



## نوسازی شهری<sup>۱</sup>

مترجم: سوسن چاره‌جو

### نوسازی شهری در روزهای نخستین

نوسازی شهری در روزهای نخستین خود (که توسعه‌ی مجدد شهری نامیده می‌شود)، برای پاک کردن محلات مرکزی شهر و ساختن واحدهای مسکونی جدید، مطابق با یک طرح جامع طراحی شده بود. به جز نوسازی شهری، تکنیک برنامه‌ریزی دیگری، امکان چنین تغییر اساسی را فراهم نمی‌نمود. همان‌طور که نوسازی به تدریج فعالیت‌های عمومی بیشتری را دربر می‌گرفت، در تئوری نیز، ابزار مؤثری برای برنامه‌ریزی اجرائی گردید.

برنامه‌ی نوسازی اصولاً به این دلیل اهمیت دارد که راهی برای بازکردن گره‌ی سردرگمی که سال‌های مرکز شهر را تهدید به نابودی می‌کرده، فراهم آورد. نوسازی شهری نیاز به توضیح بیشتری دارد و اساس آن بر پایه‌ی روش‌های قرار گرفته که ملاک آن برنامه‌ریزی شهری است.

نوسازی شهری ترکیبی است از عناصری مانند: کاربری زمین، جمعیت، وضعیت اقتصادی، برنامه‌ی جامع، برنامه‌ریزی و ملاحظات مربوط به رفاه اجتماعی. نتایج مستقیم نوسازی شهری می‌تواند به شرح زیر باشد:

۱- مناطق پائین شهر که با ساختمان‌های اداری، گردشگاه‌ها و محل‌های خرید و فروش و خانه‌های آپارتمانی نوسازی می‌شوند.

۲- مناطقی که با خانه‌های قدیمی، مدرسه‌ها، پارک‌ها و سایر ساختمان‌های عمومی احیاء شده و بهبود می‌یابند.

۳- پروژه‌های خانه‌سازی با اجاره‌های کم، که در بخش عمومی و خصوصی ساخته می‌شوند.<sup>۲</sup>

۴- پروژه‌های شیک و جذاب آپارتمانی متوسط و لوکس (تجملی) توسعه می‌یابند.

۵- ترکیب‌های فرهنگی (ساختمانی) دانشگاه، بیمارستان با ساختمان‌های جدیدی که به جای ساختمان‌های کهنه قرار می‌گیرند و همچنین ساختمان‌های مناطق مجاور که رنگ و رویی تازه می‌یابند.

۶- مناطقی که از حیث تاریخی یا معماری دارای اهمیت هستند، مورد حفاظت قرار می‌گیرند.

۷- مناطق جدیدی که توسعه یافته و به مراکز صنعتی و تسهیلات عمده‌فروشی، که به وسیله‌ی ساختمان‌های متروک، خیابان‌های مسدود و مناطق محدود مجاور محصور شده‌اند، افزوده می‌شود.

۸- مراکز تجاری قدیمی‌تر که برای تطبیق با نیازهای عصر حاضر به صورت مؤسسات کوچک تجاری بازسازی می‌شوند. شهرها به غیر از بهبودهای آشکار، منافع دیگری از نوسازی شهری کسب کرده‌اند که کمتر محسوس است.

نوسازی، همچنین درک ما را در حدود این که شهرها چگونه عمل کرده و تغییر می‌یابند، افزایش داده است. در بعضی موارد طرح‌ریزی شهری در سطح بالاتر و کیفیت فرهنگی مطلوب، محصول فرعی نوسازی بوده است و در نتیجه برنامه‌های نوسازی

شهری، منافع بی‌شماری را در برنامه‌ریزی شهری به وجود آورده‌اند. با این همه، نوسازی شهری در طول زمان با واکنش‌ها و انتقادات بسیاری از جهات مختلف مواجه بوده است. بعضی از پرحرارترین حامیان اولیه‌ی آن، اینک به ناقدین صریحی بدل شده‌اند، آنها برنامه‌ی نوسازی را متخیم می‌کنند که بیشتر با مصالح و مزایای فیزیکی سروکار دارد تا با مردم، که بیشترین تأثیر را می‌تواند روی آنها بگذارد. مردمی که از امکانات کمک به خویش و بهبود وضع خود محرومند. منتقدین ادعا می‌کنند که بازسازی، اغلب مشکلاتی را که این گروه‌ها با آنها مواجهند، بیش از آن که تخفیف دهد، تشدید می‌نماید.

نوسازی شهری همانند هر برنامه‌ای، با مخالفین روبروست. حتی مدافعان ثابت‌قدم برنامه‌ی نوسازی، در مقابل انتقادات دیگران، از خود دفاع محکم و مستدلی ارائه نمی‌دهند. در پاسخ به مخالفت فزاینده با نوسازی شهری در بعضی از شهرها، این برنامه در سطح پائین‌تری از مقیاس اولویت‌های خود قرار گرفته است. معدودی از کشورها، حتی نام این برنامه را به منظور خوش‌آیندتر و قابل‌پذیرش‌تر کردن آن تغییر داده، به آن نام برنامه‌ی بهبود جامعه داده‌اند. نوسازی شهری پرخرج‌ترین و یا وسیع‌ترین برنامه‌ی داخلی و دولتی زمان ما نیست؛ با این همه از مسائلی که به نحو گسترده‌ای مورد بحث قرار گرفته و شاید جنجالی‌ترین مسئله در این زمینه باشد. اعتبارات زیادی صرف سوبسید محصولات زراعی و بزرگراه‌ها می‌شود، حال آن‌که در مورد نوسازی شهری همچنان دچار تردید هستیم.

### مقدمات نوسازی شهری

بذر برنامه‌ی نوسازی مدون شهری از سال‌ها پیش کاشته شد. برنامه مانند یک جنین، پیش از تکامل، اشکال مختلف و بسیار متفاوتی به خود گرفت.

باید گفت نگرانی درباره‌ی محلات پست و کثیف شهر به زمانی قبل از قرن بیستم باز می‌گردد. این نگرانی به دلایلی چند محدود بوده است. در اوایل قرن نوزدهم بیش از ۸۰ درصد امریکائی‌ها در مزارع و محیط‌های روستایی زندگی می‌کردند؛ در حقیقت به این دلیل بسیاری از فلاسفه و نویسندگان برجسته‌ی امریکائی در قرن نوزدهم، دارای نظریات قاطعانه‌ی ضدشهری بودند. «توماس جفرسون» در نامه‌ای به «بنیامین فرانکلین»، پس از شروع تب زرد در سال ۱۸۰۰ در پاریس، چنین می‌نویسد: «به نظر من شهرهای بزرگ، آفت معنویت، سلامتی و آزادی انسان محسوب می‌شوند، گرچه در واقع آنها ممکن است باعث رشد برخی از هنرهای زیبا شوند ولی باید گفت که هنرهای درخور عرضه، در جاهای دیگری غیر از شهرهای بزرگ نیز رشد می‌کنند». «هانری تورو» معتقد است که «او شهر را بیشتر و بیشتر ترک می‌کند و به سوی سرگردانی می‌رود». «ناتانیل هائورن» در قسمتی از کتاب خود به نام «The Masble Foun» می‌گوید: «تمامی شهرها می‌بایستی هر ۵۰ سال یکبار در آتش سوخته و تظهیر شوند و یا این‌که از بین بروند».

علی‌رغم تحقیرهایی که روشنفکران در مورد شهرها به عمل می‌آوردند، نگرانی در مورد مشکلات شهرها از نیمه‌ی دوم قرن نوزدهم آغاز شد. در سال ۱۸۹۴، کمیسیون کار ایالات متحده، تحقیقی درباره‌ی شرایط محلات کثیف و پست شهر، در چهار شهر بزرگ بالتیمور، شیکاگو، نیویورک و فیلادلفیا به عمل آورد.

مفهوم خرابی به برخی مطالعات فنی آن زمان باز می‌گردد. گرچه معنا و مفهوم خرابی با مفهوم امروزی آن تفاوت بسیار داشت؛ برای مثال براساس تحقیقی که در سال ۱۹۰۷ در بالتیمور انجام شد، مقیاس ۲/۵ نفر، در هر اتاق، یکی از عوامل سنتی خرابی یعنی جمعیت زیاد، مورد نظر قرار گرفت. حال آن‌که بر طبق تحقیق ۳۴ سال بعد که در همین منطقه به عمل آمد، این معیار به ۱/۵ نفر در هر اتاق تقلیل یافت.

در زمینه‌ی مسئله‌ی اصلاح و بهبود وضع مسکن از لحاظ همگانی، گرچه کوشش‌هایی در مناطق مختلف مشاهده می‌شد، ولی چندان قابل‌اهمیت نبودند. تنها در دهه‌ی ۳۰ بود که جنبش اصلاح مسکن صورت واقعیت به خود گرفت. رکود، سراسر اقتصاد کشور را فلج کرده و صنعت خانه‌سازی نیز، تحت تأثیر آن قرار گرفت. بانک‌ها از دادن وام برای خانه‌سازی معانعت کرده و ساختن خانه‌های متناسب با درآمد اندک، متوقف گردید. دولت فدرال برنامه‌های جدیدی را وضع نمود که نه تنها به صنعت خانه‌سازی کمک نمود، بلکه به مالکین خانه‌ها و سازمان‌های وام‌دهنده نیز یاری می‌کرد. در ارتباط با وام و پس‌انداز، اتحادیه‌هایی تأسیس شد تا پول رهنی را که دولت فدرال در سال ۱۹۳۲، در قانون بانک به منظور وام خانه تصویب کرده بود،



بیمه نماید. همچنین در همان سال، دادن وام به شرکت‌های خصوصی نیز آغاز گردید تا آنها را وادار نماید تحت قانون بازسازی و کمک فدرال، اقدام به ساختن خانه‌های ارزان قیمت کنند. در سال ۱۹۳۶، سازمانی به نام سازمان مسکن فدرال تأسیس گردید تا پول‌هایی را که به منظور خانه‌سازی در زمین‌های موات اختصاص داده شده بود، بیمه نماید. در این سال شرکت رهن فدرال ملی، که پول‌های رهن را از نواحی بدهکار می‌خرید تا شهرهای ورشکسته را نجات دهد، به صنعت ساختمان‌سازی کمک کرد.

به موازات کوشش‌هایی که در دهه‌ی ۳۰، به منظور نوسازی در صنعت خانه‌سازی انجام گرفت، تحقیقاتی برای کمک به از بین بردن وضعیت نامطلوب محلات پست نیز انجام شد. در پی آن، مقامات ادارات دولتی، پیش‌آهنگ تبیین ویژگی‌های فراگیر این مناطق شدند و از طریق بررسی خصوصیات واقعی این‌گونه مناطق، در شهرهای مختلف و مطالعات خانه‌سازی و کاربری زمین (لندیوز) روشن نمودند که این‌گونه محلات، حالت اختصاصی نداشته و در مناطق و محلات سالم نیز پراکنده هستند. ایالات بالتیمور، شیکاگو و واشنگتن دی.سی. مطالعات اولیه را به عهده گرفتند. این مطالعات، نه تنها کیفیت خرابی را بهتر مشخص نمودند، بلکه موجب اصلاحاتی شدند که بعدها در نوسازی شهرها از طریق پاکسازی و حفاظت معمول گردید.

جنگ دوم جهانی، مسیر پیشرفت مستمر به سوی بازسازی و نوسازی شهری را متوقف ساخت. در پایان جنگ این رکود به پایان رسید و تأکید برای خانه‌سازی در مناطق شهری افزایش یافت. به دلیل کمبود جدی خانه‌های مسکونی بعد از جنگ، توجه بیشتر به مشکلات مرکزی شهر معطوف گردید. دولت فدرال در روشی هم‌آهنگ برای کمک به خانه‌سازی، اداره‌ی مالی خانه و مسکن را در سال ۱۹۴۷، تأسیس نمود که سلف وزارت مسکن و توسعه‌ی شهری به شمار می‌رود.

مرحله‌ی بعدی که در برنامه‌ریزی نوسازی شهری آغاز شد، پس از پنج سال مبارزه در کنگره‌ی قانون مسکن، در سال ۱۹۴۹، تصویب شد و این امکان را به وجود آورد تا شهرها به پاکسازی محلات پست پرداخته، زمین‌های خود را برای ساختمان‌های جدید و بهره‌برداری مجدد آماده کنند. این برنامه که ابتدا بهره‌برداری مجدد شهری نام گرفت، از جماعت و هواداری گسترده‌ای برخوردار شد، تا آنجا که این برنامه در نظر افراد مختلف معانی مختلفی را به وجود آورد. طرفداران مسکن عمومی و رفاه اجتماعی آن را راهی در جهت محو محلات پست و فراهم نمودن خانه‌های مرتب برای فقرا تشخیص می‌دادند، طراحان آن را ابزاری نویدبخش در جهت اجرای پیشنهاد‌های طراحی جامع، تلقی می‌کردند. مقامات شهری نیز به دو دلیل از این برنامه حمایت نمودند:

۱- این برنامه باعث کاهش قیمت مناطق پست شهری شد.

۲- به اصلاح عدم توازن بین شهرها و مناطق روستایی، از طریق دادن سهم بیشتری از دلار فدرال، کمک می‌نمود.  
عناصر اصلی نوسازی

۱- نظام سیاسی که بر پایه‌ی تفکیک مسئولیت‌ها بین مقامات فدرال، ایالتی و محلی قرار گرفته، مداخله‌ی دولت فدرال را در امور محلی محدود نموده است.

۲- نظام درآمد محلی، که بستگی زیادی به مالیات‌های دارائی‌ها دارد.

۳- نظام دارا بودن حقوق، که بر پایه‌ی حقوق شهروندان عادی در استفاده از دارائی خود، به صورت نسبتاً آزادانه و دور از

تبعیض براساس محدودیت‌های مطرح در قانون اساسی قرار گرفته است.

### تغییر ماهیت نوسازی شهری

برای کسانی که اطلاع کمی از معانی اصطلاحاتی همچون برنامه‌ی عملی، حفاظت، اجازه‌ی مکمل، قیمت پروژه‌ی خالص، اجرای پروژه و... دارند، این اصطلاحات گیج کننده است؛ ولی برای کسانی که نوسازی حرفه‌ی اصلیشان به شمار می‌رود، این کلمات اختصاصی و واژه‌های اختصاری و ارقام آن از اهمیت و معنای خاصی برخوردار است. از آنجا که نوسازی شهری، از جهت روش‌ها و راه‌های مختلف تغییر کرده، نقطه‌ی شروع و فرهنگ آن به طور فزاینده‌ای گسترش یافته است. برنامه‌ی نوسازی در آینده نیز به تغییرات ماهوی خود ادامه داده و زیان آن نیز طبعاً تغییر خواهد نمود.

#### پاکسازی محلات پست به منظور جلوگیری از خرابی

در طی نخستین سال‌های پس از تصویب قانون مسکن در سال ۱۹۴۹، هدف پاکسازی محلات پست و جایگزینی آن با مسکن بهتر، در درجه‌ی اول اهمیت قرار داشت. این هدف با روش‌های متعدد تکرار گردید؛ حتی توانایی بالقوه بسیاری در جهت ایجاد مسکن عمومی، در مسیر این هدف وجود داشت. ولی پس از سال‌ها روشن گشت که پاکسازی محلات به دلایل زیر چندان کارساز نیست:

۱- از آنجا که میزان اماکن مسکونی خالی پس از جنگ بسیار کم بود، پاکسازی نواحی پست شهر موجبات کمبود خانه‌های مسکونی را افزایش می‌داد. همان‌طور اشاره شد، روش پاکسازی می‌باید با شرایط اماکن خالی که در طول سال‌های کساد وجود داشت، منطبق باشد.

۲- ابتدا تصور می‌شد طرح‌های جدید تأثیر مثبت و گسترده‌ای در نواحی اطراف محلات پست دارند، بنابراین برای بهبود آن کمک‌هایی به عمل آمد؛ اما خلاف این امر حادث شد. چون محلات اطراف به منزله‌ی موانعی بودند که به تدریج پول اندک نواحی توسعه یافته را از بین می‌بردند.

۳- مهاجرت سریع جمعیت به سوی نواحی دورافتاده‌ی شهرها، مسائل شهر را افزایش داد. پاکسازی محلات و توسعه‌ی دوباره، آن چنان سریع نبود که بتواند مانعی برای سیل مهاجرت باشد.

۴- توسعه‌دهندگان بخش خصوصی در مورد سرمایه‌گذاری در طرح‌های پاکسازی محلات پست، چندان علاقه‌ای از خود نشان ندادند.

۵- از آنجا که اکثر سرمایه‌های محدود صرف پاکسازی محلات کثیفی می‌شد که انگشت‌شمار بودند، در حفاظت مناطق دیگر از خرابی، اقدامات چندانی انجام نشد.

اصطلاح نوسازی شهری از زمانی متداول گشت که اهداف برنامه برای حذف خرابی‌ها (که محلات پست را به عنوان یکی از معضلات مهم شهرها مورد توجه قرار می‌داد)، نگهداری خانواده‌های متوسط‌ال‌حال، که تمایل به مهاجرت به حومه را داشتند، افزایش مالیات شهری، که شامل اهالی ثروتمند و مشمولین مالیات، مانند صنایع و شرکت‌های تجاری بود را دربر می‌گرفت و ایجاد شهری خوب با تنوع و کیفیت بهتر را نوید می‌داد.

### نوسازی اماکن غیرمسکونی

به استثنای قانون فرعی که استفاده‌ی صنعتی مجدد از طرح‌های مناطق آزاد را اجازه می‌دهد، قانون ۱۹۴۹ مسکن، برای نوسازی مناطق غیرمسکونی، مقرراتی پیش‌بینی نکرده است.

به تدریج این آگاهی افزایش می‌یابد که شهرها باید اساس اقتصادی خود را احیاء کنند و هجوم برای ایجاد کارخانجات و شرکت‌های تجاری در حومه متوقف شده و از طرفی مشاغل جدیدی ایجاد گردد. اولین پیشرفت غیرمنتظره در سال ۱۹۵۴، در قانون مسکن ظاهر شد که ۱۰ درصد از سرمایه‌ی مؤسسات را برای تبدیل خانه‌های محلات پست به پروژه‌های صنعتی یا تجاری اختصاص می‌داد.

### کاهش بار مالی شهر

دولت فدرال از راه‌های مختلف تشخیص داده است که گرفتاری و بار مالی رو به افزایش شهر، با کم کردن تعهدات شهرداری کمتر می‌گردد. از این طریق مجموع مقدار تعهدات نقدی شهر را می‌توان کاهش داد. راه مهم‌تر دیگر اختصاص دادن کمک غیرنقدی به طرح نوسازی است. هر چقدر شهر مدعی اعتبارات غیرنقدی بیشتری باشد، پول نقدی که برای افزایش سهمیه‌ی هزینه‌های طرح نوسازی نیاز دارد، کاهش خواهد یافت. خیابان، وسایل همگانی، پارک و مدرسه را در طرح می‌توان به عنوان اعتبارات در نظر گرفت.

سرانجام برنامه‌های تعهدات ابتکاری فدرال، که در سال‌های اخیر به وجود آمد تا به شهرها اجازه دهد طرح‌ها و برنامه‌های جدیدی را به عهده گیرند، تعهدات در مورد احیاء شهرها را از ۵۰ درصد تا ۶۶ درصد پیش‌بینی کرد تا اراضی توسعه یافته، به منظور احداث پارک، خریداری شده و بدین طریق به برنامه‌های زیباسازی محلی بپردازد و نیز به ساختن مراکز هم‌جوار اقدام کنند تا از این راه به برنامه‌ی خدمات اجتماعی کمک کرده باشند.

### کمک به جابجاشدگان

یکی از مسائل حاد، مستمر و پیچیده‌ای که با نوسازی شهری درگیر است، مسئله‌ی جابجایی جمعیت است. نگرش مثبت دولت‌های فدرال و محلی نسبت به جابجایی، در واکنش به انتقادات مشخص زیر بوده است:

- ۱- گزارش‌های دولتی نشان می‌دهد که به اکثر نقل مکان‌های خانواده‌ها از مناطق نوسازی شده به خانه‌های استاندارد، به عنوان عملی نادرست، حمله شده است.
- ۲- اکثر خانواده‌های جابجا شده‌ی کم‌درآمد، در زمان نقل مکان، اجاره‌های زیادی پرداخت می‌کردند که بخشی از آن به دلیل عدم وجود مسکن عمومی و کافی بوده است.
- ۳- جابجایی اجباری باعث رنج و ناراحتی افراد گردید.
- ۴- بسیاری از خانواده‌ها به مناطقی که برای توسعه‌ی مجدد برنامه‌ریزی گردیده بود، منتقل شدند.
- ۵- در این راه به ویژه، سیاهان در یافتن خانه‌های مرتب و مناسب با مشکل بیشتری روبه‌رو بودند.
- ۶- دولتمردان محلی برای کاهش این مصائب و مشکلاتی که برای خانواده‌های جابجا شده به وجود آمده بود، دست به اقدامات ناچیزی زدند.

۷- هدف از جابجایی جمعیت در بین جوامع تجاری، کمک به مؤسسات کوچکی بود که متکی بر بازار هم‌جوار بودند. از آنجا که موفقیت برنامه‌ی نوسازی به مشارکت دولت و بخش خصوصی بستگی دارد، جلب سرمایه‌ی خصوصی به طرح‌های نوسازی محلی، دارای اهمیت بسزایی است.

سیاست نوسازی شهری دائماً به کاهش ضرر احتمالی بخش خصوصی و افزایش منافع او نظر دارد. بعضی از شهرها با اجازه دادن به بخش خصوصی در مشارکت به بخشی از طرح نوسازی در یک زمان، کار را ساده‌تر نموده‌اند. چنانچه بخش اول طرح به اجاره رفت، بقیه‌ی طرح را می‌سازد، ولی اگر چنین نشد، بخش خصوصی به راحتی می‌تواند سهم خود را تسلیم کرده یا بفروشد. اقدامات بسیاری برای افزایش امکانات توسعه‌دهندگان برای دستیابی به سود بیشتر از سرمایه‌گذاری نوسازی انجام گرفته است. امتیاز مالیاتی و همچنین آزادی اختیار مناطق غیرمسکونی تا ۳۵ درصد نیز به تحریک بیشتر سرمایه‌گذاری در نوسازی کمک نموده است.

### پاورقی:

۱ - urban Renewal

۲ - این مورد در شهرهای بزرگ کشور ما، به ویژه تهران که مسئله‌ی مسکن به صورت حادی مطرح است، قابل توجه است.

