مدیریت شهری
شماره ۳۶ پاییز ۱۳۹۳
No.36 Autumn 2014
۱۵۵-۱۸۰
زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۲/۱۲/۴ زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۳/۵/۱

تحلیل و ارزیابی سیاست‌پژوهی نقش‌پذیری نهادهای رسمی در فرایند تامین زمین و مسکن شهری با ارائه راهکارها و پیشنهادات در ایران

پدرام اخوان گوران*- کارشناس ارشد مهندسی عمران سازه، دانشگاه مازندران، مازندران، ایران.

چکیده

ارزیابی سیاستهای مربوط به فرآیند تامین زمین و مسکن شهری، از مهمترین موضوعات در حوزه برنامه‌ریزی کالبدی شهر بشمار می‌رود؛ چنانچه بررسی ابعاد این معضل و ارائه راهکارهای مناسب امری ضروری بنظر می‌رسد و فرض اساسی تحقیق نیز ناکارآمدی سیاستهای تابحال دولتی و سایر نهادهای رسمی در بهینه‌سازی عملکرد بازار برای عرضه مطلوب زمین شهری است. پژوهش حاضر، سعی در شناخت زمینه‌های عرضه نامتعادل و نامناسب زمین شهری برای تأمین مسکن دارد. بر این اساس،گام نخست تحقیق بر توصیف خصوصیات، مفاهیم و تعاریف زمین شهری و عناصر وابسته به آن استوار است. درگام دوم به شناخت روابط علت و معلولی قضایا تأکید دارد. بر این اساس روش تحقیق توصیفی- تحلیلی و در رویکرد اکتشافی است که از روش سیاست‌پژوهی در تدوین و ارائه راهکارها و سیاستگذاری کلان بهره برده است. این مقاله، ضمن بهره‌گیری از نتایج ارزنده همه تحقیقات و پژوهشهای در دسترس انجام شده در خارج و داخل کشور، خواسته است به بحث توسعه نقش و جایگاه نهادهای رسمی عرضه زمین شهری به منظور تأمین زمین و مسکن شهری بنگرد. در پایان راهکارها و سیاستهایی چند در این رابطه مورد اشاره قرارگرفته است.

واژگان کلیدی: نهادهای رسمی، تامین زمین و مسکن، سیاستهای زمین شهری، دیدگاه‌های نظری زمین شهری.

Disclosure Policy Studies evaluating the role of official bodies in the process of land and housing supply by providing guidelines and recommendations in Iran

Abstract

Evaluate policies related to the provision of land and housing, the most important issues in the field of urban planning is considered. Essential aspects of the problem, and it seems appropriate. The basic premise of research and policy ineffectiveness of government and other official bodies ever in the market to offer optimal performance optimization of urban land; this study attempts to identify areas of urban land supply for housing is unbalanced and inappropriate. Accordingly, the first step in the characterization study, the concepts and definitions of urban land and its associated elements are based. The research is exploratory, descriptive and analytical approach. Studies on the formulation and solution of policy and macro policy have benefited. The strategies and policies in this regard have been mentioned a few.

Keywords: Formal institutions, the provision of land and housing policies, urban land, urban land theoretical perspectives.

* نویسنده مسئول مکاتبات، شماره تماس: ۰۹۱۲۲۱۰۸۶۱۴، رایانامه: pedram_ag@yahoo.com

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

مقدمه

بررسی روند گذشته تحولات جمعیتی کشور از یکسو، نشانگر رشد سریع جمعیت و از سویی نشانگر تغییر الگوی سکونت و افزایش نرخ جمعیت شهرنشین است. بر اساس نتایج تفضیلی سرشماریهای عمومی‌نفوس و مسکن مسکن سالهای ۶۵-۱۳۵۵ و ۷۵-۱۳۶۵، بترتیب ۱۵/۷ و ۱۰/۶ میلیون نفر بر جمعیت کشورمان اضافه شده و شمار جمعیت در سال ۱۳۷۵ به بیش از ۶۰ میلیون نفر رسیده است. این گسترش فزاینده شهرنشینی شهری بیش از هر چیز، نیازمند وجود زمین مناسب برای کاربری مسکونی شهری است. طبق ارقام موجود در دهه گذشته ۳۰ تا ۳۵ میلیون مترمربع از زمینهای شهری در داخل و خارج شهرها به زیرساخت و سازها رفته، در حالیکه تولید مسکن و تامین و گسترش زیرساختهای شهری پاسخگوی همه نیازهای جدید و کمبودهای موجود نبوده است و پیش‌بینی می‌شود برای تأمین همه نیازها و رفع کمبودهای موجود در یک دوره ۲۰ ساله حداقل بین ۴۵ تا ۵۰ میلیون متر مربع زمین شهری با قابلیتهای متفاوت نیاز باشند. در واقع بر این نکته تأکید دارند که طی سالهای گذشته، علیرغم در دسترس بودن «زمین شهری» بنا به‌علل مختلف نظیر، مشکلات حقوقی، اداری، عدم آماده بودن فیزیکی زمین، سیاستهای مقطعی و بعضاً ناپخته دولت، بورس‌بازی زمین، احتکار و سایر مسائل مشابه، امکان عرضه و واگذاری زمین شهری متناسب با تقاضای مسکن را فراهم نکرده و در نتیجه تقاضا هر روز متراکم‌تر شده و گرانی و کمیابی زمین قابل عرضه را باعث گشته است.

ظهور و وجود مشکلات فوق‌الذکر در عرصه توسعه شهری، باعث گشته تا محققین، برنامه‌ریزان و مسئولین دولتی بر نقش نهادهای رسمی در عرصه، توسعه، نظارت، کنترل و دخالت مستقیم در بازار زمین شهری تأکید ورزند. دولت در طی دهه‌های گذشته هم در عرصه سیاست گذاری و هم دخالت، نقش ایفا نموده است. ارزیابی دفتر امور عمران شهری و مسکن و شهرسازی در این بعد نیز تأکید دارد که علیرغم فعالیتهای دولت و دستگاههای ذیربط در امر توسعه زمین شهری، نه تنها توفیق قابل ملاحظه‌ای در بهینه سازی نظام عرضه و تقاضای شهری حاصل نشده بلکه بعضاً بر چالشهای موجود نیز افزوده است. با این ارزیابی، مهمترین مشکلات بر سر راه بهینه سازی فرآیند توسعه مسکن شهری را می‌توان چنین بر شمرد: «عدم تعادل عرضه و تقاضای مسکن؛ فقدان تعادل قیمت زمین و مسکن در ساختار اقتصادی کشور؛ سهم بالای هزینه زمین در سرمایه‌گذاری ایجاد مسکن؛ فاصله زیاد زمانی بین عرضه و تملک زمین؛ نارسایی در قوانین و سیاستهای زمین شهری. بدین ترتیب، وجود نارساییهای فوق در عرصه زمین شهری، الگوهای رشد و توسعه شهری را مخدوش، توازن شهری در عرصه‌های اقتصادی- اجتماعی وکالبدی را مختل، بی‌عدالتی در فضای شهری را تشدید، »کیفیت کل محیط زیست شهری را تقلیل و توسعه هماهنگ شهری را (توسعه پایدار) دچار نقصان کرده است.

در این مقاله تلاش شده است تا در روشی سیاست پژوهانه فرآیند تامین زمین شهری مورد بررسی قرار گرفته و راهکارها و سیاستهایی در راستای مدیریت زمین و مقولات وابسته به آن ارائه گردد.

مواد و روشها

بر اساس گونه‌شناسی‌های متداول (مانند بیکر، ۱۳۸۸؛ کیوی وکامپنهود، ۱۳۸۶؛ گیدنز، ۱۳۷۸) تحقیق بر حسب هدف به سه نوع تحقیق «**توصیفی**»[1]، «**تحقیق تبیینی**»[2] و «**تحقیق اکتشافی**»[3] تقسیم می‌شود. پس از این حیث این پژوهش دارای ماهیت اکتشافی خواهد بود. به پژوهش کمّی[4] «**اثبات‌گرا**»[5] و به پژوهش کیفی، پژوهش «**مابعد اثبات‌گرا**»[6] نیز گفته می‌شود. پژوهش اثبات‌گرا، ریشه در این فرض دارد که جلوه‌های محیط اجتماعی، واقعیّتی مستقل را تشکیل می‌دهند و طی زمان و موقعیت‌ها، نسبتاً ثابت‌اند. پژوهش‌های کیفی و کمّی

1. Descriptive Research
2. Explanatory Research
3. Exploratory Research
4. Quantitative Research
5. positivism
6. post positivism

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

می‌توانند از طریق کشف (توسط پژوهش‌های کیفی) و تأیید (توسط پژوهش‌های کمی) هم‌دیگر را کامل کنند؛ بنابراین با وجود همه تفاوت‌ها، بسیاری از پژوهش‌گران، اکنون ترکیبی از رویکردهای کمّی و کیفی را برای فهم کامل پدیده مورد بررسی خود، به‌کار می‌برند. روش تحقیق پیمایشی[7]، روش آزمایشی[8]، روش تحقیق مشاهده مشارکتی[9] و روش تحلیل داده‌های موجود (تحلیل ثانوی)[10] را باید چهار روش تحقیق اصلی دانست که در منابع معتبر (کیوی وکامپنهود، ۱۳۸۶؛ گیدنز، ۱۳۷۸؛ بیکر، ۱۳۸۸) در ارتباط با روش تحقیق در علوم اجتماعی بیشتر مورد تاکید است؛ لهذا در پژوهش پیش‌رو، با توجه به ماهیت موضوع، عمدتا از روش تحلیل ثانوی در مراحل مختلف کار استفاده خواهد کرد. روش تحلیل داده‌های ثانویه یکی از عام‌ترین اشکال تحقیقات اجتماعی محسوب می‌شود که امروزه در علوم اجتماعی رایج است. در این روش، بر خلاف سه روش دیگر، محقق خود به گردآوری اطلاعات نمی‌پردازد، بلکه طرح تحقیقی برای تحلیل مجدد اطلاعاتی که قبلاً گردآوری شده‌اند تهیه می‌کند. از سویی دیگر این روش اغلب هنگامی‌که مطالعه‌ای در ابعاد زمانی و مکانی را در خود دارد، ضروری است که پژوهش حاضر نیز در بخشهای متعددی نیازمند تحلیل‌هایی از این دست خواهد بود. همچنین یکی از وجوه تمایز تحلیل داده‌های از قبل گردآوری شده با تحقیقی که خود محقق داده‌های جدیدی گردآوری می‌کند، عامل زمان است. تحقیقی که بر اساس داده‌های موجود صورت می‌گیرد از تحقیقی که در پی گردآوری داده‌های جدید است یک‌گام جلوتر است (بیکر، ۱۳۸۸، ص ۳۰۹)، بنابراین به نظر می‌رسد استفاده از روش داده‌های موجود با زمان ممکن در پژوهش حاضر نیز مطابقت و سازگاری داده باشد و بدین ترتیب موجب صرفه‌جویی در زمان و هزینه جمع‌آوری داده‌ها گردد[11]. در اینجا باید توجه نمود که پژوهش حاضر (همانگونه‌که از عنوان آن برمی‌آید) تنها در پی اکتشاف، توصیف و تبیین نیست و با توجه به **رویکرد آینده پژوهی**، می‌کوشد تا در پی شناخت و تحلیل مسایل و شناسایی آینده‌های ممکن، در نهایت به ارائه راه‌حلها و سناریوهای مناسب برای مواجهه با آینده بپردازد. بدین ترتیب، در پژوهش حاضر، ضروری است تا فرآیند پژوهش اجتماعی و فرآیند و تئوری «**برنامه ریزی رویه‌ای**»[12] در هم آمیزد. پاسخگویی به این ضرورت در قالب فرآیند سیاست‌پژوهی[13] قابل تحقق است. از دید ماژرزاک (۱۳۷۹) سیاست‌پژوهی، روش پژوهش خاصی نیست بلکه فرایند انجام پژوهش درباره مسایل اجتماعی یا تحلیل مسئله اجتماعی مهمی است که در نهایت به ارائه توصیه‌های عملی برای سیاست‌گذاران به منظور حل مسئله می‌انجامد. امروزه تحت عنوان سیاست‌پژوهی به نقش مستقیم تحقیقات علوم اجتماعی در عرصه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توجه می‌کنند. به نظر راسی(P.H. Rossi)، «**سیاست‌پژوهی**» آمیزه‌ای از علم، فن و هنر است (ماژرزاک، ۱۳۷۹، ص ۹-۷). خصوصیات مهم سیاست پژوهی را می‌توان در موارد زیر جستجو نمود (غراب، ۱۳۸۱، ص ۳۸-۳۷): «۱- چند بعدی بودن تحقیق: معمولا در سیاست پژوهی از رشته‌های مختلف و متنوع استفاده می‌شود که در این خصوص پیوند و رابطه تنگاتنگی میان رشته‌ها حاصل می‌گردد. ۲- اعمال رویکرد تجربی استقرایی در تحقیق: در این نوع تحقیق محققان همواره یک رابطه رفت و برگشتی میان مفاهیم، اندیشه‌ها و متغیرها و نیز واقعیات، تجربه‌ها و عینیات برقرار می‌کنند که این امر خود باعث پالایش نقطه نظرات علمی و روش‌های

7. Survey
8. Experiment
9. Participant Observation
10. Secondary Analysis

۱۱. با این وجود این پژوهش با برخی ضعف‌ها نیز روبرو است. از آن جمله، پژوهشگر وابسته به منابع موجود است که ممکن است جامع نبوده و یا برای موضوع ما مناسبت کامل نداشته باشند؛ تفسیر منابع از لحاظ اینکه تا چه‌اندازه نماینده گرایش‌های واقعی هستند ممکن است دشوار باشد؛ مانند آنچه در بعضی انواع آمارهای رسمی دیده می‌شود و پژوهشگر هیچ کنترلی بر انحراف احتمالی در داده‌ها ندارد.

12. Procedural planning theory
13. Policy Research

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

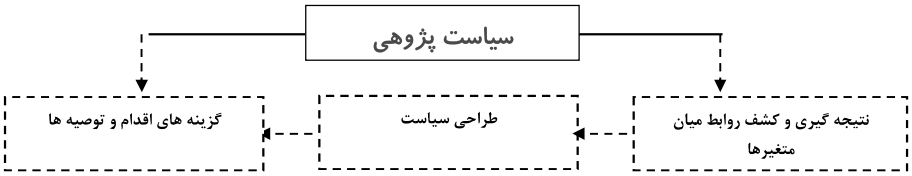
محققان از یکسو و نیز شفاف شدن هدفهای سیاست گذاران از سوی دیگر می‌شود. ۳- در راهبرد پژوهی محققان یکی از عناصر اصلی در فرآیند برنامه ریزی و سیاست گذاری خواهد بود؛ بدین ترتیب محقق در مراحلی باید از نقش خود دور شود. ۴- در فرآیند سیاست پژوهی بر قدرت خلاقیت و قوه ابتکار محققان بیش از پیش تاکید می‌شود. ۵- گنجاندن صریح ارزش‌ها در فرآیند تحقیق: در سیاست پژوهی محققان باید گرایش ها، منافع و جهت گیری‌های ارزشی و ایدئولوژیک سیاست‌گذاران و صاحبان منافع وکلیه افراد وگروه هایی که به نوعی از آثار و پیامدهای سیاست بهره می‌برند را لحاظ کندکه این خود ارزشهای افراد و بازیگران وگروهها را در سیاست پژوهی به عنوان یک متغیر مستقل اساسی معرفی می‌کند. ۶- در نتیجه، سیاست پژوهی باید پاسخگوی نیازها و سوالهای اساسی بهره برداران اصلی تحقیق باشد. ۷- تمرکز بر متغیرهای انعطاف پذیر: همواره یکی از هدفهای عمده علم کنترل بر متغیرها و واقعیتهای اطراف بوده است. از این رو در سیاست پژوهی معمولا بر متغیرها و ابعادی از مساله تاکید می‌شودکه از تاثیر پذیری بیشتری برخوردار باشد و در نتیجه، قدرت مداخله سیاست گذاران و برنامه ریزان و مدیران را افزایش می‌دهد». بدین ترتیب مشاهده می‌شودکه فراتر از تحلیل اطلاعات و نتیجه‌گیری، سیاست پژوهی در پی یافتن راه حلهای مختلف حل مساله می‌باشد. از این منظر وظایف اصلی یک محقق در نقش سیاست پژوه را می‌توان به شرح نمودار زیر خلاصه‌کرد:

در این رویکرد، سیاست‌پژوه بر اساس نتایج و یافته‌های تحقیق و تحلیل، گزینه‌های مختلف و توصیه‌های عملی[14] برای سیاست‌گذاران و مدیران را ارائه می‌دهد. بهره‌گیری از نتایج تحقیق در طراحی فرایندهای اقدام بسیار دشوار و پیچیده است؛ چراکه در ارائه توصیه‌ها نباید تنها به اطلاعات حاصل از نتیجه‌گیری و تحلیل‌ها اکتفا کرد. توصیه‌ها نیز می‌بایست با بستری که اقدام‌های سیاسی در آن صورت می‌گیرد تناسب داشته باشد و از سوی دیگر باید سازوکارهای متنوعی چون قوانین و مقررات اداری، منابع، ساختار تشکیلاتی و غیره را برای سیاست‌گذاران در نظر بگیرد (غراب، ۱۳۸۱، ص ۴۱).

مبانی و ادبیات نظری

۱. «**زمین شهری**»: اصولاً در مقیاس گسترده، زمین به عنوان یک منبع در نظرگرفته شده وکاربری زمین به معنی کاربری منابع می‌باشد؛ لیکن در مقیاس شهری، بجای اینکه زمین را از منظر توان تولیدی خاک و یا معادن زیرزمینی ارزیابی کنند، تأکید بیشتر بر روی توان استفاده از روی زمین، جهت استقرار فعالیتهای گوناگون است. در مورد اول زمین به گروههایی همچون معدن، کشاورزی، مرتع و جنگل طبقه‌بندی شده و توان آن بر حسب محصول زمین سنجیده می‌شود؛ در حالیکه در مورد زمین شهری، زمین به گروههایی نظیر تولید، توزیع، خدمات، مسکن، تفریح، حمل و نقل و فعالیتهای دیگر یک جامعه شهری تقسیم و توان آن به عوامل متعددی بستگی داردکه از آن جمله است «مکان» و موقعیت آن (بحرینی، ۱۳۷۸، ص۱۸۱-۱۸۰).

۲. «**ماهیت زمین**»: دانشمندان و صاحبنظران علوم مختلف در خصوص تعریف و ماهیت زمین، دارای وحدت‌نظر نسبی هستند. اما در نحوه استفاده وکاربرد زمین چنین وحدت نظری را مشاهده نمی‌کنیم؛ چنانکه عده‌ای صاحبنظران معتقدند، زمین نه به عنوان یک‌کالا بلکه به عنوان یک منبع طبیعی، اساس سایر منابع



نمودار ۱. وظایف اصلی سیاست پژوه (محقق در فرآیند سیاست پژوهی)؛ منبع: غراب، ۱۳۸۱، ص ۴۱.

14. Recommendations

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

طبیعی محسوب می‌شود. با وجود دیدگاهها و نگرشهای مختلف نسبت به زمین، به طور کلی همه جوامع به ماهیت دوگانه زمین بعنوان کالایی عمومی و نیز خصوصی پی برده‌اند. زمین ماهیت عمومی دارد، از آن روی که:«۱.کالایی با دوام است، تولید مجدد یا نابودکردن آن جز در حدی بسیار محدود ممکن نیست. از آنجاکه هیچ نسلی نمی‌تواند آن را با مصرف خود تمام کند، هر نسل این وظیفه اخلاقی را دارد که در بهره‌گیری از آن به نسلهای آینده بیاندیشد؛ ۲. زمین یکی از عناصر شناخته شده در هر نوع تولید است. در جوامع کشاورزی زمین مهمترین منشأ برکت است. در جوامع شهری رابطه پیچیده‌تر است، اما باز هم قابلیت تولید، به مکان کافی و مناسب بستگی دارد؛ ۳. ارزش زمین، خاصه در شهرها تا حد زیادی با پدیده اجتماعی شهرنشینی ایجاد می‌شود. زمین ماهیت خصوصی دارد از آن روی که افراد نیاز روانی ژرفی به امنیت دارند و این امنیت از دیرباز با مالکیت زمین و خانه پیوند خورده است».(Paul, Balchin,1997.p81)

۳. «**ویژگیهای زمین شهری**»: اصولاً متخصصین پنج ویژگی مهم و اساسی را برای زمین در نظر می‌گیرند که عبارتند از: «**ثبات نسبی عرضه زمین**»: اقتصاددانان سنتی معتقدند که عرضه زمین در واقع ثابت است. اگر یک نوع کاربری در سطح زمین افزایش یابد (برای مثال مزارع) باید در کابریهای دیگر گسترش یابد (در داخل جنگل)؛ اما اقتصاد دانان زمین با این تعریف و درک جهانی زمین و چگونگی کاربرد آن موافق نیستند. آنها معتقدند که بواسطه فعالیتهای بشر تولید زمین هم افزایش می‌یابد و هم کاهش. اینان معتقدند که با استفاده متراکم‌تر می‌توان زمین را افزایش داد و بالعکس. با این وجود هنوز هم بایستی پذیرفت که در مقایسه با سرمایه (بعنوان یک منبع مستقل) و نیروی کار (کارگر یا کارفرما) زمین یک عامل تولید با انعطاف‌پذیری کمتر بوده و در مقایسه با سایر کالاها عرضه آن ثابت است (Balchin,1985.p3-4)؛ «**عدم پرداخت هزینه برای ایجاد آن**»: در حالیکه بشر قادر است مالکیت خود را افزایش دهد یا سرمایه ایجاد کند و مهارتهای خود را بهبود بخشد، قادر نیست زمین را به مفهوم عام بسازد. بنابراین زمین وجود داشته و بشر برای ساخت و ایجاد آن هیچ هزینه‌ای پرداخت نکرده است. اما وقتی که زمین را توسعه می‌دهیم هزینه‌هایی را متحمل می‌شویم در این صورت است که عامل زمین شبیه سایر عوامل تولید تلقی می‌گردد؛ «**عدم تجانس**»: برای استفاده‌کننده از زمین هر مکان تفاوت می‌کند؛ بگونه‌ای که می‌توان زمین را با لحاظ اقتصادی به زمینهای حاشیه‌ای نه چندان مفید، زمینهای متوسط و زمینهای مرکزی با کاربریهای بسیار سودمند طبقه‌بندی کرد. با این حال این طبقه‌بندیها را می‌توان نسبی تلقی نمود؛ «**رانت اقتصادی یا رانت کمیابی زمین**»: برای استفاده از زمین به عنوان یک کالای قابل داد و ستد با ارزش مبادلاتی، می‌توان از رانت تجاری استفاده کرد. این رانت را می‌توان به دو دسته رانت انتقالی و رانت اقتصادی تقسیم نمود. رانت انتقالی به مبادله زمین برای کاربریهای مختلف و جابجایی این کاربریها اشاره دارد. رانت اقتصادی نیز پرداختی است تحت تاثیر کمیابی زمین که به شکل مبلغ اضافی بصورت عایدی به صاحب و مالک زمین انتقال می‌یابد. اصولاً مفهوم رانت زمین را می‌توان تا حدود زیادی بر زمینهای کشاورزی و زمین شهری تعمیم داد، اما تفاوتهایی نیز بین این دو وجود دارد.

۴. «**اشکال مختلف زمین شهری**»: در یک تقسیم بندی کلی می‌توان زمین شهری را به دو دسته تقسیم کرد: **الف)** «**زمین اصلاح نشده**» و یا بعبارتی زمین شهری اصلاح نشده به آن دسته از زمینهایی می‌گویند که بطور قانونی در محدوده شهری واقع شده‌اند، ولی بر روی آنها ساخت و ساز انجام نشده یا بر مبنای تعریفی دیگر بر روی آنها ساختمان ایجاد نشده باشد. این دسته شامل زمینهای کشاورزی، منابع طبیعی (جنگل و مرتع)، زمینهای بایر و موات است. اینگونه زمینها که عمدتاً در حومه شهرها دیده می‌شوند، به لحاظ وسعت، موقعیت، کیفیت و نحوه مالکیت نقش بسزایی در توسعه شهری ایفا می‌کنند؛ **ب)** «**زمینهای اصلاح شده**»: این طیف از زمینها به آن دسته از زمینهای شهری اطلاق می‌گردد که تحت فرآیند توسعه قرارگرفته باشند؛ بگونه‌ای که بر روی آنها ساختمان ایجاد شده یا برخی خدمات و تسهیلات شهری و عمومی چون آب، برق، گاز، تلفن و شبکه آب و معابر بر روی آنها مهیا شده باشد تا برای گسترش ساخت

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

و ساز شهری آماده شود و یا در همین راستا حداقل در معرض تسطیع و اصلاح هندسی قرار گرفته باشد (میرعلی‌کتولی، ۱۳۸۰، ص ۲۹).

۵. «**مالکیت زمین از دیدگاه اسلام**»: از نظر اسلام روابط اقتصادی و اجتماعی با نحوه فکر و فطریات و عواطف و غرایز آدمی‌ارتباط دارد و محیط اجتماعی و اقتصادی، انعکاس مجموعه همین علایق است. چون اسلام و بالطبع اقتصاد اسلامی، توجه جدی به روابط اقتصادی دارد، پس چیزی جدا از تربیت فکری، اخلاقی و احکام عبادی و اجتماعی حکم نمی‌کند. بر همین اساس اسلام به مالکیت فردی و خصوصی درکنار مالکیت اجتماعی احترام می‌گذارد. در حقوق اسلامی، مالکیت مشروط است و قیودی داردکه بخشی از آن به طور عموم برای مالکیتها تشریح شده و دارای حکم اولیه است و بخشی ممکن است با حدوث عواملی مثل عسر و حرج و اضطرار به حکم ثانویه بوجود آید (ثابتی، ۱۳۷۳، ص ۲۸۱). حقوق اسلامی‌در چنین مواردی دارای احکام مترقی و مفیدی است. در این حقوق، تصرف مالک در ملک نیز در باب خودداری از اسراف و احتکارکه اموری ممنوع و حرام می‌باشند تشریح شده‌که محدودکننده آزادی و سلطه مالک در ملک خود می‌باشد. در خصوص سلطه مالکانه حدیث مشهور، «**الناس مسلطون علی اموالهم**» جاری است. ولی این سلطه هم دارای ضوابط و شرایطی است و به لحاظ تعارض با حقوق دیگران و اخلال در نظم عمومی‌به قیودی مقید می‌گردد. برای بوجود آوردن این محدودیتها در نظام حقوق مالکانه اراضی و قوانین موجود، ابزارهایی وجود داردکه باید با استفاده از آنها، مقررات مورد لزوم تدوین گردد. در همین راستا، احکام ثانویه در حکومت اسلامی‌مطرح می‌گردد. به موجب قوانین مصوب و قابل اجرای فعلی که در جمهوری اسلامی‌ایران به تبعیت از احکام شرع مقدس اسلام وضع شده از زمین سه نوع تعریف بعمل آمده است، موات، بایر و دایر و از این سه نوع تنها تکلیف اراضی موات و مراتع مشخص بوده و بقیه اراضی رها شده و اختیارآن تقریباً به مالکین این اراضی سپرده شده است، جز اینکه ضوابط ناقصی برای تغییرنوع استفاده از اراضی و تفکیک باغات وضع شده است (مواد ۷، ۱۰، ۱۴، ۱۵ قانون زمین شهری مصوب ۶۶/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی). بر این اساس در اسلام مالکیت خصوصی محترم شمرده شده است مشروط براینکه مالکیت خصوصی در تعارض با منافع عمومی‌جامعه قرار نگیرد؛ بنابراین امروزه در نواحی شهری با تمام پیچیدگیهایی‌که در نظام وسیعتر مالکیت وجود دارد، می‌توان با کمک احکام اولیه و ثانویه، قوانین را وضع و مشکلات را برطرف نمود.

۶. «**عرضه زمین توسط نهادهای رسمی دولتی و مکانیسم عملکردی آن**»: بنابر دلایل تاریخی، مالکیت خصوصی بر زمین شهری یکی از دلایل اصلی بی‌عدالتی در جوامع مختلف بویژه، کشورهای جهان سوم است. این نه از آن روست‌که مالکیت خصوصی به خودی خود مایه عدالت یا بی‌عدالتی است، بلکه الگوهای موجود مالکیت مطلق خصوصی، اغلب گروههای کم‌درآمد را، از دست یافتن زمین محروم می‌کند. بنابراین برقراری مالکیت عمومی‌اغلب به منظور افزایش امکان توزیع عادلانه است. این شکل مالکیت، غالباً در نواحی روستایی وجود داشته، اما در شهرها نیز به شکلهای مختلف دیده می‌شود. درکشورهای سوسیالیستی مالکیت زمین بطور کل و زمین شهری بطور اخص ملی شده است. در این کشورها نحوه استفاده از زمین یا بعبارتی واگذاری و تخصیص زمین‌های دولتی و عمومی‌در اختیار دولت و بخشهای وابسته به دولت بوده و با شیوه‌های مختلف، جهت استفاده به مردم واگذار می‌شود.(Doebele, 1978.p130)

۷.«**عرضه زمین در بخش خصوصی و مکانیسم عملکرد-دی‌آن**»: آشناترین شکل تصرف، مالکیت مطلق خصوصی است‌که به موجب آن فرد یا شرکت خصوصی حق کامل بر زمین را دارد (کوثری، ۱۳۷۶، ص ۱۰۲). مالکیت خصوصی زمین فی نفسه نه خوب است و نه بد؛ آنچه تعیین کننده است، اثرات واقعی آن در زمان و شرایط مشخص است. افزون بر این تصرف زمین متغیری مجزا و مستقل نیست و انواع مختلف تصرف در کنار هم وجود دارند. عاملی‌که اشکال مالکیت را دوام و قوام می‌بخشد، صورت‌بندیهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی حاکم بر جوامع است‌که در طی زمان در معرض تحول بوده و سیستم مالکیت و اشکال مختلف آن را نیز

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

جدول ۱. انواع مالکیت زمین در کشورهای مختلف بر حسب حقوق و مشخصات؛ ماخذ: یافته‌های تحقیق.

نوع مالکیت	مالک	حقوق مالکیت	استفاده از زمین	اداره زمین	انتقال مالکیت	انتقال استفاده
خصوصی	افراد شرکت تعاونیها	مطلق یا محدود شده بوسیله منافع عمومی	بدون محدودیت	خصوصی	کنترل نشده	کنترل نشده
		- دائمی یا موقت	محدود شده به وسیله منافع عمومی	عمومی	کنترل شده	کنترل شده
				مختلط	بر اساس مالیات	بر اساس مالیات
				تعاونی	با حق شفعه	با حق شفعه
دولتی (عمومی)	ملت	مطلق یا محدود شده بوسیله حقوق خصوصی یا حقوق مذهبی	خصوصی	عمومی	ممنوع شده	ممنوع شده
	دولت		جمعی	تعاونی		مجاز فقط بر اساسس ارث
	کشور			خصوصی	یا مجاز	
	شهرداری	دائمی یا موقت	عمومی	مختلط		مجاز بر اساس فروش یا اجاره
جمعی	تعاونی	مطلق یا محدود شده بوسیله حقوق خصوصی عمومی یا مذهبی	خصوصی			ممنوع شده
	خانواده					مجاز فقط بر اساس ارث
	ایل		جمعی			مجاز بر اساس فروش یا اجازه
	قبیله		عمومی	دولتی یا تعاملات محلی	ممنوع شده	
	جامعه	دائمی یا موقت			یا مجاز	
موقوفات مذهبی	خدا	مطلق یا محدود شده بوسیله منافع عمومی	مذهبی	مذهبی	ممنوع شده یا مجاز	ممنوع شده یا مجاز
	جامعه		جمعی	جمعی	کنترل شده یا نشده	
	دولت		عمومی	عمومی	بر اساس وضع مالیات	
	مذهب		رفاه اجتماعی		با حق شفعه	
	شخصی یا گروه		-	-	-	

متحول خواهد کرد؛ بنابراین تصرف، جزئی است از مجموعه مقررات قانونی و سیاستهای مربوط به زمین و شهری شدن، که به طور جمعی اثرات مطلوب یا نامطلوبی پدید می‌آورند. بحث زمین شهری و مسکن به حدی پیچیده است که نه تنها بسیاری ازکشورهای توسعه یافته، بلکه حتی کشورهای جهان سوم نیز توسعه ومدیریت آن را به بخش خصوصی (رسمی یا غیررسمی) واگذار کردند. (Dowall, 1991.p11)؛ بدیهی است در این صورت مالکیت، حق اشغال، واگذاری و فروش زمین شهری در مقیاس‌های مختلف، به بخش خصوصی (افراد و شرکتها) تعلق دارد. عرضه زمین در بخشی از شهرها به عهده بخش خصوصی است. عرضه زمین توسط بخش خصوصی را می‌توان در دو بخش رسمی و غیر رسمی بررسی کرد:

- «**بخش رسمی**»: عرضه، واگذاری و انتقال زمین در بخش رسمی خصوصی یا از طریق انتقال سند ثبتی و رسمی صورت می‌گیرد و یا از طریق سیستم برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای طی فرآیندهای معین انجام میشود. داد وستد نیز طبیعتاً توسط عوامل قانونی و دولتی انجام می‌شود. اصولاً عرضه زمین در بخش رسمی خصوصی،

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

جدول ۲. مراحل مختلف و هزینه‌های احتمالی انتقال زمین خام (بایر و کشاورزی) به یک قطعه زمین مسکونی؛ مأخذ: (Habitat. 1996)

قیمت زمین خام (بایر و کشاورزی)		بدلیل تمرکز شدید مالکیت زمین- انگیزه اندک برای توسعه زمین- جریمه برای عدم توسعه زمین- فقدان شبکه مناسب در همه بخشها و موقعیتها- قیمت پایین زمین در نواحی حاشیه‌ای شهرهایی که زمین خام به وفور یافت می‌شوند. هر یک در قیمت زمین خام موثر است.
هزینه‌های تغییر و انتقال زمین	هزینه فراهم کردن مجوز برای تبدیل زمین از کشاورزی یا غیر شهری برای کاربری مسکونی	عرضه زمین در حاشیه کمربند بزرگ سبز اطراف شهر(مثلا سئول) که برای مصارف غیرمسکونی منطقه‌بندی شده‌اند کنترل گسترش شهر که عموماً در اکثر شهرهای اروپایی انجام می‌شود فرآیند بوروکراتیک نظام اداری طولانی مدت و دست و پاگیر
	هزینه فراهم کردن تاییدیه برای طرح تفکیک زمین	به دلیل فرآیند طولانی و پیچیده تهیه تاییدیه که عمدتاًارگانهای مختلف برآن نظارت دارند، هزینه افزایش چشمگیر دارد.
	تاثیر قواعد تفکیک زمین بر قیمت یک قطعه زمین. برای مثال کوچکترین قطعه تفکیکی جاده و امکانات اجتماعی می‌خواهد	این مهم، وابسته به استانداردهای رسمی است که ممکن است غیرواقعی باشد. قطعات بزرگ اغلب با قیمتهای سرسام آوری مواجه و افراد فقیر و کم درآمد را از زمین دار شدن محروم می‌سازد.
	هزینه‌های توسعه زمین- هزینه‌هایی چون ارائه خدمات و زیرساختها که بر مبنای اصول استانداردی رسمی ارائه می‌شود.	در نواحی که دولتها چنین تسهیلاتی را فراهم می‌سازند تأخیر در ارائه آنها یکی از مهمترین هزینه‌هاست. اگر تسهیلات و خدمات توسط توسعه دهنده ارائه شود بالطبع بر قیمت قطعات تاثیر می‌گذارد.
	هزینه‌های متقاضی دریافت زمین مسکونی شامل مبالغی که برای خدمات حقوقی و قانونی، ثبت قطعه‌ای زمین، مالیات و عوارض می‌بایست بپردازد	این هزینه‌ها با توجه به مراحل قانونی خرید و ثبت زمین متفاوت خواهد بود
	هزینه ناشی از بهره بانکی یا تنخواه که متقاضی جهت خرید زمین دریافت می‌کند	این هزینه‌ها نیز متاثر از نحوه پرداخت و اخذ بهره وام بانکی است

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۶ پاییز ۱۳۹۳
No.36 Autumn 2014

از دو طریق میسر می‌شود: «۱. توسعه زمین‌های مسکونی خصوصی دارای خدمات؛ ۲. خرید زمین همراه با مجوز تبدیل بدون خدمات.» [Habitat,1996.p241]

جدول شماره ۲ مراحل مختلف انتقال زمین خام (اغلب کشاورزی) را به یک قطعه زمین مسکونی در شهرهای فوق‌الذکر نشان می‌دهد.

- «**بخش غیر رسمی**»: انعطاف‌ناپذیری و عدم کارایی نهادهای رسمی و دولتی برای واگذاری زمین شهری به اقشار مختلف شهرنشین از یک‌سو و نسبت بالای جمعیت شهری دارای درآمد اندک، که قادر به پرداخت هزینه بالای زمین گرانقیمت شهری نیستند، از سوی دیگر موجب شکل‌گیری و گسترش بازار غیر رسمی زمین شهری شده است. با وجود اینکه می‌توان در یک تعریف کلی، بازار غیر رسمی را در مقابل بازار رسمی تلقی کرد. اما دامنه و تعریف بازار غیررسمی در جوامع مختلف، کشورها و حتی در درون کشورها با یکدیگر متفاوت است و از دیگر سوی درجه غیر رسمی بودن نیز متفاوت است. در یک تقسیم‌بندی میزان غیر رسمی بودن را به ۵ بخش تقسیم نموده‌اند: «الف) مالکیت ثانوی که از تقسیم زمین مالک دارای سند رسمی به قطعات، حاصل شده و برای قطعات کوچکتر سند رسمی صادر نشده است؛ ب) زمانی که مالک غیر رسمی زمین تقسیم شده (وارث) زمین را می‌فروشد؛ ج) تقسیم زمین در نواحی که استفاده از زمین برای کاربری شهری داده نشده است؛ د) عدم پیروی مالک از قوانین مربوط به زمین شهری از جمله‌اندازه، قطعه، نقشه، طرح و غیره؛ ه) عدم پیروی خریداران زمین از قوانین ساخت و ساز شهری» [Farvacque,Mcauslan,1992.p37]

۸. «**عرضه زمین در سیستم جمعی(تعاونی) و مکانیسم عملکردی آن**»: این سیستم اصولاً شامل موسسات و سازمانهای مردمی می‌باشد. این موسسات در جهت رسیدن به اهداف خاصی تلاش می‌کنند. سازمانهای اجتماعی و موسسات دیگر که این سازمانها را حمایت کرده و در جهت تحقق اهداف آنها همکاری می‌کنند، شامل سازمانهای دولتی و غیر دولتی هستند که تعاونیهای مسکن، سازمانهای تعاونی، سازمانهای

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

اشتراکی، جامعه زنان و دیگر موسسات عام المنفعه را در برمی‌گیرد. اگرچه سازمانهای حامی تعاونیها مستقیماً در عرصه فنی و مالی تامین مسکن نقشی ندارند، اما در تسهیل امور (فراهم آوردن مقدمات و نیروی کار)، واسطه شدن (بین مردم و دولت، خصوصاً موارد مربوط به شهرداری) استفاده از تجاربی که از اجتماعات محلی حاصل می‌شود و حتی ممکن است برتر و پرنفوذتر از سیاستهای خاص دولتی باشد، دارای نقش می‌باشند؛ نقشی که تعاونیها می‌توانند در تامین زمین داشته باشند، عبارتست از: «۱. تهیه زمین با کمترین قیمت ممکن و مناسب با احتیاجات و شرایط افراد مختلف؛ ۲. گسترش برخی از تاسیسات زیربنایی به صورت کلی همچون آماده‌سازی، تقطیع اصولی اراضی و قطعات بزرگ؛ ۳. بسیج نیروهای مردمی جهت فعالیتهای دسته جمعی از حیث مالی و سایر امور؛ ۴. میانجیگری بین مردم و دولت جهت رفع موانع توسعه زمین شهری.»

روند تحول زمین شهری و مسکن در ایران

مالکیت زمین در ایران همانند سایر جوامع و کشورها ریشه در مذهب، آداب و رسوم و ساختار اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی دارد. بنابراین در دوره‌های مختلف با تفاوت کمی و کیفی در ابعاد این ساختار، مالکیت نیز دچار تحول گردیده است. در دوران قبل از اسلام، تمدن کهن ایرانی از قدمت و سابقه طولانی برخوردار و با توجه به اهمیت فرض ومالکیت آن قوانین مربوط به زمین و مالکیت پیچیده و گسترده بوده است. با ورود اسلام به ایران و ایجاد تحول عمیق در فرهنگ مادی و معنوی کشور، مالکیت نیز دچار تحول شد. در این دوره، مالکیت زمین در ایران ضمن تاثیرپذیری از ریشه‌های تاریخی تمدن ایرانی، از فقه اسلام و قانون مدنی که ماخوذ از فقه اسلام می‌باشد نیز، تاثیر پذیرفته است. بر این اساس و بر اساس نظرات فقهای شیعی، مالکیت اراضی در سرزمین اسلامی از سه نوع مالکیت خصوصی (از جمله اراضی موات که بوسیله افراد آباد شده است) املاک عمومی (متعلق به جامعه اسلامی) و املاک دولتی (شامل کلیه اراضی موات) تشکیل شده است. املاک وقفی موجود در ایران و حتی سایر کشورهای اسلامی نیز در همین چهارچوب قرار می‌گیرد؛ زیرا وقف ابقاء و حبس عین به ملک واقف و صدقه دادن منفعت آن است (میرعلی کتولی، ۱۳۸۰، ص ۱۱۱). بین همین چهار نوع مالکیت اساسی موجود نیز در عمل تفاوتهایی وجود دارد؛ بطور کلی سیستم مالکیت موجود در کشور، در خصوص مالکیت زمین شهری نیز صدق می‌کند و در عرضه زمین شهری تاثیر خواهد گذاشت.

اشکال مالکیت و عرضه زمین شهری در ایران

مالکیت زمین بطور کلی در ایران به چهاردسته **«خصوصی، دولتی، عمومی و وقفی و خالصه»** تقسیم می‌گردد. مالکیت زمین شهری نیز در این چهاربخش قابل بررسی است: **«مالکیت خصوصی بر زمین»**: یکی از شاخصهای مالکیت در ایران، احترام به مالکیت خصوصی بر زمین است. در قانون نحوه احراز مالکیت خصوصی نیز تعیین شده است. بر این اساس، در قانون به اراضی موات اطلاق ملک نشده، چنانکه در ماده ۱۴۰ قانون مدنی بر این مهم تصریح شده است. اولین وسیله برای حصول مالکیت، احیاء اراضی موات است و مفهوم کلی این است که زمین تا هنگامی‌که موات باشد ملک کسی محسوب نشده و هرکس مجاز است زمین موات را احیاء نموده و به مالکیت خود درآورد. در ابتدای تاسیس سازمان ثبت اسناد و مدارک در ایران و تصویب قانون مربوط در سالهای ۱۳۰۶ و ۱۳۱۰، این مطلب در قوانین مربوط تصریح شده بود که اراضی موات، جنگلها و مراتع طبیعی، کوهها، تپه‌ها، رودخانه‌ها، دریا و دریاچه‌ها، راهها و نظایر آنها بدون اینکه نیاز به ثبت و صدور سند مالکیت داشته باشد ملک عموم (یا متعلق به دولت) است و ادعای مالکیت نسبت به آنها از هیچکس پذیرفته نیست و هرکس که زمین مواتی را احیاء کند تا مالک آن شود، باید از مراجع دولتی مربوطه اجازه کتبی اخذ نماید. علت عدم تصریح این مطلب ضروری، در قانون ثبت این بود که به موجب فقه اسلام، زمین موات ملک محسوب نگردیده و قابل تملک نمی‌باشد مگر اینکه احیاء شده باشد یا سابقه احیاء داشته باشد. در آغاز تاسیس سازمان ثبت اسناد و تا دو دهه بعد از آن، زمینهای بایری که توسط اشخاص برای آنها تقاضای ثبت می‌گردید، براین فرض

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

تکیه داشت که قبلاً چاه یا قناتی در آن حفر گردیده یا مورد کشت دائم قرار گرفته و در حقیقت عمل احیاء نسبت به آن صورت گرفته است. لذا اگرچه در حال حاضر چاه یا قنات فاقد آب می‌باشد و یا زمین قابلیت زراعت دیم ندارد و دایر نیست، ولی احتمالاً درگذشته‌های دور این چنین قابلیت‌هایی را دارا بوده و مالکیت نسبت به آن برای احیاء کننده تحقق یافته است، در این مورد کافی بود شخص استشهادی درست کند که پدر بزرگ یا جد و سوم یا چهارم او آن اراضی را احیاء کرده‌اند و اکنون متعلق به استشهاد کننده‌است و می تواند به نام خود، برای آن زمین تقاضای ثبت و صدور سند مالکیت نماید. در این جریان تنها اشخاص یا مراجعی که مجاز به اینگونه اقدامات نبودند، دولت و شهرداری‌ها بودند که نمی توانستند حق مالکیتی برای خود قائل شوند [هاشمی، ۱۳۷۴، ص ۶۹۸-۶۹۷]؛

زمین شهری و مالکیت خصوصی: تا سال ۱۳۴۵ که قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری از تصویب گذشت و همزمان با آن نیز کار تهیه طرحهای جامع شهری در ایران به جریان افتاد، سیاست اختیار تفکیک و همچنین تعیین نوع استفاده از زمین بطور در بست در اختیار مالک بود. مالک اختیار مطلق داشت و بر این اساس او اجازه داشت زمین را که برای آن سند مالکیت دریافت کرده بود، هر وقت بخواهد و به هر شکل که مایل است بسازد و برای هر منظور که مایل است مورد استفاده قرار دهد (هاشمی، ۱۳۷۴، ص ۹۸). در این دوره، اداره ثبت وظیفه داشت هر نقشه تفکیک که مالک ارائه می‌داد قبول کرده به ثبت برساند و به آن رسمیت داده، اسناد مالکیت تفکیکی صادر نماید. تنها هدف دخالت اداره ثبت این بود که مراقبت نماید در نقشه‌های مذکور به اراضی مجاور و متعلق به دیگران تجاوز نشود. برای اولین بار در سال ۱۳۴۵، ضمن تصویب مواد ۹۸ تا ۱۰۱ الحاقی به قانون شهرداری این اختیار به شهرداریها داده شد تا نحوه استفاده از زمین و منطقه‌بندی شهر به کاربریهای مختلف و تراکم ساختمانی و محل تأسیسات عمومی‌را تعیین نموده، در طبقه‌بندی و تفکیک زمینهای داخل محدوده و حریم شهر دخالت و نظارت کنند و نقشه‌های تفکیکی را قبل از آنکه اقدام مثبتی نسبت به آنها انجام شود، مورد رسیدگی و تصویب قرار دهند و یا در مورد احداث ساختمان، با توجه به کاربری‌ها و تراکم‌های تعیین شده پروانه ساخت صادر و در اجرای ساختمان، بر اساس ضوابط و شرایط مقرر کنترل و نظارت اعمال نمایند.

مالکیت دولتی زمین در ایران

طبق موازین اسلام و قوانین مدنی موجود که بر اساس شرع مقدس اسلام تهیه شده، زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود و در اختیار دولت اسلامی‌است. براین اساس اراضی موات، جنگل و مراتع طبیعی، کوهها، تپه‌ها، رودخانه‌ها و دریاها و دریاچه‌ها و راهها همه در اختیار دولت است. این مهم در سالهای ۱۳۰۶ و ۱۳۱۰ در قوانین کشور تصریح شده بود (هاشمی، ۱۳۷۴، ص ۶۹۸). با وجود اینکه بخش وسیعی از زمینهای غیر معمور که قبلاً احیاء شده و به عنوان ملک شخصی افراد به ثبت رسیده زمینهای در اختیار دولت محسوب می‌گردد، برای اولین‌بار دولت از حق خود در مواجهه با مشکلات زمین شهری استفاده کرده و در سال ۱۳۳۱ در زمان نخست وزیری مصدق، طبق اختیارات مجلس وقت و مطابق بالا یحه قانون ثبت اراضی موات اطراف شهر تهران، در تاریخ ۲۸ مرداد ۱۳۳۱ و سپس لا یحه قانونی ثبت اراضی موات سایر شهرها که در تاریخ ۳ شهریور ماه ۱۳۳۱ مورد تصویب قرار گرفت، بخشی از زمینهای دولتی را تملک کرده و مطابق نیاز به مصرف رساند. به موجب لوایح مذکور، که بعداً در سال ۱۳۳۴ با یکدیگر تلفیق گردید و به تصویب کمیسیونهای مشترک دادگستری مجلسین رسید، مقرر شد از آن تاریخ به بعد تقاضای ثبت نسبت به اراضی بایر بلامالک وموات در اطراف شهرها تا شعاع معین ازکسی پذیرفته نشود و دولت مکلف گردید نسبت به اراضی مذکور درخواست ثبت نموده، سند مالکیت دریافت کند. در این لوایح قانونی، تکلیفی برای ثبت اراضی موات خارج از محدوده و اطراف دورتر شهرها توسط دولت تعیین نشده بود، لذا دست اندازی زمین خواران به اراضی مذکور همچنان مدتها ادامه یافت. بر این اساس، دولت در ایران نقش مهمی در مالکیت زمین به طور عام و مالکیت زمین شهری به طور خاص بازی می‌کند و بخش عمده‌ای از زمینهای عرضه نشده در

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

شهرها به ویژه شهرهای بزرگ، توسط دولت و از زمینهای تحت تملک خود انجام گرفته است.

سیاستگذاری عرضه زمین شهری در ایران و تحول آن

زمین به عنوان نقطه شروع هرگونه توسعه شهری اعم از مسکن، صنعت، خدمات اجتماعی، ارتباطات و تأسیسات زیربنایی دارای اهمیت فراوانی است و هر قطعه زمین، بدلیل انحصاری و استثنایی بودن آن نسبت به سایر قطعات و به طورکلی به علت محدودیت عرضه، بسیار ارزشمند است. لذا هر شخص حقیقی و حقوقی که زمین را کنترل کند، کنترل دارائی بالقوه سودآوری را در دست دارد. سئوال اساسی اینست که تصمیم در مورد نحوه استفاده از زمین وکنترل آن بایستی توسط دولت و دیگر نهادهای رسمی گرفته شود یا به بخش خصوصی واگذار گردد و میزان مداخله دولت تا چه حدی باید باشد؟ از سویی دیگر، مالکان خصوصی زمین شهری نیز از خدمات دولتی سود سرشماری می‌برند. به همین کیفیت، ضوابط و مقرراتی که در مورد نحوه استفاده از زمین (کاربری‌ها و تراکم) وضع می‌گردد، می‌تواند به سود یا زیان مالکین اراضی باشد. درنتیجه بازگشت بخشی از سود ناشی از سرمایه‌گذاری یا تدوین ضوابط مقررات توسعه شهری به بخش عمومی‌و پرداخت خسارات ناشی از اجرای ضوابط مذکور به مالکین که دراین راه دچار خسارت می‌گردند، از اهمیت ویژه‌ای بر خوردار است (ماجدی، ۱۳۷۳، ص ۱۴۰). برای بررسی سیاستهای زمین شهری در ایران می‌توان آنها را در مقاطع مختلف زمانی، به شرح زیر تفکیک کرد:

سیاست زمین شهری قبل از سال ۱۳۴۵

سیاست زمین شهری قبل از سال ۱۳۴۵، با تصویب قانون اصلاح بخشی از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری تحول تازه‌ای یافت. اما قبل از آن در سال ۱۳۰۶ و ۱۳۱۰ مالکیت اراضی موات، جنگلها، دریاها و دریاچه ها، راهها، رودخانه‌ها و تپه‌ها با تصویب قوانین مربوطه در اختیار دولت گذارده شد و اشخاص حقیقی و حقوقی برای تصرف و تملک آن، ملزم به دریافت سند از دولت شدند. این قوانین بستر مناسبی برای تأمین و تملک زمین در اقصی نقاط کشور از جمله حواشی شهرها برای دولت بوجود آورد. اما تملک اراضی موات توسط دولت، برای اولین بار در سال ۱۳۳۱ صادرشد. در این راستا، ابتدا لایحه قانونی ثبت اراضی موات اطراف شهر تهران در تاریخ ۲۸ مرداد ۱۳۳۱ و سپس لایحه قانونی ثبت اراضی موات سایر شهرها در تاریخ ۳ شهریور ماه ۱۳۳۱ مورد تصویب مجلس وقت قرارگرفت. از آن زمان به بعد مقرر شد، تقاضای ثبت نسبت به اراضی بایر بلامالک و موات در اطراف شهرها تا شعاع معینی از هیچکس پذیرفته نشود و دولت مکلف گردید، نسبت به اراضی مذکور درخواست ثبت نموده، سند مالکیت دریافت کند. در این لوایح قانونی، تکلیفی برای ثبت اراضی موات خارج از محدوده و نقاط دورتر در اطراف شهرها توسط دولت تعیین نشده بود، لذا دست درازی زمین داران به اراضی مذکور همچنان مدتها ادامه پیدا کرد. دومین مرحله اقدام دولت در تملک اراضی بایر بلامالک و موات در سال ۱۳۴۱ اتفاق افتاد. در این سال با تصویب قانون ملی شدن جنگلها و مراتع کشور، نفوذ دولت بر اراضی موات، جنگلها، مراتع و اراضی مواتی که قبلاً توسط اشخاص به ثبت رسیده و سند مالکیت بنام آنها صادر شده بود، تحقق پیدا کرد و بعد از آن با تصویب قوانین دیگر، از جمله اصلاحیه‌های قانون مذکور و قانون مربوط به اراضی ساحلی تکامل بیشتری یافت (میرعلی کتولی، ۱۳۸۰، ص ۱۲۵).

سیاست زمین شهری بین سالهای ۵۷ــ۱۳۴۵

در این دوره ۱۲ ساله، پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای در پی ریزی سیاست زمین بدست آمد و اقدامات چندی صورت گرفت. این اقدامات چندان نارسا و ناکارا بودکه روز به روز بر قیمت زمین و مسکن و به تبع آن بر مال الاجاره و هزینه مسکن افزوده شد. افزایش این هزینه‌ها، قیمت سایرکالاها و خدمات را نیز تحت تأثیر قرار داد و روز به روز زندگی برای طبقات مستضعف و حقوق بگیران و کسانی که دارای درآمد ثابتی بودند، مشکلتر و دامنه تورم وگرانی راگسترده‌تر می‌ساخت. با این وجود، در این دوره سیاست‌های بسیاری توسط دولت به معرض آزمودن و خطاگذاشته شدکه به بررسی اجمالی آن می‌پردازیم: از

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

جمله سیاستی که در ادامه سیاستهای دوره قبل بود، سیاست سلب مالکیت بود. ماده یک قانون تملک زمینها مصوب خرداد ماه ۱۳۳۹، به دولت اجازه داد برای اجرای برنامه‌های شهرسازی و خانه‌سازی، زمینها را به صورت تشخیص ضرورت با پرداخت بهای عادلانه، تملک وتصرف نماید. ماده ۱۶ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷ به شهرداری اجازه داد، برای هریک از طرح‌های نوسازی و عمران، ایجاد تأسیسات شهری و احداث و اصلاح معابر املاکی راکه در معرض عملیات قرار می‌گیرند، تصرف و بهای آن را طبق ارزیابی بپردازند. ماده ۲۲ این قانون به شهرداریها اجازه می‌دهد، املاک تملک شده را به منظور نوسازی در اختیار شرکتها و موسسات قرار دهند و ماده ۳۱ نیز اجازه تملک اراضی مورد نیاز بین محدوده ۵ ساله و ۲۵ ساله را می‌دهد. پس از آن، قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ ملاک و ترتیب تعیین قیمت عادلانه را مشخص نمود. در مجموع سه قانون مذکور، اجازه تملک اراضی مورد نیاز را به دولت داده است. اما در عمل، اقدامات دولت در حد تملک اراضی کوچک، محدوده ماند و تملک اراضی وسیع به دلایلی از قبیل مشخص نبودن نام مالک یا نشانی او، فشار مالکین بزرگ عملی نشد. تصویب قانون نوسازی فوق الذکر را می‌توان در زمره سیاست از نوع کنترل نحوه استفاده از زمین نیز دانست. زیرا این قانون تهیه طرحهای جامع و تعیین محدوده شهرها را اجباری اعلام نمود. تعین محدوده شهری، آهنگ ترقی قیمت زمین را با کاهش عرضه اراضی با توجه به رشد فزاینده تقاضا بسرعت افزایش داد. اگرچه چنین کنترلهایی بر نحوه مصرف زمین از نظر برنامه‌ریزی شهری لازم می‌باشد، اما طرحهای جامع باید با توجه به امکانات و احتیاجات و دورنگریهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی صورت گرفته و با شناخت کامل سنت‌ها و فرهنگ مردم باشد. در عمل نیز، ضوابط و مقررات آن باید درکلیه برنامه‌ریزی‌ها و عملیات رعایت گردد. در صورتی که طرحهای جامع تهیه شده عمدتاً فاقد این ویژگیهاست. افزایش قیمت زمین در اواخر دهه ۴۰ و اوایل دهه ۵۰، باعث گردید بار دیگر دولت برای مبارزه با بورس بازی و گرانی زمین، در دیماه ۱۳۴۳ لایحه قانونی معاملات اراضی شهری را پیشنهاد کند. قانون فوق که در سال ۱۳۴۵ به تصویب رسید، معامله بیش از یکبار برای اراضی شهری را ممنوع اعلام کرد. این قانون به مالک اجازه می‌دهد، فقط یکبار زمین را بفروشد و خریدار بعدی ناچار به احداث ساختمان متناسب در زمین است، مگر اینکه زمین به دولت یا شهرداریها فروخته شود. این قانون اگرچه در صورت اجرای صحیح می‌توانست از معاملات مکرر جلوگیری نماید، اما از احتکار زمین جلوگیری نمی‌کرد در نتیجه این قانون نیز نتوانست از افزایش قیمت زمین جلوگیری کند. بر اساس اطلاعات موجود، قیمت زمین در مناطق شهری کشور در سال ۱۳۴۵ حدود ۲۸ درصد و در سال ۱۳۵۵، ۷۸ درصد نسبت به سال قبل افزایش یافت و در نیمه دوم این سال، شتاب رشد بیشتر شده و ظرف ۶ ماه ۴۳ درصد بر قیمت زمین شهری افزوده گشت. لذا در سال ۱۳۵۶ لایحه‌ای برای تعدیل وتثبیت نسبی قیمت زمین تهیه وبه تصویب رسید. این لایحه تا حدی سبب کاهش قیمت زمین شد، به طوریکه بر اثر اجرای آن و سایر عوامل در نیمه دوم سال ۱۳۵۶ شاخص قیمت زمین ۱۴/۴ درصد نسبت به نیمه اول سال مذکور کاهش یافت.

در **بررسی و ارزیابی سیاستهای زمین شهری قبل از انقلاب** به نارسائی‌های بسیاری بر می‌خوریم:

۱) در قانون ملی شدن جنگلها و مراتع کشور، تکلیف صریحی برای اراضی موات و بایر بلاصاحب واقع در خارج محدوده و حریم شهرها تعیین نگردیده است. بر این اساس، در حالیکه بسیاری از اراضی موات مجاور و متصل به شهرهاکه قبلاً تفکیک و منطقه‌بندی شده و چه بسا چندین بار دست به دست گشته و آماده ساخت و ساز بود، بعنوان مرتع ملی اعلام و مورد تصرف دولت قرار گرفت. لکن در همان زمان، اراضی موات نقاط دورتر و در فاصله بسیار زیاد از شهرها مورد تفکیک و معامله وخرید و فروش قرار می‌گرفت.

۲) برای احیاء و بهره‌برداری از اراضی موات و بایر بلاصاحب یا مراتع و جنگلها ترتیبی عملی و منطقی در نظرگرفته نشده بود.

۳) محدوده‌های خدماتی شهرهاکه احداث ساختمان در داخل آنها مجاز اعلام شده است، بسیار تنگ نظرانه و با وسعت کم تعیین می‌گردید. احداث ساختمان در

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

محدوده استحفاظی (حریم شهرها) ممنوع شناخته شده بود. در نتیجه عرضه زمین آماده برای ساخت و ساز تکافوی تقاضای بسیار وسیع و نامحدودی که همواره در این موردموجود است، نمی‌شود. این امر موجب می‌گردد که روز به روز بر قیمت زمین و مسکن افزوده شود.

سیاست زمین شهری بعد از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷

سیاستهای زمین شهری از سال ۱۳۵۷ به بعد دستخوش تحولات بسیار گردید. نقش منفی‌ای که بزرگ مالکین و احتکارکنندگان زمین شهری در افزایش قیمت زمین در سالهای قبل ار انقلاب ایفاء نموده بودند، بعنوان یکی از موانع اصلی در راه ساخت مسکن برای گروههای مختلف مردم به ویژه اقشارکم درآمد قلمداد گردید و لزوم آن، برای حل مشکل مسکن در شهرهای کشور مورد توجه قرار گرفت. در این راستا، دواصل مهم در تغییر الگوی مالکیت زمین شهری بکار گرفته شد. اصل اول بر پایه عمومی‌بودن مالکیت اراضی موات استوار بوده و اصل دوم بر پایه حق استفاده از زمین توسط افراد، تا زمانی که از آن بهره‌گیری و استفاده می‌گردد و بازگشت زمین به مالکیت عمومی، در صورت بلا استفاده نگاه داشتن آن توسط مالک یا مالکین استوار می‌باشد. با این دیدگاه، اولین اقدام عملی، تقسیم زمین‌های تحت تملک دولت توسط بنیاد مسکن و سایر نهادهای انقلابی بود. اگر چه این اقدام همراه با سایر شرایط موجود موجب تامین مسکن برای عده قابل توجهی از افرادکم درآمد گردید، اما موجب کاهش قیمت زمین شهری نیز شد. چنانچه آمارهای بانک مرکزی نشان می‌دهد، قیمت زمین ساختمانهایی که شروع به عملیات ساخت و ساز در آنها شده، در سال ۱۳۵۷ نسبت به سال ۱۳۵۶، معادل ۲۰/۸ درصد تنزل یافته و در سال ۱۳۵۸ نیز نسبت به سال قبل ۴۱/۳ درصدکاهش یافته است. لکن، عملاً درصد قابل ملاحظه‌ای از زمینها به افرادی واگذار شدکه استحقاق دریافت آنرا نداشتند و حتی قطعاتی از آن برای مصارف غیر مسکونی اختصاص یافت. همچنین این مساله، سبب تشدید مهاجرت روستائیان به شهرها و بالاخص تهران شد و خانه سازی بدون برنامه در خارج از محدوده شهرها، مشکلات بسیاری را از نظر تامین تاسیسات و تسهیلات شهری و به خصوص آب و برق ایجاد نمود. با توجه به مشکلات ایجاد شده، به دستور دولت واگذاری زمین و خانه در تهران قطع گردید. بنیاد مسکن از بدو تأسیس تا پایان سال ۱۳۵۹، جمعاً حدود ۷۸ هزار قطعه زمین واگذار نمود (گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۵۹ بانک مرکزی). بر اساس این قانون، کلیه اراضی موات شهری ملی گردید و فقط به کسانی که یک قطعه زمین کوچک برای سکونت شخصی خود تهیه نموده و فاقد منزل مسکونی بودند، حداقل سه سال مهلت برای عمران زمین داده شد. در آئین نامه اجرایی این قانون، مساحت زمین برای شهرهائیکه مطابق سرشماری سال ۱۳۵۵ بیش از دویست هزار نفر جمعیت داشته‌اند، ۱۰۰۰ متر مربع و برای شهرهائیکه جمعیت آنهاکمتر از ۲۰۰ هزار نفر بود، ۱۵۰۰ متر مربع بوده است. از آنجاکه در مورد زمینهای بایر بین فقهای اسلامی اختلاف نظر وجود داشت، پس از بررسیها وکسب نظرات علما، در آئین نامه‌ای که در تاریخ ۱۳۵۸/۵/۲۲ به تصویب هیات وزیران رسید، زمین موات این‌گونه تعریف شده است: زمینی که معطل مانده و عمران و آبادی در آن به عمل نیامده باشد. شرایط احیاء و عمران زمینها نیز مشخص گردید. طبق این قانون، همچنین مقرر شد زمینهایی که به این ترتیب به تصرف دولت در می‌آید، تفکیک و بر اساس طرح تفصیلی منطقه مربوطه در اختیار متقاضیان برای احداث مسکن و ساختمان قرار گیرد. قانون اراضی شهری مصوب مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۰ و آئین نامه اجرایی آن، از جمله دخالتهای دولت در امر مالکیت زمین شهری محسوب می‌گردد. در این قانون اراضی موات عبارتند از: «زمینهایی که سابقه عمران و احیاء نداشته باشند» و اراضی بایر شهری «زمینهایی است که سابقه عمران و احیاء داشته و بتدریج به حالت موات برگشته است. اعم از آنکه صاحب شخصی داشته یا نداشته باشد.» کلیه زمینهای موات شهری در اختیار دولت جمهوری اسلامی است. به این ترتیب، ملی شدن زمینها به اراضی موات محدوده شده و اراضی بایر بعنوان اراضی مسبوق به احیاء (با توجه به اینکه آنچنان که قبلاً گفته شده، در مورد اراضی موات بسیاری گواهی‌هایی مبنی بر احیاء در پروژه‌های ثبتی حتی با توسل به غرس

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

چند شاخه خشک وجود دارد) مشمول ملی شدن قرار نگرفت. دولت بتدریج زمینهای موات را در اختیارگرفته و با خریداری زمینهای بایر به قیمت منطقه‌ای، ذخیره‌کافی زمین برای واگذاری در اختیار داشت. مواد ۶۵، ۶۶ و ۶۷ آئین نامه‌اجرایی قانون اراضی شهری، ضوابط و اولویت واگذاری به اشخاص حقیقی و حقوقی، اعم از مصارف شخصی و یا احداث برای فروش و همچنین شرکتهای تعاونی مسکن را مشخص می‌کرد. زمین بر اساس ماده ۶۷ و ضوابط تعیین شده توسط وزارت مسکن و شهرسازی، برای احداث حداکثر ده واحد مسکونی به طور موقت به سازنده و اگذار شده و انتقال قطعی زمین پس از پایان کار و از طریق معرفی خریداران واحدهای مسکونی توسط شرکت عامل به سازمان زمین شهری به خریداران صورت می‌پذیرد. در مقابل واگذاری زمین با نرخ دولتی به سازنده، درصدی ازکل واحدهای مسکونی با قیمت هایی که ازطرف سازنده در مناقصه پیشنهاد شده، جهت فروش به متقاضیان حائز شرایط که توسط شرکت عامل تعیین می‌گردد، واگذار می‌شود. بقیه و احدهای مسکونی در اختیار سازنده خواهد بود تا به طور آزاد بفروش رساند. با توجه به مطالب فوق، تا سال ۱۳۶۴، سیاستهای توسعه زمین شهری در ایران بر مبنای مالکیت عمومی‌زمین بود. سیاست توسعه زمین شهری بعد از آن تاریخ، برای پاسخگویی به توسعه دهندگان زمینهای عمومی، به ویژه در آماده‌سازی زیر ساختها بود که مالکیت عمومی‌زمین، نقش‌کلیدی در فرآیند توسعه فوق ایفاء می‌کرد. نکته مثبت سیاستهای زمین شهری بعد از سال ۱۳۶۴، تکیه بیشتر بر همیاری و مشارکت مردمی‌در پروژه‌های آماده سازی در شهرها بود. با توجه به تجربیات ناشی از اجرای سیاست آماده‌سازی زمین، تحولاتی به ویژه در تمرکززدایی مدیریت اجرای پروژه‌ها و تفویض اختیارات برای و اگذاری قطعات با خدمات آماده شده به متقاضیان، دستگاهها و سازمانهای ذیربط استانی پدید آمد و مشکلات عرضه زمین دولتی را تا حدودی کاهش داد، اما بی‌عدالتی های بسیاری را به دنبال داشت. به سبب ناکارآیی سیستم فوق، سیاست و اگذاری زمین جای خود را به سیاست و اگذاری مسکن توسط وزارت مسکن و شهرسازی داد. سیاست فوق‌که به نظر می‌رسد آخرین سیاست در بخش عرضه زمین شهری باشد، معطوف به ساخت مسکن و واگذاری اجاره‌ای آن به شرط تملیک، با تاکید برخانه دار شدن اقشارکم درآمد و جوانان است. مدت زمان زیادی از زمان اجرای این برنامه نگذشته تا ارزیابی ما را آغشته به پیش داوری نسازد.

ارزیابی سیاست‌های زمین شهری بعد از انقلاب

پس از انقلاب اسلامی، قوانین و سیاستهای متعددی در رابطه با زمین شهری تدوین، تصویب و به اجرا درآمدند. از آن جمله می‌توان به قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری (سال ۱۳۵۸)، قانون اراضی شهری (سال ۱۳۶۰)، قانون زمین شهری (سال ۱۳۶۶) و آئین نامه‌های اجرایی مربوطه اشاره کرد. عمده‌ترین بعد قوانین فوق تملک وسیعی از اراضی شهری توسط دولت بود. این اراضی عمدتاًاراضی موات برون شهری وحاشیه شهری بودندکه تأثیر بسزایی درگسترش‌کالبدی شهرها داشتند. در بعد تشکیلات، ارگانهای ویژه‌ای جهت اجرای این قوانین شکل‌گرفتندکه عمده‌ترین آنها سازمانهای عمران اراضی شهری استانها و سازمان زمین شهری را شامل شده و تقریباً شهرهای ایران دارای ادارات و شعبات محلی بودند. از جمله اهداف عمده قوانین فوق را می‌توان در تأمین زمین برای مسکن و خدمات عمومی‌و نیز مهار بورس بازی زمین دید. سایر نکات عمده این قوانین، محدودکردن مالکیت زمین برای مالکین و جلوگیری از معاملات زمین (بجز با دولت) بوده است. از عمده‌ترین نقاط قوت و اثرات مثبت اجرای قوانین فوق می‌توان به تأمین زمین برای مسکن همراه با تأمین زمین برای تأسیسات و تجهیزات شهری، نظیر شبکه‌های ارتباطی، واحدهای آموزشی - درمانی، اداری، فضای سبزوورزشی اشاره‌کرد. قبل از تصویب و اجرای قوانین فوق، تأمین زمین برای خدمات اشاره شده از عمده‌ترین مسائل اجرایی طرحهای توسعه شهری بود و در این راستا، مالکیت بخش خصوصی از موانع عمده به شمار می‌رفت. در اینکه بعد از انقلاب سیاستهای زمین شهری، تحول اساسی در مالکیت زمین، و اگذاری و تخصیص، انتقال و قوانین و دستور العمل‌ها بوجود آمده، تردید وجود ندارد. در این دوران، علیرغم و اگذاری وسیع زمین،

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

توسعه زمین شهری با مشکلاتی مواجه بود. توزیع و واگذاری حجم وسیعی از زمینهای بدون آماده‌سازی توسط زمین شهری، آینده شهرها را با گسترش و بسط وسیع، بدون زیر ساختها یا ملاحظات زیست محیطی مواجه ساخت، که منجر به آلونک نشینی در شهرها گردید. پاسخ مستقیم به افزایش تقاضای مسکن و نیاز به توسعه پایدار، گسترش زمین و زیرساختها را لازم داشت. با توجه به الزام فوق، رفته رفته سیاستهای جدید بر آماده‌سازی زیرساختها تأکیدکردند. مشکل اساسی این سیاست نیز، تأخیر بیش از اندازه درعرضه و همچنین پیچیدگی و تمرکز بیش از حد در نحوه و اگذاری بودکه تا قبل ار اتخاذ سیاست جدید و تأکید بر عرضه مسکن بجای زمین و فروش زمین به قیمت آزاد، مشکلات فوق همچنین ادامه داشت. حاصل چنین مشکلاتی، واگذاری مکرر زمین به برخی از افراد به واسطه فساد اداری و یا فقدان اطلاعات منسجم، قابل دسترس و جامع بود. همچنین عدم پوشش به حجم وسیعی از متقاضیان زمین شهری که عمدتاً از اقشار متوسط و ضعیف جامعه بودند و در نتیجه انتقال تقاضاهای مؤثر اما ناکام در بازار رسمی، به سوی بازار غیر رسمی بود که ساخت و ساز غیر رسمی را بیش از حد تصور رونق داد. اجرای سیاستها و قوانین زمین شهری منجر به گسترش شهری سریع در سطح کشور گردید. شاید بتوان گفت بخش عمده‌ای از اراضی مورد تملک و واگذای در داخل محدوده قانونی شهرها بود. اما با توجه به سرعت واگذاری امر گسترش شهری بسیار زودتر از زمان پیش بینی شده در طرحهای مصوب شهری اتفاق افتاد. از ابتدای انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۴، طرحهای واگذاری زمین توسط سازمانهای عمران اراضی و سازمان زمین و گسترش شهری در مقطع زمانی فوق الذکر، می توان به مواردی نظیر ضعف برنامه ریزی، دیدگاه کمی و مسائل تشکیلاتی اشاره کرد که تحلیل خلاصه آنها در ذیل می‌آید:

۱) یکم: برنامه ریزی و طراحی مناطق مسکونی جدید به طور جامع صورت نمی‌گرفت. شاید بتوان گفت که با توجه به تقاضای بالا از یک طرف و توزیع گسترده زمین از سوی دیگر، اصولاً فرصت کافی برای برنامه ریزی و طراحی وجود نداشت.

۲) دوم: توزیع و تأمین سرپناه در اولویت اول اهداف و انگیزه فعالیتهای سازمان زمین شهری بود. در اینجا لازم است بین تعریف سرپناه و مسکن تفاوت قائل شد. سرپناه می تواند خانه ای باشدکه از نظر فیزیکی، نیازهای اولیه انسان در داخل فضای کالبدی آن را پاسخ دهد. این سرپناه می تواند در داخل محدوده فیزیکی خود سایر نیازهای اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی را نیز پاسخگو باشد. اما در اینجا رابطه واحد مسکونی و محیط مسکونی مطرح می‌شود. در این صورت ضروری است سرپناه و خانه با محیط بیرونی خود ارتباط منطقی برقرارنماید. برای مثال زیرساختهای بیرونی خانه می‌باید تأمین شده و ارتباط فضایی خانه با محیط اطراف در شرایط مطلوب برقرار باشد. طراحی واحد همسایگی، محله، ناحیه و شهر نیز در قالب اصول و ضوابط قابل قبول و تعریف شده‌ای صورت پذیرد. بر این اساس می توان گفت که عملکرد واگذاری زمین تا قبل از اجرای سیاست آماده سازی زمین فاقد دیدگاه مذکور بوده است.

۳) سوم: تشکیلات برنامه ریزی و طراحی اراضی مورد واگذاری در سطحی بسیار محدود بود. اکثریت پروژه‌های مسکونی و حتی پروژه‌های بزرگ، توسط نیروهای داخلی شاغل در سازمان زمین شهری که در سطح محدودکمی وکیفی بودند، برنامه ریزی و طراحی می‌شد. طراحی پروژه‌های کمتر از یکصد قطعه مسکونی در سطح محلی انجام می‌گرفت و مسئولیت طراحی پروژه‌های بیش از یکصد واحد با دفتر مرکزی سازمان زمین شهری در تهران بود. (عزیزی، ۱۳۸۰، ص ۳۵-۲۴).

مجموعه عوامل فوق باعث می‌گردید تا طرحهای تهیه شده نه تنها ازکیفیت بسیار پایین برخوردار باشند، بلکه عمدتاً ناقص نیز به اجرا درآیند. برای مثال بایدگفت تهیه طرحهای تفکیک و آماده سازی زمین شامل دو مرحله است که در مرحله اول نقشه‌های کاربری و شبکه معابر تهیه شده و مرحله دوم نقشه‌های اجرایی و جزئیات را شامل می‌شود. در حالیکه تهیه مرحله دوم هر پروژه مسکن و زمین شهری از مراحل اساسی و تأثیرگذار در بسیاری از ابعاد بود، این مرحله از طرح غالباً تهیه نمیشد. برای مثال، عدم تعیین بر و کف در مرحله

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

واگذاری زمین باعث می‌گردید تا پس از ساخت و ساز مسکن و در زمان احداث شبکه‌های معابر، واحدهای مسکونی ساخته شده با مشکلات جدی فنی و بعضاً جبران ناپذیر مواجه گردند. مسئولیت تهیه جزئیات طراحی به عهده آیندگان و عمدتاً بر دوش شهرداریها گذاشته می‌شد.

بررسی و ارائه یافته‌های تحقیق

بررسی تاثیر و نقش نهادهای رسمی در فرایند تامین زمین و مسکن شهری شهری، محور اصلی بحث در این پژوهش است. بر اساس این محور، مکانیسم عملکرد نظام بازار زمین شهری و تاثیر آن بر پایداری شهری در عرصه‌های توسعه به عنوان موضوع اصلی این تحقیق بشمار آمده و سوالات زیر را مطرح ساخته است: سیر تحول زمین شهری در ایران چگونه بوده است؟ در ایران نهادهای رسمی زمین شهری به منظور تامین مسکن چه نقشی را داشته و دارند؟ مشکلات موجود در سیستم عرضه زمین شهری، در تمام‌کشور به طور عام چیست؟ این پژوهش برای پاسخ به این سوالات و نیل به اهداف اصلی تحقیق، وجود عدم تعادل در بازار زمین شهری را با ناکارایی دولت در فرآیند عرضه زمین شهری مرتبط دانسته و لذا آن را از این زاویه تحلیل می‌کند. بنابراین فرضیه اصلی تحقیق بر این مفهوم استوار است که: ناکارائی بخش دولتی در تأمین زمین مناسب و مطلوب برای همه طیفهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه شهری، نه تنها ظهور بازار غیر رسمی زمین شهری را موجب شده، بلکه باعث شکل‌گیری محلات ناپایدار در نواحی مختلف شهر بویژه در محورهای توسعه گردیده‌که این مساله موجب عدم تحقق توسعه پایدار شهری با توجه به چهارچوب و ضوابط آن شده است. بر مبنای چنین فرضی، دولت به مفهوم اجرایی و مدیریتی آن، ناظر اجرای قوانین و دستورالعملها بوده و دخالت مستقیم دولت در تملک و عرضه زمین شهری به مفهوم ابزار اجرایی آن محسوب می‌شود. از سویی متقاضیان زمین شهری در شهرها بگونه‌ای است‌که پاسخ‌گویی به نیاز آنها از توان دولت خارج است.

سیر تحول زمین شهری در ایران چگونه بوده است؟

بر اساس نتایج این پژوهش‌که به بررسی مالکیت زمین در ایران پرداخته، ابعاد و ویژگیهای مالکیت در بخشهای مختلف دولتی، خصوصی و مشاع تبیین شده است. بر این اساس طی یک قرن گذشته بدلیل نیاز روز افزون به کنترل منابع ملی بویژه زمین، نقش دولت در حفظ و تملک این منابع افزایش یافت. در این راستا و مطابق لوایح قانونی مصوب طی یک قرن اخیر دولت مالک‌کل اراضی موات، جنگلها و مراتع طبیعی، کوهها، تپه‌ها و رودخانه‌ها، دریاها و دریاچه‌ها و راهها شد (قوانین مصوب سال ۱۳۴۱که در سالهای ۱۳۰۶ و ۱۳۱۰ نیز بر آن تصریح شده بود) مطابق قانون ثبت اراضی موات شهرها مصوب ۲۸ مرداد ماه سال۱۳۳۱ و ۲ شهریور ماه ۱۳۳۱ و همچنین قانون تملک اراضی بایر بلامالک و موات سال ۱۳۴۱ و قوانینی که بعد از سال ۱۳۵۷ جمعاً به تصویب رسید، دولت رفته رفته سهم بیشتری در مالکیت زمین شهری بدست آورده و به توسط تملک قانونی زمینها و همچنین اجرای دستورالعملهای اجرایی و تعیین و تشکیل سازمان زمین شهری، نقش و جایگاه خود را در بازار زمین شهری تقویت‌کرده است. اجرای قوانین فوق اگرچه در تصرف منابع طبیعی و ملی باعث ایجاد محدودیتهایی برای مالکیت خصوصی بر زمین شده، اما اجرای اصلاحات ارضی در سال ۱۳۴۱ و بعد از آن باعث توسعه وگسترش مالکیت خصوصی گشته و بدین لحاظ مالکین خصوصی طی دهه‌های گذشته در بازار زمین شهری نقش بیشتری ایفاکرده‌اند. ضمن اینکه مالکیت مشاع بویژه زمینهای وقفی نیز درکنار دو نوع مالکیت فوق، برای تامین زمین شهری بسیار مورد استفاده قرار گرفته است. بر این اساس، از یکسو قوانین مصوب‌کشور طی یک قرن گذشته و بویژه سه دهه اخیر دست دولت را برای تملک بیشتر زمینهای شهری و حواشی آن باز گذارده و سهم آن را در تملک زمین افزایش داده است. از سوی دیگر با توصیه سازمانهای جهانی بویژه سازمان ملل و ضرورتهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی‌کشور و عدم استقبال بخش خصوصی در توسعه فضاهای عمومی‌وکاربری‌کم بازده اقتصادی‌که جنبه عام المنفعه دارند، دولت را برای دخالت بیشتر و ایفای نقش موثرتر در

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

بازار زمین شهری ترغیب نموده است. از ویژگیهای فرآیند واگذاری زمین توسط بخش دولتی می‌توان به: «۱. طولانی بودن زمان واگذاری بعضاً بیش از ۱۰ سال؛ ۲. عدم توجه به ویژگیهای اقتصادی- اجتماعی متقاضیان؛ ۳. فرآیند پیچیده و غامض اداری در مراحل مختلف واگذاری؛ ۴. پرهزینه بودن؛ ۵. ناسالم بودن و تخلفات مکرر اداری؛ ۶. نامناسب بودن نواحی عرضه زمین دولتی؛ ۷. متراژ نامتناسب قطعات واگذار شده با وضعیت اقتصادی و اجتماعی متقاضیان؛ ۸. عدم پیش بینی کاربریهای مورد نیاز بخش مسکونی در مقیاس محلی؛ ۹. تراکم پایین ساختمانی؛ ۱۰.طراحی‌ها و تفکیکهای شطرنجی خشک و یکنواخت» اشاره کرد. این مشکلات خود باعث افت کیفیت عرضه زمین و عدم توجه و استقبال متقاضیان برای دریافت زمین از دستگاههای دولتی شده است. لذا علیرغم میل دولت، نقش و جایگاه سیستم دولتی در عرضه زمین طی سالهای گذشته با موفقیت روبرو نبوده و کارآیی نامناسب و ضعیفی داشته است.

در ایران نهادهای رسمی زمین شهری به منظور تامین مسکن چه نقشی را داشته و دارند؟

در ایران با تأسیس بانک رهنی در سال ۱۳۱۷، دولت بتدریج در بخش مسکن بطور مستقیم حضور پیداکرده است. مشکل مسکن علیرغم توجه دولت، به دلیل افزایش تقاضا در پی رشد بی‌رویه جمعیت و مهاجرت به مراکز و شهرهای بزرگ حتی بعد از انقلاب نیز ادامه یافته است. از همان ابتدا سیاست تشویق به امور صرفه‌جویانه در مسکن در برنامه‌های توسعه مسکن قرار داشته است. از جمله اقداماتی که برای تشویق مردم به کوچک‌سازی صورت گرفته است، می‌توان به تخفیف‌های مالیاتی – سوبسید و غیره اشاره کرد. در سالهای ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸ احداث واحدهای مسکونی از نظر کمی در مناطق شهری افزایش یافت، اما از حجم سرمایه‌گذاریها در بخش مسکن کاسته شد. علت را می‌توان در کاهش سطح زیربنا جستجو کرد. در این سالها فعالیتهای ساختمانی رونق یافت. بخش خصوصی در تولید مسکن مشارکتی فعال داشت. علت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه مسکن را میتوان سوق دادن سرمایه‌های بازار تولید و خدمات به این بخش دانست. بطور کلی پس از پیروزی انقلاب، طرحها و برنامه‌های بخش مسکن با همان ویژگی‌های قبلی و بدون پیش بینی‌های لازم در بخش مسکن در فاصله سالهای ۵۷ تا ۵۹ ادامه یافت. با توجه به اینکه طرح جدیدی جز مسکن‌سازی برای مستضعفان به اجرا در نیامد، می‌توان گفت که نارسایی‌ها و ناهماهنگی طرحها با نیازهای واقعی همچنان ادامه یافت. عواملی از قبیل عدم اجرای کامل قانون لغو مالکیت اراضی موات، کاهش عرضه زمین در شهرهای کوچک و متوسط، کاهش عرضه خانه‌های اجاره‌ای و اتخاذ بسیاری از سیاستهای نادرست باعث شد بهای مسکن از سال ۱۳۵۹ دوباره سیر صعودی پیدا کند. بررسی روند فعالیتهای ساختمانی و مسکن‌سازی پس از انقلاب نشان می‌دهد که:

۱) در سالهای اولیه پس از انقلاب به سبب بیرون رفتن از بورس بازی، خارج شدن بساز و بفروش‌ها از بازار مسکن، توقف معاملات مسکن و بی‌اطمینانی نسبت به آینده، بیشترین واحدهای مسکونی احداث شده جنبه شخصی داشته‌اند.

۲) بر اثر تحولات ناشی از انقلاب، متوسط سطح زیر بنای ساختمانها کاهش یافته و به هم نزدیک شد.

۳) فعالیتهای ساختمانی در شهرهای بزرگ همچنان از رونق برخوردار بود.

۴) مشکلات حقوقی و مالی مربوط به مجتمع‌های مسکونی ناتمام سبب شد که این بخش نتواند به موقع وارد بازار مسکن گردد.

وقوع انقلاب اسلامی فرصتی طلایی بود تا با بسیج نیروها و امکانات در سطح ملی بسیاری از معضلات کشور از جمله معضل مسکن را حل کند و ایران عزیز را به سوی استقلال و خودکفایی پیش برد. اما متأسفانه فقدان سیاستهای روشن و قاطع و استراتژیک در بعضی زمینه‌ها به ویژه مسکن، تصمیمات پراکنده و عجولانه و دخالتهای بی‌مورد و چندگانگیهای مراجع تصمیم‌گیری از سویی و شرایط اقتصادی – اجتماعی و سیاسی ناشی از انقلاب، کمبود ارز و وقوع جنگ تحمیلی از سوی دیگر، سبب شد تا این فرصت طلایی و بی‌نظیر از دست برود. نتیجه، وخیمتر شدن وضعیت مسکن و افزایش بی‌سابقه

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

بهای آن بود. شاید مشکل اصلی مسکن درکشور ما ناشی از ساختار اقتصادی تحمیلی برکشور باشدکه در آن نیروها و امکانات کشور دربخشهای تولیدی کمتر به کار گرفته می‌شدند و بخشهای دیگر اقتصادی به ضرر بخش صنعت وکشاورزی بطور ناموزون رشدکردند. نتیجه قهری چنین وضعیتی چیزی جز مهاجرت روستائیان به شهرها، افزایش شهرنشینان، کاهش تولید و افزایش تقاضا بخصوص در بخش مسکن نخواهد بود. از اقدامات اساسی در زمینه مسکن پس از انقلاب، تصویب و اجرای قانون زمین شهری است. این قانون می‌توانست با نقش تعیین کننده خود چون اهرمی‌قوی بر عرضه و کنترل زمین‌های مورد نیاز بخش مسکن نظارت داشته باشد. لکن نابسامانی‌ها و نارسایی‌های اجرایی آن موجب شد تا نتواند نقش مناسب خود را ایفا نماید.

مشکلات موجود در سیستم عرضه زمین شهری در کل کشور

به طورکلی در سطح‌کشور در رابطه با زمین شهری و نحوه استفاده از آن مشکلات و مسایل ذیل قابل مشاهده هستند:

۱) «**تملک زمین**»: زمین به عنوان مبناء هرگونه ساخت و سازی اعم از مسکن، خدمات، فعالیتهای اقتصادی، صنعتی، ارتباطات و کلیه فعالیتهای زیربنایی و بعلت انحصاری بودن و خصوصیات مخصوص به خودش دارای ارزش زیادی است. زمین به خاطر مسائل ذکر شده به عنوان یک سرمایه منفعت‌زا جایگاه مناسبی پیدا کرده است و هرکس‌که قدرت و توان مالی بالا تری داشته احاطه بیشتری بر آن پیداکرده است، از طرف دیگر سیاستهای مربوط به زمین باید اصولی و درازمدت باشد؛ چراکه مسائل مربوط به زمین را نمی‌توان براحتی تغییر داد. چون هرچه بر روی زمین احداث گردد، برای مدت طولانی پابرجا خواهد بود. حال بحث سر این مسئله است‌که زمین تا چه حد و در چه تملکی باشد: خصوصی یا دولتی. در بخش خصوصی موارد زیر دیده شده است:

- اولاً: در اکثر نقاط نرخ افزایش قیمت زمین به مراتب بیشتر از نرخ تورم است و بدین علت مالکین ترجیح می‌دهند زمینها را برای مدت طولانی بایر گذاشته و هیچ‌گونه ساخت و سازی روی آن انجام ندهند، و در مقابل این نیاز شدید به مسکن باعث ایجاد فشار بر روی دولت میگردد.

- ثانیاً: اکثر خدمات موجود در یک منطقه باعث افزایش قیمت زمین می‌گردد که این هزینه‌ها توسط دولت صورت می‌گیرد ولی سود به جیب مالک می‌رود (برق و آب و آماده‌سازی و...)؛ البته در بعضی مواقع محدودیتها و قوانین دولتی باعث کاهش قیمت زمین و یا کاهش سوددهی زمین می‌شود.

- از سوی دیگر در بخش دولتی نیز مشکل تملک زمین بدین صورت نمایان می‌شود که علاوه بر بوروکراسی شدید و زمان بر به منظور تملک در امر خانه‌سازی مالک اصلی زمین نیز مشخص نمی‌شود و در اکثر موارد خانوارها چندین سال درگرفتن سند مالکیت زمین و بنای خود سرگردان هستند.

۲) «**عدم مرغوبیت زمین و تناسب کاربریها**»: در عمل دیده شده، زمینهایی که توسط تعاونی‌های مسکن کارمندی وکارگری به مردم واگذار می‌شود، زمینهای بایر کشاورزی و یا زمینهایی هستندکه در طرح تفصیلی شهر دیده نشده‌اند، متأسفانه تا به حال نیز در اکثر مناطق، مخصوصاًشهرهای‌کوچک، حومه شهر خیلی سریع و به شیوه بسیار قدیمی و سنتی شطرنجی تفکیک گشته است. از آنجایی‌که طرح درستی روی این مناطق پیاده نمی‌شود، کاربریهای خدماتی، درمانی و ورزشی و فرهنگی روی این زمین‌ها به چشم نمی‌خورد. و تمام افراد این مناطق حتی برای رفع نیازهای اولیه خود مبادرت به سفرهای درون‌شهری به بافت اصلی شهر می‌نمایندکه ترافیک و مسائل عبور و مرور و بطورکلی اتلاف انرژی بسیار بالایی صورت می‌گیرد. در حقیقت باید با یک نگرش صحیح و توجه درست به‌کاربری زمین سعی کنیم با ایجاد فرهنگ درست استفاده و طرح مناسب انبوه‌سازی مسکن را در ارتفاع داشته باشیم‌که هم زیربنای زیادی لازم نباشد و هم بتوان خدمات اولیه، درمانی، اقتصادی و ورزشی را در این مجموعه‌ها دید.

۳) «**نامشخص بودن سیاستهای ساخت و ساز و بوروکراسی شدید**»: در سیستم ساخت و ساز بدلیل مشخص نبودن سیاستها و تفاوت خط‌مشی‌های اعمال

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

شده اکثر اوقات استفاده‌کنندگان با سردرگمی زیادی مواجه گشته و اوقات زیادی را در راهروهای ادارات صرف می‌کنند؛ بطور مثال سیاستهای سازمان زمین شهری و مسکن و شهرسازی اغلب اوقات منطبق نمی‌باشد و در امر تفکیک و سند مشکلات عدیده‌ای بوجود می‌آید. بالا رفتن قیمت زمین و ضوابط ساخت و ساز امکان تهیه زمین و ساخت آنرا از اقشار متوسط وکم درآمد جامعه سلب کرده و بار این مشکل را به دوش دولت انداخته است، اما یکی از مشکلات اصلی دیگر بازار مسکن ایران کاهش نقش دولت در توسعه مسکن است. ما به عنوان یک کشور در حال توسعه در نظام اقتصادی بین‌المللی «حل» می‌شویم و لذا طبق نظام اقتصاد بازار و مکان گزینی آن، رتبه و موضع اقتصادی ـ سیاسی کشور، از سوی بازار بین‌المللی، مهمترین عامل سیاستگذار سوخت و ساز اقتصادی، تعیین می‌شود. در این حالت به واسطه برخورد با بازار جهانی و عدم دسترسی کافی به مهمترین تأسیسات زیربنایی یعنی جاده و بطور کلی صنعت حمل و نقل، سلسله مراتب شهری ما دچار اختلالاتی می‌شود که نتیجه آن بیماریهایی نظیر ماکروسفالی شهری است. برای چاره‌جویی و جلوگیری از چنین عاملی بخش رسمی و دولتی سیاستهای بخشی دیگری پی می‌ریزدکه از آن جمله‌ارائه طرحهای مختلف شهری و منطقه‌ای، ایجاد شهرهای اقماری و ...هستند که در همگی آنها و خصوصاً در مهمترین آنها یعنی در متروپولیتن این بدنه به کوچکترین توفیق دست نمی‌یابند و به همین روال برنامه‌ریزیهای جمعیتی، منطقه‌ای و امثال ذالک با موفقیت درخوری مواجه نمی‌شوند و دولت عملاًخود را از هرگونه نظم‌دهی و سیاستگذاری در سطح کلان برکنار می‌دارد.

۴) «**تقاضای بالای مسکن**»: تقاضای روزافزون مسکن از طرف اقشارکم‌درآمد و مشکل اجاره نشینی با توجه به ضعف توان اقتصادی این اقشار باعث گردید که گرایش مقامات مسئول کشور متوجه ساخت هرچه بیشتر مسکن گردد و به عنوان یکی از اهداف برنامه‌های پنج‌ساله مطرح می‌شود. اما در این بین دو عامل مانع رسیدن به این منظور وجود داشته و هنوز هم این عوامل برطرف نگردیده‌اند و عبارتند از:

الف) سهم زمین در قیمت ساختمان؛

ب) میانگین بالای سطح زیر بنای واحدهای مسکونی و عدم انعطاف پذیری آن.

در مورد سهم زمین، به طور مکرر گوشزد شده است که واگذاری زمین به اقشارکم‌درآمد و واجد شرایط چه از نظر شهرسازی و چه از نظر معماری سیاستی مضر است و خسارات فراوانی را در پی خواهد داشت. گرچه در چند سال اخیر مجتمع‌سازی و انبوه‌سازی مورد تأیید و تأکید مقامات مسئول قرارگرفته ولی هنوز سیاستی جدی که بتواند بنیان‌گذار یک روند جدیدی در نحوه استفاده زمین باشد، اتخاذ نگردیده است. یا به عبارت دیگر رابطه‌ها و تناسبهای تأمین مسکن بین بخش رسمی و غیر رسمی از یک سو و اقشارکم‌درآمد از سویی دیگر معکوس گردیده است. علاوه بر این موضوع محدودیت توان اجرایی دولت و نیزکندی جریان حل مشکلات تشکلاتی، تداخل وظایف و عدم هماهنگی دستگاههای برنامه‌ریزی و اجرایی در نتیجه عدم انسجام و جامعیت برنامه‌های سکونتی و سیاستهای تأمین مسکن، عدم هماهنگی و همراهی این برنامه‌ها با سیاستها و برنامه‌های کل اقتصادی، اجتماعی و به ویژه سیاستها و برنامه‌های کنترل و هدایت مهاجرت‌ها در خور توجه می‌باشد.

۵) «**ضعف تعاونیها و بخش خصوصی رسمی**»: هم‌اکنون تعاونیها، تجمع گروهی با انگیزه استفاده از تسهیلات دولتی از قبیل زمین، وام، پروانه ساختمانی، انشعابات و مالیات است و دسترسی به هرکدام از تسهیلات فوق مشکلات خاص خود را دارد. انگیزه استفاده از تسهیلات در حقیقت سراب مشکلات است و عمده‌ترین آنها زمین است که عامل تعیین‌کننده و بقاء تعاونی می‌باشد. هم‌اکنون واگذاری زمین به تعاونیها بسیار محدود گردیده و تعاونیهای تشکیل شده در وضع نامعلومی‌قرار دارند. مدت زمان ساخت که اقتصادی بودن طرح را تعیین مینماید با عواملی مانندکسب پروانه ساختمانی، پایان‌کار، اتصال انشعابات، استفاده از وام بانکی و غیره بطول می‌انجامد و با تورم شتابان و افزایش دستمزدها و مصالح قیمت واحد را سنگین‌تر می‌کند و به نوبه خود در کندی پیشرفت کار اثر می‌گذارد. این مجموعه از

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

مشکلات و نابسامانیها زاینده فشار و سوء استفاده‌هایی است که گریبانگیر بسیاری از تعاونیها است. مشکل مسکن در حالی روز به روز شدیدتر می‌شود که حجم عظیمی از ثروت و سرمایه‌های بخش خصوصی تماماً در ساختمان سازی مسکونی به‌کارگرفته شده وگوی سبقت را از سرمایه‌گذاریهای صنعتی و کشاورزی و حتی ساختمان سازی فضاهای فرهنگی، اجتماعی ربوده است. زیرا راه گریز ساختمان سازی مسکونی از موانع اداری و مالیاتی بسیار آسان و سود تضمین شده و زود بازده آن هم بیشتر می‌باشد. با وجود سرمایه‌گذاری انبوه بخش خصوصی در ساختمان سازی مسکونی که تولید ملی را به عقب انداخته مشکل مسکن هر روز شدیدتر می‌شود.

نتیجه گیری و جمع بندی

اصولاً ریشه‌های تاریخی برنامه‌ریزی، به وظایف عمومی‌دولت‌ها و تسهیل و توجیه دخالت آنها در امور سیاسی، نظامی‌و اقتصادی‌کشورها به‌گذشته‌های خیلی دور برمی‌گردد، اما برنامه‌ریزی در مفهوم امروزی خود، بعنوان یک دانش کاربردی برای ساماندهی حیات اجتماعی، در اواخر قرن نوزدهم در غرب پدید آمد و در سراسر قرن بیستم، در ابعاد و صور مختلف، بسط و تحول پیدا کرد. در واقع فعالیت برنامه‌ریزی ابتدا به صورت «برنامه‌ریزی دولتی» شکل گرفت که ضرورتاً خصلتی اقتصادی، کلان، آمرانه و بوروکراتیک داشت. این گونه برنامه‌ریزی به طورکلی بر مبنای «حق حاکمیت انحصاری دولت»، استوار بود. بر پایه این نگرش چنین تصور می‌شد که مسئولان و مدیران سیاسی جامعه، بر اساس قوانین خرد در راستای منافع و خیر عمومی‌حرکت می‌کنند و بنابراین وظیفه برنامه‌ریزان این است که اهداف و تصمیمات آنان را در عمل به اجرا درآورند و عموم مردم نیز باید آن را به عنوان یک تکلیف قانونی و مطلوب برای کل جامعه بپذیرند. بر پایه این نگرش نقش اصلی برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزان عبارت بود از بررسی و تحلیل وضع موجود به شیوه‌ای علمی (استقرایی) و ارائه بهترین راههای اجرایی برای تحقق اهداف و مقاصد مسئولان و مدیران جامعه. این‌گروه برنامه‌ریزی به اعتبار ماهیت نظری و روشهای علمی خود معمولاً به «برنامه‌ریزی جامع» یا «برنامه‌ریزی عقلائی» معروف شده که برنامه‌ریزی شهری، نیز تا چند دهه اخیر، عمیقاً تحت تأثیر آن قرار داشته است. در ارزیابی عمومی‌تحولات برنامه‌ریزی شهری درطول قرن بیستم، می‌توان گفت‌که میان دو نیمه اول و دوم این قرن تغییرات اساسی و شگرفی روی داده، به نحوی‌که اینک در آغاز قرن بیست و یکم، مبانی و روشهای برنامه‌ریزی شهری، از بنیاد دگرگون شده است. اگر در نیمه اول قرن بیستم، برنامه‌ریزی شهری بیش از هر عامل دیگر از رقابت کشورهای بزرگ، جنگهای بین‌المللی، کشاکش جهان دو قطبی و دخالت‌های وسیع دولتها در امور اقتصادی و اجتماعی تاثیر می‌پذیرفت، در دهه‌های آخر قرن، بیش از هر چیز تحت تأثیرگسترش دموکراسی، جنبش محیط زیست، توسعه پایدار، فروپاشی نظام دوقطبی، تغییر مفهوم و کارکرد دولت، توسعه جامعه مدنی، گسترش مشارکت عمومی‌و مانند اینها قرارگرفته است. در طول تاریخ، افزایش آگاهی‌ها و توسعه علوم و فنون، قدرت تسلط انسان را بر طبیعت افزایش داده و بر تحولات سکونتگاههای انسانی اثر مستقیم نهاده است. بر این اساس شکل‌گیری شهرها درگذشته تابع مستقیم شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جوامع بوده است که تحت تاثیر خصوصیات محیط طبیعی، به صورت خود به خودی انتظام می‌یافته است. از سوی دیگر، استفاده از فن آوری و ابزار توسعه، امکان دستیابی به نظمی نوین، منطقی و از پیش اندیشیده شده و آگاهانه را بر اساس نیازهای جدید فراهم نموده است. بدین ترتیب نظریه‌ها و روشهای گوناگون شهرسازی، به ویژه بعد از انقلاب صنعتی، همواره در جستجوی الگوهای مناسب نظم دهی مجدد شهرها و همگون با توسعه آتی آنها بوده‌اند. از نخستین حرکات برنامه ریزی و طراحی شهری برای کاهش تراکم، آلودگی و مشکلات ناشی از فشارهای توسعه در شهرهای صنعتی، هدایت گسترش و توسعه شهر بوده است. رشد شتابان شهری تاثیرات نامطلوب مستقیم و غیر مستقیم بر محیط طبیعی، شهر و جامعه داشته است. یکی از مهمترین ادله بروز مشکلات مربوط به توسعه‌های شهری، تک‌بعدنگری و یا عدم جامعیت

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

طرحها و برنامه‌ها است. در ارتباط با توسعه زمین و پیش‌بینی‌های مربوط به نحوه کاربری اراضی، غالباً در طرحها و برنامه‌های مربوط به توسعه‌های شهری، مباحث محدودی از قبیل استفاده اقتصادی از زمین، تامین مسکن و زیرساختهای شهری مدنظر بوده و در برخورد با منابع محیطی نیز غالباً بعد اقتصادی آنها از جمله دایر بودن زمینهای کشاورزی و باغات و غیره مورد توجه قرار می‌گیرد. بدون شک، زمین عنصر اساسی در شکل‌گیری توسعه و گسترش شهرها و مسکن شهری است و بعبارتی زمین بستر و اولین گام توسعه شهر محسوب می‌گردد. کمیت و کیفیت عرضه زمین برای توسعه و گسترش شهر نقش بسزائی در توسعه هنجار یا ناهنجار شهری دارد. لذا برای توسعه مطلوب مسکن شهری، توسعه بهینه زمین شهری لازم است و توسعه مطلوب زمین شهر نیز وابسته به عرضه بهینه آن است. برای نیل به این منظور ابعاد و وجوه مختلف زمین شهری می‌بایست شناخته شود. زیرا زمین شهری پدیده‌ای چند وجهی است. زمین و مکانیسم عرضه آن متاثر از فضای اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی جامعه است که این ابعاد برای شناخت موثر و دقیق آن باید تبیین شود. برخی به گونه‌ای که متقاضی زمین در بهترین نقاط شهری هستند و گروهی دیگر در محیطی متوسط. عده‌ای از ساکنین شهرها، بدون کمک دولت قادر به دریافت زمین برای ساختمان‌سازی نیستند عده‌ای دیگر خارج از حیطه عملکرد دستگاههای دولتی به زمین دسترسی دارند و راساً خود در چهارچوب قانون یا خارج از آن اقدام به تهیه زمین و ساخت مسکن می‌کنند. نیروهایی که این سلایق، نیازها و عملکرد را جهت داده، هدایت و تقویت می‌کنند عبارتند از: «۱. دسترسی حداکثر به رانت اقتصادی زمین؛ ۲. تامین نیاز اولیه به سرپناه؛ ۳. واحدهای همسایگی همگن از حیث اجتماعی و اقتصادی؛ ۴. امنیت اجتماعی و سیاسی؛ ۵. اجبار» تقویت وتضعیف کننده این نیرو بطور یقین، دولت و ساختار اداری و سیاسی جامعه است. بنابراین برای شناخت عرضه زمین و همچنین توسعه شهری در این فرآیند علاوه بر شناخت کارکرد نیروهای فوق، باید به نقش سازمانها و نهادهای رسمی بعنوان شکل‌دهنده و تقویت‌کننده این نیروها، توجه و تاکید شود. در عرضه زمین کارایی و عدم کارایی بخش رسمی جایگاه سرنوشت‌سازی دارد. هدایت درست یا نادرست نیروها و عوامل موثر در فرآیند عرضه و توسعه زمین شهری، به سیاستها و میزان کارایی دولت بستگی دارد، لذا در تحقیق حاضر از این زاویه به تحلیل عرضه زمین در ایران و شهر مورد بررسی توجه گردید. با توجه به تجارب جهانی و تحول دیدگاهها در عرصه کاربری زمین و مسکن، از یک طرف و با توجه به مسائل و تنگناهای موجود در روال برنامه‌ریزی زمین شهری در ایران، از طرف دیگر، می‌توان تغییر و تحولات عمده و اساسی را در زمینه تئوریکی و عملی در سطح جهان مشاهده نمود که اهم آنها عبارتند از:

الف ــ تحول در مفهوم اقتصادی- اجتماعی زمین شهری؛

ب ــ تحول در مفهوم فیزیکی زمین و «کاربری فضا»؛

پ ــ اولویتهای جدید در کاربری زمین و سرانه‌ها؛

ت ــ تحول در ابزارهای اجرایی کاربری زمین؛ و

ث ضرورت مشارکت بخش عمومی- خصوصی در برنامه ریزی شهری.

از آنجاکه برنامه‌ریزی کاربری زمین اصولاً با اهداف و منافع عمومی شهر و شهروندان سر و کار دارد، همواره با مسئله مالکیت زمین و ماهیت اقتصادی- اجتماعی آن درگیر بوده است. سابقه قوانین و اقدامات مربوط به محدود کردن مالکیت اراضی شهری و تبدیل آن از یک کالای خصوصی به یک کالای عمومی به قرن نوزدهم در اروپا و آمریکا بر می‌گردد. به طورکلی در طول چند دهه گذشته، گرایش چشمگیری در جهت دفاع از زمین به عنوان یک منبع و ثروت عمومی پدید آمده که تا حدود زیادی اهداف و روشهای مربوط به نحوه استفاده از زمین و توزیع کاربریها را تغییر داده است. این تحول در دو راستای عمده صورت گرفته است: «۱. گسترش مالکیت عمومی از نظر حفاظت محیط و توسعه پایدار؛ ۲. گسترش حق «نظارت عمومی» بر عملکرد اراضی خصوصی شهری».

در نتیجه امروزه برنامه‌ریزی کاربری زمین فقط از انگیزه‌های اقتصادی منشاء نمی‌گیرد، بلکه در آن تأکید روز افزونی نسبت به ارزشهای انسانی، حفظ ویژگیهای

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

طبیعی و فرهنگی اراضی ابراز شده که محیط زیست شهری را بر آسایش همگان در حال و آینده آماده‌تر می‌سازد. در طول چند دهه اخیر، به دنبال حاد شدن مسائل شهرنشینی و پیدایش دیدگاهها و ضرورتهای جدید در عرصه شهرسازی، تلاشهای نظری و عملی وسیعی، در مقیاس جهانی برای سامان دادن به مشکلات کاربری زمین و کاهش عوارض بهره‌گیری نادرست و غیر عادلانه از آن صورت گرفته است. محورهای عمده این کوششها را می‌توان در راستای **سیاستهایی در فرآیند تامین زمین شهری** و به صورت زیر خلاصه‌کرد:

۱. **تلقی زمین به عنوان یک ثروت عمومی‌و ضرورت توسعه پایدار؛**

۲. **افزایش سهم مالکیت عمومی‌در اراضی شهری و پیرامون آن؛**

۳. **افزایش حق نظارت عمومی‌بر استفاده خصوصی از زمین؛**

۴. **کوشش در جلب همکاری بخش خصوصی در عمران زمین؛**

۵. **هدایت اضافه ارزش زمین در جهت منافع و رفاه همگانی؛**

۶. **ذخیره کردن اراضی برای تأمین نیازهای آتی و حیاتی شهروندان؛**

۷. **اولویت دادن به کاربریهای مربوط به تسهیلات و خدمات عمومی؛ و**

۸. **اصلاح ضوابط و مقررات کاربری زمین در جهت رفاه عمومی.**

بدیهی است که نحوه و میزان استفاده از این ابزارها، بستگی به شرایط هرکشور و حتی هر شهر دارد. در واقع برنامه‌ریزی برای‌کاربری زمین و شکل‌گیری نظام واقعی آن در هر جامعه شهری، بازتاب تأثیر متقابل عوامل و نیروهای مختلفی است‌که بر روند تقسیم و توزیع‌کاربریها و تعیین نسبتها و سرانه‌های آنها دخالت دارند. هر چه زمینه‌ها و پیش شرطهای لازم برای نظارت و هدایت توسعه شهری بیشتر ایجاد شود، امکانات تهیه و اجرای برنامه‌کاربری زمین، به صورت مطلوب و موفق آماده‌تر خواهد شد. تحقیقات جدید در مورد برنامه‌ریزی‌کاربری زمین حاکی از این است‌که مفهوم و نحوه استفاده از زمین در نواحی شهری تا حدود زیادی متفاوت از مفهوم عام زمین است. زمین در مقیاس‌کلان، معمولاً به عنوان «منابع طبیعی» تلقی می‌شود و «کاربری زمین» در واقع به معنای «کاربری منابع» مورد نظر است. اما در مقیاس شهری به جای اینکه زمین را از نظر توان تولیدی خاک و یا معادن زیرزمینی ارزیابی‌کنند، تأکید بیشتر بر روی توان استفاده از رویه زمین جهت استقرار فعالیتهای گوناگون است. در مورد اول، زمین به گروههایی مثل معدن، کشاورزی، مرتع و جنگل دسته‌بندی شده و توان آن بر حسب محصول زمین سنجیده می‌شود. در حالی‌که در مورد زمین شهری، زمین به‌گروههایی نظیر تولید، توزیع، خدمات، مسکن، تفریح، حمل و نقل و فعالیتهای دیگر یک جامعه شهری تقسیم و توان آن به عوامل متعددی بستگی داردکه از آن جمله است مکان و موقعیت آن، محدودیتهای موجود زمین در مناطق شهری و خصوصاً در مراکز شهرها، استفاده بهینه از آن را برای فعالیتهای رقیب مطرح می‌سازد و به خاطر این ملاحظات امروزه معمولاً مفهوم «کاربری زمین ـ فضا» به جای کاربری زمین به‌کار می‌رود. درحال حاضر در کشورهای پیشرفته جهان، زمین به عنوان یک «کالای عمومی» و کمیاب تلقی می‌شود که لازم است نحوه استفاده از آن تحت نظارت عمومی‌قرار گیرد و از سوء استفاده از آنجلوگیری شود. به همین منظور در این کشورها قوانین زیادی به تصویب رسیده است‌که هدف و مضمون اصلی آنها، استفاده بهینه و پایدار از اراضی شهری در جهت منافع عمومی‌در حال و آینده است. برخی از مهمترین مفاد این قوانین به قرار زیر است:

۱. **واگذاری مالکیت بخش مهمی از اراضی شهرها به شهرداریها و نهادهای عمومی؛**

۲. **حفاظت شدید از منابع طبیعی، اراضی کشاورزی و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی؛**

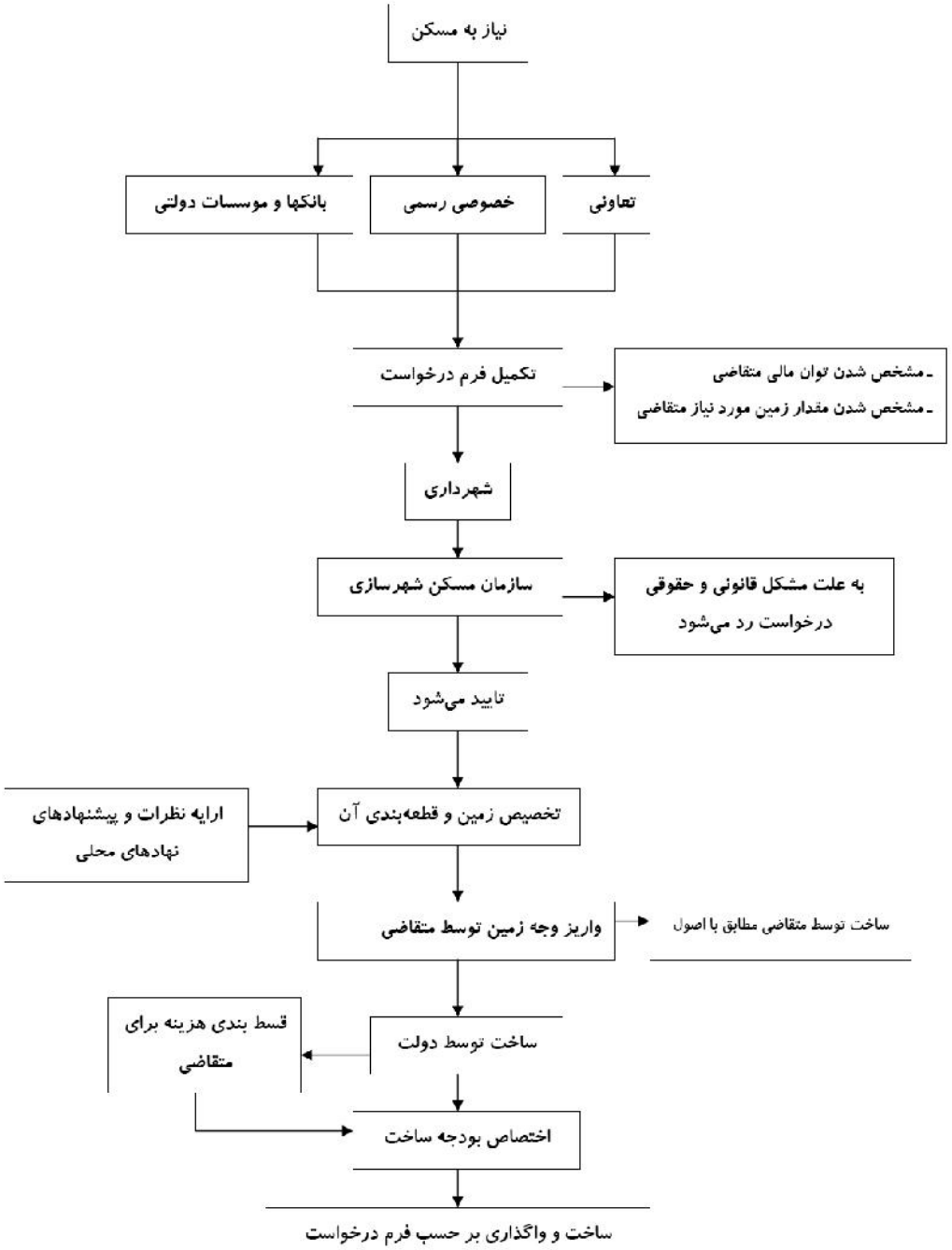
۳. **نظارت بر فعالیتهای بخش خصوصی در اراضی شهری و حومه‌ای؛**

۴. **جذب بخشی از اضافه ارزش زمین در جهت تأمین رفاه عمومی؛ و**

۵. **اولویت دادن به کاربریهای مربوط به تسهیلات عمومی‌و خدمات زیرساختی.**

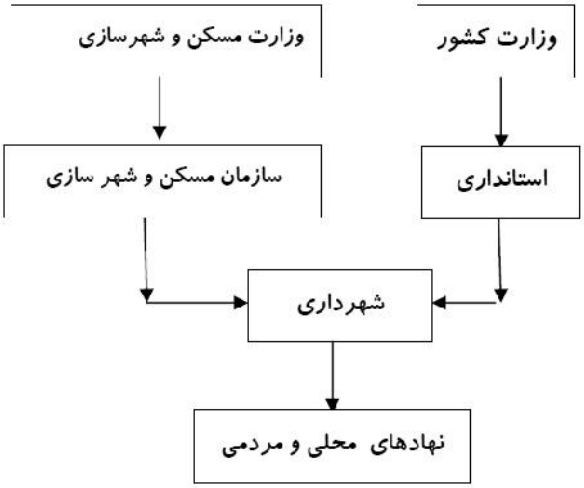
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۶ پاییز ۱۳۹۳
No.36 Autumn 2014

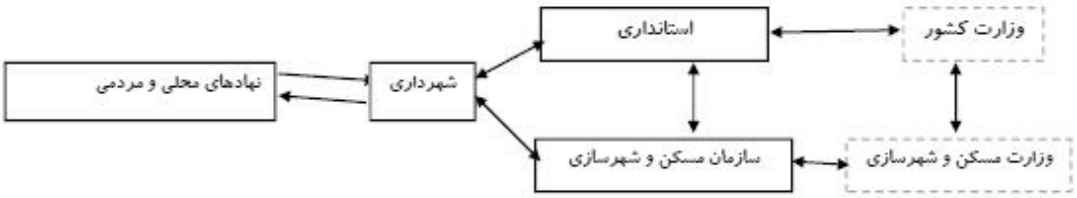


نمودار ۱. گردش کار پیشنهادی برای تامین زمین و مسکن متقاضیان؛ ماخذ: نگارنده.

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]



نمودار ۲. گردش کار بازار دولتی زمین و مسکن شهری در وضع موجود؛ ماخذ: نگارنده.نمودار ۴. فراوانی متغیر سابقه کار برای آزمودنی‌های مورد بررسی؛ ماخذ: یافته‌های تحقیق.



نمودار ۳. گردش کار بازار دولتی زمین و مسکن شهری در وضع پیشنهادی؛ ماخذ: نگارنده.

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۶ پاییز ۱۳۹۳
No.36 Autumn 2014

لذا با توجه به شرایط معاصر ایران سیاستها و راهکارهایی به شرح ذیل پیشنهاد می‌شود:

۱. «**اصلاح در ساختار بخش عمومی**»: با هدف توسعه سیستمهای مؤثر در استفاده بهینه از زمینهای دولتی جهت حل چالشهای موجود بازار زمین شهری‌که شامل: شناسایی نقش بخش عمومی‌در بازار زمین شهری، بررسی مکانیزمهای موجود حل مشکل زمین اقشارکم درآمد و متوسط جامعه و تدوین مکانیزمهای جدید، طرح قوانین ارضی مناسب، شفاف و مؤثر جهت استفاده همه اقشار از زمینهای در اختیار بخش عمومی، تدوین اشکال استاندارد شده برای معاملات زمین دولتی و بخش عمومی، تشکیل نهاد قانونی متشکل از حقوق دانان، قانون‌گذاران و طراحان برای هموار ساختن دسترسی مطلوب بخش عمومی‌و دولتی به زمین در حد و اندازه‌های مورد نیاز و بهینه سازی امور مربوط به زمین، تنظیم روابط بخشهای عمومی‌و خصوصی در بازار زمین شهری و تعیین اهداف دو بخش فوق.

۲. «**اصلاح ساختار بخش خصوصی**»: هدف از اجرای این اصلاحات حمایت از بخش خصوصی برای ایفای نقش مؤثر و بهینه در بازار زمین شهری و ارتقاء نقش بخش خصوصی در مقایسه با بخشهای دولتی و عمومی‌است.

برای نیل به اهداف فوق فعالیتهای زیر لازم است:

- مطالعه و شناسایی بستر مناسب جهت ایفای نقش بخش خصوصی در توسعه زمین شهری و همچنین بررسی و شناسایی راههای جلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در فرآیند توسعه زمین شهری (در مراحل تفکیک و آماده سازی و غیره)، واگذاری بخشی از مدیریت دولتی به بخش خصوصی، تشکیل جلسات و سیستمهای منظم و مداوم جهت تبادل نظر و انتقال تجربه بین عوامل دولتی و عمومی‌با عوامل بخش

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

خصوصی، شناسایی راههایی برای همسو نمودن مالکان زمین شهری با برنامه‌های توسعه زمین شهری از طریق تضمین سود منصفانه و تضمین حق مالکیت، آموزش مداوم مدیران و دست اندرکاران بخش خصوصی بازار زمین شهری به منظور آشنایی با اهداف عمومی و دولت در بازار زمین شهری و همچنین درک نیازهای جامعه و آشنایی با دستورالعملها، قوانین و شیوه‌های آن.

- برنامه‌ریزی و سیاستگذاری درست در جهت کاهش و کنترل روند مهاجرت به شهرها از طریق حذف و یاکاهش نابرابری فرصتهای اقتصادی و اجتماعی و علمی فرهنگی میان شهرو روستا.

- اصلاح ساختار اقتصادی ــ مالی و پولی کشور با هدف ایجاد تعادل اجتماعی و کاهش فاصله‌های شدید طبقاتی.

- ایجاد زمینه به جهت سوق دادن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی درکارهای تولیدی و زیربنایی به ویژه ساختن مسکن مناسب شئونات انسانی و اسلامی اعم از فروشی و یا استیجاری درکشور.

۳. «**اصلاح در ابزار و شیوه ها**»: نقص و اشکال در شیوه‌های اجرای قوانین و دستورالعملها و آماده سازی بستر اجرای قوانین نیز از عوامل عمده در ناکامی و یا عملکرد موفق بازار زمین شهری است. اولین گام در اصلاح شیوه ها، اصلاح مالکیت زمین است.

- اصلاح مالکیت زمین شهری، شناسایی اثر معاملات و دست به دست گشتن زمین شهری بر حقوق مالکیت، اصلاح قوانین مربوط به مالکیت زمین با هدف تأمین زمین برای همه اقشار به ویژه اقشار آسیب پذیر و جلوگیری از احتکار زمین به ویژه در محورهای توسعه شهری، تشویق مالی افراد اعم از مالکان وکاربران زمین شهری جهت اطاعت و پیروی از قوانین رسمی حاکم بر بازار، تسهیل تصرف و بکارگیری اراضی شهری توسط بخش عمومی جامعه.

- اصلاح شیوه‌ها، شامل اجرای طرح کاداستر و ثبت زمین در محدوده شهری و حواشی آن است. هدف اجرای این مهم، شناسایی مالکین، ثبت تعداد قطعات، اندازه آنها و جمع آوری اطلاعات مربوطه به‌کلیه زمینهای شهری است. سیستم ثبت زمین در دو بعد کالبدی و غیرکالبدی انجام می پذیرد.

- در بعد کالبدی اقدام به ثبت زمینها از حیث محل قرارگیری اندازه ها، زوایا و تفکیک آنهاست که با استفاده از نقشه برداری زمین و عکسهای هوایی و ماهواره‌ای امکان پذیر است. اطلاعات مربوط به مالکین و سایر اطلاعات مربوط به زمین با مطالعات میدانی حاصل می‌شود که جملگی در یک سیستم اطلاعات مربوط به زمین با مطالعات میدانی حاصل می‌شود که جملگی در یک سیستم اطلاعات جغرافیایی قابل فشرده‌سازی و دسترسی است و قابلیت به‌روزسازی اطلاعات نیز است.

- اجرای کاربری بهینه اراضی، اجرای این طرح با هدف تحقق توسعه پایدار شهری از طریق استفاده بهینه از زمین برای مصارف شهری با توجه به نیازهای عمومی، دولتی و خصوصی صورت می‌گیرد. محدودیتهای مکانی،کاربریها و تقسیم و تفکیک بهینه زمین با توجه به استانداردهای موجود شهرسازی، ازاهداف اجرای کاربری اراضی است.

- استفاده بهینه از زمین از طریق اصلاح بافت فرسوده و تجمیع قطعات؛

- تقلیل متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی احداثی؛

- انجام طراحی محله ای و شهری متناسب با نیاز ساکنین و امکانات رفاهی و خدماتی مورد نیاز آنان؛

- استمرار سیاست عرضه زمین آماده‌سازی شده و برخوردار از زیرساختهای شهری؛

- اصلاح و نوسازی محلات قدیمی شهرها؛

- منطبق کردن الگوی ساخت واحدهای مسکونی سازمانی و شرکتهای دولتی بر الگوی مصرف مسکن مطابق با اصول پایداری و توسعه پایدار.

- نظارت بر معاملات زمین و مسکن شهری و تدوین قوانین به منظورکاهش امکان دفعات معامله آنها

- اولویت قرار دادن استفاده بهینه از زمینهای بایر و بلااستفاده موجود در بافت شهر و اجبار مالکین این اراضی برای آغاز ساخت با هدف جلوگیری از بورس بازی زمین و تقویت کالبد و عملکرد شهری.

- افزایش قدرت مدیریتی و اجرایی و تقویت بنیه علمی و فنی شهرداریها، شوراهای شهر، تعاونیهای مسکن و

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

نهادهای محلی و مردمی‌برای بهبود وضع کمی و کیفی مسکن در سطح محلات و مناطق شهر.

- شناسایی و بررسی محدودیتها و مخاطرات زیست محیطی شهر و تدوین ضوابط ساختمانی و فنی در چارچوب سیاست حفظ و صیانت از محیط طبیعی شهر؛

- تشویق و حمایت از انبوه سازان و تاکید بر توسعه عمودی شهر به جای توسعه افقی و پراکنده شهرهای متوسط

- دخالت دولت از اموری است که برای تعدیل و تنظیم بازار زمین شهری بسیار مؤثر است. دخالت بخش عمومی‌و دولت، تنها در عرضه و تعیین کاربری اراضی محدود نمی‌شود، بلکه در تدوین دستورالعملها و قوانین منعطف با شرایط و موقعیت شهر و منطقه، نظارت بر اجرای قوانین،کنترل بخش غیررسمی و غیره از اهداف این بخش است.

با عنایت به ماهیت بازار زمین، علیرغم گرایش جدی مدیریت توسعه زمین شهری به واگذاری فعالیتهای مربوط به توسعه زمین شهری به بخش خصوصی و ارتقاء نقش آن در این بازار، دخالت بخش دولتی در تنظیم بازار زمین اجتناب ناپذیر بوده و این دخالت در زمینه هایی چون تعیین اولویتها و نیازهای جامعه شهری به زمین، ثبت زمین، جمع آوری اطلاعات، تعیین کاربریها، تدوین دستورالعملها و اصلاح قوانین، و نظارت جاری خواهد بود.

منابع و ماخذ

۱. احمدی ترشیزی، میترا (۱۳۷۷) «شهر پایدار: شناسایی مکانیزمهای برقرارکننده تعادلهای زیستی در ساختار کالبدی فضایی شهر ایرانی- اسلامی»، پایان نامه کارشناسی ارشد شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.

۲. امین زاده، بهناز (۱۳۷۷) «مقاله نقش زمین در توسعه پایدار شهری»، مجموعه مقالات همایش زمین و توسعه شهری، تهران، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

۳. بحرینی، سید حسین (۱۳۷۷)«فرآیند طراحی شهری»، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

۴. بحرینی، سید حسین (۱۳۷۸)«تجدد، فراتجدد و پس از آن در شهرسازی»، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

۵. ثابتی، محمد (۱۳۷۳) «وضعیت حقوقی اراضی موات و بایر»، تهران، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

۶. درکوش، سعید عابدینی (۱۳۷۲) «درآمدی به اقتصاد شهری» چاپ دوم، تهران، انتشارات مرکز نشر دانشگاهی.

۷. دلال پورمحمدی، محمدرضا (۱۳۷۹) «برنامه‌ریزی مسکن»، تهران، انتشارات سمت.

۸. دوبل، ویلیام (۱۳۷۶) «مفاهیم مالکیت زمین شهری» ترجمه عبدالله کوثری، مجموعه مقالات سیاست زمین شهری، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن، تهران.

۹. شکوئی، حسین (۱۳۶۵) «جغرافیا اجتماعی شهرها، اکولوژی اجتماعی شهر»، تهران، انتشارات جهاد دانشگاهی.

۱۰. شکوئی، حسین (۱۳۷۳) «دیدگاه‌های نو در جغرافیا شهری» جلد نخست، انتشارات سمت، تهران.

۱۱. شکوئی، حسین (۱۳۷۵) «اندیشه‌های نو در فلسفه جغرافیا»، تهران، انتشارات گیتا شناسی.

۱۲. صرافی، مظفر (۱۳۷۵) «توسعه پایدار و مسوولیت برنامه ریزان شهری»، مجله معماری و شهرسازی، شماره۳۵. مهرماه ۱۳۷۵.

۱۳. صرافی، مظفر (۱۳۷۷) «مبانی برنامه ریزی توسعه منطقه ای»، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

۱۴. عزیزی، محمد مهدی (۱۳۸۰) «آماده سازی زمین شهری در ایران ۷۵-۱۳۶۴»، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن، تهران.

۱۵. عزیزی، محمد مهدی (۱۳۸۲) «تراکم در شهرسازی اصول و معیارهای تعیین تراکم شهری»، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

۱۶. علیشاهی، رقیه (۱۳۸۰) «طراحی شهر پایدار: معرفی اصول و ضوابط طراحی محله پایدار»، پایان نامه کارشناسی ارشد شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.

۱۷. گیلبرت و ژوزف گاگلر (۱۳۷۷) «شهرها، فقر و توسعه، شهرنشنی در جهان سوم» ترجمه پرویزکریمی ناصری،

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

تهران، انتشارات اداره کل روابط عمومی و بین‌المللی شهرداری تهران.
۱۸. مهدیزاده، جواد (۱۳۸۲) «برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران»، تهران، انتشارات حوزه معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی».
۱۹. میرعلی کتولی، جعفر (۱۳۸۰) «فرایند عرضه زمین و نقش آن در توسعه شهری ایران»، رساله دوره دکترای جغرافیای انسانی دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس.
۲۰. هاروی، دیوید (۱۳۷۶) «عدالت اجتماعی و شهر» ترجمه فرخ حسامیان و دیگران، تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران).
۲۱. هاشمی، فضل الله (۱۳۷۴) «سیاست زمین و تأثیر آن در توسعه مسکن»، مجموعه مقالات سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، جلد دوم. تهران، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی.
۲۲. هرولد، ب، دانکرلی و دیگران (۱۳۷۶) «سیاست زمین شهری» ترجمه عبدالله‌کوثری، تهران، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن، دفتر برنامه‌ریزی اقتصاد مسکن.
23. Asimia, Seth: "Land Management in Kumasi". Washington DC. the word bank.1990.
24. Badshah,Akhtar:"Our Urban Future"(New paradigms for equity and sustainability).Oxford University Press.1996.
25. Catanese,A-Snyder:" Urban Planning". MC Graw-Hill.1988.
26. Dowall,David: "Bangkok: Profile of an Efficiently Performing Housing Market".Urban Studies, vol: 26.1989.
27. Dowall,David: "Karachi Land and Housing Market Assessment". Washington, D.C. PADCO.1989.
28. Dowall,David: "Methods for Assessing Land Price Effects of Local Public Policies and Action", Urban Land Institute. Washington, D. C. 1980.
29. Dowall,David: "The Land Market Assessment: A New Tool for Urban Management". UMP NO: 4, Washington, D. C.World Bank /UNDP / UNCHS. 1991.
30. Dunkerley, Harold: "Urban Land Policy: Issues and Opportunities". Newyork, Axford University Press.1983.
31. Dunkerley, Harold: "Urban Land Policy": Issues and Opportunity the World Bank". Washington, D. C.1983.
32. Ekins, P- Maxneef, M: "Real – Life Economics:Under Standing Wealth – Creation". London, Routledge.1992.
33. Farvacque, C - Mcauslan, P: "Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries". World Bank. Washington, D. C.1992.
34. Gugler,Josef:"The Urban Transformation Of The Dedeloping Word". Oxford, university press.1996.
35. Habitat:"An Urbanizing World"(Global Report On Human Settlement 1996). Oxford. university press.1996.
36. Habitat: "The Relationship Between Under Employment and Unemployment and Shelter Provision". Report of the Executive Director to the Four Teenth Seesion of the Human Settlements. Commission Nairobi.1996.
37. Hall,Petter:"Urban and Regional Planning". Routledge,London.1994.
38. Hall,Petter:" Cities of Tomorrow". Blackwell.Oxford.1996.
39. Harvey, D: "Social Justice and the City", The Johnshopkins University Press. Bultimore.1973.

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-24]