

مسائل اجتماعی شهرسازی در ایران



پژوهشکده تحقیقات راهبردی
گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی
تیر ۱۳۹۱

سرشناسه:	خدائی، زهرا، ۱۳۹۱ -
عنوان و نام پدیدآور:	مسائل اجتماعی شهرسازی در ایران / نویسندگان: زهرا خدائی، علی پورخیری؛ (به سفارش) مرکز تحقیقات استراتژیک، گروه پژوهشی فرهنگی و اجتماعی.
مشخصات نشر:	تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۹۰.
مشخصات ظاهری:	۲۷۱ ص: مصور، جدول، نمودار.
شابک:	۴۵۰۰۰ ریال: 978-600-5914-90-0
وضعیت فهرست نویسی:	فیا
یادداشت:	کتابنامه
موضوع:	شهرسازی — ایران
موضوع:	شهرسازی — ایران — طرح و برنامه ریزی
موضوع:	شهرسازی — ایران — جنبه های اجتماعی
شناسه افزوده:	پورخیری، علی، ۱۳۵۶ -
شناسه افزوده:	مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، گروه پژوهشی فرهنگی و اجتماعی.
شناسه افزوده:	مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک
رده بندی کنگره:	۱۳۹۱ / ۹ الف / HT ۱۶۹
رده بندی دیویی:	۳۰۷ / ۱۲۶۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی:	۲۶۳۱۲۴۷

پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام گروه پژوهش های فرهنگی و اجتماعی

عنوان: مسائل اجتماعی شهرسازی در ایران

نویسندگان: زهرا خدائی، علی پورخیری

نوبت چاپ: اول - تیر ۱۳۹۱

شمارگان: ۱۲۰۰ نسخه

قیمت: ۴۵۰۰۰ ریال

گرافیک و چاپ: مرکز تحقیقات استراتژیک

صفحه آرا: پری درویی

شابک: 978-600-5914-90-0

نشانی: انتهای خیابان پاسداران - ضلع جنوبی بوستان نیاوران - شماره ۸۰۲

مرکز پخش: تهران، خیابان انقلاب، روپروی در اصلی دانشگاه تهران، مجتمع تجاری -

اداری، فروزنده، طبقه اول، واحد ۴۲۰ تلفن: ۶۶۴۶۵۹۶۴

پایگاه رایانه ای: www.csr.ir دورنگار: ۲۲۸۰۴۶۲۲

پست الکترونیکی: cultural@csr.ir



پژوهشکده تحقیقات راهبردی

فهرست مطالب

پیشگفتار	۹
مقدمه	۱۳
فصل اول: حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی	۲۱
۱. فرایند شکل‌گیری و چهره‌نمایی سکونتگاه‌های غیررسمی	۲۳
۱-۱. شکل‌گیری مناطق کلان‌شهری و اسکان نابینجار	۲۵
۱-۲. ویژگی‌های سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی شهری	۲۹
۱-۳. علل و عوامل مؤثر بر شکل‌گیری اسکان غیررسمی	۳۱
۱-۴. نحوه نگرش و برخورد با اسکان غیررسمی در ایران	۳۵
۲. اسکان غیررسمی در کلان‌شهر تهران	۳۸
۲-۱. چگونگی شکل‌گیری نقاط حاشیه‌نشین در کلان‌شهر تهران	۴۱
۲-۲. ویژگی‌های حاشیه‌نشینی شهری در کلان‌شهر تهران	۴۴
۲-۳. پیامدهای حاشیه‌نشینی در کلان‌شهر تهران	۴۷
۳. شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی در اسلام‌آباد کرج	۵۳
۳-۱. موقعیت جغرافیایی	۵۳
۳-۲. رشد و شکل‌گیری	۵۴
۳-۲. مورفولوژی محله	۵۵

توسعه سبب هجوم گسترده به شهرها و پیدایش بخش خدمات متورم، حاشیه نشینی گسترده، بیکاری پنهان، پیدایش دوگانگی شبکه‌های اجتماعی مهاجرین در شهرها می‌گردد.

آمارها حکایت از آن دارند که بین ۲۰ تا ۳۰ درصد جمعیت کلان‌شهرها در بسیاری از شهرهای متوسط در زیستگاه‌های نابسامان در حاشیه شهرها اسکان یافته‌اند که این مناطق جایگاه فقیرترین گروه‌های جمعیت شهری هستند و معمولاً سطح زندگی ساکنان این مناطق، پایین‌تر از خط فقر یا حداکثر هم‌سطح آن است. جمعیت ساکن این مناطق که اکثریتشان را مهاجرانی از مناطق روستایی تشکیل می‌دهند، به شدت گرفتار بیکاری هستند. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که اصولاً رشد سکونتگاه‌های غیر رسمی و نامنظم و شکل‌گیری جزیره‌های فقر در حاشیه و درون شهرها به دلیل حذف اقشار کم درآمد از نظام برنامه‌ریزی یا لحاظ نکردن آنها به عنوان گروه‌های هدف در سیاست‌گذاری‌ها است. مطالعات، بیانگر این موضوع است که اسکان کم درآمدها و ساماندهی و توانمندسازی بافت‌های نابسامان شهری از موضوعات و مسائل مهم توسعه شهری کشور است.

کلان‌شهرهای ایران با ویژگی‌های منحصر به فرد نظیر رشد و توسعه فزاینده در سال‌های اخیر^۱ موجب شده این موضوع به شکلی خاص خودنمایی کند. بی‌توجهی به معضلات پیرامون شهر موجب تهدید متن شهر می‌شود و انواع آسیب‌های فرهنگی و اجتماعی را به وجود می‌آورد. واقعیت حاکی از آن است که تحولات و رشد علم و فن آوری با همه‌ی تغییرات مثبتی که به وجود آورده، در بعد امنیت اجتماعی و حل

۱. به طوری که به عنوان یک قطب جاذب، پذیرای مهاجرین بسیاری از شهرها و روستاهای کشور هستند و در نتیجه متحمل مشکلات ناشی از این امر مانند: کمبود مسکن، تورم، بیکاری، مهاجرت، حاشیه نشینی و اسکان غیر رسمی، ترافیک، کمبود تسهیلات و تجهیزات شهری، آلودگی‌های محیط زیستی، کمبود فضای سبز و نهایتاً فقر است.

مسائل شهرها عاجز مانده است. گزارش سازمان های معتبر جهانی نشانگر رشد فزاینده خشونت، تبهکاری، بزهکاری جوانان، حاشیه نشینی و توسعه فقر علیه ایمنی و امنیت شهرهاست. این واقعیت رویکردی تازه به حوزه شهرسازی را الزام آور می سازد و آن، تاکید بر لحاظ کردن ابعاد اجتماعی در عرصه شهرسازی و برنامه ریزی کالبدی در شهرهاست.

در خاتمه جا دارد از زحمات نویسندگان کتاب «مسائل اجتماعی شهرسازی در ایران»، خانم دکتر زهرا خدایی و جناب آقای علی پورخیری تشکر و قدردانی نمایم. امید است نوشتار حاضر نقطه آغازی در رویکرد توانمند و به هم پیوسته مطالعات اجتماعی و کالبدی در نظام شهرسازی کشورمان باشد و این مهم مورد توجه اساتید، پژوهشگران و دانشجویان نیز قرار گیرد و زمینه های تشریک مساعی و هم اندیشی در ارائه راهبردهای کلان مدیریتی برای ترسیم شرایط آینده در کشور محقق شود.

سیدرضا صالحی امیری

رئیس گروه پژوهشی فرهنگی و اجتماعی

پژوهشکده تحقیقات راهبردی

شهر بستر تمدن و منشأ فرهنگ امروز بشر است. پیش از پیدایش و گسترش شهرنشینی، انسان دارای تمدن و فرهنگ نخستین بود، ولی با چهره‌نمایی و توسعه شهرها این مقولات چنان تحول یافت که نسبت آن با گذشته کاملاً گسسته شده است. شهرها امروزه پدیده‌ای چندبعدی هستند. کارکردهای شهر چنان همه‌جانبه و گسترده شده که اگر گفته شود جامعه بشری محصور در شهرهاست، سخنی به گراف گفته نشده است. تولید فرهنگی انبوه، نظام اقتصادی جهان‌شمول، سیاست‌های جهان‌گستر، همه در سیستم‌های شهری صورت می‌پذیرد. پدیده‌ای به این گستردگی طبعاً با مسائل و معضلاتی در همان سطح مواجه است. مسائل اجتماعی شهری، گستره‌ای به واقع غیر قابل احصا دارد. مواجهه با چنین پدیده عظیمی در وجه مداخله‌گرایانه آن - یعنی شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری - صرفاً بخشی از این مسائل اجتماعی را در پی دارد.

کتاب حاضر با نگاهی اجمالی و در قالب پژوهش‌های مروری، به مسائل فرهنگی و اجتماعی شهرسازی در ایران می‌پردازد. حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی، بازسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و فضاهای شهری و کیفیت زندگی محور توجه اصلی این کتاب است.

اساساً یکی از آثار و پیامدهای توسعه فیزیکی ناموزون و نامتوازن شهری، حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی است. اصطلاح حاشیه‌نشینی یا

سکونتگاه‌های حاشیه‌ای، بر فرایندی تاریخی دلالت دارد که شکل‌هایی از تأمین مسکن و اسکان گروه‌های کم‌درآمد را از قبیل زاغه یا آلونک‌نشینی به شکل‌های پراکنده یا متمرکز، تصرف عدوانی و سازمان یافته اراضی در قالب جنبش‌های اجتماعی تا جنبه سوداگرانه یافتن این روند به شکل خانه‌سازی و تفکیک غیر رسمی زمین، در بر می‌گیرد. اسکان غیر رسمی یکی از چهره‌های بارز فقر شهری است که درون یا مجاور شهرها (به‌ویژه شهرهای بزرگ) به شکل خودرود، فاقد مجوز ساختمان و برنامه رسمی شهرسازی با تجمعی از اقشار کم‌درآمد و سطح نازلی از کمیت و کیفیت زندگی شکل می‌گیرد. با توجه به حجم، سرعت و تنوع پیدایش اسکان نابهنجار در شهرهای کشور، لزوم توجه بر به‌کارگیری حداکثر توان‌های نهفته ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی جهت ساماندهی مسکن و محل سکونت آنان ضروری است.

در بخش نخست کتاب، موضوع حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی محور توجه است. در این میان پیامدهای حاشیه‌نشینی خصوصاً در کلان‌شهر تهران در قالب پیامدهای اجتماعی - فرهنگی، پیامدهای سیاسی - امنیتی و پیامدهای کالبدی - فضایی مورد بحث قرار می‌گیرد.

در ادامه، محله اسلام‌آباد کرج به‌عنوان نمونه بارزی از این نوع اسکان مورد بررسی قرار گرفته است. محله اسلام‌آباد (زورآباد) به‌عنوان اولین سرپل‌های اسکان غیررسمی، بنیانگذار شکلی از سکونت در کلان‌شهر کرج است که شهرتی ملی و بین‌المللی یافت و هیچ‌گاه در خرد محصور و محدود نماند. این محله طی سال‌های پس از انقلاب اسلامی، در محدوده کرج به شدت رشد کرد و طی روند رشد خود با مکانیسم‌های مختلفی موفق به جذب بخشی از خدمات روبنایی (مدرسه، درمانگاه و...) و زیربنایی (آب، برق، گاز، تلفن و...) شده و تا حدودی نیز شکل کالبدی خود را ارتقا بخشید و در یک جمله جایگاه خود را در شهر تثبیت کرد و به بخشی

انکارناپذیر از شهر کرج تبدیل شده است.

با توجه به حجم، سرعت و تنوع پیدایش اسکان نابهنجار در شهرهای مختلف کشور، لزوم توجه بر به کارگیری حداکثر توان‌های نهفته ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی جهت ساماندهی مسکن و محل سکونت آنان ضروری به نظر می‌رسد. امکان به کارگیری راهبرد توانمندسازی برای حل مسائل محله شیخ آباد قم از دیگر مباحث مطرح شده در این بخش می‌باشد. بخش بعدی به مباحث نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهری اختصاص یافته است. سودمندی رویکردهای مشارکت جویانه و استفاده از مشارکت مردمی در پروژه‌های نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری، امری انکارناپذیر است؛ به طوری که امروزه ارگان‌های دولتی، مقامات تصمیم‌گیرنده و مجریان طرح‌ها، همگی به این موضوع واقف شده‌اند که نقش اصلی در تحقق‌پذیری این طرح‌ها، حضور و مشارکت مردم در امور شهر، به‌ویژه بافت‌های فرسوده است.

در این میان و علی‌رغم تأکید دست‌اندرکاران بر اهمیت و ضرورت این موضوع، فقدان یک استراتژی مناسب به ناکامی جلب مشارکت شهروندان در این قبیل طرح‌ها منجر شده است. به نظر می‌رسد، استراتژی‌های اتخاذ شده حتی اگر رویکردی نظری را به عنوان پیشنهاد علمی خود قرار داده باشند، در کاربست آن در شرایط بومی منطقه ناکام بوده‌اند. به عبارت دیگر، این نظریات غالباً با توجه به شرایط کشورهای پیشرو در مقوله مشارکت مطرح شده است. در این میان ضرورت اتخاذ رویکردی مشارکت‌محور و استفاده از تجارب موفق و یا ناموفق پیشین می‌تواند راهگشا باشد. بررسی نحوه مداخله ارکان ذی‌ربط بر نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری با تأکید بر نمونه شهر کاشمر از دیگر مباحث مطرح شده است.

در ادامه، پروژه نواب به عنوان یکی از مهم‌ترین طرح‌های نوسازی شهری در ایران مورد بررسی قرار گرفته است و مسائل و معضلات این

طرح مورد واکاوی قرار گرفته و در نهایت، پیشنهاداتی جهت بهبود وضع موجود و ارتقای کیفیت محیط در این محدوده ارائه شده است.

بخش سوم کتاب به فضاهای شهری و کیفیت زندگی در شهرها اختصاص دارد. امروزه فضاهای عمومی شهری، ضرورتی اساسی در برنامه‌های توسعه شهری یافته‌اند که این امر حکایت از نقش این فضاها در تقویت وجهه فرهنگی - اجتماعی شهر دارد. فضای شهری به ترکیبی اطلاق می‌شود که از فعالیت‌ها، بناهای مختلف فرهنگی، اجتماعی، اداری، تجاری و مانند آن و عناصر و اجزای شهری به‌صورتی آراسته، هماهنگ و واجد نظم و زیبایی و بالطبع با ارزش‌های بصری تشکیل می‌شود و از نظر فیزیکی دارای بدنه‌ای محصورکننده می‌باشد. به عبارتی، فضای شهری جزئی از یک شهر است که به‌عنوان عرصه عمومی، تجلی‌گاه فعالیت‌های شهری است. در این میان، شهروندان به‌عنوان فعالان عرصه عمومی و کاربران فضاهای شهری در این بستر به تعامل و کنش مشغولند. طبیعی است رضایتمندی شهروندان از این فضاها بر تعاملات اجتماعی آنها تأثیرگذار خواهد بود.

کیفیت محیط شهری به‌عنوان مفهومی چندبعدی، یکی از ابعاد مهم کیفیت زندگی تلقی می‌شود که می‌تواند تأثیرات همه‌جانبه‌ای در زندگی شهروندان داشته باشد. این مفهوم با مفاهیمی چون کیفیت مکان، ادراک میزان رضایت و نارضایتی ساکنان از محیط‌های سکونی و... اشتراکاتی داشته و در بسیاری از موارد به‌عنوان معانی مشابه قلمداد می‌شوند. کیفیت محیط شهری و نقش آن در ارتقای رضایت شهروندان از دیگر مباحث مطرح در این بخش است.

بشر امروزی در اثر برهم زدن توازن زندگی، فاصله گرفتن از طبیعت و ارزش‌های انسانی، عدم توجه به فاکتورهای محیطی و بومی، رفتار سلطه‌جویانه و استفاده ابرازی از طبیعت، در بحرانی عظیم گرفتار شده است و خود را در مواجهه با آینده‌ای مبهم و خطرزا می‌بیند. این امر سبب

شکل‌گیری تدریجی رویکردی به نام توسعه پایدار شده است. توسعه پایدار ارائه راه‌حل‌هایی در مقابل الگوهای سنتی کالبدی، اجتماعی، اقتصادی توسعه را شامل می‌شود که بتواند از بروز مسائلی چون نابودی منابع طبیعی، تخریب اکوسیستم‌ها، رواج بی‌عدالتی، آلودگی، افزایش بی‌رویه جمعیت و پایین آمدن کیفیت زندگی انسان‌ها جلوگیری کند. در واقع، شرایط جامع پایداری زمانی فراهم می‌شود که مجموعه‌ای از پایداری زیست‌محیطی، با هدف تعادل اکولوژیک، پایداری اقتصادی با هدف بقای اقتصادی، پایداری اجتماعی با هدف عدالت اجتماعی و پایداری کالبدی با هدف تعادل مورفولوژیک ایجاد شود. در ادامه این بخش به بررسی مسئله توسعه شهری پایدار و شاخص‌سناسی آن از منظر کالبدی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی پرداخته شده است.

مبحث دیگر، بحث هویت شهروندان و تأثیر هویت مکانی در هویت‌یابی آنان است. آنچه به شهر هویت می‌بخشد، نحوه استفاده از آن و ارتباط با این پدیده پیچیده است که از فرهنگ جامعه ناشی می‌شود. وقتی از هویت شهری صحبت می‌شود، هویت شهر و هویت شهروند هر دو مورد توجه است که شاید در بسیاری موارد با یکدیگر متفاوت باشد، هرچند شاخص‌های مشترکی برای شکل‌گیری این دو فرایند وجود دارد. رضایت از محیط مسکونی با پیوستگی فرد به محیط مسکونی و هویت مکان، ارتباط مستقیم دارد. لزوم کشف دوباره فضاهای شهری به‌عنوان عرصه تعامل و تجمع انسان‌ها و بستری برای تقویت و تداعی خاطرات گذشته و ایجاد تعلق خاطر برای نسل آینده، در راستای استمرار و تثبیت این همانی میان افراد و فضا، از جمله مباحث مطرح شده در این بخش است.

انسان و محیطی که در آن زندگی می‌کند کلتی تفکیک‌ناپذیر از یکدیگر می‌باشند که این محیط، فضا و عرصه اجرای کارکردهای اجتماعی بوده و بسیاری از تعاملات اجتماعی در آن صورت می‌پذیرد. برای تداوم و

بقای این تعاملات و حضور فعال مردم در این فضاها، وجود امنیت به عنوان یکی از اساسی‌ترین نیازها به شمار می‌آید. یکی از مشکلات جوامع بشری، احساس فقدان امنیت و نداشتن امنیت اجتماعی است. امنیت اجتماعی، آرامش و آسودگی خاطری است که هر جامعه موظف است برای اعضای خود ایجاد نماید. امنیت اجتماعی در فضاهای عمومی شهری، آخرین بحثی است که در این بخش به آن پرداخته شده است.

زهره خدائی - علی پورخیری

تأیستان ۱۳۹۱