرح ریزی شهری کوچک ممکن است فقط یک مدیر طرح ریزی داشته باشند.

۳-۴. تنوع مطالعات

طرح ریزان کاربری زمین نقشه های گوناگون مرکز جمعیتی خود را تهیه کرده و روندهای اقتصادی و جمعیت شناختی شکل دهنده به آن را مورد مطالعه قرار می دهند. آنها مطالعه می کنند که چه زمین هایی در دسترس است و برآورد می کنند که چه مقدار از آنها لازم است به مصارف مسکونی، تجاری، صنعتی، فضای باز، مؤسسات و کاربری های دیگر اختصاص یابد. آنها تراکم های مناسب را به بخش های مختلف اختصاص می دهند. طرح ریزان زیست محیطی ارزیابی های زیست محیطی را در اختیار طرح ریزی شهری می گذارند. آنها بررسی می کنند که توسعه چگونه بر محیط طبیعی تأثیر گذاشته و راههایی برای کاهش اثرات منفی

زیست محیطی انتخاب می کنند. برنامه ریزان حمل و نقل تولید سفر را مورد مطالعه قرار داده، الگوها و نیازهای زیرساختی حمل و نقل را بررسی و ارزیابی می کنند. آنها غالباً دارای مهارت های بالا در روش های کمی هستند و می توانند گزینه های حمل و نقل آینده را مدل سازی کنند. برنامه ریزان مسکن بازارهای محلی مسکن، نیازهای مسکن گروه های مختلف جمعیتی، و این را که چگونه می توان برنامه های مسکن دولتی و غیرانتفاعی را در جهت رفع نیازهای مسکن قرار داد مورد تحلیل قرار می دهند.

۳-۵. مشخصات طرح ها

محور کار طرح ریزی شهری عبارت است از تهیه یک طرح جامع کاربری زمین، که گاهی طرح عام یا طرح اساس خوانده می شود. قریب یک قرن است که سازمان های محلی در حال خرابی و تکامل بخشی به تجربه طرح های جامع کاربری زمین به عنوان سند اصلی راهنمای توسعه کالبدی آینده مجتمع های انسان، هستند. طرح های جامع کاربری زمین از نظر روش علمی تهیه و محتوا بسیار متفاوتند، در یک طرف طرح های چند جلدی خیلی فنی برای شهرهای بزرگی که طرح ریزی شهری پیشرفته ای دارند، و در طرف دیگر اسناد مختصر و ابتدایی برای شهرهای کوچک تر با کیفیت طرح ریزی محدود تر قرار دارند. اما هر دوی آنها تقریباً همیشه شامل نقشه ها و متونی هستند که آینده پیش بینی شده مرکز جمعیتی را به تصویر می کشند. آنها ممکن است دربردارنده چشم اندازها، اهداف و انتظارات، سیاست ها، استانداردها و راهبردهای اجرایی باشند. مطالب توضیحی درباره وجوه کالبدی مرکز جمعیتی و تغییرات جمعیت شناختی، موجودی مسکن، محیط زیست و اقتصاد ممکن است در یک مجلد ضمیمه یا در خود نقشه گنجانده شوند. طرح های جامع کاربری زمین معمولاً حاوی احکامی درباره کاربری زمین، حمل و نقل، مسکن و فضای باز هستند، و ممکن است احکامی هم درباره طراحی شهری، زیرساخت ها، سرو صدا، ایمنی، تفریحات، تأسیسات عمومی، توسعه اقتصادی، هنرها و فرهنگ و بسیاری امور دیگر مرکز جمعیتی داشته باشند. بعضی از آنها شامل طرح های زیردست برای ساحت های درون شهر نیز هستند.

۳-۶. جایگاه قانونی

طرح ریزی شهری فرایندی ادامه دار و غالباً پیوسته است. گاهی یک کمیته مشورتی از طرف اهالی درگیر کار شده و پیش نویس های طرح در جلسات محلی مورد بحث قرار می گیرد. همیشه قبل از نهایی شدن طرح ها جلسات اظهارنظر عمومی برگزار شده و فرصتی برای جمع آوری نظرات داده می شود.

طرح های جامع کاربری زمین به عنوان 'قانون اساسی غیردائمی' مرکز جمعیتی و 'برقله هرم' مقررات کاربری زمین سطح محلی می نشینند. پهنه بندی، نظام تفکیک و سایر مقررات کاربری زمین قاعده هرم را تشکیل می دهند.

۳-۷. روش شناسی

طرح ریزی شهری زیرمجموعه دانشی به نام نظریه طرح ریزی است که وظیفه آن تلاش برای توضیح این امر است که طرح ریزی چگونه روی می دهد، و چگونه باید روی دهد. در ابتدا طرح ریزی شهری سخت همبسته معماری و طراحی بود. اولین صاحب نظران طرح ریزی در دانشگاه لیورپول، ام. آی. تی و هر جای دیگر طرح ریزی شهری را به منزله شکل مبالغه آمیز طرح ریزی ساختگاه کالبدی تعریف کردند. چندی بعد، صاحب نظران طرح ریزی آنچه را که مدل عقلانی طرح ریزی نامیده می شد فرا برده و تدوین کردند.

روش شناسی طرح ریزی شهری به سرعت در حال تکامل است - مخصوصاً با رشد روش های کمی و قابلیت هایی که فناوری اطلاعات برای طرح ریزی ایجاد می کند. بیشتر طرح های شهری داده - محور اند، یعنی بر داده هایی درباره کاربری زمین، جمعیت، اقتصاد و سیستم های حمل و نقل مبتنی اند. طرح ریزان شهری از تحلیل های آماری، مدل سازی های اقتصاد سنجی، تحلیل فایده - هزینه و روش های دیگر برای کمی سازی و پیش بینی پدیده هایی که طرح درصدد تحقق و جهت دهی به آنهاست استفاده می کنند. آمارگیری و داده های ثانویه دیگر اهمیت اساسی دارند. طرح ریزی شهری به طور روزافزونی از نرم افزار سیستم اطلاعات جغرافیایی برای تحلیل فضایی استفاده می کند.

از روش های کیفی مانند مشاهده، مورد پژوهی، مصاحبه های اکتشافی، شبیه سازی، و تمرکز بر گروه های هدف نیز می توان در طرح ریزی شهری استفاده کرد.

۴- حکومت یا سازمان محلی*

۴-۱. اهداف و مبانی

حکومت محلی، در شکل توسعه یافته، سازمانی است عمومی که در قسمتی از خاک یک کشور، که دارای قدرت عالی سیاسی می باشد، به موجب قوانین عمومی یا خصوصی، ایجاد می گردد تا خدمات لازم را در محدوده خاصی برای مردم تأمین نماید.

سازمان های محلی مانند سایر اقسام حکومت ها دارای محدوده مشخص، جمعیت، سازمان مداوم و قدرت و اختیارات لازم برای انجام وظایف محلی اند. صفت مشخصه سازمان های محلی عبارت از این است که این سازمان ها فاقد اقتدار عالی سیاسی به معنای واقعی اند. سازمان های محلی دارای خاصیت دوگانه اند، بدین معنی که از یک طرف امور محلی را با نظر مردم محل به ترتیبی که قانون مقرر نموده انجام می دهند و از طرف دیگر از بعضی جهات نماینده حکومت مرکزی اند و بایستی سیاست عمومی حکومت مرکزی را در سطح محل اجرا کنند.

عبارت «سازمان عمومی» سازمان های محلی را از سازمان های خصوصی که به موجب قانون صرفاً به منظور اداره امور اشخاص حقیقی و یا حقوقی ایجاد می شوند و همچنین از سازمان های شبه عمومی یعنی سازمان های خصوصی که امور عمومی مورد تقاضای مردم مثل راه آهن و برق و غیره را اداره می کنند متمایز می نماید.

۴-۲. عناصر اصلی

با وجود اختلافاتی که در تعریف کشور وجود دارد اکثرأً اعتقاد بر این است که کشور بایستی دارای ۵ صفت مشخصه باشد: جمعیت، قلمرو، حکومت، حاکمیت، استقلال .

حکومت و یا سازمان محلی هم در مقیاس محدودتری مشابه یک کشور است، جز اینکه سازمان های محلی واحدهای جغرافیائی فاقد حاکمیت می باشند که در داخل کشوری که دارای حاکمیت می باشد قرار گرفته اند. واحدهای محلی هم مانند کشور بایستی دارای قلمرو مشخص و جمعیت و قدرت لازم برای اجرای وظایف خود باشند.

* در تدوین این فصل عمدتاً از کتاب سازمانهای محلی دکتر یوسف دانش خوشبو، دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۴۹، بهره برده ایم.

۳-۴. حقوق و اختیارات

سازمان های محلی برای انجام وظایف محلی باید دارای حقوق و اختیارات کافی باشند، این اختیارات معمولاً ناشی از اجازه قانونی است که توسط ارگان های صلاحیتدار حکومت مرکزی تفویض می گردد. اختیارات محلی در سازمان های انتخابی از طریق انجمن ها یا شوراهایی که اعضای آن وسیله مردم انتخاب می شوند اعمال می گردد. قانون به شوراها یا انجمن های محلی اجازه می دهد که قوانین و مقررات لازم را برای پیشبرد مقاصد محلی تصویب و برای اجراء به قوه مجریه سازمان محلی احاله کنند.

حدود اختیاراتی را که سازمان های محلی اعمال می نمایند بیشتر بستگی به منشأ قدرت آنها دارد. سازمان های محلی حقوق و اختیارات خود را معمولاً از سه منشأ به دست می آورند: ۱- قانون اساسی ۲- قوانین عادی ۳- تصویب نامه ها و آئین نامه های قوه مجریه.

فعالیت هائی که به آئین نامه های اداری و دستورات حکومت مرکزی مربوط می شود اکثراً فعالیت هائی هستند که مأمورین محلی به نمایندگی از حکومت مرکزی انجام می دهند و انجمن های محلی درباره اعمال آنها اختیار و استقلال ندارند. اختیاراتی که از قانون اساسی سرچشمه می گیرند عموماً شامل وظایفی هستند که باید در محل وسیله خود مردم انجام بگیرد و سازمان های محلی، که عموماً انتخابی هستند، دارای اختیارات قانونی و صلاحیت ذاتی برای اعمال آنها می باشند. سازمان های محلی که قدرت آنها ناشی از قانون اساسی است بیش از سایر سازمان ها اختیارات محلی دارند، ولی چون در قانون اساسی این وظایف تشریح نشده است معمولاً به استناد قوانین عادی به این عمل مبادرت می ورزند، ولی مادام که قوانین اساسی یا عادی نوع این وظایف را تعیین نکرده اند کلیه وظایف محلی وسیله سازمان محلی به مورد اجرا گذاشته می شوند.

۴-۴. شهرداری

شهرداری یک سازمان عمومی کامل می باشد که به وسیله قانون ایجاد می شود و مردم و سرزمین را در یک محدوده مشخصی به صورت یک هیئت عمومی سیاسی با هم متحد می کند، به طوری که بتواند هم به صورت نمایندگی حکومت مرکزی و هم به عنوان یک سازمان محلی در رفع احتیاجات مردم محل عمل نماید. از نظر تاریخی فکر تأسیس سازمانی به نام شهرداری ابتدا در مناطق متراکم شهری پیدا شد و امروز هم وضع به همین صورت باقی است. ایجاد سازمان شهرداری برای مناطق روستائی بعداً معمول گردید، ولی اکنون بعضی از کشورها این اختلاف را از میان برداشته و برای تمام مناطق شهری و روستائی خود شهرداری تأسیس کرده اند.

شهر از نظر تاریخی نقطهٔ حداکثر تمرکز قدرت و فرهنگ یک اجتماع است. به طور کلی می توان گفت که شهر هیئتی از تراکم جمعیت است که دارای بعضی خصوصیات مهم اجتماعی بوده و از طریق سازمان عمومی مخصوصی که آن را معمولاً شهرداری می گویند اداره می شود.

۴-۵. رابطه با حکومت مرکزی

تمام سازمان های محلی اختیارات خود را از حکومت مرکزی می گیرند و موجودیت خود را مدیون حکومت مرکزی و متکی به آن می باشند. بنابراین نحوهٔ روابط بین حکومت مرکزی و سازمان محلی تا حد زیادی وسیله قانون تعیین می شود.

حکومت مرکزی به حکم ضرورت و اقتضا دارای اختیار کنترل و نظارت بر پاره ای فعالیت های سازمان های محلی انتخابی می باشد. این عمل غالباً برای این است که اطمینان حاصل شود سازمان محلی در نحوهٔ انجام وظیفهٔ خود حداقل استانداردی را که وسیلهٔ حکومت مرکزی تعیین شده است مراعات نماید. چون کنترل حکومت مرکزی حق و مسئولیت مردم محل را که برای ادارهٔ امور محلی حائز اهمیت است تضعیف می کند، به رعایت مصلحت مسئلهٔ استاندارد را مستمسک تحدید اختیارات محلی قرار نمی دهند. علاوه بر آن معلوم نیست قضاوت مأمورین حکومت مرکزی همیشه از قضاوت مأمورین محلی اصلح و ارجح باشد.

کنترل حکومت مرکزی مخصوصاً موقعی مورد اعتراض و انتقاد قرار می گیرد که فرصت ابتکار را از سازمان محلی سلب می نماید و مانع می شود که برای رسیدن به هدف های خود اقدام به عمل نماید. اگرچه شورا یا انجمن انتخابی اساس و رکن اصلی سازمان های محلی انتخابی می باشد ولی نحوهٔ مناسبات با حکومت مرکزی است که چگونگی این امر را پایه گذاری می کند. حکومت مرکزی ممکن است به وسایل متعدد بر سازمان محلی اعمال کنترل کند، مثل حق تجدید نظر در تمام و یا قسمتی از تصمیمات محلی، کنترل و یا دخالت در موضوعات مربوط به مسائل اداری و مالی. علاوه بر این حکومت مرکزی حق ایجاد، تغییر و حتی خاتمه دادن به موجودیت سازمان های محلی و رسیدگی به صلاحیت آنها را نیز دارا می باشد.

۴-۶. منابع مالی

موضوع مشکلات مالی مهم ترین مسئلهٔ سازمان های محلی را تشکیل می دهد. درجهٔ استقلال این سازمان ها تا حد زیادی به عامل مالی بستگی دارد. چنانچه سازمان های محلی دارای منابع مالی کافی برای انجام وظایف ضروری و مورد احتیاج نباشند این خدمات یا وسیلهٔ سطح بالاتر حکومت مرکزی انجام خواهند گرفت و یا بلاانجام خواهند ماند.

سازمان های محلی بدون منابع درآمد کافی اگر هم دارای قدرت و اختیارات زیادی باشند قادر به کار مؤثری نخواهند بود. به همین جهت به اکثر سازمان های محلی مخصوصاً به سازمان های محلی انتخابی اختیار داده شده است که با وضع و وصول عوارض و مالیات وجوه لازم را برای انجام خدمات مورد احتیاج تهیه نمایند. بدون پول سازمان های محلی به استخدام اشخاص و اکتیاع وسائل خدمت قادر نخواهند بود.

بر اثر توسعه روزافزون احتیاجات عمومی، امروز سازمان های محلی بسیاری از کشورها قادر به تأمین منابع مالی کافی نیستند و به همین جهت سازمان های محلی بعضی از کشورهای پیشرفته قسمت قابل توجهی از بودجه خود را وسیله حکومت مرکزی تأمین می نمایند. در کشورهای پیشرفته کمک های مالی حکومت مرکزی به سازمان های محلی به سبب روشن بینی مردم استقلال محلی را زیاد دچار مخاطره نمی نماید ولی در کشورهای در حال توسعه که به جهات متعدد مردم محل قادر به استفاده از حقوق قانونی خود نیستند کمک های مالی حکومت مرکزی استقلال محلی را تحت تأثیر قرار می دهد و آن را محدود می نماید.

در کشورهایی که حکومت مرکزی از طریق وضع مالیات مستقیم و غیرمستقیم قسمت اعظم درآمد مردم را جذب می نماید، سازمان های محلی قادر نخواهند بود از مردم عوارض مورد احتیاج را وصول نمایند، به همین جهت مخصوصاً واحدهای کوچک ارضی قادر به انجام خدمات مورد احتیاج نیستند و ناچارند که انجام خدمات محلی را از سازمان های واسطه حکومت مرکزی بخواهند و این عمل طبعاً استقلال آنها را اقلأ در موارد مخصوصی محدود می نماید.

۵- تحول حکومت به حکومتداری*

حکومتداری یعنی به کار بردن اقتدار عمومی، به کار بردن اقتدار عمومی یعنی اتخاذ و اجرای سیاست‌ها و تصمیمات عمومی. تدریجاً در طول زمان در بسیاری از کشورها و فرهنگ‌ها، ادارهٔ امور جامعه از شکل حکومت قائم به فرد خارج شده و ابتدا در میان اعضای دولت‌ها و اکنون میان جمع فراگیر صاحبان حق و انتخاب‌کنندگان توزیع شده است. کار حکومت تدارک ساختار یک نهاد رسمی است، در حالی که کار حکومتداری تدارک یک فرآیند و هدایت شرکت‌کنندگان برای اعمال اقتدار عمومی است. امروزه، حکومت، با همراهی هزاران شهروند، نهادهای عمومی دیگر، شرکت‌های خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی، نقش عمده‌ای در حکومتداری بازی می‌کند.

انواع آزادسازی‌هایی که در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به حکومت‌های سرمایه‌داری پیشرفته سروسامان داد و بر اقتصادهای در حال گذار سلطه یافت در تمایل روزافزون برای تجزیه و تحلیل موضوع «حکومتداری» منعکس شده است. این اصطلاح، تا حدی با مسامحه، برای بحث درباره حوزه‌هایی وضع شد که تحت عناوینی چون حکومت منافع خصوصی، جمع‌گرایی نوین، جمع‌گرایی میانه، دموکراسی جمعی، حکومتداری اقتصادی - اجتماعی و شراکتی مورد گفت و گو قرار می‌گیرد.

آنچه در میان این دیدگاه‌های متفاوت مشترک است تمایل به طرح الگوهای جدید در زمینه نسبت بین نهادهای سیاسی، اقتصادی و مدنی، در کار تنظیم زندگی اجتماعی و اقتصادی است. دغدغهٔ مشترک این دیدگاه‌ها این است که مناسبات این بخش‌ها چگونه باید بازسازی شود، یا وظایف مربوط به هر یک از این بخش‌ها چگونه باید از نو بین آنان تقسیم شود تا نهادها و شبکه‌های حکومتداری جدیدی به وجود آید که تمایزات مرسوم بین بازار و دولت را کنار گذارد.

بر این اساس «حکومتداری» را می‌توان از «حکومت» متمایز کرد. به این معنی، حکومتداری محدود به اقدامات یک قدرت رسمی در سطح ملی نیست، بلکه تأکیدی است بر شیوه‌های «خصوصی» در کار تنظیم زندگی اجتماعی و اقتصادی. به این اعتبار، «حکومت» یک جزء صوری یا رسمی از فرایند عام تر «حکومتداری» است. چنین نگرشی به حکومتداری، در یک سطح، مستلزم شیوه‌های تحلیلی رایج در باب ساختارهای اجتماعی مدرن و برهم زدن جدایی مرسوم بین بازار، دولت و جامعه است. مفهوم حکومتداری، در سطحی دیگر، برای تحلیل افزایش تعداد مؤسسات نیمه عمومی، تشکیل شرکت‌های خصوصی و مجموعه‌های شبه بازاری نیز

* حکومت و حکومتداری، به ترتیب، در ترجمهٔ *government* و *governance* به کار رفته است. ساختار لغوی، به خودی خود، تفاوتی را نشان نمی‌دهد. و تفاوت معنایی جز قرارداد منشأ دیگری ندارد. در تدوین این مبحث، علاوه بر دایره المعارف شهر، از کتاب "جامعهٔ بازار" نوشتهٔ دن اسلیتر و فرن تونکیس ترجمهٔ حسین قاضیان انتشارات نشر نی، ۱۳۸۶، نیز استفاده شده، با این قید که همه جا "حکمرانی" به "حکومتداری" تبدیل شده است.

کارگر افتاده است. چرا که فراگیر شدن اقدامات نئولیبرالی برای خصوصی سازی و جدا کردن دولت های محلی از دولت مرکزی، حوزه هایی از مقررات به وجود آورده است.

علم اقتصاد نهادگرا و به ویژه علم اقتصاد هزینه مبادله، محرک های مهمی برای رشد نظریه حکومتداری بوده اند. این دیدگاه ها توجه خود را به مقررات و تنظیمات و تعاملات جمعی در بازار معطوف می کنند که مستلزم نوعی «حکومتداری تلفیقی» متغیر، شامل مبادلات بازاری، قراردادهای ارتباطی و سلسله مراتبی داخلی است. زبان و بیان اقتصادی نظریه "حکومتداری" به نوبه خود زمینه را برای تشریح شیوه های سازماندهی دموکراتیک و بیان دموکراتیک خواسته هایی که مغایر با سیاست های رسمی دولت هاست فراهم کرده است.

بنای روایت های رایج این نظریه، جایگزین کردن آن چیزهایی که به طور معمول از وظایف حکومت قلمداد شده - یعنی مدیریت اقتصادی، به عهده گرفتن نمایندگی و بیان منافع، میانجیگری بین عرصه های اقتصادی و مدنی - با عرصه گسترده حکومتداری اجتماعی و اقتصادی است. این نظریه ها برای عملی کردن این منظور نه تنها وحدت رسمی دولت را زیر سؤال می برند بلکه جدایی آن از عرصه بازار را مجالی برای وحدت آزادانه آن با منافع اقتصادی خصوصی قلمداد می کنند.

به طور کلی مطالعه و بررسی در مورد حکومتداری برگرفته از علم اقتصاد نهادگرا و نظریه دولت است و با مباحث مربوط به خط مشی های حل مسئله، مشکلات طراحی نهادی و ساز و کارهای نمایندگی سر و کار دارد.

قرن گذشته آشکارا زیر سیطره انتخاب سیاسی بین جامعه بازار و جامعه برنامه ریزی شده قرار داشت. طوری که به نظر می رسد دستاوردهایی اقتصادی مانند کارآیی و دستاوردهایی سیاسی همچون دموکراسی کاملاً منوط به زدودن بازار یا برنامه ریزی از کل نظام اجتماعی است.

۶- چگونگی ساختار قدرت در شهرهای توسعه‌گرای امروزی

هر چه توان اقتصادی شهرها بالاتر می‌رود نقش قدرتمندان اقتصادی هم در تعیین سیاست‌های توسعه شهری بیشتر می‌شود. بسته به اینکه قدرت اقتصادی چگونه توزیع شده است و چه رابطه‌ای با زمین و توسعه شهری دارد ساختار قدرت شهر تغییر می‌کند.

در نیمه دوم قرن بیستم، محققانی که درباره شیوه‌های حکومتداری یا ساختار قدرت شهر مطالعه می‌کردند دیدگاه‌ها و نظریات گوناگونی را در مطالعات خود پروراندند.

۱-۶. نظریه نخبگان قدرت

اولین دیدگاه نظریه "نخبگان قدرت" است که ساختار قدرت شهر را متعلق به نخبگان قدرت برآمده از شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات سرمایه‌گذاری محلی در سطوح مختلف می‌داند.

۲-۶. دیدگاه کثرت‌گرا

دیدگاه دوم دیدگاه "کثرت‌گرا" است که عقیده دارد حتی در جوامع نابرابر، باز هم قدرت به نحوی بین اکثریت توزیع شده است. مثلاً با اینکه گروه‌های پردرآمد قدرت نفوذ بیشتری در تعیین سیاست‌های توسعه دارند، ولی گروه‌های کم‌درآمد نیز می‌توانند در سیاست‌های انتخاباتی تأثیر گذار باشند.

۳-۶. نظریه حلقه‌های بالا

دیدگاه سوم، به نام "حلقه‌های بالا"، کثرت‌گرایی را دیدگاهی ساده‌انگارانه پنداشته، همچنان معتقد است گروهی از نخبگان اقتصادی و سیاسی برآمده از "حلقه‌های بالا" بر شهر حکومت می‌کنند. تفاوت دیدگاه نخبگان قدرت و دیدگاه حلقه‌های بالا در نگاه صرفاً اقتصادی اولی و نگاه اقتصادی - سیاسی دومی است.

۴-۶. نظریه ماشین رشد

دیدگاه چهارم دیدگاه "ماشین رشد" نام دارد که براساس آن رشد جوهر سیاست شهر است، و آنها که از توسعه سود می‌برند - زمین‌دارها، توسعه‌گران، بانکدارها، شرکت‌های ساختمانی و نظایر آنها -، معمولاً قادرند فرایند توسعه را برای رونق دادن رشد و افزایش تراکم کاربری‌ها دستکاری کنند. مجموعه‌ای از عوامل مانند نظام ضعیف مقررات کاربری زمین، وابستگی شدید به درآمدهای محلی، و آزادی عمل قابل توجه محلی (شهرداری) در تصمیمات کاربری زمین باعث ائتلاف نخبگان طرفدار رشد می‌شود. در چنین شرایطی

آنهایی که از توسعه بیشتر منتفع خواهند شد شدیداً خواهان اعمال نفوذ بر فرایند تصمیم سازی اند. آنها اتحاد خود را با مقامات انتخابی در جهت سودجویی و افزایش تقاضا برای زمین یا تراکم جلو می برند. این نوع رشد ناگزیر به قیمت از دست رفتن کیفیت زندگی عامه مردم تمام می شود که مالیات های بیشتر، شلوغی ترافیک، کرایه های گران تر و مشکلات دیگر را تحمل می کنند. درست است که گروه های کم درآمد و متوسط درآمدی که از فضای تحت اختیار خود صرفاً به عنوان جایی برای کار و زندگی، نه مستغلاتی برای کسب درآمد، استفاده می کنند ممکن است با نخبگان طرفدار رشد، تحت لوای حفظ محیط زیست و کیفیت زندگی، مقابله کنند، اما نخبگان طرفدار رشد معمولاً در این رویارویی مزیت های نهادی قوی تری، مانند عوامل انسانی و پول بیشتر، برای پیشبرد نظرات خود در اختیار دارند. تحقیقات انجام شده نشان می دهد که کوشش های شهروندان عادی برای محدود کردن رشد عملاً رشد را کند نمی کند، اما شرایطی سیاسی را به وجود می آورد که مقامات را وادار به گرفتن امتیازات بیشتری از توسعه گران می نماید.

۵-۶. نظریه رژیم شهری

پنجمین دیدگاه نظریه "رژیم شهری" است که بر حسب آن حکومت محلی و عاملان خصوصی برای اتخاذ و اجرای تصمیمات مربوط به اداره شهر و استمرار بخشی به سیاست گذاری های کلیدی به نوعی همکاری نائل می شوند. نظریه کثرت گرایی عقیده داشت که قدرت به طور گسترده ای بین عوامل مختلف درگیر در عرصه سیاست شهر توزیع می شود، اما نظریه رژیم شهری مخالف نظریه کثرت گرایی است، و عقیده دارد کثرت گرایان میزان قدرتی را که بنگاه های تجاری بر تصمیم گیری محلی تحمیل می کنند دست کم می گیرند، و به این مسئله توجه ندارند که صاحبان فعالیت های تجاری می توانند مقامات شهر را به انتقال امکانات خود به شهر یا ایالت دیگر تهدید کنند. مقامات شهر نمی توانند تأثیر این خلأ را در کاهش اشتغال و درآمد مالیاتی خود تحمل کنند. مقامات شهرداری باید، با در نظر گرفتن شهر به عنوان کلیتی که عملکرد آن نفع مشترکی را در توسعه اقتصادی دنبال می کند، قبل از اینکه صاحبان فعالیت های تجاری وارد عمل شوند بر آنها پیشی بگیرند. نظریه رژیم شهری معتقد است مقامات محلی در بلندمدت از منافع اقشار بالا مانند صاحبان بنگاه های تجاری جانبداری می کنند، اما، در عین حال، عقیده ندارند که بنگاه های تجاری در همه موارد بیشترین قدرت را دارند، یا اینکه نفع واحد در توسعه همیشه به وجود خواهد آمد. در واقع، این طور هم نیست که همیشه و بدون استثناء رژیم متمایل به صاحبان فعالیت های تجاری شکل بگیرد. به عبارت دیگر، مسائل و امور سیاسی خودش اهمیت داشته و می تواند سیاست شهر را هدایت کند.

صاحب‌نظران رژیم گرا عقیده دارند که تجارت ممکن است جایگاهی ممتاز داشته و سهم غیرعادلانه ای از منابعی را که مقامات شهری تقویم می کنند تحت کنترل خود درآورد. معه‌ذا، اینکه مقامات محلی تمایل به این دارند که در خدمت تجارت و منافع زمین قرار گیرند، کاملاً دقیق نیست. دغدغه اصلی آنها این است که عملکرد اقتصادی را تشویق کنند، نه اینکه در خدمت این منافع قرار گیرند. هر چند مقامات شهری ممکن است در مقابل خواسته های صاحبان تجارت بایستند، آنها معمولاً اهمیت شکل گیری یک اتحاد مؤثر با منافع تجارت های کلیدی را به منظور کسب درآمد اضافی و عملکرد اقتصادی بالاتری که چنین اتحادی می تواند عاید شهر کند، درک می کنند. چنین اتحادی طبیعی و در حد حفظ وضع موجود است. آن سازمان های اجتماعی که طور دیگری فکر می کنند درگیر مبارزه سختی می شوند که غالباً شکست می خورند. مقامات محلی غالباً فاقد انگیزه برای اتخاذ دیدگاه وسیع تری برای اشتغال بر سازمان های اجتماعی و گروه های دیگرند، زیرا اتحاد با این گروه ها غالباً به ارتقای عملکرد اقتصادی کمک نمی کند.

۷- نوزایش یا رنسانس شهری

نوزایش شهری بیانگر کوششی است برای بررسی اثرات منفی سه عامل عمده ایجاد تغییر در ساحت های شهری:

۱. انقلاب فنی - مبتنی بر فناوری اطلاعات و مبادله.
 ۲. تهدید زیست محیطی - مبتنی بر شناخت بسیار بهتر تبعات مصرف سریع منابع طبیعی و اهمیت توسعه پایدار.
 ۳. دگرگونی اجتماعی - ناشی از افزایش امید به زندگی و گرایش های جدید در سبک زندگی .
- اثر عوامل فوق در گسترش پیرامونی پر حجم بیشتر شهرهای کوچک و بزرگ پیشرفته در برهه اخیر قرن بیستم به صورت های زیر منعکس شده است:

- افزایش مالکیت ماشین و جابه جایی؛
- آزاد شدن فرایندهای طرح ریزی از نظارت دولت؛
- افزایش خوداشتغالی؛
- افول صنعت و توسعه اقتصاد مبتنی بر خدمات؛
- پهنه بندی [زونینگ] تک کاربری کم تراکم؛ و
- فقدان سرمایه گذاری در ترابری عمومی و محیط زیست های شهری.

محیط های مسکونی حومه ای که در بیرون از ساحت اصلی شهر پراکنده شده اند، با پیوستگی فزاینده اخیرشان به پارک های تجاری بیرون شهر و مراکز خرید و امکانات اوقات فراغت، ارتباط بین منازل و مراکز شهری را بیش از پیش تضعیف و وابستگی به اتومبیل شخصی را زیادتر کرده اند. این عوامل باعث تغییرات عمیقی در الگوهای زندگی شده اند، که هم انعکاس آنها و هم متقابلاً تأثیرپذیری آنها را می توان در پخش شدن شهرها در بیرون هسته مرکزی؛ در متروکی ساختمان ها و ساختگاه های خالی پشت سر، در زمینسار شهری بسیاری از شهرهای کوچک و بزرگ؛ و در یکنواختی زمینسار شهری جدید ناشی از آنها مشاهده کرد.

نوزایش شهری تصویری چنان پیچیده است که تن به یک تعریف ساده نمی دهد، اما به هر حال در پی آن است که وضعیت بد و ناخوشایندی را که از روندهای پیشگفته ناشی شده مورد بررسی قرار دهد.

اندیشه نوزایش شهری، حتماً از اندیشه نوسازی شهری بعد از جنگ و اندیشه تازه تر تجدید حیات شهری فراتر می رود. نوسازی در اصل با تغییر کالبدی ساحت های بزرگ مقیاس درون شهری و غالباً به شدت پهنه بندی شده، توسط بخش دولتی؛ و تجدید حیات با رشد اقتصادی به کمک بودجه های دولتی، به عنوان اهرمی

برای فعال سازی وسیع سرمایه گذاری غیرمستقیم بازار، سر و کار دارد. در حالی که، نوزایش شهری به دنبال مشارکت هایی برای پیشبرد اهداف عمومی و خصوصی و سرمایه گذاری در تعدادی از جبهه های سیاست گذاری، در راستای روان بخشی به ساحت های شهری، است. نوزایش شهری، در معنای وسیع تر، موارد زیر را در بر می گیرد:

- ایجاد تغییر در نگرش به محیط های شهری و زندگی شهری - از منفی به مثبت؛
- سرمایه گذاری مجدد در محیط های شهری، در زیرساخت های اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی؛ و
- رهبری و مدیریت مثبت و یکپارچه، برای تحقق آنها.

بنابراین نوزایش شهری بیشتر معرف مجموعه ای از 'فرایندها'ی تغییر و تطبیق است تا مجموعه ای از 'محصولات' یا راه حل های خیلی مشخص برای طرز کار شهرهای کوچک و بزرگ. در چنین چارچوبی، فکر نوزایش از راه حل ها و اهداف کالبدی محیطی فراتر می رود تا بتواند نگرانی های مربوط به طرد اجتماعی، تولید ثروت، توسعه پایدار، حکومتداری شهری، سلامت و رفاه، جلوگیری از جنایت، فرصت آموزش و پرورش، آزادی جا به جایی، همچنین کیفیت محیط زیست و طراحی خوب را دربرگیرد.

مؤلفان کتاب به سوی یک نوزایش شهری استدلال کردند که تغییر در قالب یک نوزایش شهری باید

مبتنی بر مجموعه این اصول باشد:

- برتری طراحی؛
- استحکام اقتصادی؛
- مسئولیت زیست محیطی؛
- رفاه اجتماعی؛ و
- حکومتداری خوب .

این زمینه های کاری، برای تحقق قابلیت ترکیبی خود، با عرصه هایی بیش از صرف نظام طرح ریزی کاربری زمین درگیر می شوند؛ آنها به برنامه ریزی ترابری، سیاست های مسکن، مدیریت و نگهداری محدوده، بهداشت، خدمات اجتماعی و آموزش و پرورش، نیروهای انتظامی، و چارچوب های مالی محلی و ملی اهمیت برابر می دهند. بنابراین، ناگزیر، تحقق نوزایش شهری بلندمدت همچنین نیازمند درجه ای از تفکر 'مشترک' کل نگر و دور هم جمع شدن سهامداران - عمومی، خصوصی و مردم - در یک مشارکت رسمی یا غیررسمی است.

۸. مدل کلی نظامات شهرسازی پنج کشور

بررسی تطبیقی ویژگی های نظامات شهرسازی پنج کشور مهم، که در بین آنها آمریکا و انگلیس بنیان گذاران رشته های دانشگاهی و حرفه های رسمی شهرسازی بوده اند، و چهار کشور فرانسه، انگلیس، آلمان و سوئد هر یک نماینده یکی از انواع نظام های اداری و گرایش های اجتماعی و آرمان های خاص شهرسازی و زیست محیطی اروپا هستند، نشان دهنده مشترکاتی است که می توان از آنها به عنوان یک مدل مقایسه ای برای هر پیشنهادی برای ایران استفاده کرد.

به منظور تشخیص ویژگی های مشترک، عناوین فرعی "اهداف برنامه ریزی"، "انواع طرح ها و برنامه ها" و "ابزارهای هدایت و کنترل" مربوط به هر کشور در یک جدول تطبیقی درج شده، و در هر مورد که حداقل سه کشور از پنج کشور در آن عنوان مشترک بوده اند، آن عنوان جزء ویژگی های مشترک نظامات شهرسازی اروپا و آمریکا محسوب شده است.













ب- نگاهی به شرایط کنونی ایران

۱. تأسیس نظامات نوین شهرسازی

سال ۱۹۰۹ میلادی را سال قانون گذاری و نهادسازی در شهرسازی دانسته اند. در این سال، انگلستان اولین قانون طرح ریزی شهری خود را وضع کرد و اولین برنامه درسی طرح ریزی شهری در دانشگاه لیورپول تهیه شد. اولین دوره طرح ریزی شهری و اولین کنفرانس ملی طرح ریزی در آمریکا نیز در همین سال اتفاق افتاد، و اولین انجمن طرح ریزی آمریکا در همین سال تأسیس شد.

در ایران، سال ۱۳۴۴، که تهیه اولین طرح های جامع شهرسازی و برگزاری اولین دوره شهرسازی در دانشکده هنرهای زیبای دانشگاه تهران در آن سال شروع شد، را می توان مبدأ شهرسازی علمی و حرفه ای به شمار آورد.

این فاصله ۵۶ ساله تعجب آور نیست. زیرا شهرسازی علمی و حرفه ای پاسخ به پدیده شهرگرایی پرشتاب، و شهرگرایی پرشتاب، خود، مولود انقلاب صنعتی و انتقال از کشاورزی سنتی و اقتصاد روستایی به اقتصاد شهری و صنعتی است. فاصله بین شروع صنعتی شدن و شهرگرایی با آغاز شهرسازی علمی و حرفه ای در ایران از همین فاصله در کشورهای صنعتی به مراتب کمتر است. در واقع، ما همواره گرفتار یک ناهمزمانی و عدم تطابق بین اصل تحولات اقتصادی و اجتماعی و روش های اداره این تحولات بوده ایم. علت این ناهمزمانی و عدم تطابق این است که تحولات اقتصادی و اجتماعی، که مستلزم تغییر زیرساخت های فنی و فرهنگی و اداری است بسیار زمان برتر از اخذ و اقتباس نظریات و روش های اداری است. و ما معمولاً در هنگام اخذ آخرین نظریه ها و روش های اداری توجهی به منشأ اقتصادی و اجتماعی آن تحولات نداریم، و همین باعث می شود که ساده انگارانه و بدون درک فرایندهای تاریخی و تحولات نهادی شیفته نوآوری های نظری و تکنیک های مدیریت شویم.

بدیهی است وضع مقررات برای تنظیم امور شهرها، و مخصوصاً عمران و نوسازی شهری خیلی زودتر از آغاز شهرسازی علمی و حرفه ای شروع شده و سابقه آن به ۱۳۰۷ می رسد.

اما عملاً دهه ۱۳۳۰ را باید دهه شکل‌گیری شهرداری‌ها و شروع قانونمند شدن اداره امور شهرها، و دهه ۱۳۴۰ را دهه آغاز رویارویی با پدیده شهرگرایی و اولین تجارب علمی و حرفه‌ای، و دهه ۱۳۵۰ را دهه قانون‌گذاری و نهادسازی در شهرسازی به شمار آورد.

۲. ارزشیابی شرایط کنونی

انقلاب پیروزمند اسلامی در اواخر دهه ۱۳۵۰، که ثمره استمرار مبارزات بعد از مشروطه بود، در زمانی به وقوع پیوست که پدیده شهرگرایی وارد اثر‌گذارترین مراحل خود شده بود. و ما درست در همین زمانی که باید برای مواجهه با امواج هر دم توفنده تر این پدیده و تلاش برای کنترل و هدایت انرژی عظیم آن در جهت شکل‌دهی به مدنیت معاصر به سرمایه‌گذاری فکری و فرهنگی بپردازیم، هشت سال گرفتار جنگ ناخواسته و تحمیلی، و پس از آن نیز بدون هیچ شناختی از عملکرد نیروهای توسعه شهری، تسلیم بازار ساخت و ساز، که آن را تنها منبع انرژی توسعه می‌دانستیم، شدیم؛ و به جای هدایت و کنترل اندیشیده شهرها زمام امور را یکسره در دست بازارها کردیم، تنها با این استدلال که این بازار بزرگ‌ترین منبع درآمد برای شهرداری‌هاست. با چنین رویکردی شهرسازی ما در نظریه ساده‌انگارانه و تک‌بعدی گسترش عمودی شهرها، بدون هیچ ارتباطی با مسائل محیط زیست، فضاهای باز و سبز، ترافیک و ترابری عمومی، مسکن اقشار کم‌درآمد، ساختار محله‌ای، طراحی شهری، هویت شهری، جلب مشارکت عمومی، امنیت و انسانی‌سازی محیط، حقوق همسایگی، شهروندمداری، روان‌بخشی شهری، سیاست‌های کنترلی زمین شهری، متنوع‌سازی درآمد‌های شهرداری، نظام پهنه‌بندی، ارتقای کیفیت معماری، خلاصه شد. در واقع، به جای شهرسازی به یک حرکت ضد شهرسازی روی آوردیم.

حجم قانون‌گذاری در امر شهرسازی در حدود سه دهه پس از انقلاب در زمینه مسائل زمین، فضای سبز، تقسیمات کشوری، ترافیک، آلودگی هوا و آب، حفظ اراضی زراعی و باغات، نظام مهندسی، شوراهای اسلامی، ثبت اسناد، احداث شهرهای جدید، محیط زیست، مقاوم‌سازی، حریم تأسیسات و زیرساختها، صرفه‌جویی در مصرف انرژی، شهر سالم، خروج تدریجی تأسیسات نظامی از شهرها، ضوابط منطقه‌بندی، نحوه تأمین زمین برای فضاهای عمومی و خدماتی یا پهنه‌بندی اقلیمی، مقررات منطقه‌بندی مسکونی، و مقررات مربوط به معلولین، بسیار زیاد بوده و تقریباً در همه مواردی که در هر جای دنیا برای شهرسازی قانون‌گذاری شده ما هم قانون‌گذاری کرده‌ایم. اما به دلیل غلبه همان رویکرد تک‌بعدی گسترش عمودی و وابستگی شهرداری‌ها به درآمد حاصل از آن و انحطاط ساختار اداری شهرداری‌ها در جهت هماهنگی با این رویکرد عوامانه و ساده‌انگارانه، و به حاشیه رانده شدن نیروهای متخصص شهرساز و معمار، که در چنین رویکردی به توسعه شهر نیازی به حضور آنها وجود ندارد، رویهم‌رفته قوانین و مقررات وضع شده برای انتظام بخشی به توسعه،

عملاً، نادیده گرفته شده و نقشی در ساماندهی توسعه شهرها پیدا نکردند. بین نهادهای سیاستگذار و هدایت کننده و ناظر مانند وزارت مسکن و شهرسازی و شورایی عالی شهرسازی و معماری و سازمان های محلی، اعم از شهرداری ها، بخشداری ها و فرمانداری ها، تقریباً رابطه ای وجود ندارد، و تشدید قوانین مربوط به وظایف نظارتی وزارت مسکن و شهرسازی بر طرز کار شهرداریها نیز هیچگونه منشأیت اثر نداشته است. شوراها نیز که وظایف و اختیاراتی برای درگیر شدن با مسائل دشوار شهرسازی امروز ندارند، عملاً، نه تنها نقش مؤثری نمی توانند ایفا کنند، بلکه به ناچار دنباله رو روش های جا افتاده شهرداری ها شده اند.

۳. کاستی های عمده

کاستی های عمده وضعیت کنونی شهرسازی کشور، براساس نتایج بررسی انتقادی قوانین و مقررات شهرسازی کشور و نظرات صاحب نظران، عبارتند از:

۱. فقدان سیاست های پایه؛
۲. گسستگی نظام طرح ریزی و کنترل بین شهر و روستا؛
۳. ناکارآمدی نهادهای سیاست گذاری و استصوابی؛
۴. فقدان قواعد حقوقی برای حل تعارضات بین منافع خصوصی و عمومی؛
۵. فقدان ساز و کارهای مشارکت مردم؛
۶. فقدان نظام دادخواهی و دادرسی در مقابل تصمیمات شهرسازی؛
۷. نارسایی وظایف و اختیارات شهرداری ها و شوراها؛
۸. ناکارآمدی مالیة شهرداری ها؛
۹. تعدد نهادهای نظارتی و هماهنگی امور شهرداری ها؛
۱۰. فقدان مرجعیت تخصصی حرفه ای در امور شهرسازی و معماری؛
۱۱. فقدان نهاد دائمی تدوین استانداردهای شهرسازی و معماری؛
۱۲. فقدان نهاد دائمی ارزیابی مستمر سیاست های شهرسازی و معماری؛
۱۳. ناکارآمدی تعاریف و روش های طرح ریزی؛
۱۴. فقدان ضمانت های اجرایی برای طرح ها؛
۱۵. عدم استحکام مفاد طرح های تفصیلی به عنوان طرح ملاک عمل کنترل توسعه و بی تفاوتی نسبت به تخطی از احکام آن؛
۱۶. بی تفاوتی شهرداری ها نسبت به مسئولیت کنترلی خود و فقدان نظارت بر عملکرد کنترلی شهرداری ها؛
۱۷. فقدان مرجع رسیدگی به تخلف از ضوابط شهرسازی و نبود موازین رسیدگی؛
۱۸. تعدد تولید امور زمین های دولتی؛
۱۹. فقدان مبانی حقوقی و ثبتی لازم برای تسهیل امر مشارکت برای تجمیع و نوسازی بافت های فرسوده؛

۲۰. فقدان قواعد حقوقی برای تعیین ارزش افزوده ناشی از توسعه و حقوق بخش خصوصی و عمومی، و نحوه جبران غرامت ناشی از تصمیمات برنامه ریزی و نحوه قیمت گذاری املاک برای اجرای طرح ها
۲۱. تداخل وظایف در امور مربوط به شهرسازی بین وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان های دیگر؛
۲۲. ناکارآمدی نظام تشخیص صلاحیت مهندسان مشاور شهرسازی و معماری؛
۲۳. فقدان پایگاه اسناد و آمار و اطلاعات و نقشه های پایه شهرسازی؛
۲۴. فقدان نهاد تولید اندیشه و نظریه پردازی در شهرسازی و معماری؛
۲۵. ناکارآمدی برنامه ها و روش های آموزش شهرسازی و معماری؛
۲۶. فقدان سیاستگذاری فرهنگی در امور مربوط به شهرسازی و معماری.

ج. محورهای اصلی بازنگری و تجدید ساختار

۱- سیاست گذاری فرهنگی

شهر جسم تمدن و فرهنگ روح آن است. اگر شهرسازی و معماری ما دچار انحطاط شده، و این انحطاط در پیکر مادی آن به خوبی نمایان است، بی گمان انحطاط جسم به دنبال انحطاط روح روی داده است. هیچ یک از آداب و رسوم و هنرهای ما وضعی بهتر از معماری و شهرسازی ندارند. مقولات شهر و شهرنشینی و شهرسازی، که به دنبال انقلاب صنعتی و حضور ترابری ماشینی و گسترش شهری پرشتاب ناشی از آنها و تحولات فنی متعاقب آن، دانش و نظام جدید شهرسازی و روش های نوین اداره امور شهری را پدید آوردند، به علت سرعت سیر این تحولات، مستقیماً وارد حوزه های تخصصی شده، و کم و بیش در همه جای دنیا از فرهنگ عمومی فاصله گرفتند. اما شهرسازی بدون تعامل با فرهنگ عمومی فاقد روح و حیات و مردمپذیری خواهد بود. بنابراین شرط اول کارآمدی هر نظام شهرسازی و جود یک تعامل فرهنگی است که بین زندگی روزمره جامعه و نهادهای اداری و حرفه ای رابطه متقابل برقرار نماید.

قانون جامع یا پایه شهرسازی و معماری باید وظایفی را برای نهادهای مسئول سیاست گذاری و برنامه ریزی فرهنگی، مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی؛ وزارت آموزش و پرورش؛ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری؛ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ و صدا و سیما تعریف کند.

۲- تأسیس نهاد تولید اندیشه و نظریه پردازی

نظام شهرسازی و معماری ما فقط وقتی متحول می شود که از موضع کنونی انفعال نسبت به الگوها و روش های وارداتی خارج شده، موضعی فعال به خود بگیرد. و لازمه اتخاذ چنین موضعی ایجاد نهاد مستقل تولید اندیشه و نظریه پردازی است. نظام شهرسازی و معماری از سویی با چند حرفه تخصصی و از سویی دیگر با کیفیت محیط کار و زندگی گروه های مختلف مردم سرو کار دارد. بنابراین نهاد تولید اندیشه و نظریه پردازی

نمی تواند محصور در محیط دانشگاه ها باشد. شهرسازی و معماری دانشگاهی در صورت قطع ارتباط با کار حرفه ای و زندگی جامعه لاجرم به حاشیه دانشگاه های غربی تبدیل خواهد شد.

نهاد تولید اندیشه و نظریه پردازی باید بر فعالیت متقابل بین دانشگاه ها، مراکز تحقیقاتی، نهادهای حرفه ای، نهادهای سیاستگذار فرهنگی، و نهادهای اداری طرح ریزی و کنترل؛ و دریافت بازخورد از جامعه، مبتنی باشد. در قانون جامع شهرسازی و معماری روابط بین این نهادها، و چارچوب کلی سیاست های حمایتی دولت تعیین خواهد شد.

۳- سیاست های پایه و چارچوب سیاستگذاری

بسیاری از نظامات و روش های شهرسازی در کشورهای مختلف یکسان است. اما هر کشوری سیاست های خاص خود را تعقیب می کند. تفاوت و ویژگی سیاست ها گاهی ناشی از جغرافیا و اقلیم، نحوه پراکندگی جمعیت، آداب و رسوم و خصوصیات فرهنگی، و مبانی حقوقی است؛ و گاهی ناشی از سطح توسعه، وضعیت زیرساخت ها، و مرحله بندی دستیابی به توسعه؛ و گاهی در راستای تحقق شعارهایی مانند توسعه پایدار، ارتقای کیفیت زندگی، یا توسعه مشارکت عمومی است.

نهادهای مسئول تهیه طرح های شهرسازی، در نبود سیاست های پایه مصوب، یا طرح هایی تهیه خواهند کرد که در هنگام مواجه شدن با شرایط ایجاب کننده آن سیاست ها کارآیی خود را از دست داده و دستخوش تغییرات اساسی می شوند؛ و یا، با مفروض گرفتن سیاست های مورد نظر خود، طرح هایی تهیه خواهند کرد که اجرا کنندگان آنها، به دلیل مصوب نبودن آن سیاست ها به میل خود هم آن سیاست های مفروض و هم ضوابط مبتنی بر آنها را کنار گذاشته یا تغییر می دهند.

مهم تر اینکه، اصولاً، عرصه های سیاست گذاری در شهرسازی یک کشور آن قدر متعدد است که اگر در هیچیک از آنها سیاست گذاری نشده باشد، طرح شهرسازی پایه محکمی برای احکام خود نخواهد داشت. بعضی از عرصه های مهم سیاست گذاری در شهرسازی ایران عبارتند از: زمین شهری، محیط زیست، مسکن گروه های کم درآمد، تراکم، نسبت فضاهای باز و سبز به سطح کل شهر، ترابری عمومی، بلندمرتبه سازی، نوسازی بافت های فرسوده، آماده سازی، و توسعه در باغات و اراضی کشاورزی.

سیاست گذاری در هر یک از عرصه ها باید به گونه ای باشد که حداقل ها یا حداکثرهای مجازی که کمتر یا بیشتر از آنها ممنوع است توسط مرجع قانونی تعیین شود. مثلاً یکی از شاخص های کیفیت محیط زیست شهری

تناسب فضای باز و سبز نسبت به سطح کل شهر است. ممکن است سیاست این باشد که این نسبت نباید از ۵۰ درصد کمتر باشد.

۴. ساختار مدیریت محلی

در حال حاضر شهرداری ها که کار طرح ریزی و کنترل توسعه شهرها را به عهده دارند در موارد زیر با مشکل مواجه اند:

- درآمد اصلی آنها متکی به فروش تراکم و تخریب فضای زیست شهرهاست و اختیارات قانونی کافی برای کسب درآمد از منابع دیگر ندارند؛
- در زمینه رعایت طرح های جامع و اصول و ضوابط شهرسازی به هیچ کس پاسخگو نیستند؛
- کنترلی بر کیفیت ساخت و سازها، جز آنچه مربوط به وصول عوارض پروانه ساختمانی است، نداشته، و مسئولیتی در این زمینه برای خود قائل نیستند؛
- بخش شهرسازی و معماری آنها، به علت تمرکز مأموریتش بر کسب درآمد به هر قیمت، مرتباً از تخصص شهرسازی و معماری مورد نیاز برای کنترل توسعه و ارتقای کیفیت محیط تخلیه می شود؛
- اختیار و مسئولیت برای تهیه طرح های شهرسازی ندارند؛
- به علت سلطه اندیشه کسب درآمد اصلی از بازار ساخت و ساز، رابطه شهرداری با شهروندان به رابطه شهرداری با مالک زمین تقلیل یافته است.

شوراها نیز که مسئول انتخاب شهردار و ناظر بر کار او هستند فاقد اختیارات کافی در سطح متداول در اکثر کشورهای دنیا هستند. بخشی از مشکلات شهرداری ها نیز ناشی از نبود یک مرکز واحد نظارت و هماهنگی است. تجربه تقسیم نظارت و هماهنگی بین وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی تجربه ناموفقی بوده است. کار اصلی شهرداری ها، امروز، در همه جای دنیا شهرسازی است، و بقیه کارهای آنها تحت الشعاع شهرسازی یا آمیخته با شهرسازی است. وزارت کشور که یک وزارتخانه سیاسی است فاقد شرایط لازم برای هدایت و نظارت و هماهنگی شهرداری هایی است که کار اصلی آنها یا بستر کار اصلی آنها شهرسازی است. به هر حال مجموعه امور نظارتی و هماهنگی شهرداری ها باید به یک نهاد مرکزی واحد واگذار شود.

۵- ساختار مدیریت ملی

مدیریت ملی شهرسازی دارای وظایفی به شرح زیر است:

- سیاست گذاری در مسائل توسعه شهری؛

- تعیین استانداردها و روش های شهرسازی و معماری؛
- نظارت عالی بر فرایند طرح ریزی و کنترل توسعه در کلیه شهرها؛
- تولیت امر زمین شهری؛
- سیاست گذاری در مسائل محیط زیست شهری.

در حال حاضر شورای عالی شهرسازی و معماری، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، سازمان حفاظت محیط زیست، و وزارت جهاد هر یک بخشی از وظایف فوق را به عهده دارند. تعدد این مراجع، که در خود شورایی عالی به تنهایی به ۱۱ دستگاه می رسد، نه تنها باعث هم افزایی و مکملیت بین آنها نیست، بلکه باعث اصطکاک و کاهش توان هر یک از آنهاست. باید یک مدیریت ملی واحد با مأموریت اصلی "شهرسازی و مسکن" اختیارات کامل سیاست گذاری، تعیین استانداردها و روش ها، نظارت عالی بر فرایند طرح ریزی و کنترل توسعه، تولیت امر زمین شهری، و سیاست گذاری در مسائل محیط زیست شهری را در دست داشته باشد. بدیهی است سیاست ها باید در یک شورا تصویب شود، اما الزاماً این شورا نباید متشکل از وزارتخانه های مختلف باشد، بلکه بهتر است متشکل از نمایندگان مجامع علمی و حرفه ای شهرسازی و اتحادیه شهرداری ها در کنار وزارت مسکن و شهرسازی باشد.

۶. ساختار نظام حقوقی و قضایی

نظام حقوقی و قضایی کنونی ما هیچ تجربه ای در مسائل حقوقی و قضایی مربوط به فعالیت های شهرسازی کسب نکرده است. در قوانین حقوقی ما فصل مستقلی درباره حقوق شهری یا شهرسازی وجود ندارد. حقوق شهری یا شهرسازی در فرانسه یک کتاب مستقل مفصل است. در دانشکده های حقوق ما حقوق شهری یا شهرسازی تدریس نمی شود. در حالی که مسئله اصلی در شهرسازی تعارض منافع خصوصی با منافع عمومی است، و اجرای طرح های توسعه شهری، قدم به قدم، با تصمیم گیری درباره حقوق شهرسازی مواجه است. حقوق شهرسازی غیر از بحث های ساده مربوط به خرید و فروش املاک است. امروز، حقوق توسعه، یعنی حقوق مربوط به ارزش افزوده ناشی از توسعه شهری که ظرف تحقق آن زمین مورد تصرف یک مالک خصوصی، اما ارزش های منتقل شده به آن ناشی از زیرساخت های شهری و شعاع تأثیری است که توسعه شهر عاید آن ملک کرده، از مهم ترین و پیچیده ترین مباحث حقوقی است. ورود در این گونه مباحث حقوقی علاوه بر دانش عمومی حقوق مستلزم آگاهی نسبت به نحوه تأثیر عوامل مختلف در فرایند توسعه شهری است.

علاوه بر این مردم وقتی با نهادهای طرح ریزی و کنترل همکاری کرده، به احکام و ضوابط طرح های شهرسازی احترام خواهند گذاشت که مطمئن باشند مرجعی برای رسیدگی به دادخواهی آنها، در صورتی که احساس ظلم یا تبعیض کنند، وجود دارد.

وجود یک نظام قوی حقوقی و قضایی نه تنها ضامن صیانت از حقوق مردم است، بلکه می تواند به شهرداری ها نیز در وصول درآمدهایی که ناشی از حقوق توسعه متعلق به شهر است کمک کند.

۷. ساختار نهاد حرفه ای

نهاد حرفه ای شهرسازی، در حال حاضر، از تعدادی مهندسین مشاور شهرساز تشکیل می شود که توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی برای تهیه طرح های شهرسازی تشخیص صلاحیت شده اند. مجموعه متخصصان رشته های مختلف، که در واحدهای مهندسان مشاور شهرسازی کار می کنند، و مجموعه متخصصانی که در ادارات طرح ریزی شهری و واحدهای صدور پروانه و کنترل ساختمان شهرداری ها مشغول به کارند، جامعه حرفه ای بزرگی را تشکیل می دهند که باید بتوانند، به عنوان یک مرجعیت تخصصی، کار تدوین استانداردها و روش های شهرسازی و معماری را به عهده گرفته و در امر سیاست گذاری نیز به دولت کمک کنند. یکی از وظایف مهم نهاد حرفه ای نیز نظارت بر تحولات معماری کشور، برگزاری مسابقات، و ایفای نقش مرجعیت تخصصی در طراحی شهری و معماری است.

۸- اصول و روشهای طرح ریزی

تحولات شهرسازی بعد از دهه هفتاد میلادی هم تعاریف و روش های مربوط به تهیه طرح های شهرسازی را، در داخل نظامات رسمی شهرسازی کشورهای مختلف، تا حدودی تغییر دادند، و هم، بیش از آن به طرح مباحث و نظریات جدید در بین مجامع علمی و تحقیقاتی دامن زدند. این مباحث و نظریات جدید تحت عناوین مختلفی مانند طرح های راهبردی، طرح های ساختاری، طرح های فضایی؛ و روش هایی مانند طرح ریزی تساوی طلب، طرح ریزی و کالتهی؛ و گرایش هایی مانند شهر سالم، شهرسازی هوشمند، توسعه شهری پایدار، و چالش هایی مانند هویت شهری و هویت فرهنگی، شرایط فکری و نظری ناپایداری را بر محیط های کار حرفه ای حاکم کرده است، در حالی که روش های رسمی طرح ریزی و اسناد ملاک عمل کنترل توسعه به این شدت تغییر نکرده اند. عمده تغییرات مربوط به میزان مشارکت مردم در فرایند طرح ریزی و توزیع سطوح مختلف تصمیم گیری بین نهادها و مراجع مختلف است.

در سال های بعد از انقلاب، طرح های تفصیلی که باید سند اصلی ملاک عمل کنترل توسعه به شمار روند، به کلی متزلزل و دستخوش تغییرات دمبدم بوده اند، و آنچه مرتباً در کمیسیون های ماده پنج تصویب

می شود تابع هیچ قاعده تنظیم کننده ای که منطبق بر اساس طرح جامع باشد نیست. از طرفی طرح های تفصیلی به هیچ وجه نقش متوازن کننده اقدامات عمرانی شهرداری ها را در توسعه محلات و نواحی ندارند. در سال های اخیر گرایش زیادی به تغییر عنوان طرح های جامع به طرح های ساختاری- راهبردی پیدا شده است. بانک جهانی نیز طرح هایی را که به طور نمونه برای بعضی شهرها تهیه می کند طرح راهبردی نامیده است. شیوه بررسی و تصویب طرح ها نیز، مخصوصاً در راستای تفویض اختیارات لازم به شهرداری ها و شوراهای شهر، باید تغییر کند. مجموعه این تغییرات مستلزم بازنگری در اصول و روش های طرح ریزی شهری است که البته به عنوان یکی از سیاست های پایه باید به تصویب مرجع ذیربط خود برسد.

۹- ساختار نظام هدایت و کنترل

فقدان یک نظام هدایت و کنترل سالم و قوی بزرگترین ضایعه شهرسازی کنونی ماست. توسعه های شهری و ساخت و سازها، اساساً در یک فضای ذهنی مستقل از طرح های شهرسازی عمل می کنند. نه اسناد متقن و نه نظامی مطمئن و نه اصولاً هدفی برای هدایت و کنترل آنها، غیر از کسب درآمد، وجود دارد.

شهرداری ها باید از یک طرف توسعه را برنامه ریزی و هدایت و از طرف دیگر آن را کنترل کنند. سند ملاک عمل کنترل، که طرح تفصیلی است، در کمیسیون های ماده پنج، بر حسب مقتضیات موردی و بدون پایبندی به قواعد اساسی تنظیم کننده توسعه، دمبدم، مخدوش و نامتوازن و بی اثر می شود. ساخت و سازها نیز جز در حد سطح زیربنا، با هدف دریافت عوارض ساختمان و تراکم هر چه بیشتر، کنترل نمی شوند. شهرداری هیچ کاری با کیفیت معماری و سازه و تأسیسات مکانیکی و برقی ندارد. نه عواملی برای کنترل دارد و نه اعتقادی به اینکه مسئولیت کنترل به عهده اوست. رابطه شهرداری با مهندسان فقط توزیع سهمیه حق امضاست. دعوای نظام مهندسی با شهرداری نیز گرفتن اختیار توزیع سهمیه از شهرداری است. هیچ کدام طبق وظایف خود در جهت ارتقای کیفیت ساختمان عمل نمی کنند. وزارت مسکن و شهرسازی طبق قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان وظیفه دارد بر طرز کار شهرداری ها در صدور پروانه و کنترل ساختمان نظارت عالی داشته باشد، که از زمان تصویب قانون مزبور تاکنون به این وظیفه عمل نشده است.

کنترل دروازه خروجی فرایند توسعه است. اگر کنترل نباشد هر تدبیری برای طرح ریزی بی فایده است. اگر کنترل اعمال شده بود همین روش های ضعیف طرح ریزی که تا به حال داشتیم نیز می توانست در ارتقای کیفیت توسعه شهرها مؤثر باشد.

بنابراین یکی از مهم ترین عرصه های بازنگری و تدوین قانون جامع اصلاح بنیادی در نظام هدایت و کنترل است که در رأس آنها وزارت مسکن و شهرسازی قرار داشته، شهرداری ها و سازمان های نظام مهندسی بدنه آن را تشکیل می دهند.

د. چارچوب قانون جامع

۱- ساختار قانون

۱- قانون جامع شهرسازی و معماری، اگر چه از نوع قوانین عادی است، ولی برای شهرسازی کشور حکم اصول اساسی را دارد.

۲- اصول اساسی مندرج در این قانون ناظر بر تحول اساسی در نه عرصه مهم به شرح زیر خواهند بود:

۱-۲. سیاستگذاری فرهنگی،

۲-۲. نهاد تولید اندیشه و نظریه پردازی،

۳-۲. سیاست های پایه و چهارچوب سیاست گذاری،

۴-۲. مدیریت محلی شهرسازی و معماری

۵-۲. مدیریت ملی شهرسازی و معماری

۶-۲. نظام حقوقی و قضایی

۷-۲. نهاد حرفه ای

۸-۲. اصول و روش های طرح ریزی

۹-۲. نظام هدایت و کنترل

۳- هر فصل شامل چند ماده است که احکام روشن و قطعی درباره مسائل مربوط به آن فصل را بیان خواهد کرد. به نظر می رسد تعداد مواد قانون از ۵۰ تا ۱۰۰ ماده تجاوز نکند. پوشش کامل نه فصل بر کل موضوعات تفصیلی از طریق تطبیق با دو سطح زیرین نه فصل حاصل می شود. سطح اول عبارت است از ۲۵ محور استخراج شده از بررسی انتقادی ۴۰۴ موضوع تفصیلی مندرج در مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی و معماری کشور، از ابتدای قانونگذاری تا آخر سال ۱۳۸۴، و نتایج نظرخواهی از صاحب نظران؛ و سطح دوم عبارت است از خود موضوعات ۴۰۴ گانه، که در جلد اول پژوهش گردآوری و تنظیم شده اند. علاوه بر این

یک بار دیگر با جدول نتایج مطالعات تطبیقی نظامات و قوانین شهرسازی پنج کشور فرانسه، انگلیس، آمریکا، آلمان و سوئد مورد سنجش قرار می‌گیرد تا حتی المقدور چیزی از قلم نیفتاده باشد.

۴- قانون جامع به هیچ وجه وارد حیطة قوانین فرعی و تفصیلی نمی‌شود، بلکه چارچوبی را فراهم می‌کند که براساس آن و به حکم تکالیف ناشی از آن، قوانین فرعی و تفصیلی موجود، هر جا و هر وقت که لازم باشد، مورد بازنگری قرار گیرند. با توجه به جدول انتقادی بررسی قوانین تفصیلی و ارزیابی و جهت‌گیری اصلاحی مندرج در آن، کار بازنگری براساس اصول و جهت‌گیری‌های کلی قانون جامع به صورت روشمند قابل انجام است.

۵- مجلدات پژوهش حاضر که در یک زمان کوتاه انجام شده، و در فرصت‌های بعدی، با توسعه منابع و تدقیق در تحلیل‌ها و ارزیابی‌ها و نظر خواهی‌ها، قابل ویرایش مجدد است، به عنوان سند مرجع بازنگری قوانین و مقررات تفصیلی ضمیمه قانون جامع یا پایه خواهد شد.

۲- فرایند مرحله‌ای تجدید ساختار

قانون جامع متکفل تجدید ساختار در نهادها و نوسازی اساسی در قوانین و مقررات است. تحقق این اهداف در کوتاه مدت میسر نبوده، بسته به اهمیتی که دولت برای آن قائل باشد، طی یک یا دو دوره پنج‌ساله می‌تواند صورت بگیرد. بنابراین همراه با قانون جامع یک برنامه راهبردی به منظور مرحله‌بندی کار تجدید ساختار تهیه خواهد شد.