

ویژگی‌ها و پیامدهای اسکان غیر رسمی و حاشیه‌نشینی شهری

نمونه موردی: کلان‌شهر تهران

سید رضا صالحی امیری^۱ زهرا خدائی^۲

تاریخ دریافت: ۸۹/۲/۱ تاریخ پذیرش: ۸۹/۹/۲۰

چکیده

هدف اصلی از نگارش این نوشتار پرداختن به مسئله حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی و پیامدهای آن در کلان‌شهر تهران است. کلان‌شهر تهران در عین اینکه نقش عمده‌ای در توسعه اقتصادی ملی بر عهده دارد، به دلیل گسترش فضایی نامنظم و بی‌رویه که در نتیجه جابه‌جایی و تغییر مکان فعالیت‌ها و جمعیت از مرکز شهر به خارج از شهر و پراکنش در نواحی فراشهری بوده، آسیب‌های اجتماعی مختلفی را به وجود آورده است. از سوی دیگر، بی‌توجهی به معضلات پیرامون شهر موجب تهدید متن شهر شده و انواع آسیب‌های اجتماعی، روانی، آسایشی و امنیتی را به وجود آورده و به تعبیری؛ حاشیه بر شهر حاکم شده است.

واژگان کلیدی: اسکان غیر رسمی، پیامدهای اجتماعی، آسیب‌های اجتماعی، حاشیه‌نشینی شهری، کلان‌شهر تهران.

۱- استادیار و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات و معاون پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲- کارشناس ارشد شهرسازی- گروه طراحی شهری پژوهشکده فرهنگ و هنر (E-mail: zahrakhodaee@gmail.com)

۱- مقدمه

جمعیت جهان در پایان نخستین دهه از هزاره سوم از مرز ۶/۸ میلیارد نفر گذشت و با نرخ رشد سالانه‌ای حدود ۱/۲ درصد (حدود ۷۷ میلیون نفر در سال) رو به افزایش است (جواهری‌پور و داورپناه، ۱۳۸۱). اکنون حدود ۵۰ درصد جمعیت جهان در شهرها سکونت دارند. از آن جا که سهم جمعیت کشورهای توسعه نیافته و یا در حال توسعه همواره رو به افزایش است (در حال حاضر بیش از ۷۰ درصد جمعیت جهان)، طبیعی است که سهم بیشتری از جمعیت شهرنشین دنیا - بیش از دو سوم - در کشورهای در حال توسعه زندگی کنند. در سال ۲۰۰۰ از ۱۹ شهر بالای ۱۰ میلیون نفر، ۱۵ شهر در کشورهای در حال توسعه قرار داشته و از ۲۳ شهری که انتظار می‌رود تا سال ۲۰۱۵ جمعیتی بیش از ۱۰ میلیون نفر داشته باشند، ۱۹ شهر در کشورهای در حال توسعه خواهند بود (صرافی، ۱۳۸۱، ص ۵). بنا بر برآورد مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (Habitat) سکونتگاه‌های غیر رسمی پدیده‌ای است که بیش از ۵۰ درصد ساکنان شهرهای کشورهای کم درآمد و ۲۰ درصد ساکنان کشورهای میان درآمد را به خود اختصاص داده است (سند ملی توانمندسازی، ۱۳۸۲).

در ایران میزان شهرنشینی از حدود یک پنجم کل جمعیت کشور در هشتاد سال پیش، اکنون به بیش از دو سوم و رقم مطلق جمعیت شهرنشین با بیش از ۶۰۰ درصد رشد نسبت به سال پایه ۱۳۳۵ شمسی، از حدود ۵/۹ میلیون نفر به بیش از ۳۶ میلیون نفر رسیده است. بدون شک شهرنشینی تمام شئون زندگی بشر را تحت تأثیر قرار داده است. بشر علاقه عجیبی به تمرکز و استقرار در واحدهای سکونتی بزرگ دارد؛ به گونه‌ای که پیش‌بینی شده است، تعداد زیادی از شهرنشینان در آینده ساکن شهرهای با بیش از هشت میلیون نفر جمعیت یا «ابرها» خواهند بود. تعداد سکنه نقاط شهری در آغاز قرن بیستم چیزی کمتر از بیست درصد جمعیت دنیا را شامل می‌شد که اکنون به حدود نیمی از ساکنان جهان بالغ شده است (نقدی، ۲، ص ۱۳۸۲).

از عوامل عمده ایجاد ناپایداری در مناسبات شهری به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، گونه‌ای شهرنشینی با مشکلات حاد موسوم به اسکان غیررسمی است که بنا به مشاهدات جهانی در حال گسترش فزاینده است. این گونه سکونتگاه‌ها هرچند جلوه‌ای از فقر را نمایان می‌سازد، بازتاب کاستی‌ها و نارسایی‌های سیاست‌های دولت و بازار رسمی نیز محسوب

می‌شود. مجاورت اسکان غیر رسمی با شهرها، به ویژه کلان‌شهرها، از موانع ایفای نقش کلیدی شهرها در توسعه ملی و پیشتازی آنها در استفاده از فرصت‌های برآمده از جهانی شدن اقتصاد است و جای تردید نیست که در فرایند جهانی‌سازی، کثیری از شهروندان به حاشیه رانده شده و از بسیاری حمایت‌های اجتماعی نیز محروم می‌شوند (داگلاس، ۲۰۰۱). اسکان غیررسمی به سبب ایجاد فقر و گسترش آن و نیز به مخاطره انداختن محیط زیست و تحمیل هزینه‌های سنگین برای حل مشکلات، تهدیدی جدی برای پایداری و انسجام جامعه شهری تلقی شده به‌گونه‌ای که نیاز جدی به اتخاذ تدابیر ویژه‌ای برای ساماندهی وضعیت کنونی و جلوگیری از گسترش آن در آینده بایستی در دستور کار مدیران و دولت‌مردان قرار بگیرد.

۲- اسکان غیر رسمی در کلان شهر تهران

کلان‌شهر و مسائل کلان‌شهری به واحد تحلیل مسائل شهری در جهان امروزی مبدل شده‌اند؛ به گونه‌ای که در قرن بیستم، موضوع نابرابری‌های بین شهر و روستا به تدریج جای خود را به نابرابری‌های درون و میان مناطق کلان‌شهری داده است. از عوامل مؤثر بر شکل‌گیری و تکوین مناطق کلان‌شهری، انقلاب صنعتی و روند صنعتی شدن است. انقلاب صنعتی به همراه تولید انبوه و متمرکز از یک‌سو و گسترش و تسهیل شیوه‌های ارتباطی شهر با هاله پیرامونی خود، به تدریج سازمان و ساختار فضایی نوینی را به وجود آورد که آشکارترین و برجسته‌ترین وجه آن گسترش فضایی شهر و رشد کمی آن بود. از طرفی آنچه کلان‌شهر را به منطقه کلان‌شهری تبدیل کرد، فناوری‌های نوین در حمل و نقل و ارتباطات و امکان استقرار محوطه‌های عظیم کارگاهی- صنعتی پیرامون شهرها ست که موجب شد حوزه میان کنش جمعیت و فعالیت در منطقه وسیع گسترده شود (حاجی‌پور، ۱۳۸۷). روند شکل‌گیری مناطق کلان‌شهری در کشورهای در حال توسعه به نوعی از روند شهرنشینی برون‌زاد منتج شده و تبعاتی را نیز به دنبال دارد که از آن جمله می‌توان به گسست در نظام شهری، فقدان تعادل در نظام شهری، عدم امکان ساختار بخشی و سازمان دهی فضای توسعه‌ای (منطقه‌ای)، گسترش امواج مهاجرتی، بروز انواع آسیب‌های کالبدی و محیطی، گسترش اسکان غیر رسمی و انواع آسیب‌های روانی و اجتماعی اشاره کرد.

نکته قابل تأمل این است که مناطق بزرگ کلان‌شهری در عین اینکه نقش عمده‌ای در توسعه اقتصادی ملی بر عهده دارند در مواردی به دلیل گسترش فضایی نامنظم و بی‌رویه که

در نتیجه جابجایی و تغییر مکان فعالیت‌ها و جمعیت از شهر مرکزی به طرف خارج شهر و پراکنش در نواحی فرا شهری بوده به وجود آورنده آسیب‌های اجتماعی مختلفی همچون اسکان غیر رسمی است. اسکان غیر رسمی که در اثر به حساب نیامدن کم‌درآمدها در برنامه‌های شهری به وجود می‌آید و در واقع برنامه‌ریزی خود به خودی کم‌درآمدها برای تأمین مسکن خود محسوب می‌شود، هم از لحاظ درونی و هم از لحاظ بیرونی برای آنها تله فضایی ایجاد می‌کند. از لحاظ درونی، مسکنی با مصالح ساختمانی و تجهیزات نامناسب و سطح زیربنای ناکافی ساخته می‌شود و از لحاظ بیرونی نیز کم‌ترین دسترسی را به خدمات پایه دارند. همچنین جداسازی فضایی بین طبقات، کم‌درآمدها را از هم‌نشینی با اقشار دیگر و ارتقای مدنی حاصل از آن محروم می‌سازد. بدین ترتیب به جز تضاد سنتی شهر و روستا، که نوعی تله فضایی برای روستا به وجود می‌آورد، در اسکان غیر رسمی یک تله فضایی بزرگتر به وجود می‌آید. برآوردی از کل ابعاد اسکان غیر رسمی در شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها به ۲۰ تا ۳۰ درصد می‌رسد. این نوع فقر باعث پایین آمدن قابلیت‌های فردی برای تحصیل و ارتقاء مهارت‌ها می‌شود، که بدین ترتیب اعضای خانوارهای فقیر را فقیر نگاه می‌دارد و گاه فقیرتر نیز می‌کند. به علاوه تداخل زندگی جنس‌های مخالف، باعث ازدیاد آسیب‌های اجتماعی می‌شود. به عبارتی فقر روستایی در نهایت با مهاجرت روستاییان به نقاط اسکان غیر رسمی و سکونتگاه‌های پیرامون شهرهای بزرگ منتقل می‌شود. بررسی‌های پیران نشان می‌دهد که از مجموع بیش از ۵۰ درگیری و شورش شهری، در زمانی کمتر از سه دهه اخیر، بیش از ۴۰ مورد در اجتماعات اسکان غیر رسمی رخ داده است (پیران، ۱۳۸۴).

آمارها حکایت از آن دارند که بین ۲۰ تا ۳۰ درصد جمعیت کلان‌شهرها، حتی در بسیاری از شهرهای متوسط، در زیستگاه‌های نابسامان در حاشیه شهرها اسکان یافته‌اند که این مناطق جایگاه فقیرترین گروه‌های جمعیت شهری هستند. معمولاً سطح زندگی ساکنان این مناطق، پایین‌تر از خط فقر یا حداکثر هم‌سطح آن است. جمعیت ساکن این مناطق که اکثریت‌شان را مهاجرانی از مناطق روستایی تشکیل می‌دهند، به شدت گرفتار بیکاری هستند. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که اصولاً رشد سکونتگاه‌های غیر رسمی و نامنظم و شکل‌گیری جزیره‌های فقر در حاشیه و درون شهرها به دلیل حذف اقشار کم درآمد از نظام برنامه‌ریزی یا لحاظ نکردن آنها به عنوان گروه‌های هدف در سیاست‌گذاری‌ها است. مطالعات، بیانگر این

موضوع است که اسکان کم درآمد و ساماندهی و توانمندسازی بافت‌های نابسامان شهری از موضوعات و مسائل مهم توسعه شهری کشور است.

شهر تهران که با شروع دوران قاجاری پایتخت کشور شد، جمعیتی حدود ده هزار نفر داشت که در اوایل قرن شمسی اخیر با آغاز دوران پهلوی به ۲۰۰۰۰۰ نفر رسید. در این دوره-ها، تهران تفاوت چندانی با شهرهای تبریز و اصفهان نداشت. رشد آهسته و گسترش شهر تهران، از ابتدای قرن اخیر و با تمرکز امور حکومتی در تهران و استقرار نهادهای جدید و الزامات دوران تجدد، دستخوش تحولی سریع شد. طی دو دهه جمعیت تهران سه برابر شده و به ۶۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۲۰ رسید. سپس رشد تهران تداوم یافته و در سال ۱۳۳۵ جمعیت به یک میلیون نفر افزایش یافت. بدین ترتیب فاصله تهران با سایر شهرهای بزرگ بیشتر شده و تعادل شهری کشور به هم ریخت. شهر تهران در سال ۱۳۴۵ حدود ۱۸۰ کیلومتر مربع وسعت و ۲/۷ میلیون نفر جمعیت داشت (مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، ۱۳۸۷). جمعیت تهران در بین سال‌های ۱۳۴۵-۱۳۰۰ شمسی در پی تحولات ناشی از تغییر نقش ایران در سطح جهان و منطقه از نیمه دوم دهه ۱۳۲۰ شمسی به بعد و شروع آهنگ و رشد و توسعه و تمرکز و جذب سرمایه حدود ۱۳ برابر شد و به لحاظ مکانی رشد و گسترش کالبد آن به طور پیوسته و در اطراف هسته قدیمی آن صورت گرفت اما در واقع در آن سال‌ها هنوز تأثیر چندانی در اطراف خود نگذاشته بود ولی طی دوره سی ساله پس از آن (۱۳۴۵-۱۳۷۵) به تبع اعمال محدودیت‌های جدی بر توسعه محدوده خدماتی و قانونی شهر تهران در چارچوب طرح جامع مصوب، انتقال و یا استقرار کانون‌های فعالیت و مراکز خدمات در خارج از محدوده و حریم آن و نیز توسعه شبکه راهها و امکانات حمل و نقل، عرصه استقرار فعالیت‌ها و جمعیت (به ویژه گروه‌های کم درآمد جامعه که از نظر مالی ناتوان و ضعیف هستند) به منطقه وسیعی به وسعت چندین هزار کیلومتر مربع، در شعاع ۳۰-۴۰ کیلومتری تهران گسترش پیدا کرد و بدین ترتیب منطقه (مجموعه) شهری تهران شکل گرفت (غمامی، ۱۳۸۳). این شهر هم‌اکنون با حدود ۷۰۰ کیلومتر مربع مساحت و ۷/۵ میلیون نفر جمعیت در کانون یک منطقه کلان‌شهری با وسعت تقریبی ۶۰۰۰ کیلومتر مربع و با جمعیتی در حدود ۱۲ میلیون نفر قرار دارد و آبادی‌ها و شهرهای متعدد با مجموع جمعیتی در حدود ۴/۵ میلیون نفر در اطراف آن قرار گرفته است (مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، ۱۳۸۷).

آنچه امروز تهران نامیده می‌شود، حاصل فرایند تاریخی حداقل ۲۰۰ ساله است. مخصوصاً در ۸۰ سال اخیر رشدی غیر قابل مقایسه با سایر نقاط کشور را تجربه کرده است. روند رشد تمرکز جمعیت و فعالیت در این شهر در دهه اخیر بسیار فزاینده بوده و در نتیجه مسائل و مشکلات شهر به مرز بحران نزدیک شده است. شهر تهران به عنوان پایتخت کشور و هسته مرکزی منطقه کلان‌شهری تهران دارای جاذبه‌هایی است که موجب فرصت‌ها و تهدیدهای بسیاری برای خود و سایر نقاط است؛ مطالعات طرح مجموعه شهری تهران به خوبی نشان داده است که عرصه واقعی گسترش و توسعه شهر تهران فقط به محدوده قانونی و مناطق ۲۲ گانه آن محدود نمی‌شود، بلکه شهرها و آبادی‌های پیرامون آن را- که بازار واحدی از سکونت و کار تشکیل داده‌اند نیز در بر می‌گیرد. شناسایی درست مسائل و مشکلات شهر تهران و همچنین حل آنها، بدون توجه بدین عرصه واقعی ممکن نیست. از جمله فرصت‌های موجود در این شهر می‌توان به پویایی، سطح بالای خدمات نسبت به سایر شهرهای دیگر، فرصت‌های تحصیلی، شغلی و ... است که البته برخی از آنها همواره نقش مثبت خود را ایفا نمی‌کنند و گاه پیامدهای منفی آنها بیشتر است. به عنوان مثال فرصت‌های شغلی در برخی موارد در غالب اشتغال در کارهای غیر رسمی و کاذب مطرح است و گاه حتی علیرغم درآمد بیش از یک شغل رسمی و تأمین نیاز مالی موجب فقر فرهنگی و اجتماعی می‌شود. حاشیه‌نشینی معضل دیگری است که در نتیجه وجود جاذبه‌های پر زرق و برق تهران در پیرامون آن و گاه در بسیاری نقاط داخل شهر شکل می‌گیرد. اسکان جمعیت در منطقه شهری تهران طی دو دهه گذشته بیش از آنکه تابع برنامه و مداخله دولت و دستگاه‌های مسئول شهری باشد؛ نتیجه روی آوردن گروه‌های کم‌درآمد به بازار غیر رسمی زمین و مسکن در پیرامون تهران بوده است.^۳

۳- چگونگی شکل‌گیری نقاط حاشیه‌نشین در کلان‌شهر تهران

با افزایش جمعیت شهر تهران و مهاجرت روستاییان به شهرها، نیاز به مسکن و خدمات شهری افزایش و قیمت زمین نیز به شدت بالا رفت. مهاجرین فقیر که به دنبال سرپناهی برای سکونت بودند، به نقاط پست داخل و یا خارج شهر روی آوردند. بسیاری نیز در پشت دروازه‌های شهر مستقر شده و در شهرک‌های خودرو و بی‌برنامه سکونت گزیدند. از سوی دیگر به دنبال ایجاد کارخانه‌های متعدد و تشکیل ادارات گوناگون در شهرهایی چون تهران، نیاز به ایجاد شهرک‌ها و محله‌هایی برای اسکان کارگران و کارکنان کارخانه‌ها و ادارات

احساس شد. به همین سبب شهرک‌سازی‌ها و ایجاد مجتمع‌های مسکونی اداری، کارگری و محله‌های جدا از شهرها ولی وابسته به آن شدت گرفت. این مناطق که از دهه ۵۰ به بعد شکل گرفتند، در حقیقت نقش خوابگاهی داشته و وابسته به مادرشهر بودند. به همین سبب فشار بسیاری را برای دریافت نیازمندی‌های روزانه و خدمات شهری موردنیاز بر کالبد شهر مادر وارد آوردند. گسترش شهر تهران در این دوره به موازات جاده‌های ارتباطی و به صورت ناپیوسته صورت گرفت (مشهدیزاده دهقانی، ۱۳۸۲، صص ۳۲۱-۳۲۰). این نقاط غیر رسمی و خودرو که بتدریج از اطراف شهر تهران به بیرون آن لغزش پیدا کردند، در ابتدا اطراف آن را به حالت اشباع درآوردند. این فشار به حدی بود که شهرداری تهران در سال ۱۳۵۹ مجبور به گسترش محدوده‌ی خدماتی شهر شده و وسعت قانونی را نیز با تصویب شورای عالی نظارت بر گسترش شهر تهران و شورای عالی شهرسازی و معماری از ۲۵۵ کیلومتر به ۵۲۰ کیلومتر مربع و نیز تعداد مناطق شهرداری را از ۱۲ به ۲۰ منطقه تغییر داد (همان، ۳۲۶).

منطقه کلان‌شهری تهران مانند سایر مناطق کلان‌شهری و یا به عبارت دیگر سایر مجموعه‌های شهری کشور به رغم تفاوت‌های ماهیتی با شهر و روستا، همچنان تحت نهادها، قوانین و سازمان‌های مدیریت شهری و روستایی رایج اداره می‌شوند که اینها خود نیز دچار ضعف‌های ساختاری عمده هستند؛ البته به هر حال ضرورت‌های عملی باعث بروز برخی روش‌ها و ابتکارات، برای حل و فصل بعضی مسائل حاد این مناطق شده است. این شرایط را می‌توان حاصل نوعی ابهام و تناقض نظری و عملی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برای کلان‌شهرها و مجموعه‌های شهری کشور دانست. از حدود چهار دهه پیش، عوامل مختلفی^۴ در کنار توسعه فیزیکی شهر تهران و افزایش روابط و پیوندهای آن با منطقه پیرامونی خود سبب شکل‌گیری تدریجی منطقه عملکردی تهران و متعاقباً افزایش جمعیت، گسترش قلمرو و تثبیت منطقه کلان‌شهری تهران شده است. براساس داده‌های موجود، جمعیت شهر تهران که در سال ۱۳۴۵ معادل ۲/۷ میلیون نفر بوده است حدود ۷۸ درصد از کل جمعیت منطقه را تشکیل می‌داده است. اما در سال ۱۳۸۵ که جمعیت شهر تهران به بیش از ۸ میلیون نفر رسیده است این نسبت به حدود ۶۰ درصد کاهش یافته است. این به مفهوم توزیع بیشتر جمعیت و فعالیت در گستره‌ای وسیع‌تر از کلان‌شهر مرکزی و تقویت منطقه عملکردی تهران است. در حال حاضر این محدوده متشکل از ۱۲ شهرستان و بیش از ۳۰ بخش (قلمروهای سیاسی) و نیز بیش از ۵۰ محدوده شهرداری (قلمرو مدیریتی) است. در آینده نه چندان دور، ۱۵۰۰ محدوده مدیریتی

روستا (دهیاری) به این مجموعه قلمروهای حکومتی و مدیریتی افزوده خواهد شد (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷، ص ۱۸). جدول شماره یک تعدد و تفرق قلمروها و نهادهای مؤثر موجود در منطقه کلان‌شهری تهران را نشان می‌دهد.

جدول شماره یک- قلمروهای مختلف قابل تحلیل در ارتباط با شهر- منطقه تهران

نام قلمرو	جمعیت ۱۳۸۵ (میلیون نفر)	سهم از جمعیت کل کشور	مساحت (کیلومتر مربع)	تراکم جمعیتی (نفر در کیلومتر مربع)	قلمروهای داخلی موجود	نهاد مسئول اداره
کلان‌شهر تهران (تهران بزرگ)	۸/۲	٪۱۱/۶۳	۷۵۰	۱۰/۹۳۳	- دارای ۲۲ منطقه - شهرداری و یک شهرداری مرکزی - شهرستان تهران و بخش‌هایی از شهرستان‌های اسلامشهر، ری و شمیرانات	شهرداری تهران (۲۲ منطقه شهرداری)
مجموعه شهری تهران (منطقه کلان-شهری تهران)	۱۲/۲۵	۱۸/۹۱	۱۶/۷۰۰	۷۹۳	- ۱۲ شهرستان - بیش از ۳۰ بخش - بیش از ۵۰ محدوده شهرداری	فاقد نهاد متولی اداره منطقه کلان شهری
استان تهران	۱۳/۳	٪۱۹	۱۸/۹۰۹	۷۰۳	- ۱۳ شهرستان - بیش از ۵۰ شهرداری - ۱۴۵۸ آبادی	استانداری تهران

ماخذ: آمار اولیه سرشماری ۱۳۸۵/ به نقل از مرکز آمار ایران (www.sci.org.ir)

در کلان‌شهر تهران بر اثر افزایش قیمت زمین و ساختمان، جمعیت و فعالیت به تدریج به بیرون شهر رانده شده و کهکشان‌های محله‌ها و محیط‌های پراکنده و گسیخته در پهنه وسیع حوزه شهری تهران ظهور کرده است. این فرایند جداگزینه اجتماعی و اقتصادی را در منطقه شهری فزونی بخشیده و مراکز پراکنده سکونتی و شغلی در منطقه شهری شکل گرفته که جدایی‌گزینی رو به فزونی نهاده است. این پراکندگی منحصر به کلان‌شهر تهران نبوده و سایر کلان‌شهرهای دیگر را نیز در بر می‌گیرد که از دو سو رخ می‌نماید: پیکره مادر شهر گسترش

می‌یابد و هم فضاهای پراکنده شهری به داخل یکدیگر یورش می‌برند. از آثار این جریان، ادغام عناصر ناسازگار شهری مانند تأسیسات راه‌آهن، انبارها، فرودگاه‌ها، پادگان‌ها، گورستان‌ها، کوره‌های آجرپزی و حتی عرصه‌های طبیعی (زیست محیطی) در یکدیگر است. در اثر ادغام این عناصر ناسازگار با یکدیگر و همجواری و اتصال بافت‌های ناهمگون با همدیگر، ساختار فضایی شهر تهران پیچیده‌تر، ناسازگارتر و ناکارآمدتر شده و مسائلی مانند آلودگی، ترافیک و اسکان تشدید شده است (سعیدنیا، ۱۳۸۳).

ساکنان این سکونتگاه‌ها را اقشار کم‌درآمد و گاه مهاجرینی رانده شده از سوانح طبیعی و حوادثی مانند جنگ و یا مهاجرین روستایی با سابقه کم شهرنشینی تشکیل می‌دهند که در بازآفرینی فضای روستایی و عشیرتی گذشته خود، خرده فرهنگ‌هایی با مقاومت در برابر فرهنگ مسلط شهری ایجاد کرده و در نتیجه خارج از پوشش برنامه‌ریزی‌های مسکن شهری قرار می‌گیرند. در نتیجه فرایند پذیرش شهرگرایی و یکپارچگی اجتماعی با شهر برای این اجتماعات مختل می‌شود. این گونه سکونتگاه‌ها عمدتاً درون یا مجاور شهرها (در محدوده حوزه استحفاظی یا منطقه کلان‌شهری) هستند. به طور خلاصه، حاشیه‌های اطراف کلان‌شهر تهران را می‌توان به چند دسته تقسیم کرد:

- ۱- حاشیه‌نشینی که ریشه روستایی ندارند و در اراضی بایر و یا داخل محدوده طرح ۲۵ ساله واقع شده‌اند؛ اما از خدمات شهرداری تهران محروم هستند.
 - ۲- حاشیه‌نشینی که ریشه روستایی دارند و هم‌اکنون نیز چهره روستایی آنها در جنبه‌های مختلف شهر گسترش یافته و در مناطق مختلف شهر پراکنده شده‌اند.
 - ۳- حاشیه‌نشینی که ریشه روستایی دارند ولی با دگرگونی بافت‌های قدیمی و گسترش آن، با چهره جدید غیرروستایی در گسترش فضایی تهران بسیار تأثیرگذار بوده‌اند.
- با گسترش بیشتر شهر و افزایش شدید جمعیت آن، روند شهرک‌سازی نیز شدت گرفت، به طوری که از دهه ۱۳۶۰ تا اوایل دهه ۱۳۷۰ که آغاز شکل‌گیری و رشد نقاط جمعیتی جدید بود، با گسترش شهر تهران در اراضی واقع در حریم آن، به دلیل کمتر شدن نفوذ و کنترل شهرداری، میزان تخلفات ساختمانی و توسعه‌های غیر مجاز افزایش یافت. این تخلفات بیشتر در سال‌های اوایل انقلاب صورت گرفت و ناهماهنگی‌های ادارات دولتی و ابهام قوانین و عدم اجرای برخی قوانین دیگر نیز، بر روند آن افزود. از حدود ۲۰۰ شهر جدیدی که در تهران و حریم استحفاظی ۱۷۰۰ کیلومتر مربعی آن پا گرفته‌اند، تعداد بسیاری دارای مجوز قانونی نبوده

اند. از طرف دیگر، شهرها و مناطق جمعیتی اطراف تهران که در محدوده استان واقع شده‌اند، به دنبال اعمال سیاست‌های کاهش جمعیت و عدم جذب مهاجرین، رشد سریعی داشته‌اند. در خلال سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۳۵ جمعیت شهر تهران ۴/۵ برابر و جمعیت پیرامون آن ۳۴/۵ برابر شده است و تأثیرات منفی زیادی در اثر گسترش بی‌رویه بر محدوده شهر تهران گذاشته است.

۴- پیامدهای حاشیه‌نشینی در کلان‌شهر تهران

حاشیه‌نشینی که خود تا حدود زیادی ریشه در مهاجرت دارد، تحت تأثیر پارامترهایی هم‌چون فقر اقتصادی، عدم تخصص، نوع شغل، تعارض فرهنگی، بی‌سوادی، هویت قومی و فرهنگی، غیر قابل کنترل می‌شود و در نتیجه عوارض این پدیده به حوزه شهری و ملی نیز گسترش می‌یابد. اکثر حاشیه‌نشین‌ها تحت تأثیر متغیرهایی چون عدم دسترسی به مشاغل اقتصادی شهر همراه با فقر اقتصادی و عدم تخصص مجبور به زندگی در آلودگی‌ها و زائغ‌ها می‌شوند و فقر نه تنها موجب می‌شود که به مشاغل کاذب روی آورند، بلکه محیطی برای بروز انواع جرایم نیز فراهم می‌کند. علاوه بر آن، انواع بیماری‌های جسمی و روانی، اعترافات اخلاقی، بی‌کاری، جنایت، بی‌سوادی و... نسبتی بسیار شدیدتر از سایر نقاط شهری در آنجا دیده می‌شود. مهم‌ترین پیامدهای جامعه‌شناختی حاشیه‌نشینی در ایران (به صورت کلی آن) و کلان‌شهر تهران (به صورت خاص آن) را می‌توان حسب ماهیت، در چند نوع پیامد مرتب کرد: پیامدهای اجتماعی - فرهنگی؛ سیاسی - امنیتی؛ فضایی - کالبدی

الف) پیامدهای اجتماعی و فرهنگی حاشیه‌نشینی

- **پیامدهای اجتماعی:** هویت قومی، پابندی به سنت‌ها، فقدان تخصص، بی‌سوادی و کم‌سوادی، درآمد پایین و به خصوص فرهنگ مستقل حاشیه‌نشینی، منشأ و محل تجمع کودکان فراری، کودکان خیابانی و کارتن‌خواب‌ها، گروه‌گرایی و قوم‌گرایی شدید و همکاری با هم در فرار از قانون و عدم همکاری با مأمورین نیروی انتظامی و مأمورین دولت.
- **پیامدهای فرهنگی:** فرهنگ قانون‌گریزی، ضعف در تعلق به هویت شهری، واگرایی شدید نسبت به قوانین شهری، انزوا طلبی، احساس غریبه بودن و بیگانگی، اختلال در هویت (این پدیده را برای اولین بار در جهان غرب، رابرت پارک، شاگرد جرج زیمل و نیز ایورت استونگوییست، شاگرد پارک، تحت عنوان مهاجرت انسانی و منازل حاشیه‌نشین مورد مطالعه قرار دادند. از نظر آنها انسان حاشیه‌نشین، شخصیت بیگانه‌ای است که نسبت به دو نظام

فرهنگی، احساس بستگی و تعلق دارد ولی در عین حال خود را نسبت به هیچ‌کدام کاملاً متعلق و متمایل نمی‌داند).

- **وجود خرده فرهنگ‌های خاص مناطق کوچک:** در مناطق حاشیه‌نشین، خرده فرهنگ‌های خاص مناطق کوچک هر یک از خانوارها که قبلاً ساکن آن بوده‌اند، مشاهده می‌شود و اجتماعی در دل جامعه عیان می‌کند. این فرهنگ‌ها بسیار دیر جذب فرهنگ شهری می‌شوند و این امر علاوه بر فقر فرهنگی افراد، امکان نفوذ از نظر فرهنگی و اجتماعی را در آنها برای اجرای برنامه‌های مختلف اجتماعی مانند بهداشت، تنظیم خانواده و ... با مشکل مواجه می‌کند.

- **منبع و مرکز انحرافات و کجروی‌های اجتماعی:** مارشال کلینارد معتقد است حاشیه‌نشینی مسأله و عارضه‌ای شهری است و منشأ عمده بزهکاری و جرم است. سهم بالایی از وقوع جرم و جرائم در کشور به حاشیه‌نشینان اختصاص یافته است. به دلیل عدم تطابق هنجاری و نائل نشدن به یک شناخت اجتماعی، حاشیه‌نشینان و هم‌چنین سطح نازل معیشت اقتصادی این طبقه اجتماعی، یک نوع انحرافات نهادینه شده در کنش آنها به چشم می‌خورد، قاچاق مواد مخدر و جنایت‌های مبتنی بر هیچ‌انگاری ارزش‌های اجتماعی از موارد قابل ذکر هستند. فقر و ناتوانی یا عدم تمایل بازار رسمی اقتصاد شهر به جذب حاشیه‌نشینان، آنان را به بازار فعالیت‌های غیر رسمی می‌کشاند؛ بازاری که بخشی از محصولات آن در زمره امور ممنوع و بزهکارانه مانند مواد مخدر، دزدی و ... هستند.

- **آشوب‌های اجتماعی:** حاشیه‌نشینی جایگاهی در امنیت ملی نیز دارد. افراد سنین جوان با توجه به احساس محرومیت نسبی و عدم توانایی ارضای نیازهای خود به صورت بالقوه به ناراضی‌هایی تبدیل می‌شوند که ممکن است با وقوع هر حادثه‌ای یا با سازماندهی شدن به وسیله ارادل و اوباش به برهم زدن امنیت عمومی و اخلال دست بزنند.

- **فقدان شغل رسمی و درآمد کافی:** اکثر خانواده‌های حاشیه‌نشین، شغل رسمی برای تأمین معاش خود ندارند و چون این افراد عموماً فاقد مهارت و تخصص و سرمایه‌گذاری هستند، به مشاغل کاذب و بعضاً مجرمانه مانند دست‌فروشی، کوپن فروشی، تکدی‌گری، زباله دزدی، خرید و فروش مواد مخدر و مشروبات الکلی روی می‌آورند.

• **اعتیاد:** از عوامل گرایش به اعتیاد، فقر و بیکاری، فقدان برنامه صحیح جهت پر کردن اوقات فراغت، نابرابری‌های اقتصادی-اجتماعی و در دسترس بودن مواد مخدر را می‌توان نام برد (دهقان نیری، ۱۳۶۸).

• **اخلال در فرایند مشارکت:** اگرچه نتایج بررسی‌های اخیر نشان می‌دهد که سهم مشارکت برای حل مشکلات و معضلات حاشیه‌نشینان توسط خودشان تقریباً زیاد است، اما مجال طرح مسأله و مشکل، به عنوان یکی از راه‌کارهای توسعه‌یافتگی در این مناطق از شدت و همبستگی قوی برخوردار نیست. حاشیه‌نشینان شهرهای بزرگ مثل تهران نه تولید علم و کشاورزی دارند و نه در ساختار تولید دخیلند. حاشیه‌نشینان، جزء گروه‌های مصرف‌کننده‌ای تلقی می‌شوند که از منافع اقتصادی شهرها مانند، آب، نان، درمان، تأسیسات زیربنایی (گاز، برق و...) استفاده می‌کنند و مالیاتی هم در این خصوص پرداخت نمی‌کنند. به عبارت دیگر، این‌ها از لحاظ اقتصادی بیشترین بار را روی دوش دولت می‌گذارند (کوثری و نجاتی حسینی، ۱۳۸۷، ص ۹۸).

ب) پیامدهای سیاسی-امنیتی

• **تهدیدات و تبعات سیاسی:** عدم شکل‌گیری نهادهای مدنی و غیر متمرکز بودن حاشیه‌نشینان باعث شکل‌گیری تجمعات و اعتراضات غیرعقلانی می‌شود. وجود بحران هویت در این مناطق (افرادی که از محل زندگی‌شان گسسته و بریده شده، اما هنوز پایگاه خود را در مناطق حاشیه‌نشین محکم نکرده و به بیان دیگر به لحاظ هویتی معلق هستند) باعث مقاومت در مقابل جریان‌های نهادینه‌سازی جامعه می‌شود.

• **تهدیدات و تبعات امنیتی:** از بُعد ملی، حاشیه‌نشینان تهدیدات خاص خود را دارند: (۱) حاشیه‌نشینان به خاطر وابستگی‌های قومی و تعلقات محلی شدید، باعث تهدید امنیت و وحدت ملی می‌شوند. (۲) حاشیه‌نشینان منبع اصلی شورش‌های توده‌ای و بی‌هدف در شهرهای ایران هستند که به علت عدم شکل‌گیری گروه‌های مدنی، تهدیدی مهم برای طبقات متوسط هستند. از بُعد عمومی نیز حاشیه‌نشینان تهدیدات ملموسی دارند: ۱- وابستگی‌های شدید قومی و افزایش اختلافات و درگیری قومی ۲- بیکاری فزاینده و اشتغال به شغل‌های پست و غیراقتصادی با منشاء بزه ۳- عدم امکان تمکین به نهادهای مدنی و دولتی از جمله نهادهای

انتظامی، امنیتی همچنین حل و فصل اختلافات به صورت گروهی ۴- رواج جرائم سازمان‌یافته از جمله قاچاق، فساد، مواد مخدر (همان، ص ۹۹-۱۰۰).

ج) پیامدهای کالبدی- فضایی

- **سیمای نامطلوب:** عمده‌ترین نماد جهانی حاشیه‌نشینی، سیمای مطلوب آن است که احساس و وجدان و دیدگان آدمی را می‌آزارد، ساختمان‌ها، تخریب و فرسوده شده است. گذرگاه‌ها و معابر، پرپیچ و خم و کم عرض بوده و معمولاً راه دسترسی خودروهای امداد اعم از آتش‌نشانی، اورژانس و پلیس در مواقع بروز حوادث و خطرات وجود ندارد.
- **پایین بودن سطح بهداشت عمومی و سلامتی:** حاشیه‌نشین‌ها فاقد بهداشت عمومی و خصوصی در حد و اندازه استانداردهای جهانی و حتی ملی هستند. انباشت زباله‌ها و عدم جمع‌آوری آنها، جریان فاضلاب منازل در کوچه‌ها و عدم دفع بهداشتی آن، آلودگی‌های صوتی، آلودگی هوا و ... در این محلات مشهود است.
- **افزایش تراکم جمعیت و ساختمان:** ترکیب سنی جمعیت در این مناطق نشان می‌دهد که علیرغم جوان بودن بیشتر رؤسای خانواده‌ها، بُعد خانوار وسیع است. متوسط تعداد جمعیت هر خانوار ۴/۵ درصد است که با در نظر گرفتن مساحت کم منازل موجود در مناطق حاشیه‌نشین به تراکم بیش از حد جمعیت در این مناطق پی خواهیم برد (دهقان نیری، ۱۳۶۸). از طرفی با وجود کاربری مسکونی بیش از حد غیر متعارف و نبود خدمات و شبکه‌های دسترسی مناسب، تراکم جمعیت در این محله‌ها بالا می‌رود. همچنین به دلیل کمبود فضاهای سبز و باز و دسترسی‌ها، تراکم ساختمانی در این مکان‌ها بسیار بیش از حد متعارف است (کوثری و نجاتی حسینی، ۱۳۸۷، ص ۱۰۲).
- **ضعف امکانات آموزشی و رفاهی و پایین بودن سطح سواد و تحصیلات:** در حاشیه شهرهای ایران، آموزش و پرورش به بدوی‌ترین شکل ممکن رواج دارد، به این معنا که عدم تخصیص بودجه متناسب برای امر آموزش و پرورش این نقاط موجب شده فرایند جامعه‌پذیری، در میان کودکان و نوجوانان حاشیه‌نشین فرایندی ناقص و عقیم باشد، نقصانی که در رشد بالای انحرافات اجتماعی نمود می‌یابد.
- **مسکن غیرقابل اطمینان در قبال حوادث طبیعی:** بسیاری از افراد در این مناطق، خانه‌سازی براساس اصول استاندارد ندارند. شهرک‌های این مناطق با مواد و مصالح کم‌دوام

ساخته شده‌اند و در قبال حوادث طبیعی مانند زلزله و طوفان هیچ مصونیتی ایجاد نمی‌کنند (دهقان نیری، ۱۳۶۸).

۵- نتیجه‌گیری

حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی هر چند که مشکل شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها است اما محصول ساختارهای غلط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و برنامه‌ریزی‌های نامناسب در سطح کلان ملی و بین‌المللی است. حل مسائل امروز و آینده و ایجاد محیطی قابل زندگی در شهر تهران، بیش از هر چیز مستلزم نهادی واحد با توان و اختیارات کافی است. این نهاد باید بتواند عملکرد کلیه نهادهای موجود دخیل در مدیریت را برای نیل به اهداف رشد و توسعه در چارچوب برنامه‌ها و طرح‌های مصوب هماهنگ کرده و بر آن نظارت کند؛ بنابراین ایجاد یکپارچگی و وحدت مدیریت در کلان‌شهر تهران یک ضرورت است. در واقع می‌بایست واحدهای کوچکتر مدیریتی همچون شهرداری و فرمانداری‌ها که وجود آنها به دلیل ضرورت‌های تقسیم کار و نیز فراهم کردن مشارکت مردمی است و همچنین عملکرد بخش‌های اجرایی و مدیریتی کلان همچون وزارتخانه‌ها باید در نظامی واحد، هماهنگ و به صورت یکپارچه عمل کنند.

نگاهی به سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با فقر شهری در ۵۰ سال گذشته نشان می‌دهد که سکونتگاه‌های غیررسمی و مناطق محروم شهر به عنوان بخشی از سیستم شهری بایستی مورد پذیرش واقع شوند؛ به همین دلیل برنامه‌های ساماندهی و ارتقای شرایط زیست محیطی این مناطق از بالاترین اولویت برخوردار می‌باشد. بنابراین پایداری و استمرار هر اقدام (عمرانی، اجتماعی و ...) زمانی امکان‌پذیر است که نقش شرکت‌کنندگان از دریافت‌کنندگان منفعل به مدیران فعال تغییر کند. بنابراین بایستی از عملکردی استفاده شود که باعث خودکفایی اجتماعات شود؛ حمایت از قشر بسیار فقیر این سکونتگاه‌ها از طریق اجرای برنامه‌های ویژه و کمک‌های مالی (خرده وام) و تأمین و تضمین حق مالکیت، بهترین مشوق و محرک برای سرمایه‌گذاری ساکنان در احداث مسکن و تسهیلات زیربنایی است. به عبارت دیگر در محیطی که منابع محدوداند، هر عاملی که خودیاری را در جامعه افزایش دهد، دارای ارزش بسیاری خواهد بود. بنابراین باید از منابع و قابلیت‌های این مناطق جهت حل مشکلات شهری استفاده و تلاش کرد تا این مناطق جذب بافت اصلی شهر شوند.

پی‌نوشت‌ها:

¹ - Mega Cities² - Informalized Urbanization

- ۳- برای مطالعه بیشتر می‌توانید مراجعه کنید به: مجموعه مقالات کارگاه تخصصی تدوین سیاست-های راهبردی برای توسعه آتی شهر تهران، ۱۳۸۲
- ۴- برخی از این عوامل عبارتند از: افزایش طبیعی جمعیت، افزایش مهاجرت از روستاها و شهرها به تهران، تصویب طرح جامع تهران و افزایش قیمت زمین در داخل محدوده طرح و در نتیجه اسکان اقشار کم درآمد در اراضی پیرامونی، اعمال محدودیت‌هایی در زمینه استقرار صنایع و کارخانه‌ها در قلمرو بلافصل شهر و نظایر آن.
- ۵- عمده مشکلات شهری ناشی از مهاجرت‌های بی‌رویه، خصوصاً به شهرهای بزرگ است که عامل اصلی آن دستیابی به شغل رسمی یا غیر رسمی است. به طور مثال از سال ۱۳۰۰ شمسی تا کنون جمعیت شاغلان بخش کشاورزی ۳/۲ میلیون نفر ثابت مانده است در حالی که جمعیت کشور ۵/۵ برابر شده و تنها در دهه ۱۳۳۰ تولید کشاورزی حدود ۵ برابر و سطح زیر کشت حدود ۱/۸ برابر شده است (مشهدیزاده دهقانی، ۱۳۸۲: ۳۲۳).

فهرست منابع

۱. آخوندی، عباس احمد و همکاران (۱۳۸۷) "چشم انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران"، فصل‌نامه هنرهای زیبا، تهران: دانشگاه تهران. صص ۱۵-۲۶
۲. پیران، پرویز (۱۳۶۶) "شهرنشینی شتابان و ناهمگون، آلونک‌نشینی در تهران"، مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره اول، سوم و هفتم. صص ۵۴-۵۷
۳. پیران، پرویز (۱۳۸۴) فقر و جنبش‌های شهری در ایران، تهران: دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
۴. جواهری‌پور، مهرداد و داورپناه، بابک (۱۳۸۱) "سکونتگاه‌های ناپایدار اقشار کم‌درآمد شهری"، فصل‌نامه هفت شهر، سازمان عمران و بهسازی شهری، سال سوم، شماره‌ی هشتم. صص ۷۸-۴۰
۵. دهقان نیری، علیرضا (۱۳۶۸) بررسی وضعیت اقتصادی-اجتماعی آلونک‌نشینان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، تهران: دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۶۸

۶. غمامی، مجید (۱۳۸۳) مجموعه شهری تهران، گزیده مطالعات طرح راهبردی توسعه کالبدی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۷. سعیدنیا، احمد (۱۳۸۳) ساختار فضایی کلان‌شهر تهران، مجموعه مقالات کارگاه‌های تخصصی تدوین سیاست‌های راهبردی برای توسعه آتی شهر تهران.
۸. صرافی، مظفر (۱۳۸۱) "به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیر رسمی - از حاشیه‌نشین تا متن شهرنشینی"، فصل‌نامه هفت شهر، سال سوم، شماره هشتم. صص ۱-۱۵.
۹. کوثری، مسعود و نجاتی حسینی، محمود (۱۳۸۷) آنومی اجتماعی در مناطق حاشیه‌ای تهران بزرگ، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۰. مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران (۱۳۸۷)، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهر تهران، <http://www.tehrangis.com>.
۱۱. مشهدیزاده دهاقانی، ناصر (۱۳۸۲) ناهمگونی زیستی - کالبدی در سکونتگاه‌های خودرو پیرامون شهر تهران: انتشارات سازمان بهزیستی کشور و دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
۱۲. نقدی، اسداله (۱۳۸۲) درآمدی بر جامعه‌شناسی شهری، انسان و شهر، همدان: انتشارات فن‌آوران.
۱۳. هیأت وزیران (۱۳۸۲) سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیر رسمی مصوب ۸۲/۱۱/۲۶ تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان عمران و بهسازی شهری، دبیرخانه ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیر رسمی.

14. Douglas, M (2001) "Intercity Competition and the Question of Economic Resilience: Globalization and Crisis in Asia" in: global city – Regions. A.J. Scott (ed.). Oxford: Oxford university press. Pp:466-485