

حاشیه نشینی شهری و فرایند تحول آن (قبل از انقلاب اسلامی)

چکیده

حاشیه نشینی، پدیده‌ای است که در طول شصت سال گذشته در شهرهای بزرگ ایران پدیدار شده و خانوارها و افرادی را که در مجاورت شهرها، در شرایط نامطلوب بسر می‌برند، در بر می‌گیرد. حاشیه نشینی در ایران پیش از انقلاب اسلامی از دهه‌های ۲۰ و ۳۰ آغاز شد و پس از سال ۱۳۳۲ با اجرای برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی متکی به درآمد نفت و تمرکز بر طرح‌های صنعتی و به حاشیه رانده شدن کشاورزی و روستاییان جدی‌تر شد. دههٔ چهل مقارن با کاهش نقش کشاورزی در اقتصاد ملی، و رکود شدید اقتصاد روستایی و مهاجرت بی‌رویه روستاییان به شهرها بود. و از این زمان مشکل حاشیه نشینی به عنوان مشکل اجتماعی - شهری و ساختاری خودنمایی کرد؛ به طور کلی دو عامل پدید آورنده حاشیه نشینی در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ عبارتند از: شرایط نامطلوب زندگی اقتصادی و اجتماعی کم درآمدها در پیرامون زندگی شهری، و ارتباط آن با مهاجرت روستاییان به شهرها. در برنامه عمرانی پنجم دیدگاهی نو دربارهٔ توسعه عمران جوامع محروم مطرح شد که در آن، مشارکت فعالانه و آگاهانه مردم در برنامه‌ریزی و توسعه و عمران شهر؛ مدیریت برگزیده جامعه؛ تدوین یکپارچه طرحها و پروژه‌های عمرانی، آموزش عمومی، اجتماعی و فنی و حرفه‌ای؛ از اولویت برخوردار گردید. با این حال در آستانهٔ انقلاب اسلامی، حاشیه نشینی در شهرهای با رونق اقتصادی (مانند تهران، بندرعباس و تبریز) به عنوان جلوه‌ای از بی‌عدالتی اجتماعی ابعاد گسترده‌ای یافت.

کلید واژه

شهرنشینی ناموزون، توسعه درون زا و برون زا، مکتب وابستگی، توسعه شتابان و ناهمگون، حاشیه نشینی شهری - ایران، قبل از انقلاب اسلامی.

پیشگفتار

متجاوز از پنج دهه است که در ایران پژوهشگران و کارشناسان مسائل اجتماعی، شهری و توسعه در زمینه شناسایی و تحلیل مسائل حاشیه نشینی بررسیهای بسیاری انجام داده‌اند، اما سهم این بررسیها در رشد و توسعه دانش جامعه‌شناسی شهری ایران، از بابت پدید آوردن عناصر ضروری برای ایجاد مبانی نظری بسیار ناچیز بوده است. علت عمده این امر آن است که از ابتدا، ضرورتاً به مسائل حاشیه نشینی شهری، مدیران و کارشناسان سازمانهای اجرایی کشور توجه کرده‌اند؛ به علاوه، دانشگاههای ما نیز به رغم کمبود

تالیف: دکتر علی حاج یوسفی[‡]

امکانات، به پرداختن به این گونه مسائل، و در واقع شناخت و تحلیل‌های علمی که سرانجام به تولید دانش اجتماعی منجر شود، چندان علاقه‌ای نداشتند و رسالت اصلی خود را در آموزش و، احیاناً در صورت وجود امکانات مناسب، در پژوهش‌های بنیادی می‌دیدند. به علاوه، سازمانها و نهادهای اجرایی نیز نسخه و راه حل سریع معضل و اجرای پروژه‌های عمرانی را می‌جستند، و در حقیقت در فرایند تصمیم‌گیریها، به جای غور و تعمق در ریشه‌ها و اصل مسئله به پاک کردن صورت مسئله می‌پرداختند. از سوی دیگر، سرمایه‌گذاری ناچیز در حوزه تحقیقات اجتماعی و نبود محیط آزاد فکری و مستقل در عرصه‌های علمی و اجتماعی، در کار و عملکرد مؤسسات پژوهشی نیز سخت مؤثر بوده است.

نگاهی به اکثر مطالعات و بررسیها در این زمینه نشان می‌دهد که کار پژوهش از حد یک بررسی آماری و توصیفی و یا یک تک‌نگاری توصیفی، و یا گزارشی از بازدید یک یا گروهی از کارشناسان در نمی‌گذرد. به این ترتیب، بررسیها و مطالعات از حد تولید آمار و حداکثر تولید اطلاعات اولیه تجاوز نمی‌کند و هرگز به ریشه‌یابی و تحلیل‌های علمی پرداخته نشده است.

در شرایط کنونی، با توجه به این موضوع که حاشیه‌نشینی شهری بر اثر عملکرد یک رشته عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی، کاملاً متفاوت با شرایط پیش از انقلاب، رخ نموده، و ریشه در نابرابریها، فقر شدید گروههای اجتماعی، و در نهایت انتقال پدیده فقر روستایی به فقر شهری دارد، ضرورتاً لازم است قبل از هر کاری طرحهای پژوهشی، به منظور ریشه‌یابی و تحلیل‌های علمی و شناسایی ژرف مسائل و مشکلات این گروهها، در ارتباط با سیاستهای جاری کشور و نیز یافتن راههای منطقی برخورد با آنها و پیشگیری از گسترش پدیده حاشیه‌نشینی اقدام شود، در غیر این صورت برخورد کردن شتاب آلود با مسئله و فقط سخن گفتن بدون مطالعه پیرامون آن، عواقب ناگواری در بر خواهد داشت.

در این گفتار فشرده، تلاش خواهیم کرد که هر چند مختصر، تصویر روشن و همه‌جانبه‌ای از چگونگی پیدایش پدیده حاشیه‌نشینی در ایران قبل از انقلاب ارائه کنیم و در ارتباط با این موضوع، نگاهی نیز به کارهای انجام شده تحت عنوان عمران مناطق حاشیه‌نشینی با طرح نقاط ضعف و قوت آن ارائه دهیم. به این اعتبار، گفتار ما مباحث زیرا را در بر می‌گیرد:

۱. مفهوم حاشیه‌نشینی شهری؛

۲. دیدگاهها و نظریه‌های جامعه‌شناسی حاشیه‌نشینی؛

۳. ویژگیهای اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی حاشیه

نشینان؛

۴. مطالعات، پژوهشها، و برنامه ریزی عمرانی در مورد

حاشیه‌نشینان؛

۵. جمع بندی.

۱. مفهوم حاشیه‌نشینی شهری

زاغه‌نشینی، آلودگی‌نشینی، کپرنشینی و... که مفهوم کلی‌تر «حاشیه‌نشینی» را برای نامیدن آن به کار می‌برند، پدیده‌ای است که در طول شصت سال گذشته در شهرهای بزرگ ایران پدیدار شده و به طور کلی ناشی از تحولات اجتماعی، اقتصادی و روند شهرنشینی و شهرگرایی ناهمگون ایران، به ویژه در نیم قرن اخیر به شمار می‌آید. حاشیه‌نشینی با این مفهوم که خانوارها و افرادی که در محدوده شهرها، از نظر سکونت، بهداشت، خدمات عمومی و اجتماعی و تسهیلات زیربنایی شهری، در شرایط نامطلوب زندگی می‌کنند. این افراد، به علت عدم برخورداری از سرمایه، مهارت فنی و حرفه‌ای برای اشتغال در اقتصاد شهری، اکثراً در فعالیتهایی درگیرند که در بازار کار شهر غیرمولد تلقی می‌شود. حاشیه‌نشینی شهری پدیده‌ای است که در تمامی کشورهای در حال توسعه از دوران استقلال و اجرای برنامه‌های نوسازی و توسعه اقتصادی رخ نموده است، و به طور کلی در گسترش سریع شهرنشینی نامروز و آهنگ شتابان شهرگرایی ریشه دارد. توسعه اقتصادی شهر تقاضای کار را افزایش داده و در نتیجه دستمزدها در بخش فعالیتهای صنعتی و ساختمانی پیوسته افزایش یافته، و با ثابت ماندن یا کاهش دستمزد در بخش کشاورزی، فاصله و شکاف عمیق در سطح توسعه و رفاه، میان شهرها و روستاها ایجاد کرده است.

به این ترتیب، عناصر متشکل، حاشیه‌نشینی و سرچشمه اصلی آن در دو مسأله زیر خلاصه می‌شود:

۱.۱. شرایط نامطلوب زندگی اقتصادی و اجتماعی حاشیه

نشینان شهری؛

۲.۱. مهاجرت روستاییان به شهرها، به ویژه شهرهای

بزرگ بر اثر شرایط نامناسب فعالیتهای اقتصادی و زندگی اجتماعی در روستاها.

بنابراین، می‌توان تمامی افرادی را که در جامعه شهری از نظر درآمد، و یا بهره‌مندی از خدمات، در شرایط نامطلوبی به سر می‌برند، حاشیه‌نشین بشمار آورد، و یا تمامی مهاجران روستایی را در این دایره داخل کرد. ولی مفهوم پدیده را این چنین وسعت بخشیدن هرگز نمی‌تواند راه حلی در برابر مشکلات ارائه کند، زیرا در یک اقتصاد آزاد، چگونه می‌توان حد مطلوب رفاه را مشخص ساخت. این حد مطلوب به

آمادگی، توانمندی، و مهارت فعالیت و توانایی افراد وابسته است.

آنچه می‌تواند در جهت تعیین محدوده کارهای برنامه ریزی و عمرانی مفید باشد، انتخاب مفهومی است که در برگیرنده گروهی از شهرنشینان باشد که از خدمات اساسی، یا به سخنی دیگر از حداقل تسهیلات خدمات اساسی، و یا باز هم به عبارت دیگر از حداقل تسهیلات و خدمات اجتماعی برای زندگی در جامعه شهری محروم مانده باشند. این مفهوم خاص، تمامی ویژگیهای مفهوم عام این پدیده را در بردارد. با این تفاوت که گروهی را شامل می‌شود که بیش از دیگران نیازمند ارائه خدمات و فراهم آوردن تسهیلات زندگی هستند. پیداست که انتخاب چنین محتوایی برای مفهوم حاشیه نشینی، این پرسش را پیش می‌آورد که حداقل تسهیلات و خدمات لازم برای زندگی یک خانوار شهرنشین کدام است؟

۳.۱. محل سکونتی مناسب با الگوهای زندگی شهری و برخوردار از تسهیلات مسکونی شهری؛

۴.۱. دارا بودن مهارتی که در بازار کار شهر کاربرد داشته باشد تا به کمک آن بتوان اشتغال مولد و درآمدی کافی به دست آورد و در محدوده اقتصادی شهری جایگاهی مطمئن کسب کرد. بدیهی است که برخورداری از این سطح تأمین اقتصادی، زمینه‌ای را فراهم می‌آورد که خانوار در زندگی اجتماعی شهر جذب و با اوضاع و احوال آن هماهنگ و سازگار شود.

بنابراین، مسئله حاشیه نشینی به حداقل شرایط سکونت و اشتغال برمی‌گردد، و از آنجا که چگونگی سکونت با اشتغال و میزان درآمد نسبت مستقیم دارد، می‌توان شاخص تشخیص حاشیه نشینان، به مفهوم اخص را، تنها شرایط سکونت و محیط زیست و اشتغال آنها قرار داد. در شرایط سکونت نیز، حاشیه نشینی مفهومی است که به هنگام برنامه ریزی و روند سیاستگذاری، باید حدود آن مشخص شود.

در کشور ما، طی سالهای ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۰ کارشناسان عمر مفید ساختمان را ۲۰ تا ۲۵ سال برآورد کرده بودند، به این ترتیب، زندگی در تمام ساختمانهایی را که بیش از ۲۵ سال عمر داشته باشند باید شرایط نامطلوب سکونت به حساب آورد.

ولی شرایط سکونتی در مورد حاشیه نشینان شهری، بسیار محدودتر از مفاهیم گفته شده در بالاست. در چارچوب این مفهوم، شرایط نامطلوب عبارت است از: سکونت و زندگی در آلودگیها، زاغه‌ها، کپر‌ها، چادرها و... به صورت پراکنده و یا در عین حال مجتمع، محروم از خدمات و تسهیلات زیربنایی مانند آب بهداشتی و سالم، برق، آبریزگاه،

و نیز محیطی سرشار از بیماریها و آلودگیهای زیست محیطی. در چنین فضا و محیطی، انسانها در قالب گروههای کم یا پرشمار زندگی می‌کنند که تمامی ویژگیهای حاشیه نشینان جامعه شهری را دارا هستند. یعنی، اکثراً بیکار و یا در جستجوی کار، فاقد مهارت، عمدتاً مهاجران روستایی و بی سواد، که غالباً با ویژگیها و رفتار اجتماعی زندگی شهری بیگانه‌اند. این افراد، گرچه تمامی حاشیه نشینان به مفهوم جذب نشدگان در اقتصاد و اجتماع شهر به شمار نمی‌آیند، ولی گروه عظیمی از آنان را تشکیل می‌داند که بیش از همه از دیدگاه اجتماعی آسیب‌پذیر بودند و بیشتر از همه گروهها به خدمات اجتماعی و توانمندسازی اجتماعی نیاز داشتند.

در فرایند اجتماعی پیدایش، رشد، و توسعه پدیده حاشیه نشینی در سالهای قبل از انقلاب، گروههای زیادی از مردم تهیدست و فقیر شهری نیز به علت فقر اقتصادی به تدریج از متن زندگی شهری رانده شدند و به گروهها و جوامع حاشیه نشینی پیوستند. در آن زمانها، در باب مفهوم حاشیه نشینی شهری بحثهای زیادی شده است و در نهایت در کمیسیون بررسی مسائل حاشیه نشینی شهری در سازمان برنامه تعریف زیر را ارائه کرده بودند:

«خانوارها و افرادی که در محدوده اقتصادی و اجتماعی شهر ساکن می‌باشند، ولی جذب اقتصاد و اجتماع شهری نشده‌اند و در حاشیه فعالیتهای زندگی مردم شهرنشین قرار گرفته‌اند.»^(۱)

بنابراین، پدیده حاشیه نشینی از جمله پدیده‌های جغرافیایی نیست؛ در مواردی بسیار ممکن است خانوارها و افراد حاشیه نشین در متن شهرها در اراضی بایر و غصبی آلودگیهای برپا کنند و یا به صورت جمعیت شناور در شهرها بخش شده باشند که البته جمعیت شناور را می‌توان در شمار حاشیه نشینان اقتصادی و اجتماعی قلمداد کرد. به بیان مختصر، حاصل بررسیها و کارهای کارشناسی در اواخر دهه سی شمسی، باعث شد که به یک برداشت و تعریف همسانی دست یابند.

تعریف‌های حاشیه نشینی

از دهه چهل شمسی، به اعتبار پژوهشهایی که ابتدا در کمیسیون ویژه بررسی مسائل حاشیه نشینی شهری در سازمان برنامه (مدیریت بهداشت و رفاه اجتماعی) طی سالهای ۳۸ تا ۴۰، و در پی آن در کمیسیون علمی نظارت بر اجرای طرح بررسی مسائل حاشیه نشینان در مؤسسه

۱- گزارش برنامه عمران و رفاه حاشیه نشینان شهری، مدیریت بهداشت و رفاه اجتماعی سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۰.

مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران انجام گرفت، کارشناسان به اجماع نظری درباره برخی مفاهیم و تعاریف دست یافتند، و همان تعاریف در طرح پژوهش مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران به کار گرفته شد.

حاشیه نشینی در دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۰ هم در برنامه ریزیها و هم در مطالعات، نوع و کیفیت مسکن در ارتباط با نحوه تصرف محل سکونت، ملاک تشخیص جامعه حاشیه نشین قرار گرفت و بر این اساس افرادی که در زاغه‌ها، آلونک‌ها و کپر و چادرها و مانند اینها سکونت داشتند و تصرف آنها در محل سکونت غصبی بوده، حاشیه نشین محسوب می‌شدند. اما عملاً مشاهده شد که محدود کردن نوع مسکن و تصرف زمین برای شناسایی حاشیه نشینی ملاک جامعی نیست، زیرا افراد دیگری از قبیل ساکنان اطاقهای مخروبه بوده‌اند که در مسکن‌هایی غیر از آلونک، زاغه‌ها، چادرها.... با رضایت مالک یا کارفرما سکونت داشتند و از نظر نوع مسکن باید از شمار جامعه حاشیه نشینها به حساب آیند.

بنابراین، تصمیم گرفته شد که کیفیت و نوع مسکن را بدون در نظر گرفتن وضع حقوقی سکونت ملاک تشخیص قرار دهیم و پس از پایان مرحله شناسایی، باقی گذاردن یا حذف انواع تصرف غیر عدوانی را از جامعه آماری بررسی کنیم. بر این مبنا، در این مرحله حاشیه نشینی شهری به خانوارهایی اطلاق شده که مسکن آنان در یکی از قالبهای چادر، زاغه، زیرزمین، آلونک، قمیر، مقبره، کپر و.... جای می‌گرفته است.

به این ترتیب، پیداست که مفهوم حاشیه نشینی در معنای عام شامل تمام افرادی است که در محدوده اقتصادی شهر ساکن‌اند، ولی به روند اقتصادی شهری جذب نشده‌اند.

اما، بعد جامعه شناختی حاشیه نشینی نیز افرادی را دربرمی‌گیرد که علاوه بر این که در محدوده اقتصادی شهر ساکن‌اند، ولی جذب اقتصاد شهری نشده‌اند و نیز در محدوده زندگی اجتماعی شهر جذب و با آن ادغام نشده‌اند.

بنابراین، در روند بعدی کارهای برنامه ریزی، تعریف حاشیه نشینی تحول یافت و به این ترتیب، مورد پذیرش کارشناسان قرار گرفت. "حاشیه نشین را فردی می‌دانستند که در محدوده زندگی اقتصادی و اجتماعی شهر زندگی می‌کند، ولی جذب نظام اقتصادی و اجتماعی متعارف شهر نشده است." پیداست که عدم جذب حاشیه نشینان در نظام اقتصادی و اجتماعی شهر، حاکی از آن است که حاشیه نشینها به عنوان شهروندان رسمی و مشروع در جامعه شهری پذیرفته نشده‌اند، و از این رو نیز در حاشیه امکانات و



خدمات و تسهیلات زندگی عمومی و زیربنایی شهر قرار دارند. بنابراین، عدم جذب حاشیه‌نشینان در نظام اقتصادی و اجتماعی شهر، به صورتهای گوناگون نیز رخ می‌نماید، یکی در قالب مسکن (مسکن ناهنجار)، دیگری شیوه روابط اجتماعی زندگی آنان که با رویه و روابط اجتماعی افراد متعارف جامعه شهری که ممکن است همان درآمد و کار را داشته باشد، متفاوت است. یعنی، این افراد در محیط بسته اجتماعی زندگی می‌کنند، و گاه ارتباطهای اجتماعی آنان با مناطق همجوار بسیار اندک و گاه بی ارتباط اند.^(۱) خلاصه، حاشیه‌نشینان شهری از ابعاد مختلف زندگی، یعنی کالبدی (مسکن ناهنجار)، اجتماعی (رفتارهای اجتماعی جدا از جامعه شهری)، و اقتصادی (ویژگیهای اشتغال و درآمد و مهارت) متمایز می‌شوند، و در واقع از محروم‌ترین اقشار جامعه شهری به شمار می‌آیند. و به اعتبار همین محرومیت شدید در برابر هرگونه آسیب اجتماعی نیز بی دفاع اند.

۲. دیدگاهها و نظریه‌های جامعه‌شناختی

درباره حاشیه‌نشینی

درباره پدیده حاشیه‌نشینی شهری، هم نظریه پردازان مکتب لیبرالی و هم نظریه پردازان جامعه‌گرا و مکاتب وابستگی و... در سطح جهان و در آمریکای لاتین، در چند دهه گذشته به تحلیل ریشه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی این پدیده پرداخته‌اند.

به طور کلی، دیدگاههایی را که در مورد پدیده حاشیه‌نشینی شهر از جانب صاحب نظران عرضه شده، می‌توان در قالب سه دیدگاه کلی طبقه‌بندی کرد:

نخست، دیدگاه‌های لیبرالی: این دیدگاه بر پایه نظریه‌های لیبرالی شکل گرفته است.

حاشیه‌نشینان شهری از ابعاد مختلف زندگی، یعنی کالبدی (مسکن ناهنجار)، اجتماعی (رفتارهای اجتماعی جدا از جامعه شهری)، و اقتصادی (ویژگیهای اشتغال و درآمد و مهارت) متمایز می‌شوند، و در واقع از محروم‌ترین اقشار جامعه شهری به شمار می‌آیند. و به اعتبار همین محرومیت شدید در برابر هرگونه آسیب اجتماعی نیز بی دفاع اند.

نگرش‌های گوناگون چنین دیدگاهی را در آثار جمعیت‌شناسان، جامعه‌شناسان، اقتصاد دانان، و شهرسازان و برنامه‌ریزان شهری وابسته به مکتب لیبرال می‌توان یافت. این دیدگاه لیبرالی، با آن که به برخی از ابعاد پدیده حاشیه‌نشینی توجه دارد، اما تحلیلی ریشه‌ای از مسئله به دست نمی‌دهد و بیشتر به برخی جنبه‌های اجتماعی، کالبدی و اقتصادی حاشیه‌نشینی تأکید دارد.

اندیشمندان لیبرالی تضادهای ناشی از رشد نامتعادل اقتصادی و یا روابط مترو پل و اقمار را دست کم می‌گیرند و در زنجیره روابط نظام اقتصادی تنها بر ویژگی‌الگوی رشد اقتصادی نامتعادل تکیه می‌کنند؛ تجزیه و تحلیل آنان از روابط اقتصادی کشورهای در حال توسعه، عمدتاً بر پایه شناخت عوامل درونی استوار است و از بیان برهم کنش عوامل برونی و درونی نظام اقتصادی و عملکرد روابط بین‌المللی اقتصادی کشورهای توسعه یافته بر کشورهای در حال توسعه، پرهیز می‌کنند. در فاصله وقوع دو جنگ جهانی و پس از آن تا به امروز، یک جریان نیرومند فکری بر اساس نظریه مالتوس و دیدگاه‌های نومالتوسیها، جاری است. به عقیده اندیشمندان متعلق به این نحله فکری، فقر شدید گروه‌کثیری از افراد جامعه و پدیده حاشیه‌نشینی شهری به بروز آسیب‌های اجتماعی می‌انجامد، که از آن جمله می‌توان انواع بزه‌کاریها، قتل، جنایت و سایر مشکلات اجتماعی را برشمرد که کشورهای در حال توسعه امروز گرفتار آنهایند، و جملگی ناشی از رشد جمعیت این کشورهاست. از دیده نو مالتوسیها: مسبب بیکاری، فقر و حاشیه‌نشینی (زاغه‌نشینی) و پدیده‌هایی مانند آنها، جمعیت بیش از حد است؛ گروهی از اندیشمندان غربی بر مبنای دیدگاه نومالتوسی اظهار می‌دارند که نه تنها تراکم شدید جمعیت عامل اصلی فقر و عقب ماندگی کشورهای در حال توسعه است، بلکه افزایش دائمی جمعیت هرگونه تلاشی را در جهت بهبود بخشیدن سطح زندگی و محور پدیده‌های فقر و حاشیه‌نشینی در این کشورها بی حاصل می‌کند.

به طور کلی، تا این اواخر از دیدگاه اغلب اقتصاد دانان لیبرال غربی، مهاجرت از روستا به شهر در فرایند توسعه اقتصادی مطلوب به شمار می‌آمد و تصور می‌شد که مهاجرت داخلی، فرایندی طبیعی است که نیروی کار اضافی به تدریج از بخش روستایی خارج می‌شوند تا نیروی کار مورد

۱. نگاه کنید به گزارش بررسی مقدماتی مسائل حاشیه‌نشینی، حوزه معاونت امور سازمانهای محلی و عدم تمرکز وزارت کشور، آبان ماه ۲۵۳۵ (۱۳۵۵)

نیاز رشد و توسعه صنعتی را تأمین کنند. تصور می‌رفت که این فرایند از نظر اجتماعی مفید است، زیرا فرض می‌کردند این تولید نهایی نه تنها مثبت، بلکه در نتیجه تراکم سرمایه و پیشرفت تکنولوژی به سرعت در حال رشد است و جا به جا می‌شود.^(۱)

به این ترتیب، در چند دهه گذشته توجه اصلی اقتصاددانان و کارشناسان مسائل توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه نیز بیشتر به سیاست‌هایی معطوف بود که نیروی کار آزاد کنند و جریان مهاجرت را تسهیل و شتاب بخشند. در واقع، یکی از دلایلی که برای افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی ارائه می‌شد، از این قرار بود که نیروی کار اضافی برای صنعتی شدن شهری فراهم می‌آورد. اما نتیجه فرایند مهاجرت و توسعه شهرنشینی شتابان و ناهمگون کلان شهرهای کشورهای در حال توسعه، دیدگاه اقتصاددانان لیبرال را تغییر داد. «امروزه با توجه به تجربه کشورهای در حال توسعه کاملاً روشن است که آهنگ مهاجرت از روستا به شهر، از آهنگ ایجاد مشاغل شهری فزونی یافته و تا حدود زیادی از توانمندیهای صنایع و خدمات شهری در جذب مؤثر کارگران فراتر رفته است. از دهه هفتاد به بعد، دیگر اقتصاددانان و اندیشمندان توسعه، مهاجرت از روستا به شهر را جریانی سازنده و ضروری برای حل مشکل تقاضای در حال رشد شهرها برای نیروی کار نمی‌دانند. امروزه مهاجرت باید به عنوان یکی از عوامل اساسی تشدیدکننده پدیده همه جا حاضر کارگر اضافی شهری تلقی شود. این عامل به تشدید مسائل جدی بیکاری شهری منجر می‌شود، که خود ناشی از فقدان تعادل‌های اقتصادی و ساختاری بین مناطق شهری و روستایی است.^(۲)

نتایج پژوهشهای آماری نشان می‌دهد که تأثیر مهاجرت در جریان توسعه بسیار حادثر از بروز تشدید بیکاری و کم کاری شهری است. آهنگ شتابان مهاجرت‌های بی رویه از روستا به شهر، علاوه بر دامن زدن به نابسامانی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حاشیه نشینی شهری را پدید می‌آورد، و در واقع فقر روستایی به فقر شهری با کلیه محرومیت‌های آن تغییر مکان می‌دهد.

دوم، دیدگاه‌های غیرلیبرالی: در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی، برخلاف اندیشمندان لیبرالی، گروه دیگر متفکران، از جمله نظریه پردازان مکتب وابستگی در آمریکای لاتین، مانند کوندر فرانک، دوس سانتوس، فورتادو، مانویل کاستل و کسانی دیگر به طور کلی «عقب ماندگی کشورهای در حال توسعه (کشورهای وابسته) را معلول تسلط اقتصادی کشورهای توسعه یافته کنونی می‌دانند و به نظر آنها الگوی

توسعه وابسته و برون زای و جریان صنعتی شدن وابسته، شهرنشینی شتابان و ناهمگون را به دنبال دارد، که به موازات رشد نامتعادل، نابرابری درآمدها افزایش می‌یابد و عدم تعادل‌های ساختاری جامعه شتاب می‌گیرد و به دیده آنها برآیند عملکرد توسعه وابسته عبارت است از پیدایش شکاف طبقاتی میان شهر و روستا، و در نتیجه ظهور گروه‌های حاشیه نشین شهری.

پولانتراس، متفکر آمریکای لاتین، با اشاره به الگوی صنعتی شدن و توسعه وابسته در کشورهای آمریکای لاتین، توضیح می‌دهد که در این نوع فرایند صنعتی شدن، از یکسو بازدهی تولیدی و بهره‌وری کار پایین است، و از سوی دیگر، بر اثر تحقق «ارزش اضافی» ناشی از تولید نیروی کار در کشورهای زیر سلطه مستقیم سودی حاصل می‌شود. که به میزان قابل توجهی از اقتصاد آن کشور خارج می‌شود. بررسیهای بسیاری تأکید می‌کنند که رشد اقتصادی این کشورها با کاهش شدید میانگین درآمد اکثریت مردم کم درآمد همراه بوده است. گذشته از مسئله فقر، تأثیر نظام اقتصادی وابسته در گروه‌های اجتماعی کم درآمد جامعه، و یا به طور کلی، عملکرد اجتماعی نظام اقتصادی وابسته را احتمالاً به ترتیب زیر می‌توان برشمرد.

عمیق‌تر شدن شکاف بین شهر و روستا، نابسامانی و ناپایداری اوضاع کشاورزی، مهاجرت شدید روستاییان به شهرها، بخصوص متروپل‌ها و کلان شهرها. این وضعیت، معلول تقسیم کار جهانی است که براساس آن، کشورهای در حال توسعه، که زمانی تأمین کننده اصلی مواد غذایی بودند، به صورت واردکنندگان عمده این فرآورده‌ها درآمدند. پیداست که در جریان مهاجرت به شهرها، این گروه‌های تهی دست مهاجر روستایی نمی‌توانند در شهرها جذب اقتصاد شهری شوند؛ از این جهت، در حاشیه زندگی اقتصادی شهرها زندگی می‌کنند و از هیچگونه مزایای رشد اقتصادی و صنعتی نیز بهره‌ای نمی‌برند.

به طور کلی، اندیشمندان مکتب وابستگی، توسعه نیافتگی را معلول ویژگیهای درونی ساختار اقتصادی و اجتماعی و سیاسی کشورهای در حال توسعه نمی‌پندارند، بلکه نتیجه روابط اقتصادی و سیاسی می‌دانند که در طول تاریخ کشورهای توسعه نیافته (اقمار) را به کشورهای پیشرفته «متروپل» پیوند داده و توسعه دومی را به هزینه عقب ماندگی

۱. تودارو، مایکل، توسعه اقتصادی در جهان سوم، ج ۱، ترجمه دکتر غلامعلی فرجادی، مجموعه برنامه و توسعه تهران، ۱۳۶۶. ص ۳۸۱
۲. همان، ص ۳۸۲.

اولی فراهم آورده است.

کوندن فرانک، در کتاب توسعه و توسعه نیافتگی در آمریکای لاتین^(۱) معتقد است که الگوی توسعه اقتصادی وابسته، با الگوی مشخصه کشورهای توسعه یافته سرمایه داری، که در آن بازارهای وسیع بر افزایش مداوم تولید و مصرف انبوه و ادغام در بازارهای جهانی (وابستگی متروپل - قمر) مبتنی اند، کشورهای توسعه نیافته قادر نیستند مسیر و فرایند مستقل توسعه، یعنی توسعه درون زا را آغاز کنند و به آن تحقق بخشند. الگوی توسعه وابسته (برون زای) به "قطبی شدن" اقتصاد و جامعه می انجامد و به موازات تغییرات ساختاری در جهت تشدید وابستگی، نابرابریها افزایش می یابد، شکاف بین شهر و روستا فزونی می گیرد، مهاجرت‌های بنیان کن صورت می گیرند، شهرنشینی ناهمگون به وجود می آید و کلان شهرها با تراکم و تمرکز سرمایه پای می گیرند، جمعیت‌های مهاجر روستایی در شهرها به صورت جمعیت موج و یا شناوری شکل می گیرند که در کناره زندگی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهر زندگی می کنند، و تهی دست ترین آنها گروههای حاشیه نشینی را در شهرها پدید می آورند.

به باور نظریه پردازان مکتب وابستگی، سرمایه داری کلاسیک (در کشورهای متروپل) فراگرد صنعتی شدن در شهرها و توانایی و ظرفیت جذب مهاجران روستایی را تا حدودی داشته و در آنجا روند رشد سرمایه داری و صنعتی شدن کشاورزی به مثابه جزئی از فرایند سرمایه داری صورت می گرفته است. برعکس، در کشورهای در حال توسعه (سرمایه داری پیرامونی)، بسط متوازن و ناکافی اقتصادی شهری و ماهیت فراگرد صنعتی شدن (صنعت جایگزین واردات)، و نوع این صنعت (بیشتر مبتنی بر سرمایه تا استوار بر نیروی کار) باعث می شود که پدیده مهاجرت با ایجاد مسائل و مشکلات حاد در شهرها توأم شود. پدیده حاشیه نشینی یکی از بارزترین پدیده‌های مهاجرت، بخصوص از روستا به شهر، در کشورهای پیرامونی به شمار می آید. حاشیه نشینی در واقع اشتغال و محیط زندگی حاشیه‌ای مهاجران روستایی در شهرهاست، که هرگز دستمزد آنها برای تأمین یک زندگی مناسب و حداقل در شهرها تکافو نمی کند. در واقع،

برآیند عملکرد توسعه وابسته عبارت است از پیدایش شکاف طبقاتی میان شهر و روستا، و در نتیجه ظهور گروههای حاشیه نشین شهری.

فرایند حاشیه نشینی شهری، فرایند انتقال فقر و محرومیت روستاها به شهرهاست. به گفته کوندن فرانک درباره حاشیه نشینان: بر اثر عملکرد نظامهای اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی نامتوازن و ناعادلانه، جمعیت‌های شناور در شهرها، از جمله روستاییان تهی دست مهاجر در شهرهای آمریکای لاتین، ساختار، روابط و کارکردهای اجتماعی متضادی را در شهرها پدید آورده‌اند. این مهاجران در جامعه شهری جذب و ادغام نشده‌اند، و در فضاهایی فاقد ساختار سکونتی متعارف زندگی می کنند. آنان بر روی زمین دیگران، با خود یاری و خودسازی، سکونت گاههای نامتعارف و محقر شهری را پدید می آورند که در عین حال مأمونی هم برای سایر مهاجران تازه وارد به شمار می آید.^(۲)

سوم، دیدگاههای جامعه گرایان جدید: مانوئل کاستل در کتاب مسئله شهری، درباره گروههای حاشیه‌ای در شهرهای در حال توسعه می نگارد: شهرنشینی با آهنگ شتابانی گسترش می یابد و علیرغم این که امکانات اشتغال مولد برای جمعیت‌های تازه وارد (مهاجران) فراهم نیست، امکانات و تسهیلات زیربنایی و اجتماعی شهری نیز با افزایش جمعیت شهرها متناسب نیست و بر اثر کمبود تسهیلات زیربنایی، اجتماعی و کالبدی، سکونت گاهها و محله‌های متعارف از قبیل زاغه‌ها و آلونکهای حاشیه‌ای که از طریق مهاجران تازه وارد تهی دست بر پا شده، به نحوی "خودرو و خودساز" به وجود می آیند. وی نیز مانند اکثر اندیشمندان آمریکای لاتین حاشیه نشینی شهری را مولود نابرابری‌های اقتصادی - اجتماعی و شهرنشینی ناهمگون و انتقال فقر روستا به شهر می داند. وی معتقد است که میزان جمعیت‌های حاشیه نشینی و فقرای شهری حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد جمعیت شهرهای بزرگ آمریکا لاتین را تشکیل می دهد.^(۳)

از دیدگاه اندیشمندان مکتب جامعه گرا و جامعه گرایان جدید، حاشیه نشینی و پیدایش گروههای حاشیه‌ای و فقیر در جامعه‌های شهری کشورهای در حال توسعه، ناشی از عملکرد روند طبیعی تضاد میان کار و سرمایه است، و پیامد قهری عملکرد قوانین حاکم بر نظام اقتصاد سرمایه داری، یعنی تمرکز و انباشت سرمایه، رشد ناموزون اقتصادی و بروز تضادهای اجتماعی (تضاد ارضی بین دهقانان زمین دار و بی زمین، تضاد بین زندگی شهری و روستایی، تضاد طبقاتی و...) است و بنابراین، در جریان تحولات ناهماهنگ جامعه سرمایه داری، بروز تضادها و مشکلات اجتماعی

1. FRANK , G , SOUS DEVELOPPMENT EN AMERIQUE LATINE , MASPERO , PARIS ,1968

از جمله پیدایش حاشیه نشینی در شهرهای بزرگ اجتناب ناپذیر است.

۳. ویژگی‌های حاشیه نشینی در ایران پیش از انقلاب اسلامی

مطالعات کارشناسان مسائل شهری نشان می‌دهد: تا سال ۱۳۲۰، اقتصاد شهر و روستا، نسبتاً توازن داشت، شروع حرکت‌های مهاجرتی و آغاز توسعه شهرنشینی معاصر ایران مقارن سالهای ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ است. در این دوره، بر اثر نابسامانی‌های اجتماعی و سیاسی، اقتصاد ایران دستخوش رکود و طرح‌های نوسازی و توسعه نیز متوقف می‌شود و روند تحولات اقتصادی و عمرانی کشور از ادامه باز می‌ماند. از آنجا که روند نوسازی عمدتاً روندی شهری بود، در این دوره به طور کلی حیات شهری مختل می‌شود، و به رغم افزایش بیکاری در روستاها، به مهاجرت گسترده روستاییان به شهرها نمی‌انجامد. زیرا جذب بیکاران روستایی، نیازمند وجود "قطب‌های اقتصادی" شهری است، که به علت رکود فعالیتهای اقتصادی در شهر، جاذبه کافی برای مهاجرت بیکاران روستایی پدید نیامد. با همه اینها، مهاجرت آرام روستاییان به سایر نواحی همواره متداول بوده است. هنگامی که عرضه نیروی کار در جامعه روستایی بیش از تقاضای آن بود، نیروی کار اضافی برای کار، به سوی بازارهای محلی حرکت می‌کرد؛ بنابراین، حرکت نیروی کار اضافی روستایی همواره از دیرباز جریان داشته و در واقع جا به جایی طبیعی جمعیت بوده است که بنابر شرایط عرضه و تقاضای نیروی کار، خود به خود تعادلی را برقرار کرده است.

مهاجرت روستایی در این دوره (دهه ۲۰ و ۳۰) الزاماً به سوی شهرها نبود. کشاورز از روستایی به روستای دیگر سفر و با همیاری و مشارکت کشاورزان محلی کار می‌کرد و با محیط اجتماعی جدیدی که همانند محیط زندگی او در محیط زادگاهش بود، آشنایی داشت. به علاوه، مهاجرت فصلی و موقت بود، نه دائمی و بن کن. هنگامی که کار و فعالیت در محیط روستایی تمام می‌شد، مهاجر دوباره به زادگاه خود باز می‌گشت و این حرکت پویا همواره در زندگی اقتصادی او ادامه داشت. گاه نیز گروهی به صورت فصلی و موقت به شهرها روی می‌آوردند، بی آنکه از زادگاه خود جدا شوند. هنگامی که آنان در روستا کاری برای انجام نداشتند، به شهرها و روستاهای دیگر می‌رفتند و سپس در فصل کشت و زرع راهی روستاهای خود می‌شدند.

از این دوره به بعد، رابطه نسبتاً متقابل و موزون شهر و روستا با جذب مازاد اقتصادی روستا توسط شهر، که به



پیدایش شبکه نسبتاً منسجمی از شهر و روستا انجامیده بود برهم خورد.

از سال ۱۳۳۲ به بعد، با اجرای برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی، دوباره روند نوسازی در شهرها پا گرفت و به اتکای درآمد نفت به عنوان مهمترین منبع ورود مازاد اقتصادی به شهرها، طرح‌های زیربنایی شهری و توسعه صنعتی به اجرا درآمد. از این دوره به بعد، روند حاشیه ماندن کشاورزی و روستاییان بخصوص (خوش نشینان) آغاز شد و آنان دیگر چاره‌ای جز مهاجرت به شهرها نداشتند. علیرغم اصلاحات ارضی، سرمایه‌گذاریهای اقتصادی، صنعتی و زیربنایی و خدمات اجتماعی در شهرها بسط یافت و به تدریج شهرهای بزرگ و پایتخت کشور به مراکز اصلی اشتغال نیروی کار دستمزدی و یا مزد بگیر، و تمرکز سرمایه و امکانات و تسهیلات عمومی و رفاهی تبدیل شد.

پیدااست که در دهه ۴۰ با کاهش نقش کشاورزی در اقتصاد ملی و رکود شدید اقتصاد روستایی و بی زمین شدن میلیونها کشاورز تبدیل شدن آنان به خوش نشینی و کشاورزان کم زمین، و از سوی دیگر رشد همه جانبه زندگی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهری، روند مهاجرت نیروی کار از روستاها به شهرها، به ویژه شهرهای بزرگ و پایتخت، شتاب گرفت.

از این زمان به بعد، روستاییان تهیدست، بی زمین، و یا کم زمین از روستاها به شهرهای بزرگ، یعنی مراکز اصلی تولید و خدمات سرانیر شدند و عرضه نیروی کار بر تقاضای آن فزونی گرفت و به تدریج از سالهای ۱۳۳۵ به بعد مهاجران تهیدست روستایی در محدوده شهرها، در اراضی بایر و یا اراضی غصبی با مواد و مصالح نامناسب از قبیل حلی، چوب، حصیر، لاستیک فرسوده و خشت و گل و آجرهای فرسوده و... با همیاری یکدیگر، سکونتگاههای محقر و فاقد خدمات زیربنایی و رفاهی و در محیطی آلوده و غیربهداشتی برپا می‌کردند و در آنجا سکنی می‌گزیدند.

نخستین زاغه‌ها در سالهای ۲۰ تا ۲۵ در جنوب شهر و در

ویرانه‌های سابق کوره‌های آجرپزی جنوب شهر پا گرفتند که بر اثر گسترش محدوده شهری به نزدیکی شهری انتقال یافته بودند، و گودها و زاغه‌های جنوب شهر نامیده می‌شدند. کسانی که در این زاغه‌ها و گودها زندگی می‌کردند هم تهیدستان شهری و هم مهاجران روستایی و کارگران ساده ساختمانی بودند.

در طی سالهای ۲۵ تا ۳۵، آلودگی‌های بهجت آباد، در اراضی بایر خارج از محدوده شهر تهران، در شمال شهر بوستان (پارک فعلی خیابان کریم‌خان و آپارتمانهای آن) و بعد آلودگی‌های منطقه جنوبی فرودگاه مهرآباد و حلی آباد منطقه راه آهن (اسیرآباد) و سایر حلی آبادهای داخل محدوده و خارج از محدوده شهری در فاصله سالهای ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۵ در تهران به وجود آمد.

در سالهای ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۰ مهاجرت بی‌رویه و شتابان از مناطق روستایی به شهرهای بزرگ و پایتخت کشور شتاب بیشتری گرفت و از این زمان مشکل حاشیه نشینی شهری به عنوان یک مشکل اجتماعی شهری و ساختاری خودنمایی می‌کند. شتاب گرفتن مهاجرت‌های داخلی و افزایش سریع جمعیت شهرها، به پیدایش صورتهای گوناگون حاشیه نشینی در داخل محدوده و خارج از محدوده شهری، و نیز در بافت‌های انحطاط یافته و فقیرنشین شهرهای بزرگ می‌انجامد.

در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ شمسی، رشد حاشیه نشینی شهری در محدوده استحفاظی شهرها در قالبهای آلودگی نشینی، زاغه نشینی، کپرنشینی و حلی آباد، حصیرآباد، زورآباد و مفت آباد، غربتی‌ها و مانند اینها، مشکلات و چالشهای کشور آغاز می‌شود، که پیامد آن کاهش نقش کشاورزی در تولید داخلی و صادرات است. از این دوره به بعد، شهرها با اتکا به مازاد اقتصادی حاصل از صدور نفت، به محور اصلی تحولات جامعه بدل می‌شوند.

در چارچوب برنامه سوم عمرانی، طرحهای زیربنایی، صنعتی و عمرانی به اتکای درآمد نفت و وامهای خارجی

آهنگ شتابان مهاجرت‌های بی‌رویه از روستا به شهر، علاوه بر دامن زدن به نابسامانی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حاشیه نشینی شهری را پدید می‌آورد، و در واقع فقر روستایی به فقر شهری با کلیه محرومیت‌های آن تغییر مکان می‌دهد.

گسترش یافت و در فاصله کوتاهی شهرهای بزرگ، بخصوص پایتخت به کانون فعالیت‌های جدید اقتصادی، خدماتی و اداری تبدیل شدند و روند شهرنشینی و شهرگرایی نیز در این دوره شتاب گرفت. به موازات این تحولات پدیده حاشیه نشینی در شهرهای متوسط در حال رشد شتابان نیز رخ نمود.^(۱)

۱.۳. ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی حاشیه نشینی (دهه‌های ۴۰ و ۵۰)

مطالعات و بررسیهای کارشناسان در طی سالهای ۱۳۴۰ - ۱۳۵۰ نشان داد که مسئله حاشیه نشینی به شرایط سکونت، اشتغال و ادغام در زندگی اجتماعی و فرهنگی جامعه شهری در زمان خود برمی‌گردد. در آن زمان، مفهوم شرایط نامطلوب زیست عبارت بود از: زندگی در زاغه‌ها، آلودگی‌ها و کپر‌ها و یا زیر چادرها و مانند اینها. این افراد پراکنده و یا مجتمع، در اراضی بایر و غصبی در داخل و یا خارج از محدوده شهری محروم از حداقل امکانات زیست (آب، برق، آبریزگاه و...) و در محیط‌های کثیف و آکنده از بیماری و آلودگی‌های زیست محیطی زندگی می‌کردند.

مطالعات انجام شده در آن زمان نشان می‌دهند که اکثر جمعیت فعال گروههای حاشیه نشین بیکار و یا در جستجوی کار بوده‌اند، و از مهارتهای لازم برای زندگی و کار در قلمرو اقتصاد و جامعه شهری بی‌بهره بودند. مطالعات نشان می‌دهد که تا حدود ۹۵ درصد افراد حاشیه نشین، بی‌سواد و به طور کلی با ساختار و روابط اجتماعی زندگی شهری بیگانه بودند و گرچه این افراد تمامی حاشیه نشینان به مفهوم جذب نشدگان در اقتصاد و اجتماع شهر به شمار نمی‌آمدند، ولی گروه عظیمی از آنان را تشکیل می‌دادند که بیش از همه از دیدگاه اجتماعی آسیب‌پذیر بودند؛ اینها به علت فقر شدید مادی و فرهنگی و جدا افتادن از جامعه شهری، بیش از هر گروه جامعه‌های کوچک آماج شیوع آسیب‌ها و بیماریهای اجتماعی، کج رفتاریها و اختلالات رفتاری بودند و بیشتر از همه اقشار جامعه به توجه و کنش اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نیاز داشتند.

یک بررسی گسترده در سال ۱۳۵۱ در مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران بنا به تقاضای سازمان برنامه (مدیریت بهداشت و رفاه اجتماعی) ویژگی‌های بارز این جامعه را چنین تصویر کرده است:

از نظر منشاء جغرافیایی و اجتماعی مطالعات یاد شده

۱. مانند شهرهای آبادان، خرمشهر، بندرعباس و...



نسبت به سایر افراد از امکانات مالی بیشتری برخوردار بودند، زمین وسیعتری را تصرف و پیرامون آن را با سیمان و مصالح حصاری می‌کشیدند و از آن محوطه به عنوان حیاط استفاده می‌کردند.

به طور کلی، آلونکها (اتاقها، زاغه‌ها و...) عموماً فاقد نور و هوای کافی بودند و در محیط زندگی آنها، به عنوان یک منطقه خارج از محدوده شهری، هیچگونه خدمات و تسهیلات زیربنایی، اجتماعی و عمومی عرضه نمی‌شد.

مناطق حاشیه نشین شهری، از نظر بافت کالبدی، معماری و شهرسازی یک محله بی شکل و درهم و برهم و فاقد خیابان و کوچه بندی و مانند آنها، به صورت خودساز ساخته شده بود.

در اکثر موارد، محله‌های حاشیه نشین از خدمات و تسهیلات بهداشتی، آموزشی و اجتماعی کاملاً محروم بودند و برای برخی از نیازمندیهای زندگی مانند آبریزگاه، حمام و درمانگاه به مناطق شهری همجوار مراجعه می‌کردند که با مردم محله پیرامون درگیری پیدا می‌کردند. به طور کلی، شاخصهای بهداشتی، آموزشی، رفاهی و... نشان می‌داد که حاشیه نشینان شهری محرومترین و تهیدسترین اقشار جامعه شهری را تشکیل می‌دهند و کاملاً زیر خط حداقل امکانات اجتماعی جامعه آن روز ایران قرار داشتند.

پیداست که این محیط زیست بسیار نامتناسب، غیربهداشتی و بدون حداقل امکانات و تسهیلات عمومی و زیربنایی زندگی و سکونت افراد در یک فضای فشرده (سرانه ۲ تا ۴ متر)، محیط زندگی آماده‌ای را برای بروز آسیب‌ها و جرایم اجتماعی فراهم آورده بود.

۳.۳. وضع اشتغال و درآمد

مطالعات بسیاری در آن دوره‌ها نشان می‌دهد که اکثر جمعیت فعال حاشیه نشین به علت بی سوادی، عدم برخورداری از مهارت (فنی و حرفه‌ای) برای زندگی و کار اقتصادی در شهرها، یا کارگر ساده بودند و یا افرادی بی کار که

نشان داده است که ۹۱ درصد رؤسای خانوارها متولد روستاها بوده‌اند و تنها یک درصد از آنان در شهر تهران به دنیا آمده بودند. همین مطالعات نشان می‌داد که بررسی مشاغل پدران رؤسای خانوار حاشیه‌نشین در تهران بزرگ نشان داده است که ۷۲ درصد از لایه‌های مختلف دهقانی بوده‌اند، ۵۹ درصد از این نسبت را خرده مالکان، دامداران و کشاورزان سهم بر (صاحب نسق) و ۱۳ درصد آنان را خوش نشینان تشکیل می‌دادند.

پیداست که این نسبت‌ها به خوبی نشان می‌دهد منشاء اجتماعی حاشیه نشینان همچون منشاء جغرافیایی آنان روستاها بوده است، و از اختلاف درآمد و امکانات زندگی در روستا و شهر مایه می‌گیرد. چنانکه صاحبان نسق و خرده مالکان نیز، زمین را رها کرده و به شهرها پناه آورده‌اند و در شهر در آلونکی سر هم بندی شده از مقوا، حلبی و لاستیک فرسوده اتومبیل با خانواده خود در پیرامون شهرنشینان نسبتاً مرفه زندگی می‌گذرانند و این همه دشواری زندگی را به کار سخت و بی درآمد بر روی زمین و کشت و زرع ترجیح داده بودند.

پیداست که این بررسی در حقیقت هشدار می‌بود بر وضع روستاها و تولید کشاورزی و نابرابریهای اقتصادی و اجتماعی که میان مناطق برقرار و در نتیجه مهاجرت شدید روستاییان به شهرهای بزرگ را به وجود آورده بود.

۲.۳. وضع مسکن و محیط زیست

بنابر مطالعاتی پیرامون به ویژه مطالعات مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران، در مناطق شهری، به خصوص شهرهای بزرگ مانند تهران، تبریز، مشهد، و... اکثریت حاشیه نشینان شهری در آلونک‌ها زندگی می‌کردند. بنابر مطالعات یاد شده، در شهر تهران در سال ۵۱، هفتاد و چهار درصد در آلونک‌ها، ۱۳ درصد در زیر چادرها، ۱۰ درصد در اتاقکهای کوره‌های متروک، ۲/۴ درصد در زاغه‌ها، و مانند آن زندگی می‌کردند.

در اکثر شهرها معمولاً مهاجران تهیدست روستایی، بعد از مهاجرت از روستاها در اراضی پیرامونی و گاه داخلی شهر قطعه زمینی را اشغال می‌کردند و در اراضی بایر و غصبی هر خانوار بنابر میزان نیاز و به نسبت وضع مالی خود، قطعه زمینی را تصرف می‌کردند و در آنجا یکی دو تا اتاقک محقر، با استفاده از لاستیکهای فرسوده، حلبی‌های خالی بنزین و روغن و خشت و گل و آجر کهنه آلونکی را برپا می‌کردند و سکونت می‌کردند.

در برخی مناطق آلونک نشین تعداد اندکی خانوار که

این گروه اخیر عملاً در شرایطی قرار داشت که به سادگی به دام مفاسد اجتماعی می‌افتاد.

مطالعات در منطقه آلونک نشین "اسیرآباد راه آهن" در سال ۱۳۴۵ نشان می‌داد که اکثر جوانان و حتی افراد سالمند اسیر گروههای تبهکار و مافیایی انتقال مواد مخدر و سایر مفاسد اجتماعی بودند، از این رو اهالی محل آگاهانه عنوان اسیرآباد را برای محله خود برگزیده بودند. مطالعات سال ۵۱ موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی نیز نشان می‌دهد که ۶۲ درصد از شاغلان کارگر ساده، ۱۲ درصد کارگر نیمه ماهر، ۱۴ درصد کارگر ماهر، ۱۳ درصد کاسب خرده پا یا پیشه ور یا فروشنده دوره گرد بودند.

بنابر همین مطالعات، طبقه بندی گروههای شغلی، بدون عنوان کردن شغل دقیق که به شرح زیر بوده، حقایق را روشن می‌کند:

الف. کارگر ساده: چوپان، عمله، آشغال جمع کن، باربر، سرایدار، شب گرد (بلیط فروش و دوره گرد) و...
ب. کارگر نیمه ماهر و ماهر: شاگرد صاف کار، شاگرد حلیم پز، شاگرد راننده، شاگرد مغنی، شاگرد آشپز، شاگرد لوله کشی و...

پ. کاسب و پیشه ور دوره گرد: خراط، مسگر، لحاف دوز، واکسی، دباغ، سبفروش و...

مطالعات آن زمان نشان می‌دهد که افراد شاغل یاد شده در بالا از درآمدهای نازلی برخوردار بودند که به هیچ وجه امکان تأمین حداقل زندگی را برای آنها فراهم نمی‌کرد. گاه کمی درآمدشان چندان هولناک بود که افراد خانواده اجباراً به کارهای ناشایست (خودفروشی دخترها و زنان جوان و یا خرید و فروش مواد مخدر در مقیاس خرده فروسی و واسطه) تن می‌دادند.

به طور کلی، نتایج مطالعات در مورد میزان و پراکندگی، نوع مسکن، متشاء اجتماعی و جغرافیایی و مشاغل و مهارت افراد حاشیه نشین، نقش دو عامل پدید آورنده حاشیه نشینی را در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ نشان می‌دهد که عبارت اند از شرایط

از دهه هفتاد به بعد، دیگر اقتصاددانان و اندیشمندان توسعه، مهاجرت از روستا به شهر را جریانی سازنده و ضروری برای حل مشکل تقاضای در حال رشد شهرها برای نیروی کار نمی‌دانند. امروزه مهاجرت باید به عنوان یکی از عوامل اساسی تشدید کننده پدیده همه جا حاضر کارگر اضافی شهری تلقی شود.

نامطلوب زندگی اقتصادی و اجتماعی در پیرامون زندگی شهری و نیز ارتباط آن با مهاجرت روستاییان به شهرها، ناشی از عوامل اقتصادی و اجتماعی حاکم بر روستاها.

۴. مطالعات و برنامه ریزی طرحهای عمرانی یکپارچه (پیش از انقلاب اسلامی)

امور اجتماعی سازمان برنامه (گروه بهداشت و رفاه اجتماعی) در اواخر برنامه عمرانی سوم، کمیسیون ویژه‌ای را از کارشناسان و صاحب نظران تشکیل داد، تا با مطالعات کارشناسی راهبردهایی برای حل مشکل حاشیه نشینی در شهرهای ایران ارائه دهند.

این کمیسیون بعد از چند ماه فعالیت، هم زمان با تاسیس وزارت آبادانی و مسکن پیشنهاد اجرایی کارها را به وزارت آبادانی و مسکن (واحد امور اجتماعی) ارائه و پیشنهادهایی نیز در زمینه انجام مطالعات و برنامه ریزی در خصوص ارائه راهبردهای جامع و کلان و تهیه پروژه‌های عمرانی برای رفع معضلات موجود عرضه کرد.

در سال ۱۳۴۲، وزارت آبادانی و مسکن (مدیریت امور اجتماعی) با استفاده از کارشناسان اجتماعی، بررسیهای موردی درباره وضع حاشیه نشینان شهرهای تهران، آبادان، همدان، و مشهد را آغاز کرد. این مطالعات، حاصل ماموریت‌های اداری کارشناسان بود که به رغم محدودیت‌های اجرایی، نبود امکانات و تسهیلات لازم و حساسیت‌های سیاسی، فقط توانستند تصاویری هر چند توصیفی از وضع زندگی آلونک نشینان و زاغه‌نشینان و حلبی آبادها ارائه کنند. این مطالعات موردی فقط بیان توصیفی از مشکل حاشیه نشینی بود که برای نخستین بار در محافل کارشناسان، برنامه ریزان و مدیران اجرایی مطرح می‌شد.

معاونت فنی وزارت آبادانی و مسکن در سال ۱۳۴۴ طرح ساختمان شهرک (کوی نهم آباد = ۱۳ آبادان) را به اجرا درآورد. علیرغم دیدگاههای کارشناسان اجتماعی در مورد نحوه اجرای طرح و زمینه سازی برای همیاری و مشارکت ارادی افراد ذینفع، طرح ساختمانی بدون توجه به ابعاد اجتماعی آن به اجرا درآمد و این پروژه با احداث ۳۴۰۰ واحد مسکونی در سال ۱۳۴۶ پایان یافت و واحدهای مسکونی به قیمت نسبتاً ارزان به آلونک نشینان بهجت آباد، راه آهن، مهرآباد جنوبی، رودکی شمالی، و تعدادی از کارکنان جزء دولت واگذار شد.

ارزیابی کلی و کارشناسانه در این مورد از این قرار است که این طرح بدون توجه به ابعاد اجتماعی اجرا شد و با اتخاذ روشهای متعارف برای گروههای حاشیه‌نشین خانه‌های نسبتاً با کیفیت مطلوب احداث، و به آنها واگذار شد، بدیهی است



۵. طرح‌های عمرانی و رفاه اجتماعی (طرح‌های یکپارچه عمرانی)

مطالعات گروه توسعه اجتماعی جوامع ویژه (جوامع حاشیه نشین شهری، عشایر، خوش نشینان روستایی) با ارزیابی طرح‌های قبلی خانه سازی و عمران جوامع یاد شده، به پاگیری دیدگاهی نو درباره توسعه و عمران جوامع محروم منجر شد. نکات عمده این برنامه که در برنامه عمرانی پنجم در قالب برنامه عمران منطقه‌ای شکل گرفت، از این قرار بوده است:

۱. توسعه و عمران باید با مشارکت فعالانه و آگاهانه مردم محلی انجام پذیرد؛
۲. در فرایند برنامه ریزی، اجرا، نظارت، بهره برداری ، مردم محلی فعالانه فعالیت کنند؛
۳. اداره و مدیریت طرح‌های عمرانی به افراد برگزیده جامعه خدمت گیر واگذار شود؛
۴. طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی (اقتصادی، اجتماعی، مسکن سازی و فرهنگی) به صورت یکپارچه تدوین و اجرا شود؛
۵. به امر آموزش و پرورش عمومی، اجتماعی (قادرسازی) و فنی و حرفه‌ای اولویت داده شود.^(۱)

۶. سخن پایانی

بعد از جنگ جهانی دوم، یکی از مهمترین مسائل اجتماعی کشورهای در حال توسعه، رشد و توسعه شتابان و ناهمگون شهرنشینی بوده است. در اکثر کشورهای در حال توسعه، آهنگ رشد سالانه جمعیت شهری بین ۵ تا ۸ درصد در نوسان بوده است. بدیهی است که این رشد انفجاری شهرنشینی و در پی آن پیدایش و رشد پدیده حاشیه نشینی، برآیند مهاجرت‌های مداوم داخلی،

که این طرح فقط در جهت تامین مسکن آنها بود، نه اشتغال، آموزش و بازسازی اجتماعی و اجرای طرح‌های اجتماعی در زمینه ادغام آنان در اقتصاد و جامعه شهری...

اما دیری نپایید که این طرح در مرحله اجرا با شکست مواجه شد و ساکنان اولیه به تدریج خانه‌های خود را به افراد دیگر فروختند و یا واگذار کردند، و خود در پی کار و زندگی به داخل محدوده شهری کوچ کردند.

علت شکست طرح این بود که اولاً قبل از تهیه پروژه، مطالعات اجتماعی به منظور شناخت نیازها، امکانات و محدودیتهای جامعه و نحوه مشارکت و خودیاری آنها در اجرا و بهره برداری پروژه انجام نگرفت، ثانیاً، واحدهای مسکونی بدون مشارکت و همیاری افراد ذینفع ساخته شد. از سویی، واحدهای مسکونی در اراضی ای ساخته شد که با محل کار و اشتغال افراد بسیار فاصله داشت. ضمناً، هیچ برنامه و طرحی برای بازسازی اجتماعی و توسعه اجتماعی و آماده سازی مردم برای اداره شهرک به اجرا در نیامد. نیز باید افزود که در کنار شهرک هیچ امکانات اشتغال و آموزش فنی و حرفه‌ای فراهم نشد. بدیهی است که تجربه هایی از این دست چه در ایران و چه در سایر کشورها اغلب با شکست مواجه بوده است.

در سال ۱۳۵۰، مدیریت بهداشت و رفاه اجتماعی سازمان برنامه، کمیسونی از کارشناسان برای بررسی مسائل حاشیه نشینان و سیاست گذاری در خصوص عمران و رفاه جوامع حاشیه نشین شهری تشکیل داد. این کمیسیون دو کار انجام داد: یکی طرح ضرورت بررسی مسائل حاشیه نشینان در مراکز پژوهشی دانشگاه تهران و دیگری، تهیه سیاست‌های بلندمدت، میان مدت، و کوتاه مدت برای حل مسائل حاشیه نشینان شهری.

در نیمه دوم سال ۱۳۵۰، اجرای طرح بررسی مسائل حاشیه نشینان شهری از سوی مدیریت بهداشت و رفاه اجتماعی سازمان برنامه به مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران محول شد.

محدوده جغرافیایی و شهری آن طرح، ۱۴ شهر بزرگ کشور (با بیش از یکصد هزار نفر جمعیت) بود. اجرای این طرح، علاوه بر شناسایی مسائل حاشیه نشینان، اقدامی در خصوص تجهیز و توسعه بخش مطالعات جامعه‌شناسی شهری مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی نیز به شمار می‌رفت.

این طرح فقط در شهرهای بندرعباس، اهواز، بوشهر، همدان و کرمانشاه و تهران (در مراحل مقدماتی) اجرا شد، و نتایج مطالعات و بررسیها به صورت جزوه انتشار یافت.

۱. برنامه عمران و رفاه حاشیه نشینان، عشایر، خوش نشینان در برنامه پنجم عمرانی به سال ۱۳۵۱، کمیته توسعه اجتماعی، سازمان برنامه

یعنی از روستاها به شهرها است که بازتاب اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی آن رشد گروهها و جوامع حاشیه نشین است که در جاهای مختلف به شکلهای گوناگون آلودگی ناشینی، زاغه نشینی، کپرنشینی و حلبی آبادها و... بروز می‌کند.

امروزه، تقریباً تمام کارشناسان مسائل توسعه بر این باورند که رشد نامتعادل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی موجب نابرابریها و عدم توازن جغرافیایی (فاصله شهر و روستا) می‌شود و در پی آن، گروههای متعدد روستاییان به شهرها مهاجرت می‌کنند و در شهرها نه جذب فعالیتهای اقتصادی مولد شهری می‌شوند و نه به جامعه و فرهنگ شهری می‌پیوندند. در حقیقت، بیگانه از فرهنگ و جامعه شهری و خالی از هرگونه مهارتی اند که در اقتصاد شهرها جذب شوند. از این رو، در حاشیه زندگی شهری، در محدوده استحفاظی شهرها و اراضی بایر غصب شده و در پیرامون بافت‌های فقیرنشین شهری سکنی می‌گزینند، و سکونتگاه‌های نابهنجار خودرو و خودساز را پدید می‌آورند و در پایین‌تر از سطح زندگی حداقل روزگار می‌گذرانند و از خدمات زیربنایی، اجتماعی و فرهنگی شهری کاملاً بی‌بهره‌اند.

بررسیهای داخلی و بین‌المللی نشان می‌دهد که عوامل گوناگونی در جریان مهاجرت‌های داخلی و افزایش جمعیت شهرنشینی و تراکم این جمعیت مهاجر در تعدادی از شهرهای بزرگ تاثیر داشته‌اند که عمده‌ترین آنها را می‌توان از این قرار برشمرد:

- رشد نامتعادل اقتصادی در بخش‌های صنعت و خدمات؛
- تمرکز سرمایه‌ها و تاسیسات و امکانات در مراکز بزرگ شهری (چند شهر بزرگ)؛

- توسعه خدمات عمومی و گسترش امکانات و تسهیلات رفاهی، اجتماعی و فرهنگی در مراکز عمده شهری.

منابع

الف: فارسی

۱- هنری ولتیل فیلد، تاریخ اروپا، ترجمه فریده قره چه داغی، بنگاه ترجمه و نشر کتاب، تهران، ۱۳۵۱.

۲- تودارو، مایکل، توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه دکتر غلامعلی فرجادی، مجموعه برنامه و توسعه، جلد اول، تهران، ۱۳۶۶.

۳- وارگا، یوگنی، سرمایه داری در قرن بیستم، ترجمه جعفر

جاویدفر، تهران، ۱۳۵۸.

۴- رهنما، سعید، شرکت‌های چند ملیتی و کشورهای توسعه نیافته، بهاران، تهران، ۱۳۵۷.

۵- گیتی اعتماد و دیگران، شهرنشینی در ایران، آگاه، تهران، ۱۳۶۳.

۶- موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران، حاشیه نشینان شهری، ۱۳۵۲ (نشریات شماره ۱ تا ۷).

۷- هوشنگ باختری، مسائل جمعیتی کشور در برنامه دوم، اداره کل آمار و نیروی انسانی وزارت کار و امور اجتماعی، تهران، ۱۳۷۲.

۸- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، حاشیه نشینی، آثار و پیامدهای آن بر شهر، تهران، ۱۳۷۴.

۹- سازمان برنامه، برنامه عمران و رفاه حاشیه نشینان شهری، گروه برنامه ریزی بهداشت و رفاه اجتماعی، ۱۳۵۱.

۱۰- موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران، شناسایی واحدها (جامعه آماری) بخش جامعه‌شناسی شهری، ۱۳۵۰.

۱۱- معاونت امور سازمانهای محلی و عدم تمرکز وزارت کشور، بررسی مقدماتی مسائل حاشیه نشینی، تهران، ۲۵۳۵.

۱۲- دکتر حبیب الله زنجانی، جمعیت و توسعه، مجموعه مقالات، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران، ۱۳۷۱.

ب: خارجی

13 - MANUEL CASTELLE, LA QUESTION URBAINE, MASPERO (3E EDITION), PARIS 1985

14 - FRANK GUANDER, LE DEVELOPMENT DU SOUS DEVELOPMENT EN AMERIQUE LATINE MASPERO PARIS, 1982.

15 - BOUSQUET M.H LE SERVICE SOEIAL P.U.F PARIS (3E EDITION) 1980.

16 - VARGA, YOUNGUNI. CAPITALISME AU 20^e SIECLE. MASPERO. PARIS, 1975.