

## فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال سی و یکم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۵، شماره پیاپی ۱۲۲

Dr. S. Gh. Rahmati

Dr. S. Ahmadi Nohdani

safarrahmati@modares.ac.ir

دکتر صفر قائدرحمتی، استادیار جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس

دکتر سیروس احمدی نوحدانی، استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس

### بررسی مشکلات مدیریت سیاسی فضا در حریم شهر تهران

#### چکیده

حریم پایتخت، عرصه‌ای به وسعت تقریبی ۵۹۱۸ کیلومتر مربع، معادل ۱۰ برابر محدوده فعلی شهر تهران است. حریم شهر تهران فضایی است که بدون در نظر گرفتن مشکلات آن، در آینده نزدیک مشکلاتش را به شهر تهران انتقال خواهد داد. باید اذعان کرد که فضای حریم شهر تهران، جدای از شهر تهران نیست، بدین صورت که با افزایش جمعیت تهران و شهرهای همجوار تهران، رشد فیزیکی آن‌ها و گسترش ارتباطات، به سرعت حریم فعلی شهر تهران در هر سال تغییرات جدی خواهد داشت. این پژوهش بر اساس ماهیت موضوع یک پژوهش کاربردی است چرا که نتایج آن می‌تواند برای شهرداری کلان‌شهر تهران مورد استفاده قرار گیرد. روش تحقیق به صورت اسنادی و بررسی شاخص‌های مدیریت سیاسی و حکمروایی شهری در کلان‌شهر تهران می‌باشد. شاخص‌های (جمعیتی، سیاسی، مدیریت سیاسی و حکمروایی شهری) شاخص‌های اصلی هستند، که داده‌های آن‌ها برای این پژوهش جمع‌آوری می‌شود. این مقاله به بررسی، شناخت و طبقه‌بندی مشکلات حریم شهر تهران پرداخته می‌شود و این‌که چگونه این مشکلات بر مشکلات شهر تهران افزوده خواهند شد. نتایج نشان می‌دهد؛ مسأله حریم‌شهر تهران در گرداب سوء مدیریت مدیران شهری در هم پیچیده شده است و تداخل و ناهماهنگی مدیریت شهری که در حریم شهری به اوج خود می‌رسد. ساخت و سازهای بی رویه، کنترل نشده، همگی تصویر ناکارآمدی مدیریت حریم شهر تهران را نشان می‌دهد و با توجه به اینکه سند حریم پایتخت و احکام مربوط به آن یکی از اسناد مهم طرح جامع تهران (مصوب ۱۳۸۶ شورای عالی شهرسازی و معماری) است تأخیر در اجرایی شدن آن با تبعات منفی متعددی به لحاظ فضایی- کالبدی و اقتصادی و اجتماعی و زیست‌محیطی همراه خواهد بود.

واژگان کلیدی: مدیریت سیاسی فضا، حریم شهری، حریم شهر تهران.

#### مقدمه

مدیریت سیاسی فضا به توسعه فضا، چه در سطح خرد و چه در سطح کلان هویت می‌بخشد تا بر پایه روندهای ایجاد شده، بهره‌برداری عقلانی از امکانات و توان بالقوه منابع طبیعی و انسانی در مسیر توسعه متعادل و موزون کشور و مناطق هدایت گردد (حافظ‌نیا و همکاران، ۱۳۸۴). الگوی مدیریت سیاسی کلان‌شهرها، یکی از موضوعات کلیدی در رابطه با نحوه اداره شهرهاست. تجربیات جهانی نشانگر کاربرد الگوهای گوناگون اما برخوردار از تعریف، چارچوب نهادی و قانونی مشخص است.

گرچه سیاست‌ها و استراتژی‌های رشد شهری، بر اساس شرایط محلی و علایق سیاسی و اقتصادی در مکان‌هایی که تمایل به حفظ یا بازتولید دارند، متفاوت است (Jonas, 1991: 197)، اما یکی از مهمترین مسایل کلان‌شهری در این زمینه، تداوم خزش شهری است که به معنای گسترش فضایی نامنظم ساخت و سازهای کلان‌شهر است که در نتیجه جابجایی و تغییر مکان فعالیت‌ها و جمعیت از شهر مرکزی به طرف خارج شهر و پخش شدن آن‌ها در نواحی حومه‌ای ظاهر می‌شود (صرافی و تورانیان، ۱۳۸۳: ۹). پراکنده رویی اغلب در زمین‌های خارج از محدوده شهرداری رخ می‌دهد، یعنی زمین‌هایی که در داخل محدوده هیچ شهرداری قرار نداشته و به دلیل فقدان مرجع کنترلی دیگر و نیز وجود شرایط نامناسب برای ساخت و ساز در قیاس با محدوده‌های شهری، پراکنده رویی در آن نواحی بیشتر رشد می‌یابد (طیبیان و اسدی، ۱۳۸۷: ۱۴).

می‌توان مهم‌ترین چالش مدیریت شهری تهران را در حال حاضر؛ تعدد مدیریت‌ها، رشد حاشیه‌نشینی و توسعه فیزیکی شهر، رشد جمعیت و عدم توازن با ساخت و سازهای موجود و بهره‌برداری بی‌رویه از منابع زمین، تضاد مدیریت‌های نوین با ساختار سنتی و ضعف قوانین و کاستی‌های آن نام برد که مطالعات صورت گرفته موجود در این زمینه (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶؛ برک پور و بصیرت، ۱۳۸۹؛ پرهیزکار و کاظمیان، ۱۳۸۴؛ مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۴؛ پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۲، اسدی، ۱۳۸۹) و بسیاری مطالعات دیگر نیز تأکید دارند که کلان‌شهر تهران فاقد ساز و کار مطلوب هماهنگی، همکاری و همیاری یا حکمروایی یکپارچه کلان‌شهری در سطح منطقه کلان‌شهری تهران است.

## مبانی نظری

حریم در فرهنگ و ادب جاری ما، به فضای برونی چیزی گفته می‌شود که موضوع حرمت است و سبب وجود اقدامی که به تشخیص و تعیین و تحدید مکانی خاص انجامیده و در واقع سبب پیدایش محدودیت‌ها و الزام‌هایی می‌شود. به بیانی دیگر حریم، در تعیین پهنا، بلندا و درازی خاصی که تعیین فاصله می‌کند خلاصه می‌شود و درون این محدوده فضایی است که ناظران باید بتوانند، مشروط از چگونگی مسیرهای تعیین و تعریف شده به بهره‌برداری از یادمان‌های کالبدی- مکانی بپردازند. (فلامکی، ۱۳۸۴: ۱۰۶ و ۳۹). حریم محدوده‌ای است با ضوابط قانونی برای حفظ اثر از راه پیوند آن با محیط که از سوی متولی اثر تاریخی تعیین می‌شود (حبیبی و پوراحمد و مشکینی، ۱۳۸۶: ۵۶). زمانی که راجع به حریم بحث می‌شود، بیشتر حریم آثار تاریخی مورد بررسی است.

حریم فضای پیرامون اثر که برای حفاظت از عرصه و اعیان آن، ارزش‌های تاریخی- فرهنگی، مناظر و مرایا و ایجاد ارتباط فرهنگی اثر با محیط پیرامون در درجات مختلف و با ضوابط مشخص در هر درجه، از سوی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، تعیین و اعلام می‌شود و مشمول قوانین ناظر به حفاظت از آثار تاریخی- فرهنگی می‌گردد. در طبقه بندی حریم آن را در سه دسته تقسیم بندی کرد:

**حریم بصری (منظری):** این حریم برای ایجاد ارتباط دیداری دوطرفه بین محیط و اثر تاریخی تعیین می‌شود. به عبارت دیگر، حریم بصری، دید اثر تاریخی به بیرون و چشم‌انداز بیرون به اثر تاریخی را حفظ می‌کند و ارتقا می‌دهد.

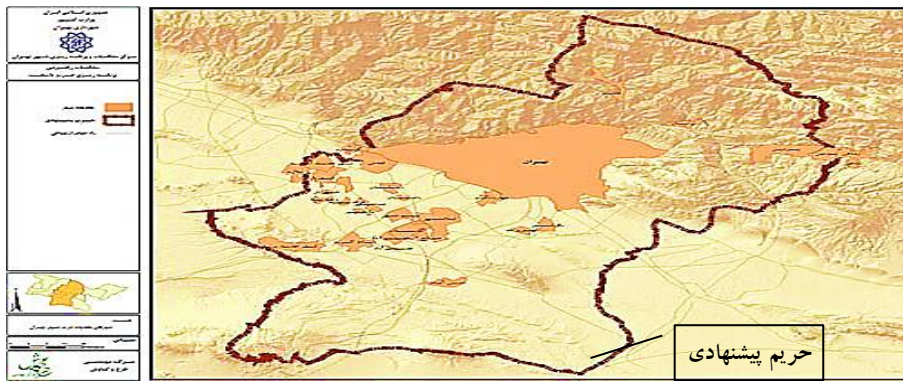
**حریم کاربردی (کیفی):** این حریم بدین جهت تعریف می‌شود که پیوستگی اثر تاریخی و محدوده پیوسته به آن، دارای پیوستگی و همگنی با کارکردهای شهرها و مراکز تاریخی باشد. در تعیین این نوع حریم، بخش ویژه‌ای به تعیین کارکردهای مطلوب و قابل توصیه اختصاص می‌یابد.

**حریم حفاظتی (فنی):** این حریم برای جلوگیری از فروریختن و آسیب دیدن کل اثر تعیین می‌شود. در این حریم، فعالیت‌ها، کاربری‌ها و ساخت‌وسازهای نامناسب بر روی نقشه مشخص می‌شود (حبیبی و پوراحمد و مشکینی، ۱۳۸۶: ۵۷). با این اوصاف حریم هر شهر، هر سه نوع حریم (بصری، کاربردی و حفاظتی) را شامل می‌شود. بر اساس ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها؛ حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید. به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکان پذیر خواهد بود. نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرح‌ها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به استثنای شهرکهای صنعتی (که در هر حال از محدوده قانونی و حریم شهرها و قانون شهرداری‌ها مستثنی می‌باشند) به عهده شهرداری مربوطه می‌باشد، هرگونه ساخت و ساز غیر مجاز در این حریم تخلف محسوب و با متخلفین طبق مقررات رفتار خواهد شد (وزارت کشور، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها).

### حریم شهر تهران

حریم تهران با مساحت ۵۹۱۸ کیلومترمربع، حدود ۰/۴ درصد وسعت کل کشور، بیش از ۱۴ درصد از جمعیت کشور را در خود جای داده است. حریم پایتخت طبق نقشه شماره ۱، عرصه‌ای است شامل شهرستان‌های کنونی تهران، ری، شمیرانات، اسلام‌شهر و رباط کریم و بخش‌های قدس و مرکزی از شهرستان شهریار به استثنای دهستان جوقین که در محدوده شمالی از منتهی الیه شمال شرق به سمت شمال غرب، منطبق است. بر حد شمالی شهرستان شمیرانات، از منتهی الیه شمال غرب به جنوب غرب، به ترتیب منطبق است بر حد غربی شهرستان شمیرانات، حد شمال غربی و غربی شهرستان تهران، حد شمال غربی و غربی بخش قدس، حد غربی بخش مرکزی و حد شرقی دهستان جوقین از شهرستان شهریار، حد شمال غربی و جنوب غربی شهرستان رباط کریم و حد غربی شهرستان ری، از منتهی الیه جنوب غرب به جنوب شرق، منطبق است بر حد جنوبی شهرستان ری و بالاخره از منتهی الیه جنوب شرق به شمال شرق به ترتیب منطبق است بر حد شرقی شهرستان ری، حد جنوب شرقی و شرقی شهرستان تهران و حد شرقی شهرستان شمیرانات (شهرداری تهران، اداره کل حریم شهر، ۱۳۹۴).

بر اساس مصوبه جلسه مورخ ۱۳۸۶/۳/۱۶ شورای عالی شهرسازی و معماری سند حریم پایتخت حریم پایتخت ضرورتاً شهرستانهای تهران، ری، شمیرانات، اسلام‌شهر و رباط کریم و بخش‌های قدس و مرکزی از شهرستان شهریار وقت (به استثنای دهستان جوقین) را شامل شده است (شهرداری تهران، اداره کل حریم شهر، ۱۳۹۴). از زمان تهیه طرح جامع برای شهر تهران (۱۳۴۷) تا کنون حدود ۲۶ شهر در حریم پایتخت ایجاد شده است و در طول این سال‌ها حریم تهران هم از داخل و هم از بیرون شهر تهران و از جانب شهرهای جدید مورد تعدی قرار گرفته است. طی سال‌های گذشته همواره بر تعداد مراکز جمعیتی و سکونتگاه‌های پیرامون شهر تهران افزوده شده و واحدهای تقسیماتی متعدد در حریم تهران ایجاد شده است (به ویژه با اجرای قانون الحاق یک بند و سه تبصره به ماده ۹۹ شهرداریها در خصوص اصلاح حریم تهران که طی آن عملاً حریم تهران تحت مدیریت‌های متعدد قرار گرفت). همچنین در اجرای «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا و نحوه تعیین آنها» (به ویژه مواد ۲ و ۶) که به موجب آن در داخل حریم پایتخت مجموعه‌ای از حریم شهرها در قالب طرح‌های هادی و جامع تعریف گردیدند.



شکل ۱- حریم شهر تهران منبع: (شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهرداری تهران)

## داده‌ها و روش‌ها

این پژوهش بر اساس ماهیت موضوع یک پژوهش کاربردی است چرا که نتایج آن می‌تواند برای وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و شهرداری کلان‌شهر تهران مورد استفاده قرار گیرد. در این پژوهش روش تحقیق به صورت اسنادی و بررسی داده‌های مربوط به متغیرهای جمعیتی، کاربری اراضی و مدیریت سیاسی حریم که داده‌های آن در سازمان‌های مربوطه اخذ شده است. در تکمیل این داده‌ها از طرح‌های فرادستی استفاده شده است. آمار مربوط به شهرها و شهرک‌های اطراف کلان‌شهر تهران، روستاهای الحاق شده به تهران، مکانیزم‌های مدیریت زمین و ساخت و ساز و ...، از دیگر داده‌های مورد استفاده در این پژوهش هستند.

## یافته‌های تحقیق (مشکلات حریم شهر)

### مهاجرت پلکانی از حریم شهری به کلان‌شهر تهران

حدود ۱۲ میلیون نفر از جمعیت کشور در شهر تهران و نقاط جمعیتی وابسته و نزدیک به آن سکونت دارند. درصد زیادی از این جمعیت در محدوده قانونی شهر و مابقی در سایر شهرها، شهرک‌ها و روستاهای اطراف ساکن گردیده‌اند، درحالی که تا حدود ۲۱۰ سال قبل جمعیت این شهر تنها ۱۵ هزار نفر بوده که نشان دهنده رشد و توسعه بسیار سریع شهر تهران می‌باشد. بدین ترتیب جمعیت فعلی شهر تهران حدود ۴.۵ درصد نسبت به سال ۱۳۸۵ رشد داشته و در فاصله آخرین سرشماری‌های گذشته (۱۳۸۵-۱۳۹۰) به طور متوسط سالانه ۰.۸۸ درصد رشد داشته است. در این فاصله نرخ رشد جمعیت در محدوده شهر تهران برابر با ۰.۸۴ درصد رشد داشته است. همچنین روزانه به طور متوسط یک میلیون نفر به شهر تهران مراجعه و از خدمات و تاسیسات این شهر استفاده می‌نمایند، بدون آن‌که نقش موثری در تامین هزینه‌های لازم داشته باشند (شهرداری تهران، ۱۳۹۴).

جدول ۱ - سهم جمعیتی تهران نسبت به کل جمعیت کشور در دوره زمانی ۱۳۹۰-۱۲۸۰

| سال                        | ۱۲۸۰ | ۱۲۹۰ | ۱۳۰۰ | ۱۳۱۰ | ۱۳۲۰ | ۱۳۳۰ | ۱۳۴۵ | ۱۳۵۵ | ۱۳۶۵ | ۱۳۷۵ | ۱۳۸۵ | ۱۳۹۰ |       |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| سهم جمعیت تهران از کل کشور | ۱.۷  | ۱.۸  | ۱.۸  | ۲.۵  | ۴.۶  | ۷    | ۸    | ۱۰.۵ | ۱۳.۴ | ۱۲.۲ | ۱۱.۳ | ۱۱.۷ | ۲۱.۱۶ |

منبع: ۱- اطلس کلان‌شهر تهران. ۲- مرکز آمار ایران.

بر اساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰، در دوره ی زمانی ۱۳۹۰-۱۳۸۵، در مجموع تعداد ۳۸۴۰۲۵ نفر از سایر استان‌های کشور به استان تهران مهاجرت کرده اند. در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۵ تعداد ۴۰۴۸۶۳ نفر نیز از استان تهران خارج شده و به استان‌های دیگر کشور مهاجرت کرده اند. بر اساس اطلاعات فوق تعداد خالص

استان در دوره زمانی مورد بحث، بدون در نظر گرفتن مهاجرانی که از خارج کشور آمده یا به خارج کشور رفته اند و نیز مهاجرانی که استان محل اقامت قبلی آنان نامعلوم است، ۲۰۸۳۸- بوده است. تعداد کل مهاجران استان در این دوره زمانی ۱۳۸۳۶۷۴ نفر بوده است. اما نکته مهم این است که این مهاجرفرستی شهرستان تهران عمدتاً به خود شهر تهران صورت می گیرد.

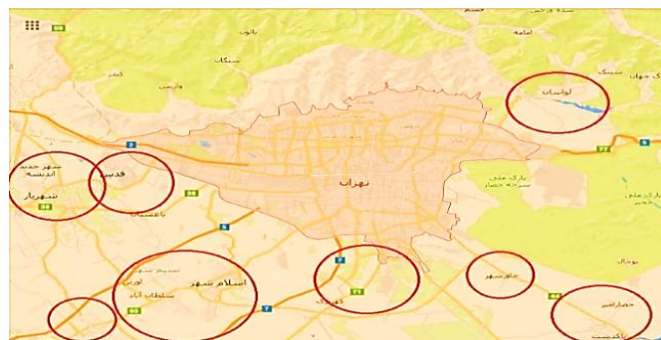
در فاصله سال‌های ۱۳۵۵-۱۳۶۵ و در پی وقوع انقلاب اسلامی و عدم قطع جریان مهاجرت به سبب اثرات اصلاحات ارضی و تقویت جریان مهاجرت در اوایل انقلاب زمینه‌های تشدید مهاجرت از روستا به شهر و خصوصاً به شهر تهران ادامه یافت. همچنین وقوع جنگ تحمیلی و مهاجرت‌های ناشی از آن، تمام استان‌های کشور با پدیده مهاجرفرستی مواجه شدند. جهت توزیع مهاجرت در کشور از جنوب و شمال غربی به سمت مرکز کشور است.

بیشترین مهاجران وارد شده به شهر تهران (۳۸ درصد) از نقاط داخلی استان تهران بوده و بعد از آن با ۱۶ درصد متعلق به استان آذربایجان شرقی است. استان‌های مرزی ایران به دلیل واقع شدن در جنگ در رتبه بعدی قرار دارند. همچنین استان‌های شمالی و خراسان نیز در همین مرتبه قرار می‌گیرند. در فاصله سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵، مهاجر فرستی در قسمت‌های جنوب و تا حدودی مرکز ایران کم و در قسمت‌های شمال و شمال غربی تشدید می‌گردد. در درجه اول استان تهران خود بزرگترین جریان مهاجرفرستی داخلی را تجربه کرده و بعد از آن استان‌های آذربایجان غربی، اردبیل، گیلان، مازندران، یزد و سمنان بالاترین میزان مهاجر فرستی به تهران را داشته اند. در فاصله سال‌های ۸۵-۱۳۷۵ با یک تغییر عمده در توزیع جغرافیایی مهاجرت در تهران مواجه هستیم. در این دوره استان‌های غربی خصوصاً آذربایجان غربی و اردبیل و همچنین استان‌های شمالی کشور بالاترین میزان مهاجر فرستی را به شهر تهران داشته اند. به طوری که از وسعت در مرکز ایران کاسته شده و شهرهای اصفهان، مرکزی و همدان رتبه‌های بالای مهاجرت به شهر تهران را به خود اختصاص می‌دهند. با توجه به مطالب گفته شده، می‌توان اذعان داشت که مهاجرت به تهران هم از لحاظ جهت و هم از لحاظ پهنه جغرافیایی، در حال تغییر است. در حال حاضر استان‌های عمده مهاجر فرست به شهر تهران به شهرهای اطراف واقع در این محدوده‌های بیضوی شکل متمرکز هستند و جریان مهاجر فرستی از سایر استان‌ها به این شهر کاهش یافته است.

**جدول ۲ - مهاجرت شهرستانی استان تهران طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۸۵**

| مبدأ<br>تعداد<br>خالص<br>مهاجرت<br>مهاجران<br>اظهار نشده | مهاجران وارد شده به یا خارج شده از استان/شهرستان |                    |                                     | مهاجران<br>شده در داخل<br>استان/شهرستان | کل مهاجران |         |         |
|--|--|--------------------|-------------------------------------|---|------------|---------|---------|
|  | مهاجران<br>خارج شده                              | از خارج از<br>کشور | مهاجران وارد شده<br>از داخل<br>کشور |   |            |         |         |
| ۵۶۰۲۳  | ۲۰۸۳۸-   | ۴۰۴۸۶۳             | ۴۰۴۸۹                               | ۳۸۴۰۲۵                                  | ۴۲۴۰۵۱۴    | ۴۹۸۲۷۴۴ | ۱۳۸۳۶۷۴ |

منبع: (مرکز آمار ایران)



**شکل ۲- نقشه کانون‌های جمعیتی مهم در حریم شهر تهران**

تهیه و ترسیم: پژوهشگران

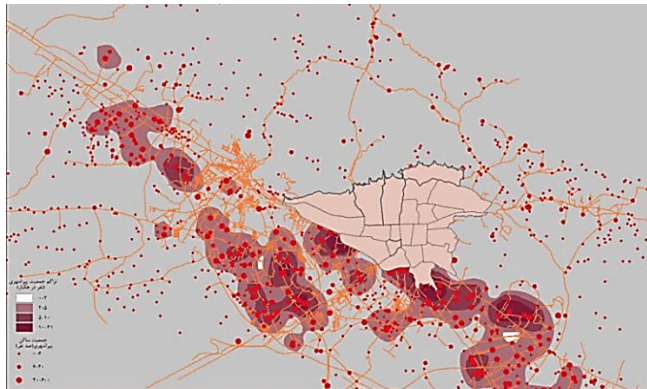
اکنون مهاجرت به شهر تهران به صورت پلکانی است بدین صورت که با پیدایش شهرها و شهرک‌های حاشیه‌ای در اطراف تهران این مناطق خوابگاه اغلب مهاجران محسوب می‌شود تا در طول روز با رفت و آمد به تهران امور اجتماعی و اقتصادی خود را انجام دهند و از آن جا که ظرفیت و امکانات موجود در شهرهای کوچک و شهرک‌ها محدود است، در گام بعدی مهاجران در اولین فرصت شغلی، درآمدی و یا اجتماعی به تهران مهاجرت خواهند کرد.

### ادغام روستاهای حریم به کلان‌شهر تهران

ادغام یا الحاق شهری، بنا بر تعریف، هنگامی پدیدار می‌گردد که مرزهای یک حوزه شهری معین به عرصه‌های پیرامونی گسترش می‌یابد و اجزای فضائی پیرامونی را به خود ملحق می‌سازد، این پدیده را می‌توان رایج‌ترین پدیده در رشد و گسترش کانون‌های کلان‌شهری به شمار آورد؛ به سخن دیگر، می‌توان ادعا کرد، تمام شهرها، اعم از کوچک و بزرگ و حتی کلان‌شهرهای سرتاسر جهان، رشد و گسترش فعلی خود را ناشی از این پدیده می‌دانند (Heikkila, 2007).

تهران به عنوان کلان‌شهر اصلی کشور از اواسط دهه ۱۳۴۰ شمسی تا به امروز با برخورداری از جایگاه ویژه، سیطره بی چون و چرای خود را بر شهرها و روستاهای کشور هر چه بیشتر گسترش داده است (اهلرس، ۱۳۸۰). بدین‌سان، این پدیده نخست شهری، سکونتگاه‌های روستایی پیرامون را نیز در ابعاد مختلف به ویژه کالبدی- فضایی تحت تاثیر خود داشته است. شتاب این دگرگونی‌ها به حدی بوده است که تعداد زیادی از روستاهای حریم شهر تهران از طریق پدیده خوردگی و خزش، یا به بدنه این کلان‌شهر ملحق شده و یا در مسیر ادغام و الحاق قرار گرفته‌اند و انتظار می‌رود در آینده نزدیک به تهران اضافه می‌شوند.

کلان‌شهر تهران از لحاظ فضایی کانون تمرکز امکانات، سرمایه، ثروت و قدرت و در مقابل، بسیاری از روستاهای پیرامونی فاقد نیروها و عوامل کافی و محرک رشد و توسعه بوده‌اند. بدین‌سان، الگوی متمرکز گسترش فضایی کلان‌شهر زمینه ساز دگرذیسی بسیاری از روستاهای کوچک و بزرگ و پدیداری مجموعه‌ای بی قواره و بی‌هویت از سکونتگاه‌های پیرامونی شده است. علاوه بر این، روندها و تحولات اجتماعی- اقتصادی حاکم بر فضای کلان‌شهری از منظر کالبدی نیز دگرگونی‌های همه‌جانبه‌ای در ساخت و بافت روستاهای پیرامونی، بویژه در الگوی ساخت و ساز مسکن، بافت سکونتگاهی، مصالح مورد استفاده، تغییر در شکل و جهت دسترسی‌های ارتباطی (معاپر) درون بافت و تغییرات سریع کاربریها پدیدار ساخته است. در نتیجه در گذر دهه‌های گذشته و در پی گسترش کالبدی و خزش شهری، برخی از سکونتگاه‌های روستایی حریم کلان‌شهر تهران در معرض پدیده خوردگی قرار گرفته و در پیکره شهر ادغام شده‌اند، در حالی که بعضی دیگر با فروپاشی و از هم گسیختگی ساختاری- کارکردی روبرو شده، دگرگونی‌هایی در ابعاد مختلف یافته‌اند (سعیدی، ۱۳۸۶).



شکل ۳- نقشه تراکم جمعیت در کانون‌های شهری و جمعیتی حریم شهر تهران.

آنچه مسلم است این است که بر اساس تبصره ۱ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها روستاهایی که در حریم شهرها واقع می‌شوند، مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا را ندارد (وزارت کشور، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها).

### تغییر کاربری اراضی حریم و اثرات آن بر کلان‌شهر تهران

رشد شهرنشینی در چند دهه اخیر بحران مدیریت را در کلان‌شهرهایی چون تهران بوجود آورده است، چرا که گسترش فیزیکی شهر تهران با توجه به فرایند حدوداً ۲۰۰ ساله آن از سال ۱۱۶۵ تاکنون، بیانگر این است که ۹۱ درصد رشد جمعیت تهران مربوط به رشد جمعیت شهر بوده و تنها ۹ درصد از رشد فیزیکی شهر مربوط به رشد افقی و پراکنده شهر می‌باشد (قائدرحمتی و قانع بافقی، ۱۳۹۱).

برای حریم شهر تهران ۶ نوع کاربری به لحاظ کاربردهای قابل بهره‌برداری تعریف شده است که فقط در یک‌ششم این مساحت، کاربری مسکونی در نظر گرفته شده و در مابقی وسعت حریم، صرفاً فعالیت‌های گردشگری، ورزشی، درختکاری و ایجاد فضای سبز از طریق مشارکت با بخش خصوصی تحت ضوابط خاص مجاز شناخته شده است. کاربری اراضی حریم شهر تهران طبق مقررات طرح تفصیلی باید زیربار «کمربندسبز» برود، به طوری که روی زمین‌های موجود در حریم چه در مالکیت دولت و چه در مالکیت بخش خصوصی، فقط کاربری فضای سبز و کاربری خدمات گردشگری مجاز است، اما در حال حاضر به دلیل افزایش قیمت زمین و کمبود قطعات زمین آماده ساخت در داخل محدوده اصلی شهر تهران، تجاوز ساختمانی به زمین‌های حریم در ابعاد قابل توجهی، در جریان است.

بر اساس داده‌های سازمان حریم پایتخت (وابسته به شهرداری تهران)، بیشترین ساخت و ساز غیرقانونی و تغییرات کاربری در حریم شهر تهران مربوط به زمین‌های حریم جنوب‌غربی تهران است که افراد بدون اخذ پروانه ساختمانی - صدور پروانه ساخت مسکونی و تجاری در حریم ممنوع است. به صورت شبانه اقدام به احداث بنا در آنجا می‌کنند و با حصارکشی به دور آن مانع ورود حریم‌بانان می‌شوند (شهرداری تهران، اداره کل حریم شهر، ۱۳۹۴). این مورد می‌تواند از جنبه‌های زیست محیطی، جلوگیری از وزش باد غالب شهر تهران که از غرب و جنوب غربی می‌باشد تأثیر زیادی داشته باشد.

ساخت وسازه‌های غیر مجاز مربوط به پادگان‌های نظامی یکی دیگر از تغییرات عمده کاربری در حریم پایتخت است. این مورد در بعضی مواقع خارج از قدرت تصمیم‌گیری شهرداری و یا نهادهای دیگر هم می‌باشد. وضعیت

رستورانها و بناهای غیر مجاز مربوط به آنها هم قابل بحث است. چرا که همیشه با فعالیت‌های نوسازی در اطراف آنها بیم آن می‌رود که به توسعه یک مجتمع یا شهرک مسکونی منجر شود.

### مدیریت چند گانه در حریم شهر تهران

مدیریت یکپارچه شهری<sup>۱</sup> مفهومی است که در برابر چندگانگی مراجع و عناصر مداخله گر در حوزه مدیریت شهری شکل گرفته است و با تداعی مفهوم دیگری چون حکومت محلی در پی ساماندهی حوزه مدیریت شهری در چارچوب سیستمی مشخص و جامع و با عنصری به هم پیوسته و یکپارچه می‌باشد. یکی دیگر از مشکلات اساسی که در حریم شهرهای ایران وجود دارد و در حریم پایتخت بیشتر احساس می‌شود وجود دستگاه‌های متولی در حوزه حریم است. این دستگاه‌ها هر کدام وظایف و مسئولیت‌های جداگانه ای در حریم شهر دارند و همیشه از نظر عملکردی تداخل وظایف و نقش آفرینی‌های متعدد، همپوشانی مسئولیت و گاهی یکسانی نیز داشته‌اند. به طور مثال در حریم شهر تهران شهرداران مناطق ده گانه و نواحی ۲۳ گانه، فرمانداران، بخشداران و دهیاران استانداری و شورای حفظ بیت المال در اراضی و منابع طبیعی استان تهران نقش زیادی دارند. نکته دیگر در مورد مدیریت حریم شهر تهران این است که در این حریم شهرها و شهرک‌های جدید زیادی ساخته شده است و یا پروژه‌های بزرگ مسکن مانند مسکن مهر، تعاونی‌های مسکن و ... در حال ساخت می‌باشد که احتمالاً به شهرک‌های جدید تبدیل می‌شوند، که در مورد آنها خلاءهای قانونی نیز وجود دارد. خوشبختانه بزرگترین پروژه مسکن مهر کشور (شهر پرند) و شهر جدید پردیس در این حریم قرار نگرفته‌اند.

همچنین در اجرای "قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا و نحوه تعیین آنها" (به ویژه مواد ۲ و ۶) که به موجب آن در داخل حریم پایتخت مجموعه ای از حریم شهرها در قالب طرح‌های هادی و جامع تعریف گردیدند. این خود معضل دیگری است که در درون حریم پایتخت حریم‌های دیگری برای شهرها و روستاهای دیگر وجود دارد. این موضوع تداخل قانونی و خلاء بزرگ مدیریتی است.

### مشکلات زیست محیطی حریم

به جرأت می‌توان گفت که بیشترین مشکلات زیست محیطی تهران در حریم آن اتفاق افتاده و یا در حال اتفاق افتادن است. به عنوان نمونه می‌توان از قطع درختان و از بین بردن اراضی طبیعی در قسمت شمالی شهر، برج سازی‌ها و ویلا سازی‌ها در ارتفاعات شمال و شمال غرب شهر، دست اندازی به دره‌های طبیعی و حوزه‌های طبیعی دیگر و ... اشاره کرد. با توجه به اینکه بادهای غالب تهران جهت غربی و بیشتر صنایع نیز در غرب تهران مستقر هستند، می‌توان انتظار داشت که هوای شهر اغلب اوقات آلوده باشد. موارد دیگر مربوط می‌شود به دفع مواد جامد زائد شهری و نخاله‌های ساختمانی در قسمت حریم جنوبی شهر، اتفاقی که برای شهر تهران نه تازگی دارد و نه تا به حال اقدامی برای آن صورت گرفته است.

<sup>۱</sup> Integrated Urban Management



## نتیجه گیری

هنگامی که از حریم شهر بحث می‌شود، چند نکته مهم به نظر می‌رسد؛ از این رو با چالش‌های متعددی در (۱) ریشه بیشتر مشکلات آتی تهران امروزه در حریم شهر شکل می‌گیرد. (۲) با اطمینان بالا بیشتر مشکلات حریم شهر که از نظر مدیریت سیاسی فضا عمدتاً در حریم شهر هستند در آینده به شهر تهران انتقال پیدا می‌کنند.

حساسیت و اهمیت حریم پایتخت از منظر امنیتی، زیست محیطی، کالبدی و عملکردی به نحوی است که نحوه برخورد با آن را از حریم دیگر شهرها متمایز می‌سازد. مطالعه و مشاهده وضعیت حریم کلان‌شهر تهران نشان می‌دهد که؛ مسأله حریم شهر تهران چنان در گرداب سوء مدیریت مدیران شهری در هم پیچیده شده که به این آسانی نمی‌توان برای آن راه حلی متصور شد. دستورالعمل‌های تدوین شده، اقدامات مقرر که به انجام نرسیده، قوانینی که زیر پا گذاشته شده، تداخل و ناهماهنگی مدیریت شهری که در حریم شهری به اوج خود می‌رسد، ساخت و سازهای بی رویه، کنترل نشده، همگی تصویر ناکارآمدی مدیریت حریم شهر تهران را نشان می‌دهد. خوشبختانه شهرهای جدید اطراف تهران مثل پرنده در ۳۰ کیلومتری تهران و پردیس در ۴۰ کیلومتری شهر تهران، در محدوده حریم شهر تهران قرار نگرفته‌اند. البته محدوده‌ای از غرب شهر پردیس در این محدوده قرار دارد و مدیریت شهری معتقد است، نباید در محدوده ۶ هزار کیلومتری حریم شهر تهران نقطه جمعیتی ایجاد شود به همین دلیل این دو شهر به طور کامل در محدوده حریم شهر تهران قرار نگرفته‌اند. با توجه به اینکه سند حریم پایتخت و احکام مربوط به آن یکی از اسناد مهم طرح جامع تهران (مصوب ۱۳۸۶ شورای عالی شهرسازی و معماری) است تأخیر در اجرایی شدن آن با تبعات منفی متعددی به لحاظ فضایی - کالبدی و اقتصادی و اجتماعی و زیست محیطی همراه خواهد بود.

یکی دیگر از راه کارهای مدیریت واحد شهری قبل از هر گونه اقدامی بستر سازی مناسب به منظور ایجاد مدیریت یک پارچه با اختیارات مستقل برای هر دستگاه است که در قسمت‌های قبلی به آن پرداخته شد. این مورد می‌تواند از تغییرات کاربری زمین شهری جلوگیری کند.

## منابع و مآخذ

۱. اسدی، ایرج (۱۳۸۹)، تبیین عقلانیت منطقه گرایی کلان‌شهری در تهران، رساله دکتری، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران.
۲. اشرفی، اکبر، (۱۳۸۳)، گزارش کارشناسی درباره بحران حریم تهران، کد موضوعی گزارش ۴۱۰، وزارت کشور، مطالعات سیاسی.
۳. اهلرس، اکارت، (۱۳۸۰)، سرمایه داری بهره بری و تکوین شهر در شرق اسلامی (نمونه ایران)، ترجمه عباس سعیدی، تهران.
۴. آخوندی، عباس و همکاران (۱۳۸۶)، حاکمیت شهر - منطقه تهران چالش‌ها و روندها، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۹، بهار، صص ۱۶-۵.
۵. برک‌پور، ناصر و بصیرت، میثم (۱۳۸۹)، چالش‌های حکمروایی روستایی در منطقه کلان‌شهری تهران، کنفرانس بین‌المللی سکونتگاه‌های روستایی، اردیبهشت.
۶. پرهیزگار، اکبر و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۴)، رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه‌ای کلان‌شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، شماره ۱۶، صص ۴۹-۲۹.
۷. پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس (۱۳۸۲)، طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، وزارت کشور، سازمان دهیاری‌ها و شهرداری‌های کشور، تهران.
۸. پیشگاهی فرد، زهرا و همکاران (۱۳۹۲)، آسیب شناسی توزیع فضایی قدرت سیاسی در کلان‌شهر تهران با تأکید بر حکمروایی شهری، فصلنامه بین‌المللی انجمن جغرافیای ایران، دوره جدید، سال یازدهم، شماره ۳۸.
۹. حافظ‌نیا، محمدرضا و همکاران (۱۳۹۲)، مدیریت سیاسی فضا در سیستم‌های بسیط متمرکز، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال نهم، شماره اول، صص ۳۱-۱.

بررسی مشکلات مدیریت سیاسی فضا در حریم شهر تهران/ ۱۰۳

۱۰. حبیبی، کیومرث و احمد پور احمد و ابوالفضل مشکینی، (۱۳۸۶)، "بهسازی و نوسازی بافت‌های کهن شهری"، چاپ اول، تهران: نقش ایران.
۱۱. سعیدی، عباس (۱۳۸۲)، روابط شهر و روستا و پیوندهای روستایی - شهری (یک بررسی ادراکی)، فصلنامه جغرافیا، نشریه علمی - پژوهشی انجمن جغرافیائی ایران.
۱۲. شهرداری تهران، معاونت معماری و شهرسازی، اداره کل حریم شهر تهران.
۱۳. صرافی، مظفر و تورانیان، فضیلت (۱۳۸۳)، مدیریت کلان‌شهری مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان‌شهری با تأکید بر جنبه‌های نهادی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷، صص ۱۷ - ۶.
۱۴. طبیبیان، منوچهر و اسدی، ایرج (۱۳۸۷)، بررسی و تحلیل عوامل پراکنده رویی در توسعه فضایی مناطق کلان‌شهری، فصلنامه نامه هنر، شماره ۴، صص ۲۳ - ۵.
۱۵. فلامکی، محمدمنصور، (۱۳۸۴)، "حریم‌گذاری بر ثروت‌های فرهنگی"، چاپ اول، تهران، فضا.
۱۶. قائدرحمتی، صفر و قانع بافقی، روح‌اله، (۱۳۹۱)، تحلیل تأثیر گسترش فضایی شهر تهران در افزایش آسیب پذیری ناشی از زلزله (دوره زمانی: گسترش فیزیکی ۲۰۰ سال اخیر)، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال ۲۷، شماره ۱۰۵.
۱۷. مرکز آمار ایران، پژوهشکده آمار گروه پژوهشی پردازش داده‌ها و اطلاع رسانی (۱۳۹۲). بررسی ویژگی‌های جمعیت و مسکن در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران در سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ و مقایسه آن با سال ۱۳۸۵.
۱۸. مرکز آمار ایران، (۱۳۹۰). مهاجرت‌های داخلی کشور در سطح شهرستان براساس نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۰.
۱۹. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری تهران (۱۳۷۲)، تحول در مدیریت شهری تهران، گزارش شماره ۵۶-۷۴.
۲۰. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۸۴)، طرح بازنگری ساختاری نظام مدیریت و مالیه شهری کلان‌شهر تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، شهرداری تهران.
21. Heikkila, Eric, J.(2007), Three Questions Regarding Urbanization in China, in: Journal of Planning Education and Research, 27, pp.65-81.
22. Jonas, Andrew E. G. (1991) , Urban Growth Coalitions and Urban Development Policy: Postwar Growth and the Politics of Annexation in Metropolitan Columbus, Urban Geography, 12:3, 197- 225.
23. UNDP, (1997), Human Development, Report 1997, New York: Oxford university press.ch. 485