

مسکن شهری و سیاست دولتها

تألیف

دکتر حبیب‌اله فصیحی
عضو هیئت علمی دانشگاه خوارزمی



دانشگاه خوارزمی

تهران ۱۴۰۳

سرشناسه	:	فصیحی، حبیب‌اله، ۱۳۴۴ -
عنوان و نام پدیدآور	:	مسکن شهری و سیاست دولت‌ها/ تألیف حبیب‌اله فصیحی.
مشخصات نشر	:	تهران: دانشگاه خوارزمی، ۱۴۰۲.
مشخصات ظاهری	:	۲۴۶ ص.
شابک	:	۹۷۸-۶۲۲-۹۱۲۳۵-۰۰-۸
وضعیت فهرست نویسی	:	فیا
یادداشت	:	کتابنامه: ص. [۲۲۷] - ۲۴۶.
موضوع	:	مسکن Dwellings، مسکن - سیاست دولت Housing -- Government policy سیاست مسکن Housing policy
شناسه افزوده	:	دانشگاه خوارزمی
رده بندی کنگره	:	HD۷۲۸۷
رده بندی دیویی	:	۵/۳۶۳
شماره کتابشناسی ملی	:	۹۵۶۰۴۰۶
اطلاعات رکورد کتابشناسی	:	فیا



عنوان کتاب	:	مسکن شهری و سیاست دولت‌ها
مؤلف	:	حبیب‌اله فصیحی
ناشر	:	دانشگاه خوارزمی
چاپ و صحافی	:	دانشگاه خوارزمی
صفحه‌آرا	:	صدیقه عرب
طراح جلد	:	فاطمه منقولور
نوبت و سال چاپ	:	اول، ۱۴۰۳
شابک	:	۹۷۸-۶۲۲-۹۱۲۳۵-۰۰-۸
شمار	:	۵۰۰ نسخه
قیمت	:	۲۰۰۰۰۰۰ ریال

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به انتشارات دانشگاه خوارزمی است.

آدرس: تهران، خ شهید مفتاح، شماره ۴۳، کدپستی ۱۴۹۱۱-۱۵۷۱۹ تلفن مرکز پخش: ۸۸۳۱۱۸۶۶

pub@khu.ac.ir

www.khu.ac.ir

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۷	مقدمه
۱۱	فصل اول: مفهوم، نقش و اهمیت مسکن
۱۱	۱-۱- مفهوم مسکن
۱۷	۱-۱-۱- مسکن آبرومند
۲۰	۱-۱-۲- بی‌سرنه‌ای، بی‌خانمانی و مسکن نامطمئن
۲۳	۱-۱-۳- مسکن در استطاعت
۲۸	۲-۱- خصوصیات مسکن
۳۹	۳-۱- اهمیت مسکن
۵۱	فصل دوم: سیاست‌های مسکن شهری
۵۱	۱-۲- مفهوم سیاست مسکن
۵۷	۲-۲- تاریخچه سیاست‌های مسکن
۶۳	۳-۲- اهداف و رویکردهای سیاست‌های مسکن
۶۷	۴-۲- سیاست‌های فضایی و مسئله مسکن
۷۱	۵-۲- سیاست‌های مربوط به زمین و کاربری اراضی
۷۷	۶-۲- سیاست‌های محیط زیستی در مسکن‌سازی
۸۲	۷-۲- سیاست‌های تامین مسکن
۸۲	۱-۷-۲- مسکن اجتماعی
۱۰۳	۲-۷-۲- سیاست تشویق ساخت و تولید مسکن
۱۱۱	۳-۷-۲- سیاست اعطای کمک هزینه مسکن
۱۲۶	۴-۷-۲- سیاست کنترل اجاره
۱۳۱	۵-۷-۲- سیاست مالیاتی برای تسهیل مالکیت خانه
۱۳۳	۶-۷-۲- پرداخت وام مسکن و تسهیلات مربوط به وام
۱۴۷	۷-۷-۲- سیاست‌های حمایت از مسکن اقشار آسیب‌پذیر
۱۵۸	۸-۷-۲- سیاست ضمانت و بیمه
۱۶۲	۹-۷-۲- سیاست سهمیه‌بندی مسکن

۱۶۳.....	۲-۷-۱۰-اقدامات از رونق انداختن بازار املاک.....
۱۶۴.....	۲-۷-۱۱-سیاست‌های کمک به شکل‌گیری محله‌های مختلط اجتماعی.....
۱۶۵.....	۲-۸-جمع‌بندی.....
۱۷۳.....	فصل سوم: سیاست‌های مسکن در کشورهای منتخب، امریکای لاتین و ایران.....
۱۷۳.....	۱-۳-سیاست‌های مسکن در انگلستان.....
۱۸۳.....	۴-۲-سیاست‌های مسکن در سوئیس.....
۱۹۲.....	۴-۳-سیاست مسکن در ایالات متحده امریکا.....
۱۹۶.....	۴-۴-سیاست‌های مسکن در کشورهای امریکای لاتین.....
۲۲۰.....	۴-۵-مرور کوتاه سیاست‌های مسکن در ایران طی نیم قرن گذشته.....
۲۲۹.....	فهرست منابع.....

مقدمه

هر یک از ما بیشتر زمان زندگی خود را در یک فضای داخلی به عنوان خانه^۱ می‌گذرانیم که اجزاء و ساختار مشخصی دارد. به سربردن با اعضای خانواده در فضایی به نام خانه مهم‌ترین بخش از زندگی اکثریت مردم است. خانه را می‌توان به عنوان سرپناهی متشکل از دیوارها، کف، پنجره‌ها و سقف‌هایی که انسان در آن زندگی می‌کند، تعریف کرد. خانه سرپناه، آسایش، راحتی، حریم خصوصی، استراحت و آرامش را برای اعضای خانواده فراهم می‌کند. فراتر از خانه، مسکن^۲ است که نه تنها یک نیاز اساسی است، بلکه معرف پایگاه اجتماعی و وسیله برخورداری از امکانات و خدمات رفاهی و اجتماعی نیز هست. مسکن نه تنها محیط فیزیکی خانه را دربرمی‌گیرد بلکه محله محل زندگی با تمام امکانات و خدمات و ویژگی‌های کالبدی، اجتماعی و فرهنگی و نهادی آن و کلیه خدمات و امکاناتی که در آن در دسترس قرار دارد را شامل می‌شود. وقتی افراد و خانواده‌ها مسکنی را انتخاب می‌کنند، در حقیقت، مجموعه‌ای از ویژگی‌ها، منابع، امکانات و فرصت‌های مرتبط را انتخاب می‌کنند. برای مثال، آنها دسترسی به مدارس خاص، نزدیکی به مراکز خرید، نزدیکی به خانواده و سایر شبکه‌های اجتماعی مهم و فرصت‌هایی برای تفریح و ورزش و حتی دسترسی به شغل را انتخاب می‌کنند. به لحاظ نقش اساسی مسکن در رفاه و بهره‌مندی از خدمات و نیز عملکرد آن به عنوان وسیله اندوخته سرمایه و حفظ ارزش، امروزه در اغلب کشورها و به‌ویژه در شهرها، خانوارها توجه زیادی به مسکن خود داشته و برای نیل به مسکن مطلوب، هزینه‌های بالایی را متقبل می‌گردند. هزینه مسکن اکنون به بزرگ‌ترین مخارج خانوارها تبدیل شده است.

بالارفتن هزینه‌های مسکن و ناترازی آن با رشد درآمدها، در گذر زمان، نسبت بالاتری از مساکن را به شکل مسکن کمتر در استطاعت در آورده و خانوارهای کم‌درآمد را تحت آسیب جدی قرار داده است. (United Nations, 2020) دسترسی به مسکن کافی و آبرومند، یک

چالش بزرگ برای جمعیت روبه‌تزايد در سراسر جهان است. بسیاری از خانواده‌ها و افراد، به دلیل کالایی شدن مسکن، افزایش اجاره بها، تخلیه اجباری، نبود مسکن استیجاری، اعیانی سازی^۱ یا بروز تغییرات در منطقه و یا جدایی‌گزینی اجتماعی^۲ و فضایی، از بازار مسکن بیرون رانده شده‌اند. به‌ویژه، خانواده‌های کم‌درآمد و گروه‌های حاشیه‌نشین که بیشترین نیاز را به مسکن در استطاعت دارند، دستخوش آسیب گردیده‌اند. در کشورهای درحال توسعه، نسبت بالای هزینه‌های مسکن به درآمد و تامین مالی غیرقابل دسترس مسکن، بسیاری از خانوارها را مجبور کرده است که به سکونتگاه‌های غیررسمی شهری متوسل شوند. برای مثال، در منطقه امریکای لاتین، باوجود کاهش ۱۷ درصدی در دهه گذشته، هنوز دست کم ۲۱ درصد از جمعیت شهری در محله‌های زائغه‌نشین به‌سر می‌برند (UN-Habitat, 2021). در برخی از کشورهای عرب، ۶۷ تا ۹۴ درصد از ساکنان شهری در معرض یک یا چند محرومیت مسکن مانند نداشتن امنیت مسکن (خطر اخراج)، ازدحام بیش از حد، عدم کیفیت و دوام سازه‌ای و ناکافی بودن امکانات اولیه هستند (UN-Habitat, 2018). براساس برآوردهای سازمان ملل، تنها ۱۳ درصد از جمعیت شهرها واجد مسکن در استطاعت هستند (UN-HABITAT, 2016). مسکن، اساس ثبات و امنیت هر فرد یا خانواده است. کانون زندگی اجتماعی، عاطفی و اقتصادی و مکانی برای زندگی در صلح، امنیت و عزت است. مسکن همچنین کلید تحقق شهرنشینی پایدار به عنوان محرک توسعه، صلح و بهبود شرایط زندگی برای همه است. مسکن به عنوان یکی از ملزومات زندگی و یک پیش‌نیاز برای بقای بشر شناخته شده و مکانی است که پناهگاه، آرامش و شرایط کار را فراهم می‌کند (Garbawazir & Roosli, 2013). مسکن

۱. اعیان‌نشین شدن یا اعیانی‌سازی (Gentrification) فرایندی است که در آن محله‌ای قدیمی یا فقیرنشین در یک شهر به محله طبقه متوسط و بالا تبدیل می‌شود این کار معمولاً از راه نوسازی و راندن فقیران از محله صورت می‌گیرد.

۲. جدایی‌گزینی اجتماعی از این واقعیت سرچشمه می‌گیرد که ساکنان شهرها از نظر درآمد، مذهب، نژاد، و پایگاه اجتماعی-اقتصادی به دسته‌ها و گروه‌های گوناگون تقسیم می‌شوند. از این رو در انتخاب محله مسکونی همواره رقابت‌هایی میان گروه‌های شهری در جریان است. در این رقابت، گروهی برنده می‌شود که از قدرت و درآمد بیشتری برخوردار است. نتیجه رقابت‌های گروهی، جدایی‌گزینی اجتماعی یک یا چند گروه از افراد با طبقه درآمدی، ویژگی نژادی یا قومی و ویژگی مذهبی یکسان از احاد اجتماع می‌گردد. بدینسان که هر گروه با پایگاه اجتماعی-اقتصادی همانند، معتقدات دینی و مذهبی یکسان و یا گروه‌های هم‌نژاد و هم‌قوم، گردهم می‌آیند و در محدوده‌ای از شهر سکونت می‌یابند یا از روی اجبار به سکونت در محدوده مینی از شهر تن می‌دهند (شکویی، ۱۳۶۵: ۲۹).

تنها یک سرپناه نبوده بلکه نخستین قرارگاه برای خانواده، زندگی خانوادگی و مکانی برای برای فراغت از کار روزمره و یک فضای شخصی است. از طرف دیگر مسکن عامل اصلی جامعه‌پذیری افراد نسبت به جهان و کالایی عمده و تعیین‌کننده در سازمان اجتماعی فضا است که در شکل‌گیری هویت فردی، روابط اجتماعی و اهداف جمعی افراد نقشی آشکار دارد (Short, 2006). دسترسی به مسکن مطلوب در هر کشوری نه تنها نیازهای روان‌شناختی و اجتماعی افراد جامعه را برآورده می‌کند بلکه از مظاهر رشد اقتصادی به شمار آمده و در تحرک و تسریع حرکت چرخ‌های اقتصادی تاثیر به سزایی دارد (فتاحی، ۱۳۸۹). مسئله مسکن به‌ویژه در جوامع شهری می‌تواند به ناآرامی‌های سیاسی منجر شود و سبب بی‌ثباتی اجتماع گردد. تجربیات جوامع مختلف و آگاهی حکمروایان بر این موضوع، توجه مضاعف دولت‌ها به موضوع مسکن را به‌دنبال داشته است. مسئله مسکن در ردیف موضوعات کلیدی سیاست‌گذاری تمامی کشورها قرار دارد. هیچ کشوری را نمی‌توان یافت که در آن دولت به‌نحوی در بازار مسکن مداخله نداشته باشد. دولت‌ها مخصوصاً برای تامین مسکن نیازمندان و اقشار آسیب‌پذیر گام برمی‌دارند و سیاست‌گذاری می‌کنند.

رویکرد جغرافیایی به موضوع مسکن به ابعاد فضایی مسئله در ارتباط با عوامل مختلف طبیعی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی توجه داشته و از این‌رو سیاست‌های دولت‌ها در ارتباط با مسکن به لحاظ تاثیرپذیری از محیط جغرافیایی و تاثیراتی که بر فضای جغرافیایی برجا می‌گذارند، در قلمرو جغرافیا قرار می‌گیرند. در محافل دانشگاهی کشور ما در گرایش‌های مختلف رشته جغرافیا، موضوع مسکن جایگاه والایی دارد و مسکن یکی از حوزه‌های مطالعاتی، آموزشی و پژوهشی مهم دانشجویان و پژوهشگران جغرافیا محسوب می‌شود. در خصوص سیاست‌گذاری‌های مسکن در ایران، ادبیات جغرافیایی تقریباً غنی وجود دارد. محققان و اندیشمندان جغرافیا در کنار علوم دیگری چون اقتصاد، جامعه‌شناسی، محیط زیست، علوم سیاسی و شهرسازی، سیاست‌های مسکن در ایران را مورد بررسی علمی قرار داده و آثار بسیاری در این باب منتشر شده است. اما در این میان، آثار و کتاب‌های فارسی که نگاهی تطبیقی به مفهوم مسکن و سیاست‌های مسکن در جهان نموده باشند، اندک

هستند. این کتاب در راستای رفع این نیاز به رشته تحریر درآمده است. در این اثر، ابتدا در بحثی اجمالی، مفهوم مسکن و جوانب و ابعاد مربوط به آن تشریح گردیده است. در فصل دوم کتاب، مهم‌ترین سیاست‌های مطرح در زمینه مسکن شهری در مقیاس جهانی آمده‌اند و در فصل سوم، ضمن اشاره به سیاست‌های مسکن سه کشور پیشرو، مبحثی در مورد سیاست‌های مسکن در امریکای لاتین مطرح گردیده و اشاراتی به سیاست‌های اجرا شده دولت‌ها در ایران شده است. بررسی سیاست‌های مسکن در ایران خود مقوله مفصلی است و همان‌طور که گفته شد، آثار منتشر شده زیادی بیشتر در قالب بررسی برنامه‌های ۵ ساله توسعه کشور به آن پرداخته‌اند. با عنایت به اینکه عملکرد برنامه‌ها در اجرا با آنچه تدوین شده فاصله زیادی دارد، اشاراتی که در این اثر به طور گذرا به سیاست‌های مسکن چند دهه اخیر ایران شده صرفاً از منظر اجرا بوده نه برنامه.

امید است که این اثر بتواند بخشی از خلاء علمی موجود در رشته جغرافیا را پوشش داده و محتوای تهیه شده در راستای رفع کاستی‌های محتوای علمی برای دانشجویان و پژوهشگران دیگر مؤثر افتد و بتواند پاسخگوی بخشی از نیازهای محققان در موضوع مسکن باشد.

حبیب‌اله فصیحی

دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری

دانشگاه خوارزمی تهران

fasihi@khu.ac.ir