



ORIGINAL RESEARCH PAPER

Identifying and Explaining the Causal Powers and Generative Mechanisms of Land Development Rights Allocation in Tehran

Mohammad Reza Goleij^{1,*}, Mohammad Hossein Sharifzadegan²

¹ Ph.D. in Urban and Regional Planning, Department of Urban and Regional Planning and Design, Faculty of Architecture and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

² Professor, Department of Urban and Regional Planning and Design, Faculty of Architecture and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

ARTICLE INFO

Article History:

Received 2023/11/24
Revised 2024/03/08
Accepted 2024/06/05
Available Online 2025/09/22

Keywords:

Causal Powers
Critical Realism
Development Rights
Spatial Planning

Use your device to scan
and read the article online



Number of References

37



Number of Figures

2



Number of Tables

4

Extended ABSTRACT

BACKGROUND AND OBJECTIVES: The increase in population and the growing demand for residential and activity space has made the use and building rights the most valuable resource, and has greatly increased the competition between land owners, developers, capital owners and government and public agencies to acquire this resource (in fact, land property rights) in the city. On the one hand, Intensified use and development of urban land in the past few decades has created significant externalities and social costs, including air pollution, shortage of and pressure on public infrastructure and services, and traffic congestion, and then resulted in public rights violation, reduced quality of life, and intensified spatial inequality in the city. On the other hand, the spatial planning system including Tehran Municipality has been established to resolve the conflict of interests between private rights and public interests through preparing development plans and defining, distributing and allocating the land use and density in the city optimally, but this goal has not been achieved.

Therefore, one of the most important challenges faced by Tehran's spatial planning system today is the inequality in allocation of land development rights. Determining and assigning rights by land property rights regime, as a part of the institutional environment for the production of space process, ultimately determines this process and its result, and paying attention to it is crucial for spatial planners. According to the problem statement, the main question of the article is what causal powers and generative mechanisms affect the determination and allocation of land property rights and duties in Tehran? How is spatial planning linked with land property rights?

Therefore, The main subject of this article is the relationship and interaction between spatial planning and land property rights institutions and its aim is to identify the causal powers and generative mechanisms of determining and allocating the right to develop and use of land (the hidden and real layer of space production) in Tehran and to present a conceptual framework explaining how to determine and allocate them, in order to explain why and how this mode of space production in the city.

METHODS: After systematic reviewing the literature on rights and property rights in spatial planning, urban political economy, new institutional economics, new institutionalism and institutional theory, and through the multiple qualitative methodology based on Critical Realism, a data analysis framework was developed that used critical grounded theory as a coding strategy and retroduction to identify and analyze the causal powers and generative mechanisms of determining and allocating land property rights and duties in Tehran. The data was collected by conducting 23 semi-structured interviews with key expert actors and reviewing the documents of 29 laws approved by the National and Islamic Council parliament, the Revolutionary Council and the Council of Ministers (1905-2022), 29 regulations of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran (1965-2022). 50 samples of Tehran's Article 5 Commission regulations from 2011 to 2021, 10 key resolutions of Tehran City Council (1999-2022) and 18 decisions of the Administrative Court of Justice (1984-2022).

FINDINGS: After completing the pre-coding steps, including data collection and transcribing the interviews, data coding was done in three coding stages: initial/open coding, axial coding, and finally (critical) retroductive coding. In the first round of coding,

Extended ABSTRACT

723 primary codes were extracted from the text of the interviews and 335 primary codes were extracted from documents. In the second round of coding, by combining the extracted codes from two sources and through an iterative process and constant comparison, the codes were sub-categorized, categorized, and finally subcategories and categories were extracted. And then, in the third round of retroductive coding, the relationship between categories and subcategories was examined, and by returning from the abstract level of categories and subcategories to the concrete level of data, generative mechanisms and causal powers were identified. In fact, land property rights and duties in Tehran (even the basic land rights) are not defined, given. The structural causal powers of resources/power, discourse, coalitions of agents and regulatory causal powers of institutions and rules in interaction are the main forces through the three governance structures of the market, hierarchy and network and the three coordination mechanisms of contract and agreement; regulatory/coercive and normative; and trust and cooperation (coalition/mutual dependence), by the rules of the spatial planning system, exercise power in determining and allocating the rights and duties of land in Tehran.

CONCLUSION: The results of the research show that the determination and allocation of land property rights and duties in Tehran is a strategic exchange transaction between the spatial planning system and citizens, which is the result of the interaction of contextual, structural, discursive, institutional and agential causal powers and related generative mechanisms. These interactions within the planning system, in its institutional environment and the context of Tehran, has formed the “Tehran’s land property rights regime” and its output is the production of space. In fact, the causal powers of political economy, discourses, institutions, and individual or coalition actions of actors are applied through relevant generative mechanisms, and cause the determination and allocation of land rights and duties by mediating the rules and regulations of the spatial planning system. Based on the research findings and adopting the property rights approach to spatial planning, a new definition of spatial planning is presented as follows: “Spatial planning is knowledge of strategic collective action of determining, distributing and allocating the land and space property rights and duties optimally with the aim of guiding and allocating other resources of production in certain territories. Spatial planning to achieve the goal of a sustainable city and spatial order deals with the institutional design, development and change of land property rights institution”.

HIGHLIGHTS:

- The city’s spatial planning system, by determining the location, type, amount, and intensity of land development, in fact allocates the most important resource, namely the rights to develop land and the space above it (air right).
- In addition to the three traditional factors of production; labor, land, and capital, development rights (use and density) are considered the fourth factor of production of the city’s space, which is determined and allocated by the spatial planning system.

ACKNOWLEDGMENTS:

This research did not receive any specific grant from funding agencies in the public, commercial, or not-forprofit sectors.

CONFLICT OF INTEREST:

The authors declared no conflicts of interest.

COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to the Journal of Iranian Architecture & Urbanism (JIAU). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**HOW TO CITE THIS ARTICLE**

Goleij, M.R.; Sharifzadegan, M.H., (2025). Identifying and Explaining the Causal Powers and Generative Mechanisms of Land Development Rights Allocation in Tehran. *Journal of Iranian Architecture & Urbanism.*, 16(1): 51-68.



<https://doi.org/10.30475/isau.2025.426774.2102>



https://www.isau.ir/article_247740.html



شناسایی و تبیین قوای علی و سازوکارهای مولد تخصیص حقوق توسعه زمین در شهر تهران

محمد رضا گلیج^{۱*}، محمدحسین شریفزادگان^۲^۱ دکترای برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، گروه برنامه‌ریزی و طراحی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.^۲ استاد، گروه برنامه‌ریزی و طراحی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

مشخصات مقاله	چکیده
تاریخ ارسال ۱۴۰۲/۰۹/۰۳	افزایش جمعیت و تقاضای فزاینده برای فضای سکونت و فعالیت، میزان و نوع استفاده از سطح زمین و فضای در ارتفاع آن را به بارزترین منبع در شهر تبدیل نموده و رقابت مالکان زمین، توسعه‌گران، صاحبان سرمایه و عاملان دولتی و عمومی برای کسب این منبع (درحقیقت مالکیت حقوق توسعه زمین) را به شدت افزایش داده است. در این راستا، این مقاله به دنبال شناسایی عوامل و نیروهای علی و سازوکارهای مولد پنهان فرآیند تعیین و تخصیص حقوق توسعه (کاربری و تراکم) زمین در شهر تهران است تا بتواند چرایی و چگونگی شیوه کنونی تولید فضای کالبدی-فعالیتی شهر را تبیین نماید. پس از ردیابی و مرور نظام‌مند رهیافت‌ها و نظریه‌های مرتبط با موضوع پژوهش، با بهره‌گیری از چهارچوب‌های هستی‌شناختی و معرفت‌شناختی پارادایم واقع‌گرایی انتقادی و اتخاذ یک روش‌شناسی کیفی چندگانه، چهارچوب تحلیل داده‌ای تدوین شد که نظریه زمینه‌مند انتقادی را به‌عنوان فن کدگذاری داده‌ها، و فن پس‌کاوی را برای شناسایی و تحلیل قوای علی و سازوکارهای مولد تعیین و تخصیص حقوق و وظایف توسعه زمین، به کار گرفت. داده‌های این پژوهش از طریق انجام ۲۳ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با عاملان آگاه و مرور ۱۳۸ سند، گردآوری و تحلیل شد. در دور نخست کدگذاری، تعداد ۷۲۳ کد اولیه از متن مصاحبه‌ها و تعداد ۳۳۵ کد اولیه از متن اسناد استخراج شد. در دور دوم کدگذاری با تلفیق کدهای مستخرج از دو منبع و در یک فرآیند تکراری و قیاس مداوم، کدها دسته‌بندی، پالایش و در نهایت زیرمقوله‌ها و مقوله‌ها استخراج شدند. و سپس در تحلیل و کدگذاری پس‌کاوی، ارتباط بین مقوله‌ها و زیرمقوله‌ها بررسی شد و با بازگشت مجدد از سطح انتزاعی مقوله‌ها و زیرمقوله‌ها به سطح انضمامی داده‌ها، سازوکارهای مولد و قوای علی شناسایی و دسته‌بندی شد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تعیین و تخصیص حقوق و وظایف توسعه زمین در شهر تهران، برآیند میانکنش قوای علی مختلف زمینه‌ای، ساختاری، گفتمانی، نهادی و کنشگری فردی یا ائتلافی عاملین دخیل به میانجی قواعد و ضوابط نظام برنامه‌ریزی فضایی است که «رژیم حقوق توسعه زمین شهر تهران» را تشکیل داده است و برون‌داد آن، تولید فضای کالبدی-فعالیتی شهر است.

واژگان کلیدی

قوای علی
واقع‌گرایی انتقادی
حقوق توسعه
برنامه‌ریزی فضایی

نکات شاخص

- نظام برنامه‌ریزی فضایی شهر با تعیین مکان، نوع، میزان و شدت توسعه زمین، در حقیقت مهم‌ترین منبعی را که تخصیص می‌دهد، حقوق توسعه زمین و فضای بالای آن (ارتفاع) است.

- علاوه بر عوامل تولید سه‌گانه کار، زمین و سرمایه، حقوق توسعه (کاربری و تراکم) به‌عنوان عامل چهارم تولید فضای کالبدی-فعالیتی شهر محسوب می‌شود که توسط نظام برنامه‌ریزی فضایی تعیین شده و تخصیص می‌یابد.

نحوه ارجاع به مقاله

گلیج، محمد رضا و شریفزادگان، محمدحسین. (۱۴۰۴). شناسایی و تبیین قوای علی و سازوکارهای مولد تخصیص حقوق توسعه زمین در شهر تهران. نشریه علمی معماری و شهرسازی ایران، ۱۶(۱)، ۶۸-۵۱.

* نویسنده مسئول

تلفن: ۰۰۹۸۹۱۲۰۱۴۴۵۴۸

پست الکترونیک: m_golaij@sbu.ac.ir

مقدمه

با کمبود منابع در اجتماع، تضاد منافع بوجود می‌آید و از آنجا که اجتماع برای ثبات و تداوم خود نیاز به نظم دارد، لازم است نهادهایی برای برطرف نمودن این تضاد ایجاد شوند. مالکیت و دولت (نظام برنامه‌ریزی) دو گونه از این نهادها هستند که هر یک به دنبال بهینه نمودن استفاده از منابع می‌باشند. به دنبال شکست بازار و راهکارهای اقتصاد نئوکلاسیک در تأمین کالاهای عمومی و حل چالش‌های ناشی از رشد سریع جمعیت، صنعتی‌شدن، شهرنشینی فزاینده و کاهش کیفیت محیطی جهانی اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، نهاد برنامه‌ریزی به عنوان ابزار مداخله دولت برای رفع کاستی‌های بازار بوجود آمد. ازینرو برنامه‌ریزی را نهادی می‌دانند که ماهیت وجودی آن، تخصیص بهینه منابع و تأمین کالاهای منافع عمومی است (Alexander, 1994).

دو شیوه برنامه‌ریزی فضایی - یعنی دو رویکردی که یک جامعه سعی دارد از طریق آنها بر نحوه استفاده و کاربرد زمین تأثیر بگذارد - وجود دارد. یک شیوه، استفاده از قانون برنامه‌ریزی برای تنظیم نحوه استفاده مردم از حقوق مالکیت‌شان در زمین و ساختمان، و شیوه دیگر، سازماندهی و تشکیل بازارهایی که در آن مردم آن حقوق مالکیت را مبادله و استفاده می‌نمایند. این دو شیوه رهیافت‌های حقوقی- قانونی نامیده می‌شوند (Needham et al., 2019). حقوق مالکیت خصوصی همواره مورد توجه زیادی بوده زیرا به شدت با منافع افراد در ارتباط است. این موضوع چالشی مهم در انتظام اقتصاد، حقوق و همچنین برنامه‌ریزی شهری است. به دلیل ماهیت پیچیده و ظریف حقوق مالکیت، ایجاد تعادل بین منافع ذینفعان مختلف با یک تفسیر و استاندارد جهانی از آن بسیار دشوار است (Hou et al., 2019). کنترل توسعه شهری توسط نظام برنامه‌ریزی با ارجاع به مفهوم منفعت عمومی مشروعیت می‌یابد. این مشروعیت بر درکی درست از حقوق مالکیت خصوصی و مرز بین حوزه‌های عمومی و خصوصی دلالت دارد و بلوغ یک نظام برنامه‌ریزی به توسعه حقوق مالکیت بستگی دارد. اساساً برنامه‌ریزی شهری مدرن رابطه تنگاتنگی با حقوق مالکیت دارد و نمی‌تواند از آن فرار کند (Jacobs & Paulsen, 2009) و با اختصاص و تعیین حقوق مالکیت سروکار دارد (Webster, 2005) به نقل از (Fischel, 1978; Lai, 1997, 1998). تخصیص بهینه حقوق مالکیت نیز جنبه تأمین کالای عمومی دارد (Libecap, 1989). از طرفی مالکان زمین به جهت داشتن حقوق مالکیت، خواستار ایجاد کاربری و الگوی توسعه مورد نظر خود در زمین هستند و افزایش قدرت مالکیت خصوصی نقش برنامه‌ریزی فضایی را که قصد ایجاد شهرهای پایدار دارد را پیچیده‌تر می‌نماید و عمدتاً به عنوان

مانع کلیدی در تحقق‌پذیری برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری نگریسته می‌شود

درواقع برنامه‌ریزی در فرآیند تخصیص و توزیع فضایی حقوق مالکیت (توسعه)، از طریق تعیین نوع کاربری و استفاده مجاز از زمین اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی و عمومی، شهری و غیرشهری بودن زمین با تعیین خط محدوده شهر و شدت و میزان توسعه با تعیین تراکم، سبب ایجاد ارزش افزوده قابل توجه و همچنین کاهش ارزشی در برخی محدوده‌های شهر می‌گردد و نقشی کلیدی در تعیین ارزش مصرفی و مبادله‌ای زمین ایفا می‌کند. ازینرو تضاد بین حقوق مالکان خصوصی و منافع عمومی گسترده‌تر از مهم‌ترین چالش‌ها در برنامه‌ریزی فضایی بوده و تعادل بین حقوق مالکیت خصوصی^۱ و منفعت عمومی^۲ یکی از بنیادی‌ترین نقش‌های برنامه‌ریزی فضایی است. تعیین کاربری زمین در برنامه‌های توسعه شهری فارغ از معیار مالکیت و نوع آن است و برنامه‌ریزان و مشاوران چندان به نوع مالکیت زمین و میزان توزیع حقوق در اراضی مختلف توجه نمی‌کنند.

مالکیت منبع رانت فضای توسعه در ارتفاع، به وضوح تعیین نشده و این منبع، تاحد زیادی در حوزه عمومی رها شده است و همواره در معرض رانت‌جویی و فرصت‌طلبی عاملان درگیر در توسعه زمین است. شهر بستر رقابت افراد و سازمان‌ها برای پیشینه نمودن سود و انباشت سرمایه خود از طریق تملک زمین و حق توسعه اختصاص یافته به آن، تبدیل شده و به دلیل نبود قوانین و مقررات جامع و سازوکارهای مناسب حل تعارض منافع، این رقابت غیرمولد و نتیجه آن نابرابری فضایی، کاهش کیفیت زندگی، استطاعت‌ناپذیری مسکن حتی برای طبقه متوسط شهر است. بنابراین یکی از مهم‌ترین چالش‌های برنامه‌ریزی فضایی امروز شهر تهران، نابرابری در تخصیص حقوق توسعه زمین است که آشفتگی و بی‌نظمی در سیما و منظر شهر نمود کوچکی از آن است.

تعیین و تخصیص حقوق در رژیم حقوق مالکیت زمین، به عنوان بخشی از محیط نهادی فرایند تولید فضای کالبدی-فعالیتی، در نهایت این فرایند و نتیجه‌اش را تعیین می‌کند و توجه به آن برای برنامه‌ریزان فضایی بسیار حیاتی است. بررسی تضاد منافع از طریق بازبینی رابطه بین حقوق مالکیت و مسئولیت اجتماعی ضروری است و لازم است شهرها برای برطرف نمودن چالش‌های روبه رشد خود در حرکت به سمت توسعه پایدار به بازبینی اساسی حقوق و مسئولیت‌های مالکیت و رهیافت‌های برنامه‌ریزی فضایی بپردازند.

مطابق با بیان مسئله و موضوع مورد پژوهش، پرسش اصلی بدین صورت بیان می‌شود که چه



بر توسعه زمین است و به دنبال شناسایی عناصر رژیم حقوق مالکیت در توسعه زمین و تبیین تفاوت رژیم‌ها در فرآیند توسعه با مطالعه تطبیقی کشورهای فنلاند و لهستان بوده است (Havel, 2009).

فن در کرابین (۲۰۰۹) در پژوهش «رهیافت حقوق مالکیتی به مشکل اثرات بیرونی» به این نتیجه رسید که یک راه حل حقوق مالکیتی به مشکل کارامدی، «بازتعریف حقوق مالکیت به شیوه‌ای است که مشکلات اثر بیرونی و دیگر مشکلات کارامدی در بازار خرده فروشی، بدون ایجاد مشکلات کارامدی دیگر، کاهش یابد». او پیشنهاد نمود که تعیین مجدد و باز تخصیص حقوق مالکیت در زمین از طریق اختصاص حقوق اثرات بیرونی منفی به توسعه‌دهندگان توسعه خرده‌فروشی در حومه شهرها صورت گیرد. او به‌ویژه در مورد چگونگی استفاده از رهیافت حقوق مالکیت برای تحلیل ماهیت مشکلات اثر بیرونی در بازار خرده‌فروشی هلند بحث نمود (Van der Kerabben, 2009).

فن در گرت (۲۰۰۵) در پژوهش رساله خود برنامه‌ریزی و مدیریت منابع طبیعی و محیط‌زیست را یک فرآیند سیاسی می‌داند که دربرگیرنده مفاهیم قدرت، محرومیت و ادعاها و دعاوی حقوق رقیب است. این پژوهش به تحلیل ابعاد حقوق مالکیت در برنامه‌ریزی و مدیریت کنترل منابع طبیعی در درون چارچوب مفهومی حقوق مالکیت به‌عنوان نهادهای سیاسی می‌پردازد. اهداف این پژوهش بررسی فروض ضمنی حقوق مالکیتی نظام مدیریت منابع طبیعی در دو ایالت کانادا و تحلیل چرایی و چگونگی انتخاب نهادهای حقوق مالکیت و نحوه تکامل آنها در طول زمان است. فن در گرت چارچوبی تحلیلی بر مبنای نظریه نهادی پیشنهاد می‌کند که چهار عامل کلیدی موثر بر انتخاب و تغییر نهادی را شناسایی می‌کند که عبارتند از: تضاد توزیعی، قدرت چانه‌زنی، ایدئولوژی و وابستگی به مسیر تاریخی (Vandergert, 2005).

کای و همکاران (۲۰۲۰) معتقدند اصلاحات قانونی که امنیت حقوق مالکیت خصوصی زمین را بهبود می‌بخشد، دارای ویژگی‌های یک کالای عمومی با مزایای متنوع است. با این حال، هیچ چیز تضمین نمی‌کند که دولت حفاظت از دارایی‌ها را به‌عنوان یک کالای عمومی انجام دهد. برخی از کشورها به‌طور گزینشی مالکیت گروه‌های قدرتمند را تضمین می‌کنند. آنها استدلال می‌کنند که اینکه دولت حفاظت از مالکیت را به‌عنوان یک کالای عمومی انجام دهد یا نه، یا اینکه بتواند حقوق مالکیت خصوصی را ایجاد کند یا نه، به ویژگی‌هایی از سیاست از جمله: ثبات سیاسی، ظرفیت دولت برای اجرا و اعمال حقوق مالکیت خصوصی، محدودیت‌های تصمیم‌گیرندگان سیاسی و دربرگیرندگی نهادهای سیاسی و حقوقی، بستگی دارد (Cai et al., 2020).

نیروها، قوای علی و سازوکارهای مولدی بر تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت زمین در شهر تهران تأثیر می‌گذارند؟ برنامه‌ریزی فضایی شهری چگونه با حقوق مالکیت زمین پیوند می‌یابد؟ بنابراین هدف اصلی این مقاله، کاوش و شناسایی قوای علی و سازوکارهای مولد تعیین و تخصیص حق توسعه و استفاده از زمین (لايه پنهان و واقعی تولید فضای کالبدی-فعالیتی) در شهر تهران و ارائه چهارچوب مفهومی تبیین‌کننده چگونگی تعیین و تخصیص آنها است.

برای پاسخ به پرسش‌های مطرح‌شده و دستیابی به هدف مقاله، ابتدا مبانی نظری و تجربی مرتبط با موضوع پژوهش بررسی و معرفی می‌شود، و سپس با بکارگیری روش‌شناسی و چهارچوب تحلیل داده‌ها در مورد پژوهش و داده‌های گردآوری شده، قوای علی و سازوکارهای مولد تعیین و تخصیص حقوق توسعه زمین شناسایی و تبیین شده و درنهایت پرونداد پژوهش در قالب یک چهارچوب مفهومی ارائه می‌شود.

پیشینه پژوهش

یانگ و همکاران (۲۰۲۳) به بررسی درمورد اثر حقوق مالکیت زمین بر توسعه غیررسمی روستاهای شهری در گوانگژو چین پرداختند. آنها معتقدند که توسعه غیررسمی، به‌عنوان یک پدیده منحصر به فرد، در سال‌های اخیر در روند شهرنشینی چین گسترده شده است و پژوهش‌ها به‌طور خاص، باید بیشتر بررسی کند که حقوق مالکیت زمین جمعی چین چه تأثیری بر غیررسمی بودن روستاهای شهری داشته است. این مطالعه عمدتاً از روش تحقیق کیفی شامل مشاهده میدانی و مصاحبه عمیق استفاده می‌کند. این تحقیق در روستاهای شهری گوانگژو انجام شد. این مطالعه نشان می‌دهد که حقوق مالکیت زمین تأثیر مهمی بر شهرنشینی دارد و ترتیبات حقوق مالکیت تأثیر مهمی بر کارایی تخصیص منابع دارد. با توجه به ابهام حقوق مالکیت جمعی زمین در چین، توسعه غیررسمی در روستاهای شهری نتیجه اقدامات جمعی روستاییان، دولت و بنگاه‌ها تحت تحریک توسعه اقتصادی است. تعامل ذینفعان موجب توسعه سریع مسکن غیررسمی در روستاهای شهری شده است (Yang et al., 2023).

هاول (۲۰۰۹) در پژوهش رساله خود با عنوان «تحلیل نهادی تطبیقی تأثیر نهادها بر توسعه زمین» بیان می‌کند که در مدل‌های نهادی، توسعه زمین عمدتاً به‌عنوان یک فرآیند تعامل اجتماعی دیده می‌شود که در آن ساختارهای نهادی غیررسمی، راهبردها و ویژگی‌های فردی عاملان تأثیرگذار است. مدل‌های نهادی-اقتصادی توسعه زمین بر نقش نامعلومی، اطلاعات ناقص یا هزینه‌های مبادله تأکید می‌کنند. هدف این پژوهش مفهوم‌پردازی اثر نهادها

تخصیصی برنامه‌ریزی بر پایه تعامل با حقوق مالکیت و نیروهای بازار توسعه شهری بود. این پژوهش پی‌ریزی شالوده فکری برای تنظیم رابطه برنامه‌ریزی و بازار در شهرها را ابتدا نیازمند تعریف بازار توسعه شهری یا بازار مبادله حقوق توسعه به‌عنوان جریان عرضه و تقاضای سرمایه‌گذاری در تولید فضای شهری، فراتر از مصرف و ارزش مصرفی کالاهای شهری می‌داند (Maleki, 2013).

بررسی ادبیات تجربی در حوزه پژوهش مربوط به پیوند و ارتباط بین برنامه‌ریزی فضایی و حقوق مالکیت زمین نشان می‌دهد که این پژوهش‌ها تلاش کرده‌اند که شواهد و عواملی برای تعامل و نقش نظام برنامه‌ریزی در توزیع و تخصیص حقوق مالکیت و موانع کارکرد مطلوب در این زمینه ارائه کنند. اما نحوه نگاه آنها به مسئله منجر به شناسایی و تبیین ساختارها و سازوکارهای مولد و موثر بر توزیع حقوق و منافع و وظایف در فرآیند توسعه شهری و زمین شهری نشد. علاوه‌براین، در پژوهش‌های داخلی، حقوق توسعه امری معین و داده شده پنداشته شد و مشکل آن صرفاً نوع و شیوه فرآیند تخصیص و بازتخصیص آن بود که آنها به دنبال مدل بازتخصیص و انتقال این حقوق بوده‌اند. پژوهش‌های خارجی به ماهیت، کارکرد و نقش حقوق مالکیت در برنامه‌ریزی فضایی شهری پرداخته‌اند و بر لزوم تعیین و تعریف دقیق حقوق مالکیت در شهر تأکید نمودند. اما پژوهش‌های داخلی بیشتر به یک جنبه از حق مالکیت یعنی حق توسعه (ساخت) در شهر به‌عنوان ابزاری در جهت افزایش تحقق‌پذیری برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری توجه نموده‌اند.

مبانی نظری

در این بخش ابتدا خلاصه‌ای از مفهوم حق و حقوق مالکیت و کاربرد آن در برنامه‌ریزی فضایی بیان می‌شود و سپس نظریه‌ها و رهیافت‌های مورد نیاز برای تبیین پدیده تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت معرفی می‌شود.

تعریف مفهوم حق و حقوق مالکیت

یکی از دلایل مطلوبیت به‌دست آوردن حق در نگاه انسان‌ها آن است که حق مبنای عدالت است؛ یعنی اگر بنا باشد در جامعه‌ای عدالت اجرا شود، ابتدا باید حق افراد شناسایی شود و چون عدالت حُسن ذاتی دارد و به تعبیر جان رالز^۲ (۱۹۷۲) نخستین فضیلت اجتماع و نهادهای اجتماعی است، همه فطرتاً به آن اشتیاق دارند. بنابراین همه‌ی انسان‌ها ذاتاً به دنبال استیفای حق خویش هستند. به این دلیل است که فلاسفه عدالت را به «دادن حق هر صاحب حقی» تعریف کرده‌اند. سابقه احترام به مالکیت در شرق به قانون حمورابی^۴ (۱۷۰۰-۱۸۰۰ ق. م)، و در غرب به منشور کبیر آزادی^۵ انگلستان مصوب سال ۱۲۲۵ میلادی بازمی‌گردد.

ویلیام فیشل (۲۰۰۰) در پژوهش پیرامون تحلیل اقتصادی برنامه‌ریزی و مقررات کاربری زمین بیان می‌کند که پهنه‌بندی منفعت موجود در ملک هر مالک زمین را به افرادی که قدرت سیاسی آن محل را کنترل می‌کنند، اعطا می‌کند. همچنین معتقد است که پهنه‌بندی یک حق مالکیت جمعی است که توسط شهرداری برای پیشینه نمودن ثروت خالص افرادی که تحت کنترل نظام سیاسی هستند به‌کار می‌رود. پهنه‌بندی محصول یک فرآیند سیاسی است و منافع آن کسانی را که این فرآیند را کنترل می‌کند تأمین می‌کند. پهنه‌بندی عموماً به‌عنوان بخشی از پلیس‌پاور دولت به همراه مالیات‌بندی و حق اقتدار دولت در تملک اموال خصوصی، سه اختیار و قدرت اصلی دولت است. پلیس‌پاور اختیار و توانایی ایجاد و وضع مقررات است. ادعای فیشل این است که تلقی از پهنه‌بندی به‌عنوان یک حق مالکیت شهرداری، فهم بهتری نسبت به پهنه‌بندی در برابر دیگر رهیافت‌ها که مسائل حقوق مالکیت را در نظر نمی‌گیرند، فراهم می‌کند (Fischel, 2000).

ندایی طوسی، کاظمیان و حردانی (۱۳۹۹)، در پژوهشی با عنوان «موانع نهادی تبدیل رویکرد انتقال حقوق توسعه به سیاست توسعه شهری» علل و موانع نهادی تبدیل رویکرد انتقال حقوق توسعه به سیاست توسعه شهری در منطقه ۹ شهرداری اصفهان را بررسی و شناسایی نمودند. پرسش اصلی پژوهش به این مهم اختصاص یافته است که برای موفقیت سازوکار انتقال حقوق توسعه، موانع نهادی پیشرو کدام‌اند و چگونه می‌توان ظرفیت نهادی لازم را برای تحقق رویکرد انتقال حقوق توسعه با تأکید بر تجربه منطقه ۹ اصفهان فراهم ساخت. در نهایت، دستاوردهای این پیمایش به شیوه تحلیل عوامل ریشه‌ای مورد تحلیل قرار گرفته است. به‌مثابه برون‌داد پژوهش، پیاده‌سازی این رویکرد به سبب وجود موانع نهادی بسیار از جمله آگاهی پایین، عدم تمایل به مشارکت و فراهم نبودن بسترهای قانونی، نیازمند برنامه‌های بلندمدت و آگاهانه برای دستیابی به موفقیت دانسته شد (Nedae Tousi, Kazemian, and Hardani, 2020).

ملکی (۱۳۹۲) در پژوهشی در پاسخ به مسئله عقب‌ماندگی، ناکارآمدی و بی‌عملی نظام شهرسازی کشور، مشکل اصلی طرح‌های توسعه شهری در ایران را عدم کارآمدی و اثربخشی و سطح تحقق‌پذیری بسیار پایین این طرح‌ها دانست. از جمله اهداف این پژوهش، تدوین مبانی و مشخصات سامانه‌ای بازارگرا و حقوق‌محور برای افزایش کارایی طرح‌های توسعه شهری در کشور، توصیف، تبیین و امکان‌سنجی تحول نقش ویژه دولت در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به قدرت‌های محلی با اتکاء بر نیروهای بازار در مبادله‌ی حقوق توسعه شهری، تبیین الگوی



شکل‌گیری دولت-ملت مدرن و پذیرش حق اقتدار دولت در تملک^{۱۰} در قوانین اساسی و مدنی، به‌معنای آن است که در دنیای واقع حقوق مالکیت هرگز مطلق و انحصاری نیست. این حق همیشه به خواست، منفعت و تصمیم جامعه که دولت نماینده آن است، محدود می‌شود. جامعه نیز حقوقی بر ملک معین دارد، مانند حق مالیات‌بندی، تصاحب برای استفاده عمومی، تنظیم استفاده و کنترل توسعه (Maleki, 2013 به نقل از Meyer, 2012). امروزه مالکیت (تصرف) عین کالا^{۱۱} مورد بحث و مناقشه نیست، بلکه کنترل و مدیریت بر اجزاء و عناصر این بسته حقوق محل نزاع و رقابت است (Brom-ley, 1991). در مجموع با مرور تعاریف مختلف و متعدد از حوزه‌های گوناگون، درمی‌یابیم که حقوق مالکیت، یک نهاد اجتماعی-اقتصادی و سیاسی و متشکل از حقوق و تعهدات/وظایف است که رقابت بر روی منابع کمیاب را محدود و تنظیم می‌نماید. همچنین به‌عنوان یک ابزار سیاست‌گذاری جهت تحقق عدالت اجتماعی و اصلاح رژیم مدیریت منابع از طریق توزیع و بازتوزیع بهینه آن و شامل اجزاء مختلف و قابل تفکیک است که بسته حقوق نام می‌گیرد.

دور و چرخش نهادی در نظریه برنامه‌ریزی

از اوایل دهه ۱۹۹۰، نظریه برنامه‌ریزی بر موضوع تغییر نهادی متمرکز شده است (برای نمونه نگاه کنید به Alexander, 2000; Bolan, 1991; Gualini, 1995; Healey et al., 2002; Innes, 1995). تغییرات نهادی نه تنها تأثیر روشنی بر فرآیندهای برنامه‌ریزی فضایی دارد، بلکه به‌طور فزاینده‌ای به‌عنوان هدف برنامه‌ریزی نیز دیده می‌شود. به‌زعم اینس، طراحی نهادی، ماهیت و ذات برنامه‌ریزی است. در این راستا در سال‌های اخیر، آثار زیادی پیرامون ظرفیت‌سازی نهادی نوشته شده است (Buitelaar et al., 2007). نهادینه‌شدن به خودی خود فرآیندی است که توسط نهادها هدایت می‌شود. هنگامی که این تعبیر برای برنامه‌ریزی به‌کار می‌رود، گوالینی این مشکل را در قالب «دوگانگی برنامه‌ریزی» توصیف می‌کند که در آن برنامه‌ریزی همزمان «یک کاربست/عمل نهادینه شده»^{۱۲} و «یک عامل نهادینه‌کردن»^{۱۳} است (Buite-laar et al., 2007 به نقل از Gualini, 2001:55).

نظام‌های برنامه‌ریزی فضایی طبق تعاریف به‌معنی ترتیبات نهادی برای بیان اهداف برنامه‌ریزی فضایی و سازوکارهای به‌کار گرفته شده برای تحقق آنها هستند. یک نظریه‌پردازی قوی از نهادها برای نظریه برنامه‌ریزی بالاهمیت است، زیرا نهادها و طراحی نهادی در قانون و مرکز عمل برنامه‌ریزی در ایجاد شهرهای بهتر، عادلانه‌تر، زیست‌پذیرتر و پایدارتر است (Sorensen, 2017). دیدگاه نهادگرا، نگرش به برنامه‌ریزی به‌عنوان یک فعالیت فردی یا عمومی را به برنامه‌ریزی به‌عنوان جنبه‌ای از حکمروایی تغییر می‌دهد (Healey, 2007).

حقوق مالکیت را نهاد اجتماعی بنیادین برای خلق ثروت و جلوگیری از نزاع و رفع تضاد منافع دانستند (Lueck & Miceli, 2007). حقوق مالکیت در عام‌ترین سطح به ترتیبات نهادی برمی‌گردد که رقابت بر روی منابع را محدود می‌کند. چنین ترتیباتی که رژیم مالکیت نام دارند شامل؛ رژیم دسترسی آزاد (بدون مالکیت)، رژیم مالکیت مشاع/مشترک، رژیم مالکیت دولتی (عمومی)، و رژیم مالکیت خصوصی است. برخی معتقدند حق مالکیت، رابطه بین یک شخص (دارنده حق) و یک چیز نیست، بلکه رابطه بین افراد است: بین دارنده حق و همه افراد دیگری که باید به این حق احترام بگذارند (Needham, 2015). به‌اصطلاح حقوقی، حقوق مالکیت رابطه‌ای است که نه تنها بسته حقوق را به مالک اختصاص می‌دهد، که نیز رابطه بین مالک و غیرمالکان را تعیین می‌کند. هوفلد^{۱۴} (۱۹۱۳، ۱۹۱۷) چهار نوع ادعا شامل حق، امتیاز، قدرت و مصونیت شناسایی نمود که مجموعه پیچیده‌ای از روابط بین مالک و غیرمالکان را تعریف می‌کند (Vanderger, 2005).

حق مالکیت شامل نه تنها استفاده‌ای است که می‌تواند اعمال شود، که نیز شامل نحوه دفاع از آن در قانون است. اساساً حقوق مالکیت را به دو دسته حقوق اقتصادی و حقوق قانونی تقسیم می‌کنند (Alchian & Demsetz, 1973; Barzel, 1997). حقوق مالکیت اقتصادی به‌عنوان توانایی کسب درآمد از طریق استفاده یا انتقال یک منبع با هر نوع ضمانت اجرایی از جمله حقوق بالفعل غیررسمی، عرفی و نیروی فردی تعریف می‌شود. حقوق مالکیت قانونی به‌عنوان حقوق تحت حمایت و حفاظت قانون تعریف می‌شود (Lee et al., 2013). از این‌رو حقوق مالکیت یک موجودیت اجتماعی است: یعنی حقوق مالکیت نمی‌تواند بدون توافق در مورد موارد شمول آنها (وظیفه قانون‌گذار) و بدون امکان اعمال آنها به‌صورت قانونی (وظیفه دادگاه‌ها) وجود داشته باشد.

با گذشت زمان و پیچیده شدن جوامع، حق مالکیت نیز از یک مفهوم تاحدودی یکپارچه (یعنی؛ داشتن و تصرف)، به مفهوم بسته‌ای/دسته‌ای از حقوق^{۱۵} قابل تفکیک تبدیل شد. اصلی‌ترین اجزاء این بسته حقوق عبارتند از (Klein & Robinson, 2011): حق استفاده^{۱۶} از کالا، حق کسب درآمد از کالا، حق انتقال^{۱۷} کالا به دیگران، حق تصرف، کنترل و اعمال حقوق مالکیت. بحثی پیرامون این که آیا حقوق توسعه نوعی از حقوق مالکیت است یا نه وجود دارد. اما بسیاری از برنامه‌ریزان شهری و کاربری زمین، (از جمله؛ Woodbury 1975; Stinson 1996; Frankel, 1999)، حق توسعه را به‌عنوان حقی در درون بسته حقوق مالکیت در نظر می‌گیرند. بنابراین، حقوق توسعه می‌تواند از مالکیت زمین جدا شود و به اجاره داده یا فروخته شود (Hou et al., 2019).



رهیافت حقوق و حقوق مالکیت در برنامه‌ریزی فضایی

علاقه روبه رشد مفهوم حقوق در برنامه‌ریزی، هم در نظریه، توسط هیلی (۱۹۹۷) که یک رژیم حقوق پیشرفته را به‌عنوان ابزاری کمکی به طراحی نهادی سیستماتیک برای برنامه‌ریزی همکارانه می‌بیند؛ و هم در عمل، از طریق تأثیر قانون حقوق بشر (HRA) سال ۱۹۹۸، که روابط ایجادشده بین منافع عمومی و خصوصی را زیر سوال برده است، انعکاس یافته است (Ellis, 2004 به نقل از Grant, 2001; Crow, 2000). حقوق به‌عنوان راهی برای درک تأثیرات اخلاقی بر برنامه‌ریزان (Howe, 1994)، به‌عنوان ابزار ارزیابی (Alexander, 2002)، و به‌عنوان سازوکاری برای مطالبه عدالت برای گروه‌های به‌حاشیه رانده شده (Berke et al, 2002; Imrie, 1996) استفاده شده است. حقوق همچنین به‌عنوان وسیله و ابزاری برای ارزیابی تعامل منافع مالکیت و مقررات استفاده از زمین (به‌عنوان مثال، Harrison, 1987, Krueckeberg, 1981; Pearce, 1981; McAuslan, 1995) و به‌عنوان بخشی از نقد مفهوم خود برنامه‌ریزی استفاده شده است (برای مثال، Corkindale, 1999; Lai, 1997; Pennington, 2000; Ellis, 2004).

هیلی (۱۹۹۷) در تز خود برای برنامه‌ریزی همکارانه، دیدگاه انتزاعی‌تری از نقش حقوق ارائه کرده است، و حقوق را در یک چهارچوب نهادگرا قرار می‌دهد که به کنش ارتباطی و ساختاری مربوط می‌شود. او در اینجا «زیرساخت سخت» ساختارهای سازمانی رسمی، قوانین و غیره را از «زیرساخت نرم» که متشکل از روابط اجتماعی، روال اداری، فرهنگ‌های حرفه‌ای و غیره است، متمایز می‌کند. هیلی حقوق را بخشی از زیرساخت‌های سخت می‌داند که نمونه‌های خاصی از فعالیت را چهارچوب می‌دهند، به‌طوری‌که شیوه تعیین، توزیع و اصلاح/جبران رسمی حقوق تأثیر قابل توجهی بر روابط قدرت ساختاردهنده و کاربست‌های حکمرانی دارد. او چهار دسته از حقوق مربوط به مشارکت را شناسایی می‌کند: حقوق «اعلام نظر»، «نفوذ/تأثیر»، «اطلاعات» و «اعتراض/ایراد»^۴ (Ellis, 2004 به نقل از Healey, 1997).

رهیافت حقوق مالکیت چند دهه‌ایست که در برنامه‌ریزی فضایی و توسعه زمین شهری به‌کار گرفته شده است. وبستر و لای (۲۰۰۳) استدلالی نظام‌مند از نظریه حقوق مالکیت به‌منظور اتخاذ رویافتی خاص به مدیریت شهری ارائه داده‌اند. نیدهام (۲۰۰۶) نیز رابطه بین برنامه‌ریزی کاربری زمین و حقوق مالکیت را مورد بررسی قرار داده است. به یک معنا، برنامه‌ریزی هم به‌لحاظ عملی و هم مفهومی، پیوند ناگسستنی با مالکیت خصوصی دارد (Blomley, 2016 به نقل از Davy, 2012; Krueckeberg, 1995). برنامه‌ریزان عمل‌گرا مطمئناً تشخیص می‌دهند که اگر می‌خواهند برنامه‌ریزی تأثیری بر شهر داشته

باشد، باید بر مالکیت خصوصی از طریق مشوق‌ها یا ممنوعیت‌ها تأثیر بگذارد (Blomley, 2016) به نقل از Needham, 2006)، با توجه به این که اغلب زمین‌های شهر تحت مالکیت خصوصی است، برنامه‌ریزی بر حقوق مالکیت تأثیر می‌گذارد (Blomley, 2016) به نقل از Alterman, 2010). برنامه‌ریزان بر نیاز به تعادل بین منفعت عمومی و حقوق مالکیت افراد از یکسو و تعادل بین حقوق مالکیت افراد ازسوی دیگر تأکید می‌نمایند. به همین دلیل است که بسیاری از برنامه‌ریزان کاربری زمین به این نتیجه رسیده‌اند که پهنه‌بندی به‌عنوان «حقوق عمومی موجود در زمین خصوصی»^{۱۵} است (Fischel, 1978). حقوق مالکیت از چند مسیر به برنامه‌ریزی فضایی مرتبط می‌شود که عبارتند از (Davy, 2016):

* مالکیت زمین می‌تواند به‌عنوان یک دارایی اقتصادی در نظر گرفته شود و مالکان زمین از برنامه‌ریزان انتظار دارند تا ارزش مبادله^{۱۶} دارایی‌هایشان را بالا ببرند و قیمت املاک را افزایش دهند.

* مالکیت زمین همچنین می‌تواند به‌عنوان حق استفاده از زمین برای اهداف و نیازهای شخصی مطابق با منافع عمومی در نظر گرفته شود. در این مورد، مالکان زمین و عموم مردم تقاضا دارند که برنامه‌ریزان باید ارزش استفاده^{۱۷} از زمین را در نظر بگیرند و کاربری‌های مجاز زمین را به‌بهترین شکل تعیین کنند.

* ممکن است مالکیت زمین، صرفاً مربوط به وظایف و تکالیف نظارت محیطی برای مالکان زمین باشد. در این صورت برنامه‌ریزان باید مالکان زمین را در شناسایی بهترین شیوه و روش برآورده نمودن نیازهای اکولوژیکی و افزایش ارزش وجودی^{۱۸} زمین کمک کنند.

رهیافت حقوق مالکیت به‌عنوان ابزای مکمل (و حتی گاهی جایگزین) برای ابزارهای دستوری‌تر برنامه‌ریزی مانند برنامه‌های فضایی^{۱۹} و اسناد سیاستی^{۲۰} نگریسته می‌شود (Buitelaar & Needham, 2007a,b; Geu-ting, 2007). این رویافت مبتنی بر این ایده است که بازار حقوق^{۲۱} می‌تواند به‌طور هدفمند ایجاد و سازماندهی شود به نحوی که کاربری و تراکم زمین تحت تأثیر قرار گیرد (Geuting, 2007). نیدهام معتقد است که کاربری زمین می‌تواند نه تنها با تغییر محتوای برنامه‌ریزی کاربری زمین که نیز با تغییر حقوق زمین^{۲۲} تغییر کند. این همان فرآیند برنامه‌ریزی کاربری زمین یا محتوای سیاست برنامه‌ریزی است (Needham, 2006). بنابراین رسیدن به تعادل حقوق موضوع مهم طراحی نهادی در برنامه‌ریزی است. در رابطه با موضوع برنامه‌ریزی و توسعه، نیدهام (Needham, 2006) بین حقوق قانونی^{۲۳} و حقوق برنامه‌ریزی^{۲۴} تمایز قائل شد. حقوق قانونی متعلق به کسانی است که دارنده حقوقی در زمین خود هستند که توسط قانون محافظت و تضمین می‌شود.



سیاسی شهری که نقش عوامل قدرت و سرمایه را در تولید فضا موثر می‌دانند، مرور و بررسی نمود. همچنین پژوهش‌های تجربی داخلی و خارجی مرتبط با موضوع پژوهش ردیابی و بررسی شد. در جدول ۲، مفاهیم و اصول نظری برگرفته از نظریات و رهیافت‌های مرتبط استخراج و ارائه شده است.

براساس فرایند یک پژوهش واقع‌گرای انتقادی، در این پژوهش پس از مرور مبانی نظری و تجربی، با گزینش، ترکیب و تلفیق برخی از مفاهیم و اصول نظریه‌ها، رهیافت‌ها و تجارب ردیابی شده، و براساس موضع فلسفی واقع‌گرایی انتقادی، ابتدا یک فرضیه نخستین در قالب یک مدل مفهومی نخستین، تدوین و مفهوم‌پردازی شد (شکل ۱) که در ادامه با گردآوری داده‌ها و تحلیل آنها، این مدل مفهومی نخستین اصلاح و مدل و چهارچوب مفهومی نهایی ارائه خواهد شد.

حقوق برنامه‌ریزی به حقوق تمام افرادی اشاره دارد که حق مشارکت، مشاوره دادن یا اعتراض نمودن در فرایند تدوین برنامه دارند. در جدول ۱، یک دسته‌بندی از مفاهیم مربوط به حقوق و مسئولیت‌های مالکیت زمین ارائه شده است.

نظریه‌ها و رهیافت‌های مرتبط با موضوع پژوهش

با توجه به این‌که موضوع و مسئله این پژوهش در فصل مشترک انتظام‌های اقتصاد، برنامه‌ریزی و حقوق قرار دارد، برای درک بهتر عوامل کلیدی مؤثر بر تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت زمین به‌صورت نظری، حقوق مالکیت از طریق یک سری مفاهیم میان‌رشته‌ای انتزاع می‌شود. بنابراین سعی شد تا نظریه‌ها و رهیافت‌هایی ردیابی و مرور شود که بتواند به‌لحاظ نظری موضوع مورد پژوهش را تبیین نماید. رهیافت‌های اقتصاد نهادی جدید، نهادگرایی جدید و همچنین اقتصاد

Table 1. A classification of concepts related to land property rights and responsibilities

Category	Item
Property responsibilities and obligations	Pay for taxes, municipal fees and service charges
	Voluntary transfer and compulsory sale of land to provide public goods
	Productive and optimal use of land
	Compliance with urban planning principles and construction regulations
	Environmental protection
Property rights and privileges	Internalizing externalities and social costs
	Procedural Property Rights
	The right to object to planning system decisions
	The right to free access to information
	The right to participate in decision-making process (planning right)
	The right to exercise property rights
	The right to appeal in judicial system
	Substantive Property Rights (Economic)
	Right of possession (ownership of the land)
	Development rights
	Use right (land use)
	Building right (density)
	Right to transfer, sell and gift
	The right to earn income and to engage in a profession
	The right to subdivision, and consolidation
	The right to light
	The right to fair compensation and transparency

Table 2. Theoretical concepts and principles derived from literature review

Theory/ approach	Theoretical concepts and principles
Political economy of space, Growth machine, Urban regime, Resource dependency	- Conflict between the forces of capital and labor, - Power structure and interests of groups to control surplus production, - Rent seeking and rent accumulation, - Informal partnerships and coalitions of political, informational, and economic power, - Systemic power, - Interdependence of state and non-state forces, - Conflict of interests, - Distributive conflict and inequality, - Growth coalition, - Land commodification, - The city as a growth machine, an arena for competition between groups for profit and rent maximizing, - The city as the location of the second cycle of capital accumulation, - The impact of resource dependence on the behavior of organizations and their decision-making,
Theory of property rights	- Property rights are the driving force of incentives, - Economic activities are transactions of bundle of rights, - The function of institutions is to economize activities, to guarantee property rights, and to allocate resources optimally, - Property rights are the driving force of creating incentives and motivations for economic behavior, - Scarcity of resources is the driving force of creating property rights, - The impact of the type of property rights regime on economic behavior and outcomes. - The main function of property rights is to direct incentives to internalize externalities, - Bargaining and lobbying among actors for institutional change or continuity, - Emphasis on the political process of defining and enforcing property rights, - Appropriate property rights arrangements are a factor in reducing transaction costs, - Property rights are a social construct that is also path-dependent, - Transaction costs as a major and fundamental factor in the emergence of property rights, - Resources with unclear property rights are placed in the public domain.
Transaction cost theory	- The superiority and priority of the governance structure (i.e. contract) and its relations over "resource allocation", - The assumption of imperfect information, bounded rationality and opportunism of the agents, - The existence of transaction costs as a fundamental element in the emergence and evolution of property rights, - One of the main tasks of the planning institution and planners is to minimize transaction costs, - the amount and distribution of transaction costs of a policy impact on efficiency and equality, - The conscious behavior and strategic action of agents are based on the logic of calculation.
Rational choice institutionalism	- Actors use institutions/institutional rules to maximize their utility, - institutions impact on individual rational behavior, - institutions reduce the uncertainty, - The institutional environment provide information and enforcement mechanisms, - Institutions as incentive/motivation structures
Historical institutionalism	- ideas Continue in policies and institutional structures, - Institutional stability through the logic of path dependence, - Predetermined historical paths shape action.

Table 2. Theoretical concepts and principles derived from literature review

Theory/ approach	Theoretical concepts and principles
Sociological institutionalism	- Actors follow institutional rules, norms and routines - Institutions are socially constructed and culturally framed rules and norms - The logic of appropriateness and conformity guides the behavior of actors within the institution to gain legitimacy and public acceptance - Regulatory, normative, and cultural-cognitive rules are the three pillars of institutions. - These rules have underlying mechanisms of coercion, obligation, and imitation. - Institutional, political, and other external pressures enable and constrain the actions of agents.
Discursive institutionalism	- The constructive/forming role of ideas and discourses in institutional change and policymaking - Understanding the dynamics of institutions and the variability of preferences and norms - Discourse as shared ideas and role of intrinsic content of ideas is important - Discourse as interactive processes of exchanging ideas through coordinating discourse among policy actors and communicative discourse between political actors and the public - Discourse as an interactive process is what enables agency to consciously change institutions. - Understanding the interplay of ideas, discourse, and institutions in the context - Institutions are causal variables that structure the opportunities and constraints facing individual and collective actors - Institutions are simultaneously the structure and construction of agency.
Institutional logic approach	- Institutional logic as a definer/determinant of the content and meaning of institutions - Institutional logic shapes the conscious rational behavior of agents and links institutions and action - Institutional logics shape the rules of the game and means-end relations. - Institutional logics provide criteria for legitimacy that actors use to create new practices/actions and roles.
Institutional Entrepreneurship Approach	- Explain institutional reproduction and change through mechanisms of power and the capacities of actors to develop strategies and shape institutions, - Greater emphasis on the role of actors and agency in processes of institutional change - Institutional entrepreneurs are actors who use resources to create new institutions or change existing ones. - The three main activities of institutional entrepreneurs in implementing institutional change are: creating and formulating a vision, mobilizing allies and motivating actors to realize and consolidate this vision, and institutionalizing the change.
Key concepts and principles related to previous researches	- tradable development rights, - public goods and interests, - rent and value added, - governance structures (hierarchy, market and network) and coordination mechanisms (price, mandatory rules, trust and cooperation), - property rights regime as a policy structure/arrangement, - Zoning as a tool for assigning exclusive property rights, - Zoning as a municipal property right, - property obligations should be assigned to Externalities, - Political dimensions of determining property rights (distributive conflict, bargaining, ideology, path dependence)

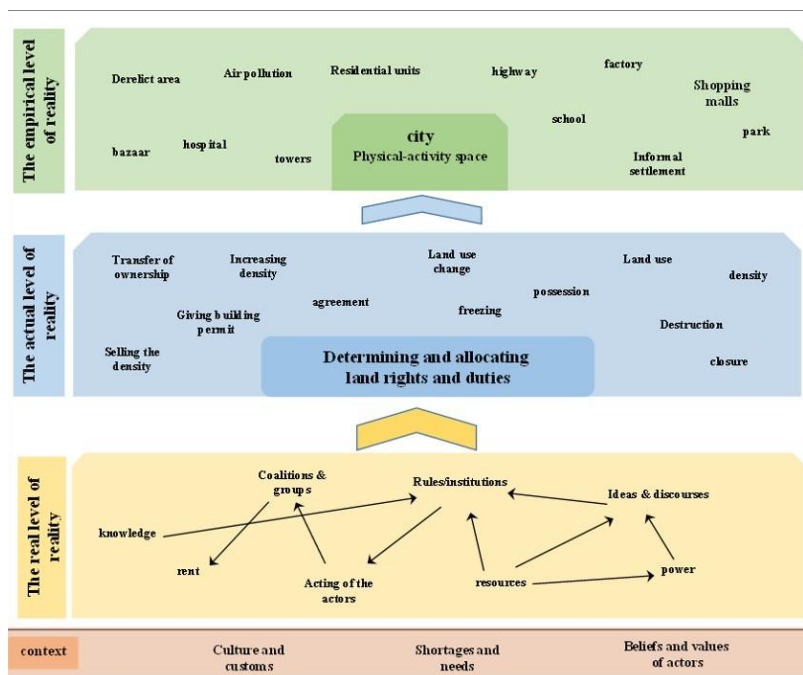


Fig. 1. Initial conceptual model of the study

روش پژوهش

و پدیده‌ها را شامل می‌شود و سطح واقعی سطحی عمیق‌تر است که بنیان و اساس پدیده‌ها را شکل می‌دهد (Tavana, 2015 به نقل از Bhaskar, 1975). پژوهشگر روش‌شناسی نظریه زمینه‌مند انتقادی را با چهارچوب‌های روش‌شناختی واقع‌گرای انتقادی موجود ترکیب و یک روش‌شناسی و چهارچوب تحلیل داده کیفی چندگانه به نام «نظریه زمینه‌مند انتقادی پسکاو»^{۲۹} تدوین نمود و در بخش تحلیل داده‌ها به کار گرفته است. این چهارچوب یک ابزار تحلیل و تبیین دو بخشی شامل (۱) نظریه زمینه‌مند انتقادی به عنوان راهبرد تحلیل کدگذاری داده‌های گردآوری شده از

درک پیش‌فرض‌های اساسی هستی‌شناختی و معرفت‌شناختی نهفته در هر پژوهش که چهارچوبی برای تعریف ماهیت دانش فراهم می‌کند، مهم است. در این پژوهش موضع فلسفی واقع‌گرایی انتقادی و منطق استدلال مرتبط با آن یعنی پسکاو انتخاب شد. در پارادایم واقع‌گرایی انتقادی ارائه شده توسط باسکار^{۲۵} واقعیت دارای سه لایه تجربی^{۲۶}، بالفعل^{۲۷} و واقعی^{۲۸} است. سطح تجربی تجارب ما را دربر می‌گیرد، سطح بالفعل، سطح دارای نمود وقایع

م-م-... معرف مصاحبه‌شوندگان مدیران ارشد و میانی شهرداری تهران و وزارت راه و شهرسازی، کدهای م-س-... معرف مصاحبه‌شوندگان مالک و مالک/سازنده و کدهای م-ب-... معرف مصاحبه‌شوندگان برنامه‌ریزان، مشاوران و اساتید برنامه‌ریزی هستند. همچنین اسناد ۲۹ قانون مصوب مجلس شورای ملی و اسلامی، شورای انقلاب و آیین‌نامه اجرایی هیأت وزیران (۱۲۸۵-۱۴۰۱)، ۲۹ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۴۴-۱۴۰۱)، ۵۰ نمونه مصوبه کمیسیون ماده ۵ شهر تهران از سال ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۰، ۱۰ مصوبه کلیدی شورای شهر تهران (۱۳۷۸-۱۴۰۱) و ۱۸ رأی دیوان عدالت اداری (۱۳۶۲-۱۴۰۱)، گردآوری و مرور شد. داده‌های گردآوری شده از طریق مصاحبه‌ها با داده‌های مستخرج از اسناد به‌عنوان شکلی از تلفیق^{۲۰} برای تأییدپذیری و اعتبار بیشتر تبیین‌های تولیدشده به‌کار رفته است. از آنجاکه در این پژوهش از نظریه زمینه‌مند برای کدگذاری داده‌ها استفاده شده و همچنین با توجه به این‌که انتقال‌پذیری پژوهش‌های کیفی به‌دلیل موضوع ذهنیت دشوار است، علاوه بر منابع چندگانه داده، تلاش شد قابلیت اطمینان از طریق تشریح روش‌های پژوهش و توصیف اُبژه‌ها، قیاس مداوم که فرایندی تکراری و بازگشتی در انجام کدگذاری است و توصیف دقیق فرایند کدگذاری و همچنین توصیف شرایط زمینه‌ای مورد پژوهش، دنبال شود.

منابع مصاحبه و متون اسنادی برای کشف «الگوها، کدها، مفاهیم، مقوله‌ها و معانی»، (۲) تحلیل و تبیین علی‌پسکاو برای شناسایی قوای علی و سازوکارهای مولد رویداد اصلی پژوهش، می‌باشد.

اصلی‌ترین ابزارهای گردآوری داده‌ها در این پژوهش، مصاحبه‌های عمیق نیمه‌ساخت‌یافته، مرور اسناد و همچنین مشاهده شرکت‌کننده (براساس چند سال تجربه در بخشی از نظام برنامه‌ریزی شهر تهران) هستند. تعداد ۲۳ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با عاملان آگاه و خبره انجام شد. مصاحبه‌شوندگان از طریق یک روش نمونه‌گیری هدفمند از میان عاملان توسعه فضایی-کالبدی در شهر تهران و همچنین خبرگان اعم از مشاوران و اساتید برنامه‌ریز، کارشناسان و مدیران شهرداری، اقتصاددانان، حقوقدانان/قضات، مالکان و سازندگان انتخاب شدند. جدول ۳ مدت زمان مصاحبه‌ها و تعداد مصاحبه‌شوندگان از دسته‌های مختلف را نشان می‌دهد.

بخش نخست در عنوان کدهای مصاحبه‌شونده یعنی «م» مربوط به منبع داده مصاحبه، بخش دوم معرف نوع حرفه و نقش مصاحبه‌شونده و بخش سوم معرف شماره کد مستخرج از گزاره‌های متن مصاحبه مصاحبه‌شونده مربوطه است. بدین ترتیب کدهای م-ا-... معرف مصاحبه‌شوندگان اقتصاددان، کدهای م-ح-... معرف مصاحبه‌شوندگان حقوقدان، کدهای

Table 3. Characteristics of interviews and interviewees' profiles

Row	Interviewee code	Interview duration (minutes)	Row	Interviewee code	Interview duration (minutes)
1	IN-E-01	70	13	IN-M-08	77
2	IN-E-02	43	14	IN-M-09	63
3	IN-E-03	33	15	IN-M-10	78
4	IN-L-01	67	16	IN-O-01	50
5	IN-L-02	35	17	IN-O-02	32
6	IN-M-01	57	18	IN-O-03	68
7	IN-M-02	56	19	IN-P-01	110
8	IN-M-03	65	20	IN-P-02	60
9	IN-M-04	68	21	IN-P-03	62
10	IN-M-05	57	22	IN-P-04	58
11	IN-M-06	96	23	IN-P-05	80
12	IN-M-07	98	Average time of interviews		64

یافته‌ها

پس از انجام مراحل پیش کدگذاری اعم از گردآوری داده‌ها و پیاده‌سازی آنها، کدگذاری داده‌ها در سه مرحله کدگذاری: کدگذاری اولیه/باز، کدگذاری محوری/متمرکز و در نهایت کدگذاری پسکاو انجام شد. در دور نخست کدگذاری، تعداد ۷۲۳ کد اولیه از متن مصاحبه‌ها و تعداد ۳۳۵ کد اولیه از متن اسناد استخراج شد. به‌طور نمونه، بخشی از متن یک مصاحبه و همچنین یک سند و کدهای اولیه مستخرج از آن در زیر بیان شده است.

«قانونگذار در نخستین قانون بلدیة (۱۲۸۶) در ماده ۱۲ و ۱۳، داشتن خانه یا اراضی و مستغلات با ارزش و

یا داشتن تجارتخانه و حجره (مالیات‌دهنده) در حدود شهر را شرط مشارکت در انتخاب/عضای انجمن می‌داند (س-م-۱۰). کد اولیه مستخرج از این مواد بدین صورت بیان می‌شود که؛ مالکیت داشتن شرط لازم و عامل توجیه داشتن حق انتخاب و مشارکت (رأی) در اداره امور شهر (از جمله حقوق برنامه‌ریزی) (س-م-۱-۰۵) است یا اینکه یکی از حقوق مالکان در شهر، حق انتخاب و مشارکت (رأی) در اداره امور شهر (س-م-۱-۰۶) است.»

در پاسخ به این پرسش که «هدف از نظام شهرسازی و ایجاد شهرداری و تهیه طرح‌های توسعه چیست؟» مصاحبه‌شوندگان مختلف دیدگاه‌های متعددی داشتند. از جمله؛

«برنامه‌ریزی شهری را ما ابداع نکردیم و جزء پروژه‌هایی است که از کشورهای غربی قرض گرفتیم. برنامه به معنا و مفهومی که در ایران است یعنی برنامه‌ریزی کالبدی نیست که با اقتصاد و واقعیت ربطی ندارد. منظور برنامه‌ریزی یعنی در جهان اجتماعی اقتصادی که بازار در آن کار می‌کند و این برنامه‌ریزی در موازات بازار کار می‌کند، نواقص بازار را جبران می‌کند اما به نفع ثروتمندان و به ضرر فرودستان. برنامه‌ریزی اولین وظیفه‌اش رعایت سلبی و ایجابی حقوق مردم و شهروندان است. برنامه‌ریزان دخالت نمی‌کنند مگر توزیع حقوق بهتر شود. (م-۱-۰)»

کدهای اولیه مستخرج از این گزاره عبارتند از: «عاریتی بودن نهاد برنامه‌ریزی در ایران (م-۱-۰-۱-۰)»، «برنامه‌ریزی یک پروژه تعریف شده غربی (م-۱-۰-۰-۲)»، «برونزا بودن/ زمینه‌گرا نبودن (م-۱-۰-۳-۰)»، «جبران کاستی‌های بازار دلیل وجودی برنامه‌ریزی شهری (م-۱-۰-۷-۰)»، «به‌کارگیری برداشت/ سویه کالبدی برنامه‌ریزی در کشور (م-۱-۰-۸-۰)»، «کژکاری برنامه‌ریزی به نفع اصحاب ثروت (م-۱-۰-۱۰-۰)»، «تبعیض مثبت هدف واقعی برنامه‌ریزی (م-۱-۰-۱۱-۰)» و «توزیع عادلانه و حفاظت از حقوق شهروندان وظیفه نخست برنامه‌ریزی (م-۱-۰-۵۹-۰)».

در دور دوم کدگذاری با تلفیق کدهای مستخرج از دو منبع و در یک فرآیند تکراری و قیاس مداوم، کدها دسته‌بندی، پالایش و در نهایت زیرمقوله‌ها و مقوله‌ها استخراج شدند. و سپس در تحلیل و

کدگذاری پسکاو، ارتباط بین مقوله‌ها و زیرمقوله‌ها بررسی شد و با بازگشت مجدد از سطح انتزاعی مقوله‌ها و زیرمقوله‌ها به سطح انضمامی داده‌ها، سازوکارهای مولد و قوای علی شناسایی و دسته‌بندی شد. مقوله‌ها و زیرمقوله‌های مرتبط با آنها در قالب جدول ۴ نمایش داده شده است.

پس از انتزاع سطح تجربی واقعیت و داده‌های گردآوری‌شده از دو منبع مصاحبه و مرور اسناد، برونداد تحلیل کدگذاری نظریه زمینه‌مند به‌صورت کدهای اولیه، زیرمقوله‌های مفهومی و مقوله‌ها ارائه شدند و در بخش تحلیل علی پسکاو، قوای علی و سازوکارهای مولد رویداد تعیین و تخصیص حقوق و وظایف توسعه زمین در شهر تهران در داده‌ها ردیابی و شناسایی شد. قوای علی شناسایی شده به ۵ دسته کلی: (۱) شرایط علی زمینه‌ای؛ (۲) قوای علی ساختاری منابع-قدرت؛ (۳) قوای علی گفتمان‌ها و ایده‌ها؛ (۴) قوای علی کنشگران/ عاملان (کارآفرینان نهادی) و (۵) قوای علی نهادها/ قواعد نهادی، تقسیم‌بندی می‌شوند.

(۱) شرایط علی زمینه‌ای مانند فرهنگ رانتی، عرف، دانش ضمنی و عمومی، افزایش جمعیت، نیاز به تأمین و مصرف فضای سکونت و فعالیت، آثار بیرونی و هزینه‌های اجتماعی، و رخدادهای مهم مانند انقلاب‌ها و جنگ و ... که از طریق سازوکار فشار و انگیزش بیرونی اعمال قدرت می‌کنند.

(۲) قوای علی ساختاری مانند اقتصاد سیاسی رانتی (سرمایه و قدرت سیاسی رانتی)، قدرت سازمانی

Table 4. Categories and subcategories extracted from research data sources

Row	Category	Subcategory
1	Public interest and spatial order as the institutional logics (reason for existence) of the planning system	Public interests, providing public needs/goods, improving livability and quality of life, preserving and providing green space, a regular and integrated network of streets, a balance between public and private rights, and a desirable city image and urban landscape.
2	Social order as the institutional logic (reason for existence) of the state/government	-
3	Weaknesses and shortcomings of the spatial planning system	Exogenous, incomplete and incoherent planning system, legal and religious conflicts with higher-level institutional rules (institutional environment), incorrect understanding and incomplete knowledge about the context by planning actors, weakness in planning procedural rules, dominance of instrumental/technical rationality on planning knowledge (deficiencies in the content of programs/institutional rules of programs), dysfunction of the municipality, city council and the Commission of Article 5
4	Belief and ideology system	power/influence of the values and beliefs (ideology) of individual actors as internal institutional forces, the power of the rules of religious and jurisprudence (ideology) as institutional forces of actors, the system of beliefs and values (ideas and discourses) governing the government and the agencies of the planning system.
5	Distributive conflict and contradiction	The system of political and institutional power distribution, the exercise of power (action) by the government, parliament, and the Administrative Court of Justice, the exercise of power (action) by the public sector (planning system), the exercise of power by owners and developers through land and capital ownership, and conflict of interest.
6	The rentier political economy	Distribution of development rights as a rent by the planning system, dominance of the logic of profit and income-generation over the relations between the municipality and owners/developers, Oil-based political economy, the role of political power (political pressure and influence) in changing the rules of the planning system.
7	Rentier culture	Poor level of public knowledge and awareness, lack of demanding, organized rent-seeking, growth coalition
8	Rentier space/city	Space prone to maximum production, accumulation and consumption of development rent, maximum exchange value and the commodification of land and urban space
9	Transaction costs	The existence of rent and information inequality, the existence of corruption, lobbying (gambling), and inefficiency resulting from competition for development rent, the lengthy and time-consuming nature of receiving property and development rights
10	Problems, needs and current situation of the city	Lack of financial resources is a factor of interdependence between the municipality and owners and developers, the existence of externalities and social costs, the instability of the political-economic system is a factor of lack of security of property rights, needs and conditions of the status quo.



سازمان‌ها، تعارض/تضاد توزیعی، کمبود و وابستگی به منابع مالی، وابستگی‌های متقابل، مالکیت زمین، شهر/فضای رانته، اطلاعات و کنترل و انحصار (رانت) اطلاعاتی که در تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت زمین اعمال قدرت می‌کنند.

۳) قوای علی اقماعی گفتمان‌ها و ایده‌ها مانند؛ منطق‌های نهادی دولت و نظام برنامه‌ریزی: نظم اقماعی، منفعت عمومی، رفع تضاد منافع، انتظام فضایی؛ گفتمان‌های نهادی و دانش برنامه‌ریزی: حفاظت محیطی، توسعه پایدار، کیفیت زندگی و زیست‌پذیری، عدالت و تعادل فضایی؛ گفتمان‌های هدایت و کنترل توسعه: درآمدزایی/ خوداتکایی، رشد و توسعه کالبدی، مشارکت/ شراکت، تأمین خدمات عمومی، راهبرد شرکتی/ کاسب‌کارسالاری؛ گفتمان دولت و حکومت: عدالت اقماعی، پیشرفت، تأمین مسکن عمومی، خصوصی‌سازی و تعدیل اقتصادی، توسعه سیاسی، تحول و پیشرفت؛ گفتمان مالکان/ سازندگان: حقوق مالکیت خصوصی، رشد و توسعه کالبدی؛ و گفتمان و اصول شرع اسلام و فقه تشیع هستند.

۴) قوای علی کنشگری عاملین محیط نظام برنامه‌ریزی (کارآفرینان نهادی) شامل: وزراء، نمایندگان مجلس، قضات؛ مالکان و سازندگان/ توسعه‌گران؛ و قوای علی عاملین نظام برنامه‌ریزی فضایی شهر تهران (کارآفرینان نهادی) مانند مشاوران و برنامه‌ریزان، اعضای شورای شهر و کمیسیون ماده ۵؛ مدیران و پرسنل شهرداری تهران؛ و ائتلاف‌ها و شبکه‌های بین آنها.

۵) قوای علی قواعد/ نهادهای محیط نظام برنامه‌ریزی (قدرت تنظیمی و هنجاری) شامل: قواعد؛ قوانین اساسی و مدنی، قوانین مجلس، آراء دیوان عدالت اداری؛ مصوبات هیأت وزیران و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری به‌عنوان قوای نهادی غیرمستقیم و در نهایت اصلی‌ترین قوای علی مستقیم رویداد اصلی پژوهش، قوای علی قواعد/ نهادهای نظام برنامه‌ریزی فضایی شهر تهران، برنامه‌ها و طرح‌های جامع و تفصیلی، ضوابط و مقررات، مصوبات و دستورالعمل‌های شورای شهر و کمیسیون ماده ۵ شهر تهران هستند.

این قوای علی از طریق سازوکارهای مولد بر فرآیند تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت زمین در شهر تهران تأثیر می‌گذارند. بنابراین، سازوکارهای نهادی اجبار، تعهد/ تکلیف هنجاری و تقلید/ درک مشترک، سازوکارهای ارتباط و هماهنگی، چانه‌زنی و مذاکره، هم‌رأیی، سازوکارهای قیمت و قرارداد و توافق، سازوکار زور/ اقتدار، سازوکار نفوذ/ فشار، رابطه و لابی‌گری، سازوکار اعتماد و همکاری (کنشگر- شبکه)، سازوکار تخلف، سازوکار مخالفت، امتناع و مقاومت،

سازوکار وابستگی به مسیر، سازوکار حساب‌گری، سازوکار رضایت و اقماع، سازوکار تطبیق و مناسبت، سازوکار رقابت، سازوکار فشار و انگیزش بیرونی و درونی، سازوکار تخصیص، و سازوکار انحصار و کنترل اطلاعات، به‌عنوان سازوکارهای مولد قوای علی زمینه‌ای، ساختاری، گفتمانی، نهادی و عاملیتی/ کنشگری شناسایی شدند.

در تبیین چرایی شیوه موجود تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت زمین در شهر، یافته‌های پژوهش به صورت گزاره‌های زیر بیان می‌شود.

۱) برنامه‌ریزان فضایی/ شهرسازان با داشتن قدرت دانش، تخصص و مهارت برنامه‌ریزی و جایگاه نهادی (قدرت مشروع) و از طریق سازوکار کاربست دانش و عقلانیت فنی در تعیین و توزیع کاربری و تراکم در برنامه‌ها و طرح‌ها و تولید ضوابط و مقررات مربوطه و همچنین از طریق سازوکارهای بازاندیشی و تأمل، تطبیق و مناسبت، حساب‌گری و توجیه و اقماع، اعمال قدرت و کنشگری می‌کنند.

۲) عاملین دارای قدرت سیاسی و اقتصادی با تولید گفتمان‌ها و ایده‌ها از طریق سازوکار ارتباط، انتشار و هماهنگی، اذهان عاملین دیگر و عموم را اقماع و با ایجاد وفاق و هم‌رأیی، نهادهای قواعد جدید را ایجاد و نهادهای پیشین را تغییر می‌دهند و این‌گونه بر تعیین حقوق و وظایف زمین تأثیر می‌گذارند.

۳) صاحبان سرمایه بواسطه داشتن منبع قدرت ثروت/ سرمایه، از طریق سازوکار رقابت، فشار و انگیزش بیرونی، تخصیص و توزیع، قرارداد و توافق، مذاکره و لابی‌گری، کسب رانت اطلاعات و همکاری و اعتماد (ائتلاف، شبکه) برای کسب و دریافت حقوق توسعه اعمال قدرت می‌کنند.

۴) عاملین دولتی و حکومتی دارای قدرت سیاسی از طریق سازوکار زور و اقتدار مشروع، تنظیم‌گری و اجبار (تصویب قانون و قواعد) و نفوذ (فشار- دستور و فرمان)، و سازوکار رفع تضاد بر تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت زمین در شهر تأثیر می‌گذارند.

۵) پیوند بین قوای مادی/ ساختاری منابع رانته حقوق توسعه (تراکم و کاربری انتفاعی) و درآمد ناشی از فروش رانت نفت، از طریق سازوکار فشار و انگیزش بیرونی و وابستگی متقابل صاحبان آنها، شهر تهران را به فضای رانته و بیشینه‌ساز انباشت رانت تبدیل نموده است و اینچنین بر شیوه تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت تأثیر می‌گذارد.

۶) تضاد و تعارض توزیعی قدرت در درون نظام برنامه‌ریزی فضایی شهر تهران و ترتیبات نهادی محیط آن، وجود قواعد و قوانین پرتعداد و متناقض هم، سبب ایجاد تفرق و چندپارگی ترتیبات نهادی درون نظام برنامه‌ریزی و اولویت قرار گرفتن منافع

(۱۲) گفتمان خصوصی‌سازی، کوچک‌سازی و خوداتکایی دولت در دهه ۶۰، سبب قطع منابع درآمدی شهرداری تهران شده و این سبب اتخاذ راهبرد شرکتی و درآمدزایی از فضای شهر توسط شهرداری شد. کمبود منابع شهرداری سبب وابستگی به منابع عاملین دیگر (صاحبان سرمایه) گشت. این وابستگی دوسویه و متقابل منابع (وابستگی شهرداری به منابع مالی صاحبان سرمایه و وابستگی صاحبان سرمایه به منبع رانت توسعه برای انباشت ثروت) به تشکیل ائتلاف گفتمانی رشد برای تأمین منافع متقابل و برد-برد انجامید و سلطه ساختارهای حکمروایی بازار و شبکه از طریق سازوکارهای توافق/قرارداد و اعتماد و همکاری را به دنبال داشت و بنابراین قدرت و اثربخشی ساختار حکمروایی سلسله‌مراتب تنظیمی و کنترلی قواعد و نهادهای نظام برنامه‌ریزی را که منطق وجودی‌شان تأمین منفعت عمومی است، تضعیف نموده و به حاشیه رانده است.

(۱۳) هزینه‌های مبادله موجود در ترتیبات نهادی نظام برنامه‌ریزی و فرآیند تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت، بر انتخاب نوع ساختارهای حکمروایی عاملین/کنشگران از طریق سازوکار حساب‌گری تأثیر می‌گذارد. وجود هزینه‌های مبادله قابل توجه در فرآیند دریافت و اعمال حقوق توسعه از نظام برنامه‌ریزی فضایی عامل عدم برنامه‌پذیری و عدول از قواعد نهادی و انجام تخلف و قانون‌گریزی در فرآیند تولید فضای کالبدی-فعالیتی شده است.

(۱۴) دیوان عدالت اداری با داشتن جایگاه مستحکم در نظام سیاسی و منطق نهادی قوی رفع تضاد/تعارض منافع، از طریق سازوکار اجبار در اصلاح یا حذف قواعد نهادی نظام برنامه‌ریزی فضایی نقش دارد و اینچنین بر تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت زمین تأثیر می‌گذارد.

ارائه چهارچوب مفهومی نهایی

سازه‌ها و عناصر اصلی چهارچوب مفهومی را مفاهیم، مقوله‌ها، قوای علی و سازوکارهای مولد شناسایی شده از داده‌ها در طی فرآیند پژوهش و تعامل و ارتباط بین آنها تشکیل می‌دهد. این چهارچوب مفهومی در حقیقت نظریه/مدل زمینه‌مند انتقادی پس‌کاو تبیین‌کننده نقش قوای علی و سازوکارهای مولد تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت زمین در شهر تهران است (شکل ۲).

بحث و نتیجه‌گیری

همانطور که در این پژوهش بررسی و ارائه شد، براساس تحلیل داده‌های گردآمده و کدگذاری شده از دو منبع مصاحبه و اسناد، دریافتیم که «حقوق مالکانه زمین در شهر تهران یک امر داده شده و معین نیست. تعیین و تخصیص حقوق و وظایف توسعه زمین در شهر تهران، یک مبادله راهبردی بین نظام برنامه‌ریزی فضایی و شهروندان است،

سازمانی در برابر منافع عمومی شده و به تدریج قانونی‌شدن و رسمی‌سازی رویه‌ها و کاربست‌های غیررسمی را به دنبال داشته و از قدرت تنظیمی و کنترلی آن در برابر قوای علی و سازوکارهای رقیب دیگر در تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت زمین کاسته است.

(۷) حاکمیت عقلانیت فنی و ابزاری بر دانش برنامه‌ریز سبب کاستی در قواعد محتوایی و رویه‌ای نظام برنامه‌ریزی و تضعیف قدرت تنظیمی و اقماعی آن در برابر قوا و سازوکارهای رقیب شده است.

(۸) قواعد شرع و فقه دارای قوای علی هنجارین از طریق سازوکار تعهد و تکلیف بر ایجاد قواعد جدید و اصلاح یا حذف قواعد پیشین و همچنین به‌عنوان ارزش‌های ایدئولوژیک فردی از طریق سازوکار تعهد هنجارین/ارزشی بر رفتار عاملین در فرآیند تعیین و تخصیص حقوق توسعه زمین تأثیر می‌گذارد.

(۹) برنامه‌ها و طرح‌ها، ضوابط و مقررات، دستورالعمل‌ها و مصوبات نظام برنامه‌ریزی فضایی شهر تهران تحت منطق نهادی منفعت عمومی و انتظام فضایی، با داشتن قدرت تنظیم‌گری و اقماعی از طریق سازوکار اجبار، تعهد و تکلیف، توجیه، منع، مجاز و مشروط شمردن میزان، نوع و مکان توسعه، حقوق و وظایف زمین را تعیین می‌کنند.

(۱۰) فرهنگ و عرف، رویدادها و شرایط زمینه، دانش عمومی، افزایش جمعیت، تقاضای فزاینده برای سکونت و فعالیت، آثار بیرونی و هزینه‌های اجتماعی، از طریق سازوکار فشار و انگیزش بیرونی بر شکل‌گیری ایده‌ها و گفتمان‌های جدید و یا استفاده از گفتمان‌های موجود تأثیر می‌گذارد و این سبب ایجاد قواعد/نهادهای جدید و اصلاح یا حذف قواعد پیشین شده و در تعیین و تخصیص حقوق و وظایف مالکیت زمین تأثیر دارند. در حقیقت در پیوستار زمان-فضا، در مواجهه و برخورد با شرایط، وضعیت‌ها و رویدادهای گوناگون زمینه، عاملین برای پاسخ مناسب و حل مسائل و مشکلات یا به سراغ گفتمان‌ها و نهادهای ازپیش موجود رفته و یا ایده‌های جدیدی ارائه می‌دهند که با انتشار و تبادل آن در بین خود و عموم مردم تبدیل به گفتمان نموده و سبب ایجاد نهادها و قواعد جدید یا اصلاح و تغییر نهادهای موجود می‌شود.

(۱۱) شهرداری تهران با داشتن قدرت و جایگاه سیاسی-سازمانی (قدرت مشروع) با استفاده از انواع ساختارهای حکمروایی سلسله‌مراتبی، بازار و شبکه از طریق سازوکارهای هماهنگی زور/اقتدار مشروع، اجبار و فشار، توافق، مبادله و قرارداد، ائتلاف و اعتماد، بسیج منابع، انحصار و کنترل رانت اطلاعاتی، حقوق و وظایف مالکیت زمین در شهر تهران را در قالب صدور مجوز/پروانه ساخت، تخصیص می‌دهد.



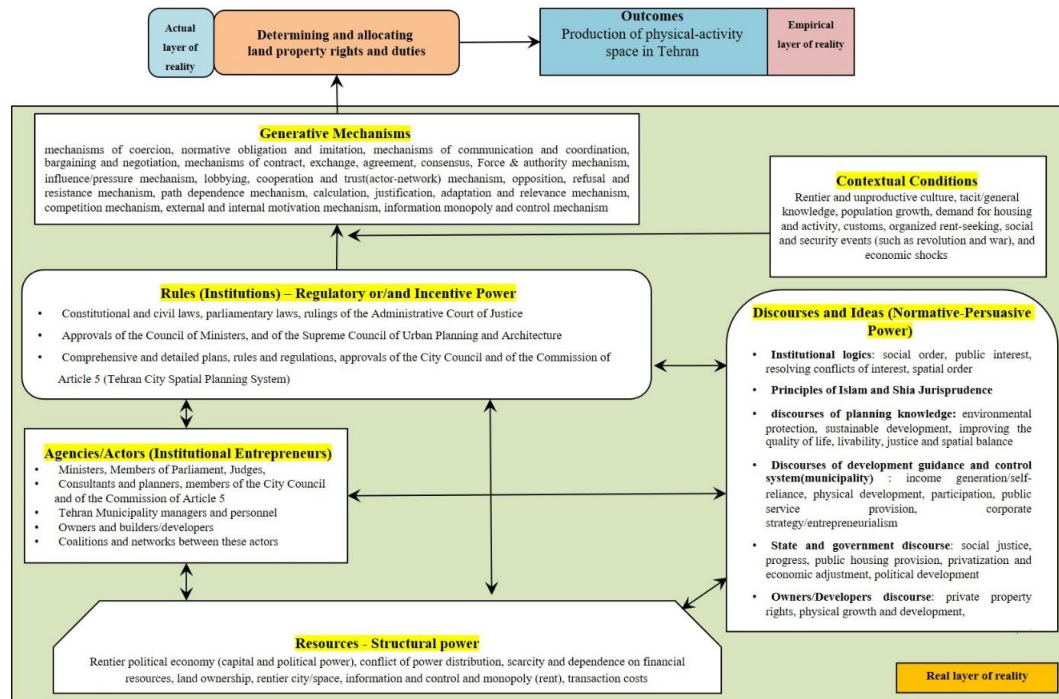


Fig. 2. Final conceptual framework: A critical realist grounded theory of the allocation of land development rights and responsibilities in Tehran.

توسعه زمین و فضا با هدف هدایت و تخصیص بهینه دیگر منابع تولید در قلمروهای سرزمینی معین است. برنامه‌ریزی فضایی برای دستیابی به هدف شهر پایدار و نظم و انتظام فضایی، به طراحی، توسعه و تغییر نهادی نهاد حقوق مالکیت زمین می‌پردازد. بنابراین این پژوهش تلاش نمود تا «جعبه سیاه» حقوق مالکیت و توسعه را برای برنامه‌ریزان و شهرسازان باز نماید و نحوه ارتباط و پیوند برنامه‌ریزی فضایی و حقوق توسعه زمین را تبیین نماید و این شکاف شناختی که از آن به‌عنوان بعد مغفول و حلقه مفقوده برنامه‌ریزی فضایی در قرن بیستم تعبیر می‌شود (Jacobs & Paulsen, 2009)، را پر نماید. همچنین با توجه به یافته‌ها و نتایج پژوهش، از آنجا که تعیین و تخصیص منبع حقوق توسعه با قدرت و اقتصاد سیاسی و همچنین گفتمان‌ها و ایده‌های تولید شده توسط قدرت برای اقناع افکار عمومی، مرتبط است، لازم است برنامه‌ریزان فضایی با اختیار نگرش انتقادی، تمرکز و توجه خود را به امر قدرت، شناسایی انواع منابع آن، روابط قدرت، نحوه اعمال آن از طریق سازوکارهای مختلف و ارزیابی اثرات آن بر نظام برنامه‌ریزی فضایی کشور و شهرها معطوف نمایند.

با توجه به قدرت گفتمان‌ها و ایده‌ها، برنامه‌ریزان می‌توانند با دستیابی به دانش نحوه تولید و عملکرد گفتمان‌ها، خود را در تولید و انتشار گفتمان‌های برنامه‌ریزی و مقابله با گفتمان‌های پادبرنامه‌ریزی در حوزه عمومی به منظور اقناع افکار عمومی مجهز نمایند. دیدگاه هستی‌شناختی لایه‌ای علی و برآیندگرایی^{۳۱} واقع‌گرایی انتقادی و رهیافت سازوکارمبنای آن نیز می‌تواند کمک و ارزش افزوده

که برآیند تعامل/برهمکنش قوای علی زمینه‌ای، ساختاری، گفتمانی، و نهادی مختلف و کنشگری فردی و ائتلافی عاملین در درون نظام برنامه‌ریزی و محیط نهادی آن از طریق سه ساختار حکمروایی بازار، سلسله‌مراتب و شبکه و سه سازوکار اصلی قرارداد/توافق؛ تنظیمی/اجباری؛ و اعتماد و همکاری (ائتلاف) به میانجی نهادها و قواعد نظام برنامه‌ریزی فضایی است که «رژیم حقوق توسعه زمین شهر تهران» را تشکیل داده‌اند. و برون‌داد آن، به‌همراه تخصیص عوامل کار، زمین و سرمایه، تولید فضای کالبدی-فعالیتی شهر است. در حقیقت اعمال شدن قوای علی قدرت سیاسی و اقتصادی، گفتمان‌ها و ایده‌ها، اصول شرع و فقه، دانش برنامه‌ریزی، قواعد و نهادها و کنش عاملین از طریق سازوکارهای مربوطه و به میانجی قواعد و ضوابط نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهر، سبب تعیین و تخصیص حقوق و وظایف توسعه زمین در شهر می‌شود. درحقیقت حقوق توسعه به‌عنوان یک ابزار مهم سیاست‌گذاری برای نیل به اهداف برنامه‌ریزی فضایی، می‌تواند وسیله جدیدی در اختیار برنامه‌ریزی فضایی شهری قرار دهد. «رهیافت حقوق مالکیت به برنامه‌ریزی فضایی»، تأکید می‌کند که در یک نظام برنامه‌ریزی فضایی، مطالعه در مورد نوع، میزان، نحوه تعیین، تخصیص و توزیع حقوق، تعیین مالک آنها و وظایف بین طرف‌های دخیل در فرایند توسعه زمین ضروری است.

براساس یافته‌ها و نتایج این پژوهش و اتخاذ رهیافت حقوق مالکیتی به برنامه‌ریزی، تعریفی جدید از برنامه‌ریزی فضایی بدین صورت ارائه می‌شود که: «برنامه‌ریزی فضایی، دانش و عمل جمعی راهبردی تعیین، توزیع و تخصیص بهینه حقوق و وظایف

7. Bundle of rights
8. Use Rights
9. Transfer Rights
10. Eminent domain
11. Ownership
12. an institutionalised practice
13. Factor of institutionalisation
14. Rights to 'voice', 'influence', 'information', and 'challenge'
15. Public rights in private land
16. Exchange value
17. Use value
18. Existence value
19. Spatial plans
20. Policy documents
21. Markets in rights
22. Rights in land
23. Legal rights
24. Planning rights
25. Bhaskar
26. Empirical
27. Actual
28. Real
29. Retroductive Critical Grounded Theory (RCGT)
30. Triangulation
31. Emergentist

تشکر و قدردانی

موردی توسط نویسندگان گزارش نشده است.

تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌دارند که در انجام این پژوهش هیچ‌گونه تعارض منافع برای ایشان وجود نداشته است.

تأییدیه‌های اخلاقی

نویسندگان متعهد می‌شوند که کلیه اصول اخلاقی انتشار اثر علمی را براساس اصول اخلاقی COPE رعایت کرده‌اند و در صورت احراز هر یک از موارد تخطی از اصول اخلاقی، حتی پس از انتشار مقاله، حق حذف مقاله و پیگیری مورد را به مجله می‌دهند.

منابع مالی / حمایت‌ها

این مقاله حامی مالی و معنوی نداشته است.

مشارکت و مسئولیت نویسندگان

نویسندگان اعلام می‌دارند به‌طور مستقیم در مراحل انجام پژوهش و نگارش مقاله مشارکت فعال داشته و به‌طور برابر مسئولیت تمام محتویات و مطالب گفته‌شده در مقاله را می‌پذیرند.

مطلوبی به دانش برنامه‌ریزی و نگاه برنامه‌ریزان نسبت به درک چرایی و چگونگی رویدادها و پدیده‌ها در شهر داشته باشد.

همچنین به‌نظر می‌رسد بنیان‌های حقوقی و قانونی نظام برنامه‌ریزی فضایی و جایگاه آن در سلسله‌مراتب ترتیبات نهادی و نظام توزیع قدرت سیاسی- نهادی کشور مشخص و مستحکم نیست. شاید این امر به این دلیل است که برخلاف کشورهای غربی، در ایران علی‌رغم قوانین متعدد که هریک به بخشی از نظام برنامه‌ریزی مربوط است، یک قانون جامع و یکپارچه برنامه‌ریزی شهری/ فضایی مورد وفاق همگان وجود ندارد. اما در عمل نظام برنامه‌ریزی فضایی در طول نزدیک به ۶۰ سال گذشته، از طریق برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری و قواعد و ضوابط و مقررات آنها، آثار و عملکرد بسیاری در شهر داشته است.

در نهایت شهرسازان و برنامه‌ریزان فضایی با اختیار و ایفای نقش‌های جدید می‌توانند به کنشگر فعال‌تر و کلیدی‌تری در رژیم حقوق توسعه زمین شهر تهران تبدیل شوند که عبارتند از:

(۱) تعیین و تبیین مصادیق جدید منافع عمومی در شهر و تبدیل آن به گفتمان و قواعد و نهادهای قانونی.

(۲) تدوین و پیشنهاد چهارچوب و ترتیبات نهادی برای حفظ و تأمین منافع و دارایی‌های جمعی و عمومی جدید.

(۳) تهیه برنامه‌ها و طرح‌هایی که شبکه‌ای از منافع و حقوق خصوصی و عمومی را در نظر می‌گیرد، تأمین می‌نماید و ایجاد می‌کند.

(۴) تعیین و ارزیابی دقیق آثار بیرونی و هزینه‌های اجتماعی که هر پروژه توسعه در چرخه طول عمر خود تولید می‌نماید و ارزش‌گذاری تعهدات (وظایف) مالی براساس بروندهای این ارزیابی.

(۵) دستیابی به دانش نحوه تولید و عملکرد گفتمان‌ها، تولید و انتشار گفتمان‌های حامی/ موافق برنامه‌ریزی در جهت مقابله با گفتمان‌های پادبرنامه‌ریزی در حوزه عمومی.

(۶) تجهیز به دانش و مهارت حل تضاد و تعارض بین دارندگان منافع و حقوق در زمین شهری و ایفای این نقش در نظام برنامه‌ریزی فضایی.

پی‌نوشت

1. Private property
2. Public interest
3. John Rawls
4. Code of Hammurabi
5. Magna Carta
6. Hohfeld, 1913, 1917



References

- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1973). The property rights paradigm. *Journal of Economic History*, 33(1), 16-27.
- Alexander, E. R. (2002) Planning rights: toward normative criteria for evaluating plans, *International Planning Studies*, 7/3, p.191-212.
- Alexander, E.R. (1994). The Non-Euclidean Mode of Planning What Is It To Be?. *Journal of the American Planning Association*, 60(3), 372-376. DOI: 10.1080/01944369408975594.
- Barzel, Y. (1997). *Economic analysis of property rights*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Blomley, N(2016). Land use, planning, and the "difficult character of property", *Planning Theory & Practice*, DOI: 10.1080/14649357.2016.1179336.
- Bromley, Daniel W. (1991). *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Buitelaar, E., & Needham, B. (2007b). Epilogue: Property rights between tools and social values. *Town Planning Review*, 78(1), 119-122.
- Buitelaar, E., Needham, B. (2007a). Property rights and private initiatives: an introduction. *Town Planning Review*, 78(1), 1-8.
- Buitelaar E., Lagendijk A., Jacobs W., (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy, *Environment and Planning A*, 39: 891- 908. DOI:10.1068/a38191
- Cai M., Murtazashvili I. & Murtazashvili J. (2020). The politics of land property rights. *Journal of Institutional Economics*, 16(2), 151-167. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1744137419000158>
- Coase, R.H. (1960). The problem of social costs. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Davy, B. (2016). Land values as the social construction of scarcity. *Der öffentliche Sektor - The Public Sector*, 42(1), 131-145.
- Ellis G., 2004, Discourses of objection: towards an understanding of third-party rights in planning, *Environment and Planning A*, 36: 1549-1570. DOI:10.1068/a36176.
- Fischel, W. A. (2000). zoning and land use regulation. In B. Boudewijn and G. De Geest. (Eds.) *Encyclopedia of law and economics*, 403-423. UK: Edward Elgar.
- Fischel, W. A. (1978). A property rights approach to municipal zoning. *Land Economics*, 54(1), 64-81. DOI:10.2307/3146203.
- Geuting, E. (2007). Proprietary governance and property development: Using changes in the property-rights regime as a market-based policy tool. *Town Planning Review*, 78(1), 23-39.
- Havel, M. B. (2009). property rights regime in land development - analysis of the influence of institutions on land development in terms of property rights theory. PhD Thesis. Helsinki University of Technology, Helsinki, Finland.
- Healey, P (1997) Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies, Basingstoke: Macmillan.
- Healey, P. (2007) The new institutionalism and the transformative goals of planning, In Verma, N., (ed.), *Institutions and Planning*, pp.61-87. Elsevier, Oxford, UK.
- Hou, J., Chan, H. W. E., & Li, L. H. (2018). Transfer of development rights as an institutional innovation to address issues of property rights. *Journal of Housing and the Built Environment*, 33(3), 465-479. <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9613-6>
- Jacobs H. M., Paulsen K. (2009). Property rights: The neglected theme of 20th-century American planning. *Journal of the American Planning Association*, 75(2), 134-141.
- Krabben, E. van der. (2009). A Property Rights Approach to Externality Problems: Planning Based on Compensation Rules. *Urban Studies*, 46(13), 2869-2890. <https://doi.org/10.1177/0042098009345537>
- Klein, D. & Robinson, J. (2011). Property: A Bundle of Rights? Prologue to the Property Symposium. *Econ Journal Watch*, 8, 193-204.
- Lai, L. W. C. (1997). Property rights justification for planning and a theory of zoning. *Progress in Planning*, 48, 161-246.
- Lee Shin S., Christopher J. Webster, Gonzalo Melián, Gabriel Calzada & Richard Carr (2013) A Property Rights Analysis of Urban Planning in Spain and UK, *European Planning Studies*, 21(10), 475-490, DOI: 10.1080/09654313.2012.722950.
- Libecap, G. D. (1989,2003). *Contracting for property rights*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lueck, D., & Miceli, T. J. (Eds.2007). Property law. In: A. Polinsky & S. Shavell. *Handbook of Law and Economics*, 1, 183- 257.
- Maleki, GH. (2013). *Planning by development rights market*. Tehran: IRSCE. (In Persian)
- Nedae Tousi, S., Kazemian, G., Hardani, B. (2020). Institutional Causes and Obstacles of Converting Transfer of Development Rights (TDR) Approach to Urban Development Policy (Case Study: District 9 of Isfahan Municipality). *Physical Social Planning*, 7(2), 11-32. doi: 10.30473/psp.2020.7004. (In Persian)
- Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*. London: Routledge
- Needham, B. (2015). Property Rights and Urban Planning. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd Ed., 19, 184-189.
- Needham, B., Buitelaar, E. and Hartmaan Th. (2019). *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*. Second edition, New York: Routledge.
- Sorensen A. (2017). New Institutionalism and Planning Theory. in 'The Routledge Handbook of Planning Theory', Routledge.

34. Tavana, M. (2015). The Paradigm of Critical Realism: Approach to an Interdisciplinary Methodology. *Interdisciplinary Studies in the Humanities*, 7(1), 27-56. doi:10.7508/isih .2015.25.002. (In Persian)
35. Vandergert, P. M., (2005). *Property Rights Dimensions of Forest Management and Control: Case Studies in the Solomon Islands and British Columbia, Canada*. Unpublished doctoral thesis. London School of Economics and Political Science, London, England.
36. Webster CH., (2005). The New Institutional Economics and the evolution of modern urban planning: Insights, issues and lessons. *Town Planning Review*, 76(4), 455-502.
37. Yang J, Ma H, Fu W and He Y., (2023) Impact of land property rights on the informal development of urban villages in China: The case of Guangzhou. *Front. Environ. Sci.* 11:1138511. doi: 10.3389/fenvs.2023.1138511

