نقدنظر
شماره هفتم
تیر ۱۴۰۵
۲۶

گسست در مدیریت مکان‌گزینی فعالیت‌ها در نظام پهنه‌بندی طرح جامع (راهبردی-ساختاری) شهر تهران

لیلا سلطانی

دکتری شهرسازی، پژوهشکده هنر، معماری و شهرسازی نظر، ایران.

چکیده

با فرارسیدن موعد افق طرح راهبردی-ساختاری (جامع) تهران، موضوع تغییر یا تثبیت الگوی فعلی طرح جامع با ارزیابی میزان تحقق اهداف، دستاوردها، و واکاوی بنیادین چالش‌هایی که در فرایند اجرا وجود داشته، بار دیگر مورد توجه برنامه‌ریزان، مدیران شهری و پژوهشگران قرار گرفته است. نتایج مطالعات و گزارش‌های پایش موجود عمدتاً بر عدم تحقق بخش قابل توجهی از اهداف و وجود چالش‌های ساختاری در فرایند اجرا دلالت دارد. یکی از جدی‌ترین انتقادات مطرح، موکول شدن بسیاری از تکالیف و الزامات اجرایی طرح به مرحله پس از تصویب و ابلاغ آن است؛ به گونه‌ای که پس از گذشت حدود دو دهه، بخش قابل توجهی از این تکالیف همچنان بلاتکلیف باقی مانده‌اند. در این میان، یکی از مهمترین تکالیف تحقق‌نیافته، «تعیین عملکردهای مجاز به استقرار در کلیه زیرپهنه‌های استفاده از اراضی» در طرح تفصیلی شهر تهران است. این در حالی است که اصلی‌ترین وجه تمایز الگوی جدید طرح جامع تهران نسبت به طرح‌های پیشین، گذار از رویکرد کاربری‌محور به نظام پهنه‌بندی (Zoning) عنوان شده است؛ نظامی که تحقق آن مستلزم تدقیق عملکردهای مجاز به استقرار در مقیاس زیرپهنه‌ها به عنوان ابزار اصلی هدایت و کنترل توسعهٔ شهری است. بر این اساس، پرسش اصلی آن است که چرا یکی از بنیادی‌ترین ابزارهای تحقق نظام پهنه‌بندی که مطابق ضوابط و مقررات طرح تفصیلی می‌بایست حداکثر ظرف مدت دو سال از زمان ابلاغ سند محقق می‌شد، عملاً در حد تدوین اسناد اولیه باقی‌مانده، و به مرحله تصویب و اجرا نرسید. این مقاله با رویکردی انتقادی به واکاوی چالش‌های مربط با ساماندهی استقرار فعالیت‌ها در شهر تهران می‌پردازد و بر ضرورت بازشناسی واقعیت‌های موجود و اصلاح‌ساز و کارها و الزامات نهادی پیش از هرگونه بازنگری یا برنامه‌ریزی مجدد در نظام مدیریت تهران تاکید دارد.

واژگان کلیدی: عملکردهای مجاز به استقرار- پهنه‌بندی- طرح جامع ساختاری- راهبردی تهران

DOI: 10.22034/2.7.66

Email: soltani.landscape@gmail.com

نشریه مکتب نقدنظر، ۲ (۷): ۳۳ - ۲۶ تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۳/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۴/۰۱ تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۴/۱۰

[Downloaded from jcr-sj.com on 2026-10-07]

[DOI: 10.22034/2.7.66]

چرا یکی از بنیادی‌ترین ابزارهای تحقق نظام پهنه‌بندی که مطابق ضوابط و مقررات طرح تفصیلی تهران می‌بایست حداکثر ظرف مدت دو سال از زمان ابلاغ سند محقق می شد، عملاً در حد تدوین اسناد اولیه باقی‌ماند و به مرحلهٔ تصویب و اجرا نرسید؟

بیان مساله

با فرارسیدن افق طرح راهبردی-ساختاری (جامع) تهران مصوب ۱۳۸۶، موضوع ارزیابی عملکرد، میزان تحقق اهداف و بازاندیشی در تثبیت یا تغییر الگوی برنامه‌ریزی توسعهٔ پایتخت بار دیگر در کانون توجه تصمیم‌سازان، مدیران شهری، دانشگاهیان و حرفه‌مندان حوزهٔ شهرسازی قرار گرفته است. در دو دههٔ گذشته، مطالعات متعدد، گزارش‌های پایش و ارزیابی، تحلیل‌های کارشناسی و پژوهش‌های دانشگاهی، ابعاد مختلف این سند را از منظر تحقق‌پذیری، کارآمدی و آثار فضایی آن مورد بررسی قرار داده‌اند. بخش قابل توجهی از این مطالعات متمرکز بر عدم تحقق اهداف و انتقادهایی است که بر الگوی طرح راهبردی-ساختاری (جامع) تهران وارد است.

طرح راهبردی-ساختاری تهران در مقایسه با نسل‌های پیشین طرح‌های جامع، با هدف عبور از برنامه‌ریزی کالبدیِ صرف و حرکت به سوی رویکردی انعطاف‌پذیرتر و راهبردمحور تدوین شد. در این چارچوب، الگوی پهنه‌بندی به عنوان مهم‌ترین ابزار هدایت و کنترل تحولات کالبدی شهر انتخاب گردید. مطابق سند اصلی طرح جامع، ساختار پهنه‌بندی شهر تهران مبنای تنظیم استفاده از زمین، هدایت توسعهٔ فضایی، ارتقای کیفیت محیط شهری و جلوگیری از استقرار نامناسب فعالیت‌ها در مجاورت یکدیگر محسوب می‌شود. این نظام با تفکیک عرصهٔ شهر به چهار پهنهٔ اصلی سکونت، فعالیت، مختلط و حفاظت، و مجموعه‌ای از زیرپهنه‌ها، درصدد بود استقرار فعالیت‌ها و خدمات شهری را متناسب با ظرفیت‌های محیطی، مقیاس عملکردی و میزان سازگاری آن‌ها ساماندهی کند. تا فعالیت‌های همخوان در مقیاس مناسب و در یک گروه سازگار بتوانند در کنار یکدیگر و در زیرپهنهٔ مناسب قرار گیرند و فعالیت‌های غیرهمخوان به تدریج به سمت پهنه‌های مناسب هدایت شوند.

با این حال، تحقق اهداف یادشده مستلزم وجود سازوکارهایی است که بتوانند میان چارچوب فضایی پهنه‌بندی و نحوهٔ استقرار واقعی فعالیت‌ها در سطح شهر پیوند برقرار

[Downloaded from jcr-sj.com on 2026-10-07]
[DOI: 10.22034/2.7.66]

کننـد. در واقـع، کارآمـدی هـر نظـام پهنه‌بنـدی نـه صرفـاً بـه تعییـن حـدود پهنه‌هـا، بلکـه بـه وجـود ضوابـط و معیارهـای روشـن بـرای تشـخیص فعالیت‌هـای مجـاز، مشـروط و غیرمجـاز در هـر زیرپهنـه وابسـته اسـت. بـدون چنیـن سـازوکاری، پهنه‌بنـدی از یـک ابـزار اجرایـی بـرای هدایـت توسـعۀ شـهری بـه چارچوبـی کلـی و تفسـیربردار تبدیـل می‌شـود کـه توانایـی لازم بـرای تحقـق اهـداف برنامـه را نخواهـد داشـت.

از ایـن منظـر، یکـی از مهم‌تریـن پرسـش‌های پیـش روی ارزیابـی طـرح جامـع تهـران آن اسـت کـه آیـا ابزارهـای پیش‌بینی‌شـده بـرای تحقـق نظـام پهنه‌بنـدی توانسـته‌اند در عمـل نقـش مـورد انتظـار را ایفـا کننـد یـا آن‌کـه میـان اهـداف راهبـردی طـرح و سـازوکارهای اجرایـی تحقـق آن شـکافی نهـادی شـکل گرفتـه اسـت. مقالـۀ حاضـر بـا تمرکـز بـر ایـن مسـئله، بـه واکاوی انتقـادی رابطـۀ میـان نظـام پهنه‌بنـدی مصـوب و فراینـد تعییـن عملکردهـای مجـاز بـه اسـتقرار در شـهر تهـران می‌پـردازد و تـلاش می‌کنـد پیامدهـای ایـن گسسـت را بـرای کارآمـدی نظـام هدایـت و کنتـرل توسـعۀ شـهری مـورد بررسـی قـرار دهـد.

بیان مسئله

در طرح‌هـای جامـع و تفصیلـی شـهر تهـران، اگرچـه ضوابـط مرتبـط بـا تراکـم سـاختمانی مجـاز، الگوهـای ساخت‌وسـاز و شـرایط دسترسـی در قالـب جـداول و دسـتورالعمل‌های کلـی تعییـن شـده‌اند، امـا تعییـن دقیـق کاربری‌هـای مجـاز و قابـل اسـتقرار در پهنه‌هـا و زیرپهنه‌هـا، صرفـاً در برخـی مـوارد محـدود نظیـر پهنه‌هـای مختلـط، پهنـۀ حفاظـت ویـژه (G323) و خدمـات پشـتیبان سـکونت، به‌صـورت نظام‌منـد و فراگیـر صـورت پذیرفتـه اسـت. ایـن در حالـی اسـت کـه ماهیـت نظـام پهنه‌بنـدی، اساسـاً مبتنی‌بـر تدقیـق مکان‌گزینـی فعالیت‌هـا و تنظیـم روابـط عملکـردی در مقیـاس شـهر اسـت. در اسـناد طـرح جامـع تهـران، سـازوکارهای اجرایـی مرتبـط بـا اسـتقرار کاربری‌هـا بـه مرحلـه پـس از تصویـب طـرح موکـول شـده و تعییـن موقعیت‌هـای مکانـی مناسـب بـرای اسـتقرار عملکردهـای مجـاز، به‌عنـوان برنامـه‌ای ده‌سـاله (تـا افـق ۱۳۹۵) بـه شـهرداری تهـران بـا مشـارکت دسـتگاه‌های ذی‌ربـط، تشـکل‌های صنفـی و سـایر نهادهـای اجرایـی واگـذار گردیـده اسـت. بـا ایـن حـال، بـا فرارسـیدن افـق زمانـی طـرح، بخـش قابـل توجهـی از ایـن الـزام اجرایـی کـه بایـد نقـش واسـط میـان چارچـوب پهنه‌بنـدی و الگـوی واقعـی اسـتقرار فعالیت‌هـا را ایفـا می‌کـرد، تحقـق نیافته‌اسـت. ایـن وضعیـت بیانگـر نوعـی گسسـت نهـادی و اجرایـی میـان اهـداف راهبـردی طـرح جامـع در زمینـۀ هدایـت توسـعۀ فضایـی، ارتقـای کیفیـت محیـط شـهری و ایجـاد سـازگاری عملکـردی میـان کاربری‌هـا، و ابزارهـای نهـادی و اجرایـی پیش‌بینی‌شـده بـرای تحقـق ایـن اهـداف اسـت. در چنیـن شـرایطی، نظـام پهنه‌بنـدی کـه به‌عنـوان ابـزار اصلـی هدایـت و کنتـرل توسـعۀ شـهری تعریـف شـده اسـت، بـه دلیـل فقـدان تدقیـق کافـی در تعییـن کاربری‌هـای مجـاز در هـر پهنـه، بـا محدودیت‌هایـی در ایفـای نقـش تنظیم‌گـر خـود مواجـه می‌شـود. سـازوکارهای پیش‌بینی‌شـده در طـرح جامـع تهـران نتوانسـته‌اند پیونـد مؤثـری میـان نظـام پهنه‌بنـدی و اسـتقرار واقعـی فعالیت‌هـای شـهری برقـرار کننـد، و میـان اهـداف سیاسـتی و ابزارهـای اجرایـی طـرح، گسسـتی سـاختاری شـکل گرفتـه اسـت. هـدف اصلـی ایـن مقالـه، واکاوی انتقـادی ایـن گسسـت بـا تأکیـد ویـژه بـر رویکـرد طـرح جامـع در واگـذاری الزامـات ابـزاری تحقـق اهـداف بـه دورۀ پـس از تصویـب طـرح اسـت؛ به‌گونـه‌ای کـه پیامدهـای ایـن تعویـق نهـادی در

[Downloaded from jcr-sj.com on 2026-10-07]
[DOI: 10.22034/2.7.66]

تحقق‌پذیری نظام پهنه‌بندی و کارآمدی آن در هدایت توسعهٔ شهری تهران مورد تحلیل و ارزیابی قرار گیرد.

پهنه‌بندی و نظام مکان‌گزینی فعالیت‌ها

مکان‌گزینی فعالیت‌ها یکی از بنیادی‌ترین کارکردهای برنامه‌ریزی شهری و از مهم‌ترین ابزارهای هدایت توسعهٔ فضایی شهرها محسوب می‌شود. از زمان شکل‌گیری نظام‌های نوین برنامه‌ریزی شهری در پی تحولات ناشی از انقلاب صنعتی، مدیریت استقرار فعالیت‌ها به عنوان ابزاری برای کاهش تعارضات کارکردی، ارتقای کیفیت محیط شهری و تأمین منافع عمومی مورد توجه قرار گرفت. در این چارچوب، پهنه‌بندی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای مداخلهٔ عمومی در استفاده از زمین، با هدف ساماندهی روابط میان سکونت، فعالیت، حمل‌ونقل و فضاهای عمومی توسعه یافت (Jacobs & Paulsen, 2009).

با تحول اندیشه‌های برنامه‌ریزی شهری در قرن بیستم، مفهوم پهنه‌بندی نیز از رویکردهای سخت‌گیرانه مبتنی‌بر تفکیک کامل کاربری‌ها فاصله گرفت و به سمت الگوهای انعطاف‌پذیرتر حرکت کرد. در این رویکردها، هدف اصلی نه حذف اختلاط عملکردها، بلکه هدایت نحوهٔ استقرار آن‌ها بر اساس میزان سازگاری، مقیاس عملکرد و ظرفیت محیطی هر مکان است. بنابراین، آنچه به پهنه‌بندی معنا و کارکرد می‌بخشد، صرفاً ترسیم مرزهای فضایی یا تعیین عناوین کلی پهنه‌ها نیست، بلکه وجود سازوکاری مشخص برای تشخیص فعالیت‌های مجاز، مشروط و غیرمجاز در هر پهنه است (سند اصلی طرح ساختاری-راهبردی تهران، ۱۳۸۶).

با وجود این، پهنه‌بندی همواره موضوع نقدهای نظری گسترده‌ای بوده است. بخشی از این انتقادها بر محدود شدن حقوق مالکیت، بخشی بر پیامدهای اجتماعی و نابرابری‌های فضایی، و بخشی دیگر بر ناکارآمدی آن در مواجهه با تحولات پویای شهری متمرکز بوده‌اند. کرکاینن (۱۹۹۴) این انتقادها را در چهار دسته کلی شامل ناعادلانه بودن، انحصارگرایی اجتماعی، ناکارآمدی اقتصادی و تحریف تصمیمات مکان‌گزینی طبقه‌بندی می‌کند (Karkkainen, 1994). در ادبیات انتقادی برنامه‌ریزی، همچنین این نکته مورد تأکید قرار گرفته است که نظام‌های پهنه‌بندی صرفاً ابزارهای فنی و خنثی نیستند، بلکه در بستر روابط قدرت، منافع اقتصادی و سازوکارهای نهادی عمل می‌کنند. از این منظر، نحوه تعریف فعالیت‌های مجاز و غیرمجاز، تعیین‌کننده دامنه اختیارات بازیگران مختلف و چگونگی توزیع فرصت‌های توسعه در شهر است.

در پاسخ به این انتقادها، رویکردهای جدید برنامه‌ریزی شهری تلاش کرده‌اند ضمن حفظ نقش تنظیم‌گرانه پهنه‌بندی، انعطاف‌پذیری بیشتری در مدیریت استقرار فعالیت‌ها ایجاد کنند. با این حال، حتی در این رویکردها نیز وجود یک نظام روشن، شفاف و قابل اجرا برای تعیین فعالیت‌های مجاز، شرط لازم تحقق اهداف پهنه‌بندی تلقی می‌شود. در واقع، پهنه‌بندی بدون تعیین ضوابط استقرار فعالیت‌ها، به چارچوبی کلی و فاقد قابلیت اجرایی تبدیل می‌شود و توانایی خود را برای هدایت تحولات فضایی از دست می‌دهد.

[Downloaded from jcr-sj.com on 2026-10-07]
[DOI: 10.22034/2.7.66]

در این چارچوب نظری، مسئلهٔ اصلی صرفاً وجود یا عدم وجود پهنه‌بندی نیست، بلکه میزان انسجام میان نظام پهنه‌بندی و سازوکارهای اجرایی مدیریت استقرار فعالیت‌ها اهمیت پیدا می‌کند. هرچه فاصله میان این دو بیشتر باشد، امکان تحقق اهدافی نظیر ارتقای کیفیت محیط شهری، کاهش ناسازگاری عملکردها و هدایت توسعه متناسب با ظرفیت‌های محیطی کاهش می‌یابد. از این رو، ارزیابی تجربهٔ تهران مستلزم بررسی این پرسش است که آیا نظام پهنه‌بندی مصوب توانسته است ابزارهای لازم برای مدیریت مکان‌گزینی فعالیت‌ها را فراهم آورد یا آنکه میان چارچوب فضایی مصوب و سازوکارهای اجرایی تحقق آن شکافی نهادی شکل گرفته است.

نقد نهادی شکاف میان پهنه‌بندی و مدیریت استقرار فعالیت‌ها

الگوی پهنه‌بندی زمانی می‌تواند به عنوان ابزار هدایت توسعهٔ شهری عمل کند که میان اهداف سیاستی، الزامات حقوقی، ظرفیت‌های اجرایی و سازوکارهای نظارتی آن انسجام وجود داشته باشد. در غیر این صورت، پهنه‌بندی از یک ابزار عملیاتی به یک چارچوب نمادین تقلیل می‌یابد. از این منظر، مسئلهٔ اصلی طرح راهبردی ـ ساختاری تهران صرفاً عدم تهیهٔ سند تعیین عملکردهای مجاز به استقرار نیست، بلکه وجود شکاف میان طراحی سیاست و ظرفیت نهادی تحقق آن است.

در طرح جامع تهران، پهنه‌بندی به‌عنوان مهم‌ترین ابزار هدایت و کنترل توسعهٔ شهری معرفی شده است؛ اما بخش قابل توجهی از الزامات تحقق آن به دورهٔ پس از تصویب طرح موکول شده است. این وضعیت بیانگر نوعی رویکرد تکنوکراتیک در برنامه‌ریزی است که در آن فرض می‌شود تدوین چارچوب‌های کالبدی و مقرراتی به‌تنهایی برای هدایت تحولات شهری کافی است، در حالی که تحقق اهداف برنامه‌ریزی نیازمند فراهم بودن بسترهای حقوقی، نهادی، مدیریتی و مشارکتی است.

از سوی دیگر، استمرار وضعیت ابهام در تعیین عملکردهای مجاز به استقرار را نمی‌توان صرفاً به عنوان یک نارسایی فنی تلقی کرد. ابهام در ضوابط، زمینهٔ گسترش تفسیرهای متفاوت، تصمیم‌گیری‌های موردی و افزایش وابستگی فرایندهای اجرایی به سازوکارهای اداری را فراهم می‌آورد. در چنین شرایطی، قدرت تصمیم‌گیری از قواعد شفاف و از پیش تعیین‌شده به فرایندهای مذاکره، تفسیر و چانه‌زنی منتقل می‌شود. بنابراین، مسئلهٔ مورد بررسی صرفاً یک خلأ مقرراتی نیست، بلکه بازتابی از یک چالش نهادی در نظام برنامه‌ریزی شهری تهران است که طی آن رابطهٔ میان سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت دچار گسست شده است.

عملکردهای مجاز به استقرار در اسناد توسعهٔ شهری تهران

در اساس اسناد پشتیبان طرح ساختاری-راهبردی (جامع) تهران، تعیین عملکردهای مجاز به استقرار در هر زیرپهنه، ابزار کلیدی تحقق اهداف

پهنه‌بندی بدون تعیین ضوابط استقرار فعالیت‌ها، به چارچوبی کلی و فاقد قابلیت اجرایی تبدیل می‌شود و توانایی خود را برای هدایت تحولات فضایی از دست می‌دهد. مسئلهٔ اصلی میزان انسجام میان نظام پهنه‌بندی و سازوکارهای اجرایی مدیریت استقرار فعالیت‌هاست. هرچه فاصلهٔ میان این دو بیشتر باشد، امکان تحقق اهدافی نظیر ارتقای کیفیت محیط شهری، کاهش ناسازگاری عملکردها و هدایت توسعه متناسب با ظرفیت‌های محیطی کاهش می‌یابد. گسست ساختاری شکل گرفته بین اهداف راهبردی و ابزارهای اجرایی، ناشی از رویکرد طرح در واگذاری الزامات ابزاری تحقق اهداف به دوره پس از تصویب طرح و از پیامدهای این تعویق نهادی است.

[Downloaded from jcr-sj.com on 2026-10-07]
[DOI: 10.22034/2.7.66]

طرح شامل ارتقای کیفیت محیط شهری و بافت‌های مسکونی، هدایت استقرار کاربری‌ها در راستای ایجاد سازگاری عملکردی (به ویژه با توجه به مقیاس فعالیت‌ها)، و هدایت توسعهٔ شهری متناسب با ظرفیت‌های محیطی است. در این چارچوب تغییر رویکرد در نظام پهنه‌بندی از تفکیک صرف کاربری‌ها به سمت نظیم و کنترل ترکیب فعالیت‌ها در طرح جامع تهران انعکاس یافته و منجر به تعریف پهنه‌ها و زیرپهنه‌هایی شده است که معرف هویت و عملکرد غالب در هر پهنه هستند لیکن عملکرد منحصر به فرد زیرپهنه را تبیین نمی‌کنند. در سند اصلی طرح جامع تهران و نیز مصوبات آتی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران درخصوص بازنگری ضوابط و مقررات طرح تفصیلی، تعیین عملکردهای مجاز به استقرار در زیرپهنه‌ها به‌عنوان یک پیش‌نیاز اساسی برای تحقق نظام سازماندهی عملکردی مورد تاکید قرار گرفته است. اهم این الزامات که علیرغم تأکید آمرانه بر آن، محقق نشد؛ به شرح زیر است:

- تغییر رویکرد طرح‌های توسعهٔ شهری تهران مبتنی‌بر پهنه‌بندی (ZONING) نسبت به رویکرد کاربری-محور (قرارداد تیپ ۱۲)
- بند ۱-۹ طرح جامع شهر تهران (مصوب ۱۳۸۶) درخصوص سازوکارهای اجرایی، مبنی براین‌که شهرداری تهران با همکاری و هماهنگی ادارهٔ کل بازرگانی استان تهران و سایر دستگاه‌های ذیربط و تشکل‌های صنفی موظف به تعیین موقعیت‌های مکانی مناسب برای استقرار عملکردهای مجاز است.
- مطابق بند ۴-۳ ضوابط و مقررات طرح تفصیلی شهر تهران (مصوب ۱۳۹۱)، شهرداری ظرف مدت دو سال مکلف به تعیین عملکردهای مجاز به استقرار در کلیه زیرپهنه‌های استفاده از اراضی است.
- مطابق مصوبهٔ مورخ ۰۹ .۰۴. ۱۳۹۳ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران درخصوص بازنگری ضوابط و مقررات طرح تفصیلی، شهرداری تهران موظف به تعیین عملکردهای مجاز به استقرار در هر یک از زیرپهنه‌های طرح تفصیلی و ارائه جهت تصویب در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شده است.
- مطابق تبصره ذیل بند ۱۶-۱۵ ضوابط و مقررات طرح تفصیلی (اصلاحی) ابلاغ شده طی مصوبهٔ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شماره ۶۷۱۰۵،۳۰۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۵ مقرر شده جزئیات طبقه‌بندی کلیهٔ عملکردهای مجاز به استقرار در زیرپهنه‌ها به‌عنوان یک طرح موضوعی، حداکثر ظرف مدت دو سال از زمان ابلاغ طرح تفصیلی تهیه و به تصویب مراجع ذیصلاح برسد. تا زمان تصویب و ابلاغ ضوابط طرح جامع و تفصیلی جدید و همچنین تطابق آن‌ها با کلیهٔ ضوابط و دستورالعمل‌های فرادست (به‌ویژه مصوبات هیأت دولت و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از جمله ضوابط استقرار صنایع و امثال آن) ملاک عمل خواهد بود.
- مطابق بند ۵-۱۶ ضوابط و مقررات طرح تفصیلی شهر تهران (اصلاح شده بر اساس مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیسیون ماده پنج مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۳۰ شهرداری ملزم شده است ظرف مدت یک سال نسبت به تعیین عملکردهای مجاز به استقرار در کلیه زیرپهنه‌های استفاده از اراضی اقدام و برای تصویب به مراجع ذیربط ارائه نماید.

[Downloaded from jcr-sj.com on 2026-10-07]
[DOI: 10.22034/2.7.66]

مجموع این احکام و الزامات حقوقی، بیانگر اهمیت نظام طبقه‌بندی عملکردها در تحقق اهداف طرح و لزوم توجه هم‌زمان به نظام‌های محلی و الزامات کلان در فرایند برنامه‌ریزی شهری است. روند تصویب و واگذاری این وظیفه در طول زمان دستخوش تغییر شده و از سطح کمیسیون ماده پنج و شورای اسلامی شهر تهران در اسناد اولیه، به سطح شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در مصوبات بعدی ارتقا یافته است. این امر نشان‌دهندهٔ اهمیت فزایندهٔ موضوع در نظام حکمرانی شهری با لحاظ چشم انداز بیست ساله کشور، چشم‌انداز تهران در طرح جامع، نیازهای فعلی و نقش‌های آتی شهر، و نقش آن در ساماندهی مکان‌گزینی فعالیت‌ها در مقیاس کلان است.

از منظر تحلیلی، تحقق نظام عملکردی در زیرپهنه‌ها مستلزم آن است که پیش از اجرا، ماهیت حقوقی عملکردها با اتکا به قوانین و مقررات فرادست، و نیز با توجه به ساختار فضایی شهر، بافت‌های شهری، ملاحظات زیست‌محیطی و ظرفیت‌های منطقه‌ای، به‌صورت جامع مورد شناسایی و طبقه‌بندی قرار گیرد. با این حال، فقدان یک زیرساخت نهادی و حقوقی منسجم برای تعیین عملکردهای مجاز، یکی از محدودیت‌های اساسی در اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی تهران به شمار می‌رود؛ محدودیتی که در اسناد طرح، اگرچه به ضرورت آن تصریح شده، اما عملاً به مرحله پس از تصویب طرح موکول گردیده است. در چنین شرایطی، اجرای اسناد توسعهٔ شهری تهران بدون تکمیل این زیرساخت، پیامدهایی نظیر ابهام در ضوابط صدور پروانه، تفسیرپذیری مقررات ساخت‌وساز، تعارض میان کاربری مندرج در پروانه ساختمان و گواهی پایانکار و بهره‌برداری واقعی، و افزایش پرونده‌های تخلف ساختمانی و اختلافات حقوقی را به دنبال داشته است. در واقع، بخش قابل توجهی از ساختمان‌های موجود دارای حقوق مکتسبه‌ای هستند که با پهنه‌بندی مصوب هم‌خوانی کامل ندارند، در حالی که در مقابل، بسیاری از فعالیت‌ها نیز به‌صورت بالفعل در تعارض با ضوابط پهنه در حال بهره‌برداری هستند. این وضعیت، به شکل‌گیری مجموعه‌ای از مسائل حقوقی، اداری و اجتماعی در نظام مدیریت شهری منجر شده است. از این منظر، ساماندهی نظام عملکردی شهر مستلزم دو اقدام هم‌زمان است: نخست، تدوین و پیاده‌سازی ضوابط دقیق برای عملکردهای جدید در چارچوب پهنه‌بندی، و دوم، هدایت و ساماندهی تدریجی عملکردهای ناسازگار موجود در ساختار فضایی شهر.

نتیجه‌گیری

فارغ از اینکه اصولاً اعمال مدیریت مکان‌گزینی فعالیت‌ها با ابزار آمرانه از طریق نظام پهنه‌بندی ، تا چه اندازه در برنامهٔ جامع تهران ضرورت داشته، تجربهٔ کلان‌شهر تهران نشان می‌دهد که طرح جامع با ادعای تغییر رویکرد به واسطهٔ پهنه‌بندی، در نهایت و پس از دو دهه، به تحقق مؤثر هدف مدیریت مکان‌گزینی فعالیت‌ها منجر نشده و خروجی عملیاتی روشنی در این زمینه ارائه نکرده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که تغییر در الگوی تهیهٔ طرح‌های توسعهٔ شهری، به‌تنهایی به تغییر در الگوی استقرار فعالیت‌ها منجر نمی‌شود؛ زیرا تحولات مکانی فعالیت‌ها عمدتاً تابع تغییرات تدریجی در سبک زندگی شهری، نیازهای اجتماعی و منطق عرضه و تقاضا بوده و به‌صورت تدریجی، خودجوش و در تعامل با سازوکارهای بازار شکل می‌گیرند. از سوی دیگر، فرایند مکان‌گزینی و ساماندهی

[Downloaded from jcr-sj.com on 2026-10-07]
[DOI: 10.22034/2.7.66]

فعالیت‌ها در شهر، به دلیل تعدد ذی‌نفعان، پیچیدگی‌های نهادی و تنوع بازیگران، مستلزم بسترهای حقوقی شفاف، ابزارهای اجرایی کارآمد و مشارکت مؤثر ذی‌مدخلان است. در حالی که در نظام برنامه‌ریزی شهری تهران، این الزامات به‌صورت کامل فراهم نشده است. علاوه بر این، تعدد و تداخل قوانین و مقررات مرتبط با مکان‌یابی فعالیت‌ها، تمرکز نظام حقوقی بر مرزهای اداری شهر (درون شهر، حریم و خارج از حریم)، و فقدان ابزارهای اجرایی مشخص برای تنظیم عملکردها در درون کانون‌های شهری، موجب شده است که اجرای نظام پهنه‌بندی با چالش‌های جدی حقوقی و نهادی مواجه شود. در نتیجه، ساماندهی عملکردی شهر تهران در عمل با نوعی عدم انطباق میان اهداف طرح و ظرفیت‌های اجرایی و حقوقی مواجه گردیده است.

منابع

- سند اصلی طرح ساختاری-راهبردی (جامع) تهران- مصوبه شماره ۳۰۳,۳۰۰ مورخ ۱۳۸۶,۰۹,۰۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- سند تصویب نهایی ضوابط و مقررات طرح تفصیلی شهر تهران- مصوبه شماره ۵۵۷۳,۳۰۰,۹۱ مورخ ۱۳۹۱,۰۲,۰۴ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- سند اصلاح شده ضوابط و مقررات طرح تفصیلی تهران - مصوبه شماره ۳۰۰,۱۸۰۱۹ مورخ ۰۹ .۰۴. ۱۳۹۳ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- سند اصلاح شده ضوابط و مقررات طرح تفصیلی تهران- مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شماره ۶۷۱۰۵,۳۰۰ مورخ ۱۳۹۵,۱۲,۲۵.
- سند اصلاح شده ضوابط و مقررات طرح تفصیلی تهران- مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیسیون ماده پنج مورخ ۱۳۹۸,۰۲,۳۰.

- Jacobs, H. M., & Paulsen, K. (2009). Property Rights: The Neglected Theme of 20th-Century American Planning. Journal of the American Planning Association, 75(2), 134–143. https://doi.org/10.1080/01944360802619721

- Karkkainen, B. C. (1994). Zoning: A reply to the critics. Journal of Land Use & Environmental Law, 10(1), 45–63. https://ir.law.fsu.edu/jluel/vol10/iss1/2

[Downloaded from jcr-sj.com on 2026-10-07]

[DOI: 10.22034/2.7.66]

COPYRIGHTS
Copyright for this article is retained bye the authors with publication rights granted to Journal of Critical Reviews (JCR); The Iranian Journal of Critical Studies in Place. This is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (https://creativecommons.org/version4/)