



اصالت سنجی

مقاله پژوهشی

خلاصه انگلیسی این مقاله با عنوان:  
A reflection on contemporary urban planning in Iran with a legal-historical approach  
در همین شماره به چاپ رسیده است.

شهرسازی ایران، دوره ۵، شماره ۸، بهار و تابستان ۱۴۰۱، صفحه ۹۷ - ۱۱۲  
تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۷/۱۳، تاریخ بررسی اولیه: ۱۴۰۰/۷/۱۵، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۱۵، تاریخ  
انتشار: ۱۴۰۱/۱/۱۵

## تأملی بر شهرسازی معاصر در ایران با رویکرد حقوقی - تاریخی

محمود شاطریان\*

استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم انسانی، دانشگاه کاشان، کاشان، ایران

جواد یحیی زاده

پژوهشگر دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، تهران، ایران

چکیده: شهر و شهرسازی پدیده‌ای حیرت‌انگیز و برآیند مؤلفه‌های گونه‌گون سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و تاریخی است که در بستری طبیعی و جغرافیایی جلوه‌گر می‌شود. مطالعه این محصول شگفت‌انگیز از سان متمدن، نیازمند استمداد از دانش‌ها و علوم مختلف است. از همین‌رو، هدف اصلی از این مقاله، تبیین وضعیت شهرسازی یک قرن اخیر در ایران با رویکرد حقوقی - تاریخی است. روش گردآوری اطلاعات در این پژوهش میان‌رشته‌ای، کتابخانه‌ای و تدقیق در اسناد رسمی و قوانین و مقررات و شیوه تجزیه و تحلیل داده‌ها، از نوع توصیفی - تحلیلی است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد ناامنی و هرج و مرج و ناآگاهی شهروندان از حقوق شهری و شهروندی خویش در دوره قاجار، فقدان مشارکت مردم، اتخاذ تدابیر نادرست اقتصادی، غفلت از نقاط محروم و شهرسازی آمرانه در دوره پهلوی و بالأخره جنگ تحمیلی، تحریم اقتصادی، نظام اداری دیوان سالار متکی به نفت و کم‌اعتناء به مردم، طراحی نظام حقوقی ناکارآمد، غفلت از تخصص‌گرایی در واگذاری مسئولیت‌ها و البته مدیریت ناهمگون شهری در دوره جمهوری اسلامی، از مهمترین عوامل اختلال در کارکردهای نظام شهری و شهرسازی در ایران معاصر، متکی بر رویکردی حقوقی - تاریخی است که تلاش برای حل و فصل آن‌ها در راستای تقویت حقوق شهری و شهرسازی را ضروری ساخته است.

واژگان کلیدی: شهر، شهرسازی، ایران معاصر، قوانین و مقررات.

Shaterianlaw@kashanu.ac.ir \*

### ۱- مقدمه

در تبیین مباحث شهر و شهرسازی، جغرافیدانان به فضای کالبدی و محیطی، جامعه‌شناسان به تحولات اجتماعی و اقتصاددانان به تمرکز ثروت و انباشت سرمایه نظر داشته‌اند. حکمرانان در همواره تاریخ، بنای شهر و توسعه آن را انعکاس قدرت و تجلی هیمنه خویش می‌دانسته‌اند. علی‌رغم انبوهی از نظریات متخصصان حوزه‌های شهرسازی، برنامه‌ریزی شهری،

محیط زیست و حقوق، نابسامانی‌های شهرهای امروزی ناشی از چیست؟ ریشه معضلاتی چون حاشیه‌نشینی، تشدید بزهکاری، مهاجرت بی‌رویه، تخریب محیط زیست و آسیب‌های اجتماعی در شهرهای ایران کدام است؟ تاریخ چراغ راه آینده است و بدون توجه به گذشته نمی‌توان امروز را به نیکی تحلیل و بهر آینده به شایستگی تمهید کرد. بر خلاف نظر مارگات مید<sup>۱</sup> که «تاریخ» باید از تحصیلات دانشگاهی حذف و کرسی

<sup>1</sup> Margaret Mead

«آینده» گشوده شود (Yarahmadi, 1378: 52)، چگونه می‌توان بدون مطالعه دقیق تحولات تاریخی، سرچشمه‌ها، آسیب‌ها و عوارض را شناخت و تدابیر لازم را برای آینده اتخاذ نمود؟ به‌باور سزر،<sup>۱</sup> کوتاه‌ترین راه به طرف آینده همیشه راهی است که از تعمق در گذشته می‌گذرد (Nojoumian, 1348: 59).

پرسش اصلی مقاله حاضر آن است که مهمترین عوامل نابسامانی شهرسازی یک قرن اخیر در ایران از منظر تاریخی \_ حقوقی کدام است؟ بنابر فرضیه اصلی، نامنی و هرج و مرج، حکومت ملوک‌الطوایفی و جهل و غفلت مردم از حقوق خویش در دوره قاجار، غفلت از الگوهای بومی، فقدان مشارکت مردم و شهرسازی آمرانه در دوره پهلوی و بالأخره جنگ تحمیلی، تحریم اقتصادی، نظام اداری دیوان‌سالار متکی به نفت و کم اعتناء به مردم، طراحی نظام حقوقی ناکارآمد و البته مدیریت ناهمگون شهری در دوره جمهوری اسلامی، از مهمترین عوامل نابسامانی‌های شهری و شهرسازی در ایران معاصر، متکی بر رویکردی تاریخی \_ حقوقی است. همچنین پرسش فرعی نخست آن است که شهر و شهرسازی دارای کدام مبانی نظری و دلایل توجیهی می‌باشد؟ طبق فرضیه فرعی نخست، تحلیل چند بعدی شهر و شهرسازی در شاخه‌های گونه‌گون علوم انسانی \_ اجتماعی از یک‌سو و تفتن در «شهر مطلوب»، «مدینه فاضله»، دیدگاه‌های هیپوداموس و افلاطون و ارسطو در باب شهر و شهرسازی، نظریه برجسته «حق بر شهر» و البته دیدگاه‌های شهرسازی و شهرنشینی در آموزه‌های اسلامی از سوی دیگر، مهمترین مبانی نظری و دلایل توجیهی شهر و شهرسازی را تشکیل می‌دهند. همچنین پرسش فرعی دوم آن است که تا چه میزانی

به مبانی عقلانی شهر و شهرسازی در ایران معاصر توجه شده است؟ بنابر فرضیه فرعی دوم، مبتنی بر دلایل تاریخی و کاستی‌های حقوقی، غفلت از عقلانیت در شهر و شهرسازی ایران معاصر بارز است.

## ۲- پیشینه پژوهش

ادبیات و پیشینه پژوهش نشان می‌دهد علی‌رغم تلاش‌های نظری سودمند در تحلیل تک‌بعدی شهر و شهرسازی معاصر ایران،<sup>۲</sup> پژوهش حقوقی \_ تاریخی در این حوزه مبتنی بر رویکرد مقاله حاضر مورد غفلت پژوهشگران واقع شده است که از این‌رو، مقاله پیش‌رو را واجد وصف نوآوری و تأمل در آن را لازم و ضروری می‌سازد.

## ۳- مبانی نظری

پیش از واکاوی حقوقی \_ تاریخی شهرسازی معاصر در ایران، آگاهی اجمالی از چارچوب نظری پژوهش پیش‌رو و تعمق در مفاهیم شهر، شهرسازی و بنیادهای فکری پیرامون آن‌ها در راستای ارائه تحلیلی صواب لازم به‌نظر می‌رسد.

### ۳-۱- مفهوم شهر: تعاریف «شهر»<sup>۳</sup> پرشمار

است. هر متفکر و صاحب‌نظری از منظر دانش و سلیقه خویش به شهر نگریسته است. به اعتقاد پارک،<sup>۴</sup> شهر مسکن طبیعی انسان متمدن است (Zeberdast, 1383: 5).<sup>۵</sup> اسچورگ،<sup>۶</sup> شهر را به‌عنوان جامعه‌ای با تراکم و جمعیتی قابل ملاحظه معرفی می‌کند که متخصصان مختلف غیرکشاورز از جمله قشر برگزیده و باسواد را در خود جای می‌دهد (Mouris, 1374: 14).<sup>۷</sup> راتزل<sup>۷</sup> در مفهوم جغرافیایی، شهر را یک سکونتگاه دائمی، جامعه متراکم انسانی و یک زیستگاه انسانی، دارای حوزه پر وسعت که در محل تلاقی چندین مسیر حمل و نقل

<sup>۵</sup> این تعریف به‌نوعی به تمایز جوامع اولیه با جوامع متمدن در دیدگاه وی بر می‌گردد.

See: Park and Burgess, 1984: p 36.

<sup>۶</sup> Gideon Ståhlberg

<sup>۷</sup> Friedrich Ratzel

<sup>۱</sup> Aimé Césaire

<sup>۲</sup> (Habibi, 1390) (Rahnamaei and ShahHoseini, 1391).

(Shafiei, 1381). (Kamrava, 1381) (Moghtahzadeh, 1383) (Mashhadizadeh dwhghani, 1390) (Akhoundi, 1387).

<sup>۳</sup> City

<sup>۴</sup> Robert E. Park

و کامل سازگار با محیط است که با هماهنگی و کارایی نسبت به یکدیگر قرار گیرند، با عملکردشان منطبق باشند و کار و زندگی خوب برای شهروندان فراهم آورند (Bastieh and Derz, 1377: 401). در تعریفی دیگر، شهرسازی عبارت است از فعالیت‌های آگاهانه جهت سامان‌دادن و نظم‌بخشیدن به شکل و فعالیت‌های مجتمع‌های زیستی، برای هرچه بهتر تحقق‌یافتن هدف‌های مجتمع‌های زیستی (Bahreini, 1387: 4). در نخستین بیانیه کنگره بین‌المللی معماری مدرن، اصول شهرسازیِ کارکردی تنظیم گردید؛ شهرسازی یعنی متشکل‌نمودن تمامی فعالیت‌های زندگی به‌طور عام در شهر و کشور (Ostrosky, 1371: 159). در منشور آتن (۱۹۳۳)، که دارای شهرت جهانی است، نکات کلیدی شهرسازی عبارتند از چهار کارکرد «سکونت»، «کار»، «تفریح»، «رفت و آمد» (Le Corbusier, 1382: 161). شهرسازی به‌عنوان علم آمیخته به هنر، به تنظیم و تنسيق فضای کالبدی شهر پرداخته و در واقع، آمایش بهینه شهر را جستجو می‌کند. برخی نویسندگان، مؤلفه‌های متعددی برای اصول شهرسازی انسان‌گرا با محوریت «نظم ارگانیک»، «مشارکت مردمی» و «شناخت محیطی» ارائه نموده‌اند.<sup>۷</sup> لینچ<sup>۸</sup> نیز در نظریه مشهور خویش، محورهای هفت‌گانه «سرزندگی»، «معنا»، «تناسب»، «دسترسی»، «نظارت و اختیار»، «کارایی» و «عدالت» را برای شهر مطلوب برشمرده است.<sup>۹</sup> (Lynch, 1381: 152). البته برنامه‌ریزی شهرها را نمی‌توان به «مسکن، کار، تفریح و گردش» محدود نمود. به‌باور ممفورد،<sup>۱۰</sup> برنامه‌ریزی استاندارد به‌این معناست که کل شهر، باید عمدتاً به‌عنوان یک تئاتر برای شهروندی فعال، برای آموزش و برای یک زندگی

به‌وجود آمده، برشمرده است. کولی<sup>۱</sup> نیز دو عامل امکانات محلی برای تولید و موقعیت شهر نسبت به مسیرهای حمل و نقل را برای مکان‌گزینی شهرها مؤثر دانسته است (Shokouei, 1387: 49). لوکاس<sup>۲</sup> با نگاهی اقتصادی، شهر را از تجمیع عواملی چون تولید، سرمایه، مردم و زمین معرفی می‌کند (Felorida, 1390: 76) و به اعتقاد زیمل،<sup>۳</sup> شهر محل تقسیم کار پیشرفته و تنوع حرفه‌ای است که در نتیجه تولید، مرتباً توسعه پیدا می‌کند (Shrepour, 1391: 10). قابل تأمل آنکه ۳۹ کشور جهان در تعریف شهر، ملاک فعالیت اقتصادی را در نظر گرفته و از این لحاظ، منظور از شهر جایی است که کمتر از نیمی از جمعیت فعال در بخش کشاورزی شاغل باشند (Ibid). از نظر جامعه‌شناسی، تعاریف شهر بسیار گسترده است.<sup>۴</sup> بنابر یک تعریف، شهر از منظری جامعه‌شناختی عبارت است از اجتماع انسانی در یک منطقه مشخص، با مجموعه‌ای از ابزارهای فنی، نهادهای ماشین‌آلات اداری و سازمانی که آن را از سایر اجتماعات مجزا می‌سازد (Park and Burgess, Ibid: p 168-169). بالأخره و در کوششی بر مدار حقوق عمومی مدرن،<sup>۵</sup> پایداری اجتماعی، امنیت، اعتماد، دموکراسی و حتی آزادی بیان، مفاهیمی کلیدی به‌شمار می‌روند که به مفهوم شهر، به‌مثابه محلی برای ملاقات، گره خورده‌اند (Gehl, 2010: 29). بر این اساس، ارزش‌های بنیادین حقوق عمومی مدرن نیز در بستری مهیا و مآلاً شهری مطلوب قابل اجرا می‌باشند.

### ۳-۲- مفهوم شهرسازی: شهرسازی، خلق

آگاهانه و توأم با خلاقیت فضاهای کالبدی جهت نیل به زندگی پایدار شهری است. شهرسازی، به‌نظم درآوردن بناها در کنار راه‌های تردد همراه با تمامی تجهیزات لازم

<sup>۷</sup> نک: (Yarahmadi, Ibid: 248-250).

<sup>۸</sup> Kevin A. Lynch

<sup>۹</sup> محورهایی که می‌توانند و باید با شهرسازی معاصر ایران تطبیق داده شده و ضعفها و کاستی‌های شهری در ایران را بنمایانند.

<sup>۱۰</sup> Mumford

<sup>۱</sup> Charles Cooley

<sup>۲</sup> Robert Lucas

<sup>۳</sup> Georg Simmel

<sup>۴</sup> ر.ک: (Rabbani, 1381) و (Momtaz, 1387).

<sup>۵</sup> Modern Public Law

<sup>۶</sup> Urbanity

بر شهر<sup>۷</sup> می‌باشد که ناشی از حق مداری در عصر حاضر و بایسته‌های ناشی از آن است.<sup>۸</sup> حق بر شهر بسیار بیشتر از حق دسترسی فردی یا گروهی به منابعی است که شهر مظهر آن است، بلکه حقی است که مبتنی بر آن، می‌توان شهر را به میل خود تغییر داده و حتی آن را از نو ساخت<sup>۹</sup> (Harvey, 2012: 4). به‌دیگر سخن، حق بر شهر، فراتر از حق بر داشتن منزل و آپارتمان در یک شهر، بلکه شامل بازتوسعه شهر در وضعیتی که پاسخگوی نیازها و علایق ساکنین آن باشد (Mitchell, 2003: 21)، تعریف‌شدنی است.<sup>۱۰</sup> حتی بر طبق یک دیدگاه، شهر خوب شهری است که بتواند افراد جدید را به سوی خود جذب نماید.<sup>۱۱</sup> عاملی که در رشد اقتصادی شهرها نیز تأثیر مستقیم خواهد گذاشت.

همچنین بسیاری از اصول ساخت مسکن، شهرسازی و شهرنشینی از آموزه‌های نورانی اسلام، که در آیات متعدد قرآن و رهنمودهای اهل بیت (علیهم السلام) و متفکرین اسلامی منعکس می‌باشد، قابل استخراج است.<sup>۱۲</sup> از دیدگاه قرآن، انسان به‌عنوان خلیفه الهی،<sup>۱۳</sup> مأمور عمران و آبادانی زمین گردیده است.<sup>۱۴</sup> ضمن اینکه از دیرباز، متفکران اسلامی چون فارابی در تبیین خردمندانه مدینه فاضله، ماوردی در کتاب ارزشمند «احکام السلطانیه» و ابن خلدون با نظریات تأمل‌انگیز خویش به موضوعات شهر و شهرسازی پرداخته‌اند. فارابی شهر را به جسم آدمی تشبیه می‌کند که باید کامل، خوش‌ترکیب و با توزیع مناسب و درست

شخصی، زنده، پویا و مستقل در نظر گرفته شود (Mumford, 1961: 557). شاخص‌هایی که توسط نظام‌های حقوقی و در فرآیند تنظیم‌گری حقوقی شهری می‌تواند و باید مورد توجه و کاربری قرار گیرد.

**۳-۳- بنیادهای فکری: طراحی، ساخت، سازماندهی و تنظیم مقررات شهری دارای قدمتی طولانی است.** از باستان‌شناسان، تاریخ‌دانان و جغرافیدانان گرفته تا صاحب‌نظران در معماری، مدل‌سازی شهری، برنامه‌ریزی شهری و شهرسازی، پیرامون «شهر مطلوب»<sup>۱۵</sup> اندیشیده‌اند. دانشمندان و متفکران در طول تاریخ و عرض جغرافیا در جستجوی «مدینه فاضله» بوده‌اند. هیپوداموس<sup>۱۶</sup> (قرن پنجم قبل از میلاد)، شهرساز برجسته یونانی، از سوی ارسطو ابداع‌کننده هنر شهرسازی نامیده شده است. «جمعیت مطلوب شهر»، «تقسیم شهروندان» و «تقسیم زمین» از جمله دیدگاه‌های هیپوداموس است.<sup>۱۷</sup> دیدگاه‌های افلاطون و ارسطو پیرامون شهر و شهرسازی، جامع، منسجم و تحسین‌برانگیز است. افلاطون، الفت دیرینه و اشتراک در زبان و مذهب را برای قوام شهر مهم دانسته و از همین‌رو، سکونت‌دادن گروهی از مردمان در شهری نوبنیاد را به‌آسانی قابل تحقق نمی‌داند.<sup>۱۸</sup> در دیدگاه ارسطو نیز قانون رکن استواری شهر است و غایت «شهر»، رسیدن به «زندگی خوب»<sup>۱۹</sup>.  
گفتنی است یکی از بنیادهای فکری مهم شهرسازی، به‌ویژه در عصر حاضر، بی‌گمان موضوع «حق

<sup>۹</sup> See also: FRIEDMANN, 2000: 461 and Ford, 1999: 254.

<sup>۱۰</sup> در یک پژوهش خواندنی، برخی برای شهر خوب، مؤلفه‌هایی از قبیل «کفایت غذایی، ایمن، صامت، ساختارمند، متجانس، شفاف، خوانا، در دسترس، عادلانه، قابل مدیریت محلی و نیز قابل کنترل» (Lynch, 1981: 235) را در نظر گرفته‌اند.

<sup>۱۱</sup> See: Jacobs, 1961: p 127.

<sup>۱۲</sup> ر.ک: (Javadi Amoli, 1395).

<sup>۱۳</sup> انی جاعل فی الارض خلیفه (بقره/۳۰)

<sup>۱۴</sup> هو انشأکم من الارض و استعمرکم فیها (هود/۶۱)

<sup>۱</sup> Good City

<sup>۲</sup> موضوعی که در ایران معاصر نیز، دست کم در نظریه، مورد توجه قرار گرفته است. نک ص ۱۶ مقاله پیش‌رو.

<sup>۳</sup> Hippodamus

<sup>۴</sup> نک: (Mouris, Ibid: 44-45).

<sup>۵</sup> نک: Plato (1367). Volume of Works (Laws), translated by Hamid Enayat, Tehran: Kharazmi Publications, Volume 4, Fourth Edition, p. 260.

<sup>۶</sup> نک: (Aristotle, 1364).

<sup>۷</sup> Right to the City

<sup>۸</sup> به‌منظور آگاهی بیشتر در خصوص زیست در عصر حق، نک: (Yahyazadeh, 1399).

مدنیت اروپایی در اواخر دوره قاجار، سبک شهرسازی و معماری ایرانی نیز به تدریج دستخوش تغییراتی گردید (Rezaeizadeh, 1391: 30). ورود تدریجی اتومبیل، احداث راه آهن، تأسیسات مخابرات، مدارس و عمارت‌های حکومتی، چهره شهر را به تدریج تحت تأثیر قرار داد. نخستین نقشه دارالخلافه تهران در عصر ناصری در سال ۱۲۵۶ تهیه می‌گردد<sup>۲</sup> که البته نشان‌دهنده توجه مثبت به زیست شهری بوده است.

توجه به انقلاب مشروطه در تحلیل وضعیت شهرها البته ضروری است. پیروزی انقلاب مشروطه (۱۲۸۵) که با ایفای نقش گروه‌های مختلف از جمله روشنفکران، تجار و بازرگانان، روحانیون و علما و در سایه حمایت مردمی صورت پذیرفت، نقطه عطفی در دوران معاصر به‌شمار می‌آید. در قانون اساسی مشروطه بحثی از شهرسازی، ساخت مسکن، فضای سبز و میراث کهن مطلقاً به‌میان نیامده است، لیکن تحولات تدریجی چون احداث نخستین خیابان‌ها در تهران (باب همایون، سر در الماسیه، ناصریه، لاله‌زار، امیریه، چراغ برق، علاءالدوله و بهارستان) به‌شیوه خیابان‌های اروپایی، رویداد بسیار مهمی در شهرسازی است که از اهمیت و تمرکز مسجد، بازار و محله کاست و شیوه ساخت مسکن و مغازه را دچار تغییرات اساسی نمود (Kiani, 1383: 178). بر این اساس و با بهره‌گیری از رویکرد تاریخی، می‌توان دریافت شهرسازی معاصر در ایران، به‌نحوی از انحاء، ریشه در دوران قاجار دارد که پس از فعل و انفعالات ناشی از مشروطیت، شکل حقوقی نیز بر خود می‌گیرد.

از منظر حقوقی، یکی از نخستین اقدامات پارلمان وقت (مجلس شورای ملی)، تصویب «قانون بلدیه» در سال ۱۲۸۶، مشتمل بر ۵ فصل و ۱۰۸ ماده، بوده است. قانون مذکور که خود مقتبس از قوانین برخی ملل اروپایی همچون فرانسه و بلژیک و نیز مبتنی بر سنت‌های غربی و از جمله مدیریت مشارکتی \_ انتخابی

کارکردها باشد (Farabi, 1379: 37). ریختن لوازم و مصالح ساخت و ساز در گذرگاه و کوچه و بازار، گشودن روزن، احداث ساباط، جوی آب و چاه فاضلاب در صورت زیان‌رساندن به رهگذران، از جمله مباحث قابل توجهی است که در نظریات ماوردی به چشم می‌خورد. ۱. بالآخره ابن خلدون شهر را بسان موجودی زنده می‌داند که در پی ایجاد و تکامل، زوال می‌یابد (Ebne Khaldon, 1369: 683) و بر این اساس، دقت در مدیریت آن حائز اهمیت فراوان است.

#### ۴- روش تحقیق

ساختار مقاله مبتنی بر پژوهش توصیفی است که بر طبق آن، پس از طرح بحث و تبیین چارچوب نظری، تلاش گردیده تا ذیل دو رویکرد تلفیقی حقوقی و تاریخی، به پرسش اصلی پژوهش پاسخ داده شده و مآلاً یافته‌ها و نتایج بحث تبیین گردد. نوع پژوهش حاضر از نظر هدف، بنیادی، شیوه گردآوری داده‌ها کتابخانه‌ای و تدقیق در اسناد و متون رسمی حقوقی و بالآخره شیوه تجزیه و تحلیل و داده‌ها توصیفی \_ تحلیلی است.

#### ۵- شهرسازی معاصر در ایران

پس از دستیابی به فهمی اجمالی اما لازم از مفاهیم شهر، شهرسازی و بنیادهای فکری راجع به آن‌ها، اکنون به بررسی شهرسازی ایران در یک قرن اخیر پرداخته و پس از واکاوی شهرسازی در دوران قاجار و پهلوی، اوصاف شهرسازی در دوره جمهوری اسلامی را نمایان ساخته و نواقص و کاستی‌های آن‌ها را مبتنی بر بنیادهای فکری مذکور، به بوته نقد خواهیم کشید.

#### ۵-۱- دوره قاجار: اوضاع شهر و شهرسازی در

دوره قاجار \_ همزمان با پیشرفت‌های علمی و صنعتی دوران غرب \_ چگونه بوده است؟ آیا می‌توان شروع شهرسازی مدرن در ایران را از این دوره به بعد دانست؟ با نخستین تأثیرپذیری‌های جامعه ایرانی از زندگی و

<sup>۲</sup> (Habibi, 1390: 133).

<sup>۱</sup> نک: (Kashani, 1391: 2).

بود، به دلیل عدم تناسب با شرایط فرهنگی و اجتماعی ایران آن زمان، هرگز نتوانست به نحوی دقیق اجرا گردد. ضمن اینکه نقش روحانیون در باب موضوعاتی چون سلب مالکیت، تخریب، تعریض، مداخله در املاک مردم و مشکل املاک و اراضی وقفی را نباید از نظر دور داشت. روحیه سنت پرستی، رواج خرافه، فقر علمی، سطح پائین آگاهی سیاسی و محافظه کاری شدید در میان رجال دوران قاجار (Rahnamaei and Shahhoseini, Ibid: 56) آنان را از درک ضرورت های زمان غافل ساخته بود. انقلاب مشروطه در عمل نتوانست مبتنی بر اهداف ذاتی خود که نهادینه کردن آرمان های دموکراتیک بود، گام برداشته و لذا محصول آن، هرج و مرج و آشوب های گسترده ای بود که این امر بر شهرها نیز تأثیرگذار بود. تصمیم گیری و تغییر و تحول شهرها معطوف به یک نظام متمرکز مبتنی بر اراده فردی بود که مانع شکل گیری قطب های قدرتی، محلی گرایی، حکومت محلی و مشارکت فعالانه می شد (Shafiei, 1381: 134). همچنین موانع زیادی بر سر راه ارتقای وضعیت شهرها در دوران مشروطه وجود داشته که می بایستی مورد تأمل قرار گیرد. اداره های بلدی در دوره مشروطه جایگاه حقوقی مشخصی نداشتند<sup>۱</sup> یعنی با اینکه تشکیل آن ها برای رتق وفتق امور زندگی مردم شهرنشین و بر اساس مصوبات مجلس شورای ملی اول بود، هیچ گاه جایگاه حقوقی لازم را به دست نیاوردند. از نظر مالی نیز وضعیت آن ها نامشخص بود. به عبارتی دیگر، معلوم نبود بودجه های ادارات بلدی از کجا باید تأمین شود. در این زمینه، همیشه بین وزارت داخله و مالیه کشاکش بود. به علاوه، حکام ایالات و ولایات با این انجمن ها در ستیز بودند و وجاهت قانونی آن ها را با چالش مواجه

می ساختند. از همه این ها مهمتر، رفتار مردم عادی بود که برخی مصوبات انجمن های بلدی را نقض می کردند، زیرا این مصوبات نظم و انضباط شهری را سرلوحه کار قرار می داد و این موضوع برای مردمی که به بی نظمی عادت کرده بودند امری پذیرفتنی نبود (Abadian and Bitarafan, 1391: 2). افول همه جانبه کشور در عصر قاجار، که از مسلمات تاریخی است، در موضوعات شهرسازی و شهرنشینی نیز مشهود است.<sup>۲</sup>

**۵-۲- دوره پهلوی:** تغییر نوع تفکر در یک جامعه و به تبع آن، تحول و روی کار آمدن حکومت های جدید، ضمن اثرگذاری بر نظام حقوقی \_ سیاسی آن، می تواند نمود و نشان های ظاهری را نیز تحت تأثیر قرار دهد.<sup>۳</sup> از این رو، پیدایش قدرت متمرکز و مستبد پهلوی، به ویژه در شهرسازی تأثیرگذار بوده است. بیزاری از حکومت قاجار که در اصلاحات قانون اساسی مشروطه نیز منعکس گردید، در شهرسازی نیز خود را با تخریب گسترده آثار و ابنیه قاجاری نشان داد. «قانون راجع به حفظ آثار ملی»، که در سال ۱۳۰۹ به تصویب رسید، حفاظت از آثار و ابنیه تاریخی تا پایان دوره زندیه را مورد اشاره قرار داده است. بسیاری از میراث ارزشمند تاریخی در شهرسازی دوران پهلوی اول، تحت لوای مدرنیزاسیون از میان رفت. از این رو، در سال ۱۳۱۵ ابلاغیه ای از طرف وزارت داخله به حکام ولایات صادر گردید که به موجب آن، ترسیم نقشه و احداث خیابان های جدید به گونه ای انجام شود که به ابنیه و آثار تاریخی آسیبی وارد نشود (Kiani, Ibid: 426). یکی از اقدامات قانونی در حوزه شهری در دوره مذکور، تهیه «آئین نامه امور خلافی» از قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ بود. اگرچه آئین نامه مذکور با دو دهه تأخیر در

<sup>۱</sup> جمشید کیانفر با بهره مندی از ده ها منبع با نگاه تاریخی ساختار

تشکیلاتی حکومتی شهر تهران در دوره قاجار را بررسی کرده است. برای مطالعه

بیشتر در این زمینه، ر.ک: (Kianfar, 1389)

<sup>۲</sup> برای بررسی تفصیلی شهر در دوران قاجار ر.ک:

- (Aliakbari, 1389)

- (Rahnamaei and Shahhoseini, Ibid)

<sup>۳</sup> ر.ک: (Mohammadi, 1374)

می‌باشد. «قانون تقسیمات کشوری» (۱۳۱۶) با حذف نظام ملوک‌الطوایفی موجب توسعه قلمرو دولت گردیده و در رشد و توسعه شهرها تأثیر بسزایی داشته است. همچنین در سال ۱۳۲۸، «لایحه قانونی تشکیل شهرداری و انجمن شهر» به تصویب رسید که حاوی نکات مثبتی بود. محدود شدن اختیار وزارت کشور از یک سو و تکیه بر تخصص فردی از سوی دیگر، از این جمله‌اند. از این قانون به بعد، به‌کارگیری نادرست واژه شهردار به جای مدیر شهر مصطلح شد (آخوندی و هکاران، ۱۳۸۷: ۱۴۷). دیگر نمونه‌های مثبت از اهتمام مقنن در به‌سازی وضعیت شهرها در دوران پهلوی را می‌توان تصویب «قانون بهداشت شهری» مصوب ۱۳۲۹ و نیز «لایحه قانونی حفظ امنیت اجتماعی» مصوب ۱۳۳۵ دانست که بی‌گمان نشانی از تمایل بر علمی اداره‌نمودن شهرها در آن دوره به‌شمار می‌رود.

بدون تردید «قانون شهرداری‌ها»، مصوب ۱۳۳۴، مهم‌ترین قانون پیرامون مدیریت شهری و شهرسازی در عصر حاضر است. این قانون پیشرو در زمان خویش، در حال حاضر از نقایص متعددی رنج می‌برد. فقدان پیش‌بینی درآمد پایدار برای شهرداری‌ها که آنان را به کسب درآمدهای غیرقانونی از شهر سوق داده و نیز، قوانین و مقرراتی که پس از تصویب قانون شهرداری‌ها، بسیاری از وظایف شهرداری‌ها را بر عهده دستگاه‌های دیگر قرار داده و به بحران مدیریت شهری دامن زده است، از این جمله‌اند.

همچنین در تحلیل وضعیت شهرها در دوره پهلوی، نباید از تصویب و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی \_ اجتماعی کشور از سال ۱۳۲۷، که در سرنوشت شهرهای کشور تأثیرگذار بوده است، غفلت نمود. با این حال، برنامه‌های توسعه که با مساعدت مشاوران خارجی تهیه می‌گردید، به دلیل عدم شناخت کامل از ویژگی‌های کشور و نیز فراهم‌نبودن زیرساخت‌های لازم برای اجرا موفقیت‌آمیز نبود. در

۱۳۲۴ به تصویب وزیر عدلیه رسید، لیکن اقدام مهمی در شهرسازی ایران به‌شمار می‌رود. پیش‌بینی حبس و جزای نقدی برای عدم رعایت نقشه ساختمانی و فقدان پروانه شهرداری را می‌توان از نکات قابل تحسین آئین‌نامه فوق در ظرف زمانی خویش دانست.

تصویب «قانون بلدیة» در سال ۱۳۰۹، ضمن نسخ قانون بلدیة ۱۲۸۶ و حذف عناصر دموکراتیک آن، انتخاب شهردار را بر عهده وزارت داخله قرار داد که این امر موجب گردید تا شهرداری تحت لوای دولت قرار گیرد. در سال ۱۳۱۶، نقشه جدید تهران با کمک مشاوران فرانسوی با محتوایی خارجی تهیه گردید (Mogtagedzadeh, 1383: 124). ناگفته پیداست که این تغییرات در سیمای شهرها خالی از اشکال نبود. مواجهه خیابان با تکیه، مسجد و موقوفات، مشکلاتی برای مجریان فراهم می‌آورد. ضمن آنکه سوداگری را افزون ساخته، گروه خاص و آگاه از برنامه‌های شهرداری را متمول می‌نمود. تمایل مهندسان و معماران کشور در سال ۱۳۱۸ که عمدتاً از تحصیل‌کردگان غرب و نیز تأثیرپذیرفتگان از آن بودند، موجب تصویب «آیین‌نامه پیش‌آمدگی در گذرگاه‌ها» گردید. این آیین‌نامه و نیز اصلاحیه «قانون تعریض و توسعه معابر» (۱۳۴۲ و ۱۳۲۰)، نقش مهمی در دگرگونی چهره شهرها از طریق حذف ابنیه قدیمی داشته است.<sup>۱</sup> برخی با توجه به مداخله قدرت عمومی، از «شهرسازی نظارتی» در عصر پهلوی سخن به میان آورده‌اند (رضایی‌زاده، همان: ۱۱). به نظر می‌رسد مبتنی بر تحلیل تاریخی دوره مذکور، «شهرسازی آمرانه» تعبیر مناسب‌تری باشد.

با این همه، نمی‌توان از کوشش‌های تقنینی قابل توجه در دوره پهلوی، به‌منظور حفظ آثار و ابنیه ملی و نیز قانون‌مند نمودن وضعیت شهری غفلت نمود. «قانون راجع به حفظ آثار ملی» مصوب ۱۳۰۹ یکی از این تکاپوهاست. «قانون ثبت اسناد و املاک کشور» مصوب ۱۳۱۰ نیز نمونه دیگری از این اقدامات تحسین برانگیز

۱. ر.ک: Habibi, Ibid و Kiani, Ibid

این جمله‌اند (Towfigh, 1384: 2). با این حال، با پیروزی انقلاب اسلامی این مطالعات و تحقیقات به سرانجامی نرسید و برای سال‌ها متوقف ماند. در پاره‌ای از قوانین و مقررات فعلی هم آمایش سرزمین مورد تأکید قرار گرفته است. علی‌رغم اقدامات مقطعی و مختصر، به نظر می‌رسد اراده جدی برای این مهم مشهود نیست.

تمرکززدایی و توزیع ثروت در پهنه جغرافیایی از رسالت‌های آمایش سرزمین است که عدالت اجتماعی و ثبات نظام سیاسی را به دنبال دارد. رعایت اصول معماری و شهرسازی و نیز ایجاد امکانات و تسهیلات برای بالابردن سطح کیفیت کار اشخاصی که امر تهیه و نظارت و اجرای طرح‌های ساختمانی و شهرسازی را بر عهده داشتند موجب گردید که در تاریخ ۱۳۵۲/۳/۱، «قانون نظام معماری و مهندسی» به تصویب برسد (Kamyar, 1389: 18). این قانون در شرایطی به تصویب رسید که مهاجرت از روستاها به شهرهای بزرگ، موجب سوداگری گسترده در زمین و مسکن و بلعیده شدن مناطق کشاورزی و روستاهای اطراف شهرها و ساخت‌وسازهای غیر استاندارد و نایمن گردیده بود.

علی‌رغم تصویب قوانین و مقررات نسبتاً مناسب در این دوران، به دلیل «ساختار سیاسی و اقتصادی کشور»، «اصلاحات ارضی» و «توسعه دیوان‌سالاری»، شهرنشینی گسترده به‌ویژه در تهران و کلان‌شهرها مشهود بوده و «شهرسازی سنجیده»، آن‌گونه که منظور قوانین فوق بوده، حاصل نشده است. در این دوران، شهرگرایی سریع و بی‌ضابطه مشهود است. شکاف بین شهرها و روستاها، تشدید مهاجرت و گسترش حاشیه‌نشینی را به همراه داشته که در وقوع انقلاب

برنامه‌های عمرانی که اهرم اصلی روند مدرنیزاسیون و توسعه اقتصادی در آن زمان محسوب می‌شدند، اصلاحات اجتماعی و شهری (برنامه اول)، ارتباطات و راه‌سازی (برنامه دوم و سوم) و ساختمان و مسکن (برنامه چهارم و پنجم) جایگاه ویژه‌ای یافتند (Mashhadizadeh Dehaghani, Ibid: 73). در سال ۱۳۴۷، «قانون نوسازی و عمران شهری» به تصویب رسید که هدف اصلی و عمده آن، نوسازی و عمرانی و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندی‌های شهری عنوان شده است.<sup>۱</sup> بالآخره «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری» (در راستای اصلاحیه قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵)، در سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید که فلسفه تأسیس این شورا را می‌توان در هماهنگی و همساز نمودن برنامه‌های شهرسازی، ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم و اعتلای هنر معماری دانست.<sup>۲</sup> یکی از قوانین قابل توجه دیگر در دوره پهلوی، «قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست» مصوب ۱۳۵۳ می‌باشد که نشانگر آگاهی مقنن در تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم آن بر وضعیت شهری می‌باشد.

از سوی دیگر، از پنجاه سال پیش مقوله «آمایش سرزمین»، به‌عنوان تلفیقی از علوم مختلف و به‌منظور ایجاد تعامل میان انسان، فضا و فعالیت، به تدریج در کشور ما مطرح گردیده است. گزارش مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران در ۱۳۴۵ با عنوان «افزایش جمعیت تهران و نکاتی پیرامون سیاست عمرانی کشوری»، مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای صورت گرفته توسط وزارت آبادانی و مسکن در سال ۱۳۵۰، تأسیس مرکز آمایش سرزمین در سال ۱۳۵۳ و گزارش مهندسان مشاور ستیران در ۱۳۵۵ از

<sup>۱</sup> رک: Mansour, 1374.

<sup>۲</sup> در ماده اول این قانون آمده است: برای هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به منظور ایجاد زیست بهتر برای مردم همچنین به منظور اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های

مختلف معماری سنتی و ملی و ارائه ضوابط و جنبه‌های اصیل آن با در نظر گرفتن روش‌های نوین علمی و فنی و در نتیجه یافتن شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تأسیس می‌شود.



و مقررات شهری توجهی نداشته‌اند. ۵. لغو قانون ممنوعیت ساخت‌وساز در محدوده استحفاظی شهرها که توسط وزارت مسکن و شهرسازی اعلام گردید، تأثیرات مخربی در نظام شهرسازی کشور بر جای گذارد. ساخت‌وساز گسترده و خودجوش در حومه شهرها بدون رعایت تشریفات قانونی، صدور پروانه و دارا بودن نقشه، بدون در نظر گرفتن کاربری و کدبندی اراضی و غفلت از نیاز این اراضی به تأسیسات زیربنایی و خدمات شهری پیامدهای ناگواری به همراه داشته است (Mirkatouli, 1389: 116). هر چند این امر موجبات مسکن‌دار شدن گروه زیادی را فراهم ساخت و با عرضه نامحدود زمین، قیمت زمین و مسکن کاهش یافت، لیکن به بحران مهاجرت دامن زده و شهرهای بزرگ، به‌ویژه تهران، را با مشکلات متعددی مواجه ساخت.

به‌زعم برخی، دلایل رشد شتابان شهرنشینی پس از انقلاب اسلامی، به ترتیب اولویت به شرح ذیل بیان شده است: عدم برنامه‌ریزی مناسب، مهاجرت روستائیان، رشد جمعیت و بحران در کشاورزی، عدم تعادل‌های منطقه‌ای، وقوع جنگ، فرصت‌های شغلی و درآمد بیشتر در شهر، وجود خدمات رفاهی بیشتر در شهر، ساخت سیاسی تمرکزگرا، مدیریت ناکارآمد شهری، تبلیغات زندگی شهری، عدم نظارت بر محدوده‌ها، وجود مشاغل کاذب (Naghdi, 1390: 234).

به الزام دولت در تامین مسکن برای همه افراد و فارغ از امکان یا امتناع اقتصادی آن در عالم واقع، محدود به مسکن نبوده و در موضوعات دیگر نیز قابل ردیابی است، به عنوان نمونه، مقنن اساسی در باب اشتغال در اصل بیست و هشتم مقرر می‌دارد: ... دولت موظف است... برای همه افراد امکان به اشتغال کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.

نک: General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly (1364). Detailed minutes of the deliberations of the Parliament of the final review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Tehran: National Assembly Press, Volume I, p. 781.

اسلامی تأثیرگذار بوده است. دیکته‌شدن تصمیمات از بالا به پایین، بی‌نیازی دولت از مردم به علت درآمدهای نفتی، مدرنیزاسیون وارداتی، عدم نقش مردم در تعیین قوانین و نظارت بر مسئولان (Kamrava, 1388): 26. به‌زعم برخی، مهمترین علل نابسمانی شهرهای ایران قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ایران بوده‌اند.

۵-۳- دوره جمهوری اسلامی: یکی از مسائل در خور تأمل در تحلیل وضعیت شهری در دوره جمهوری اسلامی، مطالبه زمین و مسکن، به‌ویژه از سوی طبقه متوسط و مستضعف جامعه، مهاجران و حاشیه‌نشینان شهری و انبوه‌جویان، که به‌عنوان ضرورتی ملی مطرح گردید، می‌باشد. تأکیدات رهبر انقلاب در سخنرانی‌های متعدد قبل و بعد از پیروزی نهضت، مبنی بر لزوم حل مشکلات مسکن، واجد اهمیت بسیار است.<sup>۱</sup> نگاه آرمانی به موضوع مسکن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، که در آذرماه ۱۳۵۸ پس از تدوین نهایی از تصویب ملت ایران گذشت، نیز هویدا است. اصول سوم،<sup>۲</sup> سی‌ویکم<sup>۳</sup> و چهل‌وسوم<sup>۴</sup> قانون اساسی به این حق بنیادین تأکید نموده است. بازخوانی مشروح مذاکرات تدوین‌کنندگان قانون اساسی بیانگر آن است که دغدغه اصلی خبرگان، حل مشکل مسکن به‌ویژه برای اقشار آسیب‌پذیر، کارگران و کشاورزان بوده و به مسائل شهرسازی، ضوابط

<sup>۱</sup> برای مطالعه بیشتر، Sahifeh Emam, 127, 474, 301, 382, 176, 273, 398.

<sup>۲</sup> ... برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.

<sup>۳</sup> داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت، برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

<sup>۴</sup> ... تامین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

نکته قابل تأمل آنکه نگاه آرمانی و غیر علمی مقنن اساسی

موازی سایر دستگاه‌ها و نهادها اداره می‌گردید. قانون شوراها را اسلامی قبل از اجرایی‌شدن، شش بار تغییر نمود و اختیارات و وظایف آن به سود دولت مرکزی کاهش یافت. در نظام قانون‌گذاری کمتر سابقه دارد قانونی قبل از اجرا این چنین دستخوش تغییر و تحول قرار گرفته باشد. سلب اختیارات اولیه از این قانون و فاصله‌گرفتن از اصول قانون اساسی موجب گردیده برخی<sup>۲</sup> آن را شورای شهرداری بنامند نه شورای شهر. البته برگزاری انتخابات شوراها را اسلامی در اسفندماه ۱۳۷۷، تحولی بنیادین در حقوق شهری ایران محسوب می‌گردد. پس از ده‌ها سال قائم‌مقامی وزارت کشور بر شهرداری‌ها و پس از دو دهه مسکوت‌ماندن اصول شوراها در قانون اساسی، رسمیت‌یافتن شوراها با رأی مردم، نقطه عطف تحولات شهری دوران معاصر به‌شمار می‌آید. هر چند پاره‌ای مشکلات از جمله «مداخلات سیاسی»، «نواقص قانونی» و «تنگناهای مالی» موجب گردید شوراها نتوانند انتظارات مردمی را برآورده نموده و ملاً به جایگاه و کارایی آنان خدشه وارد گردیده است. به‌باور برخی و در بررسی جامعه‌شناسانه کارایی شوراها، «شرایط علی»، «فقدان سنت‌های دموکراتیک»، «نظام اداری متمرکز» و «قوانین مبهم» منجر به پدیده «فقدان نهادینگی» در شوراها می‌شوند و حوزه عمل و اختیارات آن‌ها را محدود می‌کنند (Azkia and Imani, 33: 1384). شوراها را اسلامی به‌عنوان نهادی فرودست و ضعیف که با آرمان‌های قانون اساسی فاصله دارد، نه تنها نتوانسته است آشفتگی‌های شهری را سامان بخشد، بلکه گاه بدان دامن زده است. با گذار از بحران‌های سال‌های نخست انقلاب، تثبیت نظام، تعادل تدریجی جمعیت، آشکارشدن آسیب‌ها و مخاطرات توسعه بدون ضابطه شهری، به تدریج رویکردهای جدید در قوانین و مقررات کشور آغاز گردید. علاوه بر مندرجات قوانین بودجه و

ضمن آنکه برخی دلایل چون مدیریت شهری و ساخت سیاسی کشور باید در زمره مهمترین عوامل محسوب گردند. به‌باور برخی، دو عامل اصلی «تغییر ارزش‌های اجتماعی» و «تضعیف مدیریت شهری» را می‌توان مهمترین عوامل شکل‌دهنده تحولات شهری و شهرسازی ایران پس از انقلاب برشمرد (Moshiri, 23: 1389). بر اساس گزارش «سند توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی ایران»، که در سال ۱۳۸۲ به تصویب هیأت وزیران رسیده است، به موازات شهرنشینی در کشور در دهه‌های اخیر، سکونتگاه‌های نامتعارف و خودانگیخته درون یا مجاور شهرها، با تقدم در مجموعه‌های شهری بزرگ، به سرعت ایجاد شده و رشد یافته است (Barakpour and Asadi, 27: 1390). علاوه بر سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری موجود، بنیادهای انقلابی چون جهاد سازندگی، بنیاد مسکن، کمیته انقلاب اسلامی و سازمان زمین شهری در شهرها تأثیرگذار بوده‌اند.<sup>۱</sup>

جلسات شورای عالی شهرسازی و معماری که قبل از انقلاب به صورت هفتگی و ماهیانه تشکیل می‌گردید به جلسات سالانه مبدل گردید. در فاصله سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۲، هر سال فقط یک جلسه آن هم برای تصویب طرح‌های قبل از انقلاب و تسویه حساب با مشاوران طرح‌ها تشکیل گردیده است (کامروا، همان: ۷۸). جنگ تحمیلی، نهادهای نوظهور، تداخل قوا، غفلت از تخصص‌گرایی در واگذاری مسئولیت‌ها، بی‌اعتنایی به قانون و مهاجرت گسترده، پیامدهای بسیار ناگواری در شهرها برجای گذارده است.

در فاصله نسبتاً کوتاهی از زمان تصویب قانون اساسی قوای سه‌گانه، نهادها و سازمان‌های مربوطه رسمیت قانونی یافتند، لیکن تشکیل شوراها را اسلامی با دو دهه تأخیر به تعویق افتاد. در طول این سال‌ها، شهرها زیر نظر وزارت کشور و با مداخله گسترده و

<sup>۲</sup> نک: (Moghareh, 1383: 521).

<sup>۱</sup> به منظور آشنایی اجمالی با انعکاس گوشه ای از مسایل مسکن و شهرسازی پس از انقلاب اسلامی ر.ک: Rafatjah, 1382.

(۱۳۸۰/۱۰/۱۶)، «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴» (۸۲/۸/۱۳)، «سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکونی» (۸۹/۱۱/۲۹)، «سیاست ساخت و عرضه مسکن ارزان قیمت به شرط تملیک» (تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶)، «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» (۸۷/۲/۲۵)، «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» (۱۳۷۴)، «سیاست‌های کلی منابع طبیعی» (۱۳۷۹)، «سیاست‌های کلی شهرسازی» (۱۳۸۹)، «قانون حمایت از احیاء، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده» (۱۳۸۹)، «سیاست‌های کلی آمایش سرزمین» (۱۳۹۰)، «سیاست‌های کلی محیط زیست» (۱۳۹۴)، «منشور حقوق شهروندی» (۱۳۹۵) و «قانون هوای پاک» (۱۳۹۶) در زمره قوانین، مقررات و تدابیر نسبتاً مناسب برای شهرسازی سنجیده و صیانت از محیط زیست است.<sup>۲</sup> شهرسازی نابخردانه و شهرنشینی نسنجیده، البته مهاجرت گسترده، تراکم جمعیت، حاشیه‌نشینی، تخریب میراث طبیعی و فرهنگی، نابودی روستاها، زمین‌خواری و آلودگی هوا را به‌دنبال داشته که قابل مقایسه با دوران گذشته نیست. افزایش نگران‌کننده بزهکاری، گسترش آسیب‌های اجتماعی و رشد خشونت و ناامنی، ارمغان شوم شهرهای امروزی است.

قوانین و مقررات فوق، به‌ویژه اسناد فرادستی، به‌عنوان قواعد آمره تلقی نمی‌شود. مدیریت جزیره‌ای امور شهری، بی‌تفاوتی جامعه حقوقی کشور، سود سرشار تملک، احتکار و دست‌اندازی به اراضی، توده مردم به‌ویژه افراد ذی‌نفوذ و صاحب‌منصب را به نقض کردن و نادیده‌گرفتن نظام حقوق شهری کشور ترغیب نموده است. از یک‌سو قوانین و مقررات بسیار که از پراکندگی، نقص و فقدان ضمانت اجرا رنج می‌برند و به‌نظر می‌رسد گاه، قوانین عقب‌تر از زمانه هستند. در

تصریحات برنامه‌های توسعه، به‌ویژه برنامه چهارم، پنجم و ششم، تصویب قوانین و مقررات سودمند و امیدآفرین جهت نیل به «شهر مطلوب» فزونی یافته است؛ هرچند برخی قوانین با تأخیر به تصویب رسیده یا اجرا گردید و برخی از قوانین در مرحله اجرا با مشکلاتی مواجه گردیدند. بر اساس یک دیدگاه، «قانون اراضی شهری» بیشترین سهم و تأثیر را در شکل‌دهی سیستم و ساخت شهر بعد از انقلاب اسلامی تا کنون داشته است (Kamrava, Ibid: 79). قانون «زمین شهری»، مصوب ۱۳۶۶، گام‌های تدریجی در ضابطه‌مند نمودن واگذاری زمین، تأکید بر طرح‌های شهری و شهرسازی و جرم‌انگاری تعرض به اراضی شهری دولتی و احداث بنا بدون پروانه برداشته است. از آن مهمتر، ساختار سیاسی - اجتماعی و به‌ویژه نظام اقتصادی کشور، تأثیرات بسیار مخربی بر نظام شهری کشور وارد نموده است.

برخی از سیاست‌ها، قوانین و مصوباتی که تحولاتی در نظام حقوق شهری کشور ایجاد نمودند عبارتند از: تصویب «طرح‌های منطقه‌ای» (چابهار، گیلان، مازندران، کرمان و شیراز و ...)، «قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی» (۶۲/۱۲/۷)، «مقررات ملی ساختمان» (قانون نظام‌مهندسی ۱۳۷۴/۱۲/۲۲)، «ضوابط و مقررات افزایش تراکم و بلند مرتبه‌سازی» (مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ۱۳۶۵/۱۰/۲۴)، «سیاست آماده‌سازی زمین» (مصوبه ۱۳۶۷ هیئت وزیران)، «ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهرها» (مصوبه ۱۳۷۸/۸/۱۰ شورای عالی شهرسازی و معماری)، «قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن» (۱۳۸۱/۵/۶)، «ضوابط ملی آمایش سرزمین» (مصوب ۱۳۸۳/۸/۶ هیئت وزیران)، «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک»<sup>۱</sup> (۱۳۸۴/۱۰/۱۴)، «قانون ایجاد شهرهای جدید»

<sup>۲</sup> به‌منظور آگاهی از شهرسازی مبتنی بر محیط زیست و مبانی نظری آن، نک: Abesi, Bamdadi, Aminirad, 1400: 4.

<sup>۱</sup> به‌منظور تحلیل علمی شهرک‌های جدید، نک: Shoorcheh, Mahmood, 1397: 19.

این میان تنقیح و شفافیت قوانین ضروری است. از سوی دیگر، قوه قضائیه سال‌های طولانی اعتنای چندانی به موضوعات شهرسازی و محیط زیست نداشته و جامعه حقوقی با مفاهیم شهرسازی نوین آشنایی کافی نداشته‌اند.

#### ۶- یافته‌های پژوهش

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد جهل و ناآگاهی، غفلت از درک ضرورت‌های زمان، نظام ملوک الطوایفی، ضعف قدرت مرکزی و آشفتگی نظام اقتصادی از جمله عوامل مؤثر بر عدم رونق شهرسازی در دوران قاجار می‌باشد.

از سوی دیگر، در دوران پهلوی نیز غفلت از الگوهای بومی، فقدان مشارکت مردم و کوتاهی در صیانت از میراث طبیعی و فرهنگی پیامدهای ناگوار به‌همراه داشته است. همچنین، اتخاذ تدابیر نادرست اقتصادی توسط نظام سیاسی \_ اداری و غفلت از نقاط محروم، گسترش مهاجرت و شهرنشینی را به‌دنبال داشته است. با این‌همه اوصاف، نمی‌توان تمایل بر نگاه علمی در به‌سازی شهرها از وضع قوانین و مقررات مناسب در زمینه حقوق شهری و شهرسازی را انکار نمود.

افزون بر دو دوره پیشین، می‌توان با اتکاء بر عوامل زیر، علل ناکامی حقوق شهری و شهرسازی در دوران جمهوری اسلامی را واکاوی نمود. طراحی نامطلوب نظام مدیریت شهری، مدیریت جزیره‌ای، پراکنده و بسیار آشفته در شهرها، تمسک جستن شهرداری‌ها به‌دلیل ناکافی بودن درآمدهای پایدار به ابزارهایی چون فروش تراکم، تغییر کاربری و کمیسیون ماده صد و ایجاد درآمدهای هنگفت و البته غیرقانونی برای این نهاد، پیوند نامیمون قدرت و ثروت در شهرسازی معاصر را رقم زده و تلاش برای پیشگیری از عوارض بیشتر، مبتنی بر تعمق در آموزه‌های تاریخی و اصلاح حقوقی را ناگزیر و ناگزیر نموده است.

#### ۷- نتیجه‌گیری

شهرسازی به‌عنوان علم آمیخته با هنر، چهارراه علوم و میدانگاه فنون گوناگون است. با وجود اهمیت فراوان آن دانش تنظیم‌گر و اقبال کشورهای پیشرفته در بهره‌جستن از آن، در یک قرن اخیر این مهم کمتر مورد عنایت طبقه حاکمه در ایران بوده است. افول شهرسازی دوران قاجار بر آگاهان پوشیده نیست. نامنی و هرج و مرج، حکومت ملوک‌الطوایفی و جهل و غفلت مردم از حقوق خویش، از خصوصیات تاریخی این دوره است. از منظر حقوقی نیز تصویب «قانون بلدیه»، به‌دلیل عدم تناسب با شرایط فرهنگی و اجتماعی ایران آن‌زمان، هرگز نتوانست به‌نحوی دقیق اجرا گردد. در دوران پهلوی نیز با انحصار و تمرکز در اداره کشور، شهرسازی به‌شیوه غربی به‌سرعت آغاز گردید و چهره شهرها تغییر کرده و دستگاه‌های متعدد اداری ظاهر گردید. گرچه تغییرات در شهرها به‌دلیل دگرگونی در سبک زندگی، گسترش وسایل نقلیه، توسعه صنعت و تکنولوژی اجتناب‌ناپذیر بوده است. غفلت از الگوهای بومی، فقدان مشارکت مردم و کوتاهی در صیانت از میراث طبیعی و فرهنگی پیامدهای ناگوار به‌همراه داشته است. از سوی دیگر، اتخاذ تدابیر نادرست اقتصادی توسط نظام سیاسی \_ اداری و غفلت از نقاط محروم، گسترش مهاجرت و شهرنشینی را به‌دنبال داشته است. با این‌همه، نمی‌توان تمایل بر نگاه علمی در به‌سازی شهرها از وضع قوانین و مقررات مناسب همچون «قانون راجع به حفظ آثار ملی»، «قانون ثبت اسناد و املاک کشور»، «قانون تقسیمات کشوری»، «لایحه قانونی تشکیل شهرداری و انجمن شهر»، «قانون بهداشت شهری»، «لایحه قانونی حفظ امنیت اجتماعی»، «قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست» را انکار نمود. در دوره جمهوری اسلامی نیز، علی‌رغم تلاش گسترده برای تحقق عدالت اجتماعی، به‌دلیل بی‌اعتنایی به دانش شهرسازی، شهرها با بحران‌های عمیق مواجه شده‌اند. از یک‌سو جنگ تحمیلی، تحریم اقتصادی، نظام اداری دیوان‌سالار متکی به نفت و

مضعف و به بحران‌های اجتماعی دامن زده‌اند. کژروی اجتماعی، آلودگی فزاینده محیط زیست، پراکندگی نامتوازن شهرها، ناهماهنگی مسئولان، سوداگری زمین و مسکن، کثرت پروژه‌های مرتبط با زمین و مسکن در دادگستری، ترافیک و تصادفات، شکاف اجتماعی، ... پیامدهای شهری نامتوازن و بی‌هویت امروزی است.

کم‌اعتناء به مردم و از سوی دیگر، طراحی نظام حقوقی ناکارآمد، مدیریت ناهمگون شهری و عدم حراست از محیط زیست، نتایج تلخی در شهرها بر جای گذارده است. در خلأ قوانین و مقررات با ضمانت اجرای مناسب و در سایه غفلت دستگاه عدلیه، شهرداری‌ها با فروش تراکم، تغییر کاربری، تبدیل تخلفات ساختمانی به جرمه نقدی در کمیسیون ویرانگر ماده صد، همچنین تجاوز به اراضی پیرامون شهری، آسیب‌های شهری را

## 7- References

### Persian References:

- The Holy Quran
- Abadian, Hossein and Mohammad Bitarfan (2012). "Historical Barriers to the Development of Urban Management in the First Constitutional Period", Social History Research, No. 2, pp. 24-1.
- Abessi, Ozeair et al. (1400). "Environmentally friendly urban planning, sanitary challenges in Wetland Cities", Scientific Journal of Iranian Urbanism, No. 7, pp 1-10.
- Akhundi, Abbas Ahmad et al. (2008). "Pathology of Urban Management Model in Iran", Journal of Geographical Research, No. 63, pp. 156-135.
- Aristotle (1364). Politics, translated by Hamid Enayat, Sepehr Printing House, fourth edition.
- Bastier, Jean and Bernard Darz (1377). Shahr, translated by Ali Ashrafi, Tehran: University of Arts Publications.
- Bahraini, Hussein (1387). Modernity, postmodernism and later in urban planning, Tehran: University of Tehran Press, third edition
- Barkupour, Nasser, Asadi, Iraj (1390). Urban Management and Governance, Tehran: University of Arts, Second Edition.
- Ezkia, Mostafa and Hossein Imani Jajarmi (2005). "Sociological study of the efficiency factors of the Islamic councils of the city", Letter of Social Sciences, No. 26, pp. 64-33.
- Farabi, Abu Nasr Mohammad (1371). Medina Politics, translated and annotated by Jafar Sajjadi, Ministry of Culture and Islamic Guidance Publications, fourth edition.
- Florida, Richard (1390). Cities and the creative class, translated by Ebrahim Ansari and Mohammad Ismail Ansari, Tehran: Sociologists Publications.
- General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly (1364). Detailed Minutes of the Parliamentary Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Tehran: National Assembly Press, Volume One.
- Habibi, Mohsen (1390). Description of the intellectual currents of architecture and urban planning in contemporary Iran, Tehran: Cultural

Research Office, second edition.

- Habibi, Mohsen (1390). From the city to the city, Tehran: University of Tehran Press. Eleventh edition.
- Ibn Khaldun, Abdul Rahman Ibn Muhammad (1369). Introduction, translated by Mohammad Parvin Gonabadi, Tehran: Scientific and Cultural Publications, seventh edition
- Javadi Amoli, Abdullah (1395). Mafatih al-Hayah, Qom: Esraa Publishing, two hundred and third edition.
- Kamrova, Seyed Mohammad Ali (1388). Contemporary Urban Planning of Iran, Tehran: University of Tehran Press, Third Edition.
- Kashani, Seyed Mahmoud, Continuous Violation of Citizenship Rights in Iran's Urban Planning System, Online News, 9/15/2012.
- Kiani, Mustafa (1383). Architecture of the First Pahlavi Period, Tehran: Institute of Contemporary Iranian History Studies.
- Le Corbusier (1382). Athens Charter, Introduction and Translation by Mohammad Mansour Flamaki, Tehran: Space Publishing, Second Edition.
- Lynch, Quinn (1381). Theory of city shape, translated by Hossein Bahreini, Tehran: University of Tehran Press, second edition
- Mojtahedzadeh, Gholam Hossein (1383). Urban Planning in Iran, Tehran: Payame Noor University Press, Fifth Edition.
- Mumtaz, Farideh (1387). Sociology of the city, Tehran: Anteshar Co., fourth edition.
- Mansour, Jahangir (1374). Collection of laws and regulations related to the province, city, county, village and municipality, Tehran: Amirkabir Publications, ninth edition.
- Morris, James (1374). History of the shape of the city, translated by Razieh Rezazadeh, Tehran: Iran University of Science and Technology Publications, second edition.
- Mirkatoli, Jafar (1389). Introduction to Urban Land Supply Planning, Gorgan: Gorgan University of Agricultural Sciences and Natural Resources.
- Moshiri, Shahriyar (1389). "Control and guidance of urban construction, design of an efficient system", Journal of City Identity, No. 7, pp. 30-23.
- Moghareh, Mohammad Reza (1383). "Reasons for the failure of unit management in Iranian cities", Proceedings of the National Conference on Urban Planning in Iran, Shiraz: Shiraz University, Volume II.
- Nojournian, Hossein (1348). Field of Comparative Law (Islam, France, England, Russia), Mashhad: Toos Printing House, Mashhad.
- Naqdi, Assadollah (1390). Man and the city, Hamedan: Bu Ali Sina University Press.
- Ostrovsky, Watslaw (1371). Contemporary urban planning, translated by Laden Etezadi, Tehran: University Press.
- Plato (1367). Volume of Works (Laws), translated by Hamid Enayat, Tehran: Kharazmi Publications, Volume 4, Fourth Edition.

- Rahnamaei, Mohammad Taghi and Parvaneh Shah Hosseini (2012). Iran Urban Planning Process, Tehran: Samat Publications, Ninth Edition.
- Rabbani, Rasool (1381). Urban Sociology, Isfahan, University of Isfahan.
- Rezaeizadeh, Mohammad Javad (1391). Urban Planning Law, Tehran: Majd Publications.
- Shaterian, Mahmoud (1398). Pathology of Civil Law, Tehran, Speakers.
- Sharipour, Mahmoud (1391). Urban Sociology, Tehran: Samat, fifth edition.
- Shafi'i, Hassan (1381). Centralism and non-realization of national government in Iran, urban planning and management, Center for Urban Planning Studies, Tehran: Publications of the Organization of Municipalities.
- Shokoui, Hussein (1387). New Perspectives on Urban Geography, Tehran: Samat Publications, Twelfth Edition.
- Shoorcheh, Mahmood (1397). The Hermeneutics of New Towns, Scientific Journal of Iranian Urbanism, No. 1, pp 1-26.
- Tawfiq, Firooz (1384). Land Management, Tehran: Iran Urban Planning and Architecture Studies and Research Center.
- Yarahmadi, Amir (1378). Towards Humanistic Urbanism, Tehran: Urban Processing and Planning Company.
- Zabrdast, Esfandiar (1383). City Size, Tehran: Urban Planning and Architecture Research Center.

#### Latin References:

- FRIEDMANN, J (2000). The Good City: In Defense of Utopian Thinking, International Journal of Urban and Regional Research Volume 24.2, pp 460-472.
- Ford, L. R (1999). Lynch revisited: New urbanism and theories of good city form, Cities, Volume 16, Issue 4, August 1999, Pages 247-257.
- Gehl, J (2010). Cities for people, Washington: Island Press.
- Harvey, D (2012). REBEL CITIES, From the Right to the City to the Urban Revolution, London, Verso.
- Jacobs, J (1961). The DEATH and LIFE of GREAT AMERICAN CITIES, New York, vintage books.
- Lynch, K (1981). A THEORY OF GOOD CITY FORM, Massachusetts, The Massachusetts Institute of Technology.
- Mitchell, D (2003). The Right to the City, Social Justice and Fight for Public Space, NEW YORK: The Guilford Press.
- Mumford, L, (1961). THE CITY IN HISTORY Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects, NEW YORK: Harcourt Brace Jovanovich.
- Park, R. E and Burgess, E, W (1984). The City Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment, CHICAGO: THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS.



### نحوه ارجاع به این مقاله:

شاطریان، محمود، یحیی‌زاده، جواد. (۱۴۰۱). تأملی بر شهرسازی معاصر در ایران با رویکرد حقوقی \_ تاریخی، شهرسازی ایران، ۵ (۸)، ۹۷ - ۱۱۲.

### COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to the Iranian Urbanism Journal. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

URL: <https://www.shahrsaziiran.com/1401-5-7-article7/>

DOR: <https://dorl.net/dor/20.1001.1.27170918.1401.5.8.7.5>

