

تحلیلی بر برنامه‌های توسعه و سیاست‌های زمین شهری با تأکید بر رویکرد حکمروایی خوب زمین؛ موردپژوهی: کلانشهر تهران

جمیله توکلی نیا^۲
زهره فنی^۴

محمد کاظم شمس پویا^۱
مظفر صرافی^۳

تاریخ پذیرش مقاله: ۹۶/۰۸/۰۲

تاریخ دریافت مقاله: ۹۵/۱۲/۰۹

چکیده

زمین پایه‌ی هرگونه توسعه شهری است و نقش مهمی در راستای تحقق توسعه‌ی پایدار شهری بازی می‌کند؛ البته این موضوع با چگونگی تصمیم‌سازی‌های زمین شهری و به عبارت بهتر حکمروایی زمین ارتباط می‌یابد. در این میان رویکرد حاکم بر برنامه‌های توسعه و سیاست‌های زمین شهری و تحلیل آن بر پایه‌ی الگوی حکمروایی خوب زمین گام مهمی در آسیب‌شناسی اقدامات و فعالیت‌های گذشته و ترسیم دورنمای مناسب برای آینده محسوب می‌شود. این تحقیق از سنخ تحقیقات توصیفی - تحلیلی و روش کلی حاکم بر تحقیق نیز روش تحلیل ثانویه است که با معرفی حکمروایی زمین و ویژگی‌های آن، تلاش شده است تا برنامه‌های توسعه و سیاست‌ها و قوانین زمین شهری از منظر الگوی حکمروایی خوب زمین تشریح و الزامات و چالش‌های آن به صورت موردی در کلانشهر تهران به بحث گذاشته شود. نتایج نشان می‌دهد که سیاست‌های زمین شهری، ضوابط منطقه‌بندی و تفکیک زمین، نقایص برنامه‌ریزی مسکن، تداخل قوانین با یکدیگر، نبود چشم‌انداز مناسب در حوزه‌ی مدیریت زمین شهری و پاسخگو نبودن نهادهای زمین شهری منجر به سوداگری زمین و مسکن در کلانشهر تهران و نادیده گرفته شدن گروه‌های کم درآمد و آسیب‌پذیر در طرح‌های شهری و افزایش پراکنده‌رویی شهری، گسترش ساخت و سازهای بی‌رویه و بی‌ضابطه، تضییع حقوق شهروندی و نقض قوانین معماری و شهرسازی شده است که برخلاف اصول و معیارهای حکمروایی خوب زمین است. روند متمرکز تصمیم‌گیری و شکل‌نگرفتن مدیریت محلی زمین، فقدان شفافیت و مبهم ماندن وضع مالکیت اراضی داخل و خارج از محدوده و حریم کلانشهر نیز از مواردی است که با اصول حکمروایی خوب زمین در تضاد است. از اینرو، لزوم تجدیدنظر در ساختار حکمروایی زمین و تفویض وظایف و اختیارات به سطوح محلی از سوی دولت امری ضروری است؛ البته با ذکر این نکته که تحقق مدیریت محلی زمین خود منوط به تحقق حکمروایی شایسته زمین است.

واژه‌های کلیدی: توسعه پایدار، حکمروایی زمین، سیاست زمین، تهران.

۱- دانشجوی دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران (نویسنده مسئول) Kpouya1@gmail.com

۲- عضو هیئت علمی گروه جغرافیای انسانی و آمایش، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، J_Tavakolinia@sbu.ac.ir

۳- عضو هیئت علمی گروه شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، Sarrafi@sbu.ac.ir

۴- عضو هیئت علمی گروه جغرافیای انسانی و آمایش، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، Z-Fanni@sbu.ac.ir

۱. مقدمه

مهمی دارد. اما نقش راستین زمین و اهمیت آن در توسعه‌ی پایدار زمانی به درستی درک می‌شود که به پیش‌نیازهای آن نیز توجه شود. از مهم‌ترین این پیش‌نیازها می‌توان به حکمروایی خوب زمین^۱ اشاره کرد. حکمروایی زمین که به مثابه قطب متمایزی در گفتمان حکمروایی^۲ جلوه کرده در سال‌های اخیر اهمیت بسیاری یافته و به طور کلی به منزله‌ی کارآمدترین شیوه‌ی اداره‌ی مسائل زمین مطرح شده است (Borras & Franco, 2010:2).

در سال‌های اخیر ائتلاف بین‌المللی زمین^۳؛ ابتکار عمل سیاست زمین^۴؛ بانک جهانی^۵؛ سازمان خواربار و کشاورزی سازمان ملل (فائو)^۶، شبکه‌ی جهانی ابزار زمین^۷ درباره‌ی حکمروایی زمین تحقیقاتی انجام داده‌اند. شبکه‌ی جهانی ابزار زمین با بررسی جامع خود در مورد مسائل زمین به این نتیجه رسیده است که متأسفانه بسیاری از کشورها سیاست زمین و رویکردهای مدیریتی متناسب با قرن بیست و یکم را ندارند. این کشورها، اغلب از فقدان شفافیت، سطوح بالای فساد و حکمروایی ضعیف رنج می‌برند که بخشی از آن مربوط به مسئله حقوق زمین، همچنین عدم شفافیت و پاسخگویی نهادها و رویه‌های اداری دست و پاگیر معاملات زمین است. در یکی از گزارش‌های این شبکه با عنوان اداره زمین: ابزارهای نوآورانه برای حکمروایی زمین و امنیت تصدی (۲۰۱۲) آمده است که با وجود درآمد بالای کشورهای حوضه‌ی کارائیب، اما تصرف غیر رسمی زمین روندی مشابه با کشورهای در حال توسعه دارد. البته، این میزان در بین کشورهای گوناگون، متفاوت است. برای نمونه، در باربادوس فقط ۱۰ درصد زمین‌ها سند ندارند، اما در هائیتی این میزان به ۹۰ درصد می‌رسد.

فائو نیز در تحقیقات خود از جمله در گزارشی با عنوان حکمروایی خوب در تصدی و اداره زمین (۲۰۰۷) به نقش

زمین، اساس منابع طبیعی محسوب می‌شود و در طول تاریخ، انسان بیشتر نیازمندی‌های خود را از زمین تأمین کرده است (شکویی، ۱۳۸۳: ۲۵۳). زمین ویژگی‌هایی دارد که آن را از سایر کالاها متمایز می‌سازد: (۱) از نظر مقدار محدود است؛ (۲) از نظر فیزیکی از بین نمی‌رود هر چند شکل ظاهری آن ممکن است تغییر یابد؛ (۳) قابل جابجایی نیست؛ (۴) در بیشتر کشورها برای سرمایه‌گذاری مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ (۵) کالایی است که هیچکس بدون آن نمی‌تواند زندگی کند و هر فعالیتی نیاز به فضا دارد؛ و (۶) فناپذیر است و در نتیجه افزون بر استفاده‌های گوناگون امکان ذخیره‌کردن آن هم برای فرد و هم برای اجتماع وجود دارد (رضویان، ۱۳۸۱: ۱۲).

با گذر زمان مفهوم زمین و برنامه‌ریزی کاربری زمین و اهداف آن نیز تغییر کرده است که از جمله‌ی این تغییرات می‌شود به تحول در مفهوم اقتصادی- اجتماعی زمین، تحول در مفهوم فیزیکی زمین و اولویت‌های جدید در کاربری زمین و سرانه‌ها اشاره کرد. به طور کلی در چند دهه گذشته، گرایش چشمگیری در دفاع از زمین به منزله‌ی منبع و ثروتی عمومی پدید آمده که اهداف و شیوه‌های استفاده از زمین و توزیع کاربری‌ها را تغییر داده است. این تحول در دو راستای عمده صورت گرفته است: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی

الف) گسترش مالکیت عمومی از نظر حفاظت محیط و توسعه پایدار؛
ب) گسترش حق «نظارت عمومی» بر عملکرد اراضی خصوصی شهری (مهدیزاده، ۱۳۷۹: ۷۶).

افزون بر این، به دنبال اعتلای جنبش زیست بوم‌گرایی و رواج جهانی مفهوم توسعه پایدار در دهه ۱۹۸۰، تغییراتی کیفی در دیدگاه‌ها و روش‌های برنامه‌ریزی و طراحی شهری نمایان شد. از آن به بعد، اهداف شهرسازی به افق‌هایی فراتر از اهداف کالبدی و کارکردی توجه نمود و نقش زمین و فضا در تحقق توسعه پایدار شهری و اعتلای کیفیت محیط زندگی، بسیار مهمتر و تعیین کننده‌تر شد (رضویان، ۱۳۸۱: ۵۰). بنابراین، زمین در راستای تحقق توسعه‌ی پایدار شهری نقش

1- Good land governance

2- Governance

3 - International Land Coalition (ILC)

4- Land Policy Initiative

5- World Bank

6- Food and Agriculture Organization

7- Global land Tool Network

جنسیتی^۳ دانسته و در تحقیقات خود به ویژه بر کشورهای آفریقایی متمرکز شده است. برای نمونه آکسفام با بررسی مسئله زمین و قدرت (۲۰۱۱) که در گواتمالا و در نواحی روستایی آن انجام شده است به مسئله‌ی دستمزدهای پایین زنان نسبت به مردان و آزار و اذیت‌های جنسی زنان اشاره می‌کند. بنابراین، حکمروایی زمین طیفی از موضوعات و مقولات را دربرمی‌گیرد که سیاست‌ها و قوانین زمین شهری نیز یکی از این موارد است. به عبارت دیگر بررسی سیاست‌ها و قوانین زمین شهری و برنامه‌های توسعه از منظر رویکرد حکمروایی خوب زمین درک مناسبی در مورد نگاه حاکم بر سیاست‌ها و الگوهای اداره‌ی مسایل زمین شهری فراهم می‌آورد که در این نوشتار به صورت مبسوط به آن پرداخته می‌شود. همچنین، در خلال بحث نگاهی به کلانشهر تهران و موانع و الزامات تحقق حکمروایی خوب زمین خواهد شد که به تفهیم مطالب یاری می‌رساند.

۲- مبانی نظری

حکمروایی و زمین‌واژگان نام‌آشنایی هستند اما ترکیب حکمروایی زمین جدید است (Palmer et al, 2009:9). جریان معاصر گفتمان سیاست زمین نیز حول دو موضوع اصلی یعنی «سیاست زمین طرفدار فقرا» و «حکمروایی» دور می‌زند (Franco, 2010:2). حکمروایی زمین از توجه به سرانه‌ها، کاربری‌ها و مقادیر کمی دوری می‌گزیند و بر نقش قوانین، فرآیندها، ساختارها و تصمیم‌سازی پیرامون زمین تأکید می‌کند (Palmer et al, 2009:9) و لازم است که از تأکید بر رویکردهای فن‌مدار و مدیریتی^۴ به سوی 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 (UN-HABITAT, 2008:18). همچنین حکمروایی زمین با توزیع قدرت سیاسی (Borras & Franco, 2010:9) و ساختار قدرت جامعه نیز ارتباط دارد. به عبارت دیگر ساختار قدرت جامعه

ترتیبات تصدی زمین^۱ در امنیت غذایی^۲ و توسعه روستایی؛ دسترسی عادلانه به زمین به ویژه در مناطق روستایی و نقش آن در کاهش فقر و گرسنگی؛ تأثیر حکمروایی ضعیف در اداره‌ی زمین و پیامد آن بر فقرا؛ و ارتباط حکمروایی ضعیف در اداره و تصدی زمین با فساد اشاره کرده است. فائو در یکی از گزارش‌های خود با عنوان اصول راهنمای حکمروایی پاسخگوی زمین، شیلات (۲۰۱۲) بسیاری از مشکلات تصدی زمین را مربوط به حکمروایی ضعیف دانسته که به‌نوبه‌ی خود بر ثبات اجتماعی، استفاده از محیط زیست، سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی اثر می‌گذارد. ابتکار عمل سیاست زمین نیز در یکی از تحقیقات خود با عنوان چارچوب و اصول راهنمای سیاست زمین در آفریقا: چارچوبی برای تقویت حقوق زمین، ارتقاء بهره‌وری و امنیت معیشت (۲۰۱۰) از زمین به مثابه یک منبع ارزشمند طبیعی نام برده است که نقش مهمی در رشد اقتصادی، معیشت پایدار، کاهش فقر و بهبود حکمروایی دارد. همچنین بر لزوم توجه دولت‌های آفریقایی به حکمروایی زمین و فراهم‌سازی زمینه‌های مشارکت مردم به منزله‌ی عاملی برای ارتقاء حکمروایی زمین تأکید کرده است.

یکی از ائتلاف‌های جهانی برای ارتقاء دسترسی منصفانه و امن به زمین «ائتلاف بین‌المللی زمین» است که به شناسایی عوامل ساختاری تضعیف‌کننده‌ی توسعه پایدار مبادرت می‌ورزد.

در یکی از تحقیقات این ائتلاف تحت عنوان حقوق زمین امن و منصفانه در دستورکار پس از سال ۲۰۱۵: موضوعی کلیدی در آینده‌ای که ما می‌خواهیم (۲۰۱۵) بر موضوعاتی همچون توجه به حقوق افراد بومی و اجتماعات محلی در ارتباط با زمین، توجه به اصول مشارکتی، تصمیم‌سازی و پاسخگویی در همه سطوح به مثابه پیش‌نیاز کسب موفقیت در بخش زمین تأکید شده است. آکسفام نیز فقدان دسترسی و کنترل زمین را عامل اصلی تعیین‌کننده‌ی نابرابری‌های

3- Gender inequality

4- Pro-Poor Land Policies

5- Managerial

1- Land Tenure Arrangement

2- Food Security

اثربخشی و کارایی^۹: قوانین توسعه زمین، آیین‌نامه‌ها و مقررات، و برنامه‌ریزی فضایی از لحاظ اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و محیط زیستی دقیق و بی‌نقص^{۱۰} بوده و حقوق افراد را رعایت می‌کنند (Masum, 2009:7).

در مجموع، حکمروایی خوب در اداره‌ی زمین مزایایی دارد که برای نمونه می‌توان به مواردی همچون رشد اقتصادی، کاهش فقر، حفظ محیط زیست، پایداری مالی، امنیت تصدی زمین^{۱۱}، حل و فصل منازعات، و ثبات و مشروعیت اجتماعی و سیاسی اشاره کرد (Akrofi & Whittal, 2011:5). البته، گذار به سوی حکمروایی خوب زمین به آسانی میسر نیست. اصلاحات سیاستی برای تقویت حکمروایی مستلزم اراده‌ی سیاسی برای مخالفت با منافع کسانی است که از تصمیم‌گیری‌های غیرشفاف و فساد سود می‌برند (Ibid:5).

در بسیاری از جوامع کنترل بیش از حد حقوق زمین، ابزار انباشت و توزیع قدرت سیاسی و اقتصادی محسوب می‌شود و از طریق فامیل‌بازی^{۱۲}، فساد و مانند آن رواج دارد. بررسی این مسائل برای ارتقاء حکمروایی اساسی است اما، مستلزم تعهد سیاستگذاران و حرفه‌مندان است (UN-HABITAT, 2008:18).

فساد نیز یکی از عواملی است که موجب کاهش اعتماد، هزینه‌های بالای زمین، معاملات غیر رسمی زمین و سیستم‌های ناکارآمد ثبت زمین می‌شود. حکمروایی ضعیف در نامنی مالکیت و منازعه در این زمینه و همچنین تخریب منابع طبیعی نقش دارد.

حکمروایی بد زمین با توزیع و تخصیص نامناسب زمین موجب آسیب‌رساندن به فقرا می‌شود. پیامدهای حکمروایی ضعیف زمین به ویژه بر فقرای کشورهای در حال توسعه بیشتر خواهد بود که زمین منبع اصلی معیشت‌شان است (World Bank, 2012:28-36). بدینسان حکمروایی ضعیف در اداره زمین منجر به احتکار زمین و تجاوز به حقوق دیگران،

در قوانین تصدی زمین^۱ 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 نحوه‌ی دسترسی افراد به زمین، کنترل و واگذاری آن را مشخص می‌کنند. بنابراین، کیفیت حکمروایی زمین بر نحوه‌ی تصدی زمین تأثیر می‌گذارد. مسائل و موضوعات مربوط به حکمروایی زمین و اقتصاد سیاسی عبارت است از: تدوین سیاست زمین^۲، اصلاح زمین، امنیت تصدی زمین، حقوق مالکیت زمین و حقوق زنان، خلع ید کردن، مدیریت منابع طبیعی، سکونتگاه‌های غیر رسمی^۳، منازعات و مناقشات زمین و همکاری‌های بین‌المللی (Palmer et al, 2009:9).

تلاش‌هایی به منظور گنجاندن معیارهای حکمروایی خوب در حکمروایی زمین صورت گرفته است. معیارهای حکمروایی خوب در حکمروایی زمین عبارتند از: مسئولیت‌پذیری^۴: تمامی فعالیت‌های مدیریت زمین در بازه‌ی زمانی مشخص و بدون تأخیر انجام شود. شفافیت^۵: هر گونه تصمیم‌گیری در مدیریت زمین با تبعیت از قانون و مقررات و بدون هر گونه جانبداری صورت گیرد.

حاکمیت قانون^۶: اقدامات مدیریت زمین از طریق چارچوب‌های قانونی کنترل شود و از حقوق فقرا برای دسترسی به زمین غفلت نشود.

پاسخگویی^۷: دولت و سایر ذی‌نفعان پاسخگویی تصمیمات و فعالیت‌هایشان در بخش مدیریت زمین باشند.

توافق‌گرا بودن^۸: هر گونه قوانین مرتبط با زمین، سیاست یا استراتژی‌های برنامه‌ریزی فضایی پس از کسب رضایت و اجازه تمامی ذی‌نفعان اجرا می‌گردد.

9- Effectiveness and Efficiency

10 - Sound

11- Tenure Security

12- Nepotism

1- Land Tenure

2- Land Policy

3- Informal Settlement

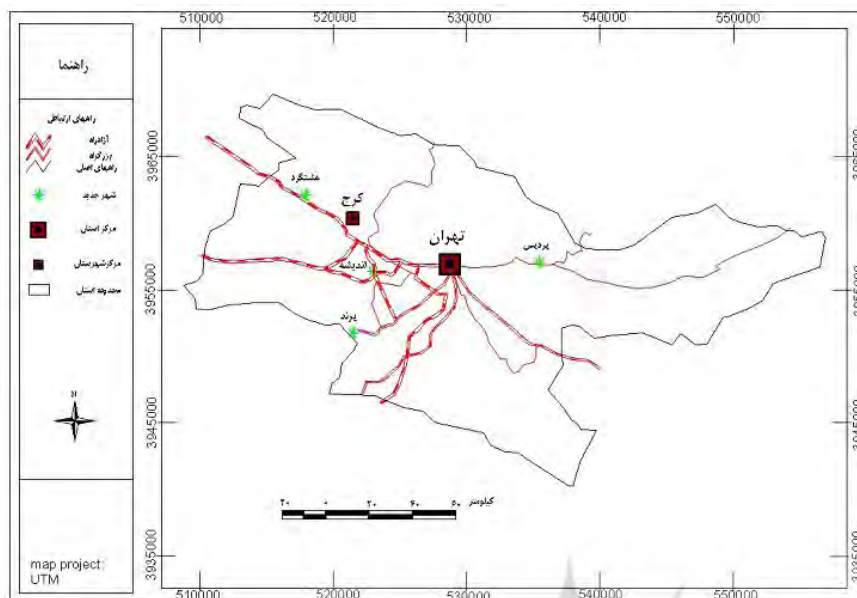
4- Responsibility

5- Transparency

6- Rule of Law

7- Accountability

8- Consensus Oriented



نگاره ۱: نقشه تقسیمات سیاسی استان تهران

مأخذ: وزارت مسکن و شهرسازی،
۱۳۸۵ به نقل از قرخلو و پناهنده‌خواه،
۱۳۸۷:۲۱

۴- معرفی محدوده مورد مطالعه

جمعیت استان تهران در سال ۱۳۹۰ برابر با ۱۲۱۸۳۳۹۱ نفر بوده که در سال ۱۳۹۵ به ۱۳۲۶۷۶۳۷ نفر می‌رسد. شهر تهران نیز در سال ۱۳۹۰ دارای جمعیتی بالغ بر ۸۲۲۴۰۰۰ نفر بوده که در سال ۱۳۹۵ به ۸۶۹۳۷۰۶ نفر رسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۰). موقعیت جغرافیایی استان و کلانشهر تهران در نگاره ۱ نشان داده شده است.

۵- بحث و یافته‌ها

۱-۵- برنامه‌های توسعه، سیاست‌ها و قوانین زمین

شهری از منظر رویکرد حکمروایی زمین
بررسی برنامه‌های توسعه و سیاست‌های زمین شهری به ویژه از منظر حکمروایی زمین گام مهمی در آسیب‌شناسی سیاست‌ها و اقدامات محسوب می‌شود.

در این بخش برنامه‌های توسعه و سیاست‌های زمین شهری بررسی می‌شود و در خلال بحث از برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب و برنامه‌های توسعه پس از انقلاب نیز بحث می‌شود، آنگاه تلاش می‌شود جمع‌بندی مناسبی در راستای موضوع اصلی نوشتار به عمل آید. با توجه به اینکه در برنامه عمرانی سوم (۴۶- ۱۳۴۱) در فصل عمران شهری برای نخستین بار به تهیه طرح جامع اشاره شده

ناآرامی‌های اجتماعی و تدارک نامناسب زیرساخت‌ها می‌شود (Burns & Dalrymple, 2008:7).

۳- روش تحقیق

تحقیق حاضر از سنخ تحقیقات توصیفی - تحلیلی است که هم جنبه‌ی بنیادین و هم جنبه‌های کاربردی دارد. روش کلی حاکم بر تحقیق نیز روش تحلیل ثانویه است. در این روش، اطلاعات برگرفته از پژوهش‌های گوناگون، مورد تجزیه و تحلیل آماری قرار نمی‌گیرد؛ بلکه اطلاعات تحقیقات با یکدیگر تلفیق و یکدست می‌شوند (عدلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۴: ۹۶) و این امر به شیوه‌ی کیفی صورت می‌گیرد. در این تحقیق از روش مطالعه‌ی کتابخانه‌ای برای گردآوری اطلاعات استفاده شده است. ابزارهای گردآوری اطلاعات نیز عبارتند از: فیش‌ها، جداول و فرم‌های یادداشت‌برداری و تحریر میدانی. همچنین از روش به هم مرتبط‌سازی موضوعات و مقولات و از راه تبیین و استدلال، داده‌ها (داده‌های متنی) تحلیل و تفسیر می‌شوند. در مجموع، در این پژوهش تلاش می‌شود تا ضمن مشخص کردن ویژگی‌ها و پیامدهای حکمروایی خوب و ضعیف زمین، برنامه‌های توسعه و سیاست‌ها و قوانین زمین شهری از منظر رویکرد حکمروایی زمین و موانع تحقق و الزامات حکمروایی خوب زمین در کلانشهر تهران تشریح شود.

زیستی حاشیه‌ای و به ویژه کانون‌های زیستی از پیش موجود - روستاهای مجاور شهر - بستری مناسب برای سوداگری است. زمین‌های زراعی بزرگ - عمدتاً در دست صاحبان مکتب - با توجه به قانون شهرک‌سازی، قانون نظارت بر گسترش شهر تهران (۱۳۵۲)، آیین‌نامه استفاده از اراضی در خارج از محدوده‌ها و حریم شهرها (۱۳۵۵) و مانند آن به سرعت برای ایجاد شهرک‌های منفصل در ارتباط با جاده‌های ارتباطی با تهران آماده می‌شوند. پاره‌ای از این شهرک‌ها برای برآوردن نیازهای خوابگاهی محورهای صنعتی اطراف تهران، و پاره‌ای نیز برای ایجاد مسکن ارزان قیمت (در معنای سوداگرانه آن) شکل می‌گیرند (حبیبی، ۱۳۸۱: ۲۶). بنابراین، نادیده گرفتن گروه‌های کم درآمد در برنامه‌ها و سیاست‌های زمین شهری و قوانین منطقه‌بندی به ویژه در کلانشهر تهران، به فرافکنی جمعیت و فعالیت به نواحی پیرامونی، سوداگری زمین و افزایش پراکنده‌رویی^۱ منجر شد، حال آنکه حکمروایی خوب زمین مستلزم آگاهی و فراتر از آن مشارکت مردم و گروه‌های ذینفع در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌های زمین شهری است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۵۷) در ادامه ایجاد شهرک در محدوده ۲۵ ساله سازمان مسکن ضمن صدور مجوز تأسیس شهرک به بعضی از متقاضیان، نسبت به واگذاری اراضی به تعاونی‌های مسکن نیز اقدام کرد و از سوی دیگر بعضی از روستاهای قدیمی کم کم گسترش یافته و به صورت اقامتگاه‌ها و شهرک‌های اطراف تهران در-آمدند. بدین ترتیب تهران در محدوده‌ی ۲۵ ساله و خارج از محدوده ۵ ساله به صورت ناموزون و ناهمگن گسترش یافت و مقدمات پیدایش اقمار و قطب‌های جمعیتی اطراف شهری بیش از پیش فراهم شد (نظریان، ۱۳۷۰: ۱۱۵-۱۱۷). شایان ذکر است که به دنبال طرح محدوده‌ی پنج ساله، مساحت تهران به ۲۳۰ کیلومتر مربع و در محدوده ۲۵ ساله در سال ۱۳۵۵ به ۶۳۰ کیلومتر مربع رسید که در داخل منطقه‌ای که شامل شهرستان‌های شمیرانات، شهر ری و ورامین می‌شود،

است، همچنین تأثیر این طرح بر تهران و مسئله‌ی زمین، از این رو نقطه‌ی مناسبی برای آغاز بحث است.

همانگونه که گفته شد در برنامه عمرانی سوم به ضرورت تهیه طرح جامع شهری با هدف «تنظیم و پیش‌بینی توسعه زیربنای شهر در قالبی منطقی» اشاره شد که یکی از برآیندهای آن تهیه طرح جامع برای شهر تهران در سال ۱۳۴۷ بود. چنین طرح‌هایی مداخله‌ی مقطعی دولت در بازار زمین را به صورت مداخله‌ای همه‌جانبه و درازمدت درآورد. این مداخله شامل تنظیم بازار زمین در محدوده داخلی شهر از طریق تعیین کاربری، تراکم و منطقه‌بندی شهر و مداخله در عرضه زمین جدید از طریق تعیین جهت گسترش و محدوده‌های قانونی بود که در عمل با محدود کردن عرضه زمین و ضابطه‌مند کردن آن بر اساس استانداردهایی متناسب با توان گروه‌های متوسط و بالاتر، باعث گسترش اسکان و عرضه زمین در خارج از محدوده شد (غمامی و همکاران، ۱۳۸۶: ۴۵).

باید یادآوری کرد که ضابطه تعیین ۳۰۰ متر مربع مساحت برای حداقل تفکیک مسکونی در طرح جامع اول تهران، بسیار فراتر از میانگین مساحت زمین مسکونی در وضع موجود (حدود ۱۰۰ متر) و خارج از توان گروه‌های کم‌درآمد بود. اتخاذ ضوابط و معیارهای شهری متناسب با گروه‌های متوسط برای معیارهای حداقل در طرح جامع یکی از عوامل فرافکنی گروه‌های کم درآمد از شهر تهران بود، گروه‌هایی که در طول دهه چهل در نتیجه سوداگری زمین و افزایش شدید قیمت آن در پایتخت دچار معضل مسکن شده بودند (همان: ۴۶). همچنین، تأکید برنامه چهارم اقتصادی - اجتماعی (۱۳۴۷-۱۳۵۱) بر تقویت قطب‌های اقتصادی موجود که با بالارفتن ناگهانی قیمت نفت در سال ۵۰ همراه می‌شود، موجب شد «قطب - شهر» چهره واقعی خود را بنمایاند. پایتخت که تا پیش از این فاصله‌ای قابل توجه با مراکز استانی نداشت، یکباره عنان می‌گسلد و به قطب اصلی جمعیتی و فعالیتی تبدیل می‌شود. ورود ناگهانی دلارهای نفتی، به تبع تعریف کشور در نظام اقتصاد جهانی، کماکان به سوی سوداگری سوق داده می‌شود. کانون‌های

بوده است. در طرح‌های آماده سازی نیز کم کم معیارهای تفکیک قطعات به ضوابط متناسب با توان گروه‌های میان درآمد گرایش یافت و معیار تفکیک زمین در حدود حداقل ۲۰۰ مترمربع تثبیت شد. به این ترتیب قیمت نسبتاً مناسب متر مربع زمین در آماده‌سازی‌ها، در نتیجه بزرگ شدن قطعات، جبران و دسترسی گروه‌های کم درآمد به آنها دوباره محدود شد (عمامی و همکاران، ۱۳۸۶: ۴۶-۴۷). اما، از سال ۱۳۶۴، با شروع کاهش درآمد‌های دولت از نفت دوران ریاضت اقتصادی شروع شد. برای تقلیل هزینه‌های دولت و کسب درآمد، اقدامات مختلفی انجام گرفت که برای نمونه می‌توان به آیین‌نامه اجرایی تبصره ۴۶ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ و قانون فروش خانه‌های سازمانی (مصوب ۶۵/۷/۲۱) اشاره کرد. در ماده ۱ این آیین‌نامه سازمان زمین شهری مکلف شده است به منظور تأمین تأسیسات زیربنایی و کمک به شهرهای کوچک و مناطق محروم و اعمال سیاست عدم تمرکز، هنگام واگذاری زمین در شهرهای بزرگ علاوه بر بهای آن طبق مقررات مربوط، ۲۵ درصد بهای ارزش معاملاتی (قیمت منطقه شهری) زمین را به نحو ثابت و تا ۴۵ درصد ارزش زمین را با توجه به تأسیسات و تجهیزات و امتیازاتی که زمین مورد واگذاری دارد از متقاضی واجدالشرایط دریافت نماید. سازمان زمین شهری نیز مبالغ دریافتی را به خزانه واریز و به وزارت کشور اعلام نماید. این قانون از چند نظر اهمیت دارد. نخست، در مورد ریاضت اقتصادی، دولت می‌کوشد سهمش را در هزینه‌ها کاهش داده ولی نقش خود را بیشتر کند. دوم، وجوه دریافتی در عمل ماهیت مالیاتی دارد ولی به علت ناتوانی سیستم مالیاتی کشور، دریافت این مالیات را به طور مستقیم بر عهده‌ی سازمان زمین شهری گذاشته است. این سازمان نیز آمادگی فروش اراضی خود را به قیمت‌های تعیین شده و اخذ مالیات برای دولت نداشت و متقاضیان نیز حاضر به دریافت زمین نبودند. در نتیجه، مقاومت دوجانبه‌ی فروشنده و خریدار در عمل موجب لغو شدن این تجربه شد (کامروا، ۱۳۸۶: ۱۱۱-۱۱۴). در این دوره اولین سازمانی که به صورت

از وسعت بیشتری برخوردار بود. در طول این تحول و گسترش ۳۰ ساله حدود ۱۰۸ آبادی در داخل محدوده ۲۵ ساله شهری ادغام و در آن حل شدند. ولی مجموعه آبادی‌هایی که خارج از این فضا قرار داشتند نیز از اثرات دگرگونی برکنار نماندند. در این مدت، ۶۰ شهرک جدید در محدوده‌ی ۲۵ ساله تهران ایجاد شد. افزون بر این ده‌ها شهرک بزرگ و کوچک و بعضی از آنها با جمعیت خیلی بیشتر (اسلامشهر) در خارج از محدوده‌ی ۲۵ ساله و در داخل حوزه‌ی استحفاظی پدید آمدند (همان: ۱۳۶). بدینسان کنترل توسعه‌ی شهری که از کارایی و اثربخشی فرآیندهای برنامه‌ریزی کاربری زمین - به منزله‌ی معیارهای حکمروایی شایسته زمین - و سیاستگذاری اصولی زمین شهری مایه می‌گیرد با طرح‌ها و آیین‌نامه‌های بالا دستخوش تغییراتی جدی قرار می‌گیرد.

در سال ۱۳۵۸ قانون لغو مالکیت اراضی شهری و در اسفندماه سال ۱۳۶۱ «قانون زمین شهری» به تصویب رسید و سازمان زمین شهری با وظیفه اعطای گواهی به مالکان اراضی غیر مشمول و تملک سایر اراضی موات و بایر و تجهیز و واگذاری آنها تشکیل شد. به این ترتیب سهم دولت در واگذاری زمین برای ساخت مسکن از کمتر از ۱۰ درصد در پیش از انقلاب به بیش از ۶۰ درصد پس از تشکیل سازمان زمین شهری و ۴۵ درصد در سال‌های ۶۶ - ۱۳۶۴ تغییر یافت. گرچه افزایش عرضه زمین در شهر تهران طی سال‌های انقلاب موجب کاهش قیمت و سهم آن در هزینه ساختمان تا حدود یک چهارم شد، از سال ۱۳۶۲ با افزایش مجدد قیمت زمین، سهم آن در هزینه ساختمان به حدود سال ۱۳۵۴ یعنی ۵۰ درصد رسید و در دهه هفتاد تا ۷۰ درصد این هزینه صعود کرد. از سال ۱۳۶۳ دولت آماده سازی اراضی را به مثابه شیوه‌ی کارا تر عرضه‌ی زمین شهری در پیش گرفت، اما به دلیل اتخاذ دیدگاه‌های آمایشی و گرایش به عرضه‌ی محدودتر زمین در تهران سهم استان تهران حدود ۲ هزار - از مجموع ۴۲ هزار هکتار اراضی آماده سازی شده کشور - تا سال ۱۳۷۵ (حدود ۵ درصد)

آنها می‌تواند به تضييع حقوق شهروندی و تخریب محیط زیست به مثابه پیامدهای حکمروایی ضعیف زمین منجر شود و راه را برای دیگر تخلفات مانند زمین‌خواری نیز باز بگذارد.

به هر روی، برنامه اول با عنوان برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۳۸ به تصویب رسید. در برنامه اول توسعه (۷۲-۶۸)، مسئله زمین در دو بخش مکان‌یابی اسکان و تأمین زمین مورد توجه قرار گرفت. در این دو بخش سیاست‌های اجرایی همچون توسعه پیوسته شهرهای کوچک به منزله‌ی حلقه‌ی اتصال جامعه شهری با جامعه روستایی؛ ایجاد روستا - شهرها به منظور تسهیل خدمات‌رسانی به مناطق روستایی؛ ایجاد شهرهای جدید در اطراف شهرهای بزرگ؛ استفاده از زمین‌های نامناسب کشاورزی؛ تهیه طرح‌های آماده‌سازی؛ واگذاری زمین همراه با خدمات زیر ساختی؛ و ایجاد تسهیلات خاص برای مسکن استیجاری مطرح شد. همچنین، در این برنامه دولت به برنامه‌های عمرانی در سطح کلان با سیاست تمرکززدایی از شهر تهران پرداخته است (نورمحمدی، ۱۳۹۲: ۱۱۸-۱۱۰).

نگاهی به مؤلفه‌های حکمروایی خوب زمین و تطابق آن با یکی از مهمترین سیاست‌های برنامه اول یعنی سیاست ایجاد شهرهای جدید نشان می‌دهد که این سیاست و چگونگی اجرای آن از جنبه‌های بسیاری با اصول و مؤلفه‌های حکمروایی خوب زمین فاصله دارد.

برای نمونه بر طبق مؤلفه مسئولیت‌پذیری باید تمامی فعالیت‌های مدیریت کلانشهری و سیاست‌های تعریف شده برای زمین و مسکن در بازه زمانی مشخصی انجام شود، در صورتی که شهرهای جدید و از جمله شهرهای جدید در منطقه کلانشهری تهران با تأخیر بسیاری به متقاضیان تحویل داده می‌شود. همچنین به تعبیر برخی محققان کارشناسی ضعیف و تصمیمات عجولانه در ساخت این شهرها و سوداگری حاکم بر بخش مسکن در مادرشهرها و شهرهای جدید (رهنمایی و شاه‌حسینی، ۱۳۸۶: ۱۱۷-۱۱۶) از

مستقیم و بدون عبور مستقیم و بدون عبور از خزانه‌ی دولت از مردم بابت خدماتی که انجام می‌داد پول دریافت می‌کرد، سازمان زمین شهری برای طرح‌های آماده‌سازی زمین از سال ۱۳۶۴، یعنی تاریخ تصویب مصوبه‌ی فوق‌الذکر بود. در واقع، سازمان زمین شهری (و معاونت امور مسکن در جایگاه مجری طرح‌ها و سیاست‌های سازمان) دیکته‌کننده‌ی سیاست‌ها و تصمیم‌گیری برای شهرها و توسعه‌ی شهری بودند. در مقابل نقش شهرداری‌ها به حداقل ممکن در طول تاریخ شهرداری در ایران تنزل یافت (همان: ۱۱۴-۱۱۵). نکته‌ای که در مورد حکمروایی خوب زمین می‌توان از این دست تجربیات و آئین‌نامه‌ها استخراج نمود، نقش پررنگ عناصر حکومتی - دولتی در سیاست‌گذاری‌های زمین شهری و کاهش و یا بی‌توجهی به نقش دیگر کنشگران از جمله مردم، شهرداری و شوراهاست، زیرا همه‌ی موارد بالا با اصول حکمروایی خوب زمین مبنی بر شفافیت اقدامات و پاسخگویی نهادهای مسئول زمین شهری و درگیرکردن مردم به مثابه دریافت‌کنندگان اصلی خدمات در تصمیم‌گیری‌های زمین شهری در تضاد است.

در سال ۱۳۶۶ قانون زمین شهری به تصویب رسید که از چند جهت اهمیت دارد. نخست آنکه با توجه به اینکه اراضی داخل محدوده و حریم شهرها طبق ماده ۲ قانون زمین شهری به عنوان زمین شهری شناخته می‌شود و طبق ماده ۱۰ قانون مزبور و ماده ۲۰ آئین‌نامه اجرایی آن باید اراضی دولتی در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد و سایر نهادهای دولتی از جمله وزارت جهاد کشاورزی (متولی اراضی حاصل از کمیسیون ماده ۵۶) باید اراضی مذکور را تحویل وزارت راه و شهرسازی نمایند و تغییر نمایندگی دولت در محدوده و حریم در اسناد مالکیت لحاظ شود. از سوی دیگر حفاظت از این اراضی مستلزم صرف هزینه و وجود ظرفیت نهادی بوده که در صورت نبود آن مشکلات بسیاری از جمله بروز پدیده زمین‌خواری و تصرف اراضی دولتی شکل می‌گیرد (نورمحمدی و همکاران، ۱۳۹۴: ۲۱۱). بنابراین تداخل قوانین با یکدیگر و ابهام در

این اقدامات بسیار گسترده بوده که همچنان پابرجاست. در تاریخ ۱۳۷۰/۱/۱ اصلاحیه‌ی قانون ثبت (مواد ۱۴۸ و ۱۴۷) به تصویب رسید که خود با برخی قوانین و آئین‌نامه‌ها از جمله دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری (۱۳۷۴/۵/۱۲) مغایرت دارد. در دستورالعمل ذکر شده حداقل مساحت تفکیک و افزاز باغ‌ها ۲۰۰۰ مترمربع اعلام شده است، ولی برخی از مالکان املاک خود را در اجرای مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت به قطعات متعدد با مساحت کمتر از ۵۰۰ متر مربع تقسیم کرده‌اند و مالکیت شش دانگ دارند. از این رو مالکان با ارائه سند مالکیت برای هر یک از قطعات تقسیمی تقاضای صدور مجوز برای احداث بنا می‌کنند که مغایر با مقررات است (سیاف‌زاده، ۱۳۹۲: ۲۲۷-۲۲۸) در نتیجه‌ی این ابهام‌ها (نقض معیار شفافیت) و سوء استفاده‌ی برخی افراد و گروه‌ها روند تفکیک و خریدن اراضی (به مثابه پیامد حکمروایی ضعیف زمین) ادامه می‌یابد. اجرای مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ قانون ثبت اسناد و املاک کشور، ضوابط معماری و شهرسازی را نیز نقض کرده است و موجب آسیب رساندن به حقوق افراد شده است (نقض معیار اثربخشی و کارایی). در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴)، سهم دولت از عرضه زمین به ۳۰ درصد کاهش یافت. سیاست‌های این برنامه در بخش زمین عبارتند از: دستیابی به روش‌هایی برای استفاده بهینه از زمین؛ عرضه زمین از طریق آماده‌سازی اراضی و شهرهای جدید؛ نوسازی بافت‌های فرسوده و بازیافت زمین. بر این مبنا خط‌مشی‌هایی همچون استفاده مطلوب از زمین از طریق اصلاح بافت فرسوده، تجمیع قطعات، تنظیم سطح اشغال؛ اولویت در تکمیل شهرهای جدیدی که دارای توجیه مالی باشند؛ کمک دولت به منظور کاهش هزینه تأسیسات زیربنایی طرح‌های آماده‌سازی در شهرهای جدید؛ استمرار عرضه‌ی متناسب زمین آماده‌سازی شده به صورت متصل و منفصل توسط بخش خصوصی، تعاونی یا حق تقدم واگذاری زمین به انبوه‌سازان؛ و اصلاح و نوسازی محلات قدیمی شهرها توسط شهرداری‌ها پیشنهاد شده است. در مجموع، کاهش سهم دولت در عرضه زمین

مهمترین دلایل ناکارآمدی شهرهای جدید به شمار می‌روند که به ترتیب در تضاد با مؤلفه‌های توافق‌گرا بودن و اثربخشی و کارایی است، از اینرو که در تدوین و اجرای آن به نظرات مخالف و متفاوت دیگر کنشگران کمتر توجهی شده و بیشتر به رابطه‌ی سود و زیان و مسائلی از این دست توجه شده است. روند تکمیل زیرساخت‌ها و مोकول شدن آن به پس از اسکان جمعیت در آنها نیز رضایت متقاضیان را کاهش داده و این سیاست را از اثربخشی و کارایی نیز دور ساخته است. همچنین، از سال ۱۳۶۸ پس از تصویب مصوبه‌ای که دولت آن را خودکفایی نامید، شهرداری‌ها به ناچار مسئولیت یافتند تا اداره‌ی شهر را با استفاده از منابع خود تأمین نمایند. بدین منظور سیاست فروش تراکم مازاد در دستور کار قرار گرفت. در نتیجه‌ی این سیاست سازندگان بیشتر به سوی مناطقی که قدرت خرید مردم در آنها بیشتر است روی آوردند. بنابراین ساخت و ساز در مناطق شمالی شهر بسیار باصرفه‌تر از مناطق جنوبی و حاشیه شهر بود. نتیجه‌ی این سیاست این شد که تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد نیز روز به روز مشکل‌تر و در تهران دست نیافتنی شد (معینی، ۱۳۹۲: ۳۷۱-۳۷۰). حال آنکه بر طبق اصول حکمروایی خوب زمین ضرورت دارد انواع حقوق مشروع اجتماعی مانند حق به زیستن و حق برخورداری از مسکن مناسب به رسمیت شناخته شود، اما طیف وسیعی از گروه‌های آسیب‌پذیر توان تأمین سرپناه برای خود را ندارند و در این سیاست و بسیاری از طرح‌ها و برنامه‌های دیگر فقط به تراکم و ضوابط تفکیک بنا و نمای ساختمان توجه می‌شود و از نیازهای روانی، اجتماعی و فرهنگی ساکنین و نیز دسترسی گروه‌های کم درآمد به مسکن غفلت می‌شود. سازندگان مسکن نیز بیشتر به بازگشت سود و کاهش زیان خود می‌اندیشند و نه نیازهای گروه‌های محروم. دیگر آنکه این سیاست و اقدامات مدیریت کلانشهری در بخش زمین و مسکن دست-کم در برخی دوره‌ها با اصل بی‌طرفی و انصاف (برابری) منافات دارد. بعلاوه، تأخیر طولانی در تحویل واحدها خود با اصل مسئولیت‌پذیری در تقابل است. به هر روی دامنه‌ی

و عدم شفافیت آن سبب شده تا در برخی موارد زمینه‌ی مناسبی برای متخلفین فراهم شود (سیاف‌زاده، ۱۳۹۲: ۲۱۷-۲۱۰). تخریب باغ‌ها و خردشدن اراضی در کلانشهر تهران برخی از مصداق‌های نادیده گرفته شدن اصول حکمروایی شایسته از سوی کنشگران مدیریت زمین شهری است که با تفاسیر متفاوت از قانون و ابهام برخی مواد و آئین‌نامه‌ها این روند ادامه می‌یابد.

یکی از بحث برانگیزترین موضوعات ثبتي، مفاد مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت بود که از زمان تصویب آن در ۱۳۵۱/۱۰/۱۸ تا سال ۱۳۸۳ که مهلت قانونی مواد موصوف به پایان رسید، همچنین در طول دوره اجرا، بیش از ۱۰ بار مورد تجدیدنظر قرار گرفت (کانون سردفتران و دفتریاران، ۱۳۹۶). بنابراین اصلاح سیاست‌ها و رویه‌ها از مهمترین چالش‌های حکمرایی زمین است و فقط در زمین‌های با دریافت دیدگاه‌های گوناگون و رویکردهای مشارکتی است که می‌شود بسوی حکمروایی خوب زمین گام برداشت.

در تحلیل برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) نیز می‌توان اظهار داشت تحت عنوان امکان‌سنجی واگذاری اختیارات جدید به شهرداری‌ها (۱۳۸۳) بر واگذاری اختیارات گسترده به شهرداری‌ها به ویژه به واگذاری‌های بخشی از اختیارات دولت در عرصه مدیریت زمین طبق ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه تأکید شده است. اما اگر حکمروایی را بایستی توسعه بدانیم، بدین منظور لازم است ظرفیت‌سازی و به موازات آن نهادسازی نیز صورت گیرد، لیکن واگذاری اختیارات جدید به شهرداری‌ها به دلیل نبود نیروهای متخصص و کمبود بودجه، کارآمدی لازم را نخواهد داشت.

هرچند این موضوع گام مهمی در تحقق مدیریت محلی زمین است، اما این موضوع خود در بستر حکمروایی شایسته زمین است که مجال بروز می‌یابد. همچنین، در برنامه سوم توسعه و در فصل عمران شهری و به ویژه ماده ۱۳۷، وزارت مسکن موظف شد به منظور هویت بخشی به سیما و کالبد شهرها و روستاهای کشور و انطباق مشخصات کلیه ساختمان‌های مسکونی و غیرمسکونی کشور با ویژگی‌های

و محدود کردن آن به توسعه منفصل را می‌توان ویژگی سیاست‌گذاری این برنامه دانست. همچنین سیاست‌هایی مانند اصلاح و نوسازی بافت‌های قدیم در بطن خود پیامدهایی همچون افزایش قیمت زمین را به دنبال داشت (نورمحمدی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۴۹). از همه مهمتر آنکه به دلیل نگاه بالا به پایین این دست سیاست‌ها که در تضاد با اصول حکمروایی خوب همچون مشارکت و توافق‌گرایی (دریافت دیدگاه‌های گوناگون ذینفعان) و اثربخشی و کارایی است، نیز عدم تطابق سیاست‌های تشویقی با واقعیت‌های موجود و بی‌توجهی به سرمایه‌های اجتماعی این بافت‌ها، سازماندهی تشکلهای محل‌های نیز کمتر محقق می‌شود.

در سال ۱۳۷۴ قانون حفظ کاربری اراضی و باغ‌ها نیز به تصویب رسید. در ماده‌ی ۱ این قانون به منظور حفظ کاربری اراضی و باغ‌ها و تداوم و بهره‌وری آنها تغییر کاربری اراضی زراعی باغی در خارج از محدوده‌ی قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع دانسته شده است (<http://eghtesadi.ostan-ar.ir>). اصلاحیه‌ی این قانون در سال ۱۳۸۵ به تصویب رسید که وظایفی را برای ادارات ثبت و دستگاه‌های اجرایی مشخص کرده است. برای مثال، در تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۱ این قانون ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی و سایر هیأت‌ها و مراجع مربوط مکلف‌اند در موارد تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی و باغ‌ها و تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده‌ی قانونی شهرها و شهرک‌ها را از سازمان‌های جهاد کشاورزی استعلام نموده و نظر وزارت مذکور را اعمال نمایند. اما نکته‌ی مهم آنکه در بسیاری از قوانین و مواد مرتبط، افراز و تفکیک غیرمجاز اراضی متعلق به دولت و شهرداری‌ها جرم شناخته شده و مجازات آن به تبصره‌ی ۲ ماده ۱۴۸ قانون ثبت احاله شده است. در این تبصره فقط به رفع تصرف از اراضی دولت و شهرداری اشاره شده و مجازاتی برای عمل تفکیک غیرمجاز تعیین نشده است. آنچه از بررسی منابع قانونی نتیجه می‌شود این است که صرفاً تفکیک غیرمجاز جرم قابل مجازات محسوب نمی‌شود، اما سکوت قانون

از تولید و عرضه مسکن که طبق آن دولت موظف است با اقداماتی همچون تأمین زمین مناسب و حذف بهای زمین از قیمت تمام شده مسکن و تأمین تسهیلات بانکی ارزان-قیمت و افزایش قابلیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خارجی در اجرای طرح‌های مسکن، مسئله‌ی مسکن را ساماندهی کند، همچنان بسیاری از خانوارهای نیازمند توان تهیه‌ی مسکن را ندارند (سیاف‌زاده، ۱۳۹۲: ۱۶۸-۱۶۹). از اینرو، همانگونه که پیشتر بیان شد اثربخشی و کارایی از مهمترین معیارهای حکمروایی شایسته زمین است که بر پایه‌ی آن قوانین و آئین‌نامه‌ها دقیق و بی‌نقص بوده و حقوق افراد را رعایت می‌نمایند، در حالیکه در محدوده‌ی مورد مطالعه، نبود مسکن مناسب و در استطاعت به ویژه برای گروه‌های کم درآمد به حکمروایی ضعیف زمین و مسکن دامن زده است. برای نمونه، بد نیست بدانیم که در اوراق رهن ثانویه نیز وام‌ها به اقشار پردرآمد داده شده و عملاً اوراقی که به کم‌درآمدها داده می‌شوند، سرنند می‌شوند (اطهاری، ۱۳۹۳).

در برنامه پنجم نیز هر چند از نظر گستردگی توجه به مسائل زمین بسیار محدودتر از برنامه چهارم است، اما در این برنامه سوگیری به سمت مداخله غیر مستقیم دولت بیش از برنامه قبلی است. همچنین در حوزه‌ی مدیریت زمین شهری اقداماتی همچون تحقق توسعه پایدار با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، بهره‌گیری از ظرفیت‌های توسعه روستاهای مستعد، صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها (ماده ۱۷۰)؛ سیاست‌های تشویقی و حمایت از احیاء بافت‌های فرسوده توسط بخش غیردولتی (بند ج ماده ۱۷۱)؛ وضع مقررات بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائه خدمات زیربنایی به ساخت و سازهای غیرمجاز خارج از محدوده شهرها (بندب ماده ۱۷۲)؛ و اختصاص حداقل (۵۰٪) از منابع و اعتبارات بخش مسکن به اجرای بهسازی بافت‌های فرسوده شهری (تبصره بند د ماده ۱۷۱) پیش‌بینی شده است (نورمحمدی، ۱۳۹۲ و قانون برنامه پنجم توسعه، ۱۳۹۰).

فرهنگ معماری و شهرسازی ایرانی - اسلامی (بومی) و رعایت اصول مربوطه در نماسازی و طراحی شهری و جلوگیری از تخریب ساختمان‌های با ارزش تا پایان برنامه سوم و با همکاری سایر دستگاه‌ها، ضوابط مربوطه را به کلیه‌ی شهرداری‌ها و دستگاه‌های ذیربط و تشکلهای مهندسی کشور ابلاغ نماید. اما این را به اشاره بگویم که سیاست فروش تراکم مازاد که سال‌ها پیش از این برنامه در کشور و به ویژه در کلانشهر تهران رواج یافت آثار خود را بر کالبد و سیمای شهر بر جای گذاشت، از اینرو در فقدان اراده‌ی لازم برای رویارویی با آن و ادامه‌ی روند ابهام قوانین و مشغله‌های روزمره‌ی نهادهای مدیریتی، برخی سیاست‌ها و مواد قانونی در حد همان ابلاغ‌ها باقی می‌ماند (نقض معیارهای پاسخگویی، اثربخشی و کارایی، مسئولیت‌پذیری). شایان ذکر است که در برنامه‌های توسعه از جمله برنامه سوم بر موضوعات گوناگونی همچون حفظ محیط زیست تأکید می‌شود، اما در طی سال‌های برنامه در کلانشهر تهران، تخریب محیط زیست و تصرف اراضی و ساخت و سازهای غیرمجاز به منزله‌ی پیامدهای حکمروایی ضعیف زمین ادامه می‌یابد. یکی از مهم‌ترین عوارض این متصرفات گسترده، برای نمونه در منطقه ۲۲ شهرداری تهران، ایجاد اراضی بینابینی با اشکال و اندازه‌های نامأنوس و غیرمتعارف برای طراحی بافت شهری است که خود معضلی در سازمان‌یابی فضایی منطقه تلقی می‌شود (ریاضی، ۱۳۸۵: ۲۲۱-۲۲۹).

نگاهی به برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴) و برنامه پنجساله‌ی پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) نیز گویای مسائل بسیاری است و در زمینه‌ی مورد بحث این نوشتار اهمیت دارد. در ماده ۳۰ برنامه چهارم بر لزوم تهیه طرح جامع مسکن تأکید شده است. در بند (ج) این ماده نیز تهیه طرح جامع مسکن با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم درآمد در دستور کار قرار گرفته و تشکیل بازار رهن ثانویه مورد توجه قرار گرفته است (طرح جامع مسکن، ۱۳۸۵: ۷). باید افزود که با وجود تهیه طرح جامع مسکن و تصویب قوانینی مانند قانون ساماندهی و حمایت

حکمروایی شایسته زمین است. دیگر آنکه هر گونه قوانین مرتبط با زمین، سیاست یا راهبردهای برنامه‌ریزی فضایی پس از کسب رضایت و اجازه‌ی تمامی ذی‌نفعان اجرا شود (معیار توافق‌گرا بودن).

- دسترسی به اطلاعات و آزادی بیان جزو اصول حقوق بشر است و در حکمروایی شایسته نیز بر آن تأکید می‌شود و «هر کسی حق دریافت اطلاعات کامل، صحیح و به موقع از هر یک از ادارات و نهادهای شهر و یا از سازمان‌ها و نهادهای مقننه و قضایی در ارتباط با فعالیت‌هایشان را دارد» (UN-HABITAT, 2005:12). زمین و بخش‌های مرتبط با آن نیز از این موضوع مستثنی نیستند، از اینرو ارائه‌ی اطلاعات زمین باید به صورت گسترده در دسترس، جامع، قابل اطمینان و درازمدت نیز به لحاظ هزینه‌ها به صرفه باشد. سیاست‌ها و طرح‌های مورد اشاره در محدوده‌ی مورد مطالعه، بدون در نظر گرفتن جایگاه و نقش مردم و به صورت بالا به پایین ارائه شد که خود بر آشفتگی وضعیت موجود افزوده است. بنابراین، طرح‌های شهری با نادیده گرفتن گروه‌های کم درآمد و متعاقباً فراقکنی جمعیت و فعالیت به نواحی پیرامونی کلانشهر تهران، به سوداگری در بخش زمین و مسکن دامن زده‌اند که برخلاف اصول و منطق حکمروایی خوب زمین است.

- عدم ثبت اراضی ملی و موات حاصل از کمیسیون‌های مواد ۱۲ و ۵۶ در سیستم کاداستر نیز فسادهایی را در ۲- این کمیسیون تنها مرجع صالح برای تشخیص عمران و احیاء تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین و تمیز زمین بایر از موات است. تشکیلات کمیسیون مرکب از سه نفر از نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی که به حکم وزیر مسکن و شهرسازی منصوب می‌شوند، تشکیل می‌شود. محل تشکیل و دبیرخانه کمیسیون در اداره مسکن و شهرسازی هر محل و زیر نظر مدیر کل سازمان و شهرسازی استان مربوطه فعالیت می‌کنند.

۳- با وجود تصرفات و تملکات اربابی بر جنگل‌ها و مراتع و نفوذ و ممانعت سیاسی این افراد در ۲۷ دی ماه سال ۱۳۴۱ جنگل‌ها و مراتع ملی اعلام شدند و قانون آن به تصویب رسید و در پی آن در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و قوانین مشابه آن، سازمان جنگل‌بانی مسئول اجرای قانون ملی کردن اراضی موصوف و تملک آن به نفع دولت شد. در پی بروز برخی اختلافات، کمیسیون ماده ۵۶ مسئول رسیدگی به این اختلافات شد و آرای آن نیز قطعی بود. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون

صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها که در برنامه پنجم توسعه بر آن تأکید شده است در تحقق توسعه پایدار نقش مهمی بازی می‌کند، اما نگاهی به روند تخریب محیطی و تصرف زمین - به عنوان نتایج حکمروایی ضعیف زمین - که از سوی نهادهای گوناگون دولتی، نظامی و مردم صورت می‌گیرد بی‌توجهی به قانون را نشان می‌دهد. در این بین در طی سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۱، تعداد ۲۴۹ ساخت و ساز غیر مجاز در شهر تهران انجام شده است که از این تعداد ۱۳۷ مورد از آنها مساحی شده است. از مجموع ۸۶۵۷۵۲۷ متر مربع ساخت و ساز مساحی شده، ۸۵۶۷۹۳۱ متر مربع مربوط به نهادهای نظامی و انتظامی بوده است و گویای این مطلب است که نهادهای مذکور برای ساخت و ساز، مجوزهای لازم را از شهرداری اخذ نموده‌اند (کمانرودی کجوری، ۱۳۸۴: ۱۱۸-۱۲۰).

در مجموع و از آنچه که عنوان شد در راستای حکمروایی خوب زمین می‌شود موارد زیر را استنتاج کرد:

- حکمروایی خوب در اداره زمین از مهم‌ترین ضروریات است، پس در این راستا سیاست زمین باید اصول بی‌طرفی و انصاف (برابری) را در نظر بگیرد و انواع حقوق مشروع مورد تصدیق قرار گیرد. همچنین، لازم است اطلاعات فراهم شده، شفاف بوده و نهادهای مربوطه نیز پاسخگو باشند. سیاست‌های زمین شهری، طرح‌های جامع و قوانین منطقه-بندی در محدوده‌ی مورد مطالعه با نادیده گرفتن گروه‌های کم درآمد و ضابطه‌ی تعیین ۳۰۰ متر مربع مساحت برای حداقل تفکیک مسکونی در طرح جامع اول، و معیار تفکیک زمین به ۲۰۰ مترمربع در طرح‌های آماده‌سازی زمین پس از انقلاب (۱۳۵۷)، موجب فراقکنی جمعیت و فعالیت به نواحی پیرامونی و افزایش پراکنده‌روی شهری^۱ شد که با اصول توسعه پایدار و حکمروایی خوب زمین در تضاد است. بنابراین با تهیه هر طرح شهری دسترسی گروه‌های کم درآمد به زمین محدودتر می‌شود. در حالیکه توجه به حقوق فقرا برای دسترسی به زمین یکی از معیارهای

شهرداری نیز به جای آنکه نقش بازدارندگی در رویارویی با تخلفات داشته باشد، خود به محلی برای درآمدزایی تبدیل شده است. مشکلات شهرداری‌ها برای حرکت بسوی درآمدهای پایدار بر کسی پوشیده نیست، اما شواهد نشان می‌دهد که چنانچه فردی بی‌توجه به مقررات شهرداری مبادرت به احداث ساختمان بدون پروانه موضوع تبصره‌ی ۴ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها نماید و سپس به کمیسیون ماده ۱۰۰ ارجاع و محکوم به جریمه شود و جریمه را به حساب شهرداری پرداخت کند، سریع‌تر از شخصی که پروانه ساختمان گرفته، پایان کار دریافت می‌کند (سیافزاده، ۱۳۹۲: ۲۳۰). بدینسان بروکراسی در بخش زمین و مسکن به حکمروایی ضعیف زمین منجر شده است که در نهایت دورنمای کلانشهر تهران را نیز به سوی ناپایداری سوق خواهد داد. البته این موضوع به اینجا ختم نمی‌شود. در این نوشتار بارها از معیارهای حکمروایی خوب زمین گفته شد و بر این نکته تأکید شد که هرگونه تصمیم‌گیری و طرح شهری برای کلانشهر تهران با مسئله زمین نیز در ارتباط است و بر آن تأثیر می‌گذارد. طرح جامع تهران یکی از این طرح‌ها است. مهمترین سند طرح جامع جدید تهران، سند پهنه‌بندی شهر است که آثار خود را بر برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری گذاشته است (محمدنژاد، ۱۳۹۴: ۱۶۶). عباس آخوندی در رابطه با وضعیت پهنه‌بندی تهران چنین بیان می‌کند:

به نظر می‌رسد مراجع ذیربط با هدفمندی خاصی پهنه‌ها را مورد تفکیک و نامگذاری قرار داده‌اند. ساخت و ساز در پهنه مختلط (M)، با تشدید قدرت چانه‌زنی افراد عملاً بستگی به توافق افراد با شهرداری و نحوه توافق دارد. در این میان پهنه (S) که پهنه کار و فعالیت نام دارد، وضعیت بدتری دارد؛ زیرا بیش از ۱۰۰ نوع خدمت در این پهنه تعریف شده است که پراکندگی آن از پرسودترین خدمات تا بی‌سودترین آنان را شامل می‌شود و اینگونه پهنه‌بندی و قراردادن تمام خدمات در کنار یکدیگر و بدون در نظر گرفتن میزان سوددهی و سایر مشخصات، کار درستی به

پی داشته است، به طوری که اسناد مالکیت اراضی ملی و موات پس از تعیین به دلیل عدم ثبت در سیستم ادارات ثبت، بارها نقل و انتقال شده است و منازعات زیادی را موجب شده است. از سوی دیگر چون سیستم ثبت زمین در ایران زیر مجموعه قوه قضائیه است، به همین دلیل اطلاعات آن برای دولت قابل دسترس نیست. همچنین ادارات ثبت نیز دسترسی به اطلاعات اراضی ملی و موات را ندارند. بنابراین ناکارآمدی و عدم شفافیت سیستم ثبت زمین و کاداستر را می‌شود از دیگر پیامدهای حکمروایی ضعیف زمین برشمرد. دیگر آنکه برخی نهادهای دولتی نسبت به تصرف اراضی اداره کل راه و شهرسازی اقدام می‌نمایند که این موضوع مشکلاتی را برای وزارت راه و شهرسازی (اداره کل راه و شهرسازی) ایجاد می‌نماید. در این میان، تعداد ۴۴۱ مورد از اراضی دولتی به مساحت ۱۲۲/۲ هکتار توسط سایر نهادهای دولتی تصرف شده است (نورمحمدی و همکاران، ۱۳۹۴: ۲۳۴).

همانگونه که پیشتر اشاره شد حکمروایی زمین با توزیع قدرت و ساختار قدرت جامعه نیز ارتباط دارد. در عین حال، کیفیت حکمروایی نیز بر توزیع قدرت در جامعه و نحوه‌ی تصدی زمین و برخورد با متخلفان تأثیر می‌گذارد. برای تفهیم این موضوع می‌شود به واگذاری زمین فضاهای سبز و پارک‌های شهری در برخی نقاط کلانشهر تهران که دارایی هم‌ه‌ی شهروندان محسوب می‌شوند به بخش خصوصی و عناصر متمول و قدرتمند اشاره کرد (چمنی مقدم، ۱۳۹۵: ۲۹۲) که به دلیل حکمروایی ضعیف زمین و پایبند نبودن به اصول حکمروایی شایسته از سوی برخی کنشگران زمین شهری، تصدی و تملک زمین نیز دستخوش طرح و اقدامات این کنشگران قرار می‌گیرد.

با چنین وصفی کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون ماده صد

دیوان عدالت اداری، اشخاص برای اعتراض و احقاق حقوق خود به دیوان مذکور مراجعه می‌کردند تا آن که در سال ۱۳۶۷ قانون ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی ملی به تصویب رسید و رسیدگی به شکایات در آن پیش‌بینی شد. در سال ۱۳۸۷ نیز با اصلاح ماده واحده مذکور، تجدید نظر در محاکم از آرای صادر شده از کمیسیون امری بدیهی عنوان شد (www.vekalat.org).

واقع در محدوده شهر تعیین تکلیف نشده و معلوم نیست تا چه زمانی تعیین نوعیت شوند. تاکنون فقط ۸۷ کیلومترمربع از کل ۵۹۱۹ کیلومترمربع موات تعیین نوعیت شده است که این مساحت فقط ۱/۴۶ درصد از اراضی واقع در پایتخت می باشد که به دلیل فقدان اطلاعات به روز از اراضی دولتی که نباید در کمیسیون ماده ۱۲ طرح شوند؛ دوباره در اثر اشتباه تعیین نوعیت می شوند (نورمحمدی و همکاران، ۱۳۹۴: ۲۸۰). از اینرو، این موضوع خود به حکمروایی ضعیف زمین و ناکارآمدی سیستم اداره‌ی زمین منجر شده است. اشکال بسیار اساسی در سیاست زمین طی دوران بعد از انقلاب که هنوز هم ادامه دارد مبهم ماندن وضع مالکیت‌های اراضی، اعم از داخل و خارج از محدوده و حریم شهرها، یا حداقل ادامه‌ی ابهام تعیین تکلیف در این مورد و بالاخره عدم اقدام مؤثر و وسیع در آماده‌سازی اراضی موات اطراف شهرها برای ساختمان و تأمین نیازمندی‌های سکونت و صنعت و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی است. اشکال بسیار اساسی دیگر این است که در کشور ما برای زمین‌های دولتی دو متولی مجزا وجود دارد که متأسفانه هماهنگی کافی نیز بین آنها موجود نیست.

زمین‌های دولتی داخل محدوده استحفاظی شهرها زیر نظر سازمان مسکن و شهرسازی (زمین شهری) و اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها، اعم از جنگل‌ها و مراتع و زمین‌های بایر و موات معمولاً در اختیار ادارات کل منابع طبیعی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی است. این دو نهاد در بسیاری از موارد با یکدیگر تفاهمی نشان نمی دهند (سیاف-زاده، ۱۳۹۲: ۲۲۴-۲۲۵). از اینرو افزون بر روشن شدن وضعیت مالکیت اراضی به ویژه اراضی دولتی، در راستای نیل به حکمروایی خوب زمین، کاهش موازی کاری نهادی و افزایش پاسخگویی نهادهای مرتبط با زمین از مهم‌ترین ضروریات است.

۶- نتیجه‌گیری

در این نوشتار قوانین و سیاست‌های زمین شهری

نظر نمی‌رسد. ساخت و ساز در این پهنه نیز کاملاً تحت تأثیر مذاکره و خرید است و دست شهرداری عملاً در این مورد باز است. در مورد پهنه‌های مسکونی (R) و مختلط (M) نیز وضع به همین منوال است. در واقع، این پهنه‌ها عرصه‌ی ظهور سوداگر است، به گونه‌ای که با تشدید عدم شفافیت در کاربری اراضی دولتی، مشاهده می‌شود که بیشتر این اراضی در پهنه تجاری واقع شده‌اند و مابقی زمین‌ها نیز با واقع شدن در دو پهنه مسکونی و مختلط عملاً باعث تشدید قدرت چانه‌زنی برای دولت می‌شود (روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۹۱: ۷ خرداد). بنابراین عدم شفافیت و مسئولیت-پذیری، نبود پاسخگویی در قبال اقدامات و نادیده گرفتن قانون و سوء استفاده از قدرت و مقام به مثابه معیارهای حکمروایی ضعیف زمین به شمار می‌روند که با توجه به سود حاصله از زمین و فعالیت‌های ساختمانی به ویژه در مناطق شمالی شهر و در نبود سازوکارهای اطلاع‌رسانی و پایش منظم بر دامنه‌ی این فعالیت‌ها اضافه می‌شود. در واقع، جایگاه این کنشگران و روابط آنها با برخی بازیگران تأثیرگذار در عرصه‌ی مدیریت زمین شهری و عدم حاکمیت قانون و چارچوب‌های نهادی مناسب است که چنین مسایلی را موجب می‌شود.

- با توجه به روند متمرکز تصمیم‌گیری امور در سطح کشور و تهران در جایگاه پایتخت، سطح محلی مدیریت زمین شهری نیز محقق نشده است و در این زمینه غالباً سطح استانی به تصمیم‌گیری برای سطح محلی اقدام می‌کند، در صورتی که تمرکززدایی برنامه‌ریزی کاربری زمین یکی از مواردی است که در حکمروایی زمین بر آن تأکید می‌شود. همچنین، شایسته است دولت و سایر ذی‌نفعان پاسخگوی تصمیمات و فعالیت‌هایشان در مدیریت زمین باشند (معیار پاسخگویی) و هرگونه واگذاری و تملک اراضی در فضایی شفاف صورت گیرد (معیار شفافیت). از دیگر مواردی که در حکمروایی خوب زمین بر آن تأکید می‌شود وضعیت شفاف مالکیت و امنیت مالکیت است. از زمان تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات مصوب ۱۳۵۸ تاکنون اراضی موات

تهران، افزون بر افزایش سوداگری در بخش زمین و مسکن به ناپایداری سازمان فضایی دامن زده‌اند.

۷- پیشنهادها

افزون بر موارد پیش‌گفته مهم‌ترین پیشنهادها تحقیق عبارتند از:

- لزوم تغییر ساختار حکمروایی زمین و برقراری حکمروایی یکپارچه

سیاست‌های زمین و طرح‌های توسعه، بیشتر از منظر کالبدی و یا بعد اقتصادی به مبحث زمین می‌نگرند؛ درحالی‌که زمین درونمایه‌ی سیاسی، محیط زیستی و اجتماعی نیز دارد. بنابراین، توجه به حکمروایی خوب زمین که به مثابه کارآمدترین شیوه‌ی اداره‌ی مسایل زمین مطرح شده است گام مهمی در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های زمین برای نیل بسوی توسعه پایدار تلقی می‌شود. البته افزون بر دولت و نهادهای دولتی، دیگر کنشگران همچون اجتماعات پیراشهری و سازمان‌های مردم‌نهاد نیز می‌بایست جایگاه مناسب خود را بازیابند. در این میان حرکت بسوی حکمروایی یکپارچه از مهم‌ترین ضرورت‌هاست؛ به‌گونه‌ای که ضمن یکپارچه‌سازی سیاستی، به آثار فضایی سیاست‌ها نیز توجه شود.

- تقویت سیستم کاداستر و بانک اطلاعات زمین

سیستم‌های کاداستری معمولاً با شیوه‌های نقشه‌برداری غربی انجام می‌شوند.

امروزه اداره‌ی زمین «متناسب با هدف»^۱ در دستورکار کشورهای در حال توسعه قرار گرفته است که در آن بر تأمین امنیت تصدی زمین، کنترل کاربری زمین و ارتقاء سیستم‌های کاداستری، متناسب با نیازهای اجتماعی و منابع موجود متمرکز می‌شوند. همچنین، در برخی نهادهای بین‌المللی طراحی ابزار زمین طرفدار فقرا و مدل اجتماعی تصدی املاک^۲ در دستور کار قرار گرفته است که در آن

معرفی شد. همانگونه که یافته‌های تحقیق نشان داد قوانین منطقه‌بندی و ضوابط تفکیک زمین و همچنین نقایص برنامه‌ریزی مسکن منجر به سوداگری زمین و مسکن در کلانشهر تهران و نادیده گرفته شدن گروه‌های کم‌درآمد در طرح‌های شهری و افزایش پراکنده‌رویی شهری، گسترش ساخت و سازهای بی‌رویه و بی‌ضابطه شده است که تمامی این موارد با حکمروایی خوب زمین در تضاد است.

ارائه‌ی شفاف اطلاعات زمین از معیارهای حکمروایی خوب زمین به شمار می‌رود، لیکن سیاست‌ها و طرح‌های مورد اشاره، بدون در نظر گرفتن جایگاه و نقش مردم و به صورت بالا به پایین ارائه می‌شوند که خود بر آشفتگی وضعیت موجود افزوده است. همچنین در برخی دوره‌ها در کلانشهر تهران نهادهای گوناگون بدون کسب مجوز به تصرف اراضی و ساخت و ساز در آن مبادرت ورزیده‌اند که بخشی از آن به دلیل تعارض قوانین و شیوه‌ی تفسیر آن برمی‌گردد. از دیگر مواردی که در حکمروایی خوب زمین بر آن تأکید می‌شود شفافیت مالکیت، امنیت مالکیت و شفافیت ثبت اطلاعات زمین است.

بنابراین افزون بر روشن شدن وضعیت مالکیت اراضی، در راستای نیل به حکمروایی خوب زمین، شفافیت ثبت زمین، کاهش موازی کاری نهادی و افزایش پاسخگویی نهادهای مرتبط با زمین از مهم‌ترین ضروریات است. همچنین، سیاست زمین باید اصول بی‌طرفی و انصاف (برابری) را در نظر گرفته و نهادهای مربوطه نیز پاسخگو باشند. دسترسی به اطلاعات و آزادی بیان جزو اصول حقوق بشر است، زمین و بخش‌های مرتبط با آن نیز از این موضوع مستثنی نیستند، از اینرو، ارائه‌ی اطلاعات زمین باید به صورت گسترده در دسترس، جامع، قابل اطمینان و درازمدت نیز به لحاظ هزینه‌ها به صرفه باشد.

در این میان طرح‌های شهری با نادیده گرفتن گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر - تضاد با معیار حاکمیت قانون به مثابه یکی از معیارهای حکمروایی خوب زمین - و متعاقباً فراقلمنی جمعیت و فعالیت به نواحی پیرامونی کلانشهر

1- Fit-for-purpose land administration

2- Social Tenure Domain Model (STDM)

هستند و یا در بهترین حالت به صورت موردی به این قضیه نگاه شده است.

بنابراین، به جای برخورد موردی و پروژه‌ای به مسئله‌ی زمین و مسکن همچون مسکن مهر باید نگاه فرآیندی به این موضوع، به ویژه مسکن خانوارهای کم-درآمد و آسیب‌پذیر داشت. همچنین، با توجه به برون-فکنی خانوارهای کم‌درآمد و به حاشیه‌رانده شده از چرخه‌ی نظام اعتباری تأمین مالی مسکن و ناتوانی گروه-های آسیب‌پذیر از ورود به این چرخه، همانگونه که در طرح جامع مسکن اشاره شده است راهکارهایی همچون منعطف کردن وام‌ها و طراحی و تأسیس صندوق‌های محلی و تعاونی برای جذب پس‌اندازها و بانک پذیرکردن گروه‌های کم‌درآمد شهری و روستایی کارساز خواهد بود. همچنین، تحقق مدیریت محلی زمین گام مهمی در حکمروایی شایسته زمین است؛ با ذکر این نکته که تحقق مدیریت محلی زمین نیز خود در گرو تحقق حکمروایی شایسته زمین است.

تلاش می‌شود نظارت بر زمین تقویت شود و معیارهای حکمروایی خوب مورد توجه قرار گیرد.

در مجموع، با توجه به اینکه یکی از مهمترین دلایل فساد نبود شفافیت است و نبود شفافیت و فساد، نیز، حکمروایی ضعیف زمین نقاط بسیاری از یک سیستم را درگیر می-سازد، از این رو، تکمیل سیستم کاداستر ملی و ایجاد بانک اطلاعات زمین به کاهش بسیاری از بورس‌بازی‌ها و رانت-های گوناگون منجر می‌شود.

بنابراین، پیشرفت و بسط سیستم کاداستر در گرو توجه به رویکردهای مشارکتی و رعایت اصول و معیارهای حکمروایی خوب زمین است و باید با وضعیت کشورها و مناطق متناسب باشد.

- سیاست زمین طرفدار فقرا، مدیریت محلی زمین

در بسیاری از سیاست‌های زمین برای دسترسی گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر به زمین و مسکن چاره‌ای اندیشیده نشده است و سیاست‌ها و طرح‌ها از لحاظ اجتماعی خنثی

جدول ۱: برنامه‌های عمرانی/توسعه، سیاست‌ها و قوانین زمین شهری و انطباق آن با معیارهای حکمروایی خوب زمین

مقطع زمانی	برنامه‌ها و سیاست‌ها؛ ویژگی/هدف	معیارهای حکمروایی	پیامدها
۱۳۴۵-۱۳۴۷	برنامه عمرانی سوم (۴۶-۱۳۴۱)، طرح جامع شهر تهران (۱۳۴۷) - تبدیل مداخله‌ی مقطعی دولت در بازار زمین به مداخله‌ی همه-جانبه و درازمدت - تنظیم بازار زمین در محدوده داخلی شهر از طریق تعیین کاربری، تراکم و منطقه‌بندی شهر و مداخله در عرضه زمین جدید از طریق تعیین جهت گسترش و محدوده‌های قانونی و محدودکردن عرضه زمین و تعیین استانداردهایی برای گروه‌های متوسط و بالاتر (ضابطه تعیین ۳۰۰ متر مربع مساحت برای حداقل تفکیک)	نقض معیارهای مشارکت دربرگیرنده، توافق‌گرا بودن	کاهش نقش کنشگران غیردولتی در تصمیم‌گیری‌های زمین شهری
		نقض معیارهای اثربخشی و کارایی، اصل انصاف و بی‌طرفی	فراکنی جمعیت و فعالیت به هاله‌های پیرامونی کلانشهر تهران، گسترش اسکان غیررسمی
۱۳۴۷-۱۳۵۷	برنامه چهارم اقتصادی اجتماعی (۱۳۵۱-۱۳۴۷)، قانون نظارت بر گسترش شهر تهران (۱۳۵۲)، آیین‌نامه استفاده از اراضی در خارج از محدوده‌ها و حریم شهرها (۱۳۵۵)	نقض معیارهای اثربخشی و کارایی، اصل انصاف/عدالت اجتماعی	افزایش قیمت زمین، تشدید سوداگری در کانون‌های زیستی حاشیه‌ای و افزایش شکاف‌ها و نابرابری‌های اجتماعی
		نقض معیارهای حاکمیت قانون، اثربخشی و کارایی	شکل‌گیری شهرک‌های خوابگاهی در پیرامون تهران در معنای سوداگرانه‌ی آن، افزایش پراکنده-روی شهری

فصلنامه علمی - پژوهشی اطلاعات جغرافیایی (پژ) / ۷۳
 تحلیلی بر برنامه‌های توسعه و سیاست‌های زمین شهری ... / ۷۳

<p>محدود شدن دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به زمین و مسکن و تداوم حاشیه‌ای شدن گروه‌های آسیب‌پذیر</p>	<p>نقض معیارهای مشارکت دربرگیرنده، اصل بیطرفی</p>	<p>قانون لغو مالکیت اراضی شهری (۱۳۵۸)، قانون زمین شهری (۱۳۶۱) - تشکیل سازمان زمین شهری با وظیفه‌ی اعطای گواهی به مالکان اراضی غیر مشمول و تملک سایر اراضی موات و بایر و تجهیز و واگذاری آنها - معیار ۲۰۰ متر مربع برای تفکیک زمین در طرح‌های آماده‌سازی اراضی</p>	<p>۱۳۵۸-۱۳۶۳</p>
<p>تلاش دولت برای کاهش هزینه‌ها و در عین حال افزایش نقش خود (سازمان زمین شهری به عنوان دیکته کننده سیاست‌ها)</p>	<p>نقض معیار مشارکت دربرگیرنده</p>	<p>آیین‌نامه اجرایی تبصره ۴۶ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ - مکلف شدن سازمان زمین شهری برای تأمین تأسیسات زیربنایی و مناطق محروم و دریافت بهای زمین بر طبق ارزش معاملاتی زمین و با توجه به تأسیسات و تجهیزات - ماده ۱۰ قانون زمین شهری (۱۳۶۶)</p>	<p>۱۳۶۴-۱۳۶۷</p>
<p>کاهش نقش شهرداری و دیگر کنشگران زمین شهری</p>	<p>نقض معیارهای مشارکت دربرگیرنده، توافق‌گرا- بودن، اثربخشی و کارایی</p>		
<p>ادامه ابهام قوانین، فقدان ظرفیت نهادی و چشم‌انداز مناسب در حوزه مدیریت زمین شهری</p>	<p>نقض معیار شفافیت</p>		
<p>تأخیر در ساخت شهرهای جدید و رواج سوداگری در بخش زمین و مسکن در کلانشهر تهران و شهرهای جدید</p>	<p>نقض معیار مسئولیت‌پذیری</p>	<p>برنامه اول (۷۲-۶۸)، مصوبه دولت مبنی بر خودکفایی دولت (۱۳۶۸) - توجه به مسئله زمین در دو بخش مکان‌یابی اسکان و تأمین زمین - سیاست‌های اجرایی همچون توسعه پیوسته شهرهای کوچک؛ ایجاد روستا - شهرها به منظور تسهیل خدمات‌رسانی به مناطق روستایی؛ ایجاد شهرهای جدید در اطراف شهرهای بزرگ؛ تهیه طرح‌های آماده‌سازی؛ واگذاری زمین همراه با خدمات زیر ساختی؛ و ایجاد تسهیلات خاص برای مسکن استیجاری - سیاست فروش تراکم مازاد</p>	<p>۱۳۶۸-۱۳۷۲</p>
<p>آثار منفی فروش تراکم بر کلانشهر تهران، هجوم ساخت و سازگران به مناطق شمالی شهر با سکنه‌ی دارای قدرت خرید بالا و در نتیجه بی‌توجهی به گروه‌های کم‌درآمد و تداوم فرافکنی گروه‌های کم‌درآمد به نواحی پیرامونی</p>	<p>نقض معیارهای پاسخگویی، مشارکت دربرگیرنده، توافق‌گرا بودن، مسئولیت‌پذیری</p>		
<p>تداخل با برخی قوانین زمین شهری، افزایش روند تفکیک و خرد شدن اراضی و نقش ضوابط معماری و شهرسازی</p>	<p>نقض معیارهای اثربخشی و کارایی، شفافیت</p>	<p>اصلاحی قانون ثبت مصوب ۱۳۷۰/۱/۱ (مواد ۱۴۸ و ۱۴۷)</p>	
<p>تناقض قوانین و عدم ضمانت اجرایی برای آن و در نتیجه بی‌توجهی به قانون و تشدید روند تفکیک‌های غیرمجاز بدون هرگونه پاسخگویی</p>	<p>نقض معیارهای حاکمیت قانون، پاسخگویی</p>	<p>- برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) دستیابی به روش‌هایی برای استفاده بهینه از زمین؛ عرضه زمین از طریق آماده‌سازی اراضی و شهرهای جدید؛ نوسازی بافت‌های فرسوده و بازیافت زمین و خط‌مشی‌هایی همچون استفاده مطلوب از زمین از طریق اصلاح بافت فرسوده، تجمیع قطعات، تنظیم سطح اشغال؛ اولویت در تکمیل شهرهای جدیدی که دارای توجیه مالی باشند</p>	<p>۱۳۷۳-۱۳۷۸</p>
<p>تداوم ابهام قوانین (دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری با اصلاحی مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ قانون ثبت) و دامن زدن به روند تخریب باغات، نقض حقوق شهروندی و مقررات معماری و شهرسازی</p>	<p>نقض معیارهای شفافیت، اثربخشی و کارایی</p>	<p>- قانون حفظ کاربری اراضی و باغ‌ها (۱۳۷۴) و اصلاحیه‌ی آن (۱۳۸۵) ممنوع دانستن تغییر کاربری اراضی زراعی باغی در خارج از محدوده‌ی قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری، مکلف شدن ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی برای استعلام از وزارت جهاد برای تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی و باغ‌ها و تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده‌ی قانونی شهرها و شهرک‌ها - دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری (۱۳۷۴/۵/۱۲)</p>	

<p>واگذاری اختیارات جدید به شهرداری‌ها بدون توجه به ظرفیت- سازی نهادی، تلاش‌هایی برای تحقق مدیریت محلی زمین بدون توجه به معیارهای حکمروایی شایسته زمین، تداوم تراکم‌فروشی و آثار منفی آن بر حیات کلانشهر تهران</p>	<p>نقض معیارهای پاسنگویی، مسئولیت- پذیری، اثربخشی و کارایی</p>	<p>برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، امکان‌سنجی واگذاری اختیارات جدید به شهرداری‌ها (۱۳۸۳)، هویت‌بخشی به سیما و کالبد شهرها و روستاهای کشور با رعایت معماری ایرانی - اسلامی (فصل عمران شهری برنامه سوم) و ابلاغ آن به کلیه دستگاه‌ها و شهرداری‌ها، اصلاحیه‌ی قانون ثبت (مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ در سال ۱۳۸۱) برای نظم و نسق بخشیدن به مالکیت اراضی و اسناد و مالکیت</p>	<p>۱۳۷۹-۱۳۸۳</p>
<p>تداوم روند تخریب محیط زیست و باغات و تفکیک‌های غیرمجاز و تصرف اراضی از سوی نهادهای گوناگون و مردم</p>	<p>نقض معیارهای پاسنگویی، مسئولیت- پذیری، حاکمیت قانون</p>		
<p>رشد جهشی قیمت‌ها و عدم انطباق الگوی ساخت با تقاضا و در نتیجه کاهش توان تأمین مسکن خانوارها و ناتوانی گروه‌های کم‌درآمد برای دسترسی به زمین و وام مسکن</p>	<p>نقض معیارهای حاکمیت قانون، مشارکت، کارایی و اثربخشی</p>	<p>برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، لزوم تهیه طرح جامع مسکن (ماده ۳۰ برنامه چهارم) با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم درآمد - قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی (۱۳۸۵) و قانون تعیین و حفاظت از اراضی حریم شهرها (۱۳۸۶)</p>	<p>۱۳۸۴-۱۳۸۸</p>
<p>تداوم و تشدید کاهش اراضی زراعی و باغات</p>	<p>نقض معیارهای حاکمیت قانون، مسئولیت‌پذیری</p>	<p>- موظف شدن دولت برای تأمین زمین مناسب و حذف بهای زمین از قیمت تمام شده مسکن و تأمین تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت و افزایش قابلیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خارجی در اجرای طرح‌های مسکن</p>	
<p>تداوم تخریب محیط زیست و باغات در کلانشهر تهران، روند ساخت و سازهای غیرمجاز، تداوم تراکم‌فروشی و تشدید آثار منفی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها</p>	<p>نقض معیارهای حاکمیت قانون، مسئولیت‌پذیری و پاسنگویی</p>	<p>تحقق توسعه پایدار با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، بهره‌گیری از ظرفیت‌های توسعه روستاهای مستعد، صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها (ماده ۱۷۰)؛ سیاست‌های تشویقی و حمایت از احیاء بافت‌های فرسوده توسط بخش غیردولتی (بند ج ماده ۱۷۱)؛ وضع مقررات بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائه خدمات زیربنایی به ساخت و سازهای غیرمجاز خارج از محدوده شهرها (بند ب ماده ۱۷۲)؛ و اختصاص حداقل (۵۰٪) از منابع و اعتبارات بخش مسکن به اجرای بهسازی بافت‌های فرسوده شهری (تبصره بند د ماده ۱۷۱)</p>	<p>برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، طرح ساختاری - راهبردی توسعه و عمران شهر تهران (۱۳۸۶)</p>
<p>تفکیک پهنه‌ها از سوی مراجع گوناگون با اهداف گوناگون و تشدید روند کالایی شدن کلانشهر تهران و تأثیر عناصر قدرت در تصدی زمین و تفکیک‌ها، وجود متولی‌های گوناگون برای زمین و تفاسیر گوناگون از قوانین</p>	<p>نقض معیارهای حاکمیت قانون، پاسنگویی</p>		

مأخذ: یافته‌های تحقیق با اقتباس از منابع گوناگون

بعلاوه، پیشنهاد می‌شود به منظور بسط رویکرد حکمروایی شایسته زمین تحقیقاتی در زمینه‌ی حق به زمین، امنیت تصدی زمین، سیستم‌های کاداستری، منازعات زمین و مالیات بر زمین و مستغلات صورت گیرد. در پایان، مجموعه‌ی مطالب ارائه شده در نوشتار حاضر در قالب جدول خلاصه شده است.

منابع و مأخذ

۱- اطهاری، کمال (۱۳۹۳)؛ بانک‌پذیرکردن طرحی در راستای پذیرش مسئولیت اجتماعی در بانک‌ها، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۳۲۹۴، شهریور.

۲- چمنی مقدم، مهدی (۱۳۹۵)؛ تبیین نقش دولت، اجتماع و برنامه‌ریزان در فرایند برنامه‌ریزی شهری ایران (موردپژوهی منطقه یک شهر تهران)، رساله دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی

شهری، دانشگاه شهید بهشتی.

۳- حبیبی، محسن (۱۳۸۱)؛ نقش و جایگاه مجموعه‌های زیستی پیرامون شهرهای بزرگ در نظام اسکان کشور (نمونه مطالعاتی: اسلامشهر)، هفت‌شهر، سال سوم، شماره هشتم، صص ۲۵-۳۳.

۴- رضویان، محمدتقی (۱۳۸۱)؛ برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، چاپ اول، انتشارات منشی.

۵- روزنامه دنیای اقتصاد (۱۳۹۱)؛ انتقاد وزیر سابق از طرح تفصیلی تهران، ۲ خردادماه، شماره ۲۱۰۱، صفحه ۷.

۶- ریاضی، سید ابوالحسن (۱۳۸۵)؛ نقش دولت در سازمانیابی فضایی شهر (مطالعه موردی: منطقه ۲۲ تهران)، رساله دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی.

۷- سیاف‌زاده، علیرضا (۱۳۹۲)؛ مدیریت شهری کلانشهر تهران (فرصت‌ها و چالش‌ها)، چاپ اول، انتشارات امیرکبیر.

۸- شکویی، حسین (۱۳۸۳)؛ دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری، جلد اول، چاپ هفتم، انتشارات سمت.

۹- طرح جامع مسکن (۱۳۸۵)؛ سند راهبردی - اجرائی، خلاصه و مقدماتی، وزارت مسکن و شهرسازی.

۱۰- عدلی‌نژاد، میرمحمدتبار، یزدخواستی؛ صمد، سید احمد، بهجت (۱۳۹۴)؛ تحلیل ثانویه تحقیقات موجود درباره شبکه اجتماعی فیس‌بوک، جوانان ایرانی و نظم جامعه، دین و ارتباطات، سال ۲۲، شماره ۲، صص ۱۱۶-۸۷.

۱۱- غمامی، خاتم، اطهاری؛ مجید، اعظم، کمال (۱۳۸۶)؛ مدیریت یکپارچه و حل مسئله اسکان غیر رسمی، چاپ اول، انتشارات شهیدی.

۱۲- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰)؛ تدوین: سید مهدی کمالان، چاپ اول، انتشارات کمالان.

۱۳- قرخلو، پناهنده‌خواه؛ مهدی، موسی (۱۳۸۸)؛ ارزیابی عملکرد شهرهای جدید در جذب جمعیت کلانشهرها، مطالعه موردی: شهرهای جدید اطراف تهران، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۶۷، صص ۲۵-۱۷.

۱۴- کامروا، سید محمدعلی (۱۳۸۶)؛ مقدمه‌ای بر شهرسازی

معاصر ایران، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران.

۱۵- کانون سردفتران و دفتریاران (۱۳۹۶)؛ تحلیل مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت و آثار اجرایی آن، ۳۰ فروردین.

۱۶- کمانرودی کجوری، موسی (۱۳۸۴)؛ تحلیل فضایی کاربری‌های زمین در شهر تهران با تأکید بر عملکرد شهرداری ۸۱-۱۳۷۰، رساله دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی.

۱۷- محمدنژاد، علی (۱۳۹۴)؛ چالش‌های مدیریت کلانشهر تهران در سازگاری با الزامات تغییر آب و هوایی با تأکید بر پایداری اجتماعات محلی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم زمین.

۱۸- مرکز آمار ایران (۱۳۹۰)؛ گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی مرکز آمار ایران.

۱۹- مرکز آمار ایران (۱۳۹۵)؛ گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی مرکز آمار ایران.

۲۰- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۲)؛ مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی، جلد اول: از آغاز تا پایان سال ۱۳۷۸، تنظیم و طبقه‌بندی: مجید احسن، انتشارات حوزه معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن.

۲۱- معینی، سید مهدی (۱۳۹۲)؛ فرایندهای توسعه شهری (طرح‌ها و برنامه‌ها)، چاپ اول، انتشارات آذرخش.

۲۲- مهدی‌زاده، جواد (۱۳۷۹)؛ برنامه‌ریزی کاربری زمین؛ تحول در دیدگاه‌ها و روش‌ها، مدیریت شهری، شماره ۴، صص ۷۹-۷۰.

۲۳- نظریان، علی اصغر (۱۳۷۰)؛ گسترش فضایی شهر تهران و پیدایش شهرک‌های اقماری، تحقیقات جغرافیایی، شماره ۲۰، صص ۱۳۹-۷۹.

۲۴- نورمحمدی، مهدی (۱۳۹۲)؛ الگوی سیاست‌گذاری مداخله مناسب دولت در مدیریت زمین شهری (مطالعه موردی: شهر تهران)، رساله دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی

Oxfam Briefing Paper, Author: Bertram Zagema, Senior Lobbyist, 22 September 2011, pp:1-51, www.oxfam.org.

34-Palmer, D., Friccka, S., & Wehrmann, B (2009), Towards Improved Land Governance, In collaboration with Clarissa Augustinus, Paul Munro-Faure, Mika-Petteri Törhönen, Anni Arial, Food and Agriculture Organization of the United Nations, United Nations Human Settlements Programme; September 2009, land Tenure Working Paper (11), 1-55. www.fao.org.

35-UNECA(2010), Framework and Guidelines on land Policy in Africa Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods, AUC-ECA-AfDB Consortium, 2010, Addis Ababa, Ethiopia. <http://www.uneca.org>.

36-UN HABITAT(2005), Urban Policies and the Right to the City, Public Debate 18 March 2005. www.hic-mena.org.

37-UN-HABITAT(2008), Secure Land Rights for All, GLTN contributes to the implementation of pro poor land policies to achieve secure land rights for all, The Global Land Tool Network. www.glt.net.

38-UN-Habitat(2012), Handling Land: Innovative tools for land governance and secure tenure, HS Number: HS/023/12E, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). <http://www.unhabitat.org>.

39-World Bank(2012), The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector, Washington DC.

40- <http://www.vekalat.org>-

41- <http://atlas.tehran.ir>

42- <http://eghtesadi.ostan-ar.ir>

شهری، دانشگاه تربیت مدرس.

۲۵- نورمحمدی، مشکینی، رکن‌الدین افتخاری، صرافی؛ مهدی، ابوالفضل، عبدالرضا، مظفر (۱۳۹۴)؛ رهیافت نهادی در مدیریت زمین شهری، چاپ اول، انتشارات آراد کتاب.

26-Akrofi, E. Offei & Whittal, J (2011), Traditional governance and customary peri-urban land delivery: a case study of Asokore Mampong in Ghana, peer review paper at the AfricaGEO conference held in Cape Town, May 2011.

27-Borras, Saturnino M. & Franco, Jennifer C .2010, Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance, Journal of Agrarian Change, Vol. 10 No. 1, January 2010, 1-32.

28-Burns, T & Dalrymple, K (2008), Conceptual Framework for Governance in Land Administration, International Federation of Surveyors, Article of the Month, August 2008, 1-16. <https://www.fig.net>.

29-FAO (2007), Good Governance in Land Tenure and Administration, FAO Land Tenure Studies (9), Rome, Italy. www.fao.org.

30-Fao.(2012), Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of land, Fisheries and Forests in the context of Tenure national food security, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome. www.fao.org/-ILC(2015), Secure and equitable land rights in the Post-2015 Agenda: A key issue in the future we want, International Land coalition(ILC), January 2015, Technical briefing, <http://www.landcoalition.org>.

31-Masum, F (2009), Urban Fringe Management and Role of Good Governance: Integrating Stakeholders in Land Management Process, 7th FIG Regional Conference Spatial Data Serving People: Land Governance and the Environment – Building the Capacity, Hanoi, Vietnam, 19-22 October 2009, 1-11.

32-Mukupu, W(2011), Land Administration to Support Sustainable Development, FIG Working Week 2011, Bridging the Gap between Cultures, Marrakech, Morocco, 18-22 May 2011, 1-15.

33-OXFAM(2011), Land and Power the growing scandal surrounding the new wave of investments in land, 151