

شراکت، برنامه‌ریزی تعاونی و
بازآفرینی شهری

تالیف

جان مک کارتی

www.ketab.ir

ترجمه

محمدهادی خلیل‌نژادی



انتشارات دانشگاه تهران

شماره ۳۱۶۴

شماره مسلسل ۶۷۱۳

McCarthy, John	مکارتی، جان، ۱۹۶۱ - م.
شراکت، برنامه‌ریزی تعاونی و بازآفرینی شهری / جان مک کارتی؛ ترجمه محمدهادی خلیل‌نژادی. تهران: دانشگاه تهران. مؤسسه انتشارات، ۱۳۸۹.	
۲۷۴ ص. (انتشارات دانشگاه تهران: شماره ۳۱۶۴).	
ISBN 978-964-03-6109-2	
Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration, c2007	فهرست‌نویسی بر اساس اطلاعات فیبا. عنوان اصلی:
نوسازی شهری - انگلستان. نوسازی شهری - اسکاتلند - دان‌دی. نوسازی شهری - سیاست دولت. سیاست شهری - انگلستان. سیاست شهری - اسکاتلند - دان‌دی. خلیل‌نژادی، محمدهادی، ۱۳۲۴ - مترجم. دانشگاه تهران. مؤسسه انتشارات.	
۱۳۹۰	۳۰۷/۳۴۱۶۰۹۴۲
۲۱۹۸۵۲۸	HT ۱۷۸ / الف ۷ م ۷ شماره کتابشناسی ملی

عنوان: شراکت، برنامه‌ریزی تعاونی و بازآفرینی شهری

تألیف: جان مک‌کارتی

ترجمه: محمدهادی خلیل‌نژادی

نوبت چاپ: اول

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰

شمارگان: ۳۰۰۰ نسخه

ناشر: مؤسسه انتشارات با همکاری مؤسسه پژوهشی فرهنگ و هنر دانشگاه تهران

چاپ و صحافی: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران

ISBN 978-964-03-6109-2

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۰۳-۶۱۰۹-۲

«مسئولیت صحت مطالب کتاب با مترجم است»

«کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است»

بها: ۶۰۰۰۰ ریال

خیابان کارگر شمالی - خیابان شهید فرشی مقدم - مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران

پست الکترونیک: press@ut.ac.ir - سایت: www.press.ut.ac.ir

بخش و فروش: تلفکس ۸۸۰۱۲۰۷۸

فهرست

عنوان	صفحه
فصل اول : مقدمه	۱
مقدمه	
چشم انداز نهادگرا	۲
چشم اندازهای انگلیسی - آمریکایی	۵
ساختار کتاب	۶
فصل دوم : چارچوب های نظری	۹
مقدمه	۹
مسئله شهری و زوال شهری	۹
تأثیرات اجتماعی مسئله شهری	۱۳
«محلی بودن» و «محل گرایی جدید»	۱۸
تأثیرات مکانی (فضایی) جهانی شدن	۲۰
موضوعات حکمرانی	۲۲
شراکت و شبکه ها	۲۴
اقدام از تباطاتی	۳۱
تحلیل های سیاسی «راه سوم»	۳۴
نتیجه گیری	۳۷
فصل سوم : سیاست بازآفرینی شهری در انگلستان	۳۹

ح شراکت، برنامه‌ریزی تعاونی و بازآفرینی شهری

۳۹ مقدمه

۳۹ پیدایش سیاست بازآفرینی شهری

۴۲ تغییرات سیاست‌گذاری بازآفرینی شهری

۴۶ سیاست‌های دهه ۱۹۹۰

۵۲ سیاست‌های بعد از سال ۱۹۹۷: طرح‌های «حکومت جدید کارگری»

۶۷ فصل چهارم: سیاست بازآفرینی شهری در اسکاتلند

۶۷ مقدمه

۶۸ کارگزاری (آژانس) توسعه اسکاتلند

۷۱ مناطق اولویت‌دار برای شراکت

۷۲ شراکت برای شمول اجتماعی

۷۴ بودجه بازآفرینی اجتماع محلی

۷۵ «بازبینی شهرها» و «صندوق رشد شهرها»

۷۶ برنامه‌ریزی اجتماع محلی و شراکت‌های آن

۷۹ شرکت‌های بازآفرینی شهری

۸۰ مردم و مکان: بیانیه سیاست‌گذاری بازآفرینی

۸۵ انگلیس و اسکاتلند در دهه ۱۹۹۰: مقایسه سیاست‌های بازآفرینی شهری

۸۹ نتیجه‌گیری

۹۱ فصل پنجم: شهر و منطقه آن

۹۱ مقدمه

۹۱ تاریخچه اولیه اقتصادی داندی

۹۴ طرح دره تی، سال ۱۹۵۰

۹۹ برنامه «دابسون چاپمن»، مصوب ۱۹۵۲

۱۰۵ برنامه‌ریزی بعدی و بازآفرینی شهری

فهرست	خ
تجدید سازمان حکومت محلی، برنامه‌ریزی ملی و شهر منطقه	۱۰۶
نتیجه‌گیری	۱۰۹
فصل ششم: رویکردهای ناشی از مالکیت	۱۱۱
مقدمه	۱۱۱
بازآفرینی صنعت گرا: منطقه بهبود صنعتی «بلاک‌نس»	۱۱۱
بازآفرینی توریسم محور: سنترال و اترفرانت داندی	۱۱۵
احیای فرهنگ محور: «مرکز هنرهای معاصر داندی» (DCA)	۱۲۶
توسعه‌های جدید	۱۳۱
نتیجه‌گیری	۱۳۳
فصل هفتم: ویت‌فیلد: مستغلاتی در حاشیه شهر	۱۳۵
مقدمه	۱۳۵
برنامه «شراکت‌های خانه‌سازی اسکاتلند» و برنامه «زندگی جدید برای اسکاتلند شهری»	۱۳۵
منطقه «ویت‌فیلد»	۱۳۷
شراکت ویت‌فیلد	۱۴۰
اهداف	۱۴۱
دستاوردها	۱۴۶
برآورد کلی پیشرفت‌ها	۱۵۲
فعالیت‌های اخیر	۱۵۹
نتیجه‌گیری	۱۶۱
فصل هشتم: رویکردهای جامع و کل‌نگر در بازآفرینی	۱۶۵
مقدمه	۱۶۵
شراکت داندی	۱۶۵

.....	د	شرکت، برنامه‌ریزی تعاونی و بازآفرینی شهری
..... ۱۷۷		شرکت برای شمول اجتماعی (SIPs)
..... ۱۸۶		چشم‌انداز شهر
..... ۱۸۸		برنامه‌ریزی اجتماع محلی
..... ۱۹۵		نتیجه‌گیری
..... ۱۹۹		فصل نهم: نتیجه‌گیری‌ها
..... ۱۹۹		مقدمه
..... ۱۹۹		دستاوردها و مسائل
..... ۲۰۲		ارتباط با چارچوب‌های مفهومی
..... ۲۰۵		موضوعات و تنش‌ها
..... ۲۰۷		یکپارچگی سیاست‌گذاری‌ها
..... ۲۱۰		ارزیابی کارآمد
..... ۲۱۱		گفتار آخر
..... ۲۱۳		کتاب‌شناسی

پیشگفتار

در سده‌های اخیر با گسترش روزافزون علوم و فنون و توسعه صنعتی، شهرهای ایران، بیش از پیش، تحت تأثیر عوامل متأثر از این پدیده قرار گرفته‌اند. این شهرها، در گذشته، در حقیقت مجموعه‌های همگنی بوده‌اند که توسعه کالبدی و فضایی آنها متأثر از روابط تولیدی و مناسبات اقتصادی محدوده‌شان بوده و به‌علت سرعت کم تغییر این مناسبات، تعادل شهر تا حدود زیادی حفظ می‌شده است. اما انقلاب صنعتی، عوامل به‌وجود آمده بعد از رنسانس، افزایش روزافزون جمعیت شهری و استقرار مناسبات نوین اقتصادی، باعث به‌هم خوردن تعادل شهر قدیمی شده‌اند.

شهرهای قدیمی از یک طرف به‌دلیل داشتن ارزش‌های فضایی و از طرف دیگر به‌دلیل داشتن همبستگی و همگنی خاص خود، باید از این عدم تعادل و تأثیرات ناشی از آن، مورد حفاظت و صیانت قرار گرفته و در مقابل تغییرات تند و ناگهانی مورد مراقبت قرار گیرند. همچنین باید گفت، بر اثر توسعه سریع و بی‌برنامه، محدوده‌هایی از شهر، از توسعه جامانده و دچار فرسودگی‌های گوناگون شده و بالتبع آن از نظر اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز به بیماری مبتلا شده‌اند.

علی‌رغم آنکه در اکثر شهرهای ماندگار جهان روند پیوسته تغییر و نو شدن شهرها از دوران کهن به دوره معاصر، با حفظ اصول و ارزش‌های گذشته به چشم می‌خورد، کشور ایران با سابقه طولانی و تجربیات فراوان تاریخی و قدمت بسیار در بدیده شهر و شهرنشینی، از این جریان دور مانده است. اقداماتی نیز که در دوره معاصر به‌صورت شتابنده برای نجات این بیمار صورت پذیرفته نیز گاه روند این حرکت را تسهیل نموده است و گاه به‌صورت مسکن موضعی، این روند را به تعویق انداخته است.

بنابراین باید برای ایجاد تعادل و رفع مشکلات و فرسودگی‌ها چاره‌ای اندیشید. یکی از مسیرهای سریع و صحیح در این جهت استفاده از تجربیات موفق جهانی است که می‌تواند کمک رسان تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان شهری در ایران برای برنامه‌ریزی‌های مداخله در بافت‌ها باشد. در این راستا، برای آشنایی هرچه بیشتر نهادهای حرفه‌ای شهری از تجربیات جهانی، سازمان نوسازی شهر تهران، به‌عنوان نهادی عمومی و شهری و مؤسسه پژوهشی فرهنگ و هنر دانشگاه تهران به‌عنوان نهاد علمی و دانشگاهی، تصمیم به کاری مداوم بر پایه علمی جهت بر گرداندن متون علمی تخصصی کشورهای موفق در امر دخالت در امور شهری گرفته اند.

مجموعه پیش‌رو، مقدمه‌ای بر این کار ارزشمند خواهد بود که امیدواریم تأثیر مناسب خود را بر جهت‌گیری دیدگاه‌ها و تصمیم‌ها به‌سوی صحیح خود بگذارد و قوت قلبی ادامه این مسیر و سرعت بخشیدن به آن باشد.

دکتر پیروز حناچی

رئیس مؤسسه پژوهشی فرهنگ و هنر

آغاز سخن

پایش دائمی رویکردها و اصلاح روش‌ها از مهم‌ترین استلزامات تصمیم‌گیری درست و پرهیز از تکرار اشتباهات به شمار می‌آید. برای این منظور، بهره‌مندی از تجارب و آموزه‌های روز و حرکت بر لبه دانش جهانی ضروری می‌نماید. اطلاع از دانش و تحولات روز جهانی، امکان سنجش سطح اقدامات و ارزیابی جایگاه اندیشه‌ای و اجرایی موضوع را امکان‌پذیر می‌سازد. داشتن تصویری روشن از اوضاع جهانی، ضمن کمک به شناخت موقعیت و ارزیابی مزیت‌های نسبی، امکان تعامل مؤثر با جهان بیرون و تولید علم را فراهم می‌کند.

دگرگونی‌های زیست‌محیطی دهه‌های اخیر نشان داد که افق نوعی از توسعه که زمانی بی‌حد و حصر تصور می‌شد به سرانجام خود رسیده و تجربه انواع دیگری از توسعه که هماهنگ با منابع زیستی پایان‌پذیرست، ناگزیر می‌نماید. به اعتقاد بسیاری، در قرن حاضر، مهاجرت در زمین پایان می‌یابد و شهرها به مأمن اصلی انسان‌ها بدل خواهند گشت. در این فرآیند موضوع اسکان جمعیت و تأمین اشتغال، بهبود نظام سلامت و آموزش افراد از چالش‌های اساسی جهان فرد است. بی‌تردید در چنین فضایی، نوسازی و ساماندهی مجدد و پیاپی شهرها امری بنیادی و معطوف به تضمین امکان تداوم حیات بشری است.

امر خطیر نوسازی و تجدید حیات شهری در کنار ضرورت‌های جهانی و اجتناب‌ناپذیر، ناگزیر از توجه به چشم‌اندازهای توسعه‌ای و آرمانی است. با وجود اینکه ممکن است ملاحظات اجتماعی و محلی به راحتی با اهداف اقتصادی و توسعه‌ای قابل جمع نباشند؛ تجربه‌های جهانی حاکی از آن است که اهداف توسعه‌ای توانسته‌اند فرصت‌های بی‌نظیری برای تجدید حیات شهرها فراهم آورند. چنین موضوعی می‌تواند در کلان‌شهری مانند تهران - با وسعت زیاد بافت‌های فرسوده و نیز به سبب گرایش به ایفای نقش در مقیاس جهانی - مصداقی عینی پیدا کند.

شناخت صحیح مسائل بافت‌های فرسوده و تحلیل ابعاد مختلف آنها و در نهایت ارائه راهکارهای مؤثر در پرتو پژوهش و بهره‌مندی از دانش روز میسر خواهد بود. توجه به نوسازی و تجدید حیات شهری به‌مثابه جریانی مداوم، ناظر بر پایایی فرآیندهای پژوهشی در این حوزه است.

آغاز سخن ز

در این میان «سازمان نوسازی شهر تهران» در کنار فعالیت‌ها و اقدامات مختلف و اهتمام جدی بر امور پژوهشی، ترجمه و نشر کتب تخصصی روز در حوزه نوسازی و تجدید حیات شهری را نیز در دستور کار خود قرار داده است. تا با بهره‌گیری از دانش استادان و متخصصان، از طریق کمک به ارتقای دانش موضوعی، نقشی هر چند کوچک در قوام فضای فکری نقش‌آفرینان این حوزه ایفا کند.

فریدون درویش‌زاده

سازمان نوسازی شهر تهران

www.ketab.ir

سخن مترجم

کتاب حاضر، ترجمه‌ای است از کتاب «Partnership Collaborative Planning and Urban Regeneration»، انتشارات ASHGATE انگلستان در سال ۲۰۰۷، که ضمن بررسی برخی دیدگاه‌های نظری و مبانی فکری به تاریخچه روند شکل‌گیری سیاست‌های نوسازی و بازآفرینی شهری در انگلیس و به ویژه اسکاتلند پرداخته و فراز و نشیب‌های آن را مورد توجه و مطالعه قرار داده است. در این کتاب سابقه طولانی توجه به نوسازی در بریتانیا، برنامه‌ها و نهادهای متعددی که در این زمینه تشکیل شده و تحول یافته‌اند، تشریح می‌گردد. وجود طیف وسیعی از برنامه‌ریزی‌ها و قانون‌گذاری‌ها در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی و تلاشی که برای بومی‌سازی هر یک از پروژه‌ها به عمل آمده ستودنی است. مفهوم مشارکت به شدت مورد توجه، استفاده و ارزیابی قرار گرفته و نشان داده شده است که بدون مشارکت گسترده گروه‌های مختلف، اعم از حکومت مرکزی، حکومت محلی، نهادهای دولتی، شرکت‌های بخش خصوصی، مردم و شهروندان، اجرای پروژه‌های نوسازی ناممکن می‌نماید. سیاست‌های تهیه و اجرای طرح‌های نوسازی در انگلستان را به صورت خلاصه می‌توان چنین بیان کرد:

- تمرکز نسبتاً زیاد نهادها و شرکت‌های مالی؛
- شبکه نسبتاً پیچیده و توسعه‌یافته روابط بین مقامات محلی (شهرداری‌ها) و دولت؛
- وابستگی نسبتاً محدود شهرداری‌ها به مالیات‌های محلی؛ و

نقش نسبتاً محدود شرکت‌های بخش خصوصی در حکمرانی و مدیریت شهری انگلستان. در کتاب پیش‌رو مفاهیم تازه‌ای چون چشم‌انداز نهادگرا، چگالی سازمانی، طبقه پایین شهری، طرد و محرومیت اجتماعی^۱، تاثیرات فضایی جهانی شدن، شهرهای کارآفرین، شراکت و شبکه‌ها، ائتلاف برای رشد، رژیم‌های شهری، و اقدام ارتباطاتی، معرفی شده و آثار آنان بر روند شکل‌گیری برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های امروزی نوسازی اسکاتلند مورد مطالعه قرار گرفته است. افزون بر آن،

سیر تحول سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، تشکیل نهادهای بسیار متنوع برای اجرای پروژه‌هایی که در مسیر نوسازی کالبدی، اجتماعی و اقتصادی اجتماعات محلی و محله‌ها - و به ویژه در جهت تحقق هر چه بیشتر مشارکت تهیه شده‌اند - بررسی می‌گردد.

فصل‌های پایانی کتاب، به مطالعه موردی یکی از شهرهای اسکاتلند، به نام «داندی» می‌پردازد که در شمال شرق بریتانیا، ساحل دریای شمال و مصب «رودخانه تی» قرار گرفته است. اولین برنامه استراتژیک توسعه شهر - منطقه داندی در سال ۱۹۵۰ و با نام «طرح تی ولی» تهیه شد. این طرح چشم‌اندازی از رشد شهر را در چارچوب منطقه فراهم می‌آورد، و هدف کلی آن ایجاد زمینه‌های بازسازی کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهر و روستا بود. طرح مذکور بر اصول مهمی از برنامه‌ریزی پایدار شهری از جمله منظر شهری، جمعیت، صنعت، مسکن، کشاورزی، دسترسی، و خدمات عمومی، تأکید می‌ورزد و پیشنهادهایی هم برای به وجود آوردن «محله» ارائه می‌کند.

«پروژه داندی» که در سال ۱۹۸۲ تهیه شد، ابزاری برای توسعه اقتصادی و بهبود وضعیت شهر با استفاده از رویکرد شراکت به‌شمار می‌آید. نهادها و شرکت‌های مالی مختلفی که در کتاب به تفصیل به آنها پرداخته شده است، در اجرای طرح مشارکت داشتند.

یادآوری می‌گردد که انتشار گزارش دولتی با نام «زندگی جدید برای اسکاتلند شهری» در سال ۱۹۸۸، رویکرد جدیدی را برای احیا و بازآفرینی شهری در اسکاتلند به نمایش گذاشت. در این رویکرد «شراکت‌هایی»، پیش‌بینی شده بود که می‌بایست از رویکردهایی جامع، استراتژیک و چندبخشی^۱ در امر بازآفرینی شهری بهره‌گیرند. طرح‌های مشارکت مذکور برای مناطقی ویژه تهیه شد که در آن رسیدن به اهداف اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی و نیز تأمین مسکن یا کمک و مشارکت اجساع محلی و بخش خصوصی پیش‌بینی شده بود. یکی از این مشارکت‌ها، طرح «شراکت داندی» بود.

فعالیت‌های بازآفرینی در شهر داندی، به صورت پروژه‌های بازآفرینی در مناطق خاصی از شهر و یا به صورت بازآفرینی شهر در زمینه‌ای خاص (مثل فرهنگی، اقتصادی) همچنان ادامه دارد. با وجود موفقیت‌های به‌دست آمده، شهر داندی در زمینه بازآفرینی شهری هنوز با مسائل مهمی روبه‌روست، که سطح پایین درآمد و کاهش جمعیت از آن جمله‌اند.

ص.....شراکت، برنامه‌ریزی تعاونی و بازآفرینی شهری

به طور کلی لزوم سرمایه‌گذاری و نیز مداخله دولت، مشارکت بخش‌های دولتی و غیردولتی و اجتماع محلی به منظور مقابله با رکود بازار مستغلات در مناطق محروم و فرسوده امری بدیهی است. می‌توان با اطمینان گفت که طرح‌های بازآفرینی که بر توسعه فشرده و کاربری مختلط زمین تأکید دارند می‌توانند به گسترش بازار کار و ایجاد شهرهای پویا - که خود قادر به ارتقای عملکرد اقتصادی در سطوح مختلف‌اند - بینجامند. فعالیت‌های بازآفرینی شهری علاوه بر اینکه برای مناطق محروم مفید است، برای شهر، شهر - منطقه و کشور نیز فوایدی دارد. امروزه در اسکاتلند ضرورت استفاده از یک طرح جامع در بسیاری از سیاست‌های بازآفرینی و برنامه‌ریزی فضایی جنبه محوری دارد. سیاست‌گذاران بازآفرینی و احیای شهری در اسکاتلند اعتقاد دارند که اهداف احیا بایستی روشن و بدون ابهام باشند تا تنها بنین توتیب بتوانند مسائل ریشه‌دار محرومیت شهری را - که همچنان در بسیاری از شهرهای اسکاتلند به چشم می‌خورد - حل کنند.

استفاده از تجارب سایر کشورها، نظیر آنچه در کتاب حاضر در خصوص طرح‌های احیا و بازآفرینی در اسکاتلند تشریح شده است، موارد، معیارها و شاخص‌های زیر را به برنامه‌ریزان، مدیران و سازمان‌های نوسازی تهران و سایر شهرهای بزرگ ایران یادآور می‌گردد:

۱. فزاینده‌گی فرسودگی و به وجود آمدن بافت‌ها و محله‌های فرسوده، با توجه به جوان بودن نسبی بافت شهری کشور، نصاددی است.

۲. مدیریت مجتمع‌های مسکونی، در جلوگیری و یا کند کردن روند فرسودگی فیزیکی و اجتماعی نقش فزاینده‌ای دارد.

۳. طرح‌های بازآفرینی نباید صرفاً متوجه بافت‌های فرسوده مرکز و یا داخل شهری باشد، بلکه می‌بایست محله‌های کم‌بندی را نیز مورد توجه قرار دهد؛ این در حالیست که بخش خصوصی به دلیل سودآوری بیشتر، برای مشارکت در پروژه‌های بازآفرینی مناطق مرکزی شهر در مقایسه با مناطق حاشیه‌ای، آمادگی و تمایل بیشتری دارد.

۴. طرح‌های بازآفرینی و احیا باید با توجه به سیاست‌های کلان و با کمک مالی دولت و همکاری و هماهنگی و شراکت نهادهای محلی، نهادهای دولتی در محل (شهر) و نیز بخش خصوصی و اجتماع محلی تهیه و اجرا گردد.

۵. و بالاخره کاربری مختلط اراضی، تنوع مسکن، اختلاط بافت اجتماعی، جلوگیری از مهاجرت بومی، کارآفرینی، توانمندسازی اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، ادغام اجتماعی، توسعه پایدار،

سخن مترجم ض

حفظ محیط زیست، تقویت دامنه‌های همسایگی، ایجاد تعلق خاطر سکنه به محله و محیط زیست خود، کاهش میزان جرایم در محله‌های هدف، خارج ساختن محله‌ها و اجتماعات محلی و محیط‌های باز آفرینی شده از انزوای فیزیکی و ارتباط دادن آن به کالبد اجتماعی و کالبدی شهر نیز از مواردی است که می‌بایست به آن توجه کرد.

www.ketab.ir