

# شهرهای بدون زاغه رویکردها و تجارب

نورالدین افتخاری

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز

دکتر عبده موغلی

(دانشیار و عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد لارستان)

احمد رئیسی

۱۳۷۶۷۴۰

|                     |                                                                                     |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| سرشناسه             | افتخاری، نورالدین، ۱۳۴۷ -                                                           |
| عنوان و نام پدیدآور | شهرهای بدون زاغه، رویکردها و تجارب/تالیف نورالدین افتخاری، مرضیه موغلی، احمد رئیسی. |
| مشخصات نشر          | تهران: نشر انتخاب، ۱۳۹۶.                                                            |
| مشخصات ظاهری        | ۱۷۰ ص.                                                                              |
| شابک                | ۹۷۸-۶۰۰-۸۶۰۷-۸۲-۳ :                                                                 |
| وضعیت فهرست نویسی   | فیبا :                                                                              |
| موضوع               | زاغه‌ها و زاغه‌نشینی                                                                |
| موضوع               | Slums :                                                                             |
| شناسه افزوده        | موغلی، مرضیه، ۱۳۴۳ -                                                                |
| شناسه افزوده        | Mooghli, Marziyeh :                                                                 |
| شناسه افزوده        | رئیسی، احمد، ۱۳۴۷ -                                                                 |
| رده بندی دنگ        | ۱۳۹۶ ۷ش۹الف/HV۴۰۲۸ :                                                                |
| رده بندی دیویی      | ۱۳۶۲ :                                                                              |
| شماره کتابشناسی ملی | ۵۰۳۳۶۱ :                                                                            |



نشر انتخاب

ناشر کتابهای دانشگاهی

شهرهای بدون زاغه. رویکردها و تجارب

نورالدین افتخاری، مرضیه موغلی، احمد رئیسی

| چاپ و صحافی نسیم ناصری مقدم | حروف چینی موب | مهر |

| شمارگان ۱۰۰ جلد | چاپ اول ۱۳۹۶ |

| شابک ۹۷۸۶۰۰۸۶۰۷۸۲۳ |

حق چاپ محفوظ است

خیابان ۱۲ فروردین، خیابان شهدای ژاندارمری، شماره ۱۲۶، طبقه چهارم

nashreentekhab.com

nashreentekhab@gmail.com

## پیشگفتار

از اوایل سده بیستم که سکونتگاه‌های غیر رسمی مورد توجه جدی برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران قرار گرفت در روندی تکاملی و بنابر شرایط اقتصادی، اجتماعی و نیز نگرش‌های حاکم، رویکردهای مختلفی برای حل مسئله در دستور کار قرار گرفت. با این پیش فرض که علت تشکیل سکونتگاه‌های غیررسمی، فقر و عوامل ساختاری است بسیاری از نظام‌ها و سیاست‌گذاران در سطوح کلان به دنبال راه‌حل‌های مسئله بوده‌اند. تمرکز بر سیاست‌های اقتصادی کلان از جمله سیاست‌های فقرزدایی و سیاست‌هایی که در پی افزایش متوسط درآمد و نیز عدالت اجتماعی هستند، همواره به مشابه راه‌حل ریشه‌ای مروج سالات فقیرنشین مورد توجه بوده است. در این میان بسیاری از صاحب‌نظران بر اهمیت سیاست اجتماعی در رفع فقر تأکید می‌کنند که تمرکز آن بر مداخلات اجتماعی در برابر مداخله اقتصادی به مشابه کامل عوامل توسعه است. سیاست اجتماعی راهی را که برای اقدام دولت در رفاه شهروندان موثر است نشان می‌دهد. سیاست اجتماعی اگرچه از جنبه‌هایی مشابه سیاست اقتصادی است اما سیاست اقتصادی، افراد را به مثابه فقرای تصمیم‌ساز در بازار کار و تولید مورد توجه قرار می‌دهد. در حالی که سیاست اجتماعی آنان را با عنوان اعضای از گروه‌های اجتماعی در نظر می‌گیرد. سابقه شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیر رسمی در شهرهای بزرگ ایران به قبل از دوران پهلوی باز می‌گردد چنان که عبدالغفار در ۱۲۴۶ ه.ق از ده درصد جمعیت تهران که زندگی آنها با استانداردهای متعارف متفاوت است سخن می‌گوید، گروه‌های متروک با مسائل بست که در خندق زندگی می‌کردند. با این وجود نخستین زاغه‌ها به مفهوم امروزی در سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۲۵ در برنامه‌های سابق کوره‌های آجرپزی جنوب تهران پای گرفت و به‌قولی دیگر سابقه پیدایش اجتماع‌های آسایش‌ناهنشین در تهران به ۱۳۱۱ می‌رسد از دهه ۱۳۲۰ با شروع کار برنامه‌ریزی شهری نظام محله‌ای جایگزین را به یک الگوی طراحی شده منطقه‌ای که عمدتاً بر نوعی جداسازی طبقاتی متکی بود، داد و این فرآیند با تصویب ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها در دهه ۱۳۴۰ تشدید و نهایتاً به شکل‌گیری اجتماعات مجزای تهی‌دستان انجامید. در واقع آنچه که بتوان آن را برنامه‌ریزی شهری محدودکننده و جداکننده نامید از اوائل حکومت پهلوی دوم آثار خود را تشدید کرد و بازتاب فضایی آن به صورت جدایی‌گزینی سکوت‌ها پدیدار گشت. در سال‌های پس از انقلاب اگرچه از ابعاد مشکل تاحدی کاسته شد اما به واسطه روند

روبه رشد شهری بخش زیادی از جمعیت شهرهای بزرگ در محلات فقیرنشین ساکن شدند. اگرچه باید یادآوری شود که ابعاد کمی و کیفی پدیده اسکان غیررسمی در ایران در مقایسه با بسیاری از کشورهای در حال توسعه متفاوت است و تا حد زیادی از وضع مناسب‌تری برخوردار است اما با این حال این پدیده به مشابه چالشی بزرگ در برابر آینده شهرها به‌طور عام مطرح است.

نگارندگان

۱۳۹۶

## فهرست مطالب

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| فصل اول: اسکان غیررسمی مبانی و کلیات .....                            | ۹  |
| مقدمه .....                                                           | ۱۰ |
| تعریف محله های فقیرنشین یا فرودست شهری .....                          | ۱۲ |
| تعریف سکونتگاه غیررسمی از نظر اندیشمندان .....                        | ۱۶ |
| تعاریف مختلف سکونتگاه های غیررسمی .....                               | ۱۷ |
| ویژگی های اسکان های غیررسمی .....                                     | ۲۰ |
| گرایش های شهرنشینی و سکونتگاه های غیررسمی .....                       | ۲۲ |
| گرایش های جهانی .....                                                 | ۲۲ |
| الف: کشورهای جنوب .....                                               | ۲۲ |
| ب: کشورهای شمال .....                                                 | ۲۵ |
| ج: برنامه های جهانی مرتبط با توسعه سکونتگاه ها: غیررسمی .....         | ۲۶ |
| اهداف توسعه هزاره جدید، وضعیت اسکان غیررسمی و مسائل فرودست شهری ..... | ۳۱ |
| پیامدهای اسکان غیررسمی و پیامدهای آن .....                            | ۳۵ |
| پیامدهای اجتماعی و فرهنگی اسکان غیررسمی .....                         | ۳۶ |
| پیامدهای سیاسی - امنیتی .....                                         | ۳۸ |
| پیامدهای کالبدی - فضایی .....                                         | ۳۹ |
| علل پیدایش سکونتگاه های غیررسمی .....                                 | ۴۰ |
| عوامل ساختاری جامعه .....                                             | ۴۱ |
| علل سازمانی .....                                                     | ۴۲ |
| فقدان سیستم های حمایتی و مشارکتی .....                                | ۴۲ |
| فعالیت های باندهای (مافیایی) نامشروع زمین .....                       | ۴۳ |
| رویکردها و رهیافت های مداخله در اسکان های غیررسمی .....               | ۴۳ |

|    |                                                                        |
|----|------------------------------------------------------------------------|
| ۴۵ | فصل دوم: نظریه‌ها و دیدگاه‌های اسکان غیررسمی                           |
| ۴۶ | روابط نظام‌های سیاسی و نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری                      |
| ۴۶ | رابطه بین چارچوب شناخت‌شناسانه، نظریه‌ها و رهیافت‌های برنامه‌ریزی شهری |
| ۴۷ | دیدگاه‌ها و نظریات مختلف در خصوص پدیده اسکان غیررسمی                   |
| ۴۸ | دیدگاه لیبرال                                                          |
| ۴۹ | دیدگاه رادیکال                                                         |
| ۵۰ | دیدگاه توانمندسازی                                                     |
| ۵۳ | دیدگاه امنیت سکونت کلید ساماندهی                                       |
| ۵۵ | دیدگاه جایگاه جدید                                                     |
| ۵۷ | دیدگاه اسمتس در مورد مشارکت                                            |
| ۵۹ | مشارکت به عنوان حق مردم                                                |
| ۶۱ | فصل سوم: رویکردها و روش‌های مداخله در اسکان‌های غیررسمی                |
| ۶۲ | رویکردهای مداخله در اسکان‌های غیررسمی در قالب دیدگاه‌های مختلف         |
| ۶۲ | الف) نادیده گرفتن                                                      |
| ۶۳ | ب - حذف و تخلیه اجباری                                                 |
| ۶۵ | ج - خودیاری                                                            |
| ۶۷ | د - مسکن عمومی                                                         |
| ۶۸ | ه - مکان و خدمات                                                       |
| ۷۰ | و - ارتقا بخشی (بهبودی)                                                |
| ۷۲ | ی - توانمند سازی                                                       |
| ۷۵ | بررسی تاریخی رویکردهای مداخله در اسکان‌های غیررسمی                     |
| ۷۶ | مقطع اول (دهه ۱۹۶۰)                                                    |
| ۷۷ | مقطع دوم (دهه ۱۹۷۰)                                                    |
| ۷۷ | الف) طرح زمین - خدمات                                                  |
| ۷۸ | ب) طرح ارتقاء کیفیت سکونت                                              |
| ۷۹ | ج) طرح توسعه افزایشی                                                   |
| ۸۱ | مقطع سوم (دهه ۱۹۸۰)                                                    |

|     |                                                                                                                    |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۸۵  | فصل چهارم: ویژگی های اقتصادی - اجتماعی اسکان غیررسمی در ایران                                                      |
| ۹۵  | چهره‌نمایی اسکان غیررسمی در ایران                                                                                  |
| ۱۰۱ | فصل پنجم: فرآیند توانمندسازی سکونتگاههای غیر رسمی                                                                  |
| ۱۰۴ | ساختار و ابعاد توانمندسازی                                                                                         |
| ۱۰۹ | فصل ششم: نمونه موردی استراتژی های توانمندسازی سکونتگاههای غیررسمی بجنورد                                           |
| ۱۱۰ | سابقه سکونت و جگونگی پیدایش هسته اولیه شهر بجنورد                                                                  |
| ۱۱۱ | تکامل تاریخی شهر بجنورد در قبل و بعد از انقلاب ۱۳۵۷ هجری شمسی                                                      |
| ۱۱۴ | حاشیه‌نشینان شهر بجنورد                                                                                            |
| ۱۱۴ | بافت شهر                                                                                                           |
| ۱۱۷ | توسعه فیزیکی شهر بجنورد                                                                                            |
| ۱۱۷ | مراحل رشد اولیه شهر                                                                                                |
| ۱۱۷ | مسیر فعلی رشد شهر                                                                                                  |
| ۱۱۸ | موانع توسعه فیزیکی شهر                                                                                             |
| ۱۱۸ | بخش جنوبی شهر                                                                                                      |
| ۱۱۸ | بخش شمالی شهر                                                                                                      |
| ۱۱۹ | مسأله زمین در توسعه فیزیکی شهر                                                                                     |
| ۱۱۹ | بررسی سکونتگاه‌های غیررسمی داخل و خارج شهر                                                                         |
| ۱۲۲ | تعیین محلات هدف توانمندسازی                                                                                        |
| ۱۳۳ | تدوین برنامه توانمندسازی و بهسازی محله‌های هدف                                                                     |
| ۱۳۳ | تهیه پیش‌نویس اهداف و برنامه بهسازی کالبدی و توانمندسازی اجتماعی بر اساس نتایج مسأله‌یابی و طرح راهبردهای ساماندهی |
| ۱۳۴ | اهداف                                                                                                              |
| ۱۳۵ | اهداف کلان                                                                                                         |
| ۱۳۵ | سیاست‌ها                                                                                                           |
| ۱۳۵ | محیط مصنوع و زیرساخت‌ها                                                                                            |
| ۱۳۶ | توانمندسازی (اجتماعی)                                                                                              |
| ۱۳۷ | نهادسازی (ظرفیت‌سازی و تقویت نهادهای مدیریت دولتی)                                                                 |

- ۱۳۷..... توسعه اقتصادی در محلات هدف
- ۱۳۸..... - ظرفیت‌سازی و تقویت نهادهای مدیریت محلی
- ۱۵۳..... منابع

www.ketab.ir