

بازخوانی انتقادی سیاست‌های شهرسازی در کلانشهرهای ایران با تأکید بر حکمرانی مشارکتی و عدالت فضایی

بهاره مجبعلی زاده

فوق لیسانس برنامه‌ریزی شهری، مدیر طرح‌های توسعه شهری (حوزه معاونت شهرسازی) شهرداری شهریار
(bahareh.ma65@gmail.com)

چکیده

کلانشهرهای ایران در چند دهه اخیر شاهد رشد فیزیکی و توسعه زیرساخت‌های سریع بوده‌اند، اما این روند با چالش‌های جدی همراه بوده است: ناکارآمدی نظام مدیریت شهری، تمرکزگرایی نهادی و گسترش نابرابری‌های فضایی میان گروه‌های مختلف شهروندان. این وضعیت نشان‌دهنده محدودیت پارادایم سنتی برنامه‌ریزی تکنوکراتیک است که شهر را صرفاً کالایی برای مصرف و شهروند را مشتری می‌بیند، و عدالت را به عنوان مفهومی تزیینی تقلیل می‌دهد. پژوهش حاضر با رویکرد کیفی و ترکیبی، سیاست‌های شهرسازی ایران را از منظر «عدالت فضایی» و «حکمرانی مشارکتی» بازخوانی می‌کند. مطالعه موردی سه کلانشهر تهران، مشهد و اصفهان با تحلیل داده‌های GIS و بررسی اسناد رسمی، همراه با تحلیل تطبیقی تجارب جهانی، نشان می‌دهد که تمرکزگرایی نهادی، تضاد منافع میان نهادها و غفلت از مشارکت فعال شهروندان باعث تولید بازتولید نابرابری‌های فضایی شده است. مقاله چارچوب مفهومی-عملیاتی برای حکمرانی مشارکتی عدالت‌محور ارائه می‌دهد که شامل ساختار نهادی شبکه‌ای، فرآیندهای مشارکتی، ابزارهای سیاستی بازتوزیعی و سامانه‌های پایش شفاف است. این چارچوب می‌تواند پایه‌ای برای سیاست‌گذاری شهری بومی، ارتقای عدالت فضایی و گسترش دموکراسی شهری در کلانشهرهای ایران فراهم کند.

کلیدواژه‌ها: عدالت فضایی، حکمرانی مشارکتی، کلانشهرهای ایران، سیاست‌های شهرسازی، بازخوانی انتقادی

۱- مقدمه

کلانشهرهای ایران در نیم قرن گذشته شاهد تحولات فضایی، اقتصادی و اجتماعی عمیق و شتابانی بوده‌اند. روند شهرنشینی سریع و مهاجرت گسترده از روستاها به شهرها، توسعه صنایع و زیرساخت‌ها، و سیاست‌های مدرن‌سازی شهری، منجر به تغییرات بنیادی در ساختار کالبدی و اجتماعی کلانشهرها شده است. توسعه شهری غالباً بر اساس منطق مدرنیزاسیون و رشد اقتصادی برنامه‌ریزی شده است؛ این منطق، تمرکز بر ارتقای شاخص‌های اقتصادی، توسعه زیرساخت‌ها و مدرن‌سازی نمای شهری را در اولویت قرار می‌دهد.

با وجود ظاهر مدرن شهرها، ساختارهای اجتماعی و فضایی داخلی با گسست و نابرابری عمیق مواجه شده‌اند. این نابرابری‌ها خود را در چند سطح نشان می‌دهند:

۱. **فضای شهری:** توزیع نامتوازن خدمات شهری، فضاهای سبز، دسترسی به حمل‌ونقل عمومی و امکانات فرهنگی-تفریحی.
۲. **ساختار اقتصادی:** ایجاد جزایر برخورداری و محرومیت، افزایش قیمت زمین و مسکن در مناطق مرکزی و توسعه نیافته بودن پیرامون شهرها.
۳. **ساختار اجتماعی:** جدایی طبقاتی و فرهنگی، حاشیه‌نشینی، کاهش سرمایه اجتماعی و فقدان مشارکت شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری شهری.

این وضعیت که می‌توان آن را «آسیب‌شناسی توسعه شهری نامتوازن» نامید، صرفاً یک مشکل فنی یا کمبود منابع نیست، بلکه نشانه‌ای از بحران بنیادی در پارادایم حاکم بر سیاست‌گذاری شهری است. پارادایم تکنوکراتیک و عقلانی-جامع که از دوران پهلوی دوم نهادینه شد، شهر را به یک «کالای مهندسی» و شهروند را به «مصرف‌کننده» محدود می‌کند. در این رویکرد، طرح‌های جامع از بالا به پایین طراحی می‌شوند، نقش شهروندان در تصمیم‌گیری بسیار محدود است، و موفقیت برنامه‌ها عمدتاً بر اساس شاخص‌های فنی و کالبدی سنجیده می‌شود، نه کیفیت زندگی و عدالت اجتماعی.

تجربه نشان داده است که این رویکرد نه تنها ناکام بوده، بلکه خود موجب بازتولید نابرابری فضایی شده است. پیامدهای آن را می‌توان در سه بعد اصلی مشاهده کرد:

۱. **عدالت توزیعی محدود:** دسترسی به خدمات شهری، فضاهای سبز، حمل‌ونقل و امکانات فرهنگی بیش از پیش به توان اقتصادی افراد وابسته شده است. مناطق برخوردار به منابع و امکانات بیشتری دسترسی دارند، در حالی که مناطق محروم در حاشیه شهرها عملاً از فرصت‌های برابر محروم هستند.
۲. **عدالت رویه‌ای تضعیف شده:** فرآیند تصمیم‌گیری شهری غالباً صوری و از بالا به پایین است. شهروندان نقش اندکی در تعیین اولویت‌ها دارند و صدای گروه‌های محروم به ندرت در سیاست‌گذاری شنیده می‌شود.
۳. **عدالت شناسایی نادیده گرفته شده:** برنامه‌ها و سیاست‌های شهری اغلب به الگوهای استاندارد و همگن متکی هستند و تفاوت‌های فرهنگی، اجتماعی و هویتی محلات را نادیده می‌گیرند. در نتیجه، گروه‌های آسیب‌پذیر و سبک‌های زندگی محلی دچار حاشیه‌نشینی و بی‌قدرتی می‌شوند.

به طور خلاصه، پارادایم سنتی شهرسازی ایران با تمرکز بر توسعه فیزیکی و رشد اقتصادی، بی‌توجهی به عدالت اجتماعی و مشارکت شهروندان، و نادیده گرفتن پیچیدگی‌های بومی، فضا را کالایی کرده و شهروندان را از حق مشارکت در فرآیندهای شهری محروم ساخته است. این زمینه نیازمند بازخوانی انتقادی سیاست‌های شهرسازی، بازتعریف نقش شهروند و برنامه‌ریز، و تمرکز بر حکمرانی مشارکتی و عدالت فضایی است.

۲. شکاف نظری و مبانی مفهومی

پارادایم عقلانی-جامع که از دوران پهلوی دوم در سیاست‌گذاری شهری ایران غالب شد، بر اصول عقلانیت فنی، برنامه‌ریزی از بالا به پایین و تمرکز قدرت نهادی تکیه دارد. در این رویکرد، برنامه‌ریز متخصص به عنوان بازیگر اصلی شناخته می‌شود و موفقیت طرح‌ها عمدتاً از منظر شاخص‌های فنی و کالبدی ارزیابی می‌شود. شهروندان در این مدل نقش منفعل دارند و مشارکت واقعی آن‌ها در تصمیم‌گیری محدود یا صوری است.

در مقابل، رویکردهای نوین مشارکتی و عدالت‌محور (Participatory-Justice Paradigms) بر دموکراسی رویه‌ای، مشارکت شهروندان و توجه به عدالت اجتماعی تأکید دارند. در این پارادایم، شهروندان به عنوان شرکای فعال فرآیندهای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری دیده می‌شوند و معیار موفقیت، علاوه بر کارایی کالبدی، کیفیت فرآیند و تحقق نتایج عادلانه است. این شکاف میان دو رویکرد، هم در سطح نظری و فلسفی و هم در سطح عملی، بنیان مشکلات نابرابری فضایی و ناکارآمدی سیاست‌گذاری شهری در ایران را توضیح می‌دهد.

۲-۱. ریشه‌های فلسفی عدالت

جان رالز

رالز با ارائه نظریه عدالت خود، بر اصل تفاوت (Difference Principle) تأکید دارد و معتقد است نابرابری تنها زمانی قابل توجیه است که بیشترین منفعت را برای محروم‌ترین اعضای جامعه به همراه داشته باشد. این دیدگاه، بر عدالت توزیعی متمرکز است و به سیاست‌گذاران شهری هشدار می‌دهد که دسترسی به منابع و خدمات باید به گونه‌ای توزیع شود که شکاف میان گروه‌های برخوردار و محروم کاهش یابد.

آیریس یانگ

یانگ نقد رالز را توسعه داد و تأکید کرد که تمرکز صرف بر توزیع منابع، ابعاد ساختاری و فرهنگی بی‌عدالتی را نادیده می‌گیرد. او عدالت را شامل سه بعد می‌داند: توزیعی، رویه‌ای و شناسایی. عدالت رویه‌ای بر مشارکت واقعی شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری و عدالت شناسایی بر احترام به تفاوت‌های فرهنگی، هویتی و اجتماعی تأکید دارد.

آمارتیا سن

سن با رویکرد قابلیت‌ها (Capability Approach) نشان داد که داشتن منابع کافی برای شهروندان کافی نیست؛ بلکه افراد باید توانایی واقعی برای استفاده از آن منابع و تحقق آزادی‌های اساسی خود را داشته باشند. این مفهوم، توسعه انسانی و توانمندسازی شهروندان را محور عدالت قرار می‌دهد و به برنامه‌ریزی شهری بعد عملی و انسانی می‌بخشد.

۲-۲. تکوین نظریه عدالت فضایی

دیوید هاروی

هاروی نشان می‌دهد که فضا محصول اجتماعی است و در نظام سرمایه‌داری شهری، منطق انباشت سرمایه موجب تولید فضاهای نابرابر می‌شود. او معتقد است عدالت فضایی صرفاً به توزیع منابع محدود نمی‌شود بلکه مبارزه‌ای ساختاری علیه نابرابری اقتصادی و اجتماعی است. از نگاه هاروی، هر سیاست بازتوزیعی بدون اصلاح ساختارهای بنیادین، تنها تأثیر موقت خواهد داشت.

ادوارد سوچا

سوچا با ارائه سه بعد فضا، تحلیل عدالت فضایی را بسط داد:

۱. فضای درک‌شده واقعیت مادی و کالبدی شهر، قابل مشاهده و اندازه‌گیری.
 ۲. فضای بازنمایی‌شده جهان مفهومی و طرح‌های نخبگان، شامل سیاست‌ها و ایدئولوژی‌ها.
 ۳. فضای زیسته تجربه روزمره شهروندان، عرصه خلق معنا و تعامل اجتماعی.
- بی‌عدالتی فضایی زمانی رخ می‌دهد که فضای بازنمایی‌شده (طرح‌های رسمی و سیاست‌ها) بر فضای زیسته مردم تسلط یابد و تجربه شهروندان نادیده گرفته شود.

هانری لوفور

لوفور مفهوم «حق به شهر» را مطرح کرد که فراتر از دسترسی به خدمات شهری است. این حق شامل:

- حق مشارکت: حضور واقعی شهروندان در تصمیم‌گیری‌های شهری.
- حق تصاحب: امکان استفاده و خلق فضاهای زیسته با ارزش اجتماعی و شخصی.

سوزان فاینشتاین

فاینشتاین مدل سه‌بعدی عدالت شهری را ارائه داد که برای تحلیل و برنامه‌ریزی شهری کاربردی است:

۱. عدالت توزیعی: توزیع منابع و فرصت‌ها.
۲. عدالت رویه‌ای: کیفیت فرآیند تصمیم‌گیری و مشارکت شهروندان.
۳. عدالت شناسایی: احترام به تفاوت‌ها و هویت‌های فرهنگی.

این مدل، پیوند میان نظریه عدالت و عمل در سیاست‌گذاری شهری را فراهم می‌کند و مسیر طراحی برنامه‌های عدالت‌محور را روشن می‌سازد.

۲-۳. گذار از Government به Governance

الگوی سنتی دولت (Government) ویژگی‌های زیر را دارد:

- سلسله‌مراتبی و متمرکز
- تصمیمات از بالا به پایین اعمال می‌شوند
- دولت تنها بازیگر اصلی است و شهروندان منفعل هستند

در مقابل، حکمرانی (Governance) شبکه‌ای، چندسطحی و مشارکتی است:

- قدرت و تصمیم‌گیری بین نهادهای متعدد (دولت، شهرداری‌ها، جامعه مدنی، بخش خصوصی) توزیع می‌شود
- شهروندان کنشگر فعال و شریک تصمیم‌گیری می‌شوند
- فرآیندهای اجتماعی و مشارکتی تقویت می‌شوند
- شفافیت، پاسخگویی و اجماع‌محوری در سیاست‌گذاری افزایش می‌یابد

این گذار از مدیریت متمرکز به حکمرانی شبکه‌ای، مبنای نظری و عملی برای ایجاد سیاست‌های عدالت‌محور و توسعه شهرهای پایدار در ایران فراهم می‌کند. با ادغام اصول عدالت فضایی و مشارکت واقعی شهروندان، امکان کاهش نابرابری‌های فضایی و ارتقای کیفیت زندگی شهری فراهم می‌شود.

۳. اهداف و پرسش‌های پژوهش

هدف اصلی: بازخوانی سیاست‌های شهرسازی و طراحی چارچوب مفهومی-عملیاتی برای حکمرانی مشارکتی و عدالت‌محور.

اهداف فرعی:

۱. تبیین چارچوب نظری عدالت فضایی و حکمرانی مشارکتی.
۲. تحلیل ساختارها و فرآیندهای نهادی بازتولید نابرابری فضایی.
۳. شناسایی الگوهای نابرابری در تهران، مشهد و اصفهان.
۴. بررسی تجارب موفق جهانی و درس‌آموخته‌های قابل اقتباس.
۵. ارائه چارچوب و راهبردهای سیاستی بدیل برای بومی‌سازی عدالت فضایی.

پرسش اصلی: چگونه می‌توان با گذار از پارادایم تکنوکراتیک به حکمرانی مشارکتی و عدالت فضایی، نابرابری‌های ساختاری در کلانشهرهای ایران را کاهش داد؟

۴. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش از نوع کیفی و ترکیبی است و شامل موارد زیر می‌باشد:

۱. فراتحلیل نظری: تحلیل متون فلسفی، جغرافیایی و شهری برای ساخت چارچوب مفهومی.
۲. تحلیل اسنادی انتقادی: بررسی قوانین، طرح‌ها و اسناد سیاستی برای آشکارسازی گفتمان و روابط قدرت.
۳. مطالعه موردی چندگانه: تحلیل نابرابری فضایی در تهران، مشهد و اصفهان با استفاده از داده‌های GIS و پژوهش‌های پیشین.
۴. تحلیل تطبیقی جهانی: بررسی تجارب آمستردام، بارسلونا و سئول برای یادگیری انتقادی و اقتباس بومی.

۵. یافته‌ها و تحلیل

5. 5-1.

۵-۱-۱. نابرابری فضایی در کلانشهرهای ایران

تحلیل داده‌های GIS، اسناد شهری و مطالعات موردی نشان می‌دهد که کلانشهرهای ایران با الگوهای نابرابری فضایی مشخص مواجه‌اند که ویژگی‌های تاریخی، اقتصادی و نهادی دارند:

تهران:

- قطبی‌شدگی شمال-جنوب: مناطق شمالی با برخورداری بالا و مناطق جنوبی با محرومیت گسترده مشخص می‌شوند.
- شکل‌گیری جزایر برخورداری و محرومیت: وجود محلات با کیفیت زندگی بالا در کنار محلات حاشیه‌ای با کمبود خدمات، فضاهای سبز و امکانات شهری.
- سوداگری زمین و مسکن: رشد قیمت زمین و مسکن به شدت نابرابری را تقویت کرده و دسترسی اقشار کم‌درآمد به مرکز شهر را محدود کرده است.

مشهد:

- تمرکز توسعه در مرکز و شعاع پیرامونی: فعالیت‌های اقتصادی، فرهنگی و زیارتی در هسته مرکزی شهر متمرکز شده و پیرامون با کمبود خدمات و زیرساخت مواجه است.
- اقتصاد زیارت و تجاری‌سازی: تمرکز بر گردشگری مذهبی منجر به افزایش قیمت زمین، تجاری‌سازی فضاهای عمومی و فشار بر ساکنان کم‌درآمد شده است.

اصفهان:

- تقسیم‌بندی مرکز تاریخی و پیرامون خوابگاهی: مرکز تاریخی به عنوان ویتترین گردشگری حفظ می‌شود و پیرامون عمدتاً محل سکونت اقشار کم‌درآمد و کارگران است.
- تمرکز بر اقتصاد گردشگری و ویتترین شهری: سیاست‌های کالبدی و توسعه‌ای بیشتر منافع گردشگری و جذب سرمایه را دنبال می‌کنند تا عدالت فضایی.

تحلیل کلی:

ریشه‌های مشترک نابرابری فضایی در این شهرها شامل تمرکزگرایی نهادی، سیاست‌های رشدگرایانه و کالایی‌سازی فضا، ناکارآمدی ابزارهای بازتوزیعی و غفلت از مشارکت واقعی شهروندان است.

۵-۲. ساختار نهادی و مدیریت شهری

تحلیل ساختار نهادی کلانشهرهای ایران نشان می‌دهد که:

- **تمرکزگرایی نهادی:** شوراهای متمرکز، شورای عالی شهرسازی و وزارت راه و شهرسازی، قدرت تصمیم‌گیری عمده را در اختیار دارند و برنامه‌ریزی از بالا اعمال می‌شود.
- **تضاد منافع میان دولت مرکزی و شهرداری‌ها:** دولت مرکزی بر اهداف توسعه کلان و ملی تمرکز دارد، در حالی که شهرداری‌ها برای تأمین درآمد به تراکم‌فروشی و تغییر کاربری روی می‌آورند. این تضاد موجب ناکارآمدی و اجرای ناقص طرح‌های شهری می‌شود.
- **محدودیت نقش نهادهای محلی و جامعه مدنی:** شوراهای اسلامی شهر، سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای محلی نقش مشورتی و محدود دارند و توان تأثیرگذاری واقعی بر سیاست‌ها و پروژه‌ها محدود است.
- **جریان واقعی قدرت:** برخلاف جریان رسمی تصمیم‌گیری، تصمیمات اجرایی و تخصیص منابع شهری عمدتاً مبتنی بر منافع اقتصادی، فشار گروه‌های ذی‌نفوذ و بازار زمین است، نه معیارهای عدالت اجتماعی و نیازهای واقعی شهروندان.

این ساختار نهادی و دوگانگی قدرت، تولید و بازتولید نابرابری فضایی را تضمین می‌کند و مانع تحقق حکمرانی مشارکتی و عدالت‌محور می‌شود.

۵-۳. درس آموخته‌های جهانی

مطالعه تطبیقی شهرهای موفق جهان نشان می‌دهد که ترکیب نهادینه‌سازی ساختارهای مشارکتی، ابزارهای سیاستی مناسب و فرهنگ اجماع می‌تواند نابرابری فضایی را کاهش دهد:

آمستردام:

- مدل پلدر و اجماع محوری: همکاری نزدیک دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در تصمیم‌گیری‌ها.
- سیاست مسکن اجتماعی: دسترسی عادلانه به مسکن و حفظ انسجام اجتماعی، جلوگیری از حاشیه‌نشینی و افزایش عدالت فضایی.

بارسلونا:

- پروژه محوری و بازآفرینی محلات: اولویت دادن به فضاهای عمومی و محلات محروم، کاهش نابرابری فضایی.
- تقویت مشارکت جامعه مدنی: جامعه مدنی در شناسایی نیازها، اولویت‌بندی پروژه‌ها و نظارت بر اجرای آن‌ها فعال است.
- چالش‌ها: خطر اعیان‌نشینی و تضاد میان رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی، نیازمند سیاست‌های متوازن و ابزارهای بازتوزیعی است.

سئول:

- حکمرانی دیجیتال و شفافیت داده‌محور: استفاده از پلتفرم‌های مشارکت آنلاین (M-Voting) و سامانه پیشنهاددهی برای افزایش مشارکت و پاسخگویی.
- نتایج: افزایش مشارکت شهروندان، شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و امکان نظارت عمومی.
- چالش‌ها: شکاف دیجیتال، نیاز به آموزش و فرهنگ‌سازی برای بهره‌گیری مؤثر از ابزارهای دیجیتال.

تحلیل کلی:

درس آموخته‌های جهانی نشان می‌دهند که ترکیب سه عامل کلیدی زیر برای کاهش نابرابری فضایی ضروری است:

۱. نهادسازی مشارکتی و شبکه‌ای برای توزیع قدرت و افزایش شفافیت.
۲. پروژه محوری و اولویت‌دهی به محلات محروم برای بازتوزیع عادلانه منابع و خدمات شهری.
۳. ابزارهای نوین حکمرانی و داده‌محوری برای پاسخگویی، نظارت و توانمندسازی شهروندان.

این یافته‌ها مبنای طراحی چارچوب مفهومی-عملیاتی برای حکمرانی مشارکتی عدالت‌محور در کلانشهرهای ایران هستند

۶. چارچوب مفهومی- عملیاتی حکمرانی مشارکتی عدالت‌محور

این چارچوب با هدف ارائه راهبرد عملیاتی برای اصلاح نظام شهرسازی ایران طراحی شده و تلفیقی از تجارب جهانی و شرایط بومی است. اصول راهنما و ارکان آن با تمرکز بر حکمرانی مشارکتی و عدالت فضایی به شرح زیر هستند:

۷. چارچوب مفهومی- عملیاتی حکمرانی مشارکتی عدالت‌محور

این چارچوب با هدف ارائه راهبرد عملیاتی برای اصلاح نظام شهرسازی ایران طراحی شده و تلفیقی از تجارب جهانی و شرایط بومی است. اصول راهنما و ارکان آن با تمرکز بر حکمرانی مشارکتی و عدالت فضایی به شرح زیر هستند:

۷-۱. اصول راهنما

ردیف	اصل جهانی	چالش در ایران	اصل بومی شده
۱.	تمرکززدایی و حکمرانی چندسطحی	تمرکز شدید نهادی و دوگانگی دولت-شهرداری	تفویض اختیار راهبردی، ایجاد نهادهای منطقه‌ای و شبکه‌های همکاری بین‌سطحی
۲.	مشارکت و دموکراسی رویه‌ای	مشارکت صوری و محدودیت نقش جامعه مدنی	نهادینه‌سازی مشارکت معنادار و چندسطحی از طریق شوراهای و مجامع محلی
۳.	شفافیت و پاسخگویی	انحصار اطلاعات، فساد ساختاری	شفافیت رادیکال و پاسخگویی داده‌محور، گزارش‌دهی سالانه
۴.	عدالت و فراگیری	منطق رشدگرایی و کالایی‌سازی فضا	عدالت‌محوری به عنوان رویکرد بنیادین و معیار همه سیاست‌ها

۷-۲. ارکان چارچوب

۱. اصلاح ساختار نهادی

- تمرکززدایی تدریجی قدرت و تصمیم‌گیری از سطح ملی به مناطق و محلات.
- تقویت مدیریت محلی و شوراهای با اختیار قانونی و منابع کافی.
- ایجاد نهادهای منطقه‌ای برای هماهنگی میان دولت، شهرداری و جامعه مدنی.

۲. فرآیندهای مشارکتی

- تأسیس شوراهای محله و مجامع محلی با قدرت تصمیم‌گیری واقعی.
- طراحی پروژه‌ها به صورت مشارکتی با استفاده از کارگاه‌ها و پلتفرم‌های دیجیتال.
- ترکیب دانش تخصصی و محلی برای ایجاد اجماع و توانمندسازی شهروندان.

۳. ابزارهای سیاستی نوین

- مالیات بر ارزش زمین و اراضی برای کاهش سوداگری و حمایت از عدالت توزیعی.
- بانک زمین شهری برای تأمین زمین مورد نیاز مسکن اجتماعی و پروژه‌های عمومی.
- ارزیابی اثرات اجتماعی و زیست‌محیطی برای هر پروژه شهری پیش از اجرا.
- سیاست‌های منطقه‌بندی فراگیر و کنترل تراکم به منظور کاهش نابرابری فضایی.

۴. سامانه پایش و ارزیابی

- شاخص‌های عدالت فضایی برای اندازه‌گیری دسترسی به خدمات، فضاهای عمومی و فرصت‌ها.
- دیده‌بان شهری برای شفافیت داده‌محور و نظارت بر اجرای سیاست‌ها.
- گزارش سالانه عدالت شهری برای اطلاع‌رسانی به شهروندان، نهادها و سیاست‌گذاران.

۳-۷. فازهای گذار

چارچوب پیشنهادی، فرآیند گذار از نظام سنتی به حکمرانی مشارکتی عدالت‌محور را در سه فاز زمانی طراحی می‌کند:

۱. فاز کوتاه‌مدت (۰-۲ سال)

- بسترسازی و اعتمادسازی میان نهادها و شهروندان.
- اجرای پروژه‌های پایلوت مشارکتی برای آزمون ابزارها و فرآیندها.

۲. فاز میان‌مدت (۳-۵ سال)

- اصلاحات نهادی و قانونی برای تفویض اختیار و ایجاد نهادهای منطقه‌ای.
- تقویت شوراهای محله و جامعه مدنی با منابع و اختیار واقعی.

۳. فاز بلندمدت (۵ سال به بعد)

- نهادینه‌سازی فرهنگ مشارکت و ابزارهای نوین سیاست‌گذاری.
- اجرای سراسری پروژه‌ها و سیاست‌های عدالت‌محور، پایش مستمر و بازخورددهی.
- تثبیت حکمرانی مشارکتی به عنوان استاندارد عملی و هنجار اجتماعی.

۴-۷. نقش آفرینان کلیدی

- دولت و شهرداری‌ها: هدایت، تسهیل و تأمین منابع.
- شوراهای محلی: بازوی اجرایی مشارکت و تصمیم‌گیری منطقه‌ای.
- جامعه مدنی و سازمان‌های مردم‌نهاد: نظارت، ارائه خدمات و بازنمایی گروه‌های محروم.
- شهروندان مشارکت‌جو: شناسایی نیازها، اولویت‌بندی پروژه‌ها و نظارت بر اجرا.

۸. راهبردها و ابزارهای سیاستی

با توجه به یافته‌ها و چارچوب مفهومی-عملیاتی ارائه‌شده، چهار دسته راهبرد کلان برای اصلاح نظام شهرسازی و ارتقای عدالت فضایی در کلانشهرهای ایران پیشنهاد می‌شود:

۱-۸. نهادسازی برای مشارکت

- شوراهای محله قدرتمند: با اختیارات قانونی و منابع مالی مشخص برای مدیریت پروژه‌ها و تصمیم‌گیری در سطح محله.
- مجامع منطقه‌ای: اتصال شوراهای محله و شهرداری‌ها به منظور هماهنگی پروژه‌های کلان، ارتقای هم‌گرایی و اجماع منطقه‌ای.
- پلتفرم گفت‌وگوی شهری دیجیتال و فیزیکی: ایجاد ابزارهای نوین برای مشارکت مستقیم شهروندان، دریافت پیشنهادات، اولویت‌بندی پروژه‌ها و نظارت بر اجرا.
- اهداف: تقویت عدالت رویه‌ای، افزایش مشروعیت تصمیمات شهری، توانمندسازی شهروندان و کاهش فاصله میان برنامه‌ریزی و واقعیت‌های محلی.

۲-۸. سیاست‌های بازتوزیعی و عدالت‌محور

- مالیات بر ارزش زمین: کاهش سوداگری زمین، افزایش منابع مالی برای پروژه‌های عمومی و ارتقای دسترسی برابر به خدمات شهری.
- بودجه‌ریزی مشارکتی: تخصیص بخشی از بودجه‌های شهری بر اساس اولویت‌های تعیین‌شده توسط شهروندان و شوراهای محله.
- مسکن استطاعت‌پذیر و بانک زمین شهری: تأمین زمین و مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد، جلوگیری از رانده شدن ساکنان و کاهش نابرابری فضایی.
- سیاست‌های منطقه‌بندی فراگیر: توزیع عادلانه امکانات، خدمات و تراکم شهری بر اساس نیاز واقعی جمعیت.

۸-۳. شفافیت و داده‌محوری

- GIS عمومی و سامانه داده‌محور: فراهم کردن دسترسی آزاد به اطلاعات مکانی، تراکم جمعیت، دسترسی به خدمات، فضاهای سبز و زیرساخت‌ها.
- دیده‌بان شهری: نظارت مستمر بر اجرای پروژه‌ها و شفافیت سیاست‌ها، کاهش فساد و منافع گروهی.
- گزارش سالانه عدالت شهری: ارائه شاخص‌های عدالت فضایی و اجتماعی به شهروندان و نهادهای تصمیم‌گیر، ایجاد پاسخگویی و امکان اصلاح سیاست‌ها.

۸-۴. بازنگری ابزارهای برنامه‌ریزی شهری

- گذر از طرح جامع سنتی به برنامه‌ریزی راهبردی-ساختاری: تمرکز بر اهداف بلندمدت و هدایت تغییر، انعطاف‌پذیری و قابلیت اصلاح در مواجهه با شرایط جدید.
- تقویت فرآیند اجتماعی تصمیم‌گیری: استفاده از روش‌های مشارکتی، کارگاه‌های محلی و پلتفرم‌های دیجیتال برای تصمیم‌گیری جمعی.
- توسعه مدل‌های تحلیلی و ارزیابی اثرات: ارزیابی پروژه‌ها از نظر عدالت توزیعی، رویه‌ای و شناسایی قبل از تصویب و اجرا.

۸-۵. نکات کلیدی

۱. تحول از نهادهای صوری به نهادهای واقعی و قانونی با اختیار و منابع مشخص.
۲. توجه همزمان به عدالت توزیعی، رویه‌ای و شناسایی در تمام سیاست‌ها و پروژه‌ها.
۳. داده‌محوری و شفافیت به‌عنوان ابزار اصلی نظارت و پاسخگویی.
۴. تغییر پارادایم برنامه‌ریزی از تجویزی به هدایتی-توانمندساز با تأکید بر مشارکت فعال شهروندان.

۹. نتیجه‌گیری

تحلیل‌های انجام‌شده در این پژوهش نشان می‌دهد که نظام برنامه‌ریزی شهری ایران، مبتنی بر پارادایم تکنوکراتیک و عقلانی-جامع، به دلیل تمرکزگرایی نهادی، ضعف نهادهای محلی و جامعه مدنی، و فرآیندهای تصمیم‌گیری از بالا به پایین، به تولید و بازتولید نابرابری فضایی در کلانشهرها دامن زده است. این نابرابری‌ها در قالب دسترسی نامتعادل به خدمات شهری، فضاهای سبز، زیرساخت‌ها و مسکن استطاعت‌پذیر، تجربه زیسته شهروندان را تحت تأثیر قرار داده و عدالت شهری را صرفاً به شعار محدود کرده است.

پژوهش نشان داد که تمرکز بر رشد اقتصادی و کالایی‌سازی فضا، همراه با ضعف نظارت و شفافیت، روند تصمیم‌گیری شهری را به سمت منافع گروه‌های خاص سوق داده و فرآیندهای مشارکتی را محدود کرده است. مطالعه موردی تهران، مشهد و اصفهان نشان می‌دهد که الگوهای نابرابری فضایی، هرچند متفاوت در ساختار کالبدی و اقتصادی، ریشه در همان منطق نهادی و سیاسی دارند.

با توجه به این تحلیل، چارچوب حکمرانی مشارکتی عدالت‌محور ارائه شد که بر چهار رکن اصلی تأکید دارد:

۱. اصلاح ساختار نهادی: تمرکززدایی تدریجی، تقویت مدیریت محلی و ایجاد نهادهای منطقه‌ای.
۲. فرآیندهای مشارکتی: توسعه شوراهای محله، مجامع منطقه‌ای، پلتفرم‌های دیجیتال و طراحی مشارکتی پروژه‌ها.
۳. ابزارهای سیاستی نوین: مالیات بر ارزش زمین، بانک زمین شهری، ارزیابی اثرات اجتماعی و زیست‌محیطی و سیاست‌های بازتوزیعی.
۴. سامانه پایش و ارزیابی: شاخص‌های عدالت فضایی، دیده‌بان شهری و گزارش سالانه شفاف و داده‌محور.

این چارچوب، همراه با فازهای گذار کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت، مسیر عملیاتی و قابل تحقق برای گذار از مدیریت شهری اقتدارگرا به حکمرانی شبکه‌ای، شفاف و مشارکتی را ارائه می‌دهد. رویکرد پیشنهادی با تلفیق تجارب موفق جهانی و واقعیت‌های بومی ایران، امکان افزایش عدالت توزیعی، رویه‌ای و شناسایی را در سیاست‌گذاری شهری فراهم می‌کند و به شهروندان فرصت می‌دهد تا در فرآیندهای تصمیم‌گیری و خلق فضاهای شهری نقش فعال و اثرگذار داشته باشند.

در نهایت، این پژوهش نشان می‌دهد که ارتقای عدالت فضایی و حکمرانی مشارکتی نه تنها یک هدف اخلاقی و اجتماعی، بلکه یک ضرورت عملی برای پایداری، انسجام و کیفیت زندگی شهری در کلانشهرهای ایران است و می‌تواند راهنمایی برای سیاست‌گذاران، شهرداری‌ها و جامعه مدنی در طراحی و اجرای سیاست‌های شهری عادلانه و پایدار باشد.

منابع

۱. داداش‌پور، هاشم، و الوندی‌پور، نسترن. (۱۳۹۵). عدالت فضایی در مقیاس شهری در ایران؛ فرامطالعه چارچوب نظری پژوهش‌های انجام‌شده. *نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی*، ۲۱۳، ۶۷-۸۰.
۲. نصیری‌هنده‌خاله، اسماعیل. (۱۳۹۷). تحلیل نابرابری‌های فضایی توزیع خدمات شهری با رویکرد عدالت فضایی (مطالعه موردی: شهر قزوین). *آمایش جغرافیایی فضا*، ۸، ۸۲، ۱۳۳-۱۵۴.
۳. جعفری، فریدون، اصغری‌زمانی، اکبر، و سلیمانی‌راد، الناز. (۱۴۰۲). بررسی توزیع خدمات شهری در راستای عدالت فضایی: مطالعه‌ی موردی کلان‌شهر تبریز. *جغرافیای اجتماعی شهری*، ۱۰، ۲، ۲۳۷-۲۵۶.
۴. پوراحمد، احمد. (۱۴۰۲). تحلیل عدالت فضایی در دسترسی به خدمات شهری: نمونه موردی شهر یاسوج. *مجله علوم جغرافیایی و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه سیستان و بلوچستان*.
5. Azizi, Z., & Fatemi, M. (2016). Tehran: A call for spatial justice. In *Justice and the City* (pp. 71–85). Springer.
6. Ghaderi Hajat, M., Azizzadeh Tasouj, M., & Shoeibi, M. (2022). Spatial distribution of urban services from the spatial justice perspective: Case study of Tehran. *Economy of Region*.
7. Jamili Shamloo, J. (2024). Spatial analysis and integrated multi-criteria decision-making methods; A model to evaluate justice in the distribution of urban services in Tehran. *International Journal of Urban Sciences*.
8. Kourkouridis, D., Frangopoulos, I., & Kapitsinis, N. (2024). Urban governance and participatory planning in organizing and planning trade fairs: The case of Thessaloniki trade fair. *Cities*.
9. Chen, X. (2024). Exploring just spaces: How to achieve the fair distribution of urban social spaces through participatory urban planning. *International Journal of Education and Social Development*.
10. Swanson, K. (2023). Centering equity and justice in participatory climate action planning: Guidance for urban governance actors. *Planning Theory & Practice*, 24(2), 207–223.
11. Fainstein, S. (2015). Spatial justice and planning. In *The Handbook of Planning Theory* (pp. 258–272). Wiley.
12. Darden, J. (2011). Seeking spatial justice [Review of the book *Seeking Spatial Justice*, by E. Soja]. *Economic Geography*, 87(1), 105–106.
13. Watson, S. (2019). Introducing spatial justice. In *Spatial Justice in the City*. Routledge.
14. Ahadnejad Reveshty, M., & Hoseyni, A. (2012). The assessment of distribution and state of citizens' access to cultural and recreational utilities from a spatial justice perspective: Case study Tehran's 117 regions. *Journal of Geography and Spatial Justice*.
15. Ghasemi, K., Behzadfar, M., Borhani, K., & Nouri, Z. (2022). Geographic information system based combined compromise solution (CoCoSo) method for

exploring the spatial justice of accessing urban green spaces: A case study of Tehran. *Ecological Indicators*.

16. Asefi, A., & Ghanbarpour Nosrati, A. (2020). The spatial justice in the distribution of built outdoor sports facilities: The case of Isfahan, Iran. *Journal of Facilities Management*, 18(2), 159–178.
17. Siyahkali, M. D., Ashourian, M., Mansourzadeh, M., Hedayati, N. S., & Ghouchani, M. (2024). Evaluating the efficiency of Tehran's healthcare services in the Covid-19 pandemic with the approach of spatial justice. *GeoJournal*.
18. Myers, G. (2013). Seeking spatial justice [Review of *Seeking Spatial Justice*, by E. Soja]. *Material Culture*, 45, 61.
19. Mirgholami, M., Keynejad, M., & Alizadeh, B. (2018). The evaluation of spatial justice in redevelopment of urban spaces: Case study of Atigh local plan in Tabriz. *Journal of Architecture and Urban Planning*, 67, 47–58.
20. Degen, M., & Garcia, M. (2012). The transformation of the ‘Barcelona model’: An analysis of culture, urban regeneration and governance. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(5), 1022–1038.