

# شهرسازی، حقوق عمومی و خصوصی در دوران معاصر نسبت ها، نظام ها و چالش ها

محمدصابر باقریان\*

## چکیده

مبحث حقوق عمومی و حقوق خصوصی بر پایه نظام بخشی به مناسبات دولت و مردم تنظیم شده، که حوزه های اقتدار و اختیار مشروع آنها را به دست می‌دهد. این دو بخش از حقوق در نظام های سیاسی مختلف بر حسب جایگاه و نقش دولت و مردم از نسبت های متفاوتی برخوردار می‌شود. این نسبت ها نیز به نوبه خود بر نظام شهر و شهرسازی تأثیر مستقیم داشته و داده های آن را در فرآیند تهیه، تدوین و اجرای طرح ها و برنامه ها بر حسب منابع و منافع گروه های ذیربط و ذینفع متفاوت می‌سازد.

دوران معاصر کشور با دو نظام سیاسی مختلف، این نسبت ها را به گونه متفاوت به دست داده است. تفاوت در این نسبت ها در دیروز به نوبه خود نظام شهرسازی را تحت تأثیر مسائلی قرار داده که برآیند آن به چالش هایی در امروز، منجر شده است. در این مقاله، موضوع مورد پژوهش از سه منظر مورد کنکاش قرار گرفته است :

۱. بحث نسبت هاست که در آن نسبت حقوق عمومی و خصوصی با یکدیگر و با شهرسازی در حوزه نظریه مورد بررسی قرار می‌گیرد.
۲. بحث نظام هاست که نسبت های بررسی شده در چارچوب نظام های سیاسی معاصر مورد بازخوانی قرار می‌گیرد.
۳. بحث چالش هاست که برآیند نسبت ها در نظام های معاصر بوده و در حوزه شهر و شهرسازی مورد بازشناسی قرار می‌گیرد.

## واژه های کلیدی

حقوق عمومی و خصوصی، منابع و منافع، گروه های ذیربط و ذینفع، دولت و مردم، رشد و توسعه، نظام شهرسازی

## مقدمه

چالش های امروزی در حوزه های شهر و شهرسازی، ریشه در نظام سیاسی دیروزین دارد. نظام هایی که در نسبت با یکدیگر از ساختار سیاسی - حقوقی متناقض برخوردار بوده و از آن موضع، مواضع خویش را در نسبت با شهر و شهرسازی اعمال کرده اند. حقوق عمومی و خصوصی در هر نظام بیانگر تنظیم مناسبات دولت و مردم در حوزه های اقتدار و اختیار است. هرگاه قدرت و اقتدار پایه در حقوق و قانون نداشته باشند دولت و جامعه عملاً از هم جدا بوده و بنابراین با هم دشمنی خواهند داشت [کاتوزیان، ۱۳۸۱ : ۳۲]. در مقابل هم اگر دولت و جامعه، همبسته و پیوسته باشند، اما با دگرگونی های کوتاه مدت و پیاپی همراه گردند، با تبعاتی همراه می شود که برآیند هر دوی آنها به صورت منفی بر ساختمان های اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی و کالبدی جامعه در شکل های مختلف رخساره می یابد.

تاریخ معاصر کشور با دو نظام متفاوت سیاسی در دو نسبت متفاوت از اقتدار و اختیار در اشکالی مختلف از مناسبات دولت و مردم در عرصه شهر و شهرسازی قابل بررسی است. عرصه هایی که تحت دو ساختار از قدرت با مناسبات گسسته و همبسته دولت و مردم با رویکرد به تصمیمات آبی و پیاپی در اشکال غیر قانونی و قانونی در دیروز، به چالش هایی در امروز منجر گردیده است.

## ۱. بازشناسی نسبت ها

### الف. نسبت حقوق عمومی و خصوصی<sup>۱</sup>

تنظیم مناسبات بین گروه های ذیربط و ذینفع از مهم ترین ویژگی ها در تعریف علم حقوق است. این نظم که در نسبت دولت و افراد به صورت مرکب و منفک از یکدیگر مورد بحث واقع شود، در حوزه و قلمرو حقوق داخلی عمومی و خصوصی قرار می گیرد [هاشمی، ۱۳۶۹ : ۴ و ۳]. اگرچه از گذشته تا به حال همواره تلاش بر آن بوده که عرصه های نظر این دو بخش از حقوق از یکدیگر متمایز گردد اما در عرصه عمل، قلمروهای آن به واسطه توسعه مداخلات دولت، دائماً در گردونه تغییر و تحول قرار داشته است. در تمایز حقوق عمومی و خصوصی، تأمین اصل منافع به عنوان محوری ترین معیار در تشخیص ماهیت این دو بخش از حقوق مورد تأکید قرار گرفته است. در چارچوب این معیار، منافع به دو بخش جامعه و اشخاص قابل تعریف بوده که حقوق عمومی بر تأمین خدمات، نظم و منافع جامعه اصرار دارد و حقوق خصوصی بر حفظ امتیازاتی ابرام دارد که قانون برای پاره ای از اشخاص در برابر سایرین به رسمیت می شناسد [کاتوزیان، ۱۳۸۳ : ۱۹-۱۱].

بر پایه تمایزی که از این دو حوزه حقوقی وجود دارد، تعاریف زیر در تعیین نسبت بین آنها به دست داده شده است :

- حقوق عمومی مشتمل بر قوانینی بوده که در آن وظایف و اختیارات دولت و روابط دولت با مردم تنظیم شده است. به عبارت دیگر حقوق عمومی قواعد حاکم بر تشکیلات دولت و روابط سازمانهای وابسته آن با مردم است.
- حقوق خصوصی مشتمل بر قوانینی است که ناظر بر روابط اشخاص می باشد [کامیار، ۱۳۸۲ : ۱۳].
- بر پایه تعاریف یاد شده، دو شخصیت حقوقی و تعاملات آنها مطرح می گردد : دولت و مردم. این دو شخصیت حقوقی به طور عمده از دو دیدگاه نظریه ای مورد توجه قرار می گیرند که عبارتند از :

۱. نخست دیدگاهی که اتحاد محور بوده و شخصیت دولت در آن انکار شده است. در این رویکرد، فرد به عنوان عضوی از دولت، موضوع حقوقی است و جدایی حقوق عمومی و خصوصی مفهوم ندارد. تولید و توزیع منابع و ثروت در تسلط دولت بوده و ساختمان اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی و کالبدی جامعه را حقوق عمومی در جهت منافع عمومی به وجود می آورد.

۲. دوم دیدگاهی که متمایز محور بوده و شخصیت های دولت و مردم را به صورت مستقل مورد تأکید قرار می دهد. وجود تفاوت های نقش/ وظایف و نیز تفاوت های اقتدار/ اختیار از عوامل مهم در تعریف چنین تمایزی است. در چارچوب این دیدگاه، تولید و توزیع منابع و ثروت بر حسب منافع فردی و جمعی تقسیم می شود و ساختمان اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی و کالبدی جامعه را حقوق های عمومی و خصوصی به وجود می آورند [کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۲۰ و ۱۹].

بر پایه داده های ارائه شده، در نظام حقوقی معاصر کشور، نسبت حوزه های عمومی و خصوصی در دو نظام سیاسی متفاوت، همواره در دو قلمرو مجزا قابل طرح بوده که بر مبنای این دو، شخصیت های دولت و نظام و مردم، رخساره یافته است. این شخصیت ها در حوزه نظریه متمایز محور قرار داشته و در عمل برحسب جایگاه/ نقش متفاوت و اقتدار/ اختیار نامتوازن، ساختمان های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و کالبدی ناموزونی را بر حسب منابع و منافع، شکل داده اند.

### ب. نسبت شهرسازی با حقوق عمومی و خصوصی

اگر شهر را در هر دوره زمانی، بازتاب کالبدی عوامل اجتماعی- فرهنگی، اقتصادی و سیاسی هر جامعه در فضا بدانیم، تعریف بر ویژگی هایی استوار می گردد که نظام سیاسی- اجرایی آن جامعه بر حسب اقتدار و اختیار در شکل دهی ساختمان های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و کالبدی نقش هایی خاص می یابند.

شهرسازی بر حسب این تعریف در قالب تدوین طرح ها و برنامه ها و نیز اجرای آنها در ربط با سازماندهی کالبدی این عوامل در فضا قرار می گیرد. تهیه و تدوین طرح ها و برنامه ها، و اجرای آنها شهرسازی را از دو موضع، نسبت با حقوق عمومی و خصوصی قرار می دهد که عبارتند از :

الف. موضع سیاست گذاری : این موضع دولت را در حوزه حقوق عمومی به عنوان مرجع سیاست گذاری های کلان در جهت نظام توسعه فعالیت های عمومی در فضا سوق می دهد. چنین الزامی ناشی از جایگاه حقوقی دولت بوده که تأمین خدمات عمومی را در ربط با آن قرار می دهد. در تعریف حقوقی دولت آمده "قدرت سازمان یافته حقوقی به منظور اجرای عدالت و انجام خدمات عمومی" [همان : ۱۸]. ایفای این نقش مستلزم تعریف سیاست های کلان توسعه ای از ناحیه دولت به عنوان تصمیمات پایه ای فرادست، جهت تهیه و تدوین طرح ها و برنامه های شهرسازی در فضاهای شهری است.

ب. از موضع اجرا : این موضع، مردم و مدیریت شهری را با داده های طرح ها و برنامه های شهرسازی برای اجرا در فضاهای شهری مرتبط می سازد. تأمین الزامات عملکردهای توسعه ای در موضع اجرا- که با تخصیص و توزیع فضایی آنها بر روی منابع عمومی و خصوصی دنبال می شود- موجب تعدیل، تغییر یا تثبیت در منافع عمومی و خصوصی با سهم های متفاوت می گردد. امری که به نوبه خود نیازمند رعایت تعادل در تخصیص منابع و توزیع منافع در نسبت با گروه های ذیربط و ذینفع بوده و می باید از حوزه شهرسازی مورد دقت نظر قرار گیرد. بر پایه مواضع مطرح شده، شهرسازی از سه منظر، نسبت های متفاوتی را با حقوق عمومی و خصوصی دارا می گردد که عبارتند از :

- نخست رویکردی که شهرسازی را در نسبت وابسته و پیوسته با حقوق عمومی قرار می دهد. در این رویکرد شهرسازی در همراهی کامل با حوزه تصمیم گیری و سیاست گذاری بوده و نقش آن (شهرسازی)، ترجمان مناسب سیاست های دولت در قالب طرح و برنامه است. در این نگرش شهرسازی از ساخت دولتی برخوردار بوده و به تناسب خط مشی های آن در شکل تصمیم ساز جهت گیری می نماید.

- دوم رویکردی که برای شهرسازی مرتبه ای حد واسط قائل است. در این رویکرد شهرسازی بین حوزه های عمومی و خصوصی قرار می گیرد و از آن به عنوان مرجعی مستقل بین دولت و مردم یاد می شود. چنین رویکردی برای شهرسازی جایگاهی همبسته و پیوسته قائل بوده و نقش آن را در جهت رعایت تعادل در تأمین منافع عمومی و خصوصی می داند.
- سوم رویکردی که شهرسازی را در نسبت با حقوق خصوصی قرار می دهد. در این دیدگاه شهرسازی مدافع حقوق گروه، طبقه یا اشخاص بوده و در نسبت با گرایش ها، خواسته ها و منافع آنها بر حسب منابع شان حرکت می نماید. بر پایه موارد بیان شده، شهرسازی معاصر کشور در دو نظام سیاسی مختلف در حوزه های سیاست گذاری و اجرا در مواضع مختلفی رفت و آمد کرده است. امری که به موجب آن، نظام شهرسازی بر حسب دولت و مردم در نسبت های متفاوتی با حقوق عمومی و خصوصی قرار گرفته اند.

## ۲. بازخوانی نظام ها بر حسب نسبت ها

دوران معاصر کشور با دو برهه زمانی متفاوت در دو نظام سیاسی مختلف، متمایز می گردد. این دو نظام در حوزه های حقوق عمومی و خصوصی و شهرسازی از رویکردهای خاص برخوردار بوده اند که در نسبت با موضوع مورد پژوهش در زمان های قبل و بعد از انقلاب اسلامی مورد بازخوانی قرار گرفته اند و عبارتند از :

### الف. دوران قبل از انقلاب اسلامی

این دوران محدوده زمانی ۱۳۵۸-۱۳۰۰ (ه. ش) را در برمی گیرد که با روی کار آمدن رضاخان نطفه می بندد و در دوران محمدرضا پهلوی به بزرگسالی دست یافته و با انقلاب اسلامی، حیات آن مختومه می گردد. ویژگی های این نظام، وابستگی، تمرکز، استبداد و انحصار است. در چنین نظامی، حاکمیت حیات و هویت را در نسبت با بیرون و در شکل وابسته در شهرها، دنبال می نماید. دولت به صورت مسلط در متن قرار گرفته و مردم به حاشیه رانده می شوند. به عبارت دیگر ماهیت استبدادی، ساختار مطلقه قدرت، انحصار، اتکای دولت به حمایت قدرت های خارجی و متکی بودن آن به عواید نفت و عدم نیاز به مردم، ضعف نهادهای مدنی و ناهمگرایی اجتماعی مجال و امکانی برای مشارکت مردم به شکل واقعی و گسترده باقی نمی گذاشت. تشکیلات اداری- اجرایی در این نظام به شکل متمرکز بوده و از بالا به پایین عمل می کند. از این رو دولت تلاش می نماید با رشد ساختاری- سازمانی خود، حوزه های نظر و عمل خویش را بر تمام زمینه ها با توسل به قوه قهریه گسترش دهد. دولت در چنین حالتی احساس می کند هم می داند و هم می تواند [کاتوزیان، ۱۳۶۸ : ۷]. در مراحل اولیه، دولت پدر در این نظام قانون را بر پایه خواست ها و تصمیمات خود می سازد و در مراحل بعدی دولت پسر با رویکرد به نظام حقوقی غرب، نظام حقوقی کشور را بازسازی و نظم دلخواه را در حوزه حقوق عمومی و خصوصی مورد توجه قرار می دهد. نظمی که به موجب آن، دولت وظایف و نقش های محوری را در خود تمرکز داده و به جایگاهی پدرسالارانه دست می یابد. در این نظام، شهر از دو منظر مورد توجه قرار می گیرد : نخست از منظر دولت است که به عنوان مکان تجدد و دروازه تمدن به آن نگریسته می شود. دوم از منظر بیرونی است که به آن به عنوان مکان تمرکز، تأکید می شود. تمرکزی که به موجب آن شهر می باید از آستانه های لازم جمعیتی در نسبت با فعالیت های تولیدی وابسته و مصرف فرآورده های این فعالیت ها برخوردار باشد. از این رو سیاست ها و خط مشی های کلان دولت در چنین نظامی، دخالت های عرضی در شهرها با تکیه بر طرح هایی در جهت تزریق عناصر تجددی و تمدنی است. این طرح ها که بدو با خیابان کشی های جدید در شهر کهن آغاز می شود. بعداً در قالب طرح های توسعه شهری در اشکال نوسازی، وسعت می یابند. شروع این امر ابتدا از مرکز آغاز می شود و سپس دامنه آن به شهرهای بزرگ در پهنه ملی کشیده می شود. برآیند اعمال این طرح ها در شهرها به نتایج زیر منجر شد :

- تراکم های جمعیتی، اجتماعی و اقتصادی شدید.
- تحریک و تقویت مهاجرت ها (درون شهری و روستایی).
- ایجاد امکانات برای سوداگری بر روی زمین و ساختمان.
- تکوین پدیده شمال شهر بالغ و جنوب شهر نابالغ.
- نبود سلسله مراتب فضایی - کالبدی در همه سطوح برنامه ریزی [حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۹۳ و ۱۹۲].

چنین طرح های شهرسازی در حوزه اجرا نیز از طریق مدیریت شهری وابسته دنبال می گردد. این مدیریت، اقتدار/ اختیار خود را از دولت مرکزی اخذ کرده و در تداوم با مدیریت دولتی به ایفای نقش استبدادی- اجرایی می پردازد. نقشی که به موجب آن دولت در یک نظام بالا به پایین، خود تصمیم گیر و مجری است و مردم در آن نقشی ندارند. در چنین حالتی شهرسازی، جایگاهی دولتی یافته و در همبستگی کامل با آن- بر پایه مقتضیات و خواسته های آنی- حرکت می کند.

### ب. دوران پس از انقلاب اسلامی

این دوران از محدوده زمانی ۱۳۵۸ (ه. ش) آغاز می شود که بر پایه همه پرسی با تولد نظام جمهوری اسلامی همراه بوده و به برپایی شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۷ منجر می گردد<sup>۲</sup>. این نظام با ویژگی های استقلال طلبی، عدالت خواهی و مردم سالاری متمایز می شود و برحسب ویژگی هایی که در زمان می پذیرد به دو برهه زمانی قابل تعریف است :

۱. برهه زمانی ۶۷-۱۳۵۸ : این برهه، با تکوین و تسلط نهادهای دینی، انقلابی و مردمی و نیز تغییر و تحولات پیاپی و زودگذر قابل تعریف است. تکوین انقلاب اسلامی با تکیه بر رهبری و مبارزات مردم باعث شد که نظام نقطه اتکا خود را بر درون و در نسبت با منافع عمومی گذاشته و به آنها احساس دین نماید. تدوین قانون اساسی با نظام آرمانی در تأمین حوزه های مسکن، خدمات، رفاه و اشتغال<sup>۳</sup>، حاصل چنین امری بوده است. در جهت تحقق این آرمان ها و خدمت به مردم، نهادهایی از بطن و متن انقلاب و جامعه پا به عرصه وجودی می گذارند و در فضایی انقلابی در کنار ارگان های از پیش موجود و تضعیف شده، مشروعیت، اقتدار و اختیار بالایی را کسب می کنند. تکوین جنگ تحمیلی و نظامدهی نهادهای دیگر مردمی- در جهت مشارکت مدیریتی در جنگ- از عواملی بوده که مفهوم دولت کم رنگ شده و مردم در ترکیب با نهادها در مفهوم نظام پررنگ می گردند. نظامی که به موجب آن وظایف زیادی را در قالب تکلیف در نسبت با انقلاب و مردم در قالب مفهوم خدمتگزار، عهده دار می شود. از اینرو در این برهه، قوانین عمومی در راستای پذیرش چنین مسئولیت هایی مورد بازنگری قرار می گیرد.

۲. برهه زمانی ۷۷-۱۳۶۸ : شروع این دوران با بازسازی و سازندگی کشور و تدوین برنامه توسعه اجتماعی- اقتصادی، همراه است. این امر موجبات تحرک و تجدید توان ارگان های از پیش موجود را فراهم می سازد. این سازمان ها که تا پیش از این با بحران مشروعیت روبرو بودند از این پس با برخورداری از برنامه و تعریف جایگاه/ نقش خود در آن، رشد و نمو خود را در کنار دولت انجام می دهند. با محوریت یافتن دولت در امر سازندگی و بازسازی، نظام ارگانی در نسبت با نظام نهادی از اقتدار/ اختیار بیشتری برخوردار می شود که خود زمینه کاهش، حذف و ادغام آنها را فراهم می آورد. با تحقق چنین امری، حقوق عمومی و خصوصی در محدوده و قلمروهای متمایزی در قالب دولت و مردم رخساره می یابد و از مفهوم نظام فاصله می گیرد.

شهرسازی در این دو برهه زمانی چه از حیث سیاست گذاری و چه از حیث اجرا از نسبت های متفاوتی برخوردار می شود. این نظام چه در سطح وزارتخانه و چه در سطح مدیریت شهری- به علت برخورداری از ساخت ارگانی از پیش موجود با بحران مشروعیت روبرو می شود که برآیند آن کاهش اقتدار و اختیار آن در حوزه های مربوطه است. از اینرو نهادها در پاسخگویی به آرمان ها احساس تکلیف کرده و به عنوان مرجع تصمیم گیری و اجرا، ایفاگر چنین نقشی شده و با شتابی فزاینده درحوزه های تأمین مسکن و خدمات

عمومی گام بر می‌دارند. وجهی که نیازه مسکن و رفع آن، تبدیل به مهمترین رویکرد انقلاب شد [کامروا، ۱۳۸۴ : ۱۲۲]. برآیند این امر حرکت امواج جمعیت مهاجر از حوزه‌های روستایی به شهر بود که به نوبه خود رشد کالبدی شهرها را در مقیاس وسیعی رقم زد. در برهه زمانی دوم (۷۷-۱۳۶۸) نظام شهرسازی دولتی، از جایگاه محوری در عرصه های بازسازی و سازندگی برخوردار شده و تلاش می‌نماید نظم از پیش موجود را در زمینه سیاست‌گذاری و اجرا بر عهده گیرد. امری که به نوبه خود موجب می‌گردد که نظام شهرسازی از نسبت همبسته با نهادها، رها گردد و به نسبت پیوسته با گذشته خویش یعنی دولت روی آورد. دولتی که بر رویکرد عقلانی تکیه زده و در پی آن است که با اتخاذ رهیافت هایی، منابع مصرف شده در برهه زمانی نخست را در نسبت با حقوق عمومی و خصوصی، بازتولید نماید. نمونه های این امر را می‌توان برحسب مدیریت شهری در ضوابط منطقه بندی و تعیین تراکم های ساختمانی و کاربری اراضی در طرح های توسعه شهری<sup>۴</sup> [وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۳ : ۱] و یا مقررات مربوط به تأمین فضاهاى عمومی و خدماتی شهرها ذکر کرد<sup>۵</sup> [وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۳ : ۱۶۶ و ۱۶۵] که در راستای افزایش توان مادی و تحصیل درآمد برای مدیریت شهری، مورد توجه قرار گرفت.

### ج. بازنشاسی چالش ها

چالش های رویاروی شهرسازی، حقوق عمومی و خصوصی در دوران معاصر در زمینه های زیر قابل طرح است :

#### ۱. محورها

چالش ها بر حسب محور از سه وجه قابل طرح می‌باشند :

#### اول. نظام ها و شهرسازی

چالش ها در نظام های معاصر بر حسب قدرت و ساختار، موجبات چالش را در نظام شهرسازی فراهم آورده اند. نظام هایی که قدرت و ساختار آنها در یکی، منشأ بیرونی داشته و در وابستگی کامل با بیرون حرکت می‌کرد و در دیگری از منشأ درونی برخوردار بوده و در پیوستگی کامل با مردم بوده است. از این رو شهرسازی در این دو نظام بر نظمی دوگانه استوار گردید. نظمی که به موجب آن شهرسازی در نظام متقدم معاصر می‌باید حوزه حیات را در ابعاد سیاسی- اقتصادی، هدایت نماید و در نظام دیگر، هویت اجتماعی- فرهنگی نظام را مورد حمایت قرار دهد.

#### دوم. نسبت ها و شهرسازی

شهرسازی در دو نظام معاصر بر حسب حقوق عمومی و خصوصی در نسبت با تخصیص منابع و توزیع منابع در چالش است. نظام نخستین، تخصیص منابع را در موضع تصمیم گیری و سیاست‌گذاری در جهت توسعه زیرساخت های مورد نیاز بیرونی می‌دیده و منافع را در نسبت با ذی نفوذان توزیع می‌کرده است در نظام متقدم معاصر، تخصیص منابع در جهت تأمین مسکن مورد نیاز درونی بوده که توزیع منافع را در موضع تصمیم گیری و اجرا در ربط با مردم سوق داد. چنین وجهی جایگاه شهرسازی را در موضعی وابسته در حوزه تصمیم سازی قرار می‌دهد. وضعیتی که در آن تخصیص منابع بدون توجه به عواید و عواقب توزیع منافع صورت می‌گیرد.

#### سوم. نسبت شهر و شهرسازی

شهرسازی بر حسب دو نظام متفاوت معاصر نسبت با شهر در زمینه مفاهیم، نظریه و الگو با چالش روبروست. در نظام نخستین، شهر مکان تجدد و تمدن است در نظام متأخر، شهر مکان هویت تلقی می‌شود. چنین وجهی شهر و شهرسازی را در هر یک از این دو نظام به طور خاص و در هر دو نظام به طور عام در وضعیت های زیر قرار داده است :

- تقابل امروز با دیروز و توافق درون با بیرون در نظام متقدم
- توافق امروز با دیروز و تقابل درون با بیرون در نظام متأخر

این ویژگی ها در نسبت با شهر و شهرسازی در دو نظام معاصر مانع از تدوین انگاره های توسعه ای مناسب برای شهر و از آن ره، شهرسازی گشته است.

### ۲. رویکردها

رویکردهای نظام های معاصر بر حسب محورها عبارت بوده از :

#### ۲.۱. دوران قبل از انقلاب اسلامی

- تکوین نظامی خودکامه و برخوردار از ساختار نظام ارگانی متمرکز با نقطه اتکا به شهر و هدایت و نظارت کامل بر ساختمان های اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی آن در جهت همگامی با الزامات بیرونی.
- تشکیل نظام شهرسازی وابسته و مقلد در جهت تنسيق شهرها بر حسب تخصیص منابع درونی در راستای توزیع منافع بیرونی.
- تلقی تقابلی بین قدیم و جدید و گرایش شدید در به کارگیری الگوی بیرونی در درون.

#### ۲.۲. دوران پس از انقلاب اسلامی

##### ۲.۲.۱. دهه ۶۷-۱۳۵۸

- تکوین انقلاب در شهر و تشکیل نسبت مسلطی از نظام نهادی در ساختار قدرت در جهت شکل دهی به ساختمان های اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی شهر در راستای همراهی با الزامات درونی.
- یکپارچه شدن دولت و مردم و رخساره یافتن مفهوم نظام با مشارکت پذیری بالای مردم بر پایه نگرش تکلیف در حوزه های تصمیم گیری و اجرا با جهت گیری هزینه کرد منابع عمومی در راستای منافع محرومین
- تکوین نظام شهرسازی نهادگرایی بدون الگو

##### ۲.۲.۲. دهه ۷۷-۱۳۶۸

- تحول نظام قدرت بر پایه ساختارهای ارگانی- نهادی
- تکوین مجدد مفهوم دولت و مردم و تفکیک منافع در دو محدوده متمایز
- توجه به ابعاد توسعه ای شهر بر پایه نظام طرح و برنامه

### ۳. پیامدها

پیامدهای حاصل از رویکردها در نسبت با دو نظام بر حسب محورهای چالش عبارت بوده از :

#### ۳.۱. دوران قبل از انقلاب اسلامی

- تمرکز جمعیتی، اقتصادی و سیاسی در شهرها
- دو پارچه شدن دولت و مردم و تمرکز یافتن مواضع سیاست گذاری و اجرا در دولت در جهت تأمین منافع گروه های ذینفوذ
- مداخلات گسترده و تخریب و تضعیف ارزش های معماری و شهرسازی شهرهای کهن و گسترش توسعه شهری بر پایه مفاهیم، نظریه و الگوهای شهرسازی به عاریت گرفته از بیرون

### ۳.۲. دوران پس از انقلاب اسلامی

۳.۲.۱. دهه ۶۷-۱۳۵۸

- تشدید و تداوم تمرکزهای جمعیتی و اقتصادی به دلیل حاکمیت انقلاب و نهادهای قدرت در شهر
- تمرکز یافتن سیاست گذاری ها و اجرا در نظام های نهادی و مصرف شدید منابع بر پایه اشتراک منافع
- تحقق توسعه های شهری بی ضابطه و ضعف خدمات و زیرساخت ها در حوزه های توسعه ای

۳.۲.۲. دهه ۷۷-۱۳۶۸

- تکوین گرایش های دو گانه در حوزه تمرکززایی و تمرکز زدایی به واسطه وجود ساختارهای دو گانه ارگانی و نهادی در دولت
- تمرکز یافتن نسبی سیاست گذاری ها و اجرا در نظام ارگانی و توجه به منابع جدید با رویکرد به تفکیک منافع
- ارجاع رشد شهرها در شکل منفصل به بیرون در قالب شهرهای جدید به منظور ایجاد فرصت هایی جهت ارائه الگوی مناسب از توسعه برای شهر و شهرسازی

### نتیجه گیری

- شهر و شهرسازی نظم خویش را بیش از هر عاملی از نظام های سیاسی و حقوقی دریافت می دارند. تناقض در نظام های سیاسی و ساختار آنها از یک سو و تناقض در سیاست های اعمالی آنها از دیگر سو، موجبات چالش در شهر و از آن ره در شهرسازی را فراهم می آورد. امری که در نسبت با دو نظام معاصر، از مصداق بارزی برخوردار است.
- نظام شهرسازی در نسبت های دیروزین در دو نظام متفاوت، ساختارهای قدرت متناقض را تجربه کرده است. چنین امری، شهرسازی را همواره در حد افراط و تفریط سوق داده است. از این رو ویژگی های این نظام (شهرسازی) دو گانه است. هم وابسته محض به دولت بوده و هم پیوسته کامل با مردم، هم خصلت ارگانی را در بطن خود داراست و هم ویژگی های نهادی را در سطح خود دارد. اجتماع این لایه های دو گانه و تقابل آنها از دیروز تا به امروز، مانع از جهت گیری مناسب نظام شهرسازی در جهت توسعه در نسبت با فردا می گردد.
- نظام شهرسازی در هر نظام سیاسی معاصر به طور خاص و در هر دو نظام به طور عام، تغییرات پی در پی را تجربه کرده است. فقدان استمرار بلند مدت، نظام شهرسازی را تابع تصمیمات و مقتضیات آنی نموده، از اینرو توزیع منابع و تخصیص منافع در نسبت با الزامات و عواید آنی، از دست آوردهای این نظام (شهرسازی) است. وجود چنین سوابق و تجاربی، نقطه اتکا را به این نظام در جهت یک توسعه بلندمدت، واقعی، همه جانبه و متعادل، کاهش می دهد.
- نسبت شهر و شهرسازی در دو نظام سیاسی متفاوت، از تناقض بنیادین برخوردار است. امری که به موجب آن در یک نظام شهر به عنوان مکان تجدد و دروازه تمدن نگریسته می شود و در نظام دیگر به عنوان فضای هویتی تلقی می گردد. انگاره هایی که از توسعه برای شهر در این دو نظام برای شهرسازی به دست داده شد از ساختار تقابلی برخوردار بوده که به موجب آن شهر در حوزه مفاهیم، نظریه و الگو در یک نظام بر حسب زمان، قابلیت جمع را با گذشته خود نمی یابد و در نظام دیگر شهر درون، در وضعیت تقابلی با بیرون قرار می گیرد. وجود چنین ساختاری دو گانه در هر نظام به طور خاص و در هر دو نظام به طور عام مانع خروج از چالش های موجود در نسبت بین شهر و شهرسازی می گردد.



### پی نوشت :

۱. مفهوم حقوق عمومی و خصوصی در نسبت با دولت و اشخاص در این پژوهش مشتمل بر آن دسته از مناسبات است که در حوزه شهر و شهرسازی واجد تأثیراتی در فضا و کالبد آن باشد.
۲. انتخاب سال ۱۳۷۷ به عنوان مقطع پایانی این پژوهش به دلیل برپایی نظام شورایی در کشور است. این نظام که با تاخیر بیش از دو دهه پس از انقلاب اسلامی برپا گشته، ماهیت نهادی داشته و در یک نظام سازمانی از پیش موجود- یعنی شهرداری- مستقر شده که خود می تواند منشاء تحولات خاص گردد. از این رو بررسی این مقطع و تأثیرات آن نیازمند زمان بیشتری است که در این مقاله نمی گنجد.
۳. اصل بیست و هشتم، سی ام، سی یکم و چهل و سوم قانون اساسی
۴. این ضابطه تحت عنوان ضابطه فروش تراکم اشتهار یافت اگرچه مصوبه مربوط به سال ۶۴ است اما عملاً در پایان جنگ و در شرایط رونق مسکن مورد توجه قرار گرفت.
۵. در چارچوب این مقررات به مدیریت شهری اجازه داده می شود، سهمی از زمین صاحبان اراضی (دولتی و غیردولتی) را جهت مزایای ورود به محدوده خدماتی شهر تحصیل نماید.

### منابع

- حبیبی، سید محسن. ۱۳۷۵. **از شمار تا شهر**. انتشارات دانشگاه تهران. تهران
- کاتوزیان، ناصر. ۱۳۸۳. **مبانی حقوق عمومی**. نشر میزان. تهران
- کاتوزیان، همایون. ۱۳۸۱. **تضاد دولت و ملت**. ت : علیرضا طیب. نشر نی. تهران
- کاتوزیان، همایون. ۱۳۶۸. **اقتصاد سیاسی ایران**. ت : محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. نشر مرکز. تهران
- کامروا، سید محمدعلی. ۱۳۸۴. **مقدمه ای بر شهرسازی معاصر ایران**. انتشارات دانشگاه تهران. تهران
- کامیار، غلامرضا. ۱۳۸۲. **حقوق شهری**. مجمع علمی و فرهنگی مجد. تهران
- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران. ۱۳۶۹. **مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی**. جلد اول. تهران
- هاشمی، فضل اله. ۱۳۶۹. **حقوق شهری و قوانین شهرسازی**. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری وزارت مسکن. تهران