

چکیده:

یکی از جلوه‌های زندگی صنعتی، رشد فزاینده شهرنشینی است که مشکلات عدیده‌ای، از جمله کمبود مسکن را ایجاد و تشدید کرده است. ایران به عنوان یک کشور در حال گذار از اقتصاد کشاورزی و جامعه سنتی به اقتصاد صنعتی و جامعه شهری، از دهه ۱۳۴۰ شاهد پدایش مشکلات شهری به خصوص در بخش مسکن بوده است.

مسلمان در دو دهه اخیر عواملی همچون: تشدید مهاجرت به شهرها، بالا بودن نرخ موالید... مشکلات شهرنشینی را دامن زده‌اند و کمبود مسکن را در یک نگاه کلی در رأس هرم این مشکلات قرار داده‌اند؛ به طوری که بر اساس یک برآورد خوش‌بینانه (توسط خانم مبنو رفیعی)، در سال ۱۳۷۹ نزدیک به ۳۰۰ هزار خانوار) به طور مطلق بدون مسکن شخصی بوده‌اند.

پدایش مشکل مسکن ناشی از عوامل عدیده‌ای است که به صورت یک مجموعه سیستماتیک مشکل فوق را به وجود آورده‌اند. حل مشکل مسکن ساخت همه جانبی عوامل فوق و اصلاح آن‌ها را می‌طلبد. به نظر می‌رسد که این عوامل را می‌توان در سه محور طبقه‌بندی کرد: زمینه‌های دموگرافیکی؛

## کاربری‌های مسکونی و اهمیت اقتصادی-اجتماعی آن (مناطق شهری ایران)

نوشته:

دکتر اکبر پرهیز کار (عضو هیأت علمی دانشگاه تربیت مدرس)  
علی اینانلو (کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری)

### مقدمه

موضوع «مسکن» یا «سرپناه» برای انسان از اولین نیازهای او در کنار مژومنات اولیه‌ای همچون خوراک و پوشاس است؛ در کنار گسترش ارتباطات و توسعه شهرها و تجمع انسان‌ها در مکان‌های به نام شهر و روستا... این نیاز نه فقط به طور پیوسته خودنمایی کرده، بلکه روز به روز پیچیده‌تر شده است. این مهم در شهرها به دلیل تراکم جمعیت و مخصوصاً جاذبه‌های شهری قطعاً سیار پیچیده‌تر از نقاط دیگر است. بند یک از اصل چهل و سوم قانون اساسی ایران، تأمین مسکن را یکی از نیازهای اساسی جامعه برای رسیدن به استقلال اقتصادی، ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و رشد و آزادگی انسان دانسته است. اصل مذکور، مسکن را با عنوان محیط زیست و پرورش کرامات



والای انسانی در نظر می‌گیرد.  
داشتن مسکن مناسب با نیاز را،  
حق هر فرد و خانواده ایرانی  
می‌داند و دولت را ملزم به فراهم  
آوردن امکانات لازم برای اجرای

این اصل، به خصوص برای نیاز ملتهبین اقشار جامعه فیلهاند.

امروزه مقولهٔ مسکن، به عنوان چرخه‌گیری سرمایه‌گذاری  
خانوارها و نیز به جهت ابعاد اجتماعی و اقتصادی آن در کل جامعه،

دارای اهمیت خاصی است. بدین لحاظ، برنامه‌ریزی برای دستیابی

به مسکن مناسب و توزیع فضایی مسکن در سطح شهر، به ویژه برای  
اقشار کم درآمد، به لحاظ نقش حساسی آن در حیات اجتماعی، باید

به نحوی صورت پذیرد که ضمن مطالعهٔ مسائل اجتماعی، اقتصادی  
و فرهنگی آن، به عنوان یک هدف اساسی تبریز، این مسائل در

برنامه‌ریزی‌های شهری مطرح و بررسی شوند.<sup>۱</sup>

### نکاهی به کاربری زمین شهری

کاربری زمین و مسکن شهری دو جزء جدا نشدنی از سیستم

عمومی ساختار شهری هستند؛ به طوری که الگوهای کاربری  
زمین از نوع مسکونی و غیر مسکونی و ساختار فضایی حاصل از

مکانیسم رفتاری میان آن‌ها، اساس و مبانی رفت و آمد های شهری  
را تشکیل می‌دهند.<sup>۲</sup> در واقع، یکی از مطالعات اساسی در جهت

شناخت شهر و نحوه پراکندگی فعالیت‌های شهری در  
بررسی‌های فیزیکی، مطالعهٔ نحوه استفاده از اراضی شهری و

برنامه‌ریزی برای کاربری زمین شهری است. بنابراین، مقصود  
از برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری، نظم بخشیدن به فعالیت‌های

«مکانی-فضایی» و کارکردهای شهر مطابق نیازهای جامعه  
شهری است.<sup>۳</sup>

در یک مفهوم وسیع، کاربری زمین شهری را اغلب به معنای

جدول ۱. طبقه‌بندی و کد کاربری‌های اصلی (سعیدنیا، ۱۳۷۸)

| کاربری اصلی                | کد | کاربری اصلی       | کد    |
|----------------------------|----|-------------------|-------|
| خدماتی                     | ۶  | مسکونی            | ۱     |
| فرهنگی و گذران اوقات فراغت | ۷  | صنعتی             | ۲ و ۳ |
| منابع تولیدی و استخراج     | ۸  | حمل و نقل تأسیسات | ۴     |
| اراضی باир                 | ۹  | تجاری             | ۵     |

«منطقه‌بندی»<sup>۴</sup> در نظر می‌گیرند. در این  
حال، منطقه‌بندی چنین تعریف می‌شود:  
 تقسیم یک شهر به مناطق ویژه با مرزهای معین  
برای نقش‌پذیری هریک از این مناطق.<sup>۵</sup> در

واقع، منطقه‌بندی ابزاری است برای تقسیم یک  
شهر به مناطق یا نواحی گوناگون مطابق کاربری‌های موجود و آتی  
متضاعفات و املاک شهری، به منظور جهت دادن به شیوهٔ توسعه  
کاربری‌ها در آن اراضی و منشغلات (نمودار ۱).

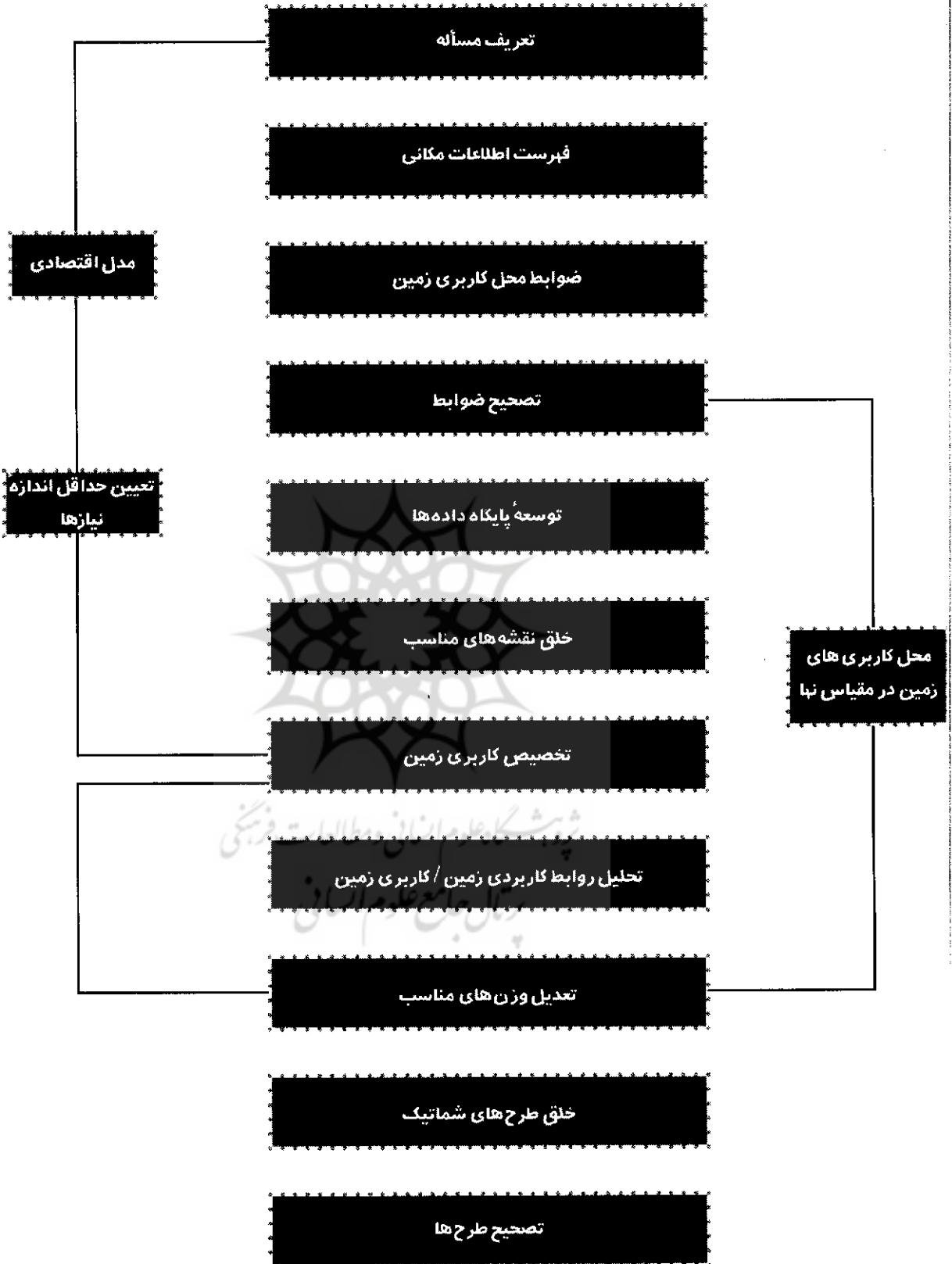
گاهی اوقات این برای افزایش شهری بر این باور هستند که طرح  
کاربری زمین شهری مابین طرح جامع - که جنبهٔ سیاستی دارد - و  
طرح منطقه‌بندی - که جنبهٔ قانونی دارد - واقع شده و پیشتر جنبهٔ فنی  
دارد.<sup>۶</sup> در طرح کاربری زمین، کجایی و نوع فعالیت‌ها و  
عملکردهای شهری شخص می‌شود.

زمین‌های شهری عمده‌تاً طی فرایندی، به کاربری‌های گوناگون  
تخصیص می‌یابند. بدین ترتیب، تخصیص کاربری زمین فرایندی  
است که معین می‌کند، در کجا مجموعهٔ تسهیلات مربوط به کاربری  
یا فعالیت خاصی می‌تواند، به هدف‌های ویژهٔ خود بهتر نایل آید.  
(نمودار ۱)

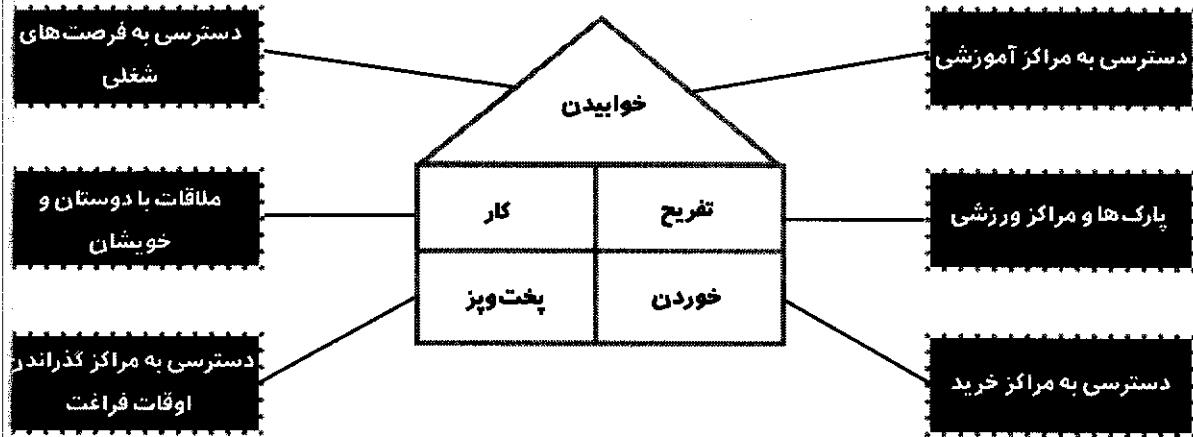
کاربری‌های شهری به طور کلی به ۹ دسته تقسیم می‌شوند که هر  
دسته، دارای گروه‌های فرعی یا جزئی هستند و همگی به طور تفصیلی  
مورد بررسی قرار می‌گیرند.<sup>۷</sup> (جدول ۱)

### مفهوم مسکن

مفهوم مسکن گسترده و پیچیده است و ابعاد متنوعی دارد.  
لکوربوزیه می‌گوید: «مسکن پوششی است که در تطابق با برخی  
از شرایط، رابطهٔ صحیحی بین محیط خارج و پدیده‌های زیستی  
انسانی برقرار می‌سازد».<sup>۸</sup> مسکن مکانی فیزیکی است و به عنوان  
سرپناه، نیاز اولیهٔ خانوار به حساب می‌آید. در این سرپناه برخی از



نمودار ۱. فرایند تخصیص کاربری زمین (پرهیزگار، ۷/۶)



نمودار ۲. اجزای مسکن مدرن (دلل پور، ۱۳۷۹)

از نظر اجتماعی، کارکرد اصلی مسکن شهری علاوه بر نقش به عنوان سرپناه، فراهم آوردن شرایط مطلوب برای خانواده به منظمه تحقق فعالیت‌های خانوادگی است. مسکن نزدیک ترین فضای مرتب با انسان است و انسان اولین تجربه‌های رابطه خود با دیگران را در می‌آزماید و در واقع، پیش‌زمینه‌ای برای ورود به اجتماع استنداشتن مسکن باعث پیدایش پدیده‌های نابهنجار اجتماعی، نظم «نجابان خوابی»، «زاده‌نشینی» و معضلات حادتری مانند «تکدی گری» می‌شود.<sup>۹</sup>

### کاربری سکونتی و مسکن شهری

بر اساس «منشور آتن»، کاربری مسکونی یکی از چهار نوک کاربری عمده در بافت فیزیکی هر شهر را تشکیل می‌دهد. کاربری سکونتی شامل محله‌های مسکونی، واحدهای همسایگو مجتمع‌های مسکونی و کاربری‌های مربوط به آن‌ها، نظیر مدارس و مغازه‌هاست.<sup>۱۰</sup>

از آن جا که کاربری‌های مسکونی بیش از کاربری‌های دیگر انشکیل ناحیه توسعه یافته شهری سهم دارند و منطقه مسکونی مهم ترین بخش شهر است و جمعیت اصلی شهر در آن بخش زندگی می‌کنند، مسکن شهری همواره در کانون توجه و تأکید برنامه ریزی بوده است. اساساً یکی از سرچشمه‌های پیدایش شهرسازی نوین ضرورت تأمین و بهبود کیفیت مسکن در شهرهای قرن نوزده می‌داند. بعدها، با افزایش جمعیت شهرنشین، تأمین مسکن و یا عبارت دیگر، کمیت مسکن اهمیت بیشتری نسبت به کیفیت آیافت.<sup>۱۱</sup>

امروزه یکی از دغدغه‌های فکری برنامه‌ریزان، به خصوص در کشورهای در حال توسعه، تأمین مسکن برای بی‌خانمانان

نیازهای اولیه خانوار یا فرد، مانند خوراک و استراحت تأمین می‌شود.<sup>۱۲</sup>

مسکن چیزی بیش از یک «سرپناه»<sup>۱۳</sup> صرفاً فیزیکی است و همه خدمات و تسهیلات عمومی لازم برای بهزیستن انسان را شامل می‌شود و باید حق تصرف نسبتاً طولانی و مطمئن برای استفاده کننده آن فراهم سازد. در نمودار ۲، اجزای مسکن مدرن نشان داده شده است.<sup>۱۴</sup>

### اهمیت اقتصادی «اجتماعی مسکن در شهر

از نظر اقتصادی، در گذشته مسکن یک دارایی فردی و «غیر تولیدی»<sup>۱۵</sup> تلقی می‌شد.<sup>۱۶</sup> اما امروزه، مسکن به عنوان نوعی سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد مطرح است. در حقیقت، پرسودترین حوزه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، سرمایه‌گذاری در حوزه زمین و مسکن است. هم چنین، مسکن و بخش در اشتغال‌زایی و ایجاد فرصت‌های شغلی نقش مؤثر دارد؛ به طوری که پس از فعالیت‌های خدمات دولتی، از قبیل آموزش و بهداشت، دفاع و فعالیت‌های زراعی، می‌توان اشتغال‌زایی را برای طیف وسیعی از تبروی کار، اعم از ماهر و نیمه‌ماهر داراست. متوسط رشد سالانه اشتغال این بخش، از حدود یک درصد در دهه ۱۳۵۵-۶۵ به ۸/۳ درصد در پنج ساله ۱۳۷۰-۷۵ افزایش یافته است.<sup>۱۷</sup> هم چنین، داشتن مسکن مناسب بر مسائلی از قبیل بهره‌وری و کارایی اثر مستقیم دارد و تازه‌واردان به شهر و کارگران ساده را مشغول می‌کند. بدین ترتیب، به طور مؤثر با افزایش میزان اشتغال و درآمد، به توسعه اقتصادی و سیاسی کمک می‌کند.<sup>۱۸</sup> به علاوه، احداث مسکن فرصت اشتغال را برای خیل عظیمی از بی‌کاران و کارگران بی‌سواد فراهم می‌آورد.

موارهای کم درآمد شهری است که متأسفانه تعداد آن‌ها هر سال به افزایش است. آمار منتشر شده از سوی سازمان ملل در سال ۲۰ میلادی نشان می‌دهد که حدود ۱/۵ میلیارد نفر از خانوارهای درآمد شهری در واحدهای مسکونی زیر استاندارد زندگی می‌کنند بش از ۵ درصد در آمدها را برای سکونت هزینه می‌کنند.<sup>۱۸</sup> در ور مانیز که برنامه‌ریزی مسکن با افزایش شتابان جمعیت همراه ت، تأمین مسکن برای شهرنشینان دغدغه‌اصلی برنامه‌ریزان را کلی می‌دهد. عدالت اجتماعی نیز ایجاب می‌کند که تختست پناهی برای همه فراهم شود.

**دانه‌های الگوی مصرف مسکن و نوآوری برای توسعه مسکن**  
به نظر می‌رسد، یکی از مشکلات موجود در راه تأمین مسکن و

ضسه آن به شهر وندان در کشورمان، بزرگ‌بودن مساحت هاست. به طوری که آمارهای نشان می‌دهند، ایران پس از استرالیا نترین ممتاز مسکن شهری را دارد؛ به گونه‌ای که با وجود کاهش خانوار از ۷/۵ نفر در سال ۱۳۴۵ به ۳/۵ نفر در سال ۱۳۷۵، در طبق شهری ایران، تقاضا برای فضا افزایش داشته و تا امروز هنوز مردم، چه دارای امکانات مالی باشند و چه نه، فضای مناسب و وری برای خانه را حدود ۱۰۰ تا ۱۵۰ متر (برای یک خانوار مولی) می‌دانند که تراکم در آن، هیچ گونه تناسبی با تراکم‌های دو دهه قبل ندارد. در نتیجه ضرورت دارد، برای رفع این مشکل بیری در الگوی مصرف مسکن به وجود آید و به سوی کوچک‌سازی برداریم.

همچنین، یکی از مشکلات موجود در راه توسعه مسکن، نبود آن ساخت و ساز است. جزئیات ساختمانی طبق ضوابط یق فنی و موازین اقتصادی طراحی و اجرانسی شوند. ختمان سازی عموماً به صورت تقلیدی است و فرصت و امکان وری در صنعت ساختمان سازی در کشور، همچای حرکت‌های می‌از انقلاب در ابعاد دیگر، شکل و روند مطلوب به خود نگرفته است. جا دارد تا دست در کاران و متخصصان امر برای نجات هم‌ترین رکن سرمایه ملی، یعنی صنایع ساختمانی، فعالیت‌ها و نامه‌های مربوطه را زیر نظر بگیرند و در صدد رفع موانع موجود آیند.

متوجه، آنچه که تاکنون کمتر از آن انتقاد شده، نوع نگرش به مقوله زمین و زمین شهری است. مفهوم مقوله زمین شهری طی چند دهه اخیر تحولی بنیادی یافته است و حتی در کشورهایی که مالکیت خصوصی تقدس بسیار دارد و نیروی محركه رشد و توسعه اقتصادی محسوب می‌شود، قوانین مالکیت و نحوه استفاده از زمین، به نفع جامعه تغییر پیدا کرده است. در برخی کشورها، مفهوم مقوله زمین از یک کالای قابل تولید به ثروت ملی تغییر یافته است و اتفاقاً با این تحول ریشه‌ای در مفهوم مقوله زمین بوده که توانسته‌اند، بر بسیاری از بحران‌های شهری غلبه یابند. بر اساس نگرش جدید، زمین شهری

## بنین شهری و ضرورت تحول در آن

یکی از عمده‌ترین عواملی که بر استقرار کاربری‌های مختلف در هر اثر می‌گذارد، قیمت زمین است؛ به طوری که معیار قیمت

متعلق به افراد یا خانواده‌های منفرد نیست و به خصوص اراضی متعلق به دولت، به هیچ کس فروخته نمی‌شود (چه ارزان و چه به قیمت روز). مالکیت این گونه اراضی همواره در دست دولت و یا مدیریت شهری قرار دارد. با این‌گاه مداماً سیاست‌های متوجه این نگرش، می‌توان این‌طور بود که مسائل مسکن، نه برای نسل‌آینده‌های بعدی نیز قابل حل باشد.

### بعد و نتیجه‌گیری

محل سکونت، مهم‌ترین بخش هر شهر است و بعثت عمده‌ای از سطح شهرها، به کاربری‌های مسکونی اختصاص دارد. در شهرهای کوچک، بیش از ۶۰ درصد سطح شهر را شهرهای بزرگ، حدود ۴۰ درصد از شهر زیر پوشش کاربری مسکونی است. به علاوه، دسترسی به مسکن به عنوان یکی از هدف‌های اجتماعی، همواره در هر جامعه‌ای مطرح بوده است. با وجود این، در سال‌های اخیر نسبت به اهمیت مسکن در توسعه اقتصادی و اجتماعی توجه بیشتری شده و جای آن در برنامه‌های ملی روشن تر شده است. در هدف‌های کلی اجتماعی، غالباً بر مسکن به صورت تأمین یا فراهم آوردن زمینه تأمین آن برای مردم، تأکید می‌شود. چنین هدفی نیازهای سکونتی خانوارها را فقط در یک برنامه و یا دوره معینی از توسعه در بر می‌گیرد، در حالی که تأمین مسکن ابعاد وسیع‌تری دارد.

بررسی دقیق جمعیت شهرهای بزرگ طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد که اکثر شهرهای بزرگ، از رشد بالای ۳۰ تا ۴۵ درصد جمعیت، طرف ده سال برخوردار شده‌اند.<sup>۲۰</sup> هم‌اکنون، جمعیت شهرنشینی کشورمان از مرز ۵۵ درصد هم گذشته است و بیش بینی می‌شود، این جمعیت تا سال ۱۳۹۰، به بیش از دو برابر فعلی بررسد؛ به طوری که حداقل ۱,۷۷ میلیون نفر در نقاط شهری سکونت خواهد داشت. در دهه‌های گذشته، افزایش سریع جمعیت از یک طرف و مهاجرت‌های روستایی و گرایش به شهرنشینی از طرف دیگر، با تشدید فراینده مسائل و مشکلات شهری، از جمله تقاضای مسکن هموار بوده است.<sup>۲۱</sup> در نتیجه ضرورت دارد، برای حل این مشکل، در زمینه‌های «دموکرافیک» اصلاحاتی صورت گیرد و جهت کاهش مهاجرت‌های بی‌رویه به شهرها، خصوصاً شهرهای بزرگ، امکانات اجتماعی و اقتصادی به صورت یکسان در نقاط شهری و روستایی توزیع شود.

بنابراین، تا زمانی که مسائلی از قبیل اسکان منطقی جمعیت و پیش‌بینی و هدایت مهاجرت، به کار افتادن نیروهای تولید در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه صورت نگیرد، حل مشکل مسکن آسان نخواهد بود. زیرا سیاست‌های سکونتی نمی‌توانند از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی جدا باشد.



## ذیرونویس

۶. دلال پور، محمدرضا. برنامه ریزی مسکن. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۹.
۷. رفیعی، مینو، «مسکن شهری»، به سوی حکومت محلی، «ماهانه شهداری‌ها، سال دوم، شماره ۱۹، آذرماه ۱۳۷۹.
۸. سعیدنیا، احمد. کتاب سبز «راهنمای شهداری‌ها». جلد دوم. مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری- وزارت کشور. ۱۳۷۸.
۹. شکری، حسین. دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۳.

۱۰. طلاساز، رویا. بررسی مسائل مسکن در تهران. پایان‌نامه. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، ۱۳۷۱.

۱۱. محمودی، علی، «کاربری اراضی و نقل شهری»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال نهم، شماره دوم، تابستان ۱۳۷۳.

۱۲. مومنی آکامی، منوچهر. تئوری در برنامه ریزی فضایی مسکن شهری در رشت. پایان‌نامه. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، ۱۳۷۵.

۱۳. میرسعید قاضی، سید محمد ابراهیم، «گزینه‌هایی از مقاله بررسی وضعیت مسکن در ایران»، «ماهانه فنی- اجتماعی شهر»، سال دوم، شماره ۱۴ و ۱۵، پاییز ۱۳۷۹.

۱۴. هاشم‌زاده همایونی، مهرداد، «ضرورت تحول در مفهوم مقوله زمین شهری»، مجله معماری و شهرسازی، شماره ۴۴ و ۴۵، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۷.

۱۵. هاگت، پتر. جغرافیا ترکیبی نو. ترجمه شاپور گردزی نژاد. جلد دوم. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۵.

16. Anonymous. Housing production: A policy perspective. journal of housing and community development. washington: Jan/Feb 2001.

17. Chapin Stuart F. and J. Edward Kaiser. Urban land use planning. third edition. illinois press: 1979.

18. Choguill, C. L. Housing Policies Trend in Bangladesh: Meeting the Need of Low Income Population, Cities. Vol.10, No.,4,1993.

19. Gallion, Arthur and Others. The Urban Pattern. sixth edition, VNR: 1993.

20. Gruen, C. «Dispelling affordable housing myth», Journal of Property Management, Chicago: Jan/Feb 2001.

21. Pugh. C. Housing and Urbanization: A Study of India. London: Sage Publications, chapter 1, 1990.

22. Short John R. Urban Order; Black Well. First edition. 1996.

3. Chapin and Kaiser; 1979, P.25.

4. Zoning

۱. مومنی آکامی؛ ۱۳۷۵، ص ۱

۲. محمودی؛ ۱۳۷۳، ص ۹۱

۵. شکری؛ ۱۳۷۳، ص ۲۲۱

۷. سعیدنیا؛ ۱۳۷۸، ص ۲۰

۸. ایرانمش؛ ۱۳۷۶، ص ۱۵

۹. اهری؛ ۱۳۷۶، ص ۷

6. Gallion and Others; 1993, p:265

10. Shelter

12. non productive

13. Choguill

۱۴. میرسعید قاضی؛ ۱۳۷۹، ص ۶۱

15. Pugh; 1990, PP: 14-15

۱۶. سعیدنیا؛ ص ۲۷

۱۷. رفیعی؛ ۱۳۷۹، ص ۳

18. Anonymous, 2001, pp:1-2

۱۹. هاگت؛ ۱۳۷۵، ص ۴ و ۲۲۳

۲۰. بصیری؛ ۱۳۷۷، ص ۵

۲۱. پیغمبرزاده؛ ۱۳۷۷، ص ۷

۲۲. طلاساز؛ ۱۳۷۱، ص ۱۱۴

۲۳. هاشم‌زاده؛ ۱۳۷۷، ص ۹۰

## منابع

- ۱- اهری، زهرا و دیگران. مسکن حداقل. مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن؛ وزارت مسکن و شهرسازی. ۱۳۷۶.
- ۲- ایرانمش، نسیم، «مسکن مطلوب چیست؟» خلاصه مقالات چهارمین همایش سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۶.
- ۳- بصیری، رضا، «اهمیت مسکن در توسعه اقتصادی و اجتماعی»، روزنامه توسعه، ۲، ۱۳۷۷/۸/۲.
- ۴- پرهیزکار، اکبر، «ارائه الگوی مناسب مکان‌گزینی مراکز خدمات شهری با تحقیق در مدل‌ها و GIS شهری، رساله دکترا، تهران: دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۶.
- ۵- پیغمبرزاده، سید مهدی، «نگاهی به مسائل و نتگاهاتی عرضه مسکن در شهرهای ایران»، روزنامه همشهری، ۱۳۷۷/۷/۶.