

## واکاوی مدل‌های ارتقا نواحی بازمانده از توسعه با تاکید بر تجربه‌های جهانی

تاریخ دریافت مقاله :

۱۴۰۲/۰۹/۱۸

تاریخ پذیرش مقاله :

۱۴۰۲/۱۲/۲۹

علی محمد ابراهیمی<sup>۱</sup>  
 پرویز آقایی<sup>۲</sup> (نویسنده مسئول)

### چکیده

در هزاره سوم چالش‌های مرتبط با نواحی بازمانده از توسعه به یکی از ابربحران‌های شهری بدل گشته که چاره‌جویی و کندوکاو برای ساماندهی و حل آن در دستور کار سیاست‌گذاری و مدیریت شهری، منطقه ای و ملی قرار دارد. آمریکا، چین و کشورهای سوسیالیستی اروپا از جمله جوامع پیش‌رو در این زمینه هستند که تعدد و کثرت برنامه‌های آن‌ها مورد توجه بسیاری از اندیشمندان قرار گرفته است. این کشورها طیف وسیعی از برنامه‌ها را بخصوص بعد از جنگ جهانی دوم در دستور کار قرار داده‌اند بر همین اساس این پژوهش با روش توصیفی تحلیلی و به صورت کتابخانه‌ای و با درک اهمیت این مساله و چالش‌های روبه‌تزايد شهری در ایران درصدد صورت‌بندی و تحلیل و بررسی این برنامه‌ها است تا از یک سو موجب غنای علمی این مباحث در داخل کشور شود و از سوی دیگر ساختار اجرایی آن‌ها را استخراج نماید. نتایج پژوهش که بر پایه نه برنامه اجرایی است نشان می‌دهد که ابتکار عمل‌های بخش دولتی (و بخصوص دولت‌های محلی) و بهره‌گیری از استعدادها و بخش خصوصی از اصلی‌ترین محرک‌های بازآفرینی نواحی بازمانده از توسعه با تاکید بر مناطق حاشیه‌نشین، راکد و بافت فرسوده است و در تمامی مدل‌های ارتقا؛ توسعه از بالا (بخش دولتی و خصوصی و گاه نهاد‌های غیرانتفاعی) و توسعه‌پذیری از پایین (ساکنان محلی) رخ داده است و حتی رویکردهای مشارکتی بر پایه ظرفیت اجتماعات محلی کمتر مورد توجه قرار دارد. ساختار اجرایی مدل‌های توسعه نواحی محروم شامل پنج رکن اساسی (تأمین مالی، ساخت، احراز صلاحیت، نظارت و واگذاری) است که در میان بازیگران و کنشگران تقسیم کار مشخصی وجود دارد و بر پایه آن علاوه بر مشارکت‌گیری از همه نهاد‌های متولی توسعه، بار هزینه‌های توسعه نیز کاهش می‌یابد.

**کلمات کلیدی:** حاشیه‌نشینی، بافت فرسوده، مناطق راکد، توسعه، بازآفرینی

۱- دکتری جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲- دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. (پست الکترونیک: parviz.aghaei7@gmail.com)

## ۱. مقدمه

شهر به عنوان کارگزار توسعه نقش بی‌بدیلی در آبادانی ملی دارد با این حال به نظر می‌رسد که بسیاری از شهرها بخصوص در جوامع در حال توسعه از رسالت نهایی خود که قوام اقتصادی، امنیت، ایمنی، سرزندگی، فرهنگ‌سازی و ... است فاصله گرفته و جلوه‌های ناپایداری و ناامیدکننده‌ای را نمایان ساخته‌اند. یکی از مظاهر ناپایداری در اغلب شهرها؛ نواحی بازمانده از توسعه تحت عناوین حاشیه‌نشینی، مناطق راکد، بافت فرسوده و اقسام متنوع آن‌ها است. صاحب‌نظران و کارشناسان مسائل شهری تعاریف متعددی از این نواحی ارائه کرده‌اند اما وجه مشترک همه آن‌ها در بازماندگی از توسعه است بدین صورت که در ابعاد کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و حتی مدیریتی در متن شهر قرار ندارند و دامنه وسیعی از چالش‌ها را با خود به همراه دارند (Park et al, 2019., Nassar & Elsayed, 2017, Gevaert et al, 2017, Banda & Mwale, 2018, Saharan et al, 2019, Abunyewah et al, 2018). ریشه‌نگری این جریان نشان می‌دهد که در پی رشد سریع و گسترش افقی شهرها، بسیاری از اراضی، کاربری‌ها و بافت‌های فرسوده به صورت دایر و بایر در شهرها در پی این توسعه غیراصولی و شتاب زده، از جریان عمران و توسعه بازمانده‌اند (موحد و احمدی، ۱۳۹۷: ۵۸). این بافت‌ها علاوه بر تشدید پراکنده رویی، به تخریب بافت شهری، افزایش هزینه‌های خدمات‌رسانی، ناسازگاری در کاربری‌های همجوار و کاهش کیفیت زیست در درون شهرها و ... منجر شده‌اند (داداش‌پور و دیگران، ۱۳۹۳: ۶۳). وجود این مناطق و دوگانگی کالبدی و فیزیکی موجب گشته که به دوگانگی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مدیریتی و زیست‌محیطی نیز دامن بزند و چشم‌انداز آتی را به شکل مخاطره‌آمیزی ترسیم کند. فضاهای بازمانده از توسعه هم در مقیاس واحد سکونتی و هم در مقیاس محله‌ای با بحران‌ها و چالش‌های عدیده‌ای مواجه‌اند که ضرورت رویارویی و ساماندهی آن مبرم است و در سرتاسر جهان نیز برای جلوگیری از این بحران بر اقدامات پیشگیرانه‌ای تأکید می‌شود که عدالت فضایی را در سرتاسر پهنه سرزمینی و آمایش اقتصادی در فضاهای شهری را دنبال می‌کنند. به‌عنوان مثال در کشور آمریکا برنامه‌هایی تحت عنوان-neighborhood assistance program, Place Based Tax Incentives, Opportunity Zone با هدف افزایش پتانسیل‌ها و جذابیت‌های مناطق راکد و فرودست برای سرمایه‌گذاری تدوین شده است که نتایج آن گویای اثرات مثبت و افزایش عدالت اقتصادی در فضا است که از این طرق نه تنها از زوال محلات فرودست جلوگیری می‌شود بلکه از دوگانگی متن-حاشیه و طردشدگی شهروندان نیز ممانعت به عمل می‌آید (ابراهیمی و آقایی، ۱۴۰۰: ۱۱). بر همین اساس طیف وسیعی از برنامه‌ها و مدل‌های ارتقا در نقاط مختلف جهان در حال اجرا است که در این پژوهش با هدف غنی‌سازی ادبیات نظری این موضوع در کشور تلاش می‌شود تجربه کشورهای پیش‌رو که از تنوع و کثرت قابل قبولی برخوردار است مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد و ساختار اجرایی آنان استخراج گردد.

## ۲. روش پژوهش

این پژوهش بر پایه روش توصیفی تحلیلی استوار است و ماهیت آن نیز کاربردی می‌باشد. گردآوری داده‌ها و اطلاعات به شیوه کتابخانه‌ای و اسنادی؛ و با بهره‌گیری از آمارهای رسمی، کتاب‌ها، مقالات و گزارش‌های دست‌اول است که تحلیل و بررسی آن متکی به روش کیفی و طبقه‌بندی و استخراج مهمترین و کلیدی‌ترین یافته‌ها است که بصورت متن و جداول تدوین و بیان شده است.

## ۳. یافته‌های تحقیق

یافته‌های پژوهش ناظر بر بررسی و تحلیل ۹ برنامه اجرایی در کشورهای مختلف جهان است که برای ساماندهی مناطق بازمانده از توسعه در پیش گرفته‌اند. قابل توجه است که در این زمینه طیف وسیعی از برنامه‌ها قابل ذکر است که در این پژوهش صرفاً برنامه‌های منتخب مورد بررسی قرار گرفته است.

## ۳-۱- برنامه باز توسعه املاک رهاشده<sup>۱</sup>

وجود املاک رها شده و خالی (با تاکید ویژه بر کاربری‌های تولیدی و صنعتی)، مسئله‌ای جدی برای بازتوسعه مناطق نیازمند توسعه به وجود می‌آورد. بسیاری از صاحب‌نظران بر این اعتقاد هستند که مشاهده این نوع از املاک در بافت نشان‌دهنده وجود دستورالعمل‌های سختگیرانه و غیر قابل انعطاف می‌باشد. برنامه بازتوسعه املاک رهاشده یک سیستم انگیزه‌محور برای جذب توسعه‌دهندگان به منظور توانمندسازی و توسعه مجدد این نوع از املاک و فروش مجدد آنها به اقبال کم درآمد است. در سیستم شهرداری بایستی قبل از اجرای این روند لیستی از املاک معض‌آفرین و خطرناک شهر معرفی گردد و توسعه‌دهندگان تنها می‌تواند به توانمندسازی املاکی اقدام کنند که در این لیست حضور دارند. بعد از اکتساب و توانمندسازی ملک توسط توسعه‌دهنده، این برنامه بازرسی نهایی را انجام می‌دهد تا اطمینان حاصل نماید که تمامی ضوابط مرتبط با توانمندسازی انجام شده است. پس از تایید نهایی، توسعه‌دهنده می‌تواند وجوه خود را از خریدار دریافت کند. در کشور آمریکا، شهرهای قدیمی صنعتی در غرب میانه و شمال شرقی آن کشور بیشترین املاک رهاشده را در خود جای داده است. برآورد می‌شود تا ۱۰ درصد از ساختمان‌های مسکونی در برخی از شهرهای این منطقه خالی از سکنه است. موسسه بروکینگ<sup>۲</sup> گزارش داده که در ۶۰ شهر با جمعیت بالای ۱۰۰ هزار نفر، به ازای هر ۱۰۰۰ نفر ساکن، به طور متوسط دو ساختمان خالی وجود دارد (Pagano and Bowman, 2000).

جدول ۱. آمار مربوط به املاک رها شده در نواحی مختلف آمریکا

نواحی	تعداد شهرهای دارای املاک رهاشده قابل توجه	نسبت فضای متروکه به کل فضای ساخته شده (به درصد)	تعداد متوسط سازه‌های متروکه در هر ۱۰۰۰ نفر از ساکنان
شمال شرقی	۷	۸.۳	۷.۴۷
غرب میانه	۱۰	۱۱.۳	۳.۱۶
جنوب	۲۰	۱۷.۱	۲.۹۸
غرب	۲۳	۱۵.۷	۰.۶۲
همه نواحی	۶۰	۱۴.۸	۲.۶۳

منبع: <https://files.hudexchange.info/resources/documents/VacantPropertiesTrueCosttoCommunities.pdf>

بررسی‌ها نشان می‌دهد که توسعه افقی شهر، ترجیحات و سلايق مصرف‌کنندگان، از دست دادن شغل و تغییرات زیست‌محیطی از جمله مولفه‌های موثر بر شکل‌گیری املاک رهاشده است. همچنین در سطح فردی، رایج‌ترین دلیل رهاشدن یک ملک این است که هزینه نگهداری و بهره‌برداری بیش از ارزش سرمایه‌ای ملک است. در اغلب شهرهای آمریکا هزینه‌های نوسازی به شدت بالا است و این امر منجر به ادامه رهاشدن می‌شود حتی در دوره‌هایی که شرایط بازار به طور چشمگیری بهبود یافته است. عموماً اعتقاد بر این است که شهرها باید به بهبود وضعیت املاک خالی و رهاشده بپردازند، نه تنها به دلیل تأثیر منفی آنها بر جامعه اطراف، بلکه به دلیل هزینه‌های بی‌شماری که تحمیل می‌کنند. آنها منابع پلیس محلی، آتش‌نشانی، ساختمان‌ها و بخش‌های بهداشت را کاهش می‌دهند، درآمد مالیات بر دارایی را کاهش می‌دهند، جرم را جذب می‌کنند و کیفیت زندگی ساکنان باقی مانده را پایین می‌آورند. به طور خلاصه، املاک خالی و متروکه به عنوان مجرای تخلیه مالی قابل توجهی در شهرداری‌ها عمل می‌کنند و به منابع روزافزون شهرداری احتیاج دارند در حالی که درآمد مالیاتی کمتری به خزانه شهرداری می‌دهند.

جدول ۲. اصول بازتوسعه املاک رهاشده

برنامه	بازتوسعه املاک رهاشده
کنشگران	شهرداری، توسعه‌گران خصوصی و شهروندان
کارکرد	باززنده‌سازی اراضی راکد و متروکه شهری
نحوه تأمین مالی	توسعه‌گران بخش مسکن اقدام به مداخله جهت نوسازی بافت می‌نمایند و سرانجام بافت‌ها را به متقاضیان عرضه می‌کنند.
مکان اجرا	تمامی ایالت‌های آمریکا

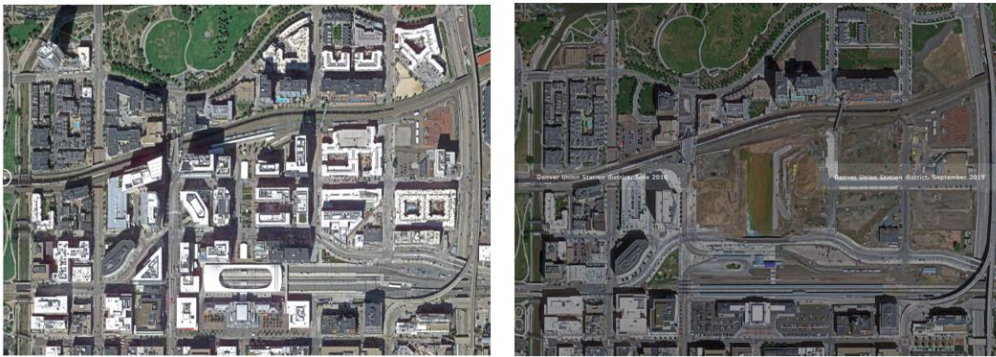
منبع: Pagano and Bowman, 2000

نکته قابل توجه در زمینه املاک رها شده این است که از این زمین‌ها عمدتاً مالیاتی تحت عنوان "مالیات بر کاربری‌های بایر یا کاربری‌هایی که طبق برنامه از آنها استفاده نمی‌شود" دریافت می‌شود (هرچند مبلغ آن نسبت به سایر کاربری‌ها کمتر است) بنابراین هم برای مالک کاملاً قابل توجیه است که به بازتوسعه کاربری اقدام نماید و هم برای شهرداری قابل درک است که برای کسب مالیات بیشتر به این بازتوسعه کمک نماید.

### ۳-۲- توسعه میان‌افزا<sup>۳</sup>

مدیریت شهری و شهرداری‌ها، توسعه‌دهندگان خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی به منظور تغییر شکل قطعات خالی زمین و ساختمان‌های رها شده و فرسوده که در سراسر شهر پخش شده‌اند بر استراتژی توسعه میان‌افزا تکیه دارند تا این قطعات را به پارسل‌های قابل توسعه و جایی برای زندگی بهتر با انواع دسترسی‌ها و امکانات رفاهی تبدیل کنند (Maryland Department of Planning, 2001). در تصویر ۱، نمونه توسعه میان‌افزا قبل و بعد از اجرای این برنامه به نمایش درآمده است.

تصویر ۱. قبل و بعد از برنامه توسعه میان‌افزا



منبع: <https://denverinfill.com/2020/01/a-decade-of-infill-before-and-after.html>

به عنوان مثال در مرکز شهر سنپترزبورگ سه هزار تا چهار هزار قطعه زمین خالی به همراه ۵۰۰ خانه شده وجود دارد که به همراه قطعه زمین‌هایی که دولت برای تشویق توسعه‌دهندگان با قیمت‌های پایین‌تر ارائه می‌دهد مشوق‌های بالفعلی برای پیشبرد روند توسعه میان‌افزا به وجود می‌آورند. یکی از اهداف اصلی این استراتژی این است علاوه بر آنکه توسعه‌دهندگان به واسطه مشوق‌های ساخت و کمک‌های مالی از روند تجدیدحیات سود می‌برند ساکنین بافت نیز از طریق افزایش تعداد مسکن‌های با کیفیت برای فروش، به طور بالقوه، از مستأجر به صاحب‌خانه تغییر مالکیت می‌دهند، در حقیقت تأثیر این استراتژی بر مستأجران بافت بیش از مالکین است. تأثیر دیگری که این نوع از توسعه بر بافت‌های میانی شهر دارد جوان شدن فاکتور سن در محدوده به دلیل دعوت قشر جوان به بافت است و به دنبال آن افزایش نرخ جمعیت را سبب می‌شود.

سازمان ام تی زیون<sup>۴</sup> در ایالت اورگان آمریکا برای خانوارهایی که درآمد کمتر از ۸۰ درصد میانگین منطقه را داشتند، مسکن تهیه می‌نمود. این سازمان خانه‌های رها شده در مرکز شهر را خریداری کرده و بعد از تخریب به بازسازی بر روی قطعه زمین خالی می‌پرداخت. در طول ۱۰ سال موفق به کامل کردن صدها واحد مسکونی در مرکز شهر شد. دیگر موسسه‌ای که بر توسعه مسکن و مالکیت تمرکز داشت سازمان خدمات مسکن محله بود که فرم مشارکت با مسئولیت محدود را با یکی از بانک‌های آمریکا برای ساخت ۵۰ واحد به امضا درآورده بود. این روندها در حدی با موفقیت همراه بود که امروزه ده‌ها موسسه در این منطقه فعالیت می‌کنند. در سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰ این سازمان‌ها با کاهش ۵۰ درصدی زمین‌های خالی و ساختمان‌های رها شده مواجه شدند.

در یک نمونه می‌توان به محله‌ای در شهر پاریس اشاره کرد. محله لس‌هالس<sup>۵</sup> جایگاه پیشین بازارهای عرضه محصولات پروتئینی پاریس بود. تا سال ۱۹۷۰ این بازار در این محله قرار داشت. در کنار این بازار ایستگاه مرکزی متروی پاریس با نام ایستگاه شتله قرار دارد. این ایستگاه بزرگترین ایستگاه مترو در جهان است. در سال ۱۹۷۱ با توجه به ناتوانی این بازار

برای رقابت در بازار اقتصادی جدید و همچنین نیاز به تعمیرات گسترده در آن، غرفه‌ها و مغازه‌های تجاری ناپدید و برچیده شد و بازار عمده‌فروشی به حومه شهر منتقل گردید. عملیات باززنده‌سازی این بازار به موازات ساختمان‌های فرسوده پیش رفت و هدف آن به وجود آوردن پهنه شهری زنده و پویا، با ترکیبی از کاربری‌های متنوع و کارآمد و با در نظر داشتن نیازهای سکونت، کار، گذران اوقات فراغت و ... و برتری کاربری مسکونی بر دیگر کاربری‌ها مطرح شد. و امروزه به عنوان یکی از مراکز عظیم توسعه پاریس شناخت می‌شود که علاوه بر فضای سکونت شهری، رونق تجارت نیز در آن به حد اعلا رسیده است (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۵).

جدول ۳. اصول توسعه میان‌افزا

برنامه	توسعه میان‌افزا
کنشگران	شهرداری‌ها، توسعه‌دهندگان خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی
کارکرد	باززنده‌سازی فضاهای فرسوده
نحوه تأمین مالی	اشخاص حقیقی و توسعه‌دهندگان خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی
مکان اجرا	الگوی پذیرفته‌شده جهانی

### ۳-۳- کاهش هزینه ساخت و ممانعت از انحصار زمین

به غیر از کشورهای سوسیالیستی (سابق) که زمین در اختیار دولت بود، در بقیه کشورها مالکیت بر زمین محترم شمرده می‌شود. در کشورهای صنعتی، دولت با استفاده از ابزارهای گوناگون، از جمله وضع مالیات بر زمین‌های ساخته نشده، مالیات بر خرید و فروش زمین و خریداری و ذخیره زمین مناسب توسط مقامات محلی و شهرداری‌ها، بازار خرید و فروش زمین را تا حدی کنترل کرده و ضمناً زمین مناسب و ارزان برای مسکن سازی اجتماعی را تأمین می‌کند. اما در کشورهای در حال توسعه، به دلیل عدم موفقیت طرح‌های دولتی برای مبارزه با زمین‌خواری، همواره هزینه زمین سهم بالایی را در اجزای تولید مسکن به خود اختصاص داده است.

جدول ۴. تجربه کشورهای جهان در برنامه کاهش هزینه ساخت و ممانعت از انحصار زمین

کشور	برنامه‌های جلوگیری از انحصار زمین	برنامه کاهش هزینه ساخت مسکن
آلمان	- خرید زمین‌های کشاورزی مناسب برای توسعه‌های آتی توسط شهرداری‌ها - اعمال کنترل شدید بر کاربری زمین - ذخیره‌سازی زمین توسط دولت‌های محلی و ایالتی	- اعطای یارانه مالیات یا یارانه هزینه‌ها - تخفیف در مالیات بر خرید مسکن - کنترل اجاره‌بهای واحدهای مسکونی استیجاری
امریکا	- اعطای اعتبارات بانکی برای خرید زمین - افزایش مالیات بر زمین	- اعطای یارانه بهره وام به سازندگان دولتی و خصوصی مسکن
ژاپن	- اعلام قیمت زمین در تمامی مناطق شهری توسط دولت به عنوان پایه معاملات - امانت و اجاره زمین به صورت طولانی (حق تصرف) بدون حق مالکیت - افزایش مالیات بر قطعه زمین‌های بزرگ - افزایش مالیات بر سود حاصل از خرید و فروش زمین - ایجاد محدودیت اعتباری جهت خرید زمین - کنترل خرید و فروش زمین به موجب قانون	- اعطای یارانه به سازندگان واحدهای مسکونی استیجاری برای گروه‌های کم‌درآمد - تخفیف‌های مالیات بر درآمد برای خریداران واحدهای مسکونی
انگلیس	- ذخیره‌سازی زمین توسط مقام‌های محلی - برنامه‌ریزی کاربری زمین به صورت منطقه‌بندی با توجه به نیاز جمعیتی به زمین - کاربست مالیات‌های سنگین بر زمین‌های خالی و کاربری‌های بلااستفاده	- پرداخت یارانه دولت در ساخت مسکن - تخفیف مالیات بر درآمد پس از خرید مسکن - کمک مالیاتی بر بهره وام - نگهداشتن اجاره واحدهای مسکونی استیجاری در سطح پایین

<p>- پرداخت یارانه از سوی دولت به بهره وام مسکن - ساخت واحدهای مسکونی اجتماعی صرفاً برای گروه‌های آسیب‌پذیر</p>	<p>- دادن انحصار برنامه‌ریزی کاربری به شهرداری‌ها - حق خرید زمین‌های بلااستفاده برای طرح‌های توسعه به قیمت ده سال قبل از آن توسط شهرداری‌ها - ذخیره زمین توسط شهرداری‌ها و عرضه آن برای ساخت مسکن اجتماعی</p>	<p><b>سوئد</b></p>
<p>- پرداخت یارانه دولت در ساخت مسکن - کمک مالی دولت به مستأجران واحدهای مسکونی غیرانتفاعی در پرداخت مبلغ اولیه</p>	<p>- ذخیره مقدار زیادی زمین مناسب برای توسعه آتی شهری توسط مقامات محلی - اجاره طولانی مدت زمین توسط دولت‌های محلی (۹۰ ساله) و تمدید آن</p>	<p><b>دانمارک</b></p>
<p>-----</p>	<p>- ناموفق بودن طرح‌ها و قوانین دولتی برای مبارزه با زمین خواران و تأمین زمین مناسب برای مسکن گروه‌های کم‌درآمد</p>	<p><b>هند</b></p>
<p>- پرداخت یارانه‌های بالا برای خرید و ساخت مسکن - تخفیف مالیاتی برای ساخت یا خرید مسکن</p>	<p>- آماده سازی زمین مناسب از طریق احیای اراضی باتلاقی - اجاره زمین‌های دولتی به گروه‌های درآمدی پایین به صورت ۱۰۰ساله - وضع مالیات سنگین بر زمین‌های خصوصی بلااستفاده - توسعه افقی شهر</p>	<p><b>سريلانکا</b></p>
<p>-----</p>	<p>- بیش از ۹۰ درصد از زمین‌های بلااستفاده شهری در اختیار حکومت است که امکان کاهش هزینه تولید مسکن را می‌دهد.</p>	<p><b>مصر</b></p>

منبع: فتاحی، ۱۳۸۹

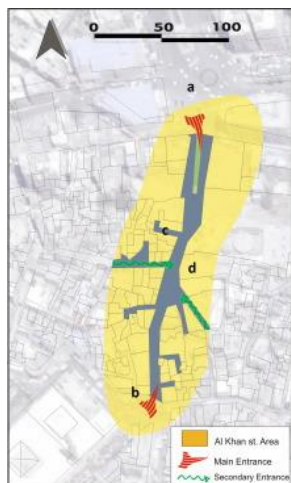
### ۳-۴- محله‌های منتخب<sup>۶</sup> (برنامه‌ی احیای جامع<sup>۷</sup>)

هدف این برنامه متکی بر بازآفرینی محلات فرسوده است تا محلات مملو از مسکن فرسوده را با مسکن دارای فضای سبز، درآمد متنوع، خدمات و پشتیبانی محله‌ای و فعالیت‌های تجاری جان دوباره بخشند. برنامه احیای جامع، فراتر از سطح کالبدی عمل می‌کند بگونه‌ای که طیف وسیعی از چالش‌های محلی اعم از اجتماعی-اقتصادی تا زیست‌محیطی را در بر می‌گیرد و تأکید آن بر واحد محله است نه مسکن (Apgar and Donovan, 1999).

جدول ۵. اصول برنامه محله‌های منتخب

برنامه	محله‌های منتخب
کنشگران	دولت ملی و دولت‌های محلی
کارکرد	تحقق بازآفرینی شهری
نحوه تأمین مالی	بودجه‌های گردآوری شده از دولت فدرال و دولت ملی
مکان اجرا	فیلادلفیا

تصویر ۵. نمونه‌ای از برنامه احیای جامع در کشور مصر



منبع: Mehanna et al, 2019

### ۳-۵- ساخت پهنه مسکونی ارزان قیمت و توسعه پذیر<sup>۹</sup>

ساخت مجموعه مسکن ارزان قیمت در محدوده داخلی شهرها یکی از اصلی‌ترین برنامه‌های ساخت مسکن قابل استطاعت در مقیاس جهانی است که در ادامه نمونه‌هایی از آن بررسی می‌شود. این مجموعه مسکن در پهنه‌های فرسوده که با ناکارآمدی اجتماعی-اقتصادی روبرو هستند طراحی می‌گردد و مقیاس آن محلی است و بر حسب نیاز محلات پی‌ریزی می‌شود. یکی از اهداف این برنامه؛ اختلاط طبقاتی درون محله‌ای و سیاست اعیانی‌سازی است و در عین حال در اغلب کشورها تلاش می‌شود گروه‌های کم‌درآمد در محله حفظ شوند و در عین حال طبقات متوسط به آنان ملحق شوند. در این برنامه غالباً از راهبرد یکدست‌سازی اقتصادی محله اجتناب می‌شود و بخشی از مسکن جدید به گروه‌های تازه‌وارد با وضعیت درآمدی متوسط تخصیص می‌یابد اما همچنان گروه‌های محروم در اولویت هستند.

جدول ۶. تجربیات جهانی در زمینه در ساخت پهنه مسکونی ارزان قیمت و توسعه‌پذیر

شهر	نام مجموعه	خصوصیات مجموعه	اهداف	سازوکار اجرایی
لندن	ادهم <sup>۹</sup> (۱۹۸۲)	۱۰۲ واحد مسکونی - کاربری سکونتی-تجاری - بلندمرتبه‌سازی و توسعه عمودی تا ۶ طبقه - جداسازی کامل واحدهای سکونتی از تجاری	- عرضه مسکن با قیمت پایین‌تر از میانگین محلات اطراف - افزایش کیفیت محیط و آسایش ساکنان و ایجاد یک اجتماع پایدار - ایجاد محله خودبسنده از حیث اقتصادی	پروژه در سال ۱۹۷۹ توسط شورای شهر لندن طراحی شد. سرمایه‌گذاری توسط ساکنان و کاسبان محله گردآوری شد و بخشی از آن توسط وام بانکی به مالکان پرداخت شد. شرکت سازنده مجموعه با مناقصه (با پایین‌ترین قیمت) برگزیده شد.
مومبای	بالپور <sup>۱۰</sup> (۱۹۸۶)	درآمدزایی برای ساکنین، ساخت سریع، قابلیت توسعه آبی و ساختمان‌های کوتاه‌مرتبه از اصلی‌ترین خصوصیات این سایت است.	پروژه مسکن قابل توسعه بالپور، یک پیشنهاد برای انبوه‌سازی مسکن ارزان قیمت است. این پروژه به نشان می‌دهد که چگونه می‌توان در تراکم-های بالا، خانه‌هایی کم ارتفاع، با حیاط‌هایی روباز، و با مصالح ساده و مقیاس	غالباً افراد حقوق‌بگیر و کارمندان توان خرید این مسکن را دارند و گروه‌های هدف طبقات متوسط جامعه است. ساخت مسکن توسط انبوه‌سازان در زمین‌های دولتی صورت می‌گیرد.

	انسانی ساخت.			
ساخت مسکن توسط شرکت‌های انبوه‌ساز در زمین‌های دولتی صورت می‌گیرد تا هم در ساخت و هم در زمین، قیمت‌ها به حداقل ممکن کاهش یابد. افراد واجد شرایط برای دریافت مسکن ثبت‌نام می‌کنند و بر اساس قرعه‌کشی پذیرفته می‌شوند. افراد پذیرفته‌شده بخشی از مبلغ ساختمان را پرداخت می‌کنند و مابقی مبلغ در چند قسط تا دو سال پس از دریافت مسکن پرداخت می‌گردد.	تأمین تعداد زیاد واحد مسکونی برای اقشار کم درآمد و ایجاد فضای مناسب زندگی برای آنان	بیش از دو دهه در اغلب مناطق پرجمعیت هند این پروژه‌ها ادامه دارد و سالیانه حداقل ۵۰ هزار واحد مسکونی در قالب این طرح ساخته می‌شود. تخصیص واحدها بر اساس قرعه کشی است و در هر دوره ممکن است قشر خاصی از جامعه شرایط ثبت‌نام را داشته باشد (مثلاً کارمندان، نیروهای پلیس، کارگران و ...).	سیدکو <sup>۱۱</sup> (۱۹۹۳)	مومبای

منبع: دولتی چناری، ۱۳۹۶

### ۳-۶- پاکسازی مناطق حاشیه‌ای و مسکن‌سازی انبوه توسط حکومت

این سیاست غالباً در کشورهای کم‌تر توسعه یافته و جهان سوم رخ می‌دهد که تجربه آن در ایران هم کم و بیش یافت می‌شود. کشور برزیل از اصلی‌ترین جریان‌های این سیاست بوده و هست. دهه ۱۹۶۰ با حذف زاغه‌ها و ساخت مسکن‌های آماده توسط دولت گره خورده بود که هزینه اقتصادی سنگین و فایده اجتماعی ناچیزی داشت. این سیاست‌های مداخله‌ای که عموماً تحت عنوان «برنامه‌های مسکن متعارف»<sup>۱۲</sup> شناخته می‌شد به‌منزله‌علاجی برای آشوب‌های اجتماعی در نظر گرفته می‌شد. طی این دوره، دولت‌های مرکزی کشورهای در حال توسعه هزاران واحد مسکونی ساختند و صندوق‌های مالی مرتبط با این پروژه‌ها طراحی کردند. این مدل از اسکان رسمی غالباً متشکل از خانه‌هایی با حداقل اندازه و استاندارد بود تا هم هزینه ساخت هر واحد کاهش یابد و هم همچنان در چارچوب استانداردهای قانونی سکونت شهری قرار داشته باشد. این واحدها معمولاً به دور از مراکز شهر ساخته می‌شدند که قیمت زمین ارزان بوده و زیرساخت و حمل و نقل ضعیفی را تجربه می‌کرد. منتفعان این واحدهای مسکونی هم خانوارهای با درآمد پایین (که توانایی خرید یک خانه استاندارد را نداشتند) یا کسانی بودند که از زاغه‌ها - توسط حکومت - رانده شده بودند. خود مردم به‌هیچ‌وجه در تصمیم‌گیری درباره مکان، طراحی، وضعیت استاندارد خانه یا مدیریت ساخت آن دخالت داده نمی‌شدند. روی‌هم‌رفته قلع‌و‌قمع کردن زاغه‌ها و انبوه‌سازی مسکن توسط دولت اثر ناچیزی بر روی حل این مشکل داشت.

در اوایل دهه ۱۹۶۰ دولت وقت برزیل اصرار بر زیباسازی ریودوژانیرو به واسطه حذف زاغه‌ها از مناطق زیبای شهر و جابه‌جایی فقرا به مکان‌های متروک‌تر داشت. این سیاست‌های حذفی توسط ایالات متحده حمایت می‌شد. دولت وقت آمریکا در آن زمان به رهبری جان اف کندی، رشد سریع شهرهای آمریکای لاتین را همچون زمینه‌ای خطرناک برای نارضایتی و شورش می‌دید که در این بین بالاخص زاغه‌ها «کانون گرم کمونیزم»<sup>۱۳</sup> تعریف می‌شدند. در پاسخ به این شرایط، دولت آمریکا ساخت ۷۷۲۰ واحد مسکونی برای زاغه‌نشینانی که به خشونت از زاغه‌های ریو رانده شده بودند را حمایت مالی کرد. هرچند مقاومت‌های تشکل‌یافته‌ای در این میان در بین زاغه‌نشینان شکل گرفت، به‌سرعت توسط دیکتاتوری وقت سرکوب شدند. برنامه ملی برای حذف زاغه‌های ریو تا سال ۱۹۷۵ ادامه داشت که منجر به بازاسکان ۲۸ درصد ساکنان قدیمی زاغه‌ها شد. البته در طرف دیگر بین سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۴ تعداد خود زاغه‌ها از ۱۶۲ عدد به ۲۸۳ عدد رسید. همین مسئله نشانگر این بود که دیدن زخم به جای دیدن علت‌ها تا چه حد می‌تواند گمراه‌کننده و البته کم‌تاثیر باشد (ابراهیمی، ۱۳۹۹). این سیاست در اصل صورت مسأله را پاک می‌کند و برای جابه‌جایی جغرافیایی مسایل باقیمانده توجه ندارد. همچنین در رابطه با اهمیت حفظ امید برای ساکنان این اجتماعات، سیاست مذکور یاس فراگیر را تقویت و در برابر تهدید انگیزه‌های مقابله و انفجار را تقویت می‌کند (احدنژاد و علی‌پور، ۱۳۹۲).

جدول ۷. اصول برنامه پاکسازی مناطق حاشیه‌ای و مسکن‌سازی انبوه توسط حکومت

برنامه	پاکسازی مناطق حاشیه‌ای و مسکن‌سازی انبوه توسط حکومت
کنشگران	دولت و شهرداری به عنوان تخریب‌گران و گاه دولت به عنوان تأمین مالی ساخت مجدد



کارکرد	جایگزینی مسکن با کیفیت به جای مسکن بی کیفیت
نحوه تأمین مالی	دولت (در صورت ساخت مسکن انبوه)
مکان اجرا	اغلب شورهای کمتر توسعه یافته از جمله برزیل و ایران

### ۳-۷- اعیانی سازی محله‌های شهری

اعیان سازی به فرآیندی اطلاق می‌شود که طی آن ارتقای کیفی محدوده‌های فرسوده و روبه زوال شهر به پدیده جایجایی جمعیت منجر می‌شود. در تعریف دیگر فرآیند ورود افراد متمول به یک محدوده شهری موجود و متعاقب آن جایجایی ساکنین در اثر افزایش اجاره بهاء و ارزش املاک و در نهایت تغییر ماهیت و فرهنگ آن حوزه را اعیان سازی می‌نامند. برخی از این مالکین با فروش املاک خود به تازه‌واردین یا به اصطلاح تبدیل ملک خود به وجه نقد به مناطق دیگر نقل مکان می‌کنند. اما این گروه نیز ممکن است رفتار مشکل کمبود مسکن قابل استطاعت در سایر مناطق شوند و انتخاب- های محدودی داشته باشند (Atkinson, 2002:169). سیاست اعیانی‌سازی محلات پس از جنگ‌های جهانی و از کشور آمریکا پدیدار شد. با شروع دهه ی ۱۹۷۰، پدیده‌ای متضاد با فقدان سرمایه‌گذاری پدید آمد. در بسیاری از شهرهای بزرگ، تازه‌واردان طبقه بالا و متوسط جامعه شروع به ورود به محله‌های قدیمی کردند. این «پیشگامان شهری» ساختمان های در حال فرسودگی را از نو احیا کردند. به موازات افزایش تعدادشان، این محله ها شاهد تغییرات دیگری نیز بودند بویژه در کیفیت خدمات (چه شخصی و چه اجتماعی) که متناسب با تقاضای تازه واردان متمول بود. مسئولین شهری به این فرآیند نگاه مثبتی داشتند چرا که هم سطح کیفیت فیزیکی محله‌ها ارتقا پیدا کرده بود و هم درآمدهای ناشی از مالیات. گرچه در بسیاری از این محله‌ها، ساکنین با درآمد پایین عملاً جایجا شده بودند (مستقیم یا غیر مستقیم، یا به منظور احیای ساختمان‌ها، و یا توانایی گرفتن خانه های بازسازی شده را نداشتند). علاوه بر این برخورد سبک زندگی تازه واردان و ساکنین نیز موجب تنش می شد. در حالیکه ابعاد جایجایی ناشی از اعیانی سازی محل منازعه است، بسیاری از مراجع محلی دست به تنظیم مقررات زمین و مسکن زدند تا از ساکنین در برابر جایجایی محافظت کنند و جایگزینی واحدهای مسکونی ارزان قیمت را تضمین نمایند. گرچه نزاع بر سر اثرات اعیانی سازی همچنان ادامه دارد (ابراهیمی، ۱۳۹۹). در کشور ترکیه و بخصوص شهر استانبول نیز این سیاست جدیت دنبال می‌شود. در سال ۲۰۰۵ قانونی تصویب گردید و به موجب آن به مقامات محلی قدرت زیادی برای مداخله در بافت‌های شهری داده شد تا به این ترتیب مناطق تاریخی استانبول را توسعه دهند. با استفاده از این قانون (حفاظت از طریق نوسازی و بهره‌برداری از طریق باززنده‌سازی بناها و دارایی‌های تاریخی و فرهنگی غیر منقول در حال تخریب) در محله سولوکول این به اصطلاح تجدید حیات که در مقیاسی وسیع و بلندپروازانه و با ضرورت طراحی بناها و ساختمان‌های جدید و جاه‌طلبانه آغاز گردید. این قانون همچنین به مقامات شهرداری اجازه داد تا با استفاده از حق مصادره و سلب مالکیت در مناطق تاریخی در حال تخریب و فرسوده، برنامه‌های نوسازی شهری را در مقیاسی وسیع پیاده کرده و بتواند از طریق آن، پروژه‌های احیا و نوسازی را در غالب ساخت املاک مسکونی عمومی، پهنه‌های صنعتی و تجاری، پارک‌های فناوری، مناطق تفریحی، حفاظت و مرمت مناطق تاریخی در حال تخریب و نگهداری از میراث تاریخی و فرهنگی با رعایت جوانب احتیاط در برابر خطرات ناشی از زلزله، به اجرا درآورد. مهمترین هدف این پروژه جایگزینی ساختمان‌های موجود با مسکن جدید و در نظر گرفتن امکانات توریستی و تجاری است. همچنین شهرداری برای مالکان قطعات، فرصت خرید مسکن جدید را فراهم کرد (پرداخت مابه‌التفاوت قیمت بنا به صورت اقساط ماهانه از سوی مالکان) و اگر نمی‌خواستند، قادر بودند ملک خود را آزادانه به اشخاص ثالث یا به شهرداری واگذار نمایند. با توجه به اینکه بسیاری از مالکان در واقع نسبتاً فقیر بودند، درصد بسیاری کمی از آنها قادر به خرید مسکن جدید شدند. از مهمترین نتایج این پروژه علاوه بر اختلافات قومی و طایفه‌ای بر سر مالکیت و تصرف زمین- ها (با توجه به مسکن چندخانوازی و عدم وجود سند و یا مسکن موروثی) بدنامی شهرداری و مقامات کشوری بود. همچنین پس از بازسازی محله، خانه‌های جدید با قیمتی بیش از ۴ برابر خانه‌های قدیمی به فروش رفت و بسیاری از شهروندان استطاعت مالی حضور در مسکن را نداشتند و فقرا نیز در شهر پخش شدند (Ezme,2014:57).

جدول ۸. اصول برنامه اعیان‌سازی محلات

برنامه	اعیان‌سازی محلات
کنشگران	شهرداری، دولت (محلی و ملی)، ساکنین و مالکین محلات و خریداران جدید
کارکرد	ارتقای محله
نحوه تأمین مالی	در ترکیه شهرداری تمامی مسکن را پس از خریداری از نو می‌ساخت و به خریداران در بازار آزاد عرضه می‌نمود. در آمریکا نیز بر اثر عدم وجود قوانین حمایتی از مسکن فقرا، افراد طبقه متوسط و بالا با مهاجرت به محلات فرودست شروع به خرید مسکن می‌نمودند و طبقات پایین با وجه نقد به محلات دیگر سوق پیدا می‌کردند.
مکان اجرا	آمریکا و ترکیه (استانبول)

۳-۸- امنیت تصرف و رسمیت‌بخشیدن

تا ابتدای دهه ۱۹۷۰، تحت تاثیر نگرش‌های لیبرالی، حداقل دخالت دولت در امر مسکن و همچنین پدیده بدمسکنی و اسکان‌های غیررسمی دستور کار بسیاری از دولت‌ها بود (UN-Habitat, 2003) و در عین حال یکی از اصلی‌ترین چالش‌های نواحی حاشیه‌نشین عدم مالکیت زمین و نتیجتاً عدم امنیت در تصرف است. این عدم رسمیت‌بخشی منجر به ممانعت از ارائه خدمات و امکانات شهری و سرمایه‌گذاری در این محلات و مسکن است و چرخه ناپایداری مسکن تا نسل‌ها ادامه خواهد داشت. بر همین اساس در بسیاری از کشورها امنیت تصرف (به شیوه‌های گوناگون) یکی از اصلی‌ترین اقدامات برای ساماندهی (و نه جلوگیری) مناطق حاشیه‌نشین است. در کشور آمریکا سیاست فدرال از دهه ۱۹۳۰ غالباً محله‌ها را به رسمیت نمی‌شناخت (مخاطب قرار نمی‌داد). وزارت مسکن و توسعه شهری و سلف‌های اداری آن وام‌ها و کمک‌های بلاعوض خود را تنها به نواحی رسمی شهرها و ایالات، توسعه دهندگان و وام دهندگان می‌دادند و برای اشخاص (خریداران مسکن) بیمه صادر می‌کردند. در سال ۱۹۷۷ رئیس جمهور جیمی کارتر دست به یک اقدام بی سابقه زد و یک مشاور محلات برای وزارت مسکن و توسعه شهری تعیین کرد و برنامه جدیدی را برای اولین بار تدارک دید که وام‌ها و کمک‌های بلاعوض را مستقیماً به سازمان‌های توسعه محلی اختصاص می‌داد. در سال ۱۹۷۹ یک کمیسیون دولتی ایجاد کرد که در رابطه با سیاست‌گذاری محلات به وی مشاوره دهد هرچند در ادامه به پیشنهادات آنان توجهی نکرد. جانشین کارتر، رونالد ریگان به محض روی کار آمدن، ابتکارات وی در وزارت مسکن و توسعه شهری را از بین برد و نتیجتاً این محلات که هم‌اکنون نیز خیل عظیمی از سیاه‌پوستان در آن سکونت دارند همچنان بازتولید می‌شود. اما در کشور هند تشریک جامعه در همه سطوح و تقسیم هزینه‌ها، برای القا حس مالکیت (به پروژه) در ساکنان زاغه انجام گرفت و بدین طریق امنیت تصرف ادراکی ایجاد شد. سهیم‌کردن اجتماع در هزینه‌ها، احساس مالکیت را در ساکنان زاغه القا می‌کند. همچنین ایجاد زیرساخت‌ها و پیاده‌سازی پروژه‌ها به ایجاد امنیت تصرف عملی منجر شد. بسیج اجتماع و تأمین امنیت تصرف، بسیار تاثیرگذار بود و حضور فیزیکی و مالی مردم در فرایند ارتقاء را موجب گردید و می‌توان آن را نوعی فرایند توانمندسازی نامید (UN-Habitat, 2003).

جدول ۹. اصول برنامه امنیت تصرف و به رسمیت‌شناختن نواحی حاشیه‌نشین

برنامه	امنیت تصرف و به رسمیت‌شناختن نواحی حاشیه‌نشین
کنشگران	شهرداری و دولت‌های ملی و محلی
کارکرد	افزایش حس تعلق، افزایش سرمایه‌گذاری و بهبود کیفیت محیط
نحوه تأمین مالی	تأمین مالی به واسطه کمک‌های اندک دولت یا شهرداری است و غالباً پس از به رسمیت شناخته شدن این نواحی، ساکنان با هزینه شخصی به ارتقای مسکن اقدام می‌کنند. بار مالی شهرداری مربوط به ارائه خدمات و امکانات است.
مکان اجرا	سرتاسر جهان

این برنامه مختص کشور چین است و طیف وسیعی از اقدامات را در بر می‌گیرد و تجربه بسیار مثبتی را به همراه دارد. در این برنامه مسئولیت مالی و اجرایی دولت بسیار زیاد است و شاید در همه اقتصادهای جهان نتوان از این تجربه بهره گرفت. در استان لیائونینگ، دولت چین مجموعه‌ای از برنامه‌ها را پیاده کرد تا اطمینان حاصل کند که ساکنان زاغه‌ها می‌توانند "به راحتی جابه‌جا شوند و در آسایش و ثبات زندگی کنند". به راحتی جابه‌جاشدن بدین معنی است که حکومت تلاش می‌کند تا هزینه مسکن را پایین نگه دارد تا همه ساکنان زاغه‌ها بتوانند با کمک یارانه‌ها و مستمری‌ها به خانه‌های جدید نقل مکان کنند. تأمین آسایش بدین معناست که خانه‌های جدید ساختار منطقی با زیرساخت و تسهیلات عمومی مناسب دارند تا ساکنان در آسایش زندگی کنند. زندگی با ثبات بدین معناست که دولت تلاش می‌کند فرصت‌های شغلی ایجاد کند و سطح درآمدی را افزایش دهد. برنامه‌های شهری در این استان بر افراد تمرکز دارد. برنامه نوسازی زاغه‌ها نه تنها بر بهبود وضعیت مسکن، بلکه بر ایجاد شغل، بالابردن درآمدها، تشویق خوداستخدامی، غنی کردن زندگی فرهنگی، بهبود محیط آموزشی و ایجاد اجتماعات هماهنگ نیز تمرکز دارد. حکومت محلی استان همه منابع مالی در دسترس را جهت پروژه نوسازی زاغه‌ها جمع کرده است. دپارتمان منابع انسانی و امنیت اجتماعی یک شبکه آموزش برای کمک به کارگران اخراج شده ایجاد کرد تا بتوانند دوباره با آموزش رایگان و مقدار مناسبی یارانه استخدام شوند. دفتر استخدام اتحادیه کارگری وام‌های خرد غیرانتفاعی و حمایت اعتباری برای کارگران اخراج شده فراهم کرد تا کسب‌وکار خودشان را شروع کنند. دفتر امور مدنی نه تنها سیستم مستمری زندگی پایه ملی را در میان کم‌درآمدها پیاده کرد بلکه گروهی از خانوارهای تقریباً کم‌درآمد را شناسایی و صندوقی برای کمک به آن‌ها ایجاد کرد. به منظور تشویق ساکنان زاغه‌ها جهت مشارکت، رهبران استان خودحکمرانی و ایجاد اجتماعات هماهنگ را توسعه دادند. بین ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۱ بیش از ۴۰ میلیون مترمربع از زاغه‌ها به اجتماعات جدید تبدیل شدند. مسکن و زندگی و معیشت بیش از ۷۰ میلیون خانوار، سرجمع ۲۲۰ میلیون نفر، به شکل موثری تغییر کرد. علاوه بر این، پارک‌های جدید صنعتی در بیشتر شهرها با بهره‌وری زیاد گسترش یافت که نه تنها سود زیادی برای کسب‌وکارها داشت بلکه بودجه مالی استان و شهرداری‌ها را نیز افزایش داد و همچنین فرصت‌های شغلی برای ساکنان زاغه‌ها ایجاد کرد. همه این‌ها منجر به گسترش منابع مالی حکومت و حمایت بیشتر آن‌ها از پروژه نوسازی زاغه‌ها شد (ابراهیمی، ۱۳۹۹).

#### جدول ۱۰. اصول برنامه نوسازی زاغه‌ها

برنامه	نوسازی زاغه‌ها
کنشگران	دولت محلی، حکومت مرکزی، شهرداری‌ها و مردم ساکن در زاغه‌ها
کارکرد	تبدیل زاغه‌ها به اجتماعات جدید با اقتصاد پیش‌رو
نحوه تأمین مالی	تأمین مالی و همچنین زیرساخت‌ها و امکانات توسط دولت ملی و محلی
مکان اجرا	چین

تصویر ۲. نمونه‌ای از نوسازی زاغه‌ها در شانگهای



منبع: <https://www.caixinglobal.com/2019-01-29/local-governments-downsize-slum-renovations-amid-debt-property-price-worries-101375823.html>

#### ۴. نتیجه‌گیری

ارتقای نواحی بازمانده از توسعه به عنوان یکی از حیاتی‌ترین الزامات مدیریت شهری در هزاره سوم قلمداد می‌شود و در سرتاسر جهان برنامه‌هایی برای تحقق این مهم در جریان است. کاملاً قابل درک است که در صورت عدم رویارویی صحیح و منطقی با این نواحی؛ حاشیه از متن پیشی گیرد و ساماندهی آن غیرممکن گردد یا به دراز کشیده شود بر همین اساس در این پژوهش دستور کار برنامه‌های منتخب و کنشگران، کارکرد، نحوه تامین مالی و ... مورد بررسی قرار گرفت. نتایج پژوهش حاکی از آن است که رویکردهای سخت‌افزاری و مداخله همه‌جانبه برای بازسازی نواحی بازمانده از توسعه در راس برنامه‌های این کشورها قرار دارد و تا حد زیادی رویکردهای اجتماع‌محور و مشارکتی بر پایه ظرفیت ساکنان محلی کمتر مورد توجه است و شاید عمده‌ترین دلیل آن در عمق و وسعت چالش‌های این نواحی است که ظرفیت‌هایی بسیار بیشتر از ظرفیت‌های محلی را می‌طلبد. در اغلب این برنامه‌ها هم ساکنان و هم فضای فیزیکی (مردم-بافت) هدف اصلی برنامه‌ریزی هستند و به تعبیر دقیق‌تر هدف اساسی علاوه بر آبادی مکان، خوشبختی مردم نیز هست. همچنین تحلیل برنامه‌ها نشان‌دهنده این واقعیت است که توسعه این نواحی از بالا به پایین و توسعه‌پذیری از پایین‌به‌بالا است بدین معنی که دولت (بخصوص دولت‌های محلی)، بخش خصوصی و سایر ذی‌نفعان نظیر سازمان‌های غیرانتفاعی از کارگزاران اصلی توسعه به شمار می‌روند و ساکنان نواحی نیز از بهره‌وران توسعه متمرکز محسوب می‌شوند. در نهایت باید بیان گردد که ساختار اجرایی توسعه این نواحی شامل پنج رکن اساسی به شرح جدول شماره ۱۱ است که به‌صورت تطبیقی به ساختار اجرایی هر کدام از مدل‌های ارتقا پرداخته شده است. این برنامه‌ها طیف وسیعی از اقدامات را دربرگرفته‌اند و این اصول به تمامی شهرها و کشورها قابل تعمیم نیست ولی غالباً از الگوی مشترک جدول زیر پیروی می‌کنند.

جدول ۱۱. انطباق مدل‌های ارتقاء در انواع بافت‌ها

ساختار اجرایی					مدل‌های ارتقاء
واگذاری	نظارت	احراز صلاحیت	ساخت	تأمین مالی	
مالکیت	کمیته برنامه	افراد کم‌درآمد	توسعه‌دهندگان خصوصی	توسعه‌دهندگان خصوصی	برنامه بازتوسعه املاک رهاشده
استیجاری مالکیت	شهرداری	افراد کم‌درآمد	توسعه‌دهندگان خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی	بانک (وام)	توسعه میان‌افزا
استیجاری مالکیت	دولت	افراد فاقد مسکن	دولت (خرید زمین) و توسعه‌دهندگان خصوصی	دولت	کاهش هزینه ساخت و ممانعت از انحصار زمین
مالکیت	مقامات محلی	ساکنین بافت فرسوده	شرکت‌های ساختمان‌سازی و بخش خصوصی	بخش خصوصی و دولت	محل‌های منتخب
مالکیت	شهرداری (دولت محلی)	ساکنین بافت فرسوده	انبوه‌ساز	متقاضی	ساخت پهنه مسکونی ارزان قیمت و توسعه‌پذیر
مالکیت	دولت	ساکنین زاغه	دولت	دولت	پاکسازی مناطق حاشیه‌ای و مسکن‌سازی انبوه توسط حکومت
مالکیت استیجاری	بعضا دولت	همه شهروندان	بخش خصوصی (شخصی)	متقاضی	اعیانی‌سازی
مالکیت استیجاری	دولت محلی و ملی	ساکنان زاغه‌ها و مساکن	ساکنان	دولت، سازمان توسعه مسکن و	امنیت تصرف

		غیررسمی		هزینه شخصی ساکنان	
مالکیت	دولت	ساکنان زاغه	دولت	دولت	نوسازی زاغه

منبع: مطالعات نگارندگان

بررسی برنامه‌ها نشان می‌دهد که کنشگران اصلی تامین مالی غالباً توسعه‌دهندگان بخش خصوصی یا دولت هستند و به دلیل وضعیت ناپایدار اقتصادی گروه‌های محروم؛ آنان در این زمینه مشارکت‌پذیری کمتری دارند. نکته قابل تامل آن است که حتی مشارکت فیزیکی ساکنان (در زمینه ساخت) که عمدتاً از طبقات پایین اقتصادی هستند به ندرت مورد توجه این برنامه‌ها بوده است و همچنان دولت و بخش خصوصی کنشگر اصلی محسوب می‌شوند. در اغلب برنامه‌ها نیز احراز صلاحیت بر پایه گروه‌های نیازمند به مسکن و ساکنان در بافت‌های ناپایدار تدوین می‌گردد که البته برنامه اعیانی سازی به دلیل در نظر گرفتن راهبرد اختلاط طبقاتی در محلات؛ همه شهروندان را به عنوان گروه‌های هدف در نظر دارد. در هر کدام از برنامه‌ها؛ با توجه به ملاحظات نهادی و ساختارهای قانونی کشورها یک گروه در امر نظارت فعالیت دارند که انحراف در اهداف برنامه به حداقل ممکن تقلیل یابد و شیوه واگذاری‌ها نیز یا به صورت مالکیت است یا استیجاری؛ که شیوه مالکیت در اغلب برنامه‌ها غالب است.

۵. پی‌نوشت‌ها

1. Boarded Vacant Homes Programs
2. Brookings Institution
3. Infill development
4. Mt.zion
5. Les Halles
6. Choice Neighborhoods
7. Comprehensive revitalization program
8. Incremental housing
9. Odham
10. Belapur
11. Cidco housing
12. Conventional housing policies
13. Hotbeds of communism

منابع

۱. ابراهیمی، علی محمد (۱۳۹۹)، تجربه برنامه ارتقای زاغه‌ها در کشورهای منتخب، انتشارات دانشگاه جامع امام حسین (ع)، تهران.
۲. ابراهیمی، علی محمد؛ آقایی، پرویز (۱۴۰۰)، ارائه بسته نهادی-مقرراتی جهت حل مساله مناطق بازمانده از توسعه در کلانشهرهای ایران (با تأکید بر مزیت اقتصادی)؛ اندیشکده پایا؛ دانشگاه جامع امام حسین (ع).
۳. احدنژاد، م.، و علی پور، س. (۱۳۹۲). بررسی روند مداخله در مناطق اسکان غیررسمی با تاکید بر سیاست تخریب و پاک سازی (نمونه موردی: اسلام آباد کرج، ۱۳۹۱-۱۳۷۴). پژوهش و برنامه ریزی شهری، ۴(۱۴)، ۲۱-۴۰.
۴. داداش پور، هاشم، و تقوایی، علی اکبر، و قانع، نرگس. (۱۳۹۳). بررسی ظرفیت توسعه میان افزا در فضاهای موقوفه شهری؛ مطالعه موردی: ناحیه ۳ منطقه ۲ شهر یزد. مطالعات شهر ایرانی اسلامی، ۱۵(۱)، ۶۳-۷۸.
۵. دولتی چناری، متین. (۱۳۹۶). طراحی مسکن ارزان قیمت در مقیاس زیرمحل (با رویکرد ارتقای کیفیت در بخشی از محله کارگری حاشیه شهر رشت)، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی تهران.

۶. فتاحی، سارا. (۱۳۸۹). بررسی و ارزیابی روش‌ها و سیاست‌های تامین مسکن اقشار کم درآمد (نمونه موردی: شهر جدید پرند)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر اصفهان.
۷. مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۹۵)، شناسایی اصول و راهکارهای اجرایی توسعه میان‌افزا در شهر تهران به عنوان یکی از ابعاد توسعه شهری پایدار، تهران
۸. موحد، علی، و احمدی، مظهر. (۱۳۹۷). برنامه ریزی بازتوسعه اراضی متروکه شهری منطقه ۱۹ تهران با تأکید بر رویکرد توسعه میان‌افزا. برنامه ریزی و توسعه کالبدی، ۳(۱ پیایی ۹)، ۷۵-۵۸.
9. Abunyewah, M., Gajendran, T., & Maund, K. (2018). Profiling Informal Settlements for Disaster Risks. *Procedia Engineering*, 212, 238–245. doi:10.1016/j.proeng.2018.01.031
10. Apgar, W, Donovan, Sh. (1999). *Beyond Housing: The Comprehensive Community Revitalization Program in the South Bronx*, Published by: John F Kennedy School of Government
11. Atkinson, Rowland. (2010). “The Evidence of the Impact of Gentrification: New Lessons for the Urban Renaissance”. Routledge. London.
12. Banda, E. M., & Mwale, F. D. (2018). Utility performance in supplying water to informal settlements: A case study from Malawi. *Utilities Policy*, 55, 151–157. doi:10.1016/j.jup.2018.09.009
13. Ezme, Albeniz, T. (2009). “The Relationship Poverty-Everyday Life and a Reading of Sulukule Sample via Photographs”. Mimar Sinan Fine Arts University. Istanbul. Turkey.
14. Gevaert, C. M., Persello, C., Sliuzas, R., & Vosselman, G. (2017). Informal settlement classification using point-cloud and image-based features from UAV data. *ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing*, 125, 225–236. doi:10.1016/j.isprsjprs.2017.01.017
15. <https://denverinfill.com/2020/01/a-decade-of-infill-before-and-after.html>
16. <https://files.hudexchange.info/resources/documents/VacantPropertiesTrueCosttoCommunities.pdf>
17. <https://www.caixinglobal.com/2019-01-29/local-governments-downsize-slum-renovations-amid-debt-property-price-worries-101375823.html>
18. Maryland Department of Planning (2001). *Models and Guidelines for Infill Development, Managing Maryland’s Growth*.
19. Mehanna, Walaa Abou El-Haggag; Mehanna, Wesam Abou El-Haggag (2019). Urban renewal for traditional commercial streets at the historical centers of cities. *Alexandria Engineering Journal*, (), S1110016819301012–. doi:10.1016/j.aej.2019.09.015
20. Nassar, D. M., & Elsayed, H. G. (2017). From Informal Settlements to sustainable communities. *Alexandria Engineering Journal*. doi:10.1016/j.aej.2017.09.004
21. Pagano, Michael A. and Ann O’M Bowman. (2000). “Vacant Land in Cities: An Urban Resource.” Washington, DC: Brookings Institution Center On Urban and Metropolitan Policy.

22. Park, H., Fan, P., John, R., Ouyang, Z., & Chen, J. (2019). Spatiotemporal changes of informal settlements: Ger districts in Ulaanbaatar, Mongolia. *Landscape and Urban Planning*, 191, 103630. doi:10.1016/j.landurbplan.2019.103630
23. Saharan, T., Pfeffer, K., Baud, I., & Scott, D. (2019). Comparing governance and bargaining of livelihoods in informal settlements in Chennai and eThekweni. *Cities*. doi:10.1016/j.cities.2019.02.017
24. UN- Habitat (2003), "The challenge of slums: local report of human settlements", London; earth scan publication.

## Examining development models of underdeveloped areas with emphasis on global experiences

### Abstract:

Ali Mohammad Ebrahimi <sup>1</sup>  
Parviz Aghaei <sup>2</sup> (corresponding author)

### Abstract

In the third millennium, the challenges related to the areas left behind from development have become one of the urban crises, which finding a solution to organize and solve it is on the agenda of urban, regional and national policy and management. America, China, and the socialist countries of Europe are among the leading societies in this field, whose many programs have attracted the attention of many thinkers. These countries have put a wide range of programs on the agenda, especially after the Second World War, on this basis, this research is going to be analyzed with a descriptive analytical method and in a library form and with the understanding of the importance of this issue and the increasing urban challenges in Iran. And the review of these programs is to, on the one hand, bring about the scientific richness of these topics inside the country, and on the other hand, to extract their executive structure. The results of the research, which is based on nine executive programs, show that the initiatives of the public sector (and especially local governments) and the use of the talents of the private sector are among the main factors in the regeneration of the areas that have not been developed, with an emphasis on the marginal, stagnant and The texture is worn and in all upgrade models; Development from the top (public and private sector and non-profit organizations) and development from the bottom (local residents) have occurred. And even participatory approaches based on the capacity of local communities are less considered.

**Keywords:** marginalization, worn texture, stagnant areas, development, regeneration

---

<sup>1</sup> PhD in Economic Sociology and Development, University of Tehran, Tehran, Iran.

<sup>2</sup> PhD in Geography and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. (email: parviz.ghaei7@gmail.com)