

# Analysis of the Current and Ideal Urban and Regional Governance Model in the Capital's Periphery with Regard to Stakeholder Conflicts

Mirhasan Mousavi\*, Mohammad Saleh Shokouhi Bidhendi\*\* and Sahar Nedayi Tousi\*\*\*

Research Article	Receive Date: 023.09.21	Accept Date: 2024.03.02	Online Publication Date: 2024.03.02	Page: 101-145
------------------	----------------------------	----------------------------	--	---------------

The city of Tehran lacks an approved periphery. What is referred to as the capital's periphery includes numerous municipalities and rural councils, each independently governing a portion of this area. Various plans related to the capital's periphery developed in recent years have identified different entities as the primary authorities for managing the periphery. The simultaneous presence of municipalities, government institutions, and other executive organizations in the legal boundaries and periphery of cities appears to have led to managerial conflicts in guiding and controlling spatial-physical transformations. This raises the following questions: First, who are the main stakeholders in the capital's periphery? Second, what conflicts exist among these stakeholders? Third, what could the ideal future governance (institutional, financial, etc.) of the capital's periphery look like? To address these questions, this study seeks to clarify the current and ideal governance of the capital's periphery based on theoretical foundations, existing documents, and interviews with experts. Data were collected through semi-structured interviews (in-depth interviews) with nine knowledgeable elites related to the research and content analysis of documents. Using thematic analysis with MAXQDA software, key thematic networks were mapped, ultimately leading to the proposal of an ideal governance model. The resulting model is tailored to this specific area (the capital's periphery) and aims to address the identified conflicts derived from the analysis of interviews and documents. The final model identifies four main groups of institutions affecting the capital's periphery, along with their inter Conflicts, resolution of which would enable greater cooperation and participation in this area.

**Keywords:** *Ideal Governance Model; Capital's Periphery; Urban and Regional Governance; Stakeholder Conflicts*

\* Master's degree student, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, Iran University of Science and Technology, Tehran, Iran (Corresponding Author); Email: mirhassanmousavi1997@gmail.com

\*\* Assistant Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, Iran University of Science and Technology, Tehran, Iran; Email: shokouhi@iust.ac.ir

\*\*\* Associate Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran; Email: s\_tousi@sbu.ac.ir

**Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 122, Summer 2025**

**How to cite this article:** Mousavi M., M. S. Shokouhi Bidhendi and S. Nedayi Tousi (2025). "Analysis of Stressful Local-regional Competitions Among Political-administrative Territories and Proposing Tension Management Policies (Case Study: Iran)", *Majlis and Rahbord*, 32(122), p. 101-145.

**doi: 10.22034/mr.2024.16095.5646**

# تحلیل الگوی فعلی و مطلوب حکمروایی شهری و منطقه‌ای در حریم پایتخت با توجه به تعارضات کنشگران

میرحسن موسوی،\* محمد صالح شکوهی بیدهندی\*\* و سحر ندایی طوسی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۳۰	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۱۲	تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۲/۱۲	شماره صفحه: ۱۴۵-۱۰۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

شهر تهران حریم مصوب ندارد. آنچه تحت عنوان حریم پایتخت شناخته می‌شود، شامل تعداد زیادی از شهرداری‌ها و دهیاری‌هاست که هر یک مستقل از دیگری، بر بخشی از این قلمرو حکمرانی می‌کند. طرح‌های مختلف مرتبط با حریم پایتخت که در سال‌های اخیر تدوین شده، مراجع اصلی مدیریت حریم پایتخت را به صورت گوناگونی نام برده است. به نظر می‌رسد حضور هم‌زمان شهرداری‌ها، نهادهای دولتی و سایر سازمان‌های اجرایی در محدوده قانونی و حریم شهرها به تعارضات مدیریتی در هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی شهرها منجر شده است. بر این اساس، این پرسش‌ها مطرح می‌شود که اولاً کنشگران اصلی حریم پایتخت چه کسانی هستند؟، ثانیاً چه تعارضاتی میان این کنشگران وجود دارد؟، ثالثاً آینده مطلوب حکمروایی حریم پایتخت (نهادی، مالی و ...) چگونه می‌تواند باشد؟

برای پاسخ به سه پرسش بالا، تلاش شده در این مقاله با استناد به مبانی نظری، اسناد موجود و مصاحبه با خبرگان، وضع موجود و مطلوب حکمروایی در حریم پایتخت تبیین شود. از این رو با جمع‌آوری اطلاعات به دو صورت مصاحبه نیمه‌ساختاریافته (مصاحبه عمیق) با ۹ نفر از نخبگان صاحب‌نظر مرتبط با پژوهش و همچنین تحلیل محتوای اسناد و مدارک، از طریق تحلیل مضمون با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA شبکه مضامین کلیدی ترسیم شده و در نهایت به پیشنهاد الگوی مطلوب منتهی شده است. الگویی که متناسب با این محدوده و گستره سعی بر توسعه متناسب با این محدوده خاص (حریم پایتخت) باشد. این الگو مبتنی بر رفع تعارضات بیان شده که حاصل تحلیل مصاحبه‌ها و اسناد مربوطه است. در الگوی نهایی چهار گروه اصلی از نهادهای مؤثر در حریم پایتخت همراه با تعارضات فی‌مابین آنها ذکر شده که با حل این تعارضات، همکاری و مشارکت بیشتر از پیش قابل اجرا در این گستره است

**کلیدواژه‌ها: الگوی حکمروایی مطلوب؛ حریم پایتخت؛ حکمروایی شهری و منطقه‌ای؛ تعارضات کنشگران**

\* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛  
Email: mirhassanmousavi1997@gmail.com

\*\* استادیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران؛  
Email: shokouhi@iust.ac.ir

\*\*\* دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران؛  
Email: s\_tousi@sbu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و دوم، تابستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: موسوی، میرحسن، محمد صالح شکوهی بیدهندی و سحر ندایی طوسی (۱۴۰۴). «تحلیل الگوی فعلی و مطلوب حکمروایی شهری و منطقه‌ای در حریم پایتخت با توجه به تعارضات کنشگران»، مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۲)، ص. ۱۴۵-۱۰۱

doi: 10.22034/mr.2024.16095.5646

## مقدمه

شهرها در سراسر جهان شاهد رشد سریع بوده و جمعیت جهان در دهه گذشته بیشتر شهری شده است. این شهری شدن موجب گسترش شهرها و حریم آنها شده است. پهنه حریم شهری ویژگی‌های شهری و روستایی را ادغام می‌کند و فراتر از مرزهای اداری شهری گسترش می‌یابد. این امر از تعیین دقیق حدود آنها و همچنین از اتخاذ طرح‌های شهری برای اداره منسجم آنها با توجه به توسعه فضایی، اقتصادی و اجتماعی مانع می‌شود. در نتیجه، بسیاری از مقامات شهری توجه زیادی به این مناطق نمی‌کنند و برنامه منطقه‌ای را اتخاذ می‌کنند که منحصراً مبتنی بر دوگانگی شهری-روستایی یا تغییرات کوچک کاربری زمین است. از آنجا که حوزه قضایی آنها به سطح بالاتر از شهرداری گسترش می‌یابد، این مناطق می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در حکمروایی حریم شهری ایفا کند (Cattivelli, 2021: 1).

یکی از تنش‌های اصلی که فرایندهای حریم-شهرنشینی را مشخص می‌کند، عدم هماهنگی بین نهادها و رشد نواحی حریم شهری در مرزهای اداری است که تعریف آنها به وضوح دشوار شده است. چارچوب‌های نهادی مختلف، در خصوص اداره و حکمروایی حریم شهری، با قابلیت‌های متفاوتی مرتبط است و شامل تجزیه و تحلیل این موضوع می‌شود که کدام فعالان نهادی در سطوح مختلف حکمروایی دارای درجات مختلفی از قدرت و صلاحیت برنامه‌ریزی در هر زمان هستند، چگونه آنها در صدور و اعمال مقررات و طرح‌های برنامه‌ریزی درگیرند و چه نقشی را در ترتیبات چندگانه حکمرانی مربوط به شیوه‌های تحولات کاربری اراضی بازی می‌کنند (Ibid.: 11). از آنجا که مناطق شهری در سراسر جهان، به مبارزه با طیف وسیعی از بحران‌ها ادامه می‌دهند، باید بازیگران عمومی و فرایندهای برنامه‌ریزی قانونی، مزایای کلی زمین‌های واقع در حریم شهری و سهم آن در ایجاد شهرهای پایدار و تاب‌آور را در حال حاضر و آینده در نظر گیرند. در حالی که در پژوهش‌های انجام شده نظام‌های برنامه‌ریزی، بازیگران عمومی و بازار از یک زمینه به زمینه دیگر تغییر می‌کنند، یافته‌های جمع‌آوری شده نشان‌دهنده این است که می‌تواند فرایندهای مشابه در دیگر مناطق شهری را

برجسته کند (Lawton and Morrison, 2022: 11). ایجاد مدیریت هماهنگ اراضی حریم شهری، همپوشانی در حوزه‌های علمی مختلف و لایه‌های مختلف دولت را منجر می‌شود. از پیچیدگی‌های ساخت و ایجاد چارچوب مدیریتی و برنامه‌ای مؤثر می‌توان به منازعات مرتبط با کاربری اراضی، میزان بالای الگوهای اسکان غیررسمی، وقوع مکرر تملک (تصاحب) غیرقانونی زمین، نابرابری در دسترسی به زمین و ناآرامی‌های اجتماعی در بیشتر بخش‌های نواحی حریم کلان‌شهرها اشاره کرد. این مشکلات، در چارچوب مدیریت مؤثر استفاده از زمین در اطراف شهرها ایجاد می‌شود (Wubie, Vries and Alemie, 2021: 1). رقابت برای استفاده از زمین مشکلی جدی در مناطق حریم شهری است که در آن زمین در دسترس کمیاب است و همچنین برای اهداف مختلفی مانند ساخت‌وساز، سیستم‌های غذایی محلی، مناطق تفریحی و جبران تنوع زیستی مورد هدف قرار می‌گیرد (Barral and Guillet, 2023: 1). نگهداری از فضای طبیعی و کشاورزی برای حفاظت از تنوع زیستی در مناطق حریم شهری بسیار دشوار است، بنابراین مسائل مربوط به دسترسی زمین و تأمین آن یک جنبه تعیین‌کننده از ابزار است که به‌ندرت مورد توجه قرار گرفته است (Ibid.: 9).

اغلب بازیگران مختلف به پیچیدگی و ویژگی‌های خاص مناظر شهری، به‌سختی پاسخگو هستند که این مسئله به تضاد در استفاده از زمین و فشارهای مرتبط با پراکندگی شهری، ازدحام بیش از حد و مسائل مربوط به نگهداری از زمین منجر می‌شود. با توجه به موارد ذکر شده، به‌نظر می‌رسد اولین گام برای توسعه پایدار این مناطق، این است که به‌عنوان چشم‌انداز با ویژگی‌ها و پتانسیل‌های خود در نظر گرفته شود نه به‌عنوان منطقه گذار بین شهری و روستایی (Zlender, 2021: 10-11). حریم-شهرنشینی فرایندی پویا است که عمدتاً شامل گسترش (چیره‌شدن) مناطق مصنوعی (انسان‌ساخت) بر مناطق طبیعی، نیمه‌طبیعی و کشاورزی می‌شود. این فرایند فضاهای باز حریم شهری را کاهش می‌دهد، بنابراین تنوع زیستی این محدوده‌ها را تهدید می‌کند و مانع ارائه خدمات اکوسیستمی می‌شود (Spyra et al., 2021: 1). علاقه به مناظر اطراف شهری

در دهه گذشته به‌طور پیوسته افزایش یافته است، زیرا محققان به دنبال روشن کردن ماهیت فضایی هستند که محیط شهری و روستایی را به هم پیوند دهد (Zlender, 2021: 1). این مسئله در کشورهای مختلف نمود و بروز پیدا کرده است. برای نمونه در استرالیا، شهری شدن به گسترش سریع شهرها به حریمشان برای تأمین مسکن و خدمات جمعیت آنها منجر شده است (Lawton and Morrison, 2022: 1). این مسئله در بسیاری از کلان‌شهرهای دیگر جهان تکرار می‌شود، اما در ایران و مخصوصاً تهران با ویژگی‌های دیگری همراه است.

در کلان‌شهرهای ایران همچون سایر جهان، محدوده‌های حریم شهری از نقش و اهمیت ویژه‌ای در برنامه‌ریزی آتی توسعه شهری برخوردار است. به‌ویژه مدیریت در حریم کلان‌شهر تهران با تعارضاتی بین ذی‌نفعان این محدوده همراه بوده که از مهم‌ترین تعارضات آنها سهم‌خواهی از اراضی حریم کلان‌شهر تهران بوده است (شیخی و شبستر، ۱۳۹۷). در دهه‌های اخیر کلان‌شهر تهران با زمینه‌های اجتماعی، جمعیتی، اقتصادی و کالبدی-فضایی تغییرات متعددی حادث شده است. تمرکزگرایی در نظام اقتصادی کشور از یک‌سو به افزایش تمایل به ساخت‌وساز در حریم تهران و از سوی دیگر به درآمدزایی و ایجاد تعارض ذی‌نفعان برای تصاحب اراضی این محدوده منجر شده که شکل بحرانی پیدا کرده و موجب رانت‌خواری در حوزه زمین و مسکن، تنزل سطح خدمات، رشد نامطلوب و سودجویی شده است (سبحانی، زیویار و سرور، ۱۳۹۸). برای رفع این تعارضات نخست باید کنشگران کلیدی مؤثر در حریم پایتخت شناسایی شود، سپس تبعات این تعارضات تبیین و درنهایت الگویی برای همگرایی آنها پیشنهاد شود. در این مطالعه تلاش خواهد شد تا با استفاده از مفهوم حکمروایی خوب شهری این فرایند را پیش برد. حکمروایی خوب شهری مفهومی چندبعدی است که بر بهبود کیفیت زندگی شهروندان محلی، به‌ویژه جوامع حاشیه‌نشین و محروم تمرکز دارد. شهرها با ناملایمات و چالش‌های مختلفی مانند استفاده ناپایدار از منابع طبیعی، کمبود مسکن

و زیرساخت‌ها، شیوع فقر، شهرنشینی سریع، جرم و جنایت، بلایا و تأثیرات تغییرات آب‌وهوایی مواجه‌اند (Meyer and Auriacombe, 2019: 1). بر این اساس، در این پژوهش سعی می‌شود به سه موضوع اساسی برای حل مشکلات یادشده در حریم پایتخت که عبارتند از: واکاوی کنشگران اصلی حریم پایتخت، تعارضات میان کنشگران اصلی حریم پایتخت و آینده مطلوب حریم پایتخت (نهادی، مالی و ...) پرداخته شود.

### ۱. پیشینه پژوهش

پیش‌از این پژوهش‌هایی درخصوص مدیریت حریم شهری در ایران و جهان انجام شده است. برخی از مرتبط‌ترین موارد در جدول ۱ و ۲ آمده است.

جدول ۱. پژوهش‌های داخلی مرتبط با حریم شهری و کلان‌شهری

نویسنده / نویسندگان	عنوان پژوهش	هدف	نتایج
سبحانی، زیویار و سرور (۱۳۹۸)	بررسی و تحلیل روابط علی و معلولی شاخص‌های تأثیرگذار بر مدیریت یکپارچه حریم پایتخت	سنجش حریم پایتخت به لحاظ شاخص‌های تأثیرگذار و تأثیرپذیر در چهار عامل کالبدی، اقتصادی، مدیریتی و حکمروایی خوب شهری بر مدیریت یکپارچه حریم پایتخت	نیبود مدیریت یکپارچه از لحاظ عملکردی و قلمرویی، ضعف مدیریتی تأمین مسکن مناسب، نبود حکمروایی شهری، استقرار کانون‌های اقتصادی غیررسمی در حریم، بیشترین مسائل را برای این محدوده به دنبال داشته است.
شیخی و شبستر (۱۳۹۷)	آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه حریم کلان‌شهر تهران	شناسایی مسائل مدیریت یکپارچه حریم کلان‌شهر تهران	مدیریت یکپارچه در حریم پایتخت با توجه به مسائل مدیریتی، قانونی، نهادی و کالبدی-فضایی بسیار دشوار و پیچیده است. تعداد زیاد قوانین مطرح شده، تعارضات مدیریتی و تعرض به محدوده حریم کلان‌شهر تهران از سمت شهرهای مجاور از مهم‌ترین مشکلات کلان‌شهر تهران است که می‌توان به آن اشاره کرد.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

تحلیل الگوی فعلی و مطلوب حکمروایی شهری و منطقه‌ای در حریم پایتخت با توجه ... — ۱۰۷

جدول ۲. پژوهش‌های خارجی انجام شده مرتبط با حریم شهری و کلان‌شهری

نویسنده / نویسندگان	عنوان پژوهش	هدف	نتایج
بارال و گیله <sup>۱</sup> (۲۰۲۳)	حفظ اراضی حریم شهری با جبران تنوع زیستی: بررسی بین معاملات بازار و مقررات برنامه‌ریزی	بررسی روش‌های مختلف برای مقابله با در دسترس بودن زمین از طریق تجزیه و تحلیل استراتژی‌های زمین از سوی بازیگران دولتی و خصوصی در اجرای سیاست‌های ارتقای کیفیت زیست‌محیطی	شناسایی سه موقعیت که بر تعادل بین معاملات و برنامه‌ریزی بازار در اراضی حریم متکی است: ۱. هماهنگی شهرداری‌ها و بازیگران خصوصی در جهت توسعه زمین، ۲. دسترسی به زمین برای جبران تنوع زیستی ناشی از معاملات خصوصی زمین که به نابودی مسائل زیستی محدود منجر شده است. ۳. تلاش برای برنامه‌ریزی یکپارچه و هماهنگ.
لوتون و موریسون <sup>۲</sup> (۲۰۲۲)	نابودی اراضی کشاورزی حریم شهری و تنش‌های ایالتی-محلی در مدیریت ناشی از نابودی آن: مطالعه موردی سیدنی بزرگ غربی، استرالیا	شناسایی عوامل از بین رفتن زمین‌های کشاورزی حریم شهرها در محدوده مطالعاتی	رقابت‌های اولویت‌های مسکن و منافع بازار خصوصی به اولویت خود ادامه خواهد داد، مگر اینکه روایت‌های طرفدار شهرسازی فعلی و اولویت‌های سیاسی مرتبط تغییر کند.
کاتیولی <sup>۳</sup> (۲۰۲۱)	برنامه‌ریزی مناطق حریم شهری در سطح منطقه‌ای: تجربه لومباردی و امیلیا-رومانیا (ایتالیا)	مقایسه اجرای اقدام‌های مدیریتی در دو منطقه ایتالیایی لومباردی و امیلیا-رومانیا، با توجه به حکمروایی حریم شهری	اقدام‌های اتخاذ شده لومباردی و امیلیا-رومانیا (دو منطقه ایتالیایی) را در برنامه‌ریزی مناطق حریم شهری خود در سطح منطقه‌ای توصیف می‌کند.
سورسن <sup>۴</sup> (۲۰۱۶)	حریم شهری، نهادینه کردن مکان: مطالعه موردی ژاپن	حریم به‌عنوان فرایندی پویا جهت نهادینه‌سازی مکان و عدم نگاه توسعه فیزیکی به زمین	عدم نگاه به حریم شهری صرفاً به‌عنوان توسعه زمین، فرایندی نهادساز و بسترساز که طی آن ماتریس‌های انبوه نهادهای جدید اغلب با آثار پایدار ایجاد می‌شود. پوشش ساختارهای جدید نهادی در مکان‌های موجود در موقعیت‌های مختلف بسیار متغیر است و مجموعه احتمالی از فرصت‌ها و توزیع نابرابر هزینه و منافع حریم شهری را فراهم می‌کند که عواقب طولانی‌مدتی برای توسعه شهرنشینی آینده دربردارد.
فریدمن <sup>۵</sup> (۲۰۱۶)	آینده تحقیقات حریم شهری	جنبه‌های شهری شدن مناطق حریم شهری و چالش‌های حکمروایی در این مناطق	اساساً همه‌چیز حول محور زمین است که زمینه‌ساز چالش در میان ذی‌نفعان مختلفی از مالکیت گرفته تا استفاده از زمین می‌شود.

مأخذ: همان.

1. Barral and Guillet
2. Lawton and Morrison
3. Cattivelli
4. Sorensen
5. Friedmann

همان‌گونه که در این دو جدول مشاهده می‌شود، موضوع مدیریت حریم شهری در جهان و ایران محل توجه برخی از محققان بوده است. اهمیت حریم شهر از کارکردهای خاص آن شامل تأمین نیازهای اکولوژیکی، ذخیره اراضی برای توسعه تدریجی، استقرار صنایع، ایجاد زیست‌شهر، گسترش فضاهای سبز، پهنه‌های جنگلی، حفاظتی و فعالیت‌های غیرقابل‌استقرار در محدوده شهرها و تأمین درآمد از محل عوارض برای فعالیت‌های مستقر در حریم و ... ناشی می‌شود. با توجه به پویایی دائمی پایتخت و روندهای جاری توسعه شهرنشینی و روستانشینی در این منطقه، ذخیره بخشی از اراضی قابل‌توسعه در اطراف شهرها برای تأمین زمین موردنیاز در آینده و کاربری‌های مربوط به گذران اوقات فراغت و فضاهای تنفس‌گاهی و موارد مشابه ضروری است که این هدف در قالب مفهوم حریم تحقق می‌یابد. در شهرها از حریم برای تأمین نیازهای شهر و انتقال حق توسعه و به‌عنوان ابزاری برای محدود کردن ساخت‌وسازهای غیرمجاز استفاده می‌شود. علاوه بر این، حریم فضای مناسبی برای استقرار صنایع و تأسیسات متنوع و مزاحم شهری است که امکان فعالیت آنها در محدوده شهرها وجود ندارد. به‌طور مثال برخی از تأسیسات شهری نظیر گورستان‌ها در حریم شهر مکان‌یابی می‌شود. همچنین اخذ مجوز ساخت‌وساز در حریم شهرها به منبع درآمدی شهرداری‌ها تبدیل شده که بر اهمیت مدیریت حریم پایتخت می‌افزاید. شهرداری‌ها برای بهره‌مندی از درآمدهای بیشتر، در بسیاری مواقع خواهان توسعه حریم شهر خود هستند.

با توجه به موارد یادشده، حریم پایتخت به محلی برای تعارضات نهادها و سازمان‌های ذی‌نفع و ایجاد مشکلات زیست‌محیطی، بی‌عدالتی فضایی و ... تبدیل شده است. ذی‌نفعان حریم پایتخت، حاضر به قبول اقدام‌های خود تحت عناوین ساخت‌وساز، تغییر کاربری و ... نیستند که به بروز مشکلات عدیده‌ای در حریم یا محدوده‌ای دیگر می‌شود و با انتقال مواردی چون گورستان، آلاینده‌های صنعتی و ... به حریم خود برای سایر سکونتگاه‌ها باعث ایجاد مزاحمت‌های جدی و کاهش کیفیت محیطی می‌شود. همه این موارد موجب پایمال شدن حقوق ساکنان در حریم پایتخت می‌شود.



## ۲. مفهوم خاص حریم (در محدوده مطالعه موردی)

در بخش‌های مختلف طرح راهبردی حریم پایتخت از واژه‌های Harim و Buf-fer Zone و همچنین City Limit برای معادل حریم استفاده شده است (شرکت مهندسی طرح و کاوش، ۱۳۹۵: ۴۲). حریم از منظر توسعه پایدار و مفاهیم جهانی، معادل کمربند سبز<sup>۱</sup> است. به عبارتی حریم گستره‌ای پیرامون کلان‌شهر را شامل می‌شود که حفاظت از طبیعت سبز آن مهم‌ترین اصل شکل‌دهنده حریم است و جلوگیری از تبدیل شدن کاربری اراضی طبیعی واقع در آن به سایر کاربری‌ها ضرورت تام دارد؛ مگر کاربری‌هایی که با رسالت حفاظت از طبیعت منافات ندارد و چه‌بسا موجب تقویت آن می‌شود (اسدبیگی، ۱۳۹۴: ۵۳). در ایالت پورتلند کشور آمریکا به حریم، مرز گسترش شهری<sup>۲</sup> می‌گویند که در واقع همان اصطلاح «محدوده ۲۵ ساله» است که پیش‌تر در مورد شهر تهران هم به کار می‌رفت (شرکت مهندسی طرح و کاوش، ۱۳۹۱: ۲۱-۲۲؛ توفیق، ۱۳۹۱: ۵۱-۵۰).

## ۳. حکمروایی (مبانی و شاخص‌ها)

### ۳-۱. حکمروایی شهری

مفهوم «حکمروایی» از دیدگاه‌های متنوعی بررسی شده که در هر دیدگاه به ویژگی‌های خاصی از آن مفهوم پرداخته می‌شود؛ بنابراین با توجه به اینکه در به‌کارگیری مفهوم حکمروایی، هدف یکسان و واحدی مورد توجه همگان است؛ سطح و گستردگی این مفهوم با توجه به تفاوت‌ها و ویژگی‌های مختلف آن می‌تواند به سیاستگذاری و نیز اقدام بهینه در این امر منجر شود. سابقه واژه حکمروایی به تاریخ تمدن بشری بازمی‌گردد به‌صورتی که واژه حکمروایی از ریشه دو لغت یونانی Kybernan / Kybernetes گرفته شده و معنی آن راهنمایی و هدایت کردن یا

1. Green Belt (GB)

2. Urban Growth Boundary (UGB)

در کنار هم نگه داشتن است (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰: ۱۴۹). از جمله اهداف کلان حکمروایی شهری، ارتقای روند توسعه شهری به گونه‌ای که بستر زندگی مناسب با توجه به ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی شهروندان، برای آنان فراهم شود. همچنین توجه ویژه بیش از پیش به نهادها و سازمان‌های محلی در جهت تقویت جامعه مدنی و در نهایت افزایش مشارکت افراد و گروه‌های ذی‌نفع در روند قانونی و سیاسی شهرها است (کاظمیان، ۱۳۸۶: ۶).

### ۲-۳. حکمروایی خوب شهری

حکمرانی عبارت است از اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و اداری در اداره امور هر کشور در همه سطوح. حکمروایی زمین به‌طور خاص به‌عنوان فرایندی یکپارچه از قوانین دسترسی و استفاده از زمین، نحوه اجرای قوانین و روشی تطبیقی در جهت رفع تعارضات منافع در استفاده زمین تعریف می‌شود. زمین چه در قلب یک درگیری باشد و چه به درون آن کشیده شود، نیازمند رویکردی دقیق از سوی سیاستگذاران و عوامل مجری برای حفظ حکمرانی خوب است، زیرا عنصری مرکزی در تکامل جامعه خاص است که به‌ویژه در رویکرد پایین به بالا مشاهده می‌شود. با این وجود، بیشتر بحث‌ها در مورد حکمروایی خوب معمولاً در سطح کلان متمرکز است و هنوز تمرکز بر حکمروایی خوب در سطح محلی وجود ندارد (Woreda, 2017: 131).

پس از برگزاری کنفرانس سازمان ملل در نایروبی در سال ۲۰۰۲، اصول «حکمرانی شهری خوب» به استاندارد جهانی در سیاست‌های شهری تبدیل شد. این مفهوم به‌عنوان استراتژی برای بهبود کیفیت زندگی در سکونتگاه‌های شهری در کشورهای توسعه‌یافته و در کشورهای در حال توسعه (که رشد پایدار و سیاست‌های شهری فراگیر از شهرنشینی سریع تهدید می‌شود) حمایت می‌شود. این مفهوم با معرفی کلمه خوب در مفهوم حکمرانی شهری بیش از پیش توسعه یافته است؛ زیرا این دو اصطلاح معنای یکسانی ندارد. افزودن این قضاوت‌های ارزشی یک بحث هنجاری بین‌المللی را در مورد چگونگی دستیابی به بهترین استانداردهای عمل آغاز کرد

تحلیل الگوی فعلی و مطلوب حکمروایی شهری و منطقه‌ای در حریم پایتخت با توجه ... — ۱۱۱

(UN- HABITAT, 2017: 45). هشت ویژگی عمده «حکمرانی خوب شهری» در

جدول ۳ ذکر شده است.

### جدول ۳. مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری

مؤلفه‌ها	تعاریف مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری
مشارکت <sup>۱</sup>	فرایند انتخاب آزاد افراد در قدرت و همچنین تقویت و ایجاد زمینه مناسب جهت مشارکت و حضور فعالانه شهروندان
پاسخگویی <sup>۲</sup>	فرایند پاسخگویی مستقیم دولت و بخش خصوصی در برابر شهروندان
کارایی و اثربخشی <sup>۳</sup>	اعمال سیاست‌های کارآمد و در ادامه آن دستیابی به ثبات سیاسی در جهت ارتقا و رشد سطح کلی جامعه با حضور شهروندان و نظارت دولت
شفافیت <sup>۴</sup>	دسترسی آزاد به گردش اطلاعات برای همه شهروندان و آگاه شدن از فرایند تهیه و تصویب سیاست‌ها
عدالت <sup>۵</sup>	تمام شهروندان باید فرصت برابر برای دستیابی به خدمات و رشد فردی داشته باشند
حاکمیت قانون <sup>۶</sup>	ایجاد چارچوب مشروع و قانونی برای ساختار حاکمیت و در ادامه رعایت شهروندان و اشاعه و ترویج آن در جامعه
مسئولیت‌پذیری <sup>۷</sup>	پذیرفتن مسئولیت هریک از شهروندان و احترام به آزادی و برابری حقوق بین آنها
اجماع‌پذیری <sup>۸</sup>	در نظر گرفتن منافع جمعی شهروندان با توجه به یک توافق گسترده به‌صورت غیرمستقیم از سوی نهادهای قانونی

مأخذ: موحد و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۵۸.

### ۳-۳. مزایا و اهداف شاخص‌های حکمروایی شهری

طراحی کارآمد سیستم شاخص‌های حکمرانی شهری در سطح عملیاتی نتایج ارزشمندی را به همراه داشته که در ذیل به برخی از آنها اشاره می‌شود. در واقع، شاخص‌های حکمرانی شهری برای سنجش معیارها و کیفیت مدیریت شهری در نظر گرفته شده است. از این شاخص در جهان برای بیان اهمیت حکمرانی خوب شهری در دستیابی به اهداف گسترده توسعه مورد استفاده قرار می‌گیرد.

1. Participation
2. Responsiveness
3. Effectiveness
4. Transparency
5. Equity-inclusiveness
6. Role of Law
7. Accountability
9. Consensus Oriented

پژوهش‌هایی که در سطح کلان و ملی صورت گرفته است، به بیان این موضوع می‌پردازد که حکمروایی خوب شهری رابطه مستقیم با توسعه دارد. با به‌کارگیری این شاخص‌ها هر شهر می‌تواند براساس کیفیت حکمرانی شهری خود، مقایسه‌های محلی و جهانی انجام دهد و قطعاً فرایند سنجش (مقایسه) می‌تواند نقش مهمی در تسریع ارتقای کیفیت حکمرانی شهری داشته باشد. این شاخص در سطح محلی شامل تسریع اقدام‌های محلی برای بهبود کیفیت حکمرانی شهری است.

- طراحی سیستمی از شاخص‌ها می‌تواند در ایجاد منبعی از حکمرانی محلی یاری رساند که شامل ویژگی‌ها و خصوصیات جامعه مدنی و بخش خصوصی است.
- در صورت لزوم، شاخص‌ها مجموعه‌ای از اطلاعات موردنیاز برای ایجاد راهبردهای حکمرانی ارائه می‌دهد.
- جهت ارزیابی و بررسی میزان مؤثر بودن سیاست‌ها (مانند سیاست‌های جنسیتی، سیاست‌های تمرکززدایی و ...) استفاده می‌شود.
- با بهره‌گیری از شاخص‌ها می‌توان به نظارت بر پتانسیل تلاش‌های موجود و افزایش اثرگذاری نتایج کمک کرد.
- نظارت با استفاده از شاخص‌ها می‌تواند یک محاسبه عینی از عملکرد مدیران منتخب محلی را ارائه دهد (UN- HABITAT, 2009: 50).

بنابراین، شاخص‌های حکمرانی شهری با استفاده از ابزارها، راهنماهای آموزشی و معیارهای تکمیلی برای حمایت از سیستم نظارتی در جهت بهبود توسعه شهری ایجاد می‌شود (Ibid.: 51). در جدول ۴ شاخص‌های حکمرانی شهری ذکر شده است که در مطالعات مختلف مورد بحث قرار گرفته یا اشاره شده است.

چهار عنصر مهم و بااهمیت حکمروایی خوب که در این پژوهش مورد بررسی و توجه قرار گرفته است در جدول ۵ نگاشته و مفاهیم هر یک به تفصیل پرداخته شده است.

تحلیل الگوی فعلی و مطلوب حکمروایی شهری و منطقه‌ای در حریم پایتخت با توجه ... — ۱۱۳

جدول ۴. عناصر حکمروایی خوب در پژوهش‌های حوزه‌های مختلف

ردیف	حوزه پژوهشی / عناصر	نیادهای حکمروایی شهری	برنامه توسعه سازمان ملل	کمیسیون مستقل با خوب پیرامون حکمروایی خوب	مؤلف‌های حکمروایی حکومت محلی	کمیسیون جهانی حکمروایی شهری HABITAT منسور	اجلاس جهانی حکومت‌های محلی ۲۰۰۲ ژوهانسبورگ	صندوق بین‌المللی پول	شبکه‌های بهتر شرق و جنوب شرقی	کمیته دستیار توسعه	انجمن جهانی اروپا	اجلاس بین‌سازمانی ۲۰۰۱ ملل متحد	شأنفخص حکمروایی شهری	همایش امور جهانی وزیران خارجه	بانک توسعه آسیا	بانک جهانی	تعداد تکرار
۱	محاسبه‌پذیری	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۱۳
۲	شفافیت	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۱۲
۳	مشارکت و همکاری	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۱۰
۴	کارایی و اثرگذاری	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۹
۵	عدالت، برابری و بی‌طرفی	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۹
۶	امنیت	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۵
۷	تمرکززدایی و بودجه شهرداری	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۵
۸	حاکمیت قانون؛ قوه قضائیه مستقل	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۵
۹	برنامه‌ریزی و قابلیت پیش‌بینی، نگاهی به آینده	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۴
۱۰	مردم‌سالاری؛ انتخاب آزاد و بی‌طرفانه، آزادی	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۳
۱۱	مسئولیت‌پذیری	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۳
۱۲	التزام مدنی و شهروندی	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۳
۱۳	جامعه مدنی	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۲
۱۴	اداره عمومی	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۲
۱۵	مالکیت	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۲
۱۶	فقدان فساد	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۲
۱۷	سرمایه‌گذاری در خدمات اولیه اجتماعی	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۲
۱۸	یادگیری متقابل (شبکه‌بندی)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۲
۱۹	مدیریت کارآمد و خدمات مؤثر	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۲
۲۰	ظرفیت‌سازی نهادی	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	۱

مأخذ: یافته‌های تحقیق برگرفته از مالکی‌پور، ۱۳۸۸: ۸۲.

جدول ۵. عناصر کلیدی حکمرانی خوب شهری به دست آمده از پژوهش‌های حوزه‌های مختلف

#### جهانی

مؤلفه‌ها	تعاریف و توضیحات مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری
شفافیت و پاسخگویی و محاسبه‌پذیری:	اهداف اجرایی باید واقع‌بینانه بوده، به‌وضوح تعریف شده و به نتایج مشخصی رهنمون شود. پاسخگویی تلویحاً به معنای پاس‌دهی به تقاضاهای حکومت‌شوندگان است که با احترام به حاکمیت قانون و وجود سیستم قضایی مستقل، همراه با هیئت‌های حکومتی منتخب و نیز دسترسی گسترده به اطلاعات و رسانه‌های جمعی ممکن می‌شود (وجود فساد سوءاستفاده از مقام برای نفع شخصی) نشانه‌ای از پاسخگویی ضعیف و فقدان شفافیت است.
مشارکت و همکاری	روندی که با آن کسانی در قدرت هستند به‌صورت آزاد انتخاب و همچنین بستر مناسب برای مشارکت فعالانه شهروندان در فعالیت‌های جامعه ایجاد شود.
کارایی و اثرگذاری	ثبات سیاسی و همچنین اعمال سیاست‌های مناسب و درست برای ارتقای سطح عمومی جامعه، توسط دولت و بخش خصوصی با مشارکت شهروندان و نظارت دولت.
عدالت، برابری و بی‌طرفی	همه شهروندان باید فرصت یکسانی برای دستیابی به خدمات داشته باشند و همچنین فرصت برابر برای رشد فردی. افراد جامعه و شهروندان فرصت برابر در استفاده از منافع ارزشمند اجتماعی در فضا، منافع قانونی برنامه‌ها و پروژه‌های شهری، منابع، خدمات شهری، مشارکت در تصمیم‌گیری عمومی و دسترسی به اطلاعات داشته باشند. این معیار در تقابل با رانت گروه‌های صاحب قدرت یا نفوذ قرار دارد.

مأخذ: یافته‌های تحقیق برگرفته از موحد و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۵۸.

#### ۴. روش‌شناسی

رویکرد این پژوهش با توجه به ماهیت تحقیق، کیفی است که با روش مطالعه موردی انجام گرفته است، چراکه در بستری مهم (حریم پایتخت) بررسی و تحلیل می‌شود. ابزار جمع‌آوری اطلاعات به دو صورت مصاحبه نیمه‌ساختار یافته (مصاحبه عمیق) از نخبگان مرتبط با پژوهش با استفاده از روش گلوله‌برفی برای انتخاب مصاحبه‌شوندگان و اسناد و مدارک مرتبط با پژوهش<sup>۱</sup> (به‌خصوص مدیریت و حکمروایی حریم پایتخت) در نظر گرفته شده است. ابزار تحلیل با روش تحلیل محتوای مصاحبه‌ها و اسناد و مدارک مرتبط است.

روش نمونه‌گیری به‌صورت هدفمند قضاوتی است. در ابتدا لیستی ۴۰ نفره از خبرگان مرتبط با پژوهش جمع‌آوری شد که در نهایت از این تعداد با ۹ نفر از آنها مصاحبه صورت گرفت.

۱. طرح امکان‌سنجی و تدوین برنامه راهبردی مدیریت یکپارچه و هوشمند حریم شهر تهران، طرح راهبردی حریم پایتخت، طرح مجموعه شهری تهران، طرح ساختاری حریم، طرح جامع شهر تهران.

در این پژوهش به سه محور اصلی پرداخته می‌شود: الف) کنشگران اصلی حریم پایتخت، ب) تعارضات میان کنشگران حریم پایتخت، ج) آینده مطلوب در الگوی مدیریت و ... در حریم پایتخت.

شکل ۱. روش‌شناسی تحقیق



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

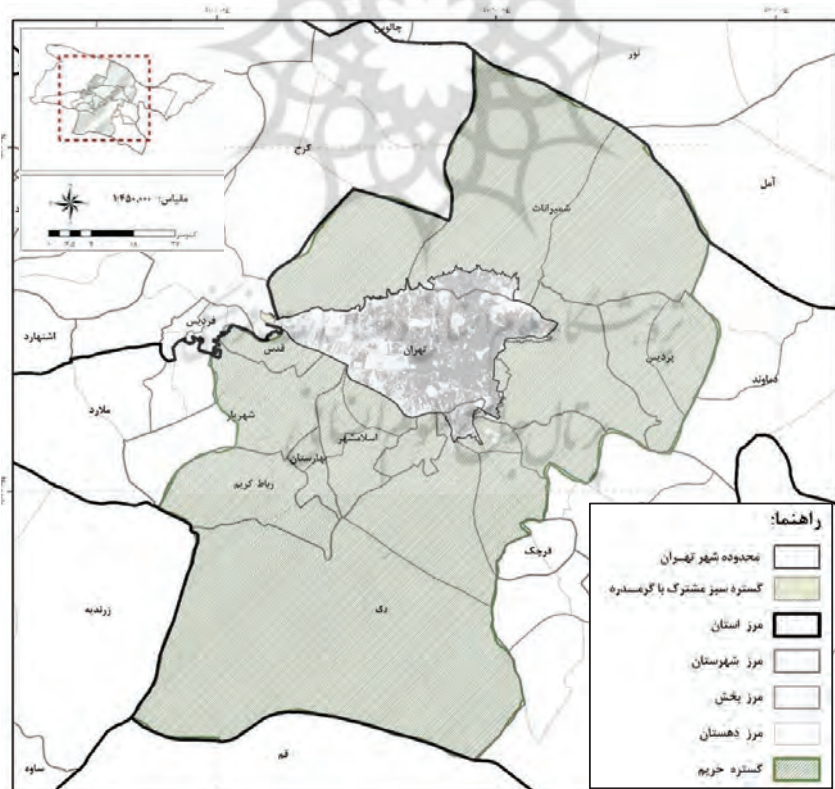
**تحلیل محتوا:** براساس اسناد و مصاحبه‌هایی که با خبرگان پژوهش صورت گرفته است، در ابتدا به انجام فرایند تحلیل محتوا به صورت تک‌به‌تک از هر طرح و سند و هر نخبه پرداخته شده است، بر این اساس پس از یادداشت، به بیان مفاهیم برآمده از آنها پرداخته شد. تلاش بر این بود که این مفاهیم در قالب ادبیات تخصصی موضوع بیان شود. سپس پس از استخراج مفاهیم به استخراج کدها از این مفاهیم در قالب نگاه دقیق و نزدیک به محتوای طرح‌ها پرداخته شد. این کدها عموماً واژه‌های کلیدی برآمده از مفاهیم و مقصود اصلی طرح‌های مرتبط بوده است. در ادامه از کدهای خروجی به صورت شباهت و قرارگیری درست آنها در کنار هم زیرمقولات مرتبط مستخرج شده است. به عبارتی زیرمقولات، مجموع کدهای مشابه و هم‌راستایی است که بیان کاملی از اتفاقات موجود را به شیوه معطوف به موضوع بیان می‌کند. در آخر پس از طی شدن این مراحل برای تمام اسناد و مصاحبه‌ها، زیرمقولات در ظرفی قرار گرفت و با بررسی مقصود و هدف هر زیرمقوله، زیرمقولات مرتبط در هر محور دسته‌بندی و تفکیک شد. سپس محورهای کلی در زیرمجموعه‌ای از مقولات قرار گرفت که نزدیک به هم هستند و دسته‌بندی دقیق و اجرایی‌تر انجام شد.

## ۵. گام‌های مطالعه موردی

### ۵-۱. وضع موجود معرفی محدوده

قلمرو مکانی پژوهش حاضر حریم پایتخت است که طبق نقشه ۱ عرصه‌ای با مساحت تقریبی ۶ هزار کیلومترمربع است که شامل شهرستان‌های تهران، دماوند، شمیرانات، اسلام‌شهر، ملارد، پیشوا، بهارستان، ورامین، پاکدشت، فیروزکوه، پردیس، قرچک، ری، رباط‌کریم، قدس و شهریار است. این محدوده شامل ۲۷ شهر (تهران، شهریار، حسن‌آباد، باقرشهر، کهریزک، فشم، شمشک، لواسان، صبا شهر، وحیدیه، شاهد شهر، فردوسی، باغستان، اندیشه، چهاردانگه، اسلامشهر، احمدآباد مستوفی، رباط‌کریم، نصیرشهر، پزند، قدس، گلستان، صالحیه، نسیم‌شهر، بومهن، پردیس و قیام‌دشت) است.

نقشه ۱. حریم پایتخت



مأخذ: مهندسان مشاور طرح و راهبرد پویا، ۱۳۹۹.



## ۵-۲. کنشگران کلیدی نام‌برده در طرح‌های حریم پایتخت

طرح‌های مختلف مرتبط با حریم پایتخت که در سال‌های اخیر تدوین شده، مراجع اصلی حریم پایتخت را به صورت گوناگون نام برده که در ذیل به آن پرداخته شده است.

### ۵-۲-۱. طرح مجموعه شهری تهران (تصویب هیئت وزیران به تاریخ ۱۳۸۲/۲/۱۰)

شکل ۲. الگو و ساختار مدیریتی پیشنهادی مجموعه شهری تهران



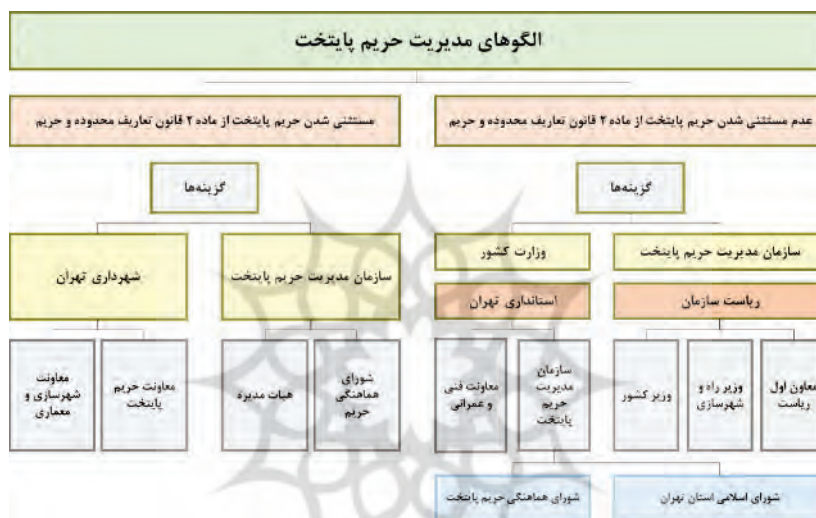
مأخذ: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۲.

### ۵-۲-۲. طرح راهبردی حریم پایتخت (مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به تاریخ ۱۳۹۵/۳/۱۷)

- کنشگران و ارگان‌های کلیدی در حریم پایتخت از نظر طرح راهبردی حریم پایتخت: سازمان جهاد کشاورزی/سازمان صنایع و معادن/وزارت علوم، تحقیقات و فناوری/استانداری تهران/سازمان مدیریت بحران/سازمان هلال احمر/اداره راهنمایی و رانندگی/نیروی انتظامی/فرمانداری/سازمان آب و فاضلاب/سازمان نیروهای مسلح کشور/وزارت راه و

شهرسازی/سازمان پارک‌ها و فضای سبز استان تهران/سازمان حمل‌ونقل و ترافیک/اداره کل راه‌وترابری استان/شهرداری/سازمان حفاظت از محیط زیست/سازمان جنگل‌ها و مراتع/وزارت نیرو/شرکت شهرک‌های صنعتی/دهیاری/بنیاد مسکن/سازمان بهداشت و درمان/سازمان میراث فرهنگی و گردشگری استان/اداره کل منابع طبیعی استان/شرکت مترو

شکل ۳. الگوی پیشنهادی طرح راهبردی حریم پایتخت



مأخذ: شرکت مهندسی مشاور طرح و کاوش، ۱۳۹۱.

شکل ۴. شورای هماهنگی مدیریتی حریم پایتخت



مأخذ: همان.

شکل ۵. الگوی پیشنهادی لایحه مدیریت شهری (۱۳۹۳)



مأخذ: همان.

### ۳-۲-۵. طرح امکان‌سنجی و تدوین برنامه راهبردی مدیریت یکپارچه و

هوشمند حریم شهر تهران (گزارش مرحله چهارم به تاریخ پاییز ۱۳۹۹)

الگوی مدیریت هر شهر نقش بسزایی در اداره آن ایفا می‌کند. با رشد و گسترش در شهرها به طبع آن تغییرات زیادی در ابعاد گوناگون جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی و ... در حریم شهرها اتفاق می‌افتد؛ به همین منظور فعالان حوزه‌های مدیریت شهری را وامی‌دارد تا با بررسی و تحلیل مشکلات موجود در این محدوده‌ها به سمت کاهش آن حرکت کنند (سبحانی، زیویار و سرور، ۱۳۹۸). قلمرو فضایی عناصر مدیریت شهری در ایران، برپایه نظام تقسیمات کشوری، محدوده‌های مدیریت توسعه شهری، تقسیمات اداری-خدماتی سازمان‌های اجرایی دولتی و تقسیمات شهرداری شکل گرفته است. این تعدد در قلمروهای فضایی مدیریت شهری پهنه‌های مدیریتی متداخلی را به وجود آورده است. حضور هم‌زمان شهرداری، مسئولان حکومتی و رؤسای سازمان‌های اجرایی در محدوده قانونی و حریم شهرها به تناقضات شدید مدیریتی در هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی شهرها منجر شده است.

جدول ۶. دامنه اختیارات مؤثر کنشگران در حریم منطقه کلان شهری

سطح محلی	سطح منطقه‌ای (استان و شهرستان)	سطح سرزمینی	دامنه اختیارات
<ul style="list-style-type: none"> <li>تشریح شهر و کدهای شهری</li> <li>مختصات‌ها</li> <li>مطابق‌ها</li> <li>کنسرسیوم ماده ۱۰۰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تجزیه و تحلیل آماری شهر</li> <li>پیمان‌سنگی</li> <li>شهرسازی</li> <li>کنسرسیوم ماده ۹۹</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>وزارت کشور</li> <li>وزارت راه و شهرسازی</li> <li>مجلس شورای اسلامی</li> <li>صیقل دولت</li> <li>شورای عالی شهرسازی و معماری</li> <li>استانی</li> <li>جبهه کشوری</li> <li>شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان</li> <li>وزارت نیرو</li> <li>شورای اسلامی شهرستان</li> <li>فرمانداری</li> <li>گروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>محدوده شهر</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>تعمیرات</li> <li>محدوده شهر</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>تعمیرات</li> <li>محدوده روستا</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>تعمیرات</li> <li>محدوده کلان در حریم</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>روستاهای کلان در حریم</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>شهر کلان شهری</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>شهر کلان مسکونی</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>شهر کلان صنعتی</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>محدوده‌های روستا شهری</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>محدوده روستا</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>حریم و شهر روستا</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>حریم و روستا</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> <li>محدوده کلان</li> <li>تعمیرات</li> <li>کنترل</li> </ul>

پژوهشگاه علمی انسانی و مطالعات فرهنگی  
 رتال جامع علوم انسانی

تناقضات مذکور فرصت هرگونه هدف‌گذاری و روابط هدف‌مند و تعریف شده را از عناصر مدیریتی گرفته است. نتیجه این امر، عدم پیروی اقدام‌های عمرانی شهرها از طرح‌های توسعه شهری و نابسامانی در نظام کالبدی شهرها است (لاله‌پور، سرور و سرور، ۱۳۹۰: ۴۸).

در شکل زیر به سطح‌های منطقه‌ای و محلی دخیل در مدیریت شهری ایران پرداخته می‌شود.

شکل ۶. شمایی از سازمان‌ها و نهادهای سطوح منطقه‌ای و محلی دخیل در مدیریت شهری ایران



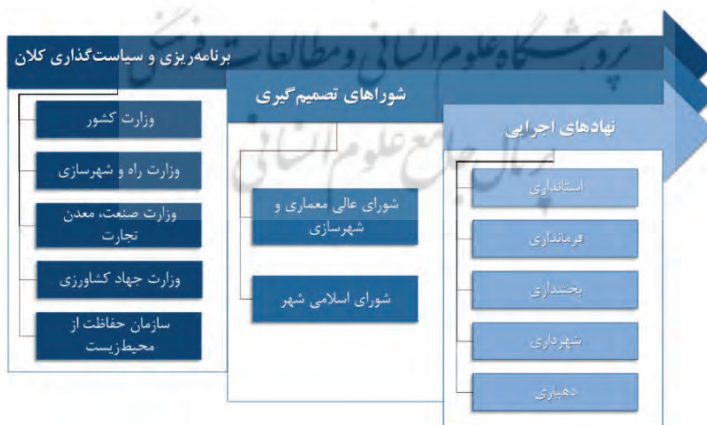
## ۶. خروجی و یافته‌های تحلیل محتوا

### ۶-۱. کنشگران اصلی حریم پایتخت

#### ۶-۱-۱. بررسی بر مبنای اسناد

با توجه به بررسی طرح‌های مرتبط با حریم پایتخت، نهادهای کنشگر با اهمیت در حریم پایتخت در سه گروه برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کلان، شوراهای تصمیم‌گیری و نهادهای اجرایی طبقه‌بندی می‌شوند که ذیل هر گروه نهادهای مرتبط با آن قرار گرفته که در شکل ۷ قابل مشاهده است. گروه برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کلان عموماً در سطح ملی و کشور به قانونگذاری در حوزه حریم پایتخت اقدام می‌کنند. در گروه بعدی شوراهای تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد که وظیفه این نهادها تصویب، تغییر و ابلاغ قوانین به نهادهای اجرایی است و به عبارتی حلقه اتصال قانونگذاری به اجرای قوانین هستند. در نهایت در گروه آخر نهادهای اجرایی قرار گرفته که با توجه به مقیاس عملکردی خود به اجرای قوانین اقدام می‌کنند.

شکل ۷. کنشگران اصلی حریم پایتخت برآمده از اسناد مرتبط



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۲-۱-۶. برگرفته از مصاحبه با خبرگان

با توجه به محور اول مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان در موضوع پژوهش (کنشگران اصلی حریم پایتخت در وضعیت کنونی)، با استفاده از تحلیل محتوا، مصاحبه تعدادی از کنشگران و بازیگران اصلی حریم پایتخت استخراج و در دو طبقه کلی براساس نوع نهاد و مقیاس سلسله‌مراتب عملکردی طبقه‌بندی شد که در جدول به تفصیل مطرح شده است.

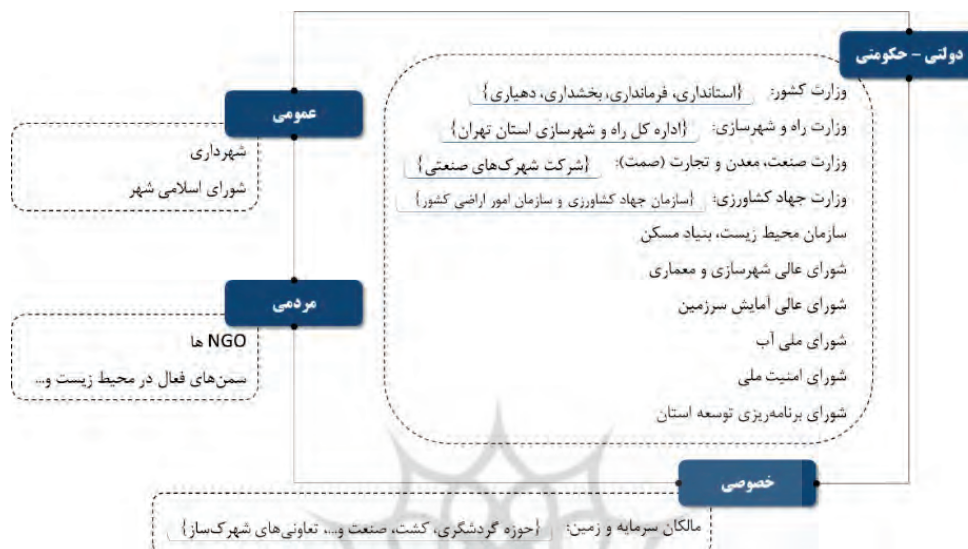
### جدول ۷. طبقه‌بندی کنشگران براساس نوع نهاد

گروه اول	کنشگران دولتی - حکومتی	به‌طور کلی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و شوراهای تصمیم‌گیری مهم کشوری در آن قرار دارند و سازمان‌های استانی که نمایندگان برآمده از هر وزارتخانه هستند در ذیل هر وزارتخانه قید شده‌اند.
گروه دوم	کنشگران ارگان‌های عمومی	ارگان‌های عمومی از جمله تمام شهرداری‌ها و شورای اسلامی شهرهای واقع در حریم پایتخت را شامل می‌شود همه اقدام‌های این دو نهاد با توجه به بعد اجرایی و تصمیم‌گیری دقیقشان تأثیر مستقیم بر کیفیت زندگی و محیط زندگی شهروندان و ساکنان واقع در حریم پایتخت می‌گذارد و نمی‌توان از این اهمیت نهادی چشم‌پوشی کرد.
گروه سوم	کنشگران خصوصی	این گروه شامل سرمایه‌داران و مالکان زمین در این محدوده مطالعاتی هستند. این گروه عموماً به شکل‌های مختلفی از جمله؛ تعاونی‌های شهرک‌ساز مسکونی، حوزه‌های گردشگری (غالباً در شمال تهران، باغات و تفریحگاه‌های طبیعی و ...)، بخش‌های صنعتی (شهرک‌ها و کارخانه‌های صنعتی و ...)، حوزه‌های کشت و زرع، دلالان خریدوفروش زمین و ملک و ... دیده می‌شود.
گروه چهارم	کنشگران مردمی	این گروه به‌صورت فعال در زمینه‌های مختلف حریم پایتخت حضور دارند. این کنشگران در قالب NGOها و سازمان‌های مردم‌نهاد برای حفاظت از محیط زیست و ... ایفای نقش می‌کنند.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در طبقه‌بندی کنشگران براساس نوع نهاد، ۲۵ کنشگر در حریم پایتخت نقش ایفا می‌کنند که در چهار گروه کلی (دولتی - حکومتی، عمومی، خصوصی و مردمی) تفکیک می‌شوند و در هر گروه کنشگران در حریم پایتخت بیان شده‌اند.

شکل ۸. طبقه‌بندی کنشگران براساس نوع نهاد



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

شکل ۹. طبقه‌بندی کنشگران براساس مقیاس سلسله‌مراتب عملکردی

شهر و دهستان	بخش	شهرستان	منطقه‌ای (استان)	کلان و ملی
شهرداری - شورای اسلامی شهر - دهیاری	- بخشداری	- فرمانداری	- استانداری - اداره کل راه و شهرسازی استان - شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان شرکت شهرک‌های صنعتی	<b>وزارت‌خانه:</b> * (راه و شهرسازی، صنعت، معدن و تجارت (صمت)، جهاد کشاورزی و کشور) <b>شوراهای مدیریت سرزمین:</b> * (شورای عالی شهرسازی و معماری، شورای عالی آمایش سرزمین، شورای ملی آب، شورای امنیت ملی) <b>سازمان‌ها:</b> * (بنیاد مسکن، سازمان حفاظت از محیط زیست، سازمان جهاد کشاورزی، سازمان امور اراضی کشور)

مأخذ: همان.



جدول ۸. طبقه‌بندی کنشگران براساس نوع نهاد

<p>- وزارتخانه‌های تأثیرگذار در محدوده مورد مطالعه شامل وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، صنعت، معدن و تجارت (صمت)، جهاد کشاورزی و کشور هستند.</p>	<p>کلان و ملی</p>	<p>گروه اول</p>
<p>- شوراهای مدیریت سرزمین که شامل شورای عالی شهرسازی و معماری (یکی از نهادها و بازیگرانی که با تدوین ضوابط و مقررات و بررسی طرح‌های جامع و تفصیلی و طرح‌های آمایش در حوزه حریم ایفای نقش می‌کنند)، شورای عالی آمایش سرزمین، شورای ملی آب (این دو شورا به دلیل نقش حریم پایتخت در حوزه کلان‌شهر و مجموعه شهری تهران اهمیت پیدا کرده‌اند) و شورای امنیت ملی (قانونگذاری در مورد آلودگی آب و حفاظت از فضاهای طبیعی اطراف شهر تهران) می‌شود.</p>		
<p>- در آخر سازمان‌هایی که در سطح کلان در حریم پایتخت ایفای نقش می‌کنند؛ بنیاد مسکن، سازمان حفاظت از محیط زیست (به‌عنوان مثال حریم شمال تهران، منطقه حفاظت شده البرز مرکزی که به‌طور مشخص تحت نظارت و حفاظت سازمان حفاظت از محیط زیست است)، سازمان جهاد کشاورزی و سازمان امور اراضی کشور. این سازمان‌ها به‌شدت در حریم پایتخت ذی‌نفعند و در جنبه‌های متفاوتی چون اعطای مجوزهای ساخت‌وساز، تشکیل تعاونی‌های مسکونی و ... ایفای نقش می‌کنند.</p>		
<p>- نهادهای تأثیرگذار در مقیاس منطقه‌ای (استان)<sup>۱</sup> شامل: استانداری (مسئول اجرایی استان در مسائل گوناگون)، اداره کل راه و شهرسازی استان (به‌عنوان نماینده وزارت راه و شهرسازی در هر استان)، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، شرکت شهرک‌های صنعتی (صدور مجوز شهرک‌های صنعتی به‌عنوان محدوده‌های خاص یکی از نقش‌های مهم این نهاد در حریم پایتخت است؛ همچنین این نهاد نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) در استان است).</p>	<p>منطقه‌ای (استان)</p>	<p>گروه دوم</p>
<p>- نهادهای تأثیرگذار در سطح شهرستان، فرمانداری شهرستان‌های حریم پایتخت است که با نظارت در موارد مختلف (به‌خصوص صدور مجوز ساخت‌وساز) و ارتباط با روستاها نقش پررنگی ایفا می‌کند.</p>	<p>شهرستان</p>	<p>گروه سوم</p>
<p>- نهاد تأثیرگذار در سطح بخش، بخشدارهای واقع در حریم پایتخت است که به‌عنوان یکی از نهادهای دولتی در شهرهای مختلف به مجوز ساخت‌وساز در حریم شهرها اقدام می‌کند؛ اما در شهر تهران به دلیل متفاوت بودن نقش عملکردی و اقتصادی، این نقش را ایفا نمی‌کند. همچنین به دلیل ارتباطات گسترده با دهیاری‌ها (پایین‌ترین سطح نهاد دولتی در ارتباط عمودی قدرت وزارت کشور) نقش مهمی دارد.</p>	<p>بخش</p>	<p>گروه چهارم</p>
<p>- در مقیاس شهر و دهستان، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها<sup>۲</sup> و شورای اسلامی شهرها ایفای نقش می‌کنند (شهرداری و دهیاری با قدرتی که قانون حریم شهر و ده به آنها داده است در صدور مجوز ساخت‌وساز و تغییر کاربری و چنین مواردی نهاد متولی محسوب می‌شوند (البته به‌جز در محدوده‌های خاص مانند شهرک‌های صنعتی، مناطق حفاظت شده و ...)).</p>	<p>شهر و دهستان</p>	<p>گروه پنجم</p>

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۱. نکته‌ای که در طبقه‌بندی براساس سلسله‌مراتب عملکردی وجود دارد، این است که کنشگران گروه منطقه‌ای (استان) عموماً نمایندگان استانی ارگان‌ها و نهادهای کشوری و ملی هستند که با در نظر گرفتن منطقه در ابعاد استان در این قالب گنجانده می‌شوند.

۲. با توجه به طبقه‌بندی کنشگران براساس مقیاس سلسله‌مراتب عملکردی، نهادهای شهرداری و شورای شهر؛ شهرهای حریم پایتخت در مقیاس شهر و دهستان قرار گرفته است. در اینجا نکته‌ای که حائز اهمیت است، فرارگیری شهرداری و شورای شهر تهران در این طبقه (شهر و دهستان) است که شاید این فرارگیری اشتباه باشد و سعی بر روشن ساختن آن در این نکته است. شهرداری و شورای شهر تهران از نظر جایگاه و نقشی که ایفا می‌کنند در سطح کلان و ملی قرار می‌گیرند، به دلیل اهمیت بالای شهر تهران که بر همگان پیدا است. اما این سطح‌بندی به لحاظ فرارگیری نهادها و کنشگران از نظر سلسله‌مراتب عملکردی کلان به خرد است و شهرداری و شورای شهر تهران به‌عنوان استثنا در این طبقه‌بندی عمل می‌کند.

همچنین می‌توان کنشگران را براساس سلسله‌مراتب مقیاس عملکردی طبقه‌بندی کرد. ۲۱ کنشگر در پنج گروه از سطح کلان که مسئولیت تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در سطوح ملی و کلان تا سطح خرد دارند. این کنشگران مسئولیت‌های عموماً اجرایی در سطح شهر و دهستان را برعهده دارند. مقیاس‌های تقسیم‌بندی این پنج گروه بدین شرح است: مقیاس کلان و ملی، منطقه‌ای، شهرستان، بخشداری، شهر و دهستان.

## ۶-۲. تعارضات میان کنشگران حریم پایتخت

### ۶-۲-۱. برگرفته از اسناد موجود

محور اصلی سؤال دوم تحت عنوان «تعارضات میان کنشگران اصلی حریم پایتخت» از اسناد و طرح‌های حریم پایتخت و حریم شهر تهران مورد تحلیل قرار گرفت. با توجه به طی شدن مراحل تحلیل محتوا که در بخش روش تحقیق به تفصیل پرداخته شد، در ادامه خروجی‌های برآمده از محور دوم اسناد و طرح‌های مرتبط با حریم پایتخت بیان می‌شود، خروجی به‌دست آمده به این شکل است که در ابتدا سه مفهوم اساسی و کلی را دربرمی‌گیرد و ذیل هر مفهوم مقولات و ذیل هر مقولات زیرمقوله‌ها قرار گرفته است:

### الف) تحلیل مدیریت یکپارچه کنشگران حریم پایتخت با حضور نهادهای

#### مردمی و خصوصی و توجه به نهادهای محلی

این مفهوم که از عنوان آن هم پیداست به مدیریت یکپارچه کنشگران حریم پایتخت با حضور نهادهای مردمی و خصوصی و توجه به نهادهای محلی برای حل تعارضات بین کنشگران در طرح‌های تهیه شده مرتبط می‌پردازد. با وجود بیش از ۳۰ کنشگر تصمیم‌گیرنده و تصمیم‌ساز، این مفهوم از اولویت بسیار بالایی برخوردار بوده که در جدول ۹ به تفصیل به تحلیل آن پرداخته می‌شود.

تحلیل الگوی فعلی و مطلوب حکمروایی شهری و منطقه‌ای در حریم پایتخت با توجه ... — ۱۲۷

جدول ۹. مفهوم مدیریت یکپارچه کنشگران حریم پایتخت با حضور نهادهای مردمی و خصوصی

و توجه به نهادهای محلی

<p>به دلیل عدم هم‌پوشانی همکاری و هماهنگی بین‌سازمانی در روابط افقی و بعضاً عمودی، کنشگران حریم پایتخت در انجام وظایفی چون نظارت، کنترل و ...، حریم پایتخت با تعارضات زیادی روبه‌رو است که هر بازیگر را از انجام دقیق وظایف خود بازمی‌دارد. برای حل این مشکل نگاهی جامع در جهت ایجاد یک مکانیسم همگرا برای هماهنگی نهادها بسیار الزامی است که با تعریف الگوهای مدیریتی متناسب با محدوده و کنشگران پاسخ مناسب اتفاق خواهد افتاد.</p>	<p>مقوله ۱: عدم هماهنگی بین‌سازمانی کنشگران حریم</p>
<p>با توجه به نبود شفافیت در نقش شهرداری تهران در مدیریت حریم پایتخت، زمینه برای سودجویی و سوداگری برای این نهاد مهیا می‌شود. این سوداگری در ابعاد گوناگونی در مجوزهای ساخت‌وساز، تغییر کاربری اراضی حریم پایتخت و ... خود را نشان می‌دهد. به دلیل مسئولیت‌هایی که شهرداری‌ها در حریم شهر خود دارند، شهرداری تهران نیز حریم پایتخت را حریم شهر تهران قلمداد کرده است که این موضوع خارج از قوانین مصوب است. بر این اساس وجود قانون تصویب شده جهت مدیریت حریم پایتخت با همکاری تمام کنشگران که در این گستره ایفای نقش می‌کنند، اهمیت بالایی دارد. همچنین ساختار مدیریتی شهرداری تهران ساختار تشکیلاتی ثابت و غیرانعطاف‌پذیر که همکاری کنشگران را با مشکل روبه‌رو کرده است. با توجه به این موضوع وجود انسجام همگانی در خود شهرداری تهران و ساختاری منعطف در همکاری و مشارکت با سایر کنشگران، دستیابی به توسعه را در حریم پایتخت منجر می‌شود.</p>	<p>مقوله ۲: ضعف‌های موجود در ساختار مدیریتی شهرداری تهران در حریم</p>
<p>شهرداری تهران به صورت تحمیلی خود را نهاد متولی و مسئول در حریم پایتخت (پایتخت برابر با شهر تهران) می‌داند در صورتی که این موضوع کاملاً غیرقانونی است چراکه طبق قانون حریم شهر تهران ۱۲۰۰ کیلومترمربع و مطابق آخرین طرح‌های تهیه شده حریم پایتخت حدود ۶۰۰۰ کیلومترمربع است. در ادامه این موضوع شهرداری تهران با نهادهای مختلفی مانند استانداری (مهم‌ترین نهاد در تعارض با شهرداری تهران)، جهاد کشاورزی (سازمان امور اراضی)، بنیاد مسکن، دهیاری و ... بر سر اداره حریم پایتخت در تعارض است. نهادهای یاد شده در اراضی تحت نظارت خود مسئول بوده و شهرداری تهران با تغییراتی غیرقانونی که در حریم پایتخت اعمال می‌کند به تضییع حقوق این محدوده‌ها منجر می‌شود و در ادامه واکنش این نهادها را به دنبال خواهد داشت.</p>	<p>مقوله ۳: تداخلات وظایف شهرداری با نهادهای دولتی در گستره حریم پایتخت</p>
<p>این مقوله به عدم وجود قانون بر همکاری و مشارکت نهادهای ذیل مدخل و در نهایت یکپارچگی مدیریتی در این گستره اشاره دارد، چراکه با وجود تکرر و تعداد بالای کنشگران در این محدوده وجود چنین شرایطی الزامی حیاتی است و این مهم خود باعث حل بسیاری از تعارضات و بهبود شرایط می‌شود. با توجه به موارد ذکر شده اگر یکپارچگی و همکاری کنشگران حریم پایتخت شکل نگیرد تعارضاتی مانند تفرق سیاسی، حقوقی، عملکردی و مدیریتی در حریم پایتخت اتفاق می‌افتد که مانع محکمی از توسعه روبه‌جلو این محدوده خواهد بود. در نهایت با نگاهی جامع و یکپارچه در قالب حضور کنشگران حریم می‌توان آینده‌ای روشن برای این محدوده در جهت توسعه کارا در نظر گرفت.</p>	<p>مقوله ۴: تعارضات مدیریتی موجود در حریم پایتخت با توجه به کنشگران این گستره</p>
<p>با توجه به اینکه ۲۷ شهر در حریم پایتخت وجود دارد و سهم جمعیتی بالایی از این محدوده در شهرها واقع شده است، اولویت‌دهی به این سکونتگاه‌ها و اهمیت دادن به نقش مدیریتی آنها قابل چشم‌پوشی نیست. از طرفی مسئولیت نظارت و کنترل حریم شهرها برعهده شهرداری‌ها است و این نهادها فاقد درآمد پایدار و ثابت هستند و این خود موجب دست‌اندازی و سوداگری این نهادها برای تأمین منابع درآمدی خود می‌شود. حال توجه به استقلال و اختیارات کافی نهادهای محلی (شهرداری - شورای شهر) از جمله مهم‌ترین مسائلی است که باعث بهبود و توسعه این محدوده در مسیر درست خود می‌شود.</p>	<p>مقوله ۵: عدم استقلال و اختیارات ناکافی نهادهای محلی در مدیریت حریم</p>
<p>در مدیریت موجود حریم پایتخت، بند یا موضوعی تحت عنوان نهادهای مردمی یا خصوصی در جهت مشارکت و حضور قید نشده به صورتی که مکانیسم قانونی برای جلب مشارکت این نهادها در نظر گرفته نشده است. با توجه به سرمایه‌گذاری‌های شکل گرفته در اراضی حریم پایتخت، چشم‌پوشی از این نهادها غیرممکن است و از طرفی نهادهای مردمی با حضور در سازمان‌های مردم‌نهاد حفاظت از محیط زیست نقش بالاهمیتی را بر خود دارند. از این رو در نظر گرفتن این نهادها به عنوان گروه‌های ذی‌نفع باعث مشارکت و همکاری هرچه بهتر این گستره در دستیابی به اهداف خود خواهد شد.</p>	<p>مقوله ۶: عدم مشارکت و توجه نهادهای مردمی و خصوصی در مدیریت حریم</p>

مأخذ: همان.

## ب) تحلیل تعیین و توجه به جایگاه حریم در مدیریت شهری و طرح و برنامه‌های مرتبط

این مفهوم به تعیین و توجه به جایگاه حریم در مدیریت شهری و طرح و برنامه‌های مرتبط می‌پردازد که بسیار نادیده گرفته شده است. از جمله مهم‌ترین مقوله‌های این مفهوم، تداخل مرزبندی‌های محدوده‌های واقع شده در حریم پایتخت و نبود قانون یکپارچه در این مورد است. حریم پایتخت عنوان مدیریتی مشخص برای خود نداشته و گاهی نبود این مهم با مدیریت حریم شهر تهران (که شهرداری تهران متولی آن است)، اشتباه گرفته می‌شود. در مواردی در حریم پایتخت اراضی فاقد نظام اطلاعاتی کاداستر است که باعث می‌شود هر نهادی که متوجه این موضوع است بر مالکیت آن تلاش کند که تعارضی دیگر به وجود خواهد آورد.

### جدول ۱۰. مفهوم تعیین و توجه به جایگاه حریم در مدیریت شهری و طرح و برنامه‌های مرتبط

مقوله ۱: تداخل و تعارض بر سر مرزبندی‌های حریم پایتخت و نبود نظام قانونی یکپارچه	مقوله ۲: عدم بانک اطلاعاتی و نظام کاداستر در برخی اراضی حریم پایتخت
حریم پایتخت با توجه به تقسیمات مرزهای اداری و سیاسی کشور تعیین نشده است و از طرفی پایتخت یک محدوده عملکردی است که به صورت سفرهای روزانه و محدوده‌های هم‌پیوند سنجیده می‌شود. این عدم تطابق باعث تعارض‌هایی شده که محدوده‌هایی را به دو قسمت حریم پایتخت و خارج از حریم پایتخت فارغ از مرزبندی سیاسی تقسیم کرده است و باعث افتراق عملکردی و توجه نهادها می‌شود. از طرفی نبود قانون مصوب برای نظارت حریم پایتخت، سوداگری نهادهای ذی‌قدرت را محیا می‌کند که این باعث پامال شدن حقوق سایرین می‌شود.	با توجه به ارزش بالای اراضی حریم پایتخت، اشتیاق سوداگران به تصرف و اشغال غیرقانونی را در این گستره افزایش می‌دهد. این اشتیاق و تمایلات خود را بیشتر در اراضی که فاقد مالکیت مشخص است بیشتر نشان می‌دهد و در اینجا اهمیت بانک اطلاعاتی کاداستر خود حیاتی می‌شود. وجود این بانک اطلاعاتی باعث جلوگیری از سوداگری و دست‌اندازی‌هایی می‌شود که در حریم پایتخت اتفاق می‌افتد.

مأخذ: همان.

## ج) تحلیل جلوگیری از بی‌قانونی‌های کالبدی در حریم پایتخت

این مفهوم به جلوگیری از بی‌قانونی‌های کالبدی در حریم پایتخت با توجه به ارزش بالای زمین در این گستره می‌پردازد. از مهم‌ترین مقولات این مفهوم به روند

تحلیل الگوی فعلی و مطلوب حکمروایی شهری و منطقه‌ای در حریم پایتخت با توجه ... — ۱۲۹

روبه‌رشد تعداد دهیاری‌ها در این محدوده و بعضاً تبدیل ده و روستاها به شهرها است. همچنین با ارزش بالای این گستره، ساخت‌وساز غیرمجاز به‌صورت فزاینده‌ای اتفاق می‌افتد که سوداگری‌های زیادی را به دنبال خواهد داشت.

#### جدول ۱۱. مفهوم جلوگیری از بی‌قانونی‌های کالبدی در حریم پایتخت

مقوله ۱: روند روبه‌رشد تعداد دهیاری‌ها در استان تهران و همچنین در حریم پایتخت	مقوله ۲: عدم ممانعت از ساخت‌وسازهای غیرمجاز در حریم پایتخت به‌ویژه در دهیاری‌ها
در استان تهران ۴۰۰ دهیاری (روستا و ده) وجود دارد که از این تعداد ۲۶۶ دهیاری در حریم پایتخت است و در حال افزایش که این روندی غیرقانونی است، چراکه در حریم ایجاد سکونتگاه‌های جدید، مطابق با قانون غیرمجاز است و باید با این موارد مقابله شود. همچنین با افزایش تعداد دهیاری‌ها و بعضاً شهرداری‌ها امکان تأمین تأسیسات برای این سکونتگاه‌ها با مشکل روبه‌رو خواهد شد و معضلی جدید ایجاد می‌شود.	از مهم‌ترین سوداگری‌های شکل گرفته در حریم پایتخت می‌توان به ساخت‌وسازهای غیرمجاز اشاره کرد که بدون هیچ ممانعتی در حال افزایش است. در محدوده‌های سکونتگاهی کوچک مانند ده و روستاها این عوامل بیشتر اتفاق می‌افتد چراکه به‌دلیل منابع مالی محدود در این مناطق این موضوع (مجوز ساخت‌وساز) منابع سرشاری را به نهادهای ذی‌نفع واریز می‌کند. با توجه به موارد یادشده ایجاد یک منبع درآمدی پایدار راهکاری برای جلوگیری از این نوع سودجویی است.

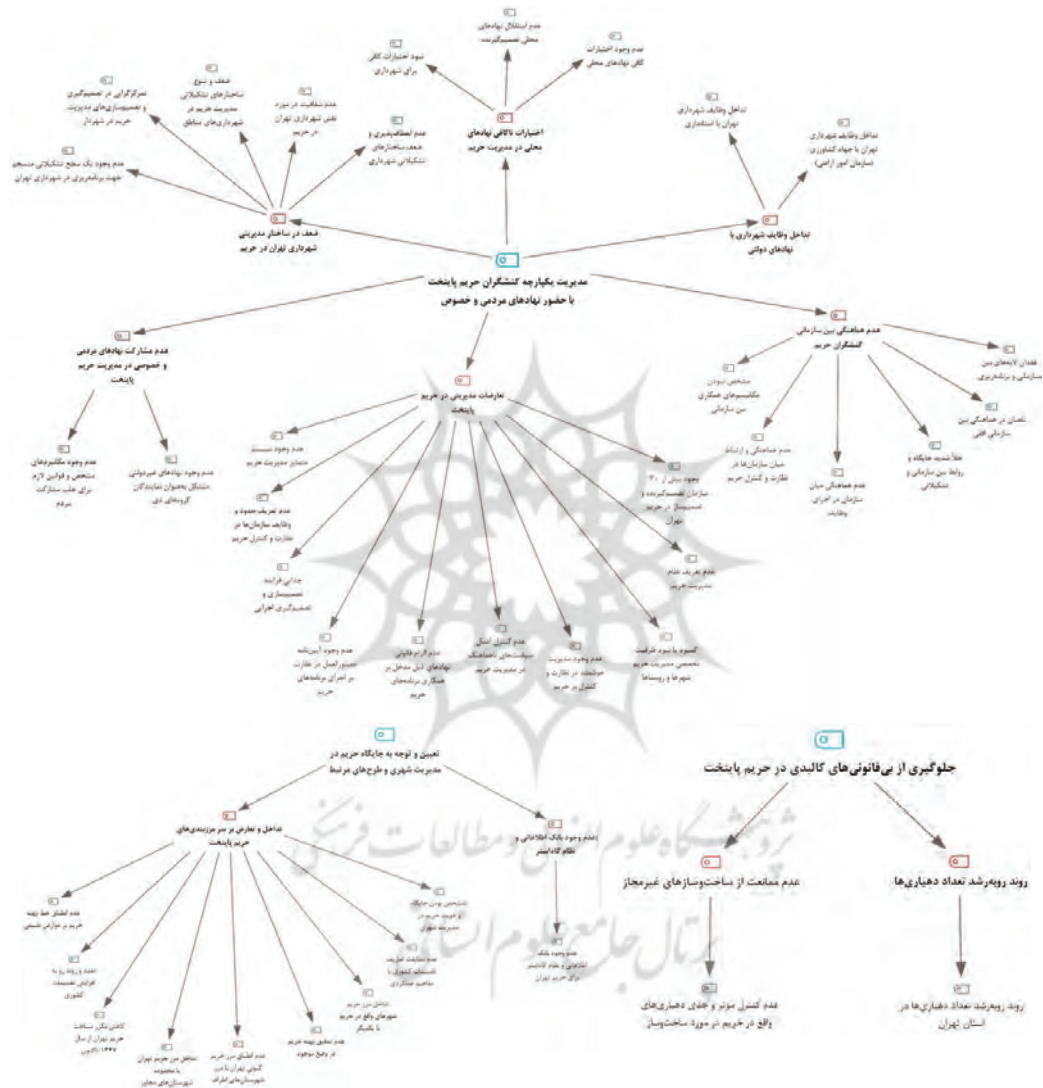
مأخذ: همان.

#### - روابط میان مفاهیم، مقولات و زیرمقولات تعارضات میان کنشگران اصلی پایتخت از دیدگاه اسناد و طرح‌های حریم پایتخت

در پژوهش پس از طی شدن مراحل فوق به قرارگیری خروجی‌های به‌دست‌آمده در نرم‌افزار MAXQDA (با همان ترتیب تحلیل محتوا از زیرمقوله‌های مرتبط به مقوله‌ها و سپس از مقوله‌ها به محورهای اصلی) اقدام شده است. البته تنها به قرار دادن این خروجی‌ها اکتفا نشده و به روابط کلی پرداخته شده که بین تمام محورها چه عمودی و چه افقی وجود دارد.

شکل ۱۰. تحلیل محتوای تعارضات میان کنشگران اصلی حریم پایتخت از دیدگاه اسناد و

طرح‌های حریم پایتخت



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۲-۲-۶. برگرفته از مصاحبه با خبرگان

محور اصلی سؤال دوم تحت عنوان «تعارضات میان کنشگران اصلی حریم پایتخت» از مصاحبه‌شوندگان پرسیده و خروجی‌های برآمده از محور دوم مصاحبه‌شوندگان به تفصیل بیان شده است، به طوری که در ابتدا پنج مفهوم اساسی و کلی را در برمی‌گیرد و ذیل هر مفهوم مقولات و ذیل هر مقولات زیرمقوله‌ها قرار گرفته است.

**الف) تحلیل تعارضات بر سر منافع مالی (جلوگیری از سوداگری در حریم)**  
این مفهوم که از عنوان آن هم پیداست به تعارضات موجود بر منافع مالی، مادی و سوداگری‌های شکل گرفته در خصوص زمین و ... در بین کنشگران اصلی حریم پایتخت می‌پردازد. این مفهوم به دلیل قرارگیری محدوده مطالعاتی در موقعیت اراضی با اختلاف ارزش بالای زمین در محدوده‌های شهری و حریم آنها دارای معنای ویژه‌ای است.

### جدول ۱۲. مفهوم تعارضات بر سر منافع مالی (جلوگیری از سوداگری در حریم)

مقوله ۱: مقابله با نهادهای سوداگر در جهت کسب حداکثر سود از زمین حریم	مقوله ۲: ایجاد موانع قانونی برای جلوگیری از ساخت‌وساز در حریم
به دلیل اختلاف فاحش ارزش زمین و ملک داخل محدوده شهر و حریم، نهادهای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ به دست‌اندازی این اراضی اقدام می‌کنند، این دست‌اندازی‌ها غالباً در جهت کسب منافع مالی است که با صدور مجوزهای ساخت‌وساز یا تغییر کاربری‌ها، الحاق اراضی حریم به محدوده شهر یا عناوین مشابه صورت می‌گیرد. با توجه به این اتفاقات، حریم پایتخت با آماج تغییرات غیرقابل کنترل روبه‌رو می‌شود.	حریم در برخی تعاریف اسناد و طرح‌های توسعه به‌عنوان محدوده ۲۰ساله تعریف شده است. بدین معنا که بعد از ۲۰ سال ساخت‌وساز در اراضی محدوده شهری مجوز ساخت در اراضی حریم صادر می‌شود. اما این موضوع خود مورد بحث قرار می‌گیرد چراکه این قانون باعث از بین رفتن تمام محدوده‌های بارز در داخل شهری می‌شود، برای مثال شهر تهران با تقاضای بسیار بالای مهاجران به تأمین مسکن به‌شدت بالا نیاز است و تأمین این نیاز با از بین بردن باغات، کاربری‌های تفریحی و اراضی با ارزش محیط زیست صورت می‌گیرد. این نوع نگاه، به تغییرات بسیار و موانع قانونی محکم نیاز است.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ب) تحلیل تعارضات قانونی در نهادها و طرح‌های حریم پایتخت

این مفهوم به تعارضات قانونی در نهادها و طرح‌های حریم پایتخت به عبارتی از تنظیم درست قوانین متناسب با مشکلات و تعارضات موجود در بین نهادها و

اعمال آنها در طرح‌های حریم پایتخت می‌پردازد. با توجه به نبود نگاهی مناسب به قوانین و در ادامه آن به طرح‌های حریم پایتخت و همچنین ناکارآمدی طرح‌ها در اجرا، بازنگری و ایجاد قوانین و طرح‌های کارآمد و متناسب با حریم پایتخت را الزام‌آور می‌کند.

### جدول ۱۳. مفهوم تعارضات قانونی در نهادها و طرح‌های حریم پایتخت

مقوله ۲: حل تعارضات طرح‌های حریم پایتخت	مقوله ۱: ایجاد قانون‌های تعیین‌کننده در جهت نقش نهادهای بازیگر حریم پایتخت
<p>همان‌طور که ذکر شد تعارضاتی بین نهادها و بعضاً بین بخش‌های نهادها وجود دارد، این تعارضات تنها در این موارد خلاصه نمی‌شود؛ بلکه تعارضاتی در بین طرح‌های وضع شده در حریم پایتخت وجود دارد که در ذیل به آن اشاره می‌شود:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- در این طرح‌ها عموماً به الگوهای مختلف مدیریتی برآمده از تجارب جهانی و مبانی نظری تخصصی مدیریت توسعه منطقه‌ای پرداخته شده است و به‌صورت نظری باقی‌مانده و اجرایی نشده است. یکی از دلایل مهم آن نبود نگاهی بومی به محدوده مطالعاتی است، چراکه در هر کشور مدیریت سیاسی مبتنی بر نوع قانونگذاری آن کشور شکل می‌گیرد و نمی‌توان هر نوع الگوهای اجرایی شده برای محدوده‌ای خاص را برای هر حریم پایتخت پیشنهاد داد.</li> <li>- کارکردها و عملکردهای گوناگون حریم به‌صورت مشخص در طرح‌های حریم تعریف نشده است و بعضاً این تعاریف نامفهوم در تضاد با یکدیگر قرار می‌گیرد.</li> <li>- همچنین مسئله بسیار مهم و بااهمیت در این محدوده، مشخص کردن قانونی مرز حریم در طرح‌های مطرح شده است، چراکه نبود مرزبندی‌های قانونی مصوب در حریم پایتخت و تغییرات متناوب آن با توجه به منافع مالی برآمده از مالکیت اراضی، سبب تعارضات و تخطی بیشتر سوداگران از قوانین و پایمال کردن حقوق ساکنان حریم پایتخت می‌شود.</li> </ul>	<p>نقش‌های نهادهای نظارتی در حریم پایتخت تا حدودی مشخص است؛ اما تداخلاتی که در بین نهادها و بعضاً بین بخش‌های نهاد وجود دارد باعث مشکلاتی در اجرای قوانین شده است که در حل این مهم باید قوانین جامع و یکپارچه در حل تعارضات شکل گیرد:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- قوانین در جهت مشخص کردن نهاد یا نهادهای متولی حریم پایتخت و ذکر وظایف دقیق آنها (در جهت جلوگیری از تداخلات موجود) در راستای تحقق اهداف حریم پایتخت نگاشته شود.</li> <li>- به‌دلیل خلأهای سیاسی و قانونی و نبود تعریف درست برای حریم، تعریفی جامع، کل‌نگر و بومی برای حریم پایتخت نگاشته و تصویب شود. در این تعریف قابلیت‌های مختلف حریم و همچنین ابعاد گوناگون دخیل در حریم پایتخت اشاره شود و ...</li> <li>- مورد دیگر، می‌توان به نقش بسزای شهرداری تهران اشاره کرد چراکه شهر تهران تأثیرات بالایی بر حریم پایتخت می‌گذارد و همچنین خدماتی که شهر تهران به‌صورت شبانه‌روزی در اختیار شهروندان ساکن و مهاجر قرار می‌دهد. این حوزه تأثیرگذاری و تأثیرپذیری بزرگی که شهرداری تهران در مقیاسی فراتر از شهر تهران نقش ایفا می‌کند سبب می‌شود که این نهاد خود را به‌عنوان متولی حریم پایتخت معرفی کند و این معرفی سبب تعارضات دیگر نهادها (برای مثال؛ نبود مرجعیت قانونی شهرداری تهران در سرپرستی حریم پایتخت) می‌شود. البته به‌دلیل متأثر بودن بالای شهرداری تهران از حریم پایتخت، این نهاد را کانونی و بسیار تأثیرگذار در بین کنشگران حریم پایتخت می‌توان یاد کرد.</li> </ul>

مأخذ: همان.



### ج) تحلیل تعارضات ناشی از درآمد ناپایدار شهرداری (ارگان عمومی)

تعارضات ناشی از درآمد ناپایدار شهرداری، به این موضوع می‌پردازد که شهرداری به‌عنوان یکی از ارگان‌های عمومی فاقد منبع درآمدی مشخص است. این مفهوم به‌خودی‌خود یکی از دلایل مهم تخطی شهرداران حریم پایتخت به اراضی این محدوده با ارائه مجوز ساخت‌وساز در حریم پایتخت است که به درآمد برای این نهادها همراه است.

#### جدول ۱۴. مفهوم تعارضات ناشی از درآمد ناپایدار شهرداری (ارگان عمومی)

مقوله ایجاد درآمد پایدار برای ارگان‌های عمومی (به‌خصوص شهرداری‌ها)
در تکمیل این مقوله باید به یکسری نکات اشاره کرد؛ شهرداری به‌عنوان نهادی متأثر بر شهر و حریم شهر فاقد امنیت درآمدی است چراکه به‌عنوان ارگان عمومی شناخته می‌شود و ارگان عمومی با توجه به خدماتی که ارائه می‌دهد، درآمد آن تعیین می‌شود. حال یکی از خدمات ارائه‌دهنده پرسود برای این ارگان به‌خصوص در محدوده شهر تهران و پایتخت ارائه مجوز ساخت‌وساز و الحاق اراضی حریم به محدوده شهر و ... است، درحالی‌که ارگان‌های دولتی ردیف بودجه و درآمد مشخص دارند و این تعارض به‌شدت بر عملکرد شهرداری‌ها به‌خصوص شهرداری تهران با حجم بالای وظایف تأثیرگذار است. همان‌طور که در بالا به آن اشاره شد اختلاف فاحش ارزش زمین و ملک در محدوده و حریم شهرها (اختلاف چند صد برابری) باعث نگاه به حریم به‌عنوان منبع درآمدی حتی با ارزش‌تر از (رمزارزهای دیجیتال) در وضعیت کنونی کرده است. حال باید برای این مسئله صندوق درآمدی مشخص یا همان درآمد پایدار برای شهرداران ایجاد شود تا تغییر نگاه از حریم شهرها شکل گیرد.

مأخذ: همان.

### د) تحلیل مشکلات بر سر مسکن مهاجران

این مفهوم به مشکلات مسکن ناشی از مهاجرت از استان‌های کشور و حتی کشورهای همسایه به شهر تهران و شهرهای پایتخت می‌پردازد. شهر تهران و پایتخت به‌دلیل موقعیت‌های شغلی سرشار، مقصد بسیاری از مهاجران داخلی و خارجی کشور است درحالی‌که این مقصد به طبع خود ظرفیت مشخص و محدودی دارد. این مهاجرپذیری باعث عواملی چون فشار بر زیرساخت‌های شهری در صورت تأمین متناسب با مهاجران، تنوع فرهنگی و در ادامه آن قومی‌گرایی و درگیری‌های قومی با یکدیگر با قرارگیری در محدوده‌ای جدید و آشنا نبودن با قوانین و روال جامعه و ... می‌شود. از مهم‌ترین مسائل این موضوع، ایجاد مسکن برای این مهاجران است که خود مشکلی بزرگ در پایتخت به‌وجود می‌آورد.

### جدول ۱۵. مفهوم مشکلات بر سر مسکن مهاجران

مقوله توجه به مسکن مهاجران و وجود نهادهای نظارتی با اعمال قدرت
به دلیل ارزش بالای زمین در تهران، اغلب مهاجران که در گروه کم درآمد قرار می‌گیرند و به خرید یا اجاره ملک در محدوده‌های شهری نیستند و بر این اساس آنها در اراضی بایر حریم پایتخت شروع به ایجاد و ساخت سکونتگاه‌های غیررسمی در زمان کوتاهی می‌کنند. این سکونتگاه‌ها به دلیل غیرقانونی بودن رسمیت برای تأمین زیرساخت‌های لازم شهری را نخواهند داشت و همچنین از طرفی شهرداران به عنوان نهادهای قدرت در زمینه ساخت‌وساز در حریم، توان مقابله با این نوع ساخت‌وسازها و جلوگیری و تخریبشان را ندارند، چراکه به عبارتی باعث ناامنی و درگیری‌های بسیاری در این محدوده‌ها می‌شوند. حال با در نظر گرفتن مطالب فوق، باید قوانین منع‌کننده از این اتفاق - قبل از وقوع آن - به تصویب و اجرا رساند. این قوانین باید در توسعه منطقه‌ای و کلان محدوده‌های کل کشور بپردازد تا سرازیر شدن مهاجران به شهر تهران و در مقابل آن متروکه شدن سایر شهر و روستاها اتفاق نیفتد.

مأخذ: همان.

### ه) تحلیل تعارضات بین‌نهادی کنشگران حریم پایتخت

این مفهوم به تعارضات نهادی بین کنشگران اصلی پایتخت می‌پردازد این تعارضات می‌تواند در بین نهادها یا بین بخش‌های یک نهاد وجود داشته باشد. نکته‌ای که حائز اهمیت است، ارتباط نزدیک نقش نهادها و تعارضات آنها به عوامل و تعارضات قانونی است که می‌توان بخش زیادی از این زیرمقولات را در مفهوم تعارضات قانونی گنجانده.

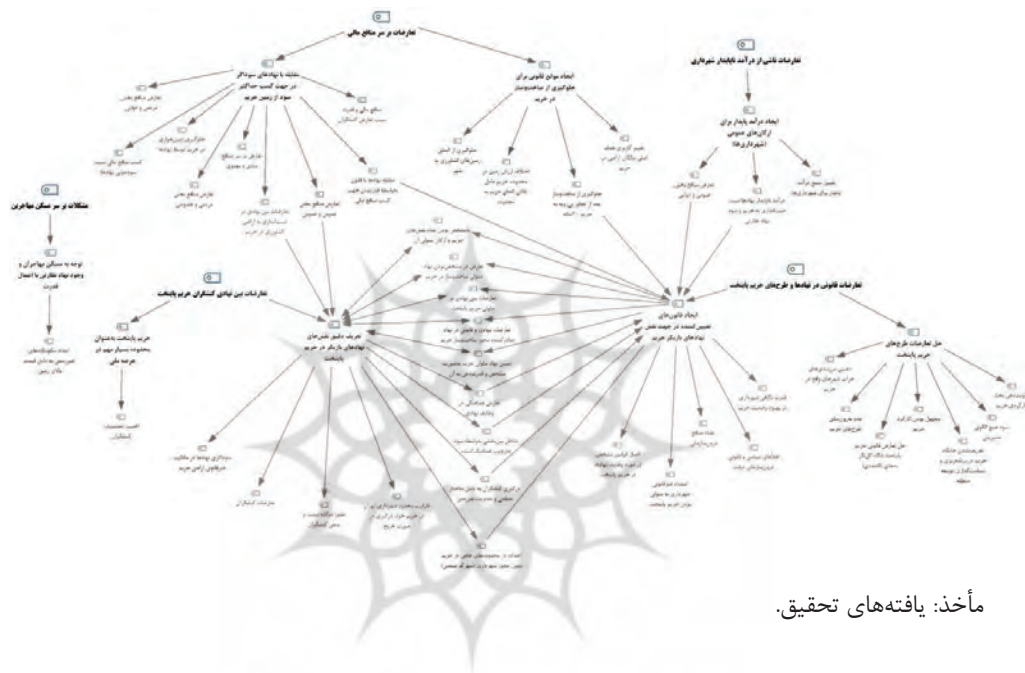
### جدول ۱۶. مفهوم تعارضات بین‌نهادی کنشگران حریم پایتخت

مقوله ۱: تعریف دقیق نقش‌های نهادهای بازیگر در حریم پایتخت	مقوله ۲: نگاه ویژه به حریم پایتخت به عنوان محدوده بسیار مهم در عرصه ملی
یکی از مهم‌ترین دلایل مشکلات در این زمینه نبود جایگاه مشخص مدیریتی برای حریم پایتخت است، چراکه مدیریت سیاسی و سرزمین در ایران منطبق بر سلسله‌مراتب تقسیمات کالبدی-سیاسی کشور بوده است و در سلسله‌مراتب تقسیمات کالبدی-سیاسی کشور برای حریم، جایگاهی تعریف نشده است و این موضوع در طرح‌ها و قوانین وجود دارد. حریم پایتخت فقط به شهر و روستاها ختم نمی‌شود و محدوده‌های خاص با متولیان خاص خود را شامل می‌شود. برای مثال شهرک‌های صنعتی که متولی آنها شرکت شهرک‌های صنعتی در بعد کلان و ملی وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) است. صدور مجوز ساخت‌وساز در این شهرک‌ها برعهده سازمان و وزارتخانه یادشده است و این صدور بعضاً به تعارضات نهادی بین صدور مجوز ساخت‌وساز در حریم شهر منجر می‌شود که برعهده شهرداری‌ها است.	این مقوله نگاه ویژه به حریم پایتخت به عنوان محدوده بسیار مهم در عرصه ملی دارد، چراکه عملکردی که این پهنه ارائه می‌دهد در مقیاس ملی قابل مقایسه است. این محدوده شامل بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی کلان، مراکز آموزشی بزرگ و ... است که هر یک دلیلی بر تشویق به مهاجرت در محدوده می‌شود. حال با در نظر گرفتن مسائلی از این دست و ترغیب استان و شهرهای کشور به مهاجرت به این محدوده برای دستیابی به شغل و اسکان در جهت رشد زندگی خود، اهمیت تصمیمات کنشگران را بیش‌ازپیش مهم کرده است، چراکه با تصمیمات نادرست بخش منابع حریم پایتخت و شهر تهران نابود گشته و سایر محدوده‌های کشور در معرض متروکه شدن پیش می‌رود.

مأخذ: همان.

- روابط میان مفاهیم، مقولات و زیرمقولات تعارضات میان کنشگران اصلی حریم پایتخت از دیدگاه خبرگان پژوهش

شکل ۱۱. تحلیل محتوای تعارضات میان کنشگران اصلی حریم پایتخت از دیدگاه خبرگان پژوهش



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۳-۶. آینده مطلوب در الگوی مدیریت و ... در حریم پایتخت

۱-۳-۶. برگرفته از اسناد موجود

در ادامه خروجی‌های برآمده از محور سوم براساس اسناد و طرح‌های مرتبط با حریم پایتخت به تفصیل بیان شده است. خروجی به دست آمده در ابتدا سه مفهوم اساسی و کلی را در برمی‌گیرد و ذیل هر مفهوم مقولات و ذیل هر مقولات زیرمقوله‌ها قرار گرفته است.

الف) تحلیل مدیریت یکپارچه در حریم پایتخت

این مفهوم به مدیریت یکپارچه در حریم پایتخت به عنوان یکی از مهم‌ترین

ارکان آینده مطلوب در توسعه و بهبود حریم پایتخت می‌پردازد؛ به ابعاد مطرح شده که غالباً بعد مدیریتی و اداره حریم پایتخت با توجه به حضور کنشگران است. از مهم‌ترین نکات مطرح شده یکپارچگی برای مشارکت و هم‌پوشانی نهادها و کنشگران ذی‌نفع در حریم پایتخت است.

#### جدول ۱۷. مفهوم مدیریت یکپارچه در حریم پایتخت

مقوله مدیریت یکپارچه کنشگران در حریم پایتخت
یکی از ابعاد مطرح شده در مدیریت یکپارچه، تعیین نهاد یا نهادهای متولی در جهت کنترل، نظارت بر حریم پایتخت و کنشگران مربوطه و هماهنگی بین کنشگران است. این نهاد در غالب بیشتر طرح‌های مطرح شده شهرداری تهران در نظر گرفته شده است، اما تعارضات قانونی و سیاسی بسیاری بر سر این موضوع وجود دارد که باید از لحاظ قانونی حل شود. مدیریت یکپارچه در حریم پایتخت از عناوین پرتکرار و بااهمیت در طرح‌های تهیه شده در این گستره بوده است. اما الگوی بومی و کارا تاکنون تهیه و به اجرا درنیامده است، چراکه با هریک از این طرح‌ها نهدایی مخالف بوده‌اند و این طرح‌ها نتوانسته است خواسته تمام کنشگران اصلی حریم پایتخت را برآورده کند. در ابتدا طرحی باید تهیه شود که مشارکت تمامی نهادهای اصلی را در پشتوانه خود به همراه داشته باشد و سپس تعهد به انجام قوانین و طرح‌های مصوب از الزامات طرح‌ها باشد تا به توسعه حریم پایتخت منجر شود.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

#### ب) تحلیل تعیین چشم‌انداز ایدئال برای حریم

این مفهوم سعی دارد به تعریفی درست از حریم پایتخت با توجه به وضعیت‌های مطلوب محدوده بپردازد. در ادامه این موضوع در سه مقوله اصلی؛ حفاظت از محیط زیست حریم پایتخت، سامان‌دهی و صیانت کالبدی و جمعیتی حریم پایتخت و چشم‌انداز ایدئال حریم پایتخت پرداخته می‌شود.

#### ج) تحلیل توجه به کارآمدی برنامه‌ها

در این مفهوم به کارآمدی برنامه‌ها در اجرا و تحقق آنها می‌پردازد. برنامه‌های تهیه شده غالباً الگوبرداری از نمونه‌های خارجی است که هیچ شباهتی با وضعیت سیاسی-اداری و حتی موقعیت مکانی حریم پایتخت ندارد و تنها به دلیل مترادف بودن واژه حریم از این نمونه‌ها استفاده شده است. باید در برنامه‌های جدید

## تحلیل الگوی فعلی و مطلوب حکمروایی شهری و منطقه‌ای در حریم پایتخت با توجه ... — ۱۳۷

به صورت بومی بوده و از تمام کنشگران برای کارآمدی بیشتر مشارکت به عمل آید. همچنین کنشگران تعهد لازم را برای اجرای همه قوانین از خود نشان داده و قوانین را به نفع خود تغییر ندهند.

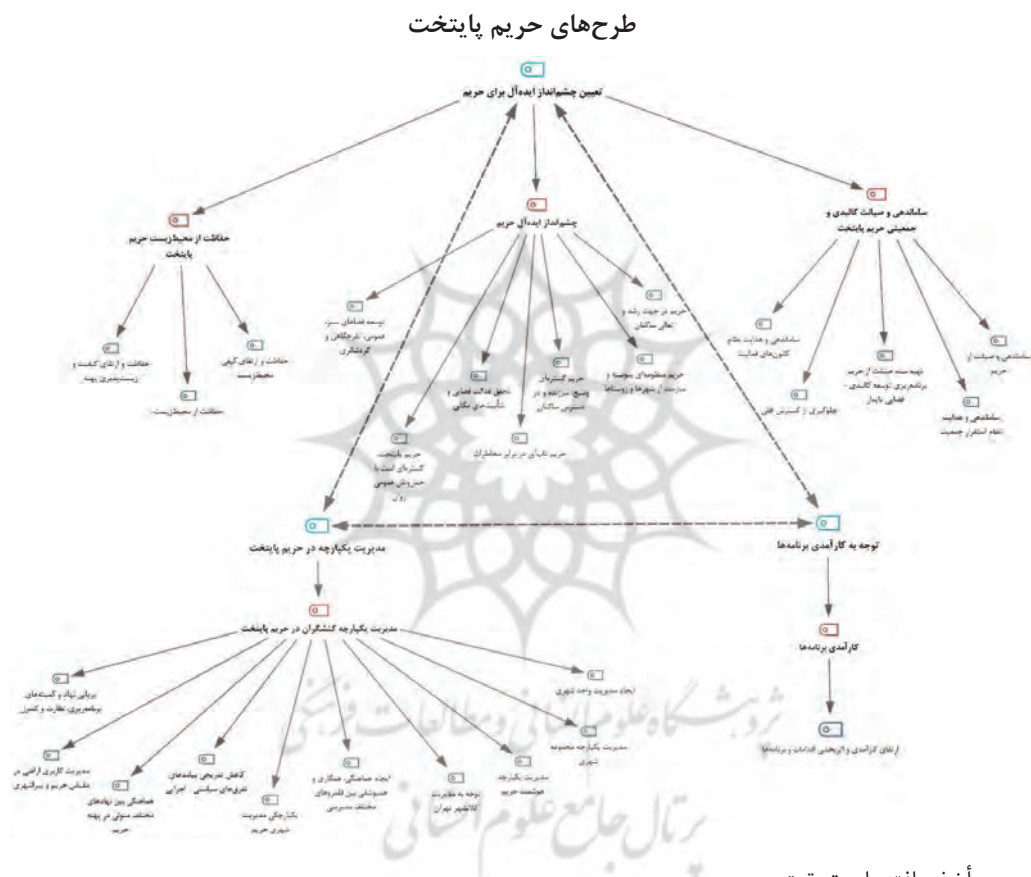
### جدول ۱۸. مفهوم تعیین چشم‌انداز ایدئال برای حریم

<p>باید در ارتقا و حفظ اراضی سبز به عنوان تنفسگاه و ریه طبیعی پایتخت، گام برداشته شود. در پهنه شمالی حریم پایتخت منطقه حفاظت شده‌ای قرار دارد که سازمان حفاظت از محیط زیست به طور خاص متولی این محدوده است. این محدوده از نظر اقلیمی و اقتصادی و ... ارزش بالایی دارد و سودجویان در پی تعرض و دست‌اندازی به این نواحی هستند که باید برای مقابله با آنها اقدام‌های جدی صورت گیرد.</p>	<p>مقوله ۱: حفاظت از محیط زیست حریم پایتخت</p>
<p>حریم پایتخت فضایی بزرگ و گسترده از جمعیت و فعالیت‌های متنوع کشور را در خود جای داده است که این تنوع و تکثر جمعیتی و فعالیت‌های خود بعضاً می‌تواند تعارضاتی در صورت رعایت نکردن حقوق یکدیگر به دنبال داشته باشد. با توجه به موارد مطرح شده، وجود هدایت و سامان‌دهی مناسب برای دستیابی به نظام استقرار جمعیت و فعالیت الزامی است که باید الگو و روابط این نظام در طرح‌های تهیه و تصویب شده پرداخته و اجرا شود. حریم در متن خود به عنوان مرزی که مانع رشد در مقطع زمانی مشخص است، در نظر گرفته می‌شود. این موضوع با عناوین مختلفی چون کمربند سبز یا مرز رشد ۲۰ ساله و ... به آن پرداخته شده است. با تمام این توضیحات جلوگیری از گسترش افقی شهر یکی از اهداف حریم در شهرهای مختلف و حریم پایتخت است که مطابق قانون تمام کنشگران باید آن را رعایت کرده و از قانون‌های مطرح شده تخطی نکنند.</p>	<p>مقوله ۲: سامان‌دهی و صیانت کالبدی و جمعیتی حریم پایتخت</p>
<p>حریم پایتخت با توجه به حضور سکونتگاه‌های مختلف انسانی (شهر و روستا) بسیار، در ظاهر به صورت منفصل و جدا از هم در وضعیت کنونی دیده می‌شود، این در حالی است که حریم پایتخت را باید به صورت منظومه‌ای پیوسته و یکپارچه و طبیعی از کم‌تراکم به پرتراکم و از اراضی بایر تا اراضی ساخته شده با تراکم بالا، در طرح‌های آتی اجرا و در نظر گرفت. حریم پایتخت در سالیان اخیر دچار مخاطرات طبیعی گوناگونی شده است که جان انسان‌هایی را به خطر انداخته (سیل اخیر در تهران)، تاب‌آوری در مقابل مخاطرات یکی از نمونه‌هایی است که در این موضوع‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. تاب‌آوری از نکاتی است که همواره در حریم پایتخت باید وجود داشته باشد تا هم از نظر مالی و هم از نظر جانی شهر حفظ شود و کمترین خسارات را به دنبال داشته باشد.</p>	<p>مقوله ۳: چشم‌انداز ایدئال حریم پایتخت</p>

مأخذ: همان.

– روابط میان مفاهیم، مقولات و زیرمقولات آینده مطلوب حریم پایتخت (نهادی، مالی و ...) از دیدگاه اسناد و طرح‌های حریم پایتخت

شکل ۱۲. تحلیل محتوای آینده مطلوب حریم پایتخت (نهادی، مالی و ...) از دیدگاه اسناد و



۲-۳-۶. برگرفته از مصاحبه با خبرگان

محور اصلی سؤال چهارم تحت عنوان آینده مطلوب حریم پایتخت (نهادی، مالی و ...) از خبرگان پرسیده شد. در ادامه خروجی‌های برآمده از محور دوم مصاحبه‌شوندگان به تفصیل بیان شده است، خروجی به‌دست آمده به این شکل است که در ابتدا سه

مفهوم اساسی و کلی را دربرمی‌گیرد و ذیل هر مفهوم مقولات و ذیل هر مقولات زیرمقوله‌ها قرار گرفته است.

### الف) تحلیل الگوی مدیریتی در حریم پایتخت

این مفهوم به ارائه الگوی مدیریتی کارا و بومی متناسب با حریم پایتخت و نهادهای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ وابسته به آن گام برمی‌دارد که شامل سه زیرمقوله کلی است: ایجاد الگوی مدیریتی در حریم پایتخت، شهرداری تهران به‌عنوان متولی اصلی حریم پایتخت و قوانین بازدارنده از دخالت نهادها در حریم پایتخت. این سه زیرمقوله برآمده از مصاحبه با خبرگان این پژوهش بوده و سعی دارد با توجه به اجماع نظر این اشخاص به الگوی مدیریت متناسب و کارای توسعه شهری و منطقه‌ای در گستره حریم پایتخت برسد.

جدول ۱۹. مفهوم الگوی مدیریتی در حریم پایتخت

مقوله ۱: ایجاد الگوی مدیریتی در حریم پایتخت	مقوله ۲: شهرداری تهران به‌عنوان متولی اصلی حریم پایتخت
حکمروایی حریم مشاع تحت نظارت نهادهای عمومی و مردم‌نهاد الگوی مطرح شده توسط برخی از مصاحبه‌شوندگان بوده است. در حکمروایی حضور فعال مردم در جایگاه یک نهاد وجود دارد و همه تصمیمات با مشارکت مردم (از پایین‌به‌بالا) شکل می‌گیرد، با توجه به سهم بالای جمعیتی این محدوده (حریم پایتخت) نسبت به کل کشور، توجه به ساکنان، الزام بسیار مهمی است. در حریم مشاع تمام حریم شهر و روستاها در حریم پایتخت تحت یک حریم یکپارچه در نظر گرفته شده و همه مجوزهای ساخت‌وساز، تغییرات کاربری و ... روی یک طرح تحت عنوان «طرح حریم مشاع» صورت می‌گیرد.	حضور و قدرت بیشتر نهادهای محلی مانند شهرداری‌ها در مدیریت حریم پایتخت مبحثی بوده است که به آن توجه شده است. شهرداری‌ها با وظایف گسترده چه در محدوده شهری و چه در حریم شهری خود، به قدرت بیشتری در جهت جلوگیری از بی‌قانونی، ساخت‌وسازهای غیرمجاز، سکونتگاه‌های غیررسمی و ... نیاز دارند و این قدرت با همکاری نیروهای انتظامی در جهت اعمال قانون باید به وقوع بپیوندد. شهرداری تهران و سایر شهرداری‌ها به‌دلیل نوع سازمانی آنها (نهادی عمومی)، فاقد منبع درآمد پایدار مانند نهادهای دولتی هستند و این موضوع از ایجاد نهادی قدرتمند برای اداره پایتخت جلوگیری خواهد کرد. از این رو وقتی نهادی فاقد منابع مالی مشخص برای تخصیص به نیروهای انسانی خود باشد این نهاد بازخورد و نتیجه مشخصی از اقدام‌های خود نخواهد گرفت و منابع انسانی چه از نظر تعداد و چه از راندمان کاری مناسب روبه‌کاهش خواهد بود.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ب) تحلیل تدوین طرح‌های حریم با قوانین متناسب با آن

این مفهوم به تدوین طرح‌های حریم با قوانین متناسب می‌پردازد و سعی دارد به

تعریفی درست از حریم پایتخت مبتنی بر وضعیت کنونی با توجه به تمام تعارضات قانونی، مشکلات نهادی، موقعیت خاص سیاسی، اقتصادی و اجتماعی حریم پایتخت و مواردی از این دست بپردازد. همچنین سعی دارد به مورد توجه قرار گرفتن همیشگی محدوده شهری و حاشیه قرار گرفتن و کم توجهی به محدوده با ارزش حریم، این نوع دیدگاه را کاملاً تغییر داده و هم نگاهی کلان و فراتر از قبل به طیف حریم-محدوده شهری به وجود آورد.

#### جدول ۲۰. مفهوم تدوین طرح‌های حریم با قوانین متناسب با آن

مقوله ۱: باز تعریف حریم پایتخت با توجه به وضعیت کنونی	مقوله ۲: توجه به حل مشکلات حاشیه قرار دادن حریم پایتخت
<p>حریم پایتخت محل تعارضات منافع نهادهایی مشخص و بعضاً نامشخص بوده است که در جهت کسب حداکثر سود از اراضی این گستره تاکنون بسیار در جدل بوده‌اند. این تعارضات به آثار سوء زیست‌محیطی، نابرابری و بی‌عدالتی‌های فضایی، کاهش کیفیت محیطی و زندگی ساکنان در این محدوده و ... شده است. نبود دیدگاه جامع و کل‌نگر به حریم (حریم جزئی از شهر)، یکی از مهم‌ترین دلایل این مشکلات بوده است.</p> <p>با رشد بی‌رویه سکونتگاه‌ها نابودی محیط زیست این محدوده بیش‌ازپیش احساس می‌شود و تا زمانی که این روند کاهش نیابد این گستره با کیفیت مورد نظر به نسل‌های آتی انتقال پیدا نخواهد کرد؛ چراکه محدوده‌ای برای زیست آنها باقی نخواهد ماند و جز آلودگی و مشکلات زیست‌محیطی چیزی برای آنها به ارث باقی نخواهد گذاشت. برای پایان دادن به این روند اشتباه، باید تمام تلاش‌ها برای حفظ حریم صورت گیرد و یکی از این تلاش‌ها نگاه به حریم به‌عنوان زیستگاه تنفسی سکونتگاه‌های انسانی است.</p>	<p>قوانینی که داخل محدوده شهری به نسبت حریم‌ها به صورت جدی‌تر اجرا و پرداخته می‌شود که این دلیل، نهادها را برای بهره‌برداری غیرقانونی، از فرصت به‌دست‌آمده را تشویق می‌کند. به عبارتی اقدام‌هایی که در محدوده شهری جلوگیری می‌شود در حریم‌های نزدیک شهری اجرا می‌شود (که در طرح‌های آتی به محدوده شهری الحاق می‌گردد) و این روند خود بی‌قانونی‌های بیشتری را تضمین می‌کند.</p> <p>نکته بسیار مهمی که چه در طرح‌های حریم و چه در تمام طرح‌های موجود شهرسازی و توسعه شهری حائز اهمیت است، بی‌توجهی به ارتباط بعد آکادمیک (دانشگاه، پژوهشگاه‌ها و ...) با تهیه این طرح‌ها است که می‌تواند قوانینی منطقی را برای حریم ایجاد کند.</p>

مأخذ: همان.

#### ج) تحلیل پایبندی و تعهد ارگان‌های بازیگر در حریم

این مفهوم به پایبندی و تعهد ارگان‌های بازیگر در حریم توجه دارد چراکه قوانین زیادی در حریم پایتخت تهیه و تصویب شده است؛ اما اینکه قوانین اجرا شود بسته به تعهد و اجرای تمام نهادها است. زمانی که ارگانی خود را به رعایت قانون موظف نمی‌داند در واقع چرخ‌دنده‌ای از یک سیستم به‌درستی حرکت نمی‌کند و باعث اختلال کل سیستم می‌شود. در نتیجه همکاری و تعهد می‌تواند کلید موفقیت اجرای دقیق طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای باشد.



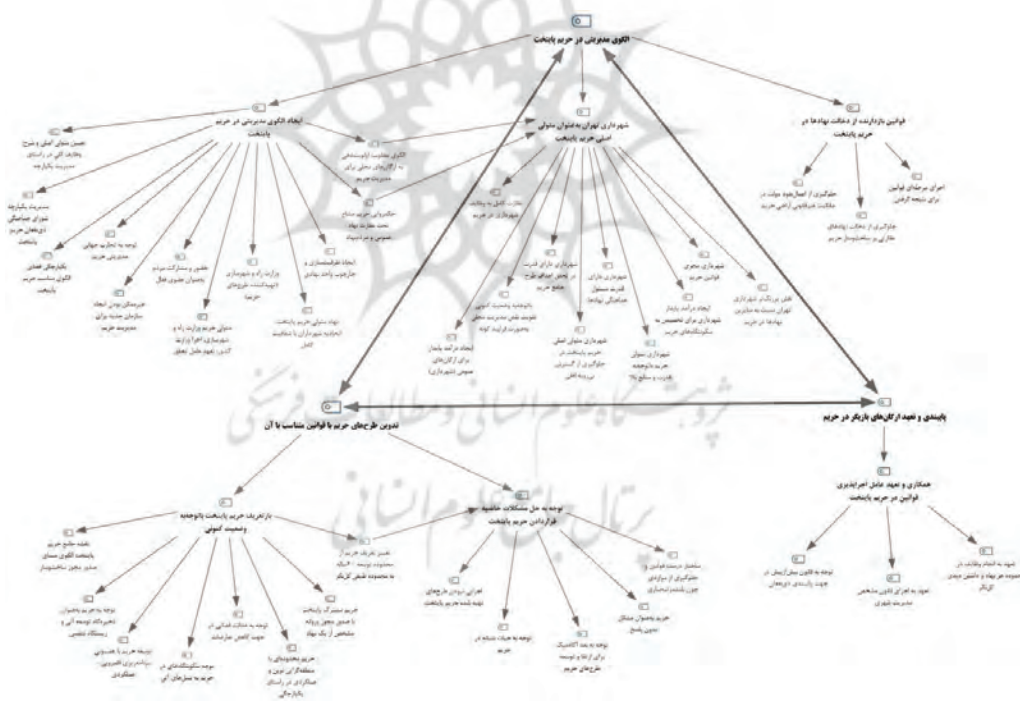
جدول ۲۱. مفهوم پایبندی و تعهد ارگان‌های بازیگر در حریم

مقوله: بازتعریف حریم پایتخت با توجه به وضعیت کنونی
در حریم پایتخت محدوده‌ای وجود ندارد که فاقد متولی باشد؛ به عبارتی اشغال و تصرف یک محدوده به‌صورت غیرقانونی مواجهه با مراجع قضایی را برای رفع تصرف به دنبال خواهد داشت. اما زمانی که این حد از بی‌قانونی‌ها شکل گرفته، اعمال نفوذ در جهت ترجیح نفع شخصی (نهادی) به نفع جامعه، در این‌گونه اقدام‌ها قابل‌درک خواهد بود؛ بنابراین نقش تعهد و پایبندی و اعمال دقیق وظیفه در اینجا نمود پیدا می‌کند. در جایی که نهادها الگوی حقیقی به پایبندی و تعهد به وظایف هستند و با تمامی بی‌قانونی‌ها مقابله می‌کنند. پایبندی نهادها به قوانین، کلید موفقیت طرح‌های حریم پایتخت در اجراپذیر بودن آن است.

مأخذ: همان.

- روابط میان مفاهیم، مقولات و زیرمقولات آینده مطلوب حریم پایتخت (نهادی و مالی و ...) از دیدگاه خبرگان پژوهش

شکل ۱۳. تحلیل محتوای آینده مطلوب حریم پایتخت (نهادی، مالی و ...) از دیدگاه خبرگان پژوهش



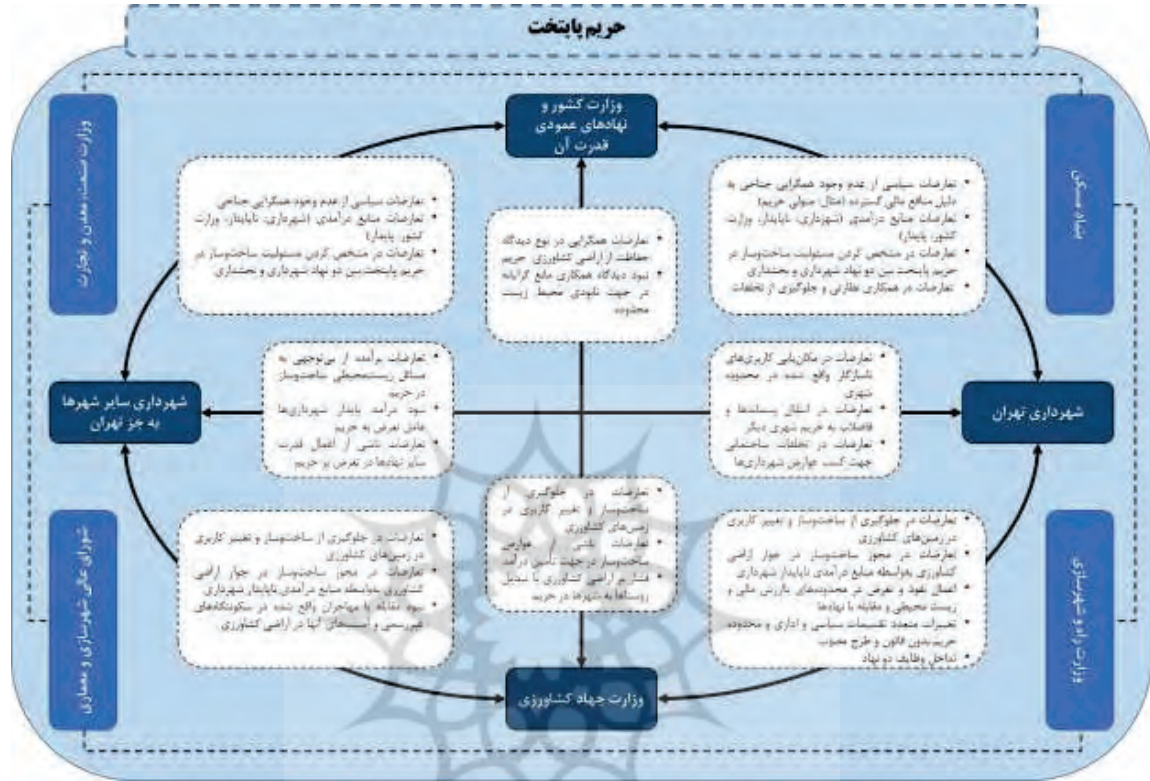
مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در شکل ۱۴ به بیان الگوی حکمروایی در کنشگران اصلی حریم پایتخت در جهت توسعه این محدوده پرداخته شده است. در این شکل چهار نهاد وزارت کشور (به همراه نهادهای عمودی قدرت این نهاد که شامل استانداری، فرمانداری و ...)، شهرداری تهران، شهرداری سایر شهرها و وزارت جهاد کشاورزی (به همراه سازمان جهاد کشاورزی و سازمان امور اراضی کشور) به‌عنوان بخش کانونی کنشگران در بستر ارتباط مستقیم با سازمان‌های مردمی و ساکنان حریم پایتخت به حکمروایی در این گستره می‌پردازد. در بین این نهادها تعارضات کلیدی و اصلی وجود دارد که با حل این تعارضات می‌توان به برقراری و ارتقای عدالت فضایی در حریم پایتخت امیدوار بود که در شکل ۱۳ بیان شده است. همچنین در لایه بعدی این بخش کانونی، چهار نهاد وزارت راه و شهرسازی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، بنیاد مسکن و شورای عالی شهرسازی و معماری به‌عنوان نهادهای تکمیل‌کننده در حکمروایی حریم پایتخت نقش‌های خود را ایفا می‌کنند.

همان‌طور که در روند این پژوهش اشاره می‌شود، سعی شده به مدیریت حریم پایتخت تحت عنوان حکمروایی با توجه به تعارضات کنشگران و ساختار قدرت موجود پرداخته شود. در این بین ابتدا به تشخیص وضع موجود پرداخته شد که حاصل شناخت و تحلیل محدوده و ساختار کنشگران آن بود. درنهایت الگویی متناسب با این محدوده و گستره به‌دست آمد که به‌صورت کانونی و اصلی سعی بر توسعه متناسب با این محدوده را در دستور کار خود دارد و همچنین بیشتر تأثیرات را در این گستره ایفا می‌کند. تعارضات بیان شده حاصل تحلیل مصاحبه‌ها و اسناد مربوطه است که با حل این تعارضات همکاری و مشارکت بیشتر از پیش قابل‌اجرا در این گستره است.

شکل ۱۴. الگوی کنشگران اصلی حریم پایتخت



مأخذ: همان.

## منابع و مأخذ

۱. اسدیگی، حمید (۱۳۹۴). «ضرورت میان‌افزار در مدیریت زمین پایدار حریم شهر تهران»، نشریه شهرنگار، سال پانزدهم، ش ۷۲.
۲. توفیق، فیروز (۱۳۹۱). «در حاشیه طرح راهبردی حریم پایتخت (تهران)»، نشریه شهرنگار، سال دوازدهم، ش ۵۶ و ۵۷.
۳. سبحانی، نوبخت، پروانه زیویار و رحیم سرور (۱۳۹۸). «بررسی و تحلیل روابط علی و معلولی شاخص‌های تأثیرگذار بر مدیریت یکپارچه حریم پایتخت»، پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، ۵۱ (۲).
۴. شرکت مهندسی طرح و کاوش (۱۳۹۱). «برنامه راهبردی مدیریت و برنامه‌ریزی حریم پایتخت»، تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
۵. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۵). «طرح راهبردی حریم پایتخت»، تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
۶. شریفیان ثانی، مهدی (۱۳۸۰). «شناسایی و تعیین ابعاد الگوی مدیریت»، فصلنامه مدیریت شهری، ش ۸.
۷. شیخی، محمد و محسن شبستر (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه حریم کلان‌شهر تهران»، فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، ۳ (۴).
۸. کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۶). «درآمدی بر الگوی حکمروایی شهری»، فصلنامه جستارهای شهرسازی، ش ۱۹ و ۲۰.
۹. لاله‌پور، منیژه، هوشنگ سرور و رحیم سرور (۱۳۹۰). «ساختار مدیریت شهری با تأکید بر تحولات کالبدی شهرها»، فصلنامه آمایش محیط، ش ۱۸.
۱۰. مالکی‌پور، احسان (۱۳۸۸). «تحلیل همبستگی حکمرانی خوب و برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری (نمونه اصفهان)»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۱. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۲). «طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن»، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی.
۱۲. موحد، علی، موسی کمان رودی، فرزانه ساسان‌پور و سجاد قاسمی کفرودی (۱۳۹۳). «بررسی حکمروایی خوب شهری در محله‌های شهری (مورد مطالعه منطقه ۱۹ شهرداری تهران)»، فصلنامه مطالعات برنامه‌ریزی شهری، سال دوم، ش ۷.
۱۳. مهندسان مشاور طرح و راهبرد پویا (۱۳۹۹). «طرح امکان‌سنجی و تدوین برنامه راهبردی مدیریت یکپارچه و هوشمند حریم شهر تهران»، اداره کل حریم شهر تهران، شهرداری شهر تهران.
۱۴. مهندسین مشاور بوم‌سازگان (۱۳۸۵). «گزارش نهایی (جمع‌بندی نتایج و دستاوردهای طرح) طرح جامع تهران»، تهران، نهاد مشترک مسئول تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران.

15. Barral, Stéphanie and Fanny Guillet (2023). "Preserving Peri-urban Land Through Biodiversity Offsets: Between Market Transactions and Planning Regulations", *Land Use Policy*, Vol. 127, 2023, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106545>.
16. Cattivelli, Valentina (2021). "Planning Peri-urban Areas at Regional Level: The Experience of Lombardy and Emilia-romagna (Italy)", *Land Use Policy*, Vol. 103, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105282>.
17. Friedmann, John (2016). "The Future of Periurban Research", *Cities*, 53.
18. Lawton, Amy and Nicky Morrison (2022). "The Loss of Peri-urban Agricultural Land and the State-local Tensions in Managing its Demise: The Case of Greater Western Sydney", *Australia, Land Use Policy*, Vol. 120, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106265>.
19. Meyer, N. and C. Auriacombe (2019). "Good Urban Governance and City Resilience: An Afrocentric Approach to Sustainable Development", *Sustainability*, 11 (19).
20. Sorensen, A. (2016). "Periurbanization as the Institutionalization of Place: The Case of Japan", *Cities*, 53.
21. Spyra, Marcin, Janina Kleemann, Nica Claudia Calò, Alina Schürmann and Christine Fürst (2021). "Protection of Peri-urban Open Spaces at the Level of Regional Policy-making: Examples from Six European Regions", *Land Use Policy*, Vol. 107, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105480>.
22. UN- HABITAT (2002). "The Global Campaign on Urban Governance", [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).
23. \_\_\_\_\_ (2009). "Urban Governance Index (UGI) a Tool to Measure Progress in Achieving Good Urban Governance", [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).
24. \_\_\_\_\_ (2017). "For a Better Urban Future", available from: <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2097>.
25. UNDP (2000). "Characteristics of Good Governance", The Urban Governance Initiative TUGi.
26. Woreda, H. (2017). "Decentralized Good Governance in Rural Land Administration: The Case", *IJEDR*, Vol. 5, No. 2.
27. Wubie, Abebe Mengaw, Walter T. de Vries and Berhanu Kefale Alemie (2021). "Synthesizing the Dilemmas and Prospects for a Peri-urban Land Use Management Framework: Evidence from Ethiopia", *Land Use Policy*, Vol. 100, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105122>.
28. Žlender, Vita (2021). "Characterisation of Peri-urban Landscape Based on the Views and Attitudes of Different Actors", *Land Use Policy*, Vol. 101, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105181>.