



The role of institutional arrangements in the process of regenerating the historical context ,with emphasis on the role of Astan Quds Razavi in the historical core of Mashhad

Javad Farhadi^{1*} , Hojjat Abedi²

1. Corresponding Author, PhD in Geography and Urban Planning from Kharazmi University, Tehran, Iran

2. Master of Architecture from the University of Science and Technology, Tehran, Iran

Article Information

Vol: 1
No: 2
Page: 1-23

Received:
2025-06-03
Revised:
2026-01-04
Accepted:
2026-01-05
Published:
2026-1-10

ABSTRACT

For decades, the problem of disorganized urban fabric in the central areas of the world's major cities has been one of the main urban challenges, contributing to the out-migration of middle- and high-income populations from city centers. By examining this issue in the context of Iranian cities, the present study investigates a new dimension of the problem in the city of Mashhad. The sources used in this descriptive-analytical research include library materials, organizational reports, and official statistics. The statistical sample of the study consists of the institutional characteristics of the Astan Quds Razavi Organization (Samen Housing Company) and the physical space produced through the renovation of the historical fabric surrounding the Holy Shrine. Temporally, given the greater influence of recent projects, this study focuses on measures implemented since the 1990s in the Samen region of Mashhad Municipality. Based on the literature review and the research hypothesis, institutional arrangements are considered the main explanatory component of the problem. The variables examined in this context include the process and approach to problem identification, the approach to the growth-protection issue, the management model, the position and share of participants and decision-makers in shaping space, the method of allocating financial resources, and the method of space allocation. The results indicate that the regime dominating the process of organizing the fabric around the Holy Shrine corresponds to a demand-side urban regime. In this regard, the management model and the configuration of decision-makers within this regime have created conditions that structurally prevent Astan Quds Razavi from regenerating the conservation-oriented character of the region.

Keywords: Mashhad, Samen region, Regeneration, Urban regime, Astan Quds Razavi

How to cite this article:

Javad Farhadi, Hojjat Abedi (2026). The role of institutional arrangements in the process of regenerating the historical context, with emphasis on the role of Astan Quds Razavi in the historical core of Mashhad. *Urban Regeneration Studies*, 1(2): 1-23.

Corresponding author's email: javadfarhadi2010@gmail.com

Publisher: Hakim Sabzevari University

© Authors retain the copyright and full publishing rights



DOI: 10.22034/jurs.2026.528011.1008

Extended Abstract

1. Introduction

For decades, the problem of unorganized urban areas in the central parts of major cities around the world has been a major urban issue, leading to the exodus of middle- and high-income populations from these areas. According to available information, 660 hectares of the central area of Mashhad constitute the historical fabric, of which 360 hectares (54 percent) are located within the Samen region of Mashhad Municipality. This article examines the institutional and organizational arrangements for the renovation and reconstruction of the historical fabric of the Samen region. In this regard, using urban regime theory, it seeks to explain the reasons for the shortcomings and problems of this fabric. The main research question is why Astan Quds Razavi has not played an effective role in the reconstruction of the historical fabric surrounding the Holy Shrine.

2. Materials and Methods

The sources used in this descriptive–analytical study include library documents, organizational reports, and official statistics. The statistical sample of the research consists of the institutional characteristics of the Astan Quds Razavi Organization (Samen Housing Company) and the physical space produced through the renovation of the historical fabric surrounding the Holy Shrine. Temporally, this research covers activities carried out since the 1990s in the Samen area of Mashhad Municipality. The variables examined in this study include the process and approach to problem identification, the approach to the growth–conservation issue, the management model, the position and share of participants and decision-makers in shaping space, the method of allocating financial resources, and the method of space allocation.

3. Results and Discussion

Mashhad, with an official area of 35,000 hectares, had a population of 3,100,189 in 2016. In addition, more than 27 million domestic and international pilgrims visit the holy shrine of the Eighth Imam (AS) annually. Beyond its pilgrimage function, this area also possesses significant spatial and identity values. According to official census data, between 1986 and 2011, the central part of Mashhad—centered on the Holy Shrine—experienced the greatest population decline among the city’s neighborhoods, with a rate ranging from minus 6 percent to minus 2 percent.

An analysis of aerial photographs from 1963 and satellite images from 2019 indicates that the outcome of several plans aimed at organizing the historical area of the Samen region has been large-scale land-use change and the destruction of the historic fabric. Overall, 51 percent of the land in the Samen region has been redeveloped or converted into vacant, cleared spaces without any functional use. In response to the disorder in the Samen region and the failure of previous plans, the city administration initiated a new study entitled Renovation and Improvement of the Fabric Around the Holy Shrine of Imam Reza (AS), which served as the reference framework for organizing the region until 2017.

In line with development measures based on this plan, urban management also experimented with a new implementation approach and entrusted the management of two of the four sectors of the fabric to Maskan Sazan Samen Company (with a 35 percent ownership share held by Astan Quds Razavi). Among the various types of urban regimes, demand-side regimes are most consistent with the relationship between the position of Astan Quds Razavi and the preservation of the historical fabric in the Samen region. In this context, the central government has played an active role in major infrastructure investments, which led to the demolition of some residential buildings within the historical fabric to create suitable access routes for serving the newly developed spaces. The development of high–value–added office–commercial spaces along the edges of these routes represents another action driven by market logic (exchange value), despite the lack of proportionality between high-rise residential, commercial, or office complexes and the fine-grained, low-rise character of the historic fabric. Owing to Iran’s centralized planning system, Astan Quds Razavi—like many other stakeholders—has not formally participated in the process of plan preparation and approval. Consequently, it has been unable to utilize this institutional capacity to protect the historical fabric of the Samen region for the benefit of pilgrims and residents. From an organizational perspective, due to certain internal rules and regulations of Astan Quds Razavi, the updating and conversion of endowed properties to more appropriate uses occur infrequently and through a complex and time-consuming process.

As a result, the potential of these lands and properties to contribute to the preservation of the historical fabric is largely lost because their uses and activities cannot be effectively updated.

4. Conclusions

The results of the study indicate that the regime dominating the process of organizing the fabric surrounding the Holy Shrine corresponds to a demand-side urban regime. In this context, the management model and the configuration of decision-makers within this type of regime have created conditions that structurally constrain Astan Quds Razavi from regenerating the protection-oriented character of this area. Based on the findings, the first research hypothesis—namely that under the laws and procedures governing the national planning system, Astan Quds Razavi does not have a structural and decisive role in the preparation and approval of detailed plans or in the reconstruction of the historical area of Samen—is not rejected.

Since the management of the entire project has been delegated by the central government to a private company (Samen Construction and Housing Company), all processes and outcomes have operated according to market logic. Consequently, mechanisms for the equitable redistribution of benefits or for the protection of the historical fabric and buildings have no place within this urban regime. Moreover, the manner in which endowed properties are managed, together with the slow process of updating land use under the influence of general endowment laws and regulations governing Astan Quds Razavi, has been another factor limiting the organization's positive impact on the preservation of the historical fabric. Therefore, the second hypothesis—that the regulations and procedures governing Astan Quds Razavi do not allow for conservation-oriented intervention in the reconstruction of the historical fabric of the Samen area—is also not rejected.

5. Acknowledgment & Funding

- The authors express their sincere gratitude to all interview participants for supporting this research. This article did not receive any financial support from any organization.

6. Conflict of Interest

- The authors declare that they have no conflicts of interest.

نقش ترتیبات نهادی در فرایند بازآفرینی بافت تاریخی با تأکید بر نقش آستان قدس رضوی در هسته تاریخی شهر مشهد

جواد فرهادی^{1*}، حجت عابدی²

۱. نویسنده مسئول، دکترای جغرافیا و برنامه ریزی شهری از دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران
۲. کارشناس ارشد معماری از دانشگاه علم و صنعت، تهران، ایران

اطلاعات مقاله	چکیده
دوره: ۱ شماره: ۲ صفحه: ۱-۲۳	طی دهه‌ها، مشکل بافت‌های نابسامان بخش مرکزی شهرهای بزرگ جهان به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین مسائل شهری بوده، موجب خروج جمعیت متوسط و پر درآمد از بخش مرکزی شهرها شده‌است. پژوهش حاضر با نیم‌نگاهی به این معضل در شهرهای ایران، به بررسی جنبه جدیدی از موضوع در شهر مشهد می‌پردازد. منابع مورد استفاده در پژوهش توصیفی-تحلیلی حاضر، شامل اسناد کتابخانه‌ای، گزارش‌های سازمانی و آمار رسمی است. نمونه آماری تحقیق عبارت است از: ویژگی‌های نهادی سازمان آستان قدس رضوی (شرکت مسکن سازان ثامن) و فضای کالبدی تولید شده در نوسازی بافت تاریخی پیرامون حرم مطهر. از نظر زمانی به دلیل تاثیرگذاری بیشتر طرح‌های متاخر، این پژوهش اقدامات پس از دهه ۷۰ شمسی در منطقه ثامن شهرداری مشهد را دربر می‌گیرد. بنابر مطالعات ادبیات موضوعی و فرضیه تحقیق، ترتیبات نهادی مولفه اصلی تبیین‌کننده مساله خواهد بود. متغیرهای بررسی شده در این زمینه عبارتند از: فرایند و رویکرد به مساله‌یابی، رویکرد به مساله رشد-حفاظت، الگوی مدیریت، جایگاه و سهم مشارکت‌کنندگان و تصمیم‌گیرندگان در شکل دهی به فضا، شیوه تخصیص منابع مالی، شیوه تخصیص فضا. نتیجه پژوهش نشان می‌دهد رژیم مسلط بر فرایند ساماندهی بافت پیرامون حرم مطهر مطابق با گونه رژیم شهری طرف تقاضا است. در همین راستا الگوی مدیریت و چیدمان تصمیم‌گیرندگان در این گونه از رژیم شرایط امتناع ساختاری آستان قدس رضوی از بازآفرینی حفاظت محور این پهنه را فراهم نموده است.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۳/۱۳	
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۱۰/۱۴	
تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۴/۱۰/۱۵	
تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۲۰	
واژگان کلیدی: مشهد، منطقه ثامن، بازآفرینی، رژیم شهری، آستان قدس رضوی	

نحوه ارجاع به این مقاله:

جواد فرهادی، حجت عابدی. (۱۴۰۴). نقش ترتیبات نهادی در فرایند بازآفرینی بافت تاریخی با تأکید بر نقش آستان قدس رضوی در هسته تاریخی شهر مشهد. *مطالعات بازرگانی شهری*، (۲)۱: ۱-۲۳.

رایانامه نویسنده مسئول: javadfarhadi2010@gmail.com

ناشر: دانشگاه حکیم سبزواری



© نویسنده(گان) حق نشر و حقوق کامل انتشار را حفظ می‌کنند.

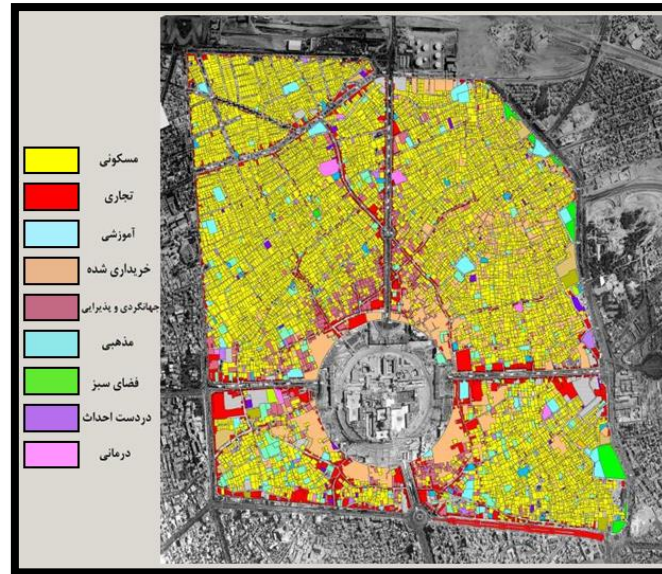
۱- مقدمه

تخریب بافت‌های تاریخی و از حیز ارتفاع خارج شدن بافت‌های شهری کهن و قدیمی یکی از مسائل شهری است که در مقیاس جهانی و ملی مطرح است. طی سال‌ها و دهه‌ها، مشکل بافت‌های نابسامان بخش مرکزی شهرهای بزرگ جهان به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین مسائل شهری مطرح بوده و این موجب خروج جمعیت متوسط و پر درآمد از بخش مرکزی شهرها شده‌است. در بیش از ۵۰ سال گذشته، ۳۷۰ شهر جهان با جمعیتی بیش از صد هزار نفر، زوال جمعیتی حداقل ۱۰ درصدی را گزارش نموده‌اند (Hollander, 2010). نابسامانی بافت کالبدی و خروج جمعیت از آن در ایران نیز پدیده‌ای شناخته شده است. در ایران این بافت‌ها با عنوان بافت‌های فرسوده شناخته می‌شوند و به مانند الگوی بازسازی و نوسازی پس از سال‌های ۱۹۴۵ اروپا، طرح‌های ساماندهی به صورت متمرکز و تحت نظارت دولت انجام می‌شود. بنابر اطلاعات شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران، حدود ۷۶ هزار هکتار بافت فرسوده در کشور شناسایی شده است. مشهد با داشتن دو هزار و ۲۹۲ هکتار بافت فرسوده و ۶۰۰ هزار نفر ساکن در این بافت، بعد از شهرهای تهران و تبریز در رده سوم از نظر وسعت بافت‌های فرسوده کشور قرار دارد. مساحت کلان شهر مشهد حدود ۳۰ هزار هکتار است که هشت درصد آن را بافت‌های فرسوده تشکیل می‌دهد و حدود ۲۰ درصد جمعیت سه و نیم میلیون نفری این کلان‌شهر در بافت‌های فرسوده ساکن هستند. بنابر اطلاعات موجود ۶۶۰ هکتار از بخش مرکزی شهر مشهد را بافت تاریخی تشکیل می‌دهد که از این مقدار ۳۶۰ هکتار (۵۴ درصد) در محدوده منطقه ثامن شهرداری مشهد قرار گرفته است (Urban Space Regeneration Organization of Mashhad Municipality, 2023). این منطقه به مرکزیت حرم مطهر رضوی، شامل روستای تاریخی نوغان و محله‌های قدیمی شکل گرفته پیرامون حرم مطهر است. با داشتن مرکزیت زیارتی، تاریخی و تجاری سالانه حدود ۲۷ میلیون نفر زائرین و بازدیدکننده از این منطقه بازدید می‌نمایند. همچنین منطقه ثامن مرکز خدمات رسانی (اقامت، تغذیه و ...) به ساکنین محلات و زائران نیز هست (Deputy of Tourism and Pilgrimage of Mashhad Municipality, 2024).

خروج جمعیت متوسط و پردرآمد و بلااستفاده ماندن بخش‌هایی از مرکز شهر، یکی از معضلات و نیز پیامدهای منفی ظهور این پهنه‌ها عنوان شده‌است. ساکنین این پهنه‌ها با مشکلات متعددی از جمله بدمسکنی، متروکه و مخروبه بودن بخشی از بافت، اتلاف زمین، آلودگی صوتی و هوا، بالا بودن میزان جرم و جنایت در محلات این محدوده از شهر و در مجموع نازل بودن کیفیت محیط مصنوع و زندگی شهروندان روبرو می‌باشند. از طرفی تقریباً تمامی عناصر تاریخی با ارزش محدوده قانونی شهر و بخش قابل توجهی از مراکز خدماتی، تجاری، درمانی، فرهنگی و ... شهر مشهد، همه در بخش مرکزی و هسته تاریخی شهر قرار دارند. متأسفانه علی‌رغم اهمیت این منطقه در موارد یاد شده، مشکلات بافت تاریخی مانعی در راستای استفاده مناسب و راحت ساکنین و زائرین از خدمات شده‌است. وضعیت عمومی، کالبدی و اجتماعی بافت قبل از آغاز اجرای طرح نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر بدین شرح مستند شده:

- معابر منطقه ثامن باریک و پر پیچ و خم است به طوری که حدود ۷۳ درصد از معابر عرض کمتر از ۶ متر بوده‌اند.
- ابنیه فرسوده و کم دوام است چنان‌که حدود ۸۲ درصد ابنیه موجود فاقد سیستم سازه‌ای استاندارد و غیر مقاوم بوده‌اند.
- حدود ۵۵ درصد از قطعات محدوده بافت ریزدانه بوده و کمتر از ۱۵۰ مترمربع مساحت داشته‌است.
- کمبود خدمات، تاسیسات و تجهیزات شهری از جمله پارکینگ، درمانگاه (بهداشتی - درمانی)، فضای سبز، فرسودگی شبکه آب، برق و گاز و ... برای مثال سرانه فضای سبز منطقه در حدود نیم درصد بوده است.
- میانگین طبقات محدوده طرح ۱.۳ طبقه بوده که نشان‌دهنده عدم استفاده بهینه از زمین است.
- شبکه تاسیسات زیربنایی محدوده شامل آب، برق و مخابرات و گاز به شدت فرسوده بوده‌است.
- کمبود چشمگیر خدمات در شهر مقدس مشهد خصوصاً اطراف حرم مطهر در تمامی ابعاد (اسکان، بهداشت، پارکینگ، فضاهای عمومی و ...)
- عدم امکان خدمات رسانی آتش نشانی و اورژانس در مواقع ضروری به علت کمی عرض معابر و خیابان‌ها
- نارسایی زیست محیطی از قبیل آلودگی هوا و تداخل سواره و پیاده به علت نارسایی شبکه معابر
- عدم تناسب سیمای شهری محدوده بافت با بارگاه امام رضا(ع)
- استفاده زوار و مسافران از محل‌های نامناسب

معضلات اجتماعی در بافت پیرامون حرم مطهر بسیار بالا بوده‌است (Tash Consulting Engineers, 1996).



شکل ۱- وضعیت بافت پیرامون حرم مطهر رضوی در سال ۱۳۷۳

منبع: Tash Consulting Engineers, 1996

موارد یاد شده موجب گردید تا نوسازی این پهنه برای مدیریت شهری در اولویت قرارگیرد. البته سابقه نوسازی بافت پیرامونی حرم مطهر به دهه‌های قبل باز می‌گردد. مهم‌ترین طرح‌ها و فعالیت‌های صورت گرفته در هسته تاریخی شهر مشهد در قبل و بعد از انقلاب اسلامی عبارت‌اند از:

۱. سال‌های ۱۳۱۰ش تا ۱۳۲۰ش: احداث خیابان‌های عمود بر هم طبرسی، تهران و خسروی.
 ۲. سال ۱۳۵۴ش: تصویب طرح موسوم به «فلکه حضرت» که با تخریب مراکز تجاری و مسکونی اطراف حرم مطهر در یک شعاع هماهنگ، بخشی از ابنیه با ارزش تاریخی را از بین برد.
 ۳. سال ۱۳۶۰ش: تصویب طرح توسعه حریم حرم مطهر حضرت رضا(ع) با هدف توسعه حرم مطهر از ۱۲۰ هزار مترمربع به حدود ۶۹۰ هزار مترمربع تا ۱۳۸۰ش که متولی این طرح آستان قدس رضوی بوده‌است.
 ۴. سال ۱۳۷۸: تصویب و اجرای طرح نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر که به طرح طاش معروف است. حدود اجرایی این طرح منطقه ثامن شهرداری مشهد است. این طرح در سال ۱۳۸۷ بازبینی گردید.
 ۵. سال ۱۳۹۶ش: لغو طرح نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم (مصوب ۱۳۸۷ش) و توقف اجرای آن با تصویب و ابلاغ برنامه راهبردی بهسازی و هدایت موزون توسعه در بافت پیرامون حرم مطهر امام رضا(ع) به دستگاه‌های شهری جهت اجراء.
 ۶. با توجه به تحولات سریع هسته تاریخی مرکز شهر مشهد، در حال حاضر مطالعات طرح جدیدی با عنوان حریم رضوی در حال انجام است که بخش‌هایی از آن نهایی شده است (University of Tehran, 2023).
- تا اکنون پروژه نوسازی بافت نابسامان مرکز شهر مشهد بیش از ۲۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته است (Urban Space Regeneration Organization of Mashhad Municipality, 2023)، که با توجه به حدود دو دهه در دست اقدام بودن، تبدیل به کارگاه ساختمانی نیمه تمامی گردیده که خود به مشکلی برای مردم و مدیریت شهری تبدیل شده. این وضعیت حاصل انبوهی از مسائل پیشروی مدیریت شهری است که برخی از آن‌ها عبارتند از: وسعت بافت نابسامان، حجم بالای املاکی که باید تملک شوند، کمبود منابع مالی، زمان‌بر بودن جلب مشارکت مردمی و

به طور خلاصه نتیجه و برون داد این تلاش‌ها و هزینه‌های انجام شده، جایگزینی بافت سنتی پیرامون حرم مطهر با الگوی مدرنیستی، همراه با مجموعه‌ای از کاستی‌ها بوده است. برخی از چالش‌ها و مشکلاتی که پس از اجرایی شدن طرح بهسازی و نوسازی پیرامون حرم مطهر همچنان در بافت نابسامان منطقه ثامن وجود دارد عبارتند از:

- تغییر فرم و محتوای کاربری‌ها و بافت در راستای تقاضای بازار
- افزایش حجم ترافیک و آلودگی‌های ناشی از آن
- کوچ ساکنین بومی و جایگزینی جمعیت مهاجر و موقتی و معضلات اجتماعی همراه با آن
- تخریب محلات، واحدهای همسایگی و ابنیه قدیمی و با ارزش

- از بین رفتن سلسله مراتب فضایی بافت، معابر و هویت شهر سنتی
 - از بین رفتن منظر شهر اسلامی و جایگزینی آن با منظر مدرنیستی
 - هزینه بالای اجرای طرح بازسازی و نوسازی بافت در مدیریت متمرکز
 - زمان زیاد اجرای طرح و تبدیل فضا به اراضی متروکه یا کارگاه‌های در حال ساخت و ساز
 - عدم وجود زیرساخت‌ها و کند بودن روند اجرای تاسیسات زیربنایی توسط دستگاه‌های مربوطه (آب، برق، گاز و مخابرات)
 - اجرایی نشدن مصوبات هیات وزیران در خصوص تامین منابع مالی و پرداخت سود اوراق مشارکت
 - نبود ردیف اعتباری مشخص در بودجه سنواتی کل کشور
 - عدم امکان اخذ تسهیلات توسط سرمایه‌گذاران در پروژه‌های طرح
 - عدم تامین وجه اجرای تونل مشترک انرژی توسط شرکت‌های خدماتی (Samen Construction and Housing Company, 2012).
- دلایل متعددی را می‌توان برای کاستی‌های به وجود آمده برشمرد. اما آنچه در این مقاله به آن پرداخته خواهد شد موضوع ترتیبات نهادی و سازمانی نوسازی و بازسازی بافت تاریخی و قدیمی منطقه ثامن است. در همین راستا با استفاده از رویکرد نهادگرا و نیز استفاده از نظریات برگرفته از اقتصاد سیاسی در پی تبیین دلایل کاستی‌های برشمرده خواهیم بود.
- در همین راستا سؤال اصلی پژوهش این است که چرا آستان قدس رضوی نقش موثری در بازآفرینی بافت تاریخی پیرامون حرم مطهر نداشته است؟ همچنین چرا در فرایند بازسازی و نوسازی بافت با ارزش پیرامون حرم مطهر، آستان قدس رضوی الگویی معنوی از شهر اسلامی را عملیاتی و ترویج نموده است؟ در حالی که عدم حفاظت از بافت با ارزش تاریخی یاد شده علی‌رغم هویت مذهبی آن بوده است. همچنین این بافت، پهنه‌ای خدمت دهنده به زائران رضوی است.

۲- پیشینه پژوهش

نظریه رژیم شهری از دو دهه گذشته دستور کار تحقیق در سیاست‌های شهری را در ایالات متحده شکل داده است (Pierre, 2014). در آغاز مسئله ائتلاف‌های رشد در خلال بحث تصمیم‌گیرندگان در مورد توسعه اقتصادی و سیاسی مطرح گردید (Clarck, 2001). نخستین بار نظریه نخبگانی از قدرت شهری به وسیله هانتز^۱ در آتلانتا معرفی شد. او دریافت که بیشتر تصمیمات مهم شهر به وسیله اجماع رسمی بین نخبگان اقتصادی، عمدتاً در گردهمایی‌های تجاری و صنعتی ترسیم می‌شود. در مقابل این نظر، مدل تکثرگرا^۲ از قدرت اجتماع محلی به وسیله دهل تکامل یافت. او اعتقاد دارد که قدرت پراکنده است و همراه با نخبگان مختلف در زم‌آن‌های مختلف در موضوعات متفاوت تسلط دارد. در مدل دهل^۳ نخبگان تجاری از نوعی که هانتز معرفی نموده بود فقط در یکی از انواع خوشه‌های قدرت تأثیرگذار هستند (Pacion, 2005).

در ادبیات داخلی مرتبط با این موضوع، مشکینی و همکاران در مقاله‌ای با عنوان تحلیل و بررسی پیامدهای جهانی شدن بر شهرها، به بررسی پیامدهای جهانی شدن به کمک مدل رژیم‌های شهری پرداخته‌اند. از نظر آن‌ها شهر در مفهوم کینزی جای خود را به شهر کارآفرین داده، در نتیجه آن ایده شهرها به عنوان مکان زندگی جمعی جای خود را به ایده شهرها به عنوان مکان مزایای اقتصاد رقابت‌آمیز داده است (Meshkini et al., 2010).

عمده منابع موجود مرتبط با نظریه رژیم‌ها مربوط به کشورهای ایالات متحده و انگلیس است. در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌گردد: وارد در مقاله‌ای، به صورت انتقادی به بررسی بودجه واحد بازآفرینی شهر لیدز، با استفاده از نظریه رژیم شهری و با رویکردی نهادی پرداخته است. از نظر او به وضوح شورای شهر بازیگر کلیدی است، زیرا سازمانی است که وسیع‌ترین منافع را داشته و تنها منبعی است که چنین پول زیادی دارد. همچنین نتیجه می‌گیرد در فرایند بودجه واحد بازآفرینی، به دلیل مشوق‌های انتخابی نهادها، برخی مشارکت‌کنندگان در دوره‌ای برخوردار شده و دیگران از این فرصت محروم می‌شوند (Ward, 1997).

کلارک (۲۰۰۱) در مقاله خود تلاش دارد تا گونه‌شناسی سیستماتیک از رژیم‌ها بر مبنای حضور و عدم حضور حکومت تهیه کند (Clarck, 2001). داودینگ (۲۰۰۱) به تاریخچه رژیم‌های شهری به عنوان ابزاری نظری برای تبیین انواع سیستم‌های حکمروایی می‌پردازد (Dowding, 2001).

^۱. Honter

^۳. Dahl

^۲. Plural model

دیویس (۲۰۰۳) به مقایسه نمونه‌هایی از بریتانیا و ایالات متحده پرداخته و به این وسیله تفاوت بین بازآفرینی مشارکتی (مدل بریتانیایی) و رژیم‌ها (مدل ایالات متحده) را نشان می‌دهد و نتیجه می‌گیرد که بعید است در زمینه حکومت متمرکز بریتانیا رشد ائتلاف‌های رژیم مانند ممکن باشد (Davies, 2003).

میشل کامو در مقاله خود به موضوع مشارکت طبقه کارگر در توسعه شهری پرداخته، ائتلاف‌های جامعه کارگری را از طریق یک چارچوب رژیم شهری مورد بررسی قرار می‌دهد. بررسی ائتلاف‌های جامعه کارگری، پشتیبانی نسبی از ادعای تئوری رژیم شهری مبنی بر این که پیشرفت قدرت از طریق نهادینه‌سازی روابط بین بخشی که اشتراک منابع را امکان‌پذیر می‌کند، نشان می‌دهد. در کل، مقاله به حفظ مفهوم محدودیت ایدئولوژیک در تبیین و عمل ایجاد قدرت از پایین استدلال می‌کند (Camou, 2014).

پیر به مقایسه نظریه رژیم شهری و حاکمیت شهری پرداخته، استدلال می‌کند نظریه رژیم شهری نسبت به تغییرات سلسله‌مراتب نهادی، جهانی‌سازی اقتصادی و ظهور انواع جدید بازیگران و موضوعات در سیاست‌های شهری حساس نیست. در مقابل نظریه حاکمیت شهری عاملیت را به صورت عام‌تری مفهوم می‌بخشد و به این تئوری اجازه می‌دهد تا بهتر از تئوری رژیم شهری در زمان و مکان سفر کند. این مقاله بر اساس روش تحقیق توصیفی - تحلیلی و مبتنی بر نتایج پژوهش‌های صورت گرفته در ایالات متحده، اروپا و استرالیا است (Pierre, 2014).

استون پس از گذشت حدود ۲۵ سال از مطرح کردن نظریه رژیم‌های شهری به بررسی مجدد آن پرداخته است. او با استفاده از روش تحلیل تاریخی خطوط کلی تغییرات اجتماعی را بیان نموده، اثر مطرح شدن موضوعاتی مانند حکمروایی خوب، حق به شهر، سرمایه اجتماعی و محلی‌گرایی را بر نظریه رژیم‌های شهری بررسی می‌کند. از نظر او دلیل کمی وجود دارد که در شهرهای امروز یک ائتلاف حکومتی پایدار و منسجم را پیدا کنیم. با این وجود، نیاز به منابع متناسب با اهداف سیاست‌گذاری و قدرت درس‌های کلیدی است که باید از تجارب گذشته آتلانتا و سایر شهرها حفظ شود. در حالی که نابرابری سیستمی به عنوان یک واقعیت کلان ادامه دارد، می‌توان پاسخ‌های تعدیل‌کننده در حدفاصل ساختار و نمایندگی را بررسی کرد (Stone, 2015).

جول رست به بررسی تغییر زاویه نگاه استون در مورد نظریه رژیم‌های شهری‌اش در سال‌های اخیر پرداخته، توجه استون به تغییر در تنظیمات حاکمیت شهری و توسعه سیاسی آمریکا (APD) را به عنوان یک رویکرد نظری امیدوارکننده می‌داند. او با استون در مورد مزایای APD برای مطالعه تغییرات سیاسی شهری موافق است، اما پیشنهاد می‌کند استون از تأکید APD بر اصطکاک و بی‌نظمی به عنوان محرک تغییر در تنظیمات حاکم استقبال کرده و نقش نهادها، علاوه بر تنظیمات غیررسمی، در چگونگی تغییر بیشتر در نظر گرفته شود. جایی که حکمرانان سود بیشتری از همکاری‌ها دریافت می‌کنند. رست به موضوعات درونی یا بیرونی بودن نیروها و تغییر پارادایمی به وجود آمده با استفاده از بررسی نظریات ۲۵ ساله اخیر در زمینه تئوری رژیم‌ها می‌پردازد. اکثر متون مورد بررسی مبتنی بر تجارب ایالات متحده است (Rast, 2015).

جسوب و همکاران مدل‌های رژیم و ماشین رشد شهری را ابزارهای نظری ایجاد شده جهت تحلیل شهر پست‌مدن پسا صنعتی می‌دانند. آن‌ها با بیان تجربه میزبانی المپیک در شهر منچستر (۲۰۰۰م)، به این نتیجه می‌رسند که هم‌گرایی و تشابهات ظاهری بین سیستم شهری ایالات متحده و انگلستان حاصل شرایط متغیر ساختاری، بازتعریف زمینه‌های استراتژیک، حالت‌های تغییر یافته عقلانیت سیاسی و سازگاری تدریجی دولت محلی نسبت به این شروط است (Jessop et al., 2016).

بررسی ادبیات مرتبط با رژیم‌های شهری نشان می‌دهند که امروزه مشارکت بخش خصوصی عامل مهمی در شکل بخشی به زندگی شهری است. همچنین دولت‌ها از تصدی‌گری به تسهیل‌گری و مشارکت با جامعه مدنی و تجار روی آورده‌اند. البته این مشارکت‌ها با توجه به میزان قدرت بخش‌های خصوصی، عمومی و غیرانتفاعی شکل‌های متفاوتی داشته‌است. شناخت نیروهای تاثیرگذار، الگوی محلی مشارکت شکل گرفته در منطقه ثامن و ارزیابی آن، موضوعی است که توسط نظریه رژیم‌های شهری قابل تبیین است. موضوعی که کمتر در مباحث برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ایران مطرح شده‌است. از دیگر ویژگی‌ها و تفاوت‌های این پژوهش با سایر تحقیقات، توجه به تضادها و تقابل‌های ممکن بین دو مقیاس خرد و کلان است. موضوعی که در تجزیه و تحلیل ساختار سازمانی اجرای طرح در مقیاس خرد و فرامین طرح‌های ملی در مقیاس کلان مورد بررسی قرار گرفته‌است.

۳- مبانی نظری

ترتیبات نهادی اشاره به رژیم‌های نهادی (محیط نهادی و ترتیبات نهادی)، ماهیت سیستم‌های نهادی (درجه رسمی بودن و غیررسمی بودن و اشکال سازمانی) و موضوعاتی همچون ساختار قانونی و مقرراتی، چگونگی دخالت هنجارهای اجتماعی در شکل‌گیری چارچوب نهادی، محیط بازار، سطح دخالت انجمن‌های کار، درجه پیوستگی و ناپیوستگی عاملان تصمیم‌گیری و امثال آن دارد ... هر چه محیط و ترتیبات نهادی دارای درجه یکپارچگی بیشتری باشد می‌تواند نقش پایه‌ای‌تر و مثبت‌تری در توسعه داشته باشد. شکل‌گیری محیط و ترتیبات نهادی

عموماً تحت تاثیر ساختارهای حکومتی و یا حکمروایی و چارچوب‌های قانونی و تصمیم‌گیری در سطح منطقه است (Faraji Rad and Kazemian, 2011).

در همین راستا، بررسی سیر تحول تجارب مدیریت شهری به‌عنوان یک نهاد در جهان نشان‌دهنده عبور از مراحل سه‌گانه اداره شهر، به حکومت و حکمروایی بوده‌است:

۱. رویکرد اداره شهر:

برنامه‌ریزی بلوپرینتی یا رویکرد اداری-اجرایی در برابر تقاضاهای شهری که زمینه‌های محدودی از سیستم شهری را شامل می‌گردید.

۲. رویکرد مدیریت (حکومت) شهری:

تا دهه ۱۹۸۰ فرض اولیه و غالب آن بود که حکومت‌ها دارای اقتدار و ظرفیت لازم برای اداره و حکومت هستند، یعنی توان صورت‌بندی و اجرای سیاست‌ها و تحقق اهداف توسعه را دارند. به این معنی که سازمان‌های بخش عمومی می‌توانند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری را به انجام برسانند. در اینجا بیشتر متمرکز بر تخصیص مناسب نقش‌ها و مسوولیت‌ها بین حکومت محلی و مرکزی و بین بخش‌های اجرایی حکومت و عوامل و عناصر نیمه مستقل بخش عمومی است.

۳. رویکرد حکمروایی شهری:

وقوع دو تغییر، دیدگاه مدیریت شهری دولت-محور را با چالش‌های روزافزون مواجه ساخته‌است. اولین تغییر، تاثیر تفکر اقتصادی نئولیبرال است که در سیاست‌های اقتصادی کلان مرتبط با تعدیل ساختاری و تقاضا برای کاهش نقش دولت در حد حداقل آن انعکاس می‌یابد. این ایده‌ها تفکر درباره رویکردهای مناسب برای تأمین خدمات و زیرساخت‌های شهری را به شدت تحت تاثیر قرار داده‌است. دومین تغییر ریشه در نارضایتی دارد که حاصل ناتوانی سیستم‌های سیاسی کنونی، خواه نظام‌های دموکراسی نماینده (که در آن قدرت در دست عده‌ای اندک متمرکز است) و خواه دولت‌های اقتدارگرا و بوروکراتیک و تک‌حزبی، در پاسخ به دیدگاه‌ها و نیازهای کلیه گروه‌های اجتماعی است. ظهور نهضت‌های اجتماعی گسترده، تکثیر اشکال جدید سازمان اجتماعی و تقاضا برای افزایش مشارکت سیاسی به نوعی دموکراتیک سازی گسترده در رژیم‌های اقتدارگرا در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ انجامید و نوعی گذار از نقش ساختارهای رسمی و حکومت‌ها به‌عنوان محور تصمیم‌گیری به نقش جامعه مدنی در اعمال حقوق دموکراتیک و انجام وظایف روی داد (Barakpour and Asadi, 2009).

به باورهاروی رویکرد مدیریت‌گرایی که در دهه ۱۹۶۰ غالب بود آرام جای خود را به رویکرد کاسب کارسالاری دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی داد. آن‌چه اهمیت این تغییر مسیر را دوچندان می‌کند، عبور این رویکرد از مرزهای ملی و جهان‌شمول شدن آن است. به هر تقدیر موج کاسب کارسالاری در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی بسیاری از شهرهای دنیا را درنوردید. به زعم‌هاروی اکثر اندیشمندان متفق‌القول‌اند که ریشه این تغییر جهت در حکمرانی شهری در رکود سال ۱۹۷۳ نهفته است. برای فهم این‌که چطور بسیاری از حکومت‌های محلی با رویکردها و پشتوانه سیاسی متفاوت همگی سرآخر مسیر کاسب کارسالاری را پیمودند باید به امواج صنعت‌زدایی، بیکاری ساختاری و فراگیر، ریاضت مالی در هر دو مقیاس ملی و محلی، تقویت نوحفاظه کاری، غالب شدن عقلانیت بازار و خصوصی‌سازی رجوع کرد. همچنین باید به تضعیف قدرت دولت‌های ملی در کنترل و نظارت بر جریان‌های مالی بین‌المللی اشاره کرد. گویی سرمایه‌گذاری در قالب چانه‌زنی میان سرمایه‌گذاران مالی بین‌المللی و قدرت‌های محلی درآمده که در پی افزایش جذابیت‌های محلی برای تغییرات سرمایه‌داران‌اند. نکته بسیار مهم در این میان نقش حیاتی است که کاسب کارسالاری شهری در گذار سرمایه‌داری از نظام کینزی-فوردیسمی انباشت سرمایه به نوعی نظام انباشت انعطاف پذیر است. هاروی بر اساس تجربه خود از شهر بالتیمور سه ویژگی اصلی برای کاسب کارسالاری شهری برمی‌شمرد:

الف) همکاری بخش دولتی و خصوصی

ب) سوداگری: کاسب کارسالاربودن همکاری بخش دولتی و خصوصی درست به‌خاطر ماهیت سوداگرانه این همکاری است.
ج) توجه به اقتصاد سیاسی مکان است. توجه به مکان را باید در برابر تأکید بر شهر و یا هر محدوده رسمی جغرافیایی دیگر فهم کرد. به این معنی که محدوده اثرگذاری پروژه لزوماً افرادی را که در محدوده محصور آن پروژه قرار دارند دربرنمی‌گیرد (بیشتر یا کمتر است). هاروی این سه ویژگی را بدین شکل جمع‌بندی می‌کند: کاسب کارسالاری شهر جدید غالباً متکی بر همکاری بخش خصوصی و دولتی است. این همکاری به‌جای این‌که هدف اصلی خود را بهبود شرایط یک منطقه جغرافیایی مشخص قرار دهد، به سرمایه‌گذاری و تغییرات اقتصادی در ساخت و سازهای سوداگرانه مکان‌محور می‌پردازد (Harvey, 1989).

چنان‌که ملاحظه می‌گردد مدیریت شهری طی تحولات خود و در راستای پاسخگویی به مسائل و مشکلات هر دوره شکل مناسب خود را یافته است. بنابراین بین ترتیبات نهادی و میزان دستیابی مدیریت شهری به اهداف خود رابطه مستقیمی وجود دارد. در راستای تبیین این رابطه نظریه پردازی‌های مختلفی انجام شده‌است. از جمله کوشش‌های به عمل آمده در این رابطه نظریهٔ رژیم‌ها است.

نظریهٔ رژیم‌های شهری

تئوری رژیم با مفهوم قدرت سیستماتیک استون (۱۹۸۰) آغاز شده است: «آن بعد از قدرت که در آن ویژگی‌های بادوام سیستم اجتماعی - اقتصادی، مزایا و معایب را به روش‌هایی که مقامات دولتی را پذیرای حمایت از بعضی منافع به هزینه دیگران کند، تبادل می‌کند... زیرا عملکردشان کاملاً غیر شخصی و عمیقاً در ساختار اجتماعی جای گرفته، این شکل از قدرت به شکل مناسبی می‌تواند سیستماتیک نامیده شود» (Davies, 2003). مدل رژیم شهری تلاش می‌کند تا شهر را در زمینهٔ وسیع‌تر اقتصادی، سیاسی و فضایی قرار دهد. این تئوری به دنبال توسعه و تلفیق رویکرد جامعه محلی - قدرت^۱ است که کارهای [انجام گرفته] در ایالات متحده بین دههٔ ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ را تأیید می‌کرد، اما تا به حال به لحاظ آکادمیک پیراسته شده و تلاش می‌کند تا اقتصاد محلی را در زمینه اقتصاد سیاسی وسیع‌تر قرار دهد. استون در کتاب «سیاست‌های رژیم»، رژیم را این‌گونه تعریف می‌کند: «ترتیباتی غیر رسمی که توسط آن، گروه‌های عمومی و منافع خصوصی با هم به منظور ایجاد توانایی ساخت و عملی کردن تصمیمات خود و حکومتی، عمل می‌کنند» (Ward, 1997). استون (۱۹۸۷) مفهوم رژیم را در این جمله تعریف می‌کند: «به جای این‌که سیاست‌سازی شیوهٔ برخورد با منافع یگانه اجتماع محلی باشد، نظریهٔ رژیم با سیاست بعنوان نزاع بر روی چیدمان سیاسی اجتماع محلی رفتار می‌کند». برای مثال، کسب و کار فقط یک گروه منفعتی دیگر نیست، بلکه بازار، منبع هر دوی پایه مالیاتی و اشتغال برای اجتماع محلی را نشان می‌دهد (Clark, 2001). برای استون ویژگی اساسی سیستم اجتماعی - اقتصادی، تقسیم کار بین دولت و بازار است. مالکیت دارایی‌های مولد در وهله نخست در دست تجار باقی می‌ماند، هنگامی که ماشین حکومت، تحت کنترل دموکراتیک است. به دلیل مالکیت دارایی‌های مولد، کسب و کارها منافع مورد نیاز حکومت‌ها برای انجام تعهدات سیاسی‌شان را کنترل می‌کنند. این بدین معنی است که در حکومت محلی، تمایل ساختاری برای توسعه تقاضاهای نخبگان تجاری، پیش از دیگران، برای تولید درآمد وجود دارد (Davies, 2003). داودینگ معتقد است، رژیم‌ها همگی ائتلاف‌هایی از گروه‌های همسود انتخاباتی و صاحب ثروت بودند که در چارچوب محدودیت‌هایی مانور می‌دادند تا در قدرت باقی بمانند و سیاست‌های خود را تداوم بخشند. به نظر استون، علت تکوین رژیم‌ها، رویارویی با سیاست‌های پیچیدهٔ شهری و ایجاد هماهنگی میان بخش‌های ناهمخوان است. رژیم‌ها، ابزارهای هماهنگ کننده‌ای هستند که فرصت چانه‌زنی را برای کلیه طرف‌های مجادله فراهم می‌سازند، و مهم‌تر از آن، ضوابط بازی چانه‌زنی را برای کلیه شرکت‌کنندگان تدوین می‌کنند. رژیم‌ها از طریق مقاصدشان تعریف می‌شوند، و این مقاصد ضوابطی را پدید می‌آورند که چانه‌زنی در چارچوب آن انجام گیرد. نظریهٔ رژیم از طریق سه عامل سیاست‌هایی شهری را تحلیل می‌کند؛ ماهیت ائتلاف حاکم، ساختار مناسبات میان کنشگران و منابع کنشگران (Dowding, 2011). یک رژیم «مجموعه شیوه‌های اجتماعی است که راه زندگی شهروندی را تشکیل می‌دهد» (Elkins, 1995). رژیم بر مبنای نظریات الکین و استون دارای ویژگی‌هایی است:

۱. ائتلاف شامل بخش عمومی محلی و نخبگان اقتصادی بخش خصوصی است، اگرچه ممکن است دیگران ابراز وجود کنند.
۲. همکاری از طریق شبکه‌های غیر رسمی مبتنی بر اعتماد، دیپلماسی، اهداف مشترک و منابع، اتفاق می‌افتد.
۳. شبکه‌ها روز به روز از سطح بالای استقلال نسبت به دیگر سطح‌های حکومت برخوردار می‌شوند.
۴. شبکه برای دورهٔ طولانی پایدار است.
۵. ائتلاف، مأموریت خودش را با توسعهٔ اقتصادی شهر مرتبط می‌کند، اگرچه ممکن است مسائل دیگری هدف قرار گرفته باشند، بسته به این‌که چه کسی در فهم اهرم‌های قدرت موفق شود.
۶. تشریک‌مساعی، نتایج حکومتی با ارزشی به وسیله بازیگران رژیم ایجاد می‌کند که اگر آن‌ها به طور مستقل عمل می‌کردند رخ نمی‌داد. بنابراین مشارکت‌کنندگان برای تولید کالایی که ارزشمند است، به یکدیگر وابسته‌اند.

در مجموع مدل رژیم شهری ساختارها را نادیده نمی‌گیرد، اما نقش عاملین را در تبیین سیاسی بازنویسی می‌کند (Ibid). پس‌یون تعریف عام‌تری از رژیم ارائه می‌دهد. از نظر او یک رژیم به‌عنوان ترکیبی غیررسمی که در آن منافع عمومی و خصوصی با یکدیگر به منظور داشتن توانایی ساختن و اجرای تصمیمات حکومتی عمل می‌کنند، تعریف شده‌است. رژیم در میان شبکه‌ای از منافع تعدادی از گروه‌ها که با هم به‌عنوان یک عامل همکاری می‌کنند تا به مجموعه‌ای از سیاست‌ها دست یابند، شکل گرفته‌است. همه اعضا لزوماً

^۱. Community - power

خروجی (نتیجه) یکسانی را از رژیم نمی‌خواهند، و درک می‌کنند که منفعت‌شان در باقی ماندن در ائتلاف است (Pacione, 2005). پل ناکس (2010)، تجار (کسبه) را در کنار سیاستمداران، بوروکرات‌ها و نیروی کار، از عوامل اصلی حکمروایی شهری می‌داند. نخبگان تجاری مرکز شهر، گردانندگان کمپانی‌های املاک، بآن‌کها، مغازه‌های خرده‌فروشی و مالکان و گردانندگان روزنامه‌های محلی، کسانی هستند که به خاطر حفاظت از درآمدشان به شدت متکی به آینده تجاری شهر مرکزی‌اند (Knox, 2010).

تعریف کلارک از رژیم عبارت است از: منافع یا درجه مشارکت گروه‌ها در سیاست‌سازی (Clark, 2001). داودینگ و دیگران (۱۹۹۹) بیان می‌کنند که: به منظور این‌که یک ائتلاف حکمرانی محلی خاص به‌عنوان یک رژیم شناخته شود، احتیاج است تا همه یا بیشتر این هشت ویژگی حضور داشته باشند:

۱. دستور کار سیاسی مشخص
۲. طول عمر نسبی طولانی
۳. پایدار شده به وسیله ائتلاف‌هایی از منافع و یا پرسنل و نه به صورت شکلی، یا به صورت کامل در ساختارهای نهادی تعریف شده، اغلب در شکل یک ائتلاف کلان یا ائتلاف منافع اکثریت- بزرگ.
۴. بین بخشی یا در لبه نهادها
۵. پایداری پرسنل و تغییرات رهبری یا توالی سیاسی، نشان دهنده یک ایدئولوژی خاص یا توافق بر روی ارزش‌های اساسی برای اعضای ائتلاف، که اجازه موفقیت انتخاباتی ادامه‌دار را می‌دهد.
۶. در درجه اول، شامل بسیج منافع خاصی است، [که] بازی با مجموع مثبتی در جامعه ایجاد می‌نماید و شکل‌گیری مشارکت عمومی - خصوصی، که اغلب فراتر از تقسیمات هواداران می‌رود.
۷. مرتبط با رهبری قوی یا استثنایی، توانا در گردهم‌آوری مبتکرانه یک ائتلاف نامعمول و اتصال آن به دیدگاه سیاسی شاخص.
۸. تمایل به مرتبط کردن منافع نهادها و جامعه محلی، بوسیله ایجاد اشکال مشارکتی، به‌ویژه، در زمینه اروپا، که تقسیم بخشی عمومی - خصوصی، فاصله دارد.

الکین (۱۹۸۷) شکل‌گیری این نوع از مشارکت‌ها را که در غالب تئوری رژیم تبیین گشته، بوسیله جذب سرمایه متحرک توضیح می‌دهد. برای الکلین جذب سرمایه متحرک، عملکردی اساسی برای تشریح مساعی دارد. سرمایه‌ای که به مکان وابسته است، به سرمایه‌گذاری سرمایه متحرک جهت افزایش ارزش دارایی‌هایش محتاج است. از طرف دیگر، حکومت شهر خواستار بهبود پایگاه مالی خود است، که وابسته به این افزایش ارزش‌هاست. این فرمول با زمین و ملک مرتبط است (Davies, 2003). این موضوع اشاره به اهمیت سرمایه وابسته به مکان در سیاست‌های رژیم دارد.

تئوری رژیم سعی می‌کند بررسی کند، چطور ائتلاف‌های منافع مختلف گردهم می‌آیند تا به نتایجی در شهر برسند (Knox, 2010). رژیم در میان این شبکه منافع، به‌عنوان گروه‌های مختلفی که با یکدیگر، پشت یک دستور کار مذاکره، برای رسیدن به تعدادی از سیاست‌ها همکاری می‌کنند، شکل می‌گیرد. ... این نشان می‌دهد که نهادها تمایل ندارند، نمی‌توانند، یا به سادگی، فاقد قدرت برای عمل یک‌جانبه در فعالیت‌های توسعه اقتصاد محلی هستند. در همین راستا دو پارادایم درخصوص مطالعه رژیم‌ها مطرح است: ۱. مدل تولید اجتماعی^۱ از حکمرانی شهری که در آن منافع تجاری، مشروعیت انتخاباتی و همکاری مدنی محورهای اصلی همکاری می‌باشند. در اینجا قدرت حاکمیت، وسیله‌ای است برای نهایی شدن انواع مشخصی از نتایج. ۲. مدل کنترل اجتماعی^۲، جایی که تأکید بر اعمال کنترل بر عموم مردم است. نظریه پردازان رژیم، ساختارهای قدرت را در یک شکل فوکویی مانند اتحاد، مفهوم‌پردازی نموده‌اند، که در آن حکمروایی به‌عنوان چیزی هدفمند دیده می‌شود و رهبران شهر به‌عنوان عوامل هدف محور دیده می‌شوند. در مقابل، در رویکرد اجتماع محلی - قدرت، نظریه رژیم بر این فرض است که شکل ساختار قدرت منوط به شرایط و شرکت‌کنندگان در قدرت است. این موضوع به تحلیل چگونگی عمل رژیم‌ها به وسیله تغییرات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی تحت تأثیر قرار می‌گیرد و بر آن‌چه توانایی آن‌ها برای زنده ماندن (بقا) موثر است گسترش یافته (Ward, 1997).

انواع رژیم‌ها

رژیم‌ها را می‌توان به دو گونه تقسیم بندی نمود: رژیم‌های احتمالی تاریخی و رژیم‌های احتمالی فضایی. اولی، تشکیل رژیم‌ها را در سراسر شهرها، در یک دوره تاریخی از سیاست‌های شهری، همگن می‌بیند. در این مطالعات، مقایسه برطبق خروجی‌های سیاسی رژیم‌ها است. مطالعات احتمالی فضایی، بر ناهمگونی بین شهرها تأکید دارد. این مطالعات فراتر از مرزهای ملی، برای مقایسه‌های بین‌المللی انجام شده

^۱. Social – production model

^۲. Social – control model

است. این رویکرد یک نوع شناسی فضایی را با هر شهر طبقه بندی شده بر اساس تعدادی معیار، توسعه داده است. مانند تجزیه و تحلیل تاریخی، این نوع ایده آل بر روی نتایج مختلف رژیم‌ها تمرکز دارد (Ward, 1996).

فاینشتاین و فاینشتاین (۱۹۸۶) بر اساس برخی ویژگی‌های موجود در دوره‌های تاریخی، سه نوع رژیم شهری موفق پس از جنگ جهانی دوم در ایالات متحده را توصیف کرده‌اند:

○ رژیم‌های هدایت‌شده/مدیرانه^۱ (۱۹۶۴-۱۹۵۰)

نخبگان سیاسی محلی، که مسائل عمده رشد و برنامه‌ریزی در ناحیه شهری را کنترل می‌کرده‌اند، به صورت نزدیک با توسعه گران کار می‌کنند، اما در حد زیادی در کنترل آن‌ها می‌باشند.

○ رژیم‌های امتیازی^۲ (میان دهه ۱۹۶۰ تا میان دهه ۱۹۷۰):

در این مرحله، هنوز کسب و کار (تجارت) بر مسئله رشد تسلط داشته‌است، اما مجموعه بزرگی از ابتکارات اجتماعی ایجاد شده‌اند، بخشی در میان سیستم گروه فشار در حال شاخ‌وبرگ کردن در سطح محلی، ایالتی و فدرال و در حد زیادی حمایت شده به وسیله نوآوری‌های حکومت فدرال می‌باشند.

○ رژیم محافظت^۳ (میان دهه ۱۹۷۰ تا میان دهه ۱۹۸۰):

این رژیم‌ها را می‌توان به‌عنوان عقب‌نشینی سرمایه از فشار برای رفاه و تکذیب امتیازات اجتماعی که در مرحله قبل ساخته شد، دید.

در مقابل این رویکرد تاریخی در گونه شناسی رژیم‌ها، الکین (1987) گونه شناسی فضایی براساس تجربه ایالات متحده ارائه نموده‌است:

○ رژیم تکثرگرا^۴

که در شمال شرق و غرب میانه، و در دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ مشاهده کرده بود. این رژیم خیلی شبیه رژیم هدایت‌شده فاینشتاین و فاینشتاین (۱۹۸۶) است.

○ رژیم فدرالیست^۵

این گونه را در شمال شرق و غرب میانه، از میان دهه ۱۹۶۰ و در اواخر دهه ۱۹۷۰، شناسایی کرد. اساساً این رژیم همان رژیم امتیازی فاینشتاین - فاینشتاین است که نقش دولت فدرال را هنوز صریح‌تر ساخت.

○ رژیم کارآفرین گرا^۶

که او در جنوب-غرب، در دوره پس از جنگ دید، و فکر می‌کرد این رژیم اکنون در حال گسترش در ایالات متحده است. این رژیم خیلی شبیه رژیم‌های ایجاد شده در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ بوده و شاید از رژیم‌های محافظت فاینشتاین که بیشتر پدیده دهه ۱۹۷۰ است گسترش یافته‌است (Doowding, 2001).

در کنار تقسیم‌بندی رژیم‌ها بر مبنای تاریخی و فضایی، کلارک (2001) تقسیم‌بندی دیگری بر مبنای کارکرد آن‌ها ارائه نموده‌است:

○ رژیم‌های کارآفرینی:

معمولاً با مراکز تصمیم‌گیری توسعه، متشکل از منافع بخش خصوصی و رهبران سیاسی کار می‌کنند، که ممکن است نمایندگی شهروندی را مانند جلسات عمومی و یا جلسات محله هماهنگ کنند، اما هدفشان پذیرفتن مقاومت بالقوه‌است. شهرداران ممکن است متحدان بیشتری داشته باشند، اگر مدیر شهر و بروکرات‌های حرفه‌ای از طرفداران موافق رشد باشند، یا متخصصینی که توسعه را با جمع‌آوری طرح‌ها و منابع موثر، به ویژه در شهرهایی با شورای شهر تسهیل می‌کنند. این رژیم‌ها گاهی اوقات با ائتلاف‌های انتخاباتی سازمان یافته، توسط منافع تجاری در حمایت از رشد آزاد تولید شده‌اند. در زمان‌های دیگر، رهبران سیاسی یک موقعیت رشد را اتخاذ و حمایت از کسب و کار را تحریک می‌کنند. همچنین ممکن است توسعه اقتصادی یک موضوع رقابتی صریح نباشد، بلکه شهردار بعداً یک دیدگاه جدید را برای احیا یا بهبود تصویر یا موقعیت شهر در سلسله مراتب شهرها توسعه دهد.

○ رژیم‌های نظارتی^۷:

در رژیم‌های نظارتی، پوپولیست‌های مالی در رابطه با هزینه‌ها و خطرات سرمایه‌گذاری در کسب و کارهای بخش خصوصی، به دنبال تصمیم‌گیری‌های رشدی، با تصریح تعهدات تجاری به جامعه در یک قرارداد رسمی هستند. قانون دولت ایالتی، ابزار اصلی برای ایجاد این رژیم‌ها بوده‌است. با این وجود، کارگران محلی، مالیات دهندگان و گروه‌های ضد دولتی نیز ممکن است برای ایجاد یک رژیم نظارتی همکاری

^۱. Directive regime

^۵. Federalist regime

^۲. Concessionary regime

^۶. Entrepreneurial regime

^۳. Conserving regime

^۷. Stewardship

^۴. Pluralist regime

کنند و به نظر می‌رسد اگر بتوانند یک ائتلاف را تشکیل دهند، منافع جامعه را دوباره تعریف کنند و مقامات دولت محلی را به دیدگاه‌هایشان برگردانند موفق‌تر باشند. فرصت‌های مشارکت شهروندان به توسعه و نگهداری یک رژیم نظارتی کمک می‌کند. متناوباً، تجارب منفی با سرمایه‌گذاری‌های قبلی دولت در شرکت‌ها (مانند بستن کارخانه‌ها) ممکن است توسعه رژیم‌های نظارتی را تشویق کند.

○ رژیم‌های مترقی^۱:

رژیم‌های مترقی ادغام‌کننده اقلیت‌ها که از لحاظ اقتصادی محروم هستند، رشد را از طریق تخصیص در مشاغل یا قرارداد، با تصریح تعهدات کسب و کار به گروه‌ها شکل می‌دهند و معمولاً به ائتلاف‌های انتخابی برنده، به رهبری کاندیداهای اقلیت که اقدامات مثبت یا سیاست‌های منصفانه دستمزد را می‌پذیرند، وابسته هستند. همچنین ممکن است قوانین ایالتی وجود داشته باشد که مزایای توسعه را به اقلیت‌ها یا خانواده‌های کم درآمد اختصاص دهد. حتی اگر ائتلاف برنده بعدها توسط دیگری جایگزین شود، نمایندگی ناحیه‌ای یک عضو واحد یا دولت‌های پایدار محله، ممکن است به تقسیم مزایا توسط نمایندگانی از اقلیت یا مناطق تحت فشار اقتصادی توجه جدی داشته باشند.

○ رژیم‌های فعال^۲:

شامل دو بعد از فعالیت دولتی هستند: تصریح تعهدات تجاری به جامعه و ملزم ساختن عدالت اقتصادی در تقسیم منافع توسعه، از طریق تخصیص برای اقلیت‌ها و افراد با شرایط نامساعد اقتصادی. این رژیم معمولاً با ترکیبی از قوانین ایالتی و ائتلاف‌های موفق انتخاباتی ساخته شده‌است که نقش فعال را در شکل دادن شرایط توسعه و تقسیم مزایایش تشویق می‌کند.

○ رژیم‌های طرف تقاضا^۳:

رژیم‌های طرف تقاضا یا توسط یک گروه بحرانی از گروه‌های محلی، به ویژه دارای منافع مادی اقلیت به منظور توسعه کسب و کار کوچک، و یا توسط شهرداران اقلیت شکل می‌گیرد. تمرکز این رژیم‌ها در سطح محله به منظور تطبیق کیفیت زندگی و احیای اقتصادی در مناطق تحت فشار است. در برخی موارد، قانونگذاری ایالتی، این تلاش‌ها را با تأمین بودجه ایالتی، از طریق مناطق تجاری و برنامه‌های سرمایه‌گذاری تشویق می‌کند. شهرهای دیگر، تخفیف مالیات بر املاک را ممنوع می‌کنند. شهرهای برنده (در رقابت پایه مالیات برای شرکت‌ها) همچنین ممکن است پس از آن که بودجه قابل توجهی را در کسب و کار سرمایه‌گذاری کردند، به طرف تقاضا روی آورند. مقاومت مالیات دهندگان به هزینه برنامه‌های توسعه یا اندازه بخش دولتی، ممکن است مانع از سرمایه‌گذاری‌های بیشتر شود. سیاست‌های طرف تقاضا به دولت اجازه می‌دهد پس از تعدادی سرمایه‌گذاری بزرگ، نقش فعالی در توسعه داشته باشد. در حالی که پروژه‌های بزرگ اجرا شده، تأکید بر پروژه‌های کوچک و ارزان‌تر، برای حمایت عمومی از یارانه‌های تجاری ادامه می‌یابد.

○ رژیم‌های سرپرست^۴:

به دنبال حفظ وضعیت موجود، با حفظ کیفیت زندگی، یا پایین نگه داشتن مالیات و جلوگیری از رشد دولت هستند. در برخی موارد، رژیم ممکن است با منافع مالیات دهندگان و مالکان رابطه داشته باشد؛ در موارد دیگر، با محیط شناسان، مهارکننده‌ها و فعالان محله. ابزار موثر برای ایجاد این رژیم، احتمالاً ابتکار عمل و فراندوم است، اما سایر ابزارهای مشارکت شهروندی مانند جلسات عمومی و یا انتخابات نیز ممکن است وسیله‌ای برای بیان دیدگاه‌های ضد رشد باشد. در واقع برخی از شهرداران ممکن است یک نقش نظارتی را اتخاذ کنند و ممکن است برخی از بروکرات‌های حرفه‌ای یا برنامه‌ریزان از ائتلاف مبتنی بر تجزیه و تحلیل پیامدهای منفی یا هزینه‌های عمومی رشد حمایت کنند. قوانین دولتی که به دموکراسی محلی مستقیم اجازه می‌دهد، یا رای‌گیری شهروندی را برای افزایش مالیات و مسائل اوراق قرضه ملزم می‌سازد، یک پایه احتمالی را برای این رژیم‌ها اثبات کرده‌است (Clark, 2001).

^۱. Progressive

^۲. Activist

^۳. Demand – side

^۴. Caretaker

جدول ۱- انواع رژیم بر اساس منافع جامعه و اهداف سیاسی عمده

بهره‌وری		عدالت
تکیه به دولت: تعهدات کسب و کار به مالیات دهندگان	تکیه به بازار: تصمیمات یارانه بدون تعهدات کسب و کار به مالیات دهندگان	
نظارت	کارافرینی	تکیه به بازار برای عدالت در منافع
طرفدار عمل	مترقی	تکیه به دولت برای عدالت برای گروه‌ها با شرایط نامساعد
سرپرست	طرف تقاضا	تکیه به دولت برای عدالت اجتماعی: محله‌ها یا جامعه یکپارچه

منبع: Clark, 2001

نقدی بر نظریه رژیم

اندیشمندان مطالعات مربوط به رژیم‌ها را دارای کاستی‌هایی دانسته‌اند. در این زمینه کلارک اعلام می‌کند: ادبیات سیاست‌سازی اقتصادی، توجه کمتری به نقش حکومت‌های ایالتی در شکل‌دهی نهادهای رژیم‌های شهری داشته است (Ibid). تئوری رژیم شهری، نقاط ضعفی در روش دارد. تئوری رژیم شهری هم تجربه‌گرا و هم مکان‌گرا است. تلاش برای تغییر نظریه بر مطالعات موردی اتکا دارد که تمایل دارند به نتایج سیاست تمرکز کنند تا شناسایی ساز و کارهایی که شکل‌گیری رژیم‌ها را هدایت می‌کنند. علاوه بر این، ادعا شده است که شرایط محلی است که منجر به شکل‌دهی به رژیم‌ها می‌شود و فرآیندهای فرامحلی فقط به‌عنوان واسطه‌ای برای نتایج سیاست در نظر گرفته می‌شود، به جای این‌که وجود یک رژیم را تبیین کنند. این بدین معنی است که نظریه رژیم، ناتوان از تبیین مجموعه‌ای از تغییرات ساختاری در حکمروایی عقلایی است (Ward, 1996). از طرفی نظریه رژیم بر ساختار مناسبات میان کنشگران تأکید می‌کند. خطری که نظریه رژیم را تهدید می‌کند این است که سیاست‌های مختلفی را که در اجتماعات مختلف احتمالاً وجود دارند تبیین نمی‌کند بلکه آن‌ها را فقط توصیف می‌نماید (Dowding, 2011). از دیگر کاستی‌های نظریه رژیم این است که تغییرات اقتصادی شهر یا محله را توضیح نمی‌دهد. این موضوع تا حدود زیادی ناشی از نپرداختن به عوامل ساختاری است. ... تئوری رژیم بر این باور است که پیکربندی قدرت در سطح محلی، که ممکن است در واقع تشکیل اتحاد را با رهبران غیر محلی دنبال کند، باید نقطه حرکتی برای مطالعه حکومت شهری باشد. تأیید نقش ملی و دولت ملی در شکل‌گیری رژیم‌ها، ممکن است به تئوری اجازه دهد شکاف بین مطالعات محلی سطح خرد و رویکردهای سطح کلان، مانند تئوری نظم را پر کند (Ward, 1996). همچنین این تئوری، یک نظریه هنجاری نیست. یعنی به شرایط ایده‌آل یک جامعه که بتوان از آن به منظور برنامه‌ریزی استفاده نمود نمی‌پردازد. به این ترتیب باید پذیرفت، نظریه رژیم دارای محدودیت‌هایی است، اما الگویی مناسب جهت تحلیل چگونگی رسیدن به توافق در بین گروه‌های متفاوت یک جامعه شهری است.

۴- روش پژوهش

با توجه به مبانی نظری تحقیق و پیشینه بررسی شده، فرضیه‌های زیر برای تبیین نقش سازمان آستان قدس رضوی در بازآفرینی بافت تاریخی پیرامون حرم مطهر با میانجی‌گری ترتیبات نهادی ارائه می‌گردد:

فرضیه اول: با توجه به قوانین و رویه‌های حاکم بر نظام برنامه‌ریزی کشور، آستان قدس رضوی نقش ساختاری و تعیین‌کننده در تهیه و تصویب طرح‌های تفصیلی و بازآفرینی منطقه تاریخی ثامن نداشته است.

این فرضیه به بررسی ارتباطات و شبکه بیرونی احاطه‌کننده آستان قدس رضوی پرداخته و در حقیقت نگاهی بیرونی به این سازمان دارد. در اینجا رابطه ساختار قدرت با میزان مشارکت در حفاظت از بافت تاریخی منطقه ثامن یا به عبارتی ارتباط بیرونی آستان قدس رضوی بررسی می‌شود. این حیطة زمینه و فضایی است که نهاد در آن فعالیت می‌کند.

فرضیه دوم: ضوابط و فرایندهای حاکم بر آستان قدس رضوی، امکان مداخله حفاظتی در بازآفرینی بافت تاریخی منطقه ثامن را نمی‌دهد. این فرضیه به ارتباطات و شبکه درونی نهاد آستان قدس رضوی با شیوه نگرش از درون می‌پردازد. به عبارت دیگر رابطه قوانین و فرایندهای جاری آستان قدس رضوی با میزان مشارکت این سازمان در حفاظت از بافت تاریخی منطقه ثامن که به ظرفیت نهادی سازمان می‌پردازد. پژوهش حاضر از نوع کاربردی (توصیفی-تحلیلی) بوده، در تهیه آن به بررسی اسناد کتابخانه‌های، گزارش‌ها و آمار رسمی موجود پرداخته شده‌است. نمونه آماری تحقیق عبارت است از: ویژگی‌های نهادی سازمان آستان قدس رضوی (شرکت مسکن سازان ثامن) و فضای کالبدی

تولید شده در نوسازی بافت تاریخی پیرامون حرم مطهر. از نظر زمانی با توجه به اهمیت و میزان تاثیرگذاری طرح‌های اخیر، این پژوهش طرح‌های پس از انقلاب اسلامی در منطقه ثامن شهرداری مشهد را که عمدتاً در دهه ۷۰ شمسی و پس از آن انجام شده‌اند را دربر می‌گیرد. در مجموع این پژوهش در پی تبیین چرایی عدم نتیجه بخشی تلاش‌های صورت‌پذیرفته در راستای ساماندهی بافت تاریخی پیرامون حرم مطهر است. بنابر مطالعات ادبیات موضوعی و فرضیه پژوهش، ترتیبات نهادی مولفه اصلی تبیین کننده مساله است. شاخص‌های تشکیل دهنده این مولفه عبارتند از: مشارکت کنندگان و چیدمان مشارکت کنندگان، ضوابط و رویه‌های نهادی، ساختار و شیوه‌های عمل سازمانی و ابزارهای مداخله. در این ارتباط با توجه به منابع در دسترس (داده‌های کمی و کیفی) به تحلیل سیاست‌های اعمال شده پرداخته می‌شود. متغیرهای مورد بررسی عبارتند از:

- فرایند و رویکرد به مساله‌یابی
- رویکرد به مساله رشد- حفاظت
- الگوی مدیریت و چیدمان تصمیم‌گیرندگان
- مشارکت‌کنندگان، جایگاه و سهم آن‌ها در شکل‌دهی به فضا
- منابع مالی و شیوه تخصیص آن‌ها
- نهاد برنامه‌ریزی و شیوه تخصیص فضا

۵- یافته‌ها

شهر مشهد به‌عنوان دومین کلان‌شهر مذهبی جهان و دومین کلان‌شهر ایران از نظر جمعیت، با عملکرد غالب فرهنگی- مذهبی، و اهمیت ارتباطی- تجاری در سطح ملی و فراملی، در شمال شرق ایران قرار دارد. این شهر در وسعت رسمی ۳۵ هزار هکتاری، در سال ۱۳۹۵، دارای ۳۱۰۰۱۸۹ نفر جمعیت، شامل ۹۱۴۱۴۶ خانوار بوده‌است (Mashhad Municipality, 2023). گردشگری یکی از کارکردهای اصلی کلان‌شهر مشهد است که هسته مرکزی تاریخی شهر مشهد شدیداً تحت تاثیر آن است. بنا به داده‌های موجود سالانه بیش از ۲۷ میلیون زائر داخلی و خارجی به بارگاه ملکوتی امام هشتم (ع) تشریف می‌یابند (معاونت گردشگری و زیارت شهرداری مشهد، ۱۴۰۳). علاوه بر زیارت، این محدوده از ارزش‌های فضایی و هویتی دیگری نیز برخوردار است. کلان‌شهر مشهد ۶۶۰ هکتار بافت تاریخی دارد که از این میزان ۳۶۰ هکتار مربوط به اطراف حرم مطهر (منطقه ثامن) است. بیش از ۸۰ درصد پراکنش آثار تاریخی ثبت شده و بافت تاریخی شهر در منطقه ثامن واقع شده‌است، یعنی مکان‌های تاریخی مذهبی مانند سرای عزیزالله اف، بازار فرش، حمام قلی‌بیگ و ... در این منطقه قرار دارند. همچنین بخش عمده‌ای از پراکنش مراکز اقامتی و حدود ۴۰ درصد از هتل‌های مشهد در اینجا واقع شده‌است، که با احتساب منطقه مرزی منطقه ثامن تا خیابان دانش این رقم به ۶۵ درصد می‌رسد (Urban Space Regeneration Organization of Mashhad Municipality, 2023).

از جمله تغییرات به وجود آمده در منطقه ثامن که تحت تاثیر کارکرد فراشهری مشهد و این پهنه است، فرسودگی ساختار محلات مسکونی بخش تاریخی شهر مشهد و تبدیل کاربری‌های آن به فضاهای تجاری و اقامتی با ارزش مبادلاتی بالا بوده‌است که کوچ ساکنین بومی را به همراه داشته‌است. این موضوع سبب شده‌است تا منطقه ثامن شهرداری مشهد که فضای پیرامونی حرم مطهر امام رضا (ع) و عمده بخش تاریخی شهر مشهد را در برمی‌گیرد از ۱۳۶۵ش به این سو پیوسته با جمعیت‌زدایی روبرو باشد.

جدول ۲- تغییرات جمعیت منطقه ثامن شهرداری مشهد

سال	جمعیت	تفاوت با سرشماری قبل	تعداد خانوار	بعد خانوار	نرخ رشد جمعیت
۱۳۶۵	۶۲۴۵۰	۰	۱۵۰۹۱	۴.۱	-
۱۳۷۵	۴۳۷۳۲	-۱۸۷۱۸	۱۱۰۴۶	۴	-۳.۵
۱۳۸۰	۳۲۲۹۹	-۱۱۴۳۳	۸۹۸۱	۳.۶	-۳
۱۳۹۰	۲۱۴۵۶	-۱۰۸۴۳	۶۴۹۸	۳.۳	-۷.۸
۱۳۹۵	۱۳۸۶۱	-۷۵۹۵	۴۵۲۵	۳.۱	-۸.۴

منبع: Statistical Center of Iran, 1986-2016

در تبیین نابسامانی کالبدی منطقه ثامن، مشکلات برشمرده و عدم موفقیت طرح‌های نوسازی این پهنه، اعتقاد بر این است که وضعیت توصیف شده جنبه ساختاری دارد و نه فردی. زیرا تصمیمات فردی و سلولی خود در یک ساختار شکل گرفته و تحت تاثیر آن است. به همین دلیل ترتیبات نهادی به‌عنوان زمینه و بخش مهمی از ساختار مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. همچنین برخی شرایط زمینه‌ای اجتماعی و اقتصادی موثر نیز بررسی خواهد شد.

یکی از پیشران‌های مدیریت شهری برای ساماندهی منطقه ثامن، زوال جمعیتی پهنه بوده است. تحولات جمعیت شهر مشهد در چند دهه اخیر نشان می‌دهد علاوه بر تحولات کلی جمعیت، توزیع و تراکم جمعیت در محله‌های مختلف شهر متفاوت بوده. بنابر سرشماری‌های رسمی، طی سالهای ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰ بخش مرکزی شهر مشهد به مرکزیت حرم مطهر همواره با رشد منفی مواجه بوده و هر چه به طرف حاشیه شهر نزدیک می‌شویم به نرخ رشد جمعیت افزوده می‌گردد. بر اساس داده‌ها، در این سال‌ها هسته قدیمی شهر، با نرخ منفی ۶ درصد تا منفی ۲ درصد، بیشترین کاهش جمعیت نسبت به سایر محلات شهر را داشته‌است. محدوده این کاهش جمعیت تا حدود زیادی با منطقه ثامن مطابقت دارد. این پهنه با محلاتی که رشد منفی تا صفر درصد دارند محاط شده‌است (مرکز آمار ایران، سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰). با توجه به مطالب گفته شده در بخش‌های قبلی، فرسودگی و از حیز انتفاع خارج شدن بافت به دلیل فقدان خدمات و تاسیسات و تجهیزات شهری از علل اصلی زوال جمعیتی منطقه ثامن بوده‌است.

بررسی انجام شده بر روی عکس‌های هوایی سال ۱۳۴۲ و تصاویر ماهواره‌ای سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد، نتیجه چند طرح ساماندهی پهنه تاریخی منطقه ثامن، تغییر کاربری وسیع و تخریب بافت کهن بوده است. از جمله تغییرات اساسی پیش‌آمده در بافت تاریخی منطقه ثامن، احداث معابر جدید در راستای تامین سرانه مناسب معابر از طریق تخریب بافت تاریخی بوده‌است. هر چند برخی معابر محدوده مورد مطالعه مانند کوچه نوغان از گذشته‌های دور وجود داشته‌اند، اما آن‌ها نیز از تغییرات اعمال شده به پیشنهاد طرح‌های توسعه در امان نبوده‌اند. به همین دلیل می‌توان گفت تمامی معابر بافت یا تعریض شده‌اند و یا در توسعه‌های پیشنهادی و مبتنی بر طرح جامع شکل گرفته‌اند. از مهم‌ترین معابر جدیدی که به پیشنهاد این طرح‌ها ایجاد شده‌اند، بلوار شارستان است. بر اساس تفسیر عکس‌ها و تصاویر بررسی شده (سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۹۸)، قسمت تکمیل شده این معبر ۶۷۷۹۵ مترمربع مساحت داشته و بیش از ۲ درصد از وسعت تحت اشغال معابر منطقه ثامن را تشکیل می‌دهد. همچنین در مجموع ۱۸۰۶ هکتار از اراضی منطقه ثامن تحت توسعه مجدد قرار گرفته یا به فضاهای پاکسازی شده فاقد کاربری در منطقه ثامن تبدیل شده‌است که ۵۱ درصد از مساحت این منطقه را تشکیل می‌دهد (Tavangar and Farhadi, 2022). در پاسخ به نابسامانی‌های منطقه ثامن و عدم موفقیت طرح‌های قبلی، مدیریت شهری تصمیم به انجام طرح مطالعاتی جدید با نام طرح نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر (سال ۱۳۷۸ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۸۷) گرفت. طرح نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر امام رضا(ع) که تا سال ۱۳۹۶ مرجع عملیات ساماندهی منطقه ثامن بوده است، در وسعتی به مساحت ۳۶۶ هکتار اجرا شده است که ۴۲ هکتار آن مربوط به اماکن متبرکه آستان قدس رضوی است. بر اساس طرح تفصیلی برنامه‌ریزی شده در طرح نوسازی و بهسازی، محدوده به چهار قطاع بزرگ و الگوی مرکزی- شعاعی به مرکزیت مجموعه حرم مطهر تقسیم شده‌است. در این طرح فضا در منطقه ثامن با توجه به الگوی شعاعی و نسبت دوری و نزدیکی به حرم مطهر رضوی به سه حوزه تخصیص یافته‌است:

- زیارت: کارکرد اصلی آن زیارت در مجموعه حرم مطهر رضوی است (مربوط به آستان قدس رضوی).
- اقامت - زیارت: فعالیت اصلی آن تدارک نیازهای زائران و شهروندان است که حد فاصل شارستان رضوی تا حرم مطهر است.
- اقامت: که فعالیت اصلی این حوزه عملکرد شهری بر اساس سرریز تقاضای زائران از حوزه اقامت- زیارت است (Tash Consulting Engineers, 2008).

در طرح تفصیلی نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر (بازبینی سال ۱۳۸۷) افزایش جمعیت ساکن این منطقه از ۳۲۰۰۰ نفر موجود به ۵۳۰۰۰ نفر در سال ۱۴۰۴ پیش‌بینی شده و امکانات تدارک دیده شده برای جمعیت متحرک (زائر و مسافر) برابر با ۱۲۰۰۰۰ نفر اقامت در یک شب برای استراحت (حدود ۷۵ درصد نیاز زائرین و مسافرین) و ۶۰۰۰۰۰ نفر مراجعه کننده روزانه برای سایر کاربری‌ها در نظر گرفته شده است. به منظور تسهیل عبور و مرور و کاهش بار ترافیکی منطقه و ایجاد دسترسی‌های آسان به حرم مطهر علاوه بر تعریض خیابان‌های موجود منتهی به حرم مطهر از ۳۰ متر به ۴۵ متر، چهار خیابان شعاعی دیگر در حد فاصل خیابان‌های وضع موجود اضافه و احداث می‌شود و یک خیابان حلقوی به نام شارستان رضوی ارتباط مجموعه ۸ خیابان را برقرار می‌نماید. همچنین به منظور دسترسی و تسهیل حرکت زائرین و مجاورین به بارگاه نور رضوی و تداوم حرکت از مبادی ورودی حرم مطهر تا شارستان رضوی و ایجاد محیط بانشاط همراه با ایجاد مبلمان شهری زیبا و در خور شأن، ره باغ‌هایی با دارا بودن فضای سبز و با طراوت احداث خواهد شد.

دیگر اقدامات انجام شده در رابطه با این طرح عبارتند از:

- جلب و جذب مشارکت‌های مردمی در ساخت پروژه‌های طرح مسکن ثامن در مجاورت حرم مطهر با ظرفیت بیش از ۲۵۰۰ واحد ۵۰ متری از مجموع ۱۰۰۰۰ واحد مسکونی در قالب ۷ پروژه بزرگ مسکونی

جدول ۳- پروژه‌های طرح مسکن ثامن

ردیف	نام پروژه	مساحت عرصه (مترمربع)	مساحت اعیان (مترمربع)	تعداد واحد مسکونی
1	خلیل	5,841	27,442	239
2	شایسته	3,507	19,353	160
3	نادر	2,500	14,136	117
4	ریحانه	2,958	15,760	150
6	بهاران	1,859	9,528	80
5	پردیس	1,989	12,573	118
7	رشد	9,667	85,649	542
	جمع	28,321	184,442	1,406

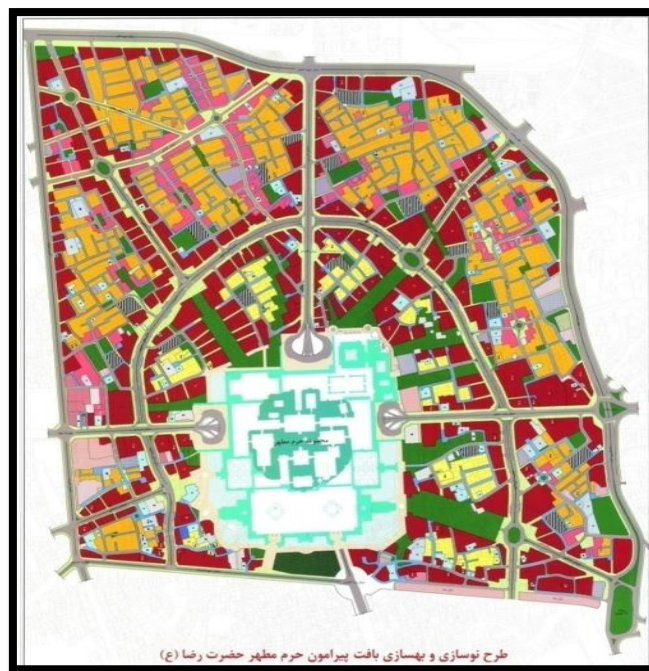
منبع: Samen Construction and Housing Company, 2015

- خرید و آزادسازی ۶۰۰۰ پلاک از مجموع ۱۳۰۰۰ پلاک املاک واقع در طرح نوسازی پیرامون حرم مطهر
- جذب سرمایه در بزرگترین فضای اقامتی کشور در پروژه نرگس (حدود ۷ هکتار)
- عملیات اجرای ساخت مساجد جدید و تجمیع مساجد و حسینیه‌های فرسوده و ریزدانه در پروژه فرهنگی امام زاده محمد (گنبد خشتی به وسعت حدود ۷ هکتار)
- پروژه زائرسرای ارزان قیمت مهررضا و فجر
- مرمت خانه‌های تاریخی توکلی و داروغه
- اجرای تونل مشترک انرژی در شارستان رضوی و خیابان نواب صفوی
- افزایش فضای سبز از ۲.۵ هکتار به ۶۷ هکتار
- زیربنا اقامتی افق طرح: ۲,۴۵۰,۰۰۰ مترمربع معادل ۱۵۰,۰۰۰ تخت
- برنامه ریزی و طراحی ۲۱۸۴۲ مترمربع فضای تجاری - اقامتی (شرکت عمران و مسکن سازان ثامن، سال ۱۳۹۱)

جدول ۴- پروژه‌های تجاری - اقامتی طرح بهسازی و نوسازی بافت پیرامونی حرم مطهر

ردیف	نام پروژه	مساحت عرصه (مترمربع)	تعداد طبقات
1	دانیال	3802	۹
2	هشت بهشت	6226	۹
3	میعاد	1973	۹
4	مهران	3398	۱۲
6	ملکه	3245	۹
5	فراز	3198	۹
	جمع	۲۱۸۴۲	-

منبع: Samen Construction and Housing Company, 2015



شکل ۲- طرح نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر، سال ۱۳۸۷
منبع: Tash Consulting Engineers, 2008

نوع مداخله در این طرح به دو صورت دخالت مستقیم (بازسازی) شامل تملک املاک و دخالت ۱۰۰ درصدی و نیز دخالت غیر مستقیم (بهسازی) انجام پذیرفت. در همین راستا انواع شیوه‌های جدید تامین مالی نیز در این طرح تجربه شده است:

- ۱- مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح
- ۲- اوراق مشارکت
- ۳- منابع حاصل از صدور پروانه ساختمانی
- ۴- استفاده از منابع دولتی
- ۵- جذب سرمایه‌های خرد از طریق اجرای طرح مسکن ثامن
- ۶- جذب منابع مالی با اجرای طرح مشارکت مردمی طبرسی
- ۷- جذب منابع مردمی از طریق اجرای طرح سهامدار پروژه
- ۸- منابع موجود شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری در طرح
- ۹- تسهیلات بانکی

علاوه بر ویژگی‌های یاد شده که شیوه برنامه‌ریزی جدیدی را در بافت مرکزی شهر مشهد نشان می‌دهد، مدیریت شهری شیوه جدیدی از اجرای طرح را نیز آموخت. بر اساس آنچه بین شهرداری مشهد و وزارت راه و شهرسازی (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری) توافق گردید، مشارکت کنندگان پس از نشست‌های متعدد و بررسی‌های همه جانبه، به اتفاق به این نتیجه دست یافتند که اجرای طرح با مساعدت، همیاری و همکاری همه سازمان‌ها و نهادهای ذیربط امکان‌پذیر خواهد بود. همچنین باید اجرای سریع طرح توسط مدیریتی واحد که از اختیارات، امکانات، تجربه و تخصص کافی برخوردار باشد ممکن است. در این راستا شهرداری مشهد موافقت نمود که مدیریت دو قطعه از چهار قطعه بافت پیرامونی را به شرکت مسکن سازان ثامن واگذار نماید (Mehrazan Consulting Engineers, 2015). این توافق در سال ۱۳۷۸ با تایید شورای اسلامی شهر مشهد رسمیت یافته و اقدامات اجرای طرح سرعتی به خود گرفت که تا آن زمان تجربه نشده بود (مصوبه شورای اسلامی شهر مشهد، توافق نامه بین شهرداری مشهد و شرکت عمران و بهسازی شهری، سال ۱۳۷۸). به طوری که در همان سال‌های ابتدایی روند پیشرفت طرح از کمتر دو درصد در سال به حدود چهار درصد رسید. برخی از دیگر نتایج این توافق عبارتند از:

- تسریع در اقدامات اجرای طرح به علت سرعت عمل در تصمیم‌گیری‌ها با توجه به ماهیت خصوصی شرکت مسکن سازان ثامن به‌عنوان کارگزار اجرای طرح
- افزایش جذب منابع مالی شرکت عمران و بهسازی در طرح از جمله انتشار اوراق مشارکت و تسهیلات

- تسریع در خرید املاک و اجرای بولوار امیرالمومنین(ع)
 - ورود سرمایه گذاران مختلف حقیقی و حقوقی به اجرای پروژه‌ها
 - تغییر طرح مصوب و تصویب آن با اندیشه تولید دو فضای شهری زیارت و اقامت (دو حوزه دخالت مستقیم و غیر مستقیم)
- به این ترتیب شرکت عمران و مسکن سازان ثامن با سهام داری ۳۵ درصدی آستان قدس رضوی در کنار سایر سهام داران (سازمان ملی زمین و مسکن، شهرداری مشهد و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) نقش مدیریت و اجرای ساماندهی این طرح بزرگ را طی دو دهه گذشته بر عهده داشته‌اند (Samen Construction and Housing Company, 2012) و نتایج پیش گفته حاصل شده است. با توجه به جایگاه و منافع مادی و معنوی آستان قدس رضوی در منطقه ثامن و سهام‌داری آن در شرکت عمران و مسکن سازان ثامن، در کنار سایر پرسش‌های ممکن، پرسش این پژوهش این است که چرا آستان قدس رضوی نتوانسته است نقش حفاظتی در فرایند نوسازی بافت با ارزش منطقه ثامن داشته باشد؟

جدول ۵- سهامداران شرکت عمران و مسکن سازان ثامن

درصد سهام	سهامداران
۴۰	سازمان ملی زمین و مسکن (وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی)
۳۵	آستان قدس رضوی
۱۵	شرکت ایجاد محیط (وابسته به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی)
۱۰	شهرداری مشهد

منبع: Samen Construction and Housing Company, 2012

پاسخ به این سؤال جنبه‌های متفاوتی را شامل می‌شود که سعی می‌شود با تکیه بر نظریه رژیم‌های شهری تبیین گردد. چنان‌که در نظریه رژیم‌های شهری عنوان گردید، ترتیبات نهادی ایجاد شده در پارادایم مدیریت شهری مسلط بر هر دوره با تعیین و چیدمان مشارکت یا مداخله‌کنندگان در فرایند تولید و بازتولید فضا از طرفی و شیوه مداخله و مشارکت از طرف دیگر خروجی سیستم که همان فضای تولید شده است را تعیین می‌کنند. این موضوع در منطقه ثامن چنان بوده است که طی چهارده گذشته در یک سیستم مدیریتی با رویکرد حکومت (مدیریت) شهری مسائل، مشکلات و نیز برنامه‌ریزی و اجرا در فرایندی متمرکز توسط حکومت مرکزی و بازوهای اجرایی آن هدایت می‌شده‌است. این موضوع حتی در تامین مالی و تخصیص وظایف نیز صادق بوده است. اگر مراحل مدیریت شهر را به ترتیب در مراحل سه گانه اداره شهر، حکومت و حکمروایی بدانیم، در مدیریت بازسازی و نوسازی منطقه ثامن به تبعیت از الگوی کلی مدیریت شهر در کلان شهر مشهد، از الگوی حکومت (مدیریت شهری) تبعیت می‌شود. در این الگو شهرداری با استفاده از درآمدهای خود و نیز منابع دریافتی از حکومت مرکزی، تصمیمات خود را بدون احساس نیاز به مداخله سایر ذینفعان در تصمیم‌گیری و اجرا عملیاتی می‌نماید. آنچه روشن است، لزوم ساماندهی بافت تاریخی منطقه ثامن در پی احساس نیاز حکومت مرکزی در رفع مشکل ملی و حتی فراملی تامین امکانات و خدمات مناسب برای زائرین حرم رضوی بوده‌است (See: Samen Construction and Housing Company, 2015). در همین راستا با آزمون و خطای روش‌های مختلف، برنامه‌ها و طرح‌های جدیدی مبتنی بر الگوی زائر- مجاور به تولید فضای نو توسط بازوهای اجرایی و شرکای دولت پرداختند. چنان‌که پس از عدم موفقیت طرح اول بهسازی و نوسازی بافت پیرامون حرم مطهر به مدیریت شهرداری مشهد، در بازنگری این طرح، مدیریت اجرایی شدن آن به یک شرکت خصوصی سهامی واگذار گردید (See: Resolution of the Islamic Council of Mashhad, 1999). به این معنی که برخلاف مرحله اول (قبل از بازنگری طرح) تصمیم بر آن شد تا منابع طرح مطابق اصول بازار و بخش خصوصی از تخصیص و استفاده کارا (اقتصادی) از اراضی، ابنیه و کاربری‌ها تامین گردد. آستان قدس رضوی به‌عنوان یکی از سهامداران اصلی شرکت و نیز یکی از ذینفعان مهم در منطقه ثامن، با ورود به جمع سهامداران شرکت عمران و مسکن سازان ثامن، جایگاه و نقش مشخصی در فرایند ساماندهی بافت تاریخی منطقه ثامن و به زبانی دیگر تولید فضای جدید مطابق ترتیبات نهادی تخصیص یافته از سوی حکومت مرکزی یافت. بنابراین با توجه به ماهیت و شکل خصوصی این شرکت، آستان قدس رضوی نیز در اهداف و شکل اجرا از منطبق بازار (کسب سود، عرضه و تقاضا و ...) و ارزش مبادله پیروی نموده‌است. باید گفت ترتیبات نهادی ایجاد شده توسط حکومت مرکزی باعث محدودیت‌هایی در مقابل اهداف اجتماعی (خیر عمومی، توزیع منابع بر اساس منطق غیر بازاری) و ایجاد ارزش مصرفی شده است. با در اولویت قرارگرفتن ارزش مبادله و کالایی شدن فضا، موضوعاتی همچون حفظ بافت تاریخی، هویت اجتماعی و فرهنگی محلات جایگاهی در شبکه مسائل شرکت و نیز آستان قدس رضوی نداشته است. به پشتوانه همین منطق، بنا بر نظر مشاورین طرح، بافت تاریخی مرکز شهر مشهد فاقد ارزش حفاظت و نگهداری اعلام می‌شود. البته بافت تاریخی هسته مرکزی شهر مشهد با نیازهای زندگی مدرن مطابقت نداشته و فاقد خدمات

به‌روز و مجهز بوده است. هم‌زمان افزایش جمعیت و افزایش تعداد زائران در منطقهٔ ثامن موجب افزایش تقاضا و رقابت برای املاک مرکز شهر (رانت انحصاری) شده، از طرفی موجب تغییر نوع تقاضا از مسکونی به تجاری شده است. به این ترتیب فرایندی از تغییر کاربری و تخریب بافت تاریخی در منطقهٔ ثامن به مدد نیروی‌های بازار در جریان بوده است (Tash Consulting Engineers, 1999).

در میان انواع رژیم‌های شهری بررسی شده در ادبیات موضوعی مرتبط، رژیم‌های طرف تقاضا مطابقت بیشتری با نسبت وضعیت آستان قدس رضوی و حفاظت از بافت تاریخی منطقهٔ ثامن دارد. در رژیم‌های طرف تقاضا جامعه به صورت یکدست و یکپارچه لحاظ می‌شود و تفاوت‌های درآمدی، نیازها و اساسا نیازهای گروه‌های خاص درآمدی، سنی، جنسی و ... که معمولاً نیازمند توجه بیشتر می‌باشند در نظر گرفته نمی‌شود. چنان‌که ساماندهی منطقهٔ ثامن بر اساس منطق بازار و در راستای ارتقاء کیفیت محیط زندگی و احیاء اقتصادی این منطقه تحت فشار صورت پذیرفت. حکومت مرکزی در اینجا نقش فعالی در سرمایه‌گذاری‌های بزرگ زیرساختی داشته است. ایجاد بلوار حلقوی شارستان و تعریض سایر معابر در راستای خدمات‌رسانی بهتر به مجموعه کاربری‌ها و نیز دسترسی بهتر به حرم مطهر رضوی از جمله این زیر ساخت‌ها است. وسعت زیاد تخصیص یافته به کاربری‌های هتل، اداری، تجاری و تونل مشترک تاسیسات شهری از دیگر سرمایه‌گذاری‌های کلان صورت گرفته است (See: Mehrazan Consulting Engineers, 2015).

تامین بخش قابل توجهی از بودجه از دیگر اقدامات دولت در این طرح بوده است. دولت مرکزی و بازوهای اجرایی آن سهم عمده‌ای در سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در بازتولید محیط مصنوع پهنهٔ تاریخی شهر مشهد داشته‌اند. چنان‌که بیش از نیمی از سهام شرکت مسکن سازان ثامن متعلق به وزارت مسکن و شهرسازی (آن زمان) و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی بوده است. البته شهرداری نیز در این بین سازمانی عمومی اما برخوردار از اعتبارات و منابع مالی حاکمیتی است. دیگر سهامدار عمدهٔ این شرکت و تامین‌کننده منابع مالی پروژه نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر رضوی آستان قدس رضوی است. این سازمان یکی از گروه‌هایی است که دارای منافع مادی در منطقهٔ ثامن و طرح ساماندهی بافت پیرامون حرم مطهر است. وسعت اراضی و املاک تحت مالکیت آستان قدس رضوی در منطقهٔ ثامن و عملکرد این منطقه به‌عنوان پسرکانه خدمات رسانی به زائران حرم مطهر از مهمترین دلایل توجه آستان قدس رضوی به این پهنه است. پروژه‌های کوچک انجام شده نیز در راستای اهداف رژیم حاکم بر نوسازی بافت بوده‌اند. به طوری‌که انبوهی از پروژه‌های کوچک و ارزان در راستای احیای بافت با تکیه بر بخش خصوصی انجام شده است. شکل‌گیری تعداد زیادی فضای تجاری خرد در میان پروژه‌های بزرگ دولتی نمود این ویژگی رژیم‌های طرف تقاضا در منطقهٔ ثامن است.

همان‌طور که گفته شد هزینهٔ نوسازی بافت و تامین تاسیسات و تجهیزات مدرن برای بافت تاریخی از طریق تملک اراضی، تغییر کاربری‌ها به سودده‌ترین گزینه‌ها مطابق منطق بازار و تخصیص بخشی از اراضی به کاربری‌های خدماتی (تاسیسات و تجهیزات شهری و ...) تامین شده است. بر اساس همین منطق بخشی از منازل مسکونی بافت تاریخی تخریب گردید تا معابر مناسب برای خدمات‌رسانی به فضای جدید تامین شود. ایجاد فضاهای اداری-تجاری با ارزش افزودهٔ بالا برای سرمایه‌گذاران در حاشیه این معابر دیگر اقدام انجام شده بر پایه منطق بازار (ارزش مبادلاتی) بوده است. ایجاد فضا با بالاترین سوددهی ممکن در مورد تامین نیازهای مسکونی نیز لحاظ شده است به طوری‌که اکثر آن‌ها در مجتمع‌های مسکونی ۹ طبقه اجرا شده‌اند. در چنین وضعیتی حفظ بافت، حتی ابنیه با ارزش تاریخی با رژیم شهری مسلط تناسبی ندارد. چنان‌که ساخت مجتمع‌های مسکونی، تجاری و یا اداری بلند مرتبه هیچ تناسبی با بافت ریزدانه و کم ارتفاع بافت قدیمی ندارد. منظر و معماری ایرانی-اسلامی نیز در این فرایند تخریب شده، ابنیه و فضای جدید از الگوهای التقاطی، مدرنیستی یا پست مدرنیستی جای آن‌ها را گرفته‌اند (See: Samen Construction and Housing Company, 2012 & 2015).

به دلیل فرایند متمرکز برنامه‌ریزی در ایران، آستان قدس رضوی مانند بسیاری دیگر از ذینفعان، به‌طور رسمی در ساختار تهیه و تصویب طرح مشارکت نداشته است. اصولاً در فرایند تهیه و تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی، هیچ ذینفعی مشارکت داده نمی‌شود. در نتیجه علی‌رغم این‌که انتظار بر این است بنیان‌های مذهبی آستان قدس رضوی موجب اقدامات عام‌المنفعه این سازمان باشد، اما جایگاه آن در تهیه و تصویب طرح نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر و نقش تخصیص یافته به آن در شرکت مسکن سازان ثامن به‌عنوان نیروی بیرون سازمانی سبب شده است تا نتواند از این ظرفیت در حفاظت از بافت تاریخی منطقهٔ ثامن به نفع زائرین و سکنه محلات استفاده نماید. از جهت درون سازمانی نیز برخی ضوابط و مقررات داخلی آستان قدس رضوی امکان تاثیرگذاری مثبت آستان قدس رضوی در فرایند نوسازی بافت تاریخی را محدود نموده است. برای مثال با وجود در اختیار داشتن اراضی و املاک وقفی بسیار، در این سازمان بروز رسانی و تبدیل به احسن کاربری موقوفات، اندک و طی فرایند سخت و زمانبر اتفاق می‌افتد. در نتیجه امکان استفاده از ظرفیت این دسته از اراضی و املاک در راستای حفاظت از بافت تاریخی به دلیل عدم امکان بروز نمودن کاربری و فعالیت شان از بین می‌رود. در حالیکه این ابنیه با ارزش و بافت تاریخی پیرامون آن‌ها به دلایل انسانی و طبیعی مختلف پیوسته در حال فرسوده و متلاشی شدن می‌باشند. این درحالیست که هدف اصلی وقف علاوه بر توسعه و نگهداری از اماکن متبرکه، حمایت از گروه‌های ضعیف جامعه و ترویج معارف اسلامی بوده، کسب

سود از اهداف نهادهای دینی از جمله آستان قدس رضوی نیست. اما در ساختار بازار محور شرکت عمران و مسکن سازان ثامن دیگران و تا حد زیادی آستان قدس رضوی خود را یک بنگاه اقتصادی مانند سایر بنگاه‌ها می‌داند که به دنبال سود اقتصادی است، هنگامی که در امور خارج از حرم مطهر رضوی مشارکت می‌کند.

جدول ۶- اهداف، ماهیت و ابزار عمده‌ترین نهادهای ذینفع در طرح‌های ساماندهی بافت تاریخی منطقه ثامن

کنشگر	جلوه نهادی	ابزار مداخله	ماموریت/ هدف
شهرداری	قانون	حکمرانی متمرکز	تولید ارزش مبادلاتی
آستان قدس رضوی	بازار	بازار	تولید ارزش مبادلاتی
بخش خصوصی	بازار	بازار	تولید ارزش مبادلاتی
شهروندان	نهادهای مدنی، انفرادی	انتخابات(شورا)، گروه‌های اجتماعی، کنش انفرادی	حفظ ارزش مصرفی
اداره کل میراث فرهنگی	قانون	حکمرانی متمرکز	حفظ ارزش مصرفی
سازمان بازآفرینی	قانون	حکمرانی متمرکز	حفظ ارزش مصرفی - تولید ارزش مبادلاتی
سازمان‌های خدمات‌رسان (آب، برق و ...)	قانون	حکمرانی متمرکز	تولید ارزش مبادلاتی

شکل ۳- نوع رابطه کنشگر با مکان و سایر کنشگران در طرح‌های ساماندهی بافت تاریخی منطقه ثامن

شهروندان	خصوصی	تکثرگرا
میراث فرهنگی	شهرداری - بازآفرینی - شرکت خدمات رسان - آستان قدس	تمرکزگرا
توزیع گرا	رشد گرا	رابطه با سایر کنشگران رابطه با مکان

۶- بحث و نتیجه‌گیری

چیدمان مشارکت‌کنندگان در نوسازی بافت‌های نابسامان از جمله بافت‌های تاریخی یکی از عوامل تعیین‌کننده در موفقیت و شکست پروژه‌های نوسازی است. نظریه رژیم‌های شهری به گونه‌شناسی انواع ترکیب‌های ممکن در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری پرداخته، تطور تاریخی و تفاوت‌های مکانی در آن را شناسایی نموده است. بررسی موردی نقش آستان قدس رضوی در حفاظت و نوسازی بافت تاریخی و در مجموع بازتولید فضای جدید ایجاد شده در منطقه ثامن شهرداری مشهد به‌عنوان فضای پیرامونی حرم مطهر و هسته تاریخی شهر مشهد نشان از حاکمیت رژیم طرف تقاضا در سیستم مدیریت شهری حاکم بر این کلان شهر و منطقه ثامن دارد. تعیین لزوم انجام، نیز تعریف اهداف و چگونگی اجرای طرح به صورت متمرکز و توسط حکومت مرکزی از جمله ویژگی‌های رژیم شهری مسلط ساماندهی منطقه ثامن است. موضوعی که خود تحت هژمونی شیوه برنامه‌ریزی کشور شکل گرفته است. بنابراین فرضیه اول تحقیق مبنی بر این‌که «با توجه به قوانین و رویه‌های حاکم بر نظام برنامه‌ریزی کشور، آستان قدس رضوی نقش ساختاری و تعیین‌کننده در تهیه و تصویب طرح‌های تفصیلی و بازآفرینی منطقه تاریخی ثامن نداشته است» رد نمی‌شود. تکیه این گونه از رژیم شهری بر فرایندهای بازار بوده، تعریف و تخصیص کاربری‌ها در پروژه نوسازی بافت پیرامون حرم مطهر بر اساس منطق بازار (کسب حداکثر سود، تبعیت از قانون عرضه و تقاضا و ...) صورت

پذیرفته است. نمود تکیه بر این منطق تخصیص بخش بزرگی از اراضی تملک شده به مجتمع‌های تجاری-اداری و کاربری اقامتی با ارزش افزوده بالا است. سهم بزرگی از سرمایه‌گذاری‌ها در نوسازی بافت تاریخی منطقهٔ ثامن توسط حکومت مرکزی و بازوهای اجرایی آن صورت پذیرفته که به همراهی گروه‌های سرمایه‌گذار محلی از جمله شهرداری مشهد و آستان قدس رضوی انجام شده است. در کنار این جریان‌های عمده سرمایه، بخش خصوصی نیز با استفاده از یارانه‌های دولتی به سرمایه‌گذاری و مشارکت در تولید فضا پرداخته است. عمدهٔ این سرمایه‌گذاری‌ها نیز با توجه به لزوم بازگشت سرمایه و کسب سود، در ایجاد کاربری تجاری بوده است. مدیریت تمامی جریان‌های یاد شده توسط دولت مرکزی به شرکتی با ماهیت خصوصی (شرکت عمران و مسکن سازان ثامن) سپرده شده، در نتیجهٔ تمامی فرایندها و محصولات مطابق منطق بازار فعالیت نموده و فرایندهای ضد رشد همچون بازتوزیع عادلانه منافع یا حفاظت از بافت/ابنیه تاریخی جایگاهی در این رژیم شهری ندارند. در همین راستا آستان قدس رضوی نیز علی‌رغم اهداف بازتوزیعی و منافی که در ساماندهی حفاظت محور از بافت تاریخی و با هویت ایرانی-اسلامی اطراف حرم مطهر دارد به دلیل قرارگیری در این ساختار، خلاف آن‌چه از آن انتظار است رفتار نموده است. از طرف دیگر شیوهٔ برخورد با املاک وقفی و کند بودن فرایند به روز شدن کاربری تحت تاثیر قوانین عمومی وقف و ضوابط حاکم بر آستان قدس رضوی از جمله عوامل عدم تاثیرگذاری مثبت این سازمان بر حفاظت از بافت تاریخی بوده است. بنابراین در مجموع با توجه به شرایط گفته شده، فرضیه دوم پژوهش مبنی بر این که «ضوابط و فرایندهای حاکم بر آستان قدس رضوی، امکان مداخلهٔ حفاظتی در بازآفرینی بافت تاریخی منطقهٔ ثامن را نمی‌دهد» رد نمی‌شود، هر چند این وضعیت به واسطهٔ قرارگیری در ساختار سازمانی ناشی از رژیم شهری عمل کرده و بسیار قوی‌تر شده است.

از دیگر ویژگی‌ها و نقاط ضعف مدیریت شهری براساس رژیم شهری طرف تقاضا، دولت محور بودن بازتوزیع منابع در آن است. در این شیوهٔ مدیریت، مردم در طرح‌ها جایگاهی ندارند، چه در تهیه طرح، چه در اجرا. حتی نقش آن‌ها در تامین مالی اندک است. در این شیوه گروه‌های مختلف ذینفع در منطقه به صورت انبوه و یکسان فرض شده و تفاوتی بین آن‌ها قائل نمی‌شوند. در نتیجه نیاز گروه‌های کم برخوردار، ضعیف و ویژه در این رژیم شهری در حاشیه قرار رفته، برآورده نمی‌شود. سلب مالکیت از مالکین قدیمی دیگر مشکل به وجود آمده در این گونه از رژیم شهری است که به دلیل تکیه بر ارزش مبادلاتی و کالایی سازی اراضی و ابنیه به وجود می‌آید. در منطقهٔ ثامن این موضوع موجب کوچ و تغییر مکان سکنه بومی منطقه شده که مغایر با عدالت اجتماعی و حق به شهر است.

۷- فهرست منابع

- Barakpour, N., & Asadi, I. (2009). *Urban management and governance*. Tehran: University of Arts. [In Persian]
- Camou, M. (2014). Labor-community coalitions through an urban regime lens: Institutions and ideas in building power from below. *Urban Affairs Review*, 50(1), 3-28.
- Clark, J. (2001). Six urban regime types: The effects of state laws and citizen participation on the development of alternative regimes. *Public Administration Quarterly*, 25(1), 3-31.
- Davies, J. S. (2003). Partnerships versus regimes: Why regime theory cannot explain urban coalitions in the UK. *Journal of Urban Affairs*, 25(3), 253-270.
- Deputy of Tourism and Pilgrimage of Mashhad Municipality. (2025). *Statistics of pilgrims and tourists in Mashhad city*. Mashhad Municipality. [In Persian]
- Dowding, K. (2001). Explaining urban regimes. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(1), 7-19.
- Dowding, K. (2011). *Power* (A. Mokhbar, Trans.). Tehran: Ashian. [In Persian]
- Elkins, D. R. (1995). The structure and context of the urban growth coalition: The view from the chamber of commerce. *Policy Studies Journal*, 23(4), 583-599.
- Faraji Rad, K., & Kazemian, G. (2012). *Local and regional development from the perspective of the institutional approach*. Tehran: Jihad Daneshgahi Publications. [In Persian]
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Hollander, J. B. (2010). Moving toward a shrinking cities metric: Analyzing land-use changes associated with depopulation in Flint, Michigan. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 12(1), 133-151.
- Jessop, B., et al. (2016). *Retooling with the machine: Economic crises, state reconstruction, and urban policies* (A. Meshkini et al., Trans.). Tehran: Arad Ketab. [In Persian]
- Knox, P., & Steven, P. (2010). *Urban social geography* (6th ed.). England: Pearson Education.
- Mashhad Municipality. (2024). *Mashhad city statistics*. <https://www.mashhad.ir> [In Persian]
- Mehrazan Consulting Engineers. (2015). *Strategic plan for improvement and balanced development guidance within the holy shrine area: Basic studies*. Ministry of Roads and Urban Development. [In Persian]

- Meshkini, A., et al. (2010). Analysis of the consequences of globalization on cities with emphasis on urban regimes. *Urban Management*, 25(1), 45–66. **[In Persian]**
- Pacione, M. (2005). *Urban geography: A global perspective* (2nd ed.). London & New York: Routledge.
- Pierre, J. (2014). Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics. *Urban Affairs Review*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/1078087413518175>
- Rast, J. (2015). Urban regime theory and the problem of change. *Urban Affairs Review*, 51(1), 138–149.
- Islamic Council of Mashhad. (1999). *Agreement between the Municipality of Mashhad and the Urban Development and Improvement Company*. **[In Persian]**
- Samen Construction and Housing Company. (2012). *Report on the implementation of the renovation and improvement plan for the surrounding fabric of the holy shrine of Imam Reza (PBUH)*. **[In Persian]**
- Samen Construction and Housing Company. (2015). *Introducing the renovation and improvement plan around the holy shrine of Imam Reza (PBUH)*. **[In Persian]**
- Statistical Center of Iran. (2016). *Results of the general population and housing census (1956–2016)*. <https://www.amar.org.ir> **[In Persian]**
- Stone, C. (2015). Reflections on regime politics: From governing coalition to urban political order. *Urban Affairs Review*, 51(1), 101–137.
- Tash Consulting Engineers. (1996). *Detailed plan of the central area of Mashhad city*. Khorasan Province Housing and Urban Development Organization. **[In Persian]**
- Tash Consulting Engineers. (1999). *Mashhad city center renovation and reconstruction plan*. Khorasan Province Housing and Urban Development Organization. **[In Persian]**
- Tash Consulting Engineers. (2008). *Renovation and improvement plan for the texture surrounding the holy shrine*. Khorasan Province Housing and Urban Development Organization. **[In Persian]**
- Tavangar, M., & Farhadi, J. (2023). Effects of implementing urban development plans on the destruction of valuable places in the pilgrimage-tourism city of Mashhad. *Greater Khorasan Research Journal*, 46(1), 55–78. **[In Persian]**
- University of Tehran. (2024). *Razavi privilege plan*. Ministry of Roads and Urban Development. **[In Persian]**
- Urban Space Regeneration Organization of Mashhad Municipality. (2024). *Report on the historical texture of Mashhad city*. **[In Persian]**
- Ward, K. (1996). Rereading urban regime theory: A sympathetic critique. *Geoforum*, 27(4), 427–438.
- Ward, K. G. (1997). Coalitions in urban regeneration: A regime approach. *Environment and Planning A*, 29(8), 1495–1512.