

شهرسازی

مهندس احمد سعیدنیا
عضو هیأت علمی دانشکده هنرهای زیبا
گروه آموزشی شهرسازی

مقدمه:

ماهیت مسائل شهری

مسائل امروز شهرهای ایران، از سرشت پیچیده شهر سرچشمه می‌گیرد. این سرشت دارای دو وجه است: یکی فرآیند شهرنشینی مانند مسائل اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی، ارتباطات و مانند آن، و دیگری فرآیند خرد و اندیشه شهرسازی، که برای مسائل

شهرنشینی و شهرسازی راه‌حل ارائه می‌دهد. پژوهشگران و تحلیل‌گران مسائل شهری بنیان هر دو جنبه را به چهار عامل اساسی زیر نسبت می‌دهند:

۱. پوشش‌های اجتماعی-اقتصادی

۲. رشد شتابان شهرنشینی

۳. تحول فرهنگ مادی (تکنولوژی) و فرهنگ عقلی (اندیشه)

۴. مدیریت اجتماعی (سیاسی)

عوامل ذکر شده همه نیروهای مؤثر در ایجاد مسائل شهری هستند، اما در یک تحلیل منطقی، عوامل یاد شده آنچنان در سلسله علت و معلول به همدیگر مرتبط‌اند، که هر یک می‌تواند هم علت دیگری و هم معلول دیگری به شمار آید. چنین تحلیلی سرانجام دور و تسلسل به وجود می‌آورد. برای خروج از چنین دور باطلی کسانی مانند: «انگلس»، «اشپنگلر»^۱ و «هانری لافور»، مسائل شهری را تجلی اقتصاد سیاسی دانسته‌اند، و برخی مانند «میشل فوکو» از آن تعبیر «قدرت» گرفته‌اند و «مانوئل کاسل»^۲ آن را تعبیر به «سیاست» کرده است.^۳

برخی نویسندگان، براساس نظرات «نیچه» و «هایدگر»، جامعه صنعتی عصر ما و به تبع آن مسائل شهری کنونی را به طور کلی به «مدرنیته» یا «مدرنیسم» نسبت می‌دهند و حجابی از مفاهیم خردباوری و فرهنگی را بر چهره ماهیت شهر می‌کشند. رواج مباحث «مدرنیته» در چند سال اخیر چنان هزار تویی پدید آورده که خروج از آن آسان نیست. برخی مانند «کولا کوفسکی»

اندیشه‌های خام شهرسازی

وقوع را داشت.^۴

بررسی شهرسازی در ایران نیز گویای همین عقب‌ماندگی اندیشه و عمل به علت دوری از واقعیتها بوده است. البته جریان توسعه شهرنشینی در ایران با تأخیر یک قرن

نسبت به جوامع صنعتی رخ داد و هرچند فرآیند و حتی خصوصیات شهرنشینی در کشورهای توسعه نیافته بکلی با کشورهای صنعتی متفاوت است و در واقع یک جریان «برونزا» است^۵، اما حاصل کار در اصل دارای تفاوت ماهوی نیست.

حاصل توسعه، شکل گرفتن تجمعات عظیم انسانی و اسکان در مجموعه‌های بی‌انتظام شهری است. تحولات شهرسازی دوست سال گذشته جهان صنعتی و صد سال گذشته ایران، تفاوتی جز تفاوت زمانی و مکانی ندارند. مشکل اصلی در هر دو؛ تأخیر در ادراک ضرورت واقعیت و خامی در تدبیر و اندیشه‌های شهرسازی است. چیزی که در اول قرن بیستم، شهرهای اروپایی - به شهادت مفاد منشور آتن - با آن روبه‌رو بودند، ما هم اکنون با آن مواجه هستیم.

در این مقاله قصد آن را نداریم که منشأ این مسائل و تحولات را بیابیم، بلکه منظور این است که در وهله اول به جریان تأخیر در تدابیر شهرسازی ایران اشاره‌ای بشود و در وهله دوم مسائل ناشی از چنین تدابیری را به اجمال بررسی کنیم:

۱. ناهمزمانی اندیشه‌ها و روشها

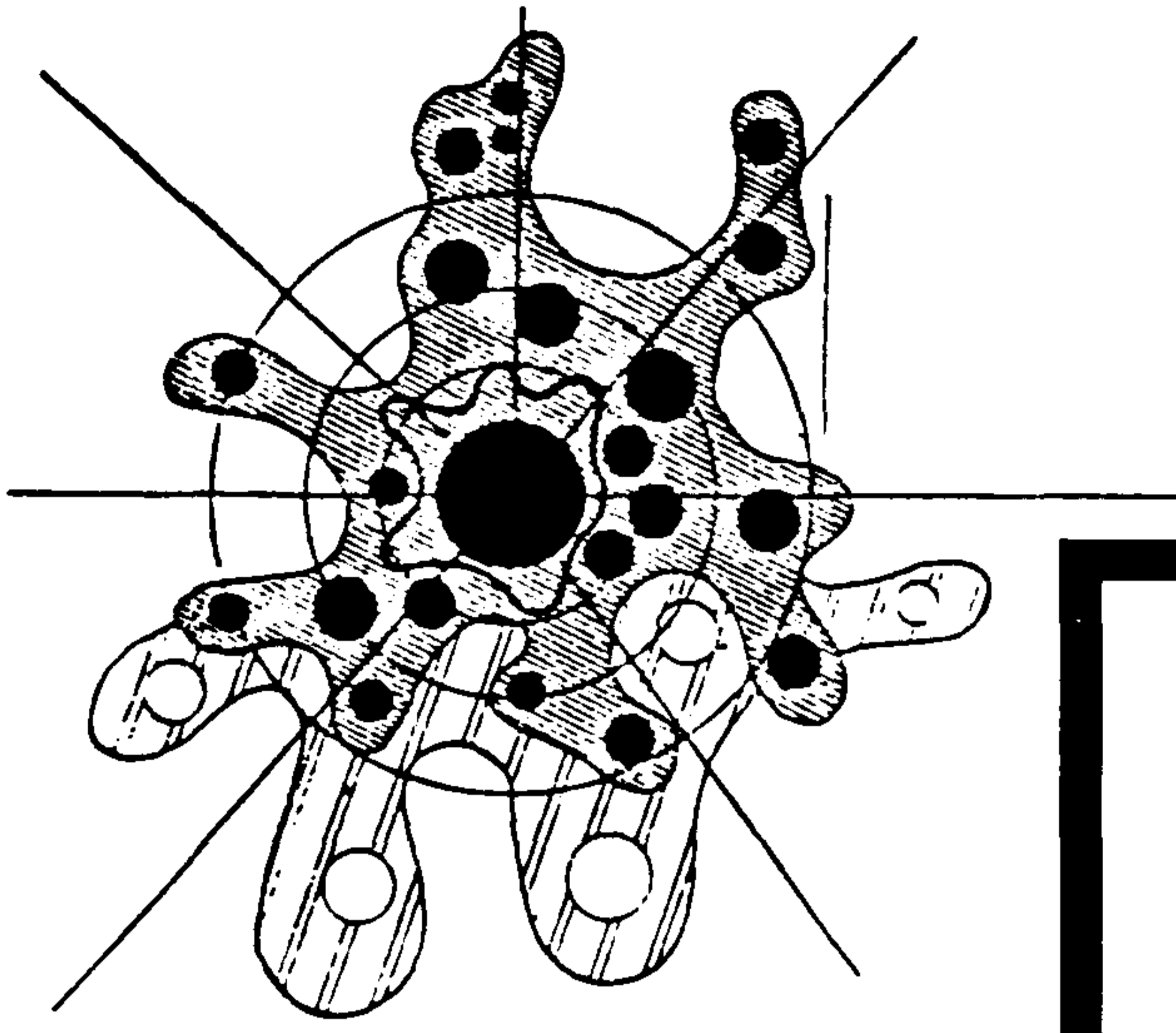
درست در زمانی که اصول منشور آتن^۱ در چهارمین کنگره معماران مدرن زیر نظر «لوکوربوزیه» به تصویب می‌رسید و بر ارزشهای انسانی و معماری در شهرها تأکید می‌شد (در سال ۱۹۳۳ میلادی برابر ۱۳۱۳ هجری شمسی) سرتیپ «کریم آقا بوذرجمهری» کفیل شهرداری تهران به

می‌گویند: «ابهام و گوناگونی کاربرد مفهوم مدرنیسم آن را به برجسی بدل کرده که فاقد کارکرد و دقت تبیینی است»^۴.

اما بنا به گفته «بنه ولو»^۵، شهرسازی نه از طریق این استنتاجها و بکار بردن تئوری آرمانگرایی، بلکه از راه استقراء و از تجارب مکرر مشکلات و تصادمهایی صورت گرفت که برخی از افراد متعهدتر - مانند موریس و سپس گدیس - را وادار می‌سازد تا سلسله علت‌ها و معلول‌ها را پیمایند و تعهد خود را گسترش دهند و رابطه گمگشته میان سیاست و فن را باز یابند.^۶

آنچه مسلم است، شهرسازی نوین همزاد توسعه تمدن صنعتی است. تحولات ناشی از صنعت جدید، ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جوامع را دگرگون کرد و باعث توسعه شهرنشینی شد؛ و نیز همراه با رشد نظام سرمایه‌داری، ثروتهای کلان و همزمان با آن فقر و بیچارگیهای عظیم پدید آمد. از آن پس پدیده‌هایی مانند محلات فقیرنشین چشمگیر شدند.^۷ و بالاخره اتومبیل پیکر شهر را دگرگون ساخت.

افکار و ایده‌های شهرسازی برای مسائل شهری با تأخیر یک قرن پس از وقوع این تحولات به تدریج شکل گرفت. در طول این یک قرن، «اتوپیس» اروپایی برای شهرها، طرحهای آرمانی ارائه می‌داد، و دولتها به اقدامات موضعی دست می‌زدند. «هوسمن» در پاریس و «آنسپاش» در بروکسل خیابانکشی می‌کردند. دولتها نیز مانند صاحبان اندیشه همواره از توسعه و تحول عقب بودند و کارهای آنها حالت علاج واقعه بعد از



رشد بی‌رویه: پدیده تسخیر شهرکها توسط ما در شهر

درست از صورت مسأله است.

مدل پوزیتیویستی «شناخت / تحلیل / طرح» (Survey/Analysis/Plan) که مدتها الگو و روش تهیه طرحهای شهری بود، جای خود را به مدل سیستمیک «تحلیل / طرح / سیاست» (Analysis/Plan/Policy) داد. این مدل به مفهوم رسیدن به اهداف و سرانجام ارزیابی و سیاستگذاری برای اجرا بود.^{۲۲}

بدین ترتیب انتظار معجزه از مطالعات برنامه‌ریزی کنار گذاشته شد و شهرسازی عملاً به شهرسازی واقعی روی آورد.

در آوریل ۱۹۸۲، دادگاه شهرستان «کالوراس» در ایالات متحده آمریکا براساس لایحه‌ای که از طرف وکلای مردم بر ضد مصوبات طرح جامع شهر تهیه شده بود، به دلایل گوناگون، بی‌کفایتی طرح جامع را در تأمین منافع مردم، اعلام داشت و قانون ایالتی را نقض نمود.^{۲۳}

رویدادهای مهمی که از ۱۹۷۵ شروع شده بود، در دهه ۱۹۸۰ اساس طرح جامع در ایالات متحده آمریکا را دگرگون ساخت و از اواسط ۱۹۸۰ تعدادی از شهرداریها و حکومت‌های محلی کار جدیدی را تحت عنوان «طرحهای استراتژیک» آغاز کردند.^{۲۴}

اساس طرحهای استراتژیک از طرحهای ساختاری اقتباس شده است. در طرحهای ساختاری و استراتژیک، موضوعات حیاتی روشن می‌شوند و مناطقی تعیین می‌گردند که رشد و تغییر آنها باید در چهارچوب کلی و انعطاف پذیر خط‌مشی‌ها و رهنمودها صورت گیرد. این روش به زمان و کوشش فوق‌العاده‌ای برای جمع‌آوری اطلاعات نیاز ندارد و ایستا نیست. در این روش به جای آنکه تکلیف تمام بخشهای شهر به طور یکسان برای دراز مدت تعیین گردد، به اولویتها و خط‌مشی‌ها و رویکردهای مالی برای جوابگویی به این خط‌مشی‌ها می‌پردازند.^{۲۵}

طی ۱۵ سال گذشته، بر پایه تلاشهای دهه ۷۰

را در نظر گرفته‌ایم.^{۱۷} «برتالنی» به صراحت بیان کرد که شناخت‌شناسی سیستمها با شناخت‌شناسی پوزیتیویسم منطقی یا امپرسیسم (اصالت تجربه) عمیقاً فرق دارد.^{۱۸}

تحت تأثیر این جریانها، در سال ۱۹۶۴ در انگلیس، «گروه مشورتی برنامه‌ریزی» (P.A.G) لایحه تغییر قانون شهرسازی را تهیه کرد که مبنای قانون شهرسازی جدید (۱۹۶۹-۱۹۷۱) انگلیس قرار گرفت. براساس آن، طرحهای جامع که تحت عنوان طرح توسعه و عمران خوانده می‌شدند، منسوخ و مدل طرحهای ساختاری، جایگزین آن گردید. «مک لولین» یکی از اعضای این گروه در سال ۱۹۶۹ کتاب برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، رویکردی سیستمی^{۱۹} را منتشر کرد و در سال ۱۹۷۱ «جرج چدویک» در تکمیل مباحث آن، کتاب مشهور خود نگرش سیستمی برنامه‌ریزی^{۲۰} را انتشار داد، حاوی نظریاتی که در مفاهیم و اندیشه شهرسازی، متدها و مدل‌های آن، تحولی اساسی پدید آورد.

در همان حال که مدل طرحهای جامع مورد انتقاد کوبنده این شهرسازان قرار داشت، یعنی در سال ۱۳۴۵، شورای عالی شهرسازی ایران تشکیل و در سال ۱۳۴۷ نخستین قرارداد طرح جامع، برای شهر تهران منعقد شد و درست در زمان انتشار کتاب «چدویک» در سال ۱۹۷۱ میلادی، یعنی در سال ۱۳۵۱ (ه. ش) مدل طرح جامع به مفهوم کاربری زمین در قانون، «تغییر نام وزارت مسکن و شهرسازی» به تصویب رسید.^{۲۱}

۲. تغییرات بنیادی

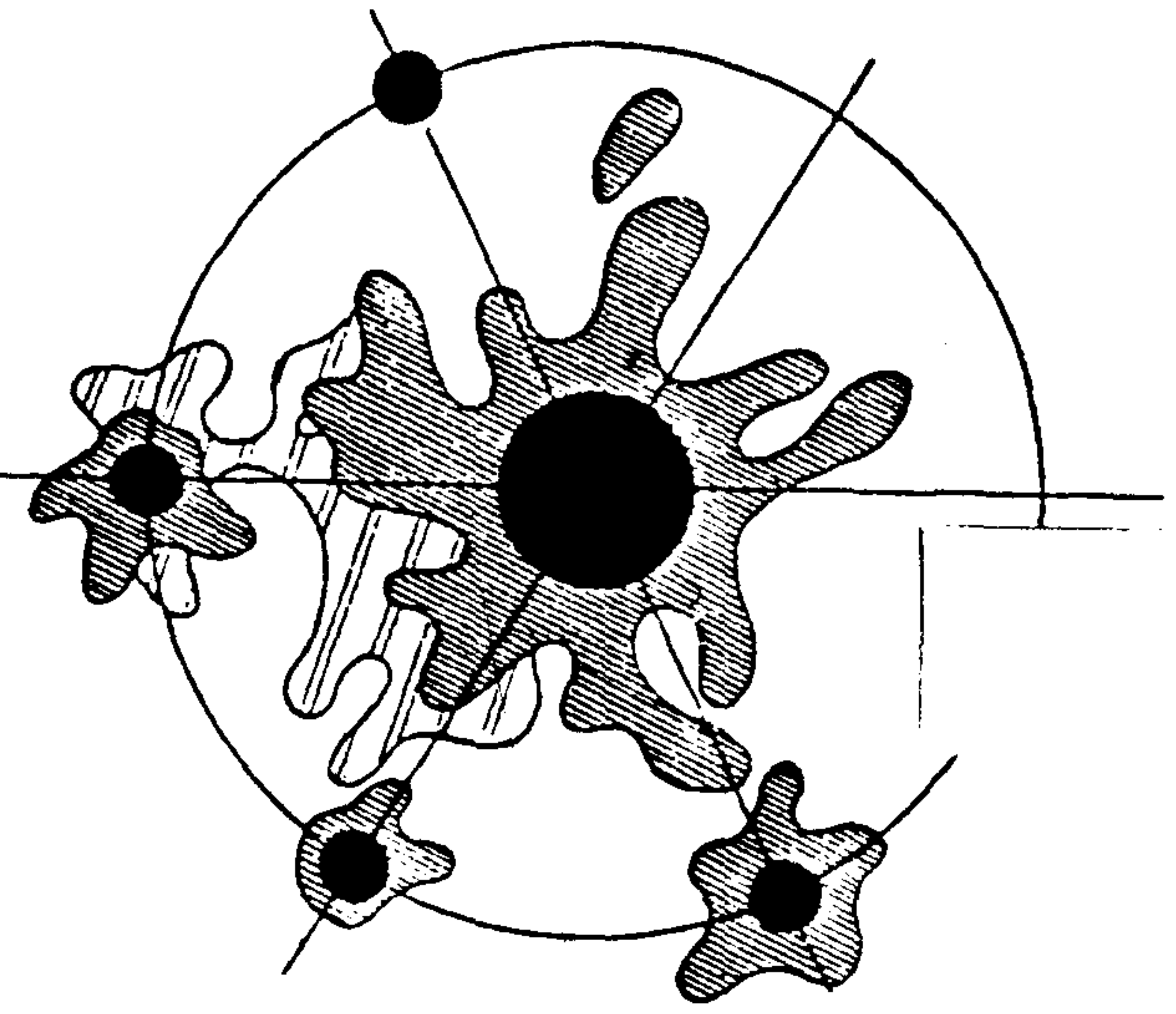
اواخر دهه هفتاد و اوایل دهه هشتاد را می‌توان سالهای درخشان تحقیقات شهری دانست. طرحهای جامع در بیشتر کشورها دستخوش دگرگونی شد و خصلت استراتژیک (راهبری) یافت. برنامه‌ریزی شهری از یک سو به «برنامه‌ریزی فضایی» و از سوی دیگر به «برنامه‌ریزی عمل» گرایش یافت.

این تحولات بر پایه متدهای تحلیل سیستمی، به جای صرف نیرو برای شناخت جامع موضوعی، تلاش خود را متوجه تحلیل جامع مسأله کرد. زیرا هم در عمل و هم در تئوری مشخص شده بود، که حل مسأله بیش از هر چیز مستلزم «صورت بندی»

روش «بارون هوسمن» شهردار پاریس، (۱۸۵۳-۱۸۶۹) که تحت حمایت ناپلئون سوم به نوسازی پاریس پرداخت، با قدرت رضاشاهی خیابانهای جدید تهران را در بافت قدیم شهر می‌گشود. هر روز پرچم سرخی بر فراز محله‌ای به اهتزاز در می‌آمد و گروه گروه ساکنین آن به محله‌های جدید پیرامون شهر رانده می‌شدند و بدون ارج‌گذاری به تاریخ، ساختمانهای جدید دولتی بر ویرانه‌های میراث تاریخی دوره قاجار بنا می‌شد.^{۱۱}

در آن موقع، دو دهه از انتشار کتاب «پاتریک گدس» به نام شهرها در تحول^{۱۲} در ۱۹۱۵ می‌گذشت. او در کتاب خود از فراز برج «ادینبورو» خاطر نشان می‌کرد که ارگانیک شهر را می‌بایست به مثابه «تجمعی بشری» دانست، که در مسیر تحول خود همواره متأثر از محیطهای دور و نزدیک خویش است. «گدس» خواهان این بود که همه یافته‌های علمی در راه این هدف به کار گرفته شوند.^{۱۳} از دیدگاه او شهر یک سیستم پیچیده متشکل از ساختارهای مختلف و مقوله‌های مختلف و طبعاً موضوعی میان رشته‌ای است. بنابراین متدولوژی سنتی شهرسازی که از یک رشته عملیات حرفه‌ای و فیزیکی و براساس برداشتهای تجربی و ادراکات شخصی شهرساز استوار بود، باید بر پایه الگوی علمی (بررسی-تحلیل-طرح) و با درک همه جوانب و وجوه به طور جامع انجام پذیرد.^{۱۴} نظریات «گدس» مدت ۶۰ سال بر تفکر شهرسازی علمی سایه انداخته بود، و بر پایه همین اندیشه، مدل یا الگوی «طرحهای جامع» به عنوان متدولوژی شهرسازی شکل گرفت. این طرز تفکر در ۱۹۳۲ و ۱۹۴۷ در انگلیس و در ۱۹۲۸ و ۱۹۴۹ در ایالات متحده آمریکا جنبه قانونی یافت.^{۱۵}

۲۵ سال تجربه شهرسازی بعد از جنگ جهانی در اروپا، مشکلات این رویکرد یا طرز تفکر را نیز به تدریج آشکار ساخت. از یک سو اعتراض معماران جوان گروه ده (Ten Team) به تقسیمات عملکردی (مسکن، کار، فراغت و حمل و نقل) منشوراتن، و از سوی دیگر تئوری سیستم، که در سال ۱۹۵۴ توسط «برتالنی» تدوین شد^{۱۶} بر تفکر شهرسازی مؤثر واقع شدند. تحت تأثیر این جریانات فکری، «ساختگرایان» کوشیدند در مخالفت با مقولات عملکردگرایی با شهر به عنوان یک «کلیت واحد» (گشتالت Gestalt) برخورد کنند. هر چند «تئوری سیستم» ثابت کرد که سرشت سیستمها جامع و میان رشته‌ای است اما اقرار داشت که برای شناخت کلیت سیستمهای باز، هیچ معیاری در دست نداریم تا بگوییم که درشناسایی سیستم، تمام خصیصه‌های خاص آن



رشد شهرکهای اقماری: پدیده تسخیر توسط مادر شهر

در نقد و بررسی روشهای برنامه‌ریزی، تغییرات اساسی دیگری نیز در مبانی طرحهای جامع صورت گرفت. جهت کلی این تغییرات به سمت مردمی شدن و انطباق با خواستههای «جامعه مدنی» بوده است. در این میان بی‌مناسبت نیست که به سه تغییر یا گرایش اساسی اشاره شود:

- تغییر از معیارهای فیزیکی محض کاربری زمین برای طراحی به سوی مجموعه‌ای از معیارهای اجتماعی و اقتصادی و زیست‌محیطی در استراتژی طرحها.

- تغییر روش از عوامل فنی - تکنیکی به سوی عوامل سیاسی - مشارکتی در طرح و سیاست.

- گرایش به سمت «مدیریت گرایسی» (Managerialism) و قدرت دادن به نهادهای محلی.

البته مباحث تنوریک در فن - سیاست همچنان در متن شهرسازی وجود دارد: یک دیدگاه با نگرشی اتوپستی، سعی در ایجاد «تعادل» میان جمعیتهای شهری، فعالیتهای شهری و محیط (فضا) را در سر می‌پروراند و دیدگاه دیگری، امکان فرضیه تعادل را به کلی رد می‌کند و با صراحت توزیع مجدد امکانات در فضا و مداخله در مقیاس وسیعتر را پیشنهاد می‌نماید.^{۲۴}

۳. تغییرات صورتی

اکنون ۲۵ سال از تجربه طرحهای جامع شهری در ایران می‌گذرد، در این مدت شهرداریها و نهادهای مختلف شهرسازی تجربیات زیادی کسب کرده‌اند. الگوی طرح جامع در ایران بارها مورد نقد و بررسی قرار گرفته است - البته بدون بحث در مبانی تنوریک - ولی مشکلات کاربردی آن و روشهای مطالعاتی آن کم و بیش مطرح شده است. در مقطع انقلاب در سالهای ۱۳۵۶ تا ۱۳۵۹ طرحهای جامع با شدت هر چه بیشتر مورد اعتراض قرار گرفت. برائر این ایرادها، بدون هیچ‌گونه تغییر در محتوا و روش طرحهای شهری،

فقط نام «طرح جامع» به طرحهای توسعه و عمران و حوزه نفوذ تغییر کرد.

سپس برای روشن شدن مفاد این طرح، در سال ۱۳۶۳ دستورالعمل ساده‌ای بنام «اساس طرح جامع» از طرف وزارت مسکن و شهرسازی برای تهیه‌کنندگان طرحها تنظیم شد.^{۲۷} مفاد این دستورالعمل دو چیز را نشان می‌دهد، یکی ساده کردن مطالعات و دیگری توجه به جنبه فیزیکی طرح. معیناً همچنان مطالعات طرحهای توسعه و عمران با همان محتوا و به همان سیاق طرحهای جامع تهیه و مطالعات حوزه نفوذ نیز به تدریج به علت سطحی بودن نگرش آن، در عمل از خدمات طرح حذف شد. محصول نهایی طرحهای توسعه و عمران نیز مانند طرحهای جامع عبارت است از: یک طرح کاربری زمین به اضافه مقررات و ضوابط کاربری و ساختمان و یک محدوده شهری انعطاف‌ناپذیر برای ۱۰ تا ۲۰ سال آینده.

دومین تغییر در الگوی تهیه طرحهای جامع ایران، تغییر نام «طرح جامع تهران» به «طرح ساماندهی» است.

در سال ۱۳۶۳ شورای نظارت بر گسترش شهر تهران، بازنگری طرح جامع شهر تهران را به وزارت مسکن و شهرسازی محول کرد و آن نیز برای رهایی از محدودیتهای قانونی طرح جامع، این بازنگری را «طرح ساماندهی» نامید. مطالعات آن در ۱۳۶۶ آغاز گردید و تا سال ۱۳۷۰ ادامه یافت و در ۱۳۷۱ به تصویب شورای عالی شهرسازی ایران رسید. مطالعات وضع موجود طرح ساماندهی در ۱۶ فصل و در ۳۴ جلد انجام شد. سپس بررسیهایی تحت عنوان تجزیه و تحلیل در ۹ فصل و ۳۴۲ صفحه صورت گرفت و سرانجام مشخصات طرح در گزارش راهنمای طرح تفصیلی ارائه شد. مصوبه شورای عالی شهرسازی در سال ۱۳۷۱ در مقدمه این گزارش گنجانیده شده است.^{۲۸} از بررسی طرح ساماندهی تهران نکات مهمی آشکار می‌شود:

- مطالعات وسیع و گسترده وضع موجود، بدون جمع‌بندی برای برنامه‌ریزی.

- تحلیلهای بسیار کمی و محاسباتی در زمینه جمعیت، تراکم، سطوح و سرانه.

- تعیین یک محدوده انعطاف‌ناپذیر.

- پیشنهاد انتقال مراکز بزرگ صنعتی، انبارها و

پادگانها به خارج از شهر.

- پیشنهاد ایجاد شهرهای جدید در حوزه تهران برای سرریز جمعیت. (براساس مصوبه هیئت دولت ۱۳۶۵)

- فقدان ابزارها و سیاستهای اجرایی برای اجرای طرح.

نکته گفتنی در مورد طرح ساماندهی تهران، این است که آن نیز عیناً مطابق الگوی طرح جامع تهیه شده و روش تهیه آن نیز طبق روش منسوخ «بررسی - تحلیل - طرح» صورت گرفته است. در طرح ساماندهی تهران، از یک سو تأکید بسیار افراطی به مطالعات موضوعی و تحلیلهای کمی شده است و از سوی دیگر تفریط در سیاستگذاری. نتیجه این افراط و تفریط عبارت است از: یک طرح کاربری زمین در چهارچوب یک محدوده شهری انعطاف‌ناپذیر.

در طرح ساماندهی تهران، نتایج توسعه‌های فراشهری، انتقال صنایع و انبارها و پادگانها به خارج از شهر و اسکانهای خارج از محدوده در ارتباط با فرآیندهای اجتماعی - اقتصادی مورد ارزیابی قرار نگرفته است. تأثیرات زیست‌محیطی و اجتماعی طرح بررسی نشده و از همه مهمتر چگونگی اجرای طرح و سیاستهای عملی آن نامشخص باقی مانده است. بی‌جهت نیست که مرجع قائم‌مقامی شهر تهران، طرح ساماندهی تهران را از نقطه نظر بار مالی و رعایت حقوق مردم تأیید نکرده است.

در گنه تحلیلهای کمی طرح، نیازهای مادی و اجتماعی شهروندان تهرانی دیده نشده و مشخص نیست که آنان طالب چه نوع زندگی شهری خواهند بود؟ و این نوع زندگی شهری که برای کلانشهر تهران محتوم است، چه مزایا و چه مشکلاتی را پدید می‌آورد. گزینه‌ها کدام هستند؟ شهرهای جدید آیا موفق خواهند شد که جمعیتهای فقیر حاشیه‌ها را به درون خود راه دهند؟ آیا شهرهای جدید صنعتی پیرامون تهران، نوع جدیدی از اسکانهای بی‌رویه را در پیرامون خود پدید نخواهند آورد؟ اینها سؤالاتی هستند که طرح ساماندهی تهران آنها را بلاجواب گذاشته است.

۴. نتایج طرحهای جامع (مسائل شهرسازی ایران)

این شیوه برخورد، دست کم دو مسأله اساسی را در شهرسازی ایران پدید آورده است:

۱. مسأله توسعه‌های برون‌شهری

۲. کیفیت بافتهای درون‌شهری

اگر به منشأ این مسائل در جریان پویشهای شهرنشینی ایران بنگریم، طرحهای جامع علاوه بر

این که نتوانسته‌اند این دو مسأله را حل کنند، آنها را تشدید و حتی بحرانی ساخته‌اند. در اینجا فعلاً به بررسی مسأله اول می‌پردازیم. مسأله دوم فوق‌العاده حساس و حائز اهمیت است، لیکن چون نیاز به تحلیل جداگانه‌ای دارد به وقت دیگر می‌گذاریم.

توسعه‌های بیرون‌شهری

طرح‌های توسعه و عمران - علی‌رغم مطالعه حوزه نفوذ شهرها - از لحاظ برنامه‌ریزی کالبدی از چهارچوب توسعه یک شهر منفرد فراتر نمی‌روند و شهر را در قالب یک محدوده معین به عنوان «یک توده جمعیتی متراکم» و «یک توده ساختمانی متراکم»، محصور در یک محدوده قانونی بیشتر نمی‌بینند. بنابراین به قصد کنترل گسترش فیزیکی شهر، آن را از حوزه گسترش خود در منطقه شهری جدا می‌سازند. از سوی دیگر طرح‌های شهری به منظور ایجاد تعادل در محیط مصنوع و سلامت محیط زیست شهرها؛ بسیاری از فعالیتهای کلان و تأسیسات بنیادی شهر را به ضرورت به بیرون از محدوده‌ها منتقل می‌کنند.

نکته مهم در همین جا قرار دارد. جمعیت‌های شاغل در فعالیتهای خارج از شهر به تدریج در پیرامون آنها اسکان می‌یابند، چه در شهرکهای طراحی شده مانند پیکان شهر و چه در شهرکهای خودرو مانند اسلامشهر. به تدریج بنا به پیشنهادهای خود طرح جامع، سکونتگاههای ناخواسته در نزدیک محلهای کار و فعالیت، رو به توسعه می‌گذارند. تصور اینکه همه کارکنان فعالیتهای شهری مستقر در خارج از شهرها بتوانند در درون شهرها اسکان یابند، مانند تصور معکوس آن، یعنی اسکان همه کارکنان در شهرکهای صنعتی یک خیال خام است، تجربه فولادشهر، زرین شهر و اصفهان خلاف این تصور را نشان می‌دهد.

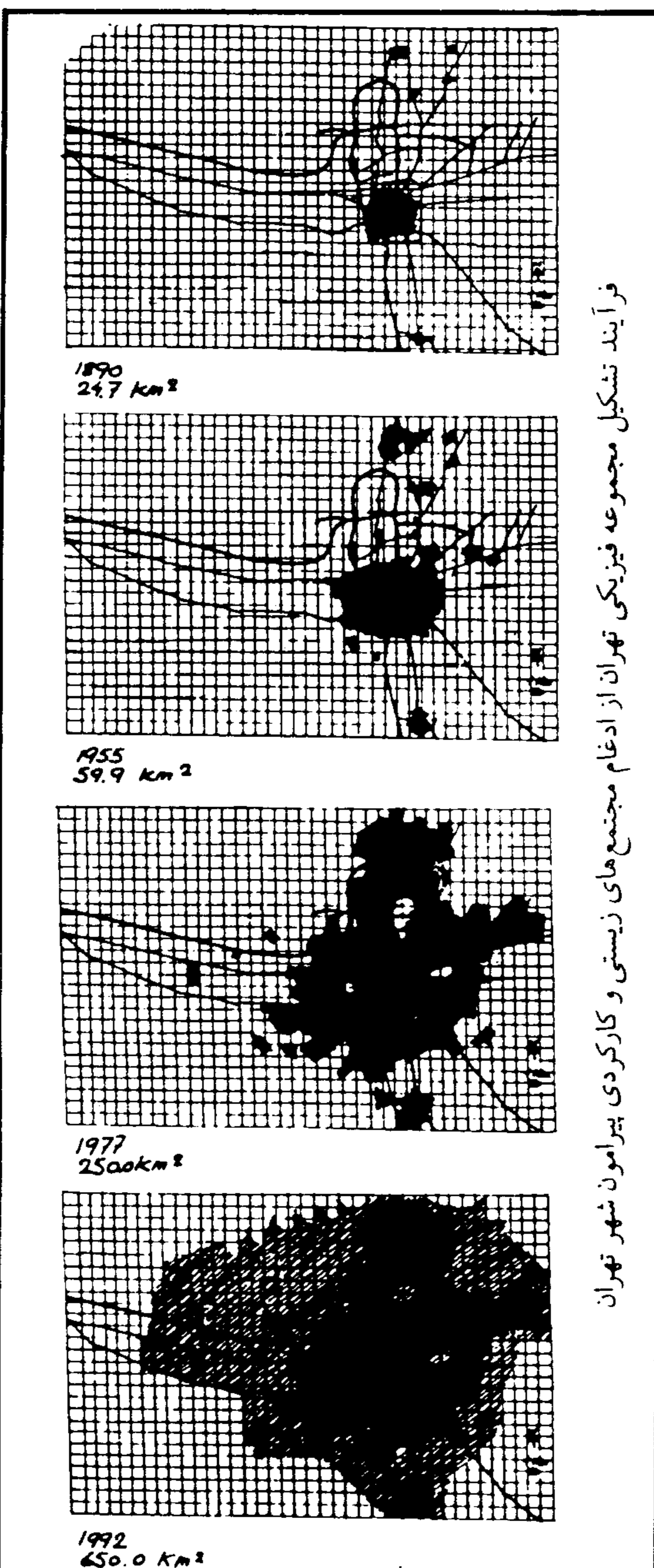
نادیده گرفتن فرآیندهای شهرنشینی ایران طی ۲۰ تا ۳۰ سال گذشته در طرح‌های شهری نتایج و مسائلی را به وجود آورده است که نمودهای فیزیکی آن در پیرامون کلانشهر و حتی شهرهای متوسط ایران آشکارا قابل مشاهده هستند. به مهمترین آنها به اجمال اشاره می‌کنیم:

■ گسترش شهر در امتداد جاده‌های بیرون‌شهری شهرها در واقع هسته اصلی یک منطقه شهری محسوب می‌شوند و شرایط حیاتی شهر توسط راههای ارتباطی آن تعیین می‌گردد. علاوه بر راهها، شبکه‌های تأسیساتی آب و برق و گاز نیز پتانسیلهای جدیدی را در مسیر راهها پدید می‌آورند. بی‌جهت نیست که در اغلب شهرهای ایران در امتداد جاده‌ها، انواع سکونتگاههای

پراکنده شهرکهای تعاونی، کارگاهها، خدمات حمل و نقل و مصالح ساختمانی به صورت خطی در دو طرف جاده‌ها تبلور یافته‌اند.

عمده گسترش تهران، در امتداد محورهای ششگانه آن صورت گرفته است. از رودهن در شرق تا هشتگرد در غرب، به طول ۱۰۰ کیلومتر، انواع فعالیتهای و سکونتگاهها به وجود آمده است.

فرآیند تشکیل مجموعه فیزیکی تهران از ادغام مجتمع‌های زیستی و کارکردی پیرامون شهر تهران



حوزه توسعه کالبدی فضایی تهران از ورامین تا رودهن از رباط کریم تا کهریزک و از شهریار تا هشتگرد، دامنه جنوبی البرز را فرامی‌گیرد.^{۲۹}

در بررسی طرح جامع مشهد مشخص شده است: در حالی که طرح جامع مشهد دو منطقه صنعتی در سمت شرق و شمال شهر پیش‌بینی کرده بود، لیکن در عمل اغلب واحدهای صنعتی در غرب و خارج از شهر در امتداد و حاشیه جاده

مشهد - قوچان، تا فاصله ۳۰ کیلومتر استقرار یافته‌اند.^{۳۰}

به همین نحو نیز در شرق مشهد تا طرق و حتی سنگ بست نیز توسعه پراکنده رخ داده است. این فرآیندها نتیجه پویتهای شهری شدن مناطق شهری است. جداسازی تصنعی شهر از منطقه شهری به وسیله یک محدوده معین شهری این توسعه‌ها را به وضعیتهای ناهنجاری هدایت می‌کند. این رخدادها با صراحت، ایده کنترل در برنامه‌ریزی شهری را بی‌اعتبار می‌سازد.

تجربه نشان داده است که نگرش اداری به مجموعه شهری و تمهیدات برنامه‌ریزی به ندرت می‌تواند واحد جغرافیایی یک مجموعه اجتماعی - اقتصادی را تحت کنترل و نظم درآورد.

بنابراین چاره‌ای جز قبول فرآیندهای فضایی در مجموعه‌های شهری نیست. در صورتی که نحوه شکل این مجموعه‌ها شناخته شود و از طریق تحلیل مسأله، راه حل و سیاست واقع‌بینانه‌ای اتخاذ گردد، می‌توان پذیرفت که: همه مجموعه‌های کارکردی یا مسکونی در یک محدوده معین، اجزاء یک کل، یعنی «مادر شهر» یک مجموعه شهری را تشکیل می‌دهند.

■ شکل‌گیری روستا شهرهای حاشیه شهرها سرشماری ۱۳۳۵ نشان می‌دهد که منطقه پیرامون شهر تهران عمدتاً منطقه‌ای روستایی بوده است. در این سال، در مقابل جمعیت ۴/۵ میلیونی تهران، ۷۰۰ هزار نفر پیرامون آن سکونت داشتند با گذشت ۳۰ سال، در ۱۳۶۵ این رقم به ۲ میلیون نفر رسید که بیشترین آنها در شهرهای کوچک و بزرگ و روستاهای پیرامون تهران ساکن شدند. اسلامشهر نمونه ممتاز این نوع گسترشهاست. در میان این کانونهای جمعیتی، ۳۷ نقطه بیش از ۵ هزار نفر فاقد شهرداری و ۱۸۹ کانون غیر شهری با بیش از ۱۰۰۰ نفر جمعیت و ۲۳ شهرک جدیدالتأسیس مشاهده می‌شود، که در سال ۱۳۵۵

به زندگی اقشار فقیر جامعه در مجموعه‌های شهری است. در واقع به محدودیت خدمات اجتماعی در این نواحی مشروعیت قانونی می‌بخشد.^{۳۵}

جداسازی مجموعه‌های مسکونی از مادرشهر، با مستمسک محدوده شهری در حقیقت دولت را از ارائه خدمات اجتماعی و تأمین تأسیسات شهری و حفاظت محیط زیست معاف نمی‌کند، بلکه آن را با مشکلات پیچیده‌تر مواجه می‌سازد، که مدتها لاینحل می‌ماند تا سرانجام، به اجبار آنان نیز به پیکر شهر اصلی متصل شوند، و مسائل جدیدی از ادغام کاربری‌های ناسازگار و اسکان پیش‌روی شهرسازی قرار گیرد.

■ نابودی محیط زیست و منابع طبیعی توسعه‌های بی‌رویه خارج از محدوده، اغلب بدون مراعات شرایط طبیعی در دامنه کوه‌ها، فراز تپه‌ها، مسیر آبرودهای سیل‌گیر، سواحل رودخانه و دریا، اراضی کشاورزی و باغات که از حوزه نظارت قانونی شهرها خارج هستند، پدید می‌آیند. معمولاً مردم در خارج از محدوده، بهترین اراضی و مناظر طبیعی را برای اسکان انتخاب می‌کنند، و توسعه حاشیه‌نشینی (و روستانشینی)، به تدریج فضاهای سبز و مناظر و منابع طبیعی را که چشم‌انداز و تفرجگاه شهر هم به شمار می‌آمده‌اند می‌بلعد و یا این شهروندان جدید در بدترین اراضی در منطقه شهری، سکونت می‌گزینند و همواره با عدم بهداشت، آلودگی محیط زیست و ناامنی از سیل و طوفان زیست می‌کنند.

۵. نتیجه‌گیری
بررسی ترازنامه طرحهای جامع شهری ایران نشان می‌دهد که دوران آن سپری شده است و در سطح جهانی درست در همان زمان که ما شروع کردیم فاتحه آن خوانده شده بود.

بحران طرحهای جامع شهری به اعتقاد من در سه زمینه متجلی شده است:

- اهداف آن واقع بینی خود را از دست داده و با پویسهای واقعی شهر و شهرنشینی همخوانی ندارد.

- روش آن به دلیل مفهوم جامعیت کارآیی عملی خود را از دست داده است.

- مدل نظری آن منسوخ شده و بر پایگاهی علمی استوار نیست.

رویارویی با چنین بحرانی آسان نیست، جریان تاریخی و تحولات و تفکرات شهرسازی، راه‌حلهای واقع‌بینانه خود را در الگوی طرحهای ساختاری- راهبردی جستجو می‌نماید. اگر مقوله تأخیر تدابیر شهرسازی، در مقابل فرآیند شهرنشینی را بپذیریم، شاید برای همزمان شدن با متدهای شهرسازی پیشرفته به جرأت بتوان الگوی

جمعیت کل تهران ۶۰۶۳۵ نفر در خارج از باروی شهر (باروی ناصرالدین شاهی) سکونت داشتند، که با تخریب حصار شهر به شهروندی تهران پذیرفته شدند.^{۳۳}

■ تشکیل مجموعه‌های از همه گسیخته شهری. با نگاهی به دیاگرام توسعه شهرها طی یک دوره صد ساله، انفجار فضایی آنها را می‌توان مشاهده کرد. امروزه شهرسازان در قالب طرح جامع، این فرآیند را که از ماهیت شهر بر می‌خیزد نادیده می‌گیرند و در نتیجه تشکیل گتوهای حاشیه‌ای، روستایی، کانونهای جمعیتی مغشوش و نامنظم و ده‌ها، بلکه صدها مجتمع از هم گسیخته جوامع و شهرکهای خوابگاهی پیرامون مادر شهر را در خارج از «حصار» محدوده شهری قرار می‌دهند. این جریان یکی از مسائل اساسی شهرسازی امروز ایران است، که با امواج مهاجران روستایی هر روز بحرانی‌تر می‌شود. تجربه نشان داده است که با ابزار طرح جامع و محدوده شهری، مسائل شهری ما روز به روز پیچیده‌تر و بحرانی‌تر می‌شود. توسعه به گونه‌ای است که سرانجام تمام این مجموعه‌های نامنظم به پیکر اصلی شهر خواهند پیوست. طی ۳۰ سال گذشته، تعداد ۱۲۹ روستا و دو شهر تجریش و ری به محدوده شهر تهران پیوسته‌اند.

نحوه اتصال این مجموعه‌های پراکنده از هم گسیخته فضایی به پیکر اصلی شهر، منشاء بسیاری از معضلات کالبدی، شبکه‌های زیربنایی و کیفیت بافتهای شهری در شهرسازی ایران می‌باشد.

این مسائل به گونه‌ای است که تا سالیان دراز لاینحل باقی خواهند ماند. برای نمونه می‌توان به مشکلات اتصال بافتهای ناحیه جوادیه و جوانمرد قصاب و خانی‌آباد در جنوب تهران و چیدر و دزاشیب و فرحزاد در شمال تهران توجه کرد.

■ مشروعیت عقب‌ماندگی

این جریان به وضوح حکایت از این دارد که طرح جامع، از کنترل توسعه‌های بی‌رویه منطقه پیرامون شهر عاجز است. نمی‌توان انتظار داشت برنامه‌ریزی شهری بتواند برای مسائل پیچیده جامعه شهری از طریق طرحهای جامع راه حل معقول ارائه کند. بنابراین نادیده گرفتن شهرکهای تعاونی و روستا شهرها و به طور کلی اسکانهای خارج از محدوده، باصراحت به مفهوم عدم توجه

وجود نداشتند.^{۳۱}

در سالهای ۵۵ تا ۶۵ در محدوده شهر تهران، جمعیت ۲۹ نقطه پیرامون شهر از ۶۵۲۵۸ نفر به ۴۶۴۵۸۶ نفر افزایش یافت و افزایش سایر نقاط نزدیک به شهر تهران نیز تشدید شد.^{۳۲}

بررسی طرح جامع شهر مشهد به عنوان شاهدهی دیگر حاکی است، در همین فاصله زمانی، در محدوده ۶۰۰ کیلومتر مربع حوزه استحفاظی (حریم قانونی شهر) رشد جمعیت روستایی سالانه ۹/۶ درصد بوده است. و در حدود ۱۶۰۰۰۰ نفر جمعیت در بخشهای شرقی و شمال شهر در خارج از محدوده قانونی ساکن شده‌اند. این وضعیت، حاکی از آن است که بخشی از رشد واقعی شهر مشهد در خارج از محدوده پیوسته آن صورت گرفته است. وقوع این پدیده در طرح جامع مشهد پیش‌بینی نشده بود و یا شاید به طور اساسی در زمان تهیه طرح قابل پیش‌بینی نبوده است.^{۳۳}

اما باید گفت جریان رشد و توسعه کانونهای جمعیتی در پیرامون شهرها قابل پیش‌بینی است و به طور کلی یک فرآیند عام است. از یک سو ارتباط سهل و دسترسی به امکانات شهر بزرگ و از سوی دیگر دشواری خرید زمین و ساختمان و هزینه سکونت در شهرها موجب پیدایش چنین پدیده‌ای است. اگر از نظر تاریخی نیز به این فرآیند نگاه کنیم، می‌بینیم در نظام فئودالی اروپا و شهرهای قرون وسطی «بورگواها» در خارج از حصار یعنی بورگهای فئودالی در اروپا ساکن شدند. تشکیل ربض در پیرامون شارستانهای ایران نیز همین فرآیند را به دلایل دیگر نشان می‌دهد. در زمان ناصرالدین شاه که جمعیت تهران ۱۵۰ هزار نفر بود ۱۶۸۵۳ هزار نفر در خارج از حصار زندگی می‌کردند. با وسعت دادن باروی شهر در سال ۱۲۸۴ (ه.ق) این عده به درون شهر راه یافتند. همین واقعه در زمان رضا شاه نیز مشاهده می‌شود؛ در سال ۱۳۱۱ (ه. ش) از ۳۰۹۶۸۹ نفر

طرح‌های راهبردی یا استراتژیک را پیشنهاد کرد. اما همین پیشنهاد نیز محتاج تحلیل استراتژیک برای شهرسازی کشور است. زیرا چنین مدلی خود مستلزم فراهم آمدن چند زمینه می‌باشد:

I. داشتن طرح‌های منطقه‌ای و زیر منطقه که مسائل فیزیکی را در رابطه با مسائل محیطی و اجتماعی و اقتصادی آمایش کرده باشد.

II. فراهم آوردن زمینه مشارکت همه جانبه و هماهنگ نهادهای اجتماعی، اقتصادی و مردمی در فرآیند برنامه‌ریزی کالبدی.

III. مدیریت هوشمند و کارآی شهرسازی، با قابلیت بالا برای مواجه شدن با فرآیند «مسأله-راه حل».

تا فراهم آمدن چنین شرایطی، در ادامه وضع موجود هیچ‌گونه بیان توجیهی وجود ندارد.

مسائل شهری ایجاب می‌کند که برای شهر و پیرامون بلافاصل آن به عنوان یک مجموعه یکپارچه حیاتی برنامه‌ریزی شود. حتی در کلانشهرها هم باید فرآیند یورش شهرها و روستاها در یکدیگر را به عنوان یک مجموعه شهر همکار (Conurbation) بپذیریم.

یک طرح استراتژیک با پذیرش فرآیندها: نظام کلی کاربری، مراکز شهری و ارتباطات را در مقیاس کلان طراحی نموده و سعی می‌کند طرحی یکپارچه برای مجموعه شهری ارائه نماید. در چهارچوب چنین طرحی، شهر به عنوان هسته مرکزی مجموعه با تمام اجزای خود یک سیستم یکپارچه تلقی می‌شود و هر جزء شهری با کارکرد خاص خود و با حفظ هویت ویژه خود، به نحو کارآیی به هسته مرکزی پیوند می‌یابد. بنابراین هر بخش از مجموعه دارای محدوده کارکردی خود بوده و مجموعه نیز دارای محدوده‌ای فراگیر است و تمام محدوده‌ها انعطاف پذیرند.

شبکه‌های ارتباط بزرگراهها در مفصل و فی مابین بخشها یا اجزاء این مجموعه عبور کرده و به جای برش بافت‌های شهری به صورت شبکه‌ای ساختاری واحدهای مختلف شهر را به یکدیگر مرتبط می‌سازند. در قالب چنین طرحی هر شهر، شهرک، روستا و محوطه‌های تاریخی و فضاهای طبیعی و عناصر شهری جایگاه واقعی خود را پیدا می‌کند.

در چهارچوب، طرح ساختاری- راهبردی (Structur Plan) که الگوی کلی ساختار و سازمان کالبدی شهر را شکل می‌دهد. ده‌ها تقسیم‌بندی دیگر نیز صورت می‌پذیرد: محدوده تاریخی، فرهنگی، مناظر و فضاهای طبیعی، محدوده‌های روستاشهری، محدوده مراکز شهری، صنعتی و هر نوع محدوده کارکردی دیگر، مشخص شده و الویت برنامه‌ریزی عمل و

سیاست برخورد با آنها تعیین و ارائه می‌شود. بنابراین در طرح راهبردی- ساختاری، محدوده‌های مختلف بخشهای شهری، جنبه کاربردی یافته و طرح‌های عمل (Action Plan) برای طراحی شهری و اقدامات عمرانی، به صورت راه‌حلهای بدیل مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته و در حقیقت به عنوان راهبرد و راهنمایی شهرسازی در اختیار نهادهای شهرسازی و شهرداری قرار می‌گیرند تا بر حسب ضرورتها و فوریت‌های شهری در کوتاه‌مدت طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی به فراخور خصوصیات آنها تهیه شود.

لازم به گفتن است که طرح ساختاری راهبردی به معنی طرح منطقه شهری نیست، بلکه جایگزین طرح‌های جامع شهری محسوب شده و در مقیاس وسیعتر از راهبردهای طرح منطقه‌ای یا زیرمنطقه‌ای بهره‌مند می‌شود.

منابع و مآخذ

۱۰. لوکوربوزیه، منشور آتن «چهارمین کنگره معماران مدرن»، ترجمه و برگردان دکتر منصور فلامکی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۵.
۱۱. زاوش، زح، تهران در گذرگاه تاریخ، تهران ۱۳۶۹.
12. Geddes, Patrick, Cities in evolution, London, 1949.
۱۳. شهرسازی معاصر، ص ۱۳.
14. Roberts, Margaret, Town planning techniques, hutchinson of London, 1974.
15. Hall, Peter, Urban and regional planning London, Unwin Hyman, 1989.
۱۶. برتالنی، لودویک فون، نظریه عمومی سیستمها، ترجمه کیومرث پریانی، نشر تندر، ۱۳۶۶.
۱۷. سادوسکی، ون. و دیگران، نظریه سیستمها، ترجمه دکتر کیومرث پریانی، نشر تندر، ۱۳۶۱.
۱۸. نظریه عمومی سیستمها، ص ۲۲.
19. McLoughlin J.B. Urban and Regional planning. A systems approach, London, Faber and Faber. 1969
20. Chadwick, G.F., A system view of planning, Oxford, Pergamon Press, 1975.
۲۱. مقررات شهرسازی و معماری ایران و طرح‌های جامع، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران، ۱۳۷۰.
22. Wilson, A.G., Urban & Regional Models in geography and planning, John Wiley and Sons. 1974, P. 12.
23. Eisner, Gallion, Urban pattern, Sixth edition, VNR, 1993, P.231.
۲۴. هاشمی، فضل‌اله، تحول و تکامل کیفیت طرح‌ریزی کالبدی و تهیه طرح‌های جامع شهری در آمریکا، آبادی، سال نهم، شماره پنجم، ۱۳۷۱، ص ۴۴.
۲۵. کلارک، چایلز، به سوی آشکال مناسب طرح‌ریزی کالبدی شهری، ترجمه کمال اطهاری، آبادی، سال سوم، شماره نهم، ۱۳۷۲، ص ۵۶.
26. Bracken, Ian, Urban planning methods. Methuen. 1981, pp. 13-15.
۲۷. مقررات شهرسازی و معماری ایران و طرح‌های جامع.
۲۸. طرح ساماندهی تهران، وزارت مسکن و شهرسازی، بهمن ماه ۱۳۶۹ و خرداد ۱۳۷۱.
۲۹. سعیدنیا، احمد و مهدیزاده، جواد و جدلی، هلن، مسائل ناشی از توسعه فضایی کالبدی تهران، طرح تحقیقاتی دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، ص ۱۶۸.
۳۰. غمامی، مجید، بررسی و نقد اجمالی طرح‌های جامع شهری، آبادی، سال دوم، شماره ۷، ۱۳۷۱، ص ۳۰.
۳۱. خاتم، اعظم، کندی رشد جمعیت پایتخت، پایان یک کابوس، کتاب تهران، جلد سوم، انتشارات روشنگران، ۱۳۷۲، ص ۱۰۲.
۳۲. زنجانی، دکتر حبیب‌اله، جمعیت تهران و آینده آن، مجله محیط شناسی، شماره ۱۵، دانشگاه تهران، مرکز مطالعات محیط زیست، ۱۳۶۸، ص ۲۶.
۳۳. بررسی و نقد اجمالی طرح‌های جامع شهری، ص ۲۷.
۳۴. سعیدنیا، احمد، ساختار تهران، کتاب شهرهای ایران، جلد ۴، به کوشش محمد یوسف کیانی، جهاد دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، صص ۳۲۰ و ۳۲۴.
۳۵. گرانت، جیل، برنامه‌ریزی مجموعه‌های مسکونی و تناقضات آن، ترجمه مینو آزاد، مجله آبادی، شماره ۵، ۱۳۷۱، ص ۸۱