

## بررسی

### "قانون تعاریف محدوده و حریم شهر

### روستا و شهرک

### و نحوه تعیین آنها - مصوب ۱۳۸۴ مجلس شورای

### اسلامی"

## تأثیر آن بر گسترش

## اسکان غیررسمی در

## شهرهای ایران

### چکیده

اغتشاش در تعاریف مربوط به قلمروهای مدیریت شهری در قوانین مربوط به کنترل توسعه شهری به حدی بوده است که با مرور قوانین مختلف در این زمینه بیش از ۱۵ عنوان مختلف برای آن می توان یافت. قانون جدید تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، با دو هدف یکپارچه کردن مفاهیم و تعاریف متعدد و همچنین ایجاد زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی رویه شهرها و روستاها به تصویب رسیده است. مقاله حاضر با ارزیابی قانون جدید براساس اهداف ذکر شده برای آن، به این نتیجه می رسد که این قانون اگرچه در کاهش پراکندگی در تعاریف ارائه شده از قلمروهای مدیریت شهری و تقلیل آن به دو مورد محدوده شهر و حریم موفق بوده است ولی در ایجاد سازوکارهای بهتر برای کنترل ساخت وسازها در حریم و خارج از حریم شهرها و کلانشهرها، و به ویژه گسترش سکونتگاه های غیررسمی، ناموفق خواهد بود.

ناصر برک پور - عضو هیئت علمی دانشگاه هنر  
ایرج اسدی - دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه تهران

#### مقدمه

قانون "تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها" در دی ماه ۱۳۸۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. همان طور که در مقدمه لایحه پیشنهادی اولیه به آن اشاره شد، دو هدف اصلی از تهیه و تصویب این قانون مدنظر بوده است: نخست، یکپارچه کردن مفاهیم و تعاریف متعدد و گاه متعارض از محدوده‌های شهری در متون قانونی موجود؛ و دوم، ایجاد زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها و روستاها. بررسی گذرای قانون تصویب شده نشان می‌دهد این قانون به هدف یکپارچه کردن اصطلاحات و تعابیر مختلف از محدوده‌های شهری است، چنان که چندین اصطلاح موجود در قوانین قبلی - مانند محدوده قانونی، محدوده خدماتی، حوزه شهری محدوده استحقاقی و نظایر آن - که تعداد آنها به حدود بیست مورد می‌رسد، در قانون جدید در قالب دو مفهوم "محدوده شهر" و "حریم شهر" یکپارچه شده‌اند. اما بررسی دقیق قانون جدید حاکی از آن است که با اجرای قانون مذکور هدف مهم‌تر آن، که نظارت بر توسعه شهرها و روستاها و جلوگیری از گسترش بی‌برنامه آنهاست، برآورده نخواهد شد. وجود بندهایی در این قانون که با اهداف و روح کلی حاکم بر قانون سازگار است و در لایحه اولیه هم وجود نداشته است نه تنها زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها را فراهم نخواهد ساخت بلکه روندهای نامطلوب موجود را تشدید نیز خواهد کرد.

موضوع اصلی مقاله حاضر، ارزیابی آثار قانون جدید از نظر چگونگی تحقق اهداف اعلام شده آن است. بر این اساس مقاله شامل دو بخش است. ابتدا مروری بر مفاهیم به کار رفته در مورد محدوده‌ها و قلمروهای شهری در قوانین گذشته صورت می‌گیرد. سپس کارکرد قانون در یکپارچه کردن مفاهیم قبلی بررسی می‌شود. در بخش دوم، وضعیت و نحوه شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران و نقش منفی قانون جدید در گسترش آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد. در انتها نیز پیشنهادهایی به منظور اصلاح قانون ارائه می‌گردد.

#### الف) نقش قانون جدید در یکپارچه سازی مفاهیم قانونی در زمینه محدوده‌های شهری

همان گونه که در مقدمه لایحه پیشنهادی دولت به مجلس بیان شده است، یکی از اهداف این لایحه، برطرف کردن مشکلات ناشی از تعدد تعاریف مربوط به حریم و محدوده شهر در قوانین و مقررات موجود و نیز رفع شبهه‌های موجود در خصوص محدوده و حریم شهرها و روستاها و نحوه تعیین آنها بوده است. ضرورت و اهمیت ارائه این لایحه از آنجا ناشی می‌شود که در هیچ یک از قوانین متعدد قبلی، نحوه تعیین و تعریف محدوده‌ها و حریم‌های شهری به صراحت و با جامعیت بیان نشده است؛ ضمن اینکه محدوده‌های مدیریتی شهرها و روستاها در این قوانین با تعابیر و اصطلاحات متعدد و متفاوت بیان شده است، تا آنجا که حدود بیست عبارت مختلف همچون محدوده خدماتی، محدوده قانونی، حریم شهر، حریم استحقاقی، محدوده استحقاقی، حوزه نفوذ، حدود شهر، حوزه قانونی، حوزه شهری و نظایر اینها برای محدوده‌های شهری به کار رفته است. این پراکندگی باعث بروز

#### این قانون با هدف یکپارچه کردن اصطلاحات و تعابیر محدوده‌های شهری به تصویب

رسیده است، چندین اصطلاح مانند محدوده قانونی، محدوده خدماتی، حوزه شهری

محدوده استحقاقی و نظایر آن که تعداد آنها به حدود بیست مورد می‌رسد، در قانون جدید

در قالب دو مفهوم "محدوده شهر" و "حریم شهر" یکپارچه شده‌اند

اختلافات و سردرگمی نهادهای مدیریتی مختلف در چگونگی هدایت، نظارت و کنترل توسعه در اراضی پیرامونی شهرها شده است. این وضعیت در حریم کلانشهرهای کشور، که محل بروز تغییرات و تحولات گسترده در زمینه ساخت‌وساز، تفکیک و تقسیم زمین و تغییر کاربری اراضی است، شرایط بحرانی را به وجود آورده است.

در قانون جدید تمامی اسامی قلمروها و محدوده‌های شهری در دو عنوان خلاصه شده است. محدوده شهر و حریم شهر. برطبق این قانون، محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم‌الاجراست. 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 نکند ( ← کادر نوشت شماره ۲).

### ب) آثار منفی قانون جدید در گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی

هدف اصلی و مهم قانون جدید، ایجاد زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها و روستاها بوده است. اما پیش از تصویب این قانون، چگونگی نظارت و کنترل ساخت‌وسازها در داخل و خارج از حریم شهرها در قوانین متعددی پیش‌بینی شده است. به طور مشخص، طبق قانون شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۴۳) و الحاقیه بعدی آن، شهرداری‌ها مسئول نظارت بر کلیه اقدامات عمرانی اعم از تفکیک زمین، احداث راه و خیابان و ایجاد ساختمان در داخل حریم شهرها هستند. مواد ۹۹ الی ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها حدود ساخت‌وساز در داخل حریم شهرها را مشخص کرده است. براساس ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها مالکان، اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه بگیرند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی بناهای بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأموران خود، اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور واقع باشد یا غیرمحصور، جلوگیری کند. براساس همین ماده، کمیسیون

### کادر نوشت ۱. الگوی شکل‌گیری و گسترش اسکان غیررسمی در ایران

اسکان غیررسمی حاصل پیشی گرفتن فرایند شهرنشینی و افزایش جمعیت شهری در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است؛ به این مفهوم که سازمان‌ها و نهادهای مسئول، فاقد ظرفیت یا توان کافی برای برنامه‌ریزی و تأمین زمین و مسکن و زیرساخت‌های لازم و همچنین ارائه خدمات شهری به جمعیت شهری هستند. بر این اساس، ایجاد و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در اطراف شهرهای بزرگ ایران عموماً به این صورت است که در مراحل ابتدایی، جمعیت کم درآمد و در جست و جوی کار، مکانی را برای سکونت انتخاب می‌کند که هزینه‌های زندگی و قیمت زمین در آنجا پایین‌تر از شهر یا کلانشهر مرکزی است، نیازی به پرداخت هزینه‌های بالای ساخت‌وساز نیست و در عین حال امکان دسترسی به بازارکار و فعالیت در کلانشهر مرکزی وجود دارد. علاوه بر این، در چنین پهنه‌هایی یا ساختارهای مدیریتی منسجم و قوی شکل نگرفته است یا امکان نظارت دقیق در آن قلمرو وجود ندارد. به این ترتیب، الگوی سکونت غیررسمی در اطراف شهرهای ایران، تابعی از فاصله با شهر و سیستم مدیریتی منسجم است و با آنها نسبت معکوس دارد؛ به این ترتیب که با هر چه دورتر شدن از شهر اصلی، تمرکز سکونتگاه‌های غیررسمی کم‌تر می‌شود؛ و هر اندازه اقتدار سیستم مدیریتی متعهد به کنترل و نظارت بر ساخت‌وساز کاهش یابد، امکان گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی بیشتر می‌شود. تحولات اخیر نشان داده است که جمعیت کم درآمد و خواهان سکونت به محض استقرار ساختارهای مدیریتی و اعمال قوانین و مقررات و ضوابط شهرسازی (پس از تصویب طرح‌های توسعه شهری) مکان دیگری را برای سکونت جست‌وجو می‌کند. برای مثال در مجموعه شهری تهران، این فرایند در شکل‌گیری شهر اسلامشهر (در مرحله اول)، سپس شهرهای اکبرآباد و سلطان‌آباد (در مرحله دوم) و شهرهای صالح‌آباد و نصیرآباد (در مرحله سوم) اتفاق افتاده است. در زمان حاضر میزان رشد جمعیت اسلامشهر برابر با میزان رشد جمعیت استان تهران است، در حالی که میزان رشد جمعیت شهر صالح‌آباد در فاصله سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۱ (سرشماری کارگاهی) بیش از ۵۰ درصد بوده است.

که ترکیب آن را قانون تعیین می‌کند، مسئول رسیدگی به موارد تخلف از قانون است.

در خارج از حریم شهرها نیز آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها (مصوب ۱۳۵۵)، چگونگی نظارت بر ساخت‌وسازها را مشخص کرده است. طبق ماده ۶ این آیین‌نامه، "صدور پروانه ساختمان و اعمال نظارت‌های لازم برای اینکه ساختمان طبق مشخصات و شرایط و ضوابط مندرج در پروانه بنا گردد و ضوابط مقرر در ماده ۴ این آیین‌نامه در مورد آنها رعایت شود، در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها به عهده مرجعی خواهد بود که در هر ناحیه به وسیله استانداری تعیین می‌گردد..." بدین ترتیب دو قانون یادشده چگونگی نظارت بر ساخت‌وسازها را در داخل و خارج از حریم شهرها مشخص می‌کند. اما با وجود این قوانین، شکل‌گیری و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی به مفهوم ایجاد ساخت‌وسازهای خارج از نظام رسمی و قانونی برنامه‌ریزی شهری کشور در دو دهه اخیر به یکی از مهم‌ترین چالش‌های مدیریت شهری تبدیل شده است.



نخستین واکنش رسمی به این پدیده در قالب مصوبه هیئت وزیران با عنوان طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف در سال ۱۳۷۴ شکل گرفت. این تصمیم در پی بروز ناآرامی‌های شهری در چند شهر ایران، از جمله تهران و مشهد، در اوایل دهه ۱۳۷۰ بود که منشا آن به سکونتگاه‌های غیررسمی و در اعتراض به کیفیت پایین ارائه خدمات بازمی‌گشت. هدف اصلی دولت از این مصوبه، بهبود وضعیت سکونتگاه‌های واقع در منطقه از طریق تهیه طرح برای کل مجموعه شهری، گسترش حوزه خدمات‌رسانی شهرداری‌ها و نظایر آن بود. طرح مجموعه شهری تهران و پیشنهادهای آن با وجود آنکه در سال ۱۳۸۲ به تصویب رسید، اما هنوز اجرا نشده است. پس از طرح مجموعه شهری تهران، تهیه طرح مجموعه شهری مشهد نیز در دستور کار قرار گرفته است.

پس از گذشت بیش از یک دهه از مصوبه هیئت وزیران و احساس نیاز به مداخله جدی دولت برای بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران، اطلاعات و آمار موجود حاکی از گسترش بسیار سریع پدیده فقر شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی در حاشیه یا درون شهرهای ایران است. در شهر مشهد، جمعیت ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی این شهر در طول یک دهه (از اوایل دهه ۱۳۷۰ تا اوایل دهه ۱۳۸۰) بیست برابر شده و از حدود ۳۰ هزار نفر به بیش از ۶۰۰ هزار نفر افزایش یافته است. هنوز آمار دقیق و کامل و قابل اطمینانی از ابعاد مختلف اسکان غیررسمی در ایران تهیه نشده است، اما برآوردهای سال ۱۳۸۵ دبیرخانه ستاد ملی سامان‌دهی و بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی ایران، واقع در وزارت مسکن و شهرسازی، نشان می‌دهد که جمعیت و وسعت سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران منحصر به شهرهای بزرگ یا کلانشهرهای کشور نیست و این پدیده در شهرهای متوسط کشور نیز رو به گسترش است. براساس برآوردهای این ستاد در مورد حدود ۴۰ شهر کشور، نسبت جمعیت اسکان غیررسمی در این شهرها به جمعیت کل شهر از حداقل حدود دو درصد تا حدود پنجاه درصد است. میانگین سهم جمعیت اسکان غیررسمی در این تعداد نمونه ۱۸/۷ درصد برآورد شده است. برپایه این برآوردها بیشترین نسبت جمعیت اسکان غیررسمی به ترتیب متعلق به شهرهای بندرعباس (۴۸/۴ درصد)، زاهدان (۳۷/۹ درصد)، کرمانشاه (۳۵/۹ درصد)، ارومیه (۳۴/۵ درصد) و مشهد (۳۴/۱ درصد) است. همچنین برآورد شده است که حدود دو میلیون و چهارصد هزار نفر در محدوده مجموعه شهری تهران سکونت دارند که این



رقم نزدیک به بیست درصد از کل جمعیت منطقه را تشکیل می‌دهد. مطالعات دقیق‌تر، نسبت جمعیت غیر رسمی به کل جمعیت را برای شهر بندر عباس (۳۰ درصد)، زاهدان (۳۶ درصد)، کرمانشاه (۳۹ درصد)، ارومیه (۲۸ درصد) نشان می‌دهد. اگرچه ارقام برآورد شده با ارقام متناظر در مطالعات دقیق‌تر تا حدی متفاوت است ولی حجم کلی این ارقام هشدار دهنده در مورد گسترش بالای چنین سکونتگاه‌هایی در شهرهای کشور است.

سخن اصلی مقاله حاضر این است که قانون جدیدی که با عنوان قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها به تصویب رسیده است نه تنها در جهت ایجاد زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها و روستاها نیست، بلکه به تقویت و قانونمند شدن گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای ایران نیز کمک می‌کند.

### تفاوت‌های عمده قانون مصوب با لایحه پیشنهادی

مهم‌ترین تفاوت‌های قانون مصوب مجلس با لایحه پیشنهادی دولت در دو نکته زیر نهفته است:  
۱) مقایسه در ماده ۲ قانون مصوب با ماده ۲ لایحه پیشنهادی، عبارتی در انتهای ماده با این مضمون افزوده شده است که: "حریم شهر... از مرز تقسیمات کشوری، شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید."  
۲) در قانون مصوب، دو تبصره زیر به لایحه پیشنهادی اضافه شده است:  
تبصره ۱ ماده ۳: روستاهایی که در حریم شهرها واقع می‌شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل اند و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت‌وساز و سایر امور را ندارد.

### برطبق این قانون، محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم‌الاجرا است

تبصره ۴ ماده ۳: درآمد ناشی از ساخت‌وسازها و عوارض روستاهایی که در حریم شهرها قرار می‌گیرند، اعم از روستاهای دارای طرح هادی و فاقد آن، به حساب دهیاری‌های روستا به منظور توسعه و عمران و آریز می‌گردند. به طور کلی نقاط ضعف این قانون در زمینه موارد یاد شده بدین شرح است:  
۱. اعطای اختیار به دهیاری‌های واقع در حریم شهرها (از جمله شهر تهران) برای صدور مجوز و نظارت بر ساخت‌وساز در محدوده و حریم روستا  
هدف اصلی از الحاق این بند به لایحه پیشنهادی دولت، تأمین منابع درآمدی ناشی از ساخت‌وساز برای نهاد تازه تأسیس دهیاری در روستاهای کشور بوده است. این هدف به صراحت در تبصره ۴ ماده ۳ بیان شده است، اما این تصمیم آثار سوء زیر را در پی دارد:

الف) این اقدام موجب افزایش تفرق مدیریتی در حریم شهرها و به ویژه کلانشهرهای کشور می‌شود و در نتیجه وضعیت نابسامان کنونی در کنترل ساخت‌وساز در حریم کلانشهرها را بیش از پیش تشدید می‌کند، به طوری که حریم شهرها را به عرصه رقابت مدیریت‌های روستایی برای افزایش هر چه بیشتر ساخت‌وسازها به منظور کسب منابع درآمدی بدل می‌کند.

ب) روشن است که دهیاری‌ها فاقد توان فنی و تخصصی و انسانی لازم برای مدیریت توسعه روستایی در حریم کلانشهرهایی با جاذبه توسعه شدید هستند. عموماً بسیاری از روستاها به وسیله یک شخص به نام دهیار، آن هم در مواردی به صورت پاره‌وقت، اداره می‌شوند.

پ) اعطای این اختیار به دهیاری‌ها در حالی صورت می‌گیرد که آنها اساساً فاقد ظرفیت و بینش لازم برای حفظ منافع استراتژیک (راهبردی) و مشترک توسعه مناطق کلانشهری هستند. یقیناً این تصمیم (اعطای اختیار) در

اصطلاحات به کار رفته در مورد قلمروها و محدوده‌های شهری در قوانین و مقررات مربوط به توسعه شهری

ردیف	عنوان اصطلاح	عنوان یا قانون
۱	محدوده شهری	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۲	حدود محلی	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۳	محدوده شهری	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۴	حدود محلی	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۵	محدوده شهری	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۶	محدوده شهری	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۷	محدوده شهری	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۸	محدوده شهری	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۹	محدوده خدمات شهری	قانون نظارت بر کمترین شهر تهران مصوب ۱۳۳۳ (تفسیر ماده ۲) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۱۰	حدود محلی یا محوئی	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۱۱	حدود شهری	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۱۲	محدوده شهری	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۱۳	حدود محلی	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۱۴	حدود محلی	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۱۵	حزیم شهرداری	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)
۱۶	محدوده محلی	قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۳ (ماده ۶)

تعارض آشکار با مبانی نظری و عملی اداره مناطق کلانشهری قرار می‌گیرد که براساس آنها هرگونه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا می‌بایست با در نظر گرفتن منطقه کلانشهری به عنوان کلیتی همبسته صورت گیرد.

## ۲. تناقض درونی قانون

برطبق ماده ۲ قانون مصوب، حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد. اما طبق تبصره ۱ ماده ۳ قانون، و بر خلاف آنچه که در ماده ۲ بر آن تأکید شده است، شهرداری مجاور حق دخالت و نظارت بر بخشی از حریم خود را ندارد.

۳. محدود کردن حریم شهرها به تقسیمات اداری و سیاسی  
این تأکید در قانون جدید، در واقع ادامه مصوبه مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۲ با عنوان "قانون الحاق

## کادر نوشت ۲. بخش‌هایی از قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، مصوب دی ماه ۱۳۸۴

**ماده ۱-** محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم‌الاجراست.

**ماده ۲-** 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 نکند.

**ماده ۳-** محدوده روستا عبارت است از محدوده‌ای شامل بافت موجود روستا و گسترش آتی آن در دوره طرح هادی روستایی که با رعایت مصوبات طرح‌های بالادست تهیه می‌شود و به تصویب مرجع قانونی مربوط می‌رسد. دهیاری‌ها کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساخت‌وساز در داخل محدوده را عهده دار خواهند بود.

**تبصره ۱-** روستاهایی که در حریم شهرها واقع می‌شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل اند و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت‌وساز و سایر امور روستا را ندارد.

**تبصره ۲-** روستاهایی که به موجب طرح‌های مصوب جامع و هادی در داخل حریم شهرها واقع شوند در صورت رسیدن به شرایط شهر شدن، شهر مستقل شناخته نمی‌شوند و به صورت منفصل به عنوان یک ناحیه یا منطقه از نواحی یا مناطق شهر اصلی تلقی و اداره خواهند شد و برای آنها در قالب طرح‌های جامع و تفصیلی ضوابط و مقررات ویژه متضمن امکان استمرار فعالیت‌های روستایی تهیه می‌گردد و ملاک عمل قرار می‌گیرد.

**تبصره ۳-** محدوده روستاهای فاقد طرح هادی، با هماهنگی شورای اسلامی روستا به وسیله بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در قالب بافت مسکونی روستا پیشنهاد می‌شود و به تصویب مراجع قانونی مربوطه در استان می‌رسد.

**تبصره ۴-** درآمد ناشی از ساخت‌وسازها و عوارض روستاهایی که در حریم شهرها قرار می‌گیرند، اعم از روستاهای دارای طرح هادی و فاقد طرح هادی، به حساب دهیاری‌های روستا به منظور توسعه و عمران و آریز می‌گردد...

**ماده ۴-** محدوده شهرک‌ها، اعم از شهرک‌های مسکونی و صنعتی یا سایر شهرک‌هایی که طبق مقررات و با مجوزهای قانونی مربوط ایجاد و احداث می‌شوند، در طرح‌های مصوب آنها تعیین و تصویب می‌گردد.

...

**ماده ۹-** محدوده مجموعه‌های شهری در طرح مصوب آنها تعیین و تصویب می‌شود.

**ماده ۱۰-** هیچ‌یک از شهرها محدود و حریم دیگری جز محدوده و حریم موضوع مواد (۱) و (۲) این قانون، و هیچ‌یک از روستاها و شهرک‌ها نیز محدوده دیگری جز محدوده موضوع مواد (۲) و (۴) این قانون نخواهند داشت و عناوین یاد شده جایگزین کلیه عناوین متناظر آنها از جمله "محدوده قانونی"، "حریم قانونی"، "حوزه شهرداری"، "حدود مصوب شهر" و نظایر آنها در مورد محدوده شهر، "محدوده استحقاقی"، "حوزه استحقاقی"، "حریم استحقاقی"، "محدوده نهایی"، "محدوده نفوذی" و نظایر آنها در مورد حریم شهر، "محدوده مسکونی روستا" یا "حدود روستا" در مورد "محدوده روستا" و "محدوده قانونی شهرک" می‌گردد و هر ترتیب دیگری که در مورد تعاریف محدوده و حریم شهر، محدوده شهرک و روستا و نحوه تعیین آنها با هر عنوان دیگری در قوانین و مقررات قبلی مقرر شده باشد، با تصویب این قانون ملغی خواهد بود.

یک بند و سه تبصره به عنوان بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری<sup>۱</sup> است. براساس این قانون مقرر بود حریم شهر تهران براساس تقسیمات کشوری اصلاح شود، که به علت مخالفت منطقی وزیر کشور وقت با اجرایی شدن مصوبه مجلس تا سال ۱۳۷۹ عملی نشد، زیرا اجرای این مصوبه به دلیل آنکه محدوده شهرستان تهران حتی قسمتی از بافت ساخته شده شهر تهران در شمال و جنوب شهر را در برنمی گرفت (بخشی از شهرستان های شمیران و ری) امکان پذیر نبود.

اشکال وارد بر این بخش از مصوبه از آنجا ناشی می شود که تعیین حریم شهرها در طرح های جامع و هادی شهری معمولاً براساس مطالعات علمی و فنی صورت می گیرد، حال آنکه تقسیمات کشوری، بر خلاف آنچه که در قانون تقسیمات کشوری آمده است، طی فرایندی اداری و در چانه زنی های سیاسی تعیین می شود. در نتیجه، این دو محدوده، ضرورتاً بر هم منطبق نمی گردند.

شواهد و مطالب پیش گفته حاکی از آن اند که تصویب قانون جدید حریم شهرها ناشی از بی توجهی نمایندگان کلانشهرها به آثار و عواقب منفی تصویب این قانون در افزایش پراکندگی نهادهای مدیریتی، و در نتیجه تشدید هرج و مرج بروز بحران در نظارت و کنترل بر ساخت و ساز در حریم کلانشهرها، به ویژه کلانشهر تهران، بوده است. با اجرای این قانون باید منتظر گسترش ساخت و ساز در اراضی باز پیرامون کلانشهرها، تغییر کاربری اراضی و تقسیم و تفکیک زمین، تبدیل اراضی باغی و کشاورزی به انبار و کارگاه و مسکن و نظایر اینها، و از همه مهم تر انتقال سکونتگاه های غیررسمی به داخل حریم شهرها بود.

همان گونه که در الگوی شکل گیری و گسترش سکونتگاه های غیررسمی در ایران تشریح شد، با اعطای اختیار جدید به دهیاری های واقع در حریم شهرها به دو دلیل زیر زمینه لازم برای گسترش سریع سکونتگاه های غیررسمی در داخل حریم شهرهای بزرگ، فراهم شده است:

نخست اینکه روستاهای واقع در حریم معمولاً در نزدیک ترین فاصله نسبت به شهر تهران قرار دارند و دارای جذابیت فراوان برای استقرار کم درآمدی هستند. دوم، با اعطای اختیار کنترل ساخت و ساز از شهرداری به دهیاری ها، توان مدیریتی کنترل ساخت و ساز به شدت کاهش می یابد، زیرا دهیاری ها فاقد نیروی انسانی متخصص، منابع مالی کافی و تجربه مدیریتی لازم برای انجام چنین وظیفه ای هستند.

**پس از گذشت بیش از یک دهه از مصوبه هیئت وزیران و احساس نیاز به مداخله جدی دولت برای بهبود وضعیت سکونتگاه های غیررسمی در ایران، اطلاعات و آمار موجود حاکی از گسترش بسیار سریع پدیده فقر شهری و سکونتگاه های غیررسمی در حاشیه یا درون شهرهای ایران است.**

### جمع بندی و پیشنهاد

به طور کلی قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و جز آن در زمینه دو هدف اعلام شده کارکردهایی متفاوت دارد. در زمینه مفاهیم متعدد مربوط به قلمروهای شهری در قوانین مختلف، این قانون کلیه مفاهیم و تعاریف قبلی را در قالب دو مفهوم محدوده و حریم شهر یکپارچه می سازد. یکپارچه سازی این مفاهیم بر سهولت درک و فهم آنها می افزاید و این باعث کاهش سردرگمی و اختلاف نهادها و سازمان های مسئول در زمینه کنترل و هدایت توسعه سکونتگاه های شهری و روستایی می شود. اما این قانون در زمینه نظارت و جلوگیری از گسترش بی برنامه شهرها و روستاها کارکردی منفی دارد و بر خلاف قوانین قبلی زمینه قانونی شدن و رسمیت بخشیدن به توسعه بی برنامه شهرها را گسترش می دهد. برای پیشگیری از آثار منفی اجرای این قانون، ضروری است نسبت به بازنگری و اصلاح قانون جدید به شرح زیر اقدام گردد:

۱. حذف اعطای اختیار به دهیاری های واقع در حریم شهرها در زمینه صدور مجوز ساخت و ساز، یا حداقل مستثنی کردن مناطق کلانشهری - به ویژه تهران - از این بند از قانون، به دلیل فشار تقاضای توسعه در این گونه مناطق؛ و

۲. حذف بخشی از ماده ۲ قانون مبنی بر محدود کردن حریم شهرها به مرز تقسیمات کشوری (شهرستان و بخش).

#### منابع

- ۱- مجلس شورای اسلامی. قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، ۱۳۸۴.
- ۲- منصور، جهانگیر. مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهرداری، نشر دیدار، ۱۳۸۴.
- ۳- وزارت مسکن و شهرسازی. دفترخانه سقا طی اسنادی و بیسلی، گوناگونی، پیر، می، ۱۳۸۵.