

## Research Paper

## Ideological Discourse and Instability Urban Land Ownership Rights

Abolfazl Meshkini<sup>1\*</sup>, Ali Mohammad Jomhori<sup>2</sup>

1. Associate Professor of Geograohy & Urban Planning, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.
2. Phd of Geography & Urban Planning, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

Received: 2023/12/02  
Accepted: 2024/03/04

**ABSTRACT**

*In the annals of Iran's past, the control of land ownership as a means of authority has perpetually resided within the realm of governmental oversight, leading to encroachments upon private possessions. This quandary emanates from a flawed theoretical framework, instigating a state of perplexity across all strata of Iranian society, encompassing urban centers. The present manuscript delves into the precarious nature of property rights concerning urban landscapes in Iran subsequent to the Islamic Revolution, elucidating the transformative impact of this instability on the architectural configuration of Iranian municipalities. The investigative framework is characterized as descriptive-analytical. Data were gathered from various sources such as programs, legislation, interviews, studies, and relevant records spanning from the year 1979 to 2013. The outcomes of the study illustrate that subsequent to the success of the Iranian revolution and the government's ideological stance, there has been a significant transformation in the land ownership pattern along with the enactment of laws that, while restricting private ownership, establish a new form of ownership under government control. The government possesses extensive land holdings, leading to a shift in urban land ownership from a conventional structure to an ideological one. Within the ideological narrative of post-revolution administrations, ownership is sometimes viewed as a solution, while in other instances, it is deemed a problem; the government perceives ownership as a factor contributing to the exclusion of the underprivileged, while others argue in favor of its necessity to support vulnerable segments of society. Consequently, a coherent system of ownership fails to materialize, resulting in detrimental impacts on the urban landscape of Iranian cities, particularly Tehran.*

**Keywords:**

*Ideology, Discourse; Private Property; Public Property; Urban Land.*

**\*Corresponding Author:** Associate Professor of Geography & Urban Planning, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.  
ORCID: 0000 0001 8769 3783

[meshkini@modares.ac.ir](mailto:meshkini@modares.ac.ir)

P

**Extended Abstract****Introduction**

Property systems are the outcome of a multitude of factors, with one being the ideological trajectory that nations opt for (Dunning, 1990:297). The institutionalized regard for private property in nations with market economies is not haphazard; instead, it has been cultivated over time by policymakers who instill a belief system rooted in ideology (Kohl, 2018:3). Similarly, societies in the East implement policies concerning property rights that diverge from those in Western societies, drawing on their unique ideological framework (Lambton, 1998: 68). These distinct systems give rise to varying sets of regulations, procedures, and underlying principles, significantly influencing interpersonal and societal dynamics. Without a comprehensive grasp of these concepts, endeavors to enact reforms are likely to be futile (Mirktoli, 2001:55).

Iran is a nation where historically, the dominance of public ownership controlled by the ruler and government has consistently prevailed over private ownership, as evidenced by scholars such as Lambton (1998), Katouzian (1995, 1998), Saif (2011), and Bashirieh (2000). The concept of "My right is from God" in conjunction with historical references underscores how land ownership in Iran has perpetually served to empower the government while undermining property rights. The annals of Iran's past are replete with instances of significant insecurity that jeopardized not only ownership of property, but also the lives of its inhabitants. This disregard for life and property rights extended beyond the common populace, as historical records reveal numerous cases of ministers and high-ranking officials who were unlawfully slain without due process or recourse to justice, their assets seized and confiscated (Ebthhaj 1992, Ashraf 1980, Saif 2011, Bashiriyeh 2000, Katouzian 1998, Lambton 1998). The crucial aspect to consider is that the social and political environment outlined regarding this sense of insecurity is not confined to a particular era, but rather, it is pervasive across Iran's historical timeline. It is evident that the historical records of Iran across various periods (pre-Islamic, post-Islamic), encompassing Ghaznavids, Seljuks, Mughal Ilkhans, Safavids, Qajars, and Pahlavis, bear witness to this phenomenon.

The narrative surrounding property rights in Iran remains intricate and unresolved despite the significant events of 1978 and the subsequent dissolution of the monarchy system. Despite efforts to introduce private ownership as a means to stabilize the Islamic Republic, the legal system faces challenges in defining and enforcing the notion of "justice", particularly in relation to ownership. This challenge is particularly pronounced in the realm of urban land in Iranian cities, significantly impacting the country's urban geography (Ehsani: 2013, 86). Consequently, in 1979, when the Islamic Republic government initiates measures to establish fair and effective urban land markets, a crucial initial step involves restructuring the existing urban land ownership model as a matter of necessity (Mirktouli, 2001:64). Subsequently, a series of laws and policies governing urban land are implemented, granting the government considerable authority in land occupation, acquisition, and the regulation of private ownership. The fluctuations in urban land acquisition over time have had a profound influence on Iranian cities, warranting examination as an ideological and discursive matter. Despite the overarching principle of revering Islamic tradition as the foundation of accepted values and norms within the Islamic Republic, there exist varying ideological discourses and orientations within the system that significantly impact the urban structure of Iranian cities.

The arguments articulated regarding the problematic nature of property rights in Iran, along with the emphasis placed on the centrality of land ownership and the importance of considering property rights on urban land as an ideological discourse, have not yet been thoroughly explored from a scientific perspective. Hence, this article aims to shed light on the "uncertainty surrounding ownership rights on urban land in Iran post the Islamic

---

Revolution, illustrating the impact of this uncertainty on the structure and form of Iranian cities."

**Methodology**

This paper falls under the category of "descriptive-analytical" and is grounded on the "combined" approach. Within the qualitative phase, data were acquired through the documentary method and scrutinized employing the methodologies of "content analysis", "secondary analysis", and "re-analysis of statistics". The statistical population under examination in this segment encompasses Legal documents, programs, interviews, speeches, reports from government entities, and other studies pertinent to the research topic, spanning from the era of the revolution's triumph (1978) to the conclusion of the twelfth government's tenure (2014). The quantitative segment entailed data collection through documentary and library means, along with the utilization of aerial photographs and satellite imagery.

**Conclusion**

This study focused on the issue of property instability on urban land in Iran from 1978 to 2014. The findings indicate that ownership rights on urban land in Iran have consistently lacked stability, with governmental ideological discourses often conflicting rather than working towards resolving land and urban housing issues. Despite extensive governmental interventions aiming to alter urban land ownership patterns and transfers, the problem of land and housing in Iranian cities remained unresolved. Similarly, the strategy of withdrawing from the urban land market and selling government-owned land at market prices failed to address the issue. Deficiencies in defining property rights, while creating new properties for the government, have, in various periods and manners, resulted in the deprivation of numerous rights of urban residents.

**Acknowledgments**

We express gratitude to those individuals who assisted in gathering the data for this research study.

---

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## گفتمان ایدئولوژیک و ناپایداری حقوق مالکیت زمین شهری

ابوالفضل مشکینی<sup>۱\*</sup>، علی محمد جمهوری<sup>۲</sup>

۱. دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

۲. دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

### چکیده

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۹/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۱۴

در طول تاریخ ایران، مالکیت زمین بعنوان یک منبع قدرت در تسلط حکومت‌ها قرار داشته و این امر همواره مالکیت خصوصی را مغلوب مالکیت عمومی کرده است. این مسئله از چارچوب مفهومی معیوبی ناشی می‌شود که در توجیه روابط مالکیت، مورد استفاده قرار گرفته و موجب نوعی آشفتگی در همه لایه‌های جامعه ایرانی از جمله شهرها شده است. این مقاله ناپایداری حقوق مالکیت بر زمین شهری در ایران پس از انقلاب اسلامی را مورد مطالعه قرار می‌دهد تا نشان دهد این ناپایداری، چگونه شکل‌بندی و مورفولوژی شهرهای ایران را دگرگون ساخته است. الگوی تحقیق توصیفی - تحلیلی است و داده‌های مورد نیاز از برنامه‌ها، قوانین، مصاحبه‌ها، پژوهش‌ها و اسناد مرتبط در بازه زمانی بعد از انقلاب (۱۳۵۷) تا پایان دولت دهم (۱۳۹۲) استخراج شده و به روش اسنادی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌اند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد؛ بعد از پیروزی انقلاب و تحت تاثیر رویکرد ایدئولوژیک حکومت، الگوی مالکیت زمین دستخوش تغییرات گسترده‌ای می‌شود و قوانینی به تصویب می‌رسد که ضمن تحدید مالکیت خصوصی، منشاء مالکیت‌های جدیدی برای حکومت فراهم می‌آورند. حکومت، زمین‌های وسیعی در اختیار دارد و این موضوع بستر را برای خروج مالکیت زمین شهری از ترتیبی طبیعی به ترتیبی ایدئولوژیک فراهم می‌کند. بطوری که در گفتمان ایدئولوژیک دولت‌های پس از انقلاب، گاهی مالکیت یک راه‌حل، و گاهی، مالکیت خود مشکل است، دولتی، مالکیت را عامل به حاشیه راندن محرومان و دیگری آن را در حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه ضروری می‌داند. از این‌رو، سیستم مالکیت زمین ثابتی شکل نمی‌گیرد و این امر اثرات نامطلوبی در سیمای شهرهای ایران، خصوصاً تهران برجای می‌گذارد.

ایدئولوژی، گفتمان، مالکیت خصوصی، مالکیت عمومی، زمین شهری.

واژگان کلیدی:

### ۱. مقدمه

سیستم‌های مالکیت، محصول عوامل مختلفی هستند که یکی از آنها مسیر ایدئولوژیکی است که ملت‌ها انتخاب می‌کنند (Dunning, 1990: 297). این سیستم‌های متفاوت مالکیت، مجموعه قوانین، عملیات و دریافت‌های ضمنی متفاوتی ایجاد می‌کنند که بر روابط میان مردم و جامعه تاثیر بسیار عمیقی برجای می‌گذارد (Kohl, 2018: 3) و تا زمانی که این مفاهیم درک نشوند، تلاش‌های بیشتر برای اصلاح امور با شکست مواجه می‌شود (میرکتولی، ۵۵: ۱۳۸۰).

«مالکیت<sup>۱</sup>»، رابطه‌ای است که به موجب قانون میان انسان و مال ایجاد می‌شود و بر اساس این رابطه، انسان «حق» می‌یابد در مالی که «مملوک» آن است تصرف مالکانه داشته‌باشد. ایجاد این حق، نیازمند سازوکارهایی است که اعمال آن را برای مالک، تضمین و تسهیل می‌کند (کاتوزیان، ۱۸۶: ۱۴۰۰). در این خصوص، هرناندو دسوتو<sup>۲</sup> «دولت» را مسئول اصلی حفاظت از حقوق مالکیت می‌شناسد؛ او علت موفقیت سرمایه‌داری در غرب را قوانین مستحکم و حقوق مالکیت کارا می‌داند و می‌گوید؛ احترام به حقوق مالکیت و معاملات در کشورهای غربی در DNA آنها نیست، بلکه نتیجه اجرای نظام مالکیت رسمی توسط دولت‌ها است (دسوتو، ۲۴۵: ۱۳۹۳). داگلاس نورث<sup>۳</sup> نیز انقلاب صنعتی را نتیجه تعریف ساختار امن حقوق مالکیت، توسط حکومت‌ها می‌داند و عقیده دارد که حقوق مالکیت کارا، وابسته به نوع حکومت و ساختار سیاسی است که قوانین بازی در جامعه را تعریف و تضمین می‌کند. قواعدی که توسط دولت کنترل می‌شوند، نقش بنیادینی در قرارگرفتن اقتصاد در مسیر توسعه و یا افول دارد (نورث، ۳۲۵: ۱۳۷۷). داروین عاجم اغلو<sup>۴</sup> و جیمز. ای. رایبسون<sup>۵</sup> نیز با مقایسه کشورها به لحاظ توسعه‌یافتگی، نتیجه گرفتند که قواعد و حقوق مالکیت کارا، نقش اصلی در توسعه برعهده دارد و بایستی در درون ساختارهای حکومتی وجود داشته باشند (عاجم‌اغلو و رایبسون، ۱۳۹۳: ۱۶۶). در ادامه نورث، این سؤال کلیدی را مطرح می‌کند که چرا برخی از دولت‌ها (حکومت‌ها) قوانینی وضع می‌کنند که موجب عقب‌ماندگی آنها می‌شود. او بر نقش «ایدئولوژی<sup>۶</sup>» بعنوان یکی از قدرتمندترین نیروهای بشری که در شکل‌دهی به مسیر جوامع نقش اساسی دارد، تأکید می‌کند. نورث، ایدئولوژی را تلاش فکری برای عقلانی‌کردن الگوی رفتاری افراد و گروه‌ها می‌داند و می‌گوید در کشورهای جهان سوم به دلیل بی‌ثباتی نهادها و وجود ایدئولوژی‌های خاص، قواعد، قوانین و حقوق مالکیت ناشفاف و ناکارآمد شده است (نورث، ۳۸۵: ۱۳۷۷). رابرت سولو<sup>۷</sup> نیز ایدئولوژی را یک ایده یا ایده‌هایی می‌داند که می‌گویند در مورد یک حوزه، «انتخاب» و «عمل» باید چگونه باشد. سولو، تحولات سیاسی را تحولات ایدئولوژیک می‌نامد و توضیح می‌دهد که شناخت تحول سیاست‌ها و قوانین نیازمند شناسایی تحولات ایدئولوژیک است.

ایران کشوری است که در طول تاریخ، مالکیت خصوصی همواره مغلوب مالکیت عمومی بوده که در تسلط شخص فرمانروا و حکومت وی قرار داشته است (لمبتون ۱۳۷۷، کاتوزیان ۱۳۷۴، کاتوزیان ۱۳۷۷، سیف ۱۳۹۰، بشیریه ۱۳۷۹). این امر از آنرو امکان‌پذیر بود که بر اساس یک باور سنتی، مالکیت همه چیز متعلق به خدا و سپس جانشین وی بر روی زمین است. حکومت‌کنندگان ایران خود را جانشین خدا می‌دانستند و برای مشروعیت آن، از اصلی بنام «فره‌ایزدی» استفاده می‌کردند. در دوران پس از ورود اسلام به ایران نیز از همین باور و گاه با کاربرد همان واژه باستانی فره‌ایزدی و بعدها، معادل‌های آن مانند «سایه‌خدا»، «قطب‌عالم»، «فرمانفرما»، «امیرمومنین» و ... جهت

1. Ownership
2. Hernando Desoto
3. Douglass Cecil North
4. Daron Agemoglu
5. James Robinson
6. Ideology
7. Robert Solow



مشروعیت دادن به فرمانروایان بهره گرفته می‌شد. در چنین فلسفه‌ای، مالکیت زمین نه بعنوان یک حق، بلکه امتیازی بود که شاه و حکومت به افراد می‌داد و هر لحظه اراده می‌کرد می‌توانست خودسرانه آن را سلب کند (کاتوزیان، ۲۶۱: ۱۳۷۷).

استناد به شواهد تاریخی و نظریه «حق من جانب الله» دلالت بر این دارد که زمین داری همواره در ایران، مایه تحکیم حکومت و ضعف حقوق مالکیت شده‌است. تاریخ ایران پر از نمونه‌های ناامنی شدیدی است که نه تنها مالکیت املاک و دارایی، بلکه جان مردم را نیز تهدید می‌کرده است. این تجاوز به جان و مال، فقط شامل مردم عادی نبود، منابع دسته اول تاریخ ایران پر از نمونه‌های بی‌شماری از وزیران و دیگر مقامات بلندپایه حکومت است که به دلایل مختلف بدون رعایت هیچ‌گونه رویه قانونی و حق دادخواهی، کشته یا به شکلی دیگر از سرراه برداشته شده‌اند و کل دارایی آنها ضبط و مصادره شده‌است (ابتهاج ۱۳۷۱، اشرف ۱۳۵۹، سیف ۱۳۹۰، بشیریه ۱۳۷۹، کاتوزیان، ۱۳۷۷، لمبتون ۱۳۷۷). نکته مهم این است که فرهنگ اجتماعی و سیاسی تشریح شده برای این ناامنی، تنها خاص یک دوره نیست، بلکه در کل تاریخ ایران عمومیت داشته و این حقیقتی است که منابع تاریخی ایران در همه دوران‌ها (پیش از اسلام، پس از اسلام، غزنویان، سلجوقیان، ایلخانان مغول، صفویه، قاجاریه، پهلوی) بر آن گواهی می‌دهند.

داستان مالکیت در ایران علی‌رغم وقوع انقلاب ۱۳۵۷ و برچیده شدن نظام سلطنتی و پادشاهی همچنان پیچیده و ناقص است. اگرچه مالکیت خصوصی، بعنوان خط‌مشی در جهت تثبیت جمهوری اسلامی در دستور کار قرار می‌گیرد، اما چارچوب قانونی در حال ظهور، قادر به تعریف و اجرای مفاهیم متضاد «عدالت» که اغلب بر مالکیت متمرکز بودند نیست. این امر در مسئله زمین شهری و به ویژه در شهرها، چنان تاثیرگذار بوده که جغرافیای شهری ایران را تحت تاثیر قرار می‌دهد (Ehsani: 2013,86). بطوری‌که، در سال ۱۳۵۸ هنگامی که حکومت<sup>۱</sup> جمهوری اسلامی، برای ایجاد بازارهای عادلانه و کارآمد زمین شهری وارد عمل می‌شود، اولین اقدام، تغییر الگوی موجود مالکیت زمین شهری، بعنوان یک ضرورت است (میرکتولی، ۶۴: ۱۳۸۰) از این دوران به بعد، قوانین و سیاست‌های زمین شهری یکی پس از دیگری بکارگرفته می‌شوند و دست دولت‌ها را در تصرف و تملک زمین و تحدید مالکیت خصوصی باز می‌گذارند. این تملیک و تملک زمین‌های شهری با فراز و فرودهای خود، چنان بر شهرهای ایران اثر کرده که می‌تواند آن را بعنوان یک امر ایدئولوژیک و گفتمانی مورد مطالعه قرار داد. هرچند تاکید بر سنت اسلامی بعنوان منشاء همه ارزش‌ها و هنجارهای مقبول، اصل اساسی در ایدئولوژی نظام جمهوری اسلامی بوده، اما در درون این نظام، جهت‌گیری‌ها و طیف‌هایی وجود دارد که تحت عنوان «گفتمان ایدئولوژیک» شناخته می‌شوند (بشیریه، ۱۳۷۹) و بر شکل‌بندی ساختار شهرهای ایران به شدت اثر گذاشته‌است.

با استدلال‌های مطرح‌شده درباره مسئله‌مند بودن حقوق مالکیت در ایران و تاکید بر قانونی بودن موضوع مالکیت زمین و «ضرورت توجه به حقوق مالکیت بر زمین شهری بعنوان یک گفتمان ایدئولوژیک»، تاکنون کمتر تلاش علمی در این خصوص صورت گرفته‌است. از این‌رو، این مقاله «ناپایداری حقوق مالکیت بر زمین شهری در ایران را پس

۱. شامل: دولت و نهادهای انقلابی

از وقوع انقلاب اسلامی مورد توجه قرار می‌دهد تا نشان‌دهنده این ناپایداری، چگونه پیکربندی و مورفولوژی شهرهای ایران را تحت تاثیر قرار داده است.

## ۲. روش‌شناسی

این مقاله در زمره پژوهش‌های «توصیفی - تحلیلی» و مبتنی بر روش «ترکیبی» است. در بخش کیفی داده‌ها به روش اسنادی گردآوری شده و برای تحلیل آنها از تکنیک‌های «تحلیل محتوی»، «تحلیل ثانویه» و «تحلیل مجدد آمارها» استفاده شده است. جامعه آماری مورد مطالعه در این بخش؛ اسناد قانونی، برنامه‌ها، مصاحبه‌ها، سخنرانی‌ها، گزارش‌های سازمان‌های دولتی و سایر تحقیقات صورت‌گرفته مرتبط با مسئله پژوهش در بازه زمانی پیروزی انقلاب (۱۳۵۷) تا پایان دولت دهم (۱۳۹۲) را شامل می‌شود. این بازه زمانی به سه دوره (از ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸)، (از ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸) و (از ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲) تقسیم‌بندی شده و مبنای این تقسیم‌بندی، رویکرد متفاوت دولت‌ها بوده که متن و محتوی سیاست‌های کلی دولت‌ها را شکل داده و سیاست‌های مالکیت زمین شهری ایران نیز درون این متون، تحلیل می‌شود. در بخش کمی روش گردآوری داده‌های اسنادی و کتابخانه‌ای و استفاده از عکس‌های هوایی و تصاویر ماهواره‌ای بوده است. برای تجزیه و تحلیل داده‌های کمی و به منظور انجام تحلیل‌های فضایی و تولید نقشه از نرم افزار Arc GIS، برای انجام تحلیل‌های آماری از نرم افزار SPSS و به منظور ترسیم نمودار و جداول و محاسبات از نرم افزار Excel استفاده شده است. از آنجا که نظم و بی‌نظمی در شکل‌بندی شهرها وابستگی تامی به تغییرات الگوی مالکیت و کیفیت عرضه و تقاضای زمین شهری دارد؛ از این‌رو، تحولات فضایی شهر تهران، نماد شهرهای ایران در فاصله بین سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۲، بعنوان شاهدهی بر این دگرذیسی‌ها مورد توجه قرار گرفته است. شاخص اعتبار نتایج پژوهش از طریق استناد به تحقیقات و نظرات محققین پیشین (اعتبار معیار) تعیین شده و روایی پژوهش از طریق رجوع به اسناد معتبر و دسته اول (روایی سازه) که عموماً در مطالعات اسنادی مورد استفاده و قابل پیگیری هستند، تامین شده است.

## ۳. یافته‌های پژوهش

### ۳-۱. از هرج و مرج و مصادره اموال تا قانون زمین شهری (دوره بین سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸)

در جریان وقوع انقلاب ۱۳۵۷ در ایران، مالکیت خصوصی، هرگز به چالش کشیده نشد و باعث شد برخی از ناظران، آن را انقلابی «بورژوازی» بدانند. اما فروپاشی اقتدار حکومت مرکزی از طریق یک جنبش مردمی به این معنا بود که ایده «عدالت»<sup>۱</sup> به نیروی جدایی‌ناپذیر، در شکل دادن به مرزهای در حال تغییر روابط مالکیت تبدیل خواهد شد (Ehsani: 2013,73). منظومه فکری و ایدئولوژیک حکومت جدید، خواه برای حفظ نظام جدید و خواه برای تحقق اهداف و وظایفی که انقلاب پیش‌روی نظام جدید گذاشته بود، می‌خواهد گروه‌های فقیر و مستضعف را از حاشیه به متن بکشد. از این‌رو، لفظ «حاشیه‌نشینان» یا «کوخ‌نشینان» در گفتمان نظام جدید، موقعیتی محوری می‌یابند و امام

1. Bourgeois

2. Justice

خمینی (ره) بارها در سخنرانی و نوشته‌های خود؛ «اسلام را برای مستضعفین»، «انقلاب را مدیون قشر زاغه‌نشین»، و «تمام داشته‌ها را متعلق به مستضعفین» (صحیفه امام، ۱۳۷۸) می‌داند.

در این راستا بنام «عدالت» و با شعار «توزیع عادلانه ثروت»، سیاست‌های حمایتی حکومت جدید در بخش‌های مختلف اقتصادی آغاز می‌شود و به زودی به حوزه زمین و مسکن نیز تسری می‌یابد (مشکینی و سجادی، ۱۳۹۰: ۳۸). به دولت موقت بازرگان تاکید می‌شود که «همه باید به زمین، این «عطیه الهی» دسترسی داشته باشند» (بیات، ۱۳۹۱: ۱۲۳). چنین تاکید یک سویه‌ای در عمل نیز به نتایج یک سویه و نامتوازی می‌انجامد؛ در همان روزهای ابتدایی پس از انقلاب، هزاران خانوار از اقشار مختلف جامعه، بلوک‌های آپارتمانی، هتل‌ها، ویلاها و هزاران هکتار از زمین‌های داخل و پیرامون شهرها را تصرف کردند. منطق موجود در پشت چنین تصرفاتی کمتر با نیاز فوری برای مسکن سازگار بود و بیشتر با تمایل برای تضعیف ثروتمندان و هماهنگی با خطوط سیاسی و ایدئولوژیک حکومت، همخوانی داشت. آنچه را که این گروه‌های متصرف، طبیعی، عقلانی و یا راهی عادلانه برای تداوم زندگی می‌دانستند، چیزی جز تصرف غیرقانونی و آغاز مبارزه‌ای علیه مالکیت خصوصی نبود (همان: ۶۹). برخی از گروه‌های متصرف و پشتیبانان حکومتی آنان، این تصرفات و اقدامات غیرقانونی را بر اساس «ضرورت و نیاز» توجیه می‌کردند و بسیاری از آنها با استناد به این جمله که؛ «زمین از آن خداست» (روزنامه اطلاعات، ۱۳۶۴) متوسل می‌شدند. از این گذشته، همین گزاره باعث شکل‌گیری نهادهای رویت‌پذیر حول [مصادره اموال و] واگذاری زمین و ساخت مسکن می‌شود (اطهاری، ۱۳۸۲: ۶۵). به خوبی روشن است که وجود نهادهای حاکمیتی، ایده خوبی در بهبود مالکیت خصوصی و حاکمیت قانون است، اما در نبود ظرفیت‌های لازم، این نهادها دستاویزی در دست حکومت شدند تا بسیاری از زمین‌های بایر و غیربایر، خصوصاً در اطراف شهرها را غصب و به نام خود ثبت کند (آبراهامیان، ۱۳۹۷: ۲۵۴).

در آغاز سال ۱۳۵۸ به دستور امام خمینی (ره) «بنیاد مسکن انقلاب» با هدف کمک به فقرا و خانه‌دارشدن آنها که همانا تحقق عدالت اجتماعی بود، شکل می‌گیرد. اما مدیران بنیاد از این ندای صادقانه امام خمینی (ره) به عنوان بستری برای تحریک در تصرف و توزیع زمین و منازل شخصی افراد استفاده کردند (Molazadeh, 1990). آیت‌الله خسروشاهی اعلام می‌کند که؛ «حاکم شهر حکم می‌کند که اینجور خانه‌ها را آمار بگیرید، تصرف کنید و بدهید به مستضعفین ... اگر ما این خانه‌ها را بعنوان مصادره هم نفرمایید، بعنوان تقاص خواهیم گرفت»، یا «خانه‌هایی که مالکین ... نمی‌خواهند حال مستضعفین را رعایت کنند، دستور خواهیم داد این خانه‌ها را ولو به قوه قهریه، ضبط کنند» (حاجی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۴۰۰). با غلبه چنین گفتگوانی، سرمایه‌گذاری خصوصی در ساخت و ساز مسکن در مقیاس بزرگ، سقوط کرده و دولت نیز برای مدت طولانی از اجرای یک برنامه مسکن قابل توجه، ناتوان است. اقدامات بنیاد مسکن نیز علی‌رغم هیاهوی بسیار به دلیل عدم تامین زمین مورد نیاز، هم محدود و هم بسیار دوردست بود.

با تمام کاستی‌ها، خانه‌دار کردن مستضعفین، مهمترین دغدغه گفتمان دهه اول انقلاب با ایدئولوژی اسلامی خاص خود، بود «... نظام اسلامی چنین ظلم و تبعیضی را نمی‌پذیرد، مسئله زمین باید حل شود» (صحیفه امام، ۱۳۷۸). پیرو این سخنرانی در تیرماه همان سال (۱۳۵۸)، قانون «لغو مالکیت اراضی موات» به تصویب می‌رسد و بر اساس آن،



زمین «موات» ملک کسی شناخته نمی‌شود و در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌گیرد. دولت برای کسانی که یک قطعه زمین کوچک برای سکونت شخصی خود تهیه کرده‌اند و فاقد خانه مسکونی می‌باشند حداقل سه سال مهلت داد تا بتوانند به عمران زمین خود پردازند. چنانچه در مهلت مقرر اقدام لازم به عمل نیاورند زمین آنها بلاعوض به تصرف حکومت در خواهد آمد. حد نصاب مالکانه در این قانون برای اشخاص در شهرهای بیش از دویست هزار نفر ۱۰۰۰ متر مربع و در شهرهای کمتر از دویست هزار نفر ۱۵۰۰ متر مربع تعیین می‌شود (قانون لغو مالکیت اراضی، ۱۳۵۸). این قانون، گام بلندی در راستای دخالت همه جانبه حکومت در تغییر الگوی مالکیت زمین شهری بود و انتظار می‌رفت کمکی از سوی حکومت به اقشار کم‌درآمد باشد.

از دیگر دخالت‌های دولت در مالکیت زمین شهری، «قانون اراضی شهری» است که در اواخر سال ۱۳۶۰ به تصویب رسید. به موجب قانون مزبور، اراضی شهری به دو نوع «موات» و «بایر» تقسیم می‌شود و ضمن تایید مندرجات قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری، دامنه تصرفات و مداخلات حکومت را به اراضی «بایر» شهری نیز تسری می‌دهد. قانون اراضی شهری، مالکیت خصوصی افراد را نسبت به اراضی بایر و موات به شدت محدود و درباره اراضی بایر مقرر کرد که همچون اراضی موات، مالکین آن اراضی فقط تا میزان ۱۰۰۰ متر مربع در سراسر کشور، می‌توانند عمران و احیا کنند و مالکان خصوصی را مکلف به واگذاری اراضی زائد بر حد نصاب مذکور به دولت کرد. به علاوه، مالکین اراضی دایر و بایر شهری را موظف نمود تا زمین‌های مورد نیاز دولت یا شهرداری‌ها را به آنها بفروشد و حتی دولت مجاز گردید در صورت استنکاف یا عدم مراجعه یا عدم دسترسی به مالک، زمین را تملک کند (قانون اراضی شهری، ۱۳۶۰). تصویب این قانون، بر مبنای تحدید و تعرض آشکار به حقوق مالکیت خصوصی بود و به شدت مورد انتقاد علما و برخی از روشنفکران قرار گرفت (Molazadeh, 1991). امام خمینی (ره) در این زمینه می‌فرماید؛ «روشنفکران ما نمی‌فهمند که ولایت فقیه یعنی چه، بکیش همین تحدید امور است. مالکیت را که شارع مقدس محترم شمرده است، لکن ولی امر می‌تواند همین مالکیت که ببیند خلاف صلاح مسلمین است، را محدود کند».

در خرداد ماه سال ۱۳۶۶ و بعد از اتمام مهلت ۵ ساله قانون اراضی شهری، و با وجود دیدگاه‌های مختلف در خصوص تمدید و یا عدم تمدید آن، در نهایت «قانون زمین شهری» به تصویب رسید. این قانون از نظر محتوی و هدف شبیه قانون اراضی شهری بود با این تفاوت که اختیار خرید و تملک اراضی بایر و دایر شهری که در قانون قبلی در تمام شهرهای کشور پیش‌بینی شده بود را فقط در ۳۲ شهر بزرگ کشور به مدت ۵ سال به دولت می‌دهد. همچنین در ماده ۹ قانون زمین شهری، مالکان خصوصی در حد ۱۰۰۰ متر می‌توانند زمین در اختیار داشته باشند و مالکان اراضی دایر و بایر شهری اعم از اشخاص حقیقی، بنیاد و نهاد و ارگان‌های دولتی و غیردولتی موظفند زمین‌های مورد نیاز شهرداری و دولت را به منظور خانه‌سازی و خدمات عمرانی و عمومی ... به دولت بفروشند (قانون زمین شهری، ۱۳۶۶). بر این اساس به مدت ۵ سال (یعنی تا سال ۱۳۷۲) به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده شد تا اراضی مورد نیاز در شهرها و حریم قانونی آنها را تملک و واگذار کند.

جدول و نمودار ۱ میزان تملک زمین‌های شهری از سال ۱۳۵۸ تا پایان سال ۱۳۶۸ را نشان می‌دهد. بررسی و تحلیل این اراضی نشان می‌دهد از سال ۱۳۵۸ که قانون لغو مالکیت اراضی تصویب شده تا پایان سال ۱۳۶۰ روندی

صعودی در تملک زمین شهری به نام دولت هم در استان تهران و هم در کل کشور مشاهده می‌شود. اما از سال ۱۳۶۰ و تصویب قانون اراضی شهری، میزان تملک هم در استان تهران و هم در کل کشور کاهش می‌یابد و بار دیگر از سال ۱۳۶۱ با تثبیت این قانون روند تملک افزایش می‌یابد و این امر با تصویب قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶ با شدت هرچه بیشتری افزایش می‌یابد.

جدول ۱. اراضی تملیک شده توسط حکومت از سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ در کل کشور و استان تهران

مساحت (هکتار)		قانون ملاک عمل	سال تملیک
کشور	استان تهران		
۲۹۰	۱۳	لغو مالکیت اراضی موات	۱۳۵۸
۲۴۸۹	۶۵۱		۱۳۵۹
۱۱۷۶	۲۷۶۰		۱۳۶۰
۴۳۶۷	۱۳۹۳	اراضی شهری	۱۳۶۱
۱۴۲۰۳	۳۸۳۵		۱۳۶۲
۱۷۲۱۱	۸۷۴۴		۱۳۶۳
۱۷۵۲۸	۹۲۶۳		۱۳۶۴
۲۰۲۹۰	۹۶۱۳		۱۳۶۵
۲۰۶۵۳	۱۴۲۱۰	قانون زمین شهری	۱۳۶۶
۲۱۳۰۳	۱۶۲۰۹		۱۳۶۷
۲۷۰۴۵	۱۷۳۸۰		۱۳۶۸

Table 1. Lands acquired by the government from 1979 to 1989 in the whole country and Tehran province

نمودار ۱. روند تملک زمین توسط دولت در استان تهران از سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸

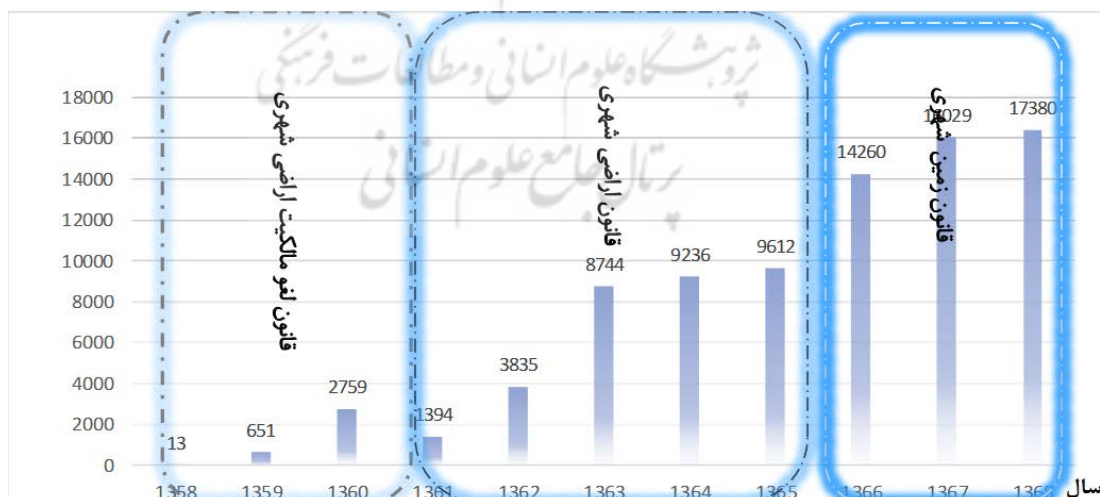


Diagram 1. The land acquisition process by the government in Tehran province from 1979 to 19

## ۲-۳. از اتمام مهلت قانون زمین شهری تا تراکم‌فروشی و انبوه‌سازی مسکن (دوره ۱۳۶۹ تا ۱۳۸۴)

در سال ۱۳۶۸ با فروکش کردن تب ایدئولوژیکی دهه اول انقلاب، جامعه ایران پس از گذر از چیرگی بر ایستاره‌های آن جهانی، حرکت به سوی زندگی عادی و روزمره و فرصت‌اندیشیدن در باب مسائل و نیازهای این جهان را نیز فراهم می‌آورد. از دیدگاه هاشمی‌رفسنجانی اکنون زمان «کنار گذاشتن رفتارهای بچگانه»، «رفتارهای غیرمسئولانه و خام» و «بازگردادن انقلاب در مسیر عادی و طبیعی» بود (آبراهامیان، ۲۳۸: ۱۳۹۷). بدون تردید نشانه مرکزی گفتمان ایدئولوژیک این دولت را باید حول مسائل اقتصادی جست‌وجو کرد. گفتمان مسلط نظام، از گرایش به تعهد انقلابی و طبقه مستضعف به تخصص و طبقات حرفه‌ای تغییر می‌کند و سیاست اقتصادی دولت از رویکرد «باز توزیعی» فاصله و به رویکرد «رشد» نزدیک می‌شود؛ رویکردی که اساساً همسو با سیاست تعدیل اقتصادی است (برادران و همکاران، ۴۲: ۱۳۹۸). در دولت سازندگی همه قبول دارند که؛ «سیاست تمرکز دولتی کارائی ندارد» و «سیاست تعدیل و اصلاح اقتصادی پیش‌زمینه توسعه است» (حاجی‌زاده، ۱۸۳: ۱۴۰۰). بر این اساس، دولت سازندگی (۱۳۶۸-۱۳۷۶) برنامه اصلی خود را، وداع تدریجی با اقتصاد دوران جنگ و آغاز سریع‌تر توسعه اقتصادی بر اساس بازار آزاد که از اجزای سیاست‌های تعدیل ساختاری بود در دستور کار قرار می‌دهد. از این‌رو، دولت جدید به استناد اصل‌های ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی و بندهایی از برنامه اول توسعه، خصوصی‌سازی را در زمینه‌های مختلف کلید می‌زند (Ehsani: 2013, 136).

در موضوع زمین و مسکن شهری این دولت، زمین و مسکن را نه بعنوان بخشی از روابط اجتماعی، بلکه بعنوان قسمتی از روابط اقتصادی بین مردم در نظر می‌گیرد و روابط اقتصادی و اجتماعی را کاملاً از هم متمایز می‌کند. با این تفسیر که «زمین برای شهرسازی است، نه برای مسکن‌سازی»، «دولت باید زمینه اجرای مسکن مناسب را فراهم آورد و اصلاً نمی‌گوید که دولت باید مسکن بسازد. این رویکرد برای کشورهای مارکسیستی است که قائل به حق مالکیت نیستند» (حاجی‌زاده، ۱۴۵: ۱۴۰۰). این‌گونه است که در سال ۱۳۷۲ با به اتمام رسیدن مهلت ماده ۹ قانون زمین شهری به تدریج گرایش دولت وقت، به سمت استفاده از سازوکار بازار رو به فزونی می‌نهد و در سال ۱۳۷۴ وزارت مسکن با استناد به تبصره ۵۴ قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۹) مجاز به فروش زمین‌های شهری به قیمت بازار می‌شود، همان زمین‌هایی که به موجب ماده یک قانون زمین شهری برای تثبیت قیمت زمین و تامین مسکن کم درآمدها از مالکان زمین‌های دایر و بایر گرفته بود. این اقدام یعنی خلاف ماده یک قانون زمین شهری که هدف از تملک زمین‌های دایر و بایر بخش خصوصی را برای تثبیت قیمت زمین مجاز کرده بود، و خلاف این قید که فروش زمین شهری به وسیله سازمان زمین شهری تنها به قیمت تولید و با کارمزد مربوطه ممکن است. در تبصره ۵۴ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ این اجازه به نحو آزادتر و بدون هیچ محدودیتی مجدداً به تصویب می‌رسد (قانون برنامه پنجم توسعه ۱۳۷۸). گفتمان ایدئولوژیک عملگرای این دولت، معتقد است که تمامی زمین‌هایی که با کاربری‌های گوناگون به مردم واگذار شده، مشکلات زیادی ایجاد کرده که یکی از آنها پیدایش بافت‌های فرسوده شهری و در کنار آن، توسعه بی‌رویه شهرها بوده است. برای مقابله با این مشکلات، شهرداری (به منزله بخشی از دولت) با دادن مشوق‌های مختلف، انبوه‌سازی و تراکم‌فروشی توسط بخش خصوصی را به صورت قانونی، برای تولید مسکن تسریع می‌کند. در چنین فرایندی شهرداری به صورت نهادی معامله‌گر است که اگر دشمن حاشیه‌نشینان است به همان اندازه، مشوق و همراه گفتمان ایدئولوژیک

دولت سازندگی است. آخوندی وزیر مسکن، بعدها به این قانون این گونه واکنش نشان داد؛ «... الظاهر در این کشور، فروش قانون برای رسیدن به عمران و آبادانی، عمل مذمومی نیست» (حاجی زاده، ۱۴۵: ۱۴۰۰).

دولت سازندگی و در ادامه دولت اصلاحات (۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴) با گفتمان توسعه سیاسی و آزادسازی اقتصادی و با پیروی از لیبرالیسمی سطحی و به نام محترم شمردن مالکیت، همچنان اصرار دارد که پای خود را از بازار زمین شهری بیرون بکشد و فروش زمین‌های دولتی به قیمت بازار در دستور کار قرار گیرد و اعلام می‌شود که «واگذاری زمین به قیمت منطقه‌ای ممنوع و قیمت واگذاری، قیمت روز خواهد بود»، «به هیچ شهر ایرانی یک وجب زمین نخواهیم داد، محدوده‌ها، یعنی کمر بند شهرها را می‌بندیم» (حاجی زاده، ۱۴۵: ۱۴۰۰). بدین ترتیب، گفتمان ایدئولوژیک سازندگی و با شدت بیشتر گفتمان اصلاحات به دلیل ساخت نشانه‌ای نخبه گرایانه‌شان هرگز نتوانستند در بستر جامعه نفوذ ژرف کند. شعارهایی مثل عدالت اجتماعی، برابری درآمدها، رفع استضعاف، موضوعاتی فراموش شده در این دوره هستند و این دولت‌ها به بهای پاسخ‌گوئی به نیازهای قشر نخبه و فرهیخته جامعه، توده‌ها را از دست می‌دهند. امری که در دولت بعدی به خوبی درک می‌شود.

جدول ۲. میزان تملک زمین شهری از سال ۱۳۶۹ تا سال ۱۳۸۳ در کل کشور و استان تهران (بانک زمین و مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی)

مساحت (متر مربع)		قانون ملاک عمل	سال تملیک
کشور	استان تهران		
۴۱۱۳۷	۳۸۱۸	زمین شهری	۱۳۶۹
۱۴۱۱۶۲	۴۸۷۲		۱۳۷۰
۹۲۸۵۳	۱۱۴۴۱		۱۳۷۱
۸۴۴۹۳	۱۷۸۰۶		۱۳۷۲
۲۶۴۰۸	۹۹۵۶		۱۳۷۳
۲۹۲۶۳	۴۸۸۸		۱۳۷۴
۵۸۵۱۶	۲۳۰۲		۱۳۷۵
۲۳۱۹۶	۲۴۰۴		۱۳۷۶
۱۸۴۶۳	۳۶۳۳		۱۳۷۷
۱۳۳۰۳	۳۰۷۴		۱۳۷۸
۱۱۸۴۲	۱۹۴۸	آزاد سازی زمین شهری	۱۳۷۹
۹۵۷۵	۱۶۰۳		۱۳۸۰
۸۴۹۴	۲۱۱۲		۱۳۸۱
۷۷۸۰	۵۰۹		۱۳۸۲
۶۵۶۸	۴۵۱		۱۳۸۳

Table 2. Urban land ownership from 1990 to 2004 in the whole country and Tehran province

نمودار ۲. روند تملک زمین توسط دولت در استان تهران از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۸۳

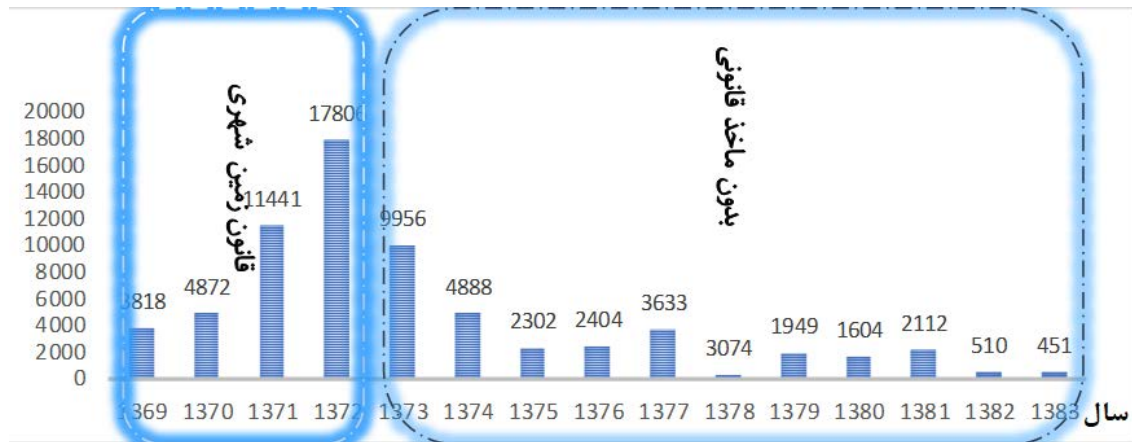


Diagram 2. The process of land acquisition by the government in Tehran province from 1990 to 2004

همانطور که جدول و نمودار شماره ۲ نشان می‌دهند؛ در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۳) سهم دولت در عرضه زمین شهری ۴۵ درصد در نظر گرفته می‌شود که می‌بایست در داخل شهرها و نیز شهرهای جدید توسط سازمان زمین شهری عرضه شود. در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ تا ۱۳۸۰) با اتمام رسیدن مهلت پنج ساله تملک و واگذاری زمین‌های دایر و بایر شهری شاهد کاهش شدید واگذاری زمین هم در کل کشور و هم در استان تهران هستیم. سهم دولت از عرضه زمین شهری از ۴۵ درصد به ۳۰ درصد کاهش می‌یابد و از این دوران به بعد و تا پایان دولت اصلاحات هیچ ماخذ قانونی برای عمومی کردن مالکیت زمین‌های بایر و دایر شهری در اختیار دولت نیست. در برنامه سوم نیز دولت وقت، بطور کلی پای خود را از بازار زمین شهری بیرون می‌کشد و نهایتاً بر اساس بند و ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه هرگونه واگذاری زمین، خارج از تشریفات مزایده‌ای، ممنوع می‌شود.

### ۳-۳. از سیاست بازتوزیعی تا طرح مسکن مهر (دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲)

پس از ۱۶ سال سیطره گفتمان عمل‌گرا در قالب دولت‌های سازندگی و اصلاحات در سال ۱۳۸۴ بار دیگر گفتمانی با درون مایه عدالت‌طلبی پا به میدان می‌گذارد. دولتی که سیاست‌های آن مشابه سیاست‌های دهه اول انقلاب است و شعار دولت «عدالت و مهرورزی» است (هزارجریبی و امامی غفاری، ۸۰: ۱۳۹۸). این دوره (۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲) عمل‌گرایی دولت‌های سازندگی و اصلاحات که به دنبال صورت‌بندی جدیدی از انقلاب اسلامی بودند، عدول و انحراف از ایدئولوژی انقلاب اسلامی تلقی می‌شوند و ضمن اولویت‌دادن به سیاست‌های بازتوزیعی، ضرورت بازگرداندن انقلاب به مسیر خود در دستور کار قرار می‌گیرد. رئیس‌جمهور احمدی‌نژاد که خود را وام‌دار هیچ حزب، گروه و جریان نمی‌دانست با شعار برقراری «عدالت»، توانست موجی از ضدیت با سیاست‌ها و نحوه مدیریت دوره‌های «سازندگی» و «اصلاحات» را در کشور ایجاد کند. او حتی «توسعه» به معنای غربی را دشمن ایدئولوژی انقلاب اسلامی معرفی کرد. در گفتمان ایدئولوژیک این دولت در ایران، کوهی از دارایی‌ها وجود دارد که در دست گروه اندکی از

جامعه منحصر شده و تنها کار مورد نیاز برای رسیدن به عدالت اجتماعی، آن است که دولت این سرمایه‌ها را از آن گروه اندک گرفته و در جامعه و به ویژه در میان طبقات پایین و حاشیه‌ای توزیع کند (Naji: 2015: 128).

آغاز این دولت در نتیجه سیاست بازار آزاد و خصوصی‌سازی دولت قبل، با یک انباشت عظیم نیاز به مسکن خصوصاً در شهرهای بزرگ آغاز می‌شود. آمارها نشان می‌داد که میزان تولید مسکن به پایین‌ترین حد، یعنی سالانه ۴۱۴ هزار واحد مسکونی در کل کشور رسیده؛ در حالی که میزان تقاضای مسکن به دلیل انباشت کمبود به چیزی حدود یک و نیم میلیون واحد رسیده‌است. به دلیل همین نارسائی‌های متعدد حوزه مسکن و عدم توفیق چشمگیر در بهبود مسکن اقبال کم درآمد در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸)، دولت ملکف شد تا پایان سال اول برنامه «طرح جامع مسکن» را با هدف تحقق عدالت اجتماعی و با رویکرد توانمندسازی تدوین کند. دولت جدید با گفتمان ایدئولوژیک، بدون توجه به این طرح و جامعیت آن، می‌خواهد تولید مسکن در سال را به بالای یک میلیون واحد مسکونی برساند. از وزیر مسکن خواسته می‌شود «... یک میلیون دویست هزار واگذار شده ... به میلیون بعدی را شروع کنید، زمین شناسایی کنید، طرح بزرارید، پنج سال این کار باید تکرار شود». از آنجا که سهم زمین در یک دوره ۳۵ ساله برابر با ۴۰ درصد از هزینه تمام شده مسکن را به خود اختصاص داده بود و این سهم در استان تهران به بیش از ۶۰ درصد رسیده بود، دولت می‌خواهد سهم هزینه زمین را از واحدهای مسکونی شهری به صفر برساند و طرحی را ارائه کند که زمین را دولت بدهد و خانه را مردم و یا پیمانکاران خصوصی در قالب تعاونی‌های مسکن برای مردم بسازند. «ما به شما زمین نمی‌دهیم می‌خواهم شما صاحب خانه شوید و خانه به شما می‌دهم» (حاجی‌زاده، ۱۸۵: ۱۴۰۰). بعد از گذر از قوانین و سیاست‌های متعدد در بخش زمین و مسکن، دولت جدید، رهیافت جدیدی در مواجهه با معضل کمبود مسکن را مطرح می‌کند که از آن تحت عنوان سیاست «مسکن مهر» یاد می‌شود (فولادزاده و اسدزاده، ۱۲۶: ۱۳۸۷). مبنای قانونی این اقدام بند «د» تبصره قانون بودجه سال ۱۳۸۶ بود و سپس بر مبنای قانون ساماندهی و حمایت از تولید مسکن، به صورت پیوسته در دستور کار قرار گرفت. در واقع موضوع اجاره بلندمدت زمین جهت احداث مسکن، در طرح جامع مسکن پیش‌بینی شده بود، اما حجم پیشنهادی طرح مسکن مهر به دستور شخص رئیس‌جمهور وقت، بسیار فراتر از رقم پیشنهادی طرح جامع مسکن بود. «پنجاه هزار چیه، پانصد هزار چیه، باید یک و نیم میلیون مسکن در سال ساخته شود» (حاجی‌زاده، ۱۸۹: ۱۴۰۰). در واقع طرح مسکن مهر مبتنی بر طرحی فرعی در طرح جامع مسکن بود که تحت این عنوان که از مکانیزم‌های اجاره زمین مانند اجاره ۹۹ ساله که در برخی از کشورها اجرا شده بود با کمترین هزینه صاحب خانه شوند. پیش‌بینی شده بود که این طرح به شکل پایلوت در دو منطقه و در حد ۲۰ هزار واحد در سال انجام شود و پس از موفقیت در ۱۴ نقطه دیگر اجرا شود. اما در ابتدای سال ۱۳۸۶ به طور ناگهانی ۷۵ برابر افزایش یافت و وزارت مسکن موظف شد که سالانه حدود یک و نیم میلیون مسکن بسازد. با برنامه مسکن مهر و با بی‌توجهی به یک قانون مصوب و داشتن رویکردی به کلی متفاوت، صرفاً به یکی از وجوه قانون مذکور یعنی ارزان قیمت، به یکباره بر تمامی برنامه‌های مسکن کشور سایه انداخت. این حجم دخالت مستقیم دولت در واگذاری زمین و ساخت مسکن عرصه را هر چه بیشتر بر بخش خصوصی تنگ می‌کند.



اما برای اجرای طرح زمین صفر بعد از بیست سال از تعطیلی قانون زمین شهری، دیگر زمینی در محدوده شهرها وجود ندارد. زمین‌ها یا به شیوه غیرقانونی و غیراصولی بخشیده و یا زمینی هم اگر بوده به قیمت آزاد فروخته شده‌اند. از این رو دولت برای فراهم آوردن زمین مورد نیاز و واگذاری آن، چند نوع زمین را مورد توجه قرار می‌دهد؛ اولویت اول واگذاری با زمین‌هایی است که در داخل محدوده شهرها واقع شده‌اند، چنین زمین‌هایی در تهران و سایر کلان‌شهرها کشور وجود ندارد. اولویت دوم، زمین هسته‌های روستایی است که در داخل حریم شهرها قرار دارند و قابلیت جمعیت‌پذیری دارند و اولویت سوم را به شهرک‌های خارج از حریم شهرهای بزرگ و شهرهای جدید داده می‌شود (قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، ۱۳۷۸) که این به معنای توسعه هرچه بیشتر شهرها و نزدیک شدن مرز آنها به یکدیگر است. در واقع دولت احمدی‌نژاد که در حوزه اقتصادی بعنوان یکی از مداخله‌گرترین دولت‌های جمهوری اسلامی شناخته می‌شود که با گفتمان ایدئولوژیک خود به هیچ عنوان حق تصرف بر زمین‌های بیرون از محدوده شهرها و واگذاری آن را نداشت. بنابراین واگذاری زمین‌های دولتی تحت عنوان اجازه ۹۹ ساله و با شعار حذف بهای زمین از مسکن جایگاهی در قانون محاسبات عمومی کشور نداشت و تصرف غیر قانونی محسوب می‌شود.

جدول ۳. اراضی تملک شده توسط دولت در کل کشور و در استان تهران از سال ۱۳۸۴ تا سال ۱۳۹۰ (بانک زمین و مسکن وزارت مسکن و شهرسازی)

مساحت (هکتار)		قانون ملاک عمل	سال تملیک
کشور	استان تهران		
۳۴۵		زمین شهری و ساماندهی عرضه و تولید مسکن	۱۳۸۴
۲۲۳			۱۳۸۵
۲۹۲			۱۳۸۶
۲۴۲	۱۵۷۹۲۵		۱۳۸۷
۱۲۵			۱۳۸۸
۲۲۶۰۹	-		۱۳۸۹
۹۱			۱۳۹۰

Table 3. Lands acquired by the government in the whole country and in Tehran province from 2004 to 2010

نمودار ۳. روند تملک زمین در استان تهران از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲

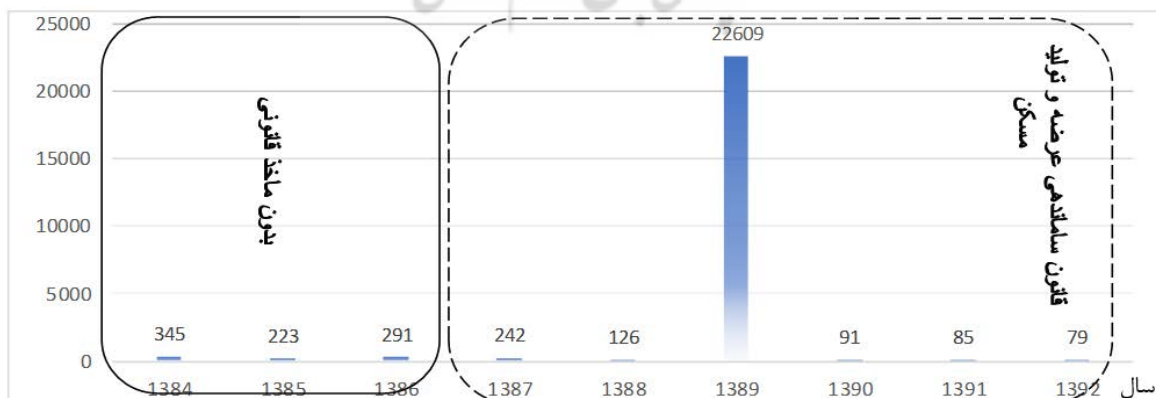


Diagram 3. The process of land acquisition from 2004 to 2010

جدول و نمودار شماره ۳ میزان تملیک و تملک زمین‌ها از سوی دولت از سال ۱۳۸۴ تا پایان سال ۱۳۹۰ را نشان می‌دهد. بررسی و تحلیل این اراضی واگذار شده، حاکی از آن است که تا پایان سال ۱۳۸۸ که ملاک عمل در تملک، قانون زمین شهری و ساماندهی و عرضه زمین و مسکن بوده، در استان تهران تنها ۱۲۲۷ هکتار زمین توسط دولت تملک شده است. چون زمین شهری وجود نداشت تا در چارچوب قانون زمین شهری یا سایر قوانین تملک شود. اما از سال ۱۳۸۹ به بعد در راستای اجرای طرح مسکن مهر فقط در سال ۱۳۸۹ در استان تهران ۲۲۶۱۰ هکتار زمین توسط دولت تملک می‌شود.

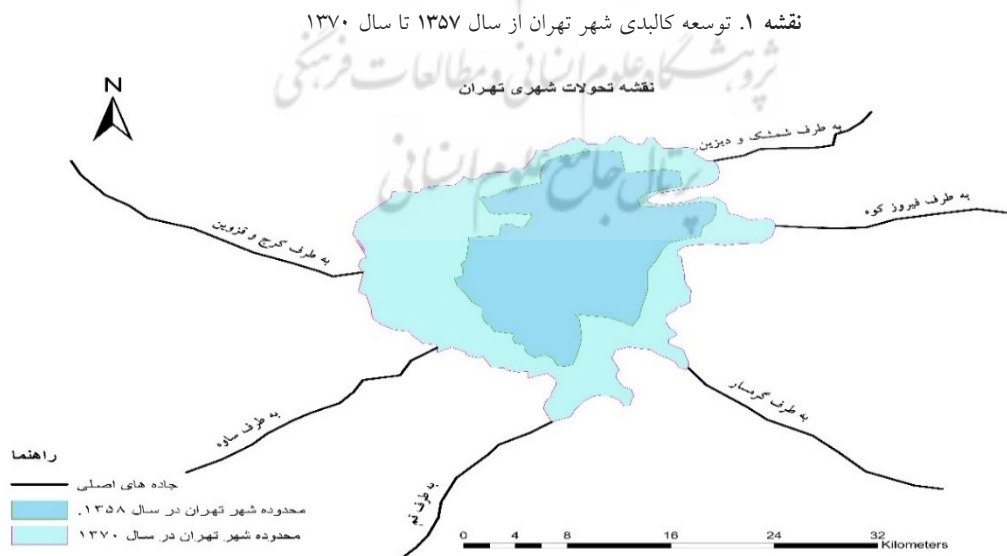
#### ۴. بحث

#### ۴-۱. گفتمان ایدئولوژیک، مالکیت زمین شهری و شکل‌بندی فضای شهر

در آستانه انقلاب ۱۳۵۷ در ایران، تهران شهری با وسعت ۲۲۰ کیلومتر مربع و جمعیتی حدود پنج میلیون نفری است که در آن زمین و مسکن شهری هنوز به بحرانی اساسی تبدیل نشده بود. بزودی و تحت تاثیر منظومه فکری و ایدئولوژیک نظام جدید، دگرگونی‌های سترگ سرتاسر جامعه ایران را در برمی‌گیرد و برنامه‌های پیشین در هر حوزه‌ای معدوم و تمام مفاهیم از نو، باز تعریف می‌شوند. تحت تاثیر این فضای شکل گرفته و به قدرت رسیدن گفتمان ایدئولوژیک کلان جمهوری اسلامی، گروه‌های مختلف مردم به دنبال گرفتن حق خود از این سرزمین بودند و چیزی مهمتر از زمین برای نشان دادن حق مالکیت در فضای سرزمین وجود نداشت. از سوی دیگر، الگوی موجود مالکیت و نقش منفی بزرگ مالکین و احتکارکنندگان، مانع اصلی دستیابی گروه‌های کم‌درآمد به زمین و مسکن شهری قلمداد می‌شود و در این راستا، اولین اقدام عملی، تغییر در الگوی مالکیت زمین شهری و تقسیم زمین تحت تملک دولت و نهادهای انقلابی است (مشکینی و نورمحمدی، ۳۸: ۱۳۹۵). قانون لغو مالکیت اراضی موات (۱۳۵۸)، قانون اراضی شهری (۱۳۶۱) و قانون زمین شهری (۱۳۶۶)، حکومت را به بزرگترین مالک زمین شهری تبدیل می‌کنند و این امر دست دولت وقت و نهادهای انقلابی را در واگذاری زمین، باز می‌گذارد (لاله‌پور، ۲۵: ۱۳۹۵) علاوه بر تصرفات غیرقانونی که تهران، بزرگترین شاهد آن بود، سهم دولت نیز در واگذاری زمین برای ساخت مسکن و سایر خدمات شهری از کمتر از ۱۰ درصد در پیش از انقلاب به بیش از ۶۰ درصد پس از تشکیل سازمان زمین شهری می‌رسد. از این‌رو، دوره بین سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ دوره‌ای منحصر در تملیک و تملک اراضی در تاریخ ایران را شکل می‌دهد (مشکینی و نورمحمدی، ۳۵: ۱۳۹۴). این واگذاری‌ها اگرچه در کوتاه مدت، منجر به کاهش قیمت زمین شهری و دستیابی برخی از نیازمندان به زمین و مسکن می‌شود، اما علاوه بر تعرض به حقوق مالکیت خصوصی و کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حوزه مسکن، در درازمدت نیز اثرات جبران‌ناپذیری بر پیکره شهرهای ایران، خصوصاً تهران برجای می‌گذارد (اطهاری، ۱۳۸۲).

تملك گسترده اراضی و واگذاری بخشی از آن توسط حکومت به همراه موج گسترده اشغال زمین توسط نیازمندان به صورت خودسرانه، در همان دو سال ابتدایی انقلاب، منجر به افزایش محدوده قانونی شهر تهران به ۵۲۰

کیلومتر مربع می‌شود که بیش از ۹۰ درصد این توسعه در اراضی واگذار شده دولتی و به صورت قطعات بزرگ در خارج از شهر و زمین‌های تصرف شده شکل می‌گیرد. شهرداری تهران در واگذاری زمین در این دوره تقریباً هیچ نقشی ندارد. در سال ۱۳۷۱ شهردار وقت تهران اذعان می‌کند که «مناطق حاشیه‌ای اطراف شهر به سرعت وسعت یافته و از ۲۰۰ کیلومتر مربع در سال اول انقلاب به بیش از ۶۰۰ کیلومتر مربع رسیده است. این گسترش فارغ از هرگونه نظم و رویه قانونی انجام پذیرفته است» (روزنامه اطلاعات، ۱۳۶۴) در این دهه، تمام محدودیت‌های طرح جامع تهران برداشته می‌شود و شهر در جهات مختلف ناهنجار و فارغ از هرگونه نظم و رویه قانونی توسعه می‌یابد. جمعیت شهر تهران در سال ۱۳۶۵ به بیش از ۶ میلیون نفر می‌رسد، در حالیکه طرح جامع شهر، تنها ۵/۵ میلیون نفر تا پایان سال ۱۳۷۰ را پیش‌بینی کرده بود. طرح جامع شهر، الگوی توسعه خطی شرقی-غربی را برای تهران پیشنهاد کرده بود، اما علاوه بر آن، طی این مدت، شهر الگوی توسعه خطی شمالی-جنوبی و پس از آن الگوی شعاعی، حول محورهای خروجی را نیز تجربه می‌کند. این گروه‌های جمعیتی متفاوت شهری در نواحی خاص شهر و طی مکانیزمی پیچیده اما محسوس، سکنی می‌گزینند و اقدامات حکومت برای کنترل اوضاع، تاثیر اندکی دارد، به این دلیل که غیررسمی‌ها و غیرقانونی‌ها همواره غلبه داشتند و تصمیمات آنی و انقلابی بود. وزیر مسکن اعتراف می‌کند که: «این مهاجران اصلاً نیازی به ما ندارند و درخواست مجوز نمی‌کنند، واقعیت آن است که آنان اصلاً با ما کاری ندارند» (روزنامه جمهوری اسلامی، ۱۳۶۰). بدین ترتیب، ایدئولوژی و گفتمان عدالت محور دهه اول انقلاب، با تغییر در الگوی مالکیت زمین شهری و حرکت به سمت سیاست‌های سوسیالیستی و ضد مالکیت خصوصی، سنگ بنای سیاست‌ها و قوانینی شد که تا به امروز نیز دست به گریبان حوزه زمین و مسکن ایران است. از این رو، مجموع نظرات کارشناسان حوزه زمین و مسکن شهری کشور بر ناکارآمدی و تبعات جبران‌ناپذیر سیاست‌های زمین و مسکن شهری این دهه بر شهرهای کشور حکایت دارد (ماجدی ۱۳۸۹، یزدانی ۱۳۹۶، Ehsani2013). در نقشه شماره ۱ توسعه کالبدی شهر تهران در بازه سالهای ۱۳۵۷ الی ۱۳۷۰ نشان داده شده است.



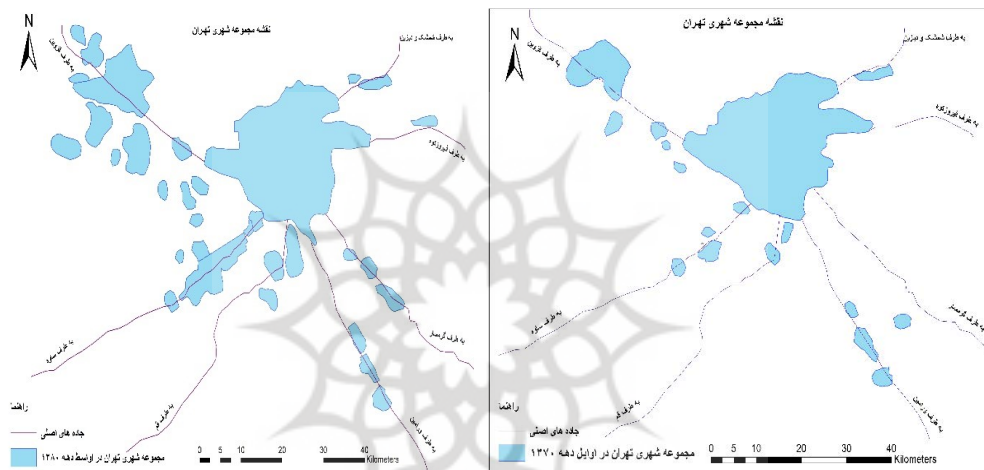
Map 1. The physical development of Tehran from 1978 to 1991

پس از پایان جنگ و با فروکش کردن تب ایدئولوژیکی انقلاب و تحت تاثیر موج جهانی خصوصی سازی، دولت جدید ایران چشم انداز جدیدی از آینده کشور ارائه می دهد. تمرکز بر مسئله زمین و توزیع آن تعدیل می شود و دولت به تدریج، پای خود را از بازار زمین شهری بیرون می کشد. بی توجه به این نکته کلیدی که توسعه شهری پایدار، بدون عرضه بهینه زمین شهری میسر نیست و عرضه ناکافی و نامناسب، بنیان بسیاری از ناهنجاری های شهری است (پورعزیزی، احمدی پور و مشکینی، ۵۸: ۱۳۹۶) تجربه دولت «سازندگی» (۱۳۶۸-۱۳۷۶) و در ادامه دولت «اصلاحات» (۱۳۷۶-۱۳۸۴)، در رهاکردن بازار زمین شهری بر پایه یک سیستم قانونگذار رانت جویانه به اسم سیاست تعدیل و ناشی شده از ایدئولوژی لیبرالیسمی سطحی به سرعت، تبدیل به تجربه ای تلخ و ناموفق می شود که منظر و سیمای شهرهای کشور را تغییر داد. در این دوره ماهیت فضا کاملاً کالایی شده و دولت با سیاست های خود، فضای شهری تولید می کند که آماده تبدیل شدن به کالا است. شهر تهران موزائیک وار به قطعات خوب و بد تقسیم و ساکنان نیز به اجبار در هر یک از این قطعه ها بر اساس توپوگرافی درآمد ساکن می شوند (منوچهری میان دو آب و رهنمایی، ۱۰۸: ۱۳۹۸).

نمود ماخذ قانونی در عمومی کردن مالکیت زمین های بایر شهری بر تراکم ساختمانی شهرهای کشور می افزاید و زمینه را برای سوداگری و افزایش بی رویه قیمت زمین شهری فراهم می سازد. در حالی که در سال ۱۳۷۰ تنها ۲۰ درصد از کل مجوزهای ساختمانی که برای تهران صادر می شد، بیش از چهار طبقه بود، این رقم در سال ۱۳۷۶ به ۶۴ درصد می رسید که اکثر آنها نیز برای شمال شهر صادر شده بود. (... در یکی از مناطق تهران پروانه هایی صادر می شد که هیچ تناسبی با طرح جامع و تفصیلی نداشت. در یک کوچه شش متری این برج های بلند مرتبه هیچ تناسب کارشناسی ندارد» (نشریه راه، ۱۳۸۸). تراکم فروشی به جای فراهم آوردن امکان ساخت یک مسکن برای هر خانوار، امکان سرمایه گذاری در تولید مسکن بیش از نیاز را برای عده ای سرمایه دار، آن هم در مناطق بالانشین و مرفه شهر تهران فراهم می آورد. از سال های دهه ۱۳۷۰ به بعد فضای متوسط مسکن در تهران نصف می شود؛ یعنی به ۱۷ مترمکعب برای هر نفر کاهش می یابد و هم زمان با این دگرگونی، تعداد ساختمان های بساز و بفروشی در محلات کمتر ثروتمند نیز رو به فزونی نهاده است و قیمت زمین شهری سالانه ۶۰ تا ۷۰ درصد افزایش می یابد. کاهش عرضه زمین توسط دولت و افزایش قیمت آن به این معنا بود که سهم اقشار کم درآمد در امکان دستیابی به زمین های ارزان قیمت محدود است. از این رو، در سال های آخر دهه ۱۳۷۰ با افزایش قیمت زمین شهری، میزان مهاجرت به شهر تهران رو به کاهش می نهد ولی با این حال حومه های زراعی شهر، در حال تبدیل شدن به مجموعه ای از شهرک های اقماری بود که نه فقط مهاجرین روستایی و شهرستانی را در خود جای می دادند، بلکه برای پاره ای از طبقات متوسط و کارگری تهران نیز که دیگر از پس هزینه های زندگی در پایتخت برنمی آمدند، سرپناهی فراهم می کرد (Ehsani: 2013,86). این بار شهر تهران نه در محدوده قانونی، بلکه در محدوده ۲۵ ساله و به صورت ناموزون و ناهماهنگ گسترش می یابد و هاله ای از پهنه فقر شهری پیرامون کلان شهر تهران شکل می گیرد. روستاهای قدیمی به مرور گسترش یافته و به صورت اقامتگاه ها و شهرک های اطراف تهران درمی آیند و مقدمات پیدایش اعمار و قطب های جمعیتی اطراف شهر بیش از پیش فراهم می شود. آمارها نیز نشان می دهد که رشد سالانه جمعیت شهر تهران کاهش جدی دارد و از ۵/۲ درصد در سال های ابتدایی انقلاب به ۲/۹ درصد در

سال ۱۳۷۵ رسیده است، اما این کاهش به بهای رشد گسترده جمعیت در خارج از محدوده رسمی شهر حاصل شده است. طی سال‌ها ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۵ سکونتگاه خودروی اقماری یعنی؛ قدس، نسیم شهر، گلستان، ملارد، نسیم شهر، پاکدشت، وحیدیه، کمال‌شهر، حسن‌آباد، ماه‌دشت، محمدشهر، مشکین‌شهر و... در منطقه شهری تهران به عنوان شهر به رسمیت شناخته می‌شوند (شیخی، ۲۸: ۱۳۹۶). از این رو به اعتقاد کارشناسان حوزه زمین و مسکن شهری، برنامه‌های این دهه از سنجیدگی و کارایی لازم برخوردار نبودند و در نتیجه «اسکان غیررسمی» افزایش یافت و منجر به «شهروندزایی» بخشی از اقشار جامعه در سکونتگاه‌های خودرور و غیررسمی شد (اطهاری، ۱۳۹۰). سکونتگاه‌هایی که مشکلات زیست‌محیطی، پیامدهای اقتصادی و اجتماعی و عدم تعادل و نظم فضایی را در منطقه شهری تهران به وجود آوردند.

نقشه ۲. تحولات شهر تهران و شهرهای منطقه شهری تهران بین سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۵

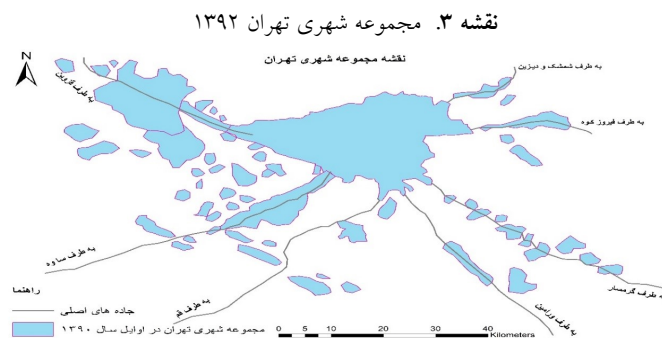


Map 2. The developments of Tehran city and the cities of Tehran urban area between 1989 and 2006

در انتخابات سوم تیرماه سال ۱۳۸۴ دولت احمدی‌نژاد با رویکرد احیای ارزش‌های اسلامی و انقلابی به پیروزی می‌رسد و همین تفکر بر تمام عملکردهای دولت، حاکم می‌شود. در گفتمان ایدئولوژیک این دولت، مسئله تملک و واگذاری زمین، همچون اوایل انقلاب، بار دیگر در کانون توجه قرار می‌گیرد. ولی این بار دولت می‌خواهد سهم هزینه زمین از واحدهای مسکونی را به صفر برساند و با حفظ مالکیت عرصه، در قالب طرح مسکن مهر به تعاونی‌ها، زمین واگذار کند. در این طرح «زمین شهری» بعنوان یک ثروت ملی شناخته می‌شود که نیازمند مدیریت بخش عمومی و دولتی است. براساس مصوبات شورای عالی معماری و شهرسازی کشور، احداث مسکن مهر در کلان‌شهرهایی چون تهران بایستی در شهرک‌های مسکونی و شهرهای جدید اطراف آن، انجام گیرد. این انتخاب به معنای گسترش بیرونی این شهرها و شهرک‌ها و نزدیکی هرچه بیشتر مرزهای آنها به یکدیگر بود.

زمین‌های تملک‌شده برای اجرای پروژه مسکن مهر که نمی‌توان آنها را زمین شهری نامید، در اصل جزء منابع طبیعی هستند و چون دارای مالکیت عمومی بودند آسانتر از سایر اراضی مورد تملیک و تملک قرار گرفتند. این زمین‌ها غالباً در فاصله بسیار دوری از شهرهای مادر واقع شده بودند و معمولاً با الگوی متناسب و مطلوب شهری و رعایت

الزامات زیست‌محیطی همخوانی نداشتند. همین مسئله دولت را مجبور کرد که برای تاسیسات و تجهیزات مورد نیاز، کل مسافت بین شهر تا زمین را تجهیز کند. همچنین مکانیابی پروژه‌های مسکن مهر (بدلیل توجه صرف به استفاده از زمین‌های دولتی) دارای ضعف‌های زیرساختی و سطح و سرانه‌های خدماتی بسیاری پایینی است. این مسئله این شهرها و شهرک‌ها را از نظر تامین خدمات و احتیاجات روزمره، وابسته به شهر تهران کرده است. از این‌رو، مسکن طرح مسکن مهر، دست کمی از سکونتگاه‌های غیررسمی و غیرقانونی ابتدای انقلاب نداشت (Ehsani: 2013,92). ایجاد مسکن مهر، در شهرهای جدیدی که اهداف خود را جهت اسکان جمعیت محقق نکرده بودند و واحدهای خالی بسیاری داشتند، نیز اشتباه بود، چون این زمین‌ها با اجاره ۹۹ ساله به مردم واگذار گردید، بسیاری جهت سرمایه‌گذاری آن را تهیه کرده و خود کماکان در شهر مادر به صورت مستاجر ماندند و در نتیجه از بار جمعیت شهر مادر (تهران) کاسته نشد. از سوی دیگر، طرح مسکن مهر به هیچ وجه در راستای توسعه درونی شهرها نیست؛ در شهری مانند تهران در سال ۱۳۸۸ حدود یک میلیون و یکصد و پانزده هزار نفر معادل ۱۵ درصد جمعیت شهر در بافت‌های فرسوده که حدود ۳۲۶۹ هکتار، معادل ۷ درصد از کل مساحت شهر را در برداشت، زندگی می‌کردند و کل فضایی که واحدهای مسکن مهر در مجموعه شهری تهران اشغال کرده‌اند تنها معادل ۳ درصد مساحت شهر تهران بود (مشکینی و همکاران، ۱۳۹۴). بنابراین استفاده از زمین‌های بافت فرسوده برای احداث واحدهای مسکونی می‌توانست قدمی در راستای توسعه درونی شهر محسوب شود که این امر به دلیل وجود زمین‌های موجود در اطراف شهرها که دولت می‌توانست آنها را به راحتی تملک کند، مورد غفلت واقع می‌شود. بطوری کلی در طرح مسکن مهر تمرکز بر روی عرضه بود. بنابراین دولت بدون آنکه برآوردی دقیقی از وضعیت نیازمندان داشته‌باشد با فراخوان عمومی برآن بود تقاضا را برحسب عرضه سامان دهد. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که کم‌کم مسکن مهر از یک طرح حمایتی افراد کم‌درآمد به مسکن اقشار متوسط تبدیل و در ادامه نیز به ابزاری برای بورس‌بازی زمین و جولان‌گاهی برای سوداگران، و این‌گونه مسکن مهر وارد بازار خرید و فروش مستغلات شد (شیخی، ۱۳۹۶). به هر حال، اکنون دیگر نمی‌توان به صراحت از مرز مشخص شهری به نام تهران صحبت کرد، بلکه باید آن را سازمان فضایی مجموعه سکونتگاه‌های رسمی و غیررسمی اقشار مختلف جامعه دانست که شهر اصلی با بافت‌های فرسوده درون خود، پیوندی همه جانبه با شهرهای اطراف دارد. بی‌شک چنین مجموعه عظیم شهری دارای مشکلات و مسائل بی‌شماری خواهد بود. در نقشه شماره ۳ مجموعه شهری تهران در سال ۱۳۹۲ نشان داده شده و روند تملیک و تملک زمین شهری توسط دولت در نمودار شماره ۴ از سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۲ ترسیم شده است.

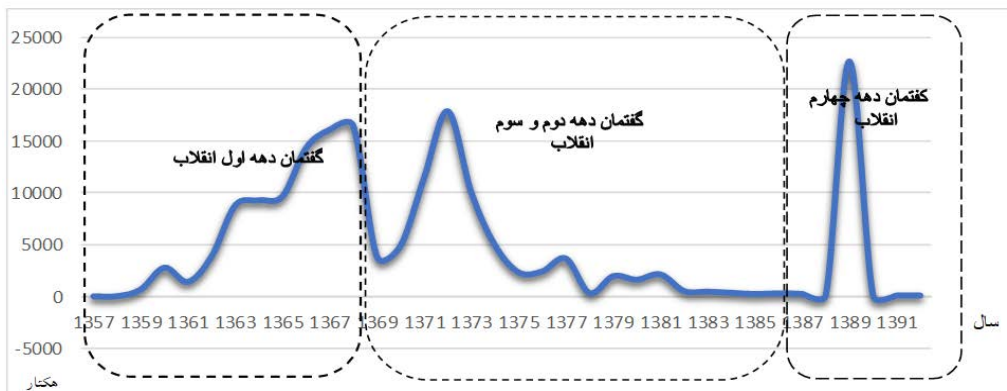


Map 3. Tehran city complex 2013

## فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا



نمودار ۴. روند دخالت دولت‌ها در تملیک و تملک زمین شهری از سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۲



Dyagram 4. Process of governments' involvement in the acquisition of urban land from 1979 to 2013

## ۵. نتیجه‌گیری

این مقاله، مسئله ناپایداری حقوق مالکیت بر زمین شهری ایران را بین سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۲ مورد توجه قرار داد. این ناپایداری که ارتباط مستقیمی با گفتمان ایدئولوژیک دولت‌ها دارد، فرایندی از دخالت افراطی تا عدم دخالت در تملیک و تملک زمین شهری را می‌پیماید.

از آنجا که الگوی مالکیت زمین از عوامل تاثیرگذار بر ساخت و رشد شهرها به شمار می‌آید و دولت‌ها در ایران به ویژه در شهر تهران نقش مهمی در مبحث مالکیت و تملیک زمین شهری ایفا کرده‌اند، بر این اساس، قدرت تاثیرگذار گفتمان ایدئولوژیک دولت‌ها بر ساختار و فضای شهر تهران را قابل درک کرده است. تحت تاثیر گفتمان ایدئولوژیک دهه اول انقلاب که دهه مستضعفین نام دارد، تغییر در الگوی مالکیت موجود و تملیک و تملک گسترده زمین شهری پیامدهای زیان‌باری چون گسترش ناهمگون و ناهنجار شهر تهران را فارغ از هرگونه نظم و رویه قانونی به بار می‌آورد. اما گفتمان ایدئولوژیک دولت‌های دهه دوم و سوم انقلاب به نام تعدیل اقتصادی و به پیروی از سیاست‌های لیبرالیستی، بی‌توجه به این نکته که عرضه زمین و قیمت آن متاثر از الگوی مالکیت زمین است، پای خود را از بازار زمین شهری بیرون می‌کشد. انبوه‌سازی و بلندمرتبه‌سازی در شهر تهران و ایجاد مجموعه‌ای از شهرهای اقماری که سرپناه اقشار فقیر جامعه شدند، ویژگی اصلی فضای شهری این دوره است. سرانجام گفتمان ایدئولوژیک دولت دهه چهارم انقلاب، این بار توزیع زمین به صورت ارزان و با اجاره‌ای (۹۹ ساله) را در خارج از محدوده قانونی شهرهای بزرگ در دستورکار قرار می‌دهد. این زمین‌های تملک و واگذار شده که در اصل زمین شهری نبودند، به معنای گسترش هرچه بیشتر شهرها و شهرک‌های مجموعه شهری تهران و پیوند خوردن آنها با انواع مسائل و مشکلات به یکدیگر بود.

حاصل کلام آنکه نظام حقوق مالکیت بر زمین شهری در ایران، هیچگاه دارای ثبات و پایداری نبوده و گفتمان ایدئولوژیک دولت‌ها، بیشتر در تضاد با یکدیگر بود تا در راستای حل مشکل زمین و مسکن شهری؛ همان‌طور که دخالت‌های گسترده دولت در تغییر الگوی مالکیت و واگذاری زمین، موجب نشد که در حل مسئله زمین و مسکن شهرهای ایران، بهبودی حاصل آید، به همان صورت، رهاکردن بازار زمین شهری و فروش زمین‌های دولتی به قیمت بازار

نیز مشکل را حل نکرد. ضعف در تعریف حقوق مالکیت و مشکلات برخوردی از آن، اگرچه منشأ مالکیت‌های جدیدی برای حکومت را فراهم می‌آورد، اما در دوره‌های مختلف و به شکل‌های متفاوت، منجر به از بین بردن بسیاری از حقوق افراد و توده‌های اجتماعی - اقتصادی ساکن در شهرها می‌شود. این آشفتگی، اشتباهی ساده و سطحی نیست که با فرض گذاردن قانونی بتوان به سادگی آن را برطرف کرد؛ از این‌رو، هر اقدام و قانونی که چالش ناپایداری حقوق مالکیت را از میان نبرد و سعی در بهره‌برداری سیاسی از مسئله زمین و مسکن شهری به نفع طیف ایدئولوژیک موافق خود را داشته‌باشد، محتمل کام‌یابی نیست و مانعی جدی بر شکل‌گیری ساختار مطلوب شهری است.

## منابع

- آبراهامیان، ی. (۱۳۹۷). *تاریخ ایران مدرن*، ترجمه م.، ا. فتاحی. چاپ هجدهم. تهران: انتشارات نشر نی.
- ابتهاج، ا. (۱۳۷۱). *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*. جلد ۱. تهران: انتشارات علمی.
- اشرف، ا. (۱۳۵۹). *موانع رشد سرمایه‌داری در ایران (دوره قاجاریه)*. تهران: انتشارات پیام.
- اطهاری، ک. (۱۳۸۲). *سنجش در انداختن طرحی نو؛ بنیاد مسکن انقلاب اسلامی*. گفتگو.
- اطهاری، ک. (۱۳۹۰). *مسکن، در گزارش وضعیت اجتماعی ایران. فصلنامه رفاه اجتماعی ایران*. ۱۸: ۸۷-۶۷.
- بشیریه، ح. (۱۳۷۹). *جامعه‌شناسی سیاسی ایران*. تهران: انتشارات نشر نی.
- بیات، آ. (۱۳۹۱). *سیاست‌های خیابانی: جنبش تهی‌دستان در ایران*. ترجمه: س.، ا. نبوی چاشمی. تهران: انتشارات پردیس دانش.
- برادران، م. غفاری، غ. ربیعی، علی. زاهدی‌مازندرانی، م. (۱۳۹۸). *دولت و سیاست‌گذاری مسکن بعد از انقلاب اسلامی. برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*. ۱ (۳۸)، ۱۸۰-۲۱۸. 10.22054/qj.s.d.2019.10346.
- پورعزیزی، ع. احمدی‌پور، ز. و مشکینی، ا. (۱۳۹۶). *تحلیلی اثرات فضایی بازار زمین بر ناپایداری اقتصاد کشاورزی، مورد: بخش خاو و میرآباد. برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین*. ۲۱ (۲)، ۷۸-۵۷.
- حاجی‌زاده، م. (۱۴۰۰). *تحلیل گفتمان سیاست‌های زمین شهری در تولید فضا، دوره ۱۳۰۰ تا ۱۳۹۷ مورد مطالعه: کلانشهر تهران*. رساله دکتری. دانشگاه تربیت مدرس تهران.
- دستوتو، ه. (۱۳۹۳). *راز سرمایه (چرا سرمایه‌داری در غرب موفق می‌شود و در جای دیگر شکست می‌خورد)*. ترجمه؛ ف. تفضلی. تهران: نشر نی.
- روزنامه اطلاعات، مصاحبه با وزیر مسکن، ۲۰ آذر ۱۳۶۴.
- روزنامه جمهوری اسلامی. مصاحبه با نخست وزیر دولت موقت (مهندس بازرگان) ۲۰ اسفند، ۱۳۶۰.
- سیف، ا. (۱۳۹۰). *استبداد و مسئله مالکیت در ایران*. تهران: نشر رسانش.
- شیخی، م. (۱۳۸۱). *سکونتگاه‌های خودرو؛ گذر از آسیب به راه‌حل*. مجله رفاه اجتماعی. ۴ (۶)، ۴۵-۶۶.

- صحیفه امام (۱۳۷۸). موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره): تهران.
- عاجم‌اوغلو، د. رابینسون جیمز، ر. (۱۳۹۳). چرا ملت‌ها شکست می‌خورند. ترجمه م. میردامادی و م. ح. نعیمی‌پور، تهران: انتشارات روزنه.
- فولادزاده، ع. اسدزاده، ا. (۱۳۸۷). سیاست مسکن‌مهر و تاثیر آن بر روند توسعه کالبدی شهرها، همایش سیاست‌های توسعه مسکن. وزارت مسکن و شهرسازی. تهران.
- قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸.
- کاتوزیان، م. (۱۳۷۴). اقتصاد سیاسی ایران، از مشروطیت تا پایان عصر پهلوی. ترجمه م.، نفیسی و ک. عزیزی، تهران: نشر مرکز.
- کاتوزیان، م.، ع. (۱۳۷۷). فره ایزدی و حق الهی پادشاهان. اطلاعات سیاسی و اقتصادی. (۱۲۹ و ۱۳۰).
- کاتوزیان، ن. (۱۴۰۰). اموال و مالکیت. تهران: انتشارات میزان.
- لاله پور، م. (۱۳۹۸). تحلیلی بر سیاست‌ها و قوانین زمین شهری با تاکید بر رویکرد مقابله با سوداگری در بازار زمین شهری؛ موردپژوهی: کلان‌شهر تهران، آمایش محیط، ۲ (۴۷) ۵۴-۶۴.
- لمبتون، ک. (۱۳۷۷). مالک و زارع در ایران. ترجمه م. امیری، تهران: انتشارات علمی فرهنگی.
- ماجدی، ح. (۱۳۸۹)، ارزیابی سیاست‌ها زمین شهری و مسکن در کشور. اقتصاد شهر. ۱ (۴) ۲۸-۱۲.
- ماهنامه اندیشه پویا (۱۳۹۳). مشکلات شهرداری تهران در دو سال اول انقلاب به روایت محمد توسلی.
- مشکینی، ا. نورمحمدی، م. (۱۳۹۵). نقدی بر مدیریت زمین شهری کشورهای درحال توسعه. پژوهش‌های جغرافیایی انسانی. ۴ (۵۰) ۳۷-۵۴. 10.22059/JHGR.2017.60530.
- مشکینی، ا و سجادی، ژ (۱۳۹۰). تاثیر سیاست‌های واگذاری زمین و مسکن دولتی در گسترش کالبدی شهرهای ایران (نمونه موردی: شهر کرمانشاه). جغرافیا و توسعه. ۲ (۲۳) ۶۷-۴۷. 10.22111/GDIJ.2011.545.
- مشکینی، ا. نورمحمدی، م. رکن‌الدین افتخاری، ع. و صرافی، م. (۱۳۹۴). الگوی سیاست‌گذاری مداخله دولت در مدیریت زمین شهری (مطالعه موردی: شهر تهران). برنامه‌ریزی و آمایش فضا. ۱۹ (۱) ۱۲۰-۱۸۱. 10.22059/jhgr.2017.60530.
- مصوبات شورای انقلاب (۱۳۵۸). قانون لغو مالکیت اراضی موات و کیفیت عمران آن.
- مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۰). قانون اراضی شهری.
- مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۶). قانون زمین شهری.
- مصوبات مجلس شورای اسلامی (از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۹). قوانین برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- منوچهری میان‌دوآب، ا. و رهنمایی، ت. (۱۳۹۸). تحلیلی بر فرایند تولید فضای سرمایه داری دولتی در ایران، مورد: شهر تهران. برنامه‌ریزی و آمایش فضا. ۲۳ (۱) ۸۵-۱۱۶. <https://doi.org/10.1001.1.16059689.1.6>
- میرکتولی، ج. (۱۳۸۰). فرایند عرضه زمین و نقش آن در توسعه شهری، مورد مطالعه؛ شهر گرگان. رساله دکتری، دانشگاه تربیت مدرس تهران.

- نشریه راه. (۱۳۸۸). عدالت زمینی، مصاحبه با؛ شهاب گنابادی؛ مصطفی کتیرایی؛ علی عبدالعلی زاده؛ شماره ۴۱.
- نورث، د. (۱۳۷۷). نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی. ترجمه م. ر. معینی، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- هزارجریبی، ج. امامی غفاری، ز. (۱۳۹۸). بررسی تحولات سیاست گذاری رفاهی مسکن در ایران (۱۳۹۲-۱۳۵۸). برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۳ (۳۸). ۷۵-۱۱۹. <https://doi.org/10.22054/qjsd.2019.10344>.
- یزدانی، ف. (۱۳۹۶). مصاحبه با ایلنا، ۳۱ شهریورماه ۱۳۹۶، (<http://bartarinha.ir/fa/news>).
- Abrahamian, Y. (2017). *History of modern Iran*, Translated by M., I. Fatahi. 18th edition Tehran: Ney Publications. [In Persian].
- Agemoglu, D. & Robinson James, R. (2014). *Why nations fail*. Translated by M, Mirdamadi and M, Naim Yapour, Tehran; Rozeneh Publications. [In Persian].
- Approvals of the Islamic Council (1981). Urban Land Law. [In Persian].
- Approvals of the Islamic Council (1987). Urban Land Law. [In Persian].
- Approvals of the Islamic Council (from 1989 to 1994). Laws of the first, second, third and fourth program of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran. [In Persian].
- Ashraf, A. (1980). *Obstacles to the growth of capitalism in Iran (Qajar period)*. Tehran: Payam Publications. [In Persian]
- Athari, K. (2003). Assessing the launch of a new plan; Islamic Revolution Housing Foundation. *Conversation*. [In Persian]
- Baradaran, M. Ghafari, G. Rabiei, A. & Zahedi Mazandarani, M. (2018). The government and housing policy after the Islamic revolution. *Welfare Planning and Social Development*. 1(38), 180-218. [10.22054/qjsd.2019.10346](https://doi.org/10.22054/qjsd.2019.10346). [In Persian].
- Bashiriyeh, H. (2000). *Political Sociology of Iran, Tehran*. Ney Publishing House. [In Persian].
- Bayat, A. (2011). *Street politics: Impoverished movement in Iran*. Translated by S., A. Nabavi Chashmi, Tehran: Pardis Danesh Publications. [In Persian].
- DeSoto, H. (2013). *The Secret of capital (Why capitalism succeeds in the west and fails elsewhere)*. Translated by F, Tazali. Tehran: Ney Publishing. [In Persian].
- Dunning, B (1990). A Comparative study of legal ideology; African Land. Tenure Systems, 10
- Ehsani, k. (2013). *The Politics of property in the Islamic Republic of Iran*. Published by State University of New York Press. Albany. <https://www.researchgate.net/publication/315475701>.
- Etlaat newspaper, interview with the Minister of Housing, 20 December 2014. [In Persian].
- Fouladzadeh, A. & Asadzadeh, A (2008). Mehr housing policy and its impact on the physical development process of cities, conference on housing development policies. Department of Housing and Urban Development. Tehran. [In Persian].
- Hajarjaribi, j. & Emami Ghafari, Z. (2018). Investigating developments in housing welfare policies in Iran (1980-2013). *Welfare Planning and Social Development*, 3(38). 119-75. <https://doi.org/10.22054/qjsd.2019.10344>. [In Persian].
- Hajizadeh, M. (2021). *Discourse analysis of urban land policies in space production, period 1921 to 2018 studied: Tehran Metropolis*. Ph.D. Thesis. Tarbiat Modares University, Tehran. [In Persian].
- Ibtahaj, A. (1992). *Memoirs of Abul Hasan Ibtahaj*. Volume 1. Tehran: Scientific Publications. [In Persian]

- Imam's book (1999), Imam Khomeini's Writing and Publishing Institute (RA): Tehran. [In Persian].
- Islamic Republic newspaper. Interview with the Prime Minister of the Provisional Government (Engineer Bazargan) March 20, 2018. [In Persian].
- Islamic Republic newspaper. Interview with the Prime Minister of the Provisional Government (Engineer Bazargan) March 20, 2018. [In Persian].
- Katouzian, M. (1995). *Iran's political economy, from constitutionalism to the end of the Pahlavi era*. Translated by M. Nafisi & K. Azizi, Tehran: Naşr al-Karzan. [In Persian].
- Katouzian, M. (1998), Fareh Yazidi and the divine right of kings. *Political and Economic Information*. (129 and 130). [In Persian].
- Katouzian, N. (2021), *Property and ownership*. Tehran: Mizan Publications. [In Persian].
- Kohl, S. (2018). A small history of the homeownership ideal, MPIfG Discussion Paper. 18/6, Max Planck Institute for the Study of Societies. Cologne. <http://hdl.handle.net/10419/180216>.
- Lalepour, M. (2018). An analysis of urban land policies and laws with an emphasis on the approach of dealing with speculation in the urban land market; Case study: Tehran metropolis. *Amash Mohit*, 2(47) 54-64. [In Persian].
- Lambton, K. (1998). *Owner and farmer in Iran*, translated by M. Amiri, Tehran: Farhangi Scientific Publications. [In Persian].
- Majdi, H. (2009). Evaluation of urban land and housing policies in the country. *City Economy*. 1(4) 2-12. [In Persian].
- Meshkini, A. & Nur Mohammadi, M. (2015). A critique on land management in developing countries, *Human Geography Researches*. 4(50)54-37. 10.22059/jhgr.2017.60530. [In Persian].
- Meshkini, A. & Sajjadi, J. (2018). The impact of government land and housing policies on the physical expansion of Iranian cities (case example: Kermanshah city). *Geography and Development*. 2(23) .67-47. 10.22111/GDIJ.2011.545. [In Persian].
- Mirketoli, J. (2010). *The process of land supply and its role in urban development, studied; Gorgan city*. PhD thesis, Tarbiat Modares University, Tehran. [In Persian].
- Molazadeh, M. A. (1991). *Evaluation of the post-revolutionary urban land policy in Iran*. PhD Dissertation, University of Glasgow.
- Monthly Andisheh Pooya. (2014). Problems of Tehran municipality in the first two years of the revolution according to Mohammad Tousli. [In Persian].
- North, D. (1998). *Institutions, institutional changes and economic performance*. Translated by M. R. Moini, Tehran: Program and Budget. [In Persian].
- Pourazizi, A. Ahmadipour, Z. & Meshkini, A. (2016). Analyzing the spatial effects of the land market on the instability of the agricultural economy, case: Khav and Mirabad sectors. *Land Planning and Preparation*. 21(2). 57-78. [In Persian].
- Resolutions of the Revolutionary Council. (1980). The law of canceling the ownership of Mowat land and its construction quality. [In Persian].
- Saif, A. (2016). *Tyranny and ownership issue in Iran*. Tehran: Radsansh Publishing House [In Persian].
- The Law of organizing and supporting the production and supply of housing, approved by the Islamic Council, 2008. [In Persian].
- Athari, K. (1390). Maskan, in the social status report of Iran. *Iran Social Welfare Quarterly*. 87:18-68. [In Persian].
- B.C. Third World L.J. 297. <https://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol10/iss2/4>.
- Manochehri miandoab, A. & Rahnamaee, T. (2019). An analysis of the production process of stat capitalism in Iran, in the case of: Tehran. *Planning and Planning of Space*. 1 (23). 86-116. 2013. 20.1001.1.16059689.1398.23.1.5.6. [In Persian].

- Meshkini. A. Nur Mohammadi, M .Eftekhari, R. & Sarafi, M. (2013). Policy model of government intervention in the urban land market: A case study of Tehran city. *Planning and Planning of Space*. 1(19).180-210. <http://hsmmp.modares.ac.ir/article-10985-21-fa.html>. [In Persian].
- Naji, k. (2015). *Ahmadinejad 'The secret history of human rights*. University of London.
- Road Journal (2009). Land justice, interview with; Shahab Gonabadi; Mostafa Katiraei; Ali Abdul Alizadeh; No. 41. [In Persian].
- Sheikhi, M. (2002). Vehicle settlements; Moving from injury to solution. *Social Welfare Magazine*. 4(6). 66-45. [In Persian].
- Yazdani, F. (2016). Interview with Ilana .<http://bartarinha.ir/fa/news>. [In Persian].

