

بررسی سیر تحول اسکان غیر رسمی
با تأکید بر ایران

دکتر پروانه شاه‌حسینی

تهران

۱۳۹۲



سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)
مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی

سرشناسه: شاه‌حسینی، پروانه
عنوان و نام پدیدآور: بررسی سیر تحول اسکان غیر رسمی با تأکید بر ایران / پروانه شاه‌حسینی.
مشخصات نشر: تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۹۲.
مشخصات ظاهری: ده، ۱۹۰ ص: مصور (بخشی رنگی)، جدول.
فروست: «سمت»: ۱۶۷۱. جغرافیا؛ ۹۶.
شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۵۳۰-۸۶۱-۰ ۴۵۰۰۰ ریال

وضعیت فهرست‌نویسی: فیبا
یادداشت: پشت جلد به انگلیسی:
Parvaneh Shahhosseini. A Survey on the Development of Informal Settlement with an Emphasis on Iran.

یادداشت: واژه‌نامه.
یادداشت: کتابنامه: ص. ۱۱۹-۱۵۵.
یادداشت: نمایه.
موضوع: زورنشینی - ایران
موضوع: زورنشینی
شناسه افزوده: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.

رده‌بندی کنگره: ۱۳۹۲ ۲ ش ۹ الف / ۹۶ / ۷۲۸۷ HD

رده‌بندی دیویی: ۳۰۷/۳۳۶۰۹۵۵

شماره کتابشناسی ملی: ۳۱۶۲۹۰۱

سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)

مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی



بررسی سیر تحول اسکان غیر رسمی با تأکید بر ایران

دکتر پروانه شاه‌حسینی (عضو هیئت علمی سازمان «سمت»)

چاپ اول: تابستان ۱۳۹۲

تعداد: ۱۰۰۰

حروفچینی و لیتوگرافی: «سمت»

چاپ و صحافی: سازمان چاپ و انتشارات وابسته به اوقاف و امور خیریه
قیمت: ۴۵۰۰۰ ریال. در این نوبت چاپ قیمت مذکور ثابت است و فروشنندگان و عوامل

توزیع مجاز به تغییر آن نیستند.

نشانی ساختمان مرکزی: تهران، بزرگراه جلال آل احمد، غرب پل یادگار امام (ره)،

روبه‌روی پمپ گاز، کد پستی ۱۴۶۳۶، تلفن ۰۲-۴۴۲۴۶۲۵۰.

www.samt.ac.ir

info@samt.ac.ir

هر شخص حقیقی یا حقوقی که تمام یا قسمتی از این اثر را بدون اجازه ناشر یا مؤلف، نشر یا پخش یا عرضه یا تکثیر یا تجدید چاپ نماید، مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت.

سخن «سمت»

یکی از اهداف مهم انقلاب فرهنگی، ایجاد دگرگونی اساسی در دروس علوم انسانی دانشگاهها بوده است و این امر، مستلزم بازنگری منابع درسی موجود و تدوین منابع مبنایی و علمی معتبر و مستند با در نظر گرفتن دیدگاه اسلامی در مبنای و مسائل این علوم است.

ستاد انقلاب فرهنگی در این زمینه گامهایی برداشته بود، اما اهمیت موضوع اقتضا می کرد که سازمانی مخصوص این کار تأسیس شود و شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۶۳/۱۲/۷ تأسیس «سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها» را که به اختصار «سمت» نامیده می شود، تصویب کرد.

بنابراین، هدف سازمان این است که با استمداد از عنایت خداوند و همت و همکاری دانشمندان و استادان متعهد و دلسوز، به مطالعات و تحقیقات لازم پردازد و در هر کدام از رشته های علوم انسانی به تالیف و ترجمه منابع درسی اصلی، فرعی و جنبی اقدام کند.

دشواری چنین کاری بر دانشمندان و صاحب نظران پوشیده نیست و به همین جهت مرحله کمال مطلوب آن، باید به تدریج و پس از انتقادهای و یادآوریهای پیاپی ارباب نظر به دست آید و انتظار دارد که این بزرگواران از این همکاری دریغ نورزند.

کتاب حاضر برای دانشجویان رشته جغرافیا و برنامه ریزی شهری در مقطع کارشناسی به عنوان منبع اصلی درس «مسکن و اسکان غیر رسمی» به ارزش ۲ واحد تدوین شده است. امید می رود علاوه بر جامعه دانشگاهی، سایر علاقه مندان نیز از آن بهره مند شوند.

از استادان و صاحب نظران ارجمند تقاضا می شود با همکاری، راهنمایی و پیشنهادهای اصلاحی خود، این سازمان را در جهت اصلاح کتاب حاضر و تدوین دیگر آثار مورد نیاز جامعه دانشگاهی جمهوری اسلامی ایران یاری دهند.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
هشت	فهرست جدولها
ده	فهرست شکلها
۱	پیشگفتار
۳	مقدمه
۵	فصل اول: کلیات
۵	۱. تعاریف و مفاهیم
۵	الف) مجموعه شهری
۶	ب) اسکان غیر رسمی
۶	ج) بخش غیر رسمی
۸	۲. نظریه‌ها و دیدگاهها
۸	الف) دیدگاه مسئله‌گرا
۱۴	ب) دیدگاه بنیادگرا
۱۹	ج) دیدگاه هدف‌گرا
۲۵	د) دیدگاه مورد استفاده در ایران
۳۰	۳. نمادها و نموده‌های جهانی
۳۲	نتیجه‌گیری و خلاصه
۳۳	آزمون
۳۴	فصل دوم: عوامل تکوینی و شکل‌دهنده اسکان غیر رسمی
۳۴	۱. افزایش شدید جمعیت
۳۶	۲. الگوهای توزیع و استقرار جمعیت
۴۰	۳. تأثیر و نقش سوانح طبیعی و انسانی
۴۲	۴. تأثیر و نقش عوامل اقتصادی
۴۷	۵. چارچوبهای قانونی

۵۳	نتیجه گیری و خلاصه
۵۴	آزمون
۵۵	فصل سوم: فرایند شکل گیری اسکان غیر رسمی
۵۵	۱. چگونگی شکل گیری
۵۹	۲. مراحل رشد
۶۲	۳. ماهیت و کارکرد
۶۳	۴. ویژگیهای کالبدی
۶۶	۵. ویژگیهای حقوقی
۶۷	۶. ویژگیهای اقتصادی و اجتماعی
۶۸	نتیجه گیری و خلاصه
۶۹	آزمون
۷۰	فصل چهارم: برنامه ها و راه‌های دولتی برای رفع مشکل کم‌درآمدها
۷۰	نگر‌های مدیریتی و سرزمینی در ایران
۷۰	الف) برنامه‌های دولتی قبل از انقلاب اسلامی
۷۴	ب) برنامه‌های دولتی بعد از انقلاب اسلامی
۹۳	نتیجه گیری و خلاصه
۹۳	آزمون
۹۴	فصل پنجم: وضعیت اسکان غیر رسمی در منطقه شهری تهران
۹۴	۱. شهر تهران و نظام شبکه منطقه‌ای
۱۰۷	۲. جایگاه ملی و منطقه‌ای شهر تهران
۱۱۱	۳. سیاستهای ملی و منطقه‌ای دولت
۱۱۶	۴. ویژگیهای جمعیتی
۱۱۸	۵. روند تحولات جمعیتی و جریانهای مهاجرتی
۱۲۵	۶. ویژگی اقتصادی
۱۲۸	۷. الگوی توسعه کالبدی و جهات آن
۱۳۸	۸. آینده اسکان غیر رسمی
۱۴۳	نتیجه گیری و خلاصه
۱۴۳	آزمون

۱۴۴

ضمایم

۱۴۴

ضمیمه ۱: برنامه‌های توسعه ملی در زمینه مسکن افشار کم‌درآمد

۱۵۱

ضمیمه ۲: سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیر رسمی

۱۶۹

ضمیمه ۳: طرح جامع مسکن

۱۷۴

ضمیمه ۴: راهکارهای اجرایی سرپناه

۱۷۶

ضمیمه ۵: سازمانهای فعال جهانی در زمینه توانمندسازی

۱۷۹

منابع

۱۸۶

واژه‌نامه

۱۸۸

نمایه نامها

۱۸۹

نمایه مکانها

فهرست جدولها

صفحه	عنوان
۷	جدول ۱-۱ مشخصات بخشهای غیر رسمی و رسمی اقتصاد از نظر شکویی
۷	جدول ۱-۲ مشخصات بخشهای غیر رسمی و رسمی اقتصاد از نظر اسمیت
۲۰	جدول ۱-۳ دیدگاههای مسکن و ساختار مسکونی
۳۵	جدول ۲-۱ تحولات شمار خانوار و میزان رشد آن (میلیون نفر - میلیون خانوار)
۳۶	جدول ۲-۲ تعداد خانوارهای تشکیل شده از میان گروه جوان ۱۵-۲۹ ساله (میلیون خانوار)
۳۹	جدول ۲-۳ روند تغییرات جمعیت و شهرنشینی در کشور (دوره ۱۳۳۵-۱۳۸۵)
۵۶	جدول ۳-۱ مهم ترین استانهای دارای بافتهای فرسوده و غیر رسمی در ایران
۶۵	جدول ۳-۲ مقایسه سرانه های سالهای ۱۳۷۰-۱۳۸۱ و سرانه مطلوب شهر خودرو پاکدشت (به ازای هر نفر مترمربع)
۷۹	جدول ۴-۱ بررسی برنامه های مسکن و عدالت اجتماعی
۸۲	جدول ۴-۲ مشخصات کلی شهرهای جدید تا پایان سال ۱۳۷۱
۸۸	جدول ۴-۳ جمعیت اسکان یافته در شهرهای جدید طی سالهای ۱۳۸۲-۱۳۸۳
۹۶	جدول ۵-۱ تغییرات جمعیتی شهرهای اطراف تهران و روند تبدیل روستاها به شهر طی سالهای ۱۳۷۹-۱۳۸۵
۱۰۷	جدول ۵-۲ شرکت های سهامی در تهران و سایر شهرهای ایران طی سالهای ۱۳۲۰-۱۳۵۰
۱۰۹	جدول ۵-۳ تحول تولید ناخالص کشور و مجموعه شهری تهران طی سالهای ۱۳۴۵-۱۳۶۵ (میلیارد ریال)
۱۰۹	جدول ۵-۴ تولید ناخالص کشور و مجموعه شهری تهران طی سالهای ۱۳۷۴-۱۳۸۰ (قیمت جاری)
۱۱۰	جدول ۵-۵ جمعیت کشور و مجموعه شهری تهران طی سالهای ۱۳۳۵-۱۳۸۵ (میلیون نفر)
۱۱۲	جدول ۵-۶ توزیع آبادیهای مجموعه شهری تهران بر حسب طبقات جمعیتی طی سالهای ۱۳۴۵-۱۳۸۵
۱۱۳	جدول ۵-۷ میانگین سنی جمعیت در مجموعه شهری تهران و کل کشور طی سالهای ۱۳۶۵-۱۳۸۵

- جدول ۵۸ درصد جمعیت شهری و روستایی منطقه شهری تهران طی سالهای ۱۳۷۵-۱۳۸۵ ۱۲۰
- جدول ۵۹ جمعیت شهرهای تهران، کرج، اسلامشهر و سایر نقاط شهری منطقه در سالهای ۱۳۴۵-۱۳۸۵ براساس محدوده سال ۱۲۳
- جدول ۵۱۰ درصد توزیع شاغلان دهساله و بیشتر برحسب سه بخش عمده اقتصادی در سال ۱۳۸۵ ۱۲۴
- جدول ۵۱۱ درصد توزیع نسبی برآورد شاغلان دهساله و بیشتر برحسب بخشهای عمده اقتصادی به تفکیک شهرستان در سال ۱۳۸۵ ۱۲۶
- جدول ۵۱۲ تعداد کارگاههای صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر و تعداد شاغلان آنها برحسب وضع مالکیت در سال ۱۳۸۶ ۱۲۸
- جدول ۵۱۳ روستاهای بالای ۵ هزار نفر مجموعه شهری تهران در سال ۱۳۸۵ ۱۴۰
- جدول ضمیمه ۱ بررسی محتوایی برنامه‌های توسعه ملی در زمینه مسکن اقشار کم‌درآمد ۱۴۴

فهرست شکلها

صفحه	عنوان
۱۱	شکل ۱-۱ ساخت دواير هم‌مرکز
۱۲	شکل ۱-۲ ساخت قطاعی شهر
۱۳	شکل ۱-۳ ساخت چند هسته‌ای شهر
۲۲	شکل ۱-۴ جنبه‌های مکانی و مهاجرتی سکونتگاههای کم‌درآمد (از دوبر)
۲۳	شکل ۱-۵ شهر جنوب شرق آسیا
۲۴	شکل ۱-۶ شهر آفریقای
۲۴	شکل ۱-۷ شهر آمریکای لاتین
۲۷	شکل ۱-۸ تحلیل شرایط ایران با تأکید بر معضل مسکن و پیدایش سکونتگاههای غیر رسمی
۶۸	شکل ۳-۱ علل شکل‌گیری و رشد جرایم در سکونتگاههای غیر رسمی
۸۳	شکل ۴-۱ توزیع فضایی شهرهای ایران (شهر جدید)
۹۱	شکل ۵-۱ جمعیت و تقسیمات استان تهران به تفکیک شهرستان در سال ۱۳۸۵
۱۰۰	شکل ۵-۲ نقاط شهری مجموعه شهری تهران در سرشماری سال ۱۳۳۵
۱۰۱	شکل ۵-۳ نقاط شهری مجموعه شهری تهران در سرشماری سال ۱۳۴۵
۱۰۲	شکل ۵-۴ نقاط شهری مجموعه شهری تهران در سرشماری سال ۱۳۵۵
۱۰۳	شکل ۵-۵ نقاط شهری مجموعه شهری تهران در سرشماری سال ۱۳۶۵
۱۰۴	شکل ۵-۶ نقاط شهری مجموعه شهری تهران در سرشماری سال ۱۳۷۵
۱۰۶	شکل ۵-۷ چارچوب SEPM پیشنهادی برای محیط پیرا - شهری تهران
۱۱۵	شکل ۵-۸ مشاغل و فعالیتها در منطقه شهری تهران
۱۱۷	شکل ۵-۹ هرم سنی جمعیت استان تهران در سال ۱۳۸۵
۱۲۹	شکل ۵-۱۰ تعداد کارگاههای صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در سال ۱۳۸۶
۱۳۰	شکل ۵-۱۱ تعداد شاغلان کارگاههای صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در سال ۱۳۸۶
۱۳۱	شکل ۵-۱۲ ارزش افزوده کارگاههای صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در سال ۱۳۸۶
۱۳۲	شکل ۵-۱۳ ارزش تولید کارگاههای صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در سال ۱۳۸۶
۱۳۵	شکل ۵-۱۴ سیر تحول استخوان‌بندی اصلی کالبدی منطقه تهران
۱۳۶	شکل ۵-۱۵ نظام سکونتگاههای غیر رسمی در مجموعه شهری تهران
۱۳۷	شکل ۵-۱۶ شبکه شهری استان تهران در سال ۱۳۸۵
۱۳۹	شکل ۵-۱۷ نقشه استقرار شهرکهای صنعتی

پیشگفتار

در شکل‌گیری و توسعه اسکان غیر رسمی در جوامع در حال توسعه از جمله ایران عوامل مختلفی دخیل بوده‌اند. عواملی چون رشد جمعیت، مسائل اقتصادی، چارچوبهای قانونی، سیاستهای مختلف ملی و منطقه‌ای و سوانح طبیعی چون زلزله، سیل، خشکسالی و غیره.

متناسب با این عوامل اسکان غیر رسمی در داخل و خارج شهرهای بزرگ و حتی شهرهای متوسط کشورها در حال توسعه در حال رشد است و حتی در بعضی از این جوامع رشد جمعیت در سکونتگاههای غیر رسمی بیش از رشد جمعیت در شهر اصلی است. برای پیشگیری و رفع این معضل، اتخاذ و اجرای سیاستهای درازمدت و کوتاه‌مدت ضروری است و تاکنون راهکارهای متعددی از سوی سازمانها و مراکز بین‌المللی ارائه شده و در کشورهای در حال توسعه اجرا شده است؛ مانند خانه‌سازی، پاک‌سازی زاغها و آلودکها و گودهای مسکونی، ارائه وام، توانمندسازی و ساماندهی محله‌های غیر رسمی. با وجود این هنوز پدیده اسکان غیر رسمی به عنوان ویژگی جوامع در حال توسعه، از جمله ایران، شناخته می‌شود.

در شهرهای ایران از گذشته دور همواره طبقه کم‌درآمد و محله‌های کم‌درآمدنشین وجود داشته است، اما از دهه ۱۳۴۰ به بعد با تغییر در اقتصاد ملی و سیاستها و برنامه‌های ملی و منطقه‌ای، ابعاد گسترده‌تری یافته است. برای جلوگیری و رفع این معضل تدابیر مختلفی در نظر گرفته شده است، اما تا به امروز نه تنها مرتفع نشده که علاوه بر شهرهای بزرگ، شهرهای متوسط نیز با آن مواجه‌اند.

به علت شرایط اقتصادی ایران، اسکان غیر رسمی به ویژه در منطقه شهری تهران روز به روز ابعاد وسیع‌تری می‌یابد. از این رو شناخت علل و عوامل این پدیده همچنین

روند توسعه آن برای جلوگیری از رشد پدیده اسکان غیر رسمی ضروری است؛ زیرا اگر این پدیده کنترل نشود، علاوه بر تشدید ناامنی در جوامع رسمی، تداوم دولتها و حکومتها را با مخاطره مواجه می کند.

در پایان بر خود لازم می دانم از جناب آقای دکتر حسین بحرینی که نظارت بر تألیف این اثر را بر عهده داشته اند صمیمانه سپاسگزاری نمایم.

پروانه شاه حسینی

مقدمه

وجود محله‌های کم‌درآمدنشین پدیده جدیدی به شمار نمی‌آید و در همه جا به اشکال مختلف وجود داشته و دارد. در اروپا و امریکا محله‌های فقیرنشین و محله‌های یهودیان پروتوریا با اجرای برنامه بازسازی شهرها تا حدود بسیاری از بین رفته‌اند و امروزه جای خود را به خیابان‌خوابها داده‌اند.^۱ اما در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، این پدیده در مکانهای خاص به شکل سکونت دائمی در داخل یا پیرامون شهرها مشاهده می‌شود. در این کشورها امروزه دیگر اسکان غیر رسمی تنها خاص مهاجران روستایی نیست که به علت جذب شدن در اقتصاد رسمی در مکانهای غیر استاندارد سکونت می‌کردند بلکه همه مردم کم‌درآمد از مهاجر و شهری را شامل می‌شود. علت آن را ناهماهنگی در شالوده‌های اجتماعی - اقتصادی - جوامع شهری و روستایی و تشدید تناقضات و نابرابریهای طبقات و قشرهای اجتماعی از یک سو و نبود برنامه‌ریزی و مدیریت صحیح از سویی دیگر دانسته‌اند. امروزه اسکان غیر رسمی با توسعه تجارت جهانی ابعاد وسیع‌تری یافته است. به عبارت دیگر از آنجا که سیاست ملی کشورهای در حال توسعه متناسب و هماهنگ با روند جهانی شدن اقتصاد نیست، یعنی نظام اجتماعی - فرهنگی پدرسالاری و شیوه‌های تولید موجود تغییر نکرده به نابرابری مبادله اقتصادی آنها با بقیه جهان منجر شده است و چنانچه این هماهنگی ایجاد نشود با توجه به توسعه تجارت جهانی، نابرابری مبادله تشدید خواهد شد.

۱. بخشی از این خیابان‌خوابها افراد مهاجری هستند که به علت نداشتن تواناییهای لازم و تفاوتی فرهنگی قادر به جذب در اقتصاد کشورهای توسعه یافته نیستند و نمی‌توانند از امکانات و مزایای اجتماعی و اقتصادی مانند تأمین اجتماعی، بهداشت، آموزش و اشتغال بهره‌مند شوند (پیران، ۱۳۸۷: ۱۲).

بنابراین اگرچه در گذشته همواره طبقه کم درآمد و محله‌های کم درآمدنشین در شهرها وجود داشته، امروزه با تأثیرپذیری از نیروهای بازار شهرها، تنظیمات و مداخلات نامناسب حکومتها، تغییرات در اقتصاد جهانی و سیاست جهانی که منجر به عمق بیشتر نابرابریهای اقتصادی - اجتماعی در سطح جهان شده، ابعاد گسترده‌ای یافته است. به طوری که امروزه اسکان غیر رسمی ویژگی و یکی از مهم‌ترین معضلات اجتماعی و شهری کشورهای در حال توسعه از جمله ایران محسوب می‌شود.

امروزه پیدایش و تداوم رشد این نوع اسکان در داخل و پیرامون شهرهای بزرگ مشکلات عدیده‌ای چون آلودگی شدید هوا، مشکلات زیست‌محیطی، اتلاف انرژی، سرمایه و زمان در رفت و آمد درون و برون شهری تحمل فشارهای اقتصادی - اجتماعی از این اتلافها، ابعاد وجود آورده و مدیریت شهری را با معضل مواجه کرده است. از این رو شناخت علل و فرایند شکل‌گیری و توسعه اسکان غیر رسمی در ایران و چگونگی توانمندسازی و ساماندهی آنها ضروری است. کتاب حاضر با این هدف نگارش یافته و به دنبال پاسخگویی به سؤالات زیر است:

۱. چه عواملی سبب شکل‌گیری مراکز سکونتی غیر رسمی می‌شود؟
۲. فرایند شکل‌گیری اسکان غیر رسمی در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران چگونه است؟
۳. در سطح جهانی دولتها چه اقداماتی برای کنترل این شیوه سکونت اتخاذ کرده‌اند؟
۴. برنامه‌های دولتی ایران درباره اسکان غیر رسمی قبل و بعد از انقلاب اسلامی چه بوده و چه اثراتی داشته است؟