مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020
27 -44

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۹/۷/۱۵ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۹/۱۱/۱۰

شناسایی عوامل نهادی رسمی تغییر کاربری اراضی مجموعه شهری تهران در دو دهه اخیر[۱]

غلامرضا لطیفی – دانشیار برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی
میترا عظیمی– استادیار برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی
سارا دهقانی*– استادیار برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی

چکیده

اراضی مجموعه شهری تهران در دهه‌های اخیر مورد دخل و تصرف و درنتیجه با تغییر کاربری قابل ملاحظه‌ای روبرو شده است. براین اساس، این مطالعه باهدف بررسی عوامل نهادی در تغییر کاربری اراضی شهر تهران در دو دهه اخیر انجام گرفته است. از رویکردهای نهادگرایی و حکمروایی برای چارچوب مفهومی استفاده شده است. روش انجام تحقیق به‌صورت کیفی است. جامعه موردمطالعه، کلیه متخصصان و مطلعین کلیدی این حوزه بودند که به‌صورت نمونه‌گیری «هدفمند» ۲۰ نفر از آنها مورد مصاحبه قرار گرفتند. معیار توقف مصاحبه‌ها، «اشباع نظری» بود. تجزیه‌وتحلیل داده‌ها براساس تحلیل «مضمون» یا تحلیل «تماتیک» انجام پذیرفت که بعد از کدگذاری اولیه داده‌ها، ۶۷۹ کد باز، ۲۵ مفهوم پایه، ۱۰ مضمون سازمان‌دهنده و ۵ مضمون فراگیر یا عالی استخراج شد. یافته‌ها نشان می‌دهد که مضامین سازمان‌دهنده عوامل نهادی تغییر کاربری اراضی شهر تهران «اعمال نفوذ در نظارت‌ها، ضعف در قوانین، ناهمگرایی سازمانی، ضعف در مداخله، ضعف در سطح عملکرد، کنترل‌ناپذیری اهداف، استفاده کم از دانش جدید، انطباق‌ناپذیری دانشی، جانبداری در تدوین قوانین و منابع قدرت» هستند که خود مستخرج از مضامین فراگیر «نظارت ناشفاف، موازی‌کاری نهادی، ارزیابی عملکرد معیوب، ضعف اطلاعاتی و مداخلات فراقانونی» می‌باشند. نتایج این مطالعه حاکی از آن است که اصلاح ساختار حکمروایی مدیریت اراضی کلانشهر تهران نیازمند مجموعه‌ای از اقدامات پیچیده در سطوح و در حوزه‌های مختلف است و تنها از طریق ارتقای مشارکت نهادی و توجه به تخصص و شایستگی مدیران قابل حل نیست، بلکه این عوامل خود متأثر از طیفی از عوامل نهادی مهم در قالب، عوامل "سیاسی و قانونی" هستند که خود برآیند یک سیستم معیوب مدیریتی در سطوح مختلف به شمار می‌روند.

واژگان کلیدی:کاربری اراضی، عوامل نهادی، مداخلات فراقانونی، موازی‌کاری نهادی.

...

Abstract

The land and the changes that have dominated it have always been of interest to researchers. Therefore, this study aimed to investigate the institutional factors in land use change in Tehran during the last two decades. Institutionalism and governance approaches have been used for the conceptual framework. The research method is qualitative. The study population consisted of all key specialists and informants in this field who were interviewed by purposeful sampling method. The criterion for stopping interviews was "theoretical saturation". Data analysis was based on thematic analysis or thematic analysis. After initial coding of the data, ۶۷۹ open codes, ۲۵ basic concepts, ۱۰ organizing themes, and ۵ general or higher themes were extracted. The findings show that the themes of the institutional factors of land use change in Tehran are: "Influence of oversight, weaknesses in rules, organizational inhumanity, weaknesses in intervention, weaknesses in performance, uncontrollability of goals, difficulties in keeping up with world knowledge, knowledge incompatibility, bias in formulating laws and power sources, that themselves derive from the overarching themes of" transparent oversight, institutional parallelism, faulty performance appraisal, information weakness, and extrajudicial interventions. The results of this study also indicate that reforming the governance structure of Tehran metropolitan land management requires a set of complex measures at different levels and in different areas and only through the resolution of institutional and normative divisions of functional and spatial development. Institutional participation and attention to the expertise and competence of managers cannot be resolved, but are themselves influenced by a range of important institutional factors in the form of "political and legal" factors that are themselves the result of a faulty management system at various levels.

Key Words: Land use, Institution, Extrajudicial interventions, Transparency, Information weakness, Institutional parallel-

۱. این مقاله مستخرج از پایان‌نامه کارشناسی ارشد خانم سارا دهقانی با همین عنوان است که در دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی انجام گرفته است.

* نویسنده مسئول saradehghani۷۱@yahoo.com

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

مقدمه

شـهری ماننـد تهـران میـزان بالایـی از فعالیت‌هـای متنـوع را داراسـت. در چارچـوب منطقـه‌ای هـم مناطـق خاصـی از شـهر دارای تمرکـز بیشـتر فعالیت‌هـا هسـتند (لطیفـی و مقبول‌اقبالـی، ۱۳۹۷: ۱۱۳). ایـن تنـوع و تمرکـز منجـر بـه ارزش کاربـری زمیـن در مجموعـه شـهری تهران شـده اسـت. اهمیـت و کاربـری زمیـن به‌عنـوان یکـی از مهم‌تریـن ارکان مطالعـات شـهری و توسـعه منطقـه‌ای باعـث شـده اسـت کـه محققـان همـواره بـه طـرق مختلـف بـه آن بپردازنـد. ایـن اهمیـت صرفاً بـه دلیـل ارزش ذاتـی زمیـن و اراضـی نیسـت، بلکـه بـه دلایلـی همچـون عدالـت توزیعـی و عدالـت فضـای نیـز هسـت. زمیـن به‌عنـوان یـک منبـع طبیعـی (نظیـر آب‌وهـوا) کـه بهره‌منـدی از آن بـرای سـکونت و زندگـی و حفاظـت آن بـرای نسـل‌های آینـده اهمیـت حیاتـی دارد از یک‌سـو، و زمیـن به‌عنـوان نوعـی دارایـی کـه در چارچـوب مالکیـت خصوصـی، کالا قلمـداد می‌شـود و بـرای کسـب منفعـت و درآمـد شـخصی قابـل تملـک و خریدوفـروش نیسـت، همـواره ذهـن محققـان راه بـه خـود جلـب کـرده اسـت. ایـن امـر باعـث شـده اسـت، کـه تغییـرات حاکـم بـر اراضـی موردتوجـه قـرار بگیـرد و محققـان از زوایـای مختلفـی بـه آن بپـردازد و سـعی کننـد تغییـرات حاصـل را تبییـن و یـا تفسـیر (رویکـرد مدنظـر ایـن مطالعـه) کننـد. بنابرایـن، در ایـن مطالعـه نیـز مـا بـه فراخـور کار و بـا توجـه بـه محدودیت‌هـای پیشـرو، سـعی داریـم کـه بـا رویکـردی کیفـی و از منظـر متخصصـان و افـراد ذیصـلاح در ایـن حـوزه بـه بررسـی ایـن موضـوع بپردازیـم کـه سـازوکارهای نهـادی چگونـه طـی دو دهـه اخیـر در تغییـر کاربـری اراضـی شـهر تهـران نقـش ایفـا کـرده و می‌کننـد.

در ایـن مطالعـه، بـا توجـه بـه مسـائل مربـوط بـه کاربـری اراضـی، هـدف اصلـی شناسـایی عوامـل نهـادی رسـمی در تغییـر کاربـری اراضـی در شـهر تهـران هسـتند. شـهر تهـران بـه دلیـل اینکـه پایتخـت سیاسـی و اقتصادی کشـور محسـوب می‌شـود، ارزش و کاربـری زمیـن در آن اهمیـت مضاعفـی دارد و نشـان می‌دهـد کـه ضـرورت پرداختـن بـه ایـن مسـئله ازنظـر علمـی مهـم و اساسـی می‌باشـد. توجـه بـه عوامـل نهـادی در بعـد رسـمی آن شـامل کلیـه عوامـل سـازمانی و قانونـی می‌باشـد کـه منابـع قـدرت و سـازمان‌های ذی‌ربـط از طریـق آنهـا می‌تواننـد در تغییـر کاربـری اراضـی شـهر تهـران نقـش بـازی کننـد. مداخـلات فراقانونـی، مسـائل مربـوط بـه رویه‌هـای سـازمانی و غیـره همـه بـه نوعـی می‌تواننـد در ایـن حـوزه مهـم بشـمار بیاینـد. از آنجایـی کـه در ایـن مطالعـه بـا روش کیفـی و مصاحبـه نیمـه ساختاریافته بـا افـراد دارای دانـش و تخصـص مصاحبـه می‌کنیـم، هـم از بررسـی‌های کمـی کـه بـا ابزارهـای خـاص درصـدد سـنجش محـدوده تغییـر اراضـی به‌صـورت خشـک هسـتند، دوری می‌کنیـم و هـم یافته‌هـای حاصـل از ایـن تحقیـق برآمـده از تجربـه افـرادی اسـت کـه خـود در ایـن حـوزه فعالیـت داشـته‌اند. بنابرایـن، مهم‌تریـن هـدف ایـن مطالعـه شناسـایی عوامـل نهـادی رسـمی تغییـر کاربـری اراضـی شـهر تهـران در دو دهـه اخیـر اسـت کـه به‌صـورت کیفـی انجـام می‌گیـرد.

بیان مسئله

افزایـش سـریع جمعیت شـهری و رشـد کلان‌شـهرها بـه همراه تقاضـا و نیازهـای جمعیـت شـهری و بـه دنبـال آن گسـترش فیزیکـی شـهرها و تغییـر کاربـری ارضـی، ازجملـه مسـائلی اسـت کـه خصوصـاً بعـد از انقـلاب صنعتـی گریبان‌گیـر شـهرهای کشـورهای توسـعه‌یافته و در حـال توسـعه شـده اسـت، بـه نحـوی کـه رونـد تحـولات شهرنشـینی در روسـتاهای اطـراف شـهرهای بـزرگ همچنـان بـه شـتاب و شـدت ادامـه دارد (امینـی و همـکاران، ۱۳۹۶: ۱۸). افـزایش جمعیـت شـهری موجـب تغییـرات عمـده‌ای در محیط‌هـای اجتمـاعی شـده اسـت و تـردد، تعامـل و تنش‌هـا را افزایش داده و بـه برخـی از شـیوه‌های خـاص زندگـی شـهری و تـأثیرات اجتماعـی حاصـل از آن دامـن زده اسـت (لطیفـی و بسـاطیان، ۱۳۹۱: ۱۲۴). قبـل از انقـلاب اسـلامی، «اصلاحـات ارضـی و مکانیزاسـیون دافعه‌هـای روسـتایی را تشـدید نمـود. بعـد از انقـلاب اسـلامی، علیرغم تحـولات سـاختاری و اولویت بخشـیدن بـه بخـش کشـاورزی و توجـه بیشـتر بـر اسـتمرار عواملـی نظیـر، اختـلاف سـطح دسـتمزد و امکانـات رفاهـی بیـن شـهر و روسـتا، علـل دیگـری نیـز بـه وجـود آمـد کـه از آن جملـه می‌تـوان تقسـیم زمیـن در نقـاط شـهری و ارائـه امکانـات خدماتـی ماننـد، راه، آب و بـرق، خدمـات بهداشـتی و آموزشـی و غیـره اشـاره کـرد. اگرچـه ایـن خدمـات موجبـات دلبسـتگی بسـیاری از روسـتائیان را فراهـم نمـود، لیکـن زمینـه مناسـبی نیـز بـرای مهاجـرت کسـانی کـه بـه لحـاظ مالـی تمکـن بیشـتری پیـدا کـرده بودنـد و یـا بـه سـطح بالاتـری از سـواد و تحصیـلات دسـت یافتـه بودنـد، را فراهـم می‌کـرد» (زیـاری، ۱۳۹۲: ۳۷). ایـن افزایـش مهاجرت‌هـا و تحـولات ناشـی از آن منجـر بـه اسـتقرار جمعیـت در مجموعـه شـهری

فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

تهـران و از اینـرو تغییـر کاربـری زمیـن و اراضـی شـد. ایـن تغییـر کاربـری، «منجـر بـه تخریـب منابـع طبیعـی نظیـر، از بیـن رفتـن جنگل‌هـا و کاهـش سـطح مراتـع شـده و درنتیجه، محدوده‌هـای شـهری همـراه بـا مناطـق صنعتـی بـه زیـان اراضـی کشـاورزی و منابـع طبیعـی گسـترش پیـدا می‌کننـد» (سروسـتانی، ۱۳۹۱:۱۴). به‌تبـع اعمـال محدودیت‌هـای جدیـد بـر توسـعه محـدوده خدماتـی و قانونـی شـهر تهـران در چارچـوب طـرح جامـع مصـوب، انتقـال و یـا اسـتقرار کانون‌هـای فعالیـت (به‌ویـژه کارخانه‌هـا) و مراکـز خدمـات در خـارج از محـدوده و حریـم آن و نیـز توسـعه شـبکه راه‌هـا و امکانـات حمل‌ونقـل، عرصـه اسـتقرار فعالیت‌هـا و جمعیـت (به‌ویـژه گروه‌هـای کم‌درآمـد جامعـه کـه توانایـی اسـکان در داخـل محـدوده گران‌قیمـت شـهر را نداشـتند) بـه منطقـه وسـیعی بـه وسـعت چندیـن هـزار کیلومترمربـع در شـعاع ۳-۴۰ کیلومتـری تهـران گسـترش پیـدا کـرد. بدین‌ترتیـب، منطقـه یـا مجموعـه شـهری تهـران شـکل گرفـت (غمامـی، ۱۳۸۰: ۳۷).

از دیـدگاه نهـادی، «عواملـی همچـون ضوابـط و مقـررات، طرح‌هـای توسـعه مصـوب و نحـوه مدیریـت منطقـه می‌تواننـد در چگونگـی تغییـر کاربـری اراضـی پیرامـون شـهرها مؤثـر باشـند. در چندیـن دهـه اخیـر مشـاهده شـده کـه ناکارآمـدی ضوابـط و مقـررات مرتبـط بـا احـداث بنـا در خـارج از محـدوده و حریـم شـهرها منجـر بـه توسـعه‌های برنامه‌ریـزی نشـده در پیرامـون شـهرهای کشـور شـده اسـت. به‌طـور مثـال نتایـج اجـرای قانـون زمیـن شـهری رونـد شهرنشـینی را به‌شـدت تسـریع نمـوده اسـت و موجبـات تغییـر کاربـری اراضی حاشـیه شـهرها را فراهـم آورده اسـت»(جرجانی، ۱۳۸۸: ۵۸). «*گـزارش طـرح مجموعـه شـهری تهـران و شـهرهای اطـراف آن*» نیـز نشـان می‌دهـد کـه «تبدیـل اراضـی وسـیع بخـش شـهری و فعـال مجموعـه حریم‌هـای شـهری تهـران بـه لحـاظ قانونـی و حقوقـی (نهـادی) محدودیت‌هـای بسـیار زیـادی را بـرای دسـتگاه‌های اجرایـی کـه نقش‌هـای مختلفـی در توسـعه و عمـران، حفاظـت و یـا تأمیـن بعضـی نیازهـای ضـروری مجموعـه شـهری تهـران را برعهـده دارنـد، بـه وجـود مـی‌آورد» (گـزارش طـرح مجموعـه شـهری تهـران،۱۳۸۹: ۸۲). ایـن گـزارش می‌افزایـد: از مفـاد مـاده ۲ و بنـد الـف از مـاده ۳ مصوبـه هیئـت دولـت چنیـن برمی‌آیـد کـه نبـود پوشـش کامـل، فراگیـر و گسـترده مدیریـت شـهری، به‌عنـوان علـت اصلـی بی‌قاعدگـی و نابسـامانی در اسـتقرار جمعیـت و فعالیـت در مجموعـه شـهری تهـران شناخته‌شـده اسـت (همـان: ۷۹). رونـد تغییـر کاربـری دو دهـه اخیر حکایـت از آن دارد کـه اراضـی بـه سـمت کاربـری سـکونتگاهی و اقتصـادی در حرکـت هسـتند کـه عمـده دلیـل ایـن وضعیـت بـه فشـار جمعیـت و تقاضاهـای سـکونتگاهی و اقتصـادی (مسـکن و تهیـه مغـازه و دکه‌هـا) برمی‌گـردد کـه اراضـی را از حالـت گردشـگری و فراغتـی تغییـر داده اسـت. برنامه‌ریزی‌هـای نامـوزون، عـدم آمایـش سـرزمینی، فقـدان به‌کارگیـری مؤثـر اسـتراتژی‌های توسـعه منطقه‌ایـی، ضعـف بسترسـازی نهـادی بـرای اسـکان و جـذب جمعیـت انبـوه و نیـز فقـدان مکانیسـم‌های نظارتـی قـوی، بخـش مهمـی از اراضـی بـا تغییـر کاربری‌هـای غیرقانونـی و نامطلـوب روبـرو هسـتند. به‌طـوری کـه اغلـب زمین‌هـای کشـاورزی و بایـر بـه انـواع ساخت‌وسـازها تبدیـل شـده کـه ایـن خـود عـلاوه بـر رشـد ناهنجـار و ناهمگـون بافـت شـهری باعـث تغییـر غیرمنطقـی کاربـری زمیـن و محیط‌زیسـت منطقـه شـده اسـت. لـذا، «تغییـر در کاربـری زمیـن نتیجـه اثـر متقابـل عوامـل زیـادی ماننـد سیاسـت، مدیریـت، اقتصـاد، فرهنـگ، رفتـار انسـانی و محیـط اسـت. آگاهـی از چگونگـی رخ دادن تغییـرات کاربـری بسـیار مهـم اسـت بـه دلیـل اینکـه فرایندهـای مربـوط بـه برخـورد و تمـاس بشـر بـا طبیعـت می‌توانـد اثـرات گسـترده بـر محیـط، تغییـر چرخه‌هـای هیدرولوژیـک، بیوژئوشـیمیایی، انـدازه و آرایـش بومهـای طبیعـی ماننـد جنـگل و تنـوع گونه‌هـا بگـذارد» (پیجانوسـکی و همـکاران، ۱۳۹۱: ۲۲). بنابرایـن، ایـن مطالعـه بـا روش کیفـی و ابـزار مصاحبـه عمیـق و بهره‌گیـری از رویکردهـای نظـری حکمروایـی، نهادگرایـی و تعامـلات سلسـله مراتبـی درصـدد پاسـخ بـه ایـن پرسـش اصلـی اسـت کـه سـازوکارهای نهـادی رسـمی در دو دهـه اخیـر چگونـه منجـر بـه تغییـر کاربـری اراضـی در مجموعـه شـهری تهـران شـده‌اند؟

تعریف مفاهیم

کاربـری اراضـی: کاربـری اراضـی[1]، از ابزارهـای مهـم و اساسـی ارزش‌بخـش زمیـن و شـکل دادن بـه رشـد فیزیکـی و کالبـدی شـهر اسـت (برامـو و اونیشـی[2]، ۲۰۰۷). برنامه‌ریـزی کاربـری اراضـی شـهری، مجموعـه‌ای از فعالیت‌هـای هدفمنـد اسـت کـه محیـط مصنـوع را سـامان می‌بخشـد و در حـد مقـدور، خواسـته‌ها و نیازهـای جوامـع شـهری را در اسـتفاده از اراضـی فراهـم مـی‌آورد (پورمحمـدی، ۱۳۸۲:

1- Land use
2-. Braimoh&Onishi

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

۳). در تعریفی دیگر، «نحوه استفاده از زمین‌های شهری با توجه به نیازهای شهروندان همان شهر با در نظر گرفتن شاخص‌های سلامت، آسایش، زیبایی، سازگاری و غیره، همان برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری است» (امانپور و کاملیفر، ۱۳۹۶: ۱۴۳).

تغییر کاربری زمین: تغییر کاربری زمین[1] شامل تغییر نوع کاربری‌ها و تغییر در نحوه پراکنش و الگوهای فضایی فعالیت‌ها و کاربری‌ها می‌باشد. به عبارت دیگر، تغییر کاربری اراضی یعنی تغییر در نوع استفاده از زمین که لزوماً تغییر در سطح زمین نبوده، بلکه تغییر در تراکم و مدیریت زمین نیز می‌باشد (امانپور و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۴۲). در تعریفی دیگر، مکلوکین[2] (۱۹۷۳) تغییر کاربری اراضی را به معنای تغییر در نوع استفاده از زمین می‌داند که این تغییرات نتیجه کنش و واکنش‌های پیچیده عوامل مختلف سیاسی، مدیریتی، اقتصادی، فرهنگی سازمانی و محیط هستند.

نهاد[3] و نهاد رسمی[4]: آرون[5]، نهادها را هنجارها و ارزش‌هایی تعریف کرد که اهداف را مشخص می‌کنند، محدودیت‌هایی را به جامعه تحمیل می‌کنند و سبب توانمندسازی اقدامات اجتماعی می‌شوند. همچنین، اسکات[6] نهادها را به‌صورت ترکیبی از عادات و قواعد اخلاقی، رسوم، سنت و قوانین تعریف کرد که محور یا هدف مشترکی دارند و با یکدیگر سازگارند و درنهایت یک سیستم را تشکیل می‌دهند» (اسمعیلی دستجردی‌پور و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۳۳- ۱۳۴). داگلاس نورث[7] (۱۹۹۰) در تعریف نهادهای رسمی می‌گوید، این نهادها متأثر از قوانین و رویه‌هایی هستند که نهادینه و ابلاغ شده و مورد پیگیری و اجرا قرار می‌گیرند. در تعریفی دیگر، «بولز نهاد را قوانین، قواعد غیررسمی و عرف‌هایی می‌داند که ساختار بادوامی برای تعامل‌های اجتماعی صورت گرفته میان اعضای آن اجتماع فراهم می‌کنند. هلمکه و لِویتسکی نهادها را قواعد و رویه‌هایی می‌دانند که با مقیدساختن و قادرکردن کنشگران به انجام رفتارهایشان، به تعامل‌های اجتماعی ساختار می‌بخشند» (ریزوندی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۹۱-۱۹۲).

1-. Lane use change
2-. Mcloughlin
3-. institution
4-. informal institution
5- Aron
6- Scott
7-. North

پیشینه تحقیق

درخصوص تغییر کاربری اراضی مطالعات مختلف و متنوعی در بین محققان داخلی و خارجی انجام شده است. بخش عمده‌ای از محققان سعی کرده‌اند که به بررسی عوامل مؤثر بر تغییر اراضی زمین بپردازند. برای مثال، تحلیلی بر برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهر درچه (براتی، ۱۳۸۱)، بررسی تغییرات پوشش اراضی استان مازندران با استفاده از سنجه‌های سیمای سرزمین بین سال‌های ۱۳۶۳-۱۳۸۹ (میرزائی و همکاران، ۱۳۹۲)، کاربری اراضی شهری اسلامشهر (محمدی، ۱۳۸۶)، بررسی کاربری اراضی شهر نورآباد ممسنی با استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی (ضرابی و همکاران، ۱۳۸۸)، شناسایی و تحلیل عوامل مؤثر بر تغییر کارکردی نواحی روستایی استان قم شناسایی و تحلیل عوامل مؤثر بر تغییر کارکردی نواحی روستایی استان قم (احمدی و همکاران، ۱۳۹۲)، الگوی تغییر کاربری اراضی شهر بابل طی سال‌های ۱۳۶۲-۱۳۸۷ (خاکپور و همکاران، ۱۳۸۶)، تحولات کالبدی - فضایی روستاهای پیرامون کلان‌شهر تهران با تأکید بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی؛ موردمطالعه شهرستان رباط‌کریم (شفیفی، ۱۳۸۶)، بررسی اثرات اقتصادی تغییر کاربری اراضی کشاورزی در نواحی روستایی، نمونهٔ موردی دهستان لیچارکی حسنرود بندرانزلی (مطیعی لنگرودی و همکاران، ۱۳۹۱)، استفاده و مصرف اراضی کشاورزی در کشورهای در حال توسعه (سالی[8]، ۲۰۱۲)، تأثیر عوامل اجتماعی- اقتصادی بر تغییر پوشش گیاهی و کاربری اراضی در اطراف جنگل کاگومای تانزانیا (انزوندا و همکاران، ۲۰۱۳)، اثرات برنامه‌ریزی تغییر کاربری اراضی محلی در توسعه یا عدم توسعه مناطق ریپاریا (دمپسی و همکاران[9]، ۲۰۱۷) از این دست مطالعات هستند. برخی نیز به بررسی ارتباط زمین و سایر متغیرهای توسعه‌ای پرداخته‌اند. برای مثال، تأثیر عوامل اقتصادی-اجتماعی خانوارها مانند سن و تحصیلات بر تخریب و تغییر زمین (باومگرانتر و پارلت[10]، ۲۰۱۵)؛ تأثیر مثبت آموزش بر سرمایه‌گذاری زمین و حفظ آن (پندر و

8-.Sali
9-.Dempsey, Andrew, Jeffrey, Joshua, Sebastian,Radeloff& Daniel
۱۰-.Baumgartner &Cherlet

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

کبیر[1]، ۱۹۹۸؛ تینگه و همکاران[2]، ۲۰۰۴)؛ ارتباط منفی بین آموزش و مدیریت زمین و نیروی کار شررو هازل[3]، ۱۹۹۴)؛ ارتباط بین شیوه معیشت و کاربری زمین (بیلکه و دریک[4]، ۲۰۰۳) ازجمله این مطالعات بوده که «تغییر کاربری» را به‌عنوان یک متغیر مهم و استراتژیک مورد بررسی قرار داده و تحولات آن را در ارتباط با سایر متغیرها مورد تحلیل و بررسی قرار دهند.

اما، آنچه مهم است این است که کمتر تحقیقی به «شناسایی *عوامل نهادی رسمی* تغییر کاربری اراضی مجموعه شهری تهران در دو دهه اخیر» پرداخته است. این جنبه نوآورانه زمانی مضاعف می‌شود که ازنظر روشی نیز کمتر مطالعه‌ای یافت می‌شود که به‌صورت کیفی و آن هم ازنظر متخصصان حوزه شهری به این مسئله پرداخته باشد. اغلب مطالعات به‌صورت کمی و با ابزارهای استاندارد، مانند پرسشنامه بوده و کمتر به شناسایی عوامل نهادی رسمی تغییر کاربری پرداخته‌اند. در ادامه، به برخی از مطالعات این حوزه اشاره می‌کنیم. دلفان‌آذر و افشاری (۱۳۹۰) به بررسی «نقش نهادهای دولتی در تغییر الگوی کاربری زمین شهری (مطالعه موردی: شهر کلاردشت)» می‌پردازند. در این مطالعه نقض قوانین، ضعف‌های مالی، خواسته‌ها و فشارهای فراقانونی افراد ذی‌نفوذ، فشار سیاسی، ابزارهای کنترل تغییرات و کمبود نظارت بر عملکرد سازمان‌ها از مهم‌ترین عوامل تغییر کاربری زمین در نهادهای دولتی (شهرداری، جهادکشاورزی، منابع طبیعی) می‌باشد. مشکینی و همکاران در سال ۱۳۹۳ مطالعه‌ای با عنوان «الگوی سیاست‌گذاری مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ایران: مطالعه موردی شهر تهران» انجام داده‌اند. نتایج نشان می‌دهد که لزوم تجدیدنظر در ساختار حکمروایی زمین و تفویض وظایف و اختیارات به سطوح محلی از سوی دولت امری ضروری است. شایسته‌مند و همکاران (۱۳۹۸) در مطالعه‌ی به بررسی «عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی در شهرستان تبریز» پرداخته‌اند. براساس نتایج مدل رگرسیونی لاجیت، عوامل سن، شغل اصلی کشاورزی، تجربه کار کشاورزی، مرغوبیت و حاصلخیزی اراضی کشاورزی، داشتن شغل دامداری علاوه بر زراعت و باغداری و نگرش کشاورزان نسبت به حفظ اراضی کشاورزی اثر منفی و معنادار، همچنین متغیرهای سطح تحصیلات و درآمد کل سالانه کشاورزان، مساحت کل اراضی تحت مالکیت و دیمی بودن اراضی اثر مثبت معناداری را بر احتمال تغییر کاربری اراضی داشتند. صدیقی و همکاران (۱۳۹۶) در «بررسی عوامل کالبدی و سیاسی مؤثر بر تغییر کاربری اراضی شهرستان محمودآباد» نشان می‌دهد که مهم‌ترین عوامل کالبدی تغییر کاربری عبارت‌اند از: توریستی بودن منطقه، فشار توسعهٔ شهر، افزایش ساخت‌وساز ویلاهای اجاره‌ای و گسترش حمل‌ونقل و ارتباطات. در بعد سیاسی-حقوقی نیز عوامل مهم و مؤثر عبارت‌اند از: برخورد ضعیف با قانون‌شکنان، ضعف دستگاه‌های اجرایی در اطلاع‌رسانی به مالکان زمین‌های کشاورزی دربارهٔ نوع کاربری و ممنوعیت تغییر کاربری، ضعف نظارت دستگاه‌های دولتی، و فساد اداری و باندبازی بین برخی از کارکنان. «عوامل نهادی مؤثر بر بازاریابی زمین‌های کشاورزی: تحلیل مقایسه‌ای عامل بازار کشاورزی در بین کشورهای عضو» توسط پاول کیاین و همکاران[5] (۲۰۱۲) انجام گرفته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که نهادها و مقررات بازار زمین، هزینه‌های معاملات، محدودیت‌های اعتباری و میزان سودآوری، ابزارهای قانونی اجرای قراردادها و سایر عوامل نهادی دیگر بر اقتصاد زمین تأثیر دارند. بنابراین، سازوکارهای نهادی نقش بسزایی در کاربری و قیمت اراضی دارند. باومگارتنر و چارلت[6] (۲۰۱۵) به بررسی «چارچوب نهادی مقابله با تخریب اراضی» می‌پردازند. یافته‌ها نشان می‌دهد که نهادها با زمینه‌سازی بهره‌مندی برخی افراد و یا ممانعت از نفوذ افراد و سازمان‌ها می‌توانند مانع دست‌اندازی و یا برعکس تصاحب زمین‌ها و اراضی شوند. نوزاندا و

9- Pender and Kerr
10- Tenge et al.
11- Scherr and Hazell
4-.Bekele and Drake

5- PavelCiaian
6- Baumgartner&Cherlet

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

همکاران[1] (۲۰۱۳) مطالعه‌ای با عنوان «تأثیر عوامل اقتصادی – اجتماعی بر تغییر کاربری اراضی و پوشش گیاهی در ذخایر جنگلی کاگوما در تانزانیا» انجام داده است. نتایج نشان می‌دهد با اجرای قوانین مختلف می‌توان از این تخریب ممانعت به عمل آورد و با رونق کسب‌وکار در روستاها، از شدت تخریب جنگل‌ها کاست.

چارچوب نظری

این مطالعه با توجه به اهداف مطروحه در آن و تأکیدی که بر بعد رسمی عوامل نهادی دارد، دو رویکرد «نهادگرایی» و «حکمروایی» را به‌عنوان چارچوب مفهومی مدنظر قرار داده است.

«برایان مکلاین» اولین نظریه‌پردازی است که در سال ۱۹۷۳ مفهوم حکمروایی خوب را مطرح کرد. ازنظر او «حکومت شهری» باید نسبت به تغییر شهر پاسخگو باید، اقداماتش با مسائل شهری و تحول آنها متناسب‌تر باشد، نسبت به اجتماع مسئل و پاسخگوتر و به‌عنوان بخش مهمی از نظام یادگیری اجتماعی بهتر عمل کند و سرانجام نقش مهمی در پیش‌بینی، کشف و استقبال از آینده ایفا کند. درمجموع، حکمروایی خوب شهری را می‌توان شیوه و فرایند اداری امور شهری با مشارکت و تعامل سازنده سه بخش دولتی، خصوصی و مدنی تعریف کرد. از سوی دیگر، حکمروایی خوب شهری صرفاً مدیریت کارآمد نیست، بلکه دارای ابعاد سیاسی مرتبط با دموکراسی، حقوق بشر و مشارکت مدنی در فرایندهای تصمیم‌گیری است (زندیه، ۱۳۹۵: ۶۲-۶۳). حکمروایی زمین از توجه به سرانه‌ها، کاربری‌ها و مقادیر کمی دوری می‌گزیند و بر نقش قوانین، فرآیندها، ساختارها و تصمیم‌سازی پیرامون زمین تأکید می‌کند و لازم است که از تأکید بر رویکردهای فنمدار و مدیریتی به‌سوی رویکردهای مبتنی بر درک بهتر اقتصاد سیاسی زمین، ارتباطات قدرت و اثرات آن بر دسترسی به زمین و حقوق زمین و همچنین تغییر کاربری‌ها حرکت کند. همچنین، حکمروایی زمین با توزیع قدرت سیاسی و ساختار قدرت جامعه نیز ارتباط دارد. به عبارت دیگر، ساختار قدرت جامعه در قوانین تصدی زمین انعکاس می‌یابد. در عین حال، کیفیت حکمروایی بر توزیع قدرت در جامعه اثر می‌گذارد. تصدی زمین، ارتباط بین افراد با زمین و منابع آن است. قوانین نیز نحوه دسترسی افراد به زمین، کنترل و واگذاری آن را مشخص می‌کنند. بنابراین، کیفیت حکمروایی زمین بر نحوه تصدی زمین تأثیر می‌گذارد. مسائل و موضوعات مربوط به حکمروایی زمین و اقتصاد سیاسی عبارت است از: اصلاح زمین، امنیت تصدی زمین، تدوین سیاست زمین حقوق مالکیت زمین و حقوق زنان، خلع ید کردن، مدیریت منابع طبیعی، سکونتگاه‌های غیررسمی، منازعات و مناقشات زمین و همکاری‌های بین‌المللی (شمس‌پویا، ۱۳۹۶: ۵۹-۶۰).

رویکرد مؤثر دیگر «نهادگرایی» است. اصل اساسی تفکر نهادگرائی بر این حقیقت استوار است که بازار به تنهائی تضمین‌کننده توزیع و تخصیص بهینه منابع نمی‌باشد، بلکه این ساختار سازمان نهادی و قدرت در جامعه است که تخصیص منابع را صورت می‌دهد و یا به جای اینکه قیمت و توزیع کالاها و خدمات را تابعی از نظام عرضه و تقاضا در یک بازار مفهومی صرف بداند، نظام عرضه و تقاضا را تابعی از ساختار قدرت، ثروت و نهادها می‌داند (حقپناه، ۱۳۹۷: ۳۸). مکتب نهادی نقش مؤسسات و نهادها را در زندگی اجتماعی مورد تأکید قرار می‌دهد. «نهاد» تنها یک مؤسسه برای انجام هدف خاصی نظیر تعلیم، هماهنگی، خدمات اقتصادی، اتحادیه و یا بانکی نیست؛ بلکه الگویی متشکل از رفتار جمعی یا گروهی است؛ که به‌عنوان جزء و بخش اساسی یک فرهنگ پذیرفته می‌شود. نهاد شامل رسوم، عادات اجتماعی، قوانین، روش‌های فکری و به‌طورکلی روش زندگی است. این ویژگی‌ها در بعد رسمی آن با تثبیت قواعد و یا تنظیمات خاصی حول اراضی می‌توانند در تغییر کاربری آنها و یا تثبیت موجودت کاربری فعلی نقش بسزایی داشته باشد. علاوه بر این، برنامه اصلاحات اجتماعی که اساساً قالبی نهادی و رسمی دارند، می‌توانند در توزیع عادلانه زمین و عواید درآمدی

1- Nzunda, N.G;Munishi, P.K.T;Soka, G.E&Monjare, J.F.

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

حاصل از آن شفاف عمل کنند یا با سوگیری به‌سوی منافع قدرت و ثروت، انحصاری و یک‌جانبه عمل کنند و منجر به اختلاط کاربری و تغییر کاربری اراضی بشوند. بنابراین، نهادها یکی از عوامل مرکزی شکل دادن به مسیرهای گوناگون (در اینجا تغییر کاربری اراضی) می‌باشند و رابطه میان نهادها و رفتار افراد برای تصدی اراضی و یا تغییر کاربری آنها را در رابطه‌ای بسیار وسیع حول مقررات و تنظیمات قانونی درنظر می‌گیرند. از اینرو، یک عدم تناسب معکوس میان قدرت نهادی و توسعه و تغییر اراضی وجود دارد. چرخه قدرت نهایی بیشتر و اجرایی‌تر باشد و شفافتر عمل کند و هرقدر قدرت و نفوذ آمرانه نهادها گسترش یابند، قدرت فرد به‌عنوان یک کنشگر انحصارگر (در تصاحب اراضی) کاهش می‌یابد.

روش تحقیق

این مطالعه به‌صورت «کیفی» می‌باشد. از مهم‌ترین ویژگی‌های تحقیق کیفی این است که جنبه توصیفی و در عین حال عمیق داشته و محقق به معنا و تجربه زیسته افراد موردمطالعه و نیز بازسازی آن علاقمند است تا در لوای آن بتواند درک عمیق و در عین حال واقعبینانه‌ای از میدان موردمطالعه ارائه کند. همان‌گونه که تامپسون و والکر[1] (۱۹۹۸: ۶۲) به خوبی اظهار می‌کنند: «تحقیق کیفی، رخدادها و تجربیاتی را که در یک بستر و فضا [خاص] وجود دارد، با چشم‌انداز تجربیات فردی مربوط به آن پدیده موردتوجه قرار می‌دهد». این عبارت به این معناست که جامعه موردمطالعه باید خاص و مبتنی بر یک سری از ویژگی‌ها باشند که پراکندگی کمتری داشته باشند. به این اعتبار، جامعه موردمطالعه شامل کلیه کارشناسان سازمان‌های مربوطه ازجمله جهاد کشاورزی، منابع طبیعی و آبخیزداری، محیط‌زیست، سازمان بنیاد مسکن، اساتید دانشگاه و نخبگان مجموعه شهری تهران در سال ۱۳۹۸ می‌باشد. در واقع، تمام کارشناسان و متخصصانی که در زمینه تغییر کاربری زمین تخصص و دانش کافی دارند و نیز دارای سوابق مدیریتی و اجرایی هستند که آشنایی کافی با عوامل نهادی داشته باشند، در دایره شمول این مطالعه قرار می‌گیرند و جامعه موردمطالعه ما را تشکیل می‌دهند.

نمونه‌گیری در این مطالعه به‌صورت «هدفمند» است. این نوع نمونه‌گیری انتخاب آگاهانه، مبتنی بر اهداف پیشین و براساس دانش متقن درخصوص مسئله پژوهش صورت می‌گیرد. بنابراین، «در نمونه‌گیری هدفمند، انتخاب نمونه‌ها با حداکثر نوسان و تنوع انجام می‌شود، یعنی انتخاب مواردی اندک با بیشترین تفاوت ممکن. به این وسیله دامنه نوسان و تفاوت در میدان آشکار می‌شود» (فلیک،۱۳۹۵: ۱۴۳). در این نوع نمونه‌گیری، محقق با توجه به سؤالات و اهداف پژوهش به طرف افراد و یا نمونه‌های موردنظر می‌رود و به گردآوری اطلاعات موردنیاز دست می‌یابد. در اصطلاح مطالعات کیفی به این نوع از افراد نمونه «افراد کلیدی یا مطلعین» گفته می‌شود.

گردآوری داده‌ها با ابزار «مصاحبه نیمه ساخت‌یافته» انجام شد. شیوه مصاحبه نیز به‌صورت حضوری بود. ابتدا، سؤالاتی درخصوص مشخصات زمین‌های و جمعیت‌شناختی مصاحبه‌شونده پرسیده شد و از سطح تحصیلات، تجربه کاری، جایگاه شغلی و غیره اطلاعات لازم را ثبت و ضبط می‌کردیم. در مرحله بعدی، به گردآوری اطلاعات اصلی پرداختیم. در کل، فرم مصاحبه به دو شیوه مکمل و تکمیلی است: سؤالات اصلی و سؤالات پیگیری.

الف). سؤالات اصلی: در این نوع از سؤالات بحث اصلی پیش کشیده می‌شد و از مصاحبه‌شونده درخواست می‌شد که نظر و دیدگاه خود را مطرح کند. بنمایه اصلی دیدگاه مصاحبه‌شونده در این نوع از سؤالات مشخص می‌شود.

ب). سؤالات پیگیری: سؤالات پیگیری، سؤالاتی هستند که در ادامه و به‌منظور تکمیل سؤالات اصلی طرح می‌شدند و محقق با پیش کشیدن آنها سعی می‌کند که به عمق و جزئیات و ذهنیت.

1-. Thompson & Walker

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

بعد از مصاحبه با ۲۰ نفر از افراد دارای تجربه و فعالیت در این حوزه به اشباع نظری رسیدیم. «اشباع نظری[1] قضاوتی است که پژوهشگر براساس آن تصمیم می‌گیرد که نیاز به جمع‌آوری اطلاعات بیشتر وجود ندارد و اطلاعات جدیدی که به تعریف خصوصیات طبقات کمک کند به پژوهش وارد نمی‌شود» (رنجبر و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۴۶). به‌منظور تجزیه‌وتحلیل داده‌ها، از تحلیل «مضمون»[2] یا تحلیل «تماتیک» استفاده شد. این شیوه رایج‌ترین و درعین حال، یکی از بهترین روش‌های تجزیه‌وتحلیل داده‌های است که به‌صورت مصاحبه گردآوری و پیاده‌سازی شده‌اند. بنابر تعریف براون و کلارک[3] (۲۰۰۶: ۷۵) مضمون بیانگر اطلاعات اساسی در مورد داده‌ها و پرسش‌های تحقیق است و معنا و مفهوم الگوی [پنهانی و نهفته] موجود در داده‌ها را نشان می‌دهد». در تحلیل مضمون، داده‌های جمع‌آوری شده طبق مراحل خاصی تحلیل شده و مضامین پرتکرار، پرمعنا، ویژگی‌های جالب و منحصر به فرد داده‌ها شناسایی و مقایسه شده و در قالب یافته‌های شبکه‌ای از مضامین و نیز گزارش نهایی ارائه می‌شوند.

یافته‌های تحقیق

توصیف زمین‌های مشارکت‌کنندگان

با توجه به جدول شماره ۱، چهار نفر از مشارکت‌کنندگان کارشناسی حقوقی هستند، یک نفر کارشناس عمرانی، یک نفر مهندس طراح، سی نفر هیئت علمی و یک نفر نیز عضو شورای هالی شهرسازی و معماری هستند. علاوه بر این، یک نفر مهندس و کارشناس طرح‌ها، یک نفر دانشجوی دکترا و یک نفر کارشناس ارشد شهرسازی و یک نفر نیز کارشناس طرح تفصیلی است. در جایگاه مدیریتی و معاونتی نیز به ترتیب یک نفر و ۵ نفر مشغول به کار و فعالیت هستند. از بین مشارکت‌کنندگان: یک نفر ۵ سال، یک نفر ۶ سال، سه نفر ۷ سال، دو نفر ۸ سال، دو نفر ۹ سال، دو نفر ۱۰ سال، سه نفر ۱۱ سال، دو نفر ۱۲ سال، دو نفر ۱۲ سال، و یک نفر ۱۴ سال و درنهایت یک نفر دیگر نیز ۱۵ سال در این حوزه مشغول به فعالیت هستند و با مسائل مربوط به کاربری اراضی شهر تهران آشنایی و دارای سوابق کاری و تجربه لازم بودند که با آنها مصاحبه به عمل آمد. یک نفر در بنیاد مسکن مشغول به فعالیت هستند. این افراد در مناطق مختلف شهر تهران هستند. سه نفر در شورای عالی شهرسازی و معماری هستند که در حوزه‌های مختلف آنجا فعالیت دارند. از آنجایی که این شورا از ارکان مهم در تدوین قوانین این حوزه است سه نفر مورد مصاحبه قرار گرفتند. دو نفر در شرکت‌های مهندسین مشاور فعالیت دارند، سه نفر نیز به‌عنوان هیئت علمی در دانشگاه در این حوزه هستند، در سازمان محیط‌زیست نیز دو نفر، در وزارت راه و شهرسازی یک نفر و درنهایت یک نفر نیز در استانداری تهران بود که مورد مصاحبه قرار گرفتند. در بین مشارکت‌کنندگان، ۵ نفر زن و ۱۵ نفر مرد بودند. دلیل فراوانی بیشتر مردان نسبت به زنان دسترسی آنها بود. به نحوی که در این جایگاه‌های شغلی تعداد مردان نسبت به زنان بیشتر بود. علاوه بر این، در مواردی نیز زنانی در این حوزه وجود داشتند که به‌صورت هدفمند در دایره مطالعه ما قرار داشتند، اما به دلایلی تمایلی به مصاحبه نداشتند.

یافته‌های تفسیری

در روند کدگذاری و تحلیل داده‌ها، ۶۷۹ کد باز و اولیه استخراج شد. این مفاهیم حاصل تجزیه متن به خردترین اجزای ممکن و معنادار است. در مرحله بعد، این مفاهیم اولیه در قالب ۲۵ مفهوم پایه دسته‌بندی شدند. به عبارتی کدهای اولیه مشابه در یک طبقه قرار گرفتند و از ترکیب چند کد اولیه و پایه، یک مضمون یا مفهوم پایه استخراج شد. این مقولات یا مضامین با هم ترکیب شدند و ۱۰ مقوله سازمان‌دهنده استخراج شد. درنهایت، مقولات سازمان‌دهنده سازمان‌دهنده نیز با پالایش و غنی‌سازی و به ۵ مقوله و مضمون عالی و فراگیر تبدیل شدند.

1- Theoretical saturation
2- Theme
4- Braun & Clarke

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

جدول شماره ۲: کدگذاری و مضامین استخراج شده

کدهای باز و اولیه	مفاهیم پایه	مفاهیم سازمان‌دهنده	مفاهیم فراگیر و عالی
	۲۵	۱۰	۵
۶۷۹ کد باز	• نظارت‌های سلیقه‌ای • نظارت‌های موقتی • ناظرهای از پیش تعیین شده • تلقی از نظارت به‌مثابه امری حاشیه‌ای • نبود قوانین مجزای نظارتی کارآمد • عدم تناسب بین قوانین و نظارت‌ها • تداخل وظایف • دوباره‌کاری • ضعف هماهنگی سازمانی • دخالت‌های نابهنگام • فقدان سیستم خودارزیابی • ضعف تفکر سیستمی • هدف‌گذاری ایستا • نشناختن نقاط ضعف و قوت • آزمون خطای مداوم • ضعف نظارت درونی • فاصله از دانش روز • فقر مهارتی • مصرف‌کنندگی اطلاعات • ضعف مطالعات تطبیقی • ضعف تفکر بین‌رشته‌ای • دورزدن قانون • نفوذ در قانون‌گذاری • ائتلاف‌های گروهی • رانت اطلاعاتی	• اعمال نفوذ در نظارت‌ها • ضعف در قوانین نظارتی • ناهمگرایی سازمانی • ضعف در جامعیت مداخله • ضعف در سطح عملکردی • کنترل‌ناپذیری اهداف • دشوارهای همگامی به‌روز • انطباق‌ناپذیری دانشی • جانبداری در تدوین قوانین • منابع قدرت	• ضعف سیستم نظارتی • موازی‌کاری نهادی • ارزیابی /عملکرد • ضعف اطلاعاتی • مداخلات فراقانونی

منبع: یافته‌های تحقیق

ضعف سیستم نظارتی:

۱- اعمال نفوذ در نظارت‌ها

نظارت‌ها در هنگام اجرای قوانین مهم هستند. این امر باید به‌صورتی باشد که بدون اعمال سلیقه و علائق شخصی باشد که بتواند با اعمال بی‌طرفی در مسیر بیشترین کارآمدی باشد. زمانی که یک امر نظارتی با سلیقه و براساس منافع ذینفعان باشد، خود به ناکارآمدی بیشتر منجر می‌شود. عامل دیگر نظارت موقتی است. نظارت موقت به جای نظارت دائمی و مستمر، عملکرد و ارزیابی مطلوب را با خطر و ناکارآمدی روبرو می‌سازد. بنابراین، این وضعیت باعث می‌شود که در مواردی کاربری اراضی از قوانین تعیین شده عدول کند، اما ناظر با عدم حضور به موقع نتواند این وضعت را به موقع گزارش و بررسی کند. یکی دیگر از مقولات این قسمت، نظارت‌های از پیش تعیین شده است که با نظارت‌های سلیقه‌ای نزدیکی و قرابت زیادی دارد. نظارت‌های از پیش تعیین شده معمولاً از سوی افراد قدرتمند صورت می‌گیرد که با اعمال نفوذ و قدرت خود، فرد یا گروه و یا سازمانی را به کار گرفته و آنها را به‌عنوان ناظر به خدمت گرفته تا آنچه مدنظر آنها است گزارش و ارائه دهند.

نظارت‌های این طوری زیاده، من می‌تونم در چند مورد به شما بگم که درکدام محدوده‌ها ناظرها از قبل مشخص شدند و گزارش‌های باب میل به

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

عده‌ای ارائه کردند. (محقق: اگر ممکنه مثال بزنید): نه نمیشه. دستم بسته است وگرنه افشا می‌کردم. البته این نوع کارها فقط به اراضی محدود میشه، کل مملکت همینه. واقعاً باید چاره‌ای اندیشیده بشه، وگرنه قانون به هیچ کاری نمیاد.

۲- ضعف در قوانین نظارتی

ضعف در قوانین با تلقی از نظارت به‌مثابه امری حاشیه‌ای همراه است. نظارت به‌عنوان یک امر و بنیان حیاتی در جلوگیری از تغییر اراضی در بین افراد و حتی مسئولین به خوبی نهادینه نشده است. این امر خود باعث می‌شود که هم "نظارت امری موقتی" تلقی شود و هم سازوکارهای بهینه و کارآمدی برای نظارت بر نظارت‌ها تعبیه نشود. همان‌گونه که یکی از مشارکت‌کنندگان به خوبی اشاره می‌کند:

نظارت یه چیز ساده تعریف شده و همه فکر می‌کنند با صرف قانون می‌شود مانع زمین‌خواری یه عده‌ای شده. من قبلاً در یک جلسه‌ای داد زدم و گفتم که شورا نیازمند نظارت به‌عنوان یک رکن مهمه، اما کسی توجه نکرد که نکرد. باور کنید که نصفی از مشکلات زمین‌خواری و تغییر اراضی این شهر بخاطر اینه که نظارت و بازرسی رو ساده گرفتیم.

مقوله دیگر ضعف قوانین نظارتی است. زمانی که درخصوص نظارت قوانین موجود کافی نباشد یا اینکه قانون مصرحی وجود نداشته باشد، شرایط برای اخلال و موازی‌کاری فراهم می‌شود. ضعف قوانین باعث تفاسیر شخصی، اعمال سلیقه، ابهام و عدم شفافیت می‌شود. از اینرو، امکان فراروی از آنها برای افراد و گروه‌های سودجو وجود دارد. این امر خود منجر به عدم تناسب بین قوانین و نظارت‌ها شده است. یک نظارت شفاف و کارکردی مستلزم یک قانون شفاف است که پشتوانه آن شود، در غیر این صورت شکاف و حتی تعارض امری قطعی خواهد بود. در زمینه کاربری اراضی مضمون عدم تناسب به طرق مختلف از سوی مشارکت‌کنندگان تکرار شد. این نشان می‌دهد که در این زمینه نیازمند واکاوی و بازتولید مفاهیم جدید و تدوین قوانین جدید و یا اصلاح برخی از آنها از طریق تبصره‌ها هستیم.

موازی‌کاری نهادی:

۱- ناهمگرایی سازمانی

تداخل کارکردی نشان‌دهنده عدم سلامت کارکردی و نامشخص بودن مسیر طی شده است.این تداخل وظایف درخصوص کاربری اراضی به‌طور قابل ملاحظه‌ای مشهود است. سازمان‌های مختلفی نظیر بنیاد مسکن، شهرداری، وزارت راه و غیره هرکدام به نحوی دارای وظائفی درخصوص زمین و اراضی هستند که این امر در مواردی منجر به تداخل و بعضاً تضاد بین ذینفعان سازمانی می‌شود.

شاهد بودم که سازمان‌های مختلف سر بعضی چیزها مدتها به جان هم افتادن و نامه‌نگاری کردند و حتی به سطح مجلس هم رسیده. هر سازمانی به چیزی می‌پردازد که ممکن است منافع سازمان یا ارگانی در آن به خطر بیفتد یا اینکه به تضاد و شکافی بین آنها منجر شود. من خودم شاهد تنش‌های بین شهرداری و بنیاد مسکن بودم.

تداخل و همپوشانی وظایف لاجرم یک پیامد مهم به دنبال دارد و آن هم دوباره‌کاری و انجام یک یا چند عمل توسط سازمان‌های مختلف است. دوباره‌کاری خود را به طرق مختلف نشان می‌دهد. زمانی به‌صورت فشار نهادی بر افراد توسط چند سازمان، زمانی به‌صورت قوانین همپوشان، زمانی به‌صورت مجوزها یا عدم مجوزها و زمانی نیز به‌صورت فقدان رسیدگی به یک موضوع از سوی هیچ سازمانی خود را نشان می‌دهد. یکی از مشارکت‌کنندگان می‌گوید:

بعضی وقت‌ها می‌بینید که اراضی یک محدوده (مثلاً طرف خاوران که من خودم در جریان بودم) توسط چند سازمان متولی پیدا می‌کند و بخشی از زمین‌ها برای احداث مجوز توسط دو تا سازمان به فروش رفته بود. جالبه بدونید که در این محدوده فروش زمین غیرقانونی است!

۲- ضعف هماهنگی سازمانی

هماهنگی سازمانی کمک می‌کند که یک محدوده با دوباره‌کاری روبرو نشود یا اینکه یک محدوده ازنظرها دور بماند. این هماهنگی زمانی اهمیت خود را نشان می‌دهد که اراضی یک محدوده از حیث کاربری در وضعیتی قرار داشته باشند که با توجه به طرح‌های توسعه و اسناد فرادستی قابلیت تغییر در وضعیت‌های

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

آتی را داشته باشند. این همگرایی و هماهنگی سازمانی به‌عنوان یک مفهوم و مضمون تکرارشوند در بطن مصاحبه‌ها به طرق مختلف خود را نشان داد که نشان می‌دهد ازنظر نهادی عامل مهمی در این زمینه به شمار می‌رود. هماهنگی سازمانی ارزش خود را زمانی نشان می‌دهد که:

از اتلاف وقت و منابع جلوگیری می‌کند و تصمیم‌گیری‌ها و تدوین و یا اجرای قانون را راحت‌تر و سریع‌تر می‌سازد و قدرت عمل شهرداری را هم افزایش می‌دهد که در این حوزه یکی از سازمان‌های مهم است.

۳- ضعف در جامعیت مداخله

مداخله در حوزه اراضی و تغییرات آن مستلزم جامعیتی از قوانین و سازوکارهای است که در پرتو آن بتوان دست به کنش و مداخله زد. در غیر این صورت، سردرگمی نهادی و تضاد منافع یا ذینفعان نهادی و ذینفعان شخصی یک امر غیرقابل اجتناب خواهد بود. این امر خود را در دخالت نابهنگام و چارچوب عمل‌های مبهم نشان داده است. منظور از دخالت نابهنگام این است که سازمان‌های متولی اراضی معمولاً زمانی دخالت می‌کنند که اراضی مورد دخل و تصرف قرار گرفته است یا اینکه دخالت به‌صورتی است که منجر به ایستایی کاربری زمین می‌شود. در مواردی لازم است که کاربری ایجاد شود تا نیازهای آتی و توسعه‌ای تأمین شود. ورود و دخالت باید متناسب با شرایط آتی هم باشد که معمولاً در اسناد فرادستی این امر به‌خوبی موردتوجه قرار نگرفته است.

ما در این حوزه که واقعاً چکار کنیم یکسری اسناد و قوانین داریم، اما اینها بخشی از این کار هستند. باید خیلی دقیق‌تر کار کرد، اون هم در مورد اراضی که سرمایه ملی ما هستند. اینکه برای هر محدوده باید یک برنامه داشته باشم، اراضی کشاورزی با غیرکشاورزی، مناطقی که مورد هجوم مسکن‌سازی هستند با مناطقی که دارند به مناطق تجاری تبدیل میشند با هم برابر نیستند. هر کدم سیستم خودشون رو دارند. باید خیلی خیلی با برنامه و هدفمند کار کرد.

ارزیابی/عملکرد نهادی:

۱- ضعف در تعیین سطوح عملکردی

ارزیابی عملکرد از طریق افشای محدودیت‌های نهادی این فرصت را فراهم می‌سازد که نهادها جایگاه فعلی خود را بهتر درک کنند و اراضی را در یک پیوستار در ارتباط با محدودیت‌های نهادی در نظر بگیرند. بنابراین، زمانی که خودارزیابی ضعیف یا کمرنگ باشد، این فرصت که تاکنون چه کرده‌ایم و در آینده باید چه بکنیم، از دست می‌رود. خودارزیابی یکپارچه و نظامند، به مشارکت فعال مدیران و افراد کلیدی واحدهای اجرایی و تصمیم‌گیر در حوزه کاربری اراضی امکان شناخت محدودیت‌ها و فراروی از آنها را فراهم می‌سازد و در تخصیص امکانات و اعتبارات نهادی نقش بسزایی ایفا می‌کند. این روند با ضعف تفکر سیستمی روبرو شده است. تفکر سیستمی در حوزه تغییر کاربری اراضی می‌گوید که هم‌زمان باید توجه به اهداف، توجه به تغییرات، توجه به محیط، توجه به روابط اجزا، توجه به خود اجزاء، توجه به منابع موردتوجه قرار بگیرد تا تصمیم درستی اتخاذ شود. در غیر این صورت، با شکست روبرو می‌شویم. یکی از مشارکت‌کنندگان می‌گوید:

بعضی از نهادها با هم همکاری و مشارکت دارند، اما این هم کم است و هم موقتی. مهم است که به‌طور دایره‌ای و مجموعه‌ای با هم کار و فعالیت کنیم. در کل دنیا زمین فقط به یک نهاد خاص مربوط نیست و خیلی از نهادها با همکار و فعالیت می‌کنند. شما کشور انگلستان رو ببینید بعد متوجه می‌شوید که چند دستگاه به‌طور نظامند با همکار می‌کنند.

برآیند این وضعیت هدف‌گذاری‌های ایستا است. هدف‌گذاری باید پویا و روبه جلو باشد، نه مبتنی بر وضع موجود. این ناشی از اتکا بر وضع موجود و ضعف خودارزیابی (که در بالا به آن اشاره شد) است که نمی‌گذارد نهادهای ذی‌ربط به خوبی با تحولات روبرو شوند. علاوه بر این، ناشی از نداشتن اطلاعات از تجربیات و الگوهای روز است. این امر درخصوص نهادی متولی اراضی تهران به خوبی از تکرار مصاحبه‌ها مشهود است.

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

۲- کنترل‌ناپذیری اهداف و برنامه‌ها

کنترل‌ناپذیری امکان شناخت نقاط ضعف و قوت را کمرنگ می‌کند. زمانی که رشد مداوم در طرح‌ها و برنامه‌های کاربری اراضی صورت بگیرد، می‌توان در تدوین استراتژی‌ها به‌خوبی بازنگری کرد تا علت شکاف میان نتیجه‌ها، در مقایسه میان آنچه انتظار داشته‌ایم تا آنچه که اتفاق افتاده است را بررسی کنیم. ارزش واقعی این تحلیل و شناختن، درجایی نشان داده می‌شود که تأثیر مثبت را حداکثر و تأثیرات منفی را به حداقل برساند. آزمون و خطا در زمانی که یک نهاد و سازمان در وضعیت بلوغ قرار گرفته است، امری غیرطبیعی است که می‌تواند به دلایلی ازجمله: ضعف مدیریت، ضعف قوانین و اسناد موجود، ضعف نیروی انسانی و یا همه این موارد با هم باشد. زمانی هم می‌تواند به دلیل نداشتن چشم‌انداز و اهداف پویا باشد، چیزی که در کنار مسائل قانونی خصوص اراضی شهر تهران مصداق بیشتری دارد. بنابراین، آزمون خطای مداوم در این حوزه یک آسیب است که نمی‌گذارد زیرساخت‌های نهادین درخصوص تدوین یک چشم‌انداز قوی و قابل اجرا (با توجه به منطقه، تراکم جمعیت و نوع کاربری‌ها) در محدوده اراضی شهر تهران شکل بگیرد.

اینکه هر روز یک برنامه و یک سیاست بیاد و با مشکلاتی روبرو شود، اتلاف وقت و هزینه است. در این حوزه تجربیات کشورها خیلی خوب هستند که می‌توانند مانع اشتباهات بشوند. ما نمی‌تونیم مثل بیست سال قبل عمل کنیم و بعد برگردیم سرپل اول. هزینه‌های الکی درخصوص مقابله با این بحران می‌کنیم.

ضعف اطلاعاتی:

۱- دشواری همگام‌شدن با دانش روز (استفاده کم از دانش روز دنیا)

یکی از مفاهیم این قسمت فقر مهارتی است. این فقر در مواجهه به پدیده تغییر کاربری اراضی و حتی اختلاط کاربری‌ها، باعث شده که از امکانات و لوازم، دانش روز، ارزیابی‌های دقیق و تجهیزات موردنیاز و تسهیل گر در این امر استفاده مطلوبی نشود. این مواجهه به‌خصوص در مورد مدیران و کارشناسان فنی مصداق بیشتری پیدا می‌کند. مهارت‌های مدیران شامل مهارت‌های انسانی، مهارت‌های ادراکی و مهارت‌های فنی تعریف شده‌اند که فقدان هریک از آنها موفقیت شغلی مدیر در رسیدن به اهداف سازمانی را که در اصل همان «مهارت مدیریت» تعریف می‌شود، با چالش روبرو می‌کنند. این فقر مهارتی با فاصله‌گیری از دانش روز خود را نشان می‌دهد. فقر در دانش تخصصی روز دنیا، ناشی از فقر در توجه تنظیم‌بخش نسبت به این حوزه است که نسبت به کار ویژه‌های آموزشی و پرورشی بی‌توجه است. بدون فقر دانشی افراد متخصص نمی‌توانیم براحتی فهم کنیم که امروزه چه تحول مفهومی درخصوص زمین و کاربری‌ها آن رخ داده و چه تئوری‌های در این حوزه مهم هستند.

افراد خوبی در این حوزه کار و فعالیت می‌کنند، اساتید خوبی داریم، مهندسین خوب هم داریم، اما کم هستند و نیازهای روبه رشد ما را درحد نیاز برآورده نمی‌کنند. باید با دانش روز ارتباط برقرار کنیم وگرنه کار سخت می‌شود. برای شهری مثل تهران باید همیشه بهروز بود و هوشیار.

کنترل ورود و تحلیل پیام‌های متناسب با کاربری‌های مختلف تجاری، مسکونی، فضای سبز و غیره در مناطق مختلف شهر، توجه به مناطق شهری و روستایی و غیره، مستلزم افراد متخصص و با دانش عمیق است که تجربه و مهارت لازم را داشته و از تفکر نظامند و سیستمی بهره‌مند باشند. این وضعیت ما را در موضع مصرف‌کنندگی اطلاعات قرار داده است. در وضعیت مصرف‌کنندگی اطلاعات، ما چیز زیادی یاد نمی‌گیریم. به عبارتی، بهره‌وری یادگیری ما کاهش پیدا کرده است. کشورهای جهان سوم نیز به موازات سایر مشکلات خود، به‌عنوان مصرف‌کنندگان محض اطلاعات، زیر بار تنش‌ها و فشارهای ناشی از «انفجار اطلاعات» کمر خم کرده و ناچارند سالانه مبالغ گزافی ارز بابت خرید اطلاعات بپردازند، آنهم در شرایطی آنها توان بهره‌برداری و استفاده صحیح از آن را ندارند، زیرا محدودیت‌های فرهنگی و اجتماعی زیادی وجود دارد.

۲- انطباق‌ناپذیری دانشی

این مقوله خود را در دو بعد اساسی نشان می‌دهد: ضعف مطالعات تطبیقی و ضعف دانش بین‌رشته‌ای. در بحث ما، انطباق‌پذیری زمانی اهمیت پیدا می‌کند که مسئلهٔ مشارکت‌پذیری علمی و آموزشی نهادی مطرح

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

شود که بدانیم جایگاه ما در این حوزه کجاست. زمانی سازمان و نهادهای متولی کاربری اراضی می‌تواند با تغییرات موجود همنوا شوند که توان و ظرفیت آن را داشته باشد خود را ترازوی قیاس با سایر الگوهایی موفق موجود نشان دهند تا جایگاه کاربری اراضی در بین سایر الگوها مشخص شود. یکی از مشارکت‌کنندگان به خوبی می‌گوید:

مطالعات تطبیقی ما کم و ضعیف هستند. این نه به‌طور مطلق، اما به‌طور نسبی یعنی اینکه ما جایگاه خود را در مقیاس جهانی نمی‌شناسیم. خوب باید قیاس کرد و بر نقاط ضعف غلبه کرد. تطبیق‌پذیری به ما قدرت می‌دهد که از دیگران درس بگیرم و دوباره‌کاری نکنیم.

کاربری اراضی و دانش مرتبط با زمین بین‌رشته‌ای است و علومی مانند، جغرافیا، زمین‌شناسی، فیزیک، شهرسازی، مردم‌شناسی، حقوق و غیره به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم با آن در ارتباط هستند. لذا، اتخاذ رویکردهای بین‌رشته‌ای در بین نهادهای متولی امری ضروری است. دانش بین‌رشته‌ای امکان دیدن محدودیت‌ها، تفکر یک‌بعدی و سیاست‌های ناهمگرا را کاهش داده و همگرایی سازمانی (به این مفهوم مراجعه کنید) را افزایش می‌دهد. این امر، امکان پیشگیری از موانع و مسائل احتمالی را از بین می‌برد.

یک طرح در این حوزه انجام شد که توسط چند تا مهندس طراحی شده بود. بعد از مدتی مشکلات اجتماعی و فرهنگی آن مشخص شد. دلیل اصلی این بود که فقط نگاه مهندسی مطرح بود. همین. مشکلات زیادی پیش آمد که می‌شد با برنامه‌ریزی و مشورت بین‌رشته‌ای براحتی آن را حل کرد.

مداخلات فراقانونی

۱- جانبداری در تدوین قوانین:

تکامل نهادی رسمی در پرتو قانون مسیر است. نقش حاکمیت قانون در نظم‌بخشی به اهداف نهادی به‌قدری بدیهی است که کمتر کسی در اهمیت و ارزش آن تردیدی ندارد. در نهادی مثل نهادهای مرتبط با اراضی و کاربرد آنها، که قانون حاکمیت نداشته باشد، هر رفتاری از هر کس محتمل و مورد انتظار است و این یکی از بدترین شرایطی است که می‌توان تصور کرد. اضطراب اغتشاش و تجاوز به حقوق زمین و اختلاط کاربری‌ها، تغییر کاربری‌ها و دست‌اندازی، نتیجه طبیعی فقدان قانون است.

واقعیت این است که هستند کسانی که با هر وسیله‌ای از بند قانون رها می‌شوند. رانت دارند و به طرق مختلف به قانون بی‌محلی می‌کنند. ما قوانین بدی نداریم، اما سوءاستفاده مدیریتی، رانتی و سلسله‌مراتبی از قانون هم کم نیست. چون زمین سود داره و سعی می‌کنند به هر طریقی شده اراضی را تصرف کنند یه تغییر کاربری بدهند.

علاوه بر دور زدن قانون، یکی دیگر از کدهای پر تکرار در بین مصاحبه‌ها نفوذ افراد بانفوذ در سیاست‌ها و اسناد درخصوص اراضی شهری بود. دور زدن قانون نتیجه تفاسیر و یا داشتن رانت‌های اطلاعاتی و مالی است که افراد کسب می‌کنند و مانع نظارت (به مضمون ضعف نظارت درونی مراجعه کنید) بر آنها می‌شود. اما، در نفوذ در قانون‌گذاری افراد قوانینی تصویب می‌کنند که در راستای منافع آنها است. رخنه در شوراها و گروه‌های که جایگاه حقوقی و تصویب قانون دارند باعث می‌شود که افراد بتوانند در راستای اهداف فردی و گروه‌های خود حرکت کنند.

من براساس تجربه کاریام به شما عرض کنم که نفوذ افراد در تصویب طرح‌ها و قوانین و اضافه کردن بندهای و تبصره‌ها کم نیست. این افراد همه‌جا آدم دارند و نفوذ می‌کنند. براحتی تغییر کاربری می‌دند و کسی هم نمی‌تواند جلودار آنها شود.

۲- منابع قدرت

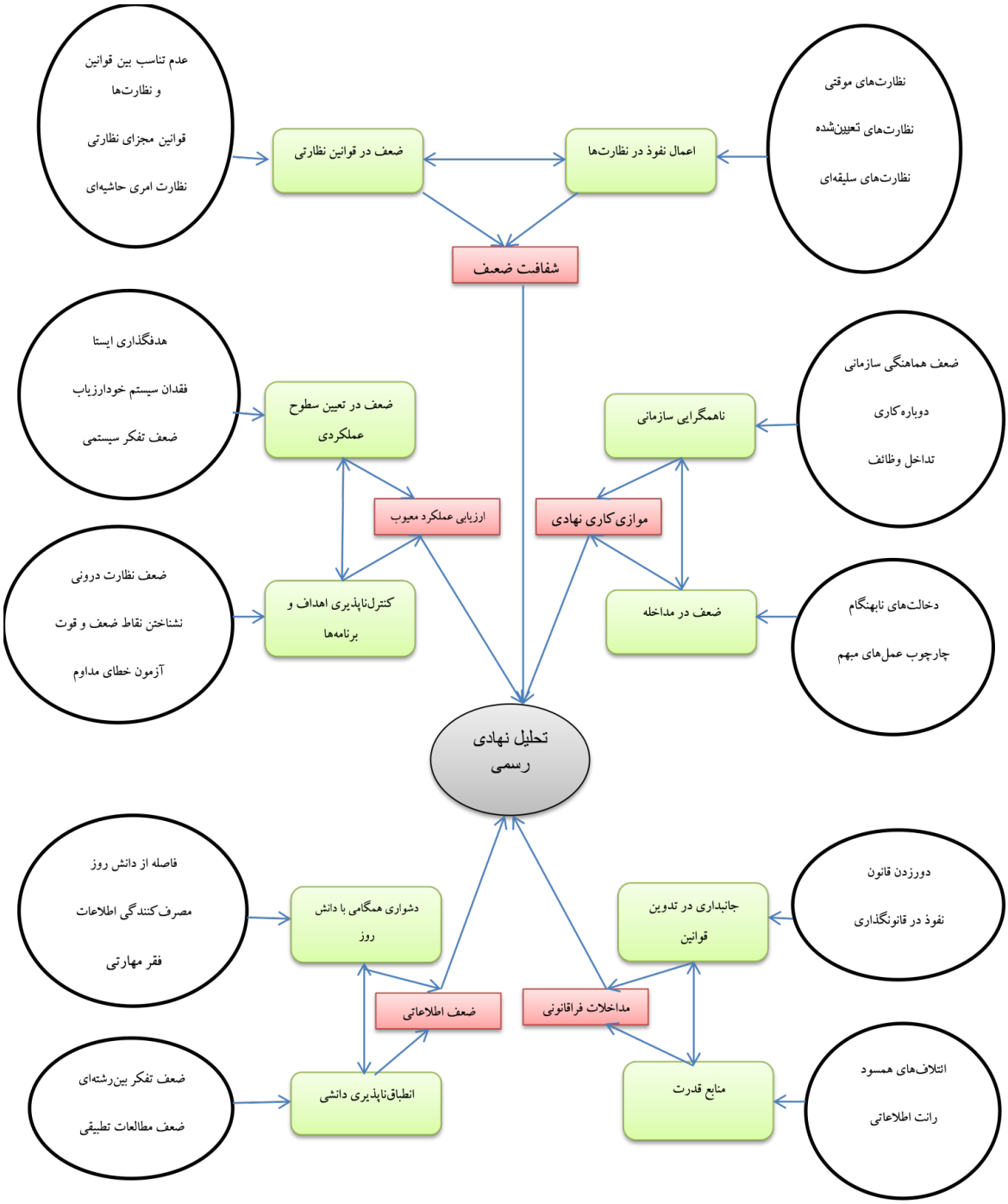
این مقوله خود را به دو صورت نشان داده است: منافع و ائتلاف‌های گروهی و رانت اطلاعاتی. واقعیت این است که محور اصلی ائتلاف‌های که حول اراضی شکل می‌گیرد، نه خواست‌ها و مطالبات مردم و تأمین منافع کلان ملی، بلکه منافع شخصی و گروهی بر محوریت منافع اقتصادی و سهم‌گیری در کسب سود و قدرت است. بنابراین، ائتلاف‌های از این جنس، گردهمایی گروه‌ها و اشخاص هم‌سودی هستند که باهدف حفاظت از منافع اقتصادی و بازپس‌گیری قدرتی و نفوذ آنها است. تمام نگرانی سردمداران ائتلاف‌ها و یا حداقل دغدغه اصلی اکثریت قریب به اتفاق آنها، حفظ

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

موقعیت‌های به دست آمده و شریک شدن در قدرت (کسب پست‌های مدیریتی و نفوذ در قانون‌گذاری‌ها که در بالا به آن اشاره شد) به‌منظور تضمین از دستاوردهای اقتصادی است.نقل قول زیر از مشارکت کننده شماره عده‌ای شبکه هستند و قوی. سال‌هاست که فعالند. باند آقای (؟) و آقای (؟) از این دسته‌ها هستند. هر جا برید هستند و نفوذ دارند.

زمانی که افراد نفوذ و شبکه داشته باشند، در این فضا می‌توانند: الف). حمایت ابزاری (زمان، پول، کار و سایر موارد از این قبیل)، ب). حمایت عاطفی (نگرانی، درک و همدلی دیگران همسود)، ج). حمایت اطلاعاتی (مشاوره، اطلاعات و پیشنهادات)، د). حمایت ارزشیابانه (احترام، تأیید و بازخورد) یا ترکیبی از آنها را برای فرد خود دست‌وپا کنند. مهم‌ترین این موارد حمایت یا رانت



مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

اطلاعاتی است. این رانت باعث می‌شود در بزنگاه‌های حساس تصمیم‌گیری و اعمال نفوذ کنند و منافع خود را تأمین کنند. مشارکت‌کننده شماره ۵ اشاره می‌کند:

تصمیم گرفته نشده، می‌بینید که عده‌ای از بیرون از همه جزئیات آن خبر دارند. مشخص است که این افراد رانت و نفوذ دارن. باید قبول کرد که این افراد از مجراهای سود می‌برند که از همه سیاست‌ها و ارزش زمین‌ها خبر پیدا می‌کنند، وگرنه منطقی نیست که همیشه عده‌ای بدانند که قیمت فلان جا در چند ماه آینده چند برابر می‌شود.

در وضعیتی که اطلاعات سریع منتشر و در اختیار افراد قرار می‌گیرد، دستیابی انحصاری اشخاص حقیقی یا حقوقی به امکانات و موقعیت‌های درآمدزا و نقشه طرح‌های بزرگ که موقعیت اراضی اطراف طرح‌ها را به‌طور چشمگیری بالا می‌برد، یا اطلاع یافتن از تغییرات در قوانین و مقررات و نحوه عملکرد سیاست‌های اراضی که می‌تواند باعث تغییرات قیمتی کلی و سراسری و بزرگ شود، نیز ازجمله این رانت‌های اطلاعاتی است که در این حوزه وجود دارد.

نتیجه‌گیری

شهر تهران از زمانی که به پایتخت سیاسی ایران تبدیل شد، به تدریج با تمرکز فزاینده اقتصادی و صنعتی نیز روبرو شد. این روند منجر به تشدید مهاجرت‌ها و افزایش بهای زمین در بافت مرکزی و نیز نواحی اطراف تهران و بالارفتن ارزش زمین و درنتیجه تغییر و اختلاط کاربری اراضی شهر تهران شد. این وضعیت به‌ویژه در دو دهه اخیر (قلمرو زمانی مطالعه) با توجه به شرایط اقتصادی، قیمت زمین و اجاره و محدوده طرح ترافیک و غیره، فشارهای بر بافت شهری تهران ایجاد کرده است. به این اعتبار این مطالعه با توجه به قلمرو زمانی، مکانی و نیز محدودیت‌های خاص خود، به‌طور خاص درصدد بررسی عوامل نهادی تغییر کاربری اراضی شهر تهران در دو دهه اخیر بود. بر این اساس، عوامل نهادی مهمی در ساختار کنونی حکمروایی کلانشهر تهران وجود دارد که تغییر کاربری اراضی را به سمت‌وسوی خاصی سوق می‌دهد که ممکن است ناآگاهانه نیز باشند. الف). نبود چشم‌انداز مشترک و مورد اجماع عموم نهادهای درگیر که خود را در قالب "موازی‌کاری نهادی، عدم همگرایی سازمانی، تداخل وظائف و دوباره‌کاری" نشان داد؛ ب). سطح تخصص پایین و عدم بهره‌گیری از تخصص‌ها در جایگاه‌های سازمانی مناسب که خود را در قالب مضامینی همچون "دشواری همگامی با دانش روز، ضعف دانش تخصصی و نیز ضعف اطلاعاتی" خود را نشان داد؛ ج). نگرش بخشی و فقدان نگرش سیستمی که خود را در مضامینی همچون "ضعف تفکر سیستمی، ضعف تفکر بین‌رشته‌ای و ..." خود را نشان داده؛ د). مداخلات و نظارت‌های نامطلوب که خود را در قالب مضامینی همچون "نظارت‌های موقتی، نظارت‌های سلیقه‌ای، ضعف نظارت درونی، اعمال نفوذ در نظارت‌ها، ضعف در قوانین نظارتی، مداخلات فراقانونی و غیره" نشان داد.

در چارچوب مفهومی از دو رویکرد مهم حکمرانی و نهادگرایی به‌مثابه چارچوب مفهومی استفاده شد. این دو رویکرد بر اهمیت روبه تزاید نهادهای رسمی و سیاست‌ها در روند کاربری اراضی تأکید دارند. آنچه در سیاست‌های حوزه کاربری اراضی موجب سردرگمی و غفلت است ضعف این دو رویکرد در این حوزه است. قوانینی که ساختار حکمرانی و حکمروایی خاص یک کشور و روابط قراردادی را تعیین می‌کنند مهم‌ترین مکانیسم‌های هستند که موجبات ممانعت از تعدی به اراضی را فراهم می‌سازد. توانایی حکومت برای ایجاد و اجرای قوانین و ارائه خدمات موجبات مشارکت، شفافیت و پاسخ‌گویی که مؤثر و عادلانه است و حاکمیت قانون را ترویج می‌دهد. حکمرانی خوب تضمین می‌کند که اولویت‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کاربری اراضی مبتنی بر اجماع گسترده در جامعه است. این سطح شامل: قوانین، سیاست‌ها و مدیریت سازمانی می‌باشد که به‌صورت تودرتو با هم در ارتباط هستند.

بر این اساس، اصلاح ساختار حکمروایی مدیریت اراضی کلانشهر تهران نیازمند مجموعه‌ای از اقدامات پیچیده در سطوح و در حوزه‌های مختلف است و تنها از طریق رفع تفرقه‌ای نهادین و هنجارین عملکردی و فضایی، ارتقای مشارکت نهادی و توجه به تخصص و شایستگی مدیران قابل حل نیست. بلکه این عوامل خود متأثر از طیفی از عوامل نهادی مهم در قالب، عوامل «سیاسی و قانونی» هستند که خود برآیند یک سیستم معیوب مدیریتی در سطوح مختلف به شمار می‌روند. اقدامات اساسی را باید براساس اولویت‌های زمانی مکانی، وضعیت تجاری و اقتصادی و نیز تحولات جمعیتی و متناسب با میزان و

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

زمان موردنیاز برای تغییر و اصلاح هر منطقه طبقه‌بندی نمود. برخی از مناطق با تنش‌هایی روبرو هستند که در مناطق دیگر این تنش کمتر است. برخی از مناطق و محدوده‌های نیازمند تحولات در نوع قوانین و نظارت‌ها هستیم و در برخی از مناطق و محدوده‌ها نیز لازم است که سیستمی یکپارچه تعبیه شود تا در پرتو یک بانک اطلاعاتی تحولات و تغییرات را به‌صورت روزمره ثبت و ضبط کند.

در وهله اول ضروری است مسائل و موانع مرتبط با خود نهادهای درگیر با کاربری اراضی و مجموعه مدیریت شهری کلانشهر تهران رفع شود که این مهم از طریق بازنگری در نگرش‌های برنامه‌ریزی و به‌کارگیری مدیران و ساختار سازمانی مدیریت تهران قابل حل است. در بلندمدت الزامی است اصلاحات بنیادینی درخصوص موانع قانونی و سیاسی صورت گیرد، چراکه رانت‌ها و ائتلاف‌های شکل گرفته پیرامون این پدیده، علت‌العلل سایر عوامل نهادی رسمی محسوب شده که خود را در قالب «مداخلات فراقانونی» بروز داده و فقط در صورت اصلاح ساختارهای سیاسی و قانونی موانع حکمروایی کلانشهر تهران رفع خواهند شد. چنانچه بخواهیم حکمروایی خوبی درخصوص کنترل و جهت‌دهی مطلوب و متناسب با سیاست‌گذاری‌های اراضی شهری تهران داشته باشیم، باید براساس «مسئولیت‌پذیری» تمامی فعالیت‌های مدیریت زمین در بازه‌ی زمانی مشخص و بدون تأخیر انجام شود که این روند منجر به استقرار «شفافیت» خواهد شد که براساس آن هرگونه تصمیم‌گیری در مدیریت زمین با پیروی از قانون و مقررات و بدون هرگونه «جانبداری» صورت خواهد گرفت. این امر خود در سطحی بالاتر «نظارت‌ها» را قاعده‌مند و سالم می‌سازد، «ائتلاف‌ها» را کم قدرت‌تر و اقدامات مدیریت زمین را از طریق چارچوب‌های مصرح «حاکمیت قانون» کنترل خواهد کرد و مانع تعددی افراد در تصرف و تغییرات ناموجه اراضی می‌شود. استنتاج محقق بر این است که به‌منظور نیل به درک درستی از تغییرات حادث شده بر اراضی مجموعه شهری تهران بررسی اسناد و قوانین مطروحه در این حوزه ضروری پیوستها

شماره	جایگاه شغلی	مدت فعالیت	محل فعالیت	مدت مصاحبه	جنس	شماره مصاحبه
۱	کارشناس حقوقی	۷ سال	بنیادمسکن	۳۹ دقیقه	مرد	P1
۲	کارشناس حقوقی	۸ سال	شهرداری	۴۱ دقیقه	مرد	P2
۳	معاونت عمرانی	۹ سال	استانداری	۳۹ دقیقه	زن	P3
۴	هیئت علمی	۱۱ سال	دانشگاه	۳۸ دقیقه	مرد	P4
۵	کارشناس حقوقی	۵ سال	بنیاد مسکن	۴۶ دقیقه	مرد	P5
۶	کارشناس عمرانی	۱۵ سال	بنیاد مسکن	۳۱ دقیقه	زن	P6
۷	معاونت عمرانی	۱۰ سال	شهرداری	۳۳ دقیقه	مرد	P7
۸	هیئت علمی	۱۲ سال	دانشگاه	۴۳ دقیقه	مرد	P8
۹	مدیر	۱۴ سال	مهندسین مشاور	۳۹ دقیقه	مرد	P9
۱۰	کارشناس ارشد محیطزیست	۷ سال	سازمان مردم نهاد	۵۰ دقیقه	زن	P10
۱۱	کارشناس طرح تفصیلی	۹ سال	شهرداری	۵۵ دقیقه	مرد	P11
۱۲	معاونت عمرانی و فنی	۱۳ سال	وزارت راه و شهرسازی	۴۰ دقیقه	مرد	P12
۱۳	معاونت	۱۱ سال	سازمان محیطزیست	۴۶ دقیقه	مرد	P13
۱۴	کارشناس حقوقی	۱۳ سال	سازمان محیطزیست	۴۷ دقیقه	مرد	P14
۱۵	دانشجوی دکترای شهرسازی	۶ سال	سازمان مردم نهاد	۵۱ دقیقه	مرد	P15
۱۶	هیئت علمی	۷ سال	دانشگاه	۴۶ دقیقه	مرد	P16
۱۷	معاونت	۱۰ سال	شورای عالی شهرسازی	۴۲ دقیقه	مرد	P17
۱۸	عضو شورا عالی شهرسازی	۱۲ سال	شورای عالی شهرسازی	۳۸ دقیقه	مرد	P18
۱۹	مهندس و کارشناس	۸ سال	شورای عالی شهرسازی	۳۹ دقیقه	زن	P19
۲۰	مهندس طراح	۱۱ سال	شرکت مهندسین مشاور	۳۲ دقیقه	زن	P20

مشخصات دموگرافیک مشارکت‌کنندگان

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

است تا شکاف‌های قانونی و محتوای پیشرو شناسایی شود. ارائه بانک اطلاعاتی و یکپارچه‌سازی قوانین این حوزه به‌منظور جلوگیری از تشکیک آراء و تفسیر به رأی قوانین این حوزه؛ نظارت دقیق بر فعالیت‌های بنگاه مشاوران املاک که حلقه اصلی ارتباط فروشندگان و خریداران اراضی کشاورزی و عاملین اصلی تفکیک و تغییر کاربری اراضی کشاورزی و ساخت‌وسازهای غیرمجاز هستند و تشکیل کارگروهی تخصصی به تفکیک نوع اراضی به‌منظور رسیدگی و تسهیل در روند نظارت مطلوب بر اراضی، نیز از الزامات ممانعت از تغییر ناروی کاربری اراضی مجموعه شهری تهران هستند.

منابع

- احمدی شاپورآبادی، محمدعلی؛ تقدیسی، احمد؛ رضوانی، محمدرضا (۱۳۹۲)، «شناسایی و تحلیل عوامل مؤثر بر تغییر کارکردی نواحی روستایی استان قم»، در آمایش سرزمین، شمارهٔ ۵، ۱۸۱ صص-۲۰۹.
- احمدیان، محمدعلی (۱۳۸۲)، «حاشیه‌نشینی، ریشه‌ها و راه‌حل‌ها»، مجله اندیشه حوزه، شماره ۴۳ و۴۴.
- اسمعیلی دستجردی‌پور، عادله؛ چذیری، محمد؛ صدیقی، حسن (۱۳۹۳)، «نگرشی نهادی به توسعه در بخش کشاورزی»، برنامه‌ریزی و بودجه، سال نوزدهم، شماره ۳، صص ۱۳۱- ۱۴۹.
- امانپور، سعید؛ کاملیفر، محمدجواد؛ بهمئی، حجت (۱۳۹۶)، «تحلیلی بر تغییرات کاربری اراضی در کلان‌شهرها با استفاده از آنالیز تصاویر ماهواره‌ای در محیط ENVI «مطالعه موردی: کلانشهر اهواز»، فصلنامه علمی – پژوهشی اطلاعات جغرافیایی، دوره۲۶، شماره ۱۰.
- امینی، سماء؛ رحمانی، بیژن؛ مجیدی خامنه (۱۳۹۶)، «پیامدهای اقتصادی تغییرات کاربری اراضی روستاهای پیراشهری مورد: روستاهای دهستان جی در شهرستان اصفهان»، اقتصاد فضا و توسعه روستایی، سال ششم، شماره ۲، صص ۱۷-۴۰.
- پورمحمدی، محمدرضا (۱۳۸۲)، برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، تهران: انتشارات سمت.
- جرجانی، حسینعلی (۱۳۸۸)، «توسعه فیزیکی شهر و تأثیر آن بر تغییرات کاربری اراضی کشاورزی» پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران.
- خاکپور، براتعلی؛ ولایتی، سعدالله؛ کیان‌نژاد، قاسم (۱۳۸۶)، «الگوی تغییر استفاده از زمین در شهر بابل طی سال‌های ۱۳۶۲-۱۳۸۷»، مجلهٔ جغرافیا و توسعهٔ منطقه‌ای، شمارهٔ ۹، صص ۴۵-۶۴.
- دلفان‌آذر، شقایق و افشار، راحله (۱۳۹۰)، «نقش نهادهای دولتی در تغییر الگوی کاربری زمین شهری (مطالعه موردی: شهر کلاردشت)»، پژوهش‌های دانش زمین، سال دوم، شماره ۸، صص ۸۵-۷۲.
- رنجبر، هادی؛ علی‌اکبر حقدوست؛ مهوش صلصالی؛ علیرضا خوشدل؛ محمدعلی سلیمانی؛ نسیم بهرامی (۱۳۹۱)، «نمونه‌گیری در پژوهش‌های کیفی:راهنمایی برای شروع»، مجله علمی پژوهشی دانشگاه علوم‌پزشکی ارتش جمهوری اسلامی ایران، سال دهم، شماره ۳، شماره مسلسل ۳۹.
- ریزوندی، محمدامیر؛ سحابی، بهرام؛ مؤمنی، فرشاد؛ یاوری، کاظم (۱۳۹۴)، «کاوشی در تعریف نهاد: ارزیابی رویکردهای متأخر بدیل در تعریف نهاد»، فصلنامه برنامه‌وبودجه، سال بیستم، شماره ۴، صص ۱۸۵-۲۱۰.
- زندیه، الهام (۱۳۹۵)، «بررسی عملکرد شهرداری‌ها در چارچوب رویکرد حکمروایی خوب شهری؛ نمونه موردی: شهرداری شهر ملایر»، آمایش محیط، شماره ۳۹، صص ۶۱-۷۶.
- شایسته‌مند، مهناز؛ حیاتی، بابالله؛ حقجو، مریم (۱۳۹۸)، «عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی در شهرستان تبریز»، دانش کشاورزی و تولید پایدار، سال بیست و نهم، شماره ۱، صص ۲۳۷- ۲۴۹.
- شمس‌پویا، محمدکاظم؛ توکلی‌نیا، جمیله؛ صرافی، مظفر؛ فنی، زهره (۱۳۹۶)، «تحلیلی بر برنامه‌های توسعه و سیاست‌های زمین شهری با تأکید بر رویکرد حکمروایی خوب زمین؛ موردپژوهی: کلانشهر تهران»، اطلاعات جغرافیایی، دوره۲۶، شماره ۱۰۴.
- صدیقی، صابر؛ دربان استانه، علیرضا؛ رضوانی، علیرضا (۱۳۹۶)، «بررسی عوامل کالبدی و سیاسی مؤثر بر تغییر کاربری اراضی شهرستان محمودآباد»، فصلنامه علمی – پژوهشی برنامه‌ریزی فضایی (جغرافیا)، سال هفتم، شماره دوم، (پیاپی ۲۵)، صص ۳۹-۵۸.
- ضرابی، اصغر؛ غلامی بیمرغ، یونس؛ موسوی، سیدعلی (۱۳۸۸)، «بررسی کاربری اراضی شهر نورآباد ممسنی با استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS)»، مجله مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، سال اول، شماره اول، اصفهان.
- غمامی، مجید (۱۳۸۰)، «رابطه شهر و منطقه تهران: تنگناها و ضرورت‌ها»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۱.
- فلیک، اووه (۱۳۹۵)، درآمدی بر تحقیق کیفی، ترجمه هادی جلیلی، تهران: نشر نی.
- لطیفی، غلامرضا و مقبول اقبالی، مهناز (۱۳۹۷)، «تحلیل کیفیت فضاهای عمومی مرکزی شهر تهران و پیامدهای آن بر رفاه شهری»، برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، سال دهم، شماره ۳۹، صص ۱۱۱- ۱۴۴.

مدیریت شهری

فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹

Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

- پیجانوسکی، برایان سی؛ جی برون، دانیل؛ ای شلیتو، برادلی؛ ای مینک، گاراو (۱۳۹۱)، «پیش‌بینی تغییرات کاربری زمین با استفاده از شبکه‌های عصبی GIS»، ترجمه غلامرضا لطیفی و محمدحسین کاظمی اندریان، سپهر، دوره ۲۱، شماره ۸۲.
- لطیفی، غلامرضا و بساطیان، سیدمحمد (۱۳۹۱)، «پیامدهای امنیتی ناشی از تمرکزگرایی در کلانشهر تهران»، جستارهای فرهنگی، شماره اول، صص ۱۲۳-۱۳۷.
- مطیعی لنگرودی، سیدحسن؛ رضوانی، محمدرضا؛ کاتب ازگمی، زهرا (۱۳۹۱)، «بررسی اثرات اقتصادی تغییر کاربری اراضی کشاورزی در نواحی روستایی؛ مطالعهٔ موردی: دهستان لیچارکی حسن رود بندر انزلی»، در مجله پژوهش و برنامه‌ریزی روستایی، دورهٔ ۱، شمارهٔ ۱. صص ۱-۲۳.
- میرزایی، محسن و همکاران (۱۳۹۲)، «بررسی تغییرات پوشش اراضی استان مازندران با استفاده از سنجه‌های سیمای سرزمین بین سال‌های ۱۳۶۳-۱۳۸۹»، اکولوژیک کاربردی، سال دوم، شمارهٔ ۴، تابستان. صص ۳۷-۵۴.
- Baumgartner, Philipp; Cherlet, Jan (2015), Institutional Framework of (In)Action Against Land Degradation',Economics of Land Degradation and Improvement – A Global Assessment for Sustainable Development, pp 33-54.
- Bekele, W., & Drake, L. (2003). Soil and water conservation decision behavior of subsistence farmers in the eastern highlands of Ethiopia: A case study of the hunde-lafto area, Ecological Economics, ۴۶, 437–451.
- Braimoh, A., and Onishi. T. (2007), Spatialdeterminats of urban land use change in Lagos Nigeria, Land Use Policy, v. 24, p. 502-515.
- Ciaian, Pavel;d'ArtisKancs, Jo Swinnen, Kristine Van Herck and LiesbetVranken (2012),' Institutional Factors Affecting Agricultural Land Markets', comparative analaysis of factor markets for agricultural across the member states.
- Dempsey, J. A., Andrew J. P, Jeffrey D. K, Joshua J. Lawler, Sebastian Martinuzzi, Volker C. Radeloff, and Daniel P. Bigelow. (2017), "Effects of local land-use planning on development and disturbance in riparian areas" Land Use Policy. No ۶۰. pp ۲۵-۱۶.
- Kanianska, R. M. Kizeková, J. Nováček, and M. Zeman, (2014), "Land-use and land-cover changes in rural areas during different political systems: a case study of Slovakia from 1782 to 2006," Land Use Policy, vol. 36, pp. 554–566.
- Mcloughlint. J. b. (1973), Urban and regional planning a system approach, New York: Praeger publishers.
- North, D. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pender, J., & Kerr, J. (1998), Determinants of farmers' indigenous soil and water conservation investments in semiarid India.Agricultural Economics,۱۹, 113–125.
- Sali, G. (2012), "Agricultural Land Consumption in Developed Countries" In 2012 Conference, August 18-24, 2012, Foz do Iguacu, Brazil, no. 126431. International Association of Agricultural EconomistsAlig.
- Scherr.S.J., and P.B.R. Hazell (1994), Sustainable agricultural development strategies in fragile lands. EPTD Discussion Paper No. 1. Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.
- Shi, Y. R. Wang, L. Fan, J. Li, and D. Yang, (2010),"Analysis on land-use change and its demographic factors in the original-stream watershed of Tarim River based on GIS and statistic," Procedia Environmental Sciences, vol. 2, pp. 175–184, 2010.
- Shu, B. H. Zhang, Y. Li, Y. Qu, and L. Chen, (2014),"Spatiotemporal variation analysis of driving forces of urban land spatial expansion using logistic regression: a case study of port towns in Taicang City, China," Habitat International, vol. 43, pp. 181–190, 2014.
- Tenge, A. J., De Graaff, J., &Hella, J. P. (2004).Social and economic factors affecting the adoption of soil and water conservation in west Usambara highlands, Tanzania. Land Degradation and Development, ۱5, 99–114.
- Thompson, Cheryl Bagley & Walker. B.Lee.(1998), Basics of Research (part 12): Qualitative Research, Air Medical Journal,No. 17, Vol. 2

مدیریت شهری
فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۶۱ . زمستان ۱۳۹۹
Urban managment
No.61 Winter 2020

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]