

# چارچوب ارزیابی قوانین برنامه ریزی برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد ۲۰۱۸

---

نویسنده: UN HABITAT

ترجمه: محمد قاسمی سیانی (گروه هیئت علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی)  
ناظر علمی: لاله توانایی، مریم پورمحمدی حسنی السادات شمس دولت آبادی

www.ketab.ir

عنوان و نام پدیدآور	: چارچوب ارزیابی قانون برنامه‌ریزی برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد ۲۰۱۸/نویسنده   برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد   مترجم محمد قاسمی سیانی؛ ناظر علمی لاله توانایی، مریم پاکچهر، حسنی السادات شمس دولت آبادی؛ ویراستاری موسسه فرهنگی هنری نگاه نو تهران.
مشخصات نشر	: تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۴۰۳.
مشخصات ظاهری	: ۸۵ص: مصور، جدول، نمودار.
شابک	: ۹۷۸-۶۲۲-۵۲۵۶-۵۳-۸
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: عنوان اصلی: PlanningLawAssessmentFramework.
یادداشت	: کتابنامه.
موضوع	: کاربری زمین‌های شهری -- قوانین و مقررات City planning and redevelopment law برنامه‌ریزی شهری City planning
شناسه افزوده	: قاسمی سیانی، محمد، ۱۳۵۷ - مترجم
شناسه افزوده	: پاک چهر، مریم، ۱۳۶۴
شناسه افزوده	: توانایی مروی، لاله، ۱۳۶۹
شناسه افزوده	: شمس دولت آبادی، حسنی السادات، ۱۳۶۲-
شناسه افزوده	: سازمان ملل متحد. برنامه اسکان بشر
شناسه افزوده	: United Nations . Human Settlements Programme
شناسه افزوده	: موسسه فرهنگی و هنری نگاه نو تهران
شناسه افزوده	: شهرداری تهران. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران
شناسه افزوده	: Tehran Municipality, Tehran Urban Planning and Research Center
رده بندی کنگره	: TE۲۷۱
رده‌بندی دیویی	: ۶۲۵/۷۲۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۱۶۰۸۲۵۵
اطلاعات رکورد کتابشناسی	: فیبا

www.ketab.ir



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

چارچوب ارزیابی قوانین برنامه‌ریزی  
نویسنده: UN HABITAT  
مترجم: محمد قاسمی سیانی  
ناظر علمی: لاله توانایی، مریم پاکچهر، حسنی السادات شمس دولت آبادی  
ویراستاری: صفحه‌آرایی و طراحی جلد: موسسه فرهنگی هنری نگاه نو تهران  
نوبت چاپ: اول ۱۴۰۳  
شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه  
بها: ۱.۱۰۰.۰۰۰ ریال  
ناشر: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران  
شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۵۲۵۶-۵۳-۸  
کلیه حقوق چاپ برای ناشر محفوظ است.

نشانی: آدرس تهران خیابان خیام روبروی مترو امام خمینی ساختمان شماره ۲ شهرداری تهران شماره ۹۵۸  
کدپستی: ۱۱۱۴۶۷۶۱۱۱ تلفن: ۰۲۱۹۶۰۱۵۴۲۰  
info.rpc@tehran.ir rpc.tehran.ir

## سلب مسئولیت

اسامی به کار رفته و مطالب ارائه شده در این راهنما به معنای نظرات دبیرخانه سازمان ملل متحد در مورد وضعیت حقوقی هر کشور، قلمرو، شهر یا منطقه‌ای تحت حفاظت مسئولین آن کشور، یا محدوده‌ای از مرزهای آنها نیست. همچنین نظرات بیان شده در این کتاب لزوماً منعکس کننده دیدگاه‌های برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد، سازمان ملل متحد، یا کشورهای عضو سازمان ملل نیست.

## سپاسگزاری‌ها

مدیر طرح: جیانلوکا کریسپی

هماهنگ کننده: رابرت لوئیس-لتینگتون

تدوین: کتی کشمن

مشارکت کنندگان: رشید ابوبکر، آن امین، کتی کشمن، ساموئل نجوگونا، توماس استل ماچ، ماری پیا تیکسییر

طراح صفحات: کتی کشمن

## بازبینان

میکائیل آتره‌وگ، نایوکا مارتینز بکستروم، ماریا موسموتی، خوان فیلیپه پینیلا، جولی پونس، مارتا لورا تامایو والوه، جانی آستراند، متیو گلاسِر، زیون نتابا، توماس استل ماخ، راشل آلترمن، ماریوس پیترز، شینین مایونا، اینول داروک، دیوید سایمون، یو یانگ، اوا لیدهولم جانسون، جنی پالسون

پشتیبانی مالی

آژانس همکاری توسعه بین المللی سوئد (Sida)

.....	سخن نخست	۹
.....	فصل اول: ارزیابی قوانین برنامه‌ریزی	۱۱
.....	۱-۱- چارچوب ارزیابی قوانین برنامه‌ریزی چیست و چگونه می‌توان از آن استفاده کرد؟	۱۱
.....	۲-۱- روش‌شناسی	۱۳
.....	۳-۱- ترکیب‌بندی گروه متمرکز	۱۴
.....	۴-۱- جلسات گروه متمرکز	۱۵
.....	۵-۱- امتیازدهی	۱۵
.....	۶-۱- نتیجه‌گیری	۱۶
.....	فصل دوم: چگونه می‌توان کیفیت قانونگذاری را ارزیابی کرد	۱۷
.....	۱-۲- سازگاری اهداف سیاست	۱۹
.....	۲-۲- شفافیت و کارایی سازوکارها و فرایندها	۲۰
.....	۳-۲- سازماندهی مسئولیت‌ها و نقش‌های نهادی	۲۱
.....	۴-۲- وضوح در استانداردهای پیش‌نویس	۲۲
.....	۵-۲- ظرفیت اجرایی	۲۳
.....	۶-۲- نتیجه‌گیری	۲۴
.....	فصل سوم: نحوه ارزیابی محتوای فنی قوانین برنامه‌ریزی	۲۵
.....	۱-۳- مدیریت زمین شهری	۲۵
.....	۱-۱-۳- ثبت قانونی زمین	۲۶
.....	۲-۱-۳- سیستم‌های تصرف منقطع و پاسخگوی اجتماعی	۲۷
.....	۳-۱-۳- سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی هماهنگ	۲۹
.....	۴-۱-۳- امکان تغییر کاربری زمین	۳۰
.....	۵-۱-۳- برنامه‌ریزی در مقیاس و سیاست‌های مسکن مقرون به صرفه	۳۱
.....	۶-۱-۳- جمع‌بندی	۳۲
.....	۲-۳- فضای عمومی	۳۳
.....	۱-۲-۳- واگذاری زمین به فضای عمومی خیابانی و غیرخیابانی	۳۴
.....	۲-۲-۳- تملک زمین برای فضای عمومی	۳۴
.....	۳-۲-۳- تملک زمین برای فضای عمومی	۳۶
.....	۴-۲-۳- استانداردهای برنامه‌ریزی برای فضای عمومی	۴۰
.....	۵-۲-۳- مدیریت خیابان‌ها و فضای عمومی	۴۲
.....	۶-۲-۳- نتیجه‌گیری	۴۴

- ۳-۳- قطعات و بلوک‌ها..... ۴۴
- ۳-۳-۱- انعطاف‌پذیری در اندازه قطعات..... ۴۶
- ۳-۳-۲- حداکثر طول بلوک در هر جهت..... ۴۷
- ۳-۳-۳- تقسیم زمین به قطعات شهری..... ۴۸
- ۳-۳-۴- ادغام (تجمیع) قطعات..... ۴۹
- ۳-۳-۵- تنظیم مجدد قطعه..... ۵۰
- ۳-۳-۶- نتیجه‌گیری..... ۵۱
- ۳-۴- حقوق توسعه..... ۵۲
- ۳-۴-۱- تخصیص نسبت طبقه به مساحت (FAR) یا معادل آن (ترکیبی از پتانسیل ساختمانی افقی و عمودی)..... ۵۴
- ۳-۴-۲- استفاده از نسبت طبقه به مساحت (FAR) یا معادل آن..... ۵۶
- ۳-۴-۳- الزامات فرم شهری (پوشش قطعه و عقب‌نشینی‌ها)..... ۵۷
- ۳-۴-۴- نتیجه‌گیری..... ۵۸
- ۳-۵- مقررات ساختمانی..... ۵۸
- ۳-۵-۱- تاریخچه مقررات ساختمانی..... ۶۰
- ۳-۵-۲- یکنواختی یا تغییر کاربری..... ۶۱
- ۳-۵-۳- اقدامات بهینه از منظر منابع..... ۶۱
- ۳-۵-۴- در نظر گرفتن گزینه‌های کم‌هزینه برای بخش‌های کوچک/کم‌هزینه..... ۶۳
- ۳-۵-۵- نتیجه‌گیری..... ۶۴
- ۳-۶- تأمین مالی مبتنی بر زمین..... ۶۴
- ۳-۶-۱- حدنگاری مالی..... ۶۶
- ۳-۶-۲- اشتراک ارزش زمین ایجادشده با تصمیمات برنامه‌ریزی..... ۶۷
- ۳-۶-۳- هزینه‌های توسعه‌دهنده/مشارکت..... ۶۹
- ۳-۶-۴- مالیات بر دارایی..... ۷۰
- ۳-۶-۵- نتیجه‌گیری..... ۷۱
- منابع..... ۸۳

مناطق شهری در حال حاضر محل سکونت بیش از ۵۵ درصد از جمعیت جهان است و انتظار می‌رود این رقم تا سال ۲۰۵۰ به ۶۸ درصد برسد. چنین رشد تصاعدی و شتابانی بدون شک نیازمند چارچوب‌های حاکمیتی، نهادی، سیاستی و فنانسیتی است و همسو با نیازهای روز است. از این رو امروزه اهمیت قوانین شهری به‌عنوان جزء جدایی‌ناپذیر مدیریت شهرها بیش‌ازپیش آشکار شده است. قوانین شهری، به مجموعه‌ای از سیاست‌ها، مقررات و عملکردهای حاکمیتی مدیریت شهری اطلاق می‌شود که به‌عنوان زیربنای برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه شهر تلقی شده و عملکرد نهادهای شهری و مدیریتی بر آن استوار است. این قوانین و سیاست‌های ذیل آن‌ها، چارچوب برنامه‌ریزی شهر و شهرداری را برای اداره شهر تشکیل می‌دهند. هرچند، وجود قوانین به‌تنهایی مدیریت مؤثری را در مناطق شهری ایجاد نمی‌کند، لکن بسیاری از قوانین شهری و برنامه‌های تدوین‌شده ذیل آن‌ها نتایج مطلوبی ندارند و در برخی موارد از منظر اقتصادی، اجتماعی، کالبدی-فضایی، زیست‌محیطی، عملکرد قابل‌قبولی را در راستای توسعه پایدار، عدالت، کاهش نابرابری‌ها و محرومیت‌ها فراهم نمی‌کنند. از این رو، شکاف میان قوانین برنامه‌ریزی و طرح‌های شهری و عدم قطعیت حاکم بر نظام برنامه‌ریزی، ارزیابی قوانین برنامه‌ریزی را به عنصری کانونی تبدیل کرده است.

در دوره‌های زمانی مختلف، تلاش‌های مستمر و گسترده‌ای برای نوآوری، خلاقیت و آزمایش ایده‌های نوین برای تدوین قوانین شهری و انجام برنامه‌ریزی مبتنی بر آن توسط دولت‌های محلی صورت گرفته است. در بسیاری از کشورها قوانین وضع‌شده از منظر میزان کارآمدی و تأثیر آن‌ها در

شکل‌دهی به محیط شهری مطلوب و پایدار به‌طور متناوب مورد بررسی سیاست‌گذاران و مدیران قرار گرفته و در نتیجه بازخوردهای به‌دست‌آمده اصلاح و به‌روزرسانی شده است. بر همین اساس، ارزیابی قوانین برنامه‌ریزی برای حصول اطمینان از اینکه این قانون منطبق بر نیازهای روز بوده و وظایف پیش‌بینی‌شده را در هر دوره به‌درستی و مؤثر انجام می‌دهد، شکل عملیاتی به خود گرفته است.

کتاب چارچوب ارزیابی قوانین برنامه‌ریزی که توسط بخش قانونگذاری شهری برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد (UN-Habitat) تهیه شده، ابزاری کارآمد برای خودارزیابی سریع بوده و هدف آن شناسایی نقاط قوت و ضعف سیستم حقوقی برنامه‌ریزی شهری است. این کتاب از دو مجموعه شاخص برای ارزیابی قوانین برنامه‌ریزی استفاده می‌کند. دسته اول شاخص‌های اثربخشی و عملکردی قوانین هستند و دسته دوم ماهیت فنی داشته و مربوط به حوزه‌های اصلی برنامه‌ریزی می‌شوند که یک نمای کلی از مسائل قانونی برنامه‌ریزی شهری را ارائه می‌دهند. این شاخص‌ها در دو بخش کمی و کیفی قوانین برنامه‌ریزی را ارزیابی می‌کنند. در بخش کمی با امتیازدهی به شاخص‌ها، رتبه‌بندی آن‌ها مشخص می‌شود و در بخش کیفی، کیفیت قانون از طریق سودمندی، اثربخشی و کارآمدی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. این کتاب به قوانین، مقررات و احکامی می‌پردازد که در یک شهر قابل اجرا هستند و در سطوح مختلف وضع می‌شوند. کتاب حاضر، در سه بخش تهیه شده است. بخش اول به چارچوب ارزیابی قوانین برنامه‌ریزی و روش‌شناسی آن می‌پردازد و روش ارزیابی و امتیازدهی به شاخص‌های آن را بیان می‌کند. بخش دوم کتاب، نحوه ارزیابی کیفی در قانونگذاری را نشان می‌دهد و سازگاری، شفافیت و کارایی سازوکارها را در کنار نقش‌ها و مسئولیت‌های سازمانی و نهادی بررسی می‌کند. بخش سوم به ارزیابی فنی قوانین برنامه‌ریزی در مدیریت زمین شهری، ثبت قانونی زمین شهری، کاربری زمین و سیستم پاسخگویی اجتماعی می‌پردازد.

مترجم کتاب با سوابق پژوهشی، تحقیق و ترجمه در حوزه‌های مختلف شهری سعی کرده است تا متنی روان و ساده را در اختیار دانشجویان، برنامه‌ریزان و مدیران شهری قرار دهد که امیدواریم مورد توجه خوانندگان محترم قرار گیرد. در پایان از زحمات همکارانم در معاونت سیاست‌گذاری شهری به‌واسطه تلاش‌های صورت‌گرفته برای تنظیم و انتشار این کتاب تقدیر و تشکر می‌کنم.

عطاءالله رفیعی آتانی

رییس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران