

قرائتی از نظام شهرسازی آمریکا (با تأکید بر شهر نیویورک)

تاریخ دریافت: ۹۰/۳/۱
تاریخ پذیرش نهایی: ۹۰/۵/۱۱

هومن قهرمانی* - اسماعیل شیعه**

چکیده

تحولات شهرسازی در ایالات متحده، تابع ویژگی‌های خاص این کشور بوده است که اهم آن‌ها عبارتند از: وجود نظام فدرالیسم، تسلط مالکیت خصوصی زمین، نقش اقتصاد آزاد، تسلط اتومبیل و حومه‌نشینی، تأثیر جنبش‌های سیاسی و اجتماعی و غیره. به‌طور کلی در نظام فدرال آمریکا ارائه بخش مهمی از خدمات عمومی و رفاهی، به عهده دولت‌های ایالتی و محلی است و برنامه‌ریزی محلی به عنوان ابزاری ضروری برای پاسخگویی به نیازهای مردم مطرح است. اصولاً اعتقاد به مشارکت همه نیروهای مؤثر در روند توسعه و عمران است. ویژگی برنامه‌ریزی آمریکایی محدودیت در قدرت تصمیم‌گیری است، لذا تأیید طرح‌ها و مقررات روندی قانونی است که برعهده نهادهای قانون‌گذار و منتخب مردم یعنی شوراها می‌باشد و اجرای مقررات شهرسازی برعهده اداره شهرسازی دولت محلی است. عناوین ارگان‌هایی که در مورد مسائل مربوط به برنامه‌ریزی و منطقه‌بندی صاحب اختیارند در هر ایالت ممکن است با دیگری متفاوت باشد و الگوهای مختلفی برای اداره شهرها در نظام مدیریت شهری وجود دارد. در پی گرایش به روش‌ها و موضوعات کیفی در برنامه‌ریزی و طراحی شهری آمریکا تحولات مثبت و منفی عمیق در ضوابط منطقه‌بندی و مقررات کاربری زمین به‌وجود آمده است. در این نوشتار سعی شده تا نظام برنامه‌ریزی شهری نیویورک نیز به عنوان یکی از مهم‌ترین شهرهای ایالت متحده مورد بررسی قرار گیرد. نظامی که منتج شده از یک ساختار شش سطحی است که هر سطح، پشتیبان سطح بالاتر خود است. جهان شهری که در آن نگاه خاص به جایگاه شوراها، کمیته‌های مربوطه، اهرم‌های خاص برنامه‌ریزی شهری و انعطاف در برنامه‌ها، طرح‌ها و قوانین در کنار یکدیگر وظایف برنامه‌ریزی شهری را محقق می‌سازند.

واژگان کلیدی: نظام برنامه‌ریزی شهری آمریکا، برنامه‌ریزی شهری نیویورک، حوزه‌بندی و انعطاف‌پذیری.

* پژوهشگر دکتری شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

Email: hghahremani@iust.ac.ir

Email: es_shieh@iust.ac.ir

** دانشیار شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران.

مقدمه

ایالات متحده آمریکا، پس از جنگ جهانی دوم صاحب یک نظام پیچیده از مؤسسات برنامه‌ریزی و ضوابط برنامه‌ریزی شد که در دو سطح ملی - منطقه‌ای و منطقه‌ای - محلی عمل می‌کند. برنامه‌ریزی شهری در آمریکا به علل مختلف تأثیری چشمگیر (چه مثبت و چه منفی) در تحولات شهرسازی جهان داشته است. برخی از دستاوردهای شهرسازی آمریکا که به سایر کشورهای جهان رسوخ یافته است عبارتند از: ضوابط منطقه‌بندی، مفهوم واحد همسایگی، معماری منظر و طراحی شهری، استانداردهای سرانه کاربری زمین، مدل‌سازی در شهرسازی و غیره. به‌طور کلی می‌توان گفت تا حدود دهه ۱۹۶۰ برنامه‌ریزی ایالات متحده تحت تأثیر برنامه‌ریزی جامع و طرح‌های جامع سنتی بوده است، اما در عین حال شکل‌گیری و تحولات رویکرد برنامه‌ریزی جامع در آمریکا به صورتی متفاوت از سایر کشورهای غربی به ویژه اروپا، انجام گرفته است. در واقع تحولات شهرسازی در ایالات متحده تابع ویژگی‌های خاص این کشور بوده است که اهم آن‌ها عبارتند از: وجود نظام فدرالیسم، تسلط مالکیت خصوصی زمین، نقش اقتصاد آزاد، تسلط اتومبیل و حومه نشینی، تأثیر جنبش‌های سیاسی و اجتماعی و غیره. در ارزیابی مثبت از نظام برنامه‌ریزی آمریکا می‌توان استدلال کرد که دولت محلی مسئول امور محلی، دولت ایالتی متولی امکانات و خدمات کلان مقیاس و دولت فدرال تضمین‌کننده برابری مالی ایالات برای توسعه علی‌رغم منابع متفاوتی است که در اختیار هر کدام قرار دارد. لذا سطوح مختلف دولت با هم همکاری می‌کنند و هریک مختاراند تا نوآوری‌های خود را در انجام وظایفشان اعمال کنند.

۱. ساختار نظام فدرال در آمریکا

سازمان حکومتی ایالات متحده از سه دولت فدرال، دولت‌های ایالتی و دولت‌های محلی تشکیل شده است. در آمریکا حاکمیت میان دولت فدرال و دولت ایالتی تقسیم شده است. هر دولت ایالتی نیز تعدادی دولت محلی ایجاد می‌کند. در نتیجه مجموعه گسترده‌ای از دولت‌های متعدد و متنوع محلی به وجود آمده است. طوری که در ۵۰ ایالت آمریکا حدود ۸۷ هزار واحد حکومت محلی شکل گرفته است. کارکردهای هر دولت در ایالت‌های مختلف متفاوت است و برخی از دولت‌های وظایفی دارند که در ایالات دیگر به عهده دولت‌های محلی (شهرستان و شهر) است. افزون بر این محدوده حوزه اختیارات هر یک از این دولت‌ها در ایالات مختلف، متفاوت است. به‌طور کلی در نظام فدرال آمریکا ارائه بخش مهمی از خدمات عمومی و رفاهی به عهده دولت‌های ایالتی و محلی است که نمونه این خدمات عبارتند از: آموزش عمومی، بهداشت عمومی، نیروی انتظامی، حمل‌ونقل عمومی، آتش‌نشانی، آبرسانی و غیره (Mehdizadeh, 2006, p.147). در آمریکا در بالاترین سطح، "نهاد مسکن و برنامه ریزی دولت فدرال" قرار دارد که وزارت مسکن و عمران شهری نامیده می‌شود. وزارت مسکن و عمران شهری به واسطه نظارت مرکزی خود می‌تواند نفوذ قابل توجهی بر دولت‌های محلی در سراسر آمریکا اعمال کند.

۲. تحولات نظام شهرسازی آمریکا

۲-۱- جنبش‌ها و نهضت‌ها

سیر تکامل گسترش شهرها در ایالات متحده آمریکا تحت تأثیر چند عامل مشخص به وقوع پیوسته است، این عوامل عبارتند از: توسعه فعالیتهای صنعتی - گسترش راه‌های ارتباطی - همکاری دولت با بخش خصوصی. در آمریکا برنامه‌ریزی منطقه‌ای همپای با گسترش فعالیت‌های صنعتی و در نتیجه گسترش شهرها پیش رفته است و دارای سابقه‌ای به همان اندازه است (Shieh, 2001, p.28). این روند از نیمه دوم قرن ۱۹ تا کنون، در دوره‌های مختلف مبتنی بر نقیصه‌های موجود، در قالب جنبش‌ها، نهضت‌ها و گرایش‌ها متفاوت، اقدامات و مداخلات در نظام شهرسازی آمریکا را تعیین کرده است (جدول ۱).

در اوایل قرن بیستم دو تغییر مهم در موفقیت برنامه‌های شهرسازی آمریکا اثر گذاشت، در سال ۱۹۱۶ اولین طرح جامع نیویورک با تأکید بر سازماندهی به زمین و تفکیک اراضی به منظور نظارت بر کاربری زمین، ارتفاع و حجم ساختمان‌ها تهیه شد و دیگری در سال ۱۹۲۲ که وزارت بازرگانی آمریکا به اهمیت زمین به عنوان یک عامل مؤثر در اقتصاد پی‌برده و اولین مقررات مربوط به تفکیک اراضی را تهیه کرد. در سال ۱۹۲۶ مقررات دیگری بر تفکیک زمین وضع شد که شهرها و شهرک‌ها را در بر می‌گرفت. در دهه ۱۹۷۰ این نتیجه به‌دست آمد که شهرسازی، مدیریت شهری و سیاست‌های تأمین بودجه باید به صورت پیوسته و متصل به هم پیش برود تا اینکه دهه ۱۹۸۰، دهه مشارکت بخش خصوصی با شهرسازی در آمریکا است. در این دهه طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری آمریکا بر مبنای تشویق بخش خصوصی قرار گرفت (Ghamami, 2005).

جدول ۱: جمع بندی جنبش های شهرسازی در ایالات متحده آمریکا

جنبش های شهرسازی	
•	سنت منظر آرایبی ^۲ یکی از اولین انگاره های شهرسازی در آمریکا بود که از برنامه ریزی برای منظر آرایبی و طراحی پارک در نیمه دوم قرن نوزدهم پدید آمد، فردریک لا آلمستد، به عنوان شخصیت اصلی و رهبر این جنبش، آمیزش پارک ها و مناظر طبیعی را با بافت شهری، در جهت رفع تأثیرات منفی رشد شهرها، که وی آن را گریزناپذیر و اساساً برای جامعه سودمند توصیف می کرد، مؤثر می دانست.
•	مهندسی شهرهای زیست پذیر ^۳ شهرها در نخستین مراحل صنعتی شدن به دلیل وجود عواملی همانند آلودگی های زیست محیطی، آتش سوزی، بلایای مختلف، زندگی مردم - به ویژه طبقات محروم - را به یغما می بردند. تبیین ارتباط بین رشد بهداشت همگانی و تحولات اجتماعات شهری در گزارش های جان گریسکام در مقاله ای با عنوان "وضع بهداشتی جمعیت کارگر نیویورک" در سال ۱۸۴۵ در اثبات ارتباط میان شرایط زندگی کثیف و آلوده و بیماری.
•	باغ شهر ^۴
•	شهر زیبا ^۵ در اواخر قرن نوزدهم در اثر واکنش به موجی از اعتراضات مردمی که شهرها و شهرک های خود را زشت و یا حداقل بی روح، خشک، خشن، رها شده و ناتمام می دانستند جنبش «زیبا سازی شهری» پدید آمد.
•	شهرسازی در عمل ^۶ شهر سازی در اولین گام برای تبدیل شدن از جنبش شهری به نوعی حرفه، در اولین کنفرانس های برنامه ریزی شهری (NCCP) و نشست مربوط به مشکلات تراکم در سال ۱۹۰۹ - در دهه ۱۹۱۰ برنامه ریزان شهری روش جدیدی به نام «پهنه بندی کاربری زمین» را به کار گرفتند. - نیویورک نخستین شهری بود که در سال ۱۹۱۶ آیین نامه و ضوابط پهنه های برای تمامیت آن ارائه و اعمال گردید. - در پایان این دهه بیشتر از ۸۰۰ شهر، یا در واقع حدود نیمی از جمعیت شهری ایالات متحده، مشمول ضوابط قانونی پهنه بندی کاربری زمینی و قواعد مربوط به آن بودند. - مطرح شدن طرح ریزی جامع در دهه های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰، که عصر عملگرایی شهری و یا کارایی شهری خوانده می شد، که تاسیسات و تجهیزات همگانی، فضاهای باز، حمل و نقل و جهت های گسترش و رشد را هدایت می کردند. این گونه برنامه ریزی شهری طرح جامع نامیده شد. - تبدیل برنامه ریزی شهری به مثابه حرفه در دهه ۱۹۴۰
•	منطقه گرایی ^۷ ۱۹۱۰-۱۹۴۰ - به چالش کشیدن مرزها و مفاهیم قدیمی «شهر» در سال های پایانی قرن نوزدهم در اثر رشد سریع شهرهای آمریکا اندیشه "ناحیه مادر شهری استاندارد" را موجب شد. - کمیسیون برنامه ریزی منطقه ای لس آنجلس در سال ۱۹۲۲ به عنوان پیش قراول این اندیشه (مجموعه واحد مدیریتی برای نظام توسعه کالبدی نزدیک به ۴۰ شهرداری) - طرح منطقه ای نیویورک و حومه (۳۰-۱۹۲۹): طرحی جامع برای زیرساخت های کالبدی مورد نیاز مادر شهری با جمعیت ۲۰ میلیون نفر - اعضای انجمن برنامه ریزی منطقه ای آمریکا با اتکا به نظریه های "گدیس" به برنامه ریزی نظام بندی برای تمامی مناطق و ایالت ها فکر می کردند که به موجب آن، مادر شهرها در مجموعه ای از زیرپهنه های مرتبط با هم و با حومه های سالم و شکوفا به تعادل می رسیدند.
•	مسکن همگانی و نوسازی شهری ^۸ اولین اقدامات در زمینه تنظیم آیین نامه و مقررات ساختمانی در پاسخ به عدم توجه به کیفیت در ساخت و سازها، به عنوان بزرگترین مشکلات موجود در شهرهای در حال رشد اواسط قرن نوزدهم میلادی
•	اندازه گیری و مدل سازی ^۹ اضافه شدن تحلیل کمی و مدل سازی به تکنیک های برنامه ریزی شهری در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰
•	رشد شهری و زمینه های زیست محیطی ^{۱۰} پس از جنگ جهانی دوم، پراکنده رویی کلان شهری موجب پدیده "انفجار کلان شهر" شد. رشد حومه ای در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ که موجب تحلیل رفتن چشم اندازهای طبیعی و در نتیجه موجب ترافیک و آلودگی هوا می شد تقویت جنبش زیست محیطی را منجر شد که ریشه در حفاظت حیات وحش و بیابان داشت.
•	محله های نوسازی شده، شهرهای جدید و نوشهرسازی ^{۱۱} - بهسازی بافت شهری از طریق احداث محله های جدید در زمین های خالی و با طراحی و سرمایه گذاری مجدد در محله ها و مناطق موجود، دو گزینه اساسی در برنامه ریزی به شمار می آیند. این ها در واقع عبارتند از: توسعه بافت سبز در مقابل راهبردهای احیا و پرکردن قطعات زمین در بین ساختمان های موجود. این نظریه ها بعدها در جنبش موسوم به "شهرهای جدید" و همچنین در رویکردهای برنامه ریزی و طراحی با عنوان "نو شهرسازی" ادامه یافت.
•	نو منطقه گرایی ^{۱۲} : محیط زیست، سیاست و برنامه ریزی در آغاز قرن ۲۱ نو- منطقه گرایی، متفاوت از منطقه گرایی های نخستین که پراکنش برنامه ریزی شده فعالیت ها را هدف قرار داده بودند. در واقع شهرنشینی مجدد و رشد فشرده را مد نظر قرار می دهد. - خطوط اصلی نو منطقه گرایی: تمرکز بر قلمروهای خاص و برنامه ریزی فضایی- بررسی مشکلات ایجاد شده به وسیله تفرق کلان شهری- یکپارچه کردن تخصص های برنامه ریزی و مطرح ساختن همه جوانب پایداری، محیط زیست، اقتصاد و غیره - اعتقاد به این که رشد کلان شهر بر کل مجموعه مناطق اکولوژیک تأثیر می گذارد- اهمیت برای طرح های کالبدی، طراحی شهری، حس مکان و غیره.
•	عدالت زیست محیطی ^{۱۳} اصطلاح "عدالت زیست محیطی" در اواخر دهه ۱۹۸۰ برای توصیف فلسفه ای که آگاهی زیست محیطی را با تأکید بر برابری قومی و نژادی می آمیزد و به دنبال تغییراتی در رویه های تجاری، دولتی و صنعتی است به کار برده شد. - تمرکز بر فشارهای زیست محیطی و صدمات وارد شده بر اقلیت های بومی - اهداف برنامه ریزان: ایجاد فرصت های برابر برای مشارکت در فرایند تصمیم سازی، به ویژه برای جمعیت های محروم و محافظت از محیط زیست طبیعی
•	پایداری ^{۱۴}

(Authors according to American Planning Association, 2007)

۲-۲- تحول عمده در نظام شهرسازی آمریکا

در ایالت متحده اگر چه به دلیل وجود ساختار فدرالیسم و تسلط اندیشه لیبرالیسم اقتصادی، الگوی برنامه‌ریزی متمرکز به نسبت از نفوذ کمتری برخوردار بوده ولی تا حدود دهه ۱۹۶۰ الگوی طرح‌های جامع- تفصیلی با تأکید بر اهداف کالبدی و مقررات منطقه‌بندی، نقشی مسلط داشته است. اما در چند دهه اخیر به دلیل ناکامی طرح‌های جامع- تفصیلی از یک طرف و مشکلات شهرنشینی و زیست محیطی از طرف دیگر چندین گرایش جدید در شهرسازی این کشور پدید آمده که جهات عمده آنها به طرف برنامه‌ریزی راهبردی، توسعه پایدار و حفاظت محیط زیست، رفاه عمومی، عدالت اجتماعی، تقویت برنامه‌ریزی محلی و مشارکت معطوف شده است. در حال حاضر اگرچه در بسیاری از شهرهای آمریکا، همچنان از طرح‌های شهری با عنوان طرح جامع استفاده می‌شود، ولی شکل و محتوای این طرح‌ها به طور کلی عوض شده است.

تأکید بر تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری	از دهه ۱۹۷۰ به بعد سه تحول اساسی در الگوی طرح‌های جامع توسعه شهری آمریکا به ظهور رسیده است
تأکید بر اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	
تأکید بر رویکرد فرهنگی برنامه‌ریزی/ تهیه طرح/ اجرا و نظارت	

• گرایش به روش‌ها و موضوعات کیفی در برنامه‌ریزی و طراحی شهری آمریکا در دو سه دهه اخیر

رواج قانونی ضوابط منطقه‌بندی و مقررات تفکیک زمین و ضرورت تعیین انواع کاربری‌ها و میزان نیاز به آنها روش‌های تهیه طرح‌های جامع را به سمت انجام مطالعات کامل جمعیتی و برداشت کامل کاربری زمین و در نهایت تهیه نقشه کاربری زمین و جدول سرانه‌های کاربری منجر کرد. این نحوه نگرش باعث رویکرد افراطی نسبت به کاربرد استانداردهای فضایی سرانه‌ها (استاندارد زندگی) در شهرسازی آمریکا شد، یعنی شهرسازی کمی و شهرسازی ضابطه‌ای که نتیجه‌اش یکسان‌سازی سیمای شهری، بی‌هویتی فضاهای کار و زندگی، آسیب‌های روانی و اجتماعی برای شهروندان بود. در مواجهه با این رویکرد و اصلاح آن مطرح شدن روش‌های کیفی، زیبایی‌منظر، طراحی فضاهای شهری، حفاظت از بافت‌های قدیمی و آثار تاریخی، برنامه‌ریزی محیط زیست دغدغه نظام شهرسازی آمریکا قرار گرفت.

۳- برنامه‌ریزی شهری در ایالات متحده

۳-۱- ویژگی‌های برنامه‌ریزی شهری

در چارچوب سازمان حکومتی آمریکا و ساختار نظام فدرالی ویژه آن، نظام برنامه‌ریزی شهری در این کشور دارای ساز و کار خاص خود است که مهمترین ویژگی‌های آن عبارتند از (Ghamami, 2005, p.188):

۱. برنامه‌ریزی برای کاربری زمین در ایالات متحده، عمدتاً امری محلی است بطوری که حوزه کار و مشخصه آن اغلب به صورت محلی تعیین می‌شود و تنوع بسیاری در روش‌ها وجود دارد.
۲. ویژگی دیگر برنامه‌ریزی آمریکایی محدودیت در قدرت تصمیم‌گیری است. منشور حقوق شهروندان تضمین می‌کند که افراد از تصمیمات ناعادلانه دولتی مصون باشند. در ایالت متحده برنامه اصولاً توسط نهاد قانون‌گذار (دولت محلی) تهیه می‌شود اما مدیریت آن را هیأت جداگانه‌ای برعهده دارد.
۳. یکی دیگر از ویژگی‌های برنامه‌ریزی برای کاربری زمین در ایالات متحده قرار داشتن تحت سیطره وکلای حقوقی دادگستری است. در عین حال که قانون همچون امری مقدس مورد احترام است، به دولت همواره با تردید نگرینسته می‌شود تا مبادا از قدرت و اختیاراتش سوء استفاده نماید.

۳-۲- فرایند برنامه‌ریزی شهری

این فرایند با تهیه برنامه و اجرای آن سروکار دارد. بازیگران گوناگونی، از شهروندان گرفته تا ادارات عمومی، بخش انتفاعی و گروه‌های غیر انتفاعی، باید بتوانند در این مرحله شرکت کنند و به توافق رسیدن بر سر مسئله برای فرایند امری حیاتی است. توافق بر سر آنچه باید انجام گیرد و چگونگی تقدم و تأخر اهداف کوتاه مدت و بلند مدت نیز به همان اندازه سرنوشت ساز است. پس از آن که برنامه به طور عمومی مورد مباحثه و قبول قرار گرفت، وارد شبکه ای از مراحل تصویب می‌شود. فرایند اجرای طرح که در پی تصویب آن آغاز می‌شود از اهمیتی حیاتی برخوردار است. نه تنها واحد شهرسازی، بلکه ارگان‌های بسیاری از جمله سازمان‌های توسعه اقتصادی، حمل و نقل، فن آوری اطلاعات، پارک‌ها و مسکن در این

فرایند دخیل اند. به طور کلی هر دولت محلی یک طرح جامع دارد که به عنوان چارچوب منطقه بندی و مقررات شهری هر ناحیه عمل می‌کند. تأیید طرح و مقررات آن روندی قانونی است که بر عهده نهادی قانون‌گذار و منتخب مردم (شورا) می‌باشد و اجرای مقررات شهرسازی بر عهده اداره شهرسازی دولت محلی است.

جدول ۲: مراحل فرآیند برنامه‌ریزی

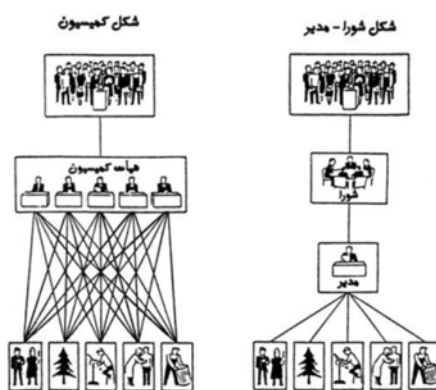
مراحل فرایند برنامه‌ریزی در آمریکا	
مرحله اول	تشخیص مسائل و راهکارها
مرحله دوم	تعیین مقاصد، اهداف و اولویت‌ها
مرحله سوم	جمع آوری و تفسیر داده‌ها
مرحله چهارم	آماده سازی طرح
مرحله پنجم	تهیه برنامه‌های اولیه برای اجرای طرح
مرحله ششم	ارزیابی تأثیرات بالقوه طرح‌ها و اجرای برنامه‌ها
مرحله هفتم	بازنگری و سازگار نمودن طرح‌ها
مرحله هشتم	بازنگری و سازگار نمودن طرح‌ها - اجرای برنامه‌ها
مرحله نهم	به کارگیری نظارتی برنامه؛ بازبینی تأثیرات آن

(Anderson, 1995)

۴. مدیریت شهری در آمریکا

ایالات متحده آمریکا مرکب از پنجاه ایالت است که هر یک در امور داخلی خود مستقل اند و دولت فدرال تنها در زمینه امنیت ملی، حفظ وحدت ایالات، امور خارجی و در مجموع مسائلی که قانون اساسی این کشور مقرر داشته، مسئولیت دارد. هر یک از ایالات آمریکا، مجلس قانون گذاری خاص خود دارد که نمایندگان آن را مردم انتخاب می‌کنند و فرماندار و معاون او نیز در انتخابات عمومی که هر چهار سال یک بار برگزار می‌شود، برگزیده می‌شوند. در این چهارچوب سیاسی، شهرداری‌ها نیز که بیشتر متشکل از شهردار و شورای شهر هستند با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند و میزان تابعیت آنها از قوانین فدرال و قوانین ایالتی معین است. در نظام مدیریت شهری آمریکا، شوراهای بسیار اهمیت دارند. عناوین ارگان‌هایی که در مورد مسائل مربوط به برنامه ریزی و منطقه بندی صاحب اختیار اند در هر ایالت ممکن است با دیگری متفاوت باشد. همه اینها معمولاً توسط نهاد قانون

شکل ۱: مقایسه تعاملات در ساختار کمیسیون و شورا - مدیر



(Saeednia, 2004)

گذار محلی نظیر شورا شهر، شورای شهرک،^{۱۵} انجمن شهر، هیأت ناحیه ای^{۱۶} یا هیأت ناظران عالی ایجاد می‌شوند و می‌توانند اندازه‌های متفاوت داشته باشند، اعضایشان انتصابی یا انتخابی باشند و طول دوره خدمت افراد نیز در آنها متفاوت باشد. قانون ایالتی و اساسنامه شهرداری نقش و مسئولیت آنها را تعیین می‌کند (Saeednia, 2004).

• سه الگو برای اداره شهرها در نظام مدیریت شهری آمریکا

- الگوی شهردار، شورای شهر، نوع شهردار کم قدرت: در این الگو شهردار قدرت و اختیار چندانی ندارد و کمیسیون‌ها یا هیأت‌هایی که اعضای آن را مردم یا شورای شهر انتخاب کرده اند به اداره امور شهر اشتغال دارند. در این الگو وظیفه عمده شهردار نظارت بر تصمیم‌ها و فعالیت‌های شهرداری است.
- الگوی شهردار، شورای شهر، نوع شهردار پر قدرت^{۱۷}: در این الگو برخلاف الگوی پیشین شهردار اختیار و قدرت بسیار دارد و مدیریت شهری در اختیار کامل اوست. رؤسای سازمان‌های شهرداری، همگی با نظر و تأیید و تصویب شهردار تصمیم می‌گیرند. در تصمیم‌گیری نیز، شهردار حق (وتو) دارد، اما شورای شهر مانند الگوی اول می‌تواند با دو سوم آرای خود وتوی شهردار را در دور دوم رأی‌گیری خنثی کند. در این الگو، اگرچه شهردار

اختیار و قدرت بسیار دارد، اما این قدرت با نظر و تصمیم شورای شهر نظارت و مهار شده است.

- الگوی مدیر شهر: در این الگو، اساس بر آن است که شهر را باید مانند یک شرکت بازرگانی اداره کرد. از این رو همان گونه که صاحبان سهام یک شرکت برای اداره امور آن ممکن است یک نفر را به عنوان مدیر عامل استخدام کنند، شهر نیز باید مدیری در استخدام خود داشته باشد. در این صورت شهردار فقط نقش نمادین می‌یابد که به عنوان پدر شهر در مراسم و تشریفات شرکت می‌کند و البته ناظر عالی امور نیز هست. برعکس، اختیارات و قدرت انجمن شهر افزایش می‌یابد (Saednia, 2004).

۵. طرح‌های شهرسازی در آمریکا

در کتاب برنامه ریزی شهری طرح‌های شهری، بر اساس دو شاخص متفاوت شکل و محتوا به انواع مختلف تقسیم شده‌اند (Catanesi, 1988). در نظام شهرسازی آمریکا دو نوع برنامه‌ریزی جامع^{۱۸} و تنظیمی^{۱۹} به طور مکمل با یکدیگر کار می‌کنند. ساختار برنامه‌ریزی جامع در آنجا، متفاوت از چیزی است که می‌شناسیم و شامل بخش‌های اصلی^{۲۰} طرح کلی کاربری زمین^{۲۱}، طرح حمل و نقل^{۲۲} و طرح تسهیلات اجتماعی^{۲۳} است که توضیحات مربوط به این بخش‌ها در جداول ۴ و ۵ آمده است.

جدول ۳: تقسیم بندی انواع طرح‌ها بر اساس شکل و محتوا

انواع طرح‌ها از نظر محتوا	انواع طرح‌ها از نظر شکل
Comprehensive Plans طرح‌های جامع	Blueprint طرح تفصیلی اجرایی
District Plans طرح‌های منطقه شهری	Site Plans طرح‌های طراحی محیط
Site Plans طرح‌های ساخت مجموعه	Structure Plans طرح‌های ساختاری
Subsystem Plans طرح‌های فرعی	Concept Plans طرح‌های مفهومی
	Guidelines طرح‌های راهنما

(Catanesi, 1988)

به طور کلی منافع برنامه‌ریزی جامع از این نوع عبارتند از (NYC Department of Planning, 2009):

- فراهم کردن فرآیندی برای شناخت منابع عمومی، نیازهای بلند مدت اجتماع و اهداف معمول
- فراهم کردن فرآیندی برای تسهیل و توسعه توافقات عمومی در مسائل
- فراهم کردن نقشه اجرایی برای اقدامات آتی دولتی

برنامه‌ریزی تنظیمی نوعی از برنامه‌ریزی است که مردم بیشتر با آن آشنا هستند و یک وضع نهایی را تشریح می‌کند و دارای دو نقش اصلی است:

- تنظیم کننده تصمیم‌ها، رفتارها و کارهای شخصی
- بازدارنده فعالیت‌ها، کارها و تصمیم‌های خارج از چارچوب موارد تصویب شده

شرایط کارایی این شیوه برنامه ریزی را می‌توان در حالتی عنوان کرد که نهاد قدرتمند بخش عمومی، تمام ناحیه ای را که برنامه برای آن تهیه شده فرا گیرد و تمام عاملانی که در فرآیند توسعه ناحیه مورد برنامه ریزی دخالت دارند و درگیر هستند ملزم به رعایت مقررات باشند و گروه‌های درگیر متعدد به اجرای برنامه باشند (Abdi Daneshpour, 2008, p.90).

جدول ۴: بخش‌های مختلف برنامه ریزی جامع

اجزای طرح جامع (منظور از طرح جامع شکل سنتی و قدیمی آن نیست، بلکه مفهومی کاملاً جدید با محتوای راهبردی و ساختاری است)		
طرح کلی کاربری اراضی	طرح حمل و نقل	طرح تسهیلات اجتماعی
- اساسی ترین بخش در تمامی گستره برنامه ریزی است و پیشنهادی در تبیین چگونگی توسعه و نوسازی (احیا مناطق موجود با توجه به نیازها) است که برای نظام منطقه بندی و قوانین بخشی ضروری است.	- هدف اولیه برنامه ریزی حمل و نقل، تأمین جابه‌جایی ایمن و کارآمد مردم، اجناس و خدمات است. این بخش بر طراحی شبکه ارتباطی اصلی متمرکز است و علاوه بر آن درباره موضوعاتی چون حمل و نقل عمومی، جاده ای، ریلی، آبی و هوایی نیز بحث می‌کند.	- موضوع این برنامه پارک‌ها، زمینهای تفریحی، مدرسه‌ها و دیگر تسهیلات عمومی همچون کتابخانه‌ها، ایستگاه‌های آتش نشانی، مراکز درمانی، مراکز دولتی و تسهیلات فرهنگی برای رفع نیازهای موجود و آینده شهر است.

(Authors according to "NYC Department of Planning, 2009")

جدول ۵: برنامه‌ریزی جامع و تنظیمی

برنامه‌ریزی تنظیمی	برنامه‌ریزی جامع
<ul style="list-style-type: none"> بر روی گستره کوتاه مدت فرایند متمرکز است. اگر برنامه‌ریزی جامع، نقشه جامع را تأمین می‌کند، برنامه تنظیمی ابزار و خطوط راهنمایی را که توسعه دنبال می‌کند، مشخص می‌کند. برنامه تنظیمی از زمانی که، برای یک شهر، بهترین کاربری اراضی و استانداردهای توسعه (منطقه بندی) و تفکیک را تعیین می‌کند، به شهروندان سود می‌رساند. 	<ul style="list-style-type: none"> بر گستره‌های طولانی مدت از مسائل متمرکز است و اسناد سیاست گذاری را برای توسعه و و باز توسعه فیزیکی، اقتصادی و اجتماعی آینده شهر تأمین می‌کند و به عنوان نقشه‌های جامع چگونگی برخورد یک شهر با تقاضا برای مسکن، حمل و نقل، امنیت عمومی و تسهیلات عمومی (شامل مدرسه‌ها، پارک‌ها و کتابخانه‌ها) در آینده را نشان می‌دهد. علاوه بر توسعه‌های جدید چگونگی حفاظت، نگهداری و بهبود سیمای ساخته شده شهر را نیز به نمایش می‌گذارد.

(Authors according to "NYC Department of Planning, 2009")

۶. حوزه بندی در نظام شهرسازی آمریکا

برنامه ریزی به توسعه یا حفاظت دراز مدت یک ناحیه و ارتباط میان اهداف محلی با مقاصد منطقه ای و کلیت آن جامعه، توجه می‌کند و منطقه بندی ابزاری مهم برای این منظور است، هر چند کارکردی بیش از این دارد. منطقه بندی در ایالات متحده ضرورتاً امری محلی است. برخی دولت‌های محلی نظام منطقه بندی بسیار پیچیده ای دارند، برخی اصلاً فاقد یک نظام برای این موضوع هستند. منطقه بندی برای هر شهری امری منحصر به فرد است (Ghamami, 2005, p.208). در این خصوص قانون تفویض اختیار استاندارد ایالتی^{۲۴} تبصره‌های زیر را بیان می‌کند:

- اعطای قدرت: به نهاد قانونگذاری شهرها و روستاهای تابعه قدرت داده می‌شود تا ارتفاع، تعداد طبقات، اندازه بناها و سایر سازه‌ها، درصد سطح اشغال بنا در زمین، اندازه حیاط‌ها، محوطه‌های میان بناها و سایر فضاهای باز، تراکم جمعیت، موقعیت و کاربری بناها، سازه‌ها، زمین‌های تجاری، صنعتی، مسکونی و سایر اهداف را تحت نظارت درآورده و محدودیت‌های لازم را در مورد آنها اعمال نماید.
- بخش‌ها: نهاد قانون گذاری می‌تواند شهرداری را به بخش‌هایی با هر تعداد، شکل و مساحتی که برای عملی کردن اهداف این قانون مناسب می‌داند تقسیم نماید. تمامی ضوابط و مقررات مزبور باید درون هر بخش برای همه گروه‌های اجتماعی و انواع بنا یکسان باشند ولی ضوابط یک بخش با آنچه در سایر بخش‌ها وجود دارد ممکن است متفاوت باشند.

جزئیات محدودیت‌ها و شرایطی که در مورد هر منطقه اعمال می‌شود در آیین نامه منطقه بندی مطرح می‌شود. در این آیین نامه همچنین یک هیأت تعدیل پیش بینی شده است تا جایی که اجبارهای خشک و بی روح منجر به ایجاد سختی‌ها و تنگناهای غیر ضروری برای افراد می‌گردند، در برابر تصمیم بازرس بنا، مبنی بر تحمیل آیین‌نامه و به منظور انجام اصلاحاتی در تبصره‌های آیین‌نامه، بتوان بدان مراجعه نمود (Ghamami, 2005, p.210).

• تحولات جدید حوزه‌بندی در آمریکا

برخی از اشکال و روش‌های جدید حوزه‌بندی در آمریکا که تحولات قابل توجهی را در برنامه‌ریزی شهری آمریکا باعث شده عبارتند از:

جدول ۶: اشکال مختلف منطقه بندی در آمریکا

حوزه بندی نقطه ای Spot Zoning	در برخی موارد برای یک کاربری خاص درون یک منطقه، شرایط ویژه‌ای تعیین می‌گردد.
کاهش تراکم Down Zoning	اصلاح ضوابط منطقه‌بندی، وقتی که تراکم زیاد باعث ناراحتی و مخالفت همسایگان شود.
حوزه بندی قراردادی Contract Zoning	به موجب قراردادی معین میان مالک و دولت محلی، مقررات منطقه‌بندی مورد تجدیدنظر قرار می‌گیرد.
حوزه بندی خوشه ای Cluster Zoning	منطقه‌بندی به جای شمول بر تمام یک منطقه مسکونی، برای بخش‌هایی از آن به صورت خوشه‌ای تعیین می‌شود، که به تنوع و گسترش فضای باز کمک می‌کند.
واحد عمران با برنامه Planned Unit Development	برای برخی نواحی به علت شرایط خاص برنامه‌ریزی و طراحی، مقررات ویژه‌ای در نظر گرفته می‌شود.
اصلاحات حوزه بندی Zoning Amendentmes	پیش‌بینی تغییر و اصلاح، در مقررات منطقه‌بندی یا تجدیدنظر در منطقه‌بندی.
حوزه بندی نواحی ویژه Special Didtrict Zoning	برای برخی نواحی شهری، به دلیل عملکرد خاص، مقررات ویژه منطقه‌بندی تعیین می‌شود.

(Cullingworth, 1997)

استانداردهای طبقه بندی اراضی انجمن شهرسازی آمریکا^{۲۵}

از دهه ۱۹۷۰ به بعد، اصول و روش‌های کاربری زمین در آمریکا هم از جهت نظری و هم از جهت عملی رو به تکامل نهاد و در انواع طرح‌های توسعه و عمران شهری و منطقه‌ای به کار گرفته شد و بیش از پیش به سمت اهداف کیفی، اجتماعی و زیباشناختی متمایل گردید. استانداردهای طبقه‌بندی، اراضی یک مدل پایدار و ثابت را برای کاربری زمین براساس ویژگی‌های آن فراهم می‌کند. این مدل ایده طبقه‌بندی کاربری زمین را از طریق تصحیح کاستی‌های سنتی آن و با در نظر گرفتن ابعاد گوناگون بسط می‌دهد. هریک از این ابعاد مقولات خاص برای کاربری زمین دارد. استانداردهای طبقه بندی اراضی انجمن شهرسازی آمریکا، برای هدف برنامه‌ریزی محلی، طبقه‌بندی کاربری زمین را در ابعاد فعالیت- عملکرد-نوع ساختار-ویژگی‌های توسعه سایت- مالکیت پیشنهاد می‌کند (www.planning.org). اصل اساسی مدل استانداردهای طبقه بندی اراضی، انعطاف پذیری آن است. انعطاف پذیری در تطابق این مدل با طیف وسیعی از اعمال برنامه‌ریزی، روش‌های جمع‌آوری اطلاعات، تقسیم اطلاعات، کدگذاری رنگ‌ها، افزودن کاربری‌های زمین جدید، سنجیدن ویژگی‌های جدید برای کاربری‌های موجود یا انطباق احتیاجات محلی معنی پیدا می‌کند.

فعالیت	یک ویژگی قابل توجه زمین براساس کاربری حقیقی	فعالیت، به استفاده کنونی از زمین بر اساس ویژگی‌های شاخص آن برمی‌گردد. فعالیت مشخص می‌کند که دقیقاً چه رویدادهای فیزیکی رخ می‌دهد، (کشاورزی/ خرید/ تولید/ گردش وسایل نقلیه و غیره). به طور مثال استفاده مسکونی از فضا، در خانه‌های مسکونی تک خانواده‌ای/ ساختارهای چند خانواده‌ای/ خانه‌های ساخته شده/ یا هر نوع دیگری از ساختمان همه در طبقه فعالیت‌های مسکونی قرار می‌گیرند.
عملکرد	کاربری اقتصادی یا نوع بنگاه اقتصادی که از زمین استفاده می‌کند	به عملکرد اقتصادی یا نوع بنگاه اقتصادی که از زمین استفاده می‌کند، برمی‌گردد- اصطلاح‌های کاربری زمین همچون کشاورزی- تجاری بازرگانی- صنعتی، به بنگاه‌ها مربوط می‌شوند. بنگاه‌ها می‌توانند تنوعی از فعالیت را داشته باشند، درحالی‌که فقط یک عملکرد دارند. برای مثال دو قطعه حتی اگر یکی یک ساختمان اداری و دیگری یک کارخانه باشد، در طبقه عملکرد مشابه محسوب می‌شوند.
ساختار	نوع ساختار یا نوع ساختمان در زمین	به نوع ساختار یا نوع ساختمان در زمین برمی‌گردد. اصطلاحات کاربری زمین، متضمن یک ویژگی ساختاری یا ساختمانی هستند که بر میزان استفاده از فضا دلالت می‌کند (در یک ساختمان) یا زمین (که ساختمانی ندارد). اصطلاحات کاربری زمین، همچون خانه‌های تک خانوار- ساختمان اداری - انبار - بیمارستان یا بزرگراه، ویژگی‌های ساختاری را توصیف می‌کنند. اگرچه بسیاری از فعالیت‌ها و عملکردها ارتباط تنگاتنگی با ساختارهای معین دارند، اما همیشه این گونه نیست. بسیاری از ساختمان‌ها، معمولاً برای استفاده‌هایی غیر از کاربری اصلی آنها طراحی می‌شوند (سازگار و تنظیم می‌شوند). برای مثال یک ساختار مسکونی تک خانوار ممکن است به عنوان یک دفتر کار استفاده شود.
سایت	ویژگی‌های توسعه فیزیکی کلی سایت	ویژگی توسعه سایت، به ویژگی کلی توسعه فیزیکی زمین برمی‌گردد. این موضوع با اصطلاحات کلی توصیف می‌کند که «چه چیزی بر زمین وجود دارد». برای اکثر کاربری‌های زمین، این موضوع به سادگی، این گونه اظهار می‌شود که آیا سایت توسعه یافته است یا خیر؟ اما با همه سایت‌های بدون توسعه چشمگیر نمی‌توان همچون سایت‌های توسعه نیافته برخورد کرد. این بعد از مقولاتی استفاده می‌کند که ویژگی کلی توسعه سایت را توصیف می‌کنند.
مالکیت	محدودیت‌های حقوقی و شبه حقوقی زمین	مالکیت به ارتباط میان کاربری و حق الارض آن برمی‌گردد. از آنجایی که عملکرد اکثر کاربری‌های زمین یا عمومی و یا خصوصی (و نه هر دو) است، تشخیص ویژگی‌های مالکیت به نظر واضح می‌آید. به هر حال تنها استناد کردن به ویژگی‌های عملکردی ممکن است کاربری‌هایی همچون پارک‌ها، تئاترهای عمومی، استادیوم‌های خصوصی، زندان‌های خصوصی و مالکیت‌های ترکیبی عمومی- خصوصی را مبهم نماید. این معیار باعث می‌شود ویژگی این نوع مالکیت‌ها، دقیق‌تر رده‌بندی شود.

(www.planning.org/LBCS)

۷. نیویورک

۷-۱- ویژگی‌های فرهنگی نیویورک

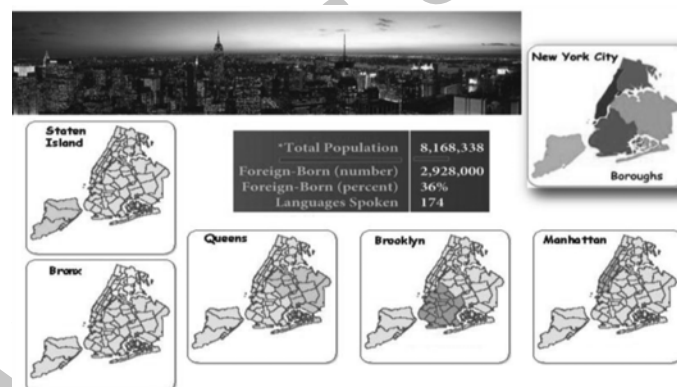
نیویورک بزرگترین شهر ایالات متحده، با جمعیتی بیشتر از ۸ میلیون نفر و با منطقه مادرشهری بودنش، بزرگترین محدوده شهری جهان را به وجود آورده است. این شهر بندرگاهی در سالهای ۱۷۸۵-۱۷۹۰ به عنوان پایتخت ایالات متحده بوده است. این شهر تأثیر جهانی بر تجارت، امور مالی، هنر و حتی مقوله‌های سرگرمی- تفریحی دارد و به عنوان مرکزی بسیار مهم در مسائل بین‌المللی پذیرای مقر سازمان ملل متحد است. نیویورک صاحب شناسه‌های مشهوری مثل مجسمه آزادی (به یاد میلیون‌ها مهاجری که در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ به آمریکا آمده‌اند)، وال استریت در منهتن به عنوان مرکز تجاری جهان (از بعد جنگ جهانی دوم)، ساختمان بورس نیویورک و بسیاری از بلندترین ساختمان‌های

شکل ۲: بناها و نشانه‌های شاخص نیویورک.



جهان است. نیویورک، زادگاه جنبش‌های هنری مثل Harlem Renaissance در ادبیات و هنرهای بصری، Abstract Expression در نقاشی، Hip Hop، Punk، Salsa و Tin Pan Alley در موسیقی است. حدود ۱۷۰ زبان وجود دارد که بیشتر از ۳۶ درصد از جمعیت ساکن آن در خارج از ایالات متحده زاده شده‌اند. آمار بازدیدکنندگان بین‌المللی و محلی شهر به حدود ۴۱ میلیون نفر در سال می‌رسد. شبکه مترو ۲۴ ساعته و ترافیک سنگین دائمی، آن را به "شهری که هرگز نمی‌خوابد" معروف کرده است (www.wikipedia.com).
نیویورک از ۵ بخش اصلی (بارو) تشکیل شده است. موقعیت قرارگیری این بخش‌ها در شکل ۳ آمده است.

شکل ۳: موقعیت تقسیم بندی ۵ باروی نیویورک.



(NYC Department of Planning, 2009)

۲-۷- نظام شهرسازی نیویورک

نظام شهرسازی نیویورک، از یک ساختار ۶ سطحی منتج شده است که هر سطح، پشتیبان سطح بالاتر خود بوده و بخش‌های مربوطه، اهداف و ابزارهای برنامه‌ریزی در آن مشخص است (جدول ۸).

جدول ۸: ساختار برنامه‌ریزی نیویورک

انواع برنامه ریزی	اهداف برنامه‌ریزی	بخش مربوطه	سطح
دستورالعمل‌های فدرالی که دولت‌های محلی باید از آنها پیروی کنند.	تأمین اعتبار و ارزیابی برنامه‌ها	- بسیاری از برنامه‌های ملی، سیاست‌ها و قوانین - آژانس حفاظت محیطی - دپارتمان‌های کشاورزی، مسکن و توسعه شهری	سطح ملی (ایالات متحده آمریکا)
- طرح‌های پیشنهادی، به عنوان مثال با موضوعیت حمل و نقل - کنفرانس‌ها، جلسه‌های مشاوره و سخنرانی‌ها	ارتقا کیفیت زندگی اقتصاد رقابتی منطقه	انجمن برنامه منطقه‌ای نیویورک-نیوجرسی-کانکتی کات	سطح منطقه‌ای ایالت‌های نیویورک-نیوجرسی-کانکتی کات (مستقل و غیرانتفاعی)
طرح راهبردی حمل و نقل	برنامه‌ریزی راهبردی حمل و نقل در سطح منطقه، ارتقا توسعه اقتصادی	مرجع خودکفا، به لحاظ مالی	بین ایالتی (نیویورک - نیوجرسی)
نفوذ سیاسی عوامل ایالت	- تسهیل و تسریع و مشارکت در پروژه‌های مهم و اعمال تغییر محدود - میانجی‌گری و در بعضی موارد دخالت محدود	نماینده مشخصی برای برنامه‌ریزی شهری اختصاص داده نشده است.	ایالت نیویورک
- قوانین کاربری اراضی و بازبینی محیطی: اصلاحات منطقه‌بندی، انتخاب سایت جهت زیر ساخت‌ها، مالکیت اراضی، طرح‌های نوسازی شهری، طرح‌های واحدهای همسایگی، برنامه‌ریزی راهبردی - گزارش اطلاعات: بیانیه‌های نیازمندی‌های بخش‌های اجتماع، گزارشات سالیانه شاخص‌های اجتماعی - پوشش اطلاعات در پهنه شهر: سرشماری، سیستم‌های اطلاعاتی جغرافیایی، نقشه‌ها، اطلاعات در حوزه مسکن و اشتغال	- فراهم کردن طرح‌های راهبردی و سیاست‌ها برای بهبود رشد و پیشرفت منظم شهر - هدایت کاربری اراضی و بازبینی‌های محیطی به منظور تسهیل توسعه عمومی و خصوصاً - فراهم کردن کمک‌های فنی	دپارتمان برنامه‌ریزی شهری شهر نیویورک	سطح شهر نیویورک
- بازبینی کاربری اراضی، ارزیابی در خواست‌های اصلاحی کاربری اراضی (کمسیون برنامه‌ریزی شهری توصیه‌هایی به دپارتمان برنامه‌ریزی شهری می‌کند)	- پیشنهاد کاربری اراضی، مشارکت در برنامه‌ریزی‌های اجتماعی، پایگاه‌های اطلاعاتی - مشورت در خصوص کاربری زمین و حوزه‌بندی	دفاتر نماینده بارو: منهن، بروکلین، کویینز، برنکس، استاتن آیلند	سطح بارو (بخش‌های پنج‌گانه اصلی شهر)

(NYC Department of Planning, 2009)

۳-۷- شورای شهر نیویورک

شورای شهر نیویورک، شامل کمیته‌های ذیل است و در چارچوب این کمیته‌ها، وظایف خود را محقق می‌سازد: حقوق شهری- خدمات شهری و نیروی کار- توسعه اجتماعی- قراردادهای امور فرهنگی- ارتباطات میان گروهی بین المللی و آزاد- توسعه اقتصادی- حفاظت محیط زیست- رفاه عمومی- سلامت- آموزش عالی- مسکن و ساختمان- مهاجرت- سلامت روانی، عقب‌ماندگی ذهنی، الکلیسم، مواد مخدر و خدمات معلولین، بهداشت و مدیریت ضایعات جامد، پارک‌ها و مناطق تفریحی، کسب و کارهای کوچک، نظارت و رسیدگی، تکنولوژی در دولت، حمل و نقل، مسائل زنان، خدمات جوانان، قانون‌گذاری فدرالی و ایالتی. همان‌طور که مشخص شد، طیف وسیعی بالغ بر ۳۰ کمیته تخصصی در انواع

زمینه‌هایی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، خدماتی، اجرایی که برای شهری با نقش جهانی می‌توان متصور بود، ساختار مدیریتی شهر را تا خاص‌ترین جزئیات سامان می‌دهند (NYC Department of Planning, 2009).

جدول ۹: چشم اندازهای نیویورک در بخش‌های مختلف و میزان تحقق آن‌ها

میزان پیشرفت	اهداف
بیش از ۱۳۰۰۰ واحد مسکونی قابل تهیه در دست ساخت است.	فراهم کردن بیش از میلیون مسکن قابل تهیه و پایدار برای نیویورکی‌ها
باز کردن ۶۹ حیاط مدرسه به عنوان زمین بازی، ساخت ۵۲ خیابان سبز و شروع برنامه‌ریزی برای ۷ پارک از ۸ پارک بزرگ منطقه‌ای	تضمین اینکه همه نیویورکی‌ها در شعاع ۱۰ دقیقه پیاده‌روی از یک پارک زندگی کنند
بودجه اجرایی ایالت، شامل برنامه پاکسازی اراضی متروک و اصلاحات برنامه محدوده‌های متروک دارای پتانسیل	پاکسازی زمین‌های متروک آلوده در شهر نیویورک
گسترش حمل و نقل یکپارچه به طرح مرجع حمل و نقل منطقه مادر شهری و راه‌اندازی ۶۰ مایل از خطوط دوچرخه	بهبود زمان‌های سفر با افزایش ظرفیت حمل و نقل برای ساکنین، بازدیدکنندگان و کارگران
راه‌اندازی ۱۳۲ پروژه افزایش بهره‌وری انرژی و بودجه درخواستی از طریق فرآیندهای تنظیمی ایالت	فراهم کردن انرژی پایاتر و پاک‌تر برای همه نیویورکی‌ها با ارتقای زیر ساخت‌های انرژی مان
تحمیل استانداردهای بالاتر بر تاکسی‌ها و وسایل حمل و نقل و دنبال کردن سوخت‌های پاک	رسیدن به پاک‌ترین هوا بین شهرهای همه شهرهای بزرگ آمریکا
راه‌اندازی کارگاه‌های اطلاع‌رسانی و خدماتی محلی و شروع کار برنامه‌ریزی تطبیقی در این خصوص	کاهش ۳۰ درصدی تشعشعات ناشی از گرم شدن جهانی هوا

(NYC Department of Planning, 2009)

۴-۷- نظام حوزه بندی در نیویورک (NYC Department of Planning, 2009)

منطقه بندی در نیویورک تا حد زیادی شکل دهنده شهر است و مواردی مثل اندازه و کاربری ساختمانها، مکان قرار گیری، تراکم در واحدهای همسایگی مختلف شهر را شامل می‌شود. منطقه بندی، به عنوان ابزاری برای تحقق سیاستهای برنامه ریزی است. شهر نیویورک از سال ۱۹۱۶ و وضع اولین طرح منطقه بندی کشور، در این زمینه پیشتاز بوده است. به لحاظ منطقه بندی شهر به سه منطقه کلی:

جدول ۱۰: انواع منطقه بندی در نیویورک

نظام منطقه‌بندی در نیویورک
حوزه بندی تشویقی Incentive Zoning
حوزه‌بندی زمینه‌ای Contextual Zoning
شیوه‌های محدوده‌های ویژه Special District Techniques
ترکیب‌های مختلف سه شیوه بالا

(NYC Department of Planning, 2009)

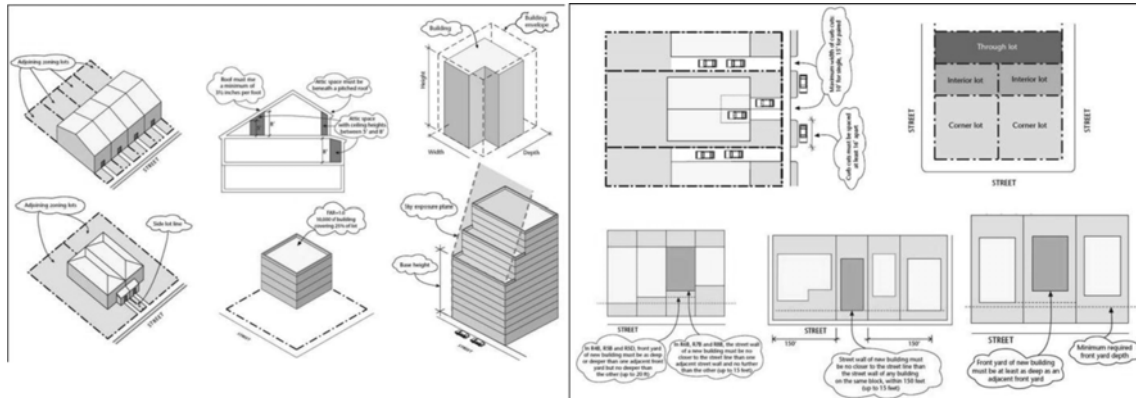
مسکونی (R)، تجاری (C) و صنعتی (M) تقسیم می‌شود. هر یک در زیر تقسیمات خود به طیفی از تراکم‌های کم، متوسط و زیاد تقسیم می‌شوند که البته در مواردی نیز برای تأمین نیازهای یکدیگر با هم همپوشانی دارند؛ مانند تجاری خرده فروشی یا خدماتی در بخش‌های مسکونی. به عنوان مثال در هر منطقه موارد زیر تنظیم می‌شود:

کاربری‌های مجاز، سطح اشغال^{۲۷}، در خصوص کاربری مسکونی تعداد واحد مجاز و میزان فضای باز مورد نیاز و حداکثر میزانی از قطعه که می‌تواند توسط ساختمان اشغال شود^{۲۸}، فاصله بین توده ساختمانی از لبه جلویی و عقبی قطعه و میزان پارکینگ مورد نیاز. سایر مشخصه مطابق ویژگی‌های هر یک از محدوده‌های مسکونی، تجاری و صنعتی، تنظیم می‌شود.

منطقه‌بندی زمینه محور^{۲۹}

محدوده‌های منطقه‌بندی زمینه محور متضمن هماهنگی ساختمان‌های جدید در ترکیب با ساختمان‌های موجود هستند. برای این منظور آنها مواردی مثل ارتفاع و حجم ساختمان‌های جدید، میزان عقب‌نشینی آنها از خط لبه خیابان و عرض آنها در امتداد جبهه رو به خیابان را تنظیم می‌کنند.

شکل ۴: الگوهای راهنما برای هدایت ساخت و سازهای جدید منطبق بر زمینه.
شکل ۵: الگوهای راهنما برای هدایت ساخت و سازهای جدید منطبق بر زمینه.



(NYC Department of Planning, 2009)

(NYC Department of Planning, 2009)

۵-۷- سه اهرم کنترل برنامه‌ریزی در نیویورک (NYC Department of Planning, 2009):

هیأت استانداردها و استیناف^{۳۰}: متشکل از پنج عضو است که به وسیله شهردار تعیین می‌شوند. وظیفه این هیأت، رسیدگی و تصمیم‌گیری به اختلافات مالکین املاکی است که تقاضای ایشان برای ساخت و ساز یا تغییرات در ساختمان‌ها به خاطر مغایرت با الزامات منطقه‌بندی یا سایر مقررات ساختمانی توسط دپارتمان ساختمان یا سایر ارگان‌های اجرایی رد شده است. این هیأت همچنین در خصوص سایت‌ها یا پروژه‌های ویژه، اجازه تعدیل و اعمال اصلاحاتی در قوانین منطقه‌بندی دارد.

کمیسیون شهرسازی^{۳۱}: کمیسیون شهرسازی، متشکل از یک هیأت سیزده نفره در سال ۱۹۶۳ تاسیس شد. شهردار در رأس این هیأت است، او همچنین به عنوان رئیس دپارتمان شهرسازی، توسط شش عضو دیگر همراهی می‌شود و دارای جلسات منظمی برای شنیدن خواسته‌های مردم و اظهارنظر درباره درخواست‌های مربوط به استفاده و بهبود موضوع زمین، با توجه به قوانین شهر است. هر یک از نواحی پنج‌گانه شهر (باروها) نیز یک نماینده در این هیأت دارد و یک نفر هم با رأی عمومی انتخاب می‌شود.

رویه یکسان بازبینی کاربری زمین^{۳۲}: رویه یکسان بازبینی کاربری زمین، فرآیند بازبینی عمومی برای همه اصلاحات نقشه، منطقه‌بندی پیشنهادی، مجوزات خاص و سایر اقدامات مانند انتخاب سایت و تملک پروژه‌های عمده شهر و اوضاع دارایی‌های شهر می‌باشد.

۶-۷- دو راهکار برای انعطاف‌پذیری قوانین (NYC Department of Planning, 2009):

به منظور انعطاف‌پذیری هرچه بیشتر و ضمانت اجرایی قوانین مربوط به حقوق توسعه، دو راهکار در نظام برنامه‌ریزی نیویورک وجود دارد که عبارتند از: ادغام‌کننده حقوق توسعه و انتقال حقوق توسعه.

حقوق توسعه^{۳۳}، معمولاً اشاره به حداکثر میزان سطح اشغال مجاز در یک قطعه مشخص است. از میزان تفاوت بین حداکثر میزان سطح اشغال مجاز و سطح اشغال واقعی به عنوان حقوق توسعه استفاده نشده^{۳۴} تعبیر می‌شود.

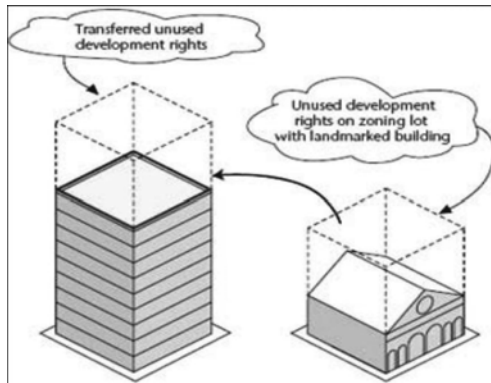
ادغام‌کننده حقوق توسعه^{۳۵}: به هم پیوستن حقوق توسعه استفاده نشده، دو یا تعدادی بیشتر قطعه در یک منطقه مشخص و تجمیع آنها در یک قطعه مجاور از طریق ادغام‌کننده حقوق توسعه، ممکن است. (شکل ۶)

انتقال حقوق توسعه^{۳۶}: اجازه انتقال حقوق توسعه استفاده نشده از یک قطعه به قطعه دیگر، تحت شرایط خاص را می‌دهد و معمولاً با هدف حفاظت از ساختمان‌های تاریخی، فضای باز یا منابع خاص یگانه فرهنگی به کار می‌رود.

برای چنین مقصودی، از انتقال حقوق توسعه در جایی که بنا به شرایط، انتقال از طریق ادغام‌کننده حقوق توسعه ممکن

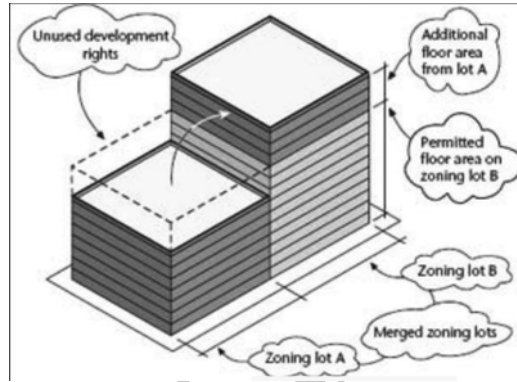
نیست، استفاده می‌شود. برای مثال در خصوص یک ساختمان شاخص تاریخی که انتقال به وسیله کمیسیون شهرسازی مجاز شمرده شده است، حقوق توسعه به ساختمان روبه‌روی آن منتقل می‌شود یا در صورتی که ساختمان در کنج واقع شده باشد، می‌تواند به کنج مقابل آن منتقل شود (شکل ۷).

شکل ۷: الگوی راهنما برای نمایش نحوه عمل انتقال حقوق توسعه.



(NYC Department of Planning, 2009)

شکل ۶: الگوی راهنما برای نمایش نحوه عمل ادغام کننده حقوق توسعه



(NYC Department of Planning, 2009)

۸. جمع بندی

در این نوشتار سعی شد تا نظام شهرسازی آمریکا، به عنوان یکی از نمونه‌های تأثیرگذار مورد بررسی قرار گیرد، تا بتوان از ناکامی‌ها و توفیقات آن درس‌هایی در خصوص ساز و کار نظام شهرسازی کشورمان گرفت. مقایسه این نظام با ساختار طرح‌های توسعه و عمران شهری کشورمان از سطوح فراشهری تا شهری و پایین تر، قابل تأمل است. در بخشی از مقاله نیز نظام شهرسازی نیویورک به عنوان یکی از مهم‌ترین شهرهای جهانی با طیف گسترده‌ای از زبان‌ها و فرهنگ‌ها (بالغ بر ۱۷۰ زبان) به عنوان یک مرکز فرماندهی جهانی در حوزه جهانی شدن تا حد امکان معرفی شد.

نگاه محلی برنامه‌ریزی و تأکید بر مشارکت و تشویق بخش خصوصی در آمریکا، به عنوان ابزاری ضروری برای پاسخگویی به نیازهای واقعی مردم و نه مبتنی بر خواست دولت مرکزی، قابل توجه است. به عبارتی اعتقاد به مشارکت همه نیروهای مؤثر در روند توسعه و عمران است و فعالیت بخش خصوصی نیز، در این حوزه باید در راستا و چارچوب اهداف و سیاست‌هایی انجام گیرد که برای توسعه پایدار و تأمین منافع عمومی اتخاذ می‌شود. استقلال دولت‌های محلی در بخش‌های مختلف، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ضمانت مسأله‌یابی دقیق و تحقق طرح‌ها و برنامه‌ها را به دنبال دارد. ویژگی دیگر برنامه‌ریزی آمریکایی، محدودیت در قدرت تصمیم‌گیری است، چیزی که وجه تمایز با برنامه‌ریزی بریتانیایی به شمار می‌رود، به طوری که از ویژگی‌های خاص برنامه‌ریزی در ایالات متحده، قرار داشتن تحت سیطره و کلاهی حقوقی دادگستری، برای جلوگیری از بی قانونی‌ها در این زمینه است. از طرف دیگر، هدایت و توسعه در قالب متنوع و منعطفی از طرح‌ها، چه به لحاظ شکلی و چه محتوایی صورت می‌پذیرد و هیأت‌ها و کمیسیون‌های مختلفی برای تعدیل و بازنگری، آیین‌نامه‌ها و قوانین مشتمل فرآیند برنامه‌ریزی و تحقق آن را مورد بررسی و بازنگری قرار می‌دهند. تأکید بر تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری، تأکید بر اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مطرح شدن روش‌های کیفی، زیبایی منظر، طراحی فضاهای شهری، حفاظت از بافت‌های قدیمی و آثار تاریخی و برنامه‌ریزی محیط زیست نیز این جمله‌اند. تحولات مثبت و منفی عمیق در ضوابط منطقه‌بندی و مقررات کاربری زمین به منظور همسویی بیشتر با اهداف مطروحه، از تبعات این مهم بوده است.

1. Department of Housing and Urban Development(Hud)
2. The Landscape Tradition
3. Engineering Livable Cities
4. Garden Cities
5. City Beautiful
6. Practical Planning
7. Regionalism,1910-1940
8. Public Housing and Urban Renewal
9. Measuring and Modeling
10. Urban Growth and Environment Concerns
11. Renewed Neighborhoods, New Towns, and New Urbanism
12. New Regionalism
13. Environmental Justice
14. Sustainability
15. Town Council
16. County Commission
17. Strong Mayor
18. Comprehensive Planning
19. Regulatory Planning
20. Comprehensive Plan Components
21. General Land Use Plan
22. Transportation Plan
23. Community Facility Plan
24. Standard State Enabling Act
25. LBCS (land-based classification standards)
26. Boroughs
27. Floor Area Ratio
28. Lot Coverage
29. Contextual Zoning
30. Board of Standards and Appeals (BSA)
31. City Planning Commission (CPC)
32. Uniform Land Use Review Procedure (ULURP)
33. Development Rights
34. Unused Development Rights
35. Zoning Lot Merger
36. Transfer of Development Rights (TDR)

Archive of SID

References:

- Abdi Daneshpour, Z. (2008). An introduction to planning theories with special reference to urban planning theories, Tehran: Sh. Beheshti University Press.
- American Planning Association. (2007). *Planning and urban design standards* (M. B. Giti Etemad, Mojtaba Rafieyan, Gholam Reza Kazemian, Ghasem Maleki, Mahfarid Mansourian, Trans. Vol. 1). Tehran: Iranian Society of Consulting Engineers.
- American Planning Association. (2008). *Places and place Making* (M. B. Giti Etemad, Sasan Salehi Milani, Trans. Vol. 4). Tehran: Iranian Society of Consulting Engineers.
- Anderson, L. T. (1995). *Guidelines for Preparing Urban Plans*. Chicago: the Planner Press.
- Catanese, A.-S., J(ED) (1988). *Urban Planning*: Mc Graw Hill.
- Cullingworth, B. (1997). *Planning in the USA*. Routledge.
- Ghamami, M. (2005). *Contemporary Urban Planning Methods in France- Great British- United States*. Tehran: Center for Architectural & Urban Studies and Research.
- Mehdizadeh, J. (2006). *Strategic planning, urban development (The recent experiences)*. Tehran: Department of Urban Development & Architecture, Ministry of Housing & Urban Development..
- Saeednia, A. (2004). Municipality green book, Urban Management: Iran Municipalities and Rural Management Organozation.
- Saeednia, A. (2008). *Fulfillment of urban plans*. Tehran: Iranian Society of Consulting Engineers.
- Shieh, E. (2001). Mutation in American Urban Planning and Design System. *Journal of Construction Engineering-Tehran Province Message (Payam-e Nezam mohandesi-e sakhteman)*, 17, 27-31.
- <http://www.planning.org/LBCS/2PUBS/Standards/InOneFile.pdf>
- The New York City at WWW.wikipedia-the free encyclopedia

Archive of SID