

مدیریت شهری

شماره ۲۵، بهار و تابستان ۱۳۸۹
No.25 Spring & Summer

۱۶۸-۱۴۷

زمان پذیرش نهایی: ۱۳۸۹/۴/۱۵

زمان دریافت مقاله: ۱۳۸۹/۱۲/۲۴

بررسی و تحلیل «مدیریت توسعه زمین» از طریق رویکرد «برنامه اصلاح مجدد زمین» با تاکید بر مقوله انتقال حق مالکیت زمین

احسان لگزیان* - کارشناس ارشد شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
محمد رنج آزمای آذری - کارشناس ارشد معماری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت، تهران، ایران.

Study of analysis of "land development management" using the "land readjustment" approach with an emphasis on transfer of urban real estate and land ownership

Abstract: It should be noted that in provision of "urban department document", caring for land development management is of those important issues whereas neglecting of interdependent to land development management in one hand, and being parallel to the pre-stream of physical development for urban spaces in other hand, result in district of the main goals of development plans which are important in the context of toward "urban life quality promotion". The main goal of this article is to introduce an applied model in the context of land development management so as to create coordination between development stream in cities and future development plans emphasizing and paying attention to the existing environmental potentials and the way to deal with the concepts of land and ownership and solution in this regard. Therefore, "land readjustment" is introduced as a selected method for land development management in urban contexts, and its different applications are investigated with respect to the experiences of recent decades. Result of the study can be used as useful tool and applications toward guiding and management of land development, and in accordance with "urban management" especially the areas of land ownership rights and the methods of dealing with future development of the city in accordance with urban development plans.

Key word: land and urban land, land use planning, land readjustment, land development management, urban development plans.

چکیده

باید گفت که در تدوین «اسناد توسعه شهری»، توجه به مدیریت توسعه زمین، از مقولات قابل تاملی است که عدم توجه به ضرورت‌های وابسته و پیوسته با «مدیریت توسعه زمین» از یک طرف، و همگام با جریان «توسعه کالبدی» پیش بینی شده برای پهنه‌های شهری از طرف دیگر، سبب می‌گردد تا هدف اصلی طرح‌های توسعه، که تأکیدی در حوزه «هدف شناسی» در راستای «ارتقاء کیفیت زیست شهری» دارند، تحقق نیابد. در عین حال، منظور از «مدیریت توسعه زمین»، نوعی ایجاد هماهنگی و پیوستگی فی مابین شاخصه‌ها، سنجه و مولفه‌های وابسته با «ویژگی‌های زمین» و «نحوه استفاده و نوع کاربری» از آن است. در این مقاله، هدف اصلی، معرفی «الگوی کاربردی در زمینه مدیریت توسعه زمین»، به منظور هماهنگی با جریان توسعه در شهرها و در نظرگیری «زمینه‌های توسعه آتی» با تاکید و توجه بر پتانسیل‌های محیطی موجود و نحوه برخورد و مواجهه با مقوله زمین و مالکیت فعلی و راهکارها و رویه‌های موجود در این رابطه است. بدین منظور، «برنامه اصلاح مجدد زمین» به عنوان روش منتخب مدیریت توسعه زمین در گستره‌های شهری معرفی، و زمینه‌های مختلف کاربرد آن با توجه به تجارب گسترده جهانی در دهه‌های اخیر بیان می‌گردد. نتایج مورد نظر در این زمینه می‌تواند به عنوان ابزاری کارآمد و اثرگذار با کارکردهای اقتصادی و کالبدی، در راستای هدایت و مدیریت توسعه زمین، و هماهنگی با مقوله «مدیریت شهری» خاصه در مقولات حقوق مالکیت زمین و نحوه برخورد با توسعه‌های آتی شهر و در عین حال، همگام با طرح‌های توسعه شهری باشد.

واژگان کلیدی: «زمین و زمین شهری»، «برنامه ریزی کاربری زمین»، «برنامه اصلاح مجدد زمین»، «مدیریت توسعه زمین»، «طرح‌های توسعه شهری».

۱- مقدمه

می‌گردد. «تعدد مالکان» از یک سو و لزوم «توسعه یکپارچه»، از سوی دیگر مهم‌ترین چالش‌های پیش روی تدوین و اجرای طرح توسعه می‌باشد. به طوری که گاه اجرای طرح توسعه، امکان پذیر نمی‌گردد. لزوم توجه به مدیریت توسعه زمین و بکارگیری ابزارهای آن در جریان تدوین و اجرای طرح‌های توسعه شهری، یکی از موثرترین راه‌های برون رفت از این چالش می‌باشد. بنابراین هر «سیستم مالکیت زمین» بر مبنای یک سری «مفاهیم اقتصادی و اجتماعی»، بنیان‌گذاری می‌شود. رد بعضی از سیستمها، زمین بعنوان قسمتی از «روابط اجتماعی ما بین مردم و جامعه» در نظر گرفته می‌شود و به هیچ وجه تمایزی ما بین جنبه‌های اقتصادی و اجتماعی این روابط در نظر گرفته نمی‌شود. در بیان رابطه باید گفت که، این روش در جوامع سنتی که به وسیله آداب و رسوم گذشته اداره می‌شوند رایج است (Farvacque, Mcauslan, 1992.p36). در نقطه مقابل این روش، سیستمهای دیگر زمین را بعنوان قسمتی از «روابط اقتصادی ما بین مردم و جامعه» تلقی می‌کنند. لذا باید گفت که در جوامع امروزی که تحت تسلط بازار است، روابط اقتصادی و اجتماعی را کاملاً جدا از همدیگر در نظر می‌گیرد و به «زمین بعنوان کالا و یک عامل تولید» می‌نگرد. با وجود این تا زمانیکه این دو روش در نظر گرفته نشود، «سیاست زمین شهری و مدیریت زمین» موثر واقع نخواهد شد. این دو روش بر هم منطبقند؛ چنانچه زمین ممکن است در معرض قوانین و عملیاتی قرار بگیرد که از سیستمهای مالکیت زمین مبتنی بر هر دو نوع مالکیت نشأت گرفته باشد. اشخاص ممکن است از یک روش به روش دیگر مراجعه کنند. هر دو روش جزء تفکیک ناپذیر کل جامعه محسوب می‌شوند و قانونی نیز هستند. در ادامه باید گفت که «برنامه اصلاح مجدد زمین»، می‌تواند به عنوان ابزاری کارآمد و اثرگذار با کارکردهای اقتصادی و کالبدی، که به لحاظ «سلسله مراتب طرح‌های شهری»، مقیاسی بین طرح‌های جامع و تفصیلی و طراحی و اجرای یک واحد مسکونی دارد، فرض شود که می‌تواند تاراه حلی مناسب جهت مداخله در این بافت‌ها باشد. این برنامه، با در نظر گرفتن واقعیت‌های طراحی شهری، خدمات عمومی و

«زمین» به مثابه بستر و مامن انسان طی ادوار تاریخی، دستخوش تغییرات و تحولات عظیم و گوناگونی گشته است؛ چنانچه پس از پیدایش انسان، سیر تدریجی تکامل و در نهایت تشکیل جوامع یکجانشین، اندک اندک تغییرات اساسی در این مقوله آغاز می‌گردد. در حدود نه تا ده هزار سال قبل، تعدادی از جوامع انسانی که در مناطق مختلف خاورمیانه امروز به سر می‌بردند، راه و روشهای کشت گیاهان و اهلی کردن حیوانات را فرا گرفتند و بدین طریق تغییرات اساسی آغاز شد. اندازه جمعیتها و همچنین تراکم آنها افزایش یافت. دوره‌های استقرار و سکونت در محل طولانیتر و اغلب دائمی شد، کالاهای مادی فراوانتر گردید و ساختارهای اجتماعی پیچیدگی بیشتری یافت. نخستین جامعه‌های شهری در همین دوران پدید آمد و با آنکه نسبت به معیارهای امروزی ابعاد کوچکی داشتند (جمعیت بزرگترین آنها از چند هزار نفر تجاوز نمی‌کرد) نسبت به معیارهای زمان خود بسیار عظیم بودند. یکی از خصیصه‌های بی سابقه جوامع شهری نوظهور در این بود که تمام ساکنان آنها در تولید مواد غذایی مورد نیاز خود شرکت نداشتند ولی برای نخستین بار در تاریخ بشری به فعالیتهای گوناگون در زمینه‌های مختلف دست زده بودند و مبادلاتی پایاپای با کشاورزان حومه‌ها انجام می‌دادند. بر این اساس باید گفت که زمین به عنوان بستر اصلی توسعه، نقش تعیین کننده‌ای در تدوین و اجرای طرح‌های توسعه دارد. «عدم تناسب میان ساز و کارهای اجرایی طرح‌های توسعه شهری با ویژگی‌های کالبدی، نظام تقسیمات و الگوی مالکیت زمین»، سبب کاهش میزان تحقق پذیری این طرح‌ها می‌گردد. شواهد تجربی نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، «الگوی توسعه زمین»، از «الگوی مالکیت زمین» تبعیت می‌کند. بر این اساس باید گفت که الگوی مالکیت زمین نیز موضوعی حقوقی است که در تعیین آن، اصول فنی و الزامات توسعه‌ای، کمتر دخالت داشته‌اند. از این رو گاه در تدوین و اجرای طرح‌های توسعه شهری در پهنه‌های با الگوی مالکیت خرد و الگوی نامنظم و انداموار توسعه زمین (تحت تأثیر الگوی مالکیت)، عامل اجرایی با مشکلات متعددی روبرو

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۲۵ بهار و تابستان ۱۳۸۹
No.25 Spring & Summer

جنبه‌های اجتماعی و مشارکت ساکنان، اقدام به تغییر در خطوط «مالکیت، تقسیم، تجمیع، تعویض و کاهش مساحت قطعات» در محدوده مورد نظر، با توجه به سهم گذاری هر یک از ساکنین در پروژه می‌نماید.

۲- مواد و روشها

روش تحقیق پژوهش حاضر، «توصیفی» و «تحلیلی» است که از ابزار گردآوری داده: مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی در راستای تبیین جایگاه برنامه ریزی اصلاح مجدد زمین در اسناد توسعه شهری در جهت مدیریت توسعه زمین بهره برده است. در عین حال باید اشاره داشت که از روش «استدلال منطقی» نیز برای تحلیل و بحث در مقولات مرتبط استفاده شده است.

۳- ادبیات تحقیق

۱-۳- زمین؛ مفاهیم و تعاریف

تعابیر و تعاریف متعددی از زمین، «نحوه استفاده از زمین» و «تغییرات استفاده از زمین» در منابع علمی مختلف، وجود دارد. این تعاریف بسته به زمینه بررسی، در علوم مختلف از جنبه‌های متفاوتی ارائه گردیده است. در «علوم طبیعی»، بیشتر به «جزئیات و جنبه‌های طبیعی زمین» توجه می‌گردد؛ در حالی که «علوم انسانی» بیشتر به «جنبه‌های فضایی و عملکردی زمین» توجه دارد. باید گفت که زمین ماهیت عمومی دارد، از آن روی که:

۱. «کالایی با دوام است، تولید مجدد یا نابود کردن آن جز در حدی بسیار محدود ممکن نیست»: از آنجاکه هیچ نسلی نمی‌تواند آن را با مصرف خود تمام کند، هر نسل این وظیفه اخلاقی را دارد که در بهره‌گیری از آن به نسلهای آینده بیاندیشد.

۲. «زمین یکی از عناصر شناخته شده در هر نوع تولید است»: در جوامع کشاورزی زمین مهمترین منشأ برکت است. در جوامع شهری رابطه پیچیده‌تر است، اما باز هم قابلیت تولید، به مکان کافی و مناسب بستگی دارد.

۳. «ارزش زمین، خاصه در شهرها تا حد زیادی با پدیده اجتماعی شهرنشینی ایجاد می‌شود»: زمین ماهیت خصوصی دارد از آن روی که افراد نیاز روانی ژرفی به امنیت

دارند و این امنیت از دیرباز با مالکیت زمین و خانه پیوند خورده است. بررسی ماهیت و مفهوم زمین و جایگاه آن نزد مکاتب مختلف فکری و نظریه پردازان بزرگ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جهان ضمن وجود دیدگاههای مختلف، جملگی بر ویژگی زمین نسبت به سایر عوامل تولید و یا به عبارتی کالای موجود در جامعه تأکید داشتند (Paul, Balch in, 1997.p81).

۲-۳- ماهیت زمین

«فیلیپ کی ول» در کتاب «زمین و شهر»، زمین را به عنوان زمینی چندبعدی توسعه شهری در نظر می‌گیرد. زمین یک فضای خنثی و دربرگیرنده فعالیتها و اجسام نبوده و کلید اصلی برای درک دو جنبه مهم از توسعه شهری است:

۱. زمین برای توصیف شکل، نقشه و توسعه شهر ضروری است.

۲. زمین در مرکز فعالیتهای شهری قرار گرفته و با تامین قدرت و ایجاد ارتباط میان گروه‌ها و فعالیتهای مختلف، بر توسعه اقتصادی تاثیر می‌گذارد (رفعیان، ۱۳۸۹، ص ۴۲).

دانشمندان و صاحب نظران علوم مختلف در خصوص «تعریف و ماهیت زمین»، دارای وحدت نظر نسبی هستند؛ اما در نحوه استفاده و کاربرد زمین چنین وحدت نظری را مشاهده نمی‌کنیم؛ چنانکه عده‌ای صاحب نظران معتقدند، زمین نه به عنوان یک «کالا» بلکه به عنوان یک «منبع طبیعی»، اساس سایر منابع طبیعی محسوب می‌شود. این طیف از صاحب نظران همچنین اعتقاد دارند، در طول تاریخ انسان بیشتر مواد مورد نیاز برای تغذیه، سوخت، لباس و مسکن خود را از زمین تأمین کرده است. زمین بعنوان بوم انسان و فضای زندگی او، پایگاه زندگی و مرگ او بشمار می‌آید. زمین همواره بصورت یک اکوسیستم، یعنی مجموعه‌ای از موجودات زنده و محیط طبیعی آنها عمل می‌کند. از این رو «کارایی هر اکوسیستم به نوع و کیفیت کاربری زمین وابسته است» (شکویی، ۱۳۷۳، ص ۲۵۳). نگرستن به زمین از این زاویه که بر پایه «اخلاق و فضیلت انسانی» تکیه دارد،



در دیدگاه‌های افلاطون و بطور کلی افکار اقتصادی یونان قدیم و قرون وسطی نیز منعکس است. با این حال از آغاز رنسانس علمی تاکنون، زمین و مباحث پیرامون آن کانون توجه صاحب‌نظران و اندیشمندان و نظریه پردازان و مکاتب مختلف علمی فلسفی، اقتصادی و سیاسی بوده و هست (قدیری اصل، ۱۳۶۸، ص ۵۲).

۳-۳- زمین شهری

اصولاً در مقیاس گسترده، «زمین به عنوان یک منبع» در نظر گرفته شده و «کاربری زمین» به معنی «کاربری منابع» می‌باشد؛ لیکن در مقیاس شهری، بجای اینکه زمین را از منظر توان تولیدی خاک و یا معادن زیرزمینی ارزیابی کنند، تأکید بیشتر بر روی توان استفاده از روی زمین، جهت استقرار فعالیتهای گوناگون است. در مورد اول زمین به گروههایی همچون معدن، کشاورزی، مرتع و جنگل طبقه‌بندی شده و توان آن بر حسب محصول زمین سنجیده می‌شود، در حالیکه در مورد زمین شهری، زمین به گروههایی نظیر تولید، توزیع، خدمات، مسکن، تفریح، حمل و نقل و فعالیتهای دیگر یک جامعه شهری تقسیم و توان آن به عوامل متعددی بستگی دارد که از آن جمله است: «مکان» و «موقعیت آن» (بحرینی، ۱۳۷۸، ص ۱۸۱-۱۸۰).

۳-۴- ویژگیهای زمین شهری

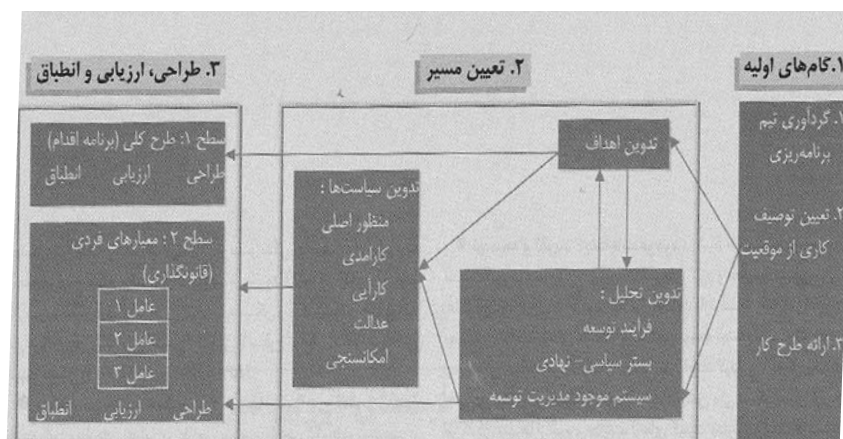
اصولاً متخصصین، پنج ویژگی مهم و اساسی را برای زمین در نظر می‌گیرند که عبارتند از:

۱. «ثبات نسبی عرضه زمین»: اقتصاددانان سنتی معتقدند که عرضه زمین در واقع ثابت است. اگر یک نوع کاربری در سطح زمین افزایش یابد (برای مثال مزارع) باید در کاربریهای دیگر گسترش یابد (در داخل جنگل) اما اقتصاد دانان زمین با این تعریف و درک جهانی زمین و چگونگی کاربرد آن موافق نیستند. آنها معتقدند که بواسطه فعالیتهای بشر تولید زمین هم افزایش می‌یابد و هم کاهش.

۲. «عدم پرداخت هزینه برای ایجاد آن»: در حالیکه بشر قادر است مالکیت خود را افزایش دهد یا سرمایه ایجاد کند و مهارتهای خود را بهبود بخشد، قادر نیست زمین را به مفهوم عام بسازد. بنابراین زمین وجود داشته و بشر برای ساخت و ایجاد آن هیچ هزینه‌ای پرداخت نکرده است. اما وقتی که زمین را توسعه می‌دهیم هزینه‌هایی را متحمل می‌شویم در این صورت است که عامل زمین شبیه سایر عوامل تولید تلقی می‌گردد.

۳. «عدم تجانس»: برای استفاده‌کننده از زمین هر مکان تفاوت می‌کند؛ بگونه‌ای که می‌توان زمین را با لحاظ اقتصادی به زمینهای حاشیه‌ای نه چندان مفید، زمینهای متوسط و زمینهای مرکزی با کاربریهای بسیار سودمند طبقه‌بندی کرد. با این حال این طبقه‌بندیها را می‌توان نسبی تلقی نمود. چرا که در طی زمان، با تغییر کاربریها موقعیت زمینها نیز متحول می‌گردد.

۴. «رانت اقتصادی یا رانت کمیابی زمین»: کلمه رانت بطور ریشه‌ای فقط به زمین به عنوان یکی از عوامل مهم تولید نسبت داده می‌شود. اقتصاددانان کلاسیک



تصویر ۱. فرایند تهیه طرح مدیریت توسعه؛ ماخذ: رفیعیان، ۱۳۸۹، ص ۴۵.

رنالیستی دریافته‌اند که در مقام مقایسه، کمیابی زمین بدلیل ویژگی ذاتی نسبت به سایر عوامل که بطور معمول قابل دستیابی‌اند، همچون نیروی کار و سرمایه بهره‌کامل ایجاد می‌کند.

۳-۵- اشکال زمین شهری

در یک تقسیم بندی کلی می‌توان زمین شهری را به دو دسته تقسیم کرد:

۱. «زمین اصلاح نشده»: زمین اصلاح نشده و یا عبارتی زمین شهری اصلاح نشده به آن دسته از زمینهایی می‌گویند که بطور قانونی در محدوده شهری واقع شده‌اند، ولی بر روی آنها ساخت و ساز انجام نشده یا بر مبنای تعریفی دیگر بر روی آنها ساختمان ایجاد نشده باشد. این دسته شامل زمینهای کشاورزی، منابع طبیعی (جنگل و مرتع)، زمینهای بایر و موات است. اینگونه زمینها که عمدتاً در حواشی و حومه شهرها دیده می‌شوند، به لحاظ وسعت، موقعیت، کیفیت و نحوه مالکیت نقش بسزایی در توسعه شهری ایفا می‌کنند.

۲. «زمین اصلاح شده یا توسعه یافته»: این طیف از زمینها به آن دسته از زمینهای شهری اطلاق می‌گردد که تحت فرآیند توسعه قرار گرفته باشند، بگونه‌ای که بر روی آنها ساختمان ایجاد شده یا برخی خدمات و تسهیلات شهری و عمومی چون آب، برق، گاز، تلفن و شبکه آب و معابر بر روی آنها مهیا شده باشد تا برای گسترش ساخت و ساز شهری آماده شود یا در همین راستا حداقل در معرض تسطیع و اصلاح هندسی قرار گرفته باشد.

۳-۶- کاربری زمین

«نوع و نحوه بکارگیری زمین در ساختار شهری» را بطور عام کاربری زمین شهری می‌نامند که در این میان یکی از وظایف طرحهای شهری مشخص کردن نوع کاربری زمین برای استفاده در زمینه‌های گوناگون مورد نیاز زندگی شهری در محدوده قانونی شهرها برآورد می‌شود (سعید نیا، ۱۳۸۳، ص ۱۳). لذا می‌توان گفت که نحوه استفاده از زمین و کارکردی که به آن تعلق می‌گیرد را «کاربری زمین» گویند. موضوع کاربری زمین یعنی «نحوه استفاده، تخصیص، توزیع و حفاظت از زمین»، همواره از محورهای اساسی توسعه شهری بوده است؛ مراد از

کاربری زمین، انواع فعالیت‌های انسان بر روی زمین است.

۳-۷- برنامه ریزی کاربری زمین

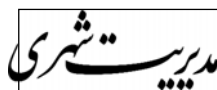
«برنامه ریزی کاربری زمین» هم به عنوان «هدف» و هم به عنوان «وسیله»، یکی از ارکان سامان بخشی به فعالیت‌های انسانی در عرصه محیط شهری محسوب می‌شود و در واقع، از طریق «اثرگذاری بر تصمیمات عمومی و خصوصی و هدایت نحوه استفاده بهینه از زمین‌های شهری»، نقش اساسی در تعیین «الگوی توسعه شهر و دستیابی به اهداف توسعه پایدار و اعتدالی کیفیت محیط شهر و حومه» را به عهده دارد (مهدیزاده، ۱۳۸۲، ص ۲۷۹). «استوارت چاپین»، هسته اصلی برنامه ریزی کاربری زمین را تلاش در جهت تأثیرگذاری بر جریان تغییر کاربری زمین و هدایت آن می‌داند (1995, P.35, Chapin). «برنامه ریزی برای کاربری اراضی شهری» یعنی ساماندهی مکانی و فضایی فعالیتها و عملکردهای شهری بر اساس خواستها و نیازهای جامعه شهری. این برنامه ریزی در عمل هسته اصلی برنامه ریزی شهری است و انواع استفاده از زمین را طبقه بندی و مکانیابی می‌کند (سعید نیا، ۱۳۸۳، ص ۱۳-۱۴).

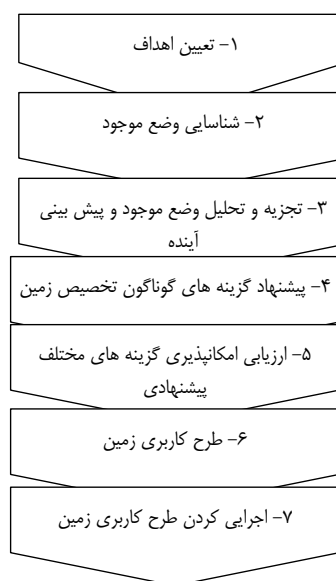
۳-۸- محتوای طرح کاربری زمین

«طرح کاربری زمین» بیانگر الگوی آتی استفاده از زمین در شهر است و انواع گوناگون کاربریهای شهری (مسکونی تجاری و صنعتی) و استفاده‌های عمومی (آموزشی، بهداشتی، اداری و تفریحی) را تعیین می‌کند. علاوه بر تعیین نوع استفاده از زمین تعیین شدت و کثرت کاربری یا تراکم استفاده‌های متفاوت نیز اهمیت دارد. در طرح کاربری زمین، کجایی و مکان نوع فعالیتها و عملکردهای شهری مشخص می‌شود و بر همین اساس است که چارچوبی می‌سازد که در آن مکان زمان و ظرفیت عملکردهای گوناگون مشخص می‌شود (سعید نیا، ۱۳۸۳، ص ۱۵).

۳-۹- فرآیند برنامه ریزی کاربری زمین

«فرآیند برنامه ریزی کاربری زمین»، شبیه «فرآیند برنامه ریزی شهری» است؛ زیرا هم از لحاظ عملی و هم از لحاظ نظری هسته برنامه ریزی بشمار می‌رود. فرآیند برنامه ریزی کاربری زمین شامل هفت مرحله است.





نمودار ۱. فرآیند برنامه ریزی کاربردی زمین

۱۰-۳- طبقه بندی کاربریهای اراضی شهری کاربریهای شهری بطور عام به نه دسته تقسیم می شوند که «معیارهای مکانی و استانداردهای فضایی» خاصی دارند. از نظر کدگذاری هر گروه فرعی با یک شماره اختصاصی و یک پیش شماره کاربری اصلی مشخص می شود. در جدول به طبقه بندی و کدگذاری کاربریهای اراضی شهری اشاره شده است.

۱۱-۳- مفهوم توسعه زمین

توسعه زمین عبارت است از «ایجاد هرگونه تغییر در نحوه استفاده از زمین جهت افزایش میزان بهره وری از آن». توسعه زمین اغلب با تغییر در خصوصیات زمین همراه است. به لحاظ «عامل توسعه گر»، دو گونه معمول از توسعه مجدد وجود دارد:

کد	کاربری اصلی	کد	کاربری اصلی
۱	مسکونی	۶	خدماتی
۲ و ۳	صنعتی	۷	فرهنگی و گذران اوقات فراغت
۴	حمل و نقل و تاسیسات	۸	منابع تولیدی و استخراج
۵	تجاری	۹	اراضی یاب و مناطق آبی

Source: Joseph De Chara, Lee Koppelman (1974), p: 119.

۱. «به صورت داوطلبانه و از طریق همکاری میان مالکان زمین»؛

۲. «به صورت خرید و تملک اجباری توسط یک عامل از بخش عمومی». به دو گونه بالا، گونه سوم را می توان افزود که ترکیبی از دو گونه فوق می باشد. (2007:459) (Home,

۱۲-۳- مدیریت زمین^۲ و مدیریت توسعه زمین^۳

«مدیریت زمین»، فرآیندی است که طی آن منابع و ذخایر مرتبط با زمین، به بهترین استفاده ممکن اختصاص می یابند. مدیریت زمین، «مدیریت بر تمامی فعالیت هایی که به بهره گیری از زمین، چه از دیدگاه محیطی و چه از دیدگاه اقتصادی می پردازد» را پوشش می دهد. این موضوع می تواند شامل «زراعت، استخراج معادن، مدیریت املاک و برنامه ریزی کالبدی شهر و حومه» گردد. با توجه به تعریف ارائه شده از توسعه زمین، مدیریت توسعه زمین را می توان به عنوان «مدیریت تغییرات در نحوه استفاده از زمین» تعریف نمود، که هدف آن نظارت و هدایت مداوم تغییرات است؛ به نحوی که به بهترین شکل به اجتماع سود رسانی کند. «مدیریت توسعه زمین» عبارت است از ایجاد هماهنگی میان خصوصیات زمین با نحوه استفاده از آن. در خصوص زمین شهری، مدیریت توسعه زمین را می توان ایجاد هماهنگی میان ویژگی های زمین با جریان توسعه شهری تعریف نمود (مهدیزاده، ۱۳۸۲، ص ۳۶۳)

۴- رویکرد نوین به برنامه ریزی کاربری زمین

«استوارت چاپین» به عنوان پیشرو در رویکرد نوین به برنامه ریزی کاربری زمین شهری، این مسئله را مطرح نمود که هیچ نظریه صرف در برنامه ریزی و تغییرات شهری، به تنهایی نمی تواند به طور کامل «پیچیدگی و

پویایی واقعیت عملی برنامه ریزی کاربری زمین» را در شرایط پیچیده رقابت، تغییر و تقابل، توصیف کند. از آنجایی که تغییر تنها عامل ثابت در این شرایط آشفته است، یک راهکار مفهومی بر پایه «مدیریت تغییر نحوه استفاده از زمین»، بیشتر با واقعیت عمل برنامه ریزی متناسب است. مطابق این رویکرد، هدف نهایی تمامی فعالیت‌های برنامه ریزی کاربری زمین، «نظارت و هدایت مداوم تغییر» است؛ به نحوی که به بهترین شکل به اجتماع سودرسانی کند. وی هسته‌ی اصلی برنامه ریزی کاربری زمین را، «تلاش برای تأثیرگذاری بر جهت تغییرات استفاده از زمین می‌داند» (Chapin, 1995:P.35) وی مجموعه این تلاش را مدیریت تغییرات کاربری زمین می‌نامد. او معتقد است که به منظور مدیریت تغییرات کاربری زمین، برنامه ریزی کاربری زمین می‌بایست در برگزیده چهار عملکرد اصلی باشد:

۱. «بینش اطلاعاتی»^۴،

۲. «برنامه ریزی پیشرفته»^۵،

۳. «تدوین راه حل برای مسائل»^۶ و

۴. «اجرای نظام مدیریت توسعه»^۷ (Chapin, 1995:P.61). بدین ترتیب برنامه ریزی کاربری زمین، فرآیندی چهارمرحله‌ای خواهد بود که هدف آن نیل به توسعه زمین است؛ همانگونه که مشاهده می‌گردد، در این فرایند، «عملکرد مدیریت توسعه به عنوان حلقه اتصال

برنامه ریزی و اجرا»، ارائه راهکارهایی برای اجرایی کردن الگوی توسعه و برنامه پیشنهادی توسعه زمین می‌باشد.

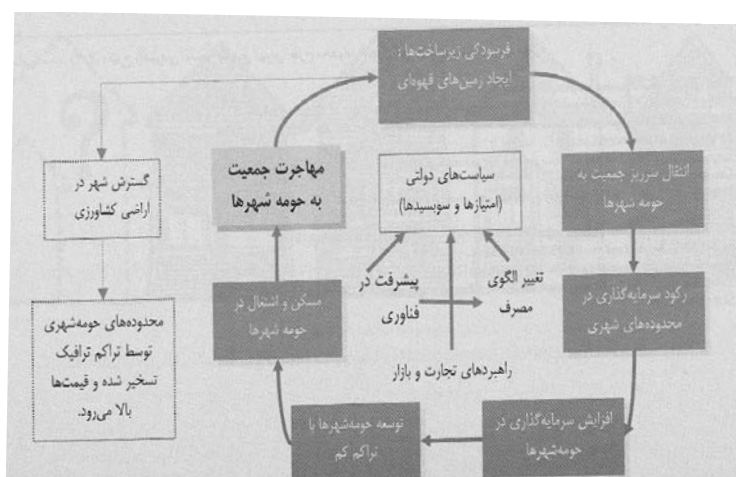
۵- پروژه‌های توسعه شهری و مالکیت

معمولاً «الگوی مالکیت زمین»، پاسخ آرام به تحولات اجتماعی و اقتصادی است و یکی از عوامل عمده تأثیرگذار بر ساخت و رشد شهرها، بعنوان تجلی‌گاه زندگی اقتصادی اجتماعی بشر است. نظم و بی‌نظمی جهت توسعه شهری، نحوه مکان‌یابی کاربریها، توزیع کاربریها، تراکم توسعه و نهایتاً کیفیت عمومی زندگی در شهر را می‌توان به نوعی وابسته به الگوی مالکیت دانست. «مالکیت» که به عنوان حق تملک تعریف شده، در برخی از کشورها در قدرت گروه‌های صاحب نفوذ و یا دولتهاست، در این صورت می‌توان قدرت تأثیرگذاری دولت و گروه‌های پُر قدرت سیاسی - اقتصادی را بر ساختار شهری درک کرد، اگر همین حق در اختیار تک افراد ساکن در شهرها قرار گیرد، نیز می‌توان تأثیر آن را بر الگوی رشد و توسعه شهرها متصور بود. با توجه به اهمیتی که شهرها در عرصه اجتماعی، اقتصادی سیاسی و زندگی جوامع انسانی ایفا می‌کند، دولتها ناگزیرند برای جلوگیری از تفوق اهداف و سلايق شخصی بر منافع عمومی، مفهوم «اهداف عمومی را بر طرحهای توسعه شهری» نیز تعمیم داده تا از این رهگذر بتوانند در تصرف و

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۲۵ بهار و تابستان ۱۳۸۹
No.25 Spring & Summer

۱۵۳



تصویر ۲. چرخه الگوی گسترش بی‌رویه؛ ماخذ: رفیعیان، ۱۳۸۹، ص ۴۵.

4. Intelligence
5. Advanced Planning

6. Problem Solving
7. Development Management

کاربری شهری، منافع عمومی را تعریف کند (میرعلی کتولی، ۱۳۸۰، ص ۴۷).

به طور معمول در یک «پروژه توسعه شهری»، از محدوده مورد نظر که در تملک یک مالک است، سلب مالکیت می‌گردد؛ عامل، مجری توسعه (بخش عمومی و یا خصوصی) به طور معمول یک طرح توسعه (طرح تفصیلی) را با همکاری شهرداری تهیه و اجرا می‌نماید. اگر چه زمانی که محدوده، دارای ساختار پیچیده و نامنظمی از ملک و مالکیت است، تملک آن توسط یک مالک، فرآیندی پرهزینه و زمان بر است؛ برای مثال حتی زمانی که خصوصیات یک محدوده به خوبی از جهات مختلف برای انجام توسعه مورد مطالعه قرار گرفته است، برنامه تدوین شده ممکن است با نظر مالک و یا اجتماع محلی در هماهنگی نباشد. عقاید و نظرات در خصوص مسیر و زمان پروژه توسعه ممکن است متفاوت باشد. همچنین این موضوع در خصوص تمایل مالکان به مشارکت نیز می‌تواند صادق باشد. حتی ممکن است کمبود منابع جهت اجرای پروژه وجود داشته باشد. از این رو توسعه یک محدوده ممکن است برای زمان قابل توجهی به تأخیر افتد. در نتیجه در بسیاری از کشورها، گونه‌های مختلفی از ابزارهای قانونی جهت توسعه زمین شهری ایجاد شده تا در چنین مواردی، تسهیل‌کننده امور باشد. «فرآیند اصلاح مجدد زمین» می‌تواند به عنوان روشی برای توسعه زمین شهری «توسط مالکان» و یا به عنوان ابزاری برای اجرای طرح «توسط مسئولان» مورد استفاده قرار گیرد. کشورهای مختلف، بسته به نظام برنامه ریزی و مسئولیت بخش خصوصی و عمومی در تولید زمین شهری، به راه حل‌های مختلفی در این زمینه دست یافته‌اند (Vitanen, 2001:1).

در کشورهای اروپای شرقی، دولت‌ها مقدار متناسبی زمین در حوالی شهرها تصرف می‌کنند تا با ایجاد برخی کاربریها، تعادل این سکونتگاه را تضمین کنند. در کشورهای سرمایه‌داری نیز با وجود مالکیت خصوصی، قوانین بسیاری برای مصادره زمین، جهت کاربریهای شهری وجود دارد (Ofori, 1986.p40-41). بعنوان مثال، در کشور هلند برای تصرف زمینهای مورد نیاز توسعه شهری، روشهایی چون مالیات بر زمین، مناطق

حفاظت شده شهری، مصادره و تصرف کوتاه مدت زمین اعمال می‌شود (ibid.p41).

الگوی مالکیت زمین در کشورهای سوسیالیستی، برای حل مشکلات شهری بسیار ایده‌آل به نظر می‌رسد زیرا، فعالیت‌های دولت را می‌توان در جهت ثبات ساختار شهری هدایت کرد. در کوبا طی سالهای گذشته، به منظور رفع زمینه‌های نامطلوب اجتماعی موثر در شهرنشینی و ساختار شهری، الگوی مالکیت زمین از طریق تغییر قوانین اصلاح شده است. در مقابل در کشورهایی که حق مالکیت عمدتاً خصوصی است، کنترل یا هدایت شکل و ساختار شهر بسیار محدود است. در این قبیل کشورها برای توسعه شهری از یک سری پروژه‌های عمومی، به عنوان نیروی تعدیل‌کننده ساختار شهری کمک گرفته می‌شود. شیوه‌هایی چون منطقه‌بندی، کنترل دقیق قوانین و همچنین شیوه‌های غیر مستقیمی چون مالیات‌بندی، تسخیر زمین و آماده سازی خدمات عمومی، (این مورد در کشورهای توسعه یافته بسیار بهبود یافته است) نه تنها در مکانیابی کاربریها، بلکه در نحوه اجرای آن نیز موثر واقع می‌شود. شیوه تصرف عدوانی زمین یکی از مشکلات جوامع در حال توسعه (همچون آفریقا) می‌باشد (میرعلی کتولی، ۱۳۸۰، ص ۴۸).

«اصلاح مجدد زمین»، در میان روش‌های متنوع «توسعه شهری» که در سطح جهان مورد استفاده قرار می‌گیرد، روشی منحصر به فرد است. روش معمول توسعه شهری بدین ترتیب است که ابتدا محدوده مورد نظر توسط عامل توسعه خریداری می‌گردد و توسعه کالبدی انجام می‌شود. تأمین زمین مورد نیاز برای توسعه و ایجاد زیر ساختارهای لازم، نیازمند صرف سرمایه‌های هنگفتی می‌باشد. این سرمایه از طریق دریافت وام‌هایی با بهره‌های قابل توجه، از مؤسسات مالی تأمین می‌گردد. اما با استفاده از اصلاح مجدد زمین، به عنوان ابزار توسعه و با بهره‌گیری از ویژگی‌های اقتصادی آن، عامل توسعه در عمل متحمل هزینه‌ای برای توسعه نمی‌گردد.

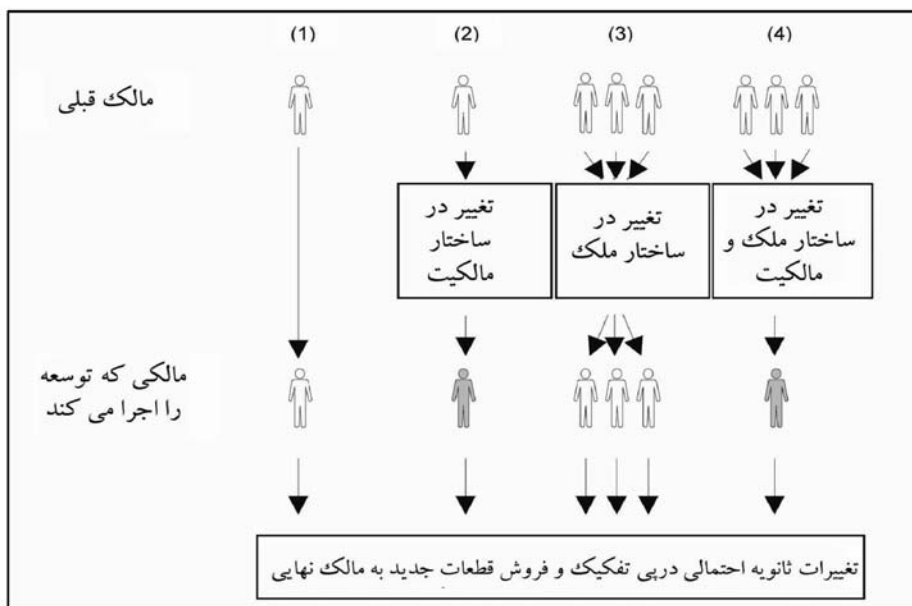
جدول ۱. انواع مالکیت زمین در کشورهای مختلف بر حسب حقوق و مشخصات

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

مدیریت شهری

دوفصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۲۵ بهار و تابستان ۱۳۸۹
No.25 Spring & Summer

۱۵۵



تصویر ۳. چهار مدل جهت تطبیق ساختار مالکیت املاک با طرح کاربری؛ منبع: Vitanen 2001:2.

۶- روش‌های مدیریت توسعه زمین شهری
 شیوه‌های متفاوتی جهت مدیریت توسعه شهری و مدیریت اراضی وجود دارد، همچون: «ملی کردن زمین، مالکیت دولتی بر اراضی حاشیه ای، مالیاتها و عوارض ویژه بر منافع حاصل از افزایش بهای اراضی در اثر احداث خدمات عمومی، اصلاحات ارضی» (Kitay, 1985; Dunkerley, 1983; Group, 2001:Glossary) زمین، اصلاح مجدد زمین^۹ (The World Bank) و غیره که برای حل مسائل مربوط به زمین شهری مورد استفاده قرار گرفته است. بطور مثال می‌توان اشاره کرد که طبق تحقیقات انجام شده در سکونتگاههای شهری کشورهای با درآمد کم و متوسط، بویژه شهرهایی چون «بیجینگ، دارالسلام، سانتیاگو، داکا و کاراکاس، ریودوژانیرو» و همچنین برخی نقاط شهری کشورهای توسعه یافته چون «تورنتو، استکهلم، ماینچ و آمستردام»، الگوی تغییر کاربری زمین کشاورزی به مسکونی و مراحل مختلف آن مورد تجزیه و تحلیل و تبیین قرار گرفته است. بر این اساس اگر توسعه دهندگان خصوصی زمین شهری، از شیوه‌های قانونی اقدام به تبدیل زمین مسکونی نمایند غالباً با مراحل طولانی، پیچیده و فرآیندی گران قیمت روبه‌رو هستند

جدول زیر مراحل مختلف انتقال زمین خام (اغلب کشاورزی) را به یک قطعه زمین مسکونی در شهرهای فوق‌الذکر نشان می‌دهد.
 بدین ترتیب تبدیل زمین کشاورزی به زمین شهری هزینه‌های بسیاری را طلب می‌کند. بویژه در مواقعی که زمینهای فوق از زیرساختها و خدمات مطلوب شهری نیز بهره‌مند شوند. اصولاً در این شرایط زمینهای دارای خدمات به سرعت افزایش قیمت یافته و یا در طی مراحل آماده سازی با تأخیر در عرضه روبرو می‌شود، در نتیجه طیفی از متقاضیان شهری کم‌بضاعت و همچنین سرمایه‌گذاران صنعت ساختمان و ساخت و ساز به ناچار به زمینهای بدون خدمات روی می‌آورند که این نوع از زمینها نیز در حاشیه شهرها و عمدتاً در مناطق غیر مجاز است (میرعلی کتولی، ۱۳۸۰، ص ۵۹). در این میان باید گفت که اصلاح مجدد زمین، یکی از روش‌های رایج در مدیریت توسعه زمین شهری است که با توجه به زمینه مطالعه، در ادامه به عنوان شیوه منتخب معرفی و به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

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

قیمت زمین خام (بایر و کشاورزی)

بدلیل تمرکز شدید مالکیت زمین- انگیزه اندک برای توسعه زمین- جریمه برای عدم توسعه زمین- فقدان شبکه مناسب در همه بخشها و موقعیتها- قیمت پایین زمین در نواحی حاشیه‌ای شهرهایی که زمین خام به وفور یافت می‌شوند. هر یک در قیمت زمین خام موثر است.

عرضه زمین در حاشیه کمربند بزرگ سبز اطراف شهر (مثلاً سؤال) که برای مصارف غیرمسکونی منطقه‌بندی شده‌اند کنترل گسترش شهر که عموماً در اکثر شهرهای اروپایی انجام می‌شود فرآیند بوروکراتیک نظام اداری طولانی مدت و دست و پاگیر

به دلیل فرآیند طولانی و پیچیده تهیه تاییدیه که عمدتاً ارگانهای مختلف برآن نظارت دارند، هزینه افزایش چشمگیر دارد.

این مهم، وابسته به استانداردهای رسمی است که ممکن است غیرواقعی باشد. قطعات بزرگ اغلب با قیمت‌های سرسام آوری مواجه و افراد فقیر و کم درآمد را از زمین دار شدن محروم می‌سازد.

در نواحی که دولت‌ها چنین تسهیلاتی را فراهم می‌سازند تأخیر در ارائه آنها یکی از مهمترین هزینه‌هاست. اگر تسهیلات و خدمات توسط توسعه دهنده ارائه شود بالطبع بر قیمت قطعات تأثیر می‌گذارد.

این هزینه‌ها با توجه به مراحل قانونی خرید و ثبت زمین متفاوت خواهد بود.

این هزینه‌ها نیز متاثر از نحوه پرداخت و اخذ بهره وام بانکی است.

۲- هزینه فراهم کردن مجوز برای تبدیل زمین از کشاورزی یا غیر شهری برای کاربری مسکونی

۳- هزینه فراهم کردن تاییدیه برای طرح تفکیک زمین

۴- تاثیر قواعد تفکیک زمین بر قیمت یک قطعه زمین. برای مثال کوچکترین قطعه تفکیکی جاده و امکانات اجتماعی می‌خواهد

۵- هزینه‌های توسعه زمین- هزینه‌هایی چون ارائه خدمات و زیرساختها که بر مبنای اصول استاندارد رسمی ارائه می‌شود.

۶- هزینه‌های مالی برای تفکیک‌کننده زمین
۷- هزینه‌های متقاضی دریافت زمین مسکونی شامل مبالغی که برای خدمات حقوقی و قانونی، ثبت قطعه‌ای زمین، مالیات و عوارض می‌بایست پردازد

۸- هزینه ناشی از بهره بانکی یا تنخواه که متقاضی جهت خرید زمین دریافت می‌کند



سیاسی حاکم بر جامعه ناممکن است. این نظریات در واقع به ماکمک خواهند نمود تا نه تنها در برخورد زمین شهری با دارای دیدگاهی مشخص و شفاف باشیم بلکه ما را قادر خواهد ساخت تا عوامل پنهان و پیدای موثر بر زمین شهری و بویژه مسکن را طی فرآیندی سیستمی و

۷- رویکرد تئوریک تحلیل زمین شهری
تبیین توسعه شهری، بدون توجه ژرف همراه با نگرش علمی به زمین بعنوان بستر رشد و گسترده‌گی شهری ناممکن است. تحلیل زمین شهری نیز بدون آگاهی از ابعاد آن و عملکرد نهادهای اجتماعی، اقتصادی و

علمی، تبیین نموده و درک درستی از موضوع داشته باشیم. بر اساس مطالب فوق، نظریات، دیدگاهها و تئوریهای مطروحه را می‌توان در دو گروه دسته‌بندی کرد:

الف- رویکردهای مبتنی بر نظریه‌های اقتصادی

ظاهراً عمده مصادیق دیدگاه اقتصاد بر شهرهای سرمایه‌داری متمرکز شده و محققین این دیدگاه کمتر در مورد شهرهای سوسیالیستی مطالعه داشتند. زیرا تمامی بحث‌ها بر مبنای سرمایه‌داری بنا شده است. در حقیقت این دیدگاه به تجزیه و تحلیل تاثیر نظام سرمایه‌داری بر فرآیند توسعه مسکونی شهری می‌پردازد. بنابراین مباحث در حیطه اقتصاد جای می‌گیرد. بررسی زمین از دیدگاه اقتصادی بطور عمده، معطوف به اقتصاد خرد است. تحلیل آن نیز با کمک تئوریهای مطرح در این حیطه صورت می‌گیرد. اولین و مهمترین تئوری که در اقتصاد خرد مطرح است و پایه بسیاری از تئوریهای دیگر، تئوری «عرضه و تقاضا» است.

الف-۱- تئوری عرضه: تابع عرضه بیانگر حداقل قیمتی است، که بنگاه یا واحد اقتصادی حاضر به ارائه مقدار مشخصی از کالای خود به بازار است. به عبارتی قیمت، پاداشی است که به تولیدکالا پرداخت می‌شود. طبیعی است که با افزایش این پاداش تولیدکننده و نهایتاً عرضه کننده تمایل بیشتری به کار و فعالیت از خود نشان می‌دهند. اقتصاددانان معتقدند این فرآیند در خصوص کالاهای مختلف صادق است. اما زمین در این بین به لحاظ ماهیتش استثناء است؛ زیرا زمین کالایی است که تولید آن هزینه ندارد و قیمت آن در واقع ناشی از کمیابی آن است. به نظر اقتصاددانان کلاسیک، زمین به عنوان یک کل، استعداد طبیعی با ارزش است که نوعی درآمد نیز محسوب می‌گردد. از نظر آنان زمین با سایر کالاها متفاوت است به این دلیل که:

۱. «اولاً: غیر قابل تولید است». بنابراین عرضه آن در کل و در دراز مدت ثابت است. برخی اقتصاددانان زمین، با این تعریف و درک جهانی از زمین مخالفند و برای اثبات ادعای خویش به باتلاقهای هلند و داس باول ایالت متحده آمریکا اشاره می‌کنند. ضمن اینکه تاکید دارند عرضه زمین را با تبدیل، تغییر و تراکم کاربری می‌توان

کاهش یا افزایش داد.

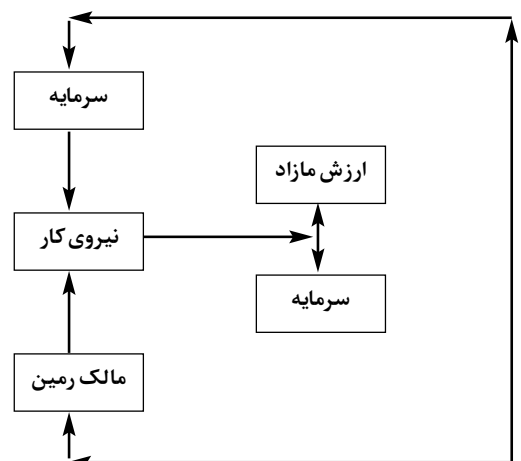
۲. «ثانیاً: برای تولید زمین هزینه‌ای پرداخت نمی‌شود». به رغم آنان، بشر برای افزایش میزان مالکیت خویش توانایی دارد. او می‌تواند سرمایه ایجاد کند و مهارتهای خود را افزایش دهد. اما قادر نیست زمین را به مفهوم عام آن بسازد. زمین وجود داشته و بشر برای ساخت آن هزینه نکرده است، اگرچه برای آماده سازی در فرآیندهای ثانویه هزینه‌هایی را متحمل می‌شود.

۳. «ثالثاً: عدم تجانس، زمین برای استفاده کننده زمین و ساختمان، هر مکان تفاوت می‌کند». از جهتی این زمینها را می‌توان در قالب طبقه‌بندی اقتصادی نیز طبقه‌بندی کرد: زمینهای حاشیه‌ای نه چندان مفید، زمینهای متوسط با استفاده متوسط و میانه و زمینهای مرکزی با کاربری‌های بسیار مفید. در نواحی شهری نیز این ایده قابل عمل است (Paul, 1977, p3).

الف-۲- تئوری تقاضا: تابع تقاضا بیانگر قیمتی است که مصرف‌کننده یا متقاضی برای مقدار مشخصی کالا حاضر است بپردازد. به عبارت دیگر، قیمت در تئوری رفتار مصرف‌کننده، نشاندهنده تمایل به پرداخت وی بوده و انتظار می‌رود با کاهش قیمت، تقاضا برای کالا افزایش یابد. البته همانند بحث عرضه، تابع تقاضا از عوامل مختلفی تاثیر می‌پذیرد. بطوریکه تغییرات قیمت موجب حرکت بر روی منحنی تقاضا خواهد شد؛ در حالیکه تغییر در سایر عوامل، موجبات انتقال منحنی تقاضا را فراهم می‌آورد.

الف-۳- تئوری رانت اقتصادی و ارزش زمین شهری: اساس و پایه همه تئوریهایی که امروزه در خصوص ارزش زمین ارائه می‌شود به «تئوری رانت ریکاردو» برمی‌گردد که با تفاوت قیمت پرداختی برای زمینهای کشاورزی مختلف تبیین شده بود. این تئوری می‌گوید، بین کشاورزان برای استفاده حداکثر از حاصلخیزی زمین رقابت است و همین امر باعث شکل‌گیری رانت می‌شود. در بحث منابع طبیعی و زمین که هزینه‌ای برای تولید آن صرف نشده است و قیمت عرضه آن صفر است، کل درآمد حاصل از آن مازاد اقتصادی یا رانت اقتصادی است. در اساس منشأ کلمه رانت تنها به زمین، بعنوان یکی از عوامل تولید اشاره دارد. اقتصاد دانان کلاسیک ایده‌آلیست، فقدان

رقابت را برای تولید زمین، یک بازگشت سرمایه یا بازدهی کاملاً متفاوت از بازده طبیعی نیروی کار و سرمایه می‌دانند (Paul, 1977, p.3-5). در مقوله «رانت زمین شهری» می‌توان گفت که تقاضا برای زمین شهری در حومه شهرهای مختلف جهان، بیش از تقاضا برای زمین در نقاط مسکونی این شهرها است. موقعیت و مکان زمین قابل عرضه در نقاط شهری با لحاظ اقتصادی، اجتماعی و میزان سودمندی در کاربری آن اهمیت بسیار دارد. پیشرفت و عدم پیشرفت مکانی، امری مداوم و طولانی است. اگر در محدوده‌های مرکزی شهرها، در عین حال که تقاضا برای زمین زیاد است زمین قابل عرضه کم باشد، رانت بسیار بالایی را طلب می‌کند؛ زیرا عرضه زمین در این نواحی بسیار محدود است. اگرچه در طولانی مدت، امکان استفاده فشرده از زمین در همین نقاط نیز وجود دارد (Paul, 1977, p.170).



نمودار ۲. طرح مارکسیستی بیان رانت

الف-۴- تئوری رانت گپ: «تئوری رانت گپ» یا «تفاوت اجاره»، دیدگاه پویایی را برای اجاره زمین و توسعه شهری فراهم می‌آورد. رانت گپ نکته فنی در معاملات ملکی نیست بلکه یک تئوری اقتصاد سیاسی از توسعه نامنظم در مقیاس شهری است. این تئوری بر نظریه بهره مالکانه دیوید ریکاردو و بنیانگذاری شده است. تئوری فوق به عدم سازگاری بین بهره سرمایه‌گذاری، اجاره و بر بهره بالقوه اجاره می‌پردازد. بهره سرمایه‌گذاری به مشکلات جاری هر منطقه و انواع استفاده از زمین

بستگی دارد در حالیکه بهره بالقوه در یک ناحیه، اجاره‌ای است که در صورت استفاده تمام و کمال از زمین آن ناحیه بدست می‌آید. رانت گپ نتیجه منطقی و عقلایی از کاربردهای زمین و بازار ساخت و ساز است. اسمیت (۱۹۹۶) رانت گپ را برای زوال تاریخی ساختار درون شهر بکار گرفت. در این مفهوم ایجاد رانت گپ را با فرآیند تعیین ارزش سرمایه مرتبط دانسته شده و بر این اساس معتقد است، توسعه مستمر و متوالی شهر از نظر تاریخی در عین حال که بطور عموم سطح اجاره را بالا می‌برد باعث اختلاف مکانی و فضایی اجاره در ساختار شهری نیز می‌شود (Smith, 1996). فرض اساسی ایجاد رانت گپ، ثبات فضایی سرمایه در ساخت محیط است (Harvey, 1978). به این معنی که سرمایه‌گذاری اصلی تمایل دارد به شکل ساختارهای غیر منقول ایجاد شده محصور شود. هاروی (۱۹۷۸) این پدیده را همچون یک دوگانگی می‌داند که در آن ساختارهای مکانی ایجاد شده به نوبه خود همانند حصارهایی برای انباشت بعدی سرمایه عمل می‌کنند. همین مکانیسم، اختلاف بین اجاره بالقوه زمین شهری با اجاره بالفعل را ایجاد می‌کند. این فرآیند، همواره موجب جابجایی سرمایه در درون شهر از یکسو و شکل‌گیری ساختار متفاوت شهری از سوی دیگر می‌گردد که بر پایه تفاوت بهره یا اجاره زمین حاصل می‌شود.

ب- رویکردهای مبتنی بر نظریه‌های اجتماعی تئوری‌ها و آراء اقتصادی که در تحلیل زمین به کار رفته و در این تحقیق نیز به اختصار به برخی از آنها اشاره شد، تاکید بر تحلیل اقتصادی رفتار، نگرش و تقاضای متقاضیان زمین دارند. همچنین در پایان بررسی ضمن اینکه اشاره شد این تئوریها و نظریات قادر به تبیین همه ابعاد زندگی انسانی از جمله موضوع مورد بررسی نیست و تاکید بر این است که مدل‌های دیگری از جنس نظریات و تئوریهای اجتماعی برای این منظور لازم است. بنابراین در ادامه به برخی از این مدلها و نظریات که به تحلیل ابعاد کمی و کیفی رفتار ساکنین شهرها در تقاضای زمین از منظر اجتماعی می‌پردازند اشاره می‌گردد. چه بسا برخی از این تئوریها و مدل‌های مورد نظر از تئوری اقتصادی عرضه و تقاضا الهام گرفته‌اند.

ب-۱- **تئوری جابجایی:** تئوری جابجایی، به این بحث می‌پردازد که چگونه گروه‌های اجتماعی- اقتصادی ساکن شهرها، در محله‌های خاص ساکن می‌گردند. این تئوری در اصل توسط برگس (۱۹۵۳) برای بیان مشاهداتش از شهر شیکاگو مطرح شد. در این شهر برگس مشاهده نمود که طبقه مرفه جامعه از مرکز شهر دور شده به حواشی می‌روند و گروههایی با درآمد کمتر ساکن این محله‌ها می‌شوند. همچنان که درآمد گروههای شهری افزایش می‌یابد تقاضا برای مسکن نیز افزایش می‌یابد و مسکن جدید را عموماً در نواحی که دسترسی به زمینهای پر وسعت میسر است می‌سازند. واضح است تئوری فوق در بیان تئوری سه احتمال را در تحقق موضوع تئوری محتمل می‌داند.

۱. با انتقال طبقه مرفه از خانه‌های مسکونی خود در بافت اصلی شهر به حواشی، گروههای هم تراز جایگزین آنها گردند.

۲. انتقال کامل: در این وضعیت با جابجایی قشر مرفه، افراد با موقعیت اقتصادی و اجتماعی نازلتر جای آنها را پر می‌کنند و محله‌ای همگن خود را شکل می‌دهند.

۳. در حالت سوم هنگامی که افراد و ساکنین متوسط نقل مکان می‌نمایند افراد ضعیف الحال اجتماع جایگزین آنها گردند.

طبیعی است، مصادیق این تئوری را در بسیاری از کشورهای جهان از جمله ایران نیز می‌توان مشاهده نمود، با این تفاوت که در برخی از شهرها جابجایی ساکنین بر مبنای موقعیت اقتصادی اجتماعی لزوماً یکسویه و بر اساس انتقال طبقه مرفه به نواحی حاشیه شهرها صورت می‌گیرد و اقشار پایین تر لزوماً جایگزین آنها نمی‌شوند، بلکه مهاجرین به شهرها در آن نواحی سکنی می‌گزینند. الگوهای مختلفی را می‌توان برای جابجایی جمعیت مشاهده و تبیین نمود، آنچه مهم است عوامل و انگیزه‌های جابجایی اقشار در درون شهرها است، لیتل (۱۹۸۰) معتقد است روند انتقال از هسته شهر به اطراف ممکن است توسط عوامل بیرونی، همچون تراکم، سرو صدا یا ترس از جرائم صورت گیرد. وی تاکید دارد حتی حضور اقشار و خانواده‌های با درآمد و موقعیت اقتصادی و اجتماعی متفاوت نیز، موجب جابجایی گردد.

به رغم ایشان علاوه بر ارزانی و وسعت زمین در دسترس، کیفیت آب و هوا نیز از جمله عواملی هست که در این حیطة جای می‌گیرند.

ب-۲- **مدل معامله:** این مدل از جمله مدل‌های اقتصادی اجتماعی است. مدل فوق دسترسی به مکانهای مرکزی شهرها و نیاز خانواده‌ها به فضا در شهر را تبیین می‌کند. مدل فوق بر این اساس بنا شده که معمولاً مبلغی که خانوارها برای دسترسی به محل ارزانتر می‌پردازند متفاوت است. هنگامی که درآمد خانوارها افزایش می‌یابد اصولاً این مبلغ نیز افزایش می‌یابد. مدل بالا با این فرضیه شروع می‌شود که زمین در ناحیه مرکز تجاری شهر مطلوبترین مکان است. زیرا بیشترین دسترسی به کار و دیگر وسایل رفاهی را فراهم می‌سازد. هر چه از مرکز دور شویم، مرغوبیت زمین به لحاظ کاربری شهری کاهش می‌یابد، بر این اساس ساکنین شهرها برای انتخاب محل زندگی دو عامل را در نظر می‌گیرند:

۱. **عامل اول:** مقدار زمین در اختیار، بدین معنی که هر چه مقدار زمین مورد نظر خانوار بیشتر باشد، میل به دوری از مرکز تجاری شهر نیز بیشتر است.

۲. **عامل دوم:** هزینه مسافرت به شهر و در درون شهر است. هزینه‌های مسافرت و رفت و آمد شامل هزینه‌های غیر پولی و هزینه موقعیت‌های حساب شده در حین مسافرت است. مطالعات تجربی نشان داده‌اند که ارزش و بهای وقت هدر رفته حدود ۲۵٪ دستمزد مسافران است. این کسش متضاد، دامنه دسترسی و فضا را برای خانوارهای شهری در این مدل نشان می‌دهد.

مصادیق مدل فوق در ایالات متحده نشان می‌دهد، حرکت به سوی حومه شهر، به مقدار زیادی تحت تاثیر هزینه‌های مسافرت است، در نتیجه محله خانواده‌های پر درآمد بیشتر در مناطق حلقه خارجی شهرهای بزرگ قرار دارند. در بسیاری از کشورهای آمریکای جنوبی و اروپایی، این تمایل خانوارها برای نقل مکان از مرکز شهر به حومه، دیده شده است. موارد متناقض نشان می‌دهد این مدل تحت تاثیر اوقات فراغت، تصور تسهیلات زندگی مطلوب در آن شهر و دیگر عوامل روانشناسی اجتماعی نیز قرار می‌گیرد (میرعلی کتولی، ۱۳۸۰، ص ۹۸).
ب-۳- **مدل تراکم فرهنگی:** مدل‌های انتقال و معامله،

۴. چهارم: سلیقه و تمایل افراد به پرداخت متفاوت در تامین هزینه‌های رفاهی و خدماتی.

مدلها و تئوریهای مورد بررسی فوق، جملگی بر نحوه و علل شکل‌گیری محلات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی همگن اشاره کرده و به تحلیل آن پرداخته‌اند. برخی شکل‌گیری محلات فوق را بر مبنای کارکردهای اقتصادی شهرها دانسته و برخی نیز آنرا با عوامل فرهنگی و اجتماعی همساز می‌دانند. آنچه از نظر ما در این تحقیق مهم جلوه می‌کند وجود مکانیسمی در منطقه است که مدل‌های فوق بر آن تاکید دارند. شکل‌گیری محلات همگن از حیث توسعه شهری و عرضه زمین شهری دو نتیجه مهم را در بر خواهد داشت:

۱. حاصل عملکرد مکانیسم و فرآیند فوق، شکل‌گیری محلات اقتصادی متفاوت در حواشی شهرها و در درون شهرها، با بازساخت محلات قدیمی است. هر یک از این محلات با ویژگیهای خود کیفیت توسعه، جهت توسعه و کمیت توسعه مسکن شهری را به لحاظ میزان و نحوه اجرای قوانین شهری و رعایت استانداردهای مرتبط، مشخص می‌سازد. طبیعی است در این فرآیند بسیاری از محلات با طرح و نقشه بهینه شکل می‌گیرد و بسیاری نیز محلات غیر رسمی اند که مانعی هستند در توسعه هنجار و بهینه شهری. همچنین این مدلها علل شکل‌گیری این محلات در موقعیت‌های مختلف را برای ما آشکار می‌سازند.

۲. تفاوت در تقاضا برای زمین و مسکن هم از حیث کمیت و هم از حیث کیفیت نکته دیگر است که در مدل‌های فوق لحاظ شده است، محلات فقیر و غیر رسمی در حواشی و حتی در مراکز شهری، به زمین شهری با مختصات مختلفی از محلات مرفه نشین در نقاط خوش آب و هوای شهری نیازمند است و هر کدام الگوهای خاص خود را می‌طلبند.

۸- اصلاح مجدد زمین

اصلاح مجدد زمین، شیوه‌ای شایان توجه در مدیریت زمین شهری، بخصوص در پهنه‌هایی است که گسترش بی رویه شهر بدون برنامه‌ای مشخص و مدون، رخ داده است. موضوع اصلاح مجدد زمین، تبدیل توسعه

ضرورت ایجاد محله‌های همگن اقتصادی اجتماعی خانوارهای ساکن شهری و واحدهای همسایگی را تبیین می‌کنند. عوامل فرهنگی نیز در کنار سایر عوامل فوق‌الذکر در مکانیابی و تعیین محل مسکونی مهم و تاثیرگذار است (Blair, 1995.p250). اغلب مردم معتقدند که از نظر موقعیت فرهنگی، دوستان یا همسران هم قشر و هم سطحی بیابند. بنابراین بر اساس خواسته‌های اجتماعی و تراکم اقتصادی، محله‌ها با وجود افرادی که خصوصیات اجتماعی مشابهی دارند، شکل می‌گیرد. خدماتی که مطلوب گروه‌های قومی خاصی باشد، از نظر اقتصادی قابل تهیه است البته اگر بتوان درجه توانمندی اقتصادی اقشار را بدست آورد. بر این اساس، گروه‌های اجتماعی ممکن است محله‌هایی در اطراف مغازه‌هایی که مواد مورد نیازشان را تهیه می‌کند، تشکیل دهند.

ب-۴- مدل تاییت: تاییت (۱۹۵۶)، این مدل را توسعه داده که رابطه بین برنامه‌های محلی دولت، مالیاتها و قیمت خانه را تشریح کند. مدل وی، بیانگر استفاده مفید و هوشمندانه از مفاهیم اصلی عرضه و تقاضا است. این مدل معمولاً قسمتی از تاریخچه درآمد عمومی بشمار می‌رود. زیرا بر نقش خدمات و دولت بعنوان جذب‌کننده اصلی مالیاتها به عنوان کاهش دهنده اصلی در ایجاد وسایل رفاهی محله‌ها، تاکید می‌کند. این مدل برای تبیین تغییر محلات اجتماعی و اقتصاد شهرها مورد استفاده قرار می‌گیرد که چهار شرط اساسی را مطرح می‌کنند.

۱. اول: آنکه خانه‌ای که در منطقه خاصی از شهر واقع می‌شود، متضمن یک سری خدمات است که با توجه به فعالیت دولت، این خدمات تفاوت می‌کند و بعضاً وسایل و امکانات رفاهی غیر دولتی همچون اعتبار اجتماعی همسایگان و آرامش نیز مد نظر ساکنان است.

۲. دوم: افراد بر اساس خدمات عمومی و دیگر مشخصه‌های محیط خارج و خدمات خصوصی، مکانی را بر مکان‌های دیگر ترجیح میدهند.

۳. سوم: سطوح مختلف تهیه خدمات، هزینه‌های مالیاتی متفاوتی را طلب می‌کند که این تفاوت را دسته بندی می‌کند.

پراکنده، بی قاعده و نامنظم زمین به قطعاتی با فرم منظم و مطابق با نیازهای توسعه شهری می‌باشد. (3: Wickramaarachchi, 2003). تعاریف متفاوتی از مفهوم اصلاح مجدد زمین، از سوی نویسندگان و موسسه‌های مختلف ارائه گردیده است. در سال ۱۹۹۰، مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد قطعنامه‌ای را تنظیم کرد که بر اساس آن: «مناطق توسعه نیافته می‌تواند بر اساس برنامه اصلاح مجدد زمین، جهت بهسازی، شامل اصلاح چیدمان مجدد قطعات، شبکه بندی زمین، احداث جاده‌ها و فراهم آوری تأسیسات، طراحی گردد. در این روش به جای پرداخت عوارض ترقی ملک، مالکان می‌بایست قسمتی از زمین خود را به عنوان عوارض ترقی و بهبود ملک، به مسئولان محلی واگذار نمایند. بنابراین مسئولان محلی می‌توانند این بخشها را مجدداً به فروش برسانند و بدین طریق هزینه‌های بهسازی را تأمین نمایند.» همانگونه که مشاهده می‌گردد، مرکز اسکان بشر، زمینه کاربرد این شیوه را در مناطق توسعه نیافته شهرها می‌داند و خودکفایی اقتصادی این شیوه را مورد توجه قرار می‌دهد. «سوکی سنس ترک» در ۲۰۰۴، اصلاح مجدد زمین را چنین تعریف می‌نماید: «اصلاح مجدد زمین (LR) ابزاری مهم، در دو زمینه توسعه نواحی جدید و سازماندهی مجدد نواحی شهری می‌باشد (به نقل از Larsson, 1997). از طریق بکارگیری این روش، اراضی کشاورزی و یا زمین‌های روستایی به اراضی شهری تبدیل می‌گردند. بعلاوه در صورت لزوم، قطعات زمین شهری می‌توانند اصلاح گردند. (Sence Turk, 2004:p1) (Sevkiye

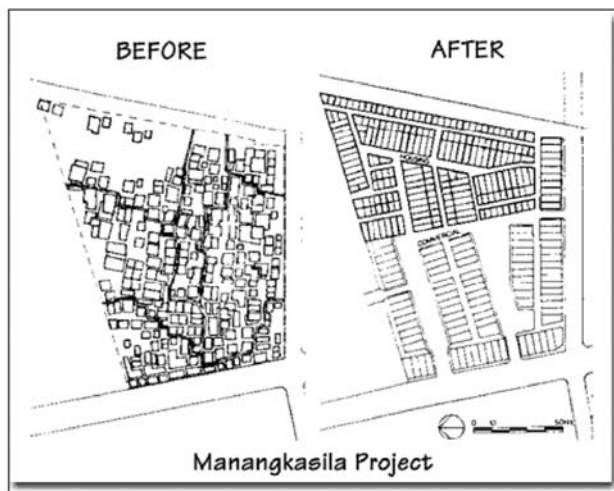
در این تعریف، تبدیل اراضی کشاورزی و زمین‌های روستایی، به اراضی شهری، به عنوان زمینه اصلی کاربرد برنامه اصلاح مجدد زمین ذکر گردیده است. همچنین عنوان شده که در صورت لزوم این برنامه در زمین‌های شهری نیز قابل اجراست. در تعریفی دیگر که از سوی «آروانیتیس و بالا» در ۲۰۰۵ ارائه شده چنین آمده است: «اصلاح مجدد زمین، ابزاری است قانونی جهت اصلاح خطوط مالکیت زمین، در نواحی شهری و یا حومه ای، که

با هدف سازماندهی برخی مناطق دارای خصوصیات ویژه در مقیاس‌های عملکردی کوچک و بزرگ تنظیم شده است. به طور کلی، موضوع اصلی این برنامه، تأمین خدمات مورد نیاز قسمت‌های ساخته شده و یا توسعه متناسب تجهیزات و زیرساخت‌های شهری می‌باشد.» در این تعریف، تأکید بر تأمین خدمات، تجهیزات و زیرساخت‌ها در پهنه‌های شهری و یا حومه می‌باشد. در حالی که «اصلاح مجدد زمین» اصطلاحی معمول است، اما در برخی موارد با عناوینی چون «یکپارچه سازی زمین^۱، تغییر چیدمان قطعات^۱، سازمان دهی مجدد زمین^۳، قطعه بندی^۳، تقسیم بندی مجدد^۴»، در ژاپن Kukaku Seiri یا KS و در آلمان Umlegung نیز نامیده می‌شود (Home, 2007:461) بر اساس تعاریف ارائه شده، مشخصه‌های اصلی اصلاح مجدد زمین به شرح ذیل قابل تشخیص می‌باشند:

۱. «حضور یک مسئول از بخش عمومی در جریان تهیه و اجرای طرح».
 ۲. «تجمیع چند پلاک زمین».
 ۳. «تفکیک مجدد قطعات تجمیع شده».
 ۴. «تأمین خدمات برای قطعات تفکیکی».
 ۵. «تخصیص زمین به مالکان اصلی».
 ۶. «فروش باقی مانده قطعات برای تأمین هزینه ها».
- همچنین زمینه استفاده از برنامه اصلاح مجدد زمین، پهنه‌های توسعه نیافته، حاشیه شهرها و روستاهای در آستانه ادغام و جایگشت در شهر ذکر گردیده است. در معنای ساده، اصلاح مجدد زمین می‌تواند به عنوان فرآیند اصلاحی زمین تعریف گردد، زیرا طی آن مکان و کاربری قبلی قطعه زمین در محدوده پروژه تغییر می‌یابد. به لحاظ مفهومی، موضوع اصلاح مجدد زمین، اراضی روستایی و یا اراضی بی برنامه شهری که اغلب به شکلی بی قاعده و در طول زمان تقسیم شده‌اند را در بر می‌گیرد و کاربریهای خصوصی و عمومی را بر طبق نیازهای موجود تخصیص می‌دهد. «مفهوم طرح بسیار ساده است. هنگامی که نیاز به توسعه در نواحی حومه ای شهر وجود دارد، ابتدا یک طرح برای مجموعه مورد نظر

شهری را مجدداً سازماندهی نماید و همزمان مالکان خصوصی قطعات جدیدی را دریافت خواهند کرد که در نزدیکترین محل ممکن به زمین سابق آنها قرار دارد» (Yomralioglu; 1993:25). با توجه به طرح داده شده و برآوردهای انجام شده، از تمام مالکان در محدوده پروژه خواسته می‌شود که بخشی از زمین خود را جهت ساخت تأسیسات عمومی و تأمین زمین ذخیره جهت فروش، در اختیار مجریان قرار دهند. از این سهم‌گذاری که اغلب، درصدی از مساحت اراضی می‌باشد به دو منظور استفاده می‌گردد:

تهیه می‌گردد. سپس محدوده مطابق الگویی متناسب از معابر، پارکها، مدارس و فضای مورد نیاز جهت سایر کاربری‌ها تقسیم بندی می‌گردد. در این میان بلوکهای ساختمانی مجموعه، توسط طرح معابر تعریف می‌گردد و قطعات جدید جهت توسعه‌های بخش خصوصی اختصاص می‌یابد. سطح مورد نیاز کاربری‌های عمومی بر اساس سرانه‌های طرح بر حسب متر مربع تعیین گردیده و با مساحت کلی محدوده پروژه مقایسه می‌گردد» (1986) (Doebels, «قطعات زمین به قطعات ساختمانی تبدیل می‌گردد. پس از پروژه شهر قادر خواهد بود توسعه

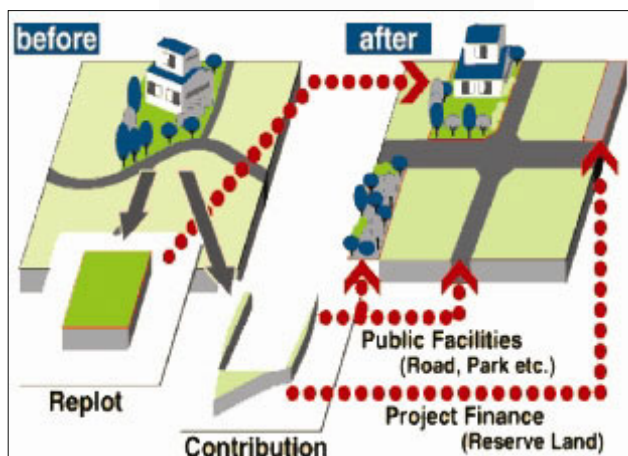


تصویر ۴. اولین پروژه اصلاح مجدد اراضی تایوان^{۱۳}

مدیریت شهری

دوفصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۲۵ بهار و تابستان ۱۳۸۹
No.25 Spring & Summer

۱۶۳



تصویر ۵. طرحی شماتیک از برنامه اصلاح مجدد اراضی^{۱۴}

13. Reference: The World Bank Group:

<http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/issues-tools/index.html>

14. The World Bank Group

Reference: <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/issues-tools/index.html> - The World Bank Group

۱. «ساخت خدمات شهری و تأسیسات زیر بنایی بر طبق طرح».

۲. «تأمین زمین ذخیره جهت کاربری‌های مختلف که اغلب در اختیار بخش خصوصی قرار می‌گیرد و از این طریق علاوه بر رونق بخشی به محدوده، هزینه‌های اجرایی برنامه نیز تأمین می‌گردد».

۸-۱- پیشینه تاریخی

«فنون اصلاح مجدد زمین حدود ۱۵۰ سال است که در آلمان و ژاپن کاربرد دارد. در اواخر قرن نوزدهم میلادی، آلمان و ژاپن سیاست‌های صنعتی شدن را جهت دستیابی به توسعه کشور و اثبات برتری خود به سایر کشورها، در پیش گرفتند. این سیاست‌ها سبب رونق نواحی شهری گردید و بدلیل مقیاس اقتصادی، سبب ایجاد مهاجرت‌های روستا - شهری شد. از این رو زیرساخت‌های شهری قادر به پاسخگویی به نیازهای جمعیت رو به افزایش شهری نبودند. در نتیجه کمبودهای خدماتی در تمام زمینه‌ها ایجاد گردید. جهت حل این مشکلات، اصلاح مجدد زمین در مقیاس وسیعی مورد استفاده قرار گرفت.» (Yanase; 1996:1)

قانون یکپارچه سازی اراضی (قانونی که پیشگام در اصلاح مجدد زمین بود) در ۱۸۹۹ در ژاپن پایه گذاری شد. در ۱۹۰۲، فرانز آدیكس، شهردار سابق فرانکفورت در آلمان، قانونی کاملاً جدید را در خصوص اصلاح مجدد زمین با عنوان «قانون آدیكس»^{۱۵} معرفی کرد. با بهره گیری از تجارب اجرای اصلاح مجدد زمین در پروژه‌های بازسازی پس از جنگ جهانی دوم، روش اصلاح مجدد زمین ارتقا و تکامل یافت. قانون اصلاح مجدد زمین در ژاپن، در سال ۱۹۵۴ به تصویب رسید. در حالی که قانون ساختمانی فدرال آلمان که شامل ماده‌ای در مورد اصلاح زمین است، در ۱۹۶۰ به تصویب رسیده است. در آلمان شیوه‌ای جهت ممیزی در طرح‌های توسعه با یک فرآیند مشخص بنام «اصلاح مجدد زمین» وجود دارد. فردی که در وضع این قانون بسیار تأثیر گذار بود، «فرانز آدیكس»^{۱۶} شهردار فرانکفورت بود و از این رو قانونی که در ۱۹۰۲ وضع

شد و در ۱۹۰۷ اصلاح گردید «لکس آدیكس» نامیده می‌شود (Müller; 2004:2) شیوه ابداعی آدیكس بر اساس دریافت بخشی از زمین مالک خصوصی در قبال اضافه بهای ناشی از تغییر کاربری اراضی کشاورزی به مسکونی و ایجاد خدمات لازم جهت ملک مذکور بود (Yomralioglu; 1993:21).

«ایده کلی اصلاح مجدد اراضی»، برپایه تغییر در چیدمان قطعات در محدوده پروژه می‌باشد. این بدین معنی است که «در فرآیند اصلاح مجدد زمین، تملک زمین از سوی یک عامل عمومی و یا سرمایه گذار خصوصی صورت نمی‌گیرد و بنابراین مداخله مالی و ریسک سرمایه گذاری وجود ندارد». شیوه عمومی بدین صورت است که:

۱. تمامی قطعات واقع در محدوده پروژه با یکدیگر تجمیع می‌گردند که در اصطلاح توده اصلاحی زمین نامیده می‌شود.

۲. در مرحله بعد و پس از انجام محاسبات لازم توده تجمیعی مجدداً تفکیک می‌گردد. ولی این تفکیک بر اساس فرایندی محاسباتی انجام می‌گیرد و صرفاً یک تیپ از قطعه زمین در کل محدوده طرح ایجاد نمی‌گردد.

۳. در این میان کلیه طراحی‌های لازم مطابق طرح توسعه شهری جهت تأمین تسهیلات عمومی نظیر معابر، فضاهای پارکینگ، فضای سبز عمومی و زمین بازی کودکان نیز انجام می‌گیرد. زمین باقی مانده که در اصطلاح «توده توزیع مجدد»^{۱۷} نام دارد، میان مالکان اصلی توزیع می‌گردد.

به لحاظ سلسله مراتب برنامه ریزی، اصلاح مجدد زمین به عنوان یک «طرح موضعی»^{۱۸} مقیاسی پس از طرح‌های بالادست نظیر طرح جامع و یا ساختاری و طرح تفصیلی و قبل از طراحی و اجرای یک واحد مسکونی بر اساس طرح تفصیلی را دارد. بدین لحاظ برنامه اصلاح مجدد زمین می‌بایست در مواردی همچون «حد نصاب تفکیک، تراکم و نحوه توزیع کاربری از ضوابط ارائه شده در طرح‌های بالادست»، تبعیت نماید.

15. Adickes Act
16. Lex Adickes

17. Redistribution mass
18. Local area plan

۲-۸- تعریف تغییر چیدمان قطعات زمین^{۱۹}

«تغییر چیدمان» شامل «انتقال مالکیت، از قطعات اصلی، به طرح تفکیکی جدید» می‌باشد. در پی این جابجایی، حقوق قانونی متعلق به قطعه اولیه، بجز بخشی از زمین که به خدمات عمومی و تأمین مالی پروژه اختصاص می‌یابد، عیناً به قطعه تفکیکی جدید منتقل می‌گردد. به عبارت دیگر، مالک اصلی صرف نظر از شکل، اندازه و ویژگی‌های طرح تفکیکی، کلیه حقوق ملکی قبلی را همچنان دارا خواهد بود. بدین ترتیب، طی کردن مراحل چون تجمیع، تفکیک مجدد و دیگر فرآیندها جهت ثبت زمین، ضرورتی ندارد؛ (Yanase 1996:4)

۳-۸- فرآیند تغییر چیدمان قطعات زمین

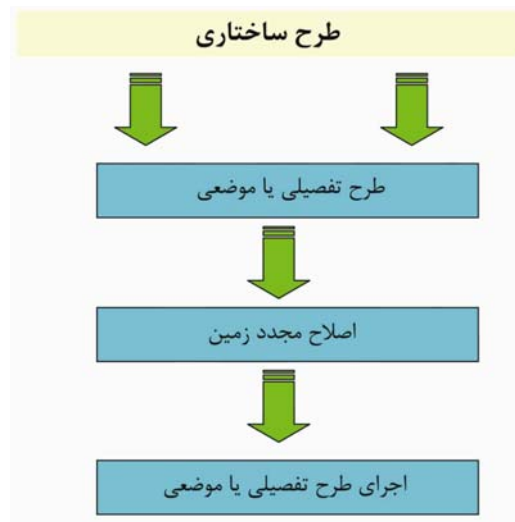
طرح تفکیکی اولیه، پس از تهیه جهت آگاهی عموم، منتشر می‌گردد. نظرات و انتقادهای مالکان مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت لزوم، اصلاحات لازم انجام می‌گیرد. طرح تفکیکی نهایی جهت تصویب، به مسئولان ارائه می‌گردد. طرح تفکیکی تصویب شده، نشان دهنده موقعیت و نحوه توزیع قطعات است. همچنین دلایل منطقی برای طرح پیشنهادی تغییر چیدمان قطعات زمین ارائه و میزان «حق اصلاح»^{۲۰} مربوط به هر قطعه (که از حق مالکیت مجزا می‌باشد) و محل و اندازه قطعات ذخیره را تعیین می‌کند.

۴-۸- جایگاه اصلاح مجدد زمین در طرح‌های توسعه ی

شهری

پروژه‌های اصلاح مجدد زمین، در چارچوب قواعد شهر سازی به کار گرفته می‌شوند. اصلاح مجدد زمین می‌بایست در چارچوب طرح جامع و یا ساختاری شهر، اجرا گردد. بنابراین، اصلاح مجدد می‌بایست در مسیر تحقق اهداف تعیین شده در این طرح‌ها حرکت نماید (Hayashi; 2002:10). به لحاظ سلسله مراتب برنامه ریزی، اصلاح مجدد اراضی به عنوان یک طرح موضعی^{۲۱}، مقیاسی پس از طرح‌های بالادست نظیر طرح جامع و یا ساختاری و طرح تفصیلی و قبل از طراحی و

اجرای یک واحد مسکونی بر اساس طرح تفصیلی را دارد. بدین لحاظ برنامه ی اصلاح مجدد اراضی می‌بایست در مواردی همچون حد نصاب تفکیک، تراکم و نحوه توزیع کاربری از ضوابط ارائه شده در طرح‌های بالادست تبعیت نماید.



مودار ۳. موقعیت اصلاح مجدد اراضی در سلسله مراتب برنامه ریزی (Source: Apostolos Arvanitis, Evangelia Balla:2005)

۵-۸- ملاحظات مالی در برنامه اصلاح مجدد زمین خودکفایی اقتصادی، مفهومی پایه در برنامه اصلاح مجدد زمین می‌باشد؛ این بدان معنی است که هزینه‌های ناشی از تهیه و اجرای طرح و همچنین هزینه‌های مربوط به تأمین خدمات و احداث زیر ساخت‌های مورد نیاز از طریق دریافت بخشی از ارزش افزوده ایجاد شده برای قطعات، از مالکان آنها تأمین می‌گردد. بدین ترتیب دستگاه مدیریت شهری، هیچ هزینه ای را جهت تأمین خدمات و احداث زیر ساخت‌ها متحمل نمی‌گردد. علاوه بر این بخشی از اضافه ارزش ایجاد شده نیز مستقیماً به مالک اصلی منتقل می‌گردد.

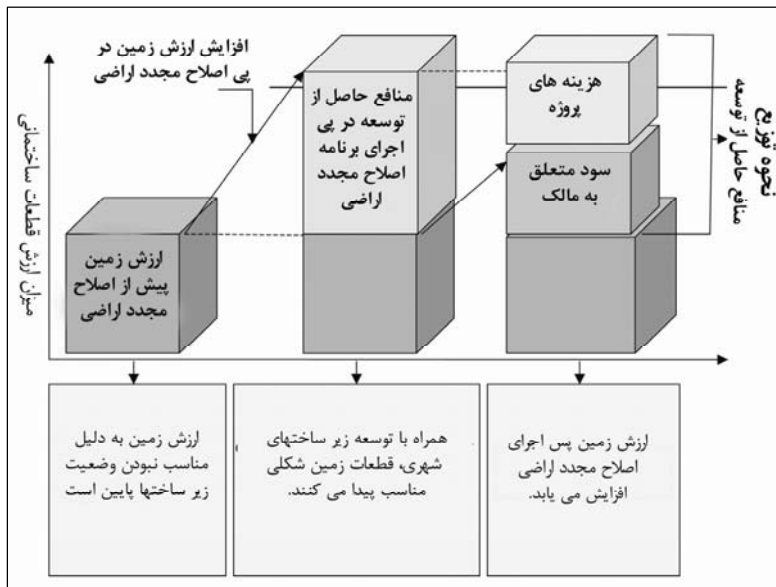
مدیریت شهری

دوفصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۲۵ بهار و تابستان ۱۳۸۹
No.25 Spring & Summer

۱۶۵

19. Repotting Disposition
20. Adjustment Payment

21. Local area plan



نمودار ۴. نحوه توزیع منافع حاصل از توسعه

طی آن تسهیلات شهری نظیر جاده ها، پارکها و سایر تجهیزات، به همراه قطعات آماده سازی شده مطابق شرایط مورد نیاز جهت اجرای طرح توسعه، در محدوده اقدام ایجاد می گردد.

۲. «توزیع مناسب هزینه و فواید توسعه»: هر یک از مالکان، تأمین میزان متناسبی از زمین را جهت توسعه تسهیلات شهری تقبل می کنند. از سوی دیگر سود حاصل از توسعه به شکل متناسبی به آنها باز می گردد. در حقیقت اصلاح مجدد زمین، ابزاری است که هزینه های آن از منابع درونی تأمین می گردد.

۳. «حفاظت از حق مالکیت زمین»: طی فرآیند اصلاح مجدد زمین، حق مالکیت پیشین، به قطعات جدید منتقل می شود. بنابراین برخلاف روش تملک و فروش، حق مالکیت طی اجرای پروژه حفظ و بنابراین اجتماع محلی پیشین باقی می ماند.

۴. «مشارکت مالکان»: در پی فراهم آمدن شرایطی جهت توزیع مناسب هزینه و فواید توسعه و حفاظت از حق مالکیت زمین، زمینه مشارکت فعال مالکان نیز در برنامه اصلاح مجدد اراضی فراهم می گردد.

۵. «فرآیندی بی طرف»: پروژه اصلاح مجدد زمین دارای فرآیندی کاملاً شفاف است. در موردی که اجرای توسط

به عبارت دیگر منافع فردی و منافع جمعی، به شکلی متناسب تأمین می گردد. در نمودار بالا فرآیند تأمین هزینه های طرح و انتقال سود ناشی از توسعه نشان داده شده است.

۹- نتیجه گیری و جمع بندی

توجه به جایگاه مدیریت توسعه زمین و استفاده از ابزارهای آن در تدوین طرح های توسعه شهری، موضوع بسیار مهم و شایان توجهی است که تا به امروز در کشور ما، کم و بیش مورد غفلت واقع شده است. این موضوع در خصوص پهنه های توسعه نیافته شهری با توجه به ویژگی ها و الگوی خاص استقرار قطعات زمین و همچنین الگوی مالکیت در این پهنه ها، از اهمیت افزون تری برخوردار است. براساس بررسی های انجام شده و مطالب ارائه شده در این مطالعه، برنامه اصلاح مجدد زمین می تواند به عنوان یک ابزار مدیریت توسعه در پهنه های شهری مورد استفاده قرار گیرد. مهمترین ویژگی هایی که می توان برای برنامه اصلاح مجدد زمین به عنوان یک ابزار مدیریت توسعه زمین، برشمارد به قرار زیر است:

۱. «توسعه همه جانبه همراه با کار بردی وسیع»: اصلاح مجدد زمین اقدامی است در جهت توسعه شهری که در

یک شرکت تعاونی انجام گیرد، مجمع عمومی مالکان برگزار می‌گردد. در موردی که اجرا پروژه توسط دولت محلی انجام گیرد، یک گروه مشورتی به نمایندگی از مالکان جهت پیگیری فرآیند اجرا تشکیل می‌گردد. بنابراین به نظر می‌رسد با استفاده از این ابزار توسعه زمین، می‌توان زمینه افزایش تحقق پذیری طرح توسعه پیشنهادی، در پهنه‌های شهری کشور را فراهم نمود. لازمه استفاده از این ابزار، تدوین بستر قانونی لازم و تعریف جایگاه آن در نظام طرح ریزی شهری کشور است.

منابع

۱. رفیعیان، مجتبی (۱۳۸۹) زمین شهری، کاربری، توسعه: تاملی بر الگوهای نوین برنامه ریزی و مدیریت تغییرات کاربری زمین شهری، ماهنامه منظر، شماره دهم (ویژه نامه نهاد توسعه شهر تهران).
۲. مهدیزاده، جواد و همکاران (۱۳۸۲) «برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)»، شورای انتشارات حوزه معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، چاپ نخست، زمستان ۱۳۸۲.
۳. دوئل، ویلیام (۱۳۷۶) «مفاهیم مالکیت زمین شهری» ترجمه عبدالله کوثری، مجموعه مقالات سیاست زمین شهری، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن، تهران.
۴. ماجدی، حمید (۱۳۷۳) «نکات کلی پیرامون مسائل شهرسازی (نحوه استفاده از زمین)، سیاستهای زمین شهری و ارزیابی سیاستهای زمین شهری در ایران دوره ۱۰ ساله ۶۸-۱۳۵۸»، مجموعه مقالات سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، جلد نخست، تهران، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی.
۵. ——— (۱۳۷۸) مجموعه خلاصه مقالات همایش زمین و توسعه شهری، تهران، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۶. میر علی کنولی، جعفر (۱۳۸۰) «فرایند عرضه زمین و نقش آن در توسعه شهری ایران»، رساله دوره دکترای جغرافیای انسانی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس.
۷. هاشمی، فضل الله (۱۳۷۴) «سیاست زمین و تأثیر آن

در توسعه مسکن»، مجموعه مقالات سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، جلد دوم، تهران، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی.

۸. هرولد، ب، دانکرلی و دیگران (۱۳۷۶) «سیاست زمین شهری» ترجمه عبدالله کوثری، تهران، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن، دفتر برنامه ریزی اقتصاد مسکن.

9. Apostolos Arvanitis, Evangelia Balla (2005) "Cost Action G9 Modeling Real Property Transactions", 8th Workshop and 9th final MC Meeting, Stockholm, 13-15 October 2005.

10. Chapin, Stewart - Kaiser, Edward J (1995) Urban Land use Planning, University of Illinois Press - 1995.

11. Doebele, W.A. Land Readjustment (1982) A Different Approach to Financing Urbanization, Massachusetts: D.C. Health and Company, Lexington Books. 1982.

12. Doebele, A. William (1978) Selected Issues in Urban Land Tenure, Word Bank, Washington D.C

13. Doebele, A. William (1987) Intervening in the Informal Urban Land Supply: Neglected Opportunities. Paper Prepared for a USAID seminar in. 1988- 1987.

14. Dowall, David (1991) the Land Market Assessment, UMP, and No: 4. the World Bank / UNCHS, Washington, D.C

15. Habitat an Urbanizing World (1996) Global Report On Human Settlement 1996, Oxford, University press

16. Habitat (1996) the Relationship Between Under Employment and Unemployment and Shelter Provision, Report of the Executive Director to the Four Tenth Sesion of the Human Settlements, Commission Nairobi

17. Drunkenly (1383) Urban Land Policy: Issues and Opportunities, a World Bank Publication, Oxford University Press. 1983.

18. Kitay, G. M. (1985) Land Acquisition in Developing Countries: Policies and Procedures of the Public Sector, OG&H/Lincoln Institute of Land Policy, Boston. 1985.

19. Müller J?kel (2004) Land Readjustment: A Win -Win Strategy for Sustainable Urban Development, FIG Working Week 2004, Athens, Greece, May 22-27, 2004.

20. Sevkiye Sence Turk (2005) Land readjustment: an examination of its application in



Turkey, Faculty of Architecture, The Department of Urban and Regional Planning, Istanbul Technical University, Turkey, published in Elsevier, Vol. 22, No. 1, p. 29-42, 2005.

21. Wickramaarachchi, Nishani (2003) Land Readjustments as a Land Management Technique For Urban Areas", Paper submitted for the 9th International conference on Sri Lanka Studies, 28th - 30th November 2003, Matara, Sri Lanka.

22. Harvey, D (1975) Political Economy of Urbanization in Advanced Capitalist Societies: The Case of the United States, Beverly Hills

23. Harvey, D (1978) the Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis, International Journal of Urban and Regional Research.1978.

24. Harvey, D (1989) The Condition of Post modernity, Basil Blackwell, Oxford

25. Harvey, J (1996) Urban Land Economics, Macmillan Press. ITD. London.

26. Paul, N (1977) Urban Economics, Macmillan Building and Carrying Series, London

27. Viitanen, K (2001) the Finnish Urban Land Readjustment Procedure in an International Context, In: FIG Working Week 2001, Korea Confederation of Surveyors, Seoul, Korea, 6.-11 May 2001.

28. Yanase, Norihiko (1996) A Theory of Replotting Design in land Readjustment: Adopting land readjustment in Malaysia, with cooperation from the federal Department of Town and country planning (FTCP) Civil IND, Yokohama

29. Yomralioglu, Tahsin (1993) A Nominal Asset Value-Based Approach for Land Readjustments and Its Implementation Using Geographical Formation System, a thesis submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, Department of Surveying University of Newcastle upon Tyne, and June, 1993.

30.<http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/issues-tools/index.html>

31.<http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/resources/glossary.html>

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management

شماره ۲۵ بهار و تابستان ۱۳۸۹
No.25 Spring & Summer

■ ۱۶۸ ■