

سیاستهای توریع جغرافیائی جمعیت (باتکیه بر مسئله مهاجرت‌های روستائی)

مقدمه

با سروری بر جمعیت شهری دنیا، در می‌یابیم که در سال ۱۹۰۰، آغاز قرن بیستم، تنها ۱۴ درصد جمعیت دنیا ساکن شهرها بوده‌اند. براساس پیش‌بینیهای انجام شده، این رقم در سال ۲۰۰۰ نزدیک به ۵۰ درصد خواهد شد.

بعضی از شهرها، در آخر قرن حاضر، جمعیتی بین ۲۰ تا ۳۰ میلیون خواهند داشت. در حال حاضر حدود ۳۰ درصد از شهرنشینان جهان سوم، در حلی آبادها و حاشیه‌های شهری به سر می‌برند اما البته در ارتباط با ارضای نیازهای انسانی، نقاط حاشیه‌ای این شهرها، دارای امکانات بیشتری نسبت به روستاها هستند. در این کشورها، شهرهای بزرگ معمولاً غالب صنایع جدید، مؤسسات تجاری، خدمات و ادارات را به خود اختصاص داده و قسمت اعظم سرمایه‌های عمومی را جذب کرده‌اند. در بسیاری از این کشورها، دولتهای استعماری، تنها یک یا دو شهر بزرگ را به عنوان مراکز اداری و یا صادراتی خود توسعه داده و بنابراین، در موقع استقلال تنها این مراکز دارای زیربنای لازم برای مؤسسات جدید بوده‌اند، از طرف دیگر، بی‌تفاوتی در برابر روستاها، تدارک و تهیه مواد غذایی برای این شهرها را که متکی به روستاها هستند، دچار مشکلی بزرگ کرده است و در این میان، مهاجرت‌های وسیع و مداوم روستاییان به شهرها به صورت بزرگترین جریان مهاجرتی تاریخ در آمده است. با وجود این، نسبت جمعیت روستایی جهان سوم که در حال حاضر به سوی شهرهای این کشورها به حرکت در آمده است، بالاتراز نسبت جمعیتی نیست که در گذشته در تعداد زیادی از کشورهای توسعه یافته وجود داشته است. براساس تخمینی که صورت گرفته است، در کشورهای جهان سوم از سال ۱۹۶۰ تقریباً ۶ نفر از هر هزار نفر هر ساله روستاهای خود را به سوی شهرها ترک می‌کنند، ولی جمعیت جهان سوم آنچنان زیاد است که این رقم ۲۲ میلیون نفر را در سال تشکیل میدهد. این نوع مهاجرت‌ها

عمدتاً به دلیل گریز از فقر و مسکن‌ت روستایی صورت می‌گیرد. فقدان زمین، امید به دست آوردن کار و رؤیای یک زندگی بهتر، روستایی را به سوی شهر می‌کشاند. از طرف دیگر، در روستاهای این کشورها، در آمد در سطحی بسیار پایینتر از حداقل در آمد شهری است. در این کشورها، بیش از ۸۰ میلیون خانواده روستایی، کمتر از ۲ هکتار زمین دارند، ۳ میلیون از دهقانانی که اجاره‌دار زمین خود هستند، باز هم وضع نامناسب‌تری داشته، و تعداد افراد بدون زمین، خصوصاً در شبه‌قاره هند، در حال افزایش است. تقریباً در همه جا نظامهای استفاده از زمین در مناطق روستایی موجبات استثمار و فلاکت روستاییان را فراهم آورده و روستاییان فقیر را تشویق به مهاجرت به طرف شهرها کرده است.

البته به دلیل آنکه بسیاری از مهاجرین روستایی جوان هستند، این مهاجرت‌ها سبب افزایش بازهم بیشتر میزان رشد طبیعی جمعیت شهرها می‌شود. به عنوان مثال، در مکزیکو حدود ۳ درصد ساکنین شهر، کمتر از ۱۰ سال دارند و این خود عاملی است که افزایش بیشتر جمعیت را در سالهای آتی جدا از مسئله مهاجرت موجب خواهد شد. اثرات و عواقب انفجار جمعیت شهری هنوز به طور کامل درك نشده است. در خلال سومین ربع قرن بیستم، جمعیت شهری به ۵۵۰ میلیون افزایش یافته که تنها درصد بسیار کمی از نیازهای این جمعیت عظیم را می‌توان تأمین کرد.

در طول آخرین ربع قرن بیستم، ۱۱۰۲ میلیارد تازه وارد به جمعیت مراکز شهری که خود از جمعیت لبریز است، اضافه خواهد شد. جمعیت مناطق روستایی کشورهای توسعه یافته نیز بدون شك تا آخر قرن به افزایش خود ادامه داده ولی ۷۰ درصد جمعیت اضافی دنیا در شهرها متمرکز خواهند شد. نتیجه آنکه این افزایش جمعیت بر تعداد شهرهای بزرگ خواهد افزود.

گسترش شهرها ممکن است به عنوان جریانی از توسعه، لازم و مثبت محسوب شود ولی مطالعاتی که توسط دفتر بین‌المللی کارا انجام گرفته است، این حقیقت را کاملاً آشکار می‌سازد که زمانی که جمعیت شهرها از حد میلیون می‌گذرد گرایشی به کاهش توان اقتصادی به وجود می‌آید و این در حالی است که متأسفانه غالباً در شهرهای بزرگ جمعیت سریعاً افزایش می‌یابد.

در اواسط قرن بیستم تنها ۳ مرکز تجمع با بیش از پنج میلیون جمعیت وجود داشته است: نیویورک، لندن، پاریس، توکیو، شانگهای و مجتمع صنعتی راین-روهر در آلمان. در سال ۲۰۰۰ تعداد ۵۰ مورد از مراکز تجمع ۵ میلیون به بالا خواهیم داشت که ۱۲ مورد آن

در کشورهای جهان سوم قرار دارند. اینها شهرهای غول پیکر جهان سوم اند که جمعیتشان به سرعت افزایش می‌یابد، اما شهرهای ۴ میلیونی و بیشتر که تنها ۱۲ درصد جمعیت کشورهای جهان سوم را در سال ۱۹۷۰ تشکیل می‌داد، در سال ۲۰۲۵ شامل ۲۸ درصد جمعیت این کشورها خواهد شد.

بدین ترتیب، جمعیت شهری کشورهای در حال توسعه، ۳۷٫۶ درصد در سال یعنی تقریباً دو برابر سریعتر از مجموع جمعیت افزایش می‌یابد.

جمعیت بعضی از شهرهای بزرگ سه یا چهار برابر سریعتر افزایش می‌یابد، به عنوان مثال، جمعیت لاگوس^۱ در طول سالهای ۱۹۷۰ ده درصد افزایش داشته است و جمعیت شهرهای جاکارتا، مکزیکو، خارطوم و سائوپولو^۲ از سال ۱۹۵۰ به این طرف چهار برابر شده است. پیش‌بینیهای سازمان ملل متحد برای بعضی از شهرهای بزرگ حیرت‌انگیز و شاید تاحدی دور از واقعیت باشد. به عنوان مثال، جمعیت بمبئی از ۳ میلیون نفر در سال ۱۹۵۰ به ۱۶ میلیون نفر خواهد رسید. در همین مقطع، جمعیت سائوپولو به ۲۴ میلیون و جمعیت مکزیکو به ۲۶ میلیون نفر بالغ خواهد شد (جمعیت این شهر در حال حاضر ۱۴ میلیون است که نیمی از آن در حاشیه‌های وسیع شهری زندگی می‌کنند و ۱۵ درصد نیز در حلی آبادها ساکن‌اند).

بدون شک در طول قرن آتی نیز چنانچه فاجعه‌ای رخ ندهد یا حرکت وارونه‌ای صورت نگیرد، گسترش مراکز شهری کماکان ادامه خواهد داشت.

در آمریکای لاتین گسترش سریع شهرها اندکی کاهش یافته است به طوری که رشد آنها از ۵ درصد در سالهای ۱۹۵۰ به ۳ یا ۴ درصد رسیده است ولی حتی با این رشد نیز جمعیت در طول ۱۷ تا ۲۲ سال دو برابر می‌شود.

بعضی از شهرها مثل مکزیکو و سائوپولو هر ساله بایستی هر کدام نیم میلیون جمعیت اضافی را در خود جای دهند.

در آفریقای جنوب صحرا که ۷۵ درصد افراد هنوز در روستاهای بسیار فقیر به سر می‌برند و جمعیت نیز به سرعت افزایش می‌یابد، گسترش شهرها بسیار سریع صورت گرفته و مهاجرت نقش بسیار مهمی را در این گسترش بازی می‌کند. به عنوان مثال، در نیجریه و در تانزانیا ۶٫۴ درصد افزایش جمعیت شهری ناشی از مهاجرت‌های روستایی است.

مطالعاتی که در سودان انجام گرفته است نشان می‌دهد که بیش از ۳۰ درصد کل ساکنین شهرها، مهاجرین نسل اول هستند. مشکل مسکن یکی از مشکلات اساسی است. «در آدیس آبابا» ۹ درصد افراد در مجتمع‌هایی زندگی می‌کنند که زمین آنها را بدون هیچ

ضابطه‌ای تصرف کرده و به میل خود ساخته‌اند. در کشورهای آسیای جنوبی نیز همانند کشور-های آفریقای جنوب صحرا، حدود ۲۰ درصد جمعیت در مناطق روستایی زندگی می‌کنند و لسی جمعیت شهری این منطقه پر جمعیت، از ۲۵۰ میلیون متجاوز بوده و بارشدهی در حدود ۵۰ درصد به افزایش خود ادامه می‌دهد.

در آسیای شرقی، اختلاف کاملاً شهودی بین چین که افزایش جمعیت شهریش از ۱۰ درصد در سال ۱۹۷۰ به ۲۷ درصد در سال ۲۰۰۰ محاسبه شده است، و سایر کشورهای این منطقه که ۸۰ درصد جمعیت آنها در آغاز قرن ۲۱ در شهرها ساکن خواهند بود، وجود دارد. در کشورهای عربی، قسمت اعظمی از جمعیت در پایتختها متمرکز شده است. در خلیج فارس پیش از نیمی از جمعیت اسیرنشینان در شهرها متمرکز است و به دلیل وجود نفت، شهرهای متعددی به سرعت رشد کرده‌اند، ولی حتی در کشورهایی نیز که غنی هستند، خدمات اساسی مثل آب و برق دچار نارساییهای عظیمی است. در شهرهای دیگری مثل قاهره یا دمشق خدمات عمومی جوابگوی افزایش تقاضاهای مهاجرین روستایی نبوده و وجود محله‌های فقیر، حاشیه‌نشینان و کپرنشینان حاکی از مشکلات و تضاد عظیم بین طبقات شهری است.

مطالعه‌ای که اخیراً روی ۱۷ شهر از کشورهای جهان سوم انجام گرفته است، نشان می‌دهد که وضعیت مسکن و شرایط زندگی برای صدها هزار نفر از ساکنین این شهرها، به جای بهبود - یافتن روبه خراب‌تر شدن می‌رود. این وضع خصوصاً ناشی از این حقیقت است که حتی مسکن ارزان قیمت نیز که از جانب شهرداریها برای خانواده‌های بی بضاعت ایجاد می‌شود که برای آنها بازهم گران است، تنها پاسخگوی ده درصد از تقاضاهاست. نتیجه آنکه افراد بی‌خانمان به حلبی‌آبادها و کپرنشینی روی می‌آورند. به عنوان مثال، در کراچی ۲ میلیون از ۶ میلیون ساکنین شهر در مسکنی که از خدمات اساسی محروم‌اند به سر می‌برند. در بعضی از شهرها، برنامه - ریزان حتی از میزان صحیح افزایش جمعیت و سطح خدمات مورد نیاز اطلاعی ندارند و تنها در مناطقی که مطالعاتی انجام گرفته است می‌توان به اطلاعاتی دست یافت.

مطالعه‌ای که اخیراً در مورد ۵ شهر نیجریایی انجام گرفته است نشان می‌دهد که - بیش از نیمی از خانواده‌ها در یک اتاق که غالباً فاقد آب جاری است زندگی می‌کنند. سرشمار - یهایی که در پاکستان، کره جنوبی، هند و سریلانکا به عمل آمده است، همگی گویای ایسن واقعیت است که در مناطق شهری به‌طور متوسط هر اتاق به سه نفر اختصاص دارد. در شهرهای هند در ارتباط با نیمی از ساکنان، برای هر ۵ نفر یک اتاق وجود دارد و در اندونزی، نیمی از مسکن که بسیاری از آنها تنها دارای یک اتاق هستند، ۲ یا ۳ خانواده را در خود جای می‌دهند. در بعضی از محلات بمبئی، کلکته، لیما، بوگوتا، مالکین مسکن محلات فقیر و

استیجاری، به صورت نوبتی^۱ جا برای خوابیدن اجاره می دهند.

اقدامات دولتها

دولتها در گذشته غالباً به این سرگرایش داشته اند که این گونه حلی آبادها وحاشیه های شهری را به عنوان مسکن غیر قانونی تلقی کرده و آنها را از بین ببرند. این مجتمعا فاقد امکاناتی چون آب آشامیدنی، حمل و نقل عمومی، برق، خدمات اساسی و بهداشتی، سیستم آگو و جمع آوری زباله اند. ولی اخیراً بعضی دولتها سعی بر این دارند که برای ساختن مسکن، زمینهایی در اختیار خانواده های بی بضاعت قرار دهند. اقدام دیگر آن است که حق مالکیت جایی را که اشغال کرده اند به آنها تفویض کنند و برای مرمت و نوسازی مسکن آنها کمک لازم در اختیارشان گذاشته شود همچنین برای استقرار خدمات بهداشتی و آموزشی آنها اقدام شود. در بعضی از شهرها، این اقدامات تا حدودی به نتیجه رسیده است. مثلاً مسئولین توسعه شهری کلکته موفق شده اند که ۳۰۰۰ مسکن حاشیه نشینان شهری را که در آنها حدود ۳ درصد جمعیت شهر ساکن اند، بازسازی کنند. ولی در مجموع، در ارتباط با این گونه خانواده های بی بضاعت هنوز سه مشکل اساسی وجود دارد:

اول- فقر مفرط تعداد بسیار زیادی از خانواده ها که حتی امکان ساختن خانه ای برای سکونت را ندارند، این دسته قبل از هر چیز نیازمند داشتن شغل و درآمد هستند.

دوم- مشکل کنترل بازار زمین، که در این کشورها به صورت مسئله حادی در آمده است

سوم- مشکل افزایش جمعیت، به دلیل رشد طبیعی فزاینده و مهاجرت در حال گسترش

روستا به شهر.

بر اساس نظر جامعه شناسانی که این مشکلات را مورد مطالعه قرار داده اند^۲، اگر دولتها در صدد مقابله با این مشکلات اساسی برنیایند، هیچ برنامه ای در ارتباط با مسکن، هر چند هم مهم و قابل توجه باشد، موفق نخواهد بود. محققین دیگر این سؤال را مطرح می کنند که آیا فشارهایی که بر منابع اساسی چون انرژی و مواد غذایی وارد می آید، به مناطق شهری چنینسن کشورهایی این امکان را می دهد که این چنین وسیع به حیات و گسترش خود ادامه دهند ؟

سیاستهای جمعیتی، گذشته از آنکه تحت تأثیر تصمیم گیریهای هیئت حاکمه است، تحت تأثیر عوامل دیگری از جمله نظامهای خانوادگی، اقتصادی، سیاسی و مذهبی نیز قرار می گیرد. هر یک از این نظامها می تواند فضای خاصی را در رابطه با عمل خود و هماهنگی با عوامل دیگر ایجاد کند. مثلاً فضای سیاسی ممکن است در تضاد با محیط خانوادگی قرار گیرد.

عمل قدرت سیاسی بر محیط ممکن است بسیار متفاوت باشد. مثلاً ممکن است در ارتباط

با ایجاد شبکه راههای زمینی، راه آهن و هوایی، بخشهایی از کشور منتفع شوند و بعضی از

مناطق محروم بمانند. به عنوان مثال، وجود شبکه متمرکز در پایتخت یک کشور، مرتبط با سیاستهای متمرکز آن کشور است و چنین سیاستی ممکن است از پایتخت غولی ساخته و در مقابل، موجب ویرانی سایر مناطق کشور شود.

مسئله مهم در اینجا، مسئله توزیع متعادل جمعیت در سرزمین معینی است و در این مورد سئوالی که مطرح می شود این است که چه نوعی از توزیع متعادل را می توان برعی داشت تا مشکلات کمتری گریبانگیر نظامهای موجود (اقتصادی، سیاسی، مذهبی و خانوادگی) جامعه شود؟ به آسانی می توان درك کرد که مهاجرتهایی که مقبول نظام سیاسی است، ممکن است در سایر نظامها، عکس العملهایی را موجب شود. در ارتباط با انتخاب نوعی توزیع متعادل البته نظام سیاسی عامل بسیار مهمی است ولی خود آن تحت تأثیر نظامهای دیگر نیز قرار می گیرد که نظام اقتصادی در این میان از اهمیت بیشتری برخوردار است.

تحقیقی که توسط سازمان ملل در این زمینه انجام گرفته است نشان می دهد که تنها تعداد معدودی از کشورها (۱۹ درصد)، توزیع جغرافیایی موجود خود را قابل قبول دانسته اند و این تعداد شامل کشورهای است که جمعیت فراوانی ندارند. در میان این تعداد (۳ کشور)، ۶ کشور بسیار کوچک قرار دارند (واتیکان، مالت، سان مارینو، لیختنشتین، لوگزامبورگ و موناکو) که اساساً طرح چنین مسئله ای برایشان بی معنی است. در مجموع ۵۰ درصد کشورهای مورد مطالعه، توزیع جغرافیایی خود را به کلی غیر قابل قبول تشخیص داده و تنها ۱۹ درصد آن را مناسب دانسته اند.^۱

بیش از ۳۷ درصد نیز نه به طور کامل بلکه بصورت جزئی، از توزیع جغرافیایی جمعیت خود رضایت داشته اند. جدول ذیل نتیجه پژوهشی است که در این زمینه انجام گرفته است.^۲

در میان کشورهای نادری که از توزیع جمعیتی خود راضی بوده اند، کشور سوئد قابل ذکر است. این کشور در طول سالهای ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ دارای مهاجرتهای روستایی وسیعی بوده است و دولت نیز پیوسته سعی در این داشته که آن را محدود کند. به همین دلیل، در سال ۱۹۵۱ کنفدراسیون سندیکاها سوئد پیشنهاد کرد تا تمام کارگرانی که دارای مشاغل مشابهی هستند از حقوق واحدی برخوردار شوند (بدون توجه به منطقه و بخشی که در آن به کار مشغول اند). ضمناً در طی سالهای مذکور اقداماتی نیز در جهت استقرار یا جابجایی صنایع و ایجاد مشاغل در بعضی مناطق صورت پذیرفت.

نتیجه آنکه در ابتدای سالهای ۱۹۷۰ برای اولین بار مهاجرت به سوی استکهلم و

1 - J. S. SINGH. Ed, world population policies, United Nations Ed .
Prdeger. 1979 p. 153.

(۲) نقل از: سیاستهای جمعیتی دنیا، ص ۱۵۳

نظر دولتها در مورد توزیع جغرافیایی جمعیت در سال ۱۹۷۵

درجه رضایت				مناطق عمده دنیا
جمع	به کلی غیر قابل قبول	تا حدی غیر قابل قبول	قابل قبول	
۴۸	۳۶	۱۲	—	افریقا
۲۷	۲۲	۴	۱	امریکای لاتین
۳۹	۳	۲۳	۱۳	اروپا و امریکای شمالی
۱۲	۱	۸	۳	خاورمیانه
۳۰	۱۶	۱۲	۲	آسیای شرقی و اقیانوس کبیر
۴۲	۷	۲۲	۱۳	کشورهای پیشرفته
۱۱۴	۷۱	۳۷	۶	کشورهای در حال توسعه
۱۵۶	۷۸	۵۹	۱۹	جمع

گنبرگ^۱ متوقف شد و مهاجرت به سوی مالمو^۲ نیز به شدت کاهش یافت. بنابراین، دلیل رضایت این کشور در تحقیق سازمان ملل کاملاً روشن است و می توان درك کرد، که چرا در زمان تحقیق، دیگر مشکل توزیع جغرافیایی جمعیت برای سوئد مطرح نبوده است. در این کشور میزان مهاجرت خالص مناطق مختلف آن چنان کاهش یافته بود که غالب برنامه ریزان و مسئولین تصور می کردند که مهاجرتها به کل متوقف شده است، اما در حقیقت جریان مهاجر فرستی و مهاجر پذیری همچنان ادامه داشت.

مورد فوق که به اختصار از آن گذشتیم، نسبی بودن مفهوم توزیع متعادل را به یاد آور می شود. البته حفظ حد اپتیمم نیز برای دولت کار بسیار مشکلی است. از طرف دیگر، هدف بعضی از سیاستها روشن است ولی توزیع جمعیت متناسب برای یک کشور کارآسانی نیست اگر در مورد سوئد، هدف آن بوده است که به منظور جلوگیری از جابجاییهای غیر ضروری کارگران

1 - GÖTEBORG

2 - MALMO

در مناطق مورد سکونت آنها کار ایجاد شود، رسیدن به میزان مهاجرت خالص صفر در هر یک از مناطق به معنای دست یافتن به توزیع جمعیت ایتیم نیست.

مهمترین مسئله، مشخص کردن هدفهایی است که بایستی به آنها نایل شویم، زیرا چنین اهدافی در بطن هر نظام سیاسی مستور است و بنابراین، ماهیت آنها از نظامی به نظام دیگر تفاوت می‌یابد. اما برای رسیدن به این اهداف، با وضعیت‌هایی روبرو هستیم که با آن هدفها مطابقت ندارند و لذا ناگزیر بایستی تغییراتی نیز در توزیع متعادل مورد نظر خود ایجاد کنیم و در حالتی که این تغییرات شامل اشکال معدودی شود، می‌توان آنها را جدا از هدفهای مورد نظر نظام سیاسی بررسی کرد.

مرحله بعدی، مشخص کردن اقدامات معینی است که در هر استان بایستی انجام گیرد و بالاخره مرحله آخر، تشخیص کنایات این اقدامات در جهت هدفهای انتخاب شده است. برای آنکه تمامی مسائل و مشکلاتی را که در راه رسیدن به نتیجه مطلوب وجود دارد نشان دهیم، لازم است مثالهایی در ارتباط با سیاستهایی که در تعدادی از کشورها اعمال شده است ارائه دهیم:

حکومت‌های قبل از جنگ تنها مشکلات خاص بعضی از مناطق را مورد توجه قرار می‌دادند. مثلاً در انگلستان کمیسیونهایی به منظور هماهنگی برنامه صنعتی کردن مناطق عقب افتاده ایجاد شد. در این رابطه، موضوع تفاوت در ویژگیهای جغرافیایی مناطق، مورد توجه خاص قرار گرفت.

در فرانسه در سال ۱۹۵۰، وزیر نوسازی و شهرسازی، طرح «آمایش سرزمین ۲» را ارائه داد. هدفهای اساسی این طرح، تحقیق در چهارچوب جغرافیایی فرانسه به منظور حصول به بهترین توزیع انسانی در ارتباط با بهره‌برداری از منابع طبیعی و فعالیتهای اقتصادی بود. علی‌رغم وسیع بودن این عنوان، توجه به بهترین شرایط سکونت، کار، تسهیلات مربوط به فراغت و فرهنگ در صدر هدفهای این سیاست قرار داشت. البته در طرح صحبت از جابجایی صنایع موجود نبود، ولی کوشش بر آن بود که صنایع جدید یا در حال گسترش را به سوی مناطق عقب مانده سوق داده و با ایجاد دانشگاهها و مدارس عالی در شهرستانها، عدم تمرکز فرهنگی را نیز امکان پذیر کنند.

به طور کلی، می‌توان گفت که پس از مشخص شدن هدفهای مورد نظر، دولت می‌تواند اقدامات مختلفی را به منظور کمک به ایجاد صنایع در مناطق بسیار عقب مانده عملی سازد. اقدامات دولت در ارتباط با جابه جایی جمعیتها می‌تواند معطوف به ساختهای زیرباشد:

الف- مناطقی که بسیار پرجمعیت تلقی می‌شوند.

- ب- مناطقی که کم جمعیت تلقی می‌شوند.
- ج- مناطقی که دارای ساخت جمعیتی نامتناسب هستند.
- د- مناطقی که از گذشته، مهاجرت به‌سوی آنها جریان داشته و احتمالاً این جریان به تدریج به‌نوعی عدم تعادل نامناسب منجر خواهد شد.

الف- مناطقی که از نظر دولت بسیار پرجمعیت تلقی می‌شوند.

چنین وضعیتی ممکن است به‌دلیل اهداف سیاست‌هایی که تعقیب می‌شود و براساس دلایل افزایش جمعیت به‌اشکال گوناگونی ظاهر شود. مثال این وضعیت، محله‌ای از شهر است که بدون برنامه‌ریزی قبلی، جمعیت آن افزایش یافته و در نتیجه، منطقه‌ای با تراکم بالا بسا شبکه‌ای از خیابانها و کوچه‌های پیچ در پیچ بی‌نظم را به‌وجود آورده است. در چنین مواردی غالباً دولت در صدد از بین بردن یا کاهش این فشردگی جمعیت است و بدین منظور، بسرای جایگزینی خیابانهای متقاطع به‌جای کوچه‌های درهم و برهم کوشش می‌کند. مورد دیگر چنین وضعیتی، شهر یا منطقه‌ای است که دچار تغییرات اقتصادی یا سیاسی مهمی شود. مثل شهرهای شمال فرانسه که در حال حاضر، با مشکلات مهمی که نتیجه کاهش رونق معادن ذغال سنگ است روبرو شده‌اند.

برای چنین مشکلی، به‌نظر کارشناسان مربوط، یا باید در آن منطقه، صنایع جدیدی ایجاد کرد که نگهداری تمام جمعیت امکان پذیر شود و یا بایستی جمعیت‌بیکار را به مهاجرت به‌سوی مناطق آبادتر تشویق کرد. به‌معنای دیگر، وقتی شهری در گذشته مهاجرین جوانی را به‌خود جذب کرده است، به‌دلیل افزایش میزان ولادت با توده عظیمی از متقاضیان جدید کار روبرو می‌شود که دیگر برای آنها کاری نیست. این وضعیت غالباً در مورد شهرهایی که سریعاً با جمعیت جوان‌گسترش یافته‌اند، مشاهده می‌شود و در چنین حالتی مسئله ایجاد شغل برای نسل آینده به‌صورت معضلی در می‌آید.

مناطق روستایی نیز ممکن است دچار چنین وضعیتی شوند و بنابراین در این مورد نیز بایستی برای مهاجرت اضافه جمعیت، راه حلی اندیشید. زمانی که کودکان به‌سن کار برسند، یا بایستی به‌سوی زمینهای بهره‌بردار نشده رهسپار شوند و یا توسط مناطق شهری که نیروی کار کمتری دارند جذب شوند.

پیشرفت تکنولوژی در کشاورزی نیز می‌تواند موجب مهاجرت روستاییان به‌شهرها شود و این پدیده‌ای رایج در کشورهای در حال توسعه است.

در تمام حالات فوق، سیاست‌های جمعیتی بر این قرار می‌گیرد که یا بایستی جمعیت اضافی را به‌سوی مناطقی فرستاد که بتواند پذیرای آنها شود و یا برعکس باید شرایط زندگی را در محلی

که اضافه جمعیت دارد تغییر داد. همچنین در مورد مناطق پرجمعیت مهاجرپذیر شهری، بایستی مهاجرت به سوی این مناطق را کاهش داد.

ب- مناطق روستایی کم جمعیت

یکی از عواقب کم جمعیت شدن روستاها آن است که استقرار مؤسسات عمومی از قبیل خدمات پزشکی، مدارس ابتدایی، مؤسسات اجتماعی از لحاظ سرمایه گذاری و به کار گرفتن پرسنل دیگر مقرون به صرفه نخواهد بود.

راه حل‌هایی را که در این مورد وجود دارد می‌توان به شرح زیر عنوان کرد:

- اقداماتی به منظور ایجاد صنایع یا فعالیتهای بخش سوم
 - انتقال تمامی خدمات موجود در چندین روستای نزدیک، به یک روستای مرکزی
- که البته چنین اقدامی با خطر از بین رفتن دیگر روستاهای اطراف که فاقد خدمات هستند، نیز روبرو خواهد بود.

مورد دیگر مناطقی هستند که هنوز جمعیتی جذب آنجا نشده است ولی دولت سعی در گسیل جمعیت به سوی آنها دارد. به عنوان مثال، سبیری در شوروی را می‌توان ذکر کرد که دارای منابع طبیعی بسیار با اهمیتی از قبیل ذغال، نفت، گاز طبیعی، جنگل و معادن است. به منظور جذب جمعیت، خصوصاً جمعیت جوان به چنین منطقه‌ای، تصمیماتی چند بشرح زیر اتخاذ شده است:

- معافیت مالیات در مورد حقوقهای کم
- ایجاد تجهیزات لازم در شهرهای نو بنیاد .
- احداث شهرهای جدید. در این شهرها، ایجاد زیربنای لازم نظیر جاده، وسایل حمل و نقل، مدرسه، ادارات و غیره ... از جمله شرایط اولیه توسعه محسوب می‌شوند.
- (احداث راه آهن و مجتمعهای صنعتی به تدریج موجب شد که این منطقه از انزوای محض خارج شود).

ج- مناطقی که دارای ساخت جمعیتی نامتناسب هستند.

اینکه یک منطقه به تعداد مناسب جمعیت داشته باشد، کافی نیست بلکه، این جمعیت بایستی از ساخت سنی، آموزشی، شغلی و اجتماعی متناسب با ساخت اقتصادی آن منطقه نیز برخوردار باشد. عدم تناسب جمعیت با عوامل مختلف فوق، مستلزم اتخاذ اقدامات سیاسی و تصمیمات دقیقی است.

در وهله نخست، ساخت سنی و جنسی یک جمعیت نتایج مهمی در تحول آتی آن جمعیت دارد. به عنوان مثال، پیری جمعیت روستایی در کشورهای توسعه یافته موجب عدم تعادل در

جمعیت فعال جامعه می‌شود. بدین معنی که کمبود جوانان موجب کاهش میزان ولادت شده که این نیز به نوبه خود سبب شدت یا افزایش پیری جمعیت خواهد شد. علاوه بر این، عامل دیگری که بازم در افزایش پیری جمعیت روستایی در این کشورها مؤثر است، تداوم اداره بهره برداریهای کشاورزی توسط سالمندان است که این امر خود به عدم تشویق جوانان به ماندن و بنابراین گرایش آنها به مهاجرت به طرف شهرها منجر می‌شود. بنابراین، بایستی اقداماتی به منظور حفظ ساخت سنی و جنسی مناسب برای ادامه حیات چنین روستاهایی به عمل آید. بدین منظور می‌توان به استقرار صنایع و یا گسترش بخش خدمات در این مناطق دست یازید تا موجهات جذب بیش از پیش نیروی کار جوان به روستا فراهم شود، ضمن آنکه بخش کوچکی از آن نیز ممکن است در مواقع مورد نیاز در کشاورزی به کار گرفته شود. در موقع تأسیس شهرهای جدید، دولتها بایستی سعی در استقرار جمعیت با ساخت سنی متفاوت داشته باشند زیرا در غالب اوقات شهرهای نوپا از ساخت سنی متمرکزی (جمعیت جوان) برخوردار بوده و بدین ترتیب مشکلاتی در ارتباط با کمبود سازمانهای شهری ایجاد می‌شود (مشکل کمبود شیرخوارگاهها، مدارس - بیمارستانها و...).

در وهله دوم ترکیب اجتماعی - شغلی متفاوت مناطق، ممکن است موجب تفوق گروههای سنی خاص بر دیگر گروهها شود. به عنوان مثال، در فرانسه بعد از جنگ جهانی دوم، منطقه روستایی آکیتن^۱ دارای میزان باروری بسیار پایینی بود و برعکس مناطق برتانی^۲ و وانده^۳ به ترتیب در جنوب غربی، شمال غرب و غرب کشور علی‌رغم مهاجرت شدید ساکنین آنها، به دلیل میزان باروری بالا، دارای نیروی کار اضافی بوده بنابراین، می‌بایستی مهاجرت‌های - دلخواهانه (آزاد) کشاورزان را در این دو منطقه تشویق می‌کردند و در این مورد خصوصاً کشاورزان جوانی را برمی‌گزیدند که بتوانند به کشاورزی تحرکی جدید دهند. در دو منطقه مذکور، این جابه‌جاییها با کمک مردم تا حد بسیار زیادی به موفقیت انجامید، در حالی که مهاجرت‌های دیگری از همین نوع با شکست مواجه شدند (مثال: مهاجرت معدنیچان جنوب - مرکزی به سوی معادن لورن).

د - مناطقی که لازم است مهاجرت‌های قدیمی را در آنها متوقف کرد و یا

تغییری در روند آنها به وجود آورد.

مطالعات متعددی نشان داده است که جریان مهاجرت‌های موجود در بعضی مناطق گرایش شدیدی به تداوم در طول زمان داشته است و این به دلیل شبکه روابطی است که بین

1 - Aquitaine

2 - Bretagne

3 - Vendée

مناطق مهاجر فرست و مناطق مهاجر پذیر ایجاد شده به طوری که جذب دایمی مهاجرین جدید به دلیل انگیزه‌ای است که موفقیت مهاجرین قبلی در آنها به وجود آورده است. مورد بسیار حاد چنین وضعیتی را در اندونزی می‌توان سراغ گرفت که موجب تدوین قانون مربوط به ممنوعیت ورود به شهرها و یا مناطقی شد که سیل بی‌وقفه جمعیت روستایی به سمت آنها جریان داشت. بر همین اساس، قانون سال ۱۹۷۰، جا کارتا را شهری بسته قلمداد کرد^۱. تمام مهاجرینی که مایل به سکونت در این شهر بودند، می‌بایستی نام خود را در دفتر خاصی ثبت کرده مبلغی برابر با دو برابر هزینه مسافرت خود را نیز بپردازند. تنها پس از ۶ ماه، فرد مهاجر می‌توانست این مبلغ را دریافت کند (یعنی در حقیقت پس از آنکه دارای کاری دایمی می‌شود و مسکنی می‌یافت) و چنانچه مهاجر نمی‌توانست کار و مسکنی بیابد، او را به روستای موطنش برمی‌گرداندند. چنین شرایطی قبلاً در چین و در کشورهای اروپای شرقی نیز به مرحله عمل در آمده بود.

در چین نیز اقدامات خاصی در جهت جلوگیری از ورود روستاییان به شهرها صورت گرفته است و گرچه در حال حاضر افراد قادر به مسافرت در داخل چین هستند ولی نمی‌توانند در شهرهایی که مایلند، سکونت اختیار کنند. هر خانواده دارای دفترچه‌ای است که نام شهر یا منطقه روستایی محل سکونت وی در آن قید شده است و بدین ترتیب، به دست آوردن مجوز تغییر محل سکونت بسیار مشکل است.

بدیهی است در کارگاههای صنعتی و یا فعالیتهای ساختمانی شهرهای بزرگ، روستاییانی نیز بکار اشتغال دارند که از روستاهای دور و نزدیک می‌آیند و برای مدتی که کار وجود دارد، در شهرها ساکن می‌شوند ولی خانواده آنها اجازه زندگی کردن با آنها را ندارد، ضمناً به محض پایان یافتن کار و عدم نیاز به آنها در صورتی که کار دیگری برایشان وجود نداشته باشد، مجبورند که به منطقه خود برگردند.

در چین اگر مرد جوانی از پکن و دختری از کانتون قصد ازدواج داشته باشند، لاجرم می‌بایستی مدتی طولانی از آغاز ازدواج خود را جدا از هم زندگی کنند، تنها در صورتی که زن فردی را پیدا کند که جای خود را با وی عوض کند، می‌تواند به پکن رفته و در آنجا اقامت گزیند. گرچه از چند سال پیش تا کنون، مسئولین به مشکلات انسانی چنین وضعیتی توجه کرده‌اند معهداً در طول پنج سال گذشته ۵۸۰۰۰ زوج جوان که به دلیل کارشان جدا از هم زندگی می‌کردند، موفق شده‌اند که به هم پیوندند. در حال حاضر نیز طبق آخرین آمار ۲۸۵۰۰۰ - زوج در ۱۶ ایالت از ۲۹ ایالت چین در چنین وضعیتی به سر می‌برند. چنین زوجهایی علی‌رغم

1 - A. S. Oberai, An overview of migration, influencing policies and programmes in A. S. Oberai, ed state policies and internal migration, London & Canberra, New York Storaion Press 1983.

آنکه در این کشور مرخصی استحقاقی وجود ندارد، لاقلاً می‌توانند از یک ماه مرخصی با حقوق استفاده کنند.

در چین تا چند سال قبل، مسافرینی که از شهری به شهر دیگری وارد می‌شدند، تنها در صورتی می‌توانستند در هتلی اقامت‌گزینند که معرفی‌نامه‌ای رسمی از سازمانی داشته و به منظور انجام مأموریت یا کار معینی آمده باشند بنابراین، گویانکه مسافرت از شهری به شهر دیگر آزاد بود ولی عملاً افرادی می‌توانستند در شهری بجز شهر خودشان رحل اقامت‌افکنند و یا حتی به‌طور موقت بمانند. در حال حاضر نیز که این محدودیتها کاهش یافته و بسیاری از هتلیها به کارت شناسایی افراد رضایت می‌دهند، معهذاً مسافرتهاى ارگانیزه برای دیدن شهرها ترتیب داده می‌شود یعنی عملاً مسافرتهاى شخصی تحت عنوان گردش و سیر و سیاحت وجود ندارد زیرا وسایل همیا نیست و موقعیت و وضعیت مالی نیز اجازه آن را نمی‌دهد.

انواع کلی سیاستهای مورد استفاده

محققان بسیاری سعی کرده‌اند که این اقدامات را در گروههای وسیعی طبقه‌بندی کنند، ولی قبل از هرچیز می‌توان آنها را به دو دسته مستقیم و غیرمستقیم تقسیم کرد:

الف) سیاستهایی که دارای اثر مستقیم بر روی جریان مهاجرتها و ترکیب آنها هستند

۱- افزایش جریان مهاجرپذیری. چنین اقدامی موقعی به عمل می‌آید که بخواهیم مهاجرین زیادی را به طریق مستقیم جذب منطقه‌ای کنیم. انجام چنین کاری به کمک جوایز جابه‌جایی، کمکهای خانوادگی و وامهای کم‌بهره به کارگران و خانواده‌های آنان به‌منظور هزینه‌های تغییر مکان و استقرار مجدد در منطقه جدید صورت پذیر است. راههای دیگر را نیز می‌توان مورد استفاده قرار داد: حقوقهای بالاتر، معافیت از مالیات و یا افزایش حقوق (مثل آنچه که به‌منظور تشویق جوانان شوروی به سوی مناطق نامناسب و دشوار سیبری انجام شده است).

۲- افزایش جریان مهاجرفرستی. چنین اقداماتی در کشورهایی صورت می‌گیرد که مشکلات ایجاد شده در بعضی مناطق، هیئت حاکمه را مجبور به مهاجرت دادن عده‌ای از جمعیت می‌کند. به‌عنوان مثال، در چین در سالهای ۷۳-۹-۱۹۶۹ ضمن انقلاب فرهنگی بین ۱۰ تا ۱۵ میلیون از جوانان شهری، بعد از فراغت از تحصیلات متوسطه به مناطق روستایی فرستاده شدند^۱

1 - A. Simmons, Slawing metropolitan, City growth in Asia policies, p : 44 Programs and results, population and developement Review 5, 1975.

البته اتخاذ چنین تصمیمات حادی در کشورهایی که آزادی رفت و آمد محترم و مجاز است امکان پذیر نیست^۱.

۳- کاهش جریان مهاجرپذیری . اقداماتی که به منظور کاهش جریان مهاجرپذیری معمول است، غالباً در کشورهای در حال توسعه ، در مناطقی انجام می گیرد که جمعیت شهری ابعاد بسیار وسیعی پیدا می کند. ما پیش از این، مورد کشور اندونزی را اشاره کردیم. در این کشور، ورود مهاجرین با اشکالات زیادی همراه بود و کنترل پلیس موجب می شد تا مهاجرینی را که دارای وضعیتی نامشخص بودند، دوباره به سوی روستاها برگردانند. در لهستان نیز بعد از جنگ جهانی دوم سمانتهای اداری شدیداً، ورود مهاجرین را به شهرها کاهش داد. در آنجایی برای آنکه فردی بتواند به شهری دیگر مهاجرت کند، می بایستی دارای کار مشخصی بوده و از جانب کارفرمایی مورد حمایت جدی قرار گیرد.

در چین برای جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهرها بین سالهای ۱۹۶۹ تا ۱۹۷۳، کنترلهای اداری وقانونی به معرض اجرا گذاشته شد. افزون بر این، کنترلهای مقطعی نیز مهاجرت به شهرها را محدود کرد.

۴- کاهش جریان مهاجرفرستی . برای کاهش جریان مهاجرت از روستا به سوی شهرهای بزرگ، می توان اقداماتی به منظور ممانعت خروج از روستا معمول کرد. در چین، همزمان با کنترل در نقاط ورودی شهرها، کنترلی نیز به منظور جلوگیری از خروج روستاییان از مناطق روستایی معمول بوده است. البته این اقدامات مستقیم با آزادی رفت و آمد منافات داشته و موجب سلب آزادیهای فردی و اجتماعی افراد جامعه می شود.

۵- تغییر در جهت جریانهای مهاجرتی. چنین اقداماتی در جهت کاهش جریان مهاجرت نیست بلکه سعی در تغییر جهت مهاجرتها دارد. به عنوان مثال، در اندونزی سعی در استقرار مهاجرین جدید کشاورز در مناطقی شده است که هنوز مورد استفاده بهره برداری کشاورزی قرار نگرفته اند. دولت در طی سالهای ۱۹۶۹ تا ۱۹۷۴، تسهیلاتی از قبیل هزینه مسافرت، دو هکتار زمین، یک خانه و وسایل مورد لزوم کشاورزی را در اختیار چنین مهاجرینی قرار می داد. علاوه بر این، مهاجرین برای یک دوره ۱۲ تا ۱۶ ماهه نیز مواد غذایی دریافت می داشتند. بدیهی است که در چنین اقداماتی، ملاکهایی را نیز به منظور انتخاب مهاجرین جدید در نظر می گیرند.

در هند، وجود عده بسیار زیادی مهاجرین پاکستانی، بعد از تقسیم کشور در سال ۱۹۴۷، دولت را باین فکر انداخت که آنها را به سمت مناطق خاصی هدایت کند و بدین منظور

(۱-) شایان توجه است که پس از فروکش نمودن انقلاب فرهنگی، این

جوانان به شهرها بازگشتند.

منطقه دانداکارانیا با مساحتی نزدیک به ۸۰۰ کیلومتر که قسمت اعظم آن پوشیده از جنگلهای انبوه است، برای استقرار بخشی از این مهاجرین در نظر گرفته شد. هر کشاورز نزدیک به ۳ هکتار (۷ آکر) زمین دریافت کرد. ونیز یک خانه که قیمت آن در ده سال بازپرداخت می‌شد، و وسایل معیشت برای مدت ۶ ماه در اختیار آنان قرار گرفت.

در سیلان سیاست گسترش زمینهای آبی، همزمان با سیاست استقرار کشاورزان جدید به مرحله اجرا درآمد. به هر کشاورز، یک خانه، ده هکتار (۲۰ آکر) زمین آبی و کمی بیش از یک هکتار زمین دیمی و نیرک‌مکهای سالی به منظور مصارف ضروری اولیه، تعلق می‌گرفت. علاوه بر این، مساعده‌ای نیز برای خرید وسایل کشاورزی و گاو میش، در صورت موفقیت آمیز بودن استقرار آنان برایشان پیش بینی شده بود. تسهیلاتی نیز در ارتباط با بازاریابی و فروش محصولات کشاورزی ایجاد شد.

به منظور تغییر جهت دادن حرکات مهاجرتی به سوی مناطق دیگر، مبادرت به ایجاد شهرهای جدید را نیز می‌توان ذکر کرد. به عنوان مثال، در انگلستان از سالهای ۱۹۴۶، تصمیم بر آن شد که شهرهای جدید اساساً باید در اطراف نقاط پر جمعیت به وجود آیند تا بتوانند از جمعیت چنین نقاطی بکاهدند. این شهرها می‌بایستی هسته‌ها و مراکز اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کافی داشته باشند تا بتوانند از شهرهای پر جمعیت نزدیک کاملاً مستقل باشند. مسئولیت ایجاد چنین شهرهایی به کمیسیونهایی محول شد که زیر نظر وزارت شهرسازی قرار داشت و مسئول گرفتن زمینها و آماده کردن آنها برای ایجاد شهرهای جدید بود. هزینه این عملیات با وام دریافتی از خزانه داری انجام می‌گیرد که در مدت ۶ سال قابل بازپرداخت است. حیطه قدرت عمل چنین کمیسیونهایی بسیار وسیع است: اخذ زمین با رضایت و یا با سلب مالکیت از صاحبان آنها، ساختن تجهیزات، احداث خانه، فعالیتهای بازرگانی، ایجاد سازمانهای اداری، کارخانه، ساختمانهای عمومی و... موفقیت چنین عملیاتی موجب تشویق بسیاری از کشورها به ایجاد شهرهای جدید شده که کم و بیش موفقیت آمیز بوده است (کشورهای اسکانندیناوی، هلند، آمریکا، لهستان، مجارستان، فرانسه و...) در بعضی از کشورها، هنگام جذب مهاجرین به مناطق جدید، ملاکهایی نیز بمنظور انتخاب مهاجرین کارآ در نظر گرفته می‌شد مثلاً در اندونزی ملاکهای انتخاب مهاجرین عبارت بود از: ملیت اندونزیایی، داشتن سن بین ۲۰ تا ۴۰ سال، داشتن خانواده، ازدواج قانونی و... در سیلان مهاجرین از بین افراد ۲۰ تا ۳۹ ساله انتخاب می‌شدند، سایر شرایط عبارت بودند از: شرط ازدواج با اولویت دادن به خانوادها‌های پر جمعیت، نداشتن زمین و داشتن مهارت در کار کشاورزی.

بد سیاست‌هایی که دارای اثرات غیرمستقیم بر حرکات مهاجرت و ترکیب آنهاست.

این سیاستها دارای محدوده بسیار وسیعی است و ما در این بحث نیز همانند بحث قبلی اثرات آنها را با ذکر نمونه هایی چند مورد بررسی قرار خواهیم داد:

۱- افزایش جریان مهاجرپذیری (سهاجرتهاى روستا به شهر). سیاستهایی که اثرات غیرمستقیمشان حرکات مهاجرت از روستا به شهر را افزایش می دهد، بسیار متفاوت اند. در وهله اول استقرار مستقیم سازمانهای دولتی است که موجب سکونت مأمورین دولت و ایجاد اثرات و نتایج ناشی از ورود آنان به منطقه می شود و بدین ترتیب منطقه ای شدن خدمات اداری مختلفی از نوع اقتصادی و اجتماعی اسکان پذیر می شود. در وهله دوم اقدامات حمایتی دولت نسبت به بخش خصوصی مانند کمک به تأسیس شرکتها و کارخانه ها تحت عنوان مساعده مالی دولت با سود بسیار کم، ضمانت و تخفیفهای مالیاتی، استقرار عوامل زیربنایی لازم، ایجاد ساختمان و... از جنبه های دیگر این سیاستها محسوب می شود.

در فرانسه علاوه بر اقدامات فوق، به منظور جذب صنایع و خدمات در حوزه شهرستانها برای کاهش بار جمعیت منطقه پاریس، جوایز و غرامتهایی نیز در مورد صنایعی که در مناطق نامناسب دایر شوند، در نظر گرفته شد. جوایزی از قبیل جوایز توسعه صنعتی برای صنایع در مناطقی که تقدم و اولویت آنها مشخص شده بود (مثل غرب فرانسه)، نیز جوایز مربوط به انتقال یا استقرار در مناطق روبه انحطاط علی الخصوص مناطق دارای معادن ذغال سنگ و معادن آهن شمال، شرق و مرکز و نیز مناطق نساجی و زج و یاد کاله^۲. چنین جوایزی ضمن آنکه دارای اثرات بسیار زیادی در کاهش جریان مهاجر فرستی است، در جذب مهاجرین جدید به این مناطق و تشدید حرکات مهاجرپذیری تأثیر بسزایی دارد.

علاوه بر جوایز فوق، جوایز منطقه ای کردن فعالیتهای بخش سوم (خدمات) نیز برای مؤسساتی که خدمات و فعالیتهای خود را به خارج از پایتخت یا شهرهای بزرگ گسترش دهند، باید در نظر گرفت که در این میان می توان از خدمات مدیریت، امواداری، مطالعاتی و تحقیقاتی نام برد. همچنین به مؤسسات صنایع دستی نیز در صورتی که در مناطق روستایی خارج از منطقه پایتخت و مراکز تجمع شهری و یا در شهرهای جدید و شهرهای بازسازی شده مستقر شوند، می توان جوایزی اختصاص داد.

اقدامات مشابه ای نیز در مناطق روستایی می توان انجام داد. در این مناطق دولت می تواند اقدام به تشویق ایجاد مؤسسات کوچک و متوسطی کند که قادر به وجود آوردن مشاغل جدیدی در مناطق روستایی کم توسعه باشند و بدین ترتیب به منظور جلوگیری از خالی شدن بعضی از مناطق روستایی، اقداماتی در جهت تبدیل آنها به واحدهای کوچک اقتصادی به عمل آورد. گسترش جوایز فوق الذکر به کلیه فعالیتهای غیر کشاورزی در مناطق روستایی نیز

می‌تواند در جذب مهاجرین جدید و جلوگیری از مهاجرت به خارج تأثیر فراوانی داشته باشد. در مجموع می‌توان گفت که تدارک وسایل زیربنایی لازم برای مهاجرینی که وارد می‌شوند از قبیل تجهیزات حمل و نقل و ارتباطات، آب، انرژی و مواد سوختی، تأسیسات بهداشتی، آگو، تخلیه فضولات و نیز تدارک خدمات عمومی لازم به منظور استقرار جمعیت جدید از قبیل تعلیم و تربیت، فراغت، فرهنگ، بیمارستان، خدمات بهداشتی، تأمین اجتماعی و... مهاجرپذیری را آسانتر می‌کند.

تجربه دولت فرانسه را در این مورد می‌توان تجربه موفق محسوب کرد. در این کشور دولت سعی بر آن داشت تا در شهرهای کوچک و متوسط وسایل زیربنایی لازم را به منظور پذیرش مهاجرین جدید مهیا کند و به روستاییانی که از فعالیتهای کشاورزی دست کشیده و راه مهاجرت را انتخاب کرده بودند، مشاغلی در صنعت و خدمات ارائه دهد. همچنین امکانات تعلیم و تربیت و آموزش شغلی را برای تطبیق مهاجرین با زندگی جدید و نیز سرویسهای اجتماعی- فرهنگی را فراهم کرده و وسایل ارتباطی بین آنها و پایتخت و مراکز مهم منطقه و روستاهای اطراف را نیز ایجاد کند.

۲- افزایش جریان مهاجرفرستی (از شهرهای پرجمعیت به مناطق غیرشهری یا شهرهای کوچک). این سیاستها مربوط به مناطقی می‌شود که بسیار پرجمعیت هستند، مثلاً در فرانسه از سال ۱۹۶۷ اقداماتی هماهنگ به منظور کنترل کلیه عملیات ساختمانی، بازسازی، گسترش و تغییر در منطقه پاریس شامل فعالیتهای صنعتی و فعالیتهای فراوانی از نوع سوم (خدمات) آغاز شده است. لزوم چنین اقداماتی به وسیله کمیته واحدی از عدم تمرکز که وجود بعضی از مؤسسات عمومی یا خصوصی را در ارتباط با عوامل اقتصادی یا تکنیکی ضروری می‌داند، مورد بررسی قرار می‌گیرد. این کمیته همچنین می‌بایستی زمانی که لازم می‌داند به انتقال این مؤسسات به سایر مناطق کشور کمک کند. در عمل، غرامت پیش‌بینی شده در ایجاد عدم تمرکز برای مؤسساتی از منطقه پاریس که کالا یا قسمتی از آنها به شهرستانها منتقل می‌شوند، این گونه انتقال و جابه‌جاییها را آسان می‌سازد.

۳- کاهش حرکات مهاجرپذیری. این اقدامات که برای جلوگیری از ورود مهاجرین جدید به عمل می‌آید، در حقیقت مکمل اقدامات قبلی (اقدامات مستقیم) است. در وهله اول، برقراری مالیات، ایجاد سوانع برای افتتاح دفاتر و شرکتها و کارخانجات و شرط مجوزهای اجباری در این مورد قابل ذکر است. در وهله بعدی امتناع دولت از ایجاد و استقرار وسایل زیربنایی مؤثر و جذب مهاجرین جدید می‌تواند موجبات کاهش حرکات مهاجرپذیری (ورود مهاجرین جدید) را فراهم آورد. در کشورهای در حال توسعه، انهدام حاشیه‌نشینی، محدودیت ارائه خدمات دولتی به حاشیه‌نشینان و زاغه‌نشینان شهری از دیگر اقدامات مؤثر در این زمینه است.

۴- کاهش حرکات مهاجرفرستی (از مناطق روستایی و ناساعد به شهرهای بزرگ). این اقدامات با ایجاد دگرگونی اساسی در ساختهای مناطق ناساعد به منظور جلوگیری از خروج جمعیت از این مناطق ارتباط دارد. این سیاست از همان نوع است که قبلاً در بند «۱» مورد «ب» شرح داده شد. استقرار جواز سرمایه‌گذاری و ایجاد تجهیزات در مناطق ناساعد یعنی در مناطقی که تعداد بیکاران بسیار زیاد بوده و یا این خطر وجود دارد که تعداد بیکاران به سرعت افزایش یابد، از آن جمله است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، برنامه‌های توسعه روستایی نیز در همین راستا صورت‌سی‌گیرد. این برنامه‌ها سعی در کاهش تفاوت بین مناطق روستایی و شهری دارند: توسعه شبکه‌های ارتباطی، گسترش مسکن و بهبود کیفیت آن، ایجاد مؤسسات زیربنایی و ضروری (بیمارستان، مدرسه، سرویس‌های اداری و...) و نیز وارد کردن روش‌های جدید کشاورزی به منظور افزایش بازده زراعی، همه و همه می‌توانند در کاهش مهاجرت از روستا به شهر مؤثر واقع شوند.

۵- تغییر در حرکات مهاجرت. تغییر دادن جهت حرکات مهاجرت به صورت غیر مستقیم را از طریق دادن اطلاعات جامعی به مهاجرین در ارتباط با مشاغل موجود در مناطق مختلف یک کشور و نیز از طریق شناخت بهتر این مناطق می‌توان عملی کرد. طرح «اقدام مقدماتی جهت‌یابی مکانی و شغلی» که به وسیله ماتئی^۲ پیشنهاد شده است، دارای این هدف است که امکان به حد متوسط رساندن یا متعادل کردن جریانهای مهاجرتی را به منظور تطابق و استقرار کامل مهاجرین و کسب اطلاعات لازم و مفید متناسب با توسعه مسکن فراهم آورد. ارائه اطلاعات لازم به مردم هر منطقه در ارتباط با نوع مشاغلی که وجود دارد، می‌تواند به عنوان وسیله مفیدی به منظور جهت دادن به حرکات جمعیتی موجود به کار رود. ولی تأسیسات به دلیل هزینه زیادی که برای به اجرا در آوردن داریم این پروژه لازم است، هنوز امکان استفاده عملی از آن فراهم نشده است.^۳

تحلیل سیاستهای مستقیم

با توجه به آنچه گفته شد، مشخص می‌شود که اقدامات مستقیم در کشورهای پیشرفته کمتر مورد استفاده بوده است و یا به عبارت دیگر، این سیاستها به عنوان راه حل‌های اساسی مطرح

1 - Le projet d, action pilote d'orientation géographique et professionnelle.

elle.

2 - I. Matei

۳- این پروژه در اکتبر ۱۹۸۳ به وسیله M. Ioan Matei معاون مدیر مرکز -

تحقیقات جامعه‌شناسی بخارست ارائه شده است.

نیستند. آزادی رفت و آمد در درون بسیاری از کشورهای جهان موجب شده است که در این کشورها به خلاف آنچه در بعضی نقاط معمول است، شهرهای متنوع وجود نداشته باشد.

در مواردی نیز که مستقیماً برای استقرار مهاجرین در مکانهای جدید کوشش به عمل آمده است، عکس‌العملهای بسیار سختی را از جانب آنها برانگیخته است، به طوری که در طول دهه ۱۹۵۰ به دلیل ایجاد مشکلات اقتصادی در معادن ذغال جنوب مرکزی فرانسه تصمیم به جابه‌جایی ۵۰۰۰ معدنچی از آن مناطق به منطقه لورن گرفته شد. این تصمیم مخالفت بسیار شدیدی را در میان معدنچیان به وجود آورد که مسئولین، سریعاً مجبور به متوقف کردن طرح شدند. در این ماجرا جو بسیار حادی ایجاد شد و نوعی مقاومت منفی در مقابل جابه‌جایی در کارگران به وجود آمد. پژوهشی که در سال ۱۹۵۶ به عمل آمده است، شکست این تجربه را به خوبی آشکار می‌سازد. بر اساس این پژوهش، اقدام مذکور در ارتباط با جامعه‌ای انجام می‌گرفت که از همگنی و یکسانی بسیار زیادی برخوردار بود. وحدت در منشأ شیوه زندگی و ایستارها موجب شد که کارگران این مسئله را به عنوان فاجعه‌ای برای خود تلقی کرده و به همین دلیل گروهی از آنها از رفتن به لورن امتناع کردند. فقدان اطلاعات معدنچیان نیز در این مورد عامل دیگری برای مقاومت آنها بود، فقدان اطلاعات در زمینه مراکز آموزش شغلی، عدم راهنماییها شغلی و به طور خلاصه، نبود اطلاعات در زمینه تمام امکانات تغییری که در حال انجام شدن بود تأثیر بسیار زیادی در این جریان داشته است. در یک جمله می‌توان گفت که اتخاذ تصمیمات مستقیم بدون انجام مطالعه قبلی و بدون درک وضعیت اشخاصی که بایستی جابه‌جا شوند، عواقب اجتماعی ناپهنجاری را در پی دارد.

در کشورهای در حال توسعه نیز نمونه‌های فراوانی از اثرات منفی چنین سیاست‌هایی را می‌توان ذکر کرد. در اندونزی سیاست کنترل مهاجرت به سمت جاکارتا با شکست مواجه شد، زیرا علاوه بر مشکلات عملی اجرای چنین طرحی، کنترل مهاجرین به دلیل موارد فراوان تقلب و تخلف از قانون آسان نبود. در این شهر تنها در یک شب پلیس ۱۳۰۰۰ نفر را که فاقد کارت شناسائی بودند دستگیر و آنها را روانه محل اقامت خود کرد، در حالی که به نظر می‌رسد که این افراد بلافاصله دوباره به جاکارتا بازگشته باشند.

در هند، طرح استقرار پناهندگان پاکستانی در منطقه دانداکارانیان نیز مواجه با شکست شد. در این منطقه، دولت انتظار استقرار ۲۰۰۰ خانواده را در کمتر از یکسال داشت در حالی که نیل به چنین هدفی در طول مدت بیست سال صورت عمل به خود گرفت و این تأخیر عمدتاً بدین دلیل بود که خانواده‌های بیشماری بعد از اقامت کوتاهی، آن منطقه را ترک کردند به طوری که تنها در سال ۱۹۷۲، ۳۲۴۸ خانواده از آن منطقه مهاجرت کردند.

دلایل این عدم موفقیت متعدد است: فقدان طرح مشخصی برای استقرار مهاجرین؛

عدم وجود نظام آبیاری مشخص و فقدان شبکه آبرسانی قبل از استقرار مهاجرین به صورتی که تنها ۶ تا ۸ درصد زمینها آبیاری شدند. علاوه بر این، قبل از ورود مهاجرین، هیچ نوع تشکیلات زیر بنایی لازم برای توسعه صنایع کوچک وجود نداشت؛ عدم تفاهم موجود بین کاستها نیز از جمله عواملی بود که موجب مشکلات اجتماعی و فرهنگی عمیقی در جامعه مهاجرین شد.

چنانچه مشاهده می شود، اقدامات مستقیم تنها تأثیر کمی به جای گذاشته است زیرا جمعیت شهرها که عمدتاً نتیجه مهاجرت‌های روستایی است، به افزایش خود ادامه می دهد و اخذ نتایج مثبت از اتخاذ چنین تصمیماتی بدون درک وضعیت جمعیت‌های مهاجری که به آسانی برخواهندگشت، بسیار کم است.

شکست این برنامه هابه خوبی این مسئله را روشن می سازد که در سیاستهایی که بر اساس اقدامات مستقیم به مرحله عمل در می آیند، بایستی به نکات خاصی توجه دقیق کرد تا بتوانند به طور واقعی مؤثر باشند:

اول آنکه در این نوع سیاستها فرد مهاجر را نمی باید به عنوان فردی جدا در نظر گرفت بلکه او را بایستی در ارتباط با ساختهای اجتماعی محل عزیمتش مورد مطالعه قرارداد و تنها آگاهی عمیق از ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است که عملی کردن اقدامات مؤثر را ممکن می سازد. توجه به همگنی مهاجرین نیز به منظور پیشگیری از ایجاد احساس انزوای بی ریشگی در مهاجرین مستقر در محل جدید، از اولویت خاصی برخوردار است و از طرف دیگر بایستی سعی شود که محل جدید در صورت امکان، بعد مسافت زیادی با نقطه عزیمت نداشته باشد تا فرد مهاجر بتواند روابطش را با محل پیشین حفظ کند و علاوه بر آن، اطلاعات مهاجرین نیز در ارتباط با مکان جدید بایستی حتی المقدور کامل باشد.

تحلیل سیاستهای غیر مستقیم

ارزیابی اثرات و نتایج اقدامات غیر مستقیم بسیار مشکلتر از اقدامات مستقیم (قابل رؤیت) است. در حقیقت، اقدامات مستقیم دارای اهداف بسیار مشخصی هستند؛ مثل جابه جا کردن گروههایی از روستاییان از منطقه ای به منطقه دیگر در زمان مشخص و معلوم. بنابراین، ارزیابی موفقیت یا شکست آنها در مقایسه با آنچه تحقق یافته و از قبل پیش بینی شده است، آسان خواهد بود. ولی اقدامات غیر مستقیم، هدف غالباً مشخصی در جابجایی افراد نداشته بر عکس سعی در این دارند که بعضی از مناطق را برای مهاجرین پرجاذبه تر از مناطق دیگر کرده و اسکانات استقرار افراد را به منظور ایجاد دگرگونیهایی در توزیع جغرافیایی جمعیت تغییر دهند. این سیاستها، همچنان که در بخش (ب) یاد آور شدیم، غالباً معطوف به کاهش حرکات مهاجرت از خارج به داخل پایتخت و افزایش حرکات مهاجرت از پایتخت به سایر نقاط بودند.

براساس این سیاستها، حرکات مهاجرت می‌بایستی به سمت مراکز مناطق یا استانها هدایت شوند تا از شکاف و فاصله بین پایتخت و شهرستانها کاسته شود. به عبارت دیگر، این سیاستها به منظور جلوگیری از کاهش جمعیت روستایی یا مناطق محروم صورت می‌گیرد که بایستی با توسعه صنایع کوچک و بخش خدمات که به جمعیت آن نواحی امکان زندگی کردن داده ضمناً مهاجرین را نیز به سوی خود جذب می‌کند، همراه باشد.

در اینجا ذکر این مطلب ضروری است که بمنظور آگاهی از اثرات و نتایج این سیاستها لازم است که براساس هر منطقه، آمار لازم را داشته باشیم (آمار مربوط به وامها، معافتیهای مالیاتی، کمکهای محلی و منطقه‌ای و...). بنابراین، بدون در نظر گرفتن تمام موارد هزینه‌ای که صرف کاهش یا تشدید حرکات مهاجرت شده است، تحلیل اثرات هم، کار آسانی نیست (گواینکه محاسبه تمام این هزینه‌ها نیز کاری بسیار مشکل است) و به عبارت دیگر، لازم است که حرکات مولود این اقدامات را به خوبی باز شناسیم. علاوه بر ثبت حرکات سالانه جمعیت آگاهی از سایر اطلاعات و داده‌ها نیز لازم است: توسعه ساختهای مناطق، مدت متوسط عمر مشاغلی که جدیداً ایجاد شده و...

مثلاً در مورد پاریس، داده‌های مبتنی بر سرشماریها نشان می‌دهند که جریان مهاجرت به سوی این شهر معکوس شده است. اگر در طول سالهای ۶۲-۱۹۵۴، منطقه پاریس جذابترین منطقه برای جذب مهاجرین بود، از سال ۱۹۶۸ رقم مهاجرین به تدریج کاهش یافته است به طوری که رقم مهاجرت که قبلاً در سالهای ۶۲-۵۴ +۳۳۵۰۰۰ بود در سال ۱۹۷۵ به ۱۶۷۰۰۰- رسید و این میزان تا سال ۱۹۸۲ باقی مانده است. تحلیل دقیق تر جریانهای مهاجر فرستی و مهاجر پذیری نشان می‌دهد که جریان مهاجر فرستی این منطقه نیز شدیداً افزایش یافته است و از این طریق می‌توان نتیجه گرفت که سیاستهایی که هدفشان سوق دادن، جمعیت ساکن پایتخت به سوی سایر مناطق بوده است، بدون هیچ تردیدی نتایج مثبت به بار آورده‌اند ولی برعکس، سیاستهایی که هدفشان محدود کردن تعداد مهاجرین به سوی پاریس بوده است، هیچ اثر قابل رؤیت یا مؤثری بر این جریان (جریان مهاجر پذیری این شهر) نداشته است (۲۱). در این میان، عمده‌ترین مناطق جذب جمعیت، منطقه غرب و جنوب غربی بوده است که مجموعاً ۲۱ درصد مشاغل صنعتی ایجاد شده در سالهای ۱۹۵۴ و ۱۹۶۲ و ۵۳ درصد

1 - D. Courgeau et M. Lefebvre, les migrations internes en France de 1954 a 1975, Population, Migrations et urbanisation, 1982, 2.

2 - J. Monod, p. Castelbajac, L'aménagement du Territoire, PARIS, PUF, Col. que sais - je?.. 1978.

از مشاغل به وجود آمده در سالهای ۱۹۶۲ و ۱۹۶۸ و بالاخره ۶۴ درصد مشاغل ایجاد شده بین سالهای ۱۹۶۸ و ۱۹۷۵ را به خود اختصاص داده‌اند در حالی که در منطقه پاریس این نسبت تنها به ۹ درصد بالغ می‌شود: مناطق برتانی، لوآر، پواتوشارنت^۱ که پیش از این به صورت مناطق مهاجر فرست معروف بوده‌اند، در حال حاضر، تبدیل به مناطق جذب جمعیت شده‌اند علاوه بر این، بازگشت به سوی شهرهای کوچک و بعضی مناطق روستایی در طول این دوره نیز به صورت پدیده رایجی در آمده است. میزان مهاجرت روستایی که در سال ۱۹۶۲، به صورت بازرزی منفی بوده است، در سال ۱۹۸۲ در کل مناطق مثبت شده است. تحلیل عمیقی که در این زمینه انجام گرفته است، نشان می‌دهد که این پدیده بازگشت به روستا، مربوط به قدرت جاذبه مناطق روستایی نزدیک به شهرها می‌شود تا مناطق روستایی دور افتاده و در حقیقت، گرایش به خالی شدن و منزوی شدن مناطق روستایی محروم و دور افتاده همچنان ادامه دارد. این سیاستها، با تحول در توزیع مشاغل برحسب بخشهای فعالیت و منطقه نیز در ارتباط است. اگر در سطح کشور، بخش سوم رشد محسوسی را نشان می‌دهد، این رشد، با توزیع وسیعی از مشاغل صنعتی در سراسر کشور همراه است. به عبارت دیگر، به تناسب توزیع مشاغل صنعتی در سراسر کشور، بخش خدمات نیز گسترش محسوسی یافته است. در فرانسه مهمترین نقطه تحول در این زمینه را در خارج از منطقه پاریس می‌توان سراغ گرفت (مناطق مرکزی نورماندی، لوآر، شارنت و ...) که در بالا به آن اشاره شده است. تفاوت در میزان حقوقهای دریانتهی مناطق مختلف نیز یکی از عوامل مهم توزیع جغرافیایی جمعیت محسوب می‌شود. ضریب تفاوت حقوق که مساوی است با رابطه تفاوت نوع شغل با متوسط مشاغل منطقه‌ای از ۱۴ درصد در سال ۱۹۶۲ به کمتر از ۱۰ درصد در سال ۱۹۷۵ کاهش یافته است^۲: البته تفاوت همچنان ادامه دارد. مثلاً کادرهای بسیار زیادی در جنوب فرانسه حقوقهای کمتری دریافت می‌دارند تا مناطق دیگر، به طوری که در سال ۱۹۷۵، درآمد سرانه در منطقه پاریس ۵۰ درصد بیش از منطقه لانگدوک و روسیلین^۳ بوده است. این وضعیت نشان می‌دهد که هنوز کوششهای فراوانی به منظور کاهش تفاوت در حقوق بایستی صورت گیرد. بی‌مناسبت نیست که اشاره‌ای نیز به تأثیر جوایز توسعه در منطقه لوآر داشته باشیم. در زمینه این گونه جوایز ما پیش از این به برقراری جوایزی در ایالات محروم اشاره کرده‌ایم و

1 - Le pays de la Loire

2 - Le Poitou-charente

3 - Turpin, Disparité régionale, Croissance et crise, Economie Statistique.

1981, 133. P. P. 88 - 91

4 - Languedoc - Roussillon

در ارتباط با این موضوع، بررسی منطقه مورد مطالعه جالب است. براساس یک پژوهش بین سالهای ۱۹۶۲ و ۱۹۷۵ در منطقه مذکور ۵۵۲ برنامه به مرحله اجرا درآمده است که شامل ایجاد ۴۵۰۰۰ شغل به کمک سرمایه‌ای با ۳۲۲ میلیون فرانک بوده است. طی سالهای ۱۹۶۲ و ۱۹۷۲، ۹۹ درصد از مشاغل که در صنایع پیش‌بینی شده بود، به‌وجود آمد و ۸۹ درصد از مبلغی که به سرمایه‌گذاری اختصاص یافته بود، صرف سرمایه‌گذاری شد این تجربه به نحو چشمگیری مثبت بود.^۱

خلاصه و نتیجه

به دنبال مطالعه‌ای سریع در سیاستهای توزیع جغرافیائی جمعیت می‌توانیم لزوم تحلیل عمیق‌تر هدفها، راهها و بازدهی این سیاستها را به صورت زیر خلاصه کنیم:

اولاً لزوم در نظر گرفتن روابط متقابل بین تصمیماتی که اتخاذ می‌شوند از یک طرف، و نظامهای خانوادگی، اقتصادی، سیاسی، مذهبی و اجتماعی که آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهند از جانب دیگر، با ذکر مثالهایی، مشخص و روشن شد. بنابراین، مطالعه و بررسی دقیق و عمیقی از مسائل اجتماعی و ساخت جمعیت موجود قبل از اتخاذ سیاستهای جمعیتی، لازم و غیر قابل احتراز است.

ثانیاً، چنین مطالعه‌ای در حقیقت می‌باید مطالعه‌ای چند جانبه باشد، زیرا همچنان که قبلاً نیز یادآور شدیم، مسئله مهاجرت به همان میزان که جامعه شناسی خانواده را در برمی‌گیرد اقتصاد منطقه و شبکه‌های اجتماعی بین افراد جامعه را نیز شامل می‌شود. به عبارت دیگر، به دلیل آنکه نمی‌توان یک اقدام سیاسی در ارتباط با مهاجرت را جدا از سایر عوامل به مرحله اجرا درآورد، یعنی بایستی آن را در مجموعه‌ای از عوامل در نظر گرفت، لازم است نه تنها اثر هر اقدام را جداگانه و عمیقاً تحلیل کنیم، بلکه باید اثر کلی مجموعه اقداماتی را که ممکن است بسیار متفاوت باشند، با اثر هر یک از عوامل به طور جداگانه مورد مطالعه قرار دهیم.

ثالثاً همیشه به منظور تحلیل سیاستها، لازم است کوشش ذهنی برای ایجاد شک علمی در راه‌های حل‌هایی به عمل آوریم که معمولاً انجام آنها تحت تأثیر تفکرات مشخصی، قویاً توصیه شده ولی اثرات و نتایج آنها غالباً بحث‌انگیز و قابل تردید است. به عنوان مثال اگر عامل اقتصاد در زندگی بشر بسیار با اهمیت محسوب می‌شود، این تنها عاملی نیست که زندگی انسانی را نظم بخشیده است. به عبارت دیگر، بعضی تدابیر و سیاستهایی که به کمک تدابیر مالی و نقشی که در اقتصاد دارند به راحتی قادر به پیاده شدن هستند، ممکن است در تغییر

1 - J. L. Grelet et C. THELOT, la prime de developpement : un rôle incitatif discutabile *ECONOMIE ET STATISTIQUE*. 1977. 89, pp. 21 - 37.

نظایم اجتماعی، مذهبی و اجتماعی منشأ قدرت و اثری نباشند. در رهگذر تأثیر مثبت یا عدم موفقیت سیاستهای توزیع جغرافیایی جمعیتها را به خوبی می توان درک کرد. نقش این سیاستها، نقشی اساسی است زیرا انسان محیط اجتماعی خویش را خود به وجود آورده است ولی مسئله در اینجاست که تحقق چنین سیاستهایی در این محیط مستلزم به کار بردن تدابیری است که قبلاً ذکرشان گذشت. در این طی طریق، تنها به کمک انجام مطالعات و پژوهشهای خاصی میتوان از تضادهای احتمالی و مشکلات و اشتباهات جبران ناپذیر برکنار بود و به هدفها جامعه عمل پوشاند.

به کمک این مطالعات می توان شناخت کاملی از محیط اجتماعی و نیز الگوهای ذهنی افراد جامعه را در برنامه ریزان و مسئولین ذیربط به وجود آورد و راه را برای اجرای برنامه های مؤثر و پربازده هموار کرد و بدین ترتیب می توانیم به کمک تحلیل اطلاعات به دست آمده از زندگی اقتصادی، خانوادگی، سیاسی، مذهبی و فرهنگی افراد جامعه در جهت اتخاذ سیاستی قابل اجرا اقدام کنیم.

کوتاه سخن آنکه، اولین مرحله صنعتی شدن در تمام اشکال اقتصاد بازار همراه با مهاجرتهای وسیع و سریع روستا به شهر بوده است این نوع مهاجرت که خود بادگرگونی روابط تولید سنتی روستایی مرتبط است، توأم با بایکاری، فقر و دیگر مشکلات اجتماعی در شهرهاست و بدون شک به دلیل اقداماتی که دولتها برای سرعت بخشیدن به توسعه اقتصادی خود انجام می دهند شدت می گیرد. حال مسئله این است اگر تصمیم بر آن است که دگرگونی کلی در روند مهاجرتهای روستا به شهر ایجاد کنیم، لازم است که همزمان نیز خطمشی مشخصی کاملی از توسعه اقتصادی داشته باشیم.

برخی پیشنهادها و راهحلهای عملی برای کشورهای در حال توسعه

در زمینه کاهش مهاجرتهای روستایی پیشنهادات فراوانی توسط پژوهشگران و برنامه ریزان ارائه شده و اقدامات متنوعی به تجربه در آمده است که در متن مقاله به بعضی از آنها اشاره شد. ولی در مورد کشورهای در حال توسعه مشکل اساسی آن است که این اقدامات غالباً در مقابل و در تضاد با سایر اهداف دولتها قرار می گیرد. به عنوان مثال در بسیاری از کشورها مالیات برصولات کشاورزی را پشتوانه صنعتی شدن شهرها محسوب می کنند ولی این سیاستی است که به مهاجرت روستایی دامن می زند. البته این نوع مالیات امتیازاتی نیز برای دولت در بر دارد زیرا بخش کشاورزی پتانسیل بسیار بالایی از درآمد قابل وصول را داراست و برقراری مالیات بر فروش هم آسان است. برخی از تحلیل گران مالیات بر حقوقهای شهری را برای مقابله با مهاجرتهای روستایی پیشنهاد کرده اند ولی در عمل این اقدام عکس العمل سندیکاها

کارگری را به دنبال دارد و از طرف دیگر اگر مالیات بر کارفرما بسته شود و در نتیجه هزینه کار افزایش یابد از میزان رشد مشاغل شهری کاسته شده و دولتهایی که با مشکل بیکاری شدیدی دست به گریبان اند از اعمال چنین روشی پرهیز می کنند.

اقدام مالی دیگری که پیشنهاد شده است افزایش مالیات املاک است زیرا در این صورت سالکین تمایل به تقسیم زمینهای خود پیدا کرده و گرایش به تقسیم زمینها و فروش آنها در قطعات کوچک افزونتر می شود. این روش نیز دارای معایبی است: اول آنکه شانه خالی کردن از زیر بار این نوع مالیات با توجه به فقدان یک سازمان ثبت املاک واقعی در کشور - های در حال توسعه کار آسانی است و دوم آنکه افزایش مالیات املاک موجب افزایش قیمتها شده و اثرات نامطلوبی بر بازار مصرف به جای می گذارد.

پیشنهاد دیگر تغییر الگوی مبادله بین شهر و روستا با حمایت از قیمت محصولات کشاورزی یا کمک به قیمت خرید مصرف کنندگان است. البته اجرای چنین روشی مستلزم هزینه فراوانی است و با خط مشی توسعه مبتنی بر صنعتی شدن سریع، مغایرت دارد.

توجه به این مسئله ضروری است که چون حمایت از قیمتها موجب گرانی مواد غذایی می شود، این چنین راه حلی نیز افزایش هزینه زندگی را باعث می شود. اقداماتی هم که دولت برای بهبود کشاورزی می کند، چون همراه با به کار گرفتن نوآوریهای تکنیکی است، کاهش نیاز به نیروی کار را در پی داشته و بنابراین بازهم افزایش بیکاری و مهاجرت را تسریع می کند. بعضی دولتها نیز راههای دیگری برای ایجاد محدودیت یا سمانعت مهاجرت به شهرها را تجربه کرده اند از جمله، برناسه ویران کردن حلبی آبادهای اطراف شهرهاست به منظور ناامید کردن مهاجرین تازه وارد، این اقدام به ویژه در برزیل و در سایر کشورهای امریکای لاتین انجام گرفته است ولی بسیاری از مطلعین عقیده دارند که این روش نه تنها مشکلات بیشتری ایجاد کرده است، بلکه منجر به وجود آمدن وقفه در مهاجرت هم نشده است.

با توجه به مشکلاتی که هریک از راه حلهای فوق داراست، در زیر بی مناسبت نیست که به ذکر سه مدل پیشنهادی پردازیم که به نظر می رسد در کاهش مهاجرتهای روستایی مؤثر بوده اند.

الف) ایجاد اجتماعات روستائی یکپارچه مبتنی بر تعاونیهای روستایی از نوعی که در تانزانیا پیشنهاد شده است^۲. البته ناگفته نماند که یکی از مشکلات اداره واحدهای تعاونی مستقل سودآوری که در شرایط سنتی شبه فئودالی استقرار یابد، همنوایی مردم بومی با سازمان تعاونی و مفهوم تعاون است که برای آنها تازگی زیاد دارد.

ب) روش دوم که در کشورهایی چون برزیل و جمهوری کره به تجربه در آمده است، ایجاد قطبهای توسعه شهری است که به منظور تغییر جهت مهاجرتها به سوی شهرهای بزرگ توصیه شده است. البته این روش نیز روشی پرهزینه است و خطر افزایش حجم مهاجرتها را در بردارد؛ زیرا عملاً مناطقی را برای مهاجرت به مهاجرین نشان می دهد. بدیهی است اگر هدف اساسی، کاهش تمرکز جمعیت در مجتمعهای شهری معینی نظیر پایتخت یا شهرهای درجه یک باشد، افزایش مهاجرت روستاییان به سایر نقاط مشکلی ایجاد نمی کند.

ج) سومین روش که اختلاطی از عناصر دو روش قبلی است، نوعی از توسعه عمیق و همه جانبه مبتنی بر تغییر روابط اجتماعی تولید را چه در مناطق شهری و چه در مناطق روستایی پیشنهاد می کند. این روش خصوصاً بر این نکته تأکید دارد که دوگانگی بین مناطق شهری و روستایی را از میان برده و در جهت آنچه که اصطلاحاً به « شهری کردن روستا » معروف است کوشش کند.

در امریکای لاتین کشور کوبا سعی در عملی کردن چنین خطمشی کرده است. سیاست این کشور در این مورد بر « حداقلی از شهرنشینی و حداکثری از روستانشینی » استوار است و به همین دلیل شهر هاوانا از سال ۱۹۶۴ به طور نسبی، سرمایه و امکانات کمتری دریافت کرده است، ضمن آنکه از همین تاریخ بیش از سیصد شهر کوچک در کشور به وجود آمده است. این روش به منظور تبدیل آن کشور به شبکه ای از جوامع شهری با وسعت محدود و جمعیتی بیشتر کشاورز است. موفقیت این استراتژی در مبارزه با مهاجرت و بیکاری شهری در مقایسه با کشور های امریکای لاتین، با توجه به آمار و ارقام موجود قابل توجه بوده است. شاید بتوان گفت که در طول دو دهه گذشته، هیچ یک از کشورهای امریکای لاتین، دارای چنین رشد متعادلی از جمعیت روستایی و شهری و نیز رشدی ناچیز از افزایش جمعیت در شهرها نبوده است، به طوری که در طول مدت نزدیک به ۱۰ سال، تنها ۱۴۲۰۰۰ نفر به جمعیت پایتخت افزوده شد (یعنی بارشده معادل ۰.۰۷٪) افزون بر این، در مقایسه با توسعه سایر شهرهای کشور، پایتخت خیلی کندتر از کل جمعیت توسعه یافته است.

به نظر می رسد که این وضعیت به دلیل ایجاد واحدهای « شهری روستایی » که زیر بنا و سازمانهای اقتصادی اجتماعی و فرهنگی لازم را برای اداسه حیات فراهم کرده اند، بوده است. در ارزیابی این تجربه، چنانچه جنبه های سیاستهای اجباری ممانعت از آزادی رفت و آمد بین مناطق را در نظر بگیریم، می توان گفت که این کشور تا کنون بر آهنگ شهرنشینی شدید و

مشکلات ناشی از مهاجرت‌های روستایی وسیع فائق آمده است.^۱ متأسفانه همانگونه که یادآور شدیم، مدل فوق با وجود نتیجه بخش بودن آن، همانند سیاست‌هایی که در چین نیز تجربه شده است، همراه با سوانعی قانونی بوده است که نسبت به آزادی حرکت انسانها اعمال شده است. ایجاد این سوانع، هم با بیانیۀ جهانی حقوق بشر که برای تمام افراد در درون یک کشور حق آزادی رفت و آمد و انتخاب محل اقامت قائل شده است، مغایرت دارد و هم با اصول اعتقادی و اخلاقی ملت‌ها.

در ارتباط با روش فوق الذکر (بند ج) برنامه صنعتی کردن روستا در صدر اقدامات به منظور ایجاد واحدهای «شهری روستایی» قرار دارد. اجمالاً صنعتی کردن روستا را در زمینه‌های زیر می‌توان مورد بررسی قرار داد:

- صنایعی که وسایل مورد نیاز بهره برداری کشاورزی را تولید می‌کنند.

- صنایعی که مواد و لوازم مصرفی مناطق روستایی را تأمین می‌کنند.

- صنایع تبدیلی محصولات کشاورزی

(الف) صنایعی که وسایل مورد نیاز بهره برداری کشاورزی را تولید می‌کنند:

چنانچه کشورهای در حال توسعه، در جستجوی افزایش ثابت و دایم تولیدات و بازدهی کشاورزی باشند، بی‌تردید بایستی به تدریج کشاورزی خود را مدرنیزه کنند. بدین منظور، این کشورها نیاز به افزایش برنامه ریزی شده و حساب شده تولید وسایل بهره برداری دارند. در حال حاضر، در بسیاری از کشورهای پیشرفته، ارزش وسایل تولید کشاورزی (معمولاً ۷ تا ۱۶ درصد ارزش ناخالص کل تولیدات کشاورزی را تشکیل می‌دهد. در هلند و انگلستان به ارقام بالاتری برسی خوریم. در این کشورها، سهم هزینه‌های سرمایه‌ای در ارزش ناخالص تولید کشاورزی باز هم بالاتر است و این سهم بین ۷ و ۲۰ درصد متغیر است. قسمت اعظم این هزینه‌ها مربوط به ماشین و تجهیزات جدید و بقیه مربوط به ساختمانها و سایر وسایلی صنعتی می‌شود.

ایجاد چنین صنایعی نه تنها از خروج مقدار قابل ملاحظه‌ای ارز جلوگیری می‌کند، بلکه یکی از اثرات مستقیم آن ایجاد اشتغال در جامعه روستایی است.

(ب) صنایعی که مواد و لوازم مصرفی مناطق روستایی را تأمین می‌کنند:

تقاضای فزاینده مواد مصرفی همانند وسایل تولید کشاورزی، در مناطق روستایی کشورهای جهان سوم به دلیل گسترش وسایل جمعی، وسایل ارتباطی و ارتباط روزافزون شهر و ده، عامل

(۱) براساس نشانیۀ سرشماری سال ۱۹۸۱ کوبا، جمعیت شهرنشین ۶۷۱۲۰۳۰ نفر

و جمعیت روستایی بالغ بر ۳۰۱۱۵۷۵ نفر بوده است. به عبارت دیگر، جمعیت شهری ۶۹ درصد و جمعیت روستایی تنها ۳۱ درصد کل جمعیت کشور را شامل می‌شده است.

دیگری است که می‌تواند زمینه‌ساز ایجاد صنایعی در ارتباط با این مصارف در مناطق روستایی شود. بدیهی است که چنین تقاضاهای جدیدی از جانب جمعیت روستایی، می‌تواند به وسیله واردات و یا برعکس از طریق تولیدات داخلی تأمین شود. بدون شک، امتیازات اجتماعی و اقتصادی ایجاد صنایع به دلایل مختلفی برای اقتصاد ملی کشورهای روستا رشد بیشتر مقرون به صرفه است. مضافاً اینکه، در کاهش انگیزه مهاجرت به شهر نیز تأثیر مثبت و قابل توجهی خواهند داشت.

ج) صنایع تبدیلی محصولات کشاورزی:

این صنایع نه فقط به علت آنکه نیاز جامعه شهری را برآورده می‌سازند، بلکه به این دلیل که موجب تحرک شغلی در روستاها می‌شوند، از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. با توجه به این که سواد اولیه کشاورزی غالباً مستلزم مواظبت و محافظت دقیق هستند (از قبیل خشک کردن، کنسرو کردن و امثالهم)، به منظور عرضه کردن آنها در بازار می‌باید تا حد امکان این گونه تبدیلات را در مراکز تولید و یا مجاورت این مراکز انجام داد و این امر خصوصاً در مورد کشورهایی که هنوز به مرحله صنعتی شدن نرسیده‌اند و در حال صنعتی شدن هستند، حائز اهمیت فراوان است.

در کشورهای در حال توسعه با توجه به دورنمای تحولات اقتصادی اجتماعی این ممالک، به دلایل زیر تقاضای این گونه صنایع در حال افزایش است:

اول آنکه، با توجه به رشد سریع جمعیت در دهه‌های آینده، افزایش بسیار زیادی

نیز در تقاضای این گونه محصولات بوجود خواهد آمد.

دوم آنکه، شهرنشینی سریع به دنبال خود، باعث افزایش بسیار سریعی در مصرف

مواد تبدیلی می‌شود تا مصرف محصولات کشاورزی خام.

سوم آنکه، هنوز تقاضای بسیار زیادی برای واردات تولیدهای تبدیلی در این کشورها وجود دارد که می‌توان آنها را مستقیماً در داخل مناطق روستایی به انجام رساند. محصولات چوبی در این مورد مثال خوبی است که با وجود آنکه بسیاری از کشورهای در حال توسعه خود تولیدکننده و صادرکننده مواد چوبی به صورت خام هستند، باز هم این نوع محصولات را وارد می‌کنند.

منابع

- 1 - Daniel, Courgeau. Politiques de Redistribution spatiale de la population. Département de démographie des universités de LOUVAIN et de MONTREAL, Institut National D' Etudes Démographiques. PARIS. 1985.
- 2 - Bairoch, P. Taille des villes, Condition de vie et développement economoque, PARIS. Ed de L'ecole des Hautes Etudes en sciences sociales. 1977.
- 3 - Bassand, Michel, Brulhardot. Marie Claude. Mobilité spatial, Editions Georgi (Suisse). 1980.
- 4 - Claval, Paul. espace et pouvor, PARIS, PUF, 1978.
- 5 - De Farcy, Henric. Groussard, René. Domain L,exode urbain: remodeler l' espace rural. purpan. 1982.
- 6 - Findley, Sally. planing for internal Migration : a review of issues and policies in developping Countries. Wachington D. C. U. S. Departement of commerce. 1977.
- 7 - Singh, Jyoti. S. ed, world population policies. United Nations preager 1979.
- 8 - La Jugie, Joseph. Delfaud, Pierre, Lacour claud, Espace régional et amen - agement des territoire. PARIS, DALLOZ. 1979.
- 9 - Merlin, Pierre,L,exode rural. PARIS. P. U. F. 1971.
- 10 - Merlin pierre,les villes nouvelles, urbanisme régional et aména gement, PARIS. P. U. F. 1969.
- 11 - Miro, Carmen. A. Potter. Joseph E. Population policy, London, Frances pinter. 1980.
- 12 - P. BAIROCH. Le chômage urbain dans les pays en voie de développement. Genève. Bit. 1972.

- 13 - Nations Unies :Mode d'accroissement de la Population Urbaine et rurale.
Etudes Demographiques No : 68, NewYork 1981.
- 14 - Mac - Kee (David) problèmes del'urbanisation des petites villes dans lse
zones urbaines des metropoles du No : 104. 1985.
- 15 -Migration urbaine et Croissrance démographique dans certains pays en
voie du développement(1966 - 70) bulletin démographique des Nations
Unies No - 15 - 1983.
- 16 - J. S. SINGH. Ed - world population policies. United Nations 1979.
- 17 - A. S. Oberai . An overview of migration, influencing policies and programes
in A. S. OBERAI, State policies and internal migration, London &
Canberra New York Storation Press 1983.
- 18 - J. L. Grelet. etC. THELOT, la prime de développement : Un rôle incitatif
discutable. Economie et statistique, 1977. P. P. 21 - 37.
- 19 - Mercier (Paule).La poussée urbaine dans les pays en voie développement.
Documents nord africains 14^e année No - 544. Dec 1963.