



## بررسی و تحلیل سیاستهای مسکن شهری در کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا

نجا اسمعیل پور<sup>۱\*</sup>، ملیحه زارع رودبزانی<sup>۲</sup>، زهره نصریان<sup>۳</sup>

۱. عضو هیأت علمی، گروه شهرسازی، مجتمع هنر و معماری، دانشگاه یزد

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه یزد

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه یزد

\* Email: najmaesmailpoor@yazd.ac.ir

### چکیده

تأمین مسکن مناسب برای شهروندان به‌ویژه گروه کم درآمد یک چالش در کشورهای جهان برای دستیابی به توسعه پایدار محسوب می‌شود. لذا، سیاستهای مختلف برای حل آن اجرا شده است. مرور تجربیات کشورهای مختلف دنیا فرصت خوبی پیش روی برنامه‌ریزان و سیاستگذاران مسکن کشورمان است. این پژوهش به روش توصیفی، تحلیلی و تطبیقی انجام و در آن سیاستهای مسکن شهری و عملکرد آنها در چهار کشور شرق و جنوب شرق آسیا (چین، کره جنوبی، مالزی و سنگاپور عمدتاً در بازه زمانی ۱۹۹۸-۲۰۱۱) بررسی شد و سعی گردید با ارزیابی نتایج حاصل بتوان، از آنها در تدوین سیاستها و راهبردهای کارآمد مسکن شهری در ایران بهره برد. یافته‌ها نشان داد: مسئله مسکن شهری در این کشورها، مشابه کشور ما از نوع کمی (کمبود مسکن) و کیفی (مسکن نامناسب) ناشی از رشد سریع شهرنشینی و سکونت در مناطق حاشیهای شهرهاست که موجب شده تمام این کشورها به مسئله افزایش قیمت مسکن دچار شوند. سیاستهای تأمین مسکن در کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا در سه دسته کلی «افزایش اعطای حق مالکیت، ساخت مسکن و سیاستهای تأمین مالی مسکن توسط دولت در جهت تأمین مسکن مقرون به صرفه برای اقشار کم درآمد» بوده است. سیر تاریخی و تکامل سیاستها در این کشورها به گونه‌ای بوده که کانون توجهات از تأمین مسکن توسط نهادهای دولتی به سمت خصوصی‌سازی است. رشد اقتصادی آنها تأثیر مثبت در عملکرد مسکن‌شان داشته و موفقیت نسبی آنها به این دلیل است که برنامه‌های مسکن بخش جدایی‌ناپذیر سیاستهای اقتصادی ملی و محلی آنهاست. همچنین، بسته سیاستهای پیشنهادی منطبق بر چشم‌انداز مسکن ۱۴۰۴ کشور ایران ارائه شد.

### کلیدواژگان

سیاست، مسکن، کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا، تأمین مسکن، مسکن کم درآمدها

## Investigation and Analysis of Urban Housing Policies in Asia's East and Southeast Countries

Najma Esmaelpoor<sup>1\*</sup>, Malihe Zare Roudbezani<sup>2</sup>, Zohre Nasrian<sup>3</sup>

1. Faculty Member, Department of Urbanism, Art and Architecture Complex, Yazd University

2. Graduated from Master of Urban Planning, Yazd University

3. Graduated from Master of Urban Planning, Yazd University

\* Yazd, Iran, Email: najmaesmailpoor@yazd.ac.ir

### Abstract

Providing adequate housing for the citizens, especially urban low-income groups is one of the challenges that countries are confronting with it to achieve sustainable development. Accordingly, various policies implemented to solve it. The review of experiences of different countries can provide an opportunity for housing planners and policy makers. This research done by using the descriptive, analytical and comparative method. It studied the urban housing policies and their performance in four countries in East and Southeast Asia including China, South Korea, Malaysia and Singapore mainly in the period of 1998-2011. This study has tried to present effective policies and strategies for urban housing in Iran by evaluating the results. It showed that in these countries, like Iran, urban housing problem is quantity (housing shortage) and quality (poor housing). It is because of rapid growth of urbanization and residence in marginal areas that has caused increasing in house prices. Housing policies in Asia's East and Southeast countries are divided into three general categories as follows: Increasing the grant of a property right, Build housing and Housing finance policies by government to provide economical housing for low-income groups. In these countries the policy of providing housing by government evolved into Privatization. The economic growth in these countries had Positive impact on the performance of the housing sector, and housing programs are an integral part of their local and national economic policies and this is the cause of their relative success. Also, the proposed policy package that is based on the Iran's housing vision 1404 has been presented.

### Keywords

Politics, Housing, East and Southeast Asian countries, providing housing, low income housing.

## ۱- مقدمه

سیاست به‌طور عام، هرگونه روش و مشی برای اداره یا به‌کرد امور اجتماعی است و در معنای خاص، مراد از سیاست مسکن، اموری است که مربوط به دولت و مدیریت و تعیین شکل، مقاصد و چگونگی فعالیت دولت در بخش مسکن است. مسکن در زمره اساسی‌ترین و حساس‌ترین بخش‌ها در برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی و اجتماعی است و به همراه خوراک و پوشاک از دیرباز به‌عنوان اصلی‌ترین نیازهای گروه‌های انسانی مطرح بوده است. به‌علاوه، مهم‌ترین عامل تأثیرگذار در میزان رضایت‌مندی فرد از سکونت در یک منطقه، وضعیت مسکن و شرایط محیطی آن است. در شرایط کنونی، از یک سو غالب جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کنند و از سوی دیگر، جهان و به‌ویژه کشورهای در حال توسعه نظیر کشورهای شرق و جنوب‌شرق آسیا با یک روند شهرنشینی فزاینده روبرو هستند. اکنون، بیش از 1 میلیارد نفر در محله‌های فقیرنشین این کشورها زندگی می‌کنند و تا 25 سال آینده بیش از 2 میلیارد نفر به تقاضای رو به رشد مسکن و زیرساخت‌های اساسی آنها افزوده خواهد شد [1]. لذا، دور از ذهن نیست که در موضوع تولید مسکن شهری، تأمین مسکن برای گروه‌های مختلف جمعیت شهری به‌ویژه اقشار کم درآمد متناسب با نیازهای مادی و معنوی متعادل با وضعیت اقتصادی خانواده کم درآمد در اولویت باشد. به‌ویژه آن که، مسکن برای بسیاری از خانواده‌ها در سراسر جهان، بالاترین هزینه را در سبد هزینه‌ای خانوار به خود اختصاص می‌دهد. کمبود منابع لازم، ضعف مدیریت اقتصادی، نداشتن برنامه‌ریزی جامع مسکن و سایر نارسایی‌هایی که در زیرساخت‌های اقتصادی این کشورها وجود دارد از یک سو و افزایش شتابان جمعیت شهرنشین از سوی دیگر، تأمین سرپناه در این کشورها را به مشکلی چند بعدی تبدیل کرده است. لذا، حضور و دخالت دولت‌ها در بازار مسکن به‌طور معمول با هدف برقراری مناسب‌ترین تعامل منطقی بین بخش عرضه و تقاضا صورت می‌گیرد تا در نوعی همخوانی فعال و انطباق واقع‌بینانه بین این دو جزء، دستیابی به اهداف اساسی مسکن شهری که دسترسی مناسب تمام گروه‌های درآمدی به مسکن درخور آنهاست، تسهیل گردد. بر این اساس، تاکنون برنامه‌ها و سیاست‌های مختلفی برای حل مشکل مسکن در کشورهای مختلف ارائه شده که معمولاً برخاسته از شرایط ساختاری حاکم بر زمان و مکان خود بوده است. این سیاست‌ها گاهی اوقات منتج به نتایج مثبت و گاه منجر به شکست شده است. در این زمینه شناسایی و بررسی سیاست‌های تأمین مسکن در کشورهای مختلف، به منظور بهره‌گیری از تجارب این کشورها و بررسی امکان بهره‌مندی و پیاده‌سازی برخی از این سیاست‌ها در کشورمان، با این اعتقاد که استفاده یک کشور از روش‌های موفق و آزمون شده در سایر کشورها، احتمال دستیابی به نتایج مورد انتظار در این خصوص را افزایش می‌دهد، ضروری است.

## ۲- اهداف تحقیق

مرور، دست‌بندی و مقایسه تجارب سیاست‌گذاری مسکن شهری و عملکرد آنها در کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا هدف اصلی این تحقیق است که طبعاً بهره‌گیری از آن می‌تواند چارچوب مناسبی برای استفاده از آنها در برخورد با مسئله مسکن در ایران فراهم کند.

## ۳- روش تحقیق

از منظر ماهیت، تحقیق حاضر کاربردی و از نظر روش توصیفی، تحلیلی و تطبیقی است. روش گردآوری داده‌ها کتابخانه‌ای و بر پایه مرور منابع و اسناد مکتوب داخلی و خارجی است.

## ۴- پیشینه پژوهش

اهری و امینی (1996) در کتاب ارزنده «تجارب کشورهای مختلف در تأمین مسکن»، تجربه کشورهای مختلف در سه گروه کشورهای پیشرفته صنعتی (ژاپن، آمریکا، آلمان، انگلیس، سوئد و دانمارک)؛ کشورهای دارای اقتصاد متمرکز (شوروی، چین و کوبا) و کشورهای در حال توسعه (هند، سریلانکا، مصر و ایران) را بررسی و تحلیل کرده‌اند. هدف از این پژوهش، بررسی تجارب کشورها در زمینه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مسکن با امعان نظر بر موفقیت‌ها و نافرجامی‌های آنها بوده است. در بررسی تجارب هر کشور، ضمن انجام دادن مروری بر شرایط عمومی اجتماعی و اقتصادی موجود، زمینه‌های ایجاد معضل مسکن و فرایند تحول آن و نیز مراحل تأمین مسکن، عوامل و عناصر تأثیرگذار، شناسایی و تحلیل شده‌است [2]. پژوهش «تحلیلی بر سیاست‌های تأمین مسکن دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» توسط پورمحمدی و همکاران (2012) به نگارش در آمده و در آن، روش‌های مختلف تأمین مسکن توسط دولت‌ها در جهان اعم از کنترل اجاره، مسکن رایانه‌ای، خانه‌سازی اجتماعی، طرح زمین خدمات، تخریب و بازسازی و توانمندسازی بررسی و معرفی شده و در ادامه با بررسی محتوایی اهداف و خط‌مشی‌های برنامه‌های مسکن شهری کشور ایران پس از انقلاب، نقاط عطف و توجهات این برنامه برشماری شده است [3]. در مقاله «راهبردهای اساسی تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری- مطالعه موردی شهر تبریز»، نیز راهبردها و سیاست‌های اساسی تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد شهری در کشورهای در حال توسعه شامل: ارتقای کیفیت سکونت، تأمین زمین و خدمات، اعطای کمک‌های مالی، توانمندسازی، احداث شهرهای جدید، ایجاد شرکتهای تعاونی و سیاست‌های تشکل‌پذیری و بالاخره بازسازی واحدهای مسکونی قدیم و فرسوده معرفی شده‌است [4].

در پژوهش «سیاست‌های مسکن در کره جنوبی»، عدم تعادل میان عرضه و تقاضای مسکن در نقاط شهری این کشور به‌عنوان مهم‌ترین مسئله مسکن در سال‌های پس از پایان جنگ میان دو کره عنوان شده و هدف اصلی سیاست‌گذاری جدید مسکن در کره، کاهش هزینه مسکن، ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا و بالاخره خاتمه بخشیدن به زمین‌خواری برشمرده شده است. در این تحقیق، اقدامات سیاست‌گذاری در سه عنوان دسته‌بندی شده است: اقدامات و قوانین مربوط به عرضه؛ قوانین ضد زمین‌خواری از طریق تثبیت قیمت مسکن؛ سیاست‌هایی برای تأمین مسکن خانوارهای کم درآمد [5].

دولت چین که داعیه اقتصاد مبتنی بر برنامه‌ریزی متمرکز را دارد، از سال 1979 برای رهایی از ناکارآمدی‌های نظام توزیع مسکن و در پی اصلاح ساختار آن سیستم یارانه‌ای مسکن، سیاست درهای باز و آزادسازی و رفورم بخش مسکن را آغاز کرد تا از این طریق بتواند علاوه بر استنفکاف از سیستم

مشارکت بخش دولتی در تأمین مسکن در چین و ویتنام، هنگ‌کنگ، سنگاپور و کره جنوبی، توزیع سهام در بخش مسکن شهری و مدیریت آن از دیگر مداخلات این کشورها در دسترسی به مسکن مناسب است [7]. مجال همکاری‌اش (2011) هم معتقدند: سیاست تأمین مسکن مقرون به صرفه برای افراد کم درآمد در آسیا در زمینه تولید و عرضه مسکن قابل توجه است و به‌طور کلی، فرآیند ارتقای مسکن در قاره آسیا شامل موارد سه‌گانه زیر است (شکل 1):

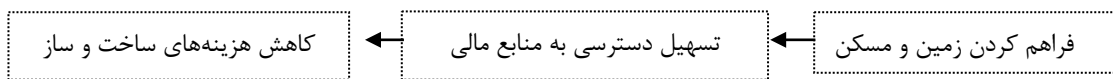


Fig. 1 The process of promoting housing in Asia

شکل ۱ فرآیند ارتقای مسکن در قاره آسیا [1]

تخفیف، تقسیط یا اجاره واگذار می‌شود، با بهره‌گیری از وام‌های کم بهره احداث می‌گردد.

– سیاست خصوصی‌سازی عرضه مسکن: طی این سیاست سازندگان خصوصی تعریف و تعیین می‌شوند و برای آنها تکالیف و تسهیلات معین، و قوانین مرتبط نیز تدوین و تصویب می‌شود.

– سیاست تاجریسم: طی آن احیای ساختمان‌های قدیمی و خرید آنها از طریق اعطای وام‌های کم‌بهره مدنظر است [9]. این سیاست، همان سیاست تأمین بخشی از نیازهای مسکن از طریق نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده در ایران است که از طریق حمایت‌های قانونی متعدد نظیر اعطای وام کم بهره، تخفیف عوارض صدور پروانه ساختمان، اعطای تراکم تشویقی و غیره، و در قالب برنامه‌های چهارم و به‌ویژه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور در حال انجام دادن است.

– سیاست زمین-خدمات: در این سیاست دولت زمین آماده را در اختیار اقشار کم درآمد و فقیر جامعه قرار می‌دهد. در این طرح که زمین دارای طرح و نقشه‌های کاربری بودند، امکان ساخت خودیاری و تدریجی به موازات بهبود وضعیت اقتصادی خانوار فراهم است و هم سرمایه‌گذاری سرانه دولت کاهش می‌یابد و هم اینکه تعداد بیشتری مشمول برنامه‌های حمایتی می‌شوند.

– سیاست خانه‌سازی اجتماعی: در این رویکرد دولت از طریق مؤسسات ایجاد شده اقدام به ساخت مجتمع‌های مسکونی با واحدهای ارزان قیمت می‌نماید.

– سیاست ایجاد بانک اطلاعاتی زمین و مسکن: این بانک از طریق یکپارچه‌سازی سیاست‌گذاری برای موجودی زمین و با هدف شفاف‌سازی و دسترسی مستمر به آمار کامل و بهنگام در مورد زمین و مسکن تشکیل می‌گردد.

– سیاست ساخت مسکن دولتی: در این سیاست دولت نقش عمده‌ای را در تصمیم‌گیری توسعه و تخصیص مسکن دارد و ساخت مسکن دولتی، برای اقشار مختلف به‌عنوان یک عنصر مهم در برنامه‌های مسکن ملی است [3].

تصمیم‌گیری متمرکز با کمک و مساعدت بخش خصوصی از یک سیستم ناکارآمد و متنبی بر یارانه، به یک سیستم خوداتکا برسد. با این سیاست، مسکن در این کشور از یک خدمت رفاهی به یک کالای مصرفی شخصی تبدیل شد [6].

جکینز و همکارانش در کتاب «برنامه‌ریزی و مسکن در جهانی که به سرعت شهرنشین می‌شود»، می‌نویسند: سهم بسیاری از ویژگی‌ها در سیاست و ارائه مسکن در کشورهای شرق آسیا مشترک است. اولین و مهم‌ترین ویژگی شرق آسیا تأمین مسکن با مشارکت بخش دولتی است. علاوه بر

#### ۵- معرفی سیاست‌های تأمین مسکن

دولت‌ها با سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف پولی، مالی و قانون‌گذاری در راستای بسترسازی برای فعالیت بخش خصوصی و برای کارآمدی بازار مسکن فعالیت می‌کنند. برخی از این سیاست‌ها عبارت‌اند از:

– سیاست کنترل بازار زمین: از آنجا که زمینه سوداگری در بازار زمین به نسبت دیگر بازارها بسیار مستعدتر است، دولت‌ها با وضع قوانین متعدد، اعمال کنترل شدید بر کاربری زمین، اعمال کنترل بر روند صدور پروانه ساخت و ساز، تأمین و ذخیره زمین مناسب برای مسکن‌سازی و نیاز آتی شهر و ... سعی در کنترل این بازار می‌کنند.

– سیاست یارانه‌ها و کمک‌های مالی: دولت به اشکال مختلف و در دو قالب کمک مستقیم و غیرمستقیم به مسکن‌سازی می‌تواند این سیاست را اعمال کند. در شکل اول می‌توان از یارانه سرمایه‌ای، یارانه مالیات یا یارانه هزینه‌ها نام برد. کمک غیرمستقیم می‌تواند به فرم‌های تخفیف مالیات بر سود حاصل از ساخت و نیز تخفیف‌های مالیاتی بر خرید زمین و مستغلات به‌کار گرفته شود. در این سیاست، کمک هزینه تأمین مسکن امن و سالم برای گروه‌های کم درآمد، از طریق اعطای وام کم بهره و با کمک مالی و مشارکت دولت و راه‌اندازی اشکال مختلف صندوق‌های مالی تأمین می‌گردد [8].

– سیاست کنترل اجاره: وضع قوانین کنترل اجاره‌بها، هدایت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساخت مسکن اجاره‌ای ویژه گروه‌های کم درآمد از جمله اقدامات مرتبط با این سیاست است [2]. مناسب‌سازی نرخ‌های اجاره برای اجاره‌نشین‌ها از دو طریق قابل انجام دادن است: اول پایین آوردن فشار هزینه‌های اجاره بها با کمک ابزارهایی همچون کاپن اجاره یا یارانه اجاره و دوم تشویق به سرمایه‌گذاری در احداث مسکن اجاره‌ای با استفاده از تسهیلاتی همچون زمین، وام، اعتبار مالیاتی و در نهایت استفاده درست از ابزار «تراکم» توسط شهرداری.

– سیاست تولید برای اجاره: در این سیاست، دولت سازندگان بخش خصوصی و دولتی تشویق و ملزم می‌شوند که بخشی از تولید مسکن خود را به مسکن اجاره اختصاص دهند. گاهی در این سیاست، واحد مسکونی اجاره‌ای توسط بخش خصوصی، بر روی زمین‌های دولتی که با شرایط

۶- روند شهرنشینی و مسأله مسکن در آسیا و شرق آسیا

کشورهای آسیایی دارای بالاترین نرخ رشد جمعیت در جهان هستند. پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد بین سال‌های 2010 تا 2050، جمعیت شهری آسیا نزدیک به دو برابر خواهد شد (شکل ۲). نسبت جمعیت ساکن در مناطق شهری آسیا از 62.24% در سال 1995 به 80.47% در سال 2015 خواهد رسید. روند اسکان به گونه‌ای است که این جمعیت در شهرهای بزرگ متمرکز خواهد شد [12] و تقاضای مسکن آنها، باعث تشدید بحران و چالش در مسکن شهری آسیا می‌شود [1] که این رشد نیاز به ساخت‌وساز بیشتر از 20000 خانه جدید را به همراه دارد (Ibid:2).

سیاست ساخت واحدهای مسکونی اجاره به شرط تملیک: براساس این راهبرد واحدهای مسکونی به صورت استیجاری واگذار می‌گردد و وجوه اجاره به صورت اقساط ماهانه از کل قیمت تعیین شده مسکن، وصول و کم می‌شود [10].

سیاست احداث مساکن ارزان قیمت: که این سیاست از طریق تجهیز سرمایه‌های خصوصی، نوسازی مسکن محلات قدیمی، طرح‌های جامع و غیره اجرا می‌شود [11].

سیاست صنعتی کردن تولید مسکن: فرآیندی است مقرون به صرفه، با حجمی انبوه، که طی آن قطعات سازه و نمای مسکن برای ارائه مقاومت بیشتر در برابر نیروهای جانبی، در کارخانه‌هایی که برای همین منظور برپا می‌شوند تولید می‌گردند [8].

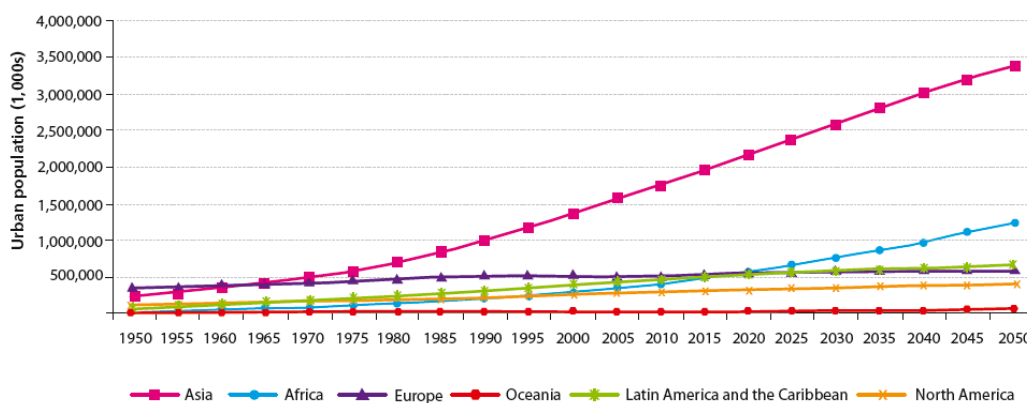


Fig. 2 The growth of the urban population of different continents between 1950-2010

شکل ۲ رشد جمعیت شهری قاره‌های مختلف در فاصله سال‌های 1950-2010 [1]

بر اساس آمار سازمان ملل، در پایان جنگ جهانی اول، جمعیت شرق و جنوب شرقی آسیا 849 میلیون نفر و نرخ شهرنشینی در این کشورها پائین بوده است. از آن زمان به بعد، نرخ رشد شهری و جمعیت به سرعت افزایش یافت. در سال 2000، کل جمعیت در شرق و جنوب شرقی آسیا به 2001 میلیون رسیده است. بعد از جنگ جهانی دوم، شرق آسیا یکی از مناطقی است که دارای شهرنشینی سریع بوده و همزمان بسیاری از کشورهای آن رشد چشمگیر اقتصادی را نیز تجربه کردند. در سال 1950 جمعیت شهری آسیا 229 میلیون نفر بود. اما، طی 60 سال، جمعیت هفت برابر رشد کرده و در سال 2010 جمعیت آن به 1.7 میلیارد رسید. اکنون، بیش از نیمی از جمعیت جهان در آسیا زندگی می‌کنند. سازمان ملل متحد تخمین زده است که تا سال 2030، جمعیت کل جنوب شرقی آسیا به 2370 میلیون (60 درصد) خواهد رسید (شکل 3) [7].

در اکثر کشورهای آسیایی، دسترسی به زمین و مسکن ارزان به‌عنوان یک بحران مطرح است. این بحران در کشورها و مناطق مختلف ویژگی‌های متفاوتی دارد. چیزی که واضح است، افزایش دشواری، برای به‌دست آوردن زمین و مسکن مناسب و مقرون به صرفه برای انبوهی از انسان‌هاست. علاوه بر آن، نزدیک به یک سوم خانواده‌ها در آسیا، در محله‌های فقیرنشین و غیررسمی زندگی می‌کنند. علاوه بر کمبود زمین، محدودیت در امور مالی نیز مانع عمده دیگر برای دسترسی به مسکن مناسب و مقرون به صرفه در آسیا است. به‌طور کلی در آسیا، بسیاری از خانوارهای با درآمد متوسط زندگی می‌کنند و دسترسی به مسکن مناسب و مقرون به صرفه، مشکل فعلی و رو به رشد در اکثر کشورهای این قاره است. چنانکه، در بسیاری از این کشورها، مسکن خیلی گران است و در مقابل، درآمدها بسیار کم است. از این رو، بیشتر خانواده‌ها مجبورند در خانه‌های نامناسب و زاغه‌ها زندگی کنند (Ibid:2).

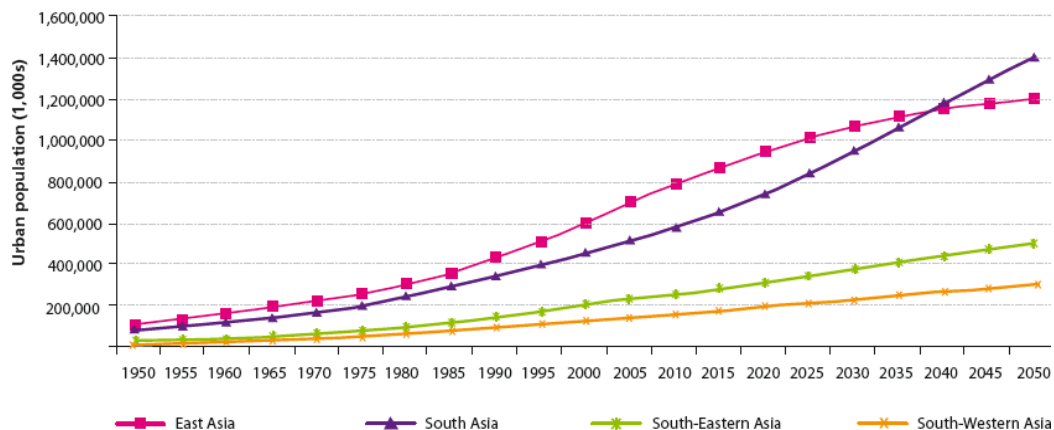


Fig. 3 The Urbanization Process in Asian Regions 1950-2050

شکل ۳ روند شهرنشینی در مناطق آسیا ۱۹۵۰-۲۰۵۰ [1]

فضای سکونت از ۸ مترمربع در سال ۱۹۹۸ به ۱۵.۸ مترمربع در سال ۱۹۹۹ رسید [1]. از نظر نیاز به مسکن نیز در یک فرایند آمارگیری که در سال ۱۹۸۷ در بخشی از چین (به جز تایوان و تبت) انجام شد، مشخص شد ۵.۲۶ درصد خانوارها، دچار کمبود مسکن هستند، ۲.۳ درصد از آنها جای مشخصی ندارند، ۱۰ درصد در شرایط سخت و ۱۲ درصد هم در شرایط پر ازدحام ساکن هستند [13]. روند شهرنشینی در چین سریع و دارای بزرگترین جریان تاریخ مهاجرت روستا-شهری در جهان است که منجر به افزایش سریع جمعیت شهری آن شده است. به‌طور خلاصه می‌توان گفت: روند سریع شهرنشینی در چین، مهاجرت روستا به شهر، و تأثیر اقتصادی رشد مسکن شهری چین، مانند: عرضه خانه‌های تجاری-مسکونی شهری، تغییرات جمعیت شهری به‌طور عمده از مناطق روستایی به مناطق شهری و وجود خانوارهایی با درآمد و مناطق شناور در شهر از جمله عوامل رونق مسکن در دوره بحرانی سال ۱۹۹۵ تا سال ۲۰۰۵ بوده است [14]. در سال‌های اخیر، اصلاحات مسکن و افزایش قیمت مسکن شهری در چین نگرانی فزاینده‌ای به همراه داشته و موجب شده در سیاست‌های عمومی مسکن، تقاضا برای مسکن افراد کم درآمد و مهاجران در مناطق شهری نادیده گرفته شود (Ibid:7). لذا در دوره طولانی پس از سال ۱۹۹۸، بسیاری از سیاست‌گذاران چینی بازار مسکن شهری را به‌عنوان منبع اصلی ارائه مسکن و رشد اقتصادی پویا می‌دانند. به‌طور کلی، دو دلیل عمده برای کمبود مسکن در چین، وجود دارد:

۱- رشد سریع جمعیت شهرنشینی؛

۲- بودجه ناکافی برای ساخت مسکن از زمان انقلاب چین.

در این میان دولت چین دو وظیفه عمده در بخش مسکن را با دو رویکرد متفاوت بر عهده گرفته است:

۱- تمرکز تصمیم‌گیری‌ها در ارتباط با ساختمان و واگذاری مسکن.

۲- گسترش خدمات مسکن با اجاره بهای نازل برای خانوارها به خصوص در شهرها، همان‌گونه که در تمام کشورهای سوسیالیستی متداول بوده است. این وظایف در سه دوره زمانی و با دو رویکرد متفاوت پیگیری شد:

#### ۷- سیاست‌های مسکن شهری در شرق و جنوب شرق آسیا

سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن، در سراسر کشورهای آسیایی، در شصت سال گذشته متفاوت بوده است. به‌عنوان مثال، برخی از کشورها به دنبال ارائه مسکن اجتماعی بوده‌اند. برخی ارائه زمین دولتی به رهبری بخش خصوصی را دنبال کرده و برخی به دنبال به‌روزرسانی شهرک‌های موجود بوده‌اند. گزارش‌ها نشان می‌دهد نبود دسترسی مقرون به صرفه به زمین، به‌عنوان مانع اصلی برای افزایش عرضه مسکن ارزان قیمت در آسیا است [1]. با وجود چالش‌های قابل‌توجه در بخش مسکن در آسیا، چندین کشور از جمله سنگاپور و هنگ‌کنگ، دسترسی همگانی به مسکن مناسب از طریق طیف وسیعی از مداخلات و از طریق تلاش‌های هماهنگ و هدفمند توسط دولت را محقق کرده‌اند. به‌عنوان مثال در چین، مساحت طبقات به‌طور متوسط افزایش یافته و با اجرای طیف وسیعی از برنامه‌های هماهنگ، قیمت مسکن بهبود یافته است. بسیاری از کشورهای آسیایی از جمله چین و هند، با اراده سیاسی قوی و بهبود سازمانی، توانسته‌اند مسکن مقرون به صرفه ایجاد کنند (Ibid: xi).

#### ۷-۱- سیاست‌های مسکن کشور چین

کشور چین با مساحت ۵۶۱.۹ میلیون کیلومتر مربع، سومین کشور جهان از نظر وسعت محسوب می‌شود و با جمعیت در حدود یک میلیارد و سیصد میلیون نفر، پرجمعیت‌ترین کشور دنیاست. جمعیت شهری چین در آغاز قرن ۲۱ حدود ۲۳۵ میلیون نفر است که نسبت به سال ۱۹۴۹ با جمعیت شهرنشینی حدود ۶.۵۷ میلیون نفر، رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است. چین از نظر سیاسی، پس از وقایع و تجربه حکومت‌های مختلف، در نهایت در سال ۱۹۴۹، زیر سلطه کمونیست‌ها، استقلال یافت. در ابتدای انقلاب چین، به دلیل کاهش سرمایه‌گذاری در مسکن شهری، همراه با رشد فزاینده جمعیت، وضع مسکن در مناطق شهری رو به بحران نهاد [13]. در برابر روندهای بین‌المللی، افزایش فضای مسکونی در چین گزارش شده است، چنانکه سرانه مسکونی از ۶.۷ مترمربع در سال ۱۹۹۰ به ۹.۳ مترمربع در ۱۹۹۸ افزایش یافت. در شهرستان‌ها فضای زندگی دو برابر شد و به ازای هر عضو خانواده

۲- صندوق آینده نگر مسکن (HPF): در سال 2001 به‌عنوان برنامه ملی مسکن تأسیس شد و هدف آن ترویج مالکیت خانوارها بوده است. این صندوق‌ها نرخ بهره پائینی دارند.

۳- اجاره مسکن ارزان<sup>۹</sup> (CRH): این طرح با ضمانت اجرا از 2009 تا 2011 و با هدف تأمین مسکن افراد کم درآمد، معلولین، گروه‌های محروم و سالمندان و ارائه 7.5 میلیون خانه برای افراد کم درآمد تهیه شد. از این میزان، سه چهارم خانه‌ها جدید ساخته شدند و یک چهارم از طریق پارانه‌ها اجاره می‌شوند [1]. در طول این سال‌ها چین مقادیر زیادی مسکن مقرون به صرفه را برای شهروندان خود ارائه کرد. قبل از اصلاحات برجسته در سال 1990، ارائه مسکن به اکثریت خانواده‌ها توسط محل کار خود و یا توسط شهرداری انجام می‌شد. همانطور که گفته شد، بعد از آن، در سال 1995 «پروژه مسکن راحت» راه‌اندازی شد و به ساخت‌وساز آپارتمان مقرون به صرفه برای خانواده‌های کم درآمد بویژه کسانی که فاقد مسکن یا فاقد مسکن مناسب بودند، پرداخته شد. در سال 1998، «پروژه مسکن راحت» ویرایش شد و به «مسکن مقرون به صرفه و راحت» به منظور کاهش هزینه‌ها تغییر نام داد. در سال 2001 «صندوق مسکن آینده نگر» برای کمک به خانواده‌ها برای صرفه جویی برای مالکیت مسکن تأسیس شد و تا سال 2003، 2.4 میلیون خانوار را یاری نمودند. هر چند، این برنامه برای کاهش هزینه مسکن برای افراد با درآمد پایین بود، اما تمایل خانوارهای با درآمد بالا به خرید این خانه‌ها باعث افزایش هزینه‌ها و ایجاد محدودیت برای مالکیت خانوارهای با درآمد کم و متوسط گردید (Ibid:38-44). با این حال مورد بانکوک نشان می‌دهد که مشارکت بخش خصوصی برای ارائه مسکن مقرون به صرفه برای افراد کم درآمد امکان پذیر است و می‌تواند نمونه خوبی برای دیگر کشورها باشد (Ibid: 56). سیاستی که اخیراً توسط دولت مرکزی در چین دنبال شده این است که شرکت‌های املاک و مستغلات وابسته به دولت موظف شدند به مدت دو سال در توسعه زمین نظارت داشته و در غیر این صورت دولت حق دارد زمین را باز پس بگیرد. البته این سیاست، متناقض با مفاهیم اقتصادی پذیرفته شده در چین است [14].

در سال‌های اخیر قیمت مسکن در چین، به خصوص در شهرهای بزرگ، افزایش قابل ملاحظه‌ای یافته است. داده‌ها از سالنامه آماری چین (1998-2012) نشان می‌دهد که متوسط قیمت مسکن (در هر متر مربع) در سال 1997، 16% و در سال 2011، 7% افزایش یافت. تخمین زده شده که قیمت مسکن در شهرهای چنگدو<sup>۱۰</sup>، هانگژو<sup>۱۱</sup>، شانگهای<sup>۱۲</sup> و شنژن<sup>۱۳</sup> میان سال‌های 2003 تا 2010، حداقل 10% در هر سال و در پکن نزدیک به 20% در سال در طول مدت مشابه افزایش داشته است. افزایش قیمت مسکن منجر به نگرانی‌های جدی در مورد وقوع حباب مسکن شده که طبقاً، آسیب جدی به اقتصاد کشور وارد می‌کند. در این میان، دولت چین سیاست‌های متعددی از جمله سیاست تأمین زمین‌های دولتی را برای کاهش تب داغ بازار املاک و مستغلات بکار گرفت [15].

اجرای سه برنامه مسکن «مقرون به صرفه و راحت، صندوق آینده نگر مسکن و اجاره مسکن ارزان» نشان داد که چین با اراده سیاسی، اصلاحات

• سیاست اقتصاد کالایی<sup>۱</sup> (1957-1949): بدین معنا که مسکن نوعی کالای خدماتی است که باید دولت در اختیار مردم قرار دهد.

• سیاست رفاه اجتماعی<sup>۲</sup> (1979-1956): در این دوره، دولت عهده‌دار تأمین، تولید و نگهداری واحدهای مسکونی شد. این سیاست در عین ایجاد نابرابری‌ها، هزینه زیادی را نیز بر دولت تحمیل کرد (آنهايي که خانه بزرگتری داشتند پارانه بیشتری دریافت می‌کردند).

• انتقال سیاست رفاه اجتماعی به سیاست اقتصاد کالایی<sup>۳</sup> (1979 به بعد): این دوران، دوران تجدیدنظر دولت چین در سیاست‌های مسکن بود. در این تجدیدنظر که با عنوان تجاری کردن بخش مسکن شناخته می‌شود (نه به معنای سرمایه‌ای کردن آن)، شامل اصلاح وضعیت مسکن اجاره‌ای، فروش واحدهای مسکونی دولتی (نه زمین دولتی) و اجازه ساخت به اشخاص و تعاونی‌ها است [13].

در مقایسه با رشد شهرنشینی و مهاجرت نیروی کار روستایی، اصلاحات مسکن شهری چین با توجه به موضوع حساس زمین و مسکن، وضعیت پیچیده‌تری را تجربه کردند. قبل از انجام اصلاحات و شروع سیاست‌ها در سال 1978، هیچ مسکن خصوصی شهری در چین وجود نداشت. تا اینکه پس از سال 1978، با واگذاری زمین‌های دولتی و وجود نیروی کار، سیاست توزیع مسکن در چین به آرامی پیشرفت کرد و در اواسط سال 1990 اصلاح سیستم مسکن شهری مدنظر قرار گرفت. بر اساس اصلاحات مسکن شهری در چین، سیاست «تأمین مسکن تحت حمایت دولت<sup>۴</sup>» به سیاست «بازار مسکن به‌عنوان کالا<sup>۵</sup>» تبدیل شد و به موجب این تغییر، هزینه کالای مسکن شهری در چین به‌سرعت افزایش یافت. به‌گونه‌ای که قبل از سال 1995، حدود 80-90 درصد سرمایه‌گذاری‌ها در بخش مسکن، توسط بخش دولتی انجام می‌شد اما، این سهم در سال 1995 به کمتر از 50 درصد کاهش یافت. تفکر تأسیس «صندوق آینده نگر<sup>۶</sup>» در سال 1994 در سراسر کشور یک سیاست مهم برای تسهیل انتقال مسکن از یک آیتم رفاه به یک کالا بوده است [14].

یکی دیگر از سیاست‌هایی که در چین در زمینه تأمین مسکن ارائه شده، سیاست عرضه مسکن مقرون به صرفه برای شهروندان است. اخیراً «پروژه مسکن راحت<sup>۷</sup>» در چین راه‌اندازی شده که به ساخت و فروش آپارتمان‌ها برای خانواده‌های کم درآمد به‌ویژه افراد بدون مسکن می‌پردازد [1]. نقطه عطف مهم در اصلاحات مسکن، فرمان 23 دولت چین در سال 1998 بود که واحدهای کار به توسعه واحد مسکونی برای کارمندان خود پرداختند و در نتیجه، در سال 2001 نرخ مسکن خصوصی تا 80 درصد افزایش یافت و در شانگهای تقریباً دو برابر شد [15].

به‌طور کلی سیاست‌های مطرح در بخش مسکن چین به قرار زیر است:

۱- مسکن مقرون به صرفه و راحت<sup>۸</sup> (ECH): در سال 1998 با هدف کمک به خانواده‌هایی با درآمد متوسط و پائین راه‌اندازی شد.

<sup>1</sup> Policy of product economic

<sup>2</sup> policy of social welfare

<sup>3</sup> Policy of Social Welfare transfer to Policy of Product economic

<sup>4</sup> Housing Provident Fund

<sup>5</sup> Housing market as a commodity

<sup>6</sup> Housing Provident Fund

<sup>7</sup> Comfortable Housing Project

<sup>8</sup> Economical and Comfortable Housing programme

<sup>9</sup> Cheap Rental Housing programme

<sup>10</sup> Chengdu

<sup>11</sup> Hangzhou

<sup>12</sup> Shanghai

<sup>13</sup> Shenzhen

به طور خاص، در عرضه تعداد زیاد مسکن مقرون به صرفه برای افراد کم درآمد در چین، قدرت اقتصادی در حال ظهور این کشور مهم ترین عامل بوده‌است. در واقع، دسترسی مناسب و مقرون به صرفه مسکن برای همه گروه‌های مردم امکان پذیر است، اگر دولت فعالانه این سیاست ها و استراتژی‌ها را پیاده‌سازی کند و مهم‌تر از همه اراده سیاسی قوی و سازگار هم نیاز است [1].

#### ۷-۲- سیاست‌های مسکن کشور کره جنوبی

در سال 1945، کره از استعمار ژاپن آزاد، و به کره شمالی و جنوبی تقسیم شد. در این زمان، تولید ناخالص ملی سرانه کره 50 دلار بود و بعنوان یکی از فقیرترین کشورهای جهان بشمار می‌آمد در این دوره، 90 درصد از جمعیت کره در مناطق روستایی زندگی می‌کردند و کره، اساساً یک جامعه روستایی محسوب می‌شد و هر چند کیفیت مسکن در کره ضعیف بود، اما کمبود مسکن حادی در این کشور وجود نداشت [16]. ولی با شروع جنگ کره (1950-1953)، در حدود 515000 خانه، نابود شد. علاوه بر آن، بیش از یک میلیون خانه آسیب دیدند. از سال 1962 به دنبال توسعه اقتصادی، کره از یک جامعه کشاورزی به جامعه صنعتی گذار کرد و شهرنشینی سریع در این کشور به وقوع پیوست. شهرنشینی سریع در کره جنوبی منجر به عدم تطابق بین عرضه و تقاضای مسکن، تورم قیمت مسکن و فعالیت های سوداگرانه در این بخش شد [1] (Ibid: 105). قیمت مسکن در این کشور در اواخر دهه 1980 به اوج خود رسید (شکل 4).

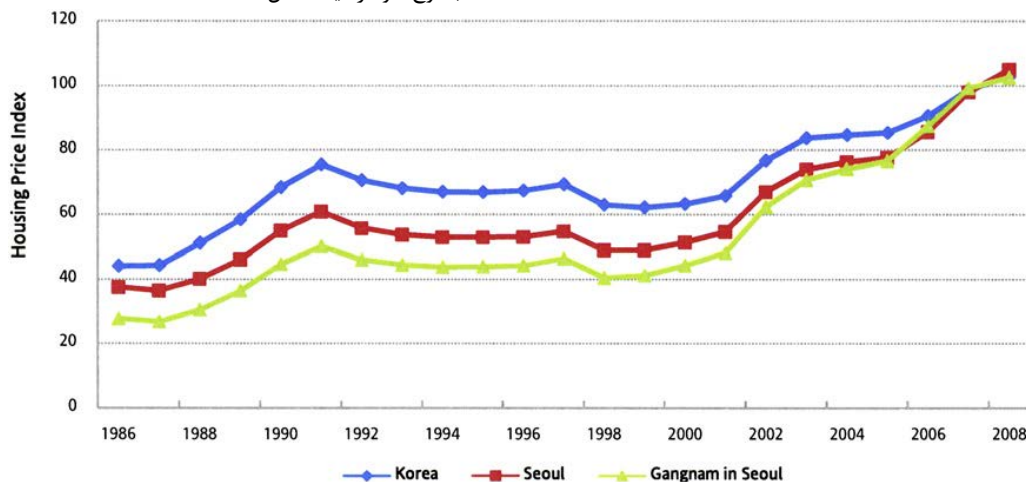


Fig. 4 South Korean housing price trend, 1986-2008

سازمانی و ظرفیت سازمانی را در تمام سطح مسکن مقرون به صرفه و در مقیاس وسیع انجام داده و روشن شد که چین برای پاسخ به نیاز مسکن خانواده های کم و متوسط درآمد نیاز به یکپارچگی نهادها از مقیاس دولت مرکزی تا حکومت محلی دارد و برنامه های مسکن بخش جدایی‌ناپذیر سیاست های اقتصادی ملی و محلی است [1]. سیاست دیگری که در چین انجام شد، خصوصی‌سازی مسکن عمومی است. این امر از طریق انتقال به مستأجران (به صورت رایگان، کوپن، یا فروش و هزینه اسمی) صورت می‌گیرد. خصوصی‌سازی مسکن یک راه خوب برای ارائه مسکن مناسب و ارزان قیمت در برخی کشورها از جمله چین است (Ibid: 71). با اجرای این سیاست، چین یکی از بالاترین نرخ مالکیت خانه را در جهان دارد (Ibid: 52). از جمله کارهای انجام شده برای موفقیت این سیاست عبارت‌اند از:

- مکانیسم‌های نظارت و ارزیابی توسط مقامات محلی و یا دیگر اعضا برای اطمینان بیشتر شفافیت و کنترل کیفیت بیشتر در برنامه‌های فروش و انتقال انجام پذیرفت.
- نمایندگی‌های مربوط به مسکن عمومی موظف به ارائه اطلاعات کافی برای اطمینان ذی‌نفعان گردیدند؛
- تأمین سرمایه مورد نیاز توسط آژانس مسکن قبل از انتقال و بودجه الزامی شد؛
- زمینه مشارکت ساکنان در این فرایند فراهم گردید.

شکل ۴ روند شاخص قیمت مسکن کره جنوبی، 1986-2008 [17]

تولید مسکن برنامه‌ریزی شده و تعریف مقررات برای ساخت‌وساز مسکن بود. دولت مرکزی و حکومت‌های محلی، شرکت (KNHC)<sup>۳</sup> و سازمان زمین (KLC)<sup>۴</sup> کره، پیاده‌سازی این طرح را بر عهده داشتند [16]. به دنبال تداوم کمبود مداوم مسکن، دولت کره اقدام به ساخت دو میلیون واحد مسکن بین سال‌های 1989 تا 1992 کرد. عرضه گسترده مسکن ثبات قیمت مسکن را تا سال 1997 به دنبال داشت و همچنین به کاهش قیمت مسکن

- عرضه گسترده مسکن با تأکید بر ثبات قیمت املاک و مستغلات: دولت در سال 1970 طرح ده ساله ساخت‌وساز خانه برای 2.5 میلیون واحد را به تصویب رساند. در راستای مصوبات این طرح، 1 میلیون واحد در دوره 1976-1972 و 1.5 میلیون واحد در دوره 1977-1981 ساخته شد. در سال 1972، «قانون بخش مسکن عمومی» لغو شد و به جای آن «قانون ترویج ساخت‌وساز مسکن»<sup>۱</sup> (HCPL) به تصویب رسید. هدف از این قانون،

<sup>3</sup> Korea National Housing Corporation

<sup>4</sup> Korea Land Corporation

<sup>1</sup> Public Sector Housing Law

<sup>2</sup> Housing Construction Promotion Law

خاص کمک می‌کند. با این حال، مردم قدرت محدودی در فرآیند تصمیم‌گیری داشتند (Ibid: 3-2).

سیاست‌های املاک و مسکن دولت جدید کره متشکل از سه بخش است: افزایش عرضه مسکن، کاهش در تقاضای مسکن و کاهش قیمت مسکن. افزایش عرضه مسکن، از طریق حمایت از ساخت پروژه‌های مسکن عمومی صورت گرفت. همچنین دولت مشوق‌هایی را برای تشویق بخش خصوصی برای خرید و تأمین اجاره واحدهای مسکونی در نظر گرفت. علاوه بر این، برای محدود کردن تقاضای سوداگران، اختصاص وام‌های رهنی افراد را محدود کرد. اقتصاددانان، محققان شهری و مقامات دولتی، علاقه‌مند به تعیین قیمت مسکن در شرایط خرد و تعیین متغیرهای اقتصاد کلان و ارائه سیاست‌های عمومی هستند. در حالی که اقتصاد خرد متوجه عوامل مربوط به عرضه و تقاضا برای مسکن است، عوامل اقتصاد کلان عبارت‌اند از: عرضه پول، ساخت‌وساز مسکن جدید، و نرخ بهره [17].

- سیاست تأمین مسکن افراد کم درآمد: نظیر بسیاری از کشورهای دیگر برنامه‌های خانه‌سازی برای اقشار کم درآمد در کره جنوبی به‌طور عمده به دو بخش تقسیم می‌شود: برنامه سمت عرضه و برنامه‌های سمت تقاضا. نوع عمده برنامه‌های سمت عرضه، اجاره مسکن عمومی برای خانواده‌های کم‌درآمد است و در سال 1998 برنامه عمومی برای اجاره دائمی خانه به نمایندگی از یک سنت اجتماعی برای خانوارهای کارگران کم درآمد در کره جنوبی راه اندازی شد. بر اساس سرشماری سال 2000، نزدیک به یک چهارم از تمام خانوارها (23.4%) در مسکنی زندگی می‌کردند که دارای حداقل استانداردها از نظر شرایط زمین و امکانات اساسی بودند. به منظور مقابله با مشکلات مسکن کم درآمد، دولت طرح تأمین مسکن عمومی 10 ساله با ساخت 1 میلیون واحد مسکونی در بین سال‌های 2003 و 2012 را تهیه کرد [19]. همچنین، دولت در این زمینه پنج اقدام را برای اطمینان از تأمین مسکن مناسب و معقول برای گروه‌های کم درآمد تصویب کرد: اول، شرکت ملی مسکن کره<sup>۱</sup> به منظور تولید حداکثر مسکن کم هزینه تأسیس شد. دوم، صندوق ملی مسکن<sup>۲</sup> برای ارائه بودجه طولانی مدت مسکن کم هزینه ایجاد شد. سوم، به منظور به حداکثر رساندن تولید مسکن کم درآمد، دولت ساختمان‌هایی با اندازه کوچک را معرفی نمود. چهارم، تجدید پروژه‌های شهری به منظور بهبود کیفیت مسکن و محیط معرفی شد. در نهایت، قانون اجاره برای محافظت از مستأجر به تصویب رسید [16].

در یک دسته‌بندی زمانی می‌توان اقدامات دولت کره را در تأمین مسکن به صورت زیر مطرح نمود (Ibid: 108-110):

- سال‌های 1972-1976: دولت کره، مسکن را به‌عنوان یکی از ابعاد اساسی رفاه به رسمیت شناخت، اما در عمل فقدان منابع مانع از پیشرفت‌های عمده در این زمینه شد. در عین حال، طرح ملی جامع فیزیکی (1972-1981) با هدف تولید 2.5 میلیون واحد در سال 1981 تصویب شد. اما، اولین بحران نفت در پایان سال 1973 منجر به کاهش شدید ساخت‌وساز مسکن گردید به‌طوری که در سال 1975، سرمایه‌گذاری در بخش مسکن کاهش یافت و به 3.6 درصد از تولید ناخالص ملی رسید.

- سال‌های 1977-1981: هر چند دولت تلاش بیشتری در زمینه تولید مسکن انجام داد ولی برغم آن، تنها 86 درصد از آنچه برنامه‌ریزی شده بود

کمک کرد. با این حال در زمان زمامداری دولت «کیم دانه جونگ» از سال 1998 تا 2003 قیمت مسکن حدود 40 درصد افزایش یافت. پس از آن، دولت جدید در سال 2003 اولویت خود را بر ایجاد ثبات در بازار مسکن و جلوگیری از تقاضای سوداگران قرار داد [17]. لوگراند و رایبسون استدلال می‌کنند که ناکارآمدی به وجود آمده در بازار مسکن به دلیل ارائه اطلاعات ناقص به مصرف‌کنندگان است (Ibid: 147).

به طور کلی، سیاست مسکن در کره جنوبی با کشورهای غربی تفاوت زیادی دارد. کره در سال‌های 8-1997 در تغییرات بحران اقتصادی آسیا قرار گرفت و خواستار اصلاحات سیاسی به ویژه سیاست‌های مسکن در داخل و خارج از کشور کره شد. دولت کره جنوبی به تکامل مفهوم مشارکت جامعه در سیاست‌های مسکن خود پرداخت و آن را در مرکز برنامه‌های خود قرار داد تا ارائه خدمات عمومی بطور مؤثر صورت پذیرد [18]. به طور خاص، مداخله دولت که هدف آن ثبات قیمت‌ها در بازار مسکن است یک روش محبوب در نظر دولت کره در طول چند دهه گذشته بوده است. از آنجا که کره نوسانات قابل توجهی را در طول چند دهه گذشته در بازار مسکن تجربه کرده است، دولت برای تثبیت و کاهش دامنه نوسانات در اقتصاد ملی رأساً مداخله کرده و تمرکز عمده سیاست‌های عمومی کره بر ثبات بازار مسکن است [17]. در این کشور دولت نقش عمده‌ای در تصمیم‌گیری توسعه و تخصیص مسکن دارد. درجه بالایی از دخالت دولت در تأمین مسکن از طریق اعطای حق مالکیت و یا از طریق تأمین زمین، با ارائه سیاست‌هایی جهت تشویق ساخت با کمک شرکت‌های بزرگتر و کارآمدتر و نیز نظارت و کنترل اعطای وام صورت پذیرفته است. همانند دیگر کشورهای شرق آسیا، سیستم مسکن در کره جنوبی بر گسترش مالکیت خانه بعنوان بخشی از روند رشد اقتصادی متمرکز شده است. دولت، توسعه سریع اقتصادی را بر این فرض می‌داند که ارتقاء افزایش درآمد را می‌توان به خدمات عمومی و هزینه‌های اجتماعی، از جمله مسکن هدایت کرد. سیاست مسکن در کره جنوبی در دست قدرت‌های اقتصادی و بر تأمین مسکن گروه متوسط، متمرکز است (Ibid).

در طول بحران مالی از سال 1998، دولت کیم دانه جونگ، اقدامات چشمگیری برای ایجاد ثبات در بازار املاک و مستغلات دنبال کرده، اما سیاست‌های مقررات‌زدایی از دولت او، منجر به کاهش عرضه مسکن و افزایش قیمت مسکن شد. طی سال‌های 2003 - 2008، دولت مشارکتی اعلام کرد که املاک متعدد واقعی و سیاست‌های مسکن را برای تسهیل ثبات قیمت مسکن ارائه کند. اما، در 2007 ادعا کرد: که دولت فاقد انسجام در کنترل تقاضای سوداگران بازار به منظور ثبات بازار املاک و مستغلات است. اعتقاد بر این بود که برای بهتر کردن اوضاع و همچنین درمان برخی از شکست‌های قبلی، این سیستم نیاز به درگیر کردن مردم دارد. در نتیجه دولت جدیدی با نام «دولت مشارکتی» شکل گرفت. دولت جدید علاقه فزاینده‌ای برای ترویج مشارکت اجتماعی در استراتژی‌ها نشان داد، و دولت مشارکتی جایگزین دولت پیشین شد. مشارکت جامعه به‌عنوان یک راه مؤثر در نظر گرفته شد تا مردم را قادر سازد با مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، زندگی خود را تحت تأثیر قرار دهند. دولت خود نیز برای کاهش کمبود مسکن درگیر شد، هر چند باز هم در ارائه مسکن وابسته به بازار بود. تا سال 1990 ایده مبتنی بر مشارکت جامعه، بر این باور بود که تشویق کار با مردم، به پیشرفت پروژه‌های نوسازی مسکن و یا برنامه‌های

<sup>1</sup> Korea National Housing Corporation

<sup>2</sup> Fund National Housing



(NEP) در سال 1971 بود که همراه با تأثیر عوامل دیگر، منجر به مهاجرت سریع جمعیت روستایی به مناطق شهری شد. به گونه‌ای که در سال 1957، 11.2 درصد از مالزیایی‌ها در مناطق شهری زندگی می‌کردند. اما، این میزان در سال 1980، به 25.2 درصد افزایش یافت. افزایش جمعیت شهری که در سال 1970 بوجود آمد، عمدتاً نتیجه فرصت‌های ارتقابخشی دولت مالزی است که مردم را تشویق به شرکت در فعالیت‌ها در مناطق شهری کرد. به طوری که تا سال 1990، جمعیت شهری مالزی به 45.6 درصد افزایش یافت. روند مشابهی نیز برای دوره 1991-2000 پیش‌بینی شده بود. چنانکه، تخمین زده شده بود تا سال 2000، 50 درصد از کل جمعیت مالزی در مناطق شهری زندگی کنند. افزایش تعداد جمعیت شهری - شش برابر بیش از زمان استقلال - به‌عنوان یک عنصر در حال تغییر در جغرافیای شهری مالزی بود که منجر به اقداماتی نظیر شهرک‌سازی و همچنین ایجاد امکانات جدید در مناطق شهری شد. مهاجرت مداوم جمعیت روستایی به شهرها، اثرهای بزرگی بر مراکز بزرگ شهری به خصوص در تأمین زیرساخت‌های اساسی برای مهاجران پدید آورد. در اواخر سال 1970 بود که مشخص شد، در بسیاری از مناطق شهری عرضه مسکن با تقاضا برای آن مطابقت نداشته و در نتیجه بسیاری از افراد تازه‌وارد به شهرهای بزرگ مجبور شدند در شهرک‌های غیرقانونی زندگی کنند [16].

۷-۳-۲ مشکلات سیستم مسکن در مالزی: مالزی گام‌های بزرگی را در رفع نیازهای اساسی شهروندان خود در خصوص مسکن انجام داده است. مشکلات مسکن در مالزی ناشی از رشد سریع جمعیت در این کشور است [20]. دولت مالزی در برنامه‌های مختلف توسعه خود، برنامه‌های مسکن را در مناطق شهری و روستایی با هدف خانه‌دار شدن افراد آغاز کرده است. از جمله سیاست‌های تأمین مسکن در مالزی این است که دولت فشار زیادی برای ارائه مسکن مقرون به صرفه به‌ویژه برای گروه‌های درآمدی پایین وارد می‌کند. براساس چارچوب نظری مطالعات مسکن در مالزی، بحث در مسائل مسکن در این کشور به سه موضوع اصلی مصرف، مبادله و تولید مربوط می‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مسأله اصلی مسکن در مالزی به بخش مصرف بازمی‌گردد. از آنجا که یکی از جنبه‌های مهم مصرف مسکن، قیمت مسکن است، سیاست‌های مالی در راستای مقابله با مشکلات مربوط به قیمت مسکن معرفی و در حال اجراست (Ibid: 321). به‌طور کلی مسایل مربوط به مسکن در مالزی شامل موارد چهارگانه زیر است:

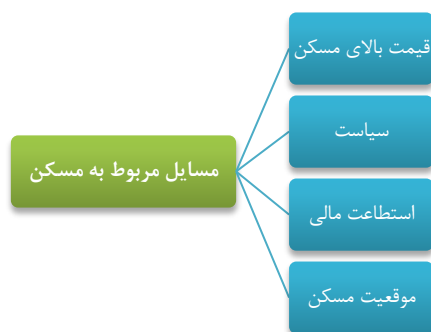


Fig. 5 The Relationship between Housing Development and Housing Development Problems in Malaysia

شکل ۵ رابطه بین توسعه مسکن و عوامل مشکلات توسعه مسکن در مالزی [20]

به سرانجام رسید و نسبت عرضه مسکن در واقع تا 72.7 درصد کاهش یافت. در سال 1980 تحت چنین شرایطی، افزایش قیمت مسکن مجدداً به وجود آمد.

سال‌های 1982-1886: ساخت‌وساز مسکن گسترش یافت. با وجود این، افزایش تقاضای مسکن، منجر به افزایش قیمت مسکن شد. طی دو سال اول دوره برنامه‌ریزی، تورم تثبیت و در طرح ساخت‌وساز مسکن تجدید نظر شد. با این حال، سطح واقعی از ساخت‌وساز مسکن 1551000 واحد، و به عبارتی 80.7 درصد از آنچه بود که برنامه‌ریزی شده بود، بر این اساس، در سال 1985 نسبت عرضه مسکن کاهش یافت.

سال‌های 1987-1991: اولویت به ساخت‌وساز مسکن داده شد. قابل توجه‌ترین دستاورد این توجه، ساخت دو میلیون واحد به منظور کاهش کمبود مسکن بود. این پروژه از سال 1988 موفق به ارائه تعداد زیادی مسکن برای گروه‌های مختلف مردم شد. در نتیجه، هزینه اجاره خانه برای خانواده‌های کم‌درآمد پایین آمد. برای خانواده‌های با درآمد متوسط هم گروه مسکن کوچک تولید شد. همچنین، در اجرای این برنامه سیاست استفاده از وام «صندوق ملی مسکن» توسط بودجه بخش خصوصی به کار گرفته شد. هم نحوه استفاده از این بودجه به دقت برنامه‌ریزی شده بود و هم نقش دولت و بخش خصوصی به وضوح در آن تعریف شده بود.

با تعهد قوی دولت، پروژه ساخت دو میلیون خانه در سال 1991 حاصل شد. در نتیجه نسبت عرضه مسکن به سرعت افزایش یافت و قیمت خانه شروع به کاهش کرد (مؤسسه تحقیقات کره برای حل و فصل بشر 1992). در این پروژه، صنعت ساخت‌وساز مسکن رشد یافت و 600000 واحد بین سال‌های 1988 و 1992 تولید شد.

سال‌های 1997-1992: حدود نیم میلیون خانه جدید تولید شد. در عین حال، از سال 1997 استقلال حکومت‌های محلی افزایش یافت و نقش آنها در ساخت‌وساز مسکن تقویت شد. در کنار این، به بخش خصوصی هم برای ساخت‌وساز آزادی بیشتری داده شد. در نتیجه با تولید و افزایش مسکن دولتی، مشکل مسکن برای کم‌درآمدها کاهش یافت. متأسفانه از این زمان به بعد صنعت ساخت‌وساز مسکن با چالش جدید بحران‌های مالی روبه‌رو شد و در نتیجه سرعت تولید مسکن نیز کاهش یافت.

### ۷-۳-۳ سیاست‌های مسکن کشور مالزی

در سال 1957 و قبل از استقلال مالزی، مفهوم مسکن دولتی در این کشور با عنوان «محله‌های سازمانی»<sup>۱</sup> شناخته شده بود. بر اساس این مفهوم، دولت انگلیس تسهیلات مسکن را برای طبقاتی همچون کارکنان بریتانیایی که در نهادهای عمومی مانند بیمارستان‌ها، مدارس و ادارات منطقه و ... کار می‌کردند، فراهم کرده بود. پس از استقلال مالزی، مفهوم مسکن دولتی با هدف تهیه مسکن برای تمام اقشار جامعه به‌عنوان یک چشم‌انداز برای دولت مطرح شد. هدف اصلی دولت مالزی از این چشم‌انداز، دستیابی به رشد سریع اقتصادی بود [16].

۷-۳-۱ شهرنشینی و توسعه ملی در مالزی: یکی از عوامل مهم در روند شهرنشینی شبه جزیره مالزی، پیاده‌سازی «سیاست اقتصادی جدید»<sup>۲</sup>

<sup>1</sup> the institutional quarters

<sup>2</sup> New Economic Policy

کم‌درآمد قرار می‌گیرد، دولت سیستم ثبت‌نام را برای خریداران این خانه‌ها در نظر گرفت تا ثروتمندان نتوانند آنها را بخرند و در قیمت‌ها و بازار مسکن اختلال ایجاد کنند [16].

- مسکن برنامه‌ریزی شده: یکی دیگر از سیاست‌های دولت مالزی برای حل مشکل مسکن، تولید مسکن «برنامه‌ریزی شده» است. در برنامه هفتم، دولت پیشنهاد کرده بود تا 800000 واحد مسکونی، متشکل از 35000 واحد برای افراد فقیر، 200000 واحد ویژه افراد کم‌درآمد، 350000 واحد برای افراد با درآمدهای کم تا متوسط درآمد، 130000 واحد برای افراد با درآمد متوسط و 95000 واحد برای افراد با درآمد بالا ساخته شود (Ibid: 134).

به‌طور کلی سیاست‌های تأمین مسکن در کشور مالزی را می‌توان در پنج دوره زمانی دسته‌بندی کرد [22]:

۱. دوره نخست- ساخت مجتمع‌های مسکونی: این سیاست به قبل از سال 1957 پیش از استقلال مالزی برمی‌گردد. در این دوره، دولت مهم‌ترین نقش را در ساخت مسکن داشت و به «ساخت مجتمع‌های مسکونی» برای حدود 500 هزار نفر از جمعیت کشور پرداخت که عمدتاً کارکنان دولت بودند. البته در آن دوره نیز تلاش‌هایی برای تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد در شهرها صورت گرفت.

۲. دوره دوم- تأمین مسکن ارزان با تکیه بر نقش بخش خصوصی: بین سال‌های 1957 تا 1970 است که در آن تقریباً همان سیاست‌های دوره قبل تکرار شده اما نقش بخش خصوصی در ساخت مسکن برای اقشار کم‌درآمد ساکن در شهرها افزایش یافت. دولت مالزی پس از استقلال تلاش کرد زیرساخت‌های رفاهی را گسترش دهد. در این دوره بخش خصوصی عمدتاً برای افراد شهرنشین با درآمد متوسط و بالا خانه ساخت. در این سال‌ها برنامه‌های اول و دوم ملی مالزی اجرا شد. دولت در بخش مسکن همچنان بالاترین تأکید را به «تأمین مسکن ارزان» داشت.

۳. دوره سوم- تأمین مسکن کم‌درآمدها توأم با کاهش فقر و کنترل بازار اجاره: از 1971 تا 1990 ادامه پیدا کرد و در آن دولت مالزی طرح «محو فقر و بازسازی زیرساخت‌های اجتماعی و اقتصادی» را تدوین و اجرای آن را آغاز کرد. در این دوران مفهوم مسکن مناسب با نیازهای گوناگون انسان در طرح توسعه مسکن مالزی برای نخستین بار مطرح شد. همچنین «تأمین مسکن برای کم‌درآمدها» به اولویت ملی تبدیل شد. به سبب مهاجرت عظیم روستاییان به شهرها، تأمین مسکن موضوعی مهم بود و بخش خصوصی باید تأکید بیشتری برای ساخت مسکن ارزان می‌کرد. در این دوره سه برنامه پنج‌ساله ملی دیگر در مالزی اجرا شد. علاوه بر این، دولت مالزی که ساختار فدرال دارد و در آن، سیاست‌های ساماندهی بازار مسکن و به تبع آن بازار اجاره ماهیت محلی دارند و هر ایالت ضوابط و قواعد خاص سیاست‌گذاری خود را دارد، در دوره 1980-2000، دولت تمامی صاحبان زمین‌های با مساحت بیش از 4 هزار مترمربع را مکلف کرده بود که 30 درصد ساخت وساز خود را به ساخت مسکن با هزینه پایین اختصاص دهند. این واحدها می‌توانند به بازار اجاره یا بازار ملکی سرازیر شوند.<sup>۱</sup>

۴. دوره چهارم- ساخت مسکن افراد کم‌درآمد و کنترل بازار اجاره: در این دوره که از سال 1991 تا 2000 به طول انجامید، دولت مالزی برنامه‌های ملی پنج ساله ششم و هفتم را اجرا کرد و سیاست‌های کلی

سیاست‌گذاران در مالزی معتقدند: قیمت مسکن باید فوراً در دستور کار سیاست‌های ملی مسکن قرار گیرد و تعریف شود، چرا که تعریف دقیقی از قیمت مسکن در این کشور وجود ندارد و به‌طور معمول، مسأله‌ای که همیشه در ساخت‌وساز مسکن مطرح است، همان قیمت بالای مسکن است. نتایج حاصل از یک بررسی نشان می‌دهد در مالزی بیش از 30 درصد درآمد افراد، به پرداخت اجاره خانه و بازپرداخت وام بانکی تعلق می‌گیرد و قیمت خانه بسیار گران است و با حقوق و دستمزد مردم هماهنگ نیست [20]. البته، این افزایش شدید در قیمت مسکن را می‌توان در بسیاری از کشورهایی که به سرعت در حال توسعه هستند، مشاهده کرد. به‌طور طبیعی، هنگامی که قیمت مسکن افزایش یابد، بازار، برای سرمایه‌گذاران بسیار جذاب می‌شود که طبعاً می‌تواند به رکود بازار و یا حتی به رکود اقتصادی منجر شود. باز هم به‌طور طبیعی، زمانی که قیمت در حال افزایش است شرکت‌ها هیچ وجه مشترکی با بازار املاک و مستغلات ندارند، در نتیجه عدم تعادل در بازار برای صاحبان املاک و فروشندگان به‌وجود می‌آید. به‌طوری که، گاهی اوقات این شرکت‌ها حتی فعالیت‌های خود را در توسعه پروژه‌های مسکن متوقف می‌کنند یا در برخی موارد، پروژه‌های مسکن بدون مجوز ساخته می‌شوند. همه این عوامل باعث ایجاد بروز مشکلاتی در زمینه تأمین مسکن در مالزی شده‌اند (Ibid: 321). به بیانی دیگر، می‌توان گفت: خطر اصلی در بخش مسکن مالزی، تغییر در میزان تقاضاست. به‌گونه‌ای که اگر به نرخ‌های پایین‌تر انتقال یابد، می‌تواند بازپرداخت وام را به تعویق بیندازد، و در نتیجه باعث بهره و بدهی اضافی برای توسعه دهندگان شود [21].

موضوع دیگر در بخش مسکن شهری مالزی این است که با وجود آنکه از شرکت‌های دولتی انتظار می‌رود نقش عمده‌ای در ساخت و توزیع مسکن کم هزینه برای گروه‌های کم درآمد داشته باشند؛ اما، آنها اغلب مسکنی با قیمتی بیش از حد متوسط و با هزینه بالا تولید می‌کنند. بخش خصوصی نیز موفق به تکمیل تنها بخش کوچکی از اهداف خویش در رابطه با مسکن کم هزینه می‌شود و سازندگان این بخش هم کسب بیشتری برای ساخت مسکن طبقه متوسط و بالا دارند. در واقع، شرکت‌های سازنده مسکن قادر به مقابله با چالش‌های فنی ساخت‌وساز صنعتی نیستند. چرا که با افزایش قیمت مواد خام مانند سیمان، میلگرد، فولاد، آجر، چوب و... توانایی آنها در ساخت مسکن ارزان قیمت تحت تأثیر قرار می‌گیرد [16].

۳-۳-۷ سیاست‌های تأمین مسکن مالزی: ساخت مسکن دولتی، یک عنصر مهم در برنامه‌های مسکن ملی مالزی است. در واقع، این برنامه برای همه گروه‌های جوامع صرف‌نظر از نژاد آنها و به منظور از بین بردن زاغه‌ها و مسکن غیرقانونی، و همچنین برای حل و فصل سایر مشکلات اجتماعی و اقتصادی در ارتباط با رشد سریع مراکز شهری در این کشور طراحی شده‌است.

- ساخت مسکن ارزان قیمت برای اقشار کم‌درآمد: دولت مالزی در هشتمین برنامه پنج ساله ملی خود که بین سال‌های 2001 تا 2005 اجرا شد، طرح تأمین مسکن با قیمت اندک، متوسط و بالا را مدنظر قرار داد. البته، تأکید اصلی این طرح ساخت مسکن ارزان قیمت برای اقشار کم‌درآمد بود و از سال 1957، تهیه این نوع مسکن را از طریق تشکیل تعاونی‌های توسعه اقتصادی و نیز سازمان‌های مختلف توسعه شهری دنبال کرد. همچنین، برای اینکه تضمین شود این خانه‌ها در اختیار گروه‌های هدف، یعنی اقشار

<sup>۱</sup> - <http://www.taraznews.com/content/46903>

از آن پس، درآمد این کشور افزایش یافت و زمینه‌های اقتصادی موجب پیشرفت و توسعه موفقیت‌آمیز مسکن عمومی در سنگاپور شد (Ibid: 59).

- سیاست ترویج مالکیت مسکن در سنگاپور: عوامل متعددی در حمایت از نرخ بالای مالکیت در سنگاپور وجود دارد. نه تنها عملکرد سیاست ملی مسکن سنگاپور در حل بحران مسکن موفق بوده است، بلکه مالکیت مسکن را نیز ترویج نموده است. یکی از ویژگی‌های متمایز توسعه مسکن دولتی در سنگاپور، درجه بالای مالکیت مسکن است. 81 درصد آپارتمان‌های عمومی دارای مالک هستند. مالکیت مسکن در سنگاپور به‌عنوان یک تعهد به ملت، به‌ویژه برای گروه‌های کم درآمد، مطرح است. بر اساس طرح مالکیت سنگاپور، کسانی واجد شرایط خرید مسکن هستند که: اولاً مسکن نداشته باشند، ثانیاً درآمد ماهیانه آنها زیر سقف مشخصی باشد. دولت، به منظور حفظ ارزش‌های خانواده به‌عنوان یک نهاد اجتماعی معیارهای دیگری هم برای واجد شرایط شدن خانواده‌ها برای خرید مسکن در نظر گرفته است که در زیر به آنها اشاره می‌شود:

۱. طرح اولویت اعطا و واگذاری مسکن به متقاضیان دارای سه فرزند.
۲. طرح اولویت واگذاری مسکن به خانواده‌هایی که دارای سه نسل هستند (این طرح به منظور تشویق مراقبت از افراد مسن در خانواده می‌باشد) [16].

- سیاست تأمین مالی و وام‌های مسکن: در تأمین مسکن سنگاپور، انجمن مسکن و توسعه<sup>۱</sup> (HDB) که در سال 1960 برای اجرای برنامه‌های مسکن عمومی در مقیاس بزرگ تأسیس شد، کمک‌های مالی را به صورت وام برای توسعه مسکن ارائه می‌کند. تولید مسکن دولتی در سنگاپور از طریق تأمین شرایط مالی آن در داخل کشور و بدون توسل به منابع مالی خارجی است. بر اساس آخرین آمار منتشر شده توسط HDB، ۸۷ درصد صاحبان مسکن، واحدهای خود را از طریق وام مسکن دریافت نموده‌اند. این نهاد، برای تسهیل مالکیت خانه اقدام به ارائه این تسهیلات با بهره زیر قیمت بازار اقدام نموده است. به این ترتیب، امکان خرید واحد مسکونی بدون سختی و کاهش درآمد ماهیانه فراهم گردید (Ibid: 53).

### ۳- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری سیاست‌های تأمین مسکن شهری در

#### کشورهای مورد بررسی

با توجه به سیاست‌های تأمین مسکن معرفی شده در بخش 5 و نیز سیاست‌های مرور شده در بخش 3 این مقاله، جدول شماره 1 تنظیم گردید. بر مبنای داده‌های جدول 1، در هر چهار کشور مورد بررسی بیشترین تأکید به سیاست ساخت مسکن دولتی است. در واقع در این 4 کشور دولت نقش مهمی در ساخت و توسعه مسکن شهری دارد. سیاست‌های بعدی که بیشترین استفاده را در 4 کشور مذکور داشتند، عبارت‌اند از: سیاست کمک‌های مالی، سیاست خصوصی‌سازی عرضه مسکن و سیاست احداث مسکن ارزان قیمت. می‌توان گفت: تأکید بر خصوصی‌سازی با تولید مسکن مناسب و ارزان قیمت و تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از طریق طیف وسیعی از مشوق‌های مالی در این کشورها همواره مدنظر بوده است. می‌توان

«ساخت مسکن برای افراد کم‌درآمد» را ادامه داد. در این دوره تأکید بر توسعه پایدار بود و طبق آن تمام مردم با هر سطح درآمدی باید در مسکن مناسب زندگی کنند. در این 10 سال نقش بخش خصوصی در تأمین مسکن چشمگیرتر شد.

۵. دوره پنجم - تأمین مسکن برای همه اقشار اجتماعی با تأکید بر توسعه پایدار: از سال 2001 آغاز شد و تا سال 2010 ادامه یافت. در این دوره توسعه پایدار شهری و تأمین مسکن مناسب برای همه گروه‌های درآمدی کشور مورد تأکید قرار گرفت و تمام طرح‌های توسعه مسکن، متناسب با سیاست‌های دیگر دولت از جمله سیاست‌های صنعتی و تجاری تدوین و اجرا می‌شوند. در این دوره دولت در تأمین مسکن ارزان قیمت و بخش خصوصی در ساخت مسکن برای اقشار با درآمد متوسط و بالا نقش‌آفرینی می‌کنند.

با این وجود کارشناسان مسکن مالزی معتقدند دولت چندان موفق نبوده است زیرا آمارها نشان می‌دهد: هرچند، ساخت مسکن با قیمت بالا و متوسط طی پنج سال گذشته 250 درصد رشد کرده است. اما، در بخش ساخت مسکن ارزان، رشد تنها 27 درصد بوده است. به این ترتیب، با ادامه این روند، شکاف طبقاتی عمق بیشتری پیدا خواهد کرد. سازگار نبودن میزان عرضه و تقاضای مسکن ارزان، بی‌تمایلی تعدادی از انبوه‌سازان به ساخت این نوع مسکن، کند بودن روند اصلاح مقررات ساخت‌وساز و یکپارچه نبودن راهکارها و طراحی‌ها برای ساختن مسکن ارزان، جزو چالش‌های مهم بخش مسکن مالزی است. کارشناسان معتقدند که سازمان‌های دولتی مسئول در مالزی، با عملکرد ضعیف در ارائه خدمات و ناکارآمدی همراه بوده‌اند [21].

### ۴-۷- سیاست‌های مسکن در سنگاپور

سنگاپور کوچکترین کشور در آسیای جنوب شرقی با مساحت 692 کیلومتر مربع و با جمعیت 5312000 میلیون نفر در سال 2012، بر خلاف بسیاری از همسایگان آسیایی خود، دوگانگی شهر-روستا را ندارد و با برنامه‌ریزی رشد کرده است. همانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه جهان، مشکل مسکن در سنگاپور دو وجه اساسی دارد:

اول، کمبود مسکن مناسب، معقول و کافی برای پاسخگویی به نیازهای جمعیت شهری در حال رشد. دوم، تولید مسکن توسط بخش خصوصی، فراتر از توان مالی خانواده‌های کم درآمد بوده است [16]. در نتیجه، بیش از پیش روشن است که دولت باید برای تأمین مسکن مناسب و معقول برای مردم کم درآمد دخالت کند که البته در این راه و نیز ترویج مالکیت مسکن با موفقیت روبه‌رو شده است. سنگاپور با توجه به مساحت محدود آن، برای اسکان جمعیت رو به رشد آن سیاست توسعه با تراکم بالا را انتخاب کرده است. از آنجایی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، کمبود زمین مانع اجرای برنامه‌های مسکن دولتی شده‌است، به دولت برای تملک اجباری اراضی به منظور ساخت مسکن دولتی، با هدف کاهش هزینه‌های تأمین مسکن اجازه داده شده‌است. عامل دومی که به تأمین مسکن دولتی در سنگاپور کمک کرده، وضعیت مالی این کشور است. در طول دوره 1965-1986، سنگاپور بالاترین متوسط نرخ رشد تولید ناخالص داخلی در جهان را به‌دست آورد. در دهه 1980 سنگاپور به یکی از چهار کشور تازه صنعتی در آسیا تبدیل شد و

<sup>1</sup> New Economic Policy

یادآور شد که تأکید اصلی طرح‌های ساخت مسکن در این کشورها، بر تأمین مسکن از طریق افزایش عرضه آن و ساخت مجتمع‌های مسکونی بوده است.

جدول ۱ بررسی مقایسه‌ای سیاست‌های مسکن شهری در کشورهای مورد بررسی با سیاست‌های کلی مسکن شهری

Table 1 A Comparative Study of Urban Housing Policies in Study Countries with General Urban Housing Policies

ردیف	عنوان سیاست	چین	کره	مالزی	سنگاپور	توضیحات
۱	سیاست کنترل بازار زمین	*	*	-	-	کنترل بازار زمین و مستغلات با هدف ثبات قیمت در کره انجام شد.
۲	سیاست کمک‌های مالی	*	*	-	*	این سیاست از طریق تأسیس صندوق آینده‌نگر مسکن در چین و انجمن مسکن و توسعه در سنگاپور برای ارائه وام کم بهره دنبال شد.
۳	سیاست تولید برای اجاره و کنترل اجاره	*	*	*	-	در چین این سیاست به صورت اجاره مسکن ارزان دنبال شد.
۴	سیاست خصوصی‌سازی عرضه مسکن	*	*	*	-	در چین این سیاست در قالب تأمین مسکن تحت حمایت دولت و ترویج مالکیت مسکن انجام شد.
۵	سیاست تاجریسم	-	*	-	-	-
۶	سیاست مسکن یارانه‌ای	*	*	-	-	-
۷	سیاست طرح زمین-خدمات	-	-	-	-	-
۸	سیاست خانه‌سازی اجتماعی	*	*	*	-	در چین این سیاست در قالب سیاست رفاه اجتماعی دنبال شد. در کره این سیاست با عنوان تأمین مسکن اقشار کم درآمد با تأسیس شرکت ملی مسکن کره، تأسیس صندوق ملی مسکن، کوچک‌سازی، پروژه‌های بهبود کیفیت مسکن و محیط و قانون حمایت از مستأجر انجام شد.
۹	سیاست ساخت مسکن دولتی	*	*	*	*	-
۱۰	سیاست ساخت واحدهای مسکونی اجاره به شرط تملیک	-	-	-	*	-
۱۱	سیاست احداث مسکن ارزان قیمت	*	*	*	-	-
۱۲	سیاست ترویج مالکیت مسکن	*	*	*	*	-
۱۳	سیاست صنعتی کردن تولید مسکن	-	-	*	-	در مالزی این سیاست در قالب راهبرد توسعه پایدار انجام شد.

این بحران در کشورها و مناطق مختلف ویژگی‌های متفاوتی دارد. چیزی که واضح و آشکار است، افزایش دشواری، برای به‌دست آوردن زمین و مسکن مناسب و مقرون به صرفه برای تعداد زیادی از افراد است که جمعیت زیاد و تقاضای مسکن آنها، باعث ایجاد بحران و چالش در بخش مسکن شده است. با استفاده از تجربه کشورهایی که در تأمین مسکن جامعه خود موفق بوده‌اند، می‌توان راه حل‌های مناسبی برای تأمین مسکن به‌دست آورد. با توجه به سیاست‌های به‌کارگرفته شده در کشورهای مورد بررسی می‌توان از تجارب موفق برنامه‌های تأمین مسکن در آسیا، به موارد زیر اشاره نمود:

۱. در این کشورها مسکن تعاونی به‌عنوان رویکرد غالب مدنظر بوده است که از طریق دولت یا توسط بخش خصوصی به صورت ارائه مسکن مناسب و مقرون به صرفه تولید شده است.
۲. تأکید اصلی طرح‌های ساخت مسکن در این کشورها، بر تأمین مسکن ارزان به خصوص برای اقشار کم‌درآمد بوده است.
۳. در تولید مسکن مناسب و ارزان قیمت تأکید بر خصوصی‌سازی بوده است.

همچنین دولت مالزی در هشتمین برنامه پنج ساله ملی خود که بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۵ اجرا شد، طرح ساخت مسکن ارزان قیمت برای اقشار کم درآمد را مورد تأکید قرار داده است. در مراتب بعدی سیاست کنترل بازار زمین، سیاست کنترل اجاره، سیاست احداث و عرضه مسکن اجاره‌ای، خانه‌سازی اجتماعی، همچنین سیاست تاجریسم، سیاست ساخت واحدهای مسکونی اجاره به شرط تملیک و سیاست صنعتی کردن تولید مسکن در برنامه‌های تأمین مسکن شهری در این ۴ کشور مورد استفاده قرار گرفته‌اند. مسئله مسکن در تمام کشورهای مورد مطالعه از نوع کمی (کمبود مسکن) و کیفی (مسکن نامناسب) ناشی از رشد سریع شهرنشینی و سکونت در مناطق نامناسب و حاشیه‌ای شهرهاست که موجب شده این کشورها به مسئله افزایش قیمت مسکن دچار شوند. در شرق آسیا تهیه مسکن یکی از مهم‌ترین موارد سرمایه‌گذاری در سرتاسر عمر افراد محسوب می‌شود و مردم مسکن را عاملی برای تضمین امنیت در آینده می‌دانند. سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن، در سراسر کشورهای آسیایی، در دهه‌های گذشته متفاوت بوده است. گزارش‌ها نشان داد: نبود دسترسی مقرون به صرفه به زمین، به‌عنوان یک مانع اصلی برای افزایش عرضه مسکن ارزان قیمت در آسیا است.

۴. تسهیل دسترسی به منابع مالی و کاهش هزینه‌های ساخت‌وساز از جمله سیاست‌های مدنظر دولت‌ها در تأمین مسکن در کشورهای مورد بررسی بوده است.
  ۵. اصلاح وضع مسکن‌های اجاره‌ای، فروش واحدهای مسکونی دولتی و اجازه ساخت به اشخاص و تعاونی‌ها از دیگر تجارب این کشورها در زمینه تأمین مسکن بوده است.
  ۶. ایجاد صندوق‌های آینده‌نگر مسکن با هدف مالکیت خانوارها در کانون توجه دولت است؛
  ۷. ارتقای افزایش درآمد خانوارها و در نتیجه ارتقای خدمات عمومی و هزینه‌های اجتماعی از اهداف برنامه‌های این کشورها بوده است؛
  ۸. فروش واحدهای یارانه‌ای دولتی به مستأجرین انجام گرفته است؛
  ۹. مشارکت بخش دولتی و خصوصی سازماندهی شده است؛
  ۱۰. افزایش عرضه و کنترل سوداگری موجود در بازار مسکن از طریق کنترل قیمت و همچنین واگذاری هدفمند واحدهای ساخته شده انجام گرفته است؛
  ۱۱. تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از طریق طیف وسیعی از مشوق‌های مالی صورت گرفته است؛
  ۱۲. مسکن مناسب و ارزان از طریق کمک‌های مستقیم به کم‌درآمدها برای ساخت یا ارتقای مسکن ارائه گردیده است؛
  ۱۳. از رویکردهای مشارکتی و غیرمتمرکز که منجر به افزایش سرمایه‌گذاری مشترک بخش دولتی و خصوصی شده، استفاده گردیده است؛
۱۴. دولت‌ها تأکید بر افزایش حق مالکیت مسکن را در کانون توجه خود قرار داده‌اند.
۱۵. رشد اقتصادی این کشورها، تأثیر مثبت در عملکرد بخش مسکن آنها داشته است و بالاخره موفقیت نسبی این کشورها ناشی از آن است که برنامه‌های مسکن بخش جدایی‌ناپذیر سیاست‌های اقتصادی ملی و محلی آنهاست.
- بنابراین، دخالت دولت به منظور تعدیل جمعیت و توزیع مناسب مسکن در جهت اجرای عدالت اجتماعی در هر کشور ضروری است و این سیاست‌ها باید همراه با افزایش مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی و ارائه خدمات اجتماعی، به ویژه برای قشر محروم باشد.

#### ۴- روند شهرنشینی در ایران

نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن در ایران نشان می‌دهد که روند افزایش جمعیت شهری و تعداد شهرهای کشور طی ۵۵ سال گذشته از رشد سریعی برخوردار بوده است. جمعیت شهری ایران از ۵۹۵۳۵۶۶ نفر در سال ۱۳۳۵ به ۵۳۶۴۶۶۶۱ نفر در سال ۱۳۹۰ رسیده است. یعنی در فاصله ۵۵ سال گذشته جمعیت شهری ایران ۹ برابر شده است. نسبت جمعیت شهرنشین به کل جمعیت کشور نیز از ۳۱.۴٪ در سال ۱۳۳۵ به ۷۱٪ در سال ۱۳۹۰، تعداد شهرها هم در همین فاصله از ۱۹۹ شهر به ۱۳۳۱ شهر تغییر یافته است (جدول ۲). به این ترتیب، شهرنشینی و رشد تعداد شهرها در ایران در فاصله نزدیک به نیم قرن گذشته از رشد سالانه سریعی برخوردار بوده است.

جدول ۲ مشخصات جمعیت شهری کشور ایران در فاصله سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۰

Table 2 The characteristics of the urban population of Iran during 1335 to 1390

سال	کل جمعیت	جمعیت شهرنشین	نسبت جمعیت شهرنشین	درصد متوسط رشد سالانه	تعداد شهرها
۱۳۳۵	۱۸۹۵۴۷۰۴	۵۹۵۳۵۶۳	۳۱/۴	-	۱۹۹
۱۳۴۵	۲۵۷۸۸۷۲۲	۹۷۹۴۲۴۶	۳۸	۵/۱	۲۷۲
۱۳۵۵	۳۳۷۰۸۷۴۴	۱۵۸۵۴۶۸۰	۴۷	۴/۹۳	۳۷۳
۱۳۶۵	۴۹۴۴۵۰۱۰	۲۶۸۴۴۵۶۱	۵۴/۳	۵/۴۱	۴۹۶
۱۳۷۵	۶۰۰۵۵۴۸۸	۳۶۸۱۷۷۸۹	۶۱/۳	۳/۲۱	۶۱۲
۱۳۸۵	۷۰۴۹۵۷۸۲	۴۸۲۵۹۹۶۴	۶۸/۵	۲/۷۴	۱۰۱۲
۱۳۹۰	۷۵۱۴۹۶۶۹	۵۳۶۴۶۶۶۱	۷۱	۲/۱۴	*۱۳۳۱

نابرابر واحدهای مسکونی میان گروه‌های درآمدی، تمرکز جمعیت شهری در نقاط شهری بزرگ و ... مورد بررسی قرار گیرد، نتایج متفاوت خواهد بود که بررسی آن در حوصله این مقاله نمی‌گنجد.

یک بررسی ساده و مقایسه‌ای از تعداد خانوارهای شهری و تعداد واحدهای مسکونی واقع در نقاط شهری کشور، حاکی از این است که همواره در طول سال‌های مورد بررسی، جامعه شهری ایران با معضل کمبود مسکن روبه‌رو بوده است (جدول ۳) که اگر این موضوع در برابر مباحثی چون توزیع

جدول ۳ تعداد خانوارهای شهری و واحدهای مسکونی در نقاط شهری ایران در فاصله سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰

سال	تعداد خانوارهای شهری	تعداد واحدهای مسکونی در نقاط شهری	کمبود مسکن شهری
۱۳۶۵	۵۵۲۸۵۴۲	۴۶۶۹۷۲۲	۸۵۸۸۲۰
۱۳۷۵	۷۹۴۸۹۲۵	۶۹۱۳۷۳۰	۱۰۳۵۱۹۵
۱۳۸۵	۱۲۴۰۵۵۸۴	۱۱۴۳۱۸۸۰	۹۷۳۷۰۴
۱۳۹۰	۱۵۴۲۷۸۴۸	۱۴۷۸۲۱۱۴	۶۴۵۷۳۴

Table 3 The number of urban households and residential units in urban areas of Iran during 1365 to 1390

قرار داده است. به‌علاوه، برای تحقق اهداف بخش مسکن از برنامه چهارم، موضوع تهیه طرح جامع مسکن کل کشور و به دنبال آن تهیه طرح جامع مسکن استان‌ها در دستور کار قرار گرفت. در طرح جامع مسکن کل کشور چشم‌انداز بخش مسکن به این صورت تصویر شده است: «توسعه یافته؛ بر پایه عدالت اجتماعی؛ مبتنی بر توانایی در تولید، علم و فناوری؛ بهره‌مند از محیط زیست مطلوب؛ و بالاخره دارای تعامل سازنده با جهان». حال که اهتمام دولت بر افزایش کمی و کیفی مسکن شهری است، شایسته است متناسب با چشم‌انداز و آرمان‌های (اهداف) مصوب بخش مسکن، از سیاست‌های مناسب نیز برای حصول آنها استفاده نماید.

در یک جمع‌بندی، با در نظر گرفتن موارد فوق، تشابه روند سریع شهرنشینی مسائل مسکن در ایران و این کشورها و عملکرد سیاست‌های به‌کار گرفته شده در کشورهای جنوب و جنوب‌شرق آسیا؛ سیاست‌های زیر (جدول ۴) برای کشور ایران پیشنهاد می‌گردد.

به این ترتیب، شهرنشینی در ایران نیز مانند کشورهای شرق و جنوب‌شرق آسیا که مورد بررسی قرار گرفتند، از یک روند سریع و رو به رشد در نیم قرن گذشته برخوردار بوده و دچار عدم تعادل در عرضه و تقاضای مسکن و بالطبع جامعه شهری ایران با مشکل کمبود مسکن در دهه‌های گذشته روبه‌رو بوده است.

#### ۵- پیشنهادهایی برای تدوین سیاست‌های مسکن در ایران

برنامه‌ریزی مسکن در ایران در قالب برنامه‌های بخشی و از برنامه سوم توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور قبل از انقلاب شروع شد. نگاهی به محتوای این برنامه‌ها، حاکی از توجه دولت‌ها در طول ۵ دهه گذشته به مساله تأمین مسکن به‌ویژه مسکن اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر اجتماعی بوده است. علاوه بر اهداف کمی و اتخاذ سیاست‌های مرتبط با آن، و به‌ویژه در برنامه‌های پس از انقلاب اسلامی، دولت اهداف مرتبط با ارتقای کیفی مسکن را نیز مدنظر

جدول ۴ چشم‌انداز و آرمان‌های مسکن شهری ایران ۱۴۰۴ و سیاست‌های پیشنهادی جهت حصول آنها بر مبنای تجارب کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا  
Table 4 Perspectives and Aspirations of Urban Housing in Iran 1404 and Proposed Strategies for their Achievement Based on the Experience of the East and South East Asian Countries

سیاست‌های پیشنهادی مآخوذه از تجارب کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا	آرمان‌های چشم‌انداز	چشم‌انداز مسکن 1404
سیاست‌های افزایش عرضه مسکن، ترویج مالکیت مسکن، کمک‌های مالی، سیاست تولید برای اجاره و کنترل اجاره، سیاست صنعتی کردن تولید مسکن	هرخانوار یک مسکن؛ افزایش سهم مسکن ملکی؛ توانمندسازی خانوارها برای دستیابی به مسکن مناسب؛ کاهش نسبت اجاره‌بها به درآمد؛ افزایش خانه‌های مقاوم و ایمن.	توسعه یافته
افزایش ساخت واحدهای مسکونی کوچک، سیاست مسکن یارانه‌ای، خانه‌سازی اجتماعی، ساخت مسکن دولتی، تولید مسکن ارزان‌قیمت	کاهش تراکم در مسکن گروه‌های کم درآمد	بر پایه عدالت اجتماعی
افزایش نقش بخش خصوصی و خارجی، سیاست صنعتی کردن تولید مسکن	ارتقای صنعت ساختمان؛ بهبود شیوه‌های ساخت مسکن امن و مقاوم؛ ارتقای کارآیی منابع انسانی؛ ارتقای کارآیی سرمایه؛ افزایش سهم اعتبارات بانکی در سرمایه‌گذاری در مسکن.	مبتنی بر توانایی در تولید، علم و فناوری
احیای بافت‌های فرسوده در راستای تأمین مسکن (سیاست تاج‌پریم)، تولید صنعتی	صرفه‌جویی در انرژی	بهره‌مند از محیط زیست مطلوب
سیاست خصوصی‌سازی عرضه مسکن	صدور خدمات فنی و مهندسی؛ جذب سرمایه‌گذاری خارجی.	دارای تعامل سازنده با جهان

