

# بهینه‌کاوای ابزارها و تجارب سیاست‌گذاری به منظور بهبود حفاظت زمین‌های کشاورزی پیرامون شهرها در ایران

امیر صفایی<sup>۱</sup>، شهرزاد فریادی<sup>۲\*</sup>، مجید شیخ‌محمدی<sup>۳</sup>، اسماعیل صالحی<sup>۴</sup>

۱. دانشجوی دکتری برنامه‌ریزی محیط‌زیست، دانشکده محیط‌زیست، دانشگاه تهران

۲. دانشیار گروه برنامه‌ریزی و مدیریت محیط‌زیست، دانشکده محیط‌زیست، دانشگاه تهران

۳. استادیار دانشکده مهندسی صنایع و سیستم‌ها - دانشگاه تربیت مدرس

۴. دانشیار گروه برنامه‌ریزی و مدیریت محیط‌زیست، دانشکده محیط‌زیست، دانشگاه تهران

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۵/۲/۲۷

تاریخ وصول مقاله: ۱۳۹۴/۹/۷

## چکیده

با توجه به روند پرشتاب تبدیل زمین‌های کشاورزی به کاربری‌های ساخته‌شده پیرامون اغلب شهرهای ایران، ارزیابی سیاست‌های کشور و ارائه راهکارهایی برای بهبود سیاست‌گذاری در این زمینه ضروری است. در این پژوهش، با استفاده از روش تحلیل چارچوب برخی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری عمومی برای مدیریت رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی معرفی می‌شود. سپس، تجارب حفاظتی کشورهای ایالات متحده، کانادا، بریتانیا، هلند و ایران بررسی و با روش تحلیل تطبیقی از نظر متغیرهایی مانند اهداف حفاظت، تفاوت‌های هنجاری مؤثر در سیاست‌گذاری و نحوه استفاده ابزارهای سیاستی مقایسه می‌شود. براساس بینش‌های به‌دست‌آمده از این مقایسه، ضعف‌ها و قوت‌ها و راهکارهای کلی بهبود نظام سیاست‌گذاری ایران برای حفظ زمین‌های کشاورزی اطراف شهرها ارائه می‌شود. براساس نتایج، مهم‌ترین چالش‌های ساختار سیاستی ایران، تخصیص غیرمنصفانه هزینه‌های حفاظت بین ذی‌نفعان، نبود انسجام سیاست‌ها و بی‌توجهی به تأثیر تعاملات ذی‌نفعان در تبدیل زمین‌های کشاورزی است. برای اصلاح این موارد، پیشنهادها زیر ارائه شده است: (۱) توسعه ظرفیت سیاست‌گذاری و ارائه مشوق به مالکان زمین‌های کشاورزی، (۲) تدوین چارچوب سیاست‌گذاری حفاظت زمین‌های کشاورزی شامل اولویت‌ها، استراتژی‌ها و ابزارهای سیاستی، (۳) حل و فصل مناقشات برای ایجاد تعادل بین منافع ذی‌نفعان. مهم‌ترین نقد ساختار مدیریتی ایران، نبود انسجام عملکرد سازمان‌های مسئول است. پیشنهاد می‌شود از طریق ایجاد سازمانی مستقل، مدیریت مسائل مربوط به حفاظت و کاربری زمین تجمیع شود.

## کلیدواژه

ابزارهای سیاست‌گذاری، بهینه‌کاوای، پیرامون شهر، تغییر کاربری، حفاظت زمین‌های کشاورزی.

## ۱. سرآغاز

افزایش امنیت غذایی را فراهم می‌آورند (دهقان، ۱۳۸۵). از جنبه اکولوژیکی، کالاها و خدمات عمومی<sup>۱</sup> مانند تعدیل اقلیم خرد شهری (امیری و همکاران، ۱۳۸۶)، کنترل سیلاب‌ها، بهبود تغذیه و پالایش منابع آب زیرزمینی (Nelson, 1992)، جلوگیری از فرسایش خاک و بیابان‌زایی، به دام‌اندازی کربن و پالایش هوا ارائه می‌کنند.

زمین‌های کشاورزی و باغ‌های پیرامون شهرها، از جنبه‌های اقتصادی، اکولوژیکی و زیباشناختی منافع مهمی برای جامعه دارند که حفاظت از آن‌ها ضروری است. به طوری که از منظر اقتصادی، مزایایی همچون ایجاد درآمد و فرصت‌های شغلی، کوتاه‌کردن چرخه توزیع مواد غذایی و

از دیدگاه زیباشناختی نیز به منزله گونه‌ای از فضاها، باز، بین منظر روستایی و شهری تمایز فضایی ایجاد می‌کنند (Rose, 1984). تبدیل زمین‌های کشاورزی و باغ‌های پیرامون شهرها به کاربری‌های ساخته‌شده شهری، عاملی است که تداوم بهره‌مندی جامعه از منافع یادشده را با چالش مواجه می‌کند. اگر مفهوم کاربری زمین را برگرفته از معنای خاصی بدانیم که استقرار نوع خاصی از ارزش‌ها و فعالیت‌های انسان، به یک محل می‌بخشد، آنگاه می‌توان تبدیل زمین‌های کشاورزی به ساخته‌شده را تحول تدریجی ارزش‌ها و فعالیت‌های کشاورزی و باغی به سایر ارزش‌ها و فعالیت‌های جایگزین و رقیب تفسیر کرد. تبدیل زمین‌های کشاورزی را می‌توان نمونه‌ای از شکست بازار<sup>۲</sup> و ناکامی ساز و کار آن در حفظ محیط‌زیست به شمار آورد. مفهوم شکست بازار بیانگر ناکارآمدی بازار آزاد در تخصیص کالا یا خدمات با کارایی پارتو<sup>۳</sup> است (Bator, 1958). از دیدگاه استراتژیک، این پدیده، پیامد رفتار ذی‌نفعان براساس عقلانیت فردی به جای عقلانیت جمعی است. به این معنا که ترجیح منافع شخصی از سوی برخی ذی‌نفعان، امکان دستیابی به نتیجه بهینه برای تمامی آنان (بهینه پارتو) را از میان می‌برد و از منظر اجتماعی، به سود تعداد اندکی از ذی‌نفعان در برابر زیان اکثر آنان یا جامعه منجر می‌شود.

شکست بازار در حفظ زمین‌های کشاورزی پیرامون شهرها به دو علت رخ می‌دهد: (۱) رشد پراکنده شهری، آثار خارجی محیط‌زیستی<sup>۴</sup> و مالی<sup>۵</sup> ایجاد می‌کند که ساز و کار بازار زمین، بدون سیاست‌گذاری و دخالت‌های برنامه‌ریزانه، قادر به درونی‌کردن هزینه‌ها در ارزش‌گذاری زمین‌های کشاورزی پیرامون شهر نیست (Turnbull, 2004)؛ (۲) چون کالاها و خدمات تولیدشده زمین‌های کشاورزی عمدتاً از نوع عمومی است، بازار آزاد تمایل یا توان قیمت‌گذاری آن‌ها و درونی‌کردن ارزش‌شان را ندارد (Nelson, 1990). از این رو، توسعه‌دهندگان ترجیح می‌دهند برای کسب منافع اقتصادی و شخصی

بیشتر، به استفاده هرچه بیشتر از این منابع در قالب تغییر کاربری آن‌ها روی آورند و هزینه‌های از دست رفتن کالاها و خدمات عمومی تولیدشده از طریق این زمین‌ها را به صورت هزینه خارجی<sup>۶</sup> و پنهان<sup>۷</sup> توسعه، بر جامعه تحمیل کنند (ترنر و همکاران، ۱۳۷۴). همچنین، براساس نظریه پیشنهاد اجاره شهری<sup>۸</sup> که رابطه بین کاربری زمین و ارزش زمین شهری را تبیین می‌کند میزان فاصله از مرکز شهر، عامل تعیین‌کننده مقدار اجاره زمین و در نتیجه توزیع فضایی کاربری‌ها و توسعه فیزیکی شهر است (عابدین درکوش، ۱۳۸۹: ۵۹-۶۴). با حرکت از مرکز شهر به سوی پیرامون، شاهد کاهش قیمت زمین، افزایش اندازه قطعات و کاهش شدت استفاده از زمین هستیم که موجب تمرکز بیشتر کاربری‌های کشاورزی در نواحی پیرامونی شهرها می‌شود. با توسعه شهر به سمت پیرامون، این زمین‌ها در معرض توسعه قرار می‌گیرند و با افزایش تقاضا، قیمت آن‌ها افزایش می‌یابد. در این شرایط، بازار قادر به تفکیک ارزش تولیدی زمین کشاورزی از ارزش سفته‌بازی آن نیست و تفاوت ارزش افزوده ناشی از تبدیل کاربری‌های غیرکشاورزی به شهری، موجب تحریک مالکان برای فروش یا تبدیل آن‌ها می‌شود (Isgin & Forster, 2006). از آنجا که مشروعیت برنامه‌ریزی در گرو حفظ منافع عامه<sup>۹</sup> است (Davidoff & Reiner, 1962)، برنامه‌ریزان می‌توانند برای حفظ منافع ناشی از حفاظت زمین‌های کشاورزی برای جامعه، سیاست‌های اصلاحی زمین را پیشنهاد یا به تدوین آن‌ها کمک کنند. این سیاست‌ها با انجام مداخله اجتماعی، قدرت مالکیت خصوصی را محدود می‌کنند و ساز و کار بازار در خصوص نحوه استفاده از زمین را به گونه‌ای تغییر می‌دهند که تعادل منافع خصوصی و اجتماعی برقرار شود و نقطه بهینه اجتماعی به دست آید (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۹۴). برنامه‌ریزان برای اعمال سیاست‌های زمین، از ابزارهای سیاست‌گذاری عمومی استفاده می‌کنند. ابزارهای سیاست‌گذاری عمومی، مجموعه‌ای از تکنیک‌ها هستند که نهادهای دولتی و

معطوف به توسعه شهرها از جمله تزریق اعتبارات عمرانی، تفویض اختیارات اداری و گسترش دیوان‌سالاری را فراهم کرد. به دنبال این امر، جریان توزیع سرمایه که پیش‌تر از واحدهای کوچک روستایی به شهرهای بزرگ بود معکوس و مناسبات بین روستاها و شهرها در نظام کالبدی-فضایی سرزمین، دچار بی‌تعادلی شد. تمرکز فرصت‌های اشتغال و سرمایه‌گذاری در شهرها موجب افزایش جریان‌های مهاجرتی از روستا به سمت این کانون‌های جدید رشد و توسعه، رشد شتابان شهرنشینی و توسعه کالبدی شهرها شد (رهنمایی، ۱۳۸۸). به طوری که تعداد نقاط شهری ایران طی ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۰ از ۲۰۱ به ۱۳۳۱ عدد رسیده است (مرکز آمار ایران الف، ۱۳۹۰). در این شرایط، پایین‌تر بودن قیمت زمین‌های کشاورزی و باغی نسبت به سایر زمین‌های شهری که عمدتاً ناشی از نوع کاربری و موقعیت مکانی آن‌ها در حاشیه شهرهاست، آن‌ها را به نخستین اهداف توسعه فیزیکی شهرها مبدل می‌کند (پورمحمدی و همکاران، ۱۳۸۷). تلاش برای حفاظت زمین‌های کشاورزی در ایران از دهه ۱۳۵۰ با تدوین قوانین در دو زمینه حمایت و توسعه کشاورزی و مقررات کاربری زمین آغاز شد. با وجود این، نگاهی به تجربه عملی حفاظت در کشور خروجی ناشی از آن که تبدیل مستمر و پرشتاب زمین‌های کشاورزی به ساخته شده بوده (ربیعی و همکاران، ۱۳۸۴؛ خاکپور و همکاران، ۱۳۸۶؛ پورمحمدی و همکاران، ۱۳۸۷؛ روستا و همکاران، ۱۳۹۲)، ضرورت بازنگری در سیاست‌های وضع شده و ارزیابی ضعف‌ها و قوت‌های آن‌ها را نشان می‌دهد.

از این رو در این مقاله، ابتدا برخی از مهم‌ترین و پرکاربردترین ابزارهای سیاست‌گذاری عمومی برای کنترل رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی معرفی می‌شود، سپس با بررسی الگوها و تجارب حفاظتی در پنج کشور ایالات متحده، کانادا، بریتانیا، هلند و ایران، تلاش خواهد شد سیمای متنوع و منسجمی از نحوه به کارگیری ابزارهای سیاست‌گذاری عمومی در این نمونه‌های مطالعاتی

عمومی از طریق آن‌ها قدرت خود را برای حمایت، تأثیرگذاری یا جلوگیری از یک تغییر اجتماعی به کار می‌گیرند (Vedung, 1998: p 21). این ابزارها را می‌توان به سه دسته مدیریت و تملک عمومی<sup>۱۱</sup>، نظارتی<sup>۱۲</sup> و مشوق مبنای<sup>۱۳</sup> تقسیم کرد. تملک و مدیریت عمومی یک دارایی از جمله عرضه زمین شهری از سوی دولت، بر این منطق استوار است که به دلیل عمومی بودن آن و شکست بازار در پاسخگویی به تقاضا برای آن، دخالت مستقیم دولت برای استفاده همگانی از منافع دارایی مذکور ضروری است. ابزارهای نظارتی دارای ماهیتی الزام‌آورند و متضمن نوعی رابطه همراه با اعمال اقتدار حاکمیتی بین دولت به‌منزله نظارت‌کننده و افراد و گروه‌های نظارت‌شونده است (Stone, 1982). این ابزارها، عمدتاً به وسیله اقدامات تنبیهی بازدارنده یا تهدید به استفاده از این اقدامات پشتیبانی می‌شوند. ابزارهای مشوق مبنای نیز با تخصیص دادن منابع پولی و غیرپولی به افراد یا گرفتن این منابع از آن‌ها، سعی در تغییر رفتار گروه هدف دارند. ویژگی بارز این ابزارها آن است که افراد یا گروه‌های هدف را به طور مستقیم و الزام‌آور به انجام کاری و انمی‌دارد. به دلیلی پیوستگی بین مسئله کنترل رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی، در این مقاله ابزارهای سیاستی که در هر دو این حوزه‌ها تدوین و بسط یافته است بررسی می‌شود.

کشاورزی از دیرباز از مهم‌ترین عناصر سازنده سیمای سرزمین ایران بوده و نقش اساسی در اقتصاد محلی و ملی آن داشته است. اکتشاف نفت در ایران در قرن ۱۹، تغییرات مهمی در ساختار اقتصاد سیاسی کشور پدید آورد. در پی این امر، به تدریج اتکای دولت به درآمد مازاد حاصل از فروش نفت افزایش یافت و افزایش قابل ملاحظه منابع مالی دولت موجب ایجاد نظام اجتماعی شهرمحور، نظام سیاسی-اداری متمرکز و تبدیل دولت به متولی و بازیگر اصلی توسعه منطقه‌ای و ملی شد. چنین تغییری به‌ویژه در دوره پس از اصلاحات ارضی، زمینه اجرای سیاست‌های

ترسیم شود. آنگاه با تکیه بر بینش‌های به‌دست‌آمده از موارد یادشده و استفاده از روش تحلیل تطبیقی، سیاست‌های به‌کار گرفته‌شده در ایران و سایر کشورهای یادشده مقایسه می‌شود. با الگوبرداری از این بینش‌ها، ضعف‌ها و قوت‌ها و راهکارهای کلی بهبود سیاست‌گذاری حفاظت زمین‌های کشاورزی ایران در مقیاس پیرامون شهرها<sup>۱۴</sup> پیشنهاد خواهد شد. شایان یادآوری است که به منظور تحلیل داده‌های مرتبط با ابزارهای سیاستی و تجارب حفاظتی کشورها و در نهایت ارائه پیشنهادها برای بهبود سیاست‌گذاری ایران از روش تحلیل چارچوب بهره‌گرفته شده است. علت انتخاب مقیاس مورد اشاره این است که به نظر می‌رسد بخش مهمی از تغییرات کاربری کشاورزی به ساخته‌شده در این مناطق رخ می‌دهد. زیرا اولاً این مناطق، زون‌های انتقال بین شهر و حومه آن و در نتیجه محل اختلاط، برخورد و تبادل کاربری‌های ساخته‌شده و کشاورزی‌اند (Griffiths, 2010). ثانیاً همان‌طور که در توضیح علل تبدیل کاربری از دیدگاه نظریه پیشنهاد اجاره شهری بیان شد، قیمت پایین‌تر این زمین‌ها و فرارگرفتن آن‌ها در نقاط گسترش شهر به پیرامون، پتانسیل تبدیل آن‌ها به کاربری‌های شهری را افزایش می‌دهد. براساس تحلیل داده‌های مربوط به پژوهش‌های مرتبط با مدیریت رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی در دنیا و ایران از طریق روش تحلیل چارچوب، به نظر می‌رسد از منظر تقسیمات قانونی ایران (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴)، مفهوم پیرامون شهر بر بخش‌هایی از حریم شهر و محدوده قانونی آن که مجاور و در ارتباط با یکدیگرند صدق می‌کند.

## ۲.۱. مبانی نظری

بحث در خصوص ماهیت نظری این پژوهش، نیازمند تبیین ویژگی‌های چارچوب‌های نظری به‌طور کلی و چارچوب‌های سیاست‌گذاری به‌طور خاص، تحلیل معرفت‌شناسانه جایگاه هر یک از این دو در نظام دانشی و

نحوه رابطه بین نظریات و سیاست‌هاست. از منظر معرفت‌شناختی، چارچوب نظری با نظریه یا یک مدل متفاوت است. مدل‌ها، مؤلفه‌های یک سیستم و ارتباطات متقابل میان آن‌ها را نشان می‌دهند و مرتبط با مقیاس مکانی و زمانی خاص یک سیستم‌اند. نظریه‌ها نیز روابط بین واقعیات و پدیدارها را در سطحی عمومی تبیین می‌کنند. در مقابل، چارچوب‌های نظری، ساختاری سلسله‌مراتبی دارند و مجموعه‌ای از عوامل را برای انواعی از سیستم‌ها در مقیاس‌های متعدد نظم می‌دهند. این چارچوب‌ها، ساختاری را که مدل‌ها می‌توانند به خود بگیرند پیشنهاد می‌دهند و متغیرهایی را که می‌توانند در ساختار مدل‌ها قرار گیرند تعیین می‌کنند. همچنین با ترکیب نظریات و مفاهیم گوناگون موجود در یک حوزه یا چندین حوزه مختلف دانشی، ارتباط و پیوستگی آن‌ها را درون مجموعه بزرگ‌تر نشان می‌دهند (پیکت و همکاران، ۱۳۸۸). در خصوص جایگاه چارچوب‌های سیاست‌گذاری در نظام دانشی، باید گفت که سلسله‌مراتب نظریه‌پردازی در علوم اجتماعی، از سطح فرانظریه (فلسفی) که دربردارنده مباحث هستی‌شناسانه، معرفت‌شناسانه و روش‌شناسانه می‌شود، آغاز و به سطح نظریه و در نهایت سطح سیاست‌گذاری منتهی می‌شود (چرنوف، ۱۳۸۸). چارچوب‌های سیاست‌گذاری که در سطح سوم جای می‌گیرند، دربردارنده موضوعات خرد و معطوف به وقایع و رخداد‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و غیره‌اند. این چارچوب‌ها می‌توانند از درون نظریه‌های روش‌شناسی یا نظریه‌های کلان سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و غیره استخراج شوند یا با آن‌ها مرتبط باشند. چارچوب‌های سیاست‌گذاری، معطوف به عمل‌اند؛ بدین معنا که براساس نظریه‌های هنجاری، راهکارهای مداخله حاکمیتی را برای یک یا چند مسئله اجتماعی تدوین می‌کنند و همچون گفتمانی مسلط بر دستگاه‌های اداری و مدیریتی کشورها سایه می‌افکنند. از این رو چارچوب‌های مورد اشاره، به‌منزله حلقه اتصال بین اندیشه‌های بنیادین نظری و سیاست‌های معطوف به عمل

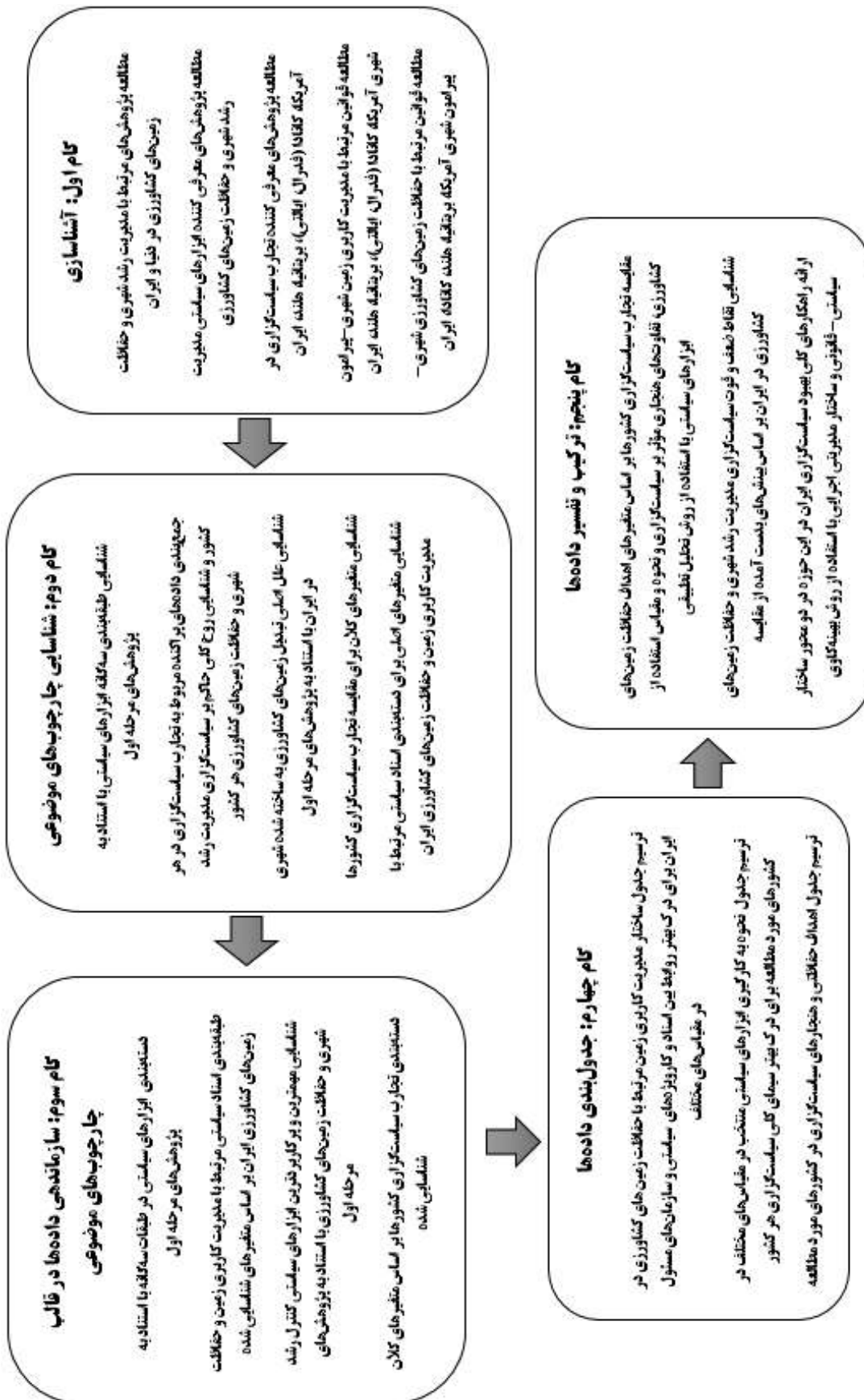
جداول، درک کلی به دست آمده از داده‌ها شناسایی و از این طریق داده‌ها ترکیب و تفسیر می‌شوند. این امر شامل، تعریف مفاهیم، تبیین ارتباط بین آن‌ها، مشخص کردن ماهیت پدیده مورد تحقیق و ارائه پیشنهادهاست (Strivastava & Thomson, 2009).

همان‌طور که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، با استفاده از مطالب بیان‌شده پیرامون روش تحلیل چارچوب نحوه انجام تحقیق حاضر در قالب مراحل معرفی شده توضیح داده می‌شود. ابتدا به منظور جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز، متون پژوهشی، گزارش‌های اجرایی و اسناد سیاستی مطالعه و خلاصه برداری شد. از جمله مراجع مورد مطالعه و استناد می‌توان به پژوهش‌های مرتبط با مدیریت رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی در دنیا و ایران، پژوهش‌هایی که به معرفی، نقد و تحلیل ابزارهای سیاستی مدیریت رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی و سوابق اجرایی می‌پردازد، پژوهش‌های معرفی‌کننده تجارب سیاست‌گذاری در امریکا، کانادا، بریتانیا، هلند، ایران، قوانین مرتبط با مدیریت کاربری زمین و حفاظت زمین‌های کشاورزی شهری - پیرامون شهری امریکا، کانادا، بریتانیا، هلند و ایران اشاره کرد. برای نمونه، اسناد قانونی و برنامه‌های اجرایی ایران در این حوزه‌ها همراه سازمان‌های مسئول و کارویژه‌های اجرایی آن‌ها استخراج شد. شایان یادآوری است که نام و نمایه پژوهش‌ها و اسناد سیاستی مورد اشاره در قسمت‌هایی مانند مواد و روش‌ها، جدول ۱ و فهرست مراجع موجود است. در گام دوم، برای طبقه‌بندی داده‌های فراوان و پراکنده مطالعه‌شده، چارچوب‌های موضوعی یا درون‌مایه‌های کلیدی تحقیق استخراج شد. از جمله با استناد به پژوهش‌های معرفی‌کننده ابزارهای سیاستی و تجارب سیاست‌گذاری کشورها، سه دسته کلی مدیریت و تملک عمومی، نظارتی و مشوق مبنای طبقه‌بندی ابزارهای سیاستی شناسایی شد. با مرور پژوهش‌های مرتبط با مدیریت رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی در دنیا و ایران، علل و نیروهای محرکه تبدیل زمین‌های کشاورزی به ساخته‌شده شهری در ایران شناخته شد.

اجتماعی، صرفاً خاصیتی توصیفی ندارند، بلکه دارای ویژگی هنجاری نیز هستند (اشتریان، ۱۳۹۱). با توجه به مطالب بیان‌شده، چارچوب پژوهشی این مقاله از آن جهت نظری است که مفاهیم و نظریات حوزه‌های گوناگون دانشی از جمله اقتصاد و سیاست‌گذاری عمومی در مسئله حفاظت زمین‌های کشاورزی را سازماندهی می‌کند. همچنین، به این دلیل می‌توان آن را چارچوب سیاستی دانست که به دنبال تعیین اولویت‌های سیاست‌گذاری، ارائه راهکار مداخله اجتماعی و پیوند دادن نظر و عمل در این مسئله است.

## ۲. مواد و روش تحقیق

تحلیل چارچوب، روشی برای تحلیل داده‌های کیفی در پژوهش‌های کاربردی است. رویکرد سلسله‌مراتبی این روش، به پژوهشگر امکان می‌دهد حجم داده‌های فراوان تولیدشده در پژوهش کیفی را براساس مفاهیم و درون‌مایه‌های کلیدی طبقه‌بندی و به صورت منظم تحلیل کند (Smith & Firth, 2011). این روش دارای ۵ مرحله است؛ در مرحله نخست که به آشناسازی موسوم است، پژوهشگر از طریق مطالعه اسناد مرتبط با موضوع تحقیق و بررسی ارتباط آن با اهداف تحقیق، به ایده‌های کلی و کلیدی دست می‌یابد. در مرحله دوم یعنی شناسایی چارچوب موضوعی، پژوهشگر از طریق قضاوت در خصوص تناسب و تشابه ایده‌های به دست آمده، آن‌ها را در گروه‌های موضوعی متشکل از ایده‌های مشابه (درون‌مایه‌ها) طبقه‌بندی می‌کند. در مرحله بعدی که نمایه‌سازی نام دارد، محقق داده‌ها را بررسی و تحلیل می‌کند تا درک کند که هر بخش از داده‌ها در کدام یک از درون‌مایه‌ها یا چارچوب‌های موضوعی تعریف شده جای می‌گیرند. مرحله چهارم یا جدول‌بندی، به نمایش داده‌های نمایه‌سازی‌شده در جداول توصیفی اختصاص دارد تا بدین طریق ارتباطات بین داده‌ها و مفاهیم با یکدیگر به شکل بهتری آشکار شوند. سرانجام در گام آخر با مرور



و تحلیل آن‌ها نوشته شده باشد معیارهایی بود که نگارندگان براساس آن به این انتخاب مبادرت ورزیدند. شایان یادآوری است که نقد و بیان ضعف‌ها و قوت‌های ابزارهای مورد اشاره که در برخی موارد آورده شده، با استناد و ارجاع به مراجع مطالعه و معرفی شده بوده است. در این گام از تحقیق، اسناد سیاستی مرتبط با مدیریت کاربری زمین و حفاظت زمین‌های کشاورزی ایران براساس متغیرهایی که در مرحله پیشین به آن اشاره شد دسته بندی شد. علاوه بر این، تجارب سیاست‌گذاری کشورها براساس مقیاس‌های چهارگانه کاربرد ابزارها (ملی، استانی، ناحیه‌ای و شهری) و نوع و ماهیت ابزارهای به کار گرفته شده در هر مقیاس طبقه بندی شد. انتخاب این مقیاس‌های چهارگانه و کاربرد هر ابزار در هر مقیاس، با استناد مستقیم به خود مراجع معرفی کننده ابزارها و تجارب سیاستی صورت گرفت. در گام چهارم، برای درک بهتر نتایج طبقه بندی‌های انجام شده روی داده‌ها در مرحله سوم، جداول و نمودارهای مفهومی ترسیم شد. از جمله آن‌ها می‌توان جدول ۱ (ساختار مدیریت کاربری زمین مرتبط با حفاظت زمین‌های کشاورزی در ایران)، جدول ۲ (نحوه به کارگیری ابزارهای سیاستی منتخب در مقیاس‌های مختلف در کشورهای مورد مطالعه) و جدول ۳ (اهداف حفاظتی، هنجارهای سیاست‌گذاری و میزان کاربرد ابزارهای سیاستی در کشورهای مورد مطالعه) را برشمرد. در نهایت در گام آخر تحقیق، ترکیب و تفسیر داده‌ها به منظور ارائه راه‌حل‌های کلی انجام شد. از این رو، با استفاده از روش تحلیل تطبیقی، تجارب سیاست‌گذاری کشورها براساس متغیرهای اهداف حفاظت زمین‌های کشاورزی، تفاوت‌های هنجاری مؤثر در سیاست‌گذاری و نحوه، مقیاس و میزان استفاده از ابزارهای سیاستی مقایسه شد. تحلیل تطبیقی عبارت است از توصیف و تبیین شباهت‌ها و تفاوت‌های شرایط یا پیامدها در بین واحدهای اجتماعی بزرگ مقیاس مانند مناطق، ملت‌ها، جوامع و فرهنگ‌ها. در حوزه علوم سیاست‌گذاری، روش تطبیقی شیوه‌ای است که به صورت

داده‌های پراکنده مربوط به تجارب سیاست‌گذاری در هر یک از پنج کشور مورد مطالعه، جمع‌بندی و سیمای کلی سیاست‌گذاری مدیریت رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی هر کشور شناسایی شد. همچنین، با مرور و جمع‌بندی مجدد تمامی مراجع ذکر شده، مقایسه شباهت‌ها و تفاوت‌های موجود بین تجارب و یافتن فصل‌های مشترک بین آن‌ها، متغیرهای کلان برای مقایسه تجارب سیاست‌گذاری کشورها شامل اهداف حفاظت زمین‌های کشاورزی، تفاوت‌های هنجاری مؤثر در سیاست‌گذاری (مانند موضوع حق توسعه زمین) و نحوه و مقیاس استفاده از ابزارهای سیاستی شناسایی شد. همچنین، با بررسی و مقایسه ماهوی و موضوعی قوانین و اسناد سیاستی ایران در زمینه مدیریت کاربری زمین و حفاظت زمین‌های کشاورزی، متغیرهای موضوعی اصلی لازم برای طبقه‌بندی آن‌ها شناخته شد که از جمله آن‌ها می‌توان ماهیت اسناد، تسلسل تاریخی آن‌ها، مقیاس و سازمان مسئول اجرا را نام برد.

در گام سوم، داده‌های جمع‌آوری شده در قالب چارچوب‌های موضوعی و درون‌مایه‌های کلیدی شناخته شده طبقه بندی شدند. بدین صورت که با استناد به پژوهش‌های مرجع مورد مطالعه، ابزارهای سیاستی در طبقات سه‌گانه گروه بندی شدند. زیرروش‌های ابزارهایی مانند زون بندی کشاورزی، مالیاتی و گرانت نیز به همین روش در چارچوب ابزار اصلی دسته بندی شدند که در تصاویر ۲ و ۳ مشاهده می‌شوند. با توجه به تنوع و فراوانی ابزارهای سیاستی در گروه‌های مشوق مبنای نظارتی و با در نظر گرفتن محدودیت برای ارائه مطالب گسترده مذکور در فرمت مقاله، نگارندگان با بررسی و مقایسه تکمیلی مراجع معرفی کننده ابزارها و تجارب سیاستی، مهم‌ترین و پرکاربردترین ابزارهای سیاست‌گذاری را برای معرفی در مقاله انتخاب کردند. اینکه ابزارها در پژوهش‌های بیشتری مورد استناد قرار گرفته باشند، تجربه اجرایی بیشتری در خصوص آن‌ها وجود داشته باشد و مقالات بیشتری در نقد

## ۱.۲. ابزارهای سیاستی نظارتی برای کنترل رشد

### شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی

**الف:** الزام به برنامه‌ریزی<sup>۱۶</sup> ابزاری است که سازمان‌های دولتی در مقیاس‌های مختلف را به تهیه و تصویب برنامه‌های جامعی برای راهبری تصمیمات مرتبط با کاربری زمین ملزم می‌کند (Bengston, et al., 2004). در حال حاضر این ابزار در نیمی از ایالات و برخی بخش‌های آمریکا به اجرا درمی‌آید (Nelson & Duncan, 1995).

**ب: کمربند سبز:** فضای فیزیکی شامل زمین‌های کشاورزی و سایر انواع فضاها باز است که پیرامون شهر قرار می‌گیرد و به‌منزله مانع فیزیکی دائمی، از توسعه پراکنده جلوگیری می‌کند. اجرای چنین طرحی، معمولاً از طریق خرید حق توسعه یا تملک عمومی زمین‌های موردنیاز صورت می‌گیرد، اگرچه ممکن است گاهی با اجبار و محدودسازی مالکیت خصوصی نیز اجرا شود (Bengston, et al., 2004). این شیوه در ایالات متحده کمتر به کار گرفته شده، اما در کشورهایی مانند انگلیس (Hall, 1973) و کانادا (Pond, 2009) بیشتر معمول بوده است.

**ج: مرز رشد شهری<sup>۱۷</sup>** برخلاف کمربند سبز، فضای فیزیکی نیست، بلکه خط تقسیم فرضی است که بین شهر و نواحی روستایی ترسیم می‌شود تا مانع توسعه شهر به سمت آن‌ها شود. نواحی داخل مرز به کاربری‌های شهری و نواحی خارج آن به کاربری‌های روستایی تخصیص داده می‌شود (Bengston, et al., 2004). از زون‌بندی کشاورزی، تشویق به توسعه فشرده و سایر ابزارهای نظارتی به‌منزله مکمل این ابزار استفاده می‌شود. بیش از ۱۰۰ شهر و بخش آمریکا در مقیاس محلی و ناحیه‌ای از این ابزار استفاده کرده‌اند (Staley & Mildner, 1999). همچنین، ایالات اورگون (Sullivan & Eber, 2010)، تنسی و واشنگتن آمریکا، آن را در مقیاس کل ایالت به کار گرفته‌اند.

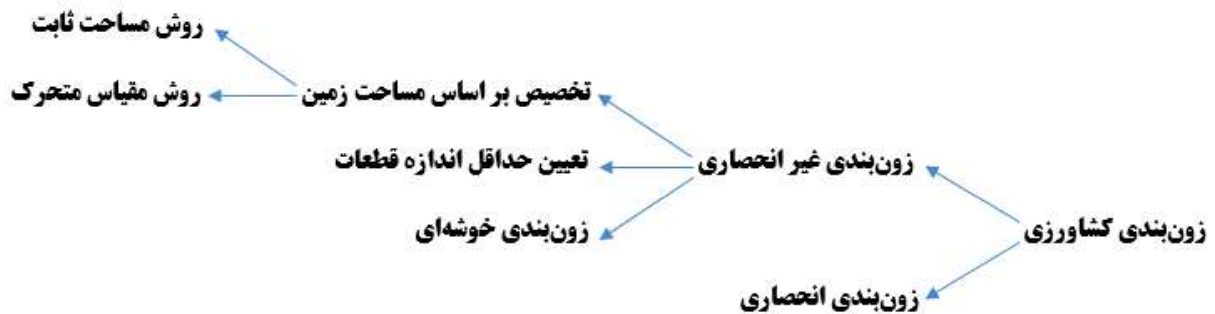
**د: مرز خدمات شهری<sup>۱۸</sup>** مرز فرضی است که پیرامون شهر یا ناحیه کلان‌شهری ترسیم شده است و محدوده‌ای را

نظام‌مند تلاش می‌کند با ارائه مدارک تجربی، واقعیت‌های سیاستی را در بین چند سوژه مقایسه کند. پژوهش‌های تطبیقی به دو شیوه مطالعه کمی و کیفی دنبال می‌شود. در روش کیفی پژوهشگر قصد دارد از مقایسه واقعیت‌های کلان در سوژه‌های مورد مطالعه، برای نظریه‌پردازی یا ارائه مدل‌ها و الگوهای کلی استفاده کند (غفاری، ۱۳۸۸). در تحقیق حاضر نیز براساس بینش‌های به‌دست‌آمده از مقایسه تجارب کشورها، ضعف‌ها و قوت‌های سیاست‌گذاری مدیریت رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی در ایران شناسایی شد. آنگاه راهکارهای کلی بهبود سیاست‌گذاری ایران در این حوزه در دو محور ساختار سیاستی - قانونی و ساختار مدیریتی - اجرایی با استفاده از روش بهینه‌کاوی<sup>۱۵</sup> ارائه شد. به عبارت دیگر، با استفاده از شاخص‌های قابل مقایسه تعریف‌شده، عملکرد سوژه مورد مطالعه (ایران) در موضوع حفاظت زمین‌های کشاورزی و مدیریت رشد شهری با نمونه‌های موفق در آن حوزه مقایسه شد تا از بینش‌های به‌دست‌آمده برای بهبود عملکرد سوژه استفاده شود (Jenkins & Hine, 2003).

با توجه به مطالب بیان‌شده، در این بخش، ابتدا برخی از مهم‌ترین و پرکاربردترین ابزارهای سیاست‌گذاری عمومی برای کنترل رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی پیرامون شهر معرفی می‌شود. برخلاف مدیریت و تملک عمومی زمین، که ابزاری منفرد با تعریفی مشخص است و پیش‌تر به آن اشاره شد، ابزارهای نظارتی و مشوق مبنای مجموعه متنوع و متفاوتی از ابزارها هستند که هر یک باید جداگانه تشریح شوند. بنابراین، در این قسمت انواع ابزارهای نظارتی و مشوق مبنای معرفی و مرور می‌شود. سپس، تجارب حفاظتی کشورهای ایالات متحده، کانادا، بریتانیا، هلند و ایران مرور و نحوه به‌کارگیری ابزارهای سیاست‌گذاری عمومی در این نمونه‌های مطالعاتی بیان می‌شود.



روش‌های زون‌بندی کشاورزی نشان داده شده است که به دو دسته کلی زون‌بندی غیرانحصاری<sup>۱۹</sup> و انحصاری<sup>۲۰</sup> تقسیم می‌شوند. در هر دو نوع، ابتدا نواحی ویژه کشاورزی مشخص، سپس زون‌بندی انجام می‌شود. زون‌بندی غیرانحصاری، به سه شیوه تعیین حداقل اندازه قطعات<sup>۲۱</sup>، تخصیص براساس مساحت زمین<sup>۲۲</sup> و زون‌بندی خوشه‌ای<sup>۲۳</sup> صورت می‌گیرد. در روش تعیین حداقل اندازه قطعات، با وضع استاندارد تفکیک زمین، از ایجاد قطعات بزرگ در نواحی روستایی حمایت می‌شود تا بدین وسیله مطلوبیت این نواحی برای رشد پراکنده شهری کاهش یابد. ایده مفروض در این روش آن است که هرچه اندازه قطعات زمین بزرگ‌تر باشد، مطلوبیت آن برای کاربری مسکونی کمتر می‌شود و قابلیت تولید کشاورزی در آن افزایش می‌یابد (Duncan 1995 & Nelson, ).



شکل ۲. انواع روش‌های زون‌بندی کشاورزی (منبع: نگارندگان)

باید به مقدار حداقل مجاز باشد. در زون‌بندی خوشه‌ای نیز کل تراکم مسکونی مجاز برای هر قطعه زمین مشخص می‌شود. با این تفاوت که به جای توزیع آن در تمام سطح زمین، مالک باید تمام آن را به صورت فشرده و کنار هم ایجاد و از توسعه به سایر بخش‌ها خودداری کند (American Farmland Trust, 1997). در روش زون‌بندی انحصاری، براساس عواملی مانند کیفیت خاک یا ویژگی‌های مکانی، پهنه‌ای از زمین‌ها انتخاب و به منزله زون کشاورزی تعیین می‌شود. تنها کاربری مجاز در این زون‌ها، کشاورزی است و از انجام فعالیت‌های

که نباید خدمات شهری مانند آبرسانی یا فاضلاب به خارج از آن تخصیص داده شود مشخص می‌کند. آنگاه به زمین‌های قرارگرفته در خارج این مرز، مجوز توسعه داده نمی‌شود (Bengston, et al., 2004). این ابزار معمولاً همراه مرز رشد شهری به کار گرفته می‌شود و بخش ساکرامنتو ایالت کالیفرنیا آمریکا نمونه‌ای از آن است (Staley & Mildner, 1999).

ه: **زون‌بندی کشاورزی:** این روش در آمریکا در مقیاس‌های ایالتی، ناحیه‌ای و شهری استفاده شده و رایج‌ترین ابزار غیرمالیاتی حفاظت زمین‌های کشاورزی به‌خصوص در مقیاس شهری بوده است (US National Agricultural Lands Study 1981)، زیرا حتی در مکان‌هایی که با فشار زیاد توسعه مواجه بوده‌اند، کارایی مناسبی داشته است (Cordes, 2001). در شکل ۲، انواع

میزان این بزرگی نسبی است و به شرایط محلی و بازار زمین در منطقه موردنظر بستگی دارد، اما باید حداقل اندازه زمین موردنیاز برای اجرای کشاورزی صنعتی را تأمین کند. این ابزار در بیش از ۲۲ ایالت آمریکا به کار گرفته شده (Nelson, 1990)، اما از موفق‌ترین نمونه‌های اجرای آن در ایالت اورگون بوده است (Sullivan & Eber, 2010). در تخصیص براساس مساحت زمین، به جای تمرکز بر اندازه قطعات زمین، تعداد سازه‌های غیرکشاورزی که مالک مجاز است ایجاد کند، تعیین می‌شود. تعداد این سازه‌ها به اندازه قطعه زمین کشاورزی بستگی دارد و اندازه خود سازه نیز

بسته نگه داشتن سیستم شهر به کار می‌رود تا توسعه‌های جدید را به سمت مناطق شهری کنونی هدایت کند. بدین ترتیب که توسعه در نواحی یادشده مشمول دریافت کمک هزینه، وام و تخفیف در عوارض ساخت و مالیات می‌شود (Bengston, et al., 2004). ایالت مریلند امریکا (Gillham, 2002) و ایالت اونتاریو کانادا (Ontario Ministry of Municipal Affairs & Housing, 2015) نمونه‌هایی از اجرای این روش‌اند. این ابزار در ایالات متحده، در مقیاس محلی نیز استفاده شده است (Bengston, et al., 2004).

**ج: مشوق‌ها و بازدارنده‌های مالیاتی:** شکل ۳ انواع ابزارهای سیاستی مالیاتی، کنترل رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی را نشان می‌دهد. این ابزارها، به دو دسته کلی مالیات بر دارایی<sup>۲۷</sup> و مالیات بر بازده نقدی سرمایه<sup>۲۸</sup> تقسیم می‌شوند. مالیات بر دارایی، دریافتی است که دولت براساس درصدی از ارزش بازاری زمین یا ارزش خدمات شهری ارائه‌شده به آن برآورد و از مالک اخذ می‌کند. معمولاً برای محدودکردن توسعه شهری در نواحی پیرامون شهر، هنگام محاسبه این نوع مالیات، هم ارزش بالفعل این زمین‌ها برای کاربری موجود و هم ارزش بالقوه آن‌ها برای تبدیل به کاربری شهری محاسبه می‌شود (Nelson, 1990). در شرایط نبود تخفیف مالیاتی، مالکان زمین‌های کشاورزی پیرامون شهر نیز باید مالیات ناشی از ارزش توسعه‌ای زمین خود را پردازند. این امر هزینه دوجوانی بر آن‌ها تحمیل می‌کند و به جای بازدارندگی آن‌ها را به سمت تبدیل زمین‌های خود سوق می‌دهد. به استناد منطقه یادشده، برای تشویق مالکان به حفظ کاربری کشاورزی زمین پیرامون شهر، ممیزی مالیاتی زمین فقط براساس ارزش آن برای کاربری کشاورزی انجام شده است و ارزش بالقوه آن برای تبدیل به کاربری شهری محاسبه نمی‌شود. به این ترتیب در این روش که به ارزیابی ترجیحی مشهور است، مالکان زمین‌های کشاورزی، مالیات کمتری از مالکان زمین‌های شهری می‌پردازند (Nelson, 1990).

غیرکشاورزی در داخل آن‌ها جلوگیری می‌شود (American Farmland Trust, 1997). معمولاً برای کاهش ارزش سفته‌بازی و افزایش ارزش تولیدکنندگی زمین‌های کشاورزی، از زون‌بندی غیرانحصاری نیز به‌منزله مکمل زون‌بندی انحصاری استفاده می‌شود. بدین ترتیب که ابتدا زون‌های انحصاری مشخص و پیرامون آن نواحی بافری ایجاد می‌شوند که در آن روش، تعیین حداقل اندازه قطعات اعمال می‌شود (Nelson, 1990). زون‌بندی انحصاری، به صورت وسیعی در مقیاس محلی در امریکا استفاده و در دو ایالت اورگون و هاوایی نیز در مقیاس کل ایالت اجرا شده است (Bengston, et al., 2004). ایجاد ذخیره‌گاه‌های زمین کشاورزی در ایالت بریتیش کلمبیا کانادا (British Columbia Agricultural Land Commission, 2002) از دیگر تجارب اجرای آن است. زون‌بندی کشاورزی باید به‌منزله جزئی از یک برنامه جامع مدیریت رشد شهری به کار گرفته شود و از ابزارهای مرز رشد شهری و سیاست‌های توسعه فشرده و متراکم به‌منزله مکمل آن استفاده شود (Cordes, 2001).

## ۲.۲. ابزارهای سیاستی مشوق مینا برای کنترل رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی

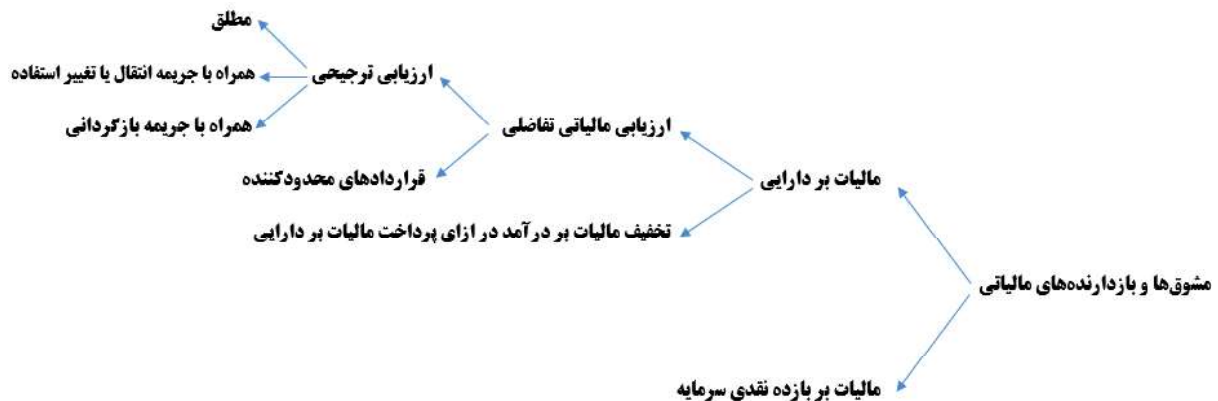
**الف: عوارض آثار توسعه<sup>۲۴</sup>:** نوعی مالیات غیرمستقیم<sup>۲۵</sup> است که بابت ساخت و ساز جدید از توسعه‌دهندگان دریافت و برای تأمین منابع مالی لازم برای توسعه زیرساخت‌ها و خدمات شهری مصرف می‌شود (Burge, 2014). برنامه‌ریزان می‌توانند با افزایش عوارض در نواحی که زیرساخت‌های عمومی شهری کمتری در آن‌ها وجود دارد و در عوض کاهش عوارض در مناطق دارای زیرساخت‌های بیشتر، توسعه‌های شهری را از پیرامون شهر دور و به سمت نواحی شهری موجود هدایت کنند (Nelson & Duncan, 1995).

**ب: مشوق‌های توسعه مجدد و ساخت فضاهای خالی<sup>۲۶</sup>:** به‌منزله مکملی برای افزایش کارآمدی سیاست‌های

زمین یعنی ارزش توسعه‌ای آن که موجب ایجاد حقی خاص برای مالک می‌شود تکیه می‌کند. دولت می‌تواند با استفاده از ساز و کارهای مشخصی، در قبال اعطای امتیازاتی به مالک زمین کشاورزی، حقوق توسعه وی را کسب و به استناد حق ارتفاقی حفاظت<sup>۳۱</sup> محدودیت توسعه برای آن زمین وضع کند. به همین دلیل ماهیت این روش را ایجاد تعادل بین منافع مالکان و جامعه دانسته‌اند (Miller & Krieger, 2004). تملک حقوق توسعه به دو شیوه انتقال حقوق توسعه<sup>۳۲</sup> یا خرید حقوق توسعه<sup>۳۳</sup> صورت می‌گیرد. در روش انتقال حقوق توسعه، با انعقاد قرارداد منع توسعه و انتقال حق ارتفاقی دائمی حفاظت به دولت، حق توسعه در زمین کشاورزی از مالک سلب می‌شود. در عوض به وی اجازه داده می‌شود که این حق را شخصاً در نواحی مشخص شده برای توسعه شهری استفاده کند یا برای منظور یادشده به توسعه‌دهندگان بفروشد. این روش تاکنون در دو مقیاس محلی و ناحیه‌ای در ایالات متحده اجرا شده است (Bengston, et al., 2004). اقتصاددانان برای افزایش کارآمدی این روش، ایجاد بازار تجارت حقوق توسعه را برای فراهم کردن امکان خرید و فروش این حقوق، پیشنهاد می‌کنند (Thorsnes & Simons, 1999) که نمونه‌ای از آن در نیویورک امریکا (Richards, 1972) اجرا شده است. دیگر روش تملک حقوق توسعه، خرید آن‌هاست. بدین ترتیب که مالک به طور داوطلبانه، حق توسعه خود بر زمینش را به دولت می‌فروشد یا آن را با امتیازی خاص مانند تخفیف مالیاتی مبادله می‌کند. در قبال این خرید، دولت با استناد به حق ارتفاقی حفاظت، توسعه و تفکیک آن زمین را ممنوع می‌کند. البته مالک اجازه ایجاد حداقل توسعه با زون‌بندی مشخص برای استفاده شخصی را خواهد داشت، به شرطی که ساخت و ساز مذکور، قابلیت کشاورزی زمین را در بلندمدت کاهش ندهد. بدین ترتیب مالکیت او بر آن زمین حفظ می‌شود و وی می‌تواند آن را با کاربری حفاظتی مشخص شده استفاده کند یا حتی به فروش رساند (Bengston, et al., 2004).

گونه دیگری از ارزیابی ترجیحی که در مدیریت رشد شهری به کار گرفته شده، مالیات بر دارایی انباشته<sup>۳۴</sup> است. در این نوع مالیات، از درآمدها یا دارایی‌های انباشته مانند زمین‌های ساخته‌نشده، نسبت به درآمدها و دارایی‌هایی که توزیع شده و به جریان انداخته می‌شوند، مالیات بیشتری گرفته می‌شود. از این ابزار نیز برای تشویق به توسعه مجدد، ساخت فضاهای خالی و کاهش ارزش سفته‌بازی زمین‌های خالی (احتکار و نگهداری زمین به منظور افزایش قیمت آن) در نواحی رشد شهری استفاده می‌شود (Gihring, 1999). تجارب به کارگیری این ابزار در ایالت پنسیلوانیای امریکا نشان‌دهنده کارایی آن برای تجدید حیات هسته مرکزی شهر است (Hartzok, 1997). به منظور جلوگیری از سوءاستفاده از مشوق‌های مالیاتی، در قالب روش‌های تکمیلی که در شکل ۳ نشان داده شده است، جریمه‌های بازدارنده‌ای برای تخلف مالکان زمین در نظر گرفته می‌شود (Nelson, 1990). اخذ مالیات از بازده نقدی سرمایه از جمله ابزارهای مالیاتی بازدارنده است. در این روش که در ایالات ورمانت و کانتیکت امریکا رایج است، برای کاهش ارزش سفته‌بازی زمین، بر بازده نقدی ناشی از فروش زمین‌هایی که تا ۶ سال پس از خرید اولیه فروخته یا معاوضه می‌شوند، مالیات وضع می‌شود. بازده نقدی زمین، اختلاف بین قیمت فروش زمین و بهای تمام‌شده برای خرید اولیه آن از سوی مالک است. هرچه فاصله خرید اولیه تا فروش زمین کمتر باشد، مقدار مالیات افزایش و در مقابل پس از گذشت زمان مشخصی از خرید اولیه (مثلاً ۶ سال)، مقدار مالیات مذکور کاهش می‌یابد (Nelson, 1990).

**د: تملک حقوق یا اعتبار توسعه<sup>۳۵</sup>: تجربه به کارگیری ابزارهای زون‌بندی و مالیاتی، موجب ایجاد این باور شده است که با توجه به ضعف‌های روش‌های مذکور، اگر حق توسعه از مالک سلب شود و به دولت انتقال یابد، توفیق بیشتری در حفاظت زمین‌های کشاورزی به دست می‌آید (Nelson, 1990). تملک حقوق توسعه، بر بخشی از ارزش**



شکل ۳. انواع مشوق‌ها و بازدارنده‌های مالیاتی برای کنترل رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی (منبع: نگارندگان)

سه برابر افزایش یافته و سالانه ۲۰۰ هزار هکتار از این زمین‌ها به کاربری‌های شهری تبدیل شده است (US National Agricultural Lands Study, 1981). بدین ترتیب از اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی، حمایت‌های عمومی از حفاظت زمین‌های کشاورزی افزایش یافت (Ward, 1991) و تلاش برای وضع سیاست‌های حفاظتی ابتدا از سطح ایالات آغاز شد. ایالات غربی و شمالی در زمینه ابداع و اجرای موفق شیوه‌های سیاست‌گذاری پیش‌تاز بوده‌اند. این امر در ایالات شمالی، به علت تراکم بالای جمعیت و نیاز به مهار رشد پراکنده و در ایالات غربی، در پاسخ به اقلیم نیمه‌خشک، کمبود زمین‌های قابل کشت و در عین حال فشار بالای توسعه بر زمین‌ها شکل گرفته است. حفاظت در این کشور، ابتدا با هدف تضمین تداوم اقتصاد کشاورزی شروع شده، اما به تدریج، حفظ کارکردهای محیط‌زیستی زمین‌های کشاورزی و کنترل رشد پراکنده شهری به‌منزله هدف غالب مطرح شده است (Nelson, 1990). بررسی تجارب حفاظتی در امریکا نشان می‌دهد که در برخی ایالات استفاده از ابزارهای نظارتی و در برخی دیگر به کارگیری ابزارهای مشوق مبنای بیشتر مورد توجه بوده است. اما اکثر ایالات، ترکیبی از ابزارهای نظارتی و مشوق مبنای را به کار گرفته‌اند. همچنین، در صدها ناحیه جمعیتی کوچک و متوسط و ۳۰ ناحیه از ۵۰ ناحیه کلان‌شهری این کشور، خرید و تملک زمین از سوی

براساس اعلام تراست زمین‌های کشاورزی امریکا، خرید حقوق توسعه در ۲۴ ایالت در مقیاس ایالتی و در ۴۴ بخش در مقیاس ناحیه‌ای اجرا می‌شود (Miller & Krieger, 2004). علاوه بر این، در سطوح ملی، محلی و حتی بین تراست‌های خصوصی حفاظت زمین‌های کشاورزی نیز استقبال شده است. برنامه بانکداری زمین در ایالت ساسکاچوان کانادا نیز نمونه دیگر استفاده از این ابزار است. در این برنامه، بانک‌های عامل به نمایندگی از دولت، با پرداخت مبلغی معادل قیمت بازاری محصولات قابل برداشت از زمین کشاورزی، آن را از مالک برای حفاظت، اجاره یا خریداری می‌کنند (Bray, 1984). مهم‌ترین چالش اجرای این روش، نحوه تأمین هزینه‌های مالی آن است. در ایالات متحده، معمولاً منابع مالی موردنیاز این روش، از محل درآمدهای مالیاتی (Nelson, 1990; Miller & Krieger, 2004) یا کمک‌های دولت فدرال (US Congress, 1985) تأمین می‌شود. این روش باید در قالب یک بسته هماهنگ و به‌منزله مکمل ابزارهای نظارتی مانند مرز رشد شهری و زون‌بندی کشاورزی استفاده شود.

### ۳. الگوها و تجارب سیاست‌گذاری حفاظت

#### زمین‌های کشاورزی

##### ۱.۳. ایالات متحده

در دهه ۱۹۸۰، پژوهش‌ها نشان داد که تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی در این کشور بین دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰

سایر برنامه‌های حفاظتی موردنظر وزارت کشاورزی، از تسهیلات تشویقی مانند کمک‌های بلاعوض و یارانه بهره‌مند شوند (US Congress, 1985).

بخش خصوصی نیز علاوه بر دولت‌های ایالتی و فدرال، در قالب جنبش مدنی رو به رشد تراست زمین<sup>۳۶</sup>، در حفاظت زمین‌های کشاورزی نقش مهمی داشته است. تراست‌ها مؤسسات خصوصی و غیردولتی‌ای به شمار می‌روند که با استفاده از تکنیک‌های داوطلبانه‌ای مانند خرید حقوق توسعه و دیگر کمک‌های مالی، مکان‌های خصوصی ارزشمند به لحاظ اکولوژیکی و زیباشناختی را در برابر توسعه حفاظت می‌کنند. بنا بر اعلام اتحادیه تراست زمین، در حال حاضر ۱۱۰۰ تراست در سراسر ایالات متحده در مقیاس ناحیه‌ای و محلی فعالیت داشته و با بیش از ۵ میلیون عضو، حدود ۲ میلیون و ۹۰۰ هزار هکتار زمین را تحت حفاظت قرار داده است (Land Trust Alliance, 2015). از جمله مزایای تراست‌های زمین نسبت به سازمان‌های برنامه‌ریزی رسمی و دولتی آن است که به جای تمرکز بر طیف وسیعی از اهداف اجتماعی و محیط‌زیستی، تنها به حفاظت زمین‌ها از طریق تملک حقوق توسعه آن‌ها می‌پردازند. مقیدنبودن به ساز و کار بوروکراسی اداری و اقبال مردم از طریق برقراری ارتباط مستقیم و تبادل تجارب و دانش‌ها، به کارآمدی بیشتر این مؤسسات در دستیابی به اهداف حفاظتی کمک کرده است. همچنین، به علت ماهیت پایین به بالای اقدامات‌شان، آلترناتیوی برای سیستم‌های برنامه‌ریزی رسمی که ماهیتی بالا به پایین دارند به حساب آمده و زمینه مشارکت مردم در فرایند برنامه‌ریزی و تحقق اهداف محیط‌زیستی را فراهم می‌کنند. در مقابل، مهم‌ترین ضعف آن‌ها ماهیت داوطلبانه تکنیک‌هایی است که استفاده می‌کنند. این امر موجب می‌شود که در صورت تمایل نداشتن مالکان زمین‌های کشاورزی به قبول مشوق‌های مالی در برابر پذیرش محدودیت‌های حفاظتی به‌ویژه در نواحی‌ای که با فشار بالای توسعه مواجه‌اند، گزینه‌های جایگزین

نهادهای عمومی در قالب برنامه‌های فضای سبز ناحیه‌ای و برای جلوگیری از توسعه شهر به سمت فضاهای باز صورت می‌گیرد (McMahon, 1999).

جامع‌ترین و منسجم‌ترین چارچوب سیاست‌گذاری حفاظت در امریکا متعلق به ایالت اورگون بوده که در عمل نیز بیشترین موفقیت را همراه داشته است (Sullivan & Eber, 2010). ویژگی مهم این چارچوب، به کارگیری بسته هماهنگی از ابزارهای سیاستی است که هر یک دیگری را تقویت و تکمیل می‌کند. نمود بارز این امر، همراهی سیاست‌های حفاظت زمین‌های کشاورزی و بسته نگه داشتن شهر و ابزارهای نظارتی و مشوق مبناست (Nelson, 1992). همچنین، با تبیین ضرورت‌ها و ارزش‌های زمین‌های کشاورزی در قالب یک بیانیه سیاستی، به اهداف اقتصادی و محیط‌زیستی ایالت مشروعیت بخشیده شده است. از دیگر ویژگی‌های مهم این چارچوب می‌توان به اجرای سیاست‌های حفاظتی در تمام بخش‌ها و شهرهای ایالت و ارائه شاخص‌ها و استانداردهای سنجش‌پذیر برای مرز رشد شهری، تعریف زمین کشاورزی، معیار اولویت‌بندی زمین‌های کشاورزی، استفاده‌های مجاز و غیرمجاز در زمین‌های کشاورزی، مالکان مشمول دریافت مشوق‌های اقتصادی اشاره کرد. اجرای این چارچوب سیاستی، بر عهده کمیسیون توسعه و حفاظت زمین است که هفت عضو هیئت‌مدیره آن از سوی فرماندار تعیین شده است و بدنه اجرایی آن، اعضای سازمان حفاظت و توسعه زمین هستند (Sullivan & Eber, 2010). در کنار سیاست‌های حفاظتی ایالتی، کنگره امریکا نیز در ۱۹۸۵ «قانون امنیت غذایی»<sup>۳۴</sup> را به تصویب رساند که براساس آن وزارت کشاورزی موظف شده است استفاده‌های غیرکشاورزی از زمین‌های کشاورزی درجه یک، منحصر به فرد، حاصلخیز یا دارای منابع تاریخی - انسانی را محدود کند. مطابق برنامه حفاظت ذخیره‌گاه<sup>۳۵</sup> که براساس این قانون تدوین شده است، مالکان داوطلب می‌توانند در ازای واگذاری حق ارتفاقی حفاظت یا اجرای

رسیده و براساس آن تمامی استفاده‌های غیرکشاورزی از زمین‌های کشاورزی درجه یک که در راستای حمایت از صنعت کشاورزی نباشد، ملغی شده است (Ontario Ministry of Municipal Affairs & Housing, 1994b). همچنین، در ۲۰۰۵ «قانون تعیین مکان‌های رشد»<sup>۳۷</sup>، مقرر کرده است که نواحی جغرافیایی برای رشد شهری مشخص و با تهیه برنامه رشد، از توسعه در خارج آن‌ها جلوگیری شود (Government of Ontario, 2005a). این روش، شباهت‌هایی با مرز رشد شهری دارد. در همین سال، «قانون کمربند سبز»<sup>۳۸</sup> نیز برای حفاظت از زمین‌های کشاورزی و باز حومه جنوبی اونتاریو در برابر رشد پراکنده شهری به تصویب رسید (Government of Ontario, 2005b). کمربند سبز مورد اشاره که ۷۶۰ هزار هکتار از زمین‌های کشاورزی عمدتاً خصوصی را حفاظت می‌کند، در یک ناحیه کلان‌شهری وسیع که شامل تورنتو نیز می‌شود جای گرفته است (Pond, 2009). در اونتاریو علاوه بر این ابزارهای نظارتی، از ابزارهای مشوق مینا مانند ارزیابی مالیاتی ترجیحی (Ontario Municipal Property Assessment Corporation, 2015) و مشوق‌های توسعه مجدد (Ontario Ministry of Municipal Affairs & Housing, 2008) نیز استفاده شده است.

برنامه حفاظت زمین‌های ایالت کبک نیز همانند اونتاریو از ابزارهای زون‌بندی انحصاری کشاورزی و مرز رشد شهری استفاده می‌کند، اما برخلاف اونتاریو، دارای رهیافتی مستقیم و متمرکز است. بدین ترتیب که به استناد «قانون حفاظت زمین‌ها و فعالیت‌های کشاورزی»<sup>۳۹</sup>، یک کمیسیون ویژه ایالتی، با مشورت شهرداری‌های تابعه و با توجه به نیازهای رشد شهر در افق ۲۰ ساله، زون‌بندی زمین‌های شهری و کشاورزی را به صورت جداگانه در سراسر ایالت تعریف و ساختار اجرایی-اداری جداگانه نیز برای هر یک از آن‌ها پیش‌بینی می‌کند. هرگونه تفکیک و تبدیل زمین‌های کشاورزی ممنوع و در موارد خاص تنها با مجوز این کمیسیون امکان‌پذیر است (Government of

الزام‌آوری برای دستیابی به اهداف وجود نداشته باشند. از این گذشته، کارآمدی تراست‌ها مستلزم توانایی تأمین منابع مالی پایدار و ارائه آموزش‌هایی در زمینه قوانین مالیاتی، برنامه‌ریزی، اصول مذاکره به اعضایشان است (Wright, 1992).

### ۲.۳. کانادا

بنا بر پژوهش‌ها، طی دوره ۱۹۶۶ تا ۱۹۷۱، سالانه ۱۲۸۰۰ هکتار از زمین‌های کشاورزی این کشور به سایر کاربری‌ها تبدیل شده است (Bray, 1984). به دلیل سهم بالای کانادا از صادرات محصولات کشاورزی در دنیا، تلاش‌ها برای حفاظت زمین‌های کشاورزی آن از دهه ۱۹۷۰ و همزمان با ایالات متحده آغاز شد. در این کشور ابتدا اولویت برنامه‌های حفاظتی بیشتر تضمین تداوم تولید محصولات کشاورزی برای صادرات و رشد اقتصاد کشاورزی مبنای محلی بوده، اما در سالیان گذشته حفظ کارکردهای اکولوژیکی زمین‌های کشاورزی پیرامون شهر و مدیریت رشد شهر اولویت بالاتری یافته است (Alterman, 1997). عمده این برنامه‌های حفاظتی در ایالت‌های اونتاریو و کبک که دارای بیشترین نرخ رشد شهرنشینی و تبدیل زمین‌های کشاورزی حاشیه شهر هستند، صورت پذیرفته است (Reid & Yeates, 1991). در ایالت اونتاریو، مهم‌ترین ابزار حفاظتی، برنامه‌های کاربری زمین است که از سوی شهرداری‌های محلی و منطقه‌ای تهیه می‌شود (Ontario Ministry of Municipal Affairs & Housing, 1994a). رهیافت تهیه برنامه‌ها و به تبع آن حفاظت زمین‌های کشاورزی، غیرمستقیم و غیرمتمرکز است (Glenn, 1985). با وجود این، این برنامه‌ها به جز مواردی که مستثنی شده است باید به تأیید وزیر امور شهری کانادا برسند و طرح‌های ناحیه‌ای و زون‌بندی نیز باید با اسناد برنامه‌ریزی بالادستی هماهنگ باشند (Alterman, 1997).

از جمله مهم‌ترین سیاست‌های حفاظتی این ایالت، اصلاحیه قانون برنامه‌ریزی است که در ۱۹۹۵ به تصویب

به همین دلیل، استفاده از ابزارهای مشوق مبنا در سیاست‌گذاری حفاظت زمین‌های کشاورزی بریتانیا، جایگاه چندانی ندارد و حفاظت بیشتر از طریق ابزارهای نظارتی نظام برنامه‌ریزی این کشور صورت می‌گیرد. این نظام شامل مجموعه‌های محلی در نواحی و بخش‌هاست که اعضای آن‌ها در قالب انتخابات ملی و محلی با رأی مردم انتخاب شده و در رأس آن‌ها وزیر امور محیط‌زیست، حمل و نقل و مناطق قرار دارد. مجموعه‌ای از بازرسان که بر برنامه‌های محلی تدوین‌شده نظارت دارند، او را در انجام این وظایف یاری می‌دهند. در چارچوب این نظام برنامه‌ریزی، نواحی مختلف برنامه‌های محلی را تهیه می‌کند و برنامه‌های ساختاری نیز از طریق بخش‌ها و با رویکرد منطقه‌ای تدوین می‌شود. درخواست‌های توسعه ابتدا از طریق سازمان‌های برنامه‌ریزی محلی بررسی می‌شود و در صورت رد آن‌ها، متقاضیان می‌توانند از وزیر تقاضای فرجام‌خواهی و رسیدگی مجدد کنند. معیار بررسی درخواست‌های توسعه، تطابق آن‌ها با رهنمودهای سیاست‌های برنامه‌ریزی است که رسماً به صورت قانون درنیامده است، اما ساختار سیاسی و برنامه‌ریزی بالا به پایین و وابستگی اقتصادی و قانونی (حزبی) شهرداری‌ها و شوراهای دولت مرکزی، موجب می‌شود اعتبار این رهنمودها همانند قوانین مصوب باشد (Grant, 1992). دیگر معیار مهم، سامانه طبقه‌بندی زمین‌های ملی است که پنج رده دارد و از سوی وزارت کشاورزی، ماهیگیری و غذا تدوین شده است. مجموعه‌های برنامه‌ریزی محلی باید پیش از صدور مجوز برای توسعه زمین‌هایی که در رده‌های مشخص شده ثبت شده‌اند و اندازه معینی دارند، با وزیر کشاورزی مشورت کنند (Grant, 1982). در نظام برنامه‌ریزی بریتانیا، توجه فراوانی به بسته‌نگه‌داشتن سیستم شهر و حفظ منظر روستایی حومه‌ها شده است (Grant, 1982). به همین دلیل، استفاده از ابزار کمربند سبز در «قانون برنامه‌ریزی شهر و حومه»<sup>۴۱</sup> مصوب ۱۹۴۷ پیش‌بینی شده است (United Kingdom Parliament, )

(Quebec, 1999). دولت فدرال کانادا نیز علاوه بر دولت‌های ایالتی، سیاست‌هایی برای حفاظت زمین‌های کشاورزی تدوین و اجرا کرده است. برای نمونه «قانون اعتبار کشاورزی»<sup>۴۰</sup> دولت فدرال را موظف به اجرای برنامه‌ای کرده که طی آن، برای اطمینان از اجرای برنامه‌های حفاظتی، زمین‌های کشاورزی طی قراردادهای بلندمدت از مالکان اجاره می‌شود و در صورت لزوم می‌تواند به مالک بازپس داده شود (Parliament of Canada, 1993). این برنامه، نمونه‌ای از به کارگیری ابزار خرید حقوق یا اعتبار توسعه برای حفاظت در کاناداست.

### ۳.۳. بریتانیا

بریتانیا و هلند، دارای موفق‌ترین تجارب حفاظت زمین‌های کشاورزی در اروپا بوده‌اند (Alterman, 1997). اهداف حفاظتی در این دو کشور، به تدریج از تضمین امنیت و خودکفایی غذایی به سوی حفظ ارزش‌های محیط‌زیستی زمین‌های کشاورزی و توسعه اقتصاد حومه‌های روستایی تغییر یافته است (Grant 1990). برخلاف ایالات متحده و کانادا، مجموعه قوانین برنامه‌ریزی شهر و حومه در بریتانیا، ارزش توسعه‌ای زمین را ملی دانسته‌اند. بنا بر دیدگاه رایج در نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری این کشور، چون بخش مهمی از ارزش توسعه‌ای زمین ناشی از تسهیلات و خدمات شهری ارائه‌شده از سوی دولت است، حق توسعه زمین نیز متعلق به دولت است. بنابراین، توسعه زمین حق مشروع برای مالک تلقی نمی‌شود و انجام هرگونه توسعه که مستلزم انجام اصلاحات فیزیکی است یا تغییر محسوسی در کاربری زمین ایجاد کند، نیازمند کسب مجوز از سازمان‌های برنامه‌ریزی محلی است. به عبارت دیگر، در این نظام، تنها در صورت تأیید مراجع برنامه‌ریزی محلی، حق توسعه به مالکان زمین تفویض می‌شود (Reade, 1987). بنابراین، چون توسعه و تبدیل زمین‌های کشاورزی یک حق برای مالک محسوب نمی‌شود، سلب آن مستلزم جبران نیست (Grant, 1992).

1947). داخل محدوده این کمربندها که دور شهرها قرار می‌گیرد، فقط فعالیت‌های کشاورزی و غیرشهری مجاز است، اما در خارج از آن نیز فرض بر نبود اعطای مجوز توسعه به زمین‌های کشاورزی است و فقط در مواردی که برای زیست‌پذیری نقاط شهری و روستایی موجود ضروری باشد، با تبدیل این زمین‌ها موافق می‌شود (Grant, 1982).

### ۴.۳. هلند

هلند کشوری کوچک، با نرخ بالای شهرنشینی و صنعتی شدن، رقابت شدید بر سر استفاده از زمین و بیشترین تراکم جمعیت در کشورهای اروپای غربی است (Bolsius, 1993 cited in Alterman, 1997). از دهه ۱۹۶۰ به دنبال توسعه فیزیکی شهرها، تبدیل زمین‌های کشاورزی به ساخته‌شده آغاز شد و در دهه ۱۹۷۰ به نرخ نگران‌کننده‌ای رسید (Grossman & Brussaard, 1988). در هلند قانون مصوبی برای جلوگیری از تبدیل زمین‌های کشاورزی وجود ندارد و این امر از طریق قوانین و سیاست‌های نظام سلسله‌مراتبی برنامه‌ریزی شامل دولت‌های مرکزی، ایالتی و شهرداری‌ها پیگیری می‌شود (Alterman, 1997). از آنجا که فعالیت‌های توسعه بیشتر در مقیاس محلی تعریف می‌شود، شهرداری‌ها در برنامه‌ریزی توسعه و کاربری زمین نقش بیشتری دارند. آن‌ها می‌توانند متناسب با نیازهای محلی، ابزارهای نظارتی لازم را به کار گیرند. دولت‌های ایالتی، نقش واسطه‌ای دارند و تهیه برنامه‌های مدیریت رشد شهری، حفاظت از لکه‌های سبز از جمله زمین‌های کشاورزی و تعیین زون‌های حفاظتی در مقیاس استان را بر عهده دارند (Cotteleer, et al., 2007). تأمین اعتبار مالی و پشتیبانی اجرایی این برنامه‌ها، بر عهده دولت مرکزی و مشخصاً اداره نواحی روستایی وزارت کشاورزی، طبیعت و کیفیت غذاست (Louw, et al., 2003). اداره مذکور، نواحی تعیین‌شده برای حفاظت را خریداری و به شبکه

اکولوژیکی ملی که از ۱۹۹۰ برای ایجاد اتصال بین لکه‌های سبز در کشور طراحی شده است، ملحق می‌کند (Cotteleer, et al., 2007). براساس قانون برنامه‌ریزی فضایی<sup>۴۲</sup>، تمامی زمین‌ها در هلند زون‌بندی شده‌اند. زمین‌هایی نیز که هنگام تصویب قانون، کاربری کشاورزی داشته‌اند، به‌منزله زمین کشاورزی زون‌بندی شده‌اند. این زمین‌ها به سه دسته تقسیم می‌شوند: ۱) زمین‌هایی که در آن کشاورزی به صورت صنعتی انجام می‌شود و نزدیک مجموعه‌های شهری قرار دارند؛ ۲) زمین‌های کشاورزی باز که در حاشیه مراکز ایالت‌ها قرار دارند و به راندرستاد<sup>۴۳</sup> موسوم‌اند و ۳) زمین‌های کشاورزی دارای توجیه اقتصادی که عمدتاً در جلگه‌ای پست یا زمین‌های خشک شمال کشور قرار دارند. اهداف حفاظتی بیشتر در خصوص زمین‌های نوع اول و دوم مطرح است. زمین‌های کشاورزی نوع اول به‌منزله زمین‌های ساخته‌شده به حساب می‌آیند و از اختلاط آن‌ها با حومه‌های باز شهری جلوگیری می‌شود (Alterman, 1997). ساخت و ساز در این زمین‌ها به صورت اصولی ممنوع و تنها در صورت موافقت شهرداری ممکن است (Cotteleer, et al., 2007). در هلند نیز همانند بریتانیا توسعه و تبدیل زمین‌های کشاورزی، حق ناشی از مالکیت محسوب نمی‌شود، زیرا براساس قانون مدنی، تسلط و بهره‌مندی از منافع مالکیت تا جایی محترم است که با قوانین و قواعد عمومی مانند ضوابط کاربری زمین که در راستای منافع عامه وضع شده است، تضاد نداشته باشد (Hobma & Wijting, 2007). در این کشور نیز یکی از استراتژی‌های مهم حفاظتی، محدودسازی رشد شهری است. با این تفاوت که در بریتانیا، دولت مرکزی تنها خط‌مشی‌های کلی تهیه برنامه‌ها را ارائه می‌کند، اما در هلند تهیه برنامه‌ها به صورت محلی و منطقه‌ای در چارچوب برنامه‌های ملی تدوین شده شکل می‌گیرد. این برنامه‌ها، رسماً به صورت قانون در نمی‌آیند و به‌رغم تبعیت دولت‌های محلی از دولت مرکزی، تدوین آن‌ها با مذاکره و مشورت انجام می‌شود (Mastop 1996 cited in



شهرها پرداخت (شورای انقلاب اسلامی، ۱۳۵۹). براساس اصلاحیه این قانون، قطع هر نوع درخت یا نابودکردن آن به هر طریق در باغات و محل‌هایی که به تشخیص شورای اسلامی شهر، باغ شناخته شوند در محدوده و حریم شهرها بدون اجازه شهرداری و رعایت ضوابط مربوطه ممنوع است (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷).

قانون حفظ کاربری زراعی و باغات مصوب ۱۳۷۴، جامع‌ترین و مهم‌ترین سند قانونی است که در این حوزه تدوین شده است. مطابق ماده ۱، تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع است. تشخیص موارد ضرورت تغییر کاربری، به عهده کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارتخانه‌های کشاورزی، مسکن و شهرسازی، جهاد سازندگی، سازمان محیط‌زیست و استانداری است که در هر استان زیر نظر وزارت کشاورزی تشکیل می‌شود. طبق ماده ۲ این قانون، برای صدور مجوز تغییر کاربری، باید عوارضی به میزان ۸۰ درصد قیمت روز زمین پس از تغییر کاربری از مالکان وصول و به خزانه‌داری کل کشور واریز شود. مؤسسات و نهادهای دولتی نیز همانند سایر افراد و گروه‌ها، مشمول این قانون دانسته شده‌اند. ۸۰ درصد درآمدهای حاصله از این قانون نیز به بودجه وزارت کشاورزی و ۲۰ درصد برای مطالعه و ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید به وزارت مسکن تخصیص داده شد (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴). در این قانون، اخذ عوارض مالی برای اعطای مجوز تغییر کاربری نیز به‌منزله اقدام بازدارنده در نظر گرفته شده است که شاید بتوان آن را از برخی جهات مشابه ابزار مشوق مبنای عوارض آثار توسعه دانست. در ۱۳۸۵، براساس تجارب اجرایی به‌دست آمده از یک دهه اجرای قانون ۱۳۷۴، اصلاحیه‌ای برای آن ارائه شد. قانون جدید امکان تخریب سازه‌های غیرقانونی ساخته‌شده در زمین‌های کشاورزی و تجدیدنظر در مجوز تغییر کاربری صادرشده را پیش‌بینی کرده است. ضمن اینکه کمیسیون مسئول بررسی درخواست تغییر

(Alterman, 1997). دو نوع برنامه ساختاری و برنامه طراحی در نظام برنامه‌ریزی این کشور تدوین می‌شود که در هر دو زمین‌های کشاورزی نیازمند حفاظت مشخص می‌شوند (Grossman & Brussaard, 1988). برنامه طراحی، برنامه‌ای تفصیلی شامل زون‌بندی و طرح محل است که سیاست‌های مربوط به صدور مجوز توسعه در آن وجود دارد.

### ۵.۳. ایران

به منظور درک بهتر تجربه کشور در این زمینه و به دلیل پیوند موضوع مدیریت کاربری زمین و رشد شهری با حفاظت زمین‌های کشاورزی، مهم‌ترین قوانین و سیاست‌های مرتبط تدوین‌شده در هر دو این حوزه‌ها بررسی می‌شود. قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی، نخستین قانونی است که به صورت مشخص به مسئله تغییر کاربری این زمین‌ها پرداخته است. بنا بر این قانون، تبدیل کاربری زمین‌های کشاورزی یا قابل کشاورزی در خارج از محدوده قانونی شهرهایی که به‌منزله قطب کشاورزی شناخته شده است ممنوع شد. تفکیک و تبدیل کاربری در محدوده قطب‌ها، تنها در موارد لزوم و منوط به پیشنهاد مشترک وزارت کشاورزی و منابع طبیعی، وزارت مسکن، وزارت کشور و تصویب هیئت‌وزیران مجاز شمرده شد. همچنین، حداقل اندازه قطعات کشاورزی، ۲۰ هکتار تعیین شده است و تفکیک قطعات، به کمتر از این مقدار ممنوع شد (مجلس شورای ملی، ۱۳۵۴). استاندارد مورد اشاره را می‌توان نمونه‌ای از روش تعیین حداقل اندازه قطعات دانست که در زمره زون‌بندی غیرانحصاری کشاورزی جای می‌گیرد، اما در این قانون، محدوده دقیق زون‌های کشاورزی در داخل قطب‌ها و تعداد سازه مسکونی مجاز در هر قطعه یا معیار تعیین آن مشخص نشده است. در دوره پس از انقلاب، لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها نخستین قانونی بود که به طور ویژه به موضوع حفاظت باغات در محدوده قانونی

منظور تسهیل اجرای این کارویژه سیاستی، دستورالعمل اجرایی ماده ۱۴ قانون زمین شهری، ضوابط و مقررات تفکیک و تبدیل زمین‌های کشاورزی و باغ‌ها در محدوده و حریم شهر را مشخص کرده است. مالکان این زمین‌ها، در صورت تمایل به استفاده از این مزایای تفکیکی، باید ۷۰ تا ۷۵ درصد زمین خود را به رایگان به شهرداری واگذار کنند (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۶). این دستورالعمل ابتدا در ۱۳۷۲ از سوی وزارت مسکن و شهرسازی صادر شده، سپس در ۱۳۸۶ اصلاحیه آن به منزله پیوست طرح جامع تهران به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری رسیده است. با بررسی ضوابط این دستورالعمل می‌توان آن را مشابه زون‌بندی غیرانحصاری کشاورزی به روش مساحت ثابت دانست. شایان یادآوری است که دیوان عدالت اداری، بارها نسخه‌های مختلف این دستورالعمل را به دلیل الزام مالک به واگذاری رایگان بخشی از زمین خود در قبال دریافت اجازه ساخت و ساز باطل اعلام کرده است (دیوان عدالت اداری، ۱۳۷۸؛ ۱۳۸۶).

#### ۴. بحث و تحلیل

در این قسمت از طریق تحلیل مقایسه‌ای تجارب ایالات متحده، بریتانیا، کانادا، هلند و ایران، ضمن توجه به تفاوت ساختار اقتصادی-سیاسی و میزان اولویت کشاورزی و حفاظت محیط‌زیست در کشورهای مورد مطالعه، بینش‌هایی پیرامون ضعف‌های سیاست‌های حفاظتی ایران بیان شده است و بر آن اساس پیشنهادهایی برای سیاست‌گذاری حفاظتی در کشور ارائه می‌شود. در جدول ۲، تجارب استفاده از ابزارهای سیاست‌گذاری عمومی برای حفاظت زمین‌های کشاورزی و مدیریت رشد شهری در مقیاس‌های گوناگون در شش کشور مورد مطالعه مقایسه شده است. داده‌های این جدول براساس مطالبی است که در قسمت مواد و روش‌ها پیرامون معرفی ابزارها و تجارب حفاظتی این کشورها بیان شد. شایان یادآوری است که در

کاربری موظف شده است که در بررسی درخواست‌ها، براساس ضوابط طرح‌های کالبدی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری، ضوابط حفظ محیط‌زیست و تداوم تولید و سرمایه‌گذاری با توجه به روح کلی قانون مبنی بر حفظ کاربری زمین‌های کشاورزی و باغ‌ها عمل کند (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵). با توجه به شواهدی همچون ذکر هدف خودکفایی در محصولات استراتژیک در برنامه‌های ۵ ساله توسعه کشور، اجرای طرح‌های خودکفایی گندم و محصولات استراتژیک در سالیان گذشته و قانون ۱۳۵۴ که صراحتاً هدف اصلی حفظ کاربری زمین‌های کشاورزی را تداوم افزایش تولید محصولات کشاورزی در قطب‌ها می‌داند، به نظر می‌رسد تاکنون اولویت اصلی سیاست‌های حفاظتی در ایران، تقویت اقتصاد کشاورزی محلی و حفظ امنیت غذایی بوده است.

نظارت بر تبدیل کاربری زمین و تعیین حدود توسعه شهر دو موضوع اساسی مرتبط با کنترل رشد شهری است که در حفاظت زمین‌های کشاورزی تأثیر مستقیم دارد. جدول ۱، ساختار مدیریت کاربری زمین در ایران شامل اسناد رسمی سیاستی در این زمینه، برنامه‌های اجرایی، سازمان‌های مسئول و کارویژه‌های سیاستی را نشان می‌دهد. به منظور تهیه این جدول، ابتدا قوانین و اسناد سیاستی ایران در حوزه یادشده از سوی نگارندگان مطالعه شد. سپس، براساس توضیحات بیان‌شده در قسمت سرآغاز در خصوص چرایی انتخاب مقیاس پژوهش، داده‌های مطالعه‌شده در سه مقیاس کلان (ملی)، میانی (خارج محدوده و حریم شهر تا سطح استان) و خرد (محدوده قانونی و حریم شهر) طبقه‌بندی شد. با مراجعه به جدول ۱ می‌توان سیاست‌ها، برنامه‌ها و سازمان‌های مسئول نظارت بر تبدیل کاربری زمین و تعیین حدود توسعه شهر را در سه مقیاس کلان، میانی و خرد مشاهده کرد. برای نمونه در مناطق شهری، شهرداری وظیفه نظارت بر حسن اجرای مقررات تبدیل و تفکیک کاربری زمین را بر عهده دارد. به

سیاست‌گذاری حفاظت افزوده شده است ( Brabec & Smith, 2002).

براساس جدول ۲، در کشورهای بریتانیا، هلند و ایران، بیشتر از تملک و مدیریت عمومی زمین و ابزارهای نظارتی استفاده شده است. در بریتانیا هدف سیاست‌های حفاظتی بیش از آنکه تضمین امنیت غذایی باشد، حفظ کارکردهای محیط‌زیستی زمین‌های کشاورزی است. برای این منظور بیشتر از ابزارهای نظارتی استفاده شده است و برنامه‌های کاربری زمین دارای بیشترین نقش بوده‌اند. از مهم‌ترین دلایل موفقیت بریتانیا در حفظ زمین‌های کشاورزی، برنامه‌ریزی یکپارچه شهر و حومه و هماهنگی بین سیاست‌هاست. در این کشور برخلاف ایالات متحده و کانادا، نظام یکپارچه برنامه‌ریزی در أخذ تصمیمات در خصوص تعاملات شهر و حومه تأثیر بیشتری دارد (Alterman, 1997). شکل نظام سیاسی حزب‌محور و پارلمانی بریتانیا، نقش مهمی در تحقق این امر داشته است. در این نظام سیاسی، بودجه و خط‌مشی‌های سیاست‌گذاری و اجرایی شهرداری‌ها و شوراهای محلی از طریق دولت حزبی مستقر تأمین می‌شود که این امکان نظارت و کنترل بیشتر را فراهم می‌آورد و نقش مهمی در بسط فرهنگ حفاظت داشته است. اما به نظر می‌رسد مهم‌ترین نقد وارد بر سیاست‌های بریتانیا، بی‌تعادلی بین منافع حفاظتی جامعه و منافع اقتصادی مالکان زمین و تحمیل یک‌سویه هزینه‌های حفاظت بر مالکان زمین است. در قوانین کانادا به پیروی از نظام حقوقی بریتانیا و برخلاف امریکا، صاحبان زمین به جای داشتن حق مالکیت، حق تصرف و استفاده از زمین را دارند. بنابراین، امکان توسعه زمین، نوعی اعتبار و امتیاز است که با تفویض دولت به مالک رسمیت می‌یابد. در کانادا در مقایسه با ایالات متحده، ابزارهای نظارتی بیشتر از ابزارهای مشوق مبنای کار گرفته شده‌اند که در مواردی چالش‌هایی را نیز در پی داشته است. از جمله، برنامه کمربند سبز ایالت اونتاریو، به علت تخصیص غیرمنصفانه هزینه‌های حفاظت زمین‌های

این مقایسه، تنها استفاده از این ابزارها در دو موضوع مذکور مدنظر بوده و به کارگیری آن‌ها در سایر موضوعات سیاست‌گذاری خارج از حوزه این مقایسه است. در جدول ۳ نیز تجارب حفاظتی کشورها براساس متغیرهای کلانی مانند اهداف حفاظتی، هنجارهای سیاست‌گذاری و میزان کاربرد ابزارهای سیاستی مقایسه شده است. داده‌های موجود در جدول ۳، با استناد به مراجع معرفی‌کننده ابزارها و تجارب سیاستی بیان شده است که عمدتاً در بخش مواد و روش‌ها و تا حدودی بخش بحث و تحلیل ذکر شده است. همچنین، در این جدول، برای مشخص شدن این مطلب که در هر یک از کشورهای مورد مطالعه از کدام گروه از ابزارهای سیاستی بیشتر استفاده شده از یک تکنیک امتیازدهی استفاده شده است. بدین ترتیب که برای هر کشور، به ازای کاربرد هر ابزار در هر مقیاس در جدول ۲، یک امتیاز در نظر گرفته شده و در نهایت جمع امتیازات مربوط به کاربرد ابزارهای هر گروه در جدول ثبت شده است. مثلاً ثبت عدد ۱۲ در خانه مربوط به کاربرد ابزارهای نظارتی در امریکا (سطر دوم، ستون هفتم جدول ۳) نشان می‌دهد که براساس داده‌های جدول ۲، ابزارهای نظارتی در ۱۲ مورد در مقیاس‌های گوناگون و انواع مختلف در ایالات متحده به کار گرفته شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود بیشترین تنوع به کارگیری ابزارهای مشوق مبنای ایالات متحده و کانادا است. چارچوب کلی سیاست‌گذاری در این دو کشور از ترکیب ابزارهای نظارتی و مشوق مبنای ایجاد شده است. وجه بارز سیاست‌های امریکا، ساز و کار غیرمتمرکز و پایین به بالای آن است. بدین معنا که سیاست‌ها ابتدا در سطح محلی (ایالات) تدوین، اجرا، ارزیابی و اصلاح و در نهایت سیاست‌های موفق‌تر در سطح ملی (فدرال) نیز به رسمیت شناخته شده‌اند. به همین دلیل، این سیاست‌ها در مقایسه با سایر کشورها، از تنوع، نوآوری و تجارب اجرایی غنی‌تری برخوردارند. استفاده از ابزارهای نظارتی در این کشور، بسیار موفقیت‌آمیز بوده، اما به مرور زمان، بر اهمیت و کاربرد ابزارهای مشوق مبنای در

بین منافع جامعه و منافع خصوصی افراد است. در واقع می‌توان این نقد را مشابه انتقادات وارد بر چارچوب سیاست‌گذاری بریتانیا در این زمینه دانست. توضیح آنکه، در دهه‌های گذشته بازدهی اقتصادی فعالیت‌های کشاورزی کاهش یافته است. کاهش سهم بخش کشاورزی در ایجاد ارزش افزوده ملی از ۱۴ به ۸ درصد طی ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۹ (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰ ب) و کاهش میزان اشتغال در این بخش، از ۲۹ درصد کل شاغلان کشور در ۱۳۶۵ به ۱۸ درصد کل شاغلان در ۱۳۸۵ (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵) تأییدی بر این گفته است.

در کنار این امر، تورم بخش زمین و مسکن به شدت رشد داشته، به طوری که قیمت هر متر مربع زمین و هر متر مربع واحد مسکونی در شهرهای ایران در نیمه اول ۱۳۹۱ در مقایسه با ۱۳۸۴، به ترتیب ۸۱ و ۲۲۰ درصد افزایش یافته است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۱). در نتیجه به موازات افزایش ارزش افزوده ناشی از تبدیل کاربری کشاورزی، هزینه فرصت حفظ کاربری کشاورزی و تمایل مالکان برای توسعه زمین یا فروش آن به توسعه‌دهندگان نیز افزایش می‌یابد. با وجود این شرایط، در سیاست‌های حفاظتی و مدیریتی کاربری زمین کشور، به کارگیری اهرم‌های سیاستی تنبیهی بیشتر مورد توجه بوده و در ازای وضع مقررات محدودکننده کاربری زمین مانند ممنوعیت اصولی تبدیل زمین‌های کشاورزی، مشوقی برای مالکان این زمین‌ها و کشاورزان در نظر نگرفته است. بنابراین، هزینه حفاظت زمین‌های کشاورزی برای تأمین منافع محیط‌زیستی جامعه، منصفانه تقسیم نشده است و به صورت یک‌سویه بر مالکان زمین‌ها و کشاورزان تحمیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی ماده ۱۴ قانون زمین شهری نمونه‌ای از این امر است. براساس این دستورالعمل، مالک باید تمام یا بخش عمده‌ای از زمین کشاورزی و باغ خود را برای حفاظت به رایگان به شهرداری واگذار کند و در مقابل قادر خواهد بود از منافع ساخت و ساز در باقیمانده ملک خود استفاده کند.

کشاورزی و تحمیل یک‌جانبه و اجباری این هزینه‌ها به مالکان زمین‌های محدوده طرح مورد انتقاد قرار گرفته است (Pond, 2009). از این رو، برخی پژوهشگران بر این باورند که با وجود مؤثر و کاربردی بودن ابزارهای نظارتی در این کشور، استفاده بیشتر از ابزارهای مشوق مبنای می‌تواند مکمل مناسبی برای تقویت سیاست‌های حفاظت زمین‌های کشاورزی باشد (Reid & Yeates, 1991).

سیاست‌های حفاظتی هلند نیز در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کاربری زمین این کشور اجرا شده است. از جمله مهم‌ترین این سیاست‌ها، محدود کردن رشد شهرها و جلوگیری از هضم حومه‌های روستایی در پهنه‌های به هم پیوسته شهری است. این امر از طریق خرید و تملک مستقیم نواحی موردنظر برای حفاظت از سوی دولت اجرا شده است. در هلند، ابزارهای نظارتی و نظام برنامه‌ریزی مهم‌ترین نقش را در پیگیری اهداف حفاظتی داشته‌اند، اما در سال‌های گذشته، برنامه‌ریزی توسعه و به دنبال آن سیاست‌های حفاظتی دستخوش تغییر شده‌اند و استفاده از ابزارهای مشوق مبنای بیشتر در دستور کار قرار گرفته است (Louw, et al., 2003). از جمله شواهد این امر، به‌روزرسانی قانون برنامه‌ریزی فضایی در ۲۰۰۵ است. بنا بر ماده ۴۹ این اصلاحیه، در عوض محدودیت‌های وضع شده در برنامه‌های کاربری زمین مانند منع توسعه زمین‌های کشاورزی، شهرداری‌ها باید مشوق‌ها و پرداخت‌هایی را به‌منزله جبران خسارت ناشی از اقدامات برنامه‌ریزانه، به مالکان ارائه کنند (Hobma & Wijting, 2007). همان‌گونه که در شکل ۴ مشاهده می‌شود، با توجه به بینش‌هایی که از تحلیل تجارب چهار کشور مورد اشاره به دست آمد، می‌توان سیاست‌گذاری حفظ زمین‌های کشاورزی و باغ‌ها در ایران را از دو جنبه ساختار قانونی-سیاستی و ساختار مدیریتی کنترل رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی بررسی کرد. از جنبه اول، به نظر می‌رسد مهم‌ترین نقد وارد بر قوانین و سیاست‌های وضع شده در کشور، بی‌توجهی به ضرورت ایجاد تعادل

جدول ۱. ساختار مدیریت کاربری زمین مرتبط با حفاظت زمین‌های کشاورزی در ایران (منبع نگارندگان)

مقیاس		میان (خارج محدوده و حریم شهر تا سطح استان)		کلان (کشور)		ساختار
قانون زمین (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۶)	قانون نوسازی و عمران شهری (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۴۷)	قانون تقسیمات کشوری (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۲)	قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری (مجلس شورای ملی، ۱۳۵۱)	قانون تعاریف محدوده و حریم شهر (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴)	آیین‌نامه نهره اراضی خارج محدوده و حریم شهرها (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۸)	قانون تغییر نام وزارت آبادانی به مسکن و شهرسازی (مجلس شورای ملی، ۱۳۵۳)
	دستورالعمل ماده ۱۴	-	طرح تفصیلی شهری	طرح جامع شهری	طرح توسعه و عمران نواحی	طرح جامع سرزمین
شهرداری	شهرداری	شورای شهر (پیشنهاد) وزارت شهرسازی، وزارت کشور (تصویب)	کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی (تصویب)	شهرداری (پیشنهاد)	وزارت شهرسازی، وزارت کشاورزی (تهیه) شورای عالی شهرسازی (تصویب)	وزارت شهرسازی
اجرای مقررات تبدیل/تفکیک زمین کشاورزی	نظارت بر کاربری زمین	تعیین محدوده قانونی شهر	بررسی درخواست تغییر کاربری	تعیین استراتژی‌های کنترل توسعه در شهرستان‌ها	تهیه سیاست‌های کلی کنترل توسعه شهرها تعیین استراتژی‌های کلی کاربری زمین	تهیه سیاست‌های کلی کنترل توسعه شهرها تعیین استراتژی‌های کلی کاربری زمین

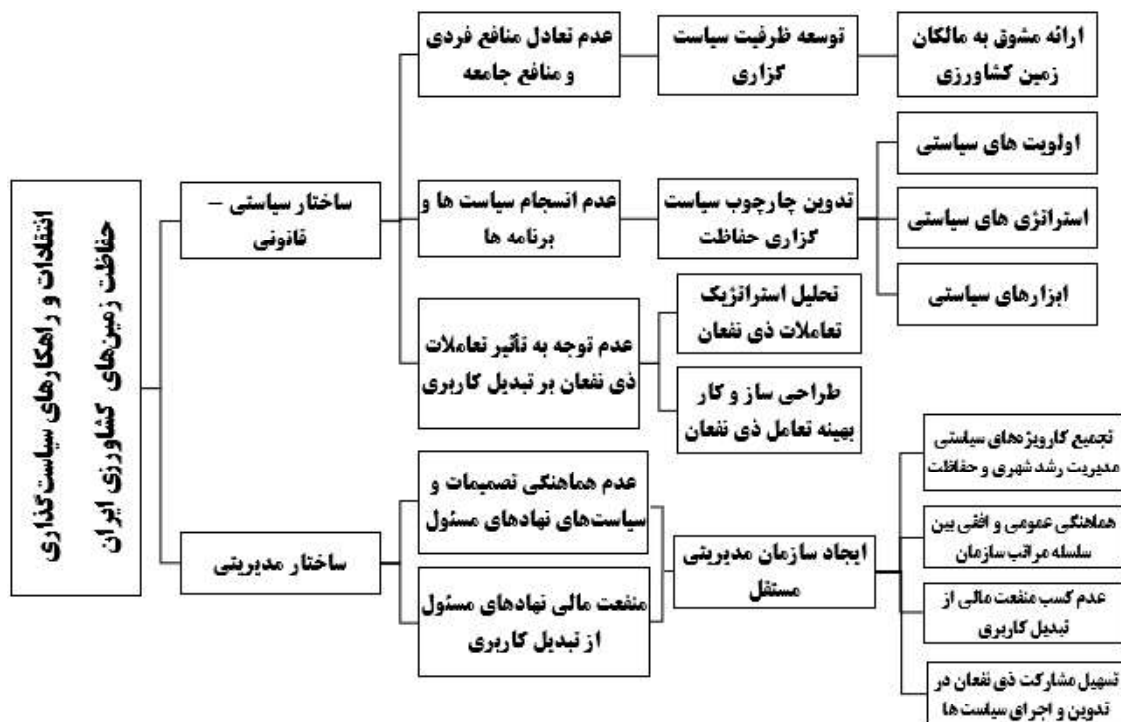
جدول ۲. مقایسه تجارب به کارگیری ابزارهای سیاست‌گذاری عمومی در مقیاس‌های مختلف در کشورهای مورد مطالعه (منبع نگارندگان)

نوع / ابزار سیاستی	مورد مطالعاتی	نظارتی												
		گزارش	مشوق مینا	مالیاتی	شبه مالیاتی	بسته نگاه‌داشتن شهر	مقررات زون‌بندی	طرح‌های کاربری زمین و مقررات زون‌بندی	وزارتخانه‌های مرتبط	وزارتخانه‌های مرتبط	وزارتخانه‌های مرتبط			
ایالات متحده	م   ان ش	م   ان ش	م   ان ش	ش	ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش
کانادا	-	م   ان ش	م   ان ش	-	-	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش
بریتانیا	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
هلند	م   ان ش	-	-	-	-	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش
ایران	-	-	-	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش	ان ش

م: به کارگیری ابزار در مقیاس ملی (فدرال)؛  
 ن: به کارگیری ابزار در مقیاس ناحیه‌ای (بخش)  
 ا: به کارگیری ابزار در مقیاس استانی (ایالتی)  
 ش: به کارگیری ابزار در مقیاس محلی (شهر)  
 -: استفاده نکردن از ابزار در هیچ‌یک از مقیاس‌های مورد اشاره

جدول ۳. مقایسه تجارب حفاظتی کشورهای مورد مطالعه براساس متغیرهای کلان سیاست‌گذاری

میزان کاربرد ابزارهای سیاستی			هنگارهای مؤثر در سیاست‌گذاری		اهداف حفاظت زمین‌های کشاورزی پیرامون شهری		متغیر مقایسه مورد مطالعاتی
مشوق مبنا	نظارتی	مدیریت و تملک عمومی	حق جبران خسارت ناشی از وضع محدودیت‌های حفاظتی	حق و ارزش توسعه‌ای زمین	حفظ کارکردهای محیط‌زیستی و مدیریت رشد شهری	تقویت اقتصاد کشاورزی محلی و امنیت غذایی	
۱۱	۱۲	۴	دارای رسمیت قانونی و اجرایی	شخصی محدودشده	اولویت اول	اولویت دوم	ایالات متحده
۵	۹	۰	دارای رسمیت اجرایی	ملی	اولویت اول	اولویت دوم	کانادا
۰	۵	۰	فاقد رسمیت قانونی و اجرایی	ملی	اولویت اول	اولویت دوم	بریتانیا
۰	۶	۴	دارای رسمیت قانونی و اجرایی	ملی	اولویت اول	اولویت دوم	هلند
۰	۶	۰	فاقد رسمیت قانونی و اجرایی	شخصی محدودشده	اولویت دوم	اولویت اول	ایران



شکل ۴. انتقادات و راهکارهای کلی سیاست‌گذاری حفاظت زمین‌های کشاورزی در ایران

هلند نمونه‌هایی از توسعه ظرفیت سیاست‌گذاری براساس این نظریه‌اند که بستر قانونی لازم برای استفاده از ابزارهای مشوق مبنای خرید، انتقال و تجارت حقوق توسعه را مهیا کرده‌اند.

به نظر می‌رسد فراهم‌شدن امکان اجرای زون‌بندی کشاورزی در ایران یا توجیه قانونی اعمال هرگونه محدودیت برای توسعه همانند آنچه در دستورالعمل اجرایی ماده ۱۴ قانون زمین شهری و سایر مقررات مشابه در نظر گرفته شده، نیازمند توسعه ظرفیت سیاست‌گذاری با الگوبرداری از تجارب یادشده است. دومین نقد وارد بر ساختار سیاستی - قانونی کشور، پراکندگی اسناد رسمی سیاستی و برنامه‌های اجرایی مرتبط با آن‌ها و فقدان چارچوب سیاست‌گذاری مشخص و منسجم برای راهبری برنامه‌های حفاظت زمین‌های کشاورزی در نواحی مختلف کشور است. این امر سبب شده که با وجود سابقه استفاده از برخی ابزارهای نظارتی مانند زون‌بندی کشاورزی و برخی ابزارهای مشوق مبنای عوارض آثار توسعه در سیاست‌های کشور، نتایج مورد انتظار از به کارگیری آن‌ها محقق نشود. به نظر می‌رسد در چارچوب موردنظر باید خطوط کلی سیاست‌های حفاظتی به شرح زیر مشخص شود:

الف) اهداف، ضرورت‌ها و ارزش‌های حفاظتی در قالب یک بیانیه سیاستی ارائه شود. از جمله مزایای این اقدام آن است که به شفافیت اولویت‌های سیاستی کمک و توجیه دلایل تصمیمات سیاستی را آسان‌تر می‌کند. برای مثال، از این طریق مشخص می‌شود که در حفاظت زمین‌های کشاورزی هر منطقه یا شهر، کدامیک از اهداف تقویت اقتصاد کشاورزی محلی یا حفظ کارکردهای اکولوژیکی این زمین‌ها دارای اولویت بیشتری است. این امر از آن رو مهم است که با توجه به تفاوت و تنوع محیط اکولوژیکی و اقتصادی اجتماعی در مناطق مختلف کشور، ممکن است در هر منطقه یا شهر، اولویت اهداف مذکور متفاوت باشد. تفاوت این اولویت‌ها موجب انتخاب‌های

اینکه دیوان عدالت اداری، واگذاری رایگان بخشی از زمین در مقابل دریافت حق ساخت و ساز مسکونی را دلیل ابطال این دستورالعمل دانسته نیز تأییدی بر این برداشت است. علاوه بر تقسیم غیرمنصفانه هزینه‌های حفاظت، برخی محدودیت‌های قانونی نیز موجب انعطاف‌ناپذیری سیاست‌های حفاظت و مدیریت کاربری زمین ایران شده است. برای مثال، در ایران برخلاف کشورهایی مانند بریتانیا و کانادا، ارزش توسعه‌ای زمین و حق ناشی از آن، ملی نبوده است و طبق قاعده مالکیت و تسلیط، مالک مجاز به انجام هرگونه دخل و تصرف در دارایی خود است. بنابراین، توجیه قانونی ممنوعیت توسعه زمین‌های کشاورزی و اجرای زون‌بندی دشوار است. استناد دیوان عدالت اداری به قاعده تسلیط و مالکیت در حکم ابطال دستورالعمل اجرایی ماده ۱۴ قانون زمین شهری شاهدی بر این امر است (دیوان عدالت اداری، ۱۳۷۸). صاحب‌نظران برای حل این چالش‌ها و افزایش انعطاف سیاسی لازم برای حفاظت، راه‌حلی را برای توسعه ظرفیت سیاست‌گذاری ارائه داده‌اند. از جمله، رونالد کاوس بر این نظر است که در شرایطی که ذی‌نفعان منافع متضادی دارند، تصمیماتی که موجب تأمین نظر یک یا برخی از طرفین مناقشه شود، به منافع دیگران آسیب وارد می‌کند. وی از مهم‌ترین جنبه‌های سیاست‌گذاری را شناسایی آثار و هزینه‌های ناشی از ابزارهای نظارتی، شناسایی ذی‌نفعانی که این هزینه‌ها بر آن‌ها تحمیل می‌شود و جبران محدودیت‌های برنامه‌ریزانه با ابزارهای تشویقی می‌داند. بنابراین، پیشنهاد می‌کند سیاست‌گزاران با توسعه ظرفیت سیاست‌گذاری زمینه این امر را فراهم کنند. برای نمونه، کاهش هزینه‌های تعامل بین ذی‌نفعان از طریق تعریف روشن قواعد مالکیت و حقوق فرد نسبت به دارایی خود و دیگران، مذاکره بین ذی‌نفعان را تسهیل کرده است و به دستیابی آن‌ها به راه‌حل توافقی کمک می‌کند (Coase, 1960).

مفهوم حق ارتفاقی حفاظت در قوانین امریکا و حق جبران خسارات ناشی از اقدامات برنامه‌ریزانه در قوانین



کمک می‌کند. در نهایت می‌توان با استفاده از ابزارهای مالیاتی و تملک حقوق توسعه، مشوق‌های اقتصادی به مالکان زمین‌های کشاورزی ارائه و بین منافع اجتماعی و خصوصی تعادل ایجاد کرد. سومین نقد وارد بر ساختار سیاسی - قانونی، نگرش بالا به پایین<sup>۴۶</sup> نظام سیاست‌گذاری است که موجب شده است در تدوین سیاست‌های حفاظتی و کاربری زمین، به نقش تصمیم‌گیرندگان دخیل و تأثیر تعاملات آن‌ها در این مسئله کم‌توجهی شود. به‌خصوص آنکه در مسئله تبدیل زمین‌های کشاورزی به ساخته‌شده، تضاد منافع و اهداف ذی‌نفعان در استفاده از زمین و تمایل آن‌ها به حداکثر کردن منافع خود، به ایجاد مناقشه منجر می‌شود. در چنین شرایطی، به علت بی‌اعتمادی، ریسک‌گریزی و بینش کوتاه‌نگر تصمیم‌گیرندگان، رفتارهای مبتنی بر عقلانیت فردی<sup>۴۷</sup> بر نگرش‌های مبتنی بر عقلانیت جمعی<sup>۴۸</sup> غلبه یافته است و این به تغییر کاربری این زمین‌ها منجر می‌شود. اصلاح این معادله به سوی ایجاد تعادل بین منافع عمومی و خصوصی، نیازمند شناخت رفتار تصمیم‌گیرندگان و طراحی ساز و کار جهت‌دهی به آن است. برای دستیابی به این هدف می‌توان ابتدا با استفاده از نظریه بازی‌ها، ضمن تحلیل استراتژیک رفتارها و تعاملات تصمیم‌گیرندگان دخیل و تأثیرات آن در شکل‌گیری وضع موجود، قواعد کنونی مناقشه و نارسایی‌های آن را شناسایی کرد. آنگاه می‌توان با استفاده از نظریه طراحی ساز و کار، قواعد مناقشه را به گونه‌ای اصلاح کرد که با تخصیص منصفانه هزینه‌ها و منافع ناشی از سیاست‌های حفاظتی، راه‌حل بهینه مورد توافق ذی‌نفعان به دست آید. بر اساس شکل ۴، نخستین ضعف ساختار مدیریتی کشور، ناهماهنگی بین تصمیمات و سیاست‌های نهادهای مسئول در مقیاس‌های مختلف است. سازمان‌های اجرایی متعدد و پراکنده‌ای کارویژه‌های سیاسی مرتبط با نظارت بر کاربری زمین و حفاظت زمین‌های کشاورزی را عهده‌دارند. این کارویژه‌ها در دو مقیاس خرد (داخل محدود و حریم شهرها) و میانی (خارج محدوده و حریم شهرها)، بین

سیاستی متفاوت شده است و به‌گزینش استراتژی‌ها و ابزارهای سیاسی متفاوتی می‌انجامد. دیگر مزیت مهم ارائه بیانیه سیاستی، ایجاد مشروعیت برای اقدامات برنامه‌ریزانه و مداخله در بازار است.

ب) استراتژی‌های کلی حفاظت زمین‌های کشاورزی و کنترل رشد شهری با توجه به اولویت‌های سیاسی تعیین شود. این استراتژی‌ها باید به گونه‌ای تنظیم شود که ضمن حذف ارزش سفته‌بازی زمین‌های کشاورزی و حفظ و ارتقای ارزش تولیدکنندگی آن‌ها، سندروم ناپایداری<sup>۴۵</sup> را نیز از بین ببرد. سندروم ناپایداری نیز ایجاد این باور در بین کشاورزان زمین‌های پیرامون شهر است که کشاورزی در این نواحی افق روشنی ندارد و زمین آن‌ها به زودی جذب توسعه شهر می‌شود (Nelson, 1992). استراتژی‌های یادشده باید مکمل باشند. این امر از طریق انسجام و هماهنگی سیاست‌های حفاظت زمین‌های کشاورزی با سیاست‌های مدیریت رشد شهری و همراهی ضوابط کاربری زمین با مشوق‌های بازار مبنای متناسب حاصل می‌شود، زیرا برنامه‌ریزی شهری و حفاظت از زمین‌های کشاورزی، دو بخش یک فرایند واحد به شمار می‌روند (Hollis & Fulton, 2002) و در هرگونه اقدام برای حفاظت این زمین‌ها باید به مسئله مدیریت رشد شهر و ارتباط آن با مسئله حفاظت توجه شود (Cordes, 2001).

ج) براساس اولویت‌ها و استراتژی‌های سیاسی تعیین‌شده، بسته‌ای از ابزارهای سیاسی متناسب و هم‌افزا انتخاب شود. در جدول ۴، برخی استراتژی‌های کلی حفاظت زمین‌های کشاورزی و کنترل رشد شهری، همچنین ابزارهای سیاسی متناسب با آن‌ها پیشنهاد شده است. به نظر می‌رسد که استفاده از ابزارهای نظارتی مرز رشد شهری به همراه زون‌بندی انحصاری و غیرانحصاری کشاورزی می‌تواند موجب کنترل و حذف ارزش سفته‌بازی زمین شود. به کارگیری سیاست‌های رشد فشرده و متراکم نیز کاهش عرضه زمین ناشی از تکنیک‌های بسته نگه‌داشتن سیستم شهر را جبران و به استفاده بهینه از زمین شهری

وزارت جهاد کشاورزی و شهرداری‌ها تقسیم شده است. این امر، در خصوص تصمیم‌گیری پیرامون تبدیل و تفکیک کاربری زمین تشدید شده است و کمیسیون‌های ماده ۱۳ و ۵ که متشکل از چندین سازمان‌اند، این مسئولیت را بر عهده دارند. گذشته از آنکه به دلیل ماهیت متفاوت و رویه‌های اداری و ساز و کارهای اجرایی مختلف در هر یک از این مجموعه‌ها، شکل‌گیری وحدت نظر و نگرش بین آن‌ها دشوار است، پیچیدگی این سازوکار بوروکراتیک نیز کاهش کارآمدی و افزایش احتمال تبانی و فساد را به دنبال دارد. چنین شرایطی، زمینه را برای استفاده سفته‌بازان از اختلاف‌نظرها و برداشت‌های این سازمان‌ها را تقویت می‌کند. چنانکه گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، یکی از مشکلات اجرایی عمده قوانین حفاظتی کشور را تمکین نکردن به اجرای احکام قلع و قمع بناهای غیرقانونی، توافق بر سر پرداخت جریمه و تبانی برای ثبت تغییر بدون مجوز کاربری زمین ذکر کرده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰). در عین حال، در قوانین موجود، حفاظت به منزله وظیفه و هدف اصلی هیچ‌یک از این سازمان‌ها شناخته نشده و این هدف به منزله نتیجه فرعی اقدامات آن‌ها در نظر گرفته شده است. این ضعف به‌ویژه در محدوده و حریم شهرها به چشم می‌خورد، زیرا در این مقیاس، تنها وظیفه نظارت بر کاربری زمین و مقررات تبدیل و تفکیک زمین‌های کشاورزی و باغات بر عهده شهرداری‌ها قرار داده شده است و گویا سیاست‌گذاران کلان، حفاظت زمین‌های کشاورزی را نتیجه و برون‌داد این امر در نظر گرفته‌اند. به نظر می‌رسد که ناهماهنگی بین سازمان‌های مسئول نظارت بر کاربری زمین و سازمان‌های مرتبط با حفاظت ریشه در یکپارچه‌نبودن سیاست‌های کاربری زمین و حفاظت زمین‌های کشاورزی است که پیش‌تر به آن اشاره شد. دیگر نقد وارد بر ساختار مدیریتی ایران، کسب منفعت نهادهای متولی نظارت بر کاربری زمین شهری و نهادهای متولی حفاظت زمین‌های کشاورزی و باغات خارج شهر از تبدیل این زمین‌هاست.

همان‌گونه که در پژوهش‌های متعدد اشاره شده است، از مهم‌ترین چالش‌های فراروی شهرنشینی و مدیریت شهری در ایران، محدودیت مالی و فقدان منابع درآمدی مستمر است (صالحی و صرافی، ۱۳۸۱). از این رو، نهادهای متولی مدیریت شهری و فراشهری به‌ویژه شهرداری‌ها و ادارات جهاد کشاورزی، به منظور تأمین درآمد موردنیاز خود، در سطح گسترده‌ای به صدور مجوز تفکیک و تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی و باغی در داخل و خارج محدود شهرها روی آورده‌اند (خاکپور و همکاران، ۱۳۸۶). این معضل، اخلال در سیاست‌های جدید توسعه شهری را نیز در پی داشته است، به طوری که الحاق زمین‌های کشاورزی و باغات پیرامون به محدوده شهر در طرح‌های توسعه شهری، موجب اعطای ارزش کاذب قیمتی به این اراضی و قرارداد آن‌ها در معرض تبدیل کاربری می‌شود (رهنما و روستا، ۱۳۹۲). همچنین، به علت ناکارآمدی نظام بروکراسی در مدیریت شهری ایران، در عمل شهرداری‌ها نتوانسته‌اند به درستی از این ابزار در جهت ماهیت اصلی آن یعنی هدایت توسعه به سمت نواحی توسعه‌یافته شهری، جلوگیری از توسعه پراکنده در پیرامون شهر و کنترل و کاهش آثار محیط‌زیستی ناشی از توسعه استفاده کنند. براساس موارد بیان‌شده، به نظر می‌رسد اصلاح ساختار مدیریتی کنونی گام مهمی در جهت بهبود حفاظت در کشور است. این امر در درجه نخست، نیازمند تجمیع کارویژه‌های سیاستی مرتبط با کنترل رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی در یک سازمان مدیریتی مستقل است. سازمان مذکور باید دارای چند ویژگی باشد: الف) دارای ماهیتی سلسله‌مراتبی باشد و زیرمجموعه‌های آن چارچوب سیاست‌گذاری حفاظت شامل اولویت‌ها، استراتژی‌ها و ابزارهای سیاستی را با توجه به شرایط اکولوژیکی، اقتصادی-اجتماعی و سیاسی برای مقیاس اجرایی خود تدوین، اجرا و پایش کنند. در این صورت، در عین حفظ استقلال فضایی هر یک از این مجموعه‌ها، انسجام و هماهنگی بین سیاست‌ها و اقدامات اجرایی آن‌ها

محدودیت‌های ناشی از آن برای جامعه آسان‌تر می‌شود. مشارکت فعال تراس‌های زمین در حفاظت زمین‌های کشاورزی ایالات متحده و مشارکت کمیته‌های مشورتی مردمی در تدوین چارچوب سیاست‌گذاری حفاظت ایالت اورگون این کشور، نمونه‌های خوبی از این امر است (Nelson & Duncan, 1995).

### ۵. نتیجه‌گیری

تبدیل زمین‌های کشاورزی و باغ‌های پیرامون شهرها به کاربری‌های ساخته‌شده، آثار نامطلوبی در محیط‌زیست شهری ایران داشته است. این مسئله ناشی از ناکامی ساز و کار بازار در ایجاد تعادل بین منافع محیط‌زیستی جامعه و منافع اقتصادی افراد و گروه‌های اجتماعی است. بنابراین، برنامه‌ریزان محیط‌زیست باید برای برقراری مجدد تعادل منافع و حفظ سلامت و پایداری محیط‌زیست شهری، این مسئله را مطالعه و راه‌حل‌های سیاست‌گزارانه برای آن ارائه کنند. در این مقاله با توجه به تأثیرات متقابل بین شهر و پیرامون آن، مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری عمومی برای مدیریت رشد شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی پیرامون شهرها بررسی شد. سپس، تجارب کشورهای ایالات متحده، کانادا، بریتانیا، هلند و ایران در به کارگیری این ابزارها برای اهداف یادشده مرور شد. آنگاه با استفاده از روش‌شناسی تحلیلی - مقایسه‌ای، ضمن تحلیل ضعف‌ها و قوت‌های سیاست‌های این کشورها، پیشنهادهایی برای اصلاح ساختارهای قانونی و مدیریتی کنترل رشد شهری و حفاظت در ایران ارائه شد. مهم‌ترین نقدهای وارد بر ساختار مدیریتی کشور ناهماهنگی تصمیمات سازمان‌های مسئول، پراکندگی کارویژه‌های سیاستی مربوط به حفاظت و کاربری زمین بین سازمان‌های مختلف و منفعت مالی آن‌ها از تبدیل کاربری است. از این رو پیشنهاد می‌شود با ایجاد سازمانی مستقل، این کارویژه‌ها تجمیع شوند. این سازمان باید در تمامی مناطق شهری دارای زیرمجموعه‌هایی باشد که تمامی موضوعات مرتبط با

نیز حفظ می‌شود. ب) سازمان یادشده باید کارایی عملی مناسبی در اجرا و پایش سیاست‌های تدوین‌شده داشته باشد. هماهنگی و همکاری عمودی و افقی بین زیرمجموعه‌های این سازمان، نقش مهمی در افزایش کارآمدی اجرایی خواهد داشت (Innes, 1993).

منظور از هماهنگی عمودی، هماهنگی بین سیاست‌های تمامی زیرمجموعه‌ها در هر سه مقیاس محلی، میانی و ملی است. هماهنگی افقی نیز به معنای یکسان یا هماهنگ‌بودن ضوابط حفاظت و مدیریت کاربری زمین در تمام بخش‌ها و شهرهای یک استان است. برای نمونه، وضع ضوابط یکسان، شفاف و غیرقابل تفسیر برای صدور مجوز توسعه، می‌تواند زمینه سوءاستفاده توسعه‌دهندگان از تفاوت برداشت‌های مجریان سیاست‌ها در نواحی مختلف را از بین ببرد (Nelson & Duncan, 1995). در مقابل، بی‌توجهی به تأثیر تصمیمات در یک ناحیه بر نواحی همجوار، به کاهش کارآمدی اجرایی و انتقال آثار تجمعی توسعه به نواحی دیگر منجر می‌شود. برای مثال، اجرای طرح کمربند سبز در یک شهر بدون هماهنگی با شهرهای مجاور، موجب سوق یافتن توسعه پراکنده به اطراف این کمربند سبز و انتقال فشار توسعه به شهرهای مجاور می‌شود. ج) به منظور اجتناب از تأثیرگذاری منافع مالی ناشی از تبدیل کاربری در سیاست‌ها و تصمیمات حفاظتی، این سازمان و زیرمجموعه‌های آن نباید منفعتی از تبدیل کاربری زمین کسب کنند یا به نهادهایی که چنین منافعی برای آن‌ها متصور است وابسته باشند. د) سازمان متصدی مدیریت رشد و حفاظت باید مشارکت گروه‌های ذی‌نفع در تدوین و اجرای سیاست‌ها را تسهیل کند. این امر باید در تمامی مراحل از جمله تعیین اولویت‌ها، استراتژی‌ها و ابزارهای سیاستی، بازرنگری آن‌ها و مذاکره برای حل مناقشات صورت پذیرد (Innes, 1993). در این صورت، ضمن انتقال دوسویه تجارب بین مردم و برنامه‌ریزان و بهره‌برداری از ظرفیت‌های فکری، مالی و اجرایی گروه‌های ذی‌نفع اجتماعی، اجرای سیاست‌ها و تحمل آثار و

کاربری زمین، مدیریت رشد و حفاظت زمین‌های کشاورزی در آن حل و فصل شود. به منظور اجتناب از تأثیرگذاری منافع مالی ناشی از تبدیل کاربری در سیاست‌ها و تصمیمات حفاظتی، این سازمان و زیرمجموعه‌های آن نباید منفعتی از تبدیل کاربری زمین کسب کرده یا به نهادهایی که چنین منفعتی برای آن‌ها متصور است وابسته باشند.

مهم‌ترین چالش‌های ساختار سیاستی- قانونی و راهکارهای حل آن نیز به شرح زیر است: (۱) تخصیص غیرمنصفانه هزینه‌های حفاظت بین ذی‌نفعان موجب بی‌تعادلی منافع فردی و اجتماعی شده است. به این منظور پیشنهاد می‌شود با بهره‌گیری از تجارب ایالات متحده و کانادا، ظرفیت سیاست‌گذاری کشور در این حوزه توسعه داده شود و برای جبران محدودیت‌های ناشی از مقررات منع توسعه زمین‌های کشاورزی، مشوق‌هایی به مالکان آن‌ها ارائه شود. (۲) سیاست‌ها و برنامه‌های مدیریت رشد

شهری و حفاظت زمین‌های کشاورزی در ایران پراکنده و غیرمنسجم است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود در هر یک از مناطق شهری کشور، سازمان مسئول حفاظت و مدیریت رشد، چارچوب سیاست‌گذاری در این حوزه شامل اولویت‌ها، استراتژی‌ها و ابزارهای سیاستی را تدوین و اجرا کند. (۳) تضاد منافع و اهداف ذی‌نفعان در استفاده از زمین و تمایل آن‌ها به حداکثرکردن منافع خود، به ایجاد مناقشه منجر می‌شود. در چنین شرایطی، به علت بی‌اعتمادی، ریسک‌گریزی و بینش کوتاه‌مدت‌نگر تصمیم‌گیرندگان، رفتارهای مبتنی بر عقلانیت فردی بر نگرش‌های مبتنی بر عقلانیت جمعی غلبه می‌یابد و در نتیجه زمین‌های کشاورزی به کاربری‌های ساخته‌شده تبدیل می‌شود. اصلاح این معادله به سوی ایجاد تعادل بین منافع عمومی و منافع خصوصی، نیازمند تحلیل استراتژیک قواعد حاکم بر رفتارهای ذی‌نفعان و طراحی ساز و کار بهینه تعامل بین آن‌هاست.

جدول ۴. برخی استراتژی‌های کلی و ابزارهای سیاستی پیشنهادی برای حفاظت زمین‌های کشاورزی و کنترل رشد شهری (منبع نگارندگان)

نوع و ابزار سیاستی	استراتژی		
	کنترل رشد پراکنده	توسعه فشرده و استفاده بهینه از زمین شهری	کنترل سفته‌بازی در بازار زمین
توسعه	*		ارائه مشوق به مالکان زمین‌های کشاورزی
	*		
	*		
	*		
کنترل	*	*	
		*	*
		*	*
		*	*
		*	*

## یادداشت‌ها

1. Public goods and services
2. Market failure
3. Pareto efficiency
4. Environmental externalities
5. Fiscal externalities
6. Internalize
7. External cost
8. Shadow cost
9. Urban bid-rent theory
10. Public interest
11. Public acquisition and management
12. Regulative instruments
13. Incentive based instruments
14. Urban fringe
15. Benchmarking
16. Planning mandates
17. Urban growth boundary
18. Urban service boundary
19. Nonexclusive zoning
20. Exclusive zoning
21. Minimum lot size (Downzoning)
22. Area-based allocation
23. Cluster zoning
24. Development impact fee
25. Excise tax
26. Infill and redevelopment incentives
27. Property tax
28. Capital gain on land sale
29. Split-rate property tax
30. Ascuisition of development rights/credits
31. Conservation easement
32. Transfer of development rights (TDR)
33. Purchase of development rights (PDR)
34. Food Security Act of 1985
35. Conservation Reserve Program (CRP)
36. Land Trust
37. Places to Grow Act of 2005
38. Ontario Greenbelt Act of 2005
39. Act to Preserve Agricultural Lands and Agricultural Activities
40. Farm Credit Act of 1993
41. Town and Country Act of 1947
42. Spatial Planning Act
43. Randstad
44. Impermanence syndrome
45. Top- Down process
46. Individual rationality
47. Group rationality

## منابع

- اشتریان، ک. ۱۳۹۱. «نظریه سیاستی به‌مثابه الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت»، اولین کنفرانس الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت: نقشه راه طراحی و تدوین الگو، ۱۰-۱۱ خرداد ۱۳۹۱، تهران.
- امیری، ر.، علی محمدی، ع.، علوی پناه، ک. ۱۳۸۶. «مطالعه تغییرپذیری فضایی- زمانی حرارت در ارتباط با کاربری/ پوشش زمین در منطقه شهری تبریز با استفاده از داده‌های حرارتی و انعکاسی TM و ETM<sup>+</sup> لندست»، محیط‌شناسی، سال سی و چهارم، شماره ۴۳، صص ۱۰۷-۱۲۰.
- پورمحمدی، م.، جمالی، ف.، اصغری زمانی، ا. ۱۳۸۷. «ارزیابی گسترش فضایی- کالبدی شهر زنجان با تأکید بر تغییر کاربری زمین طی دوره ۱۳۵۵-۱۳۸۴ (1975-2005)»، پژوهش‌های جغرافیایی، دوره چهارم، شماره ۶۳، صص ۲۹-۴۶.
- پیکت، س.، کادناسو، م.، مک داتل، م.، بوچ، و. ۱۳۸۸. «چارچوب‌هایی برای مطالعه اکوسیستم شهری: گردیان‌ها، پویایی لکه‌ها و اکوسیستم انسانی در ناحیه کلان‌شهری نیویورک و بالتیمور»، خلاصه ترجمه و تحلیل: زینب یگانه‌کیا، درس تئوری‌های پیشرفته برنامه‌ریزی، دانشکده محیط‌زیست، دانشگاه تهران.
- ترنر، ر.، پیرس، د.، باتمن، ا. ۱۳۷۴. اقتصاد محیط‌زیست، ترجمه سیاوش دهقانیان، عوض کوچکی، علی کلاهی اهری، چاپ اول، انتشارات دانشگاه فردوسی، مشهد.
- چرنوف، ف. ۱۳۸۸. نظریه و زیرنظریه در روابط بین‌الملل: مفاهیم و تفسیرهای متعارض، ترجمه علیرضا طیب، چاپ دوم، نشر نی، تهران، صص ۱۷.
- خاکپور، ب.، ولایتی، س.، کیانزاد، ق. ۱۳۸۶. «الگوی تغییر کاربری اراضی شهر بابل طی ۱۳۶۲-۱۳۷۸»، جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، سال پنجم، شماره ۹، صص ۴۵-۶۴.

- دهقان، م. ۱۳۸۵. توسعه پایدار در سایه روشن‌های شهر، چاپ اول، انتشارات مفاخر، تهران، صص: ۲۱۱-۲۲۲.
- دیوان عدالت اداری، ۱۳۷۸. رأی وحدت رویه در خصوص ابطال دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/102145>
- دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۶. رأی وحدت رویه در خصوص ابطال بندهای (ب) و (د) دستورالعمل شماره ۱/۶۱ مورخ ۷۲/۴/۲۶ وزارت مسکن و شهرداری موضوع ماده ۱۴ قانون زمین شهری: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/128925>
- ربیعی، ح.، ضیائی‌ان، پ.، علی محمدی، ع. ۱۳۸۴. «کشف و بازیابی تغییرات کاربری و پوشش اراضی شهر اصفهان به کمک سنجش از دور و سیستم اطلاعات جغرافیایی»، مدرس علوم انسانی، دوره نهم، شماره ۴، صص ۴۱-۵۴.
- روستا، ز.، منوری، م.، درویشی، م.، فلاحتی، ف.، مروتی، م. ۱۳۹۲. «ارزیابی روند توسعه فیزیکی شهر شیراز و تأثیر شرایط فیزیوگرافیک بر روی روند تغییر کاربری اراضی»، جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی، سال بیست و چهارم، شماره ۴۹، صص ۱۸۳-۲۰۰.
- رهنما، م.، روستا، م. ۱۳۹۲. «تحلیل تغییر کاربری و چگونگی حفظ کاربری فضای سبز (باغ‌ها) شهر جهرم در راستای توسعه پایدار»، تحقیقات جغرافیایی، سال بیست و هشتم، شماره ۱۰۹، صص ۱۱۳-۱۲۶.
- رهنمایی، م. ۱۳۸۸. «دولت و شهرنشینی در ایران (مبانی و اصول کلی نظریه توسعه شهر و شهرنشینی در ایران)»، جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، پیش شماره، صص ۱۴۳-۱۶۵.
- شورای انقلاب اسلامی. ۱۳۵۹. لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/98884>
- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. ۱۳۸۶. طرح راهبردی- ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع تهران)، پیوست ۲: دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری تهران: <http://www.tehran.ir/Portals/0/Document/3-%20instruction-13870308-143130.pdf>
- صالحی، ا.، صرافی، م. ۱۳۸۱. «گزارش ملی اسکان بشر ارائه‌شده به کمیسیون توسعه پایدار سازمان ملل (CSD12)»، کمیته ملی توسعه پایدار: سازمان محیط‌زیست ایران
- عابدین درکوش، س. ۱۳۸۹. درآمدی به اقتصاد شهری، ویراست سوم، چاپ اول، انتشارات مرکز نشر دانشگاهی، تهران.
- غفاری، غ. ۱۳۸۸. «منطق پژوهش تطبیقی»، مطالعات اجتماعی ایران، سال سوم، شماره ۴، صص ۹۹-۱۱۹.
- قاسمی، ا.، رازانی، ا.، جمشیدزاده، ا.، شهابی، م.، فولاد، ع.، احمدی، ح.، کلانتری، خ. ۱۳۸۸. «بررسی ضوابط توزیع رانت اقتصادی زمین در طرح‌های توسعه شهری»، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی، تهران.
- مجلس شورای ملی. ۱۳۴۷. قانون نوسازی و عمران شهری، <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96267>
- مجلس شورای ملی. ۱۳۵۱. قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96910>
- مجلس شورای ملی. ۱۳۵۳. قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن، <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/97102>
- مجلس شورای ملی. ۱۳۵۴. قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی، مواد ۱۲ و ۱۳، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/97286>

- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۶۲. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90769>.
- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۶۶. قانون زمین شهری، <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/91392>.
- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۷۴. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مواد ۱-۴، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90445>.
- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۴. قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها، <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/97798>.
- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۵. قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴، مواد ۲، ۳، ۷، ۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/97858>.
- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۷. لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/136254>.
- مرکز آمار ایران. ۱۳۸۵. سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵: <http://www.amar.org.ir/Default.aspx?tabid=521>.
- مرکز آمار ایران. ۱۳۹۰ الف. گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۰: [www.amar.org.ir/Default.aspx?tabid=1603](http://www.amar.org.ir/Default.aspx?tabid=1603).
- مرکز آمار ایران. ۱۳۹۰ ب. حساب‌های ملی سالانه (۱۳۷۰-۱۳۹۰): <http://www.amar.org.ir/Default.aspx?tabid=104>.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۰. اظهارنظر کارشناسی درباره طرح اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحیه بعدی آن: <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/802545>.
- مرکز آمار ایران، ۱۳۹۱. خلاصه آمار طرح جمع‌آوری قیمت زمین و مسکن در نقاط شهری کشور (۱۳۶۹-۱۳۹۱): <http://www.amar.org.ir/Default.aspx?tabid=339&agentType=View&PropertyID=2694>.
- وزارت مسکن و شهرسازی. ۱۳۷۸. آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور، چاپ اول، انتشارات ثمین.
- Alterman, R. 1997. The challenge of farmland preservation: lessons from a six-nation comparison. *J. Am. Plan. Assoc.* 63 (2): pp. 220-243.
- American Farmland Trust. 1997. Saving American farmland: what works, American Farmland Trust, Northampton, MA.
- Bator, F. M. 1958. The anatomy of market failure, *Quarterly Journal of Economics* 72(3): pp. 351-379.
- Bengston, D., Fletcher, J., Nelson, K. 2004. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States, *Landscape and Urban Planning*, 69 (2004): pp. 271-286.
- Brabec, E. Smith, C. 2002. Agricultural land fragmentation: the spatial effects of three land protection strategies in the eastern United States, *Landscape and Urban Planning*, 58( 2-4): pp. 255-268.
- Bray, C. 1984. Canadian provincial farmland protection programs, in protecting farmlands, edited by Steiner, F., Theilacker, J. Westport, CT AVI Publishing Co. pp. 243-261.
- British Columbia Agricultural Land Commission. 2002. Agricultural land reserve use, subdivision and procedure regulation, unofficial version available online: [http://www.alc.gov.bc.ca/legislation/Reg/ALR\\_Use-Subd-Proc\\_Reg.htm](http://www.alc.gov.bc.ca/legislation/Reg/ALR_Use-Subd-Proc_Reg.htm).
- Burge, G. 2014. The capitalization effects of school, residential, and commercial impact fees on undeveloped land values, *Regional Science and Urban Economics*, 44: pp. 1-13.

- Coase, R. 1960. The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 3 (1): pp. 1-44.
- Cordes, M. 2001. Agricultural zoning: impacts and future directions, in Libby, L., Abdalla, C. (Eds.), *Proceedings of the Conference on Protecting Farmland at the Fringe: Do Regulations Work? Strengthening the Research Agenda*, Baltimore MD. 5-7 September 2001. Swank Program in Rural-Urban Policy, The Ohio State University, Columbus, pp. 59-78
- Cotteleer, G., Stobbe, T., Van Kooten, C. 2007. Farmland conservation in the Netherlands and British Columbia, Canada: a comparative analysis using GIS-based hedonic pricing models, a working paper for Resource Economics and Policy Analysis Research Group, Department of Economics University of Victoria.
- Davidoff, P., Reiner, T. 1962. A choice theory of planning, *Journal of the American Institute of Planners* 28(2): pp. 103-115.
- Gihring, T. 1999. Incentive property taxation: a potential tool for urban growth management, *Journal of American Planning Association*, 65 (1): pp. 62-79.
- Gillham, O. 2002. *The limitless city: a primer on the urban sprawl debate*, Island Press, Washington DC.
- Glenn, J. 1985. Approaches to the Protection of Agricultural Land in Quebec and Ontario: Highways and Byways, *Canadian Public Policy*, 11(4): pp. 665-676.
- Government of Ontario. 2005a. Places to Grow Act, available online at: [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_05p13\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_05p13_e.htm).
- Government of Ontario. 2005b. Greenbelt Act: [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_05g01\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_05g01_e.htm).
- Government of Quebec. 1999. Act to Preserve Agricultural Lands and Agricultural Activities: <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/en/publications/guides/Summary.pdf>.
- Grant, M. 1982. *Urban planning law*, London: Sweet and Maxwell, pp 304-315.
- Grant, M. 1990. *Urban Planning Law: Second Cumulative Supplement*, London: Sweet and Maxwell, pp 101.
- Grant, M. 1992. Planning law and the British land use planning system. *Town Planning Review*, 63(1): 3-11.
- Griffiths, M. 2010. Lamb Buddha's migrant workers: self-assertion on China's urban fringe, *Journal of Current Chinese Affairs (China Aktuell)*, 39 (2): pp. 3-37.
- Grossman, M., Brussaard, W. 1988. Planning, development, and management, *Washburn Law Journal*, 28(1): pp. 86-149.
- Hall, P. 1973. *The containment of urban England*, Allen and Unwin, London.
- Hartzok, A. 1997. Pennsylvania's success with local property tax reform: the split rate tax, *Am. J. Econ. Social*, 56 (2): pp. 205-213.
- Hobma, F., Wijting, W. 2007. Land use planning and the right to compensation in the Netherlands, *Washington University Global Studies Law Review*, 6 (1): pp. 1-25.
- Hollis, L., Fulton, W. 2002. Open space protection: conservation meets growth management, Discussion Paper, Center on Urban and Metropolitan Policy, The Brookings Institution, Washington, DC (available online: <http://www.brook.edu/dybdocroot/es/urban/publications/hollisfultonopenspace.htm>).
- Innes, J. 1993. Implementing state growth management in the United States: strategies for coordination. In: Stein, J.M. (Ed.), *Growth Management: The Planning Challenge of the 1990s*. Sage, Newbury Park, CA, pp. 18-43.
- Isgin, T., Forster, D. 2006. A hedonic price analysis of farmland option premiums under Urban Influences, *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 54: pp. 327-340.
- Jenkins, B., Hine, P. 2003. Benchmarking for best practice B environmental management, *Environmental Monitoring and Assessment*, 85(2): pp. 115-134.
- Land Trust Alliance. 2015. <http://www.landtrustalliance.org/about-us> (visited in 15/8/2015).
- Louw, E., Van der Krabben, E., Priemus, H. 2003. Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands, *Land Use Policy*, 20: pp. 357-366.
- McMahon, E. 1999. Smart growth trends, *Plan Commissioners J.* 33: pp. 4-5.



- Miller, G., Krieger, D. 2004. Purchase of development rights: preserving farmland and open space, *Planning Commissioners*, 53: pp. 1-7.
- Nelson, A. 1990. Economic critique of prime farmland preservation policies in the United States. *Journal of Rural Studies* 6: pp.114-42
- Nelson, A. 1992. Preserving prime farmland in the face of urbanization: lessons from Oregon, *Journal of the American Planning Association*, 58(4): pp. 467-488.
- Nelson, A., Duncan, J. 1995. *Growth management principles and practices*, Planners Press, American Planning Association, Chicago, IL.
- Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing. 1994a. *Understanding Ontario's planning reform*. Ontario: Queen's Printer.
- Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing. 1994b. *Comprehensive Set of Policy Statements*. Ontario: Queen's Printer.
- Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing. 2008. *Community improvement planning handbook*, available online at: <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=6408>.
- Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing. 2015. *Municipal financial tools for planning and development series: tax increment-based financing*, available online: <http://www.mah.gov.on.ca/Asset1089.aspx> (visited 18 Aug 2015).
- Ontario Municipal Property Assessment Corporation. 2015. *Farmland property assessment in Ontario*, available online at: [www.mpac.ca/pdf/farmland\\_property\\_assessment\\_br.pdf](http://www.mpac.ca/pdf/farmland_property_assessment_br.pdf) (visited Aug 18 2015).
- Parliament of Canada, 1993, *Farm Credit Canada Act*: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/f-2.2/FullText.html>.
- Pond, D. 2009. Institutions, political economy and land-use policy: greenbelt politics in Ontario, *Environmental Politics*, 18(2): pp. 238-256.
- Reade, E. 1987. *British town and country planning*, Open University Press.
- Reid, E., Yeates, M. 1991. Bill 90-An Act to Protect Agricultural Land: an assessment of its success in Laprairie county, Quebec, *Urban Geography*, 12(4): pp. 295-309.
- Richards, D. 1972. Development rights transfer in New York city, *Yale Law Journal*, 82: pp. 338-372.
- Rose, J. 1984. Farmland preservation policy and programs. *Natural Resources Journal*, 24(3): pp. 591 -640.
- Smith J, Firth J. 2011. Qualitative data analysis: the framework approach. *Nurse Researcher*, 18: pp. 52- 62
- Staley, S., Mildner, G. 1999. *Urban growth boundaries and housing affordability: lessons from Portland*, Reason Public Policy Institute, policy brief No. 11.
- Stone, A. 1982. *Regulation and Its Alternatives*, Congressional Quarterly Press, Washington, DC.
- Sullivan, E., Eber, R. 2010. Protecting our farmlands: lessons from Oregon 1961-2009, *Planning & Environmental Law: issues and decisions that impact the built and natural environments*, 62(5): pp. 3-11.
- Strivastava A, Thomson S. 2009. Framework analysis: a qualitative methodology for applied policy research. *Journal of Administration & Governance*, 4: pp. 72 - 79
- Thorsnes, P., Simons, G. 1999. Letting the market preserve land: the case for a market-driven transfer of development rights program. *Contemp. Econ. Policy*, 17 (2): pp. 256-266.
- Turnbull, G. 2004. Urban growth controls: transitional dynamics of development fees and growth boundaries, *Journal of Urban Economics*, 55: pp. 215-237.
- US Congress. 1985. *Food Security Act, Subtitle D, Chapter 2, Subchapter C: farmland protection program*: <https://beta.congress.gov/bill/99th-congress/house-bill/2100>.
- US National Agricultural Lands Study. 1981. U.S. Department of Agriculture and forestry, Washington. [http://www.farmlandinfo.org/sites/default/files/NAL\\_Executive\\_Summary\\_1.pdf](http://www.farmlandinfo.org/sites/default/files/NAL_Executive_Summary_1.pdf).

United Kingdom Parliament. 1947. Town and Country Act: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/53/pdfs/ukpga\\_19470053\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/53/pdfs/ukpga_19470053_en.pdf).

Vedung, E. 1998. Policy instruments: typologies and theories, in: Bemelmans-Videc, M., Rist, R.C., Vedung, E. (Eds.), Carrots, Sticks & Sermons: policy instruments & their evaluation. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, pp. 21–58.

Ward, R. 1991. The US Farmland Protection Policy Act: Another case of benign neglect, land use policy, 8(1): pp.63-68.

Wright, J. 1992. Land trusts in the USA, Land Use Policy, 9(2): pp. 83-86.