

اسکای غیررسمی در جهان و ایران

دکتر محمد میره ای (عضو هیأت علمی دانشگاه پیام نور)

دکتر حسین حاتمی نژاد (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران)

مهندس زهرا خدائی (دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه تربیت مدرس)

سرشناسه	: میرزای، محمد، ۱۳۵۹ -
عنوان و نام پدیدآور	: اسکان غیر رسمی در جهان و ایران/ مولفین محمد میرزای، حسین حاتمی نژاد، زهرا خدایی.
مشخصات نشر	: تهران: جهاد دانشگاهی، واحد تربیت معلم، ۱۳۹۱.
مشخصات ظاهری	: ۲۱۲ ص.: مصور، جدول، نمودار.
شابک	: ۸۵۰۰۰ ریال: 978-964-6653-75-7
وضعیت فهرست نویسی	: فیا
موضوع	: اسکان غیر رسمی
موضوع	: حاشیه نشینی
موضوع	: مسکن
موضوع	: فقر شهری
شناسه افزوده	: حاتمی نژاد، سیدحسین. ۱۳۳۵ -
شناسه افزوده	: خدایی، زهرا، ۱۳۴۱ -
شناسه افزوده	: جهاد دانشگاهی، واحد تربیت معلم
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۱/۲۵۱۱۲/۹الف۵
رده بندی دیویی	: ۳۰۳/۵۴۳
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۰۳۳۰۲



انتشارات جهاد دانشگاهی واحد خوارزمی

شابک: ۷ - ۷۵ - ۶۶۵۳ - ۹۶۴ - ۹۷۸

ISBN: 978-964-6653-75-7

واحد خوارزمی

نام کتاب : اسکان غیررسمی در جهان و ایران
تألیف : محمد میره ای/ حسین حاتمی نژاد/ زهرا خدایی
نوبت چاپ اول : زمستان ۱۳۹۱
چاپ : تربیت معلم
شمارگان : ۱۰۰۰
قیمت : ۸۵۰۰۰ ریال

آدرس ناشر : تهران - خیابان انقلاب اسلامی - خیابان شهید مفتح - پلاک ۴۹ - دانشگاه تربیت معلم - جهاد دانشگاهی واحد تربیت معلم
تلفن و دورنگار : ۸۸۳۰۲۵۲۴ - ۸۸۳۰۹۲۹۲ مرکز پخش : ۷۷۵۰۳۸۲۴

این اثر مشمول قانون حمایت مؤلفان و مصنفان و هنرمندان مصوب ۱۳۴۸ است. هر کس تمام یا قسمتی از این اثر را بدون اجازه مؤلف (ناشر) نشر یا پخش یا عرضه کند مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت.

پیش فرض های رایج در مورد اسکان غیر رسمی در ایران

❖ دیو واژه های نفقه در تاشیه شهر... که هیچ چیزی- نه کار، نه ثروت و سرمایه، نه مسکن، نه هویت، نه وابستگی فAMILI و عاطفی - برای از دست دادن ندارد ولی ممکن است با قربانی کردن عده ای از رفقای خود خیلی چیزها را به دست آورد.

❖ بنابراین اصلا مساله، مسئله تاشیه نشینان تهی دستی که دندان طمع برای شهر کشوده باشند نیست و چنین چیزی وجود ندارد یا من آن را نمی فهمم اینها مردمانی متین هستند که در زندگی خود شان را می کنند، اما از آنجا که در تمایز اجتماعی قرار گرفته اند، هرگونه اتهامی به آنها زده می شود.

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
فصل نخست؛ اسکان غیررسمی در آینه واژگان	۱۲
مقدمه	۱۳
۱-۱- حاشیه نشینی	۱۴
۱-۱-۱- نقد مفهوم حاشیه نشینی	۲۰
۲-۱- تعاریف اسکان غیررسمی	۲۳
۳-۱- زاغه و زاغه نشینی و محله فرودست شهری	۲۹
۴-۱- سکونتگاه خودرو	۳۳
۵-۱- مفهوم مسکن و مسکن مناسب	۳۵
۶-۱- سامانه‌های	۳۵
جمع بندی	۳۶
فصل دوم؛ اسکان غیررسمی، دیدگاه‌ها، مکاتب و نظریه‌ها	۳۷
مقدمه	۳۹
۱-۲- نظریه‌ها و دیدگاه‌های مرتبط با شکل‌گیری اسکان غیررسمی	۴۰
۱-۱-۲- نگرش‌های لیبرالی	۴۰
۱-۱-۱-۲- دیدگاه بوم‌شناسی	۴۴
۱-۱-۲-۲- دیدگاه نوسازی (مدرنیزاسیون)	۴۵
۱-۱-۲-۳- مکتب مسأله گرایان	۴۶
۱-۲-۲- نگرش‌های رادیکالی	۴۶
۱-۲-۱-۲- مکتب وابستگی	۴۹
۱-۲-۲-۲- نظریه ساخت یابی	۵۲
۱-۲-۳-۲- نظریه نظام جهانی والرش‌تاین	۵۳
۱-۲-۴-۲- دیدگاه نابرابری	۵۴
۱-۲-۳- مهاجرت و اسکان غیررسمی	۵۵
۱-۲-۳-۱- دیدگاه کارکردگرایان در زمینه مهاجرت و اسکان غیررسمی	۵۶
۱-۲-۳-۲- نظریه مهاجرتی مایکل تودارو	۵۶
۱-۲-۳-۳- نظریه جاذب و دافعه راونشین	۵۷
۱-۲-۴-۳- نظریه عوامل میانی اورت. اس. لی	۵۷
۱-۲-۴-۱-۲- آرایه یک مدل تحلیل در بررسی شکل‌گیری اسکان غیررسمی	۶۲
۱-۲-۴-۱-۲- تحلیل چگونگی شکل‌گیری اسکان غیررسمی بر اساس دیدگاه‌های مختلف	۶۲
۲-۲- نگرش‌های و اقدامات مقابله با مسأله اسکان غیررسمی	۶۷
۱-۲-۲- راهبردها و نظریات ارائه شده برای ساماندهی پدیده اسکان غیررسمی	۶۷
۱-۲-۲-۱- دیدگاه خنثی و منفعل	۶۷
۱-۲-۲-۲- دیدگاه تخریب و برخورد قهرآمیز	۶۸
۱-۲-۲-۳- دیدگاه بنیادگرا	۶۸
۱-۲-۲-۴- دیدگاه اصلاح طلب	۶۹
۲-۲-۲- بررسی تاریخی رویکردهای مداخله در اسکان‌های غیررسمی	۸۳
فصل سوم؛ اسکان غیررسمی در جهان	۹۷
مقدمه	۹۹
۱-۳- چشم‌اندازها و چالش‌های توسعه شهری	۱۰۴
۲-۳- ساختیابی اسکان غیررسمی در کشورهای جهان	۱۰۸

۱۱۳	۱-۲-۳- کشورهای شمال
۱۱۴	۲-۲-۳- اسکان غیررسمی در کشورهای جنوب
۱۱۶	۱-۲-۲-۳- فرآیند ساختیابی اسکان غیررسمی در کشورهای جنوب (توسعه نیافته)
۱۲۰	۳-۳- نهادهای بین المللی و اسکان غیر رسمی
۱۲۰	۱-۳-۳- تأسیس کمیسیون اسکان بشر
۱۲۱	۱-۱-۳-۳- هیئات یک
۱۲۶	۲-۱-۳-۳- هیئات دو (اجلاس جهانی درباره شهر)
۱۳۴	۴-۳- معیارهای شناخت اسکان غیررسمی
۱۴۱	۱-۴-۳- ویژگی های کالبدی سکونتگاه های غیر رسمی
۱۴۲	۲-۴-۳- شاخص های اجتماعی- اقتصادی سکونتگاه های غیر رسمی
۱۴۳	۳-۴-۳- شاخص جمعیتی سکونتگاه های غیر رسمی
۱۴۴	۴-۴-۳- ویژگی های حقوقی (قانونی) سکونتگاه های غیر رسمی
۱۴۷	فصل چهارم؛ اسکان غیررسمی در ایران
۱۴۹	مقدمه
۱۴۹	۱-۴- شکل گیری اسکان غیررسمی در ایران
۱۶۸	۲-۴- نحوه برخورد با اسکان غیررسمی در ایران
۱۷۱	۳-۴- نمونه هایی از اسکان غیررسمی در شهرهای ایران
۱۷۱	۱-۳-۴- سکونتگاه های غیررسمی شهر راهدان
۱۷۹	۲-۳-۴- سکونتگاه های غیررسمی شهر کرمانشاه
۱۸۷	۳-۳-۴- سکونتگاه های غیررسمی شهر بندرعباس
۱۹۸	۴-۳-۴- اسکان غیررسمی در سمنان
۲۰۶	۵-۳-۴- اسکان غیررسمی در همدان
۲۱۵	۶-۳-۴- سکونتگاه های غیررسمی شهر تبریز
۲۲۰	۷-۳-۴- اسکان غیررسمی در قم
۲۲۳	۸-۳-۴- اسکان غیررسمی در مشهد
۲۳۳	۹-۳-۴- اسکان غیررسمی در اراک
۲۴۴	۱۰-۳-۴- اسکان غیررسمی در اهواز
۲۴۹	۱۱-۳-۴- اسکان غیررسمی در قزوین
۲۵۳	۱۲-۳-۴- اسکان غیررسمی در بیرجند
۲۵۶	۱۳-۳-۴- اسکان غیررسمی در مجموعه شهری تهران
۲۶۲	۴-۴- گونه شناسی انواع سکونتگاه های غیررسمی در ایران
۲۶۲	۱-۴-۴- انواع اسکان غیررسمی در ایران بر حسب مسکن
۲۶۳	۲-۴-۴- انواع اسکان غیررسمی بر اساس استقرار و نحوه قرار گیری در شهر
۲۶۴	۳-۴-۴- اشکال مختلف تصرف و مالکیت زمین در سکونتگاه های غیررسمی
۲۶۵	۴-۴-۴- الگوهای معماری و ساخت سکونتگاه های غیررسمی
۲۶۷	منابع و مآخذ
۲۸۶	پیوست ها

پیشگفتار

اسکان غیررسمی به عنوان معلولی کالبدی-فضایی ناشی از ساختار ناهنجار اقتصادی-اجتماعی- فرهنگی است که با سرعت بسیار فراوانی در شهرها ظاهر می‌شود و زندگی سالم و پایدار شهری را به چالش می‌کشد. «طبق برآورد برنامه‌ی اسکان بشر سازمان ملل متحد یک سوم از ۳ میلیارد نفر از ساکنین شهرها در زاغه‌ها یا مکان‌هایی زندگی می‌کنند که حداقل دارای یکی از ویژگی‌های زیر می‌باشند: ناامنی حق تصرف، شرایط ساختاری ناهنجار مسکن، دسترسی ضعیف به آب آشامیدنی و تغذیه سالم و تراکم بیش از حد».

³
این سنخ الگوی اسکان در کشورهای توسعه نیافته بارزتر است و بیش از نیم تا ⁴ جمعیت شهرهای کشورهای در حال توسعه، در حیطه اسکان غیررسمی و حاشیه نشینی قرار دارند. همچنین در این است تخمین زده می‌شود که حدود ۷۲ درصد از جمعیت شهری آفریقا در حال حاضر در زاغه‌ها زندگی می‌کنند. این میزان برای آسیا و اقیانوس آرام ۴۳ درصد، برای آمریکای لاتین ۳۲ درصد و برای خاورمیانه و شمال آفریقا ۳۰ درصد تخمین زده شده است.

زاغه نشینی، حاشیه نشینی، اسکان غیررسمی، اسکان خودرو، اسکان ناهنجار و یا هر عنوان دیگری که برای این پدیده گذاشته شود، نوعی الگوی سکونت برای گروه‌هایی از جامعه فقیر و فرودست شهرنشین است. الگویی که حضور همیشگی و مداوم آن در تمام رده‌های نظام شهری، حتی در شهرهای کوچک، آنرا به عنوان یک واقعیت اجتناب ناپذیر ساخته است.

در کشور ایران نیز پدیده‌ی اسکان غیررسمی بطور مشهودی از دهه ۱۳۴۰ به بعد که رشد شتابان شهرنشینی در اوج خود بوده، نمایان گردیده و شهرهای کشور را بامشکل جدی روبرو نموده است و همواره میزان آن در حال افزایش است. به طوری که افزایش جمعیت کشور و گسترش دامنه‌های شهرنشینی در طول چند دهه اخیر، باعث تمرکز گرایی و افزایش تراکم‌های جمعیتی در شهرهای ایران شده و همین عامل، ضمن افزایش تقاضای مسکن، گران شدن قیمت زمین و افزایش تراکم ساختمانی به ویژه در شهرهای بزرگ شده است. با حجم وسیع گسترش شهرنشینی و نبود برنامه مناسب اسکان در ایران، بسیاری از جمعیت کشور ایران، به ویژه گروه‌های کم درآمد دست به تأمین مسکن خویش از طریق اسکان غیررسمی و حاشیه نشینی زده اند و

طبق برخی برآوردها، در حال حاضر حدود ۷ میلیون نفر حاشیه نشین در ایران وجود دارد.

به طور کلی سکونتگاه های اقشار کم درآمد جامعه شهری - که مهم ترین چهره آن در قالب اسکان غیر رسمی رخنمون می شود- را می توان جلوه ای از فقر شهری و عملکرد فضا به عنوان بستر بازتولید فقر دانست. در واقع بیشترین آسیب و نمود حجم فقر گروه های کم درآمد در شرایط سکونت و مسکن ایشان پدیدار می گردد و اقشار کم درآمد برای تهیه ی مسکن در شهرها از اولین مرحله یعنی انتخاب محل سکونت تا انتخاب وسعت و اندازه ی مسکن خود، نوع مصالح ساختمانی و کسب مجوز ساخت و ساز و همچنین استفاده از اعتبارات و وام های دولتی با مشکل مواجه هستند.

در سالیان اخیر نیز اقتصاد کلان ایران و روند تورمی آن باعث شده تا فقط بخش کوچکی از خانوارها، عمدتاً گروه های با درآمد متوسط به بالا، قادر به ورود به بازار مسکن باشند. به عبارت دیگر فاصله بین نیاز و تقاضای موثر مسکن زیاد بوده و سبب می شود گروه های با درآمد متوسط و کم، از دسترسی به یک مسکن مناسب محروم گردند و به اسکان غیررسمی روی آورند. آنچه در مورد اسکان غیررسمی باعث جلب توجه بیشتر می گردد معضلات و مشکلاتی است که در جامعه شهری با اسکان غیررسمی همزاد شده است مشکلاتی چون آلودگی های شهری، زشتی سیمای شهر، توسعه ی بدون برنامه شهر، تضادهای فرهنگی و اجتماعی، افزایش جرم و جنایت، بزهکاری و ناامنی در شهر و... که در برخی از موارد با این محلات تطابق جغرافیایی دارند.

این وضعیت درحالی وجود دارد که در قانون اساسی جمهوری اسلامی بر مسأله تأمین مسکن بارها تأکید شده است. به عنوان مثال در اصل ۳۱ و بند ۱ اصل ۴۳ قانون اساسی عنوان شده که داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانوار ایرانی است. همچنین قانون اساسی بر تأمین نیازهای اساسی نظیر مسکن برای تأمین استقلال اقتصادی و ریشه کردن فقر و محرومیت در کشور تأکید کرده است. با این وجود هنوز وضعیت اسکان گروه های کم درآمد در ایران به خوبی سازمان نیافته، بلکه حتی به عقیده برخی از کارشناسان موضوع، پیش بینی می شود در صورت ادامه این روند وخیم تر نیز خواهد شد، و دامنه اسکان غیررسمی در ایران حادثر و شدیدتر می گردد.

نکته بسیار مهم اینکه، همزادی پدیده های مهاجرت روستاییان کم درآمد و تهیدستان شهری، شکل گیری سکونتگاه های غیررسمی، رشد نابسامان شهری و... با یکدیگر

موجب شده، پندارهای رادیکالی بسیار زیادی در رابطه با اسکان غیررسمی شکل گیرد و نگرش جامع به این پدیده کم تر مورد توجه باشد. در حالیکه این پدیده ضمن این که معایبی در بطن و درون خود دارد برخی از فرصت هایی که از این پدیده نصیب مدیران شهری شده معمولاً به فراموشی سپرده شده است. برخی از این موارد عبارتند از:

جلوگیری از شورش های دهقانی

ایجاد فرصت تحرک اجتماعی برای اقشار فراموش شده جامعه

کمک به رونق اقتصاد ملی

عرضه مسکن برای گروه های کم درآمد

ایجاد فرصت و تمرین فراگیری قوانین مدنی برای گروه های کم درآمد و مهاجر همواره تجارب برنامه ریزی و مدیریت شهر نشان داده باورها و پنداشت های فکری نوع مداخله و برخورد مدیران، برنامه ریزان و مردم شهر را با مسایل شهری تعیین می سازد. بنابراین تصحیح تفکرات یکجانبه و بی رحمانه نسبت به اسکان غیررسمی یکی از ضروریات و وظایف جامعه علمی و اجرایی کشور محسوب می شود.

آنچه مدیران شهری ایران بایستی به آن توجه بیشتری نمایند اینست که امروزه توافقی جهانی وجود دارد که چاره جوئی این مسأله در گرو ساماندهی (Regularization) و نه پاکسازی (Clearance) و تخریب (Demolition) آن است.

بنا بر بررسی تجارب جهانی و حتی ایرانی (طی سال های اخیر) هرگونه یکجانبه نگری و برخوردهای تک بعدی و عصبی با موضوع نه تنها منجر به نتایج مطلوب نخواهد شد که آثار و عواقب آن می تواند تا سال ها تداوم داشته و حتی منجر به انتشار آن در پهنه های وسیع تری شود.

مداخلات و برخوردهایی از نوع حذف و پاکسازی با (clearance policy) این کانون ها از نظر زمانی مربوط به سال های دهه ۱۹۶۰ و حداکثر ۱۹۷۰ است که با توجه به بازتاب های منفی و آسیب ها، و مشکلات ناشی از آن کاملاً کنار گذاشته شده و رویکرد جاری در سطح جهانی و حتی ایران امروزی رویکرد توانمندسازی (Enabling) است که مبتنی بر به کارگیری حداکثر توان های نهفته ساکنین سکونتگاه های غیررسمی جهت ساماندهی مسکن و محل سکونت به عنوان بخشی از فرایند زندگی آنهاست. طی این فرایند اما در درجه اول مستلزم پذیرش ساکنین این سکونتگاه ها به عنوان بخشی و جزئی انکارناپذیر از جامعه شهری ما و پس از آن قبول این واقعیت است که متولیان و مسوولان شهری هم به حکم قوانین جاری و هم به دلایل متعدد انسانی و مذهبی

موظف به حل مسأله مسکن و سکونت این اقشار هستند و برای حل بنیادین و ریشه‌ای مسائل (که ممکن است سال‌ها به طول انجامد) بایستی به راه‌حل‌های واسطه‌ای متوسل شد و نیز وقوف به این‌که این ساکنین به اصطلاح غیررسمی شهر توان‌ها، امکانات و ظرفیت‌هایی دارند که در صورت شناسایی، کشف و بهره‌برداری از آنها می‌توان نسبت به حل کوتاه و میان‌مدت مسائل مرتبط اقداماتی را انجام داد.

باتوجه به اهمیت مقوله اسکان غیررسمی، کتاب حاضر در ۴ فصل تدوین شده است. در فصل نخست باتوجه به مباحثی که در زمینه عنوان حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی وجود دارد سعی شده به بررسی این مفاهیم پرداخته شود.

در فصل دوم به مجموعه نظریه‌ها و دیدگاه‌های موجود در زمینه شکل‌گیری و ساماندهی اسکان غیررسمی اشاره شده است. همچنین فصول سوم و چهارم به شرایط و ویژگی‌های اسکان غیررسمی در جهان و ایران اختصاص دارد.

محمد میره‌ای - حسین حاتمی نژاد - زهرا خدائی

زمستان ۱۳۹۱