

## حاشیه‌نشینانی: تحلیل جامعه‌شناختی مسائل اجتماعی سیاست‌های مسکن و

### پدیده‌ی غیررسمیت

#### (بررسی نمونه‌ی میان آباد، اسلامشهر، تهران)

مراد برادران<sup>۱</sup>، غلامرضا غفاری<sup>۲</sup>، محمدجواد زاهدی<sup>۳</sup>، علی ربیعی<sup>۴</sup>

تاریخ دریافت: ۹۶/۵/۱۴

تاریخ پذیرش: ۹۶/۸/۲۰

### چکیده

هدف اصلی این مقاله تحلیل جامعه‌شناختی مسائل اجتماعی سیاست‌های مسکن و پدیده‌ی غیررسمیت است. پدیده‌ای که به صورت تدریجی و با گذشت زمان رخ می‌نماید، به گونه‌ای که سیاست‌های مسکن در دهه‌های گذشته که خود جزیی از نظام برنامه‌ریزی ملی کشور در قالب برنامه‌های توسعه‌ی ۵ ساله و قوانین و طرح‌های منتج از آن‌ها بوده‌اند، به بخشی از مکانیسم بازتولیدکننده‌ی فرایندهای غیررسمی تبدیل شده‌اند. بر این اساس در این مقاله تلاش شده است تا با استفاده از شیوه‌های تحلیل کیفی و با بهره بردن از روش مطالعات اسنادی و مشاهده، چگونگی برآمدن پدیده‌ی مورد نظر را در بستر تحولات تجربه شده در تهران - اسلامشهر - میان آباد مورد واکاوی قرار دهیم. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که به واسطه‌ی چنین بستری، سیاست‌های مسکن، در قالب رژیم‌های شهری جدید مبتنی بر کاسب‌کارسالاری شهری و با حمایت نهادها و سازوکارهای دولتی و جهانی، خود ماهیتی غیررسمی پیدا کرده و بر گسترش حاشیه‌نشینانی دامن زده‌اند. در حقیقت با عقب‌نشینی فزاینده‌ی دولت به عنوان رسمی‌ترین نهاد مداخله در حوزه‌ی سیاست‌گذاری مسکن، نهادهایی غیررسمی پا به میدان گذاشته‌اند که با ابتدائی بر یک سازوکار از پیش موجود یعنی بازار، و سوق دادن آن در راستای اهداف و منافع خود، فرایند غیررسمی‌سازی را تشدید و بر گستره‌ی حاشیه‌نشینانی افزوده‌اند. در این وضعیت، سیاست‌های مسکن، خود ماهیتی غیررسمی‌ساز یافته و تبدیل به سازوکاری برای بازتولید غیررسمیت و حاشیه‌نشینانی میان آباد اسلامشهر شده‌اند.

**واژگان کلیدی:** سیاست‌های مسکن، حاشیه‌نشینانی، غیررسمی‌سازی، میان آباد، اسلامشهر، تهران.

۱ دانشجوی دکتری بررسی مسائل اجتماعی، گروه جامعه‌شناسی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران (نویسنده‌ی مسئول)؛  
پست الکترونیکی: mbbakhbin@yahoo.com

۲ دانشیار، دانشگاه تهران، پست الکترونیکی: ghaffary@ut.ac.ir

۳ دانشیار، دانشگاه پیام نور، پست الکترونیکی: M\_zahedi@pnu.ac.ir

۴ استادیار، دانشگاه پیام نور، پست الکترونیکی: alirabiee@csr.ir

این مقاله مستخرج از رساله‌ی دکتری رشته‌ی جامعه‌شناسی گروه علوم اجتماعی دانشگاه پیام نور تهران است.

## مقدمه

رشد شتابان و ناموزون شهرها، بزودی کره‌ی زمین را به یک کره‌ی شهری تبدیل می‌کند، بطوریکه پیش‌بینی می‌شود که جمعیت جهان تا سال ۲۰۵۰ به حدود ۱۰ میلیارد نفر برسد (ویگل، ۲۰۱۰). این پیش‌بینی در شرایطی مطرح می‌شود که در بسیاری از کشورهای جهان به ویژه کشورهای توسعه یافته، رشد شهرنشینی ثابت یافته است، اما در کشورهای در حال توسعه‌ای مانند ایران، شهرنشینی و شهرسازی سیر صعودی و شتابانی را طی می‌نماید و شهرها چه قدیمی و چه جدید به سبب کمبودهایی مانند مسکن، توانایی فراهم نمودن زیست شایسته را برای ساکنان خود ندارند (اکبری، ۱۳۸۱، ویگل، ۲۰۱۰)، لذا ساکنان برای بقا چاره‌ای جز روی آوردن به سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی ندارند.

طبق مطالعات انجام شده، حاشیه‌نشینی از عوامل عمده‌ی ایجاد ناپایداری در مناسبات اجتماعی و شهری، به ویژه در کشورهای در حال توسعه است که بنا به مشاهدات جهانی در حال گسترش فزاینده است. مجاورت این نوع سکونتگاه‌ها با شهرها، به ویژه کلان شهرها، از موانع ایفای نقش کلیدی شهرها در توسعه‌ی 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). در چنین شرایط و بستری و بنا به ماهیت مسکن و اینکه بخش خصوصی به خودی خود یا به سرمایه گذاری در این عرصه نمی‌گذارد، دخالت دولت در این حوزه به ضرورتی انکارناپذیر تبدیل می‌شود، اما قرائن و شواهد موجود نشان می‌دهد که علی‌رغم دخالت دولت در قالب سیاست‌های مسکن در طول دهه‌های گذشته و ارائه‌ی برنامه‌های متنوع در این زمینه، هر روز بر تعداد حاشیه نشینان افزوده شده، که این مساله نشانگر ناکارآمدی این سیاست‌ها در راستای کاهش حاشیه نشینی تلقی می‌شود. حتی چنین به نظر می‌رسد که خود سیاست‌های مسکن تبدیل به سازکاری برای بازتولید غیررسمیت در شکل سکونتگاه‌های غیررسمی و گسترش حاشیه نشینی شده‌اند. با این پیش فرض مقاله‌ی حاضر در نظر دارد به تحلیل جامعه شناختی مسائل اجتماعی سیاست‌های مسکن و گسترش حاشیه نشینی بپردازد.

## بیان مساله

مسکن یکی از نیازهای ضروری انسان‌ها به شمار می‌ورد که تامین آن برای گروه‌های کم‌درآمد از بخش‌های مهم سیاست اجتماعی و از وظایف دولت‌ها محسوب می‌شود. لذا دولت‌ها وظیفه دارند تا در سیاستگذاری‌ها به مقوله‌ی مسکن توجه و عدالت اجتماعی و حذف نابرابری‌ها در بخش مسکن را میسر سازند، چرا که در غیر این صورت شاهد گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه نشینی و معضلات ناشی از آن خواهیم بود. از نظر برخی از صاحب نظران، مساله‌ی حاشیه نشینی شاید تهدیدکننده‌ترین مساله‌ای باشد که شهرهای در حال توسعه با آن مواجه‌اند. (صدیق سروستانی، ۱۳۷۶). مطالعات نشان می‌دهد که برای کاهش حاشیه نشینی سیاست‌های مسکن در ایران از دوران قبل از انقلاب در برنامه‌های عمرانی گنجانده شده‌اند که به زعم کارشناسان این سیاست‌ها را نمی‌توان سیاست‌های جامع و فراگیر اجتماعی قلمداد کرد، بلکه مجموعه‌ای از

طرح‌ها و پروژه‌هایی هستند که در قالب برنامه‌ریزی شهری و آمایش سرزمین مطرح شده‌اند. اما همزمان با شکل‌گیری انقلاب اسلامی و تدوین قانون اساسی و اشاره‌ی صریح به تامین مسکن گروه‌های کم‌درآمد توسط دولت و شکل‌گیری نهادهای انقلابی که خود را ملزم به رفع مشکل مسکن می‌دانند، می‌توان شکل-گیری سیاست‌های اجتماعی و رفاهی مسکن در ایران را با تمام ویژگی‌هایش محصول این دوره دانست. خصوصا اینکه انقلاب اسلامی با شعار حمایت از مستضعفین تداوم یافته بود، برنامه‌های رفاهی در همه‌ی بخش‌ها و از جمله مسکن به این سمت سوق پیدا کرد و داعیه‌ی حمایت از مستضعفین و خانواده‌های نیازمند همواره در کانون توجه قرار داشته است (شیرعلی، ۱۳۹۲). در نتیجه پس از انقلاب اسلامی تامین مسکن مناسب برای مردم از جمله خواست‌های موکد نظام شد و به قانون اساسی جمهوری اسلامی راه یافت (۱۳۵۸)، و طبق اصل ۳۱، دولت موظف به تامین مسکن مناسب برای مردم شد و از این رو نهادهای انقلابی به نام «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» به فرمان رهبر فقید انقلاب در فروردین ۱۳۵۸ تاسیس شد. همچنین مهمترین مأموریت بنیاد مستضعفان و جانبازان نیز تامین مسکن عنوان شده است. بعلاوه جدیت در این امر به گونه‌ای بود که علاوه بر مصوبات شورای انقلاب، به منظور تامین زمین لازم برای ساخت مسکن نیازمندان، با استفاده از اصل «ضرورت» و «حکام ثانویه»، قانون زمین شهری برای تحدید مالکیت خصوصی بر زمین شهری در سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. اما بجز در دهه‌ی اول انقلاب که بهبود چشمگیری در وضعیت مسکن کم‌درآمدها حاصل شد، به رغم هزینه‌های بسیار، برنامه‌های تامین مسکن شهری تاکنون از چنان سنجیدگی و کارایی برخوردار نبوده است که کم‌درآمدها را به حق خود در زمینه‌ی برخورداری از مسکن مناسب برساند. در نتیجه اسکان غیر رسمی و حاشیه‌نشین در ایران رو به گسترش نهاده که نشانه‌ی عدم توفیق دولت در برنامه‌ریزی رسمی برای اسکان کم‌درآمدهاست که در عمل به «شهروند زدایی»<sup>۱</sup> آنها انجامیده است (اطهاری، ۱۳۹۰).

سکونتگاه‌های غیررسمی که بیش از ۵۰ درصد ساکنان شهرهای کشورهای کم‌درآمد و ۲۰ درصد ساکنان کشورهای میان‌درآمد را به خود اختصاص داده است (سند ملی توانمند سازی، ۱۳۸۲)، هر چند جلوه‌ای از فقر را نمایان می‌سازد، بازتاب کاستی‌ها و نارسایی‌های دولت نیز محسوب می‌شود (داگلاس، ۲۰۰۱). به نقل از شیرعلی، (۱۳۹۲). بررسی‌های انجام شده نیز نشان می‌دهد که اصولاً رشد سکونتگاه‌های غیررسمی و نامنظم و شکل‌گیری جزیره‌های فقر در حاشیه و درون شهرها، به دلیل حذف اقشار کم‌درآمد از نظام برنامه‌ریزی یا لحاظ نکردن آنها به عنوان گروه‌های هدف در سیاستگذاری‌ها است (صالحی امیری، ۱۳۸۹)، در حالیکه:

۱. وجه مثبت و ایجابی سیاست‌های مسکن بسط و گسترش بخش سوم (جامعه مدنی) است، یعنی اگر سیاست‌های مسکن جامع و مانع باشد و تمام گروه‌ها و جوانب را در نظر بگیرد، به بسط و گسترش جامعه‌ی مدنی کمک می‌کند و هر چه این بخش از جامعه فربه تر باشند، امکان مشارکت افراد در فعالیت‌های جامعه بیشتر است.

۲. وجه سلبی این سیاست‌ها جلوگیری از رشد اقدامات غیررسمی و چه بسا هزینه‌زا و آسیب‌زا است. یعنی سیاست‌های مسکن اصولاً باید مانع شکل‌گیری فعالیت‌ها و اقدامات غیررسمی از جمله شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی شود.

اما نبود سیاست‌های کارآمد در حوزه‌ی مسکن منجر به بازتولید اقدامات و سیاست‌های غیررسمی و گسترش حاشیه‌نشینی در این حوزه شده است. طبق مطالعات طرح مجموعه‌ی شهری تهران (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۹) نسبت جمعیت دارای اسکان غیر رسمی از ۵ درصد جمعیت استان تهران در سال ۱۳۵۵ به ۱۹ درصد در سال ۱۳۷۵ افزایش یافته و ۴۰ درصد از اضافه جمعیت ۵ میلیونی این استان در دوره‌ی ۱۳۷۵-۱۳۵۵ به طور غیررسمی اسکان یافته‌اند. همچنین نسبت اسکان غیررسمی در سال ۱۳۸۰ در شهرهای زاهدان ۳۵ درصد، همدان ۳۴,۳ درصد، نجف آباد ۲۷,۵ درصد بوکان ۲۶ درصد برآورد شده است. بررسی‌ها گویای آن است که جمعیت دچار اسکان غیررسمی ایران در حال حاضر حدود ۱۰ میلیون نفر برآورد شده و پیش‌بینی می‌شود ظرف ۱۰ تا ۱۵ سال آینده، و در صورت ادامه وضع موجود، به ۲۵ میلیون افزایش یابد. (اطهاری، ۱۳۹۰)

همچنین ارزیابی برنامه‌های تامین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و نظام پرداخت یارانه به بخش مسکن (یزدانی، ۱۳۸۷) نشان می‌دهد که در دوره‌ی ۱۳۸۴-۱۳۷۰ بالغ بر ۷۲۸ هزار میلیارد ریال (به قیمت ثابت سال ۸۴) یارانه‌های زمین (۵۹ درصد)، حمایتی (۳۵,۷ درصد) و مالیاتی (۵,۲ درصد) به بخش مسکن داده شده که فقط اندکی از آنها به سوی دهک‌های اول تا سوم جریان یافته است. برای نمونه در سال ۱۳۷۹ بالغ بر ۱۶۴ میلیارد ریال یارانه‌ی تسهیلات بانکی پرداخت شده که ۲۸ درصد آن به کارکنان دولت، ۲۷ درصد به گروه‌های خاص، ۱۲ درصد به انبوه‌سازان و ۱۵ درصد از طریق بنیاد مسکن به مناطق روستایی اختصاص یافته است که متأسفانه هیچ کدام، کم‌درآمدهای شهری را در بر نمی‌گیرد. لذا اگر این یارانه‌ها به درستی هزینه می‌شد می‌بایستی مشکلی به نام مسکن کم درآمدها وجود نداشته باشد.

لذا موارد مطروحه فوق نشان از دو مساله دارد:

۱- آنچه مد نظر سیاست‌گذاران مسکن بوده تحقق نیافته است، چرا که به نظر می‌رسد سیاست‌های رفاهی موقعی موثر است که پاسخگوی نیازها و انتظارات واقعی افراد مورد نظر (گروه‌های هدف) باشد. این امر تا حد زیادی به میزان انطباق برنامه‌ها با خواسته‌ها و نیازهای این افراد ارتباط پیدا می‌کند. اما سیاست‌های مسکن در ایران بعد از انقلاب به عنوان سیاست رسمی در این حوزه براساس قرائن و شواهد موجود- علی‌رغم تاکید بر گروه‌های نیازمند و مستضعف جامعه، به گونه‌ای نبوده که بتواند نیازهای اساسی از جمله مسکن آنان را تامین نماید و مانع از گسترش حاشیه‌نشینی شود.

۲- شواهدی نیز نشان می‌دهد که تلاش روزمره و پیگیر گروه‌های فرودست جامعه برای بهبود وضع مسکن و همچنین راهکارهایی که برای رسیدن به این هدف برگزیده‌اند- که صورت غیر رسمی دارند - زمینه ساز مجموعه‌ای از تحرکاتی شده که می‌توان نام سیاست بر آنها نهاد، سیاستی که نشان دهنده‌ی ناکارآمدی سیاست‌های رفاهی رسمی است. چونکه مجموعه‌ی همین سیاست‌های

غیررسمی است که به این گروه‌ها که از هیچ‌گونه امتیازی در جامعه برخوردار نیستند، اجازه می‌دهد با پیشروی آرام، بقای‌شان را تضمین کنند. در نتیجه، این گروه‌ها در عوض اعتراض و یا تبلیغ، مستقیماً وارد عمل می‌شوند تا نیازهایشان را البته به صورت فردی و با احتیاط برآورده کنند. کوتاه سخن آنکه حرکت آنان نوعی سیاست است، البته نه سیاست اعتراضی بلکه سیاست جبران، و حرکت آنها مبارزه‌ای برای دستاوردهای فوری و بلاواسطه است که عموماً از طریق اقدام مستقیم شخصی حاصل می‌شود. بنابراین شکل‌گیری این نوع سیاست‌های غیررسمی از طرف گروه‌های مذکور برای بهبود وضع مسکن، ناکارآمدی سیاست‌های مسکن را در کشور نشان می‌دهد، لذا مقاله‌ی حاضر به دنبال پاسخگویی به این سوال است که نقش و سهم سیاست‌های مسکن در شکل‌گیری سیاست‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی چیست؟ این مساله در صورتی طرح می‌شود که تامین مسکن مناسب برای افراد کم‌بضاعت و تحقق و گسترش عدالت اجتماعی در این حوزه، از جمله اهداف اساسی انقلاب اسلامی بوده است که در قانون اساسی (اصل ۳۱) هم صراحتاً به آن اشاره شده است. به تعبیر دیگر کاهش نابرابری و خانه دار کردن مردم و مستضعفین به عنوان ارکان اصلی انقلاب همواره مورد توجه بوده و از شعارهای اصلی دولت‌ها قلمداد می‌شود که این مطلب به خوبی اهمیت پرداختن به موضوع حاشیه‌نشینی و تامین مسکن برای گروه‌های با درآمد کم و فرودستان شهری را نشان می‌دهد.

### اهداف تحقیق

هدف اصلی این مقاله تحلیل نقش سیاست‌های مسکن در تولید غیررسمیت و گسترش حاشیه‌نشینی است. در این راستا مقاله همچنین در نظر ضمن تحلیل عوامل تاریخی و ساختاری زمینه ساز در شکل‌گیری این مساله، به بررسی مهمترین پیامدهای آن بر فرودستان شهری و همچنین بررسی اقدامات، فرایندها و نیروهای رسمی/غیررسمی در سیاست‌های مسکن و تاثیر آن بر حاشیه‌نشینی پردازد.

### سوالات تحقیق

سوال اصلی مقاله این است که سیاست‌های مسکن چه نقشی در تولید فرایندهای غیررسمی‌ساز و حاشیه‌نشینی داشته‌اند؟ سوالات فرعی این مقاله هم شامل: ۱. عوامل تاریخی و ساختاری زمینه‌ساز در شکل‌گیری حاشیه‌نشینی چه هستند؟ ۲. اقدامات، فرایندها و نیروهای رسمی/غیررسمی در این حوزه چه نقش و عملکردی داشته‌اند؟، می‌باشد.

### چهارچوب مفهومی

بر مبنای مطالب مطرح شده در باره‌ی سیاست‌های غیررسمی مربوط به حوزه‌ی مسکن، هدف اصلی این مقاله تحلیل جامعه‌شناختی مسائل اجتماعی سیاست‌های مسکن در تولید فرایندهای غیررسمی‌سازی و حاشیه‌نشینی است. بر این اساس چارچوب مفهومی این تحقیق مبتنی بر ایده‌های مربوط به سیاست‌های غیررسمی است که بخش‌هایی از آن را می‌توان در کارهای آصف بیات، دسوتو و... دید.

بیات (۱۳۹۰: ۵۷) معتقد است که گروه‌های حاشیه‌نشین سیاست‌های مختلفی را برای غلبه بر این مشکل به کار می‌گیرند که از جمله‌ی آنها می‌توان به؛ ۱. فقیران منفعل (فرهنگ فقر)، ۲. استراتژی بقا، ۳. جنبش‌های اجتماعی شهر و ۴. مقاومت در زندگی روزمره اشاره کرد. به باور وی تجدید ساختار جهانی به بازتولید سوژه‌ها (گروه‌های حاشیه‌نشین و فاقد نهاد همچون طبقات متوسط فقیر شده، بیکاران، کارگران فصلی، کارگران خیابانی)، فضای اجتماعی، و لذا قلمرو مبارزات سیاسی منجر شده است که سیاست‌های نظری فوق‌الذکر قادر به توضیح و تحلیل آنها نیستند. بنابراین وی دیدگاه بدیل دیگری تحت عنوان «پیشروی آرام» را مطرح می‌کند و آنرا «سیاست‌های غیر رسمی» می‌نامد و معتقد است که این دیدگاه برای بررسی فعالیت گروه‌های حاشیه‌نشین مناسب‌تر است.

مفهوم «پیشروی آرام» پیشرفت خاموش، طولانی، اما فراگیر مردم عادی به سوی مالکان، قدرتمندان، یا حوزه‌ی عمومی برای بقا یا بهتر کردن زندگی‌شان است. مشخصه‌ی آنها بسیج خاموش، عمدتاً اتمیزه و بادوام به همراه کنش‌های جمعی مقطعی، یعنی مبارزات باز و گذرا و فاقد رهبری مشخص، ایدئولوژی، یا سازماندهی ساختارمند است. در حالی که پیشروی آرام نمی‌تواند به خودی خود «جنبش اجتماعی» تلقی شود، اما از «استراتژی‌های بقا» یا «مقاومت روزمره» هم متمایز است؛ از این رو که مبارزات و دستاوردهای عاملان به هزینه‌ی فقیران دیگر یا خود آنها (آنطور که در استراتژی بقا دیده می‌شود) به دست نمی‌آید، بلکه به هزینه‌ی دولت، ثروتمندان و قدرتمندان حاصل می‌شود. یعنی فقرای شهری مثلاً برای روشن کردن منازل‌شان برق را نه از همسایه، بلکه از نیروگاه‌های برق شهرداری می‌دزدند، برای بالا بردن استاندارد زندگی‌شان، کودکان‌شان را برای کار کردن از رفتن به مدرسه باز نمی‌دارند، بلکه از زمان کار رسمی خود می‌زنند تا کار دیگری در بخش غیر رسمی انجام دهند. (همان: ۶۹).

این فعالان، فعالیت‌های خود را نه به عنوان کنش‌های سیاسی عامدانه، بلکه از سر اجبار و ضرورت - ضرورت بقا و بهبود زندگی - انجام می‌دهند. ضرورت مفهومی است که اعمال غالباً غیرقانونی آنها را از نظر اخلاقی موجه می‌کند و حتی به شیوه‌ای طبیعی برای برخورداری از یک زندگی شرافتمندانه بدل می‌کند. اما همین رفتارهای بسیار ساده و به ظاهر پیش پا افتاده آنها را به قلمرو سیاست مخالفت می‌کشاند. اگر چالشگران با مقابله‌ی کسانی روبرو شوند که دستاوردهای آنها را تهدید کنند، وارد کنش جمعی می‌شوند و خود و کنش خود را عمدتاً سیاسی می‌بینند. از اینرو ویژگی کلیدی پیشروی آرام این است که در حالی که پیشرفت‌ها به صورت خاموش، فردی و تدریجی صورت می‌گیرند، اما دفاع از دستاوردها غالباً، اما نه همیشه به صورت جمعی و با سر و صدا صورت می‌گیرد. از ویژگی‌های دیگر این سیاست این است که همچنانکه این افراد و خانواده‌های به ظاهر پراکنده مسیرهای یکسانی را طی می‌کنند، تعداد روز افزون‌شان، آنها را به یک نیروی اجتماعی احتمالی تبدیل می‌کند. (همان: ۷۲-۷۱)

بیات معتقد است که این فعالان دو هدف عمده را دنبال می‌کنند: نخست بازتوزیع خدمات اجتماعی و فرصت‌ها در شکل مداخله در مصرف جمعی (غیر قانونی و مستقیم) زمین، خانه، آب لوله کشی، برق و جاده، فضای عمومی و دیگر فرصت‌های ضروری برای بقا و استانداردهای قابل قبول زندگی. هدف دیگر آنها بدست آوردن استقلال فرهنگی و سیاسی از قواعد، نهادها و ضوابط تحمیل شده از سوی دولت و

نهادهای مدرن است. حاشیه‌نشینان در جستجو برای یک زندگی غیررسمی مایل‌اند تا آنجا که ممکن است در خارج از محدوده‌های دولت و نهادهای بوروکراتیک مدرن عمل کنند و روابط خود را به جای باورهای مدرن مبتنی بر نفع شخصی، قواعد تثبیت شده و قرار دادها، بر اساس تعامل، اعتماد و مذاکره بنا کنند. (همان: ۷۳-۷۲). نتیجه اینکه این گروه‌ها برای رسیدن به اهداف فوق به جای اعتراض یا عمومی کردن، خود مستقیماً به برآورده کردن نیازهایشان اقدام می‌کنند؛ هر چند به صورت فردی و محتاطانه. مخلص کلام اینکه رفتار آنها یک سیاست اعتراض نیست، بلکه سیاست رفع کمبود است، مبارزه‌ای برای به دست آوردن نتیجه‌ی فوری از طریق کنش فردی مستقیم.

دست‌و‌پا (۱۳۸۹: ۶۷) هم معتقد است که تهیدستان صرفاً زندگی با امنیت و پر رونق و رفاه برای خود و کودکانشان می‌خواهند. لذا این هدف با رسمی بودن و کار رسمی کردن مقدور نیست و آنها چاره‌ای جز غیررسمی شدن برای بقا ندارند. به زعم دست‌و‌پا فعالیت‌های غیر رسمی زمانی جوانه می‌زند که نظام حقوقی، قوانینی وضع کند که از چارچوب حقوقی پذیرفته شده اجتماعی تجاوز کند. یعنی به انتظارات، انتخاب‌ها و ترجیحات کسانی که قانون را درون چارچوب خود نپذیرفته‌اند، احترام نگذارد. بر این اساس مفهوم غیررسمی بودن از نظر دست‌و‌پا که بر اساس مشاهده‌ی تجربی در پرو بدست آمده، نشان می‌دهد که افراد غیررسمی نیستند، بلکه این اقدامات و فعالیت‌های آنهاست که غیررسمی نام می‌گیرد. کسانی که در بخش غیررسمی کار می‌کنند، بخش دقیق و ایستایی از جامعه نیستند؛ آنها درون یک منطقه‌ی خاکستری زندگی می‌کنند که مرزی طولانی با دنیای قانونی داشته و هر زمان هزینه‌ی اطاعت از قانون از فایده‌ی آن پیشی بگیرد، افراد به آن منطقه پناه می‌برند.

### روشن‌شناسی

بنا بر هدف این تحقیق، که عمدتاً خصلت اکتشافی دارد، از روش اسنادی و شیوه‌های پژوهش کیفی استفاده شده است. بر این مبنا از روش تحلیل چندسطحی بهره گرفته شده است. سطح اول، سطح جهانی/عام است که می‌توان این سطح را سطح ملی/فراملی نیز نامید. در این سطح، توجه خود را معطوف به نیروها و ساختارهایی کرده‌ایم که در سطح جهانی عمل می‌کنند و به تعبیری در مقیاس جهانی، تعریف و صورتبندی می‌شوند. با استناد به شواهد، مهمترین نیروی جهانی در دوران معاصر، شهری‌شدن سرمایه‌دارانه است. به این ترتیب، دو سطح پسین، در چارچوب فرایند جهان‌گستر شهری‌شدن سرمایه‌دارانه معنای کامل خود را می‌یابند. در سطح دوم تحلیل، به میان‌آباد در بستر بلافصلش یعنی اسلامشهر پرداخته می‌شود. البته اینجا صرفاً به شکل «قلمرویی» تحلیل نمی‌کنیم. به بیان دقیق‌تر، این بستر بلافصل، شامل نیروهای اجتماعی خاصی است از جمله ساکنان قدیمی خود میان‌آباد، شهرداری، سازمان اوقاف و ... که باید وارد تحلیل شوند. افزون بر این، سیاست‌های مسکن که در قالب طرح‌ها و برنامه‌ها و قوانین، بر شکل‌گیری میان‌آباد و بازتولید غیررسمیت تاثیرگذار هستند در این سطح مورد بررسی قرار می‌گیرند. در سطح سوم تحلیل، که انضمامی‌ترین سطح است، به خود میان‌آباد، به واقعیت بی‌واسطه‌ی آن رجوع می‌کنیم. در این سطح، بیشتر، مشاهده‌گری هستیم که ثبت می‌کند. لذا رویدادها را با جزئیات ثبت می‌کنیم

و کنار هم می‌گذاریم. و البته می‌کوشیم به کمک مشاهدات و داده‌های میدانی دیگر، رشته‌های پیوندی را بین رویدادهای ظاهراً مجزا کشف کنیم. در این سطح، روندهایی را شناسایی می‌کنیم که علل پدیدآورنده‌ی شان را فقط در سطوح یک و دو می‌توان شناخت. همینجا هم ناگزیر، میزانی از دید نظری/روش‌شناختی، چاشنی کار می‌شود. نکته‌ی مهم این است که این سطوح در پیوند با همدیگر معنادار هستند. مسئله‌ی اصلی، که معمولاً از چشم تحلیل‌گران دور می‌ماند، درهم‌تنیدگی این سطوح و لایه‌های ظاهراً مجزا است. در نتیجه، در این مقاله، می‌کوشیم با چنین روشی، تحلیلی نسبتاً جامع از فرایندهای غیررسمیت در میان‌آباد اسلام‌شهر ارائه دهیم.

برای گردآوری داده‌ها از دو شیوه‌ی مطالعات اسنادی و مشاهده استفاده شده است. برای تدوین بخش مبانی نظری از مقاله‌ها و تحقیق‌های صورت گرفته، برای بررسی تاریخی سیاست‌های رفاهی مسکن از اسناد قانونی و برنامه‌های موجود، و برای معرفی محدوده‌ی مورد مطالعه از آمار و اسناد موجود (آمارهای موجود در طرح جامع شهری، تفصیلی و آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن) استفاده شده است. افزون بر این، برای تعمیق مطالعه، با حضور در محدوده‌ی مورد مطالعه سعی شده تا با مشاهده‌ی عمیق، دیدی جامع‌تر و دقیق‌تر از موضوع پژوهش به دست آید.

محدوده‌ی مکانی مورد بررسی میان‌آباد در شهرستان اسلام‌شهر می‌باشد. میان‌آباد تا پیش از انقلاب دهی کوچک در جنوب‌غربی تهران با جمعیتی کمتر از ۱۰۰ نفر بوده است. در اواخر سال ۱۳۸۱ بنا بر تصمیمات وزارت کشور، میان‌آباد به بخشی از شهرداری منطقه‌ی ۲ اسلام‌شهر درآمد. شهرک امام حسین (ع) یا میان‌آباد یکی از قدیمی‌ترین شهرک‌های اسلام‌شهر به شمار می‌رود، هم اکنون ۷۰ هزار نفر جمعیت دارد. اما با وجود قدمت آن اکنون از کمبودهای بی‌شماری رنج می‌برد. میان‌آباد، مهم‌ترین محله از محلات شهر اسلام‌شهر از نظر دارا بودن مسئله اسکان غیررسمی است. وجه تسمیه‌ی این محله به دلیل مهاجرت گسترده از شهر میانه به این محله است. از لحاظ زمانی، در این تحقیق برای تدقیق پژوهش، به طور خاص بر ۱۰ سال اخیر متمرکز می‌شویم. البته از آنجایی که برای بررسی مسئله‌ی تحقیق، به تحلیلی چندسطحی و تاریخی نیاز داریم، دامنه‌ی تاریخی تحقیق تا دوران انقلاب اسلامی و حتی قبل‌تر کشیده می‌شود. از نظر موضوعی نیز همچنان که از عنوان مقاله مشخص است، این تحقیق به تحلیل نقش سیاست‌های رفاهی مسکن در تولید فرایندهای غیررسمی‌سازی می‌پردازد.

## تحلیل

### شهری شدن سرمایه دارانه، مشخصه‌ها و پیامدها - سطح تحلیل اول

#### شهری شدن در مقیاس سیاره‌ای: سرمایه داری شهری و نئولیبرالی سازی فزاینده

در شرایط کنونی، که می‌توان آن را فاز شهری/فضایی شیوه‌ی سرمایه‌دارانه‌ی تولید نامید، سرمایه به عنوان یک نیروی اجتماعی بسیار قدرت‌مند که تمام سپهرهای زندگی اجتماعی را در مقیاس‌های مختلف متأثر می‌سازد و بنابر گرایش همیشگی خود به سودآوری، به آن‌ها بازشکل می‌دهد، عملاً وارد سطح جدیدی از واقعیت شده‌ایم که پیش‌تر سابقه نداشته است؛ به این معنا که شکل‌های فضایی-اجتماعی



نوپیدی در نتیجه‌ی عملکرد منطق سرمایه — و برهم‌کنش‌اش با منطق‌های دیگری مانند منطق قلمرویی دولت ملی و ... — به وجود آمده‌اند که ماهیت منحصربه‌فردی دارند. در نتیجه مفاهیم رایج و گفتمان‌های کنونی برای مفهوم‌پردازی ابعادِ نوظهور آنچه امروز با آن روبه‌رو هستیم نابسندند. برای مفهوم‌پردازی این مسئله/مسائل نوپدید، به گفتمان، زبان، مفاهیم و واژگان جدیدی نیاز داریم. (ترکمه، ۱۳۹۵ الف)

بر این اساس پژوهش‌گران رادیکالی همچون هانری لوفور (۲۰۰۳ [۱۹۷۰])، [۱۹۹۶ [۱۹۶۸]]، مانوئل کستلز [۱۹۷۷ [۱۹۷۲]]، و دیوید هاروی (۱۹۷۶) با وجود تفاوت‌های نظری، روش‌شناختی و سیاسی‌شان، دغدغه‌ی مشترکی داشتند نسبت به فهم شیوه‌های عملکرد شهرها در سرمایه‌داری به سان سایت‌هایی استراتژیک برای فرایندهای کالایی‌سازی. آن‌ها استدلال کردند که شهرها، نقاط کانونی تولید، گردش و مصرف کالاها هستند، و اینکه سازمان اجتماعی‌فضایی درونی متحول‌شان، نظام‌های حکمرانی‌شان، و الگوهای تعارض اجتماعی‌سیاسی‌شان را باید در پیوند با این نقش فهمید. این مولفان، افزون بر این، گفتند که شهرهای سرمایه‌دارانه نه فقط عرصه‌هایی برای وقوع کالایی‌سازی هستند؛ که خودشان نیز شدیداً کالایی می‌شوند تا آن‌جا که شکل‌های اجتماعی‌فضایی سازنده‌شان — از ساختمان‌ها و محیط ساخته‌شده بگیر تا نظام‌های کاربری زمین، شبکه‌های تولید و مبادله، و آرایش‌های زیرساختی در گستره‌ی مادرشهر — به منظور افزایش ظرفیت‌های سودآور سرمایه تراشیده و پیوسته بازسازماندهی می‌شود. (برنر<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۲: ۳)

به عبارت دیگر سیاست‌های نئولیبرالی دهه‌های اخیر که غالباً صفتی «توسعه‌گرایانه» را یدک می‌کشند، محدودیت‌های زیادی را بر سیاست‌های توزیعی و رفاهی مردمی تحمیل کرده‌اند. محدودیت‌هایی که پیترسون<sup>۲</sup> از همان ابتدای دهه‌ی هشتاد در کتاب خود با عنوان *محدودیت‌های شهر آن* را به نقد گذاشت. پژوهشگران دیگری نیز تأثیر نئولیبرالیسم را بر سیاست شهری از نقطه نظر اقتصاد سیاسی بررسی کرده‌اند که مولوچ<sup>۳</sup>، کاستلز<sup>۴</sup>، هاروی<sup>۵</sup> و کاکس<sup>۶</sup> از آن جمله‌اند. مولوچ تحلیل خود از این تغییرجهت نئولیبرالیستی را با تکیه بر مفهوم «ماشین رشد»<sup>۷</sup> توضیح می‌دهد. این مفهوم بیانگر فرآیندی است که طی آن ائتلافی از بازیگران حوزه‌ی اقتصادی و سیاسی، بر سر لزوم سودآوری شهر اجماعی عملی کرده و شهر را به ماشینی برای تحقق این سود بدل می‌کنند. هاروی تحول چند دهه‌ی اخیر را به تغییر جهت از مدیریت‌گرایی شهری<sup>۸</sup> به کاسب‌کارسالاری شهری<sup>۹</sup> تفسیر می‌کند؛ در حالیکه در اولی دولت‌های محلی مسئولیت تأمین رفاه را برعهده داشته و به تعبیر کاستلز مصرف جمعی<sup>۱۰</sup> برای بازتولید نیروی کار را

1 Brenner

2 Peterson

3 Molotch

4 Castells

5 Harvey

6 Cox

7 Growth Machines

8 Urban Managerialism

9 Urban Entrepreneurialism

10 Collective Consumption

ممکن می‌کردند، در دومی اولویت به نرخ رشد اقتصادی و منافع تجاری اقلیتی محدود داده می‌شود. کاکس نسبت به سلطه‌ی این نگاه رشدمحور و سرمایه‌سالار در هر دو حوزه‌ی پرکتیس و پژوهشی سیاست شهری هشدار می‌دهد؛ وضعیتی که در آن سیاست‌ورزی شهری به رقابتی پر تب و تاب برای جذب سرمایه تقلیل داده شده و از اصول مُسلم «سیاست جدید شهری»<sup>۱</sup> فرض شود. غلبه‌ی این نگاه رشدمحور را در عموم رشته‌های دانش شهری؛ از مطالعات شهر و جغرافیای شهری گرفته تا معماری و طراحی می‌توان دید. خاصه آنکه نهادهای خصوصی و دولتی مستمراً در پی تبدیل اماکن و مناسبت‌های فرهنگی، تفریحی و ورزشی به چرخ رشدی برای اقتصاد هستند و با این طرح‌های عملی سمت و سوی پژوهش‌های آکادمیک را نیز تعیین می‌کنند؛ از مناسبت المپیک گرفته تا آنچه به تعبیر هاروی کپی‌برداری‌های تسلسل‌واری<sup>۲</sup> از شهرهای گران‌قیمت<sup>۳</sup>، مراکز شهر آعیانی‌شده<sup>۴</sup>، زیرساخت‌های فناورانه و رشد هتل‌ها و مراکز مجلل برگزار می‌شود است. (مک لود و جونز، ۲۰۱۱: ۲۴۴)

بر این اساس هرگونه ایده‌پردازی، اندیشه‌ورزی و نظریه‌ای باید بر بستری مشخص مبتنی باشد. بستری کلی که مسئله‌ی زیست غیررسمی میان‌آباد اسلام‌شهر بر آن مبتنی است، شهر تهران، در پیوند با نیروهای نئولیبرالیزاسیون جهانی است؛ به بیان دقیق‌تر، ظهور و بروز نئولیبرالیزاسیون در شهر تهران. با توجه به گستره، نقش و نیروی مسلط فرایند شهری‌شدن در سطح جهانی، که به ویژه در ۴ دهه‌ی اخیر به واسطه‌ی فرایندهای پیچیده‌ی تولید فضا و تقسیم کار جهانی، تأثیراتی انکارناپذیر بر کل ساختار جغرافیایی جهان گذاشته است، هرگونه تحلیلی را از مسئله‌ی شهری در ایران باید در پیوند با این بستر جهانی گسترده‌تر سنجید. در غیر این صورت همواره بخشی از نیروهای عمده نادیده گرفته می‌شوند و تحلیل، به نوعی ساده‌سازی مسئله تبدیل خواهد شد. به گواهی تجربه‌ی سال‌های اخیر که آثار و پیامدهایش را می‌توان به روشنی در سطح شهر تهران مشاهده کرد — که از جمله برجسته‌ترین آن‌ها می‌توان به رواج عنان‌گسیخته‌ی سیاست‌های نئولیبرالی از سوی دولت‌ها در سی سال گذشته، مانند خصوصی‌سازی‌های گسترده در حوزه‌ی حمل‌ونقل عمومی، آموزش، درمان، اشتغال و ... اشاره کرد (برای مثال نگاه کنید به: مالجو ۱۳۸۶، مالجو ۱۳۹۴، صداقت ۱۳۹۲، صادقی بروجنی ۱۳۹۲) — استدلال می‌شود که نیروهای داخلی، بیشتر تابع نیروها و فرایندهای شهری‌شدن و نئولیبرالیزاسیون در سطح جهانی هستند.

### شهری شدن ایران: یک سیر تاریخی

در دوره‌ی منطبق با آغاز قرن نوزدهم تا جنگ جهانی اول، روند تعامل ایران با کشورهای سرمایه‌داری که پیش‌تر در عصر صفویان کلید آن خورده شده بود، وارد مرحله‌ی کیفی نوینی شد. در مقیاس جهانی خصلت این عصر را اوج‌گیری رقابت کشورهای سرمایه‌داری می‌توان دانست که خود را در قالب جنگ‌های

1 .New Urban Politics

2 .Serial Reproduction

3 . E' lite New Towns

4 .Gentrified Downtowns

وسیع‌المدت و فراگیر ائتلاف‌محور از سویی<sup>۱</sup>، و جنگ‌ها و قراردادهای استعماری<sup>۲</sup> از سوی دیگر نشان می‌دهد. بدین ترتیب سرنوشت کشورهای پیرامونی چون ایران در این مقطع، با نتایج حاصله از خصلت ممیزه این دوره‌ی جهانی پیوند خورده‌است. انعقاد عهدنامه‌ی گلستان را در طلیعه‌ی قرن نوزدهم که برآمده از جنگ‌های ایران و روس (۱۸۰۴-۱۸۱۳) بود و سدهای گمرکی ایران را شکست می‌توان آغازی بر چنین روندی شناسایی کرد که بعدتر قراردادهای تجاری هم‌جنسی را چه به‌شکلی نیمه‌داوطلبانه و چه به‌شکلی قهری در پی داشت. (علوی، ۱۳۹۵)

نتیجه‌ی این ادغام را می‌توان بازتعریف اقتصاد ایران در نسبت با مقتضیات سرمایه‌ی جهانی، به‌نحوی که تثبیت‌گر وضعیت وابستگی باشد دانست. درحالی‌که از ابتدای قرن ۱۹ تا نیمه‌ی قرن، تداوم وضعیت وابستگی و جایگزینی تولید برای بازار جهانی بجای مصرف ناپایدار و نابرنامه‌ریزی‌شده‌ی داخلی، پیامدهای دگرگون‌سازی از جمله زوال تولید کارگاهی، رشد سرمایه‌ی نامولد و تراز منفی تجاری فزاینده را در پی داشت. در نیمه‌ی دوم قرن و مشخصاً از دهه‌ی ۷۰ به بعد این تداوم، وضعیتی شکننده پیدا کرد و در سطح اقتصادی و اجتماعی با نشانه‌های بحران مواجه شد؛ قطعی، شیوع بی‌بدیل بیماری‌ها و نرخ بالای مرگ و میر، وقوع شورش‌های شهری و در نهایت جنبش مشروطه‌خواهی بر بستر چنین شرایطی بود که ظاهر شد. این دوره پیامدهای عمده‌ای برای فرایند شهری‌شدن در ایران داشت:

- سرریزی سرمایه به بخش مستغلات؛ به‌عنوان یکی از درگاه‌های غیرمولد ارزش‌افزا
- آغاز ورود موثر سرمایه‌ی جهانی به ایران و نقشش در شکل‌دهی به پیکره‌ی شهرها، راه‌ها، کانال‌ها، لوله‌ها، خطوط تلگراف و دیگر عناصر زیرساختی مطابق با مقتضیات تجارت خارجه
- نقش بورژوازی تجاری ایران در شکل‌دهی به توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل<sup>۳</sup> (مالکیت اولین قطار غیرخارجی در ایران در ید حاجی محمدحسن امین‌الضرب بود)
- انتقال الگوی حکمروایی شهری سرمایه‌دارانه (تصویب قوانین/نهادسازی/اداره‌ی مالی مبتنی بر مالیات شهری): قانون نظام‌نامه‌ی بلدی، تشکیل نظمیه، أخذ مالیات شهری به‌منظور تنظیم فعالیت‌های حکمروایی، انجمن‌سازی‌های دخیل در اداره‌ی شهر (انجمن بلدی / انجمن‌های ایالتی و ولایتی)

تحت چنین شرایطی ایران با ۱۰ میلیون نفر جمعیت و شاخص‌های اجتماعی بسیار ضعیف پا به قرن بیستم گذاشت: مرگ و میر بسیار زیاد نوزادان، متوسط امید به زندگی کمتر از ۳۰ سال، فقدان هر گونه امکانات بهداشتی و درمانی در سراسر کشور و نرخ بیسوادی معادل ۹۵ درصد. انقلاب مشروطه به تاسیس

۱ جنگ‌های انقلابی فرانسه، جنگ‌های ناپلئونی، جنگ فرانسه و پروس، جنگ کریمه، جنگ دوم عثمانی و روسیه و...  
۲ جنگ‌های ایران و روس (۱۸۰۴-۱۸۱۳)، چند دوره جنگ انگلیس و افغانستان (دهه‌ی ۴۰ و ۸۰ قرن ۱۹)، چند دوره جنگ انگلیس و ایران (۱۸۵۶-۵۷) چند دوره جنگ‌های انگلیس و چین-موسوم به جنگ‌های تریاک (نیمه‌ی قرن ۱۹)، چند دوره جنگ‌های انگلیس و برمه / غنا/آفریقای جنوبی/زانیبار و...

3 Gad G. Gilbar, "QAJAR DYNASTY viii. "Big Merchants" in the Late Qajar Period," Encyclopædia Iranica, online edition, 2015, available at <http://www.iranicaonline.org/articles/qajar-big-merchants> (accessed on 20 February 2015).

اولین نظام آموزشی دولت‌محور در ایران کمک کرد. در دوران حکومت رضاشاه بودجه آموزش و پرورش مابین سال‌های ۱۹۲۵ و ۱۹۴۱ دوازده برابر شد که منجر به تامین اعتبارات ساخت مدارس مدرن به همراه افزایش ۴ برابری تعداد دانش‌آموزان گردید. با تاسیس دانشگاه تهران در سال ۱۹۳۴ و اجرای برنامه‌ی بورسیه‌های تحصیلی خارج از کشور، در حوزه‌ی آموزش عالی نیز پیشرفت مشابهی به وجود آمد. اما بسیاری از این پیشرفت‌ها و نیز پیشرفت‌های آموزشی در شهرها اتفاق افتاد و ۸۰ درصد افرادی که در مناطق روستایی زندگی می‌کردند از آن‌ها بی‌بهره بودند. (مسکوب، ۱۳۹۱: ۳۰۶-۳۰۵)

در اوایل دهه‌ی ۱۹۶۰ که جنگ سرد در اوج خود بود و جنگ ویتنام در آستانه‌ی وقوع، دولت امریکا توجه خود را معطوف به اصلاحات لیبرالی از قبیل اصلاحات ارضی و بهبود شرایط اجتماعی کرد تا از آن به عنوان بخشی از راهبرد خود در مبارزه با کمونیسم استفاده کند. پیشنهاد ۸۵ میلیون دلاری امریکا جهت کمک به ایران برای خروج از بحران اقتصادی، شرطی به همراه داشت: اصلاحات ارضی و خرج کردن مناسب (بدون فساد) مبلغ کمکی. وزیر کشاورزی امینی یعنی ارسنجانی یکی از هواداران اصلاحات ارضی در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ بود و پس از تکیه بر مسند وزارت، شروع به اجرای برنامه‌ی اصلاحات ارضی (مرحله‌ی اول) کرد. این برنامه باعث تغییر چهره‌ی حومه‌ی شهرهای ایران شد. (همان: ۳۱۲)

در اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ اعلام شد که اصلاحات ارضی تکمیل شده است. بعدها متمم‌هایی به قانون اصلاحات ارضی افزوده شد که حکم مصالحه با زمین‌داران را داشت. طبق برآوردها تعداد خانوارهای دریافت‌کننده‌ی زمین طی مراحل مختلف اصلاحات، از ۱,۷ میلیون خانوار تا ۱,۹ میلیون خانوار است. با ۴ برابر شدن قیمت نفت در سال ۱۹۷۳ دولت ایران به ثروت بادآورده‌ای از محل معاملات خارجی دست یافت. این ثروت، به بخش مستغلات سرازیر شد.

### شهری شدن تهران در بستر نیروهای جهانی

با در نظر گرفتن شکل جهانی سرمایه در دوران کنونی، که خود را به تمام سطوح تحمیل کرده و می‌کند، به لحاظ مفهومی بهتر است واحد تحلیل را منطقه‌ی مادرشهری تهران دانست. زیرا منطقه‌ی مادرشهری، در حال حاضر، به یک شکل فضایی خاص تبدیل شده است که سرمایه‌ی جهانی از طریق آن خود را بازتولید می‌کند. از همین رو در ادامه به ویژگی‌های خاص و یگانه‌ی منطقه‌ی مادرشهری تهران می‌پردازیم که اسلامشهر و میان‌آباد فقط در پیوند با تحولات آن معنادار هستند. در نتیجه ضروریست تا ظهور منطقه‌ی مادرشهری تهران را به عنوان بستری گسترده‌تر در تحلیل فرایند شهری شدن و تولید فضا در نمونه‌ی مورد مطالعه وارد کرد.

مجموعه‌ی شهری تهران - به تعبیری، منطقه‌ی مادرشهری تهران - مهمترین کانون جمعیتی و فعالیتی کشور محسوب می‌شود. این مجموعه در مرکز شبکه ارتباطی کشور قرار گرفته و بیش از ۴۰ درصد فعالیت‌های اقتصادی ایران در آن انجام می‌شود.<sup>۱</sup> (ترکمه، ۱۳۹۵: ۱۶)

تا سال ۱۳۵۰، شبکه‌ی راه‌های منطقه‌ای مجموعه‌ی شهری تهران عمدتاً شکل شعاعی داشت و تا این تاریخ هنوز مراکز جمعیتی و فعالیت عمده‌ای حول محورهای برون‌منطقه‌ای شکل نگرفته بود. در فاصله‌ی سال‌های ۵۰ تا ۶۰ تحولات عمده‌ای در این شبکه به وجود آمد که اهم آنها عبارت بود از احداث آزادراه تهران-قم، آزادراه کرج-قزوین و راه‌های اصلی فیروزکوه، اشتهارد، قرچک ... این مجموعه‌ی شهری از ابتدای سال‌های ۱۳۷۰ دارای یک شبکه خوب بزرگراهی و جاده‌ای شده است که مجموعه‌های شهری پراکنده و جداشده بوسیله‌ی مناطق وسیع کشاورزی و اراضی خشک را به یکدیگر متصل می‌نماید. (همان: ۲۶)

مجموعه‌ی شهری تهران در سال ۱۳۸۵ با اختصاص ۱۹,۰۴ درصد از کل جمعیت و ۲۵,۴ درصد از جمعیت شهری کشور، ۲۴,۹ درصد از تولید ناخالص داخلی کل را دارا بوده که چنانچه سهم نفت در نظر گرفته نشود، این رقم معادل ۳۱,۵۸ درصد بوده است. در سال ۱۳۹۱ با داشتن ۱۹,۴۲ درصد از جمعیت کشور، ۲۷,۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی کل را دارا بوده است که اگر سهم نفت را در نظر نگیریم، این رقم به ۳۰,۳۲ درصد می‌رسد. بهره‌وری عوامل تولید نیز در مجموعه‌ی شهری از متوسط کشوری بالاتر است. (همان: ۶۴) روندهای سالیان اخیر نشان می‌دهد که مجموعه‌ی شهری تهران در کلیه‌ی سال‌ها، به خصوص در سالیان رشد درآمد نفتی سهم مهمی از این درآمدها را تصاحب کرده و به این ترتیب دارای رشد سریع‌تری نسبت به متوسط کشور باشد.

نکته‌ی بسیار مهم دیگر این است که نتایج حاصل از بررسی جایگاه اقتصادی مجموعه‌ی شهری در اقتصاد ملی نشانگر تغییر ساختار اقتصادی از بخش‌های صنعتی به سمت بخش‌های خدماتی در سال‌های اخیر است، به گونه‌ای که سهم بخش صنعت مجموعه‌ی شهری از ارزش افزوده صنعت کشور در سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۹۱، ۱۳,۵ درصد کاسته شده و در مقابل در بخش‌های حمل‌ونقل و انبارداری، ساختمان، واسطه‌گری‌های مالی و مستغلات و خدمات کسب‌وکار افزایش یافته است. در این بین افزایش حدوداً ۱۳ درصدی فعالیت‌های مرتبط با ساختمان و مستغلات و خدمات مالی قابل توجه است که نشان از رشد ساخت‌وساز در مجموعه‌ی شهری دارد، بطوریکه سهم ارزش افزوده بخش صنعت از ۲۸ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۱۷,۹ درصد در سال ۱۳۹۱ کاهش، بخش ساختمان از ۲۵,۸ درصد به ۳۶,۷ درصد افزایش، و بخش خدمات حمل‌ونقل از ۳۵,۳ درصد به ۴۴,۵ درصد افزایش و بخش واسطه‌گری‌های مالی نیز از ۵۸ درصد به ۶۴,۲ درصد در سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است. (همان: ۶۷) «بخش مستغلات در ایران، بنا بر

---

۱) برگرفته از گزارش مرحله‌ی نخست تهیه‌ی برنامه‌ی ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهر تهران و اقدامات توانمندسازی اجتماعات آن‌ها با تاکید بر بهسازی شهری با دیدگاه شهرنگر، جلد دوم، مطالعات مجموعه‌ی شهری تهران، در ماه ۱۳۹۴، مهندسين مشاور عرصه، وزارت راه و شهرسازی، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران، دفتر دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری.

عللی رشدی غیرعادی پیدا کرده است، به طوری که سهم مستغلات از کل دارایی‌هایی سرمایه‌ای کشور، بسیار بیش از متوسط جهانی است. برآوردها نشان می‌دهد بیش از ۴۰ درصد موجودی سرمایه ثابت کشور در بخش مستغلات متراکم شده است.<sup>۱</sup> (آذرمنده، ۱۳۹۵)

داده‌های مربوط به جداول حساب‌های منطقه‌ای مرکز آمار ایران نیز نشان می‌دهد که نسبت بهره‌وری مستغلات در شهر تهران نسبت به شهرهای دیگر طی سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۰ با روندی صعودی از ۱/۵ به حدود ۲/۷ برابر افزایش یافته است. این نسبت برای فعالیت‌های دیگر از جمله صنعت کمتر از یک است.<sup>۲</sup> (دینی ترکمانی، ۱۳۹۵)

از دهه‌ی ۱۳۳۰ می‌توان نشانه‌های اولیه تهی‌دستی شهری را رصد کرد. در این فرایند نقاط عطفی نظیر، اصلاحات ارضی (۱۳۴۰)، انقلاب سفید (۱۳۴۲)، پیوستگی ری و تجریش/شمیرانات به شهرداری تهران (۱۳۴۵) قانون ممنوعیت احداث صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران (۱۳۴۶)، طرح جامع شهر تهران (۱۳۴۸)، رونق نفتی (۱۳۵۳)، لغو محدوده‌ی ساختمانی و پذیرش جوامع خودرو (شهریور ۵۷)، انقلاب ۵۷، تشکیل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، گسترش رسمی محدوده‌ی شهر تهران (۱۳۵۹)، محدودیت برای تأمین مسکن کم‌درآمدها تحت سیاست‌های شهرداری تهران (از ۱۳۵۹ به بعد) و اعمال سیاست‌های افزایش قیمت زمین و املاک و اجاره‌بها توسط شهرداری تهران جهت کنترل مهاجرت به شهر (۱۳۶۱ به بعد) را می‌توان شاهد بود.<sup>۳</sup>

نخستین طرح جامع برای تهران در سال ۱۳۴۷ تهیه شد. در این طرح شرایط سکنی‌گزینی تهی‌دستان درون محدوده‌ی شهر به طور قانونی با محدودکردن عرضه زمین و ضابطه‌مندکردن آن براساس استانداردهایی متناسب با توان گروه‌های متوسط و بالاتر، محدود شد و همین امر به گسترش اسکان و عرضه‌ی مسکن در خارج محدوده دامن زد. از جمله ضوابط این طرح می‌توان به تعیین ۳۰۰ متر مربع مساحت برای حداقل تفکیک مسکونی اشاره کرد که بسیار فراتر از میانگین مساحت زمین مسکونی در وضع موجود آن (۱۰۰ متر مربع) و خارج از توان گروه‌های کم درآمد بود. (همان، ص ۱۲۰)

برخلاف تصور، رشد جمعیت شهری در سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ نسبت به دوره‌ی ۱۳۴۰ تا ۱۳۴۵ یعنی دوره‌ی اصلاحات ارضی بسیار بیشتر بوده است. در این دوره بی‌آنکه سیاست مدونی وجود داشته باشد، پاره‌ای از اقدامات دولت در زمینه‌ی تأمین مایحتاج غذایی مردم خود به خود به تدوین مقرراتی انجامید که مانع استقرار آزادانه و بی‌قید و شرط مهاجران در تهران شد. ممنوعیت خرید و حتی اجاره‌ی مسکن، ارائه‌ی دفترچه‌ی بسیج اقتصادی برای ثبت نام در مدارس و دریافت خدمات ضروری و روزمره از

1 <http://eghtesadnews.com/Live/Stories/DEN-147922/>

2 <http://donya-e-eqtasad.com/news/1064644>

۳ برگرفته از گزارش مرحله‌ی نخست تهیه‌ی برنامه‌ی ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهر تهران و اقدامات توانمندسازی اجتماعات آن‌ها با تأکید بر بهسازی شهری با دیدگاه شهرنگر، جلد دوم، مطالعات مجموعه‌ی شهری تهران، در ماه ۱۳۹۴، مهندسین مشاور عرصه، وزارت راه و شهرسازی، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران، دفتر دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری، ص ۱۰۵.

آن جمله بود. نتیجه‌ی عملی این اقدامات سوق مهاجران به نقاط پیرامونی و گسترده‌تر شدن منطقه‌ی استقرار آنان شد. (همان، ۱۲۴) بین سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ جمعیت شهری حدود ۷۲ درصد رشد کرد. سه عامل عمده در این فرایند دخالت داشتند: سرازیر شدن ۲,۵ میلیون آوره‌ی جنگی به شهرها، ورود حدود ۲ میلیون آواره‌ی افغانی به کشور و سوم، مهاجرت از روستا به شهر که فقط ۱,۵ میلیون روستایی را روانه‌ی تهران کرد. (همان)

در سال ۱۳۷۱ شهردار تهران اذعان کرد که مناطق حاشیه‌ای اطراف تهران از ۲۰۰ کیلومتر مربع سال اول انقلاب به ۶۰۰ کیلومتر مربع در حال حاضر رسیده است. در سال ۱۳۷۰ بیش از ۱۷ درصد جمعیت تهران بزرگ در محدوده‌های خارج از پایتخت زندگی می‌کردند، در حالی که این رقم در سال ۱۳۴۵ از ۳ درصد فراتر نمی‌رفته است. در سال ۱۳۷۹، حدود ۶۷۱ هزار نفر انسان کم‌درآمد در سکونتگاه‌های غیررسمی اطراف تهران زندگی می‌کردند. (همان، ص ۱۳۵)

در این دهه سیاست ایجاد شهرهای جدید به عنوان راه حلی بر اسکان غیررسمی پیشنهاد و اجرا می‌شود. همچنین دسترسی سریع‌تر کارگران به کارخانجات صنعتی نیز از دیگر اهداف احداث شهرهای جدید است. برنامه‌ی احداث شهرک‌های جدید در منطقه‌ی تهران با ایده‌ی احداث ۴ شهر در سال ۱۳۶۸ و آماده‌سازی زمین آنها در ۱۳۷۰ آغاز شد. (همان، ص ۱۴۱)

یکی دیگر از تحولات ساختار کالبدی مجموعه‌ی شهری تهران در این دهه شهرک‌های صنعتی بود. احداث شهرک‌های صنعتی در مجموعه‌ی شهری تهران با اهدافی مشابه اهداف احداث شهرهای جدید در اوایل دهه‌ی ۷۰ کلید خورد. در سال ۱۳۶۳ شرکت شهرک‌های صنعتی ایران تشکیل شد. تا اواخر دهه‌ی ۷۰، ۴۶ شهرک صنعتی در مجموعه‌ی شهری تهران وجود داشت. (همان، ص ۱۴۳)

از سال‌های پس از جنگ سیاست‌های تعدیل ساختاری عده‌ی بیشتری را به زیر خط فقر سوق داد. از این زمان به بعد مهاجرت‌های شهر مادر به حاشیه شدت گرفت. مردم ناتوان از تامین مسکن به ویژه در تهران و حتی در شهرهای حاشیه‌ی تهران، به سمت ایجاد سکونتگاه‌های جدید و متحول ساختن روستاهای پیرامون تهران سوق داده شدند. مهمترین سیاست تاثیرگذار در دوره‌ی طرد تهیدستان بیشتر از شهر تهران، سیاست فروش تراکم بود. این سیاست قیمت زمین را در کلانشهر تهران به شدت افزایش داد و مسکن برای گروه‌های بیشتری از مردم غیرقابل‌استطاعت شد. (همان، ص ۱۴۴)

### **سکونتگاه غیررسمی در اسلامشهر به عنوان بخشی از مجموعه‌ی شهری تهران: سطح**

#### **تحلیل دوم**

زایش و توسعه‌ی اسلامشهر عامل اصلی رشد و ترقی میان‌آباد بوده‌است. اما رشد اسلامشهر خود مرهون عوامل منطقه‌ای دیگری مانند توسعه‌ی صنایع در محور تهران-کرج، بهبود زیرساخت‌های ارتباطی و حمل و نقل در محور تهران-ساوه، غالب شدن ایده‌ی تمرکززدایی از تهران و ظهور نهادها و موسسات هم‌پیوند آن و البته ساختن سد بر روی رودخانه‌ی کرج بوده است.

اسلامشهر را باید جزئی دانست درون ساختار جریانات و مناسبات شهری‌ای که در سطوح مختلف، از محلی و شهری گرفته تا منطقه‌ای و ملی، جاری و ساری‌اند. بنابراین آنچه هستی‌شناسی کلاسیک «اسلامشهر» می‌نامد که دارای مرزهایی مشخص و متمایز است، صرفاً نوک کوه یخی‌ست از شبکه‌ای از جریانات، مبادلات و ارتباطات که در یک مکان جغرافیایی لخته شده است. این فهم از مسئله‌ی شهری‌شدن به ما کمک می‌کند تا بسترهای زایش و گسترش اسلامشهر را در نمایی کلی‌تر دریابیم.

اسلامشهر که تا پیش از انقلاب ماهیتی یکپارچه نداشت و متشکل از چندین آبادی به مرکزیت قاسم‌آبادی شاهی در جوار جاده‌ی تهران-ساوه بود. بر اساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن در این سکونتگاه تا سال ۱۳۴۵ تنها ۱۰۰۰ نفر ساکن بودند. اما در گزارشات سال ۱۳۵۵ به یکپارچه با گسترش سرسام‌آور جمعیت و وسعت آبادی قاسم‌آباد شاهی روبه‌رو هستیم. چنانچه جمعیت آن با رشدی ۵۰۰ درصدی به حدود ۵۰ هزار نفر رسیده است. در این تاریخ در سرشماری نفوس و مسکن از قاسم‌آباد به‌عنوان یکی از نقاط شهری استان تهران نامبرده می‌شود. ۱۰ سال بعد در سال ۱۳۶۵ آبادی قاسم‌آباد شاهی تبدیل به شهری با نام اسلامشهر با جمعیت ۲۱۵٬۱۲۹ نفر می‌شود. جالب آنکه از این تعداد تنها ۴۴٪ زاده‌ی خود اسلامشهر هستند و مابقی از شهرها و یا روستاهای اطراف به آنجا آمده‌اند (مرکز آمار ایران، ۱۳۶۵). بدین ترتیب در سال ۱۳۶۵ چیزی حدود ۱۴۰ هزار نفر مهاجر در اسلامشهر وجود دارد.

تا اوایل دهه‌ی ۴۰ شمسی شهر تهران کانون اصلی مهاجرت، چه از سمت شهرهای کوچک و چه از سمت روستاها، بوده است. اما از این دهه به بعد روند مهاجرت کیفیتی دیگر پیدا می‌کند، به شکلی که با همونیک شدن گفتمان تمرکززدایی و متعاقب آن قانون‌گذاری‌های مرتبط با تعیین محدوده‌ی قانونی و خروج صنایع از تهران، حال دیگر این کانون‌های حاشیه‌ی تهران بود که پذیرای جمعیت‌های سیال شهری شدند. علاوه بر این با غالب شدن فرآیند شهری‌شدن به عنوان شکل متاخر چرخش و انباشت سرمایه، جهت مهاجرت نیز آرام آرام شکلی دیگر به خود گرفت. فرآیند تولید فضای سرمایه‌دارانه با اتکا به مکانیزم قیمت زمین بستر ساز پیدایش انباشتی از فقرای شهری شد که دیگر توان زندگی در مرزهای قانونی شهر را ندارند. از آنجاییکه این جمعیت خواهان بهره‌مند شدن از مواهب زندگی شهری‌اند، و در این میان بیش از همه نزدیک بودن به مراکز کار و اشتغال را در سر می‌پروراندند، چاره‌ای ندارند جز سکنی گزیدن در نزدیک‌ترین کانون زیستی به شهر تهران. از این‌روست که می‌بینیم از دهه‌ی ۵۰ به بعد با موج افزایش سکونتگاه‌های حاشیه در اطراف و حواشی شهر تهران مواجهیم. رشد ۵۰ درصدی و ۳۲ درصدی جمعیت اسلامشهر به ترتیب در خلال سال‌های ۱۳۴۵ الی ۱۳۵۵ و ۱۳۵۵ الی ۱۳۶۵ گویای این تغییر کیفیت و جهت مهاجرت شهروندان حالا دیگر سیال شده است. (واقفی، ۱۳۹۵)

اما مقایسه‌ی آمار در دهه‌های بعد از ۱۳۶۵ خبر از ظهور پدیده‌ای به نام «حاشیه‌ی حاشیه» می‌دهد. آبادی‌ای به نام میان‌آباد که تا سال ۱۳۵۵ تنها ۵۹ نفر در آن ساکن بودند با رشدی موشکی به جمعیتی بالغ بر ۱۰ هزار و ۱۸ هزار نفر به ترتیب در سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ می‌رسد. از این آمار می‌توان نتیجه گرفت هنگامی که اسلامشهر از آبادی‌ای نسبتاً کوچک به نام قاسم‌آباد به شهری ۲۰۰ هزار نفری تبدیل می‌شود، آرام آرام درون چرخه‌ی شهری‌شدن منطقه‌ی مادرشهری تهران جذب و به جزئی از چرخنده‌های این



فرآیند تبدیل می‌شود. اما از آنجاییکه زمین جایگاه کلیدی در چرخه‌ی شهری شدن دارد دسترسی به اراضی هنوز شهر نشده عنصر لاینفک چرخه‌ی انباشت سرمایه از خلال شهری شدن است. به این اعتبار با شهری شدن آبادی قاسم‌آباد حال این بار نوبت به اراضی اطراف آن است که تبدیل به مستغلات شهری شود. از این‌روست گسترش ۴/۷ درصدی میان‌آباد در خلال سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵ در حالیکه در مدت مشابه اسلامشهر تنها رشدی ۳/۲ درصدی را تجربه کرده است. بدین ترتیب با مروری بر تاریخ ۵۰ سال اخیر تهران به الگوی واحدی می‌رسیم مبتنی بر تبدیل اراضی غیرشهری به مستغلات شهری. این الگو همچنین فرمی دوار به‌خود گرفته است به این شکل که هر کدام از این حلقه‌های دوار متکی به رشد کانون پیشین است. به عبارتی شهری شدن میان‌آباد متکی به شهری شدن اسلامشهر و شهری شدن اسلامشهر متکی به شهری شدن تهران است. فهم هر کدام از این کانون‌های زیستی بدون برقرار کردن پیوندی متقابل میان آنان به درکی نابسنده از مسئله منتهی خواهد شد. (همان)

### تولید فضای میان‌آباد، تقابل رسمیت و غیررسمیت: سطح تحلیل سوم

برای مواجهه با مسئله‌ی زیست غیررسمی در میان‌آباد واقع در اسلامشهر، پرداختن به فرایندهای عمده‌ی برنامه‌ریزی شهری که می‌توان آن‌ها را اصلی‌ترین نیروی موثر در تولید فضا دانست، ضروری به نظر می‌رسد. مسئله، بر خلاف برداشت‌های رایج، نقش خود این فرایندهای برنامه‌ریزانه در تولید و بازتولید نابرابری‌های فضایی است. ساده‌انگارانه است که نقش یکی از کلیدی‌ترین نیروهای جهت‌دهنده به توسعه‌ی املاک و مستغلات (زمین و مسکن شهری) یعنی فرایندهای نهادینه‌ی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری را که در قالب سیاست‌های مسکن، سیاست‌های مالی و پولی، برنامه‌ها و طرح‌های جامع، تفصیلی، ساختاری-راهبردی، شهرهای جدید، مجموعه‌ی شهری، نوسازی بافت‌های فرسوده، و ... پیاده‌سازی می‌شوند در بهره‌مندی از رانت فزاینده‌ی این بخش از اقتصاد این سال‌های اخیر تهران و سپس با فاصله‌ی بسیار، شهرهای دیگر ایران نادیده بگیریم. با نگاهی به آمار، متوجه شدیم که رشد بخش املاک و مستغلات در ایران، در کل اقتصاد ایران، در دهه‌های اخیر روندی به شدت افزایشی داشته است.

«با استناد به داده‌های حساب‌های ملی بانک مرکزی ایران، در شرایطی که در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ سهم ماشین‌آلات از تشکیل سرمایه‌ی ثابت ناخالص از ساختمان بیشتر بوده یا تقریباً یکسان بوده است، از سال ۱۳۸۵ این روند به شدت واگرا شده، به طوری که تا سال ۱۳۹۱، سهم ساختمان از تشکیل سرمایه به ۷۲ درصد از کل تشکیل سرمایه در کشور و سهم ماشین‌آلات به ۲۸ درصد می‌رسد. در همین دوره‌ی زمانی، سهم مستغلات از تشکیل سرمایه‌ی ثابت ناخالص کشور از حدود ۲۴ درصد به ۴۴ درصد افزایش را نشان می‌دهد و سهم بخش صنعت و معدن از ۱۸ درصد به ۹ درصد تنزل یافته است. در طی نیمه‌ی دوم دهه‌ی هشتاد سهم مستغلات، رشد نامتعارف و بی‌قاعده بیش از ۸۰ درصدی را تجربه کرده است. «برآوردها حاکی از ساخت بیش از ۴۰ درصد واحدهای مسکونی کشور از سال ۱۳۸۰ به بعد با مساحت متوسط ۱۲۵ مترمربع می‌باشد. در شرایطی که در دهه‌ی هشتاد، ابعاد خانوارها ۱۸ درصد کوچکتر

شده، ابعاد واحدهای مسکونی ساخته شده ۱۰ درصد افزایش یافته است<sup>۱</sup>. (راغفر و سلطانی، ۱۳۹۵) این بیانگر واگرایی سیاست‌های زمین و مسکن از نیازهای واقعی جامعه‌ی شهری است. میان‌آباد تا پیش از انقلاب دهی کوچک در جنوب‌غربی تهران با جمعیتی کمتر از ۱۰۰ نفر بوده است. در این دوره به‌لحاظ تقسیمات سیاسی در قلمرو استحفاظی شهرستان ری قرار داشته‌است. اما تاریخ پسانقلابی این ده کوچک گویای دست به دست شدن حکمرانی آن در سطوح مختلف است. این جابه‌جایی‌ها نتیجه‌ی تغییرات مختلف اجتماعی-فضایی‌ست که بیش از همه در این میان باید به رشد غیرمترقبه‌ی جمعیت (از ۵۹ نفر در ۱۳۵۵ به ۱۰ هزار نفر در ۱۳۶۵ و ۱۸ هزار نفر در ۱۳۷۵) و قرارگیری در مجاورت شهر اسلامشهر اشاره کرد. اجازه دهید هم‌پای این تغییرات، دگرگونی‌های حکمرانی شهری را در شهرک میان‌آباد مورد مذاقه قرار دهیم.

### از انقلاب اسلامی ۵۷ تا شوراهای شهر ۱۳۷۸

در طی این ۲۰ سال علی‌رغم دگرگونی‌های بی‌سابقه‌ی جمعیتی و شهری، حکمرانی شهری در میان‌آباد دستخوش تغییر ویژه‌ای نشد. در این مدت این سکونتگاه که عملاً ماهیت روستایی خود را با کیفیت شهری تعویض کرده بود، تحت کنترل نزدیک‌ترین بخشداری ناحیه (ابتدا بخش ری و سپس بخش کهریزک و سرآخر بخش اسلامشهر) درآمد. بدین ترتیب حکمرانی شهری در این بازه‌ی ۲۰ ساله نه محلی، بلکه به‌صورت منطقه‌ای اعمال می‌گردید.

اما از آنجاییکه بخشداری در منطقه‌ی محلی مستقر نیست، یا به‌عبارتی حکومت محلی وجود ندارد، ساکنین و تازه‌واردان به‌کمک پیوندهای قومی-خویشاوندی خود به ساخت خانه پیش از سررسیدن مامور بخشداری اقدام می‌کنند. این خانه‌ها در افواه محلی به خانه‌های یک‌شبه معروف است. عکس‌العمل بخشداری نیز در برخی موارد دریافت وجه جریمه و ارائه‌ی مجوز به مالک زمین است. نکته‌ی قابل توجه آنکه علی‌رغم جمعیت ۱۰ هزار نفری در سال ۱۳۶۵ و ۱۸ هزار نفری در ۱۳۷۵، اما منابع رسمی از شهر قلمدادکردن میان‌آباد سرباز زدند. دلیل اصلی این استنکاف را باید در خودرو بودن میان‌آباد و ماهیت غیررسمی ساخت‌وسازها در آن جستجو کرد. به‌هر تقدیر این وضعیت تا سال ۱۳۷۸ ادامه داشت تا اینکه انتخابات شوراهای شهر و روستا ماهیت حکمرانی شهری را تغییر داد. (واقفی، ۱۳۹۵)

برگزاری انتخابات شوراها سرآغاز مسیری جدید در حکمرانی شهری میان‌آباد بود. برای نخستین بار ساکنین این سکونتگاه با انتخاب خود افرادی را به‌عنوان اعضای شورای روستای میان‌آباد برگزیدند. با استقرار شورای روستا در میان‌آباد عملاً مقیاس حکمرانی شهری از مقیاسی منطقه‌ای به مقیاسی محلی جابه‌جا شد. اما از آنجا که میان‌آباد همچنان به‌عنوان روستا در نظر گرفته می‌شد، تصمیمات محلی شورا باید به تصویب بخش مرکزی، یعنی شهرستان اسلامشهر، می‌رسید. با راه‌یافتن اعضای شورای میان‌آباد به شورای مرکزی اسلامشهر مشکل تایید مصوبات نیز مرتفع گردید. این وضعیت البته دیری نپایید و خودمدیریتی شهرک میان‌آباد در اواخر اولین دوره‌ی شوراهای شهر و روستا جای خود را دوباره به

حکمرانی منطقه‌ای داد. در اواخر سال ۱۳۸۱ بنا بر تصمیمات وزارت کشور، میان‌آباد به بخشی از شهرداری منطقه‌ی ۲ اسلامشهر درآمد. بدین ترتیب از این سال به بعد شورای شهر اسلامشهر وظیفه‌ی کنترل و نظارت بر فرآیند شهری‌شدن میان‌آباد را بر عهده می‌گیرد. در دو انتخابات ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶ منتخبین شورای شهر همگی ساکن اسلامشهر بودند و غیاباً برای این سکونتگاه تصمیم و به شهرداری منطقه‌ی ۲ ابلاغ می‌کردند.

سپس در فاصله‌ی یک دهه از اواخر دهه‌ی ۷۰ تا اواخر دهه‌ی ۸۰ شمسی با دو تغییر در حکمرانی شهری روبه‌رو بودیم. نخست با رشد سریع اسلامشهر در دهه‌ی ۶۰ و ۷۰، نهاد شهرداری به جای بخشداری به‌عنوان نیروی انضباطی کنترل‌کننده مستقر شد.

به‌یاد بیاوریم که در اواخر دهه‌ی ۶۰ قانون خودکفایی شهرداری‌ها به‌تصویب هیئت دولت رسید. بنابراین تغییر نهاد نظارتی-قانون‌گذاری از بخشداری به شهرداری به معنای پیدایش نوعی حکمرانی شهری مستقل است که جدا از دولت در قامت یک بازیگر اصلی در عرصه‌ی شهر به میدان وارد می‌شود. علاوه بر این، دومین تغییر جابه‌جایی‌های چندباره در مقیاس حکمرانی شهری از مقیاس منطقه‌ای (بخشداری و شهرداری اسلامشهر) به مقیاسی محلی‌ست. به این شکل که از ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۲ قسمی حکومت محلی در میان‌آباد مستقر است و از ۱۳۸۲ تا ۱۳۹۰ با ادغام میان‌آباد در اسلامشهر، حکومت محلی جای خود را به حکومت منطقه‌ای می‌دهد. اما در اواخر دهه‌ی ۸۰ شاهد تغییری دیگر در حکمرانی شهری در میان‌آباد هستیم. (واقفی، ۱۳۹۵)

با گسترده‌شدن ابعاد شهری‌شدن در میان‌آباد و بالارفتن جمعیت آن تا مرز ۳۰ هزار نفر عملاً کنترل میان‌آباد به شیوه‌ی قبلی امکان‌پذیر نبود. به‌همین علت در این تاریخ میان‌آباد به منطقه‌ای مستقل از اسلامشهر درآمد. از این تاریخ به بعد مجموعه‌ای از اقدامات انتظام‌بخش برای تبدیل بیش از پیش میان‌آباد به موضوع کنترل و برنامه‌ریزی به اجرا درآمد. از این میان می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: استقرار نهاد شهرداری در شهرک میان‌آباد، کندن خندق در ضلع جنوبی شهرک به منظور ممانعت از ورود مصالح ساختمانی، استقرار کیوسک نیروی انتظامی در تنها ورودی شهرک و یکپارچه‌کردن مراحل ساخت شامل صدور سند، صدور مجوز و ارائه خدمات شهری. (همان) بدین ترتیب از سال ۱۳۹۰ به بعد نهادهای انتظام‌بخش شهری‌شدن شهرک میان‌آباد را بیش از پیش به کنترل خود درآوردند.

### نهادهای متولی شهری‌شدن در میان‌آباد

در میان‌آباد سه نهاد وجود دارد که مستقیماً مکانیزم‌های شهری‌شدن را متاثر می‌کنند. این سه نهاد عبارتند از بخشداری، سازمان اوقاف و نهادهای خدمات شهری (آب و فاضلاب، برق، گاز). نسبت این سه نهاد در هر یک از دوره‌های پیش‌گفته متفاوت است. بطوریکه در دوره‌ی نخست (۱۳۵۷ الی ۱۳۷۸) هیچ هماهنگی‌ای میان این نهادها برقرار نبود. سازمان اوقاف مستقلاً برای به مالکیت درآوردن اموال و صدور اجازه‌نامه اقدام می‌کرد، درحالی‌که بخشداری صرفاً برای تحت نظارت درآوردن ساخت و سازها عمل می‌کرد. در دوره‌ی دوم (۱۳۷۸ الی ۱۳۹۰) شهرداری جایگزین بخشداری به‌عنوان نهاد متولی صدور مجوز

گردید. اما این نهاد هماهنگی‌ای با نهادهای خدمات شهری مانند ادارات آب و فاضلاب نداشت. در نتیجه مالکین بدون اینکه لزوماً سند رسمی‌ای دال بر مالکیت‌شان داشته باشند و بدون اینکه مجوز پایان کار از شهرداری گرفته باشند، معمولاً با در دست داشتن قولنامه برای گرفتن آب و برق و گاز رسماً اقدام می‌کردند. اما در دوره‌ی سوم، یعنی از سال ۱۳۹۰ به بعد نهادهای بالادست به‌منظور یکپارچه کردن فرآیند شهری‌شدن ضوابط مشترکی را به‌تصویب رساندند. از آن پس اداره برق، آب و گاز تنها در صورتی به مالکین خدمات شهری ارائه می‌داد که پیشاپیش مجوز شهرداری صادر شده باشد. همچنین پیش‌شرط شهرداری برای صدور مجوز به‌سرانجام رسیدن دعوی میان سازمان اوقاف و مالکین و صدور سند اوقافی بوده است.

داستان تغییرات زمین در میان‌آباد دربرگیرنده‌ی بازیگران مختلف در سطوح متفاوت است. همانطور که پیشتر ذکر شد تبار تغییرات زمین در میان‌آباد به اصلاحات ارضی و رعایای حالا صاحب زمین شده بازمی‌گردد. در ادامه به نمود یکی از تحولات اخیر یعنی شهری‌شدن زمین در بستر شهری‌شدن سیاره‌ای پرداخته می‌شود. در این نمونه شاهد آن هستیم که چگونه سازوکارهای ظاهراً رسمی خود اصلی‌ترین عامل بازتولید غیررسمیت هستند. در واقع با فرایندی روبه‌رو هستیم که می‌توان آن را غیررسمیت‌فزاینده نامید. در این فرایند مرز بین رسمی و غیررسمی دیگر وجود ندارد. نهادهای ظاهراً رسمی، غیررسمی‌ترین فرایندها را پیش می‌برند و پیامدهایی را تولید می‌کنند (سکونت‌گاه‌های غیررسمی) که ظاهراً غیررسمی‌اند. اما همین پیامدها به بخشی از سیاست‌های رسمی زمین تبدیل می‌شوند و نهادهای رسمی به دنبال رسمی‌سازی آن‌ها هستند.

در دهه‌ی ۷۰ بر اساس توافقی که میان مدرسه‌ی عالی مطهری و تعاونی مسکن سپاه روی می‌دهد بخشی از ضلع شمالی میان‌آباد به این تعاونی واگذار/فروخته می‌شود. این اراضی به همراه بخش قابل توجه دیگری از اراضی میان‌آباد زمین‌های کشاورزی‌ای بودند که با قطعه‌قطعه‌شدن عملاً امکان کشاورزی در آن‌ها ممتنع بود. البته تا آن زمان بخشی از اراضی شهرک میان‌آباد بواسطه‌ی ساخت و سازها به زمین مسکونی تبدیل شده بود، که این البته شامل اراضی واگذارشده به تعاونی مسکن نمی‌شد. داده‌های میدانی استخراج‌شده به ما می‌گوید تقریباً تا اواخر دهه‌ی ۷۰ تمامی اراضی تعاونی مسکن که پیشتر به کارکنان واگذار شده بود به اسم زمین‌های مسکونی به غیر فروخته شده است. در اینجا دو نکته حائز اهمیت است. نخست آنکه فروش اراضی به غیر قانوناً مخالف با اساسنامه و منطق شکل‌گیری تعاونی‌های مسکن است. چرا که فلسفه‌ی تاسیس تعاونی مسکن برآوردن نیاز اسکان کارکنان بخش است و لذا اراضی خریداری شده نه ارزش مبادله‌ای که قرار بود ارزش مصرف داشته باشند.

اما آنچه در این سالیان رواج یافته و در این نمونه‌ی میان‌آباد نیز به چشم می‌خورد ورود تعاونی‌های مسکن به عرصه‌ی بورس‌بازی و سوداگری زمین است. به این ترتیب یکی از بازیگران در حوزه‌ی بورس‌بازی زمین در میان‌آباد همین تعاونی‌های مسکن هستند که با پشتوانه‌های نهادی و رانتی‌ای که در اختیار دارند (و از همین رو در دسته‌بندی‌های رایج، نهادهای رسمی تلقی می‌شوند) اراضی کم‌قیمت را، مثلاً در این نمونه اراضی کشاورزی، در تملک خود درمی‌آورند و بعد از گذشت مدتی آن‌را با تغییر کاربری

و البته ارزش افزوده به فروش می‌رسانند — فرایندی که به بازتولید غیررسمیت می‌انجامد. نکته‌ی دوم مربوط به تغییر کاربری این اراضی است. اگرچه تعاونی مسکن این اراضی را به اسم اراضی کشاورزی از اداره‌ی اوقاف و در این مورد مدرسه‌ی عالی شهید مطهری خریداری کرده، اما تا همین امروز که حدود ۲۰ سال از آن تاریخ می‌گذرد، برای این اراضی همچنان در طرح‌های شهری کاربری کشاورزی تعیین شده است. در نظر بگیریید که در این مدت جمعیت میان‌آباد از ۱۵ هزار نفر به چیزی بالغ بر ۷۰ هزار نفر رسیده است و تعداد واحدهای مسکونی آن نیز ۲ برابر شده است.

بخش دیگری از اراضی شرق میان‌آباد نیز تجربه‌ی مشابهی را از سرگذرانده است. با این تفاوت که این بار به جای تعاونی کارکنان سپاه، این بخش از زمین‌های حالا شهری به تعاونی مسکن کارکنان نیروی انتظامی واگذار می‌شود. اما همانگونه که انتظارش می‌رود برخلاف منطق اولیه‌ی تعاونی‌های مسکن، که قرار بود بستری برای خانه‌دار کردن کارکنانش باشد، اراضی واگذار شده مبدل به کالایی برای خرید و فروش و در یک کلام زمینه‌ای برای بورس‌بازی زمین می‌شود. شهرک میان‌آباد نمونه‌ی بسیار خوبی‌ست برای نشان دادن فرآیندی که در آن زمین از نیازی با ارزش مصرفی تبدیل به کالایی با ارزش مبادله می‌شود.

### استنباط نظری و جمع بندی

بنابر تحلیل‌های انجام‌شده و نیز با اتکای بر چارچوب مفهومی-نظری پژوهش، می‌توان گفت که سیاست‌های رفاهی مسکن در دهه‌های گذشته که خود بخشی از نظام برنامه‌ریزی ملی کشور در قالب برنامه‌های توسعه‌ی ۵ ساله و قوانین و طرح‌های منتج از آنها بوده اند، به بخشی از مکانیسم بازتولیدکننده‌ی فرایندهای غیررسمی تبدیل شده‌اند. در واقع همان طور که نشان داده شد، در نتیجه‌ی تحولات جهانی به ویژه در ۴ دهه‌ی گذشته و فراگیرشدن سیاست‌های نئولیبرالی در نتیجه‌ی غلبه‌ی شکل خاصی از شهری‌شدن سیاره‌ای، شاهد آن هستیم که تبدیل زمین به کالا به بخش لاینفک سیاست‌های حوزه‌ی زمین و مسکن شهری در تمام کشورها (شمال و جنوب) تبدیل شده است. در چنین بستری، سیاست‌های رفاهی مسکن، در قالب رژیم‌های شهری جدید مبتنی بر کاسب‌کارسالاری شهری و با حمایت نهادها و سازوکارهای دولتی و جهانی، خود ماهیتی غیررسمی پیدا کرده اند. شاهد آن هستیم که نهادهایی که تا پیش از این رسمی به شمار می‌رفتند و کارویژه‌ی آنها در قالب فعالیت‌ها و رویه‌های رسمی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی تعریف می‌شد، در شرایط جدید، خود گرایش به پیشبرد سازوکارهای غیررسمی دارند. به تعبیر دقیق‌تر، بقای این نهادها در غیررسمی‌سازی فزاینده نهفته است. پیامد این امر آن است که با عقب‌نشینی فزاینده‌ی دولت به عنوان رسمی‌ترین نهاد مداخله در حوزه‌ی سیاست‌گذاری مسکن — که خود این عقب‌نشینی در نتیجه‌ی تغییر شکل اقتصاد جهانی، بزرگ‌ترین عقب‌نشینی غیررسمی است و نقشی اساسی در بازتولید غیررسمیت دارد — نهادهایی غیررسمی پا به میدان گذاشته‌اند با ابتنای بر یک سازوکار از پیش موجود یعنی بازار، و سوق دادن آن در راستای اهداف و منافع خود، فرایند غیررسمی‌سازی

را تشدید کرده‌اند. حالا خود شهرداری‌ها و نهادهای رسمی، به بزرگ‌ترین و مهم‌ترین بازیگران غیررسمی حوزه‌ی مسکن تبدیل شده‌اند. بر این مبنای دیگر نمی‌توان فقط سکونت‌گاه‌های غیررسمی را در تحلیل وارد کرد. خود این سکونت‌گاه‌ها محصول یک شبکه‌ی همبسته‌ی فرایندهای رسمی/غیررسمی هستند. حال آنکه هنوز شاهد آن هستیم که بیشتر تحلیل‌ها فقط بر این سکونت‌گاه‌ها متمرکزند در حالی که این‌ها فقط نتایج و نمودهای نیروهای زیربنایی‌تری هستند که به آن‌ها اشاره شد. در این وضعیت، سیاست‌های رفاهی مسکن، خود ماهیتی غیررسمی‌ساز می‌یابند. به بیان دیگر، خود سیاست‌های مسکن تبدیل به سازوکاری برای بازتولید غیررسمیت در شکل سکونت‌گاه‌های غیررسمی می‌شوند.

## منابع

- آذرمند، حمید (۱۳۹۵). بخش مسکن در اقتصاد ایران: قاتق نان یا قاتل جان. سایت اقتصاد نیور (۲۴/۶/۹۵).
- اکبری، فرامرز (۱۳۸۱). بررسی علل و پیامد حاشیه نشینی در شهر اسلام آباد غرب. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
- اطهری، کمال (۱۳۸۴). فقر مسکن در ایران: فقر سیاست اجتماعی. فصلنامه رفاه اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۸.
- اطهری، کمال (۱۳۹۰). مسکن. در گزارش وضعیت اجتماعی ایران، موسسه‌ی رحمان، مدیر پروژه: سعید مدنی قهفرخی.
- بیات، آصف (۱۳۹۳). سیاست‌های خیابانی (جنبش تهیدستان در ایران). ترجمه: سید اسدالله نبوی چاشمی. تهران: نشر شیرازه.
- بیات، آصف (۱۳۹۰). زندگی همچون سیاست (چگونه مردم عادی خاورمیانه را تغییر می‌دهند). ترجمه: فاطمه صادقی. دانشگاه آمستردام.
- ترکمه، آیدین و همکاران (۱۳۹۵). طرح پژوهشی مسئله‌ی زمین و زیست غیررسمی. به سفارش شرکت عمران و بهسازی شهری ایران، منتشر نشده.
- ترکمه، آیدین (۱۳۹۵). تحلیل نظام برنامه‌ریزی شهری در پیوند با مسئله‌ی غیررسمیت<sup>۱</sup> (نمونه‌ی اوزون‌تپه بومهن، منطقه‌ی مادرشهری تهران). طرح پژوهشی مسئله‌ی زمین و زیست غیررسمی، به سفارش شرکت عمران و بهسازی شهری ایران، منتشر نشده.
- دسوتو، ارناندو (۱۳۸۹). راه دیگر. ترجمه: جعفر خیرخواهان. تهران: نشر نی.
- دینی ترکمانی، علی (۱۳۹۵). پنج بازنده تورم مستغلات. روزنامه‌ی دنیای اقتصاد، شماره‌ی ۳۸۳۹.
- راغفر، حسین و سلطانی، احسان (۱۳۹۵). اقتصاد سیاسی مسکن در ایران: برندگان و بازندگان. سایت انجمن صنایع همگن پلاستیک (۱۱/۲/۹۵)
- شیرعلی، ابراهیم (۱۳۹۲). مطالعه‌ی تحولات مسکن در ایران بعد از انقلاب اسلامی. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، دانشکده علوم اجتماعی، استاد راهنما: دکتر علی اصغر سعیدی.
- صادقی بروجنی، خسرو (۱۳۹۲). تعدیل ساختاری و نتولیرالیسم در ایران. سایت مقالات و نوشته‌های خسرو صادقی بروجنی (۱۸/۰۸/۲۰۱۳)

- صالحی امیری، سیدرضا و همکاران (۱۳۸۹). ویژگی‌ها و پیامدهای اسکان غیر رسمی و حاشیه‌نشین شهری. فصلنامه بررسی مسائل اجتماعی (نامه علوم اجتماعی)، سال اول، شماره سوم.
- صداقت، پرویز (۱۳۹۲). ساختارها را به خاطر بسیار. سایت نقد اقتصاد سیاسی.
- صدیق سروستانی، رحمت‌الله (۱۳۷۶). حاشیه‌نشین و امنیت. مجموعه‌ی مقالات همایش توسعه و امنیت عمومی، معاونت امنیتی و انتظامی، جلد دوم، تهران: وزارت کشور.
- علوی، آتنا (۱۳۹۵). شهری‌شدن ایران، نگاهی تاریخی. طرح پژوهشی مسئله‌ی زمین و زیست‌غیررسمی، به سفارش شرکت عمران و بهسازی شهری ایران، منتشر نشده.
- مالجو، محمد (۱۳۸۶). اقتصاد سیاسی ظهور دولت نهم. فصلنامه‌ی گفتگو، شماره‌ی ۴۹.
- مالجو، محمد (۱۳۹۴). گزارشی از نشست عدالت آموزشی و مسئله‌ی گسترش مدارس خصوصی. سایت میدان (<http://meidaan.com/archive/9018>).
- مسکوب، محمود (۱۳۹۱). مشروطیت، تجدد و اسلام‌گرایی: اقتصاد سیاسی و سیاست اجتماعی در ایران. مجموعه مقالات سیاست‌گذاری اجتماعی در خاورمیانه، گردآورنده: کارشناس و همکاران، ترجمه: مزینانی و همکاران، تهران: امام صادق (ع).
- واقفی، ایمان (۱۳۹۵). مطالعات سکونتگاه میان‌آباد. طرح پژوهشی مسئله‌ی زمین و زیست‌غیررسمی، به سفارش شرکت عمران و بهسازی شهری ایران، منتشر نشده.
- هاروی، دیوید (۱۳۸۶). تاریخ مختصر نئولیبرالیسم. ترجمه: محمود عبدالله زاده. تهران: نشر اختران.
- Brenner, Neil, Peter Marcuse, and Margit Mayer. (2012). *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*. London; New York: Routledge.
- Castells, M. (۱۹۷۷[۱۹۷۲]). *The Urban Question: A Marxist Approach*. London: Edward Arnold.
- 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 university press. pp:466-485.
- Harvey, D. (1976). *Social Justice and the City*. Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Lefebvre, H. (2003 [1970]). *The Urban Revolution*. trans, by R. Bononno, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lefebvre, Henri (2009). *State, Space, World*. Selected Essays, Edited by Neil Brenner and Stuart Elden. Translated by Gerald Moore, Neil Brenner, and Stuart Elden. University of Minnesota Press
- MacLeod, Gordon and Jones, Martin. (2011). *Renewing Urban Politics*. Urban Studies, 48 (12): 2443-2472.
- Wigle, J.(2010). Social Relation, property and peripheral Informal Settlement: The Case of Ampliación San Marcos, Mexico City, *Jornal of Urban Studies*, Vol. 47, No. 2, pp:411-436.