

سیر تحول نظریات و دیدگاهها در برنامه‌ریزی کاربری زمین با تأکید بر توسعه پایدار

دکتر فرانک سیف الدینی

دانشیار دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران

موسی پناهنده خواه

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری

دانشگاه تهران

چکیده

زمین واختصاص آن به فعالیت‌های مختلف شهری نظیر سکونت، کار، فراغت و غیره یا به عبارت دیگر برنامه‌ریزی کاربری زمین همواره یک فعالیت اساسی و مهم در عمران شهری بوده است.

برنامه‌ریزی کاربری زمین در طول تاریخ شهر سازی و عمران شهری به ویژه در قرن گذشته رویکردها و دیدگاههای مختلفی داشته است. هر یک از این دیدگاهها به نوبه خود این علم را تحت تأثیر قرار داده و مقدرات آن را بر آورده کرده اند اما آخرین دیدگاهی که به نظر می‌رسد تمامی اهداف برنامه‌ریزی کاربری زمین را برای ساکنین بر آورده می‌سازد، دیدگاه توسعه پایدار است. چراکه نگاهی جامع به کاربری زمین شهری (اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست محیطی) دارد و در ایجاد ارتباط صحیح و کارآیین تمامی ابعاد زندگی شهری می‌تواند موفق باشد. در مقاله حاضر پس از معرفی دیدگاههای مختلف در رابطه با نظام کاربری زمین و تأثیرات آنها، به تشریح دیدگاه توسعه پایدار در برنامه‌ریزی کاربری زمین پرداخته خواهد شد و در ادامه به شناسایی سیاست‌ها و راهکارهایی که به پایداری در ارتباط با برنامه‌ریزی کاربری زمین می‌انجامد اشاره خواهد شد.

واژه‌های کلیدی: برنامه‌ریزی کاربری زمین، دیدگاهها، تحول دیدگاهها، توسعه پایدار، پایداری کاربری زمین.

مقدمه

زمین اولین و ضروری‌ترین عامل جهت انجام فعالیت‌های گوناگون انسان اعم از سکونت، کار، معیشت و غیره به حساب می‌آید و همواره به عنوان پهنه‌ای برای تولد تا مرگ انسان در طول تاریخ قلمداد می‌شود. به عبارت دیگر انسان همواره تمامی نیازهای خود را از نیازهای اولیه و زیستی مانند غذا، آب و مسکن گرفته تا نیازهای اجتماعی و روانی مانند نیاز به طبیعت از این منبع طبیعی طلب نموده است. با توجه به اهمیت این منبع طبیعی در زندگی انسان همواره موضوع چگونگی استفاده بهینه از آن از

محورهای اساسی دانش برنامه‌ریزی و عمران شهری بوده است. از طرف دیگر مطالعه سطوح و رشد شهرنشینی نشان دهنده این واقعیت است که رشد جمعیت شهری به سرعت در حال افزایش می‌باشد. (سیف‌الدینی، ۱۳۷۸: ۷۵) به عبارت دیگر شهرها در قرن ۲۱ به عنوان سکونتگاه بیشترین جمعیت دنیا مطرح می‌باشند و ناچار از ایجاد محیطی قابل زندگی برای این جمعیت عظیم انسانی. لذا یکی از اهداف اصلی شهر ایجاد مکان‌های مطلوب و کارا برای افرادی است که در شهر زندگی می‌کنند (اسلامی، ۱۳۸۳: ۵۳۵).

برنامه‌ریزی کاربری زمین به عنوان فعالیت عمده برنامه‌ریزی شهری نقش اصلی را در برآوردن این هدف ایفا می‌کند. این مقوله پس از جنگ جهانی دوم و به خصوص در دهه‌های اخیر و در پی نابسامانی‌ها و مشکلات شهرها از جایگاه ویژه‌ای برخوردار شده است (زیاری، ۱۳۸۱: ۱۵). برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری ساماندهی فعالیت‌های شهر در راستای اهداف مشخص می‌باشد و در توسعه شهری نقش مهم و تعیین کننده‌ای را دارا است.

این علم به ویژه در طول یک قرن گذشته تحت تأثیر رویکردها و دیدگاه‌های مختلفی قرار داشته است، نظیر ساماندهی، کارکردگرایی و غیره. اما در پی ناکامی این دیدگاهها و نیز ناتوانی ابزار آنها مانند سرانه‌های شهری جهت برآوردن تمامی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و غیره این علم امروزه تحت نفوذ دیدگاه‌هایی چون توسعه پایدار و کیفیت زندگی قرار گرفته است.

در واقع امروزه موضوع توسعه پایدار در نواحی شهری از مهمترین مباحث در بین صاحب نظران برنامه‌ریزی شهری بوده است و این سؤال مطرح شده که چگونه از منابع و امکانات و نیز از زمین به عنوان بستر اصلی توسعه و کلید همه فعالیت‌های بشری استفاده و صیانت کنیم تا تأمین نیازهای نسل حاضر آیندگان را با تنگناها و مشکلات بزرگ مواجه نسازد

(پورمحمدی، ۱۳۸۲: ۱) در این مقاله به بررسی سیر تحول و تکامل دیدگاه‌های مختلف در رابطه با برنامه ریزی کاربری زمین با تأکید بر دیدگاه توسعه پایدار در این برنامه ریزی پرداخته می‌شود.

نظریات و دیدگاهها در برنامه ریزی کاربری زمین

اصطلاح و مفهوم کاربری زمین ابتدا در غرب و به منظور نظارت دولت‌ها بر نحوه استفاده از زمین و حفظ حقوق مالکیت مطرح شد ولی همراه با گسترش سریع شهرنشینی و رشد دانش برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای ابعاد و محتوای این مفهوم روز به روز وسیعتر شده است (زیاری، ۱۳۸۱: ۳-۴). به عبارت دیگر همراه با رشد و گسترش شهر و شهرنشینی و مطرح شدن نیازهای جدید از یک سو و فشار تقاضا برای استفاده از زمین در بخش‌های مختلف مسکونی، خدماتی، صنعتی، تفریحی و... از سوی دیگر، نظریات و دیدگاه‌های علمی مختلفی جهت پاسخگویی به این نیازها و همچنین هدایت نظام کاربری زمین به سوی استفاده بهینه از زمین مطرح شد. اینکه چرا زمین و کاربرد آن در اختصاص به فعالیت‌های مختلف شهری اهمیتی حیاتی یافته تا جایی که استفاده صحیح و منطقی از زمینهای شهری می‌تواند تا حد بسیار زیادی رفاه و بهزیستی را برای ساکنان شهری فراهم آورد را باید در ویژگی‌ها و ماهیت زمین جستجو نمود. ویژگی‌هایی که زمین را به عنوان یک کالای اساسی و استراتژیک معرفی می‌کند عبارتند از:

۱- زمین به عنوان یک کالای محدود و تجدیدنپذیر

۲- زمین به عنوان نیاز مبرم و حیاتی بشر

۳- زمین به عنوان فضای بستر زندگی

۴- ارتباط تنگاتنگ زمین با مسائل زیست محیطی (زیاری، ۱۳۸۱: ۵)

۵- زمین عامل مؤثری در زیبایی محیط و آسایش روانی (مهدی‌زاده، ۱۳۷۸: ۶۳۹) با توجه به این ویژگی‌ها از یک سو و گسترش روز افزون شهرنشینی و به تبع آن فشار گسترده بر زمین به عنوان بستر اصلی تأمین نیازهای بشر از سوی دیگر موضوع چگونگی استفاده بهینه از زمین شهری یا نظام کاربری اراضی شهری اهمیت می‌یابد که همراه با تغییر و تحولات شهر و شهرنشینی و پیدایش نیازها و مسائل جدید، رویکردها و نگرش‌های مختلفی جهت استفاده بهینه از آن مطرح شده است.

به طور کلی نظریات و دیدگاههایی که تاکنون در مورد کاربری زمین مطرح شده‌اند را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم بندی کرد:

الف - نظریات و دیدگاههایی که اصول اولیه و اساسی کاربری زمین را مطرح کرده‌اند، این دیدگاهها بیشتر به مزیت‌های اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و... کاربری زمین می‌پردازند و اصول و قواعد کلی را در استفاده از زمین بیان می‌کنند. این دیدگاهها به اختصار عبارتند از:

۱- **نظریه نقش اجتماعی زمین:** زمین از نظر ارزش و نقش اجتماعی در آسایش، امنیت، زیبایی، رفاه و کیفیت زندگی بشر تأثیری اساسی دارد، مسئله زمین و چگونگی استفاده از آن در عرصه اجتماعی همواره منشأ منازعات و مشکلات اجتماعی و حقوقی و تعارضات میان منافع عمومی و

خصوصی و نحوه بهره برداری از آن بوده است. هنری جورج معتقد است محدود کردن مالکیت خصوصی و بهره برداری از اراضی، در راستای منافع عمومی مردم در شهرهاست (زیاری، ۱۳۸۱: ۶).

۲- **نظریه نقش اقتصادی زمین:** بسیاری از دانشمندان معتقدند که زمین به عنوان ثروت ملی محسوب می‌شود، از آنجا که ارزش افزوده زمین بسیار بالاتر و سریع‌تر از سایر کالاهاست، بنابراین ارزش اضافی زمین عامل اساسی تغییر فضاهای شهری است. دیوید هاروی از جغرافیدانان رادیکال، معتقد است چون زمین از کارکردهای مختلف مصرفی و مبادلاتی و اقتصادی و فناپذیر برخوردار می‌باشد، بنابراین از مطلوبیت ویژه‌ای برخوردار است (همان، ۸).

۳- **نظریه نقش طبیعی زمین:** در دنیای امروز زمین از مواهب کمیاب به شمار می‌رود، به همین دلیل بر سر استفاده از آن میان فعالیت‌های گوناگون انسان مانند زراعت و باغداری، مرتع و جنگل، صنعت و معدن، شهر و روستا و... رقابت وجود دارد، پس تخصیص عاقلانه زمین به این فعالیت‌ها از جمله مباحث برنامه ریزی کاربری زمین است (زیاری، ۱۳۷۸: ۴۲) در بسیاری از کشورها استفاده از انواع کاربری‌های طبیعی، جزء اصول و برنامه‌های ملی و منطقه‌ای و محلی است (زیاری، ۱۳۸۱: ۹).

۴- **نظریه نقش کالبدی زمین:** نقش کالبدی زمین، نحوه مدیریت خردمندانه فضا، بسیاری از دانشمندان نقش کالبدی زمین را نظارت بر عمران فضا و دگرگونی بهینه آن بر اثر کاربری مناسب می‌دانند. در سوند نقش کالبدی زمین عبارت است از مجموعه ضوابط و مقررات کاربرد زمین به منظور رعایت حقوق و مصالح عمومی (همان، ۱۰).

ب - دومین گروه از نظریات آنهایی هستند که نقش هدایتی و جهت‌گیری را برای کاربری زمین داشته‌اند و بر نظام کاربری زمین تأثیر عمیقی گذاشته‌اند. این نظریات و دیدگاهها عبارتند از:

۱- **دیدگاه برنامه‌ای:** این نظریه با پیدایش شهر سازی جدید ظهور می‌کند. اقدامات اولیه این نظریه بیشتر جنبه حقوقی، مهندسی و اداری داشت. با پیدایش و فراگیر شدن شهر سازی مدرن و رواج الگوی طرح‌های جامع شهری، موضوع کاربری زمین و برنامه ریزی برای آن تا حدود زیادی تحت تأثیر توسعه اقتصاد سرمایه داری، گسترش صنایع اتومبیل و شبکه راهها، تکنولوژی ساختمان و غیره قرار گرفت و تا حد زیادی از اهداف اولیه خود به دور افتاد. (همان، ۱۰).

۲- **دیدگاه ساماندهی زمین:** نخستین مقررات مربوط به چگونگی تقسیم اراضی شهری و تعیین شرایط استفاده از آن به موضوعاتی مثل تعیین مالکیت زمین از نظر نیازها و وظایف بخش عمومی، جلوگیری از سوء استفاده‌های اقتصادی از زمین و حفظ بهداشت، ایمنی و رفاه عمومی در برابر خطرات و سوانح طبیعی و صنعتی برمی‌گردد. با پیدایش و توسعه شهرهای جدید صنعتی، وظایف و نقش دولت‌ها در اداره شهرها و ارائه خدمات عمومی توسعه پیدا کرد.

این امر مستلزم تملک و نظارت بر زمین‌هایی بوده که اغلب در اختیار مالکان خصوصی و استفاده بی ضابطه آنان قرار داشت. بنابراین به منظور روشن

ساختن وضع مالکیت زمین‌های شهری، چگونگی تأمین اراضی لازم برای خدمات عمومی و سامان دادن به معاملات زمین قوانین و مقرراتی به تصویب رسید. (وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۲۸).

در آمریکا نخستین قانون مربوط به تفکیک اراضی شهری در سال ۱۸۸۵ به تصویب رسید. طبق این قانون می‌باید تعدادی از قطعات زمین در اختیار دولت مرکزی قرار گیرد. لایحه منطقه بندی در سال ۱۹۲۲ تدوین شد که در آن مقررات مربوط به انواع استفاده از زمین مشخص شده است. مقررات منطقه بندی با تحولات بعدی خود به یکی از ارکان طرح‌های شهری در آمریکا تبدیل گردیده که اساس تعیین سرانه‌های شهری را تشکیل می‌دهد. نکته مهم در اینجاست که اگر چه مقررات تفکیک زمین و منطقه بندی اولیه به منظور هدایت صحیح توسعه شهر و دفاع از منافع عمومی شکل می‌گرفت، ولی این مقررات بیشتر در جهت حفظ و ثبات ارزش املاک و حفظ منافع زمینداران نیرومند به کار می‌رفت و تا حد زیادی به اشاعه نابرابری اقتصادی و جدایی‌گزینی اجتماعی در شهرها کمک می‌کرد (همان، ۲۸).

۳- دیدگاه کارکردگرایی: در نیمه اول قرن بیستم مبانی نظری شهرسازی تا حدود زیادی تحت تأثیر دیدگاه‌های فلسفی رایج عصر مثل اثبات‌گرایی و علم‌گرایی قرار گرفت. در نتیجه پدیده شهر به عنوان یک قانون تولیدی و خدماتی تلقی گردید که باید ارزش‌های کارکردی آن مورد حفاظت و توسعه قرار گیرد. مکتب کارکردگرایی در اواسط قرن بیستم به صورت نگرش و جریان غالب در شهرسازی جهان در آمد (همان، ۲۹).

بر اساس دیدگاه کارکردگرایی شهر دارای چهار کارکرد اصلی سکونت، کار، حرکت و فراغت می‌باشد و وظیفه اصلی شهرسازی سازمان دادن به این چهار کارکرد است.

بنابراین اهداف اصلی شهرسازی معطوف به تسهیل کارکردهای شهری و تقویت کارایی شهر می‌باشد. با تسلط دیدگاه کارکردگرایی بر روند شهرسازی جدید، روش‌ها و الگوهای برنامه‌ریزی و طراحی شهری بیش از حد به طرف معیارهای اقتصادی هزینه و منفعت معیارهای فنی و مهندسی و معیارهای کمی و کالبدی سوق داده شد. پیدایش و رواج وسیع مفهوم سرانه‌های شهری در شهرسازی جدید، حاصل نهایی این نحوه نگرش است که جامعه را به افراد تقسیم می‌کند. افرادی که هر کدام دارای فعالیت مشخص و معلوم می‌باشند و هر یک از این فعالیت‌ها به مقدار معینی از زمین نیاز دارند. بنابراین برنامه‌ریزی شهری چیزی جز برآورد تعداد افراد، بر آورد انواع فعالیت و توزیع زمین میان آنها نیست. اصول دیدگاه کارکردی در کاربری زمین از آغاز با انتقادهای پراکنده روبرو گردید، ولی در طول دو یا سه دهه اخیر است که به دلیل ناکامی‌های فراوان دچار بحران جدی و تجدید نظرهای اساسی شده است. این امر مبانی سرانه‌های شهری را به زیر سؤال برده است (همان، ۳۱).

۴- دیدگاه مدرنیسم: این نظریه به حول محور مکتب مدرنیسم و راستای قطع با گذشته و تاریخ و زمان نگاه می‌کند و فقط به مسائل معماری می‌پردازد. انسان در این مکتب عنصری بیولوژیک و دارای عملکردهای

سکونت، کار، رفت و آمد و اوقات در یک ناحیه خاص است، لذا کاربری‌های اراضی شهری بایستی به صورت منطقه بندی و در راستای چهار اصل فوق صورت پذیرد. تراکم در این نظریه در شهرها کم و در نواحی خاص پیشنهاد می‌شود، در این نظریه به کاربری‌های فضای سبز و عمودی اهمیت داده می‌شود (زیاری، ۱۳۸۱: ۱۳). این دیدگاه معتقد است که زمین باید از هر کاربری آزاد شود و شهر در فضای سبز و به شکل عمودی ایجاد شود (زیاری، ۱۳۸۲: ۱۲).

چارلز جنکس مدرنیسم را به دلیل تک ظرفیتی و تهی بودن از سطوح معنایی یا ماورای طبیعی سرزنش می‌کرد. وی به جای مدرنیسم، ترکیبی از عناصر جدید و سنتی را با مفاهیم هنر بومی و هنر متعالی در ساخت و سازهای شهر پیشنهاد می‌کند (همان، ۱۳).

۵- دیدگاه رفاه اجتماعی و کیفیت زندگی: پس از مشخص شدن ناکارآمدی دیدگاه کارکردی در شهرسازی و برنامه‌ریزی کاربری زمین و در اعتلای زندگی ساکنین شهری و نگاه صرفاً کمی آن به مسائل شهری و همچنین نقد این دیدگاه از طرف متفکرین، این رویکرد اعتبار و نفوذ خود را از دست داد و از طرف دیگر معیارهای کیفی مثل رفاه، آسایش، حفاظت محیط، مشارکت اجتماعی، زیبایی منظر، کیفیت فضا و مانند اینها اعتبار و اهمیت بیشتری در برنامه‌ریزی کاربری زمین پیدا کرده است (وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۳۲).

در واقع یکی از رویکردهای مؤثر در جهت اصلاح برنامه‌ریزی شهری و کاربری زمین، مطرح شدن مفهوم کیفیت زندگی و دخالت دادن شاخص‌های اجتماعی در اهداف توسعه و عمران شهری و روستایی است. در تعریف کیفیت زندگی می‌توان گفت هم جنبه‌های عینی و کمی مانند چگونگی توزیع کالاها و خدمات و هم جنبه‌های ذهنی و کیفی مانند روابط اجتماعی، رضایت از زندگی و احساس همبستگی اجتماعی را در بر می‌گیرد. (پارس ویستا، ۱۳۸۱: ۳۴-۳۲).

۶- دیدگاه جامعه‌شناختی و روان‌شناختی: با توسعه شهرنشینی و شهرسازی مدرن که با دگرگونی عمیق در نظام سکونتگاه و شیوه زندگی همراه بوده است مشکلات اجتماعی و روانی جدیدی مثل عدم هویت، عدم تعلق، تنهایی و غیره به صورت همه‌گیر در آمده است، از دیدگاه بخشی این مشکلات به ساختار کالبدی شهرها و کم‌شدن معیارهای کاربری زمین بر می‌گردد (وزارت کشور، ۱۳۸۱: ۳۵).

در واقع در این نظریه تأکید بر نیازهای کیفی زندگی انسان مثل تعلق خاطر، ایمنی، رضایتمندی و روابط اجتماعی می‌باشد و برنامه کاربری زمین باید به گونه‌ای باشد که در جهت ارتقای این نیازهای روانی و اجتماعی حرکت کند.

۷- دیدگاه اکولوژیکی: برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری به گفته ون لیر^(۱) (۱۹۹۴) هم مفاهیم برنامه‌ریزی و هم مفاهیم پایداری را به دنبال دارد و بنابراین پیوندی بین برنامه‌ریزی فیزیکی، برنامه‌ریزی محیطی و برنامه اقتصاد شهری خواهد بود، تداخل بین برنامه‌ریزی فیزیکی که در آن ساختار و عملکرد مهم می‌باشد و برنامه‌ریزی محیطی که در آن حفاظت از منابع

محیطی مورد تأکید است، به وسیله برنامه‌ریزی اکولوژیکی امکان‌پذیر است. (امین زاده، ۱۳۷۸: ۹۶)

در واقع این دیدگاه بیشتر توجه به جنبه زیست محیطی و اکولوژیکی را در فرایند توسعه پایدار شهری و به ویژه در برنامه‌ریزی کاربری زمین مورد تأکید قرار می‌دهد و از این طریق می‌خواهد تعادل پایداری بین زمین، ساکنان شهر و محیط زیست برقرار کند. دیدگاه اکولوژیکی در برنامه‌ریزی کاربری زمین باعث تغییر در الگوی برنامه‌ریزی شهری و در نتیجه در نحوه استفاده از زمین و تخصیص فعالیت‌ها با حداقل تأثیرات نامطلوب بر محیط اطراف گردیده، استفاده از زمین در سازگاری با محیط طبیعی قرار می‌گیرد (همان، ۹۷).

به طور کلی می‌توان چنین نتیجه گرفت که در طول چند دهه اخیر در واکنش به ناکامی چشمگیر الگوی طرح جامع سنتی و مطرح شدن دیدگاهها و اهداف جدید در زمینه محیط زیست، عدالت اجتماعی، کیفیت زندگی شهری و مواردی نظیر اینها اصولاً مفهوم «زمین و فضا» ارتقاء کیفی پیدا کرده و در راستای توسعه پایدار قرار گرفته است (مهدی زاده، ۱۳۷۸: ۶۳۳). به عبارت دیگر از آنجا که رویکردها و روش‌های گذشته تنها یک بعد از کاربری زمین (عموماً بعد کالبدی و سرانه‌ای) در نظر گرفته می‌شد، از ابعاد دیگر یا به بیان دقیقتر از اهداف دیگر کاربری زمین مانند ابعاد اجتماعی (روابط همبسته اجتماعی، تشویق به مشارکت عمومی)، روانشناسی (احساس تعلق خاطر، حس زیبایی‌شناسی) و غیره به طور اساسی غفلت می‌شد. در نهایت اینکه این دیدگاهها در عمل با شکست و عدم کارایی رو به رو می‌شدند، اما در رویکرد توسعه پایدار در کاربری زمین تمامی جنبه‌های یک زندگی شهری پایدار با هم و هماهنگ در نظر گرفته می‌شود و در واقع دلیل تفوق و برتری دیدگاه نسبت به قبلی‌ها نیز در همین ویژگی آشکار است. در واقع کاربری زمین پدیده‌ای است که مدام در حال تغییر و تحول و بنابراین به یک دیدگاه پویا و تکاملی نیازمند است (مهدی زاده، ۱۳۸۲: ۱۹۳). چنان که پیش از این نیز گفته شد و در پی ناکامی دیدگاههای گذشته در تحقق اهداف برنامه‌ریزی کاربری زمین و همچنین مطرح شدن نیازهای جدید برای ساکنان شهر، تحول در اهداف برنامه‌ریزی کاربری زمین بوجود آمد. به عبارت دیگر با توجه به تحول دیدگاهها نسبت به نقش و اهمیت کاربری زمین در شهر، می‌توان گفت که امروزه اهداف کلان کاربری زمین بر دو پایه اصلی یعنی ارزش‌های توسعه پایدار از یک طرف، و اعتلای کیفیت زندگی از طرف دیگر، استوار شده است، که شامل چهار عرصه اصلی زیست محیطی، اقتصادی، اجتماعی و کالبدی می‌باشد (مهدی زاده، ۱۳۷۸: ۶۴۴).

از یک نگاه دیگر اهداف در برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری به دو دسته تقسیم می‌شود: کلان و خرد (پور محمدی، ۱۳۸۲: ۴)

اهداف کلان به طور خلاصه شامل موارد زیر می‌باشد:

۱- **اهداف زیست محیطی:** پیشگیری از تخریب زمین، حفظ پیوند شهر و طبیعت، گسترش فضای سبز

۲- **اهداف اقتصادی:** استفاده بهینه از زمین، پیشگیری از سوداگری زمین، تعدیل حقوق مالکیت

۳- **اهداف اجتماعی:** استفاده بهینه از زمین، کاهش نابرابری در استفاده از زمین، گسترش فضاهای جمعی، تقویت هویت محله‌ای

۴- **اهداف کالبدی - فضایی:** توزیع متعادل کاربری‌ها، حفظ تناسب در توسعه افقی و عمودی، تشویق تنوع و اختلاط کاربری‌ها (همان، ۴).

اما اهداف خرد اهدافی هستند که در راستای دستیابی به اهداف کلان شکل می‌گیرند و عبارتند از: کارایی، برابری، پایداری و رفاه عمومی (همان، ۵)

در واقع هدف عمده و اصلی برنامه‌ریزی کاربری زمین از دیدگاه توسعه پایدار دستیابی به اهداف ذکر شده در بالا از یکسو و ایجاد توازن و هماهنگی بین این اهداف از سوی دیگر می‌باشد. گاهی نوعی از کاربری زمین از نظر اثرات زیست محیطی یا اجتماعی مضر تشخیص داده می‌شود در حالیکه همان کاربری از جهت مزایای اقتصادی برای برخی شهروندان مفید به شمار می‌آید (سعید نیا، ۱۳۸۳: ۴۱) بنابر این غفلت از یکی از اهداف یاد شده و یا عدم ایجاد هماهنگی بین آنها نه تنها به پایداری نخواهد انجامید بلکه شهر را دچار عدم تعادل نیز خواهد کرد. به عبارت دیگر توسعه و عمران زمین وقتی می‌تواند پایدار باشد که بتواند هم به نیازهای اقتصادی و مادی، هم به نیازهای اجتماعی - فرهنگی و روانی مردم پاسخ گوید (زیاری، ۱۳۸۱: ۹) در بخش ۱۰ گزارش دستور کار ۲۱ در زمینه انتخاب یک روش تلفیقی و یکپارچه در زمینه مدیریت و برنامه‌ریزی زمین پیشنهاد شده است که «نگرش تلفیقی و یکپارچه باید در دو سطح صورت پذیرد: در یک طرف توجه به تمامی عوامل اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی و از طرف دیگر توجه به همه اجزای محیط زیست و منابع مربوط به آن (مانند هوا، آب، اراضی و عوامل زنده اکوسیستم)» ملاحظات تلفیقی و یکپارچه، مصلحت‌اندیشیها و انتخاب‌های مناسب را تسهیل کرده، استفاده و بهره‌وری پایدار را به حداکثر می‌رساند (اکارلاگان، ۱۳۷۸: ۹).

تحلیل‌ها و سیاستهای یاری دهنده برنامه‌ریزی کاربری زمین پایدار

در بالا مهمترین نظریه‌ها در مورد کاربری زمین و همچنین دیدگاههای مختلف در برنامه‌ریزی کاربری زمین مرور شد، اما علاوه بر این رویکردها وجود ابزار و سیاست‌هایی نیز الزامی است تا اینکه مجموعه‌ای از این راه‌حلها بتواند به پایداری و استفاده بهینه از زمین بیانجامد. به عبارت دیگر این ابزار می‌تواند فرایند برنامه‌ریزی کاربری زمین پایدار را تسهیل کند.

تعدادی از این ابزارها عبارتند از: تحلیل‌ها و سیاست‌های کنترل زمین.

الف - تحلیل‌ها: تحلیل‌هایی که ممکن است در برنامه‌ریزی کاربری زمین پایدار مؤثر باشد به اختصار عبارتند از:

۱- تحلیل سیستم‌های پویا، که درصد تحلیل (یعنی تشریح و پیش بینی) نیروهای مؤثر و وابستگی متقابل آنها در نظام کاربری زمین می‌باشد.

۲- تحلیل اثر، که به برآورد و کمی کردن ارتباط بین توسعه و تأثیرات آن بر محیط زیست می‌پردازد، تحلیل اثر یک ابزار علمی است که به طور وسیعی در مطالعات محیط زیست و کاربری زمین برای برآورد نتایج خط مشی‌ها و پروژه‌ها در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی مورد استفاده قرار

می‌گیرد.

۳- تحلیل سناریو، که جایگزین‌های مختلف فرضی در توسعه آینده را برای سیستم پیچیده و مخلوط کاربری زمین با برآورد تمام تأثیرات نشان می‌دهد.

۴- تحلیل سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی.

۵- تحلیل پشتیبان تصمیم چند معیاره

(Nijkamp and beinat, 1997: 8)

ب - سیاست‌ها: زمین اساسی‌ترین عامل در توسعه شهری است (رحیمی، ۱۳۸۲: ۱۱). بر این اساس کنترل و استفاده صحیح و پایدار از آن برای نیازهای مختلف ساکنان شهر الزامی است. از طرف دیگر از آنجا که منافع فردی همیشه در تضاد با منافع جمع قرار می‌گیرد مداخله نهادهای عمومی در امر کاربری زمین مهم است. در نظریه توسعه پایدار نیز بر اهمیت نقش دولت‌ها در حمایت از منابع و استفاده پایدار از آنها تأکید شده است. به عبارت دیگر کاربری زمین و برنامه ریزی برای آن از نیروهای بازار تأثیر می‌پذیرد، نیروهایی که بر بازگشت سرمایه در کوتاه‌مدت تأکید می‌کنند (عسگری و همکاران، ۱۳۸۱: ۹) لذا عدم مداخله دولت در بازار زمین شهری، این منبع حیاتی را به دست سودجویان و سودگران زمین خواهد انداخت و در نهایت شهر نه به سوی رفاه و پایداری که به سوی بی‌نظمی و ناپایداری سوق داده خواهد شد. دولت‌ها در بیشتر کشورها به طور مستقیم و غیر مستقیم در کاربری زمین دخالت می‌کنند، زیرا در بیشتر موارد سودجویی‌های فردی با منافع عمومی جامعه در تعارض است (شکویی، ۱۳۷۹: ۲۵۴) بنابراین مداخله و کنترل دولت در کاربری زمین شهری می‌تواند به عنوان پشتیبان برنامه‌ریزی کاربری زمین پایدار قلمداد شود. دخالت در دولت در بازار زمین شهری می‌تواند به روش‌های زیر باشد: ۱- تصویب مقررات مربوط به کاربری اراضی شهری، ۲- مالیات بندی و ۳- دخالت مستقیم دولت (پور محمدی، ۱۳۷۹: ۹).

یکی از روش‌های دخالت مستقیم دولت در زمین شهری سیاست زمین و ذخیره کردن زمین به مفهوم خریداری و تملک زمین‌هایی است که در آینده برای توسعه شهری مورد نیاز خواهد بود (همان، ۱۰۶).

سیاست زمین عبارت است از شیوه کنترل و اثرگذاری بر استفاده از زمین، برنامه‌ریزی زمین، قیمت و استفاده‌های گوناگون از آن خصوصاً در فرایند توسعه که عموماً بایستی به وسیله دولت‌ها اعمال شود (رحیمی، ۱۳۸۲: ۱۲). در واقع در راه رسیدن به شهر اکولوژیک و پایدار، سیاست زمین از طریق کنترل کاربری‌ها نقش مهمی دارد زیرا توجه به محدودیت‌هایی نظیر زمین، آب، تنوع زیستی و عناصر دیگر اساسی‌ترین اقدامی است که برنامه ریزان بایستی به منظور تحقق شهر پایدار انجام دهند (همان، ۱۲).

یکی دیگر از سیاست‌هایی که بعد از سیاست زمین اخیراً اهمیت یافته است و می‌تواند در پایداری کاربری زمین مؤثر باشد سیاست تشدید کاربری هاست. سیاست تشدید کاربری‌ها یا اصطلاحاً شهر تراکم در جهت رسیدن به شهر پایدار می‌باشد. طبق این نظریه با فشرده سازی شهرها و افزایش تراکم همراه با اعمال کاربری مختلط می‌توان شهرها را به سمت

توسعه پایدار هدایت کرد (مثنوی، ۱۳۸۳: ۲۷).

امروزه این مسأله کاملاً اثبات شده که با گسترده شدن شهر (کاربری‌های پراکنده) هزینه خدمات شهری نیز افزایش می‌یابد. اما بسیاری از شهرها بجای استفاده فشرده‌تر از نواحی موجود در نواحی جدید گسترش می‌یابند هر چند که سالها تجربه این پذیرش عمومی را بوجود آورده است که چنین رهیافتی نسبت به رشد بر شدت مسائل اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی می‌افزاید (سیف الدینی، ۱۳۸۱: ۱۵۳).

در واقع اهداف عمده سیاست تشدید کاربری‌ها، استفاده از زمین به روش‌های پایدارتر از طریق حفظ و حمایت از حومه، زمین‌های با ارزش روستایی، توسعه مناطق سبز و تمرکز در مناطق شهری به ویژه توسعه زمین‌های خالی، متروک و آلوده می‌باشد (ویلیامز و دیگران، ۱۳۸۳: ۵۶) در تحقیقی که کتی ویلیامز روی سه منطقه هارو، بروملی و کمندن در شهر لندن انجام داده است چنین نتیجه‌گیری می‌کند که در هر سه ناحیه تقریباً سیاست تشدید کاربری‌ها در بهبود شرایط اقتصادی و نیز پویا شدن محله‌ها تأثیر مثبت داشته و از نظر زیست محیطی تأثیرات نسبی بوده است و در پایان می‌گوید به طور کلی و با توجه به شرایط منطقه مورد نظر سیاست تشدید کاربری‌ها می‌تواند به پایداری بیانجامد (همان، ۷۶).

نتیجه‌گیری

زمین و اختصاص آن به انسان و فعالیت‌های مختلف وی در شهر همواره موضوعی اساسی و مهم در عمران و توسعه شهری بوده است. برنامه‌ریزی کاربری زمین به ویژه از اواسط قرن ۱۹ به بعد تحت تأثیر دیدگاهها و نظریه‌های مختلفی قرار می‌گیرد، اما بعد از گذشت چندی و پس از ناکارآمدی، این رویکردها، به دلیل عدم جامعیت و تک بعدی نگری، در این برنامه‌ریزی به طور وسیعی مورد تردید واقع شده و انتقادات زیادی به آن می‌شود و در مقابل به جنبه‌های فراموش شده در کاربری زمین مانند کیفیت و اعتدالی زندگی، دیدگاه روان شناختی و جامعه شناختی مورد توجه قرار می‌گیرد، که همگی در راستای دیدگاه توسعه پایدار که رویکردی قابل قبول در نظام کاربری زمین امروز است، می‌باشند.

توسعه پایدار و به تبع آن توسعه پایدار شهری نقشی بس مهم و حیاتی را در زندگی انسان امروزی ایفا می‌کند، چراکه مسائلی از قبیل رشد سریع شهرنشینی، افزایش سطح شهرها، بحران‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی از ویژگی‌های شهرهای امروز است. از طرف دیگر هر نوع برنامه توسعه شهری پایدار در وهله اول نیازمند پایداری در برنامه‌ریزی کاربری زمین می‌باشد که به عبارتی قلب گفتمان پایداری است. پایداری کاربری زمین شهر نیازمند ابزار و سیاست‌هایی است تا برنامه‌ریزی آن پشتوانه لازم را داشته باشد، در این میان نقش دولت در کاربری زمین شهری بسیار مهم می‌باشد چراکه مداخله دولت در بازار زمین شهر نتایج مهم زیر را فراهم می‌شود.

الف - زمین کافی برای برنامه‌ریزی مؤثر و بهینه کاربری زمین فراهم می‌شود.

ب - از سوداگری و بورس بازی زمین و تبعاً خارج شدن آن از دست طبقات پایین شهری جلوگیری و قیمت آن کنترل می‌گردد.
پ - دولت می‌تواند با اعمال سیاست‌هایی مثل تشدید کاربرها و کاربری‌های مختلط، از توسعه شهر در زمین‌های با ارزش کشاورزی جلوگیری کرده و گسترش شهر را در زمین‌های خالی و متروکه هدایت کند.

۱۸- سعیدنیا، احمد (۱۳۸۳): کاربری زمین شهری، کتاب سبزه‌انمای شهرداری‌ها، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

19- Beinat euro, and Peter Nijkamp (1997), land use Planning and Sustainable development, Serie research memoranda, institute for environmental Studies and Faculty of economic, virje university.

پی‌نوشت

- 1- Van lier
- 2- Acarlagan

ادامه از صفحه ۱۸

32- Zare Ernani, M., Gabriels, D., Detection of land cover changes using landsat MSS, ETM+sensors in Yazd-Ardakan basin, Iran, Proceeding of agro environ., pp.414-518, 2006.

پی‌نوشت

- 1- pre- processing
- 2- Data classification
- 3- Post - processing
- 4- Image referencing
- 5- Resampling
- 6- Ground control point
- 7- Polynomial
- 8- Root mean square error
- 9- Nearest neighbor
- 10- Bilinear interpolation
- 11- Cubic convolution
- 12- supervised classification
- 13- Unsupervised classification
- 14- Minimum distance to mean
- 15- Parrallele piped
- 16- Maximum likelihood
- 17- Change detection

منابع

- ۱- امین زاده، بهناز (۱۳۷۸): نقش زمین در توسعه پایدار شهری، مجموعه مقالات همایش زمین و توسعه شهری، دانشگاه تهران.
- ۲- اسلامی، مهر انگیز، (۱۳۸۳): ارزیابی ویژگی‌های واحد مسکونی و کیفیت زندگی سالم در محله از منظر توسعه پایدار، چکیده مقالات همایش توسعه محله‌ای چشم‌انداز توسعه پایدار شهر تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران و مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- ۳- پورمحمدی، محمدرضا (۱۳۸۲): برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، تهران، انتشارات سمت.
- ۴- دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور (۱۳۸۱): سرانه‌های کاربری خدمات شهری، جلد اول، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- ۵- رحیمی، حسین (۱۳۸۲): زمین، مسکن و توسعه پایدار شهری، شهرداری‌ها، سال ۶، شماره ۵.
- ۶- زیاری، کرامت‌الله (۱۳۷۸): اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای، یزد، انتشارات دانشگاه یزد.
- ۷- زیاری، کرامت‌الله (۱۳۸۱): برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، یزد، دانشگاه یزد.
- ۸- زیاری، کرامت‌الله (۱۳۸۲): برنامه‌ریزی شهرهای جدید، تهران، انتشارات سمت.
- ۹- مهندسین مشاور پارس ویستا (۱۳۸۱): سرانه کاربری‌های خدمات شهری (جلد اول - مطالعات نظری و تجارت جهانی) انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، چاپ اول.
- ۱۰- سیف‌الدینی، فرانک (۱۳۷۸): روند شهرنشینی، مسأله شهرهای بزرگ، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۳۶-۳۷.
- ۱۱- سیف‌الدینی، فرانک (۱۳۸۱): مبانی برنامه‌ریزی شهری، تهران، انتشارات آبیژن.
- ۱۲- مهدی‌زاده، جواد (۱۳۷۸): دیدگاه‌ها و راهکارهای جدید در برنامه‌ریزی کاربری زمین، همایش زمین و توسعه شهری، دانشگاه تهران.
- ۱۳- شکوفی، حسین (۱۳۷۹): دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری، جلد اول، تهران، انتشارات سمت.
- ۱۴- عسکری، علی و همکاران (۱۳۸۱): برنامه‌ریزی کاربری اراضی (سیستم‌ها و مدل‌ها). همدان، انتشارات نور علم.
- ۱۵- ویلیامز کتی و دیگران (۱۳۸۳): دستیابی به شکل پایدار شهری (حمل و نقل)، ترجمه و آراژ مرادی مسیحی، انتشارات شرکت پردازش برنامه‌ریزی شهری.
- ۱۶- مثنوی محمدرضا (۱۳۸۳): شهر فشرده، شکل شهری پایدار، شهرداری‌ها، سال ششم، شماره ۶۴.
- ۱۷- جی آر، کارلاگان (۱۳۷۸): کاربری زمین، ترجمه منوچهر طیبیان، انتشارات دانشگاه تهران.