

پژوهش‌های جغرافیایی - شماره ۴۸، تابستان ۱۳۸۳

صص ۲۰۴-۱۸۱

## تحلیلی بر سیاست‌ها و برنامه‌های بهسازی و نوسازی شهری در برنامه‌های توسعه کشور

دکتر علی شماعی - استادیار گروه جغرافیا، دانشگاه یزد  
دکتر احمد پورا احمد - دانشیار دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران

پذیرش مقاله: ۸۳/۳/۲۷

### چکیده

فرسودگی و تخریب بافت‌های تاریخی شهری در ایران طی چند دهه اخیر چنان ابعاد گسترده‌ای به خود گرفته که امیّت و هویت مدنی فضاهای شهری را به شدت تهدید می‌کند. در این مقاله با استناد به سیاست‌ها و برنامه‌های عمران شهری و آثار و شواهد موجود، سابقه روند بهسازی، نوسازی و بازسازی شهری را بررسی می‌کنیم. در این رهگذر هدف اصلی مقاله بررسی و ارزیابی سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرائی عمران شهری به ویژه در مورد بافت قدیم شهری است.

از آنجا که سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی جامع و پایدار برای بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت‌های قدیم شهری ضمن حفاظت از میراث فرهنگی - تاریخی و توجه به سازگاری و انطباق آنها با ساختارهای محیط زیست و ساختارهای فرهنگی موجب توسعه پایدار شهری می‌شود و از طرفی طرح‌های حفاظت و مقام‌سازی موجب افزایش ضریب ایمنی بناها در مقابل حوادث طبیعی به ویژه زلزله گردیده و تضمین‌کننده مدیریت بحران شهری و ارتقاء سلامت و بهداشت شهری می‌شود؛ لذا پرداختن به این موضوع ضروری است.

روش تحقیق در این پژوهش توصیفی، تحلیلی، تاریخی - اسنادی است. برای ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های عمران شهری با توجه به اسناد و مدارک موجود، محتوا، اهداف، راهبردها و اقدامات اجرائی و عملکرد برنامه‌های توسعه در دوره‌های برنامه‌ریزی کشور بررسی و تحلیل شده است. سپس با در نظر گرفتن جنبه‌های مرتبط با بافت‌های قدیم شهری، رویکرد حاکم، جامعیت، تطابق و عدم تطابق برنامه‌ها با توجه به تأثیرات آنها بر بافت قدیم شهری بررسی و مورد ارزیابی قرار گرفته است.

**واژگان کلیدی:** سیاست‌ها، برنامه‌های عمرانی، نوسازی، بهسازی، بافت قدیم.

### مقدمه

شهرنشینی شتابان و بی‌رویه، رشد و گسترش ناموزون شهری، رکود و فرسودگی بافت تاریخی در شهرهای ایران

در چند دهه اخیر چنان ابعاد گسترده‌ای به خود گرفته که هویت و حیات مدنی فضاهای شهری را به عنوان مکانی برای رشد و توسعه انسان زیر سؤال برده و اگر از هم‌اکنون سیاست‌ها و برنامه‌های مناسب برای حل این مشکلات اندیشیده نشود، بی‌شک آنچه امروزه آن‌را مشکل می‌خوانیم، فردا یک فاجعه خواهد شد.

ارزیابی مستمر سیاست‌ها و برنامه‌های عمران شهری به ویژه در مورد ساماندهی بافت قدیم ضروری است. از جمله طرح‌های حفاظت جهت دخالت سازنده، مقاوم‌سازی شهر از درون برای حفظ ارزش‌های ملی و ثروت‌های فرهنگی - تاریخی و افزایش ضریب ایمنی آنها در مقابل بلایای طبیعی به ویژه زلزله است و از طرف دیگر، تأمین امنیت اجتماعی از ضروریات شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری امروز ایران محسوب می‌شود. سیاست‌گذاری جهت بهسازی و نوسازی مستمر بافت‌های شهری و سازگار کردن آنها با اوضاع محیط جغرافیایی (محیط طبیعی و فرهنگی) و مقاوم‌سازی برای حفظ میراث فرهنگی و افزایش ضریب ایمنی آنها، شرایط تأمین مدیریت بحران در شهر و پایداری شهری را تحقق می‌بخشد. سیاست‌های غلط در این زمینه باعث تخریب محیط و از بین رفتن سرمایه‌های مادی و معنوی و مشکلات جدی در مقابل تحولات مثبت و مؤثر نظام‌های شهری خواهد شد. شرط لازم برای مداخله صحیح و مؤثر برای احیای بافت‌های شهری تهیه و اجرای دقیق سیاست‌ها و برنامه‌ها به منظور توسعه و تکامل پایداری فضاهای شهری است. در حال حاضر با گذشت بیش از یک قرن و نیم از آغاز جنبش حفاظت از ثروت‌های فرهنگی - تاریخی در دنیا، تجارب حاصل از مکاتب و رویکردهای گوناگون در زمینه بهسازی، نوسازی و مرمت آثار و ابنیه بسیار قابل توجه است. در این مقاله بخشی از ادبیات مربوطه را مرور می‌کنیم.

### مبانی نظری

نظریه پردازان مکتب فرهنگ‌گرایی، از جمله کامیلوسیت، لودوک، جان راسکین، اوژن ویوله،... طی سال‌های (۱۹۴۰ - ۱۸۱۸) توجه به میراث فرهنگی و جلوگیری از نابودی تاریخ گذشته را بسیار با اهمیت و ضروری می‌دانند. همچنین توجه به فرهنگ ملی و سنت‌های قدیمی در توسعه شهری و بهسازی و مرمت موبه‌مو، تکمیل بناها به سبک گذشته و کاربری موزه‌ای و مرمت بافت و بناهای شهری را موجب پا برجای و زنده ماندن تمدن شهری می‌دانند (حیبی ۱۳۷۵، صص ۱۶۳ - ۱۴۷)

نظریه پردازان مکتب نوگرایی یا آرمان‌گرایی از جمله تونی گارنیه، لوکور بوزیه، شارل فوریه، ژبرت اوئن، والتر گروپیوس و... طی سال‌های (۱۹۴۸ - ۱۸۶۹) توجه به ترقی سطح بهداشت و سلامت و افزایش کارایی و بالابردن زیبایی در سطح شهر، توجه به تمایلات آرمانی، ایجاد شهرهای صنعتی، بلند مرتبه‌سازی، استفاده از مصالح جدید، خلق فضاهای جدید در شهر و عمدتاً نوع مداخله را بازسازی به سبک امروزی می‌دانند (حیبی ۱۳۷۵، صص ۱۴۴-۸۱).

نظریه پردازان مکتب فن‌گرایان از جمله اوژن هنار طی سال‌های (۱۹۳۳-۱۸۴۹) توجه به توسعه حمل و نقل شهری، ایجاد آسمانخراش‌ها، پل‌های هوایی و کم‌توجهی و حتی عدم توجه به بافت قدیم و میراث فرهنگی را مطرح کرده‌اند (حیبی ۱۳۷۵، صص ۳۳۳-۳۱۱).

نظریه پردازان مکتب انسان‌گرایی از جمله کوین لینچ، پاتریک گدس، مارسل پوئت، لوئیس مامفورد، لئونارد

دوهرل، ... طی سال‌های (۱۹۳۲-۱۸۵۴) توجه به طبیعت و فرهنگ از اصول مهم این اندیشه می‌باشد. توجه به حرکت انسان در فضاهای شهری، الهام از شالوده‌های پنهان و بارز کردن آنها در بهسازی و نوسازی شهری، بهبود محیط شهری و شرایط زیستی ساکنان با مشارکت شهروندان، مطرح نمودن طرح‌های مرمتی با طرح‌های آمایش و شناخت محیط جغرافیایی، انجام بهسازی و نوسازی بر اساس بافت ارگانیک و سلسله مراتب عملکردی شهر قدیم و انطباق مکان و زمان در بنا یا مجموعه‌های شهری با حضور مطالعات برنامه‌ریزی شهری در بهسازی و نوسازی شهر تأکید می‌ورزند (گدس ۱۹۶۸، ص ۶۸) و (لینچ ۱۹۶۶، صص ۸۹-۸۶) و (هال ۱۹۹۵، ص ۲۲۹).

نظریه‌پردازان مکتب **کارکرد گرایی** از جمله والتر کریستالر، هارتشورن، ... کارل ساور، ... طی سال‌های ۱۹۵۰-۱۹۰۰، توجه به نقش و کارکرد فضاهای شهری در هر مقطع زمانی و متناسب ساختن کارکرد فضاها با نیازهای روز را با اهمیت می‌دانند (شکویی ۱۳۷۳، ص ۱۹۸- اشرف ۱۳۵۳، ص ۲۵).

اندیشمندان مکتب مدرنیسم از جمله تونی گارنیه، لوکور بوزیه، استروملین، والتر گروپیوس، ... طی سال‌های (۱۹۶۰ - ۱۹۲۸) بلند مرتبه‌سازی، آسمانخراش‌های چندین ده طبقه، بکارگیری هنرهای تجسمی و هنر به کمک تکنولوژی جدید در فضاها، مدرن شدن و کم‌توجهی به تاریخ گذشته، عدم توجه به فرهنگ‌های بومی و اصیل و ارزش‌ها و روابط اجتماعی شهروندان، طراحی شهرهایی که کیفیات صنعتی را توسعه می‌دهند و طرح‌های عظیم و نگرش پاک‌سازی و حذف کامل ساختارهای گذشته و بی‌توجهی به روابط فرهنگی و روحی روانی شهروندان با استاندارد کردن فضاهای مسکونی توجهی خاص دارند (شرکت عمران شهرهای جدید ۱۳۸۲، ص ۶۱- بحرینی ۱۳۷۸، صص ۶۳-۲۷)

اندیشمندان مکتب پست مدرن در برنامه‌ریزی شهری از جمله چارلز جنکس، بوین و راتانسی، گرگن، کلگ... از سال‌های ۱۹۶۰ تاکنون به علت ایجاد بحران مدرنیسم اواسط قرن بیستم که موجب از بین رفتن عمق فرهنگ مدرن گردید و خمودگی عاطفی را به دنبال داشت، تلفیقی از مداخله نوگرایانه و فرهنگ گرایانه که از افراط و تفریط دو نوع مداخله بکاهد، مطرح ساختند. برای بهسازی و نوسازی شهری، خط‌مشی اکثریت آنها حفظ تاروپود بافت کهن در کنار دگرگونی‌های کالبدی فضایی شهر و رشد ارگانیک آن را مدنظر قرار می‌دهد. پست مدرنیسم برای بازگشت به مقیاس انسانی، احیای دوباره اجتماعات و اشکال بومی تلاش می‌کند و برخلاف مدرنیسم به سنت‌های بومی و فرهنگ محلی توجه خاص دارد (حیدری و همکاران، ۱۳۸۱، صص ۷۵-۸۳ - شرکت عمران شهرهای جدید ۱۳۸۲، ص ۶۱ - حبیبی و مقصودی ۱۳۸۱، صص ۱۷۳-۱۷۲).

نظریه‌پردازان توسعه پایدار شهری از جمله پیتر هال، بحرینی، سلمن، دونلاندور، رابرت آلن، کمپبل موکومو و ... از سال‌های ۱۹۹۰ تاکنون معتقدند که حفظ محیط زیست، بهره‌وری بهینه از مواهب طبیعی برای حال و آینده در شهر، سازگاری با محیط طبیعی در توسعه شهری، کاهش آلودگی‌ها و ضایعات، تأمین رفاه اقتصادی شهروندان به طور مستمر و مداوم، عدالت اجتماعی در شهر برای حال و آینده، جلوگیری از تخریب محیط زیست شهری ضمن هماهنگی با تحولات تکنولوژیکی و خلاصه توسعه مظاهر پویا و پایدار در تمام ابعاد و بخش‌های شهری با بهره‌وری بهینه در سیاست‌گذاری عمران شهری باید توسط برنامه‌ریزان مدنظر قرار گیرد (هال ۱۹۹۳، صص ۲۸-۲۲ - موکومو ۱۹۹۶، ص ۲۶۶ - بحرینی ۱۳۷۶، صص ۳۹-۲۸).

با توجه به مکاتب، نظریه‌ها و تجارب باارزش در سطح جهان و همچنین ایران، متأسفانه رشد ناموزون شهری، رکود و فرسودگی بافت‌های قدیمی، نزول هویت و حیات مدنی فضاهای شهری، پائین بودن ضریب ایمنی و تخریب محیط زیست در اکثر شهرهای ایران به عنوان یک معضل برای شهروندان و مدیران شهری باقی مانده است. متأسفانه تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ناسازگار و یا عدم اجرای برنامه‌های مناسب، روند تخریب و فرسودگی را تشدید کرده است.

در این مقاله به بررسی و ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های عمران شهری کشور به ویژه بافت‌های قدیم شهری یا بخش مرکزی شهرها پرداخته شده است. از آنجا که ارزیابی از مراحل مهم برنامه‌ریزی‌های توسعه بشمار می‌آید و در مراحل تهیه برنامه، اجرا، و پس از اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها ضروری است؛ لذا مرور سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته در یکصد سال اخیر با تبیین و تحلیل و ارزیابی اهداف، محتوی و عملکرد آنها به منظور ارائه برنامه‌های دقیق‌تر و جامع‌تر برای آینده ضروری است. به هر حال بررسی و ارزیابی محتوا و عملکرد برنامه‌ها لازم است. بر این اساس بررسی و تحلیل جایگاه نوسازی، بهسازی و مرمت شهری در هر دوره تاریخی تبیین و تحلیل می‌گردد. این بررسی در آستانه تهیه و اجرای برنامه چهارم توسعه و برنامه‌های آینده کشور می‌تواند برنامه‌ریزان کشور را یاری رساند. البته برای ارزیابی دقیق‌تر و کامل‌تر طرح‌ها، نیاز به اطلاعات و آمار گسترده‌ای است که متأسفانه آمار و اطلاعات در مورد برنامه‌ها و طرح‌های بهسازی و نوسازی شهری در کشور بسیار محدود، اندک و نارسا است.

### روش تحقیق

روش تحقیق در این پژوهش تاریخی - اسنادی، توصیفی و تحلیلی است. برای ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های نوسازی، بهسازی و در کل عمران شهری از زمان تدوین برنامه‌ها و طرح‌های ساماندهی در یک قرن اخیر، در مورد شهرهای ایران محتوی، اهداف، راهبردها، عملکرد و اقدامات اجرائی بهسازی و نوسازی شهری از اسناد و مدارک موجود و مستندات برنامه‌ها استخراج شده است. سپس با در نظر گرفتن جنبه‌های مرتبط با بافت‌های قدیم شهری، اهداف، جامعیت و عدم جامعیت، معنی‌داری، و عملکرد برنامه‌های اجرایی با توجه به اثرات و پیامدهای آنها در شهرها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. برای ارزیابی و تحلیل میزان انطباق و سازگاری سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی با مکاتب و نظریه‌ها سعی می‌گردد تا در مقاطع زمانی که از نظر اقتصادی - اجتماعی، اقتصاد سیاسی خاصی بر کشور حاکم بوده و اثرات خاصی بر توسعه شهری و ساماندهی بافت‌های قدیم شهری داشته است، طبقه‌بندی و تفکیک گردد و در پایان، آثار و پیامدهای سیاست‌ها و برنامه‌ها در هر دوره زمانی تجزیه و تحلیل گردد.

### الف - سیاست‌ها و برنامه‌های قبل از انقلاب اسلامی

#### ۱- سیاست‌ها و برنامه‌های قبل از سال ۱۳۰۰ و تأثیرات آن بر بافت‌های قدیم شهری

مهم‌ترین دوره توسعه در تاریخ شهر و شهرنشینی ایران که موجب پیدایش مرحله جدیدی از توسعه و تکامل شهری شد، دوران حکومت صفوی بود. در این دوره مکتب اصفهان در شهرسازی و معماری بوجود آمده ولی هنوز

برنامه‌های عمرانی شکل نگرفته بود.

از دوره‌های تاریخی دیگر که در شهر و شهرنشینی ایران تحول قابل توجهی ایجاد کرد، دوره قاجاریه بود. در این دوره مکتب تهران در معماری و شهرسازی رواج یافت. طی سال‌های ۱۲۶۷ تا صدور فرمان مشروطیت (۱۲۸۵ ه. ش) اقداماتی در خصوص مداخله در بافت‌های شهری آغاز گردید؛ برای مثال می‌توان به اقدامات ناصرالدین شاه و امیرکبیر در تهران اشاره کرد که ساخت و سیمای شهر را دگرگون نمود. حکومت قاجاریه در تهران سعی کرد تا مکتب اصفهان را در تهران اجراء کند، اما این امر با دگرگونی‌های اساسی اجتماعی و اقتصادی همراه بود. تحولات اقتصادی - اجتماعی به ویژه تکنولوژیکی در دنیا و به تبع آن در ایران و به ویژه در پایتخت، چهره جدیدی از شهرسازی و معماری را به منصفه ظهور گذاشت. در این دوره بود که مفاهیم جدیدی از خیابان و میدان مطرح گردید. تغییر عملکرد خیابان و میدان، از جمله تغییر عملکرد خیابان از یک تفرجگاه به مکان تجارت و دادوستد تبدیل شد. سنگفرش کردن مسیر کالسکه‌رو بنا به دستور امیرکبیر از اقدام‌های تغییر و تحول در راستای نوسازی و بهسازی شهری بود (اعتمادالسلطنه، ۱۳۶۸). انتقال بسیاری از کارکردهای بازار به فضاهای حاشیه شهر و لبه شبکه‌های حمل‌ونقل و سرانجام شکل‌گیری عملکردهای جدیدی نظیر تجارتخانه، تماشاخانه، مهمانخانه، هتل، باغ ملی و امثالهم را می‌توان نام برد. این تغییر و تحولات، سیمای شهر ایرانی - اسلامی را دگرگون و مفهوم شهر اروپایی را رواج داد.

سیاستگذاری و برنامه‌ریزی بهسازی و نوسازی شهری در ایران به سبک امروزی و مدرن از اواخر دوره قاجاریه به صورت اقداماتی اساسی ظهور پیدا کرد. بر این اساس می‌توان این دوره را دوره نوگرایی و پیدایش مدرنیسم در شهرسازی ایران نام گذاشت. ظهور عناصر جدیدی چون خیابان و میدان با ایجاد مراکز تجاری در کنار خیابان‌ها، نشان از تأثیر مدرنیسم بر شکل و ساختار کالبدی در شهرها داشت و از این دوره بود که پیوند بین بافت‌های کهن و جدید شهری به دلایل مختلف و از جمله تقلید کلیشه‌ای و تحولات اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی و تزلزل حکومت شروع به از هم گسستن کرد.

## ۲- سیاست‌ها و برنامه‌های دوره پهلوی اول (۱۳۲۰-۱۳۰۰)

سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۰۰ (ه.ش) را می‌توان آغاز مرحله‌ای جدید در زمینه مداخله گسترده در بافت قدیم شهرها دانست که در دهه اول قرن ۱۴ (ه.ش) در قالب فعالیت‌های بهسازی و نوسازی شهری شکل گرفت (عزیزی ۱۳۷۹، ص ۳۹).

مهم‌ترین سیاست‌ها و برنامه‌های ساماندهی و احیاء بافت قدیم در این دوره را می‌توان به شرح ذیل مشخص نمود: هرچند اولین طرح و قانون مداخله جدی در بافت‌های کهن شهری به قانون بلدیة سال ۱۲۸۶ هجری شمسی برمی‌گردد؛ اما اجرای قانون بلدیة سال ۱۳۰۹ (ه.ش) بود که زمینه مداخلات سنگینی را در این بافت‌ها فراهم آورد. این قانون نسبت به قانون اول از قدرت اجرایی بیشتری برخوردار بود؛ به عنوان مثال می‌توان به احداث خیابان‌های پانزده خرداد (بوذرجمهری سابق) و خیام در تهران اشاره کرد که سازمان محلات شهر را دچار آسیب جدی نمود. گذرگاه‌های جدید که زمانی عناصر مکمل سازمان و شالوده بافت‌های قدیم شهری بودند به عنوان عناصر مسلط و از هم گسیخته شهری محسوب شد. بخش اعظم فعالیت‌های اقتصادی بازار به این خیابان‌ها منتقل شدند و در نتیجه،

فرسودگی اندام شهرها به فرسودگی ساختار اجتماعی - فرهنگی تعمیم یافت؛ به طوری که برای نمونه در تهران ۷۰ درصد از سطح بافت قدیم شهر، تخریبی تلقی گردید (عزیزی ۱۳۷۹، صص ۳۹ و ۴۰).  
در اوائل دهه ۱۳۰۰ (ه.ش) دولت کودتای سیدضیاء به وعده‌های اصلاحی خود در بلدیة تهران و بعضی شهرها عمل می‌نماید. اقدامات این دولت عمدتاً در زیباسازی شهر خلاصه می‌شد. با روی کار آمدن رضاشاه در اواسط سال ۱۳۰۲ (ه.ش) شهرهای ایران رنگ و روی دیگری گرفت. اقدامات مداخله‌ای در شهرها در این دوره به سه گروه تقسیم می‌شود: اول، ایجاد خیابان‌های جدید؛ دوم، توسعه خیابان‌های قدیم، و بالاخره سنگفرش و آسفالت‌ریزی طرفین خیابان‌ها و احداث ساختمان‌های دولتی متعدّد با روش‌های جدید که جایگزین اسلوب سنتی شد (حبیبی ۱۳۷۶، ص ۷۷).

این اقدامات منجر به رواج شدید سبک معماری تهرانی در شهرسازی ایران گردید. همچنین در این دوره توجه خاصی به بناهای باارزش و ملحقات ارزشمند ابنیه و بافت‌های تاریخی معطوف شده بود. از مظاهر این امر می‌توان به تأسیسات «اداره عتیقه‌جات و سازمان حفاظت آثار ملی» در سال ۱۳۰۴ اشاره نمود (حبیبی ۱۳۷۵، ص ۱۸۸).  
در این دوره دولت وقت با ایجاد دگرگونی در سازمان تولید، زمینه دگرگونی‌های کالبدی شهر را فراهم می‌آورد. حضور مستشاران خارجی (فرانسوی و آلمانی) از یک سو و ورود تحصیلکردگان خارج از کشور از سوی دیگر، مقدمات و ابزارهای این دگرگونی‌ها را فراهم می‌آوردند. تحمیل سازمان فضائی کاملاً متفاوت با ساختار و سازمان بافت شهری از طریق طرح‌های خیابان‌کشی شهرها موجب تخریب محلات شهری و از هم پاشیدگی تار و پود کالبد شهری می‌گردد. این تغییرات بر اساس تفکر جایگزینی سازمان جدید بر ساختار گذشته، حرکت خود را آغاز نمود؛ ولی این روند با شروع جنگ جهانی دوم خاتمه یافت. میراث به جای مانده از این دوره عناصر جدیدی از شهرهای اروپایی است که به تدریج و در طول زمان همگام با تحولات صنعتی، اقتصادی و اجتماعی شکل گرفته ولی یکباره با یک اختلاف ۱۵۰ ساله بر سازمان فضایی بافت‌های کهن شهرها تحمیل می‌گردند (ایزدی ۱۳۷۹، صص ۱۴-۱۶).

### ۳- سیاست‌ها و برنامه‌های پهلوی دوم (۱۳۵۷ - ۱۳۲۰)

درباره سیاست‌های دوره پهلوی دوم تا پیروزی انقلاب اسلامی (۵۷ - ۱۳۲۰) به طور مختصر می‌توان ابراز نمود که سیاست‌های بهسازی و نوسازی شهری این دوره عمدتاً به دنبال تصویب قوانین و روشهایی برای کسب درآمد بود. اقدامات مداخله‌ای جهت بهسازی و نوسازی و مرمت بافت‌های قدیم شهری همگام با اولین برنامه عمرانی دولت در سال ۱۳۲۷ می‌شود؛ که در اینجا لازم است ضمن مشخص نمودن مهم‌ترین سیاست‌های برنامه‌های عمرانی برای توسعه شهری، بهسازی و نوسازی و اثرات آن بر بافت‌های قدیمی را مرور نمایم.

#### - برنامه اول عمرانی (۱۳۳۳-۱۳۲۷)

در این برنامه، اعتباراتی جهت توسعه و اصلاحات اجتماعی و اقتصادی شهری در نظر گرفته شد؛ به ویژه در رابطه با بافت‌های قدیمی، اقدامات بهداشتی و برق‌رسانی عمدتاً مدنظر بود. متأسفانه به دلیل ناکافی بودن بودجه، برنامه‌ها به

طور کامل اجراء نشد. در این دوره که پس از جنگ جهانی دوم تا ابتدای دههٔ چهل را در برمی‌گیرد، بنا به دلایل وجود نابسامانی‌های پس از جنگ، شاهد اقدامات مستقیم در حوزهٔ بافت‌های شهری نمی‌باشیم. در این دوره به علت نارسائی وضع قوانین و برنامه‌های عمران شهری، روند فرسودگی و بی‌رونتی بافت‌ها اتفاق افتاده است. علاوه بر این، تأثیر سیاست‌ها و قوانین ناموزون و نامتعادل بین توسعهٔ شهر و روستا موجبات رواج مهاجرت‌های روستا به شهر و پدیدهٔ ناهنجار حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی در شهرها را فراهم ساخته است.

#### - برنامهٔ دوم عمرانی (۱۳۴۱-۱۳۳۴)

در این برنامه علاوه بر تأمین آب و برق، آسفالت خیابان‌ها و تأسیسات شهری توسعه یافت. با توجه به کمبود بودجهٔ شهرداری‌ها در این برنامه، قانونی تصویب گردید که هرگاه شهرداری‌ها بتوانند ۵۰ درصد از هزینهٔ اجرائی پروژه‌های عمرانی شهری خود را تأمین نمایند، ۵۰ درصد بقیه از طریق اعتبارات برنامهٔ عمرانی و به صورت بلاعوض به آنها پرداخت شود. این قانون موجب تعمیق فاصلهٔ توسعه بین شهرهای غنی و محروم شد. به عبارتی شهرداری‌های توانمندتر، از اعتبارات عمرانی دولتی بیشتری برخوردار شدند و در مقابل شهرهای محروم، محروم‌تر گردیدند؛ ضمن این‌که اکثر این شهرها از بافت‌های قدیمی و تاریخی برخوردار بودند. همچنین در این دوره «سازمان ملی حفاظت آثار باستانی ایران» در سال ۱۳۴۰ شکل گرفت (فلامکی ۱۳۷۵، ص ۱۲۶). در این سال‌ها بود که برای اولین بار در گزارش‌های طرح‌های جامع، واژهٔ «شهر کهن» یا «شهر قدیم» بکار گرفته شد و از تمایز بین بافت قدیم و بافت جدید سخن به میان آمد. در سال‌های اجرای این برنامه، قانون تجدید بناهای محله‌های قدیمی و غیربهداشتی به تصویب می‌رسد (سازمان مشاور فنی و مهندسی شهر تهران ۱۳۷۵، ص ۹۰- قانون برنامهٔ عمرانی هفت سالهٔ دوم کشور، مصوب هشتم اسفندماه ۱۳۳۴).

#### - برنامهٔ سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۲)

در این دوره، اعطای کمک بلاعوض بر حسب درجهٔ شهرداری‌ها به شهرها شروع و اتکاء شهرداری‌ها در توسعهٔ شهری به کمک‌های دولت مرکزی بیشتر می‌شود (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۴۷). این سیاست موجب شد تا بسیاری از بافت‌های کهن شهری مورد بی‌توجهی قرار گیرند و فرسودگی آنها نسبت به دوره‌های قبل ابعاد گسترده‌تری پیدا کند. در برنامه‌های دوم و سوم کشور، عمران شهرها و تأمین حوائج اجتماعی و ایجاد تأسیسات شهری از جمله آب، برق، مسکن، طرح‌های بهداشتی، طرح‌های حفاظتی و آسفالت که عمدتاً در بخش‌های جدید شهری بود، توسعه یافت. ضمناً شهرها از نظر درجهٔ استحقاق به چهار گروه تقسیم شدند و شهرهای فقیرتر با شرایط بهتر و درصد بیشتر از وام و کمک بلاعوض برخوردار شدند. از جمله تحولات دوران برنامهٔ سوم این بود که با تأسیس وزارت آبادانی و مسکن، امور اجرائی طرح‌های عمران شهری که تا آن تاریخ به عهدهٔ سازمان برنامه بود، از سازمان منتزع شد و به وزارت آبادانی و مسکن محول گردید. تنها موردی که در این برنامه دیده نمی‌شود، مسئلهٔ بهسازی و نوسازی شهری است که در هیچ اشاره‌ای بدان نشده است (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۴۶).

جمع بندی سیاست‌ها و برنامه‌های اجرائی و ارزیابی روند بهسازی و نوسازی شهری در ایران از سال ۱۳۲۰ تا

۱۳۴۵ این آثار و پیامدها را به دنبال داشت: ازدیاد جمعیت شهرنشین بیش از دو برابر و گسترش بی‌رویه شهرها که بدون نظارت و کنترل صورت می‌گرفت. نظارت شهرداری‌ها بر عملیات ساختمانی و صدور پروانه ساختمان منحصر به محدوده خدماتی شهرها آن هم در شهرهای بزرگ و بعضی از شهرهای متوسط بود؛ قطعه‌بندی زمین و ایجاد گذر بندی شهرها به میل و سلیقه مالک بود و نقشه تفکیکی قبلاً به تصویب شهرداری نمی‌رسید؛ تعیین کیفیت استفاده از زمین از هر جهت در اختیار مالک بود؛ نوع کاربری، تعداد طبقات، کیفیت بنا، کیفیت نوسازی، نوع استفاده از ساختمان و غیره را مالک تعیین می‌کرد؛ صدور پروانه فقط به عنوان وسیله‌ای بود که شهرداری بتواند عوارض ملک و عوارض صدور پروانه را دریافت نماید؛ شهرداری توانایی و مجوز لازم در تصرف املاک و اراضی موات و بلاصاحب و مسیله‌ها و آبروهای داخل محدوده و اطراف شهر را نداشت، در حالی که افراد عادی آزاد بودند تا با فراهم کردن یک استشهاد محلی نسبت به هر زمینی ادعای مالکیت نموده و تقاضای ثبت و صدور سند مالکیت نمایند؛ اداره ثبت مکلف بود مفاضة اظهارات متقاضیان را در روزنامه آگهی کند تا اگر کسی به اظهارات آنها اعتراضی داشت و آن را ملک خود می‌دانست، در ظرف مهلت معین اعتراض نماید و اگر اعتراضی نمی‌رسید، مالکیت متقاضی احراز می‌شد و سند مالکیت به نام او صادر می‌گردید؛ شهرداری‌ها فقط در صورتی حق اعتراض داشتند که ثابت کنند آن ملک متعلق به شهرداری است و اثبات آن نیز خالی از اشکال نبود. در نتیجه، اکثر قریب به اتفاق اراضی مسیله‌ها، گورستان‌ها، رودخانه‌ها و همچنین اراضی بایر و موات اطراف شهرها به مالکیت افراد درآمد؛ اگر شهرداری زمینی را برای احداث تأسیسات شهری یا حتی احداث خیابان لازم داشت، می‌بایست قیمت آن را به کسانی که سند مالکیت در دست داشتند، پردازد و پس از انجام تشریفات بسیار طولانی آن زمین را تصرف کند (هاشمی ۱۳۶۹، صص ۷۹-۷۸).

#### - برنامه چهارم عمرانی (۵۱- ۱۳۴۷)

در این برنامه سه نوع کمک به توسعه و گسترش شهری صورت گرفت:

- اول اصلاح اداره امور شهرداری‌ها و تجهیز آنها به نحوی که بتوانند هر چه بیشتر به خود متکی شوند؛
- دوم، اعطای کمک بلاعوض و وام به منظور ایجاد تأسیسات عمرانی در شهرها؛
- سوم، کمک به تهیه طرح‌های جامع شهری و مورد توجه قرار گرفتن ایجاد ضوابط لازم.

در این برنامه، نوسازی محلات قدیمی و غیرسالم در قالب طرح‌های جامع دیده شد. همچنین در این برنامه مقرر می‌گردد تا به منظور تأمین تمام و یا قسمتی از هزینه اجرائی طرح‌های حفاظتی (از قبیل سیل‌بند و سیل‌گیر)، تأسیسات و وسایل آتش‌نشانی، خیابان‌سازی و آسفالت نمودن آنها، نوسازی و تجدید بنای محله‌های قدیمی و غیربهداشتی، ایجاد پارک‌های عمومی و فضای سبز شهری و مؤسسات وابسته به آنها و مؤسسات عمومی و عام‌المنفعه که طبق قوانین کشور تشکیل و عهده‌دار تأمین نیازمندی‌های عمومی هستند، بتوانند وام بگیرند (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۴۶)

در این دوره نوسازی محلات قدیمی و غیرسالم را در قالب طرح‌های جامع می‌بیند. با طرح قانون مشارکت بخش خصوصی در نوسازی و عمران شهری، این دوره را می‌توان به دوره رویکرد به نوسازی و عمران شهری نامگذاری کرد؛ زیرا شاهد رویکردی تکوینی به موضوع بافت‌های شهری هستیم. اما مهم‌ترین محور در تعیین راهکارهای مداخله نوسازی، بهسازی و مرمت شهری در قالب طرح‌های جامعی است که در این دوره برای شهرها تهیه و جهت



اجراء به شهرداری‌ها ابلاغ گردیدند (ایزدی ۱۳۷۹، صص ۱۶-۱۴).

طرح‌های جامع در این دوره با الگوهای غربی و کم‌توجهی به مکان و زمان و بی‌تفاوت نسبت به مسائل فرهنگی - اجتماعی که تنها مواردی از برنامه‌های اجراء می‌شد، رواج یافتند.

در طول این دوره توجه به طراحی شهری سازگار با محیط جغرافیایی از حد برخی اقدامات موردی در بافت‌های تاریخی در شهرهایی چون اصفهان و اقداماتی نافرجام در بازسازی و نوسازی بافت‌های کهن شهرهای قدیمی فراتر نرفت و مجریان امر بر این اساس عملیات تخریب خود را در این گونه بافت‌ها توسعه دادند (بسکی ۱۳۷۶، صص ۱۵-۱۰) خیابان‌های پیشنهادی بافت کهن شهری را از هم می‌درند و تا دور دست‌ها در پیرامون شهر گسترده می‌گردند. خرابه‌نشینی در مخروبه‌های باقیمانده از گذر خیابان‌ها، متروک شدن بافت قدیم شهر و اسکان‌نشینی در محدوده‌های پیشنهادی طرح جامع ظهور می‌یابد (حبیبی ۱۳۷۵).

طرح‌های توسعه و عمران شهری از جمله طرح‌های جامع شهری نه تنها قادر به تسلط بر اوضاع آشفته شهرها نشدند، بلکه از عمران و سامان دادن به مشکلات شهری موجود باز ماندند و حتی در بسیاری از شهرها شهرسازی از هم گسسته و بی‌هویت را رواج دادند. این فرایند ناشی از تفکر حاکم برون‌زا بر سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه شهری در ایران است. در این دوره بود که برای اولین بار طرح‌های بهسازی و نوسازی و عمران شهری مصوب هفتم آذرماه ۱۳۴۷ شکل قانونی به خود گرفت و در حیطه وظایف شهرداری‌ها قرار داده شد، ولی به لحاظ وجود مشکلات قانونی در خصوص تملک اراضی و املاک و نیز تنگناهای مالی و مدیریتی شهرداری‌ها، به خوبی عملی نمی‌شود. (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری ۱۳۷۸، ص ۶۵).

#### - برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶ - ۱۳۵۲)

در برنامه عمرانی (۵۶ - ۱۳۵۲) با توجه به توسعه روزافزون شهرها در اثر مهاجرت‌های روستایی، برای اولین بار به طور گسترده اهمیت و ضرورت حفظ بافت‌های تاریخی مورد توجه قرار می‌گیرد و به این منظور ردیفی از بودجه به بهسازی و نوسازی شهری تعلق گرفت. اهداف مشخص و خط‌مشی‌های اساسی برنامه عمران شهری در این دوره عبارت بودند از:

- ۱- اجرای صحیح قانون نوسازی و عمران شهری در کلیه شهرها؛
- ۲- تقویت و بهبود مدیریت شهرداری‌ها و سازمان‌های محلی؛
- ۳- ایجاد حداکثر فرصت برای مشارکت بخش خصوصی در امر نوسازی شهری با راهنمایی و کمک‌های تشویقی دولت؛
- ۴- برقراری تعادل مطلوب بین شهرها از طریق ایجاد و توزیع متناسب تأسیسات عمران شهری؛
- ۵- نوسازی و تجدید بناهای قدیمی و غیربهداشتی؛
- ۶- ترمیم و اصلاح بافت‌های قدیمی شهرها به‌ویژه بازارها (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۵۲ - عظیمی ۱۳۵۳، صص ۳۵-۲۴).

در اواخر دوران قبل از انقلاب اسلامی، موضوع طرح‌های تفصیلی و احیای بافت‌های قدیمی شهرها مطرح

گردید؛ اما فقدان محل‌های قانونی مشخص، ناکارایی این طرح‌ها را به دنبال داشت. برای مثال: تحقق اهداف این گونه طرح‌ها که مسئله بهسازی و نوسازی شهری را مدنظر داشتند، به تدوین چارچوب کامل و قواعد جامعی نیاز داشت. آنچه که مطرح می‌شد، عمدتاً ناشی از پیگیری‌های موردی متخصصان و مسئولان بود و متأسفانه مشارکت مردمی در تهیه و اجرای این طرح‌ها مبهم بود و تمهیدات لازم برای به خدمت گرفتن آنها پیش‌بینی نشده بود.

در اسفند ماه سال ۱۳۵۱ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و در سال ۱۳۵۳ قانون تغییر نام «وزارت آبادانی و مسکن» به «وزارت مسکن و شهرسازی» تصویب شد. ضمن تصویب قوانین مذکور، ترتیبات تازه‌ای در خصوص تهیه طرح جامع برای شهرهای بزرگ توسط مسکن و شهرسازی و تهیه طرح‌های هادی توسط وزارت کشور اتخاذ شد. متأسفانه اکثر طرح‌های جامع شهری با ویژگی‌های غیرواقع بینانه و یا به عبارت دیگر بلندپروازانه تنظیم و به تصویب رسیدند، بدون این که بتوانند اصلاحات اساسی در وضع شهرها بوجود آورد. این دوره را می‌توان به دوره آشفتگی در برنامه‌ریزی‌های ساماندهی بافت‌های قدیمی نام گذاشت. در این دوره که از اواخر دهه ۵۰ شروع و تا اوایل دهه ۶۰ ادامه دارد، به خاطر شرایط انقلاب و تحولات سیاسی و به ویژه آغاز جنگ ایران و عراق، نظام برنامه‌ریزی کشور در بیشتر بخش‌ها و از جمله در بخش عمران شهری دچار بی‌نظمی و رکود شد. گسترش بی‌رویه شهرها موجب متروک شدن بافت‌های قدیمی و جابجایی جمعیت از بافت قدیم به جدید شرایط فرسودگی بیشتر و تخریب بافت قدیم را فراهم آورد (ایزدی ۱۳۷۹، ص ۱۶).

#### ب - سیاست‌ها و برنامه‌های بهسازی و نوسازی، در دوره پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ماه سال ۱۳۵۷ کشور تحت فشارهای سیاسی و اقتصادی خارجی و بروز جنگ تحمیلی قرار می‌گیرد. نظام قانون‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور در بخش‌های مختلف از جمله بخش عمران شهری دچار آشفتگی و بحران می‌گردد؛ در نتیجه عدم وجود برنامه‌های مناسب برای مهار و کنترل رشد و گسترش شهری و احیاء و ساماندهی بافت‌های قدیم، روند رکود و تخریب بافت‌های قدیمی تشدید می‌شود.

از مهم‌ترین اقدامات صورت گرفته در این دوره مربوط به سال ۱۳۶۱ است که در وزارت کشور شاخه‌ای به نام معاونت امور محلی و عمران شهری تأسیس گردید تا به موضوع توسعه و گسترش بی‌رویه شهری و لزوم حفظ و نگهداری و بهسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی بپردازد؛ به ویژه در شهرهای تاریخی مهم که اعتباراتی به شهرداری‌ها اختصاص داده شد، تا این که برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید.

#### - برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

به طور خلاصه و فهرست‌وار اهداف عمرانی این برنامه در مورد عمران شهری به ویژه مداخله در بافت‌های قدیم شهری را می‌توان به صورت زیر مطرح نمود:

- ۱- تهیه و تنظیم طرح‌های جامع و تفصیلی و کمک به ایجاد و تقویت دفاتر طرح و برنامه در شهرداری‌ها؛
- ۲- برقراری تعادل مطلوب بین شهرها از طریق توزیع متناسب خدمات شهری بین شهرها؛

۳- برخورداری شهرها از تأسیسات حفاظتی برای بافت‌های قدیم شهری؛

۴- بهبود شبکه حمل و نقل شهری از طریق توسعه حمل و نقل عمومی؛

۵- برخورداری شهرها از توقفگاه‌ها و پایانه‌ها و جاده‌های کمربندی؛

۶- نوسازی و بهسازی شهرها و تجدید بنای ساختمان‌های قدیمی و مخروبه، ایجاد پارک‌ها و بوستان‌های شهری و تقویت و بهبود مدیریت شهرداری‌ها و سازمان‌های محلی (سازمان برنامه و بودجه، پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، بخش عمران شهری، صص ۱۴-۷- سازمان برنامه و بودجه، اصلاحیه برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران: اهداف و استراتژیها، سیاستها و سرمایه‌گذاری‌های بخشی، تهران، ۱۳۶۴).

در این برنامه جمعاً تهیه ۴۶۶ پروژه به صورت طرح‌های جامع، تفصیلی هادی و تجدیدنظر و طرح‌های جدید از جمله طرح‌های روانبخشی و طرح‌های اضطراری مربوط به مناطق جنگزده پیش‌بینی گردید که در خصوص طرح‌های روانبخشی به دو بخشنامه صادره به عنوان سیاست‌های حوزه معاونت امور محلی و عمران شهری وزارت کشور به استانداردهای سراسر کشور اشاره می‌شود.

روانبخشی، احیای فرهنگ زندگی محله‌ای به یک محله یا یک ناحیه از شهر است. روانبخشی یا بازسازی بافت‌های شهری عبارت است از تجدید حیات بافت‌ها و بخش‌هایی از شهر که به دلایل تغییرات اجتماعی، اقتصادی در آستانه فرسایش و یا متروک شدن قرار گرفته‌اند. بدیهی است در بازسازی این گونه محلات می‌بایست نوع مصالح ابنيه، نوع خدمات و تأسیسات و نیز وضع اقتصادی و اجتماعی سکنه سازگار و منطبق با اوضاع محیط جغرافیایی باشد. از مسائل عمده در امر روانبخشی، ایجاد هماهنگی بین بافت قدیمی و بافت جدید شهر است که از طریق توجه به وضع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی این بافت‌ها شرایط پویایی فراهم می‌شود. بنابراین روانبخشی طی فرایند زیر صورت می‌گیرد:

۱- شناخت بافت‌های فرسوده یا نیازمند روانبخشی؛

۲- بررسی و کشف علل فرسودگی بافت‌های شهری و رکود عملکرد آنها؛

۳- رفع مشکلات این بافت‌ها و دادن زندگی به آنها؛

۴- حفظ ارزش‌های معماری و فرهنگی بومی این بافت‌ها؛

۵- تأمین نیازمندی‌ها و خدمات جهت رفاه سکنه‌ای که در آن زندگی می‌کنند.

در روانبخشی، ایجاد شبکه‌های لازم جهت دسترسی‌های مناسب با ترافیک آسان و روان، نوع کاربری‌های پیشنهادی و نیز محل استقرار خدمات جدید از مسائل عمده می‌باشند. همچنین توجه به وضع بهداشت محیط اعم از فاضلاب شهری و دفع آب‌های سطحی، جمع‌آوری زباله و پیش‌بینی فضای سبز و فضای مناسب برای بازی کودکان با توجه به ساختار اجتماعی این محلات که اغلب مستضعف و کم‌درآمد هستند، حائز اهمیت است (کازرونی ۱۳۶۲، بخشنامه شماره ۴۷۲۹/۳۱۳۳)

با توجه به بررسی‌های انجام شده در دفتر فنی وزارت کشور، طرح‌های روانبخشی در هر استان باید موارد زیر را مدنظر قرار می‌دادند:

۱- فقط در مواردی طرح‌های روانبخشی تهیه کردند که شهر دارای یکی از طرح‌های جامع، هادی، توسعه شهری مصوب بوده و لذا از تهیه طرح‌های روانبخشی برای شهرهایی که فاقد طرح شهرسازی مصوب می‌باشند خودداری شود؛

۲- پیشنهادات طرح‌های روانبخشی عیناً روی نقشه مصوب شهر مذکور با مقیاس ۱:۲۵۰۰ و یا ۱:۵۰۰۰ منعکس باشند؛

۳- پیشنهادات طرح‌های روانبخشی با پیشنهادات طرح‌های مصوب مذکور در فوق تناقض نداشته باشد و هماهنگ با طرح‌های مذکور تهیه و تنظیم کردند (مجد آراء ۱۳۶۳، بخشنامه شماره ۳۱۳۳/۲۴۶۸۸).

در سال ۱۳۶۴ اساسنامه «سازمان میراث فرهنگی» کشور تدوین گردید و در سال ۱۳۶۶ این سازمان عملاً شروع به فعالیت کرد (سازمان میراث فرهنگی ۱۳۶۴). از جمله وظایف سازمان میراث فرهنگی که در اساسنامه آن (مصوب ۱۳۶۷) آمده، بندهای (۱۰ و ۱۱) و از جمله در بند (۱۰) آورده شده که: تهیه و اجرای طرح‌های لازم به منظور حراست، حفاظت، بهسازی و مرمت و احیاء آثار، بناها و مجموعه‌های با ارزش فرهنگی - تاریخی به عهده میراث فرهنگی است و در بند (۱۱) اشاره شده در کلیه طرح‌های عمرانی (جامع و تفصیلی) مناطق فرهنگی، تاریخی و جلوگیری از هر گونه تخریب به عهده میراث فرهنگی است. سازمان فوق با توجه به ماهیت اصلی فعالیت‌های آن به مرمت بناها و مجموعه اقدامات باستان‌شناسی پرداخته و اقداماتی در جهت گسترش بافت شهری انجام می‌دهد (ایزدی ۱۳۷۷).

در سال ۱۳۶۶ با تأسیس دفتر بهسازی بافت شهری در معاونت امور محلی و عمران شهری، تهیه طرح‌های بهسازی و نوسازی شهری آغاز گردید. از سال ۱۳۶۷ به بعد طرح‌های متعددی برای بهسازی و عمران بافت‌های قدیم تهیه، تدوین و اجراء شده است (ایزدی ۱۳۷۷، ص ۱۶).

از این دوره به بعد در سازمان میراث فرهنگی با گسترش فعالیت‌ها، از تک بناها به مجموعه بافت و محورهای فرهنگی توجه می‌شود. همچنین در معاونت حفظ و احیای سازمان میراث فرهنگی واحدی به نام «بافت» تشکیل و پژوهشکده‌ای در زمینه‌های فرهنگی - تاریخی فعالیت می‌کند.

با این حال همزمان با اجرای برنامه اول، اقدامات دیگری صورت گرفت که از آن جمله می‌توان تشکیل «شرکت مسکن‌سازان» را ذکر کرد. در سال ۱۳۶۸ اساسنامه این شرکت به تصویب هیأت وزیران رسید که وظایف اجرایی، عمران و بهسازی بافت‌های شهری نیز به آن واگذار گردید. در سال ۱۳۶۹ طی مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، چهار شهر «اصفهان، شیراز، تبریز، کرمان» و سپس در سال ۱۳۷۰ شهر «همدان» به عنوان شهرهای فرهنگی - تاریخی اصلی معرفی شدند تا به تدریج طرح‌های هر یک تحت عنوان «محورهای فرهنگی - تاریخی» تهیه گردد (شرکت عمران و بهسازی شهری، صص ۲۱-۱۵). در مصوبه شورای عالی شهرسازی آمده است که در این شهرها برای ارتقاء هویت فرهنگی آنها مراکز اشاعه هنرهای ملی، هنرکده‌ها، آموزشگاه‌ها، مدارس عالی هنری، کانون‌ها و انجمن‌های ادبی، فرهنگی - هنری، انجمن‌های روابط فرهنگی، مؤسسات تحقیقاتی ادبی، فرهنگستان‌ها، کانون‌های فیلم، ناشرین کتاب و مطبوعات، کتابخانه‌ها، موزه‌ها، مراکز تولید، تهیه، پخش و دوبلاژ فیلم، نمایشگاه‌های صنایع دستی، کارگاه‌های هنری، محل کنفرانس‌ها و سمینارها و جشنواره‌های ملی و بین‌المللی ایجاد و توسعه یابند

(عزیزی، ۱۳۷۰، ص ۴۲). در سال ۱۳۷۰ «دفتر بهسازی بافت شهری» در وزارت مسکن و شهرسازی بوجود آمد که هدف آن عمدتاً گسترش اقدامات ساخت و ساز مسکن در محلات درون شهر و سیاست توسعه از درون بود. این دفتر تعداد ۲۵ طرح بهسازی و نوسازی شهری را تدوین می‌نماید که تنها ۲۰ درصد از آنها به اجراء می‌رسد و بقیه در حد مطالعاتی صرف باقی می‌ماند (شرکت عمران و بهسازی شهری ۱۳۷۷).

دهه ۷۰ (ه. ش) دوره جدیدی از رویکرد به بافت‌های شهری بود. پدیده نابسامانی کالبدی سبب ظهور ناهنجاری‌های اجتماعی در حیطه وسیعی از مراکز شهری شده بود. در این دوره هر یک از سازمان‌های مسئول عمران شهری برای رفع این معضل به ارائه راهکارهای عملی مبادرت می‌ورزند. طرح‌های روانبخشی بافت‌های شهری در وزارت کشور و اجرای چهار پروژه «گذر لب خندق» در یزد، «گذر شهید مخلصی» در سمنان، «گذر کوتی» در بوشهر و «گذر جماله» در اصفهان توسط سازمان‌های مسکن و شهرسازی آغازگر این اقدامات است. ضرورت پرداختن به این امر مهم و تعیین راه حل‌هایی برای مواجهه با این پدیده سبب می‌شود که سازمان‌ها و دفاتر ویژه‌ای در ارگان‌های ذیربط تشکیل شود. تشکیل «دفتر بهسازی و نوسازی وزارت مسکن و شهرسازی»، «سازمان زیباسازی و مشاوره فنی و مهندسی شهری شهرداری» و ادغام مراکز واحدها و اداره کل حفاظت آثار باستانی در قالب سازمان میراث فرهنگی کشور حاصل این دوره بوده است.

#### - برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۷-۱۳۷۳)

مهم‌ترین اهداف این برنامه در رابطه با عمران و نوسازی شهری به ویژه ساماندهی بافت‌های قدیم شهری عبارتند

از:

- ۱- دستیابی به توسعه منظم و از پیش اندیشیده شده در شهرها؛
- ۲- بالا بردن توان مدیریتی و برنامه‌ریزی فنی و اجرایی شهرداری‌ها و سوق دادن شهرداری‌ها به سمت خودکفایی با ایجاد شوراهای اسلامی شهر در شهرها؛
- ۳- اداره اقتصادی واحدهای ارائه‌کننده خدمات شهری همراه با کاهش هزینه؛
- ۴- بهبود کمی و کیفی تأسیسات جمع‌آوری و دفع فاضلاب شهری و افزایش ظرفیت تصفیه فاضلاب و استفاده مجدد و مطمئن از پساب تصفیه شده؛
- ۵- بهبود امور حمل و نقل و ترافیک درون شهری؛
- ۶- افزایش ایمنی و حفاظت شهرها و شهروندان در مقابل سوانح و حوادث طبیعی و بازسازی تأسیسات و تجهیزات شهرهای آسیب دیده؛
- ۷- ارتقاء توان مراکز آموزشی و پژوهشی در امور شهری و گسترش تحقیقات شهر؛
- ۸- بهره‌مندی متناسب شهرها از تأسیسات؛ تجهیزات و تسهیلات شهری؛
- ۹- افزایش بهره‌وری فنی و اقتصادی در امر خدمات و عمران شهری و استفاده بهینه از اراضی شهری؛
- ۱۰- افزایش ایمنی و حفاظت شهرها و شهروندان در مقابل سوانح، حوادث طبیعی و بازسازی تأسیسات و تجهیزات شهرهای آسیب دیده؛

۱۱- بهبود شرایط زیست محیطی در شهرها و جلوگیری از تخریب فضای سبز شهری؛  
 ۱۲- بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت‌های مسئله دار شهری با حفظ هویت نواحی با ارزش (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۲، صص ۴-۷)؛  
 مهم‌ترین مسئله‌ای که در این برنامه در بخش مسکن و عمران شهری در بافت‌های فرسوده مطرح شد، تجمع قطعات در مناطق شهری بود. همچنین بهسازی و نوسازی بافت‌های مسئله دار شهری با حفظ هویت بافت‌های با ارزش از خط مشی‌ها و سیاست‌های مورد توجه در این برنامه بود. به طور شفاف‌تر می‌توان به مهم‌ترین اقدامات این برنامه بدین صورت اشاره نمود:

- ۱- استفاده بهینه از طریق اصلاح بافت.
  - ۲- تجمع قطعات و تنظیم سطح اشغال متناسب با شرایط منطقه‌ای.
  - ۳- اصلاح و نوسازی محلات قدیم شهرها توسط شهرداری‌ها در چارچوب ضوابط شورای عالی شهرسازی.
  - ۴- بازسازی و احیای بافت‌های مسئله دار شهری به منظور هماهنگی با مناطق مختلف شهری.
- مطرح شدن این مقولات از یک سو نشانگر حادث‌تر شدن مسائل مربوط به بافت‌های مرکزی و کهن شهرها و مشکل فزاینده کمبود مسکن و از سوی دیگر توجه و نگرش تازه به بافت‌های قدیم شهری به عنوان موضوعی مهم از سیاست‌های توسعه شهری است. در حقیقت برنامه ریزان متوجه راهکاری گردیدند که به طور همزمان به هر دو مسئله مسکن و بافت‌های کهن شهری به عنوان میراث فرهنگی بیندیشند (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۲).
- با شروع برنامه دوم، سیاست توجه به توسعه درونی شهرها شکل رسمی‌تری پیدا کرد. در سال ۱۳۷۳ و در راستای اهداف برنامه، طرح تعیین نقاط مناسب خانه سازی در چهل شهر ایران تهیه گردید. مهم‌ترین اهداف آن شامل پنج مورد زیر بود:

- ۱- هدایت و حمایت بخش خصوصی و مصرف کننده برای سرمایه گذاری در بافت موجود شهری .
  - ۲- احداث خانه‌های سازمانی در بافت‌های فرسوده با استفاده از اعتبارات بخش خصوصی .
  - ۳- ایجاد الگوی مناسب مسکن اقتصادی در شهرها.
  - ۴- پاکسازی اطراف آثار با ارزش تاریخی در بافت قدیم طبق ضوابط سازمان میراث فرهنگی.
  - ۵- احداث بنا در اراضی اضافه برای تأمین هزینه پاکسازی و احیای این گونه بافت‌ها و تشویق شهروندان به سکونت در آنها بود. همچنین حاصل این طرح معرفی حوزه‌هایی در بافت شهری به نام «بافت مسئله‌دار» معرفی شد (ایزدی ۱۳۷۷، صص ۱۸ و ۱۹).
- همچنین در این دوره بود که دفتر بهسازی و نوسازی بافت شهری وزارت مسکن و شهرسازی با رویکرد تجمع در بافت قدیم و شرح خدمات، تیپ جدیدی با این اهداف ارائه نمود:
- ۱- حفاظت و مرمت از ابنیه موجود.
  - ۲- تخریب بخشی از بافت که فاقد هرگونه ارزش نگهداری و مرمت می‌باشد.
  - ۳- طراحی کاربری‌های مورد نیاز و ساخت ابنیه سازگار و منطبق با ساختار بافت.
- از سوی دیگر، جامعه مهندسان مشاور ایران با تهیه و ارائه شرح خدمات پیشنهادی جدیدی که توسط مهندسان

مشاور شارمند تهیه شد، راهبردهای جدیدی را برای بهسازی بافت‌های مسئله دار مطرح می‌نمایند که مورد توجه قرار گرفته و به عنوان شرح خدمات تیپ مورد استفاده واقع شده است. این طرح‌ها با اهداف زیر اجراء می‌گردد:

- ۱- ایجاد تحول و بهبود در وضع موجود شهرها و ارتقاء کیفی وضعیّت شهرها با انجام مداخلات و اقدامات ویژه.
- ۲- باززنده سازی بخش‌های مسئله‌دار شهری اعم از بافت‌های با ارزش تاریخی یا بدون هویت و ارزش تاریخی.
- ۳- متوقف ساختن آهنگ سریع رشد شهر در پیرامون از طریق ارتقاء کیفی محیط شهری در بافت‌های مرکزی و قدیمی.

- ۴- ایجاد فضاهای شهری با سیمای شاخص و قابل توجه از طریق طراحی شهری طیّ تهیهّ طرح‌ها.
- ۵- استقرار مجدد جمعیت در بافت‌های مسئله دار به خصوص در بافت‌های قدیمی مراکز شهرها (مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور ۱۳۷۸، صص ۶۷ و ۶۸).

مهم‌ترین و مؤثرترین مفاد برنامه پنجساله دوم در خصوص بافت‌های قدیمی، تشکیل «شرکت عمران و بهسازی شهری» بود، که در اواخر سال ۱۳۷۵ در راستای اجرای ضوابط تشکیلاتی موضوع تبصره (۳۳) قانون برنامه دوم به عنوان یکی از بازوهای فنی - اجرایی و نیز مدیریتی وزارت مسکن و شهرسازی در تهیه و اجرای طرح‌های عمران شهری به تصویب هیأت وزیران رسید و بدین ترتیب مرحله جدیدی در امر بهسازی و عمران بافت‌های شهری آغاز گردید. حاصل اقدامات اجرایی این شرکت تا آبان ۱۳۷۷ کنترل و هدایت ۱۴۲ پروژه در ۲۶ استان و ۳۶ شهر کشور بوده است (شرکت عمران و بهسازی شهری ۱۳۷۷).

این دفتر به عنوان متولّی اصلی رسیدگی به بافت‌های کهن شهری تعیین شده است. بررسی استراتژی و خط مشی ارائه شده آن دارای اهمیتی خاص است. مهم‌ترین اهداف و استراتژی‌های این دفتر عبارتند از:

- ۱- اهداف: بهبود و ارتقاء سطح کیفی و کمی زندگی در محیط شهری برای حیات حال و آینده در جهت ایجاد رشد اقتصادی، تعادل کارکردی، سلامت اجتماعی و حفاظت و ارتقاء محیط زیست شهری.
- ۲- راهبردها: حفظ میراث‌های با ارزش و کهن شهری.
- توسعه درونی و جلوگیری از رشد بی رویه کالبدی شهری.
- بکارگیری توان‌های بالقوه و بالفعل موجود و خصلت‌های ویژه برای برنامه ریزی شهری.
- ایجاد تعادل در نحوه پراکنش کیفی و کمی جمعیت در گستره شهر.
- توجه به میزان سرمایه و بودجه پروژه‌های عمران و بهسازی شهری در تعریف حدود مداخلات در مقیاس برخورد با بافت‌های شهری.
- توجه به اصل مشارکت گروه‌ها در ابعاد مختلف شهری، مدیریت شهری و تهیه و اجرای طرح‌های شهرسازی.
- هماهنگی میان بنیان‌های زندگی اجتماعی و نیازهای امروزی مردم در شهر.
- استفاده از پویای اجتماعی مردم برای بهبود و ساماندهی زندگی‌شان در شهر.
- تدوین راهبردها و برنامه‌های مداخله در شهرها بر اساس نوع و راه‌های مختلف شهری (ایزدی ۱۳۷۷، صص ۲۲ و ۲۳).

در نتیجه و در طول سالیان برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های کشور، برنامه دوم (۷۷-۱۳۷۳) بیشترین توجه را به

بافت‌های قدیم شهری مبدول نمود.

### - برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

در این برنامه مهم‌ترین سیاست‌ها و برنامه‌های مطرح شده در مورد بهسازی و عمران شهری عبارتند از (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم توسعه ۱۳۸۰، ص ۷۷ تا ۸۱):

- تجدید نظر در تعاریف محدوده‌ها و حریم شهرها و گسترش حیطه نظارت شهرداری‌ها بر حوزه استحفاظی شهرها در جهت جلوگیری از استقرار فعالیت‌های جاذب جمعیت و جلوگیری از ایجاد عدم تعادل‌های جمعیتی - سکونتی پیرامون شهرهای بزرگ.

- توسعه موزون و هماهنگ شهرها و جلوگیری از گسترش بی رویه آنها به همراه بهسازی و بازسازی و احیاء بافت‌های شهری و هدایت و کنترل و توسعه موزون مناطق و نواحی.

- جلب مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش‌های تعاونی، خصوصی و سازمان‌های غیر دولتی در امر ایجاد و بهره‌برداری از تأسیسات و امکانات شهری همراه با یکسان سازی نظام حمایت‌ها برای فعالیت‌های شهری بین شهرداری‌ها و مؤسسات خصوصی و همچنین سرمایه‌گذاری در جهت اقدامات دستگاه‌های اجرایی ذیربط بعمل آمد.

- وزارت مسکن و شهرسازی نسبت به توسعه مطالعات و تحقیقات کاربردی در زمینه‌های شهرسازی و معماری با تأکید بر ارزش‌های ایرانی - اسلامی و مدیریت شهری و روستایی اقدام نماید.

- سازمان میراث فرهنگی موظف است تا با همکاری و هماهنگی دستگاه‌ها، سازمان‌ها و ارگان‌های ذیربط، طی مدت یک سال آیین‌نامه مربوط به نحوه سرمایه‌گذاری برای ایجاد تأسیسات زیربنایی مانند راه‌های دسترسی، تأمین آب، برق، گاز و تلفن را در قطب‌ها و جاذبه‌های تاریخی فرهنگی و طبیعی کشور به منظور آماده سازی زیربناها برای جلب مشارکت فعال بخش غیر دولتی و بهره‌برداری مطلوب از آنها تهیه و برای تصویب به هیأت وزیران تقدیم کند. (راهکارهای اجرایی برنامه سوم توسعه ۱۳۸۰، صص ۱۰۵ تا ۱۰۹).

- سازمان میراث فرهنگی موظف است طی مدت یکسال پس از تصویب قانون برنامه سوم توسعه، طرح «حمایت و هدایت غیر دولتی جهت سرمایه‌گذاری در احیای بناها و بافت‌های تاریخی با مشارکت دولت» را تهیه و برای تصویب هیأت وزیران تقدیم کند.

- سازمان میراث فرهنگی کشور برای ایجاد هماهنگی در فعالیت اجرایی دستگاه‌های ذیربط در زمینه اجرای طرح‌های مرمت، احیای بناها و بافت‌های تاریخی - فرهنگی کشور، کمیسیون مرمت و احیای بناها و بافت‌های تاریخی را با عضویت نمایندگان وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، کشور، سازمان اوقاف و امور خیریه و حسب مورد دستگاه‌های ذیربط در مرکز و با عضویت نمایندگان استان‌های، سازمان مسکن و شهرسازی استان و مدیریت اوقاف و امور خیریه استان در استان‌ها تشکیل دهد.

- سازمان میراث فرهنگی کشور مکلف است، تا طرح‌های ساختار تاریخی - فرهنگی شهرهای تاریخی را که مشخص کننده محدوده بافت‌های تاریخی، فرهنگی و حفظ احیای ضوابط بهسازی و بازسازی آنها می‌باشد،



تهیه و به دستگاه‌های اجرایی ذیربط ابلاغ کند.

در نتیجه می‌توان ابراز داشت که طرح‌های بهسازی و نوسازی و ساماندهی بافت‌های قدیم شهری از طریق تشویق و ترغیب مردم در حفظ و نگهداری آنها، ایجاد شرکت‌های مشاوره‌ای از جمله شرکت مسکن‌سازان، ایجاد قطب‌های علمی - پژوهشی برای دستیابی به راهکارهای حفاظت و بهسازی و نوسازی بافت‌های قدیم، حذف مالیات‌های بهسازی و نوسازی با کمک سازمان میراث فرهنگی و شهرداری‌ها از جمله مهمترین استراتژی‌های نوسازی و بهسازی شهری در ایران طی برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران بوده است.

### خلاصه و نتیجه‌گیری

با توجه به اسناد و مدارک موجود مشخص می‌شود که تا قبل از سال‌های ۱۳۰۰ (هـ ش) اقدامات بهسازی و نوسازی شهری به صورت ارگانیک با مشارکت مردم و منطبق و سازگار با اوضاع محیط جغرافیایی به صورت متوازن صورت می‌گرفته است. به عبارتی، شهرسازی انسانگرا حاکم بوده است. بافت قدیم و جدید چندان معنایی نداشته و هماهنگی شکلی و پیوستگی فضایی در بهسازی و نوسازی فضاهای شهری مورد توجه بوده است.

نقطه عطف مداخله به شکل گسترده به دوران حکومت رضاشاه برمی‌گردد. در این دوره با توجه به تحولات صنعتی و تکنولوژی در جهان و ورود اتومبیل به کشور طرح‌های بهسازی و نوسازی عمدتاً از سال ۱۳۱۰ به بعد شروع می‌شود و تا سال ۱۳۲۰ ادامه می‌یابد و سپس با کشیده شدن دامنه جنگ دوم جهانی به ایران و اشغال ایران توسط متفقین متوقف می‌شود و یا به کندی و رکود شدید مواجه می‌گردد. اقدامات بهسازی و نوسازی شهری را می‌توان اقدامات نوگرایانه نام گذاشت و این اقدامات به شرح زیر قابل طرح است:

الف- احداث خیابان و میدان با وسعت کافی (متناسب با نیازهای شهرسازی آن زمان) در قلب شهرها و مخصوصاً

محله‌های قدیمی و نامتناسب با اصول شهرسازی و امتداد آنها تا انتهای شهر؛

ب- احداث خیابان‌های کمربندی در اطراف بسیاری از شهرهای بزرگ به عنوان خیابان دور شهر که اکثراً به

حالت قوس‌وار بخش زیادی از شهر را دور می‌زد؛

ج- تخریب محله‌های غیرقابل اصلاح و همچنین گورستان‌هایی که در مراکز شهرها قرار داشتند و تبدیل آنها به

پارک عمومی؛

د- تشویق و گاهی وادار کردن مردم شهر به زیبایی ساختمان‌ها، مخصوصاً ساختمان‌هایی که در مجاورت

خیابان‌های احداث شده یا توسعه یافته قرار می‌گرفت؛

ه- مشخص کردن نقشه گذر بندرهای مناسب در اراضی وسیع ساختمان نشده داخل یا مجاور شهرها که احتمال

توسعه و احداث ساختمان در آنها در دوره‌های میان مدت آینده داده می‌شد.

و- توسعه و اصلاح بعضی از معابر در محله‌های قدیمی که قابلیت ادامه زندگی و کار در ساختمان‌های آنها

وجود نداشت. (به منظور بهسازی و حفاظت این محله‌ها) (هاشمی ۱۳۶۹، صص ۷۸-۷۷).

نقطه عطف بعدی دوران پس از انقلاب اسلامی، شامل دوران جنگ تحمیلی بود که با طولانی شدن جنگ

تقریباً یک دهه به دلیل شرایط خاص اقتصادی اجتماعی حاکم، فضاهای تاریخی شهرها نه تنها به دست فراموشی

سپرده شد بلکه به دلیل اسکان جمعیت جنگزده و مهاجر افغانی در بافت‌های قدیم، روند تخریب و فرسودگی بافت‌های شهری تشدید شد. اما با پایان جنگ تحمیلی بار دیگر توجه دولتمردان و برنامه‌ریزان به این بافت‌های شهری جلب شد؛ بطوری که در دوره برنامه دوم توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور، مرحله جدیدی از بهسازی و نوسازی آغاز شد. اما به دلایل متعددی از جمله ساختار مدیریتی، عدم وجود الگو و طرح‌های مناسب و قانون و مقررات و منابع مورد نیاز اقتصادی - مالی و ساختار سازو کارهای اجرایی همچنان روند تخریب و بی‌رونی بافت‌های قدیم شهری ادامه دارد. در نتیجه می‌توان ابراز نمود که، برنامه‌ها بطور عمده، براساس ضرورت‌های سیاسی و اجتماعی و به شکل مقطعی مطرح و به اجراء گذاشته شده است. به عبارت دیگر عدم جامعیت اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی بهسازی و عمران شهری و عدم پایداری و انسجام منطقی و سیستماتیک از نارسایی‌های برنامه‌ها بوده، با تغییر هر مسئول و مدیریتی برنامه‌ها دچار رکود و یا تغییرات اساسی شده است. سیاست‌های جامع و درازمدت و کاملاً سیستماتیک جهت احیاء و ساماندهی بافت‌های تاریخی یکی از ضروریات مهم است. با بررسی‌های بعمل آمده مشخص می‌گردد که هدف‌های کمی و کیفی، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، عملکردها و اقدامات اجرایی هر چند مزایایی داشته، اما نواقص و ناپایداری‌های آن، موجب روند رکود و بی‌رونی بافت‌های تاریخی و بخش مرکزی شهرها شده است.

– با توجه به جنبه‌های متنوع و خاص بافت‌های تاریخی و اقدامات صورت گرفته می‌توان ابراز نمود که رویکرد حاکم بر سیاست‌ها و برنامه‌های عمرانی شهری در سال‌های اخیر رویکرد مدرنیستی، فرهنگ گرای و کارکرد گرای و ساختارگرایی نقشی بنیادین داشته است. بهره‌گیری از این مکاتب به صورت قوانین مدون در گذر زمان تبلور عینی یافته است و در نتیجه می‌توان ابراز نمود که عمران بافت‌های تاریخی مستلزم نگرشی چند سویه و ترکیبی که ماحصل آن می‌تواند به صورت «نظریه توسعه پایدار با تأکید بر توسعه درونزای شهری» باشد، مطرح شود (پوراحمد و شمعی ۱۳۸۰، ص ۷). «توسعه پایدار درونزای شهر» به ابعاد گوناگون توسعه اعم از ساختارهای کالبدی، محیط طبیعی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی شهر برنامه‌ریزی توسعه از پایین و توسعه از درون یا مرکز شهر توجه خاص دارد. همچنین توسعه پایدار درونزای شهر به اوضاع جغرافیای بومی و فرهنگ‌های محلی، مشارکت مردم، هویت فرهنگی، عدالت اجتماعی و بهره‌وری بیشتر و بهتر از طریق تلفیق روش‌های بومی و مدرن در توسعه و عمران شهری توجهی خاص دارد.

– یکی دیگر از دلایل نارسایی سیاست‌ها و برنامه‌های عمران شهری، عدم هماهنگی و ارتباط منطقی بین حجم سرمایه‌گذاری‌ها در سطوح ملی و منطقه‌ای بوده که عمدتاً براساس ضرورت‌های سیاسی و اجتماعی و به صورت مقطعی اجراء شده است. همچنین عدم تعادل و هماهنگی در سرمایه‌گذاری بین مناطق کل کشور موجب بروز اختلافات منطقه‌ای شده که این مسئله به اشکال گوناگون برنامه‌ریزی‌های بهسازی و نوسازی شهری در بین مناطق کشور را ناموزون و نامتعادل کرده است.

– متأسفانه نظام برنامه‌ریزی در ایران از ابتدا با تناقضات و تضادهایی روبرو بوده که به طور مثال یک برنامه در دوره بعد به صورت نیمه تمام و ناقص رها می‌شده و برنامه‌ای جدید تدوین گردیده است. این وضعیت موجب سردرگمی مدیران اجرایی و شهروندان ساکن در بافت‌های قدیم شده است. تضاد در سیاست‌ها در طی زمان

- موجب رکود و بی‌رونقی بافت‌های قدیم شهری شده است.
- تصمیم‌گیری‌های سیاسی دولتمردان همواره تصمیم‌گیری علمی و فنی را تحت‌الشعاع قرار داده و به طور معمول بخش‌های عظیمی از سرمایه‌گذاری‌ها در طرح‌ها براساس سلايق شخصی یا روابط سیاسی انجام می‌گرفته و در نتیجه شکاف و بی‌عدالتی بین مناطق کشور و بخش‌های عمرانی و محله‌های شهری از جمله رکود و عقب‌ماندگی بافت‌های قدیم شهری یکی دیگر از موارد آن است.
- از طرف دیگر کمبود و حتی فقدان نیروی انسانی متخصص بومی یا محلی در امور برنامه‌ریزی عمران شهری از عوامل دیگر این اوضاع حاکم بر برنامه‌ها بوده است. چون عمران شهری طیف گسترده‌ای از تخصص‌ها و گرایش‌ها را می‌طلبد و تنها منحصر به حوزه معماری، شهرسازی و باستان‌شناسی نیست. همچنین کمبود و فقدان کارشناسان مرمت و بهسازی بومی و یا محلی از جمله مسائلی بوده که به علت عدم شناخت کافی کارشناسان غیربومی با شرایط خاص هر محیط جغرافیایی موجب شده تا سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ها بازدهی کافی و مطلوب را نداشته باشد.
- ناهماهنگی بین دستگاه‌های برنامه‌ریز و اجرایی از دلایل دیگر عدم موفقیت برنامه‌های عمران شهری در ایران بوده است. هر سازمانی برای خود اندیشه و راهبردی دارد که در بعضی موارد با یکدیگر در تناقض‌اند. برای نمونه در این چند سال اخیر بویژه برنامه سوم توسعه دیدگاه‌های مطرح شده و اقدامات صورت گرفته و در حال اجراء به دلیل نداشتن سیستم مشخص و منظم نارسایی‌هایی را نشان می‌دهد که به تعدادی از آنها اشاره می‌شود:
- تهیه طرح‌های تفصیلی در سال‌های اخیر و بلا تکلیف گذاردن محدوده‌های ویژه برای طرح‌های بعدی که سبب تسریع پدیده ترک ساکنان این بافت‌های قدیمی و در نتیجه فرسودگی و تخریب هر چه بیشتر این بافت‌ها شده است.
- توجه صرف به مفهوم کالبدی مرمت، و مرمت تک بناها و عدم تعمیم موضوعیت کار در پهنه بافت شهری برای ترویج فرهنگ مرمت شهری توسط میراث فرهنگی، از جمله طرح بدنه‌سازی یا مرمت نمای کوچه‌ها و گذرها بدون توجه به شرایط زیست در این بافت‌ها.
- تمرکز فعالیت‌ها و برنامه‌ریزی عملکردی در مواجهه با امر ساماندهی شهری در سازماندهی مشاور فنی و مهندسی شهرداری‌های تهران، اصفهان و تبریز.
- دخالت در مقیاس کلان و حوزه بافت شهری و توأم نبودن برنامه طرح و سازمان اجرایی و عدم ارائه تعریف مناسب از حجم اقدامات در مقابل توان اجرایی دولت.
- با بررسی تحلیلی از سیر اقدامات می‌توان به جمع‌بندی‌هایی به ویژه در حال حاضر بافت‌های تاریخی شهرها رسید و دلایل این نابسامانی‌ها را تبیین و تحلیل نمود:
- ۱- عدم تطبیق سازمان فضایی بافت کهن با شرایط و نیازهای زندگی روز، به ویژه عدم تأمین ایمنی ناشی از بحران‌های زلزله و سایر سوانح طبیعی و انسانی در ایران.
  - ۲- تعدد نهادهای مدیریتی و عدم وجود ساختار تشکیلاتی منسجم و هماهنگ در برنامه‌ریزی و اجرای امر ساماندهی (مدیریت شهری) از سطح محلی تا ملی.

- ۳- نبودن قوانین و مقررات لازم در زمینه بستر سازی برای تحقّق اقدامات ساماندهی.
- ۴- بی‌توجهی به حضور و مشارکت مردم به عنوان اصلی‌ترین رکن ساماندهی و خود بازسازی بافت.
- ۵- نبودن تعریف روشن و مشخص و منسجم از موضوعات و موضع‌های بافت‌های تاریخی در نظام سلسله مراتب طرح‌های توسعه شهری.
- ۶- نبود ساختار اقتصادی - مالی تعریف شده برای پشتوانه‌های اقدامات ساماندهی.
- ۷- عدم واقع‌نگری ارکان مختلف برنامه‌ریز، مجری، مشاور و کارفرما در طرح‌های شهری.
- ۸- نارسایی تخصّص‌های لازم در ارکان ساختاری کارفرما، مشاور و مجری جهت ساماندهی بافت‌های تاریخی.
- ۹- عدم پیوند منسجم مراکز علمی - تحقیقاتی و ارگان‌های اجرایی برای بهینه‌سازی ساختارهای شهری و به ویژه بافت‌های تاریخی.

## منابع و مأخذ:

- ۱- اعتمادالسلطنه، محمدحسن خان (۱۳۶۸)، مرآت البلدان، جلد دوم تا چهارم، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- ۲- اشرف، احمد (۱۳۵۳)، فونکسیونالیسم، نامه علوم اجتماعی، دوره اول، شماره ۴.
- ۳- ایزدی، محمدسعید آبان‌ماه (۱۳۷۹)، روند دگرگونی سازمان فضایی بافتهای شهری ایران، مجله شهرداریها، شماره ۱۸.
- ۴- ایزدی، محمد سعید آذرماه (۱۳۷۷)، تحلیلی بر سیر اقدامات عمران و بهسازی بافت شهری از ابتدا تا کنون، نشریه شماره ۷ شرکت عمران و بهسازی شهری وزارت مسکن و شهر سازی.
- ۵- ایزدی، محمدسعید مردادماه (۱۳۷۷)، گونه‌شناختی بافت شهری، نشریه داخلی شماره ۳ دفاتر مرمت و بهسازی، ساماندهی و نوسازی شرکت عمران و بهسازی شهری.
- ۶- بحرینی، سیدحسین (۱۳۷۸)، تجدد، فراطحدود و سپس از آن در شهرسازی، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۷- بحرینی، سیدحسین (۱۳۷۶)، شهرسازی و توسعه پایدار، مجله رهیافت، شماره ۱۷.
- ۸- بسکی، سهیلا (۱۳۷۶)، گاهشمار تحولات شهرسازی جدید در ایران، مجله آبادی، شماره ۲۶.
- ۹- پوراحمد، احمد و شماعتی، علی پائیز و زمستان (۱۳۸۰)، توسعه فیزیکی شهر یزد و تاثیر آن بر ساختار جمعیت بافت قدیم شهر، نشریه علمی پژوهشی نامه علوم اجتماعی، شماره ۱۸.
- ۱۰- حبیبی، سیدمحسن (۱۳۷۵)، بازسازی بافتهای تاریخی، جزوه درسی دانشکده هنرهای زیبای دانشگاه، تهران.
- ۱۱- حبیبی، سیدمحسن (۱۳۷۶)، جزوه درس بهسازی و نوسازی بافتهای شهری، دانشکده هنرهای زیبای دانشگاه تهران.
- ۱۲- حبیبی، سیدمحسن (۱۳۷۵)، از شار تا شهر، تحلیلی تاریخی از مفهوم شهر و سیمای کالبدی آن، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول.
- ۱۳- حبیبی، سیدمحسن و ملیحه مقصودی (۱۳۸۱)، مرمت شهری، انتشارات دانشگاهی.
- ۱۴- حیدری تفرشی، غلامحسین و دیگران (۱۳۸۱)، نگرشی نوین به نظریات سازمان و مدیریت در جهان امروز، انتشارات فراشناختی اندیشه، تهران.
- ۱۵- رضوانی، محمدرضا (۱۳۷۹)، ارزیابی اهداف، سیاستها و برنامه‌های عمران روستایی در برنامه پنج ساله دوم توسعه کشور (۷۸-۱۳۷۳) با تاکید بر ساماندهی فضاها و مراکز روستایی، مجله پژوهشهای جغرافیایی، شماره ۳۸، دانشگاه تهران.
- ۱۶- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)، مطالعات مقدماتی تدوین برنامه سوم و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (عمران شهری).
- ۱۷- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۶)، برنامه چهارم عمرانی کشور، ۱۳۵۱-۱۳۴۷، قسمت عمران شهری، تهران.
- ۱۸- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۲)، لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات.

- ۱۹- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۹)، پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۷۲-۱۳۶۸) تهران.
- ۲۰- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۴)، اصلاحیه برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران: اهداف، استراتژی‌ها، سیاست‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بخشی، تهران.
- ۲۱- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۲)، پیوست لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران (۷۷-۱۳۷۳) هدف‌ها، خط مشی‌های اساسی و برنامه‌های اجرایی کلان و بخشی.
- ۲۲- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۳)، سنجش عملکرد برنامه‌های عمرانی اول - دوم - سوم - چهارم و پنجم کشور، تهران.
- ۲۳- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۷)، عملکرد برنامه عمرانی پنجم کشور، دفتر هماهنگی روش‌های نظارت، شهر یور.
- ۲۴- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۷)، گزارش پیشرفت عملیات عمرانی اول، دوم، سوم، چهارم، پنجم عمران کشور.
- ۲۵- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، گزارش عملکرد اقتصاد کلان برنامه دوم توسعه کشور (۷۸-۱۳۷۴).
- ۲۶- سازمان برنامه و بودجه اسفندماه (۱۳۴۷)، مجموعه قوانین برنامه‌های عمرانی کشور، قانون برنامه هفت ساله اول عمرانی کشور.
- ۲۷- سازمان برنامه (۱۳۳۴)، قانون برنامه عمرانی هفت ساله دوم کشور، مصوب هشتم اسفند ماه.
- ۲۸- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)، مستندات برنامه سوم توسعه کشور ۸۳ - ۱۳۷۹، جلد اول: مقدمه‌ای بر مفاهیم برنامه ریزی تعریف اصطلاحات.
- ۲۹- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰)، دبیرخانه ستاد و برنامه‌ریزی و نظارت، راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۳۸۰-۱۳۷۹)، مرکز مدارک علمی و انتشارات.
- ۳۰- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۲)، برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدید نظر شده)، ۱۳۵۶-۱۳۵۲، تهران.
- ۳۱- سازمان مشاور فنی و مهندسی شهر تهران (۱۳۵۷)، تهران.
- ۳۲- سازمان میراث فرهنگی (۱۳۴۲)، مجموعه قوانین، مقررات، آئین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و معاهدات سازمان میراث فرهنگی، تهران.
- ۳۳- شرکت عمران شهرهای جدید (۱۳۸۲)، پست مدرنیسم و برنامه‌ریزی شهری، نشریه داخلی شهرهای جدید، شماره ۲۵، ۲۶، ۲۷.
- ۳۴- شکویی، حسین (۱۳۷۳)، دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری، انتشارات سمت، تهران.
- ۳۵- شمعی، علی (۱۳۸۰)، اثرات توسعه فیزیکی شهر یزد و برافت قدیم و راهکارهای ساماندهی و احیای آن، رساله دکترا، دانشگاه تهران.
- ۳۶- عظیمی، احمد (۱۳۵۳)، ارزشیابی برنامه پنجم در رابطه با هدف‌های عمران منطقه‌ای، سازمان برنامه و بودجه،

- مرکز آموزش و پژوهش برنامه‌ریزی و منطقه‌ای، ص ۲۴-۳۵.
- ۳۷- عزیزی، محمد مهدی تابستان (۱۳۷۹)، سیر تحول سیاست‌های مداخله در بافتهای کهن شهری در ایران، مجله دانشکده هنرهای زیبا، شماره ۷، دانشگاه تهران.
- ۳۸- فرانسواز شوای (۱۳۵۷)، شهرسازی تخیلات و واقعیات، ترجمه سید محسن حبیبی، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۳۹- فلامکی، محمد منصور (۱۳۷۵)، سیری و تجارب و مرمت شهری از و نیز تا شیراز، وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۴۰- کازرونی، سراج‌الدین (۱۳۶۳)، معاون امور محلی و عمرانی شهری، دستور العمل تهیه طرحهای روانبخشی، بخشنامه شماره ۴۷۲۹/۳/۳۳ مورخ ۱۳۶۳/۲/۲۵، وزارت کشور به استانداریهای سراسر کشور.
- ۴۱- مجدآراء، محمد (۱۳۶۳)، معاون امور محلی و عمران شهری، طرحهای روانبخشی در ارتباط با طرحهای مصوب، بخشنامه (شماره ۲) به شماره ۳/۳۳/۳۴۶۸۸ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۰، دفتر فنی وزارت کشور به حوزه معاونت عمرانی استانداری‌ها.
- ۴۲- مجمع هماهنگ کننده بخش عمران شهری وزارت کشور، برنامه عمران شهری، پنج ساله جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۶-۱۳۶۲.
- ۴۳- مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهری وزارت کشور (۱۳۷۸)، شیوه‌های تحقیق طرحهای توسعه شهری، جلد دوم، بررسی تجارب بهینه و اجرای طرحهای توسعه شهری در ایران، ناشر انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، چاپ اول.
- ۴۴- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۰)، مقررات شهرسازی و معماری و طرحهای جامع، وزارت مسکن و شهرسازی، چاپ اول.
- ۴۵- وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۷۷)، شرکت عمران و بهسازی شهری، ضرورت - اهداف - برنامه‌ها و اقدامات ساماندهی و بهسازی بافت شهری، تهران.
- ۴۶- هاشمی، فضل‌ا... (۱۳۶۹)، حقوق شهری و قوانین شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، وزارت مسکن و شهرسازی، چاپ دوم، تهران.

47- Geddes, Patrick (1950): civics: As applied sociology, in sociologist.

48- Geddes, Patrick (1945): cities in Evolution. London: William sand Norgate.

49- Lynch, K (1972): The Image of the city. Cambridge: MIT Press.

50- Lynch, K (1966): The city as Environment, in scientific American (ed.): cities. NewYouk: Alfred A.Knopf iNc.

51- Hall, P (1995): Bring Abercrombie Bak from the shads: A look forward and Back town planning Review, 66(3).

52- Hall, P (1988): cities of Tomorrow: An intellectual History of urban planning and Design

in the twentieth century. Cambridge, Massachusetts: Basil Black well inc.

53- Mukomo, S.(1996): “on sustainable urban development in sub-saharan Africa” cities, 13(40).

54- Hall, P (1993): “Toward sustainable, liveable and innovative cities for 21 st. century” in proceedings of the third conference of the world capitals, Tokyo.