

الگوها و راهبردهای تأمین زمین شهری برای توسعه مسکن



انديشگده اقتصاد مقاومتي

گروه مسکن و شهرسازي

شهریور ماه ۱۴۰۵



وَالَّذِينَ جَاهَدُوا فِينَا لَنَهْدِيَنَّهُمْ سُبُلَنَا
وَأَنهَاكَ دَرَاهِمَ مَا (بِاخْلَاصِ نِيَّتِ) جِهَادِ كُنْتُمْ،
قَطْعًا بِرَاهِئِ خُودِ، هِدَايَتِشَانِ خَوَاهِيمِ كَرْدِ

اندیشکده اقتصاد مقاومتی: تصمیم بهتر، آینده روشن‌تر

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک «کانون تفکر و تصمیم‌سازی» است که از سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز کرد. اندیشکده به مسئولین و دستگاه‌ها کمک می‌کند تا تصمیمات بهتری اتخاذ نمایند.

طبق تعریف اندیشکده، اقتصاد مقاومتی یک «الگوی حکمرانی اقتصادی» است، به این معنا که سیاست‌ها، قوانین، قواعد و اقدامات طوری طراحی شود که کشور با کمترین اثرپذیری از تکانه‌های داخلی و خارجی، رشد و پیشرفت پایدار داشته باشد. «شناسایی مسائل از طریق بررسی‌های میدانی و عملیاتی» در گام اول، «تولید راهکار و تصمیم برای حل مسائل با بهره‌گیری از آرای خبرگان و تجربیات جهانی و با در نظر گرفتن ملاحظات و پیچیدگی‌های تصمیم‌گیری» در گام دوم، «ترویج مباحث جهت اقناع و همراه‌سازی عموم با تصمیم مدنظر» در گام سوم و «پیگیری اتخاذ تصمیم و اجرای آن» در گام چهارم، از جمله فعالیت‌هایی است که با هدف «مقاوم‌سازی اقتصاد» در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و سایر فعالیت‌های اندیشکده مطرح نمایند؛ همچنین با حمایت معنوی و مادی از اندیشکده، در تصمیم‌گیری بهتر ارکان کشور و ساخت آینده روشن‌تر سهیم شوند.

الگوها و راهبردهای تأمین زمین شهری برای توسعه مسکن

مسکن و شهرسازی

گروه موضوعی:

پژوهشی

نوع گزارش:

۱۴۰۵.۰۶.۱۶

شناسه:

۱۴۰۵/۰۶/۳۰

تاریخ انتشار:

جواد کمالی

تهیه و تدوین:

فرهاد بیضایی

همکاران:

افشین بیگ‌پور

مدیر مطالعه:

محمد مهدی یزدانی

ناظر علمی:

خلاصه مدیریتی

زمین یکی از مهم‌ترین اهرم‌های دولت برای سیاست‌گذاری در حوزه مسکن و شهرسازی است. طی سال‌های گذشته سیاستگذاران با رویکردهای گوناگون به دنبال عرضه زمین به منظور زمینه‌سازی اجرای اصل ۳۱ قانون اساسی^۱ بوده‌اند. با تصویب قانون جهش تولید مسکن در سال ۱۴۰۰ و تکلیف دولت به ساخت سالانه یک میلیون واحد مسکونی، بار دیگر مناقشات قدیمی درباره شیوه تأمین زمین با طرح ادبیات «توسعه افقی» و «توسعه عمودی» آغاز شد. در ادامه مجلس شورای اسلامی فارغ از درستی یا نادرستی این اصطلاحات، با هدف افزایش ساخت مسکن از طریق عرضه زمین مبتنی بر رویکرد توسعه افقی، در قانون برنامه هفتم پیشرفت تکلیفی با مضمون الحاق ۰.۲ درصد از مساحت سرزمین به محدوده سکونتگاهی در شهرهای کوچک و متوسط، معادل ۳۳۰ هزار هکتار یا مساحت ۳۱ مرکز استان، برای دولت تعیین کرد. علی‌رغم تصویب این قوانین و برنامه‌ها، مسئله اصلی تأمین زمین با هدف تأمین مسکن متناسب با نیاز، حل نشده است و ضرورت، الگو و سازکار آن ابهام دارد و مشخص نیست.

پیش‌نیاز پاسخ به این پرسش‌ها درک درست از مفاهیم مرتبط با زمین شهری است. زمین شهری به دلیل محدودیت عرضه، وابستگی شدید به مکان و تأثیرپذیری از تصمیمات عمومی، بازاری متفاوت از سایر بازارها دارد. مدیریت زمین شهری مجموعه‌ای از سیاست‌ها، نهادها و ابزارهایی را دربر می‌گیرد که در پنج نظام مالکیت، ثبت و کاداستر، مالیات‌های زمین و املاک، مقررات کاربری و سیاست‌های تأمین و عرضه قابل دسته‌بندی است. تمرکز این گزارش بر رکن تأمین زمین قرار دارد.

مرور ادبیات، تحولات قانونی و سیاست‌های مدیریت زمین شهری نیز نشان می‌دهد که در تأمین زمین شهری با هدف توسعه مسکن^۲، باید میان رویکردهای کلان رشد فضایی شهر، الگوهای توسعه کالبدی-فضایی و راهبردهای تأمین زمین تفکیک قائل شد. رشد فشرده یا گسترش پیرامونی، جهت‌گیری کلی رشد شهر را مشخص می‌کند؛ الگوهایی مانند توسعه میان‌افزا، متصل و منفصل، شکل کالبدی تحقق این رشد را تعیین می‌کند و راهبردهایی نظیر تراکم، بازتنظیم زمین^۳، مالیات بر اراضی و استفاده از اراضی عمومی، سبب اجرای

^۱ داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

^۲ منظور از مسکن مفهومی فراتر از واحد ساختمانی است و مجموعه‌ای از شرایط کالبدی، محیطی، اقتصادی و اجتماعی را دربر می‌گیرد که امکان سکونت متناسب با نیاز را فراهم می‌سازد. در سمت عرضه، تحقق این مفهوم نیازمند توسعه مسکن است. در این میان توسعه زمین نیز به‌عنوان مرحله مقدماتی توسعه مسکن محسوب می‌شود که شامل دو مرحله اصلی است: نخست تأمین زمین که در آن قابلیت توسعه سکونتی زمین و الگوی مناسب تأمین آن بررسی و تعیین می‌شود؛ دوم تجهیز و آماده‌سازی فضای سکونتی که طی آن زمین تأمین‌شده با ایجاد زیرساخت‌ها، خدمات و الزامات لازم، به بستری مناسب برای ایجاد مسکن تبدیل می‌شود.

^۳ روشی برای سامان‌دهی اراضی پراکنده و نامنظم شهری و تبدیل آن‌ها به قطعاتی منظم و متناسب با نیازهای توسعه شهری است.

این الگوها در حوزه زمین می‌شود. بررسی تجارب کشورهای منتخب نیز نشان می‌دهد تأمین زمین موفق، وابسته به ترکیب متناسب این ابزارها با شرایط نهادی و فضایی هر شهر است.

توسعه کالبدی-فضایی شهر شامل چهار الگو است. نخست، توسعه میان‌افزا یا درون‌افزا که بر استفاده از زمین‌های خالی، اراضی کم‌استفاده، بافت‌های فرسوده، اراضی قهوه‌ای^۱ و ظرفیت‌های موجود در محدوده شهر تأکید دارد. این الگو به دلیل مصرف کمتر زمین، استفاده از زیرساخت‌های موجود و کاهش فشار بر اراضی پیرامونی، باید اولویت نخست سیاست تأمین زمین باشد. دوم، توسعه متصل که به گسترش برنامه‌ریزی‌شده شهر در پیوستگی با محدوده موجود اشاره دارد و در صورت احراز نیاز به زمین جدید، وجود توان اکولوژیک^۲، ظرفیت بُرد محیطی^۳ و امکان تأمین زیرساخت، به‌عنوان اولویت دوم محسوب می‌شود. سوم، توسعه منفصل که به ایجاد پهنه‌های جدید سکونت یا فعالیت در فاصله‌ای از شهر موجود اشاره دارد و تنها در صورت وجود ضرورت، اتصال حمل‌ونقلی، تأمین خدمات، منطق اقتصادی و رعایت ملاحظات زیست‌محیطی قابل دفاع است. چهارم به عنوان حالت خاص‌تر توسعه منفصل، توسعه پرشی است و به هدایت جمعیت و فعالیت به شهرهای جدید در حوزه پیرامونی مربوط می‌شود و عمدتاً مناسب کلان شهرها است.

بررسی شاخص‌های شهرسازی و اقتصاد زمین و مسکن حاکی از آن است که بسیاری از شهرهای کشور با افزایش تراکم جمعیتی، رشد تراکم ساختمانی، کاهش اراضی خالی قابل توسعه و افزایش سهم زمین در قیمت تمام‌شده مسکن مواجه‌اند. این روندها بیانگر آن است که در بعضی از شهرها، ادامه سیاست‌های موجود و عدم تأمین زمین، می‌تواند به تشدید بحران مسکن، افزایش فشار بر زیرساخت‌های شهری، کاهش کیفیت سکونت و ناپایداری فضایی منجر شود. البته الگوی تأمین در همه شهرها یکسان نیست و می‌بایست متناسب با نیاز مسکن، توان اکولوژیک، ظرفیت بُرد محیطی، وضعیت زیرساخت و جایگاه هر شهر در نظام سکونتگاهی تعیین شود. بنابراین به منظور جلوگیری از تصمیم‌گیری‌های موردی، فشارمحور و سلیقه‌ای برای تأمین زمین متناسب با نیاز هر شهر، یک سازکار چهارمرحله‌ای پیشنهاد می‌شود.

سازکار برنامه‌ریزی تأمین زمین شهری



^۱ به اراضی واقع در محدوده‌های شهری گفته می‌شود که پیش‌تر دارای کاربری‌هایی مانند صنعتی، نظامی، حمل‌ونقلی یا خدماتی بوده‌اند، اما در کاربری فعلی کم‌استفاده یا کم اهمیت شده‌اند.

^۲ توان اکولوژیک نشان می‌دهد کدام پهنه‌ها از نظر ویژگی‌های طبیعی، محیطی و سرزمینی قابلیت اولیه برای استقرار جمعیت و توسعه سکونتگاهی دارند و بر اساس محاسبات فنی بر روی ۱۷ شاخص اکولوژیکی انجام می‌شود.

^۳ ظرفیت بُرد محیطی مشخص می‌کند هر پهنه تا چه میزان توان پذیرش جمعیت، فعالیت و بارگذاری کالبدی را دارد، بدون آنکه منابع طبیعی، آب، محیط‌زیست و پایداری سرزمین دچار اختلال شود.

در گام نخست، باید نیاز واقعی هر شهر به تأمین ظرفیت جدید سکونتگاهی سنجیده شود. این نیازسنجی باید بر پایه شاخص‌هایی مانند تراکم ناخالص جمعیتی، متوسط تراکم ساختمانی، درصد اراضی خالی قابل توسعه، سهم زمین از قیمت مسکن، شاخص دسترسی به مسکن، کسری موجود مسکن و کسری جریان ناشی از تشکیل خانواده و مهاجرت انجام گیرد. خروجی این مرحله، تشریح وضعیت نیاز به مسکن شهری و برآورد میزان آن است.

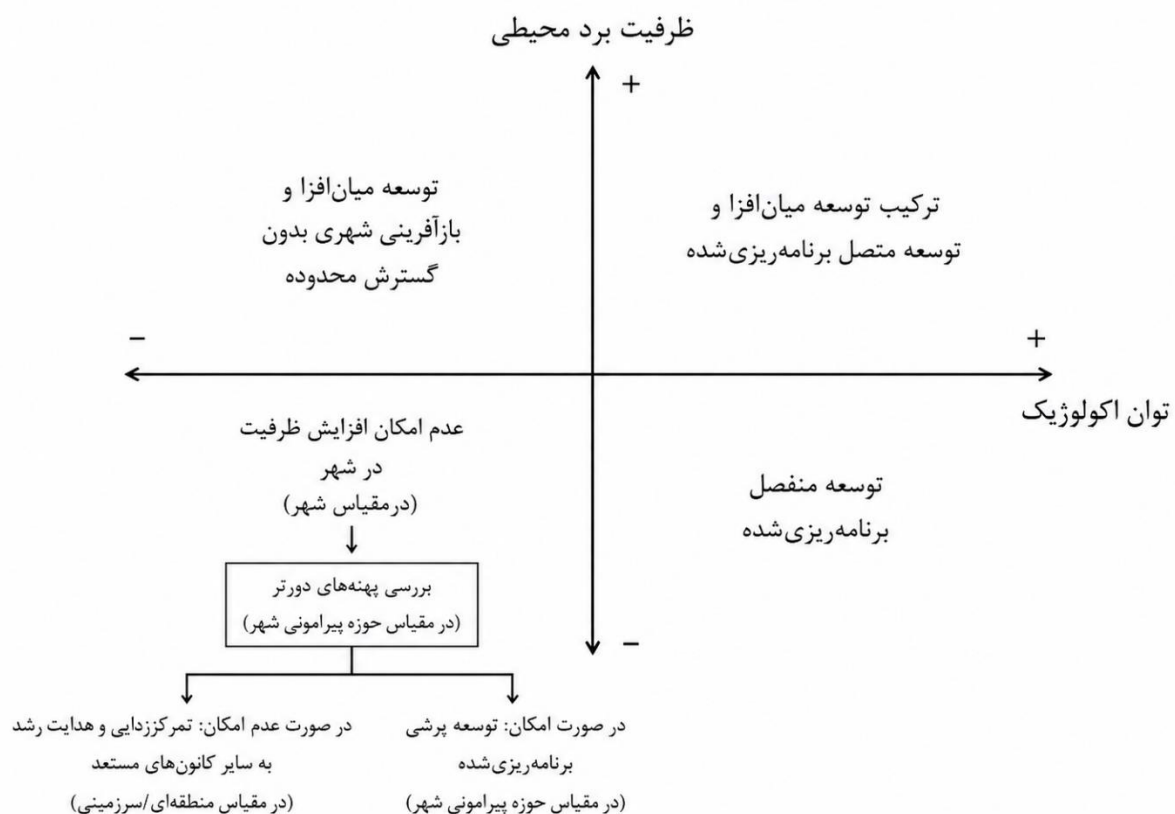
در گام دوم، امکان‌سنجی تأمین باید بر اساس توان اکولوژیک و ظرفیت برد محیطی انجام شود. بر اساس محاسبات GIS انجام‌شده بر روی داده‌ها و لایه‌های خام اسناد آمایش سرزمین، اراضی قابل سکونت با توان یک، حدود ۵.۶۷ درصد، اراضی با توان دو حدود ۵.۳۵ درصد و اراضی با توان سه حدود ۵.۳۲ درصد از پهنه سرزمین ایران را شامل می‌شود. با این حال، این ارقام صرفاً بیانگر قابلیت اولیه سرزمین برای استقرار جمعیت است. لذا صرف وجود زمین دارای توان اکولوژیک بدون ارزیابی ظرفیت برد محیطی، به‌تنهایی برای تجویز بهره‌برداری از زمین کافی نیست و باید آب، زیرساخت، دسترسی، مخاطرات طبیعی، مالکیت، هزینه آماده‌سازی و خدمات عمومی نیز ارزیابی شود.

در گام سوم، الگوی توسعه کالبدی-فضایی مشخص می‌شود. اگر شهر دارای ظرفیت‌های درون‌شهری قابل استفاده باشد، توسعه میان‌افزا باید در اولویت قرار گیرد. اگر این ظرفیت کافی نباشد و پهنه‌های پیرامونی دارای توان اکولوژیک و ظرفیت برد مناسب باشد، توسعه متصل و الحاق برنامه‌ریزی‌شده قابل بررسی است. اگر توسعه در پیوستگی با شهر امکان‌پذیر نباشد اما ضرورت تأمین زمین وجود داشته باشد، توسعه منفصل تنها در چهارچوب برنامه‌ریزی منطقه‌ای و اتصال زیرساختی قابل طرح است. در صورتی که پهنه مناسب توسعه در فاصله بیشتری از بافت موجود قرار داشته باشد و میان آن و محدوده موجود، اراضی توسعه‌نیافته باقی بماند، توسعه پرشی نیز می‌تواند به‌عنوان چهارمین الگوی توسعه کالبدی-فضایی مورد بررسی قرار گیرد. توسعه پرشی نباید صرفاً با تمرکززدایی یکسان تلقی شود؛ زیرا در این الگو، پهنه جدید همچنان در ارتباط با شهر یا حوزه پیرامونی آن شکل می‌گیرد، هرچند از بافت موجود فاصله بیشتری دارد و کارکرد تمرکززدایی نیز دارد. در مقابل، اگر ظرفیت پذیرش توسعه در شهر و حوزه پیرامونی آن، با توجه به محدودیت‌های اکولوژیک، ظرفیت برد محیطی و سایر قیود، وجود نداشته باشد، مسئله از سطح انتخاب الگوی توسعه کالبدی - فضایی خارج شده و راهبرد تمرکززدایی از طریق تقویت شهرهای میانی و هدایت جمعیت و فعالیت به سایر کانون‌ها و پهنه‌های مستعد در مقیاس منطقه‌ای یا سرزمینی مطرح می‌شود.^۱

^۱ اولویت‌بندی مذکور با توجه به هدف این گزارش یعنی تأمین زمین برای توسعه مسکن، ارائه شده است و به‌عنوان قاعده‌ای ثابت تلقی نمی‌شود. در صورت تغییر اهداف، از جمله اهداف سیاسی، امنیتی، اقتصادی، زیست‌محیطی، جمعیتی، و آمایشی ترتیب اولویت الگوهای توسعه کالبدی - فضایی می‌تواند متفاوت باشد.

در گام چهارم نیز راهبردهای تأمین زمین متناسب با هر الگو اتخاذ می‌شود. در توسعه میان‌افزا، راهبردهایی مانند مالیات بر اراضی خالی عرضه‌نشده، تراکم‌افزایی کنترل‌شده در پهنه‌های دارای ظرفیت، بازآفرینی بافت‌های فرسوده، تغییر کاربری اراضی بزرگ‌مقیاس و پهنه‌های قهوه‌ای و اصلاح و بازتنظیم زمین شهری اهمیت دارد. در توسعه متصل و منفصل، توافق با مالکان بخش خصوصی و عمومی، استفاده از اراضی دولتی و تشکیل بانک زمین مطرح می‌شود؛ ضمن آنکه در توسعه متصل، الحاق برنامه‌ریزی‌شده اراضی پیرامونی به محدوده شهر نیز یکی از راهبردهای اصلی تأمین زمین است. در توسعه پرشی نیز تأمین زیرساخت مورد نیاز بخصوص ایجاد اتصال حمل‌ونقلی مناسب با شهر و شبکه سکونتگاهی موجود و ارزیابی هزینه‌های توسعه و خدمات‌رسانی اهمیت ویژه دارد. در صورتی که بررسی پهنه‌های دورتر در حوزه پیرامونی شهر نیز نشان دهد امکان افزایش ظرفیت وجود ندارد، مسئله از سطح انتخاب الگوی توسعه کالبدی-فضایی شهر خارج شده و راهبرد تمرکززدایی در سطح برنامه‌ریزی منطقه‌ای مطرح می‌شود.

ماتریس تعیین الگوی توسعه کالبدی-فضایی شهر



به منظور درک بهتر سازکار پیشنهادی، به عنوان نمونه موردی، چهار گام نیازسنجی افزایش ظرفیت زمین، امکان‌سنجی، انتخاب الگوی توسعه کالبدی - فضایی و تعیین راهبردهای تأمین زمین برای شهر مشهد در این گزارش ارائه شده که یکی از مهمترین آن‌ها، الحاق اراضی پیرامون محدوده در الگوی توسعه متصل است.

الحاق زمین به محدوده شهرها، برخلاف تصور رایج، فرآیندی ساده و سریع نیست. این فرآیند از شناسایی زمین، بررسی وضعیت مالکیت، انتقال سند و تثبیت حقوقی آغاز می‌شود و سپس از مسیر استعلام‌های متعدد، بررسی در گروه‌های کارشناسی، کارگروه امور زیربنایی، شورای برنامه‌ریزی استان و در موارد مشمول، شورای عالی شهرسازی و معماری عبور می‌کند. پس از تصویب نیز تهیه طرح تفکیکی، تعیین تراکم، سطح اشغال، کاربری‌ها، سرانه‌های خدماتی، شبکه معابر و برنامه آماده‌سازی ضروری است. در عمل، طولانی بودن انتقال سند اراضی دولتی، تعارضات مالکیتی، استعلام‌های زمان‌بر، مخالفت دستگاه‌هایی مانند آب منطقه‌ای، جهاد کشاورزی و دستگاه‌های خدمات‌رسان، وجود معارض یا متصرف، مخاطرات طبیعی و محدودیت‌های زیست‌محیطی، فرآیند الحاق را پیچیده و زمان‌بر می‌کند. در اراضی خصوصی نیز مذاکره برای قیمت، قدرالسهم، نحوه مشارکت و جلب رضایت مالکان، چالش‌های جدیدی ایجاد می‌کند.

بر اساس یافته‌های گزارش، رهیافت‌ها و پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

(۱) **دوگانه «توسعه افقی» و «توسعه عمودی» ناقص و مغالطه‌آمیز است:** توسعه افقی و توسعه عمودی به دو ساحت متفاوت از توسعه شهری اشاره دارد و نمی‌توان آن‌ها را دو گزینه هم‌سطح و متقابل برای تأمین زمین تلقی کرد. توسعه افقی ناظر به گسترش شهر در سطح زمین است و الزاماً به معنای کوتاه‌مرتبه‌سازی یا پراکنده‌رویی نیست؛ همان‌گونه که توسعه عمودی ناظر به افزایش ارتفاع و تراکم ساختمانی است و الزاماً معادل رشد فشرده محسوب نمی‌شود. همچنین رشد فشرده یک رویکرد در مدیریت رشد فضایی شهر است که بر استفاده کارآمدتر از ظرفیت‌های موجود، محدودکردن گسترش پراکنده و ارتقاء دسترسی و کیفیت زیست تأکید دارد؛ توسعه میان‌افزا می‌تواند یکی از الگوهای کالبدی-فضایی تحقق این رویکرد باشد و تراکم‌افزایی نیز صرفاً یکی از راهبردهای قابل استفاده در آن است. بنابراین، افزایش ارتفاع یا تراکم ساختمانی به‌خودی‌خود به معنای تحقق رشد فشرده نیست و در صورت فقدان ظرفیت کافی زیرساختی و خدماتی می‌تواند به افزایش بارگذاری و کاهش کیفیت سکونت منجر شود. از این‌رو، در سیاست‌گذاری تأمین زمین باید میان رویکرد رشد فضایی شهر، الگوی توسعه کالبدی-فضایی، راهبردهای تأمین زمین و فرم ساختمانی و تراکم تفکیک قائل شد و هرگونه تراکم‌افزایی نیز متناسب با ظرفیت معابر، حمل‌ونقل عمومی، آب، برق، فاضلاب، خدمات شهری و کیفیت محیط سکونت انجام گیرد.

(۲) **تأمین زمین شهری در ایران ضروری است، اما نباید به یک نسخه واحد تقلیل یابد:** بسیاری از شهرهای ایران با فشار تقاضای مسکن، افزایش سهم زمین از قیمت مسکن، کاهش دسترسی خانوارها به مسکن و محدودیت اراضی قابل توسعه مواجه‌اند. با این حال، میزان و نحوه تأمین زمین باید متناسب با نیاز مسکن هر شهر و پس از بررسی ظرفیت‌های درون‌شهری، توان اکولوژیک، ظرفیت برد محیطی، وضعیت زیرساخت و

جایگاه شهر در نظام سکونتگاهی تعیین شود. بر این اساس، در برخی شهرها توسعه میان‌افزا، در برخی توسعه متصل و در صورت محدودیت توسعه پیرامونی، توسعه منفصل یا پرشی می‌تواند مطرح باشد.

۳) در صورت فقدان ظرفیت مناسب برای توسعه در شهر و حوزه پیرامونی آن، تمرکززدایی باید در دستور کار قرار گیرد: در برخی شهرها، به‌ویژه کلان‌شهرهای دارای محدودیت‌های شدید محیطی، ممکن است هیچ‌یک از الگوهای توسعه میان‌افزا، متصل، منفصل یا پرشی، با توجه به توان اکولوژیک و ظرفیت برد محیطی، امکان‌پذیر نباشد یا بارگذاری بیشتر به کاهش کیفیت سکونت یا بحران آبی منجر شود. در چنین شرایطی، مسئله از سطح انتخاب الگوی توسعه کالبدی-فضایی شهر خارج می‌شود و تمرکززدایی در مقیاس منطقه‌ای یا سرزمینی موضوعیت پیدا می‌کند. در این حالت، تقویت شهرهای میانی و شهرهای جدید و هدایت جمعیت و فعالیت به کانون‌های مستعد، متناسب با ظرفیت‌های اقتصادی، محیطی و زیرساختی مبتنی بر اسناد آمایش سرزمین، باید در دستور کار قرار گیرد.

۴) ایجاد بانک زمین و تشکیل پرونده‌های آماده الحاق به عنوان اقدامی فعالانه، ضروری است: بانک زمین نباید صرفاً به معنای انباشت اراضی دولتی تلقی شود، بلکه باید به ساز‌کاری نهادی برای شناسایی، تثبیت وضعیت مالکیت، حفاظت، مطالعه، اولویت‌بندی و عرضه برنامه‌ریزی‌شده اراضی متناسب با نیاز شهرها تبدیل شود. در این زمینه، سازمان ملی زمین و مسکن می‌بایست برای اراضی مستعد توسعه متصل و الحاق به محدوده شهر، از پیش پرونده‌هایی شامل وضعیت مالکیت و کاداستر، توان اکولوژیک، ظرفیت برد محیطی، منابع آب، زیرساخت و دسترسی، محدودیت‌های حقوقی و ملاحظات زیست‌محیطی تشکیل دهد. این اراضی باید مبتنی بر جهت‌گیری‌های طرح جامع و برنامه توسعه آبی شهر شناسایی و اولویت‌بندی شوند. چنین رویکردی می‌تواند فرآیند الحاق را از تصمیمی موردی و واکنشی به بخشی از برنامه پیش‌دستانه تأمین زمین شهری تبدیل کند و از تصرف اراضی، تعارضات مالکیتی، افزایش هزینه‌های تأمین زمین و طولانی‌شدن فرآیند استعلام و تصمیم‌گیری جلوگیری نماید.

فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی.....	۱
مقدمه.....	۱۱
فصل ۱. ادبیات نظری و مفهومی مدیریت زمین شهری.....	۱۳
۱-۱- زمین.....	۱۳
۲-۱- زمین شهری.....	۱۵
۱-۲-۱- ویژگی‌های زمین شهری.....	۱۸
۳-۱- مدیریت زمین شهری.....	۱۹
۴-۱- ارکان و ابزارهای مدیریت بازار زمین شهری.....	۲۱
۱-۴-۱- نظام مالکیت و تصدی زمین.....	۲۴
۲-۴-۱- ثبت زمین، کاداستر و نظام اطلاعات زمین.....	۲۸
۳-۴-۱- ابزارهای مالیاتی زمین و املاک.....	۳۱
۴-۴-۱- مقررات توسعه و کاربری زمین.....	۳۴
۵-۴-۱- سیاست‌های تأمین، عرضه و آماده‌سازی زمین.....	۴۲
۵-۱- رویکردهای کلان مدیریت رشد فضایی شهر.....	۴۵
۱-۵-۱- رشد فشرده.....	۴۶
۲-۵-۱- رشد پیرامونی و پراکنده‌رویی شهری.....	۴۸
۶-۱- الگوهای توسعه کالبدی - فضایی شهر.....	۵۰
۷-۱- راهبردهای تأمین زمین شهری متناسب با الگوهای توسعه کالبدی - فضایی.....	۵۲
۱-۷-۱- راهبردهای تأمین زمین در الگوی توسعه میان‌افزا.....	۵۲
۲-۷-۱- راهبردهای تأمین زمین در الگوهای توسعه متصل و منفصل.....	۵۳
۳-۷-۱- راهبردهای تأمین زمین در الگوی توسعه پرشی.....	۵۵
۸-۱- تجارب جهانی در تأمین زمین شهری برای توسعه مسکن.....	۵۶
۱-۸-۱- استرالیا.....	۵۶
۲-۸-۱- فرانسه.....	۶۱
۳-۸-۱- آلمان.....	۶۴
۴-۸-۱- کره جنوبی.....	۶۷
۵-۸-۱- ایالات متحده آمریکا.....	۷۲
۶-۸-۱- درس‌آموخته‌های حاصل از مرور تجارب.....	۷۵
۹-۱- نتیجه‌گیری.....	۷۷

فصل ۲. مدیریت زمین شهری در ایران.....	۸۰
۱-۲- سیاست زمین شهری قبل از انقلاب اسلامی	۸۱
۲-۲- سیاست‌های زمین شهری بعد از انقلاب اسلامی	۸۶
۱-۲-۲- لغو مالکیت اراضی موات؛ اولین قانون زمین شهری.....	۸۶
۲-۲-۲- قانون اراضی شهری (۱۳۶۰)؛ دومین قانون زمین شهری.....	۸۸
۳-۲-۲- قانون زمین شهری (۱۳۶۶)؛ سومین قانون زمین شهری.....	۹۰
۴-۲-۲- برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.....	۹۱
۵-۲-۲- وضعیت فعلی مدیریت زمین شهری در ایران.....	۹۹
فصل ۳. ضرورت تأمین زمین شهری برای توسعه مسکن.....	۱۰۳
۱-۳- شاخص‌های سنجش نیاز به تأمین زمین شهری	۱۰۳
۱-۱-۳- شاخص‌های شهرسازی.....	۱۰۴
۲-۱-۳- شاخص نیاز به مسکن (شاخص کفایت مسکن).....	۱۰۶
۳-۱-۳- شاخص‌های اقتصاد زمین و مسکن.....	۱۰۷
۲-۳- ضرورت تأمین زمین شهری برای تأمین مسکن	۱۰۹
۱-۲-۳- افزایش تراکم شهرها.....	۱۰۹
۲-۲-۳- کاهش ذخایر اراضی خالی قابل توسعه؛.....	۱۱۴
۳-۲-۳- افزایش سهم زمین از قیمت مسکن.....	۱۱۶
فصل ۴. سازکار تأمین زمین شهری.....	۱۱۹
۱-۴- مراحل چهارگانه سازکار	۱۱۹
۱-۱-۴- گام اول؛ نیازسنجی تأمین زمین شهری.....	۱۲۰
۲-۱-۴- گام دوم؛ امکان‌سنجی تأمین زمین شهری.....	۱۲۲
۳-۱-۴- گام سوم؛ انتخاب الگوی توسعه کالبدی - فضایی شهر.....	۱۳۰
۴-۱-۴- گام چهارم: تعیین راهبردهای تأمین زمین متناسب با الگوی منتخب.....	۱۳۴
۲-۴- شیوه استفاده از سازکار در مراکز استان‌های منتخب	۱۳۴
۱-۲-۴- گام اول: نیازسنجی افزایش ظرفیت زمین در مراکز استان‌ها.....	۱۳۵
۲-۲-۴- گام دوم: امکان‌سنجی افزایش ظرفیت زمین در مراکز استان‌ها.....	۱۳۶
۳-۲-۴- گام سوم: انتخاب الگوهای توسعه کالبدی - فضایی.....	۱۴۰
۴-۲-۴- گام چهارم: تعیین راهبردهای تأمین زمین شهری.....	۱۴۰
فصل ۵. فرایند الحاق زمین به محدوده شهر.....	۱۴۲
۱-۵- مراحل الحاق زمین: از شناسایی تا تصویب نهایی	۱۴۲
۱-۱-۵- مرحله اول: اقدامات قبل از الحاق زمین.....	۱۴۲

۱۴۴.....	۵-۱-۲- مرحله دوم: شروع فرآیند الحاق.....
۱۴۶.....	۵-۱-۳- مرحله سوم: پس از تصویب الحاق.....
۱۴۹.....	۵-۲- چالش‌های فرایند الحاق زمین.....
۱۴۹.....	۵-۲-۱- موانع حقوقی و مالکیتی.....
۱۴۹.....	۵-۲-۲- موانع اداری و استعلام‌های زمان‌بر.....
۱۵۰.....	۵-۲-۳- موانع فنی و اجرایی.....
۱۵۰.....	۵-۲-۴- تأثیر مالکیت خصوصی بر فرآیند الحاق.....
۱۵۱.....	فصل ۶. جمع‌بندی و پیشنهادات.....
۱۵۶.....	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۵۶.....	جدول ۱. راهبردهای متناظر با الگوهای توسعه فضایی شهرها.....
۶۰.....	جدول ۲. نیاز پیش بینی شده برای خانه‌های اضافی در ۲۰ تا ۲۵ سال آینده، مناطق بزرگ شهری استرالیا.....
۷۵.....	جدول ۳. گونه‌شناسی سیستم‌های مقررات و برنامه ریزی کاربری زمین در تجارب جهانی.....
۱۲۴.....	جدول ۴. لایه‌های بررسی توان اکولوژیک اراضی.....
۱۳۶.....	جدول ۵. میزان اراضی قابل بارگذاری جمعیت در پهنه سرزمین به تفیک استان‌ها.....

فهرست اشکال

۱۴.....	شکل ۱. زمین یک منبع عمومی یا یک کالای خصوصی.....
۱۶.....	شکل ۲. شماتیک تقسیم‌بندی محدوده شهری.....
۱۷.....	شکل ۳. شماتیک محدوده قانونی و حریم شهر و شهرک.....
۲۳.....	شکل ۴. سطوح تشکیل دهنده مدیریت بازار زمین شهری.....
۳۶.....	شکل ۵. نمونه‌ای از نقشه کاربری زمین از طرح جامع/ تفصیلی شهر خرم‌آباد (۱۳۹۹).....
۴۵.....	شکل ۶. نمونه‌ای از بازتنظیم زمین.....
۵۱.....	شکل ۷. الگوهای توسعه فضایی شهر.....
۵۳.....	شکل ۸. توسعه میان‌افزا.....
۵۴.....	شکل ۹. توسعه پیوسته (افقی) شهر (متصل و منفصل).....
۸۱.....	شکل ۱۰. سیر مدیریت زمین شهری در ایران بر اساس متولی.....
۹۹.....	شکل ۱۱. خط زمانی سیاست‌ها و نهادهای مدیریت زمین شهری.....
۱۰۱.....	شکل ۱۲. مدیریت زمین شهری در ایران.....
۱۰۶.....	شکل ۱۳. تصاویری از زمین‌های خالی در هسته شهری OKC.....

- شکل ۱۴. بررسی سیر تغییرات مساحت محدوده شهرها در بازه زمانی طرح‌های جامع شهری..... ۱۱۱
- شکل ۱۵. ساختار سلسله مراتبی سکونتگاه‌های شهری کشور..... ۱۱۸
- شکل ۱۶. سازکار برنامه‌ریزی تأمین زمین شهری..... ۱۲۰
- شکل ۱۷. نمونه‌ای از مدل مفهومی روش ارزیابی توان اکولوژیک کاربری‌ها در استان بوشهر..... ۱۲۴
- شکل ۱۸. چارت مفهومی جایگاه تعاریف قلمروهای توسعه..... ۱۲۹
- شکل ۱۹. ماتریس انتخاب الگوی توسعه کالبدی - فضایی شهر..... ۱۳۱
- شکل ۲۰. شماتیک توسعه پرشی با تمرکززدایی از کلان‌شهرها..... ۱۳۳
- شکل ۲۱. پیشنهاد مطالعات آمایش ملی سرزمین (۱۳۹۹)، برای تغییر نظام سکونتگاهی کشور از تک مرکزی به چندمرکزی..... ۱۳۴
- شکل ۲۲. دسته‌بندی مراکز استان‌ها بر اساس شاخص‌های منتخب..... ۱۳۵
- شکل ۲۳. توان اکولوژیکی اراضی پهنه سرزمین برای استقرار جمعیت..... ۱۳۸
- شکل ۲۴. اولویت استقرار جمعیت شهر تهران..... ۱۳۸
- شکل ۲۵. اولویت استقرار جمعیت شهر قزوین..... ۱۳۹
- شکل ۲۶. اولویت استقرار جمعیت شهر اصفهان..... ۱۳۹
- شکل ۲۷. اولویت استقرار جمعیت شهر مشهد..... ۱۳۹
- شکل ۲۸. فرآیند کلی شناسایی زمین..... ۱۴۴
- شکل ۲۹. فرآیند کلی الحاق زمین به محدوده شهری..... ۱۴۶
- شکل ۳۰. فرآیند جزئی الحاق زمین به محدوده شهری..... ۱۴۸

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. رشد جمعیت شهری ایران..... ۸۰
- نمودار ۲. تراکم جمعیتی و تراکم بافت‌های فرسوده در شهرهای مراکز استان..... ۱۱۲
- نمودار ۳. تراکم محدوده ساخته شده و تراکم بر اساس طرح جامع در شهرهای مراکز استان..... ۱۱۲
- نمودار ۴. الگوی رفتاری تراکم ساختمانی مراکز استان‌ها (سال ۱۳۹۰ بالا- سال ۱۴۰۰ پایین)..... ۱۱۴
- نمودار ۵. پروانه‌های صادر شده بر حسب وضعیت قبلی زمین در مراکز استان‌ها (سال ۱۳۹۰ بالا- سال ۱۴۰۰ پایین)..... ۱۱۵
- نمودار ۶. سهم زمین از قیمت مسکن به تفکیک استان (سال ۱۳۹۰ آبی- سال ۱۴۰۰ قرمز)..... ۱۱۷