



Transformation of Institutional Capacity for Urban Regeneration in Iran: A Historical-Structural Analysis with a Case Study of Isfahan

Mansoureh Torfi¹, Daryoush Moradi Chadegani^{2*}, Zahra Sadat Saeideh Zarabadi³

1- PhD Student, Department of Urban Planning, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran

2- Assistant Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, Art University of Isfahan, Isfahan, Iran

3- Professor, Department of Urban Planning, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

Abstract: Urban regeneration in Iran has been characterized by instability in the formation and continuity of institutional capacities. This study traces the transformation of institutional capacity for urban regeneration in Iran and explains the mechanisms underlying this evolution, with particular emphasis on Isfahan. The analysis examines four dimensions of institutional capacity—legal, structural-organizational, executive-managerial, and participatory-communicative—over 1968–2025. The research is applied and employs a mixed qualitative–quantitative methodology within an inductive design. Data were collected by analyzing legislation and policy documents, urban management reports, field observations, expert interviews, and the Delphi technique. The research process comprised defining the temporal and spatial scope; extracting and validating indicators; tracing historical evidence; organizing evidence along a chronological trajectory of institutional change; and analyzing longitudinal causal relationships among the dimensions of institutional capacity. The findings show that institutional capacity for urban regeneration in Iran has evolved gradually, unevenly, and along a path-dependent trajectory. In earlier periods, although formal laws and structures were established, fragmented responsibilities, weak inter-institutional coordination, limited implementation capacity, and marginal stakeholder participation constrained the realization of legal capacities. From the late 2000s, particularly after 2014, linkages among the legal, structural, executive, and communicative dimensions strengthened, providing a foundation for a more coherent urban regeneration framework. The Isfahan case further demonstrates that the effectiveness of national policies depends on inter-agency coordination mechanisms and implementation capacity at the local level. Thus, sustainable institutional capacity derives not from increasing laws and formal institutions alone, but from sustained synergy and interaction among the four dimensions.

Key Words: Urban Regeneration, Institutional Capacity, Historical-Structural Analysis, Isfahan, Longitudinal Causal Analysis.

تحلیل دگرگونی ظرفیت‌های نهادی بازآفرینی شهری در ایران بر پایه تحلیل تاریخی ساختاری، مطالعه موردی اصفهان

منصوره طرفی^۱، داریوش مرادی چادگانی^{۲*}، زهرا سادات سعیده زرابادی^۳

۱- دانشجوی دکتری گروه شهرسازی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران

۲- استادیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر اصفهان، اصفهان، ایران

۳- استاد گروه شهرسازی، واحد علوم و تحقیقات تهران، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۳/۰۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۶/۳۱

چکیده

تجربیات بازآفرینی شهری در ایران با ناپایداری در شکل‌گیری و تداوم ظرفیت‌های نهادی مواجه هستند. پژوهش حاضر با هدف ردیابی دگرگونی ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری در ایران و تبیین سازوکار تحول آن، با تأکید بر تجربه شهر اصفهان، انجام شده است. تمرکز پژوهش بر تحلیل تاریخی-ساختاری چهار بُعد ظرفیت نهادی شامل ابعاد قانونی، ساختاری-سازمانی، اجرایی-مدیریتی و مشارکتی-ارتباطی در بازه زمانی ۱۳۴۷ تا ۱۴۰۴ است. پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از نظر روش، ترکیبی کیفی-کمی با رویکرد استقرایی است. داده‌ها از طریق تحلیل اسناد و قوانین، گزارش‌های مدیریت شهری، مشاهدات میدانی، مصاحبه‌های کارشناسی و روش دلفی گردآوری شدند. فرایند پژوهش شامل تعیین قلمرو زمانی-مکانی و چارچوب نهادی، استخراج و اعتبارسنجی شاخص‌ها، ردیابی شواهد تاریخی، سازمان‌دهی داده‌ها در خط زمانی تحول و تحلیل طولی روابط علی میان ابعاد ظرفیت نهادی بوده است. یافته‌ها نشان می‌دهند دگرگونی ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری در ایران روندی تدریجی، نامتوازن و وابسته به مسیر داشته است. در دوره‌های اولیه، با وجود شکل‌گیری برخی از قوانین و ساختارهای رسمی، پراکندگی مسئولیت‌ها، ضعف هماهنگی بین‌نهادی، محدودیت ظرفیت اجرایی و مشارکت کم‌رنگ ذی‌نفعان مانع بالفعل شدن ظرفیت‌های قانونی شده است. از اواخر دهه ۱۳۸۰ و به ویژه پس از سال ۱۳۹۳، پیوند میان ابعاد قانونی، ساختاری، اجرایی و ارتباطی تقویت شده و زمینه شکل‌گیری الگوی نسبتاً منسجم‌تر در سیاست بازآفرینی شهری را فراهم کرده است. تجربه اصفهان نیز نشان می‌دهد اثربخشی سیاست‌های ملی به وجود سازوکارهای هماهنگی بین‌دستگاهی و ظرفیت اجرایی در مقیاس محلی وابسته است. بر این اساس، پایداری ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری نه از افزایش صرف قوانین و نهادهای رسمی، بلکه از هم‌افزایی و تداوم ارتباط میان ابعاد چهارگانه ظرفیت نهادی حاصل می‌شود.

واژه‌های کلیدی: بازآفرینی شهری، ظرفیت نهادی، تحلیل تاریخی-ساختاری، اصفهان، تحلیل طولی علی.

این مقاله برگرفته از رساله دکتری منصوره طرفی، دانشجوی دکتری رشته شهرسازی در دانشگاه آزاد اسلامی واحد تبریز با عنوان "تحلیل دگرگونی ظرفیت‌های توسعه نهادی در تجارب بازآفرینی شهری ایران (نمونه موردی تجارب شهر اصفهان)" است که تحت راهنمایی دکتر داریوش مرادی چادگانی و مشاوره دکتر زهرا سادات سعیده زرابادی در حال انجام است.

* Corresponding Author: Daryoush Moradi Chadegani

E-mail address: d.moradi@auui.ac.ir



2588-4867/ © 2026 University of Isfahan

This is an open access article under the CC BY-NC-ND/4.0/ License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

مقدمه

رشد شتابان شهرنشینی و پیامدهای آن، از جمله فرسودگی بافت‌ها و نابرابری‌های فضایی، ضرورت بازآفرینی شهری را برجسته کرده است (UN-Habitat, 2015, p. 2; United Nations, 2019). در این میان، پژوهش‌های اخیر بر اهمیت ظرفیت‌های نهادی در موفقیت برنامه‌های بازآفرینی شهری تأکید دارند. دگرگونی‌های سریع شهری، به واسطه تحول اقتصاد شهری، مهاجرت، فقر، توسعه نامتوازن و ضعف مدیریت، موجب تشدید نابسامانی‌ها و گسترش بافت‌های فرسوده‌ای شده‌اند که کارکردهای اصلی خود را از دست داده‌اند (سبحانی و همکاران، ۱۴۰۲، ص. ۱۱۶). ادبیات بین‌المللی نشان می‌دهد بازآفرینی مؤثر شهری فقط با پروژه‌های موضعی ممکن نیست، بلکه نیازمند حکمرانی چندسطحی، مشارکت اجتماعی و هماهنگی نهادی برای ارتقای کارایی بافت‌ها و تحقق توسعه پایدار شهری است (Liu et al., 2023; La Rosa et al., 2017, p. 180; Chao & Hsu, 2018, p. 163, Kowalczyk Anioł, 2023).

در ایران، پیچیدگی مسائل شهری و افزایش بازیگران ناکارآمدی الگوهای دولت‌محور و تصمیم‌گیری متمرکز را آشکار و ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری را تضعیف کرده است (مسلمی مهنی، ۱۳۹۷؛ وحدانی‌نیا و درودی، ۱۳۹۸). تجربه جهانی نشان می‌دهد ناکارآمدی الگوی حکومت‌محور مرکزی به برجسته‌شدن رویکردهای شبکه‌ای و مشارکتی منجر شده است و بر این اساس، ظرفیت نهادی به عنوان توان نهادها در هماهنگی، بسیج منابع و اجرای مؤثر سیاست‌ها اهمیت یافته است (Franks, 1999, p. 52؛ دهقانی و همکاران، ۱۴۰۰، ص. ۸). بنابراین، ردیابی و تحلیل دگرگونی ظرفیت‌های نهادی در بازآفرینی شهری از نظر نظری و سیاست‌گذاری ضرورتی اساسی است؛ زیرا بدون شناخت سیر تاریخی ساختاری نهادهای مؤثر بر بازآفرینی، تحلیل شکاف سیاست و عمل و طراحی مداخلات کارآمد ممکن نیست.

در این پژوهش، تحلیل تاریخی ساختاری به عنوان چارچوب تحلیلی مطالعه به کار گرفته شده است؛ چارچوبی که با بررسی تغییرات قوانین، ساختارهای مدیریتی، سازوکارهای اجرایی و تعامل بازیگران در بستر زمان، روابط علی میان تحولات سیاستی، ظرفیت نهادی و پیامدهای اجرایی بازآفرینی شهری را تبیین می‌کند و امکان ردیابی تداوم‌ها، گسست‌ها و

روابط علی میان تحولات نهادی در دوره‌های مختلف را فراهم می‌آورد (دهقانی و همکاران، ۱۴۰۰، ص. ۹). از دهه ۱۹۶۰ تاکنون، رویکردهای مداخله در بافت‌های شهری از نوسازی کالبدی و پروژه‌محور به الگوهای چندبعدی مبتنی بر حکمرانی، مشارکت و ظرفیت نهادی تحول یافته‌اند (سجادزاده و زلفی‌گل، ۱۳۹۵، صص. ۱۴۹-۱۵۱؛ CLG, 2007). مطالعات جدید نیز نشان می‌دهند موفقیت بازآفرینی شهری بیش از مداخلات کالبدی، به هماهنگی نهادی، مشارکت ذی‌نفعان و کیفیت حکمرانی وابسته است (Liu et al., 2023; La Rosa et al., 2017, p. 181, Kowalczyk Anioł, 2023). اگرچه سیاست‌های به‌سازی، نوسازی و بازآفرینی شهری توسعه یافته‌اند، تداوم رویکردهای پروژه‌محور و ناپایداری نهادی، تحقق اهداف بازآفرینی را با محدودیت مواجه کرده است (حبیبی و همکاران، ۱۴۰۱، صص. ۱۱۶-۱۲۰؛ کارگر و همکاران، ۱۴۰۰، صص. ۲۲۲-۲۳۶؛ پویان و همکاران، ۱۴۰۱، ص. ۳۷۹). پژوهش‌های ۲۰۱۸-۲۰۲۵ نشان می‌دهند ناکامی بسیاری از پروژه‌های بازآفرینی شهری بیش از کمبود سرمایه، ناشی از ضعف انسجام نهادی، ناپایداری حکمرانی و فقدان مشارکت محلی است که گاه به تشدید اعیانی‌سازی و نابرابری فضایی انجامیده است (Branco et al., 2024; Bortolotti & Grassi, 2025). در ایران، با وجود گنجاندن بازآفرینی شهری در اسناد توسعه، بافت‌های تاریخی و فرسوده همچنان دچار رکود اقتصادی، افت کیفیت محیطی، کاهش جمعیت و کمبود سرمایه‌گذاری هستند (امان‌زادگان و طبیبیان، ۱۴۰۰). این وضعیت نشان می‌دهد اتکای صرف به مداخلات کالبدی و بی‌توجهی به ابعاد اجتماعی، فرهنگی و نهادی، مسائل پیچیده این بافت‌ها را حل نمی‌کند. همچنین، مرور مطالعات داخلی (مانند حبیبی و همکاران، ۱۴۰۱؛ مولائی قلیچی و حسینیان‌راد، ۱۴۰۳) نشان می‌دهد پژوهش‌ها عمدتاً یا بر ظرفیت‌های کالبدی و گردشگری و رویکردهای فرهنگ‌مبنا و مشارکتی متمرکز بوده‌اند و کمتر به تحلیل یکپارچه و نظام‌مند فرایند بازآفرینی شهری از نظر نهادی، با رویکردی طولی و تاریخی و توجه به پیوند میان سیاست‌های رسمی و ظرفیت‌های اجرایی در دوره‌های مختلف توجه داشته‌اند. شکاف اصلی پژوهش در دسترس نبودن مطالعه‌ای منسجم است که تحول ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری در ایران را به صورت طولی و در چارچوبی تاریخی-علی بررسی کند. تاکنون پژوهشی ابعاد قانونی،

روندهای اثرگذار بر سیاست‌گذاری و اجرا ارائه می‌دهد. در همین چارچوب، پرسش‌های اصلی پژوهش تعریف می‌شوند:

نخست: ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری در ایران طی دوره ۱۴۰۴-۱۳۴۷ چگونه دگرگون شده است؟

دوم: کدام عوامل، سازوکارهای نهادی و روابط علی، دگرگونی ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری را شکل داده‌اند؟

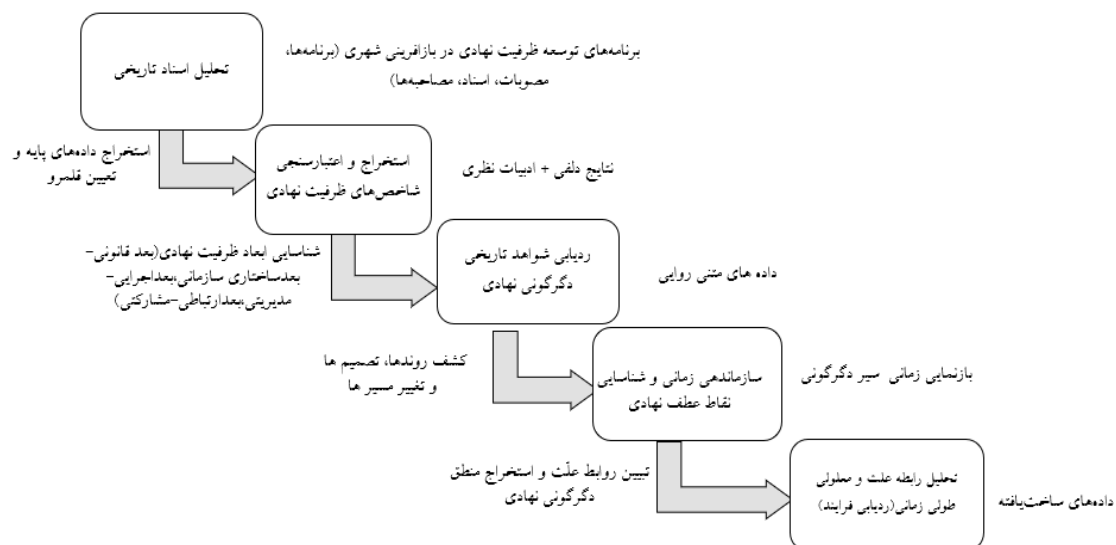
سوم: ابعاد قانونی، ساختاری، اجرایی و ارتباطی ظرفیت نهادی چه تحولاتی را تجربه کرده‌اند؟

چهارم: این دگرگونی‌ها چه پیامدهایی برای موفقیت یا ناموفق بودن برنامه‌های بازآفرینی شهری داشته‌اند؟

قلمرو زمانی مطالعه دوره ۱۳۴۷ تا ۱۴۰۴ را در بر می‌گیرد؛ دوره‌ای که طی آن، شش برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پس از انقلاب اسلامی تدوین و اجرا شده‌اند و تغییرات ساختاری، نهادی و سیاستی مهمی در حوزه بازآفرینی شهری رخ داده‌اند.

برای دستیابی به اهداف پژوهش، فرایند پژوهش در قالب پنج گام اصلی شامل تعیین قلمرو پژوهش، استخراج و اعتبارسنجی شاخص‌ها، ردیابی شواهد تاریخی، سازمان‌دهی روندهای تحول و تحلیل تاریخی-ساختاری و علی ظرفیت نهادی انجام شده است (شکل ۱). شرح تفصیلی هر یک از مراحل در بخش روش‌شناسی ارائه شده است.

ساختاری، اجرایی و ارتباطی ظرفیت نهادی را در یک دوره بلندمدت ردیابی نکرده است تا روشن شود این ابعاد طی ۱۴۰۴-۱۳۴۷ چگونه دگرگون شده‌اند و چه نقشی در موفقیت یا ناموفق بودن سیاست‌های بازآفرینی داشته‌اند. تبیین این خلأ ضروری است؛ زیرا بدون فهم تحول نهادی، تحلیل منطق تغییر سیاست‌ها، ناپایداری مداخلات و گسست‌های حکمرانی بازآفرینی ممکن نیست. بر این اساس، انجام پژوهشی که با بهره‌گیری از تحلیل تاریخی-ساختاری، روند دگرگونی ظرفیت نهادی و روابط علی میان سیاست‌ها، نهادها و پیامدهای اجرایی را تبیین کند، ضرورتی نظری و کاربردی برای ارتقای سیاست‌گذاری بازآفرینی شهری به شمار می‌رود. شهر اصفهان به دلیل برخورداری هم‌زمان از بافت‌های تاریخی گسترده، سابقه اجرای برنامه‌های به‌سازی، نوسازی و بازآفرینی شهری و تنوع بازیگران نهادی، به عنوان مطالعه موردی انتخاب شده است تا امکان انطباق روندهای ملی با شواهد محلی فراهم شود. بر این اساس، هدف پژوهش بازسازی سیر تحول ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری در ایران و تحلیل تاریخی-ساختاری ابعاد قانونی، ساختاری، اجرایی و ارتباطی آن با تکیه بر شواهد ملی و مطالعه موردی شهر اصفهان است. تحلیل این دگرگونی‌ها و پیامدهای آنها در سطوح محلی - به ویژه در تدوین دستورکارهای مرتبط با بازآفرینی - تصویری روشن از



شکل ۱- فرایند انجام پژوهش در ردیابی دگرگونی ظرفیت‌های نهادی در بازآفرینی شهری ایران (منبع: نگارندگان، ۱۴۰۵)

پژوهش تشریح می‌شود؛ بخش چهارم به تحلیل تاریخی-ساختاری ظرفیت نهادی اختصاص دارد؛ و در نهایت، بخش

ساختار مقاله به شرح زیر است: در بخش دوم، مبانی نظری و چارچوب تحلیلی ارائه می‌شود؛ در بخش سوم، روش‌شناسی

پنجم به بحث، نتیجه‌گیری و پیشنهاد‌های سیاستی اختصاص دارد.

مبانی نظری

۱. تحلیل تاریخی-ساختاری به عنوان چارچوب تحلیلی

پژوهش

تحلیل تاریخی-ساختاری یکی از رویکردهای شناخته‌شده در تحلیل سیاست‌های عمومی و تحولات نهادی است که دگرگونی نهادها را در بستر زمان و در تعامل میان قوانین، ساختارهای حکمرانی، بازیگران و سازوکارهای اجرایی بررسی می‌کند. در این رویکرد، ظرفیت نهادی پدیده‌ای ایستا تلقی نمی‌شود، بلکه حاصل فرایندهای تاریخی، تداوم‌ها، گسست‌ها و روابط علی میان تحولات سیاستی و نهادی است. از این رو، تحلیل تاریخی-ساختاری امکان تبیین چگونگی شکل‌گیری تحول و پیامدهای ظرفیت نهادی را در دوره‌های مختلف فراهم می‌کند و چارچوبی مناسب برای مطالعه تحول سیاست‌های بازآفرینی شهری به شمار می‌رود (دهقانی و همکاران، ۱۴۰۰، صص. ۸-۹).

تحول رویکردهای توسعه و سیاست‌گذاری شهری

تحول سیاست‌گذاری شهری طی دهه‌های اخیر نشان‌دهنده گذار از مداخلات متمرکز و دولت‌محور به الگوهای حکمرانی چندسطحی، مشارکتی و شبکه‌ای است؛ تغییری که جایگاه ظرفیت نهادی را به عنوان یکی از پیش‌نیازهای اصلی طراحی و اجرای سیاست‌های بازآفرینی شهری برجسته کرده است (صبحی و همکاران، ۱۳۹۹، صص. ۹۲-۹۵). بازآفرینی شهری حاصل تحول رویکردهای سیاست‌گذاری از مداخلات کالبدی به رویکردهای یکپارچه و نهادمحور است؛ رویکردی که تحقق آن مستلزم هماهنگی میان نهادهای مختلف، مشارکت ذی‌نفعان و ظرفیت نهادی مناسب برای برنامه‌ریزی و اجراست (رمضان‌زاده لک و همکاران، ۱۴۰۳، صص. ۳۵۹-۳۶۱). از این نظر، بازآفرینی شهری صرفاً یک پروژه عمرانی نیست، بلکه فرایندی نهادی و حکمرانی‌محور است که کیفیت آن به توان نهادها در هماهنگی، یادگیری، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های شهری وابسته است (ابراهیمی و همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۱۸). بنابراین، تحول بازآفرینی شهری را می‌توان هم‌زمان تحول در الگوهای حکمرانی و ظرفیت نهادی دانست؛ زیرا

موفقیت آن بیش از توسعه کالبدی، به کیفیت روابط نهادی و هماهنگی میان بازیگران وابسته است.

۲. مفهوم‌شناسی بازآفرینی شهری، از کالبد تا بازآفرینی پایدار

بازآفرینی شهری رویکردی فراتر از مداخلات صرفاً کالبدی است که با هدف ارتقای کیفیت زندگی، بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و محیطی و دستیابی به توسعه پایدار در بافت‌های ناکارآمد شهری دنبال می‌شوند. تجربه‌های داخلی نشان می‌دهند هرچند سیاست‌های مبتنی بر به‌سازی کالبدی و اقتصادی، به ویژه در حوزه مسکن، بخشی از برنامه‌های بازآفرینی را تشکیل می‌دهند، اتکای صرف به این ابعاد برای دستیابی به اهداف بازآفرینی کافی نیست و در بسیاری از موارد، اثربخشی این سیاست‌ها با محدودیت مواجه شده است (زیاری و همکاران، ۱۴۰۰، صص. ۲۲۱-۲۲۳). بر این اساس، موفقیت بازآفرینی شهری مستلزم توجه هم‌زمان به ابعاد کالبدی، زیرساختی، اجتماعی و نهادی است. وجود ظرفیت‌های کالبدی بدون برخورداری از سازوکارهای مدیریتی و نهادی مناسب، نمی‌تواند تحقق توسعه شهری را تضمین کند (قاسمی کرانی و ملکی، ۱۴۰۴، صص. ۸۷-۸۹). همچنین، کیفیت محیط شهری در تعامل با مؤلفه‌هایی همچون مشارکت اجتماعی، اعتماد اجتماعی، تعلق مکانی و نگرش ساکنان شکل می‌گیرد و این عوامل نقشی مؤثر در موفقیت فرایندهای نوسازی و به‌سازی دارند (محمدی و همکاران، ۱۳۹۳، صص. ۱۰۹-۱۱۰؛ زنگنه و همکاران، ۱۴۰۳، صص. ۱۰۸-۱۰۱). از این رو، در ادبیات معاصر، بازآفرینی شهری به عنوان فرایندی چندبعدی شناخته می‌شود که تحقق آن مستلزم پیوند میان ابعاد کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و نهادی است.

۳. ظرفیت نهادی و حکمرانی شهری

ظرفیت نهادی در حکمرانی شهری صرفاً به وجود ساختارهای رسمی محدود نیست، بلکه شامل سه بُعد اساسی ظرفیت تحلیلی، ظرفیت مدیریتی-سازمانی و ظرفیت همکاری است که بر کیفیت تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های شهری اثر می‌گذارند. مطالعه موردی بارسلونا در مواجهه با بحران کووید-۱۹ نشان می‌دهد تقویت این ظرفیت‌ها نقشی مهم در طراحی، اجرا و اثربخشی اقدامات ضدبحران داشته است و از این رو، موفقیت مدیریت شهری در شرایط بحران را می‌توان تا حدی زیاد به انسجام و توان نهادی نسبت داد. این یافته‌ها

ظرفیت نهادهای را از طریق چهار بُعد قانونی، ساختاری، اجرایی و ارتباطی و در قالب رویکرد تحلیل تاریخی-ساختاری بررسی می‌کند تا روابط علی میان تغییرات نهادهای، سیاست‌های بازآفرینی و پیامدهای اجرایی آن تبیین شود.

۴. ابعاد اجتماعی و سرمایه محلی در فرایند بازآفرینی

سازوکارهای نهادهای فقط زمانی در فرایند بازآفرینی شهری اثرگذار هستند که با بستر اجتماعی و سرمایه محلی همراه شوند؛ زیرا یافته‌های پژوهش‌ها نشان می‌دهند در بسیاری از بافت‌های تاریخی، کاهش انسجام اجتماعی، ضعف حس تعلق و گسست شبکه‌های حمایتی از مهم‌ترین عوامل تشدیدکننده فرسایش کالبدی و افت کیفیت محیط محسوب می‌شوند (پوراحمد و همکاران، ۱۳۹۹، صص. ۴۵-۴۶). بازآفرینی زمانی به پایداری می‌رسد که نقش سرمایه و شکل گروه‌های محلی، نهادهای مدنی و ساکنان به عنوان بازیگران اصلی در فرایند تصمیم‌گیری شناخته شود (مولائی قلیچی و حسینیان‌راد، ۱۴۰۳، صص. ۴۶-۵۳). بر این اساس، تأثیر تضعیف حس تعلق مکانی بر فرسایش بافت‌ها، مشارکت‌گریزی و بی‌اعتمادی نهادهای، بیش از مسائل کالبدی، مانع نوسازی اجتماعی محلات است (دهقانی، ۱۴۰۳، صص. ۹۷-۱۱۱). مشارکت ساکنان در بازآفرینی اجتماع‌محور زمانی افزایش می‌یابد که عوامل اجتماعی کلیدی مانند احساس تعلق، اعتماد میان اهالی، تعاملات اجتماعی و اعتماد به نهادهای دولتی و مردمی تقویت شوند؛ زیرا ساکنان مشارکت اجتماعی را شرط اصلی موفقیت برنامه‌های بازآفرینی می‌دانند (اسمعیل‌پور و همکاران، ۱۴۰۱، صص. ۴-۹). بنابراین، بازآفرینی پایدار بدون پیوند میان ظرفیت نهادهای و سرمایه اجتماعی قابل تحقق نیست. از این رو، در این پژوهش، ابعاد اجتماعی و سرمایه محلی به عنوان بستر مؤثر بر کارکرد ظرفیت نهادهای در تفسیر تحولات تاریخی-ساختاری بازآفرینی شهری مورد توجه قرار گرفته‌اند (اسمعیل‌پور و همکاران، ۱۴۰۱؛ مولائی قلیچی و حسینیان‌راد، ۱۴۰۳).

۵. تحلیل تاریخی-ساختاری تجربیات بازآفرینی شهری در

ایران

تحول بازآفرینی شهری در ایران نه صرفاً یک روند اجرایی یا مجموعه‌ای از پروژه‌های پراکنده، بلکه برآیند برهم‌کنش متغیرهای ساختاری (قوانین، نهادها، برنامه‌های ملی و

اهمیت ظرفیت نهادهای را به عنوان یکی از پیش‌شرط‌های حکمرانی کارآمد شهری برجسته می‌کنند (Salvador & Sancho, 2025, pp. 258-260). بر این اساس، ظرفیت نهادهای مفهومی چندبُعدی است که کیفیت حکمرانی را از طریق تعامل میان قوانین، سازمان‌ها، سازوکارهای اجرایی و شبکه‌های همکاری تبیین می‌کند و می‌تواند مبنایی برای تحلیل تاریخی تحول سیاست‌های بازآفرینی شهری باشد. علاوه بر این، ظرفیت نهادهای فقط به وجود نهادها یا قوانین محدود نمی‌شود، بلکه مجموعه‌ای از مؤلفه‌های پویا همچون یکپارچگی نهادهای، توانایی نهادهای، یادگیری نهادهای، ترتیبات قانونی و نوآوری نهادهای را در بر می‌گیرد (سعیدی و همکاران، ۱۴۰۲، ص. ۴). اگرچه در ادبیات، ظرفیت نهادهای ابعادی متنوع مانند ظرفیت مالی، دانشی، یادگیری نهادهای، قانونی، سازمانی و ارتباطی را در بر می‌گیرد، انتخاب ابعاد هر پژوهش باید متناسب با پرسش پژوهش و واحد تحلیل انجام شود. از آنجا که هدف این پژوهش ردیابی تاریخی تحول سیاست‌های بازآفرینی شهری در ایران است، چهار بُعد قانونی، ساختاری، اجرایی و ارتباطی به عنوان ابعاد اصلی ظرفیت نهادهای انتخاب شده‌اند؛ زیرا این ابعاد بیشترین قابلیت را برای تحلیل تغییرات نهادهای در اسناد، ساختارهای حکمرانی، سازوکارهای اجرایی و روابط میان بازیگران در دوره‌های مختلف دارند (Salvador & Sancho, 2025؛ سعیدی و همکاران، ۱۴۰۲). تحلیل تجربه‌های بازآفرینی شهری در ایران نشان می‌دهد ساختارهای اداری-حکمرانی عمدتاً فاقد سازوکارهای مؤثر همکاری بین‌سازمانی و چارچوب حکمرانی یکپارچه هستند؛ از این رو، بازآفرینی شهری نه صرفاً مداخله‌ای کالبدی، بلکه فرایندی نهادهای و حکمرانی‌محور است که تحقق آن به تقویت سازوکارهای قانونی، نهادهای مشارکتی و ظرفیت نهادهای محلی وابسته است. در این میان، ضعف حکمرانی، نبود الگوهای پایدار و محدودیت توان نهادهای در سطح محلی از مهم‌ترین عوامل ناپایداری تصمیم‌ها و تکرار مداخلات مقطعی به شمار می‌روند (مومنی و همکاران، ۱۴۰۴، صص. ۶۱-۶۳). در سطح جهانی نیز تأکید می‌شود بازآفرینی ضرورت هماهنگی میان دستگاه‌های عمومی در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی است و بدون انسجام نهادهای، امکان کاهش تعارضات سیاسی-مدیریتی فراهم نمی‌شود (Korkmaz & Balaban, 2019, p. 2). بنابراین، ظرفیت نهادهای شرط لازم برای تحقق بازآفرینی پایدار و ارزیابی سیاست‌های شهری است. بر همین مبنا، چارچوب تحلیلی این پژوهش تحول

تعریف شدند (هیئت وزیران، ۱۳۸۲ب). این روند با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن و شهرسازی تثبیت شد؛ سیاست‌هایی که بر احیای بافت‌های فرسوده، حفظ هویت تاریخی، پیشگیری از گسترش حاشیه‌نشینی و ارتقای کیفیت ساخت‌وساز تأکید داشتند و چارچوب کلان‌گذار از مداخله فیزیکی صرف به بازآفرینی پایدار شهری را ترسیم کردند (رهبر جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۰). در نتیجه، بازآفرینی شهری در ایران به تدریج از رویکرد پروژه‌محور کالبدی فاصله گرفت و در قالب حکمرانی یکپارچه، چندسطحی و اجتماع‌محور بازتعریف شد.

نهادینه‌شدن چارچوب قانونی بازآفرینی شهری

مرحله بعدی تحول تاریخی-ساختاری بازآفرینی شهری با تثبیت زیرساخت‌های حقوقی و نهادی همراه شد. «قانون حمایت از احیا، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» برای نخستین بار چارچوب جامع مداخله، تأمین مالی، مشوق‌های اقتصادی، نقش توسعه‌گران و نحوه هماهنگی دستگاه‌های اجرایی را به صورت منسجم تعیین و به این ترتیب، بنیان حقوقی بازآفرینی شهری را تثبیت کرد (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹). در ادامه، تدوین دستورالعمل ارزیابی صلاحیت اشخاص و راه‌اندازی سامانه‌های احراز صلاحیت توسعه‌گران و تسهیل‌گران، فرایند حرفه‌ای‌سازی و استانداردسازی مداخلات را تقویت کرد و از پراکندگی مدیریتی کاست (هیئت وزیران، ۱۳۹۳). هم‌زمان، اساسنامه شرکت بازآفرینی شهری ایران به عنوان سند ساختاری اصلی، جایگاه نهادی بازآفرینی شهری را در سطح ملی تثبیت و با اصلاحات بعدی خود، چارچوب هماهنگی بین وزارتخانه‌ها، حمایت از دفاتر تسهیل‌گری و جذب مشارکت مردمی را تکمیل کرد (هیئت وزیران، ۱۳۸۲الف). در حوزه بافت‌های تاریخی نیز تصویب قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی-فرهنگی و آیین‌نامه اجرایی آن، پیوند میان حفاظت میراث فرهنگی و توسعه شهری پایدار را در سطح تقنینی تقویت و ابزارهای حمایتی و تشویقی لازم را فراهم کرد (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹؛ هیئت وزیران، ۱۳۹۹). افزون بر این، بازنگری در شیوه‌نامه شناسایی محدوده‌های هدف بازآفرینی و تصویب آن در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، با تعریف شاخص‌ها و گونه‌شناسی مشخص، فرایند تشخیص و

سازوکارهای حکمرانی) با شرایط تاریخی (گسترش حاشیه‌نشینی، فرسودگی کالبدی، فشارهای اجتماعی و ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی پیشین) است. از این رو، سیر تحول بازآفرینی شهری را باید در قالب یک تحلیل تاریخی-ساختاری فهم کرد؛ تحلیلی که نشان می‌دهد چگونه تغییرات در ساختار حکمرانی، ظرفیت نهادی و چارچوب‌های قانونی در هر مقطع زمانی، نوع مداخله، شیوه تأمین مالی، نقش‌آفرینی کنشگران و الگوی برنامه‌ریزی شهری را دگرگون کرده‌اند. این شیوه تحلیل با منطق رویکرد تاریخی-نهادی در علوم سیاست‌گذاری هم‌سو است؛ رویکردی که تحول نهادها را در بستر زمان و از طریق ردیابی تداوم‌ها، گسست‌ها و سازوکارهای علی تبیین می‌کند (دهقانی و همکاران، ۱۴۰۰، صص. ۸-۹). بنابراین، آنچه در ادامه ارائه می‌شود، صرفاً مرور تاریخی اسناد و قوانین نیست، بلکه تحلیل تاریخی-ساختاری تحول ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری است که از طریق ردیابی تغییرات در قوانین، نهادها، سازوکارهای اجرایی و الگوهای حکمرانی، روابط علی میان تحولات نهادی و سیاست‌های بازآفرینی را تبیین می‌کند. این تحول از مداخلات کالبدی دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ آغاز شد، در دهه ۱۳۸۰ با شکل‌گیری رویکرد توانمندسازی و تدوین اسناد ملی وارد مرحله‌ای نو شد و از اواخر دهه ۱۳۸۰ با تصویب قوانین بنیادین به الگوی حکمرانی یکپارچه و برنامه‌محور ارتقا یافت.

تحول پارادایمی از مداخله کالبدی به حکمرانی یکپارچه بازآفرینی

در دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰، رویکرد غالب بر مداخله کالبدی-زیرساختی و کنترل گسترش افقی شهرها استوار بود و سیاست تثبیت شهری و سامان‌دهی کالبدی هسته‌های مرکزی محور اصلی مداخلات را تشکیل می‌داد. با تشدید مسائل اجتماعی، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و افزایش آسیب‌پذیری بافت‌های تاریخی در اوایل دهه ۱۳۸۰، جهت‌گیری سیاستی به تدریج از نوسازی صرف کالبدی به سمت توانمندسازی اجتماعی، مشارکت محلی و هماهنگی بین‌نهادی تغییر یافت. تصویب سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی نقطه عطفی در این تغییر رویکرد محسوب می‌شود؛ زیرا برای نخستین بار سازوکارهای نهادی در سطح ملی و استانی برای مداخله اجتماع‌محور و بسیج منابع

اولویت‌بندی محدوده‌های ناکارآمد را نظام‌مند کرد (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۴۰۰). به این ترتیب، بازآفرینی شهری در این مرحله از سطح یک سیاست اجرایی به یک نظام حقوقی-نهادهی نسبتاً منسجم ارتقا یافت.

تثبیت رویکرد برنامه‌محور و اقدام مشترک

با تصویب «سند ملی راهبردی احیا، به‌سازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری»، بازآفرینی شهری وارد مرحله‌ای شد که در آن، سیاست‌ها در قالب چارچوبی راهبردی و قابل پایش سامان یافتند (هیئت وزیران، ۱۳۹۳). این جهت‌گیری در «برنامه ملی بازآفرینی پایدار شهری افق ۱۴۰۰» به سطح اجرایی ارتقا یافت و اهداف کمی و کیفی مشخصی برای مداخله در محلات هدف تعریف شدند (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶). در ادامه، برنامه اقدام مشترک بازآفرینی شهری سازوکار هماهنگی بین‌بخشی و مشارکت دستگاه‌های مختلف اجرایی را در سطح ملی و استانی تقویت و ساختار ستادهای بازآفرینی را به عنوان نهاد هماهنگ‌کننده تثبیت کرد (وزارت راه و شهرسازی، ۱۴۰۲). اسناد تکمیلی همچون شیوه‌نامه طرح توانمندسازی و تحول اجتماع‌محور محلات کم‌برخوردار و مصوبه راهکارهای تشویقی احیای سکونت در بافت‌های تاریخی نیز بیانگر تعمیق رویکرد اجتماع‌محور و تلاش برای تقویت سکونت پایدار در محدوده‌های هدف هستند (وزارت کشور، ۱۴۰۰؛ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۴۰۳). همچنین، تأکید بر عدالت فضایی و بازتوزیع متوازن خدمات شهری در اسناد تحولی دولت، جایگاه بازآفرینی شهری را در چارچوب سیاست‌های کلان توسعه ملی تثبیت کرده است (دولت جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۰).

بازتاب تحولات ملی در تجربه شهر اصفهان

تحولات یادشده در اسناد ملی، در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه شهری اصفهان نیز انعکاس یافته است. در برنامه‌های نخست، تمرکز عمدتاً بر سامان‌دهی کالبدی و احیای محورهای تاریخی بود، اما به تدریج با هم‌زمانی اجرای قانون حمایت از احیا و نوسازی و برنامه ملی بازآفرینی، رویکرد مدیریت شهری اصفهان به سمت مداخلات محله‌محور، تقویت دفاتر تسهیل‌گری، بهره‌گیری از سازوکارهای مشارکتی و استفاده از سامانه‌های اطلاعات مکانی حرکت کرد (مجلس شورای

اسلامی، ۱۳۸۹؛ وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶). در دوره‌های اخیر، ایجاد ساختارهای راهبردی و رصدخانه‌های شهری نشان‌دهنده گذار از مدیریت پروژه‌ای به حکمرانی داده‌محور و یکپارچه در سطح شهر است. در نتیجه، تجربه اصفهان نمونه‌ای از هم‌ترازی سیاست‌های محلی با تحولات حقوقی و برنامه‌ای ملی در حوزه بازآفرینی شهری به شمار می‌آید. به طور کلی، تحلیل تاریخی-ساختاری بازآفرینی شهری در ایران نشان می‌دهد این حوزه از مداخلات کالبدی پراکنده به نظامی نسبتاً منسجم مبتنی بر حکمرانی چندسطحی، چارچوب‌های قانونی تثبیت‌شده و برنامه‌های اقدام مشترک ارتقا یافته است. تصویب قوانین پایه، تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی، شکل‌گیری نهادهای تخصصی و تنظیم برنامه‌های ملی و محلی، همگی بیانگر آن هستند که بازآفرینی شهری در ایران به تدریج به یک سیاست عمومی ساختاریافته تبدیل شده است (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹؛ مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸؛ وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶). بنابراین، تحلیل تاریخی-ساختاری نشان می‌دهد تحول بازآفرینی شهری در ایران صرفاً حاصل تصویب قوانین یا اجرای پروژه‌های عمرانی نبوده، بلکه پیامد تعامل تدریجی میان تغییرات نهادی، اصلاحات حقوقی، تحول سازوکارهای حکمرانی و افزایش ظرفیت نهادی در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و اجرا بوده است.

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از نظر ماهیت، توصیفی-تحلیلی است و با رویکرد تحلیل تاریخی-ساختاری انجام شده است. پژوهش با استفاده از روش ترکیبی (کیفی-کمی) انجام شد؛ به گونه‌ای که در بخش کیفی، داده‌ها از طریق تحلیل اسناد، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با ۱۶ نفر از متخصصان حوزه بازآفرینی شهری (شامل کارشناسان شهرداری، متخصصان شهرسازی و مدیریت شهری، کارشناسان مدیریت منابع انسانی، متخصصان نوسازی و به‌سازی، اعضای هیئت علمی شهرسازی و پژوهشگران) و اجرای فرایند دلفی گردآوری شدند؛ این افراد به صورت هدفمند و بر اساس سوابق علمی و اجرایی مرتبط در حوزه‌های بازآفرینی شهری، برنامه‌ریزی شهری و مدیریت شهری انتخاب شدند.

در بخش کمی، پشتیبان فرایند دلفی، شاخص‌های استخراج‌شده با استفاده از آمار توصیفی، شامل میانگین و

انحراف معیار، در نرم‌افزار SPSS تحلیل شدند. میانگین، مبنای ارزیابی اهمیت نسبی هر شاخص و انحراف معیار، مبنای بررسی پراکندگی پاسخ‌ها و میزان همگرایی نسبی دیدگاه‌های خبرگان بود. نتایج حاصل از این تحلیل، همراه با بازخوردهای کیفی خبرگان، برای پذیرش، اصلاح، ادغام یا حذف شاخص‌ها در دو دور دلفی به کار گرفته شد. از آنجا که در طراحی اولیه پژوهش، آزمون توافق رتبه‌ای یا محاسبه ضریب کندال پیش‌بینی نشده بود، ارزیابی توافق خبرگان بر پایه روند تغییر میانگین و پراکندگی پاسخ‌ها در دو دور دلفی انجام شد. رویکرد تحلیل تاریخی-ساختاری نیز به منظور ردیابی دگرگونی ظرفیت‌های نهادی در بستر زمانی، شناسایی تداوم‌ها و گسست‌های نهادی و تبیین نحوه تأثیر تحولات نهادی بر سیاست‌های بازآفرینی شهری به کار گرفته شد.

این رویکرد امکان می‌دهد تغییرات نهادی نه به صورت رویدادهای منفک، بلکه به مثابه فرایندهایی پیوسته و مرتبط با تصمیم‌ها، اقدامات و سیاست‌های دوره‌های پیشین تحلیل شوند. به بیان دیگر، در این چارچوب، نحوه اثرگذاری گذشته بر شکل‌گیری وضعیت‌های جدید و نیز تداوم یا تغییر مسیرهای تصمیم‌گیری در حوزه مدیریت شهری بررسی می‌شود. در راستای تحقق این هدف، روش‌شناسی پژوهش به صورت نظام‌مند و در قالب پنج مرحله اصلی تدوین شده است؛ به گونه‌ای که برای هر مرحله، نوع داده‌ها، ابزار گردآوری و نتایج مورد انتظار به طور مشخص تعیین شده است. در ادامه، این پنج مرحله به تفصیل معرفی و تشریح می‌شوند.

مرحله نخست به تعیین قلمرو زمانی و مکانی پژوهش اختصاص یافت. در این مرحله، با بهره‌گیری از تحلیل اسناد تاریخی، قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌های مرتبط با نوسازی، به‌سازی و بازآفرینی شهری، همراه با مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته از متخصصان حوزه بازآفرینی شهری، چارچوب زمانی و مکانی تحلیل تعیین شد. مشارکت‌کنندگان افزون بر مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته، در دو دور فرایند دلفی نیز به منظور بررسی میزان توافق درباره شاخص‌های استخراج‌شده مشارکت کردند.

قلمرو زمانی پژوهش بازه ۱۳۴۷ تا ۱۴۰۴ را در بر می‌گیرد. انتخاب این بازه به این دلیل است که آغاز مداخلات سازمان‌یافته نوسازی و به‌سازی شهری در ایران تحول‌تدریجی سیاست‌ها و نهادهای مرتبط و استقرار رویکرد بازآفرینی شهری

تا تحولات سیاستی و نهادی سال‌های اخیر را پوشش می‌دهد. قلمرو مکانی پژوهش شهر اصفهان است که به صورت هدفمند به عنوان مطالعه موردی انتخاب شد. انتخاب اصفهان بر پایه برخورداری آن از تجربه‌های متنوع مداخله در بافت‌های شهری، تعدد بازیگران و نهادهای مؤثر و تغییرات در سیاست‌ها و سازوکارهای اجرایی بازآفرینی شهری در دوره مورد مطالعه صورت گرفت؛ ویژگی‌هایی که امکان ردیابی تاریخی دگرگونی ظرفیت‌های نهادی را در یک نمونه شهری شاخص فراهم می‌کنند. داده‌های این مرحله ماهیتی کیفی داشتند و از طریق بررسی اسناد و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته گردآوری شدند. خروجی مرحله نخست تعیین چارچوب زمانی-مکانی تحلیل تاریخی-ساختاری و مبنای ورود به مراحل بعدی پژوهش بود.

مرحله دوم به شناسایی و پالایش شاخص‌های ظرفیت نهادی اختصاص دارد. در این مرحله، ابتدا با بهره‌گیری از مرور نظام‌مند ادبیات، تحلیل اسناد سیاستی و قوانین مرتبط با بازآفرینی شهری، مجموعه اولیه شاخص‌های ظرفیت نهادی استخراج شد. سپس، این شاخص‌ها در قالب فرایند دلفی دودوره‌ای و با مشارکت همان پنل ۱۶ نفره خبرگان منتخب، از نظر اهمیت، تناسب با موضوع پژوهش و میزان همگرایی نسبی دیدگاه‌ها ارزیابی و پالایش شدند. در دور نخست، شاخص‌های استخراج‌شده در قالب پرسشنامه‌ای ساختاریافته در اختیار پنل خبرگان قرار گرفتند. پاسخ‌ها با استفاده از میانگین و انحراف معیار در نرم‌افزار SPSS تحلیل شدند؛ به طوری که میانگین بالاتر بیانگر اهمیت بیشتر شاخص و انحراف معیار کمتر نشان‌دهنده پراکندگی کمتر و همگرایی نسبی بیشتر دیدگاه‌های خبرگان تلقی شد. علاوه بر این، پیشنهادهای تشریحی خبرگان درباره اصلاح، ادغام یا حذف شاخص‌ها نیز بررسی شده است. در دور دوم، نسخه بازنگری‌شده پرسشنامه، شامل شاخص‌های اصلاح‌شده، مجدداً در اختیار همان خبرگان قرار گرفت تا امکان بازبینی ارزیابی‌ها و نهایی‌سازی شاخص‌ها بر اساس مقایسه نتایج دو دور فراهم شود. در این پژوهش، ضریب توافق کندال محاسبه نشد و ارزیابی همگرایی نظرات خبرگان بر پایه تغییر میانگین و پراکندگی پاسخ‌ها و نیز بازخوردهای کیفی آنان انجام شد. در دور دوم، نسخه بازبینی‌شده پرسشنامه، به منظور بررسی همگرایی دیدگاه‌های خبرگان و نهایی‌سازی شاخص‌ها، مجدداً در اختیار آنان قرار گرفت. بر اساس نتایج این مرحله، شاخص‌های نهایی ظرفیت نهادی در چهار بُعد قانونی،

برنامه‌ها و طرح‌های مرتبط با بازآفرینی شهری و همچنین، محتوای مصاحبه‌های خبرگان تحلیل شدند. سپس، رویدادهای مؤثر بر تحول ظرفیت‌های نهادی در اصفهان، بر اساس چهار بُعد قانونی، ساختاری، اجرایی و ارتباطی، شناسایی و در قالب توالی زمانی مستند شدند. در این فرایند، اسناد ملی نقش تبیین‌کننده بستر و زمینه سیاستی را ایفا کردند و شواهد محلی اصفهان مبنای اصلی تحلیل تغییرات نهادی در مطالعه موردی قرار گرفتند. خروجی این مرحله تدوین خط زمانی رویدادهای کلیدی و مجموعه‌ای از شواهد تاریخی در سطح اصفهان بود که در مراحل بعدی برای تحلیل تداوم‌ها، گسست‌ها و روابط میان تحولات نهادی و سیاست‌های بازآفرینی شهری به کار گرفته شده است.

مرحله چهارم به سازمان‌دهی شواهد تاریخی در قالب توالی زمانی اختصاص دارد. در این مرحله، رویدادهای استخراج‌شده در مرحله سوم، بر اساس زمان وقوع، نوع رویداد و چهار بُعد ظرفیت نهادی (قانونی، ساختاری، اجرایی و ارتباطی)، طبقه‌بندی و در قالب یک خط زمانی^۱ سازمان‌دهی شدند. در این فرایند، برای هر رویداد، تاریخ وقوع، نوع سند یا اقدام، بُعد نهادی مرتبط و دلالت نهادی آن ثبت شد تا روند تحول ظرفیت‌های نهادی در دوره‌های مختلف به صورت منظم و قابل ردیابی نمایش داده شود. خروجی این مرحله تدوین خط زمانی تحول ظرفیت‌های نهادی بود که مبنای تحلیل روابط میان رویدادها و تبیین مسیر دگرگونی نهادی در مرحله پنجم قرار گرفت.

مرحله پنجم به تحلیل علی-معلولی طولی با استفاده از رویکرد ردیابی فرایند^{۱۱} اختصاص دارد. در این مرحله، داده‌های حاصل از خط زمانی مرحله چهارم و شواهد مستند گردآوری‌شده از اسناد و مصاحبه‌ها به صورت تلفیقی تحلیل شدند تا صرفاً توالی زمانی رویدادها مدنظر نباشد، بلکه سازوکارهای علی پیونددهنده تغییرات نهادی نیز شناسایی شوند. بر این اساس، برای هر دوره تاریخی، ارتباط میان تغییرات در قوانین، ساختارهای سازمانی، سازوکارهای اجرایی و الگوهای تعامل نهادی با پیامدهای سیاستی بازآفرینی شهری بررسی شد. همچنین، شواهد حاصل از اسناد رسمی با دیدگاه‌های خبرگان تطبیق داده شد تا از وجود شواهد مؤید برای تبیین روابط علی اطمینان حاصل شود. به این ترتیب، تحلیل بر مبنای هم‌پوشانی شواهد مستند و روایت خبرگان

ساختاری، اجرایی و ارتباطی دسته‌بندی شدند. انتخاب این چهار بُعد صرفاً بر مبنای فراوانی آنها در ادبیات ظرفیت نهادی انجام نشد، بلکه بر پایه مناسبت نظری و تحلیلی آنها با هدف پژوهش، یعنی ردیابی تاریخی ساختاری دگرگونی ظرفیت‌های نهادی مؤثر بر بازآفرینی شهری، صورت گرفت. این چهار بُعد، در کنار یکدیگر، مهم‌ترین وجوه قابل ردیابی ظرفیت نهادی در سطح سیاست‌گذاری و عمل شهری را پوشش می‌دهند: بُعد قانونی، تحول قوانین، مقررات، سیاست‌ها و اسناد بالادستی را آشکار می‌کند؛ بُعد ساختاری، تغییرات در سازمان‌ها، تقسیم کار نهادی، سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری و آرایش بازیگران را نشان می‌دهد؛ بُعد اجرایی، سازوکارهای عملیاتی، توان تحقق برنامه‌ها، هماهنگی بین‌دستگاهی و نحوه اجرای سیاست‌های بازآفرینی را منعکس می‌کند؛ و بُعد ارتباطی، روابط، تعاملات، هماهنگی‌ها و شبکه‌های میان بازیگران دولتی، عمومی، خصوصی و محلی را پوشش می‌دهد. در مقابل، ابعادی مانند ظرفیت مالی، دانشی، یادگیری نهادی و نوآوری، اگرچه در ادبیات ظرفیت نهادی اهمیت دارند، در این پژوهش به صورت ابعاد مستقل وارد چارچوب نهایی نشدند؛ زیرا در مطالعه تاریخی ساختاری حاضر، نمودهای آنها عمدتاً در قالب همان چهار بُعد اصلی قابل مشاهده و ردیابی بودند. به طور مشخص، ظرفیت مالی در سازوکارهای تأمین منابع و امکان اجرای برنامه‌ها، ظرفیت دانشی و یادگیری نهادی در اصلاح رویه‌ها و تصمیم‌گیری نهادی، و نوآوری در تغییر ترتیبات اجرایی و الگوهای تعامل میان بازیگران بازتاب می‌یابد. بنابراین، حذف این ابعاد به معنای نادیده گرفتن آنها نیست، بلکه به معنای ادغام تحلیلی آنها در ابعادی است که برای بازسازی تاریخی مسیر تحول نهادی در مطالعه موردی اصفهان کارآمدتر و قابل ردیابی‌تر بوده‌اند.

در **مرحله سوم**، شواهد تاریخی مرتبط با دگرگونی ظرفیت‌های نهادی بازآفرینی شهری در اصفهان با استفاده از رویکرد تحلیل تاریخی ساختاری گردآوری، بررسی و سازمان‌دهی شده است. به منظور تبیین زمینه‌های قانونی و سیاستی مؤثر بر تحولات نهادی شهر، اسناد ملی شامل قوانین، مصوبات، آیین‌نامه‌ها، اسناد راهبردی و برنامه‌های ملی بازآفرینی شهری تحلیل شده‌اند. بر این اساس، تمرکز اصلی تحلیل بر نحوه انعکاس، تفسیر و اجرای این سیاست‌ها در سطح شهر اصفهان قرار دارد. در همین راستا، اسناد مدیریت شهری اصفهان، گزارش‌های رسمی دستگاه‌های مسئول در شهر،

انجام شد و زنجیره‌های علی مؤثر بر دگرگونی ظرفیت‌های نهادی در دوره‌های مختلف بازسازی شدند. خروجی این مرحله تبیین مسیرهای تحول ظرفیت نهادی، شناسایی نقاط عطف و تشریح سازوکارهای مؤثر بر تغییر سیاست‌های بازآفرینی شهری در ایران است.

اعتبار و قابلیت اعتماد پژوهش

گردآوری و تحلیل داده‌ها در این پژوهش بر پایه اصول روش‌شناسی کیفی و با پشتیبانی آمار توصیفی در فرایند دلفی انجام شد. تحلیل داده‌ها با کدگذاری مفاهیم استخراج‌شده از اسناد و مصاحبه‌ها، دسته‌بندی مفاهیم هم‌معنا و مقایسه مستمر آنها در دوره‌های زمانی مختلف انجام شد تا الگوهای تکرارشونده، نقاط گسست و پیوست نهادی و روابط میان رویدادها شناسایی شوند. برای افزایش اعتبار یافته‌ها، از مثلث‌سازی داده‌ها شامل اسناد، مصاحبه‌ها و بازخوردهای خبرگان در دلفی و نیز مستندسازی نظام‌مند مراحل تحلیل استفاده شد. همچنین، ملاحظات اخلاقی، از جمله اخذ رضایت آگاهانه مشارکت‌کنندگان و حفظ محرمانگی اطلاعات، در تمام مراحل پژوهش رعایت شد. از این نظر، به منظور اطمینان از اعتبار و قابلیت اعتماد یافته‌های پژوهش، از راهبردهای مثلث‌سازی داده‌ها، بررسی و تأیید خبرگان، اشباع نظری، استفاده از کدبک و ایجاد مسیر مستند تحلیل استفاده شد. در

فرایند مثلث‌سازی، داده‌های استخراج‌شده از اسناد رسمی و منابع تاریخی با روایت‌ها و دیدگاه‌های خبرگان مقایسه و تطبیق داده شدند. در مواردی که میان داده‌های اسنادی و روایت‌های خبرگان تعارض یا اختلافی مشاهده شد، موضوع برای بررسی و ارزیابی مجدد به فرایند دلفی ارجاع داده شد. فرایند گردآوری و تحلیل داده‌ها تا زمانی ادامه یافت که در دو مرحله متوالی، مفهوم، مقوله یا تمی جدید به چارچوب تحلیل افزوده نشد. بر این اساس، توقف فرایند گردآوری داده‌ها بر مبنای تحقق معیار اشباع نظری انجام شد. همچنین، به منظور کاهش سوگیری پژوهشگر، در مرحله کدگذاری، کدهای استخراج‌شده در قالب یک *کدبک* شامل عنوان کد، تعریف مفهومی و شواهد مربوط به هر کد ثبت و سازمان‌دهی و مراحل استخراج، ادغام و تفسیر کدها نیز مستندسازی شدند. در دور دوم دلفی، یافته‌ها و مؤلفه‌های استخراج‌شده در اختیار خبرگان قرار گرفتند و بازخورد آنان برای اصلاح، تأیید یا حذف مؤلفه‌ها به کار گرفته شد. این فرایند، ضمن فراهم کردن امکان بررسی مجدد یافته‌ها توسط مشارکت‌کنندگان، به منظور اعتبارسنجی بیرونی نتایج و افزایش قابلیت اعتماد آنها انجام شد. در نهایت، میزان توافق خبرگان با مقایسه تغییرات میانگین و انحراف معیار مؤلفه‌ها در دو دور دلفی ارزیابی شد. به طور کلی، چارچوب کلی و مراحل پنج‌گانه روش‌شناسی پژوهش در شکل ۲ ارائه شده است.



شکل ۲- روش‌شناسی انجام پژوهش در ردیابی دگرگونی ظرفیت‌های نهادی بازآفرینی شهری ایران (منبع: نگارندگان، ۱۴۰۵)

دگرگونی ظرفیت‌های نهادی بازآفرینی شهری در ایران طی دوره ۱۳۴۷ تا ۱۴۰۴ ارائه شده‌اند. این یافته‌ها بر اساس سه منبع

یافته‌های پژوهش و بحث یافته‌های پژوهش بر پایه تحلیل تاریخی-ساختاری

داده شامل اسناد ملی و سیاستی، اسناد و گزارش‌های مدیریت شهری اصفهان و مصاحبه با ۱۶ خبره به دست آمده‌اند. چارچوب تحلیل، با اتکا به ابعاد نهایی شده در فرایند دلفی، در چهار بُعد قانونی، ساختاری، اجرایی و ارتباطی تنظیم شد. داده‌ها سپس در قالب پنج دوره تاریخی طبقه‌بندی و با استفاده از رویکرد ردیابی فرایند، از نظر پیوند میان رخداد‌های تاریخی، سازوکارهای نهادهی و پیامدهای اجرایی تحلیل و تفسیر شدند. برخلاف رویکرد توصیفی که صرفاً به ثبت توالی قوانین و برنامه‌ها محدود می‌شود، در این پژوهش تلاش شده است روابط میان تغییرات قانونی، تحول ساختارهای مدیریتی، سازوکارهای اجرایی و تعامل میان بازیگران نهادهی واکاوی شود تا سازوکارهای مؤثر بر دگرگونی ظرفیت نهادهی شناسایی شوند. بر اساس مقایسه و تلفیق اسناد ملی و سیاستی، اسناد و گزارش‌های مدیریت شهری اصفهان و اظهارات ۱۶ خبره، تحول ظرفیت نهادهی بازآفرینی شهری در ایران طی دوره مورد مطالعه، تدریجی و وابسته به مسیر ⁱⁱⁱ شناسایی شد. این گزاره استنباط تحلیلی پژوهش از کنار هم قراردادن شواهد حاصل از منابع مختلف است و به معنای انتساب مستقیم آن به یک سند یا یک مصاحبه منفرد نیست.

در دوره‌های نخست، اگرچه قوانین متعددی برای سامان‌دهی بافت‌های شهری تدوین شدند، به دلیل نبود ساختارهای هماهنگ‌کننده، ضعف ظرفیت اجرایی، محدود بودن اختیارات نهادهای مسئول و فقدان سازوکارهای مشارکت، این قوانین به ایجاد ظرفیت نهادهی پایدار منجر نشدند. بنابراین، تغییرات حقوقی به‌تنهایی نتوانستند عملکرد نظام بازآفرینی شهری را متحول کنند. نقطه عطف این روند از اواخر دهه ۱۳۸۰ و به ویژه پس از تصویب قانون حمایت از احیا، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹) و تدوین سند ملی بازآفرینی شهری (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۳) مشاهده می‌شود. اهمیت این دوره در آن است که تغییرات قانونی با ایجاد ساختارهای هماهنگ‌کننده و توسعه نسبی سازوکارهای اجرایی همراه شدند. با این حال، مقایسه این تحولات با شواهد محلی اصفهان نشان می‌دهد

ایجاد این ساختارها هنوز به هماهنگی کامل میان نهادهای مسئول و تفویض اختیار مؤثر در سطح محلی منجر نشده است. این هم‌زمانی نشان می‌دهد افزایش ظرفیت نهادهی نه حاصل افزایش تعداد قوانین، بلکه نتیجه هم‌افزایی میان ابعاد قانونی، ساختاری، اجرایی و ارتباطی بوده است. به طور کلی، یافته‌ها بیانگر آن هستند که مسیر تحول بازآفرینی شهری در ایران از یک الگوی قانون‌محور و متمرکز بر مداخلات کالبدی به الگوی چندبُعدی و نهادمحور حرکت کرده است؛ الگویی که در آن، کیفیت روابط میان نهادها، انسجام ساختاری و هماهنگی سازوکارهای اجرایی نقشی تعیین‌کننده‌تر نسبت به صرف تدوین قوانین ایفا می‌کنند. بر این اساس، تحلیل دوره‌های تاریخی پژوهش صرفاً بر توالی زمانی رویدادها استوار نیست، بلکه بر تبیین سازوکارهای نهادهی مؤثر بر تقویت یا تضعیف ظرفیت نهادهی در هر دوره تمرکز دارد.

مرحله اول: تعیین قلمرو زمانی و مکانی دگرگونی ظرفیت‌های نهادهی

قلمرو زمانی

بررسی تاریخی ظرفیت‌های نهادهی بازآفرینی شهری نشان می‌دهد روند تحول این ظرفیت‌ها در ایران طی بازه زمانی ۱۴۰۴-۱۳۴۷ در قالب پنج دوره متمایز قابل تحلیل است. این دوره‌بندی صرفاً مبتنی بر توالی زمانی نیست، بلکه بر اساس نقاط عطف نهادهی شامل تصویب قوانین، تحول در ساختارهای سازمانی، توسعه سازوکارهای اجرایی و تغییر در الگوهای تعامل میان بازیگران بازآفرینی شهری تنظیم شده است. به عبارت دیگر، هر دوره بیانگر مرحله‌ای متفاوت از تکامل ظرفیت‌های نهادهی و تغییر در نحوه حکمرانی بازآفرینی شهری است. به منظور پرهیز از گسست میان سطح ملی و مطالعه موردی، در این پژوهش علاوه بر تحولات ملی، بازتاب هر دوره در شهر اصفهان نیز بررسی شده است. (جدول ۱) ضمن معرفی دوره‌های تاریخی، نشان می‌دهد هر تحول نهادهی در سطح ملی چگونه در تجربه اجرایی شهر اصفهان نمود یافته است.

جدول ۱- دوره‌بندی تاریخی دگرگونی ظرفیت‌های نهادی بازآفرینی شهری در ایران و بازتاب آن در شهر اصفهان

دوره زمانی	عنوان دوره	تحولات نهادی در سطح ملی	بازتاب در شهر اصفهان	دلالت در تحول ظرفیت نهادی
۱۳۸۴-۱۳۴۷	شکل‌گیری بستر حقوقی اولیه	تصویب قانون نوسازی و عمران شهری ۱۳۴۷ و شکل‌گیری نخستین چارچوب‌های قانونی مداخله در بافت‌های شهری	آغاز مداخلات کالبدی در بافت تاریخی اصفهان با محوریت شهرداری و دستگاه‌های دولتی و غلبه رویکرد نوسازی کالبدی	غلبه بُعد قانونی و ضعف ظرفیت‌های ساختاری و مشارکتی
۱۳۸۹-۱۳۸۵	تقویت ظرفیت‌های اجرایی	توسعه ابزارهای مالی و تصویب قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن ۱۳۸۷	افزایش پروژه‌های نوسازی بافت‌های فرسوده و ورود سازوکارهای اجرایی جدید در مدیریت شهری اصفهان	تقویت ظرفیت اجرایی بدون شکل‌گیری هماهنگی نهادی پایدار
۱۳۹۳-۱۳۸۹	تثبیت چارچوب نهادی بازآفرینی	تصویب قانون حمایت از احیا، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده ۱۳۸۹ و تدوین سند ملی راهبردی	ایجاد هماهنگی بیشتر میان دستگاه‌های مسئول و آغاز استقرار ساختارهای بازآفرینی در شهر اصفهان	تقویت هم‌زمان ظرفیت‌های قانونی و ساختاری
۱۴۰۰-۱۳۹۳	نهادمندسازی و برنامه‌محوری	اجرای برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار، تشکیل ستادهای بازآفرینی و توسعه دفاتر تسهیل‌گری	توسعه پروژه‌های محله‌محور، فعالیت دفاتر تسهیل‌گری و افزایش مشارکت نهادهای محلی در اصفهان	تقویت ظرفیت‌های اجرایی و ارتباطی و حرکت به سوی حکمرانی مشارکتی ۱۳۹۳
۱۴۰۴-۱۴۰۰	تحول ساختاری و حکمرانی چندسطحی	اجرای قانون جهش تولید مسکن ۱۴۰۰، احکام برنامه هفتم و توسعه ابزارهای جدید حکمرانی	استمرار برنامه‌های بازآفرینی در بافت‌های تاریخی و ناکارآمد اصفهان با تأکید بر هماهنگی میان دستگاه‌ها و حفاظت از میراث شهری	هم‌افزایی چهار بُعد ظرفیت نهادی و بلوغ نسبی حکمرانی-بازآفرینی

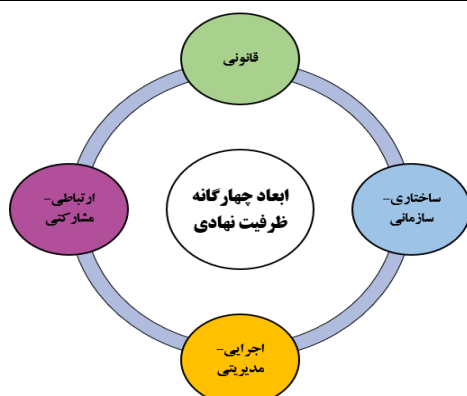
(منبع: نگارندگان، بر اساس تحلیل اسناد ملی، اسناد محلی و یافته‌های پژوهش، ۱۴۰۵)

تسهیل‌گری، شکل‌گیری سازوکارهای هماهنگی بین‌دستگاهی و اجرای پروژه‌های محله‌محور از مهم‌ترین نمودهای این تحول در سطح محلی بوده‌اند. این یافته بیانگر آن است که افزایش ظرفیت نهادی صرفاً نتیجه تصویب قوانین جدید نیست، بلکه زمانی تحقق می‌یابد که قوانین در قالب ساختارهای اجرایی، سازوکارهای مدیریتی و تعامل میان بازیگران محلی نیز نهادینه شوند.

قلمرو مکانی

اگرچه تحلیل تاریخی-ساختاری دگرگونی ظرفیت‌های نهادی بر پایه قوانین، اسناد سیاستی و برنامه‌های ملی انجام شده است، شهر اصفهان به عنوان مطالعه موردی پژوهش انتخاب و برای تحلیل نحوه بازتاب این تحولات در سطح مدیریت شهری تحلیل شده است. شهر اصفهان به عنوان مطالعه موردی انتخاب شد؛ زیرا هم‌زمان دارای سابقه اجرای سیاست‌های نوسازی و بازآفرینی، تنوع بافت‌های تاریخی و ناکارآمد و تعدد نهادهای درگیر در اجراست. از این رو، این شهر امکان بررسی شکاف میان سیاست‌گذاری ملی و تحقق نهادی در سطح محلی را فراهم می‌کند. در این پژوهش، نقش شهر اصفهان ارائه یک

یافته‌های جدول (۱) نشان می‌دهد تحول ظرفیت‌های نهادی بازآفرینی شهری در ایران روندی تدریجی و انباشتی داشته است. در دوره نخست، قانون‌گذاری ظرفیت حقوقی لازم برای مداخله در بافت‌های شهری را ایجاد کرد، اما به دلیل نبود نهاد هماهنگ‌کننده، اختیار اجرایی مشخص و سازوکار مشارکت ذی‌نفعان، این ظرفیت به ظرفیت نهادی مؤثر تبدیل نشد و عمدتاً به مداخلات کالبدی و مقطعی محدود مانده است. از اواخر دهه ۱۳۸۰ و به‌ویژه پس از تصویب قانون حمایت از احیا، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده، ابعاد ساختاری، اجرایی و ارتباطی نیز به تدریج در کنار بُعد قانونی توسعه یافتند و نظام حکمرانی بازآفرینی از رویکردی صرفاً قانون‌محور به الگویی چندبُعدی حرکت کرد. تصویب قوانین جدید به‌تنهایی برای ارتقای ظرفیت نهادی کافی نبود؛ زیرا قانون بدون تعیین متولی، تقسیم کار روشن، منابع مالی پایدار و سازوکار پاسخ‌گویی، در سطح اجرا به اقدام مؤثر تبدیل نمی‌شود. مطالعه بازتاب این تحولات در شهر اصفهان نیز نشان می‌دهد اگرچه بسیاری از تغییرات نهادی منشأ ملی داشته‌اند، تحقق آنها در سطح محلی با تأخیر، تفاوت‌های اجرایی و متناسب با شرایط مدیریت شهری اصفهان صورت گرفته است. توسعه دفاتر



شکل ۳- ابعاد چهارگانه ظرفیت نهادی (منبع: نگارندگان، ۱۴۰۵)

نتایج دلفی نشان داد اهمیت شاخص‌ها در میان ابعاد ظرفیت نهادی یکسان نیست. بیشترین توافق خبرگان بر شاخص‌های انسجام نهادی (۸/۴)، شفافیت قانونی (۷/۴) و هماهنگی بین‌نهادی (۶/۴) است؛ موضوعی که بیانگر آن است که از دید خبرگان، مهم‌ترین مانع توسعه ظرفیت نهادی در بازآفرینی شهری، ضعف هماهنگی میان نهادهای مسئول و ابهام در چارچوب‌های قانونی است، نه صرف کمبود منابع اجرایی. در مقابل، شاخص‌های مرتبط با جایگاه نهادهای محلی و پشتیبانی حقوقی و سیاسی کمترین میانگین را کسب کردند که نشان می‌دهد ظرفیت حکمرانی محلی هنوز به جایگاهی تثبیت‌شده در نظام بازآفرینی شهری دست نیافته است. بر اساس نتایج دلفی، ساختار نهایی ظرفیت نهادی شامل چهار بُعد، چهار معیار اصلی و ده شاخص منتخب است که مبنای طبقه‌بندی رویدادهای تاریخی و تحلیل دگرگونی ظرفیت‌های نهادی در مراحل بعدی پژوهش قرار گرفتند. ارتباط میان ابعاد، معیارها و شاخص‌ها در جدول (۳) ارائه شده است.

جدول ۳- ابعاد، معیارها و شاخص‌های ظرفیت نهادی بر اساس

تحلیل دلفی (منبع: نگارندگان، ۱۴۰۵)

بُعد نهادی	معیار	شاخص‌ها
ساختاری	سازمان‌دهی نهادی	انسجام نهادی، توزیع مسئولیت‌ها، وجود ساختار مشارکتی
قانونی	سیاست‌گذاری و چارچوب حقوقی	شفافیت قوانین، ثبات مقررات، سازگاری اسناد بالادستی
اجرایی	توان عملیاتی و مدیریتی	منابع انسانی متخصص، اختیارات اجرایی نهادها، وجود برنامه‌های عملیاتی
ارتباطی	مشارکت و تعامل نهادی	سطح هماهنگی بین نهادها، نقش جامعه مدنی، پاسخ‌گویی و شفافیت عملکردی

مطالعه تطبیقی میان محلات نبوده است، بلکه این شهر به عنوان نمونه‌ای برای تفسیر یافته‌های حاصل از تحلیل تاریخی-ساختاری و بررسی نحوه بازتاب سیاست‌ها و تحولات نهادی در سطح مدیریت شهری استفاده شد. از این رو، در بخش تحلیل و بحث، یافته‌های حاصل از اسناد و سیاست‌های ملی با شواهد اجرایی و مدیریتی مرتبط با شهر اصفهان تفسیر می‌شوند تا نحوه تحقق ظرفیت‌های نهادی در سطح محلی نیز روشن شود.

مرحله دوم: تعیین معیارها و شاخص‌های تحلیل ظرفیت نهادی در بازآفرینی شهری

بر اساس نتایج فرایند دلفی، ساختار نهایی سنجش ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری در چهار بُعد قانونی، ساختاری-سازمانی، اجرایی-مدیریتی و مشارکتی-ارتباطی سازمان‌دهی شد. این ابعاد بیشترین توافق را میان خبرگان در تبیین دگرگونی ظرفیت‌های نهادی کسب کردند و چارچوب تحلیل تاریخی-ساختاری پژوهش را تشکیل می‌دهند. از این رو، سایر ابعاد مانند ظرفیت مالی، یادگیری و دانشی وارد مدل نهایی پژوهش نشدند. هر بُعد شامل مجموعه‌ای از معیارها و شاخص‌های عملیاتی است که در ادامه تشریح می‌شود. بُعد قانونی با دو معیار سیاست‌گذاری و چارچوب حقوقی و انسجام مقررات سنجیده شد. شاخص‌هایی مانند شفافیت قوانین، ثبات مقررات و سازگاری اسناد بالادستی، میزان ظرفیت نظام حقوقی برای پشتیبانی از بازآفرینی شهری را نشان می‌دهند. بُعد ساختاری-سازمانی بر نحوه سازمان‌دهی نهادهای مسئول و کیفیت هماهنگی میان آنها تمرکز دارد و از طریق شاخص‌هایی، از جمله انسجام نهادی، توزیع مسئولیت‌ها و وجود ساختارهای مشارکتی ارزیابی شد. بُعد اجرایی-مدیریتی ظرفیت عملی دستگاه‌های مسئول را از طریق شاخص‌هایی مانند منابع انسانی متخصص، اختیارات اجرایی و وجود برنامه‌های عملیاتی می‌سنجد. بُعد مشارکتی-ارتباطی کیفیت تعامل میان دولت، نهادهای محلی و جامعه مدنی را بر اساس شاخص‌هایی مانند هماهنگی بین‌نهادی، مشارکت شهروندی، پاسخ‌گویی و شفافیت عملکردی ارزیابی می‌کند. چارچوب کلی ابعاد ظرفیت نهادی در شکل (۳) ارائه شده است.

شاخص‌ها در اسناد و رویدادهای نهادی تحلیل می‌شود.

مرحله سوم: ردیابی شواهد تاریخی و مستندسازی رویدادهای کلیدی

به منظور تبیین روند دگرگونی ظرفیت‌های نهادی بازآفرینی شهری، رویدادهای کلیدی طی دوره ۱۳۴۷ تا ۱۴۰۴ بر اساس رویکرد ردیابی فرایند تحلیل شدند. در این مرحله، قوانین، اسناد سیاستی، برنامه‌های توسعه، آیین‌نامه‌های اجرایی و تغییرات سازمانی به عنوان شواهد تاریخی واکاوی شدند تا نحوه تحول ظرفیت‌های قانونی، ساختاری، اجرایی و ارتباطی در طول زمان مشخص شود. تحلیل رویدادها نشان می‌دهد هر تحول حقوقی یا سازمانی صرفاً یک تغییر اجرایی نیست، بلکه بخشی از فرایند دگرگونی ظرفیت‌های نهادی محسوب می‌شود. از این رو، رویدادهای شناسایی شده بر اساس دلالت آنها در تغییر سازوکارهای حکمرانی، هماهنگی بین‌نهادی، ظرفیت اجرایی و الگوهای مشارکت تحلیل شده‌اند. بر این مبنا، **جدول (۵)** صرفاً توالی زمانی قوانین و اسناد را ارائه نمی‌کند، بلکه دلالت تحلیلی هر رویداد را در تحول ظرفیت‌های نهادی و تغییر سازوکارهای حکمرانی بازآفرینی شهری نشان می‌دهد. **جدول (۵)** روند تحول ظرفیت‌های نهادی بازآفرینی شهری را از طریق ردیابی رویدادهای کلیدی در دوره ۱۳۴۷ تا ۱۴۰۴ نشان می‌دهد. تحلیل این رویدادها بیانگر آن است که در دوره‌های اولیه، تغییرات نهادی عمدتاً به تصویب قوانین پایه و ایجاد چارچوب‌های حقوقی محدود بوده‌اند و میان اصلاحات قانونی، ساختارهای سازمانی و سازوکارهای اجرایی پیوندی مؤثر وجود نداشته است. در مقابل، از دهه ۱۳۹۰ به بعد، هم‌زمانی تصویب اسناد راهبردی، ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده، توسعه برنامه‌های اجرایی و گسترش سازوکارهای مشارکتی نشان می‌دهد ظرفیت نهادی از الگویی تک‌بعدی و قانون‌محور به الگویی چندبعدی مبتنی بر تعامل میان اصلاحات قانونی، بازآرایی ساختارهای سازمانی، توسعه ظرفیت‌های اجرایی و تقویت سازوکارهای مشارکتی تحول یافته است. این یافته نشان می‌دهد ارتقای ظرفیت نهادی صرفاً پیامد افزایش تعداد قوانین نبوده، بلکه از هم‌افزایی میان اصلاحات قانونی، بازآرایی ساختارهای سازمانی، توسعه ظرفیت‌های اجرایی و تقویت تعامل میان بازیگران نهادی در نظام حکمرانی بازآفرینی شهری ناشی شده است.

نتایج دلفی در **جدول (۴)** نشان می‌دهد خبرگان بیش از هر چیز بر ظرفیت‌های مرتبط با هماهنگی نهادی و چارچوب‌های حقوقی تأکید داشته‌اند. این یافته از یک سو، انتخاب چهار بُعد اصلی پژوهش را تأیید می‌کند و از سوی دیگر، مبنای تحلیل تاریخی ساختاری مراحل بعدی را فراهم می‌کند؛ زیرا در ردیابی تاریخی، تغییرات قوانین، ساختارهای سازمانی، سازوکارهای اجرایی و روابط میان بازیگران به عنوان مهم‌ترین مؤلفه‌های تحول ظرفیت نهادی بررسی خواهند شد.

جدول ۴- اولویت‌بندی شاخص‌های ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری

بر اساس میانگین نظر خبرگان (روش دلفی)

(منبع: نگارندگان، ۱۴۰۵)

شاخص	میانگین امتیاز	انحراف معیار	اولویت
انسجام نهادی	۴/۸	۰/۴	۱
شفافیت قانونی	۴/۷	۰/۵	۲
هماهنگی بین نهادهای	۴/۶	۰/۶	۳
مشارکت و همکاری بین ذی‌نفعان و برخورداری از منابع نیروی متخصص انسانی	۴/۲	۰/۷	۴
شفافیت اطلاعات و پاسخ‌گویی نهادی	۴/۱	۰/۸	۵
مشارکت مردمی حضور نهادهای مدنی	۴/۰	۰/۹	۶
توانمندی دفاتر تسهیل‌گری	۳/۹	۱/۰	۷
پایداری ساختارهای نهادی محلی	۳/۸	۱/۱	۸
جایگاه نهادهای محلی در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست‌گذاری	۳/۷	۱/۲	۹
پشتیبانی حقوقی و سیاسی	۳/۶	۱/۳	۱۰

نتایج **جدول (۴)** نشان می‌دهد خبرگان بیشترین اهمیت را به شاخص‌هایی داده‌اند که به **انسجام نهادی، شفافیت چارچوب‌های قانونی و هماهنگی میان نهادهای مسئول** مربوط هستند. این امر بیانگر آن است که در تحلیل تاریخی ظرفیت نهادی، صرف افزایش تعداد قوانین یا برنامه‌ها برای تقویت ظرفیت نهادی کافی نیست، بلکه کیفیت هماهنگی میان نهادها و انسجام ساختارهای اجرایی نقشی تعیین‌کننده‌تر دارد. همچنین، پایین‌تر بودن امتیاز شاخص‌های مرتبط با نهادهای محلی و پشتیبانی حقوقی-سیاسی نشان می‌دهد شکاف میان سیاست‌گذاری کلان و تحقق ظرفیت نهادی در سطح اجرا همچنان یکی از چالش‌های اصلی بازآفرینی شهری است. بر این اساس، در مراحل بعدی پژوهش، روند تاریخی این

جدول ۵- رویدادهای کلیدی و دلالت‌های نهادهای سیاست‌های بازآفرینی شهری در ایران (۱۳۴۷-۱۴۰۴)

دوره تاریخی	سال	رویداد/سند کلیدی	نوع سند/بُعد نهادهی	دلالت نهادهی
دوره اول: شکل‌گیری مبانی قانونی	۱۳۴۷	تصویب قانون نوسازی و عمران شهری	قانون	ایجاد مبنای قانونی اولیه برای مداخله در بافت‌های ناکارآمد
دوره دوم: مداخلات اجرایی اولیه	۱۳۶۰-۱۳۷۰	آغاز برنامه‌های سامان‌دهی بافت‌های فرسوده	اقدام اجرایی دولتی/اجرایی	شروع مداخلات عملی در سامان‌دهی بافت‌های ناکارآمد
دوره سوم: تثبیت چارچوب قانونی	۱۳۸۳	تصویب قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن	قانون/قانونی	تعیین چارچوب حقوقی برای مداخله در بافت‌های فرسوده شهری
دوره سوم: تثبیت چارچوب قانونی	۱۳۸۹	قانون حمایت از احیا، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری	قانون/قانونی	تکمیل نظام حقوقی مداخله در بافت‌های فرسوده
دوره چهارم: شکل‌گیری ساختارهای نهادی	۱۳۹۰-۱۳۹۵	تشکیل ستادهای بازآفرینی شهری	مصوبه نهادهی/ساختار سازمانی	ایجاد سازوکار هماهنگی بین‌بخشی از طریق ستادهای بازآفرینی
دوره چهارم: توسعه سیاست‌های ملی	۱۳۹۳	تدوین سند ملی راهبردی احیا، به‌سازی، نوسازی و توانمندسازی ۱۳۹۳	سند ملی راهبردی/اجرایی سیاسی	تدوین چارچوب سیاسی در سطح ملی برای احیا و بازآفرینی
دوره چهارم: تنظیم ابزارهای اجرایی	۱۳۹۵	تدوین شیوه‌نامه‌ها و ضوابط اجرایی	دستورالعمل/اجرایی	ایجاد ابزارهای اجرایی برای سیاست‌های بازآفرینی
دوره چهارم: حفاظت میراث شهری	۱۳۹۵	دستورالعمل حفاظت و احیای بافت تاریخی در بازآفرینی شهری	آیین‌نامه/قانونی اجرایی	ادغام سیاست‌های میراثی در بازآفرینی شهری (ضوابط حفاظت و احیای بافت تاریخی در چارچوب بازآفرینی)
دوره پنجم: برنامه‌ریزی ملی	۱۳۹۶-۱۴۰۰	برنامه ملی بازآفرینی پایدار شهری (اقت ۱۴۰۰)	برنامه اجرایی/اجرایی	تعریف برنامه عملیاتی ملی برای مداخله در بافت‌های فرسوده و محلات هدف
دوره پنجم: تثبیت سازوکار اجرا	۱۳۹۷	آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار	آیین‌نامه/اجرایی	تعیین سازوکار اجرایی برنامه ملی بازآفرینی
دوره پنجم: تقویت حفاظت تاریخی	۱۳۹۸	قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی	قانون/قانونی	حفاظت و احیای بافت‌های تاریخی، ارتقا و حفظ هویت شهری و توانمندسازی اجتماعی-اقتصادی ساکنان
دوره پنجم: سیاست‌های توسعه درون‌شهری	۱۴۰۰	قانون جهش تولید مسکن	قانون/قانونی	ایجاد الزامات توسعه و نوسازی درون‌شهری
دوره‌های چهارم-پنجم	اصلاحات ۱۳۸۲ ۱۳۹۶-۱۴۰۱	اساسنامه شرکت بازآفرینی شهری ایران	سند سازمانی/ساختاری سازمانی	تعریف نهاد مرکزی مدیریت بازآفرینی «تعریف ساختار حقوقی و وظایف نهاد مرکزی مسئول بازآفرینی»
دوره پنجم: رویکرد محله‌محور	۱۳۹۵-۱۴۰۴	تأکید بر پروژه‌های محله‌محور، سازوکارهای مشارکت مردمی و تعامل با نهادهای محلی به‌تدریج به جزء ثابت فرایند بازآفرینی شهری تبدیل شد.	گزارش اجرایی/مشارکتی ارتباطی	تقویت مشارکت مردمی و حکمرانی محلی

اسناد، تنوع ابزارهای نهادهی افزایش یافته و در راستای قوانین،

اسناد راهبردی، آیین‌نامه‌های اجرایی، برنامه‌های ملی و

مطالعه توالی رویدادهای ثبت‌شده در **جدول (۵)** نشان

می‌دهد در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۴۰۴، علاوه بر افزایش تعداد

الف) دگرگونی بُعد قانونی ظرفیت نهادی

بر اساس داده‌های **شکل (۴)**، تحول بُعد قانونی ظرفیت نهادی طی دوره ۱۳۴۷ تا ۱۴۰۴ روندی تدریجی اما ناپیوسته داشته است. در دوره ۱۳۴۷-۱۳۵۸، تصویب قانون نوسازی و عمران شهری نخستین چارچوب حقوقی مداخله در بافت‌های شهری را ایجاد کرد؛ این چارچوب عمدتاً بر نوسازی کالبدی متمرکز بود و فاقد سازوکارهای نهادی لازم برای هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، مشارکت ذی‌نفعان و مدیریت یکپارچه بازآفرینی شهری بود. در نتیجه، اگرچه ظرفیت قانونی شکل گرفت، به دلیل نبود ظرفیت‌های ساختاری و اجرایی متناظر، امکان تحقق مؤثر اهداف قانون فراهم نشد. در دوره ۱۳۵۹-۱۳۸۳، دامنه قوانین و مقررات مرتبط با سامان‌دهی و نوسازی بافت‌های شهری گسترش یافت، اما شواهد نشان می‌دهد این توسعه حقوقی همچنان عمدتاً در سطح تقنین باقی ماند و به ایجاد ساختارهای پایدار هماهنگی بین‌نهادی منجر نشد. تداوم پراکندگی مسئولیت‌ها، نبود مرجع واحد تصمیم‌گیری و غلبه رویکردهای بخشی از مهم‌ترین عوامل ناهم‌زمانی میان تحولات قانونی و ظرفیت‌های اجرایی در این دوره به شمار می‌روند. در دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۲، تصویب قانون حمایت از احیا، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری نقطه عطفی در تحول بُعد قانونی محسوب می‌شود؛ زیرا برای نخستین بار، علاوه بر تعیین چارچوب‌های حقوقی، وظایف نهادهای مسئول، الزامات هماهنگی میان دستگاه‌ها و سازوکارهای اجرای سیاست‌های بازآفرینی نیز مورد توجه قرار گرفت. این تحول نشان می‌دهد کارکرد قانون از تنظیم مداخله به ایجاد ظرفیت نهادی برای هماهنگی و حکمرانی تغییر یافته است. در دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۹، تدوین اسناد راهبردی، آیین‌نامه‌های اجرایی و برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار انسجام بیشتری میان قوانین و سیاست‌های اجرایی ایجاد کرد و موجب شد بُعد قانونی به تدریج با ابعاد ساختاری و اجرایی پیوند یابد. در ادامه، طی دوره ۱۴۰۰-۱۴۰۴، تصویب قوانین مرتبط با توسعه درون‌شهری، حفاظت از بافت‌های تاریخی و احکام برنامه هفتم توسعه بیانگر تلاش برای یکپارچه‌سازی چارچوب حقوقی و تقویت هماهنگی میان سیاست‌های توسعه درون‌شهری، حفاظت از بافت تاریخی و برنامه‌های بازآفرینی است. بازتاب این تحولات در شهر اصفهان نیز نشان می‌دهد تا پیش از دهه ۱۳۹۰، مداخلات در بافت‌های تاریخی عمدتاً بر مبنای ضوابط قانونی و اقدامات کالبدی شهرداری انجام می‌شدند و هنوز

سازوکارهای نهادی و مداخلات محله‌محور در داده‌ها ثبت شده است. یافته‌های این مرحله مبنایی برای گام بعدی تحلیل فراهم می‌کند؛ در **مرحله چهارم**، رویدادهای ثبت‌شده بر اساس ابعاد و شاخص‌های ظرفیت نهادی طبقه‌بندی می‌شوند تا نحوه توزیع و تمرکز تحولات نهادی در ابعاد مختلف قانونی، ساختاری، اجرایی و مشارکتی مشخص شود.

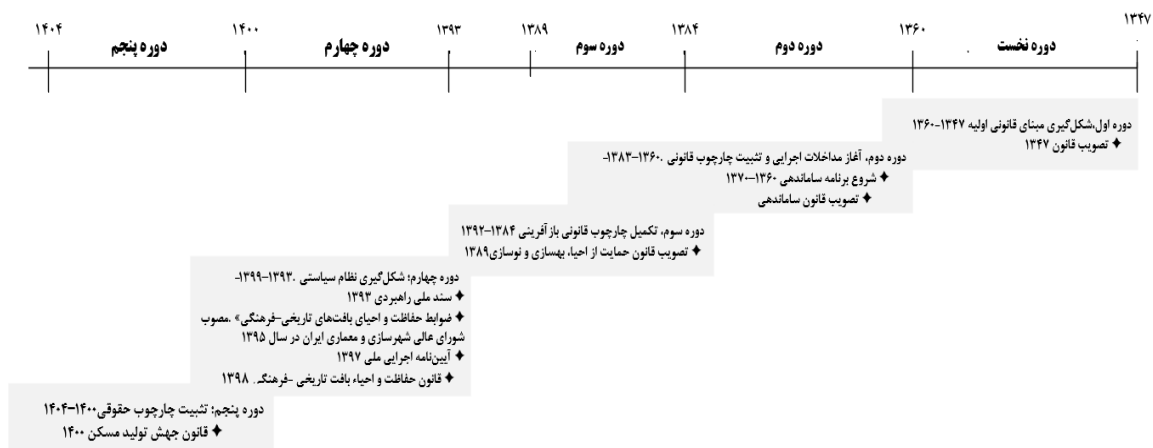
مرحله چهارم: دگرگونی شاخص‌های ظرفیت نهادی در خط‌زمانی (۱۳۴۷-۱۴۰۴)

به منظور تحلیل دگرگونی ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری در ایران، شواهد استخراج‌شده از مراحل پیشین پژوهش بر اساس چهار بُعد اصلی ظرفیت نهادی شامل ابعاد قانونی، ساختاری-سازمانی، اجرایی-مدیریتی و مشارکتی-ارتباطی در قالب خط‌زمانی سازمان‌دهی شد. این سازمان‌دهی امکان بررسی هم‌زمان توزیع تاریخی رویدادها، اسناد و تحولات نهادی را در پنج دوره تاریخی ۱۳۴۷-۱۳۵۸، ۱۳۶۰-۱۳۸۳، ۱۳۸۴-۱۳۹۲، ۱۳۹۳-۱۳۹۹ و ۱۴۰۰-۱۴۰۴ فراهم می‌کند.

تحلیل این خط‌زمانی‌ها نشان می‌دهد دگرگونی ظرفیت نهادی از الگوی تدریجی اما ناهمگن پیروی کرده است؛ زیرا ابعاد قانونی، ساختاری، اجرایی و مشارکتی نه به صورت هم‌زمان، بلکه در پاسخ به نیازها و محدودیت‌های متفاوت نظام حکمرانی شهری توسعه یافته‌اند. در دوره‌های نخست، غلبه رویکرد قانون‌محور و تمرکز بر تصویب مقررات، بدون ایجاد ساختارهای سازمانی، ابزارهای اجرایی و سازوکارهای مشارکتی متناسب، موجب شد بسیاری از سیاست‌های بازآفرینی به ظرفیت نهادی پایدار تبدیل نشوند. از ابتدای دهه ۱۳۹۰، هم‌زمانی نسبی اصلاحات قانونی با ایجاد ساختارهای هماهنگ‌کننده، توسعه برنامه‌های اجرایی و گسترش سازوکارهای مشارکتی، زمینه حرکت به سوی الگوی چندبُعدی حکمرانی بازآفرینی شهری را فراهم کرد. در شهر اصفهان نیز، بررسی اسناد محلی و دیدگاه خبرگان نشان می‌دهد بازتاب این تحولات عمدتاً با تأخیر نسبت به سیاست‌های ملی و متناسب با ویژگی‌های مدیریتی و کالبدی شهر تحقق یافته است؛ به گونه‌ای که ایجاد دفاتر تسهیل‌گری، تقویت هماهنگی میان دستگاه‌های مسئول و توسعه پروژه‌های محله‌محور در بافت‌های تاریخی و ناکارآمد مهم‌ترین نموده‌های این تحول در سطح محلی محسوب می‌شوند. تایم‌لاین هر یک از ابعاد ظرفیت نهادی در شکل‌های (۴) تا (۷) ارائه شده است.

بافت‌های تاریخی این شهر نیز فراهم شد؛ هرچند تحقق عملی این ظرفیت‌ها با تأخیر نسبت به سطح سیاست‌گذاری ملی همراه بود.

سازوکارهای نهادهای هماهنگ برای مشارکت سایر دستگاه‌ها شکل نگرفته بودند. بررسی اسناد مدیریت شهری اصفهان نشان می‌دهد پس از تصویب قوانین جدید، زمینه حقوقی لازم برای تشکیل ساختارهای هماهنگی و اجرای برنامه‌های بازآفرینی در



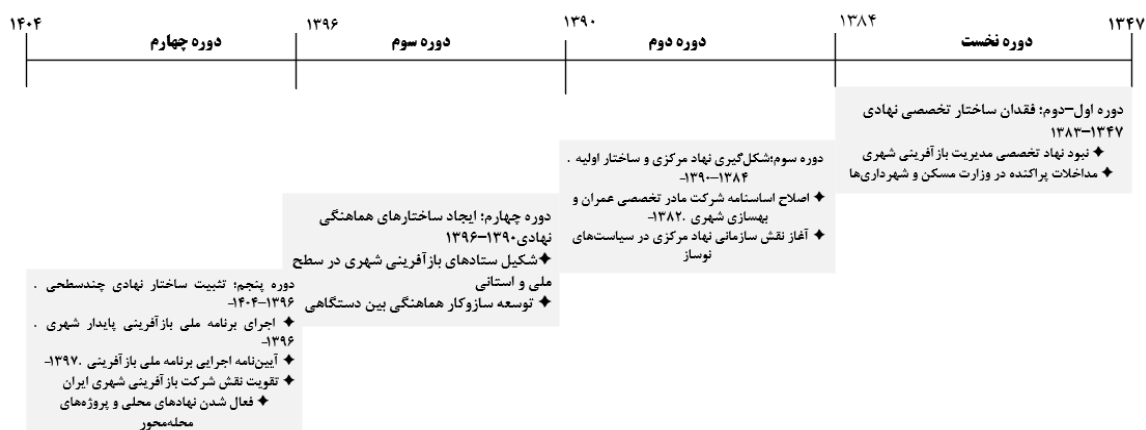
شکل ۴- نمودار زمان دگرگونی بُعد قانونی نهادهای (۱۳۴۷-۱۴۰۴) (منبع: نگارندگان، ۱۴۰۵)

تحول ساختاری صرفاً به افزایش تعداد نهادها محدود نبود، بلکه با سازمان‌دهی تعامل میان دستگاه‌های مسئول و حرکت به سوی حکمرانی هماهنگ همراه شد. در دوره ۱۴۰۰-۱۴۰۴ نیز تثبیت جایگاه شرکت بازآفرینی شهری ایران و استمرار فعالیت سازوکارهای هماهنگی نشان‌دهنده بلوغ نسبی بُعد ساختاری-سازمانی است. بر این اساس، بررسی شواهد نشان می‌دهد استمرار برخی از هم‌پوشانی‌های سازمانی و وابستگی تصمیم‌ها به دستگاه‌های متعدد همچنان از تحقق کامل حکمرانی یکپارچه جلوگیری کرده است. بررسی تجربه شهر اصفهان نیز این روند را تأیید می‌کند. تا پیش از دهه ۱۳۹۰، مدیریت بافت‌های تاریخی و ناکارآمد عمدتاً به عهده شهرداری و چند دستگاه اجرایی بود و سازوکار هماهنگی منسجمی میان نهادهای مسئول وجود نداشت. با تشکیل ستادهای بازآفرینی و توسعه دفاتر تسهیل‌گری، هماهنگی میان شهرداری، اداره کل راه و شهرسازی، میراث فرهنگی و سایر بازیگران محلی تقویت شد؛ هرچند اسناد مدیریت شهری و مصاحبه‌های خبرگان نشان می‌دهند تداخل وظایف و تمرکز تصمیم‌گیری در سطح ملی همچنان از مهم‌ترین محدودیت‌های حکمرانی بازآفرینی در اصفهان باقی مانده است. در تأیید این یافته، یکی از خبرگان اظهار می‌کند: «تشکیل ستاد بازآفرینی موجب شد هماهنگی میان دستگاه‌ها بهتر شود، اما تداخل وظایف و تمرکز بخشی از اختیارات در سطح ملی همچنان مانع تصمیم‌گیری یکپارچه در

ب) دگرگونی بُعد ساختاری-سازمانی ظرفیت نهادهای

تحلیل شکل (۵) نشان می‌دهد تحول بعد ساختاری-سازمانی ظرفیت نهادهای با تأخیر نسبت به تحولات قانونی آغاز شده است. در دوره ۱۳۴۷-۱۳۸۳، اگرچه چارچوب‌های قانونی اولیه برای مداخله در بافت‌های ناکارآمد شهری شکل گرفتند، هنوز سازمان یا سازوکاری مشخص برای هماهنگی میان دستگاه‌های مسئول وجود نداشت. در نتیجه، مسئولیت‌های مرتبط با بازآفرینی شهری میان نهادهای مختلف توزیع شده بودند و نبود مرجع واحد تصمیم‌گیری موجب پراکندگی اقدامات، تداخل وظایف و کاهش انسجام نهادهای شد. این ناهم‌زمانی میان ظرفیت قانونی و ظرفیت ساختاری یکی از عوامل اصلی محدودماندن اثربخشی سیاست‌های بازآفرینی در این دوره محسوب می‌شود. در دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۲، هم‌زمان با تقویت چارچوب‌های حقوقی، شکل‌گیری نهادها و ساختارهای تخصصی مدیریت بافت‌های فرسوده زمینه نهادمندسازی سیاست‌های بازآفرینی شهری را فراهم کرد. این تحول نشان می‌دهد قوانین جدید، علاوه بر تدوین قواعد، زمینه ایجاد نهادهای مسئول، تعیین وظایف سازمانی و گذار ظرفیت ساختاری از حالت پراکنده به سازمان‌یافتگی بیشتر را فراهم کردند. در دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۹، تشکیل ستادهای بازآفرینی شهری و توسعه سازوکارهای هماهنگی بین‌بخشی نقطه عطف تحول این بُعد به شمار می‌رود. این تغییرات بیانگر آن است که

اصفهان است» (مصاحبه شماره ۷).

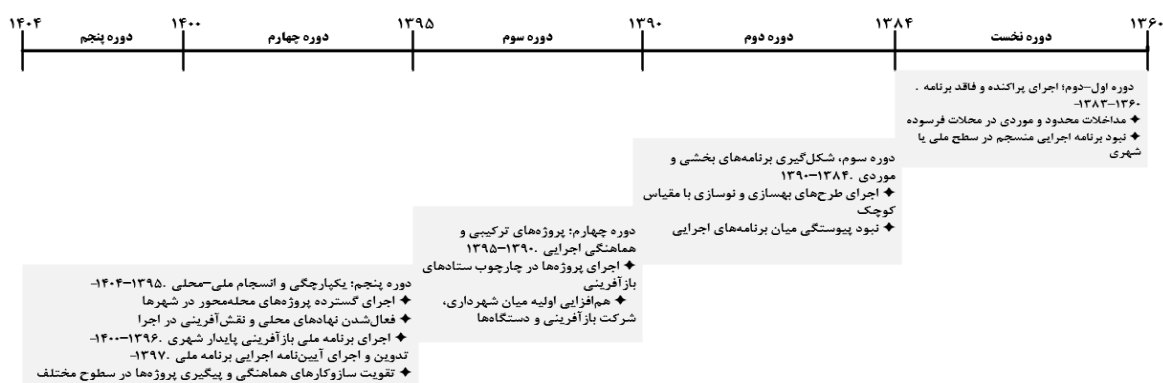


شکل ۵- نمودار زمان دگرگونی بُعد ساختاری-سازمانی (۱۳۴۷-۱۴۰۴) (منبع: نگارندگان، ۱۴۰۵)

پ) دگرگونی بُعد اجرایی-مدیریتی ظرفیت نهادی

مطابق داده‌های شکل (۶)، تحول بُعد اجرایی-مدیریتی ظرفیت نهادی با فاصله‌ای زمانی نسبت به تحولات قانونی و ساختاری شکل گرفته است. در دوره ۱۳۶۰-۱۳۷۰، برنامه‌های سامان‌دهی بافت‌های فرسوده عمدتاً ماهیتی پروژه‌محور و مقطعی داشتند و به دلیل نبود سازوکارهای اجرایی منسجم و هماهنگی بین دستگاه‌های مسئول، به ایجاد ظرفیت اجرایی پایدار منجر نشدند. در دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۲، تدوین دستورالعمل‌ها و برنامه‌های اجرایی، توان عملیاتی دولت را افزایش داد، اما اجرای سیاست‌ها همچنان تحت تأثیر پراکندگی مسئولیت‌ها و ضعف هماهنگی نهادی قرار داشت. نقطه عطف این بُعد در دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۹ رخ داد؛ زمانی که اجرای برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار و تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی پیوندی منسجم‌تر میان سیاست‌گذاری و اجرا ایجاد کرد و امکان اجرای برنامه‌ها در مقیاس محله را فراهم آورد. در دوره

۱۴۰۰-۱۴۰۴ نیز استمرار برنامه‌های عملیاتی بیانگر گذار از مداخلات مقطعی به مدیریت برنامه‌محور بازآفرینی شهری است؛ هرچند شواهد نشان می‌دهد اثربخشی این برنامه‌ها همچنان به میزان هماهنگی میان نهادهای مسئول و مشارکت بازیگران محلی وابسته بوده است. در شهر اصفهان، توسعه دفاتر تسهیل‌گری و اجرای پروژه‌های محله‌محور ظرفیت اجرایی مدیریت شهری را تقویت کرد و مصاحبه‌های خبرگان نشان می‌دهد محدودیت منابع، تعدد دستگاه‌های تصمیم‌گیر و وابستگی برخی از پروژه‌ها به تصمیم‌های ملی همچنان از مهم‌ترین موانع اجرای یکپارچه برنامه‌های بازآفرینی به شمار می‌روند. یکی از مدیران اجرایی در این زمینه اظهار داشت: «بخش زیادی از پروژه‌ها آماده اجرا هستند، اما محدودیت اعتبارات و وابستگی به تصمیم‌های دستگاه‌های ملی سرعت اجرای آنها را کاهش داده است» (مصاحبه شماره ۱۰).

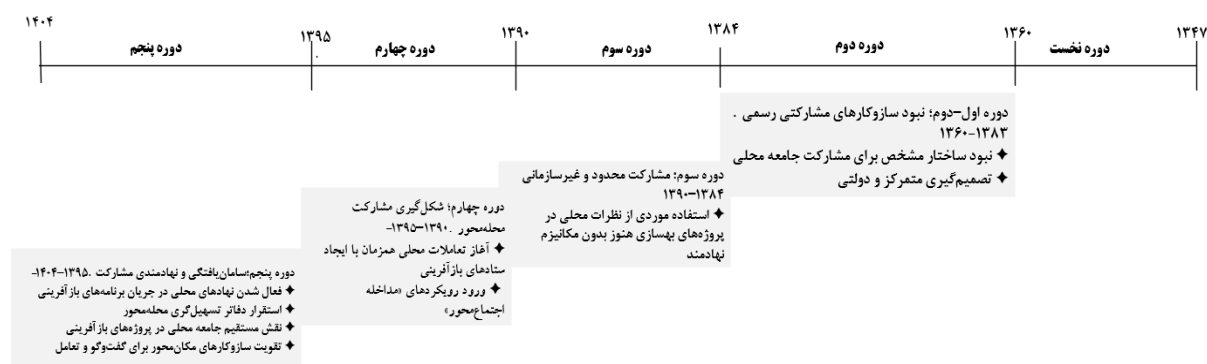


شکل ۶- نمودار زمان دگرگونی بُعد اجرایی-مدیریتی (۱۳۶۰-۱۴۰۴) (منبع: نگارندگان، ۱۴۰۵)

ت) دگرگونی بُعد مشارکتی-ارتباطی ظرفیت نهادهای

تحلیل شکل (۷) نشان می‌دهد بُعد مشارکتی-ارتباطی دیرتر از سایر ابعاد ظرفیت نهادهای بازآفرینی شهری شده است. در دوره ۱۳۴۷-۱۳۸۳، مشارکت ساکنان و نهادهای محلی جایگاهی مشخص در سیاست‌ها و برنامه‌های بازآفرینی نداشت و تصمیم‌گیری‌ها عمدتاً به صورت متمرکز و از سوی دستگاه‌های دولتی انجام می‌شد. در نتیجه، تعامل نظام‌مند میان مدیریت شهری، نهادهای محلی و جامعه محلی شکل نگرفت و ظرفیت مشارکتی در فرایند بازآفرینی توسعه نیافت. در دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۲، نخستین نشانه‌های توجه به توانمندسازی اجتماعی و مشارکت ساکنان در اسناد سیاستی مشاهده می‌شوند؛ بنابراین، نبود سازوکارهای نهادهای مشخص و محدود بودن اختیارات نهادهای محلی مانع از نهادینه شدن مشارکت در فرایند اجرا شد. از سال ۱۳۹۳، هم‌زمان با اجرای برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار، مشارکت اجتماعی به یکی از مؤلفه‌های رسمی سیاست‌گذاری تبدیل شد. توسعه دفاتر تسهیل‌گری، تأکید بر پروژه‌های محله‌محور و افزایش تعامل میان دستگاه‌های اجرایی و جامعه محلی نشان‌دهنده تغییر تدریجی رویکرد حکمرانی از مدیریت متمرکز به الگوی

مشارکتی‌تر است. در دوره ۱۴۰۰-۱۴۰۴ نیز استمرار این سازوکارها جایگاه بُعد مشارکتی را در نظام بازآفرینی شهری تقویت کرد؛ هرچند شواهد نشان می‌دهد میزان اثربخشی آن همچنان به انسجام میان نهادهای مسئول، اختیارات مدیریت محلی و تداوم مشارکت ذی‌نفعان وابسته است. در شهر اصفهان نیز توسعه دفاتر تسهیل‌گری و اجرای برنامه‌های محله‌محور زمینه تعامل بیشتر میان شهرداری، ساکنان و سایر بازیگران محلی را فراهم کرد. بر این اساس، مصاحبه‌های خبرگان نشان می‌دهد استمرار مشارکت در برخی از محلات تحت تأثیر محدودیت منابع، ناپایداری حمایت‌های نهادهای وابستگی تصمیم‌ها به سطوح بالاتر مدیریتی قرار داشته است. این یافته بیانگر آن است که تقویت ظرفیت مشارکتی، بیش از ایجاد سازوکارهای رسمی، به تداوم تعامل و اعتماد میان نهادهای مسئول و جامعه محلی وابسته است. یکی از خبرگان نیز این موضوع را چنین توصیف می‌کند: «دفاتر تسهیل‌گری توانستند ارتباطی مؤثر با ساکنان برقرار کنند، اما استمرار مشارکت مردم وابسته به اعتماد و حمایت مستمر دستگاه‌های اجرایی است» (مصاحبه شماره ۵).



شکل ۷- نمودار زمان دگرگونی بُعد تعاملی-مشارکتی ظرفیت نهادهای (۱۳۶۰-۱۴۰۴) (منبع: نگارندگان، ۱۴۰۵)

از اسناد، مصاحبه‌های خبرگان و مطالعه موردی اصفهان نشان می‌دهد این همگرایی هنوز کامل نیست و عواملی مانند تداخل وظایف سازمانی، محدودیت منابع، تمرکز تصمیم‌گیری و ناپایداری مشارکت محلی همچنان مانع تثبیت ظرفیت نهادهای در سطح محلی می‌شوند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهند تحول ظرفیت نهادهای فرایندی تدریجی، وابسته به مسیر و متأثر از تعامل هم‌زمان ابعاد قانونی، ساختاری، اجرایی و مشارکتی است و نمی‌توان آن را صرفاً نتیجه افزایش تعداد قوانین یا ایجاد

تحلیل هم‌زمان چهار خط‌زمانی نشان می‌دهد تا پیش از سال ۱۳۹۳، تحولات ظرفیت نهادهای عمدتاً به صورت ناهم‌زمان و تک‌بعدی رخ داده‌اند؛ به گونه‌ای که توسعه چارچوب‌های قانونی، به دلیل ضعف ظرفیت‌های ساختاری، اجرایی و مشارکتی، به ارتقای متوازن ظرفیت نهادهای منجر نشده است. از سال ۱۳۹۳ به بعد، هم‌زمانی نسبی تحولات در هر چهار بُعد بیانگر گذار تدریجی نظام بازآفرینی شهری از الگوی قانون‌محور به حکمرانی نهادهای یکپارچه‌تر است. شواهد حاصل

نهادهای جدید دانست.

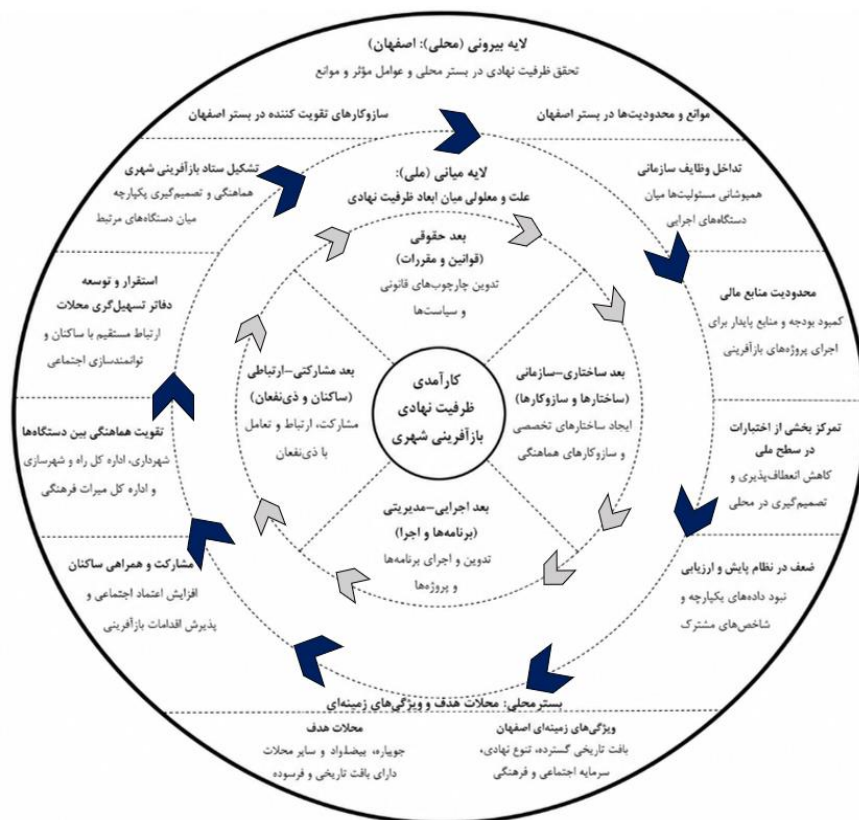
مرحله پنجم: تحلیل علت و معلولی طولی دگرگونی ظرفیت نهادی

در این مرحله، روند تاریخی تحول ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری در ایران طی دوره ۱۳۴۷ تا ۱۴۰۴، با استفاده از شواهد حاصل از ردیابی فرایند، به منظور تبیین روابط علت و معلولی میان ابعاد ظرفیت نهادی تحلیل می‌شود. برخلاف بخش پیشین که بر خوانش جداگانه خط زمانی هر بُعد تمرکز داشت، در اینجا تلاش می‌شود الگوی تحول نهادی به عنوان یک فرایند پویا و درهم‌تنیده تفسیر شود. بررسی طولی شاخص‌ها نشان می‌دهد تحول ظرفیت نهادی در این حوزه نه به صورت خطی و هم‌زمان، بلکه در قالب فرایندی تدریجی و مرحله‌ای شکل گرفته است؛ هر بُعد نهادی در پاسخ به محدودیت‌های مرحله پیشین و در تعامل با سایر ابعاد، در مقاطع زمانی متفاوت تحول یافته است. در دوره نخست، یعنی فاصله زمانی ۱۳۴۷ تا ۱۳۸۳، تحول نهادی عمدتاً تحت سلطه بُعد قانونی قرار دارد. در این دوره، قوانین و مقررات مرتبط با نوسازی و سامان‌دهی شهری شکل گرفتند و چارچوب‌های حقوقی لازم برای مداخله در بافت‌های شهری تدوین شده‌اند. این چارچوب‌های قانونی، به دلیل فقدان ساختارهای تخصصی و سازوکارهای اجرایی مناسب، نتوانستند به ایجاد ظرفیت نهادی مؤثر منجر شوند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد تقدم قانون‌گذاری بر ایجاد ظرفیت‌های ساختاری و اجرایی مهم‌ترین عامل محدودماندن اثربخشی قوانین در این دوره بوده است. در نتیجه، مشارکت اجتماعی در سیاست‌های شهری این دوره جایگاهی پررنگ نداشت و بیشتر اقدامات در قالب مداخلات کالبدی و از بالا به پایین تعریف می‌شوند. این وضعیت نشان می‌دهد دگرگونی ظرفیت نهادی در این دوره از الگوی تک‌بعدی تبعیت می‌کند؛ الگویی که در آن، تقویت چارچوب قانونی به تنهایی قادر به فعال‌سازی سایر ابعاد نهادی نبوده است. از میانه دهه ۱۳۸۰ تا اوایل دهه ۱۳۹۰، نشانه‌های گذار نهادی در سیاست‌های بازآفرینی شهری مشاهده می‌شوند. در این دوره، تصویب قوانین و سیاست‌های جدید در حوزه احیا و نوسازی بافت‌های فرسوده با ایجاد یا تقویت برخی از ساختارهای نهادی همراه شد و به این ترتیب، پیوندی نسبی میان قانون و ساختار شکل گرفت. اجرای قوانین جدید، بر اساس شواهد اسنادی و

مصاحبه‌های خبرگان، ضرورت ایجاد نهادهای تخصصی‌تر و سازوکارهای هماهنگی میان دستگاه‌ها را آشکار کرد. در نتیجه، پیوند میان ظرفیت‌های قانونی و ساختاری تقویت یافت و زمینه توسعه ظرفیت اجرایی فراهم شد. در همین دوره، نخستین نشانه‌های ورود مشارکت اجتماعی در اسناد و برنامه‌ها دیده می‌شوند؛ هرچند این مشارکت هنوز به صورت کامل نهادینه نشده بود. از این رو، می‌توان این دوره را مرحله گذار از الگوی تک‌بعدی به الگویی دانست که در آن، ابعاد قانونی و ساختاری به تدریج با یکدیگر پیوند می‌خورند و زمینه شکل‌گیری ظرفیت اجرایی فراهم می‌شود. تحلیل شاخص‌های دوره ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۹ نشان می‌دهد در این بازه زمانی یک تغییر کیفی در الگوی تحول نهادی رخ داده است. در این مقطع، برای نخستین بار تقویت چارچوب‌های قانونی با توسعه ساختارهای نهادی، گسترش برنامه‌های اجرایی و توجه جدی به مشارکت اجتماعی به طور هم‌زمان مشاهده می‌شود. تقویت ساختارهای سازمانی و ایجاد سازوکارهای هماهنگی میان نهادهای مختلف امکان اجرای برنامه‌های ملی بازآفرینی شهری را فراهم کرد و عملیاتی‌شدن این برنامه‌ها نیز نیاز به تعامل با ساکنان و ذی‌نفعان محلی را افزایش داد. در نتیجه، مشارکت اجتماعی به عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی سیاست بازآفرینی وارد اسناد و برنامه‌ها شد. این تعامل میان اجرا و مشارکت به افزایش مشروعیت و کارآمدی سیاست‌های بازآفرینی انجامید و همین امر زمینه بازنگری و تکامل چارچوب‌های قانونی را فراهم کرد. بنابراین، در این دوره، یک چرخه بازخوردی میان چهار بُعد نهادی شکل می‌گیرد که نشان‌دهنده گذار از رویکرد کالبدی به رویکرد نهادی-اجتماعی در سیاست‌های بازآفرینی شهری است. در سال‌های ۱۴۰۰-۱۴۰۴، نشانه‌هایی از تثبیت و تعمیق این هم‌گرایی نهادی مشاهده می‌شوند. در این دوره، سیاست‌های مرتبط با توسعه درون‌شهری، پروژه‌های محله‌محور و تقویت نهادهای محلی نشان می‌دهند سیاست بازآفرینی شهری از مرحله شکل‌گیری چارچوب‌ها عبور کرده و وارد مرحله تثبیت نهادی شده است. در این وضعیت، هر یک از ابعاد چهارگانه ظرفیت نهادی نقش مکملی در پیشبرد سیاست‌ها ایفا می‌کنند؛ به گونه‌ای که بُعد قانونی نقش تنظیم‌گر و جهت‌دهنده، بُعد ساختاری نقش هماهنگ‌کننده نهادی، بُعد اجرایی نقش عملیاتی‌کننده برنامه‌ها و بُعد مشارکتی نقش تقویت‌کننده مشروعیت و پایداری اجتماعی را به عهده دارد. هم‌زمانی و

ظرفیت نهادهای را می‌توان فرایندی تدریجی و بازخوردی دانست که در آن، ابعاد مختلف نهادی در تعامل با یکدیگر تکامل می‌یابند. بر اساس شواهد این پژوهش، دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۹ را می‌توان نقطه عطف همگرایی ابعاد ظرفیت نهادی دانست. در شهر اصفهان نیز این تغییرات در قالب تشکیل ستاد بازآفرینی، توسعه دفاتر تسهیل‌گری و افزایش هماهنگی میان شهرداری، اداره کل راه و شهرسازی و اداره کل میراث فرهنگی مشاهده شدند. بنابراین، مصاحبه‌های خبرگان نشان می‌دهد تداخل وظایف، محدودیت منابع مالی و تمرکز بخشی از اختیارات در سطح ملی مانع از تحقق کامل ظرفیت نهادی در محلات هدف، از جمله جویباره و پیدآباد، شده است.

تعامل این ابعاد نشان می‌دهد ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری از حالت پراکنده و ناپیوسته به سمت الگویی هم‌افزا حرکت کرده است. برآیند این تحلیل علت‌ومعلولی روند طولی نشان می‌دهد تحول ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری در ایران در قالب یک زنجیره علت‌ومعلولی قابل تبیین است. در این زنجیره، تقویت چارچوب‌های قانونی به تدریج ضرورت ایجاد ساختارهای تخصصی را مطرح می‌کند و شکل‌گیری این ساختارها امکان توسعه برنامه‌های اجرایی را فراهم می‌آورد. اجرای برنامه‌ها نیاز به مشارکت ساکنان و هماهنگی میان بازیگران محلی را افزایش داده و همین امر به تقویت بُعد مشارکتی انجامیده است. شواهد تاریخی نشان می‌دهد بازخوردهای حاصل از اجرای برنامه‌ها و مشارکت ذی‌نفعان در بازنگری قوانین و بازآرایی سازوکارهای نهادی در دوره‌های بعد نقش داشته‌اند. به این ترتیب، تحول



شکل ۸- چرخه دگرگونی ظرفیت نهادی در سیاست‌های بازآفرینی شهری ملی (ایران) و محلی (اصفهان) (۱۳۴۷-۱۴۰۴)

(منبع: نگارندگان، ۱۴۰۵)

چارچوب‌های حقوقی زمینه شکل‌گیری ساختارهای تخصصی و سازوکارهای هماهنگی را فراهم می‌کنند؛ تقویت این ساختارها توسعه ظرفیت اجرایی را ممکن می‌کند و اجرای برنامه‌ها نیز با گسترش تعامل و مشارکت ذی‌نفعان، زمینه بازخورد و اصلاح مستمر سیاست‌ها و نهادها را فراهم می‌آورد.

شکل (۸) چرخه مفهومی دگرگونی ظرفیت نهادی در سیاست‌های بازآفرینی شهری را بر پایه تحلیل طولی پژوهش نشان می‌دهد. در لایه درونی مدل، ظرفیت نهادی به عنوان پیامد تعامل چهار بُعد حقوقی، ساختاری-سازمانی، اجرایی-مدیریتی و مشارکتی-ارتباطی تبیین شده است. در این چرخه،

از این رو، ظرفیت نهادی نه حاصل تقویت مستقل هر یک از ابعاد، بلکه نتیجه تعامل و بازخورد مستمر میان آنهاست که به ارتقای کارآمدی و انسجام نظام حکمرانی بازآفرینی شهری منجر می‌شود. لایه بیرونی مدل بر پایه یافته‌های مطالعه موردی اصفهان ترسیم شده است و چگونگی تحقق این روابط را در بستر محلی نشان می‌دهد. شواهد پژوهش بیانگر آن است که سازوکارهایی مانند تشکیل ستاد بازآفرینی، استقرار دفاتر تسهیل‌گری و تقویت هماهنگی میان شهرداری، اداره کل راه و شهرسازی و اداره کل میراث فرهنگی در تقویت ظرفیت نهادی نقشی مؤثر داشته‌اند. در مقابل، تداخل وظایف سازمانی، محدودیت منابع مالی و تمرکز بخشی از اختیارات در سطح ملی مهم‌ترین موانع بالفعل شدن ظرفیت نهادی در محلات هدف، از جمله جویبار و بیدآباد، بوده‌اند. به این ترتیب، مدل مفهومی با تلفیق یافته‌های تحلیل ملی و مطالعه موردی اصفهان، هم الگوی کلان دگرگونی ظرفیت نهادی و هم سازوکارهای تحقق، تقویت و محدودیت آن را در بستر محلی تبیین می‌کند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری در ایران را نمی‌توان صرفاً بر مبنای افزایش تعداد قوانین، اسناد سیاستی یا نهادهای رسمی تبیین کرد. دستاورد اصلی پژوهش آن است که دگرگونی این ظرفیت فرایندی تدریجی، تعاملی و وابسته به مسیر است که از برهم‌کنش چهار بُعد قانونی، ساختاری-سازمانی، اجرایی-مدیریتی و مشارکتی-ارتباطی شکل می‌گیرد. به بیان دیگر، تقویت هر یک از این ابعاد فقط در صورت پیوند و هم‌افزایی با ابعاد دیگر می‌تواند به بالفعل شدن ظرفیت نهادی منجر شود. تحلیل دوره‌های تاریخی نشان داد در دوره‌های اولیه، اگرچه چارچوب‌های قانونی و برخی از ساختارهای سازمانی شکل گرفتند، نبود هماهنگی میان نهادهای مسئول، ضعف سازوکارهای اجرایی و محدود بودن مشارکت ذی‌نفعان مانع از تبدیل ظرفیت‌های رسمی به ظرفیت عملیاتی شد. از این رو، مسئله اصلی بازآفرینی شهری در این دوره‌ها کمبود قانون یا فقدان نهاد رسمی نبوده، بلکه ناهماهنگی میان ابعاد مختلف ظرفیت نهادی بوده است. از اواخر دهه ۱۳۸۰ نیز، هم‌زمان با تغییر رویکرد سیاست‌گذاری از نوسازی کالبدی به بازآفرینی شهری، پیوند میان ابعاد قانونی، ساختاری، اجرایی و مشارکتی به تدریج تقویت شد؛ بر این اساس، تداوم و

اثربخشی این تحول همچنان به کیفیت هماهنگی‌های نهادی و ظرفیت اجرایی در سطح محلی وابسته باقی ماند. تحلیل تاریخی همچنین نشان داد گسست‌های نهادی عمدتاً در مقاطع تغییر رویکردهای سیاست‌گذاری و بازآرایی ساختار مدیریت شهری پدید آمده‌اند. این گسست‌ها بیش از آنکه از ضعف قوانین ناشی شوند، با ناپایداری سازوکارهای هماهنگی، تغییر مسئولیت نهادهای هم‌پوشانی وظایف و فقدان تداوم نهادی ارتباط داشته‌اند. بنابراین، تحول ظرفیت نهادی را باید فرایندی بازخوردی دانست که در آن، تغییر در یک بُعد بر کارکرد و اثربخشی ابعاد دیگر نیز اثر می‌گذارد. تجربه اصفهان نیز نشان داد فاصله میان سیاست‌های ملی و سازوکارهای اجرایی محلی یکی از موانع اصلی بالفعل شدن ظرفیت نهادی در بازآفرینی محلات تاریخی است. شواهد اسنادی و روایت‌های خبرگان بیانگر آن است که تداخل وظایف دستگاه‌ها، تمرکز تصمیم‌گیری، محدودیت منابع اجرایی و ضعف نهادینه شدن مشارکت محلی اثربخشی سیاست‌های بازآفرینی را کاهش داده‌اند. در مقابل، هرگاه هماهنگی میان شهرداری، اداره کل راه و شهرسازی، میراث فرهنگی و دفاتر تسهیل‌گری تقویت شده، زمینه تحقق مؤثرتر سیاست‌ها در مقیاس محلی فراهم آمده است. بنابراین، تجربه اصفهان تأیید می‌کند اصلاحات قانونی زمانی اثربخش خواهند بود که با بازآرایی روابط بین‌نهادی، تفویض اختیار، سازوکارهای اجرایی پایدار و مشارکت واقعی ذی‌نفعان محلی همراه شوند. بر این اساس، دلالت سیاستی پژوهش آن است که ارتقای ظرفیت نهادی بازآفرینی شهری بیش از تدوین قوانین جدید یا ایجاد نهادهای موازی، مستلزم تقویت سازوکارهای هماهنگی بین‌دستگاهی، شفاف‌سازی مسئولیت‌ها، واگذاری اختیارات متناسب به سطوح محلی، تأمین ظرفیت اجرایی و تثبیت نقش نهادهای میانجی مانند دفاتر تسهیل‌گری است. نتیجه مربوط به تدریجی و وابسته به مسیر بودن تحول ظرفیت نهادی نیز حاصل مقایسه و تلفیق شواهد اسنادی، گزارش‌های مدیریت شهری اصفهان و روایت‌های خبرگان است؛ از این رو، باید آن را استنباطی تحلیلی مبتنی بر مجموعه داده‌ها، و نه ادعایی برخاسته از یک سند یا مصاحبه منفرد، تلقی کرد.

منابع

ابراهیمی بوزانی، مهدی، ده‌داری فرد، امیر، و مختاری

- ملک‌آبادی، رضا (۱۴۰۱). تحلیلی بر بازآفرینی محله تاریخی سنگ سیاه شیراز با استفاده از تحلیل ترکیبی ALM-Gis. *پژوهش‌های برنامه‌ریزی شهری*، ۷(۲)، ۲۷-۴۰. <https://civilica.com/doc/2072071>
- امان‌زادگان، الهام، و طیبیان، منوچهر (۱۴۰۰). قرائتی بر بازآفرینی شهری پایدار در بافت‌های تاریخی با تحلیل و ارزیابی تحقق‌پذیری معیارهای آن در محلات بافت تاریخی شیراز. *برنامه‌ریزی توسعه کالبدی*، ۸(۲)، ۱۱-۲۸. <https://doi.org/10.30473/psp.2021.51409.2258>
- اسمعیل‌پور، نجم، پیروزمهر، دلارام، اکبری، رضا، و اسمعیل‌پور، فاطمه (۱۴۰۱). تبیین عوامل اجتماعی مؤثر بر مشارکت ساکنان در بازآفرینی اجتماع‌محور در بافت‌های ناکارآمد شهری (مورد مطالعه: محله قلعه وکیل آباد شهر مشهد). *برنامه‌ریزی فضایی*، ۱۲(۳)، ۱-۲۴. <https://doi.org/10.22108/sppl.2022.132614.1643>
- پوراحمد، احمد، فرهودی، رحمت‌اله، زنگنه شهرکی، سعید، و شفاعت قراملکی، طهورا (۱۳۹۹). تبیین الگوی بازآفرینی بافت تاریخی با رویکرد توسعه گردشگری (مطالعه موردی: شهر تبریز). *جغرافیا و برنامه‌ریزی*، ۲۴، ۴۳-۶۰. <https://doi.org/10.22034/gp.2021.11052>
- پویان، صالح، توکلان، علی، و کارگر، بهمن (۱۴۰۱). ارزیابی اثربخشی برنامه‌های بازآفرینی شهری پایدار بر ارتقای کیفیت زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی (مورد مطالعه: شهر رشت). *مطالعات برنامه‌ریزی سکونتگاه‌های انسانی*، ۱۷(۲)، ۳۹۰-۳۷۷. <https://www.sid.ir/paper/1030710/fa>
- حبیبی، کیومرث، ایراندوست، کیانوش، و احمدی، علی‌اصغر (۱۴۰۱). چارچوبی برای بازآفرینی بافت‌های تاریخی با رویکرد فرهنگ‌محور به منظور دستیابی به توسعه پایدار گردشگری (مطالعه موردی: بافت تاریخی ارومیه). *نشریه معماری و شهرسازی ایران*، ۱۳(۱)، ۱۰۵-۱۲۳. <https://dx.doi.org/10.30475/isau.2021.236712.1445>
- دهقانی، حمید (۱۴۰۳). بررسی فرهنگی-اجتماعی بافت تاریخی باباقاسم و ارائه مجموعه اقدام‌های مداخله اجتماعی (مطالعه موردی: محله‌های شهشان، دردشت و سنبلستان اصفهان). *برنامه‌ریزی فضایی*، ۱۴(۱)، ۸۷-۱۱۶. <https://doi.org/10.22108/sppl.2023.137824.1728>
- دهقانی، مصطفی، حقیقت‌نابینی، غلامرضا، و زبردست، اسفندیار (۱۴۰۰). تحلیل ظرفیت نهادهی توسعه شهری دانش‌بنیان اصفهان. *نامه معماری و شهرسازی*، ۱۳، ۵-۲۲. <https://www.doi.org/10.30480/aup.2021.2498.1481>
- دولت جمهوری اسلامی ایران. (۱۴۰۰). *سند تحول دولت؛ چارچوب سیاستی عدالت فضایی و بازآفرینی شهری*. تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی.
- رمضان زاده لک، محدثه، متکی، زهیر، و ملک‌پور اصل، بهزاد (۱۴۰۳). بررسی سیر سیاست‌های اجرایی بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری با تأکید بر کاهش خطر سوانح. *جغرافیا و روابط انسانی*، ۶(۴)، ۳۷۸-۳۵۸. <https://doi.org/10.22034/gahr.2023.408555.1918>
- رهبر جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۹۰). *سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن و شهرسازی*. تهران: دفتر مقام معظم رهبری.
- زیاری، کرامت‌اله، حسینی، علی، و گودرزی، علی (۱۴۰۰). تحلیل سیاست‌های کالبدی و اقتصادی بازآفرینی شهری مسکن مبنای مورد مطالعه محله جفره ماهینی شهر بوشهر. *جغرافیا و توسعه فضایی*، ۸(۲)، ۲۱۹-۲۴۰. <https://doi.org/10.22067/jgusd.2022.70304.1041>
- زنگنه، دکتر مهدی، ابویسانی، کوثر، و برزویی، مهدی (۱۴۰۳). سنجش سرمایه اجتماعی ساکنان در جهت تحقق رویکرد بازآفرینی شهری (مطالعه موردی: بافت فرسوده شهر جغتای). *جغرافیا و توسعه فضایی شهری*، ۱۱(۱)، ۹۳-۱۰۹. <https://doi.org/10.22067/jgusd.2023.75554.1175>
- سبحانی، نوبخت، حکمت‌نیا، حسن، فخار تازه‌یزدی، فرشته، و سلمان‌زاده، سینا (۱۴۰۲). ارزیابی بافت‌های فرسوده شهری با رویکرد بازآفرینی شهری (مورد شهر میاندوآب). *پژوهش‌های جغرافیای انسانی*، ۵۵(۳)، ۱۱۵-۱۳۹. <https://doi.org/10.22059/JHGR.2022.332976.10084>
- سجادزاده، حسن، و زلفی‌گل، سارا (۱۳۹۴). نقش طراحی شهری در بازآفرینی بافت محلات سنتی با رویکرد محرک توسعه (نمونه موردی: محله کلپا همدان). *فصلنامه آمایش محیط*، ۱، ۱۷۱-۱۴۷. <https://civilica.com/doc/1358622>
- سعیدی، جعفر، صادقی ده‌چشمه، ستار، و موسویان، سید محسن (۱۴۰۳). شناسایی و تحلیل عوامل مؤثر بر ظرفیت نهادهی بر اساس رویکرد توسعه یکپارچه شهری (پژوهش موردی: شهر شهرکرد). *آمایش فضا و ژئوماتیک*، ۲۸(۴)، ۵۴-۹۵. <https://2.189.160.148/fa/article/612970>
- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. (۱۴۰۰). *مصوبه اصلاح و بازنگری شیوه‌نامه شناسایی و تعیین محدوده‌های هدف بازآفرینی شهری*. تهران: وزارت راه و شهرسازی.
- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. (۱۴۰۳). *مصوبه*

29

مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۹). *قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.*

مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۸). *قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی فرهنگی. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.*

وحدانی‌نیا، ولسی‌الله، و درودی، مسعود (۱۳۹۸). سیاست‌گذاری عمومی متأخر؛ گذار از حکومت محوری به حکمرانی. *فصلنامه دولست‌پژوهی*، ۵، ۱۳۱-۱۷۰.

<https://www.magiran.com/p2041843>

وزارت کشور. (۱۴۰۰). *شیوه‌نامه طرح توانمندسازی و تحول اجتماع محور محلات کم‌برخوردار. تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.*

وزارت راه و شهرسازی. (۱۳۹۳). *دستورالعمل ارزیابی صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی در امر بازآفرینی شهری. تهران: وزارت راه و شهرسازی.*

وزارت راه و شهرسازی. (۱۳۹۶). *برنامه ملی بازآفرینی پایدار شهری (افق ۱۴۰۰). تهران: وزارت راه و شهرسازی.*

وزارت راه و شهرسازی. (۱۴۰۲). *سند برنامه اقدام مشترک بازآفرینی شهری. تهران: شرکت بازآفرینی شهری ایران.*

هیئت وزیران. (۱۳۸۲الف). *اساسنامه شرکت بازآفرینی شهری ایران (با اصلاحات بعدی). تهران: هیئت وزیران.*

هیئت وزیران. (۱۳۸۲ب). *تصویب‌نامه سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی. تهران: هیئت وزیران.*

هیئت وزیران. (۱۳۹۳). *سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری. تهران: هیئت وزیران.*

هیئت وزیران. (۱۳۹۹). *آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی فرهنگی. تهران: هیئت وزیران.*

References

Amanzadegan, E., & Tabibian, M. (2021). Reading sustainable urban regeneration in historical Districts by analyzing and evaluating the feasibility of its criteria in the historical District of Shiraz. *Physical Development Planning*, 8(2), 11-28.

<https://doi.org/10.30473/psp.2021.51409.2258>

[In Persian]

Bortolotti, A., & Grassi, P. (2025). Assembling

راهکارهای تشویقی احیای سکونت در بافت‌های تاریخی. تهران: شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.

صبوحی، عفت، مسعود، محمد، مرادی چادگانی، داریوش، و صادقی، نگین (۱۳۹۹). تحلیل دگرگونی سیاست‌گذاری‌های افقی و عمودی ساماندهی مشاغل شهری در برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی ایران پس از انقلاب اسلامی. *اقتصاد شهری*، ۵(۱)، ۸۱-۹۸.

<https://www.doi.org/10.22108/ue.2021.127327.117>

8

کارگر، حمید، حسینی نژاد، ژیلدا، اسکندری، محمد، و نکویی، محمدعلی (۱۴۰۰). مروری بر تجربه‌های مداخلات بزرگ مقیاس بازآفرینی شهری و درس‌آموزی برای کاهش آسیب‌پذیری‌ها. *دانش پیشگیری و مدیریت بحران*، ۱۱(۳)، ۲۲۱-۲۳۷.

<https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.23225955.1400.11.3.1.8>

11.3.1.8

مسلمی مهنی، یوسف (۱۳۹۷). سیاست‌گذاری شهری در ایران: ارائه یک مدل کاربردی؛ مطالعه موردی: کلان‌شهر کرمان. *فصلنامه سیاست*، ۱(۱)، ۶۳-۱۷۳.

<https://doi.org/10.22059/jpq.2018.99109.1006273>

مولایی قلیچی، مهدی، و حسینیان راد، امیر (۱۴۰۳). تحلیل پیشران‌های موثر بر بازآفرینی بافت تاریخی شهری با رویکرد آینده‌پژوهی (نمونه موردی: شهر کاشان). *پژوهش‌های فضا و مکان در شهر*، ۸(۴)، ۳۵-۵۸.

<https://doi.org/10.22034/jspr.2025.2045653.1088>

مومنی، علی، توکلی‌نیا، جمیله، کلاتری، محسن، و خاوریان گرمسیر، امیررضا (۱۴۰۴). فراتحلیل بازآفرینی شهری با رویکرد اجتماع‌محوری در ایران. *پژوهش‌های جغرافیای برنامه‌ریزی شهری*، ۱۳(۴)، ۵۹-۸۱.

<https://doi.org/10.22059/jurbangeo.2025.393204.2054>

54

قاسمی کرانی، معصومه، و ملکی، سعید (۱۴۰۴). بررسی و امکان‌سنجی شاخص‌های شهر فشرده (مطالعه موردی: شهر اهواز). *جغرافیا و روابط انسانی*، ۳، ۱۸۱-۱۹۳.

<https://doi.org/10.22034/gahr.2025.535417.2540>

محمدی، جمال، شفق، سیروس، و نوری، محمد (۱۳۹۳). تحلیل ساختار فضایی-کالبدی بافت فرسوده شهری با رویکرد نوسازی و بهسازی (مطالعه موردی: بافت فرسوده شهر دوگنبدان). *برنامه‌ریزی فضایی*، ۴(۲)، ۱۰۵-۱۲۸.

<https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/10601>

- factors affecting residents' participation in community-based regeneration in dysfunctional urban contexts (Case study: Vakil Abad Castle neighborhood in Mashhad city). *Spatial Planning*, 12(3), 1-24.
<https://doi.org/10.22108/sppl.2022.132614.1643> [In Persian]
- Franks, T. (1999). Capacity building and institutional development: reflections on water. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 19(1), 51-61.
[https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-162X\(199902\)19:1%3C51::AID-PAD54%3E3.0.CO;2-N](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-162X(199902)19:1%3C51::AID-PAD54%3E3.0.CO;2-N)
- Ghasemi-Karani, M., & Maleki, S. (2025). Study and feasibility of compact city indicators (Case study: Ahvaz city). *Geography and Human Relationships*, 8(3), 181-193.
<https://doi.org/10.22034/gahr.2025.535417.2540> [In Persian]
- Government of the Islamic Republic of Iran. (2021). *Government transformation document: Policy framework for spatial justice and urban regeneration*. Tehran: Deputy for Planning and Strategic Supervision. [In Persian]
- Habibi, K., Irandoost, K., & Ahmadi, A. S. (2022). A framework for regeneration of historical contexts with a culture-led approach to achieve sustainable tourism development (Case study: Urmia historical context). *Journal of Iranian Architecture & Urbanism*, 13(1), 105-123.
<https://dx.doi.org/10.30475/isau.2021.236712.1445> [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly of Iran. (2010). *Law on supporting the revitalization, rehabilitation, and renovation of deteriorated and inefficient urban fabrics*. Official Gazette of the Islamic Republic of Iran. [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly of Iran. (2019). *Law on supporting the restoration and revitalization of historical-cultural fabrics*. Official Gazette of the Islamic Republic of Iran. [In Persian]
- Kowalczyk-Anioł, J. (2023). Rethinking tourism-driven urban transformation and social tourism impact: A scenario from a CEE city. *Cities*, 134, 104178.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264275122006175>
- Kargar, H., Hosseinienejad, Zh., Eskandari, M., & Nekooie, M. A. (2021). An overview of the experiences of large-scale urban regeneration interventions and lessons learned to reduce vulnerabilities. *Disaster Prevention and Management Knowledge*, 11(3), 221-237.
<https://doi.org/10.1001.1.23225955.1400.11.3.1.8> [In Persian]
- Korkmaz, C., & Balaban, O. (2019). Sustainability of urban regeneration in Turkey: Assessing the performance of the North Ankara Urban urban regeneration: The case of NoLo in Milan. *Cities*, 166, 106302.
<https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.106302>
- Branco, R., Canelas, P., & Alves, S. (2024). The governance of urban regeneration in Lisbon: Drivers of continuity and change. *Cities*, 154, 105324.
<https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105324>
- Chao, J. C., & Hsu, K. W. (2018). The impact of Taiwan's urban-renewal policies, laws and decrees on urban redevelopment and urban disaster prevention. In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* (Vol. 164, No. 1, p. 012034). IOP Publishing.
- CLG. (2007). *Strong and prosperous communities: The local government white paper. Making it happen: The implementation plan*. London: Department for Communities and Local Government. Link: <https://www.thenbs.com/PublicationIndex/documents/details?Pub=DCLG&DocId=281190>
- Council of Ministers of Iran. (2003). *Statutes of the Iran Urban Regeneration Company (with subsequent amendments)*. Tehran: Council of Ministers. [In Persian]
- Council of Ministers of Iran. (2003). *Resolution on the empowerment and organization document for informal settlements*. Tehran: Council of Ministers. [In Persian]
- Council of Ministers of Iran. (2014). *National strategic document for the revitalization, rehabilitation, renovation, and empowerment of deteriorated and inefficient urban fabrics*. Tehran: Council of Ministers. [In Persian]
- Council of Ministers of Iran. (2020). *Executive by-law of the law supporting the restoration and revitalization of historical-cultural fabrics*. Tehran: Council of Ministers. [In Persian]
- Dehghani, H. (2024). Investigation of the cultural-social and historical contexts of Baba Qasim and presenting a set of social intervention measures (Case study: Shahshan, Dardasht, and Sanbulistan neighborhoods of Isfahan). *Spatial Planning*, 14(1), 87-116.
<https://www.doi.org/10.30480/aup.2021.2498.1481> [In Persian]
- Dehghani, M., Haghighat Naeini, G. R., & Zebardast, E. (2021). Analysis of the institutional capacity of knowledge-based urban development in Isfahan. *Journal of Architecture and Urban Planning*, 13, 5-22.
<https://www.doi.org/10.30480/aup.2021.2498.1481> [In Persian]
- Ebrahimi, M., Dehdarifard, A., & Mokhtari Malekabadi, R. (2022). An analysis of the reconstruction of the historical neighborhood of Sang Siah, Shiraz using ALM-GIS hybrid analysis. *Urban Planning Research*, 7(2), 27-40.
<https://civilica.com/doc/2072071> [In Persian]
- Esmailpoor, N., Piroozmehr, D., Akbari, R., & Esmailpoor, F. (2022). Explaining the social

- 3 [In Persian]
- Moulai Qalichi, M., & Hoseinianrad, A. (2024). Analysis of the drivers influencing the regeneration of urban historical fabric with a futures studies approach (Case study: The city of Kashan). *Journal of Urban Studies on Space and Place*, 8(4), 35-58. <https://doi.org/10.22034/jspr.2025.2045653.108>
- 8 [In Persian]
- Pooyan, S., Tavakolan, A., & Karegar, B. (2022). Evaluating the effectiveness of sustainable urban regeneration programs on improving the quality of life of residents of informal settlements (Case study: Rasht). *Journal of Studies of Human Settlements Planning*, 17(2), 377-390. <https://dori.net/dor/20.1001.1.25385968.1401.17.2.18.0> [In Persian]
- Pourahmad, A., Zangane Shahraki, S., Shafaat Gharamaleki, T., & Farhudi, R. A. (2021). Explaining the pattern of historical texture regeneration with a tourism development approach (Case study: Tabriz city). *Journal of Geography and Planning*, 24, 43-60. <https://doi.org/10.22034/gp.2021.11052> [In Persian]
- Ramezanzade Lak, M., Mottaki, Z., & Malekpour Asl, B. (2024). The evolution of executive policies of deteriorated urban fabric regeneration with a focus on disaster risk reduction. *Geography and Human Relationships*, 6(4), 358-378. <https://doi.org/10.22034/gahr.2023.408555.1918> [In Persian]
- Saboochi, E., Masoud, M., Moradi Chadegani, D., & Sadeghy, N. (2020). Analysis of the transformation of horizontal and vertical policies for organizing urban businesses in Iran's national social, economic and development plans after the Islamic Revolution. *Urban Economics*, 5(1), 81-98. <https://www.doi.org/10.22108/ue.2021.127327.1178> [In Persian]
- Saidi, J., Sadeghi Dehcheshmeh, S., & Mousavian, S. M. (2024). Identifying and analyzing factors affecting institutional capacity based on an integrated urban development approach (Case study: Shahrekord city). *Space Planning and Geomatics*, 28(4), 54-95. <https://2.189.160.148/fa/article/612970> [In Persian]
- Sajadzadeh, H., & Zolfigol, S. (2016). Role of urban design in the regeneration of an ancient district with a catalyst approach: A case study of Kolapa district in Hamedan. *Quarterly Journal of Environmental Based Territorial Planning*, 8, 147-171. https://ebtp.malayer.iau.ir/article_521066.html?lang=en [In Persian]
- Salvador, M., & Sancho, D. (2025). Institutional capacities and urban management: Barcelona Regeneration Project. *Habitat International*, 95, 102081. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2019.102081>
- Liu, Y., Shen, L., Ren, Y., & Zhou, T. (2023). Regeneration towards suitability: A decision-making framework for determining urban regeneration mode and strategies. *Habitat International*, 138, 102870. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2023.102870>
- La Rosa, D., Privitera, R., Barbarossa, L., & La Greca, P. (2017). Assessing spatial benefits of urban regeneration programs in a highly vulnerable urban context: A case study in Catania, Italy. *Landscape and Urban Planning*, 157, 180-192. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.05.031>
- Leader of the Islamic Republic of Iran. (2011). *General policies of the system in the housing and urban development sector*. Tehran: Office of the Supreme Leader. [In Persian]
- Ministry of Interior of Iran. (2021). *Guidelines for the empowerment and community-based transformation plan of underprivileged neighborhoods*. Tehran: Organization of Municipalities and Village Administrations. [In Persian]
- Ministry of Roads and Urban Development of Iran. (2014). *Instructions for evaluating the qualifications of natural and legal persons in the field of urban regeneration*. Tehran: Ministry of Roads and Urban Development. [In Persian]
- Ministry of Roads and Urban Development of Iran. (2017). *National sustainable urban regeneration program (Horizon 2021)*. Tehran: Ministry of Roads and Urban Development. [In Persian]
- Ministry of Roads and Urban Development of Iran. (2023). *Joint action plan document for urban regeneration*. Tehran: Iran Urban Regeneration Company. [In Persian]
- Mohammadi, J., Shafaghi, S., & Nouri, M. (2014). Analysis of the spatial-physical structure of urban deteriorated fabric with an approach to renovation and rehabilitation (Case study: Deteriorated fabric of Dogonbadan city). *Spatial Planning*, 4(2), 105-128. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1060129> [In Persian]
- Momeni, A., Tavakolinia, J., Kalantari, M., & Amir Reza, K. (2025). Meta-analysis of urban regeneration with a community-based approach in Iran. *Geographical Urban Planning Research (GUPR)*, 13(4), 59-81. <https://doi.org/10.22059/jurbangeo.2025.393204.2054> [In Persian]
- Moslemi Mehni, Y. (2018). Urban policy in Iran: Introducing an applied model (Case study: Kerman metropolis). *Political Quarterly*, 48(1), 163-173. <https://doi.org/10.22059/jpq.2018.99109.100627>

- and the COVID-19 crisis. *Urban Governance*, 5(2), 256–265.
<https://doi.org/10.1016/j.ugj.2025.05.001>
- Sobhani, N., Hekmatnia, H., Fakhar Tazeh Yazdi, F., & Salmanzadeh, S. (2023). Evaluation of urban worn-out structures with urban regeneration approach (Case: Miandoab city). *Human Geography Research*, 55(3), 115-139.
<https://doi.org/10.22059/jhgr.2022.332976.1008401> [In Persian]
- Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran. (2021). *Resolution on the amendment and revision of the guidelines for identifying and determining target areas for urban regeneration*. Tehran: Ministry of Roads and Urban Development. [In Persian]
- Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran. (2024). *Resolution on incentive mechanisms for revitalizing residence in historical fabrics*. Tehran: Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran. [In Persian]
- UN-Habitat (2015). *Enhancing urban-rural linkages to harness the transformative power of urbanization for sustainable development*. Nairobi, Kenya.
- United Nations (2019). *World population prospects 2019*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.
- Vahdani-Nia, V., & Doroudi, M. (2019). Late public policy: From government-centric to governance. *State Studies Quarterly*, 5, 131-170.
<https://www.magiran.com/p2041843> [In Persian]
- Zanganeh, M., Abavisani, K., & Borzooii, M. (2024). Assessing the social capital of residents to realize the urban regeneration approach (Case study: Neighborhood of Joghatai city). *Geography and Urban Space Development*, 11(1), 93-109.
<https://doi.org/10.22067/jgusd.2023.75554.1175> [In Persian]
- Ziari, K., Hosseini, A., & Goodarzi, A. (2022). Analysis of physical and economic policies with a housing-led urban regeneration approach: (Case study: Jafre Mahini neighborhood of Bushehr). *Geography and Urban Space Development*, 8(2), 219-240.
<https://doi.org/10.22067/jgusd.2022.70304.1041> [In Persian]

ⁱ Timelineⁱⁱ Process Tracingⁱⁱⁱ Path-dependent