

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن



جمهوری اسلامی ایران
وزارت راه و شهرسازی

شش دهه برنامه‌ریزی مسکن در ایران (۱۳۸۷-۱۴۲۷)

مهندس محمدعلی عبدی

سیما مهدی‌زادگان - فرزانه کردی

سرشناسه	عبدی، محمدعلی، ۱۳۴۹-
عنوان و نام پدیدآور	شش دهه برنامه‌ریزی مسکن در ایران (۱۳۲۷-۱۳۸۷)/محمدعلی عبدی، سیما مهدیزادگان-فرزانه کردی.
مشخصات نشر	تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۹۰.
مشخصات ظاهری	۲۹۶ص: جدول.
شابک	۹۷۸-۶۰۰-۱۱۳-۰۹۶-۰۰
وضعیت فهرست‌نویسی	فیا
موضوع	مسکن - - ایران - - سیاست دولت
شناسه افزوده	مهدیزادگان، سیما، ۱۳۶۳-
شناسه افزوده	کردی، فرزانه
شناسه افزوده	مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن
رده‌بندی کنگره	HD۷۳۵۹/۲/۱۳ع۲ ۱۳۹۰
رده‌بندی دیوئی	۳۶۳/۵۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	۲۵۲۴۶۰۶

مضوبه شماره ۹۰/۴۹۰ چاپ کتاب، شورای علمی انتشارات مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن

مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن

شش دهه برنامه‌ریزی مسکن در ایران (۱۳۲۷-۱۳۸۷)

مهندس محمدعلی عبدی، سیما مهدیزادگان، فرزانه کردی

شماره نشر: ک - ۶۱۶ چاپ اول: ۱۳۹۰

ناشر: انتشارات مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن

تنظیم برای چاپ: نسرين مقدس

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

بها: ۴۰۰۰۰ ریال

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن

مسئولیت صحت دیدگاه‌های علمی بر عهده نگارندگان محترم می‌باشد.

کلیه حقوق چاپ و انتشار اثر به ناشر تعلق دارد.

نشانی: تهران، بزرگراه شیخ فضل‌الله نوری، روبروی فاز ۲ شهرک فرهنگیان، خیابان نارگل.

خیابان شهید علی مروی، خیابان حکمت صندوق پستی: ۱۶۹۶-۱۳۱۴۵

دورنگار: ۸۸۲۵۵۹۴۱

تلفن: ۸۸۲۵۵۹۴۲-۶

پست الکترونیکی: president@bhrc.ac.ir صفحه الکترونیکی: <http://www.bhrc.ac.ir>

پیشگفتار

گسترش پدیده شهرنشینی از یک طرف و رشد جمعیت از طرف دیگر، در دوران نوین اقتصادی، موجب شده است که پدیده تأمین مسکن به عنوان یکی از معضلات اصلی جوامع مطرح باشد. این معضل، دامنه‌ای وسیع از کمبود مسکن و نیاز به مسکن ارزان قیمت تا تقاضای فزاینده برای مسکن با کیفیت بالاتر را در برمی‌گیرد. به همین دلیل از اواخر قرن نوزدهم به بعد، یکی از محورهای عمده مداخله دولت‌ها در اقتصاد بخش مسکن بوده است. مسکن به عنوان یک پدیده میان‌بخشی همیشه از مشکلات جوامع انسانی و من جمله ایران بوده است و میزان تولید مسکن در ادوار قبل و بعد از انقلاب هیچگاه قادر به تأمین تمامی تقاضای جامعه نگردیده است. بخش قابل توجهی از تولید ناخالص ملی و بالغ بر ۱۰ درصد کل اشتغال کشور در بخش مسکن می‌باشد. تولید سالانه واحدهای مسکونی در کشور، معادل کل واحدهای ساخته شده در چندین کشور خاورمیانه می‌باشد. نگاهی به این آمار، اهمیت بخش مسکن را در عرصه اقتصادی و اجتماعی کشور نشان می‌دهد.

به هر صورت برای حل، و یا به بیان بهتر، بهبود وضعیت مسکن در هر کشوری، سیاست‌ها و برنامه‌هایی اتخاذ می‌گردد. ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و همواره از سوی سیاستمداران و یا کارشناسان، راهبردها و راهکارهایی برای بهبود وضع مسکن کشور پیشنهاد شده است؛ اینکه این سیاست‌ها تا چه حد توانسته‌اند در راستای بهبود معضل مسکن در کشور چه از نوع کیفی - نظیر بد مسکنی - و چه از نوع کمی، مثمر ثمر واقع شوند، خود جای بحث و بررسی دارد که هدف این پژوهش نبوده است؛ آنچه در این پژوهش سعی بر تبیین آن است، بررسی این سیاست‌ها، ایده درونی آنها، شاخص‌های مورد توجه در آنها و ارتباطشان با سیاست‌های قبل از خود می‌باشد. برای نیل به این هدف در هر دوره سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی در بخش ساختمان و مسکن در برنامه‌های توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد. بدین صورت سعی شده ابتدا ایده‌ها و انگاره‌های اصلی برنامه‌ها در بخش مسکن بازگو و سپس خاستگاه و علل این ایده‌ها در ارتباط با شرایط تاریخی کشور - از حیث اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و ... - تا حد امکان مطرح گردد.

به طور کلی بهبود شرایط مسکن، توسعه عدالت اجتماعی، افزایش کارایی بازار و تحریک رشد اقتصادی اصلی‌ترین اهداف و زمینه‌ساز رویکردهای برنامه‌ریزی مسکن بوده‌اند. دو هدف اول، مستقیماً معطوف به شرایط مسکن می‌باشد و افزایش برابری اجتماعی را از طریق بخش

مسکن دنبال می‌کنند. دو هدف دیگر، تثبیت و توسعه اقتصاد را از طریق تخصیص بهینه هزینه‌ها و مخاطرات بخش مسکن و یا با افزایش تولید بخش ساختمان و بخش مالی پشتیبان بخش مسکن، مورد نظر قرار می‌دهند. در برنامه‌های مختلف برای دستیابی به این اهداف، تدوین و اجرای برنامه‌های عملیاتی مختلف مورد توجه قرار گرفته است. در این پژوهش، هر دوره برنامه‌ریزی مسکن در فصول جداگانه مورد بررسی قرار گرفته و امید می‌رود که مهم‌ترین ابعاد و ویژگی‌های ماهوی هر دوره برنامه‌ریزی را در بر گرفته باشد.

سید محمود فاطمی عقدا

رئیس مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن

www.ketab.ir

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	فصل اول: مسکن در دوران پیش از انقلاب اسلامی
۱	۱-۱ مقدمه
۳	۲-۱ ویژگی‌های کلی مسکن در دوران پیش از انقلاب اسلامی
۴	۳-۱ وضعیت مسکن در سطح کشورهای جهان در دوره (۱۳۲۷-۱۳۵۷ شمسی)
۵	۱-۳-۱ مسکن در کشورهای توسعه یافته و صنعتی
۱۰	۴-۱ اوضاع اقتصادی و سیاسی ایران بین سال‌های ۱۹۴۸-۱۹۷۸
۱۲	۱-۴-۱ تحولات اقتصادی
۱۴	۵-۱ مسکن در برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴)
۱۷	۶-۱ مسکن در برنامه عمرانی دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۱)
۲۰	۷-۱ مسکن در برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)
۲۲	۱-۷-۱ اهداف برنامه سوم در مورد ساختمان و مسکن
۲۲	۲-۷-۱ اقتصاد و اعتبارات مسکن در برنامه سوم
۲۳	۳-۷-۱ سیاست‌های بخش مسکن در برنامه سوم
۲۴	۴-۷-۱ اقدامات بخش مسکن در برنامه سوم
۲۴	۵-۷-۱ بررسی وضع مسکن در پایان برنامه سوم
۲۶	۶-۷-۱ ارزیابی عملکرد در برنامه سوم
۲۷	۷-۷-۱ مسائل و مشکلات بخش مسکن در برنامه سوم
۲۸	۸-۱ مسکن در برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۶-۱۳۵۱)
۲۹	۱-۸-۱ اهداف بخش مسکن در برنامه چهارم
۲۹	۲-۸-۱ اعتبارات بخش مسکن در برنامه چهارم
۳۰	۳-۸-۱ سیاست‌های اجرایی بخش مسکن در برنامه چهارم عمرانی
۳۱	۴-۸-۱ اقدامات بخش مسکن در برنامه چهارم
۳۲	۵-۸-۱ ارزیابی عملکرد در برنامه چهارم
۳۶	۶-۸-۱ مسائل و مشکلات بخش مسکن در برنامه چهارم
۳۷	۹-۱ مسکن در برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)
۴۰	۱-۹-۱ اهداف کلی بخش مسکن در برنامه پنجم
۴۱	۲-۹-۱ سیاست‌های اجرایی بخش مسکن در برنامه پنجم
۴۳	۳-۹-۱ برنامه‌های اجرایی مسکن در برنامه پنجم عمرانی
۴۴	۴-۹-۱ اعتبارات بخش مسکن در برنامه پنجم
۴۵	۵-۹-۱ ارزیابی عملکرد بخش مسکن در برنامه پنجم
۴۹	۶-۹-۱ مسائل و مشکلات بخش مسکن در برنامه پنجم
۵۰	۱۰-۱ مسکن در برنامه عمرانی ششم
۵۲	۱-۱۰-۱ تنگناها و مسائل در آستانه برنامه ششم



- ۱۰-۲ وضعیت مسکن در آستانه برنامه ششم عمرانی..... ۵۴
- ۱۰-۳ اهداف مسکن در برنامه ششم عمرانی..... ۵۴
- ۱۰-۴ اعتبارات و برنامه‌های بخش مسکن در برنامه ششم عمرانی..... ۵۵
- ۱۰-۵ خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مسکن در برنامه ششم..... ۵۹

- فصل دوم: مسکن در دهه اول پس از انقلاب اسلامی..... ۶۵**
- ۱-۲ مقدمه..... ۶۵
- ۲-۲ فعالیت‌های بخش مسکن در سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱..... ۶۷
- ۳-۲ مشکلات و تنگناها در آستانه برنامه اول ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۶..... ۷۱
- ۴-۲ برنامه پنج‌ساله اول بعد از انقلاب ۱۳۶۲-۱۳۶۶..... ۷۲
- ۵-۲ اهداف کمی بخش مسکن در برنامه اول (۱۳۶۲ تا ۱۳۶۶)..... ۸۱
- ۶-۲ گرایش‌ها، خط‌مشی‌های کلی بخش مسکن در برنامه اول..... ۸۳
- ۷-۲ سیاست‌های بخش مسکن در برنامه اول..... ۸۴
- ۸-۲ روند هدف‌گذاری سرمایه‌گذاری در بخش مسکن در دهه اول بعد از انقلاب اسلامی در برنامه اول..... ۸۶
- ۹-۲ روش‌های اجرایی تنظیم سرمایه‌گذاری و تسهیلات اعتباری در برنامه اول..... ۸۷
- ۱۰-۲ روش‌های اجرایی برای افزایش توان بخش دولتی..... ۸۸
- ۱۱-۲ روش‌های اجرایی برای افزایش توان بخش تعاونی..... ۸۹
- ۱۲-۲ سیاست‌های تشویقی بخش خصوصی..... ۸۹
- ۱۳-۲ ارزیابی وضع مسکن در دهه ۱۳۵۷-۱۳۶۷..... ۹۰
- ۱۴-۲ قوانین و مقررات، جایگزین برنامه..... ۹۱
- ۱۵-۲ زمین شهری در قوانین و سیاست‌های دوره برنامه اول..... ۹۳
- ۱۶-۲ آماده‌سازی زمین در دهه اول بعد از انقلاب اسلامی..... ۹۴
- ۱۷-۲ تأمین منابع مالی..... ۹۶
- ۱۸-۲ نتیجه‌گیری..... ۹۷
- منابع فصل دوم..... ۱۰۰

- فصل سوم: مسکن در برنامه اول توسعه..... ۱۰۳**
- ۱-۳ مقدمه..... ۱۰۳
- ۲-۳ وضع موجود بخش مسکن (۱۳۶۸)..... ۱۰۴
- ۱-۲-۳ جمعیت، خانوار و بعد خانوار..... ۱۰۵
- ۲-۲-۳ تراکم خانوار در واحد مسکونی و شاخص‌های آن..... ۱۰۶
- ۳-۲-۳ میزان سرمایه‌گذاری صورت گرفته در بخش مسکن..... ۱۰۷
- ۴-۲-۳ اشتغال در بخش مسکن..... ۱۰۸
- ۵-۲-۳ سایر شاخص‌های اقتصادی..... ۱۰۸
- ۳-۳ قانون برنامه اول توسعه و مستندات آن..... ۱۰۹
- ۱-۳-۳ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی..... ۱۱۰
- ۴-۳ عملکرد برنامه اول توسعه در بخش ساختمان و مسکن..... ۱۲۳
- ۱-۴-۳ جمعیت و خانوار..... ۱۲۴



۱۲۴.....	۲-۴-۳ تقاضای مؤثر.....
۱۲۵.....	۳-۴-۳ میزان تولید واحد مسکونی.....
۱۲۷.....	۴-۴-۳ مقدار عرضه زیربنای مسکونی.....
۱۲۸.....	۵-۴-۳ سرمایه‌گذاری.....
۱۳۰.....	۶-۴-۳ زمین.....
۱۳۱.....	۷-۴-۳ تسهیلات بانکی.....
۱۳۲.....	۸-۴-۳ اشتغال.....
۱۳۳.....	۹-۴-۳ عملکرد سایر شاخص‌های اقتصادی.....
۱۳۴.....	۵-۳ تحلیل و ارزیابی عملکرد.....
۱۵۱.....	منابع فصل سوم.....
۱۵۳.....	فصل چهارم: مسکن در برنامه دوم توسعه.....
۱۵۳.....	۱-۴ مقدمه.....
۱۵۶.....	۲-۴ شرایط اقتصادی در مقطع برنامه دوم (۱۳۷۴).....
۱۵۶.....	۱-۲-۴ نرخ رشد تولید در برنامه دوم.....
۱۵۸.....	۲-۲-۴ نرخ رشد اشتغال و بیکاری در برنامه دوم.....
۱۵۸.....	۳-۲-۴ فرصت‌های شغلی جدید در بخش مسکن طی سال‌های برنامه دوم.....
۱۵۹.....	۴-۲-۴ سرمایه‌گذاری.....
۱۶۰.....	۵-۲-۴ نرخ تورم در برنامه دوم.....
۱۶۱.....	۳-۴ مسکن در برنامه پنج‌ساله دوم.....
۱۶۱.....	۱-۳-۴ اهداف برنامه.....
۱۶۵.....	۲-۳-۴ هدف‌های کمی.....
۱۷۰.....	۳-۳-۴ شاخص‌های حاکم بر تدوین اهداف بخش.....
۱۷۷.....	۴-۳-۴ سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها.....
۱۸۰.....	۵-۳-۴ نقاط قوت و ضعف برنامه.....
۱۸۲.....	۴-۴ عملکرد شاخص‌های ارزیابی تحولات بخش مسکن در برنامه دوم.....
۱۸۴.....	۵-۴ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.....
۱۸۷.....	۶-۴ قوانین بودجه سالانه دولت طی سال‌های برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸).....
۱۸۷.....	۱-۶-۴ قانون بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۷۴.....
۱۹۰.....	۲-۶-۴ قانون بودجه عمومی دولت سال ۱۳۷۵.....
۱۹۵.....	۳-۶-۴ قانون بودجه عمومی دولت سال ۱۳۷۶.....
۲۰۰.....	۴-۶-۴ قانون بودجه عمومی دولت سال ۱۳۷۷.....
۲۰۳.....	۵-۶-۴ قانون بودجه عمومی دولت سال ۱۳۷۸.....
۲۰۷.....	منابع فصل چهارم.....
۲۰۹.....	فصل پنجم: مسکن در برنامه سوم توسعه.....
۲۰۹.....	۱-۵ شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور در مقطع زمانی شروع برنامه سوم توسعه.....
۲۱۱.....	۱-۱-۵ جمعیت کشور.....

۲۱۱	۲-۱-۵ رشد اقتصادی و سایر متغیرهای کلان
۲۱۲	۳-۱-۵ هزینه خانوارها و چگونگی توزیع آن
۲۱۳	۴-۱-۵ روند سرمایه‌گذاری مسکن
۲۱۴	۲-۵ مسکن در برنامه سوم توسعه
۲۱۴	۱-۲-۵ اهداف کمی بخش مسکن
۲۱۶	۳-۲-۵ راهکارهای اجرایی بخش مسکن در برنامه سوم توسعه
۲۲۰	۴-۲-۵ سیاست‌های راهبردی بخش مسکن در برنامه سوم توسعه
۲۲۱	۵-۲-۵ مشکلات و تنگناها
۲۲۳	۶-۲-۵ احکام و مواد قانونی مرتبط با بخش مسکن در قانون برنامه سوم
۲۲۷	۷-۲-۵ تبصره‌های مرتبط با مسکن در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳
۲۲۹	۳-۵ عملکرد بخش مسکن در برنامه سوم توسعه
۲۲۹	۱-۳-۵ عملکرد اهداف کمی بخش مسکن طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳
۲۳۲	۲-۳-۵ عملکرد مواد قانونی برنامه سوم در بخش مسکن
۲۳۴	۳-۳-۵ عملکرد راهکارهای اجرایی برنامه سوم
۲۳۹	۴-۳-۵ اهم فعالیت‌های بخش مسکن و شهرسازی طی دوران برنامه سوم
۲۳۹	۴-۵ تجزیه و تحلیل دستوردهای مهم بخش مسکن طی دوران برنامه سوم
۲۳۹	۱-۴-۵ تقویت انبوه‌سازی
۲۴۰	۲-۴-۵ اجرای سیاست احداث مسکن استیجاری و اجاره به شرط تملیک
۲۴۲	منابع فصل پنجم

۲۴۳	فصل ششم: مسکن در برنامه چهارم توسعه
۲۴۳	۱-۶ مقدمه
۲۴۴	۲-۶ مسکن در چشم انداز ایران ۱۴۰۴
۲۴۴	۳-۶ کلیات رویکرد بخش مسکن در برنامه چهارم
۲۴۶	۴-۶ سیاست‌های کلی مسکن در برنامه چهارم توسعه
۲۴۷	۵-۶ مواد قانونی برنامه چهارم در ارتباط با بخش مسکن
۲۴۸	۶-۶ بررسی عملکرد سیاست‌های اجرایی برای تحقق اهداف و تکالیف بخش مسکن در برنامه چهارم
۲۵۲	۷-۶ اهداف کمی و متغیرهای کلیدی بخش مسکن در برنامه چهارم
۲۵۴	۸-۶ اعتبارات بخش مسکن در برنامه چهارم
۲۶۰	۹-۶ طرح جامع مسکن
۲۶۱	۱۰-۶ قانون جامع ساماندهی حمایت از تولید و عرضه مسکن
۲۶۳	۱۱-۶ برنامه‌های بخش مسکن در برنامه چهارم
۲۷۰	۱۲-۶ ارزیابی عملکرد بخش مسکن در برنامه چهارم (سه ساله اول)
۲۷۱	۱۳-۶ جمع‌بندی
۲۷۳	۱-۱۳-۶ بررسی شیوه‌های برنامه‌ریزی مسکن و رویکرد آنها به تأمین مسکن گروه‌های هدف