

بررسی نقش قانون تفکیک و افراز در ساختار فیزیکی شهر یزد

* مسعود صفائی پور

** الیاس مودت

تاریخ پذیرش: ۹۱/۱۱/۳۰

تاریخ دریافت: ۹۱/۸/۲۴

چکیده

شهرها به عنوان شکل غالب سکونت‌گاه‌های انسانی و جایگاه توسعه، رشد موجود را با زمین و ساختمان‌ها نمایان می‌سازد. مسئله تفکیک و افراز از اهم مسایل شهری و شهرسازی و پایه و اساس رشد موزون شهر و اجرای طرح‌های شهری می‌باشد. با توجه به حساس بودن بعضی از اراضی که مستقیماً در شکل آینده شهر تاثیر می‌گذارد، مانند اراضی اطراف شهر که مستقیماً مورد بورس بازی زمین قرار می‌گیرند دخل و تصرف در این اراضی، صدمات جبران ناپذیری را بر پیکر شهرها وارد می‌سازد؛ که پژوهش حاضر با ماهیت کاربردی-توسعه‌ای و با ترکیبی از روشهای توصیفی، اسنادی و تحلیلی، اطلاعات و داده‌های را در رابطه با قانون تفکیک و افراز در شهر یزد مورد تجزیه و تحلیل قرار داده که نتایج نشان می‌دهد، رهاسازی زمین در محلات، تکه پاره بودن اراضی در نتیجه تفکیک و افراز و در پی آن خود قانون تفکیک و افراز در اثر کهنگی و مشخص نبودن بعضی از اصول موجب سردرگمی سازمان‌ها و سودجویی زمین‌خواران گردیده که اثرات آن بر نامنظم بودن شکل و ساختار شهر در محلات و همچنین فاصله افتادن بین اراضی و محلات می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: قانون، تفکیک، افراز، ساختار فیزیکی، شهر یزد.

safae_85@yahoo.com

*دانشیار گروه جغرافیا دانشگاه شهید چمران اهواز

**دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری

۱- مقدمه و طرح مسئله

پس از انقلاب صنعتی به دلیل عوارض ناشی از رشد شهرنشینی در غرب مثل تمرکز جمعیت، اشغال اراضی جدید، توسعه حمل و نقل ماشینی و غیره ضرورت های جدیدی در مورد نحوه تقسیم اراضی شهری به وجود آمد. نخستین اقدامات در زمینه تفکیک اراضی به تدوین مقرراتی برای تقسیم زمین (ابعاد قطعات، چگونگی راه های عبور و مرور و غیره) بر می گردد، که این اقدامات بیشتر جنبه مهندسی و تدوین مقررات ثبت املاک است. ولی به تدریج با اهداف اقتصادی، اجتماعی و اصول برنامه ریزی همراه گردید (مهندسان مشاور پارس ویستا، ۱۳۸۳: ۱۰۴).

کنترل چگونگی تفکیک زمین، وسیله ای است که شبکه ها و عناصر شهری را شکل می دهد و برعکس، فقدان معیار و استاندارد در تفکیک زمین، از مشخصات محوطه های بدون برنامه و نقشه شهری به شمار می رود (پور سلیم بناب، ۱۳۸۴: ۱). در هر نظامی، اقتصاد سیاسی آن نظام، مسیر تخصیص منابع کمیاب و یا موجود را میان رقابت کنندگان در استفاده از این منابع تعیین می کند (دراکین، ۱۳۸۴: ۱۳۹). در نتیجه برای اعمال صحیح سیاست های ساخت و ساز شهری باید سیاست های اراضی و قوانین مناسبی تدوین کرده و با نظارت و اجرای صحیح قوانین مربوط به اراضی شهری، باید بر رشد و توسعه شهری نظارت داشت. مقاله حاضر با ماهیت کاربردی - توسعه ای به قوانین تفکیک و افراز در برنامه ریزی شهری ایران به طور مستقل و جامع توجه کرده است. هدف از ارائه این مقاله، بررسی نقش قوانین تفکیک و افراز در اراضی شهری و نظم دهی فضایی به کالبد شهر است، تا از بروز مشکلات رشد نامناسب شهری جلوگیری نماید.

تفکیک اراضی در شهرها اثرات گوناگونی را به جا می گذارد؛ مالک اراضی به یک آباد کننده زمین تبدیل می شود و وقتی از او خواسته می شود که ضوابط آماده سازی را قبول کند، او مجبور است در صرفه اقتصادی کار از نظر تعداد

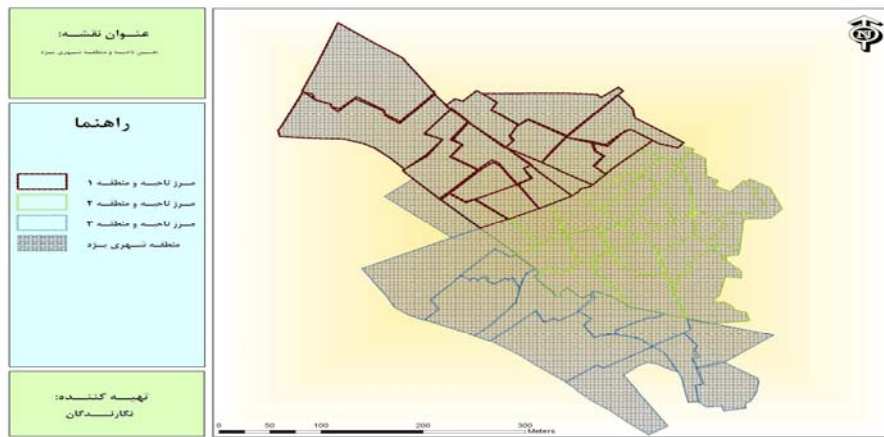
قطعات، انواع آنها و رعایت نکات فنی و برنامه‌ریزی بیشتر بیندیشد و برای آن نقشه شهرسازی تهیه کند. در تفکیک اراضی شهری، مالک به عنوان یک شهرساز عمل می‌کند و با رعایت ضوابط شهرسازی بر شکل و نمای شهری تاثیر می‌گذارد و آن را شکل می‌دهد. بنابراین پژوهش حاضر با ماهیت کاربردی - توسعه‌ای و با ترکیبی از روشهای توصیفی، اسنادی و تحلیلی، قانون تفکیک و افراز را در شهر یزد مورد تجزیه و تحلیل قرار داده، تا راه‌گشایی باشد جهت اجرای دقیق‌تر مقررات تفکیک و افراز و کاستن از نقاط ضعف و تقویت جنبه‌های مثبت.

۲- سوالات تحقیق

- ۲-۱- ضوابط تفکیک و افراز چه تاثیری در شکل و ساختار شهر (یزد) دارد؟
 ۲-۲- نقش سازمان و ادارات در اجرای قانون تفکیک و افراز چگونه می‌باشد؟

۳- شناخت محل تحقیق

شهر یزد با مختصات جغرافیایی $54^{\circ}22'$ طول شرقی و $31^{\circ}53'$ عرض شمالی بزرگترین واحد تاریخی استان و مرکز اداره آن است (جعفری، ۱۳۶۳: ۲۷). شهر یزد از نظر زمین شناسی بر روی آبرفت‌های دوران چهارم قرار گرفته است که به طرف شرق و شمال شرق سنگ‌های شنی، مارنی-شنی و گچ و نمک مربوط به حدود ۲۵۵ میلیون سال قبل بنام تشکیلات نئوژن ظاهر می‌گردد. وزش باد در این شهر غالباً در دو فصل بهار و تابستان و از شمال غرب می‌باشد. در ماه‌های آبان، آذر، دی و بهمن باد غالب از سمت جنوب شرقی و در ماه‌های اسفند و مهر از سمت غرب می‌باشد. باد غالب منطقه باد شمال غربی می‌باشد.



تصویر (۱): منطقه و محلات شهر یزد

جدول (۱): برخی از مشخصات جمعیتی شهر یزد در سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵

مشخصات جمعیتی	۱۳۶۵	۱۳۷۵
تعداد خانوار	۲۳۰۴۸۳	۳۲۶۷۷۴
خانوار	۵۰۷۹۹	۷۳۱۹۴
تعداد مرد	۱۱۹۱۹۶	۱۶۸۸۳۴
تعداد زن	۱۱۱۲۸۷	۱۵۷۹۴۲
تعداد شاغلان	۵۷۳۳۶	۸۱۹۳۳
بعد خانوار	۴/۵	۴/۴۶

مأخذ: مرکز آمار ایران و نتایج تفصیلی سرشماری نفوس و مسکن.

۴- تفاوت و ماهیت قانون تفکیک و افراز

۴-۱- تاریخچه قانون افراز و تفکیک

به طوری که محققین نوشته‌اند، ثبت املاک سابقه طولانی دارد و قدیمی‌ترین سندی که در این مورد از حفاری‌های تلو به دست آمده است مربوط به شهر دونگی در حدود ۴۰۰۰ قبل از میلاد را نشان می‌دهد که اراضی آن به قطعات ذوذنقه و مثلث تقسیم شده است. داریوش دستور داد تا جمهوری‌های یونان در آسیای صغیر ممیزی و اراضی مزروعی را با قید مساحت و اضلاع در دفاتر

دولتی ثبت نمایند. چون این روش از جهت تسهیل وصول مالیات اراضی مفید بود پس از مدتی یونان نیز به آن تاسی نمود و دفاتری برای ثبت خصوصیات اراضی از حیث مساحت، نوع زراعت، میزان و نام مالک ترتیب دادند (شهری، ۱۳۷۷: ۴ و سعیدنیا، ۱۳۸۳).

برای اولین بار در سال ۱۳۴۵ ضمن مواد ۹۸ و ۹۹ و ۱۵۱ الحاقی به قانون شهرداری این اختیار به شهرداری‌ها داده شده تا نحوه استفاده از زمین و منطقه - بندی شهر و محل تأسیسات عمومی و سایر نیازمندی‌ها را تعیین نموده، در قطعه‌بندی و تفکیک اراضی داخل محدوده و حریم شهر دخالت کنند و نقشه - های تفکیکی اراضی را قبل از آنکه اقدام ثبتی نسبت به آنها انجام شود مورد بررسی و تصویب قرار دهند (پورسلیم بناب، ۱۳۸۴: ۱۱). چند سال پس از آن در راستای بهتر انجام شدن امور مزبور و ایجاد هماهنگی در اجرای ضوابط شهرسازی، ماده ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲، شهرداری‌ها را به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برابر ماده ۲ قانون مذکور مکلف نمود. به علاوه در خصوص تفکیک اراضی خارج از محدوده، قوانین دیگری نیز به تصویب رسیده که حکایت از توجه قانونگذار به اهمیت و نقش تفکیک در قلمرو شهری دارد (شهرداری یزد، ۱۳۸۱: ۱۷).

بعد از انقلاب اسلامی تا مدتی اراضی شهر به روشی غیر اصولی تقسیم و تفکیک می‌شد و در اختیار مردم قرار می‌گرفت، اما در سال ۱۳۶۸ شورای عالی شهرسازی و معماری مقرر کرد که از این تاریخ تا اطلاع بعدی، کلیه طرح‌های آماده‌سازی باید با طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی مطابقت داشته باشند و هرگونه مغایرت در کاربری‌ها و محدوده مصوب توسعه، مغایرت اساسی محسوب شده، تصویب آن در اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری است. در شهرهای فاقد طرح مصوب توسعه شهری نیز باید مکان و وسعت آماده‌سازی، به تأیید شورای عالی شهرسازی و معماری برسد (مالک، ۱۳۷۰: ۴۶). در مورد اراضی داخل محدوده شهری قوانین متعددی به تصویب رسیده است. ماده ۱۰۱ الحاقی به قانون شهرداری مصوب اسفند ماده ۱۳۴۵ مقرر داشته است «اداره ثبت

اسناد و دادگاه‌ها مکلفند در موقع تفکیک اراضی محدوده شهر و حریم آن، عمل تفکیک را طبق نقشه‌هایی انجام دهند که قبلاً به تصویب شهرداری رسیده باشد». همچنین ماده ۶ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب اسفند ماده ۱۳۵۱ مقرر می‌نماید «شهرهایی که دارای نقشه جامع می‌باشند ثبت کل مکلف است در مورد هر تفکیک طبق نقشه‌هایی که شهرداری بر اساس ضوابط طرح جامع و تفصیلی و هادی تأیید کرده باشد، اقدام به تفکیک نماید و در مورد افراز، دادگاه‌ها مکلفند طبق نقشه تفکیکی شهرداری اقدام نمایند. هر گاه ظرف مدت چهار ماه نقشه تفکیکی از طرف شهرداری حسب مورد به ثبت یا دادگاه ارسال نشود ثبت یا دادگاه نسبت به تفکیک یا افراز اقدام خواهند نمود» (همان، ۱۵). ماده ۱۵۴ ثبت اسناد و املاک الحاقی مصوب ۱۳۵۱ بیان می‌کند که پس از تصویب نقشه جامع هر شهر برای تفکیک و افراز اراضی، اداره ثبت و دادگاه‌ها باید با رعایت نقشه مذکور و آیین‌نامه‌های مربوط به شهرسازی رأساً اقدام به تفکیک نمایند (ملک زاده، ۱۳۸۲: ۱۸۹).

۴-۲- مفهوم و تعریف افراز و تفکیک

واژه شناسی تفکیک و افراز نشان می‌دهد که اولاً استفاده از الفاظ و لغات تفکیک و افراز در معانی خود با آنچه که در اقدامات عملی و نتیجه‌گیری با آن روبرو می‌شویم بی‌ارتباط نیست. ثانیاً فهم دقیق از معانی این لغات در تبیین هر چه بهتر بحث به ما کمک می‌کند. دو واژه افراز و تفکیک عموماً به صورت مترادف به کار می‌روند. این ترادف از نظر حقوقی مورد قبول نیست و از جنبه‌هایی که بعداً بیان می‌گردد بین این دو تفاوت وجود دارد. در افراز چون موضوع تمییز و تشخیص حق مطرح است، این تشخیص قابل کنترل می‌باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۱۰۱)؛ بنابراین افراز به معنای جدا کردن سهم مشاعی می‌باشد. شرط افراز وجود حداقل دو مالک برای یک ملک می‌باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۷۹). تفکیک در عرف ثبتی عبارت است از تقسیم مال غیر منقول به قطعات کوچکتر (کامیار،

۱۳۸۵: ۱۸۱) و در اصطلاح حقوقی عبارت است از مال غیر منقولی، اعم از مشاع یا غیر مشاع به دو یا چند حصه مجزا تقسیم شود (لنگرودی، ۱۳۷۸: ۸۹). و افراز در اصطلاح قضایی و ثبتی عبارت است از جدا کردن سهم مشاع شریک یا شرکاء و یا به تعبیری دیگر، افراز عبارت است از تقسیم مال غیر منقول مشاع بین شرکاء به نسبت سهم آنان (همان: ۲۴). به ساده‌ترین زبان در لغت به معنی جدا کردن چیزی از چیز دیگر (معین، ۱۳۷۱: ۱۲۵). واژه تفکیک (subdivision) به مرحله پیچیده‌ای از تقسیم و قطعه بندی زمین گفته می‌شود که قطعات زمین متعدد را به وجود می‌آورد و اختصاص زمین به جاده یا خیابان را نیز شامل می‌شود. حال آنکه واژه تقسیم زمین (partition) یا تقسیم به قطعات کوچکتر شامل اختصاص زمین به جاده یا خیابان‌های دسترسی می‌شود (سعیدنیا، ۱۳۸۳: ۴۶).

۴-۳- تفاوت قانون تفکیک و افراز از نظر شکل و ماهیت

۱. در تفکیک وجود حالت اشاعه ضرورت ندارد و ملک با داشتن مالک واحد قابل تفکیک است؛ ولی در افراز باید حالت اشاعه باشد.
۲. تفکیک با رضایت و در حالت تفاهم مالکان مشاع است و افراز عدم تفاهم و وجود اختلاف نسبت به حصه یکدیگر و قصد قطع حالت اشتراک می‌باشد.
۳. در افراز چون تمیز و تشخیص حقی مطرح است، این تشخیص قابل کنترل قضایی است لیکن در خصوص تفکیک به دلیل عدم چنین تمیزی، قابل رسیدگی قضایی نیست (کامیار، ۱۳۸۵: ۱۰۱).
۴. سن مالک یا مالکان دخالتی در امر تفکیک ندارد؛ اما در افراز، در ماده ۳۱۳ قانون امور حسبی بیان گردیده اگر میان مالکان، محجور یا غایب باشد، تقسیم با دادگاه می‌باشد.
۵. افراز شامل اموال منقول و غیرمنقول می‌باشد. در صورتی که تفکیک فقط در مال غیرمنقول است (صدر، ۱۳۷۹: ۲۱۴).

۶. تفکیک در اداره ثبت، اما افراز در اداره ثبت و دادگاه انجام می‌شود (حسینی، ۱۳۸۵: ۴).

۵- تجزیه و تحلیل یافته‌ها

با توجه به ماهیت و نوع تحقیق برای اینکه اثرات تفکیک و افراز در شهر یزد بررسی گردد، اول ویژگی و ساختار زمین در شهر یزد، به دنبال آن مراجع ذیربط و در نهایت شیوه و شرایط تفکیک و افراز را مورد بررسی قرار داده که مراحل انجام پژوهش به شرح زیر می‌باشد:

بصورت عام و کلی تفکیک به دو صورت انجام می‌گیرد:

۱) **شیوه غیررسمی تفکیک زمین:** مانند تقسیم زمین به دست مالکین زمین در مناطق حاشیه‌ای و روستاهاست که مجتمع‌های زیستی غیر قانونی شهرها را پدید می‌آورند.

۲) **شیوه تفکیک رسمی زمین:** تفکیک قانونی یا تفکیک ثبتی خوانده می‌شود (حاتمی نژاد و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۸).

هرکدام از این شیوه‌ها چه قانونی و غیرقانونی اثراتی در شهرها می‌گذارند، که شیوه غیر رسمی تفکیک زمین، بر شهرها اثرات سوئی می‌گذارد و توسعه شهری را مختل می‌کند. همچنین تفکیک قانونی که از طریق اداره ثبت با توجه به قوانین وزارت مسکن و شهرسازی انجام می‌گیرد نیز می‌تواند اثراتی را بر شهرها داشته باشد. اگر این قوانین به صورت مناسب به کار برده شوند علی‌رغم قانونی بودن تفکیک ثبتی، می‌تواند شهرها را به سمت توسعه مناسب هدایت کند. اما ممکن است تفکیک زمین مطابق اصول و استانداردهای شهرسازی انجام نپذیرد و خیابانها و معابر و محل استقرار تأسیسات، مطابق طرح شهر نباشد. چنان که در بسیاری از توسعه‌های جدید شهری با تفکیک‌های ثبتی بدون طرح تفصیلی، مناطق نامناسبی در شهرها به وجود آمده که با اصول شهرسازی مغایرت دارد (سعیدنیا، ۱۳۸۳: ۶۶). در شهر مورد مطالعه با توجه به مطالعات صورت

گرفته، در کل شهر ۵۰ محله وجود دارد که ۳ محلات آن جزء محلات فقیر شناسایی گردیده‌اند. در این ۳ محله بیشترین میزان دخالت در زمین جهت ساخت و ساز وجود دارد.

دیگر اثرات مربوط به تفکیک و افراز در شهر مورد مطالعه اثرات آن بر روی زمین‌ها می‌باشد (درابکین، ۱۳۸۴: ۲۳). و زمین اساسی‌ترین عامل در توسعه شهری و ساخت مسکن است از همین روی نمی‌توان نسبت به این کالای کمیاب و با ارزش بی‌توجه بود. تغییر زمین‌های کشاورزی به کاربری‌های شهری در منطقه سه و آغاز فعالیت‌های ساختمانی در نواحی غیرمسکونی موجب افزایش قیمت در بخش‌های وسیعی از زمین‌های شهری گردیده، و به مراتب در این منطقه از یک طرف بیشترین و جدیدترین ساخت و سازها صورت گرفته و از طرف دیگر با توجه به کشاورزی بودن کاربری آن، زمین‌های این ناحیه مورد بورس بازی قرار گرفته است.

۵-۱- ارزیابی ویژگی زمین در شهر یزد

در شهر یزد منبع اصلی تأمین زمین دولتی، الحاق زمین‌های پیرامون شهر با تصویب طرح‌های توسعه شهری است. در این فرایند دولت در قالب طرح‌های مصوب، اراضی شعاع ۵ کیلومتری از محدوده قانونی شهرها را به عنوان اراضی حوزه استحفاظی و حریم شهری جهت ذخیره برای رشد شهر تحدید حدود و تثبیت می‌کند. از آنجا که مطابق قوانین زمین شهری، این اراضی جزو زمین‌های ملی هستند؛ طی فرایندی با توافق اداره کل مسکن و شهرسازی و منابع طبیعی به عنوان اراضی دولتی، تحت تملک مسکن و شهرسازی قرار می‌گیرد و به نام زمین شهری شناخته می‌شود.

جدول (۲): نوع و موقعیت واگذاری زمین در شهر یزد طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۴

۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	(m ^۲)
				مساحت) نوع و موقعیت
۲۵۵۵۹۹	۴۱۵۵۵۱۱	۵۰۵۴۲	۳۰۶۰۱۲	موات داخل محدوده
۱۶۰۱۷۱	۲۷۳۵۱۵۰۲	۲۴۵۶۷۳۹	۴۱۲۸۶۰۴	موات حوزه استحفاظی
۱۰۰۶۳۶	۳۵۲۷۱	-	۲۲۲	بایر داخل محدوده
۲۳۸۶	۱۵۸۵۸۸۲۶	-	۴۹۶۰۰۱	ملی حوزه استحفاظی
۴۷۶۳۲۳	-	-	۲۶۰۰۰	ملی داخل محدوده

مأخذ: واحد آمار و اطلاعات سازمان مسکن و شهرسازی یزد.

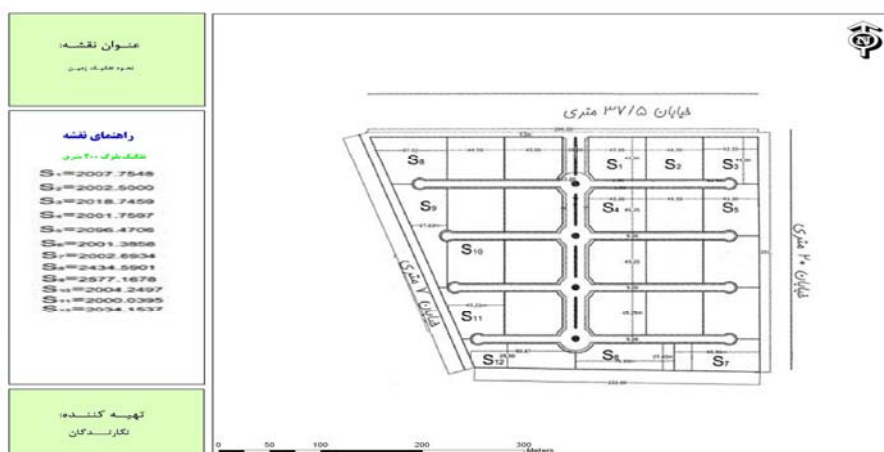
با توجه به داده‌های فوق و تحقیقات صورت گرفته در خصوص رهاسازی زمین، نتایج نشان می‌دهد، که در دو محدوده کوی استادان و جوادالائمه، اشتراکی بودن زمین، خانه دیگر داشتن و آماده نبودن زمین علت رهاسازی بوده است. محدوده جوادالائمه، از اراضی واگذاری دیگری است که از سال ۱۳۷۱ به صورت قطعات مسکونی و مجتمع‌های آپارتمانی آماده واگذاری به افراد گردیده است. از کل این محدوده حدود ۲۰٫۸ درصد به کاربری مسکونی اختصاص یافته است که شامل ۳۱۱ قطعه مسکونی ساخته شده، ۱۰ قطعه نیمه ساز و ۱۳ قطعه ساخته نشده است و ۱۵ مجتمع آپارتمانی را نیز در بر می‌گیرد. همچنین در این محدوده تعدادی از زمین‌های واگذاری نیز به حال خود رها شده است که علت رهایی زمین در این محدوده حدود ۴۴ درصد به علت گرانی مصالح و کارگر و حدود ۲۳ درصد به علت گران شدن زمین در آینده بوده است و ۲۶ درصد عدم حمایت دولت را در این امر دخیل دانسته‌اند.

۵-۲- تاثیر قوانین تفکیک و افراز در ساختار شهر یزد و بررسی آنها در

طرح‌ها

یکی از مهمترین اهداف تهیه طرح‌های تفصیلی رفع مشکلات موجود در سطح شهر می‌باشد. بدین منظور مشکلات و مسائل حاکم بر شهر یزد که در تهیه طرح تفصیلی دخیل هستند با توجه به مطالعات میدانی، مذاکرات با شهروندان و نهادهای مرتبط با شهر (مانند شورای اسلامی شهر، شهرداری و غیره)، در موارد زیر مورد بررسی قرار گرفته است:

حدود تفکیک؛ عدم هماهنگی گرایشات ساخت و ساز و ضوابط و مقررات مربوطه؛ گرایشات تغییر کاربری؛ عدم انطباق تراکم‌های موجود با خواست شهروندان؛ عدم انطباق گرایشات توسعه با پیشنهادات طرح‌های تفصیلی و جامع؛ فرسودگی بافت‌ها و عدم جوابگویی ضوابط و مقررات طرح‌های پیشنهادی.



تصویر (۲): نحوه تفکیک زمین در بلوک‌های ۲۰۰ متری

مجموعه مشکلات فوق‌الذکر اغلب در بافت‌های فرسوده و تاریخی قابل ملاحظه است. به این ترتیب محدوده‌های بافت تاریخی و فرسوده خود به خود در اولویت تهیه طرح تفکیک قرار می‌گیرند. علاوه بر محدوده‌های فوق‌الذکر، اراضی خالی، باغات و اراضی زراعی نیز جزء پهنه‌هایی هستند که بیشترین گرایشات توسعه و تخریب را به همراه دارند و از طرفی گرایش به تفکیک

اراضی در این مناطق کمتر صورت می‌گیرد. در نتیجه اراضی شهر که پایه تاثیرگذار در ساختار شهر هستند دو حالت به خود می‌گیرند ۱- ساخت و ساز چند طبقه‌ای در کنار اراضی و یا تغییر کاربری حال به صورت سازگار یا ناسازگار که جای بحث دارد و ۲- خالی شدن قسمتی از شهر از ساخت و ساز و سود جویی مالکان زمین جهت استفاده از آن زمین‌ها. در نتیجه عمده‌ترین مسائل مشکلات در خصوص تفکیک و افراز در محدوده‌های تاریخی، فرسوده، اراضی زراعی و باغات و اراضی خالی در شهر یزد عبارت خواهند بود:

- **محدوده بافت تاریخی:** وجود بافت تاریخی و جاذب جمعیت، گرایش به تغییر کاربری، حوزه مداخله سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و وجود ضوابط و مقررات خاص بافت تاریخی.
- در این محدوده‌ها از یک طرف خانه‌ها بزرگ هستند و از طرفی موروثی می‌باشد. در تقاضای تفکیک و افراز به علت تاریخی بودن خانه‌ها دو حالت به خود گرفته‌اند یا توسط یکی از شرکا سهم دیگران خریداری و به ساختمان‌های چند طبقه تبدیل گردیده و یا در اثر مشکلات افراز و غیره به حال خود رها شده‌اند.
- **محدوده بافت فرسوده:** تمایل به تغییر کاربری و دسترسی نامناسب و مشکل دار.
- **محدوده اراضی زراعی و باغات:** امکان دست اندازی و تغییر کاربری و تمایل به ساخت و ساز و تفکیک اراضی.
- این محدوده‌ها بر خلاف محدوده تاریخی تفکیک در آنها زیادتر صورت می‌گیرد که به علت تغییر کاربری، درآمدی برای شهرداری محسوب می‌گردد. همچنین به علت ارزانی زمین گرایش به ساخت و ساز بیشتر صورت گرفته و زمین‌هایی که در محدوده‌های صفائیه، و قاسم آباد قرار گرفته‌اند، رشد و توسعه شهر به آن جهت بیشتر و بدنبال آن قیمت زمین روز به روز در حال افزایش می‌باشد و گسترش افقی در این محلات بیشتر صورت گرفته است.
- **محدوده اراضی خالی:** مشخص نبودن نوع کاربری، وجود اراضی خالی با تفکیک و وجود طرح آماده‌سازی.



مأخذ: طرح تفصیلی شهر یزد، ۱۳۸۸: ۴۰.

تصویر (۳): تعیین محدوده های تاریخی، فرسوده، اراضی زراعی و اراضی خالی

طرح های مصوب جزء حقوق مکتسبه محسوب شده و می بایستی در نقشه های پیشنهادی مد نظر قرار گیرند. نادیده گرفتن این طرحها مشکلات فراوان اجتماعی، اقتصادی و کالبدی به همراه خواهد داشت. طرح های مصوب موجود در شهر یزد را می توان به چندین دسته تقسیم کرد که در زیر به آنها اشاره شده است:

۱. مصوبات کمیسیون ماده پنج در ارتباط با تغییرات ضوابط و مقررات احداث بنا.
۲. طرح های تفکیک و آماده سازی. ۳. طرح تفصیلی مصوب قبلی. ۴. طرح جامع مصوب قبلی. ۵. طرح های موضعی و موضوعی.

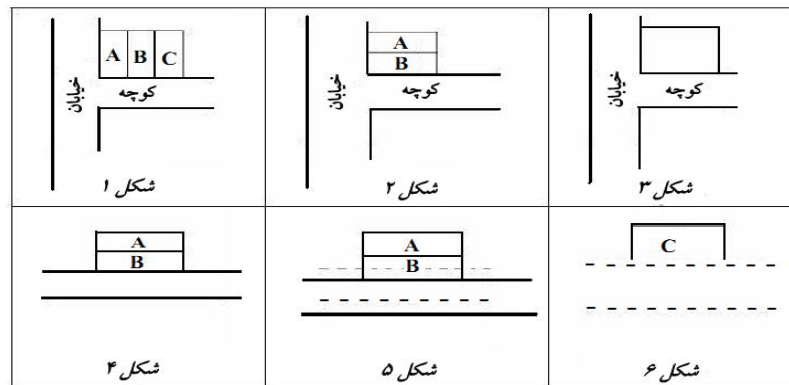
۵-۲-۱- طرح‌های آماده سازی و تفکیک اراضی

یکی دیگر از طرح‌های مهم در خصوص موضوع مورد تحقیق، طرح آماده-سازی و تفکیک اراضی می‌باشد؛ که نمونه‌هایی از آن عبارتند از:

۱. طرح تفکیک و آماده‌سازی اراضی پشت سیلو. ۲. طرح تفکیک اراضی ۱۷۰ هکتار آزاد شهر. ۳. طرح تفکیک اراضی ۹۳ هکتاری صفائیه. ۴. طرح تفکیک و تجمیع اراضی آزاد شهر. ۵. طرح تفکیک اراضی مهدی آباد. ۶. طرح تفکیک اراضی پلاک ۱۴۵۱۶ و غیره.

۵-۲-۲- تقابل طرح‌های تفکیکی و طرح‌های تفصیلی

به صورت کلی در طرح تفصیلی همان گونه که اشاره گردید هدف عمده تفکیک کمتر اراضی شهر و بیشتر مجتمع‌سازی مورد توجه بوده است. همچنین در طرح آماده‌سازی به سبب کنترل و نظارت بر نحوه استفاده از اراضی شهری باعث ایجاد ارزش مازاد گشته که باعث ایجاد رانت و بورس بازی زمین و مسکن و در مجموع منتفع شدن و یا متضرر شدن گروهی گردیده است. بنابراین می‌توان دریافت که با توجه به ویژگی جغرافیایی شهر یزد که بیشتر خانه‌ها، تک واحدی است (تک واحدی با چند خانوار)، با وجود این طرح، گرایش مردم بیشتر به مجتمع‌سازی معطوف می‌گردد که این پدیده در اصلاح رشد اسپرال یا گسترش افقی شهر نامیده می‌شود.



تصویر (۴): نحوه تجمیع اراضی شهری (مآخذ: مالک، ۱۳۷۰: ۲۱)

۵-۲-۲-۱- ضوابط تفکیک و افراز در حوزه‌های درمانی، آموزشی و صنعتی

نظر به این که مقررات شهری در کلیه طرح‌های شهرسازی اعم از جامع و آماده‌سازی به حداقل‌ها بسنده می‌کند، در طرح تفکیک نیز کلیه مقررات موجود به تأمین حداقل اندازه تفکیک قطعات مسکونی موجود توجه داشته، و حداکثر آنها را در نظر نگرفته است (هاشمی، ۱۳۷۱: ۱۵۲). بنابراین برای تفکیک اراضی شهری بر حسب نوع کاربری اندازه‌های مختلفی در نظر گرفته شده است؛ که برخی موارد آن عبارتند از:

- کودکستان (۴ کلاس، ۱۰۰ کودک): مساحت قطعه تفکیکی ۸۹۰ مترمربع می‌باشد.
- دبستان (۱۵ کلاس، ۵۲۵ دانش آموز): مساحت قطعه تفکیکی حداقل ۳۵۰۰ مترمربع می‌باشد.
- دوره راهنمایی (۱۸ کلاس، ۶۳۰ دانش آموز): مساحت قطعه تفکیکی برای ساختمان‌های یک طبقه ۶۵۸۶ مترمربع.
- دوره دبیرستان (۲۴ کلاس، ۸۴۰ دانش آموز): مساحت قطعه تفکیکی برای ساختمان‌های یک طبقه ۱۰۴۶۹ مترمربع.
- هنرستان: قطعه تفکیکی به ازای هر ۸۰۰ نفر هنرجو ۴۰۰۰۰ مترمربع.
- دانشگاه: مساحت قطعه زمین تفکیکی حداقل ۲۸ هکتار می‌باشد.
- مراکز بهداشت و پیشگیری (در برزن): حداقل قطعه تفکیکی ۱۵۰۰ مترمربع می‌باشد.
- درمانگاه (در ناحیه): حداقل قطعه تفکیکی ۲۵۰۰ مترمربع می‌باشد.
- بیمارستان (در منطقه): حداقل قطعه تفکیکی برای بیمارستان ۲۵۰۰ مترمربع می‌باشد.
- حوزه‌های صنعتی و کارگاهی: حداقل مساحت قطعات تفکیکی در حوزه‌های صنعتی ۱۰۰۰ مترمربع می‌باشد.

- کلیه اراضی واقع در حوزه استحفاظی غیر قابل تفکیک بوده مگر اراضی کشاورزی و باغات واقع در حوزه استحفاظی که هنگام انتقال و خرید و فروش این گونه اراضی توصیه می‌گردد، تعداد حداکثر مالکین آن تغییر نیابد.
- پلاک‌هایی که به علت احداث و یا تعریض سطوح آن به حداقل تفکیک قطعات نرسد، سطح اینگونه قطعات حداقل ۷۵٪ سطح تعیین شده است.
- نسبت عرض قطعه به طول آن نباید کمتر باشد. و حداقل عرض در قطعات تفکیکی نباید از هفت متر کمتر باشد (شیعه، ۱۳۸۵: ۱۱۱).

۳-۵- نقش سازمان‌ها در قانون تفکیک و افراز

۳-۵-۱- تفکیک و افراز و نقش سازمان و ادارات شهر یزد

تفکیک زمین و استفاده از آن، از مسائل مورد توجه هر جامعه سازمان یافته انسانی بوده و اغلب با ساختارهای بنیادین و عقاید مذهبی در هم تنیده است. حق مالکیت زمین (یا نبود) آن در همه طبقات اقتصادی- اجتماعی کشورها احساسات مشترکی بر می‌انگیزد. به گونه‌ای که این مسئله در حس مشارکت فرد در جامعه و نیز در هر نوع سرمایه‌گذاری او تأثیری اساسی خواهد گذاشت. مالکیت زمین، ابزاری اساسی در سیاست جامع توسعه است که هم نقش غیر مستقیم تسهیل کننده را دارد و هم بطور مستقیم و فعال در توسعه وارد می‌شود. مالکیت اراضی در داخل محدوده‌های شهر به شرح زیر قابل بررسی است.

اراضی متعلق به دولت: بر طبق ماده ۱۴۱ قانون برنامه سوم توسعه، به سازمان ملی زمین و مسکن و وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده شده است، به منظور تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز اجرای قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری یا اجاره به شرط تملیک، زمین‌های شهری در تملک خویش را به قیمت روز و به صورت مزایده یا با قیمت توافقی که از قیمت کارشناسی روز کمتر نخواهد بود به فروش رساند.

جدول (۳): سهم مالکیت سازمان‌های موثر در عمران شهری در شهر یزد

سازمان	درصد	سازمان	درصد
سازمان مسکن و شهرسازی	۶۷,۱۶	کمیته امداد امام خمینی	۰,۲۲
سازمان تبلیغات اسلامی	۰,۲۹	اداره کل حفاظت از محیط زیست استان	۰,۲۹
اداره کل تربیت بدنی استان یزد	۷,۲	بانک کشاورزی مدیریت استان یزد	۰,۱۷
اداره کل فرهنگ و ارشاد اسلامی	۰,۴۵	سازمان بهزیستی استان یزد	۷,۴۰
سازمان جهاد کشاورزی	۳,۴۲	دانشگاه یزد (مجتمع هنر و معماری)	۰,۷۴
سازمان صنایع و معادن استان یزد	۰,۲۸	اداره کل آموزش فنی و حرفه‌ای استان	۱,۸۳
شرکت شهرک‌های صنعتی استان یزد	۰,۲۸	شرکت ملی گاز استان یزد	۱,۰۹
سازمان بازرگانی استان یزد	۰,۵۶	استانداری یزد	۸,۸۰

مآخذ: تقوایی و سرایی، ۱۳۸۵: ۱۳.

اراضی موقوفه: اراضی که تحت تملک اداره اوقاف و امور خیریه بوده و شامل قوانین خاص فروش و مالکیت می‌باشد.

اراضی موقوفه به صورت پراکنده در تمام سطح شهر به خصوص در بخش‌های مرکزی قابل ملاحظه است. مساحت این اراضی در حدود ۲۶۳,۱۸ هکتار می‌باشد.

اراضی عام المنفعه: اراضی چون آرامستان‌ها، خیابان‌ها، پارک‌ها و فضای سبز که مورد استفاده عموم قرار می‌گیرند در این بخش قرار گرفته و مساحت ۲۳۶۲,۱۷ هکتار از زمین را در شهر یزد به خود اختصاص می‌دهند.



تصویر (۵): سهم اراضی و فضاهای عام المنفعه در شهر یزد (مأخذ: طرح تفصیلی شهر یزد، ۱۳۸۸)

۵-۳-۲- شرایط تفکیک و افراز در سازمانها و نهادها

بر اساس قانون افراز املاک مشاع و آئین‌نامه آن، در صورتی که عملیات تحدیدی خاتمه و حدود ملک تثبیت شده باشد در اثر درخواست متقاضی یا متقاضیان افراز پس از تعیین وقت و ابلاغ به کلیه مالکین مشاعی یا نماینده قانونی آنها از محل معاینه بعمل آمده و نقشه افرازی ملک توسط نقشه بردار ثبت ترسیم و پس از جلب نظر مراجع تصمیم واحد ثبتی نفعیاً یا اثباتاً به کلیه مالکین مطابق قوانین ابلاغ می‌گردد. که مدت زمان انجام آن دو ماه و پانزده روز می‌باشد.

بسمه تعالی
فرم درخواست افراز

ریاست محترم اداره ثبت اسناد و املاک.....

احتراماً چون سهام مشاعی اینجانب از پلاک واقع در..... به لحاظ عدم توافق/عدم حضور مالکین مشاعی و تفکیک نشده لذا بدینوسیله درخواست افراز سهام خود از پلاک مزبور بشرح سند مالکیت/ پرونده ثبتی دارم. خواهشمند است دستور فرمائید برابر مقررات اقدام فرمایند. نام و آدرس سایر مالکین مشاعی به شرح زیر است.

نام و آدرس مالکین مشاعی
-۱
-۲

امضاء متقاضی و آدرس

تصویر (۶): فرم درخواست افراز

۵-۵- تفکیک اراضی در رابطه با منطقه‌بندی و تعیین استفاده از اراضی شهر

قطعات اراضی شهر و بالاخص قطعات اراضی که در نقشه‌های تفکیکی قرار می‌گیرند به سه دسته تقسیم می‌شوند: دسته اول قطعاتی که انجام هر نوع عملیات ساختمانی در آنها به شرط آنکه مغایر با ضوابط منطقه‌بندی نباشد آزاد است و مالک می‌تواند در هر موقع برای آنها پروانه ساختمان تقاضا نموده به میل و سلیقه خود بسازد. دسته دوم آن تعداد از قطعاتی که برای نیازمندی‌های عمومی شهر تخصیص داده می‌شود و عملیات ساختمانی آنها باید توسط شهرداری یا سازمان‌های ذیربط دولتی انجام گردد و بالاخره دسته سوم آن تعداد از قطعات اراضی می‌باشند که برای احداث ساختمان‌ها یا تاسیسات معینی از قبیل فروشگاه، هتل، رستوران، بانک، پست، مخابرات، مدارس غیردولتی، درمانگاه‌ها و بیمارستان‌های غیردولتی، دفاتر تجارتي و فنی و نظایر آنها تخصیص پیدا می‌کنند و در مورد این قبیل قطعات مالک اختیار کافی در احداث هر نوع ساختمان در آنها ندارد و در عین حال شهرداری یا دولت هم آنها را خریداری و تصرف نمی‌کنند، بلکه اعلام می‌شود که برای این قبیل قطعات پروانه ساختمان جز برای منظوری که اختصاص داده شده است صادر نخواهد شد.

۶- نتیجه‌گیری و بررسی فرضیات

تفکیک اراضی شهری مهمترین هدفی که دنبال می‌کند این است که در طراحی تفکیک اراضی شهری، حداکثر بهره‌وری از زمین و فضا و رعایت دسترسی بین قطعات شهری را برای شهر به دست می‌آید. در رابطه با تاثیر ضوابط تفکیک و افراز در ساختار فیزیکی شهر یزد بدین صورت به سوالات پاسخ داده شده، به صورت کلی قانون تفکیک و افراز به صورت تک بعدی عمل کرده، و بیشتر با هدف تجمع‌سازی صورت گرفته است و در فرآیند تفکیک و آماده‌سازی اراضی، گسترش افقی شهر، تامین سرپناه، واگذاری اراضی به مردم استوار بوده است. با یک نگاه کلی، زمین رها شده را با وجود بکارگیری طرح-

های تفکیک و آماده‌سازی در شهر می‌توان مشاهده نمود. در نتیجه فرضیه اول تأیید می‌گردد، تفکیک اراضی در شهرها اثرات گوناگونی به جا می‌گذارد؛ مالکین اراضی در اثر این قانون، می‌توانند علاوه بر ساختار و عملکرد شهر در نما، منظر و غیره شهر تاثیرگذار باشند؛ و حتی در ارزش اقتصادی زمین، رانت‌خوری، گسترش افقی شهر و غیره تاثیر فراوانی دارند.

با توجه نتایج تحقیق در خصوص نقش سازمان‌ها در قانون تفکیک و افراز، فرضیه دوم بدین صورت تأیید می‌گردد: ۱- با توجه به قوانینی که توسط مراجع مختلف در مورد تفکیک و افراز وضع شده مشخص می‌گردد تفکیک اراضی یک بحث حقوقی است ولی در سازمان‌های مربوطه به صورت یک روال اداری انجام می‌پذیرد؛ ۲- مشکلات حوزه تقنینی عمدتاً مربوط به کهنگی قوانین، تعدد و کثرت قوانین و مقررات و تعبیری است که از این قوانین می‌شود، همچنین در بیشتر موارد قوانین مشکلی ندارند و کامل هستند اما توسط ارگانها و سازمانها نقض می‌شوند یا سوء تعبیر می‌شود؛ ۳- بخش‌هایی از قوانین تفکیک و افراز اراضی که به صورت متناقض و ناقص ذکر شده است. در نتیجه الف) قوانین تفکیک و افراز کاستی‌هایی دارد که اگر مسئولان شهری که در پی جلوگیری از اعمال غیر قانونی هستند باید اول زمینه قانونی آن را فراهم سازند. ب) درگیر بودن بسیاری از ارگانها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی در امر تفکیک و افراز؛ با توجه به گستردگی منابع قانون‌گذار از دیگر مشکلات مربوط به قوانین است.

۷- پیشنهادها

همان گونه که بیان گردید شهر یزد دارای سه منطقه، ۱۴ ناحیه و ۵۰ محله می‌باشد. در نتیجه با توجه به مقیاس منطقه، ناحیه و محله قانون تفکیک و افراز به لحاظ بکارگیری و تاثیر آن متفاوت عمل کرده است. بنابراین راهکارهایی را به شرح زیر در شهر یزد می‌توان بیان نمود:

- همسانی و هماهنگی در بکارگیری قانون تفکیک و افراز.

- بکارگیری طرح‌های تفکیک هماهنگ با خدمات رسانی و ساخت و ساز مناسب در محلات و مناطق شهر.
- در نظر گرفتن اصول و شرح خدماتی مناسب با طرح تفکیک و منطقه جهت جلوگیری از مغفول ماندن طرح.
- جلوگیری از بلعیده شدن هر زمینی جهت هر نوع ساخت و ساز.
- نظرخواهی از مردم جهت واگذاری زمین و تفکیک اراضی شهری.

منابع و مأخذ

- پورسلیم بناب، جلیل (۱۳۸۴)، بررسی نحوه تفکیک املاک، اراضی و باغ‌ها و افراز آنها، انتشارات آریان، چاپ دوم، تهران.
- تقوایی، مسعود؛ سرایی، محمد حسین (۱۳۸۵)، گسترش افقی و ظرفیت‌های موجود زمین شهر یزد، پژوهش‌های جغرافیایی.
- جعفری، عباس (۱۳۶۳)، شناسنامه جغرافیای طبیعی ایران، انتشارات گیتاشناسی، تهران.
- حاتمی نژاد، حسین؛ زندوی، سید مجدالدین (۱۳۸۸)، بررسی تفکیک و افراز اراضی در شهرها، نشریه انجمن جغرافیای ایران.
- حسینی، علی (۱۳۸۵)، مبانی فنی و اجرایی حقوق شهری و منطق‌های در ایران، نشر حق شناس، تهران.
- درابکین، درآین (۱۳۸۴)، حومه، ترجمه عباس کیانی، شماره ۶۵، سال ششم، تهران.
- سعیدنیا، احمد (۱۳۸۳)، کاربری زمین شهری، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیارهای کشور، چاپ سوم، تهران.
- شهری، غلامرضا (۱۳۷۷)، حقوق ثبت، انتشارات جهاددانشگاهی، چاپ ششم، تهران.
- شهرداری یزد (۱۳۸۱)، تفکیک اراضی و املاک، انتشارات ایران قلم، چاپ دوم.
- شیعه، اسماعیل (۱۳۸۵)، مبانی برنامه‌ریزی شهری در ایران، انتشارات علم و صنعت، تهران.
- صدر، سیدابوالقاسم (۱۳۷۹)، مجموعه کامل حقوق شهرسازی و معماری، انتشارات خیام.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴)، قانون مدنی در نظام حقوقی کنونی، نشر میزان، تهران.

- کاتوزیان، ناصر(۱۳۸۰)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار، چاپ سی و دوم، تهران.
- کامیار، غلامرضا(۱۳۸۵)، حقوق شهری و شهرسازی، انتشارات مجد، تهران.
- لنگرودی، محمد جعفر(۱۳۷۸)، حقوق ثبت، جلد اول، چاپ دوم، تهران.
- مالک، شهل(۱۳۷۰)، مقررات شهرسازی و معماری و طرح‌های جامع، وزارت مسکن و شهرسازی و معماری ایران، تهران.
- معین، محمد(۱۳۷۱)، فرهنگ لغت، انتشارات امیرکبیر، جلد اول، تهران.
- ملک زاده، علی(۱۳۸۲)، دیباچه، مجله شهرداری، ضمیمه حقوق شهری شماره ۵۵، تهران.
- مهندسان مشاور پارس ویستا(۱۳۸۳)، سرانه کاربریهای خدمات شهری، انتشارات سازمان شهرداری‌ها، جلد اول، تهران.
- معزی، حسین؛ کرمی، محمد؛ محمدی، اعظم؛ رضویان، محمد تقی(بی‌تا)، تفکیک و آماده سازی اراضی شهری، نمونه موردی شاهین شهر، مقالات اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران.
- هاشمی، فضل الله(۱۳۷۱)، حقوق شهری و قوانین شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران.