

چکیده

هرچند گفتمان در باره ساماندهی اسکان غیررسمی در ایران فراگیر شده است، اما تردید نظام برنامه ریزی کشور درباره نظام مند کردن آن می‌تواند ریشه‌ای معرفتی نیز ناشی از عدم درک مفهوم عدالت و عدالت در فضا و رابطه آن با برنامه‌ریزی و حقوق شهروندی داشته باشد.

در این مقاله می‌کوشیم به کج فهمی مخالفان ساماندهی اسکان غیررسمی از مقوله عدالت، به صورت تقلیل آن به عدالت رابطه‌ای نشان دهیم، و این که این کج فهمی هسته سخت به دلیل تراشی آن‌ها برای اثبات نظر خود است.

واژه‌های کلیدی: اقتصاد سیاسی، عدالت، برنامه ریزی فضایی، اسکان غیررسمی.

جغرافیادان: تو باید چندوچون اختراک تو به من بگی!

شازده کوچولو: سه تا آتشفشان دارم... یک گل هم دارم...

جغرافیادان: ما گل‌ها را یادداشت نمی‌کنیم.

شازده کوچولو: چرا؟ گل که زیباتره؟

جغرافیادان: ما فقط چیزهای پایدار را می‌نویسم!

(آنتوان سنت اگزوپری، شازده کوچولو، برگرفته از ترجمه

احمد شاملو)

۱. مقدمه

هرگونه برنامه ریزی، و از آن جمله برنامه ریزی شهری و مسکن، باید در پی برآوردن حقوق انسانها یا توسعه انسانی باشد. عدالت، هم‌چنان که زیبایی و آزادی، مقوله‌ای ناپایدار نیست که به کار ثبت در اهداف برنامه‌ریزان نیاید، بلکه ذات توسعه و پایداری جوامع منوط به آن است. اما در سه برنامه توسعه مصوب در جمهوری اسلامی ایران، هیچگاه ساماندهی اسکان غیررسمی به‌طور مستقیم و مشخص جزء اهداف برنامه‌های توسعه و عمران شهری و مسکن نبوده است. به‌طور مثال، در اهداف کمی بخش مسکن به شاخص‌های کلی چون تعداد تولید واحد مسکونی و در عمران شهری به تعداد طرحهای شهری اکتفا شده است.

همچنین در چارچوب دستگاههای ذیربط وزارت مسکن و شهرسازی و نیز مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری

(مانند طرحهای جامع شهری) تاکنون بطور قاطع به اسکان غیررسمی پرداخته نشده است، هرچند که گاه در برخی از طرحها و از آن جمله طرح مجموعه شهری تهران، پرداختن به ساماندهی اسکان غیررسمی جزء شروط تحقق طرح عنوان شده باشد. البته، این غیراز پروژه‌های جاری در سازمان عمران و بهسازی است، که خصلت نظام‌مند ندارد، یا دستگاه برنامه ریزی کشور در مورد نظام‌مند کردن آن مردد است. در حالی که در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب وجود این پدیده حداقل به صراحت پذیرفته شده بود و از برنامه سوم (۱۳۴۲-۱۳۴۴) تا پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶)، برنامه‌های مشخصی برای حل آن در دستور کار قرار داشت.

ساختن کوی‌های مسکونی و پاک کردن گودها و زاغه‌ها (برنامه سوم) اولویت سرمایه‌گذاری دولت در امر تهیه خانه‌های ارزان قیمت، برای طبقات کم‌درآمد و پاک کردن شهرهای بزرگ از زاغه‌ها و آلودگی‌ها و گودهای مسکونی (برنامه چهارم)، و احداث واحد مسکونی ارزان قیمت برای حاشیه‌نشینان (برنامه پنجم) حداقل نشانه تمایل صوری به رویارویی با این پدیده است. هرچند که راه حل آن به درستی انتخاب نشده، و آن رژیم به موانع ساختاری اقتصادی و سیاسی برای برآوردن حقوق مدنی شهروندان دچار بود.

اما غفلت گذشته و تردید فعلی نظام برنامه‌ریزی کشور برای حل معضل فزاینده اسکان غیررسمی می‌تواند ریشه‌ای معرفتی در باب مفهوم عدالت و چگونگی اعمال آن در فضا (شهر سازی و مسکن) داشته باشد، پس کوشش ما در این مقاله گشودن باب گفتمانی در این زمینه است. شاید به این تردید از لحاظ معرفتی پایان دهد.

همان طور که خواهیم دید. این تردید دو آبشخور «راست» و «چپ» دارد که در نهایت به صورت ملغمه‌ای ناساز، از لحاظ منطقی، ولی همساز برای غفلت و کنار گذاشتن ساماندهی اسکان غیررسمی، به نمادی فریبنده از «عقل سلیم» تبدیل شده و دست و پای نظام برنامه‌ریزی را بسته است.

«آزادی» اجتماعی بر «حقوق» فرد در اجتماع دلالت دارد، اما «عدالت» به میزان دستیابی انسانها بر آنچه «استحقاق» آنهاست اطلاق می‌شود.

۲. مفاهیم عدالت^(۱)

برای دستیابی به مفهوم عدالت در فضا، ابتدا باید به تعریف عدالت بپردازیم: «آزادی» اجتماعی بر «حقوق» فرد در اجتماع دلالت دارد، اما «عدالت» به میزان دستیابی انسانها بر آنچه «استحقاق» آنهاست اطلاق می‌شود. به بیان دیگر، عدالت میزان یا پیمانۀ اندازه‌ی پاداشی است که انسانها از حضور و تلاش خود در جامعه باید برگیرند. با قبول این که عدالت بر توزیع دستاوردهای فعالیت اجتماعی براساس استحقاق انسانها دلالت دارد، ابتدا باید دو مفهوم رسمی (Formal) و عینی یا مادی (Material) عدالت را از هم تمیز دهیم.

عدالت رسمی بیانگر میزان استحقاق هر یک از اعضای جامعه براساس قانون است. مثلاً، در اصل سی و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است.» یا در بند دوازدهم اصل سوم، «برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» هدف قرار گرفته است.

تعریف این حقوق اجتماعی (Social right) برای شهروندان ایرانی در شمار عدالت رسمی قرار می‌گیرد، اما مسلم است که اینها تنها هدف رسمی یک نظام محسوب می‌شوند، و برآوردن آنها نیازمند زمان است و البته نه برای به دست فراموشی سپردنشان! هم اینجاست که معنای عینی عدالت مطرح می‌شود: عدالت عینی که به آن عدالت اجتماعی نیز گفته می‌شود، و یکی از پایه‌های توسعه پایدار نیز هست، بر تعریف مشخص ساز و کار تولید و توزیع فرصت بهره‌مندی، نیاز و استحقاق هر فرد یا خانوار از محصول عمل اجتماعی دلالت دارد. به سخن دیگر، در چارچوب عدالت عینی باید به این پرسش‌ها پاسخ داده شود:

چه مواردی از دستاوردهای عمل اجتماعی (چه)، به چه مقدار (چند)، به چه کسانی (کدام)، در چه جایی (کجا)، در چه مدت زمانی (کی)، از چه راهی (چگونه) باید یا می‌تواند تعلق گیرد یا توزیع شود؟

برای دستیابی به عدالت رسمی باید عدالت عینی را تعریف کرد، و برای دستیابی به عدالت عینی مجبور به تعریف «راه عادلانه» دستیابی به عدالت رسمی هستیم. امر

بدیهی این است که نمی‌توان و نباید از راهی غیر عادلانه عدالت اجتماعی را برقرار کرد. برگزیدن چنین راهی جامعه را بی‌ثبات و وضعیت عادلانه را ناپایدار می‌کند. از سوی دیگر، یک نظام اجتماعی تنها هنگامی مشروعیت پایدار می‌یابد که مردم پذیرفته باشند آن نظام راهی عادلانه برای برقراری عدالت رسمی در پیش گرفته است؛ زیرا تنها آن گاه طول زمان، نابرابریها و رنجهای رسیدن به آن را بخواهند تابید. مثلاً، اگر دولتی برنامه‌ای قانع کننده (عدالت عینی) برای دستیابی همگان به مسکن مناسب (عدالت رسمی) حتی در دراز مدت ارائه کرده باشد، که در هر سال تنها بخش کوچکی، از جمعیت را در برگیرد، باز هم همگان با جان و دل برای تحقق آن خواهند کوشید.

با پیدایش اقتصاد سیاسی، یا علم اقتصاد، در قرن هیجدهم میلادی بحث یافتن راه عادلانه از عرصه اخلاق به حوزه علم پا نهاد. اقتصاد سیاسی به عنوان علم تولید، مبادله و توزیع محصولات اجتماعی و تخصیص بهینه منابع این امکان را فراهم آورد که نظریه‌ها و برنامه‌های اجتماعی از اصول علمی برای تعریف و ارائه راه عادلانه برقراری عدالت بهره گیرند. بر همین اساس، مفاهیم عدالت رابطه‌ای (Relational) و عدالت توزیعی (Distributive) آشکار شدند. اگر نابرابریها یا برابریهای اجتماعی را یکسره ناشی از نظام اقتصادی اجتماعی حاکم بر جامعه بدانیم، به عدالت رابطه‌ای اعتقاد خواهیم داشت، و آن گاه برقراری عدالت از لحاظ عقلی و علمی تنها با برپایی یک نظام اقتصادی - اجتماعی معین ممکن خواهد بود. ولی اگر نابرابریها را به ساز و کار توزیعی محصولات اجتماعی نسبت دهیم، آن گاه عدالت توزیعی را ممکن خواهیم یافت.

شگفت این که دو نظریه کاملاً متضاد در اقتصاد سیاسی، یعنی لیبرالیسم ارتدوکس و مارکسیسم ارتدوکس، هر دو به عدالت رابطه‌ای پای می‌فشارند. اولی بر این باور است که نظام رقابتی بازار، بدون دخالت دولت در اقتصاد تنها راه عادلانه برای برقراری عدالت یا حداکثر برابری ممکن در جامعه است و دخالت دولت از راه عدالت توزیعی مانع تحقق آن خواهد شد. دومی نیز به گونه‌ای دیگر عدالت توزیعی را در چارچوب نظام بازار ناممکن می‌داند و راه دستیابی به عدالت را تنها در سرنگونی و امحای این نظام و برقراری عدالت رابطه‌ای در نظام اقتصادی اجتماعی دیگری عنوان می‌کند. در واقع، این بن مشترک یا اعتقاد یکسره به عدالت رابطه‌ای است که در حال حاضر ملغمۀ ناساز رد برنامه ساماندهی اسکان غیررسمی را در اذهان پرورانده است، که به آن در بخش دیگر خواهیم پرداخت.



اگر در جامعه‌ای نابرابریها چنان باشند که انسانها در بدو تولد (خط آغاز) از بختهای هم تراز یا حداقل قابل قبول از لحاظ خوراک، مسکن، تحصیلات و بهداشت و... بهره‌مند نباشند، و این نابرابریها به نفع اقلیت تداوم یابد، بازندگان اجتماعی از پیش معلوم خواهند بود و آن‌گاه اعضای جامعه قواعد این بازی را برنخواهند تافت. در چنین شرایطی، نه تنها کرامت انسانی و انصاف اجتماعی رعایت نمی‌شود، یعنی از اکثریت جامعه امکان ارتقاء مساوی و معنوی سلب می‌شود؛ بلکه این محرومیت جلوی خلاقتهای ذهنی و عینی افراد را می‌گیرد و تکامل اجتماعی را کند یا متوقف کرده، آن را ناپایدار می‌کند.

محدودیت یا ممنوعیت حضور در عرضه سیاست، تبعیض‌های طبقاتی، انحصارات اقتصادی، آزاد نبودن انحصار اطلاعات، نداشتن دسترسی به تحصیلات، محرومیت‌های جغرافیایی و... از زمره نابرابریها در شرایط آغازین اند که ایجادگر ناپایداریها به‌شمار می‌آیند. یکی دیگر از این موارد، اسکان غیررسمی است. اسکان غیررسمی را می‌توان مشمول استبداد فضا (Tyranny of Space) دانست. زیرا، در اسکان غیررسمی نه تنها شرایط تاریخی، بلکه شرایط موجود جغرافیایی یا فضا مانع دستیابی ساکنان به حقوق اجتماعی، فعالیت‌های متنوع اقتصادی، تحصیلات مناسب و... می‌شود. این امر نافی عدالت در شرایط آغازین است و باید از میان برداشته شود.

۳. عدالت در فضا (۴)

گفتیم که عدالت، بر میزان استحقاق انسانها دلالت دارد و در قانون اساسی ایران نیز استحقاق شهروندان برای بهره‌مندی از محصولات عمل اجتماعی (و از آن جمله مسکن متناسب با نیاز) در شکل عدالت رسمی تعریف شده است. اما غفلت از تعریف برنامه مشخص برای ساماندهی اسکان غیررسمی نشان دهنده غفلت از عدالت عینی یا اجتماعی در این زمینه

در نقطه مقابل کسانی چون «والزر» (Michael Walzer)، تنها به عدالت توزیعی باور دارند، زیرا از نظر وی حتی تلاش برای کنترل ابزار تولید نیز یک فعالیت توزیعی است. (۲) در نتیجه تلاش بیشتر برای تحقق عدالت همواره از راه توزیعی می‌گذرد.

جان رالز (John Rawls)، فیلسوف فقید عدالت، ارتباط مستقیم عدالت را با یک نظام اقتصادی - اجتماعی معین کنار می‌گذارد و در تعریفی که در سال ۱۹۷۱ ارائه داد و پس از کوتاه زمانی مقبولیتی عظیم یافت، برای عدالت دو اصل ارایه داد: «نخست، هر کسی که در فعالیتی مشارکت دارد. یا از آن تأثیر می‌پذیرد، حتی برابر برای دستیابی به نهایت آزادی سازگار با آزادی مشابه برای دیگران دارد؛ دوم، نابرابریها خودکامگی اند، مگر آن که بطور منطقی انتظار برود که برآیندشان نفع همگانی باشد». در جایی دیگر، در تعریف عدالت به مشابه انصاف، وی می‌گوید. آن قراردادهای اجتماعی منصفانه‌اند که برآیندی نابرابر برای مردم نداشته باشند، مگر آن که موجب ارتقاء وضعیت اکثریت جامعه شوند. (۳)

به این ترتیب، وی با نشان دادن این که عدالت همچون آزادی، انتخابی طبیعی و عقلانی برای بشر است، به وابستگی این مفاهیم به یک ایدئولوژی مشخص پایان داد. البته وی آزادی را شرط تحقق عدالت می‌داند، اما به صراحت عنوان می‌کرد که پیروی آزادانه و عقلانی افراد از منفعت شخصی هنگامی پذیرفته است که وضعیت برابر آغازین به عنوان شرط پایه جامعه آنها پذیرفته شده باشد.

این دیدگاه که در واقع هدف عادلانه عدالت عینی را مشخص می‌کند، دلالت بر تقابل دو مفهوم دیگر از عدالت دارد: «برابری در فرصت» (Equality of opportunity) و یا «برابری در دستاوردها» (Equality of outcome)؛ که آنها را می‌توان به برابری در شرایط آغازین و برابری در شرایط پایانی تعبیر کرد. برابری در پایان، به معنای مساوات در بهره‌مندی از دستاوردهای اجتماعی، از آن جا که حتی نیاز انسانها متفاوت است ناممکن است و «مارکس» نیز آن را عدالت خواهی بورژوازی یا در حقیقت هدفی غیرعادلانه می‌دانست. اما، هم چنان که «رالز» نیز معتقد است، برقراری برابری در شرایط آغازین جزء شرایط پایه هر جامعه و هدفی منصفانه است. این مفهوم در اقتصاد توسعه در فراهم آوردن نیازهای پایه (Basic needs) برای همگان بازتاب یافته است.

برابری در شرایط آغازین مانند مسابقه دو است که همگی در ابتدا باید در یک خط قرار داشته باشند، اما درست به این دلیل که در خط پایان چنین نباشد.

اگر نابرابریها یا برابریهای اجتماعی را یکسره ناشی از نظام اقتصادی اجتماعی حاکم بر جامعه بدانیم، به عدالت رابطه‌ای اعتقاد خواهیم داشت، و آن گاه برقراری عدالت از لحاظ عقلی و علمی تنها با برپایی یک نظام اقتصادی - اجتماعی معین ممکن خواهد بود. ولی اگر نابرابریها را به ساز و کار توزیعی محصولات اجتماعی نسبت دهیم، آن گاه عدالت توزیعی را ممکن خواهیم یافت.

است. همچنین تأمین عدالت اجتماعی در این حوزه نباید منوط به تأمین عدالت رابطه‌ای شود، یا پی‌گیری راه عدالت توزیعی خودبخودانه است و نباید به عدالت رابطه‌ای تقلیل یابد. هدف آن نیز ایجاد برابری در شرایط آغازین خواهد بود که در اقتصاد توسعه یا در شرایط کشورهای توسعه یافته معنای برآوردن «نیازهای پایه» را به خود گرفته است.

بعد از مرور مفاهیم عدالت، برای تشریح موضوع عدالت در فضا، ابتدا صرفاً برای ورود به مطلب اصلی، تعریف فضا را مرور می‌کنیم. فضا (Space)، که واژه مکان یا جا نیز معادل آن به کار رفته است، در فیزیک نیوتونی به معنای جایی است که اشیاء یا پدیده‌ها در آن قرار می‌گیرند، اما در فیزیک مدرن برآمده از موجودیت اشیاء و پدیده‌ها و روابط بین آنها است. در فیزیک مدرن (متفاوت با فیزیک نیوتونی) فضا و زمان جدا از یکدیگر نیستند و بنا بر یک تعریف، زمان و مکان هر دو در جهان جای دارند، نه آن که جهان در زمان و مکان جای گرفته باشد.

در نظریه‌های اجتماعی نیز ابتدا زمان و مکان، و تاریخ و جغرافیا از یکدیگر تفکیک می‌شدند. مثلاً امانوئل کانت معتقد بود «تاریخ از جغرافیا تنها با وجوه زمان و فضا تفکیک می‌شود. اولی گزارشی از پدیده‌هایی است که از پس یکدیگر می‌آیند و به زمان رجوع دارد، دومی گزارشی از پدیده‌هایی است که کنار یکدیگر در فضا جای دارند.» این رویکرد که پارادایم فیزیک نیوتونی بر آن حاکم است، از این نگرش کانت به معرفت بشر ناشی می‌شده است که دانش یا منطقی (logical) یا کالبدی (Physical) است. در معرفت منطقی، از طبقه بندی شیئی یا قانونمندی حاکم بر آنها با وجود اختلاف مکانی آنها شناخت حاصل می‌شود. اما در دانش کالبدی، خواص منفرد و جداگانه پدیده‌ها آشکار می‌شود. اما از قرن نوزدهم به بعد هیچ یک از نظریه پردازان بزرگ اجتماعی، یعنی کارل مارکس، ماکس وبر و امیل دورکیم ساختار فضایی

را از ساختار اجتماعی جدا نمی‌کردند. این نظریه پردازان، هرچند به طور مستقیم به مقوله فضا نپرداختند، اما به دوگانگی دانش در باره زمان و فضا و به جوهری مستقل برای فضا قائل نبودند.

نظریه پردازان جدید اجتماعی، همچون امانوئل کاسلز، دیوید هاروی و آنتونی گیدنز به طور مستقیم به مقوله فضا می‌پردازند. آنها زمان و فضا را ساخته روابط و فعالیت اجتماعی می‌دانند. به این ترتیب، زمان‌مندی - مکان‌مندی (Spatio-temporality) یا جغرافیایی - تاریخی بودن پدیده‌های اجتماعی در شناخت و نظریه‌های اجتماعی وارد شده است. (۵)

اما، همان گونه که فضا ساخته روابط اجتماعی است، روابط اجتماعی نیز نیازمند فضای خودند و بدون آن نمی‌توانند برپا شوند و به حیات خود ادامه دهند. توزیع فضاهای شهر و فضاهای درون ساختمانها، شبکه ارتباطات در نظامهای مختلف اقتصادی و اجتماعی، و در دوران‌های مختلف داخل یک نظام متفاوت است: شهر دوران سرمایه داری با کارخانه‌ها، مدارس، باراندازها، راه آهن و... چهره‌ای کاملاً متفاوت با شهر دوران پیش سرمایه داری با ارگ اش، بازارش و... دارد.

در دوران جدید هم، فضاهای شهری و نحوه ارتباطات در عصر اطلاعات با عصر انقلاب صنعتی تفاوت اساسی کرده است و مثلاً گفته می‌شود شهرهایی که در مسیر شاهراه‌های ارتباط دور قرار نداشته باشند، وارد عصر نوین نمی‌شوند؛ همان گونه که در آن دوران شهرهایی که راه آهن از آنها عبور نمی‌کرد، نمی‌توانستند به انقلاب صنعتی پیوندند.

با این زمینه معنای توزیع عادلانه دستاوردهای اجتماعی در فضا، یا عدالت در فضا، روشن می‌شود. توزیع عادلانه به معنای مساوات فضایی نیست، زیرا تمرکز فضایی خود جوهر صنعتی شدن و توسعه اجتماعی پی‌آیند آن است و تفاوت‌های جغرافیایی نیز قابل حذف نیستند. به طور مثال، تبدیل محیط روستا به شهر نه از لحاظ طبیعی ممکن است نه از لحاظ اجتماعی، از لحاظ زیست محیطی نیز نادرست است. اما هر چند یک بیمارستان تخصصی به اجبار در شهری بزرگ مستقر است، اما ساکنان روستا، چه از لحاظ درآمدی و چه ارتباطی، باید بتوانند به آن دسترسی یابند.

عدالت در فضا را می‌توان از این قرار تعریف کرد که مکان زندگی هر فرد - حاصل از تقسیم کار اجتماعی - وی را از استحقاق اجتماعی اش محروم نکند. و نابرابریهای فضایی، تنها هنگامی موجه باشد که بهبود حیات همگانی را در پی داشته باشد، در غیر این صورت، شخص دچار استبداد فضا



را افزایش می‌دهد. به علاوه، بهبود وضعیت طبقه کارگر در کشورهای صنعتی، در پی رسمیت یافتن این حقوق همراه با رشد مداوم تولید و فن‌آوری در آنها نشان داد که عدالت توزیعی (در قالب‌های زمانی و فضایی آن) در جای خود مفید و کارآمد است و نباید به عدالت رابطه‌ای محدود شد. همچنان که برای ساماندهی اسکان غیررسمی تکیه بر عدالت رابطه‌ای به کار نمی‌آید و باید در پی اعمال قواعد عدالت توزیعی در هر نظامی بود.

۴. هسته سخت مخالفان

آن چه گفته شد، به خوبی نشان می‌دهد که مخالفان ساماندهی اسکان غیررسمی در واقع مخالف یکی از موارد حقوق شهروندی و در ریشه مخالف عدالت توزیعی‌اند. ساماندهی اسکان غیررسمی با روش توانمندسازی (Enabling) و قدرت دهی (Empowerment) که شرح آنها در مقالات دیگر آمده است، از موارد عدالت توزیعی، و راهی عادلانه برای تامین شرایط پایه است. در این روش، وضعیت بخش بزرگی از جامعه با مشارکت آنها و بدون تحدید منافع حتی اقلیت ثروتمند جامعه، بهبود بخشیده می‌شود. زیرا از هر روش دیگری از لحاظ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کم هزینه تر است.

«ایمره لاکاتوش» (Emre Lakatos) در نوشته مطرح خود در باب روش‌شناسی برنامه پژوهش علمی معتقد است که هر نظریه‌ای در واقع یک برنامه پژوهشی است، مرکب از یک «هسته سخت» (Hard core) و «فرضیه‌های کمکی» (Auxiliary hypotheses) که به صورت «کمربند حفاظتی» (Protective belt) آن را احاطه کرده‌اند. (۹) اگر دلایل رایج در مخالفت با ساماندهی به اسکان غیررسمی یا کمربند حفاظتی فرضیه‌های کمکی آنها را بشکافیم، به هسته سخت عدم پذیرش عدالت توزیعی و تقلیل آن به عدالت رابطه‌ای بر می‌خوریم. هرچند که در دو قطب مخالف چپ و راست قرار

شده است، استبدادی که او را حتی از دستیابی به خط آغازین معمول در جامعه باز می‌دارد. ساکنان کشورهای توسعه یافته یا پیرامونی، نسبت به کشورهای مرکزی پیشرفته، ساکنان مناطق محروم (پیرامونی نسبت به مناطق مرکزی برخوردار در داخل یک کشور) اسکان غیررسمی (پیرامونی نسبت به شهر مرکزی خود) دچار چنین استبدادی‌اند.

عدالت در فضا، از مقوله‌های حقوق اجتماعی و یکی از موارد حقوق شهروندی (Citizenship) افراد به شمار می‌آید. تعریف کامل و رایج حقوق شهروندی را ابتدا در سال ۱۹۵۰ «مارشال» در کتاب «شهروندی و طبقه اجتماعی» ارائه کرده است. (۶)

وی حقوق شهروندی را به حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی تقسیم می‌کند. حقوق مدنی به عنوان حق مالکیت و فعالیت آزاد اقتصادی، از قرن هجدهم میلادی پدیدار و تثبیت شد؛ حقوق سیاسی به معنای حق رای همگانی، تشکیل احزاب، در قرن نوزدهم، و حقوق اجتماعی همچون تحصیلات ابتدایی، بهداشت همگانی، بیمه، شبکه‌های زیربنایی شهری و بالاخره برنامه ریزی شهری، در قرن بیستم، به صورت اجزای جدایی‌ناپذیر حقوق شهروندی درآمدند. مثلاً، اولین کشوری که در آن، در سال ۱۹۰۵، بیمه بیکاری رسمیت یافت. فرانسه بود. (۷) ایجاد شبکه‌های زیربنایی و استانداردهای ساختمان از سال ۱۸۷۵ با قانون بهداشت عمومی در انگلستان رسمیت یافت و برنامه‌ریزی شهری نیز در آغاز قرن بیستم با باغ شهر هوارد در ۱۸۹۸ یا در ایالات متحده با ارایه طرح جامع در سال ۱۸۹۳ آغاز و به تدریج قانونمند شد (۸) تأمین مسکن برای کم‌درآمدها نیز از قرن نوزدهم در فرانسه و آلمان آغاز شد.

از آنجا که حقوق اجتماعی شهروندی دولت را موظف می‌کند با کاستی‌های نظام بازار در زمینه‌ها و عرصه‌های مختلف مبارزه کند، از جمله زیرمجموعه‌های عدالت توزیعی محسوب می‌شود و به همین دلیل نیز عدالت اجتماعی را متحقق می‌کند. در این میان، اگر بیمه بازنشستگی عدالت توزیعی زمان‌مند محسوب می‌شود، برنامه ریزی شهری عدالت مکان‌مند است. همچنان که رسمیت یافتن طرح‌های منطقه‌ای و آمایش سرزمین از نیمه دوم قرن بیستم در همین حوزه جای می‌گیرد.

قرار گرفتن حقوق اجتماعی، یا به بیان دیگر، عدالت توزیعی جزء حقوق شهروندی، از یک سو به حقوق سیاسی و مدنی شهروندان قوام می‌بخشد، زیرا شرایط آغازین برای استفاده از این حقوق یا فرصتها و بخت‌های اقتصادی و سیاسی موجود در جامعه را فراهم می‌آورد. از سوی دیگر، این فرصتها

ساماندهی اسکان غیررسمی، عدالت توزیعی در فضا را متحقق می‌کند که خود تأمین کننده عدالت اجتماعی، حقوق شهروندی و جوهر برنامه‌ریزی شهری و مسکن و مبنای ضروری ایجاد جامعه مدنی و توسعه پایدار است.

داشته باشند. کمربند حفاظتی این هسته سخت نیز آمیزه‌ای از فرضیه‌های زیر است:

- فرضیه «فرهنگ فقر» (Culture of Poverty)، که ابتدا از سوی اسکار لوئیس (Lewis) مردم شناس در سال ۱۹۵۹ ارائه شد (۱۰). وی معتقد بود که فقرا ارزشهای منحط و عقب‌افتاده‌ای دارند که آن را به فرزندان خود نیز منتقل می‌کنند. در نتیجه، به اصرار بر زندگی در زاغه‌ها و آلودگی‌ها می‌فشارند و شکل پیشرفته زیست را از لحاظ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نمی‌پذیرند، بلکه با آن مقابله می‌کنند. پیروان اسکار لوئیس (که در واقع به «جبراکولوژیکی» Ecological determinism معتقدند) در ایران معمولاً به نمونه‌هایی معدود چون «خاک سفید» در شهر تهران رجوع می‌کنند و گستره بزرگ اسکان غیررسمی شامل اسلام‌شهر، اکبرآباد، قرچک و... در پیرامون آن، و تعداد بسیار دیگر پیرامون شهرهای اهواز، قزوین، اصفهان، تبریز و... را یعنی، اکثریت کانونهای اسکان غیررسمی که اساساً شهرک‌های کارگری اند و مدنیت قوام یافته‌ای تشکیل داده‌اند، از قلم می‌اندازند.

این فرضیه کمکی، در نزد بسیاری از مسئولان و نظریه پردازان آن‌ها به این کار می‌آید که عدم دخالت دولت را در سازوکار اقتصادی به بهانه این که افراد فقیر ناشایسته‌اند، توجیه کنند و از اجرای عدالت توزیعی اجتناب ورزند.

- انواع فرضیه‌های «وابستگی» یا شهرنشینی وابسته «Dependent urbanization». این نظریه‌ها که از اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی از سوی کسانی چون «گوندل فرانک»، «دوس سانتوس»، «سمیرامین» و... ارائه شدند، بر دو نکته اساسی پای می‌فشارند: نخست، سرمایه داری در کشورهای تحت سلطه (توسعه یابنده)، به دلیل وابسته بودن آن، خلاف کشورهای سلطه گر، هیچگاه به توسعه نمی‌انجامد؛ دوم، شهرنشینی وابسته، تولید کننده وابستگی است. یعنی در این کشورها «توسعه توسعه نیافتگی» رخ می‌دهد، و فضای شهری آن نیز تنها وابستگی را باز تولید می‌کند. پس هیچگونه «اصلاحاتی» در شهرنشینی آنها ممکن و مجاز نیست؛ بلکه باید با انقلاب چنین نظامی را سرنگون کرد (۱۱).

پیروان آگاه و ناآگاه این نظریه‌ها در ایران، معمولاً به تخریب روستاها در ایران، رشد شتابان شهرنشینی، کاهش نسبت اشتغال کشاورزی و... استناد می‌کنند و ساماندهی اسکان غیررسمی را کمک به این روند می‌دانند. البته، ریشه مقابله با اصلاحات در مسکن به «انگلس» باز می‌گردد. زیرا، وی که در واقع معتقد به «عدالت رابطه‌ای» بود، امکان بهبود وضع طبقه کارگر را حتی با ارزان شدن مسکن منتفی می‌دانست. (۱۲)

در نتیجه، هر گونه اعمال عدالت توزیعی (ساماندهی به اسکان غیررسمی) از نظر مخالفان پیش گفته یا تشویقی است برای سیاهکاری و فرهنگ فقر، یا تخریب بیشتر روستاها و مهاجرت و وابستگی. شگفت آور این که هرچند هر یک از این نظریه‌های کمکی از لحاظ منطقی با یک هسته سخت متفاوت سازگارند. یعنی، اولی توجیه کننده نظام آزاد بازار است و دومی سرنگونی این نظام را توجیه می‌کند، اما گاه برخی از مخالفان هر دوی آنها را با هم بکار می‌برند!

مخالفان ساماندهی اسکان غیررسمی، چشم خود را بر واقعیات می‌بندند و از اطلاعاتی مخلوط برای اثبات نظریه‌های کمکی خویش استفاده می‌کنند.

آنها، تجربه‌های موفق ساماندهی را در کشورهای مختلف نادیده می‌انگارند. طرفداران فرهنگ فقر، ارتقای تدریجی فردی و اجتماعی را در کانونهای اسکان غیررسمی (مانند اسلام شهر، شهر قدس، قرچک و...) که در تحقیقات مختلف ارائه شده است، نمی‌بینند و یا کاهش نسبت و حتی تعداد اشتغال در بخش کشاورزی را در جهان و ایران، علیرغم افزایش تولید، به حساب نمی‌آورند. مثلاً، یک مدرس اقتصاد ایران در بازنویسی کتاب درسی خود در سال ۱۳۷۶ علیرغم تذکرات شفاهی و کتبی با زهم بر یک اشتباه ابتدایی پای می‌فشرد؛ وی بدون توجه به این که در تعریفهای مرکز آمار «آبادی» با «روستا» متفاوت است و شامل گورستان، چاه آب، اسکله، مزرعه و... می‌شود، که به آنها آبادی خالی از سکنه اطلاق می‌شود، از ازدیاد آبادی‌های بدون سکنه در فاصله سرشماریها، که ناشی از ازدیاد چنین تأسیساتی در مناطق روستایی است، افزایش تخریب روستاها را استنباط می‌کند و فریاد بر می‌آورد:

«روستاهاى ایران پس از چند هزار سال پایداری... در دو سده اخیر درمقابل یورشى قرار گرفته‌اند که امکان ایستادگی در برابر آن را ندارند.»

این تحلیل یا تحلیلهای مانند آن، در کتابهای درسی برنامه ریزی شهری نیز به کار گرفته شده است. از نویسندگان یا نقل کنندگان چنین تحلیلی دعوت می‌شود که به تعداد آبادیهای

دارای سکنه ایران نگاه کنند که از ۶۵۳۴۹ در ۱۳۶۵ به ۶۸۱۲۲ در سال ۱۳۷۵، و جمعیت آنها نیز از ۲۲۳۴۹ به ۲۳۰۲۶ رسیده است.

از آنجا که هدف این مقاله، پیش کشیدن گفتمان عدالت در فضا یا هسته سخت نظر مخالفان بود، (نه پرداختن مستقیم به فرضیه‌های کمکی مخالفان ساماندهی اسکان غیررسمی)، فقط به ذکر نکته‌ای درباره عدم تفاوت ماهوی شهرنشینی و اسکان غیررسمی در کشورهای توسعه یابنده با کشورهای توسعه یافته کنونی اکتفا می‌کنیم. مثلاً، در انگلستان، در قرن نوزدهم یعنی در هنگام انقلاب صنعتی، پس از آن که جمعیت شهر لندن در حدود سال ۱۸۰۰ به یک میلیون نفر می‌رسد، در فاصله زمانی ۱۸۰۱ تا ۱۸۵۱، جمعیت منچستر ۳/۲ درصد در سال و جمعیت بیرمنگام ۲/۷ درصد در سال رشد می‌کند. این رشد به ایجاد پدیده «جدایی گزینی» Segregation تفکیک غیررسمی زمین، بد مسکنی، بالا رفتن میزان بزه و... می‌انجامد. یا این که تمام افزایش جمعیت انگلستان در قرن نوزدهم، در مناطق شهری اتفاق می‌افتد (۱۴)، همان طور که در قرن بیستم تقریباً تمام افزایش جمعیت ایالات متحده در شهرهای بزرگ رخ می‌دهد.

رشد بالای شهرنشینی و پدیده اسکان غیررسمی در کشورهای توسعه یابنده نیز با آغاز صنعتی شدن آنها رخ می‌دهد؛ با این تفاوت که به دلیل سرعت تحول و نیز رشد شتابان جمعیت ناشی از ارتقای سطح پایه بهداشت عمومی، شدت آن بیشتر است. تفاوت دیگر از این قرار است که اگر در کشورهای توسعه یافته، عدالت توزیعی و برنامه‌ریزی شهری برای از میان برداشتن این پدیده بوجود آمد و موفق بود، در کشور توسعه یابنده‌ای چون ایران، برنامه ریزی شهری و مسکن بیشتر به کار «شهروند زدایی» «کم درآمدها» آمده است. یعنی، هرچند تفاوت ماهوی بین روند شهرنشینی این کشورها وجود ندارد، برنامه‌ریزی شهری آنها از تفاوت ماهوی برخوردار شده است. حال معلوم نیست که اگر برنامه‌ریزی شهری و مسکن نخواهد به کار تأمین حقوق شهروندی (اجتماعی) گروه‌های کم‌درآمد بیاید، به چه کار خواهد آمد؟ در این میان، برخی متفکران خارجی (۱۵) و نیز ایرانی، اسکان غیررسمی را نوعی شهرنشینی یا اسکان کارآمد، برخوردار از خصلتهای پایدار و متفاوت از شهرنشینی رسمی تلقی می‌کنند که از لحاظ اقتصادی اجتماعی نیز مفهوم و پیامی خاص دارد. مثلاً، به آنها «جامعه درخود» «بسته» «دارای انتظام خاص» و «خوداتکا و خودگردان» اطلاق شده است. (۱۶)

مشکل نظری این رویکرد آن است که گویا فضایی محدود



می‌تواند روابط اقتصادی - اجتماعی خاص و بسته‌ای ایجاد کند، یا تافته‌ای جدابافته از روابط اجتماعی را تشکیل دهد. در واقع، اگر نظریه فرهنگ فقر نوعی جبر محیطی را به صورت منفی آن عرضه می‌کرد، این نظریه چنین جبری را به صورت مثبت ارائه می‌کند. در این رویکرد به اسکان غیررسمی، کوشش موفق ساکنان برای ادغام تدریجی با کل جامعه شهری و «رسمیت یافتن»، که گاه با شورش نیز همراه می‌شود، از نظر افتاده است:

تاکید بر ویژگیهای موجود در اسکان غیررسمی، هرچند از لحاظ برخورد به یکسان نگرینهای رایج در مدرنیسم مثبت است و می‌تواند موجب دیدگاهی «تکثرگرا» بشود، اما تاکید بیش از اندازه بر ویژگیها و اکتفا به تحسین و تأیید این نوع اسکان، به عدم تحقق حقوق شهروندی و عدالت توزیعی در بخش بزرگی از جامعه خواهد انجامید.

۵. جمع‌بندی

آنچه در عمل در جوامع کنونی، به ویژه در جوامع توسعه یافته مشاهده می‌شود، عبارت است از تفوق عدالت توزیعی بر عدالت رابطه‌ای در هر دو شکل نهایت‌طلبی چپ و راست آن. معمول شدن انواع بیمه‌های بیکاری، بازنشستگی، درمانی، و غیره، یارانه‌های تأمین مسکن، برنامه‌ریزی شهری و... در کشورهای دارای اقتصاد بازار آزاد از یکسو، و رواج بهره‌گیری از قواعد بازار در کشورهای دارای برنامه ریزی متمرکز از سوی دیگر، نشان داده است که عدالت توزیعی جزء جدانشدنی نظامهای اقتصادی است.

در عرصه توزیع فضایی فعالیت‌های اقتصادی نیز شکست نظریه سرریز توسعه (Trickle down)، به معنای تداوم شکست نظریه عدالت رابطه‌ای است.

با گسترش دامنه حقوق شهروندی به مسکن و محیط زیست، و برخورداری از فاصله مناسب با محل کار، عدالت در فضا نیز در زمره مقوله‌های عدالت توزیعی درآمد و دولتها

موظف به فراهم آوردن آن‌ها شدند.

«تله فضایی» بخت‌های اقتصادی و اجتماعی رایج برای ساکنان رسمی شهرها را از آنها می‌گیرد.

این جاست که عدالت در فضا معنا می‌یابد، زیرا در اینجا توزیع فضایی است که مانع دستیابی به بخت‌های رایج در جامعه شده است، نه توزیع درآمد، تحصیلات یا قدرت.

عدالت توزیعی، هم معنای توزیع امکانات تاریخی و هم فضایی برآمده از عمل اجتماعی را داراست. ساماندهی اسکان غیررسمی، عدالت توزیعی در فضا را متحقق می‌کند که خود تأمین‌کننده عدالت اجتماعی، حقوق شهروندی و جوهر برنامه‌ریزی شهری و مسکن و مبنای ضروری ایجاد جامعه مدنی و توسعه پایدار است.

مراجع:

۱. برای دستیابی به مآخذ ذکر نشده این بخش رجوع کنید به: اطهری، کمال، در جستجوی عدالت اجتماعی، فصل نامه تأمین اجتماعی، شماره مسلسل ۹، تابستان ۱۳۸۰.
2. Walzer, M. *Spheres of justice*, (1983), Blackwell, 1995, p. 11.
3. Procto, J. D. (ED.), *Geography and ethics*, Routledge, 1999, pp. 44-58.
۴. برای دستیابی به مآخذ ذکر نشده این بخش رجوع کنید به: اطهری، کمال، مقدمه‌ای بر رابطه جامعه و فضا، نشریه معماری و شهر سازی، شماره مسلسل ۱۰-۱۱، ۱۳۷۶.
۵. به عنوان نمونه، رجوع کنید به: Harvey, D. *Justice, nature & the geography of difference*, Blackwell, 1996, pp. 210-247.
6. Hill, D.M. *Citizen and cities*, *Harvester Wheatsheaf*, 1994, pp. 9-18.
۷. پلاک، نیلز، کریست، یان. تأمین اجتماعی در اروپا: توسعه یا تعطیل؟، ترجمه هرمز همایون‌پور، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۹، ص ۲۸.
8. Pacione, M. *Urban geography*, Routledge, 2001. pp. 157-163.
9. Zucker, A. (Ed.) *Philosophy of Science*, Prentice Hall, 1996, pp. 167-171.
10. Gilbert, A & Gugler, J. *Cities, Poverty and development* (2nd ed.), 1992. pp. 169-175.
۱۱. پیشین، ص ۱۴-۲۷. همچنین برای منابع بیشتر ر.ک.:
- اطهری، کمال، درآمدی بر اسکان غیررسمی و سیاستهای اسکان، نشریه معماری و شهرسازی، شماره ۵، ۱۳۷۵، صص ۷۰-۷۳.
۱۲. ادل، ماتيو، اقتصاد سیاسی شهری و منطقه‌ای. (ترجمه فریبرز رئیس دانا)، نشر قطره، ۱۳۸۰ فصل دوم.
۱۳. رزاقی، ابراهیم، اقتصاد ایران، نشر نی ۱۳۷۶، صص ۴۶-۴۵.
۱۴. ر.ک. مرجع شماره ۸، صص ۵۴-۴۸.
15. Laguerre, M.S., *The informal city*, Macmillan, 1994.
۱۵. حبیبی، سیدمحسن. نقش و جایگاه مجموعه‌های زیستی پیرامون شهرهای بزرگ در نظام اسکان کشور، نشریه هفت شهر، سال سوم، شماره هشتم، ۱۳۸۱، صص ۲۵-۳۳.
۱۶. اطهری، کمال، جواهری پور، مهرداد. حاشیه نشینی در ایران: علل و راه‌حلهای مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران. ۱۳۷۳. گزارش چهارم. بخش دوم. صص ۱۰۹-۶۹.

اما، در کشورهای توسعه یافته‌ای چون ایران، ریشه‌های اعتقاد به عدالت رابطه‌ای هنوز نخشکیده و این «هسته سخت» خود را در پس نظریه پردازیهایی به ظاهر موجه پنهان می‌کند. به این ترتیب، برنامه ریزی شهری و مسکن که برای تحقق حقوق شهروندی و عدالت توزیعی در جهان معمول شده است، به ضد خود تبدیل شده و حقوق شهروندی گروههای کم‌درآمد را سلب می‌کند. مثلاً، در برنامه ریزی مسکن در ایران، تنها کسانی می‌توانند از یارانه‌ها بهره‌مند شوند که در کارگاههای بزرگ (صنعتی یا خدماتی) شغلی ثابت داشته باشند، یا ضوابط رسمی شهر سازی برای طبقات میان درآمد به بالا تدوین شده باشد. در صورتی که در کشورهای توسعه یافته کنونی، اصولاً این برنامه‌ها به این منظور تدوین شدند که گروههای کم درآمد را تحت پوشش قرار دهند.

مخالفان ساماندهی اسکان غیررسمی در ایران، در قالب آمیزه‌ای از استدلالهای برآمده از ضدیت با عدالت توزیعی، در واقع در ضدیت با حقوق شهروندی گروههای کم‌درآمد درآمده‌اند. آنها چشم بر ضرورت شهرنشینی پس از صنعتی شدن بسته‌اند، که شرط پایه توسعه است. به این ترتیب، نه مهاجرت را به صورت کلی (که خود نیز معمولاً مهاجرانند!) بلکه مهاجرت گروههای کم‌درآمد را مذموم می‌شمارند. در حالی که ناگزیرند از کار آن‌ها در کارخانه‌ها و ارائه خدمت به خودشان، بهره‌گیرند، و به این ترتیب حقوق اقتصادی آن‌ها را در عمل می‌پذیرند و از سوی دیگر در انتخابات نیز به رأی آنها محتاج‌اند و در نتیجه، حقوق سیاسی آنها را نیز در عمل می‌پذیرند، اما از پذیرش حقوق اجتماعی آنها استنکاف می‌ورزند.

«جواهری پور» به یاری نظریه ساختیابی (Structuration) «آنتونی گیدنز» به خوبی توضیح می‌دهد که سکونتگاههای غیررسمی در واقع شهرهای «آستانه‌ای» اند. این سکونتگاهها «منطقه‌گذار» گروههای کم‌درآمد برای انطباق با شرایط مدنی موجود است که «نه تنها پاسخی به مشکل تأمین سرپناه این گروهها، بلکه وسیله‌ای برای نیل به هدفی بزرگتر، یعنی ارتقای سطح زندگی و رهایی از فقر نسبی است.»

اما مهاجران کم درآمد مدتها در «تله‌ای فضایی» گرفتار می‌آیند که در واقع مخالفان عدالت توزیعی برای آنها ساخته‌اند. زیرا، حقوق اجتماعی آنها به خصوص از لحاظ به رسمیت شناخته شدن محیط زندگی شان سلب شده است. از آنجا که حق مالکیت رسمی هم ندارند، بخشی از حقوق اقتصادی شان نیز پایمال شده است.

به این ترتیب، برچسب اسکان غیررسمی به صورت یک