



جغرافیا و روابط انسانی، بهار ۱۴۰۳، دوره ۶، شماره ۴، صص ۳۷۸-۳۵۸

بررسی سیر سیاست‌های اجرایی بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری با تاکید بر کاهش

خطر سوانح

محدثه رمضان‌زاده لک^۱، زهیر متکی^۲ و بهزاد ملک‌پور اصل^۳

۱. کارشناس ارشد بازسازی پس از سانحه، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

Lak.mohadese.76@gmail.com

۲. استادیار دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. zoheir3k@gmail.com

۳. استادیار دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. Behzad.malekpourasl@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۰۲

چکیده

سیاست بازآفرینی متأخرترین رویکرد مداخله در بافت‌های ناکارآمد شهری است که عموماً دارای کیفیت نازل زندگی، ناپایداری کالبدی، و وضعیت نامناسب اقتصادی-اجتماعی و شرایط نامطلوب بهداشتی هستند که همین امر محدوده‌های مذکور را در برابر مخاطرات طبیعی و سوانح انسان‌ساخت آسیب‌پذیر ساخته است. آنچه به عنوان هدف در این مقاله دنبال می‌شود، بررسی سیاست بازآفرینی شهری در مواجهه با محدوده‌های ناکارآمد شهری با هدف کاهش خطر سوانح، کاربست اجرایی این سیاست و ارائه چارچوب مفهومی در تحقق بازآفرینی پایدار با هدف مذکور است. در این پژوهش ابتدا متون تخصصی شامل کتب و مقالات با هدف یافتن علل موفقیت و یا شکست پروژه‌های بازآفرینی شهری با هدف کاهش خطر سوانح در جهان بررسی شدند و پس از آن روابط میان بازآفرینی شهری و کاهش خطر سوانح و اهداف مشترک این دو حوزه واکاوی و از نتایج آن در تدوین چارچوب مفهومی کارآمد در کاهش خطر سوانح در چارچوب بازآفرینی شهری بهره گرفته شد. مطالعات کاربست اجرایی سیاست بازآفرینی شهری با هدف کاهش خطر سوانح در جهان مبین مواردی است که موفقیت و یا شکست پروژه را رقم می‌زنند. در بین درس‌آموزه‌های حاصل از این مطالعات، موردی مشترک است که موفقیت پروژه‌ها را تحت تاثیر قرار می‌دهد و پروژه‌های با هدف کاهش خطر سوانح را از دیگر پروژه‌ها متمایز می‌کند که همان تدوین چشم‌انداز خاص مکان و ارزیابی دقیق آسیب‌پذیری در محدوده‌های هدف است. ارزیابی دقیق آسیب‌پذیری در محدوده‌های هدف نیازمند چارچوب مفهومی است تا همچون نقشه‌ی راهنما در مسیر ارزیابی مورد استفاده قرار گیرد و با کسب شناختی جامع از بافت هدف، از معضلات موجود در آن به عنوان فرصتی برای بازآفرینی بافت مذکور و تحقق کاهش خطر آن در برابر سوانح استفاده شود.

واژگان کلیدی: محدوده‌های ناکارآمد شهری، بازآفرینی شهری، کاهش خطر سوانح، کاهش آسیب‌پذیری

مقدمه

علی‌رغم وجود گونه‌های متفاوت بافت‌های ناکارآمد شهری و خصلت‌های متمایز هر یک، ویژگی‌هایی میان گونه‌های مذکور مشترک است که با آن شناخته می‌شوند. بافت‌های ناکارآمد شهری عموماً دارای کیفیت نازل زندگی، ناپایداری کالبدی و وضعیت نامناسب اقتصادی و اجتماعی هستند (پوریامهر، ۱۴۰۰). این بافت‌ها عموماً شرایط بهداشتی مناسبی ندارند و ساکنان آن از برخی خدمات و زیرساخت‌های شهری محروم هستند که همین امر بافت‌های مذکور را از لحاظ کالبدی، اقتصادی و اجتماعی منزوی کرده و آن‌ها را در برابر مخاطرات طبیعی و سوانح انسان‌ساخت آسیب‌پذیر ساخته است که با توجه به سانحه‌خیز بودن ایران، این مسئله اهمیتی دوچندان می‌یابد. مطالعات در خصوص محدوده‌های ناکارآمد شهری حاکی از آن است که محدوده‌های مذکور همچنین ارتباطی مستقیم با جدایی‌گزینی^۱، طرد اجتماعی و افزایش فقر در شهرها دارند (اندرسن، ۲۰۰۲).

فرایندهای منفی اجتماعی، اقتصادی و کالبدی علاوه بر ایجاد فرسودگی در بافت‌های ناکارآمد به سبب جذب فقر و مشکلات اجتماعی و دفع مردم و منابع اقتصادی، خالق نیروهای ویژه اجتماعی-فضایی هستند که علاوه بر خلق نابرابری اجتماعی و کالبدی، ایجاد شرایط ناپایدار و گاه تخریب در محدوده‌های مذکور، بر مناطق شهری دیگر نیز اثر سوء می‌گذارند. جدایی‌گزینی حاصل تعامل میان تفاوت‌های اجتماعی و فضایی است و به تمرکز افراد فقیر، مطرود و یا گروه‌های قومی خاص در بخش‌های مشخصی از شهر منجر می‌شود. فقر از دیگر سو هم‌بستگی بالایی با مقوله‌ی آسیب‌پذیری دارد. مردم فقیر عمدتاً بیشتر در معرض خطر سوانح قرار دارند، متحمل خسارات و تلفات بیشتری می‌شوند و ظرفیت پایین‌تری در مقابله^۲ و یا بازتوانی^۳ از خود نشان می‌دهند. این افراد اغلب چاره‌ای جز سکنی گزیدن در مناطق پرخطر ندارند. علاوه بر این سوانح می‌توانند باعث فقر شوند یا آن را تشدید کنند (پلینگ، ۲۰۰۴).

سوانح محصول محیط‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی هستند که ساختار زندگی گروه‌های مختلف مردم را شکل می‌دهند. در درک چرایی وقوع بلایا نکته مهم آن است که بدانیم تنها پدیده‌های طبیعی نیستند که سوانح را رقم می‌زنند و در مطالعه‌ی سوانح اشتباه است اگر سوانح طبیعی خارج از بستر اجتماعی جامعه مطالعه شود. بسیاری از جنبه‌های محیط اجتماعی همانند سکنی گزیدن مردمی که در شرایط سخت اقتصادی به سر می‌برند در محدوده‌های با خطر سوانح همچون دشت‌های سیلابی رودخانه‌ها، دامنه‌ی آتش‌فشان‌ها یا نواحی لرزه‌خیز، به

^۱ جدایی‌گزینی (Segregation) به معنای جدایی گروهی از مردم با خصوصیات متفاوت است که عموماً اشاره‌ای ضمنی به نابرابری دارد (براون، ۲۰۲۱).

^۲ Cope

^۳ Recover

آسانی قابل شناسایی هستند حال آنکه عوامل سیاسی و اقتصادی تقریباً پنهان بسیاری وجود دارند که زمینه ساز مخاطرات هستند. این موارد شامل نحوه توزیع دارایی‌ها، درآمد و دسترس به دیگر منابع همچون دانش و اطلاعات در گروه‌های مختلف اجتماعی است که در تخصیص رفاه و حمایت اجتماعی با اشکال مختلفی از تبعیض رخ می‌دهد (ویزنر و همکاران، ۲۰۱۴: ۷۹).

سیر تحول سیاست‌های شهری در مواجهه با محدوده‌های ناکارآمد

دولت‌ها در مواجهه با ناکارآمدی در شهرها سیاست‌های متفاوتی اتخاذ کرده‌اند که در طول زمان تحول و تکامل یافته‌اند. در ادامه ابتدا سیر تحول این سیاست‌ها در جهان و سپس در ایران بررسی می‌شود. پس از جنگ جهانی دوم، اواسط دهه ۱۹۴۰ و سراسر دهه ۱۹۵۰، اصلی‌ترین سیاست دولت‌ها در مواجهه با محدوده‌های ناکارآمد شهرها بازسازی شهری^۴ بود. در این سیاست محدوده‌های ناکارآمد شهرها کثیف، فرسوده، مشکل‌ساز و هسته‌ی ناسالم شهری تلقی می‌شدند و رفع مسائل آن‌ها از طریق بازسازی‌های اقتدارگرایانه، با نگاهی موزه‌ای به میراث تاریخی شهر و در چارچوب تهیه طرح‌های کالبدی به اجرا می‌رسیدند. به طور کلی بحث محوری و غالب در این دوره تاکید بر رشد اقتصادی، برنامه‌ریزی رفاه، بازسازی کالبدی و نوسازی شهری بود. پروژه‌های بازسازی کالبدی که فقدان حیات شهری را با خود به دنبال داشت، در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ ضرورت تغییر در سیاست‌های مواجهه با ناکارآمدی در شهرها را آشکار ساخت (پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۹؛ وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۸: ۳۳).

بر این اساس در دهه ۱۹۶۰ مشارکت مردم و بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌ها دامنه‌ی فراخ‌تری یافت و از نقش دولت مرکزی کاسته شد. همچنین ضمن توجه به نوسازی و ارتقاء وضعیت کالبدی محله‌ها، احیای اقتصادی و اجتماعی مورد تأکید قرار گرفت. در واقع موج اول اصلاحات شهری به محله‌های شهری در این دوره که تحت عنوان باززنده‌سازی^۵ شناخته می‌شود، اتفاق افتاد. در دهه ۱۹۷۰ توجه دست‌اندرکاران به نوسازی شهری^۶ جلب شد. روند رو به افزایش مسائل شهری و افت کیفیت در مناطق مرکزی و قدیمی شهرها سیاست‌گذاران شهری را واداشت تا برنامه‌های نوسازی و طرح‌های توانمندسازی را جهت پاسخ به مسائل فوق به کار گیرند. در دهه ۱۹۸۰ قدرت سیاسی دولت کاهش و مشارکت بخش خصوصی افزایش یافت. فعالیت‌های این دهه تحت عنوان توسعه مجدد^۷ مطرح شد که آمیخته‌ای از نگاه بازسازی، بهسازی و بازآفرینی است (پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۹).

⁴ Urban reconstruction

⁵ Revitalization

⁶ Urban renewal

⁷ Redevelopment

از دهه ۱۹۹۰ به بعد، بهسازی شهری با نگرش بازآفرینی به عنوان رویکردی جدید مطرح شد و مفهومی جامع به معنای بهبود و وضعیت بافت‌های تاریخی و قدیمی و نواحی محروم در جنبه‌های کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و فرهنگی به خود گرفت (پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۹). این سیاست همچون سیاست‌های پیشین در بازه‌ی زمانی متعلق به خود بهبود و تکامل یافته و رویکردهای متفاوتی داشته است. متاخرترین رویکرد این سیاست، بازآفرینی پایدار شهری است که در دهه ۲۰۱۰ شکل گرفت و کاهش خطر سوانح از مواردی است که تنها در این رویکرد از سیاست بازآفرینی مطرح شده است.

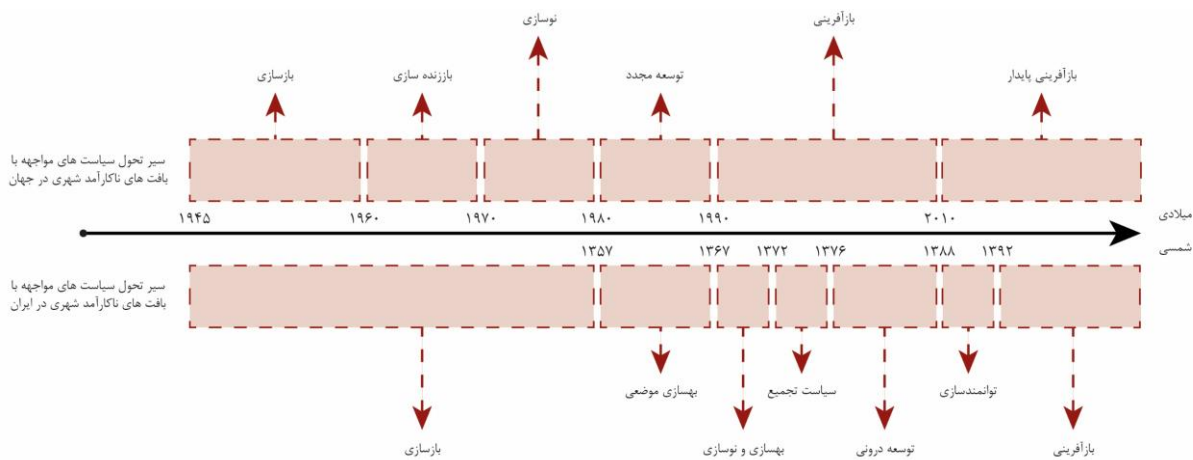
ایران در مواجهه با بافت‌ها و محدوده‌های ناکارآمد در شهرها، رویکردهای مختلف برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی تو سعه شهری را در بیش از پنج دهه تجربه کرده است. طرح‌های توسعه و عمران در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای، شهری و محلی با اتخاذ مجموعه‌ای متنوع از سیاست‌ها تحول و تکامل یافته‌اند که تلاقی زمانی دوره‌های آن با سیاست‌های جهانی در تصویر شماره ۱ ترسیم شده است. پیش از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ تخریب و بازسازی گسترده با هدف تغییر ساختار موجود و جایگزینی عناصر جدید، با تکیه کامل بر بودجه عمومی دولت و بی‌توجهی به نهادهای اجتماعی و ساکنان و مالکان، اصلی‌ترین رویکرد دولت در مواجهه با بافت‌های کهن بود که منجر به گسترش بی‌رویه شهر و انزوای مراکز قدیمی شد. پس از انقلاب تا پایان جنگ تحمیلی در سال ۱۳۶۷ به‌سازی موضعی سیاست رایج در این دوران بود که در قالب یک برنامه دولتی وابسته به درآمدهای عمومی، با ابعاد مشارکتی بسیار محدود و نگاهی صرفاً کالبدی به چالش‌های محیطی تدوین و اجرا شد (ایزدی، ۱۳۹۷).

سیاست غالب در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ به‌سازی و نو سازی تدریجی به دست مردم با اجرای طرح‌های به‌سازی با ساختاری مشابه طرح‌های تفصیلی رایج بوده است و در سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۶ تجمیع اصلی‌ترین رویکرد دولت در به‌سازی و نو سازی بافت‌های شهری می‌شود که از طریق تملک، پاکسازی و تجمیع واحدهای موجود در اراضی و املاک واقع در بافت‌های مراکز شهری برای جبران بخشی از مسکن مورد نیاز به اجرا درآمد. با تشکیل سازمان عمران و به‌سازی شهری وابسته به وزارت راه و شهر سازی در سال ۱۳۷۶، دوره تازه‌ای در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های به‌سازی و نو سازی شهری آغاز شد. هدف اصلی از تشکیل این سازمان ایجاد نهادی سیاست‌گذار، برنامه‌ریز و ناظر بر تحقق برنامه‌های عمران و به‌سازی بود. در این دوره سیاست جدیدی با عنوان توسعه درونی نخستین بار در پاسخ‌گویی به چالش‌های بافت‌های ناکارآمد در دستور کار قرار گرفت (ایزدی، ۱۳۹۷).

با وقوع زلزله بم در سال ۱۳۸۲، سیاست‌گذاری برای مواجهه با مخاطرات ناشی از ناپایداری و نابسامانی ابنیه و بافت‌های شهری در شورای عالی معماری و شهر سازی ایران مطرح شد. همچنین در این دوره با اجرای طرح

بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن از محل وام بانک جهانی، مفاهیم توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی در شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران^۸ مطرح شد. تصویب سند ملی توانمندسازی در سال ۱۳۸۸ و راهاندازی ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی به منظور ایجاد وحدت رویه و هماهنگی‌های لازم در امر توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های مذکور در کشور از دیگر اقدامات اصلی شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران به منظور اجرایی کردن این سیاست به شمار می‌رود (ایزدی، ۱۳۹۷).

در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ با توجه به اهمیت حضور و مشارکت گسترده ساکنان، مالکان و سایر کنش‌گران بهسازی و نو سازی شهری در موفقیت و تحقق اهداف برنامه‌های بهسازی و نو سازی شهری، فراهم کردن بسترهای لازم برای تسهیل حضور بخش خصوصی، ساکنان و سایر نهادها و دستگاه‌های دخیل به طرق مختلف در دستور کار دولت و شهرداری‌ها قرار گرفت. از سال ۱۳۹۲ تا کنون آسیب‌شناسی و بازنگری در مجموعه سیاست‌ها و اقدامات بهسازی و نوسازی شهری مورد توجه قرار گرفته است. یکی از اقدامات اصلی در این دوره تشکیل ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار به عنوان نخستین نهاد فرابخشی و فراگیر در برنامه‌های بهسازی و نو سازی بافت‌های ناکارآمد با هدف ایجاد وحدت رویه و زبان مشترک میان همه دستگاه‌های اجرایی است. با تصویب سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی، نو سازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (سند ملی بازآفرینی شهری)، بستر لازم جهت اجرای سیاست بازآفرینی شهری فراهم شد (ایزدی، ۱۳۹۷).



تصویر شماره ۱: خط زمان سیاست‌های شهری در مواجهه با بافت‌های ناکارآمد در جهان و ایران

مأخذ: نگارنده، جمع‌بندی تحلیلی از پوراحمد و همکاران (۱۳۸۹) و ایزدی (۱۳۹۷)

^۸ بنا به مصوبه هیئت دولت به منظور اصلاح اساسنامه شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران مورخ ۱۳/۰۲/۱۳۹۷، نام شرکت مذکور به شرکت بازآفرینی شهری ایران تغییر نمود.

بازآفرینی شهری

بازآفرینی شهری مجموعه‌ای جامع و درهم‌تنیده از عمل و چشم انداز است که به حل مشکلات شهری منجر می‌شود و به دنبال بهبودی پایا در شرایط اقتصادی، کالبدی، اجتماعی و زیست‌محیطی در محدوده‌ای است که دچار تغییر شده است. این رویکرد مقوله‌ای چند رشته‌ای از علم، سیاست و عمل است که بخش‌هایی از برنامه‌ریزی شهری، مسکن، حمل و نقل/ زیرساخت، اقتصاد سیاسی، طراحی شهری، گردشگری شهری، توسعه جوامع، پایداری و مطالعات فرهنگی را شامل می‌شود. بازآفرینی شهری را می‌توان نتیجه‌ی تعامل بین فرایندهای مذکور و همچنین پاسخی به فرصت‌ها و چالش‌هایی دانست که منتج از انحطاط شهری هستند. در یک تعریف ساده بازآفرینی شهری را می‌توان جزئی مهم از سیاست شهری تعریف کرد که با هر شکل از توسعه در شهرها مرتبط است (رابرتز، سایکس و گرنجر، ۲۰۱۷: ۱۸؛ لیری و مک کارتی، ۲۰۱۳: ۱۷؛ تالن، ۲۰۲۰: ۲۸۶).

ضروری است پیش از هر اقدامی مفهوم منحصر به فرد بودن مکان و ارائه‌ی مدل بازآفرینی شهری خاص و متناسب با شرایط مکان مذکور به درستی درک شود. علاوه بر این باید اطمینان حاصل شود که محدوده‌های شهری سهم مثبتی در عملکرد اقتصاد ملی و دستیابی به طیفی از اهداف اجتماعی و زیست‌محیطی داشته باشد (رابرتز، سایکس و گرنجر، ۲۰۱۷: ۹). توروک (۲۰۰۵) بازآفرینی شهری را دارای ۳ ویژگی مجزای زیر می‌داند:

- قصد از بازآفرینی شهری تغییر ماهیت یک مکان و درگیری جامعه و دیگر دخیلان نافع از آن در این فرایند است.
- بازآفرینی شهری شامل اهداف و فعالیت‌های متعددی است که بر حسب مشکلات و پتانسیل‌های خاص منطقه، مسئولیت‌های اصلی دولت مرکزی را تحت تاثیر قرار می‌دهند.
- بازآفرینی شهری معمولاً شامل نوعی مشارکت بین دخیلان است؛ اگر چه شکل این مشارکت می‌تواند متفاوت باشد.

بازآفرینی شهری از دیدگاه توروک به ۳ دسته مردم^۹، کسب و کار^{۱۰} و مکان^{۱۱} تقسیم می‌شود. در این دیدگاه مقصود از مردم افزایش مهارت‌ها، ظرفیت‌ها و آمال جامعه‌ی هدف به منظور مشارکت و بهره‌مندی از فرصت‌ها است. بازآفرینی همچنین به دنبال اعتلای رقابت اقتصادی در زمینه‌ی کسب و کار و ایجاد مشاغل محلی و رونق روزافزون آن است. برای جذب مردم و کسب و کار، بازآفرینی با هدف افزایش جذابیت عمومی یک مکان

⁹ People

¹⁰ Business

¹¹ Place

صورت می‌پذیرد. هدف آن است تا با بازآفرینی هر ۳ عنصر به گونه‌ای متعادل، توسعه‌ی بلندمدت و پایدار مکان مورد نظر تضمین شود (تورک، ۲۰۰۵).

علی‌رغم آن که هر چالش شهری نیازمند طراحی و اجرای یک راه حل واکنشی مخصوص به خود است و راهکار بازآفرینی شهری ممکن است تنها برای همان مکان به خصوص با ارزش باشد، با این حال می‌توان قواعد و نمونه‌های کلی رویه‌های اجرایی مناسب را شناسایی و از تجارب به دست آمده در پیشبرد اهداف پروژه‌های بازآفرینی دیگر استفاده کرد. در ادامه اصول بازآفرینی شهری که منعکس‌کننده‌ی چالش‌های تغییرات شهری است معرفی شده است (رابرتز، سایکس و گرنجر، ۲۰۱۷: ۲۲-۲۱):

- مبتنی بر یک تحلیل کامل از منطقه شهری مورد نظر بوده و در پی اصلاح چند جانبه بافت کالبدی، ساختار اجتماعی، پایه‌های اقتصادی و شرایط محیطی آن منطقه باشد.
- تا حد ممکن در جهت رسیدن به اصلاح چند جانبه، از یک استراتژی جامع و کامل استفاده کند و با راه حل‌های دقیق، منظم و عملی با مشکلات روبرو شود.
- اطمینان حاصل شود که استراتژی و برنامه‌های اجرایی طرح شده، در مسیر اهداف توسعه پایدار قرار دارند.
- دارای اهداف عملیاتی واضح و مشخص باشد.
- از منابع طبیعی، اقتصادی، انسانی و همچنین ویژگی‌های موجود محیط مصنوع بهترین استفاده ممکن را کند.
- این یقین حاصل شود که مشارکت حداکثری ممکن و همراهی تمامی نافعان، برای دستیابی به منافع مشروع آنان در بازآفرینی منطقه شهری به دست آمده است. این امر به واسطه برنامه مشارکتی و روش‌های دیگر به دست می‌آید.
- بر اهمیت سنجش میزان پیشرفت اجرایی راهبرد اجرا شده، از طریق درصد میزان اهداف محقق شده و نظارت بر تغییرات بنیادین حاصل از طرح تاثیرات نیروهای خارجی و داخلی تحمیلی بر منطقه شهری وقوف حاصل شود.
- امکان تجدید نظر برخی برنامه‌های تصویب شده اولیه، در مرحله اجرا و در پی برخی تغییرات و رخدادهای پیش‌بینی نشده در نظر گرفته شود.
- پذیرای این حقیقت باشد که بخش‌های مختلف یک استراتژی با سرعت‌های مختلف به نتیجه خواهند رسید و ممکن است برای ایجاد توازن منطقی میان اهداف مختلف یک برنامه بازآفرینی شهری و به

منظور دست‌یابی به تمام اهداف استراتژیک آن، در نحوه مدیریت منابع و یا تدارک منابع اضافی به بازنگری نیاز باشد.

ذکر این نکته ضروری است که سیاست بازآفرینی شهری همانند سیاست‌های پیشین خود علاوه بر دستاوردها دارای نقاط ضعف نیز می‌باشد که می‌تواند شکست پروژه‌های تعریف شده در این چارچوب را سبب شود که در ذیل به ۶ مورد اشاره شده است (پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۹؛ تالن، ۲۰۲۰: ۲۸۹-۲۸۷):

۱. عدم وضوح و نبود هدف در سیاست شهری
۲. کنترل بیش از اندازه دولت مرکزی بر سیاست شهری
۳. ناهماهنگی و انسجام ضعیف سیاست شهری
۴. اجرای یک بعدی سیاست‌های شهری
۵. تعامل با محلات به مثابه واحدهایی منفرد و مجزا
۶. نافرجامی در فهم پتانسیل جوامع

مطالعه سیاست‌های اتخاذ شده در مواجهه با ناکارآمدی در شهرها از گذشته تا کنون، بیانگر آن است که رویکرد بازآفرینی پایدار از سیاست بازآفرینی شهری تنها رویکردی است که در مواجهه با این محدوده‌ها هدف کاهش خطر سوانح را مهم و دستیابی به آن را ضروری شمرده است. هدف این مقاله بررسی تجربه‌های بازآفرینی و دستیابی به عللی است که موفقیت پروژه‌های مذکور را تضمین نموده و یا زمینه ساز شکست آن‌ها در تحقق هدف کاهش خطر سوانح بوده است. از نتایج حاصل از این پژوهش در تدوین چارچوب مفهومی که منتج از درس‌آموزه‌های مذکور و هدف آن تحقق بازآفرینی پایدار با تاکید بر کاهش خطر سوانح است، استفاده شده است.

روش

به منظور تدوین چارچوب مفهومی کارآمد در کاهش خطر سوانح در چارچوب بازآفرینی شهری ابتدا متون تخصصی شامل کتب و مقالات با هدف یافتن علل موفقیت و یا شکست پروژه‌های بازآفرینی شهری با هدف کاهش خطر سوانح در جهان بررسی شدند. پس از بررسی پروژه‌ها و یافتن پاسخی مشترک در درس‌آموزه‌های حاصل از این مطالعات، روابط میان بازآفرینی شهری و کاهش خطر سوانح با روش تحلیل مضمون مورد مطالعه قرار گرفت و از اهداف مشترک این دو حوزه در تدوین چارچوب مفهومی که در انتهای مقاله ارائه شده است بهره گرفته شد.

یافته‌ها

در این بخش از مقاله به معرفی تجارب کشورهای ژاپن، چین، ترکیه و ایران در بازآفرینی شهری با هدف کاهش خطر سوانح و بحران‌های زیست‌محیطی و همچنین علل موفقیت و یا شکست آن‌ها پرداخته شده و از نتایج این مطالعات در تبیین ضرورت تدوین چارچوب مفهومی استفاده شده است.

۱. بازآفرینی شهری در ژاپن

پروژه‌های بازآفرینی شهری در ژاپن از اواسط دهه‌ی ۱۹۸۰، زمانی که پروژه‌های بازآفرینی با هدف حل معضلاتی همچون افول اقتصادی و کاهش شمار مشاغل در شهرها برنامه‌ریزی می‌شدند، در حال اجرا هستند. دو سیاست بازآفرینی به نام رنسانس شهری در سال‌های ۱۹۸۶ و ۲۰۰۲ به منظور تسهیل توسعه‌ی پروژه‌های بزرگ مقیاس بازآفرینی تدوین و ارائه شدند (شیما و همکاران، ۲۰۰۷). از آنجایی که احیای اقتصادی به عنوان هدف اصلی در سیاست‌های مذکور دنبال می‌شد، موضوعاتی همچون مشکلات زیست‌محیطی در این سیاست‌گذاری مغفول ماندند. به همین سبب امروزه از وظایف حائز اهمیت در ژاپن تقویت پیوند میان بازآفرینی شهری و زیست‌محیطی همچون تغییرات اقلیمی است (بالابان و پاییم دالیورا، ۲۰۱۴).

سیاست بازآفرینی شهری در ژاپن دو گرایش اصلی دارد. یک گرایش مربوط به پروژه‌های شاخصی^{۱۲} است که زیربنای سیاست‌های رنسانس شهری در سال‌های ۱۹۸۶ و ۲۰۰۲ را شکل می‌دهد. پروژه‌های شاخص مذکور نمونه‌هایی معمول از رویکرد بازآفرینی "پروژه محور"^{۱۳} هستند که با هدف جذب سرمایه‌گذاری‌های خصوصی در شهرها از طریق ارتقای سیمای آن اجرا می‌شوند. گرایش دوم مبین رویکرد "طرح محور"^{۱۴} است که در صدد دستیابی به سازماندهی مجدد فضایی است. این گرایش مجموعه اقدامات بازآفرینی شهری از طریق "طرح‌های احیای مرکز شهر"^{۱۵} را در ژاپن شامل می‌شود (کیدوکورو و همکاران، ۲۰۰۸).

بازآفرینی شهری به عنوان موضوعی متشکل از زمینه‌هایی متفاوت از سیاست شهری می‌تواند نقشی موثر در ایجاد ارتباط موضوعاتی همچون کاهش خطر و انطباق‌پذیری^{۱۶} با سیاست‌گذاری داشته باشد. با این حال دستیابی به چنین نتایجی ساده نیست و با چالش‌های متعددی همراه است. نتایج پروژه‌های MM21 که نمونه‌ای از رویکرد پروژه محور و پروژه‌ی کانازاوا که نمونه‌ای از رویکرد طرح محور در بازآفرینی شهری است (کیدوکورو،

¹² Flagship projects

¹³ project-based

¹⁴ plan-based

¹⁵ city center revitalization plan (CCRPs)

¹⁶ Adaptation

۲۰۰۸) نشان‌دهنده‌ی آن است که پروژه‌های مذکور تأثیری مثبت بر کاربری اراضی و جنبه‌های مرتبط با ساختمان داشته‌اند اما با این وجود در زمینه‌ی جنبه‌های مرتبط با کاهش خطر پلیده‌هایی همچون تغییرات اقلیمی موفق عمل نکرده‌اند. دلیل این امر آن است که در بازآفرینی شهری صریحا به موضوع مذکور پرداخته نشده است. در رفع این معضل دولت‌ها باید چشم انداز توسعه‌ی شهری را که با اهداف مرتبط با کاهش خطر تغییرات اقلیمی به درستی تلفیق شده است، تدوین کنند و سپس پروژه‌های بازآفرینی به عنوان بخشی از این چشم انداز تعریف شوند. در نتیجه در صورت استمرار عدم تعهد سیاسی در رسیدگی به معضل تغییرات اقلیمی، پروژه‌های بازآفرینی ثمربخش نبوده و تنها نتایجی محدود حاصل خواهد شد (بالابان و پاپیم دالیورا، ۲۰۱۴).

۲. بازآفرینی شهری در چین

پروژه‌های بازآفرینی شهری متاخر در چین عمدتاً با هدف توسعه اقتصادی برنامه‌ریزی و اجرا می‌شوند و این بدان معناست که برنامه‌ریزان شهری دخیل در امر بازآفرینی اهدافی همچون تأثیر محیط طبیعی و بلایا را بر زندگی افراد ساکن در محدوده نادیده می‌گیرند. بلایای طبیعی که باعث تلفات جانی و خسارات مالی می‌شوند رویدادهایی هستند که تنها در محیط‌های خاصی که در معرض خطر سوانح هستند رخ می‌دهند. چانگچین^{۱۷} که از معروف‌ترین شهرهای کوهستانی چین است به سبب ویژگی‌های طبیعی و موقعیت جغرافیایی خاص آن برای مطالعه بازآفرینی شهری در زمینه بلایای طبیعی انتخاب شده است. چانگچین در بالای رودخانه یانگ‌تسه و روی تپه‌ای شیب‌دار واقع شده است به گونه‌ای که نزدیک به نیمی از شهر شیپی بیش از ۲۵ درصد دارند. این کلانشهر از حدود سال ۱۹۹۵ هدف بازآفرینی قرار داشته و این مداخلات تا به امروز کماکان ادامه دارد (ژیانگ و همکاران، ۲۰۱۷).

امروزه محدوده‌های هدف بازآفرینی در چانگچین، بافت‌های قدیمی شهری در خطر بلایای طبیعی هستند. اهدافی که عمدتاً توسط دولت محلی در بازآفرینی محدوده‌های مذکور دنبال می‌شود بیش از آنکه پی‌شگیری از بلایای طبیعی و کاهش خطر سوانح باشد، توسعه اقتصادی منطقه‌ای است. به عنوان مثال یوژانگ که از ناحیه‌های واقع در شهر چانگچین است، امکان توسعه شهری بیشتری ندارد و از این رو دولت با تکیه بر بازآفرینی بافت‌های قدیمی موجود و به بهانه کاهش خطر سوانح در این ناحیه، امکان توسعه اقتصادی در محدوده هدف را فراهم می‌کند. در روند ارزیابی محدوده نیز به تبع تمرکز بر عوامل اقتصادی است و از این رو درک درستی از آسیب‌پذیری‌های محدوده‌های هدف در برابر بلایای طبیعی حاصل نمی‌شود. تمرکز بیش از اندازه بر توسعه

¹⁷ Chongqing

اقتصادی سبب شده تا بازآفرینی در یوژانگ که در خطر سیلاب، رانش زمین و یا سایر بلایا قرار دارند به کندی صورت پذیرد و از جان و مال مردم به درستی محافظت نشود (ژیانگ و همکاران، ۲۰۱۷).

در بازآفرینی شهری در چانگچین ضروری است تا علاوه بر عوامل اقتصادی و اجتماعی، آسیب‌پذیری شهر در برابر سوانح نیز به درستی ارزیابی شود. راهکارهای مبتنی بر طبیعت در کنار ارزیابی جامع عوامل اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و سایر عوامل موثر که به کسب شناختی جامع از شهر منجر می‌شود، امکان تحقق کاهش خطر سوانح در بازآفرینی شهری را فراهم می‌کند. در کنار ایجاد ساز و کار موثر در اجرای پروژه‌های بازآفرینی، سیستم نظارت نیز باید تقویت شود تا از پایداری اصلاحات صورت پذیرفته و نتایج به دست آمده از آن اطمینان حاصل شود. ضمن اجرای برنامه‌های کاهش خطر سوانح، حفاظت از محیط زیست و حفظ تعادل اکولوژیکی آن نیز باید در دستور کار قرار گیرد (ژیانگ و همکاران، ۲۰۱۷).

آسیب‌پذیری شهرها در برابر بلایای طبیعی، به ویژه در کشورهای در حال توسعه همچون چین، تأثیر بسزایی در تحقق بازآفرینی شهری پایدار دارد. ارزیابی جامع آسیب‌پذیری مناطق مختلف شهرها در برابر بلایای طبیعی و استفاده از راهکارهای مبتنی بر طبیعت برای کمک به تحقق بازآفرینی شهری پایدار، موضوع مهمی در توسعه پایدار شهری است. تمرکز دولت بر توسعه اقتصادی و غفلت از اقدامات پیشگیرانه در کاهش خطر بلایا، توسعه پایدار را امری ناممکن ساخته است. بازآفرینی شهری پایدار زمانی محقق می‌شود که راهکارهای مطرح شده در تدوین برنامه‌ها و اقدامات، در پاسخ به معضلات و چالش‌های خاص محدوده هدف ارائه شده باشد که این امر مستلزم کسب شناختی جامع از محدوده مذکور است (ژیانگ و همکاران، ۲۰۱۷).

۳. بازآفرینی شهری در ترکیه

ترکیه در تاریخ سوانح زیادی همچون زلزله و سیل را تجربه کرده است اما زلزله مرمه در سال ۱۹۹۹ به وضوح نشان داد که ساختمان‌ها در شهرها، قدیمی و در برابر سوانح آسیب‌پذیر هستند. علی‌رغم آن که درس‌های زیادی از این سانحه آموخته و از جانب سیاست‌مداران وعده‌هایی داده شد، به فاصله‌ای اندک در سال ۲۰۱۱ زلزله‌ی وان رخ داد. پس از آن که این زلزله بیش از ۶۰۰ نفر تلفات داد و به حدود ۱۱۰۰۰ ساختمان خسارت وارد کرد، دولت گامی اساسی برداشت و به سبب آن مقرراتی جدید برای حل این معضل وضع شد (کنداس و همکاران، ۲۰۱۶).

در سال ۲۰۱۲ قانون بازآفرینی محدوده‌های تحت خطر سوانح به شماره ۶۳۰۶ تدوین شد که به عنوان آیین‌نامه‌ی اولیه پیشگیری از بلایا در ترکیه شناخته می‌شود. این قانون بازآفرینی سازمان مسئول در اجرای پروژه را با قدرت سیاسی و سازمانی در جمع‌آوری و تولید داده مجهز می‌کند. تصمیم کلیدی در این روند، تشخیص

صحیح مناطق در معرض خطر است که آن را از پروژه‌های معمولی بازآفرینی در مناطق ایمن مجزا می‌کند. هیچ روش مداخله‌ای در قانون مذکور تعریف نشده است به همین سبب هر شهرداری می‌تواند متناسب با محله‌ی هدف روشی مناسب اتخاذ کند (کنداس و همکاران، ۲۰۱۶). نقد قانون مذکور بر اساس منطق آن در ارزیابی خطر و تحلیل آسیب‌پذیری به شرح ذیل می‌باشد (گوزی، ۲۰۱۶):

- این قانون تحلیلی یکپارچه و متقابل از ارزیابی مخاطره و آسیب‌پذیری خاص مکان^{۱۸} که برای درک بهتر عوامل خطری که مخاطرات را به سوانح تبدیل می‌کند و برای آماده سازی پیش‌زمینه‌های لازم در بازآفرینی ضروری هستند را شامل نمی‌شود.
- از آن جایی که در قانون مذکور به عوامل خطر اشاره‌ای نشده است، هر منطقه‌ای با هر وسعت و عملکردی می‌تواند تحت عنوان منطقه خطر معرفی شود که باید بازآفرینی شود. این امر سبب شده تا موقعیت و شکل مناطق خطر مبهم شود.
- علی‌رغم وجود لیستی از معیارها برای تبیین ویژگی‌های ساختمان در معرض خطر در قانون ۱۹۶۳۰۶، تفکیک ساختمان‌هایی که در معرض خطر هستند از ساختمان‌هایی که در معرض خطر نمی‌باشند کاری بسیار دشوار است.

اقدامات در ترکیه مبین آن است که بازآفرینی شهری با به کار بردن مجموعه واژگانی همچون فرسودگی، افزایش نرخ جرم و جنایت و در نهایت خطر سوانح تنها به عنوان ابزاری برای وارد کردن محدوده‌های ناکارآمد شهری در بازار املاک و مستغلات عمل می‌کند. تمام موسسات دخیل در امور بازآفرینی شهری در ترکیه به این امر واقف هستند که برخی از سکونتگاه‌های غیررسمی زمین‌های ارزشمند را شامل می‌شوند و می‌دانند که ساکنین فعلی این سکونتگاه‌ها پتانسیل مالی ورود به بازار املاک را ندارند در نتیجه با تصمیم به حذف این ساکنین در صدد بودند تا ارزش زمین را از طریق استفاده از قدرت دولتی برای کالایی نمودن فضا^{۲۰}، حذف کاربری‌های موجود و اعیانی‌سازی^{۲۱} جمعیت فعلی به حداکثر برسانند. قانون بازآفرینی شهری در ترکیه این فرایند را با توسعه سیستمی نظام یافته و سریع در امور بازآفرینی شهری در هر محدوده‌ای که توجه بخش خصوصی را به خود جلب کرده بود آسان نمود. اما این امر نه تنها به حل مشکلاتی چون فقر و جدایی‌گزینی در محدوده‌های هدف

¹⁸ Place specific

¹⁹ The bylaw of 6306

²⁰ to commodify space

²¹ Gentrifying

منجر نمی شود بلکه به آن می افزاید و با اعیانی سازی این محدوده ها دستیابی به هدف افزایش تاب آوری جوامع را دشوار می سازد (گوزی، ۲۰۱۶).

۴. بازآفرینی شهری در ایران

شهر رشت که پیش از این با نام رشت بازار شناخته می شد، بازاری واقع در میان دو شهر لاهیجان و فومن بود که در دوران صفویه رو به توسعه و آبادی نهاد. با تشکیل حکومت صفویه در سال ۹۰۸ ه.ق، همجواری با روسیه، وجود موانع در غرب و جنوب ایران و همچنین تجارت ابریشم، به تدریج از نقش سیاسی دو شهر لاهیجان و فومن کاسته شد. در نتیجه شهر رشت قطب شهری گیلان شناخته شد و همراه با بندر انزلی، محور ارتباطی فلات مرکزی با شمال ایران قرار گرفت. ساختار کلی طرح بازآفرینی رشت همان محور شرقی-غربی است که پیش از این دو شهر لاهیجان و فومن را به هم متصل کرده بود و اکنون این محور در طرح بازآفرینی از محله‌ی ساغری سازان تا تالاب عینک می باشد. این محور خط اصلی طرح است و سایر پروژه‌ها در امتداد آن تعریف شده‌اند. استقرار نظام پیاده‌مداری و ارتقای محیط زیست، حفظ میراث و احیای بناهای ارزشمند از جمله اهدافی هستند که در پروژه بازآفرینی محلی در شهر رشت دنبال شده‌اند (رضازاده، ۱۳۹۵).

پروژه‌های بهسازی، مرمت و احیاء (خلنه‌های آواز سیان، قدیری، سمیعی، میرزا و حمام‌های تاریخی)، پروژه‌های معماری، ساماندهی و محوطه سازی (محلله خواهرامام و محور ساغری سازان) و پروژه‌های زیست‌محیطی و توسعه فضای سبز (تالاب عینک و باغ طبیعت) از جمله اقدامات صورت گرفته در رشت هستند و انتظار می رود دستاوردهایی همچون تقویت مشارکت اجتماعی، کاهش بحران‌های زیست‌محیطی، افزایش تاب آوری شهر، کاهش بحران هویت، عدالت فضایی-کارکردی و کارآمدی نظام جابجایی از اجرای طرح‌های مذکور حاصل شوند. توجه به این نکته ضروری است که بهبود کیفیت مشارکت اجتماعی و جلب مشارکت اجتماعی مبتنی بر اعتماد سازی محلی از طریق ارائه آموزش‌های شهروندی صورت می‌گیرد که این امر، برنامه‌ریزی مبتنی بر اعتماد سازی محلی در پی شبرد طرح‌های مذکور را بسیار حائز اهمیت می‌کند (رضازاده، ۱۳۹۵).

جمع‌بندی تجربه‌های بازآفرینی شهری

تجارب بررسی شده در بالا به اختصار در جدول شماره ۱ جمع‌بندی شده‌اند و به دلایل عدم موفقیت تجارب بازآفرینی در کاهش خطر سوانح در ستون درس‌آموزه‌های جدول پرداخته شده است. به صورت کلی می‌توان

چنین استنباط کرد که به منظور بازآفرینی موفق و کاهش خطر در محدوده‌های ناکارآمد، پیروی از اصول زیر ضروری است:

- محدوده‌های ناکارآمد شهری در معرض خطر سوانح شناسایی و آسیب‌پذیری آن‌ها در برابر سوانح مطالعه و بررسی شود.
- چشم انداز کاهش خطر سوانح خاص مکان در چارچوب بازآفرینی شهری توسط ارگان مسئول بازآفرینی در آن شهر تبیین و ارائه شود.
- پس از ارزیابی دقیق و همه‌جانبه، رویکرد مداخله‌ی متناسب با معضلات و چالش‌های وضع موجود در محدوده مذکور اتخاذ شود.
- در نهایت پس از اتخاذ رویکرد مداخله‌ی مناسب باید به برنامه‌ریزی و طراحی پروژه‌ای که منطبق بر چشم‌انداز و اهداف توسعه‌ی شهر و محدوده‌های هدف باشد همت گماشت تا بتوان از پایایی و پایداری نتایج آن اطمینان حاصل نمود.

جدول شماره ۱: جمع‌بندی تجربه‌های بازآفرینی شهری با تاکید بر کاهش خطر سوانح

مکان	سال	رویکرد غالب	درس‌آموزه‌ها
ژاپن، یوکوهاما	دهه ۱۹۹۰	طرح محور	نتایج نشان‌دهنده‌ی آن است که پروژه‌های مذکور هرچند تاثیری مثبت بر کاربری اراضی و جنبه‌های مرتبط با ساختمان داشته‌اند اما به سبب آن که در بازآفرینی شهری صریحا به موضوع سوانح پرداخته نشده است در زمینه‌ی جنبه‌های مرتبط با کاهش خطر پدیده‌هایی همچون تغییرات اقلیمی موفق عمل نکرده‌اند. در رفع این معضل دولت‌ها باید چشم انداز توسعه‌ی شهری را که با اهداف مرتبط با کاهش خطر تغییرات اقلیمی به درستی تلفیق شده است، تدوین کنند و سپس به طرح پروژه‌های بازآفرینی به عنوان بخشی از این چشم انداز بپردازند.
ژاپن، کاناوا	اواسط دهه ۱۹۸۰	پروژه محور	
چین، چانگچین	اواخر دهه ۱۹۹۰ تاکنون	توسعه اقتصادی	تمرکز بیش از اندازه بر توسعه اقتصادی سبب شده تا بازآفرینی در محدوده‌هایی که در خطر سیلاب، رانش زمین و یا سایر بلایا قرار دارند به کندی صورت پذیرد و از جان و مال مردم به درستی محافظت نشود. به منظور تحقق بازآفرینی شهری پایدار ضروری است تا راهکارهای مطرح شده در تدوین برنامه‌ها و اقدامات، در پاسخ به معضلات و چالش‌های خاص محدوده هدف ارائه شده باشد که این امر مستلزم کسب شناختی جامع از محدوده مذکور است. در کسب این شناخت علاوه بر عوامل اقتصادی و اجتماعی، آسیب‌پذیری شهر در برابر سوانح نیز باید به درستی ارزیابی شود.
ترکیه، قاضی‌آسمان‌پاشا	اواسط دهه ۲۰۱۰	ارزش محور	نپرداختن به عوامل خطر (ارزیابی مخاطره و آسیب‌پذیری خاص مکان) سبب شده تا هر منطقه‌ای با هر وسعت و عملکردی تحت عنوان منطقه خطر معرفی شود که باید بازآفرینی شود. این امر به ابهام در موقعیت و شکل مناطق خطر منجر شده است.

بازآفرینی‌های لجام‌گسیخته نه تنها به کاهش خطر سوانح منجر نمی‌شود بلکه تبعاتی منفی همچون اعیانی‌سازی در محله هدف را به دنبال خواهد داشت.			
طرح بازآفرینی رشت را می‌توان در سه بخش تکامل بازآفرینی میدان مرکزی، بازآفرینی محله خمیران زاهدان و بازآفرینی تالاب عینک خلاصه نمود. پیش‌بینی می‌شود طرح مذکور با تکیه بر مشارکت اجتماعی و با هدف ارتقاء زیست‌محیطی، دستاوردهای مثبتی همچون افزایش تاب‌آوری شهر رشت و کاهش بحران‌های زیست‌محیطی آن را به دنبال داشته باشد.	مشارکت محور	اوایل دهه ۲۰۲۰	ایران، رشت

از بررسی تجربه‌های بازآفرینی شهری دریافتیم که اقدامات لجام‌گسیخته نه تنها به کاهش خطر سوانح منجر نمی‌شود بلکه تبعاتی منفی همچون اعیانی‌سازی در محله هدف را به دنبال خواهد داشت. پس ضروری است تا دولت پیش از اجرای پروژه‌های بازآفرینی با همکاری ارگان مسئول بازآفرینی شهری ابتدا محلات ناکارآمد را شناسایی و آسیب‌پذیری آن‌ها در برابر سوانح را ارزیابی و پس از آن با تدوین چشم‌انداز بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد مذکور در برابر سوانح، زمینه موفقیت پروژه‌ها را مهیا کند. ارزیابی نظام‌مند بافت‌های ناکارآمد در برابر سوانح خود نیازمند چارچوبی است تا از حصول نتایجی دقیق و همه‌جانبه اطمینان حاصل شود.

بحث

همان‌طور که پیش از این در بخش مقدمه ذکر شد فقر و آسیب‌پذیری در برابر سوانح ارتباطی مستقیم و نزدیک با یکدیگر دارند و با کاهش خطر سوانح می‌توان قدمی در راستای کاهش فقر و افزایش کیفیت زندگی برداشت. مدل ذیل (تصویر شماره ۲) ارتباط میان آسیب‌پذیری در برابر فقر و آسیب‌پذیری در برابر سوانح طبیعی را به تصویر کشیده است و نشان‌دهنده آن است که چگونه محرومیت اجتماعی^{۲۲} و فقدان اعتبار^{۲۳} به افزایش آسیب‌پذیری جوامع در برابر فقر منجر می‌شود و چگونه فقر زمینه‌ساز شرایط ناایمن شده و مردم و دارایی‌ها را در معرض خطر سوانح قرار می‌دهد (فیاضی و برنستین، ۲۰۲۱).

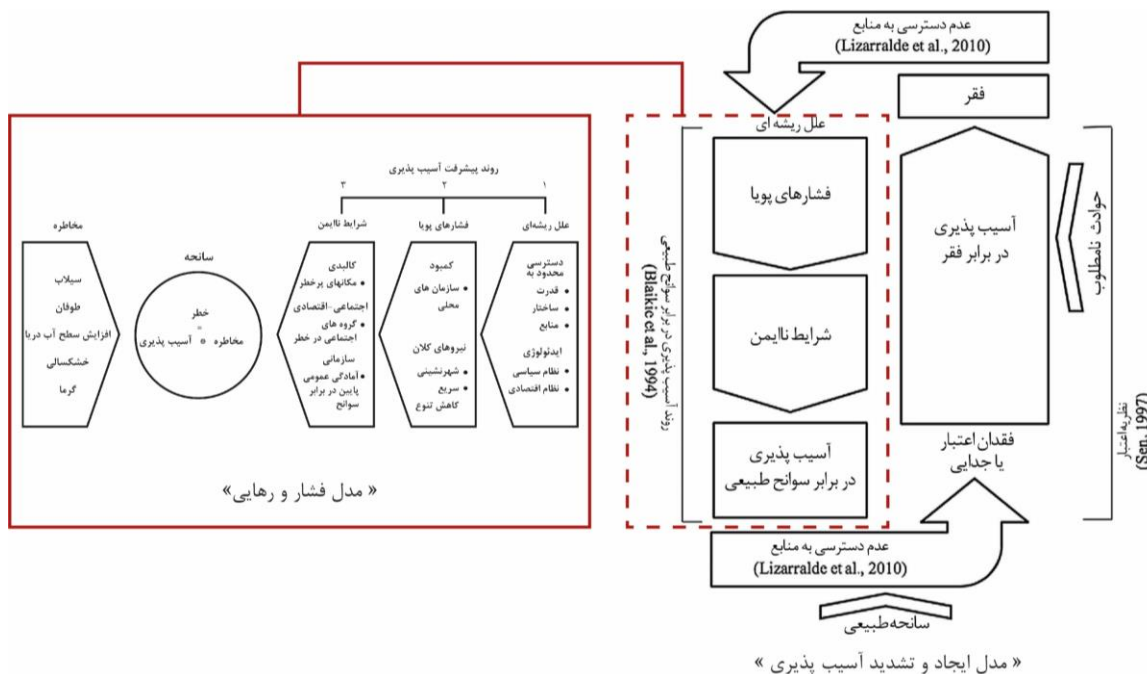
در سوانح، یک رویداد ژئوفیزیکی یا بیولوژیکی به نوعی به عنوان یک محرک یا حلقه‌ای در زنجیره‌ای از علل دخیل عمل می‌کند. با این حال حتی در مواردی که به نظر می‌رسد مخاطرات مسئول مستقیم خسارات و تلفات هستند، عوامل اجتماعی که بعضاً از دلایل دور^{۲۴} وقوع سانحه هستند باعث آسیب‌پذیری مردم در برابر سوانح شده‌اند. این آسیب‌پذیری حاصل فرایندهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است که بر نحوه اثرپذیری مردم از سوانح به روش‌ها و شدت‌های مختلف تاثیر می‌گذارد. روند آسیب‌پذیری در این مدل همان مدل فشار و رهایی است که چارچوبی سازماندهی شده از

²² Social exclusion

²³ Lack of entitlement

²⁴ Remote root

سلسله‌مراتبی از عوامل علی است که پیش‌زمینه‌ی یک فاجعه را فراهم می‌کنند که می‌توان آن را مسیر پیشرفت آسیب‌پذیری یا زنجیره علیت نامید (ویزتر و همکاران، ۲۰۱۴: ۷).



تصویر شماره ۲: مدل ایجاد و تشدید آسیب‌پذیری و نقش مدل فشار و رهایی در آن ، ویزتر و همکاران (۲۰۱۴) فیاضی و برنستین (۲۰۲۱) مأخذ:

به صورت کلی می‌توان فقر را یکی از خصلت‌های جدایی‌ناپذیر بافت‌های ناکارآمد شهری دانست که از یک سو به‌واسطه‌ی جدایی مکان و مردم از دیگر نواحی شهر به جدایی‌گزینی منجر می‌شود که این امر به سبب ایجاد ناعدالتی‌های اجتماعی و فضایی، فقر را شدت می‌بخشد و از دیگر سو با قرار دادن مردمی که به جز سکونت در نواحی در معرض خطر سوانح چاره‌ی دیگری ندارند، آنان را نسبت به وقوع سوانح آسیب‌پذیر می‌کند. از آنجایی که فقر و آسیب‌پذیری در برابر سوانح ارتباطی مستقیم و نزدیک با یکدیگر دارند، با کاهش خطر سوانح می‌توان از فقرا محافظت نمود، ظرفیت پذیرش و مقابله با اثرات سوانح را در آنان افزایش داد و همچنین قدمی در راستای کاهش فقر و افزایش کیفیت زندگی برداشت.

از دیگر مواردی که در مدیریت فرایند کاهش ریسک و تبعات بحران ناشی از سوانح طبیعی نقشی موثر دارد، میزان مشارکت مردم است. اولین شرط گرایش به مشارکت، اطلاع فرد از این واقعیت است که مشارکت در سوانح طبیعی چیست و در چه زمینه‌هایی می‌تواند صورت گیرد. دومین عنصر مشارکت مردمی در سوانح طبیعی، تصور فرد از پیامدهای مشارکت و ماحصل اقدام به مشارکت است. توجه به این نکته ضروری است که تنها

گرایش‌ها و نگرش‌های فردی نیست که زمینه مساعد درونی برای مشارکت را پدید می‌آورد، بلکه هنجارهای اجتماعی نیز در این زمینه نقش موثری ایفا می‌نمایند که در این مورد تصور فرد از این هنجارها بسیار حائز اهمیت است. امکان مشارکت مردمی خود به نظام قانونی و نهادی جامعه باز می‌گردد به این معنا که قوانین یک جامعه از یک سو چارچوب‌های قابل قبول و رسمیت یافته کنش‌های اجتماعی را مشخص می‌کنند و از سوی دیگر، حقوق متقابل افراد و وظایف مرتبط با این حقوق را تعیین می‌نماید. نهادها که جنبه‌های باثبات‌تر زندگی جمعی را شکل می‌دهند پاسخ‌هایی از جانب مردم به مسائل و مشکلات جوامع (ظفری و ویسی، ۱۳۹۰) و زمینه‌ای برای تحقق حکمروایی شهری هستند.

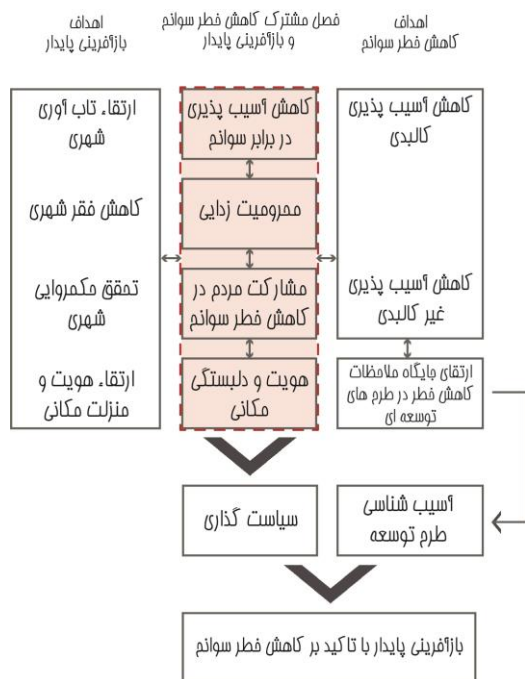
وقوع سوانح همچنین پایه‌های مکان را متزلزل می‌کند و به دنبال آن، نظام‌های فضایی، اجتماعی و اقتصادی در سکونتگاه‌های انسانی درهم‌پیچیده و گسسته می‌شوند. در چنین شرایطی اگر مکان به عنوان تعریف‌کننده هویت باشد، سانحه علاوه بر این که به نابودی کالبد منجر می‌شود، هویت و جنبه‌های ذهنی افراد ساکن آن را نیز تغییر می‌دهد یا مختل می‌کند. در شرایط سانحه و پس از آن سلامت یک جامعه به حس هویت‌مندی مرتبط می‌شود و گسیختگی هویتی پس از وقوع، انواع ناهنجاری‌های روانی و اجتماعی را به همراه دارد (اسدی و شرقی، ۱۳۹۸ به نقل از مطوف، ۱۳۸۶). از این رو با تقویت هویت و دلبستگی مکانی می‌توان در چارچوب سیاست بازآفرینی از خسارات غیرمادی تحمیل شده بر جوامع کاست و روند بهبود و بازگشت آنان به شرایط پیش از سانحه را در زمان کوتاه‌تری فراهم نمود.

نتیجه‌گیری

بازآفرینی پایدار و کاهش خطر سوانح حوزه‌هایی مجزا هستند و اهداف خاصی در هر یک دنبال می‌شود اما این دو حوزه فصل مشترکی دارند که ما را به "بازآفرینی پایدار با تاکید بر کاهش خطر سوانح" رهنمون می‌شود. در "بازآفرینی پایدار" اهداف ارتقاء تاب‌آوری شهری، کاهش فقر شهری، تحقق حکمروایی شهری و ارتقاء هویت و منزلت مکانی و در "کاهش خطر سوانح" اهدافی همچون کاهش آسیب‌پذیری کالبدی و غیرکالبدی و همچنین ارتقاء جایگاه ملاحظات کاهش خطر در طرح‌های توسعه‌ای دنبال می‌شود (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۸: ۳۶، سازمان مدیریت بحران کشور، ۱۴۰۰: ۱۰).

طبق تصویر شماره ۳، تحقق بازآفرینی پایدار با هدف کاهش خطر سوانح با سیاست‌گذاری شهری بر مبنای اهداف کاهش خطر سوانح، محرومیت‌زدایی، مشارکت مردم در کاهش خطر سوانح و همچنین هویت و دلبستگی مکانی محقق می‌شود. بنا بر جایگاه ویژه ارتقاء ملاحظات کاهش خطر در طرح‌های توسعه‌ای ضروری است تا

طرح‌های توسعه موجود برای محدوده‌های هدف به موازات این سیاست‌گذاری بررسی شود تا علاوه بر آسیب‌شناسی طرح‌های مذکور، از انطباق سیاست‌های جدید بر اهداف توسعه اطمینان حاصل شود.



تصویر شماره ۳: چارچوب مفهومی

مأخذ: نگارنده

منابع

اسدی، سعیده و شرقی، علی (۱۳۹۸). واکاوی فرایند بازیابی ابعاد هویت و دل‌بستگی مکانی پس از سوانح، از منظر نظریه تاب آوری، فصلنامه برنامه ریزی و آمایش فضا، ۲۳(۳)، ۶۴-۶۳. بازیابی از:

<http://hsm.sp.modares.ac.ir/article-21-29043-fa.html>

ایزدی، محمد سعید. (۱۳۹۷). سخن سردبیر ویژه؛ رویکرد بازآفرینی شهری: به سوی یک دستور کار شهری جدید. هفت شهر، ۴(۶۲)، ۸-۱۵. بازیابی از:

http://www.haftshahrjournal.ir/article_32853_ae622ea10574cd7affdf3174e13e7cca.pdf

پوراحمد، احمد؛ حبیبی، کیومرث و کشاورز، مهناز (۱۳۸۹). سیر تحول مفهوم شناسی بازآفرینی شهری به عنوان رویکردی نو در بافت های فرسوده شهری، فصلنامه مطالعات شهر ایرانی اسلامی، ۱(۱)، ۷۳. بازیابی از: www.magiran.com/p871578

پوریا مهر، رضا. (۱۴۰۰). تحلیل و ارزیابی بافت فرسوده و ناکارآمدی شهری به منظور باز آفرینی شهری (مطالعه موردی : شهرستان خرم آباد) با استفاده از مدل SWOT. جغرافیا و روابط انسانی، ۳(۴)، ۵۸۴-۵۷۰. بازیابی از: doi: 10.22034/gahr.2021.286448.1559

رضازاده، خدیجه. (۱۳۹۵). گزارش دفاتر هفتم و هشتم از نشست های تخصصی و موضوعی شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران. هفت شهر، ۴(شماره ۵۳ و ۵۴)، ۲۳۵-۲۱۶. بازیابی از: https://www.haftshahrjournal.ir/article_24616.html

سازمان مدیریت بحران کشور، پژوهشکده سوانح طبیعی، (۱۴۰۰). برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح (بند ب ماده ۴ قانون مدیریت بحران کشور). بازیابی از: <https://ndri.ac.ir/uploads/NDML-Docs/Disaster-Risk-Reduction-National-Plan.pdf>

ظفری، حسین و ویسی، رضا (۱۳۹۰). واکاوی عوامل موثر بر جلب مشارکت مردمی به منظور کاهش ریسک سوانح طبیعی، فصلنامه مسکن و محیط روستا، ۳۰(۱۳۵)، ۱۰۵. بازیابی از: www.magiran.com/p940078

مطوف، شریف (۱۳۸۶). بحران هویت و تشدید آن در زندگی اردوگاهی پس از زلزله بم. باغ نظر، ۴(۸)، ۷۳-۸۰. بازیابی از:

www.magiran.com/p692375

وزارت راه و شهرسازی. معاونت مسکن و ساختمان. دفتر مقررات ملی و کنترل ساختمان با مشارکت شرکت بازآفرینی شهری ایران. ۱۳۹۸. بازآفرینی شهری پایدار در محدوده ها و محله های ناکارآمد شهری. تهران: نشر توسعه ایران.

Andersen, H. S. (2002). Excluded places: the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods. *Housing, Theory and Society*, 19(3-4), 153-169. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/140360902321122860>

Browne, J. (2021). segregation. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/segregation-sociology>

Candas, E., Flacke, J., and Yomralioglu, T.: Understanding Urban Regeneration in Turkey, Int. Arch. Photogramm. Remote Sens. Spatial Inf. Sci., XLI-B4, 669–675. Retrieved from:

<https://doi.org/10.5194/isprsarchives-XLI-B4-669-2016>

Fayazi, M. & Bornstein, L. (2020). The Links Between Vulnerability, Poverty, and Hazards: A Focus on the Impacts of Globalization Trends. 259-271. Retrieved from:

<https://doi.org/10.1016/B978-0-12-819078-4.00014-9>

Güzey, Özlem. (2016). The last round in restructuring the city: Urban regeneration becomes a state policy of disaster prevention in Turkey. Cities. 50. Retrieved from:

<https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.08.010>

Iban, Muzaffer & Usta, Hasan & Ülger, Nihat. (2015). Urban Regeneration Projects in Istanbul: Gaziosmanpaşa Case. Retrieved from:

https://www.researchgate.net/publication/273747484_Urban_Regeneration_Projects_in_Istanbul_Gaziosmanpasa_Case

Kidokoro, T. (2008). Urban Regeneration and the Shift of Planning Approaches: The Case of Japanese Regional Cities. Retrieved from:

https://doi.org/10.1007/978-4-431-78147-9_8

Kidokoro, T., Murayama, A., Katayama, K., Shima, N. (2008). New Directions in Urban Regeneration and the Governance of City Regions. Retrieved from:

https://doi.org/10.1007/978-4-431-78147-9_1

Leary, M.E., & McCarthy, J. (Eds.). (2013). The Routledge Companion to Urban Regeneration (1st ed.).

Osman Balaban & Jose Antonio Puppim de Oliveira (2014) Understanding the links between urban regeneration and climate-friendly urban development: lessons from two case studies in Japan, Local Environment. Retrieved from:

<https://doi.org/10.1080/13549839.2013.798634>

Pelling, M. (2004). Disaster risk reduction: a development concern.

Roberts, P., Sykes, H. & Granger, R. (2016). *Urban regeneration: A handbook* (2nd ed.). SAGE Publications Lt.

Shima, Hiramoto, Seta, Katayama, Kim, Cho, Matsutani, Tokyo's Large-scale Urban Redevelopment Projects and their Processes, 43rd ISOCARP Congress 2007. Retrieved from:

https://www.isocarp.net/Data/case_studies/1040.pdf

Tallon, A. (2020). Urban Regeneration in the UK (3rd ed.). Routledge.

Turok, Ivan. (2005). Urban regeneration: what can be done and what should be avoided?. Paper presented at Istanbul 2004 international urban regeneration symposium: Workshop of Kucukcekmece District. 57-62. Retrieved from:

<https://www.researchgate.net/publication/281213040>

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. & Davis, I. (2003). At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters. Routledge.

Xiang, P., Wang, Y., & Deng, Q. (2017). Inclusive Nature-Based Solutions for Urban Regeneration in a Natural Disaster Vulnerability Context: A Case Study of Chongqing, China. Sustainability, 9(7), 1205. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.3390/su9071205>