

واکاوی تعارض ذی نفعان در نواحی تاریخی شهری موردپژوهی طرح حریم حفاظتی محله سنگلج تهران*

طاهره متقی**

مجتبی رفیعیان***

حمیدرضا صارمی****

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۰/۰۴ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۶/۱۸

علمی پژوهشی

چکیده

نواحی شهری تاریخی تبلور کالبدی ارزش‌ها، سنت‌ها و ایدئولوژی ساکنان و بیانگر تاریخ اجتماعات، تکامل جامعه و هویت فرهنگی آن هستند. این نواحی به‌مثابه بخشی از شالوده شهر از یک سو عرصه فعالیت، سکونت و کسب و کار گستره وسیعی از ذی‌نفعان با منافع و تقاضاهای مختلف و بعضاً متضاد و از سوی دیگر، عرصه اعمال ضوابط حفاظت از میراث فرهنگی هستند که محدودیت‌هایی را برای ذی‌نفعان ایجاد می‌کند و زمینه‌ساز بروز تعارض منافع خواهد بود. بنابراین وجود تعارض ذی‌نفعان در چنین نواحی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود و مدیریت تعارض آن به‌مثابه بخشی از مأموریت‌های برنامه‌ریزان شهری ضرورت می‌یابد. با توجه به اینکه شناخت ذی‌نفعان موجود در نواحی شهری تاریخی و تحلیل الگوی تعارض آن‌ها بستر لازم برای مدیریت تعارض ذی‌نفعان را فراهم می‌سازد، نوشتار حاضر در پی آن است با انتخاب طرح حریم حفاظتی محله سنگلج به‌عنوان نمونه مطالعاتی، به شناخت ذی‌نفعان دخیل در این طرح، سنجش موضع آن‌ها به طرح و در نهایت تبیین الگوی ساختار تعارضات پیش روی آن بپردازد. این مقاله بر پایه پارادایم پژوهش کیفی تدوین و داده‌های موردنیاز آن با استفاده از روش نمونه‌گیری گلوله‌برفی و انجام مصاحبه‌های عمیق گردآوری و در چهارچوب نظریه زمینه‌ای در نرم‌افزار Nvivo10 کدگذاری و تحلیل شده است. بر پایه یافته‌های پژوهش، ذی‌نفعان درگیر در طرح حریم حفاظتی محله سنگلج در دو دسته «عمومی و خصوصی» و موضع آن‌ها نسبت به طرح نیز در چهار گروه «قدرت‌گرایانه، تقابل‌گرایانه، تعاملی و بی‌طرفانه» قابل دسته‌بندی است. موضع تقابل‌گرایانه ذی‌نفعان شامل «تعارض ارزشی»، «تعارض منافع اقتصادی» و «تعارض رویه‌ای» است که در دو دسته کلان «تعارض منافع عمومی و خصوصی» و «تعارض سازمانی» دسته‌بندی شده است. ماهیت اقتدارگرایانه نظام برنامه‌ریزی حفاظت، مشارکت‌گریزی و غیرواقع‌بینانه بودن طرح‌های حفاظتی، عدم یکپارچگی برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی حفاظت و فقدان مکانیسم‌های جبران خسارت مالکان، از مهم‌ترین عوامل بروز تعارض در این طرح به شمار می‌روند.

کلیدواژه‌ها:

تعارض ذی‌نفعان، نواحی تاریخی شهری، طرح حریم حفاظتی، محله سنگلج تهران.

* این مقاله برگرفته از رساله دکتری تخصصی شهرسازی طاهره متقی با عنوان تبیین الگوی مدیریت تعارض ذی‌نفعان در برنامه‌ریزی بافت‌های تاریخی شهری است که به راهنمایی مجتبی رفیعیان و مشاوره حمیدرضا صارمی در دانشکده هنر و معماری دانشگاه تربیت مدرس در حال انجام است.

** دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس

*** دانشیار، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، نویسنده مسئول، rafiei_m@modares.ac.ir

**** دانشیار، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس

مطالعات معماری ایران

دو فصلنامه معماری ایرانی
شماره ۱۷ - بهار و تابستان ۹۹

۱۹۷

پرسش‌های پژوهش

۱. مهم‌ترین ذی‌نفعان دخیل در طرح حفاظتی محله سنگلج چه گروه‌هایی هستند و موضع آن‌ها نسبت به طرح چگونه است؟
۲. الگوی ساختاری تعارض ذی‌نفعان در طرح حفاظتی محله سنگلج چگونه است؟

مقدمه

شهر عرصه فعالیت افراد و گروه‌های مختلف جامعه است که از یک سو دارای اهداف و ارزش‌های متکثر و بعضاً ناسازگار هستند و از سوی دیگر در پی بیشینه کردن منافع و کمینه کردن زیان خود می‌باشند. به باور «بایلی» (Bailey 1975) «به‌واسطه تقاضاهای هم‌زمان برای منابع کمیاب و وجود منافع ناسازگار، تعارض ویژگی اندمیک جامعه است». به‌زعم «فریدمن» (Friedmann 1973) «جامعه شهری، جامعه تعارض است، اما این تعارض صرفاً بیرونی است و از طریق فرایندهای خلاقانه‌ای که به کنکاش در لایه‌های زیرین می‌پردازند، کاملاً مشهود است. در صورت عدم وجود تعارض می‌توان اطمینان حاصل کرد که توسعه رخ نداده است». بنابراین شهر یکی از مهم‌ترین عرصه‌های بروز تعارض ذی‌نفعان است و مدیریت و حل تعارض در کنار سایر مأموریت‌های اصلی برنامه‌ریزان شهری نظیر مدیریت عدم قطعیت، مدیریت پیچیدگی و مدیریت تغییر ضرورت می‌یابد (Gresch and Smith 1985; Minnery 1983). اهمیت مدیریت تعارض در برنامه‌ریزی تا جایی است که «آیزوکارپ» در گزارش هزاره (۲۰۰۰) برنامه‌ریزی را به‌عنوان فرایند سیاسی مدیریت تغییر تعریف می‌کند که در جست‌وجوی تعادل میان منافع همه ذی‌نفعان، عمومی و خصوصی، است تا از آن طریق بتواند تقاضای متعارض فضایی را برطرف نماید.

نواحی و محلات تاریخی شهری به‌عنوان بخشی از سیستم شهری عرصه سکونت، کار و فعالیت‌های روزمره گسترده وسیعی از افراد و ذی‌نفعان مختلف شامل تصمیم‌سازان، توسعه‌دهندگان، سازندگان و پیمانکاران، ساکنان، بازدیدکنندگان و استفاده‌کنندگان هستند. این نواحی در معرض فشار فزاینده ناشی از تأمین نیازهای استفاده‌کنندگان و ذی‌نفعان متکثر از یک سو و فرایندهای اجتناب‌ناپذیر تغییر شهری از سوی دیگر قرار دارند؛ به‌گونه‌ای که یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی آن‌ها، مدیریت تغییر و مدیریت نیروهای متعارض حفاظت و توسعه است (The Getty Conservation Institute 2009, 3-7).

با وجود نقش و اهمیت فزاینده نواحی تاریخی در هویت بخشی شهرها، در ایران به دلیل رشد شتابان شهرنشینی، گسترش کالبدی سریع شهرها و رانته شدن آن‌ها از یک سو و فقدان سازوکار برنامه‌ریزی و مدیریت کارآمد و یکپارچه میراث فرهنگی از سوی دیگر، زمینه تضعیف جایگاه میراث فرهنگی و تخریب بافت‌های تاریخی شهری فراهم شده و چالشی عمیق برای دست‌اندرکاران حفاظت و نگهداشت از یک سو و برنامه‌ریزان شهری از سوی دیگر به وجود آمده است. پژوهش‌های بسیاری در خصوص بافت‌های تاریخی کشور با رویکردهای مختلف و توسط پژوهشگران حوزه‌های مختلف از جمله معماری، مرمت بناها و بافت‌های تاریخی و مطالعات شهری انجام شده است. بخشی از این پژوهش‌ها توسط متخصصان حوزه مرمت بناها و بافت‌های تاریخی و اساساً با «رویکرد حفاظتی و مرمتی» و بخش دیگر توسط پژوهشگران حوزه شهری و عمدتاً با هدف «بازآفرینی و احیای بافت‌های تاریخی» صورت گرفته است. مرور پژوهش‌های موجود در حوزه نواحی شهری تاریخی کشور، فقدان پژوهش درباره تحلیل ذی‌نفعان موجود در این نواحی و مدیریت تعارض آن‌ها را آشکار می‌سازد.

بر پایه مرور پژوهش‌های خارجی مرتبط با موضوع مقاله، تاکنون مطالعه جامعی در خصوص مدیریت تعارض ذی‌نفعان در بافت‌های شهری تاریخی انجام نشده است. مطالعات موجود عمدتاً در دو عرصه «مدیریت تعارض» و «حفاظت از میراث شهری» به صورت جداگانه صورت گرفته و فصل مشترک و اتصال این دو عرصه در مطالعات شهری مورد غفلت واقع شده است. در عرصه مدیریت تعارض، مطالعات عمدتاً با رویکردهای مختلف روان‌شناختی،

جامعه‌شناختی، سیاسی، سازمانی و اقتصادی انجام شده‌اند و رفته‌رفته با بسط مفهوم مدیریت تعارض در عرصه برنامه‌ریزی شهری، رویکردهای فضایی مکانی با تأکید بر تعارض کاربری زمین و تعارض زیست‌محیطی ظهور یافته‌اند. مطالعه «جنل» و «میلوارد» (Janelle and Millward 1976) با عنوان «الگوهای تعارض مکانی و ساختار اکولوژیکی شهری» از نخستین نمونه‌های پژوهشی در دسترس است که مفهوم تعارض را با رویکرد مکانی در عرصه برنامه‌ریزی شهری به کار گرفته است. این پژوهشگران در مرحله نخست با بهره‌گیری از روش فراتحلیل و مرور تحقیقات پیشین، مدل اکولوژیکی تعارض مکانی فراشهری را پیشنهاد داده و در ادامه با استفاده از مطالعه نمونه موردی و انتخاب شهر اونتاریو به تشریح الگوی توزیع فضایی انواع تعارضات مکانی فراشهری طی یک دوره سه‌ساله و آزمون مدل پیشنهادی خود پرداخته‌اند. آن‌ها در پژوهش خود، ضمن تحلیل گونه‌شناسی و شدت تعارضات مکانی موجود، روابط فضایی میان تعارضات و همبستگی آن‌ها برحسب واحدهای اکولوژیکی را مورد مطالعه قرار داده‌اند.

جنل (Janelle 1979) در مطالعه خود با عنوان «همبستگی‌های تعارض مکانی» به توصیف و تفسیر الگوی جغرافیایی تعارضات کاربری زمین و تبیین همبستگی کاربری زمین و پارامترهای اجتماعی اقتصادی با شدت تعارض پرداخته است. وی با انتخاب شهر لندن به‌عنوان نمونه موردی و با بهره‌گیری از تحلیل محتوای روزنامه‌های محلی روزانه طی یک دوره چهارساله، به شناسایی انواع تعارضات و سنجش شدت آن‌ها پرداخته است. بر اساس یافته‌های پژوهش، ۱۸۵ تعارض مکانی شناسایی که برحسب چهار معیار پیشنهاددهندگان تغییر، مخالفان تغییر و کاربری‌های موجود و پیشنهادی در چهار گروه کلی طبقه‌بندی شده‌اند. در نهایت با استفاده از تحلیل‌های آماری نظیر تحلیل عاملی و تحلیل رگرسیون، همبستگی تعارضات مکانی مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج پژوهش حاکی از آن است که عامل گرایش خانوادگی^۲ با تعارض همبستگی منفی و تغییر تجاری با تعارض همبستگی مثبت دارد. «مینری» (Minnery 1983) در رساله دکتری خود با عنوان تعارض و مدیریت تعارض در برنامه‌ریزی شهری، به کارگیری نظریه‌های عمومی برنامه‌ریزی شهری در بستر دولت محلی کوئینزلند در چهارچوب پارادایم کیفی گرا و با اتخاذ رویکرد میان‌رشته‌ای به ارائه گونه‌بندی نه‌گانه از تعارضات شامل تعارضات سازمانی، تعارضات حرفه‌ای، تعارضات شخصی یا فردی، تعارضات اجتماعی، تعارضات سیاسی، تعارضات بین‌المللی، تعارضات منابع و تعارضات ناشی از به‌کارگیری فنون برنامه‌ریزی شهری در عمل پرداخته است. وی در ادامه با تحلیل مطالعات پیشین و جرح و تعدیل روش‌های موجود در نهایت مدلی را برای مدیریت تعارض در برنامه‌ریزی شهری با تأکید بر تعارضات سازمانی و حرفه‌ای به‌ویژه تعارض نقش و تعارض بین سازمانی پیشنهاد می‌دهد و با به‌کارگیری آن در بستر دولت محلی کوئینزلند در پی کاهش شکاف بین نظریه و عمل برنامه‌ریزی است.

«گرش» و «اسمیت» (Gresch and Smith 1985) در مطالعه خود با عنوان «مدیریت تعارض فضایی: سیستم برنامه‌ریزی در سوئیس» با تلقی مدیریت تعارضات فضایی به‌مثابه بخش جدایی‌ناپذیر برنامه‌ریزی، پنج ویژگی را در درک تعارض ضروری می‌دانند: گروه‌ها و افراد ذی‌نفع و چرایی دخالت آن‌ها در تعارض، شدت تعارض، ماهیت تعارض، چگونگی تغییر و تحول تعارض در طول زمان و پارامترهای فضایی. آن‌ها در مطالعه خود با بهره‌گیری از روش فراتحلیل و بر پایه مطالعه «هارت» و دیگران (Hart and et al. 1980) و «هایکلینگ» (Hickling 1982) چهارچوبی را متشکل از چهار جزء فرایند، تکنولوژی، سازمان و محصول در برنامه‌ریزی و مدیریت تعارض پیشنهاد می‌دهند. نظریه‌پردازی چون ساسکید، فارستر و اینیز نقش مهمی در وارد کردن مدل‌های حل تعارض و مدیریت تعارض به عرصه برنامه‌ریزی ایفا کردند. «اینیز» (Innes 1995) با بسط قلمرو مدیریت تعارض همکارانه در برنامه‌ریزی، آن را به‌عنوان پارادایم جدید برنامه‌ریزی معرفی کرد و جایگاه فنون حل تعارض ارتباطی را به روشی جدید در سیاست‌گذاری فضایی ارتقا داد (Coppens 2011). به‌موازات توسعه نظریه‌های مدیریت تعارض در برنامه‌ریزی شهری، پژوهش در این زمینه توسعه یافته است. «کاپنز» (۲۰۱۱) در رساله دکتری خود با عنوان تعارض و مدیریت تعارض در پروژه‌های شهری استراتژیک، با مطالعه تطبیقی دو پروژه ایستگاه راه‌آهن «جنت سنت پترز»^۳ و «کاپ ون کسل لو»^۴ و تحلیل تعارض کاربری زمین، سه متغیر مشخصات پروژه، ظرفیت بسیج کردن و زمینه سیاسی را مهم‌ترین عوامل مؤثر در بروز تعارض

ذکر کرده است. وی در چهارچوب پارادایم تحقیق ترکیبی با تلفیق نظریه‌های موجود در سایر زمینه‌های مطالعاتی غیرمرتبط پیشین نظیر جغرافیا، روان‌شناسی، جامعه‌شناسی و روان‌شناسی اجتماعی و ایجاد ارتباط میان برنامه‌ریزی همکارانه و متغیرهای تعارض، رویکردی را برای مواجهه با پیچیدگی تعارض کاربری زمین پیشنهاد کرده است.

برخی از پژوهشگران مفهوم تعارض و مدیریت تعارض را در نواحی شهری تاریخی مورد مطالعه قرار داده‌اند. «لوپس» (Lewis 2015) در پژوهشی با عنوان «شناسایی و پیشگیری از تعارض بین حفاظت تاریخی و توسعه انرژری تجدیدپذیر با استفاده از تحلیل اسنادی قوانین مرتبط با حفاظت از نواحی تاریخی در ایالات متحده آمریکا به تبیین تعارض حفاظت از نواحی تاریخی در پروژه‌های توسعه انرژری تجدیدپذیر پرداخته است. وی در ادامه با تأکید بر جنبه‌های قانونی و حقوقی، پیشنهادهای همچون به‌کارگیری «رویکرد منطقه‌بندی» در رفع تعارض کاربری‌های ناسازگار و بهره‌گیری از سازوکار برنامه‌ریزی فضایی ذی‌نفع‌مبنا در منطقه‌بندی نواحی حفاظت تاریخی و توسعه انرژری و راهکارهای قانونی را به‌منظور پیشگیری از بروز تعارض ارائه داده است. محمدتقی محمدامین و «آکوازی ادو آمپانگ» (M.Amin and Adu-Ampong 2016) در پژوهشی با عنوان «چالش‌های مدیریت و حفاظت میراث شهری در مرکز تاریخی شهر سلیمانیه» در چهارچوب پارادایم پژوهش کیفی با بهره‌گیری از روش تحقیق نمونه‌موردی ضمن تأکید بر نقش ذی‌نفعان و تعارض آن‌ها در فرایند مدیریت حفاظت میراث شهری، عواملی نظیر تفاوت قدرت ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌سازی، منابع مالی محدود و مداخله سیاسی در کار آژانس‌های دولت محلی را از مهم‌ترین عوامل بروز تعارض در مرکز تاریخی شهر سلیمانیه ذکر می‌کنند و در نهایت برنامه‌ریزی مشارکتی و دخالت همه‌ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌سازی را به‌عنوان راه‌حلی برای مدیریت تعارض ذی‌نفعان پیشنهاد می‌دهند.

از جمع‌بندی مطالعات و سابقه تحقیقات صورت‌گرفته، می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که هم‌زمان با ظهور مفهوم تعارض و بسط نظریه‌های حل تعارض در عرصه برنامه‌ریزی شهری، مطالعات عمدتاً با رویکرد کالبدی و با هدف تبیین تعارضات فضایی مکانی به‌ویژه تعارض کاربری زمین و تعارضات مکانی انجام شده‌اند. این مطالعات عمدتاً با رویکرد توصیفی تحلیلی انجام شده و در تحلیل داده از گستره نسبتاً وسیعی از روش‌ها شامل فراتحلیل، مطالعه تطبیقی، مطالعه موردی، تحلیل اسنادی، تحلیل محتوا و تحلیل‌های آماری بهره گرفته‌اند. در مطالعات انجام‌شده، مفهوم تعارض ذی‌نفعان و مدیریت تعارض در بافت‌های شهری تاریخی از یک سو و روش تحقیق کیفی از سوی دیگر کمتر مورد توجه قرار گرفته است که خلأ نظری قابل توجهی را در این عرصه آشکار می‌کند. بر این اساس، پژوهش حاضر بر آن است با اتخاذ رویکرد میان‌رشته‌ای و بهره‌گیری از روش تحقیق پژوهش موردی و راهبرد نظریه‌زمینه‌ای، طی یک فرایند توصیفی تحلیلی به تحلیل و واکاوی تعارض ذی‌نفعان در طرح‌های حفاظتی واقع در نواحی شهری تاریخی بپردازد. بدین ترتیب «طرح حریم حفاظتی آثار تاریخی محله سنگلج» به‌عنوان نمونه موردی پژوهش انتخاب و نیروهای متعارض فراروی آن شناسایی و تحلیل شده است.

۱. مبانی نظری

۱.۱. نظریه‌های پایه پژوهش: «نظریه ذی‌نفع» و «نظریه تعارض»

با توجه به اینکه پژوهش حاضر در پی شناخت ذی‌نفعان دخیل در طرح‌های حفاظتی و تحلیل الگوی تعارض آن‌هاست، «نظریه تعارض» و «نظریه ذی‌نفع» اساس و پشتوانه نظری پژوهش را شکل می‌دهند. «نظریه تعارض» نخستین بار توسط کارل مارکس، فیلسوف و جامعه‌شناس آلمانی، ظهور یافت. به اعتقاد او، جامعه عرصه تعارض اجتماعی است و شامل دو طبقه سرمایه‌دار (بورژوازی) و کارگر (پرولتاریا) است. در چنین جامعه‌ای گروه صاحب قدرت به منابع و فرصت‌های زندگی دسترسی دارد، درحالی‌که گروه غیرممتاز از این امتیاز محروم است (Omer and Jabeen 2016). با بسط و توسعه این مفهوم، نظریه تعارض در نقطه مقابل نظریه هم‌رأیی مورد توجه نظریه‌پردازان نظم اجتماعی قرار گرفت. نظریه هم‌رأیی، جامعه را به‌مثابه سیستمی در نظر می‌گیرد که درون آن افراد بر پایه فرهنگ، ارزش‌ها و ساختار سیاسی مشترک با یکدیگر متحد شده‌اند. این نظریه بر یکپارچگی، ثبات و کارکردگرایی تأکید دارد.

در این رویکرد، تغییر به‌مثابه انحراف از تعادل «نرمال» که لازمه بقای نظام اجتماعی است، در نظر گرفته می‌شود. در مقابل، نظریه تعارض بر تغییر و اختلاف عقیده تأکید دارد. در این رویکرد، تعارض به‌مثابه شرط ضروری تغییر اجتماعی و بخشی از ساختار کلان اجتماعی مورد توجه قرار می‌گیرد (Gresch and Smith 1985, 169).

دومین نظریه پشتیبان پژوهش حاضر، «نظریه ذی‌نفع» است. واژه «ذی‌نفع» نخستین بار در یادداشتی در مؤسسه پژوهشی استنفورد در سال ۱۹۶۳ ظهور یافت. این واژه در به چالش کشیدن این ایده که ذی‌نفعان تنها گروهی هستند که مدیریت باید به آن‌ها پاسخ‌گو باشد، به کار گرفته شد. بر پایه تعریف این مؤسسه، ذی‌نفع «گروه‌هایی هستند که بدون پشتیبانی آن‌ها، بقای سازمان متوقف می‌شود». در سال ۱۹۸۴ با انتشار کتاب مدیریت راهبردی - رویکرد ذی‌نفع توسط ادوارد فریمن، بنیان‌گذار نظریه ذی‌نفع، نقطه عطفی در رویکرد ذی‌نفع ایجاد شد. بر پایه تعبیر اولیه و سنتی فریمن، ذی‌نفع عبارت است از «افراد و گروه‌هایی که بر تحقق اهداف سازمان تأثیر می‌گذارند یا از آن تأثیر می‌پذیرند». با بسط و توسعه نظریه ذی‌نفع در طول زمان، فریمن نیز تعبیر خود از مفهوم ذی‌نفع را گسترش داده است؛ به‌گونه‌ای که در سال ۲۰۰۴، منظور او از ذی‌نفع گروه‌هایی است که برای بقا و موفقیت سازمان حیاتی هستند. در همین سال، وی با معرفی یک اصل جدید، رویه جدیدی را در نظریه ذی‌نفع بنیان نهاد. بر پایه این اصل، رویکرد و موضع ذی‌نفعان و اقدامات آن‌ها در مدیریت شرکت‌ها بسیار حائز اهمیت است (Fontaine, Haarman and Schmid 2006). با توجه به وجود ابهام در ادبیات تحلیل ذی‌نفعان و وجود طیف گسترده‌ای از تعریف واژه ذی‌نفع و روش‌های تحلیل ذی‌نفع (Jepsen and Eskerod 2009) در پژوهش حاضر، تعبیر فریمنی از ذی‌نفع به‌عنوان فرد یا گروهی که موضع و اقدامات آن‌ها بر اهداف، سیاست‌ها، برنامه‌ها یا اقدامات یک سازمان تأثیر می‌گذارد یا از آن تأثیر می‌پذیرد، مورد نظر است.

۲.۱. حفاظت شهری و برنامه‌ریزی شهری

شهر پدیده‌ای تاریخی است که نمی‌تواند از پیشینه تاریخی خود بگسلد یا آن را انکار کند. شهر با نواحی تاریخی و میراث فرهنگی خود هویت و اعتبار می‌یابد (ابلقی ۱۳۸۰، ۱۱۳). بافت‌های تاریخی بخشی از تاریخ و حافظه یک شهر هستند که تدوام تاریخی بدون حضور آن‌ها امکان‌پذیر نخواهد بود (Wang 2012, 40). از سوی دیگر، شهرها محیط‌های زنده‌ای هستند که می‌بایست تغییر کنند و خود را با نیازها و آمال فزاینده ساکنان وفق دهند. بنابراین چالش بین دو رویکرد «حفاظت» و «توسعه» در بافت‌های شهری تاریخی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. یکی از چالش‌های پیش روی شهرهای تاریخی، مدیریت تغییر به‌شیوه‌ای است که بین نیروهای به‌ظاهر متعارض اما اغلب هم‌پیوند توسعه و حفاظت تعادل ایجاد کرد (The Getty Conservation Institute 2009). چالش بین دو مفهوم بحث‌انگیز «حفاظت» و «توسعه» به‌گونه‌ای تقابل میان نظریه‌پردازان منجر شده است:

- گروه نخست حفاظت را به‌مثابه گذشته‌گرایی و توسعه را عامل پیشرفت تلقی می‌کنند. نتیجه چنین استدلالی، نوعی «توسعه شتاب‌زده» خواهد بود.

- گروه دوم با تأکید بر حفظ اصالت و ارزش‌های فرهنگی، اجرای طرح‌های توسعه شهری و به‌کارگیری معماری معاصر را عامل آسیب به ارزش‌های تاریخی و فرهنگی و جامعه معرفی می‌کنند. نتیجه چنین استدلالی، نوعی «حفاظت موزه‌ای» خواهد بود (حناچی، دیبا، و مهدوی‌نژاد ۱۳۸۶، ۵۲).

مارکتینی^۵ (۲۰۱۴) این دو رویکرد متعارض را از منظر پارادایم‌های دوگانه مدرنیسم و پست‌مدرنیسم مورد توجه قرار می‌دهد. به باور او، تفکر مدرنیستی بر گسست و جدایی زمان‌های گذشته و آینده و تلقی منابع میراثی به‌عنوان موجودیت‌های جدا از شهر و عدم یکپارچگی آن‌ها درون توسعه شهری تأکید دارد. در این پارادایم، منابع میراثی با به‌کارگیری رویکردهای حفاظت‌گرایانه جدا افتاده حفظ می‌شوند. در مقابل، رویکرد پست‌مدرنیسم بر پایه پیوند مجدد گذشته و آینده در فرایند توسعه شهری استوار است. در این پارادایم طی یک فرایند چرخه‌ای، منابع میراثی درون توسعه آتی شهر یکپارچه می‌شوند.

سیر تحول و توسعه نظریه‌ها و پارادایم‌های حفاظت شهری از آغاز توجه به حفظ بناها و دارایی‌های میراثی از قرن ۱۸ میلادی بیانگر تکامل رویکردهای نظری معطوف به این دو مفهوم است. به‌طور کلی نظریه‌های پشتیبان حفاظت

شهری را می‌توان در دو دسته کلان «رویکردهای کلاسیک» و «رویکردهای معاصر» دسته‌بندی کرد. رویکرد کلاسیک ریشه در تفکرات حفاظت‌گرایانی نظیر «جان راسکین» (دهه ۱۸۸۰) و «برندی» (۱۹۶۰) دارد که بر حفظ بناهای منفرد (یادمان‌ها) تأکید دارد. اگرچه رویکرد کلاسیک سال‌های طولانی رویکرد غالب در عرصه حفاظت شهری به شمار می‌رفت، از دهه ۱۹۶۰ مورد انتقاد واقع شد و رویکردهای نظری مدیریت و حفاظت منابع میراثی از آن فاصله گرفته و مفهوم «حرکت از جدا افتادگی^۲ به سمت یکپارچگی» مطرح گردید. این پارادایم با گذار از بناهای منفرد و مجزا (یادمان‌ها)، به سمت رویکرد یکپارچه‌تری حرکت کرد که منابع میراثی را در زمینه شهری وسیع‌تر مورد توجه قرار می‌داد. «نظریه زیبایی‌شناختی» کامیلو سیتِه (۱۹۶۵) طلایه‌دار این تحول به شمار می‌رود. در این نظریه، شهر تاریخی به مثابه یک مدل زیبایی‌شناختی، الهام‌بخش طراحی مدرن و عامل تداوم ساخت شهر در نظر گرفته می‌شود که بستر لازم برای توسعه تجارب حفاظت شهری در یک زمینه وسیع‌تر را فراهم می‌کند. از دهه ۱۹۸۰ با ظهور پارادایم معاصر حفاظت شهری، مفهوم «یکپارچه کردن گذشته و حال» مورد توجه واقع شد. پارادایم معاصر حفاظت از رویکرد توسعه پایدار و سایر رویکردهای پست‌مدرنیستی نوظهور نظیر نظریه سیستم‌ها، رویکرد منظر شهری تاریخی و تاب‌آوری شهری بهره می‌گیرد (Mangara 2016).

نتایج مطالعات و پژوهش‌های پیشین حاکی از آن است که توسعه پایدار آینده در گرو یکپارچگی گذشته (میراث) و آینده (توسعه) درون برنامه‌ریزی فضایی است و هریک از رویکردهای توسعه و حفاظت بدون همراهی دیگری موجب آسیب رساندن به ثروت‌های فرهنگی شهرهای تاریخی خواهند شد. بنابراین توسعه شهری و حفاظت شهری دو عرصه جدایی‌ناپذیر هستند و بین «در جستجوی هویت بودن» که ریشه در گذشته دارد و «تقاضا برای پیشرفت» که رو به آینده دارد، ارتباط تنگاتنگی وجود دارد (حناجی و دیگران ۱۳۸۶؛ Mangara 2016).

۱.۳. باز مفهوم ذی‌نفع در عرصه حفاظت میراث شهری

در عرصه میراث فرهنگی مفهوم ذی‌نفع به‌طور کلی به فرد، گروه یا سازمانی اشاره دارد که با یک مکان میراثی یا موضوعات آن در ارتباط است و یکی از ویژگی‌های زیر را دارا می‌باشد:

- در موقعیت، موضوع یا تعارض، منفعت یا سهم داشته و یا اساساً تحت تأثیر نتایج قرار داشته باشد؛
- دارای قدرت باشد و یا در غیر این صورت در اجرای هر راه حل یا نتیجه مورد نیاز باشد؛
- در صورتی که در فرایند به‌طور مؤثر دخالت داده نشود، در پی تضعیف فرایند باشد.
- منابعی را برای کمک کردن به فرایند یا راه‌حل در اختیار داشته باشد (Smith 2009, 26).
- کسانی که پیوندهایی را با مکان دارند و یا با مکان در ارتباط هستند (Johnston and Myers 2009, 11).

«هوینسون» و «هولدن» (Hewinson and Holden 2006) با دسته‌بندی ارزش‌های نواحی تاریخی به سه دسته ارزش‌های ذاتی، ارزش‌های ابزاری و ارزش‌های نهادی مثلث ذی‌نفعان نواحی تاریخی را متناظر با ارزش‌ها شامل «جامعه مدنی»، «بخش عمومی» و «نهادهای دانشگاهی و متخصص» ارائه کرده‌اند. بر این اساس، ارزش‌های ذاتی توسط جامعه مدنی، ارزش‌های ابزاری توسط بخش عمومی و ارزش‌های نهادی نیز توسط نهادهای دانشگاهی و متخصص تجلی می‌یابد. ارزش‌های ذاتی با تجربه فکری و عاطفی و روابط افراد، ارزش‌های ابزاری با مزایای اقتصادی و اجتماعی این نواحی و ارزش‌های نهادی نیز با فرایند و روش‌های تولید ارزش سروکار دارند (Cortes 2013).

مؤسسه حفاظت گتی (The Getty Conservation Institute 2009) نیز ذی‌نفعان دخیل در حفاظت و مدیریت نواحی شهری تاریخی را در شش دسته کلان شامل تصمیم‌سازان سیاسی، برنامه‌ریزان شهری، معماران و متخصصان حفاظت، توسعه‌دهندگان، سازندگان و پیمانکاران، ساکنان، استفاده‌کنندگان و بازدیدکنندگان دسته‌بندی کرده است که هریک از آن‌ها نقش خاصی را در مدیریت این نواحی ایفا می‌کنند.

۱.۴. تعارض در عرصه مدیریت و حفاظت میراث شهری

در همه عرصه‌های زندگی عمومی، تعارض در تخصیص منابع کمیاب، تدوین اولویت‌های اقتصادی و اجتماعی و تدوین سیاست‌های حکومت بروز می‌کند (Smith 2009, 24). عرصه حفاظت از میراث فرهنگی نیز یکی از عرصه‌های بروز

تعارض به شمار می‌رود. از آغاز حفاظت از میراث، تعارض بین گروه‌های مختلف ذی‌نفع میراث وجود داشته است. تعارض سیاست‌های حفاظت از میراث و منافع اجتماعات محلی و تعارض توسعه اقتصادی یا استفاده از منابع و حفاظت از میراث (تعارض توسعه و حفاظت) نمونه‌هایی از این‌گونه تعارضات هستند (Wen 2007, 6). بروز تعارض در مدیریت و برنامه‌ریزی نواحی میراثی بسیار رایج است. این تعارضات ممکن است ناچیز و قابل حل و یا بسیار شدید و چالش‌برانگیز باشند. تعارض ممکن است در پاسخ به تهدیدهای واقعی و یا ادراکی بروز کند. در نواحی میراثی، عدم تعادل قدرت یا اثرگذاری نقش قابل توجهی در بروز و تشدید تعارضات دارد. ترس از تخریب یا اهانت به میراث یک گروه خاص و تفاوت‌های فرهنگی از جمله محرک‌های قوی بروز تعارض در نواحی میراثی به شمار می‌روند. عدم توافق و تعارض می‌تواند درون فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی میراث و یا در بستر گسترده‌تری بروز کند. برای مثال، متخصصان میراث ممکن است درباره اینکه آیا یک مکان دارای «ارزش میراثی» است یا خیر با یکدیگر وارد جدال شوند و یا ممکن است دیدگاه‌ها و آراء متعارضی درباره اینکه ارزش‌های میراثی چه کسانی باید شناخته شود، داشته باشند (Johnston and Myers 2009, 1). علاوه بر این تعارضات، یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی این نواحی تاریخی مدیریت تغییر و مدیریت نیروهای به‌ظاهر متعارض حفاظت و توسعه است (The Getty Conservation Institute 2009).

«جانستون» و «مایرز» (Johnston and Myers 2009) مسائل و چالش‌های مدیریت میراث را که نیازمند به‌کارگیری راهبردها و مهارت‌های حل تعارض، مذاکره و دستیابی به اجماع (هم‌رأیی) هستند، به دو دسته کلان تعارضات بیرونی (تعارض ناشی از تعامل عرصه میراث و سایر عرصه‌هایی که خارج از میراث قرار دارند) و تعارضات درونی (تعارضات موجود در قلمرو میراث فرهنگی) و شش گونه زیر دسته‌بندی کرده‌اند:

- چالش‌ها و تعارضات فرایند تصمیم‌سازی نظیر چالش‌های قانونی و چالش‌های ناشی از فرایندهای توسعه و اجرای سیاست‌ها؛
- تعارض حفاظت از میراث و سایر منافع یا دستورکارهای ملی و محلی نظیر تعارض ناشی از توسعه زیرساخت‌ها و توسعه اقتصادی؛
- مسائل مربوط به اجتماعات محلی و سنتی نظیر تعارضات مربوط به دسترسی، کنترل، مالکیت و استفاده از یک مکان میراثی؛
- تعارض مربوط به مکان‌های چالش‌برانگیز نظیر تعارض ناشی از اعتقادات مذهبی و معنوی معطوف به اهمیت یک مکان؛
- مسائل مربوط به فرایندها و استانداردهای میراث نظیر تعارض ناشی از کنوانسیون‌ها، منشورها و دستورالعمل‌های مرتبط با میراث؛
- چالش‌ها و تعارضات مربوط به مداخلات صورت‌گرفته در مکان‌های میراثی نظیر تعارض ناشی از کارآمدی انواع مختلف مداخله (حفاظت، احیا، مرمت، بازسازی و...) در تحقق اهداف حفاظتی.
- به باور «اسمیت» (Smith 2009) نواحی میراثی که اهمیت تاریخی، علمی و فرهنگی را با اولویت‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی امروزی ترکیب می‌کنند، با گستره وسیعی از چالش‌های تصمیم‌سازی عمومی به شرح زیر مواجه‌اند:
- تفاوت دیدگاه گروه‌های مختلف در خصوص اهمیت فرهنگی یک مکان، تفسیر آن و اولویت‌های مدیریت آن؛
- اولویت‌بندی متعارض حفاظت از میراث در مقابل سایر منافع؛
- تعارضاتی که مستقیماً با میراث در ارتباط نیستند اما در صورتی که رفع نشوند، خطراتی را بر منابع فرهنگی تحمیل می‌کنند.

۲. روش‌شناسی پژوهش

رهیافت روش‌شناختی مورد استفاده در این پژوهش مبتنی بر پژوهش کیفی است. راهبرد پژوهش نیز مبتنی بر نظریه زمینه‌ای است. نظریه زمینه‌ای در حقیقت راهبرد یا رویه‌ای است که مستقیماً از داده‌ها استخراج شده و در آن فرایند

گردآوری داده، تحلیل و نظریه‌نمایی در ارتباط تنگاتنگ با یکدیگرند (Strauss and Corbin 1990). در این نظریه، پژوهشگر هم‌زمان با گردآوری داده، طی یک فرایند رفت‌وبرگشتی تحلیل را آغاز می‌کند و تا رسیدن به اشباع نظری فرایند را ادامه می‌دهد. تحلیل داده‌ها نیز به کمک کدگذاری صورت می‌پذیرد. در مرحله نخست، کدگذاری باز به‌منظور دسته‌بندی اطلاعات و به‌دنبال آن کدگذاری محوری با هدف دستیابی به درون‌مایه‌های اصلی و در نهایت کدگذاری انتخابی به‌منظور توسعه دادن گزاره‌ها و ساخت مدل انجام می‌شود (Creswell 2007). کدگذاری به‌عنوان روشی برای تحلیل و تفسیر داده‌های کیفی، نشان‌دهنده عملیاتی است که طی آن داده‌ها خرد و مفهوم‌سازی می‌شوند و آنگاه به روش‌های جدید دوباره به هم متصل می‌شوند. کدگذاری روند اصلی ساختن و پرداختن نظریه از داده‌هاست (شریف‌زادگان و ندایی طوسی ۱۳۹۴، ۶۹). داده‌های مورد نیاز پژوهش که از نوع کیفی هستند، از منابع دست‌اول مصاحبه عمیق و مشاهده مشارکتی و منابع دست‌دوم مکتوب (شامل طرح‌های توسعه شهری، طرح‌های حفاظتی و قوانین موضوعه) برداشت شده است. به‌منظور شناخت ذی‌نفعان دخیل در طرح حفاظتی حریم محله سنگلج از روش نمونه‌گیری گلوله برفی استفاده شد. در این روش از طریق پرسشنامه و انجام مصاحبه‌های متعدد با ذی‌نفعان شناسایی شده، ذی‌نفعان بیشتری شناسایی می‌شود (Yang 2014, 3).

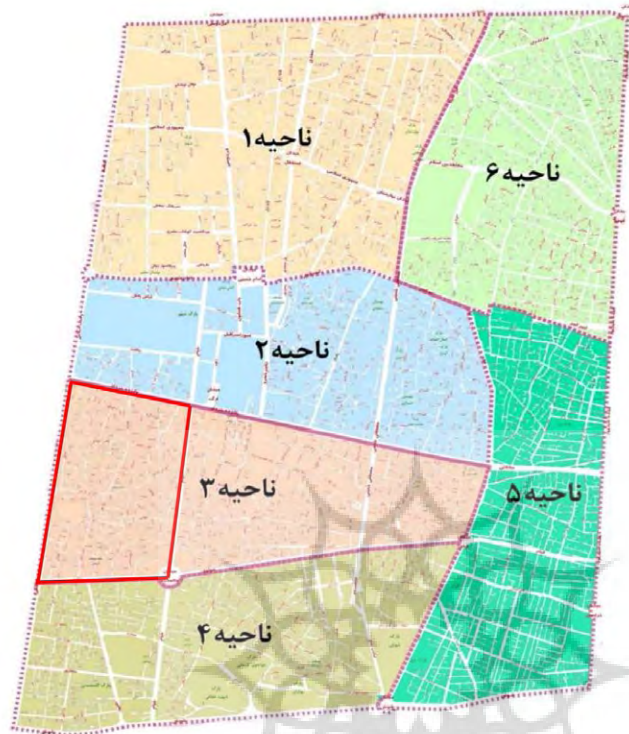
بدین ترتیب بر اساس مقوله‌های مورد نیاز، در مرحله اول، افرادی انتخاب و مصاحبه انجام شد. پس از یک تحلیل اولیه، با توجه به نیاز به اطلاعات تفصیلی و خاص، گروه‌های دیگری برای مصاحبه انتخاب شدند و رفع ابهام و کنترل برخی از موضوعات از طریق آن‌ها صورت پذیرفت. این روند تا حصول اشباع نظری تداوم یافت. در مجموع ۲۰ مصاحبه عمیق با افراد کلیدی، کارشناسان مطلع و ساکنان محله انجام شد. انتخاب ساکنان بر اساس معرفی معتمدین محله و بر پایه طبقه‌بندی انجام شده به‌صورت گزینشی صورت پذیرفت. در پژوهش حاضر به‌منظور دستیابی به بازنمون و مواضع مختلف گروه‌های بهره‌بردار، ساکنان در چند دسته کسبه، مالکان ساکن، مالکان غیرساکن و مستأجران دسته‌بندی و با هریک از گروه‌ها مصاحبه انجام شد که در نهایت ۱۵ گروه ذی‌نفع در محدوده مورد مطالعه شناسایی شد (تصویر ۲). در ادامه، تحلیل داده‌های کیفی بر پایه نظریه زمینه‌ای در نرم‌افزار Nvivo10 انجام شد. کدگذاری داده‌ها با استفاده از «تکنیک تحلیل خرد» متن مصاحبه‌ها، به‌صورت سطر به سطر آغاز و ۱۰۰ گزاره خام استخراج و در قالب ۲۰ مفهوم اصلی یا مقوله سطح یکم دسته‌بندی شد. در ادامه با انجام کدگذاری محوری و انتخابی مقولات سطح دوم و در نهایت خوشه‌های مقوله‌ای استخراج شد. شایان ذکر است به‌دلیل تعداد و حجم زیاد گزاره‌ها، برای تلخیص نقل قول‌ها و مشاهدات، صرفاً به چند کد اختصاصی برگزیده اکتفا شده و استخراج مفاهیم اولیه در هر مقوله، در حقیقت متأثر از مجموعه‌ای از گزاره‌ها بوده است (جدول ۱). تحلیل داده‌ها با هدف واکاوی موضع ذی‌نفعان به طرح حفاظتی، شناخت روابط و تعارضات موجود آن‌ها و در نهایت دستیابی به الگوی ساختاری تعارضات پیش روی طرح به‌مثابه مدل زمینه‌ای پژوهش صورت پذیرفته است.

۳. محدوده مطالعاتی

محدوده مورد مطالعه این مقاله، محله تاریخی سنگلج است که در منطقه ۱۲ شهرداری تهران (مرکز تاریخی شهر تهران) واقع شده است. این محله از شمال به خیابان پانزده خرداد، از شرق به خیابان خیام، از غرب به خیابان وحدت اسلامی و از جنوب به خیابان مولوی محدود می‌شود (تصویر ۱). محله سنگلج به‌واسطه قرارگیری در محدوده باروی اول (تهران صفوی)، بسیاری از بناها و آثار تاریخی شهر تهران را در خود جای داده است. بخشی از این آثار تاریخی در فهرست آثار ملی کشور به ثبت رسیده (جدول ۲) و بخش دیگر نیز به‌عنوان آثار تاریخی واجد ارزش ثبت از سوی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تعیین شده است. از مجموع آثار ثبتی واقع در محله سنگلج تنها اثر تاریخی «امامزاده سید نصرالدین» دارای حریم حفاظتی مصوب بوده است. بر این اساس، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۳۰ به‌منظور حفاظت از این محله تاریخی، ضوابط و مقررات عرصه و حریم آثار تاریخی واقع در محله سنگلج را به‌صورت یکپارچه تعیین و به نهادهای شهری ابلاغ کرده است (جدول ۳).

جدول ۱: بررسی از فرایند کدگذاری داده‌های کیفی بر پایه نظریه زمینه‌ای در نرم‌افزار Nvivo10

خوشه مقوله‌ای	مقوله سطح دوم یا ثانویه	نمونه مفاهیم (مقوله سطح یکم یا اولیه)	نمونه گزاره‌های استخراج شده
	موضوع تقابل گرایانه مالکان به طرح حفاظتی	بروز تعارض ارزشی	<p>- اگرچه محله سنگلج قدمت زیادی دارد، کل بناهای موجود در آن ارزش حفاظت ندارد و بخش عمده‌ای از آن‌ها فرسوده و نیازمند نوسازی هستند.</p> <p>- همه ساختمان‌های این محله تاریخی نیست، فقط تعدادی بنای تاریخی در این محله است که وجود آن‌ها ما را بیچاره کرده و دارایی ما را به باد داده است.</p>
	بروز تعارض و خصوصیات عمومی	تهدید منافع اقتصادی ساکنان (تعارض اقتصادی)	<p>- محدودیت ارتفاعی این طرح موجب شده که نوسازی قطعات برای مالکان توجیه اقتصادی نداشته باشد.</p> <p>- اجرای این طرح حفاظتی بازار ما بسازفروش‌ها را کساد کرده. با این محدودیت ارتفاعی برای هیچ مالکی به صرفه نیست که با سازندگان وارد مشارکت شود.</p> <p>- ضوابط میراثی ملک ما را سکه یک پول کرده و ارزش و قیمت آن را پایین آورده. حتی به فرضی که ملک خود را نوسازی کنم، وجود این همه بنای مخروبه و فرسوده‌ای که با این ضوابط مالکشی تمایلی به نوسازی آن ندارد، ارزش و قیمت ملک من را کم کرده است.</p>
	بروز تعارض و خصوصیات عمومی	فقدان مکانیسم‌های جبران خسارت مالکان	<p>- سازمان میراث فرهنگی ما را بدبخت کرده است. خدا از شون نگذره. این سازمان حقوق مالکانه بنده را در نظر نگرفته و به بهانه تاریخی بودن باعث شده که ملک ما از اعتبار بیفتند.</p> <p>- این کار سازمان میراث فرهنگی عین بی‌عدالتی است. چطور همسایه من که سه سال پیش مجوز پنج طبقه گرفته و ساخته، حالا من نمی‌توانم؟</p> <p>- چه کسی ضرر و خسارت وارد به ما را جبران می‌کند؟</p> <p>- این طرح حفاظتی، حقوق مکسب مالکان را نادیده گرفته است. چراکه تا پیش از آن، بر اساس ضوابط طرح تفصیلی امکان ساخت حداکثر پنج طبقه وجود داشت.</p>
	بروز تعارض و خصوصیات عمومی	غیرمشارکتی بودن طرح حفاظتی و سلطه هژمونیک سازمان میراث فرهنگی	<p>- کسی از مسئولان صدای ما را نمی‌شنود. بارها به شهرداری و شورای شهر مراجعه کردیم، همه می‌گویند ما کارهای نیستیم، از سازمان میراث فرهنگی مجوز بگیرید.</p> <p>- این طرح حفاظتی بدون توجه به مردم و کاملاً دستوری تهیه شده. حتی با شورایاری به‌عنوان نماینده ساکنان هم مشورت نکردند.</p>
	بروز تعارض سازمانی	تقابل اهداف، وظایف و منافع سازمانی نهادهای مداخله‌گر در محله (تعارض سازمانی)	<p>- این طرح حفاظتی اساساً با وظایف سازمانی اداره اوقاف تعارض دارد. مهم‌ترین هدف سازمانی این اداره، اجرای نیات واقف از طریق بقای عین موقوفه و فراهم آوردن موجبات آبادانی رقیات موقوفه است. این در حالی است که ضوابط حفاظتی به فرسودگی و تخریب بیشتر بناهای موقوفه انجامیده است.</p> <p>- ضوابط میراثی منافع اقتصادی اداره اوقاف را تهدید کرده است. بخش مهمی از درآمد سازمانی ما از محل اجاره و فروش موقوفات تأمین می‌شود. با این محدودیت ارتفاعی، هیچ کسی تمایل به اجاره یا خرید املاک وقفی را ندارد.</p> <p>- طرح حریم حفاظتی محله بی‌توجه به ضوابط طرح تفصیلی منطقه ۱۲ که در سال ۱۳۸۵ تهیه شده، تدوین شده است. تا پیش از ابلاغ طرح حفاظتی در سال ۱۳۹۵، شهرداری به‌عنوان مجری طرح تفصیلی با رعایت ضوابط و مقررات، اقدام به صدور مجوز ساختمانی (حداکثر پنج طبقه) نموده است. بدین ترتیب در وضع موجود نیمی از ساختمان‌های محله نوسازی شده‌اند. بعد ۱۰ سال اداره میراث تازه از خواب بیدار شده و بدون هیچ گونه مذاکره سازمانی ضوابط حفاظتی را تصویب و ابلاغ کرده است.</p>
	بروز تعارض سازمانی	فقدان رویکرد همکارانه مبتنی بر هم‌افزایی بین سازمانی در تدوین طرح حفاظتی	<p>تعارض منافع حفاظت و توسعه</p>



تصویر ۱: موقعیت محدوده طرح حریم حفاظتی محله سنگلیج در منطقه ۱۲

جدول ۲: آثار ثبتی موجود در محله سنگلیج (دفتر ثبت آثار وزارت میراث فرهنگی ۱۳۹۸)

ردیف	نام اثر	شماره ثبت	تاریخ ثبت
۱	مسجد حاج رجیلی	۴۱۴	۱۳۳۴
۲	خانه مستوفی الممالک	۱۵۰۵	۱۳۵۶
۳	کلیسای سوپ گورک	۱۶۲۱	۱۳۵۷
۴	خانه زادگاه دکتر حسابی	۲۰۷۰	۱۳۷۷
۵	امامزاده سید نصرالدین	۲۶۸۳	۱۳۷۹
۶	مسجد مدرسه و آبانبار معیر	۲۶۸۷	۱۳۷۹
۷	سقاخانه گذرقلی	۲۶۹۱	۱۳۷۹
۸	سرای میزانی	۳۹۷۱	۱۳۸۰
۹	بازارچه قوامالدوله	۱۰۸۴۰	۱۳۸۲
۱۰	خانه جلال آل احمد	۱۱۲۰۶	۱۳۸۳
۱۱	مسجد مستوفی الممالک	۱۵۷۶۸	۱۳۸۵
۱۲	مسجد اردبیلی‌ها	۱۵۷۸۱	۱۳۸۵
۱۳	کاروانسرای مسیح تهرانی (سرای میزرا شفیع)	۳۱۸۷۴	۱۳۹۶

جدول ۳: اهم ضوابط و مقررات عرصه و حریم آثار تاریخی محله سنگلج (طرح حریم حفاظتی محله سنگلج ۱۳۹۵)

عنوان ضوابط و مقررات	شرح تفصیلی ضوابط و مقررات حفاظتی
ضوابط حفاظتی عرصه آثار تاریخی	<ul style="list-style-type: none"> - ممنوعیت هر گونه ساخت‌وساز، عملیات اجرایی، دخل و تصرف، تفکیک عرصه، تغییر نما یا کالبد عرصه و اعیان اثر تاریخی - ممنوعیت حفر چاه و احداث زیرزمین - ممنوعیت ایجاد یا توسعه هر گونه تأسیسات رفاهی و خدماتی مانند لوله‌کشی، برق‌رسانی، آب و فاضلاب، گازرسانی و نظایر آن بدون استعلام و کسب مجوز از سازمان میراث فرهنگی - ممنوعیت ایجاد هر گونه دکل، سازه یا مانع که ارتباط بصری اثر با محیط پیرامون را مخدوش کند.
ضوابط حفاظتی عمومی حرائم	<ul style="list-style-type: none"> - ممنوعیت صدور مجوز هر گونه عملیات اجرایی، ساخت‌وساز، گواهی پایان کار ساختمان و نظایر آن در محدوده حرائم بدون کسب مجوز از سازمان میراث فرهنگی - ممنوعیت توسعه، تعریض و ایجاد معابر یا خطوط حمل‌ونقل ریلی، تأسیسات شهری، رفاهی، خدماتی، تفریحی، فضای سبز و نظایر آن در محدوده حرائم بدون استعلام و کسب مجوز از سازمان میراث فرهنگی - ممنوعیت تغییر کاربری، تفکیک و تجمع املاک در محدوده حرائم بدون کسب مجوز از سازمان میراث فرهنگی - ممنوعیت انجام هر گونه گودبرداری، احداث کانال، حفر چاه آب یا فاضلاب و نظایر آن در مجاورت عرصه آثار تاریخی که منجر به تخریب و آسیب رساندن به آثار تاریخی شود. - محدودیت ارتفاعی حداکثر ۱۰/۵ متر تا عمق ۶ متر از لبه جداره غربی خیابان خیام - محدودیت ارتفاعی حداکثر ۷/۵ متر برای املاک واقع در مجاورت آثار تاریخی واجد ارزش
ضوابط اختصاصی حریم درجه یک	- محدودیت ارتفاعی حداکثر ۷/۵ متر از کف معبر مجاور
ضوابط اختصاصی حریم درجه دو	- محدودیت ارتفاعی حداکثر ۱۰/۵ متر از کف معبر مجاور
ضوابط اختصاصی حریم درجه سه	- محدودیت ارتفاعی حداکثر ۱۲ متر از کف معبر مجاور

۴. یافته‌های تحقیق

۱.۴. ذی‌نفعان

اولین مرحله در درک اثرات هر پروژه، مرحله شناخت ذی‌نفعان است که نقش بسزایی در موفقیت آن دارد (De Briganti 2015, 48). به باور آرنت (Arendt 1968) مشروعیت یک طرح زمانی حاصل می‌شود که تمامی دیدگاه کنشگران در طرح شنیده شود و تصمیم‌گیری‌ها برآیندی از فهم دوجانبه باشد (رفیعیان، تقوایی، و شاه‌محمدیان ۱۳۹۷، ۱۱۴). بنابراین شناخت ذی‌نفعان و درک دیدگاه و موضع آن‌ها نسبت به طرح اهمیت می‌یابد. بر این اساس، در این مقاله، شناخت ذی‌نفعان و موضع آن‌ها به طرح حفاظتی محله سنگلج به‌عنوان گام اصلی و اولیه پژوهش مورد توجه واقع شد. بر پایه نتایج و یافته‌های حاصل از به‌کارگیری روش نمونه‌گیری گلوله برفی، انجام مصاحبه‌های عمیق و مشاهده مشارکتی پژوهشگر در محدوده مورد مطالعه، مهم‌ترین ذی‌نفعان دخیل در این طرح شامل دو دسته کلان «ذی‌نفعان عمومی» و «ذی‌نفعان خصوصی» هستند (تصویر ۲) که می‌توان آن‌ها را به زیرگروه‌های مختلف دسته‌بندی کرد. ذی‌نفعان عمومی شامل نهادهای سیاستگذار در سطح کلان (وزارت میراث فرهنگی و شهرداری تهران)، نهادهای عمومی سطح میانی (اداره کل میراث فرهنگی استان تهران، شهرداری منطقه ۱۲، سازمان زیباسازی شهرداری تهران، مدیریت بناها و بافت‌های تاریخی شهرداری تهران، اداره کل اوقاف و امور خیریه استان تهران و سازمان‌های مسئول تأسیسات شهری) و نهادهای عمومی سطح خرد (شهرداری ناحیه ۳، اداره اوقاف و امور خیریه ناحیه ۳ تهران و دفتر تسهیلگری محله سنگلج) می‌باشد. ذی‌نفعان خصوصی نیز سه گروه اصلی فعالان بازار زمین و مسکن، گروه‌های بهره‌بردار (کسبه، مالکان ساکن، مالکان غیرساکن و مستأجران) و نهادهای محلی (شورایاری محله) را در بر می‌گیرد.

۲.۴. مواضع ذی‌نفعان و تعارضات فرا روی طرح

به‌منظور تحقق هدف پژوهش، پس از شناخت ذی‌نفعان، در گام بعدی مواضع آن‌ها نسبت به طرح حریم حفاظتی محله مورد بررسی و مذاقه قرار گرفت. بر اساس نتایج حاصل از تحلیل داده‌های کیفی بر پایه نظریه زمینه‌ای و کدگذاری آن‌ها در نرم‌افزار NVivo10 (جدول ۱)، موضع ذی‌نفعان در چهار دسته «قدرت‌گرایانه، تعامل‌گرایانه، تقابل‌گرایانه و بی‌طرفانه» قابل دسته‌بندی است. تعارضات ذی‌نفعان دارای موضع تقابل‌گرایانه نیز شامل دو دسته کلان «تعارض عمومی و خصوصی» و «تعارض سازمانی» است (جدول ۴).



جدول ۴: موضع ذی نفعان طرح حریم حفاظتی محله سنگلج و تعارضات پیش روی آن

نوع تعارض		تعارضات عمومی و خصوصی		موضع ذی نفعان نسبت به طرح	طبقه‌بندی خرد ذی نفعان	طبقه‌بندی کلان ذی نفعان
تعارض روبه‌ای	تعارض ارزشی	تعارض اقتصادی	تعارض ارزشی			
-	-	-	-	قدرت‌گرایانه	اداره کل میراث فرهنگی استان تهران	ذی نفعان عمومی
*	*	*	-	تقابل‌گرایانه	شهررداری منطقه ۱۲ تهران	
-	-	-	-	تعاملاً گرایانه	سازمان زیباسازی شهررداری تهران	
-	-	-	-	تقابل‌گرایانه	سازمان‌های مسئول تأسیسات شهری	
*	*	*	-	تقابل‌گرایانه	اداره اوقاف و امور خیریه ناحیه ۳ شهر تهران	ذی نفعان خصوصی
-	-	-	-	تقابل‌گرایانه	دفتر تسهیلات محله سنگلج (دفتر خدمات نوسازی محله)	
-	-	-	*	تقابل‌گرایانه	شورایاری محله	
-	-	-	*	بی‌طرفانه	ساکنان (مستأجران)	
-	-	-	*	تقابل‌گرایانه	مالکان خصوصی	
-	-	-	*	تقابل‌گرایانه	فعالان بازار زمین و مسکن	

۳.۴. ذی نفعان دارای موضع قدرت‌گرایانه در طرح حریم حفاظتی محله سنگلج

یافته‌های حاصل از تحلیل کیفی مصاحبه‌های انجام‌شده با ذی‌نفعان و مقوله‌های حاصل از فرایند کدگذاری، بیانگر موضع قدرت‌گرایانه و هژمونیک وزارت میراث فرهنگی و واحدهای تابعه آن در طرح حریم حفاظتی محله سنگلج است. همان گونه که پیش‌تر ذکر شد، بخشی از داده‌های این پژوهش از منابع دست‌دوم مکتوب نظیر قوانین موضوعه میراث فرهنگی گردآوری شده است. تحلیل اسنادی قوانین و مصوبات ناظر بر نواحی شهری تاریخی، وجود پشتوانه قانونی محکم تصمیم‌ها و اقدامات وزارت میراث فرهنگی در بافت‌های تاریخی و الزام‌آور بودن ضوابط حفاظتی برای همه بازیگران و ذی‌نفعان عمومی و خصوصی را آشکار می‌سازد (جدول ۵). بر پایه مقوله‌های حاصل از فرایند کدگذاری داده‌های کیفی، ماهیت دستوری، سلبی و الزام‌آور ضوابط حفاظتی یکی از مهم‌ترین عوامل بروز تعارض به‌ویژه تعارض منافع عمومی (حفظ میراث تاریخی) و منافع خصوصی در طرح حفاظتی محله سنگلج بوده است.

جدول ۵: اهم قوانین پشتیبان طرح حریم حفاظتی محله سنگلج

عنوان قانون یا مصوبه	سال تصویب	موضوع قانون یا مصوبه	مآخذ
قانون حفظ آثار ملی	۱۳۰۹	ثبت آثار منقول و غیرمنقول در فهرست آثار ملی	غنمی ۱۳۸۸، ۳۸
ماده ۱۰۲ قانون شهرداری	۱۳۳۴	اگر در موقع طرح و اجرای برنامه‌های مربوط به توسعه معابر و تأمین سایر احتیاجات شهری مندرج در ماده ۹۶ الحاقی این قانون به آثار باستانی برخورد شود، شهرداری مکلف است موافقت وزارت فرهنگ و هنر را قبلاً جلب کند. همچنین شهرداری مکلف است نظریات و طرح‌های وزارت فرهنگ و هنر را راجع به نحوه حفظ آثار باستانی و میزان حریم و مناظر ساختمان‌ها و میدان‌های مجاور آن‌ها را رعایت کند.	https://rc.majlis.ir
قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور	۱۳۶۴	بررسی، شناسایی، ثبت و حفاظت از آثار ارزشمند فرهنگی تاریخی کشور و تهیه و اجرای طرح‌های لازم به منظور تعمیر و احیای آثار، بناها و مجموعه‌های با ارزش فرهنگی تاریخی از جمله اهداف تشکیل این سازمان است.	غنمی ۱۳۸۸، ۶
اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور	۱۳۶۷	ثبت آثار ارزشمند فرهنگی تاریخی کشور در فهرست آثار ملی، تهیه و اجرای طرح‌های لازم به منظور حراست، حفاظت، تعمیر و احیای آثار، بناها و مجموعه‌های با ارزش فرهنگی تاریخی، اظهار نظر در همه طرح‌های عمرانی جامع و تفصیلی در رابطه با مناطق فرهنگی و تاریخی و موافقت نهایی سازمان و جلوگیری از هر گونه تخریب آن‌ها، تعیین حریم بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و تهیه‌های تاریخی ثبت‌شده و ضوابط خاص معماری و طراحی داخل حریم از جمله وظایف این سازمان است.	غنمی ۱۳۸۸، ۷
قانون مجازات اسلامی (تجزیرات)	۱۳۷۵	مواد ۵۵۸، ۵۶۳ و ۵۶۴ در خصوص مجازات خسارت به آثار ثبتی و ماده ۵۶۰ در خصوص مجازات تخلف از ضوابط حریم آثار فرهنگی تاریخی	https://rc.majlis.ir
ماده ۳ و ۴ آیین‌نامه اجرایی حفاظت از میراث فرهنگی کشور مصوب شورای امنیت کشور	۱۳۸۱	ماده ۳: شهرداری‌های سراسر کشور موظف‌اند در هر مورد که رأساً اقدام به عملیات عمرانی می‌نمایند یا مجوز آن را صادر می‌کنند و مکان عملیات به‌نحوی از اینجا مشمول ضوابط حفاظتی اعلام‌شده از سوی سازمان میراث فرهنگی کشور است، بدون نظر این سازمان را استعمال نموده و بر اساس آن اقدام کنند. ماده ۴: شورای عالی شهرسازی و معماری و کمیسیون‌های ماده پنج کلیه نظرات سازمان میراث فرهنگی کشور را در مورد ضوابط حفاظت آثار تاریخی فرهنگی در طرح جامع و تفصیلی شهر لحاظ خواهند کرد.	غنمی ۱۳۸۸، ۱۸۴
بخشنامه ضرورت استعمال از سازمان میراث فرهنگی قبل از آغاز عملیات اجرایی طرح‌های عمرانی مصوب هیئت وزیران	۱۳۸۲	به‌منظور حفاظت از میراث فرهنگی کشور، پرهیز از تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی و بروز اختلاف و پیگرد قضایی به‌لحاظ قوانین ناظر به جلوگیری از میراث فرهنگی کشور، مقتضی است تمام دستگاه‌های اجرایی طرح‌های عمرانی، ضوابط حفاظتی آثار تاریخی فرهنگی موجود اجرای طرح را از سازمان میراث فرهنگی کشور استعمال و بر اساس آن اقدام کنند.	https://tpe.tpww.ir/
مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص ارتقای کیفی سیما و منظر شهری	۱۳۸۷	ضرورت رعایت مقیاس انسانی، دانه‌بندی و ریخت‌شناسی مشابه بافت تاریخی در طرح و اجرای بناهای واقع در این مناطق / لزوم همخوانی رنگ، بافت و مصالح نما در بخش‌های تاریخی شهر	https://www.mrud.ir/
دستورالعمل شورای عالی شهرسازی و معماری در خصوص نحوه تعیین آستانه‌های مغایرت اساسی طرح‌های توسعه و عمران شهری	۱۳۹۴	هر گونه تغییر در نقش و عملکرد و عرض شبکه معابر و بازگشایی معبر جدید و یا حذف معابر موجود در بافت‌های تاریخی مغایرت اساسی طرح‌های توسعه و عمران شهری محسوب می‌شود.	وزارت راه و شهرسازی، معاونت شهرسازی و معماری ۱۳۹۵
بخشنامه معاونت میراث فرهنگی کشور در خصوص فرایند ابلاغ ثبت اثر تاریخی به مالک و رسیدگی به اعتراض وی	۱۳۹۴	شرط قانونی بودن ثبت اثر، صرفاً و ضرورتاً جلب رضایت مالک نیست، بلکه مهم، رسیدگی به اعتراض مالک و مستند نمودن آن است.	دفتر ثبت آثار وزارت میراث فرهنگی
بخشنامه شورای عالی شهرسازی و معماری در خصوص الزامات حفاظت پویا از ارزش‌های تاریخی و فرهنگی ملموس و ناملموس بافت تاریخی شهرها	۱۳۹۷	پرهیز از اقدامات اجرایی مقطعی، پروژه‌محور و صرفاً کالبدی در بافت‌های تاریخی، لزوم رعایت ضوابط حفاظتی میراث در تهیه و تصویب همه طرح‌ها در کمیسیون‌ها و کارگروه‌های استانی، جلوگیری از تخریب بناها، تعریض گذرها، افزایش تراکم و هر گونه مداخله مخدوش‌کننده اصالت و یکپارچگی بافت تاریخی و ارزش‌های تاریخی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی آن	دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری
قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی فرهنگی	۱۳۹۸	مکلف کردن سازمان میراث فرهنگی به تهیه چهارچوب طرح‌های ویژه حفاظت و احیای بافت‌های تاریخی فرهنگی (از جمله تعیین حریم‌ها) با رویکرد صیانت از ارزش‌های تاریخی فرهنگی و ارتقای کیفیت زندگی ساکنان این محدوده‌ها با رعایت حقوق مالکانه با همکاری وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، کشور و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	https://dotic.ir
دستورالعمل ضوابط ارتفاعی حریم بناهای ثبت‌شده در فهرست آثار ملی در محدوده املاک مجاور عرصه آثار (ضوابط عمومی)	۱۳۹۹	منظور از املاک مجاور عرصه ثبتی، بخشی از حریم اثر ملی است که پلاک‌های واقع در آن فاصله‌ای به عمق دو برابر بالاترین ارتفاع بنای ثبت‌شده، از حد بیرونی عرصه اثر ملی دارند.	دفتر ثبت آثار وزارت میراث فرهنگی
بخشنامه دادستان کل کشور در خصوص نظارت بر حسن اجرای آیین‌نامه‌های حریم آثار تاریخی	۱۳۹۹	تأکید بر پیگیری تخلفات مربوط به نقض ضوابط حرائم آثار تاریخی به‌عنوان حقوق عامه از سوی مراجع قانونی استان‌ها	قوه قضائیه: دادستان کل کشور

۴. ۴. واکاوی ماهیت تعارضات پیش روی طرح حریم حفاظتی محله سنگلج

بر پایه خوشه‌های مقوله‌ای حاصل از فرایند کدگذاری انتخابی، تعارضات پیش روی حریم حفاظتی محله سنگلج شامل دو دسته کلان تعارضات سازمانی و تعارضات منافع عمومی و خصوصی است که در ادامه به تفصیل تشریح می‌گردد (تصویر ۵).

۴. ۴. ۱. تعارض سازمانی

مراد از تعارض سازمانی، تعارض نهادهای عمومی دخیل در طرح حریم حفاظتی محله سنگلج است که منافع، اهداف و رویه‌های سازمانی آن‌ها در نتیجه اجرای این طرح تحت تأثیر قرار گرفته است. بر این اساس، شهرداری منطقه ۱۲، اداره اوقاف و امور خیریه ناحیه ۳ شهر تهران، سازمان‌های مسئول تأسیسات شهری و دفتر خدمات نوسازی محله سنگلج (دفتر تسهیلگری) از جمله ذی‌نفعان عمومی هستند که اجرای این طرح موانعی را برای منافع و اهداف سازمانی آن‌ها ایجاد کرده است. تعارضات سازمانی پیش روی این طرح شامل «تعارض منافع اقتصادی»، «تعارض ارزشی» و «تعارض رویه‌ای» است.

۴. ۴. ۱. ۱. تعارض منافع اقتصادی

بر پایه یافته‌های پژوهش، طرح حفاظتی محله سنگلج در تقابل با منافع اقتصادی شهرداری منطقه ۱۲ در سطح کلان و شهرداری ناحیه ۳ در سطح خرد، اداره اوقاف و امور خیریه ناحیه ۳ شهر تهران، سازمان‌های مسئول تأسیسات شهری و دفتر خدمات نوسازی محله سنگلج (دفتر تسهیلگری) عمل می‌کند. کاهش تمایل مالکان به نوسازی املاک به واسطه محدودیت‌های ارتفاعی این طرح موجب کاهش چشمگیر منابع درآمدی شهرداری منطقه ۱۲ از محل صدور پروانه‌های ساختمانی، اداره اوقاف و امور خیریه ناحیه ۳ شهر تهران از محل اجاره و فروش موقوفات و دفتر خدمات نوسازی محله سنگلج (دفتر تسهیلگری) از محل ارائه خدمات فنی و مهندسی در پروژه‌های بهسازی و نوسازی شده است. علاوه بر این، درآمد سازمان‌های مسئول تأسیسات شهری نیز در نتیجه کاهش تعداد واحدهای مسکونی و به تبع آن تعداد مشترکان به واسطه محدودیت ارتفاعی کاهش خواهد یافت. علاوه بر این، در برخی موارد، تاریخی بودن محله هزینه‌هایی را بر سازمان‌های مسئول تأسیسات شهری وارد می‌کند. هزینه‌هایی نظیر امداد حوادث ناشی از فرسودگی خطوط انتقال تأسیسات شهری در محلات تاریخی و ممنوعیت کابل کشی هوایی (خطوط برق و تلفن) و ضرورت کابل کشی زمینی در املاک واقع در مجاورت آثار تاریخی از جمله این هزینه‌ها محسوب می‌شود.

۴. ۴. ۲. ۱. تعارض ارزشی

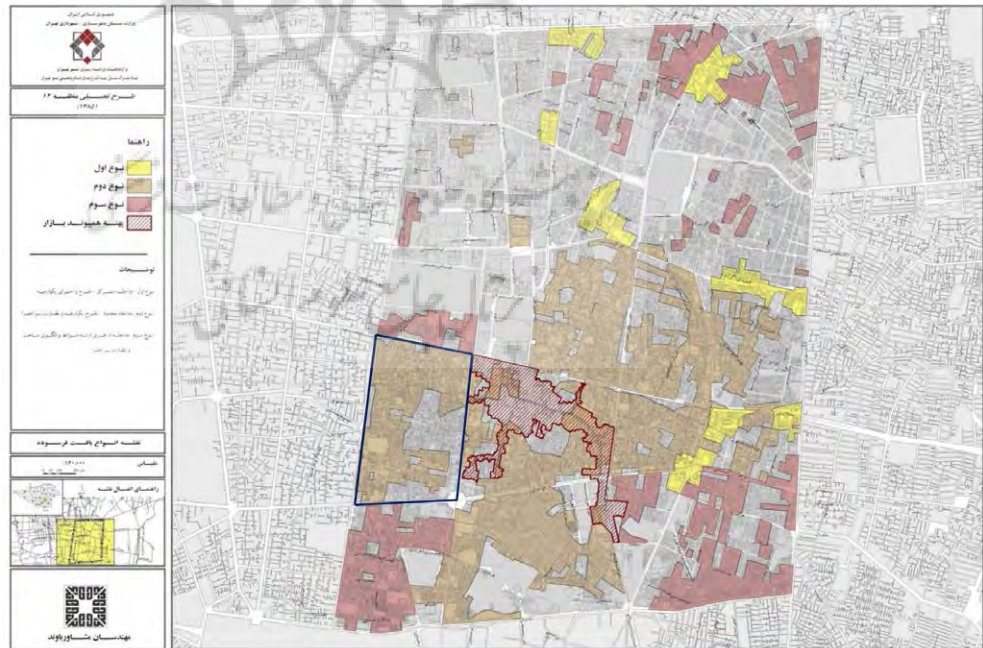
یکی از چالش‌های پیش روی نواحی تاریخی که زمینه‌ساز بروز تعارض ارزشی ذی‌نفعان است، تفاوت دیدگاه گروه‌های مختلف درباره اهمیت فرهنگی و ارزش یک مکان و تفسیر آن می‌باشد (Smith 2009, 57). در طرح حریم حفاظتی محله سنگلج نیز این گونه تعارض به چشم می‌خورد؛ به گونه‌ای که به‌زعم ذی‌نفعانی چون شهرداری منطقه ۱۲ و اداره اوقاف و امور خیریه ناحیه ۳ شهر تهران صرفاً تک‌بناهایی نظیر مسجد مستوفی و سایر بناهای ثبتی دارای ارزش حفاظتی هستند و سایر بخش‌های محله نه تنها فاقد هر گونه ارزش حفاظتی است، بلکه در اغلب موارد به واسطه فرسودگی فزاینده، نیازمند نوسازی و بهسازی می‌باشند. تعارض ارزشی در طرح الگوی توسعه منطقه ۱۲ (طرح تجدید ساختار مرکز تاریخی تهران) (۱۳۸۳) و طرح تفصیلی منطقه ۱۲ تهران (۱۳۸۵)^۴ نیز کاملاً مشهود است. تلقی طرح تجدید ساختار مرکز تاریخی تهران از ضلع جنوبی محله به‌عنوان پهنه فرسوده کم‌ارزش (بهسازی و نوسازی) در تقابل با ارزش‌های تاریخی مورد تأکید طرح حریم حفاظتی قرار دارد. ضلع شمال غربی میدان محمدیه از دیگر نمونه‌های چنین تعارضی است. طرح تفصیلی این محدوده را به‌عنوان عملکرد ناسازگار با مرکز شهر (تخریب و نوسازی) معرفی کرده، در حالی که در طرح حفاظتی این محدوده شامل دو اثر ثبتی سرای میزانی و کاروانسرای مسیح تهرانی (سرای میرزا شفیق) است (تصویر ۳). طرح تفصیلی منطقه ۱۲ نیز با تلقی بخش عظیمی از محدوده طرح حریم حفاظتی محله سنگلج در زمره بافت فرسوده نوع دوم، ماهیت ارزشی این نواحی را خدشه‌دار کرده است (تصویر ۴).

مطالعات معماری ایران

دو فصلنامه معماری ایرانی
شماره ۱۷ - بهار و تابستان ۹۹



تصویر ۳: موقعیت اثر ملی کاروانسرای مسیح تهرانی در پهنه عملکرد ناسازگار با مرکز شهر (مهندسان مشاور باوند ۱۳۸۳)



تصویر ۴: شمول محله تاریخی سنگلج در زمرة بافت فرسوده نوع دوم (مهندسان مشاور باوند ۱۳۸۵)

۴. ۳. ۱. ۴. تعارض رویه‌ای

تعارض رویه‌ای شامل تعارض وظایف و اهداف سازمانی و رویه‌ها و ابزارهای نیل به آن و همچنین تعارض طرح‌هاست. بر پایه یافته‌های مصاحبه عمیق، بخش وسیعی از رقبات و موقوفات شهر تهران با قدمت چندین ساله در محدوده شهرداری منطقه ۱۲ و در محلات تاریخی نظیر محله سنگلج واقع شده است. به استناد ماده ۶ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه (۱۳۶۳) مهم‌ترین هدف سازمانی اداره اوقاف و امور خیریه، اجرای نیت واقف از طریق بقای عین موقوفه است. به موجب این ماده قانونی «صرف درآمد موقوفات به منظور بقای عین آن‌ها بر سایر مصارف مقدم است و متولی موظف است موجبات آبادانی رقبات موقوفه را در جهت بهره‌برداری صحیح از آن‌ها به منظور اجرای نیت واقف فراهم آورد» (سازمان اوقاف و امور خیریه ۱۳۹۰، ۱۴). به باور کارشناسان اداره اوقاف، به واسطه فرسودگی و عمر زیاد بناهای وقفی واقع در محله سنگلج، بهره‌برداری و درآمدزایی آن‌ها مستلزم نوسازی است. این در حالی است که محدودیت ارتفاعی طرح حفاظتی موجب کاهش ارزش افزوده و سودآوری اقتصادی و به تبع آن کاهش تمایل بخش خصوصی به مشارکت و سرمایه‌گذاری در املاک وقفی و در نهایت فرسودگی و تخریب موقوفات و عدم تحقق نیت واقف شده است. بنابراین، اجرای طرح حفاظتی در عمل مانعی را برای تحقق اهداف سازمانی اداره اوقاف و امور خیریه به وجود آورده است. علاوه بر این، ضوابط طرح حفاظتی محله سنگلج و ضوابط آن اساساً در تقابل با اهداف و وظایف سازمانی دفتر خدمات نوسازی محله سنگلج (دفتر تسهیله‌گری) بوده و شکلی از تعارض میان دو نیروی توسعه و حفاظت را فراهم کرده است. دفتر تسهیله‌گری (خدمات نوسازی محله) به‌عنوان کارگزاران شهرداری با هدف روان‌سازی، کارگزاری و مدیریت در محدوده بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی تحت نظارت شهرداری تأسیس شده‌اند.^۹ بر پایه مصاحبه‌ها، ممنوعیت جمع‌بندی قطعات و محدودیت ارتفاعی ناشی از اجرای طرح حریم حفاظتی محله سنگلج موجب کاهش تمایل مالکان و سرمایه‌گذاران به نوسازی قطعات فرسوده و در نهایت فرسودگی بیشتر محله گردیده و در عمل تحقق اهداف سازمانی این دفتر را با مشکل مواجه کرده است.

همچنین به‌رغم هم‌سویی اهداف مدیریت بناها و بافت‌های تاریخی شهرداری تهران با اهداف حفاظتی، به اعتقاد کارشناسان این نهاد، رویکرد حفاظتی حاکم بر بناها و بافت‌های تاریخی موجب بروز تعارض سازمانی این نهاد با وزارت میراث فرهنگی و واحدهای تابعه آن شده است. ماهیت سلبی و منفعل ضوابط حفاظتی، غلبه رویکرد کمی و کالبدی صرف در تدوین ضوابط حریم، عدم توجه به مردم و واقعیت‌های موجود، فقدان سازوکار جبران عدم‌المنفع مالکان و حقوق مکتسبه آن‌ها، خروج آثار تاریخی از فهرست آثار ملی با رأی دیوان عدالت اداری و بلاتکلیفی قانونی در نحوه برخورد با آن‌ها از مهم‌ترین عوامل بروز تعارض در طرح حفاظتی محله سنگلج به شمار می‌روند که موانعی را برای تحقق اهداف و چشم‌انداز سازمانی مدیریت بناها و بافت‌های تاریخی شهرداری تهران ایجاد کرده‌اند. علاوه بر این، به‌واسطه کمبود منابع مالی و نقدینگی وزارت میراث فرهنگی، خلأهایی در زمینه حفاظت از بافت‌های تاریخی وجود دارد که مدیریت بافت و بناهای تاریخی شهرداری تهران تلاش می‌کند با بهره‌گیری از رویکرد تعاملی آن‌ها را مرتفع سازد.

یکی از بارزترین تعارضات رویه‌ای موجود در طرح حریم حفاظتی محله سنگلج، تعارض بین شهرداری منطقه ۱۲ و اداره کل میراث فرهنگی استان تهران است که به تعارض دو نیروی توسعه و حفاظت منجر شده است. عدم توجه ضوابط حریم حفاظتی به ضوابط و مقررات طرح‌های شهری پیشین به‌ویژه طرح تفصیلی منطقه ۱۲ موجب تضییع حقوق مکتسبه مالکان قطعات نوسازی‌نشده و بروز تعارض میان شهرداری و مالکان گردیده است. در وضع موجود بخش عمده‌ای از پلاک‌های مسکونی بر اساس ضوابط ارتفاعی طرح تفصیلی (حداکثر ۵ طبقه) نوسازی شده‌اند؛ این در حالی است که محدودیت ارتفاعی طرح حریم حفاظتی (بسته به نوع حریم، دو، سه و چهار طبقه) غیرواقع‌بینانه بودن این طرح را آشکار می‌سازد.

۴. ۲. ۴. تعارض منافع عمومی و خصوصی

ایجاد تعامل و تعادل توأم با شناخت میان «وجه تاریخی فرهنگی ظروف زندگی‌های دیروز» از یک سو و «نیازها و خواسته‌های زندگی امروز» از سوی دیگر، مستلزم حذف یا کنترل سوءبرداشت‌ها، تنش‌ها و تعارض‌های اجتماعی معطوف به رویکردهای حفاظتی است. بنابراین برقراری تعادل میان «نیازها و خواسته‌های اجتماعی» و «سیاست‌ها و روش‌های حفاظت از میراث فرهنگی» از اهمیت و حساسیت خاصی برخوردار است (رازقی، پیربابایی، و ندیمی ۱۳۹۲، ۴۶). علاوه بر این، موفقیت برنامه‌های حفاظت در گرو مشارکت همه‌جانبه ساکنان و توجه به آن‌ها به‌مثابه اولویت نخست چنین برنامه‌هایی است (ICOMOS 1987). ماهیت غیرمشارکتی طرح حریم حفاظتی محله سنگلج و عدم توجه به ساکنان به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی طرح، زمینه بروز تعارض منافع عمومی و خصوصی را فراهم آورده است. این تعارضات را می‌توان به دو دسته «تعارض ارزشی» و «تعارض منافع اقتصادی» دسته‌بندی کرد.

۴. ۲. ۴. ۱. تعارض ارزشی

به اعتقاد همه ذی‌نفعان خصوصی دخیل در طرح حفاظتی محله سنگلج (به‌استثنای مستأجران) تنها بخش محدودی از محله که بناهای ثبتی را در بر می‌گیرد، دارای ارزش حفاظت است و مابقی بناها به‌دلیل شدت فرسودگی نه‌تنها واجد ارزش حفاظت نیستند، بلکه نیازمند نوسازی اضطراری می‌باشند. عواملی نظیر نوساز بودن بخش عمده‌ای از محله در وضع موجود و تضییع حقوق مالکانه به‌واسطه همجواری با آثار تاریخی از مهم‌ترین عوامل زمینه‌ساز تعارض ارزشی به شمار می‌روند.

۴. ۲. ۴. ۲. تعارض منافع اقتصادی

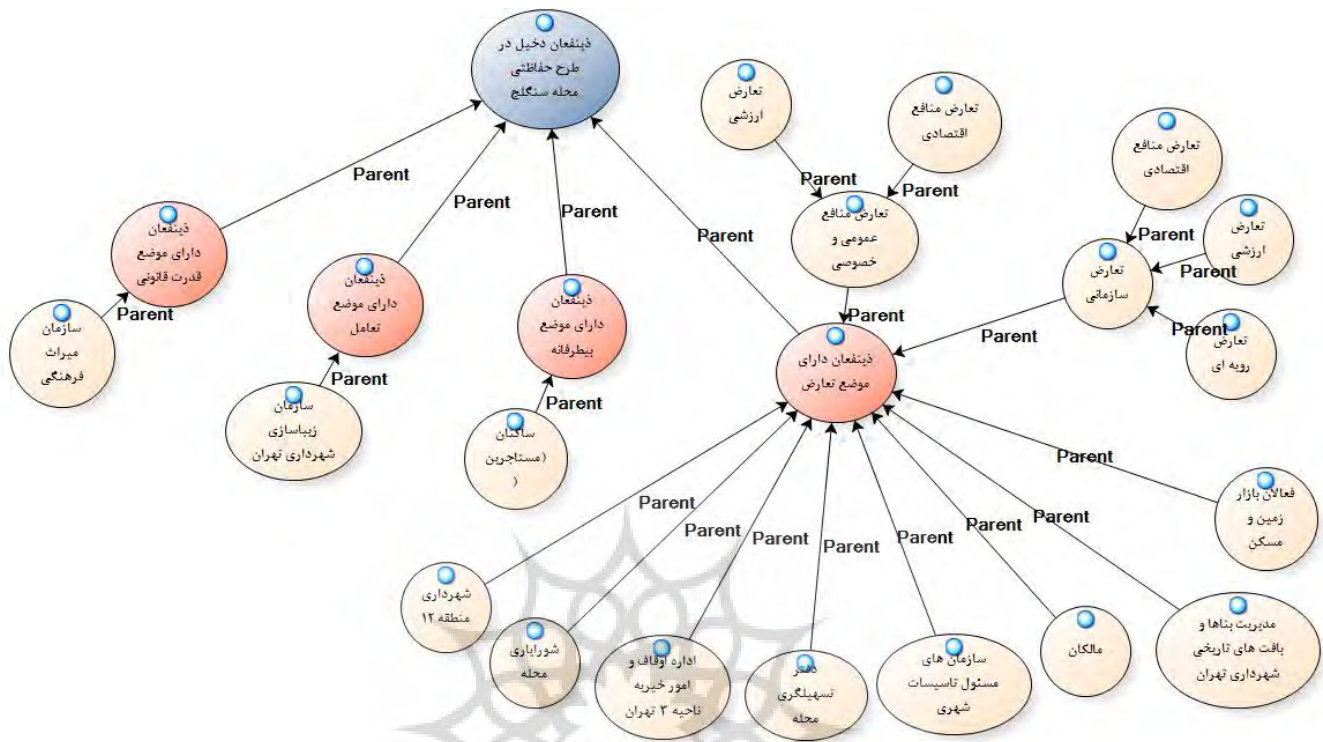
از رهگذر تحلیل مصاحبه با ذی‌نفعان خصوصی، تعارض منافع اقتصادی مهم‌ترین عامل بروز تعارض منافع عمومی و خصوصی در طرح حفاظتی محله سنگلج به شمار می‌رود. به اعتقاد ساکنان و کسبه محله، کاهش قیمت و ارزش افزوده زمین و مسکن، رکود معاملات ملکی، کاهش تمایل فعالان و سرمایه‌گذاران مسکن به نوسازی قطعات و در نهایت، رکود اقتصادی محله از مهم‌ترین پیامدهای اقتصادی محدودیت ارتفاعی ناشی از ضوابط حفاظتی است. به‌واسطه پیامدهای اقتصادی منفی طرح حفاظتی در وضع موجود شاهد تشدید فرسودگی کالبدی محله، تقویت نقش انبارداری و کارگاهی و تضعیف نقش سکونت‌ی آن هستیم که در کاهش قیمت زمین و مسکن در محله نقش قابل توجهی دارد. تعارضات اقتصادی ناشی از اجرای طرح حفاظتی محله سنگلج، پیامدهای اجتماعی منفی نظیر غیرعادلانه دانستن طرح و غیرپاسخ‌گو بودن نهادهای عمومی مسئول به زبان‌های اقتصادی وارده به ذی‌نفعان را به همراه داشته است. چنین تبعاتی می‌تواند ماهیت غیرمشارکتی نظام برنامه‌ریزی حفاظت را آشکار سازد.

۴. ۵. ۵. ۴. ۵. ذی‌نفعان دارای موضع تعاملی در طرح حریم حفاظتی محله سنگلج

بر پایه مصاحبه‌های انجام‌شده، سازمان زیباسازی شهر تهران تنها کنشگری است که به‌دلیل هم‌راستایی اهداف آن با اهداف طرح حریم حفاظتی محله سنگلج از موضع تعاملی نسبت به آن برخوردار است. به استناد اساسنامه این سازمان^{۱۰}، مرمت، حفظ و نگهداری از عناصر و فضاهای ارزشمند و تاریخی که بر عهده شهرداری گذارده شده، از جمله وظایف این نهاد عمومی است که در تعامل با اهداف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی عمل می‌کند.

۴. ۶. ۴. ۵. ۶. ذی‌نفعان دارای موضع بی‌طرفانه در طرح حریم حفاظتی محله سنگلج

بر پایه مطالعات طرح تفصیلی منطقه ۱۲ و مشاهده مستقیم پژوهشگر به‌دلیل گریز ساکنان اصیل و جایگزینی مهاجران کم‌درآمد در محلات تاریخی، در وضع موجود بخشی از واحدهای مسکونی محله سنگلج توسط مستأجران مهاجر مورد استفاده قرار گرفته است. بر پایه مصاحبه‌های صورت‌گرفته با این گروه از ذی‌نفعان، به‌دلیل استیجاری بودن واحد مسکونی، اجرای طرح حفاظتی محله تأثیری بر منافع آن‌ها نداشته و موضع آن‌ها نسبت به طرح کاملاً بی‌طرفانه ابراز شده است.



تصویر ۵: الگوی ساختاری نیروهای متعارض فراروی طرح حریم حفاظتی محله سنگلج مبتنی بر نظریه زمینه‌ای

نتیجه

این پژوهش با هدف واکاوی الگوی تعارض ذی‌نفعان در نواحی شهری تاریخی، به شناسایی ذی‌نفعان دخیل در طرح حریم حفاظتی محله سنگلج پرداخته و با تحلیل موضع آن‌ها نسبت به طرح به الگوی ساختار تعارض ذی‌نفعان در محدوده مورد مطالعه دست یافته است. رویکرد روش شناختی پژوهش مبتنی بر پژوهش کیفی بوده و در مرحله گردآوری داده از روش نمونه‌گیری گلوله برفی و مصاحبه عمیق به‌منظور شناخت ذی‌نفعان و تحلیل موضع آن‌ها نسبت به طرح حفاظتی استفاده شده است.

تحلیل داده‌ها نیز در چهارچوب نظریه زمینه‌ای و کدگذاری داده‌ها در نرم‌افزار Nvivo صورت گرفته و در نهایت الگوی تعارضات پیش روی این طرح به‌صورت تصویری و در قالب مدل زمینه‌ای استخراج شده است. بر پایه یافته‌های پژوهش، ذی‌نفعان دخیل در طرح حفاظتی محله سنگلج شامل دو دسته کلان «ذی‌نفعان عمومی و ذی‌نفعان خصوصی» است و موضع آن‌ها نسبت به طرح نیز در چهار دسته «قدرت‌گرایانه، تقابل‌گرایانه، تعاملی و بی‌طرفانه» قابل دسته‌بندی می‌باشد.

نتایج حاکی از آن است که عواملی نظیر ماهیت اقتدارگرایانه نظام برنامه‌ریزی حفاظت و تسلط رویکرد قدرت‌مبنا در طرح حفاظتی محله سنگلج، مشارکت‌گریزی طرح‌های حفاظتی، عدم یکپارچگی برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی حفاظت و به تعبیر دقیق‌تر، عدم همسویی دو نیروی توسعه و حفاظت، غیرواقع‌بینانه بودن طرح حفاظتی محله سنگلج و عدم وجود سازوکارهای جبران خسارت عدم‌المنفع و حقوق مکتسبه مالکان از مهم‌ترین محرک‌های بروز تعارض در محله تاریخی سنگلج به شمار می‌روند. تعارض ذی‌نفعان دارای موضع تقابل‌گرایانه نیز در دو دسته کلان «تعارض سازمانی» و «تعارض منافع عمومی و خصوصی» و سه دسته خرد «تعارض ارزیابی»، «تعارض منافع اقتصادی» و «تعارض رویه‌ای» ظهور یافته‌اند.

الگوی مطالعاتی این پژوهش نشان داد که فرایند حفاظت از آثار تاریخی جدای از مجموعه‌ای از ضوابط کنترل کننده و هدایتگر، نیازمند درک مناسبات دقیق تری از الگوی منافع مشترک ذی‌نفعان در پهنه‌های شهری است. فقدان توجه به این اصل اساسی، جدای از ناکارآمدسازی شبکه ضوابط مصوب و دستورالعمل‌های ملاک عمل توسط دستگاه‌های متولی قانونی، می‌تواند به تشدید مسائل جاری و موجود در پهنه‌های حفاظتی نیز منجر شود. شناسایی الگوی منافع، در چهارچوب بینش نظری شناخت تعارض‌ها و مدیریت آن میسر می‌گردد. این در حالی است که الگوی تعارضات نیز رویه ثابت و یکسانی در پهنه‌های میراثی و تاریخی شهری ندارد؛ برای مثال، در مطالعات صورت گرفته تعارضات سازمانی در مقابل تعارضات منفعت عمومی قرار می‌گیرد که می‌تواند در یک راستای مشخص عمل کرده و یا دارای الگوهای بروز متفاوت و متعارضی باشد.

به هر حال، جدای از اهمیت درک مناسبات پیچیده حاکم بر پهنه‌های حفاظتی که متأسفانه در عموم طرح‌های یکسان و معمول شهری مورد غفلت قرار می‌گیرد، ضروری است به منظور مدیریت تعارض ذی‌نفعان و تنظیم اقدامات اجرایی و برنامه‌ها بر پایه فهم مکانی آن، مشخصاً در طرح حفاظتی محله سنگلج برای تقویت شبکه‌های حفاظتی و بهبود عملکرد مدیریت اجرایی، موارد زیر مورد توجه قرار گیرد:

- توجه مؤثر به نقش میانجی‌گری برنامه‌ریزان شهری و تسهیل‌گران آثار تاریخی در موقعیت‌های تعارض در پهنه‌های تاریخی شهری؛

- توجه و به کارگیری «رویکرد حفاظت یکپارچه و فعال» به منظور یکپارچگی بیشتر دو عرصه برنامه‌ریزی شهری و حفاظت حوزه‌های تاریخی شهری و کاهش تعارض دو نیروی توسعه و حفاظت که متأسفانه در بافت‌های تاریخی مرکزی شهر به شدت رو به افزایش است؛

- به کارگیری «رویکرد برنامه‌ریزی همکارانه و تعامل‌گرا» در فرایند تهیه طرح‌های حفاظت تاریخی به منظور پیشگیری از تعارض منافع عمومی و خصوصی و در صورت وجود تعارض مدیریت منافع مشترک در کاهش تعارضات؛ - به کارگیری راهبرد برد - برد در حل تعارضات موجود در نواحی تاریخی با تکیه بر منافع عمومی و شهروندی در عین حفاظت تاریخی؛

- جایگزینی «رویکردهای منفعت‌مبنا و ذی‌نفع‌مبنا» با رویکرد سلطه‌طلبانه و یک‌طرفه قدرت‌مبنا در تهیه طرح‌های حفاظتی.

پی‌نوشت‌ها

1. ISOCARP
۲. شامل متغیرهایی نظیر نفر در خانوار، تعداد فرزند هر خانوار، تراکم جمعیتی، جمعیت کمتر از ۲۰ سال و بالاتر از ۶۵ سال و نظایر آن‌ها.
3. Gent-Sint-Pieters
4. Kop Van Kessel-lo
5. Marchettini
6. Isolated Preservationist Approach
7. Isolation

۸. طرح تفصیلی شهر تهران در سال ۱۳۹۱ تصویب شده است.

www.imo.org.ir .9

http://zibasazi.ir .10

منابع

- ابلقی، علی‌رضا. ۱۳۸۰. بافت تاریخی، حفاظت، مرمت، بهسازی یا نوسازی؟!، نشریه هفت شهر ۲ (۴): ۱۱۳-۱۲۴.
- حناچی، پیروز، داراب دیبا، و محمدجواد مهدوی‌نژاد. ۱۳۸۶. حفاظت و توسعه در ایران: تجزیه و تحلیل تجارب مرمت در بافت‌های باارزش شهرهای تاریخی ایران. نشریه هنرهای زیبا (۳۲): ۵۱-۶۰.
- رازقی، علیرضا، محمدتقی پیربابایی، و حمید ندیمی. ۱۳۹۲. علل بروز تعارض‌های اجتماعی در حفاظت از میراث معماری: مطالعه موردی، مجموعه ثبت جهانی گنبد و ارگ سلطانیه. فصلنامه مطالعات شهر ایرانی - اسلامی (۱۳): ۴۵-۵۴.
- رفیعیان، مجتبی، علی‌اکبر تقوایی، و هانیه شاه‌محمدیان. ۱۳۹۷. تحلیلی بر مناسبات قدرت در فرایند برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری، نمونه موردی: محور ۱۷ شهریور تهران. فصلنامه جغرافیا و توسعه ۱۶ (۵۲): ۹۷-۱۱۶.
- سازمان اوقاف و امور خیریه. ۱۳۹۰. قانون اوقاف. چ، ۶، قم: اسوه.
- سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری. دفتر ثبت آثار. ۱۳۹۵. ضوابط و مقررات عرصه و حرائم آثار تاریخی واقع در محله سنگلج تهران.
- شریف‌زادگان، محمدحسن، و سحر ندایی طوسی. ۱۳۹۷. روش‌های پژوهش کیفی در برنامه‌ریزی توسعه با تأکید بر برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای. تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- غنمی، امید. ۱۳۸۸. مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری. تهران: قلمرو فرهنگ.
- مهندسان مشاور باوند. ۱۳۸۳. الگوی توسعه منطقه ۱۲ (طرح تجدید ساختار مرکز تاریخی تهران).
- _____ . ۱۳۸۵. طرح تفصیلی منطقه ۱۲ تهران (تجدید ساختار مرکز تاریخی).
- وزارت راه و شهرسازی. معاونت شهرسازی و معماری ۱۳۹۵. مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴. تهران: دانشگاه تهران.
- Arendt, H. 1968. *Between Past and Future*, New York: Viking Press
- Bailey, J. 1975. *Social Theory for Planning*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Coppens, T. 2011. *Conflict and Conflict Management in Strategic Urban Projects*. PhD. Diss., KU Leuven Univ.
- Cortes, M.M. 2013. *Cultural Heritage and Urban Regeneration: The Conflict between Identity and Development Strategies in the City of Valparaiso*. Master diss., College London Univ.
- Creswell, J.W. 2007. *Qualitative Inquiry & Research Design Choosing among Five Approaches* (second edition). California: Sage Publications.
- De Briganti, Niccolo. 2015. *A Review of Stakeholder Management: the Case for Social Networks*. Presented at National 2015 Conference, 46-61.
- Fontaine, C., A. Haarman, and S. Schmid. 2006. *The Stakeholder Theory*.
- Friedmann, J. 1973. *Urbanization, Planning and National Development*. Beverley Hillas: Sage.
- Gresch, P., and B. Smith. 1985. *Managing Spatial Conflict: The Planning System in Switzerland*. *Progress in Planning*, 23: 155-251.
- Hart, D., A. Hickling, M. Norris, and C. Skelcher. 1980. *Regional Planning Methodology*. Department of Environment. London.
- Hewinson, R. and J. Holden. 2006. *Public value as a framework for analysing the value of heritage: the idea*. in Clark K, 2006, *Capturing the public value of heritage: the Proceedings of the London Conference*, 25-26. Swindon: English Heritage.
- Hickling, A. 1982. *The Philosophy and Methodology of Strategic Choice*. Unpub. Allen Hickling

Association. Long Itchington.

- ICOMOS. 1987. Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas (Washington Charter).
- Innes, J. 1995. Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. *Journal of Planning Education and Research* 14 (3), 183-189.
- ISOCARP. 2000. ISoCaRP Millennium Report: Findings for the Future: The Work of the Congresses of ISoCaRP 1965-1999.
- Janelle, D.G. 1979. Correlates of Locational Conflict. *Canadian Journal of Regional Science* 2 (2): 41-58.
- Janelle, D.G. and H.A. Millward. 1976. Locational Conflict Patterns and Urban Ecological Structure. *Geografie* (67) 2: 102-113.
- Johnston, C. and D. Myers. 2009. Resolving Conflict and Building Consensus in Heritage Place Management. Workshop on Consensus Building, Negotiation and Conflict Resolution for Cultural Heritage Place Management. The Getty Conservation Institute. Los Angeles.
- Jepsen, A.L. and P. Eskerod. 2009. Stakeholder Analysis in Projects: Challenges in Using Current Guidelines in the Real World. *International Journal of Project Management* 27: 335-343.
- Lewis, David, A. 2015. Identifying and Avoiding Conflicts between Historic Preservation and the Development of Renewable Energy. IUCN.
- Mangara, F. 2016. Towards Integrating Urban Conservation and Urban Development: Klerksdorp as a Case Study. Master diss., the North-West Univ.
- Minnery, J.R. 1983. Conflict and Conflict Management in Urban Planning: the Application of General Theories to Urban Planning in the Queensland Local Government Context. PhD Diss., Queensland Univ.
- M.Taqi M.Amin, H. and A.Adu-Ampong, E. 2016. Challenges to Urban Heritage Conservation and Management in the Historic Centre of Sulaimaniyah, Kurdistan-Iraq. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development* 6 (3): 225-270.
- Omer, S. and Jabeen, S. 2016. Exploring Karl Marx Conflict Theory in Education: Are Pakistani Private Schools Maintaining Status Quo? *Bulletin of Education and Research* 38 (2):195-202.
- Sitte, C. 1965. *City Planning According to Artistic Principles*. Random House.
- Smith, S.N. 2009. Consensus Building for Cultural Heritage Place Management. Workshop on Consensus Building, Negotiation and Conflict Resolution for Cultural Heritage Place Management. The Getty Conservation Institute. Los Angeles.
- Strauss, A. and J. Corbin. 1990. *Basics of Qualitative Research*. Newbury Park: Sage.
- The Getty Conservation Institute. 2009. Historic Urban Environment Conservation Challenges and Priorities for Action. Meeting Report.
- Wang, Jinghui. 2012. Problems and Solutions in the Protection of Historical Urban Areas. *Frontiers of Architectural Research* 1 (1): 40-43.
- Wen, J. 2007. Stakeholder Participation Approach in Urban Cultural Heritage Management and Conservation, Master diss., Brandenburg Univ.
- Yang, R.J. 2014. An Investigation of Stakeholder Analysis in Urban Development Projects: Empirical or Rationalistic Perspectives. *International Journal of Project Management* xx: 1-12.

- www.imo.org.ir
- www.zibasazi.ir
- <https://rc.majlis.ir>
- <https://tpe.tpww.ir/>
- <https://www.mrud.ir/>
- <https://dotic.ir>



مطالعات معماری ایران

دو فصلنامه معماری ایرانی
شماره ۱۷ - بهار و تابستان ۹۹

۲۱۸