

# تهران و بحران حریم

## ضرورت هدایت و کنترل توسعه

مهندس سید مهدی معینی  
مشاور شهرسازی شهر دار تهران

### پیش درآمد :

با رشد بی مانند پدیده شهرنشینی در طی دهه های اخیر، تغییرات فاحش و قابل توجهی در سطوح مختلف فرهنگی، اجتماعی، جغرافیایی و اقتصادی شهر تهران ایجاد شده است، به نحوی که با افزایش وسعت شهر از ۲۴ کیلومتر مربع و جمعیت نزدیک به ۳۰۰۰۰ نفر در سال ۱۳۰۸ به وسعت ۷۰۷ کیلومتر مربع در سال ۱۳۷۷ و بیش از ۷ میلیون نفر جمعیت در سال ۱۳۷۵ مواجه گشته است.<sup>۱</sup> طبق تقسیمات سیاسی به عمل آمده در شهر تهران، شهرستان شمیرانات و ری، شهریار و اسلامشهر، به ترتیب در تاریخ ۵۷۷/۲۵، ۶۸۴/۲۱، ۱۳۷۳/۴/۲۶ به عنوان شهرستان از تهران منتزع شده اند. علاوه بر این، میانگین مساحت ۵۸۰ شهر ایران نسبت به محدوده قانونی بیش از ۱۰ برابر آن است در حالیکه، این نسبت در تهران ۲/۵ برابر می باشد. این روند جدا از پیامدهای مزبور، زمینه ساز گسترش کمی و غیر اصولی قلمرو جغرافیایی داخل و خارج از حریم شهر تهران شده است.

در حریم شهر که بدو، آبادی و محله ای کوچک نضج می گیرند، پس از چندی خود نیز به شهرک و به تدریج، شهری به نسبت بزرگ، تبدیل شده و بر وسعت خارجی قلمرو شهر (تهران) به شکل قابل توجهی می افزاید و به محلی جهت اسکان غیر رسمی مهاجران و افراد کم درآمد تبدیل می شود، به نحوی که در گزارش اخیر اعلام شده از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در شبکه سراسری خبر مورخ سوم دی ماه سال جاری از این مسأله به عنوان یک معضل بزرگ و از تهران نیز به عنوان یک شهر محروم و برخوردار از این نارسایی ها یاد شده است. این روند فزاینده علاوه بر در پی داشتن آثار حقوقی و فرهنگی مختلف، از زمینه های اصلی ظهور و بروز بحران در عرصه طراحی، مدیریت و برنامه ریزی شهری در ارتباط با حریم شهر در کوتاه مدت و میان مدت خواهد بود.

این مقاله بر آن است به پیامدهای ناشی از اجرای ماده واحده الحاق یک بند و سه تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری ها، مصوب ۱۳۷۲/۷/۱۰ مجلس شورای اسلامی پرداخته و بر تأثیر نامطلوب آن بر شهر تهران و شهرداری های مناطق ۲۲ گانه اشاره دارد و روشن سازد که چگونه، این روند، ضمن از بین بردن هاله حریم تهران، زمینه های بهم ریختگی و از هم پاشیدگی تمامیت اراضی پایتخت کشور را به آسانی فراهم خواهد آورد. به عبارت دیگر، مقروض مقاله این است که:

۱- وضعیت حریم تهران و موجبات ایجاد بحران حریم در این شهر چیست و چگونه

اشاره، چندی است که با وجود تصویب ماده واحد قانون الحاق یک بند و ۳ تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری ها در سال ۱۳۷۲ توسط مجلس شورای اسلامی و گذشت نزدیک به یک دهه، وزارت کشور با توجه به مشکلات اجرایی و تناقضاتی که در خود متن مصوبه وجود دارد اجرای آن را به تعویق انداخته و اخیراً، در پس فشارها و استولات برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و دستور رئیس جمهور در صدد اجرای آن برآمده است. از اینرو، با عنایت به اهمیت موضوع و پیامدهای ناشی از اجرای این ماده واحده چون از بین رفتن حریم تهران، جداسازی مناطق ۲۲ گانه شهرداری این شهر، به خطر افتادن تمامیت یکپارچه و مستمر تهران به عنوان پایتخت و... این نوشتار را پی می گیریم.

ایجاد شده است؟

۲- ضرورت اجرای ماده واحده الحاق یک بند و سه تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها چیست و تبعات اجرا و تحقق اهداف مندرج در آن نسبت به شهر تهران و حریم آن چیست؟

۳- چگونه می‌توان بحران حریم شهر تهران را مدیریت کرد و آن را به سامانی مطلوب رساند؟

از اینرو ضمن بررسی و مطالعه روند قانونی تعیین محدوده حریم شهرها، فرایند تحولات در حریم شهر تهران را به روایت آمار و

و حوزه اختیار هیأت دولت و بر اساس طرح پیشنهادی وزارت کشور می‌باشد.<sup>۲</sup>

حوزه شهری نیز به کلیه نقاط مصوب شورای اسلامی شهر و وزارت کشور که در داخل محدوده قانونی شهر قرار دارند، اطلاق می‌شود.<sup>۳</sup> در همین ارتباط، تعیین محدوده شهری (قانونی) بنا به پیشنهاد شورای اسلامی شهر و تصویب وزارت کشور و مسکن و شهرسازی خواهد بود.<sup>۴</sup> این بدان معنا است که تعیین و تعریف واحدهای تقسیمات کشوری و حوزه‌ها و محدوده‌های شهری با توجه به اهمیت موضوع، در قلمرو تصمیم‌گیری هیأت وزیران و بر حسب مورد، با وزارتخانه‌ها و نهادهای مدنی مربوطه می‌باشد و تعیین حریم شهر نیز با تصویب شورای اسلامی شهر و وزارت کشور خواهد بود.<sup>۵</sup>

علاوه بر این، محدوده قانونی در شهرهایی که طرح جامع برای آنها تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی رسیده باشد شامل محدوده خدماتی به اضافه محدوده استحفاظی شهر (حریم) خواهد بود مگر آنکه حدود حوزه شهرداری طبق ماده ۲ قانون شهرداری‌ها وسیعتر از آن باشد که در این صورت، محدوده یاد شده، محدوده قانونی شناخته می‌شود. (تصویر موقعیت محدوده قانونی) با این وجود، مکانیسم و ضمانت اجرایی این موضوع به صراحت و

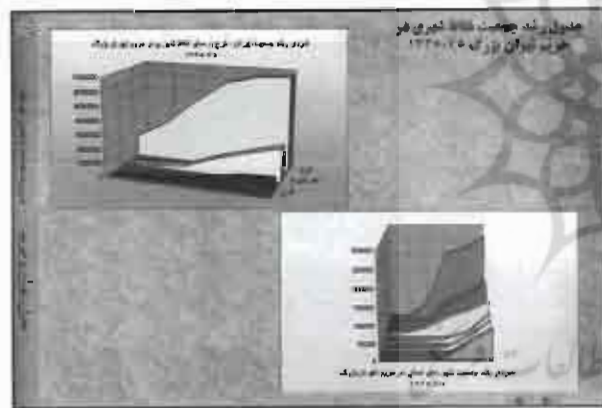


اطلاعات موجود مورد مطالعه قرار داده و با ارائه یک صورت برداری به نسبت دقیق از وضعیت این پدیده و اثرات ناخوشایند اجرای ماده واحد مزبور، مدیران شهری و شهروندان را به اهمیت این موضوع واقف می‌سازد و سرانجام، راهکارها و رهیافت‌های پیشنهادی خود را در دو سطح کلان استانی و محدوده مجموعه شهری و در سطح اراضی بلافصل محدوده قانونی تهران (حریم) ارائه می‌نماید.

### ۱- روند قانونی تعیین محدوده حریم شهرها

اگرچه، حریم در لغت حد و حدود یا ثغور بوده و در اصطلاح حقوقی به معنای دامنه و قلمرو جغرافیایی و ثبتی یک محدوده خاص است، با عنایت به آنکه این مفهوم از مفاهیم خاص حقوقی بوده ضوابط و مقررات مربوطه به آن تابع نظام حقوقی خاص خود (ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها) می‌باشد اما، متأسفانه قانونگذار هیچگونه اشاره‌ای در تعریف حریم به دست نداده و آنرا روشن نساخته است! به راستی، آیا حریم شهرها برای توسعه بی‌رویه است یا حفاظت و نگهداری از مناطق مجاور و موجود در محدوده قانونی؟ آنچه مسلم است حریم شهر تهران بر اساس طرح جامع سال ۱۳۲۹ به مساحت ۱۸۰۰ کیلومتر تعیین شده است که نقش حفاظت از مناطق ۲۲ گانه امروزی شهر تهران را با توجه به پتانسیل‌های زیست محیطی (آب، خاک، رسعت و...) به مساحت ۷۰۷ کیلومتر ایفاء کند.

وفق ماده ۱۳ قانون ۱۳ قانون تقسیمات کشوری، مکانیسم ایجاد و تأسیس واحدهای تقسیمات کشوری به لحاظ قانونی در صلاحیت



روشنی مفاد مزبور نبوده و چه بسا، با تداخل وظایف و تعدد مسئولیت‌های سازمان‌ها و مراکز اجرایی حوزه مدیریت شهری مواجه شده و بی‌توجهی و عدم رعایت ضوابط و مقررات قانونی را در این زمینه با خود به همراه خواهد داشت. در همین ارتباط، وزارت کشور تاکنون به استناد ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری نسبت به ایجاد شهرهای جدید از جمله، شهرهای قدس، باقر شهر، کهریزک و چهاردانگه در حریم شهر تهران اقدام نمود.<sup>۶</sup> از طرف دیگر، طبق بند ۲ و ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها در کاهش حریم شهر تهران و افزایش حریم اسلامشهر عمل کرده است،<sup>۷</sup> در حالی که وزارت کشور در خصوص تقسیمات کشوری در ایجاد شهرهای جدید واقع در حریم شهر تهران و نیز کاهش حریم شهر تهران با افزایش حریم شهر اسلامشهر، مفاد قانونی مندرج در این ماده را لحاظ ننموده است.<sup>۸</sup>

به عبارت دیگر، وزارت کشور اقدامات خود را در زمینه محدوده های قانونی و حریم شهر بدون انجام هماهنگی های قانونی با شورای عالی شهرسازی، وزارت مسکن و شهرسازی و شورای اسلامی شهر تهران انجام داده است. بعلاوه، طبق بند ۱۱ ماده قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی و... مصوب سال ۱۳۷۵، یکی از وظایف شورای اسلامی شهر و همچنین، وزارتخانه های کشور و مسکن و شهرسازی (همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تایید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی می باشد)، در نتیجه، دخالت شهرداری اسلامشهر در حریم شهر تهران به سان عملکرد وزارت کشور مغایر قانون می باشد. این تعارض و تباین قانونی و اجرایی در جای خود پدید آورنده مشکلات و معضلات چندی است که در ادامه بدان خواهیم پرداخت.

با این وجود، شهرداری ها وفق ماده ۹۹ قانون خود در خصوص حریم شهر ملزم به اتخاذ تدابیر و اقدامات چندی هستند که تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی (با توجه به توسعه احتمالی شهر) و تهیه مقررات برای کلیه اقدامات از زمره آنها می باشند.<sup>۹</sup> طبق ماده فوق دولت مکلف است که به منظور حفظ بافت فرهنگی، سیاسی و اجتماعی تهران و شهرستان های تابعه ظرف مدت مقرر نسبت به اصلاح حریم شهر تهران و مناطق مزبور بر اساس قانون تقسیمات کشوری و منطبق بر محدوده قانونی شهرستان های یاد شده، اقدام نماید. بدین ترتیب، با وجود آمریت قانونی هیأت وزیران طبق ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری و لزوم تبعیت شهرداری ها از مصوبات وزارتین کشور و مسکن و شهرسازی در خصوص تعیین حوزه شهرداری و محدوده قانونی (شهری) و حریم شهر، مستنداً به ماده ۹۹ قانون شهرداری ها، دولت مکلف به اقدام جهت حصول به اهداف مندرج در تبصره ۳ ماده مزبور می باشد.<sup>۱۰</sup>

معهداً، مشکلات و معضلات ناشی از بحران حریم و عدم توجه به مضامین صریح مفاد ماده ۹۹ قانون شهرداری ها، همراه با تداخل روز افزون عملکرد نهادها و مراکز تصمیم گیری و اجرایی شهری در نهایت، تفسیر مجلس شورای اسلامی را با عنوان تفسیر بند ۳ ماده واحد قانون الحاق یک بند و ۳ تبصره به ماده ۹۹ شهرداری ها، مصوب ۱۳۷۲/۷/۱۰ در پی داشته است.<sup>۱۱</sup> بدین ترتیب، این ماده واحده تعارض موجود در برداشت مفاد تبصره ۳ ماده ۹۹ قانون مزبور را به لحاظ نظری رفع نمود اما عدم اجرای آن تا کنون و تاکید بر اجرای آن پس از گذشت نزدیک به یک دهه با وجود ایجاد تغییرات متعدد در این حوزه ها از موضوعات قابل مذاقه و مهمی است که باید بدان پرداخت.

نکته قابل توجه این است وزارت کشور با وجود گذشت نزدیک به یک دهه از زمان تصویب این ماده واحده و تغییر سه وزیر در این مدت تا کنون نسبت به انجام و اجرای این امر اقدام ننموده است. به عبارت دیگر، الحاق یک بند و سه تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری ها موجب جدایی قسمتی از مناطق ۲، ۱۵، ۱۸، ۱۹، حدود

۵۰ درصد از منطقه ار ۹۰ درصد از منطقه ۲ و تمامی حریم استحفاظی شهر تهران در محدوده شهرستان های کرج، شمیرانات، پاکدشت، اسلامشهر، ری و شهریار شده است. بدین ترتیب این در حالی است که در خلال این مدت، تحولات شگرفی در عرصه شهر تهران و حریم و پیرامون آن ظاهر شده که ماده واحد مزبور پاسخگوی این تحولات و نیازمندی های حوزه مدیریت شهری نمی باشد، ضمن آنکه این موضوع پیامدهای نامطلوبی را نسبت به مناطق ۲۲ گانه تهران و حریم اطراف ایجاد خواهد کرد و شهر تهران را نیز به عنوان پایتخت کشور دستخوش ناهمگونی های متعددی و از هم پاشیدگی های متعددی ساخته و خواهد ساخت.

در حال حاضر، مساحت محدوده قانونی تهران و مساحت حریم شهر تهران برابر طرح جامع سال ۱۳۴۸ و طرح ساماندهی سال ۱۳۷۱، به ترتیب ۷۰۷، ۱۸۰۰ کیلومتر است. با تصویب طرح جامع شهر تهران در سال یاد شده و تعیین حریم شهر تهران در سال ۱۳۴۹، محدوده کلیه شهرستان های اطراف شهر تهران بعد از آن تاریخ تعیین گردید و قسمت هایی از حریم شهر تهران و حتی، قسمتهایی از شهر تهران به لحاظ محدودیت های حاصله از قانون تقسیمات کشوری گرفته شده است. (نقشه تقسیمات کشوری استان تهران و نقشه حریم استحفاظی و ۲۵ ساله شهر تهران)، بدیهی است که

شماره منطقه	نام منطقه	مساحت (کیلومتر مربع)	جمعیت (تعداد نفر)
۱	مرکزی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۲	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۳	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۴	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۵	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۶	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۷	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۸	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۹	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۱۰	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۱۱	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۱۲	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۱۳	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۱۴	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۱۵	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۱۶	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۱۷	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۱۸	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۱۹	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۲۰	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۲۱	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۲۲	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۲۳	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۲۴	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۲۵	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۲۶	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۲۷	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۲۸	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۲۹	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۳۰	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۳۱	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۳۲	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۳۳	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۳۴	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۳۵	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۳۶	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۳۷	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۳۸	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۳۹	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۴۰	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۴۱	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۴۲	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۴۳	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۴۴	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۴۵	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۴۶	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۴۷	شرقی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۴۸	شمالی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۴۹	جنوبی	۱۰۰	۱۰۰۰۰
۵۰	غربی	۱۰۰	۱۰۰۰۰

تعریف و راهکار قانونی پیشنهادی و مصوب مجلس شورای اسلامی که مبتنی بر واقعیت های موجود شهر تهران نبوده و به ضرورت ها و محدودیت های موجود در این ارتباط، توجهی ننموده، راهگشای بحران حاضر در عرصه حریم شهر تهران نمی باشد. و متأسفانه، فقدان وجود یک تعریف مشخص از لزوم ایجاد حریم از طرف قانونگذار به این مسأله دامن زده است. در این راستا، اخیراً کارشناسان و متخصصین وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی در لایحه پیشنهادی خود تعریفی را از محدوده و حریم شهر تهران ارائه داده اند که هنوز به تصویب نرسیده است.<sup>۱۳</sup>

### الف- روند تحولات در حریم شهر تهران به روایت آمار و اطلاعات موجود:

گسترش رو به تزايد و غیر اصولی شهر تهران و به تبع آن، حریم و

قلمرو خارجی آن در طول یک قرن اخیر سبب گردید: این شهر که روزگاری یک روستایی بیش نبوده به عنوان یک ابر شهر دارای شهرستان های متعدد در آمده و گرفتار مشکلات و مسائل متعدد گردد و به همین نسبت، حریم شهر نیز در میان مدت و بلند مدت دستخوش نوسانات متعدد و مختلف شهرسازی و توسعه قلمرو جغرافیایی شود (نقشه گسترش شهر تهران). با این وجود، روند تحولات حریم در شهر تهران همواره به یکسان حرکت نکرده و از فراز و فرودهای زیادی برخوردار بوده است. به طوری که می توان ۳ مرحله مشخص و متمایز از هم را در این ارتباط، از یکدیگر تفکیک کرد:

- ۱- مرحله رکود تا اوایل سال ۱۳۵۰
- ۲- مرحله جهش در دوره های سالهای ۱۳۶۵-۵۵
- ۳- و سرانجام، مرحله کنترل و اعمال محدودیت قانونی پس از سال ۱۳۶۵



نقشه گسترش شهر تهران سال ۱۳۷۰-۱۳۷۵ به خوبی، گویای تحولات ذکر شده در بالا است. با مشاهده این نقشه به وضوح، درمی یابیم تهران شاه طهماسبی و تهران عصر ناصری (دارالخلافه ناصری) که صرفاً، از چهار محله قدیمی سنگلیج، عود لاجان، محله بازار و چاله میدان تشکیل می شد و در واقع، به سان محله بزرگی در سطح کشور بود، چگونه در طی چندین دهه به شکلی بحران زار رشد کرده است و این گسترش، علاوه بر توسعه روز افزون سطح شهر تهران و حریم اطراف آن، رشد کمی جمعیت و شهروندان آن را به طرز شگفت آوری نیز با خود به همراه داشته است، به طوری که جمعیت تهران در طی سال های ۱۳۷۵-۳۵، ۴/۵ برابر و جمعیت پیرامون آن نیز در خلال سال های فوق به ۳۴/۵ برابر افزایش یافته است (جدول سیر تحول جمعیت محدوده شهر تهران از جمعیت کل استان: ۱۳۳۵-۷۵ و نمودارهای مربوطه).

رشد ناموزون جمعیت تهران به ویژه، در مناطق حریم آن به خوبی گویای وجود بحران در این قسمت است. این بحران (بحران حریم) از سویی، حکایت از بی توجهی به طراحی و برنامه ریزی شهری و از طرف دیگر، نمایانگر ضعف مدیریت شهر و نامناسب بودن قوانین و مقررات شهری یا نبود ضمانت و نظامات اجرایی کارآمد

در این زمینه در گذشته دارد.

بدین ترتیب، روند تحولات در حریم تهران در مرحله جهش (مرحله دوم) در خلال سال های ۱۳۶۵-۳۵ و یک دهه بعد از آن (۱۳۷۵)، آهنگ رشد تحول و تطور قلمرو شهری و اطراف آن را به نحو چشم گیری به صدا در آورد، به طوری که جمعیت استان از ۱۵۰۰،۰۰۰ نفر در سال ۱۳۳۵ به ۱۰،۳۴۴،۰۰۰ نفر در سال ۱۳۷۵ نفر افزایش یافته است همچنین میانگین نرخ رشد جمعیت در تهران و پیرامون شهر تهران و حریم آن در خلال سال های فوق به ترتیب، ۲۳٪ و ۶۱٪ بوده است (جدول نرخ رشد جمعیت در تهران، پیرامون و حریم).

این امر ریشه در عوامل چندی از جمله، روند روز افزون رشد مهاجران استان تهران در طی این سال ها به ویژه، در دهه پایانی آن (سال های ۱۳۷۵-۶۵) داشته است. (نمودار و جدول روند رشد مهاجران استان تهران از سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵). معهد این آهنگ رشد در مرحله سوم با وجود تقاضاهای فراوان اسکان و فعالیت مردم و مهاجرین، به جهت اعمال محدودیت های قانونی پس از سال ۱۳۶۵ مزبور به شکل مطلوبی به کنترل درآمد.

شایان ذکر است که حجم سفرهای روزانه دروازه تهران در ساعات ۱۹.۷ در سال ۱۳۷۳ بیش از یک میلیون نفر بوده است. که در این بین، ۸۰٪ از آنها بین تهران و شهرها و آبادی های اطراف بوده اند. به علاوه، تعداد ۱۷۷ هزار نفر از ساکنان تهران در خارج از این شهر به کار مشغول بوده و ۲۳۰ هزار نفر از شاغلان تهران نیز در خارج از آن سکونت دارند و متوسط زمان سفر رفت و برگشت از تهران به حریم آن نیز بین ۳ تا ۴/۵ ساعت در روز می باشد ۱۴

این آمار زمانی بیشتر جالب توجه خواهند بود که رقم های مزبور را در ماه، سال و به میزان یک نسل کاری (۳۰ سال) افراد مزبور نموده و به خوبی دریابیم که هر یک از آنها، یک سوم حیات کاری خویش را صرفاً در فاصله میان محل کار و سکونت خویش در راه بسر می برند، در حالیکه، این حجم بالای هزینه فرصت، انرژی و توان مهمترین منبع توسعه فرهنگی، سیاسی و اقتصادی یک نظام شهری و مدنی، یعنی نیروی انسانی می تواند مصروف اندیشمندی، خلاقیت و تفکر توأم با پویای مستمر گردد.

افزایش و توسعه بی رویه حریم تهران که از آن به عنوان بحران حریم یاد می شود، علاوه بر رشد ناموزون جمعیت پیرامون تهران در خلال دهه های ۴۰-۸۰ به ۳۴/۵ برابر و در واقع، به میزان ۱۰ برابر رشد جمعیت شهر تهران در این مدت، اثرات فراوان و مختلفی را بر حیات سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و حقوقی تهران، شهرها و حریم های اطراف و بعضاً، در سطح کشور داشته است که از جمله آنها، می توان از موارد زیر نام برد:

- ۱- افزایش فزاینده آلودگی های صوتی، زیست محیطی و فرسایشی.
- ۲- افزایش خطر ناشی از سوانح طبیعی به واسطه مداخله بیش از حد در محیط زیست و ایجاد ناامنی در حیات شهری.
- ۳- نارسایی خدمات و سیستم ارتباطی.
- ۴- پایین آمدن کیفیت محیط شهری و ساخت و سازهای میان شهری.



- ۵- نیست و نابود شدن بخش عظیمی از سرمایه ملی .  
 ۶- بروز و ظهور ناپهنجاری های متعدد اخلاقی و اجتماعی و افزایش بی مانند جرائم و فسادهای اجتماعی .  
 ۷- ایجاد خرده فرهنگ های نامتعارف اجتماعی و باز خورد های متعدد سیاسی ، اجتماعی ، اقتصادی و ...

#### ب- راهکارها

مطالعه اجمالی در پدیده حریم شهر تهران و پیامدهای پیدا و پنهان بحران ناشی از آن به خوبی ، ضرورت اهمیت و توجه به این معضل اجتماعی ، سیاسی و شهرنشینی را نمایان می سازد . بدین جهت ، می طلبد ضمن آسیب شناسی موضوع مورد بررسی ، امکانات و فرصت های موجود یا قابل ایجاد برای مدیریت بحران مزبور و توجه به موانع و محدودیت های بر سر راه مدیریت شهر ، رهیافت ها و راهکارهای اصولی و مناسب را در این خصوص مورد توجه قرار دهیم . بدین ترتیب ، حفظ شهر تهران از پیامدهای اقتصادی ، اجتماعی و محیط زیستی روند ناپسامان استقرار جمعیت و فعالیت در پیرامون آن مستلزم اقدام در دو سطح زیر است :

۱- در سطح کل استان و محدوده مجموعه شهری .  
 ۲- در سطح اراضی بلا فصل محدوده قانونی تهران (حریم).

- ۱- هدایت و کنترل توسعه در سطح محدوده مجموعه شهری مستلزم اقدامات ذیل است :
- ۱-۱- احیاء شورای نظارت بر گسترش شهر تهران (مصوب ۱۳۵۲/۵۹ مجلس و با اختیارات بیشتر و متناسب با شرایط امروز) به منظور تعیین خط مشی و ایجاد هماهنگی و نظارت بر توسعه مجموعه شهر تهران و هدایت و کنترل بر رشد و توسعه آن .  
 ۱-۲- تدوین سیاست های اجرایی برنامه ها و طرح های شهر و قانونمند ساختن این امر برای هدایت و کنترل روند اسکان ، استقرار جمعیت و فعالیت در مجموعه شهری .  
 ۱-۳- حل مشکل اسکان غیر رسمی گروه های کم درآمد .  
 ۱-۴- جلوگیری از مهاجرت بی رویه مردم به این مناطق .

#### ۲- اقدامات لازم در سطح حریم شهر تهران :

- اگر حریم استحفاظی به عنوان هاله شهری (Urban Fringe) و حفاظت از این محدوده به عنوان تنفس گاه به لحاظ زیست محیطی و تداوم حیات سالم شهروندان دیده می شود ، ضروری است اقدامات زیر در سطح حریم شهر تهران صورت گیرد :
- ۱-۱- جلوگیری از گسترش بی رویه در حریم به منظور حفظ هاله شهری و حفاظت زیست محیطی شهر .  
 ۲-۱- حفظ وحدت در مدیریت واحد ، یکپارچه و منسجم و کنترل تحولات کالبدی حریم به ویژه ، با توجه به موفقیت نسبی اقدامات شهرداری تهران در طی سه دهه گذشته .  
 ۳-۱- اجتناب از هرگونه ساخت و ساز به منظور کنترل مهاجرت و توسعه مسکونی در خارج از نقاط جمعیتی موجود .  
 ۴-۱- اجتناب از توسعه ساخت و سازهای صنعتی و کارگاه های

جدید .

- ۵-۱- اجتناب از تغییر وضعیت تقسیمات کشوری روستاها و شهرک های موجود به شهر .

دست یابی به راهکاری فوق مستلزم این است که بحران حریم و مشکلات ناشی از آن به یکی از دو طریق ذیل حل و اصلاح شود . این دو راه حل ، محور اصلی مدیریت بحران حریم شهر تهران را تشکیل خواهد داد :

- ۱- تجدید نظر و اصلاح تبصره ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری ها (به ترتیب فوق) .  
 ۲- اصلاح تقسیمات سیاسی در استان تهران متناسب با واقعیت ها و



ضرورت ها و محدودیت های موجود.

#### نتیجه ۱

بررسی اجمالی موضوع تهران و بحران حریم (ضرورت هدایت و کنترل توسعه) پیامدهای ناشی از بی توجهی یا کم توجهی بدان و عدم رعایت نظامات قانونی مربوطه ، به همراه اجرای مصوبه سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی در این خصوص ، شهر تهران و مدیریت شهری را با نارسایی ها و مشکلات متعددی مواجه ساخته و خواهد ساخت و با جدا سازی ۵ منطقه شهرداری تهران بر تداوم این بحران و بهم ریختن نظم جاری و آتی مدیریت شهری افزوده و از هم پاشیدگی امنیت اراضی تهران به عنوان پایتخت را نیز موجب خواهد شد . بحران مزبور که خود ریشه در عوامل متعددی به شرح بالا دارد ، ضرورت توجه عینی و عملی به این معضل و برنامه ریزی مناسب جهت رفع و مدیریت بحران مزبور را با خود مطالبه . بدیهی است تداوم بی توجهی به این پدیده نامناسب شهری و اجتماعی در جای خود ، زمینه ساز بحران ها و نارسایی های مختلفی است که در سطوح شهری و ملی گریبان گیر جامعه و شهروندان تهرانی و پیرامون آن در آتیه خواهد بود .

## پانوشته ها:

انخذ و به حساب خزانه واریز می گردد. همچنین همه ساله وجوه واریزی به میزان ۸۰ درصد در بودجه سالانه کل کشور برای فعالیت های عمرانی موضوع تبصره ۳ این قانون منظور خواهد شد.

۱۲- طبق این ماده واحده مقصود از اصلاح حریم شهرها و تقسیمات کشوری شهرستان ها و بخش های تابعه مذکور در این قانون، عبارت از این است که آن قسمت از حریم موجود این شهرها که برخلاف رعایت تقسیمات کشوری داخل در محدوده قانونی شهرستان های همجوار قرار گرفته است، اصلاح گردد به گونه ای که از نداخل حریم موجود این شهرها در محدوده تقسیمات کشوری شهرستان های همجوار جلوگیری به عمل آید. ماده واحد قانون الحاق یک بند و ۳ تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری ها، مصوب ۱۳۷۲/۷/۱۰، پیشین

۱۳- حریم شهر عبارتست از بخشی از اراضی بلافصل پیرامون شهر، شامل اراضی مشمول حفاظت از هر گونه ساخت و سازی رویه و خارج از ضوابط برای توسعه بلند مدت و برنامه ریزی شده شهری و همچنین، اراضی و مستحدثات و نقاط روستایی دارای هر نوع وابستگی به شهر که تنظیم رابطه کالبدی و اقتصادی و اجتماعی و بین آنها و شهر ضرورت داشته باشد.

۱۴- گزارش آماری شرکت مطالعات جامع حمل و نقل ترافیک، آمار سال ۱۳۷۳

۱- دکتر رحمت الله منشی زاده، اینجارو تهرانش می گن، چاپ اول، تهران، نشر منشی، ۱۳۷۹، ص ۱

۲- ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری مقرر می دارد: هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر نام و نامگذاری واحدهای تقسیمات کشوری، به جز استان بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران خواهد بود. غلامرضا حجتی اشرفی، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی (قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۵ تیر ۱۳۶۲)، چاپ هفتم، تهران: گنج دانش، ۱۳۷۲، ص ۵۹۲

۳- تبصره ۴ ماده ۴ قانون تقسیمات کشوری: حوزه شهری به کلیه نقاطی اطلاق می شود که در داخل و خارج محدوده قانونی شهر قرار داشته و از حدود ثبتی و عرفی واحدی تبعیت می کنند. پیشین، ص ۵۹۴

۴- تبصره ۱ ماده ۴ قانون تقسیمات کشوری: تعیین محدوده شهری به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود. پیشین، ص ۵۹۳

۵- طبق قسمت اخیر بند ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری ها حریم و نقشه جامع شهرسازی و مقررات مذکور پس از تصویب انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) و تأیید وزارت کشور برای اطلاع عموم آگهی و به موقع اجراء گذاشته خواهد شد: پیشین، ص ۲۴

۶- ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری، پیشین، ص ۵۹۵

۷- ماده ۹۹ قانون شهرداری ها مقرر می دارد: شهرداری ها مکلفند در مورد حریم شهر تهران اقدامات زیر را بنمایند:

۱- تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی با توجه به توسعه احتمالی.  
۲- تهیه مقرراتی برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه بندی و تفکیک اراضی، خیابان کشی، ایجاد باغ و ساختمان، ایجاد کارگاه و کارخانه و... پیشین، ص ۲۴

۸- پیشین

۹- پیشین

۱۰- وزارت کشور مستنداً به مواد قانونی ذیل در خصوص عناصر تقسیمات کشوری ملزم به رعایت موارد زیر می باشد:

الف. وزارت کشور در خصوص واحدهای تقسیمات کشوری (روستا، دهستان، بخش، شهرستان و شهر) می تواند رأساً با اعمال ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری اقدام نماید.

ب. در اعمال ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری که شهر به عنوان یکی از عناصر تقسیمات کشوری محسوب می شود، تعیین محدوده قانونی شهر بایستی با لحاظ تبصره ماده ۴ قانون تقسیمات کشوری و بند ۳ ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی معماری ایران صورت پذیرد و در صورتی که اقدامات فوق مشمول حریم شهر باشد لحاظ بند ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری ها اجتناب ناپذیر می باشد.

۱۱- علاوه بر این، هزینه های حاصل از اجرای این بند از محل درآمد موضوع تبصره ۲ این قانون تأمین خواهد شد و عوارض متعلقه نقاطی که در اجرای این قانون از حریم شهرداری های مذکور جدا می شوند، در صورتی که در محدوده قانونی و استحفاظی شهر دیگری قرار گیرند، کماکان توسط شهرداری مربوطه دریافت خواهد شد و در غیر این صورت، این عواید توسط بخشداری مربوطه